

園田内閣府大臣政務官

3月2日付けで電話を頂くと共に当方の照会内容の一部にご回答頂きありがとうございました。頂いたご回答の中には、当省の懸念を正面から受け止めて対応頂いた部分もあり、特に、権利濫用規定の創設及び内閣総理大臣の措置要求について改正条文案をお示し頂いたことについては、感謝申し上げます。しかしながら、改正条文案の内容にも引き続き疑問や懸念を払拭できない部分があります。また、その他の論点に関する回答の内容は、事務方で行ってきた法令協議における説明の範囲を超えるものではなく、依然として問題意識を持っています。つきましては、貴政務官のご回答を踏まえた当方の意見を別紙のとおり提出申し上げますので、よろしくご査収願います。

外務省としても、情報公開制度の一層の拡充に資する改正は重要と考えております。ただ、政府としては、情報公開の要請に応えつつも、国として秘密保全を徹底する必要性は最近のいくつかの事例を見るまでもなく明らかなことであり、また、効率性と実効性が担保されるような制度を構築する必要があると考えています。

「行政透明化検討チーム」における議論では、当省を含む行政実務の現場からの意見や懸念を表明したところですが、残念ながら十分にご検討頂けなかったものと承知しています。

法律を改正するからには、新たな制度が実効的に機能し、効果を発揮する必要があると考えます。いくつかの論点については、そうした実効性が担保されず、また費用対効果も低く、真摯な請求者への対応が遅れる乃至おろそかになる可能性すらあると考えていますので、かかる懸念を十分理解の上、改正案の修正を検討願います。

平成23年3月4日

外務大臣政務官

山本 昭夫

1. 請求手数料の原則無料化（16条1項）について

情報公開法の制度趣旨に鑑み、開示請求権の行使をより容易にするために、特に受益者負担原則の例外として、開示請求手数料を原則廃止することとするとの本規定の趣旨は了解致しました。

ところで、これまでの法令協議を通じて、貴内閣官房からは、無料化を目指す趣旨は請求権行使をより促進するためであるが、これまでに請求手数料（300円）が請求権行使の障害となっているとの認識は有していないとの回答を頂いています。また、無料化に伴って安易な請求が増加すれば、人員増強のない中で真に誠実な請求を行う者への開示決定等に割くべき時間を取られ、情報公開業務全体として非効率・遅延を生じることが容易に予測できます。

そこで、「開示請求権の行使をより容易にする」との貴内閣官房のお考えを実現しつつ、安易な請求による情報公開業務全体の非効率化を回避するためには、手数料を廃止するのではなく、現状の300円から「減額」することが望ましいと考えます。もとより現行の300円ですら、現行法作成時に実費1500円から大幅に減額された価格であり、冒頭指摘のとおり、貴内閣官房としても現行の請求手数料（300円）が請求権行使の障害となっていないとの認識であることに鑑みれば、当方としては、現行手数料を減額する必要性は乏しいと認識していますが、他方で、貴内閣官房が、開示請求権行使の促進をはかるといふ政策目標を掲げて、その実現のためになお手数料を引下げるべきという政策的判断を行うことは理解できないわけではありません。ただ、その場合であっても、「減額」とした場合と「無料」とした場合の運用実態の差を見過ごすことはできません。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安易な請求が更に増加することが予想されますから、そうした「無料」の場合に予想される弊害の大きさに鑑みれば、「無料」とするのではなく、「減額」とする方が適切と考えます。

また、商業的請求についてまで手数料を廃止することは、国民の理解が得られるものではなく適当ではないとの貴見については、理解するところです。しかし、貴見に立てば、商業的目的の請求者とそれ以外の請求者との区別を当事者の自己申告にかからしめている現在の体制には、商業的請求者から確実に請求手数料を徴収することができないという欠陥があります。商業的請求者から確実に徴収することができないのであれば、やはり、広く全請求者から一定の

額を徴収する必要があるのではないのでしょうか。

2. 「有意でない情報」の開示（6条1項）について

「不開示」とする場合に、当該不開示情報の単位は改正法案においても変更されないとの貴見は承知しました。他方、「有意でない情報」とは、不開示情報から区分することができ、且つ、内容的に開示できる情報であるが、その内容が有意でないことを理由に不開示とすることができる情報です。従って、現行法において「有意でない」ことを理由に不開示とされる情報は、改正案では、不開示にできる理由がなくなりますから、先般お見せしたような黒塗りの頁を悉く開示しなければならないこととなる点を確認しておきます。

ところで、「有意でない情報」とは、無意味な文字、数字等の羅列、罫線等であり、「有意」かどうかの判断は客観的基準に照らして行われることとなっています（コメンタール）。貴政務官からは、請求者への情報提供によって開示の実施を受けるかどうかの判断を請求者に委ねる方法や、不開示部分のマスキング作業を行うタイミングの工夫についてご意見を頂きました。しかし、そもそも、客観的基準に照らして「有意性がない」と判断される情報を開示して欲しいという一部の請求者の要望に、行政庁が行政コストを投じて応じることが本当によいことなのか、という疑問が拭えません。もちろん、行政庁が全ての請求者の全ての要望に応えることができるのであれば、それは最も望ましいことです。しかしながら、実際には、人的・時間的・予算的資源に制約のある中で全体として費用対効果に見合った効率的な情報公開行政を実施していくことが求められており、その視点に立てば、「有意でない情報」の開示を受けたいという請求者の希望に応えるために限られたマンパワーを投じることが本当に国民全体から求められているのか、再考する価値があると思います。むしろ、そこに投じられるマンパワーをその他の請求への対応に振り向けて、より多くの請求についてより迅速な開示決定を行うこととした方が、「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」との情報公開制度の目的達成にとって効果的ではないのでしょうか。

貴政務官が、コメンタールにおける言及があってもなお、「有意性」の判断にあたって行政庁の恣意性が入る余地を懸念されるのであれば、恣意性が確実に

排除されるような文言に規定振りを変更することについて協議を行う用意があります。

3. 開示決定等期限の短縮（10条1項）について

国民の中に、開示決定等期限の短縮が必要であるとの強い声があることについては、承知しております。他方、「14日以内に開示しなければならない」との原則を打ち立てる以上、その原則は実施可能性が担保されたものでなければいけません。ところが、当省から準備室に繰り返し照会しましたが、通常の開示請求であれば14日以内に対応できるとの実証的根拠は、これまでのところ何も示されていません。むしろ、当省の実績では、14日以内に開示決定を行うことのできた案件は全体の約5.4%に過ぎず、その半数以上が過去に同じ内容の開示請求があった事例で占められています。この事実は、とりもなおさず、新規の請求に対応するためには14日では不十分であることを示しているのではないのでしょうか。開示決定期限を短縮すべきとの国民の要望は真摯に受け止めつつも、実施可能性の見通しが十分でない制度を構築して国民を欺いているかのような印象を与えてはならないと思います。

この点に関し、貴政務官より、外務省の保有する行政文書の特殊性についてご理解を頂き、ガイドラインにおいて、延長規定が設定されている趣旨について明記するとのご配慮を頂いたことには感謝申し上げます。しかし、残念ながら、ガイドラインを読む国民は限られています。従って、ガイドラインでの言及にもかかわらず、依然として多くの国民の間には、「行政機関の休日を除き14日」以内に開示決定等を行ってくれるだろうとの期待が、他の省庁に対するのと同様に当省に対しても高まることが予想されます。この期待値と実際の事情との齟齬を埋めることのできる規定振りを、お示し頂ければ幸いです。

4. 開示決定期限の長期延長要求の制限（11条1項）について

当省意見を真摯に受け止めて頂きありがとうございます。今後、当省主張の解釈がコメンタール等で確保して頂けるものと理解しています。

5. 11条延長中のみなし不開示（11条3項）について

本件については、貴政務官より、行政機関の長が「相当の期間」として必要

以上に長い期間を設定しているような場合に開示請求者が不服申立てや訴訟を提起することを可能にする制度であるとの説明を頂きました。なるほど、行政機関の長が「相当の期間」として、必要以上に長い期間を設定することは適当ではなく、是正されるべきです。また、そのような不適當な期間を設定されたと感じた請求者の中には、開示期間中であっても不服申立てや訴訟を提起したいと考える請求者がおり、そうした請求者の声に応えることができれば望ましいことは言うまでもありません。

しかし、情報公開法制全体の効率的かつ効果的な実施という観点からこの問題を考える時、決定期間中のみなし不開示を認めることが本当に国民全体の求める制度なのでしょうか。第一に、貴政務官ご指摘のとおり、本規定を実際に適用して一定期間経過後に直ちに不服申立てや訴訟に移行する請求者は多くないと予想されます。それは、開示決定作業中に不服申立てや訴訟に移行すれば、それらに対応するための追加作業が発生して結果的に開示実施が遅延することは容易に予想できるので、当然と言えば当然です。第二に、仮にみなし不開示による不服申立てや訴訟を希望する請求者がいる場合、確かに本制度の導入によって当該請求者の要望には応えることはできますが、訴訟や不服申立てに対応するために限られたマンパワーを集中的に注ぐことになれば、他の請求への対応が遅延することは明白です。第三に、11条に基づく延長は、大量請求に対して真摯に対応するために設けられた制度ですが、みなし不開示によって、行政機関が妥当な延長期間を設定していた場合であっても、その期間よりも短い期間で決定を行うことを強いられることとなります。貴見によれば、今般の改正は、開示請求者側の視点を重視したものとのことですが、確かに、開示請求者の立場に立てば、開示される情報の範囲は広ければ広いほど利益になると考えることもできます。しかし、国民全体の目線に立つ場合はどうでしょうか。秘匿されるべき情報が適切に秘匿されなければ、外交関係や国内の治安維持等に大きな損失をもたらすことになりかねません。結局、情報は開示されればよいのではなく、秘匿すべき情報を秘匿しつつも秘匿の範囲を最小限にすることが肝要となります。秘匿の範囲を最小限にするためには、審査のために必要な時間を保障する必要があります。みなし不開示制度は、係る実情を踏まえ導入されている第11条延長の趣旨をないがしろにするものと言わざるを得ません。

なお、コメントールにあるとおり、特例延長の際に設定した期限が厳守でき

ない場合にも直ちに違法とする趣旨ではないと承知していますが、当省としてはかかる場合のみなし不開示については、改正案を受け入れることとした点を申し添えます。

6. 内閣総理大臣の措置要求（21条）について

当方の意見を踏まえ、改正条文案をお示し頂いたことに感謝申し上げます。開示によって生じる問題の責任の所在を明確にすることの必要性、及び、全件について同意を得ることとするものの非効率性に対する認識を共有して下さったことを嬉しく思います。

他方、公益裁量開示の充実の要請に応えよとの貴見については同意できません。

貴情報公開法改正準備室からは、21条を新たに設定することの背景には、内閣総理大臣による措置要求を認めることにより、公益裁量開示の事例が現状より増加することへの期待があると伺っています。しかし、公益裁量開示が増加することは本当に望ましいことなのでしょうか。第7条に基づいて公益裁量開示を行う場合には必ず、開示によって損なわれる利益が発生します。すなわち、公益裁量開示をするということは、法5条（不開示条項）に照らして不開示とすべきであるにもかかわらず、開示することですから、開示に伴って、法5条で保護されている不開示の利益は侵害・喪失することになります。つまり、公益裁量開示の増加は、法5条が保障する不開示の利益の侵害・喪失の増加に直結するわけです。以上を踏まえると、公益裁量開示が増加することは望ましいことである、と一概に言うことはできず、むしろ、法5条で不開示の利益を保障している観点からは、公益裁量開示はむしろ抑制的に適用されるべきであるとも言えるのではないかと考えます。

また、抑制的に適用するにせよ、そうでないにせよ、公益裁量開示の実施を内閣総理大臣が行政機関の長に勧告できるという制度には同意できません。

行政機関の長は、第5条各号に照らして不開示事由該当性を判断する過程において、特別な事情等による開示の可能性をすでに検討しています（たとえば、個人情報や法人情報の原則的な不開示を規定する5条1号及び2号は、個人情報や法人情報であっても、「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と認められる」情報は開示しなければならないと規

定しています)。そうした特別な事情等に照らして開示する可能性を検討した結果、なお不開示事由に該当するとされたにもかかわらず、公益上の特別の必要性を認めて、当該情報を開示する場合には、極めて高度の政治的又は専門的・技術的な判断が必要とされます。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場合には、①当該文書の内容を十分に理解した上で、②当該不開示情報を開示することによって得られる利益と損なわれる利益とを十分に理解した上で極めて慎重な衡量を行い、③開示によって生じる問題の責任を取ることのできる立場の大臣がその責任に基づいて判断する必要があると考えます。

しかしながら、①不開示情報が秘密指定されている場合に、内閣府の職員が当該情報が含まれた文書にアクセスすることを認める制度は整備されていないと承知しています。文書を見なければ、極めて高度の政治的又は専門的・技術的な判断をすることはできません。また、②貴準備室の説明によれば、内閣総理大臣は、「国民の知る権利」や情報公開法制度を所管する大臣としての立場から、開示によって得られる利益について適切な判断を行うことが可能である上、内閣を総覧する大臣として不開示情報の有する重みを適切に判断することが可能とのことです。しかし、本改正規定が想定している状況とは、行政機関の長が、開示によって得られる利益を第5条及び第7条の双方に照らして考慮した結果、なお開示によって損なわれる利益が大きいと判断している場合ですから、そのような極めて高度の政治的又は専門的・技術的な判断を行う状況において、当該不開示情報を開示することによって損なわれる利益について行政機関の長ほどには十分な理解がない内閣総理大臣が、行政機関の長以上に適切な衡量を行うことができるとは言えないのではないのでしょうか。また、③一般に、「勧告」を受けた場合、「指示」を受けた場合のように「必ずこれに従わなければいけないという拘束までを課すものではない」と承知していますが、「少なくとも合理的理由のある限り、これを尊重する義務」が課されるものと解するのが適当と承知します（「法令用語の常識」林修三、p.79）。従って、行政機関の長には、内閣総理大臣の勧告の内容を尊重する義務が発生することとなりますが、極めて高度の政治的又は専門的・技術的な判断を行う状況において、開示によって生じる結果の責任を直接的には負わない内閣総理大臣の意見を尊重しなければならないとすることは、開示によって生じる利益の侵害・喪失に対する責任の所在を不明確にするものであるから、適切な制度とは言えません。現行法の第7

条が、裁量開示の権限を内閣総理大臣ではなく行政機関の長に与えているのも、開示によって生じる問題の責任を負うのは行政機関の長であるとの仕組みの当然の帰結であると考えられます。

7. 裁判所による「インカメラ審査」(24条)について

情報漏洩を防ぐ観点から、インカメラ審査を行う場合の要件を厳格なものとし、また、特に機密性の高い情報についてインカメラ審査が行われることは稀であるとの見解をお示し頂いたことは、貴政務官のお考えを理解する上で有益です。

他方、裁判官の守秘は制度的に担保されているとの貴見には同意しかねます。やはり裁判官にも公務員と同等の守秘義務を課し、守秘義務違反には在職中、退職後の別を問わず、罰則が科されることとすべきと考えます。

裁判官に情報を取り扱う適格性審査を行うことが裁判官の職権行使の独立との関係で困難な問題を生ずることになる点については理解しました。そうであれば、適格性のある者しか取り扱うことのできない情報が含まれる文書については、インカメラ審査を行わないことが担保される制度設計が必要と考えます。裁判官が直接行政文書を見分してより適正な判断を行うという「インカメラ審査」の趣旨は理解するものの、取扱いが制限された情報の秘匿性を維持することの利益と衡量することが必要です。その結果、今般の改正によって全国いずれの地方裁判所にも開示請求訴訟が係属する可能性があること等も勘案すると、一定の場合にインカメラ審査の実施が制限される場合を設けることは必要と考えます。この論点は、現在検討中の情報保全法制の議論とも深く関わるものです。

非公開の場で裁判所に対して対象文書について説明する機会を確保したいとの当方意見に対する貴回答は納得のいくものです。

(了)