

# 法の及ばぬ「聖域」は解消せよ

中島昭夫

## 膨大な数の「対象外」文書

情報公開法は、だれにも行政文書の開示を求める権利を認め（第一条、第三条）、請求があれば、行政機関の長に、例外規定の不開示情報にあたるもの以外は開示することを義務付けている（第五条）。「国民主権の理念にのっとり（中略）政府の有するその諸活動を国民に説明する責務が全うされるようにする」（第一条）という、いわば憲法を補完する包括的な法律だが、例外の不開示情報とは別に、はじめから同法の対象から外されている分野の文書もある。

そんな特別扱いの文書とは、どんな分野のものか。まずは、同法第二条二項で対象から除かれた以下の「対象外」文書だ。

\*

表1 歴史的資料などが情報公開法の対象外とされるおもな機関

国立民族博物館
国立歴史民俗博物館
宮内庁書陵部
防衛庁防衛研究所図書館史料閲覧室
外務省外交史料館
国税庁租税史料館
国立大・短大・高専付属図書館
国立大付属博物館・史料館・美術館
国立研究機関図書室
国文学研究資料館史料館
日本芸術院展示室・保管庫
国土地理院地図と測量の科学館

の寄与等の観点からそれぞれ定められた開示範囲、手続等の基準に従った利用にゆだねるべきであり、対象文書とするとは適当でない。

このような考え方から、本要綱案では、一般に容易に入手することができるもの又は一般に利用することができる施設において閲覧に供されているもの及び公文書館等において歴史的若しくは文化的な資料又は学術研究用の資料として特別に保有しているものを、開示請求の対象から除くこととした。

そうした対象外の文書としては、たとえば外務省外交史料

「一 官報、白書、新聞、雑誌、書籍その他不特定多数の者に販売することを目的として発行されるもの」

二 政令で定める公文書館その他の機関において、政令で定めるところにより、歴史的若しくは文化的な資料又は学術研究用の資料として特別の管理がされているもの」

\*

上記二のおもな機関は表1の通り。

一の文書に情報公開法の適用が不要なのは明らかだが、二の文書については、法案の要綱案を提言した行政改革委員会は、「要綱案の考え方」のなかで次のように記している。

「公文書館、博物館、国立大学等において、歴史的若しくは文化的な資料として又は学術研究用の資料としての価値があるために特別に保有されているものは、できるだけ一般の公開に付されるべきであるが、貴重資料の保存、学術研究へ

館では幕末までさかのぼる戦前期のファイルが四万八千冊、一九七六年から十八回になる外交文書公開制度による公開文書がファイル一万二千冊、情報公開法による請求で公開した文書の中で資料価値の高いもの約千五百点一万九千ページがあり、さらに本省から順次移管されてくる文書も加わる。防衛研究所の戦史史料は陸軍関係八万一千冊、海軍関係三万五千冊、というように膨大な数にのぼる。

## 二十二の法律の分野で情報公開法は「適用外」

一方、登記や特許手続きなどによつて公に表示したり、証明したりする公簿などの謄本・抄本などは、情報公開法で不開示情報となる個人情報や法人情報が含まれているため、情報公開法を適用せず、長く扱ってきたそれぞれの不動産登記法や特許法にゆだねている。また、戸籍の届けなどはプライバシー保護と公証の働きを両立させるなどで特別なシステムがとられており、同様に戸籍法に任せられた。一方、行政機関が取得した著作物については、情報公開法に基づいてコピーを交付するとき、未公表のものなどの場合に著作権者の権利を守るための要件を著作権法に特別に設けている。

こうした「適用外」は、法律の上では、情報公開法の施行にあわせて関係法律の整備法が制定され、これによつて計十二の法律と著作権法がそれぞれ改正された。その中には、

あらためて情報公開法を適用すると、閲覧や写しの交付の手續きがかえって煩雑になり、日時もかかるといった事情を考慮したものもある。

情報公開法と関係法律とのこうした調整も、行政改革委員会が要綱案とその考え方で求めたものだ。そのなかで、以下の指摘に注目すべきである。

「調整措置を講ずるに当たっては、情報公開法の適用について何らかの特例を認める場合にも、本法の趣旨に反しないことを基本とした上で、本法を並行的に適用すると個別法に基づく事務の適正な遂行に支障が生ずる特別の事情があるかどうか、特例を認める文書（情報）の範囲等が法律上明確にされているかどうかなどの点について個別に検討することが必要である」

#### 開示請求権の及ばない対象外文書

では、同法が二〇〇一年四月施行から三年がたったいま、その運用を見た場合、「対象外」「適用外」の文書について、「法の趣旨に反しないこと」が基本となっていたかどうか。個別の法律ごとのデータは筆者には不足しているのですが、朝日新聞記者たちが公開請求した「歴史的資料」と、「適用外」となった刑事訴訟法の関係文書をめぐる事例を中心に見てきたい。

年四月時点で、公開が約三千八百点、非公開が約千六百点と振り分け、残りの約三千六百点は未審査だ。審査の基準は、歴史的資料の定義などを示す情報公開法施行令第三条に従っているという。非公開は、①個人情報、法人情報など同法五条一号～三号の不開示情報が記録されている②一定の期間は公にしない条件で提供された③閲覧やコピーで原本が破損するおそれなどがある、の三種の理由に限られている。

しかし、吉見教授の場合は非公開の理由を知らされなかったという。情報公開法の対象文書であれば、非公開の決定通知にその理由を記すことが義務付けられている。対象外文書ではその仕組みがない。未審査なら待てばよいが、仮に上記の非公開の理由のどれかと説明を受けたとしても、吉見教授はこれ以上、打つ手がなく、手をこまぬくしかない。

同法の対象文書であれば、公開しても個人の権利利益を損なうかどうか疑わしい、公開することの公益性がきわめて大きく、少なくとも部分公開ができる、などと異議を申し立て、審査会で非公開の可否を争うことができる。情報公開法は何人にも行政文書の開示請求権を認めているから、開示を拒まれば、行政不服審査法で訴える資格が生まれるからだ。対象外文書ではその資格がない。

法施行から〇四年二月末までに審査会が出した答申千三百八十二件のうち、省庁の判断の全部または一部が妥当でない

防衛庁は二〇〇三年二月、防衛研究所図書館史料閲覧室（東京・目黒）でそれまで一般閲覧用の目録に未掲載だった戦史史料約九千点の図書カードを公開した。同室の史料十一万点余は、表1にあるように、情報公開法の対象外の文書だが、図書カードは歴史的資料ではない行政文書だとして、朝日新聞記者が公開を求めた。同庁ははじめ、氏名や職名、階級、所属名が個人情報にあたるとして墨塗りとする部分開示にとどめたが、異議申し立てを受けて、行司役の審査会で審議中に一転、全面公開に踏み切った。同法が威力を發揮した。

中国戦線を指揮した岡村寧次大将の日記、南京事件の責任を問われて処刑された松井石根大将や谷寿夫中将の日記など、陸海軍の中堅幕僚らの業務日誌や戦犯裁判にかかわる未公開史料が含まれていた。

旧日本軍による毒ガスなどの化学戦や細菌戦の実態を調べている吉見義明・中央大教授（日本近現代史）は、このカードの史料名などを手がかりに三点の史料の閲覧を求めた。一点は閲覧OKとなり、青酸ガスを用いた人体実験について記述があると分かったのでコピーを申請したら、遺族の了解が必要として断られた。表題からやはり人体実験の記述がありそうな二点は、非公開文書として閲覧も不許可となった。

同閲覧室では、図書カードの公開前から原史料を公開できるかどうかのチェックを内部の審査委員会で順次進め、〇四とするものは五百三十三件と三八・六％にのぼった。事務局によれば、開示を求める答申に省庁が従わないで不開示を維持したケースはないという。

#### 同一文書なのに対象なら公開、対象外なら非公開

政府機関が作成・取得した文書なのに、そのような扱いの違いのあることが、明確な矛盾として表れたのが、終戦直後に行われた昭和天皇とマッカーサー連合軍総司令官の会見記のケースである。

朝日新聞記者が同法の施行と同時に、関係省庁の外務省と宮内庁に公開請求した。これに対し、両省庁とも第一回分の記録を保有していることを認め、ともに不開示を決定したが、その理由で分かれた。

外務省は、行政文書として扱い、公にすれば、米国との信頼関係を損なうなどのおそれがあると認められるから、同法第五条三号の不開示情報などにあたるとした。ところが、宮内庁は、その文書は書陵部の管理する歴史的資料であって、同法の対象外だとした。

記者は、両省庁に異議を申し立てた。あわせて宮内庁に対し、書陵部が管理する文書の閲覧を同庁の閲覧規則によって申請したが、施行令にある外務省と同様の非公開理由などをともに同庁は不許可とした。異議申し立てはともに審査会に

諮問されたが、審査会はまず、宮内庁分について、対象外を理由とした不開示は妥当と答申した。これで記者は、宮内庁分について訴訟の道以外には断念せざるを得なかった。

ところが、九月月後、審査会は外務省分について、全部を公開するよう同省に答申した。その理由は、会見から半世紀以上もたつて国際情勢は大きく変わった、二人が亡くなって何年もたつていて、天皇は当時、外交も含め行政権を統括・保持していて、歴史的重要性から会見に国民的関心が高い、などとするものだ。

表2 情報公開法の対象外と審査会が認めた文書のおもな例

宮内庁書陵部の歴史的資料
大正天皇実録
昭和天皇マッカーサー第1回会見記
1945、46年開催の皇族会議議事録

表3 情報公開法の適用外と審査会が認めた文書のおもな例

「和田心臓移植事件」の捜査関係
医学鑑定書・供述調書
捜査報告書・不起訴裁定書
戦前・終戦直後の軍法会議の訴訟関係記録
葉害エイズ刑事事件の押収品目録交付書
水俣病刑事事件の捜査・公判中の押収文書
狭山事件の証拠金品総目録
告訴状に対する不起訴処分通知書

外務省は、この答申に従って、同省のA4判用紙九枚と和文タイプされた記録を公開した。これを受けて、宮内庁も「守るべき法益がなくなった」などとして公開せざるを得なかった。同庁の文書は、用紙やタイプ文字から外務省分のコピーとみられるものだった。

「対象外」文書の未整理を審査会がしかる

同様に、記者の公開請求に対し、同法の対象外とした不開示決定を審査会が妥当とした書陵部の管理する文書は表2の通りだ。

しかし、このうち、大正天皇の日々の動静を記す「大正天皇実録」に関する答申は、決定の妥当性から一歩踏み込んで、書陵部の文書管理のあり方にも言及した。

「歴史的資料については、原則として一般の利用に供する仕組みがあることを前提に、不開示請求の対象である行政文書の範囲から除外した法の趣旨にかんがみ、本件文書についての利用制限事項に係る精査は、できる限り速やかに行い、順次公開すべきものである」

大正天皇実録は法の対象外とされたが、審査会の指摘を受けた宮内庁は答申にあわせ、整理・審査が順次すみ次第、公開する方針を表明。翌〇二年三月から公開を始めた。ただ、第一回分では非公開の墨塗りが百四十一カ所もあって、歴史

研究者らの批判を招いた。それでもなお、法の対象外であるため、その当否が審査会で争われることなく、同庁の判断に任されたままだ。

また、資料の審査、整理の遅れぶりについては、大正天皇実録についての答申と同時に出版された書陵部関係の別の答申が具体的な数字をあげている。「保存文書にあつては、確認または推計ができる約六万五千五百点のうち、約四万五千点およびこのほかに点数の推計が困難な文書が未整理であり、皇室用図書にあつては、約四十万八千五百点のうち約六万二千六百点が未整理となっている」

非公開の当否を争えないうえ、未整理の文書も多いというのでは、法の対象文書との扱いの差はいっそう大きく、いよいよ対象外の規定の当否が問われることになる。法施行から三年がたち、宮内庁によれば、〇四年四月初めで、保存文書については整理が進み、五万一千点のうち目録整備済みは三万九千点に達したが、なお未整理も相当数が残る。皇室用図書の整理はその後は進まず、四十万九千点のうち目録整備済みは三十四万九千点。

捜査資料や刑事訴訟記録は「聖域」か

前述のように、政府の法解説書で、「文書の公開・非公開の取扱いが当該制度内で体系的に整備されているものについ

ては当該制度に委ねる」こととした代表例は、刑事訴訟法だ。情報公開法がその別建てを認め、刑事法が、訴訟に関する書類・押収物については情報公開法の規定は適用しないと明記したため、情報公開審査会も、表3にあるような文書について適用外を理由に不開示とする決定をほとんど一本調子で支持している。

だが、「国民主権の理念にのっとり(中略)政府の有するその諸活動を国民に説明する責務が全うされるようにする」という法律が、本当に捜査資料や刑事訴訟記録にまったく適用されなくてもいいのか。国民の監視の目が届かなくてもいいのか。そんな根本的な疑問は、情報公開法の法案を審議した国会議員からも出た。

政府答弁はこうだった——訴訟に関する書類は、情報公開法で不開示情報となる個人情報などが大部分である。刑事司法の手続きの一環として作成されるもので、その適正確保は裁判所の判断に任せるべきだ。そもそも、不開示・不開示の要件、手続きについて完結的な制度がすでに確立している、と。それは、はたして事実か。

朝日新聞記者は、三十数年前の「和田心臓移植事件」について、札幌地検などに医学鑑定書や供述調書、最高検などへの捜査報告、不起訴と決めるための裁定書案などを公開請求した。日本で最初の心臓移植手術で、当時、執刀医が殺人罪

で告発されるなど社会問題となった。臓器移植法ができた  
まも、医療現場の密室性がしばしば指摘される。二人の患者  
をめぐる当時の脳死判定や移植の妥当性はどうかだったのか。  
公開の公益性は高いと考えた。

「訴訟に関する書類」は、刑法では第四七条に「公判の  
開廷前には……公にしてはならない」書類として、第四〇条  
には弁護人が起訴後に閲覧・コピーできる書類として登場す  
るが、ともに公判を前提とした規定だ。ほかには、裁判が終  
わった「訴訟記録」の閲覧規定があるだけだ。不起訴事件の  
記録はどうなるか。明文の規定はない。

だが、検察側ほどの請求文書についても「適用外」を理由  
に不開示を決定。異議申し立てを審査会に諮問し、提出した  
理由説明書ではおおむね、「捜査は公訴の提起・追行のため  
の手續きであって、鑑定書や供述調書、捜査報告書などは、  
捜査の過程で作成・取得されたものであるので、訴訟に関す  
る書類に該当するのは明らかだ」とした。

### 「完結的な制度」は機能しているか

そこで、記者は「開示・不開示の要件、手續きについて完  
結的な制度が確立されている」かどうかを検証するため、同  
僚記者に札幌地検で刑訴法による閲覧の申請に向いてもら  
った。以下は、その記録のあらましである。

\*

記者 「和田移植」の刑事記録を閲覧したい。  
職員 特別処分記録として保管しているが、不起訴事件なの  
で閲覧の対象とならない。将来の捜査、公判のための資料と  
して残している。不起訴記録は交通事故の実況見分調書など  
限られたものを以外は公開していない。記録には個人のプ  
ライバシーに関するものも含まれ、公開はできない。

記者 刑訴法五三条に「何人も、刑事事件の終結後、訴訟記  
録を閲覧できる」とある。非公開はこの趣旨に反する。

職員 不起訴処分の記録は五三条にあたらぬ。

記者 では、公判前に公にしてはならないとする四七条に基  
づく判断か。

職員 そうだ。

記者 四七条には「公益上の必要その他の事由があつて、相  
当と認められる場合は、この限りでない」ともある。日本の  
臓器移植の導入に大きくブレーキをかけた事件だから、公開  
の公益性は十分にある。

職員 まったく非公開というわけではなく、専門の医師には  
許可されるかもしれない。検事が判断する。

記者 その根拠がわからない。将来の公判の資料と説明され  
たが、時効になつてから再捜査や再審があるとは考えら  
れない。年数も相当たち、公開できるのではないか。たんに

参考資料なら、閲覧はもつと可能ではないのか。いまも使い  
道はあるのか。

職員 同様の医療裁判が起つたら、貴重な参考資料となる。  
記者 では、閲覧の申請をさせていたたく。

職員 公開対象ではないので、申請をしてもらうわけにいか  
ない。

記者 申請ができないと、不服も申し立てられない。

職員 公開を求める訴訟を起してはどうか。

\*

結局、「門前払い」だった。申請の受理さえしてくれなけ  
れば、閲覧不許可の可否を争うこともできないではないか。  
この件を担当した審査会第一部会にこの体験記録も提出した  
が、答申は適用外の不開示決定を妥当とするだけで、刑訴法  
に基づく開示・不開示の要件、手續きの制度の完結性には触  
れずじまいだった。

### 公開の公益性に言及する答申も

ただ、表3にある「薬害エイズ刑事裁判に関して検察庁か  
ら厚生省に交付された押収品目録の不開示決定に関する件」  
では、担当した審査会第二部会は答申の結論では、「適用外を  
理由とした不開示決定を妥当としたものの、なお書きで「完  
結的な制度」に以下のように注文を付けた。答申によれば、

請求者・異議申立人は、薬害エイズの裁判で国と製薬企業を  
相手にその責任の明確化と謝罪を求めてきたが、民事裁判、  
刑事裁判、国会審議を通して真相が明らかにされず、情報  
公開法によつて事実の解明を求めたという。  
答申は、なお書きで、刑事訴訟関係書類の開示についての  
刑訴法と刑事確定訴訟記録法の関係規定をあらためてすべ  
列挙したうえで、「被押収者の所有する本件押収目録につい  
ては、上記のように、情報公開法の適用対象外となることは  
やむを得ないと解するが、薬害エイズ問題の被害の甚大さに  
思いを致し、今後、同様の被害を繰り返さないためにその  
関係資料等を公にすることについては、上記の各規定に基づ  
いて別途開示の可否が判断されるべきである」と思料する」  
注文は遠回しな言い方ではあるが、公開による高い公益性  
が認められる書類の開示について関係法律がまつとくに機能  
するよう関係当局に求めている。

これを筆者なりに言い換えれば、そうしたケースで刑訴法  
などがまつとくに機能しないのであれば、「訴訟に関する書  
類」を一律に情報公開法の適用外とした法体系の妥当性が問  
われることになる。

「コピー不許可に損害賠償を求める訴え

刑事訴訟記録の開示・不開示の要件、手續きの制度の完結

性に疑問を投げかけるこんなケースもある。

東京都内に住む武藤久資さん(73)は〇四年一月、国を相手取ってロッキード事件の刑事記録のコピーが不許可となったことによる損害賠償を請求して東京地裁に提訴した。二十年以上前にこの裁判の傍聴を始めたのをきっかけに関心を持ち、裁判が終了したあとの一九九六年、刑事法の関連法である刑事確定訴訟記録法に基づいて東京地検に丸紅ルートの訴訟記録の閲覧を申請して許可された。記録は膨大で、メモを取っている時間がかりすぎるため、コピーを請求した。だが、同地検は二〇〇〇年八月、コピーを不許可とした。事前にその必要性について説明を求められ、弁護士や学者と研究を進めたいと回答したら、個別の請求者ごとに必要性を判断すべき法の趣旨から外れており、閲覧とメモを取ることで細部の確認はできるとして不許可とされた。

武藤さんは、不許可は違法だとして東京地裁に準抗告を申し立てたが棄却され、最高裁への特別抗告も棄却となった。刑事確定訴訟記録法ではコピーの請求権は認められていないという判断理由だった。

これは、大阪府が政治資金規正法に基づく政治資金収支報告書のコピーを不許可とした処分を取り消しを主婦が求めた裁判で、最高裁がこれを棄却したときの判決の判断理由と基本的に同じ理屈だ。ただ、こちらのほうは、その後の情報公

開法の施行に伴ってコピーはOKとなった。情報公開法は、コピーの時代を背景に、文書開示の手段として閲覧、コピーのどちらをも選べる仕組みが条文に明記されているからだ。武藤さんも新たな裁判で、「現代の情報流通の飛躍的な速さに追いつく唯一の手段であるから、閲覧とコピーとは不可分一体の関係にある」などと訴えている。

#### 情報公開法の趣旨を生かす抜本改正を

このように見てくると、たしかに刑事訴訟記録については個人のプライバシーにかかわる情報が多いものの、行政改革委員会が要綱案の考え方で注意を喚起したように、公開による公益性との両立を図るため、刑事訴訟記録も情報公開法の対象とするのと引き換えに、新たな不開示情報の例外規定を設けるか、著作権法の改正にない、情報公開法と両立するような刑事訴訟法や刑事確定訴訟記録法の改正をすることによって、開示・不開示の要件、手続きについてより完結した制度を確立すべきではないか。

武藤さんが会員となっている弁護士、市民らの「自由人権協会」(東京)は、情報公開法ができる二十年以上も前、いち早く同法草案をつくったことで知られる。同協会はこんどは「刑事記録公開法」の要綱案を発表している。これも改革の一つのやり方かもしれない。

対象外とされている歴史的資料についても、同様の考え方によって、公開請求の手続きは簡略にすることも、開示請求権が及ぶようにするなど、情報公開法の趣旨が反映され、生かされるようにすべきである。

(なかしま・あきお 総合研究本部主任研究員)

#### 注

- 1 正式名は「行政機関の保有する情報の公開に関する法律」。条文は総務省ホームページ<http://www.soumu.go.jp/>。
- 2 個別機関の名称、所在地の一覧は前出の総務省ホームページに。
- 3 総務省ホームページの「情報公開法制の確立に関する意見(行政改革委員会)」に掲載。
- 4 正式には「行政機関の保有する情報の公開に関する法律の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律」。総務省ホームページに掲載。
- 5 総務省ホームページに掲載。
- 6 平成十三年度081
- 7 平成十四年度181
- 8 朝日新聞、二〇〇二年十月十七日夕刊
- 9 朝日新聞、二〇〇二年十月二十三日付朝刊
- 10 平成十三年度072
- 11 朝日新聞、二〇〇二年三月二十九日付夕刊「大正」元号、出典は「易経」天皇実録の一部公開 など
- 12 平成十三年度076
- 13 「詳解 情報公開法」、総務省行政管理局編、財務省印刷局、二〇〇一

- 14 年、7ページ
- 14 刑事訴訟法第五三条の二
- 15 一九九八年五月十五日、第四百十二国会衆議院内閣委員会議録第九号
- 16 平成十四年度0291046
- 17 平成十三年度057
- 18 一九九五年二月二十四日、最高裁判所民事判例集四九巻二号五一七ページ。朝日新聞、同日夕刊、「政治資金収支報告書のコピー不可」逆転判決で主婦敗訴 最高裁
- 19 朝日新聞、二〇〇〇年八月十九日付朝刊、「大阪府選管、政治資金の収支報告書コピー交付 自治省は禁止通知」。同、二〇〇一年三月三十日付朝刊、「政治資金収支報告書」コピー禁止、総務省が撤回
- 20 自由人権協会のホームページ<http://www.jal.org/>に掲載。