

情報公開の10年（那覇市の経験から）

真栄里 泰山

1 情報公開制度の理念——なぜ制度化するのか。

情報公開は、国政や行政自治体に民主的行政を確立する問題であり、単なる人気取り行政、流行行政、追随行政であってはならない。この制度は、我が国の歴史の反省と教訓にもとづいて要請されている直接民主主義の制度であるということを忘れてはならないと思います。

行政の民主化、透明性を確保し、住民主体の行政制度をつくる動きは、ここ数年、情報公開制度に続いて、行政手続法や条例、住民投票条例、NPO法などむしろ急速に進んでいるのが現状です。それだけに、情報公開制度を何のために導入するのか、誰のための制度にするのか、といった制度の目的を明確にすることが最も大事だと考えます。

情報公開制度は、官庁革命とも言われてきたために、住民側、行政側双方に、導入あたっては、過剰な期待とともに不安もあるというのが実情です。また、行政コストも心配だというのが自治体の現場の実態です。それだけに制度を導入するにあたっての姿勢が大切になるわけであります。

行政の組織風土を変えるための基盤づくりが必要であり、制度を運営していく行政側の人材づくり、制度を利用する地域の住民の人材づくりが同時に進められてはじめて、情報公開制度の意義が生かされ、制度として定着していくことになると思います。実際に制度導入をしてみて、この制度は、自らの行政組織、自治体を深く耕さなければ実らないというのが実感なのです。

2 情報公開の現段階——那覇市の12年

那覇市の情報公開は、1988年から施行され今年1999年で12年目を迎えています。過去10年間の実績をまとめた冊子が条例の公表義務に基づいて刊行されていますので、是非参考にしてください。冊子には、公開請求の内容、公開非公開の結果、情

報公開条例や異議申し立ての審査結果などが収録されており、情報公開の実際を知る上でお役に立ちます。

那覇市では、情報公開は、市民の行政参加をめざし、市の保有する情報を積極的に主権者である市民に公開する制度として考え、単に公文書の公開というに止まらない体系的な施策として取り組んで来ました。それは公文書の公開、個人情報保護と自己情報コントロール権の保障、会議の公開、入札情報の公開、情報提供施策等です。その後、法律の制定に伴い、1997年の首長の資産公開、98年に行政手続条例なども制定しています。

また、98年度スタートした那覇市の第3次総合計画策定の過程では、市民主体の都市づくりをめざす観点から、市民と職員による地区ビジョン委員会の組織化をしたり、総合計画の理念として協働のまちづくりをすすめるための具体的制度として、今年NPO条例を制定しております。

情報公開は、現在では、情報の公開という段階から、主人公である市民が制度を使って行政情報を共有し、街づくりの主役になるという段階にあるとっていいでしょう。全国的には情報を公開するという段階から、市民が街づくりの主人公として情報を使っていくという段階にあるのだということをしっかり掴んでおくことが必要であります。

とはいっても、これから新しく条例をつくる自治体にとっては、当然不安もあります。何事にも新しい制度については憶病であり、過剰な不安や過剰な期待が伴うものです。情報公開を導入すれば全て公開されガラス張りの民主的な自治体になるという期待がある一方、何もかも公開されて行政が大混乱するなどといった過剰な不安があるのが実情です。

しかし、実際に実施してみた結果はどうでしょうか。那覇市の実績は、この10年間でも422件の公開請求であり、公開率92.6%です。個人情報の公開請求も23件でして、行政は混乱していません。結構、非公開もあり、また異議申し立てもあります。

これをみて、以外と感じる方などそれぞれ受け止め方が違うと思いますが、要はいたずらに心配したりせずに、あまり肩肘をはることなく、過剰な期待感や過剰な不安に怯えることなく、住民を信用して、常識的に対応していくことだと思います。

3 制度化の意義——民主主義は、深く耕さなければ実らない。

ところで、情報公開制度ですから、なぜ自分の自治体に導入するのか、導入の目的や制度の意義を明確にしておく必要があります。ただ、国の情報公開法ができたから、それに対応してなどという追随した行政姿勢では十分ではないと思います。住民にとっては結果的に情報が公開されるようになればいいのであって、追随であろうがなかろうが実はそれはどうでもいいことなのかも知れません。しかし、自治体にとっては制度の意義を明確にし、導入目的はしっかりさせておかなければならないと思います。

そのため那覇市では、制度化にあたって、次のようなことを討議してきました。これらのことはどの自治体にも共通する問題です。このことをどれだけ共通の認識になっているかどうかが、実際の制度の運用に入ったときに非常に大事なことになります。

- (1) この制度は、民主主義の根幹をなす制度です。それは、市政を全体として市民に公開することを制度化することであって、一時的な「流行行政」といったものではない。
 - (2) 情報公開とは、住民による行政の直接的なコントロールを確保する恒久的な制度である。それは市民のための制度であって、行政機関にとってはより厳しい制度だ。
 - (3) 市民のための制度であるから、市民の利用しやすい、分かりやすい制度でなければならない。
 - (4) 制度といっても運用が問題である。「情報公開は官庁革命だ」と言われるように行政体質や職員意識の革命が伴わなければ制度の効果的な運営は望めない。
 - (5) 情報公開制度は中途半端なことになればかえって主権者の信頼を損なうし、制度化は発表したら後戻りはできない。しかもスタートしたら制度や公開が拡大していくことは必定である。だからといって制度廃止はできない。
 - (6) 市民意識啓発とともに、将来にわたって情報公開の理念に立った制度運用ができるように専門的知識を有する人材を育てる必要がある。
 - (7) 公開に相当な行政コストがかかるが、それでも情報公開制度を導入するか。
- 以上のようなことを、行政組織のなかで繰り返し繰り返し確認すること、そして

情報公開に真剣に取り組む姿勢が確立できるように、自治体の組織風土、職員の意識をつくりあげることが、情報公開の制度化にあたっては特に大切なことなのだと考えます。那覇市では、このことを文書研修、情報公開説明会などの機会を通じて徹底していったのです。

4 制度化の実務問題——検索システムの完璧性にこだわらない

ところで、情報公開は、公文書の公開というのがほとんどですので、やはり導入にあたっては、文書をどうするかは課題となります。そのために悩んでいる自治体は多いと思います。しかし、文書管理については、我が国の全ての自治体には必ず文書管理規定があり、差はあるにしてもかなりしっかり管理されているのが実情です。ただ、それを市民・住民に分かりやすいように管理すること、また、請求に応じて探し出し、取り出しやすい易い検索システムづくりなど文書管理が課題になることは否定できません。問題は、それが無いから情報公開はできないと思い込み、しかもそのことが制度導入をおくらせる理由になっていることです。

これは一種の誤解であって、実は、必ずしもそうではないのです。情報公開を導入するには、完璧な文書検索システムがなければならないと思い込んではありません。

公文書館が必要だとか、保有する全部の文書目録を作らなければならないとか、完全主義をめざして、情報公開を遅らせるような「いららんみー」にはまってはなりません。

膨大かつ複雑に入り交じる縦割りの行政のなかでは、その権限に伴う行政の文書は、請求者からは見えないし、公務員でさえも職場が違えば文書を特定することはほとんど不可能なのです。歴史的な古い公文書はともかく、日々発生する大量の行政文書について、請求者が分かりやすく、利用しやすい、シンプルな検索システムの開発は、實際上なかなか困難ですし、また、費用もかかります。実際目録をつくったとしても利用者が少ない実情では無駄ということにもなります。そのため、コスト効果に疑問がでて、予算がつかないし、当初はついても次からはつかないというのが実情です。

那覇市でもその問題は悩みました。しかし、実施した結果からすると、むしろ、

請求者の知りたい情報の内容を聞いて、文書を特定し、全体の行政の概要を説明しながら対応する、窓口相談方式が具体的で実際的だと思います。完璧な検索にこだわるあまり、いたずらに情報公開の実施を遅らせてはならないと思います。請求者にとっても、職員から行政内容の説明を受けながら文書をみるということは、とても理解しやすいのです。

そのためには、通常文書の整理・管理・保存の体制づくりや文書公開の意識啓発運動を徹底することが大切です。文書検索で悩んで、情報公開を遅らせるより、文書目録はつくれたらつくった方がいいくらいに気楽にいくことが、情報公開の導入を早め、結果的に市民の信頼をうけることになるのではないかと考えます。

5 議会の情報公開と救済機関

情報公開を制度化する上で問題はいろいろありますが、次の2点に触れておきたいと思います。

まず1点は、議会の情報公開はどうするかということです。議会はもともと公開が原則なのです。ただ、本当に公開されているか。本会議は公開されるが、実質的な審議をしている委員会はどうか。また本会議の議事録はつくられているが、委員会の議事録はどうなっているか。あるいは傍聴が気軽にできるか。委員会室は傍聴に適するような部屋の構造になっているのか。テレビによる公開の検討、委員会議事録の整備など、再点検して公開を促進していくべきであります。議会にはいろいろと都合もあるでしょうが、議会も執行部と同様に市民に共同して行政責任を負う機関として、積極的に情報公開に取り組むことが、時代の要請であると思います。

次に、不服申し立てを審査する救済機関の問題です。この問題は、第3者的中立的機関を、地域社会が密接な小さな自治体などできちんと設置できるのか、そのための情報公開制度に理解のある人材が求められるのかといったこともあるでしょう。しかし、情報公開は、新しい制度なので、運営が出来るように人材を育てていく努力をしていくことが自治体としての任務でもあると捉えて積極的に努力していくべきなのです。

6 情報公開と自治権の確立

まとめとして最後に、那覇市の情報公開制度導入当時の一方針を示した検討要綱の一部を紹介しておきたいと思います。それには次のように書かれています。

「(那覇市情報公開制度検討要綱) 情報公開制度は、戦前・戦後の中央集権的行政制度及び官僚的行政運営の在り方の反省とに基づいて要求されている新しい制度である。

情報公開制度は民主主義の基礎として廃藩置県後の官治主義的地方制度、戦時の統制行政のもたらした惨禍と、さらに戦後の長期にわたるアメリカ合衆国の軍事統治といった苛酷な歴史的体験と自覚に基づいて要請されているものであり、那覇市政をより民主的に発展させる保障として期待される制度である。」

我が国の情報公開は、国が先導したものではなく、地方自治体が住民自治の確立をめざし、民主主義の発展の基礎づくりとして、地方自治体が率先して努力してきました。この要綱にはそのことが良く出ていていると思います。

我が国初の情報公開条例が金山町でできてやっと20年近くたって、今度国がようやく情報公開法を制定したわけであります。しかし、この情報公開法は、知る権利が規定されてないという消極的なもので、かえって行政の秘密主義が強化される分野もあり、十分なものとはいえない面もあります。

これまで住民自治を確立するために、自治体が制度化し、あるいは制度運用のなかで積みあげてきた行政実例など、その実績には大きなものがあります。それを国の法律ができたから、それにあわせるといった型でこれまでの水準を引き下げするような国追随の姿勢では、住民による街づくり、住民の自治権拡大をめざす情報公開とはなりえません。

特に、沖縄のように政府の政策によって翻弄されてきた歴史を歩まされてきた地域として、情報公開は自己の運命に関する情報を知るための権利を確立するという課題を持っております。沖縄の基地問題などでは、私達県民には十分に知らされていないことも多いように思えます。それだけに行政情報を公開し、民主的な行政風土をつくりあげる努力を住民とともに継続していかなければならないと考えます。情報公開づくりに当たってはそのことも十分認識して取り組んでいっていただきたいとお願いするものであります。