

## 情報公開制度の見直しに当たって

04.5.26

情報公開市民センター代表

弁護士 高橋 利明

はじめに

情報公開制度は、公表制度を含めて、住民、国民の情報アクセスに有益であり、行政の公開・透明性を高め、そして行政に適度の緊張を求めることになっている。請求者に敵対的、警戒的で、サボタージュも珍しくなかった10年前の地方自治体の窓口対応と比べれば、大きな変化を感ずる。しかし、各省庁が情報公開に積極的であり、サービス精神に溢れているかといえば、答えは「否」である。総務省をはじめ各省庁のホームページでは、行政文書ファイル管理簿にアクセスできるようになっているが、普通の人が、あれで必要とする行政情報へたどり着けるとは、到底思えない。

さらに、警察、外務省など、秘密保持が一定範囲で許されるとされる官署、省庁では、それに隠れて、それを悪用して不正、腐敗、怠惰、停滞が生じている。国民の目の届かないところ、陽の指さないところに腐敗が起こるのは世の常である。

## 1 市民センターの外務省に対する情報公開請求と取消訴訟

情報公開市民センターでは、平成13年4月に、中央省庁に対して一斉の情報公開請求を行なったが、その結果、報償費について全面不開示処分を行った外務省に対して不開示処分取消訴訟を提起している。外務省大臣官房と在アメリカ、フランスなど5つの在外公館の、平成12年2月、3月に支出した報償費等の支出証拠、支出決済文書等の開示を求めるものである。

今日の情報公開制度のかなりの問題点が、外務省の対応やこの情報公開請求訴訟で生起している問題に、象徴的、集中的に現れていると思われる。この訴訟を通じて起こっている問題を点検して、改善点を考えたい。結果として、制度改善を求める内容は、ヴォーン・インデックス制度やインカメラ制度等、日弁連や本日の活動仲間と重なるものであるが、訴訟等に現れている具体的な問題を通じて改善策を検討してほしいである。

## 2 不開示事由は抽象的、「審査基準」も無視の外務省

外務大臣の不開示処分の決定では、不開示事由を5条3号、6号とする以外、文書の件数も文書の標目も分からない。

訴訟となっても、外務大臣は、「これが公にされることにより、情報収集その他の外交工作が阻害され、適切な外交事務を遂行することができないので、法5条3号に該当すると判断した」(外務大臣の準備書面)というばかりであった。裁判所は、情報公開請求訴訟で

は、被告が非開示文書の項目、性格等を説明し、当該文書に外務大臣による裁量権行使の前提となる情報が記載されていること等の主張立証が必要であると、再三、不開示事由の具体的な主張を指示した。

度重なる原告と裁判所からの要求があつてから、外務大臣が提出した書面が、添付の「別表」である。これが不開示情報の「外形的事実」であるという。文書の「記載項目」しか示さなかつたのである。この段階で、はじめて、文書件数が明らかになった。しかしそれでも、官署別の件数は明らかにしなかつた。

各省庁は、情報公開法に基づく「審査基準」を持っている。外務大臣は、当然に、この「審査基準」に基づいて開示・不開示を判断したのだから、各文書ごとに審査基準掲記の事由を挙げるができるはずである。原告が、これを再三求めても、外務省は応じない。「別表」の右端の欄に、「A」「B」「C」とあるが、これは、審査基準とは別に、報償費の用途分類を勝手につくり、「Aは情報収集等」、「Bは外交交渉等」、「Cは国際会議への出席等」として、用途分類をしてこの符号を付したものである。法5条3号の要件とは無縁のものである。外務省では、自ら設定した「審査基準」も、都合が悪くなると無視して守らない。法治主義が履行されていない。「防衛・外交情報」については、法5条3号の規定とは別に、開示基準を作成することも一案であるが、まず、自ら設定している審査基準を遵守することが肝要である。

外務大臣は、情報公開の請求権者が「何人も」であることが、開示を消極的にしている。情報公開の精神を逆手にとって、屁理屈を言うのである。また、最高裁判決を引いて、一体の情報を細分化しては開示しないと主張している。

### 3 「ワインの買いだめ伝票」も「公開されると外交工作の阻害」情報

今年（平成16年）3月、情報公開審査会の答申があつて、一部の文書が開示された。たとえば、在米大使館では、国会議員への便宜供与としての車両の借上げ費、在仏大使館では、年度末のワイン買いだめ伝票、外務省官房では大使館の壁に掲げる日本画の購入決裁書などである。また、大使の就任レセプション費用もあつた。パリの大使館では、余つた予算なのか3月末に、1000万円以上もワインを買い捲っていた。しかし、買付先はなお不開示である。「購入先を明らかにすると今後の業務に支障がある」とするのである。今回の、報償費の一部開示を答申した審査会の結論は、先に、会計検査院が報償費の不適切支出を指摘した範囲で終わっている。一步も出ていない。審査会の限界を露呈したものである。

ワインの買いだめや国会議員への車提供という便宜供与費用の支出伝票も、公開すると「情報収集や外交工作に障害となる」情報であつたのである。なお、年に、1万件を超えていた、在外公館の国会議員等への飲食の伴う接待費（便宜供与費）は、報償費から支出されているのである（外務省の内規がある）が、これも外務省にとってはA級の秘密保持情報なのである。

外務省は、職員の組織的な公費の不正支出による「プール金」事件ばかりでなく、報償費の不適切使用も明らかになって、報償費が4割削減されても、報償費情報公開への消極姿勢は不変である。

その一方で、報償費を使用していない在外公館の「国際交流諸費」などは、かなりの程度、開示している。常々、外務省が主張している、秘密保持を要するとする「外交工作活動」(外交官が、任国で各界の人物と飲食をともにして接触)が、相当程度開示されているのである。こうした事情からしても、報償費の使徒秘密保持理由は、情報活動や外交工作活動の故ではないのである。

私たちも、秘密保持が必要な情報の存在することを認めているが、外務省の恣意は許すことができない。

#### 4 外務省は「インカメラ」の効用を主張している

外務省は、審査会の答申を受けて、不開示情報の一部を開示したが、その他について改めることは拒否している。それどころか、それ以外の文書については、従前から主張している通り公開すると情報収集活動を困難にするとし、「このことは、実際に文書を検分した情報公開審査会の答申においても、明確に認められている」(外務大臣の準備書面)として、審査会がインカメラの上で判断していることを、むしろ、それ以外の文書不開示の正当性主張の根拠に転化して、その効用を主張している。

今回の報償費の一部開示は、あまりにも理不尽な部分についてのものであろう。それでも、ワインの購入先や車両の調達先すら不開示である。こうした馬鹿げた処分は、訴訟段階で、詳細なインデックスを提出させることで、不開示事由の不存在はたちどころに明らかになるはずだし、インカメラを行えば、迅速な判断ができる。どうしても、インデックス制度とインカメラの法的制度の導入が不可欠である。これなくしては、法5条3号が絡むと、開示・不開示は、省庁の言いなりとなり、臭いものに蓋がされたままになる。情報公開訴訟は茶番に終わる。

そして、このままでは、審査会の判断が司法の判断を押さえ込んでしまうことになることは明らかである。

#### 5 最小限度の改善を求める

以上の問題点が、外務省での報償費について集中的に現れている。しかし、この報償費問題だけに限られているわけではない。日弁連も同様な問題点の指摘をしている。私たちは、情報公開制度の見直しに当たって、最小限、次の改善を求めたい。

各省庁は「審査基準」を設定しているのであるから、請求者が求めたときは、この審査基準に当てはめた不開示事由を明らかにすること。

情報公開請求訴訟におけるヴォーン・インデックス制、インカメラ制度の迅速な導入。  
不開示処分担当者の明示。

法6条1項但し書きの削除等（新海聡弁護士の提言と同旨）。  
各省庁のホームページでの情報公開案内（特に、行政文書ファイル管理簿）の改善を行うこと。

#### 添付書面

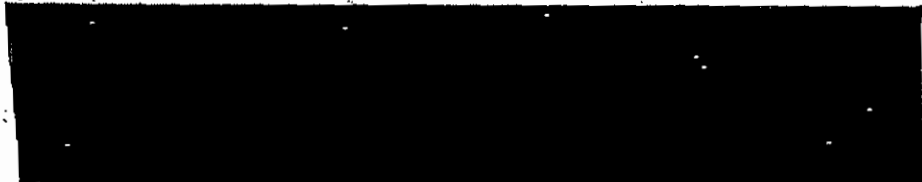
- 1) 外務省が、しづしづ提出したインデックス代わりの「別表」
- 2) 外務省が開示した「自動車借上げ料」の支出決裁書類（在米大使館分）
- 3) 外務省が、「秘密指定解除」などとして開示した文書の一覧表（一部）



PAYMENT RECEIPT

The Embassy of Japan in Washington, D.C. has paid the recipient the sum  
of US\$ 5,623.50 for [REDACTED]  
on 3/9 2000

Received by [REDACTED]



支払年月日	使用目的		主催者・取扱者		
12. 3. 6	自動車借料 (橋本龍太郎衆議院議員他5名、津島雄二衆議院議員) (プロラク)		[REDACTED]		
設宴年月日	客側	名	主人側	名	計名
	屋夕食				

非ODA支払額	US\$	3,369.37
ODA支払額	US\$	2,254.13
支払額合計	US\$	5,623.50
証與書		2枚

在外公館  
報償費・政府開発援助報償費

証番号  
[REDACTED]

番号	項目	関係者氏名	債主	金額	支払日
212	自動車借り上げ	上田勇議員	××	3,095	ドル
452	同	橋本龍太郎ほか	同	5,623	
770	同	橋本龍太郎	同	2,101	
911	同	木俣佳文議員	同	2,812	
		以上アメリカ		13,631	
48	自動車借り上げ	河野外相ほか		138,114	FF
177	公邸設宴ワイン	取扱者・小倉大使	××	45,076	3.30
225	同	同	同	34,500	3.01
332	同	同	同	2,880	3.31
387	同	同	同	57,047	3.30
480	同	同	同	2,779	3.31
	同	同	同	31,054	3.31
	同	同	同	1,104	3.31
499	日本酒	同	同	1,872	3.30
661	ワイン	同	同	5,000	3.30
	同	同	同	38,134	3.30
	同	同	同	56,860	3.30
	同	同	同	18,809	3.30
719	同ワイン代	同	同	4,050	
731	自動車借り上げ	直村衆議院議員	同	2,518	
734	大使着任レセ	取扱者小倉大使	××	84,201	3.22
	同情報収集	同	同	4,500	3.31
750	公邸設営ワイン	同小倉大使		18,528	3.31
766	同	空白	××	132,535	3.17
850	同	同小倉大使	同	23,660	3.31
940	同(シャンパン)	同	同	39,597	3.30
961	同ワイン	同	同	2,310	2.18
1003	同	同	同	21,377	3.31
1019	同	同	同	10,310	3.14
		以上フランス		776,815	FF
18	絵画 白石進3点		三越	2,100,000	円
36	額縁 7点		寺内遊神堂	1,716,750	
	日本画 9点	××	××	9,450,000	
221	麻布台設宴酒代		同	6,123	
255	額縁		岳工芸	315,000	
	日本画 9点		××	9,450,000	
397	日本画	255の一部?			
	額縁 1点		垣内額装	265,000	
458	新旧大使交代レセ		リーガルロイヤル	2,002,455	
521	日本画		高島屋	8,835,750	
538	絵屏風		平山堂	3,150,000	
614	麻布台設宴酒代			11,407	
637	飯倉別館		××	68,015	
716	麻布台		同	9,093	
879	本省払出用酒代		同	37,200	
887	麻布台設宴酒代		同	38,050	
987	額縁 10点		岡村多聞堂	2,835,000	
	日本画 10点		××	10,500,000	
1028	麻布台設宴酒代		同	108,486	
		以上、本省官房			
	中国 8件				
	比国 7件				

## 意見書

特定非営利活動法人 情報公開市民センター  
事務局長 黒田達郎

### 1、ヴォーン・インデックスの導入

外務省報償費訴訟に関連してヴォーン・インデックスを導入すべきとの意見を陳述する。このインデックスは、インカメラ審理が採用されているアメリカで大量の文書があってインカメラ審理を行なうことが困難な場合に、これを補うものとしてアメリカン大学のロバート・G・ヴォーン教授が編み出したものではあるが、仮にインカメラ審理がない場合でも十分に有効でありうる。もちろん、インカメラ審理が導入されていない場合に、最終的にその信憑性を確認する手段がないという意味では100%の効力はないが、少なくとも今の外務省報償費訴訟の進行を見る限りそれなりの意味を持つ。

外務省に開示請求したのは「報償費に関する支出証拠、計算証明に関する計算書等支出がわかる書類」である。外務省は該当文書が1069文書あるとしたが、当初、一切を不開示にし「報償費」の一般的な定義を述べて、公開すれば「国の安全、他国との信頼関係を損なう」「おそれがあると」「認めることにつき相当の理由があると」外務大臣が判断したことで足りると抽象論に終始しようとしていた。裁判所の指示で外務省が「外形的事実等について可能な限度において特定した」として提出したのは、単に「文書作成者名」「決裁者名」「決済日」「支払予定先」「支払予定額」「目的」「内容」「支払手続日」といった13項目の表記を1069行に亘って羅列した一覧表であった。

裁判は文書の公開・不公開を争うものであるから、すべての内容を提示しては訴訟の意味をなさない。しかし、どのような種類の内容が記載されているかを表示内容に具体性を持たせずに「国の安全」を害さず「他国との信頼関係を損な」わない程度に抽象的に表示することは難しいことではない。不開示部分を開示拒否理由によって項目別に分類整理したものを提示しなければ裁判所が拒否理由の正当性を検討することはまったく不可能になってしまう。

インデックス作成は、当初、行政側に煩わしく時間の掛かる作業を強いるものではあるが、時間の経過と共に行政文書の記載方法もパターン化し、インデックスの作成にそれ程時間が掛からなくなると予想される。現にアメリカでは、今、インカメラ審理が減少して多くがインデックスの作成止まりになっていると言われる。

そもそも憲法の「裁判の公開」原則を「情報の公開の可否を争う訴訟」に適用してインカメラ審理を不可とすること自体が不可解であるが、仮に一步譲ってインカメラを導入しないとしても、行政側にヴォーン・インデックスの作成を当然のこととして義務付けなければ情報公開法は極めて不完全といわざるを得ない。裁判所がインデックスの作成を行政側に指示が出来るような法的な制度を作りたい。

2、公益目的には開示請求手数料・コピー代を減免。

NPO法人情報公開市民センターの活動の実態から、公益のための活動には開示請求手数料を免除しコピー代も紙やインクの実費程度に減額して欲しいとの意見を陳述する。

センターの年間経費は約240万円で、事務所は霞が関に近いことを必須条件にするため四ツ谷に坪9千円で借りており、家賃が年間経費の約半分110万円である。無給のボランティア10名余りが交代で毎日平均1.5人が事務所に詰めていると通勤費だけで年間で55万円。通信費・ホームページ維持費・光熱費などを勘案すると情報公開手数料・コピー代は年間15万円弱しか捻出できない。

では経費節減のため何をしているか。まず、ボランティアの通勤費も一部の者は個人の寄付金としてもう一度センターに還元している。開示請求手数料やコピー代もセンターの活動に関わる資料であってもかなりの部分を個人が負担している。特に負担が大きいのが1枚20円のコピー代で、これは出来るだけ閲覧とするしかない。

今、15中央省庁と約60社の特殊法人等に、内部監査体制について一斉に情報公開請求を掛けている。センターでは情報公開法の施行から3年間、中央省庁の情報公開度ランキングを発表して来たが、今年は独立行政法人等情報公開法の施行から1年半を経過したことから対象を特殊法人等にも拡大した。内部監査の重要性を認識して貰い、実名でランキングを発表することで内容の充実を競い合っ欲しいという目的である。

その後、総務省行政管理局が1年前に同じ趣旨で調査をやっていることが判り、この1年間で特殊法人等がどのような対応をしたかも併せて調べようと、総務省に調査資料を公開請求した。しかし、開示された文書は約2600枚でコピー代が55千円も掛かる。閲覧だと1枚1円、2600円で済むから、やむを得ず、総務省に出かけて1週間ほど情報公開室に詰めて資料分析の作業をする予定である。これは人件費がタダだからはじめて出来る対応策である。

今、日本では、まだ公益の活動に個人や企業が寄付をするという文化が根付いていないことは良くご存じと思う。NPO法人の数は1万6千あるが、寄附金の税制優遇を受けられる認定NPOは4月27日現在でまだ23社に過ぎない。基金や財団などの寄附金も文化財保護や環境問題などは比較的に出やすいが、民主化などの社会活動を対象にするところはほんの僅かしかなく、ここには申請が殺到している。

アメリカでは情報公開関連の手数料に関して、公益団体、大学などの研究活動や報道機関に対しては一般企業の営業活動とは区別した優遇措置を取っている。ぜひ、同様な環境造りを進めて欲しい。

以上

# 意見書

情報公開市民センター理事・全国市民オンブズマン連絡会議事務局長  
弁護士 新海聡

## 第1 防衛・外交情報該当性に絞りをもうけることを求める

- 1 2005年に愛知県で予定されている国際博覧会を中止した場合に日本国政府が負担するべき賠償額のわかる資料の公開請求をしたところ、外務省と経済産業省が、法5条3号に規定される外交文書にあたるとして、公にされている一部の文書を除いて、不開示処分をした。

これに対して、名古屋地裁の第一審判決は、不開示情報とされた情報中に既に愛知県が公表している情報とほぼ同じ情報があることを理由として、不開示処分の一部の取り消しをした。

この判決の認定が明らかにするように、外務省や経済産業省は、法5条3号に該当しない情報までも同号に該当する、として不開示決定をしてきているのである。

- 2, そもそも、当該文書が法5条3号に該当する文書なのか、他の各号(1号本文後段, 5号, 6号)に該当するものであるかは、実施機関の判断の合理性の対する結論を大きく作用する。同条3号に該当する、ということになれば、他の各号による不開示処分とは異なり、現実「おそれ」が発生することがなくても良い。これを開示することにより国の安全等を害するおそれがあると判断したことが不合理ではない程度の基礎事実を主張立証しさえすれば、不開示処分は維持されるのである。他の各号による不開示処分と比較して、明らかに行政機関の判断が維持される余地を拡げる。

今回の例はたまたま原告が不開示文書中に既公表文書と類似する文書があることに気づいたために、不開示決定が取り消されたが、原告が既公表文書に気づかない場合には、そもそも法5条3号に該当するとして、不開示処分が維持されたおそれが大である。

このような、いわば法5条3号の濫用が行われていることの原因は、対象文書を具体的に限定していないことにある。一方、諸外国では防衛外

交情報について、該当する文書の範囲を「国家安全保障情報」(カナダ)としたり、「国家安全保障に関する情報及び保安業務を管掌する機関について、国家安全保障と関連する情報分析を目的に収集し又は作成された情報」(韓国)というように具体的、明白に限定し、不開示範囲の広がりを防止している。

- 3 我々が国でも、一応、各省庁の内規で3号該当性についての基準をもうけ、ホームページ上で「他国等との信頼関係が損なわれるおそれのある情報」と「他国等との交渉上不利益を被るおそれがある情報」について、文書を例示している。しかし、法5条3号の濫用を防止するためには、内規に止まらず、それぞれの情報への該当する例を列挙するか、または該当するための要件をより厳格に法文上定めるとともに、不開示処分が争われた場合には、当該文書がどの要件に該当するかについて、実施機関において主張、立証させることが必要である。  
かかる内容での法文の改正を求める。

## 第2 インカメラ審理の導入を求める

- 1 上記訴訟の第一審で、愛知県公表文書との実質的同一性を理由として不開示処分が取り消された文書について、被告経済産業省は控訴審段階で、愛知県公表文書とは同一性がない旨の担当者の陳述書を提出している。
- 2 愛知県公表文書と不開示文書とが同一であるかどうか、などという争点は、インカメラ審理をすれば一目瞭然である。しかし、現状においてかかる手段がないため、私たち一審原告はこれを立ち会い権を放棄する旨の上申をしたうえで検証申し出を行った。しかし、仮に検証が採用されるとしても、検証では、文書の記載内容の調査を目的とした証拠調べではないため、検証での調査内容は形式的な内容に止まらざるを得ない。
- 3 また、第1で述べた、法5条3号該当性について限定をもうけ、実施機関に該当性の主張立証をさせる場合にも、最終的に裁判所がインカメラ審理を行うことで、判断が的確になると思われる。
- 4 以上の理由により、インカメラ審理の導入を求める。

## 第3 部分公開の例外規定(6条1項但書き)の廃止または整備

- 1 情報公開法が施行された後、実施機関はしばしば、部分公開の例外を定めた6条1項但し書きを不当に拡大し、部分開示すらしない、という対応をしている例が多く発生している。

2 引き金となったのは、大阪府条例の部分公開に関する、最高裁第三小法廷平成13年3月27日判決である。判決は「非公開事由に該当する独立した一体的な情報を更に細分化し、その一部を非公開とし、その余の部分にはもはや非公開事由に該当する情報は記録されていないものとみなして、これを公開することまでも実施機関に義務付けているものと解することはできない。」として、全面非公開処分を許容したのである。

3 しかしながらこの、「非公開事由に該当する独立した一体的な情報」という概念は抽象的で、「独立した一体的な情報」の内容の捉え方によっては部分公開を一切否定する結果を生み出す。

そして、情報公開法の運用に関しても、捜査報償費の不開示決定取消訴訟で実施機関側が「支出先、支出額、支出金額の情報が合わさって初めて独立した一体的な情報といえる」と主張して部分開示を拒否する例など、実施機関が「独立した一体的な情報」の意義を極めて広く解釈したうえ、法6条1項但書の「有意の情報」が記載されているかどうかの判断を「独立した一体的な情報」の一部か否か、という基準に置き換えることで「有意の情報」をことさらに限定し、情報を全面的に不開示することを正当化する結果を生じさせている。

4 しかしながら、「有意の情報」の意義についてわざわざ「独立した一体的な情報」の一部かどうか、といった概念操作を用いることは立法時に予想されなかった事態である。立法時に予想されなかった不当な運用によって、法6条1項の部分開示の義務までも没却する結果を生み出していることになる。

したがって、かかる誤った運用が行われ、実質的に部分開示の義務が没却されるおそれが高い以上、法6条1項但し書きを削除するか、あるいは同但し書きの「有意の情報が記録されていないと認められるとき」という文言について、不開示情報を除いた残りの部分だけでは開示しても何らの意味がない場合であることが明白に理解できるよう、文言の修正をすることが必要と考える。

以上