

内閣総理大臣 安倍 晋三 様
総務大臣 高市 早苗 様
最高裁判所長官 寺田 逸郎 様
総務省行政管理局情報公開・個人情報保護推進室 御中

第二東京弁護士会
会長 早稲田 祐美子

情報公開訴訟におけるインカメラ審理を立法により導入するよう求める意見書

I 意見の趣旨

情報公開訴訟においてインカメラ審理（開示対象文書を裁判所限りで直接見分する非公開の審理）を行うことは、政府情報公開請求権及び裁判を受ける権利を保障するために必要不可欠である。よって、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」という。）を早急に改正し、インカメラ審理を導入することを求める。

II 意見の理由

1 インカメラ審理導入の必要性

現在の民事訴訟法及び情報公開法には情報公開訴訟におけるインカメラ審理に関する明文規定はなく、2009年（平成21年）1月15日の最高裁決定（民集63巻1号46頁。以下「平成21年決定」という。）は「情報公開訴訟において証拠調べとしてのインカメラ審理を行うことは、民事訴訟の基本原則に反するから、明文の規定がない限り、許されない」と判断している。また、2013年（平成23年）の第177回通常国会において提出された情報公開法改正案（以下「情報公開法改正案」）24条ではインカメラ審理を実現する「弁論期日外証拠調べ」の規定があったが、この改正案も不成立となっている。このため、現在の法令・判例実務に照らすと、新たな立法により明文を設けることなく情報公開訴訟においてインカメラ審理を実現することが不可能となっている。

しかしながら、裁判所が周辺資料から不開示事由（情報公開法5条各号）該当性を判断することが著しく困難な場合があり、開示・不開示の判断を適正・公平に行うためには対象文書そのものを見分する必要性は、公正な裁判を実現する観点から極めて高い。

また、情報公開を求める原告としても、少なくとも裁判所だけでもインカメラ審理を行って適正・公平な裁判を行ってほしいとの強い要望がある。

よって、インカメラ審理を導入すべき必要性が強い。

2 憲法上の権利である知る権利及び裁判を受ける権利の要請

行政文書開示請求権は、憲法21条1項に基づく知る権利を具体化した憲法上の権利であり、行政文書開示請求権の司法的救済の実効性を確保して、公正かつ適正な手続における裁判を受ける権利（同32条）を実質化するためにはインカメラ審理を導入することが必要不可欠である。

平成21年決定の泉徳治裁判官の補足意見は「国民の知る権利の具体化として認められた行政文書開示請求権の司法上の保護を強化し、裁判の信頼性を高め、憲法32条の裁判を受ける権利をより充実させるものということができる」とし、それゆえ裁判公開原則を定めた憲法82条違反にもならない、とする。

また、宮川光治裁判官の補足意見でも「開示を求める当事者がインカメラ審理を求めるのは、それが知る権利を実現するためにより実効的であるという判断があるのであり、行政機関の側には審理に先立って不開示とした理由等について説明する機会が与えられるのであれば手続保障の上でも問題はない」とされている。

これらの泉徳治裁判官及び宮川光治裁判官の補足意見は、平成21年決定を補強するために述べられた部分であり、インカメラ審理を導入するのは憲法上の要請であることは明らかである。

3 インカメラ審理の具体的な制度設計について

情報公開・個人情報保護審査会におけるインカメラ審理は、「インカメラといっても、原本そのものを見分する例はほとんどなく、通常諮問庁から必要な部数の写しを提出させる」（森田明『論点解説 情報公開・個人情報保護審査会答申例』（日本評論社・2016年）23頁）方法で行なわれている。

そこで、情報公開訴訟におけるインカメラ審理においても、原本の提示（民事訴訟法223条6項）以外の方法によることを認めるべきである。

もっとも、情報公開訴訟においては、原本に記載されている内容との同一性が問題となり得るため、原本の提示以外の方法としては、正本又は認証のある謄本の提示でなければならず、裁判所は原本を提示させる必要があると認めるときは、当事者の申立て又は職権によりこれを提示させることができるようにするべきである（民事訴訟規則143条参照）。

インカメラ審理を立法により導入するに際しては、不成立となった情報公開法改正案24条の弁論期日外証拠調べ手続きが参考になるが、同改正案にも問題がある。

情報公開・個人情報保護審査会設置法9条1項、2項により審査会の段階では「必要があると認めるとき」にインカメラ審理をすることができるとされている。他方で、情報公開法改正案24条1項は、「特に必要があると認めるとき」に、「当事者の同意を得て」インカメラ審理をできるとするにとどまる。審査会と実質的に同程度のインカメラ審理の保障を裁判レベルにおいても実現すべきである。

とりわけ情報公開法改正案 24 条 2 項が「国の防衛若しくは外交上の利益又は公共の安全と秩序の維持に重大な支障を及ぼす場合その他の国の重大な利益を害する場合を除き」同意を拒むことができない、としている部分が問題である。国防・外交上の利益のみならず、抽象的な「国の重大な利益」さえあればインカメラ審理を拒否できるとしている点は、原告の知る権利及び裁判を受ける権利の不当な制約である。

特定秘密の保護に関する法律 10 条 1 項は、①民事訴訟法 223 条 6 項の規定により裁判所に提示する場合（同項 2 号）、②情報公開・個人情報保護審査会設置法 9 条 1 項の規定により情報公開・個人情報保護審査会に提示する場合（同項 3 号）、③会計検査院法 19 条の 4 において読み替えて準用する情報公開・個人情報保護審査会設置法第 9 条 1 項の規定により会計検査院情報公開・個人情報保護審査会に提示する場合（同項 4 号）には、行政機関の長に特定秘密の提供義務を課している。①から③の場合には、同項 1 号柱書が定める「我が国の安全保障に著しい支障を及ぼすおそれがないと認めたとき」という要件は規定されていない。そのため、情報公開法改正案 24 条 2 項については、これと平仄を合わせ、削除すべきである。また、仮にこのような規定を置くとしても、国防・外交等の高度かつ緊急的な国の具体的利益を確保するために必要最小限度の範囲にとどめるべきである。さらに情報公開法改正案 24 条 2 項違反があった場合に、どのような法律効果（真実擬制等）が発生するのか明らかではなく、制度的な担保がない点も問題がある。

4 緊急に情報公開法を改正しインカメラ審理を導入すべき必要性

当会は、インカメラ審理を行うことができるように情報公開法を改正すべきであるとの提言をしてきた。

現在、2011年（平成23年）3月11日に発生した東日本大震災、2016年（平成28年）4月14日に発生した熊本地震、安全保障関連法制、環太平洋パートナーシップ（TPP）協定交渉等の様々な局面において政府の説明責任はますます高まっている。安全保障や国民の生命・身体に関する公的情報は本来、国民の情報であり、国民主権や知る権利を保障するために情報公開により市民に対して開かれる必要がある。

情報公開法についてはその他多数の改正すべき事項が存在するが、少なくとも知る権利の実現のためにインカメラ審理を早急に実現すべきことについては異論をみないと考えられる。裁判所が司法権（憲法76条1項）を実効的に行使するためには、情報公開法に定められた不開示事由を解釈・適用する前提としてインカメラ審理を通じた事実認定を可能にすることが不可欠である。

よって、当会は、政府情報公開請求権及び裁判を受ける権利の司法的実効性を確保する観点から、情報公開法を早急に改正しインカメラ審理を導入することを求める。

以上