

琉球大学学術リポジトリ

「知る権利」に関する一考察：
「沖縄返還『密約』文書開示請求訴訟」を事例として

メタデータ	言語: 出版者: 琉球大学国際沖縄研究所 公開日: 2015-06-23 キーワード (Ja): キーワード (En): 作成者: 神谷, めぐみ, Kamiya, Megumi メールアドレス: 所属:
URL	http://hdl.handle.net/20.500.12000/31194

【研究ノート】

「知る権利」に関する一考察

— 「沖縄返還『密約』文書開示請求訴訟」を事例として—

神谷 めぐみ*

A study of Right to access¹ - research on the case on the claim for disclosing secret documents on Okinawa Reversion -

KAMIYA Megumi*

要旨

本稿の目的は、「沖縄返還『密約』請求訴訟」を通して、同訴訟の端緒となった沖縄密約事件（西山事件）、沖縄返還など歴史的背景、「治者と被治者の自同性」という視点を踏まえて考察することにより、この裁判がもたらした社会的効果、影響、問題の本質は何かを明らかにすることにある。また本稿では、考察の対象を同訴訟において重要であった「知る権利」、それを具体化する「情報公開法」から逆行する「特定秘密保護法」制定過程までを一連の流れとして整理する。

そして、これら新たな法整備や情勢から予測可能性を見だし、政府の方向性が今後どこへ向かうのか、どの様な影響が予測されるのか考察する。

Abstract

The purpose of this research paper is to make it clear that what kind of social effect was brought by the case noted above and what the essence of the relationship between the right to request access and the issue of the secret documents on Okinawa Reversion was, through a study of the case on the claim for disclosing secret documents on Okinawa Reversion, with a historical view of Okinawa Reversion and Nishiyama case, the theory of “co-identity of representatives and people” etc. The issues related to the right to access, Public Information Act, investigation to the secret documents by the Ministry of Foreign Affairs, disclosing information, public documents management issue, the

*琉球大学大学院人文社会科学科博士前期課程修了 M.A. in Humanities and Social Sciences, University of the Ryukyus.

legislative history of the specified secret protection Act have relevance to each other. I would like to organize those issues as one stream.

And finally, I would like to look at the direction of the Japanese government policy and the future social effect through those new legislations and the change of political situation.

本稿の視座

沖縄返還密約に関する研究には、歴史・政治の視点から第一次資料を解析した優れた研究が存在する²。何より、この裁判においてアメリカの公文書館から入手した「公文書」が重要な役割を果たしていることは、第一審から最高裁判決に至るまで一貫して確認できる³。

2014年7月14日最高裁判所第二小法廷にて文書不開示決定処分取消等請求事件―通称「沖縄返還『密約』文書開示請求訴訟」（以下本件請求訴訟）の上告棄却が確定した⁴。

本稿は、2012年に3月に提出した修士論文に、2014年7月14日に最高裁判決が出たことと「知る権利」「秘密保護法」の制定を踏まえて「知る権利」再考し、加筆修正を行ったものである。考察をするにあたり修士論文の時点では、類似の判例を列举し、比較すること、裁判の制度や経過を整理する点に重点を置いていた。しかし、法的な仕組みを知り得ても、争いの内容を理解しなければ、本質的な理解ではないという問いから、本稿では法解釈のみの構成ではなく、沖縄の歴史的背景、「治者と被治者の自同性」の視点も踏まえ再考した。この目的を達成するため、まず根拠とされる「知る権利」の体系的位置づけを確認する。そして、沖縄密約事件に遡り、これらに関する論文を収集し、分析した。沖縄返還に関する多くの先行研究として歴史や政治の視点から史料解析が施されており、本稿はそれらのいくつかにあたり、法的視点を加えたものである。

本件請求訴訟は「知る権利」を主張の中心に置いている。そこで第一章では、「知る権利」とはどのような権利であるか、その概念、性質、法的根拠、裁判規範性等について整理する。また、本件訴訟では情報公開制度を用いて開示請求を行っていることから「知る権利」を具体化する情報公開制度の内容について言及する。

第二章では、本件請求訴訟における裁判の経過を評釈する。第一審、二審、最高裁での経緯、各判断に至る視点の異同について考察を加えたい。

第三章では、日本の情報公開法に影響を与えたとされるアメリカの情報自由法（Freedom of Information Act, 以下 FOIA）の特徴とその後の司法的展開について言及する。特に、FOIA が制定当初に比べ、外交、軍事の分野において非開示を前提としてきている点に注目し、2013年の特定秘密保護法制定との関係において情報公開というよりも秘密保護の側面において日本に影響を与えたことを指摘したい。

第四章では、1～3章で考察したことを踏まえ「治者と被治者の自同性」という視点から沖縄の米軍基地問題の原状について考察する。

1. 「知る権利」と日本における情報公開制度

1-1-1. 「知る権利」の意義 - 権利概念の再構成を目指しつつ -

「知る権利」を提唱したのはAP通信のケント・クーパー（Kent Cooper）（1945年1月）だとされる⁵。日本において「知る権利」の認識・制度化の提唱は、敗戦直後の1940年後半からはじまったといわれる⁶。1948年に「あらゆる自由は知る権利から、あなたは自由を守れ、新聞はあなたを守る」とする日米共通標語が全国一斉に展開された。1949年には中野重治編『時のうごき⁷』、第7回国会代表質疑が「知る権利」を題材としていた。ここで前述の文献を少し紹介する。東京の三越で象徴天皇を囲み「自由な新聞」を盛大にたたえるはずの記者会見において、赤旗記者は入場を断られ、“あらゆる自由は知る権利からという”スローガンのまえで見事に“知る権利”を奪われた⁸。「知る権利」が権利として認められるには程遠い時代であった。

「知る権利」という言葉が判例に登場してきたのは、マルキ・ド・サドの「悪徳の栄え」の最高裁判決（1969年10・15）における田中二郎、色川幸太郎両裁判官の反対意見である。田中裁判官は「表現の自由や学問の自由の保障は、これを裏返していえば、読み、聞き、見、かつ、知る自由や学ぶ自由の保障を意味するのであって」これらがたやすく制限されれば、「民主主義の基本的原理が根底からゆすぶられ、社会文化の発展や真理の探究が不当に抑圧されることになる」と述べた⁹。また、色川裁判官は「憲法21条にいう表現の自由が、言論、出版の自由のみならず、知る権利をも含むことについて恐らく異論がないであろう。（略）情報及び思想を求め、これを入手する自由は、出版、頒布の自由と表裏一体、完全補完の関係にあると考えなければならない」と積極的に情報を求める権利として「知る権利」を認めている。その後、最高裁全員一致で「国民の知る権利」に言及した、博多駅テレビフィルム提出命令事件（1969年11・26）決定が出た。この最高裁決定では、「報道機関の報道は、民主主義社会において、国民が国政に関与するにつき、重要な判断の資料を提供し、国民の『知る権利』に奉仕するものである。したがって、思想の表明の自由とならんで、事実の報道の自由は、表現の自由を規定した憲法21条の保障のもとにあることはいうまでもない」とした。「また、このような報道機関の報道が正しい内容をもつためには、報道の自由とともに、報道のための取材の自由も、憲法21条の精神に照らし、十分尊重に値するものといわなければならない¹⁰。」とした。思想の発表の自由と報道の自由の二つを憲法21条根拠に認めたものであった。

政府情報へのアクセスに関連して日本において「知る権利」を考える大きな契機となったのが、米国における1971年のベトナム秘密文書報道事件（ペンタゴンペーパー事件）や日本における1972年沖縄密約事件である。これらの事件が注目を浴びるようになり、「知る権利」に関する議論や情報公開法の制定に向けた提案などが活発に行われるようになった¹¹。

一般的に「知る権利」の性質は、憲法上に明記されていない新しい人権とされる。新しい人権は、法解釈上認められるに至った人権であり、憲法制定時期に社会的確立をしていなかったが、人間が生来的に包含され、時代とともに権利としての社会的表現がされるに

至ったものと解されている。

1-1-2. 「知る権利」とは一法的根拠、裁判規範性

「知る権利」は、国民が情報を収集することを国家によって妨げられないという自由権的性格、国家に対して積極的に情報の公開を要求する請求権的性格に加えて個人が様々な事実や意見を知ることによりはじめて政治に有効に参加することが可能になるという意味での参政権的性格などを持つ権利として位置づけられている¹²。それゆえ「知る権利」は複合的権利といわれ、その法的効果は、国家の介入を排除する自由権的側面と、国家の介入を要請する社会権的側面に分けられる。

まず、自由権的側面については裁判規範性があると解されるが、請求権的側面である国家に対する作為請求権は、裁判所による救済が可能なほど具体的とはいえないのではないかと、すなわち、憲法 21 条 1 項を直接の根拠にした情報公開請求はできないのではないかと、という点で、抽象的権利説と具体的権利説で争いがある。

抽象的権利説では、憲法 21 条 1 項のみを根拠とすれば、権利の内容が抽象的・不明確であるため、具体的立法がない限り直接 21 条 1 項を根拠に情報公開請求できないと解される。他方具体的権利説では、具体的立法なしに直接 21 条 1 項に基づいて情報の公開を請求することができるかと解されるが、抽象的権利説が判例・通説とされて「知る権利」を具体化する立法として情報公開法が 1999 年 5 月 14 日公布され、2001 年 4 月 1 日に施行された。

本稿では、主として国政や外交は民主主義の視点から国民が知る必要があるとする参政権性格を意味する「知る権利」について議論する¹³。

1-2. 日本における「情報公開条例」

日本における情報公開制度の特徴は、法律の成立に先立ち、地方自治体による情報公開条例が制定されてきた点にある。日本で最初に情報公開条例が制定されたのは山形県金山町（1982 年 3 月）である。1979 年 5 月に発足した神奈川県情報公開準備委員会では米国諸州の情報自由法に関する翻訳・検討があり、1980 年 3 月に神奈川県県民部『情報公開研究資料—アメリカ合衆国諸州の情報公開法の検討』として刊行された¹⁴。

また 1980 年 12 月大阪府情報公開準備研究班が発表した「情報公開制度の実現に向けて」という報告書では、「(前略) 情報公開制度によって市民は利害関係人だけでなく何人も必要ときに、必要な情報を入手することが可能となる。すなわち、情報公開は市民の意思に基づき行われるものであって、政府の意思によって行われる情報提供とは質的に異なる幅の広い概念である¹⁵。」とされる。これに対し、「(前略) いまだに日本政府が情報公開制と広報的情報提供とを混同して、明確な態度を示さない現状を遺憾とする」とし、「情報公開はどんな制度であってもいいというわけではない。市民の知る権利に理解を示さず、いたずらに行政に自由裁量権を与える立法は、名は情報公開であっても、実質は体のいい秘密保護法と化するであろう。情報公開制の目的は、政治と行政の民主化と、現代における人権保障の実現にある。目的は、それにふさわしい手段を持たなければならない。」とい

うコメントが出されていた¹⁶。

総務省の調べによると、都道府県 47 団体すべてが情報公開条例を制定しており、すべての条例が議会も対象としている。市町村レベルでは、1,750 団体のうち 1,747 団体が制定している。そのうち、議会も対象としている団体が 1,735 団体である。未制定団体は、北海道の乙部町、福井県の池田町、前述した沖縄県の北大東村を残すのみとなっている。

沖縄県では那覇市が 1988 年 1 月 11 日に公布、同年 4 月 1 日施行し、そこから遅れること 11 年、浦添市が 1999 年 9 月 28 日公布、2000 年 4 月 1 日施行、西原町は 2000 年 3 月 13 日公布、同年 9 月 1 日施行と続き、それ以降、北大東村を除くすべての市町村で制定されている¹⁷。

1-3. 情報公開法

地方レベルから遅れること 17 年、国レベルの情報公開法（行政機関の保有する情報の公開に関する法律）は、1999 年に制定され、2001 年 4 月 1 日より施行された。立法過程として、1990 年総務省で情報公開問題研究会が開かれ、「中間報告」が出た。情報公開法の制定にあたって第 1 条の目的規定に「知る権利」という文言を明記すべきかが議論されながらも、結局その中には「知る権利」は明記されなかった。この点について、「知る権利」に関する学説上の一致した見解が見いだせないためにすぎず、「知る権利」を否定したのではなく、「重要な要素であることも指摘¹⁸」するに留まっている。

しかし、「知る権利」に関する学説において 1-1-2 で述べたように抽象的権利説¹⁹が有力なものであるところからすれば、やはり法律上明記しておくことがこの権利の確保のために必要であったのではないかと思われる²⁰。

1-3-1. 情報公開法の概念

情報公開とは、「主権者である国民の信託をうけて活動を行う政府が、主権者に対するアカウンタビリティ（説明責任）の観点から、政府情報を公開していくことを意味²¹」し、「行政機関が収集し所持する情報は基本的には国民の共有財産である。行政機関はこれを行政目的実現のために適切に利用・管理しなければならず、同時に、行政機関は、プライバシーにかかわる情報や公益上秘密とすべき情報でないかぎり、広く広報活動などをつうじて情報提供に努め国民の利用に供すべきである。情報公開の公表は、説明責任を果たすとともに、国民の適切な行政参加と行政監視を可能にする民主行政の前提である。行政機関が公表すべき情報を公表しない場合には、国民が情報の開示を求めて行政情報にアクセスするシステムが情報公開制度である²²」とされる。

先行研究によると、①政府の裁量により行われる情報提供制度、②開示請求権の行使を前提とせずに情報公開が義務づけられている情報公表義務制度及び③開示請求権の行使により行われる情報開示請求制度を区別する²³。これら区分は①②の政府による説明責任と③の国民からの請求によるものを明確に分けることは権利を確保することにおいて重要である。具体的には①及び②は公文書管理や外交史料館における文書開示、③は国民の側に

よる「知る権利」による開示請求の視点において重要である。

2. 裁判の経緯

2-1. 第一審（東京地方裁判所）

原告らが、外務大臣及び財務大臣に対し、情報公開法4条1項に基づき、沖縄返還協定で規定した内容を超える財政負担等を国民に知らせないままに行う旨の合意（いわゆる「密約」）を示す行政文書等の開示請求をしたところ、保有していないこと（不存在）を理由とする不開示決定を受けた。これに対し原告らは、不開示決定の取消し及び開示決定の義務付けを求めるとともに、精神的損害を被ったと主張して国家賠償法1条1項に基づき、原告一人当たり各10万円損害賠償を求めた。

沖縄返還協定4条の3は、米国政府が軍用地として使用してきた沖縄の土地の原状回復費用について自発的支払いを行なう旨、明記されている。しかし、日本側が肩代わりする密約があるのではないかという疑問は持たれていた。いわゆる「沖縄密約事件」は1972年3月27日の第68回通常国会で、沖縄返還交渉に関する外務省の極秘電信文により「国家秘密」を問うはずの問題提起が、西山記者らの刑事事件へと発展し、起訴状一本主義違反である「情を通じて」という文言により、「男女のスキャンダル」へと「すり替え」されたことは周知の通りである。クリントン政権になると情報公開が進み、交渉相手国である米国から公文書が発見された。本件での文書開示請求の主な対象は、密約の合意を示す文書等である。日本政府の交渉相手側から、密約を示す文書が公になったのであるから、日本側にもそれに相当する文書があるはずだと確信し当該文書やその関連文書等の開示を求めた事案である。

外務大臣の不開示決定通知書は、「当省は該当する文書を保有していないため、不開示（不存在）」との記載があった。また、財務省の不開示決定通知書には、「本件対象文書を保有していないため、対象文書の不存在による不開示とした。なお、今回の開示請求を受けて、行政文書ファイル管理簿による調査や行政文書の保存場所の探索を行いました。本件対象文書を作成又は取得した事実は確認できず、また廃棄及び国立公文書館への移管の記録もありませんでした。」と記載されていた。

開示請求のあった3つの文書とこれに関連する報告書及び公電などの文書は以下のものである。

- 1 「CONFIDENTIAL SUMMATION OF DISCUSSION of article IV, Para 3」と題する1971年6月12日スナイダーと吉野の会話記録の文書と関連文書
- 2 同年6月11日付文書である「SECRET Memo」と関連のもの
- 3 「SECRET Memo by D.M.K.」と題する1969年12月2日付文書と関連のもの²⁴

2010年2月16日、東京地方裁判所は今まで密約の存在を否定してきた政府見解を覆す判決を行った。

第一に、不開示決定について、「①過去のある時点において、(中略)職務上作成し、又は取得し、当該行政機関がそれを保管するに至り、②その状態がその後も継続していることを主張立証するほかない。」そして、「当該行政文書が、当該行政機関の職員が組織的に用いるものとして一定水準以上の管理体制化に置かれることを考慮すれば、原告である開示請求者において上記①を主張立証した場合には、上記②が事実上推認され、被告においては、当該行政文書が上記不開示決定の時点までに廃棄、移管等されたことによってその保有が失われたことを主張立証しない限り、当該行政機関は上記不開示決定の時点においても当該行政文書を保有していたと推認されるもの」とした。

加えて判決では、「証人吉野及び弁論の全趣旨から、外務省は、本件各文書を保有するに至ったものであり、本件各時点までに廃棄、移管等されたことによってそれらの保有が失われたことを主張立証しない限り、外務省は本件処分1 当ても本件各文書を保有していたと認められ」、そして、「合理的かつ十分な検索を行ったものの発見できなかったと主張するが、機械的又は事務的な方法によって検索することどまり、逐一、本件各文書の取扱いや行方等について聴取することはしていないため、十分な調査を行ったとは認められず外務省において廃棄がされたと推認できず、保有していたものと認められる。よって、不存理由とした不開示決定は違法」とする判断をした。

第二に、各義務付けの訴えの適法性およびその適否について、上記のように不開示決定は違法であり、取り消されるべきものであるから、各義務付けの訴えはいずれも適法であり、情報公開法所定の不開示事由はなく、それぞれ、開示決定すべきであるとされた。

第三に、国家賠償請求の適否と、損害額について争われた。「公務員が職務上通常尽くすべき注意義務を尽くすことなく漫然と当該判断を行ったと認め得るような事情がある場合には、当該公務員の行為は、国家賠償法1条1項にいう違法があったとの評価を受ける」として、「20年の経過による請求権の消滅として請求棄却の判決がされた謝罪文交付請求事件の調査結果を引用し、文書を保有していないと判断しているのであり、調査結果の対象及び方法は、担当者からの確認のみで、十分な検討をしたとはいえない」とし、国家賠償法1条1項にいう違法があったとした。

損害額について、本件訴訟の本質は、「文書の内容を知ることではなく、原告らが求めているものは、これまで密約の存在を否定し続けていた国あるいは政府あるいは外務省の姿勢の変更であり、民主主義国家における国民の知る権利の実現であったことが明らかである。」とした。続けて「外務大臣は、密約は存在せず、密約を記載した文書も存在しないという従来の姿勢を全く変えることなく、存否の確認に通常求められる作業をしないまま本件処分をし、原告らの前記期待を裏切ったものである。このような、国民の知る権利をないがしろにする外務省の対応は、不誠実なもの」とし、損害賠償として各原告に対して支払われるべき慰謝料の額は10万円を下回るものではない。」とした。

2-2. 控訴審判決

第一審、第二審ともに、主張立証責任を負うのは、行政機関が文書を保有していることが、開示請求権発生要件であり、文書不存在を理由とする不開示決定の取消訴訟においては、原告である開示請求者が、行政機関が当該行政文書を保有していることについて主張立証責任を負うとする点で判断基準は同じであった。

第二審は、有識者委員会の報告書による、日本政府が原状回復費用 400 万ドル及び施設移転費用 1600 万ドルを肩代わりしたことを認定していることに照らせば、もはや外務省においてこれに関わる文書を秘匿しなければならない理由はなく、外務省の調査は、網羅的で徹底したものであり、その過程で吉野作成文書の存在を秘匿すべき理由はなく信用性は高いとし、一審でいう「合理的かつ十分な検索」という文言は避けるが、網羅的で徹底した調査がなされたといえ、結果不存在の結果は信用性があるとした判断が採用された。そうであれば途中で廃棄された可能性が高くなるが、「米国から沖縄を金で買い戻す」という印象を日本国内で持たれたいと考えていた日本政府は、国民に秘匿する必要があり、「通常の管理方法とは異なる方法で、通常の場合とは異なる場所に限られた職員しか知らない方法で保管された可能性が高く、また情報公開法の制定により、情報公開請求に応じて文書を公開しなければならなくなり、それまでの外務省の説明が事実と反していたことを露呈することを防ぐため、その施行前に、秘密裏に廃棄し、ないし外務省の保管から外したという可能性を否定することができない」とした。

2-3. 最高裁判決

東京高等裁判所平成 22 年（行コ）第 183 号文書不開示決定処分取消等請求事件についての上告に対し、2014 年 7 月 14 日、最高裁小法廷判決にて上告棄却が確定した。最高裁は「情報公開法における行政文書とは、行政機関の職員が職務上作成し、又は取得した文書、図画及び電子的記録であって、当該行政機関の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」と基準を示したうえで、以下の判断をした。

本件交渉の過程で作成されたとされる本件各文書に関しては、その開示請求の内容からうかがわれる本件各文書の内容や性質及びその作成の経緯や本件各決定時までに経過した年数に加え、外務省及び財務省（中央省庁等改革前の大蔵省を含む。）におけるその保管の体制や状況等に関する調査の結果など、原審の適法に確定した諸事情の下においては、本件交渉の過程で上記各省の職員によって本件各文書が作成されたとしても、なお本件各決定時においても上記各省によって本件各文書が保有されていたことを推認するには足りないものといわざるを得ず、その他これを認めるに足りる事情もうかがわれない。

最高裁でも交渉過程の文書の作成が認められたことは、第一審判決の中でも上述されているように民主主義の視点から政府の姿勢を問い直すという点において大変重要な意義を

持つものであった。しかし「保管がされておらず、行政が保有し続け現在行政が持っている行政文書にはあたらないため、存在しない」第一審、二審ともに作成が認められれば保有の「推認」がされ、行政文書は、保管は通常行政が一定の管理を保つ義務を負っているはずであるから、被告において廃棄、移管等により保有が失われた立証は被告にあるとする判断枠組みが最高裁において原告に転嫁された。「推認」については、相手国からの文書が公開されていれば、保有の「推認」は十分であると考えられる。また過去に文書が作成されていても行政機関が保有していなければ情報公開法の対象から外れるというということであれば、大事な行政文書は行政庁から持ち出せば情報公開法の対象外という実質形骸化する抜け穴を露わにしてしまったと言える。そして保有していないことに対する責任の追及の姿勢はみられない。「保管状況」は行政側に適性に保管すべき義務があるもので、「当然あるべきもの」だと考えると、不存在に対する説明を行政が負うべきであり、請求者側が「現在まである」ことを証明する必要があるとする解釈には理解に苦しむ。さらに、意図的に廃棄されたことも認めているため、現在まであることを証明することが不可能なことは裁判所が十分認識している。意図的に廃棄され“ない”ということを推認できるとしながら「不開示決定時に保有している」ことの証明を求めるという矛盾はどう説明できるのだろうか。

これまでの裁判の経緯などを踏まえ、本訴訟がもたらした社会的効果、影響、問題の本質はなにかについて述べる。

まず、最高裁でも交渉過程の文書の作成が認められたことは、第一審判決の中でも上述されているように民主主義の視点から政府の姿勢を問い直すという原告らの試みは大変大きな社会的効果を与えたと言える。

また、政権交代も重なり、決して満足がいくものではないものの外務省による調査が始まったことや、外交史料館での史料の公開についてある程度定期的に行われていることを鑑みれば、日本からの文書の史料を公開させることによって、政府の説明責任も積極的になることが見込まれ、また、歴史認識の問題、アイデンティティの問題にも発展すると考えられる。そして、何より吉野証言が得られたことは大変貴重であった。

そして本訴訟において今後の課題となる点も多く見られた。まず、公文書管理の在り方、情報公開法の対象外になる不開示事由についても問題点が明確に浮き上がった。また、公益通報者に対する保護の視点や、密約事件が明らかになったにも関わらず、時効により法的保護からはずれるという問題も明らかになった。情報公開法の充実が図れることを期待していたが、情報公開法を後退させるような法律「特定秘密保護法」が2013年に制定された。「特定秘密保護法」との関係は以下の章で考察を加える。

3. FOIA と秘密保護法 - FOIA が与えた影響 -

日本の情報公開法に影響を与えたと²⁵されるアメリカの連邦情報自由法（Freedom of Information Act, 以下「FOIA」という。）の特徴とその後の展開について言及する。特に、

FOIA が外交・軍事の分野で非開示条項を置いている点に注目し、2013 年の特定秘密保護法制定との関係において情報公開法というよりも秘密保護法の側面においても日本に影響を与えたことを指摘したい。

FOIA は、1966 年に「適正過程 (due process)」の確立を目指して 1946 年制定の連邦行政手続法 (Administrative Procedure Act of 1946, APA) 3 条の改正法として制定された²⁶。そこでは適用除外事項として 9 つを定め、現在においては以下のとおりである²⁷。

- 1 classified information for national defense or foreign policy
- 2 internal personnel rules and practices
- 3 information that is exempt under other laws
- 4 trade secrets and confidential business information
- 5 inter-agency or intra-agency memoranda or letters that are protected by legal privileges
- 6 personnel and medical files
- 7 law enforcement records or information
- 8 information concerning bank supervision
- 9 geological and geophysical information

安全保障に関わる適用除外規定は、552 条(b)(1)国防もしくは外交政策のために必要としておくことが大統領命令によって特定の命令されているものと規定され、連邦裁判所は政府機関の非開示処分は無条件かつ最終的であり、裁判所の審査をうけないという立場であった²⁸。しかし、大統領権限の濫用が顕著となったペンタゴンペーパー事件や、ウォーターゲート事件が契機となり、フォード大統領が拒否権を行使するが、1974 年改正法が成立した。そこでは、秘密の部分とそうでない部分を分離し、開示すること、非開示文書を裁判所のインカメラ審理の権限を与える、挙証責任を政府に負わすというものであった²⁹。FOIA はその後、修正案や関連法案の通過によって修正を重ね、公開の度合いの広狭を繰り返し、関連法として個人の社会保障番号や氏名などの情報を保護する 1974 年プライバシー法 (Privacy Act)、1976 年サンシャイン法 (Sunshine Act) が成立した。その後も 1978 年、1984 年と改正を経て 1981 年、レーガン大統領が就任すると 1984 年 CIA 情報を非開示とする CIA 情報法 (CIA Information Act)、1986 年には麻薬乱用防止法 (Anti-Drug Abuse Act) という FBI などが保有する情報が適用除外とされ、情報公開が制限される方向になった。

しかし、1993 年にクリントン政権ではレーガン政権時代の FOIA ガイドラインを廃止する覚書が発せられ、政府記録の電子化と開示請求に対する回答の遅延解消を目指す 1996 年電子的情報自由法 (Electronic Freedom of Information Act of 1996, EFOIA) に署名した。2002 年に FOIA を修正するための諜報機関権限法 (Intelligence Authorization が制定され、外国政府から送付された情報に関する開示請求に対する開示は全面禁止となった。2007 年のいわゆるオープンガバメント法 (Open Government Act) は、行政機関が FOI

に定める開示請求回答期限を徒過した場合の開示請求者に対する一定料金賦課の禁止、行政機関に FOIA 違反の行為がないか審査に当たるための連邦政府情報公開サービス室の設置などを定めている。2010 年には証券取引委員会 (SEC) の情報が開示請求から保護されることとなった³⁰。

日本の情報公開法は、行政機関を例外的にその対象とするが、FOIA は大統領や立法府を対象外とする点において日本の情報公開法が網羅的との指摘がある³¹。

先行研究である岡本篤尚は「FOIA の規定と FOIA 訴訟の司法診断のあり方は冷戦時代の『申し子』としての刻印を深く刻み付けられ過ぎており、(中略) 立憲平和主義の原則をとるわが国の憲法の下でこのような『旧時代の遺物』を情報公開法のモデルとすることは不適當なのではないかとの思いが強くなっていった。」と主張する。FOIA が含有している性質自体が情報公開法以外のところでも作用し、日本の平和憲法の枠組みをも破壊してしまうことを指摘している点は正鵠を射ていると言える。

日本では、国民主権に基づく、政府情報へのアクセスを可能とする具体的立法として、情報公開法 (1999 年) が制定された。しかし、自衛隊法改正 (2003 年) や、GSOMIA (軍事情報包括保護協定 General Security of Military Information Agreement) (2007 年) に署名、集団的自衛権の解釈変更、これら関連法の整備には今までとは違う舵取りが見られ、国家秘密や防衛秘密などが容易く認められてしまう状況が生まれている。昨今では、自衛隊による市民活動の監視 など、本来は国民が政府を監視する立場であるべきだが、政府が国民を監視するというあるべき姿とは正反対のことが認められてしまう状況がある。

秘密保護法は、2013 年 9 月 3 日「特定秘密の保護に関する法律案の概要」が公表され 9 月 17 日形式的なパブリックコメントを経て、9 月 27 日「法律案」が公表された³²。10 月に法案が閣議決定をされ第 185 回国会に提出された (10 月 25 日)。11 月に衆議院で審議が開始され、採決・可決された。12 月には参議院において十分な審議もなく、多くの民主的プロセスを欠いた強行採決のもと 2013 年 12 月 6 日に採決・可決された³³。2013 年 12 月 13 日に公布された後、7 月に運用基準案、パブリックコメント、運用基準の閣議決定を経て 2014 年 12 月 10 に施行されている。秘密指定、秘密を扱う者の適正評価、指定の解除の仕組み、適正な秘密指定かチェックする監査機能の不備など多くの点で問題を含んだまま施行に強引に踏み切った。特定秘密の指定について内閣官房 HP の掲載情報を元に一部概要等を述べる³⁴。

- 1 行政機関の長は、①別表に該当する事項にかんする情報であつて、②公になっていないもののうち、③その漏えいがわが国の安全保障に著しい支障を与えるおそれがあるため、特に秘匿することが必要であるものを特定秘密として指定する。

別表には第一号 (防衛に関する事項)、第 2 号 (外交に関する事項)、第 3 号 (特定活動の防止に関する事項)、第 4 号 (テロリズムの防止に関する事項) を挙げている³⁵。

日本における国家機密関連法案は、1954年の日米相互防衛援助協定等に伴う秘密保護法（MSA協定）などが有名であるが、一例としてではあるが軍機保護法が明治32年制定の旧軍機保護法の改正手続きを得て1937年8月12日裁可・公布した³⁶。改正理由は、「何が軍事上の事項及び図書物件かということに関して（中略）種類の大略を公示したのみで、種類の範疇すら知ることを知らず（中略）犯罪を構成する」というものであった。

その後が満州事変、太平洋戦争を中心とした内外の諸情勢により国家防衛体制にとって不可欠という理屈により1939年25日軍用資源秘密保護法が制定、1941年3月7日国防保安法制定される一方、国民の言論の自由、政治的発言力は封殺された³⁷。

紙面上詳細を検討することは出来ないが、秘密関連法案が保護しようとする秘密について未だに明確でなく、範囲が拡大されて危険を孕んでおり、それは一方で言論の自由や「知る権利」が奪われていった歴史を顧みることは必要であると考ええる。

4. 「治者と被治者の自同性」の視点からの考察

情報公開は「知る権利」に基づき、国民として主権者として国政に参加していくための必要不可欠な情報を得る制度である。地方自治レベルでは情報公開条例、国レベルでは情報公開法が制定され、さらに情報公開法の対象とされる公文書を管理するための公文書管理法³⁸も施行された。しかし、それらの情報公開とは逆に、行政機関により秘密が指定され、国民が情報に接近することを難しくする作用を持つ「特定秘密保護法」が施行された。内閣官房HPに掲載されている逐条解説によると法の目的は以下である。

「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、（中略）我が国の安全保障（国の存立に関わる外部からの侵略等に対して国家及び国民の安全を保障することをいう。以下同じ。）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³⁹。」

つまり国及び国民の安全確保を目的に、情報統制が始まるというものである。

沖縄には約74%の在日米軍専用施設があるが、「日米安保条約により駐留している米軍基地についての情報公開を求める主体は日本政府⁴⁰」であると説明される。しかし、生活と密接に関わる住民、地方自治体、都道府県では、米軍による事件、事故、新たな基地建設による関連事項について情報を開示請求することは生活に密接に関連したものであり、大変重要な情報である。前述したとおり、裁判では「密約」は認めたものの文書は保有していないという政府の姿勢が垣間見れた。「防衛秘密」に関する一例ではあるが、1989年9月に「那覇市情報公開訴訟」があった。これは那覇市が自衛隊庁舎建築にかかる計画通知書と添付図面を情報公開決定した事に対し、国が処分取消訴訟を提起した「知る権利」と「防衛秘密」に関する訴訟である⁴¹。那覇市は、建築基準法に基づいて、上記文書を保有

しており、中身について「防衛秘密」に当たるかを検討し、「当たらない」と判断を下して情報公開決定をしている。そこでは特段「防衛秘密」にあたらなくても、「防衛秘密」かどうか「判断」するチェック機関がなければ恣意的に拡大されていくことが明らかになると同時に那覇市の判断に対し国が介入するという問題も含んでいた。2004年、沖国大ヘリ墜落事件が起こったことは記憶に新しい。この墜落事件に関連して事故情報を開示するよう求めた裁判において、インカメラの申請があったが、裁判所はインカメラ制度は認められないと判断した。司法権による情報取扱いが困難であれば、沖縄での米軍事故等について、本来であれば積極的に政府が米軍に対して事故情報の開示を求めるべきであり、日本政府の姿勢は不誠実であるといわざるを得ない。2014年、1月31日衆院予算委員会で安倍首相は歴代内閣が密約を否定し続けてきたことは「間違い」だとする認識を示し⁴²たことは今回の裁判での大きな成果だと言える。しかし一方、特定秘密保護法がこれら密約の改善策につながるとする論理は納得がいくものではない。「国及び国民の安全」を目的に、不誠実だと言わざるを得ない「日本政府の姿勢⁴³」が問題の根源であり、今後もそれが続くのかが問われている。国政をきちんと関心を持って把握し参加するという「治者と被治者の自同性」の視点は重要であり、また同時に日本政府は沖縄に対して、「治者と被治者の自同性」と沖縄をどのような位置づけとするのか、注視する必要がある。

【注記】

- 1) 日本において「知る権利」の訳は通常「right to know」とする自由権の意味を主とする包括的意味での訳が多いが、本稿では国家作用を求める請求権の意味、参政権の意味に限定するため「right to access」で表す。
- 2) アメリカ側資料から直接沖縄を分析している先行研究として我部政明『日米関係のなかの沖縄』三一書房、アメリカ側の軍部と国務省による意見の対立等も含め沖縄をアメリカ側資料から多角的に分析した、宮里政玄『アメリカの対外政策決定過程』、『アメリカの沖縄統治』がある。特に宮里の分析で「時期区分の基準は、アメリカの統治政策においた。その理由は、基本政策は現在にいたるまで変わっておらず、変わってきたのは統治の手段のみであり、また戦後沖縄の政治はアメリカの統治政策を中心として変転してきたからである。」日本の政策からはねかえる沖縄への影響ではなく、アメリカが直接沖縄に及ぼす政治的影響をその時期区分とした分析は、戦後沖縄を学ぶ上で大変貴重である。また、アメリカのアジア政策次第で沖縄への統治政策が決まるとする考察は、戦後沖縄をアメリカのアジア政策の視点から統治にどのように影響するのか、またそれらに対する住民の対応をフィードバックする分析は、日本というフィルターを通さず、また十分な抵抗をしない「従順な沖縄人」を助長する不作為に対し批判を加えている点は大変重要だと考える。
- 3) 米国公文書館から琉球大学の我部政明が沖縄密約に関わる米側文書を発見した。
News for the people in japan の裁判資料 www.news-pj.net/siryou/saiban/index.html
琉球新報 2010年4月15日 <http://ryukyushimpo.jp/uploads/img4bc6e4cc96632.pdf>
- 4) 大学図書館でデータベースにアクセスできれば、LEX/DB インターネットから判例が閲覧可能である。
判例評釈は、www.tkcllex.ne.jp/commentary/pdf/z18817009-00-021471126_tkc.pdf
- 5) 韓永學「知る権利と国家機密—特定秘密保護法を題材に」p.124、2014 マス・コミュニケーション研究
- 6) 日本における知る権利は1948年に新聞週間標語「あらゆる自由は知る権利から」など早い時期から提唱されていた。堀部政男「日本と世界の知る権利・情報公開論議」p.1、衆議院・憲法調査会人権

小委員会（平成 15 年 5 月 15 日）資料 1

- 7) 中野重治編 『時のうごき』 1949 年
- 8) 山邊健太郎 「ナポレオンと新聞」 アカハタ、10・9
- 9) 清水英夫編 『情報公開と知る権利』 1980 年 p. 208
- 10) 最高裁判所大法廷昭和 44 年 11 月 26 日 最高裁判所刑事判例集 p. 23、11 号、p. 1490
- 11) そして 1972 年に、法律時報で『知る権利』の法的構造をテーマとする座談会が開かれ、情報公開法の制定が提案された。宇賀克也 前掲 p. 9、2006 年 有斐閣 [第 3 版]
- 12) 芦部信喜『憲法 第三版』 p. 163
- 13) 石川善治・奥平康弘編『知る権利』奥平康弘「現在社会と知る権利」 pp. 1-6
- 14) 堀部政男「日本と世界の知る権利・情報公開論議」 p. 2 衆議院・憲法調査会人権委員会（平成 15 年 5 月 15 日）資料 1
- 15) 清水英夫『情報公開』 p. 1 1981 年 日本評論社
- 16) 前掲 p. 3
- 17) 情報公開条例の制定状況(平成 19 年 4 月 1 日現在)
<http://www.pref.okinawa.jp/site/kikaku/shichoson/2438.html> (2015 年 2 月 13 日アクセス)
- 18) 宇賀克也『情報公開と公文書管理』 p. 19 2010 年 有斐閣 東京
- 19) 憲法 21 条によって政府に対し情報の公開を求める権利が保障されているとしても、個人の国民が裁判上情報公開請求権を行使するためには、公開の基準や手続等について、法律による具体的定めが必要であり、憲法 21 条は抽象的な請求権を認めたものと解されている。
- 20) 奥平康弘によると「情報公開法の最大のポイントは、一般の市民に、目的とする情報を保有する政府機関に向けて開示請求権を保障する点にある。市民の『権利』が重要である。裁判救済制度に裏打ちされたものとして、その要求を貫徹する権利を保障されるのが大事」だと述べている。
- 21) 宇賀克也『新・情報公開法の逐条解説』 p. 1 2006 年 有斐閣 [第 3 版]
- 22) 原田尚彦『行政法要論』 pp. 252-253 全訂第 7 版[補訂版]
- 23) 情報公開についての詳細は、宇賀克也 前掲 p. 1 2006 年 有斐閣 [第 3 版]を参照。
- 24) 裁判への経緯、訴訟の意義についての詳細は原告団の我部政明「情報公開と外交文書管理」『日本の外交』 271-276
- 25) 宇賀克也『情報公開法—アメリカの制度と運用』 2006、有斐閣、東京
- 26) 岡本篤尚 p. 2 『国家秘密と情報公開』 1998 年、法律文化社、京都
- 27) <http://foia.state.gov/Learn/FOIA.aspx>
- 28) 岡本篤尚 p. 8 『国家秘密と情報公開』 1998 年、法律文化社、京都
- 29) 岡本篤尚 pp. 15-21 『国家秘密と情報公開』 1998 年、法律文化社、京都
- 30) 3 章における文献は宇賀克也 前掲
- 31) 宇賀克也『情報公開法—アメリカの制度と運用』 2008 日本評論社 pp. 327-328
- 32) 日弁連 HP <http://www.nichibenren.or.jp/activity/human/secret/about.html>
- 33) 日弁連 HP <http://www.nichibenren.or.jp/activity/human/secret/about.html>
- 34) 内閣官房 HP <http://www.cas.go.jp/jp/tokuteihimitsu/index.html>
- 35) 前掲
- 36) 伊達秋雄「軍機保護法の運用を顧みて」 pp. 6-7 1954 年『ジュリスト』 有斐閣、東京
- 37) 前掲
- 38) 公文書管理についての詳細は瀬畑 源 <http://h-sebata.blog.so-net.ne.jp/> 参照
- 39) http://www.cas.go.jp/jp/tokuteihimitsu/pdf/bessi_kaisetsu.pdf
- 40) 間部 俊明「米軍基地と情報公開」法律時報 64 巻 12 号 p. 35
- 41) 金城陸・加藤裕 (1995)「那覇市情報公開取消訴訟の経緯と今後の課題」『法律時報』 67 巻 9 号 日本評論社、東京
- 42) 琉球新報 2014 年 2 月 2 日、朝日新聞デジタル 2014 年 2 月 1 日
- 43) 前掲 pp. 35-38

【参考文献】

- 芦部信喜 (1972) 「民主国家における知る権利と国家機密」『ジュリスト』No.507 有斐閣、東京。
- 新崎盛暉 (1996) 『沖縄現代史』岩波書店、東京。
- 石村善治・奥平康弘編 (1974) 『知る権利 - マスコミと法』有斐閣、東京。
- 宇賀克也 (2008) 『情報公開法 - アメリカの制度と運用』日本評論社、東京。
- 右崎正博 (1986) 「アメリカの国家秘密保護法制」 pp.49-65、『法律時報』第 59 卷、第 5 号、日本評論社、東京。
- 右崎正博 (1978) 「沖縄密約事件 - 国家の秘密と取材の自由」 pp.46-51、法学セミナー 日本評論社、東京。
- 大沢秀介 (2003) 「情報公開の国の機密は何の上に？」 pp.57-64、『法学教室』、有斐閣、東京。
- 岡本篤尚 (1998) 『国家秘密と情報公開』 - アメリカ自由法と国家秘密特権の法理 - 法律文化社、京都。
- 奥平康弘・塩野宏 (1997) 「情報公開法制定に向けて」 pp.6-23、『法律時報』第 69 卷、第 1 号、日本評論社、東京。
- 我部政明 (1996) 『日米関係のなかの沖縄』三一書房、東京。
- 我部政明 (2000) 『沖縄返還とは何だったのか』日本放送出版協会、東京。
- 我部政明 (2007) 『戦後日米関係と安全保障』吉川弘文館、東京。
- 我部政明 (2003) 『世界のなかの沖縄、沖縄のなかの日本 - 基地の政治学』世織書房、横浜。
- 我部政明 (2013) 「情報公開と外交文書管理」『日本の外交』 pp.271-297、岩波書店、東京。
- 我部政明 (2011) 「沖縄密約情報公開訴訟の意義」『法律時報』 pp.1-3、日本評論社、東京。
- 金城睦・加藤裕 (1995) 「那覇市情報公開取消訴訟の経緯と今後の課題」『法律時報』第 67 卷、第 9 号、日本評論社、東京。
- 河野康子 (1994) 『沖縄返還をめぐる政治と外交 - 日米関係史の文脈』東京大学出版会、東京。
- 小山剛 (2011) 『「憲法上の権利」の作法』尚学社、東京。
- 佐藤幸治 (2011) 『日本国憲法論』成文堂、東京。
- 佐藤幸治 (1976) 「国家秘密と知る権利」『ジュリスト』 pp.68-75、有斐閣、東京。
- 澤地久枝 (2006) 『密約 - 外務省機密漏洩事件』岩波書店、東京。
- 柴山太 (2010) 『日本再軍備への道』ミネルヴァ書房、京都。
- 清水英夫、堀部政男、奥平康弘、佐藤幸治 (1972) 「知る権利」の法的構造、『法律時報』第 44 卷、第 7 号、pp.26-46、日本評論社、東京。
- 豊田祐基子 (2009) 『「共犯」の同盟史 - 日米密約と自民党政権』岩波書店、東京。
- 鳥山淳 (2013) 『沖縄/基地社会の起源と相克』1945-1956 勁草書房、東京。
- 中島昭夫 (2005) 『これでいいのか情報公開法』共栄書房、東京。
- 中野好夫 (1972) 「沖縄を見つめて」『法学セミナー』6 月、pp.31-38、日本評論社、東京。
- 西山太吉 (2010) 『機密を開示せよ - 裁かれる沖縄密約』岩波書店、東京。
- 林公則 (2011) 『軍事環境問題の政治経済学』日本経済評論社、東京。
- 星野安三郎 (1971) 「沖縄返還協定と住民の権利」『法学セミナー』 pp.7-13、日本評論社、東京。
- 本間浩 (1988) 「沖縄返還問題」『ジュリスト』No.900、pp.190-191、有斐閣、東京。
- 三木由希子 (2010) 「公文書管理法の意義と残された課題」『自由と正義』 pp.12-19、第 61 卷、第 4 号、日本弁護士連合会、東京。
- 宮里政玄 (1981) 『アメリカの対外政策決定過程』三一書房、東京。
- 宮里政玄 (1975) 『戦後沖縄の政治と法 - 1945-72 年』東京大学出版会、東京。
- 宮里政玄 (1966) 『アメリカの沖縄統治』岩波書店、東京。
- 諸永裕司 (2010) 『ふたつの嘘 沖縄密約』講談社、東京。
- 山内敏弘 (1992) 「情報公開法 (条例) と「防衛」情報」『法律時報』第 64 卷、第 12 号、pp.15-27、日本評論社、東京。
- ロバート・D・エルドリッジ (2003) 『沖縄問題の起源』名古屋大学出版会。

- 若泉敬 (2009) 『他策ナカリシヲ信ゼムト欲ス』 文藝春秋、東京。
- 若泉敬 (1969) 「沖縄返還後の日米関係」 pp.185-189、復帰問題研究 (3) 復帰問題研究会、沖縄。
- 若泉敬 (1968) 「沖縄問題の今後のとりくみ方」 pp.187-191、復帰問題研究 (1) 復帰問題研究会、沖縄。