

2004年11月19日
日本弁護士連合会

情報公開法の改正に関する意見書

意見書の要旨

第1 情報公開請求権を確立するための改正(知る権利の明記)

情報公開法1条に、情報公開法の目的として、国民の知る権利の保障にあることを明記すべきである。

第2 手続遅延を防止するための改正

公開請求に対する決定の遅延、不服申立手続の遅延を防ぐため、法定の決定期限を徒過した場合には、非公開処分がなされたとみなす規定を新設する。異議申立から答申までの期間を30日以内に義務づける規定を新設する。

情報公開法11条(著しく大量の文書に対する公開請求がなされた場合の開示決定等の期限の特例)の「相当の期間」を90日と規定する。

第3 存否応答拒否処分の濫用を防止するための改正

存否応答拒否処分の濫用を抑止するための、存否応答拒否処分制度を定める情報公開法8条を削除し、あるいは少なくとも存否応答拒否が認められる要件を厳格なものとし、認められる範囲についても、プライバシーを明らかに侵害する場合、国の安全上具体的な危険を生じる場合など必要最小限に限定するよう改正すべきである。

手続き上も、各実施機関の判断に任せず、存否応答拒否処分にあたっては、審査会に事前に意見を求める、あるいは決定後速やかに報告するなどの、処分の適正をチェックする手続きを義務づけるべきである。

第4 不存在処分の濫用を防止するための改正

不存在処分の濫用を防ぐため、恣意的な判断を許さない文書管理・廃棄の仕組みの確立が必要であり、現行情報公開法37条(新法22条・2005年4月1日施行)を改正し、文書管理に関する制度の整備を、政令に委ねるのではなく、情報公開法において義務づける規定を設ける。

第5 適正な文書管理を義務づけるための改正

(1) 現行情報公開法37条(新法22条・2005年4月1日施行)において「政令で定めるところにより行政文書の管理に関する定めを設ける」とされているものを、「法制上の措置を講ずる」と改正し、「行政文書の管理に関する法律」を制定する。

同法の内容として、所定の保存期間を超える場合は、すべて非現用文書として取り扱

うこととし、国立公文書館に移管する。行政機関は、同期間を超えて当該行政文書を利用する場合は、写しをもって利用する。

(2) これに伴い、いわゆる「中間書庫」を制度化すると共に、国立公文書館法を改正し、非現用文書のみならず、保存年限内の現用文書をも管理、保存できるようにする。

第6 必要な情報が公開されるための改正(非公開事由の改正)

個人情報

非公開事由を定める情報公開法5条1号「個人に関する情報」を「個人の私的領域に関する情報・・・」と改め、個人識別情報でもプライバシーと無関係なものは除外すべきである。

同号但書「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」という規定は、削除すべきである。

次のような但書を設け、これにあたるものは氏名も含め開示する。

「事業を営む個人の当該事業に関する情報、法人その他の団体に所属する個人の当該団体における職務又は地位に関する情報、公務員の公務又は公務員たる地位に関する情報」

法人等情報

法人に関する非公開情報規定(情報公開法5条2号)のいわゆる非公開条件付任意提供情報を非開示とする同号口を削除すべきである。

国の安全、公共の安全等情報

防衛情報についての非公開事由(情報公開法5条3号)は、「公開することにより、防衛の目的を失うことが明らかであるもの」との趣旨に限定し、同様に、外交情報(同)、犯罪捜査等情報(同4号)についても、それぞれ、「公開することにより、当該外交交渉の目的を失うことが明らかであるもの」、「公開することにより、犯罪捜査の目的を失うことが明らかであるもの」との趣旨に限定した規定に改正すべきである。

現行の「行政機関の長が認めるにつき相当の理由があるとき」との文言は、行政機関の裁量の幅を不当に広く解釈する原因となっており、削除すべきである。

防衛、外交、犯罪捜査等の支障のおそれについては、一定年数の経過後には、より原則開示の趣旨が徹底されるような制度に法改正をすべきである。

第7 一部分の非公開情報を理由にした全部非公開処分を防止するための改正

情報公開法6条2項を次のとおり改正し、少なくとも現在の同法6条2項の規定は5条1号但書に移す。

「部分公開義務の解釈及び運用にあたっては、行政文書の開示を請求する権利を十分に尊重し、行政機関の保有する情報の一層の公開を図り、もって政府の有するその諸活動を国民に説明する責務が全うされるよう、独立一体的な情報であっても細分化して開示可能な部分を特定し、開示しなければならない。」との規定を設ける。

第8 全国の国民が司法救済を受けられるための改正(裁判管轄)

全国の国民が、その住所地の地方裁判所で情報公開訴訟を行うことができるよう現行情報公開法36条(新法21条・2005年4月1日施行)を改正すべきである。

第9 制度を利用しやすい手数料とするための改正

情報公開請求時に国民から徴収される現在の開示請求手数料（1件300円）について、これは無料とすべきである。

また写しの交付手数料に関しても高額に過ぎるとともに、納付方法等も相俟って円滑な情報公開請求手続の妨げとなっている。

経済的貧困者による公開請求あるいは公益目的の公開請求については手数料徴収を免除しあるいは減額することを法制化すると共に、現在の手数料額、特に電子媒体での開示請求に関する費用額については引き下げられるのが相当である。

また、手数料の納付方法についても現金支払を可能とする等、本制度が国民の利用しやすくなるような形で拡張するのが相当である。

第10 国会・裁判所の情報公開について

国会及び裁判所について、それぞれを対象とする情報公開制度を、独立した法律として制度化すべきである。

2004年11月19日
日本弁護士連合会

情報公開法の改正に関する意見書

はじめに

国民の知る権利の保障を実現するための行政機関の保有する情報の公開に関する法律（以下、「情報公開法」という。）が1999年5月に制定され、2001年4月に施行されてから、4年が経過しようとしている。

情報公開法の制定時においても、情報公開訴訟管轄のあり方を含め検討すべき課題が確認され、情報公開法附則において、「政府は、この法律の施行後4年を目途として、この法律の施行の状況及び情報公開訴訟の管轄のあり方について検討を加え、その結果に基づいて必要な措置を講ずるものとする」と規定された。

そして、2001年4月から3年あまりの運用において、情報公開訴訟管轄以外にも、知る権利の保障規定の欠如、手続遅延、文書不存在など、さまざまな問題点が明らかにされてきた。

政府は、本年4月より、情報公開法の制度運営に関する検討会を設置して、情報公開法の問題点、改正の要否、改正すべき規定などについて検討を進めているところ、当連合会では、情報公開法の運用をふまえて、以下のとおり、情報公開法を改正するよう求めるものである。

なお、インカメラ手続については、別途、2004年8月20日付当連合会提言「情報公開法の見直しにあたっての裁判手続におけるヴォーン・インデックス手続及びインカメラ審理の導入の提言」において、インカメラ制度の必要性、具体的内容を整理し、その制定を求めている。

第1 情報公開請求権を確立するための改正(知る権利の明記)

(意見の趣旨)

情報公開法1条に、情報公開法の目的として、国民の知る権利の保障にあることを明記すべきである。

(意見の理由)

知る権利の保障を情報公開法に規定することについては、制定時に議論がなされ、附帯決議において引き続き検討すべき課題とされた。

知る権利を規定しなくとも、国民の情報公開請求権は十分に保障されるというのが、明記反対説の主要な主張であった。

しかし、情報公開訴訟あるいは違法な非公開決定に対する国賠訴訟では、国側は、次のように主張し、その権利性、被侵害利益性を否定する主張を展開している。

すなわち、「情報公開法に基づく開示請求権は、情報公開法によって創設されたもので、その立法政策によってその範囲が決まるものであって、もっぱら行政運営の監視及び透明性の確保という公益のために付与され、この見地から行使されるべき公益的権利であり、私人個々人の具体的権利利益を保護したり、そのような権利利益を付与したりするために創設されたものではないのであり、不開示処分の取消訴訟が可能であるのは、不開示決定を争うことのできる個別的利益を有するものと擬制したからに過ぎない。また、情報公開法等に従って開示請求に対する決定を行う公務員の義務は、国民全体に対して負う義務であって、開示請求者を含む個別の国民等に対する職務上の法的義務ではないとし、原告の精神的利益は適正な行政権の発動に関し国民各人の抱く正義感情の満足といったものとししか評価し得ず、そのような主観的満足は、開示請求権の周辺に存する派生的な事実上の利益に過ぎないから、国家賠償法上保護された権利利益ということとはできない。」

行政機関は、情報公開法に知る権利が規定されておらず、情報公開法に基づく情報公開請求権は憲法に基づく国民の権利ではないことを理由に、違法な非公開決定などについても損害賠償責任を負わないと主張しているのである。

公務員に情報公開制度を責任を持って運用させるためには、情報公開法に憲法上の権利である知る権利を明記し、「知る権利」を確立することが必要不可欠である。

第2 手続遅延を防止するための改正

(意見の趣旨)

公開請求に対する決定の遅延、不服申立手続の遅延を防ぐため、

法定の決定期限を徒過した場合には、非公開処分がなされたとみなす規定を新設する。

異議申立から答申までの期間を30日以内に義務づける規定を新設する。

情報公開法11条(著しく大量の文書に対する公開請求がなされた場合の開示決定等の期限の特例)の「相当の期間」を90日と規定する。

(意見の理由)

情報公開法の運用において、公開請求に対して法定期間内に決定がなされず、あるいは、非公開決定に対する不服申立後、長期間、審査会に対する行政機関による諮問がなされないため審査会手続が開始されない、あるいは同法11条による一部文書についての決定後、残文書について、相当期間として長期間にわたって決定がなされないことが原因となって、公開請求後、1年、事例によっては3年近くもの間、処分が確定しないという異常な事態が生じている。

長期間の手続遅延によって、必要な情報が得られないまま、当該情報を根拠とする行政計画が、情報非公開のまま決定されてしまうなど、情報公開請求が意味を失う場合も生じている。

情報公開制度において、公開されるべき情報が速やかに公開される保障は、制度の生命線である。そして、不当な非公開処分がなされた場合に、迅速に不服審査、司法審査

を受ける権利が実効的に保障されなければならない。

したがって、手続きの遅延を防止するため、上記のとおり、情報公開法を改正する必要がある。

第3 存否応答拒否処分の濫用を防止するための改正

(意見の趣旨)

存否応答拒否処分の濫用を抑止するための、存否応答拒否処分制度を定める情報公開法8条を削除し、あるいは少なくとも存否応答拒否が認められる要件を厳格なものとし、認められる範囲についても、プライバシーを明らかに侵害する場合、国の安全上具体的な危険を生じる場合など必要最小限に限定するよう改正すべきである。

手続き上も、各実施機関の判断に任せず、存否応答拒否処分にあたっては、審査会に事前に意見を求める、あるいは決定後速やかに報告するなどの、処分の適正をチェックする手続きを義務づけるべきである。

(意見の理由)

情報公開法8条は、「文書が存在しているか否かを答えるだけで、不開示情報を開示することとなるときは・・・文書の存否を明らかにしないで、当該開示請求を拒否することができる」としている。

情報公開法制定時においても、同規定を設けるについては、大きな議論があった。

従来地方自治体の情報公開条例にはこのような規定はなかったこと、文書の存在自体を応答しないことは行政の透明性を著しく阻害することなどから反対が強く、当連合会の「情報公開法案に対する意見書」でも、濫用の危険が極めて大きいことを指摘して反対したが、法は、すべての情報について存否応答拒否ができる規定を置いたのである。運用を見ると、もともと極めて例外的に適用されるはずであったこの規定が広く用いられてきたことがわかる。

すなわち、存否応答拒否は2001年度で278件、2002年度で390件、2003年度で202件に上る。そして、その中には、「日米地位協定の考え方」不開示事件のように提訴されるや処分を取り消さざるを得ないようなお粗末な例もある。また、不服申立がされて審査会が審理した結果、存否応答拒否が誤りだとされた例も少なくない(平成14年度(行情)答申第459号、同第528号、同第529号、同第539号、平成15年度(行情)答申第133号、同第206号、同第214号等)。

このように存否応答拒否の制度は濫用されており、これを抑制するための立法的対応が必要である。

第4 不存在処分の濫用を防止するための改正

(意見の趣旨)

不存在処分の濫用を防ぐため、恣意的な判断を許さない文書管理・廃棄の仕組みの確

立が必要であり、現行情報公開法37条（新法22条・2005年4月1日施行）を改正し、文書管理に関する制度の整備を、政令に委ねるのではなく、情報公開法において義務づける規定を設ける。

（意見の理由）

対象文書が存在しない場合には、不存在を理由とする不開示処分となるが、いったん不存在となった場合の救済が困難であることから、この点についても濫用が懸念されていた。そして実際に、不存在を理由とする不開示は、2001年度で3151件、2002年度で1749件、2003年度で2059件もの数に上る。

審査会の答申でも、不存在決定が覆された例がある（平成13年度答申第145号、平成14年度答申第99号等）が、物理的不存在を主張された場合、審査会で救済される可能性は少なく、潜在的には不当な不存在処分がより多数あることがうかがわれる。

不存在処分の中には、文書管理が不備なために発見できない場合と、意図的な情報隠しが混在していると思われるが、どちらも情報公開制度の根幹に関わる問題である。文書管理についての法整備を情報公開制度の一環に位置づけて早急に進める必要がある。

第5 適正な文書管理を義務づけるための改正

- 文書管理法の制定について

（意見の趣旨）

（1）現行情報公開法37条（新法22条・2005年4月1日施行）において「政令で定めるところにより行政文書の管理に関する定めを設ける」とされているものを、「法制上の措置を講ずる」と改正し、「行政文書の管理に関する法律」を制定する。

同法の内容として、所定の保存期間を超える場合は、すべて非現用文書として取り扱うこととし、国立公文書館に移管する。行政機関は、同期間を超えて当該行政文書を利用する場合は、写しをもって利用する。

（2）これに伴い、いわゆる「中間書庫」を制度化すると共に、国立公文書館法を改正し、非現用文書のみならず、保存年限内の現用文書をも管理、保存できるようにする。

（意見の理由）

不存在処分の濫用を防ぐために、文書管理に関する法制度の整備を、早急に進める必要があることは、既に述べたところであるが、内閣府・公文書等の適切な管理、保存及び利用に関する懇談会の報告書「公文書等の適切な管理、保存及び利用のための体制整備について - 未来に残す歴史的文書・アーカイブズの充実に向けて -」（以下、この項で「本報告書」という。）においても、求められているところである。

本報告書においては、各省庁から国立公文書館への文書移管件数について、「（引用）現実には平成9年度から12年度の平均移管冊数が約17000冊だったのに比べ、平成13年度の移管冊数は674冊、平成14年度は7759冊、と移管冊数が激減した。平成14年度についていえば、各行政機関から移管の申し出があった冊数は7320冊

であり、国立公文書館はこれ以外に行政文書ファイル管理簿から5319ファイルを移管対象として照会したが、最終的に移管されるに至った行政文書は439冊にとどまった。また、7759冊のうち5524冊は内閣官房及び内閣法制局からの移管であり、1005冊は文部科学省からの学校法人等の許認可関係文書であって、他の各府庁からの移管はそれぞれ0～300冊以下にとどまっている。」ことを指摘している(10頁)。

このため、本報告書は、必要な取り組みとして、保存すべき文書の作成、現用文書の管理・所在情報の把握等、廃棄基準、移管基準の明確化などによる公文書等の散逸防止、国立公文書館への国文書等の移管を促進するための環境整備、いわゆる「中間書庫」の設置、立法機関・司法機関が管理する公文書等を含む公文書等の収集対象の拡大、制度を支える人材育成等、所蔵資料の国民への利用促進と個人情報保護、デジタルアーカイブ・システム(電子公文書館)の構築等による情報技術及び電子政府化の急激な進展への対応、内閣府及び国立公文書館の体制整備、等を提言している(21～36頁)。

本報告書は、「情報公開」と「文書の管理」とは車の両輪であるとも指摘するが(12頁)、少なくとも情報公開法の分野においては、「行政文書の管理に関する法律」の制定を明記した上で、同法において文書の作成、保存等を法律上の義務とし、さらに、種類によって区分されている保存期間を超える場合には、神奈川県の場合と同様、すべて非現用文書として、国立公文書館に移管することとする。なお、この場合に、行政機関が、上記確定的な保存期間を超えて当該行政文書を利用する場合には、写しや電磁的記録をもって利用するとすれば、行政事務の運営上も不都合はない。

また、保存年限に満たない現用文書についても、みだりに廃棄されることがないように、国立公文書館法を改正し、国立公文書館において、これを保存、管理することができるようにすべきである。また、国立公文書館への移管前の文書についても、各省庁の管理権限の下、内閣府又は国立公文書館が一元的に管理するための、いわゆる「中間書庫」を制度化し、みだりに廃棄されることがないようにすべきである。

第6 必要な情報が公開されるための改正(非公開事由の改正)

個人情報

(意見の趣旨)

非公開事由を定める情報公開法5条1号「個人に関する情報」を「個人の私的領域に関する情報・・・」と改め、個人識別情報でもプライバシーと無関係なものは除外すべきである。

同号但書「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」という規定は、削除すべきである。

次のような但書を設け、これにあたるものは氏名も含め開示する。

「事業を営む個人の当該事業に関する情報、法人その他の団体に所属する個人の当該団体における職務又は地位に関する情報、公務員の公務又は公務員たる地位に関する情報」

(意見の理由)

現行法は、個人情報について、個人の氏名、生年月日、その他の記述によって特定の個人を識別できる場合を原則として非公開とする、いわゆる個人識別型を採用していることに加え、但書による開示の範囲も従来の地方自治体の規定よりも狭い(公務員の氏名が職務に関するものでも当然には開示されないなど)うえ、「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」をも不開示とする規定がある。

個人識別型規定により実質的には非公開とする必要のないものまで公開できなくなり、他方、実施機関側も墨塗りに多大の労力を費やすことになっており、その弊害が指摘されている。

個人識別型規定は、神奈川県が全国に先駆けて情報公開条例を制定する際、当時はプライバシー侵害を防ぐために非公開条項を広めに設定すべきことが提唱されていたことと、非公開範囲を客観的に確定でき運用が円滑にできるとして採用され、広まったものである。しかし、実際には、非公開とする理由のないものについても形式的判断で非公開となりがちであり、情報公開制度の運用が定着してきた今日では、見直すべき時期にきている。

判例も「個人に関する情報」自体を制限解釈するものが増えている。

地方自治体の運用としても、逗子市は2002年11月から、明らかに私的領域ではないものについては「個人に関する情報にあたらぬ」ものとする解釈運用を変えている。条例の中では、個人情報を限定するために、個人識別情報のうち「個人生活情報に関」するものに制限する例(川崎市)などがある。

当連合会としては、個人識別型の規定ではなく、プライバシー型とすべきと考えているが、現行法の現実的な改正案として考え、意見の趣旨にあるような改正を提案する。

なお、「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」という規定はあいまいであり、不開示が不当に拡大される傾向があるので、削除すべきである。

法人等情報

(意見の趣旨)

法人に関する非公開情報規定(情報公開法5条2号)のいわゆる非公開条件付任意提供情報を非開示とする同号口を削除すべきである。

(意見の理由)

情報公開法5条2号イは、法人等情報のうち「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」を非開示事由として挙げているが、このほかに同号口は、「公にしないと条件で任意に提供されたものであって」、通例として公にしていないなど、「当該条件を付することが当該情報の性質、当時の状況等に照らして合理的であると認められるもの」を非開示としている。

しかし、非開示の条件を付することの合理性の判断が、当該情報提供当時の事情だけでなく、その後の事情も判断資料に含めてよいとの解釈が浸透し、このような解釈が審査会の答申などに見られる状況からすると、上記イのほかに、口を規定する実質的な意義は極めて乏しくなっている。この規定は、非公開約束の「期待と信頼」を保護しようとするアメリカ情報自由法の下でのクリティカル・マス基準を参考に、国際協調主義の観点から採用されたと説明されているが、アメリカにおいても、かかる基準が判例上確立されたわけではないとの見解も有力に主張されており（奥平＝塩野「対談・情報公開法制定に向けて」『法律時報』69巻1号）過度にかかる根拠に重きを置くべきではない。

むしろ、行政指導という名のもと、企業から情報の任意提供を受ける機会の多いわが国の行政機関においては、非公開約束が過度に繰り返されるといった濫用への危惧がぬぐいされない。

また、近時の裁判例の中には、非公開約束は口頭でよく、しかも黙示の合意でもよいとの前提に立ち、比較的安易に「公にしないとの黙示的な合意があったと推認することができる」と判断したものがあり（保険会社が金融庁に提供した情報の開示の可否が争われた事案・東京地裁2004年4月23日判決・判例集未掲載）わが国の実情がこのような解釈と結びつくと、広範な情報が非公開条件付の情報として、非開示となるおそれがある。

したがって、本号口は削除すべきである。

国の安全、公共の安全等情報

（意見の趣旨）

防衛情報についての非公開事由（情報公開法5条3号）は、「公開することにより、防衛の目的を失うことが明らかであるもの」との趣旨に限定し、同様に、外交情報（同）犯罪捜査等情報（同4号）についても、それぞれ、「公開することにより、当該外交交渉の目的を失うことが明らかであるもの」、「公開することにより、犯罪捜査の目的を失うことが明らかであるもの」との趣旨に限定した規定に改正すべきである。

現行の「行政機関の長が認めるにつき相当の理由があるとき」との文言は、行政機関の裁量の幅を不当に広く解釈する原因となっており、削除すべきである。

防衛、外交、犯罪捜査等の支障のおそれについては、一定年数の経過後には、より原則開示の趣旨が徹底されるような制度に法改正をすべきである。

（意見の理由）

防衛、外交情報、犯罪捜査等情報については、行政機関の判断を尊重するとの趣旨から、非開示とする支障等が発生する“おそれ”があると、「行政機関の長が認めるにつき相当の理由があるとき」は広く不開示となるとの定め方がなされている。

同規定の解釈についても、原則公開の法の趣旨から、不開示事由の存在については、「行政機関の方で立証し」、「裁判所は行政機関の第一次的な判断が合理性を有するかどうかといったことについて判断する」との解釈が前提とされていた（政府委員の答弁・第1

45 国会参議院総務委員会会議録3号(1999年3月11日)27頁)。

実際の運用においては、4号(捜査情報等)該当性を争う取消訴訟の審理において、行政機関の長の判断について裁量権の逸脱又は濫用を基礎づける具体的事実の主張立証責任は、原告にあると解すべきと判断した裁判例(仙台地裁2003年12月1日判決)があるなど、過度に行政機関の裁量を広く解する運用が行われている。

審査会においては、インカメラ審査を行うことにより、行政機関側の恣意的な判断はある程度防ぐ手当てがなされているといえるが、情報公開訴訟においては、行政機関側の恣意的な判断を検証する手続的保障もない。

そもそも、防衛、外交情報こそ国民の利益に最も関連の深い情報として民主的コントロールに置かなければならないものであり、不開示事由の規定自体を改正すべきである。

また、審査会の答申においては、50年以上前の外交情報など、外交、犯罪捜査等支障のおそれが消滅しているにもかかわらず、不開示とされている事例が散見される。一定期間後は、なお特別な支障が存在することを行政機関側が立証しなければならないなどといった、原則開示の趣旨をより強く要請する法改正が必要である。

第7 一部分の非公開情報を理由にした全部非公開処分を防止するための改正

(意見の趣旨)

情報公開法6条2項を次のとおり改正し、少なくとも、現行の6条2項の規定は5条1号但書に移す。

「部分公開義務の解釈及び運用にあたっては、行政文書の開示を請求する権利を十分に尊重し、行政機関の保有する情報の一層の公開を図り、もって政府の有するその諸活動を国民に説明する責務が全うされるよう、独立一体的な情報であっても細分化して開示可能な部分を特定し、開示しなければならない。」との規定を設ける。

(意見の理由)

(1) 情報公開法6条1項は、「開示請求の対象は行政文書であるが、一つの行政文書にさまざまな情報が記録されており、開示請求に係る行政文書に不開示記録が記録されているといっても、それが、部分にとどまることがあり得る」ことを前提として、部分開示義務、すなわち「不開示情報が記録された部分を除いた部分を開示しなければならないこととした」ものと説明されている(行政改革委員会「情報公開法制の確立に関する意見」(1996年12月16日))。

そして、情報公開法6条2項は、「原則開示の基本的枠組み」において貫かれるべき部分開示義務(同法6条1項)の個人情報における確認規定にとどまる。

(2) ところが、大阪府知事交際費についての1994年3月27日判決の差戻後上告審判決である最高裁2001年3月27日判決は、部分公開義務規定である大阪府公文書公開条例12条について、「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づけてい

るものと解することはできない」とする、いわゆる「独立した一体的な情報」説を判示し、知事の交際の相手方氏名の非公開にとどまらず、交際費の支払年月日、支出項目、支払額の非公開部分を取り消すことはできないと判示した。この差戻後上告審判決は、情報公開法6条1項だけでは部分公開義務を定めていないという、解釈を前提とするものである。

(3) 同最高裁判決後、行政機関は、同判決を援用して、独立一体情報であるとして部分公開を拒否する事例が相次いでいる。

このため、情報公開法6条1項の部分開示義務の趣旨を明確にし、上記最高裁判決の独立一体説基準が情報公開法には適用されないことを明確にするための規定を置く必要がある。

第8 全国の国民が司法救済を受けられるための改正(裁判管轄)

(意見の趣旨)

全国の国民が、その住所地の地方裁判所で情報公開訴訟を行うことができるよう、現行情報公開法36条(新法21条・2005年4月1日施行)を改正すべきである。

(意見の理由)

現行情報公開法36条は、行政機関の所在地のほかでは、全国8カ所の高等裁判所本庁所在地の地方裁判所においてのみ、情報公開訴訟を提起することができることと規定していた。

しかし、同規定については、全国国民の知る権利の手続的保障として不十分であるとして情報公開訴訟の管轄のあり方については検討を加えるとして、附則に特に明記されたものである。

とりわけ、沖縄県は、全県が離島であり、同条が削除され、新行政事件訴訟法12条4項が施行されても、那覇地裁に管轄が認められず、管轄が認められる福岡地方裁判所(福岡高等裁判所本庁所在地)に行くには、航空機を使わざるを得ない状況にあり、その負担から情報公開訴訟を行うことは事実上極めて困難である。

情報公開訴訟の公益訴訟的性格、施行後の訴訟統計等から見て、全国各地の地方裁判所で管轄が認められても、行政機関の大きな負担となるという状況はまったくない。

全国の国民が等しく知る権利を保障されるには、全国8カ所という変則的な管轄ではなく、国民の住所地の管轄として原則通り、住所地の地方裁判所に訴訟管轄を認めるよう規定を改正すべきである。

第9 制度を利用しやすい手数料とするための改正

(意見の趣旨)

情報公開請求時に国民から徴収される現在の開示請求手数料(1件300円)について、これは無料とすべきである。

また写しの交付手数料に関しても高額に過ぎるとともに、納付方法等も相俟って円滑な情報公開請求手続の妨げとなっている。

経済的貧困者による公開請求あるいは公益目的の公開請求については手数料徴収を免除しあるいは減額することを法制化すると共に、現在の手数料額、特に電子媒体での開示請求に関する費用額については引き下げられるのが相当である。

また、手数料の納付方法についても現金支払を可能とする等、本制度が国民の利用しやすくなるような形で拡張するのが相当である。

(意見の理由)

現行の情報公開法上、手数料に関しては、情報公開法16条1項で「開示請求をする者又は行政文書の開示を受ける者は、政令で定めるところにより、それぞれ、実費の範囲内において政令で定める額の開示請求に係る手数料又は開示の実施に係る手数料を納めなければならない。」とし、開示請求者等に手数料の支払を義務づける一方、同条2項において、「前項の手数料の額を定めるにあたっては、できる限り利用しやすい額とするよう配慮しなければならない。」とし、この手数料が情報公開制度の利用の妨げとならないよう配慮することを各行政機関に義務づけている。

この同法16条2項の趣旨に関しては、情報公開法制定の段階から既に議論がなされ、確認もなされていたところであり、衆参両院において「手数料については、情報公開制度の利用の制約要因とならないよう、実費の範囲内で、できるだけ利用しやすい金額とすること。」との附帯決議もなされているところである。

しかしながら、行政機関の実態として当該趣旨が生かされた運用がなされているとは解し難い。

すなわち、閲覧手数料300円の趣旨がまずもって不明であり「実費の範囲内において」とする法の規定との関係においても的確な位置づけはなし得ないものというべきである。そもそも、政府の有するその諸活動を国民に説明する責務があることを前提に情報公開法は制定されたのであり、公開そのものに要する作業については本来税によって賄われるべきものであって、ここについての実費というものを想定する必要はない。これについては無料とせられるべきである。

また、写しの交付手数料に関しても、地方公共団体においては1枚10円としているのが一般的であり、その2倍にあたる20円を「実費の範囲内」とするのは不相当である。

たとえば、ダム建設等の公共工事に関する資料の情報公開請求を行う場合に、対象となる資料そのものが大部となることも多く、その場合にこの手数料が多額に上り、情報公開の利用が著しく困難、あるいは不可能となってしまう場合も生じている。

一方、納付方法に関しては現金による納付を認める窓口があるなど、対応はまちまちであるが、施行令上は収入印紙による納付が原則とされており、当該原則通りの取り扱いがなされている例も地方の窓口を中心に認められるところである。そして、地方の特定郵便局において小額の収入印紙が扱われておらず、その購入を巡って開示請求手続に不都合を来す、という事態も発生している。

そもそも、行政文書の開示を請求する権利につき定めること等により、国民の的確な

理解と批判の下にある公正で民主的な行政の推進に資することが情報公開制度の目的であるが、当該目的の達成を志向するのであれば行政業務の適正の監視等を理由とする公益目的の開示請求に関しては手数料の減免が図られてしかるべきである。このほか、政令において経済的貧困者に関する減免制度が認められるが、これについても法制化によりその位置づけを確固たるものとするべきである。

手数料を納付する場合に関しても前述の地方公共団体の事例等も参照の上、「実費の範囲」として如何なる部分が認められるのかを再度検討し、これを引き下げるのが相当である。また、手数料の納付方法についても現金支払を可能とする等、本制度が国民の利用しやすくなるような形で拡張するのが相当である。

第10 国会・裁判所の情報公開について

（意見の趣旨）

国会及び裁判所について、それぞれを対象とする情報公開制度を、独立した法律として制度化すべきである。

（意見の理由）

行政機関については情報公開法が制定、施行されているが、同じく三権を構成する国会、裁判所については情報公開制度が法制化されていない。

国民主権の理念に照らすならば、国権の最高機関であり唯一の立法機関である国会及びその関連機関（国立国会図書館、裁判官弾劾裁判所、裁判官訴追委員会等）の文書並びに裁判所の司法行政に関わる文書及びその関連機関（司法研修所、裁判所書記官研修所、家庭裁判所調査官研修所等）の文書を広く公開して、これらの機関の活動の透明性を確保することが必要である。

なお、裁判所については情報公開法にならった独自の要綱（「最高裁判所の保有する司法行政文書の開示等に関する事務の取扱要綱」）は一応存在する。しかし、最高裁判所の不開示判断に対する不服申立手続が設けられていないなど、その内容は不十分なものであって、法制化の必要性を否定する根拠にはなり得ない（不服申立手続がないために国家賠償請求として提起された訴訟において、東京地裁2004年6月24日判決は、最高裁判所の不開示を違法と判断している）。

国会及び裁判所を対象にした情報公開制度を法制化するにあたっては、三権分立に照らして救済機関を別個の制度として構築すべきであるといった観点から、現在の情報公開法の実施機関にこれらの機関を追加するのではなく、国会及び裁判所を対象としたそれぞれ独立の法律を制定すべきである。

以上