

地方公共団体における情報公開の展開

－高知県改正条例の意義と特色－

中 澤 愛 水

はじめに

- I 情報公開の目的と対象
- II 不開示情報の取り扱い方と救済方法
- III 条例改正と適用時期をめぐる問題

若干の総括

〔資料〕高知県情報公開条例

高知県の情報公開制度への提言

はじめに

情報公開法が、2001年4月1日から施行され、地方公共団体に対しても大きなインパクトを与えつつある⁽¹⁾。そこで、情報公開法制定と前後して自治体において、情報公開条例を新たに制定し、あるいは、法律の内容にあわせて従来の条例を見直す動きが活発化してきた⁽²⁾。2000年4月1日現在、すべての都道府県と1379の市区町村が条例（要綱等）を制定している⁽³⁾。本稿は、1998年に改正された高知県情報公開条例（以下「改正条例」とする）を素材として、旧条例（90年高知県条例第1号）との対比、ならびに情報公開法要綱案（以下「要綱案」とする）、同要綱案の考え方（以下「考え方」とする）および情報公開法、さらに同時期における全国の主要な自治体の情報公開条例と比較検討することにより、改正条例の特色・改正の意義と課題等を考察しようとするものである。

周知のように、1982年10月に都道府県で初めての情報公開条例が神奈川県で制定されて⁴⁴以来全国に波及した。高知県でも、情報公開のうねりを受け、1980年8月に庁内に高知県情報公開研究会を設置、県民世論調査、公文書管理実態調査の実施、各都道府県の動向等を踏まえながら、検討を加え、89年に「情報公開懇話会」を設置、制度（案）が取りまとめられた⁴⁵。そして、旧条例は90年3月15日公布、同年10月1日施行され運用してきたが⁴⁶、制定当時に比較して、行政改革・地方分権の進捗など、行政をめぐる環境や行政に対する意識・ニーズの大きな変化がみられ、また、その後の、食糧費等の不適切な支出や、行政内部のずさんな財務管理をめぐる様々な事例や裁判例も蓄積され、問題点も顕在化してきた（別表参照）。特に運用面で、非開示事由を定めた同条例第6条に該当する情報が開示請求された場合、重要な個所がほとんど黒塗りで開示され県民の批判を受けた。さらに、公文書公開拒否処分取消請求事件等の訴訟で⁴⁷、県が敗訴するケースなど条例運用上不都合な条項も顕在化し、抜本的改正への機運が高まったといえよう。そこで、新しい時代の要求に応えるべく、知る権利の明記、実施機関の拡大、公文書および請求権者の範囲の拡大、非開示情報についての整理縮小、公務情報の公開の明記、公文書開示審査会の強化等を内容として、旧条例を1998年3月に改正し、同年10月1日から施行することになった⁴⁸。

この改正は、橋本知事が行政改革・地方分権の動向と、情報公開制度をめぐる環境の変化を前向きに強く受け止め、抜本改正を決意したものである。改正作業は、情報公開制度をめぐる、上記のような環境の変化の中で、しかも、情報公開法が制定される1年前に行われたものであり、住民はもとより、他の自治体からも注目を集めた。改正に際しては、「高知県情報公開を考える懇話会」（以下「懇話会」とする）が設置され市民団体の代表（市民オンブズマンを含む）を交えた検討・議論が、住民に公開される形で行われた（15回の全体会と提言取りまとめのための小委員会を開催）⁴⁹。この懇話会では、審議に先立ち県側のスタンスが示されたが、その内容は「県庁の今までの常識では、議会の承認を得た審議会などに諮問し、そこから答申を受けるというのが一般的であるが、県側から一定の素案を示し、議論をお願いする形をとらないで、形式にこだわらず、自由に開かれた場で議論をしていただき、しかも、聞きっぱなしや、形だけの懇話会にはしない、ただ、議論が一致する分野と考え方が分かれるところもあると考えられ、一致しない個所は最終的には提案者としての知事が、判断をする」⁴⁹というものである。懇話会での議論は時には苛烈な論争に及ぶこともあったが、提言が97年12月になされ、この提言を最大限尊重し、ほぼ原案のとおり織り込む形での改正に大きな特徴をもつ。以下、主な改正点について、「情報公開を考える懇話会」の議論（議事録・提言・委員の発言）を参考に争点を整理しながら、情報公開の目的と対象、非開示事由、不服申立て、条例の適用時期をめぐる問題等について考察する。

(別表) 高知県情報公開条例の運用状況

(公文書開示請求件数及び決定内容等の内訳1990～97年)⁽¹¹⁾

年 度	請 求 件 数	開 示	部 分 開 示	非開示	不受理	取下げ	異 議 申 立	請 求 者 数	コピ- 枚 数
90年	39	8	27		1	3		23	308
91年	53	16	32	1		4		35	171
92年	441	328	74	26	5	8	2	40	939
93年	815	717	67	19	6	6	3	35	2226
94年	583	422	129	3	17	12	3	41	2054
95年	14268	2919	11286	17	33	13	14	96	15241
96年	1112	370	411	80	227	24	16	309	30112
97年	681	249	279	16	103	34	4	248	19330

95年度以前は、1件＝決裁ごとの公文書の数 96年度以降は、1件＝決定通知書の数

別表によると高知県の情報公開制度の利用状況は、92年ごろから開示請求件数が増加傾向を示しつつ、95年・96年度には突出している。これは、全国的な交際費・食糧費等の公開をめぐる議論の影響を受けたものと考えられ、県民の関心の高さがうかがえる。95年・96年の開示請求の上位を占める内容を見ると、交際費、旅費の支給、タクシーチケットの不正使用、食糧費等公金の支出に関する開示請求が、全体の半数強を占めている。97年も96年に引き続いて行政監視型の請求が多くみられる。97年の開示請求の中には中央省庁から出向してきた職員の帰任時に贈っていた報償費（餞別）に対する開示請求も含まれており、報償費の支出の慣行については、その金額が多額に上り、県民の理解が得られないとの理由で、96年以降廃止されているにもかかわらず金額・氏名等がほとんど黒塗りで開示された。そこで、公文書公開拒否処分取消請求の訴えが提起され、被告である高知県知事が敗訴するなど旧条例が時代に適合しないことが指摘された。さらに、これら一連の公開請求により、交際費・タクシーチケットの不正使用・カラ出張・食糧費等の公金の無駄遣いや、そこから派生する官官接待による不正支出の実態と不透明な行政が県民の前に暴露された。そして、交際費、食料費に係る下級審判例の流れは、自治体における実務の変更や条例の改正を促すこととなった。

I 情報公開の目的と対象

1 条例制定の目的と「知る権利」

情報公開条例の目的には、単一の目的のみを掲げるものと、複数の目的を掲げるものがあり⁽¹²⁾、
 どのような目的を掲げるかによって、情報公開に対する立法者の姿勢を見ることができる。旧条例の

目的規定第1条では、「……県民の県政に対する理解と信頼を深め、……開かれた県政を一層推進する」となっており、「知る権利」は規定されていない。旧条例制定時の懇話会では、まず第1条に、「知る権利」を明記するかどうか検討されたが、詳細な議論もなく明記されなかった⁽¹³⁾。なお、先行の神奈川県、東京都、大阪府条例、さらに、要綱案でも「知る権利」は目的規定に謳われていない。

既述のように、高知県では90年以来情報公開制度が活用されてきたが、必要以上に黒塗りで開示される場合が多く、そこで、住民の公開請求への権利を広げて行政の義務を厳しくするということから「知る権利」の扱い方が問題となった。改正に当たっての懇話会では、第1条「目的」に「知る権利」を規定するかが議論された⁽¹⁴⁾。そこでは、①地方自治体の情報公開制度は、本来、県政の担い手である県民が必要なときに必要な情報を得ることができること、行政の公正かつ能率的な運営に住民が参画し監視するための当然の前提として、情報公開条例の中で「知る権利」を明確にする必要があるとの意見、また、②「知る権利」を条例の目的に明示するのはシンボリックな意味はあるが、「知る権利」が万能な基準ではないとの意見、さらに、③「知る権利」は情報公開制度を基礎づけ、制度の理念を示す概念として用いられる場合が多く、そういう意味で例えば、「地方自治の本旨」・「開かれた行政」・「住民による参加」等の文脈と結びつけて、「知る権利」を開示請求権の根拠として用いるべきである、地方自治の本旨に基づき、県民が「知る権利」を有するというを条例に明記するとともに、県民による県政の監視という趣旨を加えることによって、県民参加の公正で透明な県政の実現を確実に実りあるものとするのが可能となるとの意見等活発な議論を⁽¹⁵⁾経て、「知る権利」を明記することで全員が一致した。さらに、1条（目的条項）か前文かについては、『知る権利』が条例全体を導く意味からは、前文に規定するほうがよい⁽¹⁶⁾との意見もあったが、1条に規定することでまとめられた。

懇話会の提言は、「条例の目的条項に『知る権利』を明記するとともに、これが県民の県政への参加と県民による県政の監視に重要な意味を持つことを明らかにすること⁽¹⁷⁾とされた。

提言を受けて改正条例第1条は、「この条例は、地方自治の本旨に基づく県民の知る権利にのっとり、公文書の開示に関し必要な事項を定めるとともに情報提供の充実を図ることにより、県民の県政に対する理解と信頼を深め、もって県民参加による公正で開かれた県政を一層推進することを目的とする」と改められた。情報公開制度を基礎づけ、制度の理念を示す概念として、「知る権利」を明記したことは、改正の第一の特徴であると共に、県民が情報公開制度を活用し、開かれた行政を進めるうえで、重要な機能を果たすと思われる。地方自治の本旨も多義的であるともいえるが、しかし、住民が行政主体として、行政に参加するという「住民自治」の概念は、憲法上承認されており、現行地方自治制度を方向づける概念として広く用いられている⁽¹⁸⁾。

なお、市町村レベルでは目的条項に「知る権利」を規定するものが一定数見られるが、都道府県では、神奈川県・東京都条例に倣い、以降、「知る権利」を明記しないという方向が主流となって

おり、大阪、京都、沖縄が前文で謳っているのみである。この点、1条本文への明記は高知県条例がはじめてのものである。

ところで、情報公開法では「知る権利」は明記されなかったが、「考え方」によると、「知る権利」の概念について見解が分かれていること、情報開示請求権としての「知る権利」を直接承認した最高裁判所の判例が見当たらないこと、などの理由から、「知る権利」を政府に対する国民の情報開示請求権として、法律に明記するだけの成熟性がなお必ずしも十分とはいえないという判断によるものである⁽¹⁹⁾。この要綱案の「考え方」に対して、学説は分かれている⁽²⁰⁾。しかし、知る権利を明記することは、県民の情報公開法制への関心を高め、その制度化を進めるうえで、重要な機能を果たすと考えられる⁽²¹⁾。

2 実施機関

高知県条例に掲げる実施機関について、ここでは特に議会、公安委員会、地方公社・自治体出資法人について考察する。旧条例2条では、これらは実施機関に加えられていなかった。その理由は、旧条例制定当時は、まず、執行機関（知事部局）からスタートしようということで、実施機関から除かれていた⁽²²⁾。しかし、非開示情報の規定が適切に設定されている限り、特定の行政機関を実施機関から除外する必要はない。そこで、議会、公社等については情報公開制度を充実させるため、公安委員会については「要綱案」で、国家公安委員会が情報公開法の対象機関となる方針が示されたことから、今回の改正で議論された。

(1) 議会

従来、都道府県レベルにおいて、議会を実施機関に含めた条例は福岡県、神奈川県、三重県、山梨県と少数であった。

懇話会では、議会を実施機関に加えている自治体の条例（規定）につき、自治省に照会しそれを参考に議論がなされた。議会を実施機関に加えた場合、議員の政治活動の自由の保障と、公開・非公開の決定権者を誰にするか、救済のための不服審査機関をどうするかが問題となった。そこで、議会に改正条例をそのまま適用すべきか、議会を別扱いする必要性の有無、すなわち、政治団体・政治活動に対して配慮しておくことの必要性、議会の議員個人に関する情報及び会派の活動に関する情報等についての扱い方についても検討された⁽²³⁾。この点、①議会や議会活動についての公開は必要であるが、政治の世界の特殊性から政治活動・政治団体への一定の配慮が必要である、また、②会派の活動については政策形成への活動が主体であり、その為の政治団体の活動は尊重されなければならないが、会派の政務調査研究費等は公開される必要がある、さらに、③議会を実施機関とする場合の公開・非公開の決定権者については、議会であるが具体的には議長名で行うべきである等⁽²⁴⁾の議論を経て、住民自治の観点から、住民代表である議決機関としての議会の情報が公開されないということは地方自治の本旨にもとる、議会の情報こそ住民に

広く共有されるべきであり、開かれた議会の実現には情報公開は不可欠である、地方自治における民主主義の要請からも、議会の議決にいたる審議過程や業務遂行の状況を住民に公開することが重要である、との意見で全員が一致した¹²⁵⁾。もっとも、議会は首長の部局から独立した議決機関であり議会の自律権が認められるべきである。そこで、県議会を、情報公開条例の対象に含めるか否かについては、議会の独自性・独立性を考慮しその意思を尊重すべきであり、条例改正の当初から議会を実施機関として規定することは避け、情報公開制度への対応を議会の判断に委ねるという方向がとられた。そして、「提言」では、「早急に実施機関となることを要請する」¹²⁶⁾にとどめた。

これに対して、高知県議会としても改正条例に参加するか、議会独自の情報公開条例を制定するかの判断が求められることになり、議会運営委員会において県議会の公開のあり方全般に及ぶ検討がなされた¹²⁷⁾。その結果、二つの制度化を避け、情報公開をより充実する必要性を認め、改正条例へ加わることを議決し、1999年4月1日から実施機関に議会が加えられた。

議会の情報公開を条例で実施する場合、一般の情報公開条例の実施機関に加える方式と、議会独自の情報公開条例を制定する方式がある。両者の方式の本質的相違は、不服申し立てに関する諮問機関のあり方にあり、議決機関である議会が加わるには問題も内在する。付属機関を設けることが予定されていない議会（地方自治法第138条の4第3項）においては、公文書開示審査会のような不服審査機関を設置することができるのか、条例によって、第三者的な機関に不服審査を行わせることができるのか、また、他にどのような不服審査制度をとりうるかについて、執行部と不服審査会との関係以上に、議会と外部の不服審査会との関係は、法的に不明確な点が多い。なお、改正条例における議会情報の公開非公開の決定権者は、議会にあっては議長とし、非開示決定に対する、不服申立てがあった場合、福岡県のように議会の独自性へ配慮する条項は設けず¹²⁸⁾、知事の設置した不服審査機関（公文書開示審査会）に、議長が諮問し答申を受けることとしている¹²⁹⁾。

(2) 公安委員会

公安委員会について、旧条例制定時の懇話会では、第1に、公安委員会は、国の指揮監督に服する。第2に、犯罪捜査に関する情報は秘匿しなければならないことが多い。第3に、国及び各都道府県警察は相互に連携・協力する必要がある、警察業務の情報公開は国レベルで一元的に管理されるべきものである、しかも、国に情報公開法がない等の理由で、実施機関にしないとの提言が出された¹³⁰⁾。その当時、他の都道府県の情報公開条例でも、公安委員会を実施機関に含めているものは存在しなかった。神奈川県では、1981年の「情報公開制度に関する調査研究報告書」¹³¹⁾、1982年7月17日の「神奈川県の情報公開制度に関する提言」¹³²⁾では実施機関については、県のすべての機関を対象として制度化されることが望ましいとし、公安委員会も含まれるよう求められたが、1983年10月1日に公布された公文書の公開に関する条例には、公安委員会は実施機

関に加わっていない。東京都でも、1982年の「情報公開に関する研究報告書」⁽³³⁾、のなかで、都の全機関が実施することが望ましいとしたが、結局、東京都の条例でも公安委員会は実施機関には加わらなかった。

2000年4月1日現在での都道府県の情報公開条例では、公安委員会を実施機関に入れた条例は9団体⁽³⁴⁾とまだ少数である。そして、各団体とも施行は「規則で定める日」としており、現時点では施行されていない。ところが、今回制定された国の情報公開法では、公共の安全等に関する情報を多数保有する国家公安委員会も対象機関に包含されており(2条)、さらに、現在全ての都道府県が情報公開条例を制定したことに照らせば、都道府県公安委員会が実施機関から除外されているという変則的事態に終止符をうつべきである。そこで、都道府県においても、公安委員会を情報公開条例の対象とする方向での検討が進みつつある。

ところで、公安委員会を情報公開の実施機関に加える場合、いくつかの問題点もある。犯罪の予防・捜査等に関する情報については制度の性質上、開示、不開示判断には、犯罪等に関する将来予測としての専門的・技術的判断を要すること、さらに、不服の申し出があった場合公文書開示審査会または同種の機関に諮問することができるのかどうか問題となる。旧条例6条は、開示することにより、「犯罪の予防、犯罪の捜査その他の公共の安全と秩序の維持に支障を生ずるおそれのある情報」については、開示しないことができると規定している。これは、その性質上、開示不開示の判断には、犯罪等に関する将来予測としての専門的・技術的判断を要するということに配慮したものと考えられる。

改正に当たっての懇話会では、公安委員会の出席を求めて説明も受け検討がなされたが、情報公開法で、国家公安委員会が実施機関に予定されている以上、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、犯罪捜査情報については、その特殊性を考慮した不開示規定を設ければ足りる、との意見で全員が一致し、公安委員会を実施機関に加えることでとりまとめられた。しかし、情報の選り分けが難しいところから、実施機関に加える時期が問題となった。そこで、県公安委員会の意見陳述や、要綱案の規定も参照しながら次の議論が行なわれた。①今日では、「警察行政」は、様々な活動にかかる莫大な量の情報を収集、保管、管理、活用しており、警察情報は、主権者国民にとって、自らの生活に重大な影響を及ぼす情報であり、最も知りたい情報の一つである、警察情報といえども、国民の知る権利は、それにも及ぶことは当然のルールであることには異論がない、②しかし、行政警察情報の公開は問題ないとしても、不開示とされる犯罪捜査情報と公開可能な行政警察情報との峻別が難しく、また、現在のところ、公安委員会がどのような情報を収集し、保管・管理しているかも明らかではない状況にある等の意見が出された。そこで、今回の改正にあたって、公安委員会について、①開かれた警察行政が推進されるべきであるが、ただ、公安委員会の活動が他の都道府県の公安委員会や国家公安委員会と密接に関わらざるを得ないこと、さらに、②都道府県

警察は国（警察庁）の指揮監督に服するとともに、犯罪捜査関連情報や治安維持に関わる（特殊な公開になじまない）情報を保有すること、③法体系の整備等の必要性から、国の情報公開法施行後に実施機関に加えるよう要請することにとどめること等で意見が一致した³⁵⁾。提言においては、「国の情報公開法施行後1年を目途に」実施機関に加えることとされた³⁶⁾。

(3) 公社等外郭団体

条例改正で特に問題となるのは、地方公社や自治体出資法人に対する情報公開制度である。旧条例制定時、公社等については、県も出資をしており関係の深い団体であるが、県の執行機関でないことから公社等が自主的に情報公開にとりくむべきであるとの理由で、実施機関に含まれていなかった³⁷⁾。そこで、懇話会では、公社等外郭団体の情報公開につき以下のような議論がされた。①地方公社・自治体出資法人は、議会や住民からの監視や民主的統制を離れ、企業性の利点を活用するために、地方公共団体とは法人格を異にする団体として設立される場合が多い、ところが、その設立者は、地方自治体であり、その事業活動は、自治体行政の一環をなすもので、実態は行政手段であり、行政からの統制を受けざるを得ない、②もっとも、これらの団体は、行政機関と法人格を異にし、その活動の多くは、私的形式による、私的経済活動であり、行政処分を行なうことが予定されていないことから問題も含んでいる、これらは、地方行財政や住民生活と密接な関係を有するにも拘らず、必ずしも地方行財政上の位置付けや制度的対応が明確でない、③このような、地方公社・自治体出資法人等の安易な設立自体をチェックする必要性や、情報公開の観点から、外郭団体等の情報へのアクセスの方策を講ずる必要性が強く求められている、しかし、④地方公社・自治体出資法人の情報公開を法律上の義務として構成するためには、情報公開請求権に対応する義務が公社や自治体出資法人の側に定められている必要があり、法律上の義務の定めがないにもかかわらず、条例で義務を科すことは条例制定権の範囲を超えるのではないか、⑤一部事務組合については、県の責務として、適切な情報公開を実施するよう働きかけすることが出来ないか、⑥これら団体は、公共団体と法人格を異にするところから地方公共団体の条例に別人格の法人を取り込み、権利義務関係を創設することはできない、しかし、地方行政の場で公社・自治体出資法人の果たしている役割・社会的意義からみて、これらをまったく私的な団体と捉えて、民主的統制や情報公開からの回避を認めることは妥当ではなく、公社等が情報公開の制度化に自主的に取り組むよう努力義務を課してはどうか等の意見が出された。そして、現行法の枠組みの中で可能な制度運用の必要性を強く求めていくことで全員が一致した³⁸⁾。

提言では、「知事は、監督権限を適切に行使し、公社等の情報の公開に努めるとともに、公社等においても情報公開制度が整備されるよう、必要な措置をとること」とした³⁹⁾。

そして、改正条例第17条第3項は、「県は、公社等に対して有する調査権に基づき、公社等の情報の積極的な収集に努めなければならない」と規定するとともに、地方公社・自治体出資法人等に対して、同4項で、「公社等はこの条例の趣旨にのっとり、自ら積極的な情報公開に努めな

なければならない」と規定した。これは、公社等の情報公開については、県民の求める情報の収集、管理及び提供を行う旨の、県の努力義務を定めるとともに、県の住宅供給公社、土地開発公社及び道路公社並びに県が出資金、基本金等の2分の1以上を出資する法人等の、情報公開制度化に対する努力義務を定めたものである。つまり、今日の地方自治体における、公社・自治体出資法人の果たしている役割や存在の意義からも、これらの団体も、住民の知る権利に応えるため、自ら積極的に情報公開の制度化⁽⁴⁰⁾に取り組むよう努力義務を課したものである。

3 請求権者

旧条例においては、請求権者は、①県内に住所を有する個人、②県内に事務所を有する個人及び法人その他の団体と規定する。情報公開条例によって、請求権者をいかに定めるかは、主権概念や住民自治の観念とのかかわりで問題となる。情報公開制度が県民の行政参加手段との立場をとれば、住民以外からの情報公開請求や、それに伴う不開示決定への不服審査や住民訴訟において、住民以外の請求権者の、申立て適格や原告適格について、必要性や政策論を越えて問題もある。そこで、従来の情報公開条例は、①自治体内に住所を有する者もしくは事務所を有する法人、②当該自治体に利害関係を持つ者あるいは法人と規定するものが多かった⁽⁴¹⁾。

「要綱案」では、何人にも開示請求権を付与し、外国人も含まれることとなった。「考え方」によると、情報公開法の目的との関連では、開示請求権を行使する主体は国民が中心となるが、しかし、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、広く世界に情報の窓を開くことの政策的意義を認めている。開示請求権者を拡張したことは評価できるが、ただ、目的規定の国民主権の理念との法的整合性からは、疑問が残ると考えられる。多くの自治体条例の制定時の考え方は、自治体が創る情報公開制度は、第一義的には、当該自治体住民のものであるということであった。不開示決定の場合、行政不服審査法や行政事件訴訟法に基づいて区域外の者から、争われる可能性が考えられ、そのため、従来、都道府県では「何人」型の条例はなく、川崎市、町田市といった情報公開の先進自治体がこの型を採っていたのみである⁽⁴²⁾。近時、北海道（9条）、都道府県で最後に条例を制定した愛媛県が「何人」型を採用している。

旧条例制定時、この権利は、県民が県政を監視したり参加する権利であるから県民に限定するとの立場にたっていた。懇話会では、請求権者の範囲を広げるかどうか、広げる場合どこまで広げるかについて以下の議論がされた。①地方自治に由来する権利としての意味では、請求権者を県民に限る考え方もあるが、この点、県民に頼んで請求すれば開示されるし、実質は「何人」と変わらない、②今日、環境問題、消費者問題、産業問題などあらゆる社会活動や行政活動の拡大・広域化に伴い、県の保有する情報に対する需要も広域化しており、これに応える必要がある、③「要綱案」は国民主権の原理として「何人」にも請求権を認めており、県の現行規定は狭すぎるので「何人」とも広げるべきである、④郵送やインターネットでの開示請求⁽⁴³⁾が増えることが予測されるところ

から今の規定は狭すぎる等の意見が出され議論の結果、県民に限定することなく、「何人」もとすることが望ましいとの意見で全員が一致した¹⁴⁴⁾。懇話会の提言では、県政への参加という意味では、請求権者を県民に限る考え方もあるが、行政活動をはじめ、あらゆる社会活動の広域化に伴い、県の保有する情報に対する需要も広域化しており、これに応えるべきであるとして、「何人」型がとられた¹⁴⁵⁾。

改正条例第5条において、情報開示請求権者を「何人も」と拡張したことにより、広く開かれた行政を実現する姿勢は評価できる。さらに、未成年者の開示請求については原則として法定代理人等の立会いを求めるが、しかし、社会通念上、開示を受けた公文書の意義、内容等を理解することができ、かつ、費用負担能力があると認められる場合（おおむね16歳以上）は、単独であっても開示請求を認めることとした¹⁴⁶⁾。

II 不開示情報の取り扱い方と救済方法

1 不開示事由の定め方

情報公開制度では開示請求があった場合、行政機関は原則として情報を公開する義務があるが、全ての情報を公開することはできない。すなわち、情報公開条例は、行政のもつ情報を原則公開とし、例外的に不開示情報の規定を設けるものである。そこで、不開示情報をいかに定めるかが情報公開制度では重要な問題となる¹⁴⁷⁾。従来の情報公開条例においては、不開示事由を詳細に定めることにより、実施機関の公開・非公開の裁量に歯止めをかけている。つまり、公開・非公開の判断を客観化し合理的な理由付けへの努力や、さらに必要以上に不開示情報の範囲が広がり過ぎないように、また不開示にされるべきものが開示されないように、明確に不開示情報の範囲を定める必要がある。

旧条例6条は、次に掲げるもの ①法令秘情報（指定統計調査表など法令、条例で不開示とされている情報）②個人に関する情報（所得、経歴、家族状況などの個人に関する情報）③事業活動情報（生産技術、営業、経理などの情報で、開示することにより、法人等の正当な利益を害するもの）④犯罪予防・捜査等情報（開示することにより、人の生命、身体、財産の保護や犯罪の予防、捜査などに支障を生ずる情報）⑤国等協力関係情報（国等からの依頼に基づく調査の結果などの情報で、開示することにより、国等との協力関係が損なわれるもの）⑥意思形成過程情報（県として最終的な意思決定までの一段階にあるため、開示することにより誤解や混乱が生じたり、審議、調査、研究などにおいて意思形成に支障を生ずる情報）⑦合議制機関等情報（行政委員会、審議会などの合議制機関等の会議に関する情報で、規定等により開示しないことを定めているもの、または開示することにより公正円滑な議事運営に支障を生ずるもの）⑧行政運営・執行情報（試験問題や入札予定価格など開示することにより、事務事業の公正円滑な執行に支障を生ずる情報）⑨任意提

供情報（開示しないことを条件として任意に提供された情報）は開示しないことができると規定していた。

懇話会では、旧条例で、「開示しないことができる」と規定されているところから、この文言につき、実施機関に裁量権を与えたものと誤解をされるのではないかが問題となった。高知県情報公開の手引きによると、従来、非開示事項は非公開であって、開示してはならないという解釈・運用がとられてきたが、条項の決め方が「開示しないことができる」というような形で裁量権を認めるとも受け取られやすいことから、この決め方でいいのか、または、裁量の余地がないような「開示しない」、「してはならない」というような形で決めた方がいいのか、検討された。この点、大阪府条例のように、「開示しないことができる」という裁量の幅を持たせた規定の仕方と、「開示してはならない」という二つの規定を使い分ける方がよいという立場と、他方、「開示してはならない」と規定しておいて、公益的な理由による裁量的開示を加えては、の二つに意見が分かれた⁴⁸⁾。特にここでは、非公開範囲を限定し、恣意的な拡大解釈や裁量的判断の余地をなくすること、とりわけ解釈運用が主観に流されやすい意思決定過程情報や行政運営情報について、公開による支障等が「明らかなもの」に非公開範囲を限定すべきとの議論がなされた。

提言では、「非開示事項は、客観的に判断できるよう具体的で明確な規定とすること。また、非開示事項に該当する情報であっても、公益との比較衡量により公益が優先する場合は、開示できるようにすること。」としたが、これは上記のように従来の規定が実施機関に開示・非開示の裁量権があると受け止められやすいことから「開示しない」との表現にしようとするものである⁴⁹⁾。なお、公開を進めようとする条例改正の趣旨からすれば、「開示しない」という断定的表現を用いるべきでないとの意見があった。

改正条例は、6条本文で「実施機関は、次の各号のいずれかに該当する情報が記録されている公文書については、開示をしてはならない」として、法令秘情報、個人に関する情報、事業活動情報、犯罪予防・捜査等情報、事務事業に関する情報、任意提供情報、を規定する。同時に、不開示事由に該当する情報であっても、「当該公文書の開示をしないことにより保護される利益に明らかに優越する公益上の理由があると認められるときは、開示をするものとする」と規定した。これは個別具体的な利益衡量を図ったものである。さらに、この第6条の改正規定の内容からは、非公開範囲を限定しようとの意図が見られる。特に、解釈運用が主観に流されやすい意思決定過程情報や行政運営情報について、公開による支障等が「明らかなもの」（第6条第5号）に非公開範囲を限定しようとしている点が特徴的であり注目される。以下では紙数の関係で個人に関する情報、公務員の情報についてのみ考察する。

(1) 個人に関する情報

個人に関する情報の不開示の定め方には、プライバシー保護型と個人識別型があり、何がプライバシーであるのかを法文で示すことが困難なことから、従来、個人識別型がとられてきた。そ

して、行政機関の保有している記録に個人に関する情報が含まれている場合、その個人に関する情報についてはプライバシーの権利保護のため、開示請求を認めるべきではないとして、多くの情報公開条例でも、個人情報是不開示事由と認められてきた。ただし、他面において、開示してもプライバシーの侵害に当たらない場合や、たとえプライバシーが侵害される場合でも、公開することによる公益のほうが優越する場合もある。そこで、プライバシー保護の原則とその例外を情報公開条例の規定の中で、如何に盛り込むかが問題となる。

旧条例第6条では、個人識別型が採られており、外形上個人が識別される情報に該当する場合、第6条第2号イ、ロ、ハの例外事由を除いて不開示となり、その結果個人識別情報が拡大解釈される等、弊害が問題となり改正が求められた⁽⁵⁰⁾。懇話会では、個人情報の非開示規定について、個人識別型かプライバシー保護型で意見が大きく分かれた。個人識別型の意見としては、①情報公開条例の目的は、原則公開であるという原則と、他方、個人識別情報は不開示が原則であり、例外的に開示するというものであり、二つの原則を考えるべきであること、②個人情報は、情報公開制度における住民参加とは直接関係するものではないうえに、プライバシーについては各人各様とらえ方の違いがあること、また、③プライバシーの概念が必ずしも明確ではなく、その判断を第一次的に実施機関に委ねることへの懸念があること等の理由で個人識別型を原則とすべきとの主張がなされた。他方、プライバシー保護型の立場からは、①現行の個人識別型は非公開の対象を広く取りすぎることになり、情報公開の障害になっている、②旧条例が個人識別型を採ってきて、その弊害があるから改正が問題となっている、③情報公開制度は公開が原則であり、プライバシーを侵害するおそれがある情報に限って非開示とするべきである、④個人情報は保護しなければならないが、判断について拡大解釈の余地をなくすることが今回の改正のポイントであり、したがってプライバシー保護型を原則とすべきであること等が強調され、大きく対立し⁽⁵¹⁾、最後まで意見がまとまらなかった。そこで、提言は、「個人識別型」の意見として、個人情報は、情報公開制度における住民参加とは直接関係するものではない上に、何がプライバシーかは個人によって、あるいは個人が置かれた状況によって変わるものであり、プライバシー侵害の危険を確実に避ける為には個人識別型とすべきである。他方「プライバシー保護型の意見」は、現行の個人識別型は、非公開の対象を広く取りすぎることになり、情報公開の障害になっている。情報公開制度は公開が原則であり、非開示はプライバシーを侵害するおそれがある情報にかぎって非開示とするプライバシー保護型を原則とすべきであるとの両論併記の形がとられた。

改正条例では、個人のプライバシーの保護の観点から、特定の個人を識別することができるような情報は非開示とすることとし、個人識別型が採用された。なお、改正条例では、個人情報について本人からの開示請求を認めていない。個人情報に対する本人からの開示請求については、情報公開制度とは別に個人情報保護条例を設ける⁽⁵²⁾考え方をとっている。

(2) 公務員の情報

従来、地方公共団体の情報公開条例では、公務員の職務の遂行に関わる情報の取扱いにつき、一般的に明示的規定を置いていなかった⁽⁵³⁾。旧条例においても、明示的規定がなく、公務員の職務の遂行に関する情報に含まれる官職・氏名についても個人に関する情報とされ、食糧費、報償費問題等で開示請求された場合、公文書に公務員個人の氏名が記載されておれば、氏名、年月日、金額等の多くが黒塗りとされるケースがほとんどで、その取扱いについて問題が生じた⁽⁵⁴⁾。

懇話会では、公務情報の開示が強く求められている社会的背景や、さらに、県が中央官僚に贈っていた「報償費」名目の賤別支出問題をはじめ公務情報の開示を求める世論を受けて、公務員の職務の遂行に関わる情報の公開度を高める規定が検討された。そこでは、公務員が公務の遂行に関わって、そこから生じる情報は厳密な意味で個人情報と言えるのか、個人のプライバシーを侵害しないことが明らかな情報及び公的責任を明らかにする必要がある情報は開示すべきである等、公務員、公社役員等の職務の遂行に関する情報に含まれる当該者の職名及び氏名についての規定の仕方が議論された。プライバシー保護型をとる立場からは、個人情報も原則公開とし、非開示事項について別表方式で明示すべきとの意見が出され、他方、個人識別型をとる立場からは、旧条例第6条の開示しないことができる公文書の規定では、特定の個人を識別することができるものと認められるものは非開示とし、但し書きで非開示から除外する事項をイロハというふうに掲げているところから、その次に、二として、公務員の職務の執行に関する当該公務員に関する情報を加えて非開示事項から除外すべきとの意見が出された⁽⁵⁵⁾。

しかし、旧条例では個人識別型がとられており食糧費・交際費をめぐる公開請求では、個人が識別されることを理由に非開示のケースが多く、安易に非開示とされてしまう点への県民の批判が強いことから、見直しが求められた。そこで、とりあえず個人情報は原則非開示としておいて、6条の本文に、それに勝る公益上の理由がある場合は、開示できるという規定を入れることで意見がまとめられた。

提言では、公務員等（公務員に準ずる者を含む。）の職務遂行に関する当該及び相手方公務員等の情報は、公開することとした。

改正条例は、第6条本文但書きで、不開示とする利益に勝る公益上の理由がある場合の裁量的開示の規定を設けた。さらに、第2号で、個人に関する情報は非開示と規定するが、但書きで、(1)国家公務員及び地方公務員。(2)地方自治法施行令第152条第1項に規定する法人及び同令第140条の7第1項に規定する法人の役員。(3)県から補助金、交付金等の交付を受けている民法第34条の法人、私立学校法第3条に規定する学校法人、医療法第39条第2項に規定する医療法人、社会福祉事業法第22条に規定する社会福祉法人及び同法74条に規定する社会福祉協議会の役員等の、職務遂行に関する当該公務員及び相手方の情報は公開することとされた。すなわち、改正に当たっては住民自治という情報公開の目的や重要性から公務員情報について、当該公務員の職務の遂行の内容に係る情報は、他の不開示規定に該当しない限り開示することとした。特に上記の

(2)、(3)で公務員に準ずる者の情報開示へ大きく幅を広げたことは高知県独特のものであり、他の自治体に大きく先行するものと評価できる。この点は、オンブズマンとして多くの経験をもつ委員の懇話会での発言・議論が大きく反映しているものと考えられる。また、職務遂行の範囲も問題になるが、今後の事例の蓄積に待つほかないであろう。

2 対象文書

旧条例は、対象文書について「決裁、供覧等の手続きが終了し、実施機関において管理しているもの」と規定する。そこで、メモなど未決裁文書は対象外とされ、公開対象文書が狭く限定されていることから改正が議論された。従来、多くの条例では決裁手続きの完了を基準として対象文書の範囲を確定してきた。要綱案は、「当該行政機関の職員が組織的に用いるものとして、行政機関が保有しているもの」と定義しており、「考え方」によると「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定上の手続き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。他方、組織として業務上の必要性に基づき保有しているものとはいえないものまで含めることは、法の目的との関係では不可欠なものではなく、法の的確な運用に困難が生じたり、適正な事務処理を進める上での妨げとなるおそれもある」⁵⁶⁾と述べている。

懇話会では、決裁・供覧等の事案処理手続を対象文書の要件としない立場からは、①対象機関、対象文書を基本的には全部対象としておいて、不開示事項で具体的、例外的に不開示とすべきである、②従来、公開の対象となる公文書を決裁、供覧等の手続きを経たものに限定しているが、職務上作成し組織的に用いる文書は、決裁、供覧等の手続きを経いなくても、文書管理規定に定められている種類の文書は対象文書にすべきである、③職員が作成し、実施機関が管理しているものとの明快な規定に改める方がよい等の意見が出された。他方、決裁供覧等の手続きにより、対象文書の範囲を限定した方がよいとの意見があり、二つの考え方に分かれた。しかし、「決裁供覧の手続き」の文言を削って代わりに「実施機関において管理しているものによる」としても、県の情報公開事務の手引きによると、その解釈で決裁供覧という手続きがこの中に入ってくるので同じであるとの意見も出された。この点、文書管理規定を整備した後に、決裁供覧等の手続きの文言を削る事で一致した。また、コンピューターを用いた文書処理が日常的になってきたことから、電磁的器機に内蔵された情報も例外を設けず開示すべきとの意見が出された⁵⁷⁾。以上の議論を経て、職務上作成し、管理している文書を公開の対象とし、併せて文書管理をはかること。また、電子情報については、条件を整備して公開の対象とすることと提言された⁵⁸⁾。

改正条例第2条第2項では、要綱案とほぼ同じ文言を用いて、公文書の種類に実施機関が定めるものを加えるとともに、決裁、供覧等の手続が終了していないものであっても、組織的に用いるものとして実施機関において管理しているものは公文書とした。つまり、決裁・供覧という事案処理

手続を要件とせずに、行政機関の職員が組織的に用いるものは、広く対象とすることとなった⁵⁹⁾。

従来、ほとんどの都道府県では、開示対象とする公文書の範囲を、県が当事者として責任をもち得るものでなければならないとの理由や、従来の文書管理規定による行政事務の効率的執行の観点から決裁、供覧等の事案処理手続の終了したものに限定が多かった。改正において、決裁供覧という事案処理手続の終了を対象文書の要件としなかったことの意義は大きい。なお、組織的に用いるものとしては、次ぎの要件を満たさなければならない。①作成又は取得した文書等が職員個人の段階のものではないこと、②実施機関において業務遂行上必要なものとして利用されていること、作成されたものについては、職務上の内部検討（課長補佐以上の一定権限を有する職員を含む内部検討で使用されたもの・高知県事務処理規則に規定する先決権者、代決権者）に付された時点以降のもの、取得したものについては、受領した時点以降のものである。

具体的には、①決裁、供覧等の手続が終了したもの、②決裁、供覧等の手続の途中のもの、③内部検討に付された段階の素案等、④庁議、部局連絡会議、大学の教授会等の資料（決裁を受けていないもの）、⑤審議会、委員会、説明会等の資料（決裁を受けていないもの）、⑥許（認）可申請書、届出書、報告書等（決裁供覧等の手続にかかわらず県へ提出された段階で対象となる）を公文書としている⁶⁰⁾。

また、「作成」情報については、決裁後の情報に限るべきであるとの考え方と、決裁前の情報も公開の対象にすべきであるとの考え方があった。前者は、①決裁前の情報は未成熟で、その公開はかえって県民に無用の誤解や混乱を招くこと、②決裁前のどの段階から公開対象とするのか不明確であること、③したがって条例運用上の困難が予想されることを根拠に対象情報を決裁後に限るべきものとする。これに対して、後者は、①決裁後ですでに意思決定が完了し、県民の行政監視と行政参加の機会を失うこと、②とりわけ政策分野においては、意思形成過程の情報こそ公開が望まれること、③決裁前情報の公開が公正かつ適正な行政執行を妨げる場合には、適用除外の問題として処理しうることなどを理由にする⁶¹⁾。

3 不開示決定と不服申立て等

今日では、情報公開制度制定自治体のほとんどが、不服審査のための組織を制度化している。ところで、不服審査のための救済制度としては、合議制による審査会のほかに、埼玉県（情報公開監察委員）、逗子市（情報公開審査委員）、佐倉市（情報公開審査委員）が採用するオンブズマン方式がある。ところで、合議制による審査会方式では慎重・公平な結論が期待できる利点を持ち、他方、単独で判断するオンブズマン方式は迅速性に特徴をもつ。委員数は、東京都、福岡県が7名、茨城県が6名であるが、他の都道府県は5名である。

高知県の場合旧条例では、5名以内の委員からなる合議制の審査会がとられており、不服申立てから決定までの期間が長くかかっていることから、諮問から答申までの期間を短縮する為の努力義

務規定の設定や、審査会事務局の中立性の確保が問題となった。

懇話会では、まず、審査会の事務局と情報公開決定に関与する部署が、同一の文書情報班に属することから、決定に関与する部署と審査会担当部署の事務局の分離が議論された。さらに、不服申立てがあった場合、審査会へ諮問するまでに平均1ヶ月、諮問から答申までに平均8ヶ月から1年、答申から決定までに平均1ヶ月を要していることから、審査会での迅速な処理につき検討された⁽⁶²⁾。提言では、不服申立ての事案が増加し、答申までに日数を要していることから、審査を迅速にするため、審査会の体制を強化し早期に結論を出すべきである。さらに、実施機関の決定に関与する部署と審査会の事務局を担当する部署は分離し、審査会と同様に中立的な立場を確保すべきである⁽⁶³⁾とした。このような議論が提言に盛り込まれたことは、高知県独特のものであり、懇話会の民主的な組織と運営に加えて市民オンブズマンによる情報公開制度の活用の積み重ねとその経験からの議論が大きく働いており、創意工夫を尽くしながらよりよい条例づくりを進めようとする意欲が評価できる。

改正条例では、第13条第7項に、「当該諮問のあった日から起算して90日以内に答申するよう努めなければならない。」と答申の標準処理期間を設定した。答申までの日程が明らかになったことには意義がある。これは、開示請求者には開示の時期を示し、審査会にはその日程内の能率的審査を促すものであり、これは条例作りに携わった人たちの英知が反映されたものといえる。なお、公文書開示審査会の委員の定数は「5人以内」から「10人以内」に増員して、複数の小委員会を設け審査会の体制を強化し、早期に答申することができるよう改正された。

さらに、請求に対する決定の理由付記の内容、程度について詳細に規定し、不開示決定に際しては、その不開示決定の理由を書面において示さなければならない(第9条第3項)と明記した。これは、理由付記を尽くすことを通じて非公開決定が恣意的に行なわれないようにと意図したものである。また、その根拠を具体的に示すことによって、不開示とした意味が失われる場合には、「当該情報が明らかにならない限度で」根拠を示すことを認めている(同条4項)。さらに、不開示事由の存続期間についてもあらかじめ文書で示すことにより、請求者の便宜を考慮している。

III 条例改正と適用時期をめぐる問題

条例改正に伴う適用時期については、条例実務からは、改正条例の施行日以後に生じた事実に限定するのが一般的である。旧条例では、この条例の規定は、次に掲げる公文書について適用するとして、(1)90年4月1日以後に作成または取得した公文書。(2)90年3月31日以前に作成し、または取得した公文書であって、保存期間が永年と定められているものと、附則で「経過措置」を規定する。このように、旧条例制定時、過去に作成された文書で対象とされたものは、永年保存文書に限定されたが、その理由は、文書管理が不十分で、とりあえず永年保存文書に限定して、目録を作成

し対応がなされたものである。

懇話会では、改正条例の適用時期が問題になった。つまり、改正条例は改正後に作成された公文書には当然適用されるが、改正前に作成された公文書につき、この改正条例を適用するかどうか、が問題となり議論された。この点、①改正条例を全ての公文書に適用すべきである。②改正条例は改正条例成立以後に作成取得した公文書に適用して、それ以前に作成した公文書は従前の条例による。③1997年4月1日以後に作成された公文書に改正条例を適用する。④個人情報については、改正条例の適用は改正以後の公文書、その他の条項については遡及適用をする。との4つの立場に分かれて意見が展開された。特に、改正条例をその施行日以前に作成・取得された公文書に適用しなければ折角改正された意味が半減するとの立場と、他方、改正条例の遡及適用に反対の立場からの意見が強く対立し、最も大きく議論が分かれ苛烈な論争が展開された。前者の意見の根拠は、条例改正の目的が、従来の不開示事由の見直しを行い、開かれた行政の実現（公開原則の徹底）をはかるものであり、改正にあたって、今まで公開されなかった情報が新しい条例では、公開対象とされていること、遡及を認めず文書のできた時点で判断すると、新しく作られた文書は新条例で、過去のは旧条例と二重運用となり問題を残すこと、要綱案（第29の2）が法律の適用時期を限定することなく、法律の施行日前に作成・保有している情報への適用を定めていることなどから全ての公文書を対象とすることが強く主張されたものである。この意見に対して、法令不遡及の原則を尊重する後者の立場からは、改正条例の適用については、その施行日以降に発生した事実限定し、施行日以前に発生した事実については旧条例によるべきであるとして、遡及適用に反対する主張がなされた。この意見の根拠は、国の場合は、基準のないところに新しい基準を作って、その基準で遡って適用するというもので、改正の場合とは違うとするものである、県条例の改正の場合は、旧条例の基準により運用がされてきたものであり、その基準を基にして行動している人に、新しい基準ができたからといって、それを遡らせて適用することは、法的安定性・予測可能性を簡単に奪うことになりよくない、行政法規不遡及の原則は絶対守るべきであるとの考えによるものである。この二つの意見が最後まで大きく対立した⁶⁴⁾。

懇話会のとりまとめでは、新しい条例を適用することによって、著しい不利益を与える場合には、旧条例を適用する旨の折衷案も出されたが意見の一致を見るにいたらなかった。そこで、改正条例を適用する公文書の範囲について、旧条例が適用している範囲の全ての公文書とすること。ただし、過去に作成した文書については、旧条例では不開示に該当し、改正条例では開示に該当する場合、開示することによって個人や企業などに相当の不利益を与たり、行政の運営と執行に著しい支障を及ぼす場合は、不開示とする。さらに、新たに加わる実施機関については、文書管理の支障がない限り、適用対象をできるだけ広げるとの提言がなされた⁶⁵⁾。これは、県民は県政に関わる情報について知る権利をもともと持っており、開示の請求が過去の文書に対してなされることの多い制度の特質から、現に実施機関が保有する公文書をできるだけ広く公開の対象とすべきであるとの

立場に立つものである。ただ、遡及適用に反対の立場からの、「条例改正前に作成・収受した文書への改正条例の適用は、現行の情報公開制度を前提に行動したり、情報を提供した第三者の判断基準をくつがえし、結果として予期せぬ不利益を与えることもある。このことは、法的安定性をゆるがし、ひいては情報公開制度への信頼を損なうことになるので、条例改正後に作成する文書を対象にすべき」との、付帯意見も付けられた⁶⁶⁾。

ところで、行政法規の不遡及の原則と例外について、室井力教授は、「行政法規は、明示の根拠を欠くときは遡及効を持たない⁶⁷⁾」といい、また、田中二郎教授は、「行政法規は、普通は、遡及効を有しない。それは、行政法規の効力発生前に終結した事実に対しては、その行政法規の適用がないことを意味する。これを行政法規不遡及の原則という⁶⁸⁾」との見解を取られ、「すべての法規は、将来の行為のみを規律することができるのであって、過去の行為を規律すべき性質のものでないことの当然の結果である⁶⁹⁾」とせられる。また、最高裁判所の「刑罰法規については遡及効が禁止されるが(憲法39条)、民事法規についてはその禁止は及ばない」(最判昭和24・5・18民集3巻6号199頁)との見解について、塩野宏教授は「それも無限定ではなく、法治国原理の内容の一つとなっている、法的安定性、信頼保護の原則から、不利益効果をもつ法律遡及適用は許されないものと考えべき⁷⁰⁾」とせられる。法令は一般には、将来発生すべき法律関係を規律しようとして制定されるものであり、従ってその施行後の事象に対して適用される。ただ、法令の制定に係る政策判断、あるいは公共の福祉、私人の権利利益の保障等の観点から、将来的のみならず、過去に生じた事象についてもその法令を適用するとしたほうが良いと判断される場合も生じうる。

そこで、改正条例を適用しても、一般住民の利害に直接関係がないような場合とか、むしろその利益を増進するような場合には、遡及適用を行うことも許される場合もあろう⁷¹⁾。場合によっては、例え既得の権利や地位をいささか害することがあっても制度の改革を行うことが広い意味の公共の福祉に合致し、かつ、既得の権利や地位を侵害することに合理的な基礎があり何らかの意味での代償も与えられているような場合には、遡及適用も許されないとはいえないであろう。この適用時期をめぐる問題は、公開度を拡大し開かれた行政の実現を図るための条例改正の際、他の自治体でも生じる問題である。

おわりに

高知県情報公開を考える懇話会は、検討するに当たって、条例制定後7年を通じての情報公開制度に関わる具体的事例や全国的な制度の状況を参考に、会議の公開のもとで論議がすすめられた。懇話会は提言に当たって、(1)情報公開条例は、行政の保有する情報を住民が共有することによって、県政への住民参加を促進する主要な制度の一つであるとの視点に立ってこれを根本的に見直すこと。(2)県民にわかりやすい条例にすること。(3)情報公開条例が適正に活用されるよう普及、啓発

に努めるとともに、情報公開制度に関する県民の意見が反映されるシステムを整えること、等の基本的な考え方をとっている⁽⁷²⁾。

高知県情報公開条例の改正には、県民（特に、市民オンブズマン）が情報公開制度を活用して公文書入手し、それを分析し、さらに住民監査請求、住民訴訟を活用していくという行政監視型の市民運動の積み重ねと、それに伴う経験と英知の蓄積が大きく貢献している。旧条例にはなかった「知る権利」を都道府県では初めて1条本文に明記し、さらに、請求権者を「何人」としたことは、積極的な参加行政を一段と進展させるものと期待される。また、非開示情報の規定の仕方が、情報公開制度のあり方を大きく左右することから、非開示事項を客観的に判断できるよう具体的に明確な規定にする努力がみられる。その規定内容を見ると非公開範囲を限定しようとの意図が明確である。特に、解釈運用が主観に流されやすい「意思形成過程情報」や「行政運営情報」について、公開による支障が「明らかなもの」（第6条第5号）に非公開範囲を限定しようとしている点が評価される、また非開示事項に該当する情報であっても、公益と比較考量により公益が優先する場合は、開示できるよう改められた。「個人情報」・「公務情報」・「意思形成過程情報」・「事務事業の執行に著しい支障になる情報」について整理したことで解釈が明確となり、県民による県政の監視と意思決定への参加の道を開くなど、今後の運用に指針を与えるものと考えられる。さらに、不服審査会での諮問から答申までの処理期間を90日以内としたこと等、不服申立ての事案が増加し、答申までに日数を要していることから、審査を迅速にするため、審査会の体制を強化し早期に結論を出すべき工夫がなされている。さらに、実施機関の決定に関与する部署と審査会の事務局を担当する部署とを分離し、審査会と同様に中立的な立場を確保すべきであるとの議論が提言に盛り込まれたことは、既述のように高知県独特のものであり、オンブズマンによる情報公開制度の活用の積み重ねとその経験からの議論が大きく働いているものと推察される。さらに、開示請求に対する決定の理由付記の内容、程度について詳細に規定し、不開示決定に際しては、その不開示決定の理由を書面において示さなければならない（第9条第3項）と明記した。これは、理由付記を尽くすことを通じて非開示決定が恣意的に行なわれないようにと意図したものである。高知県旧条例は、神奈川県条例制定の2年前（80年）に検討に取り掛かりながら、制定まで約10年の年月を要しているが、これは制度化への県の過度に慎重な検討と職員の消極的な姿勢によるものである。しかし、今回改正された高知県情報公開条例は、全国でもトップクラスと言え内容の条例である。かつての神奈川県条例のように、全国の自治体の条例改正や制定へ波及することを期待するものである。今後、情報公開法や条例が積極的に活用される中で事例の蓄積と併せて、情報公開制度をより有効なものへと見直すことが求められるであろう。せっかく制定された情報公開条例の趣旨や仕組みを県民が十分理解し、制度を生かすことができるかどうかによって、その成否が決められると考える。そのためにも、行政機関の情報公開への前向きな取り組みが大きな鍵を握っているといえよう。従来の行政体質・行政手法の行き詰まりとともに、新しい行政スタイルへの改革が強く迫られ

ているが、改正された情報公開制度のもとで、参加行政を推し進めようとする行政機関の積極的な姿勢と、職員の意識の変革が不可欠である。高知県の改正条例の運用につき今後も注視していくことにしたい。

注

- (1) 宇賀克也『情報公開法の逐条解説』（有斐閣、1999年）145頁。さらに、宇賀克也『行政手続・情報公開』（弘文堂、1999年）170、180頁。
- (2) 右崎正博「情報公開－1999年」堅田 剛編 『獨協法学』第51号（ぎょうせい、2000年）234頁以下参照。
- (3) 財団法人地方財務協会『地方行財政週報』2544号（2000年）2頁以下参照。
- (4) 神奈川県県政情報室編「ケーススタディかながわの情報公開」（ぎょうせい、1990年）はじめに。で長洲一二知事は「…県に蓄積されている貴重な情報も、実は県民の共有財産である。県民は、…『知る権利』をもち、この権利は制度的に保障されるべきである…」と述べている。制定当時の懇話会の答申では住民のもつ「知る権利」は憲法の基本的人権から派生したものだという形で答申がなされたが、行政側で条例化するときに、精神はそうであるが条文はこうだということになってしまい、「知る権利」の明記が見送られた。
- (5) 高知県総務部文書学事課「高知県の情報公開－平成2年度情報公開運用状況報告書」（1991年）24・25頁。80年8月、情報公開制度に関する基礎的調査を行なうため、庁内に「高知県情報公開研究会」を設置し、文書管理実態調査、各都道府県の動向等を踏まえながら検討が行なわれた。88年6月から制度化に向けて庁内に主管課長・他部局総務担当課長からなる「高知県情報公開推進委員会」を設置、制度の具体案（素案）を策定、89年1月に県民参加による高知県情報公開懇話会を設置し11月制度（案）が取りまとめられた。しかし、この懇話会は、推進委員会で策定した制度素案について意見を聞くという性格を持つものであった、条例制定まで10年の年月を要しているが、これは制度化への県の過度に慎重な調査・検討と職員の消極的な取り組み姿勢に起因する。ちなみに、同54頁、全国都道府県等の情報公開条例（要綱）の制定状況（1991年4月1日現在、自治省調べ）によると、この時点での全国施行状況は、1都1道2府31県（内2県は要綱による制度化）の計35団体で制定済みである。また、91年4月1日現在での県内自治体における情報公開条例の制定状況は、高知市の「高知市行政情報公開条例」（87年4月1日公布、同年10月1日施行）のみであった。
- (6) 高知県総務部文書学事課 前掲27、30、31頁。情報公開制度の所管については、文書学事課とし情報総合窓口を設置した。他の都道府県の所管状況を見ると（90年1月現在）、東京都と神奈川県が専属室を設置し、文書担当課が所管するもの21県、文書及び広報担当課3県、広報公聴担当課6県等が見られる。
- (7) 高知地裁の平成10年公文書開示拒否取消請求事件（99年3月15日判決）、高知県農林部中山間総合整備事業（98年1月から同年3月までに実施された落札価格が1件5000万円以上の予定価格調書（12件分））に関

する開示拒否取消請求事件や、本県に出向の中央官僚への報償費（餞別）に関する平成9年公文書公開拒否処分取消請求事件（99年9月28日判決）、で被告高知県知事が敗訴し、数件が係属中である。

報償費名目の餞別支出問題は、92年から96年10月までに（10月以降慣行を廃止）中央省庁との人事交流で本県に出向した官僚が中央省庁に戻る際、5万円から70万円の範囲で合計31人に公費で餞別を渡していたものである。この問題は、市民オンブズマン高知が97年5月、「報償費」に関する公文書の公開を県に請求したが、金額、相手氏名、ポスト、支払日が黒塗りで開示された。そこで全面公開を求めて高知地裁に提訴、99年9月28日に原告の請求を認め、金額や職員名など非開示部分の全面的開示を命じた判決が高知地裁で言い渡された。県は①職務の遂行に関する情報はプライバシーには当たらないとの司法判断がほぼ定着している。②今の時代に中央官僚への餞別支給は県民の理解が得られないとの考えから、すでに慣行を廃止している等の理由で控訴を断念し、10月12日に文書を全面開示した。

- (8) 旧条例施行後わずか7年での改正は異常ともいえるが、抜本改正の要因としては、①市民オンブズマンによる情報公開制度への積極的で活発なかかわりと問題提起、特に、報償費、餞別問題、カラ出張費、食糧費、タクシーチケット、等の開示請求で、現行制度のもとでは多くが黒塗りにされ、改正への世論が高まった（報償費、官官接待等は96年度から中止されている）。②さらに、国の情報公開法制定への動き、とくに、要綱案が出されて情報公開への関心が一段と盛り上がってきた。③加えて、地方からの改革を掲げた橋本知事の登場により公開と参加行政への転換等、政治状況の変化が条例改正への契機として挙げられる。
- (9) 情報公開を考える懇話会の構成は、座長 岡村直彦（高知県公文開示書審査会会長、弁護士）、副座長 橋本基弘（高知女子大学助教授）、委員 植田通子（主婦 高知女性センター運営委員）、委員 大久保 紘（高知新聞社論説委員長）、委員 田所辨蒔（地方自治情報交換ネットワーク代表）、委員 松岡章雄（高知人権擁護委員協議会会長、弁護士）。
- (10) 高知県総務部「情報公開を考える懇話会議事録」（1998年）1、13頁。
- (11) 高知県総務部文書学事課『高知県の情報公開—平成2年度情報公開制度運用状況報告書』（1991年）、『高知県の情報公開—平成9年度情報公開制度運用状況報告書』（1999年）10、11頁。の公文書開示制度の運用状況参照、並びに文書学事課提供の資料による。
- (12) 平松 毅『情報公開条例の解釈』（信山社、1998年）2頁。によれば条例の目的は、以下の5つの類型に分けることができる。第1は、「知る権利」の保障を謳ったもので、大阪府、京都府、沖縄県等がありこれらの条例では、府県政を信託した主権者としての住民が、主権者としての権利を行使するために必要な情報を得る権利を具体化したものであることを明らかにしたものとして解される。第2は、「県政に対する県民の理解と信頼を深める」、「県政への県民の参加を促進する」、「開かれた県政を実現する」など県政に対する県民の政治参加を謳うものである。この、場合には、条例制定の目的が、県民の意思が県政に反映され、県政が県民の福祉を向上するように運営されることを目的とするものであるから、公開請求の主体も県民に限定されよう。第3は、「県政の公正な運営の確保」など県政の監視を謳うものであり、公開の主体を県民に限定する必要はなく、「何人型」と併せて規定される場合が多い。第4は、「県民福祉の向上」を、謳うものであ

る。第5は、「公文書の開示に関し必要な事項を定める」などの規定が見られる。関東弁護士会連合会編『市民のための情報公開（使いこなそう情報公開制度）』（明石書店、1997年）70頁。

(13) 前掲 注(10)8, 9頁。知る権利はまだ憲法上確立された権利ではないとの理由による。

(14) 前掲 注(10)10頁以下。

(15) 前掲 注(10)12頁。

(16) 前掲 注(10)20, 21頁。

(17) 前掲 注(10)308頁。

(18) もっとも、地方自治の本旨や住民自治から「知る権利」を導き出すと、請求権者を住民に限らず「何人」と規定することとの関連では問題も考えられる。

(19) 行政改革委員会事務局『情報公開法制 行政改革委員会の意見』（ぎょうせい、1997年）15-6頁。さらに、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（1997年）10、11頁参照。

(20) 憲法上の権利としての「知る権利」を、目的規定に明記することによって「公開に対する制限として働く不開示（適用除外）措置を必要最小限に限定させること」が可能だとの立場から、「知る権利」を明記しなかったことによって、情報公開制度を「たんなる統治手続法のレベル」にとどめてしまった、との批判的見解として、右崎正博「情報開示請求権と『知る権利』」右崎正博・田島泰彦・三宅弘編『情報公開法』（三省堂、1997年）31頁以下参照。情報の開示・不開示の決定やそれをめぐる紛争の解決を図る上で、「知る権利」の概念が制度を運用する際の指針としての意義を有するとの見解としては、小早川光郎・戸波江二・堀部政男「〈鼎談〉情報公開法要綱案をめぐる基本的問題」ジュリスト1107号（1997年）9頁参照。

「知る権利」あるいはその母体である表現の自由には、民主主義の一手段であるという面と同時に、人権本来の機能である個人の自律を支えるという面がある。ところが「知る権利」の用語を排除した本法は、代わりに民主主義とのつながりばかりに力点をおいてしまい、……情報公開制度全体の目的が、ひたすら民主主義のため、という天下国家志向のものとなってしまったとの見解、棟居快行「特集・情報公開法の制定 情報公開法1条-法律の目的」ジュリスト1156号（1999年）33頁。

他方、阪本昌成教授のように、法学関係者のなかにも、「知る権利」を法文中に明記することに拘泥する向きがみられるが、それは重要な視点ではない。それよりも、不開示事由の範囲設定、不開示中の条文でのいいまわし、その立証責任といった、ブラクティカルな課題に関心を寄せなければならないとの見解、阪本昌成「特集・情報公開法制定への課題 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（1996年）28頁。阪本昌成『憲法理論Ⅲ』（成文堂、1995年）102頁。さらに、阿部泰隆教授のように、開示不開示の境界を決めるのは、基本的には不開示情報の規定であって、「知る権利」規定の存否が直ちに開示の範囲の広狭に結びつくわけではない等の見解も見られる。阿部泰隆『論争・提案情報公開』（日本評論社、1997年）8頁以下参照。

(21) 奥平教授は、何人にも保障される情報開示請求権を基礎づける「もうひとつ規範的なもの（より高き法が必要）」であって、それが「知る権利」にほかならないと述べている、奥平康弘「特集・情報公開法制定へ

の課題 中間報告を読んで一ある憲法研究者の感想」ジュリスト1093号 (1996年) 24、25頁参照。

- (22) 高知県総務部 前掲 注(10)33頁。旧条例制定当時、県議会は執行機関 (知事部局) でないところから情報公開条例の対象から外した、公社については県も出資はしているが執行機関でないとの理由による。
- (23) 高知県総務部 前掲 注(10)74、75頁。福岡県情報公開条例は、「この条例において実施機関とは知事、議会……」と規定する (第2条2項) また、「議会の議員個人に関する情報及び会派の活動に関する情報」は、原則非開示と定めている (第9条第8号)。
- (24) 高知県総務部 前掲 注(10)77頁。福岡県情報公開条例第7条では、議会を実施機関にした場合の決定権者について、「実施機関 (議会にあつては議長)」と規定する。具体的には議長名で決定し、実務的には事務局長に任せる方法がとられる場合が多い。
- (25) 高知県総務部 前掲 注(10)30-34、73-79、162頁。
- (26) 高知県総務部 前掲 注(10)309頁。
- (27) 高知県総務部 前掲 注(10)30、31頁。
- (28) 福岡県情報公開条例は、不服申し立て機関について、福岡県情報公開審査会の審査を受けない旨規定し、同審査会に順ずる、不服申し立ての措置を講ずると規定 (第12条の2) し、各会派の代表者会議の意見を聞き、決定する。
- (29) 高知県議会事務局によると、実務上このような取り扱いを予定しているが現時点までは不服申立てがない。
- (30) 高知県総務部 前掲 注(10)59、60頁。
- (31) 神奈川県情報公開準備委員会『情報公開制度に関する調査研究報告書』(1981年9月) 1頁。
- (32) 神奈川県情報公開推進懇話会『神奈川県の情報公開制度に関する提言』(1982年7月17日) 12頁。
- (33) 東京都情報公開制度研究会『情報公開に関する研究報告書』(1982年4月) 25、26頁。
- (34) 財団法人地方財務協会 前掲 注(3)2頁。2000年4月1日現在で、公安委員会・警察本部長を実施機関とした条例を制定しているのは、福島県、茨城県、神奈川県、山梨県、愛知県、三重県、兵庫県、鳥取県、香川県の9団体である。
- (35) 高知県総務部 前掲 注(10)59-63、67-72頁。
- (36) 高知県総務部 前掲 注(10)309頁。
- (37) 高知県総務部 前掲 注(10)33、34頁。
- (38) 高知県総務部 前掲 注(10)65-67頁、83-85頁。
- (39) 高知県総務部 前掲 注(10)309頁。県が設立し、または出資する法人 (公社等) を現行条例において実施機関とすることは、法的に困難である。しかし、公社等は、本来行政が担う業務を行っており、その内容を県民に明らかにする必要がある。県は、積極的に情報を収集し公開するとともに、公社等においても情報公開制度の制度化に努めるべきである。
- (40) 高知県の設立する公社については、独自の情報公開要綱を制定しているが、要綱であると不開示の場合、

行政処分でないため異議申立てができない等問題もある。

- (41) 大阪府・神奈川県等は、条例の請求権者に当該自治体内に在学する者、勤務する者を含める。
- (42) 藤原静雄『情報公開法制』（弘文堂、1998年）184頁。
- (43) 高知県でも2000年5月1日からインターネットで開示請求が可能。
- (44) 高知県総務部 前掲 注(10)25-27頁。
- (45) 高知県総務部 前掲 注(10)310頁。
- (46) 高知県総務部文書学事課『情報公開の手引き（改訂版）』（2000年）7頁。
- (47) その中でも、第三者情報（個人に関する情報、法人に関する情報）について、公開により生じる利益と、公開による第三者への不利益を如何に衡量した不開示規定にするかの立法論、さらに、不開示規定の運用に当たっての解釈論の問題が生じる。この点につき宇賀克也『情報公開法の理論』（有斐閣、1998年）101頁以下参照。
- (48) 高知県総務部 前掲 注(10)34-36頁参照。
- (49) 高知県総務部 前掲 注(10)310、311頁。
- (50) 第6条第2号(2)個人に関する情報であって、特定の個人を識別することができるものと認められるもの。ただし、次に掲げる情報を除く。イ 法令等の規定により何人も閲覧できるとされている情報 ロ 公表を目的として作成し、又は取得した情報 ハ 次に掲げる者の職務の遂行に係る情報に含まれる当該者の職名及び氏名（国家公務員、地方公務員、県から補助金、交付金の公布を受けている民法その他の法人・団体の役員）。
- (51) 高知県総務部 前掲注(10)37-54頁、173、178頁。
- (52) 高知県は、2001年の個人情報保護条例制定にむけ、2000年1月に懇話会を設置し作業を進めている。
- (53) この点、東京都町田市情報公開条例（5条）は個人識別情報を原則不開示としながら、当該個人の公的地位または立場に関する情報であって、公開することが公益上必要と認められるものは公開を義務づける規定を置く（同条3号）、さらに、静岡県蒲原町情報公開条例（3条2項2号）は、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ものを不開示としながら、公務員、公務員であったもの及び公職の候補者の職務または地位に関するものを除くとの規定が見られる。
- (54) 高知県でも97年8月から、食料費に関する開示請求については、公務員の職名氏名を公開する運用が行なわれている。
- (55) 高知県総務部 前掲 注(10)46-54頁。
- (56) 行政改革委員会事務局 前掲 注(19)17頁。
- (57) 高知県総務部 前掲 注(10)22、23、153、160、163-173、251、252、297頁。旧条例では文書に打ち出したものを対象文書とするが、フロッピーで公開後に文書化したものを正本とするべきとの意見もあった。
- (58) 高知県総務部 前掲 注(10)310頁。
- (59) 高知県総務部文書学事課 前掲 注(46)2-4頁。

- (60) 同上 3頁。
- (61) 高知県総務部 前掲 注(10)163-172頁。
- (62) 高知県総務部 前掲 注(10)154-157、301-303頁。
- (63) 高知県総務部 前掲 注(10)314頁。なお、改正段階での担当部署の分離は実施されなかった。
- (64) 高知県総務部 前掲 注(10)160、237-245、274-283頁。
- (65) 高知県総務部 前掲 注(10)314頁。
- (66) 高知県総務部 前掲 注(10)315頁。
- (67) 室井力『現代行政法入門 (I)』(法律文化社、第4版、1995年) 16頁。
- (68) 田中二郎『行政法総論』(有斐閣、1957年) 164頁。さらに、田中二郎『新版行政法上巻全訂第2版』(弘文堂、1976年) 66頁。
- (69) 田中二郎 同上 66頁。
- (70) 塩野宏『行政法 I 第二版』(有斐閣、1991年) 53頁。
- (71) 室井力『行政の民主的統制と行政法』(日本評論社、1989年) 41頁。行政法令はその公布施行前に終結した事実に対しては、原則として、適用されない。この行政法令不遡及の原則は、国民の信頼保護を要求する法治国の原理から導かれるものであって、単に法令の解釈・適用において妥当するのみならず、立法そのものをも拘束する原則である。また、国民の側からする法的安定性及び予測可能性の確保の要請に基づくものといえる。ただこの原則も絶対的なものではなく、個別的・具体的な事情に基づく例外も認められる。客観的に合理的な場合、または必要不可欠の公益が信頼保護の原則を凌駕する場合には法の遡及適用も認められる。
- (72) 高知県総務部 前掲 注(10)308頁。(資料参照)

〔資料〕高知県情報公開条例

【制定】平成2年3月26日条例第1号

【改正】平成7年10月13日改正

平成10年3月30日改正

平成11年12月27日改正

(目的)

第1条 この条例は、地方自治の本旨に基づく県民の知る権利にのっとり、公文書の開示に関し必要な事項を定めるとともに情報提供の充実を図ることにより、県民の県政に対する理解と信頼を深め、もって県民参加による公正で開かれた県政を一層推進することを目的とする。

(定義)

第2条 この条例において「実施機関」とは、知事、議会、教育委員会、選挙管理委員会、人事委員会、監査委員、地方労働委員会、収用委員会、海区漁業調整委員会、内水面漁場管理委員会及び公営企業管理者をい

う。

- 2 この条例において「公文書」とは、実施機関の職員が職務上作成し、又は取得した文書、図画、写真（これらを撮影したマイクロフィルムを含む。）その他実施機関（議会にあっては議長。第8条第3号、第9条、第10条、第12条及び第18条において同じ。）が定めるものであって、組織的に用いるものとして実施機関において管理しているものをいう。

（解釈及び運用）

- 第3条 実施機関は、公文書の開示を請求する権利が十分に尊重されるようにこの条例を解釈し、運用しなければならない。この場合において、実施機関は、個人に関する情報が十分に保護されるように最大限の配慮をしなければならない。

（適正使用）

- 第4条 この条例の定めるところにより公文書の開示を受けたものは、これによって得た情報を、この条例の目的に即して適正に使用しなければならない。

（請求権者）

- 第5条 何人も、実施機関に対して、公文書の開示を請求することができる。

（開示をしてはならない公文書）

- 第6条 実施機関は、次の各号のいずれかに該当する情報が記録されている公文書については、開示をしてはならない。ただし、当該情報が第二号から第六号までのいずれかに該当する場合において、当該公文書の開示をしないことにより保護される利益に明らかに優越する公益上の理由があると認められるときは、開示をするものとする。

一 法令又は他の条例（以下「法令等」という。）の規定により開示することができないとされている情報

二 個人に関する情報（事業を営む個人の当該事業に係る情報を除く。）であって、特定の個人を識別することができるものと認められるもの。ただし、次ぎに掲げる情報を除く。

イ 法令等の規定により何人も閲覧できるとされている情報

ロ 公表を目的として作成し、又は取得した情報

ハ 次に掲げる者の職務の遂行に係る情報に含まれる当該者の職名及び氏名

(1) 国家公務員及び地方公務員

(2) 地方自治法施行令（昭和22年政令第16号）第152条第1項に規定する法人（第17条において「公社等」という。）及び同令第140条の7第1項に規定する法人の役員

(3) 県から補助金、交付金等の交付を受けている民法（明治29年法律第89号）第34条の法人、私立学校法（昭和24年法律第270号）第3条に規定する学校法人、医療法（昭和23年法律第205号）第39条第2項に規定する医療法人、社会福祉事業法（昭和26年法律第45号）第22条に規定する社会福祉法人及び同法第74条に規定する社会福祉協議会の役員

三 法人その他の団体（国及び地方公共団体を除く。以下この条において「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、開示することにより、当該法人等又は当該事業を営む個人の競争上又は事業運営上の地位その他正当な利益を害すると認められるもの。ただし、次に掲げる情報を除く。

- イ 事業活動によって生じ、又は生ずるおそれのある危害から人の生命、身体又は健康を保護するため、開示することが必要であると認められる情報
- ロ 違法又は不当な事業活動によって生じ、又は生ずるおそれのある支障から人の生活を保護するため、開示することが必要であると認められる情報
- 四 開示することにより、人の生命、身体、財産等の保護、犯罪の予防、犯罪の捜査その他の公共の安全と秩序の維持に支障を生ずるおそれのある情報
- 五 県又は国若しくは他の地方公共団体その他の公共団体（以下この号において「国等」という。）の機関が行う事務事業に関する情報であつて、開示することにより下記のいずれかに該当することが明らかなもの
 - イ 監査、検査、取締り、試験、入札、交渉、渉外、争訟その他すべての事務事業若しくは将来の同種の事務事業の実施の目的が失われ、又はこれらの公正若しくは円滑な執行に著しい支障を生ずるもの
 - ロ 機関内部又は機関相互間における審議、検討、協議、調査、研究等に関する意思決定が不当に阻害されるもの
 - ハ 法律又はこれに基づく政令の規定により主務大臣その他国の機関が行う指示等で公表してはならない旨が明示されているもの、国等からの委託による調査等で、公表してはならない旨の条件が付されているもの等、県と国等との協力関係又は信頼関係が著しく損なわれるもの
- 六 県の機関からの要請を受けて、開示しないと約束の下に、個人又は法人等から県の機関へ提供された情報であつて、開示することにより、当該個人又は法人等と県との協力関係又は信頼関係が著しく損なわれることが明らかなもの。ただし、当該情報が一般的に公表されないものであること等、当該約束の締結が状況に照らし合理的であると認められる場合に限る。

（公文書の部分開示）

第7条 実施機関は、公文書が前条各号のいずれかに該当する情報を記録した部分とその他の部分からなる場合において、これらの部分を容易に、かつ、公文書の開示の請求の趣旨を損なわない程度に分離することが出来るときは、当該その他の部分については、開示しなければならない。

（請求の方法）

第8条 第5条の規定に基づき公文書の開示を請求しようとするものは、実施機関に対して、次の事項を記載した請求書を提出しなければならない。

- 一 氏名又は名称及び住所又は主たる事務書の所在地並びに法人その他の団体にあつては、その代表者の氏名
- 二 開示を請求しようとする公文書を特定するために必要な事項

三 前二号に掲げるもののほか、実施機関が定める事項

(請求に対する決定等)

第9条 実施機関は、前条の請求書を受理したときは、受理した日から起算して15日以内に、当該請求に対する決定をしなければならない。

2 実施機関は、やむを得ない理由により前項の期間内に同項の決定をすることができないときは、当該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、速やかに、書面によりその延長する理由及び期間を前条の請求書を提出したもの（以下「請求者」という。）に通知しなければならない。

3 実施機関は、第1項の決定をしたときは、速やかに、書面により当該決定の内容を請求者に通知しなければならない。この場合において、当該決定が公文書の開示をしない旨の決定（第7条の規定による公文書の開示をする旨の決定を含む。以下この条において「非開示決定」という。）であるときは、当該書面において当該非開示決定の理由（当該非開示決定の理由がなくなる時期をあらかじめ示すことができるときは、当該非開示決定の理由及び当該時期）を示さなければならない。

4 前項の規定により示す理由は、当該非開示決定において第6条各号の規定を適用した根拠を具体的に示したものでなければならない。ただし、当該根拠を具体的に示すことにより、開示しないこととされた情報が明らかになるときは、当該情報が明らかにならない限度で示すものとする。

5 実施機関は、第1項の決定をする場合において、当該決定に係る公文書に第三者に関する情報が記録されているときは、あらかじめ当該第三者の意見を聴くことができる。

6 実施機関は、第6条ただし書の規定により公文書の開示をする場合において、当該公文書の開示することにより不利益を受ける第三者があるときは、あらかじめ、書面によりその旨を当該第三者に通知しなければならない。

7 実施機関は、非開示決定をした公文書について開示の請求があったときは、改めて第1項の決定をしなければならない。この場合において、当該公文書に開示をしない理由がなくなっているときは、当該公文書の開示をしなければならない。

(開示の実施)

第10条 実施機関は、公文書の開示をする旨の決定をしたときは、速やかに、請求者に対し当該公文書の開示をしなければならない。

2 公文書の開示は、公文書を閲覧に供し、又はその写しを交付することにより行うものとする。

3 前項の規定にかかわらず、実施機関は、公文書を汚損し、又は破損するおそれがあるとき、第7条の規定により公文書の開示をするときその他必要があると認めるときは、当該公文書を複製した物を閲覧に供し、若しくはその写しを交付し、その他当該実施機関が定める方法によることができる。

(費用負担)

第11条 前条第2項の規定により公文書の写しの交付を受けるもの（同条第3項の規定により公文書を複製した物の写しの交付を受けるものを含む。）は、当該写しの交付に要する費用として知事及び公営企業管理者

が定める額を負担しなければならない。

(不服申立てがあった場合の手続)

第12条 実施機関は、第9条第1項の決定について行政不服審査法(昭和37年法律第160号)の規定に基づく不服申立てがあった場合は、当該不服申立てを却下するときを除き、速やかに、次条第1項に規定する高知県公文書開示審査会に諮問し、同審査会から答申があったときは、これを尊重して、当該不服申立てに対する裁決又は決定をしなければならない。

(公文書開示審査会)

第13条 前条の規定による諮問に応じて審査を行うため、高知県公文書開示審査会(以下この条において「審査会」という。)を置く。

- 2 審査会は、前項の審査を行うほか、公文書開示制度の運営に関する重要事項について、実施機関に意見を述べることができる。
- 3 審査会は、委員10人以内で組織する。
- 4 委員は、学識経験を有する者のうちから知事が委嘱する。
- 5 委員の任期は、2年とする。ただし、補欠の委員の任期は、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 審査会は、前条の規定による諮問があったときは、当該諮問のあった日から起算して90日以内に答申するよう努めなければならない。
- 8 審査会は、第1項の審査のため必要があると認めるときは、不服申立人、実施機関の職員その他関係者に対して、出席を求めて意見を聞き、又は資料の提出を求めることができる。
- 9 委員は、職務上知ることのでき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。
- 10 第2項から前項まで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、知事が定める。

(他の制度との調整)

第14条 この条例の規定は、法令等の規定により、実施機関に対して閲覧若しくは縦覧又は謄本、抄本等の交付を求めることができるとされている公文書については、適用しない。

- 2 この条例の規定は、高知県立図書館等において県民の利用に供している公文書については、適用しない。

(実施状況の公表)

第15条 知事は、毎年1回、実施機関における公文書の開示の実施状況を取りまとめ、これを公表しなければならない。

(情報提供施策の充実)

第16条 県は、公文書の開示のほか、情報提供施策の充実を図り、情報公開の総合的な推進に努めるものとする。

(情報の収集等)

第17条 県は、県民が必要とする情報を的確に把握し、積極的に収集するとともに、その管理に努めるものとす

する。

- 2 県は、その保有する情報を広く県民の利用に供するため、正確で分かりやすい情報の提供に努めるものとする。
- 3 県は、公社等に対して有する調査権等に基づき、公社等の情報の積極的な収集に努めなければならない。
- 4 公社等は、この条例の趣旨にのっとり、自ら積極的な情報公開に努めなければならない。

(委任)

第18条 この条例の施行に関し必要な事項は、実施機関が定める。

附 則

(施行期日)

- 1 この条例は、平成2年10月1日から施行する。

(経過措置)

- 2 この条例の規定は、次ぎに掲げる公文書について適用する。
 - 一 平成2年4月1日以後に作成し、又は取得した公文書
 - 二 平成2年3月31日以前に作成し、又は取得した公文書であって、保存期間が永年と定められているもの
- 3 議会が管理している公文書については、前項の規定にかかわらず、次に掲げるものについて適用する。
 - 一 平成11年4月1日以降に作成し、又は取得した公文書
 - 二 平成11年3月31日以前に作成し、又は取得した公文書であって、保存期間が永年と定められているもの

附 則 (平成10年3月30日条例第5号)

(施行期日)

- 1 この条例は、平成10年10月1日から施行する。

(経過措置)

- 2 この条例による改正後の高知県情報公開条例第6条の規定は、この条例の施行の日以後に作成し、又は取得した公文書について適用し、同日前に作成し、又は取得した公文書については、なお従前の例による。

附 則 (平成11年12月27日条例第14号)

(施行期日)

- 1 この条例は、平成12年4月1日から施行する。ただし、第15条及び第16条の規定は、公布の日から施行する。

(経過措置)

- 2 この条例による改正後の高知県情報公開条例第6条第5号ハの規定は、この条例の施行の日以後に作成し、又は取得した公文書について適用し、同日前に作成し、又は取得した公文書については、なお従前の例による。

高知県の情報公開制度への提言 (情報公開を関える懇話会、1997年12月)

1 はじめに

「情報公開を考える懇話会」は、高知県情報公開条例を改正するに当たり県民からみた情報公開制度のあり方を検討するよう要請を受けた。検討に当たっては、条例制定後7年間を通じての情報公開制度に係わる具体的な事例や全国的な制度の状況を参考に、会議の公開のもと委員が自由な立場で議論を進めた。その結果、項目ごとに交わされた議論のなかで全員の意見が一致したものはそのままの形で、意見の一致に至らなかった項目については両論を併記する形で以下のとおり提言する。

2 提言に当たっての基本的な考え方

現行条例の条項に従い議論をする中、条例改正について一貫する共通意見をみただけで挙げておく。

- (1) 情報公開条例は、行政の保有する情報を住民が共有することによって、県政への住民参加を促進する主要な制度のひとつであるとの視点に立って、これを根本的に見直すこと。
- (2) 県民にわかりやすい条例とすること。
- (3) 情報公開条例が適正に活用されるよう普及・啓発に努めるとともに、情報公開制度に関する県民の意見が反映されるシステム（当懇話会のような）を整えること。

3 提言の内容

(1) 「知る権利」について

条例の目的条項に「知る権利」を明記するとともに、これが県民の県政への参加と県民による県政の監視に重要な意味を持つことを明らかにすること。地方自治の本旨に基づき、県民が「知る権利」を有するというを条例に明記するとともに、県民による県政の監視という趣旨を加えることによって、県民参加の県政の実現を確実に実りあるものにしようとするものである。

(2) 実施機関について

【県議会】

早急に実施機関となることを要請する。議会を県民に一層開かれたものとするためには、早急に議会の情報公開を実現すべきである。

【公安委員会】

国の情報公開法施行後1年を目途に実施機関に加えること。公安委員会についても、開かれた警察行政が推進されるべきであるが、都道府県警察は警察庁の指揮監督に服するとともに、捜査関連情報など特殊な情報を保有することから、国の情報公開法施行後に実施機関に加えることを要請するものである。

【公社等】

知事は、監督権限を適切に行使し、公社等の情報の公開に努めるとともに、公社等において情報公開制度が整備されるよう、必要な措置を取ること。県が設立し、又は出資する法人（公社等）を現行条例において実施機関とすることは、法的に困難である。しかし、公社等は、本来行政が担う業務を行っており、その内容を県民に明らかにする必要がある。県は、積極的に情報を収集し公開するとともに、公社等においても情報公開制度の制度化に向けて努めるべきである。

【一部事務組合】

自主的に情報公開に努めるよう働きかけること。

(3) 公文書について

職務上作成し、管理している文書を公開の対象とし、併せて文書管理の改善を図ること。また、電子情報（磁氣的及び光学的に記録された情報を含む）については、条件を整備して公開の対象とすること。公開の対象となる公文書を決裁、供覧等の手続きを経たものに限定しているが、職務上作成し組織的に用いる文書は、決裁、供覧等の手続きを経なくても公開される必要がある。コンピューターを用いた文書の処理が日常的になってきたことから、電子情報についても条件を整備して公開の対象とすることが望ましい。なお、特に磁気テープ、ビデオテープ、録音テープについて、その条件整備を急ぐこと

(4) 請求権者について

「何人も」とすること。県政への参加という意味では、請求権者を県民に限る考え方もあるが、行政活動を始め、あらゆる社会活動の広域化に伴い、県の保有する情報に対する需要も広域化しており、これに応えようとするものである。

(5) 非開示事項について

ア 基本的な考え方

非開示事項は、客観的に判断できるよう具体的で明確な規定とすること。また、非開示事項に該当する情報であっても、公益との比較衡量により公益が優先する場合は、開示できるようにすること。

現行条例の「開示しないことができる。」という規定は、開示・非開示の決定について、実施機関に裁量権があると受け止められやすいことから、「開示しない。」という表現にしようとするものである。なお、公開を進めようとする条例改正の趣旨からすれば、「開示しない。」という断定的な表現を用いるべきでないという意見があった。

イ 個人情報

公務員等（公務員に準ずる者を含む。）の職務遂行に関する当該及び相手方公務員等の情報は、公開すること。

非開示とすべき個人情報の規定については、「個人識別型」とするか「プライバシー保護型」とするか意見が分かれたので、両意見を記す。

【個人識別型の意見】

個人情報は、情報公開制度における住民参加とは直接関係するものではない。何かがプライバシーかは個人によって、あるいは個人が置かれた状況によって変わるものであり、プライバシー侵害の危険を確実に避けるためには個人識別型を原則とすべきである。

【プライバシー保護型の意見】

現行の個人識別型は、非公開の対象を広く取り過ぎることになり、情報公開の障害になっている。情報公開制度は公開が原則であり、非開示はプライバシーを侵害するおそれがある情報に限って非開示とする、プ

ライバシー保護型を原則とすべきである。

【その他関連意見】

個人情報の本人への開示については、個人情報保護条例の制定に委ねることとし、これを概ね3年以内に制度化するように努めること。

ウ 事業活動情報

現行どおりとする。

【環境の保全を加えるとの意見】

非開示の例外として「環境の保全に関する情報」を加えるべきという意見があった。

エ 犯罪予防・捜査等情報

現行どおりとする。ただし、公安委員会を実施機関とする段階で、国の情報公開法の趣旨を踏まえ改めて検討を加える。

オ 行政運営・執行情報

現行の国等協力関係情報、意思形成過程情報、合議制機関等情報の非開示条項を削除しスリム化して、行政運営・執行情報にまとめること。条文化に当たっては、非開示事項を可能な限り具体的に規定すること。削除する条項は、いずれも行政機関の事務事業に関する情報であることから行政運営・執行情報に統合すべきである。なお、意思形成課程などの情報は、県民の行政への参加を進めるために可能な限り公開されることが望まれる。また、行政施策への民意の反映や専門的知識の導入のための審議会等を用いるという現在の行政手法からすると、合議制機関等の情報も積極的に公開されるべきであり、合議制機関等の判断で非開示とすることができるという現行規定は、削除されるべきである。統合する条文は、実施機関の主観的判断を回避するため、非開示事項を例示するなど具体的でなければならない。

カ 任意提供情報

現行条項をより限定した規定とする。行政情報の多くが個人や企業等の協力のもとに収集されている実状から、情報提供者の利益を保護しつつ、公開しないとの約束が合理的な状況のもとに行なわれた場合や開示することによって情報提供者に著しい不利益を及ぼすおそれがある場合を除いて、可能な限り公開されることが望まれる。

(6) 請求の方法について

現行どおり、情報公開窓口での直接請求、又は郵便による請求によることとする。なお、請求者の利便を図るためファックスや電子メールなどによる請求も認めるように、今後検討すべきである、

(7) 請求に対する決定等について

非開示（部分開示を含む。）の決定の理由付記に当たっては、非開示事項を適用した実質的理由を明確に示すこと。非開示決定をした公文書であっても、非開示理由がなくなれば開示しなければならないとの注意規定を設けること。より具体的な説明責任を実施機関に義務づけるものである。非開示とする理由があるかどうかは、過去の判断にとらわれず、請求の都度判断されるべきであり、このことを明文をもって確認しよ

うとするものである。

(8) 費用負担について

コピー料金の軽減を図ること。

(9) 公文書開示審査会について

審査会における審査を迅速にするため、体制を強化すること。また、諮問から答申までの処理期間は、90日以内とするよう努めること。実施機関の決定に関与する部署と審査会の事務局を担当する部署は分離すべきである。不服申立ての事案が増加し、答申までに日数を要していることから、審査会の体制を強化し早期に結論を出すべきである。このため、委員の定数は、現行の「5人以内」から「10人以内」とする。また、審査会の事務局は、審査会と同様に中立的な立場を確保すべきである。

(10) 改正条例を適用する公文書の範囲について

現行条例が適用している範囲の公文書すべてを対象とすること。ただし、過去に作成した文書については、現行条例では非開示に該当し、改正条例では開示に該当する場合、開示することによって個人や企業などに相当の不利益を与えたり、行政の運営と執行に著しい支障を及ぼす場合は、非開示とする。新たに加わる実施機関については、文書管理上の支障がない限り、適用対象をできるだけ広げること。県民は県政にかかわる情報について知る権利をもともと持っており、開示の請求が過去の文書に対してなされることの多い制度の特質から、現に実施機関が保有する公文書をできるだけ広く公開の対象とすべきである。

【条例改正以降の文書とする意見】

条例改正前に作成・收受した文書への改正条例の適用は、現行の情報公開制度を前提に行動したり、情報を提供した第三者の判断基準をくつがえし、結果として予期せぬ不利益を与えることもある。このことは、法的安定性をゆるがし、ひいては情報公開制度への信頼を損なうことになるので、条例改正後に作成する文書を対象にすべきという意見があった。

4 おわりに

懇話会が設置された6月から情報公開制度についての議論は15回を重ね、この間、各項目を精力的に検討し、提言として取りまとめることができた。県としては、これらの提言の趣旨を十分に尊重され、その責任において条例案を作成されることを要望する。