

Freedom of  
Information

情報公開法



松井茂記 著

[第2版]

有 斐 閣  
YUHIKAKU

甲第 4 号

のいずれかの号の不開示情報を開示することになるので文書の存否については答えられないが、もし存在しているとすれば、それはその不開示情報に該当し開示しないことができる旨の理由となる。当然、もし文書が存在しているとすれば、どの不開示情報のどの部分に該当するかは、明記する必要がある。

c 救済 この開示拒否に対しても不服申立てが可能であり、不服申立てがあった場合は情報公開審査会に諮問され、行政上の救済が与えられる。情報公開審査会に対しては、行政機関は当該文書の存否を回答しないことは許されず、文書が存在する場合には、審査会は文書の提出を求め、インカメラの審査を行うことができる。

また、この開示拒否に対しても裁判所に司法的救済を求めることができる。そして裁判所は、行政機関に対して文書の提出を求めてインカメラで審理をすることができる。

それゆえ、当該文書の存否を明らかにすること自体が不開示情報を開示したことになるかどうかについては、行政上の救済も司法的救済も確保されている。ただし、審査会も裁判所も、文書が存在するときのみ文書の提出を求めると、文書が存在することがわかってしまうおそれがある。そのためアメリカでは、文書が存在しない場合も文書を提出する形をとらせて（ただし実際の開示請求対象文書は存在しないこともあるので、その場合は説明書が提出される）、これによって文書の存在が察知されないように配慮している。日本でも、そこまでする必要があるかもしれない。

## 4-7 開示決定等

### 4-7-1 開示請求に対する決定

a 決定の種類と通知 開示・非開示の決定が行われた場合、決定は開示請求者に通知されなければならない。第9条は、次のように定めている。

「① 行政機関の長は、開示請求に係る行政文書の全部又は一部を開示するときは、その旨の決定をし、開示請求者に対し、その旨及び開示の実施に関し政令で定める事項を書面により通知しなければならない。

② 行政機関の長は、開示請求に係る行政文書の全部を開示しないとき（前条の規定により開示請求を拒否するとき及び開示請求に係る行政文書を保有していないときを含む。）は、開示をしない旨の決定をし、開示請求者に対し、その旨

を書面により通知しなければならない。」

これにより決定には、全部開示と部分開示の決定（第1項）及び全部非開示（第2項）の決定の2種類があることになる。部分開示については、要綱案では開示する部分と非開示の部分にそれぞれ第1項と第2項が適用されるような形になっていたが、情報公開法では、全部開示と部分開示が第1項で全部非開示が第2項という組み合わせになった。その結果、部分開示には第1項が適用されることになった<sup>42)</sup>。

第2項の全部非開示の決定、つまり開示拒否決定については、不開示情報が記録されているために開示請求に係る行政文書を開示しない場合と、行政文書の存否を回答しないで開示を拒否する場合と、開示請求に係る行政文書が存在しないとか開示請求が不適法であるとして開示を拒否する場合とがある。情報公開法は、いずれも開示拒否の処分と扱っている。

このうち、文書不存在の決定をどのように扱うかは、地方公共団体の条例で難しい問題を提起していた。条例には規定がなかったため、これを開示拒否処分と扱うべきかどうか明確でなかったためである。しかし、すでに述べたように、情報公開法は、文書不存在の場合も開示しない旨の決定として扱うことを明確にした（⇒4-4-2 b）。

b 濫用的請求拒否 なお、これ以外の理由で開示を拒否できるかについては、情報公開法には特別の規定はない。ただ「考え方」では、特定の部局の保有するすべての行政文書の開示請求や行政機関の事務遂行能力を減殺させることを目的とする開示請求等に対しては、「特別の規定を設けてはいないが、権利濫用に関する一般法理を適用することによって対処することができる」とされており、国会の答弁でも同趣旨の説明があった<sup>43)</sup>。そこで、学説の中にもこのような解釈を支持する声がある<sup>44)</sup>。

しかし、このような嫌がらせ的な開示請求は文書の特定性を欠く場合が多いと思われるので、そのような場合には開示請求は不適法と考えられるが、それ以外の場合に、一斉に開示請求があったとか、大量の開示請求があったことだ

42) 村上・前掲注8) 66頁は、第2項括弧書が部分開示に適用されない点を問題としている。

43) 島102頁。

44) 宇賀『解説』83頁、『詳解』99-100頁、小早川131頁（小早川）。

けを理由に権利濫用だと考えることは疑問である。権利濫用を理由として開示拒否を認めることは、開示拒否の濫用を認めるだけである。適法な開示請求であれば、開示拒否は許されないものと考えべきである(⇒2-5-2)。

#### 4-7-2 決定期間

a 決定期間とその延長 開示・非開示の決定は、一定の期間内に行わなければならない。第10条によると、

「① 前条各項の決定(以下「開示決定等」という。)は、開示請求があった日から30日以内にしなければならない。ただし、第4条第2項の規定により補正を求めた場合にあっては、当該補正に要した日数は、当該期間に算入しない。

② 前項の規定にかかわらず、行政機関の長は、事務処理上の困難その他正当な理由があるときは、同項に規定する期間を30日以内に限り延長することができる。この場合において、行政機関の長は、開示請求者に対し、遅滞なく、延長後の期間及び延長の理由を書面により通知しなければならない。」

b 趣旨 情報公開は、時期が重要であり、開示請求があれば速やかに手續を進め情報が公開されることが求められる。しかし、開示請求を受けて、行政機関は当該開示請求対象文書を検索して特定し、その中に記録されている情報を審査して、不開示情報が含まれていないかどうかを検討しなければならない。部分開示の場合は、開示できる部分を区分して切り離さなくてはならない。そして、決定を行えば決定の通知書などを作成しなければならない。従って、開示請求から開示等決定までには一定の期間が必要となる。

この点、アメリカの情報公開法は、公開請求を受理してから10日(土曜・日曜・法定休日を除く)以内に決定を行うよう定め、特別の事情があるときにのみもう10日間の延長を認めていた。しかし、大量の公開請求を受けて、一部の行政機関では期間内に公開請求を処理することができず、この期間は厳密には守られていなかった。そこで1996年の改正で、期間が公開請求受領後20日に延長されるとともに、期間終了後も審査を完了することが認められる「異例の状況」について規定し、さらに行政機関が公開請求を通常の処理と迅速な処理に区別する複数の処理システムを採用すること、またやむにやまれざる必要性等が証明された場合に一定の公開請求を優先的に処理することを認めている。

日本では、地方公共団体の条例でも期間の定めを置くのが一般的で、通常公開請求があった日から起算して15日以内に決定すべきものとする例が多い。

ただし、開示請求対象文書が膨大である場合や第三者意見聴取手續が取られる場合などには期間延長が認められていた<sup>45)</sup>。

情報公開法もこれらにならって、決定期間についての定めを置いたものである。この点について、「考え方」は、「開示請求に対しては、速やかに開示又は請求拒否の決定がなされるべきであるが、個々の開示請求に対する決定をするために要する期間は、開示請求の対象となる情報の量の多少、不開示情報該当性の審査・判断の難易、第三者保護手續の要否、行政機関の事務の繁忙の状況等により、おのずから違いがあり、一義的に定めることは困難である。そこで、…原則的な処理期限を、適法な開示請求が行政機関に到達してから30日以内とし(もとより、開示請求の内容等によっては30日を要しないものも多いと思われる、その場合には、速やかに処理されるべきである。)、事務処理上の困難その他正当な理由がある場合には、30日を限度として、その期限を延長することができる」と説明する。

アメリカの情報公開法及び情報公開条例と比較して、30日という日数は長すぎるのではないかと思われるが、おそらく実際の配慮に基づくものであろう。しかし、「考え方」のいうように、決定は速やかに行われるべきである。

第10条第1項は、第4条第2項に規定による補正を求めた場合には、当該補正に要した日数は、当該期間に参入しないと定める。補正を求めた場合、補正されるまでは手續は進められないので、これは当然の措置であろう。ただし、補正は義務付けられてはいないので、理論的には形式上の不備がある場合にも補正を求めずに開示しない旨の決定を行うことも可能である。その場合には、原則として30日の期間内に決定を行うべきことになる<sup>46)</sup>。

また、補正を求めることはできるが、これは行政指導であるので、開示請求者はこれに従う義務はない。開示請求者が補正の求めに従う意思がないと表明した場合は、決定期間の進行は停止されず、行政機関の長は決定期間内に決定を行うことが必要となる<sup>47)</sup>。

45) 兼子・前掲注1)170-171頁。ただし、情報公開法制定後、同法にならって、期間内にすべてについて公開決定ができない場合に、期間内に相当の部分について公開決定を行い、残りについては相当期間内に公開決定を行うことを認める規定を置くところが増えている。

46) 宇賀「解説」85頁。

47) 同84-85頁。

c 期間の延長 第10条第2項は、「事務処理上の困難その他正当な理由があるとき」に、30日以内に限り期間の延長を認めている。延長が認められるのは、「事務処理上の困難その他正当な理由があるとき」に限られる。

地方公共団体の条例では、延長期間を定めていないところもあるが、多くのところでは、15日以内の延長が認められている。情報公開法は、30日以内に限り期間の延長を認めたものである。

延長期間は30日以内であるから、必ず30日間延長しなければならないわけではない。事務処理上の必要により延長せざるをえない必要最小限の範囲で延長すべきである。

期間を延長する場合、行政機関の長は、開示請求者に対し、遅滞なく、延長後の期間及び延長の理由を書面により通知しなければならない。

d 特例 この期間の定めには、さらに特例が認められている。第11条は、次のように定めている。

「開示請求に係る行政文書が著しく大量であるため、開示請求があった日から60日以内にそのすべてについて開示決定等を行うことにより事務の遂行に著しい支障が生ずるおそれがある場合には、前条の規定にかかわらず、行政機関の長は、開示請求に係る行政文書のうちの相当の部分につき当該期間内に開示決定等を行い、残りの行政文書については相当の期間内に開示決定等を行うべきである。この場合において、行政機関の長は、同条第1項に規定する期間内に、開示請求者に対し、次に掲げる事項を書面により通知しなければならない。

- 1 本条を適用する旨及びその理由
- 2 残りの行政文書について開示決定等を行う期限

この点について「考え方」は、「一の行政部局が処理すべき開示請求に係る行政文書が著しく大量であるため、これを処理することにより当該部局の通常の行政事務の遂行が著しく停滞することは避ける必要がある。そこで、開示請求に係る行政文書が著しく大量であるため、60日以内にそのすべてについて開示決定等を行うことにより事務の遂行に著しい支障が生ずるおそれがあるときは、行政機関の長は、60日以内にその相当の部分につき開示決定等を行い、残りの部分については相当の期間内に開示決定等を行うべきである」とした。なお、この処理期限の特例の規定の適用については、請求があった後比較的早期に判断することが可能であるので、この規定を適用する場合には、行政機関の長は、

30日以内に、開示請求者に対し、60日以内に開示請求のすべてについて開示決定等を行うことができない理由及び60日以内に開示決定等を行う部分以外の部分についての開示決定等の期限を通知しなければならない」と述べる。

この特例は、「開示請求に係る行政文書が著しく大量である」ため、「開示請求があった日から60日以内にそのすべてについて開示決定等を行うことにより事務の遂行に著しい支障が生ずるおそれがある場合に」(第11条)しか、認められない。「事務の遂行に著しい支障が生ずるおそれがある」ことも要件であり、開示請求に係る行政文書が著しく大量であっても、それだけではこの特例は適用されない。「考え方」では、当該開示請求に係る行政文書が著しく大量である場合だけでなく、他の請求も含めて開示請求に係る行政文書が著しく大量である場合も含まれるかのように説明しているが<sup>48)</sup>、条文解釈として妥当とは思われない。あくまで当該開示請求に係る行政文書が著しく大量の場合に限られるべきである<sup>49)</sup>。

この特例を適用する場合、行政機関の長は、開示請求に係る行政文書のうちの「相当の部分」につき当該期間内に開示決定等を行い、残りの行政文書については「相当の期間内」に開示決定等を行うべきである。どれくらいが「相当の部分」かについては、開示請求に係る行政文書の量とそれを決定期間内に処理することが事務の遂行に対して及ぼす支障の程度にかかっている。しかし、「相当の部分」とある以上、開示請求のうち少なくとも実質的な部分については決定期間内に決定を行うべきであろう。

残りの行政文書については、「相当の期間内」に決定をすべきことになるが、情報公開法は期間を明記せず、「相当の」という表現を用いている。それゆえどのくらいの期間が「相当の」期間かが問題となろう。具体的にどのくらいの期間が相当な期間かも、開示請求に係る行政文書の残りの量とその行政機関がそれを処理するのにどの程度の時間が必要にかかっているのか、一概にはいえない。しかし、期間を延長しても60日が限度であることから考えて、数か月もかかっているようでは「相当な期間内」とはいいがたいであろう。

この特例を求めるとき、行政機関の長は、第10条第1項に規定する期間内

48) 『詳解』108頁参照。阿部33頁は、これはやむをえないと支持する。

49) なお、村上・前掲注8)62頁参照。

に、つまり30日以内に、その決定を行わなければならない。そして、これを適用する場合、開示請求者に対し、本条を適用する旨及びその理由及び残りの行政文書について開示決定等をする期限を書面で通知しなければならない。この決定に対しても、不服申立て及び訴訟が可能である<sup>50)</sup>。

なお、この場合において「考え方」は、「現実に開示された内容によっては、残りの部分の開示請求を維持する必要がなくなる事態も予想されるので、相当の部分の開示後、適宜の方法で、開示請求者の意思を確認するなどの運用上の措置も考慮に値する」と付け加えている。

e 期間内に決定がされなかった場合 では、第10条第2項の延長の手續がとられることなく第1項の期間内に決定がなされなかった場合、第2項の延長の手續がとられたが同項の定める期間内に決定がなされず第11条の手續もとられなかった場合は、どうなるであろうか<sup>51)</sup>。

アメリカの情報公開法は、期間内に決定が下されなかった場合は、公開請求は拒否されたものと扱って、それに対し行政上の救済及び司法的救済の途を開いている(⇒14-4-3 c)。日本の地方公共団体の条例では、期間経過後は閲覧の許可がなされたものとみなすところもあるが、アメリカの情報公開法と同様のみなし拒否規定が置かれているところが少なくない<sup>52)</sup>。

これに対し情報公開法には、そのような趣旨の規定は置かれていない。そこで、情報公開法はそのようなみなし拒否の制度をとっておらず、行政不服審査法に基づく不作為の不服申立て、行政事件訴訟法に基づく不作為の違法確認訴訟、国家賠償法に基づく損害賠償訴訟で争うほかはないとの見解がある<sup>53)</sup>。

本来、行政機関の長による非開示決定に対しては情報の公開を求めて訴訟を提起できると考えるべきであるから、国民の持つ憲法上の裁判を受ける権利のことを考え、決定期間内に決定が行われなかった場合は開示請求は拒否されたものとみなして、裁判所に公開を求める訴訟を提起できると考えるべきである。

50) ただし、不服申立てに対して、情報公開審査会へは諮問されない。村上・前掲注8) 63頁。

51) この点「詳解」111頁は、1件の請求対象が大量ではないが多数の請求がなされ期間内の処理ができなかった場合、可能な限り期間内に決定し、残りは処理可能となり次第遅滞なく決定すれば違法とはいえないという。

52) これに対しては、このみなし拒否決定を裁判で争う場合の困難を指摘する声があった。兼子・前掲注1) 172頁。

53) 宇賀「解説」85頁。

しかし、たとえそれが困難だとしても、不作為の違法確認では結局決定期間内に決定がなされなかったことの違法性しか確認されない。不作為の違法が確認され、そのあとで開示拒否決定が下されれば、再びその開示拒否決定を争わなければならない。これではあまりに救済に欠けるといわざるをえまい。国家賠償法の損害賠償も、決定期間を過ぎて決定が行われなかったというだけで認められるわけでもない。しかも、損害賠償が得られても、情報が公開されるわけではない。

開示請求権が憲法上国民の有する知る権利を具体化したものであり、国民は裁判を受ける権利を持っていることを重く見るなら、たとえ情報公開法に明文の規定がなくても、決定期間内に決定がなされなかった場合には、開示拒否処分があったとみなして、不服申立てが可能であり、その場合には情報公開審査会への諮問の必要があると解すべきであるし、またその開示拒否処分に対しては取消訴訟を提起できると考えるべきであろう<sup>54)</sup>。開示拒否の正当性の立証責任は行政機関にあるから、訴訟の場で開示拒否の根拠を示すべきことになる。

同様に、第11条の特例が適用された場合に、決定期間内に決定された部分が「相当の部分」かどうか不服があったり、残りの部分についていつまでたっても決定がなされないような場合、どうすべきか。この場合も、少なくともこれを実質的に開示拒否決定とみなして、救済を求めうると考えるべきであろう。

#### 4-7-3 決定権の委任

a 趣旨 開示請求に対しこれを処理する行政機関の単位は、第2条第1号に規定するそれぞれの行政機関である。しかしながら、行政機関における事務の効率的な配分を図るため、各行政機関に置かれる内部部局、施設等機関、特別の機関、地方支分部局に開示請求の処理を委ねることが適当な場合が少なくない。

このような考え方から、第17条は、「行政機関の長は、政令(内閣の所轄の下に置かれる機関及び会計検査院にあっては、当該機関の命令)で定めるところにより、この章に定める権限又は事務を当該行政機関の職員に委任することができる」としている。

54) 村上・前掲注8) 62頁も、立法論としてはみなし拒否の方がすぐれているという。