

4月20日 行政透明化検討チーム 議事録

日時：平成22年4月20日（火）10時30分～12時

場所：合同庁舎第4号館 共用第1特別会議室

出席者：枝野幸男 内閣府特命担当大臣（行政刷新）、泉健太 内閣府大臣政務官、
逢坂誠二 内閣総理大臣補佐官、階猛 総務大臣政務官、
三宅弘 弁護士、渋谷秀樹 立教大学教授、中島昭夫 桜美林大学講師、
藤原静雄 筑波大学大学院教授、松村雅生 日本大学教授、
三木由希子 情報公開クリアリングハウス理事、櫻井敏子 学習院大学教授、
本多平直 衆議院議員、七條浩二 総務省行政管理局情報公開推進室長、
小峯弘靖 内閣府行政刷新会議事務局職員の声担当室長、
野澤泰志 内閣府行政刷新会議事務局職員の声担当室長補佐

議事：

○泉政務官 おはようございます。

ただいまから、行政透明化検討チームを開催させていただきます。行政透明化検討チームの事務局長として、枝野座長より御指名いただきました内閣府大臣政務官の泉健太でございます。

本日は、出席者の皆様の御紹介の後、行政透明化検討チームの運営や大臣案の提示等につきまして議論をさせていただきたいというふうに思っております。

本日の議題に入る前に、まず、行政透明化検討チームの座長であります枝野大臣よりごあいさつをいただきたいと思っております。よろしく願いいたします。

○枝野大臣 皆さんおはようございます。行政刷新担当大臣を務めております枝野でございます。

本日は、この行政透明化検討チームに御参加をいただきまして、皆さんどうもありがとうございます。

行政刷新という仕事をいたしておりますが、行政刷新のポイントは、行政情報の公開・透明化であるというふうに考えております。23日から事業仕分けも行われて、メディアの皆さん始めそちらに注目もされていますけれども、この事業仕分けも、行政を透明化する、行政の情報を積極的に国民の皆さんに知っていただくということが本質、ポイントであると思っております。だとしたら、この行政刷新の仕事の一環として、その中心として、行政の透明化ということをしてさらに加速をしていかなければならないという思いでこのチームを立ち上げさせていただきました。

また、今回のこの検討チームは、政府の制度の検討に当たって、政治主導の新しい手順を、方式を実践していきたいというふうに考えております。具体的に申し上げますと、せっかく専門の有識者の皆さんにお集まりをいただきながら、従来は、初歩の初歩から検討、ヒアリング等を行って、そして、案ができ上がっていくというようなプロセスを踏んでまいりましたが、今回は、特にこの情報公開、行政透明化ということについては、前に並んでおります政務関係の者は、野党時代から一貫して検討を進めてきたところでもございます。こうしたものを踏まえて、私の方から案を、たたき台を提示をさせていただきまして、勿論、政務だけでひとりよがりな中身ではいけません。お集まりをいただいた有識者の皆さんに、これに忌憚なく御意見を述べをいただき、それを踏まえ、また、きょうのこの会合終了後に、速やかにパブリックコメントとし

て、これも情報の透明化の一環として、ハトミミ「国民の声・職員の声」というのをやっておりますが、ここを通じてパブリックコメントとしての意見募集をいたしまして、国民の皆さんの声、そして、お集まりの有識者の皆さんの声を踏まえて、きょう提示させていただく案をたたいていただいて成案にしていくという形で、スピーディ、かつ実質的な、実務的な作業を進めてまいりたいと考えております。

今回は、政治主導の視点から、私自ら座長を務めさせていただき、泉政務官に事務局長をお願いしております。そして、座長代理というような形で、この問題について長年にわたって私どもも御指導をいただいております。三宅弘弁護士をお願いをして、議論を進めてまいりたいと思っております。

透明な政府を実現して、国民の政治参加、政策立案形成過程の参画をより実現できるような制度をつくっていきたくと考えております。皆様方におかれましては、それぞれの御経験を踏まえて忌憚のない御意見をいただけますよう、よろしく願いを申し上げして、私から冒頭のあいさつとさせていただきます。どうぞ、よろしくお願い申し上げます。

○泉政務官 ここで、カメラの皆様御退席を願えますでしょうか。申しわけございません。

それでは、出席者の紹介に入ります。本日は、初顔合わせということでございまして、出席者名簿、資料2がございすけれども、それに従いまして、最初でありますので、一言ずつ自己紹介も含めながらお願いをさせていただきたいと思ひます。

まず、枝野座長から冒頭にごあいさついただきましたので、座長代理の弁護士の三宅弘先生からお願いいたします。

○三宅 三宅でございます。

情報公開法の制定のころには、情報公開法制定推進会議という国民運動を政財界もまじえて、市民サイドと財界の方々と入れたものを立ち上げて、その事務局を務めさせていただいておりました。

また、情報公開法が施行された後の4年後の見直しの検討チームのときには、藤原教授などとともに見直しの検討会も務めさせていただいておりましたが、今回、民主党政権の下において、情報公開法の改正ということが提案されるということで、非常に期待をして、私どもも参加をさせていただき、できる限りの努力をしていきたいと考えております。どうぞ、よろしくお願いいたします。

○泉政務官 続きまして、内閣総理大臣補佐官逢坂誠二さんお願いします。

○逢坂内閣総理大臣補佐官 皆さんおはようございます。逢坂誠二でございます。

実は、私が政治家になる大きなきっかけの1つは、日本のこの情報公開制度、これを何とかしたいという強い思いがあつて、実は私政治家になりました。問題意識の芽生えは二十数年前でございますけれども、皆さんの御指導をいただいて、よい制度をつくっていきたくと思ひます。よろしくお願いいたします。

○泉政務官 続きまして、階猛総務大臣政務官お願いします。

○階政務官 皆さんおはようございます。総務大臣政務官の階と申します。

総務省の中で、この行政情報公開法を所管しております。独立行政法人の方もそうでございますが、前向きな議論になるよう私も尽力してまいりたいと思ひますので、よろしくお願いいたします。

○泉政務官 そして、立教大学教授渋谷秀樹さんお願いします。

○渋谷 おはようございます。

私は憲法学を専門にしておりまして、「知る権利」という観点から情報公開法の改善ということで、すご

く意義のある改善に参加させていただきたいと思えます。よろしくお願いいたします。

○泉政務官　そして、桜美林大学講師中島昭夫さん。

○中島　私、中島昭夫といいます。今、桜美林大学に勤めていますが、もともと朝日新聞の主に社会部の記者を約35年間やりましたけど、後半の18年ほど、もう既にあった自治体の情報公開制度を記者として、使われている現場を見て回る、チェックして回る、それで、記事を書いて人々に伝えるというのを、始めチームでやって、その後、シコシコと自分一人でやって、18年ほどやりました。それから、5年ほど前にリタイアしまして、今から2年前、桜美林大学には作文指導で入ったのですけれど、これは3年目ですが、情報公開は、メディア講座ができて、情報公開の科目を置いてくれまして、それで、元新聞記者がやるやり方は、学生たちに、実際に国の機関、自治体の役所に、自分の関心・疑問をぶつけるような公開請求を受講生全員にさせています。この13日からまた授業が始まって、おもしろいものをやれと言ってけしかけています。

私がここに選ばれたのは、新聞社の最後のころに、情報公開法が施行されるというので、新聞社挙げて全国の記者に、何か普通の取材で取れないものはないかと。それを情報公開法を使ってやってみようというプロジェクトが誕生しまして、その事務局として、そのときに大体1,000件の請求をして、当然、不開示とか、不存在とかがいっぱいありましたから、放っておけないものを次々と異議申立、不服申立を起こして、320件ですね。私、何度も審査会に通いましたけど、三宅弘さんにも（ご協力願って、行政当局と）対決させてもらった部分もあります。そういう実地のことをたくさんやっているということでここに呼ばれたんだと思います。よろしくお願いいたします。

○泉政務官　続きまして、筑波大学大学院教授藤原静雄さんをお願いします。

○藤原　藤原でございます。よろしくお願いいたします。

大臣の方から、従来の会議とは違ったスタイルでやるということでしたので、ごあいさつも、従来のように一言じゃなくて、ほんの少しですけど、長く話させていただきたいと思えます。お許し願いたいと思えます。

私は行政法の専攻でございますけれども、情報法もやっております、この法律ができるときに末席に座っておりましたし、それから、見直し検討チームの一員にも入りましたし、現在、審査会の委員もしております。そこで、法律というのは、有名な言葉で、政治の情熱とか、道徳の理念とかが流れているということが言われまして、まさに情報公開法は、官と民との情報のやりとりにかかわるものですから政治と関係が深いと思えます。したがって、政治の情熱による改正は歓迎すべきものだと考えております。世界の情報公開法の実質的な母法であるアメリカのFOIA、情報自由法を見ましても、1966年に制定されてから、ほぼ10年ごとに改正されて、広げる方向にも狭める方向にも修正されています。我が国の法律もちょうど施行10年の区切りだと思っております。

ただ、他方で、我が国の情報公開法には10年の実績がありますし、条例には30年近い運用の実績もございます。私としては、この運用の中で得られた知見を利用して、理念が実際に動く法制度を構築することが必要ではないかと考えております。つまり、現実に戻る制度である。それが最も重要ではないかと考えております。憲法附属法と言われる情報公開法の改正に関する意見を2か月でまとめるのはかなり窮屈かなと考えておりますので、時間が必要であれば、どんどんもっとやっていただきたいし、さらに、自分も積極的

にペーパー等を出すことをお許しいただきたいと思います。いずれにせよ、制度を変える重要な会議ですので、研究者としての立場からいろいろ申し上げると思いますけれども、まず、それをお許しいただきたいとともに、重要な法案の検討会に出席させていただいたことにお礼を申し上げます。どうぞ、よろしくお願いいたします。

○泉政務官 ありがとうございます。

続きまして、日本大学教授松村雅生さんをお願いします。

○松村 日本大学の松村でございます。

この中で、実は私だけ公務員OBでございまして、どういう立場で呼ばれているのかなという気もいたしますけれども、私の過去の経歴等を簡単に申し上げますと、1982年にカナダの情報公開法を半年ほど研究に行ったというのが情報公開制度にかかわる初めてでございます。それ以降、断続的に情報公開法あるいはその運用について携わってまいりましたので、ある意味では私の生涯のテーマの一つでございます。そういう意味で、今回情報公開法をよりよくするという検討に加えていただきまして、大変うれしく思っております。

公務員生活最後は、情報公開審査会の事務局長を、情報公開法の立ち上げのときに3年間やりましたけれども、いろいろ批判はあろうかと思っておりますけれども、それなりに各委員の御協力も得ていい仕事もできたのかなと考えております。ただ、最近、地方公共団体の情報公開条例の運用、改正、それから、大学の方では情報法を担当いたしております、外に身を置くようになりまして、もう少し法令上、それから、運用上よりよくする点もあるのかなというふうを考えているところもあります。こういう点について、先生方とまたちょっと違った立場かもしれませんが、少しでも貢献できたらいいのではないかなと思っております。どうぞ、よろしくお願いいたします。

○泉政務官 ありがとうございます。

続きまして、情報公開クリアリングハウス理事三木由希子さんをお願いします。

○三木 三木と申します。よろしくお願いいたします。

今回は唯一NPOの立場ということでお招きいただきまして、以前でしたら、私のような立場がここに呼んでいただくということは、ヒアリングではあり得ましたけれども、メンバーとしてはちょっとあり得なかったなと思うので、ちょっと感慨深いものがございます。私はユーザーサイドを代表してここに呼んでいただいたと思うんですけれども、ユーザーの意見がなかなか反映されない、私たちの実感が反映されないというところで、使っている人たちは皆、いろいろな不満やストレスを抱えてきたというのが現状であると思っております。今回、こういう会議が始まりますということをいろいろな方に御案内しましたところ、たくさんメールが来ました。こんな問題もある、あんな問題もある。ですから、私は、自分自身の経験とともに、そういう意見を、なるべくそういう声をここに反映するのが私の役目かなと思っております。どうぞ、よろしくお願いいたします。

○泉政務官 ありがとうございます。

本日は、本委員としては、慶應義塾大学教授橋本博之先生がおられますが、御欠席でございます。よろしくお願いいたします。

続いて、オブザーバーの方々からも一言ずつ自己紹介をお願いいたします。

まず、櫻井敬子さんからお願いします。

○櫻井 オブザーバーということで発言は予定しておりませんでした。ありがとうございます。学習院大学の櫻井と申します。私は、藤原先生と同じ行政法を専門にしておりますが、最近非常に思いますことは、従来の情報公開法はよくも悪くも非常に緻密につくり上げてきていて、学者の目から見て非常に美しい、無理がないという、そういうシンボリックな法律だったかなというふうに思っております。ただ、世の中が変わるときには、えいやっというふうに変えてしまいますと、そのときは大変奇異な感じもないわけではなくて、本当に大丈夫かというようなことを当然思うんですけども、そこはでき得る限り前向きに考えつつ、それから、政治家の方には御決断をいただいて、それから、行政実務に携わる者、あるいは学者もそうだと思いますけれども、それをどういうふうの下から支えていけるのかということの課題ではないかなというふうに考えております。どうぞ、よろしくお願いいたします。

○泉政務官 ありがとうございます。

そして、本多平直議員お願いします。

○本多 おはようございます。私は、5年前に野党時代に民主党として情報公開法の改正にチャレンジをしたことがございまして、そのときに法案を提出しました。その関係でオブザーバー的に参加をさせていただければと思います。よろしくお願いいたします。

○泉政務官 ありがとうございます。

次に、検討チームの運営のあり方につきまして説明をさせていただきたいと思っております。

では、事務方から、お手元の「行政透明化検討チーム 運営要領（案）」（資料4）につきまして説明をお願いしたいと思います。

○小峯室長 はい、説明をいたします。

行政透明化検討チーム（以下「会議」）の運営につきましては、会議の決定により次のとおり定めたいと思っております。

まず、第1点目が議事の進行でございます。会議の進行は事務局長が務めます。事務局長が出席できない場合には、事務局長の使命する者が代理としてその職務を代行するということになっております。

2点目です。「会議内容の取扱い」です。

会議は、原則として傍聴により公開をしたいと思っております。

傍聴者、場所、手続につきましては、別途事務局長の定めるところによります。

会議開催後、座長または座長の指名する者から、記者に対してブリーフィングを行います。

公開した会議の議事録及び提出資料は、公表をしたいと思っております。

3番目です。「その他」として、運営要領に定めるもののほか、会議の運営に関し必要な事項は、事務局長が会議に諮りまして、決定をするというふうに考えております。

以上で、運営要領（案）の説明を終わります。

○泉政務官 ありがとうございました。

今説明があったとおりでありますけれども、特に議事の公開につきましては、本検討チームの趣旨にかんがみましても、運営要領2「会議内容の取扱い」に書かれておりますとおり、会議は原則として公開して、会議開催後、座長または座長の指名する者から記者に対してブリーフィングを行い、会議の議事録及び提出

資料も公表することとされておりますので、あらかじめ御了承いただいた上で、公開の場での闊達な議論をお願いをさせていただきたいというふうに思います。

ここまでについて、御質問・御意見ございますでしょうか。

○三木 公開で行っていただくのは大変よいと思っておるんですが、傍聴の手續等について、どのような形になるかによっては、傍聴に実際に来れるかどうかという問題がございます。今回の日程等も含めて、初回ということもあったとは思うんですけども、なかなか十分に周知に行き渡らないということがあったかと思えます。

それから、傍聴手續がどのような手續になるかによっては、なかなか気づかないというか、気づけないというか、そういうこともございますので、その辺は十分に周知をしていただくことと、それから、実質的に、公開というふうに運営要領では銘打っていても、実際には来れないということになってしまうと意味がないかなと思えますので、そこはちょっと御配慮をいただければと思います。

○泉政務官 ありがとうございます。

御指摘ありました点につきましては、事務局の方とよく相談をしながら、できる限りひとつ公開性を高めていくことと、もう一つは手續。恐らく関心が高まってくれば、キャパシティの関係もございますので、場合によっては抽選ということもあり得たりしてくるということも含めながら、よく相談をしていきたいというふうに思います。ありがとうございます。

○枝野大臣 先ほどのごあいさつのところで、まずお詫びを申し上げなければいけなかったかと思えますが、第1回の会合が、これは国会の方に私が呼ばれたものですから、特に第1回は私の方から提案をさせていただくということでもございまして、日程を急遽変更させていただきました。まず、そのことを先ほどお詫びを申し上げなければいけませんでしたので、申しわけございません。

そのこともございまして、きょうの公開の手續は、必ずしも十分ではないかなというふうに私も思っております。今、事務局長の方から申し上げましたとおりでございますので、事務方に積極的な手續を指示をいたした上で、場合によっては、部屋自体をもうちょっと広いところ、この役所の中に講堂もありますので、そういったところも含めて検討するようにお願いをいたします。

○泉政務官 はい、かしこまりました。

そのほか、ございますでしょうか。

○松村 これは先ほど藤原委員もお述べになったことですが、非常に限られた時間と回数の期限があるかと思えますね。その中で、最終的なアウトプットをどういうものと考えていくのかという形で、私どもがどういう形で貢献できるかというのを考える必要がありますので、後でもし御説明があるということであれば、それで結構ですけども、最終的なアウトプットとしてどういうものを考えておられるのかお伺いできればと思っております。

○泉政務官 それは、後ほど、大臣から御提示をいただくということになると思います。よろしく申し上げます。

そのほか、よろしいでしょうか。

○藤原 今回の回数等の関係なので、時間の関係で、今申し上げておいた方がいいかなと思うのです。7-2の資料で、かなりたくさん変えるということで、考え抜かれたものであると思うのですけれど

も、例えば国と同様の問題を抱える地方公共団体の現場とか、あるいは国の審査会での経験であるとか、あるいは、実態として、今法制度がどういう状況にあるのか、統計等、資料を出せるときは出していただきたいのですが、ひょっとすると、そういうところからの意見聴取は、この回数だから、しないということでしょうか。それとも、ペーパーか何かの形ではするというのでしょうか。個人的には、できるだけ幅広く情報は集めておいて、その上で、取らないものは取らないということで、勿論結論が同じもいいのですけれども、情報そのものは多方面からとる、できるだけ多くから聴いておいた方がいいと私は考えているので、その点はいかがでしょうか。

○泉政務官 「今後の進め方」の中では、フリートーキングというものがかなり多く取られておりまして、その中で、それぞれの先生方から提出資料がございましたら、それも受け付けながら、それに基づいて、また、御説明もいただいて、御議論をいただけるようなことも考えております。本当にこれは場合によってはなりますが、この回数について、基本線としては考えているものはございますけれども、状況によって必要であれば、どうしてもということであれば、別途ヒアリングを設定していくとか、その辺は少し柔軟には考えていきたいなというふうに思っております。

○藤原 はい、ありがとうございました。

○泉政務官 よろしいでしょうか。

続きまして、ユーザーを代表いたしましてということで、「ユーザーサイドからの状況説明」というところに入らせていただきたいと思います。

今回、三木由希子さんより、現行の情報公開法の状況の説明をしていただきまして、今回、御説明いただく趣旨としましては、今後、検討チームにおいて、情報公開法等の改正案をまとめていく作業を進める上での参考とさせていただくということで、まずは、ユーザーサイドからの制度の問題点を御指摘をいただきたいというふうに考えております。今後の検討を進める上で非常に貴重なものともなりますので、是非、その御提示をいただいた上で活発な討論をお願いをしたいというふうに思います。

それでは、約15分ほどですが、三木さんよろしく願いいたします。

○三木 お時間をいただくことになってありがとうございます。最初のヒアリングがユーザーサイドからというもの、これも画期的だなというか、感慨深いものがやはりございます。通常は、役所からの説明がありまして、その後に取り付けて付けたようにヒアリングをやっていただくということでございまして、初回から、それも最初にやらさせていただくということで、大変有り難く思っております。

きょうは、時間も限られていることですので、全部というよりは、数字でわかった一般的に課題として認識されているものよりは、私たちが使っていて、ここはどうなんだろうと思うことを中心に説明をさせていただきたいと思います。

私自身の立場を申し上げますと、NPOの人間でございますが、自分自身が制度を使う人間であり、それから、制度を使う人をサポートするという立場であり、それから、自治体では、制度をつくる側の第三者機関の委員として制度づくりにかかわり、審査会の委員として、不服申立の救済も行っていました。いろいろな面から制度の運用というものを見てまいりましたので、そういうことも加味して少し御報告をさせていただきたいと思います。

最初に、請求者から見た情報公開法の問題点ということで、一番痛感しているところだと思われる部分を

少し述べさせていただきます。

恐らくみんなが一番問題だと思っているのは、行政文書がみんなのものというか、共有財産となっていないということです。みんなのものではなく、どちらかといえば行政のものということで、求めがあったら出す。行政の判断で出すということなので、なかなかみんなのものというふうになっていない。そのために、行政文書の管理の問題であったり、それから、開示請求をする際のいろいろな手続の問題であったり、それから、請求時の対応の問題であったり、手数料の問題とか、そういうものはすなわち共有財産として認識はされてない。あるいは、それがきちっと徹底されてないということに多く由来しているのではないかというふうに考えています。

それから、もう一点が、共有財産になってないということともかかわるんですが、法律の基礎は、何が行政文書として私たちは開示請求ができるのかという部分であります。そこが請求者から見て非常にわかりにくいです。何が行政文書なのか、何を行政文書としているのかということは、実際には請求者からはわからない。そのために、何が請求できるのかということも実はそんなによくわからずに請求をしていることがあります。

それから、常識的に見て理解し難い不存在や不開示決定がございます。これは後で少し触れさせていただきますと思います。

それから、もう一つが、広い意味での情報公開に向けてのリーダーシップは、「事業仕分け」を象徴的にしつつ、いろいろと進められていると思うんですけども、実際に情報公開請求をするというときは、私たちが欲しい情報を請求するという場面でございます。つまり、出てくる情報ではなくて、自分たちが欲しいものを請求に行く、その場面において、なかなか市民に対してやさしい運用になっていないというところがございます。そこでの温度差が非常にあるということで、実際に情報公開に積極的に取り組んでいただいても、実際に自分が欲しい情報を取りに行った場面では、なかなかここはやさしい対応をしていただけないというところの温度差というところは非常に感じているところであります。

それから、総じて、制度の設計としてどうかというよりも、運用レベルでは、少し恣意性が強いかなと思うようなところが多くあります。それは法律の規定上、そういう運用が許容されているという側面がありますので、単なる運用の問題とするだけではなくて、制度の問題としてやはり考えていただきたいという部分もあります。具体的にどういう部分を見直してほしいかということで、少し意見を申し上げたいと思います。

1つが、行政文書は「みんなのもの」ということを、きちっとこの制度上も位置づけていただきたいということです。公文書管理法の目的規定で言えば「国民共有の知的資源」ということで、初めて公文書管理法において「公文書はみんなのものです」ということがはっきり目的で明示されました。

情報公開法が何のための法律かということを確認するためには、「知る権利」の問題もありますけれども、「情報はみんなのものである」ということ。それだからこそ知る権利があるんだということで、きちっとその解釈・運用上の指針として目的に位置づけていただきたいということがございます。

それから、公文書管理法の中に既に「みんなのもの」であるということは明確に出されているわけですので、そことの関連を明確にさせていただく。あるいは、そことの関連で、運用上問題がないように、双方の法律を両方とも併せて検討をしていただくということが必要なのではないかというふうに考えております。

情報公開法の基本となる行政文書をめぐる問題として、少し述べさせていただきます。

現行の行政文書の定義というのは、職務上作成された文書で、組織的に共有されて、かつ、行政機関が保有されているものということで、幾つかの条件がございます。「組織共用文書」という概念が出てきた当初は、自治体では、当時はまだ、決裁供覧文書に限った情報公開制度でありましたので、非常に画期的だなというふうに思ったのですが、いざ運用がされてみると、実際には思ったより広がってないというか、何が「組織共用文書」になっているのかということが非常に不明確であるというか、運用上問題があるというふうに考えています。実際に、何を「組織共用文書」としているのかということが問題だと思います。

内閣官房の公文書管理検討室が、平成19年にまとめた「文書管理に係る現状調査結果」を見ますと、何を「組織共用文書」としているのかということで、アンケートの結果ですが、課長級説明で使用したものについては、行政文書として作成保存しているところが12省庁、課長補佐級説明で使用したものについては、作成保存している2省庁、その他で、内容等により判断するというので5省庁と、各省庁間で、どのレベルで説明したかによって行政文書かどうか異なっているということがございます。そもそも行政文書は形式的にどうしたら行政文書かというよりも、組織的に用いられた実態があるかどうかということで本来は行政文書になるはずなんですけど、かなり形式的に判断をされているというふうに思います。これは規定の問題なのか、解釈・運用の問題なのかというところで意見が分かれるところなんですけど、少し規定に限界が来ているのかなというふうに感じております。

例えばということで、解釈の形式化ということで、2点例を挙げさせていただきました。例えば、これは私自身が当事者なんですけど、司法試験委員会の会議内容の録音物を情報公開請求したところ、たまたま会議録を起案する職員が1人しか使っていないということで、それだけで「個人メモ」というふうに判断をされています。常識的に考えれば、司法試験委員会は非公開の会議でございますから、個人的に録音をして、個人的に使うということは、組織的にあってはならないというふうに思うんですけど、それを「個人メモ」だというふうに判断をされております。これは極めて形式的に考えれば、職員が1人しか使っていないので共用性がないというふうに考えるんですけど、組織の仕事として不可欠な情報であるということであれば、1人が使っているかどうかではなくて、それが職務の実態に合わせて作成・取得されたものであるということ、本来であれば行政文書であるべきであろうと思うことを「個人メモ」と解釈がされております。これは訴訟と不服申立を通じて、一応「行政文書である」というふうに判断をされているのですけれども、同じような例も、実際に行政文書であるべきものが「個人メモ」として位置づけられているということを請求して、私たちが知らない限りは「行政文書ではない」として扱われているところがございます。そういう意味では非常に形式的な解釈は危険だというふうに感じております。

それから、例えばこれも外部委託した調査研究の報告書で、根拠となる個別データなどが委託先にある場合がございます。こういうものも行政機関としては「保有」していないという理由で、「行政文書ではない」というふうな判断がされます。これも、行政機関としては、委託をした結果でありますので、根拠情報が必要であれば、それを委託先から取得することは十分できるはずだと思いますし、実際に根拠情報に当たらないければ説明ができない場合などもあると思います。そういう意味では、「保有」というのも、物理的に自分たちが持っているかどうかということだけで判断をしまって、それが本当に自分たちの職務上必要なもので、その取得に至る権限というか、そういうものがないのかどうかということがあまり判断をされないというところがございます。こういうところも少し職務の実態と行政文書の実態が合わなくなっている。そ

の大きな理由が組織共用かどうかということと、それから、行政機関としての保有をどういうふうにするかということなんだろうと思っています。行政機関として、職務遂行上必要なものとして作成される文書と、行政機関として実際に管理されているもの間には、相当程度の乖離がある可能性があると感じています。

それから、これはいろいろな方からお聞きするのですが、開示請求の対象とならないように、いかに「個人メモ」としての体裁を整えるかということに熱心になってしまう傾向があると。仕事上必要なものであれば、きちっと残していただければいいのですけれども、それをいかに「個人メモ」としての体裁を形式的に整えるかということに熱心になってしまうというのは、それはちょっと本末転倒ではないかというふうに感じています。

そういうことを考えると、本来であれば、職務上必要で作成されたものについては、包括的に、それを全部行政文書として含んで、それを管理する仕組みとした方が、職務の実態と整合したものになるのではないかと考えています。この問題は、公文書管理法の問題にも直結しまして。行政文書の定義は、公文書管理法は情報公開法を準用しています。情報公開法の定義をどうするかということは、実は何が公文書として今後管理されるかということにも大きな影響が及ぶような、すごく重要な論点だと考えております。情報公開法においても、何に開示請求権が及ぶかということを決める重要な論点かと思っておりますので、この点は是非検討をこの場でもしていただきたいというふうに考えておりますし、私自身もこのことについては強い問題意識を持っているということをお願いしたいと思います。

それから、不存在ケースについては、これはこの間いろいろなニュースが流れておりますので、特に外務省中心に流れておりますので、あまり具体的に申し上げるまでもないかとは思いますが、行政文書に該当しないことを理由にした文書の不存在というのがあります。

例えば、私がサポートしたケースの中には、電子メールで会議開催の案内を流したと。文書での開催通知はなかった。「電子メールは個人メモなので、ありません」ということがございました。でも、開催通知はそれしかなくて、実際にメールで回っていることは、中の人からの情報という形ですけれども、把握がされていたので、そこは争ったということがあります。なので、行政文書に何が該当するのかということに、実は中での実際に文書を持っているところと請求者の間で、少し認識にずれがあるといえますか、実態的に、何をどう認識しているのかということにかなりずれがあるなというふうに感じるような不存在ケースもございます。

それから、不存在文書が一転、発見されるケースは、いわゆる密約問題に限らず、いろいろな場面であります。最近では、砂川事件というもので、不存在だった文書が一転、公開されると。

それから、私のもとに来ている情報の中でも、不服申立をしてみたら、一転「ありました」というふうに返事がありましたというようなケースはあります。こういうケースは、実は不服申立は通常審査会に諮問されますけれども、審査会に諮問する前に処理をされてしまっていて、なかなか表に出て来ないんですね。諮問されれば審査会は検討しますので、実態としては伝わってくるのですけれども、争われるとちょっと旗色が悪いとなると、その前に処理をされてしまう。逆に、争われなければ、「なかった」ということで、それで済まされてしまうということ、実際に不存在ケースについては、法律そのものの信頼性にかかわる問題で、少なくとも文書のある・なしは誠実に答えるということが制度の基本であるというふうに考えており

ますので、この部分は公文書管理法との関係で、公文書管理法での裏付けが必要な部分かなというふうに感じております。

それから、不開示事由の問題については、幾つか挙げさせていただいたんですが、特に強調したいことは、個人情報の部分でございます。個人識別型という規定が採用されております。個人が識別される情報を非公開とし、例外的に公表される情報、公表予定情報、あるいは公務員情報については開示をするという規定になっているんですが、深刻な問題としてまず考えていかなければいけないと思っているのは、政府には、今様々な立場の人が政策形成や意思形成に関わっていると思います。その中には、いわゆる公務員の身分を持つ方と、それから、私人とおられると思います。実態的には、今の個人情報の規定ですと、公務員の身分を持っていないと、まるきり一般私人と等しく個人情報として、その人の発言とか助言内容とか、それから、誰が関与したのかということも含めて、全部個人情報として非公開になります。

実際に、第三者機関も、いわゆる審議会ではなくて、いわゆる私的諮問機関というものが多用されている傾向にあるかと思うんですけれども、その場合は、関わっているメンバーは公務員の身分を持たないということがございます。委員としての限りにおいても、公務員の身分を持たないということになると、そういう方たちは、すべてを公表するという前提がない限りは、情報公開請求をされた場合は、非公開になってしまうということがあります。

それから、現に今訴訟にもなっている案件であると思うんですが、例えば技術的な助言を求めるということが政府においてはあるかと思えます。そういう専門家の助言を誰から求めたのかとか、どういう内容だったのかということも、これも個人情報を理由として非公開になっているケースがございます。

問題なのは、個人情報というのは、個人が識別できるかどうかという形式的な秘密なんですね。唯一形式的な非公開を認めているのが個人情報だというふうに理解をしております、ここの適用を受けてしまうと、全く出ないということになってしまいます。そうしますと、本来であれば、個人情報というよりは、政府としての職務遂行上の問題として不開示になるということであれば、まだ、その当否を争うことはできるんですけれども、個人情報で非公開にされてしまうと、そもそもその議論すらできないという実態があるというふうに考えています。

それから、例えば、個人情報に関しては、これは常識的にちょっとどうなのかと思うような事例としてあえて挙げさせていただいたんですが、新聞記事が部分開示になっております。これは最近の新聞記事でございまして、何十年も前の例ならまだわかるのですが、数年前の記事として、わざわざ持って参りましたが、こんな感じになっております。これは新聞記事なんですけれども、これはなぜ黒く塗られているかという、個人情報が理由でございます。これは、実は不服申立て審査会で争ったんですけれども、「この部分開示決定妥当」という判断が出てしましまして、政府レベルでは、この解釈でよいというふうに、今のところの解釈の指針の中ではなくなってしまっているということがあります。

こういう事例を見るにつけ、常識的にどうなんだろうというのが、実際の情報を受け取った側の感触でございまして、そういう意味では、実際に今の運用でも、本当は常識的には出てないとおかしいだろうというようなことが出てないという実態もございます。なので、個人情報として何を保護する必要があるのかということは、今の運用状況を踏まえて改めて議論をしていく必要があるのではないかというふうに思います。

それから、法人情報についても、実はちょっとよくわからないような判断はあります。例えば、これは審

査会の答申では決着済みとされているのですけれども、法人の印影の問題と銀行口座の問題等では、ときどき私はすべての省庁に情報公開請求をすることがあるんですが、ある省庁は印影も銀行口座も非公開、ある省庁は印影だけ非公開、ある省庁は印影は非公開にせず全部出ている。答申上は、たしか印影については、法人の正当な利益を侵害するということで、不開示というふうになっているかと思うんですけれども、実際には出してしまう省庁もあって、何の不利益も発生していないという現状があります。そういうのを請求者が見比べて、一体何を守っているのかということがわからなくなることがございます。そういう意味では解釈運用として一般的に言われていることと実態に齟齬がある結果、請求者の方としては、実は戸惑っていると同時に、本当は守らないで済むものも守っているのではないかという疑念を持ってしまうというところがありまして、運用については、この辺も少し見ていく必要があるのではないかと思います。

それから、審議検討情報に関しては、これを単独に適用して、不開示とする事例はそんなに多くないかと思えます。この不開示基準については、率直な意見の交換もしくは意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれとか、不当に国民の間に混乱を生じさせるおそれということが不開示の理由になるんですが、市民にとっては、自分たちの正当な意見表明や意思表示が、さも不当なものであるかのように実は感じてしまう。実際に情報が出れば、それに対していろいろな意見表明をしたり、意思表示をするということはあるんですが、それが度を越した場合はいろいろと問題があるかもしれませんけれども、通常の市民の意見表明ということを考えれば、それがあったことをもって不当な混乱とは言えないんですが、なかなかそこはそういうふうに理解をしていただけないのかなというような不開示の適用があるということで、この規定については、残す意味がどこにあるのかなということは、やはり使う側としては感じるところであります。

それから、開示決定時の理由付記に関しては、これは極めて不十分と言わざるを得ないというふうに考えております。とりわけ不存在の場合として、事例として挙げさせていただきたいのですが、私自身の経験でも、不存在の場合は、「行政文書として作成・取得していない」というふうに理由が付記されるんですが、文書がかつてあったが、廃棄をされた場合、それから、もともと作成・取得していない場合、それから、行政文書に該当しない場合、いずれも同じ理由で来ます。1つの請求で3つが来た場合がありますけれども、全く1つの理由で来たので、実際に何があって、何がないのが理由を見ても判断ができなかったということがあります。こうした理由付記については、審査会は、違法ではないという立場をとっております。これについては、明確に理由付記をしなければならぬということは、改めて情報公開法の中で確認をしていただく必要があるのかなというふうに考えております。

それから、手数料の問題に関しては、開示請求手数料が非常に負担であるということは、これは多くの人が感じているところであります。それから、開示手数料で、これはコピー代に当たるものではあるとは思いますが、電子媒体での開示の実施には少し割高な場合があります。4年前に一度手数料の見直しがあったのですが、これについても、例えばスキャナーで読み込んで電子化したものを電子媒体で受け取ることができるんですが、これも1枚10円という手数料設定がされております。これはなぜなんだろうということで、多くの人が疑問に思っています。コピー代であればまだわかるんですけどもというところがございます。

それから、ここではあまり話題にはならないかもしれませんが、審査会の運営としても1つ申し上げておきたいことがございます。最近、審査会では、意見陳述というものが、申立人から言っても、ほとんど認め

られていません。答申を見ると、審査会は、諮問庁である行政機関から何度も話を聴いているんですね。一方で、申立人である自分たちが意見を審査会で陳述したいと思っても、それを認めてもらえないというところで、審査会の公平性・第三者性に疑義を持っている人たちは相当程度おります。行政からは話は聴くけれども、申立人からは話は聴かないのかというようなところがありまして、こうした運営についても、少し議論の俎上に上げていただく必要があるのかなというふうに思います。

それから、不存決定を争う諮問の場合については、審査会の関与のあり方が以前から問題にはなっているんですが、公文書管理委員会がせっかく立ち上がるということでしたので、そこでの連携を是非考えていただきたいというふうに感じております。

時間になってしまいましたので、そろそろやめなければいけないんですが、長期保存文書の扱いというものに最後にちょっと触れさせていただいて終わりにしたいというふうに考えます。

行政機関の中には、国立公文書館等に移管されずに、明治期からの文書を持っているところがあります。例えば典型的なのは宮内庁であったりとかしますけれども、長期ではなく超長期にわたって、現用文書として保存されている文書があります。本来であれば、そういうのは歴史的な文書として保存していただくのが一番なんですけれども、なかなか歴史文書としての保存に移管されないという実態があります。そうしますと、現用文書として通常の情報公開法の適用を受けてしまうということで、実は公開範囲がいわゆる歴史文書よりも狭くなってしまう可能性があるというところがございます。そういうことを考えますと、こうした超長期文書の扱いというもの、移管を進めるのか、あるいは移管をせずに情報公開法の下に置くのであれば、そういうものについての公開については、多少の時間の経過等を踏まえた形にする必要があるのではないかと考えております。

まだ、いろいろな論点があると思いますけれども、ユーザーサイドの方でいろいろ使っている中で見ているものとして、御報告をさせていただきます。ありがとうございました。

○泉政務官 どうもありがとうございました。

まさにこれから大臣案の提示をしていただく中でも、共通の認識というものが多々あるわけですが、事務方から具体的な項目について説明をいただく前に、枝野座長より、この情報公開法の改正についての案をお示しをいただきまして、この検討チームでは、このお示しいただいた案をベースとして検討を進めさせていただきたいというふうに考えております。

まず、座長より、案の理念について御説明いただいた後に、事務方から具体的な項目について説明をいただきたいと思います。

では、枝野座長よろしくお願いたします。

○枝野大臣 お手元の資料7-2に具体的なペーパーで、この後、事務方の方から説明をしてもらいますけれども、今、三木さんからも御指摘をいただいた理念の部分のところを、しっかりと国民共有の財産として行政の文書が適切かつ迅速かつ簡易に公開されるような方向で論点を整理して、こんな方向でどうだろうかという案を示させていただきました。先ほど、お尋ねがございましたが、最終的には、この検討会のまとめとして、法改正について、ここをこう変えるべきではないかというとりまとめをいただければと思っております。その上で、法律の直接の所管は総務省でございますので、この会自体が、行政刷新と総務省との事実上の共同作業ということでやらせていただいて、階政務官、それから、逢坂補佐官も総理大臣補佐官でござ

いますが、総務省の仕事を中心に関連した仕事をやっていただいておりますので、ここでの結論を総務省で具体的に条文化をしていただいて、できるだけ早く法律改正に必要なところはつなげていきたいと。勿論、運用で改善できるところについては、その運用の改善も、これも総務省の方で進めていただきたいということでございます。

ちなみに、この後、最後に、今後の進め方の御議論もいただきますが、この検討だけのために透明化チームをつくったものではございませんので、その情報公開法の法改正を含めたとりまとめをした上で、さらに、その条文化等についても、総務省と連携をしてみたいと思っておりますし、そのほかの行政透明化についても進めてみたいと思っておりますので、よろしく願いをいたします。

是非、委員の皆様方からは、先ほども話ございましたが、それぞれペーパーで、会議と会議の間に御意見を提起をいただき、あるいは、それぞれのお持ちの資料を御提出をいただきということは積極的にお願いをできればというふうに思っております。また、こういった資料を行政の方から提出せよというような御意見・御要望がありましたら、会議の場で言うていただくのも勿論でございますが、会議と会議の間に、小峯室長の方にお寄せをいただければ、座長が私でございますことの意味の1つは、そういったところで私の決裁で各府省にその資料等は求めることもできるというふうに思っておりますので、よろしく願いを申し上げます。

駄弁を重ねることをいたしませんで、私からは、今の大きな今後の流れと趣旨について申し上げて、最後に、今、三木さんから、私自身は大分主要な論点は網羅をして提起をしたつもりでございましたが、必ずしも十分そうではないということも既に明らかになっておりますので、当然ここでこれから提起を具体的にさせていただくことについても、いろいろな形で皆さんにもんでいただいて、最終的な方向をどうするか決めていきたいと思っておりますし、ここに出ていない論点についても、当然のことながら議論の俎上にのせて、ここでまとめられるものならば、必要なら法改正も含めて提起をしていくというつもりでございます。

さらに、もう一点だけつけ加えれば、幸い公文書管理の主務大臣も私でございますので、公文書管理の方との連携・連動で、必要なことについてもここで御議論いただいて整理したものを、これは法律ができたばかりでございますので、すぐに法律を変えるのはなかなか政治的にやりにくいですが、運用等については、十分に反映していけるというふうに思っているところでございます。

本当に最後に、本来であれば、全部最後まで私がいなければいけないところでございますが、特にきょうは最初に私の案を提示をさせていただいて、私に遠慮なく、ぼろくそに皆さんに叩いていただくということもちょうどいいかなということで、すみません、午後に本会議が入った関係などで日程がちょっとずれて、私からはここまで提起をさせていただいて、事務方の提起の上で、私ちょっと外させていただいて、大変失礼でございますけれども、遠慮なく叩いていただければということをお願いを申し上げます。どうぞ、よろしく願いいたします。

○中島 一言だけ大臣にお聞きしたいんですけどね。

○枝野大臣 はい。

○中島 ちょっと後ろへ戻るようなことを質問して申しわけないんですが。この現行の法律はもともと、皆さんご存じのように、行政改革の一環としてつくられたので、政府提案の法律ですね。結局、今までのもの、現行情報公開法はなぜいろいろな問題を抱えているかということ、法案をつくるときに、行政がどんどん後退

させていったわけですね。だから、本当は、目的に「国民主権（の理念にのっとり）」とうたっているし、それから、要綱案には「国民が監視する」と、そのためにこれはあるんだよということもうたっているの、その監視もわけわからないまわりくどい表現でごまかしたり、そういうふうになっている。本来、これは国会が、つまり、使う者、市民・国民の代表者である国会が提案すべき法律だったんじゃないかと僕はずっと一貫して思っているんですね。僕はここへ来てしまったから、政府から意見を求められるという形になってしまったのですが、これを例えば法律技術的にはとんちんかんなことかもしれないけれども、ちょうど（この法律の施行から）来年で10年たつので、国会提出の法案にして、それを現在の法律を廃止する形で取りかえるというようなことが一番僕にはいいのではないかとずっと思っていたんですが、そういうことについては、例えば民主党内で（それだけで）と言うのもおかしいですが、議論というのはそんなことは全然ないのでしょうか。

○枝野大臣 私も趣旨から言えば、これは行政がまないたの上のコイのような形の法律ですから、行政が提案をするという形でない方が、形としては筋なのではないかというふうには思います。技術的には、現在の法律を廃止して、新しい法律をつくるという規定をつくれればいいわけですから、技術的には可能だというふうに思っておりますが、逆に、実態的な問題として、今、行政は、我々政務三役だけでなく、いわゆる霞が関の皆さんも含めて政権が代わったということで、いわゆる政治主導の下で、今までの経緯とかにこだわらずに、抜本的に国民により近い行政をつくっていこうという機運のあるところがございますので、また、内閣の方と党の方とで調整をして進めていくということになると、こういう機運のあるときにこういったものを進めた方がいいなと思っておりますので、時期的にどうなるかということもございまして、今回は、内閣の方で主導して、しかも、行政刷新という、国民の立場から行政を見直すという立場から主導するという形をとらせていただいたのは、今のような問題意識も若干視野の中にあつたものですから、こういう立場からやった方が、議員立法の形ではないですが、その意義みたいなものは踏まえられかなと、こんなふうに思っております。

ちなみに、もう一つ、私は法令解釈担当というのも兼務をいたしております。法律の条文づくりのところでも、従来の霞が関の常識にはとらわれないで、法律案にしていくということもやりやすいかなというふうに思っておりますので、そういった視点も頑張りたいと思っておりますので、忌憚なく、いろいろと従来の常識にとらわれず御意見をいただければと思っております。

○泉政務官 大臣は時間の関係で、申しわけございませんが、この辺で失礼をさせていただきたいと思っております。

○枝野大臣 申しわけありません。よろしく申し上げます。

○泉政務官 それでは、事務方より、その具体的な項目について説明をいただければと思います。

○野澤室長補佐 今回、事務局を担当させていただいております、職員の声担当室の野澤と申します。よろしく申し上げます。若干時間が押してございますので、お手元の資料7-2に基づきまして御説明させていただければと思っております。よろしく申し上げます。

「情報公開制度の改正の方向性について」ということございまして、まず、第1から並んで、改正に向けての項目が第8まで並んでいるというペーパーでございます。第1から御説明申し上げますと、まず、法目的のところでございますが、法目的で「国民の知る権利」を明記していくことございまして、

また、第2のところでございますが、開示・不開示の範囲等に関すること。1としまして、個人に関する情報。これは先ほどもございましたが、公務員等の氏名等も、職務の遂行に係る情報については、原則として開示するという方向性として出しております。

また、2でございますが、法人等に関する情報。法人等が行政機関等の要請を受けまして、公にしないとの条件で提供された情報でございますが、これを不開示情報というふうに現在規定されておりますけれども、これを削除するというところでございます。

また、3点目でございますが、国の安全、公共の安全等に関する情報。これに関しては、公にすることにより国の安全が害されるおそれ、公共の安全と秩序の維持に支障を及ぼすおそれ等がある情報については、「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」という形で裁量を認める形になっておりますけれども、ここをよりシンプルに「おそれがある情報」という形に改めてはどうかというところでございます。

また、4点目でございますけれども、審議・検討等に関する情報ということで、国における審議・検討等に関する情報で、公にすることにより不当に国民の間に混乱を生じさせるおそれがある情報、これを不開示となっておりますけれども、この規定を削除するというところでございます。

また、5点目、部分開示でございますけれども、現行では、区分することが容易である場合に開示しなければならないという形で部分開示を規定してございますけれども、ここを区分することが困難である場合を除きという形で、より厳格にしてはどうかというところでございます。

また、第3でございますけれども、手続的ところでございます。1でございますが、不開示決定の通知内容。ここは先ほど三木さんの方からもございましたが、不開示の場合、具体的理由を書面により示さなければならないということを決めてはどうかというところでございます。

また、2番目でございますけれども、行政機関の長が、開示請求に係る行政文書の全部を不開示にすることをした場合には、内閣総理大臣に対して、その旨を報告し、報告を受けた総理大臣が、特に必要があると認めるときは、不開示決定の取消その他の必要な措置をとるよう措置要求ができるということを規定してはどうかというところでございます。

また、3番目でございますけれども、開示決定等の期限ということで、現在、30日ということで規定されておりますけれども、14日ということで短縮してはどうかというところでございます。

ページをおめくりいただきまして、4でございます。開示決定等の期限の特例ということで、これは、一度部分開示をした後に、残りの部分についてどうするかということについて、現在、相当の期間を定めるということになっておりますけれども、その相当の期間には、現在、縛りがない状況でございますので、そこについて60日以内という規定を設けるというところでございます。

また、5点目。みなし規定でございますが、期限を徒過した場合に、不開示決定をしたものとみなすことによりまして、不服申立の手続に円滑に進むことができるというふうにしてはどうかというところでございます。

6番目、手数料でございますが、開示請求に係る手数料を原則として廃止、また、開示の実施に係る手数料を引き下げること検討してはどうかというところでございます。

また、第4というところでございます。審査会への諮問等に関する改正ということでございまして。諮問

に関しては、不服申立をした後、行政機関の側で、諮問する期間には期限が今は切られてはおりませんけれども、これを14日以内という期限を切るということを想定しております。また、これは検討ということでございますけれども、審査会に何らかの裁決権を与えるなり審判をする機関として位置づけるということについて検討してはどうかということでございます。

第5でございます。第5は訴訟手続に関するところでございますけれども、1としまして、訴訟の管轄ということで、現在、高裁が所在しているところの地方裁判所で提起をすることになっておりますけれども、これを地裁で提起ができるという形にしてはどうかということでございます。

ページをおめくりいただきまして、2でございますが、いわゆる「ヴォーン・インデックス」と言われるものでございますが、不開示決定された場合に、裁判所が訴訟関係を明瞭にするために必要であると認めるときは、行政機関の長等に対しまして、行政文書・法人文書のタイトルとして、その内容の要旨等に関するリストを提出いただくような、そういう手続を新設してはどうかということでございます。

また、3でございますけれども、いわゆる「インカメラ審理」でございますが、裁判所が、裁判官の全員一致によりまして、必要があると認める場合におきましては、行政文書・法人文書のその対象物、開示請求の対象物そのものを公開しない状況で審査することができる、見ることができるというような形にしてはどうかということでございます。

そして、(2)(3)と書いてございますけれども、その場合は、あらかじめ、当事者の意見を聴かなければならないとするとともに、その「ヴォーン・インデックス」の作成を求めるという形にしまして、審査・審理を円滑にするという手続的な規定を置くことを想定しております。

また、第6でございますけれども、ここは必ずしも法律の中で書かれるところではないかもしれませんが、書かせていただいているところでございます。国会関係・裁判所関係両方とも行政事務に係る文書もございまして、それに関して、同様な開示制度を導入することを検討してはどうかということ促すということでございます。

また、おめくりいただきまして、3というところでございますが、政府周辺法人。ここでは、独立行政法人等情報公開法の対象として、別表に掲げられている法人プラスアルファというところでございますけれども、その対象法人を拡大する等の措置をしてはどうかということで、そこは検討をするということでございます。また、情報提供に関する施策をさらに充実させるということを一文書かせていただいております。

第7というところでございますが、これは所管に関するところで、総務省から内閣府に所管を移してはどうかということでございます。

第8 情報公開条例ということでございますけれども、先ほど訴訟手続ということで、第5の1から3ということで書かせていただいたところでございますけれども、この第5の1から3の規定に関しては、情報公開条例を地方自治体でつくられている場合に、そこに準用する等の措置をしてはどうかということでございます。

以上で、事務方からの御説明を終わらせていただきます。

○泉政務官 ありがとうございます。

今説明がありましたとおり、このたびの検討チームでは、「国民の知る権利」の保障の明記、あるいは、

訴訟手続に「インカメラ審理」を導入する等々、情報公開制度の抜本的な改正を検討するということになります。この示された案について、パブリックコメントを実施したりしまして、国民や職員の御意見を参考とさせていただくとともに、実務担当者からのヒアリング、そして、検討チームでのフリーストーキングを経て、この大臣案をブラッシュアップをしていきたいということを考えています。

きょうは、全体終了が12時までですけれども、その中で自由討論をさせていただきたいと思っておりますが、また、再度で恐縮ですが、三木さん、今のこの座長より示していただいた案も含めて、口火をちょっと切っていただきながら、それから、また、さらに、いろいろと自由討論等をしていきたいと思っております。○三木 従来の制度の私自身が感じていた問題点、請求者サイドが感じていた問題点をかなり拾っていただいたという意味では、非常に前向きというか、非常に前に向いたものかなというふうに考えています。

ただ、先ほども報告させていただいたとおり、実際に運用上問題になっている、私たち自身が問題と感じていることについては、もうちょっと加えていただきたいなという部分がございます。特に、行政文書の問題と個人情報に関する問題については、ここは法律を少し見直していただく必要がある部分かなと思いますので、その辺は、ほかのメンバーの方の御意見等もちょっとお聴きしながら、ここで是非検討をしていただきたいというふうに思います。

○泉政務官 その他というか、ここから先生方それぞれありましたら、どうぞ。

○藤原 あまり長くならないように、必要なところは、ペーパーを先ほどお許しいただいたので出させていただきます。

最初のこの案について、ポイントだけ、三木委員の御発言も前提として申し上げますと、個人情報のところで、原則となっているのはそうだろうなという気はします。必ずしも開けない、誰が具体的にどういう金融検査に入ったのかとか、死刑執行のときの立会人だとか、そういう話がありますので、原則としていただいたのはいいのではないかと思います。

それから、先ほどの三木委員のお話ですけれども、後日、三木委員に教えていただきたいんですけども、懇談会等の会議における発言者名は、公務員でなくても開示するというのが、17年の8月3日の申合せで一応はできているのですけれども、あれが実行されていないぞという御議論なのか。もっと広げるという御議論なのかということ等も、後でまた教えていただきたいと思っております。

それから、新聞記事の部分開示ですけれども、どういう事案かによるんだと思いますけれども、犯罪の捜査手法に絡むようなものであったのかとか、名誉とか、プライバシーに関わる部分であったのかということ。そういうのも、また、教えていただかなければいけないと思います。

ただ、問題意識として、いわゆる私的諮問機関が多用されるようになっていて、それをどうするんだというのは、おっしゃるとおりだろうなと思いました。

それから、もう1、2点ですけれども、3号と4号の話は、これは時間をかけて議論をここの委員の方々にもしていただきたいなと思います。6号主張で済むところを3号、4号で来ると、広がり過ぎているという感じはすることがございます。ただ、他方で、専門技術的判断とか、政策的判断のコアな部分ですね。資料6で大臣も高度な政策判断の余地と書いておられますが、コアな部分は、立法者の行政への授権の問題として残る部分がないのかという、ここは議論をしなければいけないんだと。恐らく、実態として、行政機関の長の判断だと言っても、大臣等の判断は形式で、実態は役所の方でしているのではないのかという、そ

うことを問題にしているんだと思いますけれども、そうだとすると、それは後で第3の2で、内閣総理大臣の措置要求をしようと言っても、それも同じではないかという、その部分部分はわかるんですけども、全体として見たときにどうかというところがあるという感じがいたします。

それから、もう一つは、政治主導ということの意味なんですけれども、大臣が判断していないというところを正すのが政治主導なのか、あるいは、すべて司法権に、裁判所に投げるというアメリカ型に完全にしてしまうのが政治主導なのかという、そこはきちんと吟味をしなければいけないのではないかと思います。

、結論ですけれども、裁判所も結局は「おそれ」の判断で裁量を認めるべきところは認めるんだということに落ち着くのかもしれませんけれども、ここの箇所は詰めて考えてみたいと思います。

それと、もう一点だけなんですけれども、14日以内に請求に必ず答えろというところなんですけれども、確かに立法の経緯は、アメリカの情報自由法（FOIA）の規定を神奈川県等の自治体が採用したということに由来するわけです。FOIAは、当初は、土日祝日を除いて10日以内と書いてありますから、それで2週間あるいは15日ということにしたのはそのとおりです。確かに自治体で14日、15日というところは多いです。ただ、それも、今なぜ申し上げたかという、規模が違う上に、これも3号、4号が多分自治体はないからだろうと。防衛とか外交がないからだということをちょっと検証はしてみる必要があるのかなと思います。施行状況報告書が出ておりますけれども、実態として、多分、また、審査会での実感もそうですけれども、開示決定に時間がかかっているのはほとんど外務省と防衛省であろうかと思います。これが3号、4号と関係があるのかどうかということは、念のため、一度吟味する必要があるのかなという感じがします。

と申しますのは、大きな政府にするというのなら別なんですけれども、小さな政府であるということであると、短くすれば、結局、原処分の質が落ちて、つまり、個人情報や法人情報を外に出してしまっただけではないと思えば、これは真つ黒に塗って、審査会や裁判所に投げるというふうの実務が流れないかということが若干心配であるということです。勿論、審査会の今後の役割とも関係していきますし、実態がどうかということも議論しなければいけないのですけれども、この案を見た限りでは、そういう気がするということです。

ちなみに、もともとの母法であるアメリカですけれども、FOIAは、最初10日であったのですけれども、結局、期限内決定が困難で、1996年の改正では、土曜日祝日を除き20日というふうにしております。

そういうことも、またペーパーで出しますけれども、紹介して、この場でたくさん議論をしていただきたいと思います。

あと、60日で切っちゃうというのも、これは結論はなるほどなどは思うのですけれども、大量請求についてもちゃんと始末をつけておかないと使えないだろうなという気がします。物すごい大量請求があったときにどうするのかという始末はつけておかないと使えないのではないかと思います。

私ばかり話しては何ですので、用意はしてきましたけれども、この辺りで時間の関係も多分あると思いますので、一応やめさせていただきます。

○泉政務官 そのほかの先生方。

○階政務官 資料7-2の内閣総理大臣の関与の部分なんですけれども、もともとの民主党案、本多さんとかはよく御存知でしょうけれども、それにはなかったというふうに承知していますけれども、今回、これを

設けた趣旨。特に私が気になるのは、内閣総理大臣のところにこういうものが集中してきて、ただでさえ忙しい官邸が全く機能しないのではないかなという懸念もあるんですけども、機能するかどうかも含めて御意見を伺いたいと思っています。

それから、先ほど三木さんからお話を聴いていて、ふと思ったんですが、確かに保有という概念はあいまいだなと。例えば、総務省はICTも所管していますけれども、最近では、クラウドコンピューティングを利用しようという動きがあるわけですよ。役所のサーバーとかではなくて、クラウドのものについては保有の概念に含まれるのかどうかということがお聞きしたい。

それから、根本的な話として、三木さんのおっしゃっていたように、確かに国民共有の知的財産だということからすれば、請求がなくても、広く、ホームページとかを見れば、すぐ見れるという状況にしておくのが本来の姿ではないかなと思うのですけれども、そもそも役所がホームページに情報を開示する場合の明確なガイドラインみたいなものがあるのかどうかというのが、私は多分ないんだと思っているのですけれども、そういうものについてもしっかり定めていくべきではないかなと思うのですが、その辺について検討をされたのかどうかというのを教えてください。

以上です。

○泉政務官 では、一度切りまして、事務局からお願いします。

○野澤室長補佐 御指摘ありがとうございます。

先ほど藤原先生からいただいた御指摘の点については、次回、また、紙でいろいろいただけるということもございましたので、また、引き続き議論をさせていただければと思っているところでございます。また、御指摘いただいた14日というところもございますけれども、そこが体制面のところが必要だとか、また、3号、4号に関しても非常に重要な指摘をいただいたと思っております。また、大量請求に関するところについても、何らかの対処が必要だということも、非常に重要な点だというふうに認識しております。

また、階政務官の方からいただきました点でございます。

まず、内閣総理大臣への報告・措置要求のところでございますが、実務的なところで言いますと、文書を管理する大臣としての内閣総理大臣というところで内閣府ということになりますけれども、そこが一回受け付けるというところでございます。そして、今回、想定をしておりますのは幾つかございますけれども、例えば「グローマー拒否」。いわゆる存在を明らかにしないで、それで不開示決定をするというところについて、例えば、それをオーバーライドすることができないかとか、措置要求をすることができないか。

また、もう一件あったのは7条でございまして、公益上の理由により特別に認められる場合、行政機関の長が開示することはできるというふうになっております。このところは、非常に政治的に重要な判断が含まれていると思ひまして、そこについても、今回の措置要求の中で実質化することができればなということでございます。

また、御懸念の内閣総理大臣のところに何でもかんでも集中するのではないかなというところでございますが、今回、想定をしておりますのは、一旦その報告を受け付けるということになっておりまして。報告を受けて、その中で重要なものを取り出して、場合によっては、措置要求という形をとれるような形にしておくということでもございまして。全部に関して、事前協議をするというようなスタイルはとっておりません。これは、事前協議をしますと、内閣総理大臣のところが実務的にパンクをしてしまうのではないかなという想定

がございまして、一回受けとめて、その中で重要なものというのをピックアップしていくというような形にしてはどうかという、これはたたきでございしますが、そういう考えでございします。

先ほど、クラウドコンピューティングにおける情報がどうなるのかという御指摘がございました。ここについては新しい分野でございまして、最近、アメリカではツイッターも保存されるべきではないかというような話もございしますけれども、こういうクラウドコンピューティングにおけるデータは、物理的にはデータセンターの方で保管されるということになるかと思えますけれども、それがどうなるかというところについては、事務局の方で持ち帰らせていただいて、次回、御回答させていただければと思っております。

また、積極的な情報開示のところでございますけれども、その積極的な情報開示につきましては、基本的には、今回、行政透明化ということで、先ほど枝野座長の方から、まずは情報公開制度ということでございましたけれども、積極的にその情報をどういうふうに表示していくかということについても、この検討チームの査定に入ってくるのではないかと思いますので、そこについても御意見等をいただければというところでございます。

以上でございます。

○泉政務官 逢坂さん。

○逢坂内閣総理大臣補佐官 きょうは、三木さんから非常に貴重な話をいただいて、多くの部分で我が意を得たりということで、非常に胸のすくような思いであります。ありがとうございます。

我々が今見直そうとしている法律ですけれども、行政機関の保有する情報の公開に関する法律というふうに書いてあるわけですね。行政機関の保有する情報の公開に関する法律。ところが、法の目的を見ると、「行政文書の開示を請求する権利につき定めることなどにより」というふうに書いてあって、行政機関の保有する情報と行政文書の間のこの橋渡しは、実は必ずしも明確ではないのですね。だから、これは三木さんから御指摘があったのですけれども、今回の見直しの中に大臣のペーパーには入ってないのですけれども、いわゆる行政文書の定義をどうするのかというところは実は非常に大きなポイントではないかと思っているんですね。

実は、昨年の公文書管理法の修正協議の中でも、この行政文書の定義を見直すか見直さないか相当議論があって、それは、我々は当時野党だったので、情報公開制度との関係もあるねということでなかなかできなかったのですが、そのとき、私は、個人的にはひそかに、よし、与党になったらやろうというふうに思っていたんですが、先ほど、大臣から、法律ができたばかりで、公文書管理法を直すのもどうかなんていう話があったんですけども、実は、行政文書の定義のところをどう位置づけるかというのは私は非常に大きいと思うんですね。

その意味で、先ほど泉政務官からお話のあった新しいものも出てきているので、ここは少し議論をしないと、いつまでたっても、ユーザーサイドから見ると、政府が持っている情報はきっと大きい集合がある。そのうちの行政文書は小さいところでフラストレーションがたまるとはならないかなという気がしています。

1点、それだけ。

○泉政務官 松村先生がお先でしたので。

○松村 いろいろな御意見が出ておまして。情報公開法の当初の施行運用に関わりまして、私の考えている意識とかなり違ってきているなという部分がちょっと気になります。また、その件については実態的な議

論をさせていただきたいと思っておりますけれども、行政文書の定義の議論も、当初は、これは審査会の委員での当初の共通的な認識だったと思うんですけれども、情報公開法の土俵に載るかどうかで各省は勝負してもだめだよというのが委員さんの意識だったと思うんですけれどもね。少なくとも当初はかなり厳しい答申が出ていたはずなんですけれども、その後、実態がどうなっているのか、ちょっとよくわからない部分がございます。

それと、情報公開法にするのか、行政文書公開法にするのかという議論というのは、これはまた別の論点かなと思っております。

識別型を採用するかどうか。識別型ということの中で、いかにプライバシー型に近づけるかという、ちょっと専門用語で言えば「べき論」という形で、公開範囲を努力してかなり広げて、総務省等からは解釈を超えているとの意見までいただいたのですけれども、それでもなお問題が生じているのかどうか。そういう点を少し精査する必要があるのではないかと思います。

いろいろありますけれども、その他、特に言いたいところを幾つか申し上げますと、理由付記について、制定当初は、手続法が適用になるからいいんだということで特記しなかったのですけれども、ここは、是非、手続法の特例規定として、単に理由を書けばいいというのではなくて、もう少し具体的に、手続法の上乗せ規定を是非置く方がいいのではないかとこのように考えております。

それから、審査会の運営のところですが、裁決機関にしてはどうかという議論がありますが、これは結論的に申し上げますと、裁決機関にするとうまくいかなくなるのではないかと考えております。審査会の運営で、幾つか問題があるとすれば、別途の改善方策が適切ではないか。裁決機関にすると、かえってうまくいかなくなるのではないかなというのが私の考えでございます。また、理由は説明させていただきたいと思っております。

三木委員の御発言の中で、口頭意見陳述をほとんど認められていないということがあったのですけれども、当初は、全く必要がない場合は除いてとにかく受けるよということでやっておりましたし、現在でも、指名委員が口頭意見陳述を聴くというやり方ではたしかやっていると思うんですけれども、その辺の実態的な議論も少し検討してはどうかと思っております。

それから、総理大臣の関与という議論ですね。この件については、結論的に申し上げますと、なかなかうまくいかないのではないかなというふうに思っておりますので、また、この件も意見として別途申し上げさせていただきますと思います。

それから、枝野大臣のお話の中でもありましたけれども、法改正で解決すべき部分と、運用実態を解決することによって、むしろその方がうまくいくのではないかとこの事項もいろいろあろうかと思うんですね。不存在文書への対応の問題等、あるいは政治主導という中で、実際、誰が不開示について関与するのかという点、その行政機関内の意思決定のプロセスの問題、そういうことの運用改善でかなりの部分が改善されるし、むしろ、その方がうまくいくのではないかなという事項もあろうかと思っております。したがって、いろいろな意見をまとめる中で、法改正につながる部分と、制度運用でよりよくしていくという部分も併せて報告に出てきていいのではないかなと思っております。

これは、議長等に対するお願いでございますけれども、とりあえず私の意見を申し上げさせていただきます。

○泉政務官 お時間の関係がございまして、また、次回いろいろと皆さんにも御意見をいただくということで、ペーパーも含めてですね。きょうのうちに先に言っていただいとということがあればということで。

では、三宅先生と藤原先生。

○三宅 きょうのうちに是非お願いしたいので。藤原委員が意見を出されるということなので、部分開示の規定ですが、独立一体説というのを裁判所が当初、平成 13 年 3 月 27 日の最高裁判決でとったものですから、審査会の解釈と違って、藤原委員が出した「季刊情報公開」の第 1 号で論文を書いておられましたが、今回、独立一体説はとらないということを明確にするような制度の改正が必要だと考えておるのですが、この条項でいいかどうか、読めるか。つまり、この点については、平成 19 年 4 月 17 日の最高裁判決の「藤田補足意見」の中で、「翻ってみるに」という最後の条項がありまして。その中で「有意な情報」と考えれば、そこは独立一体じゃないかというようなことがあったので、その有意性というところで解釈が広がるから独立一体になるのではないかとということで、「有意な情報」という部分のところを削除した規定を考えていると思うんですけども、果たして、それでいいかどうかという点が少しあるので、是非、ここは次回までにペーパー等で御意見をいただきたいところだなと思っています。

それから、国の安全と公共の安全のところは、先ほどの意見で、多分、裁判所は「おそれ」というところの判断で解釈・運用をしているのではないかなというところですが、私も審査会の答申を幾つか見させていただいて、開示を認めるときは、開示を認めるということですね書きかれています。現実には、文書を見て、それで実際に判断されているので、国の安全とか、公共の安全とか、非常に概念が広いですから、「おそれ」というところの客観的な判断で十分対応できるのではないかなと思うんですが、その辺ちょっと審査会の判断に関わっていらっしゃる委員としてどういうふうにお考えなのかということをし、ここも意見としてお聞きしたいところですね。

それから、裁決機関のところですが、これは行政不服審査法の改正提案のときに、階政務官の勉強会のときに、私は情報公開審査会はずぶしてくれるなという話をしたときに、こういう議論が出たんですが、もともと情報公開条例をつくるときに、諮問機関しかできなかったという地方自治法の制約があったもので、諮問機関でずっと来ているのですけれども、これは行政不服審査法の改正をどうするかということも絡んでくるので、ここは、各界、それから、ここに立ち合っていない各学者の先生方も意見を述べられるようなことを是非お願いしたいところだろうと考えています。

あとは、もう一つは、国会と裁判所の関係ですけれども、もう一つ、検察庁の地下に眠っております刑事参考記録と、それから、軍法会議の資料がございまして。例えば「二・二六事件」とか、今年 100 年になります「大逆事件」などは、もうそろそろ開示されてもいいのではないかなと思うんですが、私は、最低限マイクロフィルム化して国立公文書館に移管すると。ただ、開示するかどうかは、協議の上で判断したらどうかというようなこともありますので、まず、何が眠っているのかもわからない状態ですけれども、この点について公文書管理法の関係もございまして、そこの関係で、是非、法務省の方とも調整をできればなと考えています。

あれこれありますが、公文書管理法の 4 条で「経緯」という言葉を入れましたので、意識形成過程にある個人メモが公文書管理の対象になるという格好になりましたので、これと連動して情報公開法の文書の規定を変える必要があるか。先ほど、保有の概念をどうするかという議論が出ていましたけれども、ここはちょ

っと議論をする必要があるのではないかなと考えています。

○藤原 ごく簡単に。既に三宅委員からの宿題をいただいていますので、それは別の機会としまして。先ほど来、申立から諮問、それから、諮問で答申が出てから、裁決・決定と、いろいろ期間が問題になっておりますけれども、多分御利用の立場から言えば、三宅委員は触れられませんでしたけど、答申から実際の裁決というのも一応押さえておいた方がいいんだろうかと思えます。

それから、3号、4号については、また申し上げますけれども、インカメラがされるということになれば相当違うのではないかという気がします。そのインカメラについては、もしやるとしたら、結果の記録方法であるとか、インカメラ審理を実施する裁判所の範囲の問題等ですね。環境整備、制度が動くようなことまで併せて、関係法令との関係まできちんと議論をしなければいけないだろうなと思っております。

部分開示の点は、一度事務局から御質問を受けたときに、私もこの条文で「独立一体説」が押さえられるかどうかちょっと考えてみたいと留保した点がありまして、三宅委員と同じでございます。

それから、裁決機関のところですけども、裁決機関のところは、諮問機関にしたというのは、松村委員が言われたとおりで、かえって、厳格な手続になって、簡易・迅速性が損なわれるおそれがあるのではないかという議論があったように私は記憶しています。また、最終的な行政上の責任の判断を誰が負うかということも問題になるのかと思います。ただ、実際には、拘束力があるに近い運用がなされているという点が非常に重要ではないかと思えます。それから、裁決機関にすると、裁決機関の長の裁量が最後になるということで、政治の主導とどうなのかなという気はします。そこら辺は議論が必要なところかと思えます。

それから、将来の課題になるのかもしれませんが、審査会は、行政不服審査法の言う行政不服審査会の方向に持っていくのか、あるいは行政裁判所のあるヨーロッパ諸国では、情報公開と個人情報を併せて所管する情報庁のような独立した第三者機関的とする方向もありますので、これはかなり大きな議論なのかなと思っております。

以上です。

○泉政務官 そうしましたら、まだまだ恐らくあるのかなとは思いますが、ちょっと時間の関係がございまして、また、次回へと持ち越しをさせていただきたいと思っております。

それでは、今後のスケジュールについて、事務方から確認をさせていただきたいと思えます。

○野澤室長補佐 今後の進め方でございます。お手元に「今後の進め方（案）」というペーパーをお配りさせていただいております。

第1回は本日でございまして。

その後、先ほど大臣からございましたとおりで、パブリックコメントということで、ハトミミ「国民の声・職員の声」で意見募集をさせていただきます。これは5月中旬までを想定しております。

第2回で、ヒアリング及びフリートーク。

第3回、パブリックコメントの検討等という流れになります。

第2回が5月19日、第3回が5月26日を想定しております。

また、第4回検討会におきまして、6月8日を想定しておりますけれども、大臣案、本日御提示させていただいたものでございますが、これをブラッシュアップしたものを採決させていただきまして、とりまとめの方向に持っていきたいということでございます。

以上でございます。

○泉政務官 スケジュールで、何かございますでしょうか。

○中島 議事要旨は、どんなペースで公開されるんですか。

○野澤室長補佐 議事録につきましては、ホームページの準備が整い次第、速やかに公表したいと思います。

○中島 大体どのぐらいですか。

○野澤室長補佐 ゴールデンウィーク前には公表をしたいと思っております。

○中島 このペースで会議が行われると、その会議の前までには議事録ができているということでしょうか。

○野澤室長補佐 そうですね。次回の19日までには、当然できているということで想定しております。

○泉政務官 よろしいですか。

それでは、本日の会合は終了させていただきます。どうもありがとうございました。

配布資料一覧

- ・ 座席表
- ・ 資料 1 議事次第
- ・ 資料 2 出席予定者名簿
- ・ 資料 3 行政透明化検討チームについて
- ・ 資料 4 行政透明化検討チーム 運営要領（案）
- ・ 資料 5 請求者の立場から見た情報公開法の状況
- ・ 資料 6 行政の透明化に向けて
- ・ 資料 7 - 1 情報公開制度の改正の方向性の概要
- ・ 資料 7 - 2 情報公開制度の改正の方向性について

行政透明化検討于一ム 座席表

日時:平成22年4月20日(火)
10:30~12:00
場所:中央合同庁舎第4号館
共用第一特別会議室

野澤 泰志
職員の声担当室
室長補佐

小峯 弘靖
職員の声担当室長

泉 健太
内閣府大臣政務官

枝野 幸男
内閣府特命担当大臣
(行政刷新)

逢坂 誠二
内閣総理大臣補佐官

階 猛
総務大臣政務官

七條 浩二
総務省行政管理局
情報公開推進室長



○ 渋谷 秀樹
立教大学
教授

○ 中島 昭夫
桜美林大学
講師

○ 藤原 静雄
筑波大学
教授

○ 三宅 弘
弁護士

○ 松村 雅生
日本大学
教授

○ 三木由希子
情報公開
クリアリング
ハウス理事

○ 櫻井 敬子
学習院大学
教授

○ 本多 平直
衆議院議員

今後の進め方（案）

第1回検討会（4月20日（火）10:30～12:00）
大臣案提示等

参集者の自己紹介、大臣案提示、ユーザーサイドからの状況説明

→ パブリック・コメント開始

第2回検討会（5月19日（水）18:00～20:00）
ヒアリング、フリートーキング

情報公開制度の運用状況につきヒアリング、審査会の機能、不開示情報及び手続きにつきフリートーキング

第3回検討会（5月26日（水）10:00～12:00）
パブリック・コメントの検討等

パブリック・コメントの結果の検討、対象法人の拡大、司法部門・立法部門の情報公開制度等につきフリートーキング

第4回検討会（6月8日（火）18:00～20:00）
大臣案再提示、とりまとめ

大臣案再提示、フリートーキング、とりまとめ

第5回検討会（6月23日（水）10:00～12:00） 予備日

行政透明化検討チーム

議事次第

日時：平成22年4月20日（火） 10:30～12:00

場所：中央合同庁舎第4号館第1特別会議室

1. 開会
2. 枝野行政刷新担当大臣挨拶
3. 出席者紹介
4. 会議の運営について
5. ユーザーサイドからの状況説明
6. 大臣案提示
7. 自由討論
8. 今後の進め方について
9. 閉会

行政透明化検討チーム出席予定者名簿

座長	内閣府特命担当大臣（行政刷新）	枝野 幸男
座長代理	弁護士	三宅 弘
事務局長	内閣府大臣政務官	泉 健太
	内閣総理大臣補佐官	逢坂 誠二
	総務大臣政務官	階 猛
	立教大学教授	渋谷 秀樹
	桜美林大学講師	中島 昭夫
	慶應義塾大学教授	橋本 博之
	筑波大学大学院教授	藤原 静雄
	日本大学教授	松村 雅生
	情報公開クリアリングハウス理事	三木 由希子

行政透明化検討チームについて

趣旨・概要

- 行政の透明性のあり方を検討するため、内閣府特命担当大臣（行政刷新）を座長とし、政務三役等及び有識者で構成する「行政透明化検討チーム」を設置する。

座長	枝野幸男	内閣府特命担当大臣（行政刷新）	
座長代理	三宅 弘	弁護士	
事務局長	泉 健太	内閣府大臣政務官	
構成員	逢坂誠二	内閣総理大臣補佐官	
	階 猛	総務大臣政務官	及び有識者

- まずは、国の情報公開制度に関して、主として行政機関の保有する情報の公開に関する法律及び独立行政法人等の保有する情報の公開に関する法律について抜本的見直しを図るべく集中的な検討を加え、6月中を目途に一定のとりまとめを行う。

- 有識者メンバーは、当面、以下のとおりとする。（敬称略・五十音順）

渋谷秀樹	立教大学教授
中島昭夫	桜美林大学講師
橋本博之	慶應義塾大学教授
藤原静雄	筑波大学大学院教授
松村雅生	日本大学教授
三木由希子	NPO 法人情報公開クリアリングハウス理事

必要に応じ、オブザーバーの参加もある。

庶務

検討チームの庶務は、内閣府において処理する。

行政透明化検討チーム 運営要領（案）

行政透明化検討チーム（以下、「会議」という。）の運営については、会議の決定により、次のとおり定める。

1 議事の進行

会議の進行は事務局長が務める。

事務局長が出席できない場合は、事務局長の指名する者が代理として、その職務を代行する。

2 会議内容の取扱い

（1）会議は、原則として傍聴により公開する。

傍聴者、傍聴場所、傍聴手続等については、別途事務局長の定めるところによる。

（2）会議開催後、座長又は座長の指名する者から、記者に対してブリーフィングを行う。

（3）公開した会議の議事録及び提出資料は、公表する。

3 その他

運営要領に定めるもののほか、会議の運営に関し必要な事項は、事務局長が会議に諮り、決定する。

2010年4月20日

請求者の立場から見た情報公開法の状況

特定非営利活動法人情報公開クリアリングハウス
理事 三木 由希子

1 はじめに

- ・ この報告は、数字で見ることのできる情報公開法の運用上の問題は別の機会での議論に譲り、情報公開請求者として行き当たる法の解釈運用で、法改正の重要な論点と考えられるものに絞る。
- ・ 報告者の立場としては、国・自治体に対して情報公開制度による公開請求を行い、非公開決定等に対して不服申し立て、訴訟を行っている制度利用の当事者、NPOとして制度利用者の支援を行う立場、自治体においては情報公開条例の制定・改正に第三者機関の委員として関わり、また、情報公開・個人情報審査会委員として個別の権利救済に関わるという面での当事者、という3つの立場がある。

2 請求者から見た情報公開法の問題点

- ・ 行政文書が「みんなのもの＝共有財産」となっていない（行政文書管理の問題、開示請求をする際の手続、対応の問題、手数料の問題など）
- ・ 法の基礎となる何が行政文書なのか、何を行政文書としているのか請求者からはわからない
- ・ 常識的に見て理解しがたい不存在、不開示決定がある
- ・ 広い意味での情報公開（情報提供）に向けてのリーダーシップと、市民が欲しい情報を自ら求める情報公開請求の現場では温度差がある
- ・ 総じて、運用レベルで恣意的な判断の余地が大きく、法律の規定上、そうした運用が許容されるものとなっている

3 法の目的の見直しの必要性

- ・ 行政文書を「みんなのもの＝共有財産」（公文書管理法の目的規定で言えば「国民共有の知的資源」）と位置づけ、それに対する国民の知る権利の保障を明確に位置付ける。
- ・ 情報公開法が何のための法律かということを明確にして解釈運用指針とし、また、「みんなのもの」である行政文書の管理を行う公文書管理法との関連を明確にする。

4 情報公開法の基礎となる「行政文書」をめぐる問題

(1) 現行の「行政文書」の定義の問題

①何を「組織共用文書」としているのかが問題

- 課長級説明で使用したものについて作成保存・・・12省庁
- 課長補佐級説明で使用したものについて作成保存・・・2省庁
- その他（説明内容等により判断する）・・・5省庁

「文書管理に係る現状調査結果」（内閣官房公文書管理検討室）より

②「組織共用文書」の解釈の形式化

例えば、

- ・ 司法試験委員会の会議内容の録音物をたまたま職員が一人しか利用していなかったことを理由として「個人メモ」と解釈
- ・ 外部委託した調査研究の報告書の根拠となる個別データについて、行政機関が「保有」していないことを理由に不存在
- ・ 行政機関としての職務遂行上必要なものとして作成される文書と、行政文書として実際に管理されているものとの間に相当の乖離が存在する可能性
- ・ 結果的に、開示請求の対象とならないようにいかに個人メモとしての体裁を整えるかに熱心になる傾向を生む
- ・ 行政文書は、職務遂行上で作成・取得されたものを包括的に含み、それを管理する仕組みとすることの方が、職務遂行の実態と整合したものとなる。
- ・ 情報公開法の行政文書の定義は、公文書管理法で準用されており、この定義をどうするかが、今後、公文書として何が法的に管理されるかを左右する重要な論点。情報公開法においても、何に開示請求権が及ぶかを定める重要な論点。

(2) 不存在ケース

- ・ 行政文書に該当しないことを理由とした文書不存在
- ・ 不存在文書が一転、発見されるケース
→法の運用の信頼性に関わる問題。この問題の検討は、公文書管理法による裏付けが必要

5 不開示事由の問題

(1) 個人情報（5条1号）

- ・ 個人識別型を採用していることが問題。
- ・ 深刻な問題としては、政府にはさまざまな立場の人が政策形成、意思形成に関わっており、公務員としての身分を持っていないと、一般私人と等しく個人情報と

- してその人の発言・助言内容や、誰が関与したのかが不開示となる
- ✓ 第三者機関も、いわゆる審議会ではなく私的諮問機関が多用されるようになり、公務員としての身分を持たずに審議等に関わっていることが多い
- ✓ 政府として、さまざまな場面で専門家の助言を求めることがある
- ・ 個人識別情報であっても公表情報、公表予定情報は開示できる規定となっているが、適用について疑問のある運用（例：新聞記事の部分開示）
- ・ 現行規定は、いわゆる形式秘の形をとっている。個人情報として何を保護する必要があるのかは重要な論点

(2) 法人情報（5条2号）

- ・ 何を法人の利益として保護しているか不明確な運用（情報公開・個人情報保護審査会答申と実際の解釈運用の矛盾）
- ・ 絶対開示事由の適用がほとんどない

(3) 外交・防衛関係、犯罪捜査関係（5条3号、3号）

- ・ 「行政機関の長が認めるにつき相当の理由」という規定の削除

(4) 審議検討情報（5条5号）

- ・ 単独で適用して不開示とすることは非常に少ない
- ・ 規定上の「率直な意見の交換もしくは意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれ」「不当に国民の間に混乱を生じさせるおそれ」は、市民によるさまざまな意見表明や意思表示を理由とした適用がある。
- ・ 政府の諸活動に対する市民のさまざまな意見表明や意思表示を、何が正当で何が正当ではないかを区分けすることになるため、規定として何を保護法益とするか非常に不明確で恣意性が入りやすい
- ・ 規定の削除を検討すべき

6 その他の情報公開法の課題

(1) 開示等決定時の理由付記

- ・ 何を理由に不開示となったのかの理由付記が不十分。とりわけ、不存在の場合は、「行政文書として作成・取得していない」としか書かれておらず、その中に、行政文書ではない、廃棄してない、そもそも作成取得していない、の3つのいずれかの意味が含まれている。
- ・ こうした理由付記については、情報公開・個人情報保護審査会は、違法ではないと答申している。
- ・ 理由付記の明確化は、請求者の正当な権利保障として必要であるが、原稿の情報公開法の規定、および行政手続法の規定では十分に担保されていないため、情報

公開法での規定の追加が必要

(2) 手数料の問題

- ・ 開示請求手数料の削除。
- ・ 開示実施手数料の見直し
→電子媒体での開示の実施の場合に割高
- ・ 開示実施手数料の減免の検討

(3) 情報公開・個人情報保護審査会の運営

- ・ 審査会において意見陳述は最近ほとんど認められていない。答申では諮問庁からの聴取を行っているので、審査会の公平性・第三者性に疑義を持っている申立人は多い。
- ・ 不存在決定を争う諮問の場合の審査会の関与の在り方と、公文書管理委員会との連携

(4) 情報公開訴訟

- ・ インカメラ審理手続の導入の必要性
- ・ 行政事件訴訟法の改正によらず規定を設ける場合、自治体情報公開条例における情報公開訴訟への適用を可能とするよう規定を整備

(5) 長期保存文書の扱い

- ・ 明治期をはじめ、超長期にわたり現用文書として行政機関が保有している行政文書の管理の在り方と、開示請求に対する対応の問題
- ・ 国立公文書館等に移管されていれば、利用の申し出に対し時間の経過を踏まえた可否が判断されるが、移管されていないことにより、開示・不開示の判断に時間の経過が考慮されない

7 その他

- ・ 司法分野、立法府に関しては、市民からの情報に対するアクセスという観点からすると、結果的にもっとも民主的ではない
- ・ 行政機関と同等の情報公開制度と公文書管理制度の制定が必要

以上

行政の透明化に向けて

すべての決定の基礎は、情報にあります。政府が持つ情報を開放し、国民がその情報を共有して行政に参画する機会を持つことは、健全な民主主義の発展を支えるものであり、国民的目線で行政全般のあり方を見直す「行政刷新」の基本です。

私たちは、「事業仕分け」や各府省における「行政事業レビュー」など、政策の意思決定過程を透明化する“新たな動き”を進めています。意思決定過程の透明化は、より広く国民の行政への参加を促すと共に、公正な意思決定にもつながります。

外務省で、いわゆる「密約」の存在を裏付ける文書が発見されました。外交・安全保障上、“公にしない”という高度な政策判断の余地があるのは否定しません。しかし、そのような高度な政策判断が下されたのであれば、後世に十分な検証を行い、非公開としたことの是非を評価すべきです。重大な政策の意思決定は、次代の批判に晒されるべきであって、歴史がその審判を下すことになるでしょう。

行政刷新の第一歩は、行政の「無謬性」を過去のものとする事です。「行政は過ちを犯さない」という考えこそが、「由らしむべし知らしむべからず」という姿勢となって、不透明な意思決定過程につながってきたのではないのでしょうか。検証が不可能であるということと、誤りがないということは、全く異なるものです。より公正で、効率的な行政を実現するとともに、国民の政府への信頼を回復するためにも、まずは行政の活動を透明化することが必要なのです。

平成13年に「行政機関の保有する情報の公開に関する法律」が施行され、平成16年の「情報公開法の制度運営に関する検討会」において、情報公開制度全般にわたる検討が行われました。しかし、残念ながら、情報公開法の改正には至りませんでした。

「行政透明化検討チーム」では、この法律をはじめとする関係法令が「国民の知る権利」を保障したものであることを確認し、かつ事後の救済手続の公正を担保するための見直しの方向性を示したいと思います。そして、さらなる情報の公開を国民に保障すべく、国民の皆さんからの意見を受け止めつつ、「真に開かれた行政」を実現していく所存です。

平成22年4月20日
内閣府特命担当大臣（行政刷新）
枝野 幸男

情報公開制度の改正の方向性の概要

情報公開法が「国民の知る権利」を保障するものであることを確認し、あわせて情報公開法を、「国民の知る権利」の保障にふさわしい充実した内容の法律に改正します。

開示対象の拡大・明確化

- 不開示情報の厳格化
不開示情報規定及び部分開示規定を見直し、厳格化します。特に、不開示情報該当性の判断につき、実施機関に広範な裁量を与える規定を見直します。
- 内閣総理大臣の措置要求制度
開示すべき文書が確実に開示されるようにするため、行政機関の長が、不開示決定をした場合に、内閣総理大臣が、行政機関の長に対し、不開示決定の取消その他の必要な措置をとるよう求めることができる制度を設けます。

開示手続の迅速化・強化

- 開示実施手数料の減額・減免規定の強化
開示請求に係る手数料を原則として廃止するとともに、開示の実施に係る手数料を引き下げます。
- 開示決定までの期限の短縮
開示請求から開示決定等までの原則的期限を30日から14日に短縮します。また、期限の特例として、無期限の延長が許されていた規定を改め、法定期限(60日)を導入します。
- 期限内に開示決定等がなされない場合の救済
期限内に開示決定等がなされない場合には、不開示決定がなされたものとみなすことができるものとすることにより、直ちに不服申立てや情報公開訴訟に移行することができるようにします。

事後救済制度の強化

- 不服申立手続における諮問手続の強化
不服申立てがなされてから審査会への諮問を行うまでの期間が法定されていたことを改め、法定期限(14日)を導入します。
- 情報公開訴訟手続の抜本的強化
情報公開訴訟を、原告の普通裁判籍所在地の地方裁判所にも提起できるようになります。また、裁判所が、行政機関の長等に対し、対象文書の標目・要旨・不開示の理由等を記載した書面(いわゆるヴォーニン・インデックス)の作成・提出を求める手続を導入します。
さらに、裁判所が対象文書を実際に見分し、不開示情報の有無等を直に検討できるインカメラ審理手続を導入します。

「国民の知る権利」の保障

情報公開制度の改正の方向性について

国民の知る権利を保障し、より充実した国民参加を目指すため、行政機関の保有する情報の公開に関する法律をはじめとする情報公開制度を、以下の方向で見直すことを検討すべきではないか。

(注) この書面における用語は、以下による。

「行政機関情報公開法」行政機関の保有する情報の公開に関する法律（平成11年法律第42号）

「独立行政法人等情報公開法」独立行政法人等の保有する情報の公開に関する法律（平成13年法律第140号）

「公文書管理法」公文書等の管理に関する法律（平成21年法律第66号）

「内閣府設置法」内閣府設置法（平成11年法律第89号）

「総務省設置法」総務省設置法（平成11年法律第91号）

第1 目的の改正（行政機関情報公開法第1条、独立行政法人等情報公開法第1条、公文書管理法第1条関係）

法律の目的において、「国民の知る権利」の保障の観点を明示するべきではないか。

第2 開示・不開示の範囲等に関する改正

開示請求が行われた際に、不開示又は部分開示になる場合について、現行の情報公開制度を以下のとおり改正し、より充実した開示内容になるようにすべきではないか。

1 個人に関する情報（行政機関情報公開法第5条第1号、独立行政法人等情報公開法第5条第1号関係）

公務員等の職務の遂行に係る情報について、当該公務員等の職及び職務遂行の内容に加えて、当該公務員等の氏名も原則として開示する。

2 法人等に関する情報（行政機関情報公開法第5条第2号、独立行政法人等情報公開法第5条第2号関係）

法人等が行政機関・独立行政法人等の要請を受けて公にしないと条件で任意に提供した情報を不開示情報とする旨の規定を削除する。

3 国の安全、公共の安全等に関する情報（行政機関情報公開法第5条第3号・第4号関係）

公にすることにより、国の安全が害されるおそれ、公共の安全と秩序の維持に支障を及ぼすおそれ等がある情報の不開示要件について、それらの「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」とあるのを、それ

らの「おそれがある情報」と改める。

4 審議・検討等に関する情報（行政機関情報公開法第5条第5号、独立行政法人等情報公開法第5条第3号関係）

国等における審議・検討等に関する情報で、公にすることにより、不当に国民の間に混乱を生じさせるおそれがある情報を不開示情報とする旨の規定を削除する。

5 部分開示（行政機関情報公開法第6条第1項、独立行政法人等情報公開法第6条第1項関係）

開示請求に係る文書に不開示情報が記録されているときは、不開示情報が記録されている部分とそれ以外の情報が記録されている部分とを区分することが困難である場合を除き、当該不開示情報が記録されている部分を除いた部分につき開示しなければならないものとする。

第3 開示請求から実施までの手続に関する改正

迅速かつ安価な開示手続が実現できるようにするため、手続面での改正をすべきではないか。また、不開示や部分開示となった場合にも、その理由がより明確になるような改正をすべきではないか。具体的には以下のとおり。

1 不開示決定の通知内容（行政機関情報公開法、独立行政法人等情報公開法関係《新設》）

行政機関の長・独立行政法人等は、不開示決定をするときは、当該決定の根拠となる条項及び当該条項に該当すると判断した具体的理由を書面により示さなくてはならないものとする。

2 内閣総理大臣への報告と内閣総理大臣による措置要求（行政機関情報公開法関係《新設》）

(1) 行政機関の長が、開示請求に係る行政文書の全部を開示しない旨の決定をしたときは、内閣総理大臣に対し、その旨を報告するものとする。

(2) 内閣総理大臣は、特に必要があると認めるときは、行政機関の長に対して不開示決定の取消その他の必要な措置をとるよう求めることができるものとする。

3 開示決定等の期限（行政機関情報公開法第10条第1項、独立行政法人等情報公開法第10条第1項関係）

開示決定等は、開示請求があった日から14日以内にしなければならないものとする。

4 開示決定等の期限の特例（行政機関情報公開法第11条、独立行政法人等情報公開法第11条関係）

開示決定等の期限の特例を適用する場合において、行政機関の長・独立行政法人等は、開示請求に係る行政文書のうち相当の部分につき開示決定等をした日から60日以内に残りの行政文書について開示決定等をしなければならないものとする。

5 みなし規定（行政機関情報公開法、独立行政法人等情報公開法関係《新設》）

開示請求者は、行政機関の長・独立行政法人等が法定の期間内に開示決定等しないときは、行政機関の長・独立行政法人等が当該行政文書について不開示決定をしたものとみなすことができるものとする。

6 手数料（行政機関情報公開法第16条、独立行政法人等情報公開法第17条関係）

開示請求に係る手数料を原則として廃止するとともに、開示の実施に係る手数料を引き下げる。

第4 審査会への諮問等に関する改正（行政機関情報公開法第18条、独立行政法人等情報公開法第18条関係）

開示決定等について不服申立てがあった場合における情報公開・個人情報保護審査会に対する諮問は、当該不服申立てのあった日から14日以内に行わなければならないものとしてはどうか。また、審査会を裁決機関とすることについて検討してはどうか。

第5 情報公開訴訟に関する改正

訴訟による事後救済を確実に行うため、いわゆる「ヴォーン・インデックス」の作成・提出に関する手続（下記2）を創設するとともに、いわゆる「インカメラ審理」（下記3）を導入してはどうか。また、原告の訴訟にかかる負担に配慮し、各地の地方裁判所でも訴訟ができるようにしてはどうか。具体的には以下のとおり。

1 訴訟の管轄（行政機関情報公開法、独立行政法人等情報公開法関係《新設》）

開示決定等又はこれに係る不服申立てに対する裁決・決定に係る抗告訴訟（以下「情報公開訴訟」という。）は、行政事件訴訟法第12条に定める裁判所のほか、原告の普通裁判籍の所在地を管轄する地方裁判所にも提起することができるものとする。

2 不開示決定に係る行政文書の標目等を記載した書面の提出（行政機関情報公開法、独立行政法人等情報公開法関係《新設》）

情報公開訴訟においては、裁判所は、訴訟関係を明瞭にするため必要があると認めるときは、行政機関の長・独立行政法人等に対し、当該不開示決定等に係る行政文書・法人文書の標目、その開示しない部分についてこれを特定するに足りる事項、その内容の要旨及びこれを開示しない理由その他必要な事項を、その裁判所の定める方式により分類又は整理して記載した書面の作成・提出を求めることができるものとする。

3 審理の特例（行政機関情報公開法、独立行政法人等情報公開法関係《新設》）

(1) 情報公開訴訟においては、裁判所は、裁判官の全員一致により、審理の状況及び当事者の訴訟遂行の状況その他の事情を考慮して、不開示事由の有無等につき、当該行政文書・法人文書の提出を受けなければ公正な判断をすることができないと認めるときは、申立てにより、決定で、当該行政文書・法人文書を保有する行政機関の長・独立行政法人等に対し、当該行政文書・法人文書の提出を命ずることができるものとする。この場合においては、何人も、裁判所に対し、提出された行政文書・法人文書の開示を求めることができないものとする。

(2) 裁判所は、(1)の決定をするに当たっては、あらかじめ、当事者の意見を聴かなければならないものとする。

(3) 裁判所は、(1)の決定をしたときは、同項の行政機関の長・独立行政法人等に対し、2の書面の作成・提出を求めなければならない。ただし、当該書面が既に提出されている場合は、この限りではないものとする。

(4) (1)の決定に対しては、即時抗告をすることができるものとする。

第6 適用対象の範囲等に関する改正

現行の情報公開制度の対象を、国民の知る権利を保障する観点から、以下のとおり拡充すべきではないか。

1 国会関係

衆参両院の事務局・法制局、国会図書館等の保有する立法行政事務に係る文書の公開の在り方について、行政機関情報公開法と同等の開示制度導入の検討を促す。

2 裁判所関係

最高裁判所事務総局等の保有する司法行政事務に係る文書の公開の在り方について、行政機関情報公開法と同等の開示制度導入の検討を促す。

- 3 政府周辺法人関係（独立行政法人等情報公開法第2条第1項・第22条関係）
国からの出資、国から交付される補助金等が年間収入に占める割合、業務内容の公共性等の視点から、「独立行政法人等」に含まれる対象法人を拡大する。また、情報の提供に関する施策をさらに充実させる。

第7 行政機関の保有する情報の公開に関する法律等の所管に関する改正（行政機関情報公開法、独立行政法人等情報公開法、内閣府設置法、総務省設置法関係）
行政機関情報公開法及び独立行政法人等情報公開法の所管を総務省から内閣府に移管してはどうか。

第8 情報公開条例の扱い（行政機関情報公開法《新設》）

第5の1から3は、情報公開条例（地方公共団体又は地方独立行政法人の保有する情報の公開を請求する住民等の権利について定める当該地方公共団体の条例をいう。）の規定による、開示決定等に相当する処分又はこれに係る不服申立てにおける裁決・決定に対する抗告訴訟に準用する等の措置を講じてはどうか。