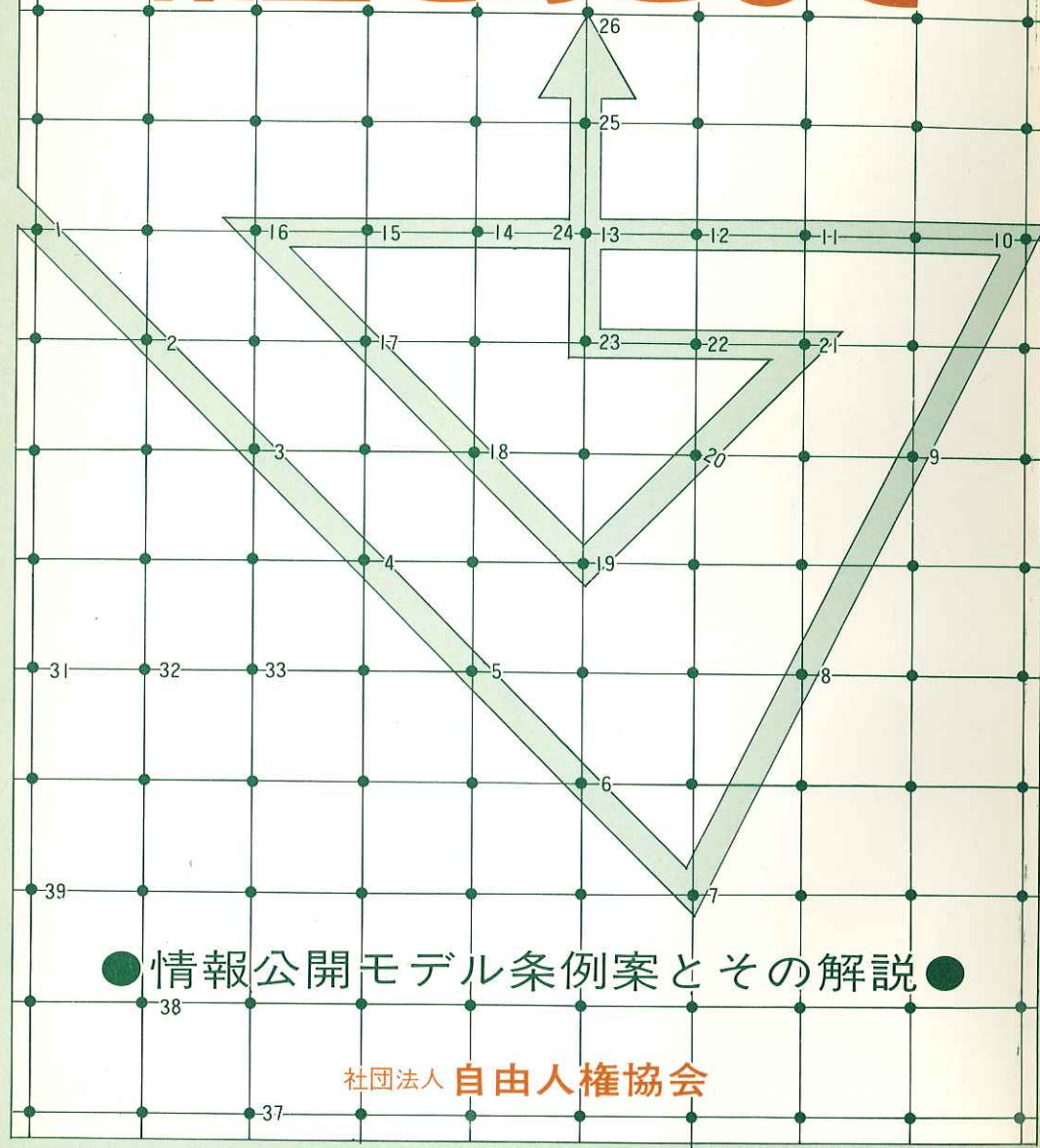


情報公開条例を制定しよう

住民の知る権利の 確立をめざして



● 情報公開モデル条例案とその解説 ●

社団法人 自由人権協会

住民の知る権利の確立をめざして

発行 社団法人 自由人権協会

〒105 東京都港区愛宕一の六の七

愛宕山弁護士ビル三〇六号室

☎ 〇三―四三七―五四六六

振替口座 東京八一六二七一八

定価 五〇〇円

送料 一七〇円

目次

はじめに	1
情報公開制度の確立をめざして	
情報公開モデル条例案の意義	2
情報公開モデル条例案	9
情報公開モデル条例案の解説	18
資料 「情報公開権利宣言」	29
資料 「情報公開八原則」	30
自由人権協会とは	31
八編集後記	31

はじめに

民主的な開かれた社会を実現するためには行政機関等の情報が広く国民に公開されなければなりません。情報公開は民主主義の基礎であり、国民の知る権利は情報公開によって具体的に保障されなければなりません。

私たちは、具体的に人権問題にかかわるなかで、常に様々な秘密の壁にぶち当たったり、行政の情報が秘密にされることにより国民に様々な被害が発生している現実を見えています。たとえば、サリドマイド等の薬害は、薬の製造許可の審議過程、副作用に関するデータ等が国民の前に積極的に公開されていたならばその発生は最小限度に食い止められたと言えます。原発、し尿処理場等の公共施設の建設をめぐる安全性の問題や環境問題については、データを隠したままの説得工作が行なわれることも多々あります。公務員の不正行為や違法行為があっても、その告発は資料を入手できないために困難となることも多いと思われます。

私たちは、国民の知る権利を確立し、開かれた社会を実現するために、また情報の秘匿による人権侵害をなくすために、是非とも「情報公開制度」を確立しなければなりません。

社団法人自由人権協会は、特定の政治的立場からでなく、あらゆる人々の自由と人権を擁護するという立場から、発言し行動してきた人権擁護団体ですが、既に一九七六年一月以降、協会内に研究小委員会を設置し、この情報公開制度の研究をおこなってまいりました。一九七九年九月には「情報公開法要綱」を発表し、わが国において情報公開法を制定すべきことを提唱しました。しかし情報公開制度の確立のためには、情報公開法と並んで自治体レベルで条例化が広く行われることが重要であります。自由人権協会としては、昨年以來情報公開条例の研究をつづけてまいりましたが、ここに「情報公開モデル条例案」を発表するものです。この小冊子が、さまざまな人達に広く読まれ、情報公開条例制定の立法運動の一助になり、ひいては、民主的な開かれた社会の実現に少しでも寄与すれば幸いです。

一九八一年五月

社団法人 自由人権協会

情報公開制度の確立をめざして

情報公開モデル条例案の意義

自由人権協会理事
青山学院大学教授

清水 英夫

一、情報公開は世界の潮流

自由人権協会が「情報公開法要綱」を作成・公表してから、約一年半が経ちました。そのあいだに、市民団体「情報公開法を求める市民運動」が発足し、「情報公開権利宣言」も発せられました。また、政府や自治体においても、情報公開は今や世界の潮流である、という認識が確立するにいたっています。

すなわち、中曾根行政管理庁長官は、昨年（一九八〇年）十一月十一日の衆議院内閣委員会において、「歴史の方向としては、情報公開の方向に向かって政治も行政もたくましく前進していく時代にある」という見解を明らかにしました。また、今年に入って、三月十日の参議院予算委員会において、鈴木首相も「政府において諸外国の同種の制度を研究している。プライバシー、守秘義務関係法令の扱いの問題などがあるが、前向きに検討を進めている」と答弁しています。

しかし、政府はこれまで情報公開法の制定をはっきりと言明したことはなく、またどのような制度を考えているのかも明らかではありません。政府は、プライバシー保護制とともにこの問題を、三月十六日に発足した臨時行政調査

会の検討にゆだねているようです。また、昨年十月から、各省庁に公文書閲覧窓口を開設しましたが、その実態は従来の広報サービスとはほとんど変らない有様です。

この消極的で鈍い対応にくらべると、自治体での取組みは、はるかに積極的であり、はっきりと情報公開条例の制定をめざしているところも出ています。昨年十二月上旬現在で、共同通信社が全国の都道府県および政令都市を対象に調査したところによれば、①情報公開制度について特別な組織をつくって検討を始めている自治体は二十二府県、二市で全体の四割をこえ、②担当部課で資料収集などを始めている自治体が八県一市、今年度中または来年度に取組みを始める自治体が四県二市、となっています。

もちろん、これらの自治体の情報公開制に対する姿勢には大きなバラツキがあります。昭和五十八年（一九八三年）度までに制定をめざしている神奈川県、滋賀県、大阪府などがある一方、当分のあいだ検討も考えていない、とする東京都のような自治体も少なくありません。しかし、全般的には住民の知る権利を具体化しようとする傾向は、日増しに強まっています。

二、情報公開の必要性

情報公開制について自他ともに先進県であることを認めている神奈川県長洲一二知事は、すでに昨年七月、全職員に対し、情報公開は「必要であり、不可避であり、かつ可能である。しかし、またそれは大事業である」という見解を明らかにしています。この情報公開の必要性について、昨年十二月、大阪府の情報公開準備研究班が発表した報告書「情報公開制度の実現に向けて」は、次のように述べています。

「情報公開は政治的腐敗、行政の不正を示す事件を契機に急速に制度化が求められてきたことからいって、政治

的腐敗の防止、行政の監視を大きな目的としている。

しかしながら、それにとどまらず市民が広く政治にその意思を反映させるには、その前提として情報公開による情報の入手が不可欠である。市民の情報入手が阻害されては、民主主義の発展はありえないのである。

特に、地方行政においては住民参加による行政運営の重要性が増すなかで、情報公開により住民が行政に対して共通の理解、認識をもつことが必要となっている。

次に、市民が健康で文化的な生活を送る上での情報公開の必要性がある。公害、薬害など市民の安全、健康を脅かす社会問題が発生する中で、政府の保有する環境、医療などに関する情報の公開が、市民生活の安全、健康確保に欠かせない。情報公開は市民生活を守るうえでも重要なものである。」

要するに、情報公開制は、行政の監視と参加はもちろん、市民生活の安全に不可欠なものである、との認識に立脚しています。これを裏がえせば、情報公開制を欠いた行政は、政治的腐敗や不正を野放しとし、住民主権を空洞化させ、市民生活を不安と危険にさらすことになるということを意味しています。

行政当局が市民に情報を与えないことは、一部の者に不当な利益を与えることに通じる、という典型的な例が、最近明らかになりました。大阪・泉州沖の関西新空港建設計画の土地候補地をめぐる、運輸省はこれまで一貫して「投機の対象となり、疑惑を招くので、場所などはいっさい明らかにできない」という態度をとってきましたが、四月七日の参議院運輸委員会では、実は大手建設会社などに国の機密が筒抜けになっていることが明らかにされました（四・八朝日）。

しかし、このような事例は、中央・地方を通じ、いわば日常茶飯事になっています。いわゆる行政秘密が一部の団体、個人の不当な利益となり、それが政治献金等を通じて非民主的な政治・行政を維持させる、という構造が定着しています。行政当局が言を左右して、住民の生命や健康に直接関係ある情報（審議会の議事録など）さえ公開しない

のは、こういった政治構造と大きな関係があります。

三、情報公開になじむ自治体

いずれにせよ、国政にくらべれば、自治体の方が情報公開について、一歩も二歩も進んでいることは疑いありません。一般的にいえば、いわゆる革新自治体の方が積極的姿勢を示していますが、しかし、情報公開は決して革新、保守の政治的争点とはいえません。このことは、国際的にみても、この問題が熱心に追求されているのは欧米の先進諸国であることや、国によっては保守政党が推進していることでも理解できるでしょう。

では、わが国で自治体が先行している原因について、考えてみることにしましょう。

① 直接民主制の憲法的・法的保障

近代国家が、間接（代表）民主制を原理としていることはいくまでもありません。しかし、二十世紀に入ってから、間接民主制の欠陥を補うため、多くの国で直接民主制的手段が採用されてきました。日本の場合、その点かなり遅れている、といえましょう。

しかし、地方自治にあっては、事情は大いに異なっています。そもそも、地方行政は住民自治を本旨としているだけに、住民の政治的権利ははるかに直接的です。まず、憲法的（一次的）には、議員・首長の公選制（憲法九三条）および特別法の住民投票制（同九五条）があり、法律的（二次的）には、憲法の理念を受けて、議会の解散請求（地方自治法一三条、七六―七九条）、議員・首長らの解職請求（同二三条、八〇―八八条、地方教育行政の組織及び運営に関する法律八条）、条例の制定改廃請求（地方自治法一二条、七四条の四）、事務監査請求（同七五条）、財務監査請求（二四二条）などが定められています。

このような制度的保障の存在が、住民自治の基本条件である情報公開の実現の大きな基礎となっている、といえます。

② 首長と議会との緊張関係

近代国家の要件に権力の分立がありますが、ウェストミンスター型といわれる英国流のそれは、議院内閣制ですから、原則として多数党が内閣を組織します。そこで、行政府と立法府とは構造的に癒着せざるをえなくなりますが、米国流の大統領内閣制においては、両者は往々対立関係となります。前者では、議会が政府に手がせをはめるような立法は、なかなか期待できませんが、後者では、存立基盤を異にするので、そのような立法は決して例外ではありません。

現代における情報公開制が、米国の情報自由法から始まったのは、右の意味でよく理解できます。情報自由法はもちろん、人民主権の原則から発する「知る権利」の立法化ではありますが、それを可能とさせたのは、大統領の権力肥大に歯止めをかけようとした議会の意思だったのです。この点、一種の大統領システムを採用しているわが国の自治体において、英国式権力分立の中央よりも情報公開制が実現しやすい理由がある、といえます。

③ 政権交代の可能性

行政の公開をめざす情報公開制は、いずれにせよ、政権担当者には重荷であります。したがって一党一派の独裁がつづいているところでは、公開制実現のチャンスは乏しいことになりました。また官僚機構が、そのような政治状況を前提とする場合、ことさらに秘密主義になりやすいのも当然です。そのような観点に立つと、改革の政権交代が現実に行われている自治体が、国よりも公開制になじむことが分かる、と思います。

④ 適用除外事項

これまでも、しばしば指摘されてきたことですが、防衛、外交、犯罪捜査等の情報を含む国政にあっては、適用除外をめぐって、意見の一致を見ることが困難です。これに対し、自治体には、そのような厄介さが少なく、プライバシーや企業情報を主な問題点とします。もちろん、そのような情報の取扱いも、実際問題としては、必ずしも簡単ではありません。

この点は、自治体関係者が一致して指摘するところですが、個人のプライバシーといえども、余りそれを聖域視すると、必要な情報開示のくれみのとなるおそれがあります。しかし、それ以上に企業情報は、わが国の体質からみて、適用除外が大きな争点となることが予想されます。しかし、国民の生命、健康や安全にかかわる情報で、行政庁が入手しているものはやはり公開が原則にすべきです。

四、原則にのっとったモデル条例

「情報公開法を求める市民運動」は、はじめにも紹介したように、今年の一月三十一日、臨時総会において「情報公開権利宣言」を採択しましたが、同時に情報公開法や情報公開条例を制定するさいの指針（ガイドライン）として八つの原則を確認しました（権利宣言と八原則はこの冊子に収録してあります）。

現在までのところ、わが国には、中央、地方を通じて、情報公開を義務づけた法令・条例は一つも存在していません。私たちは、強くその立法化を求めています。しかし、だからといって、情報公開という名がついた法令・条例であれば、何でも結構というわけではありません。しばしば批判のあるように、内容のいかんによっては、行政庁に非公開の実質的権限を与えることになり、一種の秘密保護法とさえない危険があります。

自由人権協会が「情報公開法要綱」を作成したのも、あるべき公開制度を具体的に提示するためでしたが、中央と地方には情報公開についても無視できない特質が存在することや、前にも述べたとおり、この一、二年における地方

自治体をめぐる状況の急展開にかんがみ、改めてモデル公開条例案を作って、参考に供することにいたしました。

米国においても、市民団体であるラルフ・ネーダー・グループの立案した「モデル州情報自由法」が、各州の立法に大きな影響を与えた、といわれています。自由人権協会の模範条例案が同じように役割を果たすことを、私たちは心から期待しています。なお、都道府県を対象とせず、市のレベルで作業したのは、市の立法能力を低くみたわけでは、決してありません。基礎自治体における取組みに刺激を与え、いわば草の根からの公開制の実現を期待したからにはなりません。

自由人権協会の「〇〇市情報公開条例」は、「情報公開権利宣言」および「情報公開八原則」のとり、協会所属の法律家を中心となって作成されたものです。その内容は、別掲の解説にくわしく紹介されていますが、適用除外や救済手続について特に配慮しました。また、情報公開行政が民主的に運営され、住民の意思が直接に正しく反映するように「情報公開審議会」を設けたのも大きな特色となっています。

情報公開モデル条例案

社団法人 自由人権協会

〇〇市情報公開条例

(目的)

第一条 この条例は市政に関する情報を公開し、市政に関する市民の知る権利を実効あらしめることが日本国憲法の定める地方自治の民主的发展にとり必要不可欠であることに鑑み、市の所持又は保管する情報の公開を求める権利及び手続について定め、もって地方自治の民主的发展に寄与することを目的とする。

(定義)

第二条

- ① この条例において、「情報」とは文書、図画、写真、マイクロフィルム、録音テープ及びコンピュータに入力された情報、その他一切の情報をいう。
- ② この条例において「保管者」とは市長又は市の機関の長もしくはこれらの者から委任を受けた者であつて、当該情報を所持又は保管する者をいう。

（情報提供の責務）

第三条

保管者は、情報の公開が、民主的市政の実現のために必要不可欠であることをよく理解し、その所持又は保管する情報を積極的に住民に提供するよう務めなければならない。

（情報の公開）

第四条

- ① 何人も、保管者に対してその所持又は保管にかかる情報（機関委任事務に関するものを含む）の公開を請求することができる。
- ② 前項の請求があつたときは、保管者は左の各号の一に該当する情報をのぞき、これ

を公開しなければならない。

- 一、法律又は条例で公開しないことが定められている情報。
- 二、公開することにより個人のプライバシーを不当に侵害すると認められる情報（個人のプライバシーに関する情報であっても、請求者本人に関する情報、及び公務員、公職の候補者又は公務員であつた者の職務又は地位に関連する情報を除く）。
- 三、法人その他の団体から提出された情報であつて公開することにより、当該法人その他の団体に著しい不利益をもたらす現実の危険があると認められるもの（人の生命、健康又は安全にかかわる情報、及びガス、電力、水道、運輸、医療、公衆衛生その他住民の生活に重大な影響が及ぶと認められる事項に関する情報を除く）。
- 四、法律又は条例に基づく行政上の取締に関するものであつて、公開することにより、その実施を著しく困難にすると認められる情報。
- 五、公開することにより、人の生命又は身体の安全に危険が及ぶと認められる情報。
- ③ 前項の各号に該当する事項を含む情報については、保管者は、前項各号に該当する部分とそうでない部分とを可能な限り区分し、前項各号に該当しない部分は、これを公開しなければならない。

（情報目録の備置及び公開）

第五条

① 保管者は、その所持又は保管にかかる情報の目録を作成し、以後情報を新たに作成又は入手した時は、二ヶ月以内に当該情報を目録に登録しなければならない。右目録には情報の種類・件名・内容の要旨・作成者・作成又は入手の年月日、保存期間、並びに保管者を記載しなければならない。

② 保管者は右目録を備置し、一般の閲覧及び謄写に供さなければならない。

（閲覧・謄写の手続き）

第六条

① 情報の公開を要求する者はその保管者に対し、その情報の閲覧又は謄写を請求することができる。

② 前項の請求があつたときは、保管者は二週間以内に閲覧又は謄写を許可しなければならない。但し、請求にかかる情報が本条例の定めるところにより公開しないことができる情報に該当する場合又は公開してはならない情報に該当する場合には、保管者

は請求があつたときから二週間以内に理由を付して、閲覧又は謄写を不許可とする処分をなすことができる。

③ 情報がぼろ大又は複雑なため二週間以内に可否の決定ができないときは、保管者は理由を明示して二週間以内に限り延長することができる。

④ 保管者は請求にかかる情報を所持又は保管していない時は、その旨を明示して請求を却下しなければならない。

⑤ 前項の場合保管者は、他に当該情報を所持又は保管している機関があるときは、その旨教示しなければならない。

⑥ 本条二乃至四項にそれぞれ定める期間内に各処分がなされない場合には、閲覧又は謄写の許可がなされたものとみなす。

⑦ 保管者は本条例による情報及び目録の閲覧及び謄写を行う場所を設置し、当該場所に複写機を備置しなければならない。

（閲覧・謄写の手数料）

第七条

① 情報の閲覧は無料とする。

- ② 情報を謄写する者は当該謄写に要する実費を負担しなければならない。

（情報公開審査会の設置）

第八条

- ① ○○市に情報公開審査会（以下「審査会」とする）を設置する。
② 審査会は、本条例による処分に対する不服申立てを審査し、裁決を行う。
③ 審査会は、独立して職務を行う。

（情報公開審査会の任命・組織）

第九条

- ① 審査会は五名の審査委員をもって組織する。
② 審査委員は市長が、本条例の目的を理解し公正な判断力を有する住民の中から、議会の同意を得て任命する。
③ 審査委員の任期は二年とする。

（不服申立）

第一〇条

- ① 本条例による処分を受けた者は、審査会に対し不服申立をすることができる。
② 前項の不服申立は、本条例による処分のあったことを知った日の翌日から起算して六〇日以内にしなければならない。

（不服申立に対する審理及び裁決）

第一一条

- ① 審査会の審理は公開とする。
② 審査会の裁決は出席審査委員の過半数を以って決する。
③ 前条一項の不服申立に対する裁決は、申立を受理した日の翌日から起算して六〇日以内にしなければならない。
④ 前条一項の不服申立において、審査会は審理のため当該情報の提出を命じ、非公開の手続で当該情報を調査することができる。

（司法審査・教示）

第十二条

① 前条の裁決に不服のある者は、行政事件訴訟法による抗告訴訟を提起することができる。

② 一〇条の不服申立において、審査会が申立を受理した日の翌日から起算して六〇日を経てもなお裁決をしないときは、裁決を経ないで処分取消しの訴えを提起することができる。

③ 審査会は、原処分の一部又は全部を維持する旨の裁決をしたときは、裁決に対し抗告訴訟を提起できる旨の教示を行わなければならない。

（情報公開等審議会の設置）

第十三条

① 〇〇市に情報公開等審議会（以下「審議会」という）を設置する。

② 審議会は、市の行政に関する記録及び情報の収集・利用・保存・公開に関する内部基準、手続その他の事項につき審議し、市長又は市の機関の長に提言する。

（情報公開等審議会の構成等）

第十四条

① 審議会は九名の委員をもって組織する。

② 審議会の委員は、市長が市民の中から、議会の同意を得て任命する。

③ 委員の任期は二年とする。

④ 審議会の審議は公開とする。

（報告義務）

第十五条

保管者は毎年一回閲覧又は謄写の請求に応じた情報の件名及び件数、閲覧又は謄写の請求を拒否した情報の件名及びその理由、審査会の裁決その他情報の公開の状況について議会に報告し、かつ一般に公表しなければならない。

情報公開モデル条例案の解説

自由人権協会事務局次長

弁護士 山川洋一郎

弁護士 秋山幹男

はじめに

このモデル条例案は、地方自治体において情報公開条例を制定する場合に参考にしていただくために作ったものです。

ところで、情報公開制度は、行政側が公開したくないと考える情報を市民に公開するよう強制するものですから、本来は市民・住民の発案及び主導によって実現すべきものです。もっぱら行政側の主導で情報公開条例が制定される場合には、市民のために有効な条例ができないおそれもあります。そこで、このモデル条例案は、市民・住民が、地域の自治体において情報公開条例の制定要求の運動を行う場合に利用していただくことを主に念頭において作成されました。

「情報公開法を求める市民運動」は、一九八一年一月三十一日「情報公開八原則」（末尾資料参照）を採択し、市民が求める情報公開制度の要点を確認しています。右の原則の作成過程には当協会のメンバーが関与していますが、当協会は、市民運動の過程で報告された様々な情報非公開の事例をふまえ、このモデル条例案の作成にあたっては、右八

原則の趣旨をできるだけ反映させるよう心がけました。非公開の例外条項（四条二項）にとくにこれがあらわれています。

なお、地方自治行政は、都道府県レベルと市町村レベルとはその内容に差異があり、情報公開制度を考える場合にもそれぞれのレベルに固有の問題点があると思われます。そして、市町村レベルの行政は、市民・住民の日常生活に最も密接しており、行政の規模の点からも、情報公開制度の導入がしやすい面をもっています。そこで、このモデル条例案は、市町村における情報公開条例のモデル案としてまとめてみました。しかし、都道府県レベルの情報公開条例を検討する場合にも、このモデル条例案がほぼそのまま利用できると思います。

第一条（目的）

情報公開条例の目的を掲げたものです。民主主義の原則にのっとった地方自治の実現のためには、行政過程への住民参加と監視が必要不可欠であり、住民の参加・監視が実質的に行われるようにするためには、行政に関する情報が全て住民に公開されなければなりません。そして、情報の公開を実効あらしめ、住民の知る権利を確保するためには、住民の情報公開を請求する権利・手続を条例で明確に定め、不当に公開を拒否された場合には、法的救済が保障されなければなりません。この条例の骨子は右の点にあります。

第二条（定義）

第一項 この条例により公開の対象となる「情報」とは、どういう形のをさすかについて定義したものです。

録音テープやコンピューターに入力された情報など、あらゆる形態の情報を公開の対象とします。

第二項 この条例によって、情報の公開を義務づけられる主体である「保管者」を定義したものです。市町村には、

執行機関として、市町村長、委員会（教育委員会、選挙管理委員会、人事委員会、監査委員、農業委員会、固定資産評価審査委員会）があります。これらの機関が所持又は保管する情報の公開は、これらの機関の長に請求し、これらの機関の長が公開を義務づけられることになります。

議会も、市町村の機関であり、議会が所持又は保管する情報も公開が義務づけられることになります。保管者は議長ということになります。議会の議事の公開及び会議録の調製は地方自治法に定められていますが、会議録の公開の規定がありません。議会の規則で会議録の公開が定められている場合もあると思われませんが、（仙台高裁昭和49年8月15日判決は、地方自治法は地方議会の会議について公開の原則を採用しており、議事の公開には会議録の閲覧請求権の承認を当然に含むとしている）会議録以外にも、議会の運営に関するあらゆる事項について情報公開が必要であることは執行機関の場合と何ら異なることはありません。

第三条（情報提供の責務）

情報公開制度がうまく機能するためには、情報の公開を行う側（保管者）が制度の趣旨をよく理解することが重要です。行政側が非公開の例外条項を濫用して公開を妨げるようなことがあると、情報公開は十分に実現されないおそれがあります。濫用が行われない法的仕組みを作るとともに、行政側の職員の意識変革が必要です。

ところで、住民の行政への参加を保障するためには、条例にもとづき情報公開を請求された場合にこれに応ずるという消極的態度では不十分であり、情報の保管者が、自ら進んで行政に関する情報を住民に提供していく積極的姿勢をもつことが肝要です。そこで、「情報提供の責務」があることを明示しました。

第四条（情報の公開）

第一項 誰でも情報の保管者に対して情報の公開を請求することができるものとします。この条例によって、情報公開請求権という権利を設置されることになるもので、第二項の非公開事由に該当しないのに公開を拒否された場合には、一二条による不服申立や、行政訴訟による取消請求が保障されます。

情報公開の請求権者を当該自治体の住民に限定し、あるいは、住民と当該自治体の地域内に職場をもつ者に限定することも考えられますが、市の行政によって影響を受けるのは住民などに限られませんので、「何人も」としました。

国や都道府県からの機関委任事務は国や都道府県の事務であるから、これに関する情報を受任者である市町村長が勝手に公開することはできないとの見解がありうると思いますが、これは正しい見解とは思われません。機関委任事務とはいっても、その内容は住民の福祉に関する事項等本来市町村が行うべき行政事務に関するものが多くありますし、いったん地方自治法にもとづき市町村長に事務が包括的に委任された以上、その事務に関する情報を公開する権限は受任者である市町村長にあると考えられます。したがって、機関委任事務に関する情報も公開の対象になることは当然です。また、自治体の事務の七割以上が国からの機関委任事務であるといわれていますが、機関委任事務に関する情報を公開条例の対象外としてしまったのでは、情報公開条例を定める意味の多くが失われてしまいます。そこで、機関委任事務に関する情報も公開の対象となることを注意的に定めました。

ただし、国からの機関委任事務について、主務大臣等は市町村長を指揮監督することができますので（地方自治法一五〇条）、個別の情報公開について公開しないようにとの指揮監督が行われることがあります。住民の知る権利を不当に侵害するような指揮監督は、実際上は行いにくいと考えられますし、このような指揮監督がなされても、憲法に由来する住民の知る権利や地方自治の本旨に反する違法な指揮監督であり、市

町村長がこれに従わないこともできると考えられます。

第二項 公開を原則としますが、非公開とすることができるときは、むしろ非公開としなければならない場合があることは認めざるをえません。そこで、本項の各号において、例外的に非公開とすることができるときは情報限定列挙しました。公開が原則ですから、非公開条項に該当することの立証責任は行政側が負担することになります。

本項各号は、「情報公開法を求める市民運動」が採択した「情報公開八原則」を検討し、これを可能な限り取入れるよう配慮したものです。

国レベルでの情報公開法の場合には、「国の安全」や「外交」に関する情報を非公開とすることができるときは、非公開とすると、どのような要件のもとに非公開を認めるか等について困難な問題が生じますが、市町村の場合は、これらの問題が生ずることはまれです。犯罪に関する情報も、市町村には通常ないと考えられますので例外条項として定めてありません。

(一号) 法律や条例で公開しないことが明示されている情報は公開しなくてもよいとしたものです。法律や条例で定めさえすれば何でも公開しなくてよいとすると、多くの情報が非公開となってしまい、条例を設ける意味が失なわれる危険があります。しかし、非公開にできる情報をこの条例で全て列挙することは不可能であり、個々の事項について法律や条例を立法する際に非公開とすることの是非を具体的に検討し決めることにせざるをえません。この場合には、非公開としなければならない実質的理由があるかどうか、非公開とすることにより住民の知る権利を不当に制約することがないかどうかを厳密に検討する必要があります。合理的理由がないのに、非公開を規定した場合には、その条項自体が憲法に違反し、無効ということできると思われます。

(二号)

情報の公開が民主主義の実現のため必要である反面、情報公開によって個人のプライバシーの侵害という人権侵害を発生させてはなりません。情報化社会にあっては、情報の独占を排し、情報の自由な流通を確保することが必要ですが、行政機関が強大な情報収集権利をもって個人に関する情報を大量に蓄積しており、これを恣意的に利用することによって、個人の自由や名誉を侵害する危険もあります。そこでまず、個人のプライバシーを不当に侵害すると認められる情報は非公開とすることができるとしました。しかし、当該個人は、行政機関が自分に関してどのような情報をもっているかを知る権利があるとすべきですので、「請求者本人に関する情報」は非公開情報にあたりません。

個人のプライバシー保護を制度化しようとの立場からは、「プライバシー保護法・条例」が提案されており、「個人情報保護の公開禁止」「個人情報訂正権」が主張されていますが、情報公開条例の範囲外の事項であることや、わが国では従来プライバシー保護の名のもとに非公開措置が濫用されてきていることから、これらに関する規定は本条例案から除外しました。

公務員や公職の候補者に関する情報は、それが個人のプライバシーに関する情報であっても、その公務や地位に関連する場合には公開するとしなければ、田中元首相の金脈問題にみられるように、住民の知る権利が不当に侵害されることとなりますので、その旨の規定をおきました。

(三号)

いわゆる企業秘密に係る規定です。情報公開によって法人や団体が不当な不利益を受けることがあってはなりませんから、法人や団体の利益を保護するために非公開条項を設ける必要があります。しかし、企業等の秘密は基本的には経済的利益であって、個人のプライバシーの権利（人格権）と同一に扱うことはできません。また、企業秘密の名のもとに情報の秘匿が濫用されることを

防止しなければなりません。そこで、まず第一に、「公開することにより、当該法人その他の団体に著しい不利益をもたらす現実の危険があると認められるもの」というしほりをかけました。抽象的にすぎる要件かもしれませんが、この要件に該当することの立証責任は行政側（被請求者側）にありますので、公開することによってどのような不利益が生ずるのか、生ずるおそれはどのくらいあるか、不利益の程度が著るしく大きいことなどを行政側が具体的に主張・立証しないかぎり公開されることになります。

第二に、非公開とすることができるのは、当該法人や団体が市町村に提出した情報に限定されるものとし、市町村がこれによらず独自に入手した情報は非公開から除外されるものとなりました。

第三に、人の生命・健康や安全は、企業の経済的・物質的利益に優先することが明らかです。そこで、これらの事項に関する情報は、法人や団体に著しい不利益をもたらす現実の危険があるからといって非公開にはできないとしました。この部分は、住民が情報公開条例を求める場合に最も関心をもたなければならないポイントです。当協会や「情報公開法を求める市民運動」の調査によると、住民が従来直面してきた情報非公開の事例の大多数は、公害、薬害や食品の安全性に関する資料のように、人の生命・健康・安全性に関する資料（とくに科学的測定データが多い）の非公開でした。したがって、これらの情報の公開が実現するような条例でなければ住民にとって意義が少ないことになります。

第四に、ガス・電力その他住民の生活に重大な影響が及ぶ公共的事業に関する事項は多くの場合独占的事業であり、また公益的性格を強くもつことから、その事業体の経営上の利益よりも住民の生活上の重大な利益が優先するとみるべきです。そこで、これらの事項に関する情報も、法人その他の団

体に著るしい不利益をもたらす現実の危険があるからといって非公開とすることはできないものとなりました。この条項によって公共料金決定のプロセスや公共事業の事業計画などが住民に公開されることになります。

（四号） 法令にもとづく取締を実効あらしめるため、取締の方法、日時等を秘密にしなければ行政目的が達せられないことがありますので、取締の「実施を著るしく困難にすると認められる」場合に限り、非公開とすることができるとしました。同様のことは犯罪捜査についてもいえると思われますが、市町村にはほとんど関連がないと思われるので除外しました。

（五号） 情報の内容によっては、公開することによって人の生命や身体の安全に危険が及ぶことがあります。このような情報はあまりないと思われませんが、そのような場合には非公開にすることができるとしなければなりませんので、その旨の規定をおきました。

第三項 文書のうちの一部分のみが非公開条項に該当するような場合に、全部を非公開とすることは情報公開の趣旨に反しますので、公開部分と非公開部分を可能な限り区分して、公開部分は公開するとしたものです。たとえば、プライバシーを不当に侵害するおそれのある情報であっても、氏名を抹消することによってそのおそれなくなる場合には、抹消したものを公開することになります。

第五条（情報目録の備置及び公開）

情報の公開を求めようとする場合、まず必要なのは、どのような情報がどこにあるのかを知ることです。この索引の役目を果たすのが情報目録で、これには、情報の種類、作成者、保存者等条文に列挙した事項が記載されることとしました。

この目録は誰でも窓口で見ることができ、又謄写をすることができます。

第六条、 第七条（閲覧、 謄写の手続）

一定の情報の公開を求める者は、窓口で簡単な請求書を書いて、その閲覧又は謄写を求めます。これに対し、保管者は二週間以内に閲覧又は謄写の許可をしなければなりません。但し四条に定めてある例外に該当する情報の公開は、保管者の判断で不許可とすることができます。勿論、この場合でも保管者は公開することも可能です。不許可の場合には理由を付さなければなりません。これは第一〇条に定める情報公開審査会への不服申立のためにも必要です。

情報がぼう大であったり、複雑であったりするため二週間では公開の許可の判断ができないという場合には、保管者はその旨理由を明らかにして許可決定の期間を二週間だけ延長することができます。

保管者が請求された情報を所持又は保管していない時はその旨明示して請求を却下しますが、この場合でも、他に所持又は保管している機関があることが判っている場合にはこの点を請求者に教示する義務を課しています。定められた二週間（あるいは延長の場合は四週間）以内に許可、不許可、却下等の決定がなされない場合には許可があったものとみなすことにしています。

閲覧又は謄写については、そのための場所と複写機の設置を義務づけ便宜を図ることとします。

尚費用は閲覧だけの場合は無料、謄写の場合は請求者は謄写代実費のみを支払うこととし、手数料等の負担を課さないようにします。公開をできるだけ簡便、安価にするためです。

第八条（第一二条（救済手続）

請求者が保管者のした閲覧又は謄写の不許可又は却下処分に対して不服のある場合、不服申立の途をひらきます。この不服申立について理由があるか否かを審理するのが、情報公開審査会です。審査会は五名の委員の合議制とし、委員は市長が選任します。市長は情報公開の意義、目的について理解の深い公正な判断力を有すると考えられる市民の中から委員を選任しなければならず、議会は市長のする選任が公正なものであるかどうかチェックするため同意権を持ちます。

情報公開審査会への不服申立期間は不許可又は却下処分のなされたことを知った日の翌日から六〇日以内とします。

不服申立がなされると審査会の審理が行われる訳ですが、この審理は公開とします。審査会は申立人、保管者双方を出席させて説明を求め、質問をすることができますが、公開を求められている文書を非公開で見ると第四條の例外に該当するものであるか、否かの調査もできることとします。これにより、公開の例外に当たるとする保管者の言い分の正当性をチェックできるのです。そして例外に該当することについての最終的な举证責任は保管者が負うことは当然です。

審査会は不服申立のあった日の翌日から六〇日以内に裁決をしなければなりません。救済の遅延を招かないために期限を設けるのです。

審査会の裁決に不服のある場合（保管者の不許可又は却下処分の全部又は一部が審査会で正当として維持された場合）、請求者は、この裁決の取消しを求めて行政事件訴訟法による抗告訴訟を起こすことができ、審査会はその旨を請求者に教示しなければならないこととします。審査会が不服申立後六〇日以内に裁決をしない場合には直接保管者の処分取消を求める裁判を提起できることとします。

第一三条、第一四条（情報公開等審議会）

市の行政に関する記録や情報の収集・利用・保存・公開に関する内部基準や手続等について審議し、市長や市の機関の長に提言するものとして設けられるのが、情報公開等審議会です。この審議会の委員は九名とし市長が市民の中から選任します。議会の同意を要する点は、情報公開審査会の委員と同じです。審議会を設ける目的は市の行政に関する情報の扱い方、公開の基準や手続について、提言という形を通じて市民の意向が反映されるためのチャンネルを設けておくことです。これにより、市民が一旦成立した情報公開条例を更に良くするための改正のイニシアティブをとることができ、条例の運用を市当局に委せきりにして官僚主導の運用になっまうこともチェックできるのです。条例成立後も市民参加を確保するのがこの審議会という訳です。

第一五条（報告義務）

保管者は毎年一回情報公開の状況を議会に報告し、一般に公表することとします。これにより、情報公開条例の運用の実際が市民に知らされ、議会や市民の監視が可能となります。この点からは不許可事案とその理由の報告とが極めて重要になります。

（資料）情報公開法を求める市民運動の採択した権利宣言、八原則（一九八一・三・三一）

◆情報公開権利宣言◆

「そもそも国政は、国民の厳粛な信託によるものであって、その権威は国民に由来し、その権力は国民の代表者がこれを行使し、その福利は国民がこれを享受する」と日本国憲法前文は述べている。憲法自身が指摘しているとおり、この言葉は人類普遍の原理であり国民主権の何たるかを明白にしたものである。

国政は国民のものである、という極めて平凡な真理にもかかわらず、国民主権の原理に反して、重要な国政情報は長いあいだ国民から遠ざけられてきた。その最も大きな原因は国民主権に本来内在する国民の知る権利が無視されてきたからである。国民の目と耳が掩われ、基本的な国政情報から隔離されるとき、いかなる惨禍に見舞われるかは、過去の戦争をとおして私たちが痛切に体験したところである。

すでに周知のように、公害・被害等により国民の生命、健康、安全は脅かされ傷つけられてきたが、政府省庁による情報の不当な操作や秘匿がなければ、それらの原因は速やかに究明され被害も最小限にいとめられていたはずである。さらに、ロッキード事件をはじめ頻発する高官汚職や公費の乱費も、密室政治を原因とするものであり、いまなお真相は濃い霧のなかにある。これが国民を主権者とする国政と呼べる状況であろうか。

現代国家の特徴とされる行政権力の著しい強化と肥大は、今日のいわゆる情報化社会において、いよいよ政府による情報の独占と管理とを決定的なものとするにいたった。しかし、これらの公的情報はもともと国民の共有財産であり、公開のもとに置くことが、国民に奉仕する政府の当然の責務にはかならない。

アメリカ合衆国憲法制定者の一人ジェームス・マディソンは、民主主義保障の条件として、政府の行為に参加する自由を指摘するにあたり、「人民が情報を持たず、またそれを獲得する手段を持たぬ人民の政治は、道化芝居の序幕か悲劇の序幕であり、あるいはその双方以外の何ものでもない」と述べた。また、一九七九年わが国も批准した国際人権規約は、表現の自由の権利は「国境とのかかわりなく、あらゆる種類の情報及び考えを求め、受け及び伝える自由を含む」と規定している。

私たちは、知る権利を具体的に保障する制度が人権と民主主義に不可欠であることを確信し、すべての公的情報を自由に請求し利用する権利を持つことをここに厳粛に宣言する。

◆情報公開八原則◆

私たちは、「情報公開権利宣言」をふまえ、情報公開法や情報公開条例は、少なくとも以下の八つの原則を満たすものでなければならぬことをここに確認する。

- 一、政府・地方公共団体その他の公的機関が保有する文書その他の情報は、原則としてすべて国民・住民に公開されること。
 - 二、国民・住民はだれでも政府・地方公共団体その他の公的機関に対し情報公開を請求する権利を付与され、請求を拒絶された場合には、独立の行政委員会または裁判所に出訴でき、その可否について実質的判断を受けることができること。
 - 三、非公開にできる情報を例外として定める場合には必要最少限度とし、例外条項は法律または条例で明確に定めることを要し、例外条項に該当することの立証責任は政府・地方公共団体その他の公的機関が負うこと。
 - 四、国民の生命・健康及び心身の安全、その他国民生活に重大な影響を及ぼす事項に関連する情報、及びこれらの事項に関連する審議会・委員会等の記録は、絶対的に公開とし、いかなる理由によっても公開を拒絶することができないこと。
 - 五、独占的公益事業（電力・ガス等）や公益的性格を有する事業について、その事業計画の決定、その他国民生活に重大な影響を与える事項に関連する情報は絶対的に公開とし、いかなる理由によっても公開を拒絶することができないこと。
 - 六、個人に関する情報は、当該個人から請求があるときは公開しなければならないこと。個人に関する情報は、法律または条例で特に定めのある場合を除き非公開とすること。但し、公務員や公的機関の職員に関する情報はこの限りでない。
 - 七、政府・地方公共団体その他の公的機関は、活動を記録する義務、文書その他の情報を保存する義務、情報の目録を作成する義務を負うこと。
 - 八、情報の収集・処理・利用・公開に関し、国民・住民の参加による監視委員会を設けること。
- なお、情報公開法・条例とともに、会議公開、プライバシー保護、特別公務員等の資産等公開に関する法律・条例が立法されなければならない。

△自由人権協会とは▽

- 自由人権協会は、市民が自分たちの自由と人権を守るために設立した純粋の市民団体です。
- 特定の政治的立場からではなく、あらゆる人々の自由と人権を擁護するという立場から発言し、行動しています。
- いかなる権力からも自由です。
- 弁護士や法律学者だけでなく、いろいろな職業や立場の市民が誰でも自由に加入できる開かれた団体です。
- 基本的人権の擁護のために行動しようとする人であれば誰でも入会を歓迎します。

△自由人権協会は、このような活動をしています▽

- 専門弁護士による人権相談
- 人権問題に関する調査研究
- 出版物の刊行や講演会の開催
- 具体的問題については、必要に応じ、政府・国会・裁判所・捜査機関などに対し、さまざまな形（勧告・意見発表をはじめ、訴訟・立法運動など）で働きかけをします。
- アメリカ自由人権協会、ヨーロッパ各国の人権協会など、海外の人権擁護組織とも広く交流し、国連の諮問機関である国際人権連盟にも加盟しています。
- 昭和22年創立以来、協会がとりあげてきた問題や事件は、
 - ▲被疑者・被告人の権利に関係した各種刑事事件・警察官による暴行事件
 - ▲刑法改正などの治安警察立法問題
 - ▲占領当分の沖繩における人権調査
 - ▲サリドマイド・スモン訴訟の全面的支援
 - ▲宗教・思想表現の自由問題
 - ▲麹町中学内申書事件など教育問題
 - ▲政治亡命者保護法の立法運動
 - ▲台湾人元日本兵士の戦死傷補償請求訴訟の支援
 - ▲国際人権規約批准促進運動
 - ▲シベリア強制労働補償請求訴訟の支援
 - ▲情報公開法立法運動
- などさまざまな分野に及んでいます。

編集後記

条例案は、情報公開研究小委員会が起草し、事務局会議、例会での討論を経たのち理事会の承認を得たものです。御意見、御提案等がありましたら事務局までお寄せ下さい。

一九八一年五月

事務局長 山田 伸男

禁 無断転載