

情報公開法の制度運営の現状と問題点についての検討資料

(開示・不開示の範囲等)

1 開示・不開示の範囲等	1
(1) 個人情報	1
<個人識別型とプライバシー型>	1
<個人の識別性>	2
<公益義務開示>	2
<公務員の氏名>	2
<行政運営上の懇談会等における発言者の氏名等>	2
<本人開示>	3
(2) 法人等情報	3
<法人の正当な利益>	3
<任意提供情報>	4
<公益義務開示>	4
(3) 国の安全、公共の安全等情報	4
<第3号、第4号の趣旨>	4
<「相当の理由」>	5
<一定期間後の公開>	5
(4) 審議・検討等に関する情報及び事務・事業に関する情報	5
<審議・検討等に関する情報>	5
<事務・事業に関する情報>	6
(5) 部分開示	6
<不開示情報の単位のとらえ方>	6
<情報の有意性>	7
(6) 公益裁量開示	7
(7) 存否応答拒否	8
(8) 行政文書の不存在	9
<行政文書の不存在に関する審査会における調査審議等の状況>	9
<不存在を理由とする不開示決定の類型>	9
(9) 不開示決定に際しての理由付記の在り方	10

1 開示・不開示の範囲等

不開示情報の規定はできるだけ明確なものとすることが望ましいが、行政全般にわたって不開示情報を網羅することは極めて困難であり、一般法として概括的、抽象的な規定とならざるを得ない。このため、現行法は、事項による基準と定性的な基準とを組み合わせて、不開示情報の範囲をできるだけ明確かつ合理的に画することができるよう規定されている。不開示情報の範囲については、個別具体的な事案における解釈の積み重ねを経て、制度の安定的な運用が行われるものと考えられる。

現在、情報公開法が施行されて約4年ではあるが、第5条各号に定める不開示情報に該当するか否かについて審査会の答申や裁判所の判決の例が蓄積されてきている。

(1) 個人情報

<個人識別型とプライバシー型>

個人に関する情報については、従来から、プライバシー等の権利利益を害するおそれがあるものを不開示情報として規定する方式（プライバシー型）と特定の個人を識別できる情報を原則として不開示とし、保護する必要のない情報を除く方式（個人識別型）が議論されてきたところであるが、プライバシーの範囲が必ずしも明確なものではないことなどから、情報公開法は、個人識別型を探っている。

情報公開法の施行後3年間において不開示情報に該当することを理由に不開示決定されたもの（一部を不開示とした決定の不開示部分を含む。）のうち、個人情報に該当することを理由としているものは、次のとおりであり、不服申立てや訴訟においてその該当性を争った事例が蓄積されてきている。

	行政機関		独立行政法人等	
	不開示決定	うち、個人情報を理由とするもの	不開示決定	うち、個人情報を理由とするもの
平成13年度	16,409件	13,452件 (82.0%)	-	-
14年度	16,950件	12,987件 (76.6%)	3,037件	2,687件 (88.5%)
15年度	18,229件	13,207件 (72.5%)	3,703件	3,078件 (83.1%)
計	51,588件	39,646件 (76.9%)	6,740件	5,765件 (85.5%)

（注）独立行政法人等情報公開法は、平成14年10月1日施行のため、14年度は半年分である。

第5条第1号本文の後段に「又は特定の個人を識別することはできないが、公にすることにより、なお個人の権利利益を害するおそれがあるもの」との規定があることにより、不開示情報の範囲が若干広がっているものの、同号ただし書イとして「公にされ、又は公にすることが予定されている情報」が不開示情報の範囲から除かれている。地方公共団体の情報公開条例では、個人識別型を探っている場合と「他人に知られたくないと認められる情報」を規定するプライバシー型を探った場合とが見られるが、必ずしも大きな違いは認められないようである。

<個人の識別性>

「特定の個人を識別することができるもの」(第5条第1号本文)については、その情報自体では特定の個人を識別できなくても、他の情報と照合することにより、特定の個人を識別することができることとなるものも含まれるため、照合する「他の情報」の範囲が問題となる。

一般的な場合には、照合する「他の情報」は「一般人」が入手できる情報に限るとする、いわゆる「一般人基準」が採用されている状況が見られる。

情報の性質・内容によっては、必ずしも一般人基準ではなく、特定の者が入手できる情報を照合範囲に含めて判断された例もある。一般人基準を採用した場合には特定の個人を識別することができるとまでは言えないもののなおプライバシーの保護が必要なものがあるときは、「特定の個人を識別することはできないが、公にすることにより、なお個人の権利利益を害するおそれがあるもの」に当てはめて当該情報を保護する例が多くなりつつある。

「特定の個人を識別することはできないが、公にすることにより、なお個人の権利利益を害するおそれがあるもの」に該当するか否かについては、審査会の答申において、情報の種類、地域、団体に属する人数等、個別具体的な状況に応じて「個人の権利利益を害するおそれ」を判断した事例が蓄積されてきている。

<公益義務開示>

判決又は審査会の答申において、「人の生命、健康、生活又は財産を保護するため、公にすることが必要であると認められる情報」(第5条第1号ただし書口)に該当するものとして、少ないながら医薬品副作用に関する情報や環境汚染に関する情報等の実例が見られる。

<公務員の氏名>

公務員がその職務において行った行為に係る情報については、第5条第1号本文に規定する「個人に関する情報」に含まれるとした上で、同号ただし書ハにおいて「当該情報がその職務の遂行に係る情報であるときは、当該情報のうち、当該公務員の職及び当該職務遂行の内容に係る部分」を同号の不開示情報から除外している。また、当該公務員の氏名については、公務員以外の者と同様に、同号ただし書イの「慣行として公にされ、又は公にすることが予定されている情報」に該当する場合に開示することとされている。

「慣行として公にされ、又は公にすることが予定されている情報」に該当するか否かについては、運用上、一般向けに発行されている職員録に氏名が記載された者であるか否か等を基準として判断されているが、開示される範囲は各行政機関によって区々となっており、一般的に同様な事務に従事している職員であっても氏名が開示される場合とされない場合があるなどの不合理が生じている。

<行政運営上の懇談会等における発言者の氏名等>

審議会等については、閣議決定により、委員の氏名を公表するとともに、会議又は議事録を原則公開することとされている。行政運営上の懇談会等についても、そ

の性格に留意した上で、審議会等の公開に準じた措置を講じることとされている。

行政運営上の懇談会等の出席者の氏名の取扱いについては、懇談会等の性質、審議内容等に応じて対応されている状況にある。

行政運営上の懇談会等の議事録における発言者の氏名については、発言者が公務員か公務員以外の者かによって、開示・不開示の取扱いが異なるような運用が見られる。

<本人開示>

本人から自己に関する情報が記録された行政文書の開示請求がなされ、存否応答拒否される事例が相当数見られる。情報公開法においては、立案当時から「本人開示の問題は、基本的には個人情報保護に関する制度の中で解決すべき問題である」との考え方方が採られており、何人も請求の理由の如何を問わず開示請求することができる開示請求権制度では、開示請求者が誰であるかを考慮することなく開示・不開示を判断することとしている。また、審査会の答申においても、本人請求であることをもって特別な扱いを行わないこととされている。

(注)最高裁判決(平成13年12月18日)において、地方公共団体の情報公開条例の下で本人自身による請求であることが明らかな場合は個人情報に関する不開示情報に該当することを理由に不開示決定することは違法と判示されているが、情報公開法の運用には影響しないと考えられる。

これまで国の行政機関においては、行政機関の保有する電子計算機処理に係る個人情報の保護に関する法律(昭和63年法律第95号)により、電子計算機処理に係る個人情報の取扱いの基本的ルールと本人開示請求の制度が設けられていた。平成15年5月に、同法を全部改正した行政機関の保有する個人情報の保護に関する法律(平成15年法律第58号)及び独立行政法人等の保有する個人情報の保護に関する法律(平成15年法律第59号)が制定され、17年4月1日から施行される。

これらの個人情報保護法制は、情報公開法との整合性を確保しつつ、電子計算機処理に係る個人情報のみならず、行政文書又は法人文書に記録されたすべての個人情報の取扱いについて規律し、本人情報についての開示請求権のほか訂正請求権や利用停止請求権等を定めている。本人情報については、今後これらの法制の下で開示を請求することができる。

(2) 法人等情報

<法人の正当な利益>

法人その他の団体に関する情報又は事業を営む個人の当該事業に関する情報のうち、「権利、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがあるもの」は、第5条第2号イの規定により不開示とされる。

これらの「おそれ」の有無については、法人情報の性質、取扱いが多種多様であることから、個別具体的な状況に応じて総合的に判断をせざるを得ない。法人の口座番号や代表者の印影等の内部管理情報については、広く知られ得る状態に置いてい

るか、偽造などの悪用されるおそれがあるかといったものが判断基準とされている。また、財務情報や企業ノウハウ情報など法人情報の性質に応じた判断基準が審査会の答申や判決により示され、蓄積されつつある。

<任意提供情報>

第5条第2号口に規定するいわゆる任意提供情報について、安易に適用されることはないかとの懸念も聞かれる。

審査会の答申では、「当時の状況等に照らして合理的である」かどうかについて、行政改革委員会の「情報公開法要綱案の考え方」において示された公にしないことの慣行の有無が判断要素として用いられている。

一部の答申では、「当時の状況」に加え、現在の時点で公にしないことの合理性について判断をしているものもある。この判断基準によると、諮問庁が同号イ及びロの適用を主張した場合、審査会においては、同号イに規定されている法人の「正当な利益を害するおそれ」の判断と同号口に規定されている「当時の状況等に照らして合理的である」かどうかの判断が重複又は連続して審査されることとなる。これらに関連して、諮問庁が同号イ及びロを同時に不開示理由と主張する例が散見されるが、審査会の答申において不開示と認められた事案においては、同号イの適用について優先して判断していると見られる例が多い。

<公益義務開示>

「人の生命、健康、生活又は財産を保護するため、公にすることが必要であると認められる情報」(第5条第2号ただし書)について、特定の血液製剤を納入した医療機関に関する情報を開示すべきとした審査会の答申が1件ある。

(3) 国の安全、公共の安全等情報

<第3号、第4号の趣旨>

我が国の安全、他国等との信頼関係及び国際交渉上の利益の確保又は公共の安全と秩序の維持といった、国民全体の基本的な利益を擁護することは国の重要な責務である。第5条第3号及び第4号は、開示することにより、これら国民全体の基本的な利益の擁護に支障を及ぼすおそれがあると認めるに足りる相当の理由がある情報を不開示情報としたものである。

その開示・不開示の判断には、行政機関の長による高度の政策的又は専門的・技術的判断を要することから、行政機関の長の第一次的な判断を尊重する趣旨を表すため、「おそれがあると行政機関の長が認めることにつき相当の理由がある情報」と規定されている。

以上の趣旨により、第5条第3号及び第4号の適用に当たっては、第5号及び第6号と区別し、行政機関の長の裁量判断を尊重するのにふさわしいものについてのみ、限定的に用いられるべきものと考えられる。

審査会の答申では、諮問庁が第3号又は第4号と他の不開示情報類型を併せて主張している場合には、他の不開示情報に該当するか否かの判断を第一次的に行って

いる場合が多い。

<「相当の理由」>

第5条第3号及び第4号の趣旨は、「相当の理由」と示されている内容が合理的か否かについて、行政機関の長の判断を第一次的に尊重した上で、その判断が合理性を持つ判断として許容されるかどうかを個別に判断することにある。

審査会においては、第5条第3号及び第4号に関する情報であっても、迅速かつ的確な判断を行うため、争訟の対象である行政文書の内容を見分するいわゆるインカメラ審理の対象としている。インカメラ審理は、不開示とする理由となる情報が当該行政文書に現実に記載されているか、不開示等の判断が適法妥当か、部分開示の範囲が適切かなどについて判断を可能とするために有効であるとされ、実際にもかなり活用されている。

<一定期間後の公開>

開示・不開示の判断は、開示請求があった都度なされるのであるから、いったん不開示とされた行政文書であっても、その後の事情の変化により、開示されるべきものとなることがあることは当然である。このため、情報公開法では行政文書の作成又は取得からの一定年数の経過を開示・不開示の判断とする規定は設けられていない。

審査会の答申においても、対象文書が作成又は取得され一定期間を経ているかどうかにかかわらず、当該情報を開示することにより外交・防衛、犯罪捜査等に支障のおそれがあるか否かを現時点で判断しており、消滅しているものについては、開示すべきものとされている。

外国の情報公開法制を見ると、一定期間後の公開の仕組みをとっていない国が多い。また、一定期間後の公開の仕組みを採用している国においても、作成又は取得の時点から一定年限を経過すれば無条件で開示するという仕組みは見られない。

(4) 審議・検討等に関する情報及び事務・事業に関する情報

<審議・検討等に関する情報>

行政機関としての最終的な意思決定前の事項に関する情報を開示することによってその適正な意思決定が損なわれないようにするためにといえ、意思決定前の情報をすべて不開示することは、政府がその諸活動を説明する責務を全うするとの観点からは、適当ではない。そのため、第5条第5号では、「不当に」との要件を付加した上で、率直な意見の交換の中立性が損なわれるなどの「おそれ」がある情報を不開示情報とすることとされている。

情報公開法の施行後3年間において不開示情報に該当することを理由に不開示決定されたもの（一部を不開示とされた決定の不開示部分を含む。）をみると、次のとおり、第5条第5号（独立行政法人等情報公開法においては第5条第3号）を適用して不開示としている決定は少ない。

	行政機関		独立行政法人等	
	不開示決定	うち、審議検討等情報を理由とするもの	不開示決定	うち、審議検討等情報を理由とするもの
平成 13 年度	16,409 件	906 件 (5.6%)	-	-
14 年度	16,950 件	398 件 (2.3%)	3,037 件	85 件 (2.8%)
15 年度	18,229 件	250 件 (1.4%)	3,703 件	81 件 (2.2%)
計	51,588 件	1,554 件 (3.0%)	6,740 件	166 件 (2.5%)

(注) 独立行政法人等情報公開法は、平成 14 年 10 月 1 日施行のため、14 年度は半年分である。

審査会の答申では、「不当に」という要件について、個別具体的な状況に応じて、法の趣旨にのっとり厳正に解釈されている状況がうかがわれる。

また、審査会において、「不当に国民の間に混乱を生じさせるおそれ」の適用が容認された例は少ない。

<事務・事業に関する情報>

国の行政機関等では様々な事務・事業が行われ、公開による支障も様々である。このため、第 5 条第 6 号は、行政機関等の事務・事業に関する情報であって、開示することにより当該事務・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概括的な不開示情報の規定として設けられている。その上で、支障のおそれの内容をできるだけ明らかにする観点から、行政機関に共通的に見られる事務・事業であって、開示するとその適正な遂行に支障を及ぼすおそれがある情報を含むことが容易に想定されるものを例示的に掲げている。

行政機関等の事務・事業は広範多岐にわたることから、具体的な実例が少ない段階においては、本号の運用が困難な面もある。第 5 条第 6 号の解釈・運用に関しては、審査会の答申や判決において事務・事業の適正な遂行の困難性の有無が個別具体的に検討されており、それらの具体例が蓄積されつつある。

(5) 部分開示

<不開示情報の単位のとらえ方>

部分開示を行うに当たっては、不開示情報の単位をどうとらえるかによって、不開示とする部分の範囲に差違が生じる可能性がある。

立案時の考え方は、不開示情報が重層的に把握される場合にあっては、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最小単位をもって不開示情報の単位であるととらえるものである。ただし、個人識別情報については、第 5 条第 1 号前段の規定から、個人識別性に係る部分とそれ以外の部分との総体が一つの不開示情報となり、不開示の範囲が広くなりすぎるおそれがあることから、第 6 条第 2 項の規定により、個人識別性に係る部分以外の部分についての開示義務が定められている。第 6 条第 2 項の部分開示義務の要件が、個人識別性に係る部分を「除くことにより、公にしても、個人の権利利益が害されるおそれがないと認められるとき」とされているのは、「おそれ」の有無は、行政機関の長の意図によってではなく客観的に判断されるべきものであるとの趣旨である。

第6条第2項は、行政改革委員会の「情報公開法要綱案」では、不開示情報である個人識別情報の例外開示情報とされていた。しかし、その内容が、第5条第1号ただし書の他の例外開示情報とは異なり個人識別性に係る部分は開示されないものであること、氏名等を消すことによって個人に関する情報の一部分を開示することに法的根拠を与える趣旨であることから、不開示情報（個人識別情報）の例外として位置付けるよりも、部分開示の一形態として位置付ける方が適当と立案時において整理されたものである。もとよりこの整理は立証責任の配分を変える趣旨ではなく、個別の事案に応じて、裁判所において、客観的に判断されるべきものであると考えられていた。

平成13年3月27日の最高裁判決で、旧大阪府条例の部分開示規定の解釈として、独立した一体的な情報を更に細分化し不開示とすべき箇所以外の部分を開示することまでをも義務付けるものではないとの考え方が示されている。

同判決は、旧大阪府条例の個人情報についての部分開示の解釈であり、第6条第2項の規定がある情報公開法とは事情が異なるものである。

最高裁判決の考え方を援用する平成15年12月1日の仙台地裁判決のような判決がみられる。その一方で、審査会14年度答申第123号は、不開示情報該当性について判断する際の前提として、独立した一体的な情報を単位としてとらえるとしても、個人識別情報以外の不開示情報については、その範囲は、重層的な各階層でとらえていった結果、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であるとの立案時の趣旨に則した考え方を示している。また、平成14年12月5日の名古屋高裁判決は、一個の情報ではないという形式的な根拠から部分開示情報に当たらないと解釈することは、必要以上に部分開示情報の範囲を限定するもので、情報公開法の趣旨、目的と整合しないとの考え方を示している。

<情報の有意性>

不開示情報が記録された部分を除くと客観的に有意の情報が残らないような場合にまで当該部分を除いて開示することは、手数料負担等の点で開示請求者の不利益になるとともに、行政機関の負担にもなることから、第6条第1項ただし書により、当該部分を除いた部分に有意の情報が記録されていないと認められるときは、行政機関の長は部分開示義務を負わないこととされている。

不開示情報が記録されている部分を除いた残りの部分に記録されている情報の内容の有意性の判断は、開示請求者が知りたいと考える事柄との関連によって判断すべきものではなく、個々の請求者の意図によらず客観的に決めるべきものとするのが立法趣旨である。

審査会の答申や判決においては、個別事例ごとに開示請求の趣旨や情報の性質等に照らして客観的に判断される例が蓄積されつつある。

(6) 公益裁量開示

第5条各号に規定する不開示情報については、通例、行政機関の長が開示しては

ならないこととなる。しかしながら、個別具体的な場合においては、開示することに優越的な公益が認められる場合があり得るところであり、このような場合には、行政機関の長の高度の行政的判断により開示することができるとすることが合理的であるとして、第7条の規定が置かれている。

公益裁量開示の適用については、平成13年度から15年度までに、行政機関で21件、独立行政法人等で10件、計31件の実績がある。これらにより、公にすることが予定されていない個人情報や企業名、企業独自の工事技術や作業手順等の不開示情報が開示されている。

3 1件の具体事例については「資料」に整理

なお、公益裁量開示を求めることは開示請求権に内包されるべきものとの議論があつたが、第7条の適用については、審査会の審査対象であり、実際に、本条の適用の是非に係る答申も出されている。

(7) 存否応答拒否

開示請求に係る文書が存在するか否かは一つの情報であり、開示請求の件名等と統合することによりその情報が第5条各号の不開示情報に該当する場合があることから、第8条により、開示請求に対する拒否処分の一態様として、存否応答拒否が定められている。

平成13年度から15年度までの3年間に行われた不開示決定及び部分開示決定計63,372件のうち、存否応答拒否によるものは912件である。この中には、自己情報についての本人からの開示請求も含まれる。不開示決定及び部分開示決定に対する開示請求者からの不服申立て3,294件のうち、存否応答拒否に対するものは276件である。存否応答拒否に関する審査会答申は212件示されており、そのうち18件で存否応答拒否が妥当でないとされている。情報公開訴訟の判決において存否応答拒否が否定された例はない。

特定の者や特定の事項を名指しした請求は不開示情報のすべての類型について生じ得るため、不開示又は不存在と回答するだけで第5条各号の保護法益が害されるのは特定の不開示情報の類型には限られない。このため、情報公開法では存否応答拒否の理由となる不開示情報の類型を限定していない。

実際、平成14年度及び15年度において存否応答拒否の理由とされた不開示情報の区分をみると次のとおりであり、すべての不開示情報の類型に関して存否応答拒否による不開示決定がなされている。

	平成14年度		平成15年度		合計
	行政機関	独法等	行政機関	独法等	
個人情報	273件	4件	166件	20件	463件
法人等情報	113件	11件	34件	7件	165件
国の安全等情報	8件	-	2件	-	10件
公共の安全等情報	21件	-	13件	-	34件
審議・検討等情報	1件	0件	1件	0件	2件

事務・事業等情報	58件	4件	36件	0件	98件
----------	-----	----	-----	----	-----

自己情報についての本人からの開示請求のように、開示請求者が対象文書の存在を知っている場合があり得る。しかし、そのような事情は、情報公開法が開示請求者の属性を考慮しない制度として設けられており、本人確認等の手続がないことから、当該文書の存在が客観的に明らかである場合は別として、存否応答拒否の適用に影響するものではない。

(8) 行政文書の不存在

<行政文書の不存在に関する審査会における調査審議等の状況>

審査会においては、平成 13 年度から 15 年度までの 3 年間に、不存在事案について 357 件（行政機関 346 件、独立行政法人等 11 件）の諮詢を受け、そのうち 285 件（行政機関 277 件、独立行政法人等 8 件）について答申をしている（16 年 3 月 31 日現在）。

不存在事案に関する諮詢件数を年度ごとに見ると、次のとおりである。

	全諮詢件数	うち、不存在事案
平成 13 年度	384 件	84 件 (21.9%)
14 年度	716 件	136 件 (19.0%)
15 年度	936 件	137 件 (14.6%)
計	2,036 件	357 件 (17.5%)

不存在事案に関する答申計 285 件のうち、原処分が妥当でないとしたもの（対象文書が存在するとしたものの）は 36 件である。

<不存在を理由とする不開示決定の類型>

開示請求の対象文書が存在していないことを理由として不開示決定が行われる場合としては、開示請求の時点で対象文書が（ ）物理的に不存在若しくは（ ）情報公開法の対象外である場合又は（ ）行政機関等による誤った不開示決定である場合の大きく 3 つに分類することができる。

（ ） 物理的な不存在

ア 当該行政機関等がそもそも対象文書を作成・取得していなかった場合

イ 作成・取得した後、保存期間の経過後又は満了前に対象文書が廃棄された場合

（ア）文書管理規則にのっとり、保存期間の経過後に廃棄された場合

（イ）調整等の業務に使用した文書等について、1 年以上保存の必要がないものとして、業務終了後に廃棄された場合

（ウ）保存期間内であるにもかかわらず、誤って廃棄・紛失された場合 等

ウ その他

（ア）相当昔の文書等であって、対象文書が作成された後廃棄されたのか、そもそも作成されていないものかが不明な場合

(イ) 対象文書が存在しないにもかかわらず、行政機関等の事務的ミスにより行政文書ファイル管理簿に誤登載された場合 等

() 情報公開法の対象外

対象文書が第2条第2項第2号に規定する歴史的資料等である場合又は個人段階のメモである場合 等

() 行政機関等による誤った不開示決定

対象文書を保有しているながら、行政機関等が誤って不存在として不開示決定をした場合

上記()アの行政機関がそもそも対象文書を作成・取得していない場合とは、行政機関等の所掌外の事項に関する文書であるか又は所掌内ではあるが業務遂行上必要でないなどのために、文書を作成・取得していない場合であるが、中には、行政機関等が文書を作成・取得すべきであったのにもかかわらず、しなかったことは問題であると指摘した答申もある。

このような場合に開示請求がなされる要因としては、開示請求の段階で請求者が文書の範囲の確定等について適切な教示を受けられなかった場合、行政機関等の情報提供が不十分であったか又は請求者の推測や思い込みによる請求による場合等がある。()の対象文書が情報公開法の対象外である場合についても同様の要因が考えられる。

()イ(ウ)の保存期間内であるにもかかわらず、誤って対象文書を廃棄・紛失した場合、又はウの文書作成後廃棄されたのかそもそも作成されていないものかが不明な場合等は、行政機関の文書管理に問題があるところが大きい。また、()の対象文書を保有しているながら、行政機関等が誤って不存在として不開示決定をした場合は、関連する文書を請求範囲のものとして認識せずに開示しなかったなどの対象文書の特定の問題、文書の探索も含めて文書管理の問題等が挙げられる。

審査会の答申においても、対象文書が存在とされた事案等のうち、背景に文書管理の問題、対象文書の範囲の確定の問題、請求者に対する情報提供の問題等があるものについて、具体的な文書を指摘した上で不開示決定を取り消すか、又は必要な措置等について指摘を行っている。また、審査会が行政機関等における対象文書の探索が不十分と考える場合には、審理の過程において、再度、行政機関等に調査を要求するなどの措置を探っている。

(9) 不開示決定に際しての理由付記の在り方

不開示決定については、行政手続法(平成5年法律第88号)第8条の定めるところにより、行政機関はその理由を提示しなければならない。

判決及び審査会の答申において、不開示決定をするに際して、不開示とする部分について根拠条文及びその条文に該当することの根拠を示すことが必要であるとの方向性が示されている。情報公開法の施行当初は、行政機関等の運用において理由付記が不十分な例も見られたが、現状では、判決及び答申が示すとおり、不開示と

する部分についての根拠条文及びその条文に該当することの根拠を示す運用へと変わりつつある。

ただし、文書の不存在を理由とする不開示決定については、単に「行政文書を保有していない」と記載するだけでは理由付記として十分とは言い難い。例えば、請求対象文書をそもそも作成・取得していない、作成したが保存期間が経過したので廃棄した、あるいは請求対象文書が個人メモであって組織共用文書ではないから対象文書としてはないなど、不存在の要因についても付記することが望まれるところであり、この点については、行政機関等により必ずしも徹底がなされていない状況が見受けられる。