

2004 年 5 月 26 日
NPO 法人情報公開クリアリングハウス

情報公開法の制度運用のあり方に関する検討会 ヒアリング資料

1 検討の範囲等について

- (1) 情報公開法の規定上の問題と運用上の問題は密接に関連している。したがって、運用上の問題であっても、法律上の規定、そうした運用が許容されている場合は、必要な条文についての検討をされたい。
- (2) 情報公開法は情報公開請求がなされて初めてその意義を発揮するものであるが、請求者にとって、現在の情報公開法の運用は時間がかかりすぎること、コストが高いことが大きな障害となっている。このような問題は、電子政府が進展する中での情報公開のあり方を模索する中でも解決しうる問題もあり、これらの点については特段、検討にあたって留意をされたい。
- (3) 施行令に関する運用上の問題についても検討されたい。
- (4) 訴訟管轄については、行政事件訴訟法の改正とは別に情報公開法独自の検討を加えられたい。

2 検討項目

(1) 目的

- 「知る権利」を明記すべき

(2) 開示請求の手続（第 4 条）

- 4 条 2 項の補正の手続を適用し、開示請求から 3 ヶ月以上も延長手続なしで開示決定等をしなかった事案がある（参考 1 参照）
- 開示決定期限間際の補正や、補正が必要なくなった後にも補正依頼を撤回せずに開示決定期間に当該期間を参入せず、決定までに長期間要しているケースがある。
- 補正については、補正を依頼する理由がなくなった時点で直ちに撤回するように条文で明記すべき（『詳解情報公開法』では、第 10 条の開示決定等の期限で言及されているが、4 条で対応すべき）。

(3) 不開示事由の個人情報（5 条第 1 号）

- 個人識別説を採用しているため、但し書きでの例外的開示規定によって開示範囲が大きく異なる。
- 参考 2 のような、公的機関の政策形成にかかわる「私人」が個人情報として形式的に非公開とされる。

- 個人識別説ではなく、私生活に関する個人情報を不開示とする規定とするか、但し書きについて法律上「公務員」とされる以外の私人についても、一定範囲で規定を整備する必要がある
- 参考 3 のような、個人識別可能とされる範囲については、答申を踏まえ、規定に明確に定めるべき

(4) 部分開示 (第 6 条)

- 1 号の「ただし、当該部分を除いた部分に有意の情報が記録されていないと認められるときは、この限りではない」としているが、有意な情報が否かは請求者が判断すべきであり、当該但し書きは削除すべき。

(5) 存否応答拒否情報 (第 8 条)

- 存否応答拒否規定の適用に当たっては、特定個人からの自己に関する情報の開示請求を除いて、運用上、何らか手続の要件を付すべき。

(6) 不存在について

- 核燃料サイクル開発機構の不存在決定文書が、2 度の異議申し立てにより開示された事案 (審査会へは未諮問、参考 4)
- 法制審民事訴訟法民事執行法部会第 3 回配布資料の情報公開請求に対し、HP に掲載されていた部会での当日配布資料リストに掲載されている資料のうち、一部しか開示されなかった事案
配布資料のうち、当日委員やヒアリング参加者が持参して配布した資料は法務省作成資料ではないため、行政文書には該当しないと請求者は説明を受ける
- 開示実施時に、請求対象であるものの開示決定通知書で特定されていない文書が紛れ込んでいたため、文書特定が不当にされていたことが判明した事案 (参考 5)
- 上記事案を勘案すると、情報公開審査会の権限に、不存在決定や文書特定への不服の場合の立入調査を加えるべき

(7) 開示請求に対する措置 (第 9 条)

- 開示等決定通知書に、開示請求対象文書が特定されていない事案が多数見受けられる。
- 参考 5 のような申し入れを外務省に対し行う。行政手続法 14 条 1 項では、不利益処分に対しては理由の提示が求められており、不開示処分等を行う際は、開示請求された文書の特定をしなければ、法の求める不開示理由の提示にはならない
- 開示等開示決定時に、特定された開示請求文書名を原則提示する義務があることを、条文上明確にすべき。

(8) 開示決定等の期限（第 10 条、第 11 条）

- 開示決定等の期限は、30 日以内から多くの自治体と同様に 15 日以内とすべき。
- 第 11 条の適用に当たっては、60 日以内に相当部分について決定を行わなければならないはずだが、相当部分の開示等決定が行われていない事例が見受けられることから、60 日以内に相当部分の開示決定が行われない場合は、拒否処分をしたと請求者がみなすことができるとする、「みなし拒否処分」に関する規定を設けるべき。
- 第 11 条が適用された結果、あまりに長期間、決定が延長されるケースは、上記と同様にみなし拒否規定により、請求者が不服等を申し立てられるようにすべき。第 11 条が適用された事案で、結果的に不存在とされた事案も少なくない。

(9) 開示の実施（第 14 条）

- 第 14 条第 3 項に定める、「前項の規定による申出は、第 9 条第 1 項に規定する通知があった日から 30 日以内にしなければならない。ただし、当該期間内に当該申出をすることができないことにつき正当な理由があるときは、この限りではない」とし、原則、開示実施を 30 日に限定している。
- しかし、開示決定通知書での文書特定が不十分である場合や開示される文書の内容が不確かな場合は、さらに確認作業を要し、実施機関の協力が十分に得られないと、開示の実施までに時間を要する場合もある。
(例) 開示決定により、閲覧で 50 万円以上、写しの交付でも 50 万円以上の費用がかかることが明らかになったため、特に必要な文書はどれか特定しようとして実施機関に情報提供を求めたが、なかなか協力が得られず、30 日の期限前によく開示の申出をした事案（九州整備局）
- 開示実施についての限定は基本的になくすべきであり、最低でも 60 日に延長すべき。

(10) 手数料（第 16 条）

- 一請求につき開示請求手数料 300 円（オンライン請求の場合 220 円）を廃止すべき。
- 開示実施手数料の減免規定のうち、経済的困難については請求者からの申し出により判断されるが、「その他特別の理由」については行政裁量の範囲で請求者からの申出ができない。施行令を改正し、「その他特別の理由」についても、請求者が申出できるようにすべき。
- 開示実施手数料が異常に高額になっている事案がある（参考 7）。
- 開示実施手数料の抜本の見直しが必要であり、紙のコピー代は 1 枚 10 円、電子媒体での写しの交付手数料は、紙のコピーに比べて手間がかからないことから、安価なものにすべき。

(11) 不服申立て、審査会関係（第 18 条～）

諮問までの期間の長期化

- 不服申立てから諮問までの期間が、当会事務局の経験では最長で 2 年（外務省）があり、すでに簡易・迅速な救済を目的とする行政不服審査法に反した実態が認められる。
- 審査請求の場合、審査会に諮問をせずに審査庁での審査が不当に長期間、要している事案がある（参考 8）。
- 不服申立ての諮問については、『詳解情報公開法』160 ページで、「行政機関の長は、行政不服審査法に基づき、必要と認める調査を行った上で、遅滞なく情報公開審査会に諮問することとなる」とされているが、最低限、この趣旨を条文に盛り込むべき。
- また、行政手続法の規定に基づき、標準処理期間の明示など、可能な対応をすべきである。

権限

- 不存在のところで言及したとおり、不存在や文書特定に不服がある申し立てについては、実施機関への立入調査を審査会の権限として加えるべき

その他手続について

- 審査会へ諮問され、諮問庁からの不開示理由説明書が申立人に送付され、意見提出期限が 2 週間と原則運用されているが、短すぎるとの意見が多い。
- 諮問庁は諮問までに十分な準備等ができるが、申立人はいつ諮問されるかわからない、さらにどのような不開示理由説明がされるかわからない案件に対して、準備をするのが困難である。

(12) 訴訟管轄の特例（第 36 条）

- 行政訴訟法が情報公開法の特例と同様の、8 箇所の高裁所在地で提訴できるよう法改正される見込みだが、情報公開法では沖縄のような近くに高裁がない地域の扱いが国会の審議で問題とされたことを踏まえ、さらに、請求者の住所地を所管する地裁は提訴できるよう、特例を見直すべき。

(13) 行政文書の管理（第 37 条）

行政文書ファイル管理簿

- 行政文書ファイル管理簿によりファイル単位の検索は可能であるが、文書単位の検索は困難である。
- 多くの自治体が導入しているような、総合文書管理システムを利用した行政文書

検索システムの導入は可能であり、導入すべきである（参考 9）

- また、総合文書管理システムは決裁文書の管理システムであるため、行政機関の保有する文書の一部をカバーするに過ぎないことから、さらに行政文書検索が可能な文書管理システムの構築が必要である。

文書管理

- 「地球温暖化対策推進大綱」(平成 14 年 3 月 19 日)に関する情報公開請求を行ったところ、審議会関連文書は保存期間 3 年間であり、すでに保存されていないかつた（大綱は、今年度に見直される）
- 保存年限の経過等により非現用文書ではなくなった文書の保管・廃棄のあり方については、検討を要する

(14) 苦情の処理

- 現状において情報公開法の運用全般に関する建議機能を持つ第三者機関がないこと、省庁ごとに相当に問題事例を抱えているところがあることから、行政相談等の既存の仕組みの中で情報公開法に伴う苦情について積極的に取り扱い対応するか、あるいは別の苦情処理と建議の仕組みを設けるべき。

(15) その他

裁判におけるインカメラ審理についての特例

- 情報公開審査会で行われているインカメラ審理について、裁判においても特例として行えるよう、規定を設けるべき。
- 情報公開訴訟でインカメラが行われた例があるが、きわめてまれな事例であり、一般的に情報公開訴訟ではインカメラ審理が行われた方が効果的である。（参考 10）

電子政府の進展に合わせた情報公開のあり方について

- 開示請求手続のオンライン化が始まったが、他の行政手続きと同じシステムを利用しているため、開示請求するために必要とされる作業（電子証明書や ID、パスワード等の発行）に多くの時間を費やし、さらに開示請求手数料の納付にも手間が係ることから、基本的に請求者の利便性の向上には現時点でなっていない。
- 現在進められている、各省庁のウェブ上での情報提供を発展させ、一定範囲の情報については情報提供を義務づける、あるいは開示請求により公開された文書については、ウェブ上での情報提供を行うなど、99 年の法律制定時と異なる状況を踏まえた検討を行うべき。

[参考 1] 補正の依頼があったことにより不当に決定期限が遅延した事案：経済産業省

2004 年

- 1 月 14 日 開示請求受付け
- 2 月 12 日 経済産業省補正依頼
- 3 月 8 日 補正について文書を持っている原課の担当者と話合いの結果、特に補正の必要のないことを確認
- 3 月 29 日 3 週間連絡がないため、その理由を請求者が確認。経産省情報公開室が、補正が必要と判断したため、再度話合いが必要かもしれないとの連絡が原課よりある。
- 3 月 30 日 請求文書の特定のために、翌日来るよう経産省から連絡
- 4 月 1 日 補正の必要がなくなったと連絡
- 4 月 14 日 請求者が確認の電話をしたところ、一部不開示部分について確認中との回答
- 4 月 20 日 行政文書開示決定通知書と、補正依頼撤回の通知

[参考 2] 司法制度改革推進本部検討会メンバーは私人とされた事案

情報公開審査会答申（平成 15 年 2 月 7 日、平成 14 年 1 月 30 日に実施された司法アクセス検討会の内容を記録した録音テープの不開示決定に関する件）

「次に、異議申立人は、検討会のメンバーは政府の意思形成に直接関与していることなどから、公務員に準じた扱いをすべきであり、本件対象文書は法 5 条 1 号ただし書八に該当すると主張する。

法 5 条 1 号ただし書八においては、個人に関する情報として不開示とされる情報から除かれる情報として、「当該個人が公務員である場合において、当該情報が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」が規定されている。

検討会は特段法律上の根拠のない、司法制度改革推進本部事務局長の私的な諮問機関とされ、メンバーの委嘱に特段の発令行為はないため、メンバーに就任することにより公務員としての身分を取得するものではない。なお、メンバーの中には国立大学教授、裁判官等の国家公務員の身分を有する者も含まれるが、検討会には有識者として参加しているのであって、その発言も公務員の職務遂行の内容としての発言ではなく、有識者としての発言であると認められる。

一方、本件対象文書を見分したところ、本件対象文書には、司法制度改革推進本部事務局長以下、事務局の職員の発言が含まれることが認められる。これらの情報については、職務の遂行に係る情報であると認められることから、の部分における事務局の職員の発言の部分については、法 5 条 1 号ただし書八に該当するものである。

よって、当該対象文書のうち 議事の公開の協議の部分（事務局の職員の発言の部分を除く。）については、法 5 条 1 号ただし書イ及び八に該当しないため、同号の不開示

情報に該当すると認められる。」

[参考 3] 個人識別情報の識別可能性の範囲についての審査会答申

情報公開審査会答申（平成 14 年 1 月 9 日、厚生労働省、国立病院、国立療養所、国立高度専門医療センターにおける医療事故の報告（平成 12 年度）の一部不開示決定に関する件）

本件「医療事故」の場合には、事故が発生した病院における担当医師、看護婦等の医療関係者、警察関係者、患者及びその近親者、近隣住民が関係者として想定されるが、 から までの関係者は、本来、医療事故の存在に関する情報を有している者であるから、これらの者の立場から、特定個人の識別性の可否を判断することは適切でない。すなわち、これらの者は、特定年度の特定病院における医療事故の発生という情報から既に特定個人を識別することが可能であることから、法 5 条 1 号に規定する「他の情報と照合する」の「他の情報」にこれらの者の有する特別の情報を含むとして同号の個人に関する情報の識別性を判断することは相当でない。したがって、個人に関する情報の識別性の判断に当たっては、これらの特別の情報を有している関係者以外の者（以下、仮に「一般人」という。）からみて、通常入手し得る他の情報と照合することにより、個人を識別できるか否かを判断すべきである。

[参考 4] 核燃機構「不存在」文書を公開

毎日新聞 岐阜県内版

岐阜

核燃機構

「不存在」文書を公開

市民団体の再異議に一転

岐阜市の市民団体「岐阜市の未来はいらない」対照の「存在しない」市民団体「岐阜」兼松代代表が、情報公開法に基づいて請求していた核燃料サイクル関連機構（核燃機構）東濃地科センター（土岐市泉町）の文書不開示な

ことを不服として異議を申し立てていた問題で、同機構が「文書が見つかった」として開示決定をし、文書を公開していたことが12日までに分かった。

開示請求団体が99年9月28日作成した「地層処分研究開発の考え方と進め方について」。それまでの「地層処分研究開発」を「地層処分研究」と言い換えた定義や方針が書かれていた。

同文書の公開を巡っては、同機構が昨年1月にいったんは開示の決定をしたが、松代代表の異議申し立てを受け、同12日に当該文書のタイトルに「(株)」が付いた文書を開示したが、松代代表は「案があるなら正式採用された文書があるのは異議」と、再度異議を申し立てていた。

松代代表は「最初の審問では「不存在」として開示されたものが、開示文書に『案はある』『採用文書があった』と採用文書が追加されていることがわかった」と話している。松代代表は12日、核燃機構に対し、文書開示の方法や文

書内容についての公開質問状を送付した。

核燃機構は、文書が当初開示できなかった理由として「文書開示が複雑化した時期に開示請求があった」としている。

「開示請求」

[参考 5] 一部文書を伏せて開示決定を行っていた事案 (那覇防衛施設局)

施設局が「情報隠し」

普天間飛行場代替施設建設のための作業ヤードに関する「一切の資料」を情報公開法に基づいて開示請求した住民に対して、那覇防衛施設局が「一切の資料」として開示した文書の中に一部文書を含めず開示。その家は「情報公開法に反して情報隠し」と指摘している。

開示請求したのは土田武信沖縄大学助教授で、二月二十七日に施設局に作業ヤードの「一切の資料」を開示請求した。二月二十五日に施設局が開示決定通知を出し第二回代替施設建設協議会配布資料など六件の文書を開示文書として示し「不開示とした部分とその理由」の項目では「なし」としていた。

三月十一日に土田氏が

一部文書伏せ「一切の資料」

04.3.28

琉球新報

施設局で開示決定文書を開覧した際、開示文書以外に普天間飛行場代替施設の建設に係る事業の進捗状況について(案)に関する資料があることに気づいた。

土田氏が同資料について尋ねると、担当職員が慌てるように資料を取り上げて「これは案の段階なので開示できない」として開覧を制止したという。

ところが八日後の十九日、施設局の職員が土田氏の研究室を訪れ、非開示として取り上げた文書の複写を提供し、二十二日に追加文書の開示決定通知書を持参して複写費分の印紙の支払いを求めた。今回のように一部文書を隠していたことは、行政として説明責任を果たしていないことを示すものだ」として批判している。

特定非営利活動法人(NPO)の情報公開クリアリングハウスの三木由希子会長は「案という未決であっても明らかに行政文書だ。この文書が非公開に当たるなら非公開の決定をしないといけない。それをしなければ請求者の非公開の決定を争う機会を奪うことになる。」

これに対して土田氏は「施設局から全部だと情報隠しだ」と批判してわれれば信じるしかない。

存在知られ、一転開示

[参考 6] 開示決定等通知書の中での請求文書特定を求める申入れ (外務省)

2001 年 6 月 14 日

外務省大臣官房総務課情報公開室 御中

特定非営利活動法人情報公開クリアリングハウス
室長 三木由希子

情報公開法運用の改善の申入れ

日頃より、情報公開法の実施には鋭意取り組まれていることと思います。

さて、私の手元に去る 4 月 2 日に貴省に対して開示請求をしていた文書に対して、6 月 1 日付の行政文書開示決定等通知書」が送付されてまいりました。しかし、通知書には開示請求書に記入した「開示請求対象の行政文書の名称」が「行政文書の名称等」としてそのまま記入されていたため、どのような文書名で請求した情報があるのか、あるいは公開される情報にはどのような種類の書類が含まれているのかがわかりませんでした。

電話での問合せでは、「開示請求書に書かれた行政文書の名称等で、決定をした文書を特定したことになるので十分である」とのお答えをいただきました。確かに、請求をした文書の原課では請求された情報を確認しているはずですから、「行政機関にとって」文書は特定されているというお話は理解できます。しかし、こうした対応には次のような問題があると考えます。

1 開示請求する人は、通常、知りたい情報がどのような名称で存在するのか、あるいはどのような種類の書類が作成されているのかわかりません。そのため、開示請求を行う場合は知りたい情報の内容がわかるように行政文書の名称等を記入することになります。例えば、私が今回請求したものでは、「報償費の支出に関する基準の内容がわかる文書」として請求をしています。これは、あくまでも知りたい情報の内容を記入しているにすぎず、そう請求せざるを得ないのは、具体的な文書名の特定を請求段階でできていなかったことにあります。こうした請求段階での事情があるにもかかわらず、具体的な文書名や書類の種類を明らかにしないで通知書に行政文書の名称等を記入するのは、請求者にとっては事実上文書の特定がされていないことと同じことを意味します。

2 また、開示請求書に記入された行政文書の名称が仮に文書を特定するに足りるものではなかった場合、「補正」の手続きをとることになりますから、行政機関にとっては常に請求書に書かれているものは具体的に行政文書を特定するものになるのは当然です。しかし、請求者は自ら文書名やどのような種類の書類が存在するかを特定することは出来ませんから、行政機関が通知書等に特定した文書の名称や種類を記入しない限りは、行政機関が特定されていると思っても、請求者は必ずしもそうは思わないはずで

仮に開示、あるいは部分開示になった場合は、実際に開示を受ければわかるということもあるでしょうが、不開示になった場合は文書の名称や種類すら、情報公開請求を通じて知ることも出来ません。行政機関が自らこれらについて説明しなければ、行政機関と請求者の間の認識の差は縮まりません。

こうした問題を克服するために必要なのは、実際に文書を特定する作業を行う行政機関が、きちんとした説明をすることです。そのために、「行政文書開示決定等通知書」の「行政文書の名称」で特定した文書名、あるいは書類の種類を明らかにすべきです。もちろん、仮に膨大な分量の情報の場合もあるでしょうから、1枚1枚の書類の名称をリスト化すべきとは言いませんが、どのような種類の書類があるのかをカテゴリー化して示す、あるいは容易に文書名を特定できるものについては文書の具体的な名称を示すといった文書名の特定をすることはできるはずで

す。そこまでの法律上の義務がないことは承知していますが、現状の運用では、請求するときも個別の文書について特定が出来ない、決定がさても文書名等が具体的に特定されないということになります。あくまでも、請求者はみずから個別の文書名等の特定が出来ないという事情を十分に考慮し、「行政文書開示決定等通知書」では「行政文書の名称等」で行政機関内で特定した文書名等を原則として記入するよう、運用を改善してください。

また、「行政文書開示決定等通知書」には開示請求をした文書を持つ原課の名称が書かれていませんでした。開示された情報について、請求者が質問や問合せをする必要がある場合がありますが、これではどこに問い合わせれば良いかわかりません。情報公開室に問い合わせても、個別の案件については原課に聞かなければわからないはずですから、請求者の利便性を考慮して、通知書に文書を持つ原課の名称を原則として記入するよう、運用の改善をしてください。

なお、これらの点について省内で検討し何らかの結論が出た場合は、お手数ですがお知らせくださいますようお願い申し上げます。

以上

上記を受けての外務省対応（以下を周知したとの連絡を受ける）

1 開示決定を行う際には、対象となる行政文書を特定し、開示請求対象行政文書一覧に全ての行政文書名を記載することが原則となっています。

2 ただし、特定された行政文書の数が多い開示請求案件であって、内容的に一定の関連のある文書につき、開示決定等の種別が同一の場合には、行政文書を1件ずつ記載する必要はなく、同一の取扱いをする行政文書毎等にまとめて記載してください。