

# 知る権利の保障をめくって

三木由希子

情報公開クリアリングハウス

## 情報公開法は、「知る権利」ではなく「国民主権」

憲法と情報公開というテーマだと、第21条の定める表現の自由との関係が、常に議論の対象となる。具体的には「表現の自由」に含まれる「知る権利」との関係だ。しかし、いまある情報公開法を憲法と直接的に結びつけているのは、「知る権利」ではなく、「国民主権」だ。

情報公開クリアリングハウスは、前身を「情報公開法を求める市民運動」という。1980年に、国に情報公開法を制定させることを目的に設立された。99年の情報公開法の制定により、今の組織となったが、この市民運動はミッションに「知る権利の擁護」を掲げ、そのために情報公開制度の整備を求めてきた。同時に、自治体で情報公開条例が制定されるようになると、各地で制度を使う市民の支援をしつつ、情報公開事例の情報センターとしての役割を担ってきた。今もその活動を続けている。憲法に由来する「知る権利」というものに対して、とてもこだわりをもっている。

だから、情報公開法の立法過程では、目的に「知る権利」を明記すべきと強く意見を述べてきたが、結局、盛り込まれなかった。その代りというわけではないが、目的規定で示されたのが「国民主権の理念」と「説明する責務」（説明責任、アカウントビリティ）だ。主権者の権利として開示請求権を位置づけ、政府に対して情報の公開を原則として義務付けることで、説明する責任を果たさせる、というわけである。この「国民主権」という言葉が、情報公開法の制度目的にあることは、評価すべきことだと考えている。もっとも、例外と

して非公開とする規定も設けられているので、私たちが、政府が説明責任を果たすべきだと思う問題でも、非公開ということも起こる。

今でも、情報公開制度の目的に「知る権利」を盛り込むことは、あきらめられたわけではない。政府の持つ情報に対して、私たちには知る権利があるということは、主権者としての重要な権利だからだ。民主党政権下で提出された改正情報公開法案は、「国民主権」「説明責任」に加えて、「知る権利」を目的に規定する内容を含んでいたが、2012年12月の衆議院の解散総選挙により、惜しくも廃案となった。

## 皮肉な形で法律に規定された「知る権利」

この廃案となった改正情報公開法案が再び日の目を見たのは、皮肉なことに特定秘密保護法案の国会提出によってだ。秘密の保護よりもまず情報公開の充実を、ということで、民主党が廃案となった法案を議員立法でそのまま提出したのだ。今も、衆議院で継続審議になっている。

さらに皮肉なことは、国会提出前の政府・与党の協議によって、特定秘密保護法案に「知る権利」という言葉が追加されたことだ。国会提出前から、知る権利を侵害する可能性が指摘され、批判されていたが、これらを見て追加された規定が「国民の知る権利の保障に資する報道又は取材の自由に十分に配慮しなければならない」（第22条1項）というものである。しかし、報道・取材の自由が知る権利を保障しているという文脈であって、決して、開示請求権としての知る権利ではないので、いまだ政府に対する請求権としての知る権利は法

律のどこにも書かれていない。

そして、知る権利という言葉に議論が焦点化しても、それだけでは具体的な知る権利の保障は担保されないことも、私たちは知っている。知る権利が具体的に保障される手段を持たなければ、政府から情報を主権者が主体的に獲得することも、政府が出したくない情報を公開させることも難しい。だから、長年、情報公開法の制定を私たちは求め、2001年4月によりやく施行されて開示請求権を手に入れた。

情報公開法の施行は大きな変化である。政府と主権者である私たちの関係は、情報を公開請求する権利の保有者と、それに対応する義務を負うものに変化した。しかし、政府の非公開体質、秘密体質に対する批判がやむことはない。本当に必要な情報が、必要なときに公開されているのか、という疑問が私たちの脳裏から離れることはない。あまりにも多くの「非公開」を経験しているからだ。

その折り重なる「非公開」の直接・間接的な経験から、特定秘密保護法という、政府が秘密を持つ、しかも罰則を強化して情報漏えい・情報流通を遮断して抱え込むという法律に、私たちは「知る権利」の危機を本能的に感知した。それが、反対運動を加速させるエネルギーになったのではないだろうか。

しかしその一方で私は、特定秘密保護法という問題を通じて、政府の秘密体質や非公開を批判しつつも、政府が秘密を持っているということに、正面から向き合っただけでなかったという問題と改めて対峙することになった。特定秘密保護法が知る権利と抵触するのは確かだが、それがなければ、秘密はなく知る権利も守られる、という単純な問題ではないからだ。

## 気がつけばたくさん政府に秘密はあった

政府には、すでに「秘密」と名のつけられた情報がたくさんある。

省庁ごとに訓令や規則によって、「極秘」や「秘

密」と秘密指定をする仕組みは、古くからある。いつから始まった仕組みなのかは、正確には検証できていない。

また、1950年代には米軍関係の情報を秘密指定する法律ができていた。これは「特別防衛秘密」と呼ばれている。そして、2001年10月の自衛隊法の改正で、防衛秘密という秘密指定制度と漏えい等に対する罰則が強化された。これらも秘密保護法制であり、防衛秘密は特定秘密の一部になる。

そして、2009年からは「特別管理秘密」というものが、各省庁申し合わせでできた。特定秘密と似たような考え方が、少し広い範囲をカバーしている。安全保障分野を中心に、特別管理秘密を指定して特別に保護をすることになっている。各省庁に、特別管理秘密の取扱いなどに関する訓令などがある。俯瞰してみれば、政府の中には秘密を指定する仕組みが複層的にできあがっている。

情報公開法も、原則公開、例外非公開という考え方を取っている。法の中には不開示規定が設けられている。情報公開請求をしても、法律の定める6つの理由のいずれかに該当する情報は、不開示とされる。実は情報公開法は、一定の非公開を認めることで成立している法制度でもある。

## 記録が失われることは 政府の無責任を助長する

こういう中で、私たちが失ってきたものはいったい何か。このことから、私たちの権利、そして憲法との関係を考えることも重要だ。

失ってきたものは、端的に言えば「記録」だ。政府が秘密や非公開情報を持つということは、それを秘密・非公開の扱いにしている間はアカウントビリティを果たさないということでもある。記録を秘密にして行っている政府の活動は、それだけで重要度が高いともいえる。だから、この記録を残して公開をさせていく仕組みがなければ、秘密の中で行われた政府の活動は永遠に検証するこ

とができなくなる。現実とはいえば、政府の秘密体質を追及している間に、秘密にしていた記録がどんどん失われていたのだ。

2011年に公文書管理法が施行され、歴史的に重要な文書については国立公文書館等に移管をすることが義務付けられた。さらに、文書の廃棄に当たっても各省庁の判断ではできず、内閣総理大臣の同意が必要となった。状況は、一定の改善が図られている。しかし、廃棄してよいかどうかの審査をする際に、廃棄対象文書が秘密指定されていたか否かなどは、考慮されていない。考慮されていないというより、気づかないと言い換えた方が良い。廃棄の審査は、廃棄対象の文書を実際に見るのではなく、文書管理用のファイル管理簿に記載されているファイルのタイトルを見て審査をしているからだ。秘密が残されるところまでは、政策的にも至っていないのだ。

では、政府がその活動を記録、管理し公開することでアカウントビリティを果たし、検証がされるというサイクルが回っていない政府は、本当に民主的にコントロールされていると言えるのか、という疑問が私の中にはある。選挙という仕組みも、このサイクルが回っていない中で、投票権だけ与えれば手続的によいということでは、主権者としての権利は不十分だ。現実には、ずっと政府との関係では、国民主権や知る権利の内実はどこか空疎であった、ということなのかもしれない。

## 開かれた政府をつくるのは私たち自身

だから絶望的だ、と言いたいのではない。むしろ、主権者として知る権利の保障を具体的に一層求めていくことで、前に進んでいくことにエネルギーを向けるべきだと言いたいのだ。

特定秘密保護法は、特定秘密と知らずにジャーナリストや市民が政府に情報を求めると、処罰の対象になるのではないかと、特定秘密に指定されると秘密が闇に葬り去られるのではないかなど、多

くの懸念が根強くある。しかし、ここで委縮をしたりひるんでいたり、悲観的になって政府の批判をしているだけでは、特定秘密保護法という社会に埋め込まれる劇薬の毒抜きにはならない。特定秘密保護法を契機に、政府の持つ秘密と秘密で行う活動を、徹底的して民主的コントロールのもとに置くための制度・仕組みを実現させていくことが、本来の憲法の要請なのではないだろうか。

だから、情報公開法、公文書管理法、秘密を民主的コントロールする仕組みなど、政府にアカウントビリティを徹底させるための制度整備を求めていくことで、私たちの権利を強化していく。主権者としての権利が、それも情報を獲得してそれが強化されれば、政府がより民主的にコントロールされていくことにもなる。

そして、知る権利は、誰かが満たしてくれるのを待つだけのものではない。主権者として情報公開を政府に求めるという行動を通じて、知る権利はより具体的に保障されていくことになる。政府の非公開や秘密体質を嘆いていて、批判をしているだけだと、それは権利の主体よりも傍観者になってしまう。すでに情報公開法があり、何人にも政府に対して情報の公開を求める権利を保障している。すべての人が、制度を使うべきとは言わない。これは権利であって義務ではないからだ。しかし、非公開や秘密を嘆いているだけだと、権利があるのにそれを行使しない、いわば不戦敗、敗北なのだ。

私はそれが嫌で、問題意識を持ったら、どのような構造でそれが起こっているのか、何を掘り下げるとその問題意識が具体化していくのかということ自分の関心領域で考え、必要に応じて情報公開請求をしている。私のような個人、NPOは全国に存在している。こういう人たちを応援していくことも、実は主権者として社会を変えていくために大事なことだ。そして、政府を開かれたものに作り変えていくことが、未来を開いていくと信じたい。