

II 情報公開法要綱案の考え方

1 情報公開法の目的(第1)

(1) 情報公開法の目的

民主主義の健全な発展のためには、国政を信託した主権者である国民に対し、政府がその諸活動の状況を具体的に明らかにし、説明する責務(説明責任)を全うする制度を整備することが必要である。このような制度を整備することによって、国政の遂行状況に対する国民的的確な認識と評価が可能となり、国政に関する国民の責任ある意思形成が促進されることが期待できる。

我が国は、議院内閣制を採用し、内閣が行政権の行使について国会に対して責任を負うものであるが、行政機関が国民に対する関係で説明責任を全うする制度を整備することは、現行憲法の定める統治構造の下において、憲法の基礎である国民主権の理念にのっとり、国政の運営を一層実質的なものとするに資するものである。それとともに、このような制度を通じて、行政運営に関する情報が国民一般に公開されることは、国民一人一人がこれを吟味した上で、適正な意見を形成することを可能とするものであり、国民による行政の監視・参加の充実に資することになる。行政を取り巻く数々の重要課題とその運営の現状にかんがみると、このような制度を整備することの意義はますます大きくなっており、このようにして、公正で国民の意思が反映された行政運営を推進することが、現在及び将来にわたる国民の要望にこたえるところとなるものと考えられる。

情報公開法制としては、これまでも、個別の法律によって、行政機関が、その保有する特定分野における情報を、国民からの求めに応じて開示する制度や、国民からの求めを待たずに提供する制度が設けられている。しかし、行政運営の公開性を向上させ、政府がその説明責任を全うするようにするためには、このような従来の制度に加え、行政機関の保有するすべての情報を対象として、国民一人一人がそれらの情報の開示を請求することができる権利につき定める制度、すなわち一般的な開示請求権制度を確立し、これを情報公開法制の中核として位置付けることが肝要である。

このような考え方から、本要綱案では、情報公開法の目的として、「国民主権の理念にのっとり、行政文書の開示を請求する国民の権利につき定めることにより、行政運営の公開性の向上を図り、もって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とともに、国民による行政の監視・参加の充実に資すること」を掲げることとしたものである(第1)。

(2) 「知る権利」について

「知る権利」という言葉を、情報公開法の目的規定の中に明示的に書き込むべきであるかについても検討した。たしかに、我が国における情報公開法の制定に関する議論の中で、「知る権利」という言葉は、国民の情報公開法制に対する関心を高め、その制度化を推進する役割を果たしてきたところである。しかしながら、法律の条文の中でその言葉を用いることが適当であるかどうかは、法律問題として別に検討する必要がある。

「知る権利」については、憲法学上、国民主権の理念を背景に、表現の自由を定めた憲法第21条に根拠付けて主張されることが多い。この主張は、表現の自由は、国民が広く思想や情報を伝達し、またそれを受け取る自由のみならず、政府が保有する情報の開示を求める権利(政府情報開示請求権)をも含むという理解であり、この場合、後者が特に「知る権利」と呼ばれている。このような理解に立つ場合でも、「知る権利」は基本的には抽象的な権利であるにとどまり、法律による制度化を待って具体的な権利となるという見解が有力である。

しかし、憲法第21条の保障する表現の自由はあくまで自由権であってそのような請求権的なものは含まないという見解がある一方、「知る権利」をより広く自己情報の開示請求権を含めて考えたり、「知る権利」は憲法上既に具体的な内容をもって存在する権利であるとする見解もある。また、最高裁判所の判例においては、請求権的な権利としての「知る権利」は認知されるに至っていない。

このように、「知る権利」という概念については、多くの理解の仕方があるのが現状である。

上記のような理由から、本要綱案では、情報公開法の目的規定に「知る権利」という言葉を用いることはしなかったが、1(1)に述べたとおり、「国民主権の理念にのっとり」という表現によって、憲法の理念を踏まえて充実した情報公開制度の確立を目指していることを明確にしておきたい。

2 対象機関及び対象文書(第2、第23)

(1) 開示請求権制度の対象となる機関(行政機関)

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には、国政を執行するすべての行政機関をこの法律の対象とする必要がある。このため、本要綱案では、開示請求権制度の対象となる機関として、国会及び裁判所を除く国の機関を網羅することとした。

すなわち、法律の規定により内閣に置かれる機関としての内閣官房、内閣法制局、安全保障会議及び内閣の所轄の下に置かれる機関としての人事院(第2第1号イ)、国家行政組織法第3条第2項の規定により国の行政機関として置かれる機関としての同法別表第1に掲げられている府、省、委員会及び庁(同ロ)並びに会計検査院(同ニ)を対象機関とした。

これらの行政機関は、それぞれが第2章の規定による行政文書の開示請求を処理する単位となる。したがって、国家行政組織法第8条から第9条までの規定により府、省、委員会又は庁に置かれる機関(審議会等、施

設等機関、特別の機関及び地方支分部局)の保有する行政文書についても、これらの機関が置かれている府、省、委員会又は庁が保有するものとして、当該府、省、委員会又は庁が開示請求を処理すべきこととなる。しかしながら、施設等機関(同法第8条の2)及び特別の機関(同法第8条の3)の中には、その置かれている行政機関からの独立性や組織の実態に即し、これを独立の対象機関とすることが適当なものがあり得ることから、これらの機関のうち政令で定めるものについては、その置かれている行政機関から分離し、独立の対象機関とすることができることとした(第2第1号ハ、ロかつコ書)。

(2) 開示請求権制度の対象となる文書(行政文書)

ア 開示請求の対象

開示請求権制度は、行政機関の保有する情報を処理・加工して国民に提供するのではなく、あるがままの行政運営に関する情報を国民に提供するものであるから、本要綱案では、開示請求の対象を、情報が一定の媒体に記録されたもの(文書)とすることとした。

また、文書の媒体の種類については、情報・通信システムの進展をも踏まえ、幅広くとらえる必要がある。本要綱案では、紙を素材とする文書のみならず、フィルム、磁気テープについて例示するとともに、その他の媒体、例えば磁気ディスク、光ディスク等についても、行政機関の実情に即して対象文書とすることができるようにするため、これらを政令で定めることとした(第2第2号)。

イ 対象文書の範囲

情報公開法の目的からすると、政府の諸活動を説明するために必要十分な範囲で、開示請求の対象となる文書を的確に定める必要がある。この見地からは、決裁・供覧等の文書管理規程上の手続的要件で対象文書の範囲を画することは、必ずしも適切ではない。他方、組織として業務上の必要性に基づき保有しているとは言えないものまで含めることは、法の目的との関係では不可欠なものではなく、法的確な運用に困難が生じたり、適正な事務処理を進める上での妨げとなるおそれもある。このため、本要綱案では、開示請求の対象の範囲を実質要件により画することとし、行政機関の職員が職務上作成し又は取得したものであって、当該行政機関の職員が組織的に用いるものとして、行政機関が保有しているものとした(第2第2号本文)。

「職員が組織的に用いるものとして、行政機関が保有しているもの」とは、作成又は取得に関与した職員個人の段階のものではなく、組織としての共用文書の実質を備えた状態、すなわち、当該行政機関の組織において業務上必要なものとして利用・保存されている状態のものを意味する。したがって、職員が自己の執務の便宜のために保有する正式文書と重複する当該文書の写しや職員の個人的な検討段階にとどまる資料等は、これに当たらないこととなる。

ウ 対象文書から除外されるもの

上記の文書の中には、開示請求権制度の対象とする必要がないもの、又はその性質上対象とすることが適当でないものがある。

例えば、官報、白書、新聞、市販の書籍等は、書店で購入し又は公共図書館等の施設を利用することなどにより、一般にその内容を容易に知り得るものであり、本制度の対象とする必要はない。政府のその他の広報用資料等についても、当該資料が、所定の窓口に備え置かれているなど、一般にその内容を容易に知り得る状態であれば、同様である。

また、公文書館、博物館、国立大学等において、歴史的若しくは文化的な資料として又は学術研究用の資料としての価値があるために特別に保有されているものは、できるだけ一般の公開に付されるべきであるが、貴重資料の保存、学術研究への寄与等の観点からそれぞれ定められた開示範囲、手続等の基準に従った利用にゆだねるべきであり、対象文書とすることは適当でない。

このような考え方から、本要綱案では、一般に容易に入手することができるもの又は一般に利用することができる施設において閲覧に供されているもの及び公文書館等において歴史的若しくは文化的な資料又は学術研究用の資料として特別に保有しているものを、開示請求の対象から除くこととした(第2第2号ただし書)。したがって、公文書館等又は一般の行政機関が保有している文書の中には、作成又は取得から長期間が経過しているものもあるが、それだけでは、開示請求の対象から除かれることにはならない。

(3) 行政文書の管理

行政文書の範囲は、開示請求があつた時点において、2(2)イに述べた実質的基準により判断される。しかしながら、そもそもあるべき行政文書がなかったり、その所在が明確でない状態では、情報公開法は的確に機能しない。このため、行政文書の管理が適正に行われることが不可欠であり、その意味で情報公開法と行政文書の管理は車の両輪であると言ってよい。

そこで、本要綱案では、行政文書の管理に関する根拠を法律に置いた上で、各行政機関の長が、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制定し、これを公にするとともに、当該定めに従った適切な行政文書の管理を行うものとした(第23)。政令で規定すべき内容としては、例えば、行政文書の系統的分類に関する事項、その作成の責務に関する事項、保存期間に関する事項、廃棄に関する事項等、行政文書の管理につき、行政機関を通じて共通的な取扱いをすべき重要事項が考えられる。

3 開示請求権及び開示義務(第3、第5)

(1) 開示請求権者

情報公開法の目的(第1)との関連では、開示請求権を行使する主体は国民が中心となる。しかし、これを国民に限定して外国人を排除する積極的な意義が乏しく、他方、我が国が広く世界に情報の窓を開くことに政策的意義を認めることができる。

このような考え方から、本要綱案では、開示請求権者を国民に限定せず、「何人も」とし、国内、国外を問わ

ず、広く国民以外の者も含むこととした(第3)。

(2) 開示・不開示の枠組み

開示請求権制度は、何人に対しても、開示を請求する理由や利用の目的を問わず、行政文書の開示を請求することができる権利を定める制度である。このように、行政機関の保有する情報を広く公開することの公益性は、1(1)に述べたところであるが、他方、行政機関の保有する情報の中には、開示することにより、私的な権利利益を害し、又は公共の利益を損なうおそれを生ずるものがある。すなわち、個人又は法人等の正当な利益、国の安全や公共の安全、行政事務の適正な遂行等の利益は、開示することにより損なわれてはならないものである。このような開示することの利益と開示されないことの利益は、共に国民の利益であり、それぞれが適切に保護されるよう両者の間に調整がなされなければならない。そこで、開示請求権制度においては、一定の合理的な理由に基づき不開示とする必要がある情報を不開示情報とし、不開示情報が記録されている場合を除き、行政文書は請求に応じて開示されるものとすべきである。

このような考え方から、本要綱案では、行政機関の長は、適法な開示請求があった場合は、開示請求に係る行政文書に不開示情報が記録されているときを除き、開示請求者に対し、当該行政文書を開示する義務を負う(第5第1項)との原則開示の基本的枠組みを定めることとした。

このように、不開示情報は、開示されないことの利益を保護しようとするものであるから、開示請求に係る行政文書に不開示情報が記録されているときは、行政機関の長は、開示請求に対して開示してはならないこととなる。しかしながら、一般的には開示されないことの利益が認められる情報についても、高度の行政的な判断として、開示することに優越的な公益が認められる場合があり得る。そこで、本要綱案では、このような場合における行政機関の長の裁量的判断による開示の規定を更に設けることとした(第7、後述4(8))。

(3) 部分開示

開示請求の対象は行政文書であるが、一つの行政文書に様々な情報が記録されており、開示請求に係る行政文書に不開示情報が記録されているといっても、それが一部分にとどまることがあり得る。そこで、不開示情報が記録された部分が、一つの行政文書の中他の部分と容易に区分することができるときは、行政機関の長は、不開示情報が記録された部分を除いた部分を開示しなければならないこととした(第5第2項本文)。

しかしながら、不開示情報が記録された部分を除くと、客観的に有意な情報が残らないような場合は、不開示情報が記録された部分を除いて開示することは、行政機関に負担を強いるとともに、開示請求者の不利益にこそなれ、その利益に資するところがない。そこで、このような場合には、「制度の趣旨に合致」とは認められないので、行政機関の長は、部分開示の義務を負わないこととした(同項ただし書)。

4 不開示情報等(第6～第8)

(1) 不開示情報の定め方

不開示情報の規定は、できるだけ明確なものとするのが望ましい。そのためには、不開示とされる情報を、行政事務の種類等の事項的な要素(例えば、「〇〇に関する情報」)で画する方法が考えられる。しかし、事項の単位を大きくすると、開示しても具体的な支障がないものが広く含まれることとなり、これを細かくすると、膨大な数量の事項を列挙しなければならず、しかも、行政の全般にわたりこれを網羅することも、細かく事項的に定めた不開示情報の中から開示に支障のないものを個々に除くということも、極めて困難である。他方、開示請求に係る情報について、開示することによる支障を個別具体的に判断するための定性的な要素(例えば、「〇〇が害されるおそれ」)で不開示情報の範囲を画する方法が考えられるが、この方法のみでは、基準の定め方が概括的・抽象的になり、制度の安定的な運用に困難を来す場合があり得る。

そこで、本要綱案では、不開示とすることにより保護される利益に着目し、個人に関する情報、法人等に関する情報、国の安全等に関する情報、公共の安全等に関する情報、審議・検討等に関する情報及び行政機関の事務・事業に関する情報の六つの類型に分けた上、事項による基準と定性的な基準とを組み合わせることを基本として、不開示情報の範囲をできるだけ明確かつ合理的に画することができるような規定とすることとした(第6)。

なお、開示・不開示の判断は、開示請求があった都度なされるのであるから、いったん不開示とされた行政文書であっても、その後の事情の変化により、開示されるべきものとなることは当然である。したがって、本要綱案では、行政文書の作成又は取得からの一定年数の経過を開示・不開示の判断基準とする規定は設けないこととした。

(2) 個人に関する情報

ア 個人に関する情報の範囲

個人に関する情報には、個人の内心、身体、身分、地位その他個人に関する一切の事項についての事実、判断、評価等のすべての情報が含まれる。すなわち、個人に関する情報は、個人の人格や私生活に関する情報に限らず、個人の知的創作物に関する情報、組織体の構成員としての個人の活動に関する情報、個人の営む事業に関する情報、その他個人との関連性を有するすべての情報を意味する。

このうち、事業を営む個人の当該事業に関する情報については、その情報の性質上、法人等の事業活動情報と同様の開示・不開示の基準によることが適当であるので、本要綱案では、個人に関する情報から除くこととした。

イ 保護される利益

第6第1号の規定により開示されないことの利益は、個人の正当な権利利益であるが、その中心部分はいわゆるプライバシーである。しかしながら、プライバシーの具体的な内容は、法的にも社会通念上も必ずしも明確ではない。また、本来なら、私人が直接当該個人に対して開示を求めることができないような情報を、行政機

関が保有しているとの理由のみをもって開示することは、個人情報の適正な管理の観点からも適当ではない。

そこで、本要綱案では、特定の個人が識別され得る情報を開示すると、一般に、プライバシーを中心とする個人の正当な権利利益を害するおそれがあることから、いわゆる「個人識別型」を基本として不開示情報を定め、その中から開示すべきものを除くという手法を採ることとした。すなわち、個人に関する情報であって、特定の個人が識別され又は他の情報と照合することにより識別され得るものを事後的な不開示情報として定めた上(第6第1号本文)、一般的に当該個人の利益保護の観点から不開示とする必要のないもの及び保護利益を考慮しても開示する必要性の認められるものを、例外的に不開示情報から除くこととした(同号ただし書)。

なお、上記の趣旨に照らし、具体的事例における個人識別可能性の有無の判断に当たっては、当該情報の性質及び内容を考慮する必要がある。例えば、一定の集団に属する者に関する情報を開示すると、当該集団に属する個々の者に不利益を及ぼす場合があり得る。このような場合は、情報の性質及び内容に照らし、プライバシー保護の十全を図る必要性の範囲内において、個人識別可能性を認めるべき必要があると考える。

ウ 公にされている情報等

法令の規定により公にされている情報(登記簿に登録されている法人の役員に関する情報、不動産の権利関係に関する情報等)や、慣行として公にされている情報(叙勲者名簿、中央省庁の課長相当職以上の者の職及び氏名等)は、一般に公表されている情報であり、これを開示することにより、場合により個人のプライバシーを害するおそれがあるとしても、受忍すべき範囲内にとどまると考えられるので、これを例外開示情報とした(第6第1号ただし書イ)。

「公にすることが予定されている情報」には、公表されることが時間的に予定されているもののみならず、当該情報の性質上通例公表されるものも含まれるが、上記と同様の考慮により、例外開示情報とした(同)。

エ 個人識別性のある部分を除いた個人情報

個人に関する情報のうち、社会生活上の情報等にあつては、個人識別性がない状態であれば、これを開示しても、プライバシーを中心とする個人の正当な権利利益を害するおそれがないと認められるものが少なくない。そこで、個人に関する情報のうち、氏名その他個人識別性のある部分を除くことにより、開示しても個人の正当な権利利益を害するおそれがないと認められることとなる部分の情報を、例外開示情報とした(第6第1号ただし書ロ)。

したがって、組織体の構成員としての個人の活動に関する情報は、本号の適用については、多くの場合、その情報のうち氏名等の個人識別性のある部分を除いた上で、活動内容等に関する部分の情報が開示されることとなるであろう。他方、カルテ、反省文などの個人の人格と密接に関連する情報は、個人識別性のある部分を除いて開示されることにはならないと考えられる。個人の未公表の研究論文、研究計画等の情報(個人事業情報に該当しないもの)で、個人識別性のある部分を除いて開示しても財産権その他の個人の正当な利益を害するおそれがあるものも、同様である。

オ 公務員の職務の遂行に係る情報に含まれる当該公務員の職及び氏名に関する情報

公務員の職務の遂行に係る情報には、公務員の職、氏名に関する情報及び職務行為に関する情報で構成されるものが少なくない。したがって、この種の情報は、行政事務に関する情報であるとともに、当該公務員の個人の活動に関する情報でもある。このうち、当該公務員の職に関する情報は、行政事務に関する情報としてはその職務行為に関する情報と不可分の要素であり、政府の諸活動を説明する責務が全うされるようにするために、これを明らかにする意義は大きい。そこで、「公務員の職務の遂行に係る情報に含まれる当該公務員の職に関する情報」については、公務員の範囲を限定せず、仮に特定の公務員を識別させることとなっても、開示することとした(第6第1号ただし書ハ)。

他方、公務員の氏名は、行政事務の遂行に係る行政組織の内部管理情報として担当公務員を特定するために行政文書に記録されることが多いが、同時に、当該公務員の私生活においても個人を識別する基本的な情報として一般に用いられており、これを開示すると、公務員の私生活等に影響を及ぼすことがあり得る。この点については、公務員と法人その他の団体の職員とを区別する理由はないので、公務員の氏名については、同号ただし書イにより開示・不開示の判断がなされるものとした。そこで、例えば、中央省庁の課長相当職以上の者については、同号ただし書イ、ロ、ハにより、その職、氏名及び職務行為に関する情報がすべて不開示情報から除かれるため、個人に関する情報としては不開示とされることはないこととなる。

カ 公益上の理由による義務的開示

プライバシーを中心とする個人の正当な権利利益は、その性質上、手厚く保護されるべきであるが、なおこれに優越する公益があるときは、これを不開示とすべき合理的な理由は認め難い。そこで、人の生命、身体、健康、財産又は生活を保護するため、開示することがより必要であると認められる情報は、不開示情報から除くこととした(第6第1号ただし書ニ)。

「より必要であると認められる」とは、不開示とすることにより保護される利益と開示することにより保護される利益とを比較衡量し、後者が優越する場合をいう。この比較衡量は、個人に関する情報の中でも個人的な性格が強いものから社会的性格が強いものまで様々なものがあること、人の生命・身体等の保護と財産・生活の保護とでは開示により保護される利益の程度に相当の差があることを踏まえ、特に個人の人格的な権利利益の保護に欠けることがないような慎重な配慮が必要である。

(3) 法人等に関する情報

ア 競争上の地位、財産権その他正当な利益

法人その他の団体(国及び地方公共団体を除く。以下「法人等」という。)に関する情報には、営業秘密等、開示すると当該法人等の権利利益を害するおそれのあるものがあるが、法人等が有する正当な権利利益は、原則として開示することにより害されるべきではない。事業を営む個人の当該事業に関する情報についても、同様である。そこで、本要綱案では、開示することにより、当該法人等又は当該個人の競争上の地位、財産権その他正当な利益を害するおそれがある情報を不開示情報とした(第6第2号イ)。

法人等には、株式会社、公益法人、宗教法人、特殊法人その他の法人のほか、政治団体その他法人格のない団体も広く含まれるが、「競争上の地位、財産権その他正当な利益を害するおそれ」の有無は、当該法人

等と行政との関係、その活動に対する憲法上の特別の考慮の必要性等、それぞれの法人等及び情報の性格に応じて、的確に判断されるべきである。

イ いわゆる任意提供情報

法人等又は個人の事業に関する情報の中には、内部管理情報、一般にはまだ知られていない情報、特別の情報源から得た情報等、通例、他人に提供されないか、又は非公開を前提としなければ他人に提供されないものがある。このような情報が、行政機関の要請に応じて任意に提供され、行政機関がこれを保有することになった場合に、行政機関が保有していることのみを理由として、当然に何人に対しても開示されるとするのは合理的でない。すなわち、ある種の情報は非公開を前提として初めて受け渡しされるという情報流通の形態は、行政機関との間においては否定されるとする合理的な理由はない。また、行政機関の要請を受け、非公開とする約束の下に初めて提供することを決めた当該情報の提供者における非公開取扱いに対する期待と信頼は、保護に値するものである。

他方、不開示情報を定めるに当たって、非公開約束がある場合にはすべて不開示とするのではなく、非公開約束の下に提供された情報が、当該情報の性質上、法人等又は個人における常例として公にしないこととされているものである場合など、公にしないこととしてほしいという法人等の申出が常識的にも理解できる場合に限る旨の要件を付加することは、不開示情報を合理的な理由があるものに限定するという、この法律の趣旨に合致するところである。

このような考え方に基づき、本要綱案では、行政機関の要請を受けて、公にしないとの約束の下に、任意に提供された情報であって、法人等又は個人における常例として公にしないこととされているものその他の当該約束の締結が状況に照らし合理的であると認められるものを不開示情報とすることとした(第6第2号口)。

なお、このような要件があらかじめ法律上定まっていれば、法人等はそれを前提として任意に情報を提供するかどうかを判断することとなるとともに、行政機関としても、情報の提供を受ける際には慎重な配慮をすることが必要となるので、法人等の自主性が害されることも、非公開の約束が濫用されることもないと考える。

ウ 公益上の理由による義務的開示

原則的には不開示とされる情報であっても、開示することに優越的な公益が認められる場合には、不開示とすべき合理的な理由が認められない。そこで、本要綱案では、当該法人等又は個人の事業活動によって生ずる人の生命、身体若しくは健康への危害又は財産若しくは生活の侵害から、これらの法益を保護するため、開示することがより必要であると認められる情報を、不開示情報から除くこととした(第6第2号ただし書)。

「開示することがより必要であると認められる」とは、不開示とすることにより保護される利益と開示することにより保護される利益とを比較衡量するとの趣旨である。この比較衡量に当たっては、開示することにより保護される利益の性質及び内容を踏まえる必要がある。特に、人の財産・生活を保護する必要性の判断にあっては、その侵害の内容・程度と保護の必要性が考慮されるべきである。

(4) 国の安全等に関する情報及び公共の安全等に関する情報

ア 保護される利益

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、また、公共の安全と秩序を維持することは、国民全体の基本的な利益を擁護するため政府に課された重要な責務であり、情報公開法制においても、これらの利益は十分に保護する必要がある。そこで、本要綱案では、開示することにより、国の安全を害するおそれ、他国等との信頼関係が損なわれるおそれ、他国等との交渉上不利益を被るおそれ又は犯罪の予防・捜査、公訴の維持、刑の執行、警備その他の公共の安全と秩序の維持に支障を及ぼすおそれがあると認めるに足る相当の理由がある情報を、不開示情報とすることとした(第6第3、4号)。

「国の安全」とは、国家の構成要素である国土、国民及び統治体制が平和な状態に保たれていること、すなわち、国家社会の基本的な秩序が平穩に維持されていることをいう。

「公共の安全と秩序の維持」に、いわゆる行政警察の諸活動まで広く含める理解があり得るが、本号は、犯罪の予防・捜査等に代表される刑事法の執行を中心としたものに限定する趣旨である。ここでは、次に述べるように(後述4(4)イ)、司法審査において行政機関の判断が尊重されるべきものを取り上げることとしているからである。したがって、個人テロ等の不法な侵害行為からの人の生命、身体等の保護に関する情報は第4号の対象であるが、風俗営業等の許可、伝染病予防、食品・環境・薬事等の衛生監視、建築規制、災害警備等のいわゆる行政警察に関する情報は、第4号の対象ではなく、第6号により開示・不開示が決められることとなる。

イ 認めるに足る相当の理由がある情報

第3、4号に規定する情報については、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、対外関係上の又は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ことなどの特殊性が認められる。諸外国においても、これらの特殊性に対応して、大統領命令による秘密指定制度や大臣認定書制度を設け、法の対象外(exclusion)とし、又は裁判所は、初審的(de novo)には審査せず、行政機関の長が開示の拒否の判断をする合理的な理由(reasonable grounds)を有するかどうかを審査するにとどめるなど、法の適用又は司法審査の関係で、他の情報とは異なる特別の考慮が払われている場合が少なくないところである。

このような事情を前提とすると、司法審査の場においては、裁判所は、第3、4号に規定する情報に該当するかどうかについての行政機関の長の第一次的な判断を尊重し、その判断が合理性を持つ判断として許容される限度内のものであるかどうかを審理・判断することとするのが適当である。

本要綱案では、第3、4号に規定する情報については、「おそれがあると認めるに足る相当の理由がある情報」と規定して、上記のような考え方を表したものである。

(5) 審議・検討等に関する情報

ア 保護される利益

行政機関の意思決定は、適正でなければならないことは当然である。

本要綱案における行政文書の範囲には、行政機関としての最終的な意思決定前の事項に関する情報が少

なからず含まれることとなるため、これらの情報を開示することによってその適正な意思決定が損なわれないようにする必要がある。しかしながら、事項的に意思決定前の情報をすべて不開示とすることは、政府がその諸活動を説明する責務を全うするとの観点からは、適当ではない。そこで、本要綱案では、個別具体的に、開示することによって行政機関の適正な意思決定に支障を及ぼすおそれの有無及び程度を考慮して不開示とされる情報の範囲を画することとした。

すなわち、行政機関内部又は行政機関相互の間の審議・検討又は協議に関する情報が開示されると、外部からの圧力や干渉等の影響を受けることなどにより、率直な意見の交換又は意思決定の中立性が損なわれる場合がある。また、未成熟な情報が開示され又は情報が尚早な時期に開示されると、誤解や憶測に基づき国民の間に混乱を生じさせ、又は投機を助長するなどして特定の者に利益を与え若しくは不利益を及ぼす場合がある。検討途中の段階の情報を開示することの公益性を考慮してもなお、これらの行政機関の意思決定に対する支障が看過し得ない程度のものである場合には、これを不開示とすべき合理的な理由が認められる。このような考え方から、本要綱案では、それぞれの場合に「不当に」との要件を付加した上で、これらのおそれのある情報を不開示情報とすることとした(第6第5号)。

予想される支障が「不当」なものであるかの判断は、当該情報の性質に照らし、開示することによる利益と不開示とすることによる利益とを比較衡量してなされるべきである。なお、本号において、人の生命、身体等を保護するために開示することがより必要であると認められる情報を明示的に除外していないのは、「不当に」の要件の判断に際し、種々の利益が衡量されることが予定されているからである。

イ 審議会に関する情報

審議会に関する情報についても、上記の審議・検討等に関する情報の一般原則が適用される。すなわち、審議会に関する情報の開示・不開示の判断は、当該審議会の議決等により決せられるものではなく、当該審議会の性質及び審議事項の内容に照らし、個別具体的に、率直な意見の交換等を「不当に」損なうおそれがあるかにより判断されることとなる。

審議会に関する情報の公開に関する国民の要望は強く、行政の政策形成における審議会の機能に照らし、これを可能な限り開示することの意義が大きいことに十分に配慮すべきである。

(6) 行政機関の事務・事業に関する情報

行政機関が行うすべての事務・事業は、法律に基づき、公益に適合するように行われなければならない。したがって、開示することにより、その事務・事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれのある情報は、不開示とする合理的な理由が認められる。そこで、行政機関の事務又は事業に関する情報であって、開示することにより、当該事務又は事業の性質上、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を不開示情報とした(第6第6号)。

監査、検査等、第6号に列記された事務・事業は、行政機関に共通的に見られる事務・事業であって、開示するとその適正な遂行に支障を及ぼすおそれがある情報を含むことが容易に想定されるものを例示的に掲げたものであり、その他すべての個別の事務・事業が本号の対象となる。

開示することによりその適正な遂行に支障を及ぼすおそれのある事務・事業を事項的にすべて列挙することは技術的に困難であり、実益も乏しいことから、「その他行政機関の事務又は事業」という包括的な表現を用いたが、不開示とされるのは、これらの情報のうち当該事務・事業の性質上その適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるものである。

「適正な遂行に支障を及ぼすおそれ」は、行政機関に広範な裁量権限を与える趣旨ではない。本号が人の生命、身体等を保護するために開示することがより必要と認められる情報を明示的に除外していないのは、公益的な開示の必要性等の種々の利益を衡量した上での「適正」が要求されているからである。したがって、「支障」の程度は名目的なものでは足りず実質的なものが要求され、「おそれ」の程度も単なる確率的な可能性ではなく法的保護に値する蓋然性が当然に要求されることとなる。その具体的な基準については、すべての行政の事務・事業について、この法律であらかじめ定めることは困難である。しかしながら、行政手続法第5条の規定に基づき、各行政機関において審査基準が定められることとなり、その審査基準と開示請求の処理の具体的な運用は、不服審査会や裁判所の個別具体的な評価・判断に服することにより、それらが適正であることが保障されている。

なお、監査、交渉、試験その他同種のものが反復されるような性質の事務・事業にあつては、ある個別の事務・事業に関する情報を開示すると、将来の同種の事務・事業の適正な遂行に支障が生ずることがあり得るが、これも、当該事務・事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがある場合に当たることとなる。

(7) 国会、裁判所及び地方公共団体に関する情報

行政機関は、国会、裁判所及び地方公共団体(以下「国会等」という。)から取得し又は自ら作成した国会等に関する様々な情報を保有しているが、本要綱案は、これらの情報の取扱いについて特に触れていない。

国会等に関する情報の中には、第6第1号(個人に関する情報)から第4号(公共の安全等に関する情報)までに規定する不開示情報に該当するものがあるが、行政機関が、これらの不開示情報の規定に該当するかどうかを判断することについては、それが国会等に関する情報であるからといって特別の取扱いをすべき合理的な理由はない。

しかしながら、行政機関と国会等との間の協議に関する情報や、国会等の事務・事業に関する情報の中には、行政機関相互の協議に関する情報や行政機関の事務・事業に関する情報に関し、第6第5号(審議・検討等に関する情報)及び第6号(行政機関の事務・事業に関する情報)の不開示情報の規定を設けることとしたことと同様に、開示すると、国会等の適正な意思決定を不当に損ない、又は国会等の事務・事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあり、これを不開示情報とする合理的な理由があるものがある。そこで、情報公開法の立案を政府が行うに当たっては、行政機関が保有する国会等に関する情報であって、行政機関の場合における第6第5号及び第6号に相当するものを不開示情報とする旨の規定を設けることについて検討する必要がある。

なお、これらの情報を開示することによる支障等の有無及び程度を行政機関が判断するに当たっては、必要に応じ、国会等から情報の提供を受け、適宜な形式で意見を聴くなどして的確に判断するように努めるとともに、当該機関の憲法上の地位に照らし、開示を不適当とする意見が述べられた場合にはこれを十分にしん酌するなど、慎重な考慮に基づく運用が必要である。

(8) 公益上の理由による裁量的開示

第6各号に掲げる不開示情報は、人の生命、身体等を保護するために開示することがより必要なものを除くなどの利益衡量を行った上でなお不開示とすることの必要性が認められる情報であるから、行政機関の長が、これをみだりに公開することは、公益に反し、許されないこととなる。しかしながら、個別具体的な場合においては、開示することに優越的な公益が認められる場合があり得るところであり、このような場合には、行政機関の長の高度の行政的判断により開示することができるとすることが合理的である。

そこで、本要綱案においては、不開示情報の規定により保護される利益に優越する公益上の理由があると認める場合に、行政機関の長の裁量判断による開示を可能とする規定を設けることとした(第7)。

行政機関の長が開示することの公益性を判断するに当たっては、個々の不開示情報の規定による保護利益の性質及び内容を考慮し、これを不当に侵害することがないようにしなければならない。とりわけ、個人の人格的な利益その他憲法上保障されている利益については、慎重な配慮が求められる。

なお、具体的な開示請求に対する決定についての行政不服審査の過程において、不服審査会は、この規定の適用・不適用について、審査することができる。

(9) 行政文書の存否に関する情報

開示請求を拒否するときは、開示請求に係る行政文書の存否を明らかにした上で拒否することが原則である。

しかしながら、開示請求に係る行政文書の存否を明らかにするだけで、不開示情報の規定により保護される利益が害されることとなる場合がある。例えば、特定の個人の病歴の情報、情報交換の存在を明らかにしない約束で他国等との間で交換された機微な情報、犯罪の内偵捜査に関する情報等の開示請求であれば、その開示請求に対し、当該行政文書は存在するが不開示とする、又は当該行政文書は存在しないと回答するだけで、不開示情報の保護利益が害されることとなる場合がある。また、開示請求が探索的になされた場合、例えば、先端技術に関する特定企業の設備投資計画に関する情報、買い占めを招くなど国民生活に重大な影響を及ぼすおそれのある特定の物資に関する政策決定の検討状況の情報、特定分野に限定しての試験問題の出題予定に関する情報等が開示請求された場合などは、行政文書の存否に関する情報と開示請求に含まれる情報とが結合することにより、不開示又は不存在と回答するだけで、不開示情報の保護利益が害されることがあり得る。

このような事態に適切に対処するため、本要綱案では、開示請求に係る行政文書の存否を明らかにしないで開示請求を拒否できる場合についての規定を設けることとした(第8)。

なお、この規定の適用範囲を一部の不開示情報の類型に限定することは、それぞれの不開示情報について上記のような問題が生ずることに照らし適当ではなく、また、保護利益の侵害の程度で限定することも、不開示情報を合理的な範囲に限定した本要綱案の趣旨に照らし適当ではない。いずれにしても、この規定を適用して開示請求を拒否するときは、当該拒否決定に際し、必要にして十分な拒否理由の提示をする必要があり、また、請求拒否決定に対し行政上及び司法上の救済を求めることができるので、この規定の適正な運用は確保されるものと考えられる。

(10) 不開示情報と守秘義務規定との関係

国家公務員法第100条等、行政機関の職員に守秘義務を課している規定における秘密とは、実質秘(非公知の事実であって、実質的にそれを秘密として保護するに値するものをいう。)に限られるとされており、実質秘を漏らせば国家公務員法等違反となり、懲戒処分又は刑事罰の対象となる。

一方、本要綱案は、不開示情報以外の情報は開示しなければならないとともに、不開示情報は開示してはならないという構成をとっており、仮に不開示情報を開示すれば、職務上の義務違反になり得る。

これらの解釈を前提とすると、行政機関の職員は、情報公開法による不開示情報以外の情報を開示しなければならない義務及び不開示情報を開示してはならない義務と、国家公務員法等による実質秘を漏らしてはならない義務とを負っており、実質秘と不開示情報の位置付けの問題と職務義務規定の適用の問題との二点について、両者の間に矛盾抵触があってはならない。

前者の範囲の位置付けの問題については、国家公務員法等の実質秘の範囲は具体的に定められているとは言いがたいことから、それが明確であることを前提として、不開示情報の範囲と法律の規定上関連付けることは困難であり、また、両者の範囲を関連付けることは、情報公開法の立法において不開示範囲を定める場合の必須要件ではない。

後者の規定の適用関係の問題については、情報公開法に基づき適法に開示をしている限りにおいては、国家公務員法等の守秘義務違反による責任を問われなくすることが可能と考えられる。なお、第7の規定に基づき裁量的開示をする場合についても、その裁量が適法になされている限り、同様の理が働くと考えられる。

5 開示請求及び処理の手続(第4、第9～第16、第24)

(1) 基本的な考え方

本要綱案では、開示請求の手続及び行政機関の処理手続については、基本的事項を法律で定め、細目的事項は政令で定めることとしているが、両者を通じて、開示請求をしようとする者にとって利用しやすいことと、行政機関の事務処理が適正かつ円滑に行われることの両面を兼ね備えた合理的な仕組みとする必要がある。

る。

なお、開示請求の手続については、行政手続法第2章(申請に対する処分)の諸規定が適用される。

(2) 行政文書の開示に関する権限の委任

開示請求に対しこれを処理する行政機関の単位は、第2第1号に規定するそれぞれの行政機関である。しかしながら、行政機関における事務の効率的な配分を図るため、各行政機関に置かれる内部部局、施設等機関、特別の機関、地方支分部局に開示請求の処理をゆだねることが適当な場合が少なくない。このような考え方から、本要綱案では、行政機関の長は、政令で定めるところにより、第2章(行政文書の開示)に定める権限を当該行政機関の職員に委任することができることとした(第16)。

具体的な権限の委任は、開示請求に係る行政文書の所在、当該行政文書に記録された情報に関する行政事務の権限の所在、組織の実態等の諸事情を総合的に考慮して決せられるべきである。地方支分部局に権限が委任されることにより、当該地方に在住する者にとっても、開示請求に関する緊密な相談が容易になること、開示請求書を当該地方支分部局に提出できるようになること、さらには請求拒否の決定の取消訴訟を当該地方の裁判所に提起することができるようになることなどの利点が生まれ、開示請求に関する事前事後の手続全般について、当該地方に在住する者の便宜に資するところが大きい。各行政機関における権限の委任が、このような点に十分に配慮したものとなることが望まれる。

(3) 開示請求をしようとする者に対する利便の提供

国民が、開示請求権制度を容易にかつ的確に利用できるようにするためには、制度の利用方法や行政文書の所在等に関する情報が十分に提供されていることが必要である。このことは、開示請求権制度の円滑な運用を確保するためにも重要である。このため、本要綱案では、政府は、開示請求をしようとする者の利便を考慮した適切な措置を講ずるものとした(第24第1項)。

この措置の例としては、情報公開制度の内容、開示請求書の記載方法及び提出先その他の開示請求権制度の利用に関する相談及び情報提供に応ずる窓口を整備すること、主要な行政文書の所在や事務の流れに関する資料を提供することなどが挙げられる。上記の観点からすると、すべての行政機関について対応することが可能な総合的な案内相談窓口を中央及び都道府県の区域ごとに1か所程度は開設するほか、各行政機関における窓口をも充実させる必要がある。開示請求をしようとする者は、このような窓口を活用し、的確な開示請求をすることが望まれる。

(4) 開示請求の手続

ア 開示請求書の提出

行政文書の開示請求については、開示請求に関する法律関係の内容という重要な事項を明らかにするため、書面を提出してしなければならないこととした(第4)。同様の趣旨から、開示を請求する書面は、日本語で記載することとすべきである。また、遠隔地に居住する者の便宜を考慮し、書面の提出は郵送によることができることとすべきである。なお、ファックス、電子メールその他の方式による請求についても、行政機関における施設の整備その他の事務処理上の問題を勘案しつつ、開示請求をしようとする者の便宜が図られるよう、適切な対応を検討すべきである。

イ 請求対象文書の特定

開示請求権制度の適正かつ円滑な運用を確保するためには、開示請求書に、開示請求の対象が明確に記載される必要がある。すなわち、開示請求の対象として、開示を請求する行政文書の件名が記載されるか、これが困難な場合にあっては、その記載内容から行政機関の担当職員が請求対象文書の件名及びその範囲を合理的な範囲に特定できる程度に記載される必要がある。そこで、本要綱案においては、行政文書の開示を請求する書面には、開示請求に係る行政文書を特定するために必要な事項を記載しなければならないこととした(第4)。

ウ その他の記載事項

開示請求書には、開示請求者との連絡及び通知を確実にするため、住所、氏名等を記載することとする必要がある。

しかし、開示請求権制度は、行政文書の開示の請求の理由及びその利用の目的を問わず、また請求者の何人であるかを問わずに行政文書の開示を求めることができるとする制度であるから、請求の理由、利用の目的、開示請求者と開示請求に係る情報との関連性等に関する事項の記載は要求しないこととすべきである。

(5) 開示請求に対する措置

開示請求に対する行政機関による法の適用関係を明確にし、不服がある者からの不服申立ての機会を広く確保することが適当であるとの観点から、本要綱案では、開示請求に対する決定の種類及び内容を明確なものとする規定を設けることとした。

開示請求に対する終局的な決定には、開示の決定と請求拒否の決定がある。

開示の決定については、書面により、開示の決定の内容及び開示の実施に関する事項を開示請求者に通知することとした(第9第1項)。なお、開示の実施は、開示に伴う事務処理に要する期間を勘案しつつ、速やかに行われるべきである。

請求拒否の決定については、不開示情報が記録されているために開示請求に係る行政文書を開示しない場合(同第2項)と、第8の規定に該当すること、開示請求に係る行政文書が存在しないこと、その他の理由により、例えば、開示請求権制度が適用されない文書に対する請求であることなどの理由により請求を拒否する場合(同第3項)とがあるが、いずれも請求拒否の処分とし、拒否決定を書面で通知することとした。この決定については、行政手続法第8条の定めるところにより、必要十分な理由の提示をしなければならない。

なお、部分開示(第5第2項)となる場合は、開示される部分については第9第1項、開示されない部分については同第2項の定めるところにより、決定することとなる。

(6) 処理期限及び著しく大量な行政文書の開示請求の取扱い

開示請求に対しては、速やかに開示又は請求拒否の決定がなされるべきであるが、個々の開示請求に対する決定をするために要する期間は、開示請求の対象となる情報の量の多少、不開示情報該当性の審査・判断の難易、第三者保護手続の要否、行政機関の事務の繁忙の状況等により、おのずから違いがあり、一義的に定めることは困難である。そこで、本要綱案では、原則的な処理期限を、適法な開示請求が行政機関に到達してから30日以内とし(もとより、開示請求の内容等によっては30日を要しないものも多いと思われ、その場合には、速やかに処理されるべきである。)、事務処理上の困難その他正当な理由がある場合には、30日を限度として、その期限を延長することができることとした(第10)。

しかしながら、一の行政部局が処理すべき開示請求に係る行政文書が著しく大量であるため、これを処理することにより当該部局の通常の行政事務の遂行が著しく停滞することは避ける必要がある。そこで、開示請求に係る行政文書が著しく大量であるため、60日以内にそのすべてについて開示等決定をすることにより事務の遂行に著しい支障が生ずるおそれがあるときは、行政機関の長は、60日以内にその相当の部分につき開示等決定をし、残りの部分については相当の期間内に開示等決定をすれば足りることとした。なお、この処理期限の特例の規定の適用については、請求があった後比較的早期に判断することが可能であるので、この規定を適用する場合には、行政機関の長は、30日以内に、開示請求者に対し、60日以内に開示請求のすべてについて開示等決定をすることができない理由及び60日以内に開示等決定をする部分以外の部分についての開示等決定の期限を通知しなければならないこととした(第11)。

上記の場合、現実に開示された内容によっては、残りの部分の開示請求を維持する必要性がなくなる事態も予想されるので、相当の部分の開示後、適宜の方法で、開示請求者の意思を確認するなどの運用上の措置も考慮に値する。

なお、特定の部局の保有するすべての行政文書の開示請求や行政機関の事務遂行能力を減殺させることを目的とする開示請求等に対しては、特別の規定を設けてはいないが、権利濫用に関する一般法理を適用することによって対処することができると考えられる。

(7) 事案の移送

開示請求に係る行政文書が他の行政機関により作成されたものであるときや当該行政文書に他の行政機関の事務に密接な関連を有する情報が記録されているときなどは、当該他の行政機関の判断にゆだねた方が迅速かつ適切な処理に資することがあると考えられるので、行政機関の長は、当該他の行政機関と協議の上、事案を移送することができることとした(第12)。

この移送措置は、行政の内部的な問題であるから、処理期限は、当初の開示請求の時点から進行する。また、開示請求者に不利益が及ばないよう、事案の移送は、行政機関相互の協議が整った場合に限り可能とするものであり、これが整わない場合は開示請求を受けた行政機関が処理することとなる。

(8) 第三者保護に関する手続

開示請求に係る行政文書に、国、地方公共団体及び開示請求者以外の者(第三者)に関する情報が記録されている場合がある。このような場合には、開示請求を受けた行政機関が、第三者の正当な権利利益の保護に関する不開示情報の規定に該当するかどうかを適切に判断するために必要な調査の一環として、当該第三者から意見を聴くことが有意義である。そこで、本要綱案では、行政機関の長は、開示等決定をするに際し、当該第三者から意見を聴くことができることとした(第13第1項)。

また、開示請求に係る行政文書に人の生命、身体等の保護のためという公益的理由により不開示情報から除外されるものが記録されているとき(第6第1号ただし書二、同第2号ただし書)又は不開示情報が記録されているが優越する公益の存在を理由として当該行政文書を開示するとき(第7)には、関係者の利益との調整の必要性が典型的に認められるので、行政機関の長は、開示の決定に先立ち、当該第三者に意見を述べる機会を与えなければならないこととした(第13第2項)。

このようにして、第三者から意見を聴き、又は意見を述べる機会を与えた場合において、当該情報を開示しようとするときは、当該第三者からの不服申立ての機会を確保することが第三者の正当な権利利益を保護するために適当であるので、本要綱案では、開示の決定を当該第三者に通知するとともに、開示の決定と開示の実施との間に不服申立手続を講ずるに足りる相当の期間を確保することとした(同第3項)。

(9) 開示の実施

行政文書の開示には、閲覧及び写しの交付(第2第3号)があるが、行政文書の性質や媒体の種類によっては、技術的な制約が避けられない場合がある。例えば、原本保護の必要性等から原本自体を閲覧に供することが適当でない場合は写しの閲覧又は写しの交付により、磁気ディスク等であって部分開示の作業が技術的に困難な場合は印字物に部分削除の加工をしたものの閲覧又は交付によることができるなどの措置が必要な場合がある。このような技術的な問題に適切に対処するため、本要綱案では、開示の方法は、政令で定めることとした(第14)。

政令の策定に際しては、技術的な問題等を前提としつつも、開示請求者の便宜を考慮し、できるだけその要望にこたえることができるものとすべきである。なお、写しの交付については、開示請求者の利便を考慮し、郵送によることができることとすべきである。

(10) 手数料

開示請求権制度の運用には、相当の労力と費用を要するので、開示請求者に、その公平な負担が求められる。手数料の金額、徴収方法等は、技術的な問題を多く含むため、本要綱案では、行政文書の開示に関する手数料は、実費を勘案し、政令で定めるところによることとした(第15第1項)。政令の策定に際しては、利用しやすい金額とすることに留意すべきである。なお、手数料の額に関する誤解や紛争を防止するため、行政機関は、必要に応じ、開示請求者に対して予想される手数料の額についての情報を提供するなどの運用上の措置も考慮されるべきである。

手数料については、経済的困難その他特別の理由があると認めるときは、行政機関の長の裁量によりこれを減免することができることとした(同第2項)。なお、開示請求権制度は、開示請求の理由を問わず、また開

示された情報の利用に制約を課するものでないことから、請求の理由又は利用の目的による手数料の減免を一般的に認める規定は設けず、行政機関の長の合理的な裁量にゆだねることとした。

6 不服申立て(第17～第22)

(1) 不服審査会の設置

ア 不服審査会に対する諮問

開示等決定(第10第1項)に不服がある者は、行政不服審査法に基づき不服申立てをすることができる。すなわち、開示請求者はすべての請求拒否(部分開示の場合も含む。)の決定について、また、行政文書が開示されることによりその権利利益が害されることとなる第三者は開示の決定について、それぞれ不服申立てをすることができる。なお、処分の執行停止についても、行政不服審査法の定めるところによることとなる。

通常の行政不服審査であれば、原処分の処分庁が直近上級行政庁が不服申立てを審査して判断することとなる。しかし、行政文書の開示請求に対する決定の不服審査にあつては、行政機関が保有する情報を開示するかどうかの判断を当事者である行政機関の自己評価のみに任せるのではなく、諮問機関としての不服審査会の意見、すなわち第三者的立場からの評価を踏まえた判断を加味することによって、より客観的で合理的な解決が期待できると言える。

このような考え方から、本要綱案では、行政上の救済については、諮問機関としての不服審査会を設置し、行政不服審査法に基づく不服申立てに対する行政庁の裁決又は決定は、不服審査会に諮問して行うこととした(第17、第18)。ただし、不服申立期間を徒過しているときなど当該不服申立てが不適法であり却下するとき、及び請求拒否の決定を取り消して開示の決定をするとき(第三者に関する情報が記録されているときを除く。)は、諮問の必要性が明らかに認められないので、諮問は不要とした(第17)。

このように、本要綱案は、行政不服審査法の定める手続に、不服審査会に対する諮問、不服審査会による調査審議及び答申の手続を付加することとした。行政不服審査法に基づく不服申立てがあつた場合、当該不服申立てを審査すべき行政庁は、行政不服審査法の定めるところにより、速やかに必要な調査を行い、諮問すべき場合であるか否かを判断し、諮問すべき場合であれば、遅滞なく諮問の手続を取るべきである。

イ 不服審査会の性格

不服審査会の性格については、裁決機関とするの考え方もあり得るところである。しかし、裁決機関とすると、一般に手続が厳格になり、簡易迅速な救済の実現が困難となるおそれがあり、また、当該機関がすべての行政分野にわたる不服申立てについて最終的な行政上の責任を負う判断を行うことは實際上極めて困難である反面、当該行政機関に最終的な判断権限を残しつつ、不服審査会が第三者的立場から意見を述べることに積極的な意義が認められることなどから(前述6(1)ア)、諮問機関とすることとした。

諮問をした行政庁(諮問庁)は不服審査会の答申を待つて最終的な判断をするが、その際、答申を尊重すべきことは当然である。また、答申は公表するものとした(第21第7項)。

ウ 不服審査会の設置

不服審査会制度は情報公開法に基づく開示請求権制度の要(かなめ)であり、迅速性を確保しつつ統一性のとれた運用を確保するためには、全国に一つ置かれる権威の高い機関とすることが適当である。そこで、両議院の同意を得て内閣総理大臣が任命する委員で構成される合議制の機関としての不服審査会を、総理府に置くこととした(第18、第19)。

上記のような考え方から、不服審査会を地方に置く方式は採らなかつたが、地方に在住する不服申立人の便宜については、不服申立書等を郵便で送付することが可能であることを前提とすると、口頭意見陳述の機会の確保が問題となる。この点については、本要綱案では、不服審査会は、事件の審議にあたる委員のうちの一部の者に意見の陳述を聴かせ、又は必要な調査をさせることができる旨規定されているところであり(第21第6項)、一部の委員が地方に赴く等、地方における案件の実情に即してこの規定を運用することにより、適切な対応が可能であると考えられる。

(2) 不服審査会における事件の取扱い等

ア 不服審査会の調査権限

不服審査会の審理は、その取り扱う事件の性質に照らし、また、簡易迅速な権利利益の救済を確保するため、職権に基づき、書面を中心に、非公開で行うこととした(第20、第21)。

不服審査会は、諮問庁から独立した第三者的な立場で、適切な判断をすることができるようになる必要がある。そこで、本要綱案では、不服審査会は、必要と認めるときは、開示請求に係る行政文書を事件の審議にあたる委員をして直接に見分させること(第20第1項、後述6(2)イ)、不服審査会の指定する方式により行政文書又はその部分と請求拒否の理由とを分類・整理するなどの方法により諮問に関する説明を求めること(同第2項、後述6(2)ウ)、その他、不服申立人、参加人(行政不服審査法第24条)、諮問庁(以下、これら三者を「不服申立人等」という。)に意見書又は資料の提出を求め、参考人に陳述を求め又は鑑定をさせるなど必要な調査をすることができることとした(第20第3項)。

なお、不服審査会は、開示等決定につき、その適法性のみならず当・不当についても判断することができるが、行政機関の長の政策的又は専門的・技術的判断をどの程度尊重して判断するかは、当該情報の性格によることとなる。

イ 開示請求に係る行政文書の提出及び見分

不服審査会の委員が当該行政文書を実際に見分することは、不開示とする理由となる情報が当該行政文書に現実に記載されているか、不開示等の判断が適法妥当か、部分開示の範囲が適切かなどについて、迅速にして適切な判断を可能とするため有効である。また、訴訟では裁判官が当該行政文書を直接に見分できないこと(後述8(2)イ)との関係においても、重要性が認められる。そこで、不服審査会は、必要と認めるときは、

諮問庁に対し、開示請求に係る行政文書の提出を求めることができ、諮問庁は、提出の要求があったときは、これを拒むことはできないこととした(第20第1項)。

「必要と認めるとき」とは、当該行政文書に記録されている情報の性質、当該事件の証拠関係等に照らし、不服審査会が当該行政文書を実際に見分しないことにより生ずる適切な判断の困難性等の不利益と、当該行政文書を不服審査会に提出することにより生ずる行政上の支障等の不利益とを比較衡量した結果、なお必要と認められることを意味する。

通常の場合は、不服審査会は、事件の審議に当たり、当該行政文書を直接に見分した上で判断することとなる。しかし、当該行政文書に記録されている情報には、その性質上、特定の最小限度の範囲の者にしか知らせるべきでないものや、情報源・情報交換の方法について当該情報交換の当事者以外には知らせるべきでないものなど、当該情報の性質に応じて特別の考慮を払う必要があるものがあり得る。このような情報が問題となっている場合には、不服審査会は、諮問庁から必要な説明を聴き、当該行政文書を提出することによって生ずる支障の内容及び程度を的確に把握し、諮問に関する説明の要求(後述6(2)ウ)その他の方法による調査を十分行った上で、当該行政文書の提出を求める必要性について判断すべきものである。

ウ 諮問に関する理由の説明

不服審査会の審議に際し、特に、文書量又は情報量が多く、複数の不開示情報の規定が複雑に関係するような事案にあっては、事案の概要と争点を明確にし、不開示(特に部分的な不開示)とすることの適否を迅速かつ適正に判断するために、請求拒否の決定があった行政文書又はその部分と請求拒否の理由とを一定の方式で分類・整理した書類を諮問庁に作成させ、諮問に係る処分意見の説明を聴くことが有効かつ適切である。また、このような説明書類があると、不服申立人が、請求拒否処分の違法性・不当性を的確に指摘しやすくなるとともに、後に訴訟になった場合には、迅速かつ適正な訴訟手続の実現にも資すると考えられる。

この説明書類の作成を求める必要性、これを求める時期、特に当該行政文書を実際に見分することとの前後関係等については、事案に即して判断されるべきである。また、行政文書又はその部分と不開示とする理由との関係の分類・整理の方式は、個々の事案に即した最も適切な方式を不服審査会が指定することとするのが合理的である。

そこで、本要綱案では、不服審査会は、必要と認めるときは、諮問庁に対し、請求拒否の決定があった行政文書又はその部分と請求拒否の理由とを不服審査会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、諮問に関する説明を求めることができることとした(第20第2項)。

エ 不服審査会における事件の取扱い等

不服審査会に適正な判断を行うための資料が十分に集まるようにするとともに、不服申立人等に必要なる弁明・反論の機会を与えるようにするため、不服申立人等は、不服審査会に対し、口頭による意見の陳述を求め、意見書又は資料を提出することができることとした(第21第1、2項)。また、不服申立人等は、不服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、正当な理由があるときでなければ、不服審査会はその閲覧を拒むことができないこととした(同第3項)。これらの手続については、不服審査会の調査審議の円滑を確保するため、請求及び提出の期限、実施の方式等に関する手続規定が必要であるので、その細目は政令で定めることとした。

なお、口頭による意見の陳述については、不服申立人等の意見を全面的に認めるときや、同一の行政文書の開示・不開示の判断の先例が確立しているときなど、改めて当該不服申立人等から意見を聴く必要が認められない場合があり得るので、当該事件の迅速な解決と不服審査会全体の調査審議の効率性の確保のため、不服審査会は、必要がないと認めるときは、これを聴かずに答申をすることができることとした(同第1項ただし書)。

(3) その他の不服審査会関係規定

第三者に関する情報が記録されている行政文書に係る開示等決定に対する不服申立てについては、一定の範囲の第三者には不服申立てがあったことを通知すべきであるが、その第三者の範囲をどうするか、また、不服審査会が当該第三者から意見を聴いた上で請求拒否の決定を取り消し、開示が相当である旨の答申をした場合には、行政機関の長は、再度当該第三者から意見を聴かずに開示し得るか(第13第2項との関係)などについて、何らかの措置を講ずる必要がある。また、権限の委任(第16)の実情によっては、行政不服審査法上、再審査請求が可能となることがあり得るが、その場合にも諮問に関する調整措置が必要になる。

その他、不服審査会の組織、委員の任免及び服務、事件の取扱い等について、この法律又は命令に、所要の規定を設ける必要がある(第22)。

(4) 会計検査院の長のした開示等決定に対する不服申立ての特例

本要綱案では、会計検査院の長のした開示等決定(第16の規定により会計検査院の職員に権限が委任されている場合においては、当該職員のした開示等決定を含む。)に対する不服申立てについても、総理府に置かれる不服審査会(第18)に諮問すべきものとしているが、会計検査院の憲法上の性格に照らし、当該不服審査会に対してではなく、別に法律で定めるところにより、会計検査院に不服審査会を置き、同不服審査会に諮問する手続を設けることが考えられる。

その場合においては、本要綱案が諮問機関としての不服審査会を設けた趣旨に照らし、会計検査院に置かれることとなる不服審査会の委員、調査権限、事件の取扱い等については、本要綱案第19～第21に規定するところに基づいた内容のものとする必要があろう。

7 補則(第24～第29)

(1) 運用状況の公表

本法の施行後の運用状況に照らし、必要な運用上又は法制上の改善措置が適時に講ぜられるようにするためには、政府が情報公開法の運用状況を的確に把握し、これを公表することが効果的である。

そこで、本要綱案では、政府は、この法律の運用状況に関し、毎年度公表するものとする規定を設けることとした(第24第2項)。

(2) 情報公開の総合的な推進

基本的な政策、重要な政策又は国民の関心を集めている政策等に関する情報は、国民からの請求を待たずに、広く国民に提供されるべきである。また、環境、消費生活その他特定の行政分野においては、国民一般に伝達すべき情報を行政機関に作成又は取得させた上、最も適切な方法で国民に提供することを義務付けるなどの情報提供制度の充実、強化も図られるべきである。このような情報の公開に関する制度がこの法律に基づく一般的な開示請求権制度と相互に補完しあいながら機能することにより、この法律の目的はよりよく達成できることとなる。

このような考え方から、本要綱案では、開示請求権制度のほか、広く情報公開の総合的な推進を図ることの政府の努力義務を定めることとした(第25)。

(3) 地方公共団体の情報公開

相当数の地方公共団体において情報公開条例が既に制定されているところであるが、未制定の地方公共団体においては、この法律の趣旨にのっとり、条例の制定に努めるとともに、既に制定済みの地方公共団体においても、この法律の趣旨にのっとり、必要な施策の策定及び実施に努めることが望まれる。

このような考え方から、本要綱案では、地方公共団体の自律性を尊重し、地方公共団体に対して、国の情報公開法を直接適用することはしないが、それぞれの地方公共団体において、この法律の趣旨にのっとり、情報公開に関し必要な施策を策定し、及びこれを実施するよう努めなければならないという規定を設けることとした(第26)。

(4) 特殊法人の情報公開

特殊法人については、情報公開を推進すべきであるという国民の要請が強い。特に、国民の生活や安全に密接な業務を行っているものについて顕著である。このような国民の要請にこたえるためにも、特殊法人の情報公開に関する制度又は施策を速やかに整備すべきであると考ええる。

しかし、特殊法人は、それぞれの法的性格、業務の内容、国との関係が様々である。このため、特殊法人を本要綱案で定めている開示請求権制度の対象機関とし、行政機関と一律に同じ取扱いをすることは適当ではない。

特殊法人の情報公開を進めるに当たっては、個々の特殊法人の性格、業務内容に的確に対応した制度の整備その他の施策を講ずべきである。その際には、国民からの求めに応じた情報の開示とともに、現在、政府において推進されている財務諸表の公表等の措置を含め、国民の関心を集め、国民の生活等に密接な関係を有する情報については、一層積極的な情報の提供が重要である。

このような考え方から、本要綱案では、特殊法人に対してこの法律を直接適用することはしないが、政府は、特殊法人の性格及び業務内容に応じて情報の開示及び提供が推進されるよう、情報公開に関する法制上の措置その他の必要な措置を講ずるものとするという規定を設けることとした(第27)。

(5) 関係法律との調整

ア 文書の公開等に関し定めている法律との調整

情報公開法は、何人にも行政文書の開示を請求する権利を認め、開示請求があった場合は、行政機関の長に不開示情報に該当するものを除き開示することを義務付けるものである。

これに対し、個別法において、国民に一定の文書(情報)を公表、公示、縦覧等の手続により提供する旨又は閲覧、謄本・抄本の交付等の手続により開示する旨を定めるものが多数見られる。また、行政機関の職員に対し一定の文書(情報)を公にすることを禁止する旨を定めるものも見られる。これらは、当該法律の目的を実現するために、一定の文書(情報)を特定の手続の下に提供若しくは開示する旨又は公にすることを禁止する旨を定めているものである。

情報公開法とこれらの法律とは、それぞれ制度目的、手続が異なることから、基本的には情報公開法の規定と個別法の規定とがそれぞれ適用されることにしてよいと考えられる。

しかしながら、 $\#A$ 個別法により既に同一文書(情報)が公開されている場合には、情報公開法を適用する必要性は乏しく、事務手続の錯そうも避けるべきである(なお、公開する期間等が限定されている文書(情報)を当該期間内等について情報公開法の適用を除外する場合においても、当該期間等以外については情報公開法が適用されることとすべきである。) $\#A$ 登記、特許、刑事訴訟手続の制度等、文書の公開・非公開の取扱いが当該制度内で体系的に整備されている場合には、当該制度にゆだねることが適当なものもある。 $\#B$ 同一文書(情報)について情報公開法の開示義務と個別法の公にすることを禁止する義務とが抵触する可能性がある場合には、法律上の調整措置をあらかじめ講じておく必要がある。

また、個別法は行政文書一般に対する開示請求権を定める情報公開法がない時期に制定されたものであることにも留意する必要がある。

具体的な調整の内容については、情報公開法を立案する際に検討すべきであるので、本要綱案では、「文書の公開等に関し定めている法律その他の関係法律の規定との間で必要な法制上の調整措置を講ずるものとする」とした(第28)。

調整措置を講ずるに当たっては、情報公開法の適用について何らかの特例を認める場合にも、本法の趣旨に反しないことを基本とした上で、本法を並行的に適用すると個別法に基づく事務の適正な遂行に支障が生ずる特別な事情があるかどうか、特例を認める文書(情報)の範囲等が法律上明確にされているかどうかなどの点について個別に検討することが必要である。

イ 著作権法との関係

行政機関が保有する第三者の著作物を著作権本人の許諾を得ず、情報公開法に基づき開示しようとする場

合、未公表の著作物であるときは著作権法第18条に定める公表権との関係が問題となり、また、複製物の交付により開示しようとする場合には、同法第21条に定める複製権との関係が問題になる。

これらの公表権及び複製権との関係の問題については、情報公開法の円滑な運用の確保という新しい観点を加え、関係省庁において、必要な調整措置を検討する必要がある。

(6) 施行に伴う措置

ア 公布後施行までの間の相当の期間の確保

情報公開法が施行されるまでの間に、政府においては、施行のための政令、施行通達等の制定、制度の周知広報等を行う必要があり、また、各行政機関においても、審査基準、行政文書の管理等に関する定め、行政文書の管理体制の整備(後述7(6)イ)、窓口の整備、職員への周知徹底など所要の事務が見込まれる。このため、本要綱案では、公布後施行までの間に相当の期間を設けることとした(第29第1項)。なお、「相当の期間」は、準備のために必要な事務量に応じて適切に設定されるべきである。

イ 施行前の文書の取扱い

行政機関において職員が現に組織的に用いている文書は、当該行政機関の事務運営に必要な範囲で保有されているものであり、情報公開法の施行日の前後で適用関係を異にすることは合理的ではない。そこで、本要綱案では、情報公開法の施行日前に作成し又は取得した文書も対象となることを明確にした(第29第2項)。

行政機関では、過去に作成し又は取得した多種多様な文書が大量に保存されているが、これらは、必ずしも十分に整理されているとは言えない。文書の管理が不十分な状態で法が施行された場合、開示請求に係る行政文書の検索が困難であるなどの事情があるので、法の施行前に、開示請求に的確に対応することができるよう、行政文書が適切に管理されるようにしておくことが不可欠である。

8 その他の検討事項

(1) 個人情報の本人開示

一般的に個人情報を本人に開示することを認める制度が存しない状況の下で、情報公開法により個人情報を本人に開示することを認めることについての意見・要望があり、その趣旨は理解できる。しかしながら、結論的に言えば、本人開示の問題は、基本的には個人情報の保護に関する制度の中で解決すべき問題であるとともに、本人に開示すべき個人情報の範囲の在り方も、その中で専門的に検討すべき問題であると考えられる。すなわち、本人開示は、個人の権利利益の保護のための制度の一つと考えられ、行政部門と民間部門を通ずる問題として、その保有機関による収集の制限、適正な管理等の保護の仕組みの中で検討されなければ十分な解決を得ることができないものである。

現在、国における個人情報の保護を目的とする法律としては、行政機関の保有する電子計算機処理に係る個人情報の保護に関する法律があるが、同法は、行政機関の保有する個人情報のうち電子計算機処理に係るものを対象としているほか、医療、教育関係情報は開示請求の対象から除かれている。医療、教育関係情報の本人開示の問題は、国の施設のみならず公立・私立の施設を含めた情報の取扱いに関する基本的な在り方にかかわる問題であり、それぞれの分野における専門的な検討が必要である。

他方、個人情報の保護に関する制度が整備されるまでの措置として、情報公開法の中に本人開示を認める制度を盛り込むという意見もあるが、本人に開示することが不適切な情報も現実には存在し、不特定多数者を対象とする不開示情報の考え方とは異なる本人開示に特有の開示範囲を規定すること、請求者が本人であることの確認手続を規定することなどの情報公開法の枠組みを越えた検討が不可欠である。さらに、国民の関心が強いのは医療、教育関係情報であり、その取扱いについての専門的な検討を避けて制度化することも適切ではない。

このような考え方から、本要綱案には個人情報の本人開示を認める制度を盛り込まないこととした。しかしながら、国民からは医療、教育関係情報等を中心として本人開示を求める意見・要望が強いことを踏まえ、関係省庁において、個人の権利利益の保護の観点から、本人開示の問題について早急に専門的な検討を進め、その解決を図る必要があると考える。

(2) 司法救済上の諸問題

ア 訴訟の土地管轄

開示等決定(第10第1項)の取消しを求める訴訟については、地方在住者のために、行政事件訴訟法第12条に定める管轄裁判所のほか、原告の居住地の裁判所、開示請求に係る行政文書の所在地等当該行政文書に一定の関連性を有する土地の裁判所等に管轄を認める特例を設けるべきであるとの意見・要望がある。

情報公開訴訟における特別な管轄の必要性を検討するに際しては、地方在住者の訴訟遂行上の負担の実情に配慮するとともに、訴訟制度全般との関連に留意する必要があるが、行政訴訟一般との比較における情報公開訴訟の特色と意義、訴訟遂行上の費用等の公平な負担の在り方などについては、様々な考え方があり得るところである。また、本要綱案によっても、地方支分部局に対する処分権限の委任や地方支分部局による事案の処理等の状況によっては、地方において訴訟を提起できる場合が広がることとなる。

本要綱案では、土地管轄の問題については取り上げなかったが、この問題については、上記のような意見・要望が少なくないことを踏まえ、今後、情報公開法の運用の実情等を勘案し、行政訴訟一般の問題との関連にも留意しつつ、専門的な観点から総合的に検討されることを望むものである。

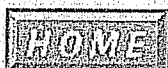
イ インカメラ審理その他の訴訟手続の特則について

情報公開訴訟手続において、インカメラ審理、すなわち、相手方当事者にもその内容を知らせない非公開審理の手続を設けることについては、適正・迅速な訴訟の実現のため、その有効性や必要性が指摘されている。

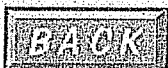
裁判官が問題となっている行政文書を実際に見分しないで審理しても、訴訟当事者の納得を得難いのではないかと考えられるほか、機微な情報が問題となっている場合には、その具体的な内容に立ち入らずに、公開の法廷において、処分の適法性を十分に主張・立証することの困難も予想されるところである。しかしながら、この種の非公開審理手続については、裁判の公開の原則（憲法第82条）との関係をめぐって様々な考え方が存する上、相手方当事者に吟味・弾劾の機会を与えない証拠により裁判をする手続を認めることは、行政（民事）訴訟制度の基本にかかわるところでもある。また、情報公開条例に基づく処分の取消訴訟や公務員法等の守秘義務違反事件の訴訟では、この種の非公開審理手続なしに、立証上種々の工夫をすることなどが現に行われており、情報公開法の下では、不服審査会における調査の過程で得られた資料が訴訟上活用されることも期待されるところである。

そこで、本要綱案では、インカメラ審理の問題について取り上げなかったが、今後、上記の法律問題を念頭に置きつつ、かつ、情報公開法施行後の関係訴訟の実情等に照らし、専門的な観点からの検討が望まれる。

その他、同一又は密接に関連する行政文書に係る訴訟が各地の裁判所に係属した場合における訴訟遅延の回避や混乱の防止のための措置等、訴訟手続上の措置の要否について、法施行後の情報公開訴訟の実情を踏まえ、その導入の要否が適時に検討されることが望まれる。



[総務庁トップページに戻る](#)



[行政管理局トップページに戻る](#)

Copyright(C)1996-1999 Management and Coordination Agency