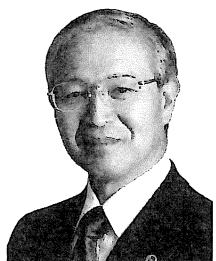


# 情報公開でデジタル社会に民主主義を貫く —自由民主党裏金問題まで



三宅 弘 弁護士・博士（法学）

情報公開法の依って立つ理念から、その形成過程を検証し、いかに民主主義に資するものであるかを明らかにする。

## ■国民主権と「知る権利」の具体化

日本においては、行政機関の保有する情報の公開に関する法律以下「情報公開法」又は「法」が1999年に制定された。

法1条は、「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」と規定するが、知る権利の保障を明記していない。知る権利の明記を避け、より高位の「国民主権の理念にのっとり」法を制定したものとされた。講学上は、知る権利は高度情報通信社会において憲法21条の表現の自由の構成要素である抽象的権利とされるが、国民主権の理念にのっとり知る権利を具体化したものと解されている。

博多駅フィルム提出事件最高裁判決などで報道の自由の別称としての知る権利が司法部の裁判例に登場すると、レベタ事件最高裁判決において、「各人が自由にさまざまな意見、知識、情報に接し、これを摂取する自由」として、知る権利の自由権的側面（知る自由）の明記まで展開された。

しかし、立法院は、知る自由と政府情報公開請求権（知る権利の参政権的側面）とを区分して、多義的と評して、国民主権の理念にのっとり知る権利を保障する情報公開法を制定した。

法制定に先立ち制定されていた自治体の情報公開条例は、憲法92条及び憲法附属法としての地方自治法の規定に抵触するとして、確定申請書添付図面の閲覧拒否処分にかかる司法部の判例<sup>3</sup>によって、その問題点が明らかにされると、これを克服するものとして、情報公開法5条1号、特に同号ただし書の不開示情報の提案につながった。

## ■情報公開とデジタル社会における個人情報保護

以上、国民主権の理念にのっとり知る権利を保障することは、判例法と立法作業によって具体化されたのであるが、別の問題状況としては、高度情報通信社会（個人情報保護法1条）における、情報公開法制の知る権利とプライバシー・個人情報保護との調整も必要とされた。

情報公開条例におけるプライバシー・個人情報保護との調整は、アメリカ情報自由法552条(b)項(6)や、OECD8原則の「個人識別情報」の定義に由来するプライバシー・個人情報保護の非公開事由、不開示情報と知る権利の調整として具体化された。特に個人識別型によるプライバシー保護と知る権利・情報公開の調整として、建築

治法に基づく、広義の立法院としての地方公共団体による代替案（条例）から中央政府による情報公開法提案に至る実定法体系との接合の過程とみることができ。情報公開条例が制定されると、知る権利が法令の合憲性審査（憲法81条）によって保障される権利たりうるかとの試みがなされた。

この試みは、当時の表現の自由（憲法21条）についての違憲審査基準論を応用して、知る権利の具体化としての情報公開法の不開示情報についての憲法適合的解釈の可能性として論じられた。鴨川ダムサイト候補地点選定位置図情報公開訴訟<sup>4</sup>と玉乃湯事件情報公開訴訟<sup>5</sup>における試みは、情報公開法の制定

した。

個人情報保護法改正は、情報公開法における個人情報型の情報非公開事由との関係にも変容をもたらした。そして、情報公開法5条1号ただし書イなどの個人情報型非公開事由における公又は公予定による個人情報の開示によって、デジタル社会における個人情報保護を蓄積する国家及びプラットフォームのデータ独占を切開していく途が見えてくるのである。

## ■「原則開示の基本的枠組み」と不開示情報

この他、国民主権の理念にのっとり知る権利を保障するという観点から、情報公開法6条とともに、同法5条1号から6号までの不開示情報は「知る権利」を保障するための「原則開示の基本的枠組み」として解釈適用されるべきことを明らかにしている（行政改革委員会「情報公開法要綱案の考え方」（以下「考え方」）3、②）。これらの立法者意思・立法過程や現になされている行政機関による解釈適用、さらには裁判所や情報公開・個人情報保護審

前という制約もあって、「立法政策による立法裁量」としてまとめられ、立法裁量を統制する審査基準を司法部が展開することはなかった（最決平成21年1月15日民集63巻1号46頁泉徳治裁判員補足意見）。

しかし、情報公開法が制定されると、情報公開制度に基礎づけられた「知る権利」を明記した最高裁判決等が司法部によって宣明されることとなった。

他方で、立法院では、知る権利の展開から特定秘密保護法による国家安全保障の秘密の保護も法制化されたが、「国民の知る権利」が特定秘密保護法22条1項に明定された。

知る権利が情報公開法として具体化されると、立法院に対しては、つみ残しの課題としての公文書管理法の制定が求められ、これが制定されると、何人もの情報公開請求によって、森友学園への国有地売却にかかる公文書の改ざん・違法廃棄など公文書管理法上の問題が摘発された。

これを契機として、重要又は異查会答申等の先例がある。法5条1号（個人情報）、2号（法人等情報）、3号（国の安全等に関する情報）及び4号（公共の安全等に関する情報）、5号（審議、検討等に関する情報）及び6号（事務又は事業に関する情報）の解釈適用にかかる。

## ■部分公開義務規定と「独立一体説」批判

また、アメリカ情報自由法に由来する情報公開法6条の部分公開義務規定の解釈適用において、独立一体説（情報単位論）という誤った文理解釈をする最判平成13年3月27日民集55巻2号530頁に対し、これを克服しようとする情報公開審査会答申や公文書管理委員会特定歴史公文書等不服審査分科会答申、さらに最判平成19年4月17日判時1971号1109頁における藤田宙靖裁判官の補足意見や最判平成30年1月19日判時1692号69頁における山本庸幸裁判官の意見がある。

法6条2項を情報公開と個人情報保護の調整のための創設規定にとらえる独立一体説を批判し、前

記「考え方」等に明示されている立法者意思に基づけば、法6条2項は法6条1項の部分公開義務原則についての個人情報保護との調整の観点からの確認規定であることを講演では紹介した。

しかし、何故、下級審裁判例や被告である国側の主張において、依然として独立一体説が援用されるのか、それは、文・段落・図表の部分・欄を単位として相互の関係性をふまえて情報公開法5条各号該当性を判断することを困難にするものとして、裁判官がインカメラ審理をすることができないことに起因する。

### ■残された課題としての裁判所で「インカメラ審理」

さらには、知る権利の保障のための裁判所におけるインカメラ審理への課題の実現は、最判平成21年1月15日補足意見などをふまえて、司法判断から投企され立法院に求められる憲法政策的課題である。しかも、情報公開法改正法案23条、24条という、ヴォーン・インデックス手続と弁論期日外行政

文書証拠調手続を批判的に検討し、あとは、国民主権の理念にのっとり知る権利を具体化した情報公開法の適用運用を求めて、情報公開法改正法案24条1項が制定されるのを待つだけである。

以上の考察から明らかとなったのは、立法院による情報公開法の制定、行政府による法の解釈適用、司法部による開示請求情報の開示不開示の判断を通じて、憲法政策的に、憲法21条に基づく表現の自由の構成要素としての抽象的権利である知る権利が情報公開法及び条例によって、生成・展開され、法5条及び6条等についての司法部による開示不開示の判断、さらにはインカメラ審理手続等、立法院に投企される立法的課題等が憲法政策的な課題として、相互に循環・交流する現場であった。

### ■まともにかえて——自由民主党裏金問題まで

以上が、デジタル社会において民主主義を貫くための情報公開法の形成過程であったが、現実の政治状況において、情報公開法が

「劇薬」（塩野宏・行政改革委員会行政情報公開部門部長代理）と呼ばれる状況をもたらしている。

2022年11月自民党派閥の政治資金パーティー裏金事件が、「しんぶん赤旗日曜版」でスクープされた。さらに同事件は、上脇博之・神戸学院大学教授がデジタル情報として情報公開情報提供されている政治資金収支報告書を分析して東京地検特捜部に刑事告発したことによって、派閥解体、会計責任者の刑事事件等として展開された。

筆者も、公文書管理委員会委員の任期中（2011～2018年）に、何度も情報公開請求がくり返される行政文書は、ホームページ上にデジタル情報として積極的に情報提供されるべきということを説いたが、そのデジタル情報が役に立った（2024年2月24日「朝日新聞」b版、上脇博之教授記事）。2003年ころに始まったというキックバック方式の裏金の流れが情報公開制度によって解明されることなど、派閥の長であった森首相（当時）など、思いもよらぬことであつたらう。

いわゆる「桜を見る会」の招待者名簿については、政権は、気骨の行政官が念のため残していたバックアップデータを「行政文書」ではないという解釈で乗り切ったが、裏金問題では派閥の命脈が切れた。

まさに「情報（情報公開）は民主主義の通貨である」（ラルフ・ネーダー）である。デジタル社会に民主主義を貫くうえで、デジタル情報の一層の公開が求められるところである。

- 1 最判平成6年3月25日判時1512号 22頁
- 2 東京高判平成2年9月13日判時1362号26頁
- 3 東京高判平成3年5月31日判時1388号22頁
- 4 最判平成15年9月12日民集57巻8号973頁など
- 5 平成14年7月17日答申「平成14年度行情」123号
- 6 平成25年度答申1号「経済協力・韓国27・日韓請求権問題参考資料（第3分冊）」一部利用決定

（2024年2月10日連続講座⑨「情報公開でデジタル社会に民主主義を貫く——自由民主党裏金問題まで」より）