

情報公開制度の課題

1982年、山形県金山町という小さな町から始まった日本の情報公開制度も、昨年でちょうど四半世紀を迎えた。この間、情報公開制度は自治体が先行する形で全国に広がり、やがて情報公開法（「行政機関の保有する情報の公開に関する法律」）の制定につながった。今ではほぼすべての行政機関や独立行政法人に適用されている。

たしかに制度としては定着した観があるが、運用の実際はどうだろうか？情報公開制度の基本理念は、行政機関が保有する情報は国民共有の財産であり、それゆえ公開が原則である、ということである。情報公開制度ができたということは、それまで原則非公開だった行政情報が原則公開になった、という歴史的な大転換を意味している。制度発足から四半世紀を経過した今、この大転換の意義がどれだけ行政機関に浸透しているだろうか？この点を検証するため、私は実際に情報公開制度を利用してみた。ここではその経過を報告するとともに、その中で浮き彫りになった制度の問題点と課題を検討したい。

いま、私の手許に1通の外務省の公文書がある。外務大臣名で韓国の総領事館等にあてたFAXである。内容は「このたび韓国人修学旅行生に対して査証免除の措置をとることになった。その概要と手続は次のとおりなので遺漏のないようよろしく」というだけのものである（注：現在は修学旅行生だけでなく、すべての韓国人に対して短期滞在の査証免除が実施されている）。ここには個人情報には記されていない。公開によって事務事業に支障をきたすような内容でもない。まして外交機密にあたるものは何もない。にもかかわらず、この程度の文書を入手するまでにかれこれ1年を要したのである。

私が外務大臣に対して「査証発給事務に関し在外公館長あてに発出された通達」として情報公開請求を行なったことから今回の検証作業はスタートした。請求対象とした文書については、外国人が日本に入国するために必要な査証の発給基準が非公開であり発給拒否された場合もその理由が一切明らかにされないという現状がある。そこで、情報公開制度の実地検証という目的に加えて、このような査証行政の不透明さを浮き彫りにするという意図もあった。

請求後1ヶ月して、「審査に慎重な判断を要するため」として決定期限の延長通知があった。そしてさらに1ヵ月後に出た決定は全面不開示だった。その理由は「公にすることによって査証関連事務の適正な執行に支障を及ぼ

すおそれがあるため」というものである。いま最終的に開示された冒頭の文書とこの不開示理由とを見比べてみて、思わずため息が出てしまう。この程度の内容のどこにそんな「おそれ」があるのだろうか？

それまでの査証行政の不透明さからすれば全面不開示は一応予想されたことだったので、さっそく異議申し立ての手続をとった。その際、少なくとも一部開示にはなるだろう、という見通しはあった。なぜなら、これに関する情報は当時新聞にも時折出ていたし、通達の現物もその一部は政府機関のサイトに掲載されていたからだ。異議申し立てから情報公開審査会の答申が出るまでに約半年を要した。その間、審査会における外務省の理由説明に対する意見書の提出を求められた。情報公開法では口頭による意見陳述の機会も保障されているので（この規定は現在「情報公開・個人情報保護審査会設置法」に移行）、審査の状況しだいではこうした権利も行使するつもりだった。しかし、その後審査会からはなんらの連絡もないまま、いきなり答申が送られてきてびっくりした。内容は請求対象となった 25 件の文書のうち 10 件は外務省の主張に理由が認められないので開示すべし、というものだった。そして、さらに 1 ヶ月後この答申に基づいて外務大臣は原決定を変更し当該部分の開示決定を行なった。かくして、冒頭の文書は 1 年近くの時日を経てようやく入手することができたのである。

今回の検証作業はこうしておおよそ私の予想通りの結果となった。ごく平凡な事務連絡文書ひとつを入手するのに 1 年近い時間がかかるということもわかった。そこで以下では、この実験を踏まえて現行制度の問題点と課題を検討する。

まず、情報公開の理念に対する行政機関の基本的な認識について。前述の通り最終的に開示された文書の内容は拍子抜けするほど平凡な事務連絡にすぎない。一般社会の常識に照らしてこの内容が「公にすることによって査証関連事務の適正な執行に支障を及ぼすおそれがある」（当初不開示決定の理由）とは到底考えられないのだ。それに、おおよその内容が新聞等で報道されていたこと、通達の現物がネット上に掲載されていたこと、そのために査証事務になんらの支障も生じていないことは外務省自身が十分知っていたはずである。にもかかわらず、当初この程度の文書が全面不開示とされたのは、「行政情報は国民共有の財産であり、したがって公開が大原則である」という情報公開の理念に対する外務省の基本的認識の欠如によるものとしか考えられない。同時にこのことは、「情報はできるだけ外に出したくない」という組織体質がいかに根強いかを如実に示している。

行政手続法に基づいて外務省が公表している「開示決定等に関する審査基

準」には「不開示情報の範囲はできる限り限定したものとする」という情報公開の基本理念が確認されている。また「事務の執行に支障をきたすおそれ」についても「単なる確率的な可能性ではなく法的保護に値する蓋然性が求められる」ということが明記されている。しかしこの基準も法に対する一般の解釈を引き写しただけのお題目であって、外務省職員の判断や行動の具体的指針にはなっていない。だから安易に「事務事業情報」を理由として不開示決定を連発することになる。そして「事務事業情報」の範囲には歯止めがわからず野放図に広がっていく。

外務省が職員に対して情報公開に関する研修をきちんと実施し、職員がその理念を血肉化していたなら、この程度の文書は最初から問題なく開示されていたはずである。そうすれば今回の情報公開請求は1ヶ月以内で処理が終わった。審査会に無用な審査業務を負わせることもなかった。つまり情報公開に対する職員の認識不足が時間と資源の浪費を生んだのである。

そればかりか、最近は情報公開に対する後退姿勢がかえって顕著になっている。たとえば、在外公館における査証発給拒否件数は2001年までは統計として公表されていた。それが、現在は非公表になっている。この統計は事実に関する単なる数値であり、悪用されるおそれなど考えられない情報だ。9.11以降、行政機関の中でテロ対策を理由としてさまざまな規制や情報管理を強化する動きが広がっている。「個人情報と共同生活」(第8章第4話)でお話しした市民的権利の制約が進行しつつある。

今回の検証作業を通じて、情報公開制度が発足して四半世紀を経過した今日でも、その基本理念が行政機関にほとんど浸透していないことがわかった。これは、たまたま対象とした外務省だけがそうなのだろうか。全省庁を対象とした統計によれば全面不開示の決定は全体の5%程度だそうだから、あるいは外務省だけが特別なものかもしれない。他の省庁や自治体ではどうだろうか？

ともあれ、「情報はできるだけ外に出したくない」という意識は組織にとってほとんど本能的なものだ。情報公開法はその本能を克服してより大きな公益を実現することを目的としている。だからこそ情報公開の理念を日常業務のレベルで理解するには自覚的な努力が必要だ。平成17年には「情報公開法の趣旨の徹底について」という総務省行政管理局長の通知が出されているけれども、本能の克服は一片の通知で達成されるほどたやすいものではない。

外務省作成の「外務省における情報公開の現状と問題点」という文書によれば、外交案件に関する文書や歴史的に古い文書の請求、大量請求などが増

えてきており、このために審査の負担が重くなってきている現状が述べられている。情報公開制度のせいで余分な仕事がふえた、と言っているようにも受け取れる。しかし、原則公開という基本理念を徹底するならば、本件のような文書はそもそも審査など必要ないはずである。そして、それだけでも情報公開関連の業務量は劇的に減少するにちがいない。情報公開の徹底は、外務省自身にとっても大きなメリットがあるのだ。

次にもうひとつの問題点として、情報公開審査会における審査のあり方について考えてみたい。経過報告の通り、外務省の理由書に対して意見書の提出を求められたあとは審査会から一切の連絡はなく、半年後にいきなり答申書が送られてきた。つまり申し立て人としては中間段階における審査状況がまったくわからないのである。答申書に記された審査経過によれば、双方からの理由書、意見書を収受したのち、外務省職員から口頭説明を聴取したとある。これに対して私には口頭意見陳述の機会が与えられなかった。法（審査会設置法 10 条）に基づいて口頭意見陳述を申し立てることができる旨の教示もなかった。私のほうから申し入れれば可能であったかもしれないが、審査会から進捗状況に関する情報が与えられないままではそのタイミングも逃してしまう。このような場合、通常申し立て人は非力な個人であるのに対して、相手方は強力な組織的対応が可能な行政機関である。力関係としてはもともと行政機関側が圧倒的に優位な状況にある。審査会としてはせめて申し立て人に積極的に情報を提供することによって、こうしたギャップを埋める努力をすべきではないだろうか。そうでなければ審査の公平性が保たれない。

つぎに審査会の構成を見てみよう。情報公開審査会は「行政機関個人情報保護法」の施行に伴い同法による不服申し立ても扱うことになったため、設置の根拠法が情報公開法から独立した設置法になり、現在は名称も「情報公開・個人情報保護審査会」にあらためられている。委員の定員は 15 人である。そして 3 人一組で 5 つの部会に分かれて審査を担当する。委員の選任は国会の同意人事である。これまでのところ、15 人の委員は法曹関係者、官僚 OB、法学研究者、公認会計士から選ばれている。その下に、案件の前さばきや資料の整理、答申案の下書きなど実務的作業を担って委員をサポートする事務局が内閣府に置かれている。つまり、事務局は行政機関であり事務局員は官僚である。このような審査会の人的構成は、市民と行政機関の争いを公正に処理する機関としては偏りが大きい。事実、答申で行政機関の原決定を支持したものの比率は年々高まっている。平成 14 年度は全体の 58% だったものが、平成 18 年度には約 80% に達しているのである。刑事裁判

における裁判員制度が近く実施されるが、それよりも情報公開請求の審査にこそ一般社会人の常識的な判断が求められる。

さて、外務大臣への異議申し立てから原決定の変更までの一連の手続は行政不服審査法に基づいている。この法律の趣旨は「簡易迅速な手続による国民の権利利益の救済」(第1条)にある。しかし、総務省の統計によれば不服申し立てをしてから決定や裁決が出るまでに1年以上かかったものが全体の40%に上っている。慎重な審査が必要であるとしても、このように長い時間がかかるようでは「簡易迅速な救済」という立法趣旨にそぐわない。

処理が長期化する原因は、審査会上げられる案件が多すぎることにある。情報公開に関する異議申し立て案件は、審査会がすべての省庁、独立行政法人の諮問を一手に引き受ける。したがって、年間の審査件数は膨大である。たとえば平成18年度の場合、情報公開、個人情報保護を合わせて年間の答申件数は634件に上る。ひとつの部会の担当件数に換算すれば127件になる。私の異議申し立て事件に対する答申書によれば審議に2日、指名委員による諮問庁の意見聴取が1回行なわれたことになっている。これを平均的なものと見れば、一年間でのべ381日の活動日数が必要になる。これで他に仕事を持つ非常勤の委員が十分に審査できるだろうか。いきおい、1回の審査会会で多数の案件をこなさなければならない。たとえば、私の案件の場合、第一回目の会合は正味3時間の間に10件の案件を審査したことになる。1件あたり20分弱である。これでは申し立て人の口頭意見陳述を認めることは時間的にも難しい。地方在住の申し立て人に審査経過の情報を随時提供するなどきめ細かな対応も困難だ。少なくとも現在の案件数は明らかに過重である。いきおい、事務局に依存する部分が大きくならざるを得ない。論点の整理や答申案のたたき台の作成など、行政機関である事務局のペースで進行する可能性は高い。

以上のような現実に照らして、より公平で迅速な審査を保証するためには委員の大幅な増員や民間人も含めた選任範囲の拡大など審査体制の強化が欠かせない(ちなみに難民認定に関する不服申し立てを審査する難民審査参与員は27人である)。また申し立て人の利便に配慮すれば、東京だけでなく地域ブロック単位の審査会設置も検討すべきだ。

情報公開は民主政治の根幹を支える制度である。そして、情報公開制度の発足は行政情報が原則非公開から原則公開に大転換したことを意味している。行政機関がこうした理念を十分に理解していたなら、不必要な不開示決定や不服申し立ては減少し、ひいては審査会の負担も軽くなったはずである。そうすれば、上述のような審査会の体制強化も必要がなくなる。つまり、多

くの関係者がむだな時間や資源を費やすこともなくなる。

わたしたちの社会に情報公開制度を根づかせるための本当の課題は行政機関の意識改革なのである。

参考：情報公開審査会の答申全文（PDF）

<http://www8.cao.go.jp/jyouhou/tousin/h16-14/653.pdf>

追記：本稿のダイジェスト版を朝日新聞「私の視点」に寄稿しました。

（08年5月21日付朝日新聞大阪本社版朝刊）