

平成 16 年 5 月 26 日

情報公開法の制度運営に関する検討会における意見陳述の骨子

日本弁護士連合会

情報問題対策委員会

委員長 森 田 明

第 1 情報公開法案に対する意見書(98年4月)で指摘した事項

1 目的規定に「知る権利」を明記すべき

後記のように、決定期間の無視、不存在の乱発など、国民の権利であることを無視した対応が重ねられている。かかる事態を繰り返さないために、制度の根本として、憲法上の基本的人権である知る権利に由来するものであることを明記すべき必要性は高い。改めてこのことを主張する。

2 情報公開制度適用範囲の拡大

上記意見書では、「特殊法人を対象とすべき」旨指摘した。これについては、独立行政法人等の保有する情報の公開に関する法律が制定された。しかし、国会及び裁判所については、情報公開を法的義務として定める制度がない。これらについても、法的救済が可能な情報公開制度を設けるべきである。

3 裁判管轄

「高裁所在地の地裁」では、請求者の住所から遠いことも多く、提訴の阻害要因になっていると思われる。実際、高裁所在地から遠いところに住む請求者から提訴した事案は少ない。

4 非開示情報

(1) 個人情報

公務員の氏名を職務遂行上の事柄についても当然には開示しないことになっているために、一定の役職以上の者のみ氏名が開示されることになっており、多くの地方自治体に比べて透明度が低い。しかもどの範囲で開示されるかは省庁によってまちまちである。氏名を取り出して、しかも地位により区別して墨塗りする部分開示は、現場に煩雑な作業を強いることになるし、そのために開示が遅れがちになる。職務に関する公務員の氏名はすべて開示すべきものと改めるべき。

* 具体例 横浜市の大栈橋に関する資料の開示請求についての不服申立案件

個人識別型の規定自体を見直して、プライバシー型を採用すべきだが、個人識別型規定のままだと、「個人に関する情報」を「私的領域のものをいう」と限定解釈することによって、その適用範囲を限定すべきである。

(2) 企業情報

(3) 防衛・外交、犯罪情報

* 具体例 日米地位協定解説書開示請求事件

これらの情報について、具体的な支障が考えられないのに安易に不開示とする傾向がある。「・・・相当な理由のある情報」の規定の改正が必要。

(4) 存否応答拒否処分

* 具体例 日米地位協定解説書開示請求事件

その他予想以上に多い。審査会で覆った例も少なくない。限定的な運用を促すべきであり、そのための規定を入れることも検討すべき。

5 手数料

基本的人権の行使としての性格上、閲覧手数料は本来取るべきではない。
実際、運用上も費用の計算がきわめて複雑かつ恣意的になっている。

第2 その他運用を踏まえての意見

1 不存在処分の濫用

* 具体例 国立大学病院長会議議事録（損害賠償）事件

他にも多く、審査会で取り消されたものもある。担当者の処分などを厳正に行うべき。

2 手続違反

決定期限を守らない

審査会に諮問しない

3 請求者の個人情報の保護

4 審査会の運用

答申内容の評価

審理の停滞

申立件数は予測の範囲内、体制が不十分であった。

意見陳述のあり方について

時間の制限、一部の委員だけが聴取。

第3 インカメラ手続きについて

情報公開法の見直しにあたっての裁判手続におけるインカメラ審理とヴォーン・インデックス手続の導入の提言（情報問題対策委員会試案）

1 意見の趣旨

行政機関情報公開法の見直しにあたり、行政機関情報公開法、独立行政法人等情報公開法及び情報公開条例における行政文書不開示処分取消訴訟、並びに行政機関個人情報保護法（2005年4月1日全面施行）、独立行政法人等個人情報保護法（2005年4月1日全面施行）及び個人情報保護条例における本人情報不開示処分取消訴訟の訴訟手続の実効性を確保するため、裁判所の調査権限として、次の条項を設けることを提言します。

「裁判所の調査権限

1 裁判所は、実施機関の長に対し、非開示とした情報の内容について、当該情報の表題、記載された事項の項目及び公開除外理由について、裁判所の指定する方式により分類・整理することその他の方法により、文書による説明を求めることができる。

2 前項の場合において、実施機関の長の説明によっては当該情報が公開除外情報に該当するか否かの判断ができないときは、裁判所は、原告の申立てによりまたは職権で、実施機関の長に対し、記載事項の項目及び内容について説明の補充を求めることができる。

3 裁判所は、前項の補充説明にもかかわらず、なお当該情報が公開除外情報に該当するか否かの判断ができないときは、原告の申立てにより、実施機関の長に対し当該情報の提出を求め、当事者の立会いなしで当該情報を閲覧することができる。

4 裁判所は、前項の閲覧を行ったときは、実施機関の長の説明文書の記載項目及び内容を検証した結果を調書に記載するものとし、当事者は調書を閲覧し、及び複写することができるものとする。」

2 意見の理由

（1）行政改革委員会が1996年12月16日に内閣総理大臣に意見具申し

た「情報公開法制の確立に関する意見」中の「情報公開法要綱案の考え方」(以下、「考え方」といいます)においては、「司法救済上の諸問題」のうち、「インカメラ審理その他の訴訟手続の特則について」として、その検討が望まれることを指摘しています。しかし、情報公開法では、裁判所の調査権限としてのインカメラ審理手続は採用されなかったため、その後の独立行政法人等情報公開法や行政機関個人情報保護法案の制定等をふまえて、(2)以下の理由により、行政機関情報公開法の改正にあたり、インカメラ審理手続とその前提となるヴォーン・インデックス手続の導入を求めるものです。

記

「情報公開訴訟手続において、インカメラ審理、すなわち、相手方当事者にもその内容を知らせない非公開審理の手続を設けることについては、適正・迅速な訴訟の実現のため、その有効性や必要性が指摘されている。裁判官が問題となっている行政文書を実際に見分しないで審理しても、訴訟当事者の納得を得がたいのではないかと考えられるほか、機微な情報が問題となっている場合には、その具体的な内容に立ち入らずに、公開の法廷において、処分の適法性を十分に主張・立証することの困難も予想されるところである。

しかしながら、この種の非公開審理手続については、裁判の公開の原則(憲法第82条)との関係をめぐって様々な考え方が存する上、相手方当事者に吟味・弾劾の機会を与えない証拠により裁判をする手続を認めることは、行政(民事)訴訟制度の基本にかかわるところでもある。また、情報公開条例に基づく処分の取消訴訟や公務員法等の守秘義務違反事件の訴訟では、この種の非公開審理手続なしに、立証上種々の工夫をすることなどが現に行われており、情報公開法の下では、不服審査会における調査の過程で得られた資料が訴訟上活用されることも期待されるところである。

そこで、本要綱案では、インカメラ審理の問題について取り上げなかったが、今後、上記の法律問題を念頭に置きつつ、かつ、情報公開法施行後の関係訴訟の実情等に照らし、専門的な観点からの検討が望まれる。」

(2)上記「考え方」が指摘した検討課題に対し、たとえば、日本弁護士連合会(日弁連)は、既に1997年1月31日付「情報公開法要綱案に対する意見書」を内閣総理大臣等に提出し、このうち、情報公開法要綱案の修正の意見

第10として、以下のとおり、意見とその理由を述べています。

「10 司法救済上の諸問題 ・ インカメラ審理その他の訴訟手続の特則

[意見]

1 裁判所は、行政機関の長に対し、請求拒否の決定があった行政文書又はその部分と請求拒否の理由とを裁判所の指定する方式により分類・整理することその他の方法により、請求拒否の理由に関する個別具体的な説明を記載した文書の提出を命じることができるものとする。

2 裁判所は、上記1の文書提出命令によってもなお必要があると認めるときは、請求拒否の決定を受けた訴訟当事者の申立により、公開の法廷において、開示請求に係る行政文書の提出を求め、上記1の文書の正確性を検証するために、裁判官をして、請求拒否を受けた訴訟当事者に閲覧させずにその内容を見分することができる。この場合において、行政機関の長は、当該行政文書の提出を拒むことはできないものとする。

[理由]

1 情報公開条例に基づく非公開決定処分を争うこれまでの情報公開訴訟においては、裁判官が積極的に公開対象文書の特定のために実施機関側に釈明を求める手続がとられている。実施機関の釈明によって特定された内容は、判決書きでは「争いのない事実」として整理される。しかし、実施機関は、裁判官の求釈明に対しても個別具体的に釈明しない傾向にある。そのため公開請求者側(原告)による反論、反証が大変難しいことがある。また、公知の事実、公開実例等から非公開事由に該当しないことを推認する方法は大変に時間がかかる(たとえば、安威川ダム訴訟は最高裁判決まで10年、那覇市情報公開差止訴訟は第1審判決まで6年、農薬健康茶訴訟は第1審判決まで3年)。要綱案では、不服申立手続において、ヴォーン・インデックスと類似の手続を採用したが(要綱案第20、二)、司法救済手続においても、同様の規定が採用されるべきである。いずれにせよ、開示請求拒否決定の理由付記を個々の文書、情報の内容に即して個別具体的にすることを求め、これがなされなければ理由付記の不備、不開示情報該当性の個別具体的な立証が尽くされないという訴訟手続にすべきである。

2 「民事訴訟手続に関する改正要綱試案」(以下、「改正要綱試案」という)は、

「憲法第 8 2 条の定める裁判公開の原則の下における秘密を保護するための訴訟審理を非公開とすることができる場合を法律で明確にすることが可能かつ適当であるかについて、なお検討する。」、「第 5 の（後注）7」とし、非公開の訴訟審理を検討課題としていた。

当連合会は、これについて、「現段階としては、議論がいまだ成熟しておらず、要綱について立法化のためこれを取り上げるのは適当でない。」との意見を述べた。その理由は、憲法上極めて重要な問題を含むにも拘らず、いまだに議論の成熟していない事項をただちに立法の対象として取り上げるのは妥当でないことにあったが、憲法第 8 2 条の解釈としてプライバシー、営業秘密の保護のため裁判を非公開とすることはできないということであった。

もともと、裁判の公開は、裁判制度の基本そのものである。裁判所も国家機関である以上、国民の意思による正当化の基礎が必要である。裁判は強制力に裏付けられた法的判断として、国民を拘束する。まして、わが国の裁判所は、国民の代表者が国会で成立させた法律についてさえ、「違憲無効」の判断を下すことができるのである。司法のこの権限は、一体、何によって正当化されるのであろうか。司法の権限を正当化するのは、裁判が公正に行われるという国民の信頼であり、この司法に対する信頼は、裁判に対する国民の監視と批判が保障されてはじめて成り立つものである。国民が直接見聞し、参加しうる裁判の公開原則こそ、裁判そのものが成立する基礎である。このように、国民の信頼を前提とする裁判である限り、刑事・民事の区別なく、実体的正義の実現はもちろんのこと、手続的公正を保障する制度的体制が不可欠であり、裁判公開は基本的な訴訟原理である。

今回の「考え方」においては、情報公開訴訟手続において、インカメラ審理、すなわち、相手方当事者にもその内容を知らせない非公開審理の手続を設けることについては、「本要綱案では取り上げなかったが、今後、要綱案に示した法律問題を念頭に置きつつ、かつ、情報公開法施行後の関係訴訟の実情等に照らし、専門的な観点からの検討が望まれる」としている。

そもそも、情報公開訴訟手続における上記インカメラ審理については、これまで、非公開証拠調では、情報開示請求者が当該情報を知ったうえで非公開事由該当性の反論・反証をする機会を失わせる、第 1 審で非公開の証拠調べ

をしたが判決で非開示決定処分取消請求が棄却された場合に、控訴理由の主張で、情報開示請求者は当該情報を知らないで十分な主張ができるのか、判決の記載にあたり、裁判官が非公開の証拠調べに基づく事実認定について、果たして裁判官は説得力ある判決を下すことができるか、上級審裁判所は、原審でなされた非公開の証拠調べについての調書しか見ることができず、果たして原判決、特に新様式の判決書による原判決に対する十分な判断ができるのか、等の問題が提起されてきた。

他方、情報公開訴訟においては、当該文書がそのまま公開の法廷に証拠として提出されることはない。証拠として提出されると訴訟自体が成り立たないからである。そのため、周辺資料に基づいて当該文書の非公開事由該当性を「推認」するという間接的審査方法が採用されているが、原告（請求者）側には、文書の内容が不明であり、反論・反証がしにくい。このため、非公開処分取消訴訟を取り扱う弁護士からは、裁判官が最終的に非開示文書自体を審理し、実施機関側が虚偽の主張していることを見破ることのできる手段が必要であるとの意見も強い。情報公開条例の不服審査会の委員にも、非公開文書自体の審理による上記効用を説く者も多いが、これらの要望にも十分に応え得るものとして、適正・迅速な訴訟の実現に資する方法が考えられるべきである。

当連合会は、意見1のとおり、不服申立手続と同様に、司法救済手続においても、ヴォーン・インデックスと類似の手続を採用すべきこととしたが、さらに意見2のとおり、検証類似の手続として、裁判所の指定する方式による請求拒否の理由に関する個別具体的な説明を記載した文書の正確性を担保するために、裁判所が公開の法廷において開示請求にかかる行政文書の提出を求め、請求拒否を受けた訴訟当事者が本手続の採用を求める場合には当該訴訟当事者に閲覧させずにその内容を見分することができる方法を提言するものである。当連合会は、民訴法改正における文書提出命令の改正等で、文書提出命令の事前審査として裁判官による非公開審理を積極的に提言していたが、意見2はそれとの整合をも満たすものであり、あくまでも請求拒否理由記載文書の正確性を担保するものにすぎず、対象全体の公開を義務付ける憲法82条の趣旨がただちに及ぶものではないと解することができる。実際にも、情報開示請求者による反論・反証の機会を失うものでなく、控訴理由の主張で、情報開示請求

者は当該情報を全く知らずに主張をしなければならないという事態を避けることができ、 裁判官もまた請求拒否理由記載文書の正確性を担保したうえで、これに基づき説得力ある判決を下すことができ、 上級審裁判所においても、正確なことが確認された請求拒否理由記載文書に基づいて原判決に対する判断も十分に可能である。」

(3) しかし、上記のとおり、その後制定された行政機関情報公開法においては、インカメラ審理及びヴォーン・インデックス手続は、採用されず、上記1で引用した「考え方」のとおり検討課題として残りました。

ところが、「考え方」が指摘し、日弁連も述べたとおり、情報公開訴訟手続においては、インカメラ審理とヴォーン・インデックス手続は有効であり、その必要性は増々高まっています。行政機関情報公開法にとどまらず、独立行政法人等情報公開法及び既に全国の地方公共団体の大半で制定された情報公開条例における行政文書不開示処分取消訴訟だけでなく、行政機関個人情報保護法、独立行政法人等個人情報保護法及びその後も全国の地方公共団体で制定や改正されている個人情報保護条例における本人情報不開示処分取消訴訟や本人情報訂正請求訴訟(以下、これらをあわせ情報不開示処分取消訴訟等といいます)の訴訟手続の実効性を確保するためにも、インカメラ審理とヴォーン・インデックス手続は単に行政機関情報公開法や独立行政法人等情報公開法の改正によるだけではなく、行政機関個人情報保護法や独立行政法人等個人情報保護法の改正としても、制度化されるべきであります。

これら情報不開示処分取消訴訟等では、いずれも、「考え方」が述べるとおり、「裁判官が問題となっている行政文書を実際に見分しないで審理しても、訴訟当事者の納得を得難い」うえ、さらに、本人情報不開示処分取消訴訟では機微な情報が問題となり、その具体的な内容に立ち入らずに処分の適法性を十分に主張・立証することは困難であり、これら関係諸法律の改正によるより他に方法はないと考えます。

(4) もっとも、「考え方」は、「この種の非公開審理手続については、裁判の公開の原則(憲法第82条)との関係をめぐって様々な考え方が存する」ことを指摘していました。これに対し、日弁連は、なお、「相手方当事者に吟味・弾劾の機会を与えない証拠により裁判をする手続を認めることは、行政(民事)

訴訟制度の基本にかかわるところでもある」との意見（「考え方」）をもふまえて、公開の法廷（準備的口頭弁論手続を含む）において、先行するヴォーン・インデックス手続によってもなお不十分であるとして、その必要性があると認めるときに限り、開示請求に対する決定の取消を求める当事者の申立てにより、同当事者に閲覧させずにその内容を見分することができる手続を提言してきました。

（５）また、「考え方」は、「情報公開法の下では、不服審査会における調査の過程で得られた資料が訴訟上活用されることも期待される」としてはいますが、２００１、２００２年度の情報公開法の運用の実情に照らしても、このような期待は現実のものとはなっていません。

むしろ、不服申立件数が大量にあり、これが直ちに情報公開審査会へ諮問されずに、処分庁に滞留しているため、不服申立てを避けて直接訴訟を提起する事例も見受けられます。

情報不開示処分取消訴訟等は、不服申立前置主義を採っていないのですから、訴訟手続においては、不服申立手続を前提にしないで、インカメラ審理とヴォーン・インデックス手続が採用されるべきであります。

（６）また、情報不開示処分取消訴訟等では、周辺資料に基づいて当該文書の非開示事由該当性を『確認』するという間接的審査方法が採用されています。しかし、この方法では、原告（請求者）側には、文書の内容が不明であり、反論反証がしにくいという難点があります。これを補うために、これまでの情報公開訴訟においては、裁判官が積極的に公開対象文書の特定のために実施機関側に釈明を求める手続がとられています。実施機関の釈明によって特定された内容は、判決書きでは『争いのない事実』として整理されるのです。

しかし、実施機関は、裁判官の求釈明に対しても個別具体的に釈明しない傾向にあります。そのため、やはり公開請求者側（原告）による反論、立証が大変に難しいのです。また、公知の事実、公開実例から適用除外事項に該当しないことと推認する方法は大変に時間がかかります（たとえば、前記日弁連１９９７年１月３１日付意見のとおり、安威川ダム訴訟は最高裁判決まで１０年、那覇市情報公開差止訴訟は最高裁判決まで１３年、農薬健康茶訴訟は第１審判決まで３年）。

また、大阪市食糧費情報公開訴訟（最高裁平成15年11月11日判決・最高裁ホームページ）では、最高裁判決で、個人情報がない部分として判断されたものについて、大阪市が改めて処分をするにあたり、個人情報を理由とする非開示がなされ、最高裁判決後も、前提事実についての争いが残っていますが、これも対象文書のインカメラ審理による検証がなされないことによることが原因となっています。

現在、最高裁判所に50件を超える情報公開条例に基づく不開示処分取消訴訟等が継続している事実や、行政機関個人情報保護法や独立行政法人個人情報保護法が全面施行（2005年4月1日）された場合に本人情報の不開示処分取消訴訟や訂正拒否処分取消訴訟の急増が予想されることなどを考え合わせると、「立証上種々の工夫をすること」（「考え方」）にも限界があるといわざるをえません。

国民の迅速な裁判を受ける権利を保障するうえでも、司法上の手続として、インカメラ審理とヴォーン・インデックス手続が採用されることが必要不可欠です。

もっとも、この場合、既に、先の民事訴訟法改正の際に文書提出命令の申立ての判断のために非公開審理による提示手続が法制化され（民事訴訟法223条6項）、さらに著作権法改正により著作権関係訴訟にも非公開審理による文書提出命令や検証物提示命令が法制化され（著作権法114条の2）、実際に運用されていることや、今般の民事訴訟法の改正に伴い、人事訴訟に非公開審理による本人尋問手続や証人尋問手続（人事訴訟法22条）が設けられたことにかんがみ、憲法82条の裁判公開原則の例外として、情報不開示処分取消訴訟等においても、「公開の法廷において」ではなく、弁論準備手続などを活用したうえでの非公開審理手続として、制度化されることが求められるべきです。

これについては、「秘密として保護すべき必要性の高い国の安全や外交に関する秘密の場合など、公開の法廷で吟味することはリスクが大きいし、そこまで認めるなら裁判官が裁判官室で情報を吟味することを認めても変わらないのではなかろうか」、「最近の学説は情報公開訴訟におけるインカメラ審理の必要性とそれが憲法82条に違反しないとする点でほぼ一致している」と論じられています。こうした学説の状況もふまえると、原告の申立てにより、公開の法廷

でなくとも、弁論準備手続などで、原告及び原告代理人又は原告の立会いなしに（後者の場合には原告代理人に高度の守秘義務が課せられる）、当該情報の閲覧ができるようにすべきです。