

石川県における情報公開制度の運用とその問題点

— 金沢市情報公開および個人情報保護制度を中心に —

鴨野幸雄・内野伸之

行政改革ということが言われて久しいが、目に見えた成果があったとは必ずしも思えない。この課題の進展に貢献できるものの一つに情報公開制度がある。行政情報が公開されれば国民が行政を監視したり、公の問題に判断を下そうとする場合の資料が得られ、行政の透明性が高まり、ひいては民主主義の確立に役立つからである。

しかし、政府は情報公開の制度化に積極的ではない。官僚の抵抗が大きな要因といわれているが、そうした中で地方自治体での制度化が着々と進み、平成6年4月1日時点で37都道府県・194市町村で情報公開条例が制定されているといわれている。

石川県内においても「金沢市情報公開および個人情報保護に関する条例」が平成3年3月26日に成立し、同年7月1日から施行された。県内では、七尾市が平成6年1月1日より情報公開制度を実施し、また、石川県が平成7年4月1日より情報公開制度を実現させた。両者とも、この制度が実施されて日が浅いため、石川県における情報公開制度の運用のあり方を考察する場合、金沢市を取り上げざるをえないことをおことわりしておきたい。また、個人情報保護制度の運用についても、金沢市でも過去4年間で1件のみである。

そこで、本稿では金沢市の条例の情報公開に関する内容を中心に概観し、いくつかの問題と思われる点について検討を試みることにする。

1. 情報公開制度の意義

情報公開制度とは行政機関等が保有する各種情報を国民の求めに応じて外部に開示する制度で、国民の誰もが、知りたい情報を、知りたいと思う時に知ることができる、基本的人権としての「知る権利」を保障するものである。

「知る権利」は参政権の実効性を確保するための前提であり、住民参加の行政を推し進めるためにも必要不可欠の権利で、情報公開制度においては公文書等の開示請求権という形で具体化される。

「知る権利」は、参政権に比重を置いた政治的権利としての側面のほかに社会権としての側面をも有するといわれる。すなわち、社会が複雑化し、相互依存関係が増してくると、個人は自らの関知しない所で起きた出来事に影響を受け、生活が拘束される。そのような中で生きるためには、これらの出来事に関する的確な情報を得る必要があるが、広く社会に拡散した情報を個人が自力で収集することは難しい。そこで、行政はこのような社会的情報を積極的に収集、蓄積し、国民に提供する責任を負い、国民はこのような国民生活に欠かすことのできない情報を引き出す権利としての「知る権利」を持つ⁽¹⁾。

「知る権利」のこのような二つの面は密接に関連しており、それだけ情報公開制度の果たす役割は大きいといえよう。

2. 情報公開制度の実態

(1) 地方自治体の先行と国の対応

わが国において最初に情報公開制度を実現したのは昭和57年の山形県金山町であるが、町長の「一番乗りの功名心に駆られてとにかくスタートしてみた」⁽²⁾という言葉からもうかがえるように「地方の時代」の先取り意識があったようである。

一方、わが国の情報公開先進県といわれる神奈川県は、昭和58年度から公文書公開条例が施行されたが、そこに至るまでには県民部を中心にした準備委員会による調査研究の結果報告を受けて、全庁的な「情報公開準備委員会」を設置し、幅広い調査活動を展開するなど周到な準備があったといわれる。この間に全国の自治体から資料提供の要望も数多くあり、後に続く自治体に対して先導的役割を果たしたといえよう。

地方自治体が国に先行して情報公開制度を導入する理由はいくつか指摘されているが、その一つに情報の内容や量が国とは大きな違いがあることが挙げられている。

しかし、そればかりではなく、市民生活にとって身近な行政を受け持つ地方自治体は、行政への住民参加がより強く求められることなども見逃せない点であろう。

また、地方自治制度には直接請求制度が用意されており、この制度を有効に活用するためには、その前提として各種の行政情報が必要不可欠であり、このような制度上の要請も地方自治体と情報公開制度等を結びつける一因といわれる⁽³⁾。

ところで、上に述べた神奈川県の情報公開制度の平成5年度の利用状況は4万8,000人ほどが約6万件の情報公開を求めたが、そのうち人数で99.6%、件数で97.9%が「公文書公開」ではなく、「情報提供」であったといわれる⁽⁴⁾。

このことは住民から求められるまでもなく、行政の広報活動の一環として積極的に公表すべき情報が請求の対象とされたわけで、住民の意識も含めこの制度が本来の機能を十分に発揮していないきらいがあるように思える。

このような状況下での国の対応とはいえば、古くは昭和55年5月に「情報提供に関する改善措置等について」の閣議了解がなされ、これに基づき各省庁に文書閲覧のための統一窓口が開設されて⁽⁵⁾以来その歩みは遅く、平成6年2月の閣議で情報公開制度について本格的な検討を進めることとし、総務庁に行政情報公開制度検討室が設けられ、9月には情報公開法制定に関し一応の政府合意を見た。

しかしその内容は、行政改革委員会設置法を成立させ、同委員会が情報公開法の制定について2年以内に首相に意見具申する、という程度にとどまっている。

(2) 公開対象の情報の範囲

情報公開制度が確立したからといって全ての情報が公開され、行政がガラス張りになるわけではない。情報公開の先進国であるアメリカを始め、諸外国の法制にも非公開情報に関する規定があり、国防・外交上の機密、行政庁の内部資料、犯罪予防および捜査に関する情報、個人のプライバシーに関する資料、企業秘密等⁽⁶⁾が共通した適用除外事項とされている。

わが国の場合は、各自治体の条例により公開する情報の範囲を「公文書」としている例が多

いが、民事訴訟法や刑法に公文書に関する規定はあるが、公文書自体を定義した一般法は見当たらない。情報公開制度の基本的な考え方が原則公開にあるとすれば、公文書の範囲は可能な限り広くするのが望ましいわけで、職員が職務上又は職務に関し作成し又は取得した文書、図画、写真等の紙面文書、マイクロフィルム、映画フィルム、ビデオテープ、録音テープ、更にはコンピューターから出力された資料などで、決裁されたものとするのが一般的である。

3. 金沢市の情報公開制度への取組み

(1) 金沢市の「情報公開および個人情報保護制度運用の手引(第3版)」(以下「手引」という)によると、昭和61年度から情報公開制度の実施に向けて検討を進め、平成元年12月に金沢市情報公開懇話会の提言を受けて、平成3年3月市議会において条例案が可決され、同年7月1日から施行され、現在に至っている⁷⁾。

このうち特に情報公開制度について見ると、市民の市政参加の推進と市政に対する理解を深め、市民との信頼関係を増進することを目的とし、次の基本原則に従って制度化された。

- ① 市保有の行政情報は公開を原則とし、非公開基準は限定的かつ明確に定める。
- ② 個人のプライバシーは最大限尊重する。従って、プライバシー侵害のおそれのある情報は非公開とし、最大限保護する。
- ③ 行政情報の公開請求、相談等に迅速・的確に対応できるように検索体制の確立と請求手続の簡便化によって市民の利用しやすい制度をめざす。

(2) 右のような考え方を基に、「金沢市情報公開および個人情報保護に関する条例」(以下「市条例」という)は5章33ヶ条および附則から成っており、その概要は、情報公開制度篇について見ると、制度の実施機関⁸⁾、対象となる行政情報の範囲、請求権者、請求受付の窓口、非公開情報(適用除外事項)の判断基準、不服申立手続(救済制度)といった事項が盛り込まれている。

(3) 情報公開制度において重要な問題の一つは、情報の公開・非公開を判断する基準をどう設定し、類型化するかという点と公開請求を拒否された場合の救済手続の問題である。

そこで、以下において市条例について適用除外事項および救済制度を中心に若干の考察を試みることにする。

(4) 適用除外事項 市条例はその6条に非公開情報についての詳細な規定をおいている。その概略を示すと次の通りである。

なお、「手引」は非公開情報について定めた6条1項各号の解釈・運用に当たり、その判断基準をより具体的に分類、例示した一覧表を掲げているので、その主要な部分を参考として本稿の終りに別記しておくことにする。

- ① 法令秘情報 法令によって公開が禁じられているもの。
- ② 個人情報で次に掲げるもの以外の情報。
 - (ア) 法令により誰でも閲覧できる情報。
 - (イ) 実施機関が公表することを目的として作成または取得した情報。
 - (ウ) 法令の規定に基づく行政行為の際に実施機関が作成または取得した情報で、公益上公開を要すると思われるもの。
- ③ 法人情報で次に掲げるもの以外の情報。

- (ア) 人の生命、身体、健康を保護するために公開を要すると思われる情報。
 - (イ) 違法または不当な事業活動を公表するため必要と思われる情報。
 - (ウ) 上記に準ずる情報で、公益上公開を要すると思われるもの。
- ④ 市政執行情報で次に掲げるもの。
- (ア) 公開によって当該事務事業の目的が失われたり、当事者間の信頼関係が損なわれるおそれがあるものまたは当該事務事業の公正・適正な執行に著しい支障が生ずるおそれがあるもの。
 - (イ) 行政意思形成過程における情報で、公開によって公正・適正な意思形成に著しい支障が生ずるおそれがあるもの。
 - (ウ) 国等との協力により作成または取得した情報で、公開することによってその協力関係または信頼関係が損なわれるおそれがあるもの。
 - (エ) 人事行政に関する情報。
 - (オ) 公開により社会的障害を生ずるおそれのある情報。
- (5) 以上が市条例によって非公開情報とされているものであるが、次にこれらの事項についての所感を付け加えておこう。

①の法令秘情報は、法令によって明示的に非公開とされている以上、法令と条例との効力関係からいって非公開は己むを得ないものと思われる。ただ、両者の関係は単純ではなく、条例が法令の規定に積極的に抵触する場合は別として、法令が規定していない事項、あるいは法令が規定している事項であっても、法令と異なった目的で同一事項について規定することは許されるし、更に法令が規制を加えている事項について同一目的で、条例によってよりきびしい規制を加えることも、法令の趣旨が最小限の規制を定めていると解される場合には認められるとする見解もある。

従って、法令秘情報の扱いについては、個々の法令の趣旨を吟味した上で条例の内容を検討し、解釈・運用を考える必要があると思われる。

②の個人情報については、原則非公開という考え方は良いとして、プライバシー権と「知る権利」との兼ね合いで個人のおかれている立場、地位などを考慮した上でプライバシー権と「知る権利」のどちらを優先するか判断する必要があるだろう。

例えば、公人の場合などには事と次第によっては6条1項2号の「解釈基準」として「手引」が示しているような私生活関連情報も公開しなければならない場合もあると思われる⁽⁹⁾。

③の法人情報について。情報公開制度の目的は公的利益の促進であって、特定の個人の特定利益への奉仕ではないから、市場経済体制の下にあっては、自由で公正な競争を確保するために取引上あるいは技術上の秘密など当該企業等に不利益を被らせ、相手を利するような、いわゆる企業秘密に類する情報の非公開は己むを得ないことである⁽¹⁰⁾。

④の市政執行情報で問題になるのは、1項4号(イ)の行政意思形成過程情報と(ウ)の国等協力関係情報である。

- (ア) 「手引」に示された(イ)の解釈基準によると、「最終的な行政意思は審議、協議、検討等を繰り返しながら具体化されるものであるから、意思決定に至る経過についても、市民参加の推進という情報公開制度の趣旨からすれば可能な限り公開すべきである」という認識を示しつつ、「この段階での資料などを始めとする各種の情報は担当者レベルの検討素案や自由な意思交換の集約といった未成熟・不正確なものまたは試案として外部協力により任意

に提供された情報も多いため、これらの情報の公開によって市民に不正確情報による無用な誤解や混乱を与えたり、特定人に不当な利益を与えたりすることが予想されるので非公開を原則とするが、運用面で、これらの情報は『公正かつ適正な意思形成に著しい支障が生ずるおそれがあるもの』に限定すべきで、いたずらにその範囲を広げないように注意すべきである」（同書30頁）と述べている。

なお、「手引」では、「意思形成過程」とは最終的な意思決定が終了するまでの間をいう、と定義している。

右の解釈基準からも分かるように、公開の対象となる情報は原則として完成した情報に限られている。

確かに情報の中には、例えば公共用地取得計画、用地買収交渉の方針などの審議過程や入札予定価格、試験問題などの決定過程のように、公開することによって特定人に利益、不利益をもたらしたり、その事務の実施目的を損なうおそれのあるものもあろう。

しかし、行政意思の決定はそのまま政策の決定、実施へと発展して行くことが多いわけであるから、決定済みのものを変えることの困難さを考えれば、決定に至るまでの中間情報こそが公開対象にされなければならない、ともいえる。従って審議、協議、検討といった一連の作業が行なわれている段階での情報開示は適当でないとしても、作業終了後、最終的な意思決定がなされる前に審議等の経過記録などを開示の対象とするような方策を考慮すべきではないだろうか。

- (4) 次に(ウ)の国等協力関係情報であるが、ここでは機関委任事務にかかわる通達にどう対処するかが問題となる。「手引」の解釈基準では「機関委任事務に係る情報については、主務大臣等が指揮監督権を有しており、これに基づく通達等により、公開を禁ずる旨の明示の指示がある場合には公開しない」（同書32頁）としている。

先に述べたように、条例は国の法令の範囲内において制定できるものであるから、法令に明示的禁止規定がある場合には、それに反することはできないが、法令に基づく通達による指示の場合にはその通達の有効性が問題となる。

最近、この問題に類する事件の訴訟に対する最高裁判決が新聞報道された⁽¹¹⁾ので、それを例にこの問題を考えてみよう。

報道によると、大阪府の一住民が大阪府公文書等公開条例に基づいて政治資金収支報告書のコピーの交付を府選挙管理委員会に請求したところ、同条例は「国などの事務に関し、主務大臣などから公にしてはならないとの明示の指示がある情報」の公開は認めていない、との理由で拒否され、異議申立ても棄却されたため提訴したという。

この訴訟に対する判決で最高裁は、同選管の処分に違法はないとの判断を下した。その理由は、政治資金規制法にはコピー交付に関する規定がない、「閲覧」の中に「コピーの交付」が含まれるとは解釈できない、他の法令では謄本類の交付やコピーを認める場合には明記されている、などの点を挙げ、政治資金規制法はコピーの交付を権利として保障しておらず、また自治体による収支報告書の公開は国の機関委任事務で、自治大臣から報告書のコピーを出してはならないという明示の指示が出ている、というものであった。

市条例も含め多くの自治体の情報公開条例は、今回の大阪府の公開条例と同様の規定をおき、解釈・運用基準も通達などによる指示をほとんど無条件に受け入れているような扱いをしているようである。

通達は上級行政庁が監督権の一環として下級行政庁に対して、法律の解釈や事務執行の具体的指針を示したりして行政の統一を期するために発する命令であり、行政組織内部の規範にすぎない。しかも通達は、上級行政庁の価値判断に基づく産物であるから、常に現場の実状を把握した適正なものとは限らず、違法性を帯びた通達もあり得るが、通説は、たとえ違法な通達であっても行政意思の一体性の見地から、下級行政庁はそれに従う義務がある、と解している。

このような立場に立てば、右に述べたような各自治体の通達に対する態度も己むを得ないかも知れない。

しかし、議事機関として、自治体の意思決定機関であり立法機関でもある地方議会は通達などの命令系統の枠外にあり、しかも情報公開は地方自治体の自治事務であるから、先に述べたように法令の空白分野については条例制定権がある。政治資金規制法は判決もいうように、コピー交付に関する規定を欠き法の空白状態にあると見て良く、その上に同法の目的は政治資金の収支を公開することである(同法1条)。だからこそ同法は行政側に報告書の公表を義務づけ(20条1項)、誰にでも閲覧の請求を認め(21条2項)、更には法運用上メモをとることを許しているのであろう。閲覧室に出向いて書き写すのは構わないが一瞬のうちに複写するのは駄目というのは筋が通らない。手書きであっても複写であっても結果は同じである。費用や手間など行政側の負担において交付することは無理だとしても、請求者自らが自己負担でコピーをとることまで拒否する理由はないはずである。

このような事例に類することが起こり得ることを想定し、地方議会は情報公開が自治体固有の事務であることを認識して機関委任事務にかかわる通達であっても、根拠法規の趣旨、目的や内容を考慮し、自治体が自らの判断で対処し得るよう条例に示し、情報公開の実施機関が通達に対し弾力的に対処し易いようにすべきであろう。

(6) 救済制度 情報公開における救済制度は、公開請求を拒否された場合に生ずる紛争を解決する手段であるから、適用除外事項の類型化と表裏の関係にある。従って、救済制度の在り方は情報公開制度の実効性を左右する重要な問題である。

この点について、市条例26条第1項は「行政情報の公開請求に対する実施機関の処分不服のあるものは、行政不服審査法による不服申立ができる」とした上で、2項では「市長または実施機関は前項の不服申立があった場合において、……速やかに金沢市情報公開および個人情報保護審査会に諮問し、その議を経て、当該不服申立についての裁決または決定を行わなければならない」と規定している。

ここで問題になるのは、2項にいう「審査会」の性格と権限である。一般的には、①不服申立に対して、自己の名義と責任による裁決権を有し、かつ、実施機関から独立した第三者機関とする、②執行機関(実施機関)の附属機関(地方自治法138条の4の3項)とし、これに裁決権を持たせる、③諮問機関としての審査会とし、その答申に基づいて処分庁が裁決する、などの形が考えられるだろう。

市条例は「審査会に諮問し、その議を経て」「裁決または決定を行わなければならない」としているところから上記の③の形をとっているものと思われるが、「手引」の解釈基準ではこの点について明確性を欠いている。例えば、解釈基準3では「実施機関(処分庁―筆者注)から独立した立場で判断し得る第三者機関としての審議会を設置し、その判定結果を考慮して実施機関が決定する」、更に解釈基準5では「『その議を経て』とは実施機関が不服申立に対する決定

を行う場合に、審査会の意見に原則として拘束されることを意味する」と述べている。

もし、審査会が「実施機関から独立した立場で判断し得る第三者機関」であれば、附属機関⁽¹²⁾である諮問機関の範囲を越えているものと思われるし、「『その議を経て』とは……審査会の意見に原則として拘束されることを意味する」という点も、実施機関（執行機関）は諮問機関の答申に拘束されないのが原則であるから、この点においても市条例にいう「審査会」は一般の諮問機関とは性格を異にしているように思われる。

つまり、市条例にいう審査会は執行機関から独立し、裁決権を有する第三者機関として位置づけられているわけで、そうだとすれば、条例でこのような行政機関を設置することは、地方自治法との関係で疑問の余地もあるが、この点に関しては、条例で、附属機関として裁決権を有する第三者機関を設けることは可能であり、行政不服審査法5条1項2号および2項によればいっそう明白であるとする見解⁽¹³⁾もある。

一方、諮問機関の答申は、法的には執行機関を拘束しないが、諮問は「一般に利害関係ある各層の意見を行政に反映させるとか、あるいは専門技術的な知見を聴取して科学的行政を実現するために要求されているのであるから、答申が最大限尊重されるべき」⁽¹⁴⁾ものであることから、行政実務上は執行機関も答申に添った決定をしているのが実情のようである。

このような事情を背景として、市条例の表現ではあいまいさがあるものの、その解釈・運用面において実施機関と審査機関との役割分担を明確にすることによって、裁決権を持たない附属機関では「市長は被告で裁判官」になってしまう、という疑問や批判に答えようとしたものと思われる。

4. 金沢市の情報公開制度の実施状況の概要（条例施行から平成6年度まで）

ここで金沢市における平成3年度から6年度までの情報公開制度の実施状況の概要を見ておこう。

(1) 平成3年度は公開制度実施の初年度であり、7月から施行されたこともあってか、利用件数も少なく、公開請求件数5のうち、公開4、不存在・対象外情報1という状況であった。

(2) 平成4年度……公開請求件数60件、このうち公開されたもの41（68.3%）、部分公開4（6.7%）、非公開3（5.0%）、不存在・対象外12（20.0%）。

非公開とされた情報の請求内容とその公文書名（カッコ内）は次のとおり。

- (1) 医療監視結果のうち「放射線管理」、「放射線装置」および「放射線同位元素」に関する部分（平成3年度医療監視結果の一部）
- (2) 末町集会場建設計画の概要（平成5年度予算要求書）
- (3) 末町集会場建設予算の概要—積算根拠（平成5年度予算要求書）

平成4年度については右の通りであるが、集会場の建設問題に関しては、集会場は市民が直接利用する施設であり、末町の場合は住民側の陳情によって計画が動き出したようでもあるので、その建設計画の概要を住民に開示することには特に不都合な点はないように思える。

確かに「予算要求書」は、市条例6条1項4号イの解釈基準により非公開扱いとされているが、建設計画の概要を示す文書が予算要求書だけというのもおかしな事である。建物

の規模を表す書類とか設計図などもあるはずで、これらによりできるだけその概要を住民に知らせる努力をすべきではなからうか。

なお、本年度は個人情報保護制度に基づいて、自己情報の開示(工事施行者選定(変更)届)が求められた事例がある(公開決定)。過去4年間にこの制度の利用が1件のみであることは、住民に条例の趣旨が充分PRされていない点も指摘できるのではないかと思われる。

(3) 平成5年度……公開請求件数260件、このうち公開されたもの119(45.8%)、部分公開117(45.0%)、非公開15(5.8%)、不存在等9(3.5%)。

非公開とされた情報の請求内容とその公文書名。

- (1) 金沢市職員〇〇の勤怠状況について、町会業務での出退(出勤簿、年次有給休暇整理簿)
- (2) 同職務経歴について(人事記録)
- (3) 同勤務成績について(勤務成績評定書)
- (4) 行政連絡員報酬金額(契約書)
- (5) 金沢市中学校給食懇話会会議録(金沢市中学校給食懇話会会議録)
- (6) 金沢市山間地活性化事業について一道路ネットワーク構想の内容及び図面(山間地道路ネットワーク計画)
- (7) 山間地区町会懇談会の内容および出席者名(会議報告書)
- (8) 同地区地元振興グループとの懇談会の内容(会議報告書)
- (9) 金沢市山間地活性化研修会における地区出席者名(出席者名簿)
- (10) 同研修会公募出席者数及び氏名(出席者名簿)
- (11) 情報公開等審査会の開催日程、会議資料、議事録等(審査会議事録)
- (12) 若松・鈴見地区地区計画作成の際の地元からの要望書等(地区計画推進要望書)
- (13) 同検討資料(要望団体の会議報告書の写し)
- (14) 建築基準法違反に対する是正改善命令の内容(措置指示書)
- (15) 金沢市中学校給食懇話会議事録(中学校給食懇話会議事録)

平成5年度は260件という多くの公開請求があったが、この中で特に目立つのは、市長および市長部局や議長などの交際費の公開請求で、全体の半分以上(53.8%)を占めている。これらの情報は個人の情報との関係で部分非公開扱いになっているので、右に挙げた非公開情報と合わせて、公開請求されたもののうち約半数は非公開情報であったことになる。

交際費については、他の自治体の情報公開条例においても同様の扱いをしている例が多いようであるが、個人の情報が含まれていることにより公開を免れているらしいがないでもない。更に個別に検討を要する問題といえよう。

(4) 平成6年度……公開請求件数47件、このうち公開されたもの17(36.2%)、部分公開7(14.9%)、非公開3(6.4%)、不存在等14(29.8%)、取下げ6(12.8%)。

非公開とされた情報の請求内容とその公文書名

- (1) 上辰巳町地内建築物の工事費用(建築着工統計調査表票)
- (2) 金沢市内における各電力会社の所有する高圧線鉄塔および敷地の固定資産税(名寄帳)
- (3) 同(土地課税台帳)

これらは、法人の事業活動情報といえる。

以上が市条例が施行されて以来4年間の情報公開制度利用状況の概要と非公開と認定された公文書である。

5. 情報公開制度を活かす条件

わが国の情報公開制度の大まかの状況と金沢市の情報公開条例の概要と解釈・運用基準の一部について見てきたが、市条例を運用して行く過程で将来、改善すべき点も出てくるであろうが、現段階での情報公開制度の一般的水準は維持しているものと思われる。

終りに、この制度を意義あるものにするために何が必要かを考えてみよう。

(1) 文書管理・処理体制の整備

情報公開制度を効果的に機能させるためには、各行政機関の活動範囲を明示し、市民が、どのような情報がどの機関にどう保管されているのか分かるようにする必要がある。

このことに応えるために、市条例は30条で実施機関に、情報検索に必要な資料の目録の作成と閲覧を義務づけているが、ここで重要なことは、従来の、行政目的遂行のための情報管理から、市民の利用し易い管理体制に変えていくことである。同時に「開かれた行政」の実現のためには情報公開制度の充実と共に、市民の請求を待つまでもなく、実施機関が、市民に必要な市政情報を積極的に提供する、いわば従来型の情報提供形態と相俟って、総合的な情報公開の推進に努めることが望まれる。

(2) 市民および自治体職員の意識改革

政治に無関心な層が増えているとよくいわれるが、国民の自らの利害に直接かかわりのない事柄にはあまり関心を示さない傾向があるようで、それが先に記した神奈川県の情報公開制度の平成5年度利用状況などに見られるように、求める情報の片寄りとなって現れてくると考えられる。

行政情報が公開されれば、国民は行政活動の中に無駄や不合理な点がないかどうか監視することができ、その結果、行政の効率化を促し、行政改革に結びつけることもできる。

国や自治体が保有する情報は、国民・住民の負担によって存在するもので、国民共有の財産であるから、国民は自らの利益のためにそれを利用する権利があるということを再認識すべきである。

他方、行政の側にあっては、守秘義務を名分にしたり権限の温存を図ったりすることによる閉鎖的行政体質を変えるための、職員の意識改革が求められる。この場合、国や自治体が保有する情報は「国民・住民からの預かり物」という意識が必要であろう。

いくら法が整備され、充実した制度ができて、その下で実際に行政を行なうのは個々の職員であるから、この段階での考え方が旧態依然たるものでは、制度は十分には機能しない。しかし、この問題は職員レベルだけのものではなく、情報公開の運用を積み上げて行き、全体としての自治体改革へと発展させていくことがより重要であると思われる。

- (1) 片岡寛光「情報公開の有効性とその課題」ジュリスト臨時創刊、742号、30-31頁。
- (2) 安藤博「ルポ・日本初の情報公開制度」法学セミナー増刊特集シリーズ、19頁。
- (3) 堀部政男「地方自治と情報公開」前掲法セ増刊、122頁。
- (4) 平成6年7月2日付朝日新聞（朝刊）

- (5) 錦織淳「情報公開立法と民主的情報管理制度の確立」前掲、ジュリスト増刊、119頁。
- (6) 片岡、前掲論文32頁。
- (7) 金沢市の「情報公開および個人情報保護制度運用の手引」(第三版)、1頁
- (8) 議会は立法機関としての性格を持つので、その情報公開は議会自身の判断に委ねられたが、その後の条例改正で平成4年9月1日より議会も実施機関に加わった。
- (9) この件につき、大阪府水道部接待費等公開請求事件の最高裁判決(平成6年2月8日民集48巻、2号、255頁)参照。
- (10) この件につき、建築確認申請書添付図面等の公開が問題とされた横浜地裁決定(平成3年2月22日判例地方自治、88巻、12頁)参照。
- (11) 平成7年2月24日付朝日新聞(夕刊)
- (12) 執行機関の長が、その附属機関の長を兼ねることができるとされている(杉村章三郎監修「逐条解説・自治要覧」395頁)ことからみても、地方自治法138条の4・3項の附属機関は執行機関から独立した存在ではないと考えられる。
- (13) 兼子仁・堀部政男「対談・情報公開と救済制度」前掲、法セ増刊、34頁。
- (14) 原田尚彦『行政法要論』(学陽書房)48頁。

<別記>

1号 法令秘情報

分 類	細 分 類	例 示
1 明文の規定をもって閲覧等が禁止されている情報	(1) 金沢市印鑑条例17条 印鑑登録票および関係書類	印鑑登録票、印鑑登録申請書、 印鑑登録証明書交付申請書、 印鑑登録者名簿
	(2) 刑事訴訟法47条	
	(3) 著作権法21条	
2 目的外使用が禁止されている情報	(1) 統計法15条 指定統計を作成するために 集められた調査票	国勢調査、事業所統計、工業 統計、商業統計、住宅統計、 農業センセス
	(2) 栄養改善法6条	
3 個別法令により守秘義務が課されている情報	(1) 地方税法22条 地方税に関する調査に関する 事務に従事している者又は 従事していた者がその事務 に関して知り得た秘密	法人市民税申告書、課税台帳、 納税義務者台帳、固定資産減 免申請書、滞納整理簿
	(2) 統計法19条の2	

分 類	細 分 類	例 示
	(3) 医療法72条 診療録又は助産録の検査に 関し知得した医師又は助産 婦の業務上の秘密又は個人 の秘密	診療報酬明細書, 健康診査票
	(4) 精神保健法53条1項	精神保健に関する相談の指導 記録
	(5) 労働安全衛生法104条	健康診断個人票, 診断書
	(6) 理学療法士及び作業療法 士法16条	
	(7) 結核予防法62条	結核患者登録票
	(8) 刑法134条	診療録, 処方箋
	(9) 消防法4条および34条	
	(10) 児童福祉法61条	家庭児童相談ケース記録, 措 置委託決定通知書, 児童委託 証明書, 児童に関する調査依 頼書
	(11) 中小企業指導事業の実施 に関する基準を定める省令 2条	工場診断, 商店診断, 商店街 診断等結果報告書
	(12) 住民基本台帳法35条	地区調査員連絡カード, 住民 基本調査票
	(13) 戸籍法48条2項	出生届, 婚姻届, 離婚届, 死 亡届, 養子縁組届, 入籍届, 転籍届
	(14) 臨床検査技師, 衛生検査 技師等に関する法律19条	
	(15) 視能訓練士法19条	
	(16) 原子爆弾被爆者の医療等 に関する法律23条	
	(17) 性病予防法29条	
	(18) 薬事法86条2項	

分 類	細 分 類	例 示
	(19) 統計法3条2項の規定に基づく学校基本調査規則	
4 その他法令等の趣旨目的に照らし公開することができないと認められる情報		

2号 個人情報

分 類	細 分 類	例 示
1 戸籍的事項に関する情報	氏名, 住所, 性別, 生年月日, 本籍, 続柄, 婚姻, 離婚, 離縁, 養子縁組, 認知, 禁治産準禁治産, 死亡等に関する情報	戸籍簿, 除籍簿, 戸籍見出簿, 除籍見出簿, 戸籍受付帳, 人口動態調査票, 住民異動届
2 経歴に関する情報	(1) 学歴等に関する情報 学校名, 入学・卒業年度, 学業成績, 退学・休学・停学等の処分など	農業委員の経歴書, 民生委員台帳, 民生・児童委員候補者内申書, 表彰候補者推薦調書, 外国派遣者の経歴書
	(2) 職業・職歴等に関する情報 所属会社名, 職種, 地位, 在職期間, 就職・退職年月日, 昇任昇格・降任降格・配置転換, 解雇・停職等の処分, 職務の実績・評価, 職歴, 資格など	
	(3) 賞罰に関する情報 叙位・叙勲・褒賞・表彰, 犯罪・違反・補導歴など	
	(4) 知識, 技術, 能力等に関する情報 各種試験成績, 資格・免許の種類, 取得年月日, 免許の停止, 取消し等の処分など	

分 類	細 分 類	例 示
	(5) その他経歴, 社会的活動に関する情報	
3 心身に関する情報	(1) 心身障害等に関する情報 精神障害・身体障害の有無・程度, 訓練記録など	精神保健法21条に基づく市長同意書
	(2) 傷病, 健康状態等に関する情報 傷病名, 傷病歴, 傷病の原因, 治療の内容・方法・期間, 検診結果, 看護記録など	行旅病人取扱調書, 療養見舞金申請書, 生活保護医療券および診療報酬明細書
	(3) 検査, 診療等に関する情報 検査名, 検査結果など	生活保護検診命令書, レントゲン間接撮影者名簿
	(4) その他心身に関する情報	
4 財産状況に関する情報	(1) 資産等に関する情報 所有不動産・動産の種類・価格, 債権・債務の内容, 預貯金の種類・金額, 相続・贈与等の有無・評価額	土地評価調書, 換地計算書, 生活保護台帳, 金沢市営分収造林事業契約書
	(2) 収入等に関する情報 所得の種類・金額, 課税・納税の金額, 税等の滞納状況, 給付金・助成金・貸付金等の受給・償還状況など	生活保護収入等申告書, 母子寡婦福祉資金申請書, 国民健康保険料滞納経過簿, 国民健康保険料賦課台帳
	(3) その他財産状況に関する情報	
5 思想, 信条等に関する情報	思想, 信条, 主義主張, 信仰, 宗教, 支持政党, 性格, 意識, 趣味, し好等に関する情報	

分 類	細 分 類	例 示
6 その他個人生活に関する情報	(1) 家庭状況に関する情報 家族構成, 扶養関係, 同居・別居の別, 父子・母子家庭である事実, 里親・里子である事実, 生活の状況など	生活保護扶養義務調査, 母子世帯名簿, 児童扶養手当名簿, 児童手当現況届
	(2) 住居状況に関する情報 住居の間取り・構造, 持家・借家の別, 居住人数, 居住期間, 敷地等の権利関係など	補償物件調査票, 補償算定調査書, 補償物件写真集, 換地割込函
	(3) 公的扶助等に関する情報 要保護・準要保護世帯・生活保護受給者である事実, 更生施設・社会福祉施設等への入所状況など	生活保護ケース記録票, 生活保護面接記録票
	(4) 社会的活動状況に関する情報	加入団体名
	(5) その他個人生活に関する情報 苦情・要望, 相談等の内容, 私人間の紛争の内容, 交友関係など	市民相談処理カード, 母子家庭相談者処理カード, 人権, 同和問題相談事例報告書

2号-2 公開の対象とする個人情報

分 類	細 分 類	例 示
1 法令等の規定により, 何人でも閲覧できるとされている情報	(1) 不動産登記法21条1項 (2) 建築基準法93条の2 (3) 土地区画整理法20条1項	土地登記簿・建物登記簿に記録された情報, 建築主の氏名・住所・建築物の概要等, 土地区画整理事業計画書
2 実施機関が公表することを目的として作成し, または取得した情報	(1) 公表することを前提として本人から任意に提供された情報または公表することについて本人が同意している情報	相談員名簿, 表彰者名簿

分 類	細 分 類	例 示
	(2) 個人が自主的に公表した資料から何人でも知ることができる情報	報道記事, 刊行物等で公表された個人の職業, 所属団体など
	(3) 従来から公表されており, かつ, 今後とも公開しないこととする理由のないことが明らかである情報	審議会・協議会等の委員の氏名, 地価公示価格, 地価調査価格, 職員の所属・氏名等
3 法令等の規定に基づく許可, 免許, 届出等の行為に際して作成し, または取得した情報であって公益上公開する必要があると認められるもの	住民の生命, 身体, 健康等の保護, その他公共の安全を確保する観点から, 公益上必要があると認められる情報	行政財産使用許可申請, 道路占用許可申請, 開発行為許可等に関する情報でこれに当たるもの

3号 法人情報

分 類	細 分 類	例 示
1 生産, 技術等に関する情報	(1) 生産活動等に関する情報 生産品目, 生産量・出荷額, 原材料の仕入れ・生産・出荷等の計画, 施設設備の規模・構造・新設更新等の計画など	技術指導事業結果報告書, 工場立地助成適用申請書, 経営近代化モデル工場育成報告書
	(2) 技術上のノウハウ等に関する情報 製造・加工の工程, 原材料の種類・使用量, 機械設備等の利用技術, 製品開発・生産管理の技法, 建築・土木等の設計・施工上の考案, 通信・情報処理等に係る技術上のノウハウなど	異業種交流研究会会員記録書, 工場立地相談記録書, 工場・店舗等近代化相談記録
	(3) その他生産, 技術等の秘密に関する情報	

分 類	細 分 類	例 示
2 販売、営業等に関する情報	(1) 販売、営業活動の内容、計画等に関する情報 販売単価等の積算、受注経路、販売高・契約内容、取引先・下請との関係、販売方法その他営業上のノウハウ、事業・営業計画、店舗・事業所の拡張・新設計画、資金調達、投資計画など	競争入札参加者資格審査申請書、ホテル等建築計画申出書、ホテル等の設置に係る同意勧告伺書、大型店出店計画説明書、地方卸売市場営業実績書、米穀販売業許可申請書
	(2) その他販売、営業等の秘密に関する情報	
3 信用に関する情報	(1) 経営状態、資産内容、負債内容等に関する情報 経営状態の評価、債権額・内容、借入額・借入条件・借入先、返済計画・返済状況、人的・物的担保の内容・評価など	競争入札参加者資格審査申請書、指定金融機関等の検査結果、金沢市融資申請書、大型店出店対策利子補給申請書
	(2) その他信用に関する情報	
4 経理、人事等団体の内部管理に関する情報	(1) 経理に関する情報 金銭出納等経理に関する内容など	
	(2) 人事に関する情報 従業員の人数・配置・勤務状況・採用計画、従業員の給与その他の労働条件など	
	(3) その他専ら団体の内部管理に関する情報	
5 その他正当な利益が損なわれると認められる情報		

3号-2 公開の対象とする法人情報

分 類	細 分 類	例 示
<p>1. 人の生命等の保護その他公益上の理由から、事業者の正当な利益を害することとなっても、なお公開すべき情報</p>	<p>(1) 事業者の事業活動によって生ずる公害、薬害、食中毒等、人の生命等に対する危害に対し、この未然防止あるいは現に発生している危害の排除、拡大の防止、再発防止等のため公開する必要があると認められる情報</p>	
	<p>(2) 事業者の違法または不当な事業活動によって生ずる市民生活への支障に対し、この未然防止あるいは現に発生している支障の排除、拡大の防止、再発防止等のため公開する必要があると認められる情報</p>	
	<p>(3) その他これらに準ずる情報であって、公益上公開する必要があると認められる情報</p>	
<p>2 事業者の正当な利益を害する情報に該当せず、公開の対象となる情報</p>	<p>(1) 法令等の定めにより何人でも閲覧することができる」とされている情報</p>	
	<p>(2) 統計的処理がなされていて特定の法人等が識別されない情報</p>	<p>工業統計等の集計結果など</p>
	<p>(3) 公表することを目的として作成され、取得した情報</p>	<p>社史、パンフレット等に記載された情報</p>

第4号 市政執行情報

ア 事業執行情報

分 類	細 分 類	例 示
1、公開することにより、当該事務事業の実施の目的が失われるおそれがある情報		建築違反処理調書、訴訟に係る答弁書・準備書面・書証等
2 公開することにより、関係当事者間の信頼関係が損なわれるおそれがある情報	(1) 公開することにより、関係当事者間の信頼関係が損なわれるおそれがある情報	権利者との交渉等の記録、土地の売買契約および物件移転補償契約書
	(2) 公開しないことを条件として提供された情報	特殊建築物定期調査票・崖・擁壁調査票
3 公開することにより、当該事務事業または将来の同種の事務事業の公正かつ適正な執行に著しい支障が生ずるおそれがある情報	(1) 公開することにより、当該事務事業または将来の同種の事務事業の公正かつ適正な執行が妨げられるおそれがある情報	入札予定価格、工事設計書、工事実施設計書、損失補償算定標準書
	(2) 公開することにより、特定の者に不当な利益または不利益を与えるおそれがある情報	不動産鑑定評価書、仮換地指定台帳

イ 意思形成過程情報

分 類	細 分 類	例 示
公開することにより、公正かつ適正な意思形成に著しい支障が生ずるおそれがある情報	(1) 行政内部の検討案等、未成熟な情報であって、公開することにより、市民に無用の誤解や混乱を与えるおそれがあるもの	予算要求書、補助金等交付申請書、調査・基本設計書等の成果物
	(2) 行政内部および附属機関等における会議、意見交換等の記録であって、公開することにより、自由かつ率直な意見交換が妨げられるおそれがある情報	庁議記録、事務打合せ記録、関係機関との会議録、表彰過程の記録、その他審議会等の記録

分 類	細 分 類	例 示
	(3) 調査研究等の結果を统一的に公にする必要のあるもので、計画、検討案等の段階にあるものであって、公開することにより、特定の者に不当な利益または不利益を与えるおそれがある情報	

ウ 国等協力関係情報

分 類	細 分 類	例 示
1 市が実施する事務事業に関し、国等との協議、依頼等により作成し、または取得した情報であって、国等から公開しない旨の依頼のあるもの、または非公開の取り決めのあるもの	(1) 事業計画、事業の実施・調整等に関する情報のうち、国等との協力関係を確保するため、非公開とする必要があるもの	土地区画整理事業実施計画書および認可書
	(2) 国等から公開しない旨の依頼のあるもの、または非公開の取り決めのあるもの	工事代価明細一覧表、積算基準単価票、犯罪人名簿
	(3) 国等から提供を受けた情報のうち、国等との協力関係を確保するため、特に非公開とする必要があるもの	外国人の取扱いに関する外務省の念書、生活保護実施要領改正通知
2 国等が実施する事務事業に関し、国等から協議、依頼等を受けて作成し、または取得した情報であって、国等においても公にしているもの、または国等が公表するまで、もしくは国等の承認なしに公にしている旨の指示があるもの	(1) 国等からの依頼、委任等による調査等で、当該契約等の条項の中に国等の承認なしに公にしている旨の条件があるもの、または国等において公表するまで公にしている旨の明示の指示があるもの	ラスパイレス指数変動分析調査、生活保護国庫・県費補助金経理状況報告書、交通実態調査票

分 類	細 分 類	例 示
	(2) 国等の事務に関して市に協議等が求められているもので、国などにおいても当該事務に関する情報を公にしていないもの	
	(3) 国等からの検査等に係るもので、国等においても公にしていないもの	生活保護監査基準運営方針
	(4) 全国を通じて統一的に公表する必要があるもの	
3 機関委任事務の処理に関して作成し、または取得した情報であって、主務大臣等から公開してはならない旨の指示があるもの	機関委任事務の処理に係る情報で、主務大臣から公にしてはならない旨の明示の指示があるもの	外国人登録原票，外国人登録申請書・変更登録申請書，外国人登録事項訂正申立書，外国人登録原票送付請求書，医療監視結果
4 本市から国等に依頼し提供を受けた情報であって、公開することにより、国等との協力関係または信頼関係を損なうおそれがあるもの		

エ 人事情報

分 類	細 分 類	例 示
1 公開することにより、人事行政に著しい支障が生ずるおそれがある情報	(1) 人事管理、公平審査等の協議または調整に関する情報 人事管理、給与制度、公平審査等の審議、審査、判定等に関する協議、調整文書など	

分 類	細 分 類	例 示
	(2) 人事、服務等に関する情報 任用、任命、異動、服務、 給与等の取扱いに関する内 容が記載してある文書など	発令簿、新採台帳、採用候補 者名簿
	(3) 職員団体との交渉方針等 に関する情報	
2 職員等個人に関する情報	(1) 任用、任命、異動に関す る情報 履歴、分限、表彰内申等個 人の記録が記載されている 文書など	人事記録カード 研修記録カード
	(2) 服務に関する情報 休暇、診断書等個人の記録 が記載されている文書など	病気休暇台帳、病休・休職記 録、服務確認報告書
	(3) 給与等に関する情報 給料、職員手当、支払明細 書等個人の記録が記録され ている文書など	給与台帳、給与調書、源泉徴 収票・給与カード
	(4) 福利厚生等に関する情報 健康診断書、共済組合の掛 金、貸付金等個人の記録が 記録されている文書など	健康管理カード、年金原簿、 厚生資金貸付原簿、被保険者 台帳
	(5) 不利益処分等に関する情 報 審査請求、判定結果、事故 報告書、てん末書等個人の 記録が記録されている文書 など	

オ 社会的障害情報

分 類	細 分 類	例 示
<p>1 公開することにより，人の生命，身体，財産等の保護に支障が生ずるおそれがある情報</p>	<p>(1) 特定の個人の行動予定等が明らかにされ，その結果，その人が犯罪等の被害を受けるおそれがある情報</p>	<p>国内外の来賓の日程</p>
	<p>(2) 犯罪・違法行為・不正行為等の情報提供者，告発者，犯罪の被疑者，参考人等を特定することができ，その結果，これらの人が危害等を加えられるおそれがある情報</p>	<p>公害・違反建築物等の苦情告発記録の中の情報提供者名</p>
<p>2 公開することにより，犯罪の予防，行政上の義務違反の取締りに支障が生ずるおそれがある情報</p>	<p>(1) 犯罪の予防に支障が生ずるおそれがある情報</p>	<p>捜査関係照会回答文書，建物警備委託関係書類，毒物，劇物保管台帳</p>
	<p>(2) 行政上の義務違反を取り締まる目的が損なわれるおそれがある情報</p>	<p>取締実施計画，食品衛生監視年間実施計画書</p>
<p>3 その他公開することにより，公共の安全と秩序の維持に支障が生ずるおそれがある情報</p>		