

# 石垣市の情報公開制度スタート

— 情報公開は市民参加の前提 —

黒 島 健

それでは、皆さん、高い位置から失礼をいたします。石垣市教育委員会の黒島と申します、どうぞよろしくお願いいたします。

まずもって、本日の第2回目の情報公開シンポジウム、沖縄法政研究所の山城所長ほか、スタッフ8名の皆さんがわざわざここ石垣までおこしいただいた。さらには、今回の私たち石垣市の情報公開制度の立ち上げまで、前津榮健先生には本市の制度審議会の会長として、さらに私たちは沖縄本島の先進地、浦添市の方にも訪ね、数々のご教授をいただいた。また本日、報告者として浦添市の朝崎室長にもおおいでいただいた。そういった皆さんに、改めてこの場をお借りして、厚く御礼を申し上げたい。

それでは、「石垣市の情報公開制度スタート」と題し、私の方から報告をさせていただきます。

石垣市では、住民参加のまちづくりを一層進め、より開かれた市政を実現するため、本年4月1日から、情報公開及び個人情報保護制度がスタートした。この制度の特徴と内容について、これから述べることにしたい。

それでは、皆さんのお手元のレジュメにより、お目通しいただきながらお聞きいただければ幸いである。

## はじめに

私たちのまちづくりの基本は、何と申しても、その主人公である市民が自ら考え行動することであり、私たちが自ら考え行動するためには、まちに関するさまざま

な情報や、まちづくりに対する考え方などが、私たちに十分に提供され説明されなくてはならない。このことは言うまでもなく、民主主義の大原則であり、住民自治の原点でなければならない。「一人ひとりの価値観が多様化し、社会経済情勢が大きく変わっていく中であって、よりよいまちを創造するため、私たちには歴史に学び、新たな価値の構築に向け、努力していくことが求められている。」として、石垣市は、まちづくりのすべての活動がすべての人に開かれ、公正かつ分かりやすいものとなるよう、情報の公開と情報の共有化を進め、住んでよかったといえるまち、住みつづけてみたいと思えるまちづくりのために、情報公開条例を制定した。

## I 石垣市の情報公開条例制定への取り組み

以下、石垣市の情報公開条例制定に至るまでの取り組みについて申し述べたい。情報公開制度の導入は、市政の透明性を一層高め、市民と市政の信頼関係を深めることがひとつの目的である。石垣市では、情報公開制度の導入に向け、平成11年から本格的に庁内で調査研究を行ってきた。さらに、将来導入する制度が、市民の皆さんのご意見、ご要望が反映され利用しやすい制度となるように、市民や学識経験者等の代表委員9名からなる皆さんで、「石垣市情報公開制度審議会」を発足した。会長には、先ほど申し上げましたように、本市出身の前津榮健先生にご就任をいただいた。以後、平成13年9月から11月にかけて6回にわたり各委員の活発で熱心な討議検討を重ねた結果、11月28日に同審議会の「答申書」が石垣市長へ提出された。

その提言、答申をもとに条例案を作成、平成13年12月議会に石垣市情報公開条例案を提出。審議を経て12月21日原案どおり可決され、本年4月1日から施行されている。したがって、まだ一年も経過しない非常に若い条例である。

## II 情報公開条例の目的と原則

次に、石垣市情報公開条例の目的と原則について触れてみたい。石垣市の情報公開条例については、先ほども前津先生から全国の条例の内容についての説明があったところだが、これらとは、多少異なる内容の条例となっている。これにはいろいろ

る要因がある。1つは、審議会の場で各委員の自由な発言が保障されたことである。各委員の発言とディスカッションをもとにして、一定の方向づけが決まった。さらに、事務当局の方でも、それらの意見を尊重して原案をまとめていった。行政の姿勢として、住民に役立つ良い制度にしていこうとするもので、結果的には他の自治体に比べても進んだ面を持っている制度になったと思う。石垣市が、21世紀に向け魅力あるまちづくりを進めるためには、「市民一人ひとりがまちづくりへの認識を深め、積極的に市政に参加していくことが必要」という考え方にに基づき、私たちは、これまでも市政の情報を市民に積極的に提供する努力を重ねてきたところだが、今回、さらに情報公開制度を実施することによって、一層市民に必要な市政情報を公開し、市民の市政参加を進めていこうというわけである。

### Ⅲ 条例に「知る権利」と「説明責任」を明記

さらに、私たちの条例には、先ほども前津先生の基調講演にもあったように、「知る権利」と「説明責任」については、石垣市の情報公開条例第1条、皆さんのお手元の資料に目を通していただければ幸いである。

第1条の目的に、「知る権利」、「説明する責務」及び「地方自治の本旨」という情報公開制度の理念を明記し、次のように定めた。「この条例は、日本国憲法の基本的人権としての知る権利を保障し、市の保有する公文書の公開を請求する権利を明らかにすることにより、市政に関する情報の積極的な公開を図り、もって市の諸活動を市民に説明する責務が全うされるようにするとともに、市政に対する市民の理解と信頼を深め、地方自治の本旨に即した公正で民主的な市民参加による開かれた市政を一層推進することを目的とする」。ここで注目すべきことは、市民が市政情報を求める権利、公開請求する権利を憲法上の「知る権利」として捉えたということである。

これは、この条例の一番大きな特徴となっている。実は、情報公開制度を憲法上の「知る権利」との関係で位置づけるということの必要性が強調されながらも、このことを盛り込んでいる条例は、全国でもおよそ3割ぐらいというのが現状のようだ。しかしながら、市町村の情報公開条例は、見直し第2段階に入ったと言われて

おり、市町村の方が、国よりも早く情報公開条例を制定した経緯からして、国の情報公開法に基づく前提を下回る市町村の情報公開条例が生じた結果、これらについては、早急に見直し、修正をしていこうという動きが全国的に見られ、それとともに、新しい記録媒体や決裁手続きが生まれ、実施されているものについて市町村独自の公開方法が検討されるようになったと言われている。

条例に「知る権利」を明記するかしないかは、単に言葉の問題だけではない。市民が、市政情報の公開を求める権利を、ただ条例で初めて認められた権利ということではなくして、条例以前の憲法上の権利と位置づけることによって、条例では当然に原則公開とするだけではなく、条例に基づく情報公開請求権を制限する場合には、憲法上の権利を制限するに足りるだけの合理的な理由を必要とすることになることとなる。つまり、条例によって初めて認められた「公開を請求する権利」だとすると、条例によっていくらかでも制限し狭めることができるようになることから、石垣市の条例に「知る権利」を明記したことは、非常に重要な意味を持っていると言える。

また、私たちに「知る権利」があると同時に、役所には説明する責任がある。例えば、私たちが汗を流し一生懸命働いて払った税金が、私たちが知らないうちに使い道を決められてよいはずはない。どのように使い道が決定され、どう使われたか、その結果はどうなったのかということは、石垣市の構成員である私たち一人ひとりの住民に公開され、説明されるのが当たり前ではないだろうか。また、先ほども会議の公開という点があった。公の会議が、正当な理由もなしに非公開で行われるのであれば、それも公正なことだとは言えない。近年は、行政だけではなくて、民間企業でもディスクロージャー、情報開示という言葉が企業の責任として捉えられている。行政の説明責任、いわゆる行政のアカウンタビリティは、民主主義社会を構成する基本的な要素である。

#### Ⅳ 情報公開に対する石垣市の基本的な考え方

それでは、情報公開に対する石垣市の基本的な考え方について申し述べたい。石垣市は、情報公開制度について、市の基本的な考え方として、次のような基本原則

を定めた。いずれも、制度の基本的な精神にかかわる大切なものである。

まず1つ目は、「公開の原則」である。「市民の市政情報を知る権利を尊重し、公開を原則として非公開とする情報は、最小限にとどめる。」とした。

2つ目は、「プライバシーの保護」の原則である。「個人のプライバシーは最大限に保護する」としている。プライバシーとは、個人の私的な情報である。みだりに他人にプライバシーを明かすことは、その人の人権を侵害することとなり、プライバシーは、憲法によっても固く保障された大切な人権である。

3つ目は、市民に「利用しやすい制度」とするということである。せっかく情報公開条例がつくられても、市民がそれを利用しようとするときに、資格や手続き、経費などの点で壁が厚く利用しにくいものであっては困る。したがって、それでは生きた制度にはならないということで、私たちは経費の面においても、市民の皆さんに利用しやすい制度ということを一番念頭におき、制度の立ち上げに努力をしてきた。これらが石垣市の情報公開制度に対する基本的な考え方である。

## V 市政情報は市民の共有財産

さらに、「市政情報は市民の共有財産」であり、住民自治は、主権者である住民の意思に基づいて市政を運営していくことを基本に据えた。私たちが、住民の意思を決定するには、その判断材料として当然情報が必要となる。「正確な情報をしっかり住民に提供し、住民も役所も同じ情報を持ち、その中で一緒に考えていく」、これが石垣市が進めようとしている「情報共有」の考え方である。その具体的な取り組みの一例として、今年度から石垣市が重点的に取り組んでいる事業や施策等について、石垣市の職員が、市民の皆さんや各種団体からの求めに応じて出向き、皆さんと一緒に考え、皆さんと一緒に施策を展開し協働のまちづくりを進めるため、市民の皆さんに対しての出前講座・石垣市「まちづくり市民講座ゆめみらい」が今年の4月1日からスタートした。

## Ⅵ 情報公開条例の主な内容と特色

石垣市の情報公開条例の主な内容と特色については、これまでも述べてきたが、特徴的なことを申し上げますと、県下の市町村では、初めて条例に前文を設けたことである。皆さんの手元に条例の資料を添付してあり、後ほどごゆっくりご覧になっていただければ幸いです。前文を設け、次の5つの理念を掲げた。1つ目、市政の主人公は市民として、市民自治の精神に基づくまちづくり。2つ目、個人のプライバシーに関する情報は最大限に保護する。3つ目、市政情報は市民の共有財産。4つ目、協働のまちづくりと市民参加。5つ目、公正で開かれた市政の推進。という精神を盛り込み前文を設けた。

それから、次に市のどの機関を対象に情報公開制度を適用するか、ということであるが、いわゆる情報公開の対象となる実施機関については、条例第2条において定めてあり、ご覧をいただきたい。実施機関については、「市長（水道事業の管理者を含む市長）、教育委員会、選挙管理委員会、監査委員、農業委員会、消防長、固定資産評価審査委員会及び議会」としているところである。この実施機関の中で、特徴的な点は皆様お分かりのように、「及び議会」となっているところである。他の自治体の条例では、先ほども話があったように議会を外しているところがある。しかし、議会こそ住民の代表として意思決定をしていくところであり、その情報が公開されないと、市政情報の重要な部分が欠けることになることから、議会が、情報公開条例の実施機関になっていることは、石垣市の条例のひとつの特徴である。したがって、石垣市の場合、市長をはじめとするすべての執行機関と議決機関が、情報公開の対象となっている。

## Ⅶ 公開の対象となる情報

次に、公開の対象となる情報はどのようなものか。石垣市の条例では、これを「公文書」として条例第2条第2号に明記した。公文書とは「実施機関の職員が作成し、又は取得した文書、図画、写真、フィルム及び電磁的記録であって、当該実施機関

の職員が組織的に用いるものとして、当該実施機関が保有しているものをいう。」とした。特徴的なものは電子情報も対象としているところである。

## Ⅷ 請求権者を「何人も」と規定

この条例を使って公開請求ができる人については、情報公開の請求権者、いわゆる情報公開の請求をできる人について一体どのように規定されているのかということについて、石垣市においても「何人（なんびと）も」と規定をした。この条例を使って公開請求できる人については、条例第5条で示しており、「何人も」とし、住所、国籍、年齢、個人、法人の区別なくどなたでも請求することができるとした。

そこで、「何人も」ということについて、石垣市の考え方についてご説明を申し上げます。石垣市は、その恵まれた自然と文化の薫り漂う風土を誇りに、「日本最南端の自然文化都市」を都市目標に掲げ、第3次総合計画基本構想においても「交流都市いしがき」を将来像として前面に出している。また、本市の地理的、歴史的有利性を生かし、わが国の南の交流拠点づくりに取り組み、国際交流の拠点となる各種の社会的施設の充実を図るとともに、友好・姉妹都市との経済的交流、人材ネットワーク化、海外への情報発信などの市民活動の中で、国際化の推進や国際性豊かな市民性の育成などをおして、国際化に時代にふさわしいまちづくりを目指している。そのためには、何人も行政情報を自己のものにすることができるシステムとする必要があり、また、今後ますます人的、物的交流が拡大、推進することが予想されることから、市政情報は単に域内にとどまらず、県外等との流通、活用がなされ、さらに国際化にも対応していくことが必要だ。

なお、情報公開制度審議会においても、近年ますます行政活動の進展に伴い、市政に関心と関わりを有するものについては広く市民以外にも行政文書の公開請求権を認めることが適当であるとの意見の一致を見た。

次に、非公開情報についての石垣市の条例の定めだが、私たちはその点について、皆さんに特にご報告を申し上げます。よく、情報公開と言うと非公開情報について話が及びがちだが、条例では、公開が原則だから、非公開は例外ということになる。

したがって、非公開情報の範囲はなるべく狭く、またその適用がなるべく限定さ

れるようにするのが情報公開制度の趣旨に合致しているのではないだろうか。そのことから、他の団体の規定との比較において、石垣市の特徴として、「公開の原則」を前面に出すこととし「公文書の公開義務」とした。条例においては、第7条において、「非公開情報が記録されている場合を除き、当該公文書を公開しなければならない。」と規定し、原則公開の考え方を明確にした。実施機関の公開義務という位置づけをしたところが特徴である。ちなみに、他の団体にはこういった規定が設けられているかと言うと、「非公開とすることができる」、それから「公開しないことができる」、そういった規定が多くを占めているようだ。そういったことからして、私たちの非公開情報については、例外として、あくまでも原則公開、公開の義務という規定をした。

## IX 総合的な情報公開の推進

それから、総合的な情報公開の推進については、会議の公開、会議録の作成等、会議の公開制度を独立の条項として設けたことである。また、出資法人等の情報公開、さらに出資法人等の情報公開に努めることとし、それもひとつの条文で独立規定を設けた。具体的には、規則で制定をしたが、石垣市が2分の1以上の出資をする法人等についても、情報公開の実施について指導徹底に努めることとした。

それから、運用の実態についてご報告する。先ほども申し上げたが、本市は情報公開制度を4月1日からスタートさせており、スタートから現在までの運用状況について公開請求、開示請求の状況だが、後ほど浦添市の朝崎室長にも詳しく説明をしていただくことになるが、本市の場合、皆さんのお手元の資料のとおり公開請求12件、個人情報開示請求1件となっている。詳しいことについては、資料をご覧になっていただきたい。

それから、市民の皆さんに利用しやすいように、本庁舎の1階に市政情報センターを設置した。市民の皆さんも、その制度についていろいろお分かりになりたい点、お尋ねになりたい点があれば、何卒、市政情報センターに足をお運びになっていただきたい。

それから、あと1、2点申し上げておきたい。私も、教育委員会の職員である。情

報公開制度がスタートしたところであり、情報公開制度を通して、いわゆる学校の情報公開が今後一層叫ばれてくるであろう。急激な情報化や国際化、少子化、社会の変化に伴いまして、地域の人々の価値観もいろいろ変わってきた。したがって、そんな情勢を踏まえつつ、私たちは、やはり学校は情報を積極的に公開を行い、学校に対する信頼感の下、開かれた学校づくりをなお一層進める必要があるのではないか。

それから、情報公開と個人情報の保護についても、私たちはこの4月から両制度を同時に進めることができたが、また課題もある。情報公開条例は、これまで「つくる時代」から「使う時代」、何人もの皆さんによって、市政に対する理解と信頼を深めるために使う時代、さらには、「使う時代」から「改善する時代」に入ったと言われている。

そのためには、住民にこの制度を知らせていく啓発活動と同時に、私たち自治体職員の情報公開に対する意識改革を進めていくことが必要だ。その意味では、情報公開制度が目指す公正で開かれた市政の実現を図るためには、制度化だけでなく、それを運用する職員一人一人の意識改革にかかっているといっても過言ではないだろう。

## X 八重山三市町の情報の共有化を

ところで、私たちは住民要求を制度とする、いわゆる八重山3市町の情報の共有化を石垣市から提案をしていきたい。情報公開制度を持っている自治体と持っていない自治体の違いについては、もう皆さんはこれまでの話の中からも十分お分かりかと思うが、私たちの石垣市は、すべての活動の上から八重山圏域の拠点であり、竹富町、与那国町とは広域行政を推進するなど、緊密な関係を結び、各市町が協力をしながらまちづくりを進めているところである。とりわけ、全国的に地域の将来について、市町村合併論議が行われており、さらに言うと、合併を決定するのは、地域の将来について、あるいは自治体のあり方について、決定権を有する住民自身でなければならない。このことからしても、少しでも実りある議論をしていただくために、市町村合併の問題についても、広く住民に情報を公開、提供していくこと

が必要ではないか。石垣市では、今後ともそれぞれの自治体の主体性を尊重しつつ、共通する課題を効率的に解決するため、市民福祉の向上を図るとともに、圏域の発展に貢献していきたいと考える。そのためにも、八重山3市町の情報の共有化を推進するため、足並みを揃えた制度化が待たれるところだ。

## む す び に

むすびとして、住民に情報公開請求権を保障する情報公開制度は、住民と行政の情報の共有を支えるものとして、いまや欠くことのできない制度である。これからは、住民と行政が協働してまちづくりを進めることが必要であり、住民と行政が、共通の認識をもつために、住民と行政の情報の共有化が、ますます必要となってくる。市民と協働するまちづくりを進めていくためにも、現行の情報公開条例の精神である「すべての情報は原則公開」を基本に、公正で開かれた市政を実現し、市民と行政のよりよい信頼関係を築いていかなければならないと考える。石垣市の情報公開制度のスタートは、あくまでも第一歩を踏み出したにすぎない。時代は、日々刻々と変化しており、その変化に、常に対応する条例を目指していく必要がある。特に、私たちの情報公開条例を、市民の皆さんがいかに有効に利用するかが大きく、利用が増え、その情報公開制度を適正に使用していただくことによって、市政に対する市民の理解と信頼を深め、市民参加による開かれた市政の一層の推進と、よりよい石垣市づくりに結びついていくのではないだろうか。

長い時間のご清聴に感謝申し上げ、石垣市の報告とさせていただきます。