

ふるさと北海道の情報公開

—その制度化に向けて—

1985年3月

北海道大学法学部

1984年度行政法木佐ゼミナール

目 次

は し が き	1
第1部 総 論	3
第2部 各 論 —北海道「情報公開制度基本計画素案」の分析	8
引用文献一覧	42
資料1 北海道「情報公開制度基本計画素案」(1984年8月)	45
資料2 北海道行政情報公開条例試案	49
監修のことば	54
ゼミナール出席者名簿	56

は し が き

現代社会には様々な種類の情報が氾濫し、行政の保有する情報は益々大量となり、その重要性を増している。こうした中で、私たちの「知る権利」を保障し、かつ「開かれた行政」の確立を目指して、自治体における情報公開制度への取り組みは、非常に活発化している。私たちのゼミナールでは、昨年4月以来、「情報公開制度」を年間のテーマとして設定し、行政法理論・判例の研究と並行してこの問題を様々な角度から検討してきた。

夏休みには学生の出身地を中心に、各自治体を訪問し、情報公開制度への対応をアンケート調査した。調査は10道県25市町にのぼったが、「北海道における情報公開制度への認識は、まだまだ進んでいない」ということを強く感じた。調査した道内18市町の全て（帯広市は除く）が道の条例制定を待っている状況であり、主体的に、独自の制度化を目指す傾向が比較的強い道外市町とは、全く対照的であった。この調査の結果から、私たちは道の条例がもつ意味の重要性を痛感した。本年2月17日読売新聞「論点」において、日本婦人有権者同盟の紀平梯子会長は、市民運動先発型であった東久留米市の条例が、東京都条例の悪影響を受け、理想とかけ離れた企業秘密保護条例に陥ってしまった点を指摘し、今後の地方自治体の動向を憂えている。この事態は、道内市町村でも生ずる可能性がある。また、道の行政と情報公開の関係についても一例をみると、「教育委員会会議について、都道府県で『非公開』なのは北海道、新潟、兵庫、香川の4道県だけ。政令指定都市でも大阪を除く9市が一般の傍聴に道を開いている。」という実情であり（朝日新聞、昭59. 12. 4、㊦2-72。—これは本書末尾の文献㊦2の72頁から引用されたことを示す。以下同じ）、他の自治体と比較しても公開度が低いという印象を受ける。

秋以降は、道庁の作成した「情報公開制度基本計画素案」（以下、単に「素案」という）について、私たちがなりに分析し、個別論点に検討を加えた。冬休みには、既に条例を制定・施行している4府県、昭和60年4月1日施行の東京都について、条例制定までの過程を中心に実地調査した。このような段階を経て、ようやくここに研究報告書をまとめるに至った。

ゼミ生の中には、行政に情報を請求、拒否された経験から、情報公開制度への認識を深めていた者もいたが、多くの者は漠然とイメージを抱いているにすぎなかった。本書作成をふり返り、あるゼミ生は、「当初義務的に参加していたが、調べるにつれ、高度の情報化、巨大な情報の流通市場が存在する現実、人々が情報の渦に巻きこまれ、真の主権者としての地位を自ら忘れ、また忘れさせられようとしているといった危機的状況があると実感し、大いに覚醒された」と述べている。これはゼミ生に共通した率直な印象を表している、といえよう。

情報過多の中の情報欠如という弊害もあらわれている、といわれる現在、行政側の管理体制も抜本的な見直しを迫られている。貴重な情報が、管理の名のもとに隠されたままでは、行政への信頼は決して生まれぬ、と私たちは考えている。

構成の都合上、情報公開制度の沿革、諸外国との比較、国レベルでの問題などは省略した。他方、

道の特性を考慮しつつ、条例の試案を作成してみた。

「勉学、サークル活動など、何かに熱中している学生」という、ユニークな募集要綱に魅かれて集まった23名の成果としての本書は、私たちにとって、貴重な経験の集大成であるといえる。全国各地から朔北の都に集ったゼミ生の中には、学生生活を終えると北海道を離れる者もいる。しかし、「ふるさと北海道」に情報公開条例は制定される予定であり、思い出深いものとなりそうである。

情報公開制度が、その機能を十分に果たすためには、自治体と住民双方が制度に対する認識を深め、協力していく姿勢が必要である。私たちはその中でも、住民側が行政を監視するといった緊張関係が存在してこそ、真に民主的な行政が確立されると考えている。

「行政改革」・「地方の時代」が叫ばれ、「開かれた行政」を目指し、自治体は根本的な脱皮を模索しつつある。私たちのこの報告書が、情報公開制度への認識を深め、地域に根付いた、よりよい制度づくりへの手がかりとなれば幸いである。学生ゆえに、記述などにおいても至らない点が多々あると思われる。お読みいただいた皆様からのご指導・ご鞭撻をゼミ生一同請う次第である。

お忙しい時間を割いてご協力下さった各自治体の担当職員の方々、及び関係各機関の皆様には、この場をお借りして、心から感謝の意を記させていただきます。

最後に、私たちの恩師、法学部助教授・木佐茂男先生、同助手・福士明先輩、同大学院博士課程・渡辺賢先輩の暖かい御指導、御助言に、ゼミ生一同深く感謝致します。

1985年3月 北海道大学法学部 行政法木佐ゼミナール

第 1 部 総 論

第 1 章 序 論

わが国の情報公開制度は自治体間で着実に広がりつつある。「何よりも今、うれしいことは市民たちの『情報』へのアクセスの権利確立をめざす川が着実に流れはじめている」(㊦1-19)ことである。ここ北海道にも、その流れは及びはじめている。

行政庁にとって、情報公開制度は「官僚支配の中に異質な体液」を「注入」し、「伝統的官僚行政の体質転換を目指す難事業」(㊦4-75~76)である。制度化にあたり、「自治体の官僚機構としての深層心理としてある、情報公開へのアレルギー」(㊦4-77~79)が起こり得る。かかる状況下で、住民先導型の制度化ではなく、行政に先取りされた形での行政先導型の制度化が進められるならば、情報公開条例が秘密保護条例に転ずる恐れがある。なぜなら、「自治体において先導的行政が、情報公開そのものの意義を十分に理解し、崇高な理念をもって制度化しようとしているとは思えない」(㊦4-77)からである。

行政先導型の条例化をすすめた自治体として東京都が挙げられよう。この条例は「情報非公開条例となりそうな都公文書開示条例」(朝日ジャーナル26巻48号)と呼ばれ、「都民にどこまで有効か」(毎日新聞昭和59年9月15日付朝刊)と疑問視されている。

これといった住民運動もない道ではどうなるか。教育委員会会議について、都道府県で「非公開」なのは、道を含め4自治体しかない(㊦2-72)。この点からみれば、道政は他と比較しても、全国有数の“閉ざされた行政”であると言えよう。その中で行政先導型の制度化が進められるならば、東京都以上に後退した条例が出来る可能性もないわけではない。

道の制度化は着々とすすめられている。昭和59年9月には札幌と釧路で1回づつ、道主催の情報公開シンポジウムが開かれた。同年12月12日には知事の私的諮問機関たる情報公開懇話会の初会合が催された。現在、月に1度の割合で小委員会が開かれ、昭和60年10月に懇話会は答申をまとめる模様である。

流れはじめた権利の川を源として、情報公開制度が北の大地に深く根をはるか否かは、今後の条例制定の過程のあり方次第であろう。道側と懇話会の動きが注目される。

第 2 章 先行都府県の条例制定過程

1 はじめに

道の条例制定過程の特徴を検討するため、都道府県レベルで既に条例を制定した先行5自治体(東京都、大阪府、神奈川県、埼玉県、長野県)の条例制定過程を概観する。ここでは、その過程を二段階に分ける。第一段階は「内部の動き」である。主として、条例制定のきっかけと、制度化

へ向けての行政部内の対応が扱われる。次は、「住民参加」の段階である。ここでは懇話会と住民参加の動きを見る。以下、条例制定順に述べる。長野県についてはその過程が他と異質なので、最後に触れる。

2 神奈川県

(1) 内部の動き

条例制定のきっかけは、知事の公約であった。これによりまず昭和52年6月、県民部内に県民参加プロジェクトチームが設置され、54年4月に同チームの報告書が提出された。それを受けて県民部内に情報公開準備委員会が設置され、その下部組織として研究部会が置かれた。55年7月、その報告書たる『情報公開制度に関する中間報告』が出された。

昭和55年8月、全庁的な情報公開準備委員会が設置された。同委員会は下部組織として幹事会と各部会を置き、県民部内に情報公開準備室が設置された。そして56年9月、『全庁的信息公開準備委員会報告書（本報告）』が提出された（㊦3 - 155 以下）。

(2) 懇話会と住民参加

『本報告』をうけて、昭和56年9月、情報公開推進懇話会（会長：小林直樹東大教授）が設置された。これは知事の私的諮問機関とされ、委員は知事から委嘱された県民代表、市町村代表、学識経験者9名の計30名で構成された。そのうち学識経験者4名を含む10名が各項目を詳しく検討するための小委員会（委員長：堀部政男一橋大教授）委員となった。全体会7回、小委員会14回の会合では主に情報公開の基本的あり方や非公開情報の範囲、制度化に伴う諸問題が調査検討された。

懇話会はその他にも、知事や懇話会に対し要望書を提出していた経済団体、労働団体、消費者協会等7団体との話し合いのため、それらの団体の代表を招いて意見を聞いたり、懇話会主催の「情報公開県民のつどい」を開き、県民から直接意見を聞く機会を持った。

こうして、57年10月、懇話会は知事に対し『神奈川県の情報公開制度に関する提言』を提出した。この提言は一年近く検討を経た結果、マスコミでも新鮮でかなり進んだ内容であると評価されている。

昭和57年10月、「神奈川県の機関の公文書の公開に関する条例」は制定され、翌年4月に施行された（㊦3 - 155 ~ 183）。

3 埼玉県

(1) 内部の動き

条例制定のイニシアチブをとったのは知事の公約であった。昭和54年11月、県中期計画で県民情報の公開が位置づけられ、その施策のひとつとして公文書センターが設置された。

昭和55年5月、全庁的取り組みのため行政情報公開準備検討委員会が設置され、6月、その下部組織たるシステム部会（情報公開組織、制度運営上の問題についての検討）、基準部会（情報の種類、公開の基準等についての検討）、法制部会（公開手続、方法、紛争調整機関等についての検討）が置かれた。

昭和56年2月、三部会は検討結果を準備検討委員会に報告、同年7月、準備検討委員会報告書たる『自治と連帯による県政をめざして』が知事に提出された。

(2) 懇話会と住民参加

昭和57年1月、知事の私的諮問機関として情報公開懇話会（座長：寺沢一東大教授）が設けられた。委員は知事によって委嘱された県民、市町村長、各種団体、学識経験者の計20名で構成された。この中から5名の委員で起草委員会が設けられた。全体会7回、起草委員会2回が開かれた。会合では、基本的方向、対象情報と非公開情報、救済制度、その他制度確立へ向けての重要事項が討議された。会議は全て公開だった。県民に対する行事は他になく、わずかに消費者団体からの要請で話し合う機会が設けられたにすぎない。昭和57年8月、『埼玉県における行政情報の公開に関する提言』が知事に提出された。

昭和57年12月、「埼玉県行政情報公開条例」が制定され、翌年6月、施行された（㊦1-116～117）。

4 大阪府

(1) 内部の動き

条例制定のイニシアチブは知事の公約であった。昭和55年6月、情報公開準備研究班が設置され、そこで基礎的調査研究が行われ、同年12月、『情報公開制度の実現に向けて』という報告書をまとめた。56年1月、情報公開検討委員会が設置され、さらに調査研究がなされ、57年3月、『情報公開の制度づくり（素案）－情報公開による府民参加の拡大をめざして』がまとめられた。

(2) 懇話会と住民参加

昭和57年6月、素案をうけて情報公開府民会議（会長：和島岩吉元日弁連会長）が発足した。委員は報道関係者、関係団体の代表、学識経験者7名の計37名で構成された。この中の学識経験者3名を含む15名で小委員会（委員長：阿部泰隆神戸大教授）、学識経験者3名を含む5名で起草委員会を構成した。全体会4回、小委員会14回、起草委員会9回が全て公開で行われた。ここでは、制度の基本的あり方、制度化の諸課題、住民意思の制度化への反映等が討議された。その他、府民会議主催の公聴会を開催し、府民の意見を聞く機会を設け、府側もシンポジウム、住民討論会、地域懇談会等を主催し、その意見を府県会議の参考とした。

そして昭和58年6月、『情報公開制度化への提言』を知事に提出した。

その後、提言を踏まえて調査検討が進められ、昭和59年1月、制度大綱が出された。3月には「大阪府公文書公開条例」が制定され、10月に施行された（㊦3-23～24、㊦5-18～19）。

5 東京都

(1) 内部の動き

昭和56年4月に情報公開制度研究会が設置され、翌57年4月に『情報公開に関する研究報告書』を公表した。同月、全庁的な検討のため情報公開準備委員会が設置された。その下部組織として法制度部会、システム部会、プライバシー保護部会が置かれ、専門的に更に詳しく検討をすすめた。同年12月、報告書たる『都における情報公開制度』が発表された。

(2) 懇話会と住民参加

準備委員会報告後、昭和58年1月、知事から委嘱された報道関係者、市町村長、区長及び各種代表、学識経験者5名の計23名から成る情報公開懇談会（座長：林修三駒沢大教授）が設けられた（但し、これは知事の私的諮問機関とされなかった）。このうち、学識経験者4名を含む10名

で小委員会（委員長：西尾勝東大教授）が構成された。全体会は8回、小委員会は13回開かれ、情報公開制度の基本的なあり方、制度に関する主要課題、制度化に伴う主要事項等について検討した。会議は公開の原則がとられたが、起草委員会にあたる第12・13回小委員会は非公開とされた。懇談会は58年9月に2回の公聴会を開催し、25人の公述人から意見を聞いたり、同年7・8月には調査団をアメリカ、カナダに派遣し、両国の情報公開制度の動向と運用の実態について調査を行った。こうして59年3月、『東京都の情報開示制度確立に向けての提言』が知事に提出された。

その後、昭和59年9月、「東京都公文書の開示等に関する条例」が制定され、昭和60年4月に施行される（㊦8-37、㊦9-75）。

6 長野県

(1) 内部の動き

条例制定のイニシアチブは知事の公約であった。昭和55年11月、情報公開研究班が設置され、翌年9月に報告書が出された。56年12月、全庁的な検討のため情報公開準備委員会が設置され、下部組織として、幹事会、情報公開システム部会、文書管理システム部会、情報公開基準部会が置かれた。

(2) 懇話会

昭和57年2月、知事の委嘱による報道関係者、各種団体代表、学識経験者2名の計25名から成る情報公開懇話会が設置された。懇話会は設置要綱によらず、知事の私的諮問機関でもなく、単に意見を聞くだけのものであった。従って全体会はなく、議題に関係のありそうな委員を県側が選んで会を召集した。小委員会はなかったし、提言も出されなかった。一方、昭和57年4月には情報公開準備室が設けられ、58年10月に制度大綱が決定された。

昭和59年3月、「長野県公文書公開条例」が制定され、同年10月施行に至った(㊦3-28~29)。

第3章 道の懇話会の特色

1 委員数

道の懇話会は、関係団体、学識経験者2名を含む計20名で構成され、その中より7名で小委員会が構成される。前章でみた自治体より相対的に委員総数、学識経験者数が少ない点が特徴的である。これは、ある程度、委員会の討論の内容を推測させる。また、素案では広域的で地域格差のない制度化を予定するが、市町村代表は上磯町長と恵庭市長のみであり、道東・道北代表がない点が注目される。

2 委員報酬

1回あたりの委員報酬は神奈川県3万円、埼玉県1万4千円、大阪府1万円、東京都2万1千円（座長と小委員長は2万5千円）、長野県8千円である。これに懇話会委員数と会議数を乗ずれば各自治体の懇話会委員への報酬の総額が求められる（神奈川県1,050万円、埼玉県210万円、大阪府403万円、東京都667万8千円、長野県不明）。これにより、費用の面から各自治体の情報公開への姿勢の一側面が窺えよう。

委員報酬があまりに低ければ、委員に「こうした委員を引き受けるのは……社会へのサービスのつもりであるが、……過大なサービスを要求されたという気がしてならない」(㊦2-71)、「こんな割の合わない仕事はこりごり」(㊦2-74)という気持ちを起こさせかねない。委員報酬の程度のあり方いかんで討議の質がより向上することも期待されうる。

3 委員に配布される資料

他に先行する自治体のなかった神奈川県を除くと、まず埼玉県では神奈川県、滋賀県、広島市の報告書、資料が渡された。東京では、神奈川県、埼玉県、金山町(要約)の報告書が配布された。長野県では他府県の最新資料に加え学識経験者の論文も渡された。

道では公表されている限りでは、神奈川県、東京都、長野県の3都県の提言と素案に相当するものが委員に渡されている。ちなみに大阪府、埼玉県は後述するように手続、救済制度、自己情報等につき道庁内部の予定(素案)とはかなり異なっている。第1回懇話会で知事が述べたように、「他府県に劣らない優れた制度」を作るためには、幅広く資料を配布することが期待される。また、自治体だけでなく、例えば近畿弁護士連合会の条例モデル案など市民団体の資料の配布も望まれる。

4 議事録の筆記方法

神奈川県、長野県を除き全部筆記であった。要点筆記よりは全部筆記の方が会議の公開からみて望ましいが、要点筆記にも利点はある。

道は要点筆記である。神奈川県の場合、会議はマスコミによって逐一報じられていたため、要点筆記でも会議内容を住民はほとんど知り得た。設置要綱に基き、提言を出す予定の道懇話会と長野県のそれは性格が異なる。マスコミが懇話会内容を逐一報道することの役割が大きくなる。

5 会議の公開

東京都では起草のための小委員会(2回)を除き、全ての会議は公開とされた。道も原則は公開とする。しかし、第1回懇話会では非公開の場合が当然の如く想定されての原則公開であった。

6 討議の内容

第1回小委員会(昭和60年1月28日)での申し合わせで小委員会は1回2時間を目安とされた。ちなみに、大阪府では4時間(㊦2-71)であった。

問題は討議の内容である。小委員会では素案の内容の順に討議がされる。会議が公開なので委員は発言しにくいだろうが、「そもそも人の前で堂々と意見を述べ、議論することができない者は会議のメンバーになる資格がないといえよう」(㊦2-71)。

質の高い討議が期待される。

7 懇話会の提言が与える影響

職員の言葉を借りれば、「素案がズタズタにされた」ほどの影響を与えた提言(大阪府)もあれば、提言がとり入れられなかった自治体もある。道にあってこの点は道の懇話会に対する姿勢と懇話会提言の質・内容によって左右されるだろう。各論で述べるように素案で検討すべき点もあるので、懇話会の審議の行方は大いに注目される。

第2部 各論 — 北海道「情報公開制度 基本計画素案」の分析

第1章 情報公開制度の基本原則

1 制度化についての基本認識

(1) 情報の公開と情報公開認識

素案のこの項目は情報公開制度の一般的な意味での「情報の公開」における位置づけを明らかにしたものである。

(ア) 素案によると、情報公開制度は情報提供施策・義務的公表制度・行政手続制度と並んで情報の公開についての一方法として捉えられている。しかし、情報公開制度と他の3つとは情報の流れの基本的構造が異なり、これらと同列に論ずるのは問題があると言えよう。情報提供施策・義務的公表制度は、行政機関を情報の「送り手」とし、主権者たる道民を「受け手」とする形で成り立っており、そのためこれらの活動には、「提供」ゆえの能動性や積極性・便利性が期待される反面で、一定の限界や制約がそれにつきまとうことは否定できない(㊦11-10)。

(イ) これに対して情報公開制度は、①従来「受け手」の地位にとどめられていた人々を情報の請求主体として位置づけ直し、その主体性・主導性を正当化し、②それに対応する形で、情報の開示を行政機関に義務づけるものである(㊦11-11)。

(ウ) このように、情報公開制度は裁量的情報提供とは性格を異にするものである。素案は情報公開制度をそれらと同列に論じ、単に「情報の公開についての一方法」との認識に立っている。これは情報公開制度についての認識としてはいささか低いと言わざるを得ないし、本制度の導入に対する積極性が窺われない。単に、他自治体に追随し、時勢の流れとして本制度を導入するのではなく、以下において言及するように、本制度が行政において有する意義を重視し、その導入に対する積極性を期待したい。

(エ) 更に道側の消極的な姿勢を示すものとして、本項目において行政の担い手たる住民を「外部の者」と表現し、自らその官治的意識を示しているとも思われることが挙げられる。情報公開の制度化にあたっては、従来国の行政の体質に根強く残っている官治的意識を払拭し、市民と共通の価値意識に立つ行政に変革していくことは極めて重要な課題であり、この基本的視点に立って意識の改革を進めていくことが強く求められるのである(㊦4-25)。

(2) 情報公開制度の意義

この項目は、情報公開制度の意義に関して道の基本的な認識を示しており、当然ながら情報公開制度全体についての道の考え方も示唆していると言えよう。他の自治体と比較検討することにする。

(ア) まず情報公開制度というものの捉え方である。東京都(㊦10-1)、大阪府(㊦3-1)、滋賀県(㊦5-前書き)のような他の自治体や「情報公開制度とは、一般的には誰もが行政機

関等の情報を必要とするとき入手できるよう情報へのアクセス権（知る権利）を法令等によって保障するとともに、行政機関等に開示の義務を課すものである」（㉑4-1）、という見解と、素案はほぼ変わりがない。

(イ) 「知る権利」の捉え方であるが、「知る権利」というものが一義的なものでないことは明らかである。

博多駅フィルム押収事件における最高裁決定（昭和44年11月26日刑集23巻11号1490頁）の例に見られるように、一方では「知る権利」は報道・取材の自由を基礎づける原理ないし理念として使われている。これは、「多かれ少なかれ『表現の自由』全般を支える基礎的原理ないし理念と言うべき」（㉑6-353）広義の知る権利であろう。

他方、積極的情報収集権、行政の情報の開示という作為を求めるという点で捉えられるのが狭義の「知る権利」と言えよう。広義の知る権利が憲法21条の理念を主にあらわしているのに対し、狭義の知る権利には、それに加えて、住民自治・地方自治の本旨という考えが盛り込まれている。「諸情報公開条例（大阪府・神奈川県・埼玉県等々）が条例の理念・目的として“地方自治の本旨に即した行政”、“県（府）政の公正な運営”、“開かれた行政”、“県（府）政への参加”、“県（府）民と県（府）との信頼関係の増進”等々を掲げているのは、いわゆる『一般情報開示請求権』、その背後にあるとされる『知る権利』の参政権的なパブリックな性格を示唆している」（㉑5-21）と言われるが、これと同じような性格を素案の「知る権利」も持っていると言えよう。それは、素案の制度化の目的のところで「道における情報公開制度は『開かれた道政』をより一層推進することを目的とする」と述べられていることから明らかである。

素案の「住民に開示を求める権利を認め、行政機関に開示を義務づけるとともに、開示請求などの手続を定める制度」という部分は、「知る権利が、憲法上の根拠を持つとしても憲法から直ちに具体的な情報公開請求権が発生すると解されてなく、何らかの実定法上の根拠が必要である」（㉑7-18）、という観点から、「知る権利」に対し、条例で情報公開請求権を保障し、実定法上の根拠づけをしようとしたものであろう。

(ウ) 情報に関しては、素案では「行政機関等が保有する情報」とある。

これに関しては、「国や地方公共団体が税金で取得するのは情報だけではなく、行政財産・普通財産、さらにはマンパワーも税金で取得しているものである。これらはそれぞれの目的をもって取得されているのであり、その目的に従って適正に管理運用されるべきものであり、かつ、それで足りるのであって、これらについては税金で取得しているのだから住民が自由に使うという議論にはなっていないであろう」（㉑9-182～183）という見解もある。しかし、「いわば行政が持っている情報も一つの公共的な資産というふうに考えて、公共的に利用されるべき国民の共有財産と考え」（㉑2-8）、また他の自治体が例えば「府が保有する情報は、本来は府民のもの」（大阪府前文）、「公文書は、県民との共有財産である」（㉑5-5）とするように、行政機関の保有する情報は住民のものであると明言すべきであろう。

(エ) 情報公開制度によってもたらされるものであるが、素案では「行政への住民参加の促進」

「住民の知る権利の具体化」「能率的な行政運営の推進」「行政に対する住民の監視機能の強

化」「住民生活の向上に資する」などが挙げられている。

情報公開の目的には、諸条例にもあるように「①情報公開・公文書の公開を求める権利、あるいは知る権利の保障、②公正行政の確保、③民主的行政の実現」(◎3-194)を共通のものとして挙げることができ、素案はそれらを全て含んでいると言えよう。

- (a) 「行政への住民参加の促進」は、行政の広域化・複雑化、地方行政への国家関与の強化・関与内容の複雑化などにより、行政が住民の手から離れつつあるという事を考えた上で、住民参加という参加民主主義を道民に浸透させようとしたものであろう。
- (b) 先に狭義の知る権利で述べたように、知る権利には国民レベルと住民レベルでの重層的概念があることを考えれば、「住民の知る権利の具体化」は住民レベルの知る権利として捉えられている。地方自治との関係における住民の知る権利は、原理的には住民主権・住民自治に求められなければならない、憲法92条～95条に憲法上の根拠が見い出され、直接民主主義的権利を住民が行使しうるための前提的権利として位置づけられる(◎3-17)。ここでの住民の「知る権利」は地方自治の理念を実現するためのものとして捉えられていると言えよう。

しかし、果たして「行政への住民参加」と「知る権利の具体化」との間に相当因果関係があるのだろうか。たしかに「知る権利」を具体化することにより、行政をガラス張りにすることはできる。が、だからと言って住民がそのガラス張りにされた行政の中へ参加していくとは決めつけられない。住民が「知る権利」の内容・性質を正確に把握し認識しなければ、情報公開制度を活用し切れず宝の持ち腐れと化してしまう恐れがある。「知る権利」と「開かれた行政」は連動するものであるが、決して同一のものではなく、両者は明確に区別すべきであり、その点から素案において「知る権利」を明確化する必要がある。

更に以上のように考えると、道は行政に対して道民に参加して欲しいのか、信頼して欲しいのかという点が疑問となる。「情報公開を政治参加の手段とみた場合、監視統制のためのものか、計画・政策・処分などの決定に影響を与え、これを左右するための参加か、どちらかと言うと、政治なり行政なりが公正かつ妥当に行われることを期待して国民もその統制の一翼を担うという、統制面に力点がある」(◎2-8)、との考え方があるが、素案の公開の対象情報が「決裁や受理行為などを終了し、実施機関において管理しているもの」となっているのは、監視機能・統制面に重点を置いているのであり、更に参加機能にも重きを置くためには、未決裁文書も公開の対象文書とすべきであろう。

なお、近時の指摘には、情報公開の要求は憲法の条文どころか、精神からも導き出すことができず、にもかかわらず、憲法の理念と情報公開という行政施策を単純に結合させる情報公開の制度は、その制度に不満を招く構造にならざるを得ず(◎8-58)、情報管理を効果的に行う方が情報公開より有為である(◎8-72)というものもある。しかし、情報公開は、住民が政策形成に参加し、また適正な行政の執行を監視するために、行政側と情報を共有したいという主権的要求に基づくのであり、住民と行政との間には、双方が協力しあう場合でも情報公開を媒介とした緊張関係が保たれていなければならない(◎7-8)、そこに情報公開の特質があると見るならば、一概に情報管理が情報公開より効果的であるとは言えないと思われる。

- (c) 「能率的な行政運営の推進」とは、行政情報を公開することにより、市民統制による行政の運営・政策の決定を目指し、官治的行政を改革することを意味しているのであろう。
- (d) 「行政に対する住民の監視機能の強化」は、住民の監視・統制により、密室状態における行政運営を開放し、自治体の独走・腐敗を防ぐことを意図しているのであろう。
- (e) 「住民生活の向上に資する」は、先の2つの目的と関連して、情報公開により、より住民のニーズの高い、行政効果の大きい制度・事業がなされることを意図しているのであろう。
情報公開制度が、単に行政側から住民に与えられた制度でなく、行政と住民が協同して民主的行政を達成するための有効な制度であることを明確に認識することが必要であろう。

(3) 制度化の目的

(ア) 制度化の目的は素案では専ら、「道民参加の『開かれた道政』の推進」であるとされている。この「開かれた道政」という表現については、以下の2点が指摘できる。

(a) 「開かれた」とはどのような状態を指すのか。これについては、情報公開制度の導入によりただ単に、道庁側の情報の公開に関わる窓口が現在より広がるというだけではなく、道政への道民参加の広がりをも含んだものであることは自明の理である。大阪府素案においても「府政の担い手である府民が、府政への参加を進めていくためには、府民が情報公開制度によって府政の実態や問題点、あるいは政策に関する情報を入手し府政に対する十分な理解を得ることが必要である。府民と府が情報を共有し、共通の認識に立つことこそ真の参加の基盤となるものと考えられる」(㊦3-3)と指摘されている。

(b) こうした「開かれた」状態を創出するにあたっては、まず制度そのものが「開かれた」ものでなければならない。これについては、素案の項目に沿って以下で検討していくことにする。

(イ) そこで他都府県条例と比較・検討をしてみよう。

(a) 最初に指摘しうる点は、「地方自治の本旨」ないし「地方自治」といった表現が素案において見られないということである。条例の目的において何らかの形で地方自治について触れている都府県条例は以下のとおりである。

東京都条例1条、大阪府条例前文、神奈川県条例1条、埼玉県条例1条。

地方自治の本旨は憲法92条において明文化されているが、それは住民自治と団体自治を内実とし、「地方における行政を国から独立した地方公共団体の手に委ね、原則として国の関与を排除して地方住民の意思に基づいて処理するものとする原則」(㊦3-652)、と解されている。これを実現する前提として地方行政に関する多くの情報が地方住民の手にもたらされなければならない。情報公開制度は、まさに、地方自治の本旨を達成する礎となるのである。

住民の行政への参加には、直接請求権の行使、各種委員会・公聴会等行政の内部機構への参画、あるいは住民運動のように外部からの批判や監視といったようにさまざまな形態がある。いずれの場合にも必要な情報を十分に確保しておくことが大前提となる。「情報なくして参加なし」(㊦10-1)と言われるゆえんである。前項で触れた知る権利と合わせて「住民の情報公開を求める権利は『知る権利』と地方自治の本旨とに基礎づけられ」(㊦2-6)

「情報公開制度は、地方自治体の行政を、住民の、住民による、住民のための行政たらしめるために不可欠の前提となるものである」(㉒4-156)。

- (b) 他都府県条例との比較によって指摘できるもうひとつの点は、「民主主義」「民主的」「公正」といった表現が盛り込まれていないという点である。それらの表現を有する他都府県条例は以下のとおりである。

大阪府条例前文、同1条、神奈川県条例1条、埼玉県条例1条、長野県条例1条。

情報公開制度と「民主主義」「民主的」とのつながりは次のようなものである。

従来のような行政側の裁量による任意の情報提供という形態においては、行政側が提供すべき情報を選別し、情報操作により住民を一定の方向へリードすることが可能であるから、真に民主的なものとは言えない。しかし、「自立した市民が事実の上に立ち、自由に意見を闘わせることによってこそ、最も合理的な意思決定に到達することができるというのが、民主主義の基本原則である」(㉒4-157)、といった認識に立てば、道が情報の一方的独占を排し、見せたくない情報を含めて、これをすべて道民に公開することが真に民主的な行政のための第1条件になる。このため、制度化の目的に「民主主義」「民主的」といった表現を盛り込むことには十分意義がある。

「公正」といった表現が情報公開制度といかなる関係を有するかについては、上述したように民主的でなければ公正たりえないということもできるが、更に次のことが指摘できる。

住民は行政の担い手であり、情報公開制度はその担い手たる地位を確固たるものにする制度であるが、と同時に住民は行政の受け手でもあり、その受け手として、さまざまな権利を制限されたり、不利益を受けている。このような場合、その公正さを知ったり、あるいはその不公正さを指摘するにも、情報の十分な入手が前提となる。

「公正な道政」ということを住民サイドから見れば、行政の「公正さ」の監視・行政の民主的統制ということになる。情報公開制度は「いわば被害者なき不正行為と呼ばれる地方公共団体・公団などの汚職、経理の不正・ムダ遣いなどを監視する手段」(㉓2-1)になるとの指摘もある。行政内容の複雑化などの行政の現状に鑑み、これらの点を明らかにしていくために情報公開制度の果たす役割は極めて大きいものと考えられ、道政への道民の信頼の確保といった点からも大いに意義のあることと思われる。こうした点を1歩進めて、「府の行政活動は広く府民や府内の事業活動等を制限し、また、府民に各種の利便を提供しており府は府民の生活、健康等にかかわる様々な情報を保有している。こうした情報を公開させることにより、府民の生活を守り、生活上の利益を増進させることも情報公開制度の重要な目的である」(㉓4-5~6)、として「……府民の福祉の増進に寄与する」(傍点は担当者)と謳った大阪府条例1条の精神は大いに評価されてよい。

2 制度の基本原則

(1) 公開の原則

公的機関の保有する情報は、原則としてすべて公開されるべきことを述べたものである。

これまで守秘義務によって支配されてきた伝統的な行政のあり方、「原則非公開」の考え方を

とってきた行政の制度構造を原理的に逆転させる情報公開制度にとって、公開原則は最も尊重されるべき大原則であると言えよう。従って、政府行政機関等の恣意的な裁量が働く余地をできるだけ小さくしなければならない。そのため例外として非公開とされる情報は、正当と判断される合理的な根拠を持つ必要最小限度の範囲にとどめなければならない。かつ限定的、時限的に明示されねばならず、かつまた、ある情報が非公開とされることの立証責任は公的機関が負うべきである。

(2) プライバシー等の保護

プライバシーの保護については、後述する。

素案にもプライバシー保護の明文がある。このこと自体は妥当であって問題はない。

問題は、プライバシー以外の第三者の保護も原則に含まれていることの是非である。この「第三者」が意味するのは、具体的には、企業や個人（特に情報提供者）であろう。これら第三者の保護が必要なのもちろんである。しかし、例外規定を基本原則として掲げることは、公開原則を前面におし出すことのブレーキとして働き、適当ではない。

(3) 道民が利用しやすい道に適した制度

(ア) 素案では、「道民が利用しやすい」と並行して「道に適した」と記載しており、情報公開制度の制度化を北海道の持つ特異性を充分考慮して実施すべきだ、という道の方針が読みとれよう。「道に適した」という文言の記載には、2つの北海道の特異な背景がある。第1点としては、北海道の広域性であり、第2点としては、道民の居住密度の格差である。この2点を考慮すれば、道の情報公開制度は他の制度に比べて、より「広域的で地域格差のない」制度が必要であり、ここで「道に適した」ものが「広域的で地域格差のない」と解した道の意図は、妥当なものといえる。

(イ) しかし、以下のような問題点がある。まず第1点としては、文末の「……制度とするように努める」という表現の曖昧さである。都が明解な表現（㊦8-2）をしていることに対し、この曖昧な表現は問題である。この表現により、本項目が道の情報公開制度化に際し、基本原則とならない可能性を有しており、努力目標となりかねない。

(ウ) また、本項目の文章の字数の少なさである。その特異性に即した制度化をはかるためには、豊富で具体的な表現が必要である。都では152字に及ぶ文書表現を行っており、それに比べて本項目の42字という文書表現は、あまりに少ないといえる。

(エ) このことから、道の特異性への言及は道の制度化が他都府県に比べ不十分なものとなっても、それを「道に適した制度」として肯定してしまう危険性を逆に産み出しかねない。

(4) 他の自治体における基本原則

先の(1)(2)(3)の他に、他の自治体で基本原則としてあげられたのは以下の通りである。

(ア) 公正な手続の保障、またそのための救済機関の設置（川崎市条例前文）。情報の開示の可否をめぐる決定、さらに開示を拒否された場合の請求者の救済手続にいたるまでの一連の手続は、制度を利用する人々にとって、わかりやすく、利用しやすく、そして公正で信頼できるものでなければならない。素案においても、たしかに「利用しやすい」という文言があるが、意味が曖昧である。できれば救済機関について、少なくとも公正な手続の保障は基本原

則として取りあげるべきであろう。

(イ) 対象文書の段階的拡大(㊦2-189)については、基本原則としてあげるべき性格のものではないし、制度作りにおける障害を考慮しての妥協的配慮という性格は拭い難い。素案においても、この文言はないが、妥当であろう。

(ウ) 文書管理システムの確立(㊦3-5)については後述する。

(エ) 知る権利の尊重を「制度化についての基本認識」にではなく、基本原則としてあげる条例(川崎市条例前文)もある。

これも、基本原則にもりこむことについて議論が分かれる。

(オ) 情報公開制度それ自体が「開かれた仕組み」であるべきである。それゆえに、なんらかの形で利用者の参加を制度的要素として導入する必要がある。情報公開づくりの過程においてはもとより、実際の運用を実効あるものにするためにも、この「参加原則」の導入が必要であろう(㊦11-13)。

市民団体の報告書は数多くあるが、中でも「情報公開を求める市民運動」(㊦4-186)の作成した「情報公開8原則」は重要であろう。

3 条例による制度化

(1) 制度の根拠としての条例

情報公開を制度化する際、その根拠としては、条例・規則、又は法形式によらない要綱が考えられる。条例・規則及び要綱の法的性質と情報公開制度の性質、即ち「知る権利」を実定法上の権利として保障する目的を持つこと、などを考慮すると、制度の根拠としては、民意を反映させ得る最善の方法ともいえる住民の代表で構成される議会の審議と議決を経ることになる「条例」が適当である。この点で、素案は妥当な選択をしたものと言える。

(2) 条例化にともなう問題

新たに条例により制度を実施することで、従来に比べ様々の点で、プラスの方向に改められることが多いが、逆にマイナス方向の変化が起こるであろうとも考えられる。

(ア) 正の面に属するものとして以下のようなものがあげられる。

(a) 機関委任事務に関する国の指揮監督(訓令・通達・指示など)にそれ相当の法的制約が生じることである。つまり自治体の所管文書について開示拒否し得るのは、情報公開条例の下では例外にとどまり、住民の知る権利を実質的に侵害しない範囲でなければならない(㊦1-178)。

(b) 情報公開制度の創設が、今まで無関心であったか手に入れることをあきらめていた行政情報を意外に身近かなものとして印象づけ、それに対するアクセス欲を誘発するであろうことがあげられる。また情報の公開及び提供の一体的運営のための総合的窓口を創設することによって、一か所に来れば各種の情報を知り得るという便利さが、気軽な利用へとつながるであろう(㊦6-67)。

(c) 従来職員間にあった秘密指向的姿勢に変化が起こる可能性もある。

(d) 守秘義務については職員個人の違反の余地を実質的に縮小する効果を与え得るであろうし、少なくとも守秘義務の問題に対して取り組み易さをもたらすことになるであろう(㊦6-

147)。

(イ) 負の面に属することとして以下のものがあげられる。

- (a) 情報公開条例が「隠れた秘密保護条例」にもなり得るということである。これは非公開事項によるところが大きい。ここで注意を要するのは、情報の公開・非公開の決定に際し公開による利益とそれと対立する個人的及び社会的利益との比較衡量を要する場合が少なくはなく、ある程度の判断の余地を自治体当局に残さざるをえないケースがあることである。この点から見ると、「明確」な条例規定が情報公開に有利とばかりは言えないということになる(㊦6-144, ㊦1-26)。
- (b) 条例の規定に請求権者の範囲がある場合、それに真に該当するかどうか確認する必要から身分証明等の提示を求めるといった厳正な事務手続が要求されることも考えられる。窓口で摩擦を起こすのは好ましくない。非公開事項以外の情報であれば行政サービスとして何人に公開しても支障がないことが考慮されなければならない(㊦6-111)。
- (c) 今までなら各担当窓口で容易に閲覧できていたものが、条例制定により回覧文書刊行物以外の情報は全て様式に従い申請書を提出した後、家に戻り決定通知を待つという煩わしい状況が生じる可能性がある(㊦6-115)。従来は無料であったものが有料化されるという不都合も生じ得る。
- (d) 住民等の側で要求する労をとらない限り開示されないこと。自治体に対して、一定の情報の作成・加工を義務づけることができないので、開示される情報が住民等に分かりやすい形の情報とは限らないこと。そして情報は、請求権者に対し開示されるだけだから、広く住民等に公表する効果を持たないこと、などもあげられる(㊦11-175)。
- (e) さらに、例えば営利目的で連続的に大量の情報開示を請求し窓口を専用するといった、情報公開請求権の権利濫用に当たる請求権者の適正利用責務にそわない事態が起こる可能性がないわけではない(㊦6-166)。利用者が一部の者に特定されてしまうおそれもあり(㊦4-18)、制度の持つ意義を小さくする傾向が生じないとも限らない。

情報公開制度が、以上にあげた例にみられるマイナス面の発生を抑えた適正な制度となるには、条例制定後利用する住民の意識にかかるところが大きいであろう。加えて、それ以前の制定確立過程における住民の働きかけがたいへん重要な意味を持つことを忘れてはならないだろう。

第2章 制度の内容

1 実施機関

(1) 実施機関の範囲

地方公共団体の諸機関中、どこまで情報公開条例により開示を義務づけるか問題となる。情報公開の趣旨、知る権利の観点からすれば、自治体の全機関を含むのが当然である。しかし他方、

情報公開の対象機関とするには、法的制約や情報を公開することによって派生する問題等を考慮しなければならない(㊦2-8)。とは言え、自治体の機関中、実施する機関とそうでない機関があることは、住民の納得と理解が得られ難いこと、さらに、それぞれの機関が相互に関連する情報あるいは類似の情報がある場合、一部の機関が実施しなければ住民は十分な情報を得ることができなくなる等の点からみて、全機関が同時に実施することが望ましい(㊦9-26)のである。

素案において実施機関として列挙されているものはいわゆる執行機関であり、これらは情報開示の義務づけを受けるのが原則である(㊦11-33)。ここで問題として見逃されてならないのは、すでに条例により制度化されている5都府県にも共通していることであるが、行政委員会中「公安委員会」のみが実施の対象外となっている点である。加えて、先行5都府県のうち神奈川県とは異なる「議決機関」の取り扱いについてである。この2点については後述する。

執行機関の附属機関についてはその法的性格から独自に実施機関となり得ないものであり、各執行機関と一体のものとして考えるべきである(㊦4-44)。

「道」の機関ないし関係機関としては他に公立大学、関係法人及び外郭団体が挙げられる。

その所持する情報中、住民の生活に密接に関連するものが多い大学については、情報公開の対象とすべきという要請にも強いものがある。しかしながら、大学の所持する情報は学問研究によって得られた情報であり、その公開は学問の自由や大学の自治の根幹に関わるものであり、従って公開するか否かは、専ら大学の自主的判断に任せるべきであり(㊦2-8)、この観点から慎重な配慮が必要である(㊦11-34)。

関係法人・外郭団体については、自治体とは別個独立の法人格を有していることから、条例の適用対象とすることには困難な問題もあろう。しかし、これら外郭団体を実施機関に含めることも法理論的には可能である(㊦2-4)。いずれにしても、これらの中には、人事や運営について統制や監督を受けたり財政援助を受けるなど、地方公共団体と密接な関係の下で活動したり、行政の一翼を担うものが少なくないことを考慮すると、情報公開制度に準じた制度を最低限設けるべきであろう(㊦11-35、㊦4-44)。

(2) 公安委員会

実施機関中に公安委員会が挙げられない理由としては以下のようなことが考えられる。第1に、公安委員会管理下の警察には国の事務である犯罪捜査・司法警察にかかわる情報が多く、適正な警察活動に支障があると考えられたこと(㊦6-169、㊦2-6月号5-8)。第2に、国の動向や他の都府県警察との関係による制約から、ひとつの自治体だけで他に先駆けて実施機関とすることに消極的であったこと(㊦2-6月号58)。第3に、公開請求を拒否された者に対する救済機関の設置が必要となるが、このような機関は地方自治法第138条の4第3項及び同法施行令121条の3により、附属機関として設置できないことが難点と考えられたこと(同前)。第4に、警察活動は住民の任意の情報提供を大前提としており、公開すると情報提供者の信頼を無くすおそれがあること(㊦2-9)。第5には、自己情報の開示請求を認めると悪用されるおそれが強いと考えられたこと(同前)等であろう。

公安委員会の扱う事務については警察事務として特殊性があることは否定できない。しかし、それを理由として実施機関から除外することには疑問がある。防犯、交通安全及び公共の安全に

関するもの等、住民が生活の必要上公開を望み、かつ他の執行機関の情報と同様に問題なく公開できるものもある(㉒2-6月号58)からである。

前記の諸問題に関しては、請求情報の公開・非公開という問題として対応処理すれば解決可能であり(㉒2-6月号58、㉒6-169、㉒11-33)、また救済機関については知事の附属機関とし、公安委員会に関しても非公開処分の不服審査に際しそこへ付議することとする仕組みは適法と解しうるので、克服できるものである(㉒6-169)。

国民生活の安全と密接なかわりを持ちつつ強力な権限を行使している警察を民主的に統制していくためには、公安委員会の保有する情報を積極的に開示させることが不可欠であり(㉒11-33)、実際可能なことは前記の通りである。最近の懇話会提言にも公安委員会を含めたものがある(山梨県につき、山梨日日新聞昭和60年1月22日の㉒1参照)。

諸議論中には公安委員会に関する条例の実施時期の延期を例外的に認めるものもある(㉒10-57)が、将来にわたって公安委員会を情報公開の埒外に置き続けることはできないところ(㉒6-8)であり、実施時期の延長を認める場合にも、これは公安委員会を実質的に実施機関としないに等しい扱いともなり得るものであるから、安易に受け入れられるべきではない。仮に、条例の早期実施の要請がありその準備のために實際上困難な問題が伴うとするならば、その場合には合理的期間を区切り実施時期を明記すべきである(㉒11-33)。

(3) 議会

都府県レベルでは、神奈川県がすでに議会をも実施機関として条例化している(神奈川県§3Ⅱ)。市町レベルでは、川崎市、新庄市、村山市、府中町、島本町などいくつかが議会または議長をも実施期間中に含めている。

議会に関しては既に会議の傍聴や議事録の公表が一定範囲で行なわれている。しかしながら、現状では特に委員会の傍聴や会議資料の公表等の点でなお不十分である(㉒11-32)。委員会については、地方自治法115条の議事公開の原則の適用を当然に受けるというわけではないが、情報公開条例において委員会の議事録等が情報公開の対象となることを明記すれば法的にも問題とはならないし、既に報道機関には傍聴を認めているのだから議事録公開にはなんら支障がないはずである(㉒2-8)。議会の公開特に委員会の議事の公開が政策決定過程においては重要であり(㉒3-197)、選挙された住民の代表がそこでどのように活動しているのかわからなければ選挙もできないことになる。条例で委員会情報を原則公開とすれば、それは、憲法上の公開原則の前進でもあり、意義は大きく(㉒2-91)、開かれた自治には不可欠なものでもある。

ところで、議会を実施機関とした場合、救済手続等で「長」等と異なる取扱いをする必要が生じることに注意を要する(㉒6-8)。

議会に対する請求への認否を判断する仕方に関しては、条例運用上の問題なので決定を逐一議決案件とする方法と、執行機関と同様に直接文書の管理権限を有する課長等が決定をする方法とが考えられる。前者の方法を採った場合、議会の閉会中は回答が行ない得ない議決事件は不服申立ての適用除外となる、等の問題が出てこよう。また、実施機関を「議会」とするか「議長」とするかという問題があるが、実務的には可否の内部決定を議決事件としないで、処分庁を「議長」とするのが妥当という議論があることを指摘しておきたい(以上㉒2-5月号92~94)。

議会は議決機関であるが議事録その他議会事務局が所属する公文書・情報を作成し保管している以上は、情報公開条例上の実施機関たり得る(㊦6-168)。しかし、行政情報の開示を当面の主要目的とする情報公開条例の性格と権力分立的見地からは、別個の条例により、議会が公開し得べき情報の形態と内容に即して、議会が自主的に判断して進めることも考えられる。が、議会が自らの判断に基づき情報公開条例において実施機関となることは妨げられない(㊦11-32)わけであり、むしろそのような積極的姿勢が要求される。

知事の委嘱に基づく懇話会が議会にまで言及する提言をなすことは怪訝に感じられないこともないが、普通地方公共団体の「長」(地方自治法 § 149)は議会に対する議案提出権を有し、「長」の議案を受けて議会の判断により実施機関となることができるのであり、問題はないと思われる。実際、神奈川県では、長提案の議案を修正し、議会を実施機関とした。

ただ、議会が実施機関となった結果、神奈川県の場合のように「今日の経過によって議会は、県民の権利に背を向けたと言われても仕方ない」(㊦1-57)と評される状況に陥ることのないように、留意されねばならない。

(4) 責務規定

既に条例化がなされた自治体では、実施機関に対し何らかの形で責務規定あるいは解釈運用方針を置いている。以下で規定内容ごとに条例例を挙げる。

(ア) 公文書の管理体制の整備を規定する例としては、「実施機関は、公文書の整備、公文書の閲覧手続等の迅速化その他この条例に基づく事務の公正かつ能率的な運営を図るために必要な施策を講ずるものとする」(神奈川県 § 14 I)があり、東京都条例16条2項および17条、大阪府条例3条や埼玉県条例3条1項も同様の規定をしている。

(イ) 情報の積極的提供・公開については、情報の提供、と規定している例として、「実施機関は……必要な情報を県民に積極的に提供するよう努めなければならない」(神奈川県 § 16)というものがあり、大阪府条例6条も同様の規定をしている。

また、公開の原則、と規定している例としては、「実施機関は……情報を積極的に公開するよう努めなければならない」(府中町 § 3)というものがあり、春日市条例3条も同様の規定をしている。

(ウ) 権利の保障や個人情報への配慮等の総合的・一般的規定をしているものとして、「実施機関は……権利が十分に尊重されるようこの条例を解釈し……個人の秘密、個人の私生活その他の他人に知られたくない個人に関する情報がみだりに公にされないように最大限の配慮をしなければならない」(神奈川県 § 2)というのがある。他に、大阪府条例3条及び5条や埼玉県条例3条などが同様の規定をしている。

なお、東京都は条例第3章の中で情報公開の総合的推進に関する規定を置いており注目されよう。

(エ) 先行自治体に例を見出し得ないが、文書作成に関して義務づけをする規定が置かれるべきと思われる。「会議録を公開させると、会議録を作らないか、要点筆記にとどめ、なるべくシッポをつかまれないようにする傾向がでてくる」。情報公開条例は行政の非文書化を招き、情報不自由法になってしまうのである。これを防止するために必要な規定である(㊦2-82)。

(オ) 責務規定の対象を、実施機関としているか自治体としているか、という点で先行自治体条例間に違いがある。実施の対象外の機関についても、最低限情報の提供と文書管理体制に対する積極的姿勢をとるべく責任と義務を負わせ、それにより必要が生じた際即座に対応できる体制造りをしておくことは重要であり、したがって自治体を対象とするのが妥当かと思われる。

(カ) 責務および解釈運用に関する規定項目を設けることは、実施機関の積極的姿勢や情報公開制度の趣旨等を考えた場合、当然に必要と考えられる。その際には、実施者側の便宜や都合を偏重する規定にならないように注意を要し、また、先行自治体の条文のように、いわゆる「努力規定」の形式を採る場合でも、それを理由として怠慢傾向に陥ることのないように自覚と監視が求められるであろう。

2 対象情報

(1) 「職員が職務上」について

このような文言を成文化することの趣旨は職員が私的資格で作成した文書を対象から外すことにある(㊦11-38)。例えば、純然たる個人的立場における感想録・備忘録・個人的立場においてしたためた自己の職務に関する抱負・計画、純然たる個人的な特別の間柄ないし縁故を基礎として陳情、要望、激励、叱責等をしたためた文書類、公務員がポケットマネーによって入手した書籍・資料・記録類などは私的文書としてあげられる(㊦3-189~190)。このような文書は公共的性格を有しないので、公開対象にはならない。しかし逆に、非公共的性格という観念を不当に拡大すると、行政庁側が巧妙に開示を拒否することが可能になる恐れがある(㊦3-193)。

情報の公的性格からみた範囲の確定については、これを職務執行行為そのものに関わる情報に限定するか、あるいは職務関連文書(個人的執務資料を含みうる)まで拡大するかという問題がある。職務関連文書には、決裁・受理等に先立つ単なる下書き、準備的書類にすぎないものが多く含まれるが、他方で情報内容の違法性・不当性ゆえに決裁を経ることなく、担当職員がその独断で作成した文書(業者との癒着を示す念書等)も含まれる(㊦11-38)。このような違法・不当な行政活動をチェックすることが情報公開制度の理念であるとすれば、職務関連文書も公開の対象に含めるべきである。しかし素案では「職務上」という文言を用いており、さらに「決裁・受理」という絞りを加えており、職務関連文書は公開の対象にならないようにみえる。道と同一規定の大阪府によれば、「職務上」とは「府の機関が、法令、条例、規則、規程、訓令、通達等により、与えられた任務又は権限を、その範囲内において処理することをいう」(㊦6-4)となっており前述の念書等は「範囲内」のものとは言いきく、公開の対象にはならないようにみえる。それに比べて金山町のように「職員が職務に関して」と規定している場合は、まだ職務関連文書を公開の対象とする余地があろう。素案はこれに比べて行政庁に有利なものになっていると思われる。

つぎに審議会の議事録は「職員が」作成したことになるのか、という問題について検討してみる。昭和59年6月11日の浦和地裁判決では、議事録の非公開決定を取り消し、議事録も公開の対象となる旨の判示をした。「職員」という文言を用いていないので、議事録は「職員」が作成したものと速断することはできない。しかし、この判決の中では、「神奈川県においては(中略)同県情報公開条例に基づく請求により右審議会の会議録の一部が公開された実例がある」ということ

を理由の1つにあげている。神奈川県条例は「職員」という文言を用いており、このことから審議会の議事録も「職員」が作成したものとして、公開の対象となろう。

(2) 「文書（帳票、図面、写真及びマイクロフィルムを含む）」について

ここでは、対象情報の種類についてみていく。

「文書、図画、写真、フィルム及び磁気テープ（ビデオテープ及び録音テープに限る）」（東京都§2Ⅱ）。同様の規定として、大阪府§2Ⅰ・神奈川県§3Ⅰ・埼玉県§2Ⅰ・長野県§2Ⅰがある。

「文書、図画、写真、マイクロフィルム、録音テープ、コンピューターに入力された情報その他の情報」（蒲原町§2Ⅰ）。同様の規定として、目黒区§2Ⅰ等がある。

文書、図画、写真、マイクロフィルムはほとんどの条例で公開の対象となっており、道も例外ではない。問題となるのは、コンピューター情報が公開の対象となるか否かである。コンピューター情報の公開のためには機器類の整備が必要であり、またその多くはプライバシーに関わるものでそのままの形では公開できない。そのためにコンピューター情報を公開対象から外している自治体もあるが、OA化の著しい中、コンピューター情報も公開対象に含めることを積極的に検討すべきであろう。しかし、素案では解釈のしかたいかんによって、コンピューター情報は公開の対象外とされる可能性がある。望ましい規定のしかたは蒲原町のようにコンピューター情報を含め、公開の対象となる情報のすべてを列挙するタイプであろう。そうした方が、住民、行政庁の双方にとって誤解を生む可能性が少なく、利用しやすい制度になるであろう。なお、今後における情報処理技術の発達、新しい媒体の出現に伴って、媒体の種類別から見た対象情報の範囲を見直していかなければならない。

(3) 「決裁や受理行為などを終了し」について

情報の態様について、いくつかの自治体が絞りを加えている（例、東京都§2Ⅱ・大阪府§2Ⅰ①②・埼玉県§2Ⅰ①②）。

このように、いくつかの自治体が、決裁・受理等の絞りを加えているのは、決裁・受理等を終えていないものに対して行政庁は責任を持たないという理由からであろう。

素案では公開の対象となるのは、收受文書では受理を終えた時点からとなっている。受理の効果は相手方の勢力圏への現実の到達によって生ずるのが通念である（④3-201）。文書処理の流れの中では、收受の時点が受理を終えた時点ということになる。これに対して作成文書では、決裁を終えた時点で公開の対象となる。

ところで情報公開制の理念が、行政庁が現実に支配している文書について広く公開を志向してやまない点にあるということに着目すれば、原則として態様のいかんを問わず、対象文書として律することが要請されるのは当然であり、決裁・受理という絞りを加えるのは、その理念に反するところがあるように思われる。以下で具体例についてみていく。

作成過程中的の案は、未だ公的性格に至るに高まっていない文書といえる。なぜなら、作成者自身が自己の確定案として行政庁内において責任を引き受ける段階に達していないからである。このような文書は、行政内部のりん議手続への編入、公的な帳簿、記録への記載・編綴、公式ファイルへの編綴、対外的提示、送付又は公表等により公的性格を具備すると見るべきである。

決裁過程中の文書は、公的性格を具備するものとして対象文書性を肯定すべきである。情報公開制の基本理念が、単に行政の各責任者による最終的決定ないし結論のみならず、そこに至る行政過程中の文書をも重大な関心対象としていることに留意する必要がある。また、決裁過程において修正、変更が加えられたとしても、対象文書としての公的性格を否定するものではなく、当該文書はそれ自体文書として独立の意味をもっている。

審議・検討のために作成された案は、正規の決裁の対象としての性格を帯びていないのが通例だが、対象文書としての性格の面では決裁文書に準ずるものとみるのが妥当である。すなわち行政過程の一環を構成する点では両者は共通している。したがってこれも、情報公開制度の基本理念の下で公開の対象とすることが要請される(㊦3-211~222)。

素案によれば、作成過程の文書はともかく決裁過程の文書、審議・検討のために作成された文書のいずれも公開の対象とならないことになり、住民は結果だけしか知ることができず、政策決定過程は歴史の網にかからないことになり、政策形成の最適化への生きた素材を喪失していくことになる(㊦4-139)。素案の中でも、この部分が最も検討を要するところといえよう。

3 開示請求権者

(1) 何人説と住民説

開示請求権者については大別して2つの考え方があり、ひとつは住民に限定すべきであるとするもの(住民説)であり、いまひとつは住民に限らず広く何人にも認めるべきであるとするもの(何人説)である。

(ア) 何人も請求することができるとする考え方の論拠は以下のようなものである。

- ① 知る権利は全ての人の人権であり、外国人にも保障されるべき人権である(国際人権規約B規約§19II)。
- ② 請求権者を住民に限定しても請求権者であるかどうかの判断が煩雑で利用者に不便をかけることが考えられる。
- ③ 住民に限定しても住民以外の者が住民に依頼すれば結果的に入手可能であるので、請求権者を住民に限定する実質的意味はない。
- ④ 情報公開は、本来「情報の自由な流れ」をめざす制度であるのに、住民限定型条例では自治体外への情報の流れを妨げることになる。
- ⑤ 社会的・経済的領域の拡大により、当該自治体に利害関係を有する者はその住民に限らなくなってきた。

(イ) 請求権者の範囲を住民に限定すべきであるとする考え方の論拠については以下のようなものがあげられる。

- ① 全国的な情報の自由な流れの保障は本来、国の事務として法律で規定すべきものであり当然に国の法律レベルで検討されるべきものである。
- ② 一般に地方公共団体という観念が成り立つためには、場所的構成要件・人的構成要件・法制度的構成要件の3要素が必要であり、これら構成要素と全く関係がない施策について地方公共団体が法的責任を負うことが果して当該地方公共団体の事務として構成されうるか疑問である。

③ 一般国民や外国人に出訴権を認めると、自治体には過重な応訴費用の負担をもたらすことになる。またこれについて当該地方自治体住民の納得が得られないという問題もある。

④ 何人説をとると、外国人を請求権者と認めることとなり、企業情報が国外に流出する恐れがある。

(ウ) 条例で請求権者の範囲をどう規定するかは、情報公開に対する各自治体の考え方を反映してかなり多様にわかれている。すでに施行されている諸条例で何人説に立つのは川崎市条例のみであり、他は全て住民説をとっている。もっとも狭義の住民説をとるものは少なく、その場合でも、住民以外からの請求に対しても積極的に開示に努めるべき旨の努力規定をおいている場合が多い。

(各自治体の分類)

① 区域内に住所を有する者

② 区域内に事務所・事業所を有する法人

③ 区域内に勤務する者

④ 区域内に在学する者

⑤ 区域内に事務所等を有する法人格のない団体

⑥ 市税納税者

⑦ 当該団体の行政に利害関係を有する者

(a) 狭義の住民説型の自治体

①② 金山町

①②⑤ 埼玉県・長野県・蒲原町・新庄市・村山市

(b) 広義の住民説型の自治体

(i) 在勤・在学者や自治体納税者を含む

①②③ 緒方町・府中町・三重町

①～⑥ 春日市

(ii) 自治体行政に利害関係を有する個人・法人・団体を含む

①～⑤⑦ 東京都・大阪府・神奈川県・稲沢市・島本町

(c) 何人説をとる自治体

川崎市

(a)に関して考えてみると、条例の地域的効力は当該自治体に住所があると否とを問わず、当該自治体の区域内における所有財産や人の行為に対しては物理的に当然に及ぶのであり、属地的効力を含むという意味においても、(a)では請求権者の範囲は狭すぎるのではないかと思われる。また、努力規定をおいたとしても実定法上の担保規定としては弱く、問題のあるところである。

(b)の(ii)については、自治体の行政に利害関係を有するかどうかを客観的に認定することがあり、かえって不必要な手間を負いかねない。また、最終的には訴訟で争うことになる請求権をこのような抽象的かつ不安定な形で付与することも問題である。

以上のようにみてくると、情報公開制度の本来の姿からみて何人説のほうが、よりメリットがある。すでに条例の施行されている春日市の運用の実状をみると、これまであった請求のうち、

45%が市外であり、実務上も理論上もむしろ「何人も」と定めたほうが良いことを示している

(㊦2-95)。アメリカでは、テキサス州をはじめ24州が何人型条例であり、市民型条例の20州を上まわっている。むしろ、アメリカと日本とでは条例制定権の効力を単純に比較し論ずることはできないが、米連邦各州の立法例は我々に多くの示唆を与えるものがある。

素案では、狭義の住民説をとっており、かなり請求権者の範囲は狭くなっている。埼玉県や長野県にみられる努力規定は入れられていないが、実際の条例では少なくともこの規定が設けられると考えられる。その場合、独立した条項で規定するタイプ（東京都§15Ⅱ）と請求権者の条項に設けるタイプ（埼玉県§5Ⅱ）に分けられるが、実際の運用においては両者はほとんど差異はないと解される。また、現在のところ、通勤・通学者は余り考えられないが、近い将来交通手段の発達によりでてくる可能性があるため、その場合問題となるであろう。道素案が行政の利害関係者を請求権者と認めなかった点は大いに問題であり、何人説をとれなくても少なくとも、これは認めるべきであったと思う。これをできる限り形式的審査でパスさせるようにすれば実質的な「何人」型条例にもなりうるからである。素案をみる限り、道の条例は金山町に次ぐ後退的なものになりそうだといえる。

(2) 利用者の責務について

これは情報を得たものが当該情報を利用するに当たって負うべき責務を定めたものでありその際の適正利用については、第1条に定める目的に即したものとすることが多い（例、東京都§4・大阪府§4・神奈川県§12・埼玉県§4・長野県§4）。この条項が単なる訓示程度のものなのか、あるいは強制力をもつものなのか定かではないが、いずれにせよ利用者にとってひとつの制約になることは確かである。また、このような条項は諸外国ではみられないようであり、したがってその存在意義自体、論議されていい問題ではないかと思われる。

4 制度の適用除外

制定される情報公開条例は、他の法令により閲覧手続の定められている文書の閲覧や図書館等の一般的利用に供することを目的に管理している文書の閲覧等には、他の法令との調整等から適用されないが、これに問題はないと考えられる。この点に関する例としては、東京都条例14条、大阪府条例16条、神奈川県条例17条、埼玉県条例15条および16条等がある。長野県については、この趣旨の規定はないが、明確にしておくにこしたことはないであろう。

制度の適用除外となった閲覧等においては、適用除外となったことで安穩とせず、この条例制定を契機に、住民にとってより望ましい制度とすべく、再点検・再検討が行なわれることを期待したい。

5 非公開情報

(1) 非公開情報の考え方

情報公開制度においては、すべての情報を公開とするのが原則であるから、非公開情報はあくまでこの原則の例外として、必要最小限の範囲にとどめられるべきである（㊦6-40）。

情報公開制度が住民の知る権利を具体化するものであり、非公開情報はその制限規定というべきものであるから、非公開情報を定めるにあたっては、住民の知る権利を制約するに足る合理的理由がなければならない（㊦2-23）。

(2) 規定の態様

非公開情報の規定の仕方は、「非公開とすることができる」情報、または「公開を拒むことができる」情報としている条例が多い（神奈川県§5、長野県§6、川崎市§7）。また「公開しないことができる」情報と「公開しない（してはならない）」情報を区別した条例（大阪府§8・§9、埼玉県§6 I・II）もある。

非公開情報に該当するという事は、当該情報の公開を条例で義務づけられないというだけであり、その情報は条例制定以前と同様に裁量によって公開できる情報なのである（㊦2-23、㊧11-46）。従って、たとえ非公開情報に形式的に該当するものであっても、住民の知る権利を保障し、生命・健康や身体の安全を保護するために必要な場合は、むしろ公開すべき情報であると考えられる。そこで条例では、非公開情報に該当する場合でも裁量的開示を認めることを、何らかの方法で確認すべきである。

それに対して素案では「次に掲げる情報は非公開とする」と規定しているのみであり、かかる裁量の余地が認められるものとは解し難い。このような規定の仕方は、公開が禁止される情報の範囲を定めるものであり、これによって従来は入手できた情報が入手できなくなってしまうことも予想される。また公務員の守秘義務との関係で問題が生じるおそれがある。すなわち、公務員が非公開情報に該当する情報を公開すれば、処分の対象になり得ることになる。もっとも、非公開基準と守秘義務規定はその目的を異にするものであり、両者を等置すべきではないとする考え方もある（㊨5-28、㊩2-102～107）。守秘義務との関係については、後に触れたい。

(3) 個人情報

情報公開制度は「知る権利」を保障するものとして情報の公開を原則としなければならないが、その際個人のプライバシーの保護との調整をどうするかが重大な問題となる。プライバシーの権利の保護は、人間の尊厳のために必要不可欠なものであり、憲法上の基本的人権を尊重するために最大限保護されなければならない。従って道の情報公開制度においても、個人のプライバシーに関する事項については「原則非公開」とし、十分に保護すべきである（㊪8-28）。

(ア) 個人情報の非公開の定め方

もっとも「プライバシーの権利」が何であるかについては必ずしも明確ではなく、およそ個人に関する情報のすべてを含めて言われることも少なくない（㊫8-22）。素案では「個人のプライバシーを侵害するおそれのある情報」と規定しているが、このようにプライバシーの概念がまだ成熟していないまま「プライバシー」という表現を用いることは、公開情報の範囲が不当に狭められるおそれがある。そのため、より具体的な規定の仕方が必要であろう。

非公開の定め方については、大きくわけて、

① 「通常他人に知られたくない個人に関する情報」（埼玉県§6 I ①）

② 「個人に関する情報であって、特定の個人が識別され、又は識別され得るもの」（神奈川県§5 I ①）

とする二通りがある。

①方式のほうが②方式よりも主観的な概念であり、知る権利を最大限に保障しようとするものであるといえるが、プライバシーの権利が個人の尊厳にかかわるものであり、侵害から十分

に保護されねばならないことにかんがみ（㊦8-24）、より客観的な㊦方式のほうがプライバシー権の保護に厚いとされ、主流になっている。

しかし㊦方式では、記名情報など特定の個人が識別される情報はすべて非公開とされてしまうことになる。そのため非公開情報の範囲を客観的に定めうる、具体的な判断基準が必要となろう（㊦3-24、㊦6-151）。

(イ) 個人情報の例外的公開

個人生活情報であっても、社会公共上の理由から例外的に公開情報とみなされるべきものがある。そこで個人情報の範囲を何らかの形で限定する必要がある。素案においても個人情報の具体的除外規定が必要となろう。多くの条例ではそのような規定を置いている（神奈川県 § 5 I ①、長野県 § 6 I ②、川崎市 § 7 I ①など）。

(ウ) 公務員の個人情報

プライバシー保護と公益性の接点となる問題として、高級公務員等の個人情報を公開すべきかという議論がある（㊦2-14）。すなわち、住民による自治体行政の監視という情報公開制度の目的に照らせば、政治家などいわゆる公人の個人情報については公開とする方が望ましい場合もある（㊦11-56）。自治体の条例においても、非公開の除外規定として公務員等に関する情報を定めているところがある（蒲原町 § 3 I ②）。

しかしこれについては、高級公務員の範囲や、退職者の扱いをどうすべきか、どこまでを公開対象となる個人情報とするかといった難しい問題がある。そこで高級公務員等の個人情報については、本来「政治倫理条例」など別途の制度で取扱われるべきものであるという見方も多い。これらの情報を非公開の例外として定める場合には、慎重な検討が必要となろう（㊦1-6、㊦6-154、㊦11-56、㊦9-12）。

(エ) 自己情報の本人開示

埼玉県や大阪府の条例では、自己情報の開示請求権を規定している（埼玉県 § 7、大阪府 § 17）。また大阪府条例では自己情報の訂正請求権も認めている（大阪府 § 18）。

プライバシーの権利については、これを「自己情報コントロール権」としてとらえる説が有力となりつつある（㊦8-19）。このような立場からはプライバシーの権利を保護する手段として、

- ① どのような個人情報システムが存在するかが公示され、それを個人が知りうる状態にあること
- ② そのシステムがどのような自己情報を保有しているのか確かめられること
- ③ そこに誤った情報を発見した場合、その削除・訂正を求められること

が考えられなければならない。この②・③が自己情報の開示・訂正請求にほかならない。

個人のプライバシーに関する情報は「公開」されてはならないが、その情報を本人に開示してはならないというものではなく、むしろ自己情報の本人開示は情報公開の理念に適合し、「知る権利」を保障するものである、とのとらえ方もできよう。ただし自己情報を「知る権利」という場合の「知る権利」は、表現の自由を保障するものとしての「知る権利」とは多少性質を異にし、自己に関する誤った情報が集められ、不当に利用されていないかを確認、ただすとい

う人格権的側面が強いものである。そして、ここから導かれる訂正請求権は、本来の「情報公開制度」とはかなり性質の異なるものであることは否定できない（㊦8-26~27、また自己情報の訂正請求権に関する東京地裁昭和59年10月30日判決について、㊦7-47~52）。

本来、個人情報の本人開示請求・訂正請求は「プライバシー保護制度の中で規定されるべきものであり、従って将来的には情報公開制度とプライバシー保護制度を併行して具体化してゆくことが望ましい」とする説も有力である（㊦6-132）。このような立場から東京都では自己情報開示請求権を条例中で認めないものとした（㊦11-54）。また春日市「個人情報保護条例」のように、すでにプライバシー保護条例が別途制定されている自治体もある。

とはいえ、プライバシー保護制度の制度化が情報公開制度に比して遅れている現状では、情報公開制度の実施に伴って、実際にプライバシー侵害が生ずるおそれが多分にある（㊦2-127）。従って暫定的措置として、情報公開条例の中に本人開示請求権等をもり込む形で対応してゆくことも考えられてよいであろう（㊦2-13）。

本人請求に関しては、内申書や医療カルテなどの本人開示はどうすべきかという問題がある。これらについては社会通念上公開になじまないものとされ、本人に開示しないことが正当と認められてきた。いわゆる『内申書裁判』（東京高裁昭和57年5月19日判決、東京地裁昭和54年3月28日判決）においても、内申書の記載内容が親や本人のみならず、裁判所にも開示されなかった。しかし教育情報の公開が強く求められていることから、教育を受ける権利の主体である子どもに、教育的見地から場合によっては内申書などの内容を開示し、意見を交換することも必要ではないかとする説もある（㊦9-243）。アメリカでは「家族の教育上の権利とプライバシーに関する法律」が1974年に成立し、教育情報について本人開示請求権と修正権を認めていることも注目されよう（㊦1-305）。

また医療情報についても、「自己情報コントロール権」としてのプライバシー権利の保護という観点からは、「患者の側からカルテに記載されている情報を知る権利」という概念も現れてくる可能性が示唆されている（㊦1-197~199）。

(4) 法人情報

(ア) 非公開法人情報の定め方

素案は公開が法人等に「不利益を与えることが明らかである情報」は非公開とする、としている。しかし単に企業に不利益が及ぶだけで非公開とすることは妥当でない。非公開とするだけの合理的理由が必要である。公開するか否かの決定は、住民の健康・安全などの利益と、公開による企業の不利益とを比較衡量して決められるべきものであるから、条文では企業のいかなる不利益が衡量の対象とされるかを示すべきである（㊦2-48）。その際の基準としては、「企業の競争上の地位に実質的損害をもたらすか否か」ということが重要な意味をもつと思われる（㊦2-15）。

さらに、公害防止や消費者保護など「企業の社会的責任」が問題となっていることから、人々の生活に重大な影響を及ぼす企業情報は、絶対的公開事由として、非公開の対象から除外されるべきである（㊦6-157、㊦4-188）。これについて素案はかつて書きの中で「非公開の例外」を定めている。多くの条例では、そのほか法人等の違法又は不当な行為に関する情報

(埼玉県§6I②、長野県§6I③、川崎市§7I②)や企業の活動によって生じた侵害から住民の生活を保護するため必要な情報(大阪府§8I①、神奈川県§5I②)等についても非公開から除外している。素案においても具体的例示を考慮していく必要があるだろう。ただしこれらの規定を運用する際には、「公開の必要性」が不当に狭く解釈されないよう配慮すべきである(㊦3-24)。

(4) 事前告知・聴聞制度

企業情報のように、行政機関以外の第三者に関する情報の場合、公開による影響は当該第三者にも及ぶ。したがって、第三者の権利保護をはかるため、場合によっては企業等にも意見を述べる機会を与えることが必要となるであろう。そこで公開決定に先立ち当該企業等から意見聴取を行なうことのできる、いわゆる「事前告知・聴聞制度」を条例に規定している自治体もある(東京都§7I⑥、大阪府§12I⑥、長野県§10I)。また、神奈川県、埼玉県、川崎市などでは、条例には定められていないが、要綱等の運用レベルで告知・聴聞を行うとしている(㊦4-31)。

一方素案では、条例中には規定されていないものの、制度化の基本原則において「プライバシー以外の第三者に関する情報についても、保護されるべき法益を侵すことのないよう、慎重に配慮する」と述べている。

第三者情報について公開・非公開を判断する際、必要に応じて当該第三者の意見を聴取すること自体は、デュープロセス上の要請に適合するものといえる。しかし、このような事前手続が条例で制定されると、個人情報についてはほとんど行なわれず、企業情報についての事前告知は半ば義務的に行なわれることが予想される。そして企業が公開に同意しない場合は、実施機関は公開決定をためらい、事実上の事前了解制度として機能するおそれがある。事前告知・聴聞制度が事前了解制度とならないよう、運用上慎重な検討が求められる(㊦3-26、㊦11-60~63)。

(5) 公務員の守秘義務

公務員法上の守秘義務が不分明の上、情報の公開と秘匿の境界に、行政機関の裁量判断が入りこまないほどの厳密な規準が設定されえないことが多い(㊦5-75)、守秘義務と情報公開条例との関係が複雑となっている。

(ア) 公務員が秘匿しなければならない秘密の法的性質について、形式秘説と実質秘説がある。守秘義務違反に対する刑事罰に関する判例は、実質秘説である。これは、形式的に秘密指定を受けているだけで実質的には秘密というに値しない情報を漏らした者に対して刑事責任を問うことは問題ありという考えに立っている。これに対して懲戒罰の方は、形式秘説も成立しうる。その根拠は、秘密の指定行為は上司の職務命令の性質を有し、形式秘といえども漏らせば、原則的に職務命令違反となり、懲戒罰の対象となりうるからである。

しかし、守秘義務規定は、行政の公開原則または国民の「知る権利」と論理的な対抗関係において、国民全体の利益のために存在している。さらに、守秘義務における秘密は、公務員の使用者たる政府または上司による主観的・恣意的判断によらず、合理的客観的基準による国民全体の納得いくものでなければならない。そして、公務員が、国民全体の利益のために、

行政の公開原則または国民の「知る権利」にまで対抗して負う守秘義務は、きわめて限定的にきびしく解されねばならないという観点から、懲戒罰においても実質秘説をとる考えもある(㊦ 1-323~324)。

(イ) 次に情報公開条例による公開原則の例外としての適用除外事項と、地公法34条の「秘密」との関係についてであるが、これには2つの見解がある。

(a) 適用除外事項は公務員の守秘義務の範囲を指定・客観化するものであるとする見解である。これによると、

① 適用除外事項とされている情報を開示した時は守秘義務違反となる。

② 開示することができる情報を開示しても守秘義務違反とはならない。

と考えられ、適用除外事項は地公法34条の「秘密」の基準でもであると解される(㊦ 1-14~19, ㊦ 4-223~228, ㊦ 1-20~33)。

(b) これに対して、両者の範囲は必ずしも一致するものではないとする見解がある(㊦ 7-27)。

これは、情報公開法は市民の要求に原則として応ずべきことを命じる法であり、守秘義務規定は公務員の服務規律を保持する目的の法で、両者は目的が違うゆえ、同一レベルで考えるのは正当でなく、また、適用除外事項を「開示しなくてもよい事項」と解すると、当然「守秘すべき事項」とは異なるという考えである。さらに、秘匿できる事項の範囲を緩やかに判断して情報を開示したことに対して、通常は事後守秘義務違反を問うべきではなく、仮に、守秘義務事項と適用除外事項とを同一に解するならば、公務員は常に公開しようとしなくなるであろうという考えでもある。

(c) この2つの説の最も違うところは、(b)説が適用除外事項を「開示しなくてもよい事項」と解し、これを自治体が秘密にしなければならない情報と、必ずしもそうではない情報とに分類していることである。これは(a)説の形式秘説とは明らかに異なっている。しかし、(b)説で適用除外事項がさらに2分されると、法令における「秘密」に関する規定の不備とあいまって、職員に明確な基準が与えられない点で問題を残す。また、両者で一致する「開示することができる情報を開示しても守秘義務違反にはならない」という点は、当然、十分に職員に周知されるべきであろう。

(d) これら2つの説の他に適用除外事項が、守秘義務違反の余地を実質的に縮小する効果をもつという考えもある(㊦ 6-147)。これは条例に基づく公開措置が誤って条例上の適用除外事項についてなされたことが判明したような場合、職員は条例に基づく公開の機関決定と、その実施において秘密情報を公開したのであるから、職員の個人的な服務違反を追及すべきケースは少ないという考えに立っている。

6 行政執行情報

(1) 国等関係情報に関する項目

この項目に関する適用除外は、根拠、理由が必ずしも一様ではないだろう(㊦ 11-68)。考えられる根拠の第一は、国等との関係を維持、発展するという見地からの必要性である。第二は、情報公開制度が定められていない公共団体に関する情報が他の公共団体で開示される事を避けるという経過措置的な必要性が挙げられよう。また本項目に関して二つの場合を区別しなければな

らない。第一は、国等から公開してはならないとする指示があった場合である。第二は、国等からの指示がなく、実施機関自体の判断を前提とする場合である。本項目については、自主的裁量に任せられる第二の場合が問題となろう。単に「損なうおそれのあるもの」という漠然とした表現ではなく、神奈川県条例5条1項3号、長野県条例6条1項4号に「著しく害するおそれのあるもの」とあるように、より制限的な表現を用いるべきであろう。他には、「損なわれると認められるもの」（東京都§9I⑤）、「条件及び趣旨に反すると認められるもの」（大阪府§8I③）等がある。

(2) 意思形成過程に関する項目

意思形成過程における情報を「行政手続」として開示することを超えて、一般の道民に開示する場合、以下のような理由から、その開示に制限が課せられるのは、やむを得ない。これは、公開原則の下で両方の要請の調整的役割を果たす基準といえよう。

- ① 行政内部における自由率直な討議、意見交換が妨げられる。
- ② 意思形成過程上の未成熟で不確実な情報の公開が道民に不正確な理解や誤解を与え、混乱を招く。
- ③ 一般公開とは言っても場合によっては一部の情報利用者だけに利益を与え、道民の間に不公平を生ずる。
- ④ 内部的な検討のために必要な資料が入手しにくくなる。
- ⑤ 行政事務執行の停滞、混乱を招く。

しかし、これらのファクターは決して絶対的ではない。なぜなら、国や地方公共団体による政策決定過程への参加と、その前提条件である政策素材、資料の公開が不可欠となり、情報公開法や条例の中では、いわゆる「行政の便宜」という理由で機関内部の情報が無原則的に非公開とされる事があるべきではないからである(④3-205)。さらに、現行法制では、利害関係をもつ住民が政策決定に参加するための行政手続の法的整備が遅れているため、当該情報公開制度にそれが期待されよう。よって、意思形成過程情報の非公開には前述の①～⑤の5点を合理的に具体化する説得性がなければならない。神奈川県条例5条1項4号、埼玉県条例6条1項5号などでは、かなり広範囲に「内部情報」を非公開としている。とくに、春日市条例7条1項3号では「市の機関の意志決定の過程」という文言を用いている。

なお、意志決定がなされ、前述①～⑤に該当しなくなった場合には、速やかに公開の対象とされなければならないのは自明であろう。

(3) 事務事業執行過程に関する項目

「事務事業の実施」という表現は包括的・抽象的であるから、本項においてはより具体的かつ限定的に規定されなければならないだろう。他の条例と異なる点は、素案には事務事業の具体的な列挙が見られない点である。このこと自体、裁量時において積極面と消極面の両方を持っていることになるが、他県では、「……検査、監査、取締等の計画及び実施細目、争訟及び交渉の方針、入札の予定価格……」（神奈川県§5I⑤）、「……監査、検査、取締、徴税等の計画及び実施要領……」（東京都§9I③）、「取締、監督、立入検査、許可、認可、試験、入札、交渉……」（大阪府§8I⑤）等が挙げられている。内容の是非はともかく、このように制限列挙すべきであ

る。条例制定までに、道の実際の具体的情報を精査して、具体的類型化に努める必要がある。しかし道の事務事業は広範多岐に亘っており、また将来新たにどのような事務事業が生ずるか予測し難いことから、代表的な事務事業の例示列举に止まるのはやむを得まい。そのギャップを埋めるためには、本項目を運用するにあたって例示された諸類型に照らし、処分時に合理的具体的な理由があげられることが必要であろう。

(4) 行政執行情報

第一に、具体的例示の検討した形跡記述が見られず、抽象的な表現に終始している点が挙げられる。第二には、「道の情報公開に対する消極的姿勢」という意味において第一の点とも密接に関連する、「著しく」という語句の位置づけが曖昧であるという点が挙げられる。素案を読むすべての道民が一律の解釈をすることができるように、素案3頁6-(1)-オにおいて、

- ① 「損なう」を「著しく害する事が明らかなもの」に、
 - ② 「支障あるもの」を「著しい支障を生じる事が明らかなもの」に
 - ③ 「困難にするもの」を「著しく困難にする事が明らかなもの」に
- 文章表現を修正することが望ましい。

なお、埼玉県条例6条5項のような「一般条項」が素案には見られず、東京都条例9条6項のような「合議制機関等関係情報」に関する項目が適用除外の対象とされていない点では素案は評価される。

(5) 情報の時限的非公開及び部分的開示

(ア) 時限的非公開

一定期間を経過することにより非公開とする合理的理由のなくなった情報は、速やかに公開すべきである。よって本項目を明文化することは望ましい（その範囲を限って時限秘が記されているのは、埼玉県条例6条3項等）。また、その指定及び解除の手続を明確にしておかなければならない。さらに申請を却下するさい、非公開の期間の明示または公開可能な時期の明示も必要であろう。これを条例中に定めている自治体も多い（神奈川県§7Ⅲ、埼玉県§10Ⅳ、長野県§8Ⅱなど）。

時限的非公開情報を独立の適用除外事項とするか、あるいは適用除外事項の時限的適用の問題として処理するかについては議論がある。

(イ) 部分的開示

この項目については、大半の条例において規定されている（東京都§10Ⅰ、大阪府§10Ⅰ、神奈川県§5Ⅱ、埼玉県§6Ⅳなど）。

運用の段階で、非公開箇所ごとにその理由を明示するのか、全体を総括して非公開理由を明示すれば足りるのか、が問題となり得るが、いずれにせよ、非公開理由は具体的でなければならないであろう。

7 救済制度

(1) 救済機関設置の意義

情報公開制度を真に実効的なものにするためには、救済機関の存在が不可欠である。公開請求を拒否された者に対しては、行政事件訴訟法による司法救済と行政不服審査法による行政庁に対

する不服申立ての2つの救済方法がある。しかし、この制度では決定までに時間のかかる前者よりも「簡易迅速な手続きによる国民の権利利益の救済」を目的とする後者が重要と思われるが、行政情報の公開の是非という問題を調査、判定する仕組みとしては必ずしも十分ではない。なぜなら、こうした行政処分に対する上級行政庁への審査請求は、その判断が執行機関内部に委ねられる関係から、どうしても救済の可能性は薄くなり、第三者性も当然に与えられていない。こうした問題を解決するためには、公開・非公開の是非を審議する第三者組織を設け、公開原則条例の慎重かつ公正な適用を徹底させねばならない。

素案の「行政不服審査法に基づく開示拒否処分についての不服申立てに対応するため当該処分について審議を行う第三者による附属機関を設置する」という文章からは、今まで述べてきた「救済制度の重要性」がうかがえる。しかし、道独自の観点はみられないようである。素案や提言で救済機関の構成員、答申の期間、守秘義務などにも言及したもの(㊦4-48)や、その審議結果がどの程度の拘束力をもつかを明記したもの(㊦3-15)があることに照らすと積極性に欠ける嫌がある。

素案の核心は、ここでいう「第三者による附属機関」が具体的にどういった実体をもつものになるかという点にある。第三者機関を救済制度として設ける方法は、大きく分けて審査会方式とオンブズマン方式がある。前者は神奈川県その他の条例で広く採用されているもので、請求情報の非公開決定処分に対する行政庁への不服申立てに関して、合議制の情報公開「審査会」に諮問したうえで裁決・決定を下すというシステムである。後者は、埼玉県条例にみられる独任制の情報公開監察委員(情報公開オンブズマン)を設置して、行政不服審査法とは別途に救済申立てを審査させる方式である。

(2) 審査会方式

(ア) 他自治体の委員の数は5名前後(ただし東京都条例13条は「委員七人以内」)、任期は2年ないし4年である(例、神奈川県審議会規則§3Ⅰ、長野県§13Ⅱ)。

道の場合も、おそらくこれに類した規定がおかれるであろう。その際、委員の任免方法も十分に考慮されなければならない。住民側からの立候補や推薦を受けつけたり、反対に、ふさわしくないとされる委員に対するリコール制を認めた方が、審査会の中立性をよりもたらずはずであり、検討を要する。また、委員の数も、大都市と小さな町とでは当然異なってくるように思われるが、自治体の規模にかかわらず、現行条例では5名前後が多い。北海道のような大きな自治体では、いずれ多数の救済請求が行われる事態も予想されないわけではない。その場合に速やかに対応できる審査会の体制のあり方も予め考慮されてよからう。

(イ) つぎに審査会の決議はどの程度の拘束力をもつか。本来、救済機関は請求権者の権利を救済するものであるから、実施機関から独立した「執行機関」として設置することが望ましい。しかし、これは地方自治法138条の4第1項により不可能である。それでは附属機関として設置する救済機関に、条例で「裁決権」を与えることはどうであろうか。これは一般的に、地方自治法138条の4第3項から疑義があるとされている。本条でいう附属機関とは、「執行機関が直接住民を対象とした行政の執行権を有するに対して、これら執行機関の要請により、その行政執行のために必要な資料の提供等いわばその行政執行の前提として必要な調停、審査、審議又

は調停等を行うことを職務とする機関である。したがって、直接住民を対象とした執行権を有しないものである」(㊦5-391)と解されているからである。しかし、「自治体の長などの執行機関に対して権限の独立をもって不服審査の裁決を行う行政機関である第三者的不服審査機関」を条例で適法に設けうるとの見解(㊦1-166)、あるいは「本条(地方自治法 138 IV㊦)の趣旨は、首長への権限集中を防止し、行政の民主的統制を図るために多元主義を採用しているのであり附属機関とはまったくの諮問機関と限定すべきとは必ずしもいえない。人事・監査・選挙管理委員会の如き、純然たる執行権をもった委員会はともかく、第三者の申請に基づいて審査し、拘束力ある命令、しかもそれが当該行政庁に限られる内部的命令にすぎない場合あえて執行機関とみなすこともない」(㊦1-144)という見解もある。

多くの現行条例では、一応、救済機関の審議結果に実施機関が実質的に拘束されるという前提で、尊重義務を明記している(例、大阪府§15 IV, 神奈川県§11 I)。なお、東京都にはこの規定はない)。道条例がいかなる表現を用いるにせよ、救済についての実効性を確保しなければならぬだろう。

- (ウ) 審査会の審査において争われている情報の現物を提出させることは可能であるか。つまり、非開示処分の適否について審査会は「非公開情報」をどこまで審査できるかという問題がある。訴訟の場合、「非公開情報」そのものを裁判過程で審理できると解すればこれが公判延で開示されてしまうため、行政の適正さの確保、他人のプライバシーの保護等と著しく抵触することになり問題である。しかし、少人数・非公開を原則とする審査会においては、このような「イン・カメラ方式」を採用することも考えられる。条例のほとんどがこの方式の審査を可能とするように思われる規定を設けている(例、大阪府§15 III, 神奈川県§11 II)。もっとも、東京都条例13条5項では「必要な調査」となっており、資料提出要求がこれに含まれるかが問題となる。原則的には審査会は必要にして十分な調査権をもつべきものであるから、書類提出は可能だと思われる。しかし、このようなあいまいな規定では部局職員が守秘義務を理由に資料提出を十分に拒めるし、審査会において実質的な審議が確保されなくなるおそれもある。従って道条例では具体的に「資料の提出」を明記することが必要であろう。また「必要な書類」として情報の現物が該当するか否かは不明なため、道条例でははっきりさせることが望ましい。
- (エ) 迅速な救済という点から、異議申立てに対する審査会の決定までの期間は短いものでなければならない。この点に関し、各自治体は多種多様である(例、春日市§11 III, 蒲原町§8 IV, 府中町§11 IV)。

なお、救済手続に関し、東京都「提言」の中に興味深い措置があげられている。いわゆる、「再検討」と「再調査」である。前者は、非開示等の処分に対して異議申立てをうけた処分庁がその処分に再び検討を加えることをいう。後者は請求権者が異議申立てに先立ち、情報開示専管部局に対して再び調査することを要請するというものである。両者ともはじめの非開示等の処分の取消が相当と認められれば、その段階で救済が可能である。しかし、場合によっては、再調査請求と異議申立ての2つを要求するに等しくなり、かえって異議申立てに対する審査決定を遅らせてしまうこともありうるので、採用には慎重を期さねばならないであろう。

(3) オンブズマン

情報公開の救済機関の1つに、監察委員制度、いわゆるオンブズマン制度がある。世界各国では、これがよく採用されているようであるが、これはオンブズマン制度が情報紛争処理に求められる諸性質を比較的良好に具備しているからであろう。その性質とは、情報紛争処理の迅速性、簡易性、廉価性、非公開性、第三者性などがあげられる。

オンブズマン制度をとっているとされる埼玉県をみると、長所として次の3点があげられる。第1点は情報公開監察委員各人が単独責任で住民からの「救済の申立て」をフリーに受けつけて調査・処理し、実施機関に是正の勧告書を出すことができるほか、情報公開に関する意見提出もできることである。第2点は、委員の人選上も第三者性を備えており、一応の実績があることである。第3点は形式ばらない適時適切な救済に適することである。

一方、短所は行政不服審査法に基づく不服申立てを排除できない（審査法§4I）ため第三者性をともなわない行政不服審査手続を併存せざるをえないところにある。しかしこれもオンブズマンへの申立てが同時に審査請求にもなるように申請用紙を二重にしておけば、技術的には全く問題はないといえる。また、情報公開監察委員は実施機関に対し、「是正その他の措置をとるよう勧告することができる」として、その機能が特定されているということがある。こうした情報公開監察委員の機能は、情報公開制度における監査機能のみでなく、広く県民の行政に関する相談業務等も含めて役割の拡充を図ることが望ましいと思われる。行政相談という機能は、行政に関する各種の情報を提供することも含む概念として用いられ、かつ、現実にもそうした運用がなされている。従って、情報提供を含む行政相談から行政（情報）公開へという理念的な連動の必要性を背景として情報公開監察委員の機能を拡充していくことは妥当な措置といえよう。

8 運営審議機関

(1) 運営審議機関の存在理由

いわゆる審査会が個別的救済機関として制度を牽制しているのに対し、制度全般を見渡し、住民参加的審議活動を行っていくとするのが運営審議機関である（㊦6-189）。その存在意義として2点ある。ひとつは、制度運営に関する重要事項を審議していくことであり、いまひとつは、住民が積極的に参加し、住民の意向が反映されるよう監視する機能である。特に後者が欠けては運営審議機関を語るができない（㊦6-189）。

(2) 運営審議機関の主な審議事項

ひとつは、制度化前に定型化できなかった公開・非公開の基準づくりである。歳月の経過に従い、従来の判断基準になじまないような情報や問題点の出現が予想されるからである。つぎに、情報公開システムそのものの検討である。最後に、自治体の年次報告を受け確認することである（㊦6-190）。

(3) 先行自治体の検討

(ア) 条例で明文規定しているのは神奈川県（§14Ⅱ、但し細目は「公文書公開運営審議会規則」、川崎市（§16）及び春日市（§13）の三自治体である。また、大阪府のみが要綱により規定している。但し条例にも「実施機関は、府民……等の意見を聴いて……改善に努めなければならない」（§20）とあり、方向づけは行なっている。しかし、地方自治法138条の4第3項に規

定されているような「附属機関」とはならず、知事の私的諮問機関という型をとる。これについて、要綱では自治体に対する拘束力が弱まるのではないかという説もある。救済機関（審査会）に審議会的機能を併せ持たせる方法を東京都と埼玉県は採る。これについては後述する。

都府県レベルで唯一審議会等がないのは長野県のみである。問題が生じれば懇話会を開いて県民や有識者から広く意見を聞くこととし、住民が参加しやすいように、あくまで率直な形で進めたい、というのが理由である。たしかに、審議会の設置は行政機構の簡素化の点から、慎重でなければならないが、この点を押さえたうえで住民の「知る権利」の保障が得られる制度の創出が期待される。

(イ) 審議機関の位置づけ、影響力について触れる。この審議機関は、市長なり知事なりの附属機関として、諮問・答申を受けるといった形式をとらざるを得ない。

ここで重要なことは、どれだけ実質的な影響力を持ち得るか、ということである。審議会が意見を提出しても、自治体当局が拒否すれば、そこまでとなる。結局は、当局の判断に負うところが大きいように思われるが、これから検討すべき課題である。長野県の場合のように、懇話会に県の代表を送って、予め意見調整をはかるのも一方法かもしれない。制度を監視する住民の意識の昂揚が何よりも必要であろう。

(ウ) 審議会構成員については、殆どどの自治体で、住民と学識経験者の中から「長」が委嘱する、としている。委嘱に際しては、自治体の恣意による人選にならぬよう配慮すべきである。なお、神奈川県のように、市町村長の代表を送る場合もある。神奈川県では、総数20名中学識経験者5名、市町村長代表2名を除く大半は県民代表からなるという構成で、住民自治を前面に打ち出しており、この点は重要であると思われる。

(エ) 審議会の性質と発言力については、自主的に建議できるか、諮問により初めて動くことができるかで、大きな違いがあると思われる。

川崎市や春日市のように、あくまで諮問機関としての存在であれば、建議は不可能とも言えよう。

それに対し、建議可能としているのは神奈川県や大阪府等である。後述の東京都、埼玉県も審査会において建議できる。大阪府では、知事の諮問機関となるが、実際的には、自由に意見を求めている。なお、神奈川県では、審査会が審議会に定例的に報告し質問を受ける、という徹底した方策をとっている。

住民の声を反映するという観点からは、建議可能とするのが望ましいと言えよう。ちなみに、長野県の場合は、県が必要と認めて初めて懇話会が開かれるわけであり、建議が可能か否か以前の問題と思われる。

(オ) 前述のように救済機関が審議会的役割を兼ねる方法がある。この方法を採る東京都では、その理由として、特に公開・非公開の判断基準づくりが示すように、審査会のメンバーが携わる方が効率的と思われること、行政の簡素化・一本化を行う点で有利であること、が挙げられる。これらに関して、審査会に別の役割を持たせると、救済機関本来の機能が弱まるのではないか、また、都民が参加できる余地を残して制度を広い視野から検討すべきではないか、という議論がある（⑫11-85～86）。情報公開制度本来の目的である住民の「知る権利」の保障というこ

との延長線上にある「住民参加の、住民のための自治体」という観点からは、住民参加の形式をとることにより住民の自治体行政への積極的参画という意識を啓発させていくべきである。

埼玉県では、内部機関として「行政情報公開推進委員会」があり運営について検討し、監査委員が年に何回か県に対し意見を述べる、という形式をとる。住民参加については、情報を知ってもらうことで県政参加になるという見解をとっており、神奈川県との比較において、多少行政主導型の印象を受ける。

(4) 審議会に関して求められるもの

審議会は「長」の諮問機関である以上、最終的決定権を持たない。従ってどれだけ実質的影響力を持つかが問題となる。住民が参加し制度を監視するところに審議会の本質があることを考慮すれば、審議会の審議を条例により明文化し権限を明確にする、人選を説得力のあるものとする、加えて審議会が自主的に審議し建議することを可能とする等、審議会の持つ威力を最大限に発揮できる機構とすることが求められる。道の運営審議機関にも以上のことが要請されよう。

第3章 情報公開のシステム

1 情報公開窓口

(1) 素案について

ここでは知事の窓口として具体的な窓口が挙げられている。本庁と支庁の両方に同様の窓口を設置するのは北海道の地域性から考えて当然である。また、知事以外の実施機関における窓口については、知事に準じたものをそれぞれの実施機関の実態に応じて設置するとのことであるが、その実態を具体的に詳しく調査して「知る権利」を保障するのにふさわしい窓口が設置されるべきである。

(2) 個々の窓口について

ここでは知事の窓口の機能として①から⑤までに分けて記されている。この①から⑤と同様のものが設置されるとしたら無難なものになるだろう。ただ⑤の「情報公開に係る相談、その他のサービス」については、「相談」や「サービス」がどこまでの範囲を指すのか素案では明らかでない。

埼玉県条例においては「相談等」として、例えば請求権のあるものとして受理した公開請求情報が、条例対象外情報であった場合に資料等の提供というサービスを行なうとされており、参考になろう。

道においても、ただ単に、公開請求情報が対象外であるといった通知をするだけの窓口にならないよう、今後も十分な検討を重ねていく必要がある。

2 文書目録等の作成及び閲覧

素案は、神奈川県条例に近い。神奈川条例では、「実施機関は、その定めるところにより」、目録を作成しなければならないとされる(神奈川条例§13)。これでは、目録とするか否かが裁量により決定される危険性があると言える。埼玉県条例で目録作成が行政側の責務とされる(埼玉県§8)のと同様以上の責務を規定に盛り込むことが期待される。

公文書の目録等の作成、公開義務及び制度の運用状況の報告義務は殆んどの自治体の条例で採用されている。外国での立法例では、カナダ情報アクセス法38条～40条及びオーストラリア連邦情報公開法93条に議会の報告、フランス1978年法9条に、行政文書の目録が定期的に公刊されるものとするとの規定がある(㊦1-143, 152, 84)。雑則とされている規定だが、その中味は実施機関の責務に近い。

情報公開条例の趣旨は、住民の知る権利の保障及び行政への住民参加の促進である。報告義務および目録の作成公表義務は住民と行政を直接結びつける実施機関の責務のひとつとしてクローズアップされる。

目録等の作成公表は住民の利用し易さを考えたものであり、そのためにどのような情報が保管されているのかを明らかにするものである。特別に問題意識の強い一部の住民のみならず、制度を一般住民に浸透させるために必要なものである。まず第1に適用除外文書の扱いが問題とされる。これらの文書は請求しても公開されるものではないのだから目録に記載する必要はないとするのもひとつの考えではあるが、それに乘じて意図的な情報隠しが危惧される。しかし、情報の内容には触れず、件名だけの記載ならば非公開は守られるので、目録には全文書の記載が可能であろう。

作成コストを理由とした目録の不備は、これが制度運用の要となるものであるから、理由とはならない。この点を徹底し、長期保存文書のみならず、1年保存のような文書の記載も求められよう。

これらの要望に沿った目録は著しく大型のものとなる。そのために、段階的インデックスを要し、大中小、細小のインデックスをそろえて一般の閲覧に適したものとすべきであろう。

他方、報告義務には、一般への公表を定めたものと、春日市・川崎市のように、それに加えて議会への報告義務をも規定したものがあつた。これは実施者の職務怠慢に対し、政治責任を追及しうる構造であり、制度の運用に対し議会の監視下におくものである。これによって実施者側の意識向上が期待され、監視体制としては一步前進と言える。だが、住民側の関心が高くなければ、単に議会での言い放しとなる恐れがあり、一般への公表なくしての議会への報告義務だけでは無意味である。

3 請求の手續

(1) 請求の手續

素案は「書面による」「窓口への」請求を唯一絶対の要件とするようである。

ところで「書面によらざる請求」として、「口頭による請求」が考えられる。他県では神奈川県条例9条1項、埼玉県条例9条、長野県条例7条等がこれを認めている。

実際、目の不自由な人に書面作成を要求するのは酷である。更に、一般に周知を目的とした刊行物の提供にまで書面を要するのは不経済である。

「窓口へ」以外の請求として郵送による請求が挙げられ、長野県はこれを認めている(㊦4-25)。窓口が役所内であれば、夜間や祝・祭日には請求できない。それでは就労者がこの制度を利用するのは甚だ困難であり、実質的に請求権者を非就労者に限定することになりかねない。本道の広域性を考えても郵送による請求は必要である。アメリカ情報自由法による請求は、通常手紙でなされる(㊦2-125)。

(2) 記載事項

文書の検索等のために、ある程度の記載要件は必要であろうが、例えば利用目的を記載事項と

し厳格にこれを求めるのは許されないと思われる(㊦11-76)。

(3) 文書の検索

文書の検索のために、請求する情報を特定することは必要だろう。もっとも、この特定の要件は、もともと「知りたい情報」を求めているのであるから、あくまで「検索可能な程度」以上に厳格さを要求すべきでない(㊦11-76)。アメリカ情報自由法では特定性が74年法改正で緩和された(㊦1-153)。

(4) 開示可否の判断

これは本来、内部事項である。他県の素案で、このような項目を置く自治体は見受けられない。「内部審査機関」が全庁的存在であるなら、規則でその構成員を明らかにすべきである。

(5) 開示の可否の回答期間

(ア) 素案は「開示請求書を受理した日から原則として15日以内」を回答期間とする。他都府県においても、起算点に相違こそあれ、素案と同一である。

(イ) 開示可否の決定は速やかに行なわれることが望ましく、各自治体は全て運用基準等でそのように定めている。しかし内部規則だけでは手続の迅速性が十分に反映されない。

法定期間だけを規定するならば、直ちに情報を得たい者に対しては「法定期間を指摘することによって、事実上法的期間内は拒否しうる」(㊦1-249)ので、大阪府条例12条1項のように「直ちに」開示せねばならないと条例で明記すべきである。

(ウ) 問題は15日(ここでは請求受理日を起算点とする)の期間の長さの妥当性である。他県では諸外国の例や事務手続に要する時間を理由としている(㊦8-22)。しかし、アメリカ情報自由法による回答期間は10日間であり(㊦2-125)、15日と定めている国はない(㊦2-52, 54)。したがって15日とする根拠に諸外国の例を出すのは誤りである。

事務手続に要する時間が問題であるが、事務手続・文書管理は将来的に簡略化されなければならず、道より圧倒的多数の情報を有すると考えられるアメリカでさえ10日以内に回答する点を考えれば、事務手続に15日もかかるのは行政に無駄があると思われる。

現に春日市は請求の日の翌日から7日以内の回答が原則(春日市§9 I)で、帯広市情報センター準備室長は「2週間では長すぎる」と批判している。

(6) 回答期間の延長

(ア) これについては各自治体とも全て異なる(神奈川県§7 I但書、埼玉県§10 II, 大阪府§12 II, 長野県§8 II, 東京都§7 III)。期間延長はあくまで例外なので、その要件や延長時間に厳しい限界が必要で、延長の要件は神奈川県のように「止むを得ざる場合」とすべきである。

(イ) 延長期間についても無制限とすれば、運用上いかなる請求も拒否し得るので、延長期間も限界が必要である。更に請求者にとってはできる限り早い回答が望ましい点を考えると、延長期間を行政不服審査法との関連で60日もの長期にすべきでない。また長期間回答がないと請求者は行政不服審査法7条によるしか救済手段がない。従って大阪府条例の如く延長期間を15日程度とし、それ以内に回答がない場合は非公開の決定を下したとみなす旨の条文が必要であろう。

(7) 開示の方法・場所

郵送による開示、口頭による情報開示も検討する必要がある。

行政の都合でこれらが一方的に指定されるならば、せっかく開示されても請求者の止むを得ない理由により情報が入手できないという恐れもある。

オランダでは「政府機関の方から、どの形式で請求すればどのくらい時間がかかるかということを示したり、あるいは請求者の方からいつまでに情報を入手したいか告げ、それに間に合う情報の形式について指示を受けるなどの事態が考えられている」(⑩1-249)。道でも検討の余地があると言える。

4 費用負担

素案は閲覧を無料、写しの交付の実費相当額を請求者の負担としている。費用負担につき手数料条例による自治体(春日市§15)もあるが、都府県では全て情報公開条例のなかで規定がされている。素案は閲覧を有料とした東京都に従わず他の府県に従ったものである。

(1) 手数料

(ア) 東京都は「情報の開示は『特定のもののためにする役務』である」(⑩10-45)から地方自治法227条1項に基づき手数料を徴収できるとか「受益者負担の立場」(⑩8-26~27)を理由とし、閲覧・写しの費用とも有料としている。

(イ) 他府県は閲覧がなぜ無料か、写しの交付がなぜ有料かを明白に説明してはいない。おそらく、有料の根拠については、一般的には東京都における同一のものと解されるが、以下この点を検討してみる。

「府が保有する情報は、本来は住民のもの」(大阪府前文)であるという前提、「県が保有する公文書は、究極的には、県民の付託に基づいて作成され保存されたものであり、県民の共有財産といえる」(⑩9-1)という情報公開の基本認識を考えれば、情報の開示を特定人のための恩恵的処分と考えることはできない。

開示請求権濫用防止のための費用負担は、アメリカの当初の情報自由法下で、報道機関に対して情報の請求を抑制するために多額の手数料が課された例(⑩1-155)があり、これに対する批判から74年の法改正で「情報の提供が一般公衆の利益となると考えられるときは、手数料を減額または免除しなければならない」(⑩1-155)という規定が置かれた。

「開示請求権者に費用を負担させない」(⑩2-4)とする意見もあり、「公益目的での開示請求や公益団体等による開示請求の場合の費用負担の減免は検討すべき課題であろう」(⑩11-81)という提言もある。

カナダでは費用についての減免措置が講じられており(⑩2-55)、スウェーデンとノルウェーは費用が原則的に、あるいは運営上無料である(⑩1-128, 203)。

5 実施時期と対象文書

(1) 各自治体の類型化

- ① 実施日以前の文書は対象としない(東京都)。
- ② 永年保存の定めのある文書に適用(大阪府金山町)。
- ③ 保存期間が10年以上の定めのある文書、及び人間の生命、生活、健康等に関する文書に適用(神奈川県、川崎市、島本町)。
- ④ 整理の完了した(または目録の整備された)文書に適用(埼玉県、春日市、村山市、稲沢市、

府中町、三重町、島本町)。

(2) 文書管理について

文書管理の方法によって公開できる範囲が左右される。現実的問題を無視しえないため一概にどの方式にすべきか、は言えない。

道では、文書管理に簿冊方式をとっている。情報公開にそなえて、一定期間にわたって文書管理を見直してきたような形跡も見当らない。これでは実施日以前の情報を公開することに多くは望めない。

実施日以前の対象文書を永年保存に限っている点について多少考えなければならない。道では神奈川県と同様、永年、10年、5年、3年、1年の5段階にわけ、順に第1種、第2種……と呼ぶ。北海道文書編集保存規程によれば、第2種文書には重要な工事に関する設計書、許認可、特許、契約、予算、決算、建議書、請願書、陳情書で重要なものが含まれる。第3種に含まれる文書で重要なものはおおかた第2種に規定されているので、問題はなかろう。しかし、第2種にあって第1種にないものがあり、内容的にみても道民が知りたい種類の情報が多いため、せめて第2種文書は公開の対象とすべきであろう。ただし、許可等について、第1種では「特に重要なもの」第2種では「重要なもの」第3種では単に「許可(中略)に関する文書」となっているが、この「重要」の解釈の基準は、外部の者には知りえない。そのため、場合によっては第1種でこと足りるのかも知れない。現時点で知りうる情報では、どこまでを公開の対象とすべきかを論じるのは難しい。

なお、文書管理については、できるだけのこととした結果がここまでだった、ということであれば道民も納得するだろう。道の前向きな対応が望まれる。

第4章 制度化の方法

1 他の条例との比較

素案において「制度化推進の方向」としてあげられているような事柄を、条例に規定しているのは、東京都、大阪府、神奈川県である。

大阪府と神奈川県は「情報の提供」と題している(大阪府§6、神奈川県§16)。東京都では「情報の提供」のみならず、「情報公開の総合的推進」として広く総合的に述べている。情報公開の総合的な推進に関する都の責務として第16条に、また情報提供施策の拡充については第17条に、さらに情報の公表制度の拡充が第18条に規定されている。

以上のように、この3都府県では、情報提供を情報公開と一体としてとらえ、条例によりその充実に努め、東京都ではそれに加えて情報公表制度の充実をも述べている。しかし埼玉県、長野県には、こういう項目はみられない。特に埼玉県では「提供」を広報課まかせにしている。

2 職員意識の高揚と庁内推進体制の確立

全国の自治体職員に共通する意識として、「長年の慣習からなるべく守秘しようという体制の継続、市民に対して問題となる恐れのあるものは公開しないという意識、政策等については、その過程でなく決定した段階で公開すればいいという慣習、公開をわずらわしいとする意識、縦割行政

思考であるがため、内部情報ですら各セクションに周知されていない」等の問題がある（㊦1-5～6）。また、情報公開の理念にしても、職員の中に浸透していないという状況にある。

このような職員の意識啓発のために、道は情報公開準備委員会を設置し、昭和59年11月30日に初会合を開いた。それによれば、今後職員意識の高揚のほか、文書管理の徹底が図られ、また、研修会なども職員のために開催されるようである。これらの研修、その他の方法を活用して、制度の趣旨、内容等の新しい管理体制を徹底することが望まれる。

3 文書管理の充実

実に簡略な規定であり、具体的には書かれていない。文言も抽象的な言葉が多い。

現在、道の所管する文書は、永年保存を除いても120万冊（永年保存だけでも40万冊）あり、すべて簿冊方式をとっている。準備委員会は、まず永年保存文書について公文書目録を作成し、また各課において文書の公開、非公開についての細目を検討している。

文書管理については、各自治体によって、ファイリングシステム、簿冊方式、ファイリングシステムを一部導入、またはファイリングシステムと簿冊の併用の3種類のタイプがある。各自治体のほとんどは、ファイリングシステムを用いている。

ファイリングシステムは、ファイルの分類基準表があいまいであったり、個人的判断で分類されたりするとうまく機能しない。またファイルの分類が細かくなされていないときは、簿冊と同様に、大項目による文書のつめこみが行われてしまい、簿冊よりも管理能力が低下してしまう。しかし、例えば基準表を改善したり、個別ホルダーを細分化したりすれば、より充実したファイリングシステムになろう。また大きさが極端に違う文書等では簿冊方式をとった方がよいと思われる。それ故、ファイリングシステムを中心として両者を併用する方法を検討すべきであろう。

この他にも、素案にはあげられていないが、具体的に文書庫の整備、文書目録の作成、文書作成様式の改善、文書管理規程の見直しなど、情報公開条例が実施された際、それに見合うよう文書管理を充実する必要がある。

4 情報提供の充実

「公開」と「提供」は質的には異なるが、密接に関係しており、あいまって進めるべきものである。

道も情報提供施策の充実のために、情報窓口や広報誌の発行などで、道民に正確な情報を与えようとしている。しかしマスメディアの利用については積極的とはいえず、懇話会シンポジウムの日程等の細かいところは伝わっていない。

他の自治体では、あらゆるメディア、印刷媒体、視聴覚媒体などを大いに利用しているところが多く、東京都では、条例においてもそのことを取り上げている。

また、行政情報資料室、図書館の情報コーナー等を設けている自治体も多い。

道は、制度化の実施と同時に、住民のニーズに積極的に応える情報提供システムを整備し、「公開」と「提供」とを両輪とした情報政策を展開する必要がある。

5 段階的实施について

各自治体の報告書及び素案をみると、「制度の段階的实施」の項があるが、道素案にはみられない。

これは、東京都職員労働組合の調査研究報告書に述べられているように、「障害を考慮しての妥協的配慮」(㊦11-13)であり、これを削除しているのは妥当といえよう。

引用文献一覧

- ㊦ 1 朝日新聞情報公開取材班『開かれた政府を 情報公開 世界の現状』昭56・3月 朝日新聞社
- ㊦ 2 阿部泰隆「会議・会議録公開の法と政策」都市問題研究37巻1号 昭60・1月
- ㊦ 3 秋山幹男「市民と情報公開制度」法律時報57巻3号 昭60・2月
- ㊧ 1 今井実『文書実務』昭55・8月 学陽書房
- ㊧ 2 石村善治「知る権利と情報公開」公法研究43号 昭56・10月 有斐閣
- ㊧ 3 石村善治編『情報公開』昭58 法律文化社
- ㊧ 4 今橋盛勝・高寄昇三『自治体の情報公開』昭57 学陽書房
- ㊧ 5 石村善治「情報公開とプライバシー保護の接点」法学セミナー総合特集19 昭57・6月
- ㊧ 6 伊藤大一「情報公開と自治体の役割」都市問題研究32巻10号 昭55・10月
- ㊧ 7 池田政章「情報公開と情報管理」法律時報57巻3号 昭60・2月
- ㊨ 1 上間常正「神奈川県情報公開制度の1年」季刊自治体学研究No21 昭59・7月
- ㊩ 1 荏原明則「教育情報の公開とプライバシーの保護」神戸学院法学13巻3号 昭58・1月
- ㊪ 1 帯広市情報公開制度実施検討委員会『帯広市情報公開制度に関する調査研究報告書』 昭59
- ㊪ 2 帯広市『帯広市情報公開条例市民素案』昭59・10月
- ㊪ 3 大阪府『情報公開の制度づくり（素案）－情報の公開による府民参加の拡大をめざして－』昭57・3月
- ㊪ 4 大阪府情報公開府民会議『情報公開制度化への提言』昭58
- ㊪ 5 大阪府『情報公開制度の大綱』昭59・1月
- ㊪ 6 大阪府『大阪府公文書等公開条例の解釈運用基準』昭59・9月
- ㊪ 7 奥平康弘「情報公開法（条例）について」自治研究56巻11号 昭55・11月
- ㊪ 8 奥平康弘『知る権利』昭54 岩波書店
- ㊪ 9 奥田義雄「地方公共団体の情報公開制度に関する私論」地方自治427号 昭58・6月
- ㊫ 1 神奈川県情報公開準備室『情報公開－制度化をめざして－』昭56 ぎょうせい
- ㊫ 2 神奈川県公文書公開審査会『答申』1号～7号 昭58・9月～59・7月
- ㊫ 3 神奈川県県政情報室『かながわの情報公開』昭59 ぎょうせい
- ㊫ 4 春日市『春日市個人情報保護条例制定に関する答申』昭59・1月
- ㊫ 5 兼子仁「情報公開と行政の改革」公法研究43号 昭56・10月
- ㊫ 6 兼子仁『情報公開条例』昭59 北樹出版
- ㊫ 7 鴨野幸雄「『知る権利』の法的構成」有倉遼吉先生還暦記念『現代憲法の基本問題』昭49 早稲田大学出版部
- ㊬ 1 菊井康郎「情報公開と行政運営」公法研究43号 昭56・10月
- ㊬ 2 近畿弁護士会連合会・消費者保護委員会『情報公開条例モデル案』昭59・9月
- ㊬ 3 菊井康郎「情報公開制における文書の観念」神奈川県情報公開準備室編『情報公開』昭56
- ㊬ 1 行政情報公開検討部会『松戸市行政情報公開検討部会報告』昭59・7月

- ㊦ 2 行革・地域生活圏闘争本部, 自治研中央推進委員会『統合的情報公開制度の実現と定着のために(資料篇)』昭59
- ㊧ 1 小高剛「情報公開と行政手続法」公法研究43号 昭56・10月
- ㊨ 1 埼玉県総務部公文書センター『業務概要』昭56・6月
- ㊨ 2 埼玉県総務部公文書センター『業務概要』昭59・6月
- ㊨ 3 埼玉県行政情報公開準備検討委員会『自治と連帯による県政をめざして－行政情報の公開に関する報告－』昭56・7月
- ㊨ 4 埼玉県行政情報公開懇話会『埼玉県における行政情報の公開に関する提言』昭57・8月
- ㊨ 5 佐藤幸治「情報公開と条例によるその確立をめぐる問題」都市問題研究32巻10号 昭55・10月
- ㊨ 6 佐藤幸治『憲法』昭56 青林書院
- ㊨ 7 阪本昌成「『人格権』に基づく自己情報の訂正請求権」ジュリスト 829号 昭60・2月
- ㊨ 8 佐藤幸治「プライバシーと知る権利」法学セミナー 359号 昭59・11月
- ㊨ 9 佐藤司「教育問題と情報公開」法学セミナー総合特集19 昭57・6月 日本評論社
- ㊩ 1 塩野宏「自治体の情報公開－特集にあたって－」ジュリスト 809号 昭59
- ㊩ 2 嶋田英男「住民からみた情報公開の意義」自治研修・昭59年3月号
- ㊩ 3 清水英夫『情報公開』昭56 日本評論社
- ㊩ 4 下河原忠男『開かれた行政－情報公開と環境影響評価－』昭58 東京法令
- ㊩ 5 滋賀県情報公開を進めるための準備研究チーム『開かれた県政への道－情報公開の可能性を求めて－』昭55・3月
- ㊩ 6 滋賀県情報公開検討委員会『開かれた県政への道－基準づくりのために－』昭56・5月
- ㊪ 1 ジュリスト 742号『情報公開・プライバシー』昭56・6月 有斐閣
- ㊪ 2 情報公開制度研究会「情報公開制度質問箱1・2・5・6・8」地方自治1・2・5・6・8月号 昭59
- ㊪ 3 清水英夫「情報公開への県行政の課題」自治体学研究第3号 昭54 冬 神奈川自治総合研究センター研究部
- ㊫ 1 関哲夫「情報公開条例と秘密文書」判例時報 1100号 昭59・2月
- ㊫ 2 高寄昇三「情報公開と自治体の対応」『自治体の情報公開』昭57 学陽書房
- ㊬ 1 地方自治制度研究会「地方公共団体と情報公開」月刊地方自治・昭58年3月号
- ㊬ 2 地方自治協会『地方自治における情報公開に関する研究』昭58・5月
- ㊭ 1 東京都議会議会局『情報公開制度Ⅰ』昭57・12月
- ㊭ 2 東京都議会議会局『情報公開制度Ⅱ』昭58・12月
- ㊭ 3 東京都総務局「文書管理実態調査結果報告書」昭和57年度行政考査結果報告書 昭57・10月
- ㊭ 4 東京都総務局『情報公開に関する職員の意識調査結果報告書』昭58・10月
- ㊭ 5 東京都生活文化局『情報公開制度集計結果報告書』昭・57
- ㊭ 6 東京都生活文化局『都民要望に関する世論調査』昭57・10月
- ㊭ 7 東京都生活文化局『都民要望に関する世論調査』昭59・11月
- ㊭ 8 東京都情報公開準備委員会「都における情報公開制度」情報公開準備委員会報告書 昭57・12月

- ㊦9 東京都情報公開制度研究会『情報公開に関する研究報告書』昭57・4月
- ㊦10 東京都情報公開懇談会『東京都の情報開示制度確立に向けての提言』昭59・3月
- ㊦11 東京都区職員労働組合『開かれた都政の推進のために－東京都における情報公開の制度化－調査研究報告書』昭59・5月
- ㊦12 東京都目黒区情報公開懇話会『目黒区の情報公開をめざす提言』昭59・2月
- ㊦1 長野県情報公開研究班『情報公開研究報告書－参加と協調の県政をめざして－』昭56・11月
- ㊦2 長野県『情報公開制度に関する意識調査』昭58・3月
- ㊦3 長野県情報公開準備室『情報公開制度検討状況』昭58・11月
- ㊦4 長野県『公文書公開事務の手引』昭59・7月
- ㊦5 中川剛『行政評論－地縁・文化と法感覚』昭57 三省堂
- ㊦6 中川浩明「全国における情報公開条例の動向」ジュリスト 809号 昭59・3月 有斐閣
- ㊦7 長野士郎『逐条地方自治法』（第10次改訂新版）昭58 学陽書房
- ㊦8 中川剛「情報公開に関する国・県・市（町）職員の経験と意見」 広島法学 昭60・1月
- ㊦1 日本消費者連盟『情報公開法－開かれた社会をめざして－』昭53
- ㊦1 平松毅『情報公開－各国制度のしくみと理論』昭58 有斐閣
- ㊦2 平松毅「日本的情報公開の特徴－大阪府情報公開条例を素材として－」都市問題研究37巻1号 昭60・1月
- ㊦1 北海道『情報公開制度基本計画素案』昭59・8月
- ㊦2 北海道『情報公開シンポジウムの概要』昭59・9月
- ㊦3 法学セミナー総合特集「情報公開と現代」昭57・6月 日本評論社
- ㊦4 法律学小辞典 昭47 有斐閣
- ㊦5 本田弘「情報公開制度の運用上の問題」都市問題研究37巻1号 昭60・1月
- ㊦1 前田利郎「市民たちの『情報』への権利」都市問題研究37巻1号 昭60・1月
- ㊦1 室井力『現代行政法の原理』昭48 頸草書房
- ㊦1 山梨県情報公開懇話会『開かれた県政の推進に向けて』昭60・1月

資料 1 北海道「情報公開制度基本計画素案」(1984年8月)

第1 制度化についての考え方

1. 制度化についての基本認識

(1) 情報の公開と情報公開制度

情報の公開とは、行政機関等が保有する情報を外部の者に供する一切の行為を意味し、情報提供施策、義務的公表制度、行政手続制度、情報公開制度などのようにさまざまな制度がある。

情報公開制度は、このような情報の公開についての一方法として位置づけられるものである。

(2) 情報公開制度の意義

情報公開制度は、行政機関等が保有する情報を住民が必要とするときに入手できるよう、公文書等について、住民に開示を求める権利を認め、行政機関等に開示を義務づけるとともに、開示請求などの手続を定める制度であり、行政への住民参加の促進、住民の「知る権利」の具体化、能率的な行政運営の推進、行政に対する住民の監視機能の強化、住民生活の向上に資するなど、多面的な意義を持つ制度である。

(3) 制度化の目的

道民の理解と信頼に基づく道民参加の「開かれた道政」の推進は、道政運営の基本である。

道が保有する情報を道民が必要とするとき入手できるよう制度として保障することは、道民と道との関係を緊密にし、コミュニケーションを活性化して、道民の道政に対する関心を高め、理解を深める上で大きな意義がある。

道における情報公開制度は、「開かれた道政」をより一層推進することを目的とする。

2. 制度化の基本原則

(1) 公開の原則

道が保有する情報については、すべて公開することを原則とする。

非公開とする情報は、合理的な理由に基づく必要最小限の範囲に限定する。

(2) プライバシー等の保護

プライバシーの権利は最大限に保護されなければならない。個人のプライバシーを侵害するおそれのある情報は非公開とする。

プライバシー以外の第三者に関する情報についても、保護されるべき法益を侵すことのないよう、慎重に配慮する。

(3) 道民が利用しやすい道に適した制度

道における情報公開制度は、道民が利用しやすい、広域的で地域格差のない制度とするよう努める。

第2 制度の内容

1. 条例による制度化

情報公開の制度化は、条例により行う。

2. 実施機関

制度を実施する機関は、知事、公営企業管理者、教育委員会、選挙管理委員会、人事委員会、監査委員、地方労働委員会、収用委員会、連合海区漁業調整委員会、海区漁業調整委員会及び内水面漁場管理委員会とする。

3. 対象情報

制度の対象情報は、「職員が職務上作成し、又は收受した文書（帳票、図面、写真及びマイクロフィルムを含む。）であって、決裁や受理行為などを終了し、実施機関において管理しているもの」とする。

4. 開示請求権者

開示請求権者は、「道内に住所を有する個人及び道内に事務所又は事業所を有する法人その他の団体」とする。

5. 制度の適用除外

法令の規定により文書の閲覧等の手続が定められている場合における当該文書の閲覧等及び図書館などの施設が一般の利用に供することを目的に保有する文書の閲覧等には、この制度を適用しない。

6. 非公開情報

(1) 非公開情報の範囲

次に掲げる情報は非公開とする。

ア 法令の規定により明らかに開示することができないとされている情報及び主務大臣等から法律の規定に基づき開示しないよう指示のあった情報

イ 個人のプライバシーを侵害するおそれのある情報

ウ 法人その他の団体に関する情報又は個人の事業に関する情報で、当該法人等に不利益を与えることが明らかである情報（道民の生命、身体、財産等を保護するために特に開示する必要がある情報を除く。）

エ 個人の生命、身体及び財産の保護、犯罪の予防・捜査、その他公共の安全の確保と維持に支障を及ぼすおそれのある情報

オ 行政の公正、円滑な執行を著しく困難にするおそれのある次のような情報

(ア) 道の機関が国又は他の地方公共団体（以下「国等」という。）からの協議又は依頼に基づいて作成し、又は收受した情報で、開示することにより、国等との協力関係を損なうおそれのあるもの

(イ) 道の機関内部若しくは機関相互又は道の機関と国等の間における審議、検討、調査研究等に関する情報で、開示することにより、当該審議、検討、調査研究等に支障のあるもの

(ウ) 道の機関又は国等の機関が行う事務事業に関する情報で、当該事務事業の性格上、開示することにより、当該事務事業の実施の目的を失わせ、又は公正、円滑な実施を困難にするもの

(2) 情報の時限的非公開及び部分的開示

時間の経過により非公開とする合理的理由がなくなった情報は、その時点から開示する。

非公開とすべき情報を部分的に含む情報は、非公開情報以外の分離可能な情報を開示する。

(3) 公開・非公開の判断基準

公開・非公開の判断についての客観性と統一性を確保するため、具体的な判断基準を設ける。

7. 救済制度

行政不服審査法に基づく開示拒否処分についての不服申立てに対応するため、当該処分について審議を行う第三者による附属機関を設置する。

8. 運営審議機関

制度の適正かつ円滑な運営を確保するため、制度の運営に関する重要事項について審議を行う附属機関を設置する。

9. 情報公開のシステム

(1) 情報公開窓口

実施機関は、次のような機能を持った窓口を設置する。

ア 知事

(ア) 本庁及び支庁

- ① 文書目録等の管理及び道民への閲覧
- ② 開示請求書の受理
- ③ 文書の閲覧及び写しの交付
- ④ 文書の複写に要する費用の徴収
- ⑤ 情報公開に係る相談その他のサービス

(イ) 支庁以外の出先機関

(ア)の①から④までに掲げる機能

イ 知事以外の実施機関

実施機関の実態に応じて、アに準じた窓口を設置する。

(2) 文書目録等の作成及び閲覧

実施機関は、保有する文書について目録などを作成し、道民の閲覧に供する。

(3) 請求から開示までの手続

ア 請求の手続

文書の開示請求は、実施機関の窓口へ開示請求書を提出して行う。

開示請求書の記載事項は、請求者の住所及び氏名、文書名、開示方法等とする。

イ 文書の検索

開示を求められた文書の検索は、当該文書に係る事務を所掌する所属長が行う。

ウ 開示の可否の判断

開示の可否の判断は、当該文書に係る事務を所掌する所属長が、公開・非公開の判断基準に基づいて行う。

開示の可否の判断が困難な場合において当該文書の開示の可否について審査し、調整するため、内部審査機関を設置する。

エ 開示の可否の通知

開示の可否の通知は文書により行い、開示を拒否する場合はその理由及び救済方法を併せて通知する。

開示の可否の通知は、開示請求書を受理した日から原則として15日以内に行う。

オ 開示の方法及び場所

文書の開示は、閲覧又は写しの交付によることとし、原則として、開示請求書を受理した情報公開窓口で行う。

(4) 費用の負担

文書の開示に要する費用については、閲覧の場合は無料とし、写しを交付する場合は実費相当額を開示請求権者の負担とする。

第3 制度の実施時期と対象文書

制度の実施時期は、昭和61年10月を目標とする。

制度の対象とする文書は、昭和61年4月1日以後に職員が職務上作成し、又は收受した文書及び同日前に職員が職務上作成し、又は收受した文書であって保存年限が永年と定められているものとする。

第4 制度化推進の方法

1. 道民の理解と参加による制度づくり

制度化に当たっては、シンポジウムの開催や懇話会の設置などにより広く道民の意見を求め、道民の理解と参加による制度づくりを推進する。

2. 職員意識の高揚と庁内推進体制の確立

職員意識の高揚を図るとともに、全庁的な推進体制を確立する。

3. 文書管理の充実

保管文書の整理など、文書の体系的かつ効率的な整理保存を推進し、文書管理の充実に務める。

4. 情報提供の充実

情報公開の制度化と並行して、情報提供の充実に努める。

資料2 北海道行政情報公開条例試案

(目的)

第1条 この条例は、情報の公開等に関し必要な事項を定め、「知る権利」に由来する情報の公開を求める権利、並びに情報の本人開示及び自己情報の訂正を求める権利を明らかにすることにより、道民の道政への参加をより一層推進し、地方自治の本旨に即した公正で民主的かつ効率的な道政の運営を確保し、もって道民の道政への信頼を深め、道民の生活の向上に寄与することを目的とする。

(定義)

第2条 この条例において「情報」とは、実施機関の職員が職務に関して作成し、又は取得した文書、図画、帳票、写真、マイクロフィルム、録音テープ、ビデオテープ、コンピュータに入力された情報その他の情報をいう。

2 この条例において「実施機関」とは、知事、議会、公営企業管理者、公安委員会、教育委員会、選挙管理委員会、人事委員会、監査委員会、地方労働委員会、収用委員会、連合海区漁業調整委員会、海区漁業調整委員会及び内水面漁業管理委員会をいう。

(請求権者)

第3条 道内に住所を有する個人、道内に事務所又は事業所を有する法人その他の団体、その他道の行政に利害関係を有するものは、実施機関に対し情報の公開を請求することができる。

2 実施機関は前項に定める請求権者以外のものから請求があった場合においても公開に努めるものとする。

(運用解釈)

第4条 実施機関は、情報の公開並びに情報の本人開示及び第10条に規定する訂正を求める権利が十分に保障されるように、この条例を解釈し運用するとともに、情報の適正な保存と迅速な検索に資するために、情報の管理体制の整備を図らねばならない。

2 実施機関は、この条例の解釈及び運用に当たっては、個人の秘密、個人の私生活その他他人に知られたくない個人に関する情報が、みだりに公にされることのないように、最大限の配慮をしなければならない。

(情報提供)

第5条 実施機関は、道民の道政への参加をより一層推進し、道民の生活の利便の増進を図るため、積極的な広報活動を行うとともに、道民の求めに応じ、わかりやすい情報を迅速に提供するように努めなければならない。

(公開しないことができる情報)

第6条 実施機関は次の各号の一に該当する行政情報は公開しないことができる。

- 一 法令の規定により明らかに公開することができないとされている情報
- 二 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、特定の個人が識別され又識別され得るもの。但し、次に掲げる情報は除く。
 - ア 何人でも、法令等の規定により閲覧することができるかとされている情報

- イ 実施機関が作成し、又は取得した情報で公表を目的としているもの
 - ウ 法令等の規定に基づく許可、免許、届出等の際に、実施機関が作成し又は取得した情報で公開することが公益上明らかに必要であるもの
 - エ 公務員、公務員であった者及び公職の立候補者の職務並びに地位に関するもの
 - 三 法人その他団体（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、公開することにより、当該法人等又は当該個人の競争上の地位に著しい不利益を与えることが明らかである情報。但し、次に掲げる情報は除く。
 - ア 人の生命、身体又は健康を当該法人等又は当該事業を営む個人の行為によって生じるおそれのある危害から保護するために、公開することが必要である情報
 - イ 人の生活を当該法人等又は当該事業を営む個人の違法又は不当な行為によって生じるおそれのある支障から保護するために、公開することが必要である情報
 - ウ ア及びイに掲げる情報に準ずるものとして、公開することが必要である情報
 - 四 犯罪の予防、捜査、争訟又は行政上の義務違反の取締り並びに個人の生命、身体及び財産の保護その他公共の安全と秩序の維持に著しい支障を及ぼすことが明らかである情報
 - 五 道の機関が国又は地方公共団体（以下「国等」という。）の機関からの協力、協議又は依頼に基づいて作成し、又は収受した情報で公開することにより国等との協力関係を著しく害することが明らかであるもの
 - 六 道の機関内部若しくは機関相互又は道の機関と国等の間における審議、検討、調査、研究等に関する情報であって、公開することにより、当該審議、検討、調査研究等に著しい支障が生じることが明らかであるもの
 - 七 道の機関又は国等が行う検査、監査、取締等の計画及び実施細目、争訟及び交渉の方針、入札の予定価格、試験の問題その他事務又は事業に関する情報であって、当該事務・事業の性格上公開することにより、当該事務・事業の実施の目的を失わせ、又は当該事務・事業の公正円滑な実施を著しく困難にすることが明らかであるもの
- （情報の部分的公開）

第7条 実施機関は、公開の請求に係る情報に、第6条各号のいずれかに該当することにより、公開しないことができる情報とそれ以外の情報とが併せて記録されている場合において、公開しないことができる情報に係る部分とそれ以外の部分とを分離でき、かつ当該分離により公開の請求の趣旨が損われることがないときは、公開しないことができる情報に係る部分を除いて情報を公開しなければならない。

（情報の時限的非公開）

第8条 実施機関は、第6条に規定する行政情報であっても、期間の経過により非公開とする合理的理由がなくなった情報は、その時点から公開しなければならない。

- 2 前項の規定において、非公開とすべき事由が消滅する期日が明確に予測できるときは、請求権者にその旨を通告し、この期日をもって解除期日とする。
- 3 第1項の規定において、非公開とすべき事由が消滅する期日が予測し難いときは、1年を超えない範囲内で、解除期日を指定し、この期日をもって解除期日とする。

(情報の本人開示)

第9条 本人は、実施機関に対して情報の本人開示を請求できる。

2 実施機関は、本人の情報に第6条の各号に該当する情報が記録されている場合を除き、当該情報の本人開示をしなければならない。

(自己情報の訂正)

第10条 前条の規定により、個人情報の本人開示を受けた者は、自己情報の事実誤りがあることを発見したときは、自己の人権を守るため、実施機関に対して、その訂正を請求することができる。

2 実施機関は、前項の規定による請求があったときは、訂正につき特別の定めがあるとき、または実施機関に訂正の権限がないときを除き、当該誤りを訂正しなければならない。

(公開請求の方法)

第11条 情報の公開を請求しようとする者(以下「請求者」という。)は、原則として次に掲げる事項を記載した請求書(点字によるものを含む。)を実施機関に提出しなければならない。但し、実施機関が請求書の提出を要しないと認めたときは、この限りでない。

一 請求者の氏名又は名称及び住所又は事務所若しくは事業所の所在地、並びに法人その他の団体にあつては、代表者の氏名

二 公開を請求しようとする文書の内容

三 希望する公開方法・日時・場所

四 その他実施機関の定める事項

2 前項における請求書においては、郵便による提出を妨げない。

(公開請求に対する決定等)

第12条 実施機関は、公開請求があったときは直ちに(相当の理由がある場合にあつては、請求を受理した日の翌日から起算して10日以内に)、当該請求に対する可否の決定を行わなければならない。

2 実施機関は、前項に規定する決定を行ったときは、速やかに当該決定の内容を請求者に通知しなければならない。

3 前項の場合において、公開をしないことを決定したときは、その理由(その理由がなくなる期日を明示できるときは、その理由及び期日)を併せて通知するものとする。

4 実施機関は、第1項に規定する期間内に同項に規定する決定を行うことができないことにつき、正当の理由があるときは、その期間を10日を限度として延長することができる。

この場合において、実施機関は、速やかに当該延長の理由及び決定を行うことができる時期を請求者に通知しなければならない。

5 第1項に規定する期間(第4項の規定により、当該期間が延長された場合にあっては、当該延長後の期間)内に、実施機関が情報の公開の可否決定を行わないときは請求者は情報の公開をしないこととする処分があつたものとみなすことができる。

(公開の実施)

第13条 実施機関は、前条第1項の規定により情報の公開をすることの決定を行ったときは、速やかに請求者に対し、請求者の希望する公開方法を十分に尊重して、当該情報の公開を行わなければならない。

- 2 前項の規定にかかわらず、実施機関は、情報の公開をすることにより、当該情報が汚損又は破損されるおそれがあると認めるときは、前項の規定にかかわらず、当該情報を複写したものを閲覧させ又はその写しを交付することができる。

(公開請求方法等の特例)

第14条 公開請求に係る情報が、一般に周知することを目的として実施機関において、作成した刊行物その他の実施機関の定める公文書であるときは、公開請求は口頭により行うことができる。

- 2 実施機関は、前項の規定による公開請求があったときは、速やかに当該情報を閲覧させ、又は当該情報の写しを交付しなければならない。

(救済手続)

第15条 実施機関は、第12条の規定する決定について、行政不服審査法(昭和37年 法律第160号)による不服申立てがあった場合は、当該申立てを不適法であることを理由として却下するときを除き、遅滞なく北海道情報公開審査会(以下「審査会」という。)に、当該不服申立てに対する決定について諮問しなければならない。

- 2 審査会は、前項の規定により審査を求められた不服申立てについて、当該申立てを受理した日の翌日から起算して60日以内に審査し決議しなければならない。この場合において、審査会は審査のため必要であると認めるときは、不服申立人、実施機関の職員、その他の関係者に対して出席を求め意見若しくは説明を聴き、又は当該請求に関する情報を含めた必要は資料の提出を求めることができる。
- 3 審査会は、5人の委員をもって組織し、知事が議会の同意を得て任命する。
- 4 委員の任期は2年とする。但し、補欠委員の任期は、前任者の残任期間とする。
- 5 実施機関は、審査会が第1項の規定による諮問に対する決議をしたときは、これを尊重して、速やかに当該不服申立てに対する決定を行わなければならない。この場合において、不服申立てを認める決定を行うときは、併せて当該閲覧等を認める決定をし、当該申立人に通知しなければならない。
- 6 前項の規定において、不服申立てを認めない決定を行うときは、その理由を記載した書面を審査会の決議の写しと併せて、速やかに請求者に通知しなければならない。
- 7 審査会の委員は、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。

(利用者の責務)

第16条 この条例の規定により、情報の閲覧をし又は情報の写しの交付を受けた者は、それによって得た情報を制度の目的に即して適正に用いなければならない。

(費用負担)

第17条 公開の請求により、情報を閲覧し又は情報の写しの交付を受けるときは、これに要する費用は無料とする。

- 2 情報の写しの送付に要する費用は、別途規則で定める。

(目録等の作成)

第18条 実施機関は、情報の目録等情報を検索するための資料を作成し、所定の場所に常に備え置い

て一般の閲覧に供しなければならない。

- 2 実施機関は、新たに情報を作成又は取得したときは、その作成又は取得の日の翌日から60日以内に当該情報をこれに追加しなければならない。

(審議会)

第19条 実施機関は、この条例に基づく事務の適正かつ円滑な運営を推進するため、北海道情報公開運営審議会（以下「審議会」という。）を置く。

- 2 審議会は、情報公開に関する事項は、実施機関について建議することができる。
- 3 実施機関は、前項の規定により、情報公開制度の改善についての施策を立案し、及び実施するにあたっては、審議会の意見を聴かななければならない。

(運用状況の公表)

第20条 実施機関は、毎年この条例の運用状況について、議会に報告するとともに、一般に公表しなければならない。

(他の法令との調整等)

第21条 この条例は、他の法令の規定により情報の閲覧若しくは縦覧又は情報の謄本、抄本等の交付の手續が定められているときにおける当該情報の閲覧及び当該情報の写しの交付については適用しない。

- 2 この条例は、前項に規定するもののほか、図書館、博物館、美術館、その他これらに類する施設において、道民に供することを目的として収集整理し、及び保存している図書、記録、図画等の情報の閲覧及び当該情報の写しの交付には適用しない。

(委任)

第22条 この条例の施行に関し、必要な事項は実施機関が定める。

附 則

(施行日等)

- 1 この条例は、昭和61年10月1日から施行する。
- 2 この条例は、次に掲げる情報について適用する。
 - 一 この条例の施行の日以後に作成し、又は取得した情報
 - 二 この条例の施行の日以前に作成し、又は取得した情報については、整理の終わった情報

監修のことば

このレポートは1984年度の私のゼミの一成果である。ゼミは週1回約3時間行われたが、3週を1サイクルとし、そのうち2回は行政法理論・判例の研究に、1回を年間統一テーマとしての「情報公開」問題の研究にあてた。「はしがき」にあるように夏休みのアンケート調査の結果は、思いがけず、足元である北海道の情報公開制度の重要性を浮かび上がらせた。11月には合宿研究をし、以後ゼミ生の総意を何度も確認しつつ、レポート作成の作業に集中することとなった。

情報公開制度は、たしかに相当に独自の視点から構築されることもありえようが、わが国ですでに幾多の自治体が制度を施行していることからすると、それは必ずしも現実的ではない。北海道のこの制度も情報公開の理念を基本的価値として先行自治体の条例の長短を考慮しつつ、何かを改善する方向で企画されるべきであろう。そのような意味でこの報告書は決して大胆な内容を含んでいるのではなく、多くの学説、外国の事例および先行自治体の条例の比較整理の域を越えるものではない。試案（モデル案）の作成にあたっては、都道府県規模の自治体を念頭においたが、その基調については学生間でも意見が分かれた。一方は極力実現可能な案にすべしとし、他方は学生らしく理想像を求めよというものであった。後者がやや多数であったが、できあがった試案は決して実現不可能なものとは思われない。ところで、このレポート作成の契機となったことであるが、条例制定過程の比較研究という観点に立って現時点（1985年3月）までの推移からみると、北海道の情報公開制度は先行都道府県および制定途上県の多くとは、制度創設過程および結果としての条例についてやや異なるものがみられ、もしくは生ずる可能性があるように思われる。それは一言でいって官僚主導による制度の先どりまとめうるかもしれない。これはゼミ生が各地の自治体でこの事務を担当する方々との対話を通じ、また諸資料の分析を通じて得たほぼ共通のイメージであった。この感想は、さしあたり情報公開制度というひとつの対象の比較研究から得られたものにすぎないが、他の行政施策にも同様にあてはまる現象であるかどうかは今後の課題である。ことは、北海道の主要な行政施策の民主性・行政効果のいかにかわるとともに、道の行政組織のあり方にも何がしかのかわりをもつように思われる。

なお、付随的に、この研究の過程で私自身が得た重要な認識のひとつとして、情報公開制度が職員の行政参加促進機能をもつことを強調しておきたい。公務担当者自らがその専門知識を生かして自治体の総合行政に自覚的に参加するにあたって、公務員法や個別法の守秘義務の壁にはばまれ、必要な情報の利用が困難となっている事態がある。行政情報の公開制度は、行政職員の能力を発揮させ、自治体内の専門家集団を横断的に活性化させる条件のひとつを醸成するであろう。

この研究過程では「素案」という生の資料について、抽象的文言の意味を探り、記述の軽重を計り、記述されなかった事項を発見するという作業を伴った。学生にとっては受験時代以来親しんだ要約や記憶とは異質な作業であり、幾分の興味を引くものであったろう。こうしたこともあってか全員がきわめて熱心に取り組み、ことに21名の個性ある各人のレポートを編集して1本化し、また条例試案を

作成する作業には相当の時間を要したが、期末試験終了後の休暇を返上してあたってくれた。このたびの経験が今後に活かされることを期待したい。

このレポートには、我々が行政実務に通じていないことから生ずる種々の誤解や私の指導力の不足に由来する内容的誤りもあろうかと思われる。その際には御叱正と御教示を賜わるようお願い申し上げます。

さいごに、このレポートが成るにあたって学生のインタビューや資料送付で御迷惑をおかけした多くの行政機関、団体の担当者の方々に厚くお礼申し上げますとともに、種々の便宜をおはかりいただいた法学部公法スタッフおよび特定研究スタッフの方々、事務職員の方々にも心よりお礼申し上げます。

1985年3月 木佐茂男

ふるさと北海道の情報公開
— その制度化に向けて —

1985年3月発行

編集
発行 北海道大学法学部行政法木佐ゼミナール

〒060

札幌市北区北9条西7丁目

北海道大学法学部・公法資料室気付

☎(011) 716-2111 (内線) 3862
