

日野市の情報公開制度に関する提言

昭和61年2月

日野市情報公開懇談会

日野市立図書館
☎042-581-7354



5196672

ま え が き

日野市情報公開懇談会は、昭和60年8月7日、市長の諮問にこたえるために発足し、7回にわたって検討をおこなった。この懇談会では、情報公開制度の目的が住民自治と市民の人権保障を維持強化することにあること、この制度がそのために不可欠のものであることを確認し、この視座からあるべき情報公開制度の原理・原則を明らかにするようにつとめた。この視座を曖昧にすると、情報公開制度は、その名称にもかかわらず、その実体においては、情報非公開制度（秘密保護制度）となり、結果として市政に対する住民の信頼を失わせることにもなりかねないからである。この答申を具体化する今後の作業においては、市政の現実等を考慮して、もろもろの具体的な修正が提起されることも考えられる。しかし、その場合にも、この基本的な視座を失うことなく、そこから検討するようにはしていただきたいと願っている。また、情報公開制度の重要性にかんがみ、可能なかぎりすみやかに具体化されることも要望したい。

情報公開制度を設けることによって、日野市における住民自治と市民の人権保障が一段と強化され、日野市がさらに住みやすい市民の誇りうる町になることを念願している。

昭和61年2月8日

日野市情報公開懇談会

座長 杉 原 泰 雄

目 次

まえがき

I 情報公開制度についての基本的な考え方	1
(一) その目的	1
(二) その法的根拠	1
(三) その必要性	1
(四) その基本原則	2
(五) 制度化の方式	2
II 情報公開制度の要点	2
(一) 公開請求権者の範囲	2
(二) 実施機関の範囲	4
(三) 対象情報（請求できる情報）	5
(四) 適用除外事項（公開しないことができる情報）	6
(五) 情報公開の請求と決定の手続	9
(六) 非公開決定に対する救済制度	12

資 料

1. 日野市情報公開懇談会設置要綱	17
2. 日野市情報公開懇談会委員名簿	19
3. 情報公開懇談会における検討経過	20

I 情報公開制度についての基本的な考え方

(一) その目的

情報公開制度は、市の行政機関等の保有する情報について、市民の請求に基づき、その提供を市の行政機関等に義務づけ、市民の「知る権利」を具体的に保障しようとするものである。その目的は、市政について市民の監視と参加（「住民自治」）を強化推進するとともに、市民の人権保障を確実なものとし、市政について市民の信頼を確保することにある。

(二) その法的根拠

その法的根拠は、憲法上の原理である国民主権に基礎をおく「知る権利」に求められる。国民主権と「知る権利」の関係は、従来かならずしも明確に自覚されていなかったが、すでに近代の初頭に、フランスの1789年人権宣言が、国民主権を宣言したうえで、「社会は、全公務員にその公務につき報告を要求する権利をもっている」（第15条）と明言していたことは、とくに留意されるべきであろう。公務につき必要な情報を入手できない国民は主権者でありうるはずがないからである。情報公開制度は、民主主義の根幹をなすものである。

(三) その必要性

以上から、情報公開制度の必要性は明らかであるが、それは地方公共団体においてはとくに必要である。地方公共団体においては、国民主権は「住民自治」として具体化することを求められているが（憲法第92条参照）、これを受けて、地方自治法は、中央政府の場合と異なり、多様な直接民主制を導入して、住民を地方議会や首長とならぶ地方自治の主役としている。地方公共団体では、住民が真の主権者として積極的に行動することを求められているのである。地方公共団体においてこそ、「知る権利」は強く保障されな

ければならないのである。

(四) その基本原則

情報公開制度は、その目的、根拠、必要性からみて、以下の諸原則をふまえたものでなければならない。

(1) 公開原則

市の行政機関等の保有する情報は、原則として公開する。例外的に非公開とされる情報は、情報公開制度の目的等からみて、具体的に明示された必要最小限のものでなければならない。

(2) プライバシーの保護

公開原則にもかかわらず、個人にかんする情報は、プライバシー保護のために原則として非公開とすべきである。

(3) 市民の利用しやすい制度

住民自治と人権保障のための制度であるから、情報公開制度は可能な限り市民の利用しやすいものでなければならない。

(4) 公正な救済制度

上記(3)と同一の理由により、非公開の決定に対しては第三者的な公正な救済制度による救済を保障すべきである。

(五) 制度化の方式

情報公開制度は、市民の「知る権利」を具体的に保障すると同時に、市の行政機関等にそれに対応する義務を課すものであるから、条例によって設置されるべきである。

Ⅱ 情報公開制度の要点

(一) 公開請求権者の範囲

「なん人」に対しても公開請求権を認めることが望ましい。

(1) 国民主権（住民自治）と人権保障

国民主権（住民自治）が人権保障を目的としているところからすれば、国民主権（住民自治）に基礎をおく「知る権利」を主権者の構成員（有権者）に限定することには問題がある。基本的人権の主体は、有権者に限定されず、未成年者、有権者以外の納税者、外国人、他の地方公共団体の住民、法人等を含み、しかも地方公共団体の政治はこれらの人権保障をも目的としている。したがって、有権者に限定をすると、人権の保障に欠けることになるのみならず、国民主権（住民自治）の目的にも反することになる。

(2) 情報請求権者についての三つのモデル

(i) Aモデル 有権者・納税者とのかかわりあいを重視し、以下のよう
に規定するものである。

① 市内に住所をもつ個人。

② 市内に事務所または事業所をもつ個人および法人その他の団体

(ii) Bモデル 人権保障に力点をおき、「なん人」にも請求権を認める
ものである。

(iii) Cモデル Aモデルに以下の全部または一部を追加して、実質的に
Bモデルを選択するものである。

① 市内に在勤または在学している個人

② 市行政に利害関係をもつ個人および法人その他の団体（不動産所有者、隣接地居住者、自治体行為の相手方など）。この請求権者には、請求にさいして利害関係の記述が必要とされ、利害関係のある情報のみが公開される。

③ 当該情報の入手を必要とする理由をあげて申告できる者。この請求権者は、請求の際に当該情報の利用目的・必要理由の記述が要求される。

(3) モデル選択と立法政策論

いずれのモデルを選択するかを含めて、誰を請求権者とするかは立法政策の問題といわれることが多い。しかし、「知る権利」を国民主権（住民自治）に由来する権利と解するかぎり、すべてを立法政策の問題に解消することはできない。Iの（二）からすれば、モデルAはほぼ義務的となる。立法政策の問題となるのは、モデルのBとCである。しかし、人権保障の観点からすれば、可能なかぎりモデルBに近づくことが望ましいことは否定できない。

(4) モデルBに対する批判と反批判

モデルBに対しては、以下のような批判がありうる。①条例の効力の地域的限界からみて、当該自治体と関係ない者に権利を保障することは、条例事項となりえないのではないか。少くとも不適當ではないか。②そうすることは、とくに争訟の権利まで認めることは、自治体の過重負担となりはしないか。

このような批判に対しては、以下のような反批判が考えられる。①実質的に当該自治体と関係があるから請求するのであって、まったくの無関係者の場合請求をする理由も実益もないのではないか。②当然の過重負担論については、合理的根拠がない。

(二) 実施機関の範囲

情報公開の目的等からみて、あらゆる行政機関が実施機関となるべきである。教育委員会・公平委員会等の行政委員会や各種審議会等の諮問委員

会など、合議制機関については自由闊達な討議を保障するために例外とすべきだとの意見もある。しかし、情報公開制度の目的等からみて、それを認めることに合理性があるとは思われない。例外も、また、基本的には右の目的等との関連において限定的に定められるべきだからである。それに、情報公開制度は、合議体の会議自体の公開とは異なる。

情報公開制度の目的等からみて、住民代表府として市行政の基準を定立する議会が実施機関となることの必要性はあらためて論ずるまでもない。議会情報の公開問題は本懇談会に対する諮問事項ではないが、本市においても議会が積極的に対応されるよう強く希望したい。

(三) 対象情報（請求できる情報）

(1) 対象情報の範囲

原則として、実施機関の職員がその分掌事務にかんして職務上作成しまたは取得した情報で、実施機関の保管する情報のすべてが対象となる。録音テープ、ビデオテープ、コンピュータ入力情報等非可視的な表現物も含まれる。情報公開制度の目的等からすれば、それらを区別して扱うべき合理的理由はない。その意味で、情報の存在形態は、対象情報の範囲を画定するうえで本質的な意味をもつわけではない。

(2) 対象情報となる時期

上記(1)の情報は決裁、供覧などの手続を終えた時点から公開の対象とすべきだとする意見もありうる。①決裁過程または供覧過程の情報は案または資料にとどまり市の責任ある情報とはいえない、②未熟で不確実な情報が公開されると市民の誤解や混乱が惹起しやすい、③行政内部における自由かつ能率的な意見交換が妨げられる、④特定の情報利用者のみには不当な利益を与えるおそれがある、などがその理由とされている。

しかし、情報公開制度の目的である住民自治と人権保障の観点からみても、原則として起案または収受した段階から公開の対象とすることが望ましいことは否定できない。上記の諸理由については、たとえば（四）・（2）・（iv）・②のように対応すれば足りるものと思われる。

また、次の（四）で指摘するように、若干の情報については公開しないことが認められるが、この非公開情報についても、非公開とすべき理由や必要性の消滅した後においてはできるだけはやく公開の対象とすべきである。また、一般に、一定期間の経過後においては、とくに非公開とすべき理由や必要性がなおあるものを例外とし、原則としてすべての非公開情報を公開の対象とすることが望ましい。

（3） 公開協力要請対象情報

市が出資または運営助成をしている公共的団体のもつ情報についても、情報公開制度の趣旨に基づき、市長が必要に応じて公開協力を要請することが望ましい。また、市内に事務所または事業所をもつ企業の情報で、人の生命、身体、健康その他生活に影響を及ぼすおそれがあると認められるものについても、市長が同様の対応をすることが望ましい。

（四） 適用除外事項（公開しないことができる情報）

（1） 原 則

適用除外事項が安易に設定されるならば、情報公開制度はその目的等に反して市行政等にかんする秘密保護の制度にもなりかねない。したがって、適用除外事項の設定にあたっては、情報公開制度の目的等からみて必要最小限にとどめるとともに、可能なかぎり明確にそれを規定することが必要である。また、すでに、（三）・（2）で指摘しておいたように、公開請求のあった時点では適用除外事項に該当する情報であっても、

時の経過に応じて公開するよう積極的に対応することが求められる。同様にして、公開請求時に一部に公開しないことができる情報が含まれているものについても、その部分が可分であれば、残りを公開とするように対応すべきである。

(2) 適用除外事項の種類

適用除外事項は、(i) 法令秘情報、(ii) 個人情報、(iii) 企業情報、および(iv) 行政運営情報の四つに類型化される。

(i) 法令秘情報

法令または他の条例により、公開を明らかに禁止されている情報である。

(ii) 個人情報

個人にかんする情報（企業を経営する個人の情報で当該企業経営にかんするものを除く）で、個人が識別されまたは識別されうるものである。ただし、①法令または他の条例で一般閲覧を認められている情報、②公表目的で作成または取得した情報、③法令または他の条例の規定にもとづいておこなわれた許可、届出その他これに類する行為に際して作成または取得した情報で、公開することが公益上必要と認められるもの、④公職の候補者を含めて公人にかんする情報（憲法第15条1項参照）は、例外とする。

国民主権（住民自治）にもとづく「知る権利」がもともと公的な情報に対するものであるところからしても（特定個人情報の非公性）、また情報公開制度が住民自治とともに人権保障を目的としているところからしても、個人情報が原則として除外されるのは、むしろ当然のことである。

例外としうる②、③、④については、他の条例で公開の対象と手続を整備しておくことが望ましい。個人情報の公開は、プライバシーの権利の制限にかんする問題であるから憲法第31条からその点についての配慮が要請される。

(iii) 企業情報

企業にかんする情報で、公開することにより当該企業に著しい不利益を与えることが明らかであると認められるものである。ただし、①人の生命、身体、健康その他生活に影響を及ぼすおそれがあると認められる企業情報、②消費者の利益その他市民の生活を妨げる違法または不当な企業活動の情報、③右の①、②に準じ公開が公益上必要と認められる企業情報は、別である。

企業情報の公開が企業の財産権の制限としての意味をもっているところからすれば、憲法第31条の要請にこたえうよう、他の条例で公開される企業情報の実体と手続を定めておくことが望ましい。条例でそこまで定めることが困難であるとすれば、当面、公開対象となる企業情報には「企業秘密」— 生産技術および販売上のノウハウにかんする情報、経理・労務その他の内部管理にかんする情報で、公開されることにより当該企業の競争力が損われると認められるもの— は含まれないと解することや公開に際して告知・聴聞の事前手続を適宜利用することなどを運用上考慮することが必要となるであろう。

(iv) 行政運営情報

行政運営情報のうち、以下に列記するものである。

①国または他の地方公共団体の機関との間における協議、依頼ま

たは協力等に基づいて作成または取得した情報で、公開することによりそれらとの協力関係を著しく損うおそれのあるもの。

②市の機関内部もしくは機関相互間におけるまたは市の機関と国等の機関との間における調査研究・検討・審議・協議・企画等意思形成過程にかんする情報で、公開することにより適正な意思形成に著しい支障を生ずると認められるもの（この点については（三）・（2）を参照）。

③各種試験の問題、入札予定価格、職員の人事予定、市を当事者とする土地売買・補償・賠償等の交渉や争訟についての市の方針、監視・取締・立入検査等にかんする計画など、公開することにより当該行政の目的を達成できなくなるおそれのある情報、その他市の行政の公正または円滑な運営に著しい支障をもたらすおそれの明らかなもの。

④公開することによって、人の生命、身体、健康、財産等の権利の保障に支障を及ぼすことが明らかな情報。

（五）情報公開の請求と決定の手続

（1）基本方針

この手続は、情報公開制度の目的等に沿う適正で迅速かつ簡便なものでなければならない。

（2）情報公開の請求手続

（i）請求方法

公開の請求は、原則として、請求者が請求書を受付窓口に提出する方法によっておこなう。行政処分の申請手続で、争訟につながる当初手続だからである。しかし、閲覧等争訟につながるおそれの少

ない公開事項については、柔軟に対応することが望まれる。必要的記載事項は、請求権者についての条例の定め方によって異なる。

(ii) 公開情報目録

実施機関は、その管理している情報のうち公開可能なものについて目録を作成し一般の閲覧に供する。

(iii) 受付窓口

受付窓口としては、①公開の実施と公開・非公開の決定権限を委任された統一的・一元的受付窓口方式（たとえば「情報公開センター」）、②右の権限までは委任されていない統一的・一元的受付窓口方式、③当該情報を現実に保管している原課方式、④上記①または②と③との組み合わせなどの諸方式が考えられる。市役所の実情をふまえて、上記(1)の基本方針に沿う選択をすべきである。

(iv) 費用負担

写しの作成については請求者が実費を負担する。閲覧等については無料とすることが望ましいが、低額であれば手数料の徴収も認められないわけではない。

(3) 公開・非公開の決定とその手続

(i) 公開・非公開の決定をする処分庁

これについては、①当該情報を管理しかつ対外的処分権をもつ市の機関（たとえば、市長、行政委員会など、）または②公開の実施と公開・非公開の決定の権限を委任された機関（たとえば「情報公開センター」）の二方式が考えられるが、(五)・(2)・(iii)の場合と同様、市役所の実情をふまえて、(1)の基本方針に沿うよう決定をすべきである。

(ii) 決定の期日

公開・非公開の決定は、原則として、公開の請求を受けた日から起算して2週間以内におこなうべきである。やむをえない正当な理由のある場合には、その理由を示してさらに2週間までの延長が認められる。情報公開制度の目的等からして、延長はあくまでも例外でなければならない。

(iii) 事前手続

第三者にかんする情報については、公開・非公開を決定するにあたって、手続の適正および判断の客観性を確保するために、必要に応じて、事前に当該第三者に通知しまたはその意見を聴取することが望ましい（この点については、(四)・(2)の(ii)と(iii)を参照）。

(iv) 諮問機関の設置

情報についての公開・非公開の決定を公正かつ客観的なものとするために、学識経験者等第三者からなる諮問機関（たとえば、「情報公開運営審議会」、「情報公開専門委員会」）を設置することも考えられる。

(v) 公開・非公開の決定の通知の形式

公開の決定については、公開の日時、場所などをすみやかに文書で通知する。ただし、文書による通知を要しないと判断される場合は、この限りではない。非公開の決定については、文書で、その理由、不服申立てが可能であることおよびそのための手続（その機関、形式、期間など）をすみやかに通知すべきである。この後者の通知は、次の争訟手続との関係で、かならず文書によらなければならない

い。

(六) 非公開決定に対する救済制度

情報公開制度の実効性とその公正な運用を確保するために、非公開の決定については救済制度が用意されるべきである。この制度も、情報公開制度の目的に沿う適正で迅速かつ簡便なものでなければならぬが、とりわけその判断の公正さを保障する構造のものであることを必要とする。

(1) 非公開の決定に対する不服申立て

非公開の決定の処分を受けた者は、行政不服審査法に基づき、不服申立てをすることができる。

(2) 第三者構成の諮問機関（たとえば「情報公開審査会」）への諮問

(i) 諮問義務

不服申立てについての判断を公正なものとするために、第三者構成の諮問機関（「情報公開審査会」）を設置し、それに事前に諮問することを義務づけるべきである。この諮問機関は、情報公開制度について識見をもち、公正な判断をおこないうる複数の委員で構成する。

(ii) 公正な手続

この諮問機関は、公正な判断をするために、不服申立人、実施機関その他から意見を聴取し、資料の提出を求める権限を付与されるべきである。また、必要に応じて対審手続をとることも考慮すべきである。なお、同諮問機関は、非公開と決定された情報について審査をするものであるから、委員に守秘義務を課すべきである。

(iii) 答申の尊重義務

不服申立てについての裁決または決定は、右諮問機関の答申を尊

重しておこなわれるべきである。

(3) 裁決または決定のための期間

不服申立てに対する裁決または決定は、原則として不服申立ての日から起算して60日以内におこなわれるべきである。

(4) 将来の検討課題

非公開決定に対する救済制度として、「オンブズマン」の制度および「第三者的不服審査機関」の制度も、将来の課題として引き続き検討されることが望ましい。

資 料

資料 1

日野市情報公開懇談会設置要綱

昭和60年6月8日制定

(設 置)

第1条 日野市における情報公開に関する諸課題について、市民の参加を求め、広い視野からの検討を行うため、日野市情報公開懇談会（以下「懇談会」という。）を設置する。

(所掌事項)

第2条 懇談会は、次の事項について検討し、その結果を市長に提言する。

- (1) 情報公開制度の基本的な理念
- (2) 情報公開制度に関する主要課題
- (3) その他制度化に伴う必要事項

(構 成)

第3条 懇談会は、市民、学識経験者等のうらから、市長が委嘱する委員10人以内で構成する。

2 委員の任期は、提言の日までとする。

(座長及び副座長)

第4条 懇談会に座長及び副座長を置く。

2 座長は、委員の互選により選出し、副座長は、委員のうちから座長が指名する者をもつて充てる。

3 座長は、会務を総理し、懇談会を代表する。

4 副座長は、座長を補佐し、座長に事故あるときは、その職務を代理する。

(会 議)

第5条 懇談会は、座長が招集する。

2 座長は、議長となり会議を運営する。

3 座長は、必要があると認めるときは、会議に関係者の出席を求めることができる。

(庶 務)

第6条 懇談会の庶務は、企画財政部企画課において処理する。

(委 任)

第7条 この要綱に定めるもののほか、懇談会の運営に関し必要な事項は、座長が別に定める。

付 則

この要綱は、昭和60年6月8日から施行する。

資料 2

日野市情報公開懇談会委員名簿

氏 名	現 職	備 考
杉 原 泰 雄	一橋大学法学部教授	座 長
今 村 都南雄	中央大学法学部教授	副 座 長
中 村 雅 人	弁 護 士	
千 葉 憲 雄	弁 護 士	
山 本 英 司	弁 護 士	

資料 3

情報公開懇談会における検討経過

会 議	開 催 月 日	検 討 内 容
第 1 回	昭和 6 0 年 8 月 7 日	1. 座長・副座長の選出 2. 懇談会の運営について
第 2 回	昭和 6 0 年 8 月 2 9 日	1. 情報公開制度の基礎に関する問題 2. 請求権者の範囲
第 3 回	昭和 6 0 年 9 月 2 6 日	公開対象事項とその例外
第 4 回	昭和 6 0 年 1 0 月 2 4 日	請求の手續と救済の手續
第 5 回	昭和 6 0 年 1 1 月 2 8 日	議論のためのたたき台の検討
第 6 回	昭和 6 0 年 1 2 月 2 6 日	提言案の骨子の検討
第 7 回	昭和 6 1 年 1 月 3 0 日	提言案の検討およびまとめ
第 8 回	昭和 6 1 年 2 月 8 日	市長へ提言

日野市の情報公開制度に関する提言

昭和61年2月

日野市情報公開懇談会

発行 日野市

編集 日野市役所企画財政部企画課
〒191 日野市神明1-12-1
☎ 0425-85-1111

印刷 庁内印刷

行政院中央研究院植物研究所

植物分類學組

植物標本室

日期

頁數

臺灣省立大學植物標本室

頁數

臺灣省立大學植物標本室

頁數

臺灣省立大學植物標本室

頁數

臺灣省立大學植物標本室

頁數