

情報公開条例十年の法的軌跡

——自治体法政策の実現過程——

山代義雄

目次

- 一 本題の座標
- 二 情報公開条例の草創期
- 三 情報公開争訟の発生状況
- 四 非公開処分取消訴訟で議論された主要な論点
- 五 情報公開条例の定着方向

一 本題の座標

ジェームス・ブライスは、「地方自治は、民主主義の最良の学校……」と述べたことは、よく知られている。わが国での国レベルの情報公開制度が一向に進まない中で、まず地方で発足した情報公開制度は、ベスト・スクール・オブ・デモクラシーでの試行錯誤をくりかえし、市民社会に根つきつつあることは、ブライスのこの言葉を思い起こさせる。行政、住民、裁判所、それぞれが情報公開制度を民主主義の基礎として評価しつつ、古い体質の行政の脱皮

説を求めているのだが（あまり無理して傷つかないような配慮も加え）、タイミングをみながら、押し進めているよう
なふしもある。民主主義の学校である地域社会での試練をこえれば、国の情報公開制度も幕あけとなる筈である。地
方自治体にもそれぞれ思惑があり、一概に誉めてばかりいられないが、地方先行の現象は、かつて環境政策にも福祉
行政にもみられ、成果を上げたものである。

わが国における行政情報公開法の検討は、欧米の情報公開先進国の新動向を受け、とりわけ、アメリカの情報公
開法(Freedom of Information Act, FOIA)の制定(一九六六年)及び改正(一九七四年)の波紋を受けて、国、
地方ともども、昭和五〇年代前半から始められた。しかし、国における立法化努力は、同五八年、臨時行政調査会最
終答申で「開示の仕組みの充実」を求められた後も進展が遅く、平成三年に至り、ようやく各省連絡会議の申合せ
「行政情報公開基準」(二月一日)を閣議決定(同二八日)し、当面この基準で対応するということとなったが、
これは行政庁内部の運用基準に類するものすぎず、内容的にも不明確な点が多い。

他方、地方自治体では、神奈川県など先駆的自治体による行政情報公開条例(この種の条例は、情報の文書性に着
目して、公文書公開条例と称する場合が多いが、本稿では、これらを一括し、世間的に、以下「情報公開条例」と呼
ぶ)制定作業が行われ、現在では、二〇〇をこえる自治体が条例制定を終え、市民生活に定着しつつある。この定着
の過程は、住民意識、住民運動にも依存するし、司法判断にも影響されるが、行政の立場としては、望ましい方向に
誘導する政策努力が必要であり、条例制定という立法政策に続く諸政策、法実現過程での諸政策(広報・啓発活動、
条例の解釈・運用、訴訟対策など)が行われなければならない。この定着作業は決して短絡的なものではなく、迂余
曲折が予想される道のである。これは勿論、情報公開の利益とプライバシー保護、その他の非公開利益との均衡点の

探索、及び社会通念形成のための時間経過をいっているのである。

二 情報公開条例の草創期

情報公開条例の先頭を切ったのは、(山形県金山町など)二、三の町の先駆けは別として、「神奈川県(4)の公開に関する条例(昭和五七年一〇月)」である。神奈川県条例の制定作業については、公私の文献で明らかにされているように、庁内の研究プロジェクトの提言を受けて、昭和五四年五月、情報公開準備委員会を設置して以来、情報公開制度化年度別スケジュールに従って、市民参加方式を加味しつつ着実に行われたものであり、その後の地方自治体の情報公開条例の内容及び制定過程に大きな影響を与えてきた。当時は、住民本位の行政が、長の政策目標としてとりわけ強調され、多くの自治体が、施策に住民意向を反映する目新しい手法を(真剣に、又は少くとも真剣を装って)模索していた時代であった。本稿では、この時期の地方自治体の情報公開制度制定の動きにつき若干ふれておきたいが、神奈川県については以上のように文献もあるので、筆者にとつての地元である大阪府の例をしばしばとり上げさせていただくこととしたいが、大阪府での法制度的研究はかなり早くから始められ、法制担当課においては、昭和五六年以降、情報公開についての研究会を続け、成果を発表している。(5)これは一つには、前述FOIA施行の波紋であるが、今一つは、昭和五〇年、地域住民が提起した関電多奈川発電所工事差止訴訟に附属する文書提出命令手続において、府と関電が争ったことが契機であった。(6)ここでは、情報公開とともに、情報の保護・管理が同時に議論された。

しかし、条例制定作業は、理論的研究や訴訟対策ではなく、まず実施担当課(主管課)を特定し、当該担当課が条

説
例立案手続を進めることが必要となる。大阪府では昭和五五年、知事室広報課が主管課となり、その中に情報公開準備のスタッフが置かれたが、通常の立法手続とは異なり、庁内では全部局による横断的連絡組織がつくられ、庁外の住民参加諸方式による推進体制と相まって、別表記載のとおり、幅広い参加者の意見集約型討議手続がとられた。そのような手続にかなりの時間を経たこともあり、大阪府の条例制定時期は、神奈川県（前記）、埼玉県（昭和五八年一月）に次ぎ、長野県とともに三番目（昭和五九年三月）であった。ちなみに、これらに次ぐ東京都（同年一〇

月）を加えた五自治体を、先発グループの自治体と表現することができる。

これら自治体の条例制定過程で特徴的なことは、先にもふれた住民参加方式である。長が公約として掲げた住民参加行政の証として、情報公開請求権を創設していこうという本制度の目的が、条例制定手続としてはかつてない住民包摂（citizen involvement）型のものとなった。大阪府の例で述べると、別表記載のとおり、討論会、モニター、公聴会等々様々であるが、意見集約の中核となるのが、大阪府情報公開府民会議（昭和五七年六月設置）であり、一年後、全体会議四回、小委員会一四回の審議でまとめた「情報公開の制度化への提言」が答申された。

住民参加方式は、この種の参政的施策の立案に欠かせない要素であるが、代表民主制の下では政策決定そのものとはいえないので、本来の政策立案権限をもつ長及び事実上影響力をもつその補助機関が、住民の意向を反映するためにどう動くかが、立法過程として関心がもたれる。この過程を、筆者の経験及び見聞に基づき思いついたことを、自治体の一般的傾向としてまとめると、

① 長は、情報公開政策を住民自治行政の証として活用しようという立場であるから、当然、施策実現に積極姿勢であるのに対し、少くとも草創期における長の補助職員は、実際の窓口担当の責任者として、公開施策が理想どおり

遂行できるかどうかの危惧をもち、一般的にみれば慎重な姿勢をとる。かくて、職員意識改革がまず重要となる。

② 通常、庁内では、長の指示により、全庁態勢の組織として、長を座長とし、各部署局長をメンバーとする推進本部会議、及びその下部組織として各部署局長級による同幹事会が設けられる。幹事会は、全庁横断的な実務型の連絡会議である。

③ 推進本部会議は、庁内の意見統一、指揮、啓発、幹事会での検討の統括などの機能を果たす。しかし、具体的な検討・調整は連絡会議組織である幹事会で詰められ、幹事会では、情報を公開した場合の問題点、公開できない(しない)文書の洗い出し、非公開とする場合の理由づけなど、臨戦的態勢の準備も行われることになる。

④ 別途、住民参加組織での検討が行われている場合は、その成果を、庁内組織の作業成果とすり合わせる事が重要であり、この作業は、主管課(事務分掌課)が窓口となり、双方の動向を適宜把握し、最終目標に収れんさせていく。

⑤ 大阪府の場合を例に〔次頁の表を参照〕、住民参加組織の提言の扱い方を述べると、前述の住民参加組織である情報公開府民会議が「情報公開制度化への提言」を提出。これを機に、別途、実務型の住民参加組織、情報提供専門家会議が発足し(行政の働きかけがあったと思われる)、府民会議で扱われなかったフォーラム開催、世論調査、意見集約などを行い(補い)、同専門家会議提言として提出した。その間、行政側庁内組織では、幹事会レベルで部会制による分野ごと、各論的な検討をつづけ、住民参加組織の制度化提言などの提言をおり込みながら「情報公開制度の大綱」を作成し、再び住民参加組織の意見を求めて、条例案へと集約していった。

⑥ 同じく大阪府の例であるが、条例制定後施行までの間に、同条例の「解釈運用基準案」を公表し、住民の意見

大阪府の情報公開の制度づくり（経過）

年度	庁内における検討・啓発と制度の具体化	住民意見・専門家意見の反映と制度のPR
55	55. 6 情報公開準備研究班発足（担当者級）（制度化に向けた検討に着手） 55.12 「情報公開制度の実現に向けて」公表 （情報公開準備研究班報告） 56. 1 情報公開検討委員会発足（次長級）	
56	56.6～7 文書実態調査 56.11 府政情報閲覧コーナー開設（本庁） 57. 3 「情報公開の制度づくり（素案）」公表 （情報公開検討委員会作成）	56. 6 世論調査「情報公開」 56.11 府民討論会「情報公開の制度化」 57. 2 府政モニターアンケート「情報公開」
57	57. 4 情報公開推進本部発足（知事を長とする全庁的組織） 57. 6 地域府政情報閲覧コーナー開設（府民センター） 58.1～8 職員時報に啓発記事連載	57. 6 情報公開府民会議を設置 〔各界代表及び学識経験者37名で構成〕 57. 6 府民の意見を募集 （パンフ・府政だより） 57.11 情報公開シンポジウム開催 57.12 情報公開府民会議公聴会開催 58. 2 情報公開を考える府民討論会開催 58. 2 「情報公開」三島地域懇談会 58. 2 各種団体の要望・提言集約
58	58.11 「文書分類表」の改正 59. 1 「情報公開制度の大綱」公表 59. 2 「公文書公開等条例案」を議会に提案 59. 3 「公文書公開等条例」可決成立・公布	58. 6 「情報公開の制度化への提言」提出 （情報公開府民会議から知事へ） 58. 6 情報提供専門家会議を設置 58. 7 情報公開フォーラム開催 58.7～8 各界との意見交換 58. 8 自己情報開示制度専門家懇談会を設置 58.10 世論調査「情報公開」
59	59.4～9 職員研修（約20回） 59.6～9 職員時報に啓発記事連載 59. 6 「文書管理規程」の改正 59. 7 エコーセンター・エコーコーナー開設 （エコーシステムによる情報提供を開始） 59. 9 「公文書公開等条例の解釈運用基準」通達 59.10 「公文書公開等条例」施行（公文書公開・本人開示制度実施）	59. 6 パンフ「エコシステム」発行 59. 8 情報公開府民会議で「公文書公開等条例の解釈運用基準案」につき意見聴取 59. 8 自己情報開示制度専門家懇談会を終了 59. 9 パンフ「条例10月1日スタート」発行 59.10 公文書公開審査会を設置 〔学識経験者5名で構成〕 59.10 情報公開府民会議を廃止し情報公開推進会議を設置 〔各界代表及び学識経験者20名で構成〕
60	60.11 「会議の公開に関する指針」決定	60.4～11 情報公開推進会議で会議公開の制度化につき意見聴取
61	61. 4 「会議の公開に関する指針」施行（会議の公開制度実施）	61. 3 パンフ「大阪府の情報公開」発行

を求め、若干の住民団体から意見書の提出がなされた。

次に、以上述べたような草創期の条例制定作業に際し、とりわけ問題となった法律上の論点のうち主要なもの四点を掲げ、第四節の論題への問題提起としておく。

1 情報公開請求権の権利構成

行政の保有する情報は、情報公開制度以前からも、現場の事務責任者の判断で、閲覧、交付を認めることがかなり行われていたが、本条例においては、これをアメリカのFOIAのように、請求権として構成しようというものである。行政が住民のために開設した資料閲覧室などと異なり、事実上の利益・反射的利益をこえた請求権の創設であり、もし請求が行政庁によって拒否されれば、拒否処分を請求できる「法の保護する利益」（行訴法一〇条一項）である。このような権利・訴権が条例で創設できるのかという疑点もあったが、これについては、第四節で述べる。

2 救済制度づくり

権利として創設された情報公開請求の拒否処分に対しては（1の論点を肯定できた場合である）、直接、取消訴訟を提起することも可能である（行訴八条一項）が、通常は、処分の法適合性に加え合目的性を審査でき、かつ、行政訴訟の前審として証拠収集や争点整理が可能なることもあり、行政不服審査を申立てるのが一般的と思われる。しかし、行政庁に対する異議申立てにせよ、審査請求にせよ（行服六条・五条）、同一機関、同一組織体における再度の考案であるので、処分取消が行われる可能性は少い。そこで、情報公開の実をあげるため、先発の自治体の立法姿勢は、請求者が、公正な第三者機関の審理を受けられるよう理論構成することに腐心した。しかし残念ながら、地方自治法は執行機関法定主義をとり（一三八条の四第一項）、地方労働委員会のような裁定権限をもつ機関を設置できない。

説やむなく、条例設置が可能な附属機関の「審査、諮問、調査」の機能（一三八条の四第三項、二〇二条の二第三項）に着目し、ある程度、第三者機関の代替機能を果たさせることとした。つまり、行政庁が不服申立てを受けたときは、裁決に先立ち、附属機関たる情報公開審査会（その他、同趣旨の名称のもの。以下同じ。）に諮問し、この答申を十分尊重して裁決していこうというものである。運用については第四節。

3 知る権利の扱い

情報公開請求権は、憲法二一条の表現の自由、その他若干の自由権規定に含まれる「知る権利」を背景にもつことには異論がない。しかし、背景は別として、実定法（条例）上、情報公開請求権を含む制度を創設するとき、憲法の定めが、同実定法解釈にどのように関わってくるのかは問題となる。

これは、すべての情報公開条例に共通する問題であるが、大阪府条例などでは、制定過程における市民団体の要望もあり、前文を設け、「知る権利」の保障に資することを謳っているので、より顕在した型で議論されることとなった。第四節で再説する。

4 機関委任事務の扱い

機関委任事務に係る文書が、情報公開の対象となるかどうかという議論であり、三割自治の名が示すように、地方自治体の機関の事務の七割が国の機関委任事務と考えれば、ほとんどの公文書は、公開対象から外れてしまう。これでは情報公開の実があがらないので、先発自治体では、公開対象に含める理論づくりに苦心してきたが、学説の援護、自治省の国会答弁¹⁰⁾もあり、この問題を克服しつつある。第四節で述べる。

三 情報公開争訟の発生状況

先発自治体が救済制度まで準備した情報公開制度を制定したのは、時流を正しく捕え、より公正な制度運営を行うためには、自らが訴えられてもやぶさかではないという前向きな姿勢にあったわけである。これが行政側の真実の姿であるのか確かめる意味もあろう。社会の反応は早く、多くの情報公開請求と、これに続く不服申立及び訴訟が提起されている。

自治省の調査によると、平成四年四月一日、全国で二二三の自治体が情報公開制度をもっている（うち、一三は要綱）。また、朝日新聞によると、不服申立回数には既に一五万件をこえており、これらに対する情報公開審査会の答申は、実施機関の決定を取消すものが多いという。⁽¹²⁾ また、これら審査会答申のうち、とりわけ、兵庫県では二三件中二二件、大阪府は三一件中二一件、神奈川県は二三件中一六件が取消答申（筆者注・一部取消を含んでいる筈である）であるという。⁽¹³⁾ 筆者が大阪府の答申を分類してみると、棄却一〇、認容（取消答申）六、一部認容一五である。答申の結論は、審査会委員（長が選任する）の構成にも影響されることが予想されるが（現状では、委員の多くは、学者、弁護士、マスコミ関係者であり、この点、監査委員の職業構成が当該自治体職員OB、及び与党議員を中心とする内部委員であり問題となつているのに比し、公正に運営されているといえる）、まずは、行政側（実施機関）が、情報の非公開適用を厳しく運用すれば、取消答申は少なくなるわけであり、上記数字そのものが、審査会の評価とはならない。

また、訴訟事件については、判例集、雑誌等で公にされた（平成五年三月末まで）判例三二事件について結果を分

論

類すると、本案審理の結果では、原告からみて勝訴一件、一部勝訴四件、敗訴一件であり、本案前判決では一勝一敗、執行停止事件では原告の一勝二敗、となっている。興味を惹くことは、これら三一事件のうち、一九件までが前記先発の五自治体（神奈川四、埼玉二、大阪七、長野一、東京五）を被告としたものであり、自らが発想した情報公開制度を定着させるため、自ら被告の座についている状況は、法政策の実現過程として、一方では啓蒙の成果を誇れるものであるが、他方、事件の内容は、当該自治体にとって安易なものではなく、条例立案の際の判断の甘さが原因と考えられるもの（交際費公開請求に対する行政側対応など）もある。行政庁内部の組織維持の観点からみれば、法政策の失策が表面化したともいえる。先発自治体の窮状をみて、後発組自治体が、条例上の非公開幅を広げるなどの対応をしている例があり、今後どのように変化していくか注目されるが、住民としては、情報公開政策に後退のなような監視することが必要である。

これらの訴訟案件から、請求された情報の内容を見ると、FOIAでは、法人情報の公開、及びマスコミの取材が多くを占めるといわれるのに比し、わが国の地方自治体では、時代を反映した環境情報の請求も多いが、行政糺弾型の公文書公開がきわめて多いのが、情報公開制度創設期十年の特長となっている。いずれ早い機会に、行政内部管理情報を一定のルールで公開する扱いが定着し、住民の行政に対する信頼が培われるようになることが重要であり、冒頭のプライスのいう学習効果のあがることが期待される。

四 非公開処分取消訴訟で議論された主要な論点

情報公開請求に対する非公開処分取消訴訟（公開処分につき第三者が執行停止を求めた案件を含む）において論じられた主要な論点は、第二節1から4までの各項目に見合うものと考えられるので、各四項目につき、逐次論評していく。

1 「訴えの利益」論争

情報公開請求権の権利構成に関連するものであり、初期の情報公開訴訟において、訴えの利益が否定された例があった。横浜地裁昭和五九年七月二五日建築確認申請書等公開請求事件（判自五号二頁、判タ五三〇号二六〇頁）であり、自分の住所から遠方にあるマンションの建築確認申請書及び添付書類の公開を請求したところ、「原告が自己の具体的利益を侵害されたものでないことは原告も自認しており、法律上保護された利益に当らず」として却下された。原・被告とも相撲をとるつもりでいるのに土俵に上れず、パイオニアである被告神奈川県は勿論、先進的自治体の情報公開政策を否定されるということで物議をかもした。

これを受けた東京高裁昭和五九年一月二〇日判決（行集三五卷二二号二二八八頁）は、要約すると「県政の一般の利益実現をめぐる争訟制度は、本来、客観訴訟として法律で定めるのがより制度の趣旨に適合すると解されるが、条例で、県行政に利益をもつ者は公文書を閲覧できる一般的利益を有するものとのひとつの擬制をして公開請求権を認め、処分に対し抗告訴訟ができるとしても立法政策としてもおよそ不可能という訳ではない」と、と原審にも気づかされた表現を用いながらも、原審に差戻した。

割り切りのよくない表現だが、とにかく、同高裁判決により、情報公開条例に基づく請求が「法の保護する利益」として判例上認められることになり、また被告行政庁としても「訴えの利益」を欠く旨の妨訴抗弁を提出するのは自己矛盾であるから、以後、この種の議論が訴訟の場で争われたのは、一、二例を除いて、見当たらない。原審横浜判決については、時代の流れに沿わないもの（アメリカのA P AからF O I Aへの発展もある）であり、これに賛同する学説は見当たらないが、旧来の行政法理論からみれば、一つの見識といえないこともなく、そのような解説を加えるものもある。⁽¹⁶⁾

客観訴訟（民衆訴訟）は法律に明文の規定がなければ認められないが、これは実体法上の権利がない場合であり、条例で実体法上の権利を付与すれば、法律で民衆訴訟を創設しなければならないとする必要はないということになる。⁽¹⁷⁾ もっとも、どのような社会的な権利ならば実定法上の権利として訴権を与えてよいのか、という社会的通用性が前提であり、条例の立法政策だけで自由になるものではない。

2 情報公開審査会答申の拘束力

先に第二節2で述べた「救済制度づくり」に対応する問題である。

情報公開請求拒否処分に対する不服申立に際し、実施機関の再度の考案が公正に行われるよう、情報公開審査会（又は、公文書公開審査会などの名称）に諮問し答申を受けることとしている。附属機関である審議会の答申にすぎないが、第三者裁決庁の代替機能を意図していたものであるから（第二節②で述べた法上の制約による）、答申を十二分に尊重するという立前である。このため、条例条文において、神奈川県条例では「審議会の議を経て」、大阪府条例は「答申を尊重して」、埼玉県条例は「勧告があったときは是正その他の措置をとるよう努めなければならない」

と答申重視の姿勢を強調し、東京都の「諮問を行うものとする」、長野県の「審議会を経て」など淡泊な表現もあるが、現在まで、いずれの実施機関も、審議会答申の内容に従い、不服審査に対処している。稀な例外として、審査会答申に従わなかったのは、福岡県教育委員会（条例提案者である長でなく、教委が実施機関である点が救いである）の県立高校の学校別中退者数公開請求拒否処分事件判決がある。個人情報開示請求（情報公開条例とは別条例として制度化している自治体が多い）にかかる異議申立については、高槻市教委の内申書開示拒否処分事件の判決も、審査会答申と異なったものである。¹⁹⁾

ところで、実施機関がこのような答申と異なる裁決をした場合の効力についてであるが、附属機関の実定法上の権限からみて、裁決処分の瑕疵とはなり得ない。もっとも、答申尊重の制度の趣旨に反した政治的責任が残される筈である。

3 知る権利の規範性、及び条例解釈上の若干問題

情報公開条例は、前述のように、「知る権利」の保障をその背景にもち、この「知る権利」は憲法二一条の表現の自由その他（一三条幸福追及の権利、二五条生存権、二六条教育を受ける権利）に含まれる基本的な権利に属する。表現の自由は、情報の流通に関する国民の活動が公権力によって妨げられない権利（自由権）であり、情報の収集、提供、受領の三つのプロセスを含むとされるが、知る権利の内容は、情報収集を妨げられない権利ということになる。²⁰⁾ 情報公開条例の中には、前文をおき、条例の理念として「知る権利」の保障を謳うもの（大阪府、京都府、京都市など、実務で関西型条例といわれる）もある。このことは、情報公開の適用除外項目を認定するに際し、どう関わってくるかが問題となる。

この問題が端的に争われたのが、大阪府知事交際費公開請求事件、及び大阪府水道部会議接待費公開請求事件⁽²¹⁾である。大阪府条例には、公開しないことができる項目として、意思形成過程情報など六項目が定められているが、これらのうち行政庁が本件非公開の理由とした上記の意思形成過程情報や、折衝過程意見等情報については、当該情報を公開することにより事務執行が「公正かつ適正に行うことに著しく支障を生じるおそれ」があることを非公開の要件としている（同条例八条四号、五号）。ところが、第一審大阪地裁は、上記要件に加え、条例上に文言がないのに、知る権利の保障のためには、客観明白性（公開による利益侵害の程度が客観的に明白）、及び弊害比較（非公開による弊害が公開による弊害を上回る）が必要だと要件を加重し、条例文言から離れた解釈を基に原告勝訴の判決を下した。この判決には賛否両論があるが、阿部泰隆教授は、教授自身が立法過程に参画（前注（8））した経緯を踏まえ、「判旨が立法者の意思、条例の趣旨を逸脱している」と指摘されたが、筆者も同様の立場から、「本条例は地方公共団体の立法政策として、一定の調整の中で制定されたものであり、とりわけ、非公開事由の解釈は文言に忠実である必要がある。条例制定後、社会環境が大きく変化しているわけでないので、当面立法者の意思を重視すべき」と述べ、加重要件判例に反対した。立法過程で住民参加方式を加え具体的に調整されてきた文言の枠ぐみが、司法の判断で変えられてしまつては、立法政策（行政権限に属する）を裁判所が介入・行使しているようなことになる。

幸い、その後示された東京高裁、大阪高裁などの多くの判例は、⁽²⁴⁾上記大阪地裁の示した加重要件説を退け、情報公開請求権は「当該地方自治体の立法政策として、条例により創設されたもの」であり、文言及び趣旨に照らし、客観的になされるべきであると判示している。加重要件説も文言重視説も、条文解釈を厳格にせよと強調するので混同し易いが、前者は「知る権利に基づく条文の趣旨に厳格に」であり、後者は「条文の文言に厳格に」ということである。

ところで憲法との関係であるが、加重要件説は、知る権利の保障を、条例解釈に直接影響させようというものである。しかし、知る権利は、条例制定上の理念として尊重され、解釈の基準としても機能するものであるが、それ自体は（自由権的效果は別として）抽象的な権利であり、具体的な請求権として創設されるためには、技術的立法が必要である。基本的人権といえども、他の基本的人権などとの衝突を調整しなければならぬし、公共の福祉による制限は憲法上に明定されているところである。このような観点から、抽象的な権利である知る権利を、行政的又は立法的政策の下に具体化したものが条例の制定である。阿部教授は、創設された情報公開請求権は、国家の侵害から国民を守るという自由権とは異なり、行政に対する請求権である点にも注意を喚起され、同請求権が適切に行使されるよう利害関係者との調整、行政の公正な運営の確保などの政策判断が多くとり込まれる必要があり、憲法から一義的に導けるものではないとされる⁽²⁵⁾。社会権に関する朝日訴訟、堀木訴訟の最高裁判決を参考として考えたい⁽²⁶⁾。

最近では、一般に、行政事務条例を制定する場合、社会通念、住民意識、行政需要などから乖離することのないよう、住民代表や利害関係者との意見調整を経て立案することが多いが、情報公開条例の場合は、前述のように、住民参加方式をとり、また行政側の意識改革、態勢整備も視野に入れながら立法作業が行われており、不十分という批判的立場もあろうが、地域社会とのコンセンサスを求める努力をしてきたと思われる。事柄によってはドラスティックな改革もよいが、権利相互の衝突が予想される場合などは、段階的に、望ましい方向に制度を培っていく方法が、民主主義の学校の学習方法らしい型といえるのではないか。この意味で、昨平成四年一月二五日、尼崎市が議員のヤミ出張旅費問題を契機に、住民の直接請求運動を契機に、情報公開対象機関に議会を加える条例改正を行ったことは、制度の漸進的発展の過程として注目される。

さて、加重要件説が退けられ、文言重視説が主流になったが、解釈が本来のものになったということであり、これにより非公開事由の適用が安易になったということではない。さらに、最近の裁判所の動向をみると、文言重視説を採用したうえで、行政庁に対し、条文解釈上、従前は裁量行為に属すると扱われていた不確定概念の認定を黙認せず、事実認定の立証責任を課す方向で、行政庁に厳しい対応を示している。

例えば、東京高裁の栃木県知事交際費公開請求事件判決は、知事交際費が栃木県条例六条(5)号の非公開事由「当該事務の性質上、公開することにより、当該事務若しくは同種の事務の実施の目的が失われ、又はこれらの事務の公正若しくは適切な実施を著しく困難にするおそれのあるもの」に該当するかどうかの判断につき、原審の宇都宮地裁は、同文言への該当性を認め⁽²⁸⁾たが、東京高裁は「一般的抽象的にそういう可能性があるという主張のみから推認することはできず、……個別的具体的に証拠によって証明されなければならない」とし、行政庁が個別的具体的な立証をしていないことを理由に（個人識別可能情報の部分を除き）非公開該当性を退けた。これに先行した大阪府知事交際費についての大阪高裁判決も同様の考え方である。⁽²⁹⁾

裁量行為の内容までも事実認定の問題として扱い、行政庁に対し個々の事案ごとに、具体的に非公開事由に該当することの主張・立証責任を課したものであり、文言重視説を採用したうえ、文言解釈を厳しく扱い、安易な非公開を許さないという裁判所の姿勢である。行政側からみれば、アメリカのようなイン・カメラ・レビュー⁽³⁰⁾制度の存在しない状況においては、非公開を求めている情報について、内容に立ち入らずに具体的な主張・立証を求められるという扱いにくい対応を迫られることになる。

4 機関委任事務情報の扱い

機関委任事務の情報公開については、機関委任事務が地方自治体の機関が担当する事務のうち多くを占めること、機関委任事務は国の事務に属するので自治事務を対象とする条例では扱い難いこと、しかしそれでは、地方自治体における情報公開の実をあげられないので、機関委任事務に関する文書を情報公開の対象と扱うべきであるとの諸説が唱えられてきたことについては、既に第二節で述べた。

これらの諸説につき簡単にふれておくと、いずれも、情報公開条例の実効性をあげるため編み出された労作であるが、筆者には、必ずしも満足できるものではない。右諸説のうち、奥平康弘教授は、情報公開のような新しい法の発展においては、古い段階で作られた機関委任事務概念は修正し再編成できるとされるが、⁽³¹⁾制度胎動期における先導的発言として傾聴すべきであるが、実定法解釈としては根拠に欠ける。兼子仁教授は、機関委任事務に対し、知る権利を保障するための新たな地方事務である文書公開・開示事務が接ぎ木されるとされる。⁽³²⁾文書管理の固有事務性に着目されたのは慧眼であるが、接ぎ木した部分でなく、接ぎ木された部分が見たいのであり、十分納得できない。大橋和男氏は、機関委任事務執行管理後の文書管理は、固有事務とされる。⁽³³⁾固有事務への変質という点は正鵠を射ていると思うが、いつ執行が完了するのか分明でない。また、執行終了と同時に、文書の機関委任事務性が突如消滅するとは思えない（後述の私見のように残影が残る筈）。室井力教授は、機関委任事務の管理執行にかかる情報管理事務は、機関委任事務と別個の団体事務として、条例対象となるという提案をされるが、⁽³⁴⁾この種の文書の管理をすべて団体事務と割り切れるか疑問が残る。もっとも、機関委任事務が実務執行面で固有事務性を併有しており、これに着目した解釈技法を考案するというのであれば筆者も同意見であり、既に、この併存的性格を指摘した見解もある。⁽³⁵⁾

筆者の見解では、機関委任事務の文書管理は、公文書類保管（地自法一四九条八号）という固有事務性と機関委任

説論

事務の執行という機関委任事務性が併存している事務とみる。決裁過程及び事務執行過程では、当該文書に係る機関委任事務性が強く現われるが、文書保存段階になると機関委任事務性は薄れ、機関委任庁の権限を考慮する必要がある場合が多いが、事務執行段階を終えたといっても、当該執行された事務又は引き続き実施される同種の事務への諸般の影響を考えると、機関委任事務の効果が残存しており、それ故、執行終了後の保存文書であっても、公開について機関委任庁の意向を、残存効の程度に応じて打診し、その生じないようしなければなるまい。情報公開事務固有事務説の意義は、保存文書の中で大きな割合をもつ機関委任事務文書が公開対象から外れることを防ごうということにあった筈であり、この点を満足した以上、当該保存している機関委任関連文書の公開については、機関委任庁の意向を確かめ、全体としての情報公開制度の前進を図るのが筋であろう。国とても、前記閣議決定のスタンスにはあ
るわけである。

学説と並行して、本問についての自治省の見解が国会審議の場で示されている。⁽³⁶⁾昭和五七年四月二三日の参院決算委での世耕自治大臣答弁の要約は、「機関委任事務の処理に伴い生ずる公文書(情報)の管理は原則として固有事務である。しかしながら、機関委任事務を処理中の文書等のように公文書(情報)の管理であっても、機関委任事務と密接に関係があるものについて、主務大臣が理由を示して非公開を指示してきたものについては、原則として公開の対象とならない。このような文書を公開しようとする場合は主務大臣と調整を図る必要がある」というものである。国会審議で示された自治省の見解はおおむね妥当なものと思われるが、前述した私見のように機関委任事務文書の類型は多様であり、これら文書の保管は、機関委任事務と固有事務の重複形態とみるのがよい。⁽³⁷⁾重複部分があるからこそ、当該文書の公開につき、主務大臣等との調整が必要となる。

最近話題となったのが、大阪府政治団体収支報告書複写請求事件である⁽³⁸⁾。本件は、機関委任されている政治団体収支報告書の公表事務（地自治別表第三の三の（二））に関連して、府選挙管理委員会が当該報告書のコピーを求められたのに対し、機関委任庁の自治省の意向に沿って不許可としたものである。大阪府条例九条三号は、「主務大臣等から公にしてはならない旨の明示の指示がある情報」を非公開文書（複写も含む）としており、「明示の指示」の有無が論点である。機関委任庁の「明示の指示」があれば、非公開と扱うべきは条文上、また私見からも当然であるが、安易に「明示の指示」の範囲を拡張するのは、情報公開制度の趣旨に反することになり、本件についても、批判がある⁽³⁹⁾。監督庁による指示については、次節五の3において関連問題を取りあげる。

五 情報公開条例の定着方向

最初の情報公開条例が施行されて一〇年、制度はどのように定着してきたのだろうか。例外としての非公開理由の範囲が狭められ、ボーダーラインが後退すれば、一般的には情報公開制度は前進といえるが、さほど単純なものではない。他の人権はじめ諸々の権利関係との衝突を調整する必要がある、これも、時代の意識、社会のコンセンサスによって変化していく。また、従来の制度運用を改めるのに必要な準備や時間を許さないラディカルな改革が、かえって行政の政策上のガードを固めさせたり、社会とのフリクションを生むこともある。先発自治体が歩んできた情報公開争訟の二の轍を踏まないようにと、新規条例の内容が後退している例が多く、民主主義の学校は決して平坦な道ではない。試行錯誤を経つつ民主主義運営のノーハウを修得する訓練の場である。そのような観点から情報公開条例の現状を眺め、いくつかの項目についてのコメントを加え、終節としたい。

1 まず、よい方向に定着したものとしてみられるのは、情報公開請求権に係る訴えの利益が、裁判所において肯定され、定着したことで、市民社会にとって意義が深い。また、マスコミにおいても、情報公開条例の定着を評価した例⁽⁴⁰⁾があり、项目的に列挙してみると、

(1) 長の交際費の部分公開が進み、特定個人が識別される、個人名及び肩書・役職を除き、日時、使途、金額が公開される傾向となった（東京都知事交際費公開事件判決など）⁽⁴¹⁾。

(2) 個人情報開示請求につき、若干の市で、審査会答申を機に、学習指導要録の本人開示が進み（箕面市の一部公開、川崎市の全面公開準備など）、さらに波及の傾向にあるが、なお、教育現場の混乱のおそれなども指摘され、問題が残る。⁽⁴²⁾

(3) 審査会により、実施機関の非公開決定が取消されることが多く、救済機関としての一定の評価を得つつある（前節三及び前注(12)(13)参照）。

(4) 実施機関の範囲として、従前は例外とされていた「議会」を対象とする条例が増加し、制定された条例数の半数を超えるようになった。尼崎市の条例改訂については前節四の3で述べた。

2 情報公開が定着しつつあるのに対し、逆に行政がガードを固めている例も見られる。

後発組の地方自治体の条例制定作業は、当然のこととして、先発自治体が経験してきた制度運用上の問題点を検討し、改訂を加えていくわけであるが、施行一〇年にわたる争訟の経緯を踏まえ、守勢を固めるものが多い。

(1) 「知る権利」に係る論争を避ける方向にあり、条例前文にこれを明記する条例は、早い時期の関西型のものから増加していない。⁽⁴³⁾

(2) 非公開情報としての個人識別情報の範囲では、大阪府や京都市の条例（関西型）では、「特定の個人が識別され得るものうち、一般に他人に知られたくないと望むことが正当なもの」（府条例九条一号）と付加要件が付いているが、神奈川県や東京都など多くの条例では、単に「特定の個人が識別され得るもの」が非公開（特別のケースは除く）となっており、非公開幅が広い。最近制定されている条例は、いずれもこの通例型である。

これに関連して、私には大阪府条例に運用上の問題点があるように考えるので、本節4において論じることとする。

(3) 条例による制度づくりを代えて、要綱による情報公開制度を定める自治体もある。岡山県（昭和五九年）、新潟県（昭和六〇年）のように、早くから独自の施策として要綱を活用してきた県は別として、最近の要綱方式は、制度参入への及腰の姿勢であり、住民の情報公開請求権の保障に不十分なものである。国の要綱方式に影響されたのか、好ましくない。

(4) 東京都条例（九条六号）には、会議機関等において、あらかじめ議事運営規程に定めるとか、議決すれば、当該機関等の会議に係る情報は非公開とすることができる旨定めてあり、多くの後発自治体において踏襲するところとなっている。情報を非公開とするためには、形式秘（行政内部のマル秘扱い）だけでなく、実質秘（実質的に秘密として保護すべき内容のもの）を必要とすると考えられるが（形式秘のような内部管理問題と異なる）、会議における非公開指定が実質秘の要件を満たせるのかどうか疑問である。実定条例の制定は立法裁量に属するものであるが、非公開の実質的内容をもたねばならない筈である。会議公開の原則が宣伝されている中（Government in the Sunshine）にあって、望ましい方向ではない。

3 第三に、国との関連の問題として、全国知事会が平成四年度要望として提出した「国の機関委任事務に関する

通達等における非公開指示の見直し要望について」にふれる。これは、四、4で述べたように、機関委任事務に係る文書の公開については、主務大臣等から明確に非公開を指示された場合は、条例条文の有無にかかわらず、条理上、公開することができないと解される。しかし、この種の指示が多用されると地方自治体の情報公開政策が骨抜きになつてしまうことは明白である。最近、国においては、通達等により非公開を指示するケースが増加している。全国知事会の要望は、このような傾向を危惧して提出されたものであり、経緯としては、当分野の先駆県である神奈川県働きかけにより、関東地方知事会の要望活動を全国レベルで扱ったものである。国が非公開を指示する場合は、1 非公開の実質的な理由を厳密に検討し、範囲を最小限にする、2 非公開の理由を通達等に明定する、というのが要望の内容である。日本経済新聞社説(平四・一二・二五)は、「自治体への指示を減らせ」という標題で、前記大阪府選管のコピー交付拒否処分を一例に、国の合理性に欠けた指示を批判している(前注(39)参照)。

4 ここで、条例立法政策のあり方について付言しておく。第四節3において、知る権利を根拠とした加重要件の付加が、自治体立法政策を無視したものとして退けられたことを述べたが、これは、立法政策に限界がないということではない。本節でここまで述べてきた若干の立法的後退傾向は、知る権利を背景とした意気込みのある条例の位置づけとしては、残念なことである。しかし、一方では、意気込みで走り出したためか、特定の条例が他条例より不利な運用にさらされている場合もあり、あまり地域の特性など認められない情報公開制度において、突出部分を手なおして取扱いを平準化することも、制度定着の方向と思われる。例えば、大阪府条例などの個人情報非公開要件には、前述(本節2(2))したように、個人識別の要件に加えて、更に正当理由を付加し、最近の判例傾向からすれば、正当理由の立証を行政庁が行う必要があるが、第三者たる個人にとっては、他自治体に比し、プライバシーの保護に薄いこ

ともなる。知事交際費公開訴訟（前注(21)）においては、同種の東京都及び栃木県が（前注(41)（27））個人識別情報を理由に、かなりの部分を非公開としたのに比し、大阪府訴訟判決では、全面公開を求められた。更に、大阪府条例は、非公開理由を八条（公開しないことができるもの）及び九条（公開してはならないもの）の二段階で構成する稀有のものであり、九条情報は、義務的非公開のため要件のもっとも厳しい、非公開ランクの山頂部分を対象とし、八条のように行政裁量によって判断できる部分、言わば裾野部分が存在しない。このため、個人情報など重要な保護法益について、これを義務的非公開とするのはよいが、逆に厳しい非公開要件に該当するため、裾野部分に属する個人情報救済されないという運用上の不合理を生むように考えられる。個人情報のような法益は、もっと広く行政裁量の対象とし、ケースによっては救済できるようにすべきものである。これらは、他の機会に具体的実定法を基に論ずることとするが、情報公開条例に関する立法政策論及び立法比較論が、情報公開制度の定着のための技術的手法として、今後幅広く検討され、深められなければなるまい。

以上、情報公開条例十年の軌跡を法的に観察し、私なりの解釈論、立法論も提言してみた。割り切りの悪い点もあろうが、実務経験を経た者として、処方箋の書き方にも差が出てくることは当然であろう。関連する法分野での、必要以上の摩擦、混乱を避けながら、住民自治の実が結べるよう、努力したいものである。

本稿執筆に際し、大阪府府民情報室田中健三氏から資料提供を頂いた。ここに謝意を表します。

(1) James Bryce, *Modern Democracies*, London: Macmillan 1923, p. 150. 実は、ブライスは、「地方自治は民主主義の最良の学校、最良の保証人」という格言 (maxim) がある」と格言を引用しているだけである。

- (2) 昭和六五年の総務庁・情報公開研究会の中間答申は、調査研究にとどまっている。
- (3) 自治省調査によると、平成四年四月一日現在の条例数は二〇〇、要綱が一三である。
- (4) 例えば、神奈川県政情報室編「かながわの情報公開」（昭五九・ぎょうせい）一五五頁以下、吉原弘治「自治体の情報公開制度の現状と課題」ジュリスト・七四二号・一一〇頁以下、など。
- (5) 大阪府法制調査課（当時の課長は筆者）「行政情報公開をめぐる法制上の諸問題」昭和五五年三月、「行政情報公開をめぐる法制上の諸問題」(一)「自治大阪・昭和五四年一〇月号・五五年一月号」、「アメリカ情報公開法・アメリカ政府発行のガイドブックより」同・五五年一月号。
- (6) 多奈川第二発電所の操業差止につき、原告住民側が府のサーベランス調査により呼吸器系疾患の有症率を主張したところ、被告関電より、府に対し調査個票の提出を民訴三一・二条三号に基づき命じたもの。府は住民のプライバシーを守るため関電と争い、一審は関電勝訴（大阪地判・昭五三・三・三二判時九〇七号八一頁）、抗告審は府勝訴（大阪高判・昭五三・九・二二判時九一二号四三頁）、特別抗告却下（昭五四・一一・一五）で府の立場が認められた。
- (7) 大阪府の当時の岸府政は、「開かれた府政」「参加と連帯の府政」を目標としていたので（大阪府政・昭和五七年二二頁（大阪府知事室）、参加型情報公開制度の創設は施策の目玉であった。
- (8) 委員は知事の委嘱であるが、市民の幅広い意見を集約するため、会長は人権派の和島岩吉弁護士、副会長・佐藤幸治京大教授、起草委員長・阿部泰隆神大教授をはじめ、学界、産業界、労働界、言論界、市民運動家など三七名で構成。
- (9) 後出の注(31)から(35)まで参照。
- (10) 昭和五五年一〇月から五七年四月にかけての衆・参両院の委員会質疑であり、地方自治一九八二年六月号にまとめられている。
- (11) 平成四年五月二二日、自治省行政局行政課よりの事務連絡文書「情報公開条例（要綱等）の制定状況調査の結果について」。
- (12) 朝日新聞（大阪）・平成四年二月二日。
- (13) 朝日新聞（大阪）・平成四年二月二日。
- (14) 堀部政男「神奈川県情報公開準備室編・情報公開制度化をめざして（ぎょうせい）」二九八頁。
- (15) 福岡地判・平成二年三月一四日（行集四一卷三号五〇九頁）、浦和地判・平成二年三月二六日（判例自治六九号二九頁）は、

この種の被告の抗弁を理由なしとしている。

- (16) 塩野 宏「救済の行方―情報公開条例の場合」法学教室四九号一―三頁、林 修三「判例紹介・神奈川県情報公開条例に基づき情報公開拒否処分は司法審査の対象になる」時の法令一四四号五六頁。
- (17) 阿部泰隆「行政法のシステム(上)」三二―一頁。
- (18) 本件棄却裁判に対し取消訴訟が提起され、一審は前出注(15)の福岡地判、控訴審は福岡高判・平成三年四月一〇日(判時一三九一号一四〇頁)、いずれも原告側勝訴。
- (19) 高槻市審査会答申・平成三年二月二八日及び平成四年一月二二日。
- (20) 佐藤幸治「憲法」(現代法律学講座5) 四五―七頁、ほか。通説と考える。
- (21) 大阪地判・平成元年三月一四日(判例自治五五号一―二頁)、大阪地判・平成元年四月一日(判例自治六三三号二―三頁)。
- (22) 阿部泰隆「大阪府知事交際費、水道部会議費情報公開判決」ジュリスト・九三七号・五二頁。
- (23) 拙稿・知事交際費判決判例解説・判例自治・六二号・一〇〇頁。
- (24) 宇都宮地判・平成元年一月九日(行集四〇巻一一―一二号一六七八頁)、東京高判・平成二年九月一三日(行集四一巻九号一四三三頁)、大阪高判・平成二年一〇月三日(行集四一巻一〇号一七六五頁)、東京高判・平成三年一月二二日(行集四二巻一五五頁)、東京高判・平成三年五月三日(行集四二巻五号九五九頁)、大阪地判・平成三年二月二五日(判例自治九七号一〇頁)、大阪地判・平成四年六月二五日(判タ八一―号九七頁)。
- (25) 阿部・前注(17)三三頁、三三三頁。
- (26) 朝日訴訟上告審・最(大)判・昭和四二年五月二四日「民集」二二巻五号・一〇四三頁、堀木訴訟上告審・最(大)判・昭和五七年七月七日「民集」三六巻七号・一一三頁。
- (27) 前注(24)の東京高裁平成三年一月二二日判決。
- (28) 前注(24)の宇都宮地裁判決。
- (29) 大阪高判・平成二年五月一七日(判例自治八〇号一八頁)。
- (30) In camera ; In chambers 裁判官の私室で、非公開で、又はすべての傍聴者を退席させて法廷で事件を審理すること(有斐閣・法律学辞典より抜粋)。

- (31) 奥平康弘「情報公開法(条例)について」自治研究五六卷一一号。
- (32) 兼子 仁「国の機関委任事務にかかる情報公開条例の可能性」前出注(14)所収・九二頁。
- (33) 大橋和男「情報公開と機関委任事務」ジュリスト・七四二号・四七頁。
- (34) 室井 力「国の機関委任事務と情報公開」法学セミナー総合特集一九・二六頁。
- (35) 本田 弘「NIRA・OUTPUT・地方自治体における情報公開に関する研究」九一頁。
- (36) 昭和五五年一〇月の衆院地行委での質疑以来、同五七年四月まで、衆・参両院の地行委、内閣委、予算委、決算委での質疑があった。これら質疑の内容は、地方自治・一九八二年六月号、に掲載。
- (37) 判例自治一〇五号「情報公開をめぐる(座談会)」での筆者の発言(四六頁)。
- (38) 一審・大阪地判・平成三年一二月二五日(判例自治九七号一〇頁) 府選管勝訴、二審・大阪高判・平成四年一二月一八日(判時一四四六号四五頁) 控訴人勝訴。
- (39) 日本経済新聞(大阪)・一九九二年一二月二五日社説。
- (40) 読売新聞(大阪)・一九九二年一〇月二六日朝刊に、「情報公開の流れ定着」。
- (41) 裁判例としては、東京地判・平成四年一〇月二五日(判例自治一〇二号二四頁)、東京高判・平成三年一月二二日(判例自治八〇号一一頁)。なお、東京都判決は上訴し未確定であるが、川西市公文書公開審査会(平成五年四月三〇日・会長は筆者)では、平成元年及び三年度の(二年に亘るのは、前職との比較のため)市長及び議長の実費の公開請求に關し、東京都判決の考え方を引用し、実施機関が黒塗りにした一二七一件につき、五九二件を全面公開、六七九件を一部公開とした。
- (42) 兼子 仁教授も「教育現場の混乱も軽視できない」とされる(読売(大阪)朝刊・平成四年一〇月一六日)。
- (43) 大阪府・京都府・京都市のように佐藤幸治教授の指導を受けたところが多い。沖縄県は知る権利を条例に謳いたいという立場から大阪府から学んだという。その他、川崎市条例など若干の市にも、知る権利が謳われている。
- (44) 非公開に厳しい条例を運用していることは、当自治体にとり名誉なことにもなるので、余計なお世話かも知れない。