

CITIZENS FORUM for RENEWAL

No. 104

1999年5月号

(社)行革国民会議 東京都千代田区麹町2-3 麹町ガーデンビル9階 電話03-3230-1853 FAX3230-1852

<http://www.mmjp.or.jp/gyoukaku>

行革国民会議ニュース

情報公開法成立にあたって

情報公開法を求める市民運動
事務局長 奥津 茂樹

さる5月7日、参議院から回付された情報公開法案の一部修正案が衆議院本会議で可決され、情報公開法が成立した。1980年3月に私たち「情報公開法を求める市民運動」が結成されてから、20年もの歳月が経過している。「本当に長かった」というのが実感である。

法制定を求める市民運動をまがりなりにも継続して取り組み、それなりに関わってきた者として、情報公開法制定までを振り返る行革国民会議から機会を与えていただいた。おそらく内容はたわいのない雑感の類になると思うが、今後発展が望まれる市民による立法運動の記録として読んでいただければ幸いである。

一定の役割を果たした市民と政治

最終的には内閣提出法案となったが、情報公開法のルーツは市民の提案にある。市民の提案というのは、1979年に(社)自由人権協会が発表した「情報公開法要綱」と、1981年に私たちが発表した「情報公開権利宣言」「情報公開8原則」を指す。こうした市民提案を自治体が参考としつつ各地

で情報公開条例が制定され、情報公開条例の規定だけでなくその解釈運用も参考にして策定されたのが情報公開法である。言うならば、市民発・自治体経由で情報公開法は制定された。このように情報公開法成立までの過程は、来るべき市民の時代、分権の時代におけるあり方を象徴している。

また、情報公開法成立にあたっては政治もそれなりの役割を果たした。そもそも情報公開法成立のきっかけとなったのは、1993年の政権交代である。その後の連立政治を通じて、情報公開法制定は国の方針となっていった。法案審議においても国会は重要な修正を行い、一定の役割を果たしている。とりわけ裁判管轄について、衆議院が高裁所在地8カ所でも提訴可能とする修正を行ったことは画期的である。国が「ローマ法以来の大原則」として拒みつけてきた提訴地拡大を実現したからだ。なお、参議院においても附則修正が行われ、「情報公開訴訟の管轄の在り方」についても法律の「見直し」をすることが明記され、将来における提訴地拡大に道筋をつけた。

このように情報公開法成立にあたっては、市民も

目次

| | | | |
|------|--------------------------|--------------------------|----|
| 1 | 情報公開法成立にあたって | 情報公開法を求める市民運動 事務局長 奥津 茂樹 | 1 |
| 2 | 情報公開法制と文書管理実務 | 神奈川大学教授 後藤 仁 | 4 |
| 3 | 男女共働社会実現のための税制・社会保障制度改革案 | 男女共働社会研究会 | 7 |
| 【資料】 | 行政機関の保有する情報の公開に関する法律 | | 13 |

政治も確かに一定の役割を果たした。しかし、私はそのことをことさら評価する気にはなれない。20年もの歳月を費やしたこともあるが、何よりも市民や政治が主導して法制定を成し遂げたとの実感が、私自身の中ではあまりにも希薄だからである。そして、この実感のなさは、後述するように、きたるべき情報公開法を「使う時代」への不安へと連なっている。

"グライダー"的な立法運動

たとえば言うならば、私たちの立法運動は"グライダー"的であった。

ご承知のとおり"グライダー"というのは自ら動力（エンジン）を持たず、他の力によって空中高く引き上げてもらわなければ飛べない。いったん滑空すれば乗っている人は心地よいし、地上からの見た目も決して悪くない。しかし、自分のエンジンを持たないため飛行は常に危なっかしく、いつ失速すらやもしれない不安がある。

そんな"グライダー"のイメージが私たちの市民運動にはピッタリなのである。私たち市民運動の会員はこの20年間増えも減りもせず、約400名前後で推移してきた。その全員が情報公開法制定という目標に向けて主体的に取り組んできたわけではない。会費やカンパなど資金的な援助はあったし、さまざまな励ましもいただいた。しかし、立法運動の戦略、戦術はほとんどすべて、操縦士（中心的なメンバー）に委ねられていた。

1980年代初頭、自民党が衆議院で過半数を割り新自由クラブとの連立を余儀なくされた頃、一陣の風が巻き起こり"グライダー"は滑空するかに見えた。しかし、自民党が安定多数を確保し、中曽根内閣が登場する頃には早くも失速していた。自治体における情報公開条例制定ブームというそよ風に乗って低空飛行を続け、何とか墜落を免れた時代であった。

1989年の参議院選挙の頃から、再び風が吹き始めた。連合参議院が躍進し、参議院での与野党逆転状況が生まれた。そして、前述のように1993年の政権交代とその後の連立政治を経て、"グライダー"は情報公開法制定に向けて高く滑空し始めたのである。さらにその頃、官官接待、薬害エイズ、高速増殖炉もんじゅの事故隠しなど、情報公開の必要性を痛感させるような出来事が相次ぎ、それが強力な

追い風となった。

風を読み、ときには作る

"グライダー"である私たちは、そうした世間の風に乗ってきたに過ぎない。もちろん、それは悪いことばかりではない。

私も操縦士の一員であったが、自分たちの力だけでは飛べない非力さを知っていたから、風を読みそれにうまく乗ることを心がけた。市民はもちろん議員、マスメディア、学者、弁護士などと法案検討会なるものをそのつど開き、いろいろな立場からの意見を募り風の流れ行く方向を読み取ろうとした。風を読むことでおおむね妥当な方向性をキャッチできた。法案審議の際に私たちが情報公開法の「利用しやすさ」を訴えたのも、そうしたマーケティングの結果である。

また、あるときは自らそよ風を作り出し、物事を進めたりもした。私たちはひんぱんに国会議員シンポジウムを開いたが、その意図は情報公開法の「利用しやすさ」という主要論点を国会議員やマスメディアに伝えることにあった。情報公開法成立を報じる記事の中にも、知る権利が明記されないことを問題点とするお決まりのものが少なくなかった。そのように法案審議までもが、わかりやすいが実のない議論に終始してしまうことをおそれたのである。そうした思いが通じたのか、衆議院と参議院における修正議論は主に「利用しやすさ」つまり手数料と裁判管轄に収斂されていった。

風任せの弱さ

風を読み、ときには風を作ることにそれはなりの意味もあったが、すべてが風任せである点で決定的な弱さを抱え込むことになる。情報公開法は成立までに三度の継続審議となったが、かつてのような強力な追い風もない中で、急速に風がなくなっていくを感じたのは私だけではないだろう。オオカミ少年ならぬオオカミおじさんと化し、「早期成立」を機会のあるたびに強調したのは、「このままでは失速しかねない」という直感からである。

これに対して、勇ましい弁護士や新聞記者からは「日和見」だとか「丸呑み」だとかの批判もされた。しかし、私にしてみれば、何度も継続審議を繰り返す中で、国に対して最大限の譲歩を迫る力は国会は

かりかマスメディアや市民にもないように思われた。もし自力飛行ができるだけの態勢が立法運動の側にあれば、継続審議をものともせず国に対して抜本的な修正を求めるケンを仕掛けることもできたろう。しかし、少なくとも私自身の見方では、そうした状況ではなかった。また、原理原則を貫いて玉砕する旧来の市民運動のイメージとは一線を画したいという私自身の気分が、「早期制定」や「利用しやすさ」という論点のしぼりこみの背後にはあったのかもしれない。

多少の荒天はあったものの、「グライダー」は当面の目的地に何とか着陸した。しかし、自力飛行に必要なエンジンも積めず、20年間の立法運動をひたすら風に委ねてきた問題は解消していない。

自力飛行の態勢づくり

情報公開法は省庁再編に合わせて、2001年4月頃に施行されるという。今後はこの法律をいかに使いこなすかが重要になる。そうした「使う時代」を迎えるにあたって不安なのが、私たちの「グライダー」的体質である。

情報公開法が制定されるまでは風を読みそれに乗ってれば良かったが、これからはそうはいくまい。公開される膨大な情報を読み解き、その意味をつかみ、必要な問題提起や政策提案を行わなければならないからである。そのためには自力飛行できるだけの態勢を整備しなければならない。もし市民が法律を活用できない場合は、情報公開法は商売道具がマニア、オタクのオモチャの類になってしまうだろう。そればかりか、国が自己の正当化のために情報公開を利用することも考えられる。

情報公開法制定をきっかけにして、未制定の自治体では情報公開条例が制定され、制定済みの自治体でも情報公開条例の改正が精力的に進められるだろう。それに加えて、インターネットも活用した自治体や国によるディスクロージャー（自主的な情報提供）が活発になっていくはずだ。かつてとは大きく異なり、行政機関の情報は一定の管理を受けつつも大量に流通するようになる。そうした情報の活用をいったい誰が担えるのだろうか。

きわめて不見識な表現だが、自治体や国の秘密主義を糾弾するだけで市民運動なるものが成り立った時代はまだ良かった。これからは、公開された情報を活用できる個人やNPOを増やしていく、つまり

自力飛行できるようエンジンを積まなければならない。私たち自身も情報公開法成立をきっかけに「グライダー」的体質と決別をしたいと考えている。

情報公開士 養成講座

そのためのささやかな試みの一つが、最近開講した情報公開士 養成講座である。その案内のチラシでは、情報公開士 について次のような説明をした。

「公開された情報を使って、行政はもちろん社会に対して何らかの『対案』を示すことが情報公開士の役割です。行政批判やお役人たたきに終始するのでは『土』（さむらい）とは言えません。少しオーバーな言い方ですが、情報公開制度の活用を通じて公共性の形成に主体的に参画していくことが情報公開士 なのです」

この情報公開士 養成講座はちまたで流行の怪しげな資格取得講座ではないし、単なる教養講座でもない。受講者はまずは自分が暮らす自治体の情報公開制度を、将来的には情報公開法を必ず利用し、公開された情報を元に自治体や国に「対案」を提示することが義務づけられている。20年間の立法運動を通じては残念ながら獲得できなかった各人の主体的参加を支援し、公開される情報を活用するための担い手を、税金・行政監視にかぎらずさまざまな分野で作り出していく運動である。

日本社会によくみられる「お任せ」は、決して役所や政治に対するものだけではなく、NPOに対してもある。ある市民オンブズマンのメンバーが嘆いていたが、何でもかんでも市民オンブズマンに持ち込み、解決してもらおうという市民がまだまだ多い。そうした状況の中で、情報公開条例や情報公開法を使いこなす担い手を作り出し、自力飛行をめざすことは容易でない。しかし、ごく一部のメディアでしか広報しなかったにもかかわらず、情報公開士 養成講座にはたいへん大きな反響があった。人により動機はさまざまだが、他者や社会に対して何らかの関わりを持ちたい考える人が増え始めているのかもしれない。そうした手応えを感じている。

また、今後の主要な担い手として期待したシルバー世代からの問い合わせや参加も少なくなかった。シルバー世代は私のように予備校講師のかたわら活動している半端者に比べて、けっこう時間がある。そして何よりもこれまでの経験や知識が、制度を活

用する際に大いに役立つだろう。たとえば、私のような素人が金融政策の情報公開を求めるとしても、何を請求したら良いのかわからないし、仮に公開されたとしてもその意味を読み取ることは困難だろう。もし金融政策についての経験や知識のある人が情報公開法を利用すれば、きっと意味のある仕事をできるにちがいない。情報公開士が各分野に育っていけば、近い将来にはM O F 担やM I T I 担もできるかもしれない。

私は「不惑の年を迎えたら引退する」と数年前からいろいろな場で宣言してきた。事務局長になってから15年近くになる。私たちは「集団指導体制」だから長期独裁による腐敗こそなかったが、どこの世界でも組織や人事の停滞はややもすると活力の衰退を

招くおそれもあり誉められた話ではない。意識的に世代交代をはかりたいというのが、「引退宣言」の真意である。

ただ、「引退」するためには、私たちのみならず情報公開に関わる人たちが自力飛行できる態勢の準備だけはしておきたい。近く私たち「情報公開法を求める市民運動」は「法」の一字を取り「情報公開を求める市民運動」に改称するとともに、情報公開に関する調査研究、リーディングケース作りを行うための「情報公開クリアリングハウス」をN P O 法人として新たに設立する。これもまた自力飛行のための準備である。

「グライダー」が退き、プロペラ機ひょっとしたらジェット機が大空を飛ぶ日も近いことを望みたい。

情報公開法制と文書管理実務

1. 情報公開法制 - 行政にとって知られたくない情報も知らせなければならない

情報公開法が成立した。画期的なことである。

第1に、情報公開法において、新たな一つの権利義務関係が確定する。市民の側には、行政文書に対する開示請求権が保障される。行政の側には、行政文書について原則公開義務が課せられる。

何人も開示請求権を行使しうる。外国で生活する外国籍の市民であってもいい。行政府である内閣と会計検査院のもとに置かれている、全行政機関が原則開示義務を負う。

制度の対象となる行政文書には、電子文書なども含まれる。紙の上に文字で印されている情報だけが文書なのではない。情報が一定の媒体に乗ったものを文書とし、媒体の種類は多様に認める。

対象文書の範囲を画する際には、決裁、供覧などの手続的要件を問うこともない。職員が職務上作成、取得し、組織的に用いるものとして行政機関が保有している文書の全てに、市民の開示請求権が及ぶ。

神奈川大学教授 後藤 仁

第2に、情報公開法によって、現代的な一つの主従関係が実質化する。行政の側には、より高い公開性と、より重い説明責任が求められる。市民の側は、行政の情報と仕事をよりよく知るようになり、主権者の立場をより強化、エンパワーできる。市民が主人。行政は、市民の信託にもとづいて公務を代行する従僕、公僕。そういう憲法原理が実質を獲得し、日本社会における民主主義のバージョンアップが実現する。

もちろん、行政の職員も市民なのだから、身分的に隷属関係が生じるわけではない。行政の外部にしようが、内部にしようが、市民個人同士は対等である。しかし、市民個人と行政機関とは対等ではない。市民個人が主、行政機関が従である。行政機関の業務、そこで働く市民個人の職務は、市民個人全員への奉仕を特質としていなければならない。

第3に、情報公開法をきっかけに、きわめて有意義な一つの信頼関係が回復しうる。いま、市民の側は、政治の言葉と行政の仕事とに対して、非常に根深い不信感を抱いている。なまかなことでは払拭

できない。行政の側が、自分に都合の悪い情報でも公開する。それを義務として引き受ける。身を切って、信頼回復に賭ける。それではじめて、市民も納得するのである。

一度回復に向かいだした信頼が、またゆらぐときもある。しかし、いつでも開示請求権を行使できるのであれば、不安、不満の段階で情報を入手し、吟味しうる。不信に至るのを防止し、信頼を維持できる。

こうした経験が蓄積されていくうちに、信頼関係は安定する。市民は行政に仕事を信託しやすくなる。信頼して、委託する。信頼できる人材に行政の業務を担ってもらえることは、市民にとっての幸福なのである。実際に業務をこなしているところに、良質の情報が生れ、集まるのは当然である。市民は、通常はいちいち情報を詮索しないですむ。権利を手中に確保したまま、行使はひかえていられる。

しかし、いざ必要というときには、市民の権利行使が妨げられてはならない。信頼が失われれば、委託も取消しになる。信託は解除される。信託継続か。信託解除か。その決定を下すのは市民である。行政は自分に都合の悪い、知られたくない情報があっても、市民の決定権を尊重して、公開し、知らせなければならぬ。それが情報公開法制の眼目である。

2 . 文書管理実務 - 求める文書が確実・迅速・容易に市民が入手できるようにする

法制が保障している権利の行使を、実務が妨げる。しばしばおこりうることである。

開示請求に訪れたが、いっこうに求める文書が出てこない。捨ててしまったのか、失くしたのか、どこにもない。どこかにはあるはずだが、どこにあるのか分からない。あるにはあったが、探すのにひどく時間がかかった。必要な情報がいくつもの文書に分散して載せられていて、複写代がかさんだ。そんなことが続けば、せっかくの法制が逆効果になる。

確実に、適確に。迅速に、俊敏に。容易に、安価に。およそサービスの基本である。行政の側がそれを怠ると、市民の側の不信感がかえって増大する。やはり行政は情報を隠したがるのだな。そう、市民は感じとってしまう。いわんや、市民は、もと

もと主権者市民の共有財産である行政文書にアクセスすべく、しかも、開示請求権者としてやって来たのである。単なる受益者ではない。行政の事情を言い立てても、それは通らない。

市民が入手しやすいように、ふだんから文書がきちんと管理されている。行政における文書管理の実務システムの下支えが、情報公開法の運用には不可欠なのである。

情報公開法は、わざわざ法律のなかに、文書管理についての一条項をおこしている。そのうえで、全行政機関に共通する重要事項は政令で定め、これを公にすることとした。政令で規定すべき内容としては、行政文書の系統的分類、作成の業務、保存期間、廃棄といったものが想定されている。法制の側から、法律と政令に根拠と契機をもった刷新を、実務の側に要請する。そういう形をとっているわけである。

すでに、行政文書の管理方策に関するガイドラインについて、案が作成されている。各省庁事務連絡会議申合せのためにである。

また、行政情報化推進基本計画が改定されたが、それによると、1999年度までに、新たな文書管理システムを整備することになっている。日々作成、入手される文書について、業務の処理手順や関係規程を見直しつつ、電子文書を含む文書を、ライフサイクルを通じて総合的に管理する。文書にも、作成、入手、決裁等事案決定手続、施行、保存、利用、廃棄といった節目をもつ、ライフサイクルに、生涯がある。この全局面で、多様な媒体の文書を一貫して管理していこうというのである。

情報公開法の制定から施行までに、2年の準備期間が設けられている。その間に、実務システムも整備しなければならない。たいへんな作業であるが、ある程度目途はついている。市民としても、どんな実務システムができるか注目し、かつ注文も出していくべきなのである。

情報公開法と文書管理実務とがそろってまわり出すと、実務の刷新は他の分野にも波及する。文書というのは、業務記録である。知られたくない情報も知らせなければならない。市民の情報入手性は高まる。そうなれば、行政がどんな仕事を、どんな仕事ぶりで行っているのかも、白日に晒される。どうしても、仕事自体を考え直さなければならなくなる。

仕事の領域の再構築、リストラクチャリングで、本業を見定める。仕事の過程の再設計、リエンジニ

アリングで、本務に絞り込む。市民に価値をもたらさない仕事、市民に説明できない仕事は廃止、撤退する。こうした公務改革が進む。結果として、繁文冗吏が消える。余計な文書は使わなくて済み、人材は本業本務で活躍してもらえる。

資金面でも集中投下が可能になる。情報公開法制と文書管理実務に要する費用ぐらいい取り返せる。広報など任意の情報提供体制を充実しても、まだおつりがくる。高い信頼性効果が期待できる状態のもとでは、やってみる価値があり、税金を投じても説明がつく仕事はずいぶんある。めりはりの効いた公共経営を展開しうる。

もちろん、これらのことが順調に運ぶわけではない。既成概念と既得権益とがからみつけた、既存制度の壁にぶつかる。とくに、雑則の支配を排除しなければならない。就業規則、財務規則、旅費支給規程などなど、現行の文書管理規程も例外ではない。煩瑣にすぎて、現実からずれている。細部だけはたえず変わるが、肝心なところは古いまま墨守される。そうした雑則が仕事を縛っている。

これらの雑則の弊害も、行政の外部に明らかにされる。直すべきは、直さざるをえなくなる。雑則は恣意にまみれて、おのずから腐敗する。原則は、裁量を認めつつ、みずからを貫く。いまや行政の全分野で、実務とともに、法制も刷新されなくてはならない。骨太で柔軟な法体系に生れ変わる必要がある。

3 . 公文書館法則 - 行政の業務記録のなかから歴史資料を選別し保管し公開する

以下の行論は我田引水となるが、御海容を乞う。この機会に、ぜひ言っておきたいことなのである。

公文書館における実務の世界では、現用公文書と非現用公文書を区別する。情報公開法制と文書管理実務の対象となるのは、行政機関が組織として用いている文書、すなわち現用公文書である。いわば現役の公文書である。この現用公文書もいくつかは定年となる。保存期間が満了し、行政機関で現に用いられることはなくなる。非現用公文書となる。

では、非現用公文書はどうなるのか。すべて廃棄してしまっているのか。いいはずがない。少し次元

を高くしていえば、歴史に対する説明責任をまっとうできない。現世代の業務に関して、次世代には証拠となる記録を入手しえなくなる。とくに、明らかな失敗の記録や、後世には失敗と評価されうる業務の記録を、抹殺しないことが肝要である。記録が残っていれば、次世代は失敗から学べる。同じ誤りを繰り返さないように努力しうる。その分、自己の失敗にも臆病にならずにすむ。現在において失敗を覚悟できてはじめて、未来にむけて冒険でき、過去について謝罪できるのである。

非現用公文書を全て廃棄していいのなら、次元の低いいくつかの術策が通用することにもなる。3年保存であったものを1年保存に切りかえ、さっさと捨ててしまう。あるいは永年保存で廃棄しないが、使わなくなっても自分の管轄下にとどめ、外部に出さない。この種の小細工がまかり通れば、情報公開法制も文書管理実務も尻抜けになる。

全ての現用公文書に定年制をし。1年未満、1年、3年、5年、10年、30年といった保存期限のどれかを割り付ける。どの文書にどの期限を付すかの保存基準は、いつまでその文書を参照にするかで、実務が案を出し、政令で定める。それとは別に、法律で開示基準を公式化する。1年保存であろうと30年保存であろうと、原則開示、内容により例外不開示とする。

保存期間が満了し非現用公文書となったもののなかから、選別基準に従って、廃棄しないで後世に残す歴史資料を選ぶ。選別基準と保存基準は、関連はあるが、個別の基準である。現用3年保存であったものは、10年保存であったものに比べ、選ばれる割合は小さくなる。しかし、残すべきは残される。選別基準は、開示基準とも区別される。プライバシーにふれる文書などは、選別されうるが、不開示のままにとどまることが多い。選ばれた歴史資料は、保管され、現用時に準じた開示基準に従って開示される。ただし、不開示事由が消滅している場合があり、実際の開示範囲は広がる。

およそそのような記録史料マネジメントが、いつの日か日本社会に実現するよう期待している。前半については、情報公開法の成立で前進した。後半が、公文書館の世界になるわけだが、とくに法制が未整備である。

それでも、先人が苦勞して、議員立法で公文書館法を制定してくれている。同じく議員立法の国立公

文書館法も、情報公開法可決直後に、参議院で可決され、衆議院におくられた。今国会中に成立の見込みである。国立公文書館は、中央省庁再編がらみで、独立行政法人になることになっている。いずれ、設置根拠法への改正が予想される。

非現用公文書の公文書館への引渡し義務。歴史資料の選別基準の設定権。実際の評価選別にあたる人材の確保。課題は山積みしている。公文書館法制をめぐって、知恵をかしてくださるよう読者にお願ひし、本稿を閉じることにしたい。

別表 1

(案)

行政文書の管理方策に関するガイドラインについて(抄)

平成 11 年 月 日
各省庁事務連絡会議申し合わせ

第 3 行政文書の保存

1 行政文書の最低保存期間基準

(1) 行政機関の長は、別表に定める最低保存期間基準に従い、行政文書を保存するものとする。

(2) 保存期間の扱いについては、次のとおりとするものとする。

i) 個々の行政文書の保存期間を定めるに当たっては、原則としてファイルを単位として取り扱うこととし、必ず 1 ファイルごとに保存期間を設ける。

) 保存期間は、別表の基準を踏まえた有期の期間として設定する。

) 保存期間の計算については、作成又は取得した年度を含めず、翌年度の 4 月 1 日から起算することを原則とする。ただし、事務の性質等に応じて、その他の日を起日とすることができる。

(3) 保存期間が満了した場合であっても、事務の遂行上必要がある場合は、保存期間を延長することができるものとする。

男女共働社会実現のための税制・社会保障制度改革案

市民立法機構からの依頼を受けて、行革国民会議では 1997 年 12 月に男女共働社会研究会を設け、ほぼ月 1 回のペースで議論を続けてきました。昨年 11 月にその中間報告をもとに討論会を開催いたしましたが、5 月 24 日、以下にご紹介するような研究会としての最終報告をとりまとめ、5 月 29 日に開催の市民立法機構総会で座長の袖井孝子お茶の水女子大学教授が報告いたしました。まだ、残された課題は多くありますが、今後は実務家ベースでさらに具体化の検討に移していきたいと考えています。

なお、研究会のメンバーは、次の通りです。

有馬 真喜子(横浜市女性協会理事長)、大沢 真知子(日本女子大学教授)、逢見 直人(ゼンセン同盟中央執行委員)、城戸 喜子(慶應義塾大学教授)、齋藤 昌二(三菱化学顧問)、神野 直彦(東京大学教授)、袖井 孝子(お茶の水大学教授:座長)、並河 信乃(行革国民会議事務局長)、前田 正子(ライフデザイン研究所副主任研究員)

1 新しい税制・社会保障制度に求められるもの

少子高齢化の進展や家族・地域社会の変容を受け、介護保険の導入や高齢者医療制度の手直し、年金制度改革の論議が行われている。しかし、いずれも将来を見据えた基本的な議論が欠落している。

それは、これからが男女がともに働きともに社会を支えていく時代となることを考慮していないからである。すなわち、世帯主のみが働いて一家を支えることを前提とした現行制度を根本的に変えていかなければならないという観点である。

終身雇用、年功序列に代表される日本型雇用形態は、現在、大きく変わろうとしている。労働者の移動や就労形態の多様化に応じた新たな制度の構築も必要となっている。

また、近く成立が見込まれる男女共同参画基本法によって、男女の社会的活動の選択に中立的でない社会的制度・慣行は見直しを迫られることとなる。

変容する家族や社会のあり方にあわせ、人々の自立を促すだけでなく、安心感を保障する社会保障制度の構築が今ほど求められている時はない。市場に任すべきもの、個人の努力に任せるものと、公的に保障すべきものを明確にし、それぞれの機能特性を生かした再設計をすることが必要である。

さらには、個人の人生のリスクに対応するだけでなく、社会的に必要な子育てなどへの評価を盛り込んだ、新たな社会的仕組みが必要である。

要約すれば、これからの税制や社会保障制度においては、以下の観点からの検討が不可欠である。

- ・個人の自立を尊重したもの
- ・人生の選択に対して中立性と公平性を保ち、かつ人生のリスクに対応するもの
- ・社会の維持に必要な仕組みを提供するもの
- ・今後の社会変化に対応して、中長期的に維持可能なもの
- ・低所得者や真に手助けを必要とする人々に配慮したもの
- ・簡便で透明なもの

2 税制改革

配偶者特別控除制度の廃止

【提言の内容】

配偶者特別控除制度は廃止し、収入が103万円以下の配偶者に対しても、人的控除は配偶者控除のみとする。

配偶者控除と他の扶養控除と区別を設ける必要はないので、

人的控除は扶養控除制度に一元化する。

いわゆる「103万円の壁」問題の解決のため、配偶者控除に消失控除を導入する。

【消失控除制度の説明】

配偶者の収入が103万円を超えると課税対象となり、同時に配偶者控除も受けられなくなるため、夫婦合わせた税負担は急増する。この負担増を緩和するために、103万円をこえても一挙に配偶者控除がなくなるのではなく、たとえば103万円から141万円の間で控除額が5万円づつ段階的に少なくなる「消失控除制」の導入が望ましい。現在の配偶者特別控除制度においても、この消失控除制度が設けられている。

配偶者特別控除制度の問題点

配偶者特別控除制度は1987年に導入された制度である。

この制度は、いわゆる「専業主婦」の内助の功に対する評価であるといわれているが、専業主婦は高額所得者の家庭に多く、金持ち優遇との批判が強い。

この制度は専業主婦を優遇しているように見えるが、むしろ女性が被扶養家族の立場を維持するために、収入を一定以下に下げようとする行動を招いている。結局は、女性を低賃金労働者に固定化し、女性の経済的自立を阻むものとなり、中立的な制度とはいえない。

育児や介護その他の理由でやむなく「専業主婦」となっている人々については、育児や介護の給付充実をめざし、社会的公正が確保できるようにすることが必要である。

ただし、この制度はいわゆる「103万円の壁の問題」を解消する効果を持っており、この制度を廃止する場合には、消失控除の導入など、別途、この問題への対応が必要となる。

残された課題

【低所得者への増税をどう緩和するか】

配偶者控除に消失控除を導入したところで、配偶者特別控除の廃止は増税となる。裕福な家庭の専業主婦についてはともかく、パート労働従事者や育児・介護などの理由によりやむなく専業主婦となっている人々に対しては、その増税分をもファンドとして、育児や介護に対する支援策を強化することが必要である。

【人的控除の廃止の是非】

税制を簡素化し公平なものとするために人的控除は廃止し、必要に応じて給付の充実を行うことを検討する。

【二分二乗方式の是非】

日本の所得課税の基本は、個人単位の課税である。これを世帯単位である二分二乗方式に切り替える必要があるか。二分二乗を導入する際の金持ち優遇の批判は、税率のフラット化の推進で回避できるか。また、現在以上のフラット化が必要か。

【資産所得課税の見直し】

給与所得などについての課税は個人単位で行うとしても、資産所得については名義の分散など課税逃れを防ぐために合算課税が必要だとの見地から、シャープ勧告以来合算課税制度であった。この制度は88年に廃止されたが、税の公平化実現のために、この復活を検討する。

3 年金制度改革

夫婦二分の年金制度の導入と第3号被保険者制度の廃止

厚生年金制度を人生選択に中立的で、かつ、女性の年金権を確かなものとするため、夫婦二分の年金制度を導入する。また、あわせて不公平感の強い第3号被保険者制度を廃止し、すべてのひとが基礎年金については負担することとする。

【夫婦二分の年金制度の説明】

専業主婦の場合は夫（逆の場合もある）の報酬比例分の保険料を、夫婦2人の保険料と見なす。つまり、夫と妻それぞれに夫の保険料の半分づつ登録され、妻も夫と同額の年金（報酬比例分）が将来的に保証される年金権を得ることになる。なお、この計算はあくまで夫婦間の問題であるので、雇用主負担には変更を加えない（つまり半減されない）。

妻が働いている場合も、夫の保険料とあわせて受給権を折半する。これにより、夫と妻の年金格差も補正される。雇用主負担には変更がない。

なぜ夫婦二分の年金制度か

社会保障は個人の努力では補完しきれない生涯のリスクから人々を守るものであり、家族状況にかかわらず保障されることが必要である。そのため、世帯単位より個人単位が望ましい。

夫婦間で賃労働と無償労働をそれぞれのやり方で分担しており、どのような分担でも夫婦で協力して世帯を維持していると考え、それに対する保障を公平に行うことが必要である。

たとえ共働き家庭でも、一般的には妻の方が育児や家事といった無償労働を多く担っているため、報酬の低い仕事に就きがちである。そのため、共働きにおいても、妻の方の年額

が少ないなど不平等が存在するが、それをなくす効果がある。

現在は専業主婦の場合、離婚すれば遺族年金の権利も失う。家族関係がどのように変化しても女性の年金権を保障する事が必要である。

第3号被保険者制度の問題点

国民年金では収入のあるなしにかかわらず全てのひとが個人単位で加入し、保険料を納付しているのに対し、厚生年金などの被用者年金に加入しているサラリーマンの配偶者で収入が130万円以下のもの（第3号被保険者）は、基礎年金部分の掛け金を払わなくとも、基礎年金の受給資格が得られることとなっている。

この第3号被保険者の保険料は夫が支払っているわけではなく、独身の男女や共働きの男女など厚生年金制度に加入しているものすべてが3号被保険者制度を支えており、なぜ独身者や共稼ぎ夫婦が他人の妻の年金を支えなくてはならないのかという強い不満がある。また、なぜ専業主婦を持つ夫だけが、1人分の保険料で妻の分をあわせて2人分の基礎年金をもらえるのか、大きな不公平だという意見もある。

第3号被保険者制度は内助の功への報酬であるとの説明もされるが、国民年金の妻や共働きの妻も家事や育児あるいは親の介護を行っており、説明にはならない。

国民年金は個人単位で加入しているのに、被用者年金である厚生年金などが世帯単位なのは年金制度の一貫性を欠いている。

第3号被保険者制度は、専業主婦を優遇しているように見えるが、むしろ女性が扶養家族の立場を維持するために、収入を一定以下に抑制しようとする行動を招いている。結局は女性を低賃金労働者として固定化し、労働市場の二重構造化を招いている。

専業主婦の女性が離婚した場合には基礎年金しか権利がなくなり、人生のリスクを補完する年金制度とはなっていない。

厚生年金・公務員共済の加入者は3900万人、第3号被保険者は1200万人であるから、第3号被保険者も基礎年金分を負担するとすれば、基礎年金部分の負担額は現在の約4分の3の水準に引き下げられることになる。

具体的には、厚生年金・公務員共済の加入者、およびその配偶者で現在第3号被保険者となっているものは、国民年金と同額を負担することとする。配偶者の保険料も雇用主が徴収するが、雇用主負担は本人分についてのみとして、当面、現在の仕組みは変えない。

遺族年金制度の廃止

夫婦二分の年金制度の導入により、妻の年金は本人に帰属

し、離婚しても本人の年金として生涯保証される。その結果、配偶者に対する遺族年金制度の必要は基本的になくなるので、廃止する。

ただし、働いた経験のない専業主婦の給付水準は、現行の遺族年金制度による4分の3から夫婦二分の年金制度では2分の1に減額される結果となる。

一方、現行制度における、遺族年金を選択することによる働く女性の保険料の掛け捨ての問題はなくなる。

子供や老親に対する遺族年金制度は、存続させる（厚生年金の場合）。

年金支給開始年齢前の配偶者については、開始年齢までは年金を支給しない。それまでのつなぎについての生活支援は、「ひとり親家庭手当」の創設など別途考慮する。その際、離別・死別、男女の差を設けない。

今後の課題

【税方式による基礎年金の是非】

第3号被保険者や不払いなどの問題を解消するには、基礎年金部分を税方式に切り替えることが一案である。

基礎年金部分を税方式にした場合、現在の雇用主負担をどうするか。一部でいわれているように、すべて消費税に財源を求めて、雇用者負担をなくするのか。個人負担部分は税にするとしても、雇用者負担は支払い給与についての付加税の形で徴収することが可能か。

税方式にして、しかも一般財源の負担にした場合、予想される給付水準の引き下げをどう防ぐか。目的税ならばどうか。一般会計から完全に独立させた社会保障基金（または特別会計）を設ければ解決するか。

4 医療・介護保険制度の改革

制度の問題点と当面の対策

【医療保険制度間の不公平】

医療保険制度は被用者保険の場合は世帯を単位とし、被保険者は世帯主であって、保険料は世帯主のみが払う。国民健康保険は世帯主が保険料を支払うが、世帯員全員が被保険者である。しかし、いずれの場合も、保険証は世帯主に1枚交付されるだけであり、家族はそれを借用することになる。

健康保険でも、年金と同じく、サラリーマンの妻は保険料を支払っていないのに対し、国保では、市町村によって違うものの、世帯員の人数、所得、資産が保険料算定にあたって考慮されているケースが多く、世帯員全体が負担している。

【介護保険の矛盾】

介護保険は医療保険制度を土台としてつくられているが、医療保険と違って個人単位の制度であり、65歳以上になれ

ば、収入の有無に関わりなく対象者全員が拠出しなければならない。

しかし、40歳から65歳までの被保険者家族の分は、それぞれが所属している医療保険がまとめて支払うことになっている。

したがって、その年齢層のサラリーマンの妻は、保険料の負担をせずに介護保険の受給資格を得ることになる。それを支えているのは、若年層・独身者、共働きの保険加入者ということになる。

【個人単位の医療保険制度の検討】

制度間の矛盾を解消するためには、医療保険制度も個人単位にすることが望ましい。

高齢者医療保険制度が発足すると、高齢者医療が現在の医療保険制度から独立し、すべての高齢者が保険料を支払う個人単位の制度となる。そうなれば、問題は配偶者の負担の問題に絞られ、配偶者からも保険料を徴収するという考え方もできることになる。

【保険証の個人交付】

根本的な制度改革以前の問題として、世帯に1枚交付されている保険証を未成年者を除く家族全員に給付し、保険証が1枚しかないために生ずるさまざまな不都合を解消することが緊要である。

5 子育て支援策の強化・改革

基本的な考え方

【子育てを支援する社会づくり】

介護保険の導入などにより、介護の社会化が始まろうとしているが、育児は個人の問題であるという考え方がまだ強い。子育ての労力や経済的な負担など、親にかかる子育てコストが大きすぎることが少子化を招いていると思われる。子どもを産みたいと思う人が安心して子どもを産み育てられるように、親だけが子育ての責任を負うのではなく、子育ての労力と経済的負担を社会全体で支える仕組みの構築が必要である。

【政策対象の転換】

これまで、日本の育児支援策は母親が育児に専念することを前提に組まれてきており、配偶者特別控除なども専業主婦の内助の功・子育てへの評価であるといった解釈もされてきた。今後は親の就労状況などに関わらず、直接子どもに焦点を当てたものとすべきである。

【制度全般の整合性のある改革】

子育てを支援する社会づくりには、子育てに関わる諸制度全般の整合的な改革が必要である。そのためには、次のような3つの方向性を踏まえるべきである。

・安心して子育てできる地域・保育・教育環境の充実・男

女共同の子育ての推進

- ・子育てがハンディにならない職場環境や労働市場の整備
- ・安心感を保障する税制や社会保障制度の整備

改革へのひとつの提案 1

【子育てへの経済的支援を控除から給付へ】

配偶者控除などで子育てを評価しようとするのは、共働き家庭のとの不平等をもたらすだけでなく、所得の多い家庭ほど減税額が大きくなるなど、子育て支援として正当性があるとは思えない。今後は控除ではなく、給付での子育て支援を考えるべきである。配偶者特別控除を廃止すると1兆円強の増税になると試算される。これを児童手当の拡充として活用するべきである。

仮に所得制限無しに15歳までの子ども全員に児童手当を給付すると、

1人目・2人目の子ども(子ども全体の約8割)には
月5000円×12ヶ月×110万人(各年齢)×約8割×15
=約8000億円

3人目以降の子ども(子ども全体の約2割)には
月10000円×12ヶ月×110万人(各年齢)×約2割×15
=約4000億円

合計で約1兆2千億円となる。

(注)将来的には、子どもの扶養控除を廃止し、それを無くす代わりに児童手当をさらに拡充するという案もあるだろう。

【高等教育の奨学金制度の充実(学生本人への貸付)】

子ども一人を育て上げるのに二千万円かかるといわれているが、その多くは専門学校や大学教育など高等教育に費やされる。子育てへの経済的支援を最も訴えているのは、大学生を持つ親たちである。特に地方在住者にとって都心の学校へ子どもを進学させることは多大な負担となっている。学生本人が借り入れ卒業・就職後に返済する低利の奨学金制度を拡大し、本人の力で進学できる制度を充実させる。これは世帯の経済状況に関わらず進学したい者ができる可能性を広げ、自己返済は進学への意識を高めるだけでなく、目的もなく進学することを防ぐことにもなる。

【子育ての労力への支援の充実:地域の育児支援センターとしての保育園や学童保育の拡充】

保育園に入れない子どもたちが4万人を超えるなど、働く母親の増大に保育園の整備が追いつかないだけでなく、育児の負担感は働く母親より専業主婦に強いなど、子育ての労力を社会的に助ける制度充実が求められている。母親が安心して働くことが出来れば、児童手当の額などはすぐに超える収入を手に入れることができる。そのため少額の児童手当より、子どもを産んでも働き続けることができるという安心感を保

障する保育園の整備の方が重要度が高いとも考えられる。

実際、小さな子どもを持つ親たちは経済的支援より、保育園や学童保育、子育て中の母親と子どもが安心して集まれる場所などの整備を求めている。さらに、専業主婦も育児相談や子どもの一時預かりなど保育園への期待が高い。このように、実際の子育ての手助けをする場所や機能の整備も非常に重要である。

財源が限られているのであれば配偶者特別控除廃止での税の増収分を、児童手当として給付するのではなく、保育園の整備などに回すという考え方もある。

6 新しい家族、新しい職場

【個人を中心に据えた仕組みの構築】

ここで提案している改革案は、いずれも個人を中心に据えた制度改革案である。世帯単位から個人単位へという方針のもとづき、年金制度、税制、医療保険制度などを改革しようというものである。

【改革は総合的、一体で】

ここに掲げた改革案は、すべて連動したものであり、体系的に取り組まなければならないものである。個人の自立と連帯は、これからの社会の基本的な構成原理であり、一方に偏した改革はかえって社会を不安定なものとするであろう。

また、ここではもっぱら個人の自立のための経済的基盤の確立の見地からのみ改革案を提示したが、たとえば夫婦別姓のような問題も併せて検討されなければならない。

【新しい家族】

世帯中心の仕組みから個人単位の仕組みに変更することは、家族の絆を弱めることではない。むしろ、自立した個人が、対等な立場で相互に協力し合う新しい家族をつくりあげていくことになる。

【新しい職場】

職場も同じである。これまでの雇用形態、雇用慣行が崩れ、また、社会保障・福祉の仕組みも企業中心から一般的な開かれた制度へと転換していくにつれ、従業員は企業に縛られなくなる。しかし、ここで求められるのは、こうした時代の変化を前提とした新しい企業、職場のあり方、ルールを模索していくことである。

終身雇用、年功序列に代表される日本型雇用形態は、現在、大きく変わろうとしている。労働者の移動や就労形態の多様化に応じた新たな制度の構築も必要となっている。とくに職業訓練や専門的能力を磨くことの重要性に鑑み、そうした研修制度の再検討が大切である。

以上

【資料】

行政機関の保有する情報の公開に関する法律

(注) 下線は衆議院での修正箇所、二重下線は参議院での修正箇所である。

第一章 総則

(目的)

第一条 この法律は、国民主権の理念にのっとり、行政文書の開示を請求する権利につき定めること等により、行政機関の保有する情報の一層の公開を図り、もって政府の有するその諸活動を国民に説明する責務が全うされるようにするとともに、国民の的確な理解と批判の下にある公正で民主的な行政の推進に資することを目的とする。

(定義)

第二条 この法律において「行政機関」とは、次に掲げる機関をいう。

一 法律の規定に基づき内閣に置かれる機関及び内閣の所轄の下に置かれる機関

二 国家行政組織法(昭和二十三年法律第二十号)第三条第二項に規定する国の行政機関として置かれる機関(次号の政令で定める機関が置かれる機関にあっては、当該政令で定める機関を除く。)

三 国家行政組織法第八条の二の施設等機関及び同法第八条の三の特別の機関で、政令で定めるもの

四 会計検査院

2 この法律において「行政文書」とは、行政機関の職員が職務上作成し、又は取得した文書、図画及び電磁的記録(電子的方式、磁気的方式その他の他人の知覚によっては認識することができない方式で作られた記録をいう。以下同じ。)であって、当該行政機関の職員が組織的に用いるものとして、当該行政機関が保有しているものをいう。ただし、次に掲げるものを除く。

一 官報、白書、新聞、雑誌、書籍その他不特定多数の者に販売することを目的として発行されるもの

二 政令で定める公文書館その他の機関において、政令で定めるところにより、歴史的若しくは文化的な資料又は学術研究用の資料として特別の管理がされているもの

第二章 行政文書の開示

(開示請求権)

第三条 何人も、この法律の定めるところにより、行政機関

の長(前条第一項第三号の政令で定める機関にあっては、その機関ごとに政令で定める者をいう。以下同じ。)に対し、当該行政機関の保有する行政文書の開示を請求することができる。

(開示請求の手続)

第四条 前条の規定による開示の請求(以下「開示請求」という。)は、次に掲げる事項を記載した書面(以下「開示請求書」という。)を行政機関の長に提出してしなければならない。

一 開示請求をする者の氏名又は名称及び住所又は居所並びに法人その他の団体にあっては代表者の氏名

二 行政文書の名称その他の開示請求に係る行政文書を特定するに足りる事項

2 行政機関の長は、開示請求書に形式上の不備があると認めるときは、開示請求した者(以下「開示請求者」という。)に対し、相当の期間を定めて、その補正を求めることができる。この場合において、行政機関の長は、開示請求者に対し、補正の参考となる情報を提供するよう努めなければならない。

(行政文書の開示義務)

第五条 行政機関の長は、開示請求があったときは、開示請求に係る行政文書に次の各号に掲げる情報(以下「不開示情報」という。)のいずれかが記録されている場合を除き、開示請求者に対し、当該行政文書を開示しなければならない。

一 個人に関する情報(事業を営む個人の当該事業に関する情報を除く。)であって、当該情報に含まれる氏名、生年月日その他の記述等により特定の個人を識別することができるもの(他の情報と照合することにより、特定の個人を識別することができることとなるものを含む。)又は特定の個人を識別することはできないが、公にすることにより、なお個人の権利利益を害するおそれがあるもの。ただし、次に掲げる情報を除く。

イ 法令の規定により又は慣行として公にされ、又は公にすることが予定されている情報

ロ 人の生命、健康、生活又は財産を保護するため、公にす

ることが必要であると認められる情報

八 当該個人が公務員（国家公務員法（昭和二十二年法律第二百十号）第二条第一項に規定する国家公務員及び地方公務員法（昭和三十五年法律第二百六十一号）第二条に規定する地方公務員をいう。）である場合において、当該情報がその職務の遂行に係る情報であるときは、当該情報のうち、当該公務員の職及び当該職務遂行の内容に係る部分

二 法人その他の団体（国及び地方公共団体を除く。以下「法人等」という。）に関する情報又は事業を営む個人の当該事業に関する情報であって、次に掲げるもの。ただし、人の生命、健康、生活又は財産を保護するため、公にすることが必要であると認められる情報を除く。

イ 公にすることにより、当該法人等又は当該個人の権利、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがあるもの

ロ 行政機関の要請を受けて、公にしないと条件で任意に提供されたものであって、法人等又は個人における通例として公にしないこととされているものその他の当該条件を付することが当該情報の性質、当時の状況等に照らして合理的であると認められるもの

三 公にすることにより、国の安全が害されるおそれ、他国若しくは国際機関との信頼関係が損なわれるおそれ又は他国若しくは国際機関との交渉上不利益を被るおそれがあると行政機関の長が認めることにつき相当の理由がある情報

四 公にすることにより、犯罪の予防、鎮圧又は捜査、公訴の維持、刑の執行その他の公共安全と秩序の維持に支障を及ぼすおそれがあると行政機関の長が認めることにつき相当の理由がある情報

五 国の機関及び地方公共団体の内部又は相互間における審議、検討又は協議に関する情報であって、公にすることにより、率直な意見の交換若しくは意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれ、不当に国民の間に混乱を生じさせるおそれ又は特定の者に不当に利益を与え若しくは不利益を及ぼすおそれがあるもの

六 国の機関又は地方公共団体が行う事務又は事業に関する情報であって、公にすることにより、次に掲げるおそれその他当該事務又は事業の性質上、当該事務又は事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるもの

イ 監査、検査、取締り又は試験に係る事務に関し、正確な事実の把握を困難にするおそれ又は違法若しくは不当な行為を容易にし、若しくはその発見を困難にするおそれ

ロ 契約、交渉又は争訟に係る事務に関し、国又は地方公共団体の財産上の利益又は当事者としての地位を不当に害するおそれ

八 調査研究に係る事務に関し、その公正かつ能率的な遂行

を不当に阻害するおそれ

二 人事管理に係る事務に関し、公正かつ円滑な人事の確保に支障を及ぼすおそれ

ホ 国又は地方公共団体が経営する企業に係る事業に関し、その企業経営上の正当な利益を害するおそれ

（部分開示）

第六条 行政機関の長は、開示請求に係る行政文書の一部に不開示情報が記録されている場合において、不開示情報が記録されている部分を容易に区分して除くことができるときは、開示請求者に対し、当該部分を除いた部分につき開示しなければならない。ただし、当該部分を除いた部分に有意の情報が記録されていないと認められるときは、この限りでない。

2 開示請求に係る行政文書に前条第一号の情報（特定の個人を識別することができるものに限る。）が記録されている場合において、当該情報のうち、氏名、生年月日その他の特定の個人を識別することができることとなる記述等の部分を除くことにより、公にしても、個人の権利利益が害されるおそれがないと認められるときは、当該部分を除いた部分は、同号の情報に含まれないものとみなして、前項の規定を適用する。

（公益上の理由による裁量的開示）

第七条 行政機関の長は、開示請求に係る行政文書に不開示情報が記録されている場合であっても、公益上特に必要があると認めるときは、開示請求者に対し、当該行政文書を開示することができる。

（行政文書の存否に関する情報）

第八条 開示請求に対し、当該開示請求に係る行政文書が存在しているか否かを答えるだけで、不開示情報を開示することとなるときは、行政機関の長は、当該行政文書の存否を明らかにしないで、当該開示請求を拒否することができる。

（開示請求に対する措置）

第九条 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。

(開示決定等の期限)

第十条 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三十日以内にしなければならない。ただし、第四条第二項の規定により補正を求めた場合にあつては、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三十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。

(開示決定等の期限の特例)

第十一条 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六十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し、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するれば足りる。この場合において、行政機関の長は、同条第一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。

- 一 本条を適用する旨及びその理由
- 二 残りの行政文書について開示決定等をする期限

(事案の移送)

第十二条 行政機関の長は、開示請求に係る行政文書が他の行政機関により作成されたものであるときその他他の行政機関の長において開示決定等を行うことにつき正当な理由があるときは、当該他の行政機関の長と協議の上、当該他の行政機関の長に対し、事案を移送することができる。この場合においては、移送をした行政機関の長は、開示請求者に対し、事案を移送した旨を書面により通知しなければならない。

2 前項の規定により事案が移送されたときは、移送を受けた行政機関の長において、当該開示請求についての開示決定等を行わなければならない。この場合において、移送をした行政機関の長が移送前にした行為は、移送を受けた行政機関の長がしたものとみなす。

3 前項の場合において、移送を受けた行政機関の長が第九条第一項の決定(以下「開示決定」という。)をしたときは、当該行政機関の長は、開示の実施をしなければならない。この場合において、移送をした行政機関の長は、当該開示の実施に必要な協力をしなければならない。

(第三者に対する意見書提出の機会の付与等)

第十三条 開示請求に係る行政文書に国、地方公共団体及び開示請求者以外の者(以下この条、第十九条及び第二十条において「第三者」という。)に関する情報が記録されているときは、行政機関の長は、開示決定等をするに当たって、当該情報に係る第三者に対し、開示請求に係る行政文書の表示その他政令で定める事項を通知して、意見書を提出する機会を与えることができる。

2 行政機関の長は、次の各号のいずれかに該当するときは、開示決定に先立ち、当該第三者に対し、開示請求に係る行政文書の表示その他政令で定める事項を書面により通知して、意見書を提出する機会を与えなければならない。ただし、当該第三者の所在が判明しない場合は、この限りでない。

一 第三者に関する情報が記録されている行政文書を開示しようとする場合であつて、当該情報が第五条第一号ロ又は同条第二号ただし書に規定する情報に該当すると認められるとき。

二 第三者に関する情報が記録されている行政文書を第七条の規定により開示しようとするとき。

3 行政機関の長は、前二項の規定により意見書の提出の機会を与えられた第三者が当該行政文書の開示に反対の意思を表示した意見書を提出した場合において、開示決定をするときは、開示決定の日と開示を実施する日との間に少なくとも二週間を置かなければならない。この場合において、行政機関の長は、開示決定後直ちに、当該意見書(第十八条及び第十九条において「反対意見書」という。)を提出した第三者に対し、開示決定をした旨及びその理由並びに開示を実施する日を書面により通知しなければならない。

(開示の実施)

第十四条 行政文書の開示は、文書又は図画については閲覧又は写しの交付により、電磁的記録についてはその種別、情報化の進展状況等を勘案して政令で定める方法により行う。ただし、閲覧の方法による行政文書の開示にあつては、行政機関の長は、当該行政文書の保存に支障を生ずるおそれがあると認めるときその他正当な理由があるときは、その写しにより、これを行うことができる。

2 開示決定に基づき行政文書の開示を受ける者は、政令で定めるところにより、当該開示決定をした行政機関の長に対し、その求める開示の実施の方法その他の政令で定める事項を申し出なければならない。

3 前項の規定による申出は、第九条第一項に規定する通知があった日から三十日以内にしなければならない。ただし、当該期間内に当該申出をすることができないことにつき正当

な理由があるときは、この限りでない。

4 開示決定に基づき行政文書の開示を受けた者は、最初に開示を受けた日から三十日以内に限り、行政機関の長に対し、更に開示を受ける旨を申し出ることができる。この場合においては、前項ただし書の規定を準用する。

(他の法令による開示の実施との調整)

第十五条 行政機関の長は、他の法令の規定により、何人にも開示請求に係る行政文書が前条第一項本文に規定する方法と同一の方法で開示することとされている場合(開示の期間が定められている場合にあつては、当該期間内に限る。)には、同項本文の規定にかかわらず、当該行政文書については、当該同一の方法による開示を行わない。ただし、当該他の法令の規定に一定の場合には開示をしない旨の定めがあるときは、この限りでない。

2 他の法令の規定に定める開示の方法が縦覧であるときは、当該縦覧を前条第一項本文の閲覧とみなして、前項の規定を適用する。

(手数料)

第十六条 開示請求をする者又は行政文書の開示を受ける者は、政令で定めるところにより、それぞれ、実費の範囲内において政令で定める額の開示請求に係る手数料又は開示の実施に係る手数料を納めなければならない。

2 前項の手数料の額を定めるに当たっては、できる限り利用しやすい額とするよう配慮しなければならない。

3 行政機関の長は、経済的困難その他特別の理由があると認めるときは、政令で定めるところにより、第一項の手数料を減額し、又は免除することができる。

(権限又は事務の委任)

第十七条 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つては、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。

第三章 不服申立て

第一節 諮問等

(審査会への諮問)

第十八条 開示決定等について行政不服審査法(昭和三十七年法律第六十号)による不服申立てがあつたときは、当該不服申立てに対する裁決又は決定をすべき行政機関の長は、次の各号のいずれかに該当する場合を除き、情報公開審査会(不服申立てに対する裁決又は決定をすべき行政機関の長が

会計検査院の長である場合にあつては、別に法律で定める審査会。第三節において「審査会」と総称する。)に諮問しなければならない。

一 不服申立てが不適法であり、却下するとき。

二 裁決又は決定で、不服申立てに係る開示決定等(開示請求に係る行政文書の全部

を開示する旨の決定を除く。以下この号及び第二十条において同じ。)を取り消し又は変更し、当該不服申立てに係る行政文書の全部を開示することとするとき。ただし、当該開示決定等について反対意見書が提出されているときを除く。

(諮問をした旨の通知)

第十九条 前条の規定により諮問をした行政機関の長(以下「諮問庁」という。)は、次に掲げる者に対し、諮問をした旨を通知しなければならない。

一 不服申立人及び参加人

二 開示請求者(開示請求者が不服申立人又は参加人である場合を除く。)

三 当該不服申立てに係る開示決定等について反対意見書を提出した第三者(当該第三者が不服申立人又は参加人である場合を除く。)

(第三者からの不服申立てを棄却する場合等における手続)

第二十条 第十三条第三項の規定は、次の各号のいずれかに該当する裁決又は決定をする場合について準用する。

一 開示決定に対する第三者からの不服申立てを却下し、又は棄却する裁決又は決定

二 不服申立てに係る開示決定等を変更し、当該開示決定等に係る行政文書を開示する旨の裁決又は決定(第三者である参加人が当該行政文書の開示に反対の意思を表示している場合に限る。)

第二節 情報公開審査会

(設置)

第二十一条 第十八条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、総理府に、情報公開審査会を置く。

(組織)

第二十二条 情報公開審査会は、委員九人をもって組織する。

2 委員は、非常勤とする。ただし、そのうち三人以内は、常勤とすることができる。

(委員)

第二十三条 委員は、優れた識見を有する者のうちから、両

議院の同意を得て、内閣総理大臣が任命する。

2 委員の任期が満了し、又は欠員を生じた場合において、国会の閉会又は衆議院の解散のために両議院の同意を得ることができないときは、内閣総理大臣は、前項の規定にかかわらず、同項に定める資格を有する者のうちから、委員を任命することができる。

3 前項の場合においては、任命後最初の国会で両議院の事後の承認を得なければならない。この場合において、両議院の事後の承認が得られないときは、内閣総理大臣は、直ちにその委員を罷免しなければならない。

4 委員の任期は、三年とする。ただし、補欠の委員の任期は、前任者の残任期間とする。

5 委員は、再任されることができる。

6 委員の任期が満了したときは、当該委員は、後任者が任命されるまで引き続きその職務を行うものとする。

7 内閣総理大臣は、委員が心身の故障のため職務の執行ができないと認めるとき、又は委員に職務上の義務違反その他委員たるに適しない非行があると認めるときは、両議員の同意を得て、その委員を罷免することができる。

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。

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。

11 委員の給与は、別に法律で定める。

(会長)

第二十四条 情報公開審査会に、会長を置き、委員の互選によりこれを定める。

2 会長は、会務を総理し、情報公開審査会を代表する。

3 会長に事故があるときは、あらかじめその指名する委員が、その職務を代理する。

(合議体)

第二十五条 情報公開審査会は、その指名する委員三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。

2 前項の規定にかかわらず、情報公開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。

(事務局)

第二十六条 情報公開審査会の事務を処理させるため、情報公開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。

第三節 審査会の調査審議の手続

(審査会の調査権限)

第二十七条 審査会は、必要があると認めるときは、諮問庁に対し、開示決定等に係る行政文書の提示を求めることができる。この場合においては、何人も、審査会に対し、その提示された行政文書の開示を求められない。

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。

3 審査会は、必要があると認めるときは、諮問庁に対し、開示決定等に係る行政文書に記録さ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。

4 第一項及び前項に定めるもののほか、審査会は、不服申立てに係る事件に関し、不服申立人、参加人又は諮問庁(以下「不服申立人等」という。)に意見書又は資料の提出を求め、適当と認める者にその知っている事実を陳述させ又は鑑定を求め、その他必要な調査をすることができる。

(意見の陳述)

第二十八条 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。

2 前項本文の場合においては、不服申立人又は参加人は、審査会の許可を得て、補佐人とともに出頭することができる。

(意見書等の提出)

第二十九条 不服申立人等は、審査会に対し、意見書又は資料を提出することができる。ただし、審査会が意見書又は資料を提出すべき相当の期間を定めたときは、その期間内にこれを提出しなければならない。

(委員による調査手続)

第三十条 審査会は、必要があると認めるときは、その指名する委員に、第二十七条第一項の規定により提示された行政文書を読ませ、同条第四項の規定による調査をさせ、又は第二十八条第一項本文の規定による不服申立人等の意見の陳述を聴かせることができる。

(提出資料の閲覧)

第三十一条 不服申立人等は、審査会に対し、審査会に提出された意見書又は資料の閲覧を求めることができる。この場合において、審査会は、第三者の利益を害するおそれがあると認めるときその他正当な理由があるときでなければ、その閲覧を拒むことができない。

2 審査会は、前項の規定による閲覧について、日時及び場所を指定することができる。

(調査審議手続の非公開)

第三十二条 審査会の行う調査審議の手続は、公開しない。

(不服申立ての制限)

第三十三条 この節の規定により審査会又は委員がした処分については、行政不服審査法による不服申立てをすることができない。

(答申書の送付等)

第三十四条 審査会は、諮問に対する答申をしたときは、答申書の写しを不服申立人及び参加人に送付するとともに、答申の内容を公表するものとする。

(政令への委任)

第三十五条 この節に定めるもののほか、審査会の調査審議の手続に関し必要な事項は、政令(第十八条の別に法律で定める審査会にあっては、会計検査院規則)で定める。

第四節 訴訟の管轄の特例

(訴訟の管轄の特例等)

第三十六条 開示決定等の取消しを求める訴訟及び開示決定等に係る不服申立てに対する裁決又は決定の取消しを求める訴訟(次項及び附則第三項において「情報公開訴訟」という。)については、行政事件訴訟法(昭和三十七年法律第百三十九号)第十二条に定める裁判所のほか、原告の普通裁判籍の所在地を管轄する高等裁判所の所在地を管轄する地方裁判所(次項において「特定管轄裁判所」という。)にも提起することができる。

2 前項の規定により特定管轄裁判所に訴えが提起された場合であって、他の裁判所に同一又は同種若しくは類似の行政文書に係る情報公開訴訟が係属している場合においては、当該特定管轄裁判所は、当事者の住所又は所在地、尋問を受けるべき証人の住所、争点又は証拠の共通性その他の事情を考慮して、相当と認めるときは、申立てにより又は職権で、訴訟の全部又は一部について、当該他の裁判所又は行政事件訴訟

法第十二条に定める裁判所に移送することができる。

第四章 補則

(行政文書の管理)

第三十七条 行政機関の長はこの法律の適正かつ円滑な運用に資するため、行政文書を適正に管理するものとする。

2 行政機関の長は、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なければならない。

3 前項の政令においては、行政文書の分類、作成、保存及び廃棄に関する基準その他の行政文書の管理に関する必要な事項について定めるものとする。

(開示請求をしようとする者に対する情報の提供等)

第三十八条 行政機関の長は、開示請求をしようとする者が容易かつ確実に開示請求をすることができるよう、当該行政機関が保有する行政文書の特定に資する情報の提供その他開示請求をしようとする者の利便を考慮した適切な措置を講ずるものとする。

2 総務庁長官は、この法律の円滑な運用を確保するため、開示請求に関する総合的な案内所を整備するものとする。

(施行の状況の公表)

第三十九条 総務庁長官は、行政機関の長に対し、この法律の施行の状況について報告を求めることができる。

2 総務庁長官は、毎年度、前項の報告を取りまとめ、その概要を公表するものとする。

(行政機関の保有する情報の提供に関する施策の充実)

第四十条 政府は、その保有する情報の公開の総合的な推進を図るため、行政機関の保有する情報が適時に、かつ、適切な方法で国民に明らかにされるよう、行政機関の保有する情報の提供に関する施策の充実に努めるものとする。

(地方公共団体の情報公開)

第四十一条 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関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。

(特殊法人の情報公開)

第四十二条 政府は、法律により直接に設立された法人又は特別の法律により特別の設立行為をもって設立された法人(総務庁設置法(昭和三十八年法律第七十九号)第四条第十一号の規定の適用を受けない法人を除く。以下この条におい

て「特殊法人」という。)について、その性格及び業務内容に応じ、特殊法人の保有する情報の開示及び提供が推進されるよう、情報の公開に関する法制上の措置その他の必要な措置を講ずるものとする。

(政令への委任)

第四十三条 この法律に定めるもののほか、この法律の実施のため必要な事項は、政令で定める。

(罰則)

第四十四条 第二十三条第八項の規定に違反して秘密を漏らした者は、一年以下の懲役又は三十万円以下の罰金に処する。

附則

1 この法律は、公布の日から起算して二年を超えない範囲内において政令で定める日から施行する。ただし、第二十三条第一項中両議院の同意を得ることに関する部分、及び第四十条から第四十二条まで及び次項の規定は、公布の日から施行する。

2 政府は、特殊法人の保有する情報の公開に関し、この法律の交付後二年を目途として、第四十二条の法制上の措置を講ずるものとする。

3 政府は、この法律の施行後四年を目途として、この法律の施行の状況及び情報公開訴訟の管轄の在り方について検討を加え、その結果に基づいて必要な措置を講ずるものとする。

衆議院内閣委員会附帯決議

政府は、本法の施行に当たっては、次の諸点に留意し、その運用に遺憾なきを期すべきである。

- 一 開示・不開示の決定について行政機関の長の恣意的な運用が行われないようにするため、各行政機関において開示・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。
- 一 手数料については、情報公開制度の利用の制約要因とならないよう、実費の範囲内で、できる限り利用しやすい金額とすること。ただし、本制度が濫用されないよう十分配慮すること。

なお、開示の実施に係る手数料の額を定めるに当たっては、実質的に開示請求に係る手数料に相当する額が控除されたものになるようにすること。

- 一 行政文書の管理に当たっては、情報公開制度が的確に機能するよう、その適正な管理の確保に努めること。
- 一 知る権利の法律への明記等審議の過程において論議された事項については、引き続き検討を行うこと。

参議院総務委員会附帯決議

政府は、本法律の施行に当たっては、次の次項に留意し、その運用に遺憾なきを期すべきである。

- 一 開示・不開示の決定について行政機関の長の恣意的な運用が行われないようにするため、各行政機関において開示・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。
- 一 手数料については、情報公開制度の利用の制約要因とならないよう、実費の範囲内で、できる限り利用しやすい金額とすること。ただし、本制度が濫用されないよう十分配慮すること。

なお、開示請求に係る手数料は、一請求につき定額として内容的に関連の深い文書は一請求にまとめることができることとし、開示の実施に係る手数料は開示の方法に応じた額とし、また、実質的に開示請求に係る手数料相当額が控除されたものとなるようにすること。

- 一 情報公開審査会の果たす役割の重要性にかんがみ、その構成及び事務局の体制の十全を期すること。
- 一 情報公開制度が的確に機能するよう、行政文書の適正な管理の確保に努めること。

なお、本法律施行前の文書管理についても、本法律の趣旨を踏まえ適正に行うこと。

- 一 各行政機関は、本法律第五条に定める不開示情報を含む行政文書の配布等を地方公共団体に行う場合には、当該地方公共団体に対し当該文書の取扱いについて十分な説明を行うこと。
- 一 知る権利の法律への明記、行政文書管理法の制定等審議の過程において議論された事項については、引き続き検討すること。

《事務局より》

行革国民会議の総会を下記の通り開催いたしますので、お繰り合わせの上、ご出席下さい。当日は、予算などの総会議事後、立教大学の宮島 喬教授から、欧州における民族国家の行方をめぐって、お話を伺う予定です。

6月25日(金) 午後 2時30分～5時
場所：弘済会館 4階 椿(東京・四谷)

