

《論 文》

情報公開法改正の考察 ～情報公開条例との関連で～

小林直樹

<目次>

はじめに

- 1 情報公開法の改正の方向性
- 2 行政透明化検討チームにおける検討
 2. 1 目的規定の改正——「知る権利」の明記
 2. 2 開示・不開示の範囲などに関する改正
 2. 2. 1 個人に関する情報
 2. 2. 2 法人等に関する情報
 2. 2. 3 国の安全、公共の安全等に関する情報
 2. 2. 4 審議・検討等に関する情報
 2. 2. 5 部分開示
 2. 3 開示請求から実施までの手続きに関する改正
 2. 3. 1 不開示決定の通知内容
 2. 3. 2 開示決定等の期限
 2. 3. 3 開示決定等の期限の特例
 2. 3. 4 みなし規定
 2. 3. 5 手数料
 2. 4 審査会への諮問等に関する改正
 2. 5 情報公開訴訟に関する改正
 2. 5. 1 不開示決定に係る行政文書の標目等を記載した書面の提出
 2. 5. 2 審理の特例
 2. 6 情報の提供に関する改正
 2. 7 情報公開条例の扱い

おわりに

【資料】 行政機関情報公開法の一部を改正する法律案新旧対照条文

はじめに

1999年に行政機関情報公開法（以下、「現行法」¹）、2001年に独立行政法人情報公開法が制定され、国レベルの情報公開制度が整い、10年あまりが経過した。その間、現行法は、その運用を踏まえて検討されることになるが、それは同法附則第2項において「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在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」と規定していたためである。

2004年4月27日から翌年3月18日まで計12回の「情報公開法の制度運営に関する検討会」（以下、「検討会」）が開催され、現行法の運用と改善について有識者による検討が行なわれたが、一部政令の改正や運用による改善を目指すという結論が出され、法改正には至らなかった。2009年9月、政治主導による行政刷新を掲げ、政治家と官僚に係る情報公開をマニフェストに掲載した民主党が衆議院選挙で大勝し、政権交代に至った。この政治変動に連動して情報公開制度の改正が現実的なものとなり、2010年4月15日、行政の透明性と国民の政治への参加のあり方を検討するため、枝野行政刷新担当大臣を座長とし、政務三役²等で構成する「行政透明化検討チーム」（以下、「検討チーム」）が発足した。検討チームは、請求者側の立場にたった、いわば“使い勝手の良い情報公開法”に改正するため、これまでの制度の運用状況を踏まえた枝野大臣素案（以下、「大臣案」）をたたき台として検討し、³「行政透明化検討チームとりまとめ」（以下、「とりまとめ」）⁴において改正の一定の方向性を示した。

ところで自治体における情報公開制度の動向をみると、2009年8月7日現在、情報公開条例の整備状況は都道府県と市区町村を合わせた1847団体

1 本稿では、原則的に現行の行政機関情報公開法を「現行法」と表記し、行政機関情報公開法改正案を「改正法案」と表記する。

のうち1842団体が情報公開条例を制定しており、制定率は99.7%となる⁵。情報公開条例未制定の自治体は僅かに残るものの、情報公開法制の立法化の段階はほぼ終了した。現在、国および自治体においては、これまでの運用実績を踏まえた情報公開制度の見直しの段階へ移ったといえる⁶。

-
- 2 今回の検討チームの報告を検討した特集として、例えば、「行政刷新としての情報公開法改正く特集」自由と正義Vol.61 No.9 (2010.9) 44-71頁、「情報公開法の改正を巡って(上)——第11回行政法研究フォーラム〈特別企画〉」法時84巻1 (2012.1) 59-81頁、『情報公開法の改正を巡って』討議のまとめ(特別企画 情報公開法の改正を巡って(下)——第11回行政法研究フォーラム)法時84巻2号(2012.2) 49-57頁がある。この他、報告を検討した論説として、宇賀克也「情報公開法改正の動向と課題」季報情報公開・個人情報保護 Vol.40 (2011.3) 73-86頁、松村雅生「情報公開法改正の動きと諸論点——行政透明化検討チームとりまとめを踏まえて」警察政策13巻(2011.3) 59-87頁、藤原静雄「情報公開法改正案の概要」季報情報公開・個人情報保護 Vol.41 (2011.6) 2-7頁がある。「検討会」の報告は、『情報公開制度 改善のポイント 情報公開法制度運営検討会報告』(ぎょうせい、2006) および総務省ホームページ(http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/gyoukan/kanri/jyohokokai/ketoukai14.html)に掲載されている。
 - 3 検討チームにおける検討は比較的短期間であるため、大臣案によって改正の方向性が予め示されていたが、もとは民主党内の情報公開法に関するプロジェクトチームが作成した改正案(162回国会に提出 http://www.shugiin.go.jp/itdb_gian.nsf/html/gian/honbun/houan/g16201031.htm)といえる。この民主党案の趣旨については、「鼎談 情報公開法改正案について」自由と正義Vol.59 No.7 (2008.7) 39-52頁における参加者の発言が参考になる。例えば、民主党案が出されるまでの経緯として、島村謙「行政刷新としての情報公開法改正作業を担って」自由と正義Vol.61 No.9 (2010.9) 58-59頁参照。
 - 4 行政透明化検討チームは、情報公開法の改正について2010年4月20日に第1回目の会合を開き、その後6回の回の会合及びワーキンググループを経て、「とりまとめ」を発表した。行政透明化検討チーム公式サイトにおいて、各回の資料等が掲載されている。<http://www.cao.go.jp/sasshin/shokuin/joho-kokai/summary.html>
 - 5 「情報公開条例(要綱等)の制定状況調査の結果」(総務省ホームページ) http://www.soumu.go.jp/menu_news/s-news/16773.html
 - 6 例えば、都道府県及び市町村の情報公開条例について課題を指摘したものとして、宇賀克也「地方公共団体における情報公開の課題」季報情報公開・個人情報保護 Vol.37 (2010) 73-77頁。また、日本弁護士連合会は、「自治体の情報公開条例の改善を求める意見書」を2010年4月16日に発表した(<http://www.nichibenren.or.jp/activity/document/opinion/year/2010/100416.html>を参照)。

1 情報公開法の改正の方向性

2010年は行政機関情報公開法の制定から10年目であった。この節目の年、検討チームは現行法および独立行政法人等情報公開法を見直す作業を行った。検討チームの作業は、大臣案が提示した国民の「知る権利」を保障し、より充実した国民参加を目指す方向性について検討し⁷、具体的には、運用上の問題を改善することはもとより、制度を利用する側、すなわち国民の側にたつ方向性で法改正の議論が進められた。このような方向性が示された理由として、情報公開法制の見直しに際して、国民からの意見募集を行った結果、情報公開制度が使いにくいことや手続が煩雑であることなどから改正の必要性があるという意見が多数を占め、93%が改正に賛成していたことを挙げる⁸ことができる。集まった意見を踏まえると、今回の改正は意義のあることといえる。

検討チームの「とりまとめ」を受けた行政機関情報公開法改正案（以下、「改正法案」）および独立行政法人等情報公開法改正案は、2011年4月22日に内閣で閣議決定され、第177回通常国会に提出された。今回の改正は、2004年の「検討会」では引き続き検討するとした「インカメラ審理」や「ヴォーン・インデックス」制度などを新たに組み入れ、自治体における情報公開訴訟で準用する旨が定められている。国レベルの改革にとどまらないため、改正法案が自治体に与える影響は小さくなく、情報公開条例の見直しが迫られると考えられる。

本稿は、以上の改革がもたらす影響を意識しつつ、検討チームの資料に掲載されていた情報公開制度の方向性のうち、『情報公開制度の改正の方向性について』に関する論点整理⁸ および「とりまとめ」のなかで自治体

7 <http://www.cao.go.jp/sasshin/shokuin/joho-kokai/pdf/docu07-02.pdf>

8 『情報公開制度の改正の方向性』に関する意見募集（H22.4.21～5.14）結果概要 1』
http://www.cao.go.jp/sasshin/shokuin/joho-kokai/pdf/03/03_docu_03-01.pdf

の情報公開条例に関連する点について考察していく⁹。

2 行政透明化検討チームにおける検討

2.1 目的規定の改正——「知る権利」の明記

検討チームにおける主たる議論の一つは、現行法の制定段階では規定されなかった「知る権利」について、今回の改正を契機に明記することの是非であった。大臣案では、「知る権利」を目的規定に明記すべきと提示する。

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べきではないか。

現行法の制定過程において、行政改革委員会の行政情報公開部会において目的規定への「知る権利」の明記について議論が行なわれたが、「知る権利」の内容や外延、憲法上の位置づけなど学説上の理解が様々であること、概念が確定していないこと、政府情報開示請求権としての「知る権利」を認めた最高裁判例が存在しなかったことを理由に目的規定に記載されることはなく、その代わりに要綱案に明記された「説明する責務」が現行法の目的規定に明記されるにいたった。¹⁰「説明する責務（説明責務）」あるい

9 本稿は、『「情報公開制度の改正の方向性について」に関する論点整理（三訂版）』（第6回会合2010年8月24日）http://www.cao.go.jp/sasshin/shokuin/joho-kokai/pdf/06/06_docu_03.pdf および「行政透明化検討チームとりまとめ」（2010年8月24日）http://www.cao.go.jp/sasshin/shokuin/joho-kokai/pdf/fin/fin_docu_04-01.pdf を参考にまとめており、併せてご覧いただきたい。なお、本稿は、検討チームが示した「とりまとめ」において本稿と直接的な関わりの少ない「第3 開示請求から実施までの手続に関する改正」の「2 内閣総理大臣による措置要求」、「第5 情報公開訴訟に関する改正」のうち「1 訴訟の管轄」、「第7 適用対象の範囲等に関する改正」および「第8 行政機関情報公開法等の所管に関する改正」を省略することをお断りしておく。

は、「説明責任」という概念が用いられるいたった理由としては、上記「知る権利」の不明確さのほか、諸外国の情報公開法制を見ても、その目的として行政情報の「公開 (openness)」と「説明責務 (accountability)」が用いられているからである。¹¹

都道府県及び政令指定都市の情報公開条例に目を転じると、「知る権利」を明記する条例が見受けられるが、都道府県及び政令指定都市の60条例のうち53条例で「知る権利」を明記し、そのうち目的規定で明記しているものは34条例になる。¹²このような条例の制定状況を見ると、現行法をとりまく状況は変化し、開示請求者にとって使い勝手の良い制度へと改善すべき時代に至ったと考えられよう。¹³

国民の「知る権利の保障」を明示すべきとした大臣案に対しては次の省庁から意見が出されている。積極的な意見としては国税庁のものが挙げら

10 「情報公開法要綱案の考え方」(総務省行政管理局編『詳解情報公開法』(財務省印刷局、2001) 457-458頁をはじめ、『情報公開制度 改善のポイント 情報公開法制度運営検討会報告』(ぎょうせい、2006) 27-28頁、塩野宏『行政法。行政法総論 第5版』(有斐閣、2009) 328-330頁。宇賀教授は、「政府が主権者である国民に対してアカウントビリティを負うという当然のことが、従前、必ずしも十分に認識されてこなかったことに鑑みれば、行政機関情報公開法の目的規定にアカウントビリティが明記されたことに意義は大きく、官民双方における意識改革を促進する」と論じている(宇賀克也『新・情報公開法の逐条解説 第5版』(有斐閣、2010) 34-35頁)。もっとも、「説明責任」という言葉は情報公開法制定の段階で突如用いられた概念で「知る権利」よりも明確・はっきりしているとは言えないということと、「知る権利」の明記を避けたことに対しては、日本の行政過程の閉鎖性と秘密性の問題とそれらを情報公開法が変革することから、日本ではとりわけ「知る権利」を明記すべきであったとの意見(松井茂記『情報公開法 第2版』(有斐閣、2003) 34-35頁)があるが、これに対しては、目的規定に「知る権利」を明記するか否かの議論について、目的規定を置くことが普遍的なことではないことに注意すべきとして、かかる論争を日本的な現象とする意見もある(塩野・前掲・330頁)。また、情報公開条例の判例を踏まえて、知る権利の明記の有無により、不開示情報規定の解釈に明確な違いが見いだせず、不開示情報等について如何に規定するかが重要であるという意見もある(松村・前掲注2・61頁)。

11 『詳解情報公開法』・前掲注10・11頁。

12 『情報公開制度 改善のポイント』・前掲注2・31頁。

れるが、「国民の知る権利を明確にする内容に改正する方向性」に基本的には賛成という¹⁴。また、外務省も「知る権利」の保障、積極的情報公開が重要という意見を出している。しかしながら、他方で外務省はインテリジェンス情報を含め機微な情報を多数保有することから、知る権利と国家安全保障や外交交渉上必要な秘密の保全との間の適切なバランスが必要であることも指摘する¹⁵。

検討チームにおいては、目的規定に「知る権利」を明記すべきという意見で一致し、法目的を合理的に受け止められるような立法の方向性を示すべきとの意見が出された。例えば、「知る権利」を積極的に明記すべきという意見が出されているが、その理由として次の二点がある。第1に、政府機関に集積された情報は国民共有のものであるという考えを前提に、「知る権利」を明記することによって、新聞記事の一部抹消が未決拘禁者の「新聞紙、図書等の閲覧の自由」を侵害するかが争われた「よど号ハイジャック新聞記事抹消事件」¹⁶、および傍聴人の法廷におけるメモ行為の禁止の是非が争われた「レベタ訴訟」¹⁷において最高裁判決が示した「知る権利」の捉え方、つまり「知る権利」は情報公開法制定以前から既に成熟し

-
- 13 例えば、情報公開法に基づき、外務省が保有する米軍ヘリコプター墜落時にかかる行政文書の開示に対する不開示決定の取消訴訟において、不開示とされた文書を検証の目的として被告にその提示を命ずることの許否が争われた事例（最決2009〔平21〕年1月15日）の補足意見で、2名の裁判官が政府に対する情報開示請求権の意味で「知る権利」という文言を利用したことも状況の変化の一つとの指摘がある（宇賀・前掲注2・73頁）。
- 14 国税庁「情報公開制度の改正の方向性に対する意見」（第2回会合2010年5月19日）19頁 http://www.cao.go.jp/sasshin/shokuin/joho-kokai/pdf/02/02_docu_06-02.pdf
- 15 外務省「情報公開法改正へ向けた枝野大臣素案に対する外務省意見」（第3回会合2010年5月26日）3頁 http://www.cao.go.jp/sasshin/shokuin/joho-kokai/pdf/03/03_docu_06-02-01.pdf
- 16 最大判1983〔昭58〕年6月22日（民集37巻5号793頁、判時1082号3頁、判タ500号89頁）。
- 17 最大判1989〔平元〕年3月8日（民集43巻2号89頁、判時1299号41頁、判タ689号294頁）。

ていた権利と捉え直すことができるという点である。第2に、「知る権利」を法律によって初めて与えられた特権ととらえれば、その内容も法律制定権者の意のままに設定できて如何様にも縮減・条件を付することも自由ということになるが、憲法上の権利ととらえれば、そのような行為はなすことができなという点である。¹⁸

更に、検討チームでは、「知る権利」の定義を明確にした上で条文に盛り込み、情報公開法要綱案（以下、「要綱案」）にあった行政の「監視」という言葉を復活させるべきとの意見¹⁹、「知る権利の保障」の明示と「説明責任」を存置するべきとの意見²⁰が出された。この他、現行法制定時（情報

18 渋谷秀樹『「情報公開制度の関する方向性」についての意見』（第3回会合2010年5月26日）2-3頁 http://www.cao.go.jp/sasshin/shokuin/joho-kokai/pdf/03/03_docu_05-02.pdf

19 中島昭夫『「情報公開制度の改正の方向性について」に対する意見』（第2回会合2010年5月19日）2頁 http://www.cao.go.jp/sasshin/shokuin/joho-kokai/pdf/02/02_docu_05-02.pdf および、三木由希子『「情報公開制度の改正の方向性について」に関する論点整理に関連する意見』（第4回会合2010年6月23日）1頁 http://www.cao.go.jp/sasshin/shokuin/joho-kokai/pdf/04/04_docu_to_02.pdf を参照。なお、平成8年4月24日「情報公開法要綱案（中間報告）」において「第1 目的」は「この法律は、国民主権の理念にのっとり、行政文書の開示を請求する国民の権利につき定めることにより、行政運営の公開性の向上を図り、もって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とともに、国民による行政の監視・参加の充実に資することを目的とするものとする。」として「監視・参加」を明記していたが、「監視・参加」の文言について、「国民が行政の諸活動を注視し、行政機関に説明を求め又はその説明を聞いて行政に関する意見を形成し、行政が適正に行われることを促すために、その意見を適宜の形で表明することなどのことを意味する。」と解説されていた（http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/gyoukan/kanri/b_20.htm）。また、要綱案においても、「監視」「参加」が明記されていた（『詳解情報公開法』・前掲堀10・440頁）。なお、現行の情報公開法から「監視」の文言が除かれた理由については、中島委員は、政府提出法案に「監視」という文言を入れることは、政府が自らを監視するということになり、法律的な言葉としてなじまないことを理由に挙げ、村松委員は、「監視」「参加」という文言はそれぞれ一定の意味内容があることから法的な意味で盛り込むことは立法技術上困難であったことを挙げる（第4回会合における両委員の発言（第4回会合2010年6月23日）14～15頁） http://www.cao.go.jp/sasshin/shokuin/joho-kokai/pdf/04/minutes_04_20100623.pdf

公開部会)の議論や「検討会」の意見にとらわれずに状況変化を適切に捉えた上で議論を前進させ、開示・不開示の判断における行政裁量との関連で、「国民の知る権利」の保障を具体化することで、①不開示情報の認定判断に係る行政裁量の縮減、②情報公開制度の適用対象の拡大をはかるべきとの積極的な意見が出されている²¹。もっとも、「知る権利」を目的規定に明記することに賛成しつつも、不開示情報等の解釈が無視されるような、思考停止状態になることを懸念する意見も出されている²²。

「とりまとめ」では、現行法の目的規定に記載されている政府の「説明責任」の観点を維持しつつ、国民の視点を強調する「知る権利」を明記し、さらに行政の透明性を向上させ、国民が情報公開制度を積極的に利用するという意味合いから、行政運営過程を国民の「監視」に下に置くとし、要綱案で明記されていた「監視」を復活させている。今回の改正案をみると、要綱案で提示された行政機関情報公開法の姿に戻ったとみることができる²³。

「知る権利」を明記することについて、現行法制定時(情報公開部会)や「検討会」では、「知る権利」の文言が用いられていないことは「知る権利」を排除するものではないとしつつ、引き続き検討するということで結論が先送りにされた。憲法上の権利としての「知る権利」を明記するこ

20 「参集者からの意見の概要(改訂版)」(第3回会合2010年5月26日)1頁における三宅弘座長代理の意見 http://www.cao.go.jp/sasshin/shokuin/joho-kokai/pdf/03/03_docu_05-01.pdf

21 橋本博之「第3回行政透明化検討チーム 意見」(第3回会合2010年5月26日)9頁 http://www.cao.go.jp/sasshin/shokuin/joho-kokai/pdf/03/03_docu_05-02.pdf

22 藤原静雄「情報公開制度の改正の方向性について その1」(第2回会合2010年5月19日) http://www.cao.go.jp/sasshin/shokuin/joho-kokai/pdf/02/02_docu_05-02.pdf

23 要綱案の目的規定の「国民による行政の監視・参加の充実に資することを目的とする」という趣旨は、現行法1条で「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を目的とする」と規定したのであるから、行政の透明性の向上と国民の監視の趣旨は、現行法1条に既に盛り込まれており、今回の「とりまとめ」で出された改正案は表現の変更にとどまるとの指摘がある(宇賀・前掲注2・73頁)。

とは、権利保障の趣旨に照らして情報公開法の解釈をするように行政機関及び裁判所に求める意味をもつことになるから、今回の改正を機に、不開示判断における厳格な判断、裁量の縮減が期待でき、行政の透明性をより向上するものと考えられる。これにより新たに規定される「監視」「透明性」も確実なものとなるとも考えられる。2009年1月15日の最高裁決定において、泉徳治、宮川光治両裁判官が補足意見で政府に対する情報開示請求権の意味で「知る権利」という文言を利用したこともあり、目的規定に「知る権利」を明記することに障害はないといえる。

第1 目的の改正（行政機関情報公開法第1条、独立行政法人等情報公開法第1条）

法律の目的において、「説明責務」の視点を維持しつつ、「国民の知る権利」の保障の観点を示す。加えて、行政機関情報公開法及び独立行政法人等情報公開法が、行政の透明性を向上させ、行政に対する国民の監視と参加に資するものである趣旨を盛り込む。

2. 2 開示・不開示の範囲などに関する改正

開示請求に際して、不開示又は部分開示となる場合においても、「国民の知る権利」を保障するとともに情報開示制度を充実させるため、個人に関する情報、法人等に関する情報、公共安全情報、審議・検討情報および部分開示に関する規定の改正について検討が行なわれた。

2. 2. 1 個人に関する情報

まず、「個人に関する情報」に関する大臣案では、主に公務員の職務の

遂行にかかる情報について、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ということと、審査会あるいは審議会における公務員のみならず有識者や研究者についても開示の対象とすべきとの方向性が示された。この点については、「検討会」において、次のように指摘されていた。すなわち、行政運営上の懇談会における発言者の氏名等の原則公開については、当該発言者が公務員か公務員外の者かによって、開示・不開示の取扱いが異なるなど不合理な状況が見られるということであった。²⁵

そこで、大臣案は、「各行政機関における公務員の氏名の取り扱いについて（平成17年8月3日情報公開に関する連絡会議申し合わせ）²⁶」を踏まえた内容となった。

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。

大臣案に対しては、警察庁からは、犯罪の取り締まりなどに直接従事する者の氏名を明らかにした場合のリスク、例えば当該職員及び家族への嫌がらせや攻撃の対象となるおそれがあるという意見²⁷、法務省からは、刑事

25 『情報公開制度 改善のポイント』・前掲注2・78頁参照。

26 各行政機関は、その所属する職員（補助的業務に従事する非常勤職員を除く。）の職務遂行に係る情報に含まれる当該職員の氏名については、特段の支障の生ずるおそれがある場合を除き、公にするものとする。なお、特段の支障の生ずるおそれがある場合とは、以下の場合をいう。

- ① 氏名を公にすることにより、情報公開法第5条第2号から第6号までに掲げる不開示情報を公にすることとなるような場合
 - ② 氏名を公にすることにより、個人の権利益を害することとなるような場合
- http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/gyoukan/kanri/jyohokokai/pdf/110624_01.pdf

関係法の立法等においては意見対立の激しいものが多く、公務員等の氏名が開示されると外部から特定個人に対する誹謗中傷にとどまらない尾行、盗聴、襲撃等の攻撃が加えられるおそれがあり、例外規定を設ける必要があると意見が出された。²⁸

検討チームとしては大臣案に賛成する方向で一致した。例えば、「各行政機関における公務員の氏名の取り扱いについて（平成17年8月3日情報公開に関する連絡会議申し合わせ）」を反映させた条文とし、同時に懇談会等の会議における発言者名（公務員でなくても開示）も法令レベルのものとするのが望ましいという意見、²⁹「申し合わせ」の内容以上の実質的内容を法令事項とすべきという意見、³⁰現行法の下では政府の政策形成など一定の影響を与える民間人について、公表を予定していない限り、一般民間人と同列に個人識別されるか否かで形式的に不開示となることから、公務員務員の身分を持たないが、一定の政府への関与のある個人の情報は、³¹個人情報として保護されるべきものではなく、行政運営上の支障等他の不開示事由で判断されるべきとの意見も出された。³²

「とりまとめ」では、検討チームの意見を反映し、公務員等の氏名や、

-
- 27 警察庁「『情報公開制度の改正の方向性について』に対する意見」（第2回会合2010年5月19日）1〔2〕頁 http://www.cao.go.jp/sasshin/shokuin/joho-kokai/pdf/02/02_docu_06-02.pdf同様の意見が防衛省からも出されている（防衛省「『情報公開制度の改正の方向性について』に対する意見」（ワーキンググループ2010年7月9日）1頁 http://www.cao.go.jp/sasshin/shokuin/joho-kokai/pdf/wg01/wg01_docu_06.pdf）
- 28 法務省「『情報公開制度の改正の方向性について』に対する意見」（第2回会合2010年5月19日）9頁 http://www.cao.go.jp/sasshin/shokuin/joho-kokai/pdf/02/02_docu_06-02.pdf
- 29 藤原・前掲注22・4-5〔39-40〕頁。
- 30 橋本・前掲注21・9頁。
- 31 例えば、政府の政策形成に関わる私的諮問機関において、有識者などの非公務員による発言、あるいは政府に助言する場合、形式的な判断がなされ一般市民として個人識別情報に該当して不開示となることが少なくないという（第2回会合における三木委員の発言「議事録」29-30頁 http://www.cao.go.jp/sasshin/shokuin/joho-kokai/pdf/02/minutes_02_20100519.pdfを参照）。

行政運営上の懇談会における発言者の氏名等についても、原則として公開し、十分な情報開示がなされるようにすると提言している。³³

なお、大臣案では明示されなかった論点ではあるが、検討チームでは現行法の個人識別型の規定をプライバシー型へ変更することの是非について活発な意見交換がなされている。³⁴この点についての議論は、2004年の「検討会」においてもなされたが、今回の検討チームで出された提案としては、個人識別型の規定のもとで公にすべき情報について類型化し、現行法5条1号に明文で付け加えるという意見が出された。³⁵改正の参考例として、個人識別型とプライバシー型を併用する名古屋市情報公開条例が挙げられている。³⁶

しかし、「とりまとめ」では、消費者委員会の中の個人情報保護専門調査会が個人情報保護法の改正を検討することとなっていることや、税と社会保障番号の関連もあり、検討チームのみで改正案を提示することを見送り、今後の検討課題として意見をまとめている。³⁷

「とりまとめ」および改正法案は、検討チームの意見を反映し、公務員等の氏名や、行政運営上の懇談会における発言者の氏名等を原則公開とし

32 三木・前掲注19・2-3頁および三木由希子『『情報公開制度の改正の方向性について』に関する論点整理』に対する補足意見』（第5回2010年7月22日）1-3頁 http://www.cao.go.jp/sasshin/shokuin/joho-kokai/pdf/05/05_docu_05.pdf を参照。

33 「とりまとめ」・前掲注9・3頁。

34 例えば、三木・前掲注32・1-2頁。

35 藤原静雄『『情報公開制度の改正の方向性』に関する意見 その2』（第4回会合2010年6月23日）1頁 http://www.cao.go.jp/sasshin/shokuin/joho-kokai/pdf/04/04_docu_04.pdf

36 名古屋市情報公開条例7条1項1号は、「特定の個人を識別することができるもの（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を含む。）のうち通常他人に知られたいと認められるもの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。」と定めている。

37 「とりまとめ」・前掲注9・3頁。

たことは評価できよう。ただ、これらの情報について行政運営情報の該当性を個別に判断する必要が考えられることから、運用における影響は小さくないといえる。

また、結論が出されなかった現行法の個人識別型の是非についてであるが、プライバシー型と個人識別型のいずれかを採用するかによって大きな違いはないということもあり、現行法において個人識別型を採用することは一見すると、合理性があると思われる。しかしながら、個人識別型の実際の運用を見ると、プライバシーの保護を超えて形式的に個人識別情報を判断する傾向、原則不開示のきらいがある。現行法5条1号の「個人に関する情報」を限定的に解釈し、更に、ただし書きイからハを積極的に適用されるなどの工夫がない限りは、先述の通り個人識別型は原則不開示の規定として不開示範囲が狭まることが考えられる。それゆえ、プライバシー型が望ましいと考えられるが、個人情報保護制度と情報公開制度において「個人情報」の定義が異なることに問題があるようにも思われる。しかしながら、情報公開制度と個人情報保護制度は、両者の制度趣旨・目的は異なるのであるから、公的領域の情報を原則公開とし、一般に他人に知られたくない個人情報を保護するプライバシー型を採用することに問題はないであろう。

ところで、改正法案5条1項柱書きのただし書き以下に、「開示請求が権利の濫用又は公の秩序若しくは善良の風俗に反すると認められる場合に該当するときは、この限りでない」とし、濫用的開示請求の禁止規定を設けている。濫用的開示請求への対応については情報公開法制定時にも議論³⁸され、また今日では自治体の情報公開条例で、開示請求者の濫用的開示請

38 「考え方」では、「特定の部局の保有するすべての行政文書の開示請求や行政機関の事務遂行能力を減殺させることを目的とする開示請求等に対しては、特別の規定を設けてはいないが、権利濫用に関する一般法理を適用することによって対処することができると思われる」とされていた（「考え方」・前掲注10・491頁）。

求禁止や適正利用開示請求の規定が散見される。³⁹このような規定が運用によって濫用的開示請求を抑止できるかは不明だが、一般法理で個別的に濫用か否かを判断することも可能であると考えられる。⁴⁰

かかる規定が改正法案において設けられた経緯は不明だが⁴¹、検討チームにおける十分な議論、あるいは「とりまとめ」では、手数料の廃止・引き下げにより濫用的開示請求が生じるときには、府省および各省庁がガイドラインを作成し、適正な運用を進めることで対処するとしていたのであって、新たな条文を設置することにまでは触れられていなかった。⁴²にもかかわらず法制化の段階で突如として現れ、設けられたことに疑問を感じる。⁴³

2. 2. 2 法人等に関する情報

「法人等に関する情報」については、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提供した情報を不開示とする

39 例えば、千葉県情報公開条例6条は「この条例に基づく行政文書の開示を請求する権利は、これを濫用してはならない。」と定めている。もっとも、横浜市の保有する情報の公開に関する条例5条2項は「何人も、この条例に基づく行政文書の開示を請求する権利を濫用してはならない」と定め、更に3項では「実施機関は、前項に規定する行政文書の開示を請求する権利の濫用に当たる請求があったと認めるときは、当該請求を拒否することができる。」と定め、濫用的開示請求に対する開示拒否規定が設けられている。また、濫用的開示請求に対処すべく奈良市情報公開条例5条3項も「実施機関は、前項に規定する行政文書の開示を請求する権利の濫用に当たる請求があったと認めるときは、当該請求を拒否することができる。」と定めるに至った。このような開示拒否を認めることに対しては、開示拒否の濫用を認めるだけの批判もある（松井・前掲注10・144頁）。

40 例えば、濫用的禁止規定を設けることについて、宇賀教授は、「濫用的請求を行なう者は、かかる規定を歯牙にもかけない」と指摘し、その抑止効果に疑問を呈する（宇賀・前掲2・79頁）。

41 改正法案5条1項で権利濫用の禁止規定が新たに設けられたことについて、委員として参加された藤原教授は、政府案策定過程における各府省との法令協議の結果と推測する（藤原・前掲注2・3頁）。この他、手数料の廃止との関連については、後掲注129を参照。

42 「とりまとめ」・前掲注9・9頁。

旨の現行法5条2号ロを削除することが大臣案で示された。

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。

大臣案に対しては関係省庁から次のような意見が出された。経済産業省、警察庁、消費者庁及び総務省は、行政機関に対する情報の任意提供に悪影響を及ぼすとして反対意見を出す。その理由として、例えば経済産業省は、幅広く情報収集を行なうにあたり、現行法5条2号ロに基づき不開示情報として扱うという約束を条件に、企業の協力を得ていることや、同規定の削除により政府への協力を躊躇することを挙げる⁴⁴。法務省からは事後の検討によって開示・不開示が左右されることになれば情報提供側が過度に萎縮し、情報提供を躊躇してしまうことが予想されるとの意見や、警察庁からは企業や法人等から公にしないという条件で技術情報をうけることがあるので、当該規定がなくなると情報を得にくくなるとの意見が出された。⁴⁵

もっとも、慎重な各省庁の改正への慎重な意見に対し、検討チームでは現行法5条2号ロの任意提供の情報の規定については削除の意見が多数を

43 例えば、第4回会合(2010年6月23日)で提出された『「情報公開制度の改正の方向性について」に関する論点整理』では、それまでの議論を踏まえて、権利濫用的開示請求について法定化せずにガイドラインを設けて制度の適正運用をすすめる提案がなされていた。また、権利濫用に対しては民法1条3項が適用されることから情報公開法改正では改めて規定せず、ガイドラインの作成で適切に対処することが期待されていたと指摘がある(松村・前掲注2・68頁)。なお、警察庁「論点整理に関する補足意見」(第6回会合2010年8月24日)2頁 http://www.cao.go.jp/sasshin/shokuin/joho-kokai/pdf/06/06_docu_07.pdf は、権利濫用を防止するための規定を明記する必要があると指摘した。

44 経済産業省「法人等に関する情報(第5条2号ロ)の条項削除について」 http://www.cao.go.jp/sasshin/shokuin/joho-kokai/pdf/05/05_docu_08.pdf

占めたようであるが、その理由として、法人等の情報については個別に開示・不開示を判断し、特別扱い規定を削除することに賛成する意見や、また法人等からの任意提供情報を広く不開示とする規定を削除することで安易な不開示の判断を抑制することができ、また、「正当な利益」(法5条2号イ)で判断できないような合理的な非公開特約が論理上ありうるのか、という疑問が出された。⁴⁷

他方、削除に慎重な意見も出された。例えば、今回の改正の趣旨や削除の根拠が不明確であることや、行政の情報収集能力を殺ぐことで結果的に行政事務遂行能力を低下させるか否か、2号口を削除したとしても6号本文の事務事業支障が受け皿になると考えられるが、6号支障を膨らませることになるか否かを判断することになるが、それで十分かといった疑問が提示されている。⁴⁸

「とりまとめ」では、任意提供情報を不開示とする規定を存置することによって、公にしないとの条件で任意提供された情報が広く不開示となる誤解を招き、安易な不開示の判断を助長するおそれがあるとして、任意提供情報を不開示とする規定を削除するべきと提言している。⁴⁹

45 警察庁「情報公開法改正案の問題点」3頁 http://www.cao.go.jp/sasshin/shokuin/joho-kokai/pdf/wg01/wg01_docu_04.pdf を参照。なお、2010年7月9日開催ワーキンググループにおける警察庁の発言では、具体例として、パソコンや携帯電話の電子機器の記録解析に際して、警察庁の鑑識においてソフト会社から本来開示していないようなプログラムの提供を受けるが、このような提供に際しては企業秘密のために絶対公開しないことが前提となっているとの指摘する(ワーキンググループ(2010年7月9日)における発言「行政透明化検討チームWG議事録」12頁 http://www.cao.go.jp/sasshin/shokuin/joho-kokai/pdf/wg01/minutes_wg01_20100709.pdf)。

46 中島・前掲注19・3 [3] 頁。

47 第4回会合(2010年6月23日)における三宅弘座長代理の発言(第4回会合「議事録」21頁 http://www.cao.go.jp/sasshin/shokuin/joho-kokai/pdf/04/minutes_04_20100623.pdf)。このほか、情報公開・個人情報保護審査会では実質的に行政機関情報公開法第5条第2号口の適用をみとめていないようである。例えば、第4回会合における村松委員の発言を参照。

48 藤原・前掲注22・5 [40] 頁。

現行法5条2号ロは、米国情報自由法（FOIA）訴訟である任意提供情報の非公開にかかる Critical Mass 判決⁵⁰において特別区巡回裁判所が示した判決を参考⁵¹にしているといわれるが、現行法はそのまま採用したわけではない。その点については「考え方」で示されているように、「行政機関の要請を受けて、公にしないとの約束の下に、任意に提供された情報であって、法人等又は個人における条例として公にしないこととされているものその他の当該約束の締結が状況に照らし合理的であると認められるものを不開示情報とする」⁵²とし、この考え方をもとに、現行法5条2号ロの「当時の状況等に照らして合理的であるか」否かを審査会は判断素材としていた⁵³という。このほか、5条2号イの適用による判断も見受けられ、規定の

- 49 「とりまとめ」・前掲注9・3-4頁。このほか、現行法5条2号イ「正当な利益」や6号規定により法人等の保護されるべき利益を保護することができるとして、非公開約束条項が必要不可欠といえず、削除するという立法政策はありうるとしつつも、情報提供に応じないおそれはないか検討を要するとし、国の事務事業にとって必要不可欠な情報については提供を義務づける規定も設けるべきとの意見もある（宇賀・前掲注2・74頁）。ただ、任意提供情報の規定を削除することで、現行法5条2号イ「正当な利益」や6号の該当性について個別的に検討することは現場では手間がかかることが懸念されるという意見も見受けられる（『情報公開法の改正を巡って』討議のまとめ』法時84巻2号（2012.2）53頁における藤原淳一郎教授の発言）。ところで、現行法の任意提供情報の規定の削除の理由となった、同規定の濫用の懸念については（例えば、天野淑子「情報公開法要綱案における任意情報提供の問題点——クリティカル・マス基準を中心として」奈良法学会雑誌9巻3・4号（1997）85頁以下）、かかる懸念は現実のものとはならなかったと評する意見もある（藤原静雄「情報公開法改正法案——情報公開法の10年を踏まえて」法時84巻1号（2012.1）61頁）。
- 50 Critical Mass Energy Project v. Nuclear Regulatory Commission, 975 F.2d 871, 880 (D.C. Cir. 1992)。特別区控訴審は、Exemption 4（営業の秘密、商業上又は金融上の情報）が保護するのは、「情報提供者が公衆に対して慣習として公開されてこなかった情報である場合、任意で政府に提供された財政上又は金融上のいかなる情報」であると判示している。
- 51 三宅弘=天野淑子「知る権利と法人情報保護のとの調整」自由と正義Vol.48（1997.1）126頁以下。
- 52 『詳解情報公開法』・前掲注10・474頁。
- 53 『情報公開制度 改善のポイント』・前掲注2・117頁。

濫用に対する懸念もあること等、「とりまとめ」で指摘された意見に鑑みると、任意提供情報の不開示規定を削除することに合理的理由があると言えよう。⁵⁴

なお、任意提供情報の不開示については、自治体の条例でも同種の規定を設け、例えば大阪府情報公開条例8条2号は「実施機関の要請を受けて、公にしないことを条件として任意に個人又は法人等から提供された情報であって、当該条件を付することが当該情報の性質、内容等に照らして正当であり、かつ、当該個人又は法人等の承諾なく公にすることにより、当該個人又は法人等の協力を得ることが著しく困難になると認められるもの（例外公開情報を除く。）」と定めている。同条例は、現行法5条2号口に比べ具体的な実質的要件を定めた条文であるが、今回の「とりまとめ」や改正法案で明らかになった任意提供情報の不開示規定の削除は、このような規定をもつ情報公開条例に対しても影響は小さくなく、見直しを迫ることになると考えられる。

2. 2. 3 国の安全、公共の安全等に関する情報

大臣案では、現行法5条3号および4号の「国の安全、公共の安全等に関する情報」の規定が、司法審査の基準としてほとんど機能していないと指摘され、後に触れる「ヴォーン・インデックス」および「インカメラ審理」の導入と併せて、「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」と改正するとし、具体的には以下のように提案されている。

54 もっとも、判例としては、米国における同時多発テロに起因して保険会社が金融庁に提出した内部資料の開示を巡る裁判例があるが、裁判所は当時の状況を考慮して法5条2号イの法人情報該当性を認めている（東京地判2004〔平16〕年4月23日（訴訟月報51巻6号1548頁））。

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。

大臣案に対し、関係省庁は改正に慎重な意見を出している。例えば、警察庁は、捜査手法等に関する情報が開示されることで、犯罪捜査等に支障を及ぼすおそれが生ずるか否かについて、犯罪組織や犯罪等の実態について豊富な知識を、経験等を踏まえて検討しなければ判断できないものであることから、行政機関の長でないと適切な判断ができないという意見を出している。また、防衛省は、国家の安全にかかわる情報については、高度の政策的判断や専門的・技術的判断を要するなどの特殊性が認められるのであって、責任をもって判断できるのは行政機関の長であることと、国家安全情報について裁判所は行政機関の長の第一次判断権を尊重しており、⁵⁵ そういう審査方法が定着しているという意見を出している。外務省は、諸外国では国の安全等の情報が特別な扱いを受けていることを挙げ、さらに、大臣案の文言上の問題点を指摘し、「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」を「おそれがある情報」と改正すると、立法者が行政機関の長の第一次的判断を尊重しなくてよいという意思を示したものと捉えられる可能性が大きいと懸念を示している。これに加えて、行政機関の長の第一次的判断を尊重するということを立法者意思として法文上明記する必要があると意見が出され、例えば、「(明らかな)おそれがあると行政機関の長が『認めるに足りる十分な理由』がある情報」

55 防衛省「情報公開制度の改革の方向性について」に対する意見（ワーキンググループ2010年7月9日）http://www.cao.go.jp/sasshin/shokuin/joho-kokai/pdf/wg01/wg01_docu_06.pdf

とすることで、行政機関の長の一次判断を尊重するが、その際の要件を厳格化する方向で改正することが望ましいと、一文を加えるといった意見が⁵⁶だされている。

検討チームでは、現行法5条3号および4号の規定は行政機関の長の判断を優先し、官僚が国民の政治参加を拒むなど情報公開制度になじまないため、個別の情報に応じて、単に「おそれのある情報」と規定することで開示・不開示を判断すれば足りるという意見⁵⁷や、裁判所は、現行法5条3号の規定により行政機関の長の第一次的な判断が合理性を持つか（「相当の理由」があるか）の審理、判断にとどまるため、不開示の範囲を広げる傾向にありほとんど機能していないことから、裁判所が現行法5条3号の「おそれ」（高度の蓋然性）を直接判断できる規定とすべきとの意見⁵⁸が出されている。

しかしながら、慎重な意見も出されており、外交、防衛上の利益の確保については、高度の政治的責任により果たされる面が否めないことから、諸外国においても情報公開法上一定の留保がなされ、これらの情報の公開については、議院証言法5条における内閣声明制度等との整合性を考慮する必要があるが、現行法5条3号および4号の問題として外務省、防衛省および警察庁等が保有する広範な情報について適用される可能性があるので適法範囲を事後的に限定する改正が考えられるという意見も見受けられ⁵⁹た。また、現行法の要件——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恐れ等がある情報の不開示

56 「外務省追加意見」（第5回会合2010年7月22日）1頁http://www.cao.go.jp/sasshin/shokuin/joho-kokai/pdf/05/05_docu_07.pdf

57 中島・前掲注19・3-4〔3-4〕頁。

58 「参集者からの意見の概要（改訂版）」前掲注20・6頁（三宅弘座長代理の意見）。

59 松村雅生「『情報公開制度の改正の方向性について』に対する意見」（第2回会合2010年5月19日）1〔54〕頁 http://www.cao.go.jp/sasshin/shokuin/joho-kokai/pdf/02/02_docu_05-02.pdf

要件——の厳格化との比較の上、結論を出すべきとの意見もあった。⁶⁰

「とりまとめ」では、司法による適切な事後審査を可能とするために、「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、例えば、それらの「おそれがある情報」と改める、あるいは「相当の理由」を厳格化し、「十分な理由」に改めるなどの改正を行うとし、また、「国の安全が害されるおそれ」や「公共の安全と秩序の維持に支障を及ぼすおそれ」等の解釈において、行政機関の高度の政策的判断や専門的技術的判断を尊重した審理が、裁判所によってなされることを排除する趣旨ではないことを確認するとしている。⁶¹

現行法5条3号および4号に定める国の安全、公共の安全等に関する情報の規定は、行政機関の長の一次判断権を尊重するため、従来からこれらの情報は秘匿される傾向があり、裁量権の逸脱又は濫用を基礎づける具体的事実について原告に立証責任が課されてきた。⁶² 検討チームの意見でも出されたが、現行法の規定は、情報公開制度の利用者にとって使い勝手が悪く、長の広範な裁量権による秘匿を認めることとなれば情報公開の趣旨に合致しないと見える。

また、改正法案5条3項および4項では「行政機関の長」の判断の規定が残されている。不開示となる国の安全、公共の安全等に関する情報については、「行政機関の長が認めることにつき十分な理由がある情報」とし定め、行政機関の長の第一次的な判断において「十分な理由」の存否が問われることになる。現行法に比べ、行政機関の長の裁量の合理性、濫用や

60 藤原・前掲22・6 [41]頁。

61 「とりまとめ」・前掲注9・4頁。もっとも、「とりまとめ」の提言を踏まえると、法改正において、司法審査の密度を高くするという趣旨を法文で明確化することは困難ではないかということと、主張立証責任に関する明文規定を設けるほうが改正の意図をより明確に実現できるのではないかとの意見がある。(宇賀・前掲注2・75頁)。

62 牧田潤一郎「請求利用者から見た情報公開法改正」自由と正義Vol.61 (2010.9) 67頁。

逸脱の有無を厳格に判断する規定となっている。その上、改正法案では、「インカメラ審理」が導入されることになり、情報公開法の運用に与える影響は大きい。すなわち、現行法の下では実際に対象文書を見分することができない原告が裁量権の濫用・逸脱の立証責任を負わされていたが、改正法案では「インカメラ審理」の導入と併せた改正となることから、裁判官が請求対象となった文書を直接見分することができるので、原告の立証責任の負担は軽減されることが期待できる。更に、先述の通り、行政機関の高度の政策的判断や専門的技術的判断を尊重した審理を残しつつも、「相当の理由」を厳格化し、「十分な理由」に改めるなどの改正を行うなど裁量を厳格化している。原告の負担が軽減され、実効的な救済が可能となるのであれば、改正後、“使い勝手の良い情報公開法”の運用が期待できよう。⁶³

2. 2. 4 審議・検討等に関する情報

「審議・検討等に関する情報」については、現行法5条5号「不当に国民の間に混乱を生じさせるおそれがある」情報という部分について、表現が曖昧であるため、行政機関等による恣意的な解釈を生じるおそれがあるとして大臣案では削除することが提示された。

国等における審議・検討等に関する情報で、公にすることにより、不当に国民の間に混乱を生じさせるおそれがある情報を不公開情報とする旨の規定を削除する。

大臣案に対して関係省庁の意見は慎重であったが、例えば、警察庁は、各種取締法令の内容や大規模警備実施における規制内容等について審議、

63 改正法案5条3号・4号では「十分」理由へ改正している。この点について、インカメラ審理の導入を前提に、立法者意思として、「十分」という文言は、現行法よりは厳格な判断ができるものと意見がある（藤原・前掲注49・61頁）。

検討中の情報が公になった場合に混乱を生じさせるとの意見⁶⁴や、国交省は、事故原因究明に関する調査審議の内容について、当該事故の当事者の権利や利害に影響を及ぼすとともに真実の究明や事実の把握に支障を来すこともあるのではないかと⁶⁵の意見、法務省は、例えば、公害犯罪に対する規制のあり方を検討するに当たり、公害の原因が必ずしも明らかではない中で、その原因について不確実な情報を含めて議論することがあり得るという意見を出している⁶⁶。

検討チームでは、大臣案で提示され部分を削除することに異論はなかったようだが、例えば、委員からは次のような意見がだされた。「不当に国民の間に混乱を生じさせるおそれがある」という規定が曖昧で政府・行政の恣意的な解釈が生じ、事なかれ主義に傾きがちな行政側の誤った判断を招くというものや、当該条項は、国民の側の混乱を理由とするもので、「不当」という縛りをかけた現行法5条5号のなかでも、「国民の的確な理解と批判の下にある構成で民主的な行政の推進」の観点からは、意思決定は、情報の開示を受けた国民の側が行うべきことから、由らしむべしを連想させるこの条項を不要ではないか、というものがあつた⁶⁷。

「とりまとめ」では、「不当に国民の間に混乱を生じさせるおそれ」という規定について、曖昧な表現で行政の恣意的な解釈を生じさせる余地があること、公にすることで国民の間に重大な混乱を生じさせるおそれがある情報は、現行法5条6号または現行の独立行政法人等情報公開法5条4号にも該当することから、削除によって特段の支障は生じないとしている⁶⁸。

検討チームでも意見として出されているが、「公にすることにより、不

64 警察庁・前掲注27・2〔3〕頁。

65 国土交通省「情報公開制度の改正の方向性について」（第2回会合2010年5月19日）27頁 http://www.cao.go.jp/sasshin/shokuin/joho-kokai/pdf/02/02_docu_06-02.pdf

66 法務省・前掲注28・10頁。

67 中島・前掲注19・4〔4〕頁。

68 藤原・前掲注22・8〔43〕頁。

当に国民の間に混乱を生じさせるおそれがある」という規定は不明瞭であることや、混乱が生じるかどうか意思決定は、情報の開示を受けた国民の側が行うべきことがらであること、この規定を安易に用いるあるいは濫用されることも考えられる。また、今回の福島第一原発事故において住民の迅速な避難のために「緊急時迅速放射能影響予測ネットワークシステム（SPEEDI）」の拡散予測が一般的に公開されなかったのは住民の間に無用な混乱を生じさせないという意図があったとされ、このことが結果として被曝被害を招き、国民の政府に対する不信を増大させたと考えられる⁷⁰。このことから、情報公開制度においても行政機関の恣意的な判断による規定の濫用の危険性は否定できないと思われる。それゆえ、規定の削除の方向が望ましいであろう。当該規定が削除された場合、事務業情報として判断することが可能であるから、削除により問題は生じないと考えられる⁷¹。

2. 2. 5 部分開示

「部分開示」に関する大臣案は、現行法6条1項ただし書きの「有意性」の条件を削除し、「情報単位論」（いわゆる「独立一体説」）の解釈の余地がないように部分開示規定を改正することとしている。大臣案は以下の通りである。

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

69 「とりまとめ」・前掲注9・4-5頁。改正法案においても「不当に国民の間に混乱を生じさせるおそれ」という文言を削除しているが、この点について、国民に対する不信の現れであるとして削除を当然と評する意見がある（村上裕章「情報公開法改正案の検討——インカメラ審理を中心として」法時84巻1号（2012.1）73頁）。

70 朝日新聞2012年07月06日付

71 宇賀・前掲注2・76頁。

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。

「情報単位論」とは、大阪府知事交際費訴訟第二次上告審判決の元原利文裁判官が補足意見で示した部分開示の考え方であるが⁷²、その内容は、旧大阪府情報公開条例〔大阪府公文書公開条例・昭和59年3月28日大阪府条例第2号〕10条の部分公開義務規定⁷³の解釈に際して、不開示情報については、独立した一体的な情報をさらに細分化して有意性のない情報を部分開示する義務はないとする解釈論である。問題は、最高裁が現行法6条1項も「情報単位論」による解釈をおこなうかということであったが、現行の行政機関情報公開法と旧大阪府情報公開条例とは事情が異なる、すなわち現行の行政機関情報公開法6条2項のような特定の個人の識別ができる情報の部分開示の特別規定が旧大阪府情報公開条例には無いため、学説ではこのような解釈論はとるべきではないとの批判が多数出された。⁷⁴

72 最判2001〔平13〕年3月27日（民集55巻2号530頁、裁判所時報1288号22頁、判時1749号25頁、判タ1060号152頁）。

73 旧大阪府情報公開条例8条は、個人情報・法人情報などの不開示情報について定め、同10条は次のように定める。すなわち、「実施機関は、公文書に次に掲げる情報が記録されている部分がある場合において、その部分を容易に、かつ、公文書の公開の請求の趣旨を損なわない程度に分離できるときは、その部分を除いて、当該公文書の公開をしなければならない。

（1）第8条各号のいずれかに該当する情報で、当該情報が記録されていることによりその記録されている公文書について公文書の公開をしないこととされるもの

（2）前条各号のいずれかに該当する情報」

74 例えば、北沢義博・三宅弘『情報公開法解説 第2版』（三省堂、2003）83-84頁、松井・前掲注10・189-190頁。大阪府知事交際費訴訟第二次上告審判決以降、「情報単位論」を採用した判例としては、名古屋市長の交際費の用途の細目にかかる公文書の開示請求の事例の最高裁判決（最判2002〔平14〕年2月28日（民集56巻2号467頁、判タ1088号110頁））がある。なお、大阪府知事交際費訴訟第二次上告審判決で示された「情報単位論」を個人情報以外の不開示に際して用い、部分開示義務を否定する主張も見受けられた（後掲注78「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」）。

その後の裁判例においても「情報単位論」を論ずるものが見られたが、⁷⁵愛知県商工部万博誘致対策局需用費中の食料費関連公文書の公開が争われた事例において、最高裁判決の藤田宙靖裁判官補足意見は、愛知県公文書公開条例6条1項の部分開示義務規定⁷⁶について、「我が国の情報公開法制は、『情報』そのものではなく、『情報』の記載された『文書』を開示対象として採用しており、また、文書を特定して開示請求がされる以上、その開示が請求者にとってどのような意義を持つ（役に立つ）のか、また、開示された文書をどのような目的のために利用するのか等を一切問うことなく…請求の対象とされた文書の全体を開示することを原則として構築されている。」⁷⁷「行政機関が…開示に値する情報であるか否かを適宜決定する権限を有するなどということは、およそ我が国の現行情報公開法制の想定するところではないというべき」として、「情報単位論」を変更すべきと述べている。も⁷⁷っとも、最高裁は、「情報単位論」を否定したことを必ずしも即断できないといった慎重な見解もある。⁷⁸

以上のこと踏まえて、検討チームは、大臣案の通り、「有意性」を削除する方向で一致した。

他方で、大臣案に対して慎重な立場にある法務省は、有意な情報が含まれない情報について部分開示の負担を課することが、請求者にとっても利益にならず、また行政機関にとっても無用な負担になるのではないかと意

75 仙台地判2008 [平20] 年3月11日(最高裁HP)、仙台高判2009 [平21] 年1月29日(判時2052号24頁、判例自治324号65頁)、仙台高判2009 [平21] 年4月28日(訟務月報55巻11号3286頁)。

76 愛知県公文書公開条例6条2項「実施機関は、公文書に前項各号のいずれかに該当する情報とそれ以外の情報とが併せて記録されている場合において、当該該当する情報に係る部分とそれ以外の部分とを容易に分離することができ、かつ、その分離により公文書の公開の請求の趣旨が損なわれることがないと認められるときは、同項の規定にかかわらず、当該該当する情報に係る部分を除いて、公文書の公開をしなければならない。」

77 最判2007 [平19] 年4月17日(裁判所時報1434号2頁、判時1971号109頁、判タ1240号165頁)

見を出している⁷⁹。

以上の意見に加えて、検討チーム内では、次のような具体的な意見が出されている。例えば、不開示部分を恣意的に広げさせないために厳格な規定を設ける必要があるとの意見⁸⁰や、部分開示について最高裁が判例で示した「情報単位論」を克服するよう立法者意思を示すべきとの意見⁸¹、現行法6条2項に定める個人識別情報の部分開示規定について、他の不開示情報にも適用される同条1項の部分開示規定の確認規定であることを条文中明記できないか、という意見が出されている。このほか、「情報単位論」を完全に否定することは困難であるとして次のような意見が出された。すなわち、「情報単位論」が出てきた所以が、現行法6条2項が確認規定であ

78 藤原・前掲注22。および藤原・前掲注49・61-62頁(注15)。なお、前掲注74で挙げた「情報単位論」を採用した裁判例とは異なる見解を、国の審査会は示している。例えば、「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」において、一部不開示の理由について資源エネルギー庁長官の主張は、大阪府知事交際費訴訟第二次上告審判決の「情報単位論」を引用し、個人情報以外の情報について不開示とした。請求人の異議申立に対しても「本件文書のうち既に開示した部分は、こうした情報を更に細分化して裁量により可能な限りの開示を行ったものであるが、これ以上の開示は個々の情報を更に細分化して開示することであるため法の予定したところであるとは言え」と認め、資源エネルギー庁長官は主張するが、情報公開審査会答申2002[平14]年7月17日(平成14年度(行情)答申第123号)は、「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」と論じ、大阪府知事交際費訴訟第二次上告審判決とは異なり、法人情報については「情報単位論」を採用しないとす。なお、同答申について、「個人情報以外の情報については、結局、不開示情報たる「おそれ」を生じさせる原因となる情報の範囲が、独立した一体的な情報の単位と一致すると介すべきとするものであり、最高裁判決との証明からの抵触を回避しながら、部分開示についての従前の行政実務、裁判実務に適合した解釈を示したものであり、原則公開に忠実な解釈を示したものと評価がある(宇賀・前掲注10・110-111頁を参照)。

79 法務省・前掲注28・10-11頁。

80 中島・前掲注19・4頁。

81 橋本・前掲注21・9頁。

ることを否定した解釈であり、また文書と情報をわけ、独立した一体的情報という考え方を導入した点にある以上、立法者意思として現行法6条の改正が「情報単位論」を否定する趣旨であること、同条2項が確認規定であることを検討会の意思として議事録に残す等の工夫が必要、というものであった。⁸²

「情報単位論」については、これまで多くの論者が情報公開制度の趣旨に照らして問題があることと指摘してきた。それゆえ、今回の改正で克服されるべき重要課題であると言える。「とりまとめ」では、「情報単位論」の是非について十分検討し、検討チームや各省庁の意見を踏まえて、行政文書・法人文書は最大限開示されるべきものであること、いわゆる「情報単位論」の採用される余地はないことを明確にする方向性が打ち出された。⁸³ 「情報単位論」が情報公開制度の運用や実務において与えた影響が小さくないため、同理論は原則公開の趣旨とは合致しないことから、かかる運用を克服する必要がある。ただ、今回の改正によって、影響を受けるのは国レベルに限らず、現行法6条1項にならって制定した情報公開条例にも及ぶであろう。それゆえ、今後、各自自治体においては同種の規定の改正の必要性を検討することが求められよう。

82 藤原・前掲注22・8-9 [43-44] 頁。

83 「とりまとめ」・前掲注9・5頁。ところで、検討チームにおける意見でも示されたが、「情報単位論」は、現行法6条2項が確認規定であることを否定した解釈であることや、判例において必ずしも「情報単位論」が否定されていないという指摘もあることから、立法者意思として「情報単位論」の採用される余地はないことを明確にする意義がある。そこで、今回の改正法案をみると、検討チームの議論や「とりまとめ」を踏まえた「情報単位論」を否定する趣旨が含まれていると読み取ることができよう。もっとも、今回の改正法案について、藤原教授は、「本来、情報単位論は法6条2項の反対解釈として出てきたものであるという理論的問題は残ると思われる。情報単位論を封ずるための改正であるという立法事実に重きを置いた運用となるかが注目される」と運用上の課題を論じている。また、改正法案が「有意性」を排除したことの結果の検証が課題となるとも指摘する（藤原・前掲注49・62頁）。

第2 開示・不開示の範囲等に関する改正

開示請求が行われた際に、不開示又は部分開示になる場合について、現行の情報公開制度を以下のとおり改正し、より充実した開示内容になるようにする。

1 個人に関する情報（行政機関情報公開法第5条第1号、独立行政法人等情報公開法第5条第1号関係）

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を、また、行政運営上の懇談会等における発言者等の氏名等についても、各会議の性質等に応じ、公務員等の氏名に準じて、それぞれ原則として開示する。なお、政府は、同規定をいわゆるプライバシー型に変更することの可否について、引き続き検討することとする。

2 法人等に関する情報（行政機関情報公開法第5条第2号、独立行政法人等情報公開法第5条第2号関係）

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。

3 国の安全、公共安全等に関する情報（行政機関情報公開法第5条第3号・第4号関係）

公にすることにより、国の安全が害されるおそれ、公共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、適切な司法審査を可能とするため、例えば、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、あるいは「相当の理由」とあるのを、「十分な理由」に厳格化する、などの改正を行う。

4 審議・検討等に関する情報（行政機関情報公開法第5条第5号、

独立行政法人等情報公開法第5条第3号関係)

国等における審議・検討等に関する情報で、公にすることにより、「不当に国民の間に混乱を生じさせるおそれがある情報」を不開示情報とする旨の文言を削除する。

5 部分開示（行政機関情報公開法第6条第1項、独立行政法人等情報公開法第6条第1項関係）

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。

2. 3 開示請求から実施までの手続きに関する改正

迅速かつ安価な開示手続きが実現できるように手続きを改正し、また、不開示や部分開示となった場合にも、その理由が明確になるような改正をすべきとの大臣案が示された。具体的な改正点は以下の点である。

2. 3. 1 不開示決定の通知内容

「不開示決定の通知内容」については、行政手続法8条1項を踏まえて、さらに情報公開において不開示理由（存否応答拒否や文書不存在について）をより具体的に記載することが大臣案で提示された。⁸⁴

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

84 「検討会」においても、不開示根拠を徹底して示し理由付記をすべきとの提言があり、とりわけ不存在不開示について不十分な状況が見受けられると指摘があった（『情報公開制度 改善のポイント』・前掲注2・12頁参照）。

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。

大臣案に対しては、不開示理由の詳細な記載によって現行法において不開示要件を定めた意義が失われるリスクがあるのではないかという意見が法務省からだされている。⁸⁵

検討チームでは、大臣案に対して異論は見られなかったようであるが、大臣案は行政手続法 8 条の下で展開してきた判例法理と同じ程度の要求であるのか、それ以上のものなのか具体的にすべきではないかという意見や、⁸⁶具体的な理由付記を義務づけることにより、行政機関による慎重な判断を実現するとともに不必要な争訟を避けることが期待され、国民、行政機関双方の利益になるといった意見が出されている。⁸⁷

「とりまとめ」では、例えば文書不存在の事例において、その理由として単に不存在の旨が記載され、物理的不存在なのか、行政文書に該当しない解釈上の不存在なのか判然としないことがあったことから、運用上、現行法5条の運用が不十分であるとして、適切な運用が行われるよう改正が必要であると提言している。⁸⁸

実際の運用において理由が不十分な例が少なくないこと、または最判1992 [平 4] 年12月10日の趣旨を踏まえ、⁸⁹適切な運用が可能ないように改正する意義はあるといえる。

85 法務省・前掲注28・11頁。

86 藤原・前掲注22・10 [45] 頁。

87 松村・前掲注59・2-3 [55-56] 頁。また、理由付記の義務付けは目的規定に追加する行政の透明性の向上の具体化であるとも指摘する(松村・前掲注2・68頁)。

88 「とりまとめ」・前掲注9・7頁。なお、改正法案9条3項において不開示について「きる限り具体的に記載しなければならない」と定め、行政文書の作成又は取得及び廃棄の有無その他の行政文書の保有の有無に関する理由を具体的に記すべきとしている。

2. 3. 2 開示決定等の期限

「開示決定等の期限」については、現行法10条1項において、開示決定等は請求があった日から30日以内にならなければならないと定めているが、迅速な開示決定を行なわせるため、すなわち、政府も仕事の即応力が求められることや、自治体でもおおむね14日以内に決定していることから大臣案では14日以内が提案された⁹⁰。大臣案は次のように提示されている。

開示決定等は、開示請求があった日から14日以内にならなければならないものとする。

大臣案における期限短縮の要因は、過去、外務省において開示決定期限を超過し、期限を越えたことで開示決定が遅延する事案が多発したため、このような事態が問題とされた経緯から、法に定められた開示決定等期限が遵守される必要があるという「検討会」等の意見を踏まえていると考えられる⁹¹。ところで、大臣案で示された14日以内とは、土日祝日を含んで14

89 警視庁情報非開示決定処分取消事件の最判1992〔平4〕年12月10日は、非開示情報該当性の理由の付記について「非開示理由の有無について実施機関の判断の慎重と公正妥当を担保してそのし意を抑制するとともに、非開示の理由を開示請求者に知らせることによって、その不服申立てに便宜を与える趣旨に出たものというべきである」と論じていた(判時1453号116頁、判タ813号184頁、判例自治110号55頁)。

90 なお、平成22年度における延長手続を採らず30日以内に開示決定されたものは、73,345(平成21年62,916)件中、63,915(55,467)件であり、87.1(88.2)%であった。他方30日以内に開示決定されなかったものは、35(9)件であった。詳細は、「平成22年度における行政機関情報公開法の施行の状況について」(http://www.soumu.go.jp/main_content/000140838.pdf)。

91 『情報公開制度 改善のポイント』・前掲注2・256-258頁。なお、外務省では改善に努め、平成20年以降、期限超過はなくなり、安易に期限延長を行わないことが、決定期限を遵守した適切な文書の開示を実現すると考えている(外務省「情報公開法改正へ向けた枝野大臣素案に対する外務省意見 平成22年5月25日」(ワーキンググループ2010年7月9日) http://www.cao.go.jp/sasshin/shokuin/joho-kokai/pdf/wg01/wg01_docu_05-01.pdf)。

日以内とすると、決裁に要する期間は実質的に7日～10日となるが、土日祝日を含まず14日となると、アメリカ情報自由法（FOIA）とほぼ同じ20日ほどとなる。

大臣案に対する関係省庁の反応は、主として、行政事務の負担増等の観点から14日は物理的に難しいという意見が出された。例えば、国交省および経産省は、14日のうち土日祝日およびゴールデン・ウィークや年末年始をカウントすると、対応が非常に困難との意見を出している。また、農水省からは第三者への紹介により日数を要する場合には特例措置が必要との意見⁹³、国交省からは多数の請求が同一時期に重なった場合、開示請求対象文書が著しく多い場合、あるいは開示請求者との調整が必要な場合等も考えられることから、特例措置が必要であるとの意見⁹⁴。消費者庁からは、「事務処理上の困難その他正当な理由がある場合には、開示決定などの期限を開示請求があった日から60日以内の日まで延長可能とすること」といった例外措置の必要性の意見がだされている。また、外務省からは、審査のための十分な時間がないことから、とりあえず不開示とする案件が増加し、出せる情報も出せなくなることや、審査会や裁判所への業務の転嫁が起きる可能性が大きいとの意見が出されている⁹⁶。

検討チームにおいては、国民が多くの情報を共有する時代にあって政府

92 例えば、経済産業省「情報公開法の改正に対する意見」（第2回会合2010年5月19日）25頁 http://www.cao.go.jp/sasshin/shokuin/joho-kokai/pdf/02/02_docu_06-02.pdf

93 農林水産省「『情報公開制度の改正の方向性について』に対する考え方」（第2回会合2010年5月19日）24頁 http://www.cao.go.jp/sasshin/shokuin/joho-kokai/pdf/02/02_docu_06-02.pdf

94 国土交通省「情報公開制度の改正の方向性への意見」（第2回会合2010年5月19日）27頁 http://www.cao.go.jp/sasshin/shokuin/joho-kokai/pdf/02/02_docu_06-02.pdf

95 消費者庁「『行政透明化検討チームへの各府省庁意見募集』に対する回答」（第2回会合2010年5月19日）4頁 http://www.cao.go.jp/sasshin/shokuin/joho-kokai/pdf/02/02_docu_06-02.pdf

96 外務省・前掲注15・7頁。

も仕事の即応力が求められるとの大臣案に賛成する意見があり⁹⁷、しかしながら、他方では慎重な意見も見受けられた。例えば、決裁に要する期間を考慮すると実質7～10日程度で開示決定をしなければならず、個人情報等をはじめとする不開示事由、あるいは現行法5条3号、4号の判断を考えれば、「とりあえず不開示」として審査会に判断を投げるという自体が容易に想像されることや、原処分の質が更に低下して審査会の負担が増えるという意見も出された⁹⁸。

以上の検討を踏まえて、「とりまとめ」は、30日以内から行政機関の休日を除く14日以内に開示決定等をおこなわなければならないとした⁹⁹。なおこの点については、次の「開示決定等の期限の特例」および「みなし規定」と併せて検討され、検討結果が示されている。

自治体では14日労働日で開示決定する例が少なくないが、それに並ぶ形で国レベルでも開示決定期限の短縮化がはかれることになる。確かに、開示請求者の立場からすると使い勝手が良い改正となるが、行政機関側においては短期間に真摯な努力により対応できるよう、これまで以上の手順体制の見直し、すなわち、文書管理のあり方や事務職員の配置など事務体制の見直しが必要になろう。

2. 3. 3 開示決定等の期限の特例

現行法11条の「開示決定等の期限の特例」についても、「開示決定等の期

97 中島・前掲注19・6頁。

98 藤原・前掲注22・11-12 [46-47] 頁。

99 「とりまとめ」・前掲注9・7-8頁。なお、改正法案10条1項において、開示請求があった日から休日を除く14日以内に開示決定等をおこなわなければならないと定めている。改正法案については、検討チーム内の議論で意見としてくださったが、自治体の一般的な期限に合わせるとしても、「組織規模や文書量等の違いに照らして適切か、安易な不開示決定を助長しないか」といった懸念もある（村上・前掲注69・73頁）。

限」と同様に迅速な開示決定等をおこなわせる趣旨から大臣案において提示されている。

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。¹⁰⁰

大臣案では、現行法上、開示期限の特例規定には明確な期限が設けられず、濫用的に同規定が適用されることもあることから、明確な期限を設けるとする。しかし、その一方で、大臣案に対する関係省庁の意見は、大量の開示請求により行政事務への負担増等により物理的に困難であるとの意見が環境省、宮内庁、消費者庁から出されている。¹⁰¹ 防衛省からは、国の安全が害されるおそれのある情報については、非常に高度な判断をとまう場合については、60日以内は困難との意見、¹⁰² その他には経産省、警察庁、総務省、農水省、法務省は、「開示決定等の期限」と同様に、例外規定の必要性について意見を出している。

検討チームでは大臣案に賛成する意見のほかに、¹⁰³ 現行法11条において開示期限の特別規定に明確な期限が設けられていないため、運用上、濫用的に

100 なお、当初の案では60日であったが、第4回会合で提出された「情報公開制度の改正の方向性について」に関する論点整理において、120日という期限設定案がだされた。

101 例えば、宮内庁「行政透明化検討チームへの各府省庁意見募集について」（第2回会合2010年5月19日）1頁 http://www.cao.go.jp/sasshin/shokuin/joho-kokai/pdf/02/02_docu_05-02.pdf

102 防衛省「『情報公開制度の改正の方向性について』に対する意見について」（第2回会合2010年5月19日）29頁 http://www.cao.go.jp/sasshin/shokuin/joho-kokai/pdf/02/02_docu_05-02.pdf

103 三木・前掲注19・2頁。

同規定が適用されることもあり、また「開示請求に係る行政文書が著しく大量であるため」との条文を限定的に解釈する運用に変更すべきであって、その上で、60日が短いかな否かを判断して決める必要もあるとの意見が出された。¹⁰⁴ このほか慎重な意見としては、60日で区切る政策はあり得るものの、大量請求には様々な種類があるが現実には大量請求が存在する以上、この問題を避けて60日という期間を設定することは現実的ではなく、民主党案はきついの意見が¹⁰⁵だされた。

開示決定等の期限の延長の検討に際しては、大量開示請求への対処といった問題が関連する。検討チームで挙げられた実例としては、特定開示請求者が、特定の省庁から提出されるすべての計算書類を開示請求対象とするなどして、延べ1200万枚を超える書類に関して、数次にわたる開示請求をした事例や、一つの地方出先機関が実施した特定の業務に関する調査結果の過去2年度分に関する文書であり、約13万ページについて開示請求があった事例¹⁰⁶などがある。

以上の実例を踏まえ、検討チーム内で開示決定等の期限の延長と関連して大量開示請求に関する意見が出されたが、そこでは利用者サイドを考慮し、開示請求者の濫用という主観的な文言ではなく、すなわち①一定の情報¹⁰⁷の請求に応じたことがある場合、合理的期間が経過していないうちになされた同一請求者からの同様の又は実質的に類似の請求がなされたとき、②一定の枚数、例として5000枚、1万枚を超える請求は合理的な理由のない限り拒否できると規定するとの意見が出された。

104 「参集者からの意見の概要（改訂版）」・前掲注20・11頁（三宅弘座長代理の意見）。なお、現行法11条の特別規定を用いる要件となる「開示請求に係る行政文書が著しく大量」かどうかは、「一見の開示請求に係る行政文書の物理的な両とその審査等に要する業務量だけによるわけではなく、行政機関の事務体制、他の開示請求事案の処理に要する事務量、その他の事務の繁忙、勤務日等の状況を考慮した上で判断される」と考えられている（『詳解情報公開法』・前掲注10・108頁）。

105 藤原・前掲注22・11-12 [46-47] 頁。

更に検討チームは、第3回会合およびその次に開催された「ワーキンググループ」の議論を踏まえ、第4回会合では、60日を120日へと期限を倍に変更する案が出され、この点について改めて議論がなされている¹⁰⁸。第5回会合では「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120日以内に残りの行政文書について開示決定等をする」との標準処理期間を明示することを提案している¹⁰⁹。この案に対しては、標準処理機関内に決定が下されない場合、その先にどのようにして情報が出てくるのか、例えば、みなし拒否規定を用いるのか否かの道筋を示すようにしてほしいとの意見が出されている¹¹⁰。この他、行政機関における事務処理の実

- 106 「情報公開法の運用に関するアンケート集計結果」(第3回会合2010年5月26日) http://www.cao.go.jp/sasshin/shokuin/joho-kokai/pdf/03/03_docu_07.pdf 例えば、警察庁に対する大量請求として、毎年20万枚、11万枚、38万枚の行政文書の開示請求があり、38万枚の開示請求については4年7か月という特例延長し開示した例があるという『「情報公開制度の改正の方向性について」に対する各省庁の意見」(第2回会合2010年5月19日) 3頁 http://www.cao.go.jp/sasshin/shokuin/joho-kokai/pdf/02/02_docu_06-02.pdf。もっとも、警察庁に対する大量請求の事案のなかには、会計検査院の文書に対する開示請求が警察庁に移送されてものもあり、会計検査院の文書ファイルの管理方法に問題があるとの指摘があった(ワーキンググループ(2010年7月9日)における松村委員の発言(「ワーキンググループ議事録」5-6頁 http://www.cao.go.jp/sasshin/shokuin/joho-kokai/pdf/wg01/minutes_wg01_20100709.pdf)を参照。この他、防衛省は、航空自衛値物品目録管理資料(ASL-ML)に関する図書データ他で52,123枚の開示請求があり、平成20年7月4日受付で開示決定等の期限を約2年に延長した例などがあるという『「情報公開制度の改革の方向性について」に対する意見(防衛省)」6頁 http://www.cao.go.jp/sasshin/shokuin/joho-kokai/pdf/wg01/wg01_docu_06.pdf
- 107 藤原・前掲注35・3頁。
- 108 「情報公開制度の改正の方向性について」に関する論点整理」(第4回会合2010年6月23日) 15頁 http://www.cao.go.jp/sasshin/shokuin/joho-kokai/pdf/04/04_docu_03.pdf
- 109 『「情報公開制度の改正の方向性について」に関する論点整理(補訂版)」(第5回会合2010年7月22日) 17頁 http://www.cao.go.jp/sasshin/shokuin/joho-kokai/pdf/05/05_docu_04-01.pdf および「大量請求・商業的請求の場合の想定フロー」(第5回会合2010年7月22日) http://www.cao.go.jp/sasshin/shokuin/joho-kokai/pdf/05/05_docu_04-02.pdf で提示されている。

態を考慮して、現行の特例延長規定を維持し、「みなし規定」は開示請求者に通知した標準処理期限を経過した場合に適用するように改正する案が出された。¹¹¹

しかしながら、「とりまとめ」においては、「開示請求者が、長期間を要してでも、行政機関等側においてすべての文書について適正に開示不開示の判断をして欲しいと望む場合もあると考えられ、特例延長の最終期限を一律に法定化することは適当ではない」として、標準処理期間は削除されている。¹¹² また、現行法運用上、特例規定の適用要件である「開示請求に係る行政文書が著しく大量」か否かにつき、解釈上、「一件の開示請求に係る行政文書の物理的な量とその審査等に要する業務量だけによるわけではなく、行政機関の事務体制、他の開示請求事案の処理に要する事務量、その他事務の繁忙、勤務日等の状況をも考慮した上で判断される」とされており、行政機関等においては、大量開示請求に対応する体制の整備をすることなく、事務体制や繁忙等をも理由として当該特例規定を適用することまで正当化されていることから、特例規定の解釈上、「開示請求に係る行政文書が著しく大量」かどうかは、「一件の開示請求に係る行政文書の物理的な量とその審査等に要する業務量だけによる」ものとして、限定するべきとしている。¹¹³

なお、改正法案10条では、開示決定期限の特例が適用された場合、開示

110 第5回会合における三木委員の発言（第5回会合「7月22日 行政透明化検討チーム議事録」（2010年7月22日）10-11頁 http://www.cao.go.jp/sasshin/shokuin/johokokai/pdf/05/minutes_05_20100722.pdf）。

111 『『情報公開制度の改正の方向性について』に関する論点整理（補訂版）』（第5回会合2010年7月22日）17頁 http://www.cao.go.jp/sasshin/shokuin/johokokai/pdf/05/05_docu_04-01.pdf

112 「とりまとめ」・前掲注9・8頁。

113 「とりまとめ」において繁忙を極めている事情を考慮しない点について、事務処理体制の整備を不可避としていることから、実務に与える影響が相当大きいとの指摘もある（宇賀・前掲注2・78頁）。

実施手数料の見込額を予納したのちに、改正法案10条1項に規定する期限内に、この項を適用する旨及びその理由と開示決定等をする日までに要すると認められる期間を示さなければならないとする¹¹⁴。開示請求者の立場からするならば、開示決定期限の特例が適用された場合に行政機関が進捗状況を説明するとともに、標準処理期限を明示し、それを経過した場合に「みなし規定」を適用するか否か、すなわち特例規定による延長に対して請求者の不服申立てを可能とする選択形式の方が、情報公開制度利用者にとって使い勝手が良いと思われる。

2. 3. 4 みなし規定

大臣案で提示された「みなし規定」は、今回の改正において新規の規定となるが、大臣案では前述の「開示決定等の期限」および「開示決定等の期限の特例」と併せて検討されている。

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。

まず、大臣案に対する関係省庁の意見として、国税庁の意見は、開示決定等の判断ができない場合について、主張・立証することは極めて困難であり、その結果、訴訟においては敗訴するという事案が生じ、不開示情報を含む行政文書の開示を義務づけられることになりかねないというもので

114 改正法案11条は、同10条を踏まえて現行法の日数を変更するとともに、開示請求に係る行政文書のうちの相当の部分につき当該期間内に開示決定等をし、残りの行政文書については、開示実施手数料の見込額を予納（改正法案16条5項）した後、相当の期間内に開示決定等をすれば足りると定める。

¹¹⁵あり、総務省の意見は、時間をかけて検討すれば開示できた可能性のある文書についても不開示決定されたとみなされてしまうケースもあるのではないかというものであった。¹¹⁶

大臣案に対する検討チーム参加者の意見は、みなし拒否規定を新設することにより、不服・異議申し立てが山積して、審査会への諮問や審議が滞ることがないように手立てを講じるべきとする意見、¹¹⁷期限を設けた上でみなし規定を設けるべきとの意見、¹¹⁸みなし拒否規定が処理の迅速化につながるものであることは理解できるが、対象機関・対象法人内で専門的な審査組織を設けていることに対して特典を与えるなどの政策、また、60日という期間をもう少しのばす配慮が必要とする意見、¹¹⁹みなし拒否処分の安易な乱発を防ぐ一方、行政機関による遅延防止という大臣案の意図を生かす制度的工夫をすべきで、一定の期間後に開示請求者に対して事務進捗状況を通知し、その時点でみなし不開示の選択を可とすることも考えられるとの意見が¹²⁰だされた。

以上の意見のほか、「開示決定等の期限の特例」における議論を踏まえ、「とりまとめ」は、開示決定等の期限の特定が適用された場合、行政機関等が、開示請求に係る文書のうち相当の部分につき開示決定等をした日から一定の期限を経過したときは、開示請求者において不開示決定があったとみなすことができることとし、この場合には、行政機関等から開示請求者に対して事務の進捗状況が通知され、開示請求者によるみなし不開示の適用を判断する材料が提供されることになる、と提言する。¹²¹上記の「一定

115 国税庁・前掲注14・20頁。

116 総務省「情報公開制度の改正の方向性についての総務省意見」（第2回会合2010年5月19日）7頁 http://www.cao.go.jp/sasshin/shokuin/joho-kokai/pdf/02/02_docu_06-02.pdf

117 中島・前掲注19・6頁。

118 「参集者からの意見の概要（改訂版）」・前掲注20・12頁（三宅弘座長代理の意見）。

119 藤原・前掲注22・13〔48〕頁。

120 橋本・前掲注21・9-10頁。

の期限」については、手続の迅速化を図る本改正の趣旨、及び近年における現行法及び独立行政法人等情報公開法の運用実態を踏まえて定めるとしている。¹²²

現行法の下では、行政不服審査法に基づいて不作為の不服申立ては可能ではあっても、開示の義務づけ裁決の決定まではできないことから、「みなし規定」により、みなし拒否処分¹²³の取消を求める審査請求等ができることは意義があると言えよう。

また、現行法の下では法11条が適用されず、法10条の最大30日延長しても開示決定が出来ない場合には、請求者が救済を求める手段として、行政事件訴訟法に基づく不作為の違法確認訴訟、義務付け訴訟、国会賠償法による損害賠償請求が考えられる。その実例として、開示請求に対し外務大臣が開示決定等をしないことの不作為が違法であるとされた事例において、東京地判2007〔平19〕年12月26日¹²⁴は、情報公開法の目的及び趣旨に照らして、速やかに請求者に対して開示決定が下されるべきであり、外務省の開示決定等をするための取り組みが不十分であることや開示請求から1年7ヶ月あまり経過していることから、現行法11条柱書きにある「相当の期間」の徒過が認められると判示している。

今回の改正法案11条では「みなし規定」が導入されたが、みなし拒否処分の取消訴訟の審理方法や開示の在り方、迅速な開示処理の方法、情報提供の仕組み等を検討することが運用上の課題となろう。また、先にも触れたが、「開示決定等の期限の特例」については、標準処理期間も明記されなかった。「知る権利」の保障、または行政上または司法上の救済を受けするために、特に裁判を受ける権利を保障するためには、標準処理期間を明

121 「とりまとめ」・前掲注9・8頁。

122 「とりまとめ」・前掲注9・8頁。

123 宇賀・前掲注2・78頁。

124 判時1990号10頁、判タ1278号186頁。

記し、見なし拒否処分に対する訴訟を提起できるよう、請求者が柔軟に選択できる規定にするべきではなかったか。

なお、自治体においては「みなし規定」を情報公開条例に置くところもあり、例えば、兵庫県情報公開条例11条3項および12条3項¹²⁵、奈良県の三宅町情報公開条例9条5項は「みなし規定」を置いている¹²⁶。このことから、「みなし規定」を条例に置いていない自治体は、今後、「とりまとめ」や改正法案を参考に、規定の導入について検討が必要になると考えられる。

2. 3. 5 手数料

開示請求者の経済的負担を軽減し、開示請求権の行使をより容易にすることを目的に、開示請求に係る手数料を原則廃止し、開示実施に係る手数料を引き下げることが大臣案で提案された¹²⁷。

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。

大臣案で示された開示請求手数料の原則無料という提案に対しては、安

-
- 125 兵庫県情報公開条例11条3項は「第1項に規定する期間（前項の規定により当該期間の延長がなされた場合にあつては、当該延長後の期間）内に実施機関が公開決定等をしなときは、請求者は、非公開決定があつたものとみなすことができる。」と定め、同12条1項柱書きは「公開請求に係る公文書のうちの相当の部分につき当該期間内に公開決定等をし、残りの公文書については相当の期間内に公開決定等をすれば足りる」とし、3項は「第1項第2号の期限までに、実施機関が同号に規定する残りの公文書について公開決定等をしなときは、請求者は、当該残りの公文書について非公開決定があつたものとみなすことができる。」と定める。
- 126 三宅町情報公開条例9条5項は「第1項に規定する期間（第2項の規定により当該期間が延長された場合にあつては、当該延長後の期間）内に、実施機関が公文書の開示をするかどうかの決定をしなときは、請求者は、公文書の開示をしなことの決定があつたものとみなすことができる。」と定める。
- 127 「検討会」においても、手数料の見直しについて改善する方向で検討すべきとしていた（『情報公開制度 改善のポイント』・前掲注2・284-285頁）

易な開示請求が増大し、行政事務の停滞を招くおそれがあるのではないかという意見が環境省、宮内庁、総務省から出されている。

開示実施手数料については、受益者負担の観点から、一定のコストに対して開示請求者に負担をしてもらい、これにより請求者側が必要な行政文書の精査を行うきっかけになるとの意見が経産省から出された。¹²⁸ 外務省からは、手数料の減額・減免によって行政機関を麻痺させる等の悪意のある開示請求や権利濫用に対する抑止が無くなるなど弊害が予想されるとして、悪意の開示請求や権利濫用を防止するための規定をあらたに設ける必要があると指摘がある。¹²⁹

検討チームでも開示請求手数料があることで開示請求の濫用を実質的に防いでいることも考えられるとの意見があったが、国民の情報開示請求権の行使の観点から開示請求手数料を原則廃止することが望ましいとして意見が一致した。更に、公益目的による開示請求への減免措置や商業目的の場合には手数料を徴取するといった、開示請求の目的に応じて手数料負担を決めるとの意見が出されている。¹³⁰ しかし、他方では、目的による開示請求を区分するための合理的な判断基準があり得るのか、という疑問も出されている。¹³¹ このほかにも、商業的利用を目的とした開示請求や繰り返しの

128 経済産業省・前掲注92・25-26頁。

129 外務省・前掲注15。手数料廃止と改正法案5条1項の濫用的開示請求禁止の規定の関連性について、藤原教授は、手数料が権利濫用の歯止めとなっていることは否定できないことから、手数料廃止となれば権利濫用規定の法制化の声が出ることとなり、権利濫用の法的効果の不明ではあっても、理論よりも現実が優先して権利濫用規定が明文化されたと推測する（藤原・前掲注49・60頁）。なお、権利濫用規定を設けることの必要性を疑問視する意見がある（村上・前掲注69・72頁）。

130 中島・前掲注19・6-7頁。

131 三木由希子「『情報公開制度の改正の方向性について』に関する論点整理に関する意見」3頁 http://www.cao.go.jp/sasshin/shokuin/joho-kokai/pdf/04/04_docu_to_02.pdf また、神戸市の方式を参考に事業者の開示請求に対しては手数料を徴収する意見がだされている（第5回会合（2010年7月22日）における藤原教授の発言「7月22日行政透明化検討チーム議事録」14頁 http://www.cao.go.jp/sasshin/shokuin/joho-kokai/pdf/05/minutes_05_20100722.pdf）。

開示請求をどう考えるか、「無料・何人・動機を問わずという制度が責任ある民主主義の発展に相応しいか」等についても考えておいてもよいのではないかと、この意見¹³²や、自治体でみられるような濫用的な大量請求に対する方策を考慮するべきとの意見¹³³も出された。

「とりまとめ」では、開示請求にかかる手数料を原則廃止とし、また、市中のコピー料金の定額化や行政文書の電子化に即応するなど、開示実施手数料を引き下げることとし、学術的利用や報道機関の代表による利用や非商業目的の研究調査及びこれらに準ずる場合に開示実施手数料引き下げの適用を拡大するとした。しかしながら他方では、商業的開示請求に対応するため開示請求に係る手数料を徴収するとしている¹³⁴。

以上に加え、「とりまとめ」では、情報公開における請求を抑制することのない金額の範囲で、制度運営に必要な費用を回収することを目的とする開示請求手数料及び実施手数料の見直しを検討するとしていた。とりわけ公益目的、すなわち、非商業的な調査研究、学術的利用、報道機関の代表による利用に対する免除・減額を拡大するとした。今回の改正法案16条では、アメリカ情報自由法（FOIA）にならう形となっているが、開示手数料を廃止し、開示実施手数料については、請求者と請求目的により手数料で差異を設けている。これらは、情報公開制度の趣旨からすると利用者に配慮した改正となっており妥当であろう¹³⁵。

なお、経済的理由による減免規定については、改正法案は現行法とほぼ変わるところがない。例えば、生活保護を受けている者が減免を受けるた

132 藤原・前掲注22・13 [48] 頁。

133 「参集者からの意見の概要（改訂版）」・前掲注20・11頁（三宅弘座長代理の意見）。例えば、橿原市や神戸市では、広義の住民以外からの開示請求に対しては開示請求手数料を徴収している。このほか、開示不開示の審査等負担に伴う具体的手続に入る前に、一定額の実施手数料を予納する仕組みが期待されるという意見もある（松村・前掲注2・73頁）。

134 「とりまとめ」前掲注9・8-9頁。

めには、証明書を提出することが求められるなど手続が煩雑な面があるが、改正によって運用上どのような場合に免除・減額の判断がなされるのかが課題となろう。¹³⁶

第3 開示請求から実施までの手続に関する改正

迅速かつ安価な開示手続が実現できるようにするため、手続面での改正を行う。また、不開示や部分開示となった場合にも、その理由がより明確になるような改正等を行う。具体的には以下のとおり。

1 不開示決定の通知内容（行政機関情報公開法、独立行政法人等情報公開法関係《新設》）

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ければならない。

2 内閣総理大臣による措置要求（行政機関情報公開法関係《新設》） 略

3 開示決定等の期限（行政機関情報公開法第10条第1項、独立行政法人等情報公開法第10条第1項関係）

135 改正法案16条1項では、「とりまとめ」（前掲注9・9頁）を踏まえ、情報公開制度を利用するユーザーの側に立って、利用を容易にするために開示請求手数料を廃止し、商業的利用・営利的利用については現行法と同様に開示請求手数料を課すとしている。制度運用において営利か非営利かを判断する場合、請求者の開示目的を調査することが可能であるかどうか、自治体の運用を参考することになる。この他、改正法案16条5項～7項は開示実施手数料の予納制度について定める。

136 手数料減免の事例として、拘留所に収容されている開示請求者が経済的困難を理由に開示実施料の減免を求めたところ、領置金残高の照会に応じないとして減免しない旨の決定を下したことにつき、その取消を求めたものの決定を適法とした事例（東京地判2004〔平16〕年1月16日最高裁HP、その控訴審東京高判2004〔平16〕年12月16日最高裁HP）がある。改正後は、この様な事例にどう対応するかが課題となろう。

開示決定等は、開示請求があった日から、行政機関の休日（行政機関の休日に関する法律（昭和63年法律第91号）第1条第1項各号に定める日をいう。以下同じ。）を除き14日以内にしなければならない。

4 みなし規定（行政機関情報公開法、独立行政法人等情報公開法関係《新設》）及び開示決定等の期限の特例（行政機関情報公開法第11条、独立行政法人等情報公開法第11条関係）

（1）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・法人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。

（2）開示決定等の期限の特例が適用された場合において、行政機関の長・独立行政法人等が、開示請求に係る行政文書・法人文書のうち相当の部分につき開示決定等をした日から一定の期限を経過したときも、（1）と同様とする。

5 手数料（行政機関情報公開法第16条、独立行政法人等情報公開法第17条関係）

（1）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。

（2）（1）の開示請求手数料及び開示実施手数料の廃止・引下げを実施することに伴い、適正な開示請求及び開示情報の適正利用の観点を明記する。

2. 4 審査会への諮問等に関する改正

開示請求者の不服申立後、行政機関等が諮問を遅滞させる事例が見受けられたこと、また審査会の審議をより有効なものとするを目的に、審

査会の諮問等に関する改正が大臣案において提案され、一点目は「不服申立て事案の事務処理の迅速化について」¹³⁷を踏まえた改正案であり、二点目は審査会の裁決機関化の提案であった。

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問は、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ものとしてはどうか。

また、審査会を裁決機関とすることについて検討してはどうか。

以上のように一点目の改正案は、先の「不服申立て事案の事務処理の迅速化について」の提言をうけたにもかかわらず、現行法の下で改善が見られなかったため、「情報公開・個人情報保護審査会に対する諮問は、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」という提案がなされた。

この案に対し、経産省からは諮問までの期間については、それを法定するのであれば少なくとも延長期限を設ける等の柔軟な対応ができるようにしておかないと14日以内に諮問できなくなるおそれがあり、特に大量請求の場合には考慮すべきとの意見¹³⁸、また文科省からは、諮問に際して提出さ

137 平成17年8月3日の「不服申立て事案の事務処理の迅速化について」(http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/gyoukan/kanri/jyohokokai/pdf/110624_02.pdf)では、不服申立事案の迅速化のための方針を示し、「各行政機関は、不服申立てがあった場合、的確な事務処理の進行管理を徹底することにより、可能な限り速やかに審査会へ諮問する。諮問するに当たって改めて調査・検討等を行う必要がないような事案については、不服申立てがあった日から諮問するまでに遅くとも30日を超えないようするとともに、その他の事案についても、特段の事情がない限り、遅くとも90日を超えないようにすることとする。」とし、90日以内に審査会に答申するべきとしている。なお、不服申立を受けてから審査会に諮問するまでの期間は、平成22年度の705(平成21年度598)件のうち135(148)件は90日を超えており19.2(24.7)%になる(「平成22年度における行政機関情報公開法の施行の状況について」http://www.soumu.go.jp/main_content/000140838.pdf)。

れる不開示理由書について十分なものとなり得ず、結果として審査会の審議が進まないとの意見¹³⁹、国交省からは、不服申立受理後の追加開示の検討や実施等を考慮すると諮問までの機関には相当日数を確保する必要があるとの意見が出された¹⁴⁰。

検討チームでは、大臣案に賛成する意見のほか、出先機関における決定について上級庁が再審査のうえ諮問する場合、開示決定に対する不服申立である場合には、14日を超えた相当の期間を要することも考えられることから、審査会に「遅滞なく」又は「速やかに」諮問することを義務づけることが適当であるという意見¹⁴²、また、一律14日で行えるか否か慎重な判断が必要であり、審査庁で十分な事案の精査がなされないまま、14日で自動的に諮問する事案が増加する可能性があり、特に出先機関と上級庁の関係で生じうると考えられることから、「不服申立て事案の事務処理の迅速化について」の中で一番厳しい30日を例外の目途として、どの程度短縮できるか考える必要があるという意見¹⁴³がだされている。

もう一つの論点である審査会を裁決機関とする大臣案については、法務省からは、情報公開法の制定過程で審査会を諮問機関として位置づけた経緯のほか¹⁴⁴、最上位の官庁である各省の大臣の決定を国家行政組織法8条の機関の一つである審査会が覆すことを認めることになるとして大臣案は適切ではないという意見¹⁴⁵が出されている。

138 経済産業省・前掲注92・25頁。

139 文部科学省『「情報公開制度の改正の方向性について」に関する意見について』23頁（第2回会合2010年5月19日）http://www.cao.go.jp/sasshin/shokuin/joho-kokai/pdf/02/02_docu_06-02.pdf

140 国土交通省・前掲注94・27頁。

141 中島・前掲注19・7頁。

142 松村・前掲注59・3 [56] 頁

143 藤原・前掲注22・14 [49] 頁。

144 『詳解情報公開法』・前掲注10・172頁。

145 法務省・前掲注28・12-13頁。

検討チームでは慎重な意見が出された。例えば、現行の審査会を裁決機関とすると簡便・便利な手続ではすまなくなり、慎重さも倍加して、審査に一層月日を要することになるとの懸念¹⁴⁶、現行の審査会の答申は事実上拘束力をもち裁決機関とする必要性に乏しく、裁決機関として外交、防衛情報等を含めて広範な行政分野に係る行政文書の開示について最終決定を行なうことになれば、却って消極的な答申に陥るおそれあるとの意見¹⁴⁷、裁決機関と諮問機関とで迅速性に一定の差が生ずる可能性や最終責任を誰が負うかという観点で考えると、現段階では諮問機関の維持しつつ、答申に従わない事例への対処方法を検討すべきであるとの意見¹⁴⁸、また、審査会の審議をより有効なものとして審議結果を生かす観点から、審査会に建議の権限や実施調査権を付与するべきとの意見¹⁴⁹が出されている。

他方、積極的な意見としては、審査会の裁決機関化に向けた検討を、行政不服審査制度・行政事件訴訟制度の本格的改正論と軌を一にするかたちで、政府としてすぐに開始すべきという意見¹⁵⁰が出されている。

146 中島・前掲注19・8頁。http://www.cao.go.jp/sasshin/shokuin/joho-kokai/pdf/02/02_docu_05-02.pdf この他、「審査会は請求者・申立人を救済するために設けられたわが国独自の第三者機関であり、諮問庁ばかりか、申立人にも互いに相手への反論、弁明の機会が平等に与えられなくてはならない」という意見も出されている（中島昭夫「委員・中島昭夫のメモ」（第5回会合2010年7月22日）http://www.cao.go.jp/sasshin/shokuin/joho-kokai/pdf/05/05_docu_to_01.pdf）。

147 松村・前掲注59・4 [57]頁。

148 藤原・前掲注22・14 [49]頁。

149 「参集者からの意見の概要（改訂版）」・前掲注20・16頁（三宅弘座長代理の意見）。また、松村委員は、「審査会が多数の諮問事件の審議の中で多種多様な情報公開法運用上の課題を見つけ出し、付言により問題提起をしている状況があるが、総務省等との連携が十分ではなく、ほとんど改善につながっていない」という状況が見受けられることから、建議権限を付与する等の機能強化を図ることが望ましいとする（『行政透明化検討チームとりまとめ（案）』に対する意見」（第6回会合2010年8月24日）http://www.cao.go.jp/sasshin/shokuin/joho-kokai/pdf/06/06_docu_05.pdf）。この他、事実上、審査会の答申は尊重されていることから、現行の諮問機関であることに問題はないとの指摘もある（宇賀・前掲注2・79頁）。

以上の意見を踏まえて、「とりまとめ」では、一点目の改正案について、不服申立の迅速処理に関する拘束性を高めるために、情報公開に関する連絡会議申合せにおける「不服申立ての事案の事務処理の迅速化について」¹⁵²（平成17年8月3日）の内容を踏まえることと、二点目の改正案である審査会の裁決機関化については引き続き検討するとしつつも、審査課の審議を有効なものとするために、審査会に建議の権限を付与すること、審査会に文書不存在等を調査する実施調査権を付与する、あるいは答申の尊重義務を明記することなどが検討されるべきとした。¹⁵¹

一点目については、「不服申立ての事案の事務処理の迅速化について」を、改正法案18条に法定化し、明記しているが、同条2項は、「行政機関の長は、当該諮問に係る不服申立てがあった日から当該諮問をした日までの期間…が90日を超えた場合には、第27条第1項の報告において、諮問までの期間及び諮問までの期間が90日を超えた理由を記載しなければならない。」と定める。この点について改正法案27条1項の「内閣総理大臣に報告」とすると定めるが、先に指摘したように、不服申立を受けてから審査会に諮問するまで90日を超えることが少なくない。¹⁵³それゆえ、改正案の報告だけで事務処理の迅速化に十分なのか、その効果を検証する必要がある。¹⁵⁴

第4 審査会への諮問等に関する改正（行政機関情報公開法第18条、独立行政法人等情報公開法第18条関係）

開示決定等について不服申立てがあった日から、情報公開・個人情報

150 橋本博之「『論点整理』に関する意見」（第5回会合2010年7月22日）2-3頁http://www.cao.go.jp/sasshin/shokuin/joho-kokai/pdf/05/05_docu_06.pdf

151 「とりまとめ」・前掲注9・9-10頁。

152 前掲注137

153 前掲注137を参照。

154 村上・前掲注69・74頁。

報保護審査会に対する諮問がなされるまでの一定の期限を設け、当該期限を超過した事案については、諮問までに要した期間、その理由等について公表する等の措置を定める。なお、政府は、情報公開・個人情報保護審査会を裁決機関とすることの可否につき、行政不服審査制度・行政事件訴訟制度を含む行政救済システムの全体像の見直しと同時に、引き続き検討する。

2. 5 情報公開訴訟に関する改正

訴訟による事後救済を確実にするため、いわゆる「ヴォーン・インデックス (Vaughn Index)」の作成および提出に関する手続を創設するとともに、いわゆる「インカメラ審理 (in camera)」を導入し、また、原告の訴訟に係る負担に配慮し、各地の地方裁判所でも訴訟ができるよう大臣案が示された。なお、本稿では、「ヴォーン・インデックス」および「インカメラ審理」について触れる。

2. 5. 1 不開示決定に係る行政文書の標目等を記載した書面の提出

「不開示決定に係る行政文書の標目等を記載した書面の提出」とは、いわゆる「ヴォーン・インデックス」の提出に関する改正である。情報公開・個人情報保護審査会設置法9条3項の定義としては、行政文書に記録されている情報の内容等を審査会の指定する方法により分類または整理した資料であるとされるが、情報公開訴訟におけるヴォーン・インデックスの導入を大臣案は次のように提示している。

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。

大臣案に対しては法務省から意見が提出され、審査会の手続でインデックスが既に提出されている場合には行政訴訟法23条の2に基づいて行政庁に対して審査請求に係る事件の記録の提出を命ずることが可能であること、インデックスが未提出の場合には民事訴訟法149条の釈明権により裁判所が訴訟関係を明瞭にするために書面の提出を求めることも可能であると指摘するが、ヴォーン・インデックス導入の大臣案に対しては不開示要件を定めた意義が失われることがないような配慮が必要である意見を述べている¹⁵⁵。

検討チームでは、ヴォーン・インデックスの導入に賛成する意見が見受けられた。例えば、現行法では審査会のヴォーン・インデックス提出を記した条文があるが、裁判所にこの権限を与える条文を明記する意義は大きいとの意見が出された¹⁵⁶。また、教科書的な機能が果たせるか疑問があるが、後述にある「インカメラ」審理とヴォーン・インデックスの導入は必要であるとの意見がある¹⁵⁷。

2010年7月9日のワーキンググループにおいて、法務省から提出された審査会におけるヴォーン・インデックスの利用状況によると、2001 [平13] 年に3件、2002 [平14] 年に24件、2003 [平15] 年に4件、2004 [平16] 年に3件、2005 [平17] 年以降は0件であった¹⁵⁸。ただ、この利用状況につ

155 法務省・前掲注28・13頁。

156 中島・前掲注19・9頁。

157 藤原・前掲注35・16-17 [51-52] 頁。

158 法務省「情報公開訴訟に関する改正事項について」（ワーキンググループ2010年7月9日）8頁 http://www.cao.go.jp/sasshin/shokuin/joho-kokai/pdf/wg01/wg01_docu_07.pdf

いて、情報公開・個人情報保護審査会事務局は、何がヴォーン・インデックスで、何がヴォーン・インデックスでないかの判断は難しいとしつつ、ヴォーン・インデックス的なものは提出されることがあるということを説明した。¹⁵⁹この点については、ヴォーン・インデックス的なものが多用されるものの法的手続に位置づけられずに申立人にヴォーン・インデックスとして渡らないことは好ましくないため、審査会でのヴォーン・インデックスの活用を明確に意見でとどめておきたいとの委員からの意見が示されている。¹⁶⁰

以上の意見および現状から、「とりまとめ」において記されているが、訴訟遂行上の便宜、及び後述のインカメラ審理を行う場合の訴訟当事者の手続的権利の保障の観点から、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（いわゆるヴォーン・インデックス）の作成・提出を求める制度を情報公開訴訟手続に導入する、としている。¹⁶¹これまでの審査会レベルのみならず、訴訟レベルにおいても、請求者の手続的権利の保障の観点からすると、ヴォーン・インデックスを導入する意義があるといえる。なお、改正法案23条は「裁判所の指定する方法により分類又は整理した資料を作成し、及び提出するよう求める」とあり、ヴォーン・インデックスについて法律上定められていない。この点

159 ワーキンググループ会議録（2010年7月9日）41頁http://www.cao.go.jp/sasshin/shokuin/joho-kokai/pdf/wg01/minutes_wg01_20100709.pdf

160 第5回会合における三木委員の発言（第5回会合「会議録」（2010年7月22日）24頁http://www.cao.go.jp/sasshin/shokuin/joho-kokai/pdf/05/minutes_05_20100722.pdf）。

161 情報公開・個人情報保護審査会設置法9条において審査会におけるヴォーン・インデックスについて定められているが、ここでは「審査会の権限」であるのに対して、改正法案23条では、「釈明処分の特則」として、「ヴォーン・インデックス」が定められている。

はアメリカ情報自由法（FOIA）の下のヴォーン・インデックスの運用と同じと言える。

ところで、審査会におけるヴォーン・インデックスの運用については、先述の通り、ヴォーン・インデックス的なものが多用されるものの、法的に位置付けられていないために、ヴォーン・インデックスが申立人の手に渡らない事態も生じているため、この点の改善も、求められよう。

2. 5. 2 審理の特例

大臣案で示された「審理の特例」とは、いわゆる「インカメラ (in camera) 審理」に関する事柄である。今回の提案では、インカメラ審理を先のヴォーン・インデックスとの組み合わせで導入し、行政事件訴訟法の改正を待たずに行政機関情報公開法の改正によって新たに設ける方向を示している。大臣案は以下の通りである。

- (1) 情報公開訴訟においては、裁判所は、裁判官の全員一致により、審理の状況及び当事者の訴訟遂行の状況その他の事情を考慮して、不開示事由の有無等につき、当該行政文書・法人文書の提出を受けなければ公正な判断をすることができないと認めるときは、申立てにより、決定で、当該行政文書・法人文書を保有する行政機関の長・独立行政法人等に対し、当該行政文書・法人文書の提出を命ずることができるものとする。この場合においては、何人も、裁判所に対し、提出された行政文書・法人文書の開示を求めることができないものとする。
- (2) 裁判所は、(1) の決定をするに当たっては、あらかじめ、当事者の意見を聴かなければならないものとする。
- (3) 裁判所は、(1) の決定をしたときは、同項の行政機関の長・独立行政法人に対し、2（※「不開示決定に係る行政文書の

標目等を記載した書面（ヴォーン・インデックス）」の書面の作成・提出を求めなければならない。ただし、当該書面が既に提出されている場合は、この限りではないものとする。

(4) (1) の決定に対しては、即時抗告をすることができるものとする。

インカメラ審理とは、不開示情報の記録の有無や、開示・不開示、部分開示および存否応答拒否の判断の適法性などを裁判所が実際の文書を見分し、審理を行い、公正な裁判を行う重要な制度である。今回の改正において、重要な一つの改正点であるが、情報公開訴訟におけるインカメラ審理の導入については、そもそもインカメラ審理が非公開で行なわれ、相手方当事者に吟味の機会を与えない証拠で裁判をおこなうことから憲法82条の裁判公開原則および民事訴訟の基本原則との関連で問題点が指摘されていた。¹⁶²

しかしながら、インカメラ審理の導入について次の事例が一つの答えを提示した。すなわち最高裁決定2009 [平21] 年1月15日の泉徳治裁判官の補足意見は、「現在の情報公開訴訟においては、裁判所は、当該行政文書を見分することなく、周辺資料から当該行政文書に不開示情報が記録されているか否かを間接的に推認するほかないため、裁判所が請求を棄却した場合に、開示請求者の納得を得にくい面があることは否定できない。インカメラ審理は、裁判所が当該行政文書を直接見分し、自ら内容を確認して

162 「情報公開法要綱の考え方」では、インカメラ審理は裁判公開原則との関係で様々な考え方があり、当事者に証拠の吟味・弾劾の機会を与えないことは民事訴訟制度の基本に関わる法的問題があると指摘されていたが（『詳解情報公開法』・前掲注10・511-512頁）、「検討会」では、インカメラ審理の導入については、「情報公開法に係る訴訟の状況等からその要否について現時点で判断することは困難であり、また、必ずしも法的問題についての議論が十分熟しているとは言えないことから、本検討会において結論を出すには至らなかった」として引き続き検討すべき課題であるとしていた（『情報公開制度 改善のポイント』・前掲注2・335-336頁）。

実体判断をするための手続であるから、国民の知る権利の具体化として認められた行政文書開示請求権の司法上の保護を強化し、裁判の信頼性を高め、憲法32条の裁判を受ける権利をより充実させるものということができる。裁判を受ける権利をより充実させるものである以上、情報公開訴訟におけるインカメラ審理は、憲法82条に違反するものではないと解すべきである。」と論じている。¹⁶³

大臣案で示されたインカメラ審理の導入に対し、関係省庁の意見として、例えば国税庁は、情報公開訴訟の迅速化に資することから積極的導入すべきとの意見を出している。¹⁶⁴ 外務省は、インカメラ審理の導入が行政側の準備書面作成の軽減につながるものであり審理の迅速化につながるメリットがあると指摘する一方で、機微な情報に裁判官・裁判所関係者が触れることになり、情報漏洩が起きた場合には国益が害されかねないことから慎重な検討が必要であり、¹⁶⁵ またインカメラ審理に際して見分した不開示情報について、裁判官の守秘義務規定はあるものの罰則規定がないことから、裁判官に対しても公務員に課せられていると同様の厳格な守秘義務が確保されるべきとの意見が出された。¹⁶⁶ このほか、憲法82条の裁判の公開原則との関係や民事訴訟の基本原則との関係も整理する必要があるのではないかとの意見が警察庁から出され、¹⁶⁷ 現行法8条にある存否応答拒否、すなわちグローマー拒否の趣旨が没却されないような配慮の必要性があるとの意見が法務省から出されている。¹⁶⁸

検討チームでは、大臣案に賛成することで意見が概ね一致したようであ

163 民集63巻1号46頁、判時1290号126頁

164 国税庁・前掲注14・19頁。

165 外務省・前掲注15・5頁。

166 「外務省追加意見」・前掲注56・1頁。 http://www.cao.go.jp/sasshin/shokuin/johokokai/pdf/05/05_docu_07.pdf

167 警察庁・前掲注27・3頁。

168 法務省・前掲注28・13頁。

る。情報公開訴訟におけるインカメラ審理の導入に慎重な立場や肯定的な立場もあるが、¹⁶⁹ 検討チームでは、インカメラ審理の導入による非公開審理と憲法82条の裁判公開原則の調整をはかる憲法解釈が提示された。「①『公の秩序』の概念を拡大解釈して公開の停止が公共の利益を促進する場合を広く認める主張、②『公の秩序又は善良な風俗』を例示と解してその他の場合もあり得るとする手法、③憲法32条の裁判を受ける権利の実効的保障の見地から非公開事由インカメラ審理の導入については、泉裁判官の補足意見と同様の立場にたちつつ、権利救済の実効性という見地から非公開事由が導出されるという手法、④82条1項自体が人権規定によって制限されるとする手法、⑤非公開事項を操作するのではなく、『公開』の意味を操作する手法」がありうるとし、裁判公開の例外を認めるためには、裁判の公正という客観的な秩序を82条1項本文にある「公の秩序」の文言に読み込み、その決定についての手続要件を直接的に非公開決定に適用できる①の手法が望ましいとする。さらに82条2項ただし書きにある絶対的開示との関係についても触れ、同ただし書きについては刑事事件に限定して解ずるとして、情報公開訴訟は行政訴訟であることから同ただし書きに規定された公開原則に抵触することはない、¹⁷⁰ という意見が出された。

この他、推認に推認を重ねる感のある現行の審理よりも、インカメラ審理を導入したほうが望ましいとの意見や、インカメラ審理とヴォーン・イ

169 例えば、現行法の下でインカメラ審理の導入に、警察庁からは慎重な意見としては、裁判の公開原則を定める憲法82条の観点から意見のおそれがないかという問題が指摘されるが、積極的導入の立場からは、「本来裁判所は憲法第76条で付与された『司法権』に付随して当然インカメラ審査を行なうことができるので、明文の規定がないことは裁判所がインカメラ審査を行なうことを何ら妨げるものではない」（松井・前掲注10・368頁）との主張もある。

170 渋谷・前掲注18・6頁。また、憲法82条の解釈について、現代社会においては、近世末期に生じた暗黒裁判はほとんど想定できないことから、制度の原点を確認しながら、発想の転換をするべき時機が到来していると指摘がある（渋谷秀樹「知る権利・インカメラ審理と憲法」自由と正義Vol.61 No.9 (2010.9) 44-51頁を参照）。

ンデックスの併用を求める意見が出されている。¹⁷¹

慎重な意見としては、証拠調べ手続としてインカメラ審理を導入することは、民事訴訟手続全体に関わる問題が生じる一方、現在の審査会でのインカメラ審理との乖離も大きくなり、うまく機能する仕組みにならないと考えられることから、訴訟当事者が合意し、裁判官がイニシアティブをとって合理的にインカメラ審理を行うことができるための手続を詰めた上で改正すべきとの意見が出されている。¹⁷²

「とりまとめ」では、憲法82条および民事訴訟の基本原則との関係については、以上の議論を踏まえ、法案立案過程において調整することを提言した。¹⁷³

現行法の制定段階において「インカメラ審理」導入の是非について議論が行われるが現行法では導入に至らず、2004年の「検討会」の議論においても「インカメラ審理」が有効であるとの意見が出されるが、引き続き検討課題として報告が出されるだけであった。今回、改正法案24条において「ヴォーン・インデックス」と併せて「インカメラ審理」が導入されることになり、訴訟の段階で、裁判官が推認で審理するよりも実際に見分することが可能となる。とりわけ「インカメラ審理」の導入により、裁判官の判断が厳格で確実なものとなるといえる。

ところで今回の改正法案24条1項は、当事者の同意を条件に「インカメラ審理」を行うことと定められているが、大臣案で提示された「裁判官の一致」という要件が加わっていた点と異なる。この点については、インカメラ審理に対する行政機関の消極的意向を訴訟で貫く意識が働いて同条1項の規定になったのではないかと¹⁷⁴の指摘がある。また、同条2項は、「行

171 中島・前掲注19・9-10頁。および藤原・前掲注22・16-17 [51-52] 頁、「参集者からの意見の概要(改訂版)」・前掲注20・18頁(三宅弘座長代理の意見)。

172 橋本・前掲注21・10頁。

173 「とりまとめ」・前掲注9・12頁。

174 『情報公開法の改正を巡って』討議のまとめ』法時84巻2号(2012.2)50頁における三宅弁護士¹⁷⁴の発言を参照。

政文書を裁判所に提出し、又は提示することにより、国の防衛若しくは外交上の利益又は公共安全と秩序の維持に重大な支障を及ぼす場合その他の国の重大な利益を害する場合を除き、同項の同意を拒むことができない」と定めており、外交情報や公共安全情報については「インカメラ審理」の同意を拒否することができる¹⁷⁵と認めている。この点については、行政機関の同意拒否の可否を判断するために現物を見分できない場合、被告の言い分を認めるしかないとの懸念が示されている。大臣案とは異なる内容となったが、「インカメラ審理」の意義を没却しないよう同意拒否を可とする場合を限定しつつ実際の運用を検証する必要があると思われる。

第5 情報公開訴訟に関する改正

訴訟による事後救済を確実にを行うため、いわゆる「ヴォーン・インデックス」の作成・提出に関する手続（下記2）を創設するとともに、いわゆる「インカメラ審理」（下記3）を導入する。制度の詳細については、法案立案過程において調整することとする。また、原告の訴訟にかかる負担に配慮し、各地の地方裁判所でも訴訟ができるようにする。具体的には以下のとおり。

1 訴訟の管轄（行政機関情報公開法、独立行政法人等情報公開法関係《新設》）

<略>

2 不開示決定に係る行政文書の標目等を記載した書面の提出（行政機関情報公開法、独立行政法人等情報公開法関係《新設》）

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

175 『『情報公開法の改正を巡って』討議のまとめ』法時84巻2号（2012.2）50頁における村上教授の発言。

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。

3 審理の特例（行政機関情報公開法、独立行政法人等情報公開法関係《新設》）

（1） 情報公開訴訟においては、申立てがあった場合には、裁判所は、裁判官の全員一致により、審理の状況及び当事者の訴訟遂行の状況その他の事情を考慮して、不開示事由の有無等につき、当該行政文書・法人文書の提出を受けなければ公正な判断をすることができないと認めるときは、当事者（当該行政文書・法人文書を保有する行政機関の長・独立行政法人等を除く。）の同意を得た上で、決定により、当該行政文書・法人文書を保有する行政機関の長・独立行政法人等に対し、当該行政文書・法人文書の提出を命ずることができる。この場合においては、何人も、裁判所に対し、提出された行政文書・法人文書の開示を求めることができない。

（2） 裁判所は、（1）の決定をするに当たっては、あらかじめ、当事者の意見を聴かなければならない。

（3） 裁判所は、（1）の決定をしたときは、行政機関の長・独立行政法人等に対し、2の書面の作成・提出を求めなければならない。ただし、当該書面が既に提出されている場合は、この限りではない。

（4） （1）の決定に対しては、即時抗告をすることができる。

2. 6 情報の提供に関する改正

「情報提供に関する改正」については、大臣案である第1回目の会合で

出された「情報公開制度の改正の方向性について」では提示されていないが、第4回目の会合で出された「情報公開制度の改正の方向性について」に関する論点整理¹⁷⁶で提示された。

政府周辺法人関係（独立行政法人等情報公開法第2条第1項・第22条関係）国からの出資、国から交付される補助金等が年間収入に占める割合、業務内容の公共性等の視点から、「独立行政法人等」に含まれる対象法人を拡大する。また、情報の提供に関する施策をさらに充実させる。

本稿では、情報提供の施策拡充の部分について検討をすすめるが、まず現行の独立行政法人等情報公開法22条では、情報提供の項目として、法人の組織・業務・財務に関する基礎的情報、評価・監査に関する情報、子会社に関する基礎的情報について提供することとする、と定めている。他方で現行法22条は、情報公開の総合的推進を図るために、情報が適時、適切な方法で国民に明かされるように定めると規定するとどまり、独立行政法人等情報公開法のような詳細な規定をもたない。そのため、開示請求者の利便性の向上及び行政コストの軽減の観点から、行政機関の長・独立行政法人等による情報提供制度を改正する方向が検討チームで討論された。

検討チームでは、自発的に情報提供を行なう、または情報提供の一層の充実化をはかることについて賛成する意見が目立った。例えば、自発的に

176 「情報公開制度の改正の方向性について」に関する論点整理」（2010年6月23日）26-27頁 http://www.cao.go.jp/sasshin/shokuin/joho-kokai/pdf/04/04_docu_03.pdf 特に、2011年3月11日の東日本大震災後の福島第一原発事故について、東京電力が作成した原発敷地内の汚染地図、「緊急時迅速放射能影響予測ネットワークシステム（SPEEDI）」の拡散予想など、国民の安全や健康に大きな影響を与える情報提供の充実化が求められよう（三宅弘「行政透明化検討チームにおける情報公開法改正の論点整理」法時84巻1（2012.1）71頁）。

開示する仕組みをもっと充実するべきという意見が出される中、請求者の利便性や行政のコスト軽減の観点から開示の実施方法の一つとして簡易な方法を請求が選択可能とするとしてはどうかということが提案された。¹⁷⁸かかる議論において、次のような意見が出されている。すなわち、「平成16年以降、電子メディアの利用環境の向上を受け、国民への情報提供から「双方向性」を生かした情報流通への改革、単に「分かりやすい」情報提供の促進に加え、会計・法律等の専門的観点からの「監視」が可能になる精密な情報提供を行うことなど、具体的な検討を進めるべきである」とし、更に「政府周辺法人については、法人の種類・属性が多種・多様であることを踏まえ、きめ細かい情報提供・情報公表制度を拡充すべき」であり、「行政機関情報公開法の中に、政府周辺法人を所管する行政機関の長による情報公表制度を具体的に位置づけ、政令レベルで官庁側の情報提供項目を具体的に定める必要がある。行政による民間委託についても、委託する行政機関の側の情報収集・情報提供義務について、情報公開制度の中に位置づ

-
- 177 「検討会」では、行政機関による積極的な情報提供、すなわち情報提供の質的充実と量的拡大を図るため総合的な施策を推進する必要があると提示している。具体的には、i) 行政組織、財務等の基礎的情報、政策、事務事業等に関する重要情報、国民の安全、国民に対するサービスに関する情報等国民生活に密接な情報、社会・経済に関する基礎的情報その他社会経済活動に有益な情報等は、国民からの開示請求を待たず積極的に公開するよう推進すること。ii) 開示請求されることの多い分野の情報についても、同様に積極的に公開されるよう推進すること。iii) 情報提供の方法としては、インターネット上に設けられた「電子政府の総合窓口(e-Gov)」を活用するとともに、政府全体として情報提供の内容を可能な限り体系的で分かりやすく利用しやすいものとする(『情報公開制度 改善のポイント』・前掲注2・327-374頁)である。今回の検討チームでの議論は、2004年11月12日「行政情報の電子的提供に関する基本的考え方(指針)」(<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/it2/cio/dai12/12siryou1.pdf>)を法制化するものと考えられる。
- 178 階政務官の発言(第3回会合「会議録」(2010年5月26日)23頁 http://www.cao.go.jp/sasshin/shokuin/joho-kokai/pdf/03/minutes_03_20100526.pdf)
- 179 三宅弘盛長代理の発言(第4回会合「会議録」(2010年6月23日)12頁 http://www.cao.go.jp/sasshin/shokuin/joho-kokai/pdf/04/minutes_04_20100623.pdf)

けるべき」との意見が出されている¹⁸⁰。

これらの意見を踏まえて、「とりまとめ」は、簡易に行政機関等の保有する情報に接触できる情報提供制度へと改正し、行政組織・制度等に関する基礎的情報、行政活動の現状等に関する情報等、及び複数回開示請求がなされ、これに対する開示決定がなされた文書について情報提供の対象とすることを提言している。また、行政組織・制度等に関する基礎的情報、行政活動の現状等に関する情報等については、その項目を法定し、内容の詳細は、適時的な改善を可能とするべく、政令事項とすると提言している。なお、開示実施の方法としては、開示請求者の利便性や行政コスト削減の観点から、ホームページ上の該当情報の教示など簡易な方法を請求者が選択できるようにしている¹⁸¹。

情報通信技術の急速な進歩と情報端末の多様化により、国籍（国内外を問わず）または年齢に関係なく誰もが適宜自由に情報に接し、収集することが可能となってきている。このような現状に行政機関も迅速に対応し、開示請求者の利便性や行政コストの削減のために、インターネットを中心とした簡易情報提供システムや環境を作ることが求められる。今回の改正法案25条は、システムや環境を構築することを行政機関に求め、行政機関のアカウントビリティを高める意義ある規定であるといえる¹⁸²。

第6 情報の提供に関する改正（行政機関情報公開法第25条、独立行

180 橋本・前掲注150・7頁。

181 「とりまとめ」・前掲注9・12-13頁。

182 オバマ大統領は、2009年1月21日、就任の初日に、次のような言葉ではじまるメモランダムを発している。すなわち、「民主主義は説明責任を要求し、説明責任は透明性を要求する」。これを踏まえ、行政機関に対しては、「全ての行政機関は、政府が何を知り何を行うのかということを市民に情報提供するために、現代科学技術を用いるべきである。時宜に合った開示がなされるべきである」と述べている（<http://www.whitehouse.gov/the-press-office/freedom-information-act>）。

政法人等情報公開法第22条関係)

開示請求者の利便性の向上及び行政コスト削減の観点から、以下のとおり行政機関の長・独立行政法人等による情報提供制度を改正する。

(1) 行政機関情報公開法において、行政組織・制度等に関する基礎的情報、行政活動の現状等に関する情報等を、情報提供の対象とする。

(2) 複数回開示請求がなされ、これに対する開示決定がなされたものは、情報提供の対象とする。

(3) 開示請求に対する「開示の実施」の方法の一つとして、ホームページ上の該当情報の教示などの簡易な方法を、請求者が選択できることとする。

2. 7 情報公開条例の扱い

大臣案では、「第5 情報公開訴訟に関する改正」で提示された、ヴォーン・インデックスとインカメラ審理について、情報公開条例の規定による抗告訴訟に準用するなどの措置を提案している。

第5の1から3（※「インカメラ審理」および「ヴォーン・インデックス」の導入）は、情報公開条例（地方公共団体又は地方独立行政法人の保有する情報の公開を請求する住民等の権利について定める当該地方公共団体の条例をいう。）の規定による、開示決定等に相当する処分又はこれに係る不服申立てにおける裁決・決定に対する抗告訴訟に準用する等の措置を講じてはどうか。

大臣案に対しては、次のような意見が出された。まず、慎重なものとし

ては、基本的に国が決めることについても、念のために自治体の側にも意向を確かめた方がよいとの意見¹⁸³、国の法律を前提にヴォーン・インデックスやインカメラ審理手続を導入した場合、必ずしも自治体での紛争状況に馴染まないという意見¹⁸⁴が出された。他方、積極的なものとしては、情報公開条例に基づく非公開処分取消訴訟におけるヴォーン・インデックスとインカメラ審理手続については、司法手続において条例では規定することができないので、情報公開法の改正により26条2項として実現すべきという意見¹⁸⁵が出されている。

「とりまとめ」では、ヴォーン・インデックスおよびインカメラ審理の必要性は情報公開条例における開示決定等に相当する処分又は不服申立における裁決・決定に対する抗告訴訟においても同様に認められるものの、地方分権化の視点から、自治体の実情に配慮した制度設計が重要であるとして、ヴォーン・インデックスおよびインカメラ審理手続を情報公開条例に係る訴訟に導入することについては慎重に検討すると提言している¹⁸⁶。

今回の改正法案、とりわけ改正法案30条が、導入することになるヴォーン・インデックスおよびインカメラ審理について「情報公開条例の規定による開示決定等に相当する処分又はこれに係る不服申立てに対する裁決若しくは決定に係る抗告訴訟の手続について準用する」とする規定は、自治体に与える影響は小さくないであろう。したがって、自治体の実情に配慮することが必要と考えられるが、情報公開訴訟において司法上の救済を受けるために情報公開法と情報公開条例を区分する合理的な理由は見いだしがたい。また、ヴォーン・インデックスおよびインカメラ審理を制度として条例に定め、審査会において実際に運用した経験を持つ自治体は少なく

183 中島・前掲注19・2頁。

184 橋本・前掲注150・7頁。

185 「参集者からの意見の概要(改訂版)」・前掲注20・21頁(三宅弘座長代理の意見)。

186 「とりまとめ」・前掲注9・15頁。

ない。それゆえ、今回の改正により、不服申立てに対する裁決若しくは決定に係る抗告訴訟の手續について自治体に準用することに問題はないであろう。¹⁸⁷

第9 情報公開条例の扱い（行政機関情報公開法《新設》）

第5の2及び3は、情報公開条例（地方公共団体又は地方独立行政法人の保有する情報の公開を請求する住民等の権利について定める当該地方公共団体の条例をいう。）の規定による、開示決定等に相当する処分又はこれに係る不服申立てにおける裁決・決定に対する抗告訴訟においても利用できるよう検討する。

おわりに

今回の法改正では、短期間ではあったが、検討チームが“使い勝手の良い情報公開法”への改正を目指した大臣案をたたき台として議論し、長らく検討課題とされた問題点に一定の答えを示す「とりまとめ」を発表した。これまでの懸案が解決されると思われたが、国会に提出された改正法案をみると、法制化の段階で「とりまとめ」から変更された部分が多数見受けられた。その経緯や理由について明確な説明が求められよう。

また、改正法案は、第177回国会（2011年4月）に上程されて以降、「3.11 東日本大震災」の対応等もあり、審議が停滞した状態である。大震災後の

187 司法権は国に専属し、司法権行使は国の事務であることから、実行ある司法救済のため、ヴォーン・インデックスとインカメラ審理の制度を条例の処分に適用することは合理性もあり、地方自治の本旨に反するとはいえないとの見解（宇賀・前掲注2・82頁）や、改正法案30条において準用すると定める改正を妥当と評する見解（村上・前掲注69・75頁）がある。この他、松村・前掲注2・79頁、藤原・前掲注2・6頁を参照

政府の対応記録、原発事故後に設置された緊急災害対策本部や政府・東電統合対策室など10の会議体が議事録を残していなかったという公文書管理の問題の解決も重要であるが、原発事故後の放射能汚染や健康の影響、エネルギー政策、ひいては公益性の強い企業、例えば電力、ガスの法人情報は、今、まさに社会に広く公開されるべき情報であり、それらを公開することが喫緊の課題と思われ¹⁸⁸る。今後、市民の健康や生活を左右するこれらの国が保有する情報へのアクセスを確保する、すなわち、市民の「知る権利」の保障と政府の「監視」や行政への「参加」を確実にするため、早期に情報公開法を改正することが求められる。また、検討チームで取り上げられた課題ではあったが、十分な議論がなされず「とりまとめ」において結論が示されなかった課題については、引き続き検討されるべきであろう。

本稿は、奈良産業大学公開講座「王寺町一べるカレッジ」（2010年7月31日）における「情報公開制度を考える」の講演及び「知る権利ネットワーク関西」<代表・江菅洋一氏>の総会（2012年6月30日）における報告を元に加筆し、執筆した。ネットワーク関西の報告では参加者から貴重な意見をいただいたことに感謝申し上げる次第である。

188 内閣府原子力委員会は、核燃料サイクル政策のあり方を議論するにあたって、原子力推進派だけを集め非公開の「勉強会」を20回以上にわたって開催したことが報道され（朝日新聞2012年05月25日付など）、耳目を集めたことは記憶にあたらしい。市民の目を憚り、密室で行われる実質的な政策決定が公正なものとなるのは疑わしい。2012年9月19日に発足した新たに原発の安全規制を担う原子力規制委員会については、より一層の透明性、公開性および国民に対する確かな説明責任が求められよう。

[資料] 行政機関情報公開法の一部を改正する法律案新旧対照条文	
改正法案	現行法
<p>第1章 総則（第1条・第2条）</p> <p>第2章 行政文書の開示（第3条—第17条）</p> <p>第1章 総則</p> <p>【目的】</p> <p>第1条 この法律は、国民主権の理念にのっとり、行政文書の開示を請求する権利及び行政機関の諸活動に関する情報の提供につき定めること等により、行政機関の保有する情報の一層の公開を図り、もって国民の知る権利を保障し、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にするとともに、国民による行政の監視及び国民の行政への参加並びに公正で透明性の高い民主的な行政の推進に資することを目的とする。</p> <p>第2章 行政文書の開示</p> <p>【行政文書の開示義務】</p>	<p>第1章 総則</p> <p>【目的】</p> <p>第1条 この法律は、国民主権の理念にのっとり、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、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にするとともに、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を目的とする。</p> <p>第2章 行政文書の開示</p> <p>【行政文書の開示義務】</p>

第5条 行政機関の長は、開示請求があったときは、開示請求に係る行政文書に次の各号に掲げる情報（以下「不開示情報」という。）のいずれかが記録されている場合を除き、開示請求者に対し、当該行政文書を開示しなければならない。ただし、当該開示請求が権利の濫用又は公の秩序若しくは善良の風俗に反すると認められる場合に該当するときは、この限りでない。

(1) 個人に関する情報（事業を営む個人の当該事業に関する情報を除く。）であって、当該情報に含まれる氏名、生年月日その他の記述等により特定の個人を識別することができるもの（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を含む。）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。ただし、次に掲げる情報を除く。

第5条 行政機関の長は、開示請求があったときは、開示請求に係る行政文書に次の各号に掲げる情報（以下「不開示情報」という。）のいずれかが記録されている場合を除き、開示請求者に対し、当該行政文書を開示しなければならない。

(1) (同左)

<p>イ 法令の規定により又は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</p> <p>ロ 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</p> <p>ハ 当該個人が公務員等（国家公務員法（昭和22年法律第120号）第2条第1項に規定する国家公務員（独立行政法人通則法（平成11年法律第103号）第2条第2項に規定する特定独立行政法人の役員及び職員を除く。）、独立行政法人等（独立行政法人等の保有する情報の公開に関する法律（平成13年法律第140号。以下「独立行政法人等情報公開法」という。）第2条第1項に規定する独立行政法人等をいう。以下同じ。）の役員及び職員、地方公務員法（昭和25年法律第261号）第2条に規定する地方公務員並びに地方独立行政法人（地方独立行政法人法（平成15年法律第118号）第2条第1項</p>	<p>イ （同左）</p> <p>ロ （同左）</p> <p>ハ 当該個人が公務員等（国家公務員法（昭和22年法律第120号）第2条第1項に規定する国家公務員（独立行政法人通則法（平成11年法律第103号）第2条第2項に規定する特定独立行政法人の役員及び職員を除く。）、独立行政法人等（独立行政法人等の保有する情報の公開に関する法律（平成13年法律第140号。以下「独立行政法人等情報公開法」という。）第2条第1項に規定する独立行政法人等をいう。以下同じ。）の役員及び職員、地方公務員法（昭和25年法律第261号）第2条に規定する地方公務員並びに地方独立行政法人（地方独立行政法人法（平成15年法律第118号）第2条第1項</p>
---	---

に規定する地方独立行政法人をいう。以下同じ。)の役員及び職員をいう。)である場合において、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、当該公務員等の職及び氏名並びに当該職務遂行の内容に係る部分(当該氏名を公にすることにより当該公務員等の職務遂行に支障を及ぼすおそれがある場合又は当該公務員等の権利利益を保護するため当該氏名を公にしないことが必要であると認められる場合にあっては、当該公務員等の職及び当該職務遂行の内容に係る部分)

ニ 当該個人が行政機関に置かれた審議会その他の合議制の機関又は行政機関において開催された専門的知識を有する者等を構成員とする懇談会その他の会合において意見の表明又は説明を行った場合において、当該情報が当該意見表明又は説明に係る情報であるときは、当該情報のうち、当該個人の氏名及び当

に規定する地方独立行政法人をいう。以下同じ。)の役員及び職員をいう。)である場合において、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、当該公務員等の職及び当該職務遂行の内容に係る部分

該意見表明又は説明の内容に係る部分（当該個人の権利利益を保護するため当該氏名を公にしないことが必要であると認められる場合にあっては、当該意見表明又は説明の内容に係る部分）

(2) 法人その他の団体（国、独立行政法人等、地方公共団体及び地方独立行政法人を除く。以下「法人等」という。）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であって、公にすることにより、当該法人等又は当該個人の権利、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。ただし、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を除く。

(2) 法人その他の団体（国、独立行政法人等、地方公共団体及び地方独立行政法人を除く。以下「法人等」という。）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であって、次に掲げるもの。ただし、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を除く。

イ 公にすることにより、当該法人等又は当該個人の権利、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

ロ 行政機関の要請を受けて、

<p>(3) 公にすることにより、国の安全が害されるおそれ、他国若しくは国際機関との信頼関係が損なわれるおそれ又は他国若しくは国際機関との交渉上不利益を被るおそれがあると行政機関の長が認めることにつき十分な理由がある情報</p> <p>(4) 公にすることにより、犯罪の予防、鎮圧又は捜査、公訴の維持、刑の執行その他の公共の安全と秩序の維持に支障を及ぼすおそれがあると行政機関の長が認めることにつき十分な理由がある情報</p> <p>(5) 国の機関、独立行政法人等、地方公共団体及び地方独立行政法人の内部又は相互間にお</p>	<p>公にしないとの条件で任意に提供されたものであって、法人等又は個人における通例として公にしないこととされているものその他の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</p> <p>(3) 公にすることにより、国の安全が害されるおそれ、他国若しくは国際機関との信頼関係が損なわれるおそれ又は他国若しくは国際機関との交渉上不利益を被る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</p> <p>(4) 公にすることにより、犯罪の予防、鎮圧又は捜査、公訴の維持、刑の執行その他の公共の安全と秩序の維持に支障を及ぼす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</p> <p>(5) 国の機関、独立行政法人等、地方公共団体及び地方独立行政法人の内部又は相互間にお</p>
--	--

ける審議、検討又は協議に関する情報であって、公にすることにより、率直な意見の交換若しくは意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれ又は特定の者に不当に利益を与え若しくは不利益を及ぼすおそれがあるもの

- (6) 国の機関、独立行政法人等、地方公共団体又は地方独立行政法人が行う事務又は事業に関する情報であって、公にすることにより、次に掲げるおそれその他当該事務又は事業の性質上、当該事務又は事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるもの

イ 監査、検査、取締り、試験又は租税の賦課若しくは徴収に係る事務に関し、正確な事実の把握を困難にするおそれ又は違法若しくは不当な行為を容易にし、若しくはその発見を困難にするおそれ

ロ 契約、交渉又は争訟に係る

ける審議、検討又は協議に関する情報であって、公にすることにより、率直な意見の交換若しくは意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれ、不当に国民の間に混乱を生じさせるおそれ又は特定の者に不当に利益を与え若しくは不利益を及ぼすおそれがあるもの

- (6) (同左)

事務に関し、国、独立行政法人等、地方公共団体又は地方独立行政法人の財産上の利益又は当事者としての地位を不当に害するおそれ

ハ 調査研究に係る事務に関し、その公正かつ能率的な遂行を不当に阻害するおそれ

ニ 人事管理に係る事務に関し、公正かつ円滑な人事の確保に支障を及ぼすおそれ

ホ 国若しくは地方公共団体が経営する企業、独立行政法人等又は地方独立行政法人に係る事業に関し、その企業経営上の正当な利益を害するおそれ

【部分開示】

第6条 行政機関の長は、開示請求に係る行政文書の一部に不開示情報が記録されているときは、開示請求者に対し、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。ただし、当該不開示情報が記録されている部分を区分して除くことが困難であるときは、この限りでな

【部分開示】

第6条 行政機関の長は、開示請求に係る行政文書の一部に不開示情報が記録されている場合において、不開示情報が記録されている部分を容易に区分して除くことができるときは、開示請求者に対し、当該部分を除いた部分につき開示しなければならない。ただし、当該部分を除いた部分に有意の情報

<p>を拒否するとき及び開示請求に係る行政文書を保有していないときを含む。)は、開示をしない旨の決定をし、開示請求者に対し、その旨を書面により通知しなければならない。</p> <p>3 前2項の規定による通知(開示請求に係る行政文書の全部を開示するときを除く。)には、当該決定の根拠となるこの法律の条項及び当該条項に該当すると判断した理由(第5条各号に該当することを当該決定の根拠とする場合にあっては不開示情報が記録されている部分ごとに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理由、開示請求に係る行政文書を保有していないことを当該決定の根拠とする場合にあっては当該行政文書の作成又は取得及び廃棄の有無その他の行政文書の保有の有無に関する理由)をできる限り具体的に記載しなければならない。</p> <p>【開示決定等の期限】 第10条 前条第1項及び第2項の</p>	<p>【開示決定等の期限】 第10条 前条各項の決定(以下「開</p>
---	--

決定（以下「開示決定等」という。）は、開示請求があった日から14日（行政機関の休日に関する法律（昭和63年法律第91号）第1条第1項各号に掲げる日の日数は、算入しない。）以内になければならない。ただし、第4条第2項の規定により補正を求めた場合にあつては、当該補正に要した日数は、当該期間に算入しない。

2 前項の規定にかかわらず、行政機関の長は、事務処理上の困難その他正当な理由があるときは、同項に規定する期間を30日以内に限り延長することができる。この場合において、行政機関の長は、開示請求者に対し、遅滞なく、延長後の期間及び延長の理由を書面により通知しなければならない。

3 開示請求者は、第1項に規定する期間内に開示決定等がされない場合であつて前項の規定による通知がないとき、又は同項に規定する延長後の期間内に開示決定等がされない場合には、次条第1項後段の規定による通知を受けた場

所決定等」という。）は、開示請求があった日から30日以内になければならない。ただし、第4条第2項の規定により補正を求めた場合にあつては、当該補正に要した日数は、当該期間に算入しない。

2 （同左）

合を除き、行政機関の長が開示請求に係る行政文書について前条第2項の決定をしたものとみなすことができる。

【開示決定等の期限の特例】

第11条 開示請求に係る行政文書が著しく大量であるため、前条第1項に規定する期間に30日を加えた期間内にその全てについて開示決定等を行うことにより事務の遂行に著しい支障が生ずるおそれがある場合には、同項及び同条第2項の規定にかかわらず、行政機関の長は、開示請求に係る行政文書のうちの相当の部分につき当該期間内に開示決定等をし、残りの行政文書については第16条第5項の規定による予納があった後当該期間内に開示決定等をするれば足りる。この場合において、行政機関の長は、前条第1項に規定する期間内に、開示請求者に対し、次に掲げる事項を書面により通知しなければならない。

(1) この項を適用する旨及びその理由

【開示決定等の期限の特例】

第11条 開示請求に係る行政文書が著しく大量であるため、開示請求があった日から60日以内にそのすべてについて開示決定等を行うことにより事務の遂行に著しい支障が生ずるおそれがある場合には、前条の規定にかかわらず、行政機関の長は、開示請求に係る行政文書のうちの相当の部分につき当該期間内に開示決定等をし、残りの行政文書については相当の期間内に開示決定等をするれば足りる。この場合において、行政機関の長は、同条第1項に規定する期間内に、開示請求者に対し、次に掲げる事項を書面により通知しなければならない。

(1) 本条を適用する旨及びその理由

<p>(2) 残りの行政文書について第16条第5項の規定による予納があった日から開示決定等をする日までに要すると認められる期間</p> <p>2 前項の規定により行政機関の長が開示請求に係る行政文書のうちの相当の部分につき開示決定等をした場合における第9条第1項及び第2項の規定の適用については、同条第1項中「その旨及び」とあるのは「その旨及び第16条第5項に規定する見込額その他」と、同条第2項中「その旨」とあるのは「その旨及び第16条第5項に規定する見込額」とする。</p> <p>3 開示請求者は、第1項第2号の期間内に開示決定等がされない場合には、行政機関の長が同項の残りの行政文書（第16条において単に「残りの行政文書」という。）について第9条第2項の決定をしたものとみなすことができる。</p> <p>【独立行政法人等への事案の移送】 第12条の2 行政機関の長は、開</p>	<p>(2) 残りの行政文書について開示決定等をする期限</p> <p>【独立行政法人等への事案の移送】 第12条の2 (同左)</p>
---	---

示請求に係る行政文書が独立行政法人等により作成されたものであるときその他独立行政法人等において独立行政法人等情報公開法第10条第1項に規定する開示決定等をするにつき正当な理由があるときは、当該独立行政法人等と協議の上、当該独立行政法人等に対し、事案を移送することができる。この場合においては、移送をした行政機関の長は、開示請求者に対し、事案を移送した旨を書面により通知しなければならない。

2 前項の規定により事案が移送されたときは、当該事案については、行政文書を移送を受けた独立行政法人等が保有する独立行政法人等情報公開法第2条第2項に規定する法人文書と、開示請求を移送を受けた独立行政法人等に対する独立行政法人等情報公開法第4条第1項に規定する開示請求とみなして、独立行政法人等情報公開法（第17条第1項を除く。）の規定を適用する。この場合において、独立行政法人等情報公開法第10条

2 前項の規定により事案が移送されたときは、当該事案については、行政文書を移送を受けた独立行政法人等が保有する独立行政法人等情報公開法第2条第2項に規定する法人文書と、開示請求を移送を受けた独立行政法人等に対する独立行政法人等情報公開法第4条第1項に規定する開示請求とみなして、独立行政法人等情報公開法の規定を適用する。この場合において、独立行政法人等情報公開法第10条第1項中「第4条第2項」

第1項中「第4条第2項」とあるのは、「行政機関の保有する情報の公開に関する法律（平成11年法律第42号）第4条第2項」とする。

3 (略)

【第三者に対する意見書提出の機会の付与等】

第13条 (略)

2 (略)

3 行政機関の長は、前2項の規定により意見書の提出の機会を与えられた第三者が当該行政文書の開示に反対の意思を表示した意見書を提出した場合において、開示決定をするときは、開示決定の日と開示を実施する日との間に少なくとも二週間を置かなければならない。この場合において、行政機関の長は、開示決定後直ちに、当該意見書（第18条第1項及び第19

とあるのは「行政機関の保有する情報の公開に関する法律（平成11年法律第42号）第4条第2項」と、独立行政法人等情報公開法第17条第1項中「開示請求をする者又は法人文書」とあるのは「法人文書」と、「により、それぞれ」とあるのは「により」と、「開示請求に係る手数料又は開示」とあるのは「開示」とする。

3 (略)

【第三者に対する意見書提出の機会の付与等】

第13条 (略)

2 (略)

3 行政機関の長は、前2項の規定により意見書の提出の機会を与えられた第三者が当該行政文書の開示に反対の意思を表示した意見書を提出した場合において、開示決定をするときは、開示決定の日と開示を実施する日との間に少なくとも二週間を置かなければならない。この場合において、行政機関の長は、開示決定後直ちに、当該意見書（第18条及び第19条にお

条において「反対意見書」という。)を提出した第三者に対し、開示決定をした旨及びその理由並びに開示を実施する日を書面により通知しなければならない。

【開示の実施】

第14条 (略)

2 開示決定に基づき行政文書の開示を受けることができることとなった者は、政令で定めるところにより、当該開示決定をした行政機関の長に対し、その求める開示の実施の方法その他の政令で定める事項を申し出なければならない。

3 前項の規定による申出は、条9第1項の規定による通知があった日から30日以内にしなければならない。ただし、当該期間内に当該申出をすることができないことにつき正当な理由があるときは、この限りでない。

4 (略)

【手数料】

第16条 次に掲げる者が開示請求をするときは、政令で定めるところにより、実費の範囲内において

いて「反対意見書」という。)を提出した第三者に対し、開示決定をした旨及びその理由並びに開示を実施する日を書面により通知しなければならない。

【開示の実施】

第14条 (略)

2 開示決定に基づき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、当該開示決定をした行政機関の長に対し、その求める開示の実施の方法その他の政令で定める事項を申し出なければならない。

3 前項の規定による申出は、第9条第1項に規定する通知があった日から30日以内にしなければならない。ただし、当該期間内に当該申出をすることができないことにつき正当な理由があるときは、この限りでない。

4 (略)

【手数料】

第16条 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、

<p>政令で定める額の開示請求に係る手数料（第8項において「開示請求手数料」という。）を納めなければならない。</p> <p>(1) 会社法（平成17年法律第86号）第2条第1号に規定する会社、同条第2号に規定する外国会社その他これらに類するものとして政令で定める法人（第3号において「会社等」という。）又はその代理人</p> <p>(2) 営利を目的とする事業として若しくは当該事業のために開示請求をする当該事業を営む個人（次号において「個人事業者」という。）又はその代理人</p> <p>(3) 会社等若しくは個人事業者の事業として又は当該事業のために開示請求をする当該会社等の役員若しくは従業員又は当該個人事業者の従業員</p> <p>2 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、実費の範囲内において政令で定める額の開示の実施に係る手数料（以下この条において「開示実施手</p>	<p>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。</p>
---	--

<p>数料」という。)を納めなければならない。</p> <p>3 開示実施手数料の額を定めるに当たっては、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。</p> <p>4 行政機関の長は、経済的困難その他特別の理由があると認めるときは、政令で定めるところにより、開示実施手数料を減額し、又は免除することができる。</p> <p>5 第11条第1項の規定により行政機関の長が開示請求に係る行政文書のうちの相当の部分につき開示決定等をした場合には、開示請求者は、政令で定めるところにより、第9条第1項又は第2項の規定による当該開示決定等の通知があった日から30日以内に、残りの行政文書の全部を開示するとした場合の開示実施手数料の額の範囲内で政令で定める額（次項及び第7項において「見込額」という。）を予納しなければならない。</p> <p>6 前項の規定により見込額を予納した者は、当該見込額が残りの</p>	<p>2 前項の手数料の額を定めるに当たっては、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。</p> <p>3 行政機関の長は、経済的困難その他特別の理由があると認めるときは、政令で定めるところにより、第1項の手数料を減額し、又は免除することができる。</p>
--	---

行政文書について納付すべき開示実施手数料の額（次項において「要納付額」という。）に足りないときは、政令で定めるところにより、その不足額を納めなければならない。

7 第5項の規定により予納した見込額が要納付額を超える場合には、その超える額について、政令で定めるところにより、還付する。ただし、残りの行政文書についての開示決定に基づき行政文書の開示を受けることができることとなった者が第14条第3項に規定する期間内に同条第2項の規定による申出をしない場合において、行政機関の長が当該期間を経過した日から30日以内に当該申出をすべき旨を催告したにもかかわらず、正当な理由がなくこれに応じないときは、この限りでない。

8 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、開示請求手数料又は開示実施手数料のほか、送付に要する費用を納付

<p>して、第九条第1項若しくは第2項の規定による通知に係る書面又は行政文書の写しの送付を求めることができる。</p> <p>第3章 不服申立て</p> <p>【審査会への諮問】</p> <p>第18条 開示決定等について行政不服審査法（昭和37年法律第160号）による不服申立てがあったときは、当該不服申立てに対する裁決又は決定をすべき行政機関の長は、次の各号のいずれかに該当する場合を除き、情報公開・個人情報保護審査会（不服申立てに対する裁決又は決定をすべき行政機関の長が会計検査院の長である場合にあっては、別に法律で定める審査会）に諮問しなければならない。</p> <p>(1) 不服申立てが不適法であり、却下するとき。</p> <p>(2) 裁決又は決定で、不服申立てに係る開示決定等（開示請求に係る行政文書の全部を開示する旨の決定を除く。以下この号及び第20条において同じ。）を取</p>	<p>第3章 不服申立て等</p> <p>【審査会への諮問】</p> <p>第18条 （同左）</p> <p>(1) （同左）</p> <p>(2) 裁決又は決定で、不服申立てに係る開示決定等（開示請求に係る行政文書の全部を開示する旨の決定を除く。以下この号及び第20条において同じ。）を取</p>
--	--

り消し、又は変更し、当該不服申立てに係る行政文書の全部を開示することとするとき。ただし、当該開示決定等について反対意見書が提出されているときを除く。

2 前項の規定により諮問をした行政機関の長は、当該諮問に係る不服申立てがあった日から当該諮問をした日までの期間（行政不服審査法第21条（同法第48条において準用する場合を含む。）の規定により補正を命じた場合にあつては、当該補正に要した期間は、算入しない。以下この項において「諮問までの期間」という。）が90日を超えた場合には、第27条第1項の報告において、諮問までの期間及び諮問までの期間が90日を超えた理由を記載しなければならない。

【諮問をした旨の通知】

第19条 前条第1項の規定により諮問をした行政機関の長は、次に掲げる者に対し、諮問をした旨を通知しなければならない。

(1)～(3) (略)

り消し又は変更し、当該不服申立てに係る行政文書の全部を開示することとするとき。ただし、当該開示決定等について反対意見書が提出されているときを除く。

【諮問をした旨の通知】

第19条 前条の規定により諮問をした行政機関の長は、次に掲げる者に対し、諮問をした旨を通知しなければならない。

(1)～(3) (略)

【内閣総理大臣の勧告】

第21条 第18条第1項の規定により諮問をした行政機関（会計検査院を除く。次項及び第28条において同じ。）の長は、当該諮問に係る不服申立てに対する裁決又は決定をしようとするときは、当該不服申立てに係る行政文書の全部を開示することとするときを除き、あらかじめ、その内容を内閣総理大臣に通知しなければならない。

【訴訟の移送の特例】

第21条 行政事件訴訟法（昭和37年法律第139号）第12条第4項の規定により同項に規定する特定管轄裁判所に開示決定等の取消しを求める訴訟又は開示決定等に係る不服申立てに対する裁決若しくは決定の取消しを求める訴訟（次項及び附則第2項において「情報公開訴訟」という。）が提起された場合においては、同法第12条第5項の規定にかかわらず、他の裁判所に同一又は同種若しくは類似の行政文書に係る開示決定等又はこれに係る不服申立てに対する裁決若しくは決定に係る抗告訴訟（同法第3条第1項に規定する抗告訴訟をいう。次項において同じ。）が係属しているときは、当該特定管轄裁判所は、当事者の住所又は所在地、尋問を受けるべき証人の住所、争点又は証拠の共通性その他の事情を考慮して、相当と認めるときは、申立てにより又は職権で、訴訟の全部又は一部について、当該他の裁判所又は同法第12条第1項

2 内閣総理大臣は、前項の規定による通知に係る諮問に対する情報公開・個人情報保護審査会の答申の内容及び第七条の規定の趣旨に照らして必要があると認めるときは、当該行政機関の長に対し、当該答申の内容に沿った裁決又は決定、同条の規定による開示その他の必要な措置を講ずべき旨の勧告をし、当該勧告の結果とられた措置について報告を求めることができる。

第4章 訴訟

【管轄及び移送の特例】

第22条 開示決定等又はこれに係る不服申立てに対する裁決若しくは決定に係る抗告訴訟（行政事件訴訟法（昭和37年法律第139号）第3条第1項に規定する抗告訴訟をいう。第30条において同じ。）（以下「情報公開訴訟」という。）は、同法第12条第1項から第4項までに定める裁判所のほか、原告の普通

から第3項までに定める裁判所に移送することができる。

2 前項の規定は、行政事件訴訟法第12条第4項の規定により同項に規定する特定管轄裁判所に開示決定等又はこれに係る不服申立てに対する裁決若しくは決定に係る抗告訴訟で情報公開訴訟以外のものが提起された場合について準用する。

裁判籍の所在地を管轄する地方裁判所（次項において「特定地方裁判所」という。）にも、提起することができる。

2 前項の規定により特定地方裁判所に情報公開訴訟が提起された場合又は行政事件訴訟法第12条第4項の規定により同項に規定する特定管轄裁判所に情報公開訴訟が提起された場合においては、同条第5項の規定にかかわらず、他の裁判所に同一又は同種若しくは類似の行政文書に係る情報公開訴訟が係属しているときは、当該特定地方裁判所又は当該特定管轄裁判所は、当事者の住所又は所在地、尋問を受けるべき証人の住所、争点又は証拠の共通性その他の事情を考慮して、相当と認めるときは、申立てにより又は職権で、訴訟の全部又は一部について、当該他の裁判所又は同条第1項から第3項までに定める裁判所に移送することができる。

【釈明処分の特例】

第23条 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、当該情報公開訴訟に係る開示決定等をした行政機関の長に対し、当該情報公開訴訟に係る行政文書に記録されている情報の内容、第9条第3項の規定により記載しなければならないとされる事項その他の必要と認める事項を裁判所の指定する方法により分類又は整理した資料を作成し、及び提出するよう求める処分をすることができる。

【口頭弁論の期日外における行政文書の証拠調べ】

第24条 情報公開訴訟においては、裁判所は、事案の内容、審理の状況、前条に規定する資料の提出の有無、当該資料の記載内容その他の事情を考慮し、特に必要があると認めるときは、申立てにより、当事者の同意を得て、口頭弁論の期日外において、当事者を立ち合わせないで、当該情報公開訴訟に係る行政文書を目的とする文書（民事訴訟法（平成8年法律第

109号) 第231条に規定する物件を含む。)の証拠調べ又は検証(以下この条において「弁論期日外証拠調べ」という。)をすることができる。

2 前項の申立てがあったときは、被告は、当該行政文書を裁判所に提出し、又は提示することにより、国の防衛若しくは外交上の利益又は公共安全と秩序の維持に重大な支障を及ぼす場合その他の国の重大な利益を害する場合を除き、同項の同意を拒むことができないものとする。

3 裁判所が弁論期日外証拠調べをする旨の決定をしたときは、被告は、当該行政文書を裁判所に提出し、又は提示しなければならない。この場合においては、何人も、その提出され、又は提示された行政文書の開示を求めることができない。

4 第1項の規定にかかわらず、裁判所は、相当と認めるときは、弁論期日外証拠調べの円滑な実施に必要な行為をさせるため、被告

を弁論期日外証拠調べに立ち合わせるることができる。

5 裁判所は、弁論期日外証拠調べが終わった後、必要があると認めるときは、被告に当該行政文書を再度提示させることができる。

第5章 情報提供

第25条 行政機関の長は、政令で定めるところにより、当該行政機関の保有する次に掲げる情報であって政令で定めるものを記録した文書、図画又は電磁的記録を適時に、国民に分かりやすい形で、かつ、国民が利用しやすい方法により提供するものとする。

- (1) 当該行政機関の組織及び業務に関する基礎的な情報
- (2) 当該行政機関の所掌に係る制度に関する基礎的な情報
- (3) 当該行政機関の所掌に係る経費及び収入の予算及び決算に関する情報
- (4) 当該行政機関の組織及び業務並びに当該行政機関の所掌に係る制度についての評価並びに

<p>当該行政機関の所掌に係る経費及び収入の決算の検査に関する情報</p> <p>(5) 当該行政機関の所管に係る次に掲げる法人に関する基礎的な情報</p> <p>イ 独立行政法人（独立行政法人通則第2条第1項に規定する独立行政法人をいう。）る独立行政法人をいう。）その他の特別の法律により設立された法人のうち、政令で定めるもの</p> <p>ロ 当該行政機関の長が法律の規定に基づく試験、検査、検定、登録その他の行政上の事務について当該法律に基づきその全部又は一部を行わせる法人を指定した場合におけるその指定を受けた法人のうち、政令で定めるもの</p> <p>ハ イ又はロに掲げる法人に類するものとして政令で定める法人</p> <p>2 行政機関の長は、同一の行政文書について二以上の者から開示請求があり、その全ての開示請求</p>	
---	--

に対して当該行政文書の全部を開示する旨の決定をした場合であって、当該行政文書について更に他の者から開示請求があると見込まれるときは、当該行政文書を適時に、かつ、国民が利用しやすい方法により提供するよう努めるものとする。

3 前2項の規定によるもののほか、政府は、その保有する情報の公開の総合的な推進を図るため、行政機関の保有する情報の提供に関する施策の充実に努めるものとする。

第六章 補則

【開示請求をしようとする者に対する情報の提供等】

第26条 (略)

2 内閣総理大臣は、この法律の円滑な運用を確保するため、開示請求に関する総合的な案内所を整備するものとする。

第四章 (同左)

【開示請求をしようとする者に対する情報の提供等】

第22条 (略)

2 総務大臣は、この法律の円滑な運用を確保するため、開示請求に関する総合的な案内所を整備するものとする。

【施行の状況の公表】

第23条 総務大臣は、行政機関の長に対し、この法律の施行の状況

<p>【施行状況の報告等】</p> <p>第27条 行政機関の長は、この法律の施行の状況について、毎年度、内閣総理大臣に報告しなければならない。</p> <p>2 内閣総理大臣は、毎年度、前項の報告を取りまとめ、その概要（第18条第2項に規定する90日を超えた場合における報告については、諮問ごとに、同項の規定により記載しなければならないとされる事項）を公表しなければならない。</p>	<p>について報告を求めることができる。</p> <p>2 総務大臣は、毎年度、前項の報告を取りまとめ、その概要を公表するものとする。</p> <p>【行政機関の保有する情報の提供に関する施策の充実】</p> <p>第24条 政府は、その保有する情報の公開の総合的な推進を図るため、行政機関の保有する情報が適時に、かつ、適切な方法で国民に明らかにされるよう、行政機関の保有する情報の提供に関する施策の充実に努めるものとする。</p>
--	---

い。

【内閣総理大臣の勧告】

第28条 内閣総理大臣は、この法律を実施するため特に必要があると認める場合には、行政機関の長に対し、情報の公開について改善すべき旨の勧告をし、当該勧告の結果とられた措置について報告を求めることができる。

【地方公共団体の情報公開】

第29条 地方公共団体は、この法律の趣旨にのっとり、情報公開条例（地方公共団体又は地方独立行政法人の保有する情報の公開を請求する住民等の権利について定める当該地方公共団体の条例をいう。次条において同じ。）の制定その他のその保有する情報の公開に関し必要な施策を策定し、及びこれを実施するよう努めなければならない。

【情報公開訴訟に関する規定の準用】

第30条 第23条及び第24条の規定は、情報公開条例の規定による開示決定等に相当する処分又はこれ

【地方公共団体の情報公開】

第25条 地方公共団体は、この法律の趣旨にのっとり、その保有する情報の公開に関し必要な施策を策定し、及びこれを実施するよう努めなければならない。

<p>に係る不服申立てに対する裁決若しくは決定に係る抗告訴訟の手續について準用する。</p> <p>【政令への委任】 第31条（略）</p>	<p>【政令への委任】 第26条（略）</p>
---	------------------------------------