



情報公開法制における若干の課題

中川, 丈久

(Citation)

情報公開制度 : 特集(法政策研究 ; 第7集 . 法政策学の試み):55-70

(Issue Date)

2005-01

(Resource Type)

book part

(Version)

Version of Record

(URL)

<https://hdl.handle.net/20.500.14094/90000517>



情報公開法制における若干の課題

中川 丈久

一 はじめに

情報公開法及び条例における課題として私が考えているところを、若干披露させていただく。まずは、制度の運用面での課題として、いわゆる自己情報の開示請求の問題について述べる。これはすでに解決済みであるように、実は爆弾を抱えている状況にあるというのが、私の認識である。次に、制度の立案面での課題として、常日頃感じていることを四つほど挙げておきたい。

二 制度運用上の課題——自己情報の開示請求

1 最高裁判決の評価

基調講演でも触れられた兵庫県の事件（レセプトを情報公開条例を用いて開示請求した事件）であるが、最高裁は、情報公開条例を用いた自己情報開示請求を、条件付きで認めている^{（↑）}。この判決について、私自身の考えは、「結論

はともかく、理由付けに納得がいけない」というものである。⁽²⁾

私は、情報公開法や条例の立法論としてだけではなく、解釈論としても、正面から、自己情報開示請求の余地を認めることができるかと主張している。最高裁の結論、すなわち自分のレセプトを見せろという開示請求を認容すべきだという結論の部分だけ取り出せば、たしかに私の主張と同じなのであるが、しかしその理由付けには賛成できない。

最高裁の判旨は、二段階になっている。第一ステップでは、情報公開制度とは、だれに対してでも見せることのできる情報を開示（公開）する制度であるのに対し、個人情報保護制度は本人に対してのみ開示する自己情報開示制度を定めているとしている。このような二分論は、学界及び情報公開現場ではほぼ一〇〇％に近い支持を受けている見解であり、最高裁も説明なしでそのように断定している。第二ステップとして、最高裁は、しかしながら個人情報保護制度が整備されていないときには、情報公開制度を用いて自己の個人情報を開示請求することができるとあるという解釈を示している。

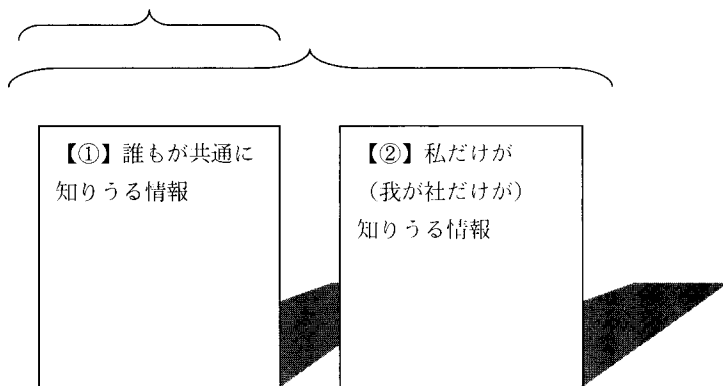
本判決に対する大方の批判は、第二ステップのところに集中している。第一ステップで、みんなに見せる情報公開制度と言いつつ、個人情報保護制度がなかったら、そんなことはないというのは、およそ理屈がないという批判である。しかし私は、そもそも第一ステップ——学界及び情報公開現場のほぼ一〇〇％に近い支持を受けている考え方——に対して、疑問を持っているのである。以下、なぜ第一ステップがおかしいと私が考えているかを、簡単に説明しておこう。

2 個人の自己情報開示請求（本人開示請求）

私が主張しているのは、個人が自己情報を開示請求することは、情報公開法制の趣旨それ自体からストレートに、つまり正面から認められるはずの請求形態なのではないかということである。

二 制度運用上の課題—自己情報の開示請求

【図】 情報公開制度が原則公開とする情報の範囲



情報公開法制の目的と、個人情報保護法制の目的が違うのは当然である。しかしだからといって、前者で本人開示請求ができないという結論は、論理的には出てこないと考えられる。

たとえば、「私が隣人との建築紛争に関して、隣人に指導してほしい」と市の建築相談課に申し入れをしたが、あれから何も音沙汰がない。むしろ隣人の私に対する態度は強くなっている。どうなってるんだ」と考えた人がいたとしよう。そして、市の建築行政は、私をどのように取り扱っているのかその点を説明せよといって、自分のした申入れの処理にかかる情報の開示請求をしたとする。これは、プライバシー保護のために、自己情報を知りたいという趣旨の請求などではなく、まさに建築行政は「私に対する説明責任を果たせ」という文脈で出てきた開示請求と考えられる。

そうすると、情報公開という制度は、政府ないし行政の説明責任の果たし方として（あるいは、知る権利の具体的制度のあり方として）と言ってもよい。以下同じ）、①みんなが共有できる情報だけを見せるという制度づくりをするのか、それともそれに加えて、②私だけが見ることのできる情報も説明責任（あるいは知る権利）の対象であるとする制度作りをするのかという二つの選択肢が、立法論的にはあると考えられるのである（【図】を参照）。

立法政策として、たとえば情報公開事務処理の煩瑣等を理由に、

誰でも見ることのできる情報(①)に限って行政には説明責任があることとし、私だけにかかわる行政活動情報(②)については、説明責任を開示請求権の制度としては負わせないという選択をすることは、できる。しかし、①だけにするか、②も加えるかは、完全に立法政策上の選択の問題であって、情報公開法・条例が、なにか法理論上、当然に①だけに限る制度であるという断定をするだけの根拠は、およそないのではないか。

日本の裁判所の法律解釈作法は、立法過程での議論は参照するもののそれに拘束されることはない、決め手は条文だというものである。そうであるならば、情報公開法なり個々の情報公開条例なりが、①のみか、②も加えたのかは、あくまでも条文や、条文が構成する制度の趣旨全体から、読み取られなければならない。①に限定するという趣旨が、立法過程での了解であったというだけではなお十分な理由にならず、あくまで条文を手がかりとして読み取られなければならないのではないか。

しかし情報公開法はもちろん、多くの情報公開条例の側では、この点の手がかりとなる規定を一切置いていない。個人情報保護法制の側で、たとえば個人情報保護法を使えるものは情報公開法を使わないというような調整規定があれば問題はないのであるが、そういう調整規定はない。個人情報保護法制にみられる本人開示請求に特有の不開示事由がかるうじて手がかりといえようか。

そこで私が疑問としているのは、条文上の手がかりを精査せずに卒然と、なぜ「①のみで、②は含まない」という解釈が導かれるのであろうかということである。最高裁の第一ステップの部分は、なんら説明することなくこのような考えを述べているが(また学界及び情報公開現場もそのように考えているが)、そこがおかしいと思うのである。これは法律解釈方法論の問題である。

私は以上のように考え、論理的には①も②も説明責任(知る権利論でも同じ)の対象となりうる以上、素直な解釈論としては、情報公開法の中で正面から本人開示を認めうる(事務事業支障など他の不開示事由があれば開示されないことは、言うまでもない)ということを出発点とすべきではないか、あとはこれを変更するような条文

上の手がかりがないかを精査すべきではないかと主張しているのである。

3 法人等の自己情報開示請求

とはいえ、個人情報保護法・条例に自己情報開示請求権の制度がある限りは、このような議論をしてみても、実益があるわけではない。むしろこのような議論の実益は、企業等の団体（法人等）が自己情報の開示請求をしてくるときにある。法人等には、個人情報保護法制の自己情報開示請求に相当する制度が無いので、この問題は、まさに情報公開法制それ自体の問題として解決されなければならない。

例えば、次のような事例を想定することができる。

○あるNPOが補助金交付の申請をしたが拒否された、またある企業が指名停止を受けたというときに、その判断の経緯を示す情報を開示せよという請求をする。

○A、B二つの会社が共同事業者として都計法二十九条の開発許可を申請し許可を得た後、A社の知らないうちに、B社のみへの同法四十五条による「承継」がなされていたということをA社が知ったとき、当該地方公共団体に対して、その事情にかかわる文書の開示請求をする。

○随意契約締結を拒否された会社がその理由について情報開示請求をする。

こうした情報を、当該企業以外の者が開示請求してきたら、おそらくは法人等情報にあたるとして、不開示決定がなされることが多いであろう。しかし、当該企業自身が開示請求してきているのであれば、その企業に対していかなる行政活動がなされていたかを説明する責務の一環として、開示をすることが本来ではないかというのが私の考え方である（繰り返しになるが、開示することが事務事業等の支障になるのであれば、その部分が不開示となるのは当然である）。

これは筆者が従来より指摘している問題である。⁽³⁾ すくなくとも地方公共団体では、こうした開示請求が始め

ており、実務的にも喫緊の課題であり、今後裁判に至るのは時間の問題と思われる。

なお、今後もし、法人等による自己情報開示請求を、情報公開法・条例のもとで認めるという解釈を行う場合、個人の自己情報開示請求については、(i)個人情報保護法制と情報公開法制のどちらでもよいように、これまでの実務の態度を一変させるか(どちらにしても結論の差はないと解されるという点については、前掲論文を参照)、それとも、(ii)個人情報保護法制と情報公開法制とが並列している場合には、あくまで具体の条文の合理的解釈として前者のみの請求を認めるというように説明を変えて、これまでの実務との連続性を保つ、という点を解決しなければならぬことを付言しておく。

三 制度立案上の課題

1 個人情報規定ぶり——個人識別型の破綻？

第一に、基調講演でも触れられた情報公開法の個人情報の規定の仕方、すなわち個人識別型かプライバシー型かという問題を取り上げたい。

内閣府におかれた情報公開審査会の答申を見ると、情報公開法の条文は個人識別型ではあるけれども、運用としてはプライバシー型に限りなく近づいているように思われる。「慣行として公にされ」(五条一号イ)という条文を、非常に柔軟に解釈しているからである。この条文はもともと柔軟に解釈する予定で入れられたものではあったが、しかし答申では、プライバシー型であると通常人が考えるかどうかということが判定基準になっているように思われる(答申をこのように評価することが正しいかどうか自体が、ひとつの論点であるが、以下は私のこのような理解をもとにさせていただく)。それが何を意味するかといえば、個人識別型は、立法技術として破綻しているのではないかということである。

個人識別型は、個人識別性さえあればすべて不開示としておき、ポジティブリストとして、例外的に、これとこれを開示するというような仕組みであり、非常にかっちりとした、運用しやすさを目指したはずの条文作りである。しかし実際にこの条文を運用してみると、どうしてもそう簡単に割り切れない。情報公開審査会がインカメラで情報を見てしまうと、「この程度は社会常識として出してもいいのではないか」「いやこれはやっぱり外に出すべきではないのじゃないか」というように、それが他人に見せるべきではないプライバシー情報なのかどうかという、実質判断に踏み込んでしまう。その結果、内閣府の情報公開審査会は、個人識別型の条文ではあるが、「慣行として公にされ」という文言をテコにして、プライバシー型の運用をしているのではないかと思われる。私自身、いくつかの地方公共団体の審査会に参加してこうした経験をしている。個人識別型の条文を持っているながら、当該自治体や審査会の方針として、プライバシー型で判断するという運用を意識的に行っているところさえある。

裁判所は、インカメラで文書に接していないが、つとに下級審レベルで同様の傾向が見られていた。そしてこのところの最高裁も、個人識別型の個人情報規定を持つ情報公開条例を、プライバシー型であるかのように解する傾向を強めているように思われる。

すなわち、条文の文面通りに個人を識別しうる情報は原則不開示であって例外的事由に該当する場合のみ開示するなどというのは、条例の「趣旨」や「目的」に反すると述べて、公務員の公務遂行情報を例外的開示情報として規定していない条例のもとであっても、公務員の公務遂行情報（たとえば公務員が知事等との懇親会の相手方として出席したという情報）は、「公務員個人の私事に関する情報が含まれる場合を除き」、個人情報として不開示にできるとは解されないと明言し、⁴「私事」かどうかという判断基準を取り入れているのである。近時の泉徳治裁判官の反対意見は、識別型の個人情報規定を有する広島県情報公開条例について、そこでいう個人情報とは「公の立場を離れた一個人に関する情報、換言すれば、公的領域とは区別される個人の私的領域の情報（個人の

基本的人権であるプライバシーを中核とした私的領域の情報⁽⁵⁾を意味すると解するのが相当である」と言いきっている。

こうした傾向を法解釈の誤りであるとして批判することは、わたしの意図ではない。そうではなく、個人識別型という条文作り自体が、立法技術として机上の空論であったのではないかという、立法論的な反省をすべきではないかということである。個人識別型だと運用がしやすいというのはむしろ逆で、個人を識別可能だから不開示であるという態度が、実際にはなかなかとれない、そうであれば、現在の個人識別型の条文はプライバシー型に変えたほうがより法運用の現実に合わせていると思われるのである。

もっとも、現行の情報公開法が事実上プライバシー型のように運用されているのであれば、なにも条文を変える実益はないという意見があるかもしれない。しかし、基調講演で言及された最高裁が、情報公開法六条二項を「誤解」した結果「独立した一体的な情報」という理屈を生み出してしまったという捉え方をする立場の者にとっては、この流れを否定する一番よい方法は、個人情報保護の規定の仕方をプライバシー型に変えてしまうことではないかと考えられるのである。五条一号の文言を個人識別型からプライバシー型に改正し、それに伴って不要となる六条二項を削除するというわけである。

2 公表義務制度の個別法における充実

第二に、いわゆる公表義務制度を個別の法律条例においていかに充実させるかが、今後の課題である。

情報公開法制は、(i)開示請求を行って、隠されている情報を引きだそうとする開示請求権の制度とともに、(ii)情報保有者の方で常に公開しておかなければならないといういわゆる公表義務制度との両輪があってはじめて充実に実すると言われる。

公表義務制度のミソは、単に情報が情報保有者のイニシアティブで公開されているということにあるわけでは

ない。”人々の関心にあわせた整理のされ方をした情報”をあらかじめ作成させるところにある。たとえば特殊法人には、いわゆる天下り職員の情報を見せろという請求が必ずくるであろうが、どの特殊法人も、この職員が天下りであるなどといったリストを作っているわけではない。そのため、開示請求を試みたとところで、「文書不存在」を理由として申請拒否処分がなされるだけである。しかしながら、国民の関心があるのは、まさにこうした天下りリストのように、あえて文書が作られていないような情報であることがある。

このように、情報公開法制の充実のためには、国民の関心事、またこういうことは国民に対して文書として作成しておかないと説明義務を果たしたことになるだろうという情報カテゴリーをあらかじめ作り、その作成義務をかけるということがたいへん重要になる。

こうしたことが、独立行政法人等情報公開法を作るときに議論され、その結果、行政機関情報公開法よりも、独立行政法人等情報公開法のほうが、公表義務制度に比較的力点を置いた規定ぶりになっている。行政機関情報公開法と独立行政法人等情報公開法は、一条の目的規定をよく見ると少々違っており、前者は開示請求権等についてと規定しているが、後者は開示請求と公表義務等についてというように、公表義務のトーンを一段上げているのである。

ところで、公表義務制度は、ピンポイントで公表すべき情報カテゴリーを示すことが必要であるため、情報公開法や情報公開条例といった一般法でうまく対処できない。いわゆる個別法、個別条例で新たな法制度が作られるときに、そこで取り扱われる行政情報のどこの部分に公表義務をかけるのかという検討が、常になされているような態勢が必要である。新たな法制度（たとえば新しい許可制度）が作られようとしているときには、必ず、当該法制度で扱われる情報のどの部分までは誰でもみることのできる状態にあらかじめしておくかという観点からのチェックの入ることが必要だということである。

具体例として、アメリカの環境情報の公開状況がある。環境法（連邦法）の多くで、許認可申請についての処

理、処理関係の許認可に関する情報（例えばこの排水について申請があり許可をした）について、公表されることになっているのである。英語でいえば、当該許可申請については shall be available to the public という条文がしばしば登場するのである。日本でも、例えばゴルフ場関係の許認可申請に関する書類を開示せよという情報公開請求があり、開示されないので取消訴訟が提起されるわけだが、それとは違う状況に、アメリカの環境法制はなっているのである。これは、多分に環境関係の情報の特質の現れであるように思われる。すなわち、環境に負荷をかけて事業等の活動を行う者は、その点について社会の構成員に説明する責務を負うという考え方である（その限りでは、純粋な政府の説明責務という問題を超えている）。このように、情報の性質を踏まえて、公表義務をかけるというアプローチが今後の課題である。

3 情報公開審査会への甘え？

三番目は、とくに地方公共団体の場合、情報公開の担当職員が、情報公開審査会に頼っているという実態があるのではないかという指摘である。

開示請求をしてから開示・不開示の決定があるまでは、法律や条例で非常に厳しい時間制限がかけられている。しかし、いったん不服申立てをすると、不服審査会の審議を含めて、不服申立てに対する裁決・決定が出るまでに一年以上かかることは、ごく普通である。本来であれば、不服申立てに対する応答にも期間制限をかけなければ、最初に期間制限をかけた意味が半減しかねないのではないかと懸念が指摘されるのも、故無きことではない。審査会の会合の頻度を上げればよいということにもなりそうだが、審査会は全員民間人になるので、日程調整は困難を極める。その結果、不服申立てが、情報公開制度におけるボトルネックになっているように思われる。しかし、ここでは不服申立て処理の迅速化を指摘したいのではなく、むしろ地方公共団体において情報公開審査会への頼り過ぎ現象があるのではないか、という点を指摘したい。

これまで、地方公共団体において、情報公開審査会に民間人が入り、様々な視点から議論をし答申を出すというプロセスを経ることが、情報公開の精神の行政組織への浸透に非常に役立ってきたということは、否定できない事実であるように思われる。情報公開審査会というシステムの功績は認めるべきである。

しかしいつまでもこのような方法を続けるべきなのかという疑問がある。行政機関がやらなくてはいけない部分まで、審査会に判断させているのではないかという疑問がある。しばしばあることではないが、審査会が、開示請求者・不服申立人と実施機関・行政機関の間の調停の場になってしまいうことがないではない。開示請求者が、窓口その他の行政職員とけんかをしてしまつて、感情的にもつれている案件が不服申立てになると、審査会の委員が不服申立人に丁寧の説明すると、「なるほどそれで不開示決定ですか。わかりました」とめでたく終わることもある。本来職員が住民に対してなすべき説明を、わたしたちが代行させられているような気がするのである。今後、情報公開制度が本当に行政機関、地方公共団体のなかに定着していくためには、審査会にいつまでも頼るのではなく、職員においてきちんと判断してもらつて、あとは裁判所に行くというのが、将来的なあるべき姿ではないかという印象を持っている。もっともそのためには、情報公開問題の専門性に鑑み、公務における法曹人材の採用という制度的変革が必要であらう。

4 手数料

情報公開条例の改正に関わると、手数料を無料にすることが当然であるというふうな議論によく接する。とりわけ議会からそのような意見が強いという話を聞く。

たしかに手数料がかかると情報開示請求を抑制する機能を持つというマイナス面はあるであらう。しかし他方で、行政の持つ情報は本来国民（住民）のものだから無料で見せろという理屈なのであれば、これは論理的ではないように思われる。一定の明確な公益目的であれば無料にする、学生その他収入に乏しい人は無料にするとい

うならわかるが、情報公開制度の趣旨上一律に無料であるべきだという議論は、果たして妥当だろうか。

国民が国民としての権利を行使すること、それが無料であるというのは、必ずしも結びつかないように私には思われる。国民としての権利の典型である選挙権であっても、選挙権者として登録する際に登録料を事務手数料として支払うという制度作りは、合理的な制度設計としてありうるはずである。国民としてそれなりのコストを負担しながら、国民として権利を行使するというのは、あり得る考え方ではないかと思われる。

情報公開事務において、それがたとえ究極的には国民・住民に帰属する情報という性格をもつものであると、それを採り出すために誰かがなにかの作業をしていることに変わりはない。とくに不開示事由をどう判定するか判断は非常に難しい。裁判官でさえ、情報公開法・条例はこれまでになかった新しい類型の問題なので、それなりに勉強しなければ対応できないと語っているくらい、専門的な判断が要求される。また、不開示事由判定の前段階、すなわち開示請求のあった文書を探し出すという物理的な作業が困難な場合もある。それぞれにかかった事務手数料を、開示請求者が負担するという制度作りは、それが情報公開請求権を本当に抑制する効果が見られる場合を除いては、当然にありうると思われる。もし一律に無料だとするのであれば、減免基準を作ってもその執行が困難であるなどといった、別の理由で説明されるべきではなからうか。

(1) 最判平成一三・一一・一八民集五五卷七号一六〇三頁。

(2) 同判決についての筆者の考えについて、詳しくは、地方自治判例百選(第三版)三八頁、平成一三年度重要判例解説五〇頁を参照されたい。

(3) 拙稿「情報公開制度における本人開示制度について(下)」自治研究七四卷七号六七頁、七二〇七頁(一九九八)。

(4) 最判平成・五・一一・一一判時一八四二号三三頁(大阪市食料費公開請求事件)。

(5) 最判平成・五・一一・一八判時一八四八号六九頁(広島県東京都食料費情報公開請求事件Ⅱ広島県くらぶ幹事

会・広島県産業懇話会の出席者）。

(6) 最判平成一三・三・二七民集五九卷二五五三〇頁（大阪府知事交際費第二次上告審判決）。

【お断り】注（4）及び（5）の判決は、本シンポジウムの直前や後に下されたもので、講演では言及していなかったものである。しかし重要な最高裁判決であるので、本稿執筆にあたって取り込んだ。