

平成16年6月22日

情報公開法の見直し検討事項(意見)

国土交通省
情報公開室

1. 請求内容の特定等に係る開示請求者の努力義務の明記

開示請求の対象となる文書の特定を容易ならしめるよう、開示請求者は、開示請求を行う時には、できるだけ請求内容が具体的となるよう努めるとともに、行政機関の行う文書特定に係る手続きに協力しなければならない旨の努力義務を明記するよう検討いただきたい。また、行政機関が合理的な努力を尽くしても具体の文書の特定が困難な場合や文書の特定に関し開示請求者の協力が得られない場合は、請求を受けた行政機関は当該請求を拒否できるような運用を可能としていただきたい。

(理由)

当省においては、開示請求があった場合に、開示請求者に対し適宜情報提供を行いつつ具体の文書特定に向けたサポートに努めているところであるが、そのような努力を施してもなお開示請求者自身が何を求めているか判然としない場合や、当方における具体的な文書の特定や絞込みに向けた作業に協力を得られない場合がある。このような場合、行政機関側が開示請求者の立場にたった適切な情報提供と請求対象となる文書の具体的な特定に努めるのは当然のこととして、請求者側においても、できる限り具体的な開示請求を行うよう努めるとともに、行政機関における文書特定作業に協力するよう法令上明記する必要があると考える。

2. 大量一括型の開示請求等に際する法11条適用の弾力化

開示請求に係る文書が著しく大量である場合だけでなく、同一の請求者から一時に大量の開示請求があった場合等においても、法11条(開示決定等の期限の特例)を適用できるよう所要の措置を講じていただきたい。

(理由)

現行の法解釈によると、法11条による開示決定等の期限の特例を適用するためには、「単一の開示請求」に係る文書量が大量にわたることが要件とされている。ところが実務においては、このような請求のケースはさほど多くなく、むしろ同一の請求者から同時に「多数の件数に及ぶ開示請求」があった場合に、個々の請求に係る文書の量はさほど大量とはいえないものの、請求全体でみると著しく大量の文書量となるようなケースや、単一の開示請求であっても、大量とはいえないある種の文書を大量の文書の中から著しい手間をかけて検索しなければ抽出・特定できないようなケースの方が多く見られる。

このような開示請求があった場合においては、現行の法解釈によると、厳密には法 11 条が適用できないため、法 11 条を適用せずに対応しようとした場合、行政機関が所定の期間内に処理しなければならない事務量は膨大なものとなり、実務上対応が困難となるなど、大きな混乱を来しているのが実態である。

したがって、これらの不都合を解消し、開示請求権の行使と行政側の事務処理との調和を図るため、単一の開示請求に係る文書が大量にわたる場合だけでなく、複数にわたる文書の開示請求において請求全体として文書量が大量にわたる場合や、大量の文書の中から著しい手間をかけて請求文書の検索・特定を行わざるを得ない場合には、こうした請求全体に対して法 11 条を適用できるようにすることが必要と考える。

3. 文書の実質的な特定に欠ける開示請求における対応の弾力化

行政機関が極めて膨大な文書の中から特定の「キーワード」をもとに検索を行わせなければ具体の文書の特定ができない請求に対しては、文書の特定がなされていないとして請求を拒否できるよう所要の措置を講じていただきたい。

(理由)

開示請求に係る文書が形式的には特定されているものの、当該文書の検索のために著しく大量の文書の中から特定のキーワードをもとに対象となる少量の文書を膨大な手間をかけて手作業で検索（いわゆる「キーワード検索」）を行わざるを得ない事案が散見される。

このような請求がなされた場合、現行の法解釈（ 1、 2 ）を前提にすれば、形式上は「文書の特定」がなされた請求として処理せざるを得ず、行政機関において文書検索のため極めて過重な事務を要求されるケースが出てきている（中には文書の検索だけで数ヶ月を要するケースもある）。

このような事情に鑑み、行政文書の「特定するに足りる事項」として、行政機関において、請求に係る文書の存在を直接的に観念し得ないような場合や文書の検索・特定に著しい手数を要するような請求事案については、「実質的に文書の特定がなされていない」として請求を拒否できるなどの対応が可能となるよう検討願いたい。

1 「行政文書を特定するに足りる事項」については、行政機関の職員が、当該記載から開示請求者が求める行政文書を他の行政文書と識別できる程度の記載があれば足り、請求された行政文書が特定されたものとして扱うこととなる。」（ 詳解情報公開法33ページ）

2 行政文書不開示決定処分取消請求事件（東京地方裁判所 平成 14 年（行ウ）第 4 2 2 号 平成 15 年 10 月 31 日判決）

「請求に係る文書が、他の文書と識別可能な程度に明らかにされている場合には、たとえ開示請求に係る文書が、請求の時点において全部で何通存在するかが明らかでなくても、請求を受けた行政庁において、開示請求文書をすべて識別した上で、それらについての開示の適否を判断することが可能であるから、そのような請求につき文書の特定がない

ということとはできないというべきである。」

4. 開示可否判断において不可分一体として捉えるべき情報の概念の明確化等

開示請求に際し、開示・不開示を判断するに当たって不可分一体として捉えるべき情報の単位に係る概念を明確化していただきたい。また、情報公開訴訟においては、インカメラ審理を可能とする途を開いていただきたい。

(理由)

情報公開事務処理上、不可分一体として捉えるべき一単位の情報の考え方については、最高裁平成13年3月27日第三小法廷判決(1)によって一定の方向性が示されたものの、下級審判決においては判断にかなり幅があるのが実態である(2)。一方、不服申立て事案に係る情報公開審査会実務においては、一単位の情報としてはかなり細分化された各部分毎に不開示該当性が判断される傾向にある(3)。

このため、不服申立て及び取消訴訟が提起された場合における一単位の情報の捉え方及び情報単位ごとの不開示該当性に関し、インカメラ審理を前提に個別の部分ごとに不開示該当性の詳細な審査を受ける審査会審査における主張立証方法と、判例理論に基づき一括りの文書の単位ごとに不開示該当性が判断される取消訴訟における主張立証方法とが大きく異なるなど、行政機関における実務に混乱を来しているのが実態である。

よって、不可分一体として捉えるべき「一単位の情報」の概念について、改めて法令上の整理又は解釈の明確化を行っていただきたい。

なお、取消訴訟において、各情報単位ごとの不開示該当性の立証に当たっては、不開示情報が明らかにならない方法で対応せざるを得ず、弁論手続きにおける被告行政機関の主張立証方法にかなり制約を来しているのが実態であり、訴訟においてもインカメラ審理を導入することを検討願いたい。

1 大阪府知事交際費訴訟差し戻し後上告審判決(最高裁第三小法廷 平成13年3月27日判決)

「(大阪府公文書公開条例10条)は、非公開事由に該当する独立した一体的な情報をさらに細分化し、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。」

2 行政文書不開示処分取消請求控訴事件(名古屋高裁 平成14年12月5日判決)

「開示請求に係る行政文書のある一部分につき、不開示情報の記録されている部分が容易に区分されて除かれた後の当該行政文書の一部であること、及び、有意の情報が記録されていないと認められるものではないことの各要件を満たす場合であれば、当該一部分は、情報公開法6条1項に基づき開示しなければならないもの(すなわち部分開示情報)となるのであり、同条項の趣旨及び文理からみて、当該一部分が有意で

ないとは認められず、また、当該一部分が他の不開示情報の一部分であるとか、不開示情報との区分が困難等の事情もないにもかかわらず、当該一部分が一個の情報の一部であることを根拠に部分開示情報に当らなくなるものとは解されない。」

3 情報公開審査会 平成14年度（行情）答申第 123号「原子力発電の経済性試算における設定単価の根拠の一部開示決定に関する件」（当省関係では、平成15年度（行情）答申第464号「特定自動車に関する文書の不開示決定（適用除外）に関する件」等）

「不開示情報該当性判断の前提として、独立した一体的な情報を単位に捉えるとしても、特定の個人を識別することができる情報以外の不開示情報にあっては、その範囲は、重層的な各階層で捉えていった結果、最終的には不開示事由たる「おそれ」等を生じさせる原因となる情報の範囲となるべきものである。」

5. 開示の実施等における運用面での改善について

(1) 開示請求者の請求内容に合致する内容に対応した新たな文書を作成しての開示方法や、請求内容に即した行政文書中の該当ページ（部分）のみを開示することで足りるような開示の実施措置を可能としていただきたい。

（理由）

これまでの法の解釈・運用では、開示決定及び開示の実施は、あくまで行政機関が現状で保有する行政文書の態様やその単位を前提に実施することを基本としているため、行政機関において請求内容に即した部分のみを抽出・加工等を行うことはできず、請求内容によっては、開示請求者が必ずしも必要としない部分を含めた当該行政文書一体としての開示決定・実施を行わざるを得ない。しかしながら、ある行政文書に記載されているある特定の情報のみの開示を求める開示請求者の請求意思が明確に確認できる場合（例：複数の契約書中契約相手及び契約金額のみを求める請求など）においては、一連かつ大量の行政文書全てを開示決定等することは、双方にとって無駄が生じることから、請求に応じ、特定の情報のみを集約した文書を新たに作成し、これを開示決定等することが能率的である。

また、開示請求者が行政文書中のあるページに盛られた情報を請求していることが明らかであるときは、不要な部分の開示決定等をするものの無駄を省くため、当該ページのみを開示決定等する途を開くべきと考える。

(2) カラーコピーや、定型サイズ外の写しを交付する場合のコストを適切に反映した手数料の設定について検討願いたい。

以上

開 示 請 求 に お け る 特 色

当省関係の請求の概要及び件数

本 省 / 地 方 局 別		年度別件数		
請求の業務別	内 容	1 3	1 4	1 5
(1) 本省分				
官房関係	公益法人、人事関係、会計関係、営繕	215	46	27
総合政策関係	市場開放問題、会議費、事業協同組合	66	63	34
国土計画関係	公益法人、都市計画、国土調査、諸謝金	8	0	5
土地水資源関係	地価調査、調査報告書、試験問題	81	33	21
都市地域整備関係	公益法人、下水道事業、特殊地下壕、法令案	37	38	16
河川関係	ダム事業、議事録	69	10	10
道路関係	敷設許可、旅費、公益法人、調査	73	24	60
住宅関係	公益法人、補助事業、再審査請求、建築基準	24	42	36
鉄道関係	公益法人、鉄道免許等、補助事業、国鉄関係	51	68	23
自動車交通関係	公益法人、登録、運送事業、リコ - ル、法令	58	38	121
港湾関係	市場開放問題、概算要求	18	9	4
航空関係	空港計画、試験問題、管制業務、調査報告書	141	43	50
海事関係	公益法人、市場開放問題、会議費、試験問題	86	63	58
その他	航空・鉄道事故調査関係	5	4	10
小 計		932	481	475
(2) 地方局等分				
人事関係	再就職、処分説明書、表彰、諸手当	41	74	12
会計関係	予算書、個所表、旅行命令簿、補助金	171	68	32
契約関係	入札調書、予定価格書、契約原義、契約台帳	1406	4413	7746
土地関係	土地調書、物件調書、用地補償	121	130	145
河川関係	ダム事業、委託業務関係、工事許可、報告書	720	681	676
道路関係	供用開始官報公示函等、地質調査関係、標識	716	800	1059
自動車関係	事故報告書、事業者台帳、登録、事業協同組合	285	566	540
港湾関係	補助金、港湾工事、気象デ - タ、報告書	124	61	77
航空関係	空港設備、報告書、業務処理規定、マニュアル	41	112	28
その他	土木事業、船舶検査、海運・鉄道事業、報告書	487	418	553
小 計		4112	7323	10868
合 計		5044	7804	11343

開示決定にかかる期限超過の理由と対応状況

期限超過の理由

年度	条 項	件 数	期限を過 ぎた日数	理 由
13	—	0	—	・該当なし
14	10条1項	3	1日	・補正日数のカウント誤り
14	11条	89	23日～ 51日	・特例延長した事案に対する行政文書枚数が膨大な量とな ったこと等のため
15	10条1項	20	2日	・期日を誤認していたため
15	11条	3	54日	・開示請求の対象となり得る行政文書が著しく大量で、対 象文書の探索、開示請求の対象となるか否かの調査、開 示、不開示の決定等に予想外の時間を要したため ・同時期に処理すべき開示請求が多数重なっていたこと により、開示請求の処理に予想外に時間を要したため

対応状況

- ・ 毎年の広報担当者会議、情報公開研修等において注意喚起
- ・ 大臣官房長から公文書での通達（省内部部局及び地方支分部局）
- ・ 期限超過した理由及び再発防止対策等の報告の徴取並びに再発防止対策の指導

不服申立の諮問までに時間がかかった理由と対応状況

諮問までの期間

異議申立関係

年度別	諮問件数	受付から諮問までに要した期間				
		3ヶ月以内	6ヶ月以内	6～9ヶ月以内	9ヶ月超1年以内	1年超
H13	26	6	11	5	0	4
H14	8	2	1	0	4	1
H15	1	0	0	0	0	1

審査請求関係

年度別	諮問件数	受付から諮問までに要した期間				
		3ヶ月以内	6ヶ月以内	6～9ヶ月以内	9ヶ月超1年以内	1年超
H13	16	1	2	2	2	9
H14	12	0	3	1	0	8
H15	0	0	0	0	0	0

諮問までに時間がかかった理由（主要例）

異議申立関係
<ul style="list-style-type: none"> 対象文書には、個人情報が多く含まれており、個人情報の保護等の観点との関係から公開の可否について慎重な検討が必要であったため。 開示請求対象文書に係るもの以外についても検討する必要が生じたため、確認作業等に時間を要したため。 開示請求のあった文書の存否を再度確認するとともに、不開示とした部分の可否を再度検討するのに時間を要したため。 在日米軍の施設・活動に直結する内容であることから、極めて慎重な検討が必要であったため。 対象文書の件数が585件あり、個別に検討するため日数を要したため。 対象文書には、犯罪の予防に関する情報が含まれていたため、警察署、県警本部及び警察庁との協議・調整が必要となるなど慎重な検討を要したため。
審査請求関係
<ul style="list-style-type: none"> 対象文書が29年以上も前のものであり、関係機関での当該文書の発見作業、文書管理規定・文書保存区分表による確認など事実関係に係る確認作業に時間を要したため。 審査請求であるため原処分庁及び審査請求人から意見等を聴取する手続きに時間を要したため。 当該文書には、個人に関する情報が記載されており、個人情報の保護、開示するこ

とによる今後の諸事業への影響等を勘案しつつ開示範囲を拡大することについて慎重に検討を行なったことによる。

- ・ 審査請求に係る行政文書には、補償に関する数多くの情報が記載されており、個人情報保護、今後の事業遂行への影響などを慎重に検討したため。
- ・ 審査請求書の内容に不備があり、その補正手続きに時間を要したため
- ・ 処分庁において、開示範囲を拡大することを念頭に、開示可否について慎重に検討したため。

対応状況

- ・ 早期諮問について大臣官房長からの公文書で通達（省内部部局及び地方支分部局）
- ・ 早期諮問について省内総務担当課長会議で徹底・要請