

6月23日 行政透明化検討チーム議事録

日時：平成22年6月23日（水）10時00分～11時40分

場所：合同庁舎第4号館共用1208会議室

出席者：蓮舫 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、

橋本博之 慶應義塾大学教授、藤原靜雄 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、

櫻井敬子 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 ただいまから「行政透明化検討チーム」の会合を開催いたします。本日は、前回、枝野前座長より御指示ございました、三宅座長代理による論点整理につきまして、中心的に御議論をいただきたいと考えております。

本日、議題に入る前に、まず枝野大臣から引き継がれて行政透明化検討チーム座長に就任をされました、蓮舫行政刷新担当大臣よりごあいさつをいただきたいと思います。よろしくお願ひいたします。

○蓮舫大臣 おはようございます。今日は大変お忙しい中、朝からお集まりをいただき、心からお礼を申し上げます。また、行政透明化に大変関心をお持ちで、傍聴してくださっている皆様方にも心からお礼を申し上げたいと思います。

菅内閣で行政刷新担当を拝命し、行政透明化検討チームの座長を枝野前大臣から引き継がせていただきました蓮舫でございます。

昨年の政権交代以来、特に民主党内閣が力を注いできたのが行政を透明化する。国民の皆様方に開かれた政治を行う。事業仕分けあるいは国丸ごと仕分け、今、各省が行政事業レビューを行っておりますが、政策途中の経過の情報を皆さんにお見せしていく。予算の組み方においても、国民の皆様方と情報を共有して、政治に、行政に参加していただく。実際にそれは私たちの中では現実として行ってまいりました。

次は行政の持っている情報をどのように皆様方に公開をして、国民の皆様方と共有していただけのか。まさにこの行政透明化検討チームで、これまで三宅さんを始めとして皆様方に御尽力を賜り、貴重な御意見をいただいている。この結果を確実に成果として目に見える形で成果物を出していって、新たな第一歩を進めていきたいという思いを是非皆様方にお伝えをさせていただければと思います。

今日はこれまでの論点整理も伺わせていただけると話を聞いておりますので、是非その論点整理から更に一步、皆様方から自由闊達な御意見をいただきたいということを最後にお願い申し上げ、一言ごあいさつに代えさせていただきます。どうぞよろしくお願ひいたします。

○泉政務官 それでは、カメラの方の御退出をお願いできますでしょうか。報道の皆さん、よろしくお願ひいたします。

(報道関係者退室)

○泉政務官 それでは、まず、本日の配付資料につきまして、事務方は説明をお願いいたします。

○小峯室長 配付資料一覧をご覧ください。

資料1、資料2がございます。

資料3が「『情報公開制度の改正の方向性』に関する論点整理」でございます。

資料4は藤原先生の「『情報公開制度の改正の方向性』に関する意見～その2～」になっています。

資料5は情報公開・個人情報保護審査会事務局より、「中島先生からの御質問に対する回答」になります。

資料6は追加ですが、「外務省の情報公開実務の現状説明（追加）」の資料になります。

資料7は「行政透明化検討チームWG 運営要領（案）」になります。

また、こちらメインテーブルの席上に配付させていただいておりますものがございます。

1つは三木さんからでして、情報公開制度の論点整理に関する意見でございます。A4で4ページほどです。

松村先生からも論点整理についての御意見が来ております。こちらの資料ですが、今朝届きました関係上、メインテーブルのみの配付となっておりますので、この資料に関しましては後日、ホームページで公開をさせていただくということで御了承いただければと思います。

更に過去の検討会で中島先生より、『これでいいのか情報公開法』が配付されたわけですが、その中で206～207ページの間に表1、表2が抜け落ちているということで、メインテーブルの皆様方のところに配付をさせていただきました。これも併せて御確認をいただければと思います。

最後に、こちらの青いファイルは前回の検討会の資料でございます。これは次回も使わせていただく予定ですので、本日の検討会が終わりましたら、席上にそのまま置いていただければと思います。

以上です。

○泉政務官 ありがとうございます。それでは、早速入らせていただきたいと思います。これから座長代理による論点整理について、三宅先生、お願ひいたします。

○三宅弁護士 おおむね30分ぐらいで御説明をさせていただきます。既に委員の方々に

は先週、この原案をメールで送らせていただきまして、もう目を通していると思いますが、昨日最終的に条文も付け、先週送らせていただいたところから少し直したところもございますので、その辺りも中心に御説明します。

おおむねこれまで意見のとりまとめの方向性が大体見えているところはもう結論だけで先に走りますが、特に論点を整理して御判断いただくべき前段階のところまで用意してきた部分についてはアンダーラインを引いてありますので、アンダーラインを中心に御検討をいただきたいと思います。

アンダーラインは余り長く引くと見栄えがよくないので少ししか引いてありませんが、その周辺部分は一応論点だということで御理解いただければと思います。

目的の改正につきましては、知る権利の保障を明記するという点についてはほぼ合意ができておりますので、問題はないと思います。

憲法学の見地からも詳しい資料を提出していただきましたので、大変根拠づけとしては強いものができると思っています。特に従前の最高裁の判例についても、妨害行為を排除する権利としての側面を確認したものであって、妨害行為を請求する権利も当然その中に含まれていたんだというような解釈ができるというような理解の仕方でとりまとめておりますが、もしこの辺りのまとめ方について問題があるようでしたら、この場もしくは後ほど御検討の御発言をいただければと思います。

知る権利につきましては、2ページの2の少し上にありますが、単に法の目的に明記することの意義づけだけではなくて、立法者による権利の縮減、つまり、立法はどのようにでもできるんだということで、知る権利を狭く解するような非公開理由の在り方にはなるべくならないようにということの歯止めや、行政機関が公開や非公開にする判断、これを裁量といいますが、これについて原則公開が維持されるような機能が知る権利を明記することによってあるだろうということが確認されていますので、やはり知る権利の明記ということは情報公開法を原則公開の趣旨で意義づけていく上で重要な意義づけがあるということで理解しております。

それを受けでこれから後に述べる開示、不開示の範囲等に関する改正等についても、具体的な論点で考える素地として、知る権利をお考えいただければと思います。

知る権利の保障を明記しても、なお説明責務の視点は残すべきであるという意見が出されておりますので、論点整理としてこの点も掲げておきました。

更に議論していただきたいのは、行政の監視の視点ということを、現在の法律では国民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というのが情報公開法1条の最後の末尾の部分でございますが、それを2ページのアンダーラインにあるような「国民の監視と参加の下にある公正で民主的な行政の推進に資する」あるいは「国民の行政に対する監視及び参加の充実に資する」というような記載に変える必要があるかどうかのところの論点でございます。

これは従前、情報公開法の制定の際に、監視と参加の視点を入れるという考え方を示さ

れておりましたが、法律になる最終段階で論点整理 2 で書いてあるような条文に変わった経過がございますので、その辺りのところを情報公開法の制定当初の考え方を端的に明記するかどうかという点でございます。

3 ページ、開示、不開示の範囲等に関する改正につきましては、先ほど述べました国民の知る権利の保障の明記とともに、現行の情報公開制度を以下のとおり改正して、より充実した開示内容にするべきであるというところの論点の整理をまず冒頭いたしましたが、問題なのは個人に関する情報のところでございます。

個人に関する情報につきましては、大臣案原案では当該公務員の氏名についての原則開示ということを提示してきましたが、この議論では更に平成 17 年 8 月 3 日の情報公開に関する連絡会議の申合せの観点というのがございます。これにつきましては 4 ページの 2 行目から書かれているところでございますが、氏名についてもできる限り出しましよう。ただ、情報公開法の 2 号から 6 号、つまり、個人の氏名を明示することによって法人情報や行政運営情報に支障があるような場合は除きます。氏名を公開すると当該個人の権利利益を害するような場合は除きます。それ以外は積極的に公務員の氏名を開示しましょうというところでございます。

これを入れると 4 ページの 9 行目ぐらいのような感じのものになって、当該公務員の職及び氏名、ここに氏名が入るのではないかと思いますが、ただ、公務員の氏名を公にすることにより、当該個人の権利利益を不当に害する恐れがある場合にあっては、当該の部分を除くというようなことも明記する必要があるのではないかという議論がなされているところでございます。

これを敷衍しまして、公務員の氏名のみならず、個人識別型の条文をプライバシー型に変更するか、あるいはプライバシー型の視点を加えるかという点で議論が出ております。ここは今日十分議論をしていただきたいところでございます。特に三木委員からも意見が卓上配付で出ておりますので、その辺を踏まえて議論していただきたいと思います。

3 ページの論点整理の 2 のところに 3 つ規定として考えられるということを提示しておきました。1 つは、特定の個人を識別することができるものというものがございますが、この規定の後ろに通常他人に知られたくないと認められるものというような規定にするか。あるいは 5 条 1 号いで個人識別は不開示だけれども、特に法令の規定によりまたは慣行として公にされ、または公にすることが予定されているものというのは、公開をするという規定になっていますが、その後ろにその他、公にすることが正当と認められる情報ということを規定するかという点でございます。

もう一つの意見は、1 つ目は事務局から出されている名古屋市の条例をベースにしたもの。今、言いましたその他公にすることが正当と認められる情報というのは、松村委員から提示されたものです。

もう一つ、個人識別型でどのような情報が開示されないのが不都合かを具体的に提示しそれを類型化し、1 号に明文で加えるということがいいのではないか。これは藤原委員か

ら今日ペーパーが出ておりますが、そこも踏まえて検討していただければと思います。

ポイントになるのは、多分公務員の氏名については論点整理1でまとまっていると思いますが、2のプライバシー型にするかどうかは情報公開とプライバシーの保護の在り方、公開と不開示の在り方をどう調整するかという根本的な問題が出てまいりまして、直近の問題では、例えば審議会、今日はこうやって審議会は原則公開で議事録も公開というのは中央省庁等改革基本法30条・5号というのがあるんですが、これができるから後、有識者会議とか審議会でないものがいっぱいできて、それで原則公開されないような在り方が国民の間から非常に不満が上がっているという、ここが大きな論点だというところがございますので、その辺の処理を3つの案のどれでいくかという点が多分1つの考え方として方向性を出さなければいけないところだろうと思います。

ただ、この点につきましては、個人情報保護法の在り方について、消費者委員会の中の個人情報保護専門調査会が個人情報保護法の改正をするということで間もなく起ち上がる予定なので、その辺りをどうするかということや、税と社会保障番号共通性というのが消費税の絡みでクローズアップされておりますけれども、そこにおける個人情報保護の在り方にも絡んでくるので、ここの検討会だけではなかなか進まない論点が広がる可能性があるので、これをこの検討チームでどこまで視野に入れてこの条文の改正に入れ込んでいくのかというところの問題が1つ残っていると思います。そういうような問題提起も含めて、どのようにまとめていくかという点がここでは1つあると思います。

法人に関する情報につきまして、5ページですが、これにつきましては削除してもいいのではないかという意見と、残しております要件を厳格に絞ればいいのではないかという意見がありますが、どちらでも大体大臣案の原案を方向付けとしてはいい方向で原則公開の方になると思いますので、ここについては議論していただくこととしてポイントは削除をするとこの場合は5ページの論点整理1のところですが、5条6号本文の当該事務または事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれということで、ここの解釈が膨らむので、そこで議論していいのかということ、判断していいのかということ。そうでなければ、条件を付して当該情報の性質、当時の状況等に照らす。

この当時の状況等に照らしのところには、現在の状況も含むということが情報公開審査会の答申などで含まれて解釈されておりますので、それも前提にしまして更に十分に合理的であると認められるかどうかのところの要件を加味すればどうかというような議論になっております。これは最終的に政治的な判断も必要になるのではないか。つまり、民主党が従前法案としては削除するといっていたところを残すというイメージでいいかどうかというところもあるので、私としては政治的判断も必要となるのではないかと思われるという末尾でとじておきましたので、御検討いただければと思います。

昨日まで頭をひねってなかなか難しかったのが、国の安全、公共の安全等に関する情報でございます。これは方向性としては少し改正をしましょうという方向がありまして、かつ、後に述べますヴァーン・インデックスとインカムラ審理手続と併せて改正すべきだと

いう方向付けは出でておりますが、おそれがある情報。今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情報になっておりますが、これをおそれがある情報とシンプルにしようという案でございます。

それにつきまして、それは変え過ぎではないかということで、ほかの非公開事由と違うのは、公にすることによりと始まっている前に、防衛外交に関する情報であったという限定が付いていないんです。これは立法の経過からすると限定を付けようとしたところ、いっぱいいろんなものがあって付けられなかつたという、どうも立法の経過があるようでこの部分にはないんです。事項的に限定できるかというところ、行政の判断の特殊性があるから、やはり特殊性のところを行政機関の長が認めることにつきというような形で、藤原委員の意見では十分な理由がある場合という場合に改正すればいいかという考え方が1つ出ておりますので、その辺りをどのようにするか。

この基本的な考え方としては、事項は限定したい。行政の判断の特殊性は考慮するけれども、なお裁判所で最終的な判断ができるような機能をするための条文の改正ということはどうかということで、実は私もこの原案を作成する過程で2～3つ案を考えて、法制局的にはどうですかというところをお示ししたんですが、なかなかうまくしきりいかなくて、この案までに届かなかつたという。最終的に私は大臣案原案なのかなというところで今日はとどまっております。その辺はずっと理由づけのところで書いてありますので、お読みいただければと思います。

最終的な大臣案原案でというようなところに思ったのは、8ページの3のところでございます。

3の前までは最初の原案についての裏付けとなる理由づけとして私が述べたところ。松村委員と藤原委員の意見をほぼできる限り正確に残したところでございますが、実は日本の情報公開法と公文書管理法においては、国際的なルールができていないというのが、いわゆる30年原則というところでございまして、例えばアメリカだと大統領命令は25年で、クリントン政権のときに5年短くなつて、25年経てば1回非開示にしてクラスファイドされていたものを1回見直す作業があるんですけども、日本の公文書管理法は30年原則を入れてほしいと言つたんですが入りませんでして、時の経過を考慮するということで、国の安全とか外交上の支障があるかどうかについて、ほぼ情報公開法と同じ条文で判断することになつております。

30年ルールが出ていないと、結果的には情報公開審査会等、裁判等を経て非公開になつたものは、30年経ってもずっととにかく非公開になる余地があるというところの問題をどうするかというのが1つ残つているのではないかと思います。

行政機関の判断の特殊性を考慮するというところで、それを文言に書くかどうかというところなんですが、立法の過程では、それを文言に書くことによって行政機関の判断を尊重しましょうということになつております。これは政治的裁量とか専門技術的な裁量がありまして、これは行政法の教科書、今朝また櫻井先生と橋本先生の本を読んでいたんです

が、マクリーン判決とか、伊方原発訴訟判決などでこの辺のところの専門性というのが行政機関の判断として裁量の枠があるということになっていますので、それがほかの非公開事由とは異なる点なんです。それを強調すると、裁判の手続が今まで下級審の判断などを見ていると、特に国の主張では裁量があるのだから、裁量を濫用しているということを国民の側が言わないと違法な処分だと言えませんという言い方が出てくる。

でも、ここは最初のところに原則開示の基本的枠組みというのを7ページの⑤のところで少し触れておきましたけれども、原則公開で非公開の理由は実施機関、行政機関側が言う。立証するのは行政機関側と基本は決まっているんですが、裁量濫用論というのは表に出てくると証明をする責任が国民側に課せられてしまうようなニュアンスになるので、そのところがどうもいろいろ運用上問題点の究極なところではないかなと考えまして、それを克服する条文案を考えてみたんですが、なかなか今日お示しすることはできなくて、今から説明する部分開示の規定と同様に、こここのところは議事録などできっちり今のところを押さえておいて、おそれという、いわゆる規範的要件と言われているんですが、おそれの中に評価の根拠づけとなる事実をたくさん挙げて、おそれがあるか、おそれがないかという具体的な事実を判断するという大きな枠になっているんです。

それ自体が裁量の枠になっているというのは、我々弁護士は司法研修所でよく習うところなので、その辺りの要件を明確に議事録などで残しておけば、その判断に頼るかなという議論があると思うので、その辺に頼るかどうかのところをきっちり議論していただければと思うところでございます。

あと、時間が押しておりますので、審議検討等に関する情報につきましては、ほぼ削除でいいのではないかということで、議論の経過でよらしむべしという発想をさせるこの条項は不要ではないかというような意見もあります。これがなくても6条でいけるのではないかという議論がありましたので確認しておきました。

部分開示につきましては、情報単位論というのがございまして、これは10ページの1のところの議論の経過の2~3行目にかけてあるんですが、これは最高裁判所の裁判官がとりまとめているところをここに書いておきましたが、記載された情報それ自体は不開示情報に当たらないことが明確であるにもかかわらず、それと周辺にある情報を合わせて一体として包括的な情報の部分があるから、それ以上に細かく再分化して公開するかどうかの判断をすることができないという議論があるんです。

これは情報公開法をつくったときにおよそ考えられなかったところなんですが、裁判所の最高裁の判断の中で示されたところがあって、それがどんどん独り歩きしていく困ったものだということになっていたところなんですが、その後の最高裁の判例においても、その定義の少し下ですが、情報単位論は我が国情報公開法制の基本的な趣旨、構造から採用されるものではなく、これを情報公開法6条1項の解釈論とするべきではないという意見が出ておりますので、この際これを議事録にきっちり残して、かつ、どういう条文なのかということを6条1項の趣旨を明らかにするということで論点整理の2のところで詳しく

書いておきましたが、それも踏まえて改正をしたらどうかという点でございます。ここもほぼ議論の対立はないところでございます。

理由附記につきまして 11 ページですが、ここも具体的な理由附記についてほぼ議論の対立はございませんので、理由附記の程度について条文化するという形で記載されてまとめておりました。

議論になりますのは 12 ページの内閣総理大臣の報告と内閣総理大臣による措置要求ということで、これは非公開理由に当たって不開示とされたものでも、なお、特に必要があるときには開示させることができるという規定になっています。

特別の裁量によって、これが公益上の理由により裁量開示と言われているもので、一旦非公開になった判断について、別の観点から見直す。公益上の裁量の点から見直すということですが、原案は実施機関が全部不開示にしたものについて内閣総理大臣に報告を上げて、内閣総理大臣の方で審査をするということでございました。

この点について、裁量開示の規定をより活用させるために内閣総理大臣による措置要求の手続を設けるべきだという方向付けでほぼ議論がまとまっているのではないかと思いますが、後ほど松村委員から意見が出るかもしれませんので、そのところは後ほどということで。

ただ、もう一つ、12 ページの論点整理の 3 のところにつきまして、総務省の方から私の方に意見がまいっておりまして、内閣総理大臣に対する方向の対象について、全部開示だけのものにすると、一部不開示決定を含まないのでは実効性に疑問が残るのではないか。もし、一部開示を含む場合には、随分量も多くなりますので、その辺のことともいろいろ考えて論点整理のところでは抽象的に書いておきました。

具体的な論点からすると、13 ページの 3 というところを見ていただければと思うんですが、総務省の案は、原処分として実際に最初に出された全部不開示の手続をどうするかということではなくて、全部不開示と一部不開示といずれも不服がある場合には情報公開・個人情報保護審査会に委ねられますので、その判断が情報公開・個人情報保護審査会の答申という形で上がってきますと、その答申について内閣総理大臣が報告を受けて意見を言うという形にすると、全部不開示と一部不開示の両方について、特に重要なものについて判断できるのではないかということで、件数的に言うと全部不開示がデータで 2,500 件くらいでしたか。情報公開審査会の答申が 1 年間で 1,000 件くらいですから、数が違いますけれども、重要な論点についてはそちらでほぼできるということなので、これもなかなかいい案ではないかなと思っておりますので、議論していただければと思います。

14 日以内に開示の決定をしなければいけないというところで、休みが入ると 14 日以内ではきついのではないかと、年末年始をどうするんだという話がありまして、あとは土日、祝日を除いて 14 日という点ぐらいはどうかなというところが考えられるので、その論点も触れておきました。

開示決定等の期限の特例で、延ばしても 60 日にすべきではないかという点があつたん

ですが、この点についてはかなり職員の声からも、とても 60 日で全部やれと言われたら大変ですという声も上がっていました。これはどうしようかなと議論を考えていたんですが、まずは 14 ページの論点整理の 2 のところで、行政ファイル管理簿の整備というのが大事だということでございます。この点については、パブリック・コメントで非常に重要な意見が出ていまして、29 ページの 3 のところの 3 段落目なんですけれども、今の簿冊式管理法をやめてバーチャル・ファイリングシステムを採用して、ファイル基準表への書き込みをコンピュータ処理して、これを情報公開目録として国民にアクセスできるようにと

いう。

これは自治体職員からの意見なんですが、コンピュータでキーワード検索等ができるようになると、ファイルの管理が非常にやりやすくなるのではないかということがありましたので、こういうような形をとってできる限り早く検索できるようにということで考えたらどうか。

文書管理に従事しつつ大量請求に対応するために、公文書管理について今度施行されますが、その担当職員が協力するような体制を各省庁でとっていただくというような事務方の問題も 1 つはあるのではないかと思いました。

その上で、著しく大量なものについてどうするかとの議論がありますので、その点について開示請求する側からすると、15 ページの 4 ぐらいで 14 日に 30 日の延長があつて、残り 120 日ぐらい。半年ぐらい。請求して半年待って情報が陳腐化しているような感じがあるので、請求者側からすると 120 日ぐらいの延長ぐらいがモチベーションを持っている限度かなと思うんですが、実施機関の側からすると、一応期限をちゃんと決めて、15 ページの 5 ですが、これも総務省の方から出ている案なんですが、現行の特例延長規定は維持して、みなしの規定は何年何か月までに延ばしますというような形のところは少しありますけれども、それを通知して、最終的な期限を超過した場合にはそのような期限の特例の規定で処理するというような形が考えられるのではないか。

特に考え方としては、16 ページの 6 行目のところでございますけれども、1 年経つてもちゃんととしてほしいという請求の人もいるだろう。その辺の対応も考えられるのではないかということで、行政機関としては期限が 60 日とか決められていても、わからないからとにかく全部真っ黒で出してしまえというような感じではなくて、ちゃんと一応検討したいというのが役人の意識であるというところもありますので、行政機関における文書の内容を漏れなく検討した上でなされるべきものであって、行政機関による検討が不十分なままでその判断が審査会や裁判所に見られることは問題であるというようなところもあるほどそういうこともあるなという点がありまして、その辺りも少し検討する必要があるのではないかということです。

一定期間を経過したらもう不開示だという判断で不服の申し立てとかできるような手続にしたらどうかという点は、みなすことができるという 16 ページのところ。ここはほぼ異論がないので、問題はやはりどこまで延長できるかという期間のところ、4 のところが

問題で、5は大体いけそうな感じ。

もう一つ、17ページの手数料のところですが、これはいろいろ考え方ございましたが、1つは手数料を事前に開示請求するに当たっての手数料を踏襲することで、実質的には濫用的な開示請求が若干防止されているのではないかという観点のところと、手数料を取るに当たって、公益の減免とか、商業目的の場合にはちゃんとるべきだとか、いろいろ議論がありますので、手数料の負担の提示を開示請求の目的内容によって区別するかどうかという問題があります。

手数料については、実質的には開示請求手数料を何々の何とかに関する件とかと内容で請求すると1件になるんですが、ファイルごとにするとファイルごとでとられるということ。私などはいつも請求するときは何々の件ですとかといって300円で済ませているんですけども、なかなか窓口で頑張らないとそうならないというところがございまして、開示請求手数料はなかなか論点として問題があるということで、17ページの論点1のところで開示請求に係る手数料は原則廃止という方向づけでいいのではないかと考えておりますが、例外的に営利の目的を開示請求する。営利の目的で開示請求したものでそれを本にして販売したりするようなケースも出てきて、個別の企業にそれだけ行使するのはいかがなものかというの議論もいろいろでまいりますので、営利目的の開示請求については民主主義についての不可欠のコストというよりは、受益者負担の観点から有料化してはどうかというのが18ページの下から7行目ぐらいのところに書いた部分ですので、その視点をこここの論点に書いておきました。

濫用的な開示請求に係る手数料を廃止するとどうも防ぎきれないのではないかという点がございますので、これについてはガイドラインを作成して、窓口で請求を拒否できるような感じですということが1つ考えられるのではないか。

考え方としては、藤原委員の方からもいろいろ議論の素材を本日提供されておりますので、19ページの3行目からのところでこれをまとめておきました。

総務省の方からこの辺について非常に具体的な案として、17ページの2ということで、特にただし書きで最近増加している商業的請求への対応や悪質な請求への対応を検討する必要があるということで、(1)(2)(3)というのがありますので、後ほど議論していくだければ大変建設的な意見になるのではないかと考えております。

審査会への諮問に関する改正につきましては、14日以内にするか、20ページの論点1のところを見ていただければ、14日以内に諮問するか。これは1年以上放置されたというようなところがあるものですからこういう論点が出てきているんですが、これについては17年8月の申合せの内容で、不服申し立てから諮問まで最長90日。特に地方の不開示の判断をしたときには、原局から本庁の方に上げる手続などをしていると時間がかかるので、やはり90日はほしいですというところがあるんです。

超過した場合には、期間と理由を公表するという、これぐらいで対応できるのではないかというのが総務省から意見が挙がっていますのでどちらにするかというところを検討し

ていただければと思います。

更に、諮問機関としたまま具体的にこういうふうに改善すべきだというところを 21 ページの 2 というところで意見をとりまとめておきましたので、この辺りも後ほど議論していただければと思います。

情報公開法の訴訟に関する改正につきましては、今は例えば霞が関の本庁で不開示の処分をした場合には、行政機関のある本庁所在地ということで東京できることと、外国人を除くと請求者が 47 都道府県に分かれていますが、そのうちの北海道ならば札幌、東北の人は仙台というように、高等裁判所のあるところの地方裁判所ができるようになっているんですが、データを見ると余りその辺のケースは多くないようですので、これを 47 都道府県ごとに県庁所在地で裁判ができるようにしても、件数が急激に増えるということはなさそうだからこれでいいのではないかということで、原案のとおりにしています。最も移送の手続が現行法にありますから、それはそのまま残すという形です。

もう一つ、22 ページのところは、インカメラと一緒に議論しますが、一応ヴォーン・インデックスというのは、アメリカでヴォーンさんという人が最初に申し立てたのでヴォーンさんの名前が付いているんですが、非公開にした理由を項目ごとに詳しいものを文書で裁判所に出す手続ということで、これは情報公開審査会では手続があるんですが裁判ではないので、裁判では非常に抽象的な判断がされやすい傾向にあるので、この手続を入れることによって個別具体的な判断ができるようにすべきではないかという点でこれを採用すべきであるという点があります。

この意見にもありましたように、インカメラ審議とセットでいくべきだということなので、インカメラ審議は 22~23 ページのところでございますが、インカメラというのは裁判官室でという意味がございまして、これもアメリカの制度から用いられて、日本の情報公開審査会ではこれを採用しているんですが、裁判手続ではありませんので、まず情報公開法の中でこれを設けるべきではないか。

その場合に、これまで裁判の手続をされたものについては、請求者側が立ち会いませんということで文書を所持している実施機関、行政期間側と裁判官が一緒に見て判断する。それを立ち会い権の放棄という形で原告側が見ない。これは訴訟当事者の合意の下でされておりますが、国の裁判になるとこの制度はないからできませんというのは大体国の主張になってくるので、一度もされたケースがないんです。

だから、訴訟手続上、民事訴訟の手続上の検証手続という形でできるのではないか。もう少しこれを細かくどういう手続にするのかということについて後ほど議論していただければというところでございます。

インカメラについては、憲法 82 条の裁判公開原則について問題はないのかということで従前議論がありました。最高裁判所の補足意見でも立法をすべきだということで 82 条論は問題ないですという意見もございますので、今回この委員会で当チームとしては当該提案によるインカメラ手続は憲法 82 条に違反しないと考えるというところはまとめて、

具体的な方策について検討の提案をしていくのがいいのではないかと考えております。

25ページで、国会と裁判所につきましては、公文書管理法の附則の13乗と同じような附則を情報公開法の附則に入れて、国会と裁判所についても情報公開法を促すという形でいたらどうかということでございます。

26ページのところは、いわゆる事業仕分けにも関わってくる非常に大事なところでございまして、これまで独立行政法人とそれに類する特殊法人が独立行政法人等として、理事長等を大臣が任命する、政府が出資や資金を拠出しているということをメルクマールに独立行政法人等の情報公開法の対象機関にしていたんですが、前回、枝野大臣の方から、委託業務や権限の内容からも独立行政法人等と同様にその諸活動を国民に説明する責任を負担することがふさわしい政府周辺法人。これは三木委員の方から、特に民営化された法人も含むべきだという意見もございましたのでここに入れておきましたが、この辺について対象とする方向づけを検討したらどうかということなので、それを方向性として明らかにしておきました。

その上で特に総務省の意見で情報提供施策の充実を図るべきだということで、26ページに論点整理の3が出ております。独立行政法人等の情報公開法では、行政組織・制度等に関する基礎的情報等について情報提供しますという規定があるんですが、情報公開法にはありませんので、まずこれを盛り込んで更に政令で具体的にしていくというようなことが考えられると思います。

その上でもう一つありますのは、請求者の利便や行政機関のコスト軽減の観点から、開示の実施の方法の1つとして、ホームページ上に載っていますという形のものを表示するという方法があるのではないか。これも非常に建設的な意見なので採用されるべきではないかと考えておりますが、先だって、実はアメリカ大使館で、アメリカがオバマ政権になってからの情報公開の改正の運用の変わった点などレクチャーを受ける機会があったんですが、私がたまたま出席しましたところ、ホームページが充実して、開示されたものをかなり情報提供に振り分けるようなことを積極的にやっているんです。

これは日本としても積極的に採用すべきではないかと思いまして、そうすると、個別の開示請求をしなくてもホームページを通じて見られるような、これは情報提供施策として大変大事だと思いますので、その辺是非考えていただきたいと思います。パブリック・コメントにもそのような意見がございました。

所管を総務省から内閣府に移管してはどうかということで、これは特に異論もないということでしたが、特に私が先ほど申しましたように、個人情報保護の観点をこれからどうするかという論点もありますので、是非その辺包括的に考えていただく必要があるのではないかと考えております。

28ページ情報公開条例の扱いですが、2と3、つまりウォーン・インデックスとインカーメラ審理については抗告訴訟に準用する形の措置をとることで意見がまとまっています。

なお、1につきまして 47 都道府県で情報公開条例の非開示の裁判ができるようになりますかどうかの裁判につきましては、行政事件訴訟法の 12 条 4 項で、現在 8 か所の裁判所でできる裁判というものは国と独立行政法人通則法に掲げる法人等に限定されていますので、これを特に広げる必要はないだろうと考えましたので、地方の負担も考えて 1 は除いてあります。

論点整理と議論の経過がまだ書くことほどのこともないと思いましたので、1のところは発言の議事録のところで整理したという形にしておいていただければと思います。

方向性に関する論点で重要なことものとして幾つかございまして、そのうち今回の情報公開法改正で実現するものとして、論点整理に組み入れるようなものが事実上あるのではないかということで、特に 29 ページの行政文書の定義のところ、これは今日の三木委員の意見にも出ておりますので、後ほど議論していただければと思います。

特に行政文書をどうするかは、公文書管理法の制定のときに意思決定過程手続上のいろんな決定ができる経緯についても文書として残しなさいということを法文改正したんです。民主党の逢坂議員などを中心にされた。それが情報公開法の行政文書の定義にどう変わってくるのか。個人的なメモでも残しなさいということになりますから、個人的なメモでも残すということが含まれることになるのではないかということになると、情報公開法の定義のところの手直しも要るのではないかという議論もありますので、ここでやるか公文書管理委員会でまたもう一度議論していただいて、更に詰めるかというようなこともありますので、その辺り少し検討していただくこともあるかなと思います。

そのほか、刑事確定訴訟記録法の改正なども議論として必要ではないかということもありますので、この辺りも公文書管理委員会で国会や裁判所の文書をどうするかというところと同じように議論していただくようなことがあるかと思います。

今日は時間も制約されておりますので、この大臣案原案についてほぼ論点整理をしましたが、残されたものについては29ページ、30ページでとりまとめておきましたので、いずれまたどこかで議論していただく素材になればと考えております。

時間が経過しましたけれども、おおむね論点整理として今までのところをまとめたところを御報告させていただきました。

○泉政務官 ありがとうございました。一応今日の予定は 11 時半までとなっておりまして、残り約 45 分。最後の方は少しスケジュール等々の報告もありますので、40 分ほど議論していきたいと思います。

各先生方から御意見も届いておりますけれども、そういったものも反映というか考慮しながら三宅先生に論点整理を行っていただいたということでありまして、これから順次合意に至りそうな点は確認をしながら、特に論点となるようなところについてこれから議論していければと思います。

それでは、せっかくですから第1のところからずっと追っていきたいと思います。第1の目的の改正のところについては、基本的にはこの方向性でいいということありますけ

れども、皆様の中でこの論点について何か御意見がございましたら。よろしいでしょうか。
特段なければ次々主要な論点へと移っていかなければいけないなと思っています。

○三木理事 三宅座長代理から下線部が引かれている部分を検討することで、ここも参加・監視の入れ方と入れるかどうかというところの2点が残された課題かなと思いますが、別紙のペーパーでも出させていただいたんですけども、今、理解と批判という言葉は請求者、また国民からする少し主体性がない言葉だなと思っておりまして、自ら積極的行政情報の開示請求を求める権利を保障しているケースなので、私は参加と監視という言葉は入れていただきたい。

入れ方については、三宅座長代理から2案示されておりますが、どちらがいいかという判断がまだつかないんですが、ここは意見として申し述べておきたいと思います。

○泉政務官 いかがでしょうか。参加と監視、理解と批判、この辺の使い方ですけれども、ほかの皆さん、御意見。

三宅先生、一応2つ表現を書かれてありますけれども、どちらがというのはございますか。

○三宅弁護士 国民の行政に関する監視及び参加の充実に資する方がシンプルであるとは思います。国民の監視と参加の下にある公正で民主的な行政を推進する。持って回ったような感じがするかなというので。

○中島講師 新聞記者のころに聞いたのは、原点に戻るんですけども、政府提案の法律だったから、監視という言葉は政府が提出するのに自らを監視するというのは法律的な言葉としてなじまないということでした。本来は、この法律は国民が使う法律で、しかも行政は受け身というか義務を負うわけです。だから、本来この法律が何であるかという趣旨を反映したのが監視と参加だったはずなんです。それを政府が自分たちを監視する法律を提出するということで言葉を変に言い換えてしまったんです。

今回も改正案は政府から出るんですけども、枝野大臣も自らおっしゃったように、本来は国会が議員提案する法律である。でも、今は機が熟しているから政府提案であっても改正をしておきたいということだったんです。本来の趣旨をちゃんと踏まえて、こういう言葉は残してほしいと思います。

○松村教授 経緯が出ましたので私が知っている限りで申しますと、立法技術的な理由で監視、参加が変わってしまったんです。法令的に監視、参加という言葉の使い方を見ると、それぞれ一定の意味内容がありまして、情報公開法でいう情報を請求して開示されるということを監視、参加という法的な意味で内容として書くのはまずいという立法技術的な理由だったというのが私の理解なんです。

今回、政治主導でいいよということであればそれはそれで結構だと思います。その場合に、やはり私は公正で民主的な行政というのもなじんできておりますし、残していただければと考えております。

○橋本教授 立法過程ということでロジックを立てると、それはいわゆる官僚の無謬性の

話に戻ってしまいます。そこで考えていただきたいのは、公正で民主的なというのはなんだということですけれども、私は公正で透明、かつ民主的なというかたちで、政府の透明性という新しいキーワードを含めるということを提案します、透明性という言葉は、「一層の公開」と2重になるという見方があり得るけれども、ここで入れておくことは意味があると思います。

後ほど言おうと思ったことなんですけれども、私自身は昔独法の情報公開法を作ったときに、当時の政府の行政改革推進本部の参与という形で参画しました。そのときに思っていたのは、開示請求権制度というものにこの法律自体がこだわり過ぎている。少しそこは考えを変える必要があるって、行政自体が国民の開示請求権に答えるということも大事なんだけれども、車の両輪として政府自らが積極的に説明する。こういう考え方方が大事だと思っておりますので、透明性ということを強調することと併せて、これを機に情報化のステージを先に進めるということからも、ここは監視、参加という言葉と、私としては、そこで透明性という言葉を入れた上でここの文言を置くというような方向で議論していただければと思っております。

○泉政務官 今いろいろ御意見を出されたわけですけれども、透明性という言葉を入れることについてはうなづかれている方が多かったのかなと思いますので、それを入れることは方向性としてはよいのかなと。あとは表現のところでどちらを順序として書くのかというところですが、そこは両方今御意見がありましたが、さほど大きな違いはないという理解でしょうし、三宅先生、いかがでしょうか。

○三宅弁護士 透明性という言葉も入れて新しい時代の情報公開法にするというところの意見はこの場でいただいたことで、これは座長代理の責任においてまとめるということでおきましたので、それを踏まえてどちらにするか、立法技術的なところもあると思いますので、最終的には大臣に委ねるという方向で今日の議論の方向ははっきりさせていただくということでよろしいでしょうか。

○泉政務官 はい。では、続きまして開示、不開示の範囲について御意見がある方はありますか。

1の個人に関する情報が大きいと思いますが、どうぞ。

○階政務官 私は根本的なことをお尋ねしたいんですが、個人情報であれ法人情報であれ、国民の自分の情報をコントロールする権利をこの開示範囲を広げることによって侵していく面があると思うんです。その自己情報のコントロール権を保護するという視点はどこに反映されているのかなと思ったんですが、その点についていかがでしょうか。

○三宅弁護士 これは4ページの下から11行目、意見としては、現行法は、現代社会において個人情報は守られるべきということを出発点としておる。情報公開法は公務員の職務と職務遂行、人の生命、身体、健康等に関するもの、公にすることが法令とか慣行で定まっているものについては、個人を識別することは今言ったものは例外的に開示しますということで、個人識別というテーマの文言の中で実は個人情報を保護しましようというこ

とになっているわけです。

その上で個人情報保護法と行政機関個人情報保護法で本人情報の開示請求権というのを認めていますので、もっとも、それが裁判上請求ができる権利かというのはまだ議論が残っているところがあるんですが、本人情報の開示請求権は、行政機関個人情報保護法の方で明らかに認められていますから、原則情報公開で公開だけれども、個人情報は今言ったように個人識別のことは例外的に非公開。ただ、そのうち公にすることと人の生命に関わるようなことと公務員の職務、今回氏名も一応入りますけれども、それは除く。

だけれども、一般人の個人名は保護される。その一般人の個人名で保護されるところについては、本人は今度はアクセスできる。それが本人情報の開示請求で、情報公開法と行政機関個人情報保護法がセットになって情報公開と個人情報保護が一体として調和とするようなシステムにはなっているわけです。

○階政務官 この個人識別型からプライバシー型に変えるという議論をされているわけですね。そこで今の前提が大きく変わるものではないでしょうか。

○泉政務官 どうぞ。

○藤原教授 藤原です。本日、配付されています資料4というのをごらんいただきたいです。よろしいですか。

意見1を少し補足させていただいたのですけれども、「1 個人情報について」というところで、多分今の御質問の問題意識に対する私なりの意見を書いておいたんですけれども、おっしゃるとおり先ほど議長代理に引いていただいた、現代社会においては個人情報は守るべきという文言をこの法律は出発点としている。それを動かすのであつたら、十分な議論が必要なのではないか。時間を少しかけて、個人情報保護法制との関係を考えたい。

しかし、各委員からプラスαという御意見も出ていますので、3パラ目ですけれども、仮に現行法を修正するのであれば、現行法のどこが識別型でどういう点に不便があるのかということを具体的に御提示いただいて、その提示していただいたもので類型化できるのだったらそれを類型化して、1号に明文で書き込んでおく。その方が抽象的な文言を使うよりも恐らく使い勝手がいいのではないかということを書いておきました。

自己情報コントロール権との調和というのは非常に原理的な問題ですので、現段階ではこういう方向性がいいのではないかというのを書いておいて、それを今日のまとめにもかなり引用していただいたところです。

以上です。

○泉政務官 ほかはいかがでしょうか。

○三木理事 自己情報コントロール権との調和という御趣旨はすごくよく理解しているつもりです。ただ、今日、席上配付で配付をしていただいた私の意見の中で詳しく述べたつもりなんですが、公的な領域の個人情報と私的領域の個人情報というのは必ずあるはずで、私的領域について公開してくださいということを言うよりは、むしろ公的領域で個人の氏名が出てくるような場面。例えば今政府では、公務員という身分を持たずにいろいろと民

間の人から助言を得たりとか、いろんな形で民間の人が政府の意思決定や政策決定に関わる場面が出てきています。

そういう人たちも公務員という身分がない限りは一般私人と全く同じ扱いでこの情報公開法上は使われてしまう。それは明らかに公的領域の問題なので、一般私人と同じように個人情報として保護されるというよりは、その人たちの氏名が明らかになった場合、何らか支障があるのであれば、個人情報ではなくてほかの不開示事由で不開示にすれば本来はいい話。それが形式的に個人情報という扱いになってしまっているということがあります。現行法の規定だけでは不十分ですし、公務員の氏名の公開について手直しをしても、その部分は不十分だと考えています。

一番シンプルなのは、本来はプライバシー型で私的領域の個人情報について保護をしますと規定を整備していただくと、本当はシンプルでわかりやすいと考えています。

ただ、個人情報保護法との関係というのは必ず残ってしまうというのは理解しておりますし、逆にプライバシーについて個人情報保護法制度の対象にするとなると、何が私的領域の個人情報かというところの線引きがかなり難しくなるのかなと思うので、こういうやり方が適當かどうかは別にしましても、個人情報保護法制上の個人情報については、識別型でいきつつも、情報公開請求された場合については、その情報の性質とか立場に応じて開示、不開示の判断をしていくというような形で整備をしていただいて、情報公開制度としてはプライバシー型にしていただきたいというのが私の意見です。

○泉政務官 どうぞ。

○渋谷教授 個人情報の問題ですね。これに関して先ほど自己情報コントロール権という考え方が出されました。憲法学ではこれが一応多数説になりつつあります。ここで注意すべきは、個人情報であれば完全にその人がコントロールできるものかということで、個人情報であっても公にすべきものもあります。結局公にすべきものとの切り分けをどういう要件を設定して書くかの問題となります。案としてはまず通常他人に知られたくない情報と規定する方法。しかし、これには非常に主観的な規定になり、通常というのはだれが判断するかという問題がある。これは実は随分前にO E C Dから基準として示されたもので、憲法学では芦部先生などがこれを基礎にした基準を示されていますが、基準としてはあいまいでよろしくない。

第2は、不利益を被るおそれという基準。これは予測に基づいて判断をしているのです。だからこれも明確性に非常に欠けるという問題点がある。つまり、判断者の主觀によってこれを開示すると不利益を被りそうだからとして開示しないという方向に動く可能性が非常に大きい。そうすると、第3のある種の客観的な基準を設定して、これは開示すべきではないということを具体的に示す方法が方向性の方が優れていると私は思います。

このような方法は、佐藤幸治先生などがプライバシー固有情報として、ある種客観的にその内容を定めているものです。例えば、思想・信条にわたるとか、病歴とか、そういう形できちんと基準を明確にしめた方がいいのではないか。このような方法は恣意的な不

開示を抑制するという意味からもいいのではないか。

各都道府県の条例の中にもそういう形で規定した条例が既にあると思いますので、そういう条例を参考にしながら、あるいはその条例のもとでの運営の状況を見ながら決めていった方がいいのではないかと思います。

以上です。

○泉政務官 どうぞ。

○藤原教授 私も地方公共団体の条例を大体見たつもりですけれども、多くの条例は今の渋谷委員からもご指摘があったようなお話を踏まえたものだと思うのです。気にされているのは要するに私的懇談会等における私人ですね。それは私も意見の1で既に書いておいたところなんですけれども、申し合わせもある。しかしながら、それが法令レベルでないという御意見だったと思うので、もしもその1点が出ればということであれば、それはそこを検討すればいいので、今のような根本をひっくり返さなくても出したいと思っておられるところが出ればいいのではないかというのが私の意見なんです。いかがでしょうか。

○泉政務官 ほかの論点もございますし、そろそろ終息へ。

○松村教授 簡単に申し上げます。審査会で大変そこは苦労いたしました。まさに公務員と同じ仕事をやっている民間人をどうするかということで、藤原委員の文章にもありましたように、できるのだったら5条1号のイの改正で対応したい。これについて審査会答申は文理を超えた解釈であるという相当批判も受けましたけれども、ただ、一部の学者からは賛同も得ました。

それがほぼ定着していると思いますので、それが無理なく解釈ができるように、藤原委員あるいは私から提案しているような方向で改正いただければ十分できるのかなと考えております。

○三木理事 私的懇談会だけを問題にしているわけではないということは明確に申し上げておきます。なので、私的懇談会の扱いについては、私は当事者として争ったことがございますので、それを経て申し合わせがなされたことは承知していますけれども、それだけではないということは申し上げておきたいと思います。

○泉政務官 わかりました。さまざま御議論ありましたけれども、方向性としては具体化ですか類型化、そういったものであったのかなとは理解しております。

三宅先生、いかがでしょうか。

○三宅弁護士 個人情報保護法の改正が必要かどうかということも含めて、間もなく議論の俎上に上ってくるようですから、このチームから申し送り事項として、これは内閣府の所管だったと思いますが、消費者委員会の方がとりあえずは所管ですけれども、情報公開法や行政機関個人情報保護法の個人情報の取扱いについても検討していただきたいということで、情報公開やプライバシーの保護の調整ということを根本的にもう一度議論し直してほしいということを申し送りの事項にするということで、今回は懇談会等の会議について1つ規定を自治体の条例を含めて設けるということで考える。

その場合に、名古屋市の条例がいいのか、松村委員の案がいいのか、その辺は立法的な技術論的などころもありますが、できればその辺のところも考えながら、少なくとも最低限は懇談会等の会議における公務員でない人の情報は基本的には開示できるような方向付けの条文は1つ設ける。プラス今言ったようなところができるかどうかを更に検討して、それができなければ情報公開法の関係を個人情報保護法との関係でもう一度検討し直してもらうという方向付でいかがかなとは思います。

議論が対立しているのでこれだけやってもなかなか難しかろうと思うんですが、その辺の方向付けかなと思いますけれども、いかがでしょうか。

○泉政務官 勿論、皆さんすべて100点を取れるということではないかも知れません。満足いくところではないかもしれません、続きまして法人等に関する情報のところに行かせていただきます。

(こちらの方もアンダーラインの引いてあるところも含めて慎重な検討の上、判断していくたいというところも含めて、皆様から何か御意見があればどうぞ。

○階政務官 この法人も広い意味では一般私人ですから、先ほどの問題に関わるというのがありますけれども、それは置いておくとして1つ気になるのは、法人は情報を出すときは大体守秘義務契約を結びますけれども、この規定ができることによって守秘義務契約は実効性がなくなるんですが、それぐらい強度の介入をして法人の情報コントール権を失わしめていいのかどうかという疑問があるんです。

私も社内弁護士で金融機関が外部に情報を出すときに守秘義務契約をかなり綿密にやっていましたので、多分これは企業の法務関係者に大きな影響を与えると思いますので、きっちりとした議論が必要ではないかと思っております。

○泉政務官 いかがでしょうか。ございませんか。

どうぞ。

(○三宅弁護士 政府と企業の間での情報の提供の在り方をどう考えるかという根本的なところの議論になってくるので、公にしないとの条件をどう考えるかということになろうかと思います。

ここは私も悩ましいので迷ったままここに出しております。特に考えられるのは、当該条件を付することが当該情報の性質、当時の状況等に照らし十分合理的であると認められるものという要件を加えた場合に、それ以外に但し書きで人の生命、健康、生活、財産の保護をするための情報は、個人情報と同じように原則公開に立ち戻るという規定が2号にはあるんです。

ところが、6号はなかなかそこは事業の適正な遂行の適正な部分で解釈運用するんだというのが情報公開審査会の解釈の在り方の判断の1つで出ているんですけども、どちらが請求者側に有利で、どちらが情報を提供する側にとって有利でというところもいろいろ総合的に判断していただきたいといけないところで、正直悩ましいところではないかと思っています。

○泉政務官 藤原さん、どうぞ。

○藤原教授 今のお二人の御質問と意見については、意見の1で書いておいたつもりなんですけれども、メッセージを発しろとあのときは書いておいたんですけども、要するに情報を取りたいという行政と、それを出すときの企業の話と請求者の3面関係ですので、こここの座長代理が引かれた慎重な検討の上判断をすべきであるというのは、どちらかというと当初の案との関係を考えておられるのかなと読んでいるんですけども、違いますか。

○三宅弁護士 ここは6ページの2行目と3行目にあるように、いずれかの考え方を取るかについては政治的判断も必要となるのではないかということで、私としては実は判断を委ねたいと思うようなところです。

要するに民主党案で出ていたところを交代になるところのイメージ。私はどちらにいっても大体落ち着くところの結論は審査会などの答申を見ても余り変わらないのではないかと思うので、イメージ的なものがきっとここは1つ残るかなという感じで考えているんです。

○泉政務官 本多オブサーバー、いかがですか。

○本多議員 御心配いただきありがとうございます。私もどちらでもいいとしたら、どちらでも読み込めるとしたら、本当に企業にとってライバルとの競争に影響のあるような情報とか、まさに適正な情報のところで読めるわけですから、できればもともとの民主党案の考え方に対する条文でやっていただけたらありがたいなと思っています。

つまり、何でもかんでも企業が情報提供するときにこれは情報公開法で何か言われても出さないでねと言われてしまったらすべて出なくなってしまうということを除外しようという趣旨だったので、何とか御理解をいただいて、階政務官、よろしくお願ひいたします。

○階政務官 ちょっと発展させて言いますけれども、私などがもし企業内弁護士の立場だとすると、今後は全部明らかになるというリスクがあるということを踏まえた上で情報開示するかどうかということを決めなければいけない。そうなると、普通の企業の法務担当者はなるべく情報は出さないようにしようということになって、開示しようとしてもする対象がもうなくなってしまうということもあり得ますので、逆に情報が行政機関に集まらなくて、開示請求の手段を与えてそれが行使する機会がなくなってしまうかもしれません。

○泉政務官 松村先生、どうぞ。

○松村教授 審査会の答申内容については、皆さんも御存じだと思いますけれども、実質的に2項は認めていないんです。だから、正直申し上げますと、規定していてもほとんど意味がない。1項の正当な利益を害するおそれがないのにかかわらず、2項で約束があるから認めるというのは論理的になかなか難しいんです。

ですから、どちらでもいいと言えばどちらでもいいんです。

○泉政務官 どうぞ。

○藤原教授 今の審査会の答申の動向は既に私も申し上げたところなんですが、だからそ

れを前提として、だれに対してどういうメッセージを発するのかをここで決めてしまえばこれは決まる問題だとあのとき申し上げたんです。

つまり、企業としては恐らくより慎重に多分なると思います。ただ、行政としてはひょっとすると収集能力がそがれると思うかもしれないけれども、新たに取らなければいけないことについてはきちんと探ると考えるかもしれませんし、あるいは先ほど言った請求権者の立場で言うと、文書がそもそも今度はあるのかなという問題になったりするので、そのメッセージについてきちんと合意をとればいいのではないかと思っているんです。

要するに使うなというメッセージを端的に発するのか、6号でいけるのだから行政はこれまでどおりの採り方はできるのだから安心していいと言ってあげるのか、あるいは働くかないと、審査会等で厳しくやっているのだからという、そのところをはっきりさせる。松村委員の言うことはよく分かるのですけれども、結論は、2つとも私が書いたことですのでいいのですけれども、ただ、三宅座長代理がおっしゃるように政治に決断していただくのか、ここでのメッセージとして決めるのかは議論しておいた方がいいかなとは思います。

○泉政務官 どうぞ。

○三宅弁護士 書いているときには今日どういう御意見が出るのかはわからない今まで書いておりましたが、一応御意見をいろいろお聞きして、1つは正当な利益で判断できないような合理的な非公開特約が理論上あり得るのかという疑問と、実質的には余り運用されていないということがあります、役所としては本来この条項に頼るのではなくて、各省庁の所管する業務についてちゃんと明確な報告徴収の規定をそれぞれの法律の中に書き込んでいくのが情報提供義務みたいなものをはっきりさせていくのが本来の趣旨だと思うんです。だから、そういう意味ではこれをなくしてもいいのではないかという考えであります。

今の企業側も非公開にしないとの条件で提供するということも、私はアメリカの営業秘密の本などを見ると、これは出してくれるなということを政府に求めるときにちゃんとペーパーで付けて出せというのがマニュアルに出ているんですけども、それはきっちり企業としても本来すべきことで、これは出してもらっていい、出してもらってはいけない。それさえあれば、行政運営上の支障、つまり、情報が収集できなくなるのではないかという観点はそこではっきりしますので、行政運営上の支障で開示するかどうかの判断ができるということにもなるので、今日のお話を聞いた限りではもう削除の方向でも十分対応できるのではないかなと思っております。

○階政務官 私もはっきりしていただければ、それはそれでいいと思いますので、先ほど言ったようにちゃんと情報提供しなければいけない場面が企業の側に認識されるような状況をつくっていただけるのであれば問題ないかと思います。

○泉政務官 では、そういう方向性で。

三木さん、どうぞ。

○三木理事 済みません。まとまったところで申し訳ありません。結局、第三者行為の手続とかがあって、恐らく一定の場合には個人情報の場合は第三者として意見を述べる機会があつたりすると思いますので、その規定があるのであればいいのかなと単純に思います。

○泉政務官 続いて、国の安全、公共の安全等に関する情報のところでございます。御意見はございますか。

どうぞ。

○中島講師 この問題は特に3号が一番わかりやすいんですけども、そもそも第1条、目的のところに国民の行政への参加というのがありますが、行政への参加というのはどんなことを指すのかということをもう一回ふるいにかける必要があると思うんです。

私は自分の書いた『これでいいのか情報公開法一』の第3章で、この3号を主に扱っているんですが、その基になった体験は、前にも言いましたけれども、新聞社時代に新聞社挙げてのプロジェクトがあって、情報公開法を使おうと。外交・防衛情報が多かったんですね。外務省はことごとく不開示、不開示…でくるわけです。第3章の中に1つの象徴的な例として、日露交渉、北方四島をめぐるとかがあります。河野・フルシチョフ会談録というのは、今になると四十何年も、半世紀ぐらいたつわけです。いまだに不開示なんです。これは交渉上不利益があるということを言うわけです。

そのときに国民参加は拒絶しているようにしか見えないんです。数多く体験しましたから、ほとんどがその理屈がくるんです。私たちはプロだから、あなたたちは黙っておけ。私たちに任しておきなさいと言っているだけにしか聞こえないんです。だから、国民参加というのをそういう場合にどういうことを指すのかなと思うんです。その辺から規定については考えてほしいんです。

あまりだらだら話していると支障が出るのでこの辺にしておきます。

○泉政務官 恐らくそういった御意見も含めながら、座長代理はおまとめいただいたのかなとも理解しておりますし、裁判所の最終的判断における司法審査の基準としても機能するために条文を改正すべきである。そういうものを持ちながら大臣原案によるような形で考えていくてはどうかというお話をされども、更にという方はございますでしょうか。

では、今日、論点整理でお示しをしている方向性で進めていくてよろしいですか。

(「はい」と声あり)

○泉政務官 わかりました。続きまして、9ページ、審議検討等に関する情報。これはほとんど異論が見られなかつたというところでございますけれども、よろしいでしょうか。

(「はい」と声あり)

○泉政務官 続きまして、5、部分開示の点についてはいかがでございましょうか。よろしいですか。

(「はい」と声あり)

○泉政務官 続きまして、第3、開示請求から実施までの手続に関する改正、不開示決定

の通知内容というところでございますが、いかがでしょうか。よろしいですか。

(「はい」と声あり)

○泉政務官 そうしましたら、12ページ、内閣総理大臣への報告と内閣総理大臣への措置要求、ここは論点になっておりましたが、皆様、御意見いかがでしょうか。

どうぞ。

○階政務官 私、ここは実務的に回らないとしようがないなと思って、いろいろ総務省の事務方と知恵を絞ったんですが、最終的には先ほど御紹介いただいたんですけれども、13ページの右下の下線部分なんですけれども、まずは1回審査会で審査してもらおうと。そこで不開示なり一部不開示なりの決定を出た段階で総理の方でそれをチェックしてもらおうと。総理の方でこれは公開すべきだよということであれば、それを所管の大臣と協議して最終的にどうするか結論を出してもらう。こういう方が実務的にはスムーズにいくのではないかなと思ってこういう提案をさせていただきました。

○泉政務官 松村さん、どうぞ。

○松村教授 これは私も反省しておるわけですけれども、今回この検討会で大臣提案から始まりまして、賛成か反対かみたいな議論になりましたので、何が問題なのでそれをどのようにどういうふうに改善するのかという整理の仕方、審議の仕方が若干薄かったのかなと反省しておりますので、最終的な報告の中ではそういう点も踏まえていただければありがたいと思います。

それに関連して、この項目というのはどうも私の理解では公益裁量開示を機能させるということが主眼になっているのではないかと思います。

そうしますと、ここから先はある意味ではイデオロギーみたいなものですけれども、私はあくまでも情報公開制度は性悪説に立つものだと思います。行政機関、政府に対して外部から公開を義務付けることに最大の眼目があるわけとして、裁量に頼る制度というのはそもそも情報公開制度の体をなさないと考えておるわけです。行革委員会の議論というのも傍聴しておりましたけれども、公益裁量開示は単にどうしても出したいときに不開示情報が制約になってはいけないから、法的な穴開けだけは措置しておこうということで、そこに積極的な意義を求めた制度ではないという理解をしております。

公益との関係で言えば、私は公益裁量開示ではなくて、公益義務開示のところで制度を運用すべきだろうと思いますし、そもそも公益裁量開示は一体何なのかというのが正直なところです。

ですから、そういう意見があったということだけでも入れさせていただければありがたいと思います。

○橋本教授 御意見はわかるんですけども、実際の審査会の事案などで、私も審査会の答申を書いたりする中で、これは別途政府全体としての政策判断があった方がいいというケースがあります。

例えば官房機密費の話ですけれども、これは通帳の開示請求が出たときに、ずっと存否

応答拒否だったわけです。存否応答拒否で答申も出した。しかし後で裁判になったときに、政府が、あるけれども、不開示だということを裁判で明らかにしてしまったということがありました。それは多分裁判になった時にこのままでは負けるということで、裁判になると法務大臣権限法によって法務大臣の指揮監督のところに入るんだと思いますけれども、いずれにしても処分庁とは違う判断が出されている。あるいは、インド洋に派遣された自衛艦の航海日誌の話は、先ほど来、問題になっている条項を適用して不開示ずっと扱ってきたんだけれども、政権交代があったときに、民主党の新しい防衛大臣が開示するということで変えられたわけです。

しかし、解釈論としては、つまりこれは不開示事項なんだということですと扱っていって、それが政権交代を機に主務大臣が特に説明なく開示ですという話になる。そういうことが恐らくむしろこれからは構造的に起きるだろうと思うのです。

だから、松村委員のおっしゃることも非常によくわかるわけですけれども、政府全体としてどう判断するのかということについて、言わば審査会を超える形で当該内閣の情報政策・透明化政策として判断するようなものもあっていいのではないかというような考え方の下で、こういう制度があればいいのではないかと考えているわけで、不服申立てがあったときに常にこれが出てくるというものになるかどうかは別にして、私はこういう制度があった方がいいと考えています。

○泉政務官 どうぞ。

○藤原教授 私の意見は、もし置くとしても、それでも対象となる件数が今の案でも多過ぎるので、7条との関係あるいは絞り込みと書いたんですけども、その裏みたいなことなんですが、今日の2ページに書いておいたんです。

一番機能するのは、もし審査会の判断を破るのだったら内閣府の長たる総理大臣に必ず言えという遣り方だと思います。それは大臣試案とは違う方向なんですけれども、提案しておいたのでこういうこともお考えいただければ幸いだと思います。

○泉政務官 方向性は恐らく皆さんこれは盛り込んでいく方向性で、あとは松村先生がおっしゃったように付記するというか、考え方としてそういう考え方もあるんだということを付けていただきたいということも含めてどうするかということなのですが、いかがでしょうか。

どうぞ。

○三木理事 まとめていただいた資料を読んでいて、決定前の事前手続なのか事後手続なのかがよくわからなくて、どういうふうに判断していいか困りました。事前手続として機能させるのであれば、不開示決定については内閣総理大臣に事前に報告するということになるので、請求者は結果を受け取った時点では大臣ではなくて内閣総理大臣の決定になるのかよくわからないですけれども、その意思を反映した形の決定を受け取るということになる。

そうではなくて事後だとすると、どの時点で事後手続として報告されて措置要求がされ

て決定変更になるのかとかならないのかとか、その辺の手続が非常に今の段階だとわからなくて、使う側としてみれば、こういう仕組みが必要かなと思う一方で、どういうふうに私たちにとって意味があるのかがわからなかつたです。

あともう一つが、公益的裁量不開示のほかに、5条1号と2号に人の生命、健康等に影響を及ぼす場合については、不開示事由に該当しても開示をするという絶対開示事由が定められているんですけども、そこも実は余り機能していない。

1号、2号の例外的な開示規定と公益上の裁量開示規定が適用されることを必要とするような案件というのは、実はなるべく早く情報をしてほしいようなケースだったりもあると思います。

C型肝炎のフィブリノゲンが納入された病院のリストなども、審査会を経てようやく出たという経緯がありますけれども、あれは一刻も早く出さなければいけないようなものが結果的には争われたことによって、長期化して出るまでに時間がかかってしまった。あれはたしか2号の規定が適用されたのかなと認識しています。

むしろ政治的な判断である程度公益的に出す必要があるという場合については、なるべく事前の早い段階で判断をしていかないと、本来の価値が失われると思います。どの段階で何をするのかということはまずここではつきり整理した上で、公益性をどういう意味で入れるのかということをちゃんと論点整理としても位置づけていただきたいと思います。

総務省から出していただいた案は時期としては遅いかなというか、こういう仕組みを入れるにしては遅いかなと。

もう一つは、場合によっては請求者からの要求みたいなもので、内閣総理大臣の措置をとるかとらないかという判断ができるような仕組みもとれないのかなと思いました。一部開示の場合などは、全部拾うと本当に膨大な数になってしまってなかなか難しいんですけども、請求者の方からもし要求、要望ができるのであれば、そういう仕組みをとっていただけたといいなと思います。

以上です。

○泉政務官 請求者からの要求、要望、この辺についていかがでしょうか。

○三宅弁護士 時間もあれなので随分難しい注文もあるようですが、松村さんの意見は論点1の1行目のところで行為者による責任ある判断を実現するためにもというところに、こういう制度があると内閣総理大臣も判断するんだというと、原処分庁も大臣で判断するようになるだろうということで法制化ということを考えたんです。

決定をしたときですから、事後手続になりますが、今の三木委員の時期が大事ではないかという点は、審査会の答申がなされるまでの判断が期間を短くしてもらうことで1つはやらなければいけないこともありますので、不服申立てをしたらすぐ審査会にかけるというようなことも絡めて、私としては論点整理の3の案が実効性はいいので、そこをベースに今言ったように時期の問題とか、請求者としては審査会にかけながら、なおかつ内閣総

理大臣の措置要求も併せてできるような申立できるような手続要件みたいなのをもう少し付加して、3をベースに考えていくということで時間的な問題とかということは考えていくということ。

公益裁量開示のときの考え方として、7条の裁量の余地と、5条1号、2号にもある裁量開示のところがあります。勿論、5条6号の適正なという趣旨のところ。これはなかなか審査会でもかなり解釈が自らきっちり厳格に最近なっていて、なかなか5条1号、2号の絶対開示の人の生命、身体のところが穴が1つあいたけれども、それ以降なかなかあいていないという感じがするので、そういうところの解釈にも使えると思いますので、3でいきながら今言ったような御意見を全部含める方向で処理していきたいと考えております。

○泉政務官 ほかにもさまざま御意見があるかと思いますが、10分ほど延長させていただくことをお許しいただいて、引き続き議論していきたいと思います。

25ページの第6、第7、第8、この辺についてはそう御異論がない流れできていたのかなという理解をしていますが、この第6、第7、第8について御意見がなければ、基本的には論点整理方向で25ページ以降、適用対象の範囲の関係、国会裁判所、独法あるいは所管を総務省から内閣府に移管するというところ、情報公開条例の扱い。もしよろしければ論点整理の方向で。

松村先生、どうぞ。

○松村教授 簡単に申し上げますけれども、第7の移管のところは、先ほど私が申し上げたことと関連するんですけれども、どういう問題があつて内閣府に移管して、どういうふうに改善しようとしているのかという点がもし可能ならば書いていただきたい。それがこの検討会が発案した改正が成功したかどうかが後日評価される基準になるのではないかと考えます。

○三宅弁護士 これは書けるかどうかわからないので今話しておきますけれども、やはりこれから政策課題は消費税、給付付き税額控除方式、それに基づいて収入の関係で税の番号、納税者番号というような議論が必ず出てくると思うんです。そのところが個人情報の保護の在り方でどうなるかというのがかなり大きな問題になってくると思いまして、一番最初に情報公開と個人情報の根本的な考え方はどうなのかというお話になりましたが、そこをもう一度考え方直す議論が必ず出てくると思うんです。そうした場合に政府の保有している情報で開示するものと個人情報その他で非公開にしなければいけないものの考え方、調整。公文書管理委員会自体が内閣府に置かれましたからそれとの調整。

公文書管理委員会には別途歴史文書の開示のところもございますが、これは将来情報公開審査会とセットで一体的に運用するということがあり得ると思います。それは公文書管理法の見直しのときに出てくると思うので、これは情報公開施策と情報提供施策については、秘密保護の関連も当然含まれてくる観点になりますけれども、これは内閣府で一体的に運用を考えることをした方がいいのではないかというのが大臣提案ではなかったかと理解しております。

私が積極的に提案しているというわけではございませんので。

○泉政務官 どうぞ。

○階政務官 今、三宅先生からも公文書管理法との関係がありました。私も最近公文書管理委員会が不服申立の処理をするという案件を認めていいかどうかという話が来たときに、私は情報公開審査会と一体的にそういうのは処理した方が効率的だし、またその議論も精緻なものができるのではないかと思いました。

そういう意味では内閣府に既に公文書管理法の所管が移っているわけですから、情報公開法もそちらに移るのは問題ないのかなと思っています。

○泉政務官 よろしいですか。では、第6、第7、第8については先に済ませていただきまして、改めて戻りますけれども、13ページ、14ページ以降、開示決定等の期限についてであります。

(まず、期限について土日、祝日を除き 14 日以内にしなければならないという改正としてはどうかということはこれでよろしいでしょうか。

第4の特例開示決定等の期限の特例のところでありますけれども、ここは 15 ページの論点整理 4、5 のところで方向性を示していただけるかなと思いますけれども、御意見はございますでしょうか。

どうぞ。

○三木理事 15 ページの方に 120 日以内ということで、当初の案より倍になっているところがございまして、請求者の立場からすると長くなるのは余りよろしくないということだけは申し上げておきます。

○泉政務官 だけ申し上げておきますというのは、理解をして今回は御了承ということでしょうか。

(○三木理事 大臣素案は 60 日で、方向性として 120 日もありということなので、あとはしかるべきところに委ねられたと理解しております。私は 60 日がいいですということをございます。

○泉政務官 どうぞ。

○中島講師 その場合に考えるときに、要するに延ばす理由です。理由はいろんなものがあると思うんだけれども、例えば本当に対象文書が山ほどあるという場合と、私が体験した外務省などは、実は文書がなかったというのが何日もかけて全然返事がないままきて、こちらは大量であるからと初め言っておきながら、あけてみたら文書は存在だった。

それは検索するのにすごい日数がかかったということももちろんあるかもしれません。だけれども、その理由を何か分類というか類型をつくって、それをこの場合はいついつまでとか、もう少しきめ細かいことができないかなと思ったんです。

○泉政務官 三宅先生、大量請求の場合分けみたいなようなことというのは可能なのでしょうか。

○三宅弁護士 それは藤原委員の御意見の中にも出でてきていると思うので、大量請求で

5,000枚とか1万枚で1回区切ってもらおうかというのはありますけれども、三木さん、それは困りますか。

○三木理事 非常に困ります。私は自分で過去に請求したもので、多分幾つか合わせると1万枚ぐらいになったのではないかという請求があります。それは情報公開法の省庁間協議の経過と政令の省庁間協議の経過等なので物すごい量です。こういうファイルに5~6冊あるので、そういうのは分量で幾つかに請求を分けてくださいといつても、請求書を幾ら分けたとしても一緒に出せば同じ話になってしまいます。

だから、結局枚数で余り区切って何が濫用的かどうかというのは意味がないかなと思います。特定個人から一度に何万枚とか、1万枚とか、そういう分け方もいい方法ではないなと思います。

○泉政務官 それは濫用か否かではなくて、大量か否かという考え方で考えたらいかがなのでしょうか。

○三木理事 大量か否かというのも、要はやむを得ず対象になる場合、扱いをどうするかということだと思います。分量で大量かどうかというのと、請求をする権利が一時的に制限をされるとか制約されるということは、この制度として本来の考え方ではないのかなと思います。

○藤原教授 2つありますて、まず、先ほどの開示決定の特例のところの座長代理のまとめについてです。120日、これはすべてを短くしたらどれも玉突きで後ろに投げるのではないと思っておりますので、120日というのは60日よりはこちらの方が合理的かとも思うんですが、この文章を読みますと、5のところでまたはと書いてあって、これは後で座長代理に伺いたいんですけれども、4と5は迷っておられて、5もあるのかなという書きぶりかなと読んだのですが、というのが1つです。

もう一つ、大量の方ですけれども、今日出しました意見の3ページですけれども、勿論、前提として濫用的だなどとは思っていないし、これは三木委員も御存じのようにたくさんの場合分けができるというのもわかっているんですけども、ただ、客観的な指標で私の一定の枚数、例えば1万枚ならば1万枚を超えて合理的な理由のない限りと一応歯どめをかけて、それでだめだといっているのではなくて、それはもう一回出てきてくださいよというぐらいの協力はしてもらわないと、制度は進まないのではないか。それであれば、主観的というより枚数で切った方が客観的かなというので考えてみたつもりなんです。

もう一つは、自治体等で濫用が評判が悪いというのはわかるんですけども、一方で多くの自治体が適正利用というのを最初に入れていきました。適正に請求して適正に利用しなければならないという条文です。ただ、それが働くなくて最近地方公共団体で御存じのように、もう五指に余るぐらいの県で濫用ということを入れ出したという立法事実もあるんだということも制度をつくるのだから念頭には置いておいた方がいいのではないかというつもりで書いて、しかしそれでも恐らく納得いただけないかなと思って客観的指標というのを考えて、そこをガイドライン的にも運用できるのではないかと思った次第です。

○泉政務官 申し訳ございません。タイムアップでございます。まだまだ非常に大事な論点の中での状況にありますが、皆様の御都合もございますので、今日の御議論はここまでとさせていただきます。

今後、ほかにまだ検討できていない事項等々ございますので、こちらの方につきましては、また取扱いについて座長代理と協議をさせていただきたいと思っております。また更に今後1つ考えておりますのが、このチームから更にWGをつくらせていただきまして、そこでまた集中的な議論をしていただくというようなことも考えております。

事務方、説明をお願いします。

○中島講師 一言だけ。今おっしゃったので。

○泉政務官 先生、大変申し訳ございません。論点は今日はもうここまで。

○中島講師 今後のスケジュールのことに関係するので。この論点整理も見ながら、審査会についての審議があまりされていないと思うんです。私が個人的に質問した形になっているんですが、その回答というのもありますけれども、審査会の会長さんとか、しかるべき人からヒアリングするというのも入れてほしいんです。

○泉政務官 以前、その話も別なところからも出ておりましたので、それを検討していきたいと思っております。

では、事務局、よろしいですか。

○小峯室長 資料7のところに運営要領（案）がございます。WGです。こちらをご覧ください。その次をおめくりいただきまして、今後の進め方（案）でございます。行政透明化検討チームのWGの日程を7月9日金曜日午後2～5時までと考えております。

各府省からのヒアリングということで、外務省、防衛省、警察庁、法務省、最高裁判所になります。そして、第5回の検討会でございますが、7月30日の金曜日、午前10～12時、正午までを検討しております。

大臣案の再提示、フリートーキング、また可能であれば「とりまとめ」と考えておるところでございます。

以上です。

○泉政務官 その他、皆さん、大臣も含めてよろしいですか。

では、少し時間が伸びましたが、本日の第4回「行政透明化検討チーム」会合を終わらせていただきます。どうもありがとうございました。

この後、三宅座長代理より定例のというか、毎回の会見がございますので、報道関係者のみお残りいただきまして、一般の方の御退席をお願いします。

配布資料一覧

平成22年6月23日

- ・座席表
- ・資料 1 議事次第
- ・資料 2 出席予定者名簿
- ・資料 3 「情報公開制度の改正の方向性」に関する論点整理
- ・資料 4 藤原静雄「『情報公開制度の改正の方向性』に関する意見～その2～」
- ・資料 5 情報公開・個人情報保護審査会事務局「中島氏からの御質問に対する回答」
- ・資料 6 外務省の情報公開実務の現状説明資料（追加）
- ・資料 7 行政透明化検討チームWG 運営要領（案）

行政透明化検討チーム

議事次第

日時：平成22年6月23日（水） 10：00～11：30

場所：中央合同庁舎第4号館共用1208会議室

1. 開会
2. 蓮舫行政刷新担当大臣挨拶
3. 配布資料紹介
4. 座長代理論点整理の説明
5. 自由討論
6. 今後の進め方について
7. 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）	蓮舫
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

(

(

平成22年6月23日

「情報公開制度の改正の方向性について」に関する論点整理

行政透明化検討チーム

座長代理 三宅 弘

行政透明化検討チームは、行政の透明性のあり方を検討し、国の情報公開制度に関して抜本的見直しを図るため、4月20日以降3回の会合で議論を行った。先般の新内閣発足に伴う菅直人内閣総理大臣の所信表明演説において「情報公開法の改正を検討する」と述べられていることは、行政の透明化の重要性を示すものとして特筆すべきことである。本検討チームでは、座長である内閣府特命担当大臣（行政刷新）より示された「情報公開制度の改正の方向性について」の方向性をさらに明らかにすべく、各参集者からの意見のほか、パブリック・コメントにより「国民の声」・「職員の声」を聴取、各府省庁の情報公開担当者の意見も議論の参考とした。

以下は、これらの意見等をもとに、座長代理の責任において、本検討チームの議論の概要をまとめ、それぞれの意見を整理して掲げたものである。

（注）以下で、行政機関情報公開法を「法」ということがあるが、一般には、独立行政法人等情報公開法についても同様の論点が考えられる。

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。

〔論点整理〕

- 1 「国民の知る権利」の保障を明示し、かつ「説明責務」をそのまま残す。
- 2 「行政の監視」の視点を、「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」の部分に明記するか。

〔議論の経緯〕

- 1 当該提案に対しては、異論は見られなかった。

なお、憲法学の見地より、そもそも行政機関の保有する情報が国民の共有するものであるとすれば（公文書管理法第1条参照）、そのような情報は当然に国民に還流させるべきものであるから、給付請求または作為請求と解される「国民の知る権利」は情報公開法制定以前からすでに成熟した権利であると考えられる旨の指摘が

なされた。この考え方によれば、還流すべき情報の流れが国民に到達する前に、政府の行為によって妨害されていれば、その妨害行為を排除する権利が憲法21条から直接導き出されるという構成となるのであって、従前の最高裁判所の判例は、妨害行為を排除する権利としての側面を確認したものと理解することができる。ただし、「知る権利」を憲法上の権利として成熟していたものととらえるとしても、その内容をより精密に具体化するために、「行政文書の開示を請求する権利」として、情報公開法1条の中で確認した上で、その要件・効果の詳細を他の条文の中に規定する必要があったと解すべきことになる。加えて、「国民の知る権利」を法目的に明記することには、立法者による権利の縮減（立法裁量論）に対する歯止めや、行政裁量に対する統制機能が期待されるなどの重要な意義があることが確認された。

- 2 もっとも、「国民の知る権利」の保障の観点が目的規定に明記された場合でも、情報公開法の個々の規定の解釈は、目的規定だけではなく、この改正目的を受けて改正された個々の実体法の規定に基づき解釈されるものであるとの意見や、「国民の知る権利」の保障の観点を具体化するかたちで、①不開示情報の認定判断における行政裁量の縮減、②情報公開制度の適用対象の拡大、を図るべきである旨の意見が出された。また、これらの意見を受けて、不開示情報（5条）、部分開示（6条）及び公益上の裁量的開示（7条）の解釈が適正になされる旨の条文化の工夫もすべきではないかという意見も出された。
- 3 さらに、「国民の知る権利」の保障を明記した場合でも、「説明責務」の視点は残すべきである旨の意見も出されたほか、「行政の監視」の視点を明記するべきである旨の意見が出された。

「説明責務」の存置については、単に、「国民の説明を受ける法律上の権利」に対応する義務をその内容とするにとどまらず、請求がない場合でも、また仮に国民に具体的権利が発生しないような場合においても、行政機関が国民主権の理念を具体化するために負う義務、さらにより多くの具体的権利を構築していく根拠となるという重要な役割を担うものとなるのではないかという意見が出された。

「行政の監視」の視点については、行政改革委員会の意見では、「国民による監視・参加の充実」と提言されていたところ、情報公開法の制定段階では、「理解と批判」としての表現に変わったという経緯がある。「国民の監視と参加の下にある公正で民主的な行政の推進に資する」とするか。あるいは、端的に、「国民の行政に対する監視及び参加の充実に資する」とするか。

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。

[論点整理]

上記提案のとおり、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、上記第1の「国民の知る権利」の保障の明記と共に、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ある。

[議論の経緯]

前記第1の目的の改正においては、「国民の知る権利」を法目的に明記することは、立法者による権利の縮減（立法裁量論）に対する歯止めや、行政裁量に対する統制機能が期待されるなどの重要な意義があることが確認された。また、情報公開法の個々の規定の解釈は、目的規定だけではなく、この改正目的を受けて改正された個々の実体法の規定に基づき解釈されるものであるとの意見も述べられた。

上記「論点整理」は、これらの意見をふまえて、法1条に「国民の知る権利」の保障を明記すると共に、これを受けて、より充実した開示内容になるよう、情報公開法5条の改正を提案するものである。

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。

[論点整理]

1 当該公務員等の氏名も原則として開示する。この場合、平成17年8月3日情報公開に関する連絡会議申合せの観点を反映させるか、さらに、その内容以上の実質的内容を法令事項とするかによって、条文の明記の仕方が異なる。

2 「個人識別型」の条文を「プライバシー型」に変更するか、あるいは「プライバシー型」の視点を加えるか。少なくとも、法5条1号本文を「特定の個人を識別することができるもの（中略）のうち通常他人に知られたくないと認められるもの（後略）」と規定するか、同1号イを「法令の規定により又は慣行として公にされ、又は公にすることが予定されているものその他公にすることが正当と認められる情報」と規定するか、個人識別型でどのような情報が開示されないのが不都合かを具体的に提示し、それを類型化し1号に明文で付け加えることは必要ではないか。

[議論の経緯]

1 当該提案に対しては、賛成意見が多数を占めた。

賛成意見からは、平成17年8月3日の連絡会議の申合せの観点を反映させるべく、必要な改正を行うべき旨や、同時に、懇談会等の会議における発言者名（公務

員でなくても開示)についても、法令レベルのものとするべきである旨の提案がなされた。「平成17年連絡会議申合せ」とは、「各行政機関は、その所属する職員（補助的業務に従事する非常勤職員を除く。）の職務遂行に係る情報に含まれる当該職員の氏名については、特段の支障の生ずるおそれがある場合を除き、公にすることとする。なお、特段の支障の生ずるおそれがある場合とは、以下の場合をいう。①氏名を公にすることにより、情報公開法5条第2号から第6号までに掲げる不開示情報を公にすることとなるような場合、②氏名を公にすることにより、個人の権利利益を害することとなるような場合」である。情報公開法にこの観点を入れるとすると、法5条1号ハは「当該公務員の職及び氏名並びに当該職務遂行の内容に係る部分（当該公務員の氏名を公にすることにより当該個人の権利利益を不当に害するおそれがある場合にあっては、当該部分を除く。）」と明記することになろうか。

2 また、現行法の個人識別型を改め、いわゆるプライバシー型に変更するべきである旨の意見も出された。

この意見は、現行規定の「個人識別型」の構造は、原則非公開の発想に基づくものであり、原則公開という情報公開制度の考え方方にそぐわないのではないか、という問題意識から出るものである。

プライバシー型を採用するに際しては、名古屋市の条例を参考にするべき旨の意見（法5条1号本文を「特定の個人を識別することができるもの（中略）のうち通常他人に知られたくないと認められるもの」などと規定する）が出されたほか、5条1号イに「通常他人に知られたくないと認められるもの」を含みうる文言を追加し、「その他公にすることが正当と認められるもの」を末尾に追加することも考えられる。後者の考え方によれば、5条1号イは、「法令の規定により又は慣行として公にされ、又は公にすることが予定されているものその他公にすることが正当と認められる情報」と規定されることとなるが、この場合は、規範の中心は「公にすることが正当と認められる」か否かという要件にかかることとなり、1号イの文言のみでなく、ロ、ハの位置付けも不明確になるおそれはないかという意見がある。また、現行法は、現代社会においては個人情報は守られるべきということを出発点としており、「その他正当な事由」ではなく、個人識別型でどのような情報が開示されないのが不都合かを具体的に提示し、それを類型化し1号に明文で付け加えるべきという意見がある。

もっとも、少なくとも「プライバシー型」の視点を加味することで、「平成17年連絡会議申合せ」内容以上の実質的内容を法令事項とすることにもつながるし、また、中央省庁等改革基本法30条5号の趣旨（審議会等の会議・議事録の原則公開）をふまえて、さらに懇談会等の会議における発言者名（公務員でなくても開示）についても、法令レベルのものとなると考えられる。なお従前の情報公開法の制度運営に関する検討会報告においても、「行政運営上の懇談会等における発言者の氏名等については、各会議の性質等に応じ、公務員の氏名に準じて原則公開する方向

で統一すること」とされていた。しかし、懇談会等における発言者の氏名等で開示されないものが現に存在し、これが不都合と解される事例があることから、これを類型化し明文で付加するという考え方もある。

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の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。

[論点整理]

- 1 非公開特約付任意提供情報の不開示情報の規定（情報公開法5条2号ロ）は、削除する。この場合には、任意特約は、法人等の利益は法5条2号イの「正当な利益」等、行政機関の支障は、法5条6号本文の「当該事務又は事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるもの」の解釈適用によって判断することとなる。
- 2 ただし、この方向性をあえて確認しないのであれば、法5条2号ロを「当該条件を付することが当該情報の性質、当時の状況等に照らして十分に合理的であると認められるもの」と要件を加重して存置するという考え方もあるので、慎重な検討のうえ、判断すべきである。

[議論の経緯]

- 1 当該提案に対しては、賛成意見が多数を占めたが、何のために当該規定を削除するのかを明らかにした上で、慎重な検討を要する旨の意見も出された。

「方向性」に賛成する意見は、法人等からの任意提供情報を広く不開示とする規定を削除することにより、安易な不開示の判断を抑制すること等の積極的意義を認めるものである。また、そもそも、「正当な利益」（法5条2号イ）で判断できないような「合理的な非公開特約」（同号ロ）が理論上ありうるのかとの疑問も呈されている。

他方で、慎重な検討を要する旨の意見は、当該改正の趣旨が、我が国の行政スタイルを変え、明確な報告徴収権の行使を促す趣旨であるのか、あるいは同規定の濫用排除に止まるのかを明らかにした上で、当該不開示規定削除の是非を検討るべきであるとするものである。

- 2 もっとも、いずれの立場からも、法人等による任意提供情報のうち、公にしないことに合理性が認められるものは、正当な利益（5条2号イ）、あるいは事務事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれのある情報（5条6号）に該当し、不開示となるという理解を前提としている。この場合には、法5条2号本文ただし書（「人の生命、健康、生活又は財産を保護するため」の開示）は、法5条6号本文の「事業

の適正な遂行」で解釈することとなる。

したがって、[論点整理] 1、2のいずれかの考え方を探るかについて、政治的判断も必要となるのではないかと思われる。

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。

[論点整理]

1 国の安全、公共の安全等に関する情報の不開示情報（情報公開法5条3号・4号など）は、現行法の規定では司法審査の基準としてほとんど機能していないことから、後記第5、2及び3のヴォーン・インデックス及びインカメラ審理手続の採用とあわせ改正すべきである。

2 この場合に、「おそれがある情報」に改正するという大臣案原案に対し、規定の適用範囲を事項的に限定する改正を行うべきとする意見や、インカメラ審理手続が採用されることを前提として行政の判断（あるいは政治主導）の特殊性をなお考慮すべきとする意見がある。

規定の適用範囲を事項的に限定し、行政の判断（あるいは政治主導）の特殊性をなお考慮すべきこととしつつも、裁判所の最終的判断における司法審査の基準としても機能するために、条文を改正するべきである。これらの改正の趣旨を確認したうえで、大臣案原案によることとなろうか。

[議論の経緯]

1 当該提案に対しては、これに賛成する意見と、下記2、(1)、(2)のように、行政機関の長による判断を尊重する枠組みを維持しつつ、一定の制限を施すべきである旨の意見が出された。

当該提案に賛成する意見は、

① 情報公開・個人情報保護審査会の答申から判断すると、インカメラ審理として現実に、「国の安全が害されるおそれ」や「公共の安全と秩序の維持に支障を及ぼすおそれ」を検討しているように伺える。他方、裁判所は、現行法5条3号・4号が「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」という規定であるために、行政機関の長の第一次的な判断が合理性を持つか（「相当の理由」があるか）の審理、判断にとどまるため、不開示の範囲を広げる傾向にあり、ほとんど機能していない。それゆえ、裁判所が上記「おそれ」（高

度の蓋然性) を直接に判断することができる規定とすべきではないか。

- ② 「国の安全を害するおそれ」や「公共の安全と秩序の維持に支障を及ぼすおそれ」という要件が、人々、抽象的かつ規範的で、行政機関側の諸事情を広く包含するものであるから、審査会の従前の答申例の積み重ねをふまえると、審査会や裁判所で「おそれ」を直接に判断するとしても、その運用が劇的に変更されて行政上の支障が生ずるとは考えられない。
- ③ 実際に、イラク空輸記録など、審査会において「行政機関の長が認めるにつき相当の理由がある」と判断されたものの防衛省において全部開示された例や、日韓条約交渉記録など、「行政機関の長が認めるにつき相当の理由がある」が争点となった事例で、国側が具体的な主張立証のないまま審査会が不開示を妥当としたものについて、外務省が別の開示請求に対して一部開示した例などがあり、結局は、その抽象的規範的要件である「おそれ」の判断で足りるのではないか。
- ④ 「刑事訴訟に関する記録」は刑事確定訴訟記録法の適用を受け、広く情報公開法の適用除外であるから、「犯罪捜査等に支障を及ぼし得る捜査手法等」はそもそも開示の対象外となっているし、刑事訴訟に関連しない「公共の安全と秩序の維持に支障を及ぼすおそれ」については、行政機関の長の第一次的な判断をふまえつつも、審査会や裁判所で、その「おそれ」を判断すれば、足りるのではないか。
- ⑤ 現行法5条3号・4号は、他の規定と異なるため、「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」がないことの主張立証を開示請求者側でなすべきということで、「行政情報の原則開示の基本的枠組み」(情報公開法制定時の要綱案の考え方参照)に反する誤った解釈もなされる傾向にあるから、法改正にあたっては、このような解釈にならないようにする必要がある。

2 これに対し、下記(1)と(2)の意見がある。

- (1) 「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」という枠組みは残しつつ、規定の適用範囲を事項的に限定する改正を行うべきである。

(理由) 外交、防衛上の利益の確保については、高度の政治的責任により果たされている面があることは否定できず、これらにかかる情報の公開については、アメリカやオーストラリア等においても、情報公開法上一定の留保がなされている。したがって、行政機関の長の判断に一定の裁量を認める現行法の枠組みは存置すべきである。

他方で、当該規定による不開示は、外交、防衛上の利益の保護を超えて、広範に主張される傾向があり、これを抑止する必要は認められる。そこで、規定の適用範囲を事項的に限定する改正を行うべきである。

- (2) たとえば、「(明らかな) おそれがあると行政機関の長が『認めるに足りる十分な理由』がある情報」というような修正も検討されるべきである。

(理由) 「方向性」のような改正を実施した場合でも、司法審査の場において、裁判例の蓄積により（行政機関の長）裁量を認めるべき領域が徐々に形成されて行くであろうが、裁量論との関係で言えば、高度に政策的判断が必要となる部分については、行政の判断（あるいは政治主導）の特殊性から、なお司法審査についての考慮をする必要性がないかという問題は残るのではないか。

インカメラ審理の導入により裁判所の審査密度が深まることを前提にすれば、現行法の要件をもっと絞る（厳格にする）ことで足りるという考え方もありうる。

そこで、上述のような修正も検討されるべきである。

3 現行法は、5条3号と4号について、規定の適用範囲を事項的に限定していないために、法施行当初から、法5条6号の適用で足りるところを法3号と4号を重複して適用する例もみられた。公文書管理法においては、いわゆる「30年原則」（作成から30年を経過した公文書は原則利用可能とする国際的慣行）が確立されておらず、この点において、アメリカやオーストラリア等とも異なることをあわせ考えると、不開示の判断が半永久的なものとならないように、事項的に限定することや、行政の判断（あるいは政治主導）の特殊性を考慮しつつも、いわゆる規範的要件である「おそれ」（「おそれ」で個別具体的に評価根拠事実を検討する）の判断を司法審査にゆだねるとの立法者の意思を明確にするために、[論点整理] 2のような方向性での条文の改正が検討されるべきである。

この場合の選択肢としては、上記提案（大臣案）によるか、「(明らかに) おそれが行政機関の長が認めるに足りる十分な理由がある情報」のように裁量規定のまま、要件を厳格化するほかないのではないか。ただし、後者の条文案によると、さらに、その判断（十分な理由があるとの判断）は必要かつ相当な限度を超えてはならない、として裁量権限を羈束していくことも考えられるが（「ただし、その処分は、そのおそれを除去するために必要かつ相当な限度を超えてはならない」とする破壊活動防止法5条1項本文参照）、[論点整理] 2のとおり、大臣案原案の改正の趣旨を明らかにしたうえで、大臣案原案によるべきか。

なお、パブリック・コメントでは、下級審裁判所の判例を引用し、5条3号や4号に該当するとしてなされた不開示処分が違法となるのが「当該処分が裁量権を逸脱又は濫用したと認められる場合」という例外的な場合に限られるとすると、「原則公開、例外非公開」の情報公開の理念に反して、不開示の範囲が不当に拡大することになってしまうという意見や、国が訴訟では、現行法5条3号について、裁判所が行政庁と同一の立場から当該処分にかかる判断をし、その結果と行政庁の処分とを比較して、処分の適否を審査する実体的判断代置方式を探ることは許されないと主張するので、いわゆる立証責任の転換となって、この種の情報の開示は絶望的となるとする意見がある。裁量権濫用論の一般論として、判例が、専門技術的判断について、要件裁量を認めていることの影響を受けているためか、5条3号や4号が、立法者の意思を超えて立証責任の転換として解釈されているようであるが、立

法者の意思どおり解釈できないのであれば、「その性質上、開示・不開示の判断に高度の政策的判断を伴うこと、我が国の安全保障上または対外関係上の将来予測としての専門的・技術的判断を要することなどの特殊性」等についての、「行政機関の長の第一次的判断（認定）の尊重」もまた、規範的要件である「おそれ」で判断することを立法者の意思として確認しておくことで足りるのではないか、ということになる。

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。

[論点整理]

「不当に国民の間に混乱を生じさせるおそれがある情報」の規定の部分を削除する。

[議論の経緯]

- 1 当該提案に対しては、ほぼ異論は見られなかった。この不開示情報については、表現として極めて曖昧な規定であり、行政の恣意的な解釈が生じる可能性が高いとする意見や、法の目的の観点からは、意思決定は、情報の開示を受けた国民の側が行うべきことから、由らしむべしを連想させるこの条項は不要ではないかとの意見があった。
- 2 なお、当該規定が削除された場合の受け皿としては、6号支障（あるいは5号の他の要件）でカバーできる旨の指摘もなされている。

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。

[論点整理]

- 1 情報公開法6条1項ただし書の「有意性」の要件を削除し、同項本文を上記提案のとおりとして、「情報単位論」（独立一体説）の解釈の余地がないように部分開示規定を改正する。

2 上記提案のとおり、ただし書の有意性の文言が削除されたとしても、「困難」の解釈を利用することも考えられるので、上記提案とあわせ、部分開示規定の改正が「情報単位論」（独立一体説）を否定する趣旨であることと、情報公開法6条2項が同1項の部分開示義務を個人情報の不開示情報に適用することを確認する規定であることを明らかにするために、さらに条文上の改正をするとともに、本論点整理においても、当検討チームの意見として確認しておく。

上記提案と共に、情報公開法6条1項について、「行政機関の長は、開示請求に係る行政文書の一部に不開示情報が記録されている場合において」とされ、法5条1号から6号のいずれの不開示情報の適用においても、「情報単位論」（独立一体説）を採用しないことが確認され、さらに同2項において、「開示請求に係る行政文書に前条第1号の情報（特定の個人を識別することができるものに限る。）が記録されている場合において、前項の規定を適用する」と規定されていることから、同2項は、同1項の規定を個人情報の不開示情報（法5条1号）に適用する際の確認規定であることを改めて確認しておく。

[議論の経緯]

1 当該提案に関しては、「情報単位論」を克服することを、立法者意思として明確に示すべきあることにつき、意見の一一致が見られた。「情報単位論」（独立一体説）とは、記載された情報それ自体は不開示情報には当たらないことが明確であるにもかかわらず、「一体としての（より包括的な）情報の部分」を構成するに過ぎないことを理由に、それが記載された文書の部分が開示義務の対象から外れることを想定している等という解釈論である。この論説は、法6条2項と同種の規定を有しない情報公開条例について判断されたことがあるが、その後の最高裁判所の判例においても、「情報単位論（独立一体説）」は、我が国情報公開法制の基本的な趣旨・構造から採用されるものではなく、この論説を情報公開法6条1項の解釈論とするべきではないとする補足意見も述べられたところである。原則公開からは、不開示部分を恣意的に広げさせないために、当該提案のような厳格な規定を設ける必要があるとの意見、最高裁判所の示した「情報単位論」（独立一体説）は、これまで自治体の実務で積み上げられてきた努力を無にしかねないものであり、それが情報公開法にも及んでいる現状は好ましいとは言えないから部分開示に係る条文の変更とともに改めて立法の趣旨を明確にしておくべきであるとの意見、部分開示が有効に機能するかどうかは、情報公開上きわめて重要であるので、判例、実務の現状を確認のうえ、必要な措置を講ずるべきであるとの意見が述べられた。

2 ただし、当該趣旨を具体化するための具体的な方法としては、「方向性」の示す改正を行った上で、立法者意思として、6条の改正が「情報単位論」を否定する趣旨であること、6条2項が確認規定であること（場合によっては、2項にその旨が分かる趣旨を明記することも考えられる）を明らかにする等の工夫が必要であるな

どの指摘もなされた。

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な理由を書面により示さなくてはならないものとする。

[論点整理]

1 上記提案のとおり、条文上、必要とされる理由付記の程度について例示することにより、行政手続法8条1項をふまえて具体的な理由付記を義務付けることを明確にする。

2 具体的な理由として、情報公開法5条各号の適用においては、同各号の条文を引用し「…のおそれがある情報が記録されて（含まれて）いるため」と記載するものは不十分であることを、本検討チームとして確認しておく。また、文書不存在の場合の理由付記としては、公文書管理法が施行されることをもふまえて、物理上の不存在（当該行政文書が未作成・未取得なのか、いったん存在したが廃棄されたのか）か、解釈上の不存在（物理的には存在するが、「行政文書」に該当しないもののか）かを区別して、具体的に記載すべきであることを確認しておく。

[議論の経緯]

1 当該提案に対しては、異論は見られなかった。最高裁判所の判例によれば、不開示情報該当の理由付記は、「非開示理由の有無について実施機関の慎重と公正妥当を担保してそのし意を抑制するとともに、非開示の理由を開示請求者に知らせるこことによって、その不服申立てに便宜を与える趣旨」を満たしているかにかかるが、この趣旨は、行政手続法8条の立法趣旨でもある。当該提案は、これらの趣旨を、情報公開法制の特性をふまえて具体的に述べるものである。

2 ただし、改正に当たっては、「具体的理由」について、例えば、文書不存在の場合の理由であれば、当該行政文書が未作成・未取得なのか、いったん存在したが廃棄されたのか、物理的には存在するが「行政文書」に該当しないものなのか（解釈上の不存在）まで、つまり、主張立証の場合の具体的な事実の記載が必要である旨を

明らかにするべきである等の指摘もなされた。また、現行の理由付記では、不開示の理由欄に、不開示情報の文言を多少順序を変えただけのトートロジー（同語反復）がしばしば目立ち、法の趣旨からしてふさわしくないとの指摘や、情報公開・個人情報保護審査会の運用実例をふまえて、具体的な理由付記を義務付けることにより、行政機関による慎重な判断を実現するとともに不必要的争訟を避けることが期待され、国民、行政機関双方の利益となるとの意見も述べられた。

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に求めることができるものとする。

[論点整理]

- 1 上記提案は、各行政機関において高位者による責任ある判断を実現するためにも資すると考えられるので、法改正にあたり、これを法制化すべきである。内閣府の行政組織法的位置付けを踏まえても、内閣府の長たる内閣総理大臣が、情報公開事案につき措置要求する制度は、現在の公益裁量開示を一段階進化させる法的仕組みとして具体化すべきである。
- 2 この場合に、全部不開示の原処分を対象とする。また、公益裁量開示規定については、「行政機関の長は、……公益上特に必要があるときは、…当該行政文書を開示することができる」とあるところを、「公益上必要があるときは、…開示するものとする」という規定に改正することが考えられる。
- 3 ただし、内閣総理大臣に対する報告の対象について、一部不開示決定を含まない場合には、その実効性に疑問が残る。その一方で、一部不開示決定を含む場合には、報告を行う行政機関、及びこれを受け、その適否を検討する内閣総理大臣において膨大な業務量が発生することから、報告を受けた事案の内容を十分吟味することができる制度とすべきではないかということが考えられる。

[議論の経緯]

- 1 当該提案に対しては、これに賛成する意見と、むしろ各行政機関において、高位者による責任ある判断を実現するべきであるとの意見が出された。賛成意見では、情報公開条例で不服申立手続と別にオンブズマン的機関を置いた例があり、最初の決定の前や直後に政府内でチェックする仕組として期待するもの、公益裁量開示が

全く機能しない一方で、政府全体の判断として、従前は不開示であった情報を国民に聞くことが期待される局面は増えているとするものなどがある。後者、高位者による責任ある判断を実現すべきであるとの意見は、実務上、開示不開示の決定を局長等の専決とするのではなく、少なくとも不開示、部分開示とするものであって、新たな内容を含む事案について、大臣あるいは副大臣等の判断を経ることによって、公益裁量開示などの趣旨に沿った運用を期待するものである。

賛成意見も後者の意見も、現状ではほとんど機能していない公益裁量開示規定が機能することを考えてのものである。実務上、少なくとも不開示、部分開示とするものであって、新たな内容を含む事案については、局長等の専決事項とはしないで大臣や副大臣等の判断を経るものとした上で、内閣府に行政情報の流通全体を見渡す機能を有する機関が設置され、内閣総理大臣による措置要求がなされたときは、大臣や副大臣等の再度の判断によって公益裁量開示規定に基づく開示に至るという手続が考えられてよいのではないか。

2 なお、賛成意見からは、7条の公益裁量開示規定との関係を整理する必要性や、措置要求の対象の絞り込みの仕方において原処分との関係で屋上屋を架す制度とならないよう留意する必要がある旨の指摘もなされた。公益裁量開示規定との関係では、内閣総理大臣の措置要求があれば、この手続的規定の適用により、裁量開示が積極的に実施されることが期待できるのではないか。

なお、その場合に、公益裁量開示規定を、「行政機関の長は、…公益上必要があるときは、……開示するものとする」と改正することによって、内閣総理大臣による措置要求を経た大臣や副大臣の再度の公益裁量開示の判断が実体法規上も有効に機能するとも考えられるが、どうか。

また、〔論点整理〕2のとおり、全部不開示の原処分を対象とするものと考えるが、全部不開示の決定を受けての報告であるため、一般には特に緊急を要することなく、措置要求の可否を検討することができるのではないか。

3 ただし、〔論点整理〕3のとおり考えると、当該提案は、内閣総理大臣が行政機関の長の決定を覆す判断を行い得る制度であることから、情報公開・個人情報保護審査会による不服申立ての審査・答申との関係をもあわせ考慮のうえ、審査会に諮問した事案について、行政機関の長は、審査会の答申後、全部不開示又は一部不開示の裁決・決定をしようとするときは、あらかじめ内閣総理大臣に協議して同意を得なければならないものとし、内閣総理大臣は、当該行政機関の長に対し、法7条の公益上の理由による裁量的開示その他の必要な措置をとるように求めることができるものとする、という制度にすべきではないか、とも考えられる（公文書管理法8条4項参照）。

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。

[論点整理]

開示決定等は、開示請求があった日から、「土日祝日を除き14日以内にしなければならないものとする」という改正としてはどうか。

[議論の経緯]

- 1 当該提案に対しては、これに賛成する意見があったほか、14日という短期間で開示決定等を行うことの実現可能性に疑念を投じる意見や、「とりあえず不開示」としておいて、審査会に判断を投げてしまう事態が予想されるなどの意見が出された。賛成意見は、国民が多く情報共有する時代にあって、政府も仕事の即応力が求められている、地方自治体でもおおむね14日以内に決定しているなどとするものである。
- 2 とはいっても、改正の必要性そのものを否定する意見は存在せず、「土日祝日を除き14日以内」という形で期限を短縮するなどの折衷的意見も出された。土日祝日を含んで14日以内とすると、決裁に要する期間は実質的に7日～10日でなく14日であり、土日祝日を含めるとおおむね3週間20日程度となる。

なお、開示決定に時間がかかっているのは、外務省と防衛省が多いという事実は数字として存在するとの意見があり、この意見から情報公開法5条3号、4号の国の外交防衛、公共の安全と秩序の維持のための要否の判断に時間を要すると推論しても、このような場合は、「正当な理由」(情報公開法10条2項など)があるとして、30日以内に限り延長することができる。

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。

[論点整理]

- 1 現行法上、開示期限の特別規定に明確な期限が設けられていないことから、その運用上、濫用的に同規定が適用されることもあることから、明確な期限を設ける。
- 2 公文書管理法の施行に伴い行政文書ファイル管理簿が十分に整備されることや、

複数回開示請求がなされ開示されるものは情報提供の対象とすることなどとあわせて、公文書管理に従事しつつ大量開示請求に対応するための職員を配置する。

- 3 上記2の体制・制度の整備のうえ、「開示請求に係る行政文書が著しく大量」かどうかは、「一件の開示請求に係る行政文書の物理的な量とその審査等に要する業務量だけによる」ものとして、限定すべきである。
- 4 そのうえで、「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120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」と改正すべきか。
- 5 または、行政機関における事務処理の実態を考慮して、開示決定等の期限は「土日祝日を除き14日以内」とし、行政機関が期限延長を行わない場合には、同期限を超過した場合にみなし規定を適用するが、現行の特例延長規定は維持し、みなし規定は、開示請求者に通知した最終的な決定期限を超過した場合に適用することと改正すべきか。

[議論の経緯]

1 当該提案に対しては、これに賛成する意見があったほか、大量請求の事例においては、当該提案による期限内に開示決定等を行うことは「相当にきつい」旨の意見等が出された。

もともと、現行法上、開示期限の特例規定に明確な期限が設けられていないこと、その運用上、濫用的に同規定が援用される傾向があることは、本検討会の共通の問題意識である。

そこで、当該特例規定を限定的に解釈する運用に改め（そのための法改正が必要な場合も想定される）、あわせて公文書管理に従事しつつ大量開示請求に対応するための職員を置くなどの体制強化の必要性等が指摘された。

2 議論の経緯を整理すると、[論点整理] 1から4までのとおり整理することができる。

現行法が最も問題である点は、「開示請求に係る行政文書が著しく大量」かどうかについて、解釈運用上、「一件の開示請求に係る行政文書の物理的な量とその審査等に要する業務量だけによるだけでなく、行政機関の事務体制、他の開示請求事案の処理に要する事務量、その他事務の繁忙、勤務日等の状況をも考慮した上で判断される」としたために（総務省行政管理局編『詳解情報公開法』）、大量開示請求に対応する体制の整備をすることなく、この特例を適用して、1年を超える「相当の期間内に」開示決定等をすることまで正当化されたことによる。このため、開示請求者からは、開示請求権が「相当の期間」凍結されるような状況になったのである。

る。

「開示請求に係る行政文書が専ら著しく大量であるため」などと要件を絞り、さらに行政情報の鮮度もあわせ考慮すると、開示請求日から通算して約180日程度すべての開示決定等を終えることができるよう、開示請求者側も行政機関側も努力することが望ましいのではなかろうか。

他方で、行政機関における事務処理の実態を考慮し、上記〔論点整理〕5の提案も考えられる。大量請求のため決定までに1年超を要する事例もあり、また、開示請求者が長期間を要しても適正に決定してほしいと望む場合もあると考えられることから、特例延長の最終期限を一律に法定化することは適切ではないし、開示・不開示の判断は、まずは行政機関において文書の内容を漏れなく検討したうえでなされるべきものであり、行政機関による検討が不十分なままで、その判断が審査会や裁判所に委ねられることは問題であると考えられることによる。

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をしないときは、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。

〔論点整理〕

1 上記提案のとおり、法を改正する。

2 ただし、この法定期間経過後の不開示決定みなし規定は、上記3及び4の開示決定等の法定期間の定め方如何によって、その適用の多寡に影響するため、慎重に、上記法定期間を定めるべきである。

また、上記提案の手続として、一定の期間経過後、行政機関から開示請求者に対して事務進捗状況を通知する手続を付加して、開示請求者がその時点でみなし不開示の選択を可とする制度が考えられてよい。

〔議論の経緯〕

1 当該提案に対しては、これに賛成する意見があったほか、多数の開示請求が不開示決定とみなされる結果、不服申立てが滞るのでないかを懸念する意見等が出された。

また、みなし拒否処分の安易な乱発を防ぐ一方、行政機関による遅延防止という「方向性」の趣旨を生かすべく、一定の期間経過後、開示請求者に対して事務進捗状況を通知し、その時点でみなし不開示の選択を可とする制度の提案もあった。

2 議論のあるところだが、法定の期間内に開示決定等をしないままに、開示請求権が凍結された状態にあることは避けるべきであるから、当該提案のとおり、法を改

正し、法定の期間経過後は、開示請求者がみなし不開示処分取消不服申立や訴訟をすることができることとするべきである。

なお、この場合には、開示請求者がみなし不開示を選択した時点が起算点となって、不服申立期間や出訴期間が進行することとなると考えられる。

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。

[論点整理]

1 上記提案どおり、開示請求に係る手数料を原則として廃止する。

例外的に、営利の目的をもって開示請求をする場合には、開示請求に係る手数料を徴収する。

同手数料を徴収しないことにより、濫用的な開示請求が生じるときは、情報公開法所管の府省において、他の省庁と協議し、ガイドラインを作成し、適正な運用を進める。

2 開示の実施に係る手数料についても、上記提案どおり、これを引き下げる。

謄写料は、市中のコピー料金の低額化や行政文書の電子化等に即応して、「実費」とする情報公開法16条2項の趣旨をふまえて再検討する。

また、謄写料について、学術的利用、報道機関の代表による利用、非商業目的の調査研究その他の公益減免規定を施行令に規定する。

ただし、手数料の廃止や引き下げにより、情報公開制度を使いやすくすることは重要であるが、あわせて、最近増加している商業的請求への対応や、悪質な請求への対応を検討する必要がある。このため、以下のような措置を講じてはどうかとする意見がある。

- (1) 「適正な開示請求及び開示情報の適正利用」と「濫用請求に対する拒否処分」について規定。
- (2) 開示請求手数料は原則廃止とするが、商業的請求の場合は、探索・審査等のコストを含めた開示請求手数料を徴収。
- (3) 開示実施手数料について、ICT化の進展や昨今の物価の動向をふまえ見直し。また、悪質な請求への対応、行政機関における無駄な業務・コストを防止する観点から、
 - ① 開示決定された開示請求者が一定の期間までに実施方法等申出書を提出しない場合に、開示に係る実施手数料を徴収するとともに、
 - ② 大量請求として特例延長規定を適用する場合に、一定の実施手数料を予納。上記1と改正の方向性は異なるが、「濫用請求に対する拒否処分」は権利濫

用論の一般原則をガイドラインとしてすることで充分ではないか。

3 複数回開示請求がなされ、これに対する開示決定がなされるものは、情報提供するなどの情報提供施策も充実させて、手数料に関する論点を克服すべき観点も重要なである。

[議論の経緯]

1 当該提案に関しては、手数料と濫用的開示請求との関係、及び手数料と開示請求目的の関係のそれぞれについて、論点が存在することが明らかとなった。

すなわち、手数料と濫用的開示請求との関係においては、手数料（開示請求、開示実施の双方の手数料が問題となりうる）を減免することにより、濫用的開示請求が増加することを懸念する考え方と、濫用的開示請求への対処方法は別途検討されるべきであり、これと手数料問題をリンクさせるべきではないという考え方の対立が見られた。

他方で、手数料と開示請求目的の関係においては、手数料の負担の程度を、開示請求目的の内容によって区別するべきかという問題が存在する。この問題は、情報公開制度の実施に係る行政コストを、誰がどの程度負担するのが適当か、という問題であるとも言える。また、開示請求手数料は、開示請求を情報の内容で把えるか（内容で把えると、ファイルを分けても、一請求とする取り扱いもある）ファイルごとで把えるかにより件数が異なることからユーザー・サイドからは非常に大きな不満のあることも指摘された。パブリック・コメントにおいても、1ファイルに編綴されていても複数文書として認定され、開示請求手数料の負担が過大となるという同種の意見があった。

この点については、①開示請求目的により手数料負担に区別を設けない、という考え方もあり得るが、収集者からは、②開示請求手数料は原則として廃止するが、商業利用目的の開示請求の場合には徴収するべきである、という考え方、③開示請求手数料は廃止した上で、開示実施手数料についても、公益目的の請求に限り減免するべきである、といった考え方が提示された。

2 以上の議論をふまえ、開示請求に係る手数料については、当該提案どおり、原則廃止とするが、営利目的の開示請求については、民主主義についての不可欠のコストというよりは、受益者負担の観点から有料化としてはどうか。

また、濫用的な開示請求については、ガイドラインを作成し、請求窓口において、請求拒否手続で対応し、その適法性については、不服申立手続等での事後的な判断にゆだねるということではどうか。

なお、この点に関し、請求窓口で適正な運用ができないのであれば、請求拒否にあたり、情報公開・個人情報保護審査会か公文書管理委員会に諮問する手続を設けてはどうかとする意見もあった。

これらの意見もふまえ、[論点整理] 2 ただし書の対応策を講じるべきという意見がある。「濫用請求に対する拒否処分」のあり方や、商業的請求の場合の探索・審査等のコスト計算の方法などについて、議論しておく必要がある。

これに関して、濫用による請求拒否も法9条2項の処分とみて争訟の対象とし、さらに事例を整理して公表、(総理大臣に)報告するなどという方法もあるとし、さらに、濫用という主観的な文言ではなく、客観的な指標を明文化するという方向性があるのではないかとして、①一定の情報の請求に応じたことがある場合、合理的期間が経過していないうちになされた、同一請求者からの同様の又は実質的に類似の請求がなされたとき、②一定の枚数(例、5,000枚、10,000枚)を超える請求(請求者が文書を特定して枚数は決定する)は合理的な理由のない限り拒否できるとするなどを例示すべきではないかとする意見がある。また、商業的利用については、事業者からの請求については一定額を撤収するという方法もあるとの意見がある。

3 開示の実施に係る手数料については、引き下げの具体化としては、「実費の範囲内」とされる法16条2項の趣旨(法制定時の衆議院内閣委員会と参議院総務委員会の附帯決議参照)をふまえて、再検討することが考えられる。特に、この場合には、市中のコピー料金の低額化や行政文書の電子化に即応する必要があると考えられる。後者は、電子情報の閲覧謄写にあたり、画像の1頁ごとのコスト計算をしないということを含む。

また、開示の実施に係る手数料について、現行の経済的困難による減免の他に、上記[論点整理] 2 に掲示した公益減免規定を設けてはどうか。ただし、情報公開法施行令14条における経済的困難による減免は手続的に厳格であり、申請者にも不便であると共に、受付窓口の職員にとっても負担な手続であるので、「新しい公共」の施策が提唱されているおりから、より簡便な手続で減額申請することができるようすべきである。現行施行令では、2,000円を限度とする開示実施手数料の減額免除のために、生活保護受給等の証明書が必要であり、多大な労力と出費を必要としている。

4 また、行政情報は「国民共有の知的資源」であるという観点から、複数回開示請求がなされ開示が実施されているものなどは、自発的な情報提供とするなど、情報提供施策によって手数料に関する論点を克服すべき観点のあることも指摘された。

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日以内にし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。

[論点整理]

- 1 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日以内にしなければならないものとする。

ただし、この点については、14日以内と一律に法定化するのではなく、行政機関における処理の実態等をふまえつつ、不服申立ての迅速処理に関する拘束性を高めるため、平成17年8月の申合せの内容（不服申立てから諮問まで最長90日以内、超過した場合は、期間・理由を公表）を法定化してはどうかとする意見がある。

- 2 審査会を裁決機関とすることについては、引き続きの検討課題ではあるが、審査会は、諮問機関としたままで、官民を問わず「優れた識見を有する者」を広く任命すると共に、不服申立人の求める意見聴取手続に十分に対応することや、建議の権限や実施調査権を付与するなどの地位・権限の強化を実施すべきである。

[議論の経緯]

- 1 不服申立てがなされてから、審査会への諮問がなされるまでの期間を14日以内に制限する旨の提案に対しては、賛成意見のほか、一律に14日以内とすることの実現可能性を危惧する意見等が出された。賛成意見を支持するものとして、開示請求者の異議申立てを受けても行政機関が諮問を遅らせるという事例が多く存在する。平成20年度には90日を超えてから諮問を行った行政機関が30パーセント近くに及んでいる、異議申立てから3年以上も諮問がなされなかつたとするパブリック・コメントの意見があった。

後者の一律諮問を危惧する意見からは、14日を原則的期限としつつ、出先機関における決定について上級庁が再審査のうえ諮問する場合や、開示請求に対する不服申立て（第三者による不服申立て）の場合などにつき、例外を設ける方法等が提案されている。この意見を考慮すると、[論点整理] 1のただし書の法定化を考えられる。

また、審査会を裁決機関とする旨の提案に対しては、これにより審査の慎重化、長期化が懸念される旨の意見や、審査会は諮問機関としたままで、建議の権限や実地調査権を付与するなどの地位・権限の強化を実施すべきである旨の提案が出された。

審査会を裁決機関とするかは、最終責任を誰が負うかということと、将来的に行政不服制度のあり方全般を考えるうえで引き続き検討すべき課題である。そもそも、情報公開条例では裁決機関を設けることができないのではないかということから、自治体では情報公開審査会は諮問機関とする制度が確立した経緯がある。また、将来的には、行政不服審査を裁決機関で行うかという制度のあり方全般に及ぶ問題で

あると共に、情報公開と個人情報保護を併せて独立した第三者機関とするかという問題にも絡むという意見が出された。

2 審査会を諮問機関としたままでは、なお、審査会答申に従わない裁決・決定がなされる事例を放置してよいのかの問題は残る、ごく少数ではあっても答申に従わない例について、何らかの方策を考えることが望ましいとする意見がある。具体的には、①答申の尊重義務を明文化する、②審査会の判断に従わない場合には、十分な理由を付して、その旨を公表する、③②の場合に、内閣総理大臣の関与を考える、として内閣府に置かれた審査会の判断に従わないものであるから、内閣の長たる総理大臣に、従わない旨を十分な理由を付して通知するとの意見である。

この意見と共に、審査会の審議をより有効なものとし、また審議結果を活かす観点から、審査会に建議の権限や文書不存在等を調査する実施調査権を付与するべきであるという意見があった。上記実施調査は、現行の情報公開・個人情報保護審査会設置法9条4項の「その他必要な調査」として、なされているが、これを法定化すべきという意見と考えられる。また、審査会は、最近は、不服申立て人の求める意見聴取手続に十分対応していないとする意見もあった。

さらに、審査会および会長の業務の重要性にかんがみ、審査会会長は、委員の互選ではなく内閣総理大臣が任命するもの（国家公務員倫理法14条参照）とすべきであるとの意見も出された。審査会においては、これまでと同様、官民を問わず「優れた識見を有する者」を広く任命し、審査会における不服申立ての諮問に対する答申のより一層の充実を求めることが前提とされた意見であると考えられる。

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「ウォーン・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「インカムラ審理」（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。

[論点整理]

上記提案どおり、抗告訴訟を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。この場合に、情報公開法21条の訴訟の移送の特

例の規定を適用することとする。

[議論の経緯]

当該提案に対しては、賛成することで概ね意見の一致が見られた。

行政事件訴訟法の改正を待たずに、まず、情報公開法の改正により、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べきであるとし、情報公開法の制定の際、行政事件訴訟法の改正を待たずに、情報公開訴訟だけは、まず、全国8カ所の高等裁判所の所在地ある地方裁判所に提起することができるよう修正した先例があるとの意見もあった。

現在でも、行政事件訴訟法12条の定める「原告の普通裁判籍の所在地を管轄する高等裁判所の所在地を管轄する地方裁判所」における訴訟提起の実例は多くないから、当該提案によっても、訴訟実務上混乱することはないと考えられる。

ただし、同一内容の複数の開示請求に対し複数の不開示決定がなされ、複数の同一の訴訟が別個の裁判所に提起される場合については、訴訟の移送の特例の規定を適用することが、訴訟経済上も望ましいと考えられる。

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。

[論点整理]

上記提案、いわゆるヴォーン・インデックス提出命令を、裁判所の権限として法制化するべきである。

[議論の経緯]

当該提案に対しては、賛成することで概ね意見の一致が見られた。ヴォーン・インデックスは、米国では情報公開訴訟で具体的な裁判の必要上生まれた知恵の産物で、インカムラ審理と切り離しても、今では広く定着しているとする意見や、権利救済の実効性という観点からは、推認に推認を重ねる感のある現行の審理よりも、インカムラ審理を訴訟手続に導入した方が望ましいと思われるし、ヴォーン・インデックスは、インカムラとセットでの導入は必要であると考えるとの意見があった。

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と。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。

【論点整理】

- 上記提案のとおり法改正し、行政事件訴訟法等の改正を待たずに、まずは、インカメラ審理の規定を情報公開法に設けるべきである。
- その際、従前、下級裁判所において実施された例のある訴訟当事者の合意（開示請求者側の立会権放棄を含む）に基づく手続の他に、民事訴訟手続上の検証手続とすることが考えられる。
また、民事訴訟の基本原則である双方審尋主義（訴訟で用いられる証拠は当事者の吟味、弾劾の機会を経たものに限られること）をふまえて、上記提案（3）のとおり、ヴォーン・インデックス手続と組み合わせたものとした提案である。その際、同様の基本原則をふまえて、かつ、裁判所書記官の守秘の問題を避けるために運用上、インカメラ審理手続を実施した旨の調書の記載の仕方にも工夫をこらす必要がある。

【議論の経緯】

- 当該提案に対しては、賛成することで概ね意見の一致が見られた。権利救済の実効性という観点からは、推認に推認を重ねる感のある現行の審理よりも、インカメラ審理を導入した方が望ましいとし、憲法82条論については、これと抵触しないとする様々な学説も唱えられており、近時、最高裁判所の判例の補足意見でも同種の見解が唱えられているところであり、民事訴訟の原則論については、憲法論として違憲でないであれば、立法で解決がつくのではないかとする意見がある。また、基本的には賛成であるが、開示請求者側の立会権の放棄を前提とするものであるから（上記提案（1））、詳細はヴォーン・インデックスの提出の併用を厳守するなど、

行政寄りの判決につながる危険を回避する措置等の検討を要するという意見もある。また、憲法学の見地からも、当該制度の導入は憲法82条に抵触しない旨の見解が提出された。この見解は、インカーメラ審理は、対審手続を経ずに、裁判官のみが非公開の法廷（裁判官の執務室等も含む）で認定した事実を裁判の基礎に用いることを認めようとするものであるとし、非公開審査の必要性と裁判の公開原則の調整をはかる憲法解釈の技法として、①憲法82条2項の「公の秩序」の概念を拡大解釈して、公開の停止が公共の利益を促進する場合を広く認める手法、②「公の秩序は善良の風俗」を例示と解しその他の場合もあり得るという手法、③憲法32条の裁判を受ける権利の実効的保障の見地から非公開事由が導出されるとする手法、④82条1項自体が人権規定によって制限されるとする手法、⑤非公開事項を操作するのではなく「公開」の意味を操作する手法などがあるとし、さらに情報公開訴訟は、行政事件であるから、憲法82条2項ただし書の「憲法第3章で保障する国民の権利が問題となっている事件」についての公開原則にも抵触することはないというものなどである。このような意見をふまえて、当検討チームとしては、当該提案によるインカーメラ審理手続は、憲法82条に違反しないと考える。

パブリック・コメントでは、ウォーン・インデックスやインカーメラ制度が導入されると、行政の透明性を求める価値観が社会に浸透し、行政の現場にも裁判官の世界にも徐々に浸透し、これまでのような秘密主義の壁が薄くなつてゆくことが期待できるとする意見などがあった。

2 ただし、証拠調べ手続きとしてインカーメラ審理手続を導入することには民事訴訟手続き全般に関わる問題が生じ、現在の審査会によるインカーメラ審理との乖離も大きくなり上手く機能しないおそれがあるとして、訴訟当事者の合意に基づく手続

（これまでも下級裁判所において実施された例がある）の他に、民事訴訟手続上の検証手続として、裁判官がイニシアティブをとってインカーメラ審理を行う手続きを検討するべきである旨の意見も出されている。この意見は、インカーメラ審理手続を書証の取調べ手続として当該不開示対象の行政文書を取調べて心証を形成することは、民事訴訟の基本原則である双方審尋主義に反するのではないかという疑問に基づくものである。

上記最高裁判所の判例の補足意見も、不開示事由の有無を判断するための開示請求の対象文書の取調べを、書証としてではなく、検証として行うことを視野に入れて論じられている。また、公開法廷で、検証を行う場合にも、原告は見る権利を放棄すればよい（なお民訴法185条により裁判所外・非公開で検証を行うことも可）、検証調書は「見分した」とのみ記録すればよいとする意見がある。

もっとも、民事訴訟法223条6項が文書提出命令の申立てに係る文書の提出義務の存否を判断するにあたりインカーメラ手続を規定しており、この手続を経て提示文書を閲読しこれを弁論の全趣旨として認定するがありうるが、これが民事訴訟の基本原則に反するとはされていないことから、これと比較して、検証手続とし

てヴォーン・インデックスとセットで情報公開訴訟にインカメラ審理を導入することで、裁判官が開示請求対象の行政文書を検証しインカメラ審理手続を実施した旨の調書の仕方にも工夫をこらしておけば弁論の全趣旨として認定することとなつても、民事訴訟の基本原則に反しないと考えられる。

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。

[論点整理]

情報公開法の附則において、上記提案のとおり、国会関係の開示請求制度導入の検討を促す旨を明記する。

[議論の経緯]

当該提案に対しては、異論は見られなかった。これについては、三権分立は崩すことのできない大原則だが、その前提に国民主権があるのであるから、国民の代表者である国会が政党主導でまず自らの制度化を実現させたうえで、国民自らが裁判所の働きかける仕掛けづくりに国会も積極的に乗り出すべきであるとの意見があった。国会関係の情報開示請求制度の在り方について、情報公開法の趣旨、国会の地位及び権能等を踏まえ、検討が行われることを促すことは、三権分立の原則に反しないと考えられる（公文書管理法附則13条参照）。

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。

[論点整理]

情報公開法の附則において、上記提案のとおり、裁判所関係の開示請求制度導入の検討を促す旨を明記する。

[議論の経緯]

当該提案に対しては、異論は見られなかった。裁判所の情報開示請求制度の在り方について、情報公開法の趣旨、裁判所の地位及び権能等を踏まえ、検討が行われ

ることを促すことは、三権分立の原則に反しないと考えられる（公文書管理法附則13条参照）。

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。

[論点整理]

- 1 独立行政法人等情報公開法の対象となる「独立行政法人等」については、設立法において、①その理事長等を大臣等が任命することとされているもの、又は②法人に対し政府が出資や資産拠出をできることとされているものの他、③当該法人に対する委託業務や権限の内容から独立行政法人等と同等にその諸活動を国民に説明する責任を負担することがふさわしい政府周辺法人（民営化された法人を含む）を含むように検討する。
- 2 独立行政法人等について、同法22条1項及び同法施行令12条2項で定める情報は、「インターネットの利用その他の情報通信の技術を利用して行う」とことされているが（同法施行令12条1項）、さらに、独立行政法人等の情報提供施策を充実させて、当該独立行政法人等の出資又は拠出に係る法人その他の政令で定める法人（独立行政法人等情報公開法22条1項3号）その他上記1の政府周辺法人についても、同種の情報をインターネットの利用等同種の方法により行うものとする。
- 3 情報提供施策の充実をはかるうえで、
 - (1) 開示請求権制度による行政文書の開示にとどまらず、請求を待つことなく自発的な情報提供を行うことにより、総合的な情報公開をさらに推進する観点から、「指針」（「行政情報の電子的提供に関する基本的考え方（指針）」平成16年1月各府省CIO連絡会議決定）をふまえ、
 - ① 行政機関情報公開法において、行政組織・制度等に関する基礎的情報、行政活動の現状等に関する情報等を情報提供項目の大枠として規定し、
 - ② 政令において、これらについての具体的な項目を規定することを検討してはどうか。
 - (2) 請求者の利便や行政機関のコスト軽減の観点から、開示請求に対する「開示の実施」の方法の一つとして簡易な方法（請求者に対する府省ホームページ上の該当情報の教示など）を請求者が選択可能とすることとしてはどうか、とする意見がある。

[議論の経緯]

1 当該提案に対しては、賛成することで概ね意見の一致が見られた。具体的な提案としては、「独立行政法人等」に含まれる対象法人につき、たとえば政府所掌公法人やNHK等について検討すべきである旨や、そもそも現行法上の対象法人につき、理論的整理をつけるべきである旨の提案がなされた。

また、いわゆる「事業仕分け」の成果をふまえ、さらに情報公開の制度目的の見直し（「国民の知る権利」の視点の明記）を受けて、対象法人の切り分けという従前のこと方法に加え、保有情報の性質に着目した切り分けを併せ用いることにより、開示対象の拡大を図る旨の提案がなされた。

2 さらに、狭義の情報開示請求制度につき一定の限界があることを認め、人的・資金的に国とつながりのある政府周辺法人等について、情報開示制度を拡充すべき旨の提案もなされた。また、指定法人、役人天下り公益法人の類や、独立行政法人等の子会社・孫会社等まで法的に切り分けて現行型の情報公開制度に乗せることは困難であるから、これらの法人・会社については、開示請求権制度でなく、情報公表制度（ディスクロージャー）を現在より拡充すべきであるとの提案もなされた。

パブリック・コメントでは、規制緩和により、国や地方自治体の事務が民間に委託された場合の情報について、委託事務に関連する限り、情報公開の対象とすべきであるという意見があった。

3 なお、現状は、行政機関情報公開法では、情報公開の総合的推進を図るため、情報が適時、適切な方法で国民に明らかにされるよう、情報提供に関する施策の充実に努めるとの規定（25条）と、一方、独立行政法人等情報公開法では、情報提供の項目として、法人の組織・業務・財務に関する基礎的情報、評価・監査に関する情報、子会社に関する基礎的情報を規定（22条）がある。

さらに、国民の知りたい情報が各府省のホームページ上の情報であった場合、照会があれば当然教示することになるが、事前の照会なく、開示請求として出てきた場合には、教示して取り下げを促がすことが可能な場合もあるが、開示の実施方法として、閲覧や複写と並んで、当該ホームページ上の情報の所在の教示を選択可能とすることとしてはどうか（請求者による選択可能な方法として提示するものであり、行政機関側の事務処理の軽減にもなる）とする意見がある。

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。

[論点整理]

情報公開法の所管を総務省から内閣府に移管することについては、異論はない。

[議論の経緯]

当該提案に対しては、異論は見られなかった。なお、情報公開法制を内閣府の所管とするのであれば、情報公開と車の両輪といわれるプライバシー保護・個人情報保護についても統一的な所管が考えられてよいのではないか、特に、現在、税と社会保障の共通番号制が検討されているが、導入の仕方如何によっては、情報公開とプライバシー・個人情報保護を統一的に所管することが望ましくなるのではないか、との意見がある。

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。

[論点整理]

第5の2及び3、すなわち、ヴォーン・インデックスとインカメラ審理については、上記提案のとおり、情報公開条例の規定による抗告訴訟に準用する等の措置を講じる。

[議論の経緯]

当該提案に関しては、ヴォーン・インデックスとインカメラ審理については、条例では規定できない以上、情報公開法の改正により実現するべきで、情報公開法26条2項として準用規定を設けることが望ましいとする旨の意見が出された。また、念のため当の地方自治体の意向を確認するべきである旨の意見も出された。

「方向性」に関連する論点で重要なもの

なお、「方向性」に記載のある事項以外についても様々な意見が出された。そこで以下に、「方向性」に関連する論点で重要と思われるものを掲げる。このうち、特に重要なものの、今回の情報公開法改正で実現すべきものは、上記【論点整理】に組み入れる。その他については、引き続き検討すべき課題とする。

1. 情報公開法の改正検討作業を誰が主導すべきか

本来、情報公開法は、これを使う者である市民・国民の代表者である国会が提案すべき法律ではないか、という指摘がなされた。また、いわゆる政治主導の下で、抜本的に国民により近い行政をつくっていくべき旨の意見も出された。

2. 行政文書の保管・整理の重要性

行政文書が不存在とされる例は少なくなく、行政文書の適切な保管が重要であることについては、ほぼ意見の一一致が見られ、行政文書の作成、保存、廃棄の記録の義務付けとその記録の長期保存の義務付けを期待する意見も出された。

また、地方条例の運用例において、文書の適切な整理を推進することにより、開示請求に対応する業務の効率性が大きく向上した例の指摘もなされた。

以上に関連して、公文書管理法と情報公開法との連携の重要性が確認された。

パブリック・コメントでは、行政機関内に意図的に文書を抱え込むことによって、現行文書の厳しい不開示規定を適用させて、不開示部分を多くしようとする傾向があるという意見があった。

3. 行政文書の定義の問題

行政文書の定義に関し、何を「組織公用文書」とするかの運用上の不一致、「組織公用文書」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」と解釈した例や、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とした例がある。）といった問題が指摘された。

さらに、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との意見が提示された。

パブリック・コメントでは、「組織公用文書」と「個人文書」の区別は困難であるから、「当該行政機関の職員が組織的に用いるものとして」の要件を削除すべきであるという意見や、簿冊式管理法をやめてバーチャル・ファイリングシステムを採用し、ファイル基準表への書き込みをコンピュータ処理し、これを情報公開目録として国民がアクセスできるようにし、この高速検索性により行政コストの削減を実現すべきであるという意見や、米国では大統領の持つ携帯電話の記録まで公文書として保管対象になっているが、日本でも閣僚時代に作成した職務に関する文書は、すべて公文書として保管されるべきであるという意見があった。

4. 積極的情報提供

一定の重要な情報については、国民からの開示請求を待たずして積極的に情報提供を行うことの重要性が、多くの参考意見から指摘された。また、頻繁に開示請求される情報を情報提供する方法も提案された。

この点について、パブリック・コメントでは、ウェブサイト上でPDFファイルによる開示を行うべきとする意見があった。

5. その他

以上のはか、個別法での閲覧・縦覧規定と情報公開法による写しの交付につき、意見を述べるべきであるとの意見、請求者からの写しの交付方法に対して要望できる仕組みを検討すべきであるとの意見、刑事確定訴訟記録法の改正が検討されるべきであるとの意見などが出された。

特に、最後の意見は、刑事確定訴訟記録法では、閲覧請求はできても、謄写請求は認められていない、情報公開法15条との関連で、公文書管理法の施行にもあわせ、その改正が検討されるべきである、特に、現在保管されている刑事参考記録（刑事確定訴訟記録法9条）は、30年、50年、100年などを区切りとして、マイクロフィルム化し、国立公文書館にマイクロフィルムを移管し、検察庁との協議のうえ、順次当該マイクロフィルムを閲覧謄写に付する手続等を整備することなどが、当面の課題として、必要である、民事判決原本は最高裁判所から国立公文書館へ移管されているが、これとのバランスも考えられるべきである、とする意見である。

また、パブリック・コメントでは、以下の意見がある。

公文書管理法では文書管理簿の作成が義務付けられており、綿密な文書管理が行われることが予定されているので、文書の不存在に関する主張立証責任を、被告の負担とする旨の規定を設けるべきとする意見があった。

情報公開の不開示事由に関し、作成から30年が経過した行政文書については原則公開する旨の規定を定めていただきたいという意見や、現用文書の不開示の判断に「時の経過を考慮する」という文面を入れるべきという意見や、公文書管理法が予定している中間書庫を早急に設置すべきであるという意見があった。

法人情報の不開示情報の規定については、公益上の義務的開示の規定（法5条2号本文ただし書）の積極的な運用について考察する必要があるという意見があった。

ここ数年の情報公開・個人情報保護審査会は、不服申立人が求める意見聴取等の手続に十分対応していないとし、審査会の常勤委員については、裁判官、検察官、行政職公務員のOBで占めるのではなく、行政機関と緊張関係を持ちながら審査会の判断をより活性化するような人選がなされるべきである、そのためには、報酬を得て他の職務に従事する金銭上の利益を目的とする業務を原則として禁止する情報公開・個人情報保護審査会設置法4条10項を改正すべきであるとする意見、任期付公務員等として情報公開制度に理解のある弁護士を事務局に採用すべきであるという意見があった。

情報公開訴訟において国が敗訴した場合、原告の弁護士費用を国が負担する制度を創設するべきであるとの意見があった。

以上

「情報公開制度の改正の方向性」に関する意見～その2～

筑波大学法科大学院 藤原静雄

これまでの検討会での議論を前提に、以下、意見1として提出したところを補足とともに、若干の新たな提案も行いたい。

1 個人情報について

プライバシー型にする方向での議論も出ているが、時間をかけて個人情報保護法制との関係も考える必要があり意見1の考えを維持する。現行法は、現代社会においては個人情報は守られるべきということを出発的としており、それを動かすのであれば十分な議論が必要であると考えるものである。

1号は、5条の不開示事由の中でも柔軟に作られている条文であって、イの「慣行として公にされ、又は公にすることが予定されている情報」の解釈で出るべき情報は出ると考えている。なお、「公にされ」には、公にすべき情報も含まれるという、いわゆる「べき論」を採用するというのが私見である。

仮に現行法を修正するのであれば、このべき論をはっきりさせるということも考えられるが、その場合でも、その他正当な事由といった文言は避けるべきであると思料する。一番望ましいのは、識別型には限界があるという論者から、個人識別型の下でどのような情報が出ないのが困るのかを具体的に提示してもらい、それを類型化して、新たな類型として1号に明文で付け加えるという方法ではないかと思う。修正するのであれば、このような作業が必要であると考える。

2 インカーメラ審理

意見1を補足したいと思う。情報公開訴訟ではインカーメラ審理をせずに実効的な権利救済を図ることは困難であり、そうであるとすれば、どう理論構成すればインカーメラ審理を導入することができるかという方向からアプローチすべきではないかというのが出発点である。

- ① まず、前提是、情報公開訴訟に固有のものとして導入することである。
- ② 次に、比較法的にも諸外国で導入されていると述べたが、全く同じものを導入しろと述べているわけではない。それぞれの国の制度は、それぞれの国の裁判制度等を前提としている。しかし、憲法論についてわが国だけが克服できないという理屈は立たないであろうということである。導入する方向で実務的な点を詰めるべきと述べたのは、すぐれて実務的な話しもあるので、導入を決定して、実務的な問題は期限を切って詰めるという手法を排除しないという意味であったが、以降の検討会での議論を踏まえて、私見を述べて

おくこととする¹。

③ 不開示事由の有無を判断するための開示請求の対象文書の取調べは、書証としてではなく検証としてということになる（H21・1・15 最高裁決定）。検証も証拠調べであるとして、i) 当事者の立会権、ii) 口頭弁論の公開、iii) 文書提出命令や検証物提示命令の判断にあたってのインカメラ審理については、結果として提出命令や提示命令を出さない場合に裁判所が事実上の心証を得てしまう、といった問題があるとされる。

i) については、検証物を見ないことについて当事者（原告）が同意（立会権を放棄）すれば、問題はない（福岡高決も参照）、ii) については、公開法廷で検証を行う場合にも、原告は見る権利を放棄すればよい（なお民訴法185条により裁判所外・非公開で検証を行うことも可）。検証調書は、ウォーンインデックス的に作成することも考えられるが、「見分をした」とのみ記録するという方法もあると思われる。このような記載にすれば、文字通りのインカメラということになり、書記官の関与とその守秘の問題も生じない。iii) については、心証に影響があつてもよいと考えるが、そもそも情報公開は本案の証拠調べであるからそのような問題は生じないと思われる。

最高裁がいう双方尋問等の課題は、原告が同意すれば（決定するのは原告）問題ないはずである。基本原則ではあっても、原告が放棄できない人権ではなく原告の放棄を許す手続上の権利であるからである。

また、被告側の立証活動に制約があることは現在でも同様である。なお、インカメラ審理は1、2審ともに採用するものとすべきであろう。

さらに、インカメラ審理においては、事案に即してインカメラをするということがもっとも重要であり、事案によってはインカメラすれば（文書を見れば）わかるという場合と、見分しつつ説明を聞かないと十分な審理ができない場合とがある、ということに留意すべきであると考える。審査会で実施しているような相手方を同席させない諮問庁からの意見聴取は訴訟では難しいかもしれないが、インカメラ審理において、検証物の説明として調書を行政庁に作成させるが記録しない、あるいは、口頭で説明させるといった工夫が必要な場合はあると思われる。こういった点についても検討しておくべきであると思う。

④ 釈明処分の特則の活用というのは一つのアイデアであると思うが、適宜に利用され実効的に機能するかどうかについて考えてみると、インカメラの導入と同等の効果を上げることは難しいという印象を受ける。

⑤ なお、事案全体の把握という観点からはインカメラが有効であり、意見1で述べたように、ウォーンインデックスに過度の期待をしない方がよいというのが私見である。

⑥ ただし、インカメラ審理の運用については様々な意見があると思われるし、私見もまだ粗い一つのたたき台にしか過ぎない。導入を決定して、関係者で細部を詰めるという方法があると意見1で述べた所以である。

¹ 以下の見解のうち検証によるインカメラとその問題点についての記述は、現行法の制定過程で秋山幹男弁護士が主張されていたところに示唆を得て、肉付け再構成してみたものである。

3 大量請求について

大量請求がすべて濫用的であるわけでは決してないというのは、すでに本検討会で述べた。これを前提にコメントをしたい。

濫用論の根拠がないと使いにくいであろうという議論と、濫用は広がる（濫用規定は濫用される）という懸念があると思う。

前者の立場であると、権利濫用で請求を拒否する根拠を置き、例えば、当該拒否を「開示をしない旨の決定」とみて争訟の対象とし、さらに、事例を公表、報告させるなどという方法もあると思われる。

しかし、利用者サイドから考えろという意見にかんがみて、濫用という主観的な文言ではなく、客観的な指標を明文化するという方向性もあるのではないかと考える。例えば、①一定の情報の請求に応じたことがある場合、合理的期間が経過していないうちになされた、同一請求者からの同様の又は実質的に類似の請求がなされたとき（イギリスの情報公開法 14 条 2 項）、②一定の枚数（例：5000 枚、1 万枚）を超える請求（請求者が文書を特定して枚数は決定する）は合理的な理由のない限り拒否できるとするなどである。権利濫用は一般法理としてありうるのは現行と同じということになる。

なお、商業的利用については、神戸方式（神戸市情報公開条例 18 条 2 項：事業者からの請求は有料とする [主体で切っているのであって目的で切っているのではない]）は一つの方法であると思われる。筆者の知る限りでは制度として機能しているようである。

4 審査会

答申破りを考慮すべきと意見上で述べたが、その点を補充する。

- ① 答申の尊重義務を明文化すべきである。
- ② 審査会の判断に従わない場合には、十分な理由を付して、その旨を公表すべきである。
- ③ ②の場合に内閣総理大臣の関与を考えることができるのではないか。すなわち、内閣府に置かれた審査会の判断に従わないのであるから、内閣府の長たる総理大臣に、従わない旨を十分な理由を付して通知しなければならない、という仕組みにすることはどうか。内閣総理大臣の関与はここの方が実際に機能するのではないか。

5 ヒアリングについて

2 との関係での要望として、管轄であるとかインカメラの導入の議論をしているわけであるから、やはり、これらの点について、運用する側の裁判所（最高裁）からヒアリングをしておくべきではないか。

中島氏からの御質問に対する回答

平成22年6月23日

情報公開・個人情報保護審査会事務局

- ① 情報公開法に基づく答申によるいわゆる「逆転率」（一部開示あるいは全部開示のいずれかを求めた答申の件数が答申全体の件数に占める割合）が、法施行から9年間にどう推移してきたか。
- ② 私が総務省HPに掲載されている年次報告からはじいた数字では、最初の3年間（委員の任期で第1期）では40%前後に達していたが、第2期、第3期と移るにしたがっておおむね目立った下降線をたどってきているが、その通りか。

（回答）

行政機関情報公開法及び独立行政法人等情報公開法に係る平成21年度までの答申のうち、「諮問庁の判断は妥当でないとしたもの」と「諮問庁の判断は一部妥当でないとしたもの」の割合の推移は、以下のとおりである。

(%)

年度	行政機関	独立行政法人等	計
平成13	40.1	—	40.1
14	41.9	—	41.9
15	37.4	46.7	37.9
16	29.5	38.8	30.1
17	26.5	43.7	28.2
18	19.5	30.6	20.7
19	11.9	16.7	12.7
20	20.1	17.4	19.8
21	28.1	29.6	28.2

- ③ 下降線をたどった傾向をおおむね認めるなら、それを審査会としてはどう受け止め、原因や背景をどのように分析しているか。

(回答)

1. 当審査会は、行政機関の長等からの諮問に応じ、処分庁によって不開示とされた部分についての不開示情報該当性のほか、行政文書の不存在、行政文書の存否応答拒否、文書の特定、行政文書該当性等について、個々の事案に即して判断を行っているところであり、「諮問庁の判断は妥当でないとしたもの」及び「諮問庁の判断は一部妥当でないとしたもの」の割合の推移について、一概にその原因や背景を申し上げることは困難であるが、基本的には、審査会の答申事例が多数蓄積され、行政機関の長等が、同種の文書あるいは同種の情報について、先例となる答申の考え方を踏まえて開示決定等を行うようになってきたことが主な要因として挙げられると考えている。
2. なお、近年においては、以下のような特徴がみられ、これらによる影響もあるのではないかと考えている。
 - ア 全く同一の文書について開示請求が繰り返し行われ、その都度不服申立てが行われる例がみられる。(主として行政機関)
 - イ このほか、平成19年度及び同20年度については、次のような事案についての不服申立てが多数行われており、当該事件については、いずれも諮問庁の判断を覆す事情を見い出すことが極めて困難であった。
 - i) 手数料未納及び文書不特定の事案であり、開示請求者が補正に応じないため、形式上の不備により不開示とならざるを得ない。(主として行政機関)
 - ii) 大学入学試験の受験生の答案用紙全部の開示を求める事案であり、不開示妥当とされた。(独立行政法人等)
3. ちなみに、行政機関情報公開法及び独立行政法人等情報公開法に係る平成21年度までの答申のうち、「諮問庁の判断は妥当でないとしたもの」及び「諮問庁の判断は一部妥当でないとしたもの」の割合の推移について、上記2.で述べた特徴による影響を除くと、以下のとおりである。

(%)

年度	行政機関	独立行政法人等	計
平成 13	40.1	—	40.1
14	41.8	—	41.8
15	37.9	46.7	38.4
16	30.0	38.8	30.6
17	29.2	44.3	30.8
18	23.3	30.6	24.2
19	18.3	21.3	18.9
20	26.3	34.9	27.1
21	31.1	32.7	31.2

④ 19日の第2回会合で配布された「回答」には、時期的にこれと符合するかのように、口頭意見陳述の回数も第2期、第3期は目立って減っている。このことと何らかの関連はないか。

(回答)

口頭意見陳述の実施の要否については、各事件ごとの性質、内容等に応じ、事件の迅速な解決や審査会全体の調査審議の効率性の確保の観点等も踏まえ、各部会において判断されているところである。

⑤ これらの点に関して、審査会として運営のあり方に改善の余地があると考えてはいないか。考えているとすれば、それは具体的にどのようなものか。

(回答)

当審査会は、毎年多数の新規諮問を受けており、事件を公正・迅速に処理することが求められている。

こうした要請に応えつつ、国民の権利利益の迅速な救済を図るべく、審査会としては、設置法に規定された調査権限や制度の枠組みを最大限に活用しつつ、引き続き着実にその任務を果たしていくことが肝要であると考えている。

当省の受けた開示請求について、その主管が特定課室に集中した例
(外務省の情報公開実務の現状説明資料(追加))

平成 22 年 5 月 26 日
外務省大臣官房総務課情報公開室

受け付けた開示請求を実際に処理するには、当該行政文書の主管課室が文書を探索・特定し、審査を行い、決裁を行うことになるが、開示請求案件が特定課室に集中することは珍しくなく、当該課室の本来の所管業務（世間的に注目される事項を所掌事務に抱えていることが多く、業務量がそもそも非常に多い場合が多い）に加えて、多数の開示請求案件を処理することになる。

これまでに、同時期に一つの課室が抱えた要処理案件数（当該課室が一年度に処理した総件数ではない）として、各年度の最高件数は以下のとおり。本来の所管業務を行いつつ、この件数の開示請求を同時に処理することは容易ではない。

平成 13 年度	149 件
平成 14 年度	243 件
平成 15 年度	126 件
平成 16 年度	100 件
平成 17 年度	146 件
平成 18 年度	154 件
平成 19 年度	107 件
平成 20 年度	98 件

(注) 上記の件数は、開示決定期限到来前の案件だけであり、期限超過となっていた案件は含まれない。

行政透明化検討チームWG 運営要領（案）

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

1 WGの趣旨及び出席者

会議での議論に資するため、会議の出席者のうち、以下に掲げる者が出席して、関係者から意見を聴取し、専門的な議論を行う目的で、WGを開催する。

(出席者)

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
三宅 弘	弁護士

必要に応じ、オブザーバーの参加もある。

2 議事の進行

WGの進行は会議の座長代理（以下、「座長代理」という。）が務める。座長代理が必要と認める場合は、その指名する者が代理として、その職務を代行する。

3 WG内容の取扱い

(1) WG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、別途座長代理の定めるところによるものとし、座長代理が必要と認める場合は、非公開とすることができる。

(2) WG開催後、座長代理又は座長代理の指名する者から、記者に対してブリーフィングを行う。

(3) 公開したWG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、WGの運営に関し必要な事項は、座長代理がWGに諮り、決定する。

行政透明化検討チーム 座席

日時：平成22年6月23日(水)
10:00～11:30
場所：中央合同庁舎第4号館
共用1208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

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
筑波大学教授

三宅 弘
弁護士

泉 健太
内閣府大臣政務官

蓮舫
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

七條 浩二
総務省行政管理局
情報公開推進室長

本多 平直
衆議院議員

櫻井 敏子
教学校大学
教授

松村 雅生
日本大学教授

三木由希子
情報公開クリア
ングハウス理事

階 猛
総務大臣政務官

今後の進め方（案）

行政透明化検討チームWG （7月9日（金）14：00～17：00）

関係府省からのヒアリング

（外務省、防衛省、警察庁、法務省、最高裁判所）

○ 第5回検討会（7月30日（金）10：00～12：00（P））

大臣案の再提示、フリートーキング、（とりまとめ）