

住民自治の充実に向けた情報公開制度の方向性

松 村 享

1. はじめに

行政機関の保有する情報の公開を行うことは、国民主権を旨とするわが国において非常に重要な意味を持つ。情報公開制度の根拠としては「知る権利」あるいは「アカウントビリティ」などと説明されることが一般的であるが、これまでは情報公開請求制度の意義と役割に関して、国と地方自治体における違いが十分には認識されてこなかった。そこで、本稿では、情報公開制度における国と地方との相違点を意識しながら、地方自治体における情報公開制度の根拠を住民自治の視点から考察する。さらに、その根拠に関する検討を踏まえて、近年、地方自治体で大きな問題となっている濫用的な情報公開請求等の問題への対応について考察を行いたい。

2. 情報公開制度の必要性

まず情報公開制度の必要性から確認をすることにしよう。情報公開制度の必要性については、①政府の行為を公開して国民が監視できるようにしておくことは、国民主権や民主主義の原理に基礎をおく憲法体制の基本的要請である。②行政権が肥大化したため、その実態を示す情報を国民が知る必要性が増している。③情報収集、保管、利用の技術が著しく進歩したため、行政機関が個人情報等をより多く収集できるようになった。④政府の腐敗問題、不祥事が政府情報の公開を強く促している。の4点が挙げられている⁽¹⁾。

確かに、国政レベルにおける情報公開制度の必要性は、この4つの視点が基本となるで

(1) 戸松秀典「情報の公開」岩村正彦他編『情報と法（岩波講座現代の法10）』（岩波書店、1997年）164頁～166頁

あろう。しかし、筆者は、地方自治体における情報公開の必要性については、さらに住民自治の視点を重視すべきであると考え。住民自治は「地方自治の本旨」の要素の一つであり、地方自治はその地方の住民の意思と責任に基づいて処理されるべきであるという原則である。地方自治の理念に基づいて直接請求、住民監査請求・住民訴訟等といった直接参政を行うための制度が設けられている。この点は、間接民主制を原則とする国政レベル⁽²⁾とは大きく異なる。

このように直接民主制に重点を置く地方自治制度をより実効あるものとして機能させるためには、住民が行政運営に関する情報を幅広く把握することが必要である。また、住民自治の基礎となる共同体の能力について「生存のために形成された共同体は、連帯の思想にもとづき、精神的・物質的両面において、極限的な責務を負った者同士の結合体であり、そこで生じた問題を自分達の手で解決する力を具えている⁽³⁾」と指摘されるように、地方自治における共同体の連携を実効性あるものとし、自治体における様々な問題を自ら解決するためにも、地方自治体の構成員である住民には情報公開請求権が保障されなければならない。

さらに、住民自治において、近年、重要性が増している「住民参加と協働」の視点も重要である⁽⁴⁾。地方分権の目的と理念は、「究極のところ、身のまわりの課題に関する地域住民の自己決定の拡充、すなわち性別、年齢、職業の違いを越えた、あらゆる階層の住民の共同参画による民主主義の実現を意味する⁽⁵⁾」とされているが、住民が自らの意思に基づき適正に行政運営に参画するためにも、住民が地方自治体の様々な情報を把握する手段を保障しておかなければならないのである。

3. 情報公開権の根拠づけ

このように地方自治体が保有する様々な情報の開示を住民が求める必要性は明らかであるが、そのように情報の開示を求める権利の法的な根拠は、どのような位置付けがなされ

(2) 日本国憲法前文ほか

(3) 飯島淳子「地方自治と行政法」磯部力他編『行政法の新構想Ⅰ』（有斐閣、2011年）202頁

(4) 「協働とは、公と民が相異なる主体として一定の役割分担の下に任務をともに遂行するという資格に立つものである。したがって、住民は、地方公共団体の期間と役割を分担し、公的任務を引き受けることになる」（前掲飯島204頁）

(5) 「地方分権推進委員会中間報告」（平成8年3月29日）1章Ⅱ2

るのであろうか。国における情報公開制度について、行政機関の保有する情報の公開に関する法律（以下「情報公開法」という。）の制定時点から今日までに様々な議論が重ねられてきているため、その変遷も踏まえながら考察を行うこととしよう。

（1） 情報公開法制定に向けての議論

情報公開法の制定過程においては、いわゆる「知る権利」を明記するかどうかについて議論が重ねられた。結果的に、「『知る権利』という概念については、多くの理解の仕方があるのが現状である」ことや「最高裁判所の判例においては、請求権的な権利としての『知る権利』は認知されるに至っていない⁽⁶⁾」ことなどから、「知る権利」が明文で規定されることはなかった。その段階では、「情報公開法制の整備で日本に先行する各国において、情報公開法制の目的がアカウンタビリティの確保にあること、他方、主権者たる国民とその信託を受けた政府との基本的関係を律するこの観念が日本で必ずしも自覚的に取り上げられてこなかったことを背景に、『説明する責務』が新たに目的規定の中に入れられることになった」のである⁽⁷⁾。説明する責任については、アカウンタビリティと表現されることが多いが、アカウンタビリティ（accountability）は普通名詞で本来「義務・責任」の意味だが、今日では「説明責任」という意味で使われることが多くなっている。国や地方自治体は、主権者である住民に対し幅広く情報を提供して行政運営の内容を説明する責任を負っているものである。

（2） 行政透明化検討チームによる検討

情報公開法が制定され約10年が経過した2010年4月に、行政の透明性のあり方を検討するため、行政刷新担当大臣を座長とし、政務三役等で構成する「行政透明化検討チーム」が設置された。そして、同年8月24日には情報公開法について抜本的な改正を行うべきとする「行政透明化検討チームとりまとめ」（以下「報告書」という。）がまとめられた。

本報告書では目的規定における「知る権利」の位置付けについて、次のような指摘がなされている。「国民が行政文書及び法人文書の開示を請求する権利は、健全な民

(6) 「情報公開法要綱案の考え方」（平成8年12月16日）

(7) 塩野宏『行政法Ⅰ』（有斐閣、第5版、2012年）328頁

主義の根幹を支える極めて重要な権利であることにかんがみ、当該権利が憲法上の権利である『国民の知る権利』を具体化するものであることを、法律の目的として明示する。なお、現行法上、目的規定に記載されている政府の『説明責務』の観点、これを維持する」「そこで、このような情報公開法の意義を明らかにするため、情報公開法及び独立行政法人等情報公開法が行政の透明性を向上させ、行政に対する国民の監視と参加に資する制度である趣旨を目的規定に盛り込む⁽⁸⁾」こととされた。

情報公開制度における「知る権利」の確保については、従来から指摘されてきたところであるが、この報告書により法制化に向けて大きく動き出した。ただし、この報告書を受けて2011年に国会に上程された改正法案は、審議未了により廃案となっている。

4. 知る権利について

このように今後の情報公開制度は「知る権利」の位置付けが大きな意味を持っているといえるが、この点を明らかにするためには、まず「知る権利」の内容を検討する必要がある。さらに、情報公開法1条に規定された「国民に説明する責務」との関係はどうなるのか、という問題も考えねばならない。

(1) 知る権利に関する判例の状況

知る権利について検討を行うに当たって、まず判例の状況を見ていこう。多くの判例では、明確に「知る権利」という表現は用いていないものの、情報の収集を行う権利については憲法上保障されるものとしている。たとえば、よど号ハイジャック新聞記事抹消事件では、「さまざまな意見、知識、情報の伝達の媒体である新聞紙、図書等の閲読の自由が憲法上保障されるべきことは、思想及び良心の自由の不可侵を定めた憲法19条の規定や、表現の自由を保障した憲法21条の規定の趣旨、目的がその派生原理として当然に導かれるところであり、またすべての国民は個人として尊重される旨を定めた憲法13条の規定の趣旨に沿うゆえんでもある」とされている⁽⁹⁾。

(8) 行政透明化検討チームとりまとめ(平成22年8月24日) 1頁

(9) 最大判昭和58年6月22日 民集37巻5号763頁

また、裁判所における傍聴人の筆記行為の自由が争点となった、いわゆるレペタ訴訟においても、「さまざまな意見、知識、情報に接し、これを摂取することを補助するものとしてなされる限り、筆記行為の自由は、憲法21条1項の規定の精神に照らして尊重されるべきであるといわなければならない」とされている⁽¹⁰⁾。

これらの判決は、情報等を収集する自由を認め、さらにその根拠として憲法19条、21条、13条を示している。しかし、これらの判決で言及された権利は、国に対して情報等の摂取を妨げないように求めるものであり、自由権的な性格を有する権利（情報受領権）である。一方、情報公開請求権は、このような自由権的な権利ではなく、国や地方自治体に対して積極的に情報の提供を求める権利という国務請求権の一種であるといえる。

最高裁は、地方自治体における情報公開制度に関して、「地方公共団体が公文書の公開に関する条例を制定するに当たり、どのような請求権を認め、その要件や手続をどのようなものとするかは、基本的には当該地方公共団体の立法政策にゆだねられているところである⁽¹¹⁾」とした。国務請求権としての情報公開請求権については、憲法上の具体的権利として明確に容認しているわけではない。

（２）知る権利の分類

① 知る権利の目的による分類

ここで知る権利の目的、価値と権利の法的性質を明確にしておく必要がある。まず、知る権利の目的、価値について考えることにしよう。この点については、「個人が言論活動を通じて自己の人格を發展させるという、個人的な価値（自己実現の価値）」を支える目的と「言論活動によって国民が政治的意思決定に関与するという、民主政に資する社会的な価値（自己統治の価値）」を支える目的の二つの価値

(10) 最大判平成元年3月8日 民集43巻2号89頁

(11) 最判平成13年12月18日 民集55巻7号1603頁

が存在することが指摘されている⁽¹²⁾。さらにこの知る権利の目的の二面性を踏まえて、情報公開法についてマクロ的背景と規制緩和に見出し、情報公開制度の憲法的根拠として、情報公開制度が個人の自立を支える社会的基盤となるという「自己実現」と、国民主権（民主主義）の活性化につながるという「自己統治」に求めている見解もある⁽¹³⁾。筆者は、この二つの目的を踏まえて、さらに知る権利の権利性についても、「自己実現」のための知る権利と「自己統治」の実現のための知る権利とは明確に区別する必要があると考える。「自己実現」はあくまでも個人的な価値に基づくものであり、民主政に資する社会的な価値に基づく「自己統治」とは区別されるべきなのである。

② 知る権利の人権としての性質

知る権利について、権利の性質から捉えると、国に対して情報等の受領を妨げないように求める自由権的な性格を有する権利（情報受領権）と、国や地方自治体に対して積極的に情報の提供を求めるという国務請求権的な権利（情報収集権）の両面がある。表現の自由の最も基本的な性質は、思想・情報を発表して伝達する自由（権利）であるが、その表現活動を行うために様々な情報を収集することは不可欠であることから、知る権利は保障されなければならないと考えられてきた。この意味で、知る権利は、まず、情報を受け取ることを国家権力から妨げられないという「情報を受け取る自由」（情報受領権）を意味する。

近年では知る権利は、「情報を受け取る自由」（情報受領権）と、さらには「情報収集の自由・権利」（情報収集権）とを内包するものと考えられている⁽¹⁴⁾。この情報収集権は、自然権とは異なり国家の存在を前提とし国家による一定の作為を

(12) 芦部は「知る権利の現代的意義は、このような自己実現の価値との関連で説かれる個人権としての性格のみにあるのではない。それにとどまらず、と言うよりもむしろ第一義的には、広く公共的事項について情報を受け、かつ求めることによって、政治的な意思を形成し、民主的な政治過程への参加を確保する、という自己統治の価値を実現する参政権的な性格を有するところにある」と指摘する（芦部信喜『憲法学Ⅲ』（有斐閣、増補版、2002年））。棟居快行も、同様に、「個人の自律を支える社会的な基盤となるという個人主義的意義と、国民主権（民主主義）の活性化につながるという民主主義的意義」とが有るとし、「前者のように情報公開によって下支えされた個人主義を『情報個人主義』、後者のように情報公開によって下支えされた民主主義を『情報民主主義』と呼び、情報公開の二面性を指摘する（棟居快行「開示請求権の位置づけについて」ジュリスト1107号（1997年）26頁）。

(13) 前掲棟居「開示請求権の位置づけについて」

(14) 佐藤幸治『日本国憲法論』（成文堂、2011年）249頁

前提する人権、つまり国務請求権である。さらに、この情報収集権は、単に国家に対して積極的作為を求めるという意味のみならず、その背景には国家の意思形成に参加するために国家が保有する情報の提供を求めるといった目的を有している。

判例における知る権利は、国民が自由に情報を受け取るという情報受領権にとどまっており、国や地方自治体に対し情報の公開を請求する権利（情報収集権）については憲法上の権利性は明確には認めていない。学説においても、判例と同様に、表現の自由は自由権であるから、政府情報の公開を求めるといった権利をそこに含ませるべきではないとして、表現の自由に情報収集権をも包含することには疑問を呈する見解もある⁽¹⁵⁾。一方、これに対する批判的な見解として、情報収集権は、「情報の流通という観点からみた場合、積極的信息収集権は欠くことのできない部分をなすこと、この権利は元来立憲民主制に内在するとみるべきものであったところ、積極国家化現象にともなって顕在化せざるをえないものであったこと、『表現の自由』が請求権的側面をもつに至ったとしてもそのことの故に直ちに本来の自由権としての性格が損なわれると即断するのは妥当でない」とするものもある⁽¹⁶⁾。

また、政府情報公開請求権と知る権利との関係について、「憲法第21条の保障する表現の自由を確保するためには、政府が何を行っているかを知る国民の権利が確保されることが不可欠である。政府が何を行っているかを知ってこそ、国民は政府の活動について批判を行うことができる。その意味で」「政府情報公開請求権は、表現の自由に不可欠の前提と考えることができる。そうだとすれば、やはり憲法第21条は」「政府情報公開請求権を保障しているものと考えべきである」として、政府情報公開請求権を知る権利として保障されると明確に認める見解もある⁽¹⁷⁾。さらに、参政権的観点からの知る権利について「知る権利は、『国からの自由』という伝統的な自由権であるが、それにとどまらず、参政権（国家への自由）的な役割を演ずる。個人はさまざまな事実や意見を知ることによって、はじめて政治に有効に参加することができるからである。さらに、知る権利は、積極的に政府情報等の公開を要求することのできる権利であり、その意味で、国家の施策を求める国務請求権ないし社会権（国家による自由）としての性格をも有する」と、知る権利に

(15) 阪本昌成『憲法理論Ⅲ』（成文堂、1995年）8頁、同「情報公開法要綱案（中間報告）を読んで」ジュリスト1093号（1996年）26、28頁

(16) 前掲佐藤『日本国憲法論』251頁

(17) 松井茂記『情報公開法』（有斐閣、第2版、2003年）29頁

ついて国務請求権ないし社会権（国家による自由）であるとする見解もある⁽¹⁸⁾。

前記見解をさらに進めて、参政権として明確に認める見解もある。つまり、「『知る権利』は、主権者である国民が政府が何をしているかを知らなければ、政策の良し悪しを判断できないという、政治的文脈において意義をもつ。その意味で、『知る権利』は、参政権的側面を有している」（略）「『国家からの自由』としての『知る自由』も含めるならば、『知る権利』は自由権的性格、社会権的性格、そして参政権的性格を有することになる」とするのである⁽¹⁹⁾。

(3) 知る権利の権利性に関する私見

ここまで述べてきたように、知る権利については、その目的として「自己実現」と「自己統治」との二面性があり、また権利の性質としては「自由権（情報受領権）」と「国務請求権（情報収集権）」に分類をすることができる。

① 自己実現のための知る権利

いわゆるレペタ訴訟の判決で「さまざまな意見、知識、情報に接し、これを摂取することを補助するものとしてなされる限り、筆記行為の自由は、憲法21条1項の規定の精神に照らして尊重されるべきであるといわなければならない」とされたように、表現の自由を実効あるものとするためには、さまざまな意見、知識、情報に接することができなければならない。このような考えに基づくものが、自由権としての知る権利である。この点については、判例、学説とも人権として認めるのが一般的である。ここで問題となるのが、自己実現のための知る権利として、国に対して積極的に情報の提供を求める権利（情報収集権）が保障されるかという点である。

前述のとおり学説の多くは知る権利として、情報受領権及び情報収集権について人権として認めている。しかし、筆者は、自己実現という目的と自己統治という目的を明確に区分して、それぞれ人権としての保障を判断するべきであると考え。そして、「自己実現」はあくまでも個人的な価値に基づくものであり、その権利の淵源は自由権たる表現の自由にある。国家に対して何らかの作為を求める国務請求権と自由権とは、本質的に人権としての性質が異なり、国務請求権としての人権保障性を認めるためには、国会に不作為を求める自由権とは異なり、一定の作為を義

(18) 芦部信喜『憲法』（岩波書店、第6版、2015年）176頁

(19) 青柳幸一『憲法』（尚学社、2015年）170頁～171頁

務付ける積極的な必然性がなければならない。しかし、「自己実現」のための知る権利は、あくまでも個人的な価値に基づくものであり、国に一定の作為を義務付ける明確な根拠はない。

② 自己統治のための知る権利

一方、自己統治に向けた知る権利は、国民主権あるいは住民自治に基づくものであり、参政権的な性格を有するものといえる。参政権的性格を有する情報収集権は、その淵源は国民主権にある⁽²⁰⁾。国民主権については、国民自身が直接に権力を行使する側面（権力的契機）と、権力行使の究極の権威が国民に由来するという側面（正当性契機）のいずれを重視するかにおいて、議論があるところである。権力的契機を重視すれば「国民自身が直接に政治的意思を表明する制度である直接民主制と密接に結びつくことになる⁽²¹⁾」とされるように、自己統治を目的とする情報収集権については国民主権の権力的契機に基づくものであるとの説明も可能であろう。しかし、国民主権は、憲法を支える権力的契機及び正当性契機を有するのみならず、その憲法を前提に国家の統治制度が主権者たる国民の意思ないし権威を活かすこと、つまり民主主義的側面を有することを忘れてはならない。「構成原理としての国民主権は、統治制度の民主化を要請するのみならず、統治制度とその活動のあり方を不断に監視し問うことを可能にする公開討論の場が国民の間に確保されることを要請する」と指摘されているように⁽²²⁾、国民主権の最も重要な要請は民主主義であり、その実質化のための監視、討論が不可欠である。そのために、参政権的性格の積極的知る権利（情報収集権）は保障されているといえるのである。

ここで問題となるのが、この知る権利の憲法上の根拠規定であるが、多くの学説では憲法21条に求めている⁽²³⁾。しかし、参政権的性格の権利について自由権である21条に基づくものと考えすることは、人権の性格を相対化し、本来的には国務請求

(20) 行政機関の保有する情報の公開に関する法律1条においても「国民主権の理念にのっとり」と規定し、情報公開請求権が国民主権の理念に基づく旨を規定している。

(21) 前掲芦部『憲法』42頁

(22) 佐藤は、国民主権に関して「憲法を成立せしめ支える意思ないし権威としてあるのみならず、その憲法を前提に国家の統治制度がこの国民の意思ないし権威を活かすような組織されなければならないという規範的要請を帰結すると解される」「構成原理としての国民主権は、統治制度の民主化を要請するのみならず、統治制度とその活動のあり方を不断に監視し問うことを可能にする公開討論の場が国民の間に確保されることを要請する」と指摘する（前掲佐藤『日本国憲法論』396頁～397頁）。

(23) 前掲松井『情報公開法』29頁 など

権まで包含すべき参政権の情報収集権が、自由権としての知る権利と一体的に把握されてしまい、国務請求権としての保障が十分に担保されない可能性がある。

筆者は、参政権的知る権利の憲法上の根拠としては、前文の「ここに主権が国民に存することを宣言し」、第1条「主権の存する日本国民」という規定のほか、第15条「公務員を選定し、及びこれを罷免することは、国民固有の権利である」、第43条「両議院は、全国民を代表する選挙された議員でこれを組織する」に根拠を求めるべきであると考えます。

(4) 地方自治体における積極的知る権利

ここまでは、国を中心とした知る権利についての考察を行ってきたが、地方自治体における知る権利については別の視点が必要である。つまり、憲法上、地方自治は「地方自治の本旨」に基づくものと規定されていることから、地方自治体における知る権利については、国民主権の視点以外に、さらにこの地方自治の本旨の視点も重視すべきである。特に「地方自治の本旨」の要素の一つである住民自治の視点が重要である。地方自治はその地方の住民の意思と責任に基づいて処理されるべきであるという原則である。特に地方自治制度においては、住民自治の充実のために直接請求、住民監査請求・住民訴訟等の直接参政を行うための制度が設けられている。この点は、間接民主制を原則とする国政レベルの行政システムとは大きく異なる。

この住民自治をより実効あるものとして機能させるためには、住民が行政運営に関する情報を幅広く把握することが必要である。住民自治の基礎となる共同体において「生じた問題を自分達の手で解決する力を具えている」と指摘されているが、自治体における様々な問題を自ら解決するためにも、地方自治体の構成員である住民には情報収集権が保障されなければならない。

さらに、住民自治については、近年、重要性が増している「住民参加と協働」の視点も求められる。80年代以降、地方自治は大きく変貌をとげている。住民の権利意識の高まりとともに、住民ニーズも多様化し、行政に対する要求水準も高まっている。また、一方では市民活動の活発化やNPO等の民間団体の台頭によって、行政機関以外のものが行政運営の過程において一定の役割や機能を果たすようになってきている。このような「住民参加と協働」をより適切に機能させるためには、行政への「住民参加」が重視されなければならない。そこで、各自治体においては、パブリックコメント、パブリックインボルブメント手続等、新たな住民参加の手法を取り入れるように

なっている。

地方分権の目的と理念は、「究極のところ、身のまわりの課題に関する地域住民の自己決定の拡充、すなわち性別、年齢、職業の違いを越えた、あらゆる階層の住民の共同参画による民主主義の実現を意味する⁽²⁴⁾」とされているが、住民が自らの意思に基づき適正に参画するためにも、住民が地方自治体の様々な情報を把握することを保障しておかなければならないのである。

国における参政権的知る権利の憲法上の根拠について、筆者は、第1条、第15条、第43条に根拠を求めべきであるとした。しかし、地方における参政権的知る権利は、住民自治のために必要不可欠のものである。そのため、地方における参政権的知る権利の根拠としては、国と同様に憲法1条、15条、43条を挙げることができるが、最も重要なのは92条の地方自治の本旨、さらに住民自治である。

以上のことを踏まえると、自己統治を目的とするものについては、自由権的な側面あるいは国務請求権的な側面があるものの、いずれも参政権を担保するために認められるものであるといえる。国や地方公共団体に対して積極的に情報提供を求める情報公開請求権は、基本的にこの自己統治のための情報収集権に基づくものであり、本来の憲法上の権利を条例、法律で具体的に規定したものである。これに対して、自己実現のための知る権利は、あくまで個人が言論活動を通じて自己の人格を発展させるという個人的な価値に基づくものであることから、自由権的性格を有する情報受領権の憲法保障性は認められるものの、国や地方自治体に対しての国務請求権たる情報収集権までは、憲法上保障されるものとはいえない。もちろん、法律や条例によって自己実現の目的のために情報公開請求権を付与することは可能であるが、その請求権はあくまで法律や条例によって創設的に認められた権利であり、憲法上の権利とは認められない（表1）。

【表1 知る権利の目的、性質】

	自由権	国務請求権
自己実現	広義の表現の自由	憲法上の権利性は認められない。
自己統治	参政権的権利	参政権的権利

(24) 前掲「地方分権推進委員会中間報告」1章Ⅱ2

(5) 知る権利と説明責任との関係

次に、知る権利を情報公開請求の根拠としてとらえた場合に、従来の情報公開制度の根拠と位置付けられてきた国民に説明する責務、いわゆる説明責務と知る権利の関係はどうなるのであろうか。

ここまで述べたように、積極的知る権利は、国民主権原理あるいは住民自治に基づき保障されるべきものである。その場合に、従来の「説明責務」との関係をもどどのように考えるべきかということが問題となる。

この点について、「法主体間の法的関係は、基本的には権利と義務の関係に解析されるはずであるが、政府が国民に対して負う義務は、かならずしも個別具体的な国民に対する義務ではなく、公益というものの中に吸収される国民全体に対する抽象的義務であるという側面があることは否定できない」と具体的請求権を前提としない抽象的義務を政府が負うこととする見解がある。さらにこの見解では、「国民に説明する責務」は、単に「国民の説明を受ける法律上の権利」に対応する義務をその内容とするわけではなく「請求がない場合」や「国民に具体的権利が発生しないような場合」においても、「行政機関が国民主権の理念を具体化するために負う義務と理解すれば」説明責任を規定する意義があるとしている⁽²⁵⁾。また、同様の視点から「国民側の『知る権利』と行政側の『説明責任』とは表裏一体ないし相互補完的なものであり、一方のみの規定で人権保障がことたりるものではなかろう」とするものもある⁽²⁶⁾。

しかし、情報公開法24条では、「政府は、その保有する情報の公開の総合的な推進を図るため、行政機関の保有する情報が適時に、かつ、適切な方法で国民に明らかにされるよう、行政機関の保有する情報の提供に関する施策の充実に努めるものとする」と、行政機関の保有する情報の提供に関する施策の充実に規定している。また、地方自治体の情報公開条例においても情報公開や情報提供の推進に関する自治体の責務などを規定するのが一般的である。こうしたことから、情報公開条例（法）において「説明責任」を規定する意義は失われないであろう。

(25) 渋谷秀樹「知る権利・インカメラ審理と憲法」自由と正義 vol.61 No.6 (2014年) 47頁

(26) 田村悦一「情報公開の法と政策——法律と条例の内容的調整——」政策科学8巻3号(2001年) 301頁～

5. 地方自治体における情報公開制度の方向性について

これまで述べたように情報公開制度は、基本的に知る権利に基づくものといえるが、その目的、性格により人権保障の内容などが異なる。各自治体の情報公開制度は各自治体の情報公開条例によりその具体的な権利等が規定されることになるが、その前提として情報公開請求権に関する考え方を明確にしておく必要がある。

ここからは各自治体の情報公開条例の規定内容について、ここまで検討を行った情報公開請求権の理解を踏まえて考察を行いたい。特に、情報公開制度の根幹である「情報公開請求権者」、「濫用的請求」、「意思形成過程情報の情報公開」等の問題を取り上げることにする。

(1) 情報公開請求権者について

各自治体における情報公開請求権者の範囲については、判例上「基本的には当該地方公共団体の立法政策にゆだねられている⁽²⁷⁾」とされている。しかし、各自治体において、情報公開請求権を誰に対して保障するかについては、先に述べた知る権利の根拠から考える必要がある。

この点、情報公開法では「開示請求権を行使する主体は国民が中心となる。しかし、これを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、他方、我が国が広く世界に情報の窓を開くことに政策的意義を認めることができる」ことから、開示請求権を有する者を「何人」と規定し広く請求権者を認めた⁽²⁸⁾。

一方、各自治体の情報公開条例における開示請求者の規定は、自治体ごとに異なり、大きく分けるならば次のように分類することができる。第1に請求権者を住民に限定せずに「何人」と定める「何人型」、第2に限定的な規定として、当該自治体に住所を有する個人や法人その他の団体のみに請求権を限定する「狭義の住民型」、第3に狭義の住民を基本としてさらに請求権者を拡大する「広義の住民型」の3類型に分類することができる。

どの範囲の者に請求権を認めるかは、確かに立法政策の問題であろう。しかし、地

(27) 前掲最判平成13年12月18日

(28) 前掲「情報公開法要綱案の考え方」

方自治体における情報公開制度の根拠について筆者は、「憲法92条の地方自治の本旨に基づくものと考えること」、「自己実現に向けた情報収集権の憲法上の権利性を否定的に解すること」から、情報公開請求権については当該自治体の主権者である「住民」には憲法上の人権として保障されるべきものであるが、住民以外の者の情報公開請求権は憲法上の人権とはいえずその者に情報公開請求権を付与するか否かは立法政策の問題であるということを明確に認識する必要がある。その際に意識しなければならないのが、主権者たる住民以外の者が他の地方自治体に対して情報公開請求を行うことは、自己統治に向けた知る権利ではなく、自己実現に向けた知る権利に基づくものであるといえる。

多くの自治体では、国と同様に「何人も」請求権を有するものと規定しているが、まさに立法政策の問題であり、住民以外の者に対して自己実現に向けた知る権利に関して情報開示請求権を条例により創設的に設けることは可能であろう。しかし、情報公開制度の運用にも相応のコストがかかることを考えれば、住民以外に対して住民と同様の請求権を認めるに当たっては、そのコストの負担も含めて十分な検討を行わなければならない。また、情報公開請求権を説明責任と捉えるならば「『説明責任』をなぜ利害関係人以外の一般国民に対して行政が直接に負うのか⁽²⁹⁾」という問題もある。

(2) 濫用的な公開請求への対応（大量請求、強要的請求等）

① 濫用的請求の問題点

ここまで述べてきたように地方自治体における情報公開請求権は住民自治に基づくものであり、広く住民に保障されなければならない。そのため、情報公開請求は、原則として何ら制限されることなく請求目的等によらず広く認められなければならないのである。

しかし、住民が情報公開請求権を濫用的に行使し、その対応に多くの時間と労力を費やす自治体も多くなってきている。たとえば、請求のみを繰り返し正当な理由なく文書の閲覧、写しの交付等を受けない場合や、同一文書への請求を繰り返す場合、あるいは特定の個人または職員等への誹謗、中傷、威圧、攻撃など情報公開と直接関係のない事柄を主たる目的とした害意を持ち請求していることが明らかな場

(29) 前掲棟居「開示請求権の位置付けについて」27頁

合などがある。

こうした公開請求について、自治体としては権利の濫用などとして、拒否することが許されるかという点が問題となっている。情報公開法においては、公開請求が権利の濫用と認められる場合についての明文の規定はなく、権利の濫用と認められる場合かどうかについては、一般法理により判断されている。

なお、総務省が定める情報公開法に基づく処分に係る審査基準においては、公開請求が権利濫用に当たる場合には、開示しない旨の決定をすることとされている。さらに、権利濫用に当たるか否かの判断は、「開示請求の態様、開示請求に応じた場合の行政機関の業務への支障及び国民一般の被る不利益等を勘案し、社会通念上妥当と認められる範囲を超えるものであるか否かを個別に判断して行う」こととし、「行政機関の事務を混乱又は停滞させることを目的とする等開示請求権の本来の目的を著しく逸脱する開示請求は、権利の濫用に当たる」としている。

② 裁判例

濫用的請求に関する最高裁判決はまだないが、下級審の裁判例は既にいくつかのものがある。まず、行政機関の側からの当該情報公開請求が権利の濫用であるとの主張が認められなかった事案については、例えば、関東運輸局長に対してなされた「練馬の事務所での教習車の申請書一式すべて（全年度分）」、「八王子の事務所での教習車の登録をされ申請書等で専ら使用が書面で確認できないもの申請書一式すべて（全年度分）」等とする開示請求に関して、本件情報公開請求は権利濫用であるとした非公開処分の取消しを求めた事案に関する裁判例においては、「開示請求に係る行政文書が著しく大量である場合又は対象文書の検索に相当な手数を要する場合に、これを権利濫用として不開示とすることができるのは、請求を受けた行政機関が、平素から適正文書管理に意を用いていて、その分類、保存、管理に問題がないにもかかわらず、その開示に至るまで相当な手数を要し、その処理を行うことにより当該機関の通常業務に著しい支障を生じさせる場合であって、開示請求者が、専らそのような支障を生じさせることを目的として開示請求をするときや、より迅速・合理的な開示請求の方法があるにもかかわらず、そのような請求方法によることを拒否し、あえて迂遠な請求を行うことにより、当該行政機関に著しい負担を生じさせるようなごく例外的なときに限定される」と、濫用的な請求を極めて

限定的に解している⁽³⁰⁾。

また、その他にも「事務負担が大であることをもって本件情報公開請求の権利濫用性を基礎付けることはできないというべきであって、他に本件情報公開請求が権利濫用であることを認めるに足りる証拠はない」として濫用的請求との主張を認めなかったもの⁽³¹⁾もある。さらに、住居表示台帳等の情報を営利の目的で全国的に反復・継続して利用しており、かかる公開請求は営利目的であり権利の濫用となり許されないとする主張に対して、「本件条例は、情報公開請求が営利目的でされることのみを理由に公開請求を行うことを禁止しているとは到底認め難く、したがって、その目的が営利目的であることだけを理由に当該情報公開請求が権利の濫用に当たるとすることはできない」と判示した裁判例もある⁽³²⁾。

一方では、自治体が行った権利の濫用との主張を容認した裁判例も存在する。まず、国庫補助金を受け入れた事業の経費の使途が明らかになる書類等の公開を求めた事案に関して、「本件公開請求の対象となる文書について、市はその具体的な数量を示したわけではないものの、それが大量であると原告に説明していること、市のそのような認識は原告も理解していたこと、このような中で、被告から、対象文書に係る事業の種類を限定するとか、無作為抽出、年度限定等の方法により請求件数を絞る方法等の提案がされたが、原告は、頑なに請求に係る本件文書全部の公開を求めたこと、(略)原告の本件公開請求の目的は国庫支出金に関する予算執行が適正に行われているかの確認であるところ、このような目的は事業対象を絞ったり無作為に抽出することでもある程度達成でき、本件公開請求の全部の公開を同時に認めなければ原告の公文書取得目的が達成できないとはいいい切れない」として市の権利の濫用との主張を容認した事案がある⁽³³⁾。

また、用地課又は道路建設課において平成13年度に生じた公文書全部について開示請求した事案において、「本件条例の定める公開請求制度上は、特定部署の公文書を包括請求する趣旨の記載は、特段の事情のない限り、『公文書を指定するために必要な事項』の記載には当たらないと解すべきである。特段の事情のある場合と

(30) 東京地判平成15年10月31日 判例地方自治349号6頁

(31) 高松高判裁平成19年8月31日 裁判所ウェブサイト

(32) 佐賀地判平成19年10月5日 季報情報公開・個人情報保護29号(2008年)22頁

(33) 横浜地判平成14年10月23日 判例地方自治349号(2012年)6頁 なお、控訴審も同様に市側の権利の濫用との主張を容認している(東京判平成15年3月26日判例地方自治246号(2004年)113頁)。

は、『公文書を指定するために必要な事項』が必要的記載事項とされた趣旨を没却しないような例外的な事情がある場合、例えば、請求者が真に特定部署の公文書全部の閲覧等を希望しており、かつ、請求対象公文書の全部の閲覧等を相当期間内に実行することのできる態勢を整えており、行政機関をいたずらに疲弊させるものではないような場合に限られるものというべきである」と、大量文書の開示請求に関して権利の濫用に関する一定の基準を示している。その上で、本件については、大量文書の開示請求を容認すべき「特段の事情があるということはできず、包括記載部分に係る本件公開請求は、『公文書を指定するために必要な事項』の記載を欠く点において公開請求書に不備があり、不適法である」とした⁽³⁴⁾。

さらに、愛知県教育委員会管理部特別支援教育課や愛知県内の特別支援学校等の保管する行政文書の開示請求を行った事案に関して「本件情報公開条例及び本件個人情報保護条例には、開示請求が権利濫用に当たる場合にこれを拒否し得る旨の明文の規定は置かれていないけれども、行政文書開示請求及び保有個人情報開示請求のいずれについても、権利濫用が許容されない旨の一般法理の適用を否定すべき理由は見当たらないから、実施機関は、当該開示請求が権利濫用に当たる場合には、不開示決定をすることができるものと解される」として権利濫用という一般法理の適用を明確に認めている。

これら裁判例のように、情報公開請求について権利の濫用により、請求自体が不適法であるということを裁判所が容認した事案はまだ少ない。権利の濫用を理由とする拒否処分が容認された裁判例においても、「開示請求書」における請求内容が不明確であり、実施機関が請求人に対して特定を求めたにもかかわらず、請求人が協力しなかったという特段の事情がある。情報公開請求について、大量である、あるいは営利目的である等を理由として請求権の濫用とする主張は一般的に認められていないという状況にある。

③ 濫用的請求に対する大阪市の対応

この濫用的請求に関しては多くの自治体で対応に苦慮している状況にあるが、大阪市では濫用的な情報公開請求に対して次のような対応を行っている⁽³⁵⁾。濫用的請求に対する自治体の対応として非常に参考になるので、ここで触れておこう。大

(34) 横浜地判平成22年10月6日 前掲判例地方自治349号6頁

(35) 宮之前亮「濫用的な情報公開請求への大阪市の対応について」季報情報公開個人情報保護51号(2013年)31頁～

阪市としての対応は、大きく分けると情報公開審査会の答申に基づくものと仮処分申立によるものがある。

a 審査会答申

大阪市では生活保護に関連して、ほぼ同様の開示請求を繰り返すとともに、実施機関が行った大半の公開決定等について不服申立てを繰り返したという事案について、情報公開審査会において「今後、同じ異議申立人から、同様の公開請求がなされた場合には、情報公開制度の趣旨から著しく乖離しており、権利の濫用と解されることから、実施機関は当該公開請求を却下すべきである」とする、今後の対応も含めた答申を受けた⁽³⁶⁾。

b 仮処分申立

大阪市では、特定の区役所に対し公開請求を行い、職員の実務ミスを見つけると、公開の実施時に大声で怒鳴るなどの行為を繰り返した事案について、「職員に対し、架電し、面談を強要し、大声を出し、若しくは罵声を浴びせ、質問に対する回答若しくは交渉を強要し、又は濫用的な公開請求」を行うことを禁止する仮処分申立てを裁判所に対して行い、全面的に認められた。

④ 今後の対応策

これまでの裁判例においては、原則として、各自治体の情報公開請求権の不開示事由に該当しないことから、権利の濫用による不開示決定は認められないものとする判断が一般的である。また、濫用的請求に対する対応については法律上規定することにより、国や地方自治体が開示請求を恣意的に拒否することもありうるため規定すべきではない、あるいは権利の濫用など一般原則により処理すべきだという見解もある。しかし、地方自治体において様々な濫用的請求がなされている現状も踏まえるならば、何らかの対応を検討する必要がある。

筆者は、情報公開制度の健全な維持、運営のために、利用者である住民側にも一定の義務や責務が課されるべきだと考える。たとえば、著しく大量の公開請求に対して職員が対応するために、通常の行政事務に支障が生じる、あるいは過度の時間外勤務を行うことによるコストの増大などは、住民全体にとっては大きなデメリットである。また、当然に自治体職員としても、個人として尊重されるべきであり、情報公開制度の運用の中で過度の精神的ストレスにさらされることは防がなくては

(36) 平成25年3月15日付け大阪市情報公開審査会答申第332号

ならない。

このような問題に対する対応として、条例により一定の制限を課すことも一つの方向性である。たとえば、大量請求に関しては、横浜地裁の例のように、一定回数、実施機関が文書の特定を求めるなどした場合においても大量の文書を請求する場合については、不適法な公開請求として却下することができる旨を条例に規定するものである。また、大阪市の事例のような強要的、圧力的開示請求に関しては、実施機関として大阪府が行った仮処分のような処分を実施機関が命じることを条例で規定することが許されるのではないだろうか。

もっとも、このように情報公開請求に制限を加えるような考え方は、住民自治や民主主義の否定であるとして、否定的な見解が示されることも当然に予想される。しかし、濫用的な開示請求は、情報公開制度の適正な運営を妨げることになり住民自治あるいは民主主義自体の自殺につながる可能性さえある。そこで、筆者は、こうした濫用的請求に対する対応方法を議会による議決という民主的基盤を持つ条例上明記することによって適正な民主性が担保できるものと考え。さらに条例に基づく命令等（却下あるいは処分命令）に関しては、実施機関のみの判断で行うのではなく、中立的判断を担保するという意味において、相手方の意見を聞いた上で情報公開審査会等第三者機関に諮問し処分を行うことにより公正性と適正手続の保障もできるものと考え。

○濫用的請求に対する条文案

（著しく大量の請求）

第 条 実施機関は、開示請求者が著しく大量の文書の請求を行った場合については、円滑に公文書の開示を行うため開示請求者に対して公文書の特定を求めることができる。

2 開示請求者は、前項の請求に対して、文書の特定のために必要な協力を行わなければならない。

3 実施機関は、第1項の請求を行った場合において、開示請求者が公文書の特定のために必要な協力を行わない場合には、開示請求を却下することができる。この場合において、実施機関は、あらかじめ情報公開審査会の意見を聞かなければならない。

4 実施機関は、前項の規定に基づき開示請求を却下する場合には、開示請求者の権

利を不当に制限しないようにしなければならない。

(措置要求)

第 条 実施機関は、開示請求者が権利を濫用する等不適正な請求を行う場合には、開示請求者に対して請求の中止等必要な措置を命じることができる。この場合において、実施機関は、あらかじめ情報公開審査会に諮問するものとする。

2 情報公開審査会は、前項の諮問を受けた場合は、開示請求者の意見を聴取した上で、答申を行うものとする。

第 条 実施機関は、前条の規定に基づき命令を行う場合には、開示請求者の権利を不当に制限しないようにしなければならない。

(3) 意思形成過程情報の開示について

情報公開条例においては、個人情報をはじめ様々な不開示事由が規定されているが、住民自治の観点から特に問題となるのが、いわゆる意思形成過程の情報である。地方自治体又は国等における内部的な審議、検討、調査研究等に関する情報であって、最終的な意思形成に至っていない情報の中には、公開することにより、住民に誤解を与えたり、審議等の場で自由な意見表明が妨げられるなどとして、その後の公正な意思形成に著しい支障が生ずるものがあることから不開示とすることが認められている。こうしたものが意思形成過程の情報である。

たとえば、監査委員が自治体職員から事情聴取をした内容を記録した文書の開示請求に関して、最高裁は「無条件に公開することは、関係行政機関との間の信頼関係を損ない、将来の同様の事情聴取に重大な支障を及ぼし、公正又は適正な監査を行うことができなくなるおそれがあるものというべきである」として不開示とすることを認めた⁽³⁷⁾。

しかし、地方自治体の意思形成はそもそも主権者である住民自身が行うべきであり、意思形成過程であることを理由として不開示とすることは、情報公開制度の趣旨を没却することになる。地方自治体においては意思形成の情報こそ積極的に住民に公表を図り、意思形成に関する住民参加を進めるべきなのである。情報公開請求権が、憲法で保障された住民自治に基づくものであることを考えるならば、この意思形成過程の

(37) 最判平成11年11月19日 民集53巻8号1862頁

情報こそ広く公開されなければならない。「意思形成過程における情報の自由流通を保証することがより良い決定を生むという仮定のもとに、民主主義社会は運営されているのであるから、意思形成過程の情報こそ、より一層公開されるべきである」と意思形成過程の情報公開の必要性が指摘されている⁽³⁸⁾。また、「審議、検討または協議に関する情報の開示に際しては、アカウントビリティの観点から開示することによる利益と、開示により適切な意思決定等にもたらされる支障を比較衡量する必要がある。そのため、それぞれの支障につき『不当』という文言を付加することによって、開示することの利益を斟酌しても、なお、開示のもたらす支障が重大な場合であり、不開示とすることに合理性が認められる場合に不開示とすることとしている」として、開示する利益と、開示によりもたらされる支障を比較衡量して判断する必要性についての指摘もある⁽³⁹⁾。

「意思形成過程」という文言のみに着目されやすく、ともすれば安易に適用されやすい。そのため、情報公開法では、5条5項において「国の機関、独立行政法人等、地方公共団体及び地方独立行政法人の内部又は相互間における審議、検討又は協議に関する情報であって、公にすることにより、率直な意見の交換若しくは意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれ、不当に国民の間に混乱を生じさせるおそれ又は特定の者に不当に利益を与え若しくは不利益を及ぼすおそれがあるもの」と規定し、「意思形成過程」という用語は用いていない。そして多くの自治体が情報公開法と同様の規定がなされている。もっとも情報公開法では、不明確な用語である「意思形成過程」を使っていないとはいうものの「不当に損なわれるおそれ」があれば不開示とすることができる規定されているため、その点において広汎に適用される可能性は否定できない。情報公開請求権が住民自治において極めて重要な制度であることを考えるならば、「不当に損なわれるおそれが明白なもの」などの規定に改めるべきであろう。この点、宮城県情報公開条例8条では「意思形成に支障が生ずると明らかに認められるもの」と規定し明確性を担保している。

また、報告書において、表現として極めて曖昧な規定であり、行政機関等による恣意的な解釈を生じさせる余地があることから、「公にすることにより、『不当に国民の間に混乱を生じさせるおそれがある情報』を不開示情報とする旨の文言を削除する」

(38) 曾和俊文 判例時報1891号(2005年)184頁

(39) 宇賀克哉『新・情報公開法の逐条解説』(有斐閣、第6版、2014年)104頁

こととされていることを受けて、各自治体においても同様の見直しが求められるべきであろう。

最も重要な点は、意思形成過程の情報について、どのような基準で不開示にすることを認めるかである。

まず一つの基準として、オーストラリアやデンマーク等の法制度を参考に「開示請求の対象が『事実』か、あるいは価値判断を伴う『見解』を含むのかを区別し、前者は原則として公開することとし、後者については公開しないとする考え方がある⁽⁴⁰⁾。各自治体の条例には、事実と見解とを区別すべき条文は規定されていないが、事実について公表することによって公正な意思形成に著しい支障が生ずる場合は非常に限られるという意味で、事実と見解とを区別する基準にも一定の合理性がある。

もう一点の判断基準は、公開請求の時期である。意思形成過程が終了すれば、一般的に、公表したとしても公正な意思形成に対する支障は生じない。このため意思形成過程が終了した場合には公開するという判断基準を設定することも可能であるが、この基準によれば意思形成が終了しない段階では、公開を拒むことをかえって根拠付けてしまう結果につながる可能性がある。住民自治の考えを重視すれば、前述のとおり「意思形成過程の情報こそ、より一層公開されるべきである」とする考えに逆行する可能性も否定できない。

さらに情報の性質だけでなく、意思形成過程の性質も判断要素とする見解もある。その見解では次の3つに分類する。①学識経験者や住民代表からなる審議会や委員会での検討過程、②土地区画整理事業のような、利害調整過程、③行政内部の職員による意思形成過程の3種類に分類する。そして①については学識経験者や住民代表としての発言である以上公開に耐えうる責任ある発言、検討が求められる。②については利害関係者内部の情報共有として外部への非公開にとどめ、住民一般による監視は、意思形成過程が終了してからの情報公開によるべきである。③その成熟度に応じて公開の是非が検討されるべきとする⁽⁴¹⁾。

この見解については筆者も概ね賛同するものである。ただし、学識経験者や住民代表からなる審議会や委員会については、公開するからといって自由な意見表明を行うことができないというのは極めて限られた内容の審議会等においてであろう。各委員

(40) 宇賀克哉 小早川光郎編『情報公開法——その理念と構造』（ぎょうせい、1999年）119頁

(41) 前掲曾和 判例時報1891号 184頁

に対して公開することを周知した上で、会議を行うことで問題を回避できるものと考えられる。②については、その審議内容は、利害関係者の個人情報であることから不開示情報となることから、個人情報として処理すればよく、意思形成過程という概念を導入する必要がない。③については慎重な検討が必要であり、特にこの部分の判断基準を明確にしなければならない。結論としては、これらの判断基準を総合的に考慮して、開示すべきか否かを判断することになるが、情報公開請求権の根拠は住民自治に基づくものであることから、意思形成過程の情報に関しても、原則として公開すべきものという視点が不可欠である。

この点、群馬県情報公開条例5条で「実施機関は、重要な政策の立案に当たっては、その目的、内容その他必要な事項を公表して広く県民の意見を求めるとともに、政策の決定に当たり当該意見を反映させるよう努めるものとする」とし、2項では実施機関に対して意見を反映するための仕組みの構築を義務付けていることが注目に値する。今後、各自治体の条例において、住民自治の観点から意思形成過程の情報こそ積極的に公開する旨の明文規定が求められる。さらに、意思形成過程の情報を不開示とする場合には、その理由を具体的に示すべきことも併せて明記すべきであろう。

(4) 営利目的の請求

営利目的の情報公開請求権は、前述の自己実現に向けた知る権利の一環に位置付けることができよう。本来的に権利性は担保されているものではないと考えることができる。その意味で、営利目的の情報公開請求は認めないということも可能であろう。もっとも政策的に情報公開条例によって創設的に情報公開請求権を保証することは否定されない。その場合において、営利目的の開示請求のみについては、手数料を徴収することも可能であろう。しかし、實際上、情報公開請求に際して、営利非営利を外形上から客観的に判断することは極めて困難である。そのため、国あるいは多くの自治体では、営利非営利を問わず、一律に公開請求権を認めるとともに、手数料についても同様に扱っている。

このような扱いは、「自己統治という視点を強調し、その反面として自己実現の視点を取らないのであれば、民主主義のコストは能動的市民の個人負担に帰せられるべきではなく、フリーライダーを含む全体で負担すべきものであるから、有料化は疑問

だということになろう⁽⁴²⁾」と指摘があるように、自己統治という観点からは一定の合理性があろう。しかし、自己実現のための情報公開請求に関しては、民主主義のコストとすることはできずに一定の負担を求めべきことになる。その意味から、営利目的の公開請求について政策的に情報公開請求権を条例によって認めるとしても、それはあくまで自己実現のための情報公開請求権であり手数料を徴収しないことについては、慎重な検討を要する。たとえば、神戸市、国分寺市、那覇市等では営利目的の公開請求に関して手数料を徴収することとされている。もちろんこのように営利目的の開示請求については、手数料を徴収するという制度設計は可能であろう。しかし、開示請求の外形上では営利、非営利の判別ができない以上、フリーライドを認めざるをえないであろう。

(5) 出資法人、指定管理者等の情報公開

PPP (Public Private Partnership) の進展、あるいは市民活動の活発化やNPO等の民間団体の台頭によって、行政運営の過程において国や地方自治体以外の団体が一定の役割や機能を持つようになってきている。また、多様化する住民ニーズに対してより効果的、効率的に対応するためには、民間団体の有するノウハウを広く活用することが有効であるとも考えられ、そのノウハウを積極的に活用する動きが活発になっている。こうしたことを受けて、いわゆる「私人による行政」が大きく進展してきた。特に近年では、私人が行政活動に携わる形態としても従来の業務委託等にとどまらずに、建築基準法における指定確認検査機関や地方自治法における公の施設の指定管理者のように、一定の法的権限を持って、より自立的、主体的に行政活動を行う制度が設けられている。こうしたことに伴って、従来は国や地方自治体が保有していた文書や情報を民間機関が保有することが多くなってきている。このため、国や地方自治体の情報公開制度の対象外となる文書や情報が増加している。

しかし、情報公開制度は、国民主権、住民自治を支える根幹となる制度であることを考えるならば、外部委託や指定管理者制度の導入によって、住民が得ることができない文書、情報を産み出すことは許されない。そのため、自治体では一般的に、情報公開条例において出資法人や指定管理者等についても一定の規定を設けている。その類型としては、①指定管理者等に情報公開制度の設置について努力義務を課す。②指

(42) 前掲棟居「開示請求権の位置付けについて」30頁

定管理者等に情報公開制度の設置を義務付ける。③指定管理者等を情報公開条例の実施機関に位置付ける。の三類型がありえよう。

まず、①指定管理者等に情報公開制度の設置について努力義務を課すものであるが、最も多くの自治体でとられているものがこの類型である。しかし、あくまで情報公開制度の設置について努力義務を課しているのみで、制度の設置は担保されない。ただし、徳島県のように出資法人に対しては努力義務を課すにとどまるものの、指定管理者に対しては「当該公の施設の管理に関する情報の公開を行うため必要な措置を講じなければならない」と一定の範囲で義務を課しているものもある。

次に、②指定管理者等に情報公開制度の設置を義務付けるものである。各自治体の条例で義務付けているものはまだ少なくない。鳥取県では、県が資本金、基本金等の総額の2分の1以上を支出している法人については文書の開示を条例で義務付けている。さらに、その法人に対して文書の開示の請求を行い、不開示決定を受けた者は、県の所管実施機関に対して、その法人に文書の写しの提出を求める旨の要請をすることができることとされている。

このように情報公開制度の（努力）義務化によっても一定の効果はあるが、地方自治体の行政事務を担うものはその範囲で情報公開条例の実施機関に位置付けるべきではないかと筆者は考える。地方自治体が行うべき事務については、外部委託あるいは指定管理者制度を導入していなければ、本来、住民は当然に開示請求権が認められるはずである。そのような文書、情報について、たまたま外部委託、指定管理者制度を導入したことのみによって、情報を入手することができないというのは、情報公開制度の基本である住民自治の観点からも許されない。この点について、藤沢市及び尼崎市では、指定管理者及び土地開発公社を実施機関として位置付けているが、このような条例が望ましいといえよう。

その際にどの程度の情報を情報公開制度の対象とするかという点も問題となる。徳島県は「当該公の施設の管理に関する情報」に限って「公開を行うため必要な措置を講じなければならない」としている。実務上の扱いは明確ではないが、この場合にも公の施設について利用料金制度⁽⁴³⁾を導入しているならば、住民として利用料金が適正なものであるかをチェックするためにも、当該指定管理者の決算等幅広い情報を公

(43) 公の施設の使用にかかる料金について、自治体の歳入とせず利用料金を指定管理者の収入として収受させる制度である。利用料金の額は、指定管理者が条例の規定に基づき、あらかじめ自治体の承認を受け定めることができる（地方自治法244条の2第8項）。

開対象とする必要があるだろう。

6. まとめ

地方自治体において情報公開制度が初めて設けられてから既に30年以上経過している。しかし、情報公開請求権について権利の目的と性格を十分に意識した上での明確な分類に基づく検討は、十分に行われてこなかったのではないだろうか。たとえば、請求権者を「何人」とする自治体も数多くあるが、住民以外の情報公開請求権の性格とそのコストの問題について十分に検討を行った自治体は少ないように思われる。特に近年多くの自治体で問題となっている濫用的請求については、今一度、情報公開請求権の根拠あるいは性質に立ち返って、その対応方法について検討する必要がある。

本稿が、少しでも多くの自治体職員の参考になり、各自治体で真の意味での情報公開制度の充実が図ることができるならば幸いである。

(まつむら すずむ 四日市市総務部次長・同志社大学大学院司法研究科講師)

キーワード：知る権利／表現の自由／参政権／住民自治／ 自己実現／自己統治／濫用的請求／意思形成過程
--