



JCLU
社団法人自由人権協会

社団法人自由人権協会

〒105-0002 東京都港区愛宕1-6-7 愛宕山弁護士ビル306号室

TEL:03-3437-5466 FAX:03-3578-6687 E-mail:jclu@jclu.org URL:www.jclu.org/

JAPAN CIVIL LIBERTIES UNION

306, Atagoyama Bengoshi BLDG. 1-6-7, Atago Minato-ku, Tokyo 105-0002, Japan

TEL:+81-3-3437-5466 FAX:+81-3-3578-6687 E-mail:jclu@jclu.org URL:www.jclu.org/

2009年12月28日

内閣総理大臣 鳩山由紀夫 殿
副総理・国家戦略担当大臣
菅直人 殿
行政刷新担当大臣 仙谷由人 殿
総務大臣 原口一博 殿
法務大臣 千葉景子 殿

社団法人自由人権協会
代表理事 羽柴 駿
同 紙谷 雅子
同 田中 宏
同 喜田村 洋一
同 三宅 弘

行政刷新のための公文書管理法の早期施行と
情報公開法の改正・運用改善及び
行政不服審査法案の抜本的見直し等についての意見書

第1 意見の趣旨

行政刷新のために、公文書等の管理に関する法律（公文書管理法）の早期施行、行政機関の保有する情報の公開に関する法律（情報公開法）の運用改善と改正、及び行政不服審査法案の抜本的見直し、並びに刑事訴訟法及び刑事確定訴訟記録法の改正等について、次のとおり意見を述べます。

1 公文書管理法の早期全面施行

公文書管理法を早期に全面施行し、公文書管理委員会を早急に立ち上げ、諸外国の公文書管理制度を参考として、同委員会がいわゆる「三十年原則」を具体化する強力な政令や規則を策定するとともに、行政文書や歴史的公文書が確実に保存、管理、利用されるための効果的な措置がとれるようにするべきである。

2 情報公開法の運用改善

情報公開・個人情報保護審査会について、次のとおり運用改善をするべきである。

- (1) 委員長は、非常勤職であるとしても、人権感覚に優れた民間人から選任されるべきである。
- (2) 5名の常勤委員のうち、少なくとも1名は、人権感覚に優れた弁護士等の民間人から選任されるべきである。
- (3) 審査会事務局に、弁護士等の民間人を任期付公務員として採用すべきである。

3 情報公開法の改正

2の運用改善の他、行政刷新の一助となるよう、情報公開法を次のとおり改正すべきである。

- (1) 行政機関の長が不開示相当と認める情報はすべて不開示にすることができる防衛・外交情報と犯罪捜査等情報の規定を、他の不開示情報の規定と同等のものに改正すべきである。この他、プライバシー保護の名目で過度に個人識別情報が不開示とされないかの観点からの個人情報保護規定の見直し、非公開条件付任意提供の法人情報を不開示とする規定や存否応答拒否処分を認める規定の見直しなども検討すべきである。
- (2) 裁判所が開示不開示を判断するため、不開示文書を裁判官だけが直接に見分するインカメラ審理の規定を設けるべきである。
- (3) 不開示決定処分取消訴訟を47都道府県の地方裁判所本庁で提起できるように裁判管轄規定の特則を設けるべきである。
- (4) 開示請求文書の不存在決定が多いため、不開示理由の付記にあたり、物理的に不存在か、行政文書の定義に該当しないために法解釈上の不存在か、その理由の明記を法文上義務付けるとともに、情報公開・個人情報保護審査会が行政機関に立入調査をする権限を法文上明記すべきである。

4 第171回国会（常会）に提案されていた行政不服審査法案の抜本的見直しと行政手続法の改正

- (1) 現行行政不服審査法の改正にあたり、情報公開・個人情報保護審査会を廃止する規定（行政不服審査法の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律案1条）を削除すべきである。情報公開・個人情報保護審査会は、行政不服審査会に吸収消滅させることなく、内閣府所管の審査会として存続させ、内閣府の総合調整機能の一つとして、公文書管理委員会と共

に、行政文書の保存、管理、利用のための独自の役割を果たさせるべきである。

(2) 情報公開・個人情報保護審査会が裁決機関として機能するよう、行政不服審査法案を抜本的に見直し、行政不服審査会を裁決機関とすると共に、それに沿った情報公開法改正もなされるべきである。

(3) 行政の意思形成過程の情報開示（情報公開法5条5号関係）にとどまらず、行政手続法に行政計画の策定手続の規定を設けるべきである。

(4) 以上の他、現行の行政手続法と行政不服審査法における適用除外規定はすべて見直すべきである。

5 国会と裁判所の公文書管理法及び情報公開法の制定並びに刑事訴訟法及び刑事確定訴訟記録法の改正

公文書管理法附則13条2項に基づき、国会及び裁判所の文書についても、公文書管理法と同様に取り扱われるべく、国会と裁判所独自の公文書管理法の検討に着手すべきである。その際、あわせて、国会と裁判所の情報公開法を制定すると共に、刑事訴訟法53条の2や刑事確定訴訟記録法を改正し、訴訟に関する書類及び押収物等の刑事訴訟記録や戦前の軍法会議記録（二・二六事件記録等）についても、情報公開制度及び公文書管理制度の対象とし、閲覧及び謄写が権利として容易に認められるようにすべきである。

第2 意見の理由

はじめに — 民主党政権政策（マニフェスト）と情報公開施策

民主党マニフェストによれば、別紙添付民主党マニフェストからの情報公開施策の抜すいのおり、ムダづかいの根絶として、現在の政策・支出をすべて見直すことが約束され、「行政刷新会議」で政府の全ての政策・支出を、現場調査、外部意見をふまえて、検証すること等を具体策として掲げています。国民は、官僚依存の自民党政治を見限り、民主党主導のムダづかいの根絶に賭けて、政権交代を選びました。政権交代に伴い、八ツ場ダムや「アニメの殿堂」の建設中止、事業仕分けによるムダづかいの洗い出しなど、国民は大臣主導の政策変更を注目しています。こうした行政刷新のためには、官僚からの積極的情報提供が必要不可欠です。

これに伴い、国民は、単に政権交代劇の観客にとどまらず、積極的な情報公開請求により、主体的にムダづかいの現場の行政情報入手し、行政刷新を支えることが求められています。

しかし、現行の情報公開法は、アメリカ情報自由法などと比べても、弱いものです。かつて、情報公開法は、細川内閣の際の日本新党の政策提言等に端を発して立法化されましたが、1999年の法制定時には自社さ連立政権において、情報公開に積極的ではない自民党の影響もあり、骨抜きにされて制定されました。また、運用面でも、情報公開には消極的な例が多く見られます。アメリカ国立公文書館で公開された沖縄返還密約について、そのような文書は存在しないとする、外務省の公式見解もその例の一つです。当協会は、1999年5月7日付の情報公開法制定を歓迎する声明においても、情報公開法改正の残された課題を提示していますが、その後制定された公文書管理法や政府提案に係る行政不服審査法案等もあわせ考慮のうえ、以下のとおり、公文書管理法の早期施行、情報公開法の改正・運用改善、行政不服審査法案の抜本的見直し、国会と裁判所の公文書管理法と情報公開法の制定、及び刑事訴訟法と刑事確定訴訟記録法の改正等について、以下のとおり意見を述べます。

1 公文書管理委員会の早期全面施行

公文書管理法は、公文書管理委員会を2010年6月に立ち上げ、関連する政令や規則を策定したうえで、2011年6月に全面施行することとされていますが、外務省の密約の管理状況等に照らせば、公文書の管理が、早期に十全なものになることが望ましいところであり、同法は早期に全面施行されるべきです。

そのためには、まず、公文書管理委員会を早急に立ち上げ、同委員会が強力な政令や規則を策定するとともに、行政文書や歴史的公文書が確実に保存、管理、利用されるための効果的な措置がとれるようにする必要があります。特に、同法制定の際、衆参両議院の委員会の各附帯決議において、「国立公文書館等へ移管された特定歴史公文書等に対する利用制限については、利用制限は原則として30年を超えないものとする『三十年原則』等の国際的動向・慣行を踏まえ、必要最小限のものとする」とされていますが、新たな政令や規則においては、この「三十年原則」を公文書全般について確立することが肝要です。また、公文書の保存、管理、利用のための効果的な措置をとるにあたり、カナダ等諸外国の公文書管理のあり方等も参考とすべきです。カナダは、国立図書館と国立公文書館を知的資源の戦略的活用という観点から統合して運用していますが、日本でも、「アニメの殿堂」など省庁タテ割りを排して、内閣府に文書管理庁を設けると共に、公務員制度改革の一環として、天下りしない公務員が過去の行政施策の文書

管理にあたるというような人材登用をし、官民の知的資源の積極的活用のためのセンターとして運営していく方向が検討されるべきです。

2 情報公開法の運用改善

情報公開法の改正に先立ち、まず、情報公開・個人情報保護審査会の運用を改善するべきです。

情報非開示決定処分を審査する情報公開・個人情報保護審査会においては、審査会が三度も不開示判断を是としながら防衛省によって先頃開示されたイラク空輸実績の記録など、開示に消極的な答申が目立ちます。また、外務省の密約問題等に関する不存在決定に対しても効果的な対応ができませんでした。5名の常勤委員は、元高裁長官や元局長クラスの官僚の指定席となり（現在は元裁判官2名、元検察官2名、元行政職局長1名）、その権限を活用して対象文書を項目別（インデックス）に細かく分類して行政や裁判所の判断以上の積極的公開に踏み切る姿勢に乏しく、過去の請求と同種であるとして、過去の答申を引用して文書全体を大まかに非公開とする判断が目立っています。イラク空輸実績の不開示の件も、項目別（インデックス）に細かく分類して審査すれば、三度も同様の理由で不開示とする必要はなかったものと解されます。非常勤委員も行政法学者に偏っており、情報公開を通じて「知る権利」の具体化を進めようとする憲法学者はいません。事務局も、任期付公務員を民間から登用することなく、各省庁の担当者に依存しているから、外からみれば、各省庁の求める情報非公開の担い手として映ってしまいます。

それゆえ、審査会の人的構成において、次のとおり改善するべきです。

- (1) 委員長は、非常勤職であるとしても、人権感覚に優れた民間人から選任されるべきである。
- (2) 5名の常勤委員のうち、少なくとも1名は、人権感覚に優れた弁護士等の民間人から選任されるべきである。
- (3) 審査会事務局に、弁護士等の民間人を任期付公務員として採用すべきである。

3 情報公開法の改正

以上のような運用面の改善と共に、そのような運用に陥らせた情報公開法の改正が必要です。アメリカ情報自由法も、政権交代に伴い、1974年、1996年、2007年と幾度も改正されていますが、日本の情報公開法の喫緊の改正課題は、前記意見の趣旨第3項(1)ないし(4)のとおりです。

特に、沖縄返還密約不存在の外務省見解が示すように、防衛・外交情報の「行政文書」の定義や開示の幅は狭く、在外公館でのワイン購入記録の不開示もその例の一つです。とりわけ、行政機関の長が非開示を相当と認める情報はすべて不開示にすることができるという規定は、外務省が情報公開に積極的にならない原因でもあり、何としても改正する必要があります。脱官僚依存の象徴となる不開示条項です。

また、裁判所が開示不開示を判断するため、非開示文書を裁判官だけが直接に見分するインカメラ審理の規定も、官僚の抵抗があつて実施の合意ができないので、情報公開法に規定すべきです。この点は、今年1月の最高裁判決の中で、インカメラ審理手続を立法化すべきとの異例の補足意見が付されています。

その他、民主党には、既に当協会や日本弁護士連合会が求めた改正案を参考とした民主党情報公開改正法案を国会に提出した実績があります。それを前提として、上記の条項の他、プライバシー保護の名目で過度に個人識別情報が不開示とされていないかの観点からの個人情報保護規定の見直し、非公開条件付任意提供の法人情報を不開示とする規定や存否応答拒否処分を認める規定の見直しなどもなされるべきです。

さらに、不開示処分の争訟手続においては、開示請求文書の不存在決定が多いため、不開示理由の付記にあたり、物理的に不存在か、行政文書の定義に該当しないために法解釈上の不存在か、その理由の明記を法文上義務付けるとともに、情報公開・個人情報保護審査会が行政機関に立入調査をする権限を法文上明記すべきですし、不開示決定処分取消訴訟を47都道府県の地方裁判所本庁で提起できるように裁判管轄規定の特則を設けるべきです。

4 行政不服審査法案の抜本的見直しと行政手続法の改正

(1) 行政不服審査の改正にあたり、行政不服審査会の創設に関連した、情報公開・個人情報保護審査会を廃止する規定（行政不服審査法の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律案1条）を削除すべきです。

情報公開・個人情報保護審査会は廃止することなく、内閣府に存続すべきです。行政不服審査法の改正は、行政刷新のために必要ですが、関係法律の整備法案では、この審査会を廃止し、総務省に置かれる行政不服審査会に吸収するとされています。しかし、これでは情報公開制度の趣旨が消えてしまいます。何よりも、公文書管理＝内閣府、情報公開＝総務省のタテ割り行政を廃し、国家戦略と行政刷新の中核に情報公開を

位置付けるべきです。前記のとおり先の国会で成立した公文書管理法をくり上げて施行し、歴史公文書等の利用請求拒否処分を審査する公文書管理委員会と、役所の現用文書の非公開処分を審査する情報公開・個人情報保護審査会とを、共に内閣府の傘の下に置いて、内閣府の総合調整機能の下に、積極的な情報公開により、行政刷新を支える改正・運用がなされるべきです。

(2) また、情報公開のための審査会の決定が法的拘束力を有する裁決機関であるべきことは、1988年1月に当協会が情報公開法モデル案で発表したところです。行政不服審査法改正案も抜本的に見直し、審査会が裁決機関として位置付けられるべきです。

(3) 情報公開法5条5号の不開示情報を制限的に解釈適用することで、計画行政の情報が事前開示されていますが、これだけでは、計画行政に対する意見聴取手続等がなく、不十分です。行政刷新の一環として、1990年代の行政改革のつみ残しの課題としての行政計画の策定手続の規定を設けるべきです。

(4) 以上の他、行政手続法が規定する適正手続保障のレベルに達していない、不利益処分についての理由付記の規定を欠く国税通則法など、同法の適用除外の個別法についても、上記国税通則法上の理由付記の問題などと共に、すべて見直しが必要です。これらについての意思形成過程の情報公開を保障するだけでは、行政の適正手続をより一層実現することはできません。

また、簡易すぎて人権保障の手続保障には程遠い出入国管理及び難民認定法など、行政不服審査法改正案のレベルに達していない、行政不服審査法の適用除外規定も、すべて見直しが必要です。

5 国会と裁判所の公文書管理法及び情報公開法の制定並びに刑事訴訟法及び刑事確定訴訟記録法の改正

先の通常国会で成立した公文書管理法は、行政文書についてはその作成保存から廃棄にいたるまでのレコードスケジュールの作成を義務付けましたが、国会と裁判所の公文書については、その対象となりませんでした。それゆえ、公文書管理法附則13条2項に基づき、国会及び裁判所の非現用文書についても、公文書管理法と同様に取り扱われるべく、国会と裁判所独自の公文書管理法の検討に着手すべきです。

その際、あわせて、国会と裁判所の現用文書の公開手続を定める情報公開法を制定すると共に、刑事訴訟法53条の2や刑事確定訴訟記録法を改

正し、訴訟に関する書類及び押収物等の刑事訴訟記録や戦前の軍法会議記録（二・二六事件記録等）についても、情報公開制度及び公文書管理制度の対象とし、閲覧及び謄写が権利として容易に認められるようにすべきです。

明治以来の民事判決原本は、裁判所から国立公文書館へ移管されることになりましたが、刑事訴訟記録や戦前の軍法会議記録（二・二六事件記録等）は、検察庁で保管されたままであり、また、刑事訴訟法53条の2に基づき情報公開法や公文書管理法の対象外とされています。これらの記録は、刑事確定訴訟記録法によって開示される手続がありますが、同法によれば刑の確定から3年を経過した記録は原則不開示とされていますし、閲覧が認められても謄写は開示請求者の権利としては保障されておらず、当協会会員が開示決定を得たロッキード事件記録は、コピーすることができず、手書きでメモを作成することしかできませんでした。

また、国会図書館では、市中で流通していたものを入手して公表されていた検察庁資料が、法務省の申入れにより公表除外図書としての扱いを受けました。

これらは、国会と裁判所について国民の知る権利を具体化した情報公開制度や公文書管理制度が確定していないことに帰因します。公文書管理法の全面施行に対応して、国会と裁判所の公文書管理法及び情報公開法の制定と、刑事訴訟法と刑事確定訴訟記録法の改正が何としても必要です。