

7月22日 行政透明化検討チーム議事録

日時：平成22年7月22日（木）10時00分～12時10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、藤原静雄 筑波大学大学院教授、
松村雅生 日本大学法科大学院教授、
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

○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、今月の9日に開かれましたワーキンググループの報告、そして、座長代理による論点整理について、また、前回議論しきれなかった論点について御議論をいただきたいと思っております。

本日の議題に入る前に、まず、座長の蓮舫大臣よりごあいさつをいただきたいと思います。よろしくお願ひします。

○蓮舫大臣 おはようございます。今日も各委員の皆様方、大変お忙しい中、御参集をいただいたこと、心から感謝を申し上げると同時に、わざわざ現場まで足を運んでいただいている傍聴の皆様方にも心からお礼を申し上げたいと思います。

行政透明化検討チームは、今日で5回目の会合となりました。非常に闘争的な御議論を皆様方の専門的知識からいただいていること、そして、先日、三宅座長代理からも、ワーキンググループの御議論、あるいは各省からのヒアリングの詳細な御報告もいただいております。前回の会合で幾つか積み残した論点があります。まさに行政透明化は「国民のために」という観点で御議論をいただいているのですが、手数料の問題、訴訟の問題であるとか、今日は是非、皆様方にもっと闘争的な御議論をいただきたいと思っております。

また、5回にわたって御議論をいただきました会合、今日で一たん一区切りさせていただきまして、次回の会合のときには、皆様方の御意見をまとめさせていただいて、まさに国民のための透明化に向けた行政はどうあるべきかというとりまとめにつなげていきたいと思っておりますので、今日は皆様方の御議論をよろしくお願ひいたします。

○泉政務官 ありがとうございます。それではカメラの方、済みません、退室をお願いいたします。

（報道関係者退室）

○泉政務官 それでは、本日の配付資料につきまして、事務方から説明をお願いします。

○小峯室長 お手元の資料をごらんください。

資料1、議事次第。

資料2、出席予定者名簿。

資料3-1、WGの議事要旨です。

資料3-2、WG府省庁説明資料。

資料4-1、「情報公開制度の改正の方向性」に関する論点整理。

資料4-2、「大量請求・商業的請求の場合の想定フロー」です。

資料5、「情報公開制度の体制の方向について」に関する論点整理に対する意見補足、三木委員からです。

資料6、「論点整理」に関する意見、橋本委員からの意見です。

資料7、外務省追加意見。

資料8、法人等に関する情報の条項削除について、経済産業省からです。

そして、皆様方のお手元に配付されております追加のものがございます。中島委員から今朝、御提供いただきましたメモ、A4・2枚紙となっております。

○泉政務官 ありがとうございます。三木先生、橋本先生、そして外務省と経済産業省からも追加の資料が来ておりますということで、御参考にしていただければと思います。

それでは、まず1点目です。9日に開催されたWGの報告を座長代理、お願ひいたします。

○三宅座長代理 三宅から報告します。

WGの府省庁説明資料は、資料3-2ということでお手元に配付されていると思います。1枚目に警察庁、外務省、防衛省の資料がございます。この3省庁につきましては、おおむね15分ずつの説明と残り15分の質疑ということで、それぞれ意見をいただきました。この中では、5条3号、4号、国の安全と公共の安全と秩序の維持というところの規定の在り方について、御意見をいただきました。

外務省の説明資料5ページに「基本姿勢」というところがございますが、ここで代表して説明させていただきます。

「国民の知る権利」の保障、積極的情報公開は重要である。その一方で、国家安全保障は外交の分野では、少なくとも一定期間は情報を対外的に秘匿しておかなければならない場合もあるということで、その調整をどのように図るのかということについてのポイントを論点として挙示されました。その上で外務省としては、外交記録公開の制度を確立したという御説明がございました。

そこで、情報公開法に関しましては、やはり外務省資料7ページに、見直しに当たって「高度の政策的判断」や「専門的・技術的判断」を行うことができるのかということについての概念が提示され、この点については質疑を行いました。

その内容としては、私も今日は論点整理の方に特にとりまとめて入れてまいりましたが、後ほど、その内容については改めて御指摘します。かいつまんで申しますと、論点整理の10ページに書いておきましたが、「行政機関においては、『おそれがある情報』と改めることによって、『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』を尊重した判断がなされなくなるのではないか」という議論がなされています。

かとする懸念がある」ということです。

その辺のところが議論されまして、WGに至る前の検討チームの具体的な内容ということもございましたので、論点整理の8ページの3で、WGでの意見をとりまとめて追加をしておきました。私の論点整理の8ページ、上から2行目の3というところにございます。「ただし、この場合には、『国民の知る権利』を保障する『原則開示の基本的枠組み』としての不開示情報である『おそれがある情報』については、行政機関がその主張立証をする」という基本的な枠組みですけれども、「その場合においても、抽象的かつ規範的要件である『国のおそれ』や『公共の安全と秩序の維持に支障を及ぼすおそれ』の解釈の適用」ということが特に問題になりますが、従前の情報公開・個人情報審査会では質疑にも出ておりましたが、実質的にはおそれがあるかどうかで判断しているのではないか、という検討チームの委員からの意見もございました。

その辺のことを考えますと、おそれという要件の中で、行政機関の高度の政策的判断や専門的・技術的判断、これが一次的な判断として行政機関でなされて不開示になる、それを審査するということになりますので、おそれの具体的な内容の中に、そういうことを十分反映できるという形でとりまとめる方向になるのではないかということで、この辺り、防衛省、外務省、警察庁の懸念を払拭していかれたら、ということを考えているところが1点でございます。

特に法務省と最高裁判所からは、インカムラ審理の在り方についての議論がございました。法務省から詳細な議論をいただきまして、裁判所なりでインカムラ審理をする場合にどのような取り組みになるのかという点につきましては、お手元の資料の30ページ以下、民訴法上のインカムラ審理、文書提出命令のインカムラ審理。これは、現行の民事訴訟法の中で文書を裁判所に提出するよう求めるときに、それを裁判所に提出する命令を裁判所が出すかどうかのところの判断として、このようなインカムラ審理というものが現行法上、あります。お手元の資料32ページに、情報公開訴訟のインカムラ審理の特徴としては、証拠の採否ということではなく、開示請求の対象とされた文書そのものをインカムラ審理の対象にするかどうかという議論になるので、裁判の公開と民事訴訟法の基本原則である「双方審尋主義」、原告・被告双方が対等の資料で判断をする、裁判所も同様にその判断に加わるという主義、基本的な考え方との関係をどう考えるのかということが議論になりました。

憲法82条論はほぼ克服されているのではないかということで、特に議論になったわけではありませんが、実際にはインカムラ審理を証拠調べとするのか。それはお手元の資料33ページの下から3行目の、検証は証拠調べの一環ということで、検証の手続で行うのかどうかというような形の問題提起がございました。

考慮すべき事項としては、インカムラ審理の手続。34ページのところで、被告にも申立権を認めるとかいう問題、それから、原告が不同意の意見を述べた場合にもインカムラ審理を認めるか。原告の同意を前提にするかどうかという細かい要件の在り方にもなりますので、これは、今日の審議の過程でもう少し理論的に詰める必要があるのではないかという点が1点ございます。

裁判官と裁判所の書記官等の、インカムラ審理をした場合の守秘義務の在り方はどうなのかという点も論点として議論になりました。その辺りについては、WG府省説明資料で、外務省の方で

用意していただきました12ページに裁判官の守秘義務というのがございます。裁判官の場合は、裁判官室で原告を勝たせるか、被告を勝たせるかという評議をする際の過程、裁判官の意見、そういうものについては秘密を守らなければいけないというのが、裁判所法の75条にあるということございます。

一般的な守秘義務としては、国家公務員法上の直接の適用がないけれども、というのが13ページの参考2のところで、「国家公務員法に規定する守秘義務は、裁判官は国家公務員法で『特別職の国家公務員』と規定されていることから、国家公務員法第100条が適用される『職員』（一般職の国家公務員）でないため、適用されない」というところの問題がございます。それ以外に分限裁判とか弾劾裁判があるというが、参考1の国会答弁の2つ目の●印で説明されておりますが、評議の秘密等々を守らないということで、外交上、防衛上の重要な非開示とすべき事情を明らかにした場合には、弾劾裁判や分限裁判にもかかるというような形が保障されているという法的な仕組みになっています。裁判所の書記官は、職員として国家公務員法の守秘義務を負うというようなことですので、守秘義務のところも現行法で十分対応できるのではないかというような議論もしました。

更に、情報公開・個人情報審査会の事務局からは、ヒアリングのこれまでの資料ということで、36ページ以下で、これまでの質問についてまとめていただいたものがございます。逆転率というのは、非公開になったものを不服審査にかけたときに一部でも非公開が公開に変わるので逆転、その率が最近、低下しているのではないかということです。それについて審査会としては、37ページにありますが、「基本的に、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をするようになってきた」ということで、かなり運用が定着していると。よく言えばそうですが、なかなかそれが変わらないといえば変わらないという、市民側から言えば不満の点にもなるかもしれません。この辺りは、内閣総理大臣の指針要求という新たな制度をつくることとの兼ね合いで、審査会の実態を検討チームでの共通認識にさせていただいたというところでございます。

その他、審査会の在り方等についていろいろ議論も出ましたけれども、この点については、情報公開法5条の不開示情報の、特に個人情報と法人情報のただし書の部分について、人の生命、健康、生活または財産を保護するため、公にすることが必要であると認められる情報は、個人情報や法人情報として守られるべき正当な利益性、権利性があるとしても開示しましようという条項が、なかなか適用されにくいのはなぜなのかというような議論もあります。それは、法人情報の場合にはこの条項を使うのではなくて、法人情報2号本文に、法人情報として守られるのは、「権利、競争上の地位、その他正当な利益」とあって、正当な利益というところで縛りをかけているから、正当でないものは既にその段階で回避されるので、正当な利益であるにもかかわらず、人の生命、健康、生活、財産の保護のために公にする必要性というところまでの判断には至らない、というお話をございました。情報公開法の中の不開示情報をどういうふうに規定するかというところで、参考になる御意見等を承ったと思っております。

以上、5条3号、4号と、インカムラ審理、審査会の在り方について御説明をいたしました。

なお、5条3号、4号については、警察庁、外務省、防衛省、ほぼ同様の御意見がございました

ので、後ほど論点整理の補充の際に、もう一度その点については特に触れさせていただいて説明を補充しておきたいと思います。

以上でございます。

○泉政務官 ありがとうございます。

引き続き恐縮ですけれども、前回示された座長代理による論点整理につきまして、今回ページショアップされておりますので、変更点を三宅先生、お願ひいたします。

○三宅座長代理 今日は補訂版ということで7月22日付のものをつくりまつりました。一昨日まで三木委員と橋本委員からの詳細な意見書もいただきましたので、できる限りその内容を盛り込みたいと思っていまして、委員の先生方にメールで送りましたが、昨日の午後ということになって、大変遅くなってしまった申し訳ございません。

6月23日のチームの議論、7月9日のWGにおける意見、その後の有識者委員の意見等も踏まえて加筆をしました。特に、今日議論をすべきところから説明をしてまいりますが、お手元の資料4-2を参考にしていただけますでしょうか。これは、前回の議論の際に途中で終わつたところでございまして、関連するところは開示決定等の期限ということで、今日の論点整理では16ページからだと思います。

開示請求があった日から、土日祝日を除く14日以内に開示をするというのは、4-2の資料の開示請求のところから、14日以内というのが2つのマスの間にございます。まず、ここが14日以内。16ページの「議論の経緯」の2の末尾にございますが、「正当な理由」があれば30日に限り延長ができますので、下の矢印と上の矢印の間ぐらに「土日祝日除く14日+30日以内」、これが正規の手続で開示の実施に至る。上のブルーの方が正規です。下の赤の部分は、今回、みなしだ一定期限以内に判断がされない場合に不開示がなされたものと見なす、という規定を盛り込むかどうかという議論をしているところでございまして、これをしますと、14日に延長30日を加え、プラス残りの部分にかかる処理期間(α日)が、1年になったり、半年になったり、数カ月になったり、場合によっては2年ぐらいかかるという極端な例もあるという報告のあったところでございました。

そこで、論点整理の方に関連づけますと、16ページの4のところで、明確な期限を設けるということで、破線が中央部分に縦から横にかかっていますが、土日祝日を除いて14日+30日+120日まで、ここを標準処理期限にしておいて、ただし、それを過ぎてもちゃんとした不開示か開示の審査をした上で文書を入手したいという場合には、ずっと待っていくという点が17ページの4と5のところでございます。

今、言いました、「120日以内に残りの行政文書について開示決定等をするものとする」という標準処理期限を明示するというのが破線の部分です。それを踏まえて、更に5というところに書き加えてまいりましたが、「できるだけ早く請求情報の開示を受けたいという請求者側の意向と、すべての行政文書について適正に開示不開示の判断をすべきである行政機関側の意向をどう調整するか」ということですので、120日以内という期限を設けますが、期限を過ぎても開示請求者側がみなしの規定を適用しない場合は、諸々と開示不開示のマスキングの作業をしていただいて、全部

出すというところまでしていただく方法も残しておいたらどうか。早く欲しい方、とにかく120日以内に出ないと困るというような人は、開示請求から14日+30日+120日、大体半年になると思いますが、経過した段階で不服審査や訴訟への移行を可能とする。これが18ページの5のみなし規定の「上記法定期間を定める」ということで、かつ、それを選択性にするというところの在り方で、総務省的意見と請求者側の意見を見直して2で割ったような、弁護士的な和解の手続のような、余りシャープでないかもしれませんのが、いろいろ考えてこのような形のものにしました。

今日の議論のところは手数料からでございますが、前回、御説明をしたとおりでございまして、手数料の論点について、20ページの「議論の経緯」の1のところで若干おさらいの説明をします。手数料と濫用的開示請求との関係を分けて考えよう。

2つ目は、手数料の負担の程度を、開示請求の目的によって区別するべきかという、商業目的の区別の部分がございます。そのもともとの原因になるのは、開示請求手数料をファイルごとで分けた請求するか、内容でとらえるかによって、一請求とする取り扱いに非常にばらつきがあるということで、請求者側にとっては非常に不満もあるという点がございますので、手数料の負担の程度を請求目的・商業目的ということで判断してはどうかということでございます。

ただ、それを踏まながら、21ページのところで、濫用的開示請求についてはガイドラインを作成して、窓口で請求拒否手続で対応するという形にしたい。商業的請求の場合の探索・審査のコスト計算の方法などについても議論していく必要がある。これは2の中段辺りです。更にその下に、客観的な指標を明文化する方向性があるのではないかということで、一定の枚数とか、一定の情報の請求があった場合は少し請求を差し控えてもらうというような意見もありましたが、それには反対であるという意見もありました。

もう一つ、商業的利用については、一請求に一定額を徴収すると。これはたしか神戸市ですが、例として一請求1,000円ということを運用しているようございますので、その辺のところを少し書き加えてまいりました。この辺りを今日、議論していただければと思うところでございます。

審査会への諮問についての改正は、22ページ。これは土日祝日を除いて14日以内ということで、「論点整理」1のところも、14日以内を実労働日ということで、休みを除くカウントの仕方がいいのではないかということで若干書き加えてまいりました。

更に、審査会を裁決機関とするかどうかにつきましては、23ページの1の末尾で、一昨日、橋本委員から詳細な意見がございましたので、審査会を裁決機関にするという検討が、今後、行政不服審査制度や行政事件訴訟制度の本格的な改正論がこれから議論になるようございますが、そこで検討課題にもなるということを、一応留保ということで書き加えてあります。

以上が、審査会の観点で重要な点として前回から加えた点でございます。

WGでも議論した情報公開訴訟に関する改正のところは、裁判の管轄、原告の普通裁判籍の所在地を管轄する地方裁判所、いわば47都道府県の県庁所在地になりますが、これについて、今は全国8か所、高等裁判所のあるところでできるという具体的な手続の規定になっておりますが、余り件数も多くないということで、件数が多くなって実務上混亂することは多分ないだろうということで、これは先ほどのWGの中でも特にそういう懸念の御意見はありませんでしたので、よからう

と。

ヴォーン・インデックスは従前どおりでございまして、これは大変重要なことを認識して、インカメラの手続の議論の前提にもなっているということでございます。

26ページに、インカメラ審理についての手続として、「民事訴訟手続上の検証手続とすることが考えられる」、ここがWGで法務省、最高裁判所からも出たところでございますので、この辺りは今日、詳細な橋本意見が出ておりますので、それを参考にしていただきながら議論させていただければと思います。

裁判官と裁判所書記官等の職員の守秘義務については、26ページに書き加えてまいりました。ここは多分、大丈夫だろうということです。

細かいところでは、27ページの下から12行目に、大臣案原案では、原告か被告か当事者の申立てで、申立て側の立ち会う権利を放棄した上でインカメラ手続をするということになっております。「申立てにより」のところをもっと明確に、立会権の放棄をより明確に要件化するということもありますけれども、ここでの検討チームで条文まで細かく検討するには時間も足りないと想っておりますので、具体的な立法作業の過程の中でこういう意見を反映させていただく形で、意見として書き加えておきました。ここも橋本委員からもたしか意見がございましたので、特に書き加えておいた方がいいと思いました。

国会と裁判所につきましては、従前どおり、公文書管理法附則13条と同じ規定を設ければどうかということですが、この場合の導入の手続としては、国会の場合は衆議院・参議院の各規則または法律。その際に、著作権法上の公表権とか複製権等、行政機関情報公開法は調整する規定が著作権法上の18条とか42条の2にありますが、最高裁判所や裁判所については、正規の法律なり、ちゃんとした手続を手当てるときには、著作権法上との調整も必要ですということを書き加えてまいりました。

大事な点は政府周辺法人関係で、これも橋本委員から随分詳細な意見がございまして、例えば29ページの下から10行目に書き加えた点です。「政府周辺法人については、法人の類型・属性が多種多様であることを踏まえ、きめ細やかな情報提供・情報公表制度を拡充すべきであり、行政機関情報公開法の中に、政府周辺法人を所管する行政機関の長による情報公開制度を具体的に位置づけ、政令レベルで、官庁側の情報提供項目を具体的に定める必要がある」という意見がございましたので、この点を書き加えてまいりました。

もう一つは、30ページの(2)のところです。(1)のところは総務省から出ておりました、行政情報の電子的提供に関する基本的な考え方、いわゆる指針を踏まえて、行政機関情報公開法においても詳細な情報提供の規定を具体的に明記することと、ホームページ上に掲げられている情報について開示請求があった場合には、ホームページ上の所在を教えることで対応してはどうかという意見がございましたが、30ページの8行目、「更に、この『指針』の見直し規定に基づいて『指針』を見直し、現在の政府の『行政刷新』施策に対応し、政府・政府周辺法人に対して国民・納税者のガバナンスが機能することを目指した内容に改めるべきである」という意見がある。

それから、「現在、省庁側バランスシートが作成・公表されているが、それでは十分に説明され

ていない特別会計・政府周辺法人への資金の流れ等についても」、ここはまさに大臣の重要な政策課題だと我々も理解しておりますが、この点については、「国民にとってわかりやすい処理をした上で、情報公開制度に位置づけた情報公表をすべきであるし、その政策評価（「事業仕分け」を含む）の実施・結果・フォローアップについても、情報公開法にて乗せる形で情報公表すべきである」という非常に重要な意見がございました。今後、情報提供施策を充実させる上での指針になる部分だと思いますので、書き加えてまいりました。

31ページの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、という点の意見でございますが、ここも橋本意見がございましたので、「情報公開・公文書管理・個人情報保護、更には情報提供・情報公表の全体を通じた情報流通行政の全体を、内閣府が統一的に所管すべきである、との意見がある」と。そのような将来的なことを視野に入れながら、実際の運用としてどうなるかという点を私の意見としても加えておきましたが、情報流通行政全体を統一的に所管する場合には、情報公開・個人情報保護審査会における行政文書（現用文書）の不開示決定処分の審査、これが一方であります、公文書管理委員会における特定歴史公文書（非現用文書）の2つの区分けがございます。この不開示処分は、公文書管理委員会で行うという形になっております。

このところは、「将来的には統一的な機関によって行うことも考えられるが」ということで、階級官から「そういうことも考えられますね」という意見もございましたが、現行の法制度は、それぞれの法律に基づく審査機関の特性を生かし、特に公文書管理委員会では歴史家が現在入っているという点がございまして、そういう点での別個の審査がなされる。このところは、今の段階では、総務省に移管しても個別の法律で個々に対応するということははつきりさせておいた方がいいのではないかと思いました。

従前の意見に書き加えた点はその点でございますが、更に33ページで、行政文書の定義の問題。これは特に三木委員からも再三、問題提起されているところでございますが、この点は特に公文書管理委員会でも、今後、議論をしていく必要のあるところだろうと思いまして、その点について、公文書管理委員会への申し送り事項にすべきではないかという点を考えておりますので、この点は留意しておきたいと思います。

資料が、バージョンが古いものになっているかもしれません。昨日、「論点整理」を2回送信したのですが、2回目に送ったバージョンではなく、最初に送ったバージョンのようなので、私が原稿で読んだところが入っていない部分があるかもしれません、それは後で追加させていただきます。

前回、透明性ということをちゃんと入れるべきだという意見がございましたので、1ページの「論点整理」の2のところで透明性というのを入れてまいりまして、詳細な意見は3ページに書いてあります。

それから、個人情報についてプライバシー型にするかどうかという議論がありました。ここは意見が対立してまとまりないので、4ページに例示として、もしも情報公開法の条文を細かく修正して、情報公開法の中でプライバシー保護等の情報公開、知る権利の保障などをすると、法5条1号本文後段にあるように、「特定の個人を識別することはできないが、公にすること

により、なお個人の権利利益を害するおそれがあるもの」というところを、正当性ということで綱りをかけてみたらどうかということ。

藤原意見で、公にされ、公にすることの予定ということは、べき論も含むという議論がありまして、公予定のところをもう少し例示的に書けないかと思って、「公にするべきものその他公にすることが予定されている情報」と。1号の人の生命、財産等の保護というのはなかなか使われにくく、先例としては1件しかないというのがたしか松村委員から前回出ていました。その後、個人情報保護法では「請求者またはそれ以外」ということで分けましたので、「請求者とそれ以外の者について、その」という形にすると、もう少し細かく利益衡査できないかと。

これはあくまでも私が、今までに意見が対立しているのでどうしようかと思ったので、ここで考え方をするとこんなことが考えられるかなということで考えた案ですので、残された時間で御議論していただきたいと思っています。

有識者会議等における委員の名前をどうするかという議論が一番焦点だというのは、再三、三木委員からも出ておりましたが、公文書管理法の施行令の中にこういう条文の下りがございました。立法作業のプロがおつくりになった施行令の条文をそのまま使わせていただければ、「内閣府設置法、官内庁法、国家行政組織法、ここは大体合議制機関で、一般の審議会と言われるようなものです。その後に、「並びに専門的知識を有する者等が集まった懇談会その他の会合」、ここが委員、有識者ということです。

これも、将来的に条文にするという形で意見がまとまれば、そのところは事務方に委ねることになりますので、後ろにすべて「など」ということで、条文に限定されないような留保をつけておきました。こういう点を検討する必要があるし、これについては、消費者委員会の個人情報保護専門調査会、この委員の発言も既にあったようですので、そこでも別途、検討されるべきで、申し送りにしておく必要もあるのではないかということで、その辺をまとめてまいりました。

防衛外交については、先ほど申しました点が7ページから8ページにかけて、10ページの「議論の経緯」の末尾のところにまとめておきました。これで行政庁側の御疑惑は払拭できるように、条文が、行政機関の一次的判断と裁判所の判断を両方うまくできるような規定にならないかと思って、法制局的な議論をしていただいたのですが、なかなかオーケーが出ないわけです。結局、おそれの中で具体的に判断するということを議事録に書き込んで、最終的にここに行くよりほかないかなという感じで私はまとめてまいりましたが、証明責任の点がございますので、その点を留保すると、そのようなまとめ方になるかと。前回、特にここは御異論がございませんでしたので、WGの意見を踏まえてという形でとりまとめてまいりました。

以上でございます。

○泉政務官 ありがとうございます。今から自由討論という形に入らせていただきたいと思います。論点もかなり数多くあります、事前に御説明を申し上げたいと思います。

まず、座長代理からお話をあった、開示決定期限の特例と手数料について15分ほど議論をさせていただきまして、次に、みなし規定について15分ほど、3つ目が審査会への諮問機関、これは5分ほどと考えております。訴訟管轄も5分ほど、ウォーン・インデックス、インカメタについて

は15分ほど。その他、不開示事由の個人情報を15分ほどという形で、あと70分ほど、できれば議論させていただきたいと考えているところでございます。

まず最初に、16ページ、19ページ、開示決定期限の特例、手数料につきまして、今、御説明があったような濫用的請求ですか、商業目的、そして大量請求への対応等々の問題について、最終的な皆様の御発言ということにもなっていこうかと思いますが、御意見のある方、いかがでしょうか。

○三木理事 まず、特例延長の部分です。17ページの論点整理の4と5で、一つの考え方として、原則120日以内にして、それを標準処理期間として、それを経過した場合にみなし拒否規定を請求者が選択できるという考え方で、これも一つの考え方だと思っていますが、ただ、みなし拒否で不服申立てや訴訟をしたからといって、決して早く情報の開示を受けることができるということにつながらない部分が、恐らく一番悩ましい部分ではないかと思っています。つまり、争えば争うだけ時間がかかる。

結局は120日以内に決定が出なかった場合に、その先どういう段取りで情報が出てくるのかという情報提供と一緒にみなし拒否規定の適用も考えないと、争った方がいいのか、それとも、あとどれぐらい待てば決定が出てきそうなのかということが、恐らく請求者は選択できないと思います。ですから、標準処理期間を超えた場合については、今後の進行についての情報提供も併せてやっていただけるようにしないと、請求者の選択が非常に困難ではないかと思いますので、その点は少し御検討いただければと思います。

○三宅座長代理 お手元の資料4-2の、通常の開示請求から延長通知で、延びる理由と残りにかかる期間は一応ここで通知されると思います。これは120日以前の枠に入っていくと思うので、その先がある程度見えてきて、120日待ってしびれを切らせてみなし適用にするか、そのところの通知を踏まえて、もう少し待ってみようかということになると思います。今の御意見は、120日超過以降のところを、どれくらいかかるのか再チェックしたいという意向のようですから、その辺は立法的に手続の中に入れていくけば、三木さんにも納得していただけるのではないかと思いましたが。

○三木理事 私が納得するのが大事なのではなくて、請求者にとってどういう意味があるかということを確認できればと思っているのですけれども、基本的に特例延長を利用する時点で、従来の制度の枠組みと同じように、その先についての見通しを通知することになるとは思うのですけれども、要は120日は標準だから、それより長くなてもいいという緩やかな枠組みでは従来と余り変わらないのではないか。120日は単なる努力目標になってしまうのではないか、ということが一つおそれている部分です。

ですから、基本は120日でやってください、それを超過する場合は、基本的には法律の要求からすると不適当だけれども、ただし、その先は請求者の選択に委ねることもできるので、請求者の選択に委ねるための判断材料を提供してくださいというふうにしないと、120日という日数だけ設定しても、実質的にはかなり緩やかな縛りになってしまうのではないかと思います。120日超過を前提ではなくて、原則120日というのにははっきりさせていかなければいけないと思っています。座長代理がおっしゃっていることはわかりますけれども、それだと努力目標になってしまうおそれ

があるので、そこで 120 日を超えた場合については、それは極めて例外ですという前提で、更に請求者に対する情報提供をしていただく方がいいのではないかと思います。

○三宅座長代理 その趣旨で細かい手続規定ができるように、今日の議事録はとどめておいて、今後の具体的な立法作業で反映させていただくような形がよろしいでしょうね。

○泉政務官 どうぞ。

○中島講師 これは自分が体験したときも思ったのですけれども、延長したときの理由付記というものが、わけがわからない、大量であるからというようなことしか書いていないで、それが政府の解釈によると、大量とは仕事がほかのことで忙しいときまで入るというふうに解釈として書いてあるから、どれに当たるのか。延長するときの理由付記では、実際上の理由をちゃんと書くように義務づけることはとても大事だと思います。それは議論しましたか、はっきり覚えていないのですが。

○三宅座長代理 今の点は、既に 17 ページの「論点整理」の 2 で、文書管理を十分にして検索を早くできるようにする。3 で、著しく大量という形で、物理的な量と審査に要する業務量だけのものに理由を限定できるようにする。そういう体制をまずつくるということで、延長できる理由を限定的にするという方向づけにしたいと思っています。更に中島委員のお話のように、特例の適用をする旨及びその理由のところは個別具体的に書くということを、できる限り手続規定の中でよくしておくという形で盛り込んでいきたいと思います。

ちなみに、総務省と意見交換したときに議論になったのですが、開示請求から通算して 180 日ぐらい、営業日ベースだと 129 日から 130 日ぐらいですが、それで 4 日で 100 枚というマスキングの作業をすると、半年ぐらいで 3,225 枚ぐらいの作業ができる。一つの目安で、それはアンケート調査を踏まえるとこんな感じだということなのですが、今後、もっとピッチを上げろということなのか、こんなものでいいのかという話は議論がありますが、細かいところは今後、細則で詰めていくという形でとりまとめさせていただきたいと思います。

○藤原教授 一点、念のためですけれども、17 ページの 2 で、大量開示請求に対応するための職員を配置すると書いてあって、3 で、その体制・制度の整備の上、次に量とか業務量のみとしていくと書いてありますけれども、整備がなされるという前提でこういう議論をして大丈夫かということだけ申し上げておきます。

○三宅座長代理 「整備とともに」ぐらいに直せという趣旨だと承りましたので、そのように解釈して進めさせていただきたいと思います。

○泉政務官 どうぞ。

○階政務官 2 点あります、フローチャートを見ると、開示決定通知が 2 段階で行われるわけですね。後半の開示決定通知は、その段階で実施手数料の額を通知するとなっていますが、作業をしたけれども、結局いなくなってしまって徒労に終わってしまうというケースもあるそうです。それで、手数料の見込みの額をもっと早い段階で通知をしておいて、予納させるということを、我々の方から提案していただいたと思うのですが、その辺についてどういう検討になったのか、二宅先生からお廟いできますか。

○三宅座長代理 これは手数料のところで、総務省の意見をそのまま採用すべきだということです

「論点整理」に入れたので、19 ページから 20 ページにかけて、特に 20 ページの（3）で、「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踏まえ見直す。また、悪質な請求への対応」、ここですね。「行政機関におけるむだな業務・コストを防止する観点から、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、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」と。この規定を細かく整備して、これからコピーをたくさんしなければいけないので本当に開示文書を受け取りに来られるのか、という不安を払拭できる手段にしたいということです。

○階政務官 もう 1 点、α というのがありますが、これは背天井ということでおいいのですか。背天井にしたら、120 という縛りを設ける意味がなくなると思います。α というのは縛りがないのかどうかを教えてください。

○三宅座長代理 総務省としては縛りがない方がいいという話になるのかなと思いますが、先ほど三木委員から、120 日でやるのを原則にしておいたら大体 120 日までのところで処理が終わる。先ほど申しましたように、3,200～3,300 枚というのが一つの目安になれば、国民としても、半年で 3,000 枚ぐらい出るという作業が通常の作業と、仮にそれを前提にすれば、そういうものとして請求をするという、適正な請求の仕方にも結びついてくると思います。原則 120 日という先ほどの三木委員の意見を、なるべく尊重する形で処理させていただき、具体的な法制化のときに御検討いただければと思います。

○藤原教授 今の御質問の趣旨ですが、背天井というのは、最初から α がものすごく長いとわかっている場合をどうするのかということではないでしょうか。

○三宅座長代理 先ほど言いましたように、半年だと 3000 枚程度というのが今の作業の目安だとすると、それが例えば 3 万枚になったときに、濫用で拒否処分をして争っているケースが前回のWG で報告されましたけれども、その辺は窓口で、適正な利用の仕方ということで役所の作業の体制を整えることとともに、背天井になるべくならないよう、うまい具合に請求者側も請求をし、役所の方でもなるべく頑張ってもらう。そこはお互いに歩み寄っていただきよりほかに、なかなかやりようがないのではないかと思います。

○階政務官 例えば α が 500 日とした場合であっても、120 日を過ぎた段階では、申立てをした人は 500 日を待たずに不服審査に移行することができる、ということでおいいのですか。

○三宅座長代理 そこは、請求者側がどういう形でどういう情報を請求しているかという内容にもかかわってくるので、仮に 500 日かかるても、細かく精査したものを欲しいという人と、500 日もかかるのはけしからんからそれ自体を問題にしたいという人と、多分、分かれてくると思うのです。そこは請求者と請求内容にかかわってくるので、やむを得ないのではないかと思います。

○階政務官 つまり、請求者のオプションでいいということですね。だったら、そもそも 120 日待たなくても、500 日と言ってきた段階でそのオプションを行使すればいいのではないでしょうか。120 日待つ理由がわからないのですけれども、どうですか。

○三宅座長代理 そこは、最初 60 日でみなしの規定ということがありましたけれども、行政機関側としては、なるべくマスキングの作業をちゃんとしたいという意見が総務省の方から出来ました。

そういう役所の意見もちゃんと聞かないといけないというのが私の頭の中でいろいろあったものですから、落としどころとして 120 日という数字を考えたわけです。

○泉政務官 落とせる場合は 120 日でいいでしょうけれども、最初からそれを超えるとわかっているのは、ということですか。

○階政務官 500 日とか 1000 日かかってしまうというときに、120 日待たないとオプションを行えきれないというの。

○泉政務官 それはつくり方で、例えば双方の合意で 120 日を超えることが明白であれば、それを行えきるとかというのは難しいですか、あくまで標準処理期限ということで。

○三宅座長代理 明確にしておいた方がいいでしょうね。

○泉政務官 一本にしておいた方がいいですか。

○三宅座長代理 つまり、出訴期間の問題とか、行政事件訴訟法とか行政不服審査法が、いつまでにどういう手続がなされるかということも絡んでくるので、やはり一つの明確な期限を何らかの形で定めておいた方がいいのではないか。120 日は我慢してもらってもいいのではないか。ほかの法制とのかかわりもあるので、それが自由にフレキシブルに変えられるということになると、その辺の取扱いを全部精査しなければいけなくなりますし、この検討チームだけの作業ではなくなりそうな感じがするので、そこは余り踏み込まなかったということです。

○泉政務官 次の論点にそろそろ移りますが、どうぞ。

○藤原教授 今、500 日とか 1000 日という議論をしていますけれども、そのときには表裏一体の問題として、そもそも補正で直してもらうべき場合も多いということですね。

○三宅座長代理 ですから、500 日かかる請求とか、1000 日かかる請求というのをそもそも最初からする場合に、請求者側としては覚悟を決めて 1000 日かかる請求をするということはありますけれども、請求する側でなるべく情報を欲しいと思うときは、細かく切って、いろいろ窓口で相談しながらやるということが本来は望ましいと思うのです。窓口で最初から、1000 日でもできないのだったらすぐ訴訟というのは、お互いに情報公開の請求をする側と窓口の当事者関係として余り好ましいことではないように思いますので、その辺は、お互いに紳士的に振る舞っていただく形にする法律の枠組みでいいかなと思います。

○泉政務官 大体の方向性としては、4-2 でお示しいただいた非常に難しい折衷案というか、ぎりぎりのところでお考えいただいたかなというふうに思っております。先ほどの予納の問題も含めて、あとは細かなところを今後の中で決めていくということであろうかと思いますので、方向性としましては、大量請求、そして商業目的等々も含めてみなし規定の論点まで、座長代理にお示しいただいているところで進めていきたいということで。

どうぞ。

○三木理事 手数料と別に、まず延長の問題、特例適用の問題、そこだけしか意見を申し上げなかったので、手数料の部分だけ確認をしたいことがあります。

一つは、商業的請求というのをどういうふうに判断していくのかというところは、この場で明らかにしていただかないと、請求者としては非常に不安です。少なくとも請求者がだれであるか、請

求目的を問わずに開示請求をしますので、何が商業目的なのかをどういう基準で判断するのか、あるいは、商業目的の請求ではないことを請求者が証明しなければいけなくなるのか、それによって使い勝手が大分違ってくると思います。趣旨として、商業目的の請求について手数料を取るという趣旨そのものは理解していますけれども、どうやってそこを判断しているのかということがないと、不要な請求者の負担になりますし、制度訴訟そのものが使い勝手が悪くなると思うので、まずそこはこの場ではつきりと、想定されているものがあるのであれば、この案をお出しになったサイドから御説明いただけたらと思います。

○藤原教授 手数料については、300 円程度の話がどうなるかというのを 1 回目に申し上げましたので、自分の意見はもう申し上げません。

今の三木委員のお話ですけれども、ここでの試案に示されている考え方を前提にすると、何が公益か、何が商業目的か等々では切れないという議論は、御存じのように十数年決着がつかない。そういうことであれば、現実的なのはある意味では神戸方式で、事業者からの請求であれば取るとか、そういう形での割り切りしかないのではないかと個人的には思っています。今の御質問に対するこの場での案はそういうものになるのかなと思います。多分、座長代理からもお話があると思いますけれども、ベーバーが若干違うみたいなので、僕が代わってしゃべったということになります。

○三宅座長代理 商業目的をもって開示請求をする場合には、開示請求にかかる手数料を徴収するというところで、こここのところは商業目的として用いているのですが、「議論の経緯」は 21 ページの 2 の 5 行目のところで営利目的、下から 12 行目のところで、「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徴収するという方法もあるとの意見がある」と。要するに株式会社で請求するとか、事業を営む個人の当該事業にかかるもので請求しますというようなことが明白なものを、1 件幾らという感じで徴収するぐらいの形が一番わかりやすいのではないか。

それ以上に、主観的な意図、あなたはどういう目的があってどうなのですかというのを全部書かせるとか、そういうことは無理だと思います。請求書を見て、会社名になっていたから商業的利用ですねというのを窓口で確認して、それで請求するような感じぐらいにする。それ以上いろいろなことを探っていくと、何人も請求できるという手続の規定の中で開示請求の理由を踏み込んで入ってしまうことになるので、請求書から概観できるレベルのものでしかできないのではないかという感じがしております。

ただ、論点整理のところで私が一つの定義に固めてしまうと、それはむしろ問題だろうということと、三木さんのような意見が出てしかるべきだと思ったので、商業的請求とか営利目的請求とか、言葉は一本化しないきました。今日のこの議論を踏まえて、大臣案としては何らかの形で明確な定義づけでやっていただければいいと思っています。

○泉政務官 松村さん、どうぞ。

○松村教授 アメリカに行っているいろいろなやり方を聞いたことがあるのですけれども、かなりカティゴリカルに、マスコミから来たら公益だといって整理していると。藤原先生はそういう前提でおっしゃっていると思いますけれども、もう一つ論点がありまして、開示請求手数料と開示実施手数料のところはアメリカのやり方とは違っていると思います。アメリカの場合は、探索・審査という人

的コストも手数料として営利の場合にはかなり上乗せしているわけです。実は、そういうところは人件費ですから金がかかるわけですけれども、現在考えられている制度では、人件費的なコストというのではなくてこないという前提でしょうね。いかがでしょうか。

○三宅座長代理 そこも 19 ページから 20 ページにかけて、20 ページの 4 行目で、「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」というところで、ここは入れたらどうかという総務省意見をそのまま引いて、ここで合意ができれば、その方向づけで細かい規定をつくっていただこうと思っております。

開示実施の手数料につきましては、19 ページの 2 のところで、「開示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」の下、「また、賃写料について、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」ということで、実施手数料の方は細かい規定を施行令に入れたらどうかという形で、これも別に検討される必要があるだろうと。これは、情報公開法の見直しの検討会でもかなり議論して、特別理由があればできるという形にはなっていますけれども、もう少し細かい規定を設けた方がいいのではないかと考えております。

○藤原教授 今のお松村委員の御質問については、両面あると思います。意見書で公益減免であるとか、神戸方式とか書いておきましたけれども、『Jurist』という雑誌の 7 月 15 日号にこういう問題について若干書いてみたのですが、商業的利用について、実費を探索費用も計算して本当に取り出すと相当高くなると思います。適度な値段ならば、正直に事業者ですということで利用してくださるでしょうけれども、余り高くなると潜脱の方向に走るかもしれないとか、そういった点はもう少し細かく議論しておく必要があると思いますので、その点だけ申し上げておきます。

○泉政務官 そのほか、いかがでしょうか。ガイドラインを作成するのは、営利目的のところでは別にガイドラインを作成することではないですね。

○三宅座長代理 細則で、営利目的なり商業利用というのはどういうもので、具体的にどういう金額のものを徴収するかというのは、多分、法律そのものには載せられないでしょうから、施行令以下のガイドライン的なもので運用する形にならうかと思います。

○泉政務官 三木さん、どうぞ。

○三木理事 今の議論を丸くまとめてしまうと、要は商業目的かどうかというの、請求書で得られる外的的な、特に請求者がだれであるかというところで判断することを具体的には想定されているということですね。「学術的利用、報道機関の代表による利用」等々で、賃写料について減免をする場合は、今度は請求者側がみずからそれを証明するという前提で、施行令に入していくという手続になるということでおろしいですか。事業者というのが例えば報道機関が株式会社であるとすれば、事業者で商業目的として見なさない場合については、賃写の減免の方を照らして御判断をするという感じになりますか。要は報道機関だけではなく、報道的な目的を持って請求する場合です。

○二宅座長代理 19 ページのところ、「賃写料について、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公益減免」だから、営利目的の開示請求の場合には、基本的には外的的にはここに該当しないのではないかと思います。そういう判断です。

ただし、細かく立証しなければいけないかどうかのところは留意しなければいけないと思ったので、21 ページの下から 3 行目、開示実施にかかる手数料は現在は経済的困難による減免規定というのがあります。例えば生活保護を受けているということになると、証明書を持ってこいという話になつて、それを取るのに結構お金がかかったり、行ったり来たりするにお金がかかる。上限が 2,000 円ということになっているから、2,000 円の被災のために何百円かはかかるてしまうという、なかなか使いにくいというのが実際あるようですから、ここは、先ほどの三木さんの意見を踏まえると、そんなに厳格でできるようにしなければいけないかなと。アメリカの場合は、我々は公益団体でこういうことをやっているからと言うと、ドサッと開示文書を送ってきて、コピー代は要らないと言われる。あそこまでラフにしていいかどうかの議論は別個ありますけれども、今の経済的困難の場合の、立証を求めて減免する手続ほど厳格でなくていいのではないかと思っています。

○三木理事 経済的困難を念頭に置いていた今の減免規定というのは、ある程度外的的判断で、例えば生活保護を受給しているかどうかなので、形式判断。学術的利用、報道機関の代表による利用等については、形式的な判断だけではなくて、実質的な判断を求めるというか、その証明をせざるを得ないのかなと思うので、今の減免の想定と大分違うものが入ってくることになる。今の法律の本文では、「その他特別の理由」というふうにさらっと書かれている、そこの内容を施行令で少し具具体化することになります。

そうすると、恐らく証明をするということに請求者側がなると想定せざるを得ないですけれども、その場合、法律に何の根拠もなくして、いきなり施行令だけでいいのかという部分が問題であつて、例えば施行令で、私たちはいわゆる公益的な目的に該当しますということで申し立てたとしても、それが違いますと拒否された場合に、それが処分に当たるのか、単なる申出なので争う余地はないのかとか、その辺は少しお寧に想定してつくっておかないといけないのではないかと思います。

○三宅座長代理 費用減免のところだけでそれを処分として見るという手続は、実施手数料の額の通知と、開示の実施の方法等の申出と。これが基本的に申出になっているのは、手続的にはこの部分を訴訟や不服申立てで争えないことが前提になっているので、私は、その枠組みまで変えるのはなかなか難しいのではないかと思っております。法律では特別の規定による減免というのがあって、そこをできる限り細かく手当てる方向で今回は処理するのがいいのではないかと考えています。

○泉政務官 ここで意見を聞く機会が終わるわけではありませんし、今後、細かな点をつくっていくときにも皆さんからまた御意見をいただきながら思っています。次の論点もございますので、申し訳ございませんが、移させていただきたいと思います。

続きまして、22 ページの審査会への諮問期間についてです。諮問期間の 14 日ということについても開示決定期限の 14 日と同様に、土日祝を除いた営業日カウントで平仄をそろえるというふうな理解をさせていただきたいと思いますが、それでよろしいでしょうか。

○三木理事 早く諮問していただくということ、期限が決まるということは非常にいいことだと思いますけれども、一つは、今後、最終的なとりまとめがどうなるかわかりませんが、18 ページに

ある、「内閣総理大臣への報告と内閣総理大臣による措置要求」の部分です。おおよその方向性としては、審査会に諮問されて答申が出た後に、内閣総理大臣への報告、措置要求について行うというふうになっていますけれども、私は、それでは遅いのではないかという意見を出しております。どの段階でこういう手続を入れるかによっては、審査会への諮問期間が土日祝日を除いた 14 日間とすることがいいのかどうか、ということがあるのかなと思っています。ですから、ここはその他の手続と併せて、どういう選択を政策的にするのかによって選択をしていただく必要があるのかなと思います。

○三宅慶長代理　ここは 22 ページの一番下にも、「第 3、2 の『論点整理』3 のとおり、行政機関の長は、審査会の答申後、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」云々とございます。今、お話をなった点は、論点整理の 13 ページの措置要求のところを何を対象にするかということで、当初の原案は全部不開示決定でした。それで、一部不開示決定をしたものも含めて、審査会の答申後の手続に限つたらどうかという意見が総務省の方から出て、前回は、そういう感じでいいでしょうかねという流れだったのでけれども、三木さんから、そうではないと。全部不開示決定と、一部不開示について申立てがされた場合と、一部不開示決定について答申が出た場合の 3 種類あるから、それは全部できるようにしたらどうかという意見が事前に配られました。

それを私も考えて、全部不開示決定はたしか 2,500 件ぐらいだったと思います。審査会が 1 年で 1,000 件ぐらい答申を出しているから、トータルは 2,500 ですが、全部不開示決定で審査になっているものが重複しますから、3,000 件強のものが審査がかかるということだと、それは現実的に対応可能だろう。

かつ、本来は不開示については、行政不服審査法の適用を受けて、諮問期間としての情報公開・個人情報審査会にかかるというのが事後救済の本筋だった。しかし、それだけではなかなか対応し切れないところがあるから、内閣総理大臣の措置要求という新たな制度を使って、公益上の裁量規定という情報公開法の 7 条で、特別の必要がある場合は開示できるという規定を、内閣総理大臣として使い勝手のいいものにしようという手続として考えられている。それが救済手続として両方が並列的にあるということになると、審査会は何のためにあるのかという議論にもなる。事後救済は基本的には審査会でするけれども、なるべく内閣総理大臣のチェックもきくような調整を今回はした方がいいだろうということで、私が提案している中で、14 ページの 3、少し書きぶりを変えてきました。

「内閣総理大臣に対する報告の対象について、全部不開示決定を対象とするだけで、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」、これは三木委員が特に強調されたところです。「他方で、一部不開示決定を含む場合には、報告を行う行政機関、及びこれを見て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が推測される」。全件やると、どういうものがいっぱい来るか、ここはこのところがパンクするのではないかというところも考えられるので、それを考えると、「全部不開示決定を一律対象とする他、不服申立てがなされた一部不開示決定をも対象とするが、後者については、行政機関の長は、審査会の迅速な審理を前提とするが、

これが 14 日以内のところをかけて、なるべく審査会で早くやってもらうことを前提にした上で、「審査会の答申後、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」という形にすると、「全部不開示決定を一律対象とする他、一部不開示決定についても、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」という形になります。これも、足して 2 で割ったよう申し訳ないですけれども、作業量の点と不服申立ての本来の在り方のところと実効性を調整すると、大体これぐらいが落としどころではないかと思っています。

橋本委員の意見にも、メインは不服審査である、プラスαの措置要求だと。その関係は維持した方がいいという意見があったと思いますけれども、その辺をいろいろ考えて、このレベルで三木さんの意見を採用し、全部の不開示決定で申請があったものというところだと大きくなりすぎるのでないかと思ったので、そこは、審査会をスピードアップしてもらう。22 ページの審査会への諮問をとにかく 14 日以内ということを維持して、スピードアップしてもらう方向で処理したらどうかということで、そういう関係づけでまとめてきたのですが。

○三木理恵　どういう趣旨でこういう状況になっているのかというのを理解しているつもりですけれども、措置要求の方に議論が移ってしまっていいですか。要は、一部不開示決定について、請求者からの申出によってもこの手続にのせるかどうかというのは除いていただいて構わないのですが、要は不服申立てをした場合に、審査会に諮問する前に決定変更というのが行われる場合があります。不服申立てを受けた行政機関の長の判断変更というのは法的にできるので、実際にそうなってから諮問される場合もあります。つまり、審査会に諮問する前の前処理というのが必ずあるわけです。そこで内閣総理大臣に関する手続を入れてはどうか。

そう思う理由は幾つかあって、公益裁量開示の規定と 1 号、2 号の開示規定については、それを適用する場合は、第三者保護の手続を義務的に行わなければいけないことになっていると思います。そうすると、手続とか、公開を差し止める申立てとか、訴訟とか、そういうものも想定される事態なので、なるべく早い段階で、この規定に該当するかどうかという判断機会があった方がいいと思ったものですから、行政機関が諮問する前の判断機会に、内閣総理大臣に関する手続がとれないかというのがそもそも問題意識です。前回も申し上げたとおり、特に人の生命等にかかる場合はなるべく早く開示された方がいいだろうという部分があるので、それを早めに実現するために、政策的には審査会への諮問の前段階が考えられないかということです。

審査会については、諮問期間までを短くしても実質的には審査期間に長期を要する場合があります。この前、審査会事務局に質問させていただいたのですけれども、私の耳に入っている範囲で、審査会に諮問されてから 3 年間、まだ答申が出ずにある案件があります。私の申し立てた案件でも 1 年、2 年かかっているものがやはりあります。そうすると、諮問までの期間を短くするだけではなく、審査会の処理期間もある程度想定して法律上も書いていかないと、全体の短縮という話にはならない可能性があります。そこまで実質的に今の論点整理の中で担保されているかというと、そこまではここには書かれていませんという状況です。諮問までの期間が短くなることは、一部短縮にはなるけれども、全体を絶対に短縮することにはつながらないということは、意見として申し上げ

ておきたいと思います。

○泉政務官 務政務官、どうぞ。

○階政務官 今、三木さんの最後におっしゃった点は、私もそのとおりだと思って、なぜ諮問期間を短くすることしか議論されないのだろうという素朴な疑問があります。

それと、総理に対する措置要求の点については、最初に私どもから意見を出させていただいて、審査会で審査する前に、一部不開示は除いて全部不開示決定だけ総理がチェックするという建付けに対して、事前だと2,500件回るかどうかという問題は、総理が今の業務にプラスアルファでやるにはしんどいのではないか。まず審査会でやっていただいて、そこで全部でも一部でも不開示となったものについては総理のチェックを経るという提案をさせていただきました。

しかし、今のお話では、原案のとおり全部不開示決定については事前に総理がチェック、なおかつ、審査会でやって一部不開示となったものには更にチェックということで、我々の当初の意見に反してむしろ総理の業務量が増えるという案になっております。それで本当に業務が回るのかどうかというのが素朴な疑問としてあります。事務方について、もし反論があるのだったら聞いてほしいところです。

○藤原教授 更に加えて、一応少数意見を出してあるので明記しておいてほしいと思いますが、今の政務官のお話にプラスして、実際にワークするかどうかを考えたら、審査会の答申破りのときに総理に再吟味していただけというのが最も現実的だと思っています。更に絞ってしまったわけですから、そういう観点からの考え方もあるうかと思います。それと、諮問期間です。確かにこれも一つの考え方でけれども、短くして論点整理が生えのままで審査会に行っても、結局、同じ期間がかかるというのが三木委員のお話だと思います。これも選択肢ですが、30日ぐらいというのもありますという気はいたします。意見として申し上げておきます。そんなに長くしろというのではなく、10日ぐらい違うだけですけれども、30日ぐらいというのもありますかなどということを申し上げておきます。

○泉政務官 座長代理、非常に厳しい、難しい幾つかの論点が出ましたけれども。

○三宅座長代理 橋本委員の意見を聞きたいのですけれども、意見書に書かれていたもので、措置要求と不服審査の在り方を具体的にどういう関係にするのか。これは新しい制度ですし、行政法全般にまで及ぶ議論にもかかわる。そこがなかなか難しいので、全部開示については全部行き渡るようにと。それは、原案で2,500件ぐらいだったら、全部開示の報告を受けて審査するぐらいだったら、内閣府の事務方としてはそれは多分大丈夫だろうというような議論でしていたものですから、全部開示決定に限定すると2,500件ぐらい。一部不開示で審査になるのが1,000件のうちの700件ぐらいだろうと思うので、3,000件強だと思います。2,500プラス700件ぐらいだったら、概算ですが、年間の情報公開の不服申立てを全部ざっと見ている感じから言うと、一部不開示決定もかなりあるけれども、全部不開示決定でそのまま維持されるものもかなりありますので、最初の原案の2,500に多少足す感じでできないことはない。しかも、不服申立ての審査の答申の後だったら、かなり調査は行き届いていますから、審査にそう労力はかかるのではないかということで折衷案的なものにしたわけです。総務省の意見があって、それを踏まえた上で最初の原案と調整すると、

こういう案で向るのではないかという感じを持っています。

そこがかなり違うわけですね。要するに不服申立ての後の事後審査として措置要求を考えるのか、不服申立てとは別枠のオプションとしてつくるのかというところのつくり方があるので、橋本委員はどういうふうに考えておられるのかということをお聞きしたいのですが。

○橋本教授 私は行政法研究者ですから、システムというか、手続というか、本筋の部分にかかわる問題と、実際に個別事案が長くなる、短くなるとか、そのところは分けて考えないといけないと思っています。例えば階さんがおっしゃった、審査会に諮問してこないという話は、義務的諮問として法制化されている以上、役所がちゃんと諮問してこないというのは、システム上、大きな問題があるということを意味しているわけです。それはシステムが動かないということなのだから、それは、そういうことはまずいでしょうというところで法制的に押さえが必要がある。

それに対して個別案件はどう処理するか。例えば短くするとかどうとかいうのは、我々がやっている立場からすると、審査会の審理を短くすればいいというとき、私も経験があるけれども、例えば部会長が提示した案について、おかしいから全部やり直してくださいというふうに私が言つたとします。そうすると、これは根底から覆るわけです。それをやると、それだけで多分3か月とか4か月ぐらい延びてしまうわけです。そういうものを法制的に押さえていくと、ものによってはだらだらやっているだけだということもあります。そこでは有効だけれども、十分議論したり、見解の対立があったり、あるいは、本当に役所内に問題があるから何とかしたいというのを正すことは逆にできなくなる。だから、本筋の部分と、ある種実際に動かす、時間を短くするとか、法制的問題と運用の問題、そこは分けた議論をすべきであると思います。

内閣総理大臣の措置要求の話というのは、これは行政不服審査をやって、国民の申請権をきちっと守るという観点から言うと、これをごちやごちやにする、一見申請者にとってうまくいくように見えて、それは本来のルートというものをよくわからなくするにすぎないとわれます。

だから私は、三宅先生がまとめられたような案にして、内閣府で報告された案件を検討するといつても、個別事案について、この文書をどうするとかではなく、法解釈論のレベルで、例えばこういうものについては不開示として扱ってきたし、蓄積してきた。だけれども、特別な政治的判断でここは変えた方がいいとか、例えば今まで不開示にしてきたけれども、沖縄などでいろいろな問題があるから、この部分については外交交渉もして、平仄を合わせる形でアメリカの同意も得て開示するとかやる。しかし、これは解釈が変わるですから、それまでの答申の法解釈は破られるわけです。だから、そういう問題について総理に後ろで控えていてやっていただく、これは、そういうところでなければ機能しないだろうと。今は、それを全部裁判所に持ち込むという形になっているわけです。あの機密文書などもそうです。それをもっと早い段階で解決できるようにすると、結局、それはシステムとしてうまくいくだろう、こういうことなのです。

だから、不服申立てがあって、義務的諮問があって、不服申立ての判断が裁決される。これは処分庁がするということになりますね。そういうところの枠組みはきちんと守って、プラスアルファの制度として何があるかというふうに考えないと、いろんなツールをそれに付け足してうまくいくだろうというのは、多分そうはならない。うまくいくものもあるかもしれないけれども、結局、そ

れは筋が悪くなるだけなのではないかと思います。

一応、私の見解です。

○階政務官 橋本先生のおっしゃったのは、すなわち、まず通常のルートで審査会まで判断を出してもらって、その後、総理がチェックするということを意味しているのか。それとも、三宅先生のような2パターンあるというのを意味しているのか。確認したいのですが。

○橋本教授 私は、事後的にチェックすると。しかもそれは、総理の判断によって解釈論レベルの問題を各行政機関の長に変えていただくとか、そういう場合に機能するということだと思います。

○松村教授 事後に審査会答申が守られない場合について、行政内部でどう調整するかというのは、藤原先生がおっしゃるように全然別の議論ですから、それはそれで必要だと思います。ただ、それ以外のものについて、審査と並行的に救済手続、総理大臣の関与を認めるかどうかというのは基本的には疑問です。審査会でちゃんとやらなければ司法統制で更にやればいいだけの話です。ただ、唯一、7条の公益裁量開示の議論が裁判所でもどうせ機能しないだろうから、そこを何とかしようかというのを議論の余地としてはあると思います。それについて私は、多くの先生方と7条の意義について全然見解が違いますけれども、そこはともかく不服申立てがあり、司法統制がある中で、なぜやるのかというところはよく議論しなければいけないのではないかと思います。

○橋本教授 今のお話で、公益裁量開示については、審査会をやっていると申請人の方が主張してくれるわけです。それに対しては利益衡量をやって、公益裁量開示を使って開示すべき利益と公益を比べて判断しているという形で、一応、答申上は処理されているわけです。勿論それはその通りだと思いますけれども、例えば、解釈論を変えるという話だと、そこで利益衡量をして、これは裁量開示できないという判断を普通は形式的にはしているわけです。それは当然、内閣府の方に行けば、そこで裁量の判断をするときの重みづけを政府として考えて、そこは今までの答申は蓄積しているけれども、例えばこの案件では変える、あるいは、今後は変えますとか、それはあり得ていいだろう。ただ、それは例えば政権交代したようなときにはドッと起きるかもしれないけれども、ふだんは行政の継続性もあるから、恒常にホイホイ起きていいという話ではないというイメージです。

○三宅座長代理 という、いろいろな意見が出るだろうということを踏まえて、でも、今の不服申立てを前提とした救済手続プラス訴訟、それに新しいものをつけるのではないけれども、できるだけ公益裁量開示ができるようにならうということを入れる。かつ、審査請求だけでは事後の救済で遅くなるからという三木さんのような意見も入れると、大体、私のような意見になるのではないかと思います。

部分公開規定をある程度きっちりしたものにしますから、かなりの部分が部分開示になると思います。しかも、全部不開示は不服申立てをしてもなかなか争いようがないわけです。ここはこうだからというよりは、全体としてこうだと言われると争いようがないので、なおかつ全部不開示のところは、橋本委員が言われたような政策的判断で内閣総理大臣が判断して、今後、これは一部分でも開示しましょうという方向づけになるものは多分あると思います。全部開示を全部除くというのはなかなか難しいと思いますので、そういう裁量開示をうまく使う手からすると、できる限り全部開示については一回見直すという作業ができる手続にしておいた方がいいという限りで、

三木さんの意見も採用するという感じですと、やはり私の意見が一番いいのではないかという結論になります。

○泉政務官 どうぞ。

○中島講師 全部不開示のいろいろコースがありましたけれども、とにかく全部不開示妥当という答申が出了した件は、すべて内閣総理大臣の方へ行くということですか。

○三宅座長代理 そうです。これは報告されるわけだから。

○中島講師 わかりました。

○泉政務官 その他もあると思いますが、12時まででして、この後、ヴォーン・インデックスの話と不開示事由の個人情報、10分ずつは必要だと思っていますので、座長代理のさまざまな意見を取り入れながらの御努力にも、御理解をいただければと思います。皆さんの御意見、御主張は大体いただきたいのかなと思います。更に、今日いただいた御議論も踏まえながら、最終的な報告をつくっていく作業の段でできる限り反映させていくようにしたいと思います。

その次ですが、訴訟管轄につきまして、こちらは提案をさせていただいているとおりでよろしいでしょうか。

(「はい」の声あり)

○泉政務官 続きまして、適用対象の範囲について、三宅先生から最初に、御意見があれば。

○三宅座長代理 ここは、先ほど説明をしたところですが、特に事業仕分けの関係ですと、行政機関が出資をしたり、資金を拠出したり、業務委託をしているような周辺の法人の情報を積極的にホームページで開示していくという方向づけが必要だし、これは多分、事業仕分けとか特別会計の見直しとか、現場のところからどういう情報が出てくるかということがあると思うので、細かいところは大臣一任と。方向づけだけこういう形で書かせていただいて、細則のところは、今後、実際の現場の作業も踏まえてやっていただくということでいいのではないかと考えています。

○泉政務官 どうぞ。

○橋本教授 大臣も事業仕分けとかなさって、私どももいろいろ拝見しておりますけれども、例えば、情報公開法の中に何か根拠規範があって、それを受けて政令・省令レベルで具体的にこういうことは広く国民に公表しますというふうな位置づけを与える、そこの工夫を是非やっていただきたいと思います。

それから、たまたま出了したけれども、例えば平成16年の指針があって、インターネット上で政府の情報を開示して透明性を向上させるというのがあります。これは、平成16年にできて、後ろの方に見直すという見直し規定があるけれども、全然見直されていないわけです。平成18年とか14年の公益法人に関する改革をやったときの仕組みがそのまま残って、そのままになっている。行政刷新会議もできたわけだから、こういうものをうまく使ってやる。政策ツールとしてこういうものを使ってやっていただきたいという思いを強く持っていて、なぜこれはこのままなのだろうかというのをずっと疑問に思っていたわけです。しかも、情報公開法の中に根拠を置いて、政令・省令に落とすと、これは政策としての重みが変わってくるので、その辺のことを是非工夫していただきたいと思います。法制をうまく使って透明性を高める。それをやらないと、結局、何かやって

終わりという形になりますので、そこを是非工夫していただきたい。これは大臣にぜひお願ひしたいと思っております。

○泉政務官 大臣、今の座長代理からのお話も含めて。

○近藤大臣 ここは、まさに行政刷新の中の一番大きな、私がやらなければいけないことだと思います。こちらにもあるように独法並みの情報公開、今の独法の情報公開もそれでいいのかという議論も実際に仕分け第2章のときに現場から出てきておりますので、そこも含めて預けさせていただければ、恐らく皆さんに思っている考え方と同じ考え方で提案していくことになると思いますので、是非、一任していただければと思います。

○泉政務官 現在あるものも透明化を進めていくということです。

どうぞ。

○三木理事 政府周辺法人については、「民営化された法人を含む」ということになっていますけれども、現に権限の内容等から独立行政法人と同様に説明責任を負わせるのが適当というものと、民営化されたものというのは、場合によってはちょっと違うところも出てくるかなと思います。民営化された法人については、もともとは独立行政法人等情報公開法の対象になっていたものが、民営化された瞬間から適用が外れて全く請求ができなくなったり、私たちは権利を失ったという状況です。過去の文書については、少なくとも公的な裏付けがあって蓄積された財産があり、記録があるわけですから、そこは別の課題になるかもしれませんけれども、論点を整理していただきて、対応を併せて考えていただければと思います。

もう一点、この項目が気になっているのですが、政府周辺法人関係と一般的な情報提供施策が一緒に項目に入ってしまっている気がします。そういうまとめになってしまっているように思います。情報提供施策として一つにできるところもあるかもしれませんけれども、情報提供施策に関しては、こういうくくりではなく、項目として独立性がある形で整理していただくことができないか、少し御検討いただければと思います。

もう一点、30ページの(2)、「請求者の利便や行政コストの軽減の観点から」という部分です。例えば各府省ホームページ上に情報がある場合については、「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を請求者が選択可能とすることとしてはどうか」というところの括弧書きに、「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」とあります。これは、ホームページ上に提供されている情報について、ここにありますよということを教示するという趣旨ですね。これが情報公開法の開示請求にのっていること自体が私はおかしいと思います。つまり、これはすぐに情報提供に回して提供されなければならない情報なので、開示請求の枠組みではなくて、そういう場合については、直ちに情報提供で請求者に対して「提供してください」というふうにしていただかないと、おかしいと思います。

○三宅座長代理 今の点、政府周辺法人と情報提供施策は分けて論点整理をするということで、細かいところは後でまた打ち合わせをさせていただくことでよろしいですか。

○泉政務官 続きまして、ヴォーン・インデックスとインカメラの方に移らせていただきたいと思います。これは、論点整理のところでお示しさせていただいているとおり、25、26ページ、ヴォ

ーン・インデックスを法制化すべきである、インカメラは情報公開法に設けるべきである、ということをございます。「議論の経過」ですとか、更に、ここにまとめてあることも踏まえ、方向性としてまず皆さんに御了承いただけるかどうかということ。そして、今までいろいろと御意見をいただきしたこと以外で、この際、この方向性で確認はできるけれども、どうしても御主張なられたいということがあれば、お受けしていきたいと思いますけれども、よろしいでしょうか。

三木さん、どうぞ。

○三木理事 訴訟手続ではないのですけれども、ヴォーン・インデックスに関連して審査会手続の方で、どこかで記録なり意見としてとどめ置けないかと思う点があります。前回、審査会の方のヒアリングをしたときに、ヴォーン・インデックスが平成17年度以降、1件も作成されていないという運用状況について情報をお示しいただいた。つまり、審査会については、法的なヴォーン・インデックスについてはほとんど機能していないことがはっきりしていると思います。審査会事務局長に、ヴォーン・インデックスと、ヴォーン・インデックス的なものがたくさんつくられているというお話をがあるので、どういう区分けをしているのかとお聞きしたら、明確な区分けがないようなお話をされていましたと思います。

ヴォーン・インデックス的なものが多用されて、それを法的な手続として審査会に位置づけていないから、ヴォーン・インデックスとして申立人の側に渡らないとか、情報提供されないという状況は非常によくないと思いますので、審査会でのヴォーン・インデックスの活用も明確にどこかで意見としてとどめておきたいと思います。

○中島講師 関連しますけれども、今日、急速配させていただいたメモの2枚目に、審査会の審査の在り方について書いています。結論としては、今、三木委員が言われたようなヴォーン・インデックス、それから、審査会の部会長、部会として、インカメラをやったこと、ヴォーン・インデックスみたいなものですけれども、それを申立人に何らかの形で伝える。行政機関を聴取したときも、ヒアリングで私が審査会に言いましたけれども、かつては行政側から聴取したときは、行政側に意見書としてそれをまとめて提出させ、そのコピーを申立人に送るようにしているというふうに当時の審査会の事務局の責任者が言っていたわけです。そういうことをもっと頻繁にやって、勿論、行政側もそうですけれども、申立人も相手に対して反論・説明が十分できるようにしてほしい。

そうでないと、結果は、この間のように審査会の働きの数字がどんどん低下するということが起こっているのではないかということで、私としては、こういう条文を関係ある条文に何か加えられないかという形で、2枚目の最後の行、かぎ括弧でくくった部分に書いています。これについて皆さんの意見も聞きたいのですが。

○泉政務官 「審査会は」というところ以降ですね。

○中島講師 はい。

○三宅座長代理 ここは、情報公開・個人情報保護審査会設置法の13条で、「不服申立人等は、審査会に対し、審査会に提出された意見書または資料の閲覧を求めることができる。この場合において、審査会は第三者の利益を害するおそれがあると認めるとき、その他正当な理由があるときでなければ、その閲覧を拒むことができない」とあります。この規定をちゃんと適用できるようにすれ

ば、ウォーン・インデックス的なものではなくて、ウォーン・インデックスとして提出されたものは正当な理由があつて拒むということにはならないと思うので、13条の解釈運用としてこうあるべきだという形を明確に書いて、十分審査会でやってほしいという方向づけでまとめていきたいと思いますけれども、よろしいですか。

○中島講師 今のは「求めがあれば」というふうになっていますね。これは、何をやっているかが申立人にわからないと、具体的にこれを閲覧させてくれとかいう申立て自体ができない。だから、私は審査会を主語にしたわけです。

○三宅座長代理 検討させていただくということで。

○泉政務官 その御意見を踏まえて、より審査会が積極的にというか、それが検討できるかどうかということを考えていきたいと思います。

その他、いかがでしょうか。

では、この方向でまとめさせていただきながら、また、皆様からも御意見をいただいて最終的なものに仕上げていきたいと思います。

次は、不開示事由の個人情報につきまして、3ページ。

○三宅座長代理 その前にちょっといいですか。

○泉政務官 どうぞ。

○三宅座長代理 先ほど説明をしたときに、階政務官がいらっしゃらなかつたので、確認のために触れさせていただきたいのですが、31ページのところで、情報公開法の所管が総務省から内閣府に移管されるということで、下から5行目、「情報流通行政全体を、内閣府が統一的に所管すべきである」という意見もございます。

現行法制的に言うと、情報公開・個人情報保護審査会で行政文書（現用文書）の不開示処分の審査をする。特定歴史公文書（非現用文書）については、公文書管理委員会における審議ということになっている。当面はその2つの法律が別々ですから、今後、現政府で統一的な情報流通行政全般をどう考えるのかという問題にかかるところですが、今のところは、現用文書と非現用文書に分けて、法律も別々で審査をされることが前提になつています。そこは、今後、公文書管理法の見直しのときに、それまでの実績を踏まえて考えるという位置づけでよろしいかということで、この間、やりとりがあったところを確認しておきたいと思います。

○階政務官 現行法制を前提とすると、一体化することは厳しいという結論ですか。

○三宅座長代理 はい。

○階政務官 では、法改正しないと統一的な審査会は設けられないという結論で。わかりました。

○松村教授 第7の「論点整理」で、異論はないという整理になっていますけれども、少なくとも私は、将来的にこの三者をトータルとしてどこが管轄するかという議論があるべきだと思います。そういうことなしに、現時点で、情報公開法と行政機関個人情報保護を所管している総務省から情報公開法だけをこちら側に持ってくる。そうすることでどう改善されるかという十分な見通しがないまま、即移すということについては議論を留保したいと思います。

○泉政務官 その御意見も承りました。

戻りまして、不開示事由の個人情報、藤原先生、お願いします。

○藤原教授 今日の座長代理の整理について、質問とお願いがあるので申し上げておきたいと思います。個人情報の1号と、法人情報の2号これらは不開示事由の大半を占めていて大変重要なと思想うので、一言申し上げておきます。

まず、対立があるという書き方ですが、確かに三木委員ご提出ののべーべーにプライバシー型の条例が三つ、四つ挙がっていますけれども、1,800自治体のうちの99%は個人識別型であるという、その前提で話をした方がいいと思います。どうしてそうかというと、例えば、前回、渋谷委員が言われたように、原処分で、これはあなたのプライバシーではないでしょうと行政側が判断することがどうなのかという議論がある。もちろん、おっしゃるように公領域の議論というのは確かにあります。つまり、個人に関する情報ですから、日本語の感覚からすれば、守られるのは公の立場を離れた一個人に関する情報で、公的領域とは区別された私的領域の話であって、公的領域に入つてくればそのような情報は開かれるのではないかという議論はあります。

例えば、平成15年12月18日と17年7月14日という最高裁判例がありまして、泉徳治裁判官が個別意見を書いておられます。ただし、そこで議論になったのは、交際費の相手方となった私人とか現役ではない役所OBの名前をどうするかといった問題です。しかし、それらは当時の条例のつくり方が悪かった、現行法のような例外規定がなかったという前提を踏まえて議論する必要があるわけです。私としては、解釈論としてはべき論ではほんの少しだけつくし、それでも不安ならば類型化をすればいいと申し上げましたが、それで大体決着はついていると思っています。

一つ質問ですが、権利利益侵害のところを座長代理がいじっておられるのですけれども、これは具体的にどういう問題を念頭に置いているのでしょうか、現行法とここが違つてくるという具体的な例があるのならば、そこを確認しておきたいと思います。具体的な例があつて書いておられるのか、というのが質問です。

もう一つはお願いです。先ほど大臣から、本日で一たん一区切りというお話をしたので、お願いしておきたいのですが、2号にしても選択肢は複数ありますし、インカーメラについても橋本委員から、A案、B案、C案的に複数の案が提案されています。先ほどの手数料等もそうだと思いますけれども、余り簡潔にまとめずに、方向性を明確に示したら、あとはオプションができるだけ広くとするようなまとめにしていただいた方がいいのかなと思います。

というのは、かなり短い時間でやりましたので、それぞれについて議論の対立があるままであります。あるいは実務の運営についても検証されていない部分が多いと思うのです。こういう不都合があるとか、こういう裏付けがあるとか、そういう議論が出来ていない部分がある中で、決め打ち的に書くよりは、譲れない線はピシッとする、しかし、オプションが複数ある場合には複数決しておく。つまり、現在のまとめ方にめりはりをつけなければ、非常に丁寧に委員の意見を書き込んでいただいているので、そんなにこれを削ることはないと考えるわけです。それを最後にお願いしておきたいと思います。

○三宅座長代理 論点整理はなるべく皆さんの意見を網羅できるようにと思って、その中で、これがいいのではないかという方向づけは示しましたが、大臣案は大臣案原案をベースに、ここで議

論を踏まえて、論点整理も踏まえた上で、今のような方向づけで決められるところは決められますけれども、今後の立法の段階で、法制局的にここは文言的になかなか厳しいのではないかというのもきっと出てくると思います。そのところは少しフレキシブルに、彈力的に調整できる範囲内で、方向づけを定めていくという形でとりまとめていくことにしたいと思いますので、事務方とも、大臣案をまとめるとたってその辺を配慮していただければということで、よろしいですか。趣旨としては承りました。

○藤原 わかりました。

○三木理事 個人情報の規定の仕方については、お互いの立場の違いで折り合うところがなかなかないのかなというふうに思うのですが、先ほど藤原先生がおっしゃったように、自治体の条例も含めて、個人識別型をとっている条例が99%という事実について異論を申し上げるつもりは全くありません。むしろ、そういう規定を採用してきた結果が、公開しなければいけない情報、公開されるべき情報が不需要に不開示になってきて、紛争が多くして多くの代償が支払われたというところが問題だと思います。その結果、何が起こっているかというと、個人識別型をとりながら、縦ぎはぎで、課題が出てくるたびにあてがうということが延々と繰り返されてきたのではないかと思っています。

個人識別型で課題が明らかになるたびに、その都度、手当てをしていくという方法はそろそろやめた方がいいのではないかということで、公的領域と私的領域で、情報公開法の中では公的領域については公開ができる、逆説的に私的領域は保護しますというような、プライバシー型の規定が望ましいと私は考えています。

先ほど藤原先生がおっしゃったように、べき論である程度争う余地は出てくるのかなと思うので、何は公にするべきかどうかというところで、形式的な識別性の判断からもう一歩踏み込んだ争いはでき得るのかなとは思いますが、ただ、何を公にするべきかといったときに、何を判断基準にして解釈がされていくのかというところは少しあまりにくいということで、それでうまくこれまでいろいろと出てきた課題がクリアーされるかという点では、私の中ではストップと落ちていないことがあります。

もう一つ、今回、情報公開条例でプライバシー型の規定を持ちながら、個人情報保護条例では個人識別型の規定をとっている例だけを見書きに付けてきましたけれども、これもいろいろなお考えがあると思います。私は、個人情報については、取得から内部での取扱いも含めて、内部統制のルールを担保することによって個人の権利利益を保護しようというのが基本的なルールだと思っています。そういう意味では個人情報保護制度というのは、基本的には内部統制を通じた個人の権利利益の保護と、自己情報の開示請求権制度を加味した形での、より主体的な個人の権利保障がセットになっていると思っています。

ですから、その内部統制のルールと、情報公開制度における個人情報で何を公開すべきかというのは、議論としては重なる部分があったとしても性質が違うものではないか。第三者提供の問題も提起されていますが、基本的にはそれは内部統制の問題として、公開ではなくて、だれか特定の個人に一定の保護措置をした上で提供であったりします。そういう意味では、座長代理は6ページ

で消費者委員会への申し送りとされていますけれども、この申し送りは実質的には、あってないようなものというものが私の受けとめで、情報公開法の方は少し分けて考えていくべきではないかというのが私の意見です。

○藤原教授 よくわかりますけれども、15分や20分で決着をつける問題ではないので、丁寧に時間をかけてやろうではないかと申し上げているわけです。

○三宅座長代理 櫻井委員が消費者委員会の委員でいらっしゃって、個人情報保護専門調査会といふのはその下に置かれることになっている。本来、そこは第二ラウンドでこういう議論をちゃんとして、消費者委員会とともに議論すべきところだろうと思いますので、今回、私が細かい条文の手を入れてきたのは、今の情報公開法をプライバシー型に仮に変えたとしても、審査基準なりガイドラインの中にこういうことを書き込んで、具体的には開示するかどうかを細かく判断することになると思うので、できる限り情報公開とプライバシーを調整して、情報公開の方にシフトしようとすると、今のような条文のところをちょっとずつ手直しするような方向があるのでないか。

特に、正当な権利利益と入れたところは、氏名が不開示になってしまっても個人の権利利益を否するというところは、最初は未公表著作物等というが星野宏先生の国会での答弁です。しかし、氏名を不開示にしたから、結果としてたくさんのがそこになだれ込んだというのは、以前、松村さんと議論したときに一回そういう話をしたことがあると思いますが、実例ではそれは先例としてかなりたくさんになっています。そこを正当性ということで議論したら、前回、審査会の人が、法人情報の方は正当な権利利益のところで判断しているから、生命・身体の保護のところまで行かなくとも判断できるというところがあつたので、それと同じようにするなら、ここは「正当な」というのを入れたらどうかと思ったのですが、正当なだけだと、何となく条文上しっくりしないと言われたので、「権利競争上の地位、その他正当な利益」で法人情報がなっているのだったら、個人情報の方は、名譽・信用その他、個人の正当な権利利益という形の方が対応できるのではないかと思ったわけです。

これも一つの案でございまして、立法化の段階と同時に並行で消費者委員会の専門調査会が多分開催されると思いますので、そこでできっちりもう一回議論したいと思っています。そういう意味では申し送り事項にして、そうでなくても、そこでしゃべりたいという人もいると思いますので、そういう感じでいたいと思っています。

○泉政務官 藤原先生がおっしゃったように、この短い時間の中ですべて細かいところまで詰められるわけではありませんし、当然、事実に基づいた議論を重ねていかなくてはいけないということで、これからもしていきたいと思っております。とはいながら、予定の時間を過ぎておりますので、議論はこれにて終了させていただきたいと思います。この議論、前回のWGの議論も踏まえて、最終的なとりまとめを座長代理を中心につくらせていただきたいと思っております。

最終的な事務方側のスケジュールの説明等ございましたら、お願ひいたします。

○小峯室長 次回の行政透明化検討チームは、来週の金曜日、30日の午前10時からを予定しています。最終的なとりまとめは次回に提示の上、議論を行っていく予定になっております。

○泉政務官 その他、御質問等ございませんか。

○三木理事 1点だけ。前回のヒアリングのときに審査会から、諮問からかなり長期間回答が出されずにある案件については、後で調べて御回答いただけるということになっていたと思いますが、それをお願いしたいと思います。

○泉政務官 わかりました。

今日、途中で補訂版を配らせていただいておりまして、大変失礼いたしました。論点整理の一番最後、33ページに「申し送り事項とされるべきである」とつけ加えた補訂版をお配りさせていただきましたので、お受け取りいただければと思います。

それでは、本日の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。

行政透明化検討チーム 座席

日時: 平成22年7月22日(木)
10:00~12:00
場所: 中央合同庁舎第4号館
共用1208特別会議室

室長補佐
職員の声担当室
室長

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

藤橋本 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 浩一
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 敬子
学習院大学
教授

松村 雅生
日本大学教授

三木由希子
情報公開クリアリ
ングハウス理事

階 猛
総務大臣政務官

配布資料一覧

平成22年7月22日

- ・座席表
- ・資料1 議事次第
- ・資料2 出席予定者名簿
- ・資料3-1 行政透明化検討チームWG 議事要旨
- ・資料3-2 行政透明化検討チームWG 府省庁説明資料
- ・資料4-1 「情報公開制度の改正の方向性」に関する論点整理
(補訂版)
- ・資料4-2 大量請求・商業的請求の場合の想定フロー
- ・資料5 「「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」に対する補足意見（三木由希子）
- ・資料6 「論点整理」に関する意見（橋本博之）
- ・資料7 外務省追加意見
- ・資料8 法人等に関する情報（第5条2号口）の条項削除について（経済産業省）

行政透明化検討チーム

議事次第

日時：平成22年7月22日（木） 10:00～12:00

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. 行政透明化検討チームWGの報告
5. 座長代理論点整理の補訂
6. 自由討論
7. 今後の進め方について
8. 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

行政透明化検討チーム WG 議事要旨

日時：平成 22 年 7 月 9 日（金）14 時～17 時

場所：中央合同庁舎第 4 号館共用 220 会議室

出席者：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

議題：ヒアリング（警察庁、外務省、防衛省、法務省・最高裁判所、情報公開・個人情報保護審査会事務局）

議事内容：

- (1) 警察庁、(2) 外務省、(3) 防衛省、(4) 法務省・最高裁判所、及び (5) 情報公開・個人情報保護審査会事務局から、提出された資料に沿ってそれぞれ説明があり、その後、それぞれ質疑が行われた。
- 出席者から出された主な質問・意見は以下のとおり。

(1) 警察庁関係

- ・ 不開示情報の内容を明らかにしないと、おそれの立証が裁判でできないとの説明は、インカメラ審理という形を取れば、ここは問題が減るという考え方か。
- ・ インカメラ審理が導入された場合、インカメラ文書についての官庁からの説明の方法について、警察庁としてうまくイメージできるのか。
- ・ 大量請求事案については、当該文書を移送する会計検査院の文書管理の方法に問題があると考えられる。
- ・ 法対象から外れる刑事訴訟記録と通常の行政文書との取扱いの違い（ある文書がどちらに属するか）について、警察庁の中で基準のようなものはあるのか。
- ・ インカメラ審理の対審性を補完するためにヴォーン・インデックスがあると考えられるが、警察庁として、どこまでこの制度の有効性を考えるか。
- ・ 中核となる犯罪捜査情報については、一定の専門技術的な判断を尊重するという観点から、5条3号4号関係について、一定の事項的制限を設けることは可能か。
- ・ 警察職員の氏名の開示を制限する対策として、5条1号の原則開示の例外と

して5条1号に書き込むのか、それとも3号なり6号なりで対処するべきか。

- ・現在の審査会のインカメラ審理において、実質的には「おそれ」の検討をしているものと承知しているが、そうすると訴訟手続への導入における、具体的な懸念は何か。
- ・大量請求について、数万件といった量の問題よりも、情報の種類つまり質の問題で、決定までの時間がかかる、という事情は存在するか。
- ・5条2号の規定がなくなる場合の懸念を示されているが、同条6号で同様の主張ができれば構わないのか、あるいは2号特有の不安があるのか。

(2) 外務省関係

- ・外務省の開示決定や諮問までの処理の遅れの問題について、総括や反省、改善の動きはあるのか。
- ・5条3号に関連して、外務省には国民の行政参加とか政治参加という観点のイメージがあるのか。
- ・5条3号、4号の開示の関係で、専門性技術性の判断については、特殊性があるから公開できない、という外務省の特有の秘密保全の考え方は存在するのか。
- ・公文書管理法施行が間近に迫っていることも踏まえ、特に外交文書については、一定期間経過後の公開を制度化する、いわゆる国民との関係で義務的な関係に持っていくという考えはないのか。
- ・訴訟が提起されているケースについては、審査会での諮問を見合わせていることだが、自身の経験上、不服審査を先にやって、数年放置されていて、訴訟になったときに諮問されたというケースがあるが、これはどのような判断によったのか。
- ・現在の審査会のインカメラ審理において、実質的には「おそれ」の検討をしているものと承知しているが、そうすると訴訟手続への導入における、具体的な懸念は何か。
- ・今まで30年超えていても大量に外務省に保有していたので、現用文書として情報公開の対象になったけれども、今度は30年で自動公開にすると、それは、基本的には非現用文書として外国記録の公開に関する記録で公開されるから、現用の文書自体は30年までの枠組みの中で少なくなるのではないかということを踏まえて、外務省として、今後、どう取組みをされるのか。
- ・訴訟継続中は、諮問しないとのことだが、それは外務省としての方針か。その理由は何か。最高裁判決確定するまでしないつもりなのか。簡易迅速でインカメラ審理もある行政救済が働かなくなるということを承知の上で、かような政策を取っているのか。これは今後も継続するのか。

- 不開示決定の理由付記について、例えば外国との信頼関係を損なうおそれから不開示と外務省が処分するときに、理由を具体的にわかるように書けというのが大臣案だが、どの程度書けるのかという問題が出てくるし、理由の提示に瑕疵があったら処分本体が取り消しになることについて何か検討されたのか。

(3) 防衛省関係

- 防衛省が不開示情報として示された2つの例（ソマリア沖・アデン湾と北朝鮮の飛翔体）については、行政機関の長ではなく裁判所が判断したとしても、当然に不開示になるものと思われる所以、実質的な支障はないのではないか。
- 現在の審査会のインカーメラ審理において、実質的には「おそれ」の検討をしているものと承知しているが、そうすると訴訟手続への導入における、具体的な懸念は何か。
- 決定期限に関して、土日祝日を除く14日間となった場合に、どの程度対応について支障をきたすと考えるか。
- 「手数料の廃止等により安易な開示請求の増加が懸念」とされるが、「安易な」とはどのような趣旨か。具体的な懸念を想定しているのか。
- 5条5号の「不当に国民の間に混乱を生じさせるおそれ」を削除する改正について懸念を示されているが、実際にこれを残さなければならない事案があるのか、同条6号で対応できるのではないか。

(4) 法務省・最高裁判所関係

- インカーメラ審理の民事訴訟法的な体系の問題のハードルを下げて、積極的な導入へ向けた議論はできないか。
- 権利救済の実効性という観点から、情報公開訴訟の場合には、見て裁判するのか見ずに裁判するのかということを出発点とすべき。
- 双方審尋主義はだれのためにあるかということを想起すべき。
- 現行法上の事実上の和解としてのインカーメラ審理について、運用する立場からどのように考えるか。
- インカーメラ審理が双方審尋主義に反するかについては、原告側が立会権を放棄して現物を見てもらって、そういう手続を取ってほしいと、それが控訴審なり上告審の裁判官でも事実経過がわかるような手続規定を十分担保しておけば、双方審尋主義の問題はクリア一できるのではないか。
- ヴォーン・インデックスの件で、証明権の行使で可能だから規定を入れなくてもよいと考えているのか。審査会のヴォーン・インデックスでは開示請求人には渡さないケースもあるが、これは想定していないのか。

- 裁判所でのインカメラ審理に際して、裁判官の守秘義務はどうなのか、裁判所の職員の守秘義務はどうなのか、管理体制はどうなのか。

(5) 情報公開・個人情報保護審査会事務局関係

- 口頭意見陳述は、不服申立人が希望しない限り、最低1回はやるといったルールはないのか。
- 口頭意見陳述が年々減り、逆転率が低くなっている背景として、蓄積された答申例が先例としてあてはめられるケースが増えているとのことだが、迅速・効率性ばかりが優先され、事案の個別性が犠牲になっていることはないのか。実は人手が足りないということはないか。
- ヴォーン・インデックス、口頭意見陳述は年々激減しているが、この間、審査会での運営方針や運営についての考え方について、何か変更があったのか。
- ヴォーン・インデックスではないものの、数字に表れないヴォーン・インデックス的なものは作成されているようだが、実務上どのように取り扱われているのか。
- 口頭意見陳述がなされないこと、審査会の事務局には、各省庁から出向されている職員が大分いること、理由説明書が不十分であること、等は審査会の第三者性が確保されないことにならないか。
- 長期にわたって答申が出ない案件があるが、長期化の理由は何か。
- 5条1号ロと、5条2号本文ただし書きの「人の生命、健康、生活または財産の保護をするため」という規定の適用については、答申選をみる限り、審査会のガードがかたいように思われるが、これは、解釈で変わる余地があるのか、それとも比較衡量をやるというもともとの趣旨から、法文を変えないといけないのか、運用で変えられないのか。
- 付言事項や地方公共団体にならった建議機能に関連して、単に諮問案件についてのみの調査権限だけではなくて、もう少し幅広い実地調査権も与えるようにしてはどうか。

以上

行政透明化検討チーム WG 府省庁説明資料

【府省庁名】 【頁】

○警察庁	… 1
○外務省	… 4
○防衛省	… 17
○法務省	… 25
○情報公開・個人情報保護 審査会事務局	… 35

警察庁
警言

情報公開法改正案の問題点

主な改正事項

国及び公共の安全等の情報 (現行法5条3、4号)

不開示要件から、「行政機関の長
が認めることにつき相当の理由が
ある」を削除

問題点

- 国の安全や公共の安全を守ることは、国民全体の基本的な利益を擁護するため、政府に課せられた重要な責務であり、これららの利益を保護するため、関係情報の保全に特別な配慮が求められる。米国等においても国家安全情報・公共安全情報は、他の不開示情報とは異なる取扱いがされている。
- 開示によって公共の安全と治安の維持に支障を及ぼすか否かの判断には、犯罪の実態等に関する知識・経験等が不可欠であることから、警察行政機関でなければ的確な判断は困難である。
- 不開示情報の内容を明らかにしないで、当該情報が公共の安全等に支障を及ぼすおそれがあることを具体的に立証することが困難である。
- インカメラ審理のため、公安情報等の高度な機密情報を裁判所に持ち込むことになるため、情報保全のための規定の整備が不可欠である。
- 不開示情報の中には内容の理解が困難なものもあることから、行政機関側に直接、裁判官に対して説明する機会が与えられる必要がある。

審理の特例 (新設)

情報公開訴訟にインカメラ審理
(裁判所が不開示情報を見て判断
する)を導入

主な改正事項

開示決定等の期限・特例 (現行法10, 11条)

・開示決定期間を30日から14日以内に短縮
・特別延長では、通常延長(30日)期間中に相当部分を開示後、さらに60日以内に残りの文書の決定をしなければならないこととする

開示請求等の手数料 (現行法16条)

開示請求手数料を原則廃止するどともに、開示実施手数料を引き下げる

個人に関する情報 (現行法5条1号ハ)

公務員等の職及び職務遂行の内容に加え、公務員の氏名も原則開示

法人等に関する情報 (現行法5条2号)

法人等が不公表を条件に行政機関へ任意に提供了した情報を不開示情報とする旨の規定を削除

問題点

- 14日の開示決定期間では対応できないケースも多い。
(土日祝日を除き14日以内となつても同じ)
- 大量請求の場合、約170日(約20日+30日+120日)でも作業が終わらない場合がある。

開示請求手数料の無料化等により、濫用的開示請求の増加が懸念される。

すべての警察職員の氏名が開示されると、職員やその家族が嫌がらせや報復されるおそれがあり、治安維持に重大な支障を及ぼしかねない。

現在、企業や法人等から、公にしないとの条件で技術情報を始め様々な情報の提供を受けているが、規定がなくなると、企業や法人等からの情報が得られにくくなることが懸念される。

情報公開法改正へ向けた枝野大臣提案に対する外務省意見

平成22年5月25日
外務省

- 国民を守り、我が国の国益を増進する力強い外交は、国民の理解と信赖の上に成り立つものであり、そのためにも、国民の「知る権利」の保障、積極的な情報公開が重要である。
- その一方で、国家安全保障や外交の分野では、少なくとも一定期間には情報を対外的に秘匿しておかなければならない場合も多い。
- このように、国民の知る権利と国家の緊張関係が存在するため、両者の間の適切なバランスを取っていくことが必要である。
- 両者の間のバランスを取る具体策として、当省では、当面、「整頓・公明化」問題に焦点を置いて、いわゆる「三〇年計画」が作成している。
- 昨年から今年にかけては、これまで公表された制度を確立し、これまで公表の制度についても、今後は「透明性」を追求する方針である。

2 総論的留意点

前頁の考え方方に基づき、「情報公開制度の改正の方向性」のうち「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」という今回の改正の趣旨を実質的に実現するために、外交関連の情報の公開実務を担当する現場の目線から、留意すべき点と考えられる具体的な代替策等の例を提示する。

(1) 外交情報の性質

- 安全保障や外交交渉の分野では「情報」が生命線。
→ インテリジェンス情報を中心として厳格な守秘義務がかかる行政機関のみが取り扱うこととを担保しなければ入手できない情報がある。
- 不用意に公開されれば、誰が国との信頼関係を損ない、また情報提供者の生命等に危険が及ぶ可能性。
→ 我が国の情報公開制度の下でインテリジェンス情報等まで公開される可能性が高くなるという印象が対外的に広がれば、情報の収集に大きな困難を伴う。
→ 我が国の利益を著しく損じることになりかねない。
- 特に、我が国は米英他諸外国のような外事情報機関を有しておらず、在外公館を含む外務省がインテリジェンス情報を含む諸外国の情報を収集している。
→ 外務省内にはインテリジェンス情報を含め機密な情報が多数存在する。

● 前頁にも述べたとおり、国民の知る権利と秘密の保全の間で適切なバランスを取つていく必要がある。

(2) 實質的/に知る権利を保障する制度構築の重要性

- 開示されることとなる情報の性質と、それを適切に開示するために踏むべき必要不可欠な手続を慎重に考慮して制度を構築する必要がある。
→ そうでなければ、例えば、行政機関での開示決定期限を短縮した結果、対象文書の審査に十分な時間をかけることができなくなり、結果として誤って開示することによる不利益を恐れて不開示とする例が増大したり、開示されるべきでない情報が開示されたりしうる。
- 適切に制度構築されなければ、必要十分な審査ができなくなること等により、逆に知る権利を制限する結果に陥る場合が生じてしまう危険性がある。

3 不開示情報該当性判断の際の行政機関の長の判断を優先する規定の見直し(法5条3号)

留意すべき点

- (現状)
「公にすることにより、國の安全が害されるおそれ、他国等との信頼関係が損なわれるおそれ又は国際交渉上不利益を被るおそれがある〔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」
➡ その性質上、開示・不開示の政策的判断を伴うこと、我が國の安全保障上又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があるため。=他の情報と違う扱いを定めている諸外国の例あり【別紙1】
- 行政機関の長の判断を優先する規定を無くした場合、司法審査の場で裁判所が、法の適用を超え、「高度の政策的判断」(政治的判断)や「専門的・技術的判断」を行うことになる。
- このような「高度の政策的判断」や「専門的・技術的判断」を、行政機関の長の判断とは独立して裁判所が行つていいか方式に変更する場合、現行のように行政機関の長の判断を優先する方式とする場合に比べ以下のような点があることに十分留意した上で、慎重に検討する必要がある。
 - ▶ 「高度の政策的判断」として、裁判所が特定文書の特定の記載についての開示・不開示を、その時々の国際情勢及びそれにに対する政府の考え方を踏まえながら判断することが要求される
→最終的に政治的責任を負うことが想定されていない司法部門が、「高度な政策的判断」を行うことの適否。
 - ▶ 「専門的・技術的判断」として、機密な関連情報等も含めて事案の全体を理解した上で判断することが要求される
 - ・特別管理秘密を取り扱う際のセキュリティ・クリアランスや罰則規定を含む裁判官・裁判所関係者の盤格な守秘義務の確保が必要。【裁判官の守秘義務につき別紙2】
 - ・当事者事者の一部が知り得ない情報を基に裁判所が判断することを可能にするため、裁判の公開原則に基づく現行の民事訴訟法の基本原則を変更することになる。

4 インカメラ審理の導入

留意すべき点

- インカメラ審理の導入は、行政側の準備書面作成の負担軽減にもつながり、審判の迅速化につながり得るメリットがあると考えられる。

●一方で、機微な情報に裁判官・裁判所関係者が触れることになるため、以下のような点が確保されないと、仮に情報の漏洩が起きた場合等に国益が害されかねず、その導入には、慎重な検討が必要。

→「専門的・技術的判断」として、機微な関連情報等も含めて事案の全体を理解した上で判断することが要求される

・特別管理秘密を取り扱う際のセキュリティ・クリアランスや罰則規定を含む裁判官・裁判所関係者の厳格な守秘義務の確保。

・当事者事者の一部が知り得ない情報を基に裁判所が判断することを可能にするため、裁判の公開原則に基づく現行の民事訴訟法の基本原則の変更。

3. 第5条3号の見直し

4. インカメラ審理の導入

開示・不開示の決定について、行政機関の長か、司法機関かどちらの判断を優先させるかという二者择一にするのではなく、両者を橋渡しするような代替案を講ずるものも一案。

【代替案の一例】

●情報公開・個人情報保護審査会を強化（体制強化、裁決機関化等）し、事後救済制度の中で司法審査の前置機関とする。
→事後救済制度の一本化により、行政・司法の無駄の削減にもつながり得る。
(事後救済制度の一本化は一案であり、他策を採除するものではない。なお、一本化して行政の無駄を省く観点からは、内閣総理大臣の指置要求制度は審査会の役割がある点も念頭に、「指置要求制度」については慎重に検討すべきと考えられる。)

5 情報公開関連手数料の減額・减免

留意すべき点

行政機関を麻痺させる目的等悪意の開示請求や権利の濫用【別紙3の2】に対する抑止が無くなると
の弊害が予想されるので、悪意の開示請求や権利の濫用を防止するための規定を新たに設ける必
要がある。=濫用防止を定めている諸外国の例あり。【別紙3の参考】

【具体策の一例】

- 開示請求者の情報公開請求権の濫用を禁止するための努力義務規定を設ける。
- 1回の開示請求で請求できる文書量や1人の請求者が請求できる件数について制限を設ける。
- 大量の開示請求が1部局に集中した場合、開示請求受付を一時停止できる緊急避難措置を設ける。
- インターネットに掲載している情報は開示請求の対象としない規定を設ける

6 開示決定までの期限の短縮

外務省の考え方

- 過去に当省において特に期限延長を行った案件について、開示決定期限を超過し、期限を超えたことでいつそう開示決定が遅延する事案が多発した時期が相当期間にわたりて続いていた。
- しかし、運用を抜本的に変更した結果、平成20年秋以降期限超過はなくなった。

この経験から、容易に期限延長を行わないことが、決定期限を遵守した適切な文書の開示を実現することになると考へている。

留意すべき点1

現状から判断して少なくとも当省の場合は原則14日以内、特別で相当の部分の開示後、60日以内に開示決定が行える案件は多くない。【別紙3の1。】

行政庁としては審査のため十分な時間がないことから、とりあえず不開示とする案件が増加し、審査会や裁判所への業務の転嫁が起きる可能性大。

(法5条1号及び2号の情報を誤つて開示した場合には、賠償請求に直結しうるため。また、法5条3号の情報を誤つて開示した場合には国の安全等国益を害することになる等のため。)

留意すべき点2

業務の転嫁が発生した場合に、審査会や裁判所が行政庁以上に素早く判断を下すことを確保する必要がある。

そうないと、結果的に開示請求をした国民にとって開示決定までの期限は短縮されなくなってしまう。

【代替策の一例】

●行政庁での開示決定期限の短縮化よりも、まずは安易に期限延長することのないよう、期限延長の条件を厳格化する方途を検討する。

●具体的には、現行法第11条の特例延長を行う場合の条件を厳格化し、延長通知書に延長理由を現状より詳細に明記するようにする。

(開示期限を短縮する場合には、例えば以下が必要と考えられる。)

●行政庁・審査会、及び、裁判所の体制を抜本的に強化（人員増強）する。

●1回の開示請求で請求できる件数及び1人の請求者が請求できる文書■

諸外国においても、国家安全保護権限については、次のようだ。大統領命令による秘密指定制度や大臣認定権制度を設け、法の外枠外(exclusion)として、又は裁判所は、初審的(de novo)には審査せず、行政機関の長が顯示の権限の判断をする合理的な理由(reasonable grounds)を有するか否かを審査せねばならぬが、法の適用又は司法審査の範囲で、他の情報の保護なる特別の考慮が行われてしる場合が少くなら。

① アメリカ=不顯示及び適用除外

- ・ 大統領命令による秘密指定がなされたものについては、裁判所は秘密指定が実質的に表示に該するものについて行われてしるか否か審査するに付けてきめらじう形式(legal form)により採用せられた。

その他の修正正により、秘密指定が実質的、手段的に修正正に行われてしるか否か、裁判所が審査的審査を行つことからなりしなくなつたが、連邦裁判所は、行政機関の宣誓状を基準が十分に具体的であり、行政機関が不誠実に行動した形跡がない以上、正式審査に基づかずして原告の顯示請求を棄却する傾向にある。

- ・ 不顯示規定(exemption)とは別に、海外業務活動等の配備についての適用除外(exclusion)の規定があり、行政実務上は、仮に存在しても存在しないと回答してよい類型といわねてしる。

② カナダ=不顯示

- ・ 国家安全保護権限についての不顯示規定の同様者は、不顯示決定に合理的な理由が存在するかどうかの審査に該せられてしる。

③ オーストラリア=大臣認定制度

- ・ 国家安全保護権限については、不顯示文書である旨の認定書を大臣が施行するに付ける。

以上の認定書が施行されたときは、行政不服裁判所は、当該文書が不顯示文書であるとして、主張に合理的な理由があるか否かについてのみ審査し得る。

行政不服裁判所が不顯示しする合理的な理由がないとした結果をしたとき、初級裁決には、報告の結果しかなく、当該大臣は、報告に付す認定書を取り消せられないので問題である。この場合に付、通常はその旨を通知し、最終的には議会に対する政治的責任として処理する立場になつてしる。

・ 認定書が取り消せられたら場合は、裁判所による同様者を認定せばよい。

④ ニュージーランド=大臣認定制度

・ 内閣總理大臣が、顯示による国家安全保護を施すかそれがおのじ認定した場合は、大臣アドバイスは、該権限の顯示を施すものとする。要素を既に施すかしめのじくある。

・ オハイオ州の報告が行われたときは、二十二種類のうちからその報告を施すかしめのじくある。生じるかわてしるが、それをより報告が枢密院にから頭脳の提示を行つた場合は、限りでないともわかる。

・ 裁判所は、枢密院の報告について、執行行政官が頭脳の提示の権限による手続から起訴を提起してしる場合又はその他の命令違反の場合に付、その旨の命令を行つたりするに付りけるかわてしる。

⑤ 韓国=適用除外

・ 国家安全保護に関する情報及び保守標準を基準とする場合について、国家安全保護に関する情報のうち既に取扱い又は作成された情報については、一般の情報の不顯示規定と区別して、同法の適用除外に付する旨の規定を施せらるべじる。

裁判官の守秘義務について

1. 評議の秘密

【規定】

「評議は、裁判長が、これを聞き、且つこれを整理する。その評議の経過並びに各裁判官の意見及びその多少の数については、この法律に特別の定がない限り、秘密を守らなければならない。」（裁判所法第75条第2項）

（罰則規定）なし。違反した場合には分限裁判による免職または弾劾裁判による法曹資格の剥奪等の処分を受ける可能性あり。退職後については、同法の規定は適用されるのであろうが、仮に違反したとしても、すでに裁判官の職を退いた者に対して分限裁判も弾劾裁判もできないため、何ら処分を科すことばできない。

2. 一般的な守秘義務

【規定】

「官吏服務規律」（明治20年7月30日勅令、昭和22年3月31日失効）

第4条1. 官吏ハ己ノ職務ニ關スルト又ハ他ノ官吏ヨリ聞知シタルトヲ問ハス官ノ機密ヲ漏洩スルコトヲ禁ス其職ヲ退ク後ニ於テモ亦同様トス

2. 法令ニ依ル職人鑑定人等ヲ為リ職務上ノ秘密ニ屬スル事項ヲ發表スルニハ本属長官ノ許可ヲ要ス

（罰則規定）なし。違反した場合には分限裁判による免職または弾劾裁判による法曹資格の剥奪等の処分を受ける可能性あり。職後については、同法の規定は適用される。

〔適用の根拠〕

「國家公務員法の規定が適用せられるまでの官吏の任免等に関する法律」（昭和22年10月21日）

1 官吏その他政府職員の任免、叙級、休職、復職、懲戒その他身分上の事項、俸給、手当その他給与に関する事項及び服務に関する事項については、その官職について國家公務員法の規定が適用せられるまでの間、從前の例による。但し、法律又は人事院規則（人事院の所掌する事項以外の事項については、政令）を以て別段の定をなしたときは、その定による。

【参考1】国会答弁

●最高裁事務総局人事局長の答弁（昭和51年10月28日、参議院法務委員会）
「裁判官につきまして現在も法律上は官吏服務紀律が適用されるというふうに解しております。」

●司法制度改革推進本部事務局長の答弁（平成16年4月9日、衆議院法務委員会）

裁判官も、評議の秘密につきましては、裁判所法で守秘義務がございます。それから、一般的な守秘義務としては、大変古いものでございますけれども、勅令で、官吏服務規程ですか、たしか明治二十年ぐらいにできたものでございますけれども、この適用によりまして、守秘義務が一般的に課されている、こういう状況でございます。

ただ、罰則は、御指摘のとおりございません。

これは、裁判官につきましては、高度の職業倫理に基づき行動ができる、そういう期待ができるということ、あるいは、それを担保するものとして、弾劾裁判あるいは分限裁判というような手続が設けられておりまして、これらによってそのような義務違反を抑止することが十分に可能であるということで罰則が設けられていないというふうに承知しております。

【参考2】国家公務員法の適用

国家公務員法に規定する守秘義務は、裁判官は国家公務員法で「特別職の国家公務員」と規定されていることから、国公法第100条が適用される「職員」（一般職の国家公務員）でないため、適用されない。

「情報公開制度の改革の方向性について」に関連する実務の現状

平成22年5月12日
外務省大臣官房総務課情報公開室

標記の改革の方向性に対する当省の意見を追って提出させて頂きたいと考えていますが、まず関連する当省の実務の現状につき、以下のとおり提出させて頂きます。

1. 開示決定にかかる期間について

改正案では、開示請求のあった日から14日以内に開示決定等をしなければならず、また、開示決定等の期限の特例を適用する場合においても、相当の部分につき開示決定等した日から60日以内に残りの行政文書について開示決定等しなければならないことになっている点に関して、当省が要した開示請求に対する時間については、以下の表のとおりとなっている。

過去3年間において、外務省で開示請求処理に要した期間

処理日数	2007年度		2008年度		2009年度	
	件数	割合(%)	件数	割合(%)	件数	割合(%)
30日以内	265	18.6	432	26.0	373	37.2
30日超60日以内	334	23.5	356	21.4	299	29.9
60日超90日以内	112	7.9	112	6.8	89	8.9
90日超120日以内	28	2.0	12	0.7	22	2.2
120日超	682	48.0	749	45.1	218	21.8
開示決定数	1421	100.0	1661	100.0	1001	100.0

2. 権利の濫用や大量の文書請求について

権利の濫用と思われる請求や、一度に大量の請求があったケースについては、現行の制度の下であっても法の枠内での適切な対応が困難になっている状況にある。

(1) 同一請求者から同一請求が繰り返し(3回以上)行われた件数

- ア 8回 1件
- イ 5回 2件
- ウ 4回 4件
- エ 3回 12件

(2) 大量請求の例

ア 1件当たりの文書量が多い例

1件の開示請求に対して、実際に開示実施を行った案件

開示対象ページ数	件数
1,001ページから2,000ページ	31
2,001ページから3,000ページ	3
3,001ページから4,000ページ	3
4,001ページから5,000ページ	1
5,001ページから6,000ページ	2
80,000	1
合計	41

イ 1度に複数の請求を行った例

同一日に同一請求者から、10件以上の請求があったもの。

09年度： 12例

22請求(1例), 15(1), 14(1), 12(2), 11(2), 10(5)

08年度： 28例

61(1), 41(1), 39(1), 35(1), 33(1), 23(1), 22(2), 21(2), 20(1),
18(1), 17(3), 15(2), 14(2), 13(2), 12(1), 11(1), 10(5)

07年度： 22例

47(1), 40(1), 29(1), 27(1), 26(1), 20(1), 19(2), 16(2), 15(1),
14(5), 13(1), 12(1), 11(1), 10(3)

(3) 柳原社労士グループのように、情報公開請求を行った文書を販売して商売している例もある。(別添資料参照)

(参考) 外国においては、権利の濫用等を排除することを制度上設けている例がある。

(出典：諸外国の情報公開法 (財)行政管理研究センター)

(1) イギリス

- ア 公共機関に対する嫌がらせで行われる場合は、第1条(1)項の請求に応じる義務は課されない。
- イ 公共機関が一の情報の請求に応じたことがある場合、その後同一の請求者から同様の又は実質的に類似の請求があつても、以前の請求への対応から合理的な期間が経過していない限り新たな請求には応じる義務はない。

(2) フランス

開示請求を受けた行政庁は、数量、反復的・組織的性格の点で、濫用的とみなされる請求について、これに応じる義務を負わない。

(3) ベルギー

以下に該当する場合は閲覧、説明又は写しの交付の請求を拒否することができる。

- ア 請求が明らかに濫用に当たるとき
- イ 請求内容が明らかに漠然としすぎるとき

(4) アイルランド

公共機関の長は、下記の場合、その請求を却下できる。

- ア 請求を認めると、当該記録の数もしくは性質のため、又は当該情報の性質のため、おびただしい件数の記録の検索と審査が必要となる、あるいは当該の公共機関の業務に対する実質的かつ不当な干渉、またはその業務の中止を引き起こすような種類の当該記録の検査が必要となると長が判断する場合。
- イ 請求が根拠薄弱なものである、または濫用もしくは同一の請求者又は協調して請求を行ったと認められる異なった請求者からの明らかに不合理な請求であると長が判断する場合

(5) オーストリア

情報公開は、その他の行政事務の処理を著しく害しない範囲においてのみ、行わなければならない。(中略)明らかに放埒な意図を持って請求が行われたときは、情報を開示してはならない。

(了)

「情報公開制度の改革の方向性について」に対する意見

1. 顯示・不顯示の範囲等に関する改正

(1) 個人に関する情報（法第5条第1号関連）

- ① 改正の方向性
　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顯示する。

② 意見

仮に情報公開に関する連絡会議申合せ（17.8.3）で例外とされている特段の支障が生ずるおそれがある場合も顯示を想定しているのであれば、自衛隊の任務遂行に支障が生じるおそれがあり、また、活動する隊員及びその家族等の安全が確保されないおそれがあることなどから、少なくとも申合せと同等の例外規定を設ける必要がある。

(2) 国の安全、公共の安全等に関する情報（法第5条第3号・第4号関連）

- ① 改正の方向性
　公にすることにより、国の安全が害されるおそれ等がある情報を、「おそれがある情報」と改める。
- ② 意見
- 公の安全保障に関する情報等について、その性質上、高度の政策的判断や専門的・技術的判断を要するなどの特殊性が認められることから、責任を持つて適切に判断できるのは所管の行政機関の長である。
　従来から、国の安全保障に関する情報公開裁判における情報等の審査方法は行政機関の長の第一次的判断を尊重し、その判断が合理性を持つ判断として許容されて許容される限度内のものであるかを審理・判断するという審査方法が定着しており、こうした司法審査のあり方を変更させるおそれがある。

(3) 審議・検討等に関する情報（法第5条第5号関連）

- ① 改正の方向性
　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亂を生じさせるおそれがある情報を不顯示情報とする旨の規定を削除する。
- ② 意見
- 防衛省において、例えば、米軍再編に関する資料について、部内における検討中の資料を開示することにより、米軍再編に關係する地元の地方自治体や住民の間に誤解や憶測を招き、不当に混亂を生じさせるおそれがあり、かつ、当省の所掌事務の遂行に支障が生ずるおそれがある。

2 開示請求から実施までの手続きに関する改正

(1) 開示決定等の期限（法第10条第1項・第11条関連）

- ① 改正の方向性
開示決定等は、開示請求があつた日から14日以内にしなければならないものとする。
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ければならないものとする。
- ② 意見
現行制度における開示決定等の期限である30日は、当省の所掌事務を行いつつ、開示決定等を行うために必要な最小限の期間であり、改正案のよううに14日以内に開示決定等を行つてある。更に、開示決定等の期限の特例を適用する場合においても、国の安全が害されるおそれ等がある情報が含まれる可能性があるときは、開示決定等を行つてある場合と同様に、開示決定等を特に慎重に判断する必要があることから、一律60日以内に開示決定等を行うことは困難である。

(2) みなし規定（新設）

- ① 改正の方向性
開示請求者は、行政機関の長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。
- ② 意見
全ての開示請求について60日以内に開示決定等を行つてあることから、諮詢会及び審査会において本来避けられる不服申立てに関する業務が増加することとなり、効率的な業務の遂行を阻害するおそれがある。

(3) 手数料（法第16条関連）

- ① 改正の方向性
開示請求に係る手数料を原則として廃止とともに、開示の実施に係る手数料を引き下げる。
- ② 意見
手数料の廃止等により安易な開示請求の増加が懸念され、これに伴う業務量の増加により業務の停滞を招くおそれがある。

不開示情報に該当するとした具体例

個人に関する情報

行政文書名等	文書の概要	決定番号	具体的理由	答申番号
情報本部情報分析課 情報講義資料他	情報業務に従事する職員に対する教育資料	防官文第115号 (21. 1. 8)	情報業務に従事する職員の氏名が記載されており、公にするにより、情報業務に従事する人物が特定され、情報を得ようとする者からその個人をならつた不当な書き掛けが行われることにより、防衛省・自衛隊の任務の効果的な遂行に支障が生じ、ひいては国の安全を害する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認められることから、法5条3号に該当し、不開示することが妥当である。	平成21年度(行情) 答申第270号 (21. 10. 14)

不開示情報に該当するとした具体例

国の安全、公共の安全等に関する情報(第5条第3号関連)。

行政文書名等	文書の概要	決定番号	具体的理由	答申番号
海上における警備行動にに関する統合幕僚長指令	ソマリア沖・アデン湾における保護対策船舶の防護に関する文書	防官文第10048号 (21. 8. 28)	対象文書には、基本的な対処方針や具体的に想定した事案への対処が詳細に記載されていることから、これを公にすることにより、ソマリア沖・アデン湾で実施する自衛隊の海上警備行動における具体的な行動及び実施要領等が明らかとなり、我が国の安全を脅かすぞうと企図する相手方が、これらに対処要領を踏まえた行動を保ることが可能となるおそれがあると処分庁が認めることがあります。したがつて、当該不開示部分は公にすることにより、自衛隊の任務の効果的な遂行に支障を生じさせ、ひいては国の安全を害するおそれがあること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認められ、法5条3号に該当し、不開示とすることが妥当である。	平成21年度(行情) 答申第57号 (22. 3. 9)
北朝鮮のミサイル発射運動に対する連動	北朝鮮による飛翔体発射事案に関する文書	防官文第7124号 (21. 6. 8)	(1)飛翔体のブースターに係る情報は、北朝鮮から公表されており、これを公にすることにより、我が国の情報収集能力及び分析能力の一端が推察されることになり、国の安全が害されるおそれがあること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認められるので、法5条3号に該当し、不開示とすることが妥当である。 (2)本事案への対処に係る情報は、これを公にすることにより、緊急事態が生じた際の政府の対処本部及び対処能力の一端が推察されることになり、我が国の安全を脅かすことと考えている相手方が、更なる対抗措置を講ずることや弱点を突くことを容易ならしめるおそれがあると認められ、国の安全が害される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認められるので、法5条3号に該当し、不開示とすることが妥当である。	平成21年度(行情) 答申第259号 (21. 10. 6)

第4 当裁判所の判断

1 本案の争点1 (情報公開法5条3号、4号及び6号該当性の審査方法及び立証責任の所在等)について

(1) 一般に、情報公開法5条各号に定める不開示情報が記録されているとして行政文書の全部又はその一部について開示をしない旨の処分がされた場合に、その処分の取消し等を求める訴えにおいて、当該処分に係る行政文書の部分に記録されている情報が情報公開法5条各号に定めるものに該当するか否かにについては、行政文書の開示の原則の例外に当たるか否かが問題となることや、それが当該処分の適法性を基礎付ける事項であること、行政機関側が当該行政文書を保有してその内容を把握していることなどからすれば、原則として、当該処分をした行政主体である被告において立証すべきものと解される。

(2) ところで、情報公開法5条3号は、「公にすることにより、国の安全が害されるとおそれ、他国若しくは国際機関との信頼関係が損なわれるおそれ又は他国若しくは国際機関との交渉上不利益を被る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」を不開示情報として規定しているところ、この規定は、我が国の安全、他国等との信頼関係及び我が国の国際交渉上の利益を確保することとは、国民全体の基本的利益を擁護するためのものである。そこで、このような同号の立法趣旨、同号が「おそれがある情報」(同条6号等参照)と規定せざることにつき相当の理由がある情報」と規定していること、同条3号に掲げる国の安全等の権限に関する情報については、一般の行政運営に関する情報とは異なり、その性質上、開示又は不開示の判断に高度の政策的判断を伴うものであり、我が国との安全保障上又は対外関係上の将来予測等についての専門的、技術的判断をも要するものであるとの特殊性があることなどから、同号に基づく処分の適法性については、同号に規定する事由があるか否かについての行政機關の第一次的な判断を尊重し、その判断が合理性を持つものとして許容される限り内のものであるかどうか、すなわち、開示しない旨の決定が裁量権の行使としてされたことを前提に、その判断要素の選択や判断過程に合理性を欠くものと認められるなど、当該行政機関の長に与えられた裁量権の範囲を逸脱し、又はこれを濫用したと認められるか否かを判断するという審査方法によるべきであると解される。この際、一般に、国家安全や他国又は国際機関との交渉等に關する正確かつ詳細な情報は専ら行政機関の長の側に属しておりますが、開示請求をする者及び裁判所は、処分に係る行政文書の部分に記録されている内容等を直接には把握することができないことからすれば、被告において、当該処分に係る行政文書の部分に記録されている情報に係る事柄、当該情報の性質、該処分をするに当たって前提とした事実關係その他の当該処分当時の状況等の、一般的又は類型的にみて、それらに照らし当該情報が同号に掲げる国の安全等の権限に開示するものに當たることを推認するに足りる事情を立証する必要があると解するべきである。そして、その上で、既に述べたように、同号に基づき開示をしないことを争う原告が、当該処分につき行政機関の長の裁量権の範囲からの逸脱又はその濫用があつたことを基礎付ける具体的事實について立証することを要するといふべきである。

不開示情報に該当するとした具体例

審理・検討等に関する情報(第5条第5号関連)

行政文書名等	文書の概要	決定番号	具体的な理由	答申番号
米軍家族住宅等の建設に係る適地検討について(回答)他	岩国飛行場への空母艦載機の移駐等に伴う米軍家族住宅等の建設に係る適地検討に関する文書	防官文第6032号 (21. 5. 7)	不開示とされた部分には、米軍家族住宅等の建設に係る適地検討の前提条件及び当該検討が記載される必要となる米軍家族や住宅等の問題は現在も協議中であり、当該住宅の建設予定地や米軍家族住宅の必要戸数等が協議過程における不確定かつ未成熟な情報であることにかんがみれば、これを公にすると、部外から圧力や干渉等の影響を受けること等により、行政機関内部の堅直な意見の交換や意思決定の立場を損なわせるおそれがあると認められるとともに、周辺住民等に無用な誤解や憶測を招き、不当に国民の間に混乱を生じさせるおそれがあると認められるので、当該情報が法5条5号に該当し、不開示することは妥当である。	平成21年度(行情) 答申第571号 (22. 3. 9)
米軍家族住宅等の建設に係る適地検討について他	同上	防官文第2304号 (21. 3. 2) 中防第768号 (21. 3. 2)	不開示とされた部分には、広島防衛施設局における当時の情勢分析等に係る率直な意見・見解等が記載されており、これを公にすると、今後の候補地選定に係る行政機関内部の率直な意見交換や意思決定の立場が不当に損なわれるおそれがあるとともに、周辺住民等に無用な誤解や憶測を招き、不当に国民の間に混乱を生じさせるおそれがあると認められるので、当該情報が法5条5号に該当し、不開示することは妥当である。	平成22年度(行情) 答申第18号 平成22年度(行情) 答申第19号 (22. 5. 12)

防衛省における情報公開の状況

		開示決定等別の件数		
		19年度	20年度	21年度
全部を開示	795 (51.4%)	736 (44.4%)	844 (54.7%)	791 (50.0%)
一部を開示	478 (30.9%)	659 (39.7%)	533 (34.5%)	556 (35.2%)
不開示	273 (17.7%)	264 (15.9%)	166 (10.8%)	234 (14.8%)
計	1,546	1,659	1,543	1,582.7

注1：件数は、当該年度に受け付けた開示請求のうち、開示決定等を行った件数を示す。(以下の表において、同じ。)

注2：不開示には、存否が答否を含む。

		開示決定等に要した日数別の件数		
		19年度	20年度	21年度
14日以内に開示決定等を行ったもの(改正案)	96 (6.2%)	76 (4.6%)	99 (6.2%)	90 (5.6%)
15日～30日以内に開示決定等を行ったもの(法第10条1項)	820 (53.0%)	749 (45.1%)	780 (48.8%)	783.0 (48.9%)
31日～60日以内に開示決定等を行ったもの(法第10条2項)	562 (36.4%)	552 (33.3%)	491 (30.7%)	535.0 (33.4%)
開示決定等の期限を61日以上に延長したもの(法第11条)	68 (4.4%)	283 (17.0%)	230 (14.4%)	193.7 (12.1%)
計	1,546	1,660	1,600	1,602.0
20日以内に開示決定等を行ったもの(改正案)	217 (14.0%)	209 (12.6%)	237 (14.8%)	211.0 (13.8%)

注：期限延長により開示決定等が行われていない場合、延長の期限日で計算した。

防衛省において大量の開示請求がなされた例

- 1 航空自衛隊物品目録管理資料 (A S L - M L) に関する図書データ他
52, 123枚 (H20. 7. 4受付、開示決定等の期限を約2年に延長)
- 2 管制業務日誌 (出発機・到着機・局地飛行) 他
16, 901枚 (H19. 12. 17受付、開示決定等の期限を約1年に延長、部署別の業務日誌に係る開示請求が同一日に同一請求者から11件あり、その特定文書の合計枚数)
- 3 ときわ航海日誌 (甲) 他
12, 720枚 (H19. 8. 22受付、開示決定等の期限を約1年半に延長、部署別の業務日誌に係る開示請求が同一日に同一請求者から5件あり、その特定文書の合計枚数)
- 4 池子米軍家族住宅NA921設計根拠資料 (米軍要望書) (池子米軍 (18) 家族住宅 (921) 新設基本設計に関するもの)
4, 984枚 (H21. 4. 27受付、開示決定等の期限を約2ヶ月に延長)

情報公開訴訟に関する改正事項 について

法務省

管轄裁判所の拡大について (素案第5の1関係)

従前の法改正の経緯

- 平成11年 行政機関情報公開法制定
→ 特定管轄裁判所(原告の住所地などを管轄する高等裁判所所在地の地裁)にも情報公開訴訟を提起することが可能に。
- 平成16年 行政事件訴訟法(以下「行訴法」)改正
→ 処分等の取消訴訟一般について特定管轄裁判所に管轄を認める(同法第12条第4項)。これに伴い、行政機関情報公開法上の管轄の規定を削除。

行訴法第12条第4項の趣旨

- 裁判所へのアクセスの保障
遠隔地に居住する原告の裁判所へのアクセスを容易にすることにより、行政訴訟の利用を促進。
- 裁判所の専門性確保の要請
行政訴訟に関する裁判所の体制整備による専門性確保の要請。



これらの要請を考慮し、特定管轄裁判所に管轄を認めることとしたもの。

考慮すべき事項

- 管轄の在り方については、改正行訴法による行政訴訟一般についての訴訟提起の状況を踏まえ、更に検討（情報公開法の制度運営に関する検討会報告）。
→ 統計資料はなし。
- 管轄を原告の住所地等に拡大するかどうかは、原告にとっての訴え提起の便宜及び裁判所の専門性確保の要請のバランスをどのように考えるかに帰着。
- （管轄裁判所を拡大する場合）移送に関する規定を整備することが必要（行政機関情報公開法第21条参照）。

ヴォーン・インデックスの導入について

（素案第5の2関係）

■ ヴォーン・インデックス(以下「インデックス」)の意義

○ 現行法上の定義

行政文書に記録されている情報の内容等を審査会の指定する方法により分類又は整理した資料(情報公開・個人情報保護審査会設置法第9条第3項)。

○ 意義

- ・ 文書の標目
- ・ 不開示部分の特定・要旨
- ・ 不開示理由

○ 現行の民事訴訟法(以下「民訴法」)上の文書提出命令の際のインカメラ審理については、同様の規定はなし。

■ 審査会におけるインデックスの利用状況

○ 審査会の調査審議手続における利用状況

H17年以降、インデックスが提出された事例なし。

・ H13	3件
・ H14	24件
・ H15	4件
・ H16	3件
・ H17以降	0件

情報公開訴訟における実務等

- 審査会の手続でインデックスが既提出
 - ・ 裁判所は、必要があると認めるときは、行政庁に対し、審査請求に係る事件の記録の提出を命ずることが可能(行訴法第23条の2)。→平成16年行訴法改正で導入
 - ・ したがって、裁判所は、行政庁に対し、審査会の調査審議過程で作成されたインデックスの提出を求めることが可能。
- 審査会の手續でインデックスが未提出
 - ・ 実務上は、対象文書の数が多い場合などには、被告が、文書の標目、要旨等を整理する書面を提出していることが少なくなっている。
 - ・ 民訴法第149条の釈明権(行訴法第7条により準用)により、裁判所が、訴訟関係を明瞭にするために、同様の書面の提出を求めることが可能。

考慮すべき事項

(1) 素案第5の2

裁判所が、釈明処分として、当該開示決定等に係る行政文書等の標目、不開示部分についてこれを特定するに足りる事項、不開示部分の要旨、不開示とする理由その他必要な事項について記載したインデックスの提出を求めることができるようとする。

(2) 考慮すべき事項

インデックスは、

- ・ 不開示部分の要旨、不開示理由などが明確になる点
- ・ インカメラ審理を必要最小限に限定することが可能になる点で意義がある。

考慮すべき事項(続)

ただし、

- ・審査会の調査審議手続との役割分担
 - ・訴訟におけるインデックスの在り方
 - ・具体的な記載項目
- などについて検討することが必要と思料。

インカメラ審理手続の導入について (素案第5の3関係)

■ 民訴法上のインカメラ審理手続

○ 根拠規定

文書提出命令の申立てがされた文書について、提出義務の存否(民訴法第220条第4号イからニまでに掲げる文書に該当するか否か)を判断するため必要があると認めるときに、裁判所は、文書の所持者にその提示をさせることができる(同法第223条第6項)。

○ 審理の手続

文書提出命令の申立て→インカメラ審理→文書提出命令の申立てに対する決定→(認容の場合)文書の提出→当該文書の証拠調べ

■ 文書提出命令のインカメラ審理の特徴

○ 手続としての性質

- ・ 証拠採否のための手続であり、証拠調べそのものを非公開で行うものではない。

○ 裁判の公開との関係

- ・ 文書提出命令の申立てについての判断は、決定手続で行われるため、公開の口頭弁論を経る必要はない。
- ・ 文書の証拠調べそのものは公開法廷で行われる。

○ 双方審尋主義との関係

- ・ 当事者は提出された文書を見た上で証拠の採否や評価についての主張が可能。

情報公開訴訟のインカメラ審理の特徴

情報公開訴訟のインカメラ審理は、開示請求の対象とされた文書に非開示事由があるか否かという本案判決の結論そのものを判断するために行われるもの。



- 裁判の公開との関係
- 双方審尋主義との関係
- インカメラ審理の手続
について検討が必要。

考慮すべき事項

- 1 裁判の公開の原則(憲法第82条)に反しないか
→ 非公開審理が許容されるべき事由の存否

(現行法の例)

- ・人事訴訟法第22条
- ・不正競争防止法第13条

考慮すべき事項(続)

2 双方審尋主義に反しないか

申立人は文書の開示を求めることができないとすると、文書の所持者と裁判所のみが文書の内容を知ることとなる。



相手方当事者が吟味・反論する機会のない資料を判断の根拠とすることができますか。

考慮すべき事項(続)

3 インカメラ審理手続の性質

証拠調べか、証拠調べでないとするとその性質は何か。

○ 証拠調べとする考え方

→ 相手方当事者に吟味・弾劾の機会を与えない証拠について証拠調べをすることは行政(民事)訴訟手続の基本に反するのではないかとの問題あり。

※ 検証は証拠調べの一種。裁判官がその五感(視覚、聴覚等)の作用によって事物の性状等を直接に認識し、その結果を証拠資料とする証拠調べをいう。

考慮すべき事項(続)

○ 証拠調べ以外の手続とする考え方

文書提出命令については、インカーメラ手続の際に得た文書の内容に関する知見を弁論の全趣旨として用いることは許されないと解されている。

考慮すべき事項(続)

4 インカーメラ審理の手続

(1) 申立権者

被告にも申立権を認めるか。

(2) 当事者からの意見聴取

原告が不同意の意見を述べた場合にもインカーメラ審理を認めるか。

(3) 手続開始要件

明確な要件にすることが必要と思料。

行政透明化検討チームWGのヒアリング事項に対する回答

平成22年7月9日

情報公開・個人情報保護審査会事務局

1 いわゆる逆転率の低下の原因（再）

なお、平成22年6月23日付「中島氏からのご質問に対する回答」3頁記載の、一定の特徴を除いた救済率表は、どのようなデータに基づいて作成されたものか。また、これによつても、当初の救済率と比較して、平成16年度以降の救済率が低下しているように見受けられるが、その理由として考えられるものは何か。

（回答）

・参照 6月23日 回答 2ページ
3ページ

1. 平成22年6月23日付け「中島氏からの御質問に対する回答」3頁記載の表は、事務局において、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年度までの答申数から、次のア及びイの特徴を有する答申数を除いた上で、「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」の割合の推移を算出したものである。

ア 全く同一の文書についての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（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、次のような事案について不服申立てが行われた例

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例（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例（独立行政法人等）

（注）これらの特徴を有する不服申立てについては、諮問庁の判断を妥当とすべき割合が高くなる。

2. 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、上記1. で述べたほかにその原因や背景を申し上げることは一概には困難であるが、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 口頭意見陳述の実施回数が著しく低下したことの原因（再）

なお、口頭意見陳述の実施、不実施の運用基準の再確認。及び、不服申立人からの口頭意見陳述実施の要望はどのように反映されているか。

（回答）

参照 5月19日 回答 17ページ
18ページ

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。

3 処分庁からのヒアリングを実施した場合に、その結果を意見書（情報公開・個人情報保護審査会設置法11条）にまとめて提出するよう指導するなどして、その内容が申立人にも把握される（同法13条参照）ように努める運用を実施しているか。

（回答）

情報公開・個人情報保護審査会設置法9条4項は、「・・・審査会は、不服申立てに係る事件に關し、不服申立人、参加人又は諮問庁（以下「不服申立人等」という。）に意見書又は資料の提出を求めること・・・ができる。」と規定し、同法13条1項は、「不服申立人等は、審査会に対し、審査会に提出された意見書又は資料の閲覧を求めることができる。この場合において、審査会は、第三者の利益を害するおそれがあると認めるとき、その他正当な理由があるときでなければ、その閲覧を拒むことができない。」と規定している。

こうした規定に基づき、各部会での審議に当たっては、必要があると認める場合には、諮問庁に対し、当初提出された理由説明書のほかに、さらに理由説明書の提出を求める（補充の理由説明書という。）とともに、提出された理由説明書を不服申立人に送付し、当該不服申立人に、これに対する意見書の提出を求めており、こうした関係当事者から提出される意見書等も踏まえて調査審議を行うことにより、その中立性・公正性を担保しているところである。

4 情報公開法5条1号口と5条2号本文ただし書の、人の生命、健康、生活又は財産を保護するため、公にすることが必要であると認められる情報、との規定の適用例が、審査会答申では、ほとんど見かけられないが、解釈論として、このただし書きを適用することに、どのような、問題点や課題があるか。

(回答)

参照 5月19日 回答 3ページ

(関連 4・5ページ)

行政機関情報公開法5条1号ただし書口及び2号本文ただし書は、個人や法人その他の団体に関する情報について、公にすることにより害されるおそれがある当該個人及び法人等の権利利益と、人の生命、健康等の保護の必要性とを比較衡量し、後者の利益が上回るときに当該情報を開示しなければならないとしているところである（独立行政法人等情報公開法も同様）。

こうした枠組みの中では、個人や法人の権利利益にも様々なものがあり、また、人の生命、健康等についても、保護の必要性の程度は一様でないことから、個々の事案に即した慎重な検討が必要であると事務局としては考えている。

5 同じく5条1号の本文後段の、特定の個人を識別することはできないが、公にすることにより、なお個人の権利利益を害するおそれがあるもの、との規定の適用例が、立法段階で考えられていたときのよりも多くなっていると考えられるが、この点について、審査会の運用はどのようになされているか。

(回答)

参照 5月19日 回答 13・14ページ

1. 「個人が特定されなくても権利が侵害されるおそれがあるとして不開示を妥当とする答申」については、5月19日の回答において答申例を示したところである。
2. 情報公開法5条1号本文後段の適用について、審査会の運用の一端を示すものとして、委員経験者の講演から抜粋したものを紹介させていただく。

(御参考)

情報公開法施行一年を振り返って

— 情報公開審査会委員としての経験から —

(平成14年7月12日)

(法務省仙台法務局における講演)

東北大學 藤田 宙靖

二 情報公開法 一 とりわけ、不開示事由を中心として

1. いわゆる「個人情報」について

— とりわけ、「権利侵害」の有無について —

情報公開法は、不開示情報たる個人情報を「個人に関する情報・・・であって、当該情報に含まれる氏名、生年月日その他の記述等により特定の個人を識別することができるもの（他の情報と照合することにより、特定の個人を識別することができることとなるものを含む。）または特定の個人を識別することはできないが、公にすることにより、なお個人の権利利益を害する恐れがあるもの」と規定している（法5条一号本文）。ところでこの後段の「特定の個人を識別することはできないが、公にすることにより、なお個人の権利利益を害する恐れがある」情報とは一体どのようなものであるのか、ということは、必ずしも簡単に答え得る問題ではない。

(略)

ただ、現在では、この問題に対するアプローチの一つの方法として、「個人の権利利益が害される」か否かは、多くの場合、個人識別の可能性の度合いと切り離しては考えられないのではないか、という考え方方が登場してきている。すなわち、一般に、（そのことだけを以て不開示事由となる）5条1号本文前段の場合の、ある情報が「特定の個人を識別することができる」ものであるかどうかの判断は、「知る人ぞ知る」ということでは駄目なので、広く一般の者に識別できるかどうかによって判断されなければならない、とされているため、仮に、氏名等を伏せても身内を始めとする周辺の者には当人だと判ってしまう、というようなケースでは、ここでいう「個人識別情報」とは性格付けられないということになる。しかし、こういった場合、情報の内容によっては、「特定の個人を（この意味において）識別することはできないが、公にすることにより、なお個人の権利利益を害するおそれがあるもの」として性格付けることができる場合があるのでないか、ということである。その判断は、おそらく、情報の内容如何（例えば、エイズであるか、単なる風邪であるか、といった違い）と、この後者の意味での、「他人に知られる可能性の度合い」如何との相関関係によってなされることになる。最近の第三部会の答申は、このような考え方方に立って行われており、従ってまた、そこでは、個人が「識別される」という言葉（前段のケース）と、当人であることが「知られる」という言葉（後段のケース）とが、意識的に使い分けられているのである。

6 各省庁から審査会に出向している事務局スタッフにつき、事務局として担当する案件の割振りのルール及び運用状況はどのようなものか。

(回答)

参照 5月19日 回答 31ページ

当審査会が新規の諮問を受けたときは、まず、運営規則に基づき、当該不服申立事件を取り扱う部会が定められた上で、当該部会を担当する審査官（課長クラス）及び当該事件について指名される審査専門官等が当該部会の調査審議を補助することとなる。

事務局は、部会審議等における各委員の指示を受け、資料の入手・整理等を行っているが、このような作業は、当該事件の分野ごとにその背景となっている法制度・運営の実態・専門用語等の基礎知識がなければ、一から勉強・解析等を行わなければならず、膨大な手間と時間を要する。

他方、毎年多数の新規諮問を受けている中で、審査会としては、事件を公正・迅速に処理することが必要である。

このため、当審査会としては、各事務局職員の専門性も踏まえた上で、特定の職員に事務が集中することのないように配意しつつ、各事件の担当職員を定めているところである。

7 審査会人員、審査会権限などにつき、審査会の運用上、不便を感じる点や、改善すべき点として、審査会委員や事務局スタッフから声が挙げられている事項があればその内容。

(回答)

参照 5月19日 回答 24ページ

33ページ

6月23日 回答 5ページ

当審査会は、毎年多数の新規諮問を受けている中で、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。

なお、事務局としては、審査会の運営を適切に補佐するために、調査審議の充実に向けた審理方法の工夫などに引き続き努めるほか、事務局体制の更なる強化が課題となるものと考えている。

平成 22 年 7 月 22 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（補訂版）

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4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。

本補訂版は、6月23日の本検討チームの議論及び7月9日のワーキンググループにおける関係各省庁等の意見並びにその後の有識者委員の意見等をふまえ、論点整理平成22年6月23日版に加筆補正したものである。

（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 「行政の監視と参加」及び「透明な行政」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。

[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。

「行政の監視と参加」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。これについては、情報公開制度を、国民が主体性をもって官僚組織に対するガバナンスを有効に働かせるツールへと転換させることを明らかにするために、国民による行政の「監視」という文言を明記すべきという意見がある。また、行政の「透明性」は、「行政上の意思決定について、その内容及び過程が国民にとって明らかであることをいう」と定義

されているところ（行政手続法 1 条 1 項）、民主的コントロールの下で行政決定を規律する趣旨で、情報公開法の目的規定に「透明性」加えるべきとの意見がある。
「国民の監視と参加の下にある公正で透明性のある民主的な行政の推進に資する」とするか。あるいは、端的に、「国民の公正かつ透明な行政に対する監視及び参加の充実に資する」とするか。国民の主体性をより明確に示すには後者がよいとする意見がある。

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

シ一型」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。

この点について意見が分かれたが、「国民の知る権利」の保障とプライバシー保護との調整を情報公開法において行うとすると、法5条1号本文後段を「特定の個人を識別することはできないが、公にすることにより、なお個人の名誉、信用その他の正当な権利利益を害するおそれがあるもの」などとし、同号イを「公にされ、又は公にすべきものその他公にすることが予定されている情報」などとし、同1号ロを、「請求者又はそれ以外の者について、その生命…を保護するため」などとし、さらに同1号ニとして「内閣府設置法第37条若しくは第54条、官内庁法第16条第1項及び国家行政組織法第8条に規定する機関その他の合議制の機関並びに専門的知識を有する者等が集まった懇談会その他の会合」における委員及び有識者等の氏名も原則として開示することとしてはどうか。

なお、さらに「国民の知る権利」の保障とプライバシー保護との調整については、個人情報保護法や行政機関個人情報保護法における第三者提供制限の規定の取り扱いにもかかわるところであるので、消費者委員会個人情報保護専門調査会等において、別途、検討されるべきである。

[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。

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、公にするものとする。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正当な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らうか。

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には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。

3 本検討チームでは、上記2のとおり、「プライバシー型」に変更すべきとする意見と、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の意見とが対立した。

本検討チームにおける情報公開法の改正としては、[論点整理] 3のとおり改正することとし、5条1号本文とただし書いないしハと新設されるべきニの解釈適用によって、知る権利の保障とプライバシー保護との調整をはかることとしてはどうか。このうち1号本文後段を「名誉、信用その他の正当な権利利益」とすることによって、立法段階で想定された例よりも現実に広く適用されている非識別個人情報

の不開示について、その正当性を判断することにより絞りをかけることができる。また、1号イは、「公にすべき」と判断されるものをできる限り「公にすることが予定されている」の解釈に含めることを明示し、1号ロは、「請求者が何人であっても、開示・不開示の判断は一律であるとする現行の情報公開法制においても、「請求者」か「それ以外の第三者」かを類型的に検討することで、開示の必要性をよりきめ細かく判断することができる。さらに、1号ニを新設して、合議制機関等の委員や有識者の氏名も原則として開示することで、個人識別型で開示されない不都合も相当程度解決されるのではないか。この他、1号イの「公にすること」と個人情報の第三者提供との関係や、情報公開法においてプライバシー型に変更することについては、消費者委員会個人情報保護専門調査会等においても、別途、検討されるべきである。本検討チームから消費者委員会への申し送り事項としてはどうか。

なお、知る権利の保障とプライバシー保護との調整のためには、情報公開・個人情報保護審査会や訴訟においても法5条1号イ及びロをより積極的に解釈適用されることにも留意しておきたい。

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。
- 3 以上につき、審議検討のうえ、大臣原案どおり削除することとするが、上記1のとおり、行政機関の支障は、法5条6号本文の解釈適用によって判断する。

[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す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性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のウォーン・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。

- 3 ただし、この場合には、「国民の知る権利」を保障する「原則開示の基本的枠組み」としての不開示情報である「おそれがある情報」については、行政機関がその主張立証をすることとなるが、その場合においても、抽象的かつ規範的要件である「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」の解釈適用において、これまで情報公開・個人情報保護審査会などで行われてきたように、行政機関の高度の政策的判断や専門的技術的判断としての、その第一次的な判断をふまえた判断がなされるべきである。

[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、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かる（「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、元々、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」が争点となつた事例で、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(行政機関の長の)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。

インカム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たためか、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。

もっとも、行政機関においては、「おそれがある情報」と改めることによって、「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」を尊重した判断がなされなくなるのではないかとする懸念があるので、【論点整理】3のとおり、その懸念のない解釈適用のあり方を確認しておく。

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〕

「不适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いて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であることにつき、意見の一致が見られた。「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に、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。

〔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」に該当しないものなのか）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事實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、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、全部不開示決定を対象とするだけで、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。他方で、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が推測される。それゆえ、全部不開示決定を一律対象とする他、不服申立てがなされた一部不開示決定をも対象とするが、後者については、行政機関の長は、審査会の迅速な審理を前提とするが、審査会の答申後、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、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して、全部不開示決定を一律対象とする他、一部不開示決定についても、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。

[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。

- 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、全部不開示決定を一律対象とする他、部分開示について、情報単位論（独立一体説）を探らなければ全部不開示決定が減ると予測されることや、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、一部不開示決定のうち審査会に諮問された事案について、行政機関の長は、審査会の答申後、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、法5条1号イロハ、法5条2号ただし書、法5条6号の「当該事務又は事業の適正な遂行」等の適用による開示その他の必要な措置をとるように求めができるものとする、という制度にすべきではないか（公文書管理法8条4項参照）。

この点については、「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」に対象を限るべきとする意見と、「一部不開示決定についても本手続の対象とするための考え方は賛同するものだが、政策的な意味合いを考慮すると、審査会答申後の手続とすることは適當ではないとして、全部不開示の場合と請求者から本手続による内閣総理大臣への報告の求めがあった場合と、不服申立てがなされた一部開示決定を対象とする」べきとの意見があった。

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」と改正する。

[議論の経緯]

- 1 当該提案に対しては、これに賛成する意見があつたほか、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、国民が多く情報を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するものとする」との標準処理期限を明示したうえで、なお行政機関における事務処理の実態を考慮して、現行の特例延長規定は維持し、次に述べるみなし規定は、開示請求者に通知した標準処理期限を経過した場合に適用することと改正すべきか。
- 5 この論点は、できるだけ早く請求情報の開示を受けたいという請求者側の意向と、すべての行政文書について適正に開示不開示の判断をすべきである行政機関側の意向をどのように調整するかの問題である。

そこで、上記4の考え方のとおり、「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をするものとする」との標準処理期限を明示したうえで、なお、行政機関における事務処理の実態を考慮して、現行の特例延長規定は維持する。ただし、次の5のみなし規定を新設することとし、開示請求者は、上記標準処理期限を経過したときは、開示請求者は、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、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「相當にきつい」旨の意見等が出された。

もっとも、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期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わけではなく、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。

「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日程度で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。

3 そこで、できるだけ早く請求情報の開示を受けたいという請求者側の意向と、すべての行政文書について適正に開示不開示の判断をしたいとする行政機関側の意向とを調整し、〔論点整理〕5のとおりにしてはどうか。

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は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としてるべきである。

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。この意見は、上記1と改正の方向性は異ならないが、適正な開示請求及び開示情報の適正利用については規定するとともに、「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充份ではないか。
- 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、参考者からは、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。ただし、大量請求が必要な場合もあるとして、①、②に反対する意見もある。

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(例 1請求1000円など)を徴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に摘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土日祝日を除いて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、行政不服審査制度・行政事件訴訟制度という行政救済システムの全体像に関わるため、本格的な制度設計を必要とするところの引き続きの検討課題ではあるが、その制度設計によるまでは、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。

また、審査会答申の尊重義務を明文化すべきであり、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。

さらに、第3、2の【論点整理】3のとおり、行政機関の長は、審査会の答申後、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、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必要な措置をとるよう求めることができるものとする。

[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が考えられる。

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。さらに、審査会の裁決機関化に向けた検討を、行政不服審査制度・行政事件訴訟制度の本格的改正論と軌を一にするかたちで、政府としてすぐに開始すべきである、行政不服審査会・行政事件訴訟法を国民・市民目線から抜本改正する際の「核」として、審査会制度の裁決機関化を検討する機は熟している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、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。

以上の意見をふまえて、[論点整理] 2のとおりとする。

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]

- 1 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。
- 2 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。

なお、裁判官および裁判官書記官等の職員の守秘義務については、現行法制で十分に対応可能と考えられる。

[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。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のであれば、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、ヴォーン・インデックスやインカ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っ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。また、大臣案原案3、(1)のうちの、「申立てにより」の要件について、申立人側の立会権の放棄をより明確に要件化することも考えられる。

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ことがありうるが、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。その他、インカメラ審理手続の実際の運用については、これまでの実績のある訴訟当事者の合意に基づく手続を参考に、裁判所の意向も十分に尊重してなされる必要がある。

なお、裁判官の守秘義務については、裁判所法 75 条 2 項の評議の秘密の規定、裁判官分限法、裁判官弾劾法などにより、また、裁判所書記官等の職員の守秘義務については、国家公務員法の適用により、十分に対応可能とする意見があった。

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）。

この場合に、法律または衆議院・参議院の各規則による制度導入が考えられる。また、行政機関情報公開法と同様に、著作権法上の公表権や複製権との調整も必要と解される。

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）。

この場合に、法律または最高裁判所規則により制度導入が考えられる。また、行政機関情報公開法と同様に、著作権法上の公表権や複製権との調整も必要と解される。

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」こととされているが（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。
特に、政府周辺法人については、法人の類型・属性が多種・多様であることをふまえ、きめ細やかな情報提供・情報公表制度を拡充すべきであり、行政機関情報公開法の中に、政府周辺法人を所管する行政機関の長による情報公開制度を具体的に位置付け、政令レベルで官庁側の情報提供項目を具体的に定める必要がある。
- 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。

さらに、この「指針」の見直し規定に基づいて「指針」を見直し、現在の政府の「行政刷新」施策に対応し、政府・政府周辺法人に対して国民・納税者のガバナンスが機能することを目指した内容に改めるべきである、とする意見がある。

また、現在、省庁側バランスシートが作成・公表されているが、それでは十分に説明されていない特別会計・政府周辺法人への資金の流れ等についても、国民にとって分かり易い処理をしたうえで、情報公開制度に位置付けた情報公表をすべきであるし、さらに、政策評価（「事業仕分け」を含む）の実施・結果・フォローアップについても、情報公開法制に乗せるかたちで情報公表すべきである、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、同様の努力義務規定（22条2項）の他、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国民が利用しやすい方法により提供することを義務づける規定（22条1項）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。また、情報公開・公文書管理・個人情報保護、さらには情報提供・情報公表の全体を通じた情報流通行政の全体を、内閣府が統一的に所管すべきである、との意見がある。なお、情報流通行政全体を統一的に所管する場合には、情報公開・個人情報保護審査会における行政文書（現用文書）の不開示決定処分の審査と、公文書管理委員会における特定歴史公文書（非現用文書）の不開示処分の審査を統一的な機関によって行うことも考えられるが、現在は、それぞれの法律に基づく審査機関の特性を生かした別個の審査がなされることとなる。

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、ウォーン・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、ウォーン・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。

他方、情報公開法への新設が予定されているインカメラ審理の規定をそのまま情報公開条例の扱いに準用することは慎重であるべきとし、条例の扱いについて、政府で議論することが、議論の複雑化を招き、結果的に情報公開法改正の足かせとなることを危惧する意見がある。

「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、特に重要なもので、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「組織共用文書」とするかの運用上の不一致、「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。これを前提として、行政文書の定義規定の改正を検討すべきだが、今回それが行われないのであれば、現行の行政文書の解釈運用を検証し、「組織的に用いる」「行政機関としての保有」の解釈について公文書管理委員会での検討を求めるべきとする意見があった。

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、「組織共用文書」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。

これらの意見は、公文書管理委員会への申し送り事項とされるべきである。

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、多くの参考者から指摘された。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

以上のほか、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べきであるとの意見があった。

以上

大量請求・商業的請求の場合の想定フロー

資料4-2

開示請求～相当の部分の開示
土日祝日除く14日+30日以内

開示決定通知

行政機関が
①求めることができる開示の
実施方法
②実施手数料
の額等を通知

延長通知

行政機関が
①期限の特例
を適用する旨
及びその理由
②残りの部分
に係る処理
期間(α日)
を通知

開示請求

①請求者の氏
名等
②請求文書を
特定するに
足りる事項
を記載

商業的請求の
場合、請求手数料
を納付

※土日祝日を除く

開示請求～残りの部分の開示
土日祝日除く14日+30日+α日以内

30日
以内

請求者が求め
る開示の実施申
出

閲覧又は写し
の交付(写し
の送付)

30日
以内

請求者が求める
開示の実施申
出

閲覧又は写し
の交付(写し
の送付)

120日

土日祝日除く14日+30日+120日が経過した
場合は、α日を待たずに不服審査・訴訟へ移行可能
(みなしへ規定を適用)

2010年7月15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 に対する補足意見

NPO 法人情報公開クリアリングハウス
理事 三木 由希子

すでに「「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」（以下、「論点整理」）に対して意見を書面で提出したところですが、最終的な論点整理の取りまとめにあたり、これまで述べた意見を補足する意見を書面で提出します。

1 不開示事由の個人情報について

基本的にはプライバシー型を採用すべきという立場で意見を述べてきたが、その理由は政府の政策形成、意思決定といった公的領域に関わる個人に関しては、原則として個人情報として不開示とされるべきではないと考えるからである。

現行の個人識別型の規定では、公的領域にかかる個人情報については、公務員を中心を開示できる規定を整備しており、加えて公表情報である場合は開示できる規定を設けている。しかし、このような規定の整備では、公的領域に関わる民間人については、①公務員の身分を与えるかどうか、②公表を前提に関わらせるかという2つの行政機関による前提判断が、情報公開制度による公開範囲を決めることになる。そのため、情報公開制度に基づく開示・不開示の判断の前段階で、広い裁量を認めることになる。では、個人識別型を維持しつつ、公的領域の個人情報については原則として開示できるよう例外規定を整備することができるかと考えると、それも難しいと思われる。

これまで、情報公開法の運用のなかで、公務員の身分を持たないメンバーで構成されるいわゆる私的懇談会については、「平成17年連絡会議申し合わせ」により、原則公開とする旨の申し合わせはある。しかし、これでは情報公開法の適用を受ける前段階で、公開するか否かという裁量的判断が情報公開法の適用を拘束することになることには変わりはない。さらに、公的領域に関わる民間人は、私的懇談会に限られるものではなく、もっと幅広く想定されるべきものである。

以上のことから、個人識別型の規定をベースに規定を整備することはもはや限界であるため、私的領域の個人情報を保護する規定とし、公的領域にかかる個人情報については、他の不開示事由に照らして個別に判断をするようにすべきと考える。

そこで、行政透明化検討チームでも議論になっていたことが、個人識別型による個人情報の保護を定めた個人情報保護法制との整合性である。個人情報保護法制では、個人識別情報を個人情報と定義して、保護する旨定めている。しかしながら、情報公開制度

と個人情報保護制度での「個人情報」の定義は一致していかなければならないというわけではないと考える。

実際、行政透明化検討チームでも参考として示された大阪府の情報公開条例は制定以来プライバシー型であるが、大阪府個人情報保護条例における個人情報の定義は個人識別型である。また、同じく例示された名古屋市情報公開条例における個人情報の規定はプライバシー型の規定であるが、名古屋市個人情報保護条例における個人情報は個人識別型を採用している。また、情報公開法要綱案の策定後に改正を行った北海道の情報公開条例では、個人識別型からプライバシー型に改正しているが、個人情報保護条例については個人識別型を維持している。(下記の条文参照)。

私見であるが、情報公開制度と個人情報保護制度で「個人情報」に関する定義が異なることは、本質的な問題ではないと考えている。個人情報保護制度は、職員が作成・取得する情報のうち、特に個人情報の取り扱いについての基本ルールを設定しているものである。個人が識別される情報は、個人情報保護制度に定めるルールに従って取り扱うことを原則とし、情報公開制度に基づく開示請求が行われた場合は、公的領域にかかわる個人情報か否かから、個人不開示事由としての個人情報の該当性について判断すれば足りるものである。

以上のことから、情報公開法における個人情報の不開示規定については、プライバシー型を採用すべきと考える。

大阪府情報公開条例第9条

一 個人の思想、宗教、身体的特徴、健康状態、家族構成、職業、学歴、出身、住所、所属団体、財産、所得等に関する情報(事業を営む個人の当該事業に関する情報を除く。)であって、特定の個人が識別され得るもの(以下「個人識別情報」という。)のうち、一般に他人に知られたくないと思むことが正当であると認められるもの

大阪府個人情報保護条例第2条

一 個人情報 個人に関する情報であって、特定の個人が識別され、又は識別され得るものをいう。

名古屋市情報公開条例第7条

(1) 個人の意識、信条、身体的特徴、健康状態、職業、経歴、成績、家庭状況、所得、財産、社会活動等に関する情報(事業を営む個人の当該事業に関する情報を除く。)であって、特定の個人を識別することができるもの(他の情報と照合することにより、特定の個人を識別することができることとなるものを含む。)のうち通常他人に知られたくないと認められるもの又は特定の個人を識別することはできないが、公にすることにより、なお個人の権利利益を害するおそれがあるもの。ただし、次に掲げる情報を除く。(以下、略)

名古屋市個人情報保護条例第2条

(1) 個人情報 個人に関する情報であって、当該情報に含まれる氏名、生年月日その他の記述等により、特定の個人を識別することができるもの（他の情報と照合することにより、特定の個人を識別することができるものとなるものを含む。）をいう。ただし、法人その他の団体に関する情報に含まれる当該法人その他の団体の役員に関する情報を除く。

北海道情報公開条例第10条

(1) 個人の思想、宗教、身体的特徴、健康状態、家族構成、学歴、職歴、住所、所属団体、財産、所得等に関する情報（事業を営む個人の当該事業に関する情報を除く。）であって、特定の個人が識別され得るものうち、通常他人に知られたくないと認められるもの

北海道個人情報保護条例第2条

(1) 個人情報個人に関する情報であって、特定の個人が識別され、又は識別され得るものをいう。

2 内閣総理大臣への報告、措置要求について

これまでの検討経過から、法7条が定める公益裁量開示規定を機能させるための方法として、新たに手続整備を行う方向性についてはおおむね合意していると思われるが、その具体的な方法については、新たな手続の政策的な意味合いを踏まえた整理が必要と考える。

公益裁量開示規定が機能していないこと、当該規定の適用についてはより高位者による判断が望ましいことについて異論はないが、法5条1号ロ、同条2号に定める「人の生命、健康、生活又は財産を保護するため、公にすることが必要であると認められる情報」も同様に機能していない。この規定は、裁量的開示規定と異なり、開示義務の例外としての不開示事由からさらに除外されたものであるので、該当する行政文書については政府に開示義務があるものである。しかし、1号、2号とも第三者に関する情報であるため、人の生命等の保護するために第三者の正当な利益を制限するかどうかという難しい判断が求められることになる。そのため、機能しにくい、あるいは機能しているかどうかわからない状況になっていると考えられる。したがって、高位者による判断が必要である場合は、法7条、法5条1号ロ、2号がその場合に当たるとすべきである。

また、論点整理において、全部不開示の場合に本手続の適用をするだけでなく、一部不開示についても適用を考慮する必要があること、そのためには不服申立てがなされた案件について審査会による答申後の諮詢庁による決定前に内閣総理大臣との協議を行うとの提案がなされている。一部不開示決定についても本手続の対象とするための考え方は賛同するものだが、政策的な意味合いを考慮すると、審査会答申後の手続とは適当ではないと考える。

理由は、法7条、5条1号ロ、2号の適用を受けて開示が必要な行政文書は、なるべ

く早く開示された方が、広く公共の利益に資する場合が多いと考えられるからである。より政治的に高位のレベルでのこれらの規定の適用を判断するのであれば、それは審査会への諮詢等を経るのではなく、決定後の早い段階で行うことが本手続を設ける政策的なメリットが大きいと考えられる。

また、法7条、5条1号口、2号を適用して行政文書を開示する場合は、第三者に関する情報である場合は法13条2項の規定の適用を受け、当該第三者からの意見聴取は義務となる。また13条3項規定の適用設けるため、開示の差し止めの申立てや訴訟を起こされる可能性もある。したがって、審査会答申後に法7条、5条1号口、2号の適用を判断した場合は、改めて第三者保護の手続と場合によっては開示差し止めの争訟が起こされることになるため、長期間を要する可能性がある。

以上のことから、本手続の適用については、全部不開示の場合と請求者から本手続による内閣総理大臣への報告の求めがあった場合とし、そのほかに不服申し立てがなされた一部開示決定についてとするべきと考える。また、本手続の時期については、全部不開示と請求者からの求めによる場合は、不服申立てを行うことを条件としないものとして不服申立てが行える期限である決定を知った日から60日以内を超えない期間とし、それらを除く不服申し立て案件については、申立てあった後、審査会への諮詢前とすべきと考える。

3 「行政文書」の範囲について

(1) 行政文書の考え方

すでに行政文書の解釈運用に課題があることは、検討チームにおける議論でも指摘してきたところであるが、改めて強調しておきたい点について意見を述べる。

行政文書の定義によると、職員が職務上作成・取得した文書で、①職務上用いるものとして、②当該行政機関が保有しているもの、がそれに当たるとされている。職員が職務上作成・取得したとしても、その段階では「文書」にすぎず、①と②の2つの要件を満たさないと「行政文書」とはならない。すでに指摘してきた通り、①②ともに形式的に解釈をすると、その実態を持たせないように文書の取り扱いが行い得ること、何を行政文書とするのかは、情報公開法運用の中で各省庁での独自の蓄積があると考えられ、解釈運用に幅が出ていると思われる。

参考として平成19年度に行われた「文書管理に係る現状調査」の各省庁の回答結果を示したが、行政文書の作成・保存については、各省庁の考え方には幅があることがわかる。これについては、各省庁ではなく、内閣官房公文書管理検討室から公表されている「文書管理に係る現状調査」の取りまとめ内容について第1回会合でお示ししている。

7月15日に開催された公文書管理委員会で示された「行政文書の管理に関するガイドラインの検討素案」によると、公文書管理法第4条の文書の作成義務に関連して、文書の作成について原則と留意事項が具体的に示された。ガイドライン素案では、文書作

成義務に基づき作成された文書は「行政文書」となるとしているが、その利用・保管実態が①②の二つの要件に合致していなければ、行政文書とはなりえない。そのため、「文書の作成義務」の範囲にある文書の場合、①②という要件はどう適用されるのかという考え方の整理は必要と思われる。

また、公文書管理法による文書の作成義務の範囲だけが行政文書なのではなく、行政文書の方が文書の作成義務の範囲より広い概念である。文書の作成義務について具体的なガイドラインを作成したことを持って、行政機関が保有している行政文書を包括した考え方の整理とはならない。

したがって、何を「組織的に用いるもの」とするのか、「行政機関が保有」とするのかについては、考え方の整理が必要と考える。とりわけ、公文書管理法がこれから施行される段階において、何を行政文書として管理をするのかという考え方を整理することは必要であるし、また情報公開法の円滑な運用という観点からも必要と考える。

そこで、前回提出の意見書で述べたとおり、公文書管理法は情報公開法の行政文書の定義をそのまま準用しており、今後の公文書管理の仕組みづくりを考えると、行政文書の定義の解釈運用がばらついたままにそれを行うのは、適当ではないことから、公文書管理委員会への諮問事項とはなっていないが、行政文書の定義について当該委員会への諮問を行うよう、内閣総理大臣に要望すべきと考える。

参考：行政文書の作成・保存（作成・保存の考え方）

	①どのレベルの説明で使用したものについておおむね文書作成し、ファイルに保存しているか	②①のうち特に決裁案件については、どの段階から文書をファイルに保存しているか
内閣官房	課長補佐級段階	案検討段階で課内検討段階
内閣法制局	課長級段階	案検討段階で課内検討段階
人事院	その他（意思決定段階）	決裁文書のみ保存
内閣府	課長級段階	案検討段階で課内検討段階
官内庁	課長級段階	案検討段階で部局の外に出た段階
公正取引委員会	課長級段階	案検討段階で課内検討段階
警察庁	課長級段階	案検討段階で課内検討段階
金融庁	その他（文書の作成及びファイルの保存は、レベルを問わず、説明の内容により判断している）	原則として決裁文書のみ保存
総務省	課長級段階	案検討段階で課内検討段階
法務省	課長級段階	案検討段階で部局の外に出た段階
公安審査委員会	課長級段階	決裁文書のみ保存

公安調査庁	課長補佐級段階	決裁文書のみ保存
検察庁	回答なし	回答なし
外務省	その他（情報公開法第2条第2項に定める「行政文書」について保存している）	その他（情報公開法第2条第2項に定める「行政文書」について保存している）
財務省	課長級段階	その他（おおむね決裁文書の段階から保存している）
国税庁	課長級段階	案検討段階で課内検討段階
文部科学省	課長級段階	おおむね決裁文書と説明資料を保存
厚生労働省	課長級段階	その他（課室による）
農林水産省	その他（段階に関わらず意思決定したときに文書を保存している）	その他（案件に応じ、決裁文書をそれに関連する必要な範囲の資料を保存している）
経済産業省	課長級段階	案検討段階で課内検討段階
国土交通省	課長補佐級段階	案検討段階で係段階
船員中央労働委員会	課長補佐級段階	案検討段階で課内検討段階
海上保安庁	その他（案件により異なる）	その他（案件により異なる）
海難審判院	局長級段階	決裁文書のみ保存
気象庁	課長級段階	案検討段階で局内検討段階
国土地理院	大臣段階	決裁文書のみ保存
環境省	その他（単にレベルのみによる区分は行っていない）	その他
防衛省	課長級段階	案検討段階で課内検討段階

・①の回答選択肢

大臣段階 局長級段階 審議官級段階 課長級段階 課長補佐級段階 その他

・②の回答選択肢

案検討段階（大臣説明、部局の外に出た段階、局内検討段階、課内検討段階、係段階）・決裁文書のみ保存・その他

※平成19年度に行われた内閣官房公文書管理室による「文書管理に係る現状調査」の各省庁回答個票から作成（個票は情報公開請求により公開を受けたもの）

(2) 情報公開法・公文書管理法の適用範囲等について

「行政文書」の範囲からは「政令で定めるその他の施設において、政令で定めるところにより、歴史的もしくは文化的な資料又は学術研究用の資料として特別の管理がされているもの」が除外されている。政令で定める施設に関しては、検討チームに資料として提供されているところであるが、課題として考える必要があると思われるには、これに該当する場合は、行政文書でもなく、公文書管理法にいう特定歴史公文書等でもないため、管理・保存や公開について制度的な裏付けがない状態にあるということである。廃棄手続も内閣総理大臣の同意を要しないことになる。そのため、行政文書からも特定歴史公文書等からも除外される文書の中に、公的機関作成の文書が含まれるようなことはあってはならない。

例えば防衛省防衛研究所図書館（史料室）は、特定歴史公文書等を保管する公文書館等に当たらず、かつ保有している史料は行政文書でも特定歴史公文書等でもないが、公的な記録としては、陸海軍の史料、米軍に押収され返却された史料、厚生省復員局が整理保管していた文書などが収蔵されており、一般の閲覧が可能なものもある。公文書管理法の施行令素案によると、防衛省防衛研究所図書館（史料室）は、国立公文書館等に準じる施設とされていないため、今後、行政文書を特定歴史公文書として受け入れることはできないと考えられる。しかし、制度のはざまに落ちる公的な文書があることは、情報公開法、公文書管理法の両制度の趣旨からも望ましいものではないので、今後の公文書管理法の施行に向けた準備の中で特段に考慮する必要があると考える。

第5回行政透明化検討チーム（2010年7月22日）

「論点整理」に関する意見（慶應義塾大学・橋本博之）

これまでの当検討チームでの議論およびWGでのヒアリングを受け、幾つかの論点に関する私の見解（これまで充分な意見表明ができなかつたもの）を、以下に記します。

1 情報公開法の目的規定の改正について

1-1 目的規定への「透明性」概念の明記について

<意見>

情報公開法の目的規定に、情報公開制度の拡充により行政の「透明性」を向上させる趣旨を明記すべきである。

<説明>

行政の「透明性」という概念は、行政手続法1条1項において、「行政上の意思決定について、その内容及び過程が国民にとって明らかであることをいう。」との定義を与えられている。行政手続法は、平成5年の細川政権下で、規制緩和を主旨として、行政指導等における「透明性」確保を制度目的のひとつとして立法された。このことから、行政手続法に言う「透明性」とは、行政決定の直接の相手方との関係を公正・透明にする趣旨であり、広く主権者たる国民との関係で政府の説明責任が問題となる情報公開法には馴染まないとされてきた。

しかし、行政手続法は、平成17年の改正により、行政立法等に係るパブリックコメント制度が導入され、広く主権者たる国民による民主的コントロールの下で行政決定を規律するという要素が付加された。これにより、「透明性」概念は、民主的コントロールを支えるものに拡充されたのであり、情報公開法の目的規定に「透明性」を加える機は熟したと言うことができる。

また、枝野大臣案（第3-1）では、情報公開法に基づく不開示決定の通知内容について、行政手続法8条1項を上乗せするかたちでより具体的な理由付記を求めるという重要な提案がされている。私自身の審査会での経験に照らしても、不開示決定における理由付記には極めて不十分なものがある。理由付記（不開示決定等は文書でされるので、理由の提示ではないと思われる）の充実を支える意味でも、行政手続法と同じ「透明性」向上を、情報公開法の趣旨に明示することは不可欠であると考える。

1-2 目的規定への「行政の監視」の文言の明記について

<意見>

論点整理に示されたように、情報公開法の目的規定に、国民による「行政の監視」の文言

を明記すべきである。

<説明>

当検討チームでは、一部委員から、内閣提出法案において、国民が行政を「監視」することが許容されないという法制論が示された。しかし、主権者たる国民が行政活動を「監視」できないのでは、主権者たる国民が、政府に対してガヴァナンスを効かせるためのツールとして情報公開制度を位置づけるという考え方が正面から否定される。

周知のとおり、政治資金規正法には、「政治団体及び公職の候補者により行われる政治活動が国民の不断の監視と批判の下に行われるようとするため」という目的規定がある。立法府を構成する国会議員等の政治活動には「国民の不断の監視」が求められるのに、官僚組織たる政府に対して国民の「監視」が「法制」上あり得ないとする論議は、完全に克服されるべきである。今回の法改正により、現在の情報公開制度を、国民が主体性をもって官僚組織に対するガヴァナンスを有効に働くためのツールへと転換させることを明らかにするためにも、国民による行政の「監視」という文言を明記すべきである。

2 情報公開審査会の改革について

<意見>

枝野大臣案（第4）では、審査会を裁決機関とすることについて検討することが提案されている。この問題について、当チームでは必ずしも十分な検討がされていないが、私は、審査会の裁決機関化に向けた検討を、行政不服審査制度・行政事件訴訟制度の本格的改正論と軌を一にするかたちで、政府としてすぐに開始すべきであると考える。

<説明>

審査会の改革論を議論するためには、現在の審査会（諮問機関としての審査会）システムに対する評価が必要になる。私見によれば、現在の審査会には、①霞ヶ関が関的という意味での実務的行政法令解釈の重視（法律的専門性の重視）、②アドホックな個別案件処理よりも先例答申整合性が重視された（役所的意味での）精密起案、③諮問庁側との関係性の中での案件処理（諮問庁との緊張関係をもちつつも、他面で職能分離的でなく第三者性を欠いた審理）、④委員の全員一致主義（補足意見・反対意見等を認めない答申）、という特色がある。

要するに、極めて霞ヶ関制度官庁的な仕事振り（匿名性・先例継続性・事務局起案の重視）という印象であり、そのことが、行政の実情・実態を適切に反映した案件処理を可能にしている反面、個別の案件ごとに（個性的・問題提起的に）紛争を解決するという要素が弱くなっている。霞ヶ関の「諮問機関」としての位置づけが、審査会システムの長所・短所を事物本質的に規定している。当検討チームのWGで、警察庁・防衛省は、審査会での審査であればある種の「安定感」ないし「安心感」があるというニュアンスを滲ませていたが、単に審

査会委員や事務局を刷新すれば何かが変わるという問題ではなく、匿名的・法令解釈技術的な案件処理という官僚的事務処理手法の持つ構造的特性が指摘できる。

以上から、審査会の裁決機関化は、審査会の長所（インカーメラ審理を含む）を生かしつつ、その弱点を極力薄めた上で、推進すべきである。この場合、行政不服審査制度・行政事件訴訟制度の抜本的改革とセットで、現在の審査会を、裁判における第1審（事実審）と同等の重みを与え、情報公開法に基づく行政訴訟については、審級省略をして高等裁判所を1審とすることを視野に入れるべきである。この点、WGのヒアリングにおいて、外務省から、審査会を裁決機関化した上で司法審査の前置機関化することが提案されたが、外務省提案は考慮に値する。ただし、この問題は、行政不服審査制度・行政事件訴訟制度という行政救済システムの全体像に関わるため、1年程度をかけて本格的な制度設計をする必要がある。

審査会を裁決機関化する場合には、事務局を含めて、組織的独立性を高める必要がある。委員構成は、特に法解釈に関する専門性に着目した委員については、弁護士等の法曹関係者に偏るべきではなく、むしろ中央官庁のベテラン公務員の活用を図るべきである。

また、裁判におけるインカーメラ審理手続の導入について、証拠調べたる検証手続の新設につき法務省・裁判所等が法制的に抵抗し、十分に機能する訴訟手続の早期導入が難しいのであれば、インカーメラ審理の法制化に固執せず、速やかに、審査会を裁決機関化し、訴訟の第1審・事実審的なものに改革する方向での立法論に着手すべきである。行政不服審査法・行政事件訴訟法を国民・市民目線から抜本改正する際の「核」として、審査会制度の裁決機関化を検討する機は熟している。

なお、現在の審査会の仕組みを当面維持したまま、これを強化する（建議機能の付与・調査権限の付与等）、あるいは、審査会会長を現在の委員互選から内閣総理大臣任命に格上げするという意見について、私は反対である。私自身、審査会の建議機能付与に賛成という意見表明をしたが、これは審査会のあり方に一定の改革が施されることが前提となる。当検討チームでも、審査会のあり方につき改善の必要性が指摘される中、必要な改革をすることなく、「当面」官庁組織を肥大化すべしという議論は、今後の立法過程で官僚的な組織「焼け太り」論に変質するおそれがある。

3 法所管の内閣府への移管・内閣総理大臣の措置要求制度について

<意見>

私は、情報公開・公文書管理・個人情報保護、さらには情報提供・情報公表の全体を通じた情報流通行政の全体を、内閣府が統一的に所管すべきであると考える。この意味で、枝野大臣提案（第7）には、極めて重要な意味がある。同時に、枝野大臣提案（第3-2）の内閣総理大臣の措置要求制度についても、政府の中に情報流通行政の「司令塔」を作り、それが内閣府の長としての内閣総理大臣であるという文脈を重視すべきである。

<説明>

内閣府は、内閣に置かれる機関として他の行政組織より「一段上位」にあり、「内閣の重要な政策」につき内閣の事務を助け、「内閣総理大臣が政府全体の見地から管理することがふさわしい行政事務の円滑な遂行」を任務とする。これを前提にすると、情報流行政についてその全体を適切に管理し、「透明な政府」を実現するとともに、政府全体（政府周辺法人を含む）について主権者たる国民・納税者たる市民からガバナンスを効かせる体制構築の「司令塔」たる事務は、内閣府に置かれることが望ましい。情報公開制度に関する法制度の全体について、内閣府の長としての内閣総理大臣の所管とすることは、大臣提案の中でも最も重要な柱ということができる。

なお、大臣提案では、内閣総理大臣の措置要求制度が、不開示決定に対する不服申立手続の中に組み込まれるかたちになっているが、不服申立手続がいたずらに複線的になることは望ましいことではない。重要なことは、政府全体として「国民の知る権利の保障」という観点から「透明性」向上のための統合的政策遂行を制度的に押さえる法制上の根拠として、新たに法を所轄する内閣府の長としての内閣総理大臣の措置要求制度を法定することにある。たとえて言えば、内閣法制局が「法制管理」の観点から法律問題につき各省大臣に意見が述べられるように、情報流行政全体の観点から情報公開制度の運用につき内閣総理大臣が各省大臣等に措置要求できる、という組織的体制が望ましい。

たとえば、現在、省庁別バランスシートが作成・公表されているが、それでは十分に説明されていない特別会計・政府周辺法人への資金の流れ等についても、国民にとって分かり易い処理をした上で、情報公開制度に位置づけた上で情報公表すべきである。さらに、政策評価手法（「事業仕分け」を含む）の実施・結果・フォローアップについても、情報公開法制に乗せるかたちで情報公表すべきである。このようなかたちで国民・納税者の政府に対するガバナンスを効かせるためには、内閣府への法所管の移管することによって行政組織的「指令塔」を位置づけ、そこが機能することが望ましいと考える。

<補則 6月23日提出の松村委員意見への反論>

松村委員は、大臣提案にある内閣総理大臣の措置要求制度について、①公益裁量開示は、そもそも簡単に動かないことを前提にしたものであり、これを動かす仕組みを構想することはおかしい、②公益開示については公益裁量開示ではなく公益義務開示を機能させる仕組みを検討すべきである、③内閣総理大臣の措置要求制度導入により、公益裁量開示が「十分に」機能する根拠はない、④内閣総理大臣の措置要求ではなく各行政機関の長による責任ある判断を実現すべきである、等と主張された。

①については、松村氏自身、公益裁量開示は「きわめて特異な事例において政治判断により開示すべき場合」の措置であることを認めている。私は、政権交代時代に入り、政府全体が「透明性」ポリシーを変える場合や、訴訟の増加により訟務対応として従前の行政判断を変える場合など、「政治判断」により開示するケースでこれを活用するために内閣総理大臣

の措置要求制度という仕組みが望ましいと考えるのであり、①は、大臣提案を否定する論拠にはならないと考える。

②については、公益義務開示（たとえば、人の健康等のリスク回避のため迅速な情報開示をする）が適切に機能するために、内閣総理大臣の措置要求制度が機能することを検討すればよいということではないか。公益義務開示と公益裁量開示について、その両方が適切に機能するような制度設計を考えることが当検討チームの役割であり、一方を活性化すれば一方が不要というロジックを立てる必然性はない。

③については、新しい制度設計を議論しているのであるから、「十分に」機能するような制度設計を目指せばよいのではないか。国民に規制強化をする問題ではなく、国民の知る権利を保障するための制度を工夫しようという議論である以上、消極的な理由による現状維持論に固執する必要はない。

④については、平成17年の総務省検討会報告でも、「行政機関等において個別の事案に即して的確な解釈、判断を行っていくことが望まれる」とされているが、松村氏の見解も含め、これは当然のことを抽象的に述べただけである。大臣提案は、各行政機関の長が適時・適切な判断をすることを後押しするための仕組みとして提言されているものとして、前向きに受け止めて議論を進展させるべきである。

4 インカメラ審理の制度設計について

当検討チームでは、情報公開訴訟について、①裁判管轄の拡大、②ウォーンインデックス提出命令制度の創設、③インカメラ審理手続の創設という3点について、情報公開法改正により法制化すべきであることについて、見解の一致を見ている。このうち、インカメラ審理手続については、憲法82条抵触・双方審尋主義抵触による立法不可能論は克服され、適切な立法措置を探るべきという部分まで見解は一致しているが、そこから先、具体的な制度設計レベルで問題は残されている。私は、以下の3つのオプションがあり得るのではないかと考える。

A案 インカメラ審理を「証拠調べ」と位置づけ、その中の「検証」とする。インカメラ文書は「検証物」となる。原告が立会権を放棄することに同意した上で、裁判官が「検証」を行い、検証調書には「見分した」とのみ記録する。裁判官は、検証結果について、弁論の全趣旨として認定することとする。

⇒ 官僚組織の側が存在する文書を隠蔽するような案件や、全部不開示案件を全部開示とする案件では有効と考える。逆FOIA型の訴訟案件でも有効であろう。他方、行政文書中に不開示情報が散在して不開示情報該当性を精密に解釈判定する、あるいは、情報の有意性につき細かく解釈する、等が問題となる案件を処理するには、「検証」は馴染まないという評価があり得る。

B案 インカメラ審理を「証拠調べ」ではないと位置づけ、裁判官の釈明処分としての「検証」とする。証拠調べではないので、検証結果を弁論の全趣旨として認定することに問題は少ない。他方、行政機関の側がインカメラ文書の提示に同意しない限り（もちろん、原告側が立会権を放棄することも前提となる）、実施は困難ということになる。

⇒ 原告・被告行政主体・裁判官の3者が完全に合意すれば、有効に機能するものと考えられる。他方、原告側から見て、官僚組織と裁判所の関係という点で、からなずしも納得の行く審理手続とはならない可能性がある。不開示事由該当性の解釈が、原告・被告で真っ向から対立し、情報公開法の解釈が正面から争われているような事案においては、うまく機能しないおそれがある（この制度を利用すると、原告国民にとって、現状よりもかえって納得できない結果になるおそれがある）。

C案 インカメラ審理について、上記B案よりもさらに弱い、事実行為として位置付ける。たとえば、進行協議の際、原告・被告行政主体・裁判官の3者の合意により、事実行為として裁判官がインカメラ文書を見て、弁論の全趣旨に反映するという方式である。

⇒ 当検討チームでも紹介された、従前の情報公開訴訟で、和解手続の中で実際に行われたとされるインカメラ審理に近いものとなる。訴訟手続上の位置付けを弱くする代わりに、手続の柔軟性が確保され、現実の紛争解決に資する可能性がある。

当検討チームの論点整理は上記A案による（藤原委員提出の意見もA案である）。私は、上記B案によることを是とする発言をしたが、私見でも、立法技術的に論点が詰められるのであれば、論点整理と同じくA案による法制化が最も望ましい。他方、A案よりも簡易なB案・C案について、法制化における可能性を閉じる必要はないと思われる。国民の側から見て、事後救済の実が上がることが重要なのであるから、現段階では、B案・C案に基づく立法可能性も残すべきである。法制的にA案が難しい場合、2で述べたように、A案に対応する部分は審査会の裁決機関化によって対応し、訴訟固有のものとしてB案・C案を仕組むという選択肢も残すべきである。

<補足 WGでの法務省説明に対する評価>

WGにおける法務省の説明は、現在の民事訴訟法上のインカメラ手続（文書提出命令申立て決定に係るインカメラ審理）を前提にするものであった。しかし、当検討チームでは、法務省の言うインカメラ手続とは異なる手続（情報公開訴訟におけるインカメラ審理手続）を情報公開法に新設しようという議論をしているのであり、また、当検討チームで文書提出命令と関係付けた議論はされていないのであるから、法務省説明は全く的外れと考える。

5 情報提供制度の拡充・政府周辺法人のガヴァナンス向上について <提案>

情報提供制度の充実について、平成16年の「行政情報の電子的提供に関する基本的考え方（指針）」を見直し（この指針のIVには、見直し規定がある）、現在の政府の「行政刷新」施策に対応し、政府・政府周辺法人に対して国民・納税者のガヴァナンスが機能することを目指した内容に改めるべきである。平成16年以降、電子メディアの利用環境の向上を受け、国民への情報提供から「双方向性」を生かした情報流通への改革、単に「分かりやすい」情報提供の促進に加え、会計・法律等の専門的観点からの「監視」が可能になる精密な情報提供を行うことなど、具体的な検討を進めるべきである。

政府周辺法人については、法人の類型・属性が多種・多様であることを踏まえ、きめ細かい情報提供・情報公表制度を拡充すべきである。行政機関情報公開法の中に、政府周辺法人を所管する行政機関の長による情報公表制度を具体的に位置づけ、政令レベルで官庁側の情報提供項目を具体的に定める必要がある。行政による民間委託についても、委託する行政機関の側の情報収集・情報提供義務について、情報公開制度の中に位置づけるべきである。

6 地方公共団体の情報公開制度について

<提案>

情報公開条例の扱いについて、情報公開法への新設が予定されているインカメラ審理の規定をそのまま準用することには慎重であるべきと考える。

<理由>

国レベルの情報公開法に係る紛争事案は、不開示情報を含め、地方公共団体における情報公開紛争とは必ずしも同質的でない。国の法律を前提にウォーンインデックス制度・インカメラ審理手続を導入した場合、必ずしも地方公共団体での紛争状況に馴染まないと考える。

また、条例の扱いについて政府で議論することが、議論の複雑化を招き、結果的に情報公開法の改正の足かせとなることを危惧する。

外務省追加意見

1. 第5条第3号の改正に関する「立法者の意思の確認」

論点整理では、「『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」と述べているが、大臣案は、文言上行政機関の長の第一次的判断（認定）を尊重する必要ないと解釈されるものであり、むしろ、もともと法文上規定されていた「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」を「おそれがある情報」と改正すると、立法者が行政機関の長の第一次的判断を尊重しなくてよいという意思を示したものと捉えられる可能性が大きい。したがって、立法者の意思として行政機関の長の第一次的判断を尊重するのであることにつき、法文上でも明記しておくことが必要である。そうでなければ、立法者の意思が誤解され、今後の法解釈に混乱を来すおそれがある。

したがって、例えば、藤原委員より提示のあった「(明らかに) 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」等とすることにより、行政機関の長の第一次的判断を尊重するが、その判断の際の要件を厳格化する方向で改正することが望ましい。

なお、改正のあり方として、本規定の適用範囲を事項的に限定することについては、具体的な事項を限定列挙することは極めて難しいことから、技術的に困難であると考える。

2. 裁判官の守秘義務

裁判官の守秘義務については、裁判所法において「評議の秘密」（第75条第2項）が、官吏服務規律において一般的な守秘義務が規定されているが、いずれも罰則規定はない。したがってインカメラ審査を導入することとする際には、公務員に課せられているのと同様の厳格な守秘義務が確保されることが必要。

3. 第5条第3号についての諸外国の例

改めて主要国の制度を調査した結果は別添のとおりであり、国の安全等に関する情報について特別な扱いをしている例は多い。

(了)

各国の国の安全に関する情報に関する規定（暫定版）

平成22年7月
外交記録・情報公開室

1. 行政機関の判断を尊重する例

(1) 合理的理由があれば不開示事由を認める制度

●オーストラリア

国の安全（外交、国防）に関する規定は、公共の安全（治安）の規定と同様、他の規定と異なり、「公開した場合に、（中略）損害をもたらす、またはもたらすことが合理的に予想される」文書は、公開の適用除外とすることが規定されている。（司法機関は、合理的理由のみを審査できると想定される。）

●カナダ

国の安全（外交、国防）に関する規定は、公共の安全（治安）の規定と同様、他の規定と異なり、「有害であることを合理的に予測されうる情報が含まれる場合、右記録の開示を拒否することができる。」と規定されている。（司法機関は、合理的理由のみを審査できると想定される。）

●ドイツ

（法規定上は、国の安全について、合理的理由という文言はないが、）判例では、国際関係に不利益にな影響を及ぼす可能性について、行政機関の評価に係る広範囲な裁量を認め、行政機関が納得のいく説明をすれば、不開示理由として認められるものもあるとしている。なお、秘密文書についてインカメラ審理を導入している。

(2) 行政府や政治が不開示事由の適用について保証や認定を与える制度

●イギリス

情報機関及び国家安全保障については、担当大臣が、不開示事由が適用されることの保障（certificate）を与えることができると規定。その証明については、再審査等のプロセスにおいて、不開示決定が争われる事態になった場合に、非常に重要な要素となりうる。

●ニュージーランド

首相が、情報の開示によりニュージーランドの安全保障、国防または政府の国際関係に支障を及ぼすおそれがあると首相が認定した場合には、オンブズマン（注）は、当該情報の開示を勧告してはならないという、オンブズマンによる勧告の限界が規定されている。

（注）ニュージーランドにおける情報公開の救済措置については、司法裁判所による審査の他、オンブズマンが苦情申立先となっており、オンブズマンによる審査、勧告が行われる。

(3) 適用除外とする制度**●イタリア**

別の法に公開禁止が定められている国家機密については、情報公開法（「行政手続及び行政文書へのアクセスに関する新法」）を適用せず。判例でも、「国家の安全を脅かす故に、秘扱いされなくてはならない記録、事実、情報の特定」は（情報機関の）「幅広い裁量のある」評価の結果として司法による検査対象から外している。

●韓国

一般論として、国家安全保障に関する情報は、一般の情報の不開示規定と区別し、情報公開法（「公共機関の情報公開に関する法律」）の適用除外となっている。

2. 裁判所の判断を尊重する例**●フランス**

行政裁判所の裁判官と行政府との人事交流も盛んであり、行政裁判所の裁判官も行政事務に関する十分な知識・経験を有していることから、一般論として、行政裁判所が裁判所における審理等の実際の運用において行政府の判断を尊重するという傾向は見られない。

（注）フランスでは、司法裁判所と行政裁判所とは分かれており、行政裁判所は、司法権に属さない。

(了)

法人等に関する情報（第5条2号口）の条項削除について

平成22年7月22日
経済産業省

- 成長戦略の着実な実施など、政府として経済政策を適切に企画・実施していくためには、民間企業等の法人との情報交換が必要不可欠である。
- 経済産業省では、日頃より、ヒアリングやアンケートを通じて、幅広く情報収集を行っているが、この際、情報公開法第5条2号口を前提として同法上の不開示情報として取り扱うという政府との約束を条件にご協力頂いているケースも多い。
- 情報を提供する法人としては、今般の改正案により、任意提供情報の不開示取扱いに対する期待と信頼を保護する規定が削除されれば、政府への協力を躊躇する可能性が高い。
- 結果、政府に提供される任意の法人情報が入口で絞り込まれ、政策の企画・実施に必要十分な情報収集が困難となるだけでなく、(政府による公表や情報公開制度を通じて、)国民と共有できる情報が減少することとなれば、情報公開法の趣旨にそぐわない。
- 本条項の濫用が大きな問題として指摘されていないのであれば、法人が政府へ情報を提供しやすい環境を保つために、現在の条文を残すべきと考える。

2010・07・22

透明化検討チーム・第5回会合

委員・中島昭夫のメモ

■ 外務省の追加意見について

・外務省追加意見1.で、外務省は「むしろ、もともと法文上規定されていた「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」を「おそれがある情報」と改正すると、立法者が行政機関の長の第一次的判断を尊重しなくてよいという意思を示したものと捉えられる可能性が大きい。」と述べている。しかし、それを言うなら、逆も真なりと切り返されることになるだろう。3号、4号の特別扱い規定の特徴的なフレーズは、もともと、行政改革委員会が具申した法案のたたき台である情報公開法要綱案にはなかったものである。

したがって、その原点に戻るなら、「政府・行政機関が、国民のなかの有識者である行政改革委員会の立法に向けた判断を尊重しなくてよいという意思を示したものと捉えられる可能性が大きい。」ということになる。

これに対して外務省は、行政改革委員会は政府のいわば諮問機関であり、政府提出の法律なのだから、政府が条文の文言に主体的に責任をもつのは当然であると反論するかもしれない。

こうした行き違いが生じるのは、この法律がその第1条の目的規定に「国民主権の理念にのっとり、」とうたっている通り、国民が主体的に政府に文書の公開を求める権利と、これに政府・行政機関が原則公開でこたえる義務を負うと規定しているのに、政府がこれを提案したという「ねじれ」、言い換えば「ボタンの掛け違い」を抱えたままできたからである。

では、いま、どうしたらよいか。

出発点に戻ってボタンの掛け違いを直し、国会の議員提案で本来あるべき新しい法律を現行法の廃止と引き替えに成立させるのが最善策である。あるいは、その道をとらないのであれば、法律の趣旨に立ち返って、本来あるべき法律となるよう、改正すべきであろう。

■ 外交文書の「30年自動公開」の原則と情報公開について

・「30年自動公開」は、説明責任の一形態であって、国民の請求権としての情報公開とは別物である。したがって、前者は後者を補完する場合があっても、本来、肩代わりするものでは決してない。

・従来の「外交文書の公開」は、外務省が年に1回、特集の企画としてテーマや分野を決め、その時点で公開できると判断した文書に限って一挙公開してきたものである。これが、国民の請求権としての情報公開を肩代わりするものでないことは明らかである。

■ 情報公開・個人情報保護審査会の審査のあり方について

・情報公開法の施行から9年間に、上記審査会が諮詢庁に対し開示部分の拡大を求めた答申の比率、いわゆる「逆連立」が、次第に低下傾向を示してきたこと、▽不服・異議申立人の口頭意見陳述の年間の回数が極端に激減していること、▽統計データはないが、諮詢庁からの聴取やインカメラ審理あるいは諮詢庁からのいわゆるヴォーンインデクスの提出があった場合、これらを通じた諮詢庁の弁明に対し申立人に反論の機会を十分に保障する慣習があるようにはうかがえないこと、これらが今回の本チームによる法見直し作業のなかで明らかになった。

これらの点について、審査会および事務局が本チームの委員らからの質問に答えた回答、さらに、委員等によるヒアリングに答えた説明を通して、確たるデータをもとにした説得力ある事情説明や証明を得られたとは言い難かった。

審査会は政府・行政機関の諮詢機関であるから、審査会制度は裁判制度とは異なる。しかし、審査会は請求者・申立人を救済するために設けられたわが国独自の第三者機関であり、諮詢庁ばかりか、申立人にも互いに相手への反論、弁明の機会が平等に与えられなくてはならないことは自明のことである。

したがって、上記の現状認識を理由として、審査会の運営の改善・向上を図るために、運用面にとどまらず、情報公開法、独立行政法人等情報公開法のそれぞれのしかるべき条文あるいは審査会設置法のしかるべき条文に、以下のような趣旨の条項を加える改正をすべきである。

「審査会は、不服・異議申立人、諮詢庁にそれぞれに反論、弁明の十分にして必要な機会を与えるよう努めなければならない。」

以上