

地方政治と情報公開（下）

——岐阜市における条例制定運動を中心に——

浅井 幸男

I はじめに

——新しい人権としての「知る権利」の位置づけ——

II 情報公開と知る権利

III 地方自治体と情報公開

- (1) 憲法と地方自治
- (2) 地方自治と住民参加
- (3) 地方自治と情報公開
- (4) 情報公開への自治体の取り組み状況
- (5) 住民主導による情報公開制度化

——岐阜市における条例制定直接請求運動——

(以上第 17 巻第 1 号)

IV 「岐阜市情報公開条例」(案)の検討

- (1) 制度化にあたっての留意点
- (2) 「岐阜市情報公開条例」(案)の特徴と市当局の見解

V 制定された情報公開条例の比較検討

- (1) 現行条例の特徴と問題点
- (2) 公開請求等の処理状況

VI おわりに

(以上本号)

IV 「岐阜市情報公開条例」(案)の検討

(1) 制度化にあたっての留意点

さて「岐阜市情報公開条例」(案)(以下「条例」(案)という)の検討に先立

って、条例化にあたって留意すべき点を考えてみたい。

朝日新聞社は1981年5月に、国民の「知る権利」を保障するための大前提として、情報公開制度をわが国にどのようにして導入していったらよいかを検討するためのシンポジウムを開いた。これにパネラーの一人として出席したカナダ・カールトン大学のドナルド C. ローワット (D. C. Rowat) 教授は、『民主主義と情報公開制度』と題した基調報告をした。教授はその報告で、諸外国の情報公開に関する法律とその経験を総括して、情報公開には法律が必要なこと、その法律には五つの特徴がなくてはならないことを、つぎのように述べた。

「公開の原則はより良い民主主義の発展を培い、より有効に政府をコントロールできるようにします。そして行政の機能を中断せずにそうしたアクセスの原則を完全に確立することは可能なのです。……公衆のアクセスの原則を完全に確立するためには法律が必要であるということが明白です。……(この法律には一引用者)強制力をもつ強い規定がなければ成功しないものです。……非常に強くて、うまくいく法律には五つの主要な特徴がなくてはならない……。第1に、行政における一般原則は記録文書の公開である、という点をはっきり謳うことです。秘匿は例外的にしか認められないということです。第2に、公衆のアクセスが簡単にしかも完全にできるよう便宜をはかることです。たとえば、すべての文書を登録するとか、記録の検索やコピーを低料金にしたりするわけです。3番目に、秘密にすべき記録を詳細かつ厳密に規定し、それらの記録の公開が公共の利益を害する時のみ非公開にできること、さらに文書の中の秘密でない部分は公開されるべきことを規定すべきです。4番目に、公開の要求に対して回答の期限を定めたり、不履行に対する罰則を設けるなど、公開実現のために強力な条文を含まねばなりません。5番目に、最終的に裁判所への提訴を含めて、独立機関に不服を申し立てる簡単な道を開かなくてはならないということです。裁判所が公共の利益にかなうと認めた時は裁判費用を弁償さ

れることも必要である。』¹⁾

ローワット教授のこの5条件は、岐阜市の住民運動が提示した「条例」（案）のヒナ型である自由人権協会の『情報公開モデル条例』（案）を作成するにあたって指針とした『情報公開8原則』（以下「8原則」という）に照応するものである。

『8原則』は、わが国に情報公開を義務づける法令（条例）が存在しない段階で、情報公開の内容がどうあれ、まず「情報公開」という名称のついた法令（条例）を制定することが第1であるとの考え方に強く反対して、強力な法令（条例）を制定するためには少なくともこの八つの条件を満たすべきことを求めたものである。“強力な”法令（条例）の制定を求める理由は、情報公開制度の内容の如何によっては、民主的行政確立の重要な手段となりうるし、逆に行政の秘密主義や官僚行政を防衛し、さらに一層助長させることになるからである。

神奈川県情報公開推進懇話会が1982年7月17日知事に出した『神奈川県の情報公開制度に関する提言』（以下『提言』という）は、情報公開を「制度化する場合の基本的考え方」をつぎのように述べている。

「(i) 県の機関の持っている情報は、県政の担い手としての県民に属するものであり、県民は、必要なときには情報を得ることによって、その生活を一層充実させることができるとともに、県政により積極的に参加し、行政の公正かつ能率的な運営を県民監視の下に推進させることができる。このことは、県政に対する県民の理解を深め、県と県民との信頼関係を一層増進することになる。

県民も、この制度の趣旨にかんがみ、活発かつ公正に利用することが期待される。

(ii) 本県における情報公開の制度化は、県民の代表で構成される議会の議決を経ることが望ましいので、条例により行うべきである。この制度化に当たっては、上記の趣旨を踏まえ、次の諸点に留意する必要がある。

ア 原則公開の精神に立って、非公開とすることができる情報は、必要最小限にとどめる。

イ 個人のプライバシーは、最大限に保護されるよう配慮する。

ウ 県民主体の精神のっとり、開示手続の簡素化、公文書の整備等、制度の目的が十分に確保されるようなシステムをつくる。

エ この制度にふさわしい救済機関を設ける。

(iii) 県の機関は、情報公開制度の精神に基づいて、制度化及び制度の運営に当たっては、現行制度の見直し、公務員の意識改革等を一層進めるべきである。』²⁾

ここに示されている基本的な考え方は、『8原則』に則って、制度化にあたっての留意点とその制度運営のあり方を述べたものである。将来、条例制定を予定している地方自治体でも検討に値するものである。

(2) 「条例」(案)の特徴と市当局の見解

「条例」(案)は全文15条から成り、基本的には住民サイドに立った住民本位の性格をもったものという。以下その特徴を、つぎの諸点から考察してみる。

- ① 条例の目的——情報公開の本旨——を何処に据えているか。
 - ② 原則公開・秘匿例外の原理は守られているか。
 - ③ 公開の対象となる情報とは何か、またその範囲は。
 - ④ 情報の開示を請求しうる者と開示を義務づけられる機関の範囲はどのように決められているか。
 - ⑤ 国及び県の機関委任事務に関する情報は公開の対象となっているか。
 - ⑥ 非公開とすることのできる情報(適用除外情報)とは何か、またその範囲とそれの処理のための原則は明確にされているか。
 - ⑦ 情報開示を求める住民の開示手続きは、制度目的が十分確保されるようなシステムになっているか。
 - ⑧ 情報公開を拒否された住民の権利救済はどのようにして行なわれるか。
 - ⑨ 条例運用を制度目的により適合させるために住民参加が確保されることが望ましいが、それはどのように制度上保障されているか。
- (i) 岐阜市の住民運動は、1982年1月23日市条例制定の請求書を提出した。その『請求の要旨』は、まず現代行政の姿勢と行政による情報の独占

及び管理が現代社会に様々な災禍をもたらしているが、それを断ち切るにはもともと住民の共有財産である公的情報を住民の前に公開すべきであり、そうするのが行政の責務であると指摘し、最後に「私たちは、知る権利を具体的に保障する制度が人権と民主主義に不可欠であることを確信し、すべての公的情報を自由に請求し利用する権利をひとしく住民に与えるため」に条例制定を請求する、と述べている。これは情報公開の目的は、まず「知る権利」の保障でなければならないことを主張したもので、「条例」（案）第1条は「市民の知る権利を実効あらしめる」ために市政に関する情報を公開し、もって「地方自治の民主的発展に寄与する」と定めている。

ところが現行条例の中では、情報公開の目的条項に、「知る権利」の保障の文言のないものがある。これは制度の方向づけにおいて問題の残るところである。たとえば神奈川県条例の第1条（目的）は、「公文書の閲覧等を求める権利を明らかに」し、「もって県政に対する県民の理解を深め」ることを目的とするとあって、『提言』の答申した「情報公開制度とは、基本的人権としての知る権利を制度的に保障する……」という字句は除かれてしまっている。

(ii) 「知る権利」の保障が地方自治の発展にとって必要不可欠であるならば「市の所持又は保管する情報」はすべて公開することの原則を確認されなければならない。このことは行政機関が従来からもっている自分のところの行政情報の処分は自由に裁量できるという考え方を変えることが必要である。「情報公開の本旨である『知る権利』の保障は、その動機がいかなるものであれ、住民の知りたいものを知りたいときにすべて知りうるよう、公開対象情報の形式と内容の両面にわたって権利としてうたうべきものである。」³⁾ 公開が原則である以上、非公開（秘匿）は例外でなければならない。しかもこの非公開にすることのできる情報の取扱いは厳格な原則のもとでなされることが必要である。このことについては後にもう少し詳しく述べる。

ついでここで公開対象情報の範囲をきちんと定義しておかなければならない。「条例」(案)第2条は、情報を「文書・図画・写真・マイクロフィルム・録音テープ及びコンピューターに入力された情報その他一切の情報をいう」と定義し、あらゆる形態の情報を公開の対象としている。岐阜市長は1982年4月20日付で条例制定の請求者に「『岐阜市情報公開条例案』に対する質問について」(以下『質問』という)と題した4項目の照会をしている。その第2項で「情報」の内容について、つぎのように尋ねている。

「第2条第1項において『情報』の定義をされていますが、『その他一切の情報』とは具体的にどのような情報を指すのですか。

また、第5条第1項に定めている目録にはどの範囲の情報を登録するのですか。」

これに対して、請求者側はつぎのように回答している(4月26日付)。

「第2条に『文書・図画・写真……』と表現したのは制限列記する意図ではなく、要するにすべての情報(第4条2の1~5はこの限りではない)は公開されなければならないという意味です。

従って第5条の目録の範囲も特定されるべきではないと御解釈ねがいます。」

要するに「すべての情報」とは、市の機関または職員が職務上作成または取得した文書その他の情報をすべて含むということである。したがって作成段階(市当局の意思形成過程または事業執行過程)であろうが、また決裁の有無に関係しない。つまり住民は、すべての情報を知りたいときに知り得るということである。

(iii) つぎに立法化にあたって重要ではあるが、難しい問題の一つとして、情報の開示を請求しうる者(情報公開請求権者)の範囲を何処に置けるかがある。これには二つの考え方がある。一つは、請求にかかわる情報に、特定の利害関係を有する者に限定すべきだという考え方であり、他の一つは、およそ情報「公開」という以上、開示請求者を制限することは「公開」そのものの精神に反するから、「開示」は一般的でなければ「公開」とはいえない。したがって国民(住民、市民)一般に開示請求権を与えるべきである。「条例」(案)は、後者の考え方を採り、第4条で開示請求権の主体を「何人

も」としている。

これに対して、現行条例の多くは、情報はもともと当該自治体が所有するものであるから、請求者は、その自治体に在住、在勤、在学する個人および事務所又は事業所を有する法人に限定すべきだという立場を採っている。しかし当該自治体の行政に利害関係を有するものは、必ずしも当該自治体に在住しているとは限らないのであるから、やはり「何人」にも開示請求権を保障するのが正当と考えられる。

(iv) 重要ではあるが難しい問題のもう一つは、情報開示を義務づけられる機関の範囲である。「条例」(案)第2条第2項は義務づけられる機関を「保管者」とし、「保管者とは市長又は市の機関の長もしくはこれらの者から委任を受けた者であって、当該情報を所持又は保管する者をいう」と規定している。「条例」(案)はつづいて第3条で、この保管者は「情報を積極的に住民に提供するように務めなければならない」(傍点は引用者)と保管者の情報提供の責務を定めている。市の機関には執行機関として市長と委員会(教育、選挙管理、人事、監査、農業、及び固定資産評価審査の各委員会——地方自治法180の5条)があり、他に議会がある。要するに、何人もこれらの機関が所持又は保管するすべての情報を請求する権利を有し(「条例」(案)第4条)、請求を受けたこれらの機関の長は、その情報の公開を義務づけられている。議会については、地方自治法第115条によって議事の公開が規定されている。しかし会議録(地方自治法第123条)についてはそのような規定はない。しかし議事そのものが公開である以上、その経過を記した記録は当然公開されるべきであり、会議録公開請求権は認められると考えられる(仙台高裁・昭49年8月15日判決)。

(v) 地方自治体が情報公開条例を制定するにあたって、国との関係において法律上問題となるものの一つに国(又は他の地方公共団体)の機関委任事務(地方自治法第148条第1項)がある。これは機関委任事務が条例でもって情報公開の対象となりうるかどうかの問題である。これが重要性をもつわけ

は、自治体の事務量の7~8割を占める機関委任事務が公開の対象にならないとすれば、民主的な地方自治の発展を願う試みが全く無意味になってしまうからである。地方自治法は、地方公共団体は自らの権限と責任において当該自治体の自治事務、すなわち固有（公共）事務、団体委任事務および行政事務を処理する（地方自治法第2条第2項）ほか、地方自治体の長は「法律又はこれに基く政令によりその権限に属する国、他の地方公共団体その他の事務を管理し及び執行する」（地方自治法第148条第1項）権限を有する、と規定する。しかし法はこの自治事務と機関委任事務の管理執行について異なる定めをしている。これを地方議会及び国との関係でみると表-5の通りである。

表-5

	自治事務	機関委任事務
地方議会の統制権	認める 条例制定権（第14条第1項） 検閲・検査・監査権（第98条） 調査権（第100条）	認めない 但し 説明要求・意見陳述権（第99条）
国の統制権（指揮・監督権）	各種個別法令に基づく監督	特別の監督権 ・主務大臣又は知事の指揮監督権（第150条） ・知事の取消・停止権（第151条） ・主務大臣の知事（知事の市町村長）に対する職務執行命令権・職務執行命令訴訟（第146条）

（条文は地方自治法）

地方自治体が条例を制定するにあたって問題にするのは、これらの制約規定をどのように解するかである。通説は、国の機関委任事務の処理そのものは、国の事務であって地方自治体の事務ではないのだから、法律で特段の委任のなきが、それについて地方自治体は条例を制定することができないという。しかしこの国の機関委任事務は形式上は、国の事務ではあるが、日常的には自治体の機関によって行われ、その事務の内容は自治体の住民の権

利・義務に密接にかかわる事務である。このことは国の機関委任事務が、自治体の「自治事務」とはなんら変わらないものだともいうる。このように住民生活に密着した自治体が所管する文書を、住民の憲法上の知る権利の保障の要請から、制定された条例に基づいて公開・開示することは、すぐれて憲法原理の民主的自治の原理にそったものといえる。それに条例に基づく文書の公開・開示の事務（情報管理の事務）は、国の機関委任事務の管理・執行とは論理的に別個なものであり、それ自体が自治事務である⁴⁾。したがって自治体の情報の管理・公開には国の監督（地方自治法第150条）は及ばず、ただ一般的な関与の方法（地方自治法第245条以下）のみが認められるにすぎない。しかしそれでさえ自治権への不当な侵害に当る時は、憲法に由来する住民の知る権利や地方自治の本旨に違反して許されない。

自由人権協会は、東京都の『都における情報公開制度（情報公開準備委員会報告書）』に対する意見書で、機関委任事務の取扱いについてつぎのように述べている。

「機関委任事務に関する情報について、主務大臣が非公開とするよう指揮監督ができるとしても、主務大臣の指示がありさえすればそれだけで非公開とする、というのは妥当ではありません。

機関委任事務は、その事務の処理が包括的に委任されているのであり、また機関委任事務に関する情報の管理は自治体の固有の事務と考えられますから、情報を公開するか否かの第一次的判断権は自治体の側にあるといえます。さらに、主務大臣の指揮監督権といえども憲法上の権利である知る権利を不当に侵害することは許されません。

したがって、主務大臣の指示により非公開とできるのは、『その指示が個別具体的であって、かつ正当な理由がある場合』に限定されるべきです。」

「条例」（案）は、第4条第1項で「何人も保管者に対してその保持又は保管にかかる情報（機関委任事務に関するものを含む）の公開を請求することができる」（傍点は引用者）と規定している。これは誰でもが岐阜市が保管する機関委任事務を含むあらゆる情報に対して公開を請求する権利を認めたものである。しかし「これらの問題は恐らく具体的な事例を契機に裁判で争う

以外に解決の方法はないであろう。』⁵⁾

(vi) 第2の重要な問題は、非公開とすることのできる情報とは何かという、適用除外事項に関する問題である。機関委任事務の問題が法解釈上の問題であるのに対して、適用除外の問題は、すぐれて立法政策上の問題であるといえる。したがってこれは情報公開法(条例)制定における最大の問題であり、「情報公開のあり方はこれによってきまるといってよいものである。』⁶⁾

情報公開法(条例)は、すべての公文書を公開とすることを原則とする。もし非公開とする時は、その文書が公益上そうすることが必要なことが明確である場合のみに限定すべきである。すなわち、公開しなくてもよい情報は、必要最小限にとどめるべきである。ただ、どうした場合に非公開にするかの判断を公務員に委ねることは、わが国の官庁に伝統的にある「裁量の秘密主義」の原則によって、あまり期待しえない。そこでこの問題を処理するための原則を、きちんと確立しておくことが必要である。篠原一教授は、それをつぎのように提示している。

「① 規定は具体的で明確でなければならない、② またここで規定されたもの以外の除外を定める場合には情報公開条例そのものを改正する手続きをとること、③ 非公開を条件として任意に提供された情報を除くというような規定は設けず、非公開はあくまでも情報公開条例の具体的規定にもとづくこと、④ 意思決定の過程における意見交換に関する情報も、過去となったものは原則的に公開とすること。』⁷⁾

公開が原則である以上、秘匿という例外は、例外たる要件が厳格たる規定によって明確に示されるべきである。例外が国ならびに地方公共団体の機関だけで決定されてはならない。奥平康弘教授もこのことを強調し、さらに加えて行政側が特定の情報を非公開にする場合には、それが「例外にあたるべき事由の存在の挙証する責任をもたなければならない」こと、若し公務員が「恣意的に例外を援用して国民の権利を侵害」したならば、その公務員に対

して「なんらかの法的制約を課せられるべきである」と主張している⁸⁾。

（イ）「条例」（案）は第4条第1項から第5項にわたって適用除外情報を規定している。すなわち、第1は、法令又は条例で非公開と定められている情報、第2は、公開することにより個人のプライバシーを不当に侵害すると認められる情報、第3は、企業秘密に関する情報、第4は、法令（条例）に基づく行政上の取締に関する情報、第5は、公開されることによって、人の生命又は身体の安全に危険が及ぶと認められる情報、である。

これらは市の機関が公開を強制されない（「非公開とすることができる」）情報の範囲を示したものであって、公開を禁止する（「公開できない」）範囲を定めたものではない。そのことは、適用除外事項に該当する情報であっても、住民の知る権利を保障し、住民の市政への参加を積極的に実現するために必要な情報については、市の各機関は進んで情報を提供すべきことを含んでいるのである。なお同条第3項には、適用除外を必要最小限に抑え、公開をより広範囲に涉って実施するため、情報の保管者は非公開とする情報を部分的に含む文書についても、適用除外事項に当たらない部分については公開しなければならない、と定めている。ただこの「条例」（案）の適用除外事項には、「行政の公正または円滑な運営に支障を生ずるおそれのある情報」（金山町条例第5条第5号、埼玉県条例第6条第1項第5号）は規定されていない。このような条項を挿入することに関心を示すのは行政側である。とくに条例の制定が行政側の主導で行われる場合は、必ず設けられているものである。この案にこのような規定がない理由は、住民側の提起によるものであることと、先にも述べたように情報公開が「原則公開」を建前としている以上、「この条項を入れると公開条例全体が死んで」（請求者側の言）しまうからでもある。

国の情報公開法制定において適用除外事項にあげられるものに国防と外交に関する情報がある。これは公開制を左右する重要な問題である。しかし、地方自治体にはこの問題は直接関係はない。

さて、この「条例」（案）の適用除外事項に対して、岐阜市当局はつぎの

ように質問している。

「第4条第2項第1号において、『法律又は条例』で非公開としている情報について適用除外としていますが、『法律又は条例』とは、形式的に議決を得たものに限るのか、あるいは、施行規則、施行令等の規則や命令、及び上級機関による通達等も含むのですか。」(『質問』第3項)

この質問に対して請求者側はつぎのように回答している。

「(『形式的に』との語を使用された意図を解しかねますが)行政機関が国民(=住民)に対して情報を公開しないことができるものは、国民(=住民)を代表する立法機関で議決された法律(または条例)によって非公開としている事項のみであるべきです。従って行政機関において決定し得る、施行規則や施行令によって非公開事項を定めるべきではないと考えます。実はこの条例(案)の最大の眼目はこの点にあるのであります。また、国(これを上級機関と云うのは不適當と存じます)の通達についても同様と御解釈ねがいます。

なお、この条例(案)を審議下さるときは、あわせて既存の条例による非公開事項も洗い直し、この条例の趣旨に沿うものか否かを、改めて御検討ねがいたいと存じます。」

ここで第1号について若干の補足説明を加えておきたい。第1に、この規定は、情報を非公開とすることができるのは国民や住民の代表者によって構成されている立法機関で制定した法律や条例が非公開を「明示している」ことを要件としていることである。第2に、しかしこのことは法律又は条例で定めさえすれば何でも非公開としてもよいという主旨ではなく、適用除外には、適用除外としなければならない合理的理由とそれが住民の知る権利を不当に制約しないことが必要である。若しこの要件を満していないにもかかわらず適用除外情報と規定した場合には、その条項自体が憲法違反となり、無効である。

(ロ) つぎに第2号と第3号に規定するプライバシーと企業の秘密を適用除外にするか否かについては論議のあるところである。プライバシーとか、企業の取引上の秘密などを保護するのは当然である。情報公開制度は、個人の生活上のすべてを暴き、もって私人の平穩な生活を乱したり、あるいは企業の自由な取引活動を立ち行かなくするために制定するものではない。た

だ、プライバシーや企業の秘密を必要以上に保護することによって、逆に住民の知る権利やそれを通じての諸権利を成り立たなくしたり、侵害することは許されない。ここはプライバシーと企業秘密を守ることによって得る価値と住民の知る権利を保障することによって得る価値との比較衡量の問題になる。しかしこの場合、単純に「判定者にケース・バイ・ケースの『比較衡量』を許すことは極力避け⁹⁾るべきで、できるだけプライバシーと企業の秘密の保護されるべき内容を特定（限定）されることが必要である。

プライバシーの情報についての「条例」（案）を見てみるに、まず現代の行政機関の強大な情報収集能力とわが国の行政機関に見受けられる個人情報への恣意的な利用による個人の自由や名誉の侵害を見て、「個人のプライバシーを不当に侵害すると認められる情報」は適用除外とすることができると定めている。「個人のプライバシーの権利」とは、通常個人が安全で平穏な生活を送るため、他人に知られたくない事実等を、みだりに公開されない権利」と解されている。請求者側はその具体例をつぎのようにあげている。

「個人の ① 思想、宗教、意識、趣味、② 心身の状況、体力、健康、③ 資格、犯罪歴、学歴、④ 職業、交際関係、生活記録、⑤ 財産、所得等」¹⁰⁾

ただ、個人のプライバシーを保護する規定を設けると、逆にこれを拡大解釈されて情報公開制度それ自体が無意味になってしまう。そこで同号但書には、「公務員・公職の候補者又は公務員であった者の職務又は地位に関連する情報を除く」と規定して、特定の地位や身分にある者又はあった者のプライバシーを制限している。これはロッキード事件にみられるような政治や行政の腐敗を防止し、政治倫理を確立するとともに、政治や行政を常時住民の監視のもとに置くために必要である。

また同じ但書では、「請求者本人に関する情報を……除く」と規定して、自己情報公開請求権類似の考え方を採用している（同主旨規定一蒲原町条例、緒方町条例）。しかしこの規定には、自己情報についての訂正権（アクセス権）は設けられていない。

なお、プライバシー保護に関しては、本来別の条例を制定すべき性質のものであるが、現状は情報公開条例が先行し、その中でプライバシーの適用除外による保護が考えられている。

(ハ) つぎに企業秘密と情報公開の問題である。企業のプライバシーを尊重することは当然である。しかしそれが個人のプライバシーと異なるところは、企業は基本的には経済的利益と深い繋がりがあり、その追求がともすれば公益や人の生命・健康・安全を侵害することさえあることである。今日情報公開が叫ばれるようになった理由の一つは、医薬品、予防接種、食品、化粧品、企業公害等による人権の侵害によることから明らかである。今日企業は、広く国民生活と密接な係わり合いをもっており、国民生活になくはならない社会的存在となっている。したがって、われわれ消費者がそれを正しくコントロールしない場合には、われわれの存在そのものがあやくなる恐れさえあるのである。それは企業の情報が、その企業のみのものでなく、広く国民のものであるということである。そこから企業の秘密の非公開も、それを公開することによってうける利益との比較の中で決定されるべきだという考え方が生じてくる。

「条例」(案)は、すべての情報は、住民の前に公開されるべきだという立場から、企業秘密の名のもとに国民生活に重要な係わりをもつ情報を秘匿されることを防止するために、「公開することにより、当該法人その他の団体に著るしい不利益をもたらす現実の危険があると認められる」(傍点は引用者)時にはじめて、その情報は適用除外となると規定している。「条例」(案)は適用除外の要件を、傍点を付したように厳しく定めている。すなわち、この要件の立証責任は行政側が負担することになる。つまり ① 企業秘密を「公開することによってどのような不利益が生ずるか」、② 「生ずるおそれはどのていどあるか」、③ 「不利益の程度が著るしく大きい」ことなどを「行政側が具体的に主張・立証しないかぎり公開されること」になるのである¹¹⁾。また企業情報で適用除外にできるのは、企業等が市の機関に提出した情報に

限定される。したがって市の機関が独自に入手した情報は適用除外に入らない。

なお、同号は但書で、適用除外事項には、人の生命等を害する恐れのある情報及び住民の生活に重大な影響を及ぼす恐れのある情報を除くと定めている。前者は、公害・薬害・食品の安全性に関する資料を指し、後者は、ガス・電力など公共的性格をもつ独占企業が有する資料をいう。これらの資料の内容を住民が知る利益は、企業や事業体の経済上の利益に優先するからである。

（ニ）第2項第4号には、法律又は条例に基づく行政上の取締に関する情報であって、公開（取締の方法、日時、場所、内容などを）することによって、取締の「実現を著るしく困難にすると認められる」場合に限り、その情報を非公開にすることができると規定している。行政上の取締は住民の基本的な人権に深く係わるるところから、行政上の取締の情報を一律に適用除外にするのではなく、取締を行う必要性（それを秘密にしないと行政目的が達成できない）と住民の知る権利との調和という観点から厳しく規定している。ただ市区町村には、犯罪の捜索にはほとんど関係がないので、その点はここでは除外されている。

（ホ）第5号には、「公開することにより、人の生命又は身体の安全に危険が及ぶと認められる情報」を適用除外すると規定している。

（ヘ）この「条例」（案）の適用除外事項には、① 事務・事業の公正又は円滑な執行を妨げるおそれのある情報、② 非公開を条件として任意に提供された情報、③ 意思形成過程・事業執行過程に係わる情報は含まれていない。これらの事項は、条例制定が行政側主導で行われる場合には、行政側は自らが保有する情報のすべてを公開することの歯止めとして条例に規定しようとするが、住民によって提起されたこの案ではその必要がないので、これらの事項は規定されていない。とくに①は行政側の単なる便宜のために住民の知る権利を制約することになり、②は、情報提供者の意思により公開・非

公開が決まるという不合理な点があり、さらに濫用の危険性さえある。③は、情報公開が住民の行政への参加を可能にするための制度である以上、「住民が行政を監視し、意思形成に参加していくには、その過程にかかわるすべての情報を入手しなければならない。これが知る権利の本旨である。意思形成過程の情報を非公開にすることは、知る権利を否定することになることは明白である。」¹²⁾ したがって、この問題にどのように対処するかが情報公開制度のカギであるかも知れない。

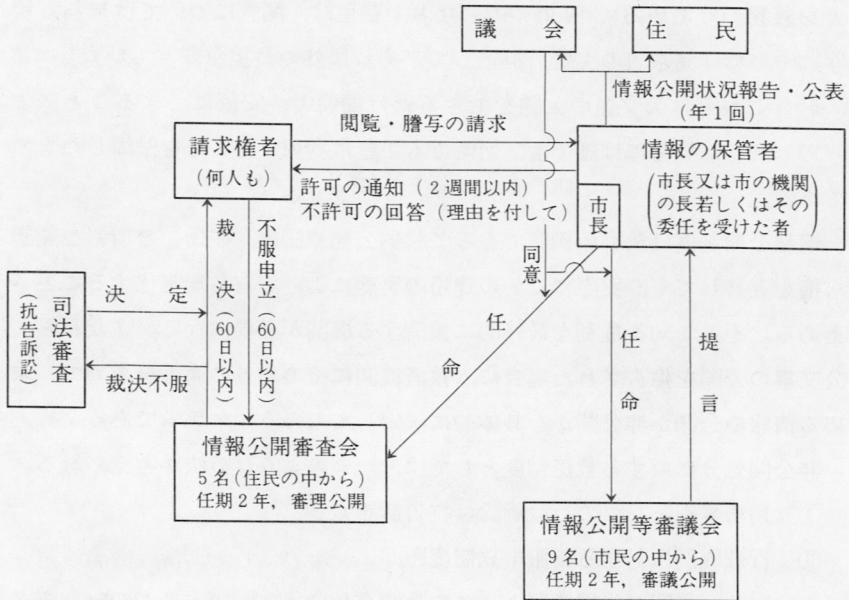
適用除外事項の問題について再度確認しておくことは、これが決して公務員の守秘義務の範囲と混同しないことである。適用除外事項は、当該情報の公開禁止を定めたものではなく、逆に市の機関が公開を義務づけられない情報の範囲を定めるに過ぎない。それでも情報の内容によっては、公開することによって得られる利益（公益）のためには、それを非公開とせず公開を強制することさえありうる。

(vii) 以上 (vi) では適用除外情報の問題を中心にして、情報公開の実体論を展開して来たが、これですべて解決したわけではない。もう一つ公開制度の実効性の保障の問題を論じなければならない。情報公開制度がきちんと確立されているかいないかは、むしろ手続き的な保障の方がより重要性さえもつのである。

その一つは、住民が情報（公文書）の開示を請求する際、その手続きは簡易になっているか、請求情報公開の諾否は短時日の間に決定されるようになっているか、さらにその費用は安価であるかどうかの問題、第2は、住民の情報公開の請求に対して、市の機関は条例に基づき開示か非開示かを決定するが、この場合非開示の決定に対して住民は異議を差しはさむ余地があるのか。住民の情報公開請求権の保障を公明正大に行うには、開示請求却下の場合の権利救済を実効性あるものにしなければならないが、それにはどのような仕組みが講じられているかの問題である。

図-2は「条例」(案)の示した岐阜市の行政情報公開システムである。

図-2 岐阜市の行政情報公開システム



この図をもとに上記の問題点に沿って「条例」(案)の骨子を説明してみる。

「条例」(案)は情報目録の備置、閲覧・謄写の手続き及び手数料について、つぎのように規定する。情報の保管者は保管又は保持する情報及び新たに作成又は入手した情報の目録を作成して、何人でも閲覧及び謄写できるように備付けておかなければならない(第5条)。そして情報公開の請求があったときは、2週間以内に許可をしなければならない。若し条例に定めるところにより請求に応じられないときは、2週間以内に「理由を付して」請求に応じられないことを回答しなければならない(第6条第1, 2項)。また保管者は、請求された情報を所持(保管)しないときは、そのことを請求者にはっきりと示して請求を却下する。ただ、かかる情報を保管者以外の他の機関が所持(保管)していることを知っている時は、その旨を請求者に教えるべきことを義務付けている(同条第4, 5項)。また、保管者は請求者が求める情報

及び目録を閲覧及び謄写する場所を設置し、その場所には謄写機を設けることを義務づけている（同条第7項）。なお、費用は、閲覧については無料、謄写については請求者の実費負担として、それ以外の負担を課していない（第7条）。これらは公文書の公開をできるだけ簡便で、安価にできることによって、知りたい時には誰でも、何時でも手軽に利用することを保障したものである。

情報公開制度は法（条例）でもって原則公開や国民（住民）の情報公開請求権を宣言しても、実際にはその運用の実態によって有名無実化することさえある。そこで知る権利を最終的に救済する機関が必要になる。すなわち、公文書の公開を拒否された場合に、救済機関にその処分の適否を求めて、求める情報の公開か非公開かを具体的に決定してもらうシステムである。

非公開処分に対する救済制度としては、つぎのような方法が考えられる。

- ① 司法審査としての行政訴訟（抗告訴訟）
- ② 行政機関に対する不服申立制度¹³⁾
 - ① 執行機関の附属機関としての救済委員会（地方自治法第138条の4第3項）
 - ② 特別の第三者的審査機関としての救済委員会（行政不服審査法第5条第1項第2号）
 - ③ 行政不服審査法による不服審査請求（行政不服審査法第5条、及び第6条）
- ③ オンブズマン制度（情報公開監視委員会制度）

現行条例では、埼玉県が③を採用している外は、②-①を採用している。例えば神奈川県条例は、知事の付属機関として「公文書公開審査会」を設け、審査会は実施機関からの諮問を受けて、当該実施機関の非公開処分の違法性、不当性について審議する。審査会には裁決権はない。したがって審査会から答申をうけた機関が最終的な決定を行う。審査会は任期2年の5名以内の委員で構成される合議制機関であり、委員は職務上知り得た情報について

て守秘義務が課せられる（神奈川県条例第11条、同趣旨——春日市条例第11、12条、金山町条例第17、18条、蒲原町条例第7、8条、緒方町条例第7、8条、府中町条例第10、11条）。この救済機関は合議制機関であることから答申の内容については公平性¹⁴⁾と客観性をもつものと考えられるが、一種の諮問機関であって裁決権がないため、その答申の実効性については弱い面がある¹⁵⁾。

これに対して埼玉県は、非公開処分に対する救済機関として、わが国で初めて北欧型のオンブズマンに類似した「情報公開監査委員」（「埼玉県行政情報公開条例施行規則」第4条）を置いたことが特徴である。この制度は、簡易迅速性、第三者性（公正性）及び独任性をもった是正勧告機能を有しており（埼玉県条例第13条第1、2項）、監査委員は3名以内で、知事が民間有識者の中から委嘱する。なお、監査委員がなした是正勧告に対して、「実施期間は、……当該決定等について、是正その他の措置をとるよう努めなければならない」（同条例第13条第3項）とされている。わが国初のオンブズマンの今後の運用に注目したい。

これに対して、「条例」（案）は、②—⑥と①の制度を採用している。「条例」（案）は、救済機関の性格及び構成をつぎのように定めている。まず第8条で情報の公開の請求に対する保管者の「処分に対する不服申立てを審査」（第8条第2項）するために、「独立」（同条第3項）した第三者審査機関として「情報公開審査会」（同条第1項）を設け、「裁決を行う」（同条第2項）と定め、つづいて第9条と第11条で審査会は「市長が、本条例の目的を理解し公正な判断力を有する住民の中から、議会の同意を得て任命」した「5名の委員をもって組織」される（第9条）。また「審理は公開」し、「裁決は出席審査委員の過半数を以って決する」（第11条）と規定している。

この特別の第三者審査機関としての救済機関の設置の提案に対して、市当局はつぎのような疑義を発している。

「第8条において設置する『情報公開審査会』は、『不服申立てを審査し、裁決を行う』、『独立して職務を行う』権限を与えられていますが、このような性格を持つ機関

を条例で設置できると判断された根拠は、どのような考え方によるのですか。」(『質問』第4項)

これに対して請求者側は、つぎのように答えている。

「自治法は自治体執行機関の多元主義に基づき ① 政治的中立性を確保するために教委、公安、選管等 ② 公平、公正な行政を確保するために人事、監査等 ③ 利害関係の調整のために地労、農業等 ④ 審判、裁定等を慎重に行うために収用、固定資産評価等の『行政委員会』を設けるとしています。御設問は、情報公開審査会もまた、自治法上の明文を必要とするのではないかとの趣旨と解しますが、この条例(案)にいう審査会は、長の行う行政行為(公開拒否)につき、住民の申立てにより、条例に照らして適否を審査する機関でありますので自治法上の行政委員会ではなく、従って同法上の根拠を必要としないと史料いたします。それならば長の諮問機関たるの性格を付与しては、との論もある(神奈川県)とは存じますが、それだと、長の判断をくつがえす如き決定をする場合、論理的矛盾を発生するので『独立して職務を行う』としたわけです。」

このような独立した第三者審査機関を設けることに対して、神奈川県の情報公開準備委員会の中間報告『情報公開の制度化をめざして』は、「地方自治法上……疑義があるので、引き続き検討を加える必要がある」と報告したことがある¹⁶⁾。この機関の設置に積極的な立場をとっている兼子仁教授は、そのような疑義の問題は、「それを法律に基づかずには条例のみで規定できるか」であると指摘し、結論として、「行政法的なふつうの法解釈として、関係法律に照らして適法に可能である」と、つぎのように説明している。

まず、行政不服審査法との関係では、

「法律とは無縁な固有条例としての情報公開条例において第三者的不服審査裁決機関への審査請求のしくみを新設することは、……行政不服審査法5条1項2号および5条2項後段¹⁷⁾によって、争訟法律上認められていることになる。」

つづいて、地方自治法上との関係では、

「結論的には、それは、地方自治法138条の4第3項が『条例の定めるところにより、執行機関の附属機関として……審査会……その他の……審査

のための機関を置くことができる。』と規定していることに基づいて、適当であると解される。」¹⁸⁾

自由人権協会は、東京都の『都における情報公開制度（情報公開準備委員会報告書）』に対する『意見書』で、先の兼子説に基づいて、裁決権ある付属機関が実効性ある救済機関として最も優れていることを、つぎのように述べている。

「実効性ある救済機関として、裁決権ある附属機関を設置すべきです。行政に対する不服申立制度に簡易、迅速性が要求されることはもちろんですが、同時に、客観性、公平性を備えていなければ、実質的に救済制度としての機能を果たすことができません。報告書のように、行政不服審査法によることを原則とし、救済機関には、勧告、あっせん、調停の機能しか与えないものとするなら、住民は結局は、行政不服審査法による異議申立に頼るしかなくなります。異議申立が客観性、公平性に欠けることは言うまでもありません。住民は、司法審査に訴えることとなりますが、迅速性の点で問題が残ります。」

救済に実効性をもたせるために、救済機関に裁決権を与えることであるが、それが可能かどうかについては、現行法体系の下では困難がないとはいえない。しかし「国との訴訟を覚悟」のうえで、「そのような試みをする自治体が登場することはもとより好ましいが、これは自治体としての政治的判断」に待つほかない¹⁹⁾。

なお「条例」（案）第12条は、審査会の裁決に不服のある場合には、審査会は請求者に、この裁決の取消を求める「行政事件訴訟法による抗告訴訟を提起することができる」（同条第1項）ことを「教示」しなければならない（同条第3項）と定めている。この訴訟は、行政事件訴訟法第3条第1項にいう「行政庁の公権力の行使に関する訴訟」たる抗告訴訟であり、訴えの内容は「処分取消し」（同条第2項）である。

(viii) 情報公開制度は、住民の「知る権利」を保障し、もって住民の市政への参加を推進する役割を果たすものである。だとすれば、公開制度の運用面にも当然住民が参加して、これを監視する体制がとられていなければなら

ない。「条例」(案)は、そのために「情報公開等審議会」の設置を提案している。審議会は、「市の行政に関する記録及び情報の収集・利用・保存・公開に関する内部基準・手続その他の事項につき審議し、市長又は市の機関の長に提言する」(第13条第2項)役割を荷っている。審議会は、市長によって市民の中から議会の同意を得て選任された9名の委員によって構成されている。審議会設置の目的は、条例の運用が、ともすれば官僚主導に流れるのをチェックするため、「提言という形を通じて市民の意向が反映されるためのチャンネルを設」けておき、「市民が一旦成立した情報公開条例を更に良くするための改正のイニシアティブをとる」ためである²⁰⁾。また、「条例」(案)は第15条で、保管者は「毎年一回」情報公開の状況を、「議会に報告し」、「一般に公表しなければならない」と定めている。これは条例の運用の実態を議会や市民に知らせて、議会や直接市民による監視を可能としたものである。

(ix) 以上、岐阜市の「条例」(案)の特徴を、制度化にあたっての留意点にそって明らかにして来た。今日、市区町村レベルでの情報公開条例の制定が着々と進行しているにもかかわらず、制度化の価値の高い国レベルでの立遅れと条例がもつ内容から来る独特の問題及び基礎自治体なるが故にもつ制約が存在して必ずしも容易ではない。たとえば、住民が知りたいと思う情報の範囲——公開対象の範囲——は、当該市区町村の行政権の及ぶ範囲に限定されること、条例化にあたって市区町村に課せられる条例制定権に伴う法的問題——機関委任事務に係わる情報への適用問題、請求権者の範囲問題、非公開基準と守秘義務との関連問題そして救済機関の権能問題²¹⁾——などである。しかしこのような問題や制約のもとで、市区町村住民の知る権利をできる限り保障するには、どのような仕組みが最も望ましいかである。住民提案の「岐阜市情報公開条例」(案)は、その内容が先進的であるが故に、制定にあたっては国や県との関係や法制度上の観点から、若干の摩擦は避けられない。しかし住民は今後、議会での審議過程で内容的に後退しないよう監

視することが必要である。

〔注〕

- 1) 朝日新聞情報公開取材班『開かれた政府を——日本での情報公開』（朝日新聞社、1981年）、156—157頁。
- 2) 『法令解説資料総覧』第29号（昭和57年9月）（第一法規）、162頁。
- 3) 甲斐道太郎「情報公開制度化の問題点——大阪府情報公開府民会議『情報公開の制度化への提言』批判——」（『法律時報』55巻6号〔昭和58年〕、33頁）。
- 4) 室井力「国の機関委任事務と情報公開」（総合特集シリーズ19『情報公開と現代』（日本評論社、1982年）、28頁参照）。
- 5) 篠原一「行政情報公開制度の確立」（『法と政策』No.10〔1982.3〕、10頁）。
- 6) 篠原一、同上論文、4頁。
- 7) 篠原一、同上論文、4頁。
- 8) 奥平康弘「日本における情報公開の立法上の視点」（『ジュリスト』No.707〔1980.1.1〕、55頁。なお、神奈川県『提言』は、適用除外を定めるに当たったの基本的な考え方をつぎのように整理している。
 - (i) 非公開とすることができる情報は必要最小限とすべきである。
 - (ii) 非公開とすることができる情報の範囲を明らかにする適用除外事項は、具体的な例をあげるなどして、限定的な表現にすべきである。
 - (iii) 適用除外事項は、情報の内容によって定めるべきである。
 - (iv) 適用除外事項に該当する情報であっても、一定期間の経過により非公開とする理由がなくなったときは、直ちに公開すべきである。
 - (v) 適用除外事項に該当する情報が含まれていても、これに該当しない部分は公開すべきである。
 - (vi) 適用除外事項は、「非公開とすることができる情報」とすべきであるので、この趣旨を確認するための規定を設けることが適当である。
- 9) 奥平康弘、前掲論文、59頁。
- 10) 金山町（第5条第1号）、緒方町（第5条第1号）の条例は、このような具体例を条例中に規定している。
- 11) 自由人権協会『住民の知る権利の確立をめざして』（1981年）、24頁。
- 12) 甲斐道太郎、前掲論文、37頁。
- 13) 神奈川県情報公開準備室編『情報公開——制度化をめざして——』（ぎょうせい、1981年）、344—345頁参照。
- 14) 公正な決定を期すため、条例は、第11条第2項で「審査会は、実施機関から議に付された事案の審議を行うため必要があるときは、不服申立人、実施機関の職員

その他の関係者に対して、意見若しくは説明又は必要な書類の提出を求めることができる」と定めている。

- 15) 「神奈川県機関の公文書の公開に関する条例の解釈及び運用の基準」は、実施機関は、審査会を最大限に尊重すべきことを規定している。
- 16) 神奈川県情報公開準備会編、前掲書、345頁。
- 17) 「法律（条例に基づく処分については、条例を含む。）に審査請求をすることができる旨の定があるとき」（第5条第2項第2号）には、その特別な審査請求は、「法律又は条例に定める行政庁に対してするものとする。」（第5条第2項後段）
- 18) 兼子仁「情報公開条例に基づく争訟制度の可能性」（神奈川県情報公開準備会編、前掲書、166—168頁）。
- 19) 篠原一、前掲論文、4頁。
- 20) 自由人権協会、前掲書、28頁。
- 21) 地方自治協会『地方自治体における情報公開に関する問題』（1983年5月）、30—31頁。

V 制定された情報公開条例の比較検討

(1) 現行条例の特徴と問題点

今日、情報公開条例を制定した自治体は1983年末現在12団体（2県4市6町）を数える。このことは情報公開がもはや意義や理念の問題から、実践的、実務的問題に入ったことを示している。しかし自治体にとっては、それは試行錯誤の中で、全く新しい領域の中へ風穴をあける作業でもあった。機関委任事務や救済機関をめぐる国の抵抗、情報公開と官庁機構や職員の意識との葛藤は、出来上った条例をかなり現実的内容にしてしまっている。ただ自治体の良い点は、小回りが効くことであり、今後条例の運用の過程で、よりよい方向に改めていくべきである。

(i) 『金山町公文書公開条例』

わが国で最初に情報公開を制度化したのは山形県最上郡金山町である。岸

町長の指示のもと、1980年7月以来議論を重ねて来たが、町議会は1982年3月11日18議員（保守系無所属17名、社会党1名）全員の賛成で条例を可決した。同年4月1日から施行されている。

条例は本文11条と2項の付則からなっている。情報公開の重点（理念）を「住民と行政が一体となって」「健康で文化的な町づくりを推進すること」に置いている。また、金山町内に住所を有する住民（又は法人）には、所定の用紙に閲覧したい公文書の件名と閲覧目的を記入し、「町長等」（第3条第3号——これには町議会は含まれていない）に請求すれば、第5条に規定する「公開することのできない」公文書以外は自由に閲覧等をする権利が保障されている。ここで「公開することのできない」文書としては、① プライバシーに関するもの、② 法律および条例で非公開とされているもの、③ 法人または団体等の秘密に関するもの、④ 競争入札の予定価格等一定の期間公開しないことが行政上必要なもの、⑤ 行政施策の決定に関する町内部の提案、意見など、⑥ 町長らが公開を不適当と認めたものなどを挙げている。条例ではそれ以外は、公開対象文書について限定を付していない（第3条第1項第2号）。また、国及び県からの委任事務に関する公文書については明文化せず法律論争を避けている。町当局は「運用面で弾力的に処理する」方針と言明している。公文書公開を拒否された住民に対する救済機関としては、付属の諮問機関として「公開審査会」（第8条）を設けた。

この条例にはいくつかの問題点もある。第1は、条例の目的（情報公開の本旨）として「知る権利」の保障が明記されていないこと、第2に、閲覧等の申請書に「閲覧等の目的」の記載を義務づけているが、これは情報公開の理念との関係で甚だ疑問の残るところである。第3は、第3条第1項第2号で、対象文書にはなんらの限定を付していないのに、『公文書公開条例の施行に関する規則』の第2条で、「公開条例第3条第1項第2号に規定する『公文書』は、町長の決裁を受けたものをいう」として、範囲を限定していることである。これは条例事項と規則事項との関係で、規則事項が条例の委

任の範囲を超えた規定をしたものであるといえる。第4は、情報公開は、その制度目的から原則公開を建前とし、適用除外情報は必要最小限として、それを類型化することが望ましい。ところが金山町条例は、一応類型化はしているが、それを「町長等は……公開することができない」(第5条)とし、「いわば公開不可能条項」¹⁾としている。金山町の条例がどのような理由からこのような規定の仕方をしたかは確かではない。適用除外情報に関して、もう一点は、第5条第6号に規定する「公文書公開審査会の意見を聴き、(非公開が一引用者) 相当と認められたもの」の取扱いである。今後運用面で「原則公開」をふみにじることのないようにしなければならない。

小さい町金山町が、情報公開に早くから取り組んでいた先進自治体(神奈川県、埼玉県など)をとび越えて条例を制定したその努力に敬意を表したい。そのことは条例の制定に向って動き出していた全国の自治体にとって大きな刺激となったといえる。

町レベルでは金山町につづいて、蒲原町(静岡県)が1982年10月1日から、緒方町(大分県)が1983年1月1日から、府中町(広島県)が同年4月1日から、そして三重町(大分県)が同年10月1日から施行しており、島本町(大阪府)は、1984年4月1日に施行する。条例の内容は、長短があるが先行条例の内容及び運用状況を見て逐次改善されているようである。たとえば、情報公開の目的として、「知る権利」の保障を明記し(蒲原町、緒方町、島本町)、実施機関に議会を含め(蒲原町、緒方町、府中町、島本町)、また、町長等の公文書公開の責務(緒方町、府中町)を規定している。緒方町と府中町の条例では、条例の運用状況を議会や住民に報告することも義務づけている。

(ii) 『神奈川県の機関の公文書の公開に関する条例』

神奈川県は1979年5月に情報公開準備委員会を発足させたが、これは地方自治体レベルにおける情報公開制度の組織的検討の始まりであった。条例案づくりは、やや行政側からの提起という面はあったが、他方では県民参加

による制度作りがねばり強く行われた。たとえば、県民、学識者、市町村代表から成る『神奈川県情報公開推進懇話会』（小林直樹会長）の設置、県内各地での「情報公開を考える県民のつどい」の開催、条例案の土台となった前記懇話会による『神奈川県の情報公開制度に関する提言』などがある。条例案は1982年10月7日原案を一部修正して可決・成立した。そして1983年4月1日から、都道府県として初の条例としてスタートした。

条例の特徴を集約してみるとつぎのようである。

第1に、この条例は「開かれた県政の実現」を目的とするとした上、「公文書を閲覧等を請求する権利」（第4条）のある者を県内に住所を有する住民（又は法人）と「その他県の行政に利害関係を有するもの」に広げ、実施機関（請求する相手方）は、公安委員会を除く全機関とし（第3条第2項）、それらの機関は「公文書の閲覧及び公文書の写しの交付を求める権利が十分に尊重されるようにこの条例を解釈し、運用するものとする」（第2条）と規定している。

第2は、公文書の公開範囲の中には、機関委任事務に係わる文書を含み、また文書は決裁前のものを含むことである。

第3に、「非公開とすることのできる」公文書（第5条）の範囲を限定したこと。

第4は、情報開示・閲覧等の請求に対する諾否の決定について、請求者より行政不服審査法による不服申立てがあった場合、これが「不適法」との理由で却下されたときを除き、実施機関は、「神奈川県公文書審査会の議を経て、当該不服申立てについての決定を行わなければならない」（第11条）としている。

自治省は、この条例に対して、① 情報公開の請求権者の範囲のうち、「県の行政に利害関係を有するもの」の認定基準が不明確であるから「実施に当たって窓口が困るのではないか」、② 企業情報のうち公開すべき情報——たとえば公害、自然・環境破壊などをもたらす違法、不当な情報——を、「だ

れが、どんな基準で違法、不当と認定するのかわからない」から、もっと明確にすべきではないか、③ 公開する情報は、決済、供覧後のものに限るべきではないか、との見解を示した²⁾。

一方、懇話会は、先の『提言』と比べて現実的な内容になっていると指摘している。すなわち、その第1は、公文書の請求権者の範囲が、「何人も」から狭まっていること、第2に、実施機関から、公安委員会が除かれたこと、第3に、プライバシーの保護について、条例は、「ひとりにしておかれる権利」という消極的な面にだけ力点をおき、『提言』の「自己に関する情報の流れをコントロールする権利」の保障という積極的なとらえ方が避けられている。今後、独自のプライバシー保護条例を制定して、自己情報コントロール権をも強く打ち出してほしい、第4は、企業情報の非公開の範囲（第5条第1項第2号）や「……（行政の）事務又は事業の円滑な実施を著しく困難にするおそれのあるもの」の非公開については不明確で、すべて非公開になる恐れさえある点などである³⁾。

長洲知事は、この条例を4カ年を費やし、可能な限り民主的な手続きを採用して、慎重かつ精力的に策定した。にもかかわらず最終的には、『提言』よりかなり後退して、今後解釈、運用上問題がないわけではない。知事は条例成立に際して「小さく生んで、大きく育てる」方針であると明言している。いずれにしても条例の制定が、国に先行したことは、情報公開制度をめざしている地方の動きに、一石を投じたといえる。

埼玉県は、神奈川県と同様に情報公開制度創設に積極的に取り組んできた。1982年12月18日にいわゆる“埼玉方式”を盛り込んだ「埼玉県行政情報公開条例」（本文17条、付則3項）を成立させ、1983年6月1日から施行した。

埼玉県の制度の特徴は、まず第1に、先にも述べたように、請求を拒否された時の救済機関として「情報公開監査委員」制度を導入したことである。これは県の機関に対する強力な是正勧告権をもつ独任制のオンブズマン類似

の制度である。委員には、言論界OB、学識経験者、そして法律家出身者の3名が知事から委嘱を受けている。第2は、第7条で「自己情報の閲覧請求権」を規定したことである。第3は、公開請求への迅速な対応体制として、窓口の一本化とコンピューター利用の文書検索システムを導入したことである。

(iii) 『春日市情報公開条例』

住民による請願を契機に、市レベルで初めて条例を制定したのは福岡県春日市である。1980年12月、622人の市民が市議会に請願書を提出したが、その時の紹介市議会議員の構成は保守系、公明党、社会党、共産党と超党派であって、全市ぐるみの取組みであった。市議会は請願を1981年6月20日に全員一致で採択した。また議会は条例案の審議過程を一般市民に公開して行った。条例案は、1983年1月31日に可決成立した。

条例は、「知る権利」（第1条）、原則公開（第3条）そして住民の情報適正利用責務（第4条）を規定した。また、議会は1983年3月11日「明るい市政を進める会」の要望により、実施機関（公開対象）に「議会を含む」ことを決め、条例第2条第1号及び第3号の「市の執行機関」を「市の機関」に改めた（1984年4月1日施行）。また議会は、プライバシー保護を目的とした個人情報保護条例の早期制定方針を明らかにした。

春日市の情報公開は、住民の請願に始まり、住民の参加や議会審議の公開による条例案作り、さらに住民の要望を取り入れた早期の条例の改正など、まさに「住民自治の教科書通り」のユニークなケースである⁴⁾。

(2) 公開請求等の処理状況

条例施行にともなうその運用状況をみるに、施行後の時間的経過にも関係はするが市町レベルでは、情報公開、情報提供の件数は概して少なく、また非公開はほとんどない。したがって異議の申立てもない。金山町では施行後

7カ月に閲覧申請件数は7件（道路台帳、土地台帳、町立病院解体工事設計書、町議会の議案綴など）あり、そのうち1件のみ町当局は一度は拒否した（理由——個人のプライバシーに抵触するため）が、その後請求者側によってその理由となっている事項を解消する方法が取られたため公開された。蒲原町では施行後2カ月に1件、1983年12月末現在7件（農道工事の指名、及び入札資料、町議会全員協議会の録音テープ、町長と議長の交際費に関する資料、過去3回の衆参両院選挙の町内における各候補者の得票数など）、府中町は施行後1カ月半に1件（国有地借り上げ名簿）のみという状況である。

春日市では1983年12月末現在（施行後9カ月）、請求者数は77人、92件あり、すべて公開されている。内容のうち、主なものは、住民参加に関するもの、まちづくり計画に関するもの、予算・財務に関するもの、住環境に関するものである。

神奈川県と埼玉県の運用状況は、1983年8月31日現在、表—6、7のとおりである。神奈川県は施行後5カ月、埼玉県は3カ月の状況である。

請求情報の種類別を、多い順に列挙すると、神奈川県では、①行政一般関係、②生活環境関係、③文化関係、④産業関係、⑤土地自然関係、埼玉県では、①自治関係、②学校関係、③交通網関係、④農林業関係、⑤自己情報関係である。

また、異議申立ては、神奈川県では6件、埼玉県では1件である。神奈川県では、昨年9月17日現在で3件に結論が出された。その3件はともにプライバシーに関する情報の問題であって、結局13種の文書のうち、2種のみ公開、11種は非公開とされた。埼玉県の1件は、一主婦による県都市計画地方審議会の会議録の閲覧請求を、県公文書センターが条例第6条第2項第1号（「法律または条例の規定により明らかに公開することのできない情報」）にあたるとして公開を拒否したのに対して、オンブズマンへの救済申立てをしたものである⁵⁾。この申立ては、その後オンブズマンによって却下

表一6 神奈川県 の運用状況（1983年8月31日現在）

△ 請求等の状況

区 分	受 付 人 数			公文書公開 請求件数	情報提供 件数
	来 訪	電 話	計		
県政情報センター	1,144人	59人	1,203人	96件	1,330件
地区 県政情報センター	1,317	804	2,121	7	671
合 計	2,461	863	3,324	103	2,001

△ 公文書公開請求の処理内訳

処理内訳	公 開	一部 公開	非公開	検討中 その他	合 計
件 数	65件	28	4	6	103

表一7 埼玉県 の運用状況（1983年8月31日現在）

△ 請求・申請の処理状況

	公 開	部分公開	非 公 開	資料提供	そ の 他	保 留	計
請求 ¹⁾	2,035件	2件	8件	12件	18件	0件	2,075件
申請 ²⁾	235	1	0	0	0	0	236
相談等	—	—	—	114	0	0	114
計	2,270	3	8	126	18	0	2,425

△ 自己情報の件数

請 求	114
申 請	21
計	135

(注) 1) 「請求」とは、条例第5条第1項の請求権者（県内に住所を有する個人及び法人その他の団体）による請求をいう。

2) 「申請」とは、条例第5条第2項の請求権者（県民以外の者）による申請をいう。

された。そこで主婦は知事に対して「県が情報公開しないのは不当だ」として行政不服審査法に基づき、審査請求を出した。これに対して県公文書センターは、審査請求は却下すべきだとする弁明書を出した。主婦は、この弁明に対して反論書を出すとともに、訴訟に持ち込んだ⁶⁾。

この「公開請求から訴訟に至る過程で、情報公開条例自体が持つ不十分さと、条例の趣旨と他の条例、規則との間に矛盾する点も出るなど、問題点が

浮き彫りにされた」といいうる。この件を機会に、3人のオンブズマンは、知事に対し、「審議会などの審議状況を記録した会議録は、本来公開されるべきで、特に、明文の規定がなく慣習などで非公開とされているものは、原則として公開すべきだ。また、条例、規則などで会議が非公開とされているものの会議録についても、情報公開という新たな視点から見直し、できるだけ公開すべきだ」という意見書を出した。公文書センターは、これを受けて検討に入っているが意見書にそった結論に達するかどうかは微妙な情勢である⁷⁾。

〔注〕

- 1) 堀部正男「金山町公文書公開条例(2)」(『ジュリスト』No.767〔1982.6.1〕, 157頁)。
- 2) 『法令解説総覧』第30号(昭和57年11月)(第一法規), 114頁。
- 3) 同上書, 113-114頁参照。
- 4) 『法令解説総覧』第33号(昭和58年4月), 109-110頁参照, 同第34号(昭和58年6月), 185頁参照。
- 5) 戸田季久雄「日本で一番進んだ埼玉県情報公開制度に挑戦した主婦」(『朝日ジャーナル』1983年11月25日号〔Vol.25, No.49〕, 95頁参照)。
- 6) 戸田季久雄, 同上論文, 94-95頁参照。
- 7) 戸田季久雄, 同上論文, 95-96頁参照。

VI おわりに

わが国でも最近ようやく「住民自治」の理念が住民の間に浸透してきた。たとえば、住民の自治参加の手段として設けられている行財政チェックの制度(直接請求制度など)の利用が目立っている。また最近特に注目されるのは、行政による住民との対話の制度の導入である。この制度の利用は、行政側でも財政事情の厳しい中、効果的な自治体行政を進めるには住民の理解と協力なしにはとても立ちいかないということもあるし、逆に、住民自身が積極的に求めて、自治体職員と共に施政を企画、立案しようと試みている。も

う一つは情報公開制度である。これは今まで自治体の判断に任せられていた公文書の扱いを、住民の求めがあれば原則として公開する制度である。基本的には住民の「知る権利」を保障し、住民の行政参加を促進する制度である。

情報公開の制度化のメリットはどこにあるかについては、わが国の制度化の要因となった背景と軌を一にするが、要約すれば、① 基本的には、国民の知る権利の確立につながるが、② 日常的には、行政機関の活動を国民の直接的な監視のもとにおくことにより、行政運営を改善し、より公正で能率的な行政の推進に役立ち、③ また、政策形成過程への国民参加が促進され、行政と国民との信頼関係を増進し、④ さらに、行政情報の高度利用により社会・経済活動や国民生活の充実に役立つ、などを挙げることができる。

しかしいずれにせよ情報公開条例を制定することは、そんなに簡単な事業ではない。またいかなる制度も、それが設けられるだけでは所期の目的を達したとはいえない。ことにわが国の官庁機構は情報公開とは全く異なった体質をもっているが故に、職員の制度に対する意識の啓発や高揚もこの制度を確立する重要な要素である。

情報公開制度は、自治体においてスタートしたばかりである。また、3000を越す自治体からみれば、まだひとにぎりに過ぎない。ただ「条例先行ということの一つの利益は、各県が試行錯誤的に夫々異なった実験をすることができる点にある。」¹⁾ 現在検討中の自治体は、先行条例の実績を点検し、それに必要な改良を加えて、早急に制定してほしいし、すでに条例を制定した自治体は、必要に応じて条例を前向きに改正する勇気をもってほしいと思う。

〔注〕

1) 篠原一「行政情報公開制度の確立」（『法と政策』No.10〔1982.3〕、5頁）。

（1984.1.5.稿）