

情報公開制度をめぐる考察

大 塚 祐 保

1. 情報公開をめぐる背景

情報化社会が拡大している。そこで求められるのは、情報の公開であり、情報の管理である。情報公開のためには、情報公開条例や情報公開法が制度化され、情報管理のためには、個人情報保護条例（プライバシー保護条例）や個人情報保護法が制度化されようとしている。この論文は、行政のもつ情報（行政情報）の公開を求める情報公開制度をめぐる諸問題に焦点をあてて論述したものである。

1-1 情報公開の背景

日本社会は、行政や政治の分野で国民に情報を知らせないという秘密主義が前提とされてきた。昔からいわれたことは、「知らしむべからず」である。近年にいたっては、「行政の守秘義務」の名の下に、国民には、真実を知らせないことが当然のことのように行われてきた。

この結果として、行政に不都合が生じれば、国民に真実を陰す、うそをつく、責任をとらない、などということが、行政の国民への対応として当然のように行われてきた。多くの場合、国民は、情報を独占する行政の一

方的な判断によって真実を知らされずに、“なきねいり”をさせられてきたのである。

民主的制度の下では、国民は知る権利があり、行政は、知らせる義務がある。¹⁾

情報公開条例を通じて、行政の情報かくしと行政犯罪ともいえる諸問題が明らかとされてきた。行政や関係機関をめぐるタブーは、国民の前に徐々に解明されてきた。(1)水俣病などの公害に関する問題 (2)原発に関する事実隠し (3)HIVなどの医療ミス (4)警察行政 (5)教育行政 (6)公務員の食料費、旅費をめぐる官官接待など。

これらの多くは、従来から社会のタブーとされてきた問題であり、行政が情報を独占し、自らの都合のよいように作成し、ウソや責任の放棄をくり返してきた内容である。国や行政が国民をダマす、ウソをつく。この結果として、対策が遅れ、被害者を拡大させる原因となってきた。国民が行政への不信感を極大化したことはいうまでもない。

HIVは、厚生省の会議で早くからその危険性が指摘されていたにもかかわらず、国はそれをかくし、対策が遅れた結果、被害者を増加させた。国は加害者であり、責任のがれのために、組織ぐるみでウソをつき情報をかくす、という信じられない事実が明らかとなったのである。

警察官の不祥事についても同様である。警察官が酔って事故をおこす。酔っていたことを隠す、そして事故をモミ消し、それらの事実や情報をカクす。これは、まさに職権乱用であり、行政に甘い不公正な役人天国の社会構造である。

官官接待は、行政における悪しき習慣²⁾の一つとされていた。公務員による食料費、旅費のムダ使いがささやかれていた。しかし、多くの場合、証拠がない、さらに習慣なのでしかたない、と見過ごされてきた。市民オンブズマンによる情報公開請求は、税金のムダ使いと公務員の不正を明らかにした。

高い食料費（1人5～10万円の飲食代）やカラ懇談会，地方公務員が中央官僚を接待する官官接待。旅費は，遠いところへ行く高い出張旅費，多くの職員の出張，費用捻出のためのカラ出張などがある。これらの事実が明らかとされても，知らぬ，プライバシー保護による非公開などの責任のがれ，情報カクしをくり返し，反省と謝罪はほとんどなされていない。大阪府や宮城県での事例から，官官接待の仕組みは，ようやく明らかとなった。

情報公開は，行政による官官接待，警察の不正カクし，医療機関による医療ミスカクし，などのいわゆる伝統的な官僚組織のタブーを明らかとしたものであった。その結果，国民の行政や政治への不信は，急激に爆発した。

1-2 情報公開からパブリックコメントへ

情報公開は，行政過程で収集・作成した行政情報を住民にどのような手続きで公開するか，という問題である。（図表1-1, 1-2）

図表1-1 情報公開と公文書開示

〈情報公開の進展〉

第1段階 公文書開示

- ・請求されたら応える（隠さない，うそはつかないなど）

第2段階 情報公開

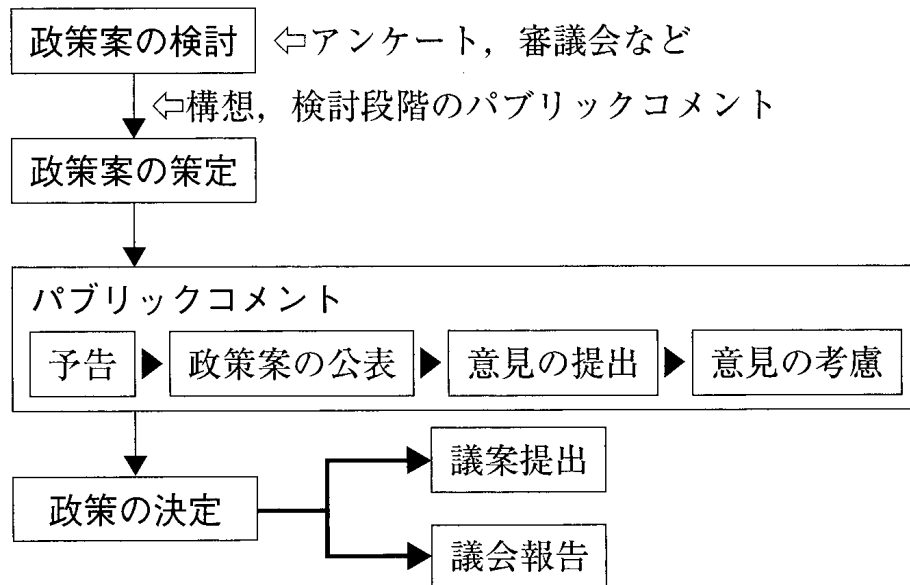
- ・必要なときに情報を得られる

（資料室での相談，ホームページでの公開など）

第3段階 情報共有

- ・市民生活の課題解決のために市民と協力する（特定テーマに関する論点整理，パブリックコメントなど）

図表1-2 パブリックコメントのしくみ



(注) 図表1-1, 1-2ともに、今井 照『よくわかる地方自治のしくみ (第1次改訂)』69頁

第1段階は、公文書の開示（公開）である。これは、行政情報を公文書ととらえ、住民から請求されれば公開していく、という消極的な情報公開である。その根底には、行政情報は公文書であり、行政の所有物であるという発想にある。

第2段階は、情報公開である。行政情報は、公開の対象として整備し（ファイリングシステムなど）、住民の請求に応じて必要なときに公開していくシステムである。この情報公開では、行政の透明性の確保や審議会の公開、食糧費、旅費の使い方などによる不正の解明、スキャンダルの暴露などが行われた。³⁾

第3段階は、行政情報の共有によるパブリックコメントである。行政情報は、住民と行政の共有物である。行政は、まちづくりなどを進める場合、政策原案を作成すると同時に住民に情報として提供する。双方は、政策決定プロセスで、情報を共有しながら政策原案について議論し、決定してい

く。この結果、住民と行政は、情報を共有しながらまちづくりのあり方を共同で考えることになる。⁴⁾

行政は積極的に情報を提供していく、そして政策決定に住民に参画してもらう。そうすると、住民の一人ひとりが自己責任を問われることとなる。これは、新たな民主主義の創造でもある。⁵⁾

こうしたパブリックコメントへの試みは、すでに2000年4月から三重県などの先進的な府県から始まり、横須賀市、石狩市などでの条例化がすすめられている。住民に関する情報は、行政のものではなく、住民自身のものである。

情報公開は、行政情報を公開して住民に行政運営のしくみをオープンにしていく、というシステムである。

情報公開には、住民が単に行政に対する監視をするだけではなく、その情報をもとに行政参加をも実現するという目的がある。これは、参加型情報公開⁶⁾であり、行政は、むしろ積極的に、住民に情報を提供していくことが必要である。要するに、情報公開の究極の目標は、住民と行政が情報を共有し、パブリックコメントなどの手続きをへて、地域やまちづくりなどの問題を協働して推進していくという住民自治の確立である。

2. 情報公開制度の歴史

日本での情報公開制度が形成された背景には、次の経過がある。⁷⁾ (図表2-1)

1つは、1960年代以降、高度成長のヒズミとして薬害、公害、有害食品、自然破壊などが発生し、それらをめぐる住民運動がくり広げられた。これをうけて1970年代後半、日本消費者連盟、住民運動などが、情報公開法案を発表し、立法化を提唱した。

2つは、各野党による情報公開法案の作成と提出である。1976年発覚したロッキード事件、ダグラス事件、鉄建公団等の不正支出事件は、政治と

カネをめぐる問題として議論され、野党は、事実の解明のために情報公開の必要性を強調し、情報公開法の制定を要求した。しかし、政府与党は、これに一貫して反対し、法案の廃案を図った。

3つは、金山町（山形県）、神奈川県、埼玉県、川崎市などの先進的な自治体における活動である。1970年代後半における国レベルの動きをうけて、自治体レベルでは、情報公開の条例化が活発化した。当時、「地方の時代」といわれ、自治体レベルにおける先導的な行政展開が進められた。金山町（山形県）、神奈川県、埼玉県、川崎市などの自治体における先行的な条例化である。この結果、情報公開制度における自治体の先行と国レベルの遅れという逆転が生じ、日本での特徴となった。

1990年代に入り、国レベルにおける情報公開法の制定への流れは醸成した。第2次臨時行政調査会は、行政が国民の信頼を確保する手段の一つとして情報公開法の早期制定を勧告した。しかし、政府内部の足並みはそろわず、時間が経過した。1993年の自民党一党支配の終焉と非自民党政権の誕生は、情報公開法の制定に向けた動きを加速させた。⁸⁾ 細川、村山両内閣では、地方分権改革の政策が推進されたが、この中で情報公開法の制定にむけた準備が進められた。すでに自治体から遅れること18年余であった。

このことは、のちに法律と条例の逆転現象にともなう問題を派生している。通例では、全国の制度、規則としての法律が国会で立法化され、それに準じて各自治体が条例化する。したがって、法律に準じた内容が自治体に普及することによって、全国一律の制度化が行われる。しかし、情報公開制度の場合、自治体の条例が18年余以前に国に先行して作られていたのであり、その間、すべての都道府県および政令市、さらに35%余の市が、先行的に条例または要綱を作成して実施していた。

図表 2-1 情報公開関連年表

1976年 2月	ロッキード事件発覚，情報公開の機運高まる
79年 9月	大平首相が衆院本会議で情報公開の必要性に言及。自由人権協会が「情報公開法要綱」を公表
80年 5月	民社党が「公文書公開法案」提出
81年 4月	共産党が「公文書公開法案」提出
5月	社会党が「情報公開法案」提出。公明，民社など4野党共同で「公文書公開法案」提出
82年 3月	山形県金山町が全国で初めて「公文書公開条例」を制定
10月	神奈川県が都道府県で初めて条例を制定
85年 4月	社会党が「情報公開法案」を提出
89年11月	公明党が「行政情報公開法案」を提出
93年 6月	参院野党6会派が共同で「行政情報公開法案」提出
8月	細川首相が就任後の記者会見で、法制定に前向きな発言
94年 6月	村山政権発足にともなう自社さ3党合意で、早期法制化を確認
95年 3月	行政改革委員会に行政情報公開部会が発足
96年11月	同部会が「情報公開法要綱案」を公表
98年 3月	情報公開法案が閣議決定され，国会へ提出
6月	通常国会，継続審議
10月	臨時国会，継続審議
12月	臨時国会，継続審議
99年 2月	通常国会で与野党が共同修正し，全会一致で衆院通過
4月	参院で一部修正されたうえ，可決
5月	ふたたび衆院で可決成立
2001年 4月 1日	情報公開法の施行

(注) 朝日新聞 99年5月8日付

この結果、1つは、情報公開条例をもつ自治体ともたない自治体において、情報公開サービスをうけることのできる住民とそうでない住民が生じたことである。これは、住民間での行政サービスの不公平を与えていた。こうした事例は、公害防止行政、環境アセスメント行政などにも同様の逆転現象としてみられた。

2つは、各自治体の条例は、全国規模の制度がないために、考え方の違いなどによって自ずと条例の内容が異なったものとなっていた。このことは、情報公開に対する個性ある自治体の政策であり、むしろ、自然の結果でもある。しかし、他方では、後述のように法律に合わせて条例を改訂するという事例をもたらしたのである。

2001年4月、情報公開法は実施された。そこでは、当然、先行する自治体の条例と異なる条項がいくつか生じてきた。この結果、自治体では、これ以降、条例の改訂等によって法律に条例の内容を修正するという動きが要請されてきた。

その一例は、手数料の徴収である。情報公開法の制定以前、自治体は、公開請求に要する手数料等を徴収することはきわめて少なかった。⁹⁾しかし、同法の制定、実施以降、16条の規定による「手数料を納めなければならない」をうけた形で、手数料を新たに課そうとする自治体がふえてきた。こうした情報公開の有料化の方向は、公開業務の受益者負担やいわゆる大量請求の抑制などを背景として生じていることは事実であろう。¹⁰⁾

他方で、手数料の徴収は、情報公開の普及において必ずしも好ましいことではない。仙台市民オンブズマンの活動報告によると、土木出張所のカラ出張調査のための公開請求では、資料3万6000枚、コピー代は100万円をこえたという。¹¹⁾

このことは、情報公開を求める住民運動あるいは利用者にとっては、大いなる痛手であり、情報公開の利用そのものを少なくする要因ともなろう。手数料を徴収することは、行政側には、利用者を少なくする、情報公開の

件数をへらす，という意図があるといわれる。手数料の徴収は，情報公開の利用者がより手軽に利用できるようにするためにも廃止すべきであろう。

3. 自治体の情報公開条例

3-1 条例制定の推移

日本における情報公開の特徴は，先行する自治体の条例と遅れる国の情報公開法である。1982年に金山町，神奈川県による情報公開条例が制定されて以来，18年余遅れて国は立法化したことになる。

自治体における情報公開条例の歴史は，図表3-1の通りである。82年山形県金山町の公文書公開条例，83年神奈川県公文書公開条例，83年埼玉県行政情報公開条例，84年川崎市情報公開条例という先進的な自治体のあとを追う形で，徐々に制定する自治体は増加してきた。

これは，神奈川，埼玉，川崎などの自治体を中心とする「地方の時代」のイベント活動によって普及したもので，80年代後半には，すでに100をこえる自治体で制定している。とくに，府県レベルでは，この時期，すでに半数余が制定済みであり，その後も増加し，96年には，47都道府県や政令指定都市のすべては制定済みである。全市町村（3255団体）では，その10%余であるが，市レベルでは30%余が制定済みである。さらに人口30万人以上の市では，60-70%以上が制定済みであり，規模の大きな自治体では，より広く普及する傾向にあることがわかる。

図表3-1 自治体の情報公開条例制定数

	都道府県	市町村	合計
1982 (昭57)	—	1	1
1983	2	5	7
1984	4(1)	11(2)	15(3)
1985	5(2)	20(3)	25(5)
1986	14(3)	40(4)	54(7)
1987	18(3)	72(4)	90(7)
1988	25(3)	93(7)	118(10)
1989	29(2)	119(8)	148(10)
1990	31(3)	137(8)	168(11)
1991	33(2)	151(10)	184(12)
1992	35(3)	165(10)	200(13)
1993	36(4)	182(11)	218(15)
1994	38(5)	198(11)	236(16)
1995	41(4)	226(15)	267(19)
1996	44(3)	271(18)	315(21)
1997	44(3)	328(20)	372(23)

- (注) 1. 各年とも4月1日現在
 2. ()内は要綱制定の自治体数
 3. 特別区を含む
 4. 並河信乃『行政改革のしくみ』119頁より作成

3-2 条例内容の特徴

情報公開条例の内容は、自治体での制定過程において試行錯誤のくり返しであったものといえようが、その結果として、自治体毎の個性的な内容・特色ができたものといえる。これらの相違は、このプロセスからいえば当然であり、これこそ地方自治の個性といえるが、住民の利用実態に応じては、これから自ずと整理されてくるものといえる。以下、自治体における主なる内容を図表3-2でみておきたい。

図表3-2 自治体の情報公開条例の特徴

都道府県名	施行年月	「知る権利」を明記	請求権者	請求権者以外からの請求を受ける	議会を含む	磁気データを含む	実費以外に閲覧手数料を徴収	救済機関を設置	オンラインによる救済	運営審議機関を救済機関と別に設置	自己情報の開示請求権を認める	個人情報保護条例の施行年月
北海道	86.10		○	●				●			—	94.10
青森県	96.01		○	●				●			●	
岩手県	94.10		●	●				●			●	
宮城県	90.10		○	●				●			—	97.04
秋田県	87.10		○	●				●			●	
山形県	93.01		○	●				●			●	
福島県	91.04		●	●				●			—	95.04
茨城県	86.10		○	●				●			—	93.10
栃木県	86.10		○	●				●				
群馬県	86.10		●	●				●				
埼玉県	83.06		○	●		●		●	●		—	94.10
千葉県	88.10		○	●				●			—	93.10
東京都	85.04		●	●			●	●			—	91.10
神奈川県	83.04		●	●	●	録	●	●		●	—	90.10
新潟県	95.10		○	●				●				
山梨県	87.04		○	●				●				
石川県	95.04		●	●				●				
福井県	86.10		●	●				●				
山梨県	86.04		●	●	●	録		●		●	—	93.10
長野県	84.10		○	●				●			—	91.10
静岡県	89.10		●	●				●			●	
愛知県	86.10		●	●				●			—	92.10
岐阜県	95.04		○	●				●			●	
三重県	88.06		●	●				●			●	
滋賀県	88.04		●	●		●		●			—	95.10
京都府	88.10	●	●	●				●			—	96.10
大阪府	84.10	●	●	●				●		●	—	96.10
兵庫県	86.10		●	●				●			—	97.04
奈良県	96.10		●	●				●				
和歌山県	93.10		○	●				●				
鳥取県	88.10		○	●				●				
島根県	94.10		●	●				●				
岡山県	96.10		●	●			●	●		●		
広島県	90.10		●	●				●			—	95.10
山口県	92.04		●	●				●				
徳島県	89.08		●	●				●				
香川県	87.04		○	●			▲	●				
愛媛県	94.01		●	●				●				
高知県	90.10		○	●				●				
福岡県	86.09		●	●		録		●			—	92.10
佐賀県	87.10		○	●				●				
長崎県	93.01		○	●				●				
熊本県	87.01		○	●				●				
大分県	89.01		○	●				●				
宮崎県	89.09		●	●				●				
鹿児島県	88.12		○	●				●				
沖縄県	92.07		○	●				●			—	95.04

(注) 1. 表の見方

- *表中の「●」はその事項を行っていることを示す。
 - *請求権者=請求権のある者の範囲は下記の通り。
 - =住民（在住の個人、または事務所・事業所を有する個人・法人・その他の団体）
 - =さらに在勤・在学者および利害関係者を含む。
 - ◎=住民と利害関係者。
 - *請求権者以外からの請求=「申し出」「依頼」などの形で受け付けるケース。
 - *磁気データ=磁気ディスクや磁気テープなど。「録」は磁気情報のうち、録音テープのみ開示請求を認めている。
 - *自己情報=表中にある「—」は、個人情報保護条例の中で、自己情報の開示請求権を規定している。
2. 出典：並河信乃『行政改革のしくみ』119頁

(1) 知る権利

知る権利は、情報公開の目的として明記するか否かが争点の一つとなっていた。大阪府、京都府および川崎市では、「知る権利」を前文に明記した。そして最近では、北海道、秋田県、東京都が前文に、岩手、宮城、愛媛、高知の各県が、目的規定に明記するようになった。その他の自治体では、行政の説明責任などの表現にとどまり、一步後退した内容となっている。情報公開法にあっても同様である。

(2) 請求権者

情報公開を請求できる人は誰か、どの範囲とするか、という問題である。(イ)住民のみ(個人・事務所・法人などを含む)(ロ)住民、在勤者・在学者および利害関係者(ハ)何人、という3つのケースがある。多くの自治体では、(ロ)の住民および利害関係者という比較的広い範囲とする事例である。川崎市では、「何人」という規定である。

情報公開法では、何人ということで、すべての日本国民および外国人が請求できることとしている。なお、法以降に条例改正した北海道、岩手、宮城、高知の各道県では、何人にも開示請求権を付与している。

(3) 実施機関

実施機関をどの範囲とするかは、情報公開の範囲とも関係する。ほとんどの府県では、執行機関を中心とする機関としているが、神奈川、山梨両県は、議会を含めている。市のレベルでは、議会を含めたケースがほとんどである。もう一つの問題は、第三セクターを含めるか否かであり、国レベルでは、大きな争点となっている。自治体でも、第三セクターを実施機関とする必要性は大きい。今後の検討課題といえる。

(4) 手数料の徴収

情報公開にあたっては、(イ)閲覧手数料の徴収 (ロ)コピー他の実費の徴収、という2つの問題がある。府県では、ほとんどが閲覧手数料の徴収をしていないが、東京、静岡、岡山、香川の4都県では200円を徴収している。市のレベルでは、その大半が徴収していない。国では、300円を徴収しているが、そのあり方については、市民オンブズマン等からの批判が強い。(ロ)コピー代の実費については、ほとんどの自治体が徴収している。ただし、1枚につき10円から50円という幅があるが、すでに市民生活では10円が通例となっており、行政の常識との落差がある。

(5) 救済機関の設置

情報公開条例において非開示として公開を拒否された人には、救済機関としての第三者機関の設置が行われている。ほとんどの府県では、情報公開審査会という合議制の諮問機関を設置し、再審査するしくみである。埼玉県では、唯一、オンブズマン制度を導入し、独任制の情報公開監査委員としている。¹²⁾

(6) 個人情報の保護

情報公開制度では、個人情報の保護が基本となっている。そこでは、非開示項目として個人情報の保護が設定されているが、より強化するためには、別の個人情報保護条例を制定する自治体がある。神奈川、東京、千葉、愛知など18都府県ですでに制定済みである。国レベルでも立法化を進めている。

4. 情報公開条例の内容と成果

ここでは、今までどのような情報公開が行われ、その成果は何であり、それがどのような意味があったのかについて、検証しておきたい。

4-1 1980年代の情報公開の内容

1982年からスタートした自治体での情報公開条例は、住民によるさまざまな活動の結果として行われてきた。従来、行政による守秘義務の名の下に知らされてこなかった行政情報が公開され、行政内部の秘密のベールが徐々に明らかとされてきた。図表4-1は、1980年代における情報公開の内容である。

1つは、消費生活に関する内容である。訪問販売による消費者の被害とそれへの苦情は、神奈川県での第一号の公開請求事例であった。¹³⁾ 消費者は、自衛として「訪問販売の苦情の多い品名と企業名」についての情報公開を求め、化粧品、ふとんなどの品名が公開された。

靈感商法は、高麗人参、印鑑、多宝塔などに法外な値段をつけて販売したもので、社会問題化し、苦情が行政に続出した。住民は、こうした靈感商法からの自衛のために「靈感商法の苦情の多い企業名」の公開を求め、神奈川県、北海道などで情報公開された。

2つは、水銀廃棄物の処理や原子力発電所の事故報告書などの公害・環境保護に関する事例である。3つは、教科書採択経過、教育委員会の会議録などについての教育に関する事例である。4つは、交際費などの税の使いみちに関する事例である（後述）。

5つは、その他の事例である。¹⁴⁾ 国鉄清算事業団用地リストとその利用計画の事例である。国鉄清算事業団のもつ大規模な土地や駅前の一等地は、その利用方法によっては地価の高騰を招いたり、環境に影響を与えるなどの恐れがある。そこで市民グループは、用地のリストや自治体の利用計画に対する情報公開を求める活動を大阪府、埼玉県、神奈川県、高槻市などで展開した。このうち、用地リストはすべての自治体で公開され、利用計画は、すべての自治体で非公開とされた。その後、利用計画の公開を求め異議申し立てが行われ、一部公開の審査会答申が出された自治体（神奈川県）もある。

図表 4 - 1 情報公開条例による公開請求事例

消費生活に関する事例
訪問販売の苦情の多い品名と企業名（公開・神奈川県）
靈感商法の苦情の多い企業名（公開・神奈川県，北海道）
不用乾電池公害防止対策について（公開・長野県）
学校給食に使用するメラミン食器の試験成績結果について（公開・飯塚市）
医薬品の添加剤（一部公開・神奈川県，東京都，大阪府）
公害・環境保護に関する事例
化学工場の水銀廃棄物の処理及びその量（非公開・新潟県）
県有施設のアスベスト使用状況（公開・神奈川県）
敦賀原子力発電所 1 号炉自動停止事故の報告書（一部公開・福井県）
水俣病の公害被害審査会の会議録（一部公開・熊本県）
教育に関する事例
教科書採択に関する資料（公開・神奈川県）
教育委員会の会議録（公開・福岡県，一部公開・長野県）
学校別の留年者、退学者数（一部公開・福岡県・茨城県）
インフルエンザ・ワクチン集団接種の水増し委託（公開・練馬区，世田谷区など）
税の使いみちに関する事例
監査委員が監査先で受けた昼食接待の明細（公開・栃木県）
議長交際費の使途（公開・蒲原町，川崎市）
知事、市長、町長の交際費の使途（公開・春日市，蒲原町，一部公開・東京都，大阪府，栃木県，福岡県，宇都宮市，川崎市，非公開・東久留米市）
助役が濫費したタクシー代の明細（公開・東久留米市）
その他の事例
自衛隊官舎建設の事前協議内容（一部公開・大和市）
「核兵器の安全確保」に関するアメリカ太平洋軍指令部文書（公開・神奈川県）
環境影響評価審査会部会の会議録資料（公開・東京都）
国鉄清算事業団用地リストとその利用計画（公開・一部公開・大阪府，神奈川県，埼玉県など多数）
旧土人保護法に基づきアイヌ民族に下付された土地の台帳（非公開・北海道）
チェルノブイリ原発事故に関する牛乳、水道水検査データ（公開・神奈川県）
学術研究用イヌ，ネコの払い下げ先、頭数（公開・神奈川県，大阪府，兵庫県）
県議会常任委員会議事録（公開・神奈川県）
盗聴警察官の氏名，職名（非公開・公開・神奈川県）

（注）自由人権協会『情報公開はなぜ必要か』39頁より作成

1980年代における情報公開は、こうした多様な分野での公開請求が行われた。公開されたものから、一部公開、非公開まで、内容や自治体毎の対応によって様々であった。この段階では、公開請求する住民も手さぐりの状況であったが、いえることは、情報公開条例によって、一住民が行政の情報を入手できるという手ごたえである。情報公開条例は、こうした住民による活動を通じて徐々に全国の自治体へと普及していったものである。

4-2 官官接待への批判

自治体の情報公開条例にともなう活動は、95年7月、仙台市民オンブズマンによる食糧費の公開で「官官接待」が行われ、不正が日常化している実態が明らかにされたことで、一気に全国的な広がりを見せることとなった。¹⁵⁾

情報公開については、大阪府では、すでに1980年代後半から市民オンブズマンによる活動が実施されていた。89年3月、住民は、情報公開条例に基づき、知事の交際費の内容を明らかにするように求めた訴訟をした。この結果、大阪地裁は「交際費の全面公開」の判決を下した。¹⁶⁾ これ以降、首長の交際費の用途をめぐる公開請求は、東京、栃木などの6都府県、川崎市、宇都宮市、春日市などの15市町村におよんだ。

首長の交際費は、従来であれば不問とされ、必要経費と考えられてきたが、情報公開条例によってその金額と内容のズサンな実態が明らかとされ、改めてその問題性が問われることとなった。

89年4月、市民オンブズマンは、大阪府水道部の会議費の公開を求めて拒否されたが、これに対して、非公開決定処分の取り消しを求める住民訴訟をした。大阪地裁は、非公開決定を全面公開とするように命じた。90年5月、同控訴棄却、94年2月、上告棄却によって全面公開が決定した。これによって水道部は、会議費を全面公開した。

こうした事例から自治体の交際費をめぐる税金の不正使用は明らかとな

り、住民による行政への不信感は増幅されていった。この大阪府を中心とした交際費への情報公開は、のちの宮城県および仙台市でのオンブズマンの活動によって、行政における官官接待の構図がより鮮明にされたものである。

仙台市民オンブズマンは、93年6月から情報公開を求める活動を展開した（図表4-2）。1つは、94年9月、宮城県・仙台市の財政課への食糧費の開示請求であり、2つは、95年12月、土木事務所の旅費への開示請求である。この食糧費と旅費の情報公開によって、公務員によるカラ飲食、カラ出張、官官接待が明らかとなり、全国的に「官官接待」が多くの自治体で悪しき習慣として行われていたことが明白となった。

(1) 食糧費の公開

宮城県における食糧費の公開は、市民オンブズマンによる強力で継続した請求や活動があったからである。

94年9月、宮城県・仙台市財政課食糧費の開示請求。95年1月、県食糧費を一部開示。この公開は、飲食の目的、出席者氏名、場所などをスミでぬりつぶしたもので、その実態を陰ペイしたものであった。すぐにオンブズマンは、知事に「申し入れ書」を提出したが、その回答は、非開示事項のために公開できないというものであった。¹⁷⁾ これに対してオンブズマンは、文書開示拒否取消訴訟、住民監査請求によって全面公開を迫った。監査委員の監査は、カラ飲食などの不正な行為はなかった、というおざりな結果であった。

95年6月、食糧費返還住民訴訟。この訴状では、食糧費の架空の懇談、飲食の支出などの不法な支出があったとするものである。さらにオンブズマンは、食糧費についての独自調査を行い、情報公開請求によりコピー代100万円相当のデータを収集し、分析して「官官接待」の実態を追及した。95年8月、県は食糧費についての調査結果を発表。県は、この調査で、事

図表4-2 情報公開・市民オンブズマンの動き

情報公開・市民オンブズマン(宮城県・仙台市)	全国 の 動 き
1989 1990 1991 1993	89.3-90 首長交際費の公開, 6道府県, 15自治体 3.14 大阪地裁, 大阪府知事の交際費の全面公開を判決 4.11 大阪府水道部, 会議費の公開の判決 5. 大阪府水道部, 控訴棄却 9. 世田谷区オンブズマン, 議員の飲食費の返還の住民訴訟
1993 6.24 仙台市民オンブズマン発足 6.29 宮城県知事・仙台市長交際費開示請求 1994	2. 大阪府水道部, 上告棄却(全面公開) 〃 会議費の全面公開 3. 会議費の弁償を住民監査請求 7.29-30 全国市民オンブズマン連絡会議発足集会(仙台)
7.29 仙台市民オンブズマン・タイアップグループ結成集会 9.16 仙台市用地調整課食糧費開示請求(以後宮城県・仙台市秘書課, 財政課と請求を続ける)	7.29 全国市民オンブズマン連絡会議発足集会(仙台)
1995 1.20 宮城県財政課食糧費(H5~6)一部開示 3.1 宮城県庁全課の食糧費実態調査(県庁各部の主幹課へ開示請求開始) 3.3 宮城県財政課食糧費非開示処分取消訴訟提訴 3.20 住民監査請求(H4・5の懇談費につき) 6.14 宮城県財政課食糧費返還住民訴訟	3.18 全国市民オンブズマン連絡会議幹事会。食糧費全国一斉開示請求の方針決定 4.25 食糧費全国一斉開示請求 7.26 全国自治体の食糧費合計52億円—官官接待 7.27 五十嵐官房長—「過度の接待をなくしていかなければならない」 7.29-30 第2回全国市民オンブズマン連絡会議(名古屋)
8.10 宮城県食糧費についての調査結果発表 9.26 浅野宮城県知事—「官官接待の廃止」宣言	9.25 橋本高知県知事—「官官接待の廃止」宣言

情報公開制度をめぐる考察

12.18 8つの土木事務所に関し旅費開示請求 (H7.2・3月分)	10.13 青島東京都知事, 食糧費と交際費の総額・内訳を公表
1996	11.20 農水・建設・運輸の三省, 官官接待に国の補助金の使用禁止を通達
3.7 石巻土木事務所出張旅費に関する住民監査請求	1.25 都道府県・政令指定都市等の監査事務局旅費・食糧費 (H6) 等, 全国一斉開示請求
3.28 宮城県財政課食糧費返還住民訴訟和解成立	7.11 全国連絡会議, 群馬県知事に対しカラ出張に関する調査申入れ (判明件数最多県のため)
5.2 石巻土木事務所住民監査請求監査結果通知	7.18 カラと思われる11道府県・51件につき出張内容の具体的回答を求め質問書送付
6.12 宮城県カラ出張調査結果発表 (県内部調査結果)	7.27~28 第3回全国市民オンブズマン連絡会議 (高知)
7.23 仙台市・宮城県議会・警察旅費等情報公開訴訟提起	10.15 全国情報公開度ランキングのための公開請求 (47自治体の旅費・食糧費文書につき)
7.29 宮城県財政課食糧費非開示処分取消訴訟地裁判決	2.3 第1回全国情報公開ランキング発表
8.12 上記判決確定 (県が控訴断念を公表)	1998 3. 情報公開法案が閣議決定
8.22 宮城県カラ出張に関する処分・返還方針・改善策発表	1999 5. 情報公開法の成立
9.20 宮城県財政課食糧費文書全面開示	2001 4.1 情報公開法の施行
12.18 カラ懇談に関する住民訴訟提訴 (違法支出返還等)	
1997	
2.14 宮城県食糧費等不正支出について内部調査結果発表	
2.19 カラ懇談に関する住民訴訟取下げ (違法支出返還等)	

(注) 林田 学『情報公開法』106-107頁をベースに作成。

務処理上の問題であり、不正公金の支出ではない、という認識であった。¹⁸⁾

しかし、知事は、「ずさんな事務処理、またはそれ以上の問題を含む事案である」と記者発表した。これに対してオンブズマンは、情報の全面公開と監査委員の辞職を求めた。9月、浅野宮城県知事と橋本高知県知事は、官官接待の廃止を宣言した。

(2) 旅費の公開

旅費に関する情報公開は、カラ出張へと発展した。オンブズマンは、食糧費が一段落したのち、95年12月、8つの土木事務所についての旅費の開示請求をした。96年3月には、石巻土木事務所の旅費に関する住民監査請求をした。これをうけて、県は、カラ出張調査の結果を発表し、知事は、カラ出張の総額を5億円余と公表した。

このカラ出張は、職員の時間外勤務へのヤミ手当、慶弔費、職員同士の飲食、懇談に使われていたのである。¹⁹⁾ 宮城県は、8月にカラ出張について(1)旅費の返還 (2)旅費問題での職員の処分 (3)公金支出事務の改善策、を発表した。

(3) 食糧費の全面公開

96年7月、財政課食糧費非開示取消処分への訴訟は、仙台地裁が原告全面勝訴の判決を下した。これは、日本の情報公開の歴史にとって、一つの画期となる日であった。²⁰⁾ この判決は、公務員が公務として遂行した行為については、プライバシーの介在する余地がないことを明示したものである。²¹⁾ したがって、職務上の公務員の役職や氏名は、個人に関する情報にはあたらないのであり、公開する必要がある。この判決をうけ、県は、8月に控訴を断念した。

財政課等の13部署の食糧費は、9月に全面公開された。その内容は、1332件のうち48%が「カラ懇談、不明懇談」であり、カラ懇談会や官官接待の

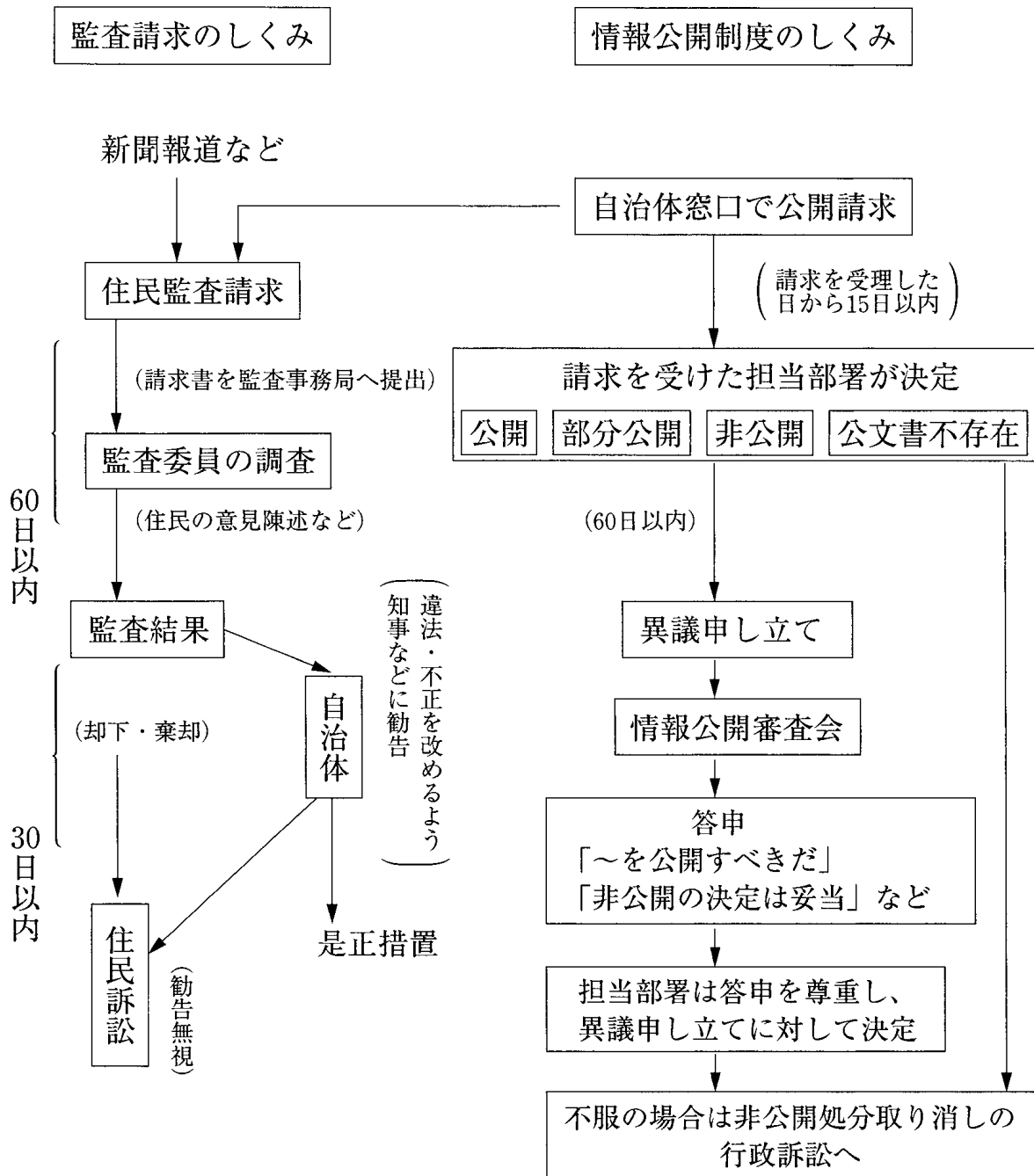
実態が明白となった。オンブズマンは、31日に食糧費支出に監査と不正支出の返還を求める住民監査請求を行った。

12月18日、カラ懇談会に関する住民訴訟の提訴を行った。これは、違法支出の返還と職員の責任の明確化、是正措置の実現を求めたものである。97年2月、宮城県は、提訴をうけて食糧費の再調査結果を発表した。この結果、不正支出金の全額返還方針、関係職員の処分方針を発表した。

宮城県は、市民オンブズマンによるねばり強い活動により、ついに食糧費を全面公開した。これは、2年間にわたるオンブズマンと行政との死闘であった。オンブズマン側は、情報公開請求（取消訴訟）、住民監査請求、住民訴訟などの手法を使いながら、行政によるカラ懇談会、カラ出張などを含めた、いわゆる「官官接待」の実態の解明を行い、それを明らかとする情報の全面公開を勝ちとったのである。この情報公開、住民監査、住民訴訟の三種の神器のしくみは、図表4-3にみる通りである。

こうした大阪府や宮城県における市民オンブズマンの活動は、「官官接待」の実態を明らかとさせ、広く国民に官僚組織の不正を明らかとした。この結果として、国民には、官僚や行政組織への不信感が広がっていった。かくして、情報公開条例は、官僚や行政の行動をチェックし、不正を正す一つのきっかけを作ったものである。

図表4-3 情報公開・住民監査・住民訴訟



(注) 『ドキュメント官官接待』 304頁

5. 情報公開法のしくみ

5-1 情報公開制度の概要

情報公開制度は、行政情報を必要とする住民に公開していく手続きである。その概要は、図表5-1のシステムである。

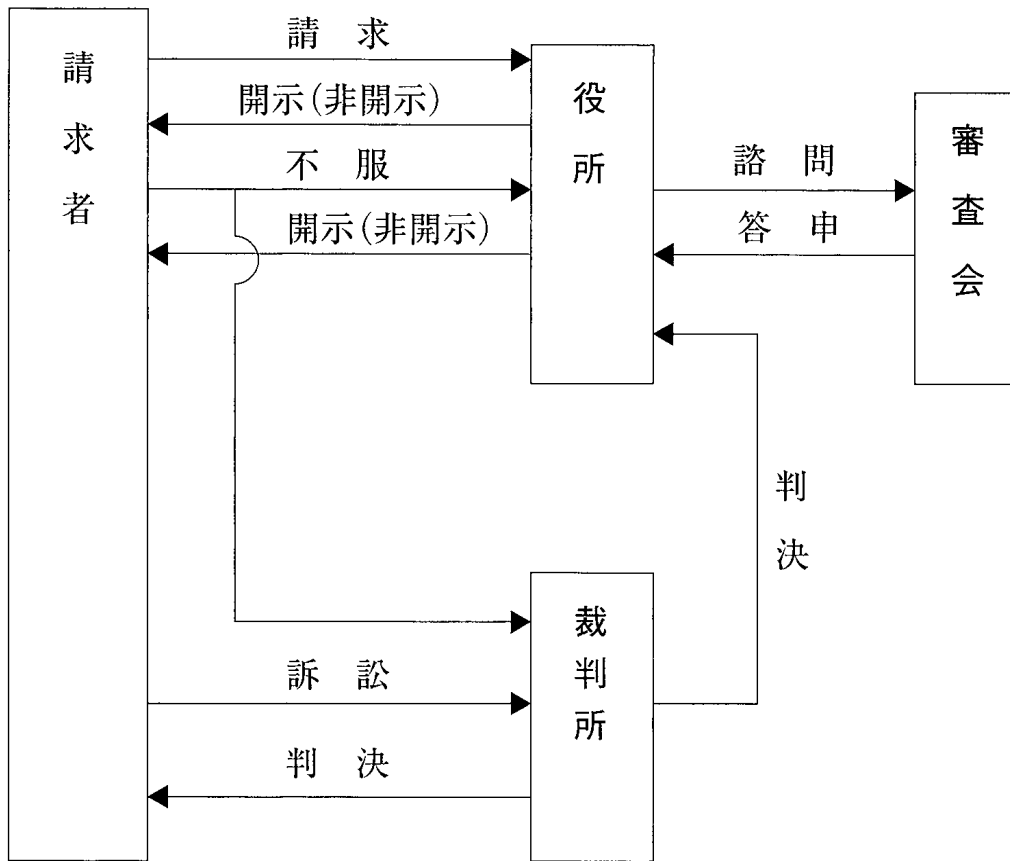
情報公開のシステムには、3つのステップがある。第1は、住民（請求者）は、情報公開制度を使い、担当窓口（役所）に公開請求する。役所は、自らの基準によって判断し、開示、一部開示、非開示を決定し、請求者に提示する。

第2は、非開示の場合の救済制度である。役所から非開示とされた請求者は、不服であれば、さらに、不服申請によって役所に再び開示請求することができる。役所は、請求された情報の開示か非開示かの判断について、第三者機関としての情報公開審査会に諮問して、その答申をうける。役所は、この答申を尊重して情報の開示または非開示を決定し、請求者へと提示する。

第3は、裁判所による判決である。上記の2つのステップは、行政機関による情報公開制度である。請求者は、2つのステップでも情報公開が得られずに不服の場合、第3のステップとして、法的手続きとしての裁判所に訴訟することができる。裁判所は、法手続きにおいて開示か非開示かの判決を行う。この判決は、請求者に提示されると同時に、役所にも提示される。役所は、開示の判決であれば、非開示としてきた情報を請求者に公開することとなる。

この3つのステップにおいて、行政情報は請求者の住民に公開すべきか否かの判断が下され、公開されるのである。以下に、その詳細を見ていきたい。

図表5-1 情報公開制度のしくみ（概要）



(注) 今井 照『地方自治のしくみ（第1次改訂版）』68頁

5-2 情報公開法の内容

ここでは、情報公開制度について、情報公開法をベースに、自治体の情報公開条例と比較しながら主なる問題点を検討しておきたい。

1. 情報公開の目的（第1条）

情報公開法における情報公開の理由は、政府の説明責任を明確にすることと、公正で民主的な行政の推進をはかること、の2つである。同法では、とくに説明責任という考え方を重視しており、国民主権の理念の下で、行政機関は、国民に自己の活動を説明する責任を有している。情報公開は、

この説明責任をはたすために行うのである。²³⁾

市民団体や野党は、しかし、国民の「知る権利」を明記するように主張した。自治体では、大阪府、京都府、川崎市が、この知る権利を明記した条例をもっている。政府は、「憲法上の解釈が定まっていない」との理由で、これを拒否した。

アメリカでは、1966年に情報公開法（Freedom of Information Act）が制定された。それは、国民の知る権利の運動を背景として制定されたこと、情報公開が「情報の自由」という考え方にもとづいていること、などの大きな特色をもっていた。したがって、知る権利を前提とした積極的な情報の提供が行われている。²⁴⁾

情報公開法には、国民の知る権利が明記されてはいないが、当然、明記すべきものと考ええる。実際、同法の制定過程でも、これは実質的に国民の知る権利を保障したものだと言われている。それゆえ、明記されてはいないが、情報公開法は、国民の知る権利を具体化した法律だと解すべきである。²⁵⁾

2. 行政機関の定義

情報公開の対象となる国の行政機関は、図表5-2の通りである。条文（第2条第1項）の（一）は、内閣官房と内閣法制局、安全保障会議、人事院である。（二）は、中央省庁の府、省、庁、委員会、（三）～（五）は、警察庁、検察庁、（六）は会計検査院となる。

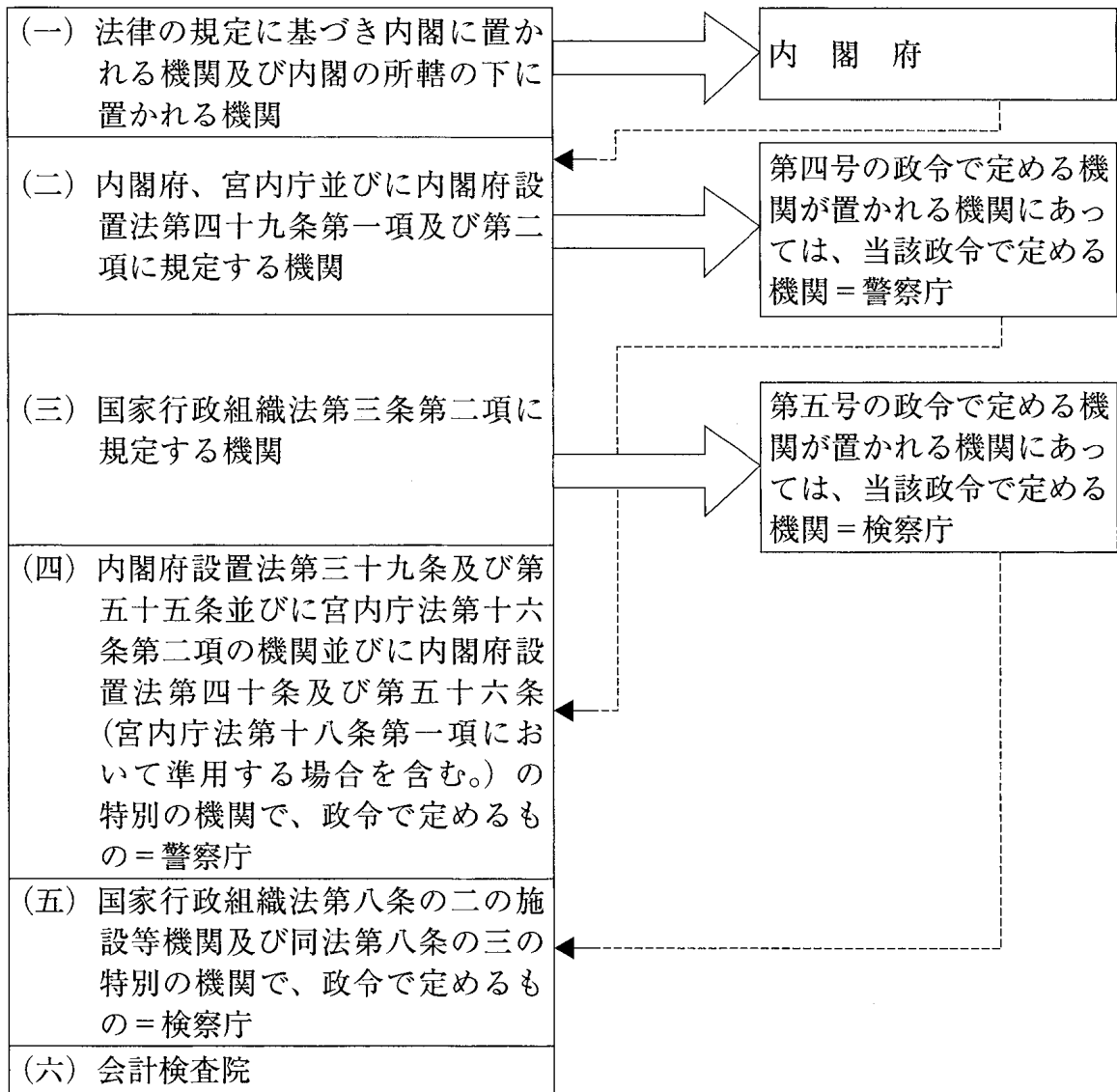
国会と裁判所および特殊法人などの行政関係機関は対象外とされる。しかし、制度の導入を検討すべきであるとの声があり、今後の検討課題とされる。

都道府県の情報公開条例では、公安委員会は例外なく実施機関に入っていない。これは、警察関係の捜査に関する情報など、非公開とせざるをえない情報が多いためといえる。そこで、情報公開法の制定過程でも、防衛

庁や警察庁は、情報公開法の適用除外を主張していたが、結局、すべての行政機関は、対象機関とすることで決着した。こうした結論は当然であり、大いに評価したい。²⁶⁾

国会や裁判所は、対象機関から外されている。これらの機関は、別途に法制化する方向で検討すべきである。特殊法人は、対象機関には含まれていない。これらの法人は、公共事業等を執行する団体であり、公共事業の

図表5-2 対象となる「行政機関」



(注) 松井『情報公開法入門』38頁

あり方が問われている中で、当然に情報公開の対象とすべきである。第42条では、2年後をめどに法制化することとなっている。

3. 行政文書の定義

情報公開の対象となる情報は、行政文書という。行政文書は、行政機関の職員が職務上作成し、または取得した文書・図画および電磁的記録であって、行政機関の職員が組織的に用いるものとして、保存しているものである（第2条第2項）。

自治体の条例では、一般的に、職員が職務上作成・受領するすべての文書を公文書とするのではなく、決裁とか供覧などの一定の手続きを経たものだけを「公文書」として扱い、情報公開の対象としている。その結果、第一に、職員が職務上作成または取得したとはいえない個人的な文書やメモは「公文書」ではなく、情報公開の対象とはならない。第二に、職員が職務上作成または取得した文書であっても、決裁や供覧などの手続きを経していないものは、正式の公文書ではないとして情報公開の対象とされていないのである。²⁷⁾

国の情報公開法では、行政文書は、「行政機関の職員が職務上作成し、または取得したもの」であり、行政機関が組織として用いるものとして保存している場合、情報公開の対象となる。

情報公開の対象となる情報は、「行政機関の職員が職務上作成し、または取得したもの」でなければならない。したがって、職員が個人的に作成したり受領した文書は、これに当たらないと解釈される。ただし、職員が勤務時間中に作成したり取得した文書は、原則としてこれに当たると考えられる。²⁸⁾

これは、いわゆる「組織共用文書」といわれ、地方自治体の公文書より広い範囲の情報である。情報公開の対象となる情報の範囲がより広いことは、より広い範囲の情報が公開されることであり、その意味で評価できる。

4. 開示請求権者

情報公開の開示請求者は、「何人」でも行政機関の長に対して行政機関の保有する行政文書の開示を請求することができる（第3条）。「何人」でも開示請求できることは、日本人だけでなく外国人をも対象とすることを意味する。

これは、アメリカの情報自由法（FOIA）などの欧米諸国では、外国人にも開示請求権を認めているところが多く、この傾向をとり入れたものといえる。

地方自治体の条例では、住民または通学・通勤などで関係する「住民」を範囲とする事例が多い。ここでも、国が請求者をより広い範囲とすることによって、特色を示したものといえる。

5. 非開示情報

行政機関の長は、次に掲げる情報のいずれかが記録されている場合を除き、行政文書を開示しなければならないのである（第5条）。

ここでの重要点は、原則として開示義務を定めている点である。これは、開示請求があった場合、原則として公開しなければならないのであり、非開示は、例外的にできることを明示したものである。行政機関のもつ情報は、国民のものであり、公開することが当然であるという理念を前提にしたものである。

そこで非開示とすることのできる情報は、次の6つのタイプである。²⁹⁾

- ①個人情報（第1号）
- ②法人情報（第2号）
- ③国の安全・外交情報（第3号）
- ④公安情報（第4号）
- ⑤意思形成過程情報（第5号）
- ⑥行政執行情報（第6号）

地方自治体の条例の場合、①個人情報 ②法人情報 ③公安情報 ④意思形成過程情報 ⑤行政執行情報 ⑥協力関係情報 ⑦法令秘情報などの7項目が一般的である。国と比較をすれば、国の安全・外交関係の情報がなく、代わりに、国等関係機関との協力関係情報、法令秘情報が加わっている。

協力関係情報は、国または地方自治体からの協議・依頼により作成または取得した情報であり、公開することにより、国等との協力関係を害するおそれのある情報である。

法令秘情報は、法令により公開を禁じられている情報であり、結核予防法、地方税法、児童福祉法などがある。

こうした地方自治体での非公開情報は、国と地方団体との行政関係を前提として設定されたものであり、行政機関としての協力や連帯関係を維持するための情報といえる。

① 個人情報

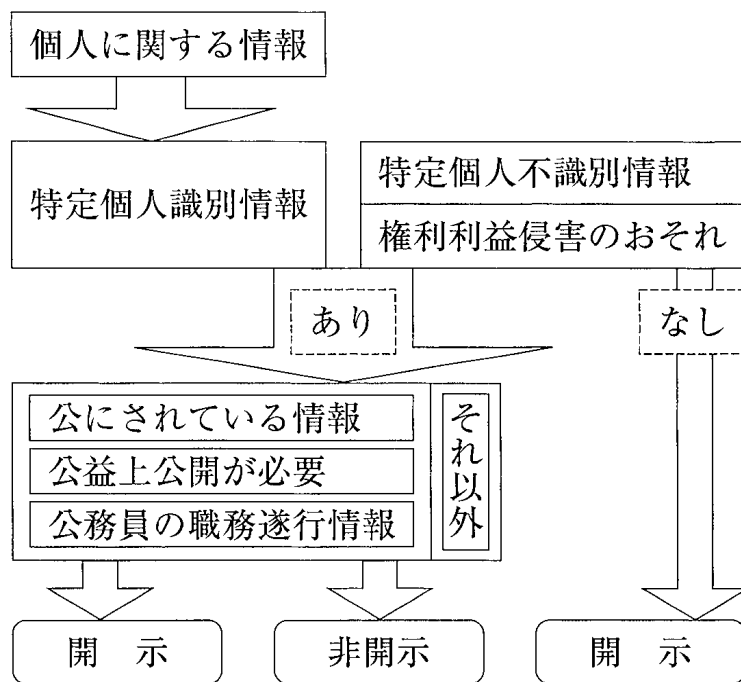
個人情報とは、「個人に関する情報で、その情報に含まれる氏名、生年月日、その他の記述で特定の個人を識別することができるもの」（第5条1号）である。

この個人情報については、特定個人が識別できる情報を非開示とする「特定個人識別型」と個人識別情報のうち開示されないことが正当と認められるものだけを非開示とする「プライバシー保護型」とがあり、後者の方が非開示の範囲がより限定される。

情報公開法は、基本的には特定個人識別型の規定である。しかし、個人識別型の例外事由を設けると、情報公開の範囲があまりに狭くなってしまっておそれがある。³⁰⁾ そこで情報公開法は、先行する自治体条例にならって、「公にされている情報」、「公益上公開が必要な情報」、「公務員の職務遂行情報」の3つを開示とし、それ以外を非開示としている。(図表5-3)

地方自治体の条例では、双方の規定は自治体によって分かれている。本来、プライバシーを保護するために情報公開に例外を認めているものであるから、プライバシー保護型が望ましいが、双方の違いはそれほど大きくはない。ただ、個人識別型の情報公開法についても、本来この非開示情報はプライバシーを保護するためにあるという視点を見失うべきではない。³¹⁾

図表5-3 個人情報



(注) 松井『情報公開法入門』109頁

② 法人情報

法人情報とは、「法人その他の団体に関する情報または事業を営む個人のその事業に関する情報で、公にすることで、その法人や個人の競争上の地位、財産権その他の正当な利益を害するおそれのあるもの」(第5条2号)である。

法人等に関する情報については、個人情報と同様に、公開することで法人等に不当な損害を与えないために、非公開とすることを認めている。そ

の内容は、「公にすることにより正当な利益を害するおそれがあるもの」「任意提供情報で、非公開条件が合理的であると認められるもの」である。

ただし、人の生命、健康、生活又は財産を保護するため、公にすることが必要であると認められる情報など、法人等の利益以上に公益がある場合公開を義務付けられている。

③ 国の安全・外交に関する情報

国の安全・外交に関する情報とは、「公にすることで、国の安全が害されるおそれ、他国や国際機関との信頼関係が損なわれるおそれ、また他国や国際機関との交渉上不利益を被るおそれがあるもの」(第5条第3号)である。

これは、国家の安全と外交関係を保護するための例外事由であり、一般に国家秘密と呼ばれているものである。3つの「おそれ」にあたるものを非公開としたもので、国の安全が害されるか否かについては、行政機関の長の判断にゆだねられている。

しかし他方では、公開するか否かの判断をすべて行政機関の長にゆだねたのでは、情報公開制度は骨ぬきになってしまう。そこでその乱用を防ぐために、厳格な要件を加えることが求められている。

アメリカの情報公開法では、大統領命令によって基準が明確に定められている。日本の場合、こうした基準が明確に示されていないので、早急に、秘密指定の基準と手続きを定め、同時に秘密指定解除の基準と手続きを樹立すべきであろう。³²⁾

なお、地方自治体条例では、一般にこのような非開示情報は規定されていない。

情報公開法で外交に関する情報の公開を求めた事例がある。マッカーサーと昭和天皇との会見についての公式記録の公開を求める請求に対し、外務省は、公開すれば「他国もしくは国際関係との信頼関係が損なわれる

おそれがある」との理由から非公開決定をした（図表5-4）。その後、情報公開審査会の答申を受け、全11回の会議録のうち第1回のみを公開し、その他を文書「不存在」としたのである。

図表5-4 公開までの経緯

01年4月	朝日新聞記者が外務省に全11回の会見録を公開請求
6月	外務省が非公開決定。記者は不服申し立て
12月	外務省が情報公開審査会に諮問。審査会第1部会（清水湛部会長）が審議を開始し、外務省と参考人の宮内庁から聴取。各省庁と記者が意見書提出
02年9月	審査会が外務省に答申。第1回の記録の公開を求める（他の回は記録が「不存在」とする外務省の決定を認める）
10月	外務省が答申に従い第1回の記録を公開

（注）朝日新聞、02年10月17日付

こうした文書は、戦後の日米関係のあり方を考える際の重要な歴史的資料であり、その真実を明らかとするためにも全面公開とすべきであり、外務省や宮内庁の積極的な対応を促すべきである。

④ 公安情報

公安情報とは、「公にすることで、犯罪の予防、鎮圧または捜査、公訴の維持、刑の執行その他の公共の安全と秩序の維持に支障を及ぼすおそれがあるもの」（第5条第4号）である。

これは、犯罪の予防や捜査など、警察庁などで使われる文書のうち、一定の条件にあたるものを非開示とした。そもそも警察庁は、当初、情報公開法の適用除外とすることを求めていたが、結局、警察庁への適用を前提

として、本号の例外事由を設けたのである。³³⁾

一般論としては、公安情報を非公開とすることはやむをえないと思われる。しかし、それでは警察活動に関するすべての情報が含まれてしまうこととなり、情報公開の意味がない。

問題は、犯罪捜査情報に関しては、その特殊性から、非公開を定めることに合理性がある。しかし、一方、犯罪捜査は国民の人権侵害につながることもあるので、むやみに非開示情報の範囲を拡大してしまうことは問題である。したがって、開示・非開示の判断は、「行政機関の長が、相当の理由があるとしたとき」とするのではなく、国民の監視の下に行われるためにも、適正な司法判断の下におかれるべきである。³⁴⁾

地方自治体の条例では、神奈川県や宮城県などで警察行政に関する事例がある。すべての警察行政を非公開の対象とすれば、範囲が広すぎて、すべての警察活動が情報公開から外れてしまう。そこで警察行政のうち、「犯罪の予防・捜査、公訴の維持、刑の執行」などの範囲を規定して非開示項目とし、その他の警察行政一般は、公開の対象とする。したがって、警察官に関する不祥事や失態、勤務、出張、公費支出などの情報は、公開と判断されている。

⑤ 意思形成過程情報

意思形成過程情報とは、「国の機関および地方公共団体の内部、または相互間における審議、検討または協議に関する情報で、公にすることで、率直な意見の交換や意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれ、不当に国民の間に混乱を生じさせるおそれ又は特定の者に不当に利益を与え若しくは不利益を及ぼすおそれがあるもの」(第5条第5号)である。

行政機関の意思決定過程については、できるだけ公開されることが望ましい。しかし、意思決定前の情報が、公開されることにより、意思決定の適正が損なわれる場合、その情報の公開は制限される。

本号の対象は、国の機関の内部、国の機関相互間、国の機関及び地方公共団体間、地方公共団体の内部、地方公共団体間のすべての関係である。公開を拒否できるのは、意思形成過程のうち、審議・検討又は協議に関する情報である。

そうした情報を公にすることにより、①率直な意見の交換や中立性が損なわれる、②国民の間に混乱を生じる、③特定の者に利益または不利益を与える、という3つのおそれがある場合、非公開とされる。

アメリカの情報公開法では、あくまで「意見」のみが保護され、事実に関する情報を非公開とすることは認められていない。

地方自治体の条例では、行政機関内部もしくは機関相互間の意思形成過程を保護するために、これを独立の例外事由としてきた。そして、アメリカとは異なり、公正な意思形成を保護するために、意見を保護するだけでなく、事実についても、その公開が住民に無用な誤解を与えたり、一部の住民に不当な利益や不利益を与えないように、広く非公開とすることが認められてきた。³⁵⁾

なお、審議等の公開に関連して、政府は、95年9月、透明な行政運営の確保のために、審議会などの公開に関する方針「会議または議事録は、公開することを原則とし、運営の透明性を確保すること」を閣議決定した。

地方自治体では、99年4月、川崎市が会議公開条例を施行し、以降、多くの自治体で普及しつつある。委員会・審議会の公開では、傍聴の実施、議事録の公開などによって、関心ある住民には、広く公開していくことを原則としている。意思形成過程の一つとしての審議会等の公開は、自治体の行政運営の透明性をはかり、政策決定の秘密性を公開していくキッカケとなりつつある。

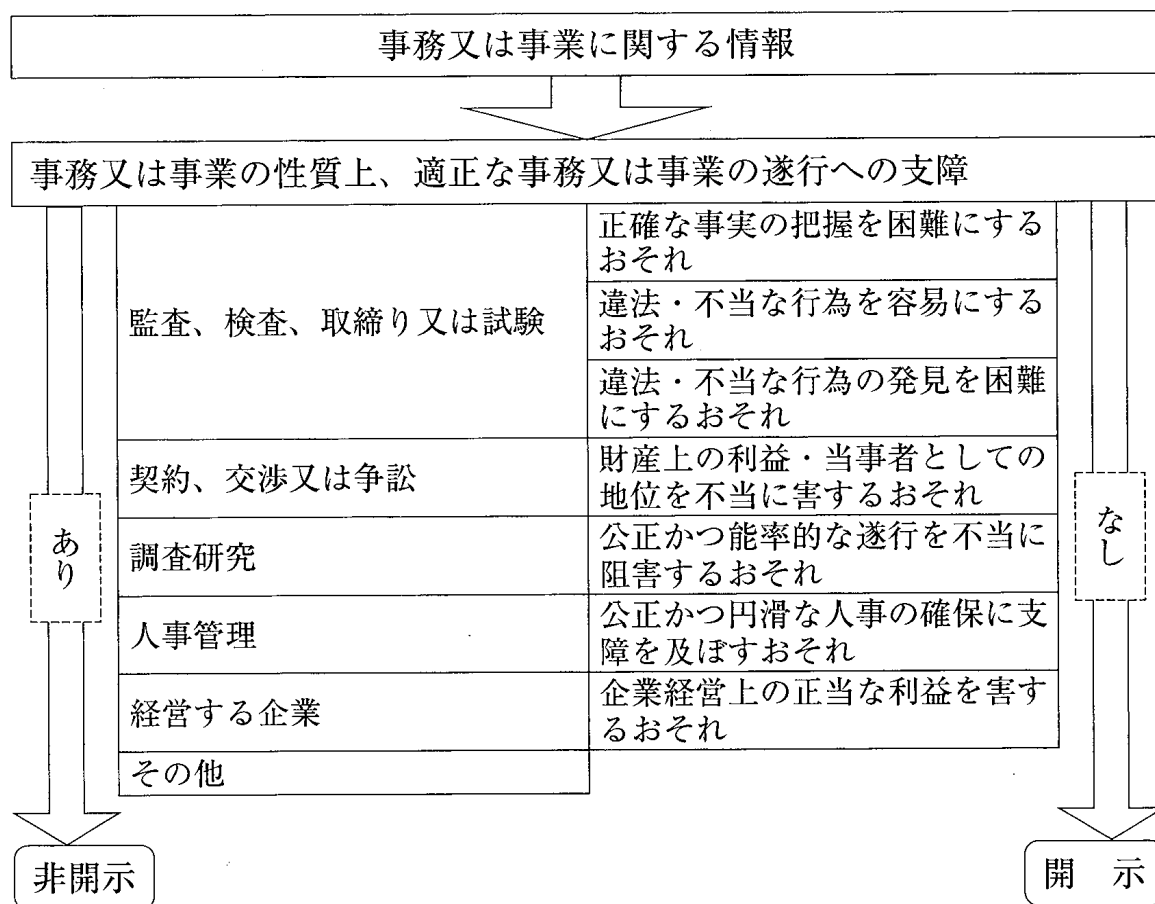
⑥ 行政執行情報

行政執行情報とは、「国の機関や地方公共団体が行う事務または事業に

関する情報で、公にすることで、その事務または事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるもの」(第5条第6号)である。

さらに、非開示情報として①監査、検査、取締り又は試験 ②契約、交渉又は争訟 ③調査研究 ④人事管理 ⑤経営する企業、の5類型を設けている。(図表5-5)

図表5-5 行政執行情報



(注) 松井『情報公開入門』139頁

国の機関、独立行政法人等、地方公共団体などの行政機関が行う事務・事業は、法律に基づき、その目的に適合するように行われている。したがって、事務事業の目的が損なわれない範囲で、情報公開を制限することが必要となる。

アメリカの情報公開法では、原則として、このような包括的な例外事由は認められていない。日本の地方自治体条例では、このような例外が一般的に認められている。それは、情報を公開することが事務事業の実施を不可能にしたり、適正な実施を困難にする場合、包括的に例外を認めるために、こうした例外事由を定めたものである。

たとえば、自治体条例では、交際費・食糧費の支出に関して、相手方の氏名を公開することが交際事務に支障を生じさせるかどうかが問題とされた。大阪府知事交際費、栃木県知事交際費について争われ、相手方の氏名、団体名、役職名などを公開するという方向にある。³⁷⁾

6. 開示決定の内容（第6条～第8条）

情報の開示（公開）は、図表5-6のように2つの方法がある。1つは、開示決定であり、2つは、非開示決定である。

図表5-6 開示決定等の種類

開示決定	全部開示
	部分開示（一部非開示）
非開示決定	非開示情報
	文書不存在
	文書の存否を明らかにしないでする開示拒否

（注）松井『情報公開法入門』70頁

開示決定には、開示請求者の希望する情報がすべて開示される全部開示と部分開示がある。部分開示は、開示請求の行政文書の一部に非開示情報が記録されている場合、その部分を区分して非開示とし、残りの部分を開示したものである。たとえば、開示情報の中に個人の氏名、住所などが含まれる場合、その部分のみを黒で消し、その他の部分を開示する事例である。

非開示決定には、非開示情報、文書不存在、開示拒否の3つがある。

開示請求文書に先の3つの非開示情報が含まれている場合、行政機関は、開示拒否（非開示）とする。開示文書が存在しない場合、文書不存在の決定を下す。この場合、開示文書が物理的に存在しない場合と、文書としては存在していても、公文書ではないとして文書「不存在」とされる場合とがある。³⁸⁾

開示拒否は、開示請求に関する行政文書が存在しているか否かを答えるだけで非開示情報を開示することとなる場合である。たとえば、特定個人の逮捕記録などであり、このとき、行政機関の長は、行政文書の存否を明らかにしないで開示請求を拒否することができる。

7. 手数料（第16条）

情報公開法による手数料は、有料である。開示請求の費用は、開示請求に係る費用と文書開示の実施に伴う費用の2つに区分され、さらに、開示情報をコピーする場合、実費のコピー料が徴収される。

こうした手数料の徴収については、先行した自治体の条例で無料であったこともあり、法制定過程で批判されてきた。結局、施行令では、開示請求に係る行政文書1件につき300円と、コピー費用の実費を徴収することで実施されている。

アメリカの情報自由法は、有料である。公開請求が商業目的の場合には、検索、審査、複写のための手数料の支払が求められる。しかし、情報公開が公共の利益にかなう場合、学問的ないし科学的研究を目的とする教育組織やニュースメディアの代表からの公開請求の場合、いずれもコピー費用のみの支払である。³⁹⁾

地方自治体の条例では、ほとんどの自治体で、開示請求や開示の実施は無料であり、写しの交付についてのみ実費のコピー代が必要となる。この結果、情報公開法に対しては、以下の2点で反論される。

第1は、情報公開における手数料は、自治体での条例のように、開示請求の手数料は無料とし、実費のコピー代のみ徴収すべきである。

第2は、有料だとしても、アメリカのように、公共の利益などの場合、減額免除とする規定をもうけ、商業目的以外は実質的に無料となり、コピー代の実費のみとなるように改善すべきである。

8. 情報公開審査会

「開示決定等について行政不服審査法による不服申立てがあったときは、その不服申し立てに対する採決又は決定をすべき行政機関の長は、情報公開審査会に諮問しなければならない。(第18条)」

情報公開法では、行政機関による開示決定に不服のある者は、行政不服審査法に基づき、不服申立てをすることができる。さらに、不服申立てをしないで、直接に取消訴訟（行政事件訴訟法）を提起することもできる。

不服申立てがなされれば、行政機関の長は、原則として情報公開審査会に諮問したうえで採決又は決定しなければならない（図表5-7）。

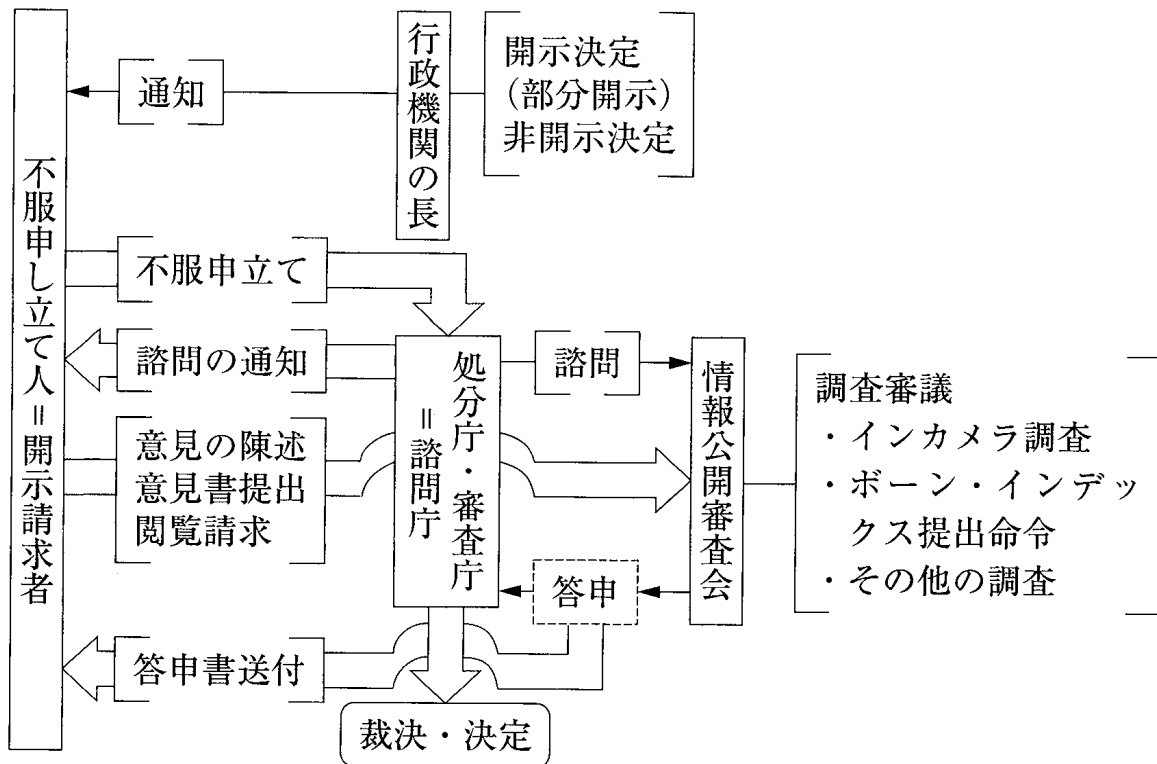
情報公開審査会は、情報公開法では、内閣府に設置され、すべての行政機関に対する不服申立てについての諮問を受ける。内閣総理大臣は、9名の委員を任命し、審査会は、3名の委員による部会方式で運営される。

地方自治体の条例では、複数（約3名）の委員からなる第三者機関としての合議制の諮問機関である情報公開審査会を設置し、答申を受ける。この答申には法的拘束力はないが、事実上、行政機関は、この答申を尊重することによって、実質的に救済の実をとることになる。⁴⁰⁾

なお、情報公開審査会については、拘束力をもたせるために諮問機関ではなく裁決機関とするという考え方も検討された。しかし、裁決機関では、手続が厳格になり、簡易迅速な救済が困難となるおそれがあるために、諮問機関となったのである。⁴¹⁾

情報公開審査会は、諮問を受けて、その不服申立てに対して処分庁（行

図表 5-7 不服審査手続きの流れ



(注) 松井『情報公開入門』149頁

政機関) がどのような決定・裁決を行うべきかを調査審議する。審査会には、第三者機関として公正な判断を確保するために、調査権限が与えられている。

審査会の調査審議には、必要があるときに、行政機関に対し開示決定等に係る行政文書の提示を求めることができる。これは、インカメラ調査といわれ、審査委員が非開示とされた文書を直接に調査することによって、非開示情報に該当するかどうかを適切に審査するものである。

地方自治体の条例では、一般に審査会のインカメラ調査権の明文がない事例が多い。しかし、実態は、明文の規定がなくてもインカメラ調査を実施していたので、それが明文の規定で確認されたという点に意義がある。⁴²⁾

情報公開審査会は、適切な判断を下すために、不服申し立て人等に意見を述べる機会を与えることが必要である。さらに、不服申し立て人等は意見書ま

たは資料を提出することができる。

情報公開審査会は、調査審議の結果を行政機関に答申する。情報公開法では、この諮問に対する答申について、答申書の写しを不服申立人及び参加人に送付するとともに、答申の内容を公表する（第34条）ものとしている。

答申を受けた諮問庁（行政機関）は、不服申立てに対して裁決・決定を行う。情報公開法には、この答申の効力についての規定はない。情報公開審査会が諮問機関である以上、その答申には法的拘束力はない。しかし、第三者機関の判断を仰ぐという制度の趣旨からみて、諮問庁がこの答申を尊重すべきことは当然である。⁴³⁾

なお、この審査会の答申は、自治体条例での実際の運用においては、例外的な事例で答申が無視されたことはある。しかし、一般的に言えば、審査会の答申は尊重され、実施機関による開示拒否決定が、全面的もしくは一部修正されることが少なくなかった。こうした諮問機関としての審査会は、救済機関としての実効性をもちえたといえる。⁴⁴⁾

情報公開法の運用状況では、情報公開審査会の機能の重要性が明らかとなった。

情報公開法の施行後の2年間に、情報公開審査会の答申373件（除、不存在）のうち、全面公開を求めたもの35件、一部公開184件で、全体の58.7%が審査会の答申により、全面公開または一部公開の判断が下された。答申に法的拘束力はないが、省庁はこの答申に従い、非公開とした情報を全面公開または一部公開へとしたものである。⁴⁵⁾

情報公開法における情報公開審査会は、この制度の要として機能していることが実証された。公開請求された行政側は、非公開と回答したが、第三者機関としての審査会の判断により全面公開または一部公開の答申が出され、行政側はしぶしぶ公開していくという構図が示されたことになる。

もちろん、情報公開制度や、審査会に伴う運営については、①文書管理

が不十分で、結果として不存在となる ②文書が大量で文書の特定がむずかしい ③不服申立てを受けても、省庁は審査会に諮問せず放置して時間がかかる ④審査会での審査に時間がかかる（平均130日）、などの問題点が指摘される。何よりも、住民からは、迅速なる審議と答申が求められているものといえる。

9. 情報公開訴訟

「情報公開訴訟は行政事件訴訟法に定める裁判所のほか、原告の普通裁判籍の所在地を管轄する高等裁判所の所在地を管轄する地方裁判所にも提起することができる。（第36条）」

行政側の非公開決定などを不服とする人は、行政事件訴訟法に基づく裁判を起すことができる。その提訴先は、札幌、仙台、東京、名古屋、大阪、広島、高松、福岡の8つの地方裁判所である。

裁判所では、開示拒否決定を「処分」と捉え、行政事件訴訟法により取消訴訟を提起することとなる。

この場合、開示拒否決定に対し取消訴訟しか提起できないことになると、裁判所は、開示拒否処分の違法性を審査し、それが違法であったと判断したときに、処分を取り消すことになる。しかし、取消訴訟では、裁判所は処分の取消しを命じることはできても、開示せよと命令することはできない。⁴⁶⁾

アメリカの場合、行政機関の行為を争う訴訟も民事訴訟であり、行政機関に公開請求対象文書の公開を命じる判決を求める民事訴訟となる。したがって、日本にあっても、情報公開訴訟では、裁判所は開示拒否決定を取り消すだけでなく、開示を命じることができると考えるべきである。⁴⁷⁾

裁判所は、最終的に取消訴訟に判決を下すこととなる。判決は、請求容認の判決か、請求却下もしくは請求棄却となる。

判決の結果、請求が却下もしくは棄却され、それが確定すると、もはや

それ以上には法的救済の途はないことになる。反対に、請求容認の判決が確定すれば、開示拒否は取り消され、基本的には開示請求者に開示請求文書が開示されることになる。⁴⁸⁾

引用文献

- 1) 松井茂記『情報公開法入門』1～9頁
- 2) 仙台市民オンブズマン『官壁を衝く』89頁
- 3) 浅野他『知事が日本を変える』30頁
- 4) 同上, 31頁
- 5) 同上, 34頁
- 6) 青木孝「情報公開における交際費・食料費支出の基準と公開について」『都市問題』99年9月号, 76頁
- 7) 自由人権協会『情報公開はなぜ必要か』7頁
- 8) 東田親司『現代行政と行政改革』199頁
- 9) 本田弘他『地方分権下の地方自治』146頁
- 10) 同上, 147頁
- 11) 同上, 『官壁を衝く』71頁
- 12) 本田弘『情報公開制度論』157頁
- 13) 同上, 自由人権協会, 『情報公開はなぜ必要か』30頁
- 14) 同上, 32-33頁
- 15) 『ドキュメント 官官接待』317頁
- 16) 同上, 12頁
- 17) 同上, 『官壁を衝く』46-47頁
- 18) 同上, 57頁
- 19) 同上, 69頁
- 20) 同上, 77頁

- 21) 同上, 92頁
- 22) 同上, 51頁
- 23) 松井茂記『情報公開法入門』23頁
- 24) 同上, 15頁
- 25) 同上, 28頁
- 26) 同上, 40頁
- 27) 同上, 49～50頁
- 28) 同上, 51頁
- 29) 同上, 68頁
- 30) 同上, 109頁
- 31) 同上, 110頁
- 32) 同上, 127頁
- 33) 同上, 131頁
- 34) 三宅弘他『情報公開法解説』102頁
- 35) 松井茂記『情報公開法』262頁
- 36) 三宅, 106頁
- 37) 松井『情報公開法入門』141～142頁
- 38) 同上, 72頁
- 39) 松井『情報公開法』167頁
- 40) 松井『情報公開法入門』148頁
- 41) 同上, 三宅, 137頁
- 42) 同上, 松井, 159頁
- 43) 同上, 164頁
- 44) 松井『情報公開法』301頁
- 45) 朝日新聞, 03年4月22日・23日付
- 46) 松井『情報公開法』344頁
- 47) 同上, 345頁

48) 松井『情報公開法入門』181頁

参考文献

1. 松井茂記『情報公開法』岩波新書, 1996年
2. 松井茂記『情報公開法入門』同, 2000年
3. 松井茂記『情報公開法 (第2版)』有斐閣, 2003年
4. 本田弘『情報公開制度論』北樹社, 1988年
5. 浅野史郎・北川正恭・橋本大二郎『知事が日本を変える』文春新書, 2002年
6. 自由人権協会『情報公開はなぜ必要か』岩波ブックレット, 1988年
7. 林田学『情報公開法』中公新書, 2001年
8. 下河原忠夫『21世紀のアクセス権への前進』公人社, 1992年
9. 秋山幹男・三宅弘・奥津茂樹『情報公開』学陽書房, 1988年
10. 仙台市民オンブズマン『官壁を衝く』毎日新聞社, 1999年
11. 朝日新聞名古屋社会部『ドキュメント 官官接待』風媒社, 1996年
12. 室井力『自治体情報公開のすすめ』旬報社, 1999年
13. 神野武美『情報公開』花伝社, 1996年
14. 知る権利・横浜の会『情報公開—活用実践マニュアル』明石書店, 2000年
15. 東田親司『現代行政と行政改革』芦書房, 2002年
16. 本田弘・下修美智彦『地方分権下の地方自治』公人社, 2002年
17. 『都市問題 (自治体情報公開制度)』東京市政調査会, 99年9月号
18. 北沢義博・三宅弘『情報公開法解説』三省堂, 2003年