

平成19年（行ウ）第83号 行政文書不開示決定処分取消請求事件

原告 松山治幸 外3名

被告 国

準備書面（3）

2007（平成19）年7月17日

大阪地方裁判所

第7民事合議3C係 御中

原告ら訴訟代理人

弁護士 阪 口 徳 雄

第1 本件政治資金規正法の改正には、その改正の正当な目的が存在せず、かつその「目的」達成の手段も合理性・必要性がない

1 本件改正の目的について

(1) 本件改正目的について国会の説明と被告の説明は一致しない。

本件改正の目的については、国会での説明によると、「要旨の公表が7月下旬から11月下旬に行なわれておりその時期が統一されていない。そこで「政治資金の収支公開の強化」に資するために・・・要旨の公表を同時期に行なわれるようにする」と一貫して述べられている(甲13号証27ページ)。乙B第1号書も同じ説明である。

他方、被告の主張によると、要旨の公表前に開示されると「不備のある収支報告書が開示されると、国民が当該政治団体の収支や活動について誤った印象を持つおそれ」が「その誤った情報に基づき選挙権が行使されると・・・その不正確な情報が後日是正されれば足りるというものでもない」と述べられている(被告第1準備書面7ページ)。

両者の説明する本件改正目的は一致しない。

- (2) 「政治資金の収支公開の強化」即ち「要旨の公表」時期を統一することと、「要旨の公表」前の収支報告書の開示を一切拒否することとは、論理必然性がない。

たとえ全国的に政治団体の収支報告書の、要旨の公表時期を統一することに、それなりに合理性があっても、それまでの間に収支報告書の開示を一切拒否することに合理性があるかどうかは別の議論である。

被告の主張と国会審議過程との間には完全な齟齬があると言わざるを得ない。

本件改正につき、被告の説明することが真の目的であるとすれば、国会では真の目的が説明されなかったことになるし、国会で説明したことが真の目的であれば被告の説明は真の目的ではないことになる。要旨公表まで、一切開示しないという立法目的は、本件法案の提案者が一言も国会などで説明をしていない理由である。被告国はそれが本件改正の目的というが、国会で説明されたことを、本件改正の立法目的、理由とすることは、本来許されないことである。

- (3) 要旨の公表前において、一切開示しない国の主張にはソモソモ合理性がない

「不備のある収支報告書が開示されると、国民が当該政治団体の収支や活動について誤った印象を持つおそれ」という被告の説明には、何の合理性もない。

政治団体が仮に、形式的な不備のある報告書を総務大臣に提出していたとしても、それをその政治団体の実態であり、ありのままの姿である。それはそのような収支報告書を届けた、その政治団体の自己責任である。それが、本当の政治団体のありのままの姿である以上、「国民の判断」に委ねるのが民主主義である。

それを国が「その不備を是正してあげる」ことは、政治資金規正法の31条の趣旨ではないし、形式的な審査権があるから、必ずその審査権を行使しなければならないものでもない。乙B第2号証の総務省自治行政局選挙部政治資金課長の陳述書1ページも「法31条の規定の文言上、形式審査は義務付けさえ

てはない」と説明している。また、逆に、要旨公表後もこの形式審査権の行使は認められているはずであり、禁止されているわけではないから、訂正を命じることは、要旨公表後も行われうるはずである。

国の主張によると、本当の政治団体の姿ではなく国のおかげで「かさ上げされた」政治団体を国民に「偽装」された情報が提供されていることになる。法31条はそのような趣旨ではない。それを根拠に、政治団体の収支報告書を「補正」するまでの間、一切開示しない根拠にもならない。

しかも、この「不備」は形式的な不備である。実体的な「不備」ではない。いわば軽微な不備でしかない。実体的な不備については是正権がないからである。

国がどうしても誤解による混乱を回避したいというのであれば、この形式的審査がなされた政治資金収支報告書であるか否かがわかるように、受付印と一緒に形式的審査が行われていた日を書き込むための印を押す仕組みを採用すれば済むことである。形式的審査がまだ済んでいなければ日付が書き込まれていないから、開示を受けた国民もそのことを理解するはずである。

(4) 国の主張する本件改正の理由には合理性がない。

乙B第1号証10ページによると、国の態度即ち要旨公表前は情報公開法の請求があっても法5条6号により不開示処分をしてきたことを「確認的に定められたもの」として、この条文を合理化している。

しかしこのような、理由での本件改正及び不開示処分は、情報公開法の誤った解釈を前提とするものであり、違法であるからなお更、その目的に合理性がない。大阪地裁判決（甲4号証）、大阪高裁判決（甲7号証）を全く無視している。

(5) 本件改正は都道府県の開示も禁止した点からも合理性がない。

改正時点では45道府県では「要旨の公表」前でも情報公開条例に基づき開示していた（「乙B第1号証10ページ」）。これは要旨の公表前に開示しても、何らの障害がなかったことを示している。45道府県の情報開示になんらの障

害がないにも関わらず、一律に要旨の公表前は開示しないという、国の主張に何らの根拠も理由もないことがより明らかとなる。

(6) よって、本件改正の目的には何らの合理的理由がない

2 要旨公表まで一律に開示しないという法律はその手段においても、合理性や必要性がない。

上記の通り、本件開示しない目的に理由がないが、百歩譲って、それなりに合理性があったとしても、本件法律のように、一律開示をしないという合理性や必要性もない。何故なら、政治団体の収支報告書の中の大半は、形式審査をするまでもなく、国のいう「形式的な不備のある収支報告書」でもない。乙B第2号証の総務省自治行政局選挙部政治資金課長の陳述書2ページ・3ページでさえも、半分以上に不備がないことを認めている。

小さな政治団体や、初めての政治団体などは、そのような極例外的な報告書があるとしても、亡き松岡大臣のような、国会議員も何期も勤め、かつ国から3人分の秘書給与も支給され、それらが、会計責任者になっているような場合に、形式的に「不備」なものはあるはずがない。

そうすると、一律不開示ではなく、例外的に「形式的な不備のある収支報告書」である場合は、この開示請求を拒否できるとすれば足りる。

一律不開示決定を行なわないという本件改正には、その目的達成の手段面からも合理性・必要性がないことになる。

3 本件改正には、何らの合理性も必要性もない

第2 本件改正は憲法違反

1 憲法は知る権利を保障している

(1) 知る権利の内容

憲法は知る権利を保障している。これは憲法学の通説である。

この知る権利の具体的内容としては幾つかのものが考えられるが、ここでは、少なくとも「知る自由」と「政府情報開示請求権」は、通説の認めている知る

権利であるといえる。

原告の上脇教授が甲 1 3 号証の意見書で紹介しているように、前者は最高裁判例で確立している。

後者は本訴訟で原告らが主張している知る権利である。まだ最高裁判例となっていないが、それを認めるのが学説における通説である。最高裁の補足意見でも主張されている。

(2) 憲法 21 条と知る権利

「政府情報開示請求権」としての知る権利の憲法上の根拠は、知る自由と同じ憲法 2 1 条である。

憲法 2 1 条は国民の知る権利を明文では書いていない。しかし原告の上脇教授が甲 1 3 号証の意見書で詳細に主張したように、憲法 2 1 条がその知る権利の根拠条項である。表現の自由を情報の受けての側から再構成したもの、これが、情報を受け取る権利である政府情報開示請求権としての知る権利である。

(3) 憲法 2 1 条を含む憲法全体の趣旨と知る権利

政府情報開示請求権としての知る権利は、憲法全の趣旨からも導き出される。

憲法は、国民主権主義とそれに基づく議会制民主主義を採用している。国民の代表機関である国会（4 3 条等）の構成員である国会議員は主権者国民が直接選挙権（1 5 条）を行使して選任している。

また、議院内閣制をとっている。国民は直接に、行政権を執行する内閣総理大臣や国務大臣の選任権はない。しかし、その行政権を執行する内閣総理大臣を指名する国会の議員を選ぶ選挙権が憲法上保障されている。

そうすると、どのような国会議員が、どのような、収支報告書を提出して、国会議員に配布された、政党助成金のカネなどがどのように支出されているかを、いち早く知る憲法上の要請がある。まして、国会議員に関する情報は、国政の選挙があるときこそ、早急に知る必要性が要求される。国民の参政権と、この知る権利は密接に関連しているが故に重大である。

2 抽象的権利としての知る権利と具体的権利としての知る権利

(1) 知る権利の法的性格と手続き法との関係

このように政府情報開示請求権としての知る権利は、憲法21条を根拠にして、あるいはそれを含む憲法全体の趣旨から導き出される基本的人権（憲法上の権利）である。

この知る権利の性格について通説は、法的権利であることを認めている。

また、この法的権利は「抽象的権利」であると解している。それゆえ、憲法21条の知る権利を根拠に政府情報の開示請求権を行使して当該情報の開示を実際に受けることはできないが、しかし、その手続き法が制定された段階で、「抽象的権利」は「具体的権利」になる。

つまり、抽象的な権利にとどまる憲法21条の知る権利は、その手続き法の制定を通じて具体的権利として保障されることになるのである。

憲法上の知る権利が抽象的権利にすぎないとしても法的権利である以上、それを具体化する法律を定めたり、改正するときには、憲法上の権利を適正に保障しなければならず、憲法上の知る権利を不当に制限してしまうような法律の制定や改正は憲法上許容されない。もし不当に制限する法律の制定や改正が行われれば、知る権利が憲法上の権利である以上、国民はそれを裁判で争い、何らかの救済を受けることができることになる。

(2) 情報公開法は憲法の知る権利を実質的に保障している

いわゆる情報公開法は政府情報の開示のための手続きを定める法律であるが、政府情報請求権を保障してもいる。この権利は、法律によって創設された権利ではなく、憲法の知る権利を確認し、具体化した権利である。

情報公開法には「知る権利」という表現が明文で書かれていないが、3条の開示請求権は、実質的には憲法の知る権利を具体化したものである。

原告の上脇教授が甲13号証の意見書で詳細に紹介されているように、国会での審議において、当時の担当大臣は、情報公開法が実質的には知る権利を保障していると答弁している。つまり、立法者意思によると、憲法上の知る権利

は情報公開法で具体化されているのである。

そうすると、情報公開法は、憲法の抽象的権利にとどまる知る権利を具体的権利にし、保障していることになる。

同じように政治資金規正法及び政党助成法は、それ自体で、あるいは情報公開法を通じて憲法上の知る権利を具体的に保障している法律である。

3 知る権利の侵害

(1) 憲法違反

本件改正は、情報開示請求があっても政治資金収支報告の趣旨公表まで開示決定を行わないようにしたものである。改正前であれば、当該趣旨公表前であっても何人にも開示請求権を保障しており、政府はその権利行使による開示請求に応じる法的義務があった。しかし、本件改正は、開示請求権者から当該趣旨公表までの間の知る権利の行使を奪ってしまった。

したがって、本件改正は、少なくともその限りで、改正前に具体化されていた憲法上の知る権利を侵害し、憲法21条等に違反することになる。

(2) 立法権の裁量とその審査

国会議員の政治資金収支報告書についての知る権利を国民に、どのように保障するかは、全て国会の自由な裁量権に委ねられているわけではない。

国会議員の政治資金収支報告書の開示は、前述したように、国民の知る権利を保障するとともに、主権者国民に国政選挙の場面での政治的判断のための素材を提供することにもなるのだから、情報公開法および政治資金規正法を制定または改正する際には、その目的が正当でなければならず、かつ、その目的を達成するための手段には人権を制限する合理性や必要性がなければならず、これらについて司法は厳格な審査基準により審査することが要求される。

言い換えれば、情報公開法の改正につき、その目的に正当性がなかったり、あるいはあまた、その目的に正当性が認められてもその目的を達成するための手段に合理性や必要性が認められなければ、その改正は、立法府である国会の

裁量権を逸脱または濫用したものであり、知る権利を不当に制限する憲法違反の改正であるということになる。

ところが、本件改正は、前述したように、国会でその改正目的が正面から説明されることなくもなく、また被告の説明する改正目的は正当性がない。

そのうえ、その目的を達成する手段も、必要最小限を超える人権制限で合理性・必要性がないといわざるをえない。

したがって本件改正は立法裁量権を逸脱または濫用したものであり、憲法上の知る権利を不当に制限するから無効である。

4 無効判決が出ても現実の開示手続きには支障はない

本件改正を無効にしても、情報公開法における開示手続きの一切が無効になるわけではない。

また政治資金収支報告書と政党交付金使途報告書の開示手続きについては、立法論としては国会による本件改正を廃止する法案を可決しなければならないが、実務の手続き上は、政治資金収支報告書や政党交付金使途報告書以外の手続き、言い換えれば、本件改正前の手続きを準用して情報開示手続きが行われればよいから混乱が生じることもないので、法的安定性を心配することもない。

5 非開示処分は取消されるべきである

本件開示請求に対しては開示決定が行われるべきであった。本件改正は無効と判断した上で、非開示処分は取消されるべきである。

また、本件改正が以下のような解釈をすることで違憲ではないとすれば、当然、非開示処分は取消されなければならない。

すなわち、本件改正が政治資金収支報告書の開示請求に対して全て一律にその趣旨公表まで開示決定するものではなく、極一部の例外的な場合にのみ開示決定を行わないという趣旨であると解するのであれば、憲法上の知る権利を不当に制限せず、違憲ではないと判断することができるかもしれない。

しかし、その「極一部の例外的な場合」については、憲法上の知る権利を侵害しないよう限定的に解釈しなければならない。また、本件は、その「極一部の例

外的な場合」であるとも思われない。被告もそれを主張してはいない。

そうすると、本件における政治資金収支報告書の開示請求に対して国は開示決定をしなければならないことになる。

したがって、本件改正を違憲・無効と判断した場合でも、あるいはまたそう判断しない場合でも、裁判所は、原告ら権利救済のために国の処分を取消すべきである。

以上