

## 外務省における情報公開の現状と問題点

平成16年6月22日  
外務省

## 1. 外務省の情報公開関連事務の現状

## (1) 開示請求の推移と傾向

- 全体件数は施行直後より一旦減少したが、最近再び増加傾向
- 請求件数に比較して、一件あたりの文書数、及び一件あたりの対象枚数が多いのが特徴
- 外交政策・情報、領事事務等に関する請求案件（いわゆる「外交案件」）の割合が増えつつあり、5条3号等の該当性判断に慎重な審査を要するため、審査負担は重くなっている。
- 最近では、作成時期の古い文書に対する請求が非常に多い（平成16年に受けた請求の過半数が、30年以上前の文書に対するもの）。また、古い文書についてはファイル名を指定して開示請求が行われる場合が多く、したがって請求1件あたりの文書量も多くなる傾向にある。（別図1～3参照）

(注) 年は暦年、\*平成16年は6月15日現在

年(度)	13年	14年	15年	16年*	合計
受付案件総数	2005	1437	699	692	4833
うち「外交案件」	993	762	618	626	2999
うち「外交案件」以外	1012	675	81	66	1834
決定案件総数	1650	824	752	944	4170
うち「外交案件」	735	436	579	656	2406
うち「外交案件」以外	915	388	173	288	1764
決定文書数	5870	3862	5010	10320	25062
うち「外交案件」	4267	2108	4271	9214	19860
うち「外交案件」以外	1603	1754	739	1106	5202
決定文書(不開示を除く)枚数	62675	58319	139499	91406	351899
うち「外交案件」	37672	30739	90301	77530	236242
うち「外交案件」以外	25003	27580	49198	13876	115657

## (2) 期限超過

期限管理については、関係課室の体制や所掌事務の繁忙度等を勘案しつつ、請求に係る文書の量、探索の難易度等を予想して、情報公開法第10条2項による延長あるいは同法第11条による特例延長を適用するよう心がけていたが、30日間では種々の理由により（後述2.(1) 参照）作業に必要な時間の見極めが十分でなかったこと、また（2001年施行後の3年間は特に）当省にとっても予測できなかった様々な事件が頻発したことなどから、所期の見通し通りにはなかなか進まず、結果として期限超過案件を発生させるに至った。

特に、作成時期の古い文書については、作業に予想以上の時間を要するケースが多かったため（後述1.(4) 参照）、期限超過案件の中でも作成時期の古い文書の占める割合が高くなっている（別図2参照）。

その後、昨年度より、超過案件を多数抱えた課室への支援を強化し、関係事務の相当部分を情報公開室で引き受ける体制を整えたことにより、徐々に解消に向かいつつある。今後は、当然のことながら、そもそも期限超過を生じさせないように体制強化と工程管理に留意していく。

## (3) 文書管理について

### 外務省の文書管理体制の推移

- ・1970年代まで 各課室から書庫に移管された永久保存指定ファイルを、大臣官房文書課において編纂していた（いわゆる「青ファイル」の作成）。
- ・1970年代以降 青ファイルへの編纂を中止し、各課室の作成した文書ファイルは所属文書の件名インデックスをつけた状態で書庫に保管されることとなった。
- ・1993年以降 総合外交政策局の新設等を実施した外務省全体の機構改革に伴い官房文書課を廃止、文書管理業務は官房総務課に移管。
- ・2001年4月……情報公開法の施行に伴い、同法及び同法施行令に沿うよう文書管理規程を改訂。
- ・一方、1975年以降、外交記録公開制度により、原則として作成後30年を経過した戦後文書のマイクロフィルムによる公開を実施。

### 文書管理の問題点

- ・外務省の業務は、暦年ないし年度単位での切り分けになじまないものの割合が非常に多く、かつ案件により開始時期・存続期間とも千差万別であるのが通常である。そのため従来の外務省のファイル管理は、時系列順に関連する文書毎に簿冊

に綴じる形式で作成されており、結果として保存期間や秘密の指定が様々な文書が一つのファイルにまとめられるということが長く続いてきた。

本来ならば短期間で不要となる文書が、同一簿冊に綴じ込まれている長期保存の文書に引きずられて何十年も保存されるという状態が現出している。

- ・一方、所掌事務の事務量が増大し、文書管理要員が不足する中で、文書量は増加する一方。
- ・その結果、次のような悪循環が発生している。

使用済み・保存期限切れ文書の整理・廃棄が追いつかない。

保存文書量が増加し、文書の探索に要する時間・手間負担が増大。

文書整理・管理に投入可能な労力・時間がさらに減少して文書の整理・廃棄が滞る。

さらに保存文書量が増大

#### 問題への対応策

- ・外交事務量や作成文書量が減少することは当面の間見込めず、むしろ増え続ける可能性が相当高い状況においては、(a)文書管理に投入する要員の増加を図る、(b)文書管理システムを改善して効率をアップさせ、もって要員あたりの処理能力を向上させる、といった施策を講じることが、最も効果的な対応策。

#### (4) 作成時期の古い文書について

##### 審査上の問題点

作成時期の古い文書に関する開示審査には、以下の理由により多大な時間と労力を要しており、このことが当省の開示決定に時間がかかる主要な原因となっている。

- ・内容による請求の場合、膨大な古いファイルの中から対象となる文書を探し当てるのが困難である(検索はファイル単位でのみ可能)
- ・古い文書の文字が手書きかつしばしば旧字体・旧仮名遣いで読みにくい、使用されている紙がパラフィン紙などでコピーに時間がかかる、等の取扱い上の問題点がある。
- ・何十年も前の案件であるため、主管課室に担当者がおらず、主管課室では内容を一から勉強して審査しなければならない。
- ・請求のほとんどは、かつて大きな外交問題となった案件に関するものであるため、現在でも3号情報に該当するか否か慎重な審査を要する。

##### 問題への対応策

そもそも情報公開法は、政府の諸活動を国民に説明する責務が全うされるようにする観点から制定されたものであり、このため歴史的資料については2条2項2号

において開示請求の対象から除いている。

当省の場合、本来すでに外交史料館に移管されているべき文書をいまだに行政文書として保有していることが問題の根源であり、作成後長期間を経過した文書を速やかに外交史料館に移管することが情報公開法の趣旨に即した解決策であると考えられる。現在、当省では、文書の移管のための審査を迅速に進める方策につき検討中である。

#### (5) 実施体制

- ・外務省における情報公開事務は、現在、定員が限られている中で省全体としての要員の適正配置の観点から、情報公開担当部署は、開示請求者との手続事務、情報公開審査会との間の各種連絡・調整事務、工程管理（期限延長を含む）事務及び開示決定等の情報公開法等との整合性の審査事務等を行い、対象文書の所管課室が個別請求案件の対象文書探索・特定、調製、非開示該当性審査等を担当している。
- ・このような体制は、外務省の業務全体が増加を続け、職員数が慢性的に不足している中で、専従要員にロジ面を基本的に担当させる一方で、サブ面に通曉していないと判断が困難な部分についてはそれぞれの担当課室が担当するという体制をとったものである。しかしながらこの体制には、各課室の他業務の繁忙度により情報公開事務への取り組みが大きく左右されざるを得ないという問題がある（特に、突発的な事件や重要外交案件が発生した場合には、それへの対処に多大な労力を投入せざるを得ず、結果として情報公開事務への労力が投入できなくなることもある）。

## 2. 現行制度の問題点・改善要望点

### (1) 大量請求に関する問題

「相当の部分決定」規定

- 現在の規定及び運用では、同一請求者から同時に複数の開示請求を受けた場合に、各案件毎に「相当の部分」を決定しなければならない。これらはまとめて60日以内に決定する必要があるため、結果として各対象行政文書の中から、短期間で決定できる文書を断片的に開示することになる。
- このような運用では、行政機関側の負担が極めて大きい一方で、開示請求者側にとっても実質的に利益にならない場合も少なくないと思われ、法の趣旨（11条を適用する場合でも、60日以内に可能な部分について決定する）を損なわない範囲

で運用を変更することはできないか、検討をお願いしたい。

#### 10条2項と11条の排他適用の問題

- 現在の規定及び運用では、10条2項に基づき延長を行った場合には11条を適用できないこととなっているが、当省の場合、どちらの条項を適用することが適当か、申請後30日以内には必ずしも判断できないケースがある。具体的には、(a)対象文書が在外公館に保管されている場合に、その探索・特定・本省への送付に時間を要する場合、(b)特に作成時期が古い文書に対する請求の場合で、請求時に対象文書の所管課が外交案件対応で手一杯(国際会議や日本との要人往来を控えている場合や、所管地域等で戦争・政治的その他の緊張事態・事件等が発生している場合など)の場合で、30日以内に対象文書を探索・特定し必要な延長期間の長さを判断することが困難な場合が挙げられる。
- このような場合には、10条2項の適用が適当(=30日以内の延長で対応可能)との判断を30日以内に行うことに困難を生じるケースも少なくなく、畢竟安全をとって11条を適用しがちとなる。また、前段(b)のケースで10条2項適用後に突発事態が発生し、期限までの対応が不可能となり、期限超過を起こしてしまうケースも考えられる。
- かかる事情・状況を勘案すれば10条2項の適用後に11条を適用できることとしても、(最初から11条を適用する場合に比べ)開示請求者にとって特段の不利益を課すことにはならないと考えられるのではないか。検討をお願いしたい。

#### 開示請求者間の「不公平」に関する問題

- 現在実務上は、開示請求を受け付けた順に優先的に処理しており、かつそれを前提に期限延長等の判断を行っている。少数の請求者から大量の請求を受けた場合も同様に、対象行政文書の量と関係課室の事務処理余力を勘案して延長期間を設定している。
- 上記大量請求の受付後に他の請求者から別の開示請求を受けた場合、たとえそれが大量とは言えない請求であっても、それを大量請求より先に(あるいは同時並行的に)処理した場合には、(受付順の原則との関係はさておいても)、大量請求案件を期限内に処理することが益々困難となる。そのような場合には、新規請求案件を大量請求案件の処理完了後に着手する、すなわち大量請求案件の決定期限のさらに先に期限を設定せざるを得なくなるが、請求者間の公平の観点からかかる対応について全く問題がないか、説明に困難を覚える場合も少なくない。
- 一方で、大量請求者の中には、果たしていかなる目的で大量請求を行っているのか、あるいは開示を受けた行政文書を果たして何らかの形で活用しているのか、にわかには想像しがたいケースも少なくないのも事実。その請求の処理のために

膨大な行政情報コスト（人手、時間、人件費を含む経費）をかけて対応しているとの実情がある。請求は容易に行い得るが、それへの行政の対応は不釣り合いに膨大となっている現状を是正できないかご検討願いたい。このような状況は必ずしも法の趣旨に合致しているとも思われないが、行政機関側としては、このような場合にどのように対処するのが適切か、検討をお願いしたい。

## （２）不服申立に関する問題

再決定・諮問が必要となる案件の対象の限定について

- 現行法規定では、情報公開審査会への諮問を行わなくてよい場合は、申立が不適法な時を除き、申立に係る文書を全部開示するときに限られている。その結果、複数の不開示箇所を含む部分開示文書のうち、申立人が不開示箇所の一部について取り消しを求めてきた場合には、申立人が開示を求める箇所だけでなく求めている不開示箇所についても、その不開示が正当であることを審査会に説明しなければならない。
- もとより、全ての不開示箇所はそれぞれ個別に検討を加えた結果不開示としたものであるが、請求者が必ずしも争っていない部分にもかかわらず審査会に対しては説明することになる。その事務負担は無視できないものがあり、情報公開審査会の事務負担も軽くはないのではないかと考えている。

## （３）対象文書の特定に関する問題

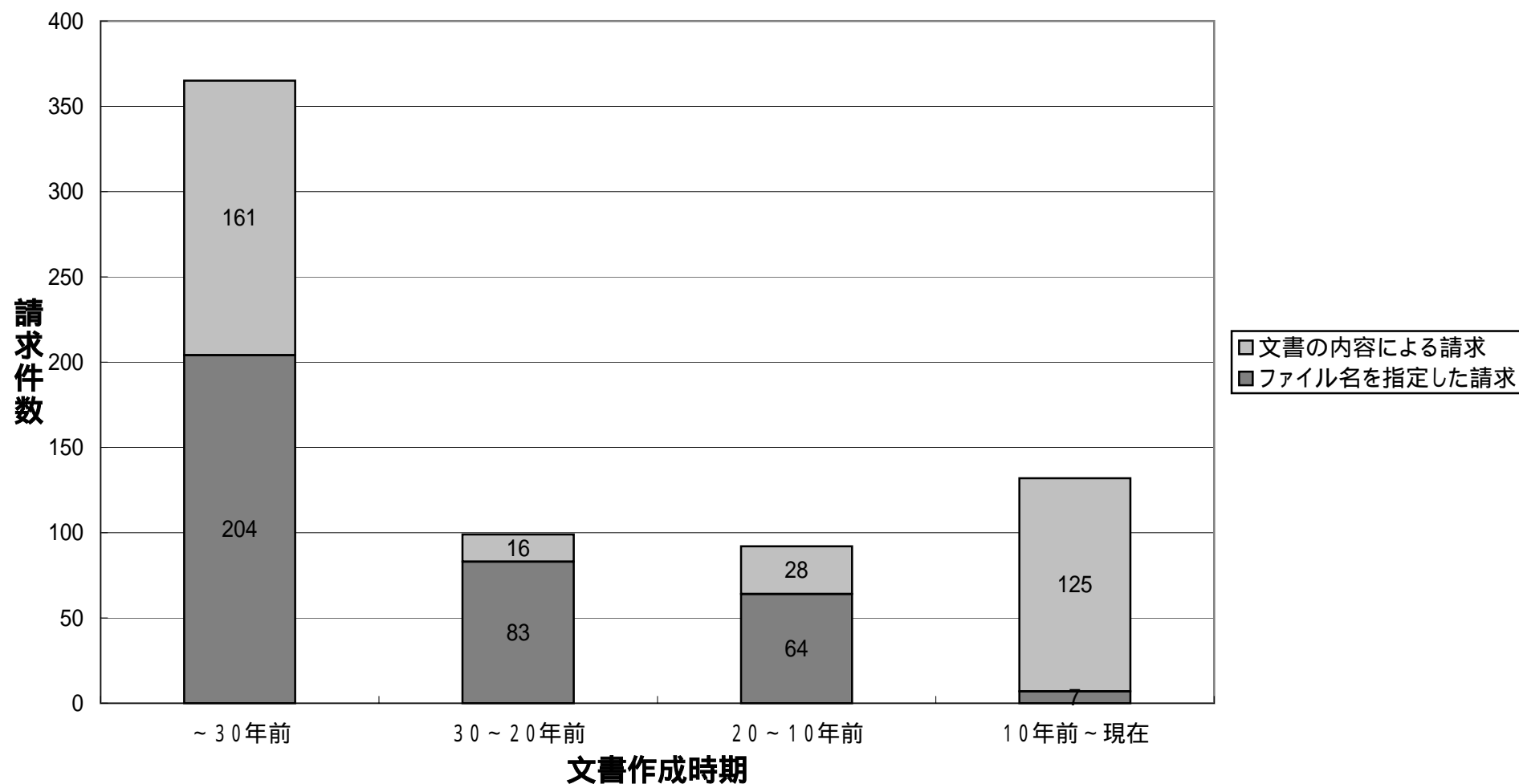
対象文書の請求対象外の部分の取り扱い

現行制度では、文書単位で開示・不開示の判断を行い、請求内容が一つの文書の一部（例：「 会議議事録のうち 問題に関する部分」）であっても、その文書の全ての部分について開示・不開示を個別に判断し、不開示情報に該当しない箇所を（部分）開示しなければならない。

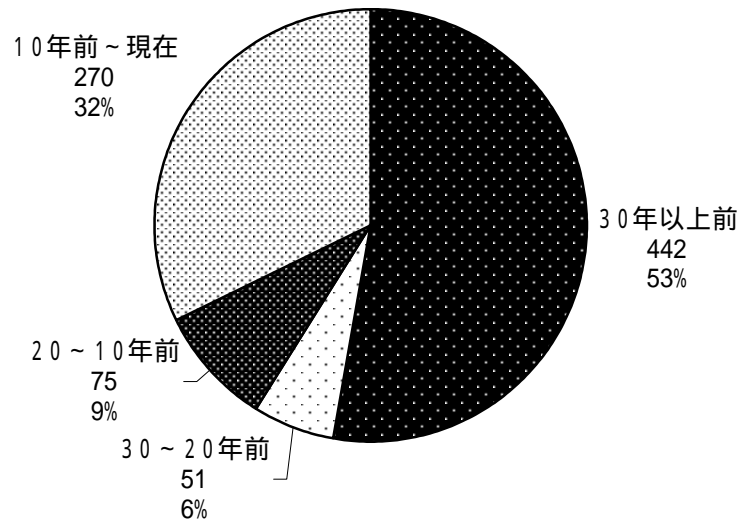
このような規定は、行政機関側の事務負担を増やし（作業対象文書量と審査関係部署を増加させる）、開示までに要する時間を長期化させる要因となる一方、対象外部分には興味のない開示請求者の利益にならない事例を発生させている。このようなケースを解消し行政機関の負担を軽減するとともにスピードアップを図ることは、請求者・行政機関の双方の利益になると考えられる。

以上

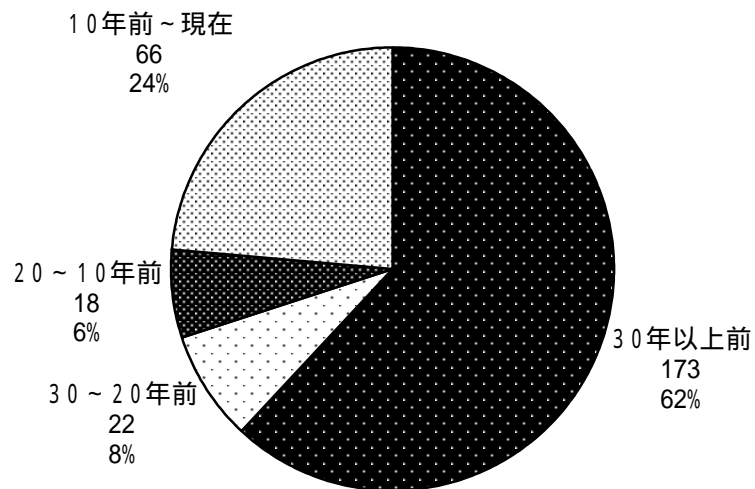
### 文書作成時期別の請求件数 (平成16年1月1日～6月11日)



1. 平成15年度中に決定した全案件  
(計838件:文書作成時期別内訳)



2. 平成15年度の期限超過案件  
(計279件:文書作成時期別の内訳)



### 1案件あたりの文書数の推移

