総論：

行政情報公開の現状と制度化への課題

The status quo of administrative information disclosure and
the study on administrative information disclosure system

MOGAKI Eiichi

Report

〔著者抄録〕 現在、行政情報公開の制度化を目指した取組みとして、政府は行政改革委員会の行政情報公開部会を発足させ、調査審議を続けている。行政情報公開についての行政改革委員会における内閣総理大臣に対する意見具申は、委員会発足の日から2年以内に行うものとされている。まず、政府における現在の行政運営上の措置としての行政情報公開施策を説明し、次に、平成2年9月に総務庁の行政管理局長が主催する研究会が情報公開の制度化にあたっての主要検討課題を整理しており、その内容を説明することによって、情報公開の制度化についての課題を明らかにしたい。

〔著者付与キーワード〕 情報公開、行政改革委員会、文書閲覧窓口制度、行政情報公開基準、臨時行政調査会、情報公開問題研究会

〔Author Abstract〕 The Administrative Reform Committee is making studies and deliberations on the establishment of the administrative information disclosure system such as enactment of the Freedom of Information Act. The recommendations will be submitted within two years in response to the Prime ministers request. This report shows the status quo of administrative information disclosure such as enhancement of Counter Services for the Reference of Official Documents and Criterion Applicable to Administrative Information disclosure. This report also explains the interim report the Study group on Information Disclosure published in September 1990.

〔Keywords by Author〕 administrative information disclosure, Administrative Reform Committee, counter services for the reference of official documents, Criterion Applicable to Administrative Information Disclosure, Provisional Commission for Administrative Reform, the Study group on Information Disclosure matters

* 総務庁行政管理局行政情報システム企画課副管理官（〒100 千代田区霞が関3-1-1）Tel. 03 (3581) 6361
Administrative Management Bureau Management and Coordination Agency
(1-1, 3-chome Kasumigaseki, Chiyoda-ku, 100)

1. はじめに

現在、行政情報公開の制度化を目指した取り組みとして、政府は行政改革委員会の行政情報公開部会（部会長：角田禮次郎前最高裁判事）を3月17日に発足させ、調査審議を精力的に続けている。

行政改革委員会設置法においては、内閣総理大臣に対する意見具申は、政令で定める日（同委員会発足の日：平成6年12月19日）から2年以内に行うものとされており、来年年末には、「行政機関の保有する情報を公開するための法律その他の制度」に関する意見具申が政府に提出されることになる。

本稿においては、まず政府における現在の行政運営上の措置としての行政情報公開施策を説明する。次に、平成2年9月に総務庁の行政管理局長が主催する研究会が情報公開の制度化にあたっての主要検討課題を整理しており、その内容を説明することによって、情報公開の制度化についての課題を明らかにしたい。

2. 昭和55年の閣議了解

昭和50年代に発生したロッキード事件あるいはダグラス・グラマンの航空機疑惑事件等を契機として、政治・行政の透明性の確保や行政の監視という観点から、行政情報の公開が求められるようになったと言われている。政府においても、一層円滑な情報提供が必要ということで、昭和55年5月27日「情報提供に関する改善措置等について」の閣議了解^{注1)}を定め、情報提供のための手続、窓口の整備、情報提供の充実として国立公文書館における公開措置の充実、情報提供に関する国民への周知を図るとともに、今後の検討事項として、各省庁に共通する文書公開基準の策定、情報公開

に関する法制化の諸問題についての検討を進めることとした。

3. 文書閲覧窓口制度

文書閲覧窓口制度は、昭和55年の閣議了解に基づき各省庁が設置しているもので、国民が必要な行政情報を簡易・迅速に入手できるように、各行政機関ごとに公開可能な文書の目録を備えた文書閲覧窓口を設けている（図1）。

文書閲覧窓口は、昭和55年10月に本省庁に設置されたのを始めとして、昭和56年10月にブロック機関、昭和60年10月に試験研究機関、昭和63年4月に府県単位機関と設置され、現在全国777の文書閲覧窓口が設置されている。文書閲覧窓口に備えられている文書閲覧目録の平成6年3月末現在の登載件数は約52万件となっており、また平成5年度1年間の閲覧申込件数は約11万件となっている。

4. 行政情報公開基準

国民一般からの行政情報の公開請求に当たり、国の各行政機関が公開の可否を判断するための共通的な基準として、平成3年12月11日に行政情報公開基準が策定されている^{注2)}。行政情報公開基準は、行政に対する国民の信頼確保および行政情報の有効利用の観点から、各行政機関が管理する文書を広く公開するという立場にたつものであり、各省庁の文書担当課長等により構成される情報公開問題に関する連絡会議の申合せとして作成されたものである。

行政情報公開基準は、昭和55年5月の閣議了解および昭和58年3月の臨時行政調査会最終答申において指摘されているものである。行政情報公開

注1)：昭和55年の閣議了解の項目 1. 情報提供のための手続・窓口の整備 2. 情報提供の充実 ①文書閲覧目録の整備 ②秘密文書の期限付き指定 ③国立公文書への移管及び公開措置の促進 ④各省庁図書館の図書等の一般利用 3. 情報提供に関する国民への周知 ①情報の体系的分類、保管・保存方式等の見直し ②公開基準の検討 ③法制化の検討

注2)：「解説行政情報公開基準」第一法規 監修／総務庁行政管理局 編集／(社)行政情報システム研究所

基準は、平成4年度行革大綱³⁾、平成5年度行革大綱⁴⁾において、その的確な運用を確保し、公開範囲の拡大に資する旨の方針を定めている。

公開基準の内容は、共通的基準と23種類の文書ごとの公開基準からなっており、共通的基準としては非公開事項として、個人識別情報等、企業秘密等法人不利益情報、国の安全・対外関係情報、犯罪捜査等公共の安全・秩序の維持関係情報、意思形成過程情報（著しい支障のあるもの）がある。

さらに、行政機関の保有する文書を行政事務の性格に着目して、23項目に分類し、各項目ごとに公開する文書、非公開とすることができる文書の主要例とその考え方を記述している。その内容は、
①法規類 ②閣議 ③人事 ④予算・決算・会計 ⑤契約 ⑥国有財産、物品管理 ⑦その他の共通管理業務 ⑧審議会等 ⑨会議等 ⑩行政計画 ⑪研究 ⑫立入検査、税の賦課・徴収 ⑬指導監督 ⑭許認可 ⑮資格試験 ⑯公共事業 ⑰現業

1 文書閲覧窓口の閲覧日・閲覧時間

各行政機関で閲覧業務を行っている日時は、概ね次のとおりです。ただし、窓口によっては若干異なる場合があります。

- (1) 閲覧日 月曜日～金曜日（ただし、国民の祝日・休日、年末年始を除く。）
- (2) 閲覧時間 おおむね9時30分～17時（ただし、昼休みを除く。）

2 文書閲覧の手続

文書等の閲覧の手順を図で示すと次のとおりです。

- （注）1. 文書、電話等による照会については、窓口においてできる範囲内でこれに応じることとしています。
2. 目録に登録されていない文書等の場合、その公開・非公開は個別に行政情報公開基準により判断されることになり、閲覧できるか否かの連絡は、通例、後日に行われることとなります。

図1 文書閲覧窓口の利用について

⑮補助金 ⑯給付 ⑰対外関係 ⑱業務データ
⑳苦情・陳情 ㉑不服申立て、訴訟

である。これら23項目は、大きく3区分され、第1は行政作用の基本的枠組みや行政活動のルール等に関する文書(①、②)、第2は各行政機関内部における共通的・基礎的機能の遂行に際して生ずる文書(③～⑦)、第3は各行政機関が担っている様々な実体行政を実施する際に生ずる文書(⑧～㉑)である^{注5)}。

具体的に⑪の研究関係文書についてみると、大学等、国の試験研究機関およびその他の行政機関における研究課題、研究計画および研究成果は公開することとしている。しかし、研究活動の特性の観点から、①研究者が発表する前の研究テーマ、内容、成果等公開することにより、研究の自由を阻害するおそれがあるもの、著作権(公表権、複製権)又は工業所有権等(特許権、実用新案権、意匠権、ノウハウ等)を取得する地位を害するおそれがあるもの、②社会公共に与える影響が大きく、国民に誤解を与えることを避けるため、最終的な公表までに十分な専門的検討を要する中間的研究成果等については、非公開とすることができるとにした。

本基準は国民一般に公表しているが、その性格は行政運営上の措置であり、非公開とした場合又は部分公開とした場合に、その救済を求めるための行政不服審査法に基づく不服申立てや行政事件訴訟を可能とするものではなく、また法令が公開・非公開の範囲を定めている場合は、その法令の規定が優先する。

5. 法令による開示等に関する制度

法令による開示等に関する制度として、昨年10

月1日に施行された行政手続法において、国民の権利義務に直接関わりのある行政庁の活動に関し、利害関係者等に対する開示規定を整備している。具体的には、申請に対する処分に関しては、審査基準の公表、標準処理期間の公表、理由の提示、情報の提供、不利益処分に関しては、処分の基準の公表、不利益処分の理由の提示、文書・聴聞調査等の閲覧の規定等が定められている。

個人情報保護法(行政機関の保有する電子計算機処理に係る個人情報の保護に関する法律)においても、電算処理された個人情報について本人からの開示請求権等開示規定を規定している。

その他法令においても、告示、公示、公表、閲覧、縦覧、公開、周知等当該行政目的の実現の観点から、必要な情報を開示等すべき旨定めており、その数は極めて多数である。

6. 制度化についての検討

6. 1 臨時行政調査会

情報公開の制度化の検討については、昭和55年3月の臨時行政調査会の最終答申において、国民一般に行政機関に対する情報の開示請求権を認めてその手続を定める制度、情報公開制度が検討課題である旨指摘している。

すなわち、臨時行政調査会最終答申では、行政情報の公開について、より一層公正で民主的な行政運営を実現し、行政に対する国民の信頼を確保するという観点から、幅広く改革方策を検討する必要がある。我が国における情報の取扱いとその論議の動向、関連諸制度との調整、制度の実効性、費用対効果の問題や制度の実施に伴うデメリット等について考慮すべきとし、このため、我が国の実情に合った制度の在り方について専門的調査研

注3)：平成4年度行革大綱(平成3年12月28日閣議決定) 行政情報の公開については、平成3年12月11日付け情報公開問題に関する連絡会議申合せ「行政情報公開基準について」を的確に運用し、公開範囲の拡大に資する。

注4)：平成5年度行革大綱(平成4年12月26日閣議決定) 行政情報の公開については、平成3年12月11日付け情報公開問題に関する連絡会議申合せ「行政情報公開基準について」の運用状況の実態把握等を通じて、その的確な運用を確保し、公開範囲の拡大に資する。

注5)：「文書閲覧窓口制度と行政情報公開基準」藤井昭夫、ジュリスト増刊1994.5「情報公開・個人情報保護」

究を行う組織を設けるべき旨等の指摘をしている。

6. 2 情報公開問題研究会

臨時行政調査会最終答申の指摘に沿って、専門的、理論的見地から情報公開の制度化について調査研究するため、情報公開問題研究会を開催した。この研究会は、総務庁の行政管理局長が主催し、成田頼明横浜国立大学教授を座長（当時）とし、ほか6人の学者の方々をメンバーとするものである。

同研究会は、その検討成果を、平成2年9月に中間の整理として発表した。その内容は、

(1) 情報公開制度の基本的考え方

情報公開制度の目的としては、行政の監視、行政への参加、国民の権利利益の救済、情報の有効活用が考えられるが、どの目的に重点を置くかによって、開示請求の対象となる情報の範囲や救済手段などが異なってくる。

諸外国、地方公共団体における情報公開制度の利用状況は区々となっており、中にはほとんど利用されていないものも少なくないほか、営利目的の利用等必ずしも制度の目的に沿わない利用が多いという実態がある。

行政情報開示請求権の性格については、憲法21条の表現の自由に根拠付けられるかどうか考え方が示されている。

(2) 情報公開制度と既存の情報開示制度との関係

情報公開制度と既存の情報提供施策、公表義務との関係について、既存の情報開示制度のメリット、デメリットが言及されている。また、情報公開制度と法令に基づく既存の情報公開制度の関係については、両制度で重複する部分の取扱いをどうするか、既存の開示制度において情報の一部のみの開示が規定されている場合や条件・方法等に制限が設けられている場合に、どこまで情報公開制度で開示請求できるかという問題があり、個々具体的な検討が必要である旨指摘している。

(3) 情報公開制度と行政手続制度との関係

何人に対しても行政情報の開示請求を認める情

報公開制度と国民の権利利益の保護を図るため、行政処分等を行うに際し、利害関係人に対して関係情報の開示を認める行政手続制度は、開示請求を認めるという点で共通の面を持っている。両者の関係については、初めに不利益処分における自己防衛的な機能としての行政手続制度があり、その手続の中で、行政の適正手続や公正の観念が培われ、その上に現代的な問題領域として情報公開制度ができたものと考えべきことから、行政手続制度の整備を先行させるべきとしている。なお、昨年10月1日に行政手続法が施行されたところである。

(4) 情報公開制度と個人情報保護制度との関係

情報公開制度において不開示事項として保護すべき個人情報の範囲については、プライバシー、個人の秘密といったといった限定的な個人情報ではなく、個人情報一般とする方が個人情報保護法との整合性がとれるとの意見があった。

(5) 情報公開制度における不開示事項

行政機関が保有する情報の中には、国民全体の利益、行政の公正・適正な運営の確保、プライバシー、企業の秘密の保護などの観点から法令に基づき保護されているものがある。情報公開制度を導入する場合、このような保護の必要性との関係をどのように調整するのか。特に国家公務員法の守秘義務規定等によって包括的に保護されてきた情報についてどのような措置が必要か、既存の法律を含めた具体的な検討が必要である。

防衛・外交上の秘密等いわゆる「国家秘密」の保護については、これを不開示とすることによって保護する必要のある利益は何か等を考慮して決めるべきものであるが、そのためには、国民の合意を形成するとともに、厳格な比較衡量が要請される。また、社会の安全と秩序の維持、行政の公正かつ中立的な執行の確保等の観点から、犯罪捜査情報、検査・取締り情報、意思形成過程の情報等については、諸外国や地方公共団体の制度においても不開示事項とされているが、具体的にどの範囲について不開示とするかについては、個別の行政の目的、運用の実態を踏まえた十分な検

討が必要である。

企業情報については、公正な企業間競争を確保するなどのため秘密として保護されるべきものがあるが、その範囲については、外国の例を参考にして、我が国の実情に適した基準を考える必要があるという意見があった。なお、人の生命、身体、健康に危害が生ずるおそれがある場合、企業の違法又は不当な事業活動によって消費生活の安定を阻害する場合などを、不開示事項の例外として定めることについては、関係法令との関係を含めて幅広く検討する必要がある。また、企業情報の開示に当たっては、企業の権利・利益の保護の観点から、当該企業に対する事前開示制度を考慮すべきであるという意見があった。

(6) 情報公開制度における救済制度

行政救済制度については、行政不服申立て制度において、公正な審査を確保するための独立の審査機関・裁決機関の設置が考えられる。また、不服申立に対する裁決を経た後でなければ訴訟を提起することができない不服申立前置等を採用するかどうかについても検討する必要があるという意見があった。

司法救済制度については、裁判所が不開示事項に当たるか否かを適正に判断するためには、非公開裁判などの導入が必要と考えられるが、裁判公開原則（第82条）との関係などの問題が生ずるおそれがあり、さらにアメリカのように当事者の立会なしで裁判所が当該文書を審理するインカメラ制度^{注6)}の方法をとることについては、憲法32条に規定する「裁判を受ける権利」を保障したことになるのかどうか問題があるという意見があり、更

に検討する必要がある。

(7) 情報公開制度と地方公共団体の関係

国における情報公開制度と地方公共団体の情報公開条例との関係は、自主的な情報公開や情報提供のための施策をとることは否定すべきでないと考えられた。

国の機関委任事務に係る情報の取扱いについては、既存の情報公開条例によって開示の対象となっているという実態や、機関委任事務の処理という点からの指揮監督権が及ぶということを考慮して、条例により規定することが適当と考えられる。

(8) 情報公開制度と情報管理制度との関係

情報公開制度の前提として、適切な情報の整理および管理が不可欠であり、OA化の進展に伴う紙以外の記録媒体による情報の取扱い、公文書等の組織的な管理のルール化、情報検索等の基盤整備について検討する必要がある。

6. 3 行政改革委員会

平成6年2月の行革大綱において、新たに設置する行政改革委員会において行政情報の公開に係る制度について調査審議を行うことと閣議決定した^{注7)}。

行政改革委員会を設置するための行政改革委員会設置法は平成6年3月国会に提出されたが、修正問題が起こったことや、通常国会の会期末であったことなどから継続審議となった。修正内容は、行政改革委員会における情報公開の調査審議の内容をより明確化するというもので、行政機関の保有する情報を公開するための法律その他の制

注6)：インカメラ制度 (in camera inspection) 裁判所は必要があれば当該記録を訴訟当事者の立ち会いなしで見て審理し、行政機関がとった措置が正当か否かを判断する制度。

注7)：平成6年2月の行革大綱(平成6年2月15日閣議決定) 行政情報の公開に係る制度について本格的な検討を進める。下記8の「行政改革委員会」(仮称)において調査審議を行うこととし、政府部内においてこのための所要の準備を速やかに進める。

注8)：行政改革委員会専門委員 ①秋山 幹男(弁護士)、②今泉 正隆(㈱三和銀行常勤顧問)、③尾崎 護(国民金融公庫総裁)、④勝見 嘉美(前公害等調整委員会委員長、元名古屋高等裁判所長官)、⑤後藤 仁(神奈川県立公文書館館長)、⑥小早川光郎(東京大学教授)、⑦佐藤 幸治(京都大学教授)、⑧塩野 宏(成蹊大学教授)、⑨鈴木 良男(㈱旭リサーチセンター代表取締役社長)、⑩角田禮次郎(元最高裁判所判事)、⑪成田 頼明(横浜国立大学名誉教授)、⑫福川 伸次(㈱電通総研代表取締役社長兼研究所長)、⑬堀部 政男(一橋大学教授)

度の整備に関する事項を調査審議するとその所掌事務を変更するとともに、その調査審議した結果に基づく内閣総理大臣への意見具申は、この法律の施行の日から2年以内に行うものとするというものである。

この法律は平成6年11月9日に公布され、同年12月19日に第1回の行政改革委員会が開かれた。情報公開については、専門的事項を調査審議するため、委員会の下に行政情報公開部会を設けるとされ、第1回の行政情報公開部会が平成7年3月17日官邸において開催された。

行政情報公開部会は専門委員^{※8)}13名から構成されている。部会長には内閣法制局長官、最高裁

判所判事を歴任し、また第3次行革審（臨時行政改革推進審議会）の公正・透明な行政手続部会の部会長を務め、行政手続法の制定に当たられた角田禮次郎氏が就任している。

同部会は原則週1回調査審議を続けており、行政情報公開の現状についての総務庁からのヒアリング、地方公共団体における情報公開条例の制度と運用状況のヒアリング、諸外国の情報公開法制についての専門家からのヒアリングを既に終えており、5月には情報公開についての事項別フリートーキングに入っている。今後同部会は、事項別フリートーキングを終了した後、各方面からの意見聴取等を行うこととされている。