

情報公開法の改正に関する意見書
(情報公開法の制度運営に関する検討会報告に対する意見)

2006年2月17日
日本弁護士連合会

はじめに 情報公開法の制度運営に関する検討会の姿勢

情報公開法の制度運営に関する検討会(以下「検討会」という。)は、2004年4月27日から2005年3月18日までの間、12回の会議を開催し、2005年3月29日、検討結果の報告(以下「検討会報告」という。)をまとめた。

検討会報告は、運用についての「改善措置」と、裁判管轄の在り方及びインカメラ審理を「引き続き検討すべき課題」と摘示するにとどまり、法改正に及ぶことには極めて消極的な内容になっている。特に、当連合会が強く実現を求めたインカメラ手続の導入については、多くの委員がその必要性を認め、反対する委員はほとんどなかったにもかかわらず、検討会報告では見送りになっているというのは、到底納得のできるものではない。

今後、国会においては、情報公開法が民主主義社会においてますます機能するよう、必要な法改正がなされるべきである。

以下、個別の論点につき、当連合会の意見を述べる。

第1 情報公開請求権を確立するための改正(知る権利の明記)

1 意見の趣旨

情報公開法1条に、情報公開法の目的が国民の知る権利の保障にあることを明記すべきである。

2 意見の理由

(1) 検討会報告の内容

検討会報告では、「情報公開法施行後の解釈・運用の状況を見ると、情報公開法に係る判決及び審査会の答申において、『知る権利』の文言の有無は、解釈の原理や立証責任の配分等との関係で必ずしも問題とはなっていないように見られる」として、情報公開法の目的規定に「知る権利」を明記する法改正を求めないことにしている。

(2) 当連合会意見の理由

検討会は、「情報公開法施行後の解釈・運用の状況を見ると、情報公開法に係る判決及び審査会の答申において、『知る権利』の文言の有無は、解釈の原理や立証責任の配分等との関係で必ずしも問題とはなっていないように見られる。」とするが、情報公開法に知る権利が規定されていない中で、裁判所が知る権利を根拠とした条文解釈、適用に消極的にならざるをえないことは当然である。

「知る権利」の保障を情報公開法に規定することについては、制定時に議論され、附帯決議において引き続き検討すべき課題とされた。

明記反対説の主要な主張は、「知る権利」を規定しなくとも、国民の情報公開請求権は十分に保障されるというものである。

しかし、情報公開訴訟あるいは違法な不開示決定に関する国賠訴訟で、国側は、情報公開法に「知る権利」が規定されておらず、情報公開法に基づく情報公開請求権は憲法に基づく国民の権利ではないという理由で、違法な不開示決定などについて国は損害賠償責任を負わないと主張している。国のこのような訴訟態度（考え方）からすれば、実施機関に対して情報公開請求権の権利性の重要性を明確にするために、情報公開法に憲法上の権利である「知る権利」を明記することが必要不可欠である。

第2 ヴォーン・インデックス手続及びインカメラ審理の導入

1 意見の趣旨

情報公開法及び独立行政法人等の保有する情報の公開に関する法律（以下「独立行政法人等情報公開法」という。）における不開示処分取消訴訟の審理の実効性を確保するため、裁判所の調査権限として、情報公開法及び独立行政法人等情報公開法に、次の条項を設けることを提言する。

（裁判所の調査権限）

- (1) 裁判所は、「行政機関の長」（独立行政法人等情報公開法の場合には「独立行政法人等」と読み替える。以下同様であり、かっこ内は省略する。）に対し、不開示とした情報の内容について、当該情報の表題、記載された事項の項目及び不開示とした理由について、裁判所の指定する方式により分類・整理することその他の方法により、文書による説明を求めることができる。
- (2) 前項の場合において、行政機関の長の説明によっては当該情報が不開示事由に該当するか否かの判断ができないときは、裁判所は、原告の申立により、または職権で、行政機関の長に対し、記載事項の項目及び内容について説明の補充を求めることができる。
- (3) 裁判所は、前項の補充説明にもかかわらず、なお当該情報が不開示事由に該当するか否かの判断ができないときは、原告の申立により、行政機関の長に対し当該情報の提示を求め、当事者の立会いなしで当該情報を閲覧することができる。
- (4) 裁判所は、前項の閲覧を行ったときは、行政機関の長の説明文書の記載項目及び内容を検証した結果を調書に記載するものとし、当事者は調書を閲覧し、複写することができる。

2 意見の理由

(1) 検討会報告の内容

検討会報告は、ヴォーン・インデックス手続については、改正行政事件訴訟法第23条の2の規定により裁判所が国等の行政機関に対して釈明権を行使して資料提出を求めることができるから、情報公開法の改正は必要ないとしている。

また、インカメラ審理については、憲法上の裁判公開（特にいわゆる当事者公開）の要請及び行政（民事）訴訟における当事者平等原則との関係等について、必ずしも議論が十分熟しているとは言えず、また、情報公開法に係る訴訟の状況等からその要否について現時点で判断することは困難であるとして、引き続き検討する必要がある課題とすることに止めた。

(2) 検討会報告に対する意見

改正行政事件訴訟法第23条の2の規定は条文の文言から明らかなように、裁判所の釈明処分当時すでに存在する資料の提出が問題となる。これに対して、ヴォーン・インデックス手続は、実施機関が不開示した文書がどのような内容のものであるかを項目的に具体的に明らかにするために新たに作成させて提出させるものであるから、上記釈明処分に対応できる問題ではない。

インカメラ審理の導入については、検討会での審議では多くの委員が賛成意見を述べており、消極的な意見はほとんどなかった。それにもかかわらず、インカメラ審理を法制化すべきとする結論を検討会報告としなかったことは、検討会の手続として大いに問題があると言わざるを得ない。

憲法上の裁判公開の要請については、同時に導入するヴォーン・インデックス手続による行政機関の長の説明文書の正確性を確認するために実施されるものであること、裁判公開の利益を有する原告にのみインカメラ審理の申立権を認めることによって憲法82条に反する手続とはならない。行政（民事）訴訟における当事者平等原則についても、インカメラ審理は裁判所による不開示事由の判断を的確に行わせようとするものであり、実質的な平等を実現しようとするものである。インカメラ手続がないことこそが、当事者平等原則に反する。

(3) 当連合会意見の理由

ヴォーン・インデックス手続の必要性

情報公開請求した者には不開示処分の対象となった部分にどのような種類の情報が記録されているのかわからないのが常態である。そのため、不開示処分が情報公開法に規定する不開示事由に正しく当てはまるものかどうかの判断ができない。このような事態を避けるために、不開示処分の時点で不開示事由を各不開示部分ごとに説明する文書（ヴォーン・インデックス）を添付して不開示処分する自治体もある。

しかし、国の行政機関等ではそのような不開示方法は採用されてない。そうすると、訴訟で不開示処分の違法性を争わざるを得なくなるが、それでも被告である国等が各不開示部分ごとに不開示事由への当てはめ状況とその理由を主張しなければ、原告は想像で主張するしかない。各不開示部分ごとに不開示事由への当てはめ状況とその理由がわからないという点では、裁判所も同様である。これでは、果たして被告の主張が真実なのか否かが不明のままであり、このままの状態で裁判所が判決を下さなければならぬとすると、原告の主張が認められるかどうかは、被告が不開示理由をもっともらしく主張できたかどうかにかかってくるということになる。このような事態はおおよそ情報公開制度の趣旨に反する。

したがって、ヴォーン・インデックス手続をするまでもない単純な事案の場合とはもかく、そうでない場合については、情報公開訴訟の審理の冒頭において、裁判所の命令によって被告はヴォーン・インデックス手続に服さなければならないとすべきである。

上記1で提言した(1)(2)はこのような趣旨の規定である。

インカメラ審理の必要性

ヴォーン・インデックス手続は、行政機関に説明責任を果たさせるという意味において相当の効果を有するものと考えられる。しかし、ヴォーン・インデックス手続に

よって明らかにされた不開示部分の項目等が具体的に示されたとしても、果たしてその説明内容が真実であるかどうかは、不開示部分を現認していない原告にも裁判所にも不明である。原告と裁判所に不開示部分の内容を確認させれば、ヴォーン・インデックスの内容が正しいかどうかは明らかになるが、それでは原告との関係で情報公開してしまったのと同じになってしまう。

そこで、訴訟当事者ではない裁判官だけが、ヴォーン・インデックスの内容が正しいかどうかを確認することができるようにすることによって、裁判所は不開示事由への該当性を正しく判断することができる。

上記1で提言した(3)(4)はこのような趣旨の規定である。

以上のとおり、ヴォーン・インデックス手続及びインカメラ審理は、情報公開法の改正として速やかに導入すべきである。

第3 手続遅延を防止するための改正

1 意見の趣旨

公開請求に対する決定の遅延，不服申立手続の遅延を防ぐために，

- (1) 法定の決定期限を徒過した場合には、非公開処分がなされたとみなす規定を新設すべきである。
- (2) 異議申立から審査会への諮問までの期間を30日以内に義務づける規定を新設すべきである。
- (3) 情報公開法11条（著しく大量の文書に対する公開請求がなされた場合の開示決定等の期限の特例）の「相当の期間」を90日と規定すべきである。

2 意見の理由

(1) 検討会報告の内容

() 開示決定期限の遅延について

検討会報告では、「全体としては、公正で民主的な行政の実現のための基盤としての情報公開法の仕組みが定着し機能しつつあるものと考えられる。」とし、著しい遅延を生じているケースは請求文書の枚数が1万枚以上にも及んだり、1件の開示請求としては対象文書は少量であるものの特定の課室に多数の請求が同時期に集中したりする場合があるとして、行政機関に理解を示したうえで、「改善措置等」として、次のように求めるにとどめている。

「行政機関等は、次のような措置を講ずることにより、開示請求事案の処理が迅速かつ円滑に行われ、法に定められた開示決定等期限が遵守されるようにする必要がある。

) 事案ごとの処理状況を管理部門等が把握・管理できるようなITを活用した仕組みを整備することにより、事案処理の進行管理を徹底すること。

) 開示請求者の求めに応じて、事案処理の進行状況と見通し等を連絡すること。」

() 審査会への諮問手続の遅延について

平成13年度から15年度までの3年間に行政機関が審査会に諮問した事案計2745件のうち、不服申立がされてから諮問するまでの期間が6か月以上を要しているものが約4割、1年以上が経過しているものも500件以上となっている。

これに対して、検討会は以下の「改善措置等」を求めるにとどめている。

「審査会への諮問については、次のような措置を講ずることにより、不服申立を受けた行政機関等により可能な限り速やかに諮問を行われるようにする必要がある。

- ）諮問の際に必要な標準的な書類と内容について周知・徹底すること。
- ）第三者への意見照会，原処分庁への事実確認等，諮問までの事務処理を類型化し，それらについて，特段の事情がある場合を除いた目標的な処理期間を設定して，管理部門等による事案処理の進行管理の徹底を行うこと。
- ）不服申立人の求めに応じて，事案処理の進行状況と見通し等を連絡すること。
- ）諮問までに長期間を要した事案については，件数，諮問までに要した期間とその理由等について年1回公表すること。」

(2) 当連合会意見の理由

検討会は、手続遅延の事案が、全体の公開請求件数からするとわずかである（例えば、11条の適用事例が全体の3%であるとしている）ことを積極的に評価しているが、これには重大な誤解がある。情報公開請求件数の統計数には大量、定型的な請求事案も含まれており、これらについて速やかな開示手続がなされているので、統計処理的にみると、「全体的には問題がない」という事態が生じるのであって、社会的に問題になっているような事案について実施機関がどのような対応をしているかこそが問題として意識されなければならない。例えば、一昨年頃から外務省の不正経理が社会的に注目を浴びるようになり、情報公開請求が急増しているが、その場合同じ文書について多くの請求があるというものであるから、不開示事由への該当性に膨大な時間を要するはずがない。にもかかわらず、外務省においては開示決定手続の遅延が多発している。

そこでまず、このような事態を変えるには、一定期間が経過したら不開示処分があったとみなすことである。そうすることによって、請求者は不服申立てや訴訟によって実施機関の不当な対応を処分として争うことができる。他方、実施機関にとっても、実質的に不合理な事態は生じない。上記1で提言した条項の(1)はこのような考えに基づく規定である。

異議申立後、審査会への諮問までの期間が法定されていないため、実施機関は諮問を遅らせることで答申を遅らせることができる。このような対応をさせないために異議申立から諮問までの期間を法定すべきである。上記1で提言した条項の(2)はこのような考えに基づく規定である。

大量請求の場合も、「相当な期間」という規定の仕方をしたために、各実施機関が自分の都合で「相当な期間」を自由に解釈してきた。これも恣意的な運用は許されるべきではない。このような対応をさせないために、明確な日数を法律に明記すべきである。上記1で提言した条項の(3)はこのような考えに基づく規定である。

第4 存否応答拒否処分の濫用

1 意見の趣旨

存否応答拒否処分の濫用を抑止するための立法的な対応が必要である。

すなわち、存否応答拒否が必要であったかをより具体的に吟味し、不要であればこれを削除すべきである。必要であるとしても、最小限必要な範囲に限定する方向で検討すべきであ

る。手続上も、各実施機関の判断に任せず、例えば審査会に事前に意見を求めるか、決定後速やかに報告するかなどの特別な手続を義務付ける、という内容である。

2 意見の理由

(1) 検討会報告の内容

検討会報告では、存否応答拒否の適用の実情を挙げた上で、「特定の者や特定の事項を名指しした請求は不開示情報のすべての類型について生じ得るため、不開示又は不存在と回答するだけで（情報公開法）第5条各号の保護法益が害されるのは特定の不開示情報の類型には限られない。」「すべての不開示情報の類型に関して存否応答拒否による不開示決定がされている。」として、すべての不開示情報の類型について存否応答拒否を認めることを肯定している。また、個人情報保護法等の施行により本人開示請求である存否応答拒否は減ることが見込まれるとして、「各行政機関等は、自己情報について開示請求をしようとする者に対して個人情報保護制度により開示請求を行うことができる旨を窓口で説明するなどにより、開示請求者の利便に留意する必要がある。」としている。

(2) 検討会報告に対する意見

検討会報告は、実施機関が当然なすべき対応について指摘しただけで、存否応答拒否という規定そのものの問題を何ら取り上げなかった。

(3) 当連合会意見の理由

不開示とする以前に存在するか否かさえ答えなくてよいという処分は、不開示の説明をするまでもなく不開示とすることができるのであるから、実施機関にとっては極めて便利な公開拒否制度である。立法過程において存否応答拒否（グローマー応答拒否）の規定を設けることの是非が大きな議論になったのはそのためである。

従来の情報公開条例にはこのような規定がなかったこと、文書の存在自体を応答しないことは行政の透明性を著しく阻害することなどから、強い反対論があった。

危惧したとおり、実務の運用では極めて例外的に適用されるべき存否応答拒否が非常に安易に用いられている。「日米地位協定の考え方」不開示事件のように、請求時には実施機関は存否応答拒否をしていながら、提訴されるや否や処分を取り消したという例さえある。そこには請求者はどうせ提訴などしないから、見せたくないものは存否も明らかにしなくても済むだろうという、安易な発想がある。このような状況を一変させるには、立法的な対応をする以外にない。

具体的には、存否応答拒否が認められる要件を厳格なものとする（「明白に」という言葉を入れるなど）や、認められる項目を限定すること（プライバシーを明らかに侵害する場合、国の安全上具体的な危険を生じる場合など）が考えられる。後者については、検討会ではすべての項目について存否応答拒否の事例があることから消極的な議論がされているが、実情では、存否応答拒否の大部分は個人情報にかかるものであり（検討会報告によれば平成14年と平成15年の合計で463件）、これに次ぐのが法人等情報（同165件）と事務事業情報（同98件）であるが、濫用事例が見受けられる。

手続上も、各実施機関の判断に任せず、例えば審査会に事前に意見を求める、あるいは決定後速やかに報告するなどの手続を設けるべきである。

第5 「不存在」処分の濫用

1 意見の趣旨

文書「不存在」処分の濫用を防ぐため、恣意的な判断を許さない文書管理・廃棄の仕組みの確立が必要である。文書管理に関する法制度の整備を、情報公開制度の一環と位置付け、早急に進める必要がある。

2 意見の理由

(1) 検討会報告の内容

検討会報告では、不存在を理由とする不開示決定を次のような類型に分類する。

() 物理的な不存在

行政機関等がそもそも対象文書を作成・取得していない場合

作成・取得した後、保存期間の経過後又は満了前に対象文書が廃棄された場合

その他

() 文書が存在するのに不開示決定がされた場合

() 情報公開法の対象外

そして、「次のような措置を講ずることにより、不十分な情報提供や不徹底な文書管理に起因する不存在決定が生ずることのないようにすることが必要である」としている。

) 開示請求があったとき、請求者に的確な情報提供を行うとともに、対象文書の特定が的確に行われるように窓口の対応を徹底すること。

) 対象文書の検索の効率化、行政文書等の適正な保存の確保などの観点から、行政文書等の管理規定等に基づく文書管理の適正化を徹底すること。

) 効率的な行政文書の整理・分類を可能とするとともに、開示請求時の行政文書の特定の容易化、的確な文書管理の徹底のため、組織的・総合的な行政文書管理システムの整備を徹底すること。

(2) 検討会報告に対する意見

問題点の指摘は概ね正しいが、運用の改善のみ指摘し、法制度の見直しにまで触れていないのは不徹底である。

(3) 当連合会意見の理由

不開示事由への該当性を理由とする不開示処分では、実施機関は不開示事由への該当性を請求者に説明しなければならない。しかし、対象文書が存在しないという文書「不存在」を理由とする不開示処分では、「存在しない」ということだけでも不開示理由になり得ること、更に仮に争われて文書が存在するということになっても、改めて不開示事由に該当するとして不開示処分にすることができることなどから、文書「不存在」が濫用されることが懸念された。

そして、予想したとおり、平成13年度で3151件、平成14年度で1749件、平成15年度で2059件もの件数に上る。

故意過失を問わず、誤った不存在処分を防止するには、誤った判断ができてにくい文書管理・廃棄の仕組みを確立する必要がある。文書管理に関する法制度の整備を、情報公開制度の一環と位置付け、早急に進めるべきである。

第6 適正な文書管理 - 文書管理法の制定について

1 意見の趣旨

情報公開法22条において「政令で定めるところにより行政文書の管理に関する定めを設ける」とされているものを、「法律の定めるところにより」と改正し、「行政文書の管理に関する法律」を制定すべきである。

その中心となる内容は、所定の保存期間を超える場合は、すべて非現用文書として取り扱うこととし、国立公文書館に移管し、行政機関は、同期間を超えて当該行政文書を利用する場合には写しを利用するというものである。また、これに伴い、いわゆる「中間書庫」を制度化すると共に、公文書館法を改正し、非現用文書のみならず、保存年限内の現用文書をも管理、保存できるようにすべきである。

2 意見の理由

(1) 検討会報告の内容

検討会報告では、情報公開法の運用に際しての文書管理上の問題点として、「()作成が義務付けられている文書が作成されていなかったもの、()保存、廃棄の状況が不明だったもの、()文書が作成されていないにもかかわらず行政文書ファイル管理簿に誤登載されていたもの」を挙げ、文書整理の不十分性を指摘している。

現行の行政文書ファイル管理簿については、ファイルの件名だけでは文書の内容が不明確であり、開示請求の際の文書特定には不便であるとの指摘がなされている。

文書管理について、「行政文書等の適正な管理は、情報公開法の適切かつ円滑な運用の前提となるものであることから、各行政機関等は、例えば、職員を対象とした研修等の機会を通じて、適正な文書管理の徹底を図る必要がある。」、「総合的な文書管理の必要性」として、「社会のIT化の進展に対応するとともに、行政機関が保有する膨大な行政文書を適正かつ効率的に管理するため、作成・取得から保存、廃棄又は移管までの文書管理を総合的に行うことのできるシステムの整備を推進していく必要がある。」としている。

(2) 検討会報告に対する意見

検討会意見の指摘には異論ないが、文書の総合的かつ適切な管理のためには法制度の整備が不可欠であるという問題意識を欠いている。

(3) 当連合会意見の理由

情報公開法案制定当時、情報公開制度と文書管理制度とは車の両輪であるという指摘がなされていた。しかし、法制化されたのは情報公開制度だけで、文書管理制度は法制化されなかった。それが実施機関に安易に、文書保存期間の極端な短縮化、保存期間内の文書廃棄、「文書不存在」の濫用などを行わせた1つの原因である。

内閣府・公文書等の適切な管理、保存及び利用に関する懇談会の報告書「公文書等の適切な管理、保存及び利用のための体制整備について - 未来に残す歴史的な文書・アーカイブズの充実に向けて - 」(以下この項で「本報告書」という。)においても、文書管理の法制化は強く求められている。そこでは、必要な取組として、保存すべき文書の作成、現用文書の管理・所在情報の把握等、廃棄基準、移管基準の明確化などによる公文書等の散逸防止、国立公文書館への公文書等の移管を促進するための環境整備、いわゆる「中間書庫」の設置、立法機関・司法機関が管理する公文書等を含む公文書等の収集

対象の拡大， 制度を支える人材育成等， 所蔵資料の国民への利用促進と個人情報保護， デジタルアーカイブ・システム（電子公文書館）の構築等による情報技術及び電子政府化の急激な進展への対応， 内閣府及び国立公文書館の体制整備， 等を提案している（ 21～36頁）。

文書管理法の法制化は急務である。その内容として， 所定の保存期間を超える文書はすべて非現用文書とし， 国立公文書館に移管するとし， 行政機関がその後も利用する必要がある場合は写しによることとすべきである。

保存年限に満たない現用文書がみだりに廃棄されないよう， 国立公文書館法を改正し， 国立公文書館においてこれを保存・管理することができるようにすべきである。また， 国立公文書館への移管前の文書についても， 各省庁の管理権限の下， 内閣府又は国立公文書館が一元的に管理するための， いわゆる「中間書庫」を制度化し， みだりに廃棄されないようにすべきである。

第7 非公開事由規定の改正について

< 1 > 情報公開法5条3号， 4号について

1 意見の趣旨

情報公開法5条3号， 4号の不開示事由の「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」とされている規定を「おそれがあるとき」とするか， 少なくとも3号， 4号に該当する情報については行政機関の長の裁量判断を尊重するのみにふさわしいものについてのみ限定して適用されるよう， 対象情報を明確に限定できる内容の規定を設けるべきである。

2 意見の理由

(1) 検討会報告の内容

情報公開法5条の3号及び4号の規定は， 行政機関の長の判断を第一次的に尊重する趣旨から「長が認めることにつき相当の理由がある情報」と規定されているが， 「『相当の理由』の内容については行政機関の長の判断を第一次的に尊重した上で， その判断が合理性を持つものとして許容されるかどうかを個別に判断するという趣旨である。」とし， 「(同号)の規定については， ・ ・ ・行政機関の長の裁量判断を尊重するのみにふさわしいものについてのみ， 限定的に用いられるべき」だとしている。

(2) 検討会報告に対する意見

情報公開したくない実施機関の立場からすると， 「行政機関の長の裁量判断を尊重するのみにふさわしいものについてのみ， 限定的に用いられるべき」だと指摘されても， 実際の運用では， 「行政機関の長の判断を第一次的に尊重する趣旨」を強調する傾向になりやすく， 限定的な解釈運用の歯止めにはならない。

(3) 当連合会意見の理由

「相当の理由」から「おそれ」へ

そもそも3号の規定が「おそれ」を要件としなかったのは， 「国の安全が害されるおそれや国際機関等との信頼関係が損なわれるおそれがあるか否かについては， その事柄の性質上， 高度の政治性を伴う専門的， 技術的判断を要するという特殊性」がある（平

成15年10月15日名古屋地裁判決)とされ、4号の規定については「公共の安全と秩序の維持に関する情報の開示又は不開示の判断が、高度の政策的判断を伴うとともに、犯罪等に関する将来予測としての専門的、技術的判断を要するなどの特殊性がある」(平成15年12月1日仙台地裁判決)とされたからだと説明されている。

しかし、果たしてこれらの情報について全面的に行政機関の長の広範な裁量権を認める必要があるか否かは甚だ疑問である。

3号は「国の安全が害されるおそれや国際機関等との信頼関係が損なわれるおそれ」を対象としているのではなく、かかる「おそれ」があると行政機関の長が判断した情報を対象としている。これでは、外交、防衛に関する情報すべてに行政機関の長の裁量権を認めるに等しい。しかし、外交、防衛に関する情報すべてが開示不開示の判断に「高度の専門性、技術的判断を要する」ものではない。

4号に該当するとされる「公共の安全と秩序の維持に関する情報」の開示、不開示の判断に行政機関の長の広範な裁量権を認める合理性はさらに低い。刑事司法をはじめとする権力行政については、本来、司法権が最終判断を行う権限を有するものであり、公共の安全や秩序の判断も特殊専門的な判断ではない。

「おそれ」を要件としても、当該行政実務に支障を生じるわけではないし、国民の権利利益が害されるわけでもない。殊更に「相当の理由」を不開示事由とする必要はない。

したがって、「おそれがあるとき」という規定に改正すべきである。

裁量判断情報の限定

仮に、「おそれがあるとき」という法改正をしないのであれば、3号、4号該当性につき、対象情報を限定する規定を設けるべきである。

検討会報告では、改善措置として「行政機関の長の裁量判断を尊重するのにふさわしいものに限定して適用されることとなるよう留意する必要がある」と指摘しているが、条文に明記しなければ実効性はない。

< 2 > 個人に関する情報

1 意見の趣旨

情報公開法5条1号柱書において「個人に関する情報」と規定しているものを、「個人の私的領域に関する情報」と改正し、「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。」を削除する。

また、同号但書八において、「当該個人が公務員(国家公務員法(昭和22年法律第120号)第2条第1項に規定する国家公務員及び地方公務員法(昭和25年法律第261号)第2条に規定する地方公務員をいう。)である場合において、当該情報とその職務の遂行に係る情報であるときは、当該情報のうち、当該公務員の職及び当該職務遂行の内容に係る部分」と規定しているものを、「当該個人が公務員(国家公務員法(昭和22年法律第120号)第2条第1項に規定する国家公務員及び地方公務員法(昭和25年法律第261号)第2条に規定する地方公務員をいう。)である場合において、当該情報とその職務の遂行に係る情報であるときは、当該情報のうち、当該公務員の氏名及び職、並びに当該職務遂行の内容に係る部分」と改正する。

さらに、同号但書二として、「事業を営む個人の氏名及び当該事業に関する情報、法人そ

他の団体に所属する個人の氏名及び当該団体における職務又は地位に関する情報」を加える。

2 意見の理由

(1) 検討会報告の内容

検討会報告では、「答申分析等による基準の具体化に際しては、個人識別型の規定の下で個人に関する情報について開示に支障のないものが不開示とされることなどがないよう留意する必要がある。」とした上で、公務員の氏名等については、「『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情報』に該当するか否かについては、運用上、一般向けに発行されている職員録に氏名が記載された者であるか否か等を基準として判断されていることから、開示される範囲は各行政機関によって区々となっており、一般的に同様な事務に従事している職員であっても氏名が開示される場合とされない場合があるなどの不合理な状況が生じている。これに関連して、職務遂行に係る公務員の氏名については、私事にわたる場合を除き、原則公開とすべきと考える意見があった」と指摘し、行政運営上の懇談会等における発言者の氏名については、「当該発言者が公務員か公務員以外の者かによって、開示・不開示の取扱いが異なるなどの不合理な状況が見られる」と指摘し、その改善措置として、「不合理な状況が生じないように是正を図る必要がある。」とした上で、「)職務遂行に係る公務員の氏名については、特段の支障の生ずるおそれがない限り公開とする方向で統一した取扱方針を明らかにすること。」と、「)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。」と提案している。

(2) 検討会報告に対する意見

検討会は、情報公開法の規定を改正する必要はなく、解釈運用を変更することで対応できるという考えに立っているが、条文の非公開事由文言（「個人に関する情報」）が広範過ぎることが最大の原因になっていることは明らかであるから、不合理な解釈運用が行われないよう改正し、それでも残る問題については解釈運用により対応すべきである。

(3) 当連合会意見の理由

検討会においても、情報公開法5条1号柱書が著しく広く解釈運用される一方で、同号但書口（「慣行として公にされ、又は公にすることが予定されている情報」）が有効に機能していないことが指摘されている。

情報公開制度には行政に説明責任を果たさせるという側面がある。行政の説明責任というとき、何らかの情報を提供しさえすれば足りるということではない。対象情報の行政事務に関わった公務員氏名を明らかにしておくことによって当該文書内容について説明できる者を示しておくことは、行政事務の公正確保という観点から極めて重要である。

これに対して、公務員氏名を公開すると、当該本人に対して非難や抗議がなされるのではないかという懸念がなくはない。しかし、この点はすでに全国の情報公開条例の運用で実証済みのとおり、公務員への非難や抗議が起こるのは重大な不正に関与している疑いがある者として氏名や肩書きが報道された場合であって、そのようなことがなければ非難や抗議を受けることはない。

以上のことは、行政運営上の懇談会等の委員に選任され発言する者のように、社会的政

治的に重要な課題について相当程度の識見を有する者として責任ある発言を期待されている私人にも当てはまる。公務員同様、その氏名は公開されるべきである。

「事業を営む個人の氏名及び当該事業に関する情報、法人その他の団体に所属する個人の氏名及び当該団体における職務又は地位に関する情報」については、本来、個人情報として非公開にされるべきものではないから、他の号への該当性はそれ独自に検討すればよく、本号との関係においては不開示とする必要はない。

現行法は、個人情報について、個人の氏名、生年月日、その他の記述によって特定の個人を識別できる場合を原則として非公開とする、いわゆる個人識別型を採用していることに加え、但書による開示の範囲も従来の地方自治体の情報公開条例の解釈運用よりも狭く（公務員の氏名が職務に関するものでも当然には開示されないなど）、「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」をも不開示とする規定がある。

なお、2005年8月4日付の『情報公開に関する公務員の氏名・不服申立て事案の事務処理に関する取扱方針（各府省申合せ等）』（以下「取扱方針」という。）では、職務遂行に係る公務員の氏名について、特段の支障の生ずるおそれがある場合を除き、公にすること、懇談会等行政運営上の会合の議事録等における発言者の氏名について、特段の理由がない限り、発言者が公務員であるか否かを問わず公開することを確認しており、特段の理由として、1) 情報公開法第5条第2号から第6号に規定する不開示情報を公にすることとなる場合、2) 個人の権利利益を害することとなる場合、を挙げている。

これは当連合会意見とほぼ同じ内容とみることでもできるが、情報公開訴訟における国の訴訟対応をみると、法的拘束力のない取扱方針を全ての実施機関が遵守するかどうかは極めて疑わしい。情報公開法の解釈運用の安定化のために条文を改正すべきである。

< 3 > 法人に関する情報（任意提供情報について）

1 意見の趣旨

法人に関する非公開情報規定（情報公開法5条2号）のいわゆる非公開条件付任意提供情報を不開示とする同号口を削除すべきである。

2 意見の理由

(1) 検討会報告の内容

任意提供情報の要件については、行政機関等と法人等の合意による「情報隠し」等への濫用が懸念されていたところであるとした上で、答申分析等による基準の具体化に際しては、不開示情報としての任意提供情報に当たるか否かの判断要素として、公にしないことの慣行の有無等の客観的要件が適切に用いられることとなるよう留意する必要がある、と運用改善を求めるにとどまっている。

(2) 検討会報告に対する意見

運用改善を求めるだけでは実効性に乏しいと考えられる。

(3) 当連合会意見の理由

情報公開法5条2号口は、「公にしないと条件で任意に提供されたものであって」、通例として公にしていないなど、「当該条件を付することが当該情報の性質、当時の状況

等に照らして合理的であると認められるもの」を不開示としている。

この規定は、非公開約束の「期待と信頼」を保護しようとするアメリカ情報自由法の下でのクリティカル・マス基準を参考に、国際協調主義の観点から採用されたと説明されているが、「公にしないとの条件」の有無を問わず法的に保護されるべき情報は他の不開示事由に該当するものとして不開示とされるのであるから、他の不開示事由以外に口の規定が必要であるかは極めて疑問である。アメリカでも、かかる基準が判例上確立されたわけではないとの見解も有力に主張されている（奥平＝塩野「対談・情報公開法制定に向けて」『法律時報』1997年1月号）。

行政指導という名のもと、企業から情報の任意提供を受ける機会の多いわが国の行政機関では、非公開約束が過度に行われるおそれがないとは言い切れない。また、近時の裁判例では、非公開約束は口頭でよく、しかも黙示の合意でもよいとの前提に立ち、比較的安易に「公にしないとの黙示的な合意があったと推認することができる」と判断したものがある（保険会社が金融庁に提供した情報の開示の可否が争われた事案・平成16年4月23日東京地裁判決・判例集未掲載）。わが国の実情がこのような解釈と結びつくと、約束による不開示情報が膨大になるおそれがある。

従って、本号口は削除すべきである。

第8 一部分の非公開情報を理由にした全部非公開処分を防止するための改正

1 意見の趣旨

情報公開法6条2項を次のとおり改正し、少なくとも、現行の6条2項の規定は5条1号但書に移すべきである。

「部分公開義務の解釈及び運用にあたっては、行政文書の開示を請求する権利を十分に尊重し、行政機関の保有する情報の一層の公開を図り、もって政府の有するその諸活動を国民に説明する責務が全うされるよう、独立一体的な情報であっても細分化して開示可能な部分を特定し、開示しなければならない。」との規定を設けるべきである。

2 意見の理由

(1) 検討会報告の内容

検討会では、平成13年3月27日最高裁判決（以下「本最高裁判決」という。）の独立一体説（旧大阪府条例の部分開示規定の解釈として、独立した一体的な情報を更に細分化し不開示とすべき箇所以外の部分を開示することまでをも義務付けるものではないとの考え方）と情報公開法の解釈の関係について、「最高裁判決の考え方を援用する平成15年12月1日の仙台地裁判決のような判決も見られる一方で、平成14年12月5日の名古屋高裁判決は一個の情報ではないという形式的な根拠から部分開示情報に当たらないと解釈することは、必要以上に部分開示情報の範囲を限定するもので、情報公開法の趣旨、目的と整合しない」とした上で、部分開示にあたっては、不開示情報の単位のとらえ方について、情報公開法の規定の趣旨にのっとり「不開示情報が重層的に把握される場合にあっては、不開示事由たる「おそれ」等を生じさせる原因となる情報の最小単位をもって不開示情報の単位であるにとらえて、判断すべきであるとしている。

(2) 検討会報告に対する意見

検討会報告は立法経過を踏まえて独立一体説の拡大を懸念する立場を採っているが、本最高裁判決が行政及び裁判実務に与えている影響の大きさを考えると、現状の問題点を確認するだけでは不十分である。

(3) 当連合会意見の理由

本最高裁判決が出るまで、地方自治体の情報公開条例の運用は、1枚の領収証についてもそこに記録された情報のうちどの部分をどのような理由で非公開にするかという考え方で行われていた。それが、本最高裁判決が出た後は、係争中の事件でも被告が突如、独立一体説を主張するようになり、下級裁判所はこれを採用し、また、多くの地方自治体が独立一体説を根拠に全部非公開を行うようになった。このような事態は情報公開の後退を意味するものである。

ところが、検討会報告では、最高裁判決の独立一体説が情報公開法に適用されるかどうか明確ではないとし、かつ最高裁判決の独立一体説の不当性についても意見を述べないまま、「不開示情報が重層的に把握される場合にあっては、不開示事由たる『おそれ』等を生じさせる原因となる情報の最小単位をもって不開示情報の単位」とすべきという意見を述べるにとどまった。

しかし、情報公開法による部分開示原則を明確にし、本最高裁判決の独立一体説が情報公開法には適用されないことを明確にするための明文規定を設けるべきである。

第9 全国の国民が司法救済を受けられるための改正（裁判管轄）

1 意見の趣旨

全国の国民が、その住所地の地方裁判所で情報公開訴訟を行うことができるよう、情報公開法21条を改正すべきである。

2 意見の理由

(1) 検討会報告の内容

「情報公開訴訟に係る管轄の在り方については情報公開法に係る訴訟提起の状況等を見る限り現時点で判断することは困難と考えられるが、平成17年4月から施行される改正行政事件訴訟法による行政訴訟一般についての管轄裁判所の拡大後の訴訟提起の状況等をも踏まえた上で、更に検討する必要がある。」としている。

(2) 検討会報告に対する意見

検討会報告は、「情報公開法に係る訴訟提起の状況等を見る限り現時点で判断することは困難と考えられる」として、「更に検討する必要がある。」とまとめ、少なくとも当面は管轄裁判所の拡大は必要ないという立場を採っている。

(3) 当連合会意見の理由

全国の自治体の情報公開条例の条文や運用のレベルが全体的に高まっているのは、地域住民が自分の住む自治体に情報公開請求し、決定に不満があれば、県内の裁判所に自分で訴えることができ、訴訟手続で非公開処分の適法性が吟味されるという事態が全国的に展開されたからである。

情報公開請求ができて、不開示決定に不満があっても提訴しにくい環境しかなければ、訴訟を起こそうとする者は極端に少なくなる。情報公開請求はそれ自体何の経済的利

益ももたらさないもので、情報公開請求者は費用がかさむことには消極的にならざるを得ない。提訴先が全国8カ所の高等裁判所本庁所在地の地方裁判所に限定されるということは、提訴を踏みとどまらせる大きな動機づけになる。

検討会は、「情報公開訴訟に係る管轄の在り方については、情報公開法に係る訴訟提起の状況等を見る限り現時点で判断することは困難と考えられる」としているが、これは表面的な現象だけから判断したものに過ぎない。

手順としてはむしろ逆である。全国の地方裁判所に裁判管轄を認め、数年間の間に高裁所在地の地方裁判所にしか提訴されていないという結果が出たのなら、実情に合わせて裁判管轄を限定すればよい。

全地方裁判所に裁判管轄を認める法改正を行うべきである。

第10 制度を利用しやすい手数料とするための改正

1 意見の趣旨

情報公開請求時に請求者から徴収する開示請求手数料（1件につき300円）制度は廃止すべきである。閲覧手数料制度（100枚ごとに100円）も廃止すべきである。

写しの交付手数料に関しても高額に過ぎる。できる限り安くなるよう実施機関による努力が必要である。

手数料の納付方法についても現金支払を可能とする等、本制度が国民の利用をしやすいような形で拡張すべきである。

経済的貧困者による公開請求あるいは公益目的の公開請求については手数料徴収を免除しあるいは減額することを法制化すると共に、現在の手数料額、特に電子媒体での開示請求に関する費用額については引き下げられるのが相当である。

2 意見の理由

(1) 検討会報告の内容

「手数料については、コストの変動その他を適切に勘案・配慮して見直しを行うとともに、公益上の理由による裁量的開示の場合等の減額又は免除について、その趣旨の明確化と周知を図る必要がある。」としている。

(2) 検討会報告に対する意見

公益上の理由による裁量的開示の場合について手数料の減免をすべしとする、検討会報告の提案は相当であるが、具体性に欠ける。

手数料の支払方法と手数料の金額については、利用者から多くの不満が出ているが、検討会報告では何も提案していない。

(3) 当連合会意見の理由

開示請求・閲覧手数料

開示請求手数料については、何ら情報公開されなくても手数料を徴収するのは全都道府県中、東京都のみである。市町村でもほとんど徴収していない。目的とする文書が存在するかどうかを請求者は事前に知らないだけに、開示請求するだけで手数料を徴収するのは、情報公開制度の利用の活性化ということから問題である。

閲覧は、開示された文書の内容を確認し、写しの交付を受けようとする範囲を確定させ

るために必要な行為である。このような行為に独自の手数料を徴収する都道府県ないし、市町村でもないものと思われる。

開示請求手数料及び閲覧手数料はいずれも廃止されるべきである。

写し代金の減額化

コピー代がA3以下1枚20円は、今日の社会常識（コンビニエンスストアなどで10円以下）からすれば高過ぎる。ほとんどの自治体も1枚10円である。国の行政機関等においてこれと同じにできない理由はないはずである。

手数料の納付方法

手数料の納付方法は、情報公開法施行当初は全て印紙によることとされていたが、印紙の購入のため遠方に行かなければならなかったり、手数料額に見合う印紙を販売店が売っていなかったりなどの問題があったことから、その後、多くの省庁では手数料を現金で納付できるようにした。しかし、依然として印紙による支払いを求める実施機関が稀ではない。すべての実施機関において現金支払を可能とすべきである。

公益減免

情報公開請求は個人的な必要から行なわれることもあるが、公共的な目的から行われ、かつ公共的に利用されることもある。後者は、本来、国民個人が行うべきことではなく、実施機関において行うべきことを代わって国民個人が行っているという側面がある。そうだとすると、公益上の理由による裁量的開示の場合、実施機関において手数料の全額又は一部を免除するという制度はきわめて合理的である。現に、公共的な目的から行われている情報公開請求が多数ある。しかし、情報公開法施行後、このような手数料の減免は1度も行われたことがない。これは極めて不正常な事態である。

米国では、商業目的利用・非商業目的の調査研究・教育機関による学術的な調査研究・報道機関による利用・その他といった形で類型化を行い、それぞれの場合の費用を定めている。我が国においても、公益減免制度が有効に機能するように、行政機関の長の判断基準を法令の改正の形で行うべきである。

第11 国会・裁判所の情報公開

1 意見の趣旨

国会および裁判所について、それぞれを対象とする情報公開制度を独立した法律として制度化すべきである。

2 意見の理由

(1) 検討会報告の内容

「情報公開制度は、国民主権の理念にのっとり、政府の諸活動を国民に説明する責務が全うされるようにするためのものである。国会及び裁判所においても、それぞれの機関の実情に応じて、更なる情報公開の充実が望まれる。」とするに止め、立法化までは求めていない。

(2) 検討会報告に対する意見

検討会の審議過程では、外国の場合には国会や裁判所でも行政的な機能にかかわる部分については情報公開法の対象に含めている場合が少なくない、三権分立であるからといっ

て行政機関以外に情報公開がなくてもよいということにはならないなどの指摘があり、他方、法制化に反対する意見はなかった。このような審議過程からすれば、国会・裁判所を実施機関とする情報公開法の提案がなされるべきであった。

(3) 当連合会意見の理由

三権分立は、国会・裁判所・内閣の三権相互の権力抑制を意図した仕組みであり、主権者である国民が各権力にどのように関わるかは別次元の問題である。情報公開はそれ自体、対象情報を「見る」というだけのことで、各権力に代わって権力行使をするわけではない。現に、現行法により国民が各省庁の権限を侵しているわけではない。裁判所・国会が実施機関になっても同様である。むしろ、裁判所・国会の運営（主に行政運営）が適正に行われているかという問題は、主権者として納税者として重大な関心事である。不合理な運営は改められなければならない。そのきっかけとして情報公開は極めて有効に機能することが期待される。

国会については、国民の代表たる国会議員が立法などの重要な役割を果たす場であるから、その活動過程が情報公開を通じて明らかになることは、むしろ望ましいことである。

これに対して、裁判所については、例えば、係争中の事件の記録が当然に情報公開されるとなると、訴訟当事者にも裁判所にも様々な妨害が入るなどして裁判所の司法機能が果たせなくおそれがあるから、そのようなことのないよう除外規定を設ける必要があるが、そのような事情があること自体は裁判所が情報公開の実施機関になることを否定すべき理由にはならない。

国民主権の理念に照らすならば、国権の最高機関であり唯一の立法機関である国会及びその関連機関（国立国会図書館、裁判官弾劾裁判所、裁判官訴追委員会等）の文書並びに裁判所の司法行政にかかわる文書及びその関連機関（司法研修所、裁判所書記官研修所、家庭裁判所調査官研修所等）の文書を広く公開して、これらの機関の活動の透明性を確保することが必要である。

以 上