

情報公開制度の新たな課題

New Problems on Information Disclosure in Local Governments

前 津 榮 健

目 次

- 1 はじめに
- 2 条例の目的規定
 - I 知る権利
 - II 説明責任
- 3 請求権者
- 4 実施機関
- 5 対象情報
- 6 適用除外事項
- 7 おわりに

1 はじめに

長年の懸案であった「行政機関の保有する情報の公開に関する法律」、いわゆる情報公開法が、1999年5月7日、衆議院本会議で可決・成立した。同法は、公布後二年以内に施行されることになっており、遅くとも、2001年には実際の運用が開始されることになっている。

こうした国の動きに先行し、情報公開制度を導入したのは地方自治体である。82年に山形県金山町がわが国初の情報公開条例を制定して以来、99年4月現在、47都道府県、861市区町村で、情報公開条例や要綱が定められている。沖縄県内の市町村では制度化が大幅に遅れ、現在、制度を施行

しているは那覇市のみで、99年9月に条例を制定した浦添市が2000年4月施行予定となっている。都道府県別で市町村の制定率を見ると、高いのは、東京(79.4%)秋田(71%)神奈川(70.3%)で、逆に低いのは佐賀のゼロをはじめ沖縄(1.9%)鹿児島(3.1%)となっている(自治省調べ・99年4月現在)。現在でも、沖縄市、西原町、佐敷町、北谷町、石垣市、名護市、宜野湾市等まだわずかの団体に条例化や文書整理等情報公開に向けた作業が進められている程度である。自治体の中には、国に情報公開法の早期制定や同法の目的に「知る権利」を明記することを求める意見書を提出しながら、自らの情報公開については消極的と解されても止むを得ない所もある。

地方分権推進法7条1項は、「地方公共団体は行政及び財政の改革を推進するとともに、行政の公正の確保と透明性の向上及び住民参加の充実のための措置その他の必要な措置を講ずることにより、地方分権の推進に応じた地方公共団体の行政体制の整備及び確立を図るものとする」と規定している。今後、地方分権の推進に伴い、地方自治体の自己決定権は拡充されるが、そのことにより自己責任は必然的に拡大することになる。それに対応するには、地方自治体はこれまでも増して行政の公正を確保しその透明性を向上させるとともに、住民にとっては行政を監視すると同時に参加の必要性が生じる。そのためには、その前提として行政が保有している情報の公開が不可欠である。

情報公開法41条は、「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務めなければならない」と規定している。このように地方分権の推進と情報公開法の制定により、自治体には情報公開条例の早期の制定が求められており、また、現在これに呼応し情報公開条例の制定が急速に加速している。つまり、情報公開に関しては、国よりも自治体の方が先導的な役割を果たしてきたが、情報公開法の制定により、未だ情報公開条例を制定していない自治体に対して、情報公開条例の整備を図るよう求めると同時に、すでに情報公開条例を制定している自治体にも、情報公開法により、新た

な課題が課せられている。また、従来の情報公開条例の解釈・運用を通じて生じた問題、情報公開審査会の答申や判例の影響を受け、条例の見直しが必要となっている。本稿では、情報公開条例の重要な柱となる条例の目的規定、請求権者、実施機関、対象情報、適用除外事項について、情報公開法、那覇市、沖縄県、及び昨年制定された浦添市の情報公開条例（以下、「那覇市条例」「沖縄県条例」「浦添市条例」という）を素材として、条例の制定及び改正にあたり検討すべき新たな課題について比較、検討していきたい¹⁾。

（なお、以下文中の「開示」「不開示」「公開」「非公開」の用語は、法律、条例の用法に従う。）

2 条例の目的規定

I 知る権利

一般に情報公開条例の冒頭には、「目的」規定が置かれ、制度の趣旨・目的が明確に示されている。この目的規定は、制度の解釈運用の規範として重要な役割を果たすものであるが、目的規定に「知る権利」を明記するか否かについては対立がある。これまでの自治体の多くの条例でも「知る権利」を明記することを避け、行政への信頼確保、行政の公正の確保、住民参加の確保を目的に掲げ、「知る権利」の保障を目的規定に明記するのは少数であった。情報公開法の制定過程でもかなり議論された点であるが、結果的に、「知る権利」については目的規定に明記されなかった。情報公開法第1条は、「この法律は、国民主権の理念にのっとり、行政文書の開示を請求する権利につき定めること等により、行政機関の保有する情報の一層の公開を図り、もって政府の有するその諸活動を国民に説明する責務が全うされるようにするとともに、国民の的確な理解と批判の下にある公正で民主的な行政の推進に資することを目的とする」と規定し、開示請求

1) 沖縄県情報公開条例と那覇市情報公開条例を比較・検討したものとして、拙稿「情報公開に関する一考察」沖縄法学23号29頁。

権の根源を「国民主権」という憲法原理に基礎づけている。しかし、「知る権利」が全く否定されたわけではなく、また、判例法上も「知る権利」が否定されているわけでもない²⁾。

情報公開法案は情報公開法要綱案(行政改革委員会に設置された行政情報公開部会で取りまとめられた)に沿って立案されたものであるが、要綱案と同時に示された「情報公開法要綱案の考え方(以下「考え方」という)」は、「知る権利」について、「たしかに、我が国における情報公開法の制定に関する議論の中で、『知る権利』という言葉は、国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」が、「『知る権利』という概念については、多くの理解の仕方があるのが現状」で、また、「最高裁判所の判例においては、請求権的な権利としての『知る権利』は認知されるに至っていない³⁾」としている。つまり、「知る権利」を目的規定に入れなかった理由として、「知る権利」の概念が多義的であり、請求権的な権利として最高裁によっても認知されていない点を挙げている。国会審議における政府答弁でも同趣旨の発言がなされた。

「知る権利」が明記されなかった点に関し、阪本教授は、「情報公開制

2) 奥平康弘・塩野宏「《対談》情報公開法制定に向けて」法律時報69巻1号11頁。

3) 「知る権利」を盛り込まなかったことについて、「考え方」は、「『知る権利』という言葉は、情報公開法の目的規程の中に明示的に書き込むべきであるかについても検討した。たしかに、我が国における情報公開法の制定に関する議論の中で、『知る権利』という言葉は、国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ところである。しかしながら、法律の条文の中でその言葉を用いることが適当であるかどうかは、法律問題として別に検討する必要がある。『知る権利』については、憲法上、国民主権の理念を背景に、表現の自由を定めた憲法21条に根拠付けて主張されることが多い。この主張は、表現の自由は、国民が広く思想や情報を伝達し、またそれを受け取る自由のみならず、政府が保有する情報の開示を求める権利(政府情報開示請求権)をも含むという理解であり、この場合、後者が特に『知る権利』と呼ばれている。このような理解に立つ場合でも、『知る権利』は基本的には抽象的な権利であるにとどまり、法律による制度化を待って具体的な権利となるという見解が有力である。しかし、憲法21条の保障する表現の自由はあくまでも自由権であってそのような請求権的なものは含まないという見解がある一方、『知る権利』をより広く自己情報の開示請求権を含めて考えたり、『知る権利』は憲法上すでに具体的な内容を持って存在する権利であるとする見解もある。また、最高裁判所の判例においては、請求権的な権利としての『知る権利』は認知されるに至っていない。このように、『知る権利』という概念については、多くの理解の仕方があるのが現状である。上記のような理由から、本要綱では、情報公開法の目的規程に『知る権利』という言葉を用いることはしなかったが、『国民主権の理念にのっとり』という表現によって、憲法の理念を踏まえて充実した情報公開制度の確立を目指していることを明確にしておきたい」と説明している。

度の必要性を根拠づけるにあたって、法学者の多くは、『国民の知る権利』、『国民主権の原理』、さらには、……『行政統制』といった法理理論をたびたび引き合いに出してきた。ところが、『知る権利』、『国民主権』ともに、政治的な運動論か、さもなくば建前論にすぎない……。たとえこれらの概念が憲法上の重大な価値であるとしても、それを制度化し運用していくための道筋がその概念中に発見できるわけではない……。ましてや、右用語を法文中で明記するかしないかによって、公開・非公開の範囲に違いが出てくるとも私には思われぬのである⁴⁾と述べ、また、阿部教授は、「立法の場で条文をしっかりとつければ、知る権利という規定をおこうとおくまいと、解釈上はたいした違いはない⁵⁾」と述べている。

一方、松井教授は、「情報公開法は、……単に行政の公正さや透明性を確保するための手段ではない。情報公開法は、国民主権と民主主義原理に立脚する日本国憲法のもとで、まさに国民の知る権利を保障する点に本来の意味を有する⁶⁾」と述べ、右崎教授・三宅弁護士は、「情報公開法のいわば『人権具体化法』としての性格を曖昧にし、公開原則に徹底を欠く結果を生む可能性がある⁷⁾」と批判している。

「知る権利」を明記することの法的効果としては、公開原則に対する制限として働く適用除外の範囲を必要最小限に限定させる具体的な規範的意味と内容をもつものであると指摘されている。また、知事交際費非公開決定処分取消事件の第一審大阪地裁判決は⁸⁾、大阪府公文書公開条例が前文で「知る権利の保障」を明記していることから、条例の目的を『知る権利』の尊重（憲法21条等）と、参政権の実質的確保の理念（憲法15条）に

4) 阪本昌成「情報公開法要綱案（中間報告）を読んでーリベラリストの目から『要綱案』を読む」ジュリスト1093号28頁。

5) 阿部泰隆『論争・提案 情報公開』（日本評論社，1997年）6頁。

6) 松井茂記『情報公開法』（岩波新書，1996年）203頁。

7) 右崎正博・三宅弘「情報公開法要綱案（中間報告）を読む」法学セミナー9頁。右崎正博「第1章 情報開示請求権と『知る権利』ー開示請求権の法的性格とその憲法基礎づけをめぐるー」井出嘉憲・兼子仁・右崎正博・多賀谷一照編集『講座 情報公開』（ぎょうせい，平成10年）150頁。情報公開法理論研究会「情報公開法要綱案（中間報告）の批判的検討」法律時報68巻8号25頁。

8) 大阪地判平成元年3月14日判時1309号3頁。

のっとり、それを府政において具現すること」と捉え、「本条例の趣旨、目的、理念に照らせば、非公開自由に該当するか否かの判断は、厳格にされなければならない」と判断している。鹿児島地裁は、鹿児島県情報公開条例の下で食料費支出関係書類の公開が求められた訴訟で、公文書開示請求権は「憲法上の抽象的な権利であった『知る権利』を地方自治の場において実行あらしめるために、裁判規範としての性格を有する『公文書開示請求権』という具体的権利に結実させたものと解するのが相当である」⁹⁾と判示し注目されている。

情報公開条例の適用除外事項の運用において、公開原則の徹底を欠く運用がみられるのは、目的規定に「知る権利の保障」が明記されていないために、それが「知る権利」の制限になるという明確な認識を欠いているからであるとの指摘¹⁰⁾もある。「知る権利の保障」という文言を明記するか否かは、各自治体が情報公開制度の趣旨・目的をどのように捉え、認識しているかの試金石でもあるが、目的規定の意義、公開請求権の捉え方、条例の解釈・運用に対する姿勢等を考えると明記すべきものと考えられる。

那覇市条例第1条は、「この条例は、市の保有する公文書の公開を求める権利を明らかにすることにより、日本国憲法の保障する基本的人権としての知る権利を保障するとともに、市政に関する情報を積極的に公開して、市政への市民参加を一層推進し、市政に対する市民の理解と信頼を深め、もって地方自治の本旨に即した公正かつ民主的な市政の発展に寄与することを目的とする」と規定し、「日本国憲法の保障する基本的人権としての知る権利を保障する」と明記している。福岡県春日市、静岡県蒲原町、大阪高槻市、東京町田市条例も同様である。

沖縄県条例は、前文で「公文書の公開を請求する権利を明らかにすることによって、県民の知る権利を実効的に保障するとともに、地方自治の健全な発展に寄与するため」条例を制定すると定め、前文で「知る権利」を明記している。大阪府、京都府、東京三鷹市条例も同様である。

9) 鹿児島地判平成9年9月29日、判例地方自治173号19頁。

10) 右崎・前掲書151頁。

廃案となった沖縄県の旧条例案には、「知る権利」が明記されていなかったため、沖縄弁護士会から、「本条例案が『知る権利』を保障するために制定されるものであることは異論のあるはずがないが、しかし、『知る権利』という明示の文言がないために、本条例のいう公文書開示の請求権の性質や効力について誤解を生み、その結果、この条例の解釈と実際の運用に誤りと無用な混乱を生じさせる」「つまり、公文書開示請求権が『知る権利』に基づくものであることを忘れて、行政の恣意のままに、この条例が解釈、運用されてしまい、結果として非公開が原則化し、行政に対する信頼を失わしめることになりかねない」¹¹⁾との強い批判を受け、現行の条例では前文に明記することになったのである。

最近条例を制定した自治体や条例を改正した自治体では、「知る権利」を明記する動きが出てきている。愛媛県、高知県、宮城県、北海道、大阪府、大東市、北海道ニセコ町などである。浦添市条例も、第一条で、「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、市の保有する情報の公開を求める権利等につき定めることにより、行政運営の公開性の向上を図り、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、市民による市政の監視・参加の充実に資することを目的とする」と規定し、「知る権利」を明記している。

「知る権利」については、情報公開法の採決の際に「知る権利の法律への明記等審議の過程において議論された事項については、引き続き検討を行うこと」との附帯決議が付されており、今後、多くの自治体で条例に明記する動きが活発になると、情報公開法の再検討の際に無視することはできないだろう。

II 説明責任

情報公開法の目的規定の中で高く評価されているのが、「政府の有するその諸活動を国民に説明する責務が全うされるようにする」という部分で

11) 沖縄弁護士会「沖縄県情報公開条例案に対する意見書」3. 4頁。

ある。「国民に説明する責務」とはアカウントビリティ（説明責任）を意味し、国民主権の理念すれば当然のことであるが、従来わが国の行政と国民との間の関係に欠けていたものである。その結果が、政治や行政に対する不信感を高めてきたともいえる。この規定は、主権者たる国民から信託を受けている政府が、国民に対して、自らの行政運営について説明する責務を負い、また説明できるように運営しなければならないことを意味する。地方自治体においても、地域住民から信託を受けて行政が行われているのであるから、当然のこととして信託者である住民に行政がいかに行われているのかを説明する責務を負っているはずである。この説明責任が果たされることにより、住民が行政に対して抱いている不信感を解消することができ、住民と行政の間に信頼関係を築くことができるという意味において、意義のある規定である。情報公開制度は、この説明責任を実現するためにも必要不可欠な制度である。

「政府の有するその諸活動を国民に説明する責務が全うされるようにする」という文言が法律の中に規定されたのは、おそらくわが国初の例であり意義深いことである。情報公開法制定後、自治体の条例にも「説明責務」を目的規定に盛り込む動きが出てきている。浦添市条例第1条でも「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」と規定している。この説明責務は、情報公開制度の解釈運用において重要な意味を持つものと期待される。情報公開制度を導入しても、住民からの公開請求に対して、制度の趣旨目的を理解することなく消極的、あるいは不親切な解釈運用がなされ、その結果トラブルを生じる例がみられるからである。公開の際に、説明責任を十分果たすことにより¹²⁾、行政に対する理解と協力を求め、住民と共に行政課題を考えるという姿勢が重要である。

この説明責任を具体化するための措置を条例に盛り込む動きも出てきて

12) 奥津茂樹「第2章 条例制定・改正のポイント」自由人権協会編『情報公開条例の運用と実務(上)』(信山社, 1997年) 29頁は、「説明責任」を明記していれば、公文書不存在を未然に防ぐとともに、その不当性を明らかにすることができ、場合によっては不存在とされた情報を新たに文書化させたり、内容を口頭で説明させることが可能になるかもしれないと指摘している。

いる。浦添市条例第3条2項は、実施機関の責務に関する規定の中で「第1条の目的を達成するため、会議録等必要な文書の作成を怠ってはならない」としている。北海道ニセコ町は、公開請求に係る情報が不存在の場合、文書等を新たに作成し、又は取得して公開する規定（第13条1項2号）を設けている。

目的規定に関しては、以上のように「知る権利」を盛り込むべきか否か論議の分かれるところではあるが、最近の条例では「知る権利」と「説明責務」の両方を明記する自治体が除々に増えてきている。

3 請 求 権 者

情報公開を制度化する場合、情報公開の請求権者の範囲を明確に規定しておく必要があるが、その範囲については、各自治体の制度に対する考え方が反映している。大まかに分類すると、次の3つに分けることができる。

- (1) 請求権者を、当該自治体の区域内に住所・事務所・事業所等を有する個人及び法人、団体に限定する住民限定説による例。
- (2) (1)に加えて、当該自治体の区域内の事業所への通勤者、同区域内への通学者、その他当該自治体の行政に利害関係を有する広義の住民説による例。
- (3) 何人に対しても請求権を認める説による例。

住民限定説の根拠は、一般に条例の効力の及ぶ範囲は、法律による特別の定めがない限り、当該自治体の住民又はその区域に関する事項に限られるからであるとする。

広義の住民説は、今日の行政が広域化し、広範な地域と関連を有する実体に着目し、広い意味での住民にまで範囲を広げるものである。

何人説は、憲法上の基本的人権である「知る権利」の主体は国民のすべてであり、特定地域の住民に限定すべきではなく、また、今日の情報化社会においては、地域を越えた情報の交流が要請されており、生活圈・経済圏の拡大により、情報は他の自治体の住民とも何らかのつながりをもって

いるとする。

情報公開法第3条は、「何人も、この法律の定めるところにより、行政機関の長（前条第1項第3号の政令で定める機関にあっては、その機関ごとに政令で定める者をいう。以下同じ。）に対し、当該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」と規定し、何人説を採用している。情報公開法は、請求権の主体について何の限定もしていないので外国人も含まれることになる。制定過程では、様々な議論¹³⁾があったようであるが、特に、外国人を排除する積極的な意義が乏しく、また、アメリカ、フランス等、諸外国の情報公開法でも「何人」にも請求権を認めており、わが国が広く世界に情報の窓を開くことに政策的意義が認められること等から、請求権者を限定しないこととなった¹⁴⁾。

那覇市は、「知る権利」は、憲法が保障する基本的人権そのものとしてすべての人に保障される権利であり、また、那覇市がわが国最南端に位置する県庁所在地として、今後ますます人的・物的交流が拡大・進展することが予想され、情報の県外等との流通、活用並びに国際化に対応するため、請求権については特に制限せず、何人説を採用したとしている¹⁵⁾。

沖縄県の場合は、広義の住民説を採用しているが、県条例第15条は、請求権者以外の者からの請求については任意的な公開に努める旨を定めている。任意的公開の場合、公開・非公開の判断が通常の場合と基本的に異なるものではない。しかし、公開の申出が、公開請求権に基づくものではないので、申出に係わる公文書が非公開となった場合でも、それは行政処分には該当せず、不服申立や取消訴訟を提起することができないという違いがある。

13) 荏原明則「情報公開法3条・4条—開示請求権と請求の手続き」ジュリスト1156号41頁。

14) 「要綱案の考え方」は、「情報公開法の目的（第1）との関連では、開示請求権を行使する主体は国民が中心となる。しかし、これを国民に限定して外国人を排除する積極的な意義が乏しく、他方、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ることができる。このような考え方から、本要綱案では、開示請求権者を国民に限定せず、『何人も』とし、国内、国外を問わず、広く国民以外の者も含むこととした」と説明している。

15) 那覇市総務部総務課『那覇市情報公開条例解釈・運用基準』37頁。

当該自治体の住民以外の者に請求権を認めることについては、公開請求に係わる費用や、非公開決定に対する不服申立や取消訴訟に係わる費用を当該自治体の住民の税金で賄うことの合理性があるのかとの声もあるが、これに対しては、住民であっても納税者でない者もあり、また、納税額をはるかに上まわる公的給付を他の住民の納税負担の下で享受している者もあり、他方、住民でなくても、当該自治体において、かなりの地方消費税を納めている者もあり、納税論による請求権の住民への限定には合理性がないと指摘¹⁶⁾されている。

請求権者を限定しても、その判定は煩雑となり、また、住民以外の者が当該自治体の住民に依頼すれば情報の入手は可能であり、請求権者を特定の住民に限定する実際上の意味はみあたらない。情報公開制度の下で重要なのは、誰が請求に来たのかではなく、どのような内容に係わる情報の請求がなされているのかという点で判断されるべきである。行政活動をはじめとしてあらゆる活動が広域化し、行政情報に対する需要も広域化している状況があり、また、情報公開法が、請求権者を「何人」としたことから、宮城県、高知県等のように条例を改正する動きもみられ、今後住所要件を撤廃する動きがますます進むものと思われる。浦添市条例第5条も、「何人も、この条例の定めるところにより、実施機関に対し、当該実施機関の保有する公文書の公開を請求することができる」と定め、何人説を採用している。

4 実 施 機 関

実施機関を定めるにあたっては、公安委員会（都道府県の場合のみ）と議会を含めるか否かが問題となる。公安委員会については、犯罪捜査手段・方法の秘匿、情報提供者の匿名性、被疑者のプライバシーの保護等犯罪捜査情報の特殊性を理由として、従来すべての都道府県の情報公開条例で実

16) 宇賀克也『行政手続・情報公開』（弘文堂、平成11年）187頁。

施機関から排除されていた。しかし、公安委員会には、行政警察に関する情報や一般行政事務に関する情報等もあり、犯罪捜査情報の特殊性のみを理由として公安委員会全体を実施機関から除外することには疑問があり、また、警察行政は住民の人権と重大な関わりを持つだけに公安委員会を無条件に実施機関から除外することは、聖域化にもつながるものと指摘¹⁷⁾されていた。

情報公開法では、国家公安委員会を実施機関としており、都道府県公安委員会のみを実施機関から除外することは不合理である。警察情報が、他の都道府県警察との緊密なネットワークを通じて流通していること考えると、すべての都道府県で公安委員会を実施機関に含めるべきである¹⁸⁾。また、近年の警察の不祥事からしても、公安委員会を除外することは許されない状況となっている。

三重県・山梨県ではその後実施機関に加わり、不祥事が相次いだ神奈川県では、市民団体から「不祥事は県警の不透明な構造や体質が原因」として県警を実施機関とするよう求める請願が県議会に提出され、神奈川県は今年2月実施機関に県公安委員会と県警を加えることを盛り込んだ条例案を提出すると発表している¹⁹⁾。

議会に関しては、情報公開条例で議会も実施機関としているのは、都道府県では9県、市町村では746市区町村であり、議会独自で条例などを制定しているのは、6都道府県と12市区町村である。議会を実施機関に加えることに消極的な考え方は、議会は住民の直接選挙により選ばれた議員により構成される住民代表機関であり、その存立目的は行政機関を監視・批判するところにあるので、議会を住民の行政参加や行政運営の監視を目的とする情報公開制度の実施機関とすることはできないとの考え、また、議

17) 本田弘『情報公開制度論』(北樹出版, 昭和63年) 50頁。

18) 宇賀・前掲書190頁は、「国家公安委員会が実施機関とされている以上、都道府県公安委員会が情報公開条例の実施機関から除外されることは不合理な不均衡をもたらすことになる。都道府県のすべてにおいて、情報公開条例が制定されており、情報公開法の施行に合わせて、すべての都道府県が公安委員会を実施機関とするという方向で調整することが可能」と指摘している。

19) 琉球新報2000年2月9日

会の場合、常任委員会や特別委員会の会議公開制度の問題として考えるべきであるとの考え方である。

住民の側から考えれば、憲法93条2項に基づき、首長も議会議員も住民の直接選挙で選出されている以上、議会情報の公開や議会の住民に対する説明責任は当然のことである。また、議会の公開が法的に保障されているのは本会議のみであり（地方自治法115条）、本会議中心主義から委員会中心主義に移行しつつある現状や、地方分権の下で自治体の議会の果たすべき役割の重要性を考えると、委員会の議事の公開や会議録の公開も必要である。さらに、議会の会派や議員の活動状況を²⁰⁾知ることは、住民にとって重要な判断材料となる。以上の点などを考えると、議会の情報公開の問題を避けて通ることはできない。

議会を実施機関とする方法には、情報公開条例の実施機関に執行機関と共に議会を加える方法と議会が独自の情報公開条例を制定する方法がある。多くの自治体では前者の方法をとっているが、後者を採る動きもみられる。例えば、佐世保市、仙台市、北海道喜茂別町等は後者を採っている。那覇市は条例制定当初から実施機関に加わっていたが、沖縄県議会は、県民からの批判に応え、1998年12月議会において実施機関に加える条例改正を全会一致で可決した。

議会が実施機関に加わっていないからと言って、議会情報が全く入手できないわけではない。例えば、地方自治法上、予算の執行権限は長に専属しており、議会関係の予算の執行については議会事務局の職員を長の予算執行の補助職員として併任し、執行させている。そのため、その執行に関する文書等は長の所管する公文書となり、情報公開の対象となる。しかし、実際に長の判断で議会情報を公開することができるのかという段階になる

20) 那覇市議会の市政調査研究費に係る領収書の非公開決定を不服とした件につき、那覇市情報公開審査会は、1998年1月、議会が下した不存在による非公開処分を妥当としながらも、議会は市民の知る権利に応えるため、各会派から領収書を取得し、請求人に公開する努力を求めよう答申した。

21) 奥津・前掲書33頁は、議会の経費に関する文書が公文書に該当する否かについて問題となった東京都と山形県の事例を紹介している。

と、議会との信頼関係等の問題から考えは分かれるところである²¹⁾。

議会を実施機関に加えた場合の問題点は、救済機関をどのように設置するかである。これについては、不服申立があった場合、執行機関の諮問機関である情報公開審査会に諮問を行うという方法と、議会独自の審査会を設置する方法がある。前者による例が多いが、議会独自の条例を制定した場合には後者となる。後者を採る場合に問題となるのは、地方自治法上そもそも議会に附属機関を設置できるのかという点である。否定的に解すると、議会独自の条例を制定しても設置することができないし、執行機関に設置される審査会に諮問することも疑問となる。次に、肯定的に解した場合には、審査会の委員をどうするのが問題となる。審査会の委員を議員とするところもあるが、中立性の観点から考えると疑問である。救済機関そのものを設置することなく、議会運営委員会の議を経て決定を行うというところもあるが、中立性においては同様である。審査会には客観的な判断が求められることから、議員以外の委員で構成される第三者機関が適当であるが、審査会の審査活動を補佐することとなる議会事務局のスタッフの現状、運営コスト等を考えると、とりわけ小規模な自治体においては、従来から採られてきた執行機関の附属機関として設置される審査会を共用することで足りるだろう²²⁾。

議会には、予算・会計処理（会議費等）、人事・サービス管理（出張等）、秘密会など²³⁾に関する情報があり、住民の関心も高い。また、住民は執行機関の諸問題の真相解明と責任追及を議会に期待している。このような議会が自らの情報公開について消極的では、住民の理解と協力は得られないだろう。議会が自ら進んで実施機関に加わるべきである。

外郭団体については、独立した法人格を有するものであるとの理由から、一般的に情報公開条例の実施機関とはされていない。しかし、外郭団体に対しては多額の公金が投資されており、また行政の一翼を担っている実態

22) 藤原静雄『情報公開法制』（弘文堂 平成10年）28頁は、議会独自に審査機関を設置する場合、例えば議長の諮問機関として外部の人材を入れて第三者性を高めることも許さないことではないと指摘している。

があり、外郭団体の情報公開も強く求められている。国の方では、特殊法人の情報公開について、情報公開法の公布後2年を目途として法制上の措置を講ずることとされている（情報公開法第42条、附則第2項）。自治体の場合、自治体が外郭団体から情報を収集して公開する方法と、外郭団体自らが独自の制度を創設して公開する方法がある。最近の動きとしては、宮城県、群馬県太田市、北海道ニセコ町のように、自治体の情報公開条例の中に外郭団体の情報公開の推進に関する努力規定を置いたり、自治体の指導責務を規定する例などがみられる^{24) 25)}。

5 対象情報

行政機関が保有する情報には様々な形態のものがある。一般文書、帳票、刊行物等の文書類、図画、地図、写真、マイクロフィルム、録音テープ、磁気テープ、磁気ディスク等に記録された情報がある。対象情報で問題となるのは、情報の媒体と事案決定手続についてである。

情報の媒体については、従来、公開の対象となる公文書を、紙を媒体とした文書類に限定し、磁気テープ、磁気ディスク、録音テープ等はそれ自体は対象とせず、それから文書化されたものを対象とするのが一般的であっ

23) 那覇市情報公開審査会は、1995年5月、秘密会で開かれた調査特別委員会（百条委員会）会議録について、「情報公開条例の理念上、市議会是非公開部分が必要最小限度の範囲か十分に検討し、必要最小限度を超える範囲については積極的に公開すべき責務を負っている」と指摘した上で、①参考人の氏名及び参考人を特定できる部分、②個人に不利益を与えるおそれが明らかに認められる部分、③個人が著しく不快感を感じ、かつ名誉を害するおそれが明らかな部分を除き公開するようにと答申し、議会も答申に沿い公開した。

24) 宇賀・前掲193頁は、単に責務規定を設けるのみでは実効性に疑問が生ずるので、外郭団体の情報公開要綱のモデルを作成し、それに準拠して、外郭団体において住民からの請求に基づく情報開示を行う仕組みを整備することが望ましいと指摘している。

25) 沖縄県行政システム改革大綱案によると、平成12年度において、県に「公社等外郭団体の情報開示のあり方に関する研究会（仮称）」を設置し、公社等外郭団体の情報開示の基準の作成やその条例化の適否に関し検討を行うとしている。浦添市情報公開及び個人情報保護制度審議会の「情報公開及び個人情報保護の制度化に関する報告書」は、市が100%出資している特殊法人については、市の実施機関に準じて、請求権者から公開請求があった場合、積極的に公開する制度を確立するよう指導するものとする述べているが、条例にはこれに関する規定は盛り込まれていない。

た。那覇市や県の条例でも、これらに類するものから「出力され、又は採録されたもの」と規定していた。しかし、情報公開法第2条2項は、電磁的記録を「電子的方式その他の人の知覚によっては認識することができない方式で作られた記録をいう」と定義し、情報が記録されている媒体を問わずに公開の対象にしている。これに対応して、各自治体の条例でも電磁的記録を対象とするところが相次いでいる。浦添市条例第2条も国と同じような規定を置いている。

電磁的記録の公開の方法については、一部公開の場合における非公開部分のマスキング（黒塗り）やデーターを公開する場合のフォーマット等の問題点が指摘²⁶⁾されているが、今後の情報技術の進展状況等を踏まえながら自治体においても電子情報への積極的な取り組みが必要である。従来のコピーに費やす時間や費用、大量情報への対応を考えると魅力的である。自治体の議会の中には、大阪府大東市議会のようにホームページを活用して議会の議事録を公開するところも出てきている。

事案決定手続については、文書が何時の時点で公的性格を具備し、制度の対象となり得るのかという点が問題となる。つまり、決済・供覧等の手続を終えたものに対象情報を限定するのか否かである。これまでほとんどの自治体が、決済済み又は供覧済みの情報だけを対象としていた。沖縄県条例第2条2項も、「決済等の手続きが終了し、実施機関が管理しているもの」と規定し、その理由として「決済前文書を公開した後、情報の中身に変更があった場合、行政に混乱が生じ、県民の信頼を損ねる恐れ」²⁷⁾にあるとしていた。これに対し、那覇市条例第2条は、「実施機関が現に保有しているもの」と規定し、決済等の事務手続きを終了している必要はないと解釈²⁸⁾している。

情報公開法第2条第2項は、行政文書の要件を、「行政機関の職員が職

26) 情報公開制度実務研究会「行政情報の範囲とその管理」地方分権2号29頁。

27) 沖縄タイムス 1991年12月14日。このような考え方に対し、會和俊文「地方公共団体の住民」『地方自治大系2』（嵯峨野書院 1993年）61頁は、「非公開の姿勢がかえって疑心暗鬼を生むこともある。検討中の未成熟な情報は、その旨を明確にして公開することがむしろ必要であろう」との指摘している。

28) 那覇市・前掲基準32頁。

務上作成し、又は、取得した文書等であって、その行政機関の職員が組織的に用いるものとして、その行政機関が保有しているものをいう」とし、これは、「作成又は取得に関与した職員個人の段階のものではなく、組織としての共用文書の実質を備えた状態、すなわち、その行政機関の組織において業務上必要なものとして利用・保存されている状態のもの」（考え方）を意味するとしている。この要件を採った理由として、「情報公開法の目的からすると、政府の諸活動を説明するために必要十分な範囲で、開示請求の対象となる文書を的確に定める必要がある。この見地からは、決裁・供覧等の文書管理規程上の手続的要件で対象文書の範囲を画することは、必ずしも適切ではない」（考え方）と説明している。

確かに、決裁前の情報の公開については、対外的責任問題や外部団体等からの圧力が生じる可能性も否定できないが、事案によってはむしろ行政内部での検討過程や選択肢を示すことにより、住民に検討の余地を与え、行政への参加を促し、行政決定の妥当性を担保することにもなると考えられる。また、情報は新鮮なものほど価値がある。対象情報はできるだけ広くし、公開・非公開の判断は、適用除外事項に該当するか否かで行う方が²⁹⁾、情報公開の趣旨・目的に適うものである。今後は、決裁・供覧済みから組織共用型へ見直す必要がある。浦添市条例は、組織共用型を採用している。

6 適用除外事項

情報公開制度の建前からすれば、行政機関が保有する情報は、原則公開であり、適用除外事項は例外的に必要な最小限度のものに限られるべきである。一定の情報の保護は確かに不可欠であるが、それがいきすぎると「知る権利」は形骸化され、情報公開制度は秘密保護制度に転じてしまう危険性を有している。従って、適用除外事項を定めるにあたっては、「知る権

29) 兼子仁・佐藤徳光・武藤仙令編著『情報公開・個人情報条例運用事典』（悠々社、1991年）47頁。

利」を制限することが正当化されるだけの合理的かつ明確な理由がなければならぬ。

従来、適用除外事項の定め方としては、条文の柱書きで、那覇市条例第6条のように「非公開とすることができる公文書」あるいは沖縄県条例第9条のように「公開しないことができる情報」と規定する条例が多かった。しかし、情報公開法第5条が、「行政文書の開示義務」とし、本文で「行政機関の長は、開示請求があったときは、開示請求に係る行政文書に次の各号に掲げる情報（以下『不開示情報』という）のいずれかが記録されている場合を除き、開示請求者に対し、当該文書を開示しなければならない」と規定したことから、原則公開の趣旨を一層明確にする傾向にある。この方が、住民にとっても分かりやすく、制度に対する職員の意識啓発にもつながるものであると指摘³⁰⁾されている。

適用除外事項としては、従来次のようなものが挙げられている。①法令秘情報、②個人情報、③法人等事業活動情報、④財産等保護情報、⑤意思形成過程等情報、⑥行政運営情報、⑦国等関係情報、⑧任意提供情報、⑨合議制機関等情報等である。ここでは、情報公開法の影響をもっとも受けた②個人情報について概観したい。

個人情報の規定の仕方については、「特定の個人が識別され、または識別されうるもの」という個人識別型と、「通常他人に知られたくない情報」というプライバシー型があり、多くの条例が個人識別型を採用している。「個人に関する情報」とは、戸籍的記載事項、経歴、活動等に関する情報、心身に関する情報、財産、収入等に関する情報、能力・信条等に関する情報であり、「個人が識別され、または識別されうる情報」とは、ある情報から特定の個人が明らかに判別でき、または他の情報と結びつけることにより間接的に判別できることを意味する。個人識別型は、識別される個人が誰であるのかとは関係なく非公開とすることができるので、必要以上に非公開の範囲をひろげてしまう危険性を有している。交際費や食料費をめ

30) 情報公開制度実務研究会 「適用除外項目の選定（絞り込み）と除外理由」地方分権2号34頁。

ぐる公開請求では、交際の相手が個人である場合や公務員であっても個人が識別されることを理由として非公開となる例が相次いだ。その後、公務員の職務遂行に係る公務員の職・氏名、公務遂行の内容については、そもそもプライバシーが問題になる余地はなく、個人情報には該当しないとの判例³¹⁾がみられるようになった。

情報公開法第5条は、不開示情報として、①個人に関する情報、②法人等に関する情報、③国の安全等に関する情報、④公共の安全等に関する情報、⑤審議・検討等に関する情報、⑥行政機関の事務・事業に関する情報を挙げているが、個人情報については個人識別型を採っている。そして、個人情報に該当しても、(イ)法令の規定により又は慣行として公にされ、又は公にされることが予定されている情報、(ロ)人の生命、健康、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、(ハ)公務員である場合に、その職務の遂行に係る情報のうち、その公務員の職及び職務の内容に係る部分については、開示情報としている。

(イ)について、「考え方」は、「公務員の職に関する情報は、行政事務に関する情報としてはその職務行為に関する情報と不可分の要素であり、政府の諸活動を説明する責務が全うされるようにするために、これを明らかにする意義は大きいので、公務員の範囲を限定せず、仮に特定の公務員を識別させることとなっても、開示することとした」としている。公務員の氏名を除いた点については、「公務員の氏名は、これを開示すると、公務員の私生活等に影響を及ぼすことがあり得るので、一律に開示することとはしない」としている。但し、公務員の氏名であっても、(イ)の「公にされている情報」に該当する場合には、開示されることになるが、これについては、例えば、中央省庁の課長相当職以上の者の氏名がこれに該当するとされている。

自治体の条例の中にも、情報公開法と同じような規定を置くものと、公務員の職名ばかりでなく氏名も公開する規定を置く自治体が多くなってき

31) 仙台地判平成8年7月29日判時1575号31頁。

ている。浦添市条例第7条1項第2号オは、「当該個人が公務員である場合において、当該情報とその職務の遂行に係る情報であるときは、当該情報のうち、当該公務員の氏名、職及び当該職務遂行の内容に係る部分」については、公開情報としている。今後、那覇市条例や沖縄県条例の見直しが求められるだろう。

その他、⑦の国等関係情報は、地方分権の推進の観点から、あえて国等関係情報という非公開事項を置く必要はないとの理由で削除される傾向にあり、⑨の合議制機関等情報は、合議制機関を情報公開条例の対象から除外するのと同じ効果を持つものと批判され削除される傾向にある³²⁾。

情報公開法第8条の存否応答拒否情報の導入については、議論のあるところである。同条は、「開示請求に対し、当該情報に係る行政文書が存在しているか否かを答えるだけで、不開示情報を開示することとなるときは、行政庁の長は、当該行政文書の存在を明らかにしないで、当該開示請求を拒否することができる」と規定している。開示請求に対しては、開示か、非開示の決定で対応するのが原則であるが、この場合は、文書の存在自体を明らかにしないで、請求を拒否することから、濫用されるおそれが指摘され、また、この規定がなくても実務的に対応できる可能性もあり慎重な対応が求められている³³⁾。

適応除外事項は情報公開条例の中でも最も重要な規定であり、実務上も公開・非公開の決定を行う際に最も係わる部分である。今後の判例の動向や各自治体の審査会の答申などにも留意する必要がある。

7 おわりに

情報公開については、つくる時代から使う時代を経て、見直す時代に入ろうとしているとの指摘もある。しかし、沖縄県内ではまだ緒についた段階である。本稿は、そのような状況の下で、国の情報公開法、那覇市、沖

32) 情報公開制度実務研究会・前掲地方分権2号35頁。

33) 奥津・前掲書54頁。

縄県及び昨年情報公開条例を制定した浦添市の条例を素材として、情報公開の新たな課題について若干の考察を試みてきた。那覇市は、情報公開の運用に関し、全国的にみても先進的であるが、条例の内容については公務員情報等について見直しが必要であり、沖縄県の場合は、実施機関、請求権者、対象情報等情報公開条例の大幅な見直しが必要である。浦添市の条例は、情報公開法制定後の条例ということもあり、近年の新たな課題を取り入れた内容となっている。

今後県内でも情報公開条例の制定に向けた動きが加速するものと予想されるが、条例の制定にあたっては、情報公開の理念を十分認識するとともに、那覇市、沖縄市、浦添市、西原町の制度審議会のように審議を公開で行い、住民の参加と監視の下で制度化への手続きが進められるべきである。また、議会自ら実施機関に加わる積極的な対応も必要であり、住民の側からも、行政主導に頼るばかりでなく自ら「知る権利」の保障を求める積極的な働きかけが必要である。

情報公開制度の目的が達成されるか否かは、条例の内容と同時に、実際の運用にかかっている。制度を導入しても制度逃れの動きがあれば、制度の趣旨・目的に反する結果になりかねない。それを防ぐには、制度をより充実させるための絶えざる努力と職員の意識改革及び住民の制度の積極的な活用と監視が必要である。

(資料)

浦添市情報公開条例

目 次

- 第1章 総則(第1条-第4条)
- 第2章 情報公開の請求等(第5条-第15条)
- 第3章 救済手続及び救済機関(第16条-第21条)
- 第4章 制度運営審議会(第22条・第23条)
- 第5章 補則(第24条-第28条)
- 附則

第1章 総則

(目的)

第1条 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、市の保有する情報の公開を求める権利等につき定めることにより、行政運営の公開性の向上を図り、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、市民による市政の監視・参加の充実に資することを目的とする。

(定義)

第2条 この条例において、次の各号に掲げる用語の意義は、当該各号に定めるところによる。

- (1) 公文書 実施機関の職員が職務上作成し、又は取得した文書、図画及び電磁的記録(電子的方式、磁気的方式その他人の知覚によって認識することができない方式で作られた記録をいう。以下同じ。)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。
- (2) 実施機関 市長、議会、教育委員会、選挙管理委員会、農業委員会、固定資産評価審査委員会、監査委員、消防長及び水道事業管理者をいう。

(実施機関の責務)

第3条 実施機関は、市民の知る権利が十分に保障されるよう、この条例を解釈し、

運用しなければならない。

2 実施機関は、この条例の解釈及び運用に当たっては、個人の尊厳を守るため、個人の情報がみだりに公されないよう最大限の配慮をしなければならない。

3 実施機関は、第1条の目的を達成するため、会議録等必要な文書の作成を怠ってはならない。

（利用者の責務）

第4条 公文書の公開を請求する者は、この条例の目的に従い、その権利を正當に行使するとともに、その権利の行使によって得た公文書を適正に使用しなければならない。

第2章 情報公開の請求等

（公文書の公開を請求する権利）

第5条 何人も、この条例の定めるところにより、実施機関に対し、当該実施機関の保有する公文書の公開を請求することができる。

（公開請求の手續）

第6条 前条の規定による公開の請求（以下「公開請求」という。）は、次に掲げる事項を記載した書面（以下「公開請求書」という。）を実施機関に提出してしなければならない。

- (1) 公開請求をする者の氏名又は名称及び住所又は居所並びに法人その他の団体にあっては代表者の氏名
- (2) 公文書の名称その他の公開請求に係る公文書を特定するに足りる事項
- (3) 前2号に掲げるもののほか、市長が定める事項

2 実施機関は、公開請求書に形式上の不備があると認めるときは、公開請求をした者（以下「公開請求者」という。）に対し、相当の期間を定めて、その補正を求めることができる。この場合において、実施機関は、公開請求者に対し、補正の参考となる情報を提供するよう努めなければならない。

（非公開とすることができる公文書）

第7条 実施機関は、次の各号の一に該当する情報（以下「非公開情報」という。）が記録されている公文書については、当該公文書を非公開することができる。

- (1) 法令又は条例の定めるところにより，明らかに守秘義務が課されている情報
- (2) 個人に関する情報（事業を営む個人の当該事業に関する情報を除く。）であつて，当該情報に含まれる氏名，生年月日その他の記述等により特定の個人を識別することができるもの（他の情報と照合することにより，特定の個人を識別することができることとなるものを含む。）又は特定の個人を識別することはできないが，公にすることにより，なお個人の権利利益を害するおそれがあるもの。ただし，次に掲げる情報を除く。

ア 法令又は条例の規定により，何人でも閲覧することができる情報

イ 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

ウ 法令による認可，免許，届出その他これらに相当する行為に際して実施機関が作成し，又は取得した情報であつて，公にすることが公益上特に必要と認められるもの

エ 公にすることを目的として作成し，又は取得した情報

オ 当該個人が公務員（地方公務員法（昭和25年法律第261号）第2条に規定する地方公務員及び国家公務員法（昭和22年法律第120号）第2条第1項に規定する国家公務員）である場合において，当該情報とその職務の遂行に係る情報であるときは，当該情報のうち，当該公務員の氏名，職及び当該職務遂行の内容に係る部分

- (3) 法人その他の団体（国及び地方公共団体を除く。以下「法人等」という。）に関する情報又は事業を営む個人の当該事業に関する情報であつて，公にすることにより，当該法人等又は当該個人に著しい不利益を与えることが明らかであるもの。ただし，次に掲げる情報を除く。

ア 法人等又は事業を営む個人の事業活動によって生じ，又は生ずるおそれがある危害から人の生命，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

イ 市民の生活に影響を及ぼす法人等又は事業を営む個人の違法又は著しく不当な行為に関する情報

ウ その他公にすることが公益上必要と認められる情報

(4) 行政の執行に関する情報であって、次に掲げるもの

ア 市と国、他の地方公共団体又は公共団体（以下「国等」という。）との間における協議、協力、依頼等に基づいて実施機関が作成し、又は取得した情報であって、公にすることにより、国等との協力関係又は信頼関係を著しく損なうおそれがあると認められるもの

イ 市の機関内部若しくは機関相互間又は市と国等との間における審議、検討、調査、研究等の意思決定過程において作成し、又は取得した情報であって、公にすることにより、公正又は適正な意思決定に著しい支障を生ずるおそれがあるもの

ウ 市又は国等が行う監査、検査等の計画及び実施細目、試験の問題、交渉の方針、訴訟の方針、入札執行前の予定価格、人事等の事務又は事業に関する情報であって、当該事務又は事業の性質上、公にすることにより、当該事務又は事業の公正又は適正な執行を妨げるおそれがあるもの

エ 行政上の義務に違反する行為の取締り又は犯罪の捜査に関する情報であって、公にすることにより、個人の生命、身体、財産等の保護、犯罪の予防又は捜査その他の公共の安全と秩序の維持に支障を及ぼすと認められるもの

オ その他公にすることにより、行政の公正かつ円滑な執行に著しい支障を生ずることが明らかな情報

（部分公開）

第8条 実施機関は、公開請求に係る公文書の一部に非公開情報が記録されている場合において、非公開情報が記録されている部分を容易に区分して除くことができるときは、公開請求者に対し、当該部分を除いた部分につき公開しなければならない。ただし、当該部分を除いた部分に有意の情報が記録されていないと認められるときは、この限りでない。

2 公開請求に係る公文書に前条第2号の情報（特定の個人を識別することができるものに限る。）が記録されている場合において、当該情報のうち、氏名、生年月日その他の特定の個人を識別することができることとなる記述等の部分を除くことにより、公にしても、個人の権利利益が害されるおそれがないと認められるときは、当該部分を除いた部分は、同号の情報に含まれないものとみ

なして、前項の規定を適用する。

(公開請求に対する決定等)

第9条 実施機関は、公開請求に係る公文書の全部又は一部を公開するときは、その旨の決定をし、公開請求者に対し、その旨及び公開の実施に関し規則で定める事項を書面により通知しなければならない。

2 実施機関は、公開請求に係る公文書の全部を公開しないとき(公開請求に係る公文書を保有していないときを含む。)は、公開をしない旨の決定をし、公開請求者に対し、その旨を書面により通知しなければならない。この場合において、当該全部を公開しないことと決定した公文書が期間の経過により、第7条に規定する情報に該当しなくなることが明らかであるときは、併せてその該当しなくなる時期を明示しなければならない。

(公開決定等の期限)

第10条 前条各項の決定(以下「公開決定等」という。)は、公開請求があった日から15日以内にしなければならない。ただし、第6条第2項の規定により補正を求めた場合にあつては、当該補正に要した日数は、当該期間に算入しない。

2 前項の規定にかかわらず、実施機関は、事務処理上の困難その他正当な理由があるときは、同項に規定する期間を15日以内に限り延長することができる。

この場合において、実施機関は、公開請求者に対し、遅滞なく、延長後の期間及び延長の理由を書面により通知しなければならない。

(公開決定等の期限の特例)

第11条 公開請求に係る公文書が著しく大量であるため、公開請求があった日から30日以内にそのすべてについて公開決定等をするにより事務の遂行に著しい支障が生ずるおそれがある場合には、前条の規定にかかわらず、実施機関は、公開請求に係る公文書のうちの相当の部分につき当該期間内に公開決定等をし、残りの公文書については相当の期間内に公開決定等をすれば足りる。この場合において、実施機関は、同条第1項に規定する期間内に、公開請求者に対し、次に掲げる事項を書面により通知しなければならない。

- (1) 本条を適用する旨及びその理由
- (2) 残りの公文書について公開決定等をする期限

（第三者に対する意見書提出の機会の付与等）

第12条 公開請求に係る公文書に国，地方公共団体及び公開請求者以外の者（以下この条，第17条及び第18条において「第三者」という。）に関する情報が記録されているときは，実施機関は，公開決定等をするに当たって，当該情報に係る第三者に対し，公開請求に係る公文書の表示その他規則で定める事項を通知して，意見書を提出する機会を与えることができる。

2 実施機関は，第三者に関する情報が記録されている公文書を公開しようとする場合であって，当該情報が第7条第2号イ又は同条第3号アに規定する情報に該当すると認められるときは，第9条第1項の決定（以下「公開決定」という。）に先立ち，当該第三者に対し，公開請求に係る公文書の表示その他規則で定める事項を書面により通知して，意見書を提出する機会を与えなければならない。ただし，当該第三者の所在が判明しない場合は，この限りでない。

3 実施機関は，前2項の規定により意見書の提出の機会を与えられた第三者が当該公文書の公開に反対の意思を表示した意見書を提出した場合において，公開決定をするときは，公開決定の日と公開を実施する日との間に少なくとも2週間を置かなければならない。この場合において，実施機関は，公開決定後直ちに，当該意見書（第16条及び第17条において「反対意見書」という。）を提出した第三者に対し，公開決定をした旨及びその理由並びに公開を実施する日を書面により通知しなければならない。

（公開の実施）

第13条 実施機関は，公開決定をしたときは，請求者に対し，速やかに当該公文書を公開しなければならない。

2 公文書の公開は，文書又は図画については閲覧又は写しの交付により，電磁的記録についてはその種別，情報化の進展状況等を勘案して規則で定める方法により行う。ただし，閲覧の方法による公文書の公開にあつては，実施機関は，当該公文書を汚損し，又は破損するおそれがあると認めるとき，その他やむを得ない理由があるときは，その写しにより，これを行うことができる。

（他の法令による公開の実施との調整）

第14条 実施機関は，他の法令又は条例及び規則（地方自治体（昭和22年法律第67

号)第138条の4第2項に規定する規程を含む。)(以下この条において「法令等」という。)の規定により、何人にも公開請求に係る公文書が前条第2項本文に規定する方法と同一の方法で公開することとされている場合(公開の機関が定められている場合にあつては、当該期間内に限る。)には、同項本文の規定にかかわらず、当該公文書については、当該同一の方法による公開を行わない。ただし、当該他の法令等の規定に一定の場合には公開をしない旨の定めがあるときは、この限りでない。

2 他の法令等の規定に定める公文書の方法が縦覧であるときは、当該縦覧を前条第2項本文の閲覧とみなして、前項の規定を適用する。

(費用の負担)

第15条 第13条第2項に規定する公文書の閲覧に係る手数料は、無料とする。

2 同条同項に規定する公文書の写しの交付をおこなう場合における当該公文書の写しの作成及び送付に要する費用は、請求者の負担となる。

第3章 救済手続及び救済機関

(審査会への諮問)

第16条 公開決定等について行政不服審査法(昭和37年法律第160号)による不服申立てがあつたときは、当該不服申立てに対する裁決又は決定をすべき実施機関は、次の各号のいずれかに該当する場合を除き、情報公開及び個人情報保護審査会に諮問しなければならない。

(1) 不服申立てが不適法であり、却下するとき。

(2) 裁決又は決定で、不服申立てに係る公開決定等(公開請求に係る公文書の全部を公開する旨の決定を除く。以下この号及び第18条において同じ。)を取り消し、又は変更し、当該不服申立てに係る公文書の全部を公開することとするとき。ただし、当該公開決定等について反対意見書が提出されているときを除く。

(諮問をした旨の通知)

第17条 前条の規定により諮問をした実施機関(以下「諮問庁」という。)は、次に掲げる者に対し、諮問をした旨を通知しなければならない。

- (1) 不服申立人及び参加人
 - (2) 公開請求者（公開請求者が不服申立人又は参加人である場合を除く。）
 - (3) 当該不服申立てに係る公開決定等について反対意見書を提出した第三者（当該第三者が不服申立人又は参加人である場合を除く。）
- （第三者からの不服申立てを棄却する場合等における手続）

第18条 第12条第3項の規定は、次の各号のいずれかに該当する裁決又は決定をする場合について準用する。

- (1) 公開決定に対する第三者からの不服申立てを却下し、又は棄却する裁決又は決定
- (2) 不服申立てに係る公開決定等を変更し、当該公開決定等に係る公文書を公開する旨の裁決又は決定（第三者である参加人が当該公文書の公開に反対の意思を表示している場合に限る。）

（情報公開及び個人情報保護審査会）

第19条 第16条の規定による諮問に応じ不服申立てについて調査審議するため、浦添市情報公開及び個人情報保護審査会（以下「審査会」と言う。）を置く。

（審査会の調査権限）

第20条 審査会は、必要があると認めうときは、諮問庁に対し、公開決定等に係る公文書の提示を求めることができる。この場合においては、何人も、審査会に対し、その提示された公文書の公開を求めることができない。

- 2 諮問庁は、審査会から前項の規定による求めがあったときは、これを拒んではならない。
- 3 審査会は、必要があると認めるときは、諮問庁に対し、公開決定等に係る公文書に記録されている情報の内容を審査会の指定する方法により分類又は整理した資料を作成し、審査会に提出するよう求めることができる。
- 4 第1項及び前項に定めるもののほか、審査会は、不服申立てに係る事件に関し、不服申立人、参加人又は諮問庁に意見書又は資料の提出を求めること、適当と認める者にその知っている事実を陳述させ又は鑑定を求めることその他必要な調査をすることができる。

（委任）

第21条 この章に定めるもののほか、審査会の組織及び運営並びに調査審議の手續に関し必要な事項は、規則で定める。

第4章 制度運営審議会

(情報公開及び個人情報保護制度運営審議会)

第22条 この条例による情報公開制度の適正かつ円滑な運営及び改善を図るため、浦添市情報公開及び個人情報保護制度運営審議会(以下「審議会」という。)を置く。

(委任)

第23条 この章に定めるもののほか、審議会の組織及び運営に関し必要な事項は、規則で定める。

第5章 補則

(情報公開の総合的な推進)

第24条 実施機関は、この条例による公文書の公開ほか、情報提供施策及び情報公表施策の拡充を図り、市政に関する情報を市民が容易に得られるよう、情報公開の総合的な推進に努めるものとする。

2 実施機関は、前項に定める施策を効果的に推進するため、情報の収集、整備及び提供機能を充実、強化するとともに、実施機関相互間の協力及び連携に努めるものとする。

(公文書目録の作成及び閲覧)

第25条 実施機関は、その保有する公文書の目録及び公文書の検索に必要な資料を作成し、所定の場所に備えて市民の閲覧に供しなければならない。

(他の制度等との調整)

第26条 この条例は、法令又は他の条例(浦添市個人情報保護条例(平成11年条例第15号)を除く。)の規定により公文書の閲覧若しくは縦覧又は写しの交付の手續が別に定められている場合については、適用しない。

2 この条例は、図書館、美術館、公民館その他これらに類する市の施設において現に市民の利用に供する目的をもって収集し、整理又は保存している図書、

図画その他の公文書の閲覧又は写しの交付については、適用しない。

（運用状況の公表）

第27条 市長は、毎年1回各実施機関における公文書の公開の実施状況を取りまとめ、これを公表するものとする。

（委任）

第28条 この条例の施行に関し必要な事項は、規則で定める。

附則

（施行期日）

1 この条例は、平成12年4月1日から施行する。

（適用区分）

2 この条例は、次に掲げる公文書について適用する。

(1) この条例の施行に日以降に作成し、又は取得した公文書

(2) この条例の施行の日前に作成し、又は取得した公文書であって、目録等が整理されたもの

（浦添市附属機関設置に関する条例の一部改正）

3 浦添市附属機関設置に関する条例（昭和47年条例第4号）の一部を次のように改正する。

別表中

| | |
|----------------------|------------------------------------|
| 浦添市情報公開及び個人情報保護制度審議会 | 情報公開及び個人情報保護制度に関する事項について、調査審議すること。 |
|----------------------|------------------------------------|

」を

削る。

(資料)

那覇市情報公開条例

〔昭和63年1月11日〕
〔那覇市条例第1号〕

(目的)

第1条 この条例は、市の保有する公文書の公開を求める権利を明らかにすることにより、日本国憲法の保障する基本的人権としての知る権利を保障するとともに、市政に関する情報を積極的に公開して、市政への市民参加を一層推進し、市政に対する市民の理解と信頼を深め、もって地方自治の本旨に即した公正かつ民主的な市政の発展に寄与することを目的とする。

(定義)

第2条 この条例において、次の各号に掲げる用語の意義は、それぞれ当該各号に定めるところによる。

- (1) 公文書 実施機関の職員が職務上作成し、又は取得した文書、図画（これらを撮影したマイクロフィルムを含む。）及び磁気テープその他これに類するものから出力又は採録されたものであって、実施機関が現に保有しているものをいう。
- (2) 実施機関 市長、水道事業管理者、消防長、教育委員会、選挙管理委員会、農業委員会、公平委員会、固定資産評価審査委員会、監査委員及び議会をいう。

(実施機関の責務)

第3条 実施機関は、市民の知る権利が十分に保障されるよう、この条例を解釈し、運用しなければならない。

- 2 実施機関は、この条例の解釈及び運用に当たっては、個人の尊厳を守るため、個人に関する情報がみだりに公開されないよう最大限の配慮をしなければならない。

(市民の責務)

第4条 市民は、この条例の目的に即し、公文書の公開を求める権利を行使するとともに、その権利の行使によって得た公文書を適正に使用しなければならない。

（公文書の公開を請求する権利）

第5条 何人も実施機関に対し、当該実施機関の所管する事務に係る公文書の公開を請求することができる。

（非公開とすることができる公文書）

第6条 実施機関は、次の各号の一に該当する情報が記録されている公文書については、当該公文書を非公開とすることができる。

- (1) 法令により、明らかに守秘義務が課されている情報
- (2) 個人に関する情報であって、特定の個人が識別され、又は識別され得るもの。
ただし、次に掲げる情報は除く。

ア 法令により、何人も閲覧することができる情報

イ 公表を目的として作成し、又は取得した情報

ウ 法令による許可、免許、届出その他これらに相当する行為に際して作成し、又は取得した情報であって、公開することが公益上特に認められたもの

- (3) 法人（国及び地方公共団体を除く。）その他の団体又は事業を営む個人（以下「法人等」という。）の当該事業に関する情報であって、公開することにより、当該法人等に著しい不利益を与えることが明らかであるもの。ただし、次に掲げる情報は除く。

ア 法人等の事業活動によって生ずる危害から人の生命、身体又は健康を保護するため公開することが必要と認められる情報

イ 市民の生活に影響を及ぼす法人等の違反又は著しく不当な行為に関する情報

ウ その他公開することが公益上必要と認められる情報

- (4) 行政執行に関する情報であって、次に掲げるもの

ア 市の機関内部若しくは機関相互間又は市の機関と国等（国又は他の地方公共団体をいう。以下この号において同じ。）の機関との間における審議、検討、調査等の意思決定過程において作成し、又は取得した情報であって、公開することにより、公正又は適正な意思決定に著しい支障を生ずるおそれのあるもの

イ 市の機関又は国等の機関が行う検査、監査等の計画及び実施細目、入札の

予定価格、試験の問題、交渉の方針、争訟の方針等の事務又は事業に関する情報であって、当該事務又は事業の性質上公開することにより、当該事務又は公正又は適正な執行を妨げるおそれがあるもの

ウ 市の機関と国等の機関との間における協議、依頼、委任等に基づいて作成し、又は取得した情報であって、公開することにより、国等との協力関係を著しく損なうおそれのあるもの

エ 行政上の義務に違反する行為の取締り又は犯罪の捜査に関する情報であって、公開することにより、個人の生命、身体、財産等の保護、犯罪の予防又は捜査その他の公共の安全と秩序の維持に支障を及ぼすと認められたもの

オ その他公開することにより、行政の公正かつ円滑な執行に著しい支障を生ずることが明らかな情報

2 実施機関は、公開請求に係る公文書に前項各号の一に該当する情報とそれ以上の情報とが記録されている場合において、同項各号に該当する情報とそれ以外の情報とを合理的かつ容易に区分することができるときは、同項の規定にかかわらず、同項各号に該当する部分を除いて、当該公文書を公開しなければならない。

3 実施機関は、公開請求に係る公文書が第1項に該当する公文書であっても、期間の経過によって当該公文書を非公開とする理由がなくなったときは、当該公文書を公開しなければならない。

(公開請求の手続)

第7条 公文書の公開を請求しようとする者は、実施機関に対し、次に掲げる事項を記載した請求書を提出しなければならない。ただし、実施機関が請求書の提出を要しないと認めたときは、この限りでない。

(1) 氏名及び住所（法人その他の団体にあつては、名称、事務所又は事業所の所在地及び代表者の氏名）

(2) 請求に係る公文書の内容

(3) その他実施機関の定める事項

(公開請求に対する決定等)

第8条 実施機関は、前条の規定による請求があつたときは、当該請求を受理した

日の翌日から起算して14日以内に、請求に係る公文書の公開をするかどうかを決定しなければならない。

- 2 実施機関は、前項の決定をしたときは、速やかに当該決定の内容を公開を請求した者（以下「請求者」という。）に通知しなければならない。この場合において、公文書を非公開と決定したときは、その理由を併せて通知しなければならない。
- 3 前項の場合において、実施機関は、非公開と決定した公文書が期間の経過により第6条第1項に規定する情報に該当しなくなることが明らかであるときは、併せてその該当しなくなる時期を明示しなければならない。
- 4 実施機関は、やむを得ない理由により、第1項の期間内に決定することができないときは、当該請求を受理した日の翌日から起算して30日を限度としてその期間を延長することができる。この場合において、実施機関は当該理由を請求者に通知しなければならない。

（公開の実施及び方法）

第9条 実施機関は、公開請求に係る公文書を公開する決定をしたときは、請求者に対し、速やかに当該公文書を公開しなければならない。

- 2 公文書の公開の方法は、公文書の閲覧又は写しの交付によるものとする。
- 3 前項の場合において、実施機関が当該公文書を汚損し、又は破損するおそれがあると認めるときその他やむを得ない理由があるときは、同項の規定にかかわらず、当該公文書を複写したものを閲覧に供し、又はその写しを交付することができる。

（費用の負担）

第10条 前条第2項に規定する公文書の閲覧に係る手数料は、無料とする。

- 2 前条第2項に規定する公文書の写しの交付を行う場合における当該公文書の写しの作成及び送付に要する費用は、請求者の負担とする。

（救済手続）

第11条 請求者は、公開の請求に関する処分に不服があるときは、行政不服審査法（昭和37年法律第160号）の規定による不服申立てを行うことができる。

- 2 実施機関は、前項の不服申立てがあった場合において、当該不服申立てが不

適法であることを理由として却下するときを除き、遅滞なく那覇市情報公開審査会に諮問（議会にあっては、意見聴取）し、その答申等を尊重して、不服申立てに対する決定又は裁決をしなければならない。

（那覇市情報公開審査会）

第12条 前条第2項の不服申立てについて、審査又は調停（以下「審査等」という。）するため、那覇市情報公開審査会（以下「審査会」という。）を置く。

- 2 審査会は、5人の委員で組織する。
- 3 委員は、情報公開制度に関し識見を有する者のうちから市長が委嘱する。
- 4 委員の任期は、2年とする。ただし、補欠委員の任期は、前任者の残任期間とする。
- 5 委員は、再任されることができる。
- 6 委員は、職務上知り得た秘密を漏らしてはならない。その職を退いた後も同様とする。
- 7 前各項に定めるもののほか、審査会の組織及び運営に関し必要な事項は、規則で定める。

（那覇市情報公開制度運営審議会）

第13条 この条例による情報公開制度の適正かつ円滑な運営及び改善を図るため、那覇市情報公開制度運営審議会（以下「審議会」という。）を置く。

- 2 審議会は、情報公開制度の運営に関する事項について、実施機関の諮問に応じ、調査審議するとともに、実施機関に対して建議することができる。
- 3 審議会は、15人の委員で組織する。
- 4 委員は、市民、学識経験者、市議会議員及び市職員のうちから市長が委嘱又は任命する。
- 5 委員の任期は、2年とする。ただし、補欠委員の任期は、前任者の残任期間とする。
- 6 委員は、再任されることができる。
- 7 前各項に定めるもののほか、審議会の組織及び運営に関し必要な事項は、規則で定める。

（情報公開の総合的な推進）

第14条 実施機関は、この条例による公文書のほか、情報提供施策及び情報公表施策の拡充を図り、市政に関するわかりやすい情報を市民が容易に得られるよう情報公開の総合的な推進に努めるものとする。

2 実施機関は、前項に定める施策を効果的に推進するため、情報の収集、整備及び提供機能を充実、強化するとともに、実施機関相互間の協力及び連携に努めるものとする。

（公文書目録の作成）

第15条 実施機関は、その保有する公文書の目録及び公文書の検索に必要な資料を作成し、所定の場所に備えて市民の閲覧に供しなければならない。

（運用状況の公表）

第16条 実施機関は、毎年1回この条例の運用状況について、公表しなければならない。

（他の制度等との調整）

第17条 この条例は、公文書の閲覧若しくは縦覧又は写し交付の手続きが別に定められている場合については、適用しない。

2 この条例は、図書館、公民館その他これらに類する市の施設において現に市民の利用に供する目的をもって収集、整理又は保存している図書、図画その他の公文書の閲覧又は写しの交付については、適用しない。

（委任）

第18条 この条例に定めるもののほか、この条例の施行に関し必要な事項は、実施機関が定める。

付則

1 この条例は、昭和63年4月1日から施行する。

2 この条例は、次に掲げる公文書について適用する。

(1) この条例の施行の日以降に作成し、又は取得した公文書

(2) この条例の施行の前日に作成し、又は取得した公文書であって、目録等が整理されたもの

3 那覇市附属機関の設置に関する条例（昭和52年那覇市条例第2号）の一部を

次のように改正する。

別表中

| | |
|--------------|--------------|
| 那覇市情報公開制度審議会 | 情報公開制度に関すること |
|--------------|--------------|

」を

削る。