

行政情報公開法見直しに関する意見陳述書

2004年5月24日

「情報公開法の制度運営に関する検討会」 殿

読売新聞東京本社
意見陳述人 鶴岡 憲一

行政情報公開法付則に従って行われる法の見直しに向け、別紙の通り意見を述べます。

行政情報公開法の見直しに向けての意見

読売新聞東京本社
意見陳述人 鶴岡 憲一

行政情報公開法については、制定当時に議論された問題点が少なからず残されており、施行されてから三年間に、懸念されていた点が運用面でも法自体に内在する面でも顕在化してきたと受け止めております。したがって、今後の検討においては単に運用の在り方のみにとどまらず、条文そのものの見直しが欠かせないと考えます。以下に、条文の見直しが必要と思われる点を中心として意見を述べます。なお、見直しを必要とすると考えられる各事項は独立行政法人の情報公開法にも共通する点が多いため、両方の法律見直しを進める必要があると考えます。

1 開示請求の手続き規定（第四条）について

現行法では書面主義を採用し、ファクシミリ、電子メールによる請求は認めておりません。しかし、電子政府化の効用は行政効率化のほか国民の利便性を高める方向で活用すべきであり、電子的方法による請求を認めるべきと考えます。

2 個人に関する情報の規定（第五条一）について

不開示情報の一種である個人情報については、総務省行政管理局編「詳解 情報公開法」（以下、詳解書と略す）において「個人識別型を採用した結果、本来保護する必要性のない情報も含まれることになる」と認めている通り、イ、ロ、ハの適用除外規定にもかかわらず不当に開示範囲を狭める運用傾向もみられます。

たとえば金大中氏拉致事件についての公開文書では、おそらく部分開示規定（第六条）との併用適用の結果とみられるが、金大中氏のような国際的著名人であるにもかかわらず、その職業、生年月日等が墨塗りされ開示されました。

このような現実と合わない不開示処理を改めるためにも、大阪府などの自治体情報公開条例が採用してきたプライバシー保護型規定採用の可能性を改めて検討されることを求めます。

仮にプライバシー保護型の規定を採用できないとしても、開示の必要性が高い公務に関わる記録に記載された公務員の個人情報については「原則公開」の規定に改める必要があります。

たとえば、内閣府がまとめた法案協議に係る行政文書に記載された公務員氏名の取り扱い状況を見ると、内閣府、厚生省、環境省等では省としての意思決定の結果や職員録への記載状況等の根拠に基づき、全職員名を記載・開示しているとのことであり、現行法が基礎としている「中央省庁の課長級以上」の公務員名を開示対象とするとの扱いは現状から乖離しています。

また、自治体条例に基づく訴訟判決でも、公務にかかわる記録に記載された公務員名は開示対象とするとの考え方が定着する流れにあり、政府が国民に対する説明責任を自治体以下にとどめておくことは不適切であると考えます。

3 法人等に関する情報規定（第五条二）について

現行法には、制定当時、都道府県条例に採用例がなかった、法人等との非公開約束を伴う任意提供情報を適用除外とする規定が設けられたが、この規定は法人等情報の開示範囲を不当に狭める根拠として使われる傾向がみられます。

たとえば、外務省は報償費関連記録の公開請求を行った読売新聞東京本社に対し、一部企業名は開示しながら、他の企業名は「公開しないとの約束で任意提供を受けた」との趣旨で開示を拒否しました。また、道路関係公団民営化推進委員会が日本道路公団に対し、いわゆるファミリー

企業の経理データの開示を求めた際、公団側は当初、同様法規を理由に開示しようとしませんでした。その後、委員会の強い要求に従ってほとんどのファミリー企業のデータを開示した結果、特別な支障が生じたとの報告はみられません。このケースのように、法人等情報の開示範囲を不当に狭めるために使われるおそれがあります。

情報開示によって法人等の正当な利益が損なわれるおそれが生じる事態は、当規定本体の条文に加え、第三者意見聴取規定（第十三条）の運用によって回避できるはずであり、国法より十七年も長期にわたった運用実績を持つ自治体条例の経験に照らしても、非公開約束付き任意提供情報を開示対象外とする規定は削除することが適切と考えます。

法の制定以前に定められていた行政機関情報公開基準では、行政計画関係文書の公開ルール以外では、このようなルールは盛り込まれていなかったはずですが。

4 審議、検討等に関する情報規定（第五条五）について

旧総務庁の1999年の調査結果によれば、行政改革の一環として政府が推進してきた国の審議会の公開状況は、会議そのものか議事録あるいは議事概要のいずれかを公開しているところが100%に達したとのことです。その後も、議事概要はもちろん会議自体を公開するところが目立っております。

その一方で、当検討会のような「審議会と私的諮問機関の中間的性格」（山口副大臣）の機関を組織することにより審議・検討情報を公開しないケースも出ております。

情報公開法は政府の説明責任の履行による行政情報の公開を通じ、国民の行政参加を進展させる趣旨からも制定されたことは「情報公開法要綱案の考え方」においても明らかにされており、審議・検討情報のそのような扱い方は法の趣旨に反すると考えます。

特に、第五条五の条文のなかでも「不当に国民の間に混乱を生じさせるおそれ」との文言のうち「混乱」は、行政機関にとって不都合な意見を含め、国民の間の議論が活発になるような事態を指しているのではないかと、そのため当該規定が審議・検討を行政機関の内部のみにとどめる根拠とされるおそれが強いのではないかと考えられます。

詳解書は「不当に混乱を生じさせるおそれ」について「未成熟な情報や事実関係の確認が不十分な情報などを公にすることにより、国民の誤解や憶測を招き」と意味づけておりますが、そうした意味での混乱は、まさに情報公開を通じた正確な説明を欠くことにより風聞などの形で生じやすいと考えられます。未成熟な情報については未成熟であること、事実関係の確認が不十分な情報はその旨知らせた上で開示することで、公開することにより懸念される事態は回避できるのではないかと考えられます。現に、大事故、大災害などの場合、事実確認が不十分な情報であっても公開する必要が高くなります。

したがって、当該文言は削除することが適切と考えます。前記行政情報公開基準には「混乱」という文言は盛り込まれていませんでした。

5 事務又は事業に関する情報規定（第五条六）について

この適用除外規定は制定過程で「適用除外範囲を広げすぎのおそれがある」と議論された条文です。行政情報公開基準では、情報の非開示について「非公開とすることができる」とされておりました。したがって、「不開示」という措置の意味づけを変更するか、変更しないのであれば「当該事務又は事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれ」という文言を「適正な遂行に著しい支障を及ぼすおそれ」とするなど、適用除外範囲を狭める方向での修正が必要と考えます。

6 開示決定等の期限（第十条）について

法によれば、開示請求があつてから決定までの期間は、原則として延長しても六十日以内とさ

れている。特例として、それ以上の延長も可能とされている（第十一条）が、外務省のように「三年先」としたような、法がおそらく想定していなかった扱いも行われてきました。

こうした扱いは「運用の改善」で対応できるとの考え方もありうるが、明確な規定がなければ再び繰り返されない保証はないでしょう。

そのような長期の決定期間は、法の意義を減殺させることにもつながるだけに何らかの歯止めルールが必要であり、一案として、六十日以上を超えて延長する場合はその延長決定を異議申し立ての対象と認め、延長の適否を情報公開審査会がチェックできるようにする方策なども考慮する必要があると考えます。

7 手数料について（第十六条）

法で定めた「開示請求に係る手数料」は、法制定の当時はこの自治体でも定められていなかった。法素案としての情報公開法要綱案を取りまとめた行政改革委員会行政情報公開部会における審議でも、このような手数料を新設することに関する議論は行われないうま主管官庁だった旧総務庁の判断で設けられたものです。公開記録が開示されず複写できなくても支払わねばならない性格のもので、国民の負担を増やす手数料であり、廃止すべきと考えます。

また、「開示の実施に係る手数料」は、「文書又は図画」で複写機により複写したものの場合は用紙一枚につき二十円とされています。しかし、自治体では一枚十円とするところが目立ちつつあり、本来、税金による行政活動により収集、作成、保有される行政情報については積極的に開示すべきものとの立場から、できるだけ少ない負担で公開する必要があり、自治体に手本を示す意味からも一枚十円とする必要があります。

8 審査会への諮問（第十八条）について

行政機関から不開示決定を受けた公開請求者が異議を申し立てた場合、当該行政機関は情報公開審査会に諮問しなければならないとされています。しかし、諮問までの期限に関する規定がないため、決定から二年以上も放置されてきた事例も発生しています。

このような扱いは開示・不開示決定の遅延と同様に、公開の意義を喪失させかねない。そのため、諮問までの期限については条文に明記する必要があると考えます。

9 訴訟の管轄の特例（第三十六条）について

現行法では、不開示決定に対する不服訴訟の提訴先は高等裁判所所在の地方裁判所に限定されている。しかし、行政機関による恣意的な不開示決定をチェックできる裁判所の役割は情報公開法制度において極めて重要であることは、自治体条例に係る訴訟からも認められます。そのため、国土の広いアメリカさえ採用しているように、原則としてどの地裁でも提訴できるよう国民本位の規定に改める必要があると考えます。

10 訴訟審理へのインカメラ方式の導入について

不開示決定が妥当であるかどうかについて裁判所が審理する場合、ことの性質上、最終的には保有情報の公開を原則義務付ける法の制定以前に定められていた行政機関情報公開基準によれば、裁判官が不開示記録を非公開の場で直接点検できる（インカメラ審理）ようにしなければ裁判審理そのものが不十分となり、判決も説得力に欠けたものにならざるを得ないでしょう。

インカメラによるチェックが行政機関である情報公開審査会で導入されているにもかかわらず最終審査機関である裁判所に導入されていないのでは不自然であり、法制度への信頼は高まらなないと考えます。

そのため、インカメラ審理方式を司法審査でも認める必要があると考えます。

1.1 法運用状況の監視体制について

多くの自治体は情報公開条例の運用状況を監視する機関を設置しています。現行法では施行3年の間に多くの問題が顕在化したにもかかわらず、法的権限に基づく監視、是正勧告を行える機関が存在しないため、問題点への対応が問題官庁に任されるという状況が続いてきました。

今回は法付則に見直し規定が設けられていたため見直しが行われることになったが、その機関も「審議会と私的諮問機関の間」のようなあいまいな性格の組織によって閉鎖的運営を行っており、主権者たる国民の立場を尊重する運用とは到底言えません。

今回の見直しの後で法に再び見直し規定が盛り込まれる可能性は不確実というより、今回の運営方式をみれば可能性はないと見ざるを得ません。

したがって、法の運用状況を権限に基づいて監視し、必要に応じて是正勧告を発することができる永続的な組織が必要と考えます。

その組織は、第三者性を高める観点から、総務省所管ではなく、内閣府所管とし、行政効率化の要請に対応する趣旨、また、法の不十分な点を日常的にチェックしている事情からも情報公開審査会関連の組織とすることが適切と考えます。

以上の点を今後の検討に反映させるとともに、国民の声に耳を傾ける方策を実施されることを期待します。