

日本の情報公開法の問題点 平和運動の視点から

梅林 宏道

(NPO法人ピースデポ代表)

1. NGO利用者の視点

私は、市民運動、平和運動に携わっている立場から米国の情報公開法を活用してきた。日本で情報公開法が施行されてからは、それを使った調査活動を始めている。本論では、そういうNGO在籍の利用者の立場から日本の情報公開法の問題点を考えることにする。その意味では、体験に基づいた実践的な立場からの論考である。

まず、平和運動で情報公開法を使うときの目的意識を、簡単に説明する。

私が情報公開法を活用したいと考えるときは、日本の安保政策に重大な影響を及ぼすと思われる、非常に具体的なテーマに関して、事実に基づいて分析し、世間に知られていない、あるいは誤って理解されていることの真相を明らかにしたいと思うときである。情報公開法を道具として使って仕事をすることによって、その事実の解明に少しでも貢献できると同時に、得られた事実情報は、他の人々が次の調査や論考を進めるための確かな土台となることが出来る。そのような意味で、私は極めて焦点を絞った観点から情報公開法を見ることになるであろう。しかし、この観点は限定的ではあるけれども、日本の平和運動に長く欠けていた普遍的な側面をもっていると、私は考えている。

米情報公開法を活用した私の仕事は1989年に始まった。巡航ミサイル・トマホークの海洋配備に反対する世界的な市民運動の中で、今回のシンポ

ジウムに参加されたハンス・クリステンセンもかつて働いていたグリーンピースのワシントン事務所を訪れた。そこで情報公開法を駆使した調査に関しては世界的に知られた先駆者であるウィリアム・アーキンやジョシュア・ハンドラーと出会い、その手法を知ったのが直接のきっかけであった。したがって、日本の情報公開法ができるのを、米国の法律を使いながら10年以上、心待ちにしていたということになる。

2. 二つの事例

具体的に理解していただくために、米情報公開法を使って得た二つの情報を例にして、平和運動における情報公開制度への問題意識を簡単に説明する。

図1 公開文書例：沖縄海兵隊の辺野古弾薬庫の爆発物安全量距離

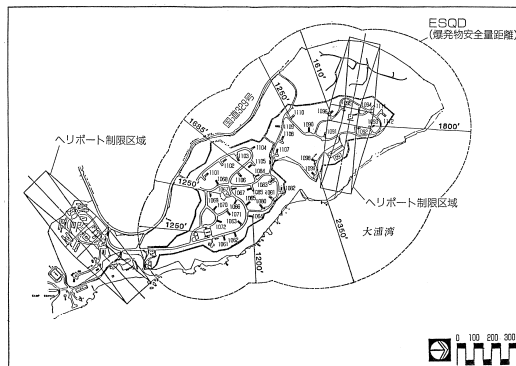


図1に示したものは、沖縄の辺野古弾薬庫の全景と爆発物安全量距離（ESQD）の図である。公開された施設マスタープランの中に含まれていたものを文字だけ日本語にリライトした。図には一つ一つのイグルー（半地下覆土式弾薬庫）について、保管する弾薬量に基づく爆発物安全量距離の円弧が、米国の規準にしたがって計算され描かれている。この図によって、国道329号線がそっくりESQDの中に入っていて、基地外の日常活動の空間が絶えず事故の被害の危険にさらされていることが分かる。この状況を合法化するために、軍の規則では例外措置を申請して許可を得る制度があることも情報から分かった。であるとすれば、

図2 公開文書例：空母ミッドウェーの航海日誌

SHIP'S DECK LOG SHEET

USE BLACK INK TO FILL IN THIS FORM

SHIP TYPE: *41* HULL NUMBER: *41*

USS: *MIDWAY*

AT/PASSAGE FROM: *KANOSUKI* TO: *SASEBO JAPAN*

POSITION ZONE TIME: 1800 BY: *1800*

POSITION ZONE TIME: 1900 BY: *1900*

POSITION ZONE TIME: 2000 BY: *2000*

POSITION ZONE TIME: 2100 BY: *2100*

POSITION ZONE TIME: 2200 BY: *2200*

POSITION ZONE TIME: 2300 BY: *2300*

POSITION ZONE TIME: 2400 BY: *2400*

LEGEND: 1-CELESTIAL 2-ELECTRONIC 3-VISUAL 4-D.R.

TIME	ORDER	CSE	SPD	DEPTH	RECORD OF ALL EVENTS OF THE DAY
18:21	22-22	20-22	23-28	37-40	18-20 (CONT'D)
1845					COMPLETED LAUNCHING AIRCRAFT
1845					COMPLETED RECOVERING AIRCRAFT
1849	<i>ALTR</i>				SET THE NORMAL STEERING LIGHTS
1848	<i>4.30S</i>				
1849		<i>30S</i>			
1849					LT PARKER ASSUMED THE COMD
1940					LT FOYE ASSUMED THE DUTY AS OOD
					LT ROSENBERG, LTJG, USNR
					20-24
					UNDERWAY AS BEFORE
2000					DC CENTER REPORTS ALL CONDITIONS NORMAL
2000					FIREMAN AT 100 PSF
2005					COMMENCED BLUE BELLS
2020	<i>417R</i>				COMMENCED BROKEN ARROW DRILL
2020	<i>4.17C</i>				
2022	<i>4.31R</i>				
2022	<i>4.17C</i>				
2026	<i>4.17T</i>				
2028			<i>177</i>		
2030					SET LIGHTING MEASURE GREEN
2033	<i>ALTR</i>		<i>234S</i>		
2037					COMMENCED LAUNCHING AIRCRAFT
2049					COMMENCED RECOVERING AIRCRAFT
2106					SECURED FROM BROKEN ARROW DRILL
2106					SECURED FROM BLUE BELLS
2144	<i>ALTR</i>		<i>218S</i>		
2305					DC CENTER REPORTS ALL CONDITIONS NORMAL
2307					FIREMAN AT 100 PSF
2310					CAPTAIN OFF THE BRIDGE
2310					COMPLETED LAUNCHING AIRCRAFT
2310					COMPLETED RECOVERING AIRCRAFT
2310					SET THE NORMAL STEERING LIGHTS
2316	<i>R17R</i>				
2316	<i>R15R</i>				
2316	<i>4.30D</i>				

その例外が容認される手順はどうなっているのか、住民の安全が脅かされる日本の自治体はその過程に関与すべきではないか、といった疑問が発生する。つまり、具体的な平和運動の課題が見えてくる。この図には出ていないが、弾薬庫地域や近くの兵舎には、「フォールアウト・シェルター」と明記された地下シェルターが作られていることも分かった。核兵器の貯蔵を前提とし、核兵器事故を想定したシェルターである。沖縄返還以前の構造物であり、非核三原則は適用されなかったと言いつつしても、付近住民の生命の保護は無視されたことが明らかになる。この例は具体的な事実情報が、「安全保障とは何か」ということを社会に問いかける重要な切り口を平和NGOに提供してくれる一例である。

もう一つの例として、日本を母港にしていた空母ミッドウェーの1984年8月18日の航海日誌(deck log)の一つのページを図2に示す。空母ミッドウェーが横須賀から佐世保に向かう途中の記録である。注目したいのは、20時15分に「COMMENCED BROKEN ARROW DRILL (ブロークンアロー訓練を開始した)」と書かれ、21時6分に「SECURED FROM BROKEN ARROW DRILL (ブロークンアロー訓練を解除した)」と書かれている個所である。「ブロークンアロー」というのは放射能汚染を伴うような核兵器事故の暗号名として米国の公文書で確認されている。このように横須賀から佐世保に行く途中においても、核兵器事故を想定した訓練を繰り返し行われている事実を知ることが出来た。その他、数多くの同様な記録を集めることによって、日本への核兵器の持ち込み疑惑の真相に迫る状況証拠を積み重ねることができたのである。

米国の情報公開法で在日米軍基地を調査した結果は、拙著括弧『情報公開法でとらえた在日米軍』(高文研、1992年)、『情報公開法でとらえた沖縄の米軍』(同、1994年)、『在日米軍』(岩波新書、

2002年)にまとめられているので、参照していただきたい。

3. 日本の情報公開法 利点

2001年4月1日に日本の情報公開法が施行されたとき、自衛隊や外務省の安保政策に関する日本独自の文書を入手し、日本の政策を一次情報によって検証するとともに、日米安保関係を両国の公文書から比較検証することが、理論的には可能になった。しかし、米国の情報公開法を使った10数年の経験から、私は、日本で法律が施行されるということは極めて重要な一歩ではあるが、一つの出発点に過ぎないと考えている。重要な問題は、施行された法律を基礎にして、私たちがどれだけ国の情報公開を前進させることができるかである。ここには、民主主義に関する市民の力量が問われるような長い闘いが要求される。情報公開法がないときにはこの闘いの土俵すら無かった訳であるが、法律施行によって私たちはやっと土俵に上がることができたのである。その意味において、法律施行は極めて歓迎すべきことがらであった。

より具体的には少なくとも二つの点で、現行情報公開法は、公開の範囲を拡大するための土俵として役立つと思われる。まず、法律の第一条を見ていただきたい。

「第一条 この法律は、国民主権の理念にのっとり、行政文書の開示を請求する権利につき定めること等により、行政機関の保有する情報の一層の公開を図り、もって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ともに、国民の的確な理解と批判の下にある公正で民主的な行政の推進に資することを目的とする。」

これによって分かるように、法律は「政府文書の原則公開」というような斬新な表現で書かれて

はいない。しかし、「この法律は、国民主権の理念にのっとり、行政文書の開示を請求する権利につき定めること等により」云々と書いてある。したがって「国民主権の理念」「開示を請求する権利」という表現によって、原則公開の精神は描かれており、公開の範囲を拡大して行くための土俵がそこにある、と言ってよいであろう。つまり、行政文書は基本的に国民から発している、国民の財産であるという理念を私たちは主張することが出来る。これが第1点である。

第2点として、第一条の最後の部分にある、「国民の的確な理解と批判の下にある公正で民主的な行政の推進に資することを目的とする」という文言に注目したい。つまり、ここには情報公開によって行政自身が向上する、つまり国民に返ってくるべき行政の質が、より公正で民主的なものへと向上するということが書かれている。情報公開法は、役人にとって「いやな法律」「厄介な法律」ではなくて、本来の仕事をやりにやすくする、役人を助ける法律であるという思想的転換の根拠が述べられているのである。これは、公開を拡大するもう一つの基礎を提供するものであろう。

4. 日本の情報公開法 懸念

とは言え、日本で行政当局と接した市民はだれもが感じるように、日本では「行政=お上」という意識が非常に強いことは確かである。若い世代にも、この感覚は驚くほど受け継がれている。したがって、上記のような土俵がありながらも、それが原理の実践のために活用されてゆくためには、多くの試練が存在すると考えるべきであろう。そのような懸念を裏書きするものは、すでに法律そのものや成立過程に見ることが出来る。

懸念の第1点は、この法律そのものが思想的転換を促すような斬新な表現によって書かれていないことである。条項そのものには法的解釈を厳密にするために限界があるとしても、前文や付属趣

旨文において、そのような意気込みを法律に注入するということが可能であった。実際の法律は、従来の官僚感覚で書かれているのみであり、行政担当者や市民に意識変革を生むインパクトがないという懸念がある。

例えば、米議会の情報公開法に関する広報文書の冒頭部分に登場する「すべての情報は市民に属する」というような文言は、斬新であり意識変革につながる表現であろう。また、「情報公開は行政にとっても利益」と述べていたなら、やはり行政担当者にも利用者市民にとっても、意識変革につながるものが期待できたであろう。

第2点として危惧されたことは、投資がないということであった。つまりこの制度の実施に当たって必要な金をかけていない。相当な数の専門的な人員育成と人員の配置が考慮されなければならないにもかかわらず、そのような議論が行われなかった。与党の消極的な姿勢の下で、とまかく法律の成立が最優先されたという経過を考えると、やむを得ない事情があったのかもしれない。「制度の財政的な負担は大きくない」、「立法の意思こそが問題なのだ」という趣旨の説得が、消極派を動かすために用いられた。しかし、この点は米国の法律を使ってきた私の経験からは、大きな懸念材料であった。

問題点の第3点は、公開の有無に関する異議申し立て制度の不十分性であろう。法律が定めている現在の制度は次のようになっている。たとえば公開請求に対する非開示回答を得て、それ不服がある場合、請求者は情報公開法とは別の既存の行政不服審査法に基づいて対象文書の管理行政機関の長に不服を申し立てる。申し立てられた機関は、それを情報公開審査会（内閣府に設置される）という諮問機関に諮問する。その際、機関側は、最終的には裁判になることを想定して、その争いに勝てるような説得力をもった非公開理由を添付することになる。情報公開審査会は最初9人で構成

されていたが、それでは対応できないことが判明し、施行一年後に12人に増強された。公開審査会の結論によっても不服が解決されなかったとき、請求者は行政事件訴訟法という既存の法律に基づいて提訴することになる。

この不服申し立てのシステムは、日本の情報公開制度が判例を積み重ね実態として改善されて行く上で極めて重要な位置を占めている。しかし、当初からさまざまな問題点が予想された。たとえば公開手続きには一定の所要期限が設定されているのに対して、不服申し立てに依って行政機関が審査会に諮問するまでの期限、また諮問審査会が答申を出すまでの期限が設定されていない。また、審査会の結論に不服があったときに、米国のように情報公開法そのものに基づく裁判制度がなく、一般的な行政事件訴訟法に従う行政裁判として争うしかない。これは、判例の蓄積が情報公開制度そのものの枠内で行われ、制度の実際的な改善の原動力になってゆくという観点からは、不十分なものである。

5. 防衛庁リスト問題

昨年5月28日、防衛庁が情報公開請求者リストを作成し、庁内で目的外に利用していることが毎日新聞によって暴露され、大きな社会問題となった。そのリストには防衛庁に対して情報公開を請求した人物の名前だけではなくて、本来申請書には書かないはずのその人の所属している団体であるとか、申請者が取り組んでいるテーマ、係争している裁判の名前であるとかが記載されていたのである。「防衛庁リスト問題」と呼ばれるこの事件は、前述したような日本の情報公開制度で予測された懸念が現実のものとなって現れたと言えるであろう。

端的に言えば、情報公開制度が思想調査の情報収集のために使われたということになる。開かれた行政を前進させるはずの法律が、市民を権力者

の立場で管理する目的のために使われたのである。これは、法律以前の日本の民主主義の問題として、極めて深刻な事態を示している。整理すると、次の三点が指摘できるであろう。

- (1) 行政官吏における人権意識の欠如 情報公開法以前の問題として、行政官吏の人権意識がいかに浅く貧しいかという現実が暴露された。行政官たるもの思想信条で市民を区別してはならないという、基本意識が形成されていないのである。前述したような「お上意識」が厳然と生きていることの証である。
- (2) 情報公開担当官の法への無理解 事件は、情報公開担当官によって行われた。情報公開法そのものの意義についてほとんど理解しない官吏が、実務責任者であったことが明らかになったのである。加えて、その担当官はもと調査部、思想調査等を担当していたことも判明した。前述したような法の精神についての教育など、人的投資をゼロにして発足した制度の欠点が露呈したと言えるであろう。
- (3) 文民統制の危うさ 事件が防衛庁という行政機関で発生したことは、さらに大きな意味を持っている。防衛庁は武装集団（自衛隊）を文民統制する中枢の役所であり、問題のリスト作成に携わっていた幹部は、3佐（少佐）、2佐（中佐）という前線では隊長、幕僚では中堅幹部に属する階級の者たちである。彼らは部下に対して人権感覚を教えなければならないような文民統制の要に位置している。したがって、自衛隊の文民統制がいかに危うい状態に置かれているかを、私たちは知ることになった。

6. 実際の問題点

短い期間であるが、実際に日本の情報公開制度を使う中で経験した事柄のいくつかを以下で紹介しながら、そこに含まれている本質的な問題を議

論したい。

(1) 実施体制の不備

前述した法の施行における人的体制の不備の問題をまず挙げなければならない。

包括的核実験禁止条約（CTBT）に関する外務省文書の公開請求の過程で次のような事例があった。CTBTは日本が積極的に発効を目指している国際条約であるが、米国の現政権は、前政権が推進した条約であるにもかかわらず、CTBTは不完全条約であるという見解で条約の発効を阻止する政策をとっている。つまりCTBT問題で日米が鋭く対立している。そこで、日本政府がCTBT問題でどのような対米交渉をしているかを知るための文書請求を行った。文書は期限を大幅に遅れたが基本的に公開された。

一方、この問題は現在進行中の外交問題であるから、調査のための文書請求をするだけではなく、日本のNGOとして日本がとるべき外交政策について、直接に外務省のCTBT担当官との交渉も度々行われた。その過程で分かったことであるが、一線の外交政策担当者が、私の情報公開請求の文書検索や公開、非公開の検閲をする担当官でもあった。担当官は、情報公開請求が行われたときには、従来になかったプラスの仕事として、夜なべをしながら情報公開請求への対応業務に携わるのである。したがって、回答は遅れざるを得ない。

極めて高度な判断を要する特別な場面になれば、政策担当官が登場して直接に判断をすることも必要であろうが、日常的な情報公開業務は、相当程度まで文書担当官のみで処理できる仕組みがなくてはならない。それが出来ていないのである。CTBT交渉の窓口の担当官は、NGO関係者にいみじくも「情報公開の請求を減らしてください」と懇願したという。

同様に、不服申し立てに対する対応が極端に遅

艦位（船の位置）を記録するようになっている。

防衛庁は、「航海中の位置情報（針路、艦位等）は不開示」とする内部規定を機械的に運用して、艦位はすべて墨を塗って公開している。私に示された不開示理由は「当該情報を開示することにより、自衛隊の態勢が推察され、自衛隊の任務遂行に支障を生じさせるおそれがあると認められる情報であるため」（情報公開法第五条第3号）である。

情報の開示の除外を定めた第五条の第3項を正確に引用しておこう。

「第五条第3号 公にすることにより、国の安全が害されるおそれ、他国若しくは国際機関との信頼関係が損なわれるおそれ又は他国若しくは国際機関との交渉上不利益を被るおそれがあると行政機関の長が認めることにつき相当の理由がある情報」

ここに記されている「相当の理由」という文言が、情報公開を巡る私たちの今後の闘いの鍵となる。法の精神によって「相当の理由」の幅を広くしていくことが、法律の内実を作っていくことになるのである。

「艦位」に関する情報は、公開することによる重要な利益がある。公開しないことによって、日本の安保政策に対する疑心暗鬼を招く。特にアジア諸国との関係でいうと、艦位などは原則的に開示すべきであると私は考える。そのことによって「軍事大国にならない」「専守防衛である」といった日本の防衛政策への信頼が蓄積されて行く。原則公開とした上で、第五条第3号で言うところの「国の安全が害されるおそれ」云々というケースを狭義に精査し、理由を付して非公開にしたほうが、アジア諸国との信頼関係は増大して行く。そうなれば、全体としての外交がやり易くなるであろうし、日本の感じる脅威に対してとる日本の防衛政策に対しても理解が得られ易くなるであろう。

つまり、日本の安保政策に関して行政が受けるメリットは極めて大きいと考えるべきである。

このような側面について、情報公開法という土俵の上で、日本の市民はまだ全く争っていない段階である。第3節の初めに書いたように、日米の情報付き合わせながら、両国の安保関係を検証することは、日本の情報公開法が誕生したことによってもたらされた大きなメリットである。そのメリットを現実に生かすために、私たちには、まだ多くの課題が残されている。

（3）不適切な文書管理

機械的な不開示政策に関連して、不開示のまま文書が廃棄されるという問題を指摘したい。

海上自衛隊の文書管理規程によると、航泊日誌は、「最後の記載をした日から1年間艦船内に備え置き、その後3年間当該艦船の在籍する地方総監部に保存するものとする」。「保存期間を経過した航泊日誌は焼却処分とする」となっている。実際は、環境問題のため、焼却ではなく裁断によって処分される。

このルールによると、1998年8月の航泊日誌は、2002年8月末で廃棄ということになる。つまり、前述のテポドン・ショック時の「みょうこう」の黒く塗られた航泊日誌は、不服申し立てをして争っていない限り、すでに廃棄処分になっていることになる。実際、私は忙殺されている中でこの件に関して異議申し立ての機会を逸してしまった。幸い誰か別人が取り組んでいない限り、文書は裁断の憂き目を見たと考えなければならない。ここには、文書管理上の重要な問題が存在していることは明らかであろう。

さらに重要な場合として、次のことを想起しておきたい。それは、「きりさめ」「くらま」「はまな」という三つの海上自衛隊護衛艦の航泊日誌に関してである。これらは2001年11月9日、テロ特措法でアラビア海に派遣された初めての日本の軍

艦である。戦時下にある海外に派遣された初めての自衛隊の艦船として、これらの軍艦の行動を検証することは、日本の歴史にとって極めて重要な作業になる。その意味でこれらの船の航泊日誌は、後世に必ず残さなければならない記録文書である。しかし、現状のまま放置されると、2005年11月末に機械的に廃棄される運命にある。

私が、電話で海上自衛隊の文書管理官と会話している限り、彼らは航泊日誌をこのような観点でとらえるという問題意識をほとんど持ち合わせていないように思われる。歴史的検証という観点から個々の文書の重要性を判断する仕組みを確立することが、情報公開法的前提問題として真剣に検討される必要がある。いまや日本の防衛・外交政策は日本だけの問題ではなくて、とりわけアジアにとっては重要な問題である。その記録をアジアの人々が検証することを可能にするために、日本の大学関係者によるとり組みをお願いしたい。航泊日誌に限っていえば、機械的にマイクロフィッシュにするような制度が必要である。

(4) 案件処理外交の宿命

C T B T 外交に関する文書請求の例を先に述べたが、その他にも、核不拡散条約の再検討会議、同準備委員会、国連総会第一委員会などに関係する軍縮外交に関する外交文書の入手と分析にも私は取り組んできた。その中で実感するのは、同種

の米 국무省の文書と比較して、日本の文書は実に面白くないということである。文書作成者の意図や個性が浮かび上がる場面がほとんどなく、公開文書からも、新聞に伝えられるような公式内容の繰り返し情報しか得ることが出来ない。

立案過程の情報がないということが一つ理由であろうが、もう一つ指摘できるのは、戦略をもって外交現場に臨む姿勢が乏しいということであろう。外交は生き物であるから、多国間会議に戦略を持って臨むとき、外交官の思想が自ずと現れるような文書のやりとりが、会議現場の代表団と本庁の官僚の間に当然あってしかるべきである。非開示にされているから目に触れないのではなく、そもそも、そういう質を持った文書はまれにしか存在しないために目に触れないのではないかと、私には思われる。

つまり、しばしば指摘されるように、日本の外交が、案件やスケジュールをこなす「案件処理外交」であるため、公文書にも生きた情報が乏しいのである。日本から提案したものが、うまくいったとか、いかなかったというレベルの話は登場するが、会議に現れた他国の姿勢の分析、それを踏まえた日本の対応についての意見交換といった情報やその形跡はほとんど見られない。本当の意味で外交の中身にかかわった情報が乏しいということは、情報公開制度そのものの問題ではないが、情報公開制度が明らかにしつつある日本外交そのものの問題として、指摘しておきたい。