

第百四十五回国
参議院
総務委員会
會議録第六号

平成十一年三月二十四日(水曜日)

午後二時二分開会

委員の異動

三月二十四日

辞任

久野 恒一君

木庭健太郎君

補欠選任

青木 幹雄君

浜四津敏子君

出席者は左のとおり。

委員長

理事

竹村 泰子君

海老原義彦君

佐藤 泰三君

江田 五月君

月原 茂皓君

委員

石井 道子君

岡 利定君

森田 次夫君

足立 良平君

千葉 景子君

松田 岩夫君

日笠 勝之君

阿部 幸代君

吉川 春子君

事務局側

常任委員会専門員

志村 昌俊君

参考人

東京大学大学院
法学政治学研究
科教授

宇賀 克也君

弁護士
日本弁護士連合
会情報公開法・
民訴法問題対策
本部委員
三宅 弘君
神奈川大学法学
部教授
前神奈川県立公
文書館館長
後藤 仁君

本日の会議に付した案件

○行政機関の保有する情報の公開に関する法律案
(第百四十二回国会内閣提出、第百四十五回国
会衆議院送付)

○行政機関の保有する情報の公開に関する法律の
施行に伴う関係法律の整備等に関する法律案
(第百四十二回国会内閣提出、第百四十五回国
会衆議院送付)

○委員長(竹村泰子君) ただいまから総務委員会
を開会いたします。

委員の異動について御報告をいたします。
本日、木庭健太郎さん及び久野恒一さんが委員
を辞任され、その補欠として浜四津敏子さん及び
青木幹雄さんが選任されました。

○委員長(竹村泰子君) 行政機関の保有する情報
の公開に関する法律案及び行政機関の保有する情
報の公開に関する法律の施行に伴う関係法律の整
備等に関する法律案を一括して議題といたしま
す。

本日は、両案の審査のため、東京大学大学院法
学政治学研究科教授宇賀克也さん、弁護士の日本
弁護士連合会情報公開法・民訴法問題対策本部委
員三宅弘さん、神奈川大学法学部教授・前神奈川
県立公文書館館長後藤仁さん、以上三名の参考人
の方から御意見を拝聴したいと存じます。

この際、参考人の方々に一言あいさつを申し
上げます。
本日は、御多忙のところ、当委員会に御出席
をいただき、まことにありがとうございます。
行政機関の保有する情報の公開に関する法律案
及び行政機関の保有する情報の公開に関する法律
の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律案に
つきまして、参考人の皆様から忌憚のない御意見
をいただき、今後の委員会の審査の参考にいたし
たいと存じますので、よろしくお願い申し上げます。

次に、議事の進め方について申し上げます。
まず、参考人の皆様からお一人十五分以内で順
次御意見をお述べいただくこととし、その順序は、
宇賀参考人、三宅参考人、後藤参考人の順といた
します。

御意見をお述べいただきました後、各委員から
の質疑にお答えいただきたいと存じます。
なお、参考人の皆様の御発言は座られたままで
結構でございます。

それでは、まず宇賀参考人から御意見をお述べ
いただきます。宇賀参考人。

○参考人(宇賀克也君) 宇賀克也でございます。
現在、本委員会におきまして御審議中の情報公
開法案につきまして、意見を述べる機会を与えて
いただきましたことに厚く御礼申し上げます。

私は、御審議中の法案を高く評価し、情報公開
法の速やかな成立を祈念する立場から、主要な論
点に絞って意見を述べさせていただきます。

私が本法案を高く評価しております第一点は、
国民主権の理念に基づく政府の説明義務を目的規
定に明記していることでございます。行政改革委
員会がこの方針を公表する前の情報公開条例に
は、説明義務を目的として規定した情報公開条例
は存在しなかったと思われまふ。しかし、行政改

革委員会の情報公開法要綱案、さらには政府の情
報公開法案が公表されました後は、情報公開条例
の制定、改正に際しまして、説明義務を明記する
ことが通例になっております。この情報公開法が
成立いたしますと、行政を行う者が国民、住民に
対して負うアカウンタビリティについての認識
が一層社会に浸透することになるのではないかと
存じます。

第二に、外国の情報公開法や我が国の情報公開
条例の中には、請求権者に何らかの限定を付して
いるものが少なくありませんが、本法案は開示請
求権を何人にも付与しております。国民主権の理
念に基づくものである以上、外国人に開示請求権
を付与する必要はないこととなりますが、開示請
求権を国民に限定して外国人を排除する積極的意
義に乏しく、他方、我が国が広く世界に情報的窓
を開くことに政策的意義が認められることから、
外国に居住する外国人にまで請求権者を広げたと
ので、この点においても画期的な法律であると言
えます。

第三に、本法案は、対象となる行政機関を非常
に広くとっております。都道府県におきましては
公安委員会を情報公開条例の実施機関に含めてい
ないのでございますが、本法案は国家公安委員会
も対象としております。都道府県も、本法案が可
決されましたならば、公安委員会を対象に含める
べく条例改正を行っていくことと予想されます。
また、本法案は、内閣から独立した地位にある会
計検査院も例外とすることなく対象に含めており
ます。

第四に、対象文書を広くとっていることが挙げ
られます。情報公開条例におきましては、決裁等
の事案処理手続を終了したものを対象文書の要件
とするものが一般的でありました。しかし、本法
案は、事案処理手続を終了したものでなくても、

組織共用文書であれば対象となるとしております。そもそも、事案処理手続を要しない行政文書の中にもアカウントリタイという観点から開示が望ましいものもございますし、また、事案処理手続を要する場合でありまして、行政の審議、検討過程への国民の参加という観点からすれば、事案処理手続終了前の行政文書を開示することが必要な場合が生じ得ると考えられます。事案処理手続終了前の行政文書を情報公開の対象とすることによって審議、検討に不当な支障が生ずる場合は、不開示情報の適用の問題として処理すれば足り、事案処理手続終了前の行政文書を情報公開の対象から除外する必要はないと考えます。本法案が組織共用文書を広く対象としたため、東京都のように条例を改正して、本法案と同様に組織共用文書全般に対象文書を広げる流れが一般化しつつあります。

本法案は、電磁的記録を例外なく対象としているという点においても特筆されるべきと考えます。行政改革委員会がこの方針を明らかにする前の情報公開条例の中で、電子情報を対象としているものは極めてまれでした。言うまでもなく、行政情報化が急速に進展していく中で、電磁的記録を対象外とすることは情報公開制度の意義を大きく損なうおそれがあります。幸い、本法案の趣旨に即し、電磁的記録を例外なく対象とする情報公開条例が登場するようになりました。本法案が可決されましたならば、この動きに拍車をかけることになるかと確信しております。

さらに、情報公開法施行前に行政機関の職員が職務上作成または取得した文書でありまして、行政機関の職員が現に組織共用文書として保有している以上、例外なく対象文書として保有している点も高く評価されます。

第五に、不開示情報の規定でございますが、情報公開条例の中には、審議会等の合議制機関が不開示の議決をした場合、文書の内容、性質を問わずに不開示とする規定を設けているものが少なくありません。本法案は、かかる不開示規定を設け

ることは、合議制機関を実質的に情報公開法の対象機関から除外する効果を持つと考えられるため、このような規定を設けておりません。その影響もあり、東京都等、合議制機関についての特別の不開示規定を持つ情報公開条例が改正され、この規定を廃止する動きが出ております。

また、本法案は、地方公共団体において一般に意思形成過程情報と言われている不開示規定につきましても、率直な意見の交換や意思決定の中立性が単に損なわれるおそれがあるだけでは足りず、それが不当に損なわれるおそれがあることを要件とする等、審議、検討過程であるということのみで過度に広く情報が不開示となることを避けるための配慮をしております。

なお、不開示規定が抽象的であるという見方があるかもしれませんが、情報公開法に基づく開示請求は行政手続法に基づき申請に該当いたしますので、行政手続法第五条により、審査基準を作成して公にする義務が行政庁に課されることになり、この審査基準とは、申請により求められた許認可等をするかどうかをその法令の定めに従って判断するために必要とされる基準でございます。行政手続法第五条は、この審査基準をできる限り具体的に作成し、行政上支障のない限り公にしておかなければならないと定めております。このように、情報公開法は行政手続法の存在を前提として

いるわけでございます。また、アメリカの情報公開法にあるイクスクルージョンの規定は、実務上、記録があつてもないと答えてよいものとして運用されておりますが、本法案がかかる規定を設けなかったことも妥当であったと考えます。

第六に、本法案は、従前の情報公開条例と比較して、第三者保護の点ですぐれているものと評価しております。第三者に関する情報が記録されている文書の開示請求がなされた場合、その情報の性質、内容についての行政機関の長の判断に誤りなきを期するという観点からも、当該第三者に適正手続の保障を与えるという観点からも、開示決

定をする前に当該第三者に意見聴取の機会を付与することが重要であります。また、開示決定をした場合、直ちに開示をしてしまえば当該開示決定を争う機会が失われてしまいますので、開示決定の日と開示を実施する日との間に相当な期間を置くことによって開示決定を争う機会を保障しなければなりません。本法案は、この点に適切な配慮をしております。

第七に、本法案においては、情報公開審査会の調査、審議の手続についてもきめ細かい配慮がなされているものと評価しております。すなわち、情報公開審査会における不服申立人等の口頭意見陳述権、情報公開審査会提出資料の閲覧請求権を明示的に保障するとともに、情報公開審査会が開示決定等に係る行政文書を諮問庁から提示させて審理するインカメラ審理の権限を明記し、さらに諮問庁は、情報公開審査会から開示決定等に係る行政文書の提示の求めがあつた場合、これを拒否できないことも明確にしております。

第八に、文書管理については、従前、各省庁が訓令形式で定めており不統一が見られましたが、本法案は、文書の分類、作成、保存及び廃棄に関する基準等について政令で定め、行政機関の長は、この政令で定めるところにより行政文書の管理に関する定めを設けるとともに、これを一般の閲覧に供しなければならないとしております。これにより、文書管理の透明性が向上するとともに、不合理な不統一状態はなくなり、組織的、体系的文書管理に向けて大きく前進することになります。

本法案は、外国の情報公開法や地方公共団体の情報公開条例等を大いに参考にしつつ、かつ我が国の実情も十分に踏まえて作成されたものと認められ、情報公開法の国際的相場に照らしても決して見劣りするものではなく、また地方公共団体の情報公開条例の制定や既存の情報公開条例の充実に向けての見直しの動きを加速させるものであると評価いたします。

また、地方公共団体の情報公開条例の運用のもとで、著作権法との調整という困難な問題が生じ

ていますが、情報公開法の施行に伴う関係法律の整備に関する法律案におきましては、情報公開法のみならず、情報公開条例を含めて、情報公開制度の円滑な運用の確保という新しい視点を踏まえた著作権法の改正を行うことになっており、関係者の御努力に敬意を表したいと思います。

本法案が昨年三月二十七日に国会に上程されましたが、三回の継続審査を繰り返して、約一年が経過いたしました。都道府県におきましては、情報公開法の成立を見込んで公安委員会を実施機関に加える予定であったところも、情報公開法の成立のめどが立たない中で、情報公開条例の改正に際しても公安委員会を実施機関に加えることを見送る等の動きが出ております。私がさまざまな機会に情報公開について話をした方の大半は、一日も早く情報公開法が成立し、それが施行されることを切望しております。また、特殊法人の情報公開に關して、情報公開法の公布後二年を目途として法制上の措置を講ずることになっておりますが、国民の関心が極めて高い特殊法人の情報公開制度の検討を可及的速やかに開始するためにも、御審議中の本法案の早期可決を期待するものであります。

以上でございます。

御清聴ありがとうございました。

○委員長(竹村泰子君) ありがとうございます。

次に、三宅参考人をお願いいたします。

○参考人(三宅弘君) 三宅でございます。

情報公開法案が衆議院で全会派共同修正の上可決された現状において、日弁連の立場から私の意見を述べさせていただきます。

日弁連は、一九九四年に情報公開法大綱を発表し、九七年には情報公開法試案を発表しました。日弁連の求める情報公開制度については、土生参考人が衆議院内閣委員会で述べたとおりです。これが現在審議中の法案にすべて盛り込まれたわけではございませんが、ともかくも早期制定を求めて衆議院で全会派共同修正案が可決されたことに對し、敬意を表するものであります。

しかし、なお十分な点については、良識の府である参議院において再修正並びに法案附則三項に基づく制度見直しのための充実した附帯決議を求めて、次のとおり意見を述べたいと存じます。

第一は、情報の公開原則を踏まえて不開示情報を厳しく限定した運用がなされるべき点です。この点について、衆議院では、「開示・不開示の判断をする際の審査基準の策定及び公表並びに不開示決定をする際の理由の明記等の措置を適切に講ずること」との附帯決議がなされました。しかし、この附帯決議は、行政手続法が要請する当然のことを包括的に決議したに過ぎません。

さらに、以下述べる四点が個別具体的に附帯決議に盛り込まれるべきです。

その第一点は、慣行として公にされる公務員の氏名が不当に不開示とされることのないように運用されることです。また、人の生命、健康、生活または財産の保護や公益上の理由による個人識別情報の開示の規定、さらに個人識別部分以外の情報の開示を義務づける部分開示の規定が積極的に活用されることです。

情報公開条例では、プライバシー保護の名目でその保護とはかわりがない個人識別情報が過度に非公開とされがちでしたが、情報公開法においてはそのような弊害は避けるべきだからです。

その第二点は、非公開条件つき任意提供情報を不開示とする規定が誤用、乱用されないようにすべき点です。政府答弁には、政府に情報収集の法的権限があってもこれを行使せずに、意図的に行政機関が要請して任意提供された場合にも任意提供情報として不開示にできるかのようなものがあります。しかし、こうした運用は情報の公開原則に反する、不当な拡大解釈と言わなければなりません。

改正された東京都情報公開条例における同種の規定については、当該情報の提出を求める権限があるにもかかわらず、行政指導により情報を提出させた場合には任意提供情報に含まれないこととする旨の解釈をすることが提言されています。政

府の解釈は、これに劣る解釈です。

その第三点は、防衛・外交情報及び捜査・秩序維持情報について、「行政機関の長が認めることにつき相当の理由がある」との不開示規定が、不服審査会や裁判所の実質的な判断を拘束しないように運用されることです。

情報公開条例では、防衛庁の言い分に従って安易に非公開とした実例があります。米軍相模補給廠の新築倉庫についての建築計画通知書と添付図面の公開請求について、米軍が非公開を求めているという防衛庁の説明に従って相模原市長が非公開とし、審査会も処分を維持した事例です。ところが、アメリカ情報自由法に基づく公開請求をしたところ、米軍を通じてこれら情報はすべて公開されました。この例に照らすと、防衛・外交情報及び捜査・秩序維持情報については、秘密指定されているという形式的な行政機関の長の第一次的な判断を尊重して、実質的判断をせずに安易に「行政機関の長が認めることにつき相当の理由がある」と認定されるのではないかと懸念されるからです。

その第四点は、存否応答拒否処分当たっては、当該行政文書の性質に照らし、できる限り誤用、乱用されないように運用することとし、当該拒否処分についての事前及び事後の審理を十分に尽くし、その運用結果が総務庁長官の報告によって公表されることです。情報公開条例の運用では、既に誤用とも言うべき存否応答拒否の事例が見られます。東京都の情報公開条例の改正を提言した懇談会では、この規定には誤用、乱用も懸念されることから、事前に審査会事務局等の情報公開担当部局に照会する制度と、事後に運営審議会に報告する制度を設けることが提言されました。事前照会とは、アメリカ情報自由法の運用に倣うものですが、情報公開法においても同様の運用がなされるべきです。また、情報公開法三十九条に基づく施行状況の公表において、存否応答拒否処分の運用状況を個別具体的に公表することにより、国民の監視にゆだねるべきです。

アメリカ情報自由法の運用においては、私の知る限り、存否応答拒否の裁判上の争いは防衛、外交、プライバシー、犯罪捜査に限定されていることからも、存否応答拒否処分の運用は当該文書の性質に照らし制限的なものとし、さらに今述べた事前事後のチェックをすべきです。この趣旨を附帯決議に盛り込むことを切に要望いたします。

以上、不開示情報について四点の附帯決議を要望しましたが、同時に、この四点は、法案附則三項による施行後四年の見直しの際にも特に検討されるべき事項であると考えます。

次に、不開示情報以外の要望を第二ないし第六として述べます。

第二は、開示情報に係る前払い納付額は一請求書の提出につき一件とし、開示実施の際の閲覧手数料は、関連文書を一件とし、一関連文書ごとの上限を設け、コピー代はできる限り安く、本当に利用しやすい金額となることを要望します。手数料の審議は、法案十六条一項が「政令で定める額」としているため、国民からはまだ明確なものとは言えません。

このままでは、アメリカとの外交交渉文書については、アメリカ情報自由法を利用した方が安くつきます。アメリカ情報自由法では、私どもが郵便で開示請求をするに当たり、前払い金は要りません。郵送で受け取る文書のコピー代は一枚十セント程度です。日弁連などの公益団体あるいは大学などの学術研究団体として請求すれば公益目的による減免が受けられるからです。政府答弁には、カナダでは五カナダ・ドル、日本円で四百五十円ほどの開示請求手数料の例が紹介されていますが、都合のいい例だけが紹介されているように思います。

ちなみに、現行の個人情報保護法十三条による開示請求の手数料は、個人情報ファイル一回の請求につき二百三十円とされていますから、情報公開法においても、開示請求手数料をどうしても取るというのなら、一請求書の提出につき一件二百三十円程度にとどめるべきです。

また、情報公開法の閲覧手数料に同調して、地方自治体の条例でも閲覧手数料徴収の動きがあり、悪い影響が出ていると言わざるを得ません。しかし、既に衆議院の審議でも、一決裁文書ごとには手数料を徴収するとか、そういったような制度にはしないという政府答弁があります。日弁連は閲覧手数料は取るべきではないと考えています。この答弁を前提としますと、閲覧手数料を認めるとしても、関連文書をまとめて一件とし、一関連文書ごとの上限を設けるべきであると考えます。そして、評判の悪い手数料の規定を改正した東京都情報公開条例十七条及び別表、それよりもましな手数料規定にしたいと存じます。

第三は、行政文書の適切な管理の具体的な中身です。新聞報道によれば、文書の保存期間は、三年以上、十年以上、五年以上、三年以上、一年以上それぞれ保存するといふものと、一年未満で廃棄できるものの六段階に分類しているとのこと。ただし、何を一年未満の文書とするかについては明確な基準がないということです。しかし、一年未満の保存期間の文書にも重要なものがないとは断言できません。文書授受簿において授受と廃棄の記載を両方義務づけるなどの方法により、適切な管理がなされるようにすべきです。

また、公にされるファイル管理簿については、秘密保護を理由にこれに記載されない文書などが生じないように、適切な管理がなされることを盛り込んだ政令であることを要望します。

第四は、刑事訴訟法五十三条の二の新設により刑事訴訟記録に情報公開法が適用されないために、刑事被害者による不起訴記録の開示請求権が認められないことや、刑事確定訴訟記録の閲覧請求権が確定後三年経過の記録について原則不開示となる扱いを改善できない点です。具体的には、刑事被害者自身の不起訴記録の開示請求権を認める被害者救済制度の法制化と、刑事確定訴訟記録法の改正が必要です。

交通事犯などで不起訴処分とされると、事故態

様を客観的に記録した実況見分調書についても被害者とその遺族に固有の開示請求権が認められないことは、被害者保護の観点から極めて不十分です。また、刑事確定訴訟記録法に基づく閲覧請求権は、郵送による開示請求を認めていません。さらに、三年経過記録を一律除外する規定は、情報公開法で開示請求を対象とした上で内容によって部分開示とも全部不開示ともするものと比べる、およそ原則開示の基本的枠組みを定めているとは言えません。

第五は、本法における行政文書を請求する権利が国民の知る権利に基づくものであることを確認し、国民による行政の監視と参加に資するよう運用されることを附帯決議として明記すべきことです。少なくとも、附帯決議の前文としてなら、改正された東京都情報公開条例の前文のように、国民の知る権利が情報公開の制度化に大きな役割を果たしてきたことを十分に認識し、国民が知ろうとする行政機関の保有する情報を得られるよう決議するなどという文言を入れることは、これまでの議論を承っても十分可能なのではないのでしょうか。

最後に、第六として、那覇地方裁判所に裁判管轄を認めることにつき、歴史に残る特別の御高配を賜らんことを願います。

そもそも、行政改革委員会の行政情報公開部会では、司法救済について、何人にも請求権を与えないかという意見もありました。この意見に従い、原告の居住地の裁判所の管轄を情報公開訴訟の特色と意義から独自に定めることができたはずなのに、あえて抗告訴訟によるとしただけではなかったでしょうか。情報公開制度にあざわしい訴訟手続を新たに考えないで、既存の抗告訴訟制度に基づいたにすぎないものを、あくまでも被告所在地の地方裁判所が管轄権の原則とこだわることは、国民の知る権利や裁判を受ける権利よりも訴訟提起を嫌がる行政官僚の利便を優先させた本末転倒の議論と言わなくてはなりません。

四年後の見直しにおいては、情報公開法において原告の居住地の裁判所で訴訟提起することができ規定を設けるか、行政事件訴訟法十二条一項を改正するか、いずれかの方法を必ずとっていたきたいと存じます。

ただし、早期制定の要望も踏まえ、参議院において那覇地方裁判所に裁判管轄を認める修正案が出されたことについては、これに賛成し、最低限この点は修正をしていただきたいと存じます。

この修正提案に接し、私は、太平洋戦争末期の沖縄戦において、大田實海軍少将が自決前に海軍次官にあてた電報で、「沖縄県民かく戦えり、県民に対し後世特別の御高配を賜らんことを」と結んであったことを思い出しました。私自身は、情報公開訴訟の代理人としてこの十年間に百回近く沖縄に参りました。めぐった戦跡の中でも、那覇南方の小椋に立てこもった海軍部隊の地下五十メートルにも及ぶ海軍壕は、いまだに五千人の犠牲者の霊気を感じさせるものでした。大田少将の遺言となる電報はそこで打たれたものでした。

その後、一九六五年八月の沖縄訪問の際、沖縄の祖国復帰が実現しない限り、戦後は終わっていないとおっしゃったのは当時の佐藤内閣総理大臣ではなかったでしょうか。しかし、祖国復帰に当たり、沖縄県民が高裁判所の設置を求めたにもかかわらず、裁判所規則に基づく高裁支部の設置にとどめたのでした。この点では、沖縄の戦後は終わっていません。

沖縄の戦後の終結をさらに一歩進め、二十一世紀を迎えるために、小淵内閣総理大臣、野中沖繩開発庁長官、太田総務庁長官、参議院、衆議院のすべての議員の皆様が歴史に残る特別の御高配を賜らんことを切に願います。

既に施行されている韓国の情報公開法においては、宇賀克也教授らと同じ四十代の学者も加わった不服審査会が開示処分を審査し、成果を上げていると聞いています。日本でも、不服審査会の委員の人選と、それを支える強力な事務局体制の確立が大切です。この点も附帯決議には盛り込んで

でいただきたいと存じます。

日本の情報公開法も早期に制定され、遅くともサッカーワールドカップ共催の前年の二〇〇一年には日韓で情報公開の相互請求ができ、情報交流の中から異質の理解と寛容の精神を培う社会がさらに推進されることを希望して、私の意見とさせていただきます。

○委員長(竹村泰子君) ありがとうございます。次に、後藤参考人をお願いいたします。

○参考人(後藤仁君) 後藤でございます。国会におきまして、特に現在はこの参議院におきまして国民を代表する議員の皆様によりまして情報公開法案の審議が進んでいることに私としては大変な期待を持っておりまして、敬意をあらわすものでございます。その審議の参考にとにかくとてこうして意見を述べる機会を与えられ、大変光栄に存じます。

本日は、文書管理ということに焦点を合わせまして私の意見を申し上げたいと思います。なお、せっかく与えられた機会でございますので、多少我が田に水を引かしまして、公文書館の仕組みについて触れさせていただきますが、お許しをいただければと思います。

さて、情報公開をめぐる法律、そして法の制度ということ、もう一つ行政機関におきまして文書管理の実務のシステムということとは車の両輪に位置するものと思います。もしこの両輪がうまくかみ合いませんと、この制度の趣旨は生きないということになります。情報公開法が成立すればいろいろな効果と影響が予想されるわけですが、その最大のものの一つは、恐らくは政治の言葉と行政の仕事に対する市民、国民の不信が解消し、信頼が回復するということではないかと思われま

す。市民が行政当局へ参りまして、こういう文書を見たい、こういう情報を知りたいということで閲覧の請求をいたしますれば、行政機関の方はその開示請求にこたえまして、法に基づく義務としてこの開示を自分にとって都合の悪いものであつて

もしなければいけないというのが情報公開の法律、制度でございますが、そういうことになりま

す。市民の方は都合の悪い情報も出るということ

で信頼回復のきっかけになるわけです。

ところが、そうやって請求に行きまして実際に請求権を行使する段階で、いや実はその文書はちよつと見当たらない、ございません、どうもなくなりました、あるいは捨ててしまいましたという返事がもし続出するといえます。これは、これはかえって不信は増すわけでありまして、制度の趣旨とは反し逆の効果が生まれてしまふ。どうしても開示請求にこたえるためには、その場になつて急にはなくてはならないから文書の管理についてきちんとした仕組みをつくり上げ、機能させておかねばいけない、さなければ制度は生きない、こういう関係になると思います。ということ

は、裏側から申し上げますと、日ごろから文書管理についてきちんとした制度をつくっておけば、いざ開示請求があつたときに慌てないできちんとして開示請求にこたえられるということでもあります。

もともと文書というのは自分たちの仕事の、業務の記録でございますから、その業務の記録についてきちんとして記録をとって、それを保存し、開示請求にこたえられるように整理しておくということになります。それは結局仕事の進め方についても影響を与えるわけでありまして、説明がつく仕事をやっていく、市民とか国民に対して説明がつかない仕事については廃止したりあるいは改革を加えたりして公務の改革を進める、そういうきっかけにも、実は情報公開の法律の方が実務に影響を与えるというふうになると思います。

そうしますと、市民は実際に開示請求権を行使しなくても、開示請求権というものを手中に確保していることによって行政の仕事の進め方について牽制を加える、あるいは制衡を加える、コントロールをするということが可能になるわけで、これがまた積み重なってきますと、行政、政治、市民の間の信頼関係の構築に役立ってくる。こういうことで、うまく循環をしますと文書管理の仕組

みと情報公開の法制度というものが非常に好循環でかみ合っていくわけでありますが、そのためにはやはりそれなりの努力をしなければいけない。文書管理の仕組みをきちんとこの段階で整えて、情報公開法の円滑な運営を助けていかなければいけないということが現段階の仕事ではないかと思われまます。

その文書管理の仕組みについて、三つほどポイントがあると思います。

第一は、あらゆる情報の媒体、メディア、それから情報の表現形態を通じて、すべての文書について統合したマネジメントのシステム、管理のシステムを考えなければいけないということだと思えます。

特に、これから電子政府ということで、電子情報、デジタルメディアに入りまして情報が行政機関の仕事におきましても公務におきまして非常に大きな役割を果たすことになると思えます。今度の法律案はその点で非常に配慮の行き届いた法律になっていると思えますが、この業務の仕組みとしても電子情報を含めたすべての情報メディアについて統合されたマネジメントシステムを考える、これが第一のポイントだろうと思えます。

第二は、全文書の全ライフサイクルということとを考えた管理の仕組みが要るということでございます。

文書も人間と同じように生涯というのがあるものでありまして、生まれてきて、あるいは取得されまして仕事の過程でいろいろ手を加えられ、あるいは保存され、最後には使命を終えて保存期間が満了し、かなりのものは廃棄されるわけでございます。この生まれてからの文書の一生にわたって、全生涯にわたってやはり統合したマネジメントの仕組みを考える必要があるということでございます。

第三に、あえて本日申し上げておきたいのは、現用を終えた非現用の文書につきましても、現用と一貫した管理の仕組みをぜひ考えていただきたということでございます。

といいますのは、その公務におきまして任務を終えた文書といえども、それを全部すぐに捨てられると歴史が中断してしまいます。後世の世代に対する説明責任というものが果たせなくなるわけでありまして、私たちは失敗を犯すと思いますが、もし犯した失敗について誠実に記録を残しておけば、後世の人たちは少なくとも私たちと同じ失敗を犯す可能性が少なくなるわけですが、もし私たちがそれを隠してしまえば、後世の人が同じ失敗、過ちを犯す可能性が高くなります。そういうことで、自分たちの仕事の記録については、これを現在の世代の市民、国民に対して開示するだけではなくて、歴史的に重要なもの、自分たちの仕事として重要なものは後世に引き継いでいく必要がある。そうしますと、保存期間を過ぎた文書をすぐ捨ててしまわないで、あるいは後世に對する資料として残していかなければいけない。

そのためにあるのが実は公文書館の制度でございます。国の方にも国立公文書館という制度が現在ございますが、これにつきましても何もかも情報公開法で一気盛りに盛り込んでいく欲張りなことを私は申し上げませんけれども、情報公開法というものが成立した際には、この情報公開法というのは現在使っております文書についての法律になると思われまますので、現用期間を過ぎて歴史のものになつていく非現用の文書についてはぜひ充実した公文書館制度を確立できますように、現在、公文書館の法律とそれから国立公文書館の設置法についてもお考えがあるようですが、それらのことでぜひいい制度をつくっていただければと思えます。

この歴史的な文書を残すということが、実は現用の公文書をきちんと管理する上でも大きな刺激になると思えます。材料になるわけですが、一般に、文書については三つの基準を区別して、かつ組み合わせて適用していかなければいけないと思えます。

その第一は、文書の保存基準といいますが、保存期限基準であります。

仕事で使っている文書を、あるものは一年間、あるものは三年間、あるものは五年間、あるものは十年間、あるものは長期、三十年間というふうな一年、三年、五年、十年、三十年と期限を切りまして、その期間はきちんと保存する。しかし、その期限が切れたところでは文書を作成した当局から文書の管理権を一応取り上げまして、その後どういう文書を歴史的な扱いにするか公文書館制度で検討するということになるわけですが、そういう文書の保存基準というものをひとつはつきりさせる必要がある。

ただし、この保存基準と全く同じでないのが開示の基準でありまして、開示、不開示という基準。一年の文書、短い文書、十年の文書、長い文書、三十年の文書、その保存期間の長短にかかわらず、あるものは開示請求権に応じて開示しなければいけませんし、開示が原則ですが、しかしあるものについては原則不適用で不開示、ということもあるわけですが、開示基準というのは、直接に保存基準とイコールではありません。この区別をしていただくということが大事だと思います。

次は、もう一つ基準がありまして、これは現用を終わったところで、保存期間が満了になったところで、これを歴史的に残すかそれとも廃棄するかという選別と廃棄の基準です。これも、一年だから全部捨てていいということにはなりません。一般に、長期保存の文書は歴史的にも価値あるものが多いと思えますが、一年保存のものでも残すべきは残すべきなのです。

そのことを考えて、文書の保存基準、開示基準、そして選別基準というものを区別し、かつ組み合わせることでいい文書管理の仕組みというものを情報公開法を機会に国においても整備されることを私としては心から期待しているところでございませう。それで、借越ではございますが、あえてきょうはその点に絞って意見を申し上げたところでございませう。

どうもありがとうございます。
○委員長(竹村憲子君) 大変ありがとうございます。以上で参考人からの意見の聴取は終わりました。

以上で参考人からの意見の聴取は終わりました。これより参考人に対する質疑に入ります。

質疑のある方は順次御発言願います。

○海老原義彦君 宇賀先生、三宅先生、後藤先生、お忙しい中をおいでいただき、ありがとうございます。

十五分という短い時間なのでなかなか思うところをすべてお述べいただけなかったと思うんですが、これから質疑の中で今度はゆっくりとお話しいただきたいと思えます。

初めに宇賀先生に伺いますけれども、宇賀先生は、アメリカの情報自由法とかそういった諸外国のものについて詳しいと思うんですが、例えばアメリカの情報自由法と比較して、いわば今回の法案のできはどうかと思えます。ちよつと気楽にお答えいただきたいと思います。

○参考人(宇賀先生) 私は、アメリカの情報自由法の研究を長年やっておりますが、今回の情報公開法案とアメリカの情報自由法を比較いたしますと、私は全体として見て、この情報公開法案はアメリカの情報自由法、世界で最も進んでいると言われ、また最もよく使われている、年に六十万件ぐらい請求が出るわけですが、その情報自由法と比べても決して見劣りしないものであるというふうな考えをしております。

そして、アメリカの情報自由法と比べまして、日本の情報公開法案の一番大きな特色は何かといえます。情報公開審査会であると思えます。アメリカの場合にも不服申し立てはできます。日本では上級庁、上級の職員に対する審査請求でありまして、第三者性を持った機関が審査をするわけではございません。それに対して情報公開法案では、不服申し立てがあった場合に、独立の第三者性を持った中立的な審査会に諮問するという仕組みになっております。このような仕組みはアメリカにはございません。

○海老原義彦君 そのことについてもう少し詳しく伺いたいんですが、日本の場合、第三者機関というのは割合行政の内部にたくさんある。どちらかというと、日本はそういう第三者機関的な審査というのについて諸外国よりも少し進んでおるのかなと私は思っておるんですが、そういう流れの一環として今回の情報公開審査会も非常にすぐれたものができた、そういうことでございましょうか。

○参考人(宇賀克也君) 我が国の場合、地方公共団体の情報公開条例におきましても、こうした情報公開審査会という独立の審査会を設けるのが一般的でありました。このような独立の審査会に諮問をして、そして答申を受けて決定するという仕組みというのは、実はこれは諸外国と比べますと我が国独特ということが言えます。

外国にもこうした似た制度はないわけではありませんが、例えば、フランスですとCADAという独立性を持った審査会がありますが、この場合には直接CADAの方に苦情、不服を申し立てるという仕組みです。それに対して我が国の場合は、まず行政庁に対して不服申し立てをし、行政庁の方からその諮問があり、それに対して答申をするという仕組みで、その点がフランスのCADAとも違っておりますし、あるいはカナダには情報コミッションという制度がありますけれども、これも違っておりますし、その意味では非常にユニークな制度であるというふうに思っています。

○海老原義彦君 話が進んでいきましたので、さらにお尋ねしたいのでございますが、先生のお話の中でもインカメラについて触れておられました。こういった行政不服審査の中でインカメラを導入したというのは日本でももちろん初めてでございますけれども、諸外国では行政不服審査会的なそういう第三者機関的なものが少ないからもちろん諸外国にも例がないと思いますが、諸外国では裁判で、民事訴訟で導入しているところもあるけれども、我が国の場合、これを民事訴訟で導

入することはできないのでしょうか。こちら辺はいかがでございましょうか。

○参考人(宇賀克也君) 不開示決定に対して取り消し訴訟を提起しまして、そのときに裁判所がインカメラ審理ができるかどうかという問題でございまして、我が国につきましても、アメリカと異なりまして、我が国の場合には憲法八十二条で裁判公開の原則というのが明記されているわけでございます。

この憲法八十二条にもかかわらず、こうした情報公開の訴訟でインカメラ審理ができるかどうかという点については学説が分かれておりまして、できるといふ学説もないわけではありませんが、文理に照らして到底無理であるという解釈もかなりあるわけでございます。

そういう中で、これまで情報公開条例の運用のもとにおいて、裁判所はインカメラ審理は行わないで推認という方法でやってきたということでございます。

○海老原義彦君 裁判の実務の方々に伺いますと、確かに民事訴訟でインカメラというのは何か革命的なことであって、とても導入できないだろうなとおっしゃっております。しかし、情報公開の審理の場合には、インカメラをとらなければ、こういうものであるから、これを一般に公開したならば例えば国の安全にかかわるとか、そういった説明を単に抽象的に聞いてもこれは裁判官も判断できない。

ですから、インカメラを導入できるこの審査会の価値というのがますます高くなる、こういうことなのかと思っておりますが、いかがでございましょうか。

○参考人(宇賀克也君) おっしゃるとおりでございます。日本の場合、裁判所がインカメラ審理をするのについて憲法上問題がございまして、それだけに、御指摘のとおり情報公開審査会がインカメラ審理の権限を持っているということが私は非常に重要なことだと思っております。

○海老原義彦君 そのほかにも審査会の特徴はいろいろあると思うのでございますが、例えばボーン・インデックスとかああいったものもなかなか有効な武器として、迅速、公正な判断をするためには極めて有効な武器だろうと思うんですけれども、いかがでございましょうか。

○参考人(宇賀ク也君) おっしゃるとおりでございます。実はアメリカにおきましても、確かにアメリカの裁判所はインカメラ審理の権限を認められておりますが、実際にはインカメラ審理をしていないケースというのは非常に例外的でございます。ほとんどのケースはボーン・インデックスで処理されているということでございます。

○海老原義彦君 お話を伺っていると、やはり今回の不服審査会には非常に立派なシステムをお考えいただいたんだと。先生も行政改革委員会の関係専門部会、行政情報公開部会の部長要請による出席者というところで御参画いただいているわけでございます。これは非常にいい基礎をつくっていただいて、それに基づいて忠実につくった法律でございまして、大変よくできておるんだなという思いを新たにされるわけでございます。

さて、この法案の中に知る権利という文言を明記すべきだという御意見と明記すべきでないという御意見と、いろいろ議論があるようでございまして、先生はこの問題についてはどういうふうにお考えになりますか。

○参考人(宇賀克也君) 我が国におきまして、情報公開法制に関する議論の中で、知る権利という言葉は情報公開に対する国民の関心を高め、その制度化を推進する上で重要な役割を果たしてきたということは私も高く評価しております。またこの情報公開法案に知る権利という言葉が用いられていないことが知る権利を否定したものでないかというふうにご考慮しております。ただし、そのことと知る権利という言葉をこの法案に明記するかどうかというのは別の問題であるというふうに考えております。

つまり、この知る権利という概念につきまして、憲法上さまざまな学説があるわけでございます。この問題について非常に専門的に研究され、そして著書まであらわされている学者の中にも、請求権的な意味での知る権利というものは認められないという否定説もございまして、また、認められるという説の中にも、これが具体的権利なのか抽象的権利なのかという点については見解が分かれています。またその根拠につきましても、これが憲法二十一条から出てくるものなのか、国民主権、参政権から出てくるものなのか、あるいは幸福追求権から出てくるものなのか等々、さまざまな学説がございまして。

また、実はこの知る権利の問題について、情報公開問題の草分けとして長い間情報公開問題を研究されている知る権利論の提唱者の方の中にも、例えばここで言う知る権利の中にはいわゆる第三者情報と申しまして、個人や法人から政府が取得して保有している文書、これは知る権利の対象にならないんだという説もあるわけなんです。その説に立ちますと、目的規定に知る権利を明記しましたも、実はこの情報公開法案でいいますと、五条の一号、二号、個人情報、法人情報の部分は実は除かないといけないということになるわけです。

さらに、知る権利という言葉の中に、自己情報開示請求権というものを含めて解する説もありまして、そうしますと、この法案のもとで知る権利という言葉を使った場合に、では本人開示はできるのかというところになります。この法案は本人開示の問題は別途個人情報保護制度の問題として処理するというところになっております。

そのように、この概念の内包、外延についても見解が分かれておりますので、憲法学上見解が分かれている場合には、一方の説に立つて書いた場合に、他方の学説から見ますと、例えば否定説から見ますと、本来憲法改正という手続のつとめてやるべきことを通常の法律改正の手続でやってしまった、解釈改憲だということにもなりかねませんので、私は非常にこの言葉が果たして

きた役割については高く評価しておりますが、現段階で明記することについてはやはり慎重に考えざるを得ないと思っております。

○海老原義彦君 非常にわかりやすい説明をありがとうございました。

確かに、解釈改憲というお言葉が今ございましたけれども、そう言われてみると非常によくわかるわけでございまして、そういう流れの中で今知る権利という言葉は入れられないんだなということとを十分理解いたします。

さて次に手数料の問題でございますけれども、手数料については情報開示請求権と裏腹のものとして、できるだけ開示しやすく安く決めた方がよろしいという考え方と、それから情報を開示するということとは、そのための専門の職員を置かねばならぬほどいろいろと手間もかかることである、また、もちろん機械も紙も使うということ、これは実費を徴収すべきだ、そうでないと国民の税金が一部の請求者に用いられるということになってしまふという意見と二つあるわけでございまして。またその中間的な意見として、公益のための請求であるならばというような話もある。この公益のためというのは非常に技術的に難しい、何が公益なのかという難しさがあつてちよつとやりにくいんだらうなとは思ふんです。

そういういろいろな考え方があるんですが、先生はこの問題についてはどのようにお考えになりますか。

○参考人(宇賀克也君) 私も、この情報公開制度というのは利用されることが重要でありますので、利用しやすい金額であるべきだというふうに考えております。そのために、例えば複写の費用をできるだけ軽減するとかあるいは文書一件の考え方を工夫するとか、いろいろな努力が必要だろ

うと思っております。

ただ、手数料を無料にすることについては、果たして国民の合意が得られるだろうかといふと、私はそれはなかなか難しいかなという気がしております。

この点について、国民全体の世論調査というものは行われていないと思ひますが、実は東京都が昨年条例改正をするに際しまして、情報公開に関する世論調査を行いました。そのときに、手数料問題についてどう考えるかということについて一般市民の意見を聞いたことがあります。その結果に

よりますと、一定の経費がかかるのであるから閲覧する人が手数料を負担すべきであるという御意見が六八・一％でございました。他方、一定の経費がかかるとしても手数料を廃止して税金で賄うべきであるという御意見は二六％であつたわけ

です。

そのほか、東京都ではモニター会議といひまして、東京都のモニターの方にもこの点について御意見を伺つたんですが、その御意見の中では、手数料を無料にすると営業上の利益を目的とした請求に関する費用も税金で負担することになつてしまふのではないかと、情報を知らぬにお金がかかるのは常識で請求者が負担すべきだといひた御意見、あるいは手数料を無料にするに全く必要のない情報が多量に請求されるから反対であるといひた御意見が出ました。他方、都政の情報は市民のものだから手数料を取る余地はないという御意見もございまして、非常に分かれております。

さらにもう一つは、意見を聴く会というのを東京都でやつたんですが、そこでもこの問題は非常に市民の間でやはり分かれておりまして、申請手数料も当然取るべきだとか、あるいは無料にするのは不公平で恣意的な大量請求を助長するとか、受益者である請求者が負担するのが当然であるという意見を述べられた方もかなりおられました。他方、原則無料とすべきであるとか、あるいは金額については市民感情を重視して設定してほしいという御意見も出ました。

東京都がいろいろなルートで行いましたこうした調査によりますと、これは国民全体ではありませんで市民の調査ということですが、市民の方がこれを金額税金で負担するということについてはやはり納得されないといひますか、合意が得られ

ないだらうなというふうに考えております。

○海老原義彦君 次に、衆議院の法案修正で、全国の高裁所在地八カ所の地域において情報公開訴訟を提起できるというふうになつたわけでございます。

本来、被告の居住地という民訴の大原則が不思議な形で崩れたというところのようでございますが、こらについてはどういふふうにお考えになりますでしょうか。

○参考人(宇賀克也君) この問題は非常に悩ましい問題でございます。実は私も、この行政訴訟の土地管轄の問題などについて本格的に研究してみようと思ひましたのは半年ほど前ぐらいからでございます。

一つは、やはりこの問題を考えるときに、私どものような行政法全体を取り扱っている者から見ますと、情報公開法の中の平等の問題と、それからそのほかの全体の法律の中の平等の問題と、両方を視野に入れる必要があるといふふうに思つてゐるわけでございます。つまり、情報公開法に限つて平等を論ずるだけでは足りず、全体を見た上での平等といふことを考えなければいけないと思ふんです。

そういったしますと、この問題は本当に悩ましい問題でございます。つまりこの情報公開訴訟も抗告訴訟として位置づけられてゐるわけでございまして、行政事件訴訟法の十二条が適用され、行政庁の所在地で提起するというのが原則になるわけでございます。これは自分の具体的な権利が侵害された方、例えば免許を取り消されてしまつたとか、あるいは何かの金銭的な給付の支給決定を取り消されてしまつたとか、あるいは営業の許可を取り消されてしまつたといふことで、あつても路頭に迷う、そういうような方も行政庁の所在地で提起しなさいといふことになつてゐるわけ

です。

私も情報公開法ができればこれを利用したいと思ひますが、例えば私が研究のために情報公開法を使つて開示請求をして不開示決定を受けた、そ

の取り消し訴訟を提起しようといふときに、免許あるいはいろいろな金銭的な給付の決定を取り消されて、あつても路頭に迷うといふ方に対して、果たして私の提起する訴訟の方が土地管轄の面で優先的に取り扱われるべきなんだといふことが言えるだらうかといふことを考えてみますと、そこは非常に悩ましいわけでございます。あしたから本当にもう生活に困つてしまふ、自分の免許取り消し、これを取り消したいといふ方は、恐らく私が幾ら情報公開訴訟の方が優先されるべきだと言つても納得されないだらうといふふうに思ふわけ

です。

ですから、この問題といふのは、やはり情報公開制度の中での平等の問題、これももちろん重要でございますが、それだけではなくて、外を見ていけばほかの平等といふことも考えなければいけないだらうなといふふうに思ふわけです。

そういったしますと、要するに自分の具体的な権利、利益を侵害された方が提起する訴訟と、それから確かに情報公開訴訟も抗告訴訟という形になつてゐますが、これは請求の目的を問わないわけですから、商業目的の請求といふものももちろんあり得るわけです。あるいは全くの趣味で請求することもあるわけですね。それが不開示決定を受けた訴訟の場合の方が、一般の許可とか免許とかあるいは給付決定が取り消された方よりも優先されるべきだといふことをどう理屈づけるのかといふのは、この行政法の理論から見ても非常に難しいんですね。

実は諸外国を見ましても、ほかの一般の行政訴訟と比べて情報公開訴訟の場合の方が土地管轄が拡大されるといふことを定めてゐる例といふのはございませぬ。アメリカは確かに原告の居住地で提起できるということになつておりますが、これはアメリカでは行政訴訟は一般的にそうでございますから特別扱いをしてゐるというわけではないんです。実は逆の議論がございまして、むしろ情報公開訴訟の場合には自分の権利、利益と直接かわらないうで提起できるのだから、いわゆるフォー

ラムジョッピングと言いまして、自分の好きなところを選んで提訴することをむしろ限定すべきではないかという議論はあるんですけども、逆に広げるべきだという議論は、外国をいろいろ探してみたいんですけども、残念ながら見当たらないんですね。そこが非常に悩ましい問題であるということ。

それから、もう一つだけ申し上げていただきますと、私自身、行政訴訟の場合には一般論として行政事件訴訟法十二条のような原則を要するべきではないかと一年ほど前までは実はそう考えておりました。と申しますのは、一般的に行政訴訟の場合、原告は弱者、そして行政機関、国は強者というイメージがございまして、予算とか定員の面でも十分そちらは対応できるんだから、むしろ原告の便宜を重視すべきだというふうに私自身かつてそう考えておりましたが、その趣旨の発言をしたことすらございまして、半年ぐらいい前から、この問題をよく考えてみますと、実は私は問題の一面しか見ていなかったなと。要するに、問題は前からだけでなく、後ろからも横からも上からも下からもいろんな角度から眺めなければいけないのに、実は一面だけしか見ていなかったということに気がついたわけでございます。

情報公開訴訟に限定いたしまして、通常、請求者が不開示決定を受けて、その不開示決定の取り消しを請求する場合のことだけを念頭に置きがちなんですけれども、実はそれだけではありません。例えば、私たちのプライバシーに関する文書が不開示請求されて、その不開示決定が出た。その不開示決定の取り消し訴訟が提起されて、私たちが自分のプライバシーが侵害されないように参加しようというときには、原告の方にとって便利な居住地が、私たちが参加人となつて出ようとするときには不便になることがありますし、それから不開示決定の取り消し訴訟が出ることもあるわけですね。そういう点も考える必要があるということです。

○海老原義彦君 大変詳細な説明をありがとうございます。

ございました。もうさつきから宇賀先生にばかり伺っていて申しわけございません。

ちよつとまだ時間がございまして、次に後藤先生に伺いたいんですが、後藤先生、大変明快な御説明でございまして、やはり文書の管理というのは保存の基準と、開示、不開示の基準と、それからさらに歴史的資料として重要かどうかという選別、廃棄の基準、この三つの基準が大事であるというお話を伺いました。

このうち歴史的文書としての保存というのは、これはいわばアーキビストの仕事でございましてけれども、これは大変難しいんだらうなと。事公文書に關しますと、一体何が重要で、何を後に残すべきか、どうもわからなくなる面も非常に多いので、これはそのためにアーキビストがいるんだと言つてしまえばそれまでなんですが、一言何かヒントで結構でございまして、こういうことなんだよというお話をいただけませんかでしょうか。

○参考人(後藤仁君) 確かに御指摘のとおり、歴史的な文書を選別するということは、いざその場面になりますと大変なことだと思います。世界的にもアーキビストの世界の中でもいろいろ議論があるところでございます。一時は、現在の歴史家が歴史家としての目を最大限生かして選ぶことに關与して、決定権をかなり持つていいのではないかと、この考え方が強かつたようです。しかし、私どもが日々の仕事の中でつくつた文書が歴史にとつて価値を持つのは、ほとんど後世の世代がその文書をそつくり受け継いで、自分たちで判断して自分たちで歴史を書いていくわけですね。

そう考えますと、現在この社会に生きている歴史家がすべてを決めるということはやつぱりどこかおかしいということになってまいりました。この辺からアーキビストの本質をめぐつて議論が難しくなつてきたんですが、やはり基本的には、それぞれの時代で現に仕事をやってる人たちが、自分たちの仕事についてこれを記録にとつて、そのまま手を加えないでなるべく残せるものは残しておこう、こういう考え方になってきているように

に思います。

ですから、そのためにはアーキビストという一種の専門家の養成をやつていかなければいけないんですが、日本でも国立公文書館を中心に少しこれが緒についたといえますが、アーキビストの世界の確立が始まつたところで、まだまだここに全部任せられないんじゃないかという御意見は非常に強いと思います。しかし、任せなければいつまでもアーキビストは育たないわけでありまして、何か鶏と卵みたいなところがございますけれども、前向きに突破するというのが必要ではないかと思つておるところでございます。

○海老原義彦君 どうもありがとうございます。国立公文書館においてもこれからアーキビストの養成に取り組んでいくべき一つの機運が出ております。そのために、やはり議員立法で国立公文書館法というふうなものを用意しようかという段階になつておるわけでございます。どうもありがとうございます。

三宅先生にはもうお話を伺う時間がなくなつてしまひまして、失礼いたしました。後の質問者がたくさんお伺いするだろうと思つたので、私は質問を省略させていただきます。

先生方、どうもありがとうございます。

○江田五月君 三人の先生方、きょうは私どもの情報公開法案の審査のために御足労賜りまして、大変ありがとうございます。お礼を申し上げます。海老原委員の方から何か三宅参考人の方に私がたくさん聞けという申し送りがあるんですが、必ずしもそれにとらわれずに皆さんにお伺いしたいと思ひます。

ずっと伺つていて、どちらかというと、宇賀参考人は今議題になつていいる法案を高く評価される立場といひますか、そういう面からこの法案に光を当てられた。三宅参考人は、この法案、そうはいつてもこういうところがひつかかるよという、気になるところに光を当てるといふ立場から御意見を述べられた。後藤参考人は、それらを通じて実際情報を今後どうやっていくのか、いろいろ情

報公開についていいできても、情報の作成、管理、保存、こうした実態がそれに伴つていなかったら機能し得ない点を言われたという気がするんで、さて、そこで三にそれぞれ伺いたいんですが、まず総論的に出てきている法案に光を当てて、これがどこかこう悪いとかというところをちよつと離れて、情報公開制度が国にできるということ。

宇賀参考人はそこむしろ中身についていいてどこをピックアップしたと思ひますが、やはり全体に、世界じくさんの国があるところの中で情報公開制度というレベルであるところの数は少ないです。少ないけれども、私も日本という国にこができることの意味と、私は、私は非常に意味があるんだらうと思ひます。

三宅参考人は、いひつかかることを言われたんですが、しはさきながら一日も早くつくつてほしいことも言われたので、やはりこういう点が民主主義を大きく変えるんだということを言われているんじゃないかと思ひますし、後藤も同じです。

簡単に結構ですか人の方からそれぞれ伺いたいと思ひます。

○参考人(宇賀克也君) は、情報公開法が成立するということは我民主主義にとつて非常に大きな意義を持つていふふうに考えます。これまで行政文書のは、情報公開制度がない段階におきましては行政機関の職員が自分たちの職務に使用する文書である、と、そういうふうになつてきたわけですね。しかし、情報公開法ですと、不開示情報に該当しないものは民との共有財産ということになるわけで、では文書を出すか出さないかということとは行政機関側の裁量であつたわけですが、これは不開示情報に該当しないものにつきま不開示義務があると

いうことで、そこが度々変わつてくるわけ

でございます。

したがって、この法律が通りますと、要するに公務員というのは国民に対して常に自分たちが行政を行っていくときに説明できるように、そういうアカウンタビリティーを持った行政を行っていくかなければならないという認識が浸透していくと思います。そういう意味で、私は非常に我が国の民主主義にとって重要な法案であり、一日も早い可決を祈念しているわけでございます。

○参考人(三宅弘君) 情報公開法という、大體国民の皆さんがイメージされるのは官官接待かというところで情報公開という話が結びつくんです。それまではなかなか情報公開といっても説明するのが難しかったんです。それほど自治体の情報公開条例における税金の使い道に光を当てたという点では大変成果のあったことだと思うんですが、それが中央の省庁においても税金の使い道に光を当てることができると。

それは、つまりは今の国家予算の中で、むだ遣いをしないで有効に税金を使わないとなかなか国家が成り立っていないという状況の中で、今までの高度成長期と違う国のあり方なりを、国民がつぶさに税金の使い道なり政策形成を、個別具体的な意思形成の過程を見ることによって意見を言い、それによってまた行政効率を高めるという新しい国のあり方が一つ出てくると思うんです。

それからもう一つ、日韓情報公開交流というのを最後に私説明しましたけれども、これは九六年の春に韓国の嶺南大学で講演したときに、若い女子学生から、日本の情報公開法ができれば従軍慰安婦の問題の資料なんかも公開されて私たちも手に入れることができるのかという素朴な質問が出たんです。

個別の問題に入るわけではないんですけども、ややもすると今までは隣の国でも歴史的な文書なども含めて情報を相互に交換し合うことができない、そういう中で行きがかり上の問題が生じたりしていると思うので、そのあたりは相互に理解し合いながら、お互いに寛容し合う世の中を情

報交流の中で築くことができる。これは日韓だけにとどまらず、アメリカもそうですが、いわばアジア全体に日本が情報公開法をつくったこういう動きを紹介することによって、アジアの諸国が同じように情報公開法を持って、情報公開による市民レベルでの情報交流ができると、これはやはりアジアとして一つの一体感がまたそういう形で地道に定着するんじゃないかと思っています。

そういう意味で、今回の日本における情報公開法の制定の過程というのは非常に有意義な過程であり、この参議院、衆議院での議論も国際的にも紹介すべき事例ではないかと考えているところであります。

○江田五月君 後藤参考人にお答えいただく前にちょっと。

これは月刊「晨」という雑誌ですが、後藤参考人が「電子文書への対応と公文書館の役割」という文章をお書きになられているのを拝見したんです。その中に例えば、「条例の改正、制定によって公式の制度を整え、新たな実務システムに対して、契機と根拠を提供する。一方で、実務のマネジメントを変えて、制度に生命を吹きこむ。情報公開をめぐる、自治体も、もう一汗流す覚悟を固める」とある。これをお書きになって早くも二年がたつてしまつておるわけですが、今のお話の中で後藤参考人は、法律が実務に影響を与える、実務が法律に影響を与える、それを市民のインパクトで変えていく、そういう一つのメカニズムのようなことをおっしゃったと思うんです。

日本というのは、明治維新で急ごしらえて中央集権の官僚主導の国家をつくり上げて今日まで来ました。ここへ来て、行政というものが無制限の権限を持つていて、とにかく設置法で何かこういう目的で設置をすると書かれたらそれが権限規定みたいになつてわつと広がる。そのかわり情報は国民に開示しない。有権者の方は国から幾らサービスを受けるかということばかりを競う。ちなみに政治家はそのサービスをどれだけ提供するかを

競う。そういうあり方から、行政というののもルールがあるんです。ルールの中でやれることしかできないんです。そのかわりやっていることは全部国民に明らかにするんです。国民の責任なんです。行政が失敗したらそれは国民も責任を共有するんです。そのかわり次の世代には責任を変えていくんです。何かそういう民主主義の新たなフェーズに入つていくきっかけに情報公開制度というのはなるような気がするんですが、そんなことを踏まえて後藤参考人にお願ひします。

○参考人(後藤仁君) 私も、情報公開法というのは日本の社会に非常にいい大きな影響を与えると思っております。

今、私の考えを一部先に述べていただきましたけれども、私は、仕事を委託されてやっていると、ころにいい情報が集まつたり生まれたりするのは自然なことだと思ふんです。ですから、それ自体は別に非難の対象ではない。どういふことかといふと、つまり政治とか行政の仕事は主権者である国民の信託に基づいてそれぞれのこととてやっているわけですが、その過程でどうしても仕事に關係をしまして非常に高度な情報も必要になりますし、それも集まつてまいりますし、実際に、特に議員の皆さんは、議論をする過程で情報をい

わばきちん取り扱つておるわけですから、良質の情報環境の中で仕事をするということになると思ふんです。

これ自体は、仕事を頼んだ方もその気になつていなければいけないんですが、問題は、それが完全に内部に隠れちゃつて外へ出てきませんと、主権者である国民の方がいざ必要になつて、自分もこの情報が必要であるとか、あるいはある程度の信頼關係があるうちはいいんですが、どうもこのところちょっと不安とか不満とか不信が政治や行政側の行為に見られるというときに、何かコントロールを及ぼしたいというときに、情報が内部から出てこなければコントロールする手がかりがなくなるわけです。情報公開法というのはそれについての手がかりを、つまり制度の面できちんとつ

くることになりましたので、多分、賢い国民、市民は、絶えずこの権利を発動して乱用するというようなことはないと思ふんです。

これは、持つていくことによって、信頼をしてふだんは任せとく、しかしいざとなれば開示請求権を正々堂々行使するのであると。それに対しては、今度は行政側は原則開示するのが義務なんです。こういう關係を定めるわけですから、ふだんは裁量的に政治と行政がいい仕事をやりながら、かつ国民の側は、主権者の側は必要なコントロールを加えられる、こういう仕組みになつていくはずだし、いけるはずだ。そうならば非常に日本の民主主義にとっていいことではないか。特に代表制民主主義という、いろいろ批判はありますが、これにとつていいことではないかというふうに考えています。

○江田五月君 ありがとうございます。

宇賀参考人にもう少し伺いたいのですが、今出てきておりますこの法案についてのすぐれた面をいろいろ御指摘いただいた、現にここにあるわけですから、それがいかにおいしいかということ余りお互い言い合つてもしょうがないので、むしろ気になる点ばかりを委員会の中ではついでにいいところがあるんだよというのを教えていただいたのは大変ありがたかつたと思ふんです。

しかし、幾つか聞いとおきたい点があります。時間のこともあるのだけれどもこれもいうわけにいきませんが、インカメラのこと、あるいは知る権利のこと。知る権利についていろんな学説があると、それは確かにいろんな学説がある。知る権利というものを明記すると、ある学説からするとこうなる、ここの学説からするとああなる、そこで困つてしまふ、ひよつとしたら解釈改憲になりかねない、そういうお話をした。だけれども、それはどの学説の知る権利を採用したんだというやうなことで明記する、条例などがそうなのではないかと思ふんです。

むしろ逆に、知る権利ということを明記することによって実務の運用にある種の方向性を与えるという、そういう理念的なことというよりもむしろ実務的なことからすると、私は知る権利を明記しておいた方が実務がより情報開示の方向に一定の方向性を与えられることになるのじゃないかという気がするのですが、いかがですか。

○参考人(宇賀克也君) 欧米諸国の情報公開法の中で、知る権利という言葉が目的規定に明記されているものはないわけですが。

私、ずっとアメリカの情報公開法を研究してまいりまして、その中で何度も調査にも参りました。その際に、向こうの市民団体の方とか弁護士の方とかあるいは非常に情報公開に熱心な学者の方等に、アメリカの情報自由法には目的規定がそもそもないと、したがって、知る権利どころかアカウンタビリティも書かれていないんですけれども、修正一条に基づくものだということを明記するといったような、そういう改正を働きかけないのかということをお願いすることがございます。

しかし、これに対しては一樣に、要するに不開示情報の判断というのはそれぞれの不開示情報の規定の仕方によって決まるのであるから、目的規定をどうしようとしても、不開示情報の規定の方を、もしもと拡大させたいというのであれば、そちらの方を改正させればいいのであって、したがって、自分たちとしてはそういう運動は全くしていないし、しようとも思わないという、そういう回答を得たわけでございます。

私も、やはりこの情報公開法というのは原則公開そして不開示は例外であるべきだと思います。しかし、そのことは目的規定に知る権利という言葉を入れなくても、それは不開示規定をそのようにつくればよいというふうに思うわけです。私は、この情報公開法案はそのような原則公開という趣旨でつくられているというふうに考えておりますし、それから私の考えでは、アカウンタビリティと、それから私個人の学説としての知る権利というのは実は別のものではございません。説明責任

も知る権利も両方入れるべきだという説もあるんですけれども、私はこの両者というのはいわばコインの裏表の関係であって、知る権利と説明責任というふうに並列されるものではないと思うんです。

ですから、私はこのアカウンタビリティが入ったことでもう満足しているというところでございます。

○江田五月君 制度を書かれた文書、文字、これで見ると、あつてもなくてもというよりも、実際には不開示の制度をどれだけ限定するかということとでよろしいということになるかもしれないんですが、その制度が実際に動くときにどうなるかということとはなかなか大変なことがあつて、動かしていくときの姿がどうなるか、これを見ておかなきゃならぬと思うんですが、それはにおいて、管轄のことについてもう一つ。

おっしゃることがなるほどと思うところもあるんです。私自身もこの情報公開訴訟の管轄についてはなかなか悩ましいところだとは思つていて、まして、しかし自分の行政上の例えば許可なら許可が取り消されて路頭に迷う人の訴訟と、情報を開示しないという取り消しを求める自分の訴訟と、自分の方を優先させるとは言えないという、しかしそれは行政事件訴訟法十二条がこれだ、いいのかわからない問題でもありますよね。

情報公開訴訟の方は管轄が広がる方向に修正された。今は我々の手にそれをどうするかというのが来ているわけですが、それはある種の時間の流れであつて、過去の姿と今現に動きつつあつて変えようという姿と、それを比べてどちらが優先ということとは、いや情報公開の方を優先せよということとは言えないという、比較はなかなか難しいのじゃないか。もつと時間の要素を入れればこれから行政事件訴訟の方も変わる可能性が出てくる。国会が、少なくとも衆議院が、いわば立法裁量で八つの地方裁判所に管轄を広げた、それは立法裁量として、そういう裁量は違法であるとか不当であるとかということになりますか。それとも、

それはそれなりにそういう裁量行使する合理的な理由があるというふうにお考えですか。

○参考人(宇賀克也君) 衆議院におきまして、私などはわかりませんが、恐らく大変な御努力の末に全会一致ということと、こういう御決断をされたんだと思います。私は、もうそれには大変敬意を表しております。別にそれに対して異論を唱えようとかそういう趣旨では毛頭ございません。

ただ、私が申し上げたことは、今申しましたように、一般原則に対して例外をつくる場合に、やはり説明責任の問題があり、どうして一般原則に対して例外を設けるのかということについての説明を考えなければいけない。それは私も一生懸命考えたいと思います。

○江田五月君 私も法律には無縁というわけではないので、法律家の立場で見ますと衆議院の修正というのは管轄の法理の中で言えば革命じゃないか。つまり、事物管轄で地裁ということにして、そうすると全国五十の地方裁判所がある、そこへどういふふうに割り振るかですね。そのときに、事物管轄が全然違う高裁の土地管轄の原理を持つてきて全国を八つに割る。八つに割った中には複数の地方裁判所がある。そのどれにするかというので、今度は高裁所在地という、高裁が当事者でも何でもないので、高裁所在地という全く関係のない理論を持つてきて一つの地方裁判所に決めるというのだから、頭の中がこんがらがります。

これは真つ白。しかしそれは恐らく、今おっしゃる原則と例外という、行政事件訴訟法の場合には被告住所地が管轄裁判所になるという原則、これが原則ではないかというんです。という、そういう立法府側からの強い問題提起ではないのか。

そうすると、今、我々はさらにもう一つと言っているわけですが、これが成立すれば、立法府の考えを受けて法律の論理を形成していく世界で、さてそこで別の論理を考え出さなきゃいけないという重要なところへ来ていて、そうすると、やはり次に見直すときには行政事件訴訟法十二条というものが組上に上がってくるんじゃないか。もち

ろん利害関係人の参加の便宜というのがあります。が、それこそ例外ですから、ひとつ先生に大いにそこは立法府の意を受けて理論構成をしていただきたいと思うんですが、いかがですか。

○参考人(宇賀克也君) 理論的な問題については考えたいと思いますが、実は理論的な問題以外に実務的な問題というのもあるということに最近気がついたわけでございます。それはどういふことかと申しますと、これまで私個人も行政事件訴訟法十二条の原則について疑問を持っていたことがございます。

しかし、実際にいろいろと検討をしてみますと、実は行政機関というのはそんなにオールマイティではなくて、行政機関の中にもいろいろなものがございます。地方支分部局とかあるいは施設等機関の中で定員も予算も非常に乏しいものがあるわけですね。実際に行政訴訟が提起されますと、訟務検事があるからいいではないかといひましても、実は訟務検事というのはそれほど実態を知っているわけではございませんので、実際上は行政機関の職員が一人行政訴訟に張りついてやる形になるわけです。

しかし、その出張旅費を考えてみますと、例えば北海道大学の教官一人当たりの出張旅費なんというの、これは一度九州なりあるいは沖縄なりに行きますとそれで一年分使い果たしてしまうような額なんです。そういったしますと、では、その出張旅費の制約のために公判が一年に一回しか開かれないということと、これは迅速な審理を期待している請求者にとっても不利益じゃないか、そういう実務上の問題もやはり検討していただきたいというふうに思います。

○江田五月君 学者、研究者の皆さんも出張旅費が少ないので大変苦勞されている、そのお気持ちからの発言だと思いますが、しかし、司法予算が少なからずあってこれだけの司法サービスしか提供できませんという、それはいけませんね、本末転倒です。

三宅参考人には、那覇地裁、沖縄のことに
て、若い世代からの本心にのこった発言あり
がとうございました。

時間になりましたので終わります。

○日笠勝之君 公明党の日笠勝之でございます。

参考人の先生方、大変に御苦労さまです。

まず、知る権利につきましてはちょっとお伺いし
たいんですが、先ほど宇賀先生は、手数料の問題
で東京都のアンケートといましようか、六十数
%の方は手数料を取るべきだろうと、こういうこ
とをおっしゃいました。

その東京都の情報公開条例の前文というんで
しょうか、これには、「都民の「知る権利」が情
報公開の制度化に大きな役割を果たしてきたこ
とを」云々というふうに明記をされています。そし
てまた、最近、東京都の議会情報も知る権利を盛
り込もうとか、こういう諮問が出ております。そ
れから、続々と四十七ある都道府県の中でも知る
権利を前文なり条文に盛り込む、たしか八つか九
つの道府県だと思えます。だんだんとそういう方
向に行きつつある中で、我々の審議しております
行政情報公開法が知る権利を明記しなければか
えって後退するんじゃないか、あつたものを改正
で今度削除したり、そういうふうなことも考えら
れますが、この知る権利を法律のどこかに明記す
るということについてはどういうお考えなんで
しょうか。

○参考人(宇賀克也君) 東京都はおっしゃると
おり前文に知る権利という言葉を入れました。ただ、
東京都が前文に入れた知る権利というのは、
知る権利が保障されており、それに基づいて開示
請求権を認めたいという趣旨で入れたのではなく
て、要するにこの情報公開運動を進める上で知る
権利というものが大きな役割を果たしてきた、そ
ういふいわば背景として入れたものだといふ
ふうに聞いております。

ですから、実際には、地方公共団体の情報公開
条例の中に知る権利という言葉が入っている場合
も、例えばかき括弧つきで、権利として認められ

ているかどうかということは別として、いわば知
る権利というものが情報公開の運動を進める上で
大きな役割を果たしてきたという、そういう認識
を述べるといふもので入れているものもございま
して、そこはいろいろあると思うわけでございま
す。それはそれぞれの地方公共団体が自主独立の
団体として御判断してされていることですから
それはそれで尊重されるべきだろうと思えます。

ただ、情報公開法案についてどうかというふう
に尋ねられましたならば、私は個人的にはこの言
葉は非常にいい言葉だと思えます。また、運動を
進めてきたということについても高く評価してい
ます。ただ、明記することがいかにどうかという
ことについては現段階ではやはり慎重にならざる
を得ないというふうに考えております。

○日笠勝之君 三宅先生は附帯決議の方で知る権
利を明記したらどうかとおっしゃいましたが、今
の宇賀先生の御意見をどう思われますか。

○参考人(三宅弘君) 知る権利を法律に入れるか
というのは入れ方の問題だと思えます。だから、
知る権利の保障といったときに、その知る権利は
何かということ、自己情報の開示請求権も含む
のかとか、いわば知る自由という自由権にとどま
るのかとか、そういういろいろな問題が出てくる
と思えます。

多分そういういろいろな問題もありだ
ろうけれども、先ほど江田議員がおっしゃったよ
うに、実務の運用に方向性を与えるという観点で
は大変重要な言葉である。それは、立法をつくら
れた段階で実務の運用に方向性を与えるところが終
わるわけではなくて、立法ができてからこれをど
う使うかということ、非常に重要な言葉としての
意味を持つてくるだろうと思えます。

宇賀教授は、欧米のお話をなさいましたけれど
も、韓国は日本の自治体の条例を参考にしながら
法律をつくったわけですが、その中で知る
権利というのを明記している。ただ、私も九六
年に調査に行った段階では、実務上何を公開する

のかという、これを公開しますという一覧の本
みたいなものを渡されまして、それ以外は非公開
ですという話なものですから、条例はできてもな
かなか実務としては、まだ日本の自治体よりはお
かれています。なかなかとちよつと思つたことが
あつたんです。

しかし、知る権利を保障していく制度として、
この運用を通じてひよつとすると日本よりもつ
といひものができるのかもしれない、そういうと
きの実務上の運用、それから不開示情報の規定の
解釈にもやはりいろいろな影響を与えてくるのじ
やないか。

日弁連がなぜ知る権利の保障を明記せよとい
うことを強く言うのかという、私もはできた法
律をどう運用していくかというところから常に見
るわけです。しかも、それが裁判所でのように
活用されるのか、生かされるのかという観点から
見ますと、どこかにやはり知る権利という言葉
を入れておくことが必要だろうと。議論として知る
権利の保障という形で入るのが難しいとすれば、
それは自治体であれば前文なんかに入るだろう
と。

私は、東京都の情報公開の懇談会のときに、前
文なら入るでしようという話をしたんです。ただ、
全会一致ということでは通らなかったものです
から、前文には入らないんだと思つていたら、条
例の案が出てきたときに前文に入つていたんで
す。もちろん、今おっしゃったように開示請求権
ということを明確に認めた形で知る権利を入れて
いるわけではありませんけれども、都民の知る権
利の期待を十分に担うという趣旨で、先ほど私が
附帯決議案を少しアレンジしてお話ししましたけ
れども、都民の知る権利が情報公開の制度化に大
きな役割を果たしてきたことを十分に認識し、都
民がその知ろうとする行政機関の保有する情報
を得られるやうなところに、これは都民なり人
間が生まれながらに持つて持っているという知る
権利、広い意味での知る権利、そういうものが込
められていふように思えます。

そういう知る権利を厳密に法律学者として分析
していただくことはそれなりに大事なことだと思
えうんですけれども、その中で、国権の最高機関
である国会が、この定義で知る権利ということ
しかも用い方として、附帯決議に入れるのか法律
の一条に入れるのかといういろいろ議論はありま
すが、今は、共同修正案が参議院に來ている段階
です。今、一条に入れてほしいという議論は今も
う成り立たない状態です。それであれば、用
い方によつて知る権利という言葉をやほりどこ
かに入れていただくことによつて、我々がこれから
使わせていただくときの解釈に非常に生きてくる
だろう、そう考えているわけでございします。

○日笠勝之君 済みません、持ち時間がわずかな
もので。

次に、宇賀先生は、審査会のことをいろいろ長
所はあるということをおっしゃいました。問題は
九人の委員です。両院の同意を得て総理大臣が任
命するんですが、私もこの参議院の当委員会
で、この九名の委員はもう国会の同意を得るわけ
ですが、官僚OBだけはだめです。身内が身
内の開示が不開示か、存否応答拒否もありません
から、それはしないでしようということを官房長官に
申し上げました。それで、官房長官は、総理にそ
の旨をお伝えしますと、こういうことでございま
した。

宇賀先生と三宅先生に、この情報公開審査会
の委員は官僚OBは極力排すべきだと私は思いま
すが、お二人にそれぞれ御意見を聞かせ願えら
ばと思ひます。

○参考人(宇賀克也君) 一般論として、官僚OB
が全部だめかといふふうに関係します。官僚OB
の中でも自分の出身省庁の利害関係にとらわれ
ないで立派な見識を述べられている方なども個人
的には存じ上げていますので、全部だめかと言わ
れるとちよつと即答しかねるところもあるもので
ございします。一般論として、これは本におつし
やるとおり、まさにこの情報公開制度のかねだ
と思ひますので、やはり国民の信頼を得られるやう

な方が選任されることが望ましく、特にそれは国会同意ということになっていきますから、恐らくどの党の方から見てもそういう信頼の置ける方が選ばれるということになるだろうと思います。

○参考人(三宅弘君) 情報公開法による不開示についての決定は、行政官僚がなさった不開示処分についての判断をするわけですから、やはり国民から見ても信頼が得られるかどうかという観点から人選をしていくとなると、おのずと官僚OB、官僚OBといっても十年前に官僚であった人と一十年前に官僚であった人とはちよつと違いますけれども、できる限り直近にやめられた方というのは避けていただく必要性が出てくると思います。

○日笠勝之君 ただ、三宅先生はそうおっしゃるけれども、十年保存もあれば三十年保存もありますから、十年前にやめたからいいといったって、当時自分が関係していたかもしれないので、だから官僚OBは原則ノーだと、こういうふうには信念を持っておるわけだと思います。

それから、文書管理の問題でございしますが、宇賀先生は訓令でなくて政令で透明化が図られる、こういうふうにおっしゃいました。確かにその一面もあるんですが、実はきのうこの委員会でも私も質問いたしましたが、今各省庁の文書管理規程というのがございしますが、全部集めて比較しますと、もうばらばらなんです。例えば総理府と総務庁を比べただけでも、総理府の場合は、ちゃんと文書受送主任を置けとか文書保存主任を置けとか、こういう文書管理規程はありますが、総務庁には一切ない。それから、公文書、行政文書の書き方も、今度反対に総理府の方は平易簡明な口語体で書けと、単純な書き方。ところが、総務庁の方は常用漢字で現代送りがなでとか、横書きにしると細かくやっています。

そうすると、これを全部集めてどうするかという政令をつくるときに、下手をすると最大公約数で各省庁みんなある分だけをしておけば、政令だからと、あとは行政の長に任せようと、こうなっ

ちゃうと、せっかく立派な文書管理規程のある省庁の管理規程が、いいところがあるんだと欠落していくんじゃないか、こういうおそれがあるんです。政令のつくり方について、宇賀先生、それから専門であります後藤先生、お二人から、ちよつと時間ありませんので、簡潔にお願いできればと思います。

○参考人(宇賀克也君) 非常に重要な御指摘であると思います。やはりおっしゃるとおり、これまで各省庁の文書管理規程を見ますと、本当に不統一、それも合理的な説明のできない不統一がいっぱいございます。ですから、そうしたものを排除するようないしかりとした政令をつくり、もしその政令で足りない部分があれば、例えば総務庁に文書管理についてのしかりとしたガイドラインをつくっていただいて、それに応じた文書管理規程をつくっていただくということが望ましいと思います。

○参考人(後藤仁君) 全く私もそのとおりだと思います。今度、法律でもかく文書管理が大事だということがうたわれるわけですね。一項起きております。それに応じて政令ができる。その政令をきちんとつくれば、現在のような一種の、失礼かもしれないが、ばらばら事件みたいなことは直っていくと。また、直っていくところがこの情報公開法をつくる意味でもあるというふうに理解しております。

○日笠勝之君 次は手数料でございますが、手数料は非常に今関心が当委員会でも高いのでございします。どの委員の方もほとんど質問をされるんですが、正直言いましても今もって茫漠として、これも政令なんですよ。この参議院の当委員会できちつとした議論をして一定の方向づけをしなきゃいかぬと思っております。

ざつぱらんに申し上げて、一番この情報公開条例などを使いこなしておられる三宅先生、どの程度の開示請求手数料、それから今度開示の実施に係る手数料、二段階ということですが、実施に係る手数料の中にも閲覧手数料と称するも

のと謄写、コピーなどなどの手数料、三段階ぐらにあるのかなと思っておりますが、それぞれどういう手数料ならば乱用が防止でき、なおかつ国民の、我々が知る権利が行使できるか、どういう金額ならば理想的といえますか、というふうな金銭という点について、三宅参考人からお伺いしたいと思ひます。

○参考人(三宅弘君) 先ほど東京都のアンケート調査の話が出たんですが、あれはもう三段階で取るといふ話を前提にしているわけじゃありませんので、国会は国会の独自の判断をしていただくべきじゃないかと思うんです。

ただ、開示請求手数料については、乱用防止というお話がありましたけれども、先ほど紹介しました個人情報保護法の開示請求、これも乱用しようと思えばできますが、これは二百三十円ということですから、乱用防止といつても実務上今考えられるのは二百三十円が限度かなというのがあります。

それから、実施に係る手数料の閲覧手数料というのは、一件の教え方がやはり非常に混乱のもとになりますので、基本的には私も閲覧手数料は取るべきではないかと思ひつています。コピー代二十円というの、全国の自治体でいうと大体十円のコピー代もありまして、コンビニが十円ということなので、コピー代を大体二十円取るということになると、その中に大体閲覧手数料は本当は含まれているんだらうなと思うので、十円でいいところを二十円取っているコピー代の中に黒塗りしたりするような部分の検討費用みたいなものも含まれていると思うんです。

そういう意味では、閲覧手数料はお取りになるといつてもできる限り少な目に、関連文書を一括しておかつ上限を設けて、一件の文書について百円以上は取らないとか、そういう上限を設けないと安心できませんので、コピー代は枚数が多くないば若干ふえるというのは仕方がないと思ひつておるんですが、そういうことです。

○日笠勝之君 ありがとうございます。○吉川春子君 日本共産党の吉川春子です。お三方には大変有意義な御意見を本当にありがとうございます。

まず、三宅参考人にお伺いいたします。知る権利についてなんですけれども、これが明記されていないということによって具体的に、この情報公開法案の中で、法律が本来こういうふうにあるべきなのにゆがんでいくとか不十分になっているとか、そういう点がありましたら端的にお教えいただきたいと思ひます。

○参考人(三宅弘君) 知る権利は、先ほど言いましたように不開示事由の解釈のときに非常に影響を及ぼしますので、知る権利がなくてもいい不開示情報の規定をつくったんだと宇賀教授なんかは作成にかかわられていますからそうおっしゃいますが、今後の運用の中でやはり不安があるという点が一点。

それから、裁判管轄の問題になりますけれども、情報公開法における知る権利を全国同じように保障するという観点からは、裁判所に行くまでの費用が不均等になるといふ問題なんかも、これは知る権利の保障という観点からいえば、もちろん裁判を受ける権利ということも裁判管轄の問題では出てきますけれども、知る権利という言葉が入らないような法律であるからこそその辺が不均等なままで処理されてしまうんじゃないかと考えております。

○吉川春子君 宇賀参考人にお伺いします。今裁判管轄の話が出たんですが、行政訴訟法の十二条一項、これの改正の必要はないというふうな考えが変ったのかのようにちよつと先ほども伺ったんですが、きのうの実地は総務庁長官もこの規定については将来見直しの必要があるということに限りにくにおわせた答弁をされておりました。その点、私は非常に矛盾に満ちた条文だと思ひつておるんですが、改正の必要がない、こういうお考えでしうか。

○参考人(宇賀克也君) 検討する必要があるとい

うことは否定するものではありません。私も行政訴訟が提起しやすいということは一つの重要な価値であるというふうに考えております。

ただ、私もかつてはその点だけしか考えていなかったんですが、よく考えてみると、実はこれまで私ども行政法学者の責任でもあるわけですが、実際に行政訴訟がさまざまな場所で提起されたときの問題ですね、これは今度の修正案の三十六条の二項で一定の手当ではされているんですけれども、実はアメリカの場合にはこの点につきましていろいろな法理を使いましてそこを解決しているわけなんです。例えば、争点遮断効とか請求遮断効とかあるいはいわゆる連邦礼讓の法理とか、いろいろなものを使って複数の裁判所で同じような訴訟が提起される場合の矛盾とかあるいは訴訟上の不経済とかいう問題を解決する、そういうさまざまなメカニズムを実は持っているんです。日本はそのところがまだ非常に不十分であるということに一つ気がついたということ。

それから、これは実際上の問題として、行政機関といつても実は非常に乏しい予算と人員でやっているところもあって、本当に対応できるんだろとかという面も見ていかなくちゃいけない。また、例えばこれから独立行政法人というのができることになると思いますが、独立行政法人が情報公開法の適用を受けるのか、これはまだわかりません。しかし、仮に受けた場合に、独立行政法人のような非常に小規模なものがあるわけですね、そういうところが本当に対応できるのか。あるいは地方公共団体、これも行政事件訴訟法は適用されることになりまして、小さな町、小さな村などで情報公開条例を持っているところがいらないところ、職員を派遣してやるということが本当にできるんだらうか、そういうことも視野に入れて検討する必要があるというふうに考えております。

○吉川春子君 後藤参考人に文書管理の問題についてお伺いいたします。
後藤参考人は神奈川県立公文書館前館長でございます。

らっしゃるということですが、要するに県の行政文書が公文書館にどういうふうなスムーズに移管されているのか、その辺のメカニズムがどうなっているのかという点に私は非常に興味を持っています。そのわけなんです。

国の省庁と国立公文書館の関係も実に悩ましいというか、ある意味ではいいかげんというか。公文書館に移管されて、じゃこれが国立公文書館で公開されるかというところでもない。そこには、公開しないでもほしいという条件がついて国立公文書館に移管されている文書も少なくないわけなんです。

そういうことを考えたときに、そういう関係は神奈川県はどういうふうなされているかというところをひとつお教えいただきたいのと、それから保存期間を一年、三年、五年、十年というふうな決めますね、これはだれが決めるんでしょうか。例えば、先ほどアーキビストのお話がありましたけれども、日本には制度としてはありません。こういう専門職の存在なしには文書を保存し、移管し、公開するという手続が実は非常にいいまいにしかできないのではないかと思います。その辺大変御苦労があるかと思えます。その辺についてちょっとお伺いしたいと思います。

○参考人(後藤仁君) 神奈川県の場合は必ずしも国にそのまま適用できるか、ほかの地域で適用できるとかというものではないと思いますが、御参考までに、こういう仕組みでやっているという一つの典型例ではあるかと思えます。その辺にお答えして申し上げます。

神奈川県では公文書館条例という条例を持っておりまして、この条例の規定によりまして保存期間を満了したすべての文書は原則として公文書館に送られることになっております。ただし、一年保存の文書だけは一年で保存期間が満了した時点で公文書館が取りました選別基準に従ってそれぞれの部署で選別をし、一部を残し一部を廃棄して、残したのについて公文書館へ移管をいたします。

そのほか、三年、五年、十年、三十年のすべての公文書は現物が原則として公文書館へ毎年やってまいります。つまり、保存期間が終わったところでやってまいります。そこで、条例の規定に従って公文書館長がそのうちから歴史的資料として残すものと廃棄すべきものを選ぶことになっております。つまり、公文書館へ保存期間満了の文書を引き渡すことは各行政機関の担当部署の条例上の義務です。そして、その中から何を残し何を廃棄するかを決定するのは公文書館長の権限です。

そういう形で、完璧にある意味では公文書が、現用から非現用と申しておりますけれども、実際に行政当局で使われなくなった途端に公文書館に権限が移るといふ仕組みを整えています。この仕組みは、今のところ多分条例でそこまできちんと規定をしているのは神奈川県だけだと思います。ある意味では、例えば保存期間を勝手に短くして都合の悪い文書を早目に勝手に処理しちゃう、捨てちゃうとか、あるいは逆に何でもかんでも永年ということをつくったところが永遠に持っている、外へ出さないということも防げますし、かなり合理的な制度ではないかというふうに考えているところなんです。

ただし、選別が大変であるというのはそのとおりです。文書箱にして何万箱というものが現実には公文書館に来るわけですから、この箱をあけて残すものと捨てるものを選んでいくという作業は大変な作業です。

それから、御指摘にありましたように専門家にきておりませんから、神奈川県館にも本館のアーキビストといわば世界的な水準で呼べる人はまだ残念ながら育っていないわけですので、現実の選別作業は理想的な制度とは別に困難を極めていくというところは事実であります。しかし、これを一步一步やっていく以外に今の公文書の本来の管理制度をきちんとしていくということはないんじゃないかということ、歯を食いしばってやっているとこのが実情でございます。

○吉川春子君 今度、情報公開法の施行に伴いましてどういった体制で国は都道府県の窓口をつくってやっていくんだろうかと伺いましたところ、総務庁の行監局と行監事務所が合わせて四十六カ所、都道府県に一方所ずつあって、これが窓口になるんだそうです。そして、今行政監察という大変重要なオンブズマン制度のない日本にとっては、チームにもよりますけれども、かなり実績を上げておりますこの行政監察をやっているんですけれども、この行政監察の件数がこの十年激減いたしました、四割ぐらいいなくなっているんです。人数もものすごく減っているんです。しかも、今度情報公開を総務庁の全国の行監事務所を窓口にしてやるということになりますと、それは公開するかどうかは各省庁に割り振るにしても、そういう仕事をやりますと、ますますオンブズマン的な仕事ができなくなるんじゃないかと私はちょっと懸念をしております。

神奈川県の場合、これは何人の体制で今おっしゃったその何万箱の行政文書を整理していらっしゃるんでしょうか、お教えいただきたいと思えます。

○参考人(後藤仁君) 現役とOBの職員、それからOBの教職員、特に歴史とか国語の先生、校長先生をやっておられた方をお願いしております。実際に選別作業に携わっているチームのメンバーは十人少しという少人数でございます。必ず二人で選ぶ、一人では選べない。二人で選びまして、二人で意見が一致しないときはチーム全員で会議を開いて残すか残さないかを決めます。まだ歴史が浅いので、私が館長でありましたときは疑わしきは残すということで、当面なるべくは歴史的に残していくという方針でやっておりますけれども、十二人でございます。それでも全国的には多い方ではないかと思えます。それで、吉川春子君 現用文書、非現用という言葉がありましたけれども、情報公開の対象になる文書と

それから歴史文書がありますね。その文書との違い、そしてその情報公開はこの二種類の文書についてどのように適用されるべきなのか、その点を最後に伺いたいと思います。

○参考人(後藤仁君) 現用文書は、すべて神奈川県の場合には県のいわゆる情報公開条例の対象になります。ですから、原則公開であります。一年保存のものはその一年間保存されている間は全部情報公開条例の対象になる、三十年保存の文書は三十年間保存されている間は情報公開条例の対象となつて原則公開されます。例外不開示というのが当然あるわけですが、その開示、不開示の基準に従つて現用の文書はすべて運用されています。

例えば、十年保存文書が十年たつて保存期間を満了して公文書館に移されて、先ほど言いましたように、そのうちの一部は歴史的文書として残されるわけですが、この残された文書は公文書館において開示されます。閲覧ないし写しの交付が行われるということで、閲覧ないし写しの交付をするのは公文書館のいわば責務になっておりますので。

では、その基準はどうかというと、現役時代と同じ情報公開条例による開示基準を準用しております。ただ、基準自身は準用しますが、実際の適用に当たっては不開示にする事由の多くが消滅いたしますので、現役時代よりは歴史文書の方が開示の率は高くなるということが実態です。

一部個人情報等については、これはまた別に個人情報保護条例で保護してございますから、本人以外に対しては歴史的文書といえども開示や閲覧は制限されますけれども、一般的に言えば同じ開示基準を持ちつつ、歴史文書になった方が開示事由の消滅に伴つてより広く開示される、ですから公文書館に来れば大体見られる、こういうことになるわけです。

○吉川春子君 終わります。

○月原茂晴君 自由党の月原です。

きょうは参考人に感謝を申し上げます。まず、宇賀先生にお尋ねいたしますけれども、

この四十条に「地方公共団体の情報公開」という規定を設けて、「地方公共団体は、この法律の趣旨にのっとり、その保有する情報の公開に關し必要な施策を策定し、及びこれを実施するよう努めなければならない」、そして先生がおっしゃったように、これができるところによって地方の方も加率的にこういうものをつくっていくのではないかと。もう既にでき上がっているところもあるわけですか。

そこで、私がお尋ねしたいのは、非常に抽象的な話になる、試験問題でもよく出るような問題ですが、この法律と条例との効力、要するにここで言われておる新しくできた法律の範囲と地方の条例の範囲が食い違った場合に、それはどういう場合にどのような調整をすればいいとお考えですか。

○参考人(宇賀克也君) この情報公開法案は国の行政機関が保有する情報に適用されることになっておりますので、地方公共団体の機関が保有する情報については適用されないということになっております。しかし、先ほど御指摘の条文が入っておりますのは、一つにはまだ情報公開条例をつくっていないところが特に市町村レベルでは相当ございますので、そういうところではできるだけくつてくださという希望と、それからもう一つこれも御指摘のとおり、既に条例をつくっているところもこの法律のいいと思われるところは積極的に取り入れて見直しをしてください、そういう趣旨の規定でございます。

したがって、それぞれの地方公共団体において独立の団体として御判断された条例をつくられる、そしてそれはその地方公共団体の機関が保有する情報に適用されるということで、一応そこはこの情報公開法案とは別の体系ということになると思ひます。

○月原茂晴君 地方も選挙された議員によって構成されておるし、それへの自主権に基づいてつくるといふことにおいては国と変わらない点が多いと思ひます。

しかし、国の平和に關する、安全保障に關するような問題が出てきた場合に、例えば今まだ最高裁で争つておりますけれども、沖縄の米軍の潜水艦基地の設計図を見せろという話ですね。そういうものを向こうは、条例はオーケーだから示したわけです。そして、一番、二番と今最高裁で争つておるわけですが、要するに国の安全保障、高度に専門的な、そして国家として守らなければならぬもの、そういうものについて、今申し上げたように、側面的に今言った潜水艦の問題、ちよつと三宅参考人のお話による相模原の問題もその延長線上というか、ずばりの問題として出てくるのかもしれないけれども。

そういうものによつて、地方の条例とこちらの法律との範囲が食い違ったときに、もし食い違つていれば、私は理想的に言えばその種の問題はむしろ今までできた条例も今度のものに合わせていく、少なくとも国のそういう問題については、国が新しくいろんな人の意見によつて情報公開法をつくつたら、それと私は合致さなければならぬと思う。住民のそれぞれの特色というのはあるにしても、国の高度な安全保障に關するもの、あるいは捜査でもそうでしょうが、そういうようなものについては今までの改めなければならぬし、新しくつくる人たちもその点だけは確としてしっかりと制度につくつてもらわないと、日本の国そのものが秘密保護法は何もないわけですね。一、二、例はありますよ。しかし、基本的には諸外国はそういう制度を持ちながら情報公開をやっている。日本の国はそうでない。

それだけに、私はそういう法律と条例との関係というものをしっかりと考える方を示しておくし、政令でそのことについては詳しく考え方を示す、政令でなくてもいいんですが、そういうふうにしなないと非常に国が混乱するんじゃないか、このように思ふからあえてお尋ねしているわけであつたもので、どうでしょうか、宇賀参考人。後でまたそのことで三宅参考人をお願いいたします。

○参考人(宇賀克也君) 地方公共団体が保有して

いる情報でも国のいろんな利害にかかわるものというのがあるのは御指摘のとおりでございますし、実は逆の問題として国が保有している情報であつても地方公共団体の利害にかかわるものがあるということもありません。

そこで、地方公共団体の場合にはそういう場合に、国等関係情報という不開示規定を一般に入れておきまして、国等との信頼関係を害するかどうかということと判断しているものがございまして。私は、これから情報公開法ができれば、地方公共団体の情報を国が出すかどうかということと地方公共団体と判断が食い違ふという問題も今度は逆の問題として出てくると思ひます。

そこで、これは運用でも構わないと思ひますが、そうした場合には必ず例えば地方公共団体は国の意見を聞く、また国も地方公共団体の意見を事前に聞くということがひとつ必要かと思ひます。それから、両者の判断が食い違つて国は出してほしくない問題を地方公共団体が出す、あるいは地方公共団体が出してほしくない情報を国が出すというときに、事前にやっぱりそれを争う仕組みがあつてしかるべきだろうと思ふんです。

現在この点は、御指摘のアドホック訴訟におきましては、そもそもそういうものは抗告訴訟、法律上の争訟ではないんだということで認められていなくて、今これは最高裁に係属しておりますから、最高裁がどういう判断を示すかということにはわかりませんが、仮に最高裁がこうした問題については法律上の争訟ではない、あるいは法律上の争訟であるにしても抗告訴訟の原告適格が認められないということになれば、何らかのそうした開示決定を事前に争つて司法審査をするシステムというのはいくらにせよ必要じゃないか。国が地方公共団体が出してほしくないという情報を出すということもこれからはあり得るわけですから、どちらの場合を考えてもそういうシステムというのを考える必要があるんじゃないかと考えております。

○参考人(三宅弘君) 私も、高度に専門的で国家

ございまして、その時代の文書が残っております。その琉球政府というのは、行政主席がいて立法院があつて裁判所があつて、三権があつた、そうい

う政府だったんですね。やっぱり沖縄というのはそういういろんな特別な事情があるところだと思います。ですから、裁判についても一種独特の扱いがあってもいいのかなと、そんな感じを琉球政府文書というものを見ながら感じたことがございます。

○月原茂晴君 どうもありがとうございました。

○委員長(竹村素子君) 以上で参考人に対する質疑は終了いたしました。

参考人の方々には、本日は大変御多忙中、私どもの委員会のためにおいでいただき、そして貴重な御意見をお述べいただきまして、まことにありがとうございます。委員会を代表して厚く御礼を申し上げます。

本日はこれにて散会いたします。

午後四時二十二分散会