

浦添市の情報公開制度

—ただいま策定中—

朝 崎 咄

1 制度導入のきっかけ

(1) 「行政改革大綱」への位置づけ

情報公開制度の導入は、「浦添市行政改革大綱」（平成8年4月1日制定）で、「当面の措置事項」中「行政の公正さの確保及び行政手続の簡略化」の一つとして位置づけられ、制度導入に関する浦添市の意思が確定した。

さらに、当該「大綱」の実施年度は平成8年度～平成12年度であることから、平成12年度の制度スタートが、既定の方針とされた。

なお、「大綱」の策定にあたっては、市民参加による手法を採用したことから、「大綱」の実施について、常に市民の監視を受けることとなり、浦添市にとって、良い意味で「足かせ」となった。

(2) 首長主導による導入

現市長の選挙公約として、制度の導入が掲げられたことも見逃せない。

浦添市は、「職員定数健全化計画」を策定し、新規あるいは現行事務事業の拡大にかかわらず、平成15年まで現定数の維持を決定したことから、情報公開制度の導入に係る職員の配置については、当初、必ずしも楽観的な状況ではなかった。しかし、長の政策的事業でもあり、また、「情報公開請求権」という市民の新たな権利の設定という制度の重要性に鑑み、優先的な職員配置がなされた。

このような先駆的制度の導入にあたっては、自治体の首長主導の手法は、欠かせない。

(3) 制度導入に関心のある議員の存在

議事機関たる議会の制度への理解が、円滑な制度導入にとって、重要な役割を果たした。とりわけ、3会派（7人）の議員による研修会開催など、市民の権利保障にかかわる積極的な議会の動きは、特筆すべきである。このような動

きは、議会が条例の実施機関となることについて、何らの支障がなかったことを意味する。

2 準備組織の整備

(1) 制度導入のための事務局体制の整備については、次のとおり、年次的になされ、制度導入の前年度に現体制を確保した。

- ・ H 9. 4. 1 担当主幹配置…………… 1 人
- ・ H10. 4. 1 担当主幹, 担当主査, (臨任) 職員 …… 2 人 (+ 1 人)
- ・ H11. 4. 1 担当主幹, 担当主査, 職員配置…………… 3 人
- ・ H12. 4. 1 制度実施 (条例施行)

(2) 内部検討組織 (庁内組織)

○ 制度検討委員会

助役を委員長として、部長職の職員で構成する制度検討委員会 (以下「検討委員会」) を設置し、市長の諮問 (案) 作成に当たさせた。

検討委員会は、平成9年10月16日に発足し、細部の調査研究を下部組織たる制度検討委員会幹事会 (以下「幹事会」) に命じ、平成10年11月27日に同幹事会から調査研究の結果報告を受けるまでの約1年間は、活動を休止する。

平成11年11月27日に、幹事会からの報告を受けて、活動を再開し、幹事会からの報告書をもとに、3ヵ月 (7回) の審議を経て、平成11年2月26日、市長に対して、諮問案 (第二次素案) の報告を行った。

○ 制度検討委員会幹事会

検討委員会の下部組織である幹事会は、各部の主務課長で構成され、検討委員会と同時に発足する。同日から平成10年11月27日までの1年1ヵ月にわたって、検討委員会からの命により、諮問案 (第一次素案) を作成し、検討委員会に報告する。

(3) 市民参加組織

○ 浦添市情報公開及び個人情報保護制度審議会

市長は、市民代表、団体代表、議会代表、マスコミ等からなる浦添市情報公開及び個人情報保護制度審議会 (以下「審議会」) に対して、浦添市の情

報公開及び個人情報保護制度の制度設計について、その案を示して諮問を行った。

審議会は、平成11年3月1日から約3ヵ月で集中的に10回の審議を行い、同年5月25日に、市長に答申した。

この答申は、両条例の基礎となるもので、浦添市の条例の制定及び今後の運用の指針を示すものである。

3 スケジュールの作成

制度導入のスケジュールは、別紙のとおりである。

スケジュールの作成にあたって大事なことは、制度の実施時期の確定、議会への条例の提出時期の確定である。

両時期が確定すると、自動的に、内部組織や市民参加の設置時期等が確定することとなる。

4 市民意識調査、職員意識調査の実施

市民及び職員の制度に対する認識度、制度導入の必要性等を、アンケート方式で調査した。

那覇市、沖縄県の制度実施後、10年余の年月が経過していることから、浦添市においては、その必要性を認めたが、国の情報公開法の制定や全国自治体における条例の制定状況に鑑みると、今後制度導入を目指す自治体にとって、必要な調査であるかは、検討を要す。

5 どのような制度にするか

(1) 現行の自治体条例の研究

自治体は、法律と無縁の条例で、憲法が保障する「知る権利」を「情報公開請求権」として具体化した。全国の制度制定自治体の条例を研究することは、制度導入を目指す自治体にとって、欠くことのできないプロセスである。可能な限り、多くの自治体条例を研究することによって、制度に対する理解を深め、自らの自治体の制度の内容を決定していく必要がある。

なお、神戸大学阿部教授が提唱し、北海道ニセコ町が導入した「文書作成請求権」のような先駆的権利の設定も、自治体単位であれば可能なことといえる。

(2) (国の) 情報公開法の研究

国の情報公開法は、「知る権利」の明文化を忌避した結果として、「国民主権」「国民的的確な理解と批判」「公正で民主的な行政の推進」等大仰な表現を羅列しなければならなくなったことなど、批判も存するが、次の事項については、概ね、肯定的な評価を与えられているといえる。

- ① アカウンタビリティーの明記
- ② 対象情報の範囲（電磁的記録を対象情報としたこと）
- ③ 請求対象となる時期（決裁過程、意思形成過程情報の対象情報化）
- ④ 第三者保護に関する規定
- ⑤ 審査会の権限の法文化

なお、「知る権利」を明記しなかったことに加えて、次の事項についても、批判がある。

- ① 包括的に過ぎる「不開示情報」に関する規定
 - ② 開示・不開示の決定にあたっての行政機関の裁量の範囲の広さ
 - ③ 開示請求に対する諾否の決定（請求→文書存在不存在の決定→不開示情報該当性の決定→公益目的からする不開示情報の裁量的開示）という一連の決定枠に入らない「存否応答拒否」に関する規定の存在
- これらについては、いずれも十分な研究がなされなければならない。

(3) 庁内討議の充実

前記検討委員会、幹事会の開催にあたっては、可能な限り、資料の事前配布に努め、委員の事前研修に資する必要がある。また、会議時間についても、十分な時間の確保が必要である。

会議の開催形態は、文言一語一語にこだわる会議と重要な論点を絞り込んで議論する会議に区分する必要がある。

(4) 市民参加による制度づくり

審議会（他に「懇話会」「懇談会」等の名称で呼ばれる）の設置は、情報公開制度が住民に情報公開請求権という権利を設定する制度であることから、不

可欠の手法といえる。

審議会委員の人的構成（議会議員、職員の委員任命の問題）は、各自治体の事情に照らして行われるべきである。

審議会が地方自治法138条の4第3項の長の附属機関として設置されたことから、本市においては、審議会に対して「制度設計」に関する諮問を行った。

なお、他の手法として、条例案の逐条解説作成方式がある。

審議会における審議を実質的なものとするための、諮問書（75頁）の一字一句について審議願い、審議会の会議自体を公開した（延べ91名の傍聴あり）。

本市においては、採用しなかったが、委員の公募による委嘱も一考に値する。

6 法制化の実務

(1) 条例の制定

審議会からの報告書（答申書）を条文化する作業がある。

実施機関の範囲については、議会の取扱いについて問題がある。浦添市は、文書により議会の意向を打診し、事前の協議により比較的円滑に当該課題をクリアしたが、「議会は、既に、会議そのものが公開されている。したがって、これ以上公開するものはないのであるから、条例の実施機関となる必要はない」との主張が一部自治体の議会においてあるようである。会議の公開と権利としての公文書の公開請求との次元の違いを知らしめる必要がある。

(2) 他の条例、関連規則・規程等の制定・改廃

- ①「条例施行規則」の制定
- ②「制度運営審議会規則」の制定
- ③「審議会規則」の制定
- ④「附属機関設置条例」の一部改正
- ⑤「事務決裁規程」の一部改正
- ⑥「事務分掌規則」の一部改正
- ⑦「事務委任規則」の一部改正
- ⑧「事務取扱要綱」の制定
- ⑨「電算条例」の廃止……個人情報保護条例との関係

(13) 行政手続条例との関係

事前手続に関する一般法としての行政手続条例を制定した自治体においては、当該手続条例の制約を受けることとなる。

情報公開請求書の提出は、行政手続条例に規定する「申請」に当たることから、当該行政手続条例の「申請」に関する規定が適用されることとなる。行政手続条例は、「受理」概念を排し、行政庁の審査・応答義務は申請が到達したときに生ずること（到達主義）を端的に規定したことから、情報公開窓口における「不受理」等の不適切な運用は改善し、併せて、情報公開請求の迅速で的確な処理が確保されなければならない。

7 関連施策の実施、検討

次に掲げる施策は、いずれも本市が制定を目指す「狭義の情報公開制度」そのものでないことはいうまでもない。

(1)の職員研修は、制度の円滑かつ適正な運用のために必要な施策であり、職員の同制度に対する理解を深めるために、制度導入の前後を問わず実施されなければならない施策である。

また、(2)及び(3)は、情報公開制度の環境整備的性格の施策であり、当該施策が実施されると、情報の迅速な検索が可能となることから、情報公開事務の利便性の向上を図ることができるが、この施策が実施されていないこと、あるいは実施する計画がないことを、情報公開制度を導入しない理由としてはならない。

従来の自治体の情報公開条例は、元来無体物である「情報」を媒体と関連づけて擬似的有体物性を与えられた「文書」をその対象としている。すなわち、情報公開制度でいう「公文書」は、情報が何らかの媒体に記録され、かつ可読的・可視的であることを要件としている。このことは、行政が事務事業を執行するに当たって、その意思を形成する過程の情報が、情報公開制度の外に置かれることを意味する。住民は、意思形成過程の情報を得てはじめて、自治の主権者としての責務を果たすことができる。会議の参加者の自由な討議の機会を確保すること、未確定の情報の公開による混乱を避ける等の理由により、会議が公開されないという措置がとられてはならない。

(1) 職員研修の実施

- ・ 職員の意識啓発の段階の研修
- ・ 条例制定後の実務研修としての段階
- ・ 条例施行後の継続的な研修
- (2) 情報提供施策の充実
 - ・ 関連施策の充実
 - ・ インターネットの活用
 - ・ 情報公開センターの設置
- (3) 文書管理システムの確立
 - ・ 「電子決裁」の導入を視野に入れた文書管理システムの導入
 - ・ 文書目録の作成の効率化
 - ・ 文書の電子化
 - ・ 文書のデータベース化
- (4) 会議の公開のシステム（条例，要綱）の確立
 - ・ この条例が対象とするものは、あくまで情報である
 - ・ 市民は意思形成過程，審議過程をみたい
 - ・ 会議そのものの公開
 - ・ 法制度としての「会議の公開」
 - ・ 那覇市の「会議の公開の指針」
 - ・ 川崎市の「会議の公開条例」

資料1

浦添市情報公開・個人情報保護制度導入スケジュール

事項	年	月	平成9年	平成10年	平成11年	平成12年	平成13年	平成14年	平成15年	平成16年	平成17年	平成18年	平成19年
① 職員研修			4 5 6 7 8 9 10 11 12	1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 11 12	1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 11 12	1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 11 12	1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 11 12	1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 11 12	1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 11 12	1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 11 12	1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 11 12	1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 11 12	1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 11 12
② 意識調査				調査、分析、報告	報告講演会								
③ 実態調査				基礎実態調査まとめ	非公開情報の実態調査まとめ								
④ 情報公開制度調査委員会 (次長、主務課長で構成)				素案まとめ 約10回開催予定	報告								
⑤ 情報公開制度検討委員会 (部長で構成)					報告まとめ 約10回開催予定	報告							
⑥ 情報公開及び個人情報保護制度 審議会				◎学識、市民等 (13名) ……9月人選、10月委嘱 「制度化に関する報告書」	◎市長が諮問 (H11/3/1) ◎市長に答申 (H11/5/25)								
⑦ 「情報公開条例」制定				条例案調査	「条例」議会審議								
⑧ 「情報公開条例施行規則」制定				規制案調整									
⑨ 「個人情報保護条例」制定				条例案調査	「条例」議会審議								
⑩ 「個人情報保護条例施行規則」制定				規制案調整									
⑪ 各実施機関 (全課)				ファイリングシステムの定着	行政資料の整理	公文書目録の作成							
⑫ 各実施機関				◎基礎資料収集 ◎素案起草 ◎職員：主幹1名配置	◎会議運営 ◎情報公開に向け各課調整及び指導、手引書作成、様式印刷案注等 ◎職員：主幹1名、主査1名、臨時職員1名								
⑬ 事務局				◎那覇市、沖縄市、北谷町 ◎県外先進市視察研修									
⑭ 事務局研修													
⑮ 情報公開センター				◎学識 (法律関係) 経験者 (5名以内) ……平成12年3月人選、同年4月任命 ◎学識経験者、市民等 (10名以内) ……平成12年3月人選、同年4月任命									
⑯ 国の法制化の動向				◎法案提出 (H10/3/27)	◎「情報公開法」可決成立 (H11/5/7) ◎「情報公開法」公布 (H11/5/14)								

◎情報公開実施
※事務局の職員体制を引き継ぐ

◎必要の都度開催

◎公布の日から起算して、2年を超えない範囲
内において政令で定める日から施行

浦添市情報公開及び個人情報保護制度導入の経過

資料2

年度	年 月 日	事 項
平成9年度	9. 4. 1	○情報公開担当主幹配置、調査事務開始
	9. 4. 22	○那覇市視察研修
	9. 5. 21	○北谷町、沖縄市視察研修
	9. 7. 29	○情報公開制度導入スケジュール及び情報公開制度導入に向けての対応・体制決裁
	9. 8. 4	○三役会議で今後のスケジュールについて説明
	9. 10. 2	○市政に関する市民意識調査実施
	9. 10. 16	○情報公開及び個人情報保護制度検討委員会、幹事会辞令交付 ・検討委員会：助役及び部長で構成（11名） ・幹事会：各部局主務課長で構成（14名）
	9. 10. 16	○第1回検討委員会及び幹事会開催
	9. 10. 16	○先進市視察研修（埼玉県入間市、東京都三鷹市）
	9. 10. 28	○次長・課長を対象とする研修 「情報公開制度について」
	9. 11. 6	○情報公開制度に関する職員意識調査実施
	9. 11. 12	○第2回幹事会（301会議室）
	9. 11. 18	○係長以下職員研修（第1班、中央公民館大ホール）
	9. 11. 20	○係長以下職員研修（第2班、中央公民館大ホール）
	9. 11. 25	○部長研修（501会議室）
	9. 11. 26	○第3回幹事会（302会議室）
	9. 12. 3	○第4回幹事会（501会議室）
	9. 12. 4	○係長以下職員研修（第3班、中央公民館大ホール）
	9. 12. 24	○第5回幹事会（301会議室）
	10. 1. 8	○第6回幹事会（301会議室）
	10. 1. 14	○第7回幹事会（501会議室）
	10. 1. 21	○第8回幹事会（201会議室）
	10. 2. 2	○市町村アカデミー研修（主幹）
	10. 2. 12	○第9回幹事会（501会議室）
	10. 2. 19	○第10回幹事会（501会議室）
	10. 2. 25	○第11回幹事会（全員協議会室）
	10. 2. 27	○市政に関する市民意識調査及び分析・評価業務報告
	10. 3. 4	○第12回幹事会（全員協議会室）
	10. 3. 20	○係長以下職員研修（中央公民館大ホール）
	10. 3. 23	○係長以下職員研修（中央公民館大ホール）
平成10年度	10. 4. 1	○主査を配置………主幹1人、主査1人（2人体制） ※臨時職員1人任用
	10. 4. 15	○第13回幹事会（全員協議会室）
	10. 4. 21	○第14回幹事会（全員協議会室）
	10. 4. 28	○第15回幹事会（全員協議会室）

年度	年 月 日	事 項
平成10年度	10. 5. 8	○第16回幹事会（全員協議会室）
	10. 9. 1	○本庁総務課書庫保存文書の目録作成開始
	10. 11. 27	○幹事会より検討委員会へ素案を報告
	〃 〃	○幹事会より検討委員会へ素案を報告
	10. 12. 3	○第2回検討委員会（702会議室）
	10. 12. 18	○第3回検討委員会（全員協議会室）
	10. 12. 24	○第4回検討委員会（702会議室）
	11. 1. 14	○第5回検討委員会（702会議室）
	11. 1. 28	○第6回検討委員会（702会議室）
	11. 2. 16	○第7回検討委員会（702会議室）
	11. 2. 26	○情報公開法案衆議院本会議で可決
	11. 3. 1	○検討委員会より制度についての報告書を市長へ報告
		○浦添市情報公開及び個人情報保護制度審議会を設置 ……委員の委嘱及び任命、10名委嘱、3名任命 ・会 長 佐久川政一（沖縄大学教授：憲法） ・副会長 前津榮健（沖縄国際大学助教授：行政法）
	11. 3. 1	○報告書に基づき市長より審議会へ諮問
	11. 3. 1	○第1回浦添市情報公開及び個人情報保護制度審議会（702会議室）
	11. 3. 2	○情報公開及び個人情報保護の制度化に当たっての市議会の取扱いに関する協議について（議会へ依頼）
	11. 3. 9	○第2回審議会（801会議室）
	11. 3. 16	○先進市視察研修（3/16～3/18） 研修先・東京都三鷹市、昭島市・事務局2名、審議会委員4名派遣
平成11年度	11. 4. 1	○係を配置……主幹1人、主査1人、係1人 3人体制
	11. 4. 5	○情報公開及び個人情報保護の制度化に当たっての市議会の取扱いに関する協議について（議会より回答） ※議会も実施機関となることに決定。
	11. 4. 9	○第3回審議会（全員協議会室）
	11. 4. 16	○第4回審議会（全員協議会室）
	11. 4. 23	○第5回審議会（全員協議会室）
	11. 4. 28	○情報公開法案参議院本会議で可決
	11. 4. 30	○第6回審議会（全員協議会室）
	11. 5. 7	○情報公開法案衆議院本会議で可決成立
	11. 5. 7	○第8回検討委員会（801会議室）
	11. 5. 10	○第7回審議会（全員協議会室）
	11. 5. 14	○第8回審議会（全員協議会室）
	11. 5. 19	○第9回審議会（全員協議会室）
	11. 5. 25	○第10回審議会（全員協議会室：最終回）
	11. 5. 25	○審議会より市長へ答申
	11. 6. 2	○議員研修会 ……情報公開及び個人情報保護制度について
	11. 6. 7	○「浦添市情報公開条例」及び「浦添市個人情報保護条例」を市議会定例会に提出
	11. 6. 15	○情報公開条例等審査特別委員会開催（第1回） ・正副委員長の互選等

情報公開事務のフローチャート

資料 3

