

## □ 特殊法人等の情報公開制度の整備充実 に関する意見

平成十二年七月二十七日

特殊法人情報公開検討委員会

本意見における「特殊法人」、「独立行政法人」及び「認可法人」は、以下の意味で使用している。具体的な法人の名称については、附表を参照。

特殊法人 総務庁設置法（昭和58年法律第79号）

第4条第11号に規定される「法律により直接に設立される法人又は特別の法律により特別の設立行為をもつて設立すべきものとされる法人」という。この場合、「特別の設立行為」とは、「政府が命ずる設立委員が行う設立に関する行為」をいう。

独立行政法人 独立行政法人通則法（平成11年法律第103号）第2条第1項に規定される「国民生活及び社会経済の安定等の公共上の見地から確実に

実施されることが必要な事務及び事業であつて、国が自ら主体となつて直接に実施する必要のないものうち、民間の主体にゆだねた場合には必ずしも実施されないおそれがあるもの又は一の主体に独占して行わせることが必要であるものを効率的かつ効果的に行わせることを目的として、同法及び個別法（各独立行政法人の名称、目的、業務の範囲等に関する事項を定める法律をいう。）の定めるところにより設立される法人」をいう。

認可法人 特別の法律に基づいて、数を限定して設立される法人であり、「特別の設立行為」によつて設立されるものでなく、民間等の関係者が発起人となつて自主的に設立されるものであるが、その設立につき又は設立の際の定款等につき主務大臣の認可にかからしめているものをいう。

## はじめに

「行政機関の保有する情報の公開に関する法律」

（平成11年5月14日法律第42号。以下「行政機関情報公開法」という。）第42条及び附則において、政府は、特殊法人及び独立行政法人について、その性格及び業務内容に応じた情報公開に関する法制上の措置を、行政機関情報公開法の公布後、2年を目的として講ずるものとされている。これを受け、昨年7月、行政改革推進本部の下に、特殊法人の情報公開制度その他これに関連する制度の整備について検討する機関として、特殊法人情報公開検討委員会（以下「本委員会」という。）が設置された。

我が国においては、行政は、行政機関のみならず、特殊法人など、行政機関の周辺に設置されている多くの法人により担われており、国民に対する政府の説明責務を全うする観点から、これらの法人について情報公開制度をどのように整備していくかが課題となっている。

本委員会では、行政機関と同様に、国民に対する政府の説明責務が全うされるようにするための法制度を確立する観点から、特殊法人及び独立行政法人のみならず、これらに準じて検討することが必要と考えられる認可法人等についても視野に入れて、31回にわたり調査審議を重ねてきた。

本意見は、特殊法人、独立行政法人及び認可法人（以下「特殊法人等」という。）に関する情報公開法（仮称。以下「特殊法人等情報公開法」という。）の制定を提言するとともに、特殊法人等情報公開法に盛り込まれるべき内容の骨子及びその趣旨をまとめたいものである。この中には、行政機関情報公開法に準じて規定すべきであるが、特殊法人等の制度にふさわしいものとするための法制技術的検討を要するものなど、政府の検討にゆだねた部分もある。

情報公開制度は、国民に信頼される民主的な行政を実現するための基盤的制度であるとともに、行政改革を推進する大きな原動力となるものである。特に、今日、行政改革の課題の一つとして特殊法人等の改革が挙げられているが、情報公開制度の整備充実、特殊法人等情報公開法の対象となる法人（以下「対象法人」という。）の経営や業務の実態について国民の一層的確な理解と批判を可能とし、対象法人に自らの改革努力を促すとともに、国民の支援の下に改革を推進することとなると考える。

本委員会は、政府が、特殊法人等に関する情報公開法の整備に対する国民の要請に応えるため、本意見に沿って、速やかに法案立案作業を進めるよう要請する。

## 第1 目的

「特殊法人等情報公開法」の目的については、国民主権の理念にのっとり、開示請求権制度及び情報提供制度を整備することにより、特殊法人等の保有する情報の一層の公開を図り、政府の国民に対する説明責務が全うされるようにすることとする。

本委員会の検討は、行政機関情報公開法を受け、国民に対する情報公開法制を整備する一環として行うものである。

行政機関情報公開法は、主権者たる国民に対する政府の説明責務が全うされるようにすることを目的としている。特殊法人等情報公開法も同様に、政府の国民に対する説明責務が全うされるようにすることを目的とする。

情報公開制度は、開示請求権制度と情報提供制度とから構成されるものであり、行政機関情報公開法では、開示請求権制度が中核として位置付けられている。特殊法人等情報公開法においても、開示請求権制度の役割の重要性は、いささかも変わるものではない。

特殊法人等は、国から独立した法人として、その

経営や業務遂行に自主性を与えられているものであるが、行政機関に比べ、業務内容や財務内容等が国民に分かりにくいとの指摘がなされている。特殊法人等の業務内容や財務内容等の透明性を高めるには、法人自らが積極的に国民に情報を発信する情報提供制度の拡充強化が不可欠である。これは、特殊法人等に経営や業務遂行の自主性を与えた趣旨にかなうだけでなく、国民にとって見えにくい特殊法人等の全体像をつかむ「道しるべ」にもなる。

このため、特殊法人等情報公開法においては、開示請求権制度に加え、情報提供制度をこれに並ぶものとして明確に位置付けて、情報公開制度を構築するものであり、両者が相まって情報公開が一層推進されることが期待される。

## 第2 対象法人

国民に対する説明責務を自ら有する法人を対象法人とし、これに該当するかどうかの判断は、法人の設立法の趣旨によることとする。その判断に当たっては、以下によるものとし、対象法人の名称は、法律の別表に掲げる。

1 特殊法人、独立行政法人又は認可法人であって、

設立法において、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法人に対し政府が出資できることとされているものについては、対象法人とする。

2 ただし、1にかかわらず、次に掲げる特殊法人等については、その設立法の趣旨から次のとおり取り扱う。

- (1) 公営競技関係法人は、対象法人とする。
- (2) 特殊会社は、原則として対象外とする。ただし、関西国際空港株式会社は、対象法人とし、空港の建設以外の業務に係る文書が空港の建設に係る文書と明確に区分されている場合には、空港の建設以外の業務に係る文書は、開示請求の対象外とする。
- (3) 共済組合等の専ら組合員等の相互の扶助・救済を行う法人は、対象外とする。
- (4) 日本放送協会は、対象外とする。
- (5) 日本銀行は、対象法人とする。

前記第1の目的を達成するためには、国民に対し、政府の諸活動についての説明責務を自ら有する法人を特殊法人等情報公開法における対象法人とする必

要がある。

政府の諸活動は、行政機関のみならず、様々な主体と方法により実施されている。それらの主体のうち、政府の一部を構成すると見られるものは、行政機関と同様に、その諸活動について国民に対する説明責務を自ら有するものである。

特殊法人等については、各法人の組織、業務内容、国による関与等を規定する法律（独立行政法人にあっては、独立行政法人通則法（平成11年法律第103号）を含む。以下「設立法」という。）が定められているが、政策上の必要性から様々なものが設けられてきており、それらを一律に政府の一部を構成する法人と見ることができない。政府の一部を構成すると見られるかどうかは、各法人の設立法で定められている組織・制度の趣旨により判断されるものであり、本委員会では上記のとおり判断基準を示した。その上で、法律上、対象法人を明確にし、国民に分かりやすいものとする観点から、対象法人を特殊法人等情報公開法の別表に掲げることとする。

（注）今回、検討対象とした特殊法人等については、附表を参照されたい。

判断基準の考え方は、次のとおりである。

1 特殊法人、独立行政法人又は認可法人であつて、設立法において、理事長等の法人の業務執行に関する最高責任者を大臣等が任命することとされているもの又は当該法人に対し政府が出資できることとされているものは、対象法人とする。すなわち、これらの法人は、設立法が、その組織・制度の最も根幹的な要素に政府が直接参画・関与することを規定していることから、政府の一部を構成すると見られ、政府の説明責務を自ら負う法人と考えられる。

なお、独立行政法人は、独立行政法人通則法において、行政を担う主体として定めている趣旨が明らかであり、また、上記の任命及び出資による基準にも該当することから、すべて対象法人とする。

2 以下の法人は、1の一般的判断基準にかかわらず、設立法の趣旨から、次のとおり取り扱うこととする。

(1) 公営競技関係法人

設立法において、公営競技の収益金の一部を関連産業の振興等のために配分する業務を実施させるために設立することとされている法人は、対

象法人とする。すなわち、我が国においては、賭博行為は刑法上処罰の対象とされているが、これらの法人は、その違法性が特に阻却された上で実施される公営競技に関連して、その施行者から納付された、あるいは公営競技を自ら実施して得た公的資金ともいふべき収益金を公益的事業に公正に配分するという国の施策を実施させるため、設立法により特別に設けられている法人であり、政府の説明責務を自ら負うべき法人と見ることができる。

(2) 特殊会社

特殊会社は、その設立法に基づき業務が法定されているが、政府の任命する設立委員により商法上の手続に従って設立され、商法の適用を受ける法人であり、このことは、民間の経営手法を活用し、営利企業の行動原理にのっとった経営が行われることを前提としている。設立法がこのような株式会社形態をとることとした趣旨から、対象外とする。

しかしながら、関西国際空港株式会社は、株式会社であつても、設立法により政府が株式の50%以上を保有しなければならないとされ、政府として民営化の方針が決定されておらず、株式も公開

されていない。また、同社は、空港の建設と運営等の業務を行っているが、政府の出資が専ら空港の建設資金として供給されており、空港の建設は国（運輸大臣）が基本計画を決定し、これに従って会社が建設を行うこととされている。

以上の点にかんがみれば、空港の建設業務については同社は国民に対する説明責任を有するものと考えられ、同社を対象法人とする。

一方、空港の運営等は、他の特殊会社と同様に、株式会社として営利企業の行動原理にのっとりた経営が競争の下に行われていることから、国民に対する説明責任の対象とならないため、空港の運営等についての文書が空港の建設についての文書と明確に区分されている場合には、開示請求の対象外とする。（後記「第3 対象文書」参照）

### (3) 共済組合等

専ら組合員等の相互の扶助・救済を行う共済組合等の法人は、対象外とする。すなわち、これらの法人の活動は、組合員等の構成員からの拠出と各制度に共通する国の負担等に基づき、専ら構成員のために行われるものである。これらの法人は、その目的が相互の扶助・救済にあり、国民一般に対して説明責任を有すると見ることはできない

ことから、対象外とする。なお、これらの法人に対する政府の負担行為や監督行為は、政府の諸活動であることは言うまでもなく、したがって、これらの行為に関して行政機関が保有している文書は、当然に行政機関情報公開法の対象文書である。また、これらの法人は、構成員に対しては説明責任があると考えられ、構成員に対する情報公開は別途進められるべきものと考ええる。

なお、共済組合等とこれ以外の法人とが統合されて設けられた法人については、「専ら組合員等の相互の扶助・救済を行う法人」には該当せず、対象法人の当否は、上記1の基準により判断することとなる。（対象文書の取扱いは、後記「第3 対象文書」参照）

### (4) 日本放送協会

日本放送協会は、全国あまねく受信できるように豊かで良質な放送番組による国内放送等を行うものとして、放送法（昭和25年法律第132号）に基づき設立されている。放送法では、同協会の放送について、一般放送事業者の放送と同様に「放送の不偏不党、真実及び自律を保障することによって、放送による表現の自由を確保すること」とされ、また、同協会の放送が、受信者から

の契約による受信料の収入により維持することとされていることの趣旨から、同協会は、政府の諸活動としての放送を行わせるために設立させた法人ではないと理解され、対象外とする。

以上のように、同協会については、特殊法人等情報公開法における対象法人としないが、受信契約強制によって受信料を支払う立場にある受信者に対し、関連事業に対する出資等の状況を含め、その財務及び業務運営の実態を一層明らかにし、受信者からの情報入手の要請に適切に応えることができる仕組みを構築することが重要と考える。

したがって、政府と同協会は、子会社等との連結を含む財務及び業務運営の実態についての情報提供制度や求めに応じて情報を開示する制度の整備について検討することが求められる。また、求めに応じて情報を開示する制度を検討するに当たっては、請求者が同協会の開示・不開示等の判断に不服がある場合に、第三者による中立的な判断を加味する仕組みを検討することが適当と考える。

(5) 日本銀行

日本銀行は、認可法人と位置付けられ、その業

務は日本銀行法（平成9年法律第89号）に規定されている。同法によれば、日本銀行は、銀行券発行、金融政策等の政府の諸活動の一環と理解されるものを担うこととされ、一方で民間銀行と同様の業務も行うこととされているものの、前者については自ら国民に対する説明責務を負うべきことから、対象法人とする。

ただし、こうした業務は、相互に密接に関連しつつ遂行されていることから、本法制においては、一体のものとして取り扱うこととする。

**第3 対象文書**

開示請求の対象となる文書については、対象法人の職員が組織的に用いるものとして、当該法人が保有している文書とするなど、行政機関情報公開法第二条第二項に準じて規定することとする。

ただし、国民に対する政府の説明責務の対象とならない業務と対象となる業務とを併せて実施している法人においては、対象とならない業務に係る文書が対象となる業務に係る文書と明確に区分される場合には、対象とならない業務に係る文書は、対象外とする。

開示請求の対象となる文書（以下「対象文書」という。）の範囲については、政府の諸活動を説明するために必要十分な範囲とするとの考え方の下に、行政機関情報公開法と同様とする。すなわち、対象文書は、対象法人の職員が組織的に用いるものとして、当該法人が保有している文書であつて、電磁的記録も含むものとする。ただし、官報等市販されているもの及び歴史的、文化的な資料等として特別の管理がなされているものは、対象外とする。

対象法人が複数の法人の統合により設けられた法人であつて、統合前の一方の法人が、組合員の相互の扶助・救済のための共済事業を専ら行う法人として、統合されていなければ、前記第2の2の(3)に該当し、対象外の法人となるときに、統合されて設けられた法人において共済事業についての文書が共済事業以外の事業についての文書と明確に区分される場合には、当該共済事業についての文書は、対象外とする。

関西国際空港株式会社の業務のうち、空港の運営等は、国民に対する説明義務の対象とならないため、空港の運営等についての文書と空港の建設についての文書とが明確に区分される場合には、空港の運営

等についての文書は、対象外とする。（前記「第2 対象法人」参照）

#### 第4 不開示情報

1 不開示情報については、事項的な基準と定性的な基準との組合せにより、行政機関情報公開法第5条の第1号、第2号、第5号及び第6号にそれぞれ対応して、次に掲げる類型ごとに規定することとし、不開示情報の実質的な範囲は、行政機関情報公開法と同様とする。

ア 個人に関する情報

イ 法人等に関する情報

ウ 審議・検討等に関する情報

エ 事務・事業に関する情報

2 部分開示、公益裁量開示及び存否に関する情報については、それぞれ行政機関情報公開法第6条、第7条及び第8条に準じて規定することとする。

#### 1 原則開示の基本的枠組み

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、対象文書の開



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、対象法人の保有する情報を広く公開することに公益性がある一方、対象法人が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。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、対象文書は請求に応じて開示されるものとすべきである。

行政機関情報公開法では、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との原則開示の基本的枠組みを定めているが、特殊法人等情報公開法でも同様の枠組みを定めることとする。

## 2 不開示情報の類型

(1) 不開示情報を規定するに当たっては、できる限り明確なものとする観点から、行政機関情報公開法に準じて、不開示とすることにより保護しようとする法益に着目し、対象法人の保有する情報を

事項的に類型化した上で、類型ごとに支障の有無に関する定性的な判断基準等を規定することとする。

不開示情報の実質的な範囲については、行政機関情報公開法と法目的が基本的に同様であり、不開示情報の保護法益は当該情報を保有する者が異なっても変わるものではないことから、同法の規定を実質的に変える必要はなく、同様のものとする。

したがって、不開示情報は、以下のとおり、基本的に行政機関情報公開法第5条の第1号、第2号、第5号及び第6号に準じて規定することとする。具体的な規定については、特殊法人等の保有する情報や事務・事業の性質に即したものとすることがあることから、政府において行政機関情報公開法の規定を基に必要な見直しを行うことにより、できる限り明確に規定することとする。

### ア 個人に関する情報

本規定は、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侵害するおそれがあることから、特定の個人が識別され得る情報を不開示情報として基本的に保護するものとし、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こうとするものである。

個人に関する情報については、行政機関情報公開法第5条第1号に準じて規定することとする。

対象法人の職員の職務遂行に係る情報は、職員個人に関する情報であるとともに、当該法人の事務・事業に関する情報でもある。したがって、政府の諸活動として行われる対象法人の事務・事業について、国民に対する説明責務を全うさせる観点から、行政機関情報公開法第5条第1号ハの規定に準じ、対象法人の職員の職務遂行に係る情報のうち、当該職員の職名と職務遂行の内容に係る情報を不開示情報としての個人に関する情報から除くこととする。また、対象法人が国家公務員又は地方公務員である者の職務遂行に係る情報を保有することが想定されるため、当該公務員である者の職名と職務遂行の内容について、特殊法人等情報公開法に同様の規定を設けることとする。

行政機関が対象法人の職員の職務遂行に係る情報を保有することも想定されるため、行政機関

情報公開法においても、対象法人の職員の職名と職務遂行の内容について、同様に不開示情報としての個人に関する情報から除くことが必要である。

イ 法人その他の団体等（以下「法人等」という。）に関する情報

本規定は、対象法人及び請求者に対し第三者の立場にある法人等において事業を営む上で権利利益を害するおそれのある情報及び法人等から任意に提供された一定の情報について、行政機関情報公開法第5条第2号と同様に不開示情報として保護するものである。

ただし、行政機関情報公開法第5条第2号には、第三者の立場にある法人等に対象法人が含まれていることから、本規定においては、対象法人を法人等から除くこととする。

行政機関情報公開法においても、対象法人を同法第5条第2号における法人等から除くことが必要である。

ウ 対象法人、国の機関及び地方公共団体の内部又は相互間における審議、検討又は協議に関する情報（以下「審議・検討等に関する情報」という。）

本規定は、対象法人、国の機関等の審議・検討等に関する情報について、政府の諸活動についての説明責務を全うする観点から原則開示としつつも、その適正な意思決定を保護するため、一定の要件の下に、審議・検討等に関する情報を不開示情報とするものである。

対象法人は政府の一部を構成すると見られる法人であり、その適正な意思決定を保護する観点から、行政機関情報公開法第5条第5号に準じて開示することにより、率直な意見の交換が不当に損なわれるおそれがある等の看過できない支障がある場合に限り、当該情報を不開示と規定することとする。

行政機関情報公開法においても、対象法人を同法第5条第5号に追加することが必要である。

エ 対象法人、国の機関又は地方公共団体の事務・事業に関する情報

本規定は、対象法人、国の機関等の事務・事業に関する情報について、開示することにより、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を不開示情報とするものである。

対象法人は政府の一部を構成すると見られる

法人であり、事務・事業の適正な遂行を保護するとの行政機関情報公開法第5条第6号と同趣旨の規定を設けることとし、同号イからホまでに対応する規定については、対象法人の保有する情報や事務・事業の性質に即して見直しを行った上で、規定することとする。

行政機関情報公開法においても、対象法人を同法第5条第6号に追加することが必要である。

(2) 特殊法人等情報公開法では、行政機関情報公開法第5条第3号（国の安全等に関する情報）及び第4号（犯罪捜査等に関する情報）に相当する規定は設けないこととする。すなわち、これらの規定は、国の安全や公共の秩序等国民全体の基本的な利益の擁護に当たるとする（行政機関）に課された重要な責務にかかわる情報に関するものである。加えて、情報の性質上、開示・不開示等の決定に当たり、高度の政策判断を要する等の特殊性を有し、三権の一つである内閣の下にある行政機関の長の責任において自らその決定をするものとして規定されている。したがって、対象法人が開示決定をすることとなる特殊法人等情報公開法では、これらの規定に相当する規定は、特に設けないこととする。

対象法人が、行政機関情報公開法第5条第3号又は第4号の情報に相当する情報を保有することは多くないと考えられるが、仮に、これらが記録された文書を保有し、それに対する開示請求を受けた場合には、後記第5の4の移送手続により、処理することとなる。

なお、他国政府の業務資料や国際会議における会議資料等他国や国際機関等との交渉等に関する情報については、前記(1)のウ又はエ等の不開示情報の規定に照らして当該対象法人が開示・不開示の判断をすることとなるが、前記エの事務・事業に関する規定の立案に当たっては、対象法人の保有する情報や事務・事業の性質を踏まえ、これらの情報についての保護法益にも留意する必要がある。

### 3

部分開示、公益裁量開示、存否に関する情報

行政機関情報公開法第6条では、原則開示の基本的枠組みの一つとして、文書の一部に不開示情報に記載され、それを他の部分と容易に区分して除くことができる場合等には、行政機関の長に対して部分開示を義務付けているが、特殊法人等情報公開法においても、同様の場合が考えられるの

で、部分開示の規定を設けることとする。

行政機関情報公開法第7条では、不開示情報の規定に該当するにもかかわらず、開示することに優越的な公益が認められる場合には、行政機関の長の裁量判断により開示することができること（公益裁量開示）を規定しているが、特殊法人等情報公開法においても、同様の場合があり得るので、公益裁量開示の規定を設けることとする。

行政機関情報公開法第8条では、開示請求に係る文書の存否を明らかにするだけで、同法で不開示とすべきとされている情報を開示することとなる場合に、当該文書の存否を明らかにしないで請求拒否処分ができることを規定しているが、特殊法人等情報公開法においても、同様の場合が考えられるので、文書の存否を明らかにしないで請求拒否ができる旨の規定を設けることとする。

### 第5 請求権者、請求手続、開示手続

1 開示請求権者、開示請求の手続、開示請求に対する措置、開示・不開示等の決定の期限、著しく大量な文書の開示請求への対応及び開示の実施方法については、それぞれ行政機関情報公開法

の第3条、第4条、第9条、第10条、第11条及び第14条に準じて規定することとする。

2 手数料については、国民ができる限り利用しやすい額とすることとし、各法人が実費の範囲内で定めることとする。また、手数料を減額し、又は免除することができることとする。

3 第三者保護のための手続については、行政機関情報公開法第13条に準じて規定することとし、「第三者」の範囲に含まれる者から、国、地方公共団体及び対象法人を除くこととする。

4 行政機関又は他の対象法人への事案の移送を認めることとする。

1 ①開示請求は、「何人」もできることとする。

②開示請求の方法に関する（書面によること、開示請求書の記載事項等）、③開示請求があった法人は、開示・不開示等の決定を行うこと、④開示請求事案の処理期限を設けること、⑤著しく大量の文書の開示請求についての処理期限の特例を設けること、⑥開示の実施は、閲覧又は写しの交付等の方法によること等については、行政機関情報公開法の該当条文に準じて規定することとする。

する。

対象法人は、国から独立した法人格が認められ、自らの名と責任において業務を遂行していることから、開示請求は対象法人に対して行い、開示請求を受けた対象法人が自ら開示・不開示等の決定を行うこととする。したがって、具体的な規定を設けるに当たっては、例えば、開示請求先又は開示等決定権者を「行政機関の長」から「法人」とする等、特殊法人等の制度や運営の実態に即して規定することとする。

対象法人の行う開示・不開示等の決定に関して対象法人の所管省庁による特段の監督規定は設けないこととする。なお、個別の開示請求事案の処理に当たり、所管省庁が対象法人の設立法や個別作用法の適正な執行を確保する必要がある場合、これらの法律の監督規定に基づき行う関与については、それぞれの法律の解釈により適正に対応されるべきである。

2 手数料については、対象法人は国とは法人格が異なり、独立して経営に当たる主体であることから、各法人が実費の範囲内で定めることとする。とともに、情報公開制度の趣旨を勘案し、国民にと

つてできる限り利用しやすい額とする旨の規定及び手数料の減額又は免除に関する規定を設けることとする。手数料の金額については、各法人は、当該規定に沿って、また、行政機関情報公開法における手数料を参酌しつつ、適切な額を設定する必要がある。

3 行政機関情報公開法第13条は、第三者に関する情報を含む文書を開示決定する等の場合において、当該第三者から意見を聴取する手続を定めている。このような第三者保護手続については、特殊法人等情報公開法においても同様に定める必要があることから、対象法人、国の機関及び地方公共団体以外の者を「第三者」とした上で、行政機関情報公開法第13条に準じて規定することとする。

行政機関情報公開法第13条の「第三者」の範囲に含まれる者から対象法人を除く必要がある。

4 行政機関情報公開法第12条では、開示請求のあった文書が他の行政機関により作成されたものであるときその他正当な理由があるときは、迅速かつ適切な処理に資する観点から、行政機関の長

は協議の上、他の行政機関の長に移送できることとされている。特殊法人等情報公開法においても行政機関情報公開法に準じて、対象法人に開示請求のあった文書が、行政機関又は他の対象法人により作成されたものであるとき、その他行政機関情報公開法第5条の第3号又は第4号の情報に相当する情報が記載されている場合を含め正当な理由があるときには、当該行政機関の長又は法人に移送することができることとする。事案を移送した場合、移送した法人の行った移送前の行為は移送を受けた行政機関の長等の行為とみなすなどの規定を設けることとする。

なお、行政機関が対象法人の作成した文書を保有する等の場合においても、行政機関情報公開法第12条において、行政機関の長から当該法人へ移送することができることとする必要がある。

## 第6 救済制度

1 特殊法人等情報公開法に基づく開示・不開示等の決定に関する救済制度については、行政機関情報公開法の仕組みに準じて構成することとする。

2 不服審査の処理に関する諮問機関として第三者

的かつ統一的不服審査会を設置することとする。

1 特殊法人等情報公開法においては、対象法人は、政府の一部を構成すると見られる法人であり、また、同法に基づき、政府の諸活動についての国民に対する説明責務を全うするための行為を行う義務が課されるものである。したがって、行政機関情報公開法における場合と同様に、開示・不開示等の決定を行政庁の処分とし、開示・不開示等の決定に対する不服については、行政不服審査法（昭和37年法律第160号）及び行政事件訴訟法（昭和37年法律第139号）が適用されることとする。

なお、特殊法人等が法律に基づき行う処分については、上級行政庁は存在しないと解されており、さらに、特殊法人等情報公開法においては、対象法人が自らの名と責任において開示・不開示等の決定を行うこととするものであるため、対象法人による開示・不開示等の決定に対する不服申立ては、当該法人に対する異議申立てとなる。

2 対象法人が異議申立てに対する決定を行うに際

しては、第三者的立場からの評価を踏まえて判断することにより、より客観的で合理的な解決を行えるようにすることが特殊法人等情報公開法の趣旨に適合的である。このため、本法制においても、行政機関情報公開法と同様の不服審査手続によることとし、統一的な諮問機関としての不服審査会を設けることとする。その場合、行政機関情報公開法における情報公開審査会を対象法人における不服審査手続に関する不服審査会とすることも考えられる。

不服審査会の調査権限、審査手続その他の救済制度の仕組みについては、対象法人の制度や運営の実態に即しつつ、行政機関情報公開法に準じて定めることとする。

## 第7 情報提供

1 対象法人は、組織、業務及び財務の基礎的事項並びに評価及び監査に関する情報を国民に提供することとする。

2 1のほか、対象法人は、随時、状況に応じて適切な情報を提供しよう努めることとする。

3 1及び2の情報の提供に当たっては、国民に分

かりやすく、利用しやすい方法で、適時に、かつ、速やかに提供されるよう、情報の提供方策の充実に努めることとする。

1 対象法人が国民に対して説明責務を果たすためには、対象法人自らが組織、業務、財務などの状況を国民一般に進んで明らかにする情報提供制度の拡充強化が不可欠である。このような情報の提供が、組織、業務及び財務の運営の効率性・適正性や事業の有効性の確保に資することも期待される。

情報提供においては、専門的な能力を有する第三者の客観的な判断を加味することの意義は大きい。このような第三者による評価及び監査に関する情報を提供することは、国民の一層の理解や信頼を確保する上で重要である。

2 提供情報としては、以下のとおり、各対象法人が共通に提供すべき基礎的な情報とともに、各対象法人が随時、状況に応じて提供に努めるべき情報とがある。

(1) 対象法人が国民からの請求を待たずに一般に

提供すべき情報には、①組織に関する基礎的な情報、②業務に関する基礎的な情報、③財務に関する基礎的な情報並びに④評価及び監査に関する情報がある。これらの情報の内容について重要な変更があれば、速やかにその変更内容について情報を提供する。

① 組織に関する基礎的な情報

当該法人の目的やその業務内容等が、国民一般には、分かりにくいとされていることから、対象法人の目的、組織構成、業務の意義と内容（国の施策と対象法人の業務との関係等）、役員（国の施策と対象法人の業務との関係等）、役員等の状況（経歴を含む）、職員等の状況、子会社・関連会社・関連公益法人の状況（子会社等の一覧、対象法人との業務上の関係、役員関係等）等に関する基礎的な情報を提供する。子会社等の範囲を定める際には、「支配力基準」や「影響力基準」の考え方の導入を図ることとする。

② 業務に関する基礎的な情報

業務の効率性・適正性や事業の有効性について、国民の確かな理解と批判に資する観点から、事業計画書、事業報告書のほか、入札条件等の契約、公共的な料金の算出その他業務に関する



基礎的な情報を提供する。この場合、事業計画書については、できる限り中長期の計画を作成することとともに、事業報告書については、事業の性格に応じ、事業の目標やその達成状況を明らかにすることとする。

### ③ 財務に関する基礎的情報

対象法人の財務状況を国民に明らかにする観点から、個別財務諸表のほか、子会社等との主要な取引の実態その他財務に関する基礎的な情報を提供する。最近の企業会計制度の国内・国際的な動向をできる限り反映させ、連結財務諸表、セグメント情報、キャッシュフロー等の情報の提供にも努める。

### ④ 評価及び監査に関する情報

評価及び監査に関する情報には、監事の監査意見書、行政監察結果概要、会計検査院の検査結果、会計監査報告書等がある。情報提供に当たり、業務、財務等についての第三者による専門的・客観的な評価や分析に関する情報が重要であることから、これらの評価及び監査に関する情報を国民にも提供する。

## (2)

(1)の組織、業務及び財務に関する基礎的情報以外の情報についても、各法人は、情報提供の趣

旨にのっとり、国民生活に密接に関連する情報や法人の業務に対する国民の理解を深めるために適切と考えられる情報などを、随時、各法人の判断により、状況に応じて、積極的かつ能動的に提供しよう努めることとする。例えば、施設の竣工その他事業の新たな展開に関する情報、社会的関心の強い事案に関する情報については、適時的確に国民が把握できるようにしておく必要がある。

## 3

対象法人に関する情報は、国民に利用しやすく、その全体が体系的で分かりやすく、タイムリーで速やかに提供する必要がある。このため、上記2により提供する情報について、提供窓口を整備し、情報通信技術の発展に対応して、インターネット上のホームページを活用するとともに、その所在案内情報の整備を図るなど、情報提供方策の充実に努めることとする。

## 4

情報提供の内容及び方法は、時代の変化に対応して常にその見直しを行い、改善していくことが必要である。また、情報提供制度に関連する問題として、提供される情報の質や客観性を高めるため、第三者による監査・評価機能の一層の活用及

び法人の公的性格や特殊性も反映可能な財務諸表とするための会計基準の一層の整備を図る必要があると考ええる。

## 第8 対象文書の管理等

対象文書の管理、開示請求の利便に資する情報の提供、施行状況の公表等については、行政機関情報公開法の第37条、第38条及び第39条と基本的に同様の仕組みを特殊法人等情報公開法に設けることとする。

他の法令による開示の実施との調整について行政機関情報公開法第15条に準じて規定するとともに、その他、他の法律との必要な制度上の調整を行うこととする。

対象文書の管理、開示請求の利便に資する情報の提供、施行状況の公表等の事項は、特殊法人等情報公開法の適正かつ円滑な運用を図るための基礎となる仕組みであり、基本的に行政機関情報公開法と同様のものとするが、政府において、対象法人の性格や実状に即して法制技術的観点からの検討を行い、適切に措置することとする。

他の法令に対象法人が保有する文書の開示の実施の定めがある場合の取扱いについて、特殊法人等情報公開法において、他の法令により同一の方法で開示される文書の開示は当該他の法令による旨の行政機関情報公開法に準じて規定するとともに、著作権法（昭和45年法律第48号）等他の法律との制度上の調整の必要性について検討を行った上、政府において、適切な措置を講ずることとする。

## 第9 残された課題等

本意見では、行政機関情報公開法と同様に、国民に対する政府の説明責務が全うされるようにすることを制度の目的とし、政府の一部を構成すると見られる法人を対象法人とする特殊法人等情報公開法の制定を提言している。

他方、政府の諸活動は、行政機関、対象法人のみならず、多くの法人、団体等を通じ、多様な方法で実施されてきている。本委員会においては、特殊法人の情報公開制度に関連するその他の制度の一環として、指定法人等も視野に入れて検討を行ったほか、対象法人以外の特殊法人等や国から財政的な支援を

受けている法人等についても議論がなされた。これらについて、残された課題等は以下のとおりである。

(1) 指定法人等

「指定法人」は、法令上の定義はないが、法令に基づき、特定の業務を行うものとして行政機関により指定された法人を意味するものとして用いられている。また、法人のほか自然人も指定されることもあることから、本意見では、これらも含めて、「指定法人等」という。

指定法人等の中には、行政事務を行政機関から委任を受けて実施しているものがある。この場合、当該指定法人等は、当該行政事務を自らの名と責任において行っていると考えられ、理論上、当該行政事務について自ら国民に対する説明責任を負うものとして整理することは可能である。

しかしながら、指定法人等は、法令上の定義がないのみならず、統一的な基準がないままにその時々必要性から設けられてきたため、その行う業務が行政事務か否か不明確なものがあるなど様々であり、その全容も明らかではない。

指定法人等の情報公開の制度化に当たっては、以下のような検討を要する課題があり、今後、指定法人等の制度・運営の実態等を踏まえつつ、政府は、理論面及び実態面を通じた調査検討を進める必要がある。

ア 対象となる法人等を確定するため、指定法人等が行う業務が行政事務かどうかの判別等について、個別の実例を踏まえた理論的な調査研究を行うこと。

イ 国民に対する説明責任は、指定法人等が負うべきか、あるいは、指定をした行政機関が負うべきかについての理論的な検討のほか、指定法人等の組織・業務の実態を把握し、制度化により要するコストとその効果等も勘案した上で、情報公開は指定法人等と指定をした行政機関のどちらに行わせるのが適当か、また、情報提供の充実だけでは不十分かといった実務上の検討を行うこと。

ウ 制度化に当たり、指定法人等が保有する情報のうち、民間活動に係る情報と指定法人等としての活動に係る情報とをいかに区分するか、また、民間の組織である指定法人等が開示主体となる場合には、どのような救済制度が適当かといった検討を行うこと。

エ 関連して、指定法人等以外の職能団体等の法人であつて、法令を根拠として行政事務を行っている法人における情報公開制度はいかにあるべきかの検討を行うこと。

また、行政機関が指定法人等に対し行っている助成その他の支援措置や指導監督等は、政府の諸活動そのものであり、その必要に応じ行政機関が保有している文書は、紛れもなく行政機関情報公開法の対象文書となる。したがつて、指定法人等の情報公開については、当面は、少なくとも、行政機関による必要な文書の保有とこれに対する行政機関情報公開法の適切な施行により確保される必要がある。

(2) 対象外とされた特殊法人等

特殊法人等のうち、本意見では対象外とすることとした、特殊会社（関西国際空港株式会社を除く）、共済組合、各種団体の連合会等は、国民一般に対する説明義務はないとしても、当該法人の性格に対応して、それぞれ、株主、組合員、会員などに対しては説明義務があるものと考えられる。また、当該法人の設立法に定められた業務の性質に対応して、適切な情報提供が要請される。このような観点から、各法人において、適切な情報公開が、それぞれ進め

られるべきである。

また、これらの法人を所管する行政機関が、当該法人に対して助成その他の財政的な支援措置又は指導監督等を行っている場合は、その範囲で国民に対して説明義務を有することは言うまでもない。したがつて、行政機関情報公開法の適切な施行により、これらに関連し行政機関が保有する文書の公開が確保されることとなる。

(3) 国から財政・税制上の支援等を受けている法人等

現在、「第三セクター」を活用したプロジェクトが国の支援等により進められ、行政機関から公益法人や企業への業務委託が盛んに行われるなど、広範な分野で様々な法人等が国からの補助その他の財政支出、融資、債務保証、税の減免等の財政・税制上の支援等を受けている。本委員会の論議の過程においては、納税者としての国民の立場に立つならば、このような財政・税制上の支援等を受けている法人等も国民に対する説明義務を有するのではないかとの指摘があつた。しかしながら、このような国から財政・税制上の支援等を受けている法人等は、きわめて多様なものがあり、国から財政・税制上の支援等を受けているだけでは政府の一部を構成する法人と

見られないことから、特殊法人等情報公開法における対象法人とはしなかったところである。

もつとも、このような政府の支援措置等そのものは政府の諸活動であり、その支援措置等の内容、実態、有効性等について、政府自らが国民にできる限り分かりやすく説明する責務を有することは言うまでもない。

したがって、政府は、国民に対する説明責務の履行に必要な情報を適切に整理することにより、行政機関情報公開法に基づく開示請求に的確に対応すべきである。あわせて、政府は、公的資金による支援措置等を行う場合において、その過程の透明性を向上させる必要がある。

#### (4) その他

本委員会が関係団体や国民一般から意見を聴取した際に、地方三公社（土地開発公社、地方住宅供給公社、地方道路公社）のほか、地方公共団体が出資又は出えんする第三セクターの情報公開制度の整備についても、少なからぬ要望が出された。

この件は、地方公共団体における制度の整備の問題であり、本委員会に託された検討領域を超える課題である。しかし、特に地方三公社については、地方自治法及び地方三公社の設立法の解釈が問われて

いたこともあり、関係省からヒアリングを行った。それによると、条例により地方三公社を対象にした情報公開制度を設けることについては、地方自治法上、条例は、法令に違反しない限りにおいて地方公共団体の事務に関し制定することができ、各公社の設立法も、これを禁じていないとしている。

地方公共団体においては、本意見を参考にされるとともに、上記のような状況を勘案し、住民からの要請に応えるべく、情報公開に関する施策の一層の充実に努力されることを期待するものである。

## 検討対象とした特殊法人等一覧

(注1) 見出し【〇〇〇関係】とあるのは、「第2 対象法人」の記述との対応関係を示す。

(注2)           は、本法制の対象外とされる法人を示す。

(平成12年7月1日現在)

特殊法人 78	<p><b>【第2(対象法人)の1関係—理事長等任命又は政府出資がある】56法人</b></p> <p>〈<b>公団</b>〉水資源開発公団、地域振興整備公団、緑資源公団、石油公団、日本鉄道建設公団、新東京国際空港公団、日本道路公団、都市基盤整備公団、首都高速道路公団、阪神高速道路公団、本州四国連絡橋公団</p> <p>〈<b>事業団</b>〉宇宙開発事業団、科学技術振興事業団、環境事業団、国際協力事業団、日本私立学校振興・共済事業団、社会福祉・医療事業団、年金福祉事業団、農畜産業振興事業団、金属鉱業事業団、中小企業総合事業団、運輸施設整備事業団、簡易保険福祉事業団、労働福祉事業団</p> <p>〈<b>公庫</b>〉沖縄振興開発金融公庫、国民生活金融公庫、農林漁業金融公庫、中小企業金融公庫、住宅金融公庫、公営企業金融公庫</p> <p>〈<b>特殊銀行、金庫</b>〉日本政策投資銀行、国際協力銀行、商工組合中央金庫</p> <p>〈<b>その他</b>〉帝都高速度交通営団、北方領土問題対策協会、国民生活センター、日本原子力研究所、理化学研究所、核燃料サイクル開発機構、公害健康被害補償予防協会、奄美群島振興開発基金、国際交流基金、日本育英会、国立教育会館、日本芸術文化振興会、日本学術振興会、放送大学学園、日本体育・学校健康センター、社会保険診療報酬支払基金、心身障害者福祉協会、農業者年金基金、日本貿易振興会、新エネルギー・産業技術総合開発機構、国際観光振興会、雇用・能力開発機構、日本労働研究機構</p> <p><b>【第2(対象法人)の1関係—理事長等任命がなく、かつ政府出資がない】1法人</b></p> <p><span style="background-color: #cccccc;">日本勤労者住宅協会</span></p> <p><b>【第2(対象法人)の2の(1)関係—公営競技関係法人】5法人</b></p> <p>日本中央競馬会、地方競馬全国協会、日本自転車振興会、日本小型自動車振興会、(財)日本船舶振興会</p> <p><b>【第2(対象法人)の2の(2)関係—特殊会社】13法人</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>・日本たばこ産業株式会社、電源開発株式会社、北海道旅客鉄道株式会社、東日本旅客鉄道株式会社、東海旅客鉄道株式会社、西日本旅客鉄道株式会社、四国旅客鉄道株式会社、九州旅客鉄道株式会社、日本貨物鉄道株式会社、日本電信電話株式会社、東日本電信電話株式会社、西日本電信電話株式会社</li><li>・関西国際空港株式会社</li></ul> <p><b>【第2(対象法人)の2の(3)関係—共済組合等】2法人</b></p> <p><span style="background-color: #cccccc;">農林漁業団体職員共済組合</span>、<span style="background-color: #cccccc;">勤労者退職金共済機構</span></p> <p><b>【第2(対象法人)の2の(4)関係】1法人</b></p> <p><span style="background-color: #cccccc;">日本放送協会</span></p>
------------	---

独立行政法人

60

**【第2(対象法人)の本文及び1関係—理事長等任命又は政府出資がある】 60法人**

国立公文書館、駐留軍等労働者労務管理機構、通信総合研究所、消防研究所、統計センター、酒類総合研究所、国立特殊教育総合研究所、国立オリンピック記念青少年総合センター、大学入試センター、国立女性教育会館、国立青年の家、国立少年自然の家、国立国語研究所、国立科学博物館、物質・材料研究機構、防災科学技術研究所、航空宇宙技術研究所、放射線医学総合研究所、国立美術館、国立博物館、文化財研究所、国立健康・栄養研究所、産業安全研究所、産業医学総合研究所、農林水産消費技術センター、種苗管理センター、家畜改良センター、肥飼料検査所、農業検査所、農業者大学校、林木育種センター、水産大学校、さけ・ます資源管理センター、農業技術研究機構、農業生物資源研究所、農業環境技術研究所、農業工学研究所、食品総合研究所、国際農林水産業研究センター、水産総合研究センター、森林総合研究所、経済産業研究所、工業所有権総合情報館、日本貿易保険、産業技術総合研究所、製品評価技術基盤機構、土木研究所、建築研究所、交通安全環境研究所、海上技術安全研究所、港湾空港技術研究所、電子航法研究所、北海道開発土木研究所、海技大学校、航海訓練所、海員学校、航空大学校、自動車検査独立行政法人、国立環境研究所、教員研修センター

(注) 独立行政法人については、平成 12 年 7 月 1 日現在で、各法人の個別法が制定されているものを掲げた。

認可法人

84

**【第2(対象法人)の1関係—理事長等任命又は政府出資がある】 24法人**

平和祈念事業特別基金、自動車安全運転センター、総合研究開発機構、海洋科学技術センター、預金保険機構、日本万国博覧会記念協会、通関情報処理センター、産業基盤整備基金、医薬品副作用被害救済・研究振興調査機構、農林漁業信用基金、海洋水産資源開発センター、野菜供給安定基金、農水産業協同組合貯金保険機構、生物系特定産業技術研究推進機構、情報処理振興事業協会、基盤技術研究促進センター、自動車事故対策センター、空港周辺整備機構、海上災害防止センター、造船業基盤整備事業協会、通信・放送機構、日本障害者雇用促進協会、日本下水道事業団、地方公務員災害補償基金

**【第2(対象法人)の1関係—理事長等任命がなく、かつ政府出資がない】 12法人**

日本税理士会連合会、日本公認会計士協会、日本赤十字社、厚生年金基金連合会、石炭鉱業年金基金、漁船保険中央会、全国農業会議所、全国農業協同組合中央会、全国中小企業団体中央会、日本商工会議所、全国商工会連合会、全国社会保険労務士会連合会

**【第2(対象法人)の2の(3)関係—共済組合等】 47法人**

各省各庁等の共済組合【25】(総理府、防衛庁、防衛施設庁、法務省、刑務、外務省、大蔵省、印刷局、造幣局、文部省、厚生省、厚生省第2、社会保険職員、農林水産省、林野庁、通商産業省、運輸省、郵政省、労働省、建設省、衆議院、参議院、裁判所、会計検査院、国家公務員共済組合連合会職員)、国家公務員共済組合連合会、日本たばこ産業共済組合、日本鉄道共済組合、警察共済組合、公立学校共済組合、地方職員共済組合、東京都職員共済組合、指定都市共済組合【10】(札幌市、横浜市、川崎市、名古屋市、京都市、大阪市、神戸市、広島市、北九州市、福岡市)、全国市町村職員共済組合連合会、地方公務員共済組合連合会、議会議員共済会【3】(都道府県議会議員共済会、市議会議員共済会、町村議会議員共済会)

**【第2(対象法人)の2の(5)関係】 1法人**

日本銀行

(民間法人化された特殊法人及び認可法人)

特殊法人 8	【第2(対象法人)の1関係—理事長等任命がなく、かつ政府出資がない】8法人 農林中央金庫、東京中小企業投資育成株式会社、名古屋中小企業投資育成株式会社、高圧ガス保安協会、大阪中小企業投資育成株式会社、日本電気計器検定所、消防団員等公務災害補償等共済基金、日本消防検定協会
認可法人 12	【第2(対象法人)の1関係—理事長等任命がなく、かつ政府出資がない】12法人 製品安全協会、軽自動車検査協会、小型船舶検査機構、中央労働災害防止協会、陸上貨物運送事業労働災害防止協会、郵便貯金振興会、建設業労働災害防止協会、鉱業労働災害防止協会、中央職業能力開発協会、林業・木材製造業労働災害防止協会、港湾貨物運送事業労働災害防止協会、危険物保安技術協会

(注)「民間法人化された特殊法人及び認可法人」とは、臨時行政調査会第5次答申(昭和58年3月14日)における特殊法人等の自立化の原則に基づき措置されたもの。当該法人の事業の制度的独占を排除するとともに、政府出資の制度上・実態上の廃止、役員の自主的選任等の政府の関与を最小限のものとする等の制度改革が行われたものである。