

「情報公開制度の改正の方向性について」に対する意見

2010年4月30日

日本弁護士連合会

日本弁護士連合会（以下「当連合会」という。）は、1994年に情報公開法大綱（以下「大綱」という。）を公表したほか、情報公開制度に関する意見を繰り返し表明してきた。

今般、政府の行政透明化検討チームの「情報公開制度の改正の方向性について」に関する意見募集に対し、主に、2004年の「情報公開法の改正に関する意見書」（以下「2004年意見書」という。）、2006年の「情報公開法の改正に関する意見書」（情報公開法の制度運営に関する検討会報告に対する意見）（以下「2006年意見書」という。）及び2008年の「公文書管理法の早期制定と情報公開法の改正を求める意見書」（以下「2008年意見書」という。）に基づき、当連合会の意見を述べる。

1 「第1 目的の改正」について

[意見]

「法律の目的において、「国民の知る権利」の保障の観点を明示することには、賛成である。

[理由]

行政機関情報公開法（以下「法」という。）1条に、法の目的が国民の知る権利の保障にあることを明記すべきであることは、当連合会が繰り返し指摘してきたことである（2004年意見書「第1」、2006年意見書「第1」）。

2 「第2 開示・不開示の範囲等に関する改正」について

(1) 個人に関する情報

[意見]

「公務員等の職務の遂行に係る情報について、当該公務員等の職及び職務遂行の内容に加えて、当該公務員等の氏名も原則として開示することには、賛成である。

[理由]

当連合会は、公務員等の氏名が開示されるべきことであることを提言してきた（2004年意見書「第6」，2006年意見書「第7＜2＞」）。

具体的には、法5条1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」という規定を削除し、次のような但書を設け、これに該当するものについては氏名も含めて開示すべきである。

「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」

さらに、個人識別型の規定により、実質的には不開示とする必要のないものまで公開できなくなり、行政機関側も黒塗りに多大な労力を費やすことは行政の効率化の観点からも問題であって、弊害が指摘されている。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ので、「個人に関する情報」と定めているものと、「個人の私的領域に関する情報」と改正すべきである。

(2) 法人等に関する情報

[意見]

「法人等が行政機関・独立行政法人等の要請を受けて公にしないとの条件で任意に提供した情報を不開示情報とする旨の規定を削除することには、賛成である。

[理由]

当連合会は、いわゆる非公開条件付任意提供情報を定める法5条2号口を削除すべきであると提言してきた（2004年意見書「第6」，2006年意見書「第7＜3＞」）。

行政指導の名の下、企業から情報の任意提供を受ける機会の多い日本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きれないからである。

(3) 国の安全、公共の安全等に関する情報

[意見]

「公にすることにより、国の安全が害されるおそれ、公共の安全と

秩序の維持に支障を及ぼすおそれ等がある情報の不開示要件について，それらの「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」とあるのを，それらの「おそれがある情報」と改めることに，賛成である。

[理由]

当連合会は，法5条3号の国の安全，法5条4号の公共の安全等に関する情報に關し「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」の削除を提言してきた(2004年意見書「第6」，2006年意見書「第7<1>」)。

法5条3号及び4号該当性を争う取消訴訟において，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實の主張立証責任が原告にあると解する裁判例が多く，過度に行政機関の裁量を広く解する運用がなされていることは，原則開示の法の趣旨に逆行している。防衛，外交情報は，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く必要がある。

(4) 部分開示

[意見]

「開示請求に係る文書に不開示情報が記録されているときは，不開示情報が記録されている部分とそれ以外の情報が記録されている部分とを区分することが困難である場合を除き，当該不開示情報が記録されている部分を除いた部分につき開示しなければならないものとする」ことには，賛成である。

[理由]

当連合会は，最高裁2001年3月27日判決が「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を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」と判示した，いわゆる「独立した一体的な情報」説が誤りであることを指摘してきた(2004年意見書「第7」，2006年意見書「第8」)。同判決後，独立一体説を根拠とする全部不開示とする事案が増加しており，こうした事態は情報公開の後退を意味する。

したがって、「情報公開制度の改正の方向性について」で示された部分開示義務を明確にするために、法6条2項を次のとおり改正し、少なくとも現行の法6条2項の規定は法5条1号但書に移すべきであると提言しており、この趣旨にそったものであるから、賛成する。

「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。」

3 「第3 開示請求から実施までの手続に関する改正」について

(1) 不開示決定の通知内容

[意見]

「行政機関の長・独立行政法人等は、不開示決定をするときは、当該決定の根拠となる条項及び当該条項に該当すると判断した具体的理由を書面により示さなくてはならないものとする」ことには、賛成である。

[理由]

行政機関の長・独立行政法人等が不開示決定をする場合には、当該決定の根拠となる条項及び当該条項に該当すると判断した具体的理由を書面により示すことは、行政機関が恣意的な判断をしないことを担保するとともに、開示請求者において、不開示の理由を理解したうえで不服申立又は訴訟を提起させることを可能とする点で、有効である。もともと、行政手続法8条において、申請を拒否する場合には、当該処分の理由を示さなければならぬとされているが、実際の不開示決定処分においては、極めて短い理由が示されるだけであり問題である。行政手続法8条とは別に、法の中で、理由付記を義務付ける規定をおく必要がある（大綱第三一）。

特に、文書の不存在を理由とする不開示決定処分においては、組織共用文書でないとする解釈上の不存在なのか、物理的に不存在なのかが、不明瞭なことがあること、また、物理的不存在も作成、取得、保有、廃棄、移管等のどの段階で、不存在が生じているのかを明らかにしない場合が多い。行政手続法8条の規定のみでは実効性に乏しいこ

とから、不開示決定処分に関し具体的な理由の記載が求められているところである（2006年意見「第5」）。

（2）開示決定等の期限

[意見]

「開示決定等は、開示請求があった日から14日以内にしなければならないものとする」ことには、賛成である。

[理由]

当連合会は、「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。」としてきた。地方公共団体の情報公開条例が開示請求から開示決定等まで14日以内もしくはより短い期間としていることと比較して、行政機関の開示決定等の期限は長く、期限の短縮が求められる（2008年意見「第2-2」）。

（3）開示決定等の期限の特例

[意見]

「開示決定等の期限の特例を適用する場合において、行政機関の長・独立行政法人等は、開示請求に係る行政文書のうち相当の部分につき開示決定等をした日から60日以内に残りの行政文書について開示決定等をしなければならないものとする」ことには、基本的に賛成である。

[理由]

当連合会は、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日とするよう提言してきた（2004年意見書「第2」、2006年意見書「第2」）。60日で、大量にわたる行政文書の場合、対処しきれるかの疑問がないわけではないが、現在のような無制限の延長が可能な状況は改めるべきであり、残りの行政文書についての決定期間を制限するという考え方には基本的に賛成できる。

（4）みなし規定

[意見]

「開示請求者は、行政機関の長・独立行政法人等が法定の期間内に開示決定等をしないときは、行政機関の長・独立行政法人等が当該行政文書について不開示決定をしたものとみなすことができるものとする」ことには、賛成である。

[理由]

当連合会は、法定の決定期限を徒過した場合には、不開示決定処分とみなす規定の新設を提言してきた（2004年意見書「第2」、2006年意見書「第3」）。

情報公開請求に対して、法定の期間を超えて決定がなされないという、あってはならないことが少なからず起きている。社会的に問題となっているような事案では行政文書も大量にのぼることがあるが、そのようなケースについてこそ、行政機関の対応が問われるのであって、法定の決定期限を徒過することが是認されるものではない。期限徒過をなくし、また、徒過した場合に救済の途を開くために、かかる規定が必要である。

(5) 手数料

[意見]

「開示請求に係る手数料を原則として廃止するとともに、開示の実施に係る手数料を引き下げる」ことには、賛成である。

[理由]

当連合会は、制度を利用しやすい手数料とするための改正を提言してきた（2004年意見書「第9」、2006年意見書「第10」）。

すなわち、開示実施のための行政文書の謄写等の写しの交付の費用は、地方自治体が1枚10円とするところ、行政機関は2倍の1枚20円としており、高額な手数料を課している。これが「実費の範囲内」とするのは不相当であり、こうした高額な手数料が情報公開制度の利用を妨げてきた一因にもあげられる。

また、開示請求に係る手数料については、減免ではなく、多くの地方公共団体と同様に無料とすべきである。

4 「第4 審査会への諮問に関する改正」について

[意見]

「開示決定等について不服申立てがあった場合における情報公開・個人情報保護審査会に対する諮詢は、当該不服申立てのあった日から14日以内にしなければならないとする」ことには、賛成である。

[理由]

当連合会は、行政機関が諮詢を遅らせることにより結果として答申も遅延し、迅速な情報公開が損なわれることから、不服申立後審査会への答申の期間を法定すべきことを提言し、その期間は14日以内とすべきとしている（2008年意見書「第2 2」）。

5 「第5 情報公開訴訟に関する改正」について

(1) 訴訟の管轄

[意見]

「原告の普通裁判籍の所在地を管轄する地方裁判所にも提起することができるものとすること」には、賛成である。

[理由]

現行法では、高等裁判所所在地のみで提訴が可能とされているが、情報公開に関する訴訟をより使い勝手のよいものとして、救済の実を挙げるために、原告の普通裁判籍の所在地を管轄する地方裁判所にも提起することができるものとするべきことは、これまで当連合会が繰り返し求めてきたものである（2006年意見書「第9」、2008意見「第2 2」）

(2) 不開示決定にかかる行政文書の標目等を記載した書面の提出

[意見]

「情報公開訴訟においては、裁判所は、訴訟関係を明瞭にするため必要があると認めるときは、行政機関の長・独立行政法人等に対し、当該開示決定等に係る行政文書・法人文書の標目、その開示しない部分についてこれを特定するに足りる事項、その内容の要旨及びこれを開示しない理由その他必要な事項を、その裁判所の定める方式により分類又は整理して記載した書面の作成・提出を求めることができるものとする」ことには、賛成である。

[理由]

訴訟手続において、いわゆるヴォーン・インデックス手続を導入す

るものである。当連合会は、ヴォーン・インデックス手続及びインカメラ審理の導入を強く求めている（2006年意見書「第2」）。これらの導入により、実施機関に対して説明責任を果たさせる効果や、裁判所による不開示事由該当性の判断をより正確になしうる効果があり、情報公開に資するものとなる。

ヴォーン・インデックス手続については上記に加えて、「行政機関の長の説明によっては当該情報が不開示事由に該当するか否かの判断ができないときは、裁判所は、原告の申立により、または職権で、行政機関の長に対し、記載事項の項目及び内容について説明の補充を求めることができる。」旨の規定も追加すべきである（2006年意見書「第2」）。これにより、ヴォーン・インデックス手続の効果がより担保される。

（3）審理の特例

[意見]

「情報公開制度の改正の方向性について」第6_3の手続のもとでインカメラ審理を導入することについては、賛成である。

[理由]

当連合会は、ヴォーン・インデックス手続とともに、インカメラ審理の導入を強く求めている。インカメラ審理の手続については、「情報公開制度の改正の方向性について」第6_3で示された内容は、おおむね当連合会の意見に沿うものであるが、これに加えて、「裁判所は提出を命じた当該行政文書の閲覧を行ったときは、行政機関の長の説明文書の記載項目及び内容を検証した結果を調書に記載するものとし、当事者は調書を閲覧し、複写することができる。」旨の規定を追加すべきである。これにより、原告の手続保障も一定程度担保されることになる（2006年意見書「第2」）。

6 「第2 適用対象の範囲等に関する改正」について

[意見]

国会及び裁判所について、行政機関情報公開法と同等と開示制度導入の検討を促すことには、賛成である。

[理由]

当連合会は、国会及び裁判所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ことを繰り返し提言してきた（2004年意見書「第10」、2006年意見書「第11」）。現行法を改正する形式でこれらを対象とすることについて技術的な問題はあるかもしれないが、国会及び裁判所に情報公開制度を導入することには賛成である。

政府周辺法人について、独立行政法人等に含まれる対象法人を拡大すべきではないかという点については、当連合会の大綱において、「国が出資している法人」を対象とすべきとしているところである（大綱「第二、一」）。

以上