

事務連絡  
平成23年2月21日

内閣官房 情報公開法改正準備室  
担当官殿

外務省大臣官房外交記録・情報公開室

「行政機関の保有する情報の公開に関する法律等の一部を改正する法律（案）」  
について（意見）

2月14日付けで協議を頂いておりました標記法律案について、別添のとおり意見を提出いたしますので、よろしくお取りはからい願います。

なお、当省からの質問・意見に対する貴室の回答によっては、追加の意見を提出することについて念のため申し添えます。

（了）

5条3号 「相当の理由」

【意見】

現行規定の維持を求める。

【理由】

貴室によれば、本規定を改正する理由は、「現行規定の運用において、本来、他の不開示情報を適用すべきものであっても、行政機関において本規定の適用を主張するケースが見られるため」であるとのことだが、「本来、他の不開示情報を適用すべきものであっても、行政機関において本規定の適用を主張する」ことは不開示事由への該当性の判断を誤った不適法なものであるから、個別の事案については異議申立てや訴訟といった救済制度を通じた救済が可能であるし、行政機関における運用全般については解釈指針をコメンタールにおいて示す等の方法によってその改善を図ることが可能であるから、現行規定を変更する必要性や適当な理由があるとは言えない。

また、「相当な理由」を「十分な理由」に変更しても、行政機関の長の第一次的判断が尊重される状況に変わりはないから、このような条文変更によって、「他の不開示情報を適用すべきものであっても、行政機関において本規定の適用を主張するケース」が減少するとの主張には、十分な理由がない。

むしろ、「相当な理由」を「十分な理由」に変更した場合の両者の相違については、後者の場合には前者に比べて「更に厳格な理由が必要とされる」と説明されているのみであって、実際に開示・不開示の判断を行う際に、如何なる基準に照らして何をどの程度追加的に説明・立証する必要があるのかについての現行法との具体的な相違は不明である。このような現行法との相違が不明確な改正を行えば、現場に混乱を引き起こして業務運用に支障をきたすこととなることから、本件改正は行うべきではない。

6条1項 部分開示

【意見】

現行規定「ただし、当該部分を除いた部分に有意の情報が記載されていないと認められるときはこの限りではない」との趣旨の規定の維持を求める。

【理由】

有意性のない情報の不開示を認める本規定は、当省において、定型フォーマットに印刷された電文を不開示とする際等にしばしば適用されている。この規

定の適用により、行政側は、煩雑な部分開示手続きを回避することができ、請求者側は、速やかな開示決定を受けることができるとともに、有意でない情報（たとえば、電信の定型フォーマット）のみが記載されたページの開示実施手数料を節約することができ、両者にとって有益である。本規定を削除することとした場合、行政機関の部分開示手続きは明らかに煩雑化するため、結果的に請求者にとっては開示決定の遅延と余計な開示実施手数料の支払いという不利益が生じることになり、適当ではない。

なお、貴室は、本規定を削除する趣旨として、「(現行法は、) 主権者である国民にとって『有意の情報』か否かに関し、行政機関が恣意的に判断することを可能」にしている点を指摘するが、現行法のコメントール(『詳解 情報公開法』総務省行政管理局編)では「『有意』性の判断は、(中略) 個々の請求者の意図によらず、客観的に決めるべきもの」とされていることから、仮に、これまでに「『有意の情報』か否かに関し、行政機関が恣意的に判断」した事例があったとすれば、それらは不服申立てや訴訟を通じて救済することが可能である。従って、本件規定が「行政機関が恣意的に判断することを可能」にしているとの主張は誤った事実認識に基づくものであり、このような理由付けによる改正は受け入れられない。

#### 10条1項 開示決定期限

##### 【意見】

現行規定の維持を求める。

##### 【理由】

貴室によれば、本項改正の趣旨は、「より迅速に開示決定等がされるようにするため、地方公共団体における期限の状況等を踏まえ」、開示決定期限を「行政機関の休日を除き14日以内」に短縮するものである、とのことである。しかし、現状においても、30日の期限に拘わらず可能な限り早期の開示決定に努めているところであるから、決定期間を短縮しても、追加的な人的資源の投入、または、開示・不開示判断の簡略化(開示・不開示の判断に時間を要する場合には不開示とすることが認められる、開示部分と不開示部分の区分に時間を要する場合に全体を不開示とすることが認められる等)が認められない限り、実質的な開示決定期間の短縮にはつながらない。

むしろ、従来に比べて、延長手続きを取って対応しなければならない事案が増加するため、より迅速な開示決定が行われるわけではないのに、延長手続き

等の行政コストは増加することになる。

また、「行政機関の休日を除き14日以内」としたのは、「地方公共団体における期限の状況等を踏まえ」たためとのことであるが、国家が保有する情報には、不開示該当性を判断するにあたり、国家安全保障等の高度に政治的又は専門的・技術的な観点から慎重な判断が求められる情報が含まれているため、開示決定により多くの時間を要する場合がある。従って、同様の情報を有さない地方公共団体の例を踏まえる一方で、同様の情報を保有する他国の例を参照しないことはバランスを欠いている。情報公開制度が発達していると言われる欧米先進国の開示決定期限は、米・英が20営業日、豪・加は30日、独は1ヶ月、仏は2ヶ月等となっており、米国は一度10営業日に短縮したものの、適切な運用ができなかったため20営業日に延長した経緯があること等も踏まえれば、国の行政機関の開示決定期限として14営業日が適当と考えることには合理的な理由がない。

#### 10条3項 10条延長みなし不開示

##### 【意見】

本項の削除を求める。

##### 【理由】

本規定の導入により、「開示請求者は、期限（期間）を超過しても開示決定等がされない状況を回避し、期限（期間）を超過した段階で不開示決定があったものとみなして、これについて不服申立て又は訴訟の提起を行うことが可能となる」とのことであるが、期限超過は10条2項の違反であるから、現行規定においても、開示請求者は行政不服審査法上の不作為の不服申立ての制度を通じて権利利益の救済を図ることが可能であり、本規定の導入によってこれに追加して新たな権利利益が救済されることになるとは言えないから、本規定を導入することには理由がない。

#### 11条1項 11条延長

(※再々質問への貴室回答の内容によっては、意見を提出する予定。)

11条3項 11条延長みなし不開示

【意見】

本項の削除を求める。

【理由】

貴室によれば、本規定の導入により、「開示請求者は、期限（期間）を超過しても開示決定等がされない状況を回避し、期限（期間）を超過した段階で不開示決定があったものとみなして、これについて不服申立て又は訴訟の提起を行うことが可能となる」とのことであるが、期限超過は11条2項の違反であるから、現行規定においても、開示請求者は行政不服申立て法に基づく不作為の申立てを通じて権利利益の救済を図ることが可能であり、本規定の導入によって追加的に救済される利益があるとは言えないから、本規定を導入する必要性はない。

また、開示決定期限内であっても、「一年以内の政令で定める期間」を超えた場合には不開示決定を行ったものとみなすことができるとの改正があるが、大量請求に一定の制限を設けていない現状では、行政機関は、開示決定までに1年超を要する請求にも対応する必要があり、請求量に応じて一年超の期間に開示決定を行うことも認められている。このため、みなし不開示により不服申し立てや訴訟に持ち込まれた場合、行政側は、鋭意開示に向けて努力している旨を説明するだけであり、請求者側はみなし不開示をしたところで情報をより迅速に得られることになるわけではない。これまでの累次の質問によっても本改正により得られる法益について説明がなく、改正の理由が見当たらない。

また、行政機関では不服申し立てや訴訟への対応業務が発生するから、人的資源の投入が行われない限り、開示決定が遅れることになり、請求者の利益が損なわれることはあっても救済されるものはない。審査会や裁判所等の業務の増加も勘案すれば、本改正は行政コストの増加を招く一方で請求者の権利利益の救済にはつながらないから、同改正は受け入れられない。

なお、万が一、本項が維持されることとなる場合には、行政機関の長は、最終決定までに法11条3項の「1年以内の政令で定める期間」より長い期間を要する開示請求があったときは、開示請求者に対し、最終決定までに要する期間が当該「1年以内の政令で定める期間」以内になるように請求内容を変更することを求めることができることとする、同一請求者ないし同一請求者とみなしうる複数の請求者が、一定の期間内に行う請求については一件の請求とみなすことができる等の規定を追加することを主張する権利を留保する。

16条1項

【意見】

現行規定の維持を求める。

【理由】

本改正は、①受益者負担の原則に反する、②改正の必要性が乏しい、③改正による弊害が大きい、の3点に照らして認められない。

① 情報公開制度の下では、行政機関の長は、開示請求があったときは、開示請求者に対し開示しなければならないとされていることから、情報開示の利益を受けるのは一義的には開示請求者であって国民全体ではない。一般的に、特定の個人が一定の行政サービスを受ける場合にはその対価を支払うものとされており、価格やその設定方法に差はあっても、通常、受益者は一定の負担を負っている（受益者負担の原則）ところであるが、情報公開法制において、その原則を放棄できる合理的な理由は見あたらない。また、「開示請求により自らの事業等にとって利益を得ることとなる商業的請求」にのみ受益者負担の原則を適用するとすることは、情報開示によって「財産上の利益」を得ることとなる開示請求者は商業的請求を行う者に限られないこと、及び、法3条が何人に対しても等しく開示請求権を認め、開示請求者に対し開示請求の理由や利用の目的等の個別の事情を問うものではないとしていることに照らして、不適當である。

② 貴室によれば、本改正の趣旨は、「開示請求権制度が「国民の知る権利」を具体化するものであり、国民による行政の監視及び国民の行政への参加並びに公正で透明性の高い民主的な行政の推進に資するものであることから、開示請求に係る国民の経済的負担を軽減し、開示請求権の行使をより容易にすることであるとのことである。しかしながら、開示請求手数料は、現行法においても、請求者の負担軽減の観点より、実際に発生しているコスト（情報公開法の施行時の見積もりは1500円程度）から大幅に減額（300円）されており、加えて経済的困窮者には当該請求手数料の免除を認めている。目的達成をさらに進めるために開示請求権の行使がより容易になることには一定の利益があるが、開示請求法の施行以降、開示請求手数料を徴収することが、情報公開法の目的の達成を妨げたとされる事例があったとは承知していないところ、開示手続きには行政コストが発生していること及び下記③の点を考慮すれば、手数料を無料とすることが適當とは言えない。

③ さらに、本改正は、実質的な開示請求手続きの簡略化する（郵送による

請求の場合の印紙購入の手間軽減等)となるため、安易な請求、権利濫用的な請求や外国からの請求が増加するおそれがある。無料化に伴い、FAX や電子メールによる請求が認められるようになるとうこうした請求の更なる増加が見込まれるが、濫用的請求の増加は情報公開業務の効率的な遂行を妨げ、結果として適正な目的に基づき開示請求者が開示決定の遅延等の不利益を被ることになる。

以上より、手数料の原則無料化は、無料化の必要性が乏しい一方、受益者負担の原則に反し、また権利濫用請求の増加に伴い情報公開制度への弊害が大きいことから、認められない。

なお、万が一、原則無料化を維持することとなる場合には、①最終開示決定までに必要な郵送料(各行政機関から開示請求者に発送されるものを含む)はすべて請求者の負担とし、政令で定める一定額を請求時に納めることを義務づけること、及び②開示請求者に対して、情報の適正な請求・適正な利用を義務づけるとともに、行政機関の長は、いたずら、いやがらせ、その他業務遂行の妨害となる、またはそれを目的とした開示請求があったとき、及び、開示決定を行った場合に開示された情報が法の目的を著しく逸脱した方法で利用されるおそれがあると認める開示請求があったときは、文書を開示しない旨の決定を行うことができることとする規定を追加すべきである、との主張を行う権利を留保する。

## 21条 総理大臣の措置要求

### 【意見】

本条の削除を求める。

### 【理由】

貴室によれば、本改正の趣旨は、①「審査会答申と行政機関の長の判断の整合性を図る」とともに、②「法7条に規定する公益上の理由により裁量的開示をより充実させるため」とのことである。

①に関し、行政機関としても、審査会の答申を受け、改めて開示が可能と判断する場合もあるが、なお、不開示を維持することが妥当と考える、即ち、行政機関が不開示事由の該当性について審査会より厳しい判断をする場合があるのは、開示によって問題が生じた場合に責任を問われるのが行政機関の長であることに鑑みれば、当然である。このことは、内閣総理大臣についても同様であり、たとえ内閣総理大臣が開示すべきと判断したとしても、開示によって生

じる問題の責任を直接的に問われるのは行政機関の長であるから、内閣総理大臣と行政機関の長の判断が異なる場合には行政機関の長の判断が優先されるべきである。

②に関し、法7条は、開示の公益上の必要性の認定についての行政機関の長の要件裁量を認める規定であって、内閣総理大臣の裁量を認める規定ではないから、内閣総理大臣が同規定の適用を求める場合に、行政機関の長が「その要求に沿うように適切な措置をと」らなければならないとすることは、7条の趣旨に照らして不適切である。もともと、第5条の適用にあたっては、各号への該当性を判断する過程で、特別な事情等による開示の可能性（1号及び2号における「人の生命、健康、生活又は財産を保護するために、公にすることが必要である場合」、5号における「不当に損なうおそれ」の不当性の審査、6号における「適正な遂行に支障を及ぼすおそれ」の適正性の審査）は検討されており、それを経てなお不開示事由に該当するとされたにもかかわらず、7条を適用して開示する場合には、極めて高度の行政的な判断を必要とする。このような高度の政治的又は専門的・技術的な判断を行うに際して内閣総理大臣と行政機関の長の判断が異なる場合に、内閣総理大臣の判断を実質的に優先するとすることは、行政事務の分担管理の原則に照らして不適当である。

以上より、情報の開示にあたって行政機関の長と内閣総理大臣の判断が異なる場合には、行政機関の長の判断が尊重されることが適当であるから、実質的に行政機関の長に対して内閣総理大臣の判断の尊重を義務づける本改正は認められない。

## 24条 インカメラ審査

### 【意見】

(1) 1項「特に必要があると認めるとき」の判断に際して、「インカメラ文書の提示により生じる行政上の支障等の不利益」との文言を「その他の事情」の直前に挿入するなどして、同事項についても考慮を義務づけることとすべきである。

(2) 行政庁が、裁判所に対して非公開で意見を陳述する機会を設けるべきである。

(3) 以下のとおり、裁判官及び裁判所関係者の守秘義務を厳格化すべきである。さもなければ、行政機関に、インカメラ審理の拒否権を与えるべきである。

- ・行政官と同等の、罰則付かつ退職後も適用される守秘義務を課す。
- ・インカメラ文書の中に、特別管理秘密等、当該情報を取り扱うにあたってク



リアランスを必要とする情報が含まれている場合には、行政官と同様のクリアランスを受けた者だけが当該情報を取り扱うことができる。

### 【理由】

#### (1) に関して

司法府が行政府における適切な事務遂行を不当に妨げることのないよう、インカメラ文書の提示により生じる行政上の支障等の不利益についての考慮を裁判所に対して義務づけるべきである。

#### (2) に関して

ある情報を不開示と判断するにあたっては、その時々国際情勢及びそれに対する政府の考え方等を踏まえた高度な政治判断として、また、機微な関連情報等も含めて事案の全体を理解した上で専門的・技術的判断として行う場合があるが、このような、不開示判断において不開示とした理由を示すためには、別な不開示情報を用いなければ十分な説明ができない場合がある。従って、当該行政機関が裁判官に対して、不開示とすべき理由を非公開で説明できる機会を設けるべきである。さもなければ、訴訟の対象となっている情報の意味や価値について十分な知見を有していない裁判官が、不十分な情報に基づいて判決を下す可能性を排除できず、当該情報を不開示としておくことによって確保すべき利益を損ねるとともに、当該情報が外国政府との信頼関係や我が国の情報収集活動に関連する情報の場合には、その後の外交活動や情報収集活動を困難にすることになる。

#### (3) に関して

貴室によれば、裁判官の守秘義務については、「官吏服務紀律4条1項により守秘義務が課されており、同義務に違反して秘密を漏えいした場合、職務上の義務違反として弾劾事由（裁判官弾劾法2条1号）、懲戒事由（裁判所法49条）に該当する可能性があり、これらの規定により、裁判官が後日機密を漏えいしないことは制度的に担保されているとのことであるが、「官吏服務紀律」には守秘義務違反に対する罰則は設けられていないことから、裁判官については国家公務員と同程度の守秘義務が課されているとは言えない。また、貴室によれば、現行法上は、裁判官に対し情報クリアランスをかけることは困難であるとのことである。

米英他諸外国のような外事情報機関を有していない我が国では、情報収集活動に関連する情報等、通常、先進欧米諸国では情報公開法の適用対象から除外されている情報を含む機微な情報が、当省に多数存在していることから、これ

らの情報がインカメラ文書の中に含まれている場合には、その取り扱いに極めて注意をしなければならない。これらの情報が不用意に公開されるようなことがあれば、諸外国との信頼関係を著しく損ない、また、情報提供者の生命等に危険が及ぶ可能性があるから、裁判官にも行政官と同様の守秘義務を課し、また、必要な情報クリアランスを受けさせることとすることで、行政機関が保有する秘密の保全について従来と同様の体制を維持することが必要である。このような手当を行わない場合、我が国の情報公開制度の下では、行政官と同等の守秘義務を課されていない裁判官が高度な秘密情報を取り扱う可能性があるとの印象が国際社会に広まることにより、外交活動や情報収集活動に支障をきたし、我が国の国益を著しく減じることとなる可能性がある。

なお、民事訴訟法223条6項のインカメラ審理手続においても裁判官がこれらの秘密を含む行政文書を見聞する可能性は生じていたが、今般の法改正によって、秘密を含む行政文書を訴訟の直接の対象とする制度が新たに導入され、こうした文書が訴訟で取り扱われる機会が従来より増加することとなることから、あらためて現体制を見直し、必要な改善を施すことが必要である。

従って、裁判官及び裁判所関係者に対し、行政官と同等の守秘義務及び情報の取り扱い制限をかけるべきであり、さもないれば、行政機関は、裁判所によるインカメラ文書の提出・提示決定に従わないことができることとすべきである。

#### **全般**

#### **【意見】**

各省庁における情報公開業務に関連する人的・予算的手当の増強を図るべく、貴庁において、総務省及び財務省と協議を行うべきである。

#### **【理由】**

今時改正により、開示請求手数料の原則無料化により見込まれる請求増、開示決定期限の短縮により見込まれる延長手続きの増加に伴う事務負担増、予納制度の導入に伴う請求者との追加的な手数料のやりとり（追徴、返還）、異議申立てに対する決定を行う際の内閣総理大臣の同意の取り付け等、様々な行政コストの増加が見込まれるが、これに加えて開示決定期限の短縮化により開示決定の迅速化をはかろうとするのであれば、人的・予算的側面で追加的な手当をすることが不可欠である。 ついては、本件改正の効果は関連省庁全体に波及するものであるから、立案庁である貴庁において、各省庁における情報公開業務に関連する人的・予算的手当の増強を図るべきである。

(J)

平成 23 年 2 月 21 日  
国際協力局政策課

行政機関の保有する情報の公開に関する法律等の一部を改正する法律案に係る  
意見

標記について、以下のとおり意見を提出致します。なお、貴省回答によっては追加意見を提出する権利を留保します。

**意見**

行政機関の保有する情報の公開に関する法律の一部を改正する法律案（第 1 条関係）

（1）第 25 条第 1 項

（2 月 18 日当省再質問）

貴省回答では、改正案第 25 条第 1 項第 5 号に定める情報を行政機関の長によって提供せしめる点について、国民の利便性向上等を理由としているが、当該法人が同号に定める情報を提供することではかかるメリットを得ることができないとの考えか、貴省見解如何。

（2 月 21 日貴省回答）

当該行政機関の所管に係る法人についての情報を必要としている個人が、必ずしも正確に法人名を特定したうえで当該情報を探索するものではない。例えば、「A 省の所管する独立行政法人の事業」の情報、といった漠然としたかたちで探索を行う者もいると想定されるところであり、こうした者の利便性向上のためには、所管行政機関による情報提供が不可欠であると考えられる。また、行政機関がその所管に係る法人の基礎的な情報を一括して提供することにより、例えば、当該行政機関の所管に係る諸法人の情報を網羅的に集めようとする者の利便性の向上にも資するものと考えられる。

（2 月 21 日当省意見）

行政機関の保有する情報の公開に関する法律の一部を改正する法律案第 25 条が対象とする情報と、独立行政法人の保有する情報の公開に関する法律案第 24 条が対象とする情報は重複するものがあると考えられるところ、第 25 条第 1 項にいう政令を定めるに当たっては、事務コストの合理化に配慮願いたい。

（了）