

2004年5月26日

「情報公開法の制度運営に関する検討会」

ヒアリング・陳述メモ

朝日新聞総合研究本部 主任研究員・中島 昭夫

朝日新聞社は、情報公開法を取材に活用するプロジェクトのもと、施行以来、ほぼ全省庁に対しざっと一千件の文書を公開請求してきた。不開示決定のうち約320件で不服を申し立て、審査会答申は今年3月末で251件にのぼる。うち117件が開示の拡大を求め、「逆転率」は46.6%。数字では制度は機能しているかに見えるが、個別には肝心の情報が公開されなかったり、分野によって秘密の扉は固く閉じたままだったりする。結論までに月日もかかりすぎる。具体事例を通し、運用の問題点と仕組みの限界を指摘したい。これらは折々の紙面で伝え、朝日総研リポート本年4月号からの連載でも取り上げている。参考にしていただきたい(添付資料はリポートの1部)。

行政機関の長の一次的判断を尊重する規定(5条3号・4号)は不要である

日口の領土交渉に関する情報は40年以上前の会談録をも、答申は「交渉中」をタテに画一的に不開示を支持する。日米地位協定に基づく日米合同委員会の議事録は、「双方の合意なくしては公表せず」の古い約束事を錦の御旗に、実質秘の説明も米側への照会も抜きに不開示を支持する。尊重規定への配慮であり、国民の政策検証や政治参加といった公益性への配慮は見えない。一方で審査会は、インカメラ審理を行使し、昭和天皇・マッカーサー会見録や水爆搭載攻撃機の海中転落事故の関係文書では、綿密な調査と論証で実質秘の有無を確かめ、開示を求めた。このように審理の進め方や判断に落差が大きい。インカメラのもと、行政機関は審査会に対し十分に釈明もできるのだから、特別規定が不可欠である必然性はない。他の号にはある「公益性との比較衡量」も明文で加えるべきだ。

「適用外」「対象外」の文書にも法の網をかぶせるべきである

30数年前の「和田心臓移植」事件の不起訴記録も、薬害エイズ事件の押収品目録も、終戦直後までの軍法会議の記録も、答申は法の適用外として不開示を支持する。「訴訟に関する書類・押収物」を適用外としたのは、「開示・不開示の要件、手続きについて完結した制度が確立している」(政府答弁)などの理由からだが、その刑事法で地検に不起訴記録の閲覧を求めたが、門前払いだった。交通事故の実況検分調書ですら最近、ようやく関係者に閲覧させるようになったばかり。刑事記録に国民の目が届く道を閉ざすべきではない。「対象外」もしかり。たとえば上記の会見録。宮内庁は対象外の「歴史的資料」の扱いで不開示とし、閲覧申請も拒否した。一方、「行政文書」扱いの外務省は、他国との信頼関係などを理由に不開示としたが、答申に従って開示した。対象外の法の趣旨は、特別に保有する施設の事情への配慮だが、宮内庁の不開示理由は外務省と同じだった。適用外、対象外の文書ともに法の対象に戻して簡便な手続きや不開示情報の類型規定を設けるなり、それぞれの法体系に情報公開法と同じ効力の開示請求権を定めるなりすべきだ(添付リポート5月号を参照)。嫁ぎ先で冷遇される娘を見限る親であってはならない。

対象文書「不存在」の立証に作成・保存・廃棄の文書管理法が必要である

「不存在」を理由とした不開示決定に関する答申は、今年2月末までに、特殊法人などが対象機関のものも含めて262件あるが、存在するとして決定を覆した答申は36件と1割強にすぎない。対象と考えなかったと省庁側が言い訳することもある。だが、諮問後に審査会が省庁の職員から説明を求めたり、事務局職員を省庁の書庫などに出向かせたりして文書が見つかる例も少なくない。請求者や異議申立人が省庁に対し、文書隠しや検索不足の疑いを抱くのもやむをえない。行政側の立証責任をただした末に、文書管理規則や廃棄記録を可能な限り調べて報告した検察庁や農水省の例もあるが、そこまで尽くす省庁は少数派だ。審査会の調査権限やスタッフの人数にも限りがあるから、作成・保存・廃棄の基準と廃棄記録の作成も含む義務、罰則などを定めた文書管理法が必要だ。その場合、秘密指定解除の期限を一律に設けて秘密保護法とするような愚は避けるべきである。

請求手数料は廃止し、コピー代は半額に、公益目的なら減額・免除をすべきである

請求手数料の創設は国が初めてで、追随する自治体はほとんどない。手数料300円は開示の閲覧手数料やコピー代に転用されるが、「不存在」や全面不開示なら徴収されっぱなしとなり、理に合わない。A4判1枚が20円のコピー代は、10円が主流の自治体に比べ、高すぎる。そもそも情報公開は政府が説明責任を果たすための本来の仕事であって、受益者負担の考え方を採るべきではない。少なくとも米国のように、政府の仕事のPRを肩代わりする公益目的の請求では、請求手数料もコピー代も減額あるいは免除すべきだ。新聞社のような仕事の一環ならまだしも、一般市民が多数の文書を公開請求して調べものをするには負担が大きすぎ、経済力による不公平が生じている。

不服申し立てから諮問までなど、手続きの処理期限を明確にすべきである

手続きの処理が超スローモーで悪名高い外務省などの実態は、添付資料の朝日総研リポート4月号で詳細に報告した。請求を受理して1カ月で早々と法11条（期限の特例）による大幅延期を通知し、60日以内の決定も見送るケースが続出。異議申し立てから諮問までに2年以上もざらで、審査会も答申で「遅きに失する」と批判している。国会での追及や報道の批判を受けて総務省が指導に乗り出して、いくぶん改善はされたが、指導に頼るだけでは限界がある。少なくとも、「すみやかに」の文言を関係条文に加えるべきである。併せて、決定延期や答申、再決定についても期限の明文化を検討すべきである。

このほか、部分開示の可否について審査会答申の判断が丁寧であったり、おおざっぱであったりと相当のばらつきがある。その範囲の捉え方についても、行政機関に裁量権があるとする最高裁判決と、重層的な捉え方がありうるとする審査会答申とに考え方の根本的な違いがあり、これらも含め、あいまいとされる6条の規定の手直しが必要だ。また、出先機関の窓口（出先機関がないところも多い）で文書特定のための協力など請求受理について本省窓口並みのサービスをどう確保するか、司法制度改革と関連する訴訟管轄のあり方、さらに、裁判所や国会に対する情報公開の法制化を進言するなど検討してほしい。

以上