

# 浦添市の運用状況と課題

朝 崎 咄

## はじめに

浦添市情報公開条例（以下「情報公開条例」と略す）は平成12年4月1日に施行された。この間の公開請求の件数は、平成12年度が113件（3件の請求の取下げを含む）、平成13年度が206件（1件の請求の取下げを含む）である。この請求件数が他の自治体のそれと比較して多いのか、あるいは少ないのかは別として、本稿では、はじめに情報公開条例施行後2年間の制度の運用実績について、次に、この条例による情報公開制度そのものの課題とそれに関連する諸制度の課題について論じ、制度設計から制度の運用まで、4年にわたって関わってきた筆者の報告としたい。このことが、制度を導入し、または導入を予定している自治体の運用実務に資するのであれば幸いである。

## I 運用実績

### 1. 制度の実施主体としての実施機関

情報公開条例は、実施機関という新しい機関概念を創り出した。実施機関は、制度の実施主体として処分をし、当該処分に不服がある住民が提起する行政上の不服申立ての当事者となり得る地位にある。情報公開条例が定める実施機関は、地方自治法上の執行機関である市長、教育委員会、固定資産評価審査委員会、選挙管理委員会及び監査委員（条例施行当初実施機関の一つであった執行機関としての農業委員会が平成14年10月1日から廃止されたことにより、実施機関としての農業委員会も同日付けで廃止された。）、同法上執行機関の補助機関である水道事業管理者や消

防長、さらに、地方自治法上も憲法上も議事機関として位置づけられる議会である。

## 2. 実施機関別の処分の件数

これらの実施機関が行う公開請求に対する処分には、「全部公開」、「一部公開」、「全部非公開」、そして「文書不存在による請求拒否」がある。ここで、「文書不存在による請求拒否」の処分とは、公開請求に係る公文書を実施機関が現に保有していない場合になされる処分をいい、さらに、「現に保有していない」という状態は、①過去においても当該公文書を保有したことがない場合や、②過去に保有したことはあるが廃棄処分した等の理由により現在は保有していない場合、に区分される。

平成12年度における実施機関がした処分（110件）の内訳は、全部公開65件（うち56件は市長、9件は教育委員会）、一部公開38件（うち22件は市長、15件は教育委員会、1件は議会）、全部非公開1件（市長の処分）、文書不存在による請求拒否が6件（うち5件は市長、1件は教育委員会）である。同じく平成13年度における処分（205件）の内訳は、全部公開148件（うち145件は市長、2件は教育委員会、1件は議会）、一部公開38件（うち35件は市長、3件は教育委員会）、全部非公開1件（市長の処分）、文書不存在による請求拒否が18件（うち12件は市長、6件は教育委員会）である。

## 3. 処分別の非公開の理由

実施機関は、一部公開または全部非公開の処分をするときは、公開請求に係る公文書に非公開情報（条例が、非公開とすることができる情報として類型化し特定する情報）が記録されていることを、書面により公開請求者に通知しなければならない。この場合、非公開情報への該当性は、根拠条文を示すだけでは足りず、当該条文に該当する理由も示さなければならない。

条例が定める非公開情報は、①法令等の定めるところにより公開することができない情報（いわゆる「法令秘情報」）、②個人に関する情報（事業を営む当該個人に関する情報を除き、特定の個人が識別される情報。ただし、公知性の生じた個人情報や公務員の職務の遂行に係る氏名、職および当該職務遂行に係る部分等の個人情報は、非公開情報から除外される。）、③法人情報（国および地方公共団体を除く法人その他の団体に関する情報および事業を営む当該個人に関する情報であって、公開することによって当該法人等または事業を営む個人の競争上または事業運営上の

地位その他社会的な地位が損なわれると認められる情報。ただし、これについても、除外事項がある。）、④行政執行情報などである。

実施機関がした一部公開または全部非公開の処分の理由は、平成12年度にあっては、法令秘情報および法人情報該当性を理由とするものではなく、個人情報該当性を理由とするものとして35件、行政執行情報該当性を理由とするものは4件である。また、平成13年度にあっては、法令秘該当性を理由とするものとして1件、個人情報該当性を理由とするものとして19件、法人（事業活動）情報該当性を理由とするものとして12件、行政執行情報該当性を理由とするものとして7件である。一部公開等の理由は、個人情報該当性を理由とするものがおよそ7割を占めている。

#### 4. 不服申立てに対する決定（または裁決）の内容

実施機関がした処分に対して不服がある者は、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。前記実施機関のうち補助機関である水道事業管理者及び消防長がした処分については上級行政庁たる市長に対して審査請求を、その他の実施機関がした処分については当該処分庁に対して異議申立てをすることとなる。ただし、教育委員会規則により、処分権限が教育長に委任されている場合、教育長がした処分に対する不服申立ては、教育長の上級行政庁たる教育委員会に対して審査請求をすることとなる。

浦添市における不服申立ての状況は、平成12年度においては13件で、その内訳は全部公開決定に対するものが1件（異議申立て）、一部公開決定に対するものが9件（異議申立て）、全部非公開決定に対するものが1件（異議申立て）、文書不存在による請求拒否決定に対するものが2件（異議申立て）である。また、平成13年度に提起された3件の不服申立ての内訳は、一部公開決定に対するものが1件（審査請求）である。他の2件（一部公開決定に対する異議申立て）については、当該不服申立てに係る浦添市情報公開及び個人情報保護審査会（以下「審査会」という。）における審理の途中で不服申立人から不服申立てを取り下げる旨の意思表示が書面により提出された。

不服申立てが維持された14件に対して、審査会答申を経て処分庁（または審査庁）がした決定（または裁決）は、不服申立てに理由があるとして原処分を取り消した

ものが8件(異議申立て)、不服申立てに理由がないとして棄却したものが5件(異議申立て)、行政不服審査法が定める不服申立期間を徒過したことを理由として却下したものが1件(審査請求)である。

## II 情報公開制度の課題

### 1. 条例による情報公開制度の課題

#### (1) 公文書の特定

実施機関がした文書不存在による請求拒否決定に対して提起された不服申立てを、処分庁からの諮問に応じて審査会が審理をすすめる中で、実施機関が不存在と判断したにもかかわらず、公開請求者が求める情報が記録された文書が他に存在することが判明し、これを公開した事例がある。実務上、公開を請求する文書の正確な名称を記載する公開請求者はまずいない。実施機関の職員は、公開請求書に記載された文書名にとらわれず、公開請求者が欲する情報が何であるかによって、文書を特定し、これを公開する努力が求められる。職員が努力することによって、条例が目指す「行政に対する信頼の確保」が達成されることとなる。

#### (2) 電子的手続による公開請求および公開の実施の実現

パーソナルコンピュータの普及やインターネットに係る経費の低料金化に加えて、情報伝達の高速化・大容量化がすすみ、企業間または私人と企業間のネット上の取引や手続の利用・発展はめざましいものがある。

行政の分野においても例外ではなく、国が目指す電子政府・電子自治体の実現に関する計画は、2005年をその目標年次としてすすめられている。それは、ハード面の整備にとどまらず、法的環境の整備をも含めたものである。

浦添市における公開請求の手続は、公開請求者自身が直接公開請求窓口(市政情報センター)に公開請求書を提出してする場合と、郵送またはファックスの送付により行う場合がある。また、公開の実施は、公開請求者自身が市政情報センターに出向き、市政情報センターの職員の立会いの下、実施機関の職員が公開請求者に対して公開請求に係る公文書を閲覧に供して行う。このような手続を残しつつ、一方では、インターネットを利用した電子手続による公開請求の受理と電磁的記録の送

付による公開の実施を実現する必要がある。この制度は、国内の先駆的自治体において、既に実施に移されているが、その数は極少数にとどまっている。

## 2. 情報公開制度以外の制度に関する課題

住民にとって、情報公開制度を利用しやすいものとするためには、情報公開制度そのものの見直しはもちろんのこと、その周辺に位置する関連制度の充実がなされなければならない。

### (1) 文書の取扱いに関する規程等の遵守

文書の保管・保存に関する定めをもたない自治体は存在しない。現行はほとんどの自治体において、執行機関の定める訓令で文書取扱規程等が制定されている。自治体の文書はこの規程に基づいて保管・保存され、あるいは廃棄されなければならない。

文書不存在による請求拒否決定に対する不服申立ては3件で、不服申立ての趣旨は、「あるべき公文書が何故無いのか」、無いのであれば、「無いということを証明してほしい」というものである。文書が存在しないことの証明に実施機関は多大なエネルギーを費やすこととなる。文書取扱規程が定める文書の保管・保存や廃棄に関する手続の遵守が実施機関の職員に強く求められる。文書取扱規程に基づいて作成した廃棄目録を、不服申立人に提示することによって解決し得る事案だからである。

### (2) 職員研修の充実

非常変災その他急迫の事情があるとき、学校長は、臨時に授業をとりやめ、当該日を休業日とすることができる（学校教育法施行規則48条）。これが本県において、毎年台風の襲来時に児童生徒の安全を考慮して授業日を休業日とするものの根拠となる条文である。これは、台風の襲来などを理由とする休業の措置は、教育課程を実施しない旨の決定が行われることに伴ってとられるもので、なんら児童生徒の責めに帰すことがらではないことを示す。

昨年、平成12学年度に作成された浦添市立5中学校に在籍するすべての3年生に係る出席簿の公開請求がなされた。1,400名の生徒に係る3,800枚の文書の公開請求である。公開すべき情報と非公開とすべき情報を峻別するために、すべての出席簿を精査したところ、記載の方法につき適切でない箇所が見られた。前述の台風襲来

日に係る出席簿の記載に係る部分である。対象となる学級のうち2学級を除いては適正な記載がなされていたが、2学級（2中学校）においては当該日につき「出席停止」との記載がなされていた。

出席停止とは、学校教育法上、性行不良である生徒が出席することによって他の児童生徒の学習権の妨げとなる場合に、市町村教育委員会がとることができる措置で、当該性行不良の子の出席の停止を命ずることをいい、前記休業日に係る措置とはその目的、措置権者を異にする。出席簿に記載された在学時の児童生徒の出欠状況は、指導要録に記載され、その誤りが訂正されない限り、20年間保存されることとなる（学校教育法施行規則15条2項）。

この事例は、5中学校のうち2学級の学級担任だけが、出席簿の記載のしかたについて研修がなされていないということを示すもので、同時に、情報公開制度以外の分野に関する研修の重要性をも示すものである。

## おわりに

情報公開制度は「劇薬」といわれる。従来住民の目にさらされることを前提として作成され、または取得されてこなかった公文書が、情報公開条例の施行後、住民の公開請求権という権利の行使により、行政側にその公開が義務付けるものとなったことを表す言葉である。自治体は、制度を導入した趣旨を踏まえて、その運用に当たることが望まれる。