

事務連絡
平成23年2月25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(再々々々意見)

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、当室再々意見に対する貴室回答を踏まえ、別添のとおり再々々々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、当室からの再々々々意見に対する貴室の回答によっては、再々々々々意見を提出する可能性があることについて念のため申し添えます。

(了)

1. 6条1項 部分開示

【再々々々意見】

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信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、貴室よりは、「改正後の運用として、必要な場合は、開示決定通知書等において、請求者に対し、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の情報を提供することも考えられ、これにより開示請求者がその部分について開示の実施をするかどうかの判断が出来るものと考えられる。」とのご意見を頂いているが、いずれにせよ現行制度と比して業務量が増化するとの結論に変わりはない。

また、本規定の改正は妥当な理由に基づくものではない。第一に、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、現行法上、「有意」性の判断は、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して運用されており(『詳解 情報公開法』総務省行政管理局編)、この点は貴室にもご了解頂いているところである。従って、『『有意の情報』か否かに関し、行政機関が恣意的に判断』することがある(あった)とすれば、現行法上も違法であるから、現行規定は「行政機関が恣意的に判断することを可能」にしているとの改正理由は誤った事実認識に基づくものである。

第二に、行政文書は最大限開示されることが望ましいとの主張は、一般論としてはうなずくところがあるが、その実現には繁雑な事務作業が発生することに鑑みれば、客観性の基準に照らして有意性が認められない情報についてまで、追加の行政コストを払って開示する必要性・合理性は乏しい。

なお、貴室は、情報単位論に言及しているが、本件は、不開示情報から区分

して開示できる情報があるとしても、その内容の有意性に照らして不開示とすることを規定するものであるので、情報単位論の議論とは直接には関係しないと考える。

2. 10条1項 開示決定期限

【再々々々意見】

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。

確かに、開示決定期間は可能な限り短縮されることが望ましい。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こととする、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こととする等）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、現行規定の下では延長手続きを取ることなく開示決定をしていた案件についても、延長手続きを取る必要が生じる場合があることから、結果として、開示決定に要する期間が短縮さ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となる。

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、国家安全保障や外交交渉、情報収集活動に関わる情報等、誤って開示されれば国益を著しく損ねる情報が含まれる。これらの情報を含む文書について開示請求を受けた場合には、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ところ、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行政機関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。

3. 11条3項 11条延長みなし不開示

【再々々々意見】

「(同号の期間が一年以内の政令で定める期間より長い場合にあっては、当該政令で定める期間)」を削除されたい。

【理由】

本改正案は、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」を超えた場合には行政機関の長が不開示決定を行ったものとみなして不服申立て又は訴訟を提起することができるとする規定であるが、この規定は、大量請求に制限を設けない現状において、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ることを踏まえ、請求量に応じて開示決定期限を1年超に設定することを認めている同条第1項2号の趣旨と全く矛盾している。すなわち、行政機関の長は、11条1項において、請求量に応じて1年超の期間に開示決定を行うことを認められているにもかかわらず、本改正法案が導入されれば、この期間中であっても、「一年以内の政令で定める期間」を超えた場合には、不服申立て又は訴訟の場において、不開示事由に該当する理由の説明を求められることとなる場合が生じるから、本改正案の導入は11条1項の趣旨を完全に没却するものである。

また、みなし不開示で不服申し立てや訴訟が提起された場合、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、人的資源の追加投入が行われない限り、これらが提起されなかった場合と比べて、開示決定が遅れることになり、より速やかな請求を求める請求者の利益を満たすことにはならない。

なお、貴室からは、本制度導入の意義として、「万一『相当の期間』として必要以上に長い期間をかけて開示決定等がされようとした場合でも一定の救済が図られるという意味で、開示請求者にとって合理的である。」との説明を得ているが、「相当の期間」として適正な期間を設けている場合には、冒頭指摘の不合理（合理的な開示決定期間を経過する以前に、不服申し立てや訴訟の場で不開示事由に該当する理由の説明を求められることになる）が生じることとなる。改正によって不適法による不利益が救済されるとしても、他方で、法を適正に運用している場合に不合理が生じることとなる制度は、制度として不適当であり、受け入れられない。

なお、万が一、本改正案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、規定を追加すべきである。

4. 16条1項

【再々々々意見】

現行規定の維持を求める。

【理由】

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こととすることは、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、不相当である。

さらに、本改正は、開示請求手続きを実質的に簡略化する（郵送による請求の場合の印紙購入の手間軽減等）こととなるため、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く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。

なお、万が一、原則無料化を維持することとなる場合には、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。

5. 21条 総理大臣の措置要求

【再々々々意見】

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も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、情報公開制度を担当する大臣である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り、内閣総理大臣はその責任を負うことができないから、内閣総理大臣と行政機関の長の判断が異なる場合に実質的に内閣総理大臣の判断を尊重することを義務づける本改正案は不相当である。

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、極めて高度の政治的又は専門的・技術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・技術的な判断を必要とする事案について、たとえ、情報公開制度を担当する大臣である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り、内閣総理大臣はその責任を負うことができないから、内閣総理大臣と行政機関の長の判断が異なる場合に実質的に内閣総理大臣の判断を尊重することを義務づける本改正案は不適當である。

6. 24条 インカメラ審査

【再々々々意見】

裁判官にの守秘義務を厳格化し、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べきである。さもなければ、行政機関に、インカメラ審査の拒否権を与えるべきである。

【理由】

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。

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、その取り扱いには極めて注意を要する。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することとする^{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。

守秘義務の厳格化を行わない場合に秘密保全が十分でないこと及び秘密保全が十分でないとの印象が国際社会に広まることの不利益に鑑みれば、守秘義務の厳格化が行われない場合には、このような不都合を解消するために、情報の内容によっては、行政庁がインカメラ審査に応じないことができる^{こと}とする

必要がある。

なお、民事訴訟法223条6項のインカメラ審理手続の導入以降、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既に生じているが、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これまで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。

(了)