

イラク戦争検証報告書情報公開訴訟の一審判決を受けて

——情報公開法に基づく外交情報の公開

弁護士 二関辰郎

1 イラク戦争と各国の検証

イラク戦争は、イラクに大量破壊兵器があることを根拠に 2003 年 3 月に米英中心の有志連合により開始された。日本政府もこれを直ちに支持したが、周知のとおり大量破壊兵器は実際には存在しなかった。

なぜそのような重大な誤りが生じたのか。イラク戦争に参加又はこれを支持した各国は、検証を行い、その結果を報告書として公表した。例えば、英国のバトラー報告（216 頁）、オーストラリアのフラッド報告（199 頁）、米国の WMD 報告（618 頁）、オランダのダーウィッツ委員会報告（552 頁）などである。英国の検証は複数回に及び、最終的な英国チルコット報告¹は、要約だけで 150 頁、報告書全文は全 10 巻 260 万語に及ぶ。長さを想像しにくいのが、ニューズウィーク日本版記事²は、「トルストイの『戦争と平和』の 4 倍の長さ」と評している。

戦争は、攻撃を受ける国に甚大な被害をもたらし人権を侵害する。のみならず、その他の国々にも多大な影響を及ぼす。戦争開始原因の誤りが後に判明した場合、検証結果を広く公表し国民に説明することは、民主主義国家の当然の責務と言えよう。

日本でも、2012 年にイラク戦争に関する検証報告書が作成された。ところが、他国と異なり報告書は公表されず、代わりに「報告の主なポイント」という A4 で 4 頁の文書が公表されたにすぎない³。

公的機関の情報公開の問題に取り組む NPO 法人情報公開クリアリングハウスが、2015 年 1 月に情報公開法に基づき同報告書の情報公開を請求した。⁴ しかし、結果は全面不開示だったため、同 NPO は、国を相手として同年 7 月に情報公開請求訴訟を提起した。公益社団法人自由人権協会（JCLU）所属の弁護士⁵が同訴訟の代理人を務めている。

2 外交情報に関する情報公開法の規定の特色

外交情報の情報公開（不開示の範囲）は、情報公開法 5 条 3 号が定めている。3 号は、他の不開示事由の場合より開示を求める者にとってハードルが高い⁶。他の不開示事由では、

¹ <https://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20171123122743/http://www.iraqinquiry.org.uk/the-report/>

² 「英国で 2 6 0 万語のイラク戦争検証報告書、発表へ ——チルコット委員会はどこまで政治責任を追及するか」 https://www.newsweekjapan.jp/stories/world/2016/07/post-5415_1.php

³ 外務省ウェブサイト https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/iraq/taiou_201212.html

⁴ 実際には検証報告書以外に関連文書の情報公開請求も行い、関連文書の一部は公開された。訴訟では、報告書やその案、ヒアリング記録など全部不開示とされたもののみ訴訟の対象にし、その後、争点を絞る観点から検証報告書以外の文書の訴えを取り下げている。ここでは紙幅の関係もあり、関連文書についての記述は省略する。

⁵ 秋山幹男弁護士を弁護団長に、古本晴英、牧田潤一郎、出口かおり、藤原大輔、小野高広及び筆者の 7 名

⁶ 犯罪の予防や捜査等について定めた同条 4 号も 3 号と同様であるが、ここでは 3 号に絞って論じる。

情報を公開することによる支障を「〇〇のおそれがあるもの」と規定しているのに対し、3号の場合には、「〇〇の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」という規定になっている。文言上、他の不開示事由の場合より、行政機関の長の判断を尊重する記載になっている。ただし、問題は、どの程度行政機関の長の判断を裁判所が尊重すべきかである。

3 5条3号の解釈

この点について、被告国は、マクリーン事件判決⁷を持ち出し、「その判断の基礎とされた重要な事実に誤認があること等により右判断が全くの事実の基礎を欠くかどうか、又は事実に対する評価が明白に合理性を欠くこと等により右判断が社会通念に照らし著しく妥当性を欠くことが明らかであるかどうかについて審理し、それが認められる場合に限り、右判断が裁量権の範囲をこえ又はその濫用があったものとして違法であるとする事ができる」と主張した。つまり、行政機関の長には広汎な裁量があり、余程のことがない限り行政機関の決定は裁判所によって取り消されないとの主張である。

しかし、マクリーン事件判決も、法が処分を行政庁の裁量に任せる趣旨、目的、範囲は各種処分によって異なるので各種処分各種処分ごとに個別に検討すべきと述べている。そして、マクリーン事件判決の事案の場合と情報公開請求の場合とでは、処分の性質は大きく異なる。国の主張は、この点を区別していない。

4 判決

判決は、2018年11月20日に出された。訴訟途中で部分開示があったとはいえ、原告敗訴であった⁸。

裁判所は、5条3号の解釈につき、基本的にマクリーン事件判決類似の審査方法を採用した。

もっとも、裁判所の判断はそこで終わらず、請求対象となる情報を知っているのは国だけなので、国が、「当該処分に係る行政文書に記録されている情報に係る事柄、当該情報の性質、当該処分をするに当たって前提とした事実関係その他の当該処分当時の状況等の、一般的又は典型的にみて、当該情報が同号に掲げる国の安全等の確保に関するものに当たることを推認するに足りる事情を主張立証する必要がある」とした。その上で、「同号に基づき開示をしないことを争う原告が、当該処分につき行政機関の長の裁量権の範囲からの逸脱又はその濫用があったことを基礎付ける具体的事実について主張立証することを要する」とした。

一見するとマクリーン事件判決の場合よりも国に重い責任を負わせているようである。しかし、裁判所の判断は、訴訟で対象になった情報が3号の規定する情報類型に該当する

⁷ 最大判1978(昭和53)年10月4日・民集32巻7号1223頁

⁸ ただし、訴訟の途中で国は2回にわたって決定を変更し、検証報告書を少しずつ部分的に開示した。その結果、検証報告書の本文全文が約17頁であることが判明するとともに、その約3分の1が訴訟の途中で開示された。それを受けて原告は訴えを変更し、決定変更後に未だ開示されていない部分に請求対象を絞ったので、その部分について敗訴したことになる。

ことを国が言いさえすれば、5条3号該当性を推測する判断手法と言える。条文を素直に読めば、「相当な理由」を国が説明すべきはずと考えられるが、情報類型さえ言えば足りるとする点において、条文の文言を離れて国の主張立証責任を軽減している。結局はマクリーン事件判決のような広汎な行政裁量を認めているに等しい。

5 日韓会談東京高裁判決

5条3号の解釈として「一般的又は典型的にみて」云々というフレーズを用いた裁判例は以前にもあった。たとえば、日韓会談に関する情報公開訴訟の第一審判決⁹である。しかし、該当する部分の判断は、同事件の控訴審で覆されている。

すなわち、同事件の控訴審である東京高裁判決¹⁰は、法が処分を行政庁の裁量に任せる趣旨、目的、範囲は各種処分によって異なるので各種処分ごとに個別の検討が必要とするマクリーン事件判決を踏まえ、出入国管理令の在留期間の更新の場面と旅券法による旅券発給の場面における行政庁の裁量の性質を対比した。前者については、憲法上、外国人に入国の自由が保障されているわけではないこと等から行政庁に広汎な裁量を委ねていると捉え、他方、後者については、憲法上外国に一時旅行する自由が保障されていること等から、行政庁の裁量につき法規の目的に従って所定の権限を適法に行使すべきものとして限定を付する趣旨であると捉えている。この旅券法に関する判断は、同様の最高裁判例¹¹を踏まえており先例に即したものである。

そのうえで、同高裁判決は、情報公開法に基づく処分について検討し、情報公開法1条から、情報公開は、「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」とする制度であることを指摘する。また、同法5条により情報公開法が原則開示の枠組みを採用していることも指摘のうえ、このような法目的や規定の構造に照らし、5条3号は出入国管理令の場合のように行政庁に広汎な裁量をゆだねる趣旨ではなく、旅券法の場合のように法規の目的に従って所定の権限を適法に行使すべきものとして限定を付する趣旨であるとする。そのうえで同判決は、「行政機関の長は、情報公開法5条3号所定の不開示情報にあたりと判断して不開示処分をした場合において、当該不開示処分の取消訴訟が提起されたときは、当該判断の公正妥当を担保するに足りる、可能な限り具体的な事実関係に基づく合理的な根拠を示すことを要する」と結論づけた。

このように、日韓会談東京高裁判決は、同事件の一審判決あるいは本件の一審判決とは異なり、3号所定の情報類型に該当することを国が主張立証すれば足りるとはしていない。原告は、この東京高裁判決を援用した主張を展開したが、東京地裁判決は一顧だにできなかった。

6 日韓会談高裁判決が示した判断の採用とさらにその先へ——公益性の考慮

⁹ 東京地裁 2012(平成 24)年 10 月 11 日判決・最高裁ウェブサイト、季報情報公開・個人情報保護 49 号 20 頁

¹⁰ 東京高裁 2014(平成 26)年 7 月 25 日判決・最高裁ウェブサイト

¹¹ 最大判 1969(昭和 44)年 7 月 11 日・民集 23 卷 8 号 1470 頁

前述のとおり請求権者にとってハードルの高い5条3号だが、日韓会談東京高裁判決が出した解釈を裁判実務でも定着させていくことが重要である。さらに、あるべき解釈論としてはその先があると考えている。

情報公開法の重要な立法資料である「情報公開法要綱案の考え方」は、「情報公開法における行政文書の開示・不開示の枠組み」として、「行政文書が開示されることによる利益と不開示情報が開示されないことによる利益は、いずれも国民の利益といえるとの前提の下に、それぞれが適切に保護されるよう両者間の調整が図られなければならない」と指摘する。多くの文献等が、一般論としてこの指摘を引用しているが、各論的に情報公開法5条3号を解釈する段階では、「行政文書が開示されることによる利益」への考慮が影を潜めてしまっている。

情報公開法5条3号以外の不開示事由に目を転ずると、それらの不開示事由では「行政文書を開示することによる公益性」は配慮されている。たとえば、同5号の場合には「不当に」という文言、同6号の場合には同号柱書にある「適正」という文言を通じて、公益的な開示の必要性も考慮すべきと考えられている。

前述のとおり、5条3号は、他の不開示事由と異なり、行政機関の長の裁量が尊重される書きぶりになっている。とはいえ、同号が、5条における原則開示という枠組みの中の例外事項の一つであることに変わりはない。その場合にのみ、「行政文書を開示する公益性」を配慮しなくてよいことにはならないはずである。それゆえ、3号の解釈・適用にあたっては、「相当の理由」という規範的な文言の解釈の際に「行政文書を開示する公益性」を斟酌するのが妥当である。

以上を踏まえると、5条3号について不開示事由該当性を国が主張立証するためには、「行政機関側が、行政機関の長の判断の公正妥当を担保するに足りる可能な限り具体的な事実関係を主張立証したうえで、開示しないことの利益が開示することの公益性を上回ることにつき合理的根拠を示す必要がある」という基準が採用されるべきであると考えている。

7 判決の各論的判断に即して

イラク戦争検証報告書に関する東京地裁判決は、各論の判断でも様々な問題を含んでいる。紙幅の関係上、次の点だけ指摘しておきたい。

前述（注8）のとおり、訴訟の過程で国は決定を2度変更した。原告は、決定変更の結果明らかになった個々の見出しや内容と、すでに公表されている①「報告の主なポイント」、②諸外国の報告書の内容を照らしあわせて、検証報告書の不開示部分にどういった記載がなされているかを個別具体的に主張した。そして、不開示部分には、概ねすでに公表されている情報が記載されているので5条3号該当性はないはずであるといった主張を行った。

これに対して裁判所は、「原告が主張するような情報が記載されているとは断定しがたい」、あるいは、「同一であることまではうかがわれない」等と述べて原告の主張を退けた。しかし、不開示部分を見られない原告に、厳格な同一性の立証を求めるのは、原告に不可

能を強いるに等しい。また、仮に原告が、そのような証明ができたとしても。そうすると、情報公開法は、結局はすでに公表されている情報を開示してもらえだけの制度と変わらなくなる。「行政機関の保有する情報の一層の公開を図〔る〕」目的（情報公開法1条）など果たせず、わざわざ情報公開法を利用する意味もなくなるであろう。

このことから翻って考えるに、対象情報を唯一見ることができる国側が、その内容や不開示にした理由を十分に説明する必要がある。そのためには、そのような説明を十分にしなければ国が不利益（敗訴判決）を受ける仕組みを5条3号の解釈論として取り入れる必要があるであろう。その観点からも、一審判決の判断よりも国の主張立証責任を重くした日韓会談東京高裁の判断の方が優れていると考える。