

講演

情報公開不服審査の現状と課題

(2014年12月16日開催)

森田 明 氏

略歴

弁護士 (1982年4月から2011年9月まで)

神奈川大学法科大学院教授 (実務家教員)

(2004年4月から2011年9月まで)

内閣府情報公開・個人情報保護審査会委員

(常勤) (2011年10月から2014年9月まで)

弁護士 (2014年10月から再登録)



司会

神奈川大学法学研究所地方自治センター主催の講演会を始めます。私は地方自治センターのセンター長を務めている安達です。本日は、「情報公開の不服審査の現状と課題」というテーマで弁護士の森田明先生にお話を伺います。情報公開の不服審査ですが、国や自治体の情報公開制度の中で国や自治体が文書の公開・非公開の決定をする。特に非公開決定をした際に不服の申出があると、通常は第三者機関として不服審査会が審査します。この不服審査の現状がどうなっているか、あるいはその制度の課題についてお話をさせていただきます。

森田先生は、弁護士として長く情報公開裁判に、またそれ以外に医療過誤訴訟、住民訴訟にも携わり活躍されてきました。とりわけ情報公開という問題には、主として原告代理人という立場で専門的に取り組んでこられました。また神奈川県逗子市の情報公開に関しては、市が設置した情報公開審査委員も務められました。情報公開審査委員は、情報オンブズマンとも呼ばれていますが、こういう審査する立場も経験されています。そのうえで本年の9月まで内閣府

の方で情報公開・個人情報保護審査会委員を常勤として務められました。これはきわめて貴重なご経験であると思います。森田先生は、この9月いっぱい委員の任期を終えられ、いまたまた弁護士に復帰されました。そこで、本日は、情報公開法制のホットな話題について貴重なお話をいただけるものと思います。

1 自己紹介

ご紹介いただいた森田です。レジュメがお手元にあるかと思いますが、おおむねそれに従いながらお話をいたします。私の経歴について安達先生からご紹介をいただきましたが、自己紹介として若干の補足をしておきます。実は、私は神奈川大学法科大学院の発足時から実務家教員を7年半務めました。この教室でお話するのは久しぶりで懐かしい気持ちであります。その間いろいろな科目を担当しましたが、情報公開法もそのうちの1つです。それを担当することになったのは、弁護士として早い時期から情報公開に関する訴訟や不服申立てに関わってきたためです。またある時期からは、自治体で不服を審査する仕事もしました。その後2011

年の11月から内閣府の審査会に常勤で赴くことになり、兼職ができないため大学を辞しました。弁護士も登録だけなら残しておいてもよかったのですが、業務は実際にはできないので、登録も抹消し、3年間審査会に専念してきた次第です。この9月いっぱい任期が終わり10月から横浜弁護士会に登録し、現在は横浜アカデミアという法律事務所所属しております。実は、この法律事務所は神大法科大学院の卒業生で構成されておりまた神大法科大学院の丸山茂先生も弁護士として登録されメンバーの1人です。職員も神大法科大学院の卒業生であり、私はこのアットホームな雰囲気のおかげで一休みしているといったところです。

2 情報公開・個人情報保護審査会

(1) 動機

安達先生のお話にもでてきましたが、実は弁護士が内閣府審査会で常勤の審査委員になるのは、珍しいケースです。レジュメに私が退任した後の現在の審査会委員の名簿があります。5つの部会があり、各部会の最初に部会長・常勤の委員の氏名が記載されています。名前の右の方に経歴が記載されているので、それを上から見て行くと、元大阪高裁長官、元東京高検の検事、元内閣府男女共同参画局長、元高裁総括判事、あと元最高検検事となっています。実は前から常勤委員の出身母体はこういう形でした。判・検事出身者2名ずつと行政官出身者1名、また行政官出身者は従来から内閣府男女共同参画局の局長経験者の女性です。しかし、日弁連は従来から在野の弁護士を加えるべきであるという主張をしており、2011年に当時の民主党政権が情報公開を促進するという趣旨で日弁連の意見を取り入れました。ただ弁護士の場合、兼職ができないので、弁護士をやめてまで委員をやりたいという人はそう多くはいません。またこの分野での経験が必要だということになると、条件は相当に絞られてきます。その中で私に話が回ってきたのです。私はその頃法科大学

院の実務家教員でしたから、弁護士としての事件の受任を抑えていました。それでハードルが低くなりました。また、私は、法科大学院には大いに心残りがありましたが、常勤委員の仕事に腰を据えて取り組んでみたいという気持ちも強かったので、就任を決断したわけです。

(2) 審査会の役割

そもそも内閣府の情報公開・個人情報保護審査会とはどういうものでしょうか。この審査会は、直接には情報公開・個人情報保護審査会設置法（平成15年5月30日法律第60号）に基づいて設置されています。第2条では次のように規定されています。

「第2条 次に掲げる法律の規定による諮問に応じ不服申立てについて調査審議するため、内閣府に情報公開・個人情報保護審査会（以下「審査会」という。）を置く。

1 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18条

2 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）第18条第2項

3 行政機関の保有する個人情報の保護に関する法律（平成15年法律第58号）第42条

4 独立行政法人等の保有する個人情報の保護に関する法律（平成15年法律第59号）第42条第2項」

2条に掲記されている4つの法律は、いずれも開示請求等の権利を規定しています。開示請求者は、その請求権を行使して拒否された場合について不服申立てができる。ただその不服申立てについて請求を受けたのと同じ機関が公平に判断することは難しいという趣旨で、第三者機関たる審査会に諮問するわけです。不服申立てについて実質的な審議は、審査会が行うという仕組みです。この方法は、実は自治体における類例の制度をモデルにしています。最初の例は、神奈川県にあります。もう少し内情に触れると、神奈川県の最初の不服申立て事案は、私が申立人の代理人を務めたものです。つまり、私は、

審査会制度の最初の利用に関係しているのです。

また今般行政不服審査法が改正され（平成26年6月13日法律第68号）、行政不服審査会という制度ができました（第5章）。実はこの審査会は情報公開の方の審査会をモデルにしています。つまり、情報公開に関する不服審査会の制度を行政不服審査一般に導入する方法がとられたのです。しかし、実際には、改正法による行政不服審査の手続は、情報公開のそれとは少し異なります。改正法では、審査庁が審理員を指名し、審理員がそのまま原処分の見直しを行う（9条1項、28条）。審査庁はその結果を行政不服審査会に諮るという方法が採用されています（43条）。他方、情報公開の審査では、不服審査に関する実質的判断は、不開示請求をした行政庁から審査会に丸投げしてもらう形になります（設置法2条）。実質的な審査は審査会で行うのです。改正法では、実際のところ諮問する場合に審査庁となる行政機関がもう一度内部的な見直しをするわけで、見直しをした上で改めることになるならば、それはそれですむのですが、審査庁が見直しをしてやはり原処分を維持するという見解に至った場合に審査会に諮問することになります。さらに諮問された審査会のレベルで見直しをし、改めるべきであるという結論になる場合、審査庁と審査会の力関係、審理員の見解をどれだけ審査会が厳しく再検討できるかが問題となります。改正法では両者のバランスがどのようにして図られているのかよく分からないところがあります。この辺は運用の仕方にもよるので、何ともいえないところがありますが、いずれにせよ、不服審査会は、見直しの方式としては重要な制度です。

(3) 組織

それでは、内閣府の審査会は、どのような組織を有するか、すなわち、委員および事務局の構成について少し踏み込んでお話をしたいと思います。

まず委員の方です。すでに大分話したところではありますが、設置法の3条で次のように規

定されています。

「1 審査会は、委員15人をもって組織する。

2 委員は、非常勤とする。ただし、そのうち5人以内は、常勤とすることができる。」

最初は3部会制で常勤委員は3人でした。次第に適用する法律が広がり、最終的に5部会15人になったものです。15名のうち5人が常勤の委員で部会長であり、それ以外の10人が非常勤の委員です。先ほど少し触れたように常勤委員は限られた母体から選出されます。また常勤委員は職務に専念するので、それに見合う年収が保障されます。他方、非常勤委員は1回参加するごとに手当を支給されることになる。したがって、両者は、法律の建前以上にはっきり分離しています。そこで改めてレジメの名簿のうち非常勤の欄を見ていただくと、どの部会にも行政法の学者が共通して入っています。それとプラスして、弁護士が3名います。あとは第4部会に商法の学者がいますが、民事法系の学者も1~2名入っています。あと第5部会には公認会計士が1名入っていますね。

事務局については、設置法第7条が次のように規定しています。

「1 審査会の事務を処理させるため、審査会に事務局を置く。

2 事務局に事務局長のほか、所要の職員を置く。

3 事務局長は、会長の命を受けて、局務を掌理する。」

法律には、この程度しか規定されていません。実際には、事務局の仕事のウェイトは相当に大きいと思います。すなわち、各部会の会議が開かれるのは、週に1回、月に3回のペースでけっこう多い。そこに資料を出すための下準備は、もっぱら事務局の仕事です。もちろん、下準備には部会長も関与します。また事務局は、そのほかにもいろいろな事務処理をつかさどります。しかし、事務局の内情というのは、なかなか外部からは分かりません。私も常勤の委員として1日中役所に詰めていてようやく分かったので

す。そのあたりを少しおおざっぱに説明すると、まず局長が責任者としており、その下に総務課長がいる。その下が2つのラインに分かれていて、それぞれに総務関係の職員が2~3名所属します。1つのラインは、「総務補佐」以下で、庶務的な事務、つまり、福利厚生等を所管します。審査会は独立した組織になっているので、このような部門を内部的に抱えているのです。それともう1つのラインは、「調整補佐」の下に、いわゆる調整係が2~3名います。これは何なのか。最初私は判断がつきませんでした。調整係は事案に関わる業務ではあるけれども、個々の事案というよりは、事案全般について対応する役割を担っています。具体的に言うと、手続には、入口と出口があり、入口というのは、各諮問庁から諮問案件が送られてくる、それを整理して各部会に配点するところです。裁判所の事件の配点は、基本的には順番に割り当てて行くだけなのですが、審査会の場合、各部会で取り扱い分野がある程度決まっています。たとえば、私の所属した第4部会では、防衛案件と国税案件が大きな割合を占めていました。特に国税関係は基本的に第4部会の担当とされていました。また防衛案件は、第4部会のほか第2部会でも扱われていました。したがって、配点は、諮問庁に対応して各部会に仕分ける、また過去の事案との関係で関連案件を振り当てるのですが、さらにいろいろな要素を考慮して、場合によっては各部会の手持ち案件の数を考慮してバラツキがないように調整する仕方で行われています。出口としては、答申があがって行くという過程で、まず字句のチェックを行います。この役所は特に細かいのかもしれませんが、言葉遣いの調整等を非常に丁寧にを行います。次に権限とまでは言えないのですが、先例に照らして「このままの答申でよいのか」等、実質的な問題提起をすることもあります。もちろん最終的な判断は部会で行いますが、他の案件との関連においてチェックも行うのです。最後に最終的に答申があがってきた場合に、諮問庁に

それを送る仕事があります。答申は、不服申立てをした人にも送ります。またこれに併せて答申をホームページに掲載します。答申が出てから数日後には誰でもウェブ上でその内容を知ることができます。

この審査会の特色として、各部会付きのスタッフがいます。すなわち、事務局長の下、上記の2つのラインとは別に各部会の担当として部会ごとに審査官1名と4~5名の専門官がつかれます。専門官は、比較的多数の案件が生じる省庁から出向してきます。私の所属した第4部会では、防衛省や国税庁からの専門官がいたのは前述のとおりです。専門官を統括するのが審査官です。審査官はいろいろなところから出向してくるのですが、第4部会では検察官がくることになっていて、検察官の経験15年くらいの働き盛りの方がきていました。検察官が審査官になっていると非常に助けられる部分があります。私は弁護士出身ですから、検察官とは価値観が大分異なるのではないかと思っていましたが、同じ目的で仕事をする、同じように法に携わる者同士で非常に話が通じやすかったということがあります。また、専門官は、それぞれ案件を分担して必要な調査をし、草案を作成するのです。

あとは、5人の常勤委員に合計2人秘書がつかれます。

事務局に関する概略は以上のとおりです。

(4) 1日の仕事

常勤委員はどのような1日を過ごすのでしょうか。私の感覚で言うなら、きわめて規則正しい生活です。前提として、常勤委員は国家公務員ですが特別職のため国家公務員法の適用は受けません。したがって勤務時間なども定められていないのですが、朝9時半くらいに出勤して、通常であれば夕方5時くらいに帰宅の途につきます。部会があるときは、6時すぎまで役所にいます。あまり長時間執務するという状況ではありません。また土日は休みです。業務の性質上仕事を持ち帰ることはできません。したがっ

て、帰宅後は完全にフリーな時間を過ごすことができ、長年夢に見ていたような生活を経験することができました。弁護士と教員をやっているときは、全く休む間がない。日曜日でも、学生の起案を見る、また採点で悩むというのが常態でした。したがって、委員時代はきわめて健康的な生活を送ることができたわけです。

(5) 健康管理

健康管理については、役所はけっこううるさいところですよ。私の以前の体型を知っている人から見ると、現在の私はずいぶんやせたという印象を持たれるはずです。実際に15キログラムほどやせました。やせた原因は、役所の健康管理のためものです。まず定期検診を受ける。分かっていることではあるけれども、メタボと診断される。弁護士の頃は、「ああそうかい」で済んでいたのですが、役所では、メタボ対策をとるように求められます。すなわち、医師に診察を受けるかメタボ相談を申し込むかと迫られる。また何ヶ月か経過すると、その後どうしたかと問われる。それが何度か繰り返されると、ちょっと弱気になります。また確かに各種検査の数値も悪化していたので、メタボ相談を申し込みました。すると、女性相談員の方がちゃんと対策をとるようにと厳しく指導する。対策として、摂取カロリーを減らすこと、運動をすること等、可能なことを3つ考えて書き出すように言われました。さらにその実施状況を毎月報告すること、体重も毎日計測して報告することを求められ、それに従わざるを得なくなったのです。そこで体重計も100グラム単位で計測できるデジタル式のものを買ってきて、毎日計測しました。ちょうどその頃買った「糖質制限ダイエット」に関する書物を参考にして、ご飯だけでなく麺類も含めて糖質摂取を減らすように心がけました。去年の1月から初めて半年で10キログラムほどやせました。その後少しペースを落としましたが、1年間で15キログラムほどの減量に成功しました。それをその後1年間維持しています。それができたのは、規則

正しい生活と役所のきびしいチェック体制のおかげで、その点は非常によかったと思っています。肝機能の数値等も正常領域に入り、現在は非常に健康な状態です。

(6) 対外活動

弁護士時代と比べてフラストレーションがたまったのは、対外的な活動ができないことです。つまり、講演や執筆ができない。自分の考えを外に向けて発表することが難しい。ちょっと条文を見てください。第4条の委員についての規定です。

「8 委員は、職務上知ることができた秘密を漏らしてはならない。その職を退いた後も同様とする。

9 委員は、在任中、政党その他の政治的団体の役員となり、又は積極的に政治運動をしてはならない。」

8項は守秘義務、また9項は政治活動の制限規定です。さらに10項では

「10 常勤の委員は、在任中、内閣総理大臣の許可がある場合を除き、報酬を得て他の職務に従事し、又は営利事業を営み、その他金銭上の利益を目的とする業務を行ってはならない。」

として、営利事業の禁止が規定されています。

特に政治活動の制限については、積極的であればよいという見解もあるのですが、この規定には相当に気を遣わざるを得ませんでした。弁護士時代につきあっていた人々とある程度距離をおかざるを得ず、冠婚葬祭程度のつきあいにとどめ、また各種の集会には参加を控えていました。しかしロースクール関係のつきあいには問題がありません。この役所は永田町にあるのですが、四谷あたりに卒業生の弁護士やオフィスで働いている卒業生がいるので、声を掛けてアフターファイブに集まることもありました。また司法試験が終わった時期に受験生の慰労会を開くなどのつながりはありました。このあたりのことは、気分転換を図ることができて、私にとって有益でした。

(7) 業務

次に業務面の話です。部会の会議は、毎週のように開かれるわけで、部会長は、そこに出す案件の準備をします。自治体の審査会では、常勤委員はいません。そこで、委員は、事務方が用意したペーパーに基づいて一から議論して次第に意見を練り上げて行く。したがって、例えば神奈川県では、4~5回の会議を開いて議論するのが通常です。国の審査会では常勤の委員が関与することで、会議の前に論点を煮詰めておくことが要請されていると思います。すなわち、第一次的な案は、担当のスタッフが作成してくるわけですが、それをまず部会長が見て、内容面も相当にチェックするし、必要があれば追加の調査を指示する。こういうやり方で一定の方向性を示して案を作ります。どうしても詰め切ることができない場合は、複数の案を用意することもありました。したがって、持ち込まれた資料を読み込むとか、スタッフと打ち合わせをする、場合によっては、部分的にはあるけれども自分で起案することもありました。私の所属した第4部会では、専門官5人が入れ替わりで案件を持ってくるので、ムラはあるものの平均1日あたり10数回の打ち合わせをしていました。各案件の初期の打ち合わせは30分ないし1時間程度を要しますが、煮詰まってくると短時間で済むようになるのが通常です。とにかく役所にいる間は一日中常時待機しています。また職員の方も、入れ替わりでどんどん入室してくるので、そのたびに頭を切り換える必要がありそれなりの緊張感があります。また打ち合わせは相当実のある内容となるので、けっこう充実感があります。

(8) 審議

次に部会の審議はどのように行われるか。設置法を見て頂くと、6条のところで、

「1 審査会は、その指名する委員3人をもって構成する合議体で、不服申立てに係る事件について調査審議する。」

との規定があります。

これが部会であり5つあります。日常的にはほぼこの部会で答申を作成します。

ただ6条の2項において

「2 前項の規定にかかわらず、審査会が定める場合においては、委員の全員をもって構成する合議体で、不服申立てに係る事件について調査審議する。」

と規定されています。

これがいわゆる総会です。最高裁の大法廷のようなものです。これについてはあとで触れます。

部会はどれ位の頻度で開かれるのかというと、基本は月3回です。通年で合計すると30数回くらいです。月3回というのは、毎週1回開催されるという感覚になります。これは非常勤の委員にとってはかなりハードであろうと思います。しかも1回の部会が、第4部会の例では4時間かかります。その時間内に10数件を審議します。1件あたりに要する時間は長いもので1時間くらい、基本的には15分ほどです。逆に言えば、それが可能になるようにできるだけ煮詰めた形で案件を整理しているわけです。それにしても相当にハードな審議をするわけで、その審議のためのペーパーを会議の前日までに届くように委員に宛てて送るのですが、書面の厚さとして5センチほどのものになる。委員にはそれを読んできてもらわなければなりません。第4部会は原則として本曜日に開催していたので、水曜日までに資料を届けるためには火曜日に発送する必要がある。そこで火曜日までにペーパーを仕上げるように前の週から準備を進めて行く。それが毎週繰り返されます。

では1件あたりの審議回数はどれほどか、答申にいたるまでに何回くらい審議するのかというと、平均的には3回という数字が出ています。ただ3回のうち1回は、いわゆるインカメラによる決定です。これもせっかくですから条文をみて頂くと、9条です。

「1 審査会は、必要があると認めるときは、諮問庁に対し、行政文書等又は保有個人情報

報の提示を求めることができる。」

インカメラは、不開示とされた文書を委員が直接見るという手続です。

これについては2項で

「2 諮問庁は、審査会から前項の規定による求めがあったときは、これを拒んではならない。」

と規定されています。したがって相当に機密性の高い文書であっても、インカメラ手続の決定をすれば、諮問庁が提出してくることになります。

一般的に言うと、インカメラの審査は、審査会審査において一番ウエイトを持っています。ですから不開示条項が問題となるような案件については、ほとんど自動的にインカメラ手続の決定をします。これは、自治体の審査会の場合も同様であると思います。そのあとは、審議の方向性を示したペーパーに従って諮ることになります。それが2回目以降の審議となります。そこでその方向性が了承されると、次は答申案の策定です。それもわずかな修正で済むようであれば、その場で修正して確定となります。以上のようなやり方で通常は3回の審議で終わります。おそらく6~7割くらいの案件はこの流れです。統計上の1件あたりの会議数の平均値は3回ですが、多い場合は6回から8回くらい行うものもあります。他方、インカメラをしない案件もあります。これは文書の不存在や存否応答拒否が問題となっている場合、これは文書の中身の問題ではありませんから、インカメラの決定をしない、すると2回くらいの審議で済みます。インカメラによるものとそうでないものを合わせて平均3回の審議ということになります。

(9) 期間

審議期間としては、2~3回の審議で終わるものは、実質審議に入ってからごく短期間ですみます。1ヶ月以内には終わります。ただその一方で、準備期間が相当に必要ですから、最初のインカメラ決定をしてから、いろいろな追加

の調査をし、ペーパーを作ってくる過程で数ヶ月かかるのが普通です。単純なものであれば諮問後2~3ヶ月で審議入りしますが、難しい事案では準備に1年近くかかるものもあります。準備に1年近くかかる案件というのは、審議入りしてから時間もかかります。1回や2回では終わらないという傾向があり、全体として1年半ほどかかる案件も出てきています。また全体として件数が増加していて、着手時期が遅れ気味です。私が任期を終える段階では審査会に送られてきてから実質審議に入るまでに1年くらいかかっている案件が珍しくなくなりました。これは非常に大きな問題です。審査会は、もともと簡易迅速に救済を図るための手続ですから、1年半かかってしまうと、むしろ裁判による方が早いということになる。なんとかスピードアップする必要があります。しかし、件数自体が増加している中では、よい手立てが見つからず、困っています。

3 現状と課題

審査会のあり方については、従来から日弁連などによりいくつかの問題点が指摘されていましたが、私が実際に経験してみると、それほど問題ではないと思われるものとやはり改善が必要であると思われるものがあります。

(1) 特に改善が必要と思われる問題

① スタッフの中立性

スタッフが各省庁からの出向であり、自分の出身省庁の案件を扱っている。そのスタッフは、いずれ出身省庁に戻って行くので、その役所寄りの考え方をするのではないかという懸念です。ある意味では当然の疑問ですが、しかし、私の経験の限りではそういうことはありませんでした。第4部会の場合、防衛省と国税庁出身のスタッフがいて、それぞれの省庁からあがってきた案件を扱っていただきましたが、やはり審査会の立場から相当にきびしい見直しをできていました。立場上スタッフはあくまで審査会のスタッフであり、部会の審議で委員から

出身省庁へのバイアスの疑義を指摘されるようなことがあってはならないということに気を遣わざるを得ないこともあるからでしょう。

これと異なり、委員の出身母体に係わる案件は避ける必要があります。たとえば、検察庁や法務省関係の案件は、検察出身の委員がいるところでは扱いません。そのことは徹底しています。第3部会の部会長は行政出身であり、主に厚労省関係の案件を扱いますが、部会長が厚労省に在職していたことがある場合には、関わりのある案件は避けることになります。

② 非常勤委員の選任

公法系の非常勤委員が行政分野の人ばかりではないか、憲法分野の人も入れた方がよいのではないかという指摘がありました。これについても、私は、中に入れてみて当たっていないという感じを持ちました。やはり行政庁に通用するような理屈のたて方をするために行政法の専門家は必要かなと思いました。私自身も非常に助けられたことがあります。また行政法の学者が一般的に行政に甘いということもないので、むしろこれは必要なことかと思えます。憲法の学者も、入れた方がよいのかもしれませんが、それはまた別の枠で手当をすることでよいと思えます。

③ 常勤委員の選任

常勤委員が公務員出身者に独占されていることです。私はこの慣例を例外的に破ったことになるのですが、私の後任は、また裁判官出身者に戻っています。私は、一般論としては公務員出身者で固めることには問題があると思います。しかし、弁護士出身者を入れるとしても、3年間審査会に専念しなければならないことは、高いハードルです。私はさきほど述べたいろいろな事情があって決断したわけですが、私でもあの時期でなかったら、あれより5年前または5年後であったら、難しかったと思います。また部会長の仕事は、委員として判断することもあります。日常的にスタッフと打ち合わせて事務局サイドとの調整をする、部会の審議をいかに

にまとめるか、あるいは同じような論点を審議しているほかの部会と連絡を取るという調整的役割が多いのです。部会長は、調整的役割を果たしつつ、無理なく一定の方向性を示して行く必要があります。その辺の感覚は特殊で、そういう発想方法に慣れた人がやった方がよいということとは否定できません。弁護士なら誰でもよいというわけではなく、就任に際してのハードルを考えると常に弁護士の常勤委員を入れるべきだとするのは現実的ではないかもしれません。ただ、今後も適切な人材がいれば弁護士等在野からの常勤委員就任を実現すべきと思います。

④ 「手抜き」の答申

さらに従来あった批判としては、同種の案件について以前の「〇〇の答申に同じ」という答申はいくらなんでも手抜きではないかということがあります。ただこれについても、実は案件が本当に前のものと同じなのです。そういうケースがけっこうあります。わかりやすく言うと、同じ人が同じ請求を単純に繰り返すという例がけっこうあるのです。その場合は、さすがに同じ判断をせざるを得ないですね。1つの答申は、決して安易に作成できるものではなく、相当に慎重に作業します。たとえば、こんな文書があるわけではないと思われるような場合でも、それなりに丁寧に検討します。開示不開示の問題についても慎重に判断するわけで、状況が変わっていないのに短期間に同じ請求を繰り返された場合、しかも前の答申のここがけしからんと言ってくればまだ見直しをしますが、そういうわけでもないものについては、上記のような判断をしているのが実際です。ただ似ている事案だからという理由で「〇〇の答申に同じ」という判断はしていません。

(2) 改善が必要と思われるもの

① 時間の短縮

次にそうは言ってみても実際に経験してみても改善が必要であると思うものもありました。1つは、時間がかかるようになってきていることです。先ほど述べた審議のやり方で、5つの部

会の案件を合計すると、毎年800~900件くらい、1つの部会が年間150~200ほどの答申をだしています。私が3年間の在任中に係わった答申は、530件ほどありました。最近は諮問案件の数もそれを越えるようになっており、審査は滞留しがちです。

② 当事者参加

次に手続的な問題としては、当事者参加の機会が乏しいことです。審査会の審議の手続として、設置法9条を見てください。1~2項で先ほど述べたインカメラの手続が規定されています。そして3項は、いわゆるヴォーン・インデックス※)を規定しています。

「3 審査会は、必要があると認めるときは、諮問庁に対し、行政文書等に記録されている情報又は保有個人に含まれている情報の内容を審査会の指定する方法により分類又は整理した資料を作成し、審査会に提出するよう求めることができる。」

つまり、不開示部分についてどういうことが記載されているのか、それを詳しく説明させるという手続です。これは、論点整理をするうえで有益であり、また実のある議論をするうえで重要な手がかりになるとされています。

実際にはヴォーン・インデックスは、申立て自体きわめてまれで、ほとんど実績はありません。率直に言ってインカメラ手続を採用すると、審査会では直接文書の中身を見ているので、それをまた改めてヴォーン・インデックスで当事者に議論させることは考えにくいのです。ヴォーン・インデックスを若干緩和して補充説明のような形で諮問庁に内容を説明させるという手続はありますが、これもあまり活用されていません。やはりインカメラ手続中心になってしまったために、当事者参加の手続には消極的になるという傾向があるわけです。裁判手続にもインカメラ手続導入の議論があるわけですが、その際、裁判所がインカメラ手続に過度に頼るようになると、同様に当事者主体の手続が損なわれる可能性があるというのが、私の素直な印象

です。

設置法10条では、意見陳述に関することが規定されています。

「2 審査会は、不服申立人等から申立てがあったときは、当該不服申立人等に口頭で意見を述べる機会を与えなければならない。ただし、審査会が、その必要がないと認めるときは、この限りでない。」

さきほど申し上げたように、インカメラ手続は非常に多用されているのですが、意見陳述は、審査会全体としてほとんど行われていません。これに関しても申立て自体がほとんどないのです。私は、採用を推進した方がよいと考えていましたが、適例がありませんでした。たとえば、申立人が遠隔地にいて審査会に出張を求めるものがありました。そのための要件としての「特別の必要性」を認めることのできない案件でした。

※ヴォーン・インデックス (Vaughn Index) は、もともとはアメリカの裁判所がインカメラ審理の問題点に対処するために用いる行政機関作成の文書である。この文書は、非公開とする情報を項目ごとに分類・整理し、それについて非公開とすべき理由を説明したものである。裁判所は、直接開示請求の対象文書を見ることなくこの文書により開示の許容性を判断することになる。(編者注)

③ 先例答申との関係

問題点の3番目として、先例による拘束性の問題があります。もともと、先例答申が拘束性を持つという原則はありません。審査会は、あくまでも諮問された個々の案件について答申を出します。しかし、あまり内容的にバラバラな答申を出すこととなっては現場が混乱し、答申の信頼性も低下します。そこで、審査会の会長が定めた運営規則において、先例の変更にあたる場合に、部会ではなく、全体の会議を開いて決めることが規定されています。これは審査会

の内部的規定ですが、先例がたくさん出てくる中で、最近では諮問庁の方が、「これは先例に従って非公開にしているのでもし覆すようであれば総会を開くべきだ。」という主張をしてることがあります。しかし、そのような場合であっても、審査会は、ほぼ個別の案件ごとに事案が異なるので、先例の拘束はないという形で判断しています。

ただ最近では非常に先例が多くなっています。私が任期を終える頃には答申数の累計が1万件を超えるという状況でしたから、同種の事案で異なる判断をする必要を感じることがあります。またむしろ総会を開いて先例を変えることがあってもよいわけです。私が委員になった頃にこのことが審査会でかなり議論されるようになっていました。私が委員になる直前に一度総会を開いて先例変更をした実績があります。その後、私が就任してからも、1度総会を開いて先例変更をしたことがあります。このような事情もあり、先例変更について総会を開くかどうかのハードル自体をあまり高くしないことが望ましいと思います。

④ 分かりにくさ

4番目は、答申の分かりにくさという問題です。答申を作った側が自ら言うのもおかしいのですが、確かに分かりにくいところがある。その原因はどこにあるのでしょうか。そもそも不開示とされた文書に関する不服申立てについて不開示の答申をするときに、あまり内容に立ち入ることができないのです。詳しく述べようとすると、中身に触れてしまうことになる。また次第に慣用的な言い方が増加してくる。定型表現を用いると、個別事案について何を判断したのかが分かりにくくなるという問題があります。この辺は今後答申の表現を工夫する必要があります。

⑤ スタッフの経験の定着

あとスタッフの問題があります。先ほど述べたように出身省庁によるバイアスというのは、感じませんが、スタッフは、基本的に向向

で長くて2年くらいで入れ替わって行きます。このことは、専門官も審査官も同様です。私は平成26年の4月で2年半在職したことになりますが、その時点で私の就任前からのスタッフはいなくなりました。スタッフは審査会にいる間はそれにふさわしい姿勢を保っているのですが、出身省庁に復帰した場合にどうなるかという問題があります。復帰した後情報公開の仕事をするとは限らない。多くの場合は全く異なる部署に行きます。したがって、いわば審査会で育った人材の経験がなかなか現場に根付かない。また2年間で仕事に慣れることができるかというと、これはやはり人によります。すぐに慣れる人もいますが、審査会の業務は、役所の仕事としては少し異質なところがあります。つまり審査会は、役所が一度決めたことを「それでいいのか？」と疑う仕事ですが、そういう発想になじまない人もいます。このように、業務への習熟性という問題と、長期的な制度の運用の要としての人材育成の問題があるわけです。総務省は、もともと情報公開を所管している部署なので、比較的この分野の人材を育てるといって人事をやっているように思います。しかし、ほかの省庁はそうでもありません。

⑥ 処分庁・諮問庁の問題

その他気になる点として、まだまだ省庁の方でこの制度に慣れていないことが挙げられます。それぞれの役所の情報公開の担当者も、長くやる人がなかなかいない。どんどん人が替わる。新任者が慣れないなかで、例えば、不開示の決定をするときに理由をつけるわけですが、そういう作業がキチッとできないという例がけっこうあります。また、諮問庁でも、インカメラの決定がされた後不開示文書を迅速に委員会に提出しなければならないのですが、その決まりすら守られないことがある。1年以上経過してから提出されるものもある状態です。

⑦ 利用者の問題

利用者サイドの問題もあります。どうも利用者の偏りがあります。これ自体はある程度仕方

がないのですが、繰り返しての請求、不服申立てがある。それでもたくさんやっているうちに大きな問題点が掘り起こされることもあるので、通常審査会では、それはそれでかまわないという目で見ております。

最近、国の審査会としては初めて「権利濫用による不開示決定」を是認した例があります。これは私の部会の案件ではありません。この案件については、相当に慎重に審議されたようですが、一般的な濫用事案とは少し異なる特殊性がありました。すなわち、行政機関個人情報保護法に基づいて自分の情報について開示請求をしているのです。このタイプのものは、通常濫用にはなりにくいのです。この案件では、本人が人事院総裁にあてたすべての文書が開示請求の対象でした。申請者は人事院総裁宛に陳情書を提出したのですが、その陳情書には合計すると、3,000頁ほどの新聞記事の切り抜きが添付されていました。1ヶ所の役所で取り上げられないと、次の役所にこれを提出する。そのときに、個人情報保護法を使うと、国の場合は、無料で提出書面のコピーをもらえる。したがって、一度出した文書について開示請求し、コピーを入手すると、その表書きを変えるだけでほかの役所に陳情書を提出することができる。申請者は、これを4~5回繰り返した。このやり方でも、提出書面の枚数が多くなければ拒絶するまでもないと思うのですが、しかし、本来の制度の趣旨には反するでしょう。またそれに伴う役所側の負担を考えて、権利濫用による不開示を認めたわけです。この種の問題にどう対応するかは、今後の課題になりそうです。

4 今後に向けて

情報公開法ができて10年あまりが経過しました。情報公開条例から起算すると30年になります。制度の歴史はあるけれども、なお適切な運用を確立する努力が必要です。たとえば、不開示決定の理由提示自体が曖昧なものが多い。結局、厳密にどの条項に該たるのが判断でき

ないまま、何となく条文をあげるにとどまる決定が少なからずあります。現場の職員は相応の仕事をしているのですが、上司の決裁を受けに行くと、その上司が情報公開法に慣れていないために通らない。そんなこともあるようです。そういう意味で、制度が本当にはまだ行政の内部で定着していない感じがあります。

そういう中で、審査会が判断を積み重ねて行くことは、やはり意味があると思います。訴訟をするのは大変だけれども、この制度による不服申立て自体は、それほどでもない。不服があるという書面を提出してくれば、それほど細かい主張をしなくても審査会は丁寧に審査します。それはやはり広い意味での「行政内部の処分見直し」ということになるので、開示請求の審査という形で実績を作っていくことには意味があると思うのです。したがって、第一段階で、一定の水準を達成する。それを踏まえて開示を拡大して行く。これが可能になるわけです。情報公開というのは、社会情勢に合わせて開示の範囲も違ってくるわけで、ある程度開示の実績が作られることで、さらに先へ進むことが可能になると思います。審査会の救済は、原処分を変えているものの合計が申立ての3割ほどもあります。これは行政処分に対する不服の中では、非常に高い救済率です。また答申には、開示不開示とは別に制度の運用について審査会の付言がなされることがあります。これも含めて審査会は一定の役割を果たしていると思っています。

司会 残り時間はわずかですが、質問を1~2受けたいと思います。いかがでしょうか。

○ さきほど答申の中身が分かりにくい場合があるというお話がありましたが、議事録と合わせて理解することはできるように思うのですが？

森田 実は議事録は作成していません。毎週4時間をかけて10数件を審議するので、審議の過程が事後に正確に分かるような議事録を作

成することは困難なのです。不開示文書そのものは、諮問庁に返してしまうので、答申を読むだけでは、基本的にその中身がよく分からないことがあるのです。

司会 私の方から一つお尋ねします。審査会には判検事出身者、学者の委員がいるわけですが、弁護士の方が常勤または非常勤の委員を務めることの意義についてはどのようにお考えでしょうか。

森田 弁護士は、法律の専門家であり、その意味では判検事と同じかもしれませんが、やはり在野の経験から当該開示請求の背後にどういう事情があるのかを考えると独自の意味があるのかなと思います。

司会 弁護士の委員が参加することで、審査会の運営上メリットというのはありますか。

森田 私の部会では、弁護士出身者は私だけでしたから、私がいたことで何かメリットがあったかはちょっと判断が付きません。

○ 繰り返し審査請求する人の中に、自分自

身で提出した文書の情報公開を請求して、無料でコピーを取得するというのは、おもしろい現象であると思います。費用は行政が負担すべきだという気持ちは分からなくはないのですが、どこかにモラルハザードがあるようにも思います。審査する人の労力や審査に費やされる税金の点が抜け落ちているのではないかと思います。これは権力をチェックすることと権力を利用することが混同されていると思います。こういう例はよくあるのでしょうか。

森田 極めてまれな事例です。これは制度的にどうして国が個人情報保護法に基づく開示請求について無料にしたのかがよく分からない。条例でも民間の個人情報保護法の手続でも有料が前提です。有料にすればこのような問題は起きないわけで、法律の隙間を突かれたという感じがします。

司会 それでは、時間も尽きたようですので、本日の講演会を終了します。