

情報公開の法と政策

－ 法律と条例の内容的調整 －

田 村 悦 一

- ・はじめに
 - － 情報公開法の制定と自治体条例の整備
- ・情報公開の理念
 - 1. 「知る権利」概念
 - 2. 自治体の反応
- ・情報公開制度の拡充
 - 1. 請求権者の無限定
 - 2. 対象文書の拡大
 - (1)組織的共用概念
 - (2)電磁的記録媒体への対応
 - 3. 実施機関の拡大
 - (1)公安委員会
 - (2)出資法人
- 4. 付属機関の会議の公開
 - ・非開示事由の調整と整備
 - 1. 非開示事由についての条例改正
 - 2. 非公開条件付き情報の取扱い
 - ・その他の課題
 - 1. 第三者保護規定
 - 2. 情報公開審査会
 - 3. 申請手数料
 - (1)申請手数料の徴収
 - (2)自治体条例の対応
 - 4. 今後に残された課題

・はじめに － 情報公開法の制定と自治体条例の整備

行政情報の公開制度は、我が国においては、自治体での取り組みが先行しており、市町村では山形県金山町が1982（昭57）年に、都道府県では神奈川県・埼玉県が同年に、また、政令指定都市では川崎市が1984（昭59）年に、それぞれ最初に条例を制定し、すでに20年近い経験を持っているところである。2000（平12）年4月現在においては、都道府県、政令指定都市、中核市、特別区のすべてが情報公開制度を導入しており、市町村における制定率も、42.4％に達している。判例の展開にもめざましいものがあり、情報公開制度の進展や請求権の法的保障の上で重要な地位を占めている。

一方、国レベルでは、実定法化が遅れ、1999（平11）年になって、ようやく「行政機関の保有する情報の公開に関する法律」（以下、「情報公開法」という）が成立し、2001（平13）年4月の施行が予定されることとなった。ところが、同法41条では、「地方公共団体は、この法律

の趣旨にのっとり、その保有する情報の公開に関し必要な施策を策定し、及びこれを実施するよう努めなければならない。」と規定して、すべての自治体に対して情報公開制度の整備を求めている¹⁾。したがって、この規定は、情報公開制度を持たない自治体に対してはその早急な制度化を促すものであるが、同時にまた、すでに制度を持っている自治体に対しても、「法律の趣旨にのっとり」その整備・再検討を要請するものとなっているので、現在まで、各自治体の既存の条例についても、制度の目的、対象情報や請求権者の範囲、不開示情報等に関する見直しが行われている。都道府県を例にとれば、本稿校正時の2000（平12）年11月現在では、東京都、北海道をはじめ、半数を超える27都道府県がすでに全面的な見直しを済ませ、現在検討中のその他の府県も、年度末にはほぼすべてのところで条例改正が行われることが予想されている²⁾。

筆者は、1999（平11）年9月より翌年の5月にかけて、滋賀県の情報公開条例改正の作業にかかわったほか³⁾、ここ数年の間、京都府内や滋賀県内の諸自治体の情報公開条例の制定作業に関係してきた⁴⁾。本稿は、国の情報公開法の制定によって、自治体にどのような課題が新たに生じたか⁵⁾、法律と条例との間にどのような論議が生じたかについて、その主要な問題点を紹介しながら、若干の考察を加えるものである⁶⁾。

・情報公開の理念

1. 「知る権利」概念

今回の情報公開法制定およびそれに伴う条例改正の一連の過程において最も大きな論議を生んだものは、「知る権利」の取扱いであろう。1987（昭62）年の制定にかかる滋賀県条例では、単に「公文書の公開を求める権利」を明らかにするとのみ規定されていた。しかし、その後の情報公開法制定に向けての運動の展開において、「知る権利」がその象徴的な意義を果たしていること、他の自治体条例でも、次第に条例の目的規定ないし前文において「知る権利」に言及するようになって来たこと等から、条例改正問題を審議する懇話会においても、これを条例上に規定することの是非をめぐって、長時間にわたる討議が行われたのである。「知る権利」概念およびその法律への規定化をめぐっては、すでに情報公開法要綱案の作成過程以来の論議があり、国会の衆参委員会においても、論戦がはなばなしく展開している。また、これを論ずる文献資料も枚挙にいとまがない⁷⁾。本稿ではその詳細は省かせていただき、問題点のみを簡潔にまとめておくこととしたい。

「知る権利」が規定に入れられなかった理由としては、この権利が憲法上明記されておらず、憲法21条の表現の自由の保障に含まれるかどうかについては学説の上でも争いのあること⁸⁾、最高裁判所においても確定したものではない⁹⁾こと等が挙げられよう。また、「知る権利」という文言を規定した場合、これを論拠として非公開事由に厳格な解釈をすることへの危惧も指摘されているところである¹⁰⁾。しかし、「知る権利」概念の持つ不確定性や、最高裁判所において認知されていないこと等はあっても、行政の保有する情報にアクセスする積極的な請求権

の根拠としての「知る権利」の存在意義を否定することはできない。すなわち、情報公開法は、「知る権利」を内容的に具体化するものであり、またその権利を実現する手続法なのであって、これらの規定を導く基礎たる権利が「知る権利」なのである。もし、実体的手続的な不備によって、実質的には行政情報へのアクセスが阻まれたような場合にこそ、人権としての「知る権利」概念の存在価値が問われることとなるであろう¹¹⁾。

他方、「説明責任」概念が、「知る権利」概念に代わる地位を持つかどうかは、さらに検討を要するところである。この概念自体が「知る権利」以上に不確定なものであって法的内容に乏しく、ここから国民・住民の実体的権利としての情報開示請求権を導くことはできないであろう。情報公開法1条はそのほかにも、「国民主権の理念」「国民的確な批判と理解」といった概念を使っているが、いずれも、あいまいで不確定なものであり、「知る権利」に代わる意義を持つものとはいえない。国民側の「知る権利」と行政側の「説明責任」とは表裏一体ないし相互補完的なものであり、一方のみの規定で人権保障がことたりるものではなからう¹²⁾。

2. 自治体の反応

従来の自治体条例において、「知る権利」の文言を規定するものは必ずしも多くはなかったが、今回の国会論議の展開のなかで改めてその意義が問われることとなり、自治体の条例改正においては新たな反応が生まれている。

滋賀県の懇話会での論議では、まず、「知る権利」が憲法上の規定のないこと、その内容について学説上の争いのあること、判例でも確定していないこと等が論議の素材として提供された。また、条例への明記によって、個人のプライバシーが侵害されるのではないか、という危惧や、情報開示請求権の濫用の危険性も指摘された。しかし、あえて、最終的には『・・・「知る権利」についても、何らかの形で条例に明記することが望ましい・・・』という結論をとったのは、この「知る権利」が、国民・住民の情報公開法制に対する関心を高め、その制度化を推進する役割を果たしてきたこと、また、条例上に明記することによって、滋賀県において非公開事由を厳格に解釈運用する姿勢・傾向の生じることが期待できること、による。こうした論議から、情報公開制度の充実を図り、県民の県政参画を推進しようとする県の積極的姿勢を示す意味からも、「知る権利」を条例上に明記することが求められたのである。

情報公開法要綱案の発表後に改正された条例や、新たに制定された条例を見ると、「知る権利」問題にはむしろ積極的に対応し、これを条例に明記する傾向が強くなっている。すでに全面改正を済ませた24都道府県についてこれを見れば、北海道、東京都をはじめ21の府県が「知る権利」を条例の前文ないし第1条に明記していることが知られるが、類型化すれば、前文において「知る権利」と「説明責任」の両者に言及するもの（北海道、秋田県など）「知る権利」を前文で規定し、第1条の目的規定で「説明責任」を述べるもの（例：東京都、福島県）、第1条で「知る権利」と「説明責任」の両者を規定するもの（例：岩手県、宮城県、三重県）、第1条の目的規定で「知る権利」を規定し、「説明責任」の言及のないもの（例：高知県）となっている。情報公開法と同様に、目的規定に「説明責任」のみを規定し、

「知る権利」の言及のないもの（例：岡山県、熊本県）は、むしろ少数に止まっていることが指摘されるであろう。国レベルの論議の展開に対する自治体側の批判がここに示されているように思われるのである。滋賀県についても、懇話会の提言の後に公表された全面改正要綱案では、「知る権利」と「説明責任」の両者が、条例第 1 条の目的規定のなかに入れられるようで、上記 に分類されるであろう。

・ 情報公開制度の拡充

1 . 請求権者の無限定

従来、自治体の情報公開条例の制定に際して、請求権者の規定の仕方には、三通りの考え方があった。すなわち、住民に限定する、これに通勤者・通学者および利害関係者等を加えて請求権者を拡大する、請求権者を限定せず「何人」にも請求権を認める、の三者がこれである。大部分の自治体条例では、上記の を採用していたが、その理由は、生活圏域の拡大により、当該自治体の住民でなくとも、自治体行政にかかわりを持つことが多いという点にあり、例えば滋賀県条例は、上述の に該当し、a) 県内に住所を有する者のほか、b) 県内に事務所または事業所を有する個人および法人その他の団体、c) それに勤務する者、d) 県内に存する学校に在学する者、e) その他実施機関が行う事務に利害関係を有する者、と規定して、県政と直接間接のかかわりを持つ者に、広く情報公開請求の権利を付与していたのである。他方で、請求権者の範囲に一切限定をつけず「何人も」とすることには、かなりのためらいがあったが、その理由は、まず、自治体が自己の行政について責任を負うのは第一義的には住民であること、また、情報公開制度の主たる目的が住民の行政参加の促進にあること、さらに、情報公開制度の運営には少なからぬ費用を要し、自治体納税者以外のものにまでこの権利を付与することへのためらいがあること等にあったといえよう。

しかし、情報公開法は、この論議に一応の決着をつけ、「何人も」請求権を行使できるものとした。本来、法の目的からすれば、請求権を行使する主体は日本国民であるが、国民に限定して外国人を排除する積極的意義にとほしく、他方で、我が国が広く世界に情報の窓を開くことに政策的意義を認めて、国民以外の者をも含むものとする政策をとることとなったのである。

情報公開法のこの政策は、自治体条例においても積極的に評価され、公開請求権者の拡大が新たに要請されることとなった。今日、情報の流れは行政区画を越えて存在し、また、住民の生活領域や経済活動領域も広域化して、行政の影響の及ぶ範囲をその域内に限定する実益に乏しい。また、さまざまな情報媒体により、自治体はひろく域外にその情報を発信しており、域内住民に限らずひろくその意見を取り入れることを可能にしている。他方、従来の限定的な取り扱いの下においても、例えば現行滋賀県条例 4 条 2 項において見られるように、請求権者以外の者から情報公開の申し出があった場合も積極的に情報の提供に努めるべきことが条例上に明記されているのが通例であるから、請求権者に限定をつけなくとも、実質的な相違がそれほ

ど生じるわけではない。したがって、多くの自治体は、抵抗なくこの方向への改正を行い、「何人も」条項を取り入れている¹³⁾。

2．対象文書の拡大

法律制定に沿った条例の内容的整備において、大きな進展を見た領域のひとつは、請求対象となる行政文書について、かなりの改善がもたらされたことである。一般に、「行政文書」といわれるものは、事務処理の過程から見たもの、記録媒体の種類から見たもの、取得ないし作成の時期から見たもの、の三種の分類が可能であるが、この前二者についての再検討がなされ、大きな進展が見られている。

(1) 組織的共用概念

まず、事務処理の過程から見て、従来の諸条例に見られる特色は、作成文書については決裁手続を、取得文書については供覧手続を、それぞれ終了した時点ではじめて公開の対象文書と規定していることであった。このように、公開時期を公的处理を終えた時点からとすることは、公文書に対する責任体制を明確にし、誤解や混乱を避ける上で、現実に即したものと解されてきた。そして、公開請求権に対応して、決裁、供覧手続をより迅速かつ適正に行うことが要請されてきたのである。

しかし、以上のような時期的限定は、さまざまな問題点を含んでいる。まず、行政の意思形成過程の情報の大部分が、この制約のもとでは当初からその開示を拒絶されることとなり、制度そのものの機能が問われることになる。第二に、情報公開の目的が住民参加の促進にあるという見地からは、このような形式的な要件で意思形成過程への住民参加の機能を失わせることが問題となる。さらに、行政の透明性の向上の観点からも、この限定には大きな難点が指摘されるのである。

この点につき、情報公開法は、2条2項において、行政文書概念を「・・・職務上作成し、又は取得した・・・であって、当該行政機関の職員が組織的に用いるものとして、当該行政機関が保有しているもの・・・」と規定し、組織としての共用文書の実質を備えたものは広く対象文書として取り扱っている。情報公開制度の理念ないし目的から見て、行政組織内での検討段階や審議過程のものであっても、これを原則的に対象文書として扱い、もし決裁や供覧の手続を経ていない文書の公開が行政運営上の支障を来すような場合は、個別にその情報の内容を検討した上で、不開示事由の有無という実質的な判断によりこれを非開示とする、という方法がとられることになる。もっとも、「組織的に用いる」という限定は、作成又は取得に関与した職員の個人的な段階のものを排除するところに意義があり、あくまで、当該組織の共用文書の実質を備えていることは必要とされている。

自治体の諸条例も、この方向での規定改正がなされつつあり、新たに制定されている自治体条例においても、この「組織的共用」概念はすでに一般化してきているといえるであろう。

(2) 電磁的記録媒体への対応

行政文書といわれるものは、紙ないし紙質類に記録されているものが一般的であり、また、

電磁的媒体に記録されたものであっても、これを出力して紙に記録することによって「公文書」として保管することが通常であった。このため、公開の対象情報については、記録媒体を紙に限定する傾向が強かったのである。例えば滋賀県条例2条の「文書、図画および写真（これらを撮影したマイクロフィルムを含む）・・・」という文言はこのことを意味している。したがって、電磁的媒体に記録されている情報であっても、文書に出力され文書化されてはじめて公開の対象とされていたのである。また、電磁的情報そのものを公開対象に含めた場合、公開部分と非公開部分との分離が技術的に困難であることや、可視的情報とするための技術が不十分であること等も、電磁的記録媒体の情報への拡大をためらわせる要因となっていた。

しかし、現在の時点でも、記録媒体は、紙ばかりでなく、磁気ディスク等の電磁的記録（電子的方式、磁気的方式その他、人の知覚によっては認識することができない方式）といわれるものも少なくない。そればかりか、コンピューターによる情報処理がより一般化する将来においては、紙以外の記録媒体が現在以上に重要な地位を占めることも確実であろう。情報化がさらに進展し、また、電磁的記録が飛躍的に拡大したとき、そのすべてを紙に出力して情報として利用するという現在の方式は、もはやとられないであろうことも予想される。したがって、情報媒体を紙に限定することにはどうしても無理がある。また、情報がいかなる媒体によって記録されているかによって情報公開の対象となるかどうかを区別することは、情報公開原則そのものからみて問題があるともいえるであろう。

このような観点から、情報公開法2条2項は、電磁的記録を含めて「行政文書」としたのであるが、自治体条例もこれにならって、対象拡大への整備がなされつつある。ただ、電磁的情報の現実の開示の方法については、例えば電磁的記録の状態のまま開示するのか、そのなかに一部不開示情報が含まれている場合その部分をどう分離するのかなど、なお技術的に残された課題が多い。東京都条例第17条では、開示手数料についてはあるが、別表において、ビデオテープ、録音テープ、フロッピーディスクその他の電磁的記録につき、視聴、閲覧、写しの交付のそれぞれについて規定している。

3 . 実施機関の拡大

情報公開法では、その2条において、法の対象たる「行政機関」概念を規定しているが、その特色として、国家の安全保障にかかる外務省・防衛庁も、公共の安全等にかかる公安委員会も含めた、はばひろいものであることが指摘されている。また、特殊法人についても、本法は直接には適用されないものの、その法制上の措置その他の必要な措置を講ずる政府の責任が法42条に規定されている。自治体条例も、この趣旨にのっとり、実施機関についての積極的な再検討がなされたのである。

これまでのところ、自治体における実施機関の再検討ないし拡大の課題としては、議会を実施機関に包含するか、または議会において独立した情報公開制度を制定するか、都道府県条例にあっては、公安委員会を実施機関に含めるか、出資法人その他のいわゆる外郭団体はどう対処するか、等が生じている。このうち、の議会については、条例制定の初期において

こそ、実施機関に含めることの可否をめぐって論議がなされたものの、その後の展開においては、議会を実施機関とする情報公開制度の導入がかなりはかられてきており（例えば三重県、福岡県など）、また、東京都のごとく独自の情報公開条例を制定する動きも出た。したがって、今回の改正に際しては、議会についてはそれほど大きな論点とはなっていない。そこで、本稿では、とくに、公安委員会と出資法人に限定して、その若干の問題点を紹介することとしたい。

(1) 公安委員会

情報公開法要綱案が公にされた1996（平8）年までに制定された都道府県の情報公開条例において、公安委員会を実施機関に含めているものは皆無であった。その理由は、都道府県公安委員会や警察本部の所掌事務の特殊性にあり、警察庁の所掌事務については警察庁長官の指揮監督を受けるとともに、他の都道府県警察との相互協力義務が課せられるなど、国との特別な関係を持つばかりでなく、犯罪捜査等業務などにおける情報の秘密保持の必要性といったことから、一般行政とは異なった取り扱いを必要としたことにある。しかし、公安委員会が取り扱う、許認可等のいわゆる行政警察の領域では、一般行政と同質の性質を持つことも指摘され、将来的には可能な限り実施機関とする方向での検討が要請されていたのである¹⁴⁾。

ところが、情報公開法要綱案が、国家公安委員会を「行政機関」概念から除外しないことを明らかにしたことから、この点での検討が改めて展開し、1999（平11）年にいたって、三重県や山梨県が、公安委員会を実施機関に含める条例改正にふみきり、その後の他の都道府県もこれにならう傾向が生じている。

他方、近年の相次ぐ警察不祥事に対する国民の批判を受けて、警察刷新会議は、2000（平12）年7月に「警察刷新に関する緊急提案」を発表した。ここでは、「警察行政の透明性を確保し、国民の信頼を回復するためには、警察は情報を秘匿しようとする体質を改め、情報公開に真剣にとりくむべきである」として、情報公開問題を警察刷新における大きな柱のひとつとしている。具体的な内容は、この緊急提案に付記された「警察の保有する情報の公開に関するいくつかのガイドライン」に示されるところであるが、このガイドラインによれば、開示請求を待たずに行う公表の基準を含め、詳細な情報開示の基準が設定されており、とくに風俗営業の許認可、交通規制、運転免許証の発給、災害警備等のいわゆる行政警察活動に関する情報については、開示することを原則と定めていることが注目される。情報公開制度の一步前進として評価されてよいであろう。

この緊急提案を受けて、国家公安委員会および警察庁は、翌8月に「警察改革要綱」を定めているが、ここでは、情報公開の推進の内容として、「施策を示す訓令通達の公表」や「懲戒事案の発表基準の明確化」とならんで、「都道府県警察の情報公開に関する指導」が示されている。遅まきながら、都道府県の警察行政における情報公開がようやく始まることとなるであろう。

ところで、公安委員会および警察本部長を実施機関に加えるにあたっては、新たな課題が生じていた。地方自治法138条の4第3項によれば、普通地方公共団体は、政令で定める執行機

関については付属機関を設置することができないが、同法施行令121条の4の規定により、公安委員会がこれに該当するので、都道府県公安委員会については付属機関を付置できないものとなっていた。また、警察本部長は公安委員会の管理に服するものであることから、同様の規制は警察本部長にも及ぶものと解されてきたのである。

ところで、公安委員会に付属機関が設置できない理由としては、公安委員会が合議制機関であり、また、その所掌事務の範囲が非常に狭いものであることから、付属機関を置くと公安委員会の権限が不明確になる上、組織が複雑になるおそれのあること、公安委員会は、そもそも、警察事務の経験のない地方の住民の参与により運営管理が行われており、審査や調査のための権能を果たすことが予定されていること、警察の執行事務は機動性が必要であることから、付属機関を設けることは適当でないこと、等が挙げられている¹⁵⁾。

したがって、公安委員会や警察本部長を実施機関に加えた場合でも、不服申立制度においては情報公開審査会に諮問することができないという、他の権利救済とは異なった例外的な取り扱いを受けることになってしまったのである。国の法律では、国家公安委員会及び警察庁の決定に不服申立てがあった場合には、第三者機関である情報公開審査会に諮問できるのに、都道府県の場合はこれが禁止されるという取扱いになる¹⁶⁾。この点で、公安委員会に付属機関の設置を禁止することの可否をはじめ、警察行政においてのみ第三者機関たる情報公開審査会への諮問を排除する必要性の有無など、検討されるべき課題が残されたわけである¹⁷⁾。

(2) 出資法人

公社、事業団等のいわゆる出資法人は、自治体とは別個の独立した法人格を持つ組織体であり、条例によってこうした法人を実施機関に加えることは困難である。しかし、こうした法人は、実質的には行政の主要な部分として機能しており、出資や補助金など財政的支援ばかりでなく、人的支援を受けているものもすくなくない。その運営につき透明性がもとめられることはいうまでもない。この問題点は、すでに条例制定時から指摘されていたところであって、条例上の実施機関には加えないものの、それぞれの団体が自主的に情報公開に関する方針を策定することが強く要望されていたのである。しかし、現実にはその整備は遅々として進まず、大きな批判の対象となって来た¹⁸⁾。

今回の情報公開法では、特にその42条において、いわゆる特殊法人については、その性格及び業務内容に応じ、その保有する情報の開示及び提供が推進されるよう、政府において情報の公開に関する法制上の措置その他の措置を構すべきことが規定された。これを受けて、自治体条例においても、出資法人につき情報公開の自主的な取組みを期待するばかりでなく、自治体の実施機関自らがこれらの出資法人に対して必要な措置を構すべきことが、条例上に明記されることとなった。その早急な整備が求められるところである¹⁹⁾。

4 . 付属機関の会議の公開

行政情報は、文書に限られるものではなく、審議会等の会議も、行政における重要な情報である。会議録は行政文書に該当するが、従来、会議そのものは、明文の規定のないかぎり非公

開が原則とされて来た。審議会等の会議は、自治体の意思形成における重要な地位を占め、その審議過程そのものを明らかにすることは、行政の透明性の向上の観点からも、また、情報公開政策の総合的な推進のためにも、極めて重要なことである。

この点の考慮から、今回の条例改正に際して、会議の公開を規定化する例が増加したことは評価されてよいであろう。例えば宮城県条例19条は、非公開情報が含まれる事項について調停、審査、審議、調査等を行う会議を開催する場合および会議の公開により当該会議の公正かつ円滑な運営に支障が生ずると認められる場合を除いて、付属機関の会議を公開するものとしている。また、2000（平12）年7月に公表された滋賀県情報公開条例要綱案第33では、「付属機関およびこれに類するものは、・・・会議を公開するように努めるものとする」と、会議の公開への努力義務を定めている²⁰。

・非開示事由の調整と整備

1．非開示事由についての条例改正

従来の自治体条例によれば、若干の相違はあるものの、非開示事由は、7ないし10の項目に類型化される。すなわち、個人情報ないし個人のプライバシーに関する情報、法人等の事業活動情報、法令等により公開が禁止されている情報、機関委任事務にかかる情報、国等との協力関係情報、意思形成過程情報、行政運営にかかる情報、合議体情報、犯罪等公共の安全に関する情報、非公開条件付き情報、がこれである。

他方、情報公開法においては、6項目の非公開事由が規定されており、項目上の特色としては、条例には見られない「国の安全、他国や国際関係機関との関係にかかる情報」が規定されていること（法5条3号）、上述の に該当する情報が1項目にまとめられていること（同6号）、 の非公開を条件として任意に提供された情報については、 の法人等の事業活動情報について付記されていること、また、 の合議体情報は、その内容により判断すべきこととして、項目化されていないこと、が指摘される。さらに、法律では、自治体条例には見られない「公益上の裁量的開示」（法7条）および「行政文書の存否に関する情報」（法8条）が規定されている。

以下に、自治体条例における法律規定との調整の現状を項目別に挙げよう。まず、 の機関委任事務情報については、分権改革の下で機関委任事務そのものが廃止されたことから、当然に削除されることになった。ただ、法定受託事務については、法律またはこれに基づく政令の規定による指示（地方自治法245条1号）により情報が開示できない可能性があり、条文上の配慮が求められている。また、 の国等協力関係情報についても、 において個別具体的に判断すれば足りるものと考えられるところから、削除がされているところである。他方、新たに自治体条例に加えられたものが「公益上の裁量的開示」規定および「行政文書の存否に関する情報」であって、この両者は、ほとんどの自治体において新たな規定化を見ている。

2 . 非公開条件付き情報の取扱い

情報公開法では、非公開条件付き情報は、法人等の事業活動関係情報のなかでの非開示事由として取り扱っている²¹⁾。本来、非公開を条件として提供される情報は、個人に関しても当然生ずるものであるが、行政機関が情報の提供を求めるのは、法人等に関する情報であることが通例であるところから、特に法人等に関する情報につきこれを規定したものである。

非公開を条件として任意に提供された情報をどう取り扱うかは、すでに自治体条例の制定当初から論議のあったところであって、大阪府条例のごとく不開示事由のひとつとして規定する例もあるが、その公開が事務事業の円滑な運営を損なう可能性があるという、実質的な内容で判断すれば足りるとするもの（例：滋賀県条例）も少なからず存するところであった。

改正条例でのこの事項の取扱いは、三通りに分かれている。まず、個人法人の別なく任意提供情報を非開示事由の1項目として規定する例がある。例えば秋田県条例6条6号によれば、「実施機関の要請を受けて、公にしないとの条件で任意に提供された情報（通例として公にしないとされているものその他の当該条件を付することが当該情報の性質、当時の状況等に照らして合理的であると認められるものに限る。）その他公にすることにより関係当事者間の信頼関係を著しく損なうおそれのある情報」が不開示とされている²²⁾。

第二の例は、三重県のように、改正条例においてもこれを規定化していないものである。その理由は、三重県の「情報公開事務の手引き（平12年3月）」によれば、非公開条件という形式によって開示不開示が決定されるべきではなく、当該情報の内容に即して実質的に開示不開示が判断されるべきであるというにある²³⁾。

第三は、情報公開法にならって、法人等の事業情報のなかに新たにこれを規定化するものである²⁴⁾。例えば滋賀県は、現行条例では、上述の第二の例の理由により、任意提供情報の規定を置いていないが、2000（平12）年7月公表の「滋賀県情報公開条例要綱案」では、法律同様の規定をおくことを予定している。

この条項については、任意に提供する場合の「任意性」や、条件をつけることの「合理性」をめぐって疑問が提起され、また、本文ただし書きの公益上の義務的開示の規定がこの条項の安易な適用を防ぐ歯止めになるかどうか等さまざまな問題点がおお指摘されているところである。この類型を規定する場合は、これが濫用されたり安易に適用されたりすることのないような歯止めを条文上に明確にしておく必要がある。

・その他の課題

1 . 第三者保護規定

開示請求のあった対象行政文書に、第三者に関する情報が記載されている場合、開示不開示の決定に際する当該第三者の権利利益の保護は、原則的には、例えば個人情報や法人等の事業活動に関する非開示事由の実質的判断を通してなされることになる。しかし、実施機関の一方的な判断で開示がなされれば、その開示によって第三者の権利利益が損なわれることとなって

も、それだけでは事前にこれを阻止するすべがない。

これまでの条例では、こうした第三者保護の取扱いについて格別な規定を明記しないものが多く、例えば滋賀県条例でも、事務取扱要領によって、必要に応じて第三者の意見を聴取するという運用が定められているに過ぎない。しかもこの第三者への意見徴収は、実施機関の法的義務として定められているものではないから、公開決定の執行を未然に知りそれを阻止する手続的保障に欠けることとなる。立法論としては、第三者情報に対する事前手続の制度の整備が求められるところであった²⁵⁾。情報公開法13条は、この問題を立法的に解決し、第三者への意見聴取（任意的意見聴取および必要的意見聴取）手続と、第三者から当該情報の開示に反対する旨の意見があった場合には、開示の実施前に当該決定を争う機会を確保する手続を規定した²⁶⁾。

第三者保護手続がこのように明文で規定されたことは高く評価されることであり、自治体の改正条例もこれにならって規定を整備している。

2．情報公開審査会

自治体が情報公開制度の導入にあたって論議的とされた問題のひとつが、不服申立てに対する審査機関の設置およびその権限についてであった。実施機関の行った決定に対する争訟手段としては、行政不服審査法に基づく不服申立てと、行政事件訴訟法に基づく処分取消訴訟の提起がある。まず、前者については、通常、自治体の実施機関は上級行政庁をもたないから、処分庁に対する異議申立てがなされることになるが、実施機関がみずから審査決定するのでは、その公正さを実質的に保証出来ないという問題がある。他方、後者の訴訟提起は、この点では優れてはいるものの、簡易迅速性に欠けるうらみがある。かくて、自治体条例では、第三者的性格をもった審査会を設置し、不服申立てに際しては、実施機関はまず審査会に諮問することとし、その答申を尊重して不服申立てに対する決定を行うという方式に落ち着いたのである²⁷⁾。

ところで、この審査会に、実施機関から独立した裁決の権限を付与することも論議の対象となったが、地方自治法138条の4第1項に違反するという解釈論が根強く、結局は、実施機関の付属機関としての性格を持つものにとどめられたのである。しかし、今日までのところ、諮問機関とはいうものの審査会の答申は尊重されているのが通例で、この制度はほぼ定着したといえるであろう。また、インカメラ審理方式の採用により、不開示の情報といえども少なくとも審査会の場には提示されるということから、審査会における審理の公正さを担保するものとして評価されているのである。

情報公開法は、自治体のこの経験を生かして、諮問機関たる情報公開審査会の設置およびインカメラ審理の権限を規定した。また、審査会の指定する方法により資料を作成、提出させることなど、審査会の調査権限についても規定が整備された。自治体も、この規定に沿った条例改正を進めている。ただ、審査会委員の守秘義務については、法律では罰則による担保があるが（法44条）、都道府県条例レベルで罰則規定を持つ例は少なく、委員の守秘義務を規定する

だけでその目的は達成されるものと考えられている²⁸⁾。

3 . 申請手数料

(1) 申請手数料の徴収

情報公開法の制定過程の論議において、自治体条例との間で大きく異なったものに、「知る権利」と並んで、申請手数料の納付の問題がある。情報公開制度の運用における費用には、開示請求から開示不開示等請求に対する決定およびその通知に至るまでの申請処理の費用すなわち開示申請手数料と、開示決定を執行する場合の費用すなわち文書の閲覧や写しの交付、たとえばフロッピーディスク等電磁的記録の視聴や写しの交付のほか、それらの郵送料すなわち開示実施手数料との2種があるが、情報公開法16条1項は、その両者につき手数料の納付を義務づけている。

手数料納付問題は、すでに情報公開法要綱案(中間報告)の段階から問題とされていたものであって、要綱案第15によれば、「利用しやすい金額とするとともに、不当に大量な行政文書の開示請求を抑制するとの観点にも留意」して、政令で定めることとされていた。1996(平8)年の「情報公開法要綱案の考え方」では、その理由として、「開示請求制度の運用には相当の労力と費用を要するので、開示請求者に、その公平な負担が求められる」として、実費を勘案してこれを定めるものとしている、法律16条は「実費の範囲内において、政令で定める・・・」ものと規定している。国会の審議においても手数料が衆議院内閣委員会や参議院総務委員会の付帯決議には、手数料につき「できるだけ利用しやすい金額とすること」という一方で、「本制度が濫用されないよう十分配慮すること」と、濫用の防止のためから手数料納付の配慮を求めているのである²⁹⁾。

これまでの自治体条例では、開示実施手数料の徴収はともかく、申請手数料については、ほとんどの条例がこれを無料としている。その理由はさまざまであるが、行政文書の検索や調査は、情報公開制度の導入により行政側において当然処理すべき義務であること、行政の「義務」である説明責任を全うすることについて、住民の負担を求めることは、制度の趣旨にそぐわないこと、情報公開制度は住民参加の前提や促進のためのものであるのに、そのための行動を有償とすることには矛盾があること、情報公開制度が住民にとって「利用しやすい」制度とするためには、かりに申請手数料が適正なものであったとしても、これを徴収することには問題を残すこと、等が挙げられるであろう。他方で、申請手数料を徴収しないことが開示請求権の濫用を招く可能性があったとしても、制度の適正な利用を住民に期待して、これを無料にすることの積極的意義を評価したのである³⁰⁾。

(2) 自治体条例の対応

地方公共団体は、「この法律の趣旨にのっとり・・・必要な施策を策定し、及びこれを実施するよう努めなければならない・・・」(法41条)けれども、国法が申請手数料を徴収することになったからといって、自治体条例もこれに倣わなければならない必要はない。その後に見直された都道府県条例の改正結果を見ても、申請手数料徴収を規定するところは皆無であって、

この点で、国と地方公共団体との政策の相違が顕著に現れている。

他方、開示手数料については、東京都、山形県、香川県等が、閲覧手数料を含めて内容的整備を行っている。開示申請権の濫用を防止するための措置としては、東京都条例17条2項において、開示決定にもかかわらずこれに応じない請求者に対して、開示したものとみなして開示手数料を徴収すると規定しているのが注目される。しかし、毎年情報公開度ランキングを発表している「全国オンバズマン連絡会議」のランキング基準では、閲覧手数料を取ることも失格とされている点から見て、閲覧手数料を含んだ開示手数料のありかたについても、なお今後の問題が残されているというべきであろう。この点、大部分の条例では、費用負担は写しの交付を受ける場合の写しの作成およびその送付の費用に限定しているようである。

4. 今後に残された課題

衆議院内閣委員会及び参議院総務委員会は、情報公開法案に対する付帯決議において、知る権利の法律への明記等審議の過程において論議された事項について引き続き検討を行うことを期しており、また、情報公開法付則3項においても、法律施行後4年を目途として、この法律の施行の状況及び情報公開訴訟の管轄の在り方について検討を加え、その結果に基づいて必要な措置を講ずるものとしている。訴訟管轄のありかたなど情報公開法独自の課題も多いが、条例との関係でなお検討課題とされるものとしては、「知る権利の法律への明記」や「非開示事由」、さらに「請求手数料」などが挙げられるであろう。さらに、電子情報の開示という、新たな課題の展開も提起される。我が国の情報公開制度はまだ揺籃期にあるとあってよく、また、今後とも理論や実務の展開が期待される領域であり、国、地方公共団体ともに一層の検討が続けられねばならない³¹⁾。

注

1) 情報公開法の制定過程および自治体条例の対応についてのここ数年の論議の展開については、多くの文献資料で詳細に論じられており、その全てを挙げることは到底不可能である。本稿で特に参照させていただいた、その若干を挙げれば、以下の通りである。

阿部泰隆『論争提案：情報公開』（日本評論社、1997年10月）、宇賀克也『情報公開法の理論 [新版]』（有斐閣、2000年4月）、同『情報公開法の逐条解説』（有斐閣、1999年10月）、畠基晃『情報公開法の解説と国会論議』（青林書院、1999年5月）、藤原静雄『情報公開法制』（弘文堂、1998年8月）、中島昭夫『情報公開法』（日本評論社、1999年6月）、平松毅『情報公開条例の解釈』（信山社、1998年12月）など。講座ものとしては、井手嘉憲ほか編『講座：情報公開』（ぎょうせい、1998年10月）を指摘するにとどめたい。

2) 情報公開法制定に伴う自治体の条例改正についての文献資料も数多いが、例えば、川上宏二郎「情報公開法要綱案と自治体の情報公開条例」（1997年3月、ジュリスト1107号）、三宅弘「東京都情報公開条例の見直し」（1998年5月、法律時報70巻6号）、右崎正博「自治体における情報公開の新展開」（1999年5月、法律時報71巻6号）などが挙げられよう。なお、藤原静雄『前掲書』18頁以下は、地方分権の推進との関係で情報公開の諸問題を論じている。

- 3) 本稿で参照した資料の入手については、滋賀県民情報室のご好意によるところが多いことを感謝して、予めお断りしておきたい。
- 4) 情報公開法制定前では、草津市・野洲町・甲西町など。制定後では、宮津市、志賀町など。
- 5) 山口定・柴田弘文編著『政策科学へのアプローチ』(ミネルヴァ書房、1999年7月)では、主として自治体条例の課題に限定した叙述(拙稿・ - 4「行政情報の公開」)に終わっているが、本稿は、その続編として、その後の問題の展開を考察するものである。
- また、本稿が主として都道府県条例をとりあげたのは、未だ制定や改正をみない市町村条例においては、都道府県条例が少なからぬ影響力を持つであろうからである。
- 6) 都道府県レベルでの11月15日現在の情報公開条例改正の状況は、滋賀県々民情報室の調査によれば、以下のとおりである。

情報公開条例改正状況(平成12年11月15日現在 滋賀県々民情報室調べ)

全部改正済	説明責任	知る権利	公安委員会	組織共用	電磁的記録	何人も	公務員情報	非公開条件の任意提供情報	公共安全情報(司法警察)	裁量的公開	公文書存否情報	大量請求の特例措置	事案の移送	第三者保護に関する規定	会議の公開	出資法人	罰則規定	
北海道	前文	前文																
青森県																		
岩手県																		
宮城県	前文	前文																
秋田県		前文																
山形県		前文																
福島県																		
茨城県																		
栃木県	前文	前文																
群馬県																		
埼玉県																		
千葉県			前文															
東京都																		
神奈川県																		
新潟県																		
富山県																		
石川県	前文	前文																
福井県																		
山梨県																		
長野県																		
岐阜県																		
静岡県	前文	前文																
愛知県																		
三重県																		
滋賀県			前文															
京都府	前文	前文																
大阪府	前文	前文																
兵庫県																		
奈良県																		
和歌山県																		
鳥取県																		
島根県																		
岡山県																		
広島県																		
山口県																		
徳島県		前文																
香川県																		
愛媛県																		
高知県																		
福岡県																		
佐賀県																		
長崎県																		
熊本県																		
大分県																		
宮崎県																		
鹿児島県																		
沖縄県		前文																
計	(27)	27	25	16	27	26	19	31	27	16	23	27	25	24	26	7	23	7

- ただし、
- ・全部改正案の提案中 = 埼玉県、千葉県、石川県、長野県、岐阜県、島根県、山口県、大分県、鹿児島県
 - ・公安委員会を実施機関に加える改正案の提案中 = 宮城県、栃木県
 - ・公安委員会も審査会に諮問できるよう改正案の提案中 = 宮城県、栃木県、埼玉県、石川県、長野県、山口県、鹿児島県
 - ・審査会への諮問手続を規定せず公安委員会を実施機関に加える改正案の提案中 = 千葉県、岐阜県、島根県、大分県 (いずれも滋賀県々民情報室調べ)

- 7) 鼎談「情報公開法要綱案をめぐる基本的問題」(1997年3月、ジュリスト1107号) 対談「情報公開法制定に向けて」(1997年1月、法律時報69巻1号) 対談「情報公開法の課題」(1998年5月、法律時報70巻6号)などの座談会における論議、棟居快行「情報公開法1条 - 法律の目的」(1999年6月、ジュリスト1156号)など。阿部・前掲書5頁以下や宇賀・前掲情報公開法の理論42頁以下にも詳しい検討がある。また、「知る権利」概念の自治体条例における取扱いについては、たとえば右崎・前掲論文参照。
- 8) 憲法21条の表現の自由が「自由権」であることから、情報公開請求権という請求権とは性質が異なるというものや、「知る権利」が作為請求的側面を持つことから、開示請求権を認める制度があってはじめて具体的請求権性を持つというものがある。
- 9) 最高裁判所が引用している「知る権利」は、報道機関の報道の自由や取材の自由に関連して消極的自由権として言及したに過ぎず、「知る権利」を消極的自由権に限定したり、その積極的請求権性を否定したりしているわけではない。
- 10) 阿部『前掲書』9頁は、知る権利をマジック・ワードにして、「・・・一方的に都合のよい解釈を導く根拠に使おうとする・・・」として、若干の判例を批判している。
- 11) 「知る権利」が判決の上でどのように評価されているかについては、中谷実「情報公開をめぐる司法消極主義と積極主義⁽¹⁾」(1997年11月、榎原猛古稀記念論集「現代国家の制度と人権」所収・法律文化社)、「同⁽²⁾」(1998年3月、滋賀大学教育学部紀要人文科学・社会科学47号)の研究がある。ここでは、判例の上で、「知る権利」への言及不言及と情報公開についての消極主義積極主義がどう関連するかが、丹念に検討されている。
- 12) 「知る権利」の法律への明記の問題は、衆議院内閣委員会、参議院総務委員会の双方において、引き続き検討すべき課題として附帯決議されている。
- 13) 京都府内を例にとれば、舞鶴市条例(1999年12月公布)、長岡京市条例(1999年7月公布)、八幡市条例(1999年3月公布)は、いずれも、法律に沿って「何人も・・・」を採用している。
- 14) 1987(昭62)年の「滋賀県の情報公開の制度化に関する提言」では、この点につき、「公安委員会については、・・・現時点では実施機関から除外することはやむを得ないが、将来的には実施機関とする方向で今後とも検討する必要がある」と指摘していた。
- 15) 自治行第33号(平12年6月22日)宮城県総務部長の照会に対する自治省行政局行政課長の回答による。
- 16) 上記回答も同旨の解釈をとっている。
- 17) 地方自治法施行令121条の4は、1952(昭27)年に、国家公安委員会の要望により設けられたものであるが、おそらく当時においては、本件のような付属機関の設置を予想してはいなかったであろう。国レベルでの取扱いとの整合性のためには、上記政令の再検討が必要とされていたところ、平成12年11月22日付で同条は廃止された。
- 18) 例えば滋賀県情報公開懇話会は、1987(昭62)年4月に答申し「滋賀県の情報公開の制度化に関する提言」の中で、「県が出資する公社、事業団等については、それぞれの団体が自主的に情報公開の関する実施方針を策定の上、実施に努力することが望ましい」として、自主的な取組みに期待する一方で、県から事業団等に対してその実現を要望するよう求めていた。しかし、1999(平11)年における条例の見直しの際までの12年間に、情報公開を制度化した公社、事業団等は皆無であった。
- 19) 出資法人といってもさまざまなものがあり、情報公開制度を整備すべき法人についてのなんらかの基準を設定することが必要となってくるであろう。一般的には、「実施機関が定める出資法人」について情報提供や情報公開の努力義務を課すものが多いが、条例上でその基準を明記するものも見られる(例えば宮城県では出資や補助が50%を超える法人・団体に、情報公開への努力義務を規定している)。

- 20) 情報公開条例において会議公開の規定を持つ例としては、北海道、宮城県、三重県、大阪府等が挙げられる。
- 21) 非開示を条件として任意に提供された情報の取扱いについての問題点は、例えば、宇賀克也『前掲・情報公開法の理論』(新版)28頁以下、阿部前掲書20頁以下、松井茂記「情報公開法5条 - 行政文書の開示義務と不開示情報」(1999年6月、ジュリスト1156号)等に詳しい。なお、外国の立法例については、藤原静雄「比較のなかの情報公開法要綱案」(1997年1月、法律時報69巻1号)参照。
- 22) 秋田県、群馬県、神奈川県、東京都、大阪府などかなり多くの都道府県が、条例改正によってもなお、この非開示項目を維持しており、むしろこれが一般的傾向であるといえよう。
- 23) 北海道、宮城県、兵庫県などがこの類型に入る。なお、かつて京都市条例制定に際しても、任意提供情報の取扱いについては、審議会の論議において最後まで決着がつかず、それぞれの長短を詳細に検討した上で、両論を併記したいきさつがある。結局は、条例ではその条文化は見送られて、今日に至っている。
- 24) 愛媛県、鳥取県などは、法律に準じた規定に改正している。
- 25) 拙稿「開発・環境行政と情報の公開⁽¹⁾」(1994年4月、立命館大学政策科学2巻1号)はこれを指摘している。
- 26) 第三者情報の開示の実施に先立って開示決定の取消訴訟が提起され、裁判所の執行停止決定によって開示を未然に差し止めた例は少なくない(例:那覇地決平元.10.11判例時報1327号14頁、宇都宮地決平2.11.2判例時報1377号54頁など)。これらの場合は、事実上、第三者に対して開示決定が通知され、また、開示決定と開示の実施との間に一定の期間をおいたのであろう。このような事実上の第三者保護の手続は、従来からもとられていたものと推測される。
- 27) 情報公開審査会に関する課題については、兼子仁『情報公開審査会 - Q & A マニュアル』(2000年7月、ぎょうせい)に詳しい。
- 28) 2000(平12)年11月現在、罰則規定を置くものとしては、福島県、茨城県、東京都、神奈川県、兵庫県などがある。
- 29) 総務庁行政管理局情報公開法施行準備室は、1999(平11)年11月に、情報公開法施行令の骨子案を公表して、意見の募集いわゆるパブリック・コメントを行い、その結果、300円の開示請求手数料を採択している。しかし、意見のなかには、開示請求手数料につき、300円案よりも低額にすべきないし無料にすべきであるというものもあり、その理由については、国民への説明責任や条例制度との比較が挙げられている。
- 30) 第145回参議院総務委員会(平11年3月11日)で、国務大臣は、手数料を取る目的について、「・・・濫用防止を直接の目的としているわけではない・・・」が・・・「結果としてそういうこともあり得るかも知れない・・・」と答弁している。
- 31) 畠『前掲書』230頁以下は、4年後の見直し課題として、訴訟の管轄のあり方のほか、法案の審議過程で野党側から出された修正要求のうち、実現しなかった項目、すなわち 知る権利の明記、 法人情報の非開示特約規定の削除、 外交・防衛情報等の行政機関の長の第一次判断権の削除、 意思形成過程情報の削除、 請求手数料の廃止、 公益目的による手数料減免規定の追加等を、検討課題の候補として挙げている。