

2013 年度後期早稲田大学雄弁会

2 月合宿発表レジュメ

「生きづらい日が来る前に」

政治経済学部 2 年 小林圭

目次

0. 社会認識、理想社会像、問題意識
 1. 情報公開の現状
 2. 公文書管理の現状
 3. 新たな課題－特定秘密保護法
 4. 情報不開示の原因
 5. 情報開示の指標となる考え方
 6. 政策
 7. 補助的政策－情報へのアクセスのために
- 結び

0. 社会認識、理想社会像、問題意識

現代日本は成熟化社会である。国民所得の上昇により生活レベルは向上した。そして、生活レベルが向上すると共に生活レベルに見合った福祉サービスを求めるようになった。戦後、社会保障制度としては 1961 年に国民皆保険・皆年金が確立した。その後、「福祉元年」と呼ばれる 1973 年には年金や健康保険の給付水準の引き上げなどが行われ、社会保障サービスの大幅拡充が行われた。そして、これらの政策を行うために政府歳出は増加していった。その一方で、歳出に比例して歳入が増加することはなく、不足分は公債発行に頼ることになった。特に近年の一般会計に於いては公債による歳入が租税による歳入を上回る年もある。

そして、2012 年度には政府国債残高の総額は 1,000 兆円を突破し、対 GDP 比では約 219%にも達する。また、租税による歳入と国債の返済に必要な歳出を比較したプライマリーバランスはバブル期を除き赤字が続いている。プライマリーバランスの赤字が続くことは国債が増加し続けていることを示している。こうして増加してきた 1,000 兆円を超える国債残高は日本国内の金融資産額である約 1,500 兆円に迫りつつある。海外で国債が買われるようになると今までと比べて国債金利がより流動的になり、金利急上昇のリスクが増加する。金利の急激な上昇は公債償還の費用の増加をもたらす、財政に対して負荷をかけることになる。

このような状況の中で、2012 年には消費税増税が決定し、2015 年に 10%になることが決まった。だが、消費税増税を決定する際の過程は多難な道程であった。与野党で造反が相

次ぎ、先の衆議院選挙では第三極の躍進につながった。また、与党であった民主党は離党者が相次ぎ不利益分配の政治の難しさを示している。このように国民に負担を求める政治決定は国民の反感を招き、成立しづらい状況になっている。

さらに、国民の政府情報へのアクセスを保障するために行われてきた行政分野の情報公開も推進されてきた。現政権で成立した特定秘密保護法のように長期間におよぶ情報の非公開を定め、情報開示を制限した。また、2008年に成立した国立公文書館法では情報の保存についての規則を定めてはいるが、保存された情報の開示については規則が存在しない状況になっている。

私の理想社会像は「幸せを追求できる社会」である。幸せとは人が自己実現することであり、幸せの追求は他者の幸福追求を脅かさない範囲で達成されるものである。幸せの追求には生存権の保障や幸せを追求するための場である社会の維持が必要である。社会を維持するとはその社会の構成員の同質性を維持するということの意味する。また、意思決定をする際に、自由に行動が決められることが必要である。

社会の構成員の同質性を維持するために教育や公共インフラ整備を行っていく。そして、これらのことを提供し続けるためには財政基盤の維持が必要になってくる。しかし、財政赤字は財政基盤を悪化させていく。そして、財政赤字の状態を継続していくと国家は財政破綻へ向かっていく。財政赤字により国債は増加し続けている。返済の見通しのない国債の増加は市場での信用低下につながり、国債金利の上昇をもたらす。そして利払いの増加をもたらす。その利払いが行えなくなると財政破綻を招く。日本に於いては国債残高の増加により国債の返済にかかる費用は増加している。

個人の選択行動は選択対象の費用便益計算で決まる。個人は政府のおかげで使用できる公的供給サービスの増加あるいは利用に対して直接対価を支払わない。そのため、個々の公共サービス費用の自己負担に関する異なった影響を及ぼす。複雑で間接的な支払い構造は単純な支払い構造のもとで観察されるよりは高い水準の公共経費を体系的にもたらすような財政錯覚を作り出す。

消費税増税の決定の際には多数の国民の反対があった。そのような状況下でも国会の議決によって消費税増税法案は成立した。社会の構成員であり、主権者でもある国民の意思をもって社会の進むべき道を決めることは国民主権国家では当然のことである。だからこそ国民合意の形成が必要になるのである。しかし、国民の反対があるとはいえ、国家を維持していくに当たり「受益」と「負担」のバランスを取る必要がある。そのため、国民から「負担」も対する合意を得ることが必要になる。

意思決定は、知った情報に基づいて行われる。しかし、現在情報の公開プロセスについて明示されていない。国民の意思決定は一部公開された情報をもとに行われている。一部公開された情報にもとづく意思決定では正当性が損なわれる。また、制限された情報に基づいて行われる意思決定は自由に行動を阻害している。

したがって私は「自由に情報にアクセスできていない状況」に問題意識を持つ。

1. 情報公開の現状

現在の情報開示請求制度の下では、行政機関の職員や独立行政法人等の役職員が組織的に使うものとして保有している文書、図画や電子データの開示を求めることができる。ただし、書籍のように市販されているものや、博物館、図書館などで、一般の方が閲覧できる歴史的資料などは請求できない。そして請求の目的にかかわらずだれでも請求できると定められている。しかし、6つの情報が非開示となっている。以下に6つを列挙しその性質を説明する。

- ①個人情報
- ②法人情報
- ③国家安全情報
- ④公共安全情報
- ⑤審議検討情報
- ⑥事務事業情報

1つ目の個人情報は行政職員の懲戒に関する情報などを含む個人に関する情報である。2つ目の法人情報は各法人から国へ提供された決算、運営状況を報告する情報であり、法人の個人情報と理解するのが分かりやすい。3つ目の国家安全情報は国防などの安全保障に関する情報であり、いわゆる防衛機密などが当てはまる。4つ目の公共安全情報は国家安全情報とはややことなり、社会秩序を脅かすものと定義されている。具体的に政府が想定しているのは、石油枯渇がいよいよ現実のものとなった時に、その事実は国民生活を混乱させる情報として扱うということである。5つ目の審議検討情報は政策作成過程での省内での研究会や審議会の議事録といった情報である。6つ目の事務事業情報は独立行政法人や各省庁、出先機関の業務に関する情報である。基金の運用に関する情報もここに含まれる。

これらの6つの情報が開示されていない理由としては、個人情報、法人情報については情報を開示することで個人、法人が不利益を被る可能性があることが挙げられる。また、国家安全情報、公共安全情報については国益を損ない、社会秩序、国民生活を脅かすことを理由に不開示となっている。審議検討情報や事務事業情報については政策立案、政策実行の中立性確保を理由に不開示となっている。

情報公開法に基づく情報公開請求の件数は2011年で約90,000件。しかし、そのうち半数近くに上る42,000件以上の全部または一部が非公開となっています。

2. 公文書管理の現状

公文書管理の対象となるのは国の行政機関と独立行政法人¹の保有する情報である。一方、

¹ 行政機関・独立行政法人等情報公開法と同じ範囲

情報を保存するのは国立公文書館等²である。

公文書の範囲は行政文書、法人文書、特定歴史公文書³である。行政文書の定義は①行政機関の職員（独立行政法人等の役員又は職員）が**職務上作成し、又は取得した文書**であって、②当該行政機関の職員（独立行政法人等の役員又は職員）が**組織的に用いるもの**として当該行政機関が**保有しているもの**と定められている。

公文書管理法は統一的な管理ルール⁴の法定化、移管制度の改善、コンプライアンスの確保、有識者委員会の設立、歴史公文書等の利用制度の確立が成果として挙げられる。

統一的な管理ルール⁴の法定化には行政機関の現用文書の管理と国立公文書館における非現用文書の管理を法律で規律し、具体的な基準も政令で規定したことがある。

移管制度の改善には歴史的資料として重要なものの評価・選別を早期に行う仕組みを導入し、歴史資料として重要な文書はすべて移管することを定め、行政文書の廃棄には内閣総理大臣の事前同意が必要であることを明記したことが挙げられる。

コンプライアンスの確保には情報を管理する行政機関の長から内閣総理大臣への行政文書の管理状況についての定期報告を義務化、内閣総理大臣による実地調査制度や勧告制度の新設が挙げられる。

有識者委員会の設立ではこれまで存在していなかった公文書管理委員会を新設し、特定歴史公文書の利用に関する不服申し立て、文書の廃棄、管理についての勧告等を調査審議することとした。

歴史公文書等の利用制度の確立によって利用請求権の新設と不服申し立て制度の整備がなされた。

国立公文書館等に移管された文書は特定歴史公文書として原則永久保存⁴とされている。しかし、保存されている文書の中には個人情報漏えい防止のために非公開となっているもの、文書が移管される際に利用制限を行うことが適切である旨の意見を付けられた結果として非公開となる文書⁵が存在する。

しかし、その一方で、利用請求があった際には利用制限事由を除き、利用させる義務があることを明記している。この利用制限については時の経過を考慮することと行政機関の長の意見を参酌⁶することを明記している。しかし、この行政機関の長の意見を参酌⁶することは政治家の永久的な介入を意味し、情報公開について個人の恣意性が働き続けることを意味している。

² 国立公文書館、宮内庁書陵部図書課宮内公文書館、外務省大臣官房総務課外交史料館、内閣総理大臣が指定する施設（ex.日本銀行金融研究所アーカイブ）

³ 歴史的に重要な行政、法人、立法機関、司法機関、民間、地方公共団体の文書のこと。国立公文書館で保管されている文書を指す

⁴ 廃棄する場合には公文書管理委員会の調査審議を経た後、内閣総理大臣の同意が必要である

⁵ 個人情報、法人情報、国家安全情報、公共秩序情報、審議検討情報、事務事業情報の何れかに当てはまるとされたもの

⁶ 長所を取り入れること

3. 新たな課題—特定秘密保護法

2013 年末に可決・成立した特定秘密保護法では第 1 条で以下のように定められている。

国際情勢の複雑化に伴い我が国及び国民の安全の確保に係る情報の重要性が増大するとともに、高度情報通信ネットワーク社会の発展に伴いその漏えいの危険性が懸念される中で、我が国の安全保障に関する情報のうち特に秘匿することが必要であるものについて、これを適確に保護する体制を確立した上で収集し、整理し、及び活用することが重要であることに鑑み、当該情報の保護に関し、**特定秘密の指定及び取扱者の制限その他の必要な事項を定めることにより、その漏えいの防止を図り、もって我が国及び国民の安全の確保に資することを目的とする。**

ここで定められているように情報保護、取扱者の制限することで情報漏えいの防止と国及び国民の安全の確保に資するとしている。しかし、その内実に関してはあいまいな点が多い。そのために、成立した後も、特定秘密に関する第三者委員会の設置や罰則の適応をめぐって錯綜し続けている。

また秘密指定について行政機関の長に権限があり、その長たる**政治家、官僚による恣意的な指定、保護期間の延長が可能**となる。一応、情報保護の機関は 30 年と定められているが、5 年ごとに延長を行うことが出来る。この延長は無制限に行えるものであり、**恒久的な秘密保護**が行われる可能性がある。

以上を総括すると特定秘密保護法は**恣意的な運用を許してしまう制度**であり、それを規制する第三者委員会に関する設置も政令で設置と定められただけでその概要も明らかになっていない。また、事実上**無期限の情報不開示**を続けることが可能となる。

4. 情報不開示の原因

まず現在の情報公開制度は「政府の有する諸活動を国民に説明する責務が全うされるようにする」⁷ことを目的にしている。ここで、説明する責務について、例外を設け、非開示情報を定めている。それはこの**情報公開制度が一般行政事務の透明性を高めるために行われたものから**である。

次に現状の公文書管理法は公文書の管理方法のみを定めたもので、公開方法を定めていないことである。2008 年の公文書館法が制定されるまでは各府省庁が行政機関情報公開法に基づき文書を管理していた。情報の性質によりそれぞれ保存期間が定められており、保存期間が終了した文書は保存期間の延長、国立公文書館等への移管、廃棄の 3 つの選択肢があった。移管の際には移管についてこれまで情報を管理していた各府省庁と移管先の合

⁷行政機関の保有する情報の公開に関する法律 1 条より

意を必要としており、移管先は内閣総理大臣となっていた⁸。移管された文書は非現用文書⁹として扱われ、公文書館法、国立公文書館法に基づいて管理されていた。

しかし、保存期間満了前の文書の廃棄¹⁰、倉庫への放置¹¹、文書の未作成¹²といったいわゆる不適切な文書管理があった。また、非現用文書の国立公文書館等への移管も進まなかった。それは協議が整わないと移管が進まないため、保存期限の延長が繰り返され続けたこと、国立公文書館に国が保有する文書以外の取得権限がなかったことが理由として挙げられる¹³。そのため、各省庁からの移管率は0.5～0.7%であった。そのため、文書管理について法的規律が必要となり、公文書管理法が制定される背景となった。あくまでこの法律が必要とされた背景は公文書を保存するためである。

これら 2 つの法律が示しているようにこれらの法律では、いつになったら情報を公開するか基準がなく、いつまでたっても情報開示ができない。

5. 情報開示の指標となる考え方

情報公開の指標となる考え方としてツワネ原則がある。以下ではそのツワネ原則を参照し情報公開原則について考察する。

ツワネ原則は 2013 年 6 月に南アフリカ共和国の首都・ツワネで示された。この原則は、アメリカの財団（Open Society Justice Initiative）の呼び掛けの下、国際連合、人及び人民の権利に関するアフリカ委員会、米州機構、欧州安全保障協力機構の特別報告者を含む、世界 70 か国以上の 500 人以上の専門家により、計 14 回の会議を経て作成された。

ツワネ原則は、**国家安全保障への脅威から人々を保護するための合理的な措置を危険にさらすことなく、政府の情報への公的アクセスをどう保障するか**という問題に対して、関連法令の起草に関わる人々への指針を提供するために作成され、**秘密保全の適正な限界、内部告発者の役割、その他の諸問題についての詳細なガイドライン**を示しており、国家安全保障と国民の情報へのアクセスを検討するに当たっての視点として参考となる。

概要は以下のとおりである。

(1) 情報アクセス権とその制限

誰もが公的機関の情報にアクセスする権利を有しており、その権利を制限する正当性を証明するのは政府の責務である（原則 1, 4）。

政府は、防衛計画、兵器開発、諜報機関により使用される作戦・情報源等の**限られた範**

⁸ 実際に管理するのは国立公文書館等であるがその管理者は内閣総理大臣であった

⁹ 業務上使用しない文書

¹⁰ 「とわだ」航泊日誌誤廃棄

¹¹ C 型肝炎関連資料

¹² 装備審査会議の議事録

¹³ この結果、各省庁での保存期限が切れるたびに国立公文書館館長が情報移管の協議を各省庁と行っても各省庁が保存期限の再延長を行い、移管されなかった

困で合法的に情報を制限することができる（原則 9）。

（2）公開により得られる公益の高い情報

政府は、国際人権法及び国際人道法の違反についての情報は決して制限してはならない。この情報には、前政権の過去の違反についての情報及び現政府の関係者又は他者により犯された違反についての情報も含まれる。また、この情報には、違反が明らかな場合のみならず違反が疑われるような場合に、真実を明らかにするための情報も含まれる（原則 10A）。

公衆に対する監視システムと監視の実施のための許可手続について、公衆は知る権利を有する。違法な監視の事実、監視対象となった者のプライバシー権を侵害しない限り開示されるべきである（原則 10E）。

安全保障部門や諜報機関を含めたいかなる政府機関も情報公開の必要性から免除されない。公衆は、全ての安全保障部門・機関の存在、それらを統制する法律及び規則、それらの予算についても知る権利を有する（原則 5, 10C）。

（3）秘密指定と指定解除のためのルール

情報は、必要な期間にのみ限定して秘密指定されるべきであり、決して無期限であってはならない。政府が秘密指定を許される最長期間を法律で定めるべきである（原則 16）。

秘密解除を請求するための手続が明確に定められるべきである。その際、公益に関する情報を優先的に秘密解除する手続も定められるべきである（原則 17）。

（4）裁判手続の公開

裁判手続の公開は不可欠である。裁判手続の公開という基本的権利の侵害のために、国家安全保障が発動されてはならない。公衆には裁判手続の公開の制限に対して異議を唱える機会が認められるべきである（原則 28）。

刑事裁判において、公平な裁判を実現するために、公的機関は、被告人及びその弁護人に対して、秘密情報であっても公益に資すると思慮する場合は、その情報を開示すべきである。公的機関が公平な裁判に欠かせない情報の開示拒否をした場合、裁判所は、訴追を延期又は却下すべきである（原則 29）。

民事裁判において、人権を侵害された者がその侵害行為への救済策を請求し又は入手することを阻害するような国家秘密等を、政府が秘密のままにすることは許されない（原則 30）。

（5）監視機関

安全保障部門には独立した監視機関が設けられるべきである。監視機関は、実効的な監視を行うために必要な全ての情報に対してアクセスできるようにすべきである（原則 6, 31-33）。

(6) 内部告発者の保護と情報漏えい者に対する訴追

内部告発者は、明らかにされた情報による公益が、秘密保持による公益を上回る場合には、報復を受けるべきではない。しかし、効果的な公的な不服申立て制度があるときは、内部告発者は、最初に、公的な不服申立て制度によりその問題を伝える努力をすべきである（原則 40, 41, 43）。

情報漏えい者に対する刑事訴追は、明らかになった情報により生じる公益より、現実的で確認可能な重大な損害を引き起こす危険性が大きい場合に限り検討されるべきである（原則 43, 46）。

公務員でない者は、秘密情報の受取、保持若しくは公衆への公開により、又は秘密情報の探索、アクセスに関する共謀その他の罪により訴追されるべきではない（原則 47）。

また、公務員でない者は、情報流出の調査において、秘密の情報源やその他の非公開情報を明らかにすることを強制されるべきではない（原則 48）。

この原則が示すのは**公的機関へのアクセスは万人に保障されていること**、**アクセスの制限は一部の情報に限られること**、**制限された情報も公開の必要性は免除されないこと**、**そのために一定期間後に秘密は解除される必要があること**、**情報漏えい者の訴追は慎重であること**である。この原則が示すように国家による**秘密の保持とその公開は両者を天秤にかけたうえで一時の不開示は許されたとしても永続的にそれは許されないこと**である。

6. 政策

情報の原則全部開示を行う。ただし、一部情報について一定期間の情報不開示を認める。不開示期間の再延長は認めない。また、期間内であったとしても情報を開示可能かどうか審査する第三者機関を設置する。

表 1. 情報の不開示期間（発表者作成）

情報の種類	最長不開示期間
①個人情報	個人が死亡するまで
②法人情報	法人が倒産、消滅するまで
③国家安全情報	30年
④公共安全情報	30年
⑤審議検討情報	30年
⑥事務事業情報	30年

個人情報、法人情報については個人の「幸せ追求」のためにその個人が死亡、法人が倒産、消滅するまで不開示とする。その他の情報は現状の各省庁から国立公文書館への移管

までの各省庁が情報を保持していただける最長期間の30年とする¹⁴。

第三者機関は行政委員会とする。この第三者機関は情報が不開示となっているときに公開請求があった場合、不開示の事由が適切かどうか判断し、公開の可否を決定する。

7. 補助的政策—情報へのアクセスのために

情報の公開がなされ、アクセスが可能となっても万人が情報にアクセスできるわけではない。アクセスが可能になったことと個人にその能力があるかは別の問題だからである。そのために、マスメディア等を媒介とした国民の国へのアクセス可能性を拡大する必要がある。

7-1. マスコミの国へのアクセス現状

現在、官公庁への取材は記者クラブに加盟する記者のみによる取材が行われている場合が多い。以下の表は2010年時点のものである。各省庁、各大臣の記者会見は大臣が変わるごとに記者会見のルールが変わるため、ある大臣が会見をオープンにしていたとしても継続的に統一的に行っているわけではない。

表2. 各省庁別記者会見分類（2010年3月30日現在）（発表者作成）

	内容	省庁	数
A	フリーランス記者等も、一定の手続きを経て、質問権を持って参加できる	内閣官房、内閣府、金融庁、公正取引委員会、消費者庁、総務省、法務省、外務省、財務省、文部科学省、厚生労働省、農林水産省、経済産業省、環境省	14
B	フリーランス記者等も、質問権はないけれども、一定の手続きを経て参加できる	内閣府、金融庁、厚生労働省、国土交通省	4
C	日本新聞協会加盟社の記者等は、一定の手続きを経て参加できる	内閣府、国家公安委員会、防衛省	3
D	記者クラブ加盟社の記者のみ参加できる	内閣官房、宮内庁、法務省	3

¹⁴ 根拠としては情報が各官庁から専門家ではない第三者の国立公文書館の取り扱いとなるからである

記者クラブは日本新聞協会加盟社かこれに準ずるメディアの派遣した記者によって構成される。そのため、雑誌、海外メディア、インターネットニュースサイト、フリーランスの記者などは記者会見に参加できなかった。これは情報を独占的に入手できるという既得権になっていると示す。

7-2.なぜ記者クラブが存在するのか

そもそも記者クラブが存在する理由は、**公権力の恣意的な記者会見出席者の制限**をすることがないように記者クラブが主催で会見を開くようになったからである。過去、公の機関が取材の自由を制限し、記者会見場への出入りできる人を選んでいたということがあった。そのため、それを反省し公権力の恣意的な記者会見の運用を制限する目的で記者会見の主催がクラブ主催となった。

7-3.情報へのアクセスのための政策

記者会見の主催者を会見者にし、参加を自由とする。例えば、大臣会見の場合は各大臣が会見の主催者となる。このことにより、記者会見への出席は自由となり、マスメディアのアクセス権は保障される。公権力の恣意的な記者会見出席者の制限は参加を自由にすることでその心配はなくなる。

結び

私たちの行動決定の際に必要な情報。どこにどのような情報があるかも分からず行動すること自体、私たちの自由な行動を妨げる。**何も知らないまま、自由に行動することが出来ない時代はまさしく今である。**

参考文献

鵜崎正博・三宅弘『情報公開を進めるための公文書管理法解説』2011年、日本評論社
松岡資明『アーカイブスが社会を変える』2011年、平凡社

参考 URL

ツワネ原則 <http://www.news-pj.net/pdf/2013/tsuwanegensoku.pdf>

閲覧日 2014年2月17日

内閣官房 公文書管理の在り方等に関する有識者会議

<http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/koubun/> 閲覧日 2014年2月17日

公文書管理制度 内閣府

<http://www8.cao.go.jp/chosei/koubun/> 閲覧日 2014年2月17日

総務省 会見発言記事

http://www.soumu.go.jp/menu_news/kaiken/02koho01_000101.html

閲覧日 2014年2月17日

ニュースサイトハンター 問われる記者クラブの存在意義

<http://hunter-investigate.jp/news/2012/08/hunter-1234-1000.html>

閲覧日 2014年2月17日

記者クラブに関する日本新聞協会編集委員会の見解

http://www.pressnet.or.jp/statement/report/060309_15.html 閲覧日 2014年2月17日