



平成 22 年 8 月 24 日

## 「情報公開制度の改正の方向性について」に関する論点整理（三訂版）

行政透明化検討チーム

座長代理 三 宅 弘

行政透明化検討チームは、行政の透明性のあり方を検討し、国の情報公開制度に関して抜本的見直しを図るため、4月20日以降5回の会合で議論を行った。先般の新内閣発足に伴う菅直人内閣総理大臣の所信表明演説において「情報公開法の改正を検討する」と述べられていることは、行政の透明化の重要性を示すものとして特筆すべきことである。本検討チームでは、座長である内閣府特命担当大臣（行政刷新）より示された「情報公開制度の改正の方向性について」の方向性をさらに明らかにすべく、各参集者からの意見のほか、パブリック・コメントにより「国民の声」・「職員の声」を聴取、各府省庁の情報公開担当者の意見も議論の参考とした。

以下は、これらの意見等をできる限り盛り込み、座長代理の責任において、本検討チームの議論の概要をまとめ、座長代理の私案も含め、それぞれの意見を整理して掲げたものである。

本三訂版は、6月23日の本検討チームの議論及び7月9日のワーキンググループにおける関係各省庁等の意見並びにその後の7月22日の本検討チームの議論等における有識者委員の意見等をふまえ、論点整理平成22年7月22日付補訂版に加筆補正したものである。

（注）以下で、行政機関情報公開法を「法」ということがあるが、一般には、独立行政法人等情報公開法についても同様の論点が考えられる。

**第1 目的の改正（行政機関情報公開法第1条、独立行政法人等情報公開法第1条、公文書管理法第1条関係）**

法律の目的において、「国民の知る権利」の保障の観点を明示するべきではないか。

## [論点整理]

- 1 「国民の知る権利」の保障を明示し、かつ「説明責務」をそのまま残す。
- 2 「行政の監視と参加」及び「透明な行政」の視点を、「国民の的確な理解と批判の下にある公正で民主的な行政の推進に資する」の部分に明記する。

## [議論の経緯]

## 1 当該提案に対しては、異論は見られなかった。

なお、憲法学の見地より、そもそも行政機関の保有する情報が国民の共有するものであるとすれば（公文書管理法第1条参照）、そのような情報は当然に国民に還流させるべきものであるから、給付請求または作為請求と解される「国民の知る権利」は情報公開法制定以前からすでに成熟した権利であると考えられる旨の指摘がなされた。この考え方によれば、還流すべき情報の流れが国民に到達する前に、政府の行為によって妨害されていれば、その妨害行為を排除する権利が憲法21条から直接導き出されるという構成となるのであって、従前の最高裁判所の判例は、妨害行為を排除する権利としての側面を確認したものと理解することができる。ただし、「知る権利」を憲法上の権利として成熟していたものにとらえるとしても、その内容をより精密に具体化するために、「行政文書の開示を請求する権利」として、情報公開法1条の中で確認した上で、その要件・効果の詳細を他の条文の中に規定する必要があったと解すべきことになる。加えて、「国民の知る権利」を法目的に明記することには、立法者による権利の縮減（立法裁量論）に対する歯止めや、行政裁量に対する統制機能が期待されるなどの重要な意義があることが確認された。

## 2 もっとも、「国民の知る権利」の保障の観点が目次規定に明記された場合でも、情報公開法の個々の規定の解釈は、目的規定だけではなく、この改正目的を受けて改正された個々の実体法の規定に基づき解釈されるものであるとの意見や、「国民の知る権利」の保障の観点を具体化するかたちで、①不開示情報の認定判断における行政裁量の縮減、②情報公開制度の適用対象の拡大、を図るべきである旨の意見が出された。また、これらの意見を受けて、不開示情報（5条）、部分開示（6条）及び公益上の裁量的開示（7条）の解釈が適正になされる旨の条文化の工夫もすべきではないかという意見も出された。

## 3 さらに、「国民の知る権利」の保障を明記した場合でも、「説明責務」の視点は残すべきである旨の意見も出されたほか、「行政の監視」の視点を明記するべきである旨の意見が出された。

「説明責務」の存置については、単に、「国民の説明を受ける法律上の権利」に対応する義務をその内容とするにとどまらず、請求がない場合でも、また仮に国民に具体的権利が発生しないような場合においても、行政機関が国民主権の理念を具体化するために負う義務、さらにより多くの具体的権利を構築していく根拠となるという重要な役割を担うものとなるのではないかという意見が出された。

「行政の監視と参加」の視点については、行政改革委員会の意見では、「国民による監視・参加の充実」と提言されていたところ、情報公開法の制定段階では、「理解と批判」としての表現に変わったという経緯がある。これについては、政治資金規正法の目的規定に例をみるとおり、立法院を構成する国会議員等の政治活動には「国民の不断の監視」が求められるのに、官僚組織たる政府に対して国民の「監視」

が「法制」上あり得ないとする議論は、完全に克服されるべきであるとして、情報公開制度を、国民が主体性をもって官僚組織に対するガバナンスを有効に働かせるツールへと転換させることを明らかにするために、国民による行政の「監視」という文言を明記すべきという意見がある。また、行政の「透明性」は、「行政上の意思決定について、その内容及び過程が国民にとって明らかであることをいう」と定義されているところ（行政手続法1条1項）、民主的コントロールの下で行政決定を規律する趣旨で、また、不開示決定における理由付記の充実を支える意味でも、情報公開法の目的規定に「透明性」加えるべきとの意見がある。「国民の監視と参加の下にある公正で透明性のある民主的な行政の推進に資する」とするか。あるいは、端的に、「国民の公正かつ透明な行政に対する監視及び参加の充実を資する」とするか。国民の主体性をより明確に示すには後者がよいとする意見がある。

## 第2 開示・不開示の範囲等に関する改正

開示請求が行われた際に、不開示又は部分開示になる場合について、現行の情報公開制度を以下のとおり改正し、より充実した開示内容になるようにすべきではないか。

### [論点整理]

上記提案のとおり、開示請求が行われた際に、不開示又は部分開示になる場合について、上記第1の「国民の知る権利」の保障の明記と共に、現行の情報公開制度を以下のとおり改正し、より充実した開示内容になるようにすべきである。

### [議論の経緯]

前記第1の目的の改正においては、「国民の知る権利」を法目的に明記することは、立法者による権利の縮減（立法裁量論）に対する歯止めや、行政裁量に対する統制機能が期待されるなどの重要な意義があることが確認された。また、情報公開法の個々の規定の解釈は、目的規定だけではなく、この改正目的を受けて改正された個々の実体法の規定に基づき解釈されるものであるとの意見も述べられた。

上記「論点整理」は、これらの意見をふまえて、法1条に「国民の知る権利」の保障を明記すると共に、これを受けて、より充実した開示内容になるよう、情報公開法5条の改正を提案するものである。

### 1 個人に関する情報（行政機関情報公開法第5条第1号、独立行政法人等情報公開法第5条第1号関係）

公務員等の職務の遂行に係る情報について、当該公務員等の職及び職務遂行の内容に加えて、当該公務員等の氏名も原則として開示する。

### [論点整理]

- 1 当該公務員等の氏名も原則として開示する。この場合、平成17年8月3日情報公開に関する連絡会議申合せの観点を反映させるか、さらに、その内容以上の実質的内容を法令事項とするかによって、条文の明記の仕方が異なる。
- 2 なお、さらに、上記大臣案原案（公務員等の氏名の原則開示）にとどまらず、「個人識別型」の条文を「プライバシー型」に変更するか、あるいは「プライバシー型」の視点を加えるか。少なくとも、法5条1号本文を「特定の個人を識別することができるもの（中略）のうち通常他人に知られたいと認められるもの（後略）」と規定するか、同1号イを「法令の規定により又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ものその他公にすることが正当と認められる情報」と規定するか、個人識別型でどのような情報が開示されないのが不都合かを具体的に提示し、それを類型化し1号に明文で付け加えることは必要ではないか。これらについて、それぞれ意見が出された。

なお、さらに「国民の知る権利」の保障とプライバシー保護との調整については、個人情報保護法や行政機関個人情報保護法における第三者提供制限の規定の取り扱いにもかかわるところであるので、消費者委員会個人情報保護専門調査会等において、別途、検討されるべきである。

#### [議論の経緯]

- 1 当該提案に対しては、賛成意見が多数を占めた。  
賛成意見からは、平成17年8月3日の連絡会議の申合せの観点を反映させるべく、必要な改正を行うべき旨や、同時に、懇談会等の会議における発言者名（公務員でなくても開示）についても、法令レベルのものとするべきである旨の提案がなされた。「平成17年連絡会議申合せ」とは、「各行政機関は、その所属する職員（補助的業務に従事する非常勤職員を除く。）の職務遂行に係る情報に含まれる当該職員の氏名については、特段の支障の生ずるおそれがある場合を除き、公にするものとする。なお、特段の支障の生ずるおそれがある場合とは、以下の場合をいう。①氏名を公にすることにより、情報公開法5条第2号から第6号までに掲げる不開示情報を公にすることとなるような場合、②氏名を公にすることにより、個人の権利利益を害することとなるような場合」である。情報公開法にこの観点を入れるとすると、法5条1号ハは「当該公務員の職及び氏名並びに当該職務遂行の内容に係る部分（当該公務員の氏名を公にすることにより当該個人の正当な権利利益を不当に害するおそれがある場合にあつては、当該部分を除く。）」と明記することになるか。
- 2 また、大臣案原案にかかる公務員の氏名の原則開示にとどまらず、現行法の個人識別型を改め、いわゆるプライバシー型に変更するべきである旨の意見も出された。  
この意見は、現行規定の「個人識別型」の構造は、原則非公開の発想に基づくも

のであり、原則公開という情報公開制度の考え方にそぐわないのではないかと、また、政府の政策形成、意思決定といった公的領域に関わる個人に関しては、原則として個人情報として不開示とされるべきではない、という問題意識から出るものである。

プライバシー型を採用するに際しては、名古屋市の条例を参考にするべき旨の意見（法5条1号本文を「特定の個人を識別することができるもの（中略）のうち通常他人に知られたくないと認められるもの」などと規定する）が出されたほか、5条1号イに「通常他人に知られたくないと認められるもの」を含みうる文言を追加し、「その他公にすることが正当と認められるもの」を末尾に追加することも考えられる。後者の考え方によれば、5条1号イは、「法令の規定により又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ものその他公にすることが正当と認められる情報」と規定されることとなるが、この場合は、規範の中心は「公にすることが正当と認められる」か否かという要件にかかることとなり、1号イの文言のみでなく、ロ、ハの位置付けも不明確になるおそれはないかという意見がある。また、現行法は、現代社会においては個人情報を守られるべきということを出発点としており、「その他正当な事由」ではなく、個人識別型でどのような情報が開示されないのが不都合かを具体的に提示し、それを類型化し1号に明文で付け加えるべきという意見がある。

もっとも、少なくとも「プライバシー型」の視点を加味することで、「平成17年連絡会議申合せ」内容以上の実質的内容を法令事項とすることにもつながるし、また、中央省庁等改革基本法30条5号の趣旨（審議会等の会議・議事録の原則公開）をふまえて、さらに懇談会等の会議における発言者名（公務員でなくても開示）についても、法令レベルのものとなると考えられる。なお従前の情報公開法の制度運営に関する検討会報告においても、「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」とされていた。しかし、懇談会等における発言者の氏名等で開示されないものが現に存在し、これが不都合と解される事例があることから、これを類型化し明文で付加するという考え方もある。

- 3 本検討チームでは、上記2のとおり、「プライバシー型」に変更すべきとする意見と、個人識別型でどのような情報が開示されないのが不都合かを具体的に提示し、それを類型化し1号に明文で付け加えるべきとの意見が出された。

さらに、「国民の知る権利」の保障とプライバシー保護との調整を情報公開法において行うとすると、以下の私案も考えられる。すなわち、法5条1号本文後段を「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、なお個人の名誉、生活の平穩その他の正当な権利利益を害するおそれがあるもの」などとし、同号イを「公にされている情報又は公にされるべき情報その他公にすることが予定されている情報」などとし、同1号ロを、「請求者又はそれ以外の者について、その生命…を保護するため」などとし、さらに同1号ハに加えて「当該個人が公務員等以外の

者である場合において、当該情報が、国の機関、独立行政法人等、地方公共団体及び地方独立行政法人がその行う事務又は事業の運営上の参考に資するために学識経験者その他の公務員以外の者の参集を求めて開催した会議に関する情報であるとき」は、「当該情報のうち、当該公務員以外の者の氏名及びその発言の内容に係る部分」も原則として開示することとしてはどうか、という案である。このうち1号本文後段を「名誉、生活の平穩その他の正当な権利利益」とすることによって、立法段階で想定された例よりも現実に広く適用されている非識別個人情報の不開示について、その正当性を判断することにより絞りをかけることができる。また、1号イは、「公にされるべき情報」と判断されるものをできる限り「公にすることが予定されている」の解釈に含めることを明示し、1号ロは、「請求者が何人であっても、開示・不開示の判断は一律であるとする現行の情報公開法制においても、「請求者」か「それ以外の第三者」かを典型的に検討することで、開示の必要性をよりきめ細かく判断することができる。さらに、1号ハに加えて、新たに合議制機関等の委員や有識者の氏名も原則として開示することで、個人識別型で開示されない不都合も相当程度解決されるのではないか。

この他、1号イの「公にすること」と個人情報の第三者提供との関係や、情報公開法においてプライバシー型に変更することについては、消費者委員会個人情報保護専門調査会等においても、別途、検討されるべきである。

なお、知る権利の保障とプライバシー保護との調整のためには、条文改正を待たずとも、情報公開・個人情報保護審査会や訴訟においても法5条1号イ及びロをより積極的に解釈適用されるべきであることにも留意しておきたい。

## 2 法人等に関する情報（行政機関情報公開法第5条第2号、独立行政法人等情報公開法第5条第2号関係）

法人等が行政機関・独立行政法人等の要請を受けて公にしないとの条件で任意に提供した情報を不開示情報とする旨の規定を削除する。

### 〔論点整理〕

- 1 非公開特約付任意提供情報の不開示情報の規定（情報公開法5条2号ロ）は、削除する。この場合には、任意特約は、法人等の利益は法5条2号イの「正当な利益」等、行政機関の支障は、法5条6号本文の「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」の解釈適用によって判断することとなる。
- 2 ただし、この方向性をあえて確認しないのであれば、法5条2号ロを「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十分に合理的であると認められるもの」と要件を加重して存置するという考え方もあるので、慎重な検討のうえ、判断すべきである。

- 3 以上につき、審議検討のうえ、大臣案原案どおり削除することとするが、上記1のとおり、行政機関の支障は、法5条6号本文の解釈適用によって判断する。

[議論の経緯]

- 1 当該提案に対しては、賛成意見が多数を占めたが、何のために当該規定を削除するのかを明らかにした上で、慎重な検討を要する旨の意見も出された。

「方向性」に賛成する意見は、法人等からの任意提供情報を広く不開示とする規定を削除することにより、安易な不開示の判断を抑制すること等の積極的意義を認めるものである。また、そもそも、「正当な利益」(法5条2号イ)で判断できないような「合理的な非公開特約」(同号ロ)が理論上ありうるのかとの疑問も呈されている。

他方で、慎重な検討を要する旨の意見は、当該改正の趣旨が、我が国の行政スタイルを変え、明確な報告徴収権の行使を促す趣旨であるのか、あるいは同規定の濫用排除に止まるのかを明らかにした上で、当該不開示規定削除の是非を検討すべきであるとするものである。

- 2 もっとも、いずれの立場からも、法人等による任意提供情報のうち、公にしないことに合理性が認められるものは、正当な利益(5条2号イ)、あるいは事務事業の適性な遂行に支障を及ぼすおそれのある情報(5条6号)に該当し、不開示となるという理解を前提としている。この場合には、法5条2号本文ただし書(「人の生命、健康、生活又は財産を保護するため」の開示)は、法5条6号本文の「事業の適正な遂行」で解釈することとなる。

したがって、[論点整理] 1、2のいずれかの考え方を採るかについて、政治的判断も必要となるのではないかと思われ、そのような方向性が明らかにされた。

**3 国の安全、公共の安全等に関する情報(行政機関情報公開法第5条第3号・第4号関係)**

公にすることにより、国の安全が害されるおそれ、公共の安全と秩序の維持に支障を及ぼすおそれ等がある情報の不開示要件について、それらの「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」とあるのを、それらの「おそれがある情報」と改める。

[論点整理]

- 1 国の安全、公共の安全等に関する情報の不開示情報(情報公開法5条3号・4号など)は、現行法の規定では司法審査の基準としてほとんど機能していないことから、後記第5、2及び3のヴォーン・インデックス及びインカメラ審理手続の採用とあわせ改正すべきである。

2 この場合に、「おそれがある情報」に改正するという大臣案原案に対し、規定の適用範囲を事項的に限定する改正を行うべきとする意見や、インカメラ審理手続が採用されることを前提として行政の判断（あるいは政治主導）の特殊性をなお考慮すべきとする意見がある。

規定の適用範囲を事項的に限定し、行政の判断（あるいは政治主導）の特殊性をなお考慮すべきこととしつつも、裁判所の最終的判断における司法審査の基準としても機能するために、条文を改正するべきである。これらの改正の趣旨を確認したうえで、大臣案原案による。

3 ただし、この場合には、「国民の知る権利」を保障する「原則開示の基本的枠組み」としての不開示情報である「おそれがある情報」については、行政機関がその主張立証をすることとなるが、その場合においても、抽象的かつ規範的要件である「国の安全が害されるおそれ」や「公共の安全と秩序の維持に支障を及ぼすおそれ」の解釈適用において、これまで情報公開・個人情報保護審査会などで行われてきたように、行政機関の高度の政策的判断や専門的技術的判断としての、その第一次的な判断をふまえた判断がなされるべきである。

#### [議論の経緯]

1 当該提案に対しては、これに賛成する意見と、下記2、(1)、(2)のように、行政機関の長による判断を尊重する枠組みを維持しつつ、一定の制限を施すべきである旨の意見が出された。

当該提案に賛成する意見は、

- ① 情報公開・個人情報保護審査会の答申から判断すると、インカメラ審理として現実に、「国の安全が害されるおそれ」や「公共の安全と秩序の維持に支障を及ぼすおそれ」を検討しているように伺える。他方、裁判所は、現行法5条3号・4号が「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」という規定であるために、行政機関の長の第一次的な判断が合理性を持つか（「相当の理由」があるか）の審理、判断にとどまるため、不開示の範囲を広げる傾向にあり、ほとんど機能していない。それゆえ、裁判所が上記「おそれ」（高度の蓋然性）を直接に判断することができる規定とすべきではないか。
- ② 「国の安全を害するおそれ」や「公共の安全と秩序の維持に支障を及ぼすおそれ」という要件が、元々、抽象的かつ規範的で、行政機関側の諸事情を広く包含するものであるから、審査会の従前の答申例の積み重ねをふまえると、審査会や裁判所で「おそれ」を直接に判断するとしても、その運用が劇的に変更されて行政上の支障が生ずるとは考えられない。
- ③ 実際に、イラク空輸記録など、審査会において「行政機関の長が認めるにつき相当の理由がある」と判断されたものの防衛省において全部開示された例や、日韓条約交渉記録など、「行政機関の長が認めるにつき相当の理由がある」が争点



となった事例で、国側が具体的な主張立証のないまま審査会が不開示を妥当としたものについて、外務省が別の開示請求に対して一部開示した例などがあり、結局は、その抽象的規範的要件である「おそれ」の判断で足りるのではないか。

- ④ 「刑事訴訟に関する記録」は刑事確定訴訟記録法の適用を受け、広く情報公開法の適用除外であるから、「犯罪捜査等に支障を及ぼし得る捜査手法等」はそもそも開示の対象外となっているし、刑事訴訟に関連しない「公共安全と秩序の維持に支障を及ぼすおそれ」については、行政機関の長の第一次的な判断をふまえつつも、審査会や裁判所で、その「おそれ」を判断すれば、足りるのではないか。刑事裁判権関係実務資料についての、行政機関の長の第一次的な判断が撤回された事例もある。
- ⑤ 現行法5条3号・4号は、他の規定と異なるため、「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」がないことの主張立証を開示請求者側でなすべきということで、「行政情報の原則開示の基本的枠組み」(情報公開法制定時の要綱案の考え方参照)に反する誤った解釈もなされる傾向にあるから、法改正にあたっては、このような解釈にならないようにする必要がある。

## 2 これに対し、下記(1)と(2)の意見がある。

- (1) 「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」という枠組みは残しつつ、規定の適用範囲を事項的に限定する改正を行うべきである。

(理由) 外交、防衛上の利益の確保については、高度の政治的責任により果たされている面があることは否定できず、これらにかかる情報の公開については、アメリカやオーストラリア等においても、情報公開法上一定の留保がなされている。したがって、行政機関の長の判断に一定の裁量を認める現行法の枠組みは存置すべきである。

他方で、当該規定による不開示は、外交、防衛上の利益の保護を超えて、広範に主張される傾向があり、これを抑止する必要は認められる。そこで、規定の適用範囲を事項的に限定する改正を行うべきである。

- (2) たとえば、「(明らかな) おそれがあると行政機関の長が『認めるに足りる十分な理由』がある情報」というような修正も検討されるべきである。

(理由) 「方向性」のような改正を実施した場合でも、司法審査の場において、裁判例の蓄積により(行政機関の長の)裁量を認めるべき領域が徐々に形成されて行くであろうが、裁量論との関係で言えば、高度に政策的判断が必要となる部分については、行政の判断(あるいは政治主導)の特殊性から、なお司法審査についての考慮をする必要性がないかという問題は残るのではないか。

インカメラ審理の導入により裁判所の審査密度が深まることを前提にすれば、現行法の要件をもっと絞る(厳格にする)ことで足りるという考え方もありうる。そこで、上述のような修正も検討されるべきである。

3 現行法は、5条3号と4号について、規定の適用範囲を事項的に限定していないために、法施行当初から、法5条6号の適用で足りるところを法3号と4号を重複して適用する例もみられた。公文書管理法においては、いわゆる「30年原則」（作成から30年を経過した公文書は原則利用可能とする国際的慣行）が確立されておらず、この点において、アメリカやオーストラリア等とも異なることをあわせ考えると、不開示の判断が半永久的なものとならないように、事項的に限定することや、行政の判断（あるいは政治主導）の特殊性を考慮しつつも、いわゆる規範的要件である「おそれ」（「おそれ」で個別具体的に評価根拠事実を検討する）の判断を司法審査にゆだねるとの立法者の意思を明確にするために、[論点整理] 2のような方向性での条文の改正が検討されるべきである。

この場合の選択肢としては、上記提案（大臣案）によるか、「(明らかな) おそれが行政機関の長が認めるに足りる十分な理由がある情報」のように裁量規定のまま、要件を厳格化するほかないのではないか。ただし、後者の条文案によると、さらに、その判断（十分な理由があるとの判断）は必要かつ相当な限度を超えてはならない、として裁量権限を羈束していくことも考えられるが（「ただし、その処分は、そのおそれを除去するために必要かつ相当な限度を超えてはならない」とする破壊活動防止法5条1項本文参照）、[論点整理] 2のとおり、大臣案原案の改正の趣旨を明らかにしたうえで、大臣案原案によるべきか。

なお、パブリック・コメントでは、下級審裁判所の判例を引用し、5条3号や4号に該当するとしてなされた不開示処分が違法となるのが「当該処分が裁量権を逸脱又は濫用したと認められる場合」という例外的な場合に限られるとすると、「原則公開、例外非公開」の情報公開の理念に反して、不開示の範囲が不当に拡大することになってしまうという意見や、国が訴訟では、現行法5条3号について、裁判所が行政庁と同一の立場から当該処分にかかる判断をし、その結果と行政庁の処分とを比較して、処分の適否を審査する実体的判断代置方式を採用することは許されないと主張するので、いわゆる立証責任の転換となって、この種の情報の開示は絶望的となるとする意見がある。裁量権濫用論の一般論として、判例が、専門技術的判断について、要件裁量を認めていることの影響を受けているためか、5条3号や4号が、立法者の意思を超えて立証責任の転換として解釈されているようであるが、立法者の意思どおり解釈できないのであれば、「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、我が国の安全保障上または対外関係上の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」等についての、「行政機関の長の第一次的判断（認定）の尊重」もまた、規範的要件である「おそれ」で判断することを立法者の意思として確認しておくことで足りるのではないかと、ということになる。この点に関しては、そもそも、情報公開法制定の段階で、「おそれがあると認められる相当の理由がある情報」（情報公開法要綱案）とされていたところ、立法段階で「行政機関の長が認めることにつき相当の理由」とされ、「行政機関の

長」の主体的判断に傾きすぎる解釈に至った経緯に照らしても、その懸念のない解釈適用がなされるべきであるという意見があった。この意見をさらに敷衍すれば、「認められる」と受け身にすることによって、その認定の判断権の所在を、行政機関の長に限定することなく司法機関も含めた一般的な形にすることについては、多くの用例もある表現振りであることから（国家公務員法81条の3など）、上記2、(2)の案を、「(明らかな)おそれがあると認められる十分な理由がある情報」とすることも考えられる。

行政機関においては、「おそれがある情報」と改めることによって、「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」を尊重した判断がなされなくなるのではないかとする懸念があるので、[論点整理]3のとおり、その懸念のない解釈適用のあり方を確認しておく。

#### 4 審議・検討等に関する情報（行政機関情報公開法第5条第5号、独立行政法人等情報公開法第5条第3号関係）

国等における審議・検討等に関する情報で、公にすることにより、不当に国民の間に混乱を生じさせるおそれがある情報を不開示情報とする旨の規定を削除する。

##### [論点整理]

「不当に国民の間に混乱を生じさせるおそれがある情報」の規定の部分を削除する。

##### [議論の経緯]

- 1 当該提案に対しては、ほぼ異論は見られなかった。この不開示情報については、表現として極めて曖昧な規定であり、行政の恣意的な解釈が生じる可能性が高いとする意見や、法の目的の観点からは、意思決定は、情報の開示を受けた国民の側が行うべきことから、由らしむべしを連想させるこの条項は不要ではないかとの意見があった。
- 2 なお、当該規定が削除された場合の受け皿としては、6号支障（あるいは5号の他の要件）でカバーできる旨の指摘もなされている。

#### 5 部分開示（行政機関情報公開法第6条第1項、独立行政法人等情報公開法第6条第1項関係）

開示請求に係る文書に不開示情報が記録されているときは、不開示情報が記録されている部分とそれ以外の情報が記録されている部分とを区分することが困難である場合を除き、当該不開示情報が記録されている部分を除いた部分につき開示しなければならないものとする。

## [論点整理]

- 1 情報公開法6条1項ただし書の「有意性」の要件を削除し、同項本文を上記提案のとおりとして、「情報単位論」(独立一体説)の解釈の余地がないように部分開示規定を改正する。
- 2 上記提案のとおり、ただし書の有意性の文言が削除されたとしても、「困難」の解釈を利用することも考えられるので、上記提案とあわせ、部分開示規定の改正が「情報単位論」(独立一体説)を否定する趣旨であることと、情報公開法6条2項が同1項の部分開示義務を個人情報の不開示情報に適用することを確認する規定であることを明らかにするために、さらに条文上の改正をするとともに、本論点整理においても、当検討チームの意見として確認しておく。

上記提案と共に、現行の情報公開法6条1項について、「行政機関の長は、開示請求に係る行政文書の一部に不開示情報が記録されている場合において」とされ、法5条1号から6号のいずれの不開示情報の適用においても、「情報単位論」(独立一体説)を採用しないことが確認され、さらに同2項において、「開示請求に係る行政文書に前条第1号の情報(特定の個人を識別することができるものに限る。)が記録されている場合において、前項の規定を適用する」と規定されていることから、同2項は、同1項の規定を個人情報の不開示情報(法5条1号)に適用する際の確認規定であることを改めて確認しておく。

## [議論の経緯]

- 1 当該提案に関しては、「情報単位論」を克服することを、立法者意思として明確に示すべきであることにつき、意見の一致が見られた。「情報単位論」(独立一体説)とは、記載された情報それ自体は不開示情報には当たらないことが明確であるにもかかわらず、「一体としての(より包括的な)情報の部分」を構成するに過ぎないことを理由に、それが記載された文書の部分が開示義務の対象から外れることを想定している等という解釈論である。この論説は、法6条2項と同種の規定を有しない情報公開条例について判断されたことがあるが、その後の最高裁判所の判例においても、「情報単位論(独立一体説)」は、我が国情報公開法制の基本的な趣旨・構造から採用されるものではなく、この論説を情報公開法6条1項の解釈論とするべきではないとする補足意見も述べられたところである。原則公開からは、不開示部分を恣意的に広げさせないために、当該提案のような厳格な規定を設ける必要があるとの意見、最高裁判所の示した「情報単位論」(独立一体説)は、これまで自治体の実務で積み上げられてきた努力を無にしかねないものであり、それが情報公開法にも及んでいる現状は好ましいとは言えないから部分開示に係る条文の変更とともに改めて立法の趣旨を明確にしておくべきであるとの意見、部分開示が有効に機能するかどうかは、情報公開上きわめて重要であるので、判例、実務の現状を確認のうえ、必要な措置を講ずるべきであるとの意見が述べられた。

- 2 ただし、当該趣旨を具体化するための具体的な方法としては、「方向性」の示す改正を行った上で、立法者意思として、6条の改正が「情報単位論」を否定する趣旨であること、6条2項が確認規定であること（場合によっては、2項にその旨が分かる趣旨を明記することも考えられる）を明らかにする等の工夫が必要であるなどの指摘もなされた。また、現行法の6条1項を前提として、「有意性」によって「情報単位論」を克服しようとしている下級審判決のあることも指摘された。

### 第3 開示請求から実施までの手続に関する改正

迅速かつ安価な開示手続が実現できるようにするため、手続面での改正をすべきではないか。また、不開示や部分開示となった場合にも、その理由がより明確になるような改正をすべきではないか。具体的には以下のとおり。

#### 1 不開示決定の通知内容（行政機関情報公開法、独立行政法人等情報公開法関係《新設》）

行政機関の長・独立行政法人等は、不開示決定をするときは、当該決定の根拠となる条項及び当該条項に該当すると判断した具体的理由を書面により示さなくてはならないものとする。

#### [論点整理]

- 1 上記提案のとおり、条文上、必要とされる理由付記の程度について例示することにより、行政手続法8条1項をふまえて具体的な理由付記を義務付けることを明確にする。
- 2 具体的な理由として、情報公開法5条各号の適用においては、同各号の条文を引用し「…のおそれがある情報が記録されて（含まれて）いるため」と記載するものは不十分であることを、本検討チームとして確認しておく。また、文書不存在の場合の理由付記としては、公文書管理法が施行されることをもふまえて、物理上の不存在（当該行政文書が未作成・未取得なのか、いったん存在したが廃棄されたのか）か、解釈上の不存在（物理的には存在するが、「行政文書」に該当しないものなのか）かを区別して、具体的に記載すべきであることを確認しておく。

#### [議論の経緯]

- 1 当該提案に対しては、異論は見られなかった。最高裁判所の判例によれば、不開示情報該当の理由付記は、「非開示理由の有無について実施機関の慎重と公正妥当を担保してそのし意を抑制するとともに、非開示の理由を開示請求者に知らせることによって、その不服申立てに便宜を与える趣旨」を満たしているかにかかるが、この趣旨は、行政手続法8条の立法趣旨でもある。当該提案は、これらの趣旨を、

情報公開法制の特性をふまえて具体的に述べるものである。

- 2 ただし、改正に当たっては、「具体的理由」について、例えば、文書不存在の場合の理由であれば、当該行政文書が未作成・未取得なのか、いったん存在したが廃棄されたのか、物理的には存在するが「行政文書」に該当しないものなのか（解釈上の不存在）まで、つまり、主張立証の場合の具体的事実の記載が必要である旨を明らかにするべきである等の指摘もなされた。また、現行の理由付記では、不開示の理由欄に、不開示情報の文言を多少順序を変えただけのトートロジー（同語反復）がしばしば目立ち、法の趣旨からしてふさわしくないとの指摘や、情報公開・個人情報保護審査会の運用実例をふまえて、具体的な理由付記を義務付けることにより、行政機関による慎重な判断を実現するとともに不必要な争訟を避けることが期待され、国民、行政機関双方の利益となるとの意見も述べられた。

## 2 内閣総理大臣への報告と内閣総理大臣による措置要求（行政機関情報公開法関係《新設》）

- (1) 行政機関の長が、開示請求に係る行政文書の全部を開示しない旨の決定をしたときは、内閣総理大臣に対し、その旨を報告するものとする。
- (2) 内閣総理大臣は、特に必要があると認めるときは、行政機関の長に対して不開示決定の取消その他の必要な措置をとるように求めることができるものとする。

### [論点整理]

- 1 上記提案は、各行政機関において高位者による責任ある判断を実現するためにも資すると考えられるので、法改正にあたり、これを法制化すべきである。内閣府の行政組織法的位置付けを踏まえても、内閣府の長たる内閣総理大臣が、情報公開事案につき措置要求する制度は、現在の公益裁量開示を一段階進化させる法的仕組みとして具体化すべきである。
- 2 この場合に、上記1の考え方にに基づき、大臣案原案のとおり、全部不開示を対象とする。公益裁量開示規定については、「行政機関の長は、…公益上特に必要があるときは、…当該行政文書を開示することができる」とあるところを、「公益上必要があるときは、…開示するものとする」という規定に改正することが考えられる。
- 3 ただし、内閣総理大臣に対する報告の対象について、全部不開示決定を対象とするだけで、一部不開示決定を含まない場合には、その実効性に疑問が残る。他方で、一部不開示決定を含む場合には、報告を行う行政機関、及びこれを受け、その適否を検討する内閣総理大臣において膨大な業務量が発生することが推測される。それ

ゆえ、全部不開示決定を一律対象とする他、不服申立てがなされた一部不開示決定をも対象とし、その審査会答申をも待つことなく、報告を受けた事案の内容を十分吟味することができる制度とする。

[議論の経緯]

- 1 当該提案に対しては、これに賛成する意見と、むしろ各行政機関において、高位者による責任ある判断を実現するべきであるとの意見が出された。賛成意見では、法の所管を総務省から内閣府に移管すべきであるという意見とあわせて、これに賛成するものがある。また、情報公開条例で不服申立手続と別にオンブズマン的機関を置いた例があり、最初の決定の前や直後に政府内でチェックする仕組みとして期待するもの、公益裁量開示が全く機能しない一方で、政府全体の判断として、従前は不開示であった情報を国民に聞くことが期待される局面は増えているとするものなどがある。後者、高位者による責任ある判断を実現すべきであるとの意見は、実務上、開示不開示の決定を局長等の専決とするのではなく、少なくとも不開示、部分開示とするものであって、新たな内容を含む事案について、大臣あるいは副大臣等の判断を経ることによって、公益裁量開示などの趣旨に沿った運用を期待するものである。

賛成意見も後者の意見も、現状ではほとんど機能していない公益裁量開示規定が機能することを考えてのものである。実務上、少なくとも不開示、部分開示とするものであって、新たな内容を含む事案については、局長等の専決事項とはしないで大臣や副大臣等の判断を経るものとした上で、内閣府に行政情報の流通全体を見渡す機能を有する機関が設置され、内閣総理大臣による措置要求がなされたときは、大臣や副大臣等の再度の判断によって公益裁量開示規定に基づく開示に至るという手続が考えられてよいのではないか。

- 2 なお、上記1の考え方をふまえて、賛成意見からは、7条の公益裁量開示規定との関係を整理する必要性や、措置要求の対象の絞り込みの仕方において原処分との関係で屋上屋を架す制度とならないよう留意する必要がある旨の指摘もなされた。公益裁量開示規定との関係では、内閣総理大臣の措置要求があれば、この手続的規定の適用により、裁量開示が積極的に実施されることが期待できると考えられる。

その場合に、まず、大臣案原案のとおり、全部不開示決定を対象とする。さらに、公益裁量開示規定を、「行政機関の長は、…公益上必要があるときは、…開示するものとする」と改正することによって、内閣総理大臣による措置要求を経た大臣や副大臣の再度の公益裁量開示の判断が実体法規上も有効に機能するとも考えられるが、どうか。

- 3 ただし、[論点整理] 3のとおり考えると、当該提案は、内閣総理大臣が行政機関の長の決定を覆す判断を行い得る制度であることから、全部不開示決定を一律対

象とする他、一部不開示決定のうち審査会に諮問された事案について、内閣総理大臣は、当該行政機関の長に対し、法7条の公益上の理由による裁量的開示、法5条1号イロハ、法5条2号ただし書、法5条6号の「当該事務又は事業の適正な遂行」（「適正」において、法5条2号ただし書と同様の解釈適用を認める審査会答申による）等の適用による開示その他の必要な措置をとるよう求めることができるものとする、という制度にすべきではないか（公文書管理法8条4項参照）。部分開示について、情報単位論（独立一体説）を採らなければ全部不開示決定が減ると予測されることや、情報公開・個人情報保護審査会による不服申立ての審査・答申との関係をもあわせ考慮のうえ、そのように考えることができるのではないか。

この点については、「審査会の答申後、全部不開示又は一部不開示の裁決・決定をしようとするとき」に対象を限るべきとする意見と、「一部不開示決定についても本手続の対象とするための考え方は賛同するものだが、政策的な意味合いを考慮すると、審査会答申後の手続とすることは適当ではないとして、全部不開示の場合と請求者から本手続による内閣総理大臣への報告の求めがあった場合と、不服申立てがなされた一部開示決定を対象とする」べきとの意見があった。また、内閣総理大臣の措置要求制度が不開示決定に対する不服申立手続の中に組み込まれることは、不服申立手続が複線的になり望ましいことではない、重要なことは、政府全体としての「国民の知る権利の保障」という観点から「透明性」向上のための統合的政策遂行を制度的に押さえる法制上の根拠として、政府の中に情報流通行政の「司令塔」を作り、新たに法を所管する内閣府の長としての内閣総理大臣の措置要求制度を法定することにあるとの意見があった。

### 3 開示決定等の期限（行政機関情報公開法第10条第1項、独立行政法人等情報公開法第10条第1項関係）

開示決定等は、開示請求があった日から14日以内にしなければならないものとする。

#### [論点整理]

開示決定等は、開示請求があった日から、「土日祝日を除き14日以内にしなければならないものとする」と改正する。

#### [議論の経緯]

- 1 当該提案に対しては、これに賛成する意見があったほか、14日という短期間で開示決定等を行うことの実現可能性に疑念を投じる意見や、「とりあえず不開示」としてにおいて、審査会に判断を投げてしまう事態が予想されるなどの意見が出された。賛成意見は、国民が多く情報を共有する時代にあつて、政府も仕事の即応力が求められている、地方自治体でもおおむね14日以内に決定しているなどとするものである。



2 とはいえ、改正の必要性そのものを否定する意見は存在せず、「土日祝日を除き14日以内」という形で期限を短縮するなどの折衷的意見も出された。土日祝日を含んで14日以内とすると、決裁に要する期間は実質的に7日～10日でなく14日であり、土日祝日を含めるとおおむね3週間20日程度となる。

なお、開示決定に時間がかかっているのは、外務省と防衛省が多いという事実は数字として存在するとの意見があり、この意見から情報公開法5条3号、4号の国の外交防衛、公共の安全と秩序の維持のための要否の判断に時間を要すると推論しても、このような場合は、「正当な理由」（情報公開法10条2項など）があるとして、30日以内に限り延長することができる。

#### 4 開示決定等の期限の特例（行政機関情報公開法第11条、独立行政法人等情報公開法第11条関係）

開示決定等の期限の特例を適用する場合において、行政機関の長・独立行政法人等は、開示請求に係る行政文書のうち相当の部分につき開示決定等をした日から60日以内に残りの行政文書について開示決定等をしなければならないものとする。

#### [論点整理]

- 1 現行法上、開示期限の特別規定に明確な期限が設けられていないことから、その運用上、濫用的に同規定が適用されることもあることから、明確な期限を設ける。
- 2 公文書管理法の施行に伴い行政文書ファイル管理簿が十分に整備されることや、複数回開示請求がなされ開示されるものは情報提供の対象とすることなどとあわせて、公文書管理に従事しつつ大量開示請求に対応するための職員を配置する。
- 3 上記2の体制・制度の整備のうえ、「開示請求に係る行政文書が著しく大量」かどうかは、「一件の開示請求に係る行政文書の物理的な量とその審査等に要する業務量だけによる」ものとして、限定すべきである。
- 4 そのうえで、「開示請求に係る行政文書のうち相当の部分につき開示決定等をした日から120日以内に残りの行政文書について開示決定等をするものとする」との標準処理期限を明示したうえで、なお行政機関における事務処理の実態を考慮して、現行の特例延長規定は維持し、次に述べるみなし規定は、開示請求者に通知した標準処理期限を経過した場合に適用することと改正すべきか。
- 5 この論点は、できるだけ早く請求情報の開示を受けたいという請求者側の意向と、すべての行政文書について適正に開示不開示の判断をすべきである行政機関側の

意向をどのように調整するかの問題である。

そこで、上記4の考え方のおり、「開示請求に係る行政文書のうち相当の部分につき開示決定等をした日から120日以内に残りの行政文書について開示決定をするものとする」との標準処理期限を明示したうえで、なお、行政機関における事務処理の実態を考慮して、現行の特例延長規定は維持する。ただし、次の5のみなし規定を新設することとし、開示請求者は、上記標準処理期限を経過したときは、開示請求者は、行政機関の長・独立行政法人等が当該行政文書について不開示決定をしたものとみなすことができるものとしてはどうか。

#### [議論の経緯]

- 1 当該提案に対しては、これに賛成する意見があったほか、大量請求の事例においては、当該提案による期限内に開示決定等を行うことは「相当にきつい」旨の意見等が出された。

もともと、現行法上、開示期限の特例規定に明確な期限が設けられていないこと、その運用上、濫用的に同規定が援用される傾向があることは、本検討会の共通の問題意識である。

そこで、当該特例規定を限定的に解釈する運用に改め（そのための法改正が必要な場合も想定される）、あわせて公文書管理に従事しつつ大量開示請求に対応するための職員を置くなどの体制強化の必要性等が指摘された。

- 2 議論の経緯を整理すると、[論点整理] 1から4までのとおり整理することができる。

現行法が最も問題である点は、「開示請求に係る行政文書が著しく大量」かどうかについて、解釈運用上、「一件の開示請求に係る行政文書の物理的な量とその審査等に要する業務量だけによるわけではなく、行政機関の事務体制、他の開示請求事案の処理に要する事務量、その他事務の繁忙、勤務日等の状況をも考慮した上で判断される」としたために（総務省行政管理局編『詳解情報公開法』）、大量開示請求に対応する体制の整備をすることなく、この特例を適用して、1年を超える「相当の期間内に」開示決定等をする事まで正当化されたことによる。このため、開示請求者からは、開示請求権が「相当の期間」凍結されるような状況になったのである。

「開示請求に係る行政文書が専ら著しく大量であるため」などと要件を絞り、さらに行政情報の鮮度もあわせ考慮すると、開示請求日から通算して約180日程度ですべての開示決定等を終えることができるように、開示請求者側も行政機関側も努力することが望ましいのではなかろうか。

他方で、行政機関における事務処理の実態を考慮し、上記[論点整理] 5の提案も考えられる。大量請求のため決定までに1年超を要する事例もあり、また、開示請求者が長期間を要しても適正に決定してほしいと望む場合もあると考えられる

ことから、特例延長の最終期限を一律に法定化することは適切ではないし、開示・不開示の判断は、まずは行政機関において文書の内容を漏れなく検討したうえでなされるべきものであり、行政機関による検討が不十分なままで、その判断が審査会や裁判所に委ねられることは問題であると考えられることによる。

- 3 そこで、できるだけ早く請求情報の開示を受けたいという請求者側の意向と、すべての行政文書について適正に開示不開示の判断をしたいとする行政機関側の意向とを調整し、[論点整理] 5のとおりにしてはどうか。

5 **みなし規定（行政機関情報公開法、独立行政法人等情報公開法関係《新設》）**  
 開示請求者は、行政機関の長・独立行政法人等が法定の期間内に開示決定等を行わないときは、行政機関の長・独立行政法人等が当該行政文書について不開示決定をしたものとみなすことができるものとする。

[論点整理]

- 1 上記提案のとおり、法を改正する。
- 2 ただし、この法定期間経過後の不開示決定みなし規定は、上記3及び4の開示決定等の法定期間の定め方如何によって、その適用の多寡に影響するため、慎重に、上記法定期間を定めるべきである。
- また、上記提案の手續として、一定の期間経過後、行政機関から開示請求者に対して事務進捗状況を通知する手續を付加して、開示請求者がその時点でみなし不開示の選択を可とする制度が考えられてよい。

[議論の経緯]

- 1 当該提案に対しては、これに賛成する意見があったほか、多数の開示請求が不開示決定とみなされる結果、不服申立てが滞るのではないかを懸念する意見等が出された。
- また、みなし拒否処分の安易な乱発を防ぐ一方、行政機関による遅延防止という「方向性」の趣旨を生かすべく、一定の期間経過後、開示請求者に対して事務進捗状況を通知し、その時点でみなし不開示の選択を可とする制度の提案もあった。
- 2 議論のあるところだが、法定の期間内に開示決定等を行ないままに、開示請求権が凍結された状態にあることは避けるべきであるから、当該提案のとおり、法を改正し、法定の期間経過後は、開示請求者がみなし不開示処分取消不服申立や訴訟をすることができることとするべきである。
- なお、この場合には、開示請求者がみなし不開示を選択した時点が起算点となつて、不服申立期間や出訴期間が進行することとなると考えられる。

## 6 手数料（行政機関情報公開法第16条、独立行政法人等情報公開法第17条関係）

開示請求に係る手数料を原則として廃止するとともに、開示の実施に係る手数料を引き下げる。

### 〔論点整理〕

- 1 上記提案どおり、開示請求に係る手数料を原則として廃止する。  
 例外的に、営利の目的をもって開示請求をする場合には、開示請求に係る手数料を徴収する。  
 同手数料を徴収しないことにより、濫用的な開示請求が生じるときは、情報公開法所管の府省において、他の省庁と協議し、ガイドラインを作成し、適正な運用を進める。
- 2 開示の実施に係る手数料についても、上記提案どおり、これを引き下げる。  
 謄写料は、市中のコピー料金の低額化や行政文書の電子化等に即応して、「実費」とする情報公開法16条2項の趣旨をふまえて再検討する。  
 また、謄写料について、学術的利用、報道機関の代表による利用、非商業目的の調査研究その他の公益減免規定を施行令に規定する。  
 ただし、手数料の廃止や引き下げにより、情報公開制度を使いやすくすることは重要であるが、あわせて、最近増加している商業的請求への対応や、悪質な請求への対応を検討する必要がある。このため、以下のような措置を講じてはどうかとする意見がある。
  - (1) 「適正な開示請求及び開示情報の適正利用」と「濫用請求に対する拒否処分」について規定。
  - (2) 開示請求手数料は原則廃止とするが、商業的請求の場合は、探索・審査等のコストを含めた開示請求手数料を徴収。
  - (3) 開示実施手数料について、ICT化の進展や昨今の物価の動向をふまえ見直し。また、悪質な請求への対応、行政機関における無駄な業務・コストを防止する観点から、
    - ① 開示決定された開示請求者が一定の期間までに実施方法等申出書を提出しない場合に、開示に係る実施手数料を徴収するとともに、
    - ② 大量請求として特例延長規定を適用する場合に、一定の実施手数料を予納。
 この意見は、上記1と改正の方向性は異ならないが、適正な開示請求及び開示情報の適正利用については規定するとともに、「濫用請求に対する拒否処分」は権利濫用論の一般原則をガイドラインとすることで充分ではないか。
- 3 複数回開示請求がなされ、これに対する開示決定がなされるものは、情報提供す

るなどの情報提供施策も充実させて、手数料に関する論点を克服すべき観点も重要である。

[議論の経緯]

- 1 当該提案に関しては、手数料と濫用的開示請求との関係、及び手数料と開示請求目的の関係のそれぞれについて、論点が存在することが明らかとなった。

すなわち、手数料と濫用的開示請求との関係においては、手数料（開示請求、開示実施の双方の手数料が問題となりうる）を減免することにより、濫用的開示請求が増加することを懸念する考え方と、濫用的開示請求への対処方法は別途検討されるべきであり、これと手数料問題をリンクさせるべきではないという考え方の対立が見られた。

他方で、手数料と開示請求目的の関係においては、手数料の負担の程度を、開示請求目的の内容によって区別するべきかという問題が存在する。この問題は、情報公開制度の実施に係る行政コストを、誰がどの程度負担するのが適当か、という問題であるとも言える。また、開示請求手数料は、開示請求を情報の内容で把えるか（内容で把えると、ファイルを分けても、一請求とする取り扱いもある）ファイルごとで把えるかにより件数が異なることからユーザー・サイドからは非常に大きな不満のあることも指摘された。パブリック・コメントにおいても、1ファイルに編綴されていても複数文書として認定され、開示請求手数料の負担が過大となるという同種の意見があった。

この点については、①開示請求目的により手数料負担に区別を設けない、という考え方もあり得るが、参集者からは、②開示請求手数料は原則として廃止するが、商業利用目的の開示請求の場合には徴収するべきである、という考え方、③開示請求手数料は廃止した上で、開示実施手数料についても、公益目的の請求に限り減免するべきである、といった考え方が提示された。

- 2 以上の議論をふまえ、開示請求に係る手数料については、当該提案どおり、原則廃止とするが、営利目的の開示請求については、民主主義についての不可欠のコストというよりは、受益者負担の観点から有料化としてはどうか。

また、濫用的な開示請求については、ガイドラインを作成し、請求窓口において、請求拒否手続で対応し、その適法性については、不服申立手続等での事後的な判断にゆだねるということではどうか。

なお、この点に関し、請求窓口で適正な運用ができないのであれば、請求拒否にあたり、情報公開・個人情報保護審査会か公文書管理委員会に諮問する手続を設けてはどうかとする意見もあった。

これらの意見もふまえ、[論点整理] 2ただし書の対応策を講じるべきという意見がある。「濫用請求に対する拒否処分」のあり方や、商業的請求の場合の探索・審査等のコスト計算の方法などについて、議論しておく必要がある。

これに関して、濫用による請求拒否も法9条2項の処分とみて争訟の対象とし、さらに事例を整理して公表、(総理大臣に)報告するなどという方法もあるとし、さらに、濫用という主観的な文言ではなく、客観的な指標を明文化するという方向性があるのではないかとし、①一定の情報の請求に応じたことがある場合、合理的期間が経過していないうちになされた、同一請求者からの同様の又は実質的に類似の請求がなされたとき、②一定の枚数(例、5,000枚、10,000枚)を超える請求(請求者が文書を特定して枚数は決定する)は合理的な理由のない限り拒否できるとするなどを例示すべきではないかとする意見がある。ただし、大量請求が必要な場合もあるとして、①、②に反対する意見もある。

また、商業的利用については、事業者からの請求については一定額(例 1請求1000円など)を徴収するという方法もあるとの意見がある。

- 3 開示の実施に係る手数料については、引き下げの具体化としては、「実費の範囲内」とされる法16条2項の趣旨(法制定時の衆議院内閣委員会と参議院総務委員会の附帯決議参照)をふまえて、再検討することが考えられる。特に、この場合には、市中のコピー料金の低額化や行政文書の電子化に即応する必要があると考えられる。後者は、電子情報の閲覧謄写にあたり、画像の1頁ごとのコスト計算をしないということを含む。

また、開示の実施に係る手数料について、現行の経済的困難による減免の他に、上記「論点整理」2に摘示した公益減免規定を設けてはどうか。ただし、情報公開法施行令14条における経済的困難による減免は手続的に厳格であり、申請者にも不便であると共に、受付窓口の職員にとっても負担な手続であるので、「新しい公共」の施策が提唱されているおりから、より簡便な手続で減額申請することができるようにすべきである。現行施行令では、2,000円を限度とする開示実施手数料の減額免除のために、生活保護受給等の証明書が必要であり、多大な労力と出費を必要としている。

- 4 また、行政情報は「国民共有の知的資源」とであるという観点から、複数回開示請求がなされ開示が実施されているものなどは、自発的な情報提供とするなど、情報提供施策によって手数料に関する論点を克服すべき観点のあることも指摘された。

#### 第4 審査会への諮問等に関する改正(行政機関情報公開法第18条、独立行政法人等情報公開法第18条関係)

開示決定等について不服申立てがあった場合における情報公開・個人情報保護審査会に対する諮問は、当該不服申立てのあった日から14日以内にしなければならないものとしてはどうか。また、審査会を裁決機関とすることについて検討してはどうか。

## 〔論点整理〕

- 1 開示決定等について不服申立てがあった場合における情報公開・個人情報保護審査会に対する諮問は、当該不服申立てのあった日から土日祝日を除いて14日以内にしなければならないものとする。

ただし、この点については、14日以内と一律に法定化するのではなく、行政機関における処理の実態等をふまえて、不服申立ての迅速処理に関する拘束性を高めるため、平成17年8月の申合せの内容（不服申立てから諮問まで最長90日以内、超過した場合は、期間・理由を公表）を法定化してはどうかとする意見がある。

- 2 審査会を裁決機関とすることについては、行政不服審査制度・行政事件訴訟制度という行政救済システムの全体像に関わるため、本格的な制度設計を必要とするところの引き続きの検討課題ではあるが、その制度設計によるまでは、審査会は、諮問機関としたままで、官民を問わず「優れた識見を有する者」を広く任命すると共に、不服申立人の求める意見聴取手続に十分に対応することや、建議の権限や実施調査権を付与するなどの地位・権限の強化を実施すべきである。

また、審査会答申の尊重義務を明文化すべきであり、審査会の判断に従わない場合には、十分な理由を付して、その旨を公表すべきである。

さらに、第3、2の〔論点整理〕3をふまえて、行政機関の長は、審査会の答申後、一部不開示の裁決・決定をしようとするときは、あらかじめ内閣総理大臣に協議して同意を得なければならないものとし、内閣総理大臣は、特に必要があると認めるときは、行政機関の長に対して不開示決定の取消その他必要な措置をとるよう求めることができるものとする。

## 〔議論の経緯〕

- 1 不服申立てがなされてから、審査会への諮問がなされるまでの期間を14日以内に制限する旨の提案に対しては、賛成意見のほか、一律に14日以内とするものの実現可能性を危惧する意見等が出された。賛成意見を支持するものとして、開示請求者の異議申立てを受けても行政機関が諮問を遅らせるという事例が多く存在する。平成20年度には90日を超えてから諮問を行った行政機関が30パーセント近くに及んでいる、異議申立てから3年以上も諮問がなされなかったとするパブリック・コメントの意見があった。

後者の一律諮問を危惧する意見からは、14日を原則的期限としつつ、出先機関における決定について上級庁が再審査のうえ諮問する場合や、開示請求に対する不服申立て（第三者による不服申立て）の場合などにつき、例外を設ける方法等が提案されている。この意見を考慮すると、〔論点整理〕1のただし書の法定化が考えられる。

また、審査会を裁決機関とする旨の提案に対しては、これにより審査の慎重化、長期化が懸念される旨の意見や、審査会は諮問機関としたままで、建議の権限や実

地調査権を付与するなどの地位・権限の強化を実施すべきである旨の提案が出された。ただし、この点については、現在の審査会の仕組みを当面維持したまま、その地位・権限を強化することには強く反対し、審査会のあり方に一定の改革が施されることが前提となるという意見があった。

審査会を裁決機関とするかは、最終責任を誰が負うかということと、将来的に行政不服制度のあり方全般を考えるうえで引き続き検討すべき課題である。そもそも、情報公開条例では裁決機関を設けることができないのではないかということから、自治体では情報公開審査会は諮問機関とする制度が確立した経緯がある。また、将来的には、行政不服審査を裁決機関で行うかという制度のあり方全般に及ぶ問題であると共に、情報公開と個人情報保護を併せて独立した第三者機関とするかという問題にも絡むという意見が出された。さらに、審査会の裁決機関化に向けた検討を、行政不服審査制度・行政事件訴訟制度の本格的改正論と軌を一にするかたちで、政府としてすぐに開始すべきである、行政不服審査会・行政事件訴訟法を国民・市民目線から抜本改正する際の「核」として、審査会制度の裁決機関化を検討する機は熟しているという意見が出された。

- 2 審査会を諮問機関としたままでは、なお、審査会答申に従わない裁決・決定がなされる事例を放置してよいのかの問題は残る、ごく少数ではあっても答申に従わない例について、何らかの方策を考えることが望ましいとする意見がある。具体的には、①答申の尊重義務を明文化する、②審査会の判断に従わない場合には、十分な理由を付して、その旨を公表する、③②の場合に、内閣総理大臣の関与を考える、として内閣府に置かれた審査会の判断に従わないのであるから、内閣の長たる総理大臣に、従わない旨を十分な理由を付して通知するとの意見である。

以上の意見をふまえて、[論点整理] 2のとおりとする。

この意見と共に、審査会の審議をより有効なものとし、また審議結果を活かす観点から、審査会に建議の権限や文書不存等調査する実施調査権を付与すべきであるという意見があった。上記実施調査は、現行の情報公開・個人情報保護審査会設置法9条4項の「その他必要な調査」として、なされているが、これを法定化すべきという意見と考えられる。また、審査会は、最近では、不服申立人の求める意見聴取手続に十分対応していないとする意見や、「審査会は、不服申立人、諮問庁にそれぞれ反論、弁明に十分に必要機会を与えるよう努めなければならない」との規定を設け、反論、弁明の機会を平等に与えるべきであるという意見もあった。

さらに、審査会および会長の業務の重要性にかんがみ、審査会会長は、委員の互選ではなく内閣総理大臣が任命するもの（国家公務員倫理法14条参照）とすべきであるとの意見も出された。審査会においては、これまでと同様、官民を問わず「優れた識見を有する者」を広く任命し、審査会における不服申立ての諮問に対する答申のより一層の充実を求めることが前提とされた意見であると考えられる。ただし、



この点についても、現在の審査会の仕組みを当面維持したまま、その地位・権限を強化することは強く反対する意見があった。

#### 第5 情報公開訴訟に関する改正

訴訟による事後救済を確実にを行うため、いわゆる「ヴォーン・インデックス」の作成・提出に関する手続（下記2）を創設するとともに、いわゆる「インカメラ審理」（下記3）を導入してはどうか。また、原告の訴訟にかかる負担に配慮し、各地の地方裁判所でも訴訟ができるようにしてはどうか。具体的には以下のとおり。

- 1 訴訟の管轄（行政機関情報公開法、独立行政法人等情報公開法関係《新設》）  
開示決定等又はこれに係る不服申立てに対する裁決・決定に係る抗告訴訟（以下「情報公開訴訟」という。）は、行政事件訴訟法第12条に定める裁判所のほか、原告の普通裁判籍の所在地を管轄する地方裁判所にも提起することができるものとする。

#### 〔論点整理〕

上記提案どおり、抗告訴訟を原告の普通裁判籍の所在地を管轄する地方裁判所にも提起することができるものとする。この場合に、情報公開法21条の訴訟の移送の特例の規定を適用することとする。

#### 〔議論の経緯〕

当該提案に対しては、賛成することで概ね意見の一致が見られた。

行政事件訴訟法の改正を待たずに、まず、情報公開法の改正により、原告の普通裁判籍の所在地を管轄する地方裁判所にも提起することができるものとするべきであるとし、情報公開法の制定の際、行政事件訴訟法の改正を待たずに、情報公開訴訟だけは、まず、全国8ヵ所の高等裁判所の所在地ある地方裁判所に提起することができるように修正した先例があるとの意見もあった。

現在でも、行政事件訴訟法12条の定める「原告の普通裁判籍の所在地を管轄する高等裁判所の所在地を管轄する地方裁判所」における訴訟提起の実例は多くないから、当該提案によっても、訴訟実務上混乱することはないと考えられる。

ただし、同一内容の複数の開示請求に対し複数の不開示決定がなされ、複数の同一の訴訟が別個の裁判所に提起される場合については、訴訟の移送の特例の規定を適用することが、訴訟経済上も望ましいと考えられる。

- 2 不開示決定に係る行政文書の標目等を記載した書面の提出（行政機関情報公開法、独立行政法人等情報公開法関係《新設》）

情報公開訴訟においては、裁判所は、訴訟関係を明瞭にするため必要があると

認めるときは、行政機関の長・独立行政法人等に対し、当該開示決定等に係る行政文書・法人文書の標目、その開示しない部分についてこれを特定するに足りる事項、その内容の要旨及びこれを開示しない理由その他必要な事項を、その裁判所の定める方式により分類又は整理して記載した書面の作成・提出を求めることができるものとする。

[論点整理]

上記提案、いわゆるヴォーン・インデックス提出命令を、裁判所の権限として法制化するべきである。

[議論の経緯]

当該提案に対しては、賛成することで概ね意見の一致が見られた。ヴォーン・インデックスは、米国では情報公開訴訟で具体的な裁判の必要上生まれた知恵の産物で、インカメラ審理と切り離しても、今では広く定着しているとする意見や、権利救済の実効性という観点からは、推認に推認を重ねる感のある現行の審理よりも、インカメラ審理を訴訟手続に導入した方が望ましいと思われるし、ヴォーン・インデックスは、インカメラとセットでの導入は必要であると考えたとの意見があった。

3 審理の特例（行政機関情報公開法、独立行政法人等情報公開法関係《新設》）

- (1) 情報公開訴訟においては、裁判所は、裁判官の全員一致により、審理の状況及び当事者の訴訟遂行の状況その他の事情を考慮して、不開示事由の有無等につき、当該行政文書・法人文書の提出を受けなければ公正な判断をすることができないと認めるときは、申立てにより、決定で、当該行政文書・法人文書を保有する行政機関の長・独立行政法人等に対し、当該行政文書・法人文書の提出を命ずることができるものとする。この場合においては、何人も、裁判所に対し、提出された行政文書・法人文書の開示を求めることができないものとする。
- (2) 裁判所は、(1)の決定をするに当たっては、あらかじめ、当事者の意見を聴かなければならないものとする。
- (3) 裁判所は、(1)の決定をしたときは、同項の行政機関の長・独立行政法人に対し、2の書面の作成・提出を求めなければならない。ただし、当該書面が既に提出されている場合は、この限りではないものとする。
- (4) (1)の決定に対しては、即時抗告をすることができるものとする。

[論点整理]

- 1 上記提案のとおり法改正し、行政事件訴訟法等の改正を待たずに、まずは、インカメラ審理の規定を情報公開法に設けるべきである。

2 その際、従前、下級裁判所において実施された例のある訴訟当事者の合意（開示請求者側の立会権放棄を含む）に基づく手続の他に、民事訴訟手続上の検証手続とすることが考えられる。

また、民事訴訟の基本原則である双方審尋主義（訴訟で用いられる証拠は当事者の吟味、弾劾の機会を経たものに限られること）をふまえて、上記提案（3）のとおり、ヴォーン・インデックス手続と組み合わせたものとした提案である。その際、同様の基本原則をふまえて、かつ、裁判所書記官の守秘の問題を避けるために運用上、インカメラ審理手続を実施した旨の調書の記載の仕方にも工夫をこらす必要がある。

なお、裁判官および裁判官書記官等の職員の守秘義務については、現行法制で十分に対応可能と考えられる。

#### [議論の経緯]

1 当該提案に対しては、賛成することで概ね意見の一致が見られた。権利救済の実効性という観点からは、推認に推認を重ねる感のある現行の審理よりも、インカメラ審理を導入した方が望ましいとし、憲法82条論については、これと抵触しないとする様々な学説も唱えられており、近時、最高裁判所の判例の補足意見でも同種の見解が唱えられているところであり、民事訴訟の原則論については、憲法論として違憲でないのであれば、立法で解決がつくのではないかとする意見がある。また、基本的には賛成であるが、開示請求者側の立会権の放棄を前提とするものであるから（上記提案(1)）、詳細はヴォーン・インデックスの提出の併用を厳守するなど、行政寄りの判決につながる危険を回避する措置等の検討を要するという意見もある。また、憲法学の見地からも、当該制度の導入は憲法82条に抵触しない旨の見解が提出された。この見解は、インカメラ審理は、対審手続を経ずに、裁判官のみが非公開の法廷（裁判官の執務室等も含む）で認定した事実を裁判の基礎に用いることを認めようとするものであるとし、非公開審査の必要性和裁判の公開原則の調整をはかる憲法解釈の技法として、①憲法82条2項の「公の秩序」の概念を拡大解釈して、公開の停止が公共の利益を促進する場合を広く認める手法、②「公の秩序又は善良の風俗」を例示と解しその他の場合もあり得るとする手法、③憲法32条の裁判を受ける権利の実効的保障の見地から非公開事由が導出されるとする手法、④82条1項自体が人権規定によって制限されるとする手法、⑤非公開事項を操作するのではなく「公開」の意味を操作する手法などがあるとし、さらに情報公開訴訟は、行政事件であるから、憲法82条2項ただし書の「憲法第3章で保障する国民の権利が問題となっている事件」についての公開原則にも抵触することはないというものなどである。このような意見をふまえて、本検討チームとしては、当該提案によるインカメラ審理手続は、憲法82条に違反しないと考える。

パブリック・コメントでは、ヴォーン・インデックスやインカメラ制度が導入されると、行政の透明性を求める価値観が社会に浸透し、行政の現場にも裁判官の世

界にも徐々に浸透し、これまでのような秘密主義の壁が薄くなってゆくことが期待できるとする意見などがあった。

- 2 ただし、証拠調べ手続きとしてインカメラ審理を導入することには民事訴訟手続き全般に関わる問題が生じ、現在の審査会によるインカメラ審理との乖離も大きくなり上手く機能しないおそれがあるとして、訴訟当事者の合意に基づく手続（これまでも下級裁判所において実施された例がある）もあることをふまえて、民事訴訟手続上の検証手続として、裁判官がイニシアティブをとってインカメラ審理を行う手続きを検討すべきである旨の意見も出されている。この意見は、インカメラ審理手続を書証の取調べ手続として当該不開示対象の行政文書を取調べて心証を形成することは、民事訴訟の基本原則である双方審尋主義に反するのではないかという疑問をふまえたものであり、証拠調べとしての「検証」（A案）、裁判官の釈明処分としての「検証」（B案）、さらに、進行協議等の際の事実行為（C案）として、インカメラ審理がなされるが、A案による法制化が最も望ましく、また、より簡易なB案、C案についても法制化の可能性を閉じる必要はないとする意見である。

上記最高裁判所の判例の補足意見も、不開示事由の有無を判断するための開示請求の対象文書の取調べを、書証としてではなく、検証として行うことを視野に入れて論じられている。また、公開法廷で、検証を行う場合にも、原告は見る権利を放棄すればよい（なお民訴法185条により裁判所外・非公開で検証を行うことも可）、検証調書は「見分した」とのみ記録すればよいとする意見がある。また、大臣案原案3、(1)のうちの、「申立てにより」の要件について、申立人側の立会権の放棄をより明確に要件化することも考えられる。

もともと、民事訴訟法223条6項が文書提出命令の申立てに係る文書の提出義務の存否を判断するにあたりインカメラ手続を規定しており、この手続を経て提示文書を読了しこれを弁論の全趣旨として認定することが考えられるが、この限りにおいては民事訴訟の基本原則に反するとはされていないことから、これと比較して、検証手続としてヴォーン・インデックスとセットで情報公開訴訟にインカメラ審理を導入することで、裁判官が開示請求対象の行政文書を検証しインカメラ審理手続を実施した旨の調書の仕方にも工夫をこらしておけば弁論の全趣旨として認定することとなっても、この限りにおいては民事訴訟の基本原則に反しないと考えられる。その他、インカメラ審理手続の実際の運用については、これまでの実績のある訴訟当事者の合意に基づく手続を参考に、裁判所の意向も十分に尊重してなされる必要がある。

なお、裁判官の守秘義務については、裁判所法75条2項の評議の秘密の規定、裁判官分限法、裁判官弾劾法などにより、また、裁判所書記官等の職員の守秘義務については、国家公務員法の適用により、十分に対応可能とする意見があった。

**第6 適用対象の範囲等に関する改正**

現行の情報公開制度の対象を、国民の知る権利を保障する観点から、以下のとおり拡充すべきではないか。

**1 国会関係**

衆参両院の事務局・法制局、国会図書館等の保有する立法行政事務に係る文書の公開の在り方について、行政機関情報公開法と同等の開示制度導入の検討を促す。

## [論点整理]

情報公開法の附則において、上記提案のとおり、国会関係の開示請求制度導入の検討を促す旨を明記する。

## [議論の経緯]

当該提案に対しては、異論は見られなかった。これについては、三権分立は崩すことのできない大原則だが、その前提に国民主権があるのであるから、国民の代表者である国会が政党主導でまず自らの制度化を実現させたいうえで、国民自らが裁判所の働きかける仕掛けづくりに国会も積極的に乗り出すべきであるとの意見があった。国会関係の情報開示請求制度の在り方について、情報公開法の趣旨、国会の地位及び権能等を踏まえ、検討が行われることを促すことは、三権分立の原則に反しないと考えられる（公文書管理法附則13条参照）。加えて、現行の国立国会図書館資料利用規則では、情報公開法の不開示情報に該当する資料は、利用制限措置を採ることとされている。

この場合に、法律または衆議院・参議院の各規則による制度導入が考えられる。また、行政機関情報公開法と同様に、著作権法上の公表権や複製権との調整も必要と解される。

**2 裁判所関係**

最高裁判所事務総局等の保有する司法行政事務に係る文書の公開の在り方について、行政機関情報公開法と同等の開示制度導入の検討を促す。

## [論点整理]

情報公開法の附則において、上記提案のとおり、裁判所関係の開示請求制度導入の検討を促す旨を明記する。

## [議論の経緯]

当該提案に対しては、異論は見られなかった。裁判所の情報開示請求制度の在り方について、情報公開法の趣旨、裁判所の地位及び権能等を踏まえ、検討が行われ

ることを促すことは、三権分立の原則に反しないと考えられる（公文書管理法附則13条参照）。

この場合に、法律または最高裁判所規則により制度導入が考えられる。また、行政機関情報公開法と同様に、著作権法上の公表権や複製権との調整も必要と解される。

**3 政府周辺法人関係（独立行政法人等情報公開法第2条第1項・第22条関係）**  
 国からの出資、国から交付される補助金等が年間収入に占める割合、業務内容の公共性等の観点から、「独立行政法人等」に含まれる対象法人を拡大する。また、情報の提供に関する施策をさらに充実させる。

〔論点整理〕

- 1 独立行政法人等情報公開法の対象となる「独立行政法人等」については、設立法において、①その理事長等を大臣等が任命することとされているもの、又は②法人に対し政府が出資や資産拠出をできることとされているものの他、③当該法人に対する委託業務や権限の内容から独立行政法人等と同等にその諸活動を国民に説明する責任を負担することがふさわしい政府周辺法人（民営化された法人を含む）を含むように検討する。
  
- 2 独立行政法人等について、同法22条1項及び同法施行令12条2項で定める情報は、「インターネットの利用その他の情報通信の技術を利用して行う」こととされているが（同法施行令12条1項）、さらに、独立行政法人等の情報提供施策を充実させて、当該独立行政法人等の出資又は拠出に係る法人その他の政令で定める法人（独立行政法人等情報公開法22条1項3号）その他上記1の政府周辺法人についても、同種の情報をインターネットの利用等同種の方法により行うものとする。  
 特に、政府周辺法人については、法人の類型・属性が多種・多様であることをふまえて、きめ細やかな情報提供・情報公表制度を拡充すべきであり、行政機関情報公開法の中に、政府周辺法人を所管する行政機関の長による情報公開制度を具体的に位置付け、政令レベルで官庁側の情報提供項目を具体的に定める必要がある。
  
- 3 情報提供施策の充実をはかるうえで、
  - (1) 開示請求権制度による行政文書の開示にとどまらず、請求を待つことなく自発的な情報提供を行うことにより、総合的な情報公開をさらに推進する観点から、「指針」（「行政情報の電子的提供に関する基本的考え方（指針）」平成16年11月各府省CIO連絡会議決定）をふまえて、
    - ① 行政機関情報公開法において、行政組織・制度等に関する基礎的情報、行政活動の現状等に関する情報等を情報提供項目の大枠として規定し、
    - ② 政令において、これらについての具体的な項目を規定する

ことを検討してはどうか。

- (2) 請求者の利便や行政機関のコスト軽減の観点から、開示請求に対する「開示の実施」の方法の一つとして簡易な方法（請求者に対する府省ホームページ上の該当情報の教示など）を請求者が選択可能とすることとしてはどうか、とする意見がある。

さらに、この「指針」の見直し規定に基づいて「指針」を見直し、現在の政府の「行政刷新」施策に対応し、政府・政府周辺法人に対して国民・納税者のガバナンスが機能することを目指した内容に改めるべきである、とする意見がある。

また、現在、省庁側バランスシートが作成・公表されているが、それでは十分に説明されていない特別会計・政府周辺法人への資金の流れ等についても、国民にとって分かり易い処理をしたうえで、情報公開制度に位置付けた情報公表をすべきであるし、さらに、政策評価（「事業仕分け」を含む）の実施・結果・フォローアップについても、情報公開法制に乗せるかたちで情報公表すべきである、とする意見がある。

以上の各意見をふまえて、情報公開法制に基礎付けられ、かつ「行政刷新」施策に対応した情報提供と情報公表がなされるべきである。

#### [議論の経緯]

- 1 当該提案に対しては、賛成することで概ね意見の一致が見られた。具体的な提案としては、「独立行政法人等」に含まれる対象法人につき、たとえば政府所掌公法人やNHK等について検討すべきである旨や、そもそも現行法上の対象法人につき、理論的整理をつけるべきである旨の提案がなされた。

また、いわゆる「事業仕分け」の成果をふまえ、さらに情報公開の制度目的の見直し（「国民の知る権利」の視点の明記）を受けて、対象法人の切り分けという従前の方法に加え、保有情報の性質に着目した切り分けを併せ用いることにより、開示対象の拡大を図る旨の提案がなされた。

- 2 さらに、狭義の情報開示請求制度につき一定の限界があることを認め、人的・資金的に国とつながりのある政府周辺法人等について、情報開示制度を拡充すべき旨の提案もなされた。また、指定法人、役人天下り公益法人の類や、独立行政法人等の子会社・孫会社等まで法的に切り分けて現行型の情報公開制度に乗せることは困難であるから、これらの法人・会社については、開示請求権制度でなく、情報公表制度（ディスクロージャー）を現在より拡充すべきであるとの提案もなされた。

パブリック・コメントでは、規制緩和により、国や地方自治体の事務が民間に委託された場合の情報について、委託事務に関連する限り、情報公開の対象とすべきであるという意見があった。

- 3 なお、現状は、行政機関情報公開法では、情報公開の総合的推進を図るため、情

報が適時、適切な方法で国民に明らかにされるよう、情報提供に関する施策の充実  
に努めるとの規定（25条）と、一方、独立行政法人等情報公開法では、同様の努  
力義務規定（22条2項）の他、情報提供の項目として、法人の組織・業務・財務  
に関する基礎的情報、評価・監査に関する情報、子会社に関する基礎的情報を国民  
が利用しやすい方法により提供することを義務づける規定（22条1項）がある。

さらに、国民の知りたい情報が各府省のホームページ上の情報であった場合、照  
会があれば当然教示をすることになるが、事前の照会なく、開示請求として出てき  
た場合には、教示して取り下げを促がすことが可能な場合もあるが、開示の実施方  
法として、閲覧や複写と並んで、当該ホームページ上の情報の所在の教示を選択可  
能とすることとしてはどうか（請求者による選択可能な方法として提示するもので  
あり、行政機関側の事務処理の軽減にもなる）とする意見があった。

**第7 行政機関の保有する情報の公開に関する法律等の所管に関する改正（行政機関  
情報公開法、独立行政法人等情報公開法、内閣府設置法、総務省設置法関係）  
行政機関情報公開法及び独立行政法人等情報公開法の所管を総務省から内閣  
府に移管してはどうか。**

**[論点整理]**

情報公開法の所管を総務省から内閣府に移管することについては、おおむね異論  
はない。

**[議論の経緯]**

当該提案に対しては、おおむね異論は見られなかった。移管の必要性について疑  
問を呈する意見もあったが、法の所管が内閣に移ることを前提として、前記第3、  
2の内閣総理大臣への報告と内閣総理大臣による措置要求という組織法的観点に  
立つものと理解すべきであり、情報流通行政全体の観点から情報公開制度の運用に  
つき内閣総理大臣が公益裁量開示規定を解釈適用して各省大臣等に措置要求でき  
るという組織的体制が望ましいとの意見がある。

なお、情報公開法制を内閣府の所管とするのであれば、情報公開と車の両輪とい  
われるプライバシー保護・個人情報保護についても統一的な所管が考えられてよい  
のではないかと、特に、現在、税と社会保障の共通番号制が検討されているが、導入  
の仕方如何によっては、情報公開とプライバシー・個人情報保護を統一的に所管す  
ることが望ましくなるのではないかと、との意見がある。また、情報公開・公文書管  
理・個人情報保護、さらには情報提供・情報公表の全体を通じた情報流通行政の全  
体を、内閣府が統一的に所管すべきである、との意見がある。なお、情報流通行政  
全体を統一的に所管する場合には、情報公開・個人情報保護審査会における行政文  
書（現用文書）の不開示決定処分の審査と、公文書管理委員会における特定歴史公  
文書（非現用文書）の不開示処分の審査を統一的な機関によって行うことも考えら



れるが、現在は、それぞれの法律に基づく審査機関の特性を生かした別個の審査がなされることとなる。

#### 第8 情報公開条例の扱い（行政機関情報公開法《新設》）

第5の1から3は、情報公開条例（地方公共団体又は地方独立行政法人の保有する情報の公開を請求する住民等の権利について定める当該地方公共団体の条例をいう。）の規定による、開示決定等に相当する処分又はこれに係る不服申立てにおける裁決・決定に対する抗告訴訟に準用する等の措置を講じてはどうか。

##### 〔論点整理〕

第5の2及び3、すなわち、ヴォーン・インデックスとインカメラ審理については、上記提案のとおり、情報公開条例の規定による抗告訴訟に準用する等の措置を講じる。

##### 〔議論の経緯〕

当該提案に関しては、ヴォーン・インデックスとインカメラ審理については、条例では規定できない以上、情報公開法の改正により実現するべきで、情報公開法26条2項として準用規定を設けることが望ましいとする旨の意見が出された。また、念のため当の地方自治体の意向を確認するべきである旨の意見も出された。

他方、情報公開法への新設が予定されているインカメラ審理の規定をそのまま情報公開条例の扱いに準用することは慎重であるべきとし、条例の扱いについて、政府で議論することが、議論の複雑化を招き、結果的に情報公開法改正の足かせとなることを危惧する意見がある。

#### 「方向性」に関連する論点で重要なもの

なお、「方向性」に記載のある事項以外についても様々な意見が出された。そこで以下に、「方向性」に関連する論点で重要と思われるものを掲げる。このうち、特に重要なもので、今回の情報公開法改正で実現すべきものは、上記〔論点整理〕に組み入れる。その他については、引き続き検討すべき課題とする。

##### 1. 情報公開法の改正検討作業を誰が主導するべきか

本来、情報公開法は、これを使う者である市民・国民の代表者である国会が提案すべき法律ではないか、という指摘がなされた。また、いわゆる政治主導の下で、抜本的に国民により近い行政をつくっていくべき旨の意見も出された。

##### 2. 行政文書の保管・整理の重要性

行政文書が不存在とされる例は少なくなく、行政文書の適切な保管が重要であることについては、ほぼ意見の一致が見られ、行政文書の作成、保存、廃棄の記録の義務付けとその記録の長期保存の義務付けを期待する意見も出された。

また、地方条例の運用例において、文書の適切な整理を推進することにより、開示請求に対応する業務の効率性が大きく向上した例の指摘もなされた。

以上に関連して、公文書管理法と情報公開法との連携の重要性が確認された。

パブリック・コメントでは、行政機関内に意図的に文書を抱え込むことによって、現行文書の厳しい不開示規定を適用させて、不開示部分を多くしようとする傾向があるという意見があった。

### 3. 行政文書の定義の問題

行政文書の定義に関し、何を「組織共用文書」とするかの運用上の不一致、「組織共用文書」の解釈の形式化（例えば、司法試験委員会の会議内容の録音物をたまたま職員が一人しか利用していなかったことを理由として「個人メモ」と解釈した例や、外部委託した調査研究の報告書の根拠となる個別データについて、行政機関が「保有」していないことを理由に不存在とした例がある。）といった問題が指摘された。これを前提として、行政文書の定義規定の改正を検討すべきだが、今回それが行われないのであれば、現行の行政文書の解釈運用を検証し、「組織的に用いる」「行政機関としての保有」の解釈について公文書管理委員会での検討を求めるべきとする意見があった。

さらに、行政文書は、職務遂行上で作成・取得されたものを包括的に含み、それを管理する仕組みとすることの方が、職務遂行の実態と整合したものとなるとの意見が提示された。

パブリック・コメントでは、「組織共用文書」と「個人文書」の区別は困難であるから、「当該行政機関の職員が組織的に用いるものとして」の要件を削除すべきであるという意見や、簿冊式管理法をやめてパーチカル・ファイリングシステムを採用し、ファイル基準表への書き込みをコンピュータ処理し、これを情報公開目録として国民がアクセスできるようにし、この高速検索性により行政コストの削減を実現すべきであるという意見や、米国では大統領の持つ携帯電話の記録まで公文書として保管対象になっているが、日本でも閣僚時代に作成した職務に関する文書は、すべて公文書として保管されるべきであるという意見があった。

これらの意見は、公文書管理委員会への申し送り事項とされるべきである。

### 4. 積極的情報提供

一定の重要な情報については、国民からの開示請求を待たずして積極的に情報提供

を行うことの重要性が、多くの参集者から指摘された。また、頻繁に開示請求される情報を情報提供する方法も提案された。

この点について、パブリック・コメントでは、ウェブサイト上でPDFファイルによる開示を行うべきとする意見があった。

## 5. その他

以上のほか、個別法での閲覧・縦覧規定と情報公開法による写しの交付につき、意見を述べるべきであるとの意見、請求者からの写しの交付方法に対して要望できる仕組みを検討するべきであるとの意見、刑事確定訴訟記録法の改正が検討されるべきであるとの意見などが出された。

特に、最後の意見は、刑事確定訴訟記録法では、閲覧請求はできても、謄写請求は認められていない、情報公開法15条との関連で、公文書管理法の施行にもあわせ、その改正が検討されるべきである、特に、現在保管されている刑事参考記録（刑事確定訴訟記録法9条）は、30年、50年、100年などを区切りとして、マイクロフィルム化し、国立公文書館にマイクロフィルムを移管し、検察庁との協議のうえ、順次当該マイクロフィルムを閲覧謄写に付する手続等を整備することなどが、当面の課題として、必要である、民事判決原本は最高裁判所から国立公文書館へ移管されているが、これとのバランスも考えられるべきである、とする意見である。

また、パブリック・コメントでは、以下の意見がある。

公文書管理法では文書管理簿の作成が義務付けられており、綿密な文書管理が行われることが予定されているので、文書の不存在に関する主張立証責任を、被告の負担とする旨の規定を設けるべきとする意見があった。

情報公開の不開示事由に関し、作成から30年が経過した行政文書については原則公開する旨の規定を定めていただきたいという意見や、現用文書の不開示の判断に「時の経過を考慮する」という文面を入れるべきという意見や、公文書管理法が予定している中間書庫を早急に設置すべきであるという意見があった。

法人情報の不開示情報の規定については、公益上の義務的開示の規定（法5条2号本文ただし書）の積極的な運用について考察する必要があるという意見があった。

ここ数年の情報公開・個人情報保護審査会は、不服申立人が求める意見聴取等の手続に十分対応していないとし、審査会の常勤委員については、裁判官、検察官、行政職公務員のOBで占めるのではなく、行政機関と緊張関係を持ちながら審査会の判断をより活性化するような人選がなされるべきである、そのためには、報酬を得て他の職務に従事する金銭上の利益を目的とする業務を原則として禁止する情報公開・個人情報保護審査会設置法4条10項を改正すべきであるとする意見、任期付公務員等として情報公開制度に理解のある弁護士を事務局に採用すべきであるという意見があった。

**資料 3**

情報公開訴訟において国が敗訴した場合、原告の弁護士費用を国が負担する制度を創設するべきであるとの意見があった。

以上