

《論 文》

奈良県下の情報公開条例の考察

—現状と課題—

小 林 直 樹

- 1 はじめに
- 2 奈良県下の情報公開条例
 2. 1 情報公開条例の目的規定—「知る権利」と「説明責任」
 2. 2 対象文書（行政文書・公文書）について
 2. 2. 1 電磁的記録
 2. 2. 2 組織共用文書
 2. 3 開示請求者について
 2. 4 実施機関の問題
 2. 4. 1 議会情報
 2. 4. 2 地方3公社——土地開発公社について
 2. 4. 3 指定管理者の情報公開
 2. 5 不開示情報の規定
 2. 5. 1 個人識別型かプライバシー型か
 2. 5. 2 公務員の職務の遂行にかかる情報
 2. 5. 3 任意提供情報規定
 2. 5. 4 公共安全情報
 2. 5. 5 審議情報
 2. 5. 6 部分開示
 2. 6 開示手続
 2. 6. 1 不開示決定の通知——理由付記について
 2. 6. 2 開示決定等の期限
 2. 6. 3 開示決定期限の特例
 2. 6. 4 みなし規定
 2. 6. 5 手数料の無料化
 2. 7 ヴォーン・インデックスおよびインカメラ審理について

- 2. 8 審査会への諮問等について
 - 2. 8. 1 不服申立による諮問までの期間
 - 2. 8. 2 審査会の地位および権限
- 2. 9 濫用的開示請求
- 2. 10 情報提供
- 3 おわりに

1 はじめに

1982年、全国の地方自治体に先駆けて山形県金山町が『金山町公文書公開条例』を制定し、同年、都道府県レベルでは最初に神奈川県が『神奈川県公文書公開条例』を制定した。それ以降、地方公共団体の情報公開制度の立法化が進み、2009年8月7日現在では情報公開条例の制定率は99.7%となり、殆どの地方自治体が情報公開制度の立法化を終えたと言える⁽¹⁾。しかしながら、条例運用において規定の不備等が明らかとなり、改善すべき課題が次のように指摘されている。たとえば、日本弁護士連合会が指摘するように、情報公開条例の中には請求権者を「何人」と定めておらず、請求権者を制約したままとなっていること、およびインターネットあるいはファクシミリによる開示請求を認めない問題がある⁽²⁾。また、情報公開の対象機関（議会、地方独立行政法人、指定管理者）、対象文書（電磁的記録、組織共有文書、出資法陣頭が保有する文書、地方公共団体の組合の情報な

(1) 「情報公開条例（要綱等）の制定状況調査の結果」（総務省ホームページ）
http://www.soumu.go.jp/menu_news/s-news/16773.html

(2) 日本弁護士連合会「自治体の情報公開条例の改善を求める意見書（2010年4月16日）」
<http://www.nichibenren.or.jp/activity/document/opinion/year/2010/100416.html>を参照。本稿では、開示請求方法または開示実施の方法について触れてはいないが、情報公開法の下では2005年の情報公開法施行令改正により開示実施方法に、カラーコピー、スキャナーで読み取ったもの電磁的記録媒体に複写して交付し、またオンライン送信する方法が追加されていることから、奈良県の各自治体においても情報公開条例規則を改正し、新たな技術に対応した開示を実施し、開示請求者の経済的負担を軽減する努力が求められよう。

ど) および手数料の問題、制度の運用面では権利濫用的な大量請求の対処等の課題が指摘されている⁽³⁾。

以上のような情報公開条例の改善の課題のほか、情報公開法についても見直されるべき課題が指摘されてきた⁽⁴⁾。2009年9月に政権交代が実現すると、情報公開法の改正が論議の俎上にあがることになり、翌年4月、行政刷新を目指し「行政透明化検討チーム」(以下、「検討チーム」)が発足し、現行の行政機関情報公開法(以下、情報公開法)等、情報公開制度の運用見直作業を行った。今回の改正作業で重視されたのは、国民の「知る権利」を保障し、より充実した国民参加を目指すとし、情報公開訴訟における「ヴォーン・インデックス」や「インカメラ審理」の導入や、これらを自治体の情報公開条例に準用するということであり、これら改正案が「行政透明化検討チームとりまとめ」(以下、「とりまとめ」)⁽⁵⁾で示された。2011年4月、行政機関情報公開法改正案(以下、改正法案)が第177回国会で上程された。

しかしながら、現在、国会における改正法案の審議がストップした状況にはあるが、「とりまとめ」は、これまで長らく懸案事項であった部分を大幅に変更するものとなっており、情報公開訴訟における新たな制度を組み込むことを提言し、それを反映して改正法案が提出されている。

なかでも、今回の改正議論によって情報公開法25条に定める「地方公共団体の情報公開」の改正が検討されることとなり、改正法案29条は「地方

(3) 地方自治体における情報公開条例の制定状況について論じたものとして、宇賀克也『情報公開と公文書管理』(有斐閣、2010)284-94頁、藤原静雄「情報共有の政策法務——自治体情報法制の今日的課題」ジュリ1404号(2010年)78頁以下、および友岡史仁「地方公共団体における情報公開及び個人情報保護に見る共通の制度課題」情報公開・個人情報保護Vol.38(2010)2頁以下を参照。

(4) たとえば、三宅弘「情報公開法の見直しと残された課題」獨協ロージャーナル第2号(2007.2)3-42頁など。

(5) http://www.cao.go.jp/sasshin/shokuin/joho-kokai/pdf/fin/fin_docu_04-01.pdf

公共団体は、この法律の趣旨にのっとり、情報公開条例（地方公共団体又は地方独立行政法人の保有する情報の公開を請求する住民等の権利について定める当該地方公共団体の条例をいう。次条において同じ。）の制定その他のその保有する情報の公開に関し必要な施策を策定し、及びこれを実施するよう努めなければならない。」とした。改正にともない、地方自治体の情報公開条例に与える影響が少なくないといえ、奈良県下の情報公開条例も同様に影響を受けることになろう。

2 奈良県下の情報公開条例

奈良県下の自治体の情報公開条例の制定状況を見ると、1997年3月に三郷町が「三郷町情報公開条例」⁽⁶⁾を制定したことを皮切りに、同年12月に奈良市、大和郡山市、生駒市、天理市が続いて情報公開条例を制定し、翌年4月より施行した。以後、奈良県下の各自治体が情報公開条例を制定するなかで、1996年2月、奈良県は47都道府県で最後に「奈良県情報公開条例」案を議会に提出して3月27日に可決し、条例の制定に至った。同条例は翌年10月1日より施行されることとなったが、奈良県は、青森県と並び都道府県レベルでは制度が最後に整った県であった。

2008年4月1日現在、奈良県下の各自治体の情報公開条例成立の制定率は100%となっているが⁽⁷⁾、47都道府県および全国の市町村と同様、課題を抱えているところが少なくない。以下、本稿では奈良県における情報公開条例の問題と課題について、先の「検討チーム」での議論を踏まえて考察し

(6) 「三郷町情報公開条例」(平成9年3月21日条例第8号)は、施行は制定から2年後の1999年4月1日であった。

(7) http://www.pref.nara.jp/dd_aspx_menuid-2142.htm

(8) 本稿で取り上げる論点は、情報公開法改正の議論を踏まえたものとなっている。詳細は拙稿「情報公開法改正の考察～情報公開条例との関連で～」社会科学雑誌5巻(2012.12)89-188頁を参照。

⁽⁸⁾ていきたい。なお、本稿において考察の対象となる情報公開条例は、2012年4月1日に確認した条例であることを予めご了承ください。また、各条例では「公開」または「開示」という文言を用いるが、本稿では原則的に「開示」・「不開示」で統一する。

2. 1 情報公開条例の目的規定—「知る権利」と「説明責任」

情報公開法制定時、行政改革委員会の行政情報公開部会は目的規定に「知る権利」を明記することについて議論を重ねたが、「知る権利」の内容や外延、憲法上の位置づけが多様であることと、概念が確定していないこと、政府情報開示請求権としての「知る権利」を認めた最高裁判例が存在しなかったことを理由に「知る権利」を明記することを避けた。そこで、「知る権利」に代わって明記されたのは、政府の「説明する責務」いわゆる「説明責任」⁽⁹⁾であったが、これは憲法の定める民主主義の制度に由来するものとされた。すなわち、この「説明責任」とは、国政を信託した主権者である国民に対し、政府がその諸活動を具体的に明らかにする責務を意味する⁽¹⁰⁾。

2004年から翌年まで開催された「情報公開法の制度運営に関する検討会」（以下、「検討会」）では、「知る権利」の文言の有無は解釈原理や立証責任の配分等との関係では必ずしも問題となっていないと指摘したが、「検

(9) 総務省行政管理局編『詳解情報公開法』（財務省印刷局、2001）457-8頁をはじめ、『情報公開制度改善のポイント 情報公開法制度運営検討会報告』（ぎょうせい、2006）27-8頁、塩野宏『行政法Ⅰ 行政法総論 第5版』（有斐閣、2009）328-30頁、または宇賀克也『新・情報公開法の逐条解説 第5版』（有斐閣、2010）35-7頁。もっとも、「知る権利」の明記を避けたことに対しては、日本の行政過程の閉鎖性と秘密性の問題とそれらを情報公開法が変革することから、日本ではとりわけ「知る権利」を明記すべきであったとの意見（松井茂記『情報公開法 第2版』（有斐閣、2003）34-5頁）がある。

(10) 『詳解情報公開法』・前掲注9・12頁。

討チーム」では「知る権利」を法目的に明記することが議論され、「とりまとめ」では「知る権利」と「説明責任」、さらに、行政の「監視」と「透明性」を改正法案に明記することを提言した。

他方、都道府県及び政令指定都市の情報公開条例をみると、条例の制定過程において、情報公開法の制定過程と同様の議論を経て、「知る権利」を明記する条例も制定された。都道府県及び政令指定都市の60条例のうち53条例は「知る権利」を明記し、そのうち目的規定で明記しているものは34条例になる⁽¹¹⁾。

奈良県下の各自治体でも情報公開条例の制定において「知る権利」を盛り込むことを先送りするところもあった。その結果、条例の目的規定が次のようにやや異なる。第1に、未成熟な概念ではあるとしつつも「知る権利」を明文で規定する条例、第2に、行政機関情報公開法にならって「説明責任」のみを明記する条例、第3に、「知る権利」と「説明責任」を併記する条例、および第4に、目的規定に「知る権利」と「説明責任」を明記しない条例が混在している。

①「知る権利」のみを明記する条例

橿原市情報公開条例

第1条 この条例は、市政に関する市民の知る権利を具体的に保障するものとして、市の保有する行政文書の公開を求める権利を明らかにするとともに、広く情報を公開することにより、市民の市政への参加の促進と信頼の確保を図り、市民福祉の増進に寄与し、もって地方自治の本旨に即した公正で民主的な市政の推進に資することを目的とする。

天理市情報公開条例

(11) 『情報公開制度 改善のポイント』・前掲注9・31頁。

第1条 この条例は、市民の公文書の開示を請求する権利を明らかにすることによって、市政に関する市民の知る権利の具現化を図るとともに、市民参加のより公正で開かれた市政を実現し、もって地方自治の本旨に則した市民主体の市政の推進に資することを目的とする。

② 「知る権利」と「説明責任」を併記する条例

奈良県情報公開条例

第1条 この条例は、行政文書の開示を請求する権利を明らかにするとともに、情報公開の総合的な推進に関し必要な事項を定めることにより、県政に対する県民の理解と信頼を深め、県民の県政への参加を促進し、もって県民の知る権利への理解を深めつつ、県の有するその諸活動を県民に説明する責務が全うされるようにするとともに、公正で開かれた県民本位の県政を一層推進することを目的とする。

御所市情報公開条例

第1条 この条例は、市民の情報の公開を求める権利を明らかにし、「知る権利」の具体化を図るとともに、市の諸活動を市民に説明する責務が全うされるようにすることを通じて、市政に対する市民の理解と信頼を深め、市民による市政の監視・参加の推進に資することを目的とする。

③ 「説明責任」のみを明記する条例

葛城市情報公開条例

第1条 この条例は、本市が保有する情報の公開について必要な事項を定め、公文書の開示を請求する市民の権利を保障すること等により、市民の市政への参加を促進するとともに、市の諸活動を市民に説明する責務を全うされるようにし、もって公正で開かれた市政の推進に寄与することを目的とする。

④ 「知る権利」と「説明責任」を明記しない条例

五條市情報公開条例

第1条 この条例は、地方自治の本旨にのっとり、公文書の開示について必要な事項を定めることにより、市民に公文書の開示を求める権利を保障し、もって市民の積極的な市政参加を促進するとともに、市政に対する市民の理解と信頼の確保を図ることを目的とする。

情報公開法において「知る権利」を明記するまでの経緯は先述の通りであるが、同法が制定される以前、奈良県においても県情報公開条例の制定に際して「知る権利」の明記をめぐる⁽¹²⁾は、「知る権利」は用語の定義として固まっていないなどの主張がみられた。

現在の奈良県下の情報公開条例の目的規定を分類すると次のように4つに大別できる。すなわち、①「知る権利」を明記する橿原市情報公開条例お

-
- (12) 旧奈良県情報公開条例（平成8年3月27日奈良県条例第28号）は、「知る権利」の代わりに、「県民の公文書の開示を求める権利」（1条）と定めていたが、その理由は「知る権利」の定義が定まっていなかったためであった（朝日新聞1996年2月27日夕刊（奈良県版））。奈良市、大和郡山市および生駒市の条例においても、「知る権利」概念が未成熟であるとして、明文で規定されることはなかったとされる（たとえば、朝日新聞1995年12月26日付（奈良県版）および朝日新聞1996年02月21日付（奈良県版）を参照）。
- (13) このほか、橿原市議会情報公開条例1条、十津川村情報公開条例1条、三郷町情報公開条例1条、斑鳩町公文書の開示に関する条例1条、広陵町情報公開条例1条、上牧町情報公開条例1条がある。
- (14) このほか、宇陀市情報公開条例1条、生駒市情報公開条例1条、曾爾村情報公開条例1条、下北山村情報公開条例1条、上北山村情報公開条例1条、平群町情報公開条例1条がある。
- (15) このほか、香芝市情報公開条例1条、大和高田市情報公開条例1条、三宅町情報公開条例1条、川西町情報公開条例1条、田原本町情報公開条例1条、御杖村情報公開条例1条、下市町情報公開条例1条、吉野町情報公開条例1条、黒滝村情報公開条例1条、川上村情報公開条例1条、大淀町情報公開条例1条、天川村情報公開条例1条、東吉野村情報公開条例1条、野迫川村情報公開条例1条、高取町情報公開条例1条、山添村情報公開条例1条、安堵町情報公開条例1条、王寺町情報公開条例1条、明日香村情報公開条例1条がある。

よび天理市情報公開条例⁽¹³⁾、②「知る権利」と「説明責任」の両方を明記する奈良県情報公開条例および御所市情報公開条例⁽¹⁴⁾、③「説明責任」のみを明記する葛城市情報公開条例⁽¹⁵⁾、④「知る権利」と「説明責任」の両方を明記しない五條市情報公開条例⁽¹⁶⁾に分類される。また、「知る権利」の規定に関する①および②についてはさらに細かく分類すると、(a)「知る権利を具体的に保障する」と定める橿原市情報公開条例⁽¹⁷⁾、および(b)「知る権利への理解を深めつつ」や『知る権利』の具体化を図る」と定め、「保障する」という言葉を用いない奈良県情報公開条例や天理市情報公開条例がある。文言の使い方では若干の差異が認められるが、(b)の条例は、解釈において、(a)の条例に比べて「知る権利」の保障が弱くなるのではないかとされる。なお、「とりまとめ」では『国民の知る権利』の保障の観点から明示する」と提言し、改正法案1条では「行政機関の保有する情報の一層の公開を図り、もって国民の知る権利を保障し」と明文で規定されていることから、条例で「知る権利」を明記するのであれば、その保障を明確にすることが求められよう。

ところで、③および④のタイプの条例において「知る権利」を目的規定において明文化していない条例は、県および市町村の40条例中24条例であるが、その理由として考えられるのは、「知る権利」の定義が不明確であり多義的であることや、「知る権利」に代わって住民の情報開示請求権を条例で保障しており、「説明責任」という文言が各法令に規定され、情報公開制度の理念・目的とされているということであろう⁽¹⁸⁾。

(16) このほか、大和郡山市情報公開条例1条、桜井市情報公開条例1条、河合町情報公開条例1条がある。

(17) このほか、十津川村情報公開条例、三郷町情報公開条例、斑鳩町公文書の開示に関する条例、平群町情報公開条例、広陵町情報公開条例がある。

(18) もっとも、「説明責任」という言葉そのものは従来から確立した法概念として用いられたものではなく、行政機関の立場からの視点との指摘がある（松井・前掲注9・34-5頁、37頁）。

以上の条例が「知る権利」を否定することを意味するわけではないと考えられるが、しかしながら今日の情報公開制度の流れからすると、「知る権利」が明記されていない条例については見直されるべきであろう。その理由としては、たとえば、「検討チーム」において「知る権利」の明記を巡る議論の中、積極的に明記すべきとの意見が官庁から出されていることをあげることができる。⁽¹⁹⁾ また、各自治体の保有する情報は住民が共有する情報であって、何人もかかる情報にアクセスできるよう憲法21条の解釈から導き出される憲法上の権利として「知る権利」は明記されるべきと考えられるからである。また、2009年1月15日の最高裁決定における泉徳治、宮川光治両裁判官が補足意見で政府に対する情報開示請求権の意味で「知る権利」という文言を用いている。これらのことを踏えれば、「知る権利」の明記を検討するべきであろう。⁽²⁰⁾

もっとも、これまでの判例や解釈において、「知る権利」の文言の有無は開示・不開示に大きな影響を与えないとの指摘もある。⁽²¹⁾ しかしながら、日本の情報公開制度が動き始める以前から憲法解釈の「知る権利」あるいは動き始めた以降の「知る権利」の理論的な蓄積、制度の運用、近年の判例を総合的に考慮すれば、「知る権利」が明記されることで開示／不開示

(19) 国税庁「情報公開制度の改正の方向性に対する意見」(第2回会合2010年5月19日) 19頁 http://www.cao.go.jp/sasshin/shokuin/joho-kokai/pdf/02/02_docu_06-02.pdf
および外務省「情報公開法改正へ向けた枝野大臣素案に対する外務省意見」(第3回会合2010年5月26日) 3頁 http://www.cao.go.jp/sasshin/shokuin/joho-kokai/pdf/03/03_docu_06-02-01.pdf

(20) 泉裁判官は補足意見において「インカメラ審理は、裁判所が当該行政文書を直接見分し、自ら内容を確認して実体判断をするための手続であるから、国民の知る権利の具体化として認められた行政文書開示請求権の司法上の保護を強化し、裁判の信頼性を高め、憲法32条の裁判を受ける権利をより充実させる」(傍点筆者)と論じていた。

(21) たとえば、『情報公開制度改善のポイント』・前掲注9・4頁。ただ、このような指摘に対しては、「知る権利」が明記されていてもそれを十分尊重しなかったものは、法解釈の基本からずれているとの批判もある(松井・前掲注9・37頁)。

の裁量の統制、裁量権の逸脱濫用の縮減につながると考えられる。それにより、不開示処分に対する裁判所の厳格な審査が期待され、市民による行政の監視と情報へのアクセスを可能にし、更に「知る権利」と表裏一体の関係にある「説明責任」や行政の透明化をより一層拡充すると考えられる⁽²²⁾。住民のみならず、利用者に与える利益は大きいであろう。

先述の④にみられるように、「説明責任」を欠く条例についても、各自治体の諸活動を住民等に明らかにし、活動の透明性を高めるため、住民自治・団体自治の観点から、「説明責任」を明記すべきであろう。

また、「とりまとめ」の提言を踏まえ、改正法案で明文化された、行政の「監視」と「透明性」の明記についても検討すべき課題であろう。「監視」という文言については、情報公開法の立法過程の「要綱案」の段階では明記されていたものの、情報公開法では削除されていた経緯がある。しかしながら、「とりまとめ」では、「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もの」として「監視」の言葉の復活を提言し、改正法案においても「監視」が定められている。その意味から県および市町村の行政運営過程を住民の「監視」に下に置き、もって行政の「透明性」を目的に掲げることが考えられる。現在、奈良県下の情報公開条例において住民の「監視」という文言は入っているのは御所市情報公開条例のみである。他の自治体においても、かかる文言を入れることで、実施機関の「説明責任」が、住民の視点から果たせると考えられる。

2. 2 対象文書（行政文書・公文書）について

2. 2. 1 電磁的記録

(22) 情報公開条例の判例を踏まえて、知る権利の明記の有無により、不開示情報規定の解釈に明確な違いが見いだせず、不開示情報等について如何に規定するかが重要であるという意見もある（松村雅生「情報公開法改正の動きと諸論点——行政透明化検討チームとりまとめを踏まえて」警察政策13巻（2011.3）61頁）。

奈良県情報公開条例

第2条 この条例において「行政文書」とは、実施機関の職員（県が設立した地方独立行政法人にあっては、役員を含む。以下同じ。）が職務上作成し、又は取得した文書、図画及び電磁的記録（電子的方式、磁気的方式その他人の知覚によっては認識することができない方式で作られた記録をいう。以下同じ。）であつて、当該実施機関の職員が組織的に用いるものとして、当該実施機関が保有しているものをいう。ただし、次に掲げるものを除く。

（1）官報、公報、白書、新聞、雑誌、書籍その他不特定多数の者に販売することを目的として発行されるもの

（2）図書館、博物館、美術館その他これらに類する県の施設において、当該施設の設置目的に応じて収集し、整理し、及び保存している図書、記録、図画その他の資料

桜井市情報公開条例

第2条 この条例において、次の各号に掲げる用語の意義は、それぞれ当該各号に定めるところによる。

（2）公文書 実施機関の職員が職務上作成し、又は取得した文書、図画及び写真（これらを撮影したマイクロフィルムを含む。）であつて、決裁、供覧等の手続が終了し、実施機関が管理しているものをいう。

情報公開法2条2項本文において、「行政文書」とは「行政機関の職員が職務上作成し、又は取得した文書、図画及び電磁的記録」と規定し、「電磁的記録」については電子的方式、電気的方式その他人の知覚によって認識できない方式で作られた記録を指し、電子計算機による情報処理の用に供されるいわゆる電子情報記録ではなく、録音テープやビデオテープなどの内容の確認に再生用の専用機器を用いる必要のある記録も含まれると考えられている。⁽²³⁾ この規定は、「要綱案」の段階でも提示され、「考え方」に

よると、文書の媒体については、情報通信システムの手進展を踏まえ幅広く捉える必要があるとして、紙媒体のみにかぎらないとしている。⁽²⁴⁾

対象文書に電磁的記録を情報に含む自治体があるなかで、電磁的記録を対象文書に含まない条例として、たとえば、桜井市情報公開条例を挙げることができるが⁽²⁵⁾、かかる条例の下では紙媒体に記録されない限り情報は開示され得ず、「知る権利」の保障と自治体の「説明責任」を果たすことはできない。環境負担を軽減する目的からペーパーレス化が進む今日では、紙媒体に記録されない、あるいは紙媒体では保管されない情報も存在することから、「電磁的記録」も対象文書に含むことを条例に明記すべきであろう。⁽²⁶⁾

2. 2. 2 組織共用文書

情報公開法の制定過程における「考え方」によれば、「決裁」・「供覧」という手続的要件で対象文書の範囲を画さないとしており⁽²⁷⁾、広く行政情報を開示する規定となっている。情報公開法2条2項本文では、「行政文書」とは「当該行政機関の職員が組織的に用いるもの」を含むとし、「決裁」・「供覧」という事案処理手続の修了を経ることがなくとも、組織的に職員が当該文書を用いるのであれば開示対象になるとしている。

(23) 『詳解情報公開法』・前掲注9・23頁。

(24) 『詳解情報公開法』・前掲注9・460頁。

(25) このほか、川西町情報公開条例2条2号、斑鳩町公文書の開示に関する条例2条2項、河合町情報公開条例2条2号、広陵町情報公開条例2条2号がある。

(26) 電子自治体を標榜する以上は、行政情報が電磁的媒体に保存されることが増加すると予想されるから、電磁的記録一般を情報公開条例の対象とする必要性は一層増大する、との指摘がある（宇賀・前掲注3・286頁）。

(27) 「考え方」では、「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適格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程上の手続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」（『詳解情報公開法』・前掲注9・461頁）と説明する。

奈良県情報公開条例は、情報公開法と同様に組織共用文書の規定方法をとるが、奈良県下の多くの自治体も同様の規定をもつ。⁽²⁸⁾ 他方で、桜井市情報公開条例をはじめとして「決裁」・「供覧」といった事務処理を経たものを、文書管理規定の手続上、対象文書とするところもある。⁽²⁹⁾ しかしながら、かかる要件を設けることについては、以前から次のような問題が指摘されている。その例として、開示請求対象となりうる文書そのものが存在しているにもかかわらず、「決裁」・「供覧」を経ないとして対象文書の要件を具備していないことを理由に、物理的不存在ではなく、解釈上「不存在処分」の判断が下されるということである。文書管理規定上、「決裁」・「供覧」といった事案処理手続を対象文書の要件とすることは、行政情報の公開という観点から適切であるとはいえない。⁽³⁰⁾ このように、対象文書を必要以上に限定する要件は検討を要すべきであろう。

情報公開法 2 条 2 項本文と同様の組織共用文書の規定をもつ条例についても、「検討チーム」で指摘された運用上の問題が考えられる。たとえば、

(28) このほか、宇陀市情報公開条例 2 条 2 号、橿原市情報公開条例 2 条 2 号、葛城市情報公開条例 2 条 2 号、御所市情報公開条例 2 条 2 号、香芝市情報公開条例 2 条、生駒市情報公開条例 2 条 2 号、大和高田市情報公開条例 2 条 2 号、天理市情報公開条例 2 条 2 号、奈良市情報公開条例 2 条 2 号、三宅町情報公開条例 2 条 2 号、田原本町情報公開条例 2 条 2 号、下北山村情報公開条例 2 条 2 号、吉野町情報公開条例 2 条 2 号、十津川村情報公開条例 2 条 2 号、上北山村情報公開条例 2 条 2 号、川上村情報公開条例 2 条 2 号、山添村情報公開条例 2 条 2 項、三郷町情報公開条例 2 条 2 号、斑鳩町公文書の開示に関する条例 2 条 2 項、平群町情報公開条例 2 条 2 号、王寺町情報公開条例 2 条 2 号、上牧町情報公開条例 2 条 2 号がある。

(29) このほか、五條市情報公開条例 2 条 2 号、大和郡山市情報公開条例 2 条 1 号、川西町情報公開条例 2 条 2 号、御杖村情報公開条例 2 条 2 項、曾爾村情報公開条例 2 条 2 号、下市町情報公開条例 2 条 2 号、黒滝村情報公開条例 2 条 2 項、大淀町情報公開条例 2 条 2 号、天川村情報公開条例 2 条 2 号、東吉野村情報公開条例 2 条 2 項、野迫川村情報公開条例 2 条 2 項、高取町情報公開条例 2 条 2 号、安堵町情報公開条例 2 条 2 号、河合町情報公開条例 2 条 2 号、広陵町情報公開条例 2 条 1 号、明日香村情報公開条例 2 条 2 号がある。

(30) 宇賀・前掲注 9・50 頁。

職員が作成したメモを組織共有文書に含むか否かという事例である。この例では、文書の利用または保存の状態について争われることになり、また、起案の下書きや資料作成段階のものが組織共用文書に該当するかが争われることになる⁽³¹⁾と考えられる。「検討チーム」の議論においては、メモの実態に着目し、形式的な判断を行うことで行政文書としての性格が強くとも「個人メモ」で片付けられてしまう傾向があるという指摘があった⁽³²⁾。この懸念に対して改善策は「とりまとめ」では示されなかったが、組織共用について各省庁によって解釈運用に幅があることから、組織共用の考え方の整理を求める意見がだされた⁽³³⁾。この問題点は組織共用規定をもつ条例に共通する検討課題といえるが⁽³⁴⁾、組織共用を厳密に定義するとそこから外れた文書は開示対象にならないことも考えられるので、運用によって可能な限り対象文書を拡大することが望まれる⁽³⁵⁾。

-
- (31) どの段階から組織共用文書たる実質を備えた状態になるかについては、たとえば、①決裁を要するものについては起案文書が作成され、稟議に付された時点、②会議に提出した時点、③申請書等が行政機関の事務所に到達した時点、④組織として管理している職員共用の保存場所に保存した時点等が一つの目安となる（『詳解情報公開法』・前掲注9・24-25頁）。
- (32) なお、情報公開法2条2項の「当該行政機関の職員が組織的に用いるもの」の判断要件として、①文書の作成又は取得の状況（職員個人の便宜のためにのみ作成又は取得するものであるかどうか、直接的又は間接的に当該行政機関の長等の管理監督者の指示等の関与があったものであるかどうか）、②当該文書の利用状況（業務上必要として他の職員又は部外に配付されたものであるかどうか、他の職員がその職務上利用しているものであるかどうか）、③保存又は廃棄の状況（専ら当該職員の判断で処理できる性質の文書であるかどうか、組織として管理している職員共用の保存場所で保存されているものであるか）などを総合的に考慮して実質的に判断するという（『詳解情報公開法』・前掲注9・24頁）。
- (33) 三木委員の発言（第1回会合2010年4月20日議事録）9頁
http://www.cao.go.jp/sasshin/shokuin/joho-kokai/pdf/minutes_01_20100420.pdf
- (34) 三木由希子「『情報公開制度の改正の方向性について』に関する論点整理」に対する補足意見」（第5回会合2010年7月22日）4-6頁
http://www.cao.go.jp/sasshin/shokuin/joho-kokai/pdf/05/05_docu_05.pdf

なお、検討チームで指摘された点であるが、開示請求の対象とならないように、いかに「個人メモ」としての体裁を整えるかということに熱心になってしまう傾向がある、という。このような開示に消極的な行政機関の姿勢についても留意すべきであり、運用において、たとえばメモの内容や保管方法などに着目して、情報公開が最大限行われるように、総合的な考慮が求められよう⁽³⁶⁾。

2. 3 開示請求者について

都道府県および市町村の情報公開条例では開示請求者の規定は次のように分類できる。第1に、住民に限定せずに「何人」と定める「何人型」か、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」か、第3に、狭義の住民に加えて更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出来るが、更に「広義の住民型」を分類すると、(a) 当該自治体内に存する事業所等や学校に通勤又は通学する者に限定する「広義の住民型」(以下「(a) 広義の住民型」)、または (b) 当該自治体の行政活動に利害関係者を有する者にまで請求権を認める「広義の住民型」(以下「(b) 広義の住民型」)⁽³⁷⁾に分類される。このように、開示請求者の規定方法が地方

(35) 組織共用の事例として、会議の補助的または説明資料と一体的と認められるものを除き、議事経過を録音したテープ等が会議録作成に向けてその正確性を担保するための補助手段に過ぎないことから組織的共用性が認められないとした事例(岡山地判2003 [平15]・9・16、判例自治253・26)や、非公式の会派代表者会議について職員が慣行に従って作成し、市議会事務局において保管していた会派代表者会議メモについて、メモ保管実態から組織的共用性を認めた事例(青森地判2007 [平19]・11・16、最高裁HP)があるが、前者の事例はどの段階から組織共有文書となり得るかが争点となり、後者は文書の保管実態が争点となった事例といえる。

(36) 三木・前掲注33・10頁。

(37) 条例の請求権者規定について、3つの類型に分類するものとして、西鳥羽和明『情報公開の構造と理論』(敬文堂、2001) 225-6頁を参照。

自治体によって異なるのは各自治体の立法政策によるものである。現在、奈良県下の条例も、以下の様に、規定方法は多様である。

①何人型

奈良県情報公開条例

第5条 何人も、この条例の定めるところにより、実施機関に対し、当該実施機関の保有する行政文書の開示を請求することができる。

奈良市情報公開条例

第5条 何人も、この条例の定めるところにより、実施機関に対し、行政文書の開示を請求することができる。

②狭義の住民型

御杖村情報公開条例

第5条 次に掲げるものは、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。

- (1) 村の区域内に住所を有する者
- (2) 村の区域内に事務所又は事業所を有する個人及び法人その他の団体
- (3) 村税の納税義務を負うもの

③ (b) 広義の住民型

宇陀市情報公開条例

第5条 次に掲げるものは、実施機関に対し、当該実施機関の保有する行政文書の開示（…）を請求することができる。

- (1) 市の区域内に住所を有する者
- (2) 市の区域内に事務所又は事業所を有する個人及び法人その他の団体
- (3) 市の区域内に存する事務所又は事業所に勤務する者
- (4) 市の区域内に存する学校に在学する者

(5) 前各号に掲げるもののほか、実施機関が行う事務事業に利害
関係を有すると認められるもの

情報公開法3条では、開示請求権を持つ者を「何人」と規定し、自然人、法人のほか、法人ではない社団等も含まれ、また日本国民に限定せず外国人にも開示請求権を認めている。要綱案においても「何人」にも開示請求を認めるとしていたが、「考え方」によると、開示請求権を行使する主体は国民が中心ではあるが、国民に限定して外国人を排除する積極的な意義が乏しいことと、広く世界に情報の窓を開くという政策的意義から「何人」にも開示請求権をみとめたとする⁽³⁸⁾。

他方、地方自治体の情報公開条例では、「住民」に限定することが少なくない。情報公開法と同様に、広く情報を公開するという目的から「何人」と規定することも考えられるが、地方自治体の条例であることから、「住民」のみに開示請求権を保障しても不合理ではないとも言える⁽³⁹⁾。しかしながら、広く世界に情報の窓を開くということは、中央政府にとどまるもの

(38) 『詳解 情報公開法』・前掲注9・463頁。

(39) 松井・前掲注9・416頁。このほか藤原静雄『情報公開法制』（弘文堂、1998）185頁も同様の趣旨から限定することに合理性があるという。「何人型」にした場合の実質的な問題として、実験的・調査的請求等に対して争訟が生じたあるいは増加した場合、自治体によっては人的体勢が十分でない場合もあるとの指摘がある（藤原静雄「地方自治体の情報公開——近時の都道府県条例の比較検討」小早川光郎編著『情報公開法 その理念と構造』（ぎょうせい、1999）所収189頁）が、さらに司法上の救済の観点から「何人型」に対して問題を提起する見解がある。すなわち、当該自治体と無関係の自治体外第三者に請求権を与えることは、拒否処分をめぐる紛争で、国家機関である裁判所が司法権を行使して解決するほど具体的な必要性ないし実益が当該第三者に生じるとは言えないことと、情報公開制度下での情報開示請求権は公共的権利ではありながら、それをめぐる訴訟は主観訴訟としての構成が意図されているのであって、当該自治体外第三者に請求権を与えて訴訟類型に乗せると客観訴訟に属すると解さざるをえなくなると指摘がある（西島・前掲注37・230-1頁）。

ではなく、地方自治体にも要請されるともいえ、また、「考え方」によると、「既に制定済みの地方公共団体においても、この法律の趣旨にのっとり、必要な施策の策定及び実地に努めることが望まれる」としていることから⁽⁴⁰⁾も、「何人」と規定することにも合理性があると考えられる。

現在の奈良県下では「(b) 広義の住民型」が多数を占めているが、この型に特有の「実施機関の事務事業に利害関係を有するもの」という規定は、利害認定基準はかなり広く捉えられていると指摘があり⁽⁴²⁾、請求者は利害関係に関わる公文書または行政文書のみ開示請求できるので、請求情報にかかわる利害関係の具体的内容を記す必要がある。となると、「利害関係を有するもの」の運用の範囲が狭い自治体では、開示請求者は情報の任意提供の申出に切り換えることを余儀なくされることとなる。この点で、「(b) 広義の住民型」は、結局、不服申立てができず極めて使い勝手が悪いということになる⁽⁴⁴⁾。このことから「広義の住民型」よりも「何人型」が望ましいとの意見があるが、また別の意見としては、地球温暖化や生物多様性の問題における地方自治体の政策や実態調査結果、廃棄物の不法投棄の追跡や監視など環境に関連する問題は都道府県境・市町村境を超えることから、広義の住民以外にも開示することが緊急の課題であると論ずる⁽⁴⁵⁾。

以上の意見を踏まえると、地方自治体が保有する情報のなかには当該自治体の住民以外にも有益な情報も含まれると考えられることから、開示請求者について「何人型」にすることが望ましいといえよう⁽⁴⁶⁾。現在、奈良県

(40) 北沢義広=三宅弘『情報公開法解説 第2版』(三省堂、2003) 14頁。

(41) 『詳解 情報公開法』・前掲注 9・504頁。

(42) 藤原・前掲注39・184頁。

(43) 兼子仁=関哲夫『情報公開条例』(北樹出版、1984) 127頁。

(44) 日本弁護士連合会・前掲注 2 においても同様の指摘がある。

(45) 日本弁護士連合会・前掲注 2。

(46) 宇賀・前掲注 3・290頁。

下では「何人型」をとる条例は、奈良県情報公開条例および奈良市情報公開条例など一部の市町村であり、他方、「広義の住民型」をとる市町村もほとんどあるのも現実である⁽⁴⁷⁾。ただ、情報公開制度が広く世界に情報の窓を開くことを指向するものであるから、「広義の住民型」について見直し⁽⁴⁸⁾が求められる⁽⁴⁹⁾。

2. 4 実施機関の問題

検討チームおよび「とりまとめ」では、現行の情報公開制度の対象を、国民の知る権利を保障する観点から国会および裁判所に拡大することが提案されたが、地方自治体においても実施機関の拡大が議論の対象となり、

(47) たとえば、橿原市情報公開条例5条、御所市情報公開条例5条、生駒市情報公開条例5条、大和高田市情報公開条例5条、天理市情報公開条例5条、高取町情報公開条例5条。

(48) たとえば、「広義の住民型」は御杖村情報公開条例5条、曾爾村情報公開条例5条、下市町情報公開条例5条、黒滝村情報公開条例5条、東吉野村情報公開条例5条、野迫川村情報公開条例5条、安堵町情報公開条例5条、橿原市議会情報公開条例5条である。「(a) 広義の住民型」に該当する条例は存しないが、「(b) 広義の住民型」がもっとも多く、宇陀市情報公開条例5条、葛城市情報公開条例5条、五條市情報公開条例5条、香芝市情報公開条例5条、桜井市情報公開条例5条、大和郡山市情報公開条例5条、三宅町情報公開条例5条、川西町情報公開条例5条、田原本町情報公開条例5条、下北山村情報公開条例5条、吉野町情報公開条例5条、十津川村情報公開条例5条、上北山村情報公開条例5条、川上村情報公開条例5条、大淀町情報公開条例5条、天川村情報公開条例5条、山添村情報公開条例5条、三郷町情報公開条例5条、斑鳩町公文書の開示に関する条例5条、平群町情報公開条例5条、王寺町情報公開条例5条、河合町情報公開条例5条、広陵町情報公開条例5条、上牧町情報公開条例5条、明日香村情報公開条例5条である。

(49) 奈良県下の情報公開条例制定率は100パーセントではあるが、開示請求者の規定方法に着目した場合、情報公開制度の原則を「知る権利」を保障し、何人に対しても情報を公開する制度と考えるのであれば、奈良県下の市町村では「何人型」を採用しないところもあるので、実質的には100%に至っていないと評することもできる。

具体的には、議会や地方3公社ほか、地方独立行政法人および指定管理者が対象となった。これらは今回の情報公開法の改正議論とは直接結びつくものではないが、奈良県下の自治体固有の問題として取り上げ、以下、奈良県下の議会および地方3公社のうち土地開発公社について見ていきたい。

奈良県情報公開条例

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、公安委員会、警察本部長、労働委員会、収用委員会及び内水面漁場管理委員会並びに県が設立した地方独立行政法人（地方独立行政法人法（…）第2条第1項に規定する地方独立行政法人をいう…）をいう

奈良市情報公開条例

第2条 この条例において、次の各号に掲げる用語の意義は、当該各号に定めるところによる。

（1）実施機関 市長、水道事業管理者、消防長、教育委員会、選挙管理委員会、公平委員会、監査委員、農業委員会、固定資産評価審査委員会及び議会をいう。

（2）略

三郷町情報公開条例

第2条 この条例において、次の各号に掲げる用語の意義は、それぞれ当該各号に定めるところによる。

（1）実施機関 町長、議長、水道事業管理者、教育委員会、選挙管理委員会、監査委員、農業委員会、固定資産評価審査委員会及び三郷町土地開発公社をいう。

（2）～（6）略

2. 4. 1 議会情報

2009年4月1日現在、都道府県レベルでは、情報公開条例において議会

を執行機関として情報公開の対象としているものは30団体、議会を情報公開の対象とした独自の条例を定めているものは17団体であり、市町村レベルにおいて、1782団体が議会を情報公開の対象とし、情報公開条例において議会を執行機関として定めているものは1750団体、議会を情報公開の対象とした独自の議会情報公開条例を定めているものは31団体、要綱を定めているものは1団体である⁽⁵⁰⁾という。

橿原市議会情報公開条例

第1条 この条例は、市政に関する市民の知る権利を尊重し、議会情報の公開を求める権利を保障するとともに、情報の公開に関し必要な事項を定めることにより、より一層公正で開かれた議会運営の実現を図ることを目的とする。

第2条 この条例において、次の各号に掲げる用語の意義は、当該各号に定めるところによる。

(1) 議会情報 議会の職員が職務上作成し、又は取得した文書、図面、写真（これらが含まれる磁気ディスクを含む。）であって、決裁又は供覧が終了し、議会が保有しているものをいう。

(2) 議会情報の公開 議会情報を閲覧に供し、又は議会情報の写しを交付することをいう。

第5条 次に掲げる者は、この条例の定めるところにより、議会に対し、議会情報の公開を請求することができる。

(1) 橿原市（以下「市」という。）の区域内に住所を有する者

(2) 市の区域内に事務所又は事業所を有する法人

(50) 総務省・前掲注1。

近年、政務調査費の政務調査費使途報告書や領収書、このほか議会関連の経費、議会の実質的な意思形成に深く関わる会派代表者会議の会議メモなど、議会情報に対する住民の関心は高く、それゆえ、議会も執行機関と同様に住民に対する説明責任を負い、議会を実施機関に含むことは当然であると考えられる⁽⁵¹⁾。奈良県についてみると、議会の情報公開制度が整ったのは河合町が2011年10月に、奈良市が2012年3月になってからである。

ところで、全国の地方自治体の議会の情報公開制度をみると、条例の中で議会を実施機関として含む型と、議会情報公開条例を独自に制定する型があるが、奈良県および市町村の多くが前者の型をとり、橿原市のみが後者の方式を採用している。また、規定方法において見られる違いとしては、実施機関として「議会」と定める条例と「議長」と定める条例がある。三郷町情報公開条例をみると2条1号では「議会」ではなく、「議長」を実施機関として定めている⁽⁵²⁾。「三郷町情報公開条例の解釈および運用」によると、同条例で規定する「議長」とは議決機関である議会を代表する「議長」を指すということであるから、実質的には「議会」と同義と考えられる⁽⁵³⁾。

現状をみると、奈良県下の議会情報の公開制度の達成率は100パーセントとなり、議会情報については情報公開制度が整ったといえるが、次の点に

(51) 宇賀・前掲注3・284頁。

(52) 実施機関（処分庁）を議会とすべきか、あるいは議長とするかで、地方自治体の議会情報の公開において議論があった。前者に関する「議会説」では、開示請求の効果が議会に帰属するのであるから、議会の議決をもって開示または不開示を決定するのが合理的であるが、ただ、議会会期中しか対応できないことが問題視され、後者に関する「議長説」では、議長が議会を代表する権限と事務統理権を有し（自治法104条）、事務統理権のなかには文書管理権も含まれ、不開示処分の取消訴訟を行う場合、議長を被告として争う方が裁判手続以上も便宜であるということであった。このような理由から「議長説」による対応がおこなわれているという（西鳥・前掲注37・40頁）。

(53) 情報公開条例において実施機関を「議長」としている例として、横浜市や名古屋市がある。

については検討を要するべき課題といえる。

橿原市をみると、情報公開条例では開示請求者は「何人」にも認められるとし、他方で議会情報公開条例をみると市区域内に住む住民に限定する。両条例に差異を設ける特段の合理的理由は見いだしがたく、改善すべき点であるといえる。また、奈良県の議会情報の開示請求については、不服申立てに対して独立して第三者の立場から公正・公平に審査する審査会が、この点で開示請求者の権利が十分保障されるか、疑問が残るといえる（詳細は、「2. 8. 1 不服申立による諮問までの期間」で⁽⁵⁴⁾検討）。

2. 4. 2 地方3公社——土地開発公社について

地方住宅供給公社法第1条に規定する「地方住宅供給公社」、地方道路公社法1条に規定する「地方道路公社」、および公有地の拡大の推進に関する法律（公有地拡大推進法）10条に規定する「土地開発公社」は、「地方3公社」と呼ばれ、地方自治体とは別法人ではあるが、地方自治体が出資して設立した法人であり、地方自治体と財政面で密接な結びつきがあること⁽⁵⁵⁾とはいうまでもない。実質的に地方公共団体の分身であり、一部とも言え

(54) 奈良県議会の情報公開に関する規程2条1項柱書きは、「議長は、開示決定等について行政不服審査法（…）による不服申立てがあったときは、次の各号のいずれかに該当する場合を除き、奈良県議会情報公開審査会の意見を聴かなければならない。」と定め、不服申立てが行なわれた場合については、同6条1項は「審査会は、委員十人以内で組織する。」、2項は「委員は、議会の議員の内から、議長が指名する。」と定めるが、3項では「審査会は、第2条の規定による意見の求めに応じて不服申立てについて調査を行うときは、情報公開制度について学識経験がある者のうちから、議長があらかじめ選任した三名以内の者（以下「学識経験者」という。）の意見を聴かなければならない。」と定める。規程では、第三者機関による審査機関が設置されていない。

(55) なお、地方道路公社法25条および公有地拡大推進法28条によれば、地方道路公社と土地開発公社については、設立団体が公社の債務について保証契約をすることができるとしている。

る地方3公社については実施機関とすることに争いはないのであるから、⁽⁵⁶⁾説明責任を負うべきと解することができる。しかしながら、先に挙げた奈良県情報公開条例をみると、地方3公社が実施機関に含まれていない。その理由について、解釈基準は「奈良県土地開発公社、奈良県道路公社、奈良県住宅供給公社、地方職員共済組合奈良県支部、財団法人奈良県職員互助会その他公益法人等は、県とは別の法人格を有するもの」と示している。⁽⁵⁷⁾

ところで、地方3公社のうち、財政事情で深い結びつきのある土地開発公社に関しては、実施機関に含むのは先に挙げた三郷町ほか僅かであって、⁽⁵⁸⁾奈良県および県下の市町村の多くは情報公開条例において土地開発公社を実施機関から外している。

香芝市情報公開条例

第29条 [公有地拡大推進法10条]の規定により設立された土地開発公社は、この条例の規定の趣旨にのっとり、その保有する情報の開示及び提供がされるよう必要な措置を講じなければならない。

天理市情報公開条例

第20条 市が設立した法人のうち市長が規則で定めるものは、この条例に基づく市の施策に準じて情報公開に関する所要の措置を講じ、及びこれを実施しなければならない。

天理市情報公開条例施行規則

第9条 条例第20条に規定する規則で定めるものは、次に掲げる法人とする。

(56) 宇賀・前掲注3・285頁。

(57) 「奈良県情報公開条例の解釈運用基準」

(<http://www.pref.nara.jp/secure/64273/kaisyakuunnyoukijyun.pdf>)

(58) 土地開発公社を実施機関に含む情報公開条例としては、生駒市情報公開条例2条1項1号、上牧町情報公開条例2条1号がある。

(1) 天理市土地開発公社

(2) 社会福祉法人天理市社会福祉事業団

宇陀市情報公開条例

第24条 市が資本金、基本金その他これらに準ずるものを出資している法人であって、その性格、業務内容等を勘案して当該法人を所轄する実施機関が定めるもの（以下「出資法人」という。）は、この条例の趣旨にのっとり、当該出資法人の保有する情報の公開に関し、必要な措置を講ずるよう努めるものとする。

2 実施機関は、出資法人に対し、前項の措置を講ずるよう指導に努めるものとする。

上記のように、土地開発公社を実施機関には含めないが、香芝市のように、情報公開条例に努力規定を置く条例や、天理市のように開示努力規定を起きながら、土地開発公社を「出資法人等」に含め、別途施行規則において土地開発公社を記載する形式⁽⁵⁹⁾や、公社の情報公開について規則または要綱⁽⁶⁰⁾で定める形式がある。しかしながら、以上の3形式では土地開発公社に対する情報開示請求において、決定に異議がある場合に、第三者機関である情報公開審査会による公平・公正な判断を求めることができないため、住民の「知る権利」は十分に保障されないことも考えられる。とりわけ、

(59) 同様の規定の形式をとる自治体として、たとえば、奈良県および奈良市、葛城市、橿原市がある。

(60) たとえば、規則または規程による情報公開について、大和高田市は「大和高田市が出資する法人のうち情報公開に関して市の施策に準じる法人を定める規則」を定め、田原本町は、「田原本町土地開発公社情報公開規程」を定めている。要綱による情報公開について、五條市は「五條市土地開発公社の情報公開に関する事務処理要綱」を定め、桜井市は「桜井市の外郭団体（出資法人）の情報公開に関する要綱」を定めている。

情報公開条例の実施機関からはずれた土地開発公社は密室で用地取得について決定し、地方公共団体の財政事情に大きく関わる情報を明らかにしてこなかった経緯もあり、公有地拡大推進法に基づいて土地開発公社が先行取得した土地のなかには取得目的が不明瞭なものや、長期間利用されず「塩漬け土地」となり、それらが不良資産化して地方公共団体の財政を圧迫し、深刻な危機的状況を招いている。⁽⁶¹⁾このようにブラックボックス化した土地開発公社については、地方公共団体が100%出資し、その運営資金が住民の納税に依るのであるから、不良債権化した土地開発公社の透明性と住民による監視、すなわち、説明責任が十分に果たされ、住民の「知る権利」に応える仕組みにする必要がある。

情報公開条例により地方3公社を対象にした情報公開制度を設けることについては、地方自治法上、条例は、法令に違反しない限りにおいて地方公共団体の事務に関し制定することができ、各公社の設立法も、これを禁じていないと考えられることから、情報公開条例において明文で、他の執行機関と同様に土地開発公社を実施機関に含めることに問題はなく、そうすることが情報公開制度の趣旨に合致するものと考えられる。⁽⁶²⁾奈良県下の条例では土地開発公社を実施機関に含めていない条例も見られることから

(61) 奈良県下の土地開発公社の抱える問題を詳細に取り上げた文献として、浅野詠子『土地開発公社が自治体を浸食する』（自治体研究社、2009）が参考となる。

(62) 「特殊法人等の情報公開制度の整備充実に関する意見」（平成12年7月27日特殊法人情報公開検討委員会）http://www.soumu.go.jp/main_content/000121084.pdf
 この他、土地開発公社は設立自治体とは法人格が異なるというものの、土地の買収、管理、処分において、当該自治体の指示の元に動いていることはいうまでもなく、個別の法人格を付与することは、民間の金融機関からの借入れを自由にし機動的に土地取得ができるようにするための法技術的な扱いに過ぎず、法制度上それ以上の意味をもつものではないから、業務上の情報公開を設立自治体が公社に義務づけることは、法理論的に問題はないとの意見もある（西島・前掲注37・93頁）。

も、先述の議論を踏まえて明記することを検討すべきであろう。⁽⁶³⁾

2. 4. 3 指定管理者の情報公開

2003年の地方自治法の改正により、公の施設を管理する指定管理者制度が創設され、地方自治法244条の2の第3項は「普通地方公共団体は、公の施設の設置の目的を効果的に達成するため必要があると認めるときは、条例の定めるところにより、法人その他の団体であつて当該普通地方公共団体が指定するものに、当該公の施設の管理を行わせることができる。」としている。

指定管理者制度の下、私的な団体である営利企業・財団法人・NPO法人・市民グループなど法人その他の団体は、公募により指定管理者になることができ、施設の管理・運用業務に限らず、施設利用の許可処分も下すことができる（地方自治法244条2項）。指定管理者の施設の利用料金を收受（同法244条の2第8項）、料金の設定（同第9項）が定められていることから、実質的に地方公共団体と変わらないといえる。しかしながら、指定管理者に関する情報の開示について情報公開条例で規定する地方自治体は僅かである。このような状況は、指定管理者制度が情報公開の拡大の流

(63) 奈良県下の地と開発公社の問題を取り上げた文献として、浅野詠子『土地開発公社が自治体を侵食する』（自治体研究社、2009）。近年、土地開発公社を解散するとの報道がある。たとえば、奈良市土地開発公社は、保有地27万5千平方メートル、簿価約186億円の未利用地を抱えており、2012年度内に解散し、用途が決まった分を除く土地を市が引き取り、175億円の「第三セクター等改革推進債」（三セク債）の許可申請議案を6月定例市議会に提出すると報道された（朝日新聞2012年6月6日付）。奈良市以外についても、大きな負債を抱えた土地開発公社の見直しや解散を検討する市町村が少なくない。たとえば、御所市、大和郡山市、天理市、香芝市、平群町、河合町、斑鳩町などがある。奈良県下の地方公共団体における土地開発公社の問題については、<http://www.ac.auone-net.jp/~nara-koe/news223.html>が参考になる。

れに逆行し、情報公開の”空白地帯”を生むことになるとの懸念が示されているように、好ましいとは言えない。⁽⁶⁴⁾

以上の問題が指摘されるなか、奈良県下の自治体が情報公開条例において指定管理者に関する情報の扱いをどのように定めるか見ていきたい。

奈良県情報公開条例

第32条の2 県は、地方自治法（…）第244条の2第3項の規定により指定管理者に公の施設の管理を行わせるときは、当該指定管理者の保有する当該管理に関する情報の収集に関し必要な措置を講ずるものとする。

2 前項の情報の収集に関しては、地方自治法第244条の2第3項の規定による指定に係る協定において定めるものとする。

生駒市情報公開条例

第26条 指定管理者（…）は、この条例の趣旨にのっとり、市の公の施設（…）の管理に関して保有する情報の公開に関し必要な措置を講ずるよう努めるものとする。

2 実施機関は、指定管理者に対し、情報公開を推進するため、前項に定める必要な措置を講ずるよう指導に努めるものとする。

3 実施機関は、第1項の情報に係る文書等で実施機関が保有していないものについて開示請求があったときは、当該指定管理者に対し、当該文書等の提出を求めるものとする。

(64) 斎藤文男『指定管理者制度と情報公開 ブラックボックスにさせないための条件』
（自治体研究社、2006）35-37頁。

指定管理者を実施機関に含む情報公開条例は、現在のところ、奈良県では皆無であり、奈良県情報公開条例や生駒市情報公開条例に定める指導・措置規定、努力規定に留まる⁽⁶⁵⁾。指定管理者に関する情報の開示請求は、指定管理者を指定した実施機関が保有する当該指定管理者の情報、あるいは生駒市の情報公開条例のように、実施機関が指定管理者に対して保有する情報の提出を求めることに限られ、指定管理者に対して情報開示を請求することはできない。

もっとも、指定管理者は、実質的に地方自治体と変わらないとはいえ、私的な団体であるから、実施機関に含むことの可否が問題となるが、理論的には可能という見解がある⁽⁶⁶⁾。その理由の一つとして、たとえば、2000年7月27日の特殊法人情報公開検討委員会の意見があるが、「指定法人等の中には、行政事務を行政機関から委任を受けて実施しているものがある。この場合、当該指定法人等は、当該行政事務を自らの名と責任において行っていると考えられ、理論上、当該行政事務について自ら国民に対する説明責務を負うものとして整理することは可能」としている⁽⁶⁷⁾。

実際に指定管理者を情報公開条例の実施機関に含む例として、神奈川県藤沢市があるが、同市は「指定管理者のうち当該公の施設を利用する権利に関する処分の権限を有するもの」（藤沢市情報公開条例4条2項）と定⁽⁶⁸⁾め、兵庫県尼崎市は「市の公の施設の管理を行わせる指定管理者」（尼崎市情報公開条例2条1号）を実施機関に含むとしている。

奈良県下においても指定管理者を実施機関に含めることが検討されるべきであるが、この他にも実施機関が指定管理者を指定する際に、附款また

(65) 同様の規定として、香芝市情報公開条例30条がある。

(66) 宇賀・前掲注3・285頁。

(67) 特殊法人情報公開検討委員会「特殊法人等の情報公開制度の整備充実に関する意見」（2000〔平12〕年7月27日）http://www.soumu.go.jp/main_content/000121084.pdf

(68) 厚木市情報公開条例2条1号も同様の規定をもつ。

は協定により提出義務を負わせ組織共有文書として開示するなど、公文書概念を拡大する方法も考えられよう。⁽⁶⁹⁾

2. 5 不開示情報の規定

2. 5. 1 個人識別型かプライバシー型か

情報公開法では、個人情報の取扱いに伴う個人の権利利益保護の重視、法律の運用の安定性、個人情報保護法制との整合性等の観点から個人識別型が用いられている。他方、個人の私生活や権利利益を害するおそれがあるものを不開示とするプライバシー型を採用する自治体もある。このように規定方法は二つの類型に分類できる。以下、奈良県および県下の市町村では個人情報の規定を次のように定めている。

① 個人識別型

奈良県情報公開条例

第7条 実施機関は、開示請求があったときは、開示請求に係る行政文書に次の各号に掲げる情報（以下「不開示情報」という。）のいずれかが記録されている場合を除き、開示請求者に対し、当該行政文書を開示しなければならない。

（1）法令若しくは他の条例（以下「法令等」という。）の規定又は実施機関が法律上従う義務を有する各大臣その他国の機関の指示によ

(69) 宇賀・前掲注3・286-7頁。具体例として、草加市情報公開条例2条4号イを挙げる。同号イは「実施機関の公の施設において、地方自治法（…）第244条の2第3項の規定に基づき当該施設の管理を行わせている者（以下「指定管理者」という。）の役員、職員等が当該管理業務の執行上作成し、又は取得した文書、図面、写真、フィルム及び電磁的記録であって、当該指定管理者の役員、職員等が組織的に用いるものとして、当該指定管理者が保有しているもの」と定めている。

(70) 『情報公開制度改善のポイント』・前掲注9・76頁。

り、公にすることができないと認められる情報

(2) 個人に関する情報（事業を営む個人の当該事業に関する情報を除く。）であって、当該情報に含まれる氏名、生年月日その他の記述等により特定の個人を識別することができるもの（他の情報と照合することにより、特定の個人を識別することができることとなるものを含む。）又は特定の個人を識別することはできないが、公にすることにより、なお個人の権利利益を害するおそれがあるもの。ただし、次に掲げる情報を除く。

ア 法令等の規定により又は慣行として公にされ、又は公にすることが予定されている情報

イ 人の生命、健康、生活又は財産を保護するため、公にすることが必要であると認められる情報

ウ 当該個人が公務員等（国家公務員法（…）第2条第1項に規定する国家公務員（独立行政法人通則法（…）第2条第2項に規定する特定独立行政法人の役員及び職員を除く。）、独立行政法人等（独立行政法人等の保有する情報の公開に関する法律（…）第2条第1項に規定する独立行政法人等をいう。以下同じ。）の役員及び職員、地方公務員法（…）第2条に規定する地方公務員並びに地方独立行政法人の役員及び職員をいう。）である場合において、当該情報とその職務の遂行に係る情報であるときは、当該情報のうち、当該公務員等の職及び当該職務遂行の内容に係る部分

(3)～(7) 略

② プライバシー型

山添村情報公開条例

第10条 実施機関は、個人の思想、宗教、身体的特徴、健康状態、家族構成、学歴、住所、所属団体、財産、所得等に関する情報（事業を

営む個人の当該事業に関する情報を除く。)であつて、特定の個人が識別されるもののうち、通常他人に知られたいと認められるものについては、これを公開することができない。ただし、個人の承諾を得た場合にはこの限りでない。

2 前項の規定にかかわらず、次の情報は公開しなければならない。

(1) 法令の規定により、又は慣行として、何人でも閲覧することができることとされている情報

(2) 公表を目的とし、又は公にすることを予定して作成し又は取得した情報

(3) 法令又は条例の規定に基づく許可、免許、届出等に際して作成し、又は取得した情報で、公益上の必要その他正当の理由により公開することが必要であるもの

(4) 公務員又は公務員であつた者の職務、地位、氏名等公務の遂行に関する個人の公的地位又は立場に関する情報

情報公開法では、個人情報の取扱いに伴う個人の権利利益保護の重視、法律の運用の安定性、個人情報保護法制との整合性等の観点から個人識別型が用いられている⁽⁷⁰⁾。

地方自治体の情報公開条例においても、情報公開法と同様の観点から個人識別型を採っているもの少なくない。しかし、他方では、「他人に知られたいと認められる情報」等を規定し、個人の権利利益保護への支障の有無等をその都度解釈、判断するプライバシー型を採るものが見られる。それでもなお個人識別型の規定方法が多いのは、個人識別型は、個人の権利利益すなわちその核心部分であるプライバシーの保護を目的とし、

(70) 『情報公開制度改善のポイント』・前掲注9・76頁。

個人識別情報を原則不開示として個人の権利利益を侵害せずに不開示にする必要のないものを例外的に開示する規定であることから、プライバシー型あるいは個人識別型の運用において大きな違いが認められないということが理由として考えられる。

しかしながら、「検討チーム」内の意見でもみられたが、公務員の氏名のほか、私的懇談会に参加し、公的領域に関わる民間人等の個人情報については、単に個人識別情報を理由に不開示になる事例が見受けられることから、⁽⁷¹⁾このように形式的な判断により不開示となるのであれば、個人識別型規定は原則開示という情報公開制度の趣旨に合致しないと疑問が生ずる。

ところで全国都道府県・市町村の情報公開条例のほとんどが個人識別型を採用しており、他方でプライバシー型を採用するところは僅である。プライバシー型を採用する代表的な例として北海道情報公開条例、名古屋市情報公開条例、大阪府情報公開条例⁽⁷²⁾があげられるが、奈良県下の条例も同様に、殆どの自治体は個人識別型の規定を有するが、他方でプライバシー型を規定する条例は、山添村情報公開条例⁽⁷³⁾10条および三郷町情報公開条例9条のみではある。しかしながら、今後、検討チームの意見や「とりまとめ」の提言を踏まえて、原則公開に合致するよう他の自治体も個人識別型の規定そのものをプライバシー型に近づけることを検討する余地はあろう。

(71) たとえば、三木・前掲注34・1-2頁。

(72) たとえば、北海道情報公開条例10条は、「実施機関（公安委員会及び警察本部長を除く。）は、公文書の開示の請求（以下「開示請求」という。）があったときは、開示請求に係る公文書に、次の各号に掲げる情報のいずれかが記録されている場合を除き、当該公文書に係る公文書の開示をしなければならない。

(1) 個人の思想、宗教、身体的特徴、健康状態、家族構成、学歴、職歴、住所、所属団体、財産、所得等に関する情報（事業を営む個人の当該事業に関する情報を除く。）であって、特定の個人が識別され得るもののうち、通常他人に知られたいくないと認められるもの」と定める。

(73) なお、山添村情報公開条例では、第3章では「自己情報の本人開示及び訂正」（15条および16条）を定める。

なお、プライバシー型の規定を採用した場合、個人情報保護制度と情報公開制度において「個人情報」の定義が異なる問題が生じるとの指摘があるが、情報公開制度および個人情報保護制度の制度趣旨・目的は各々異なるのであるから、公的領域の情報を原則開示とし、一般に他人に知られにくい個人情報を保護するプライバシー型を採用することに問題はないであろう。⁽⁷⁴⁾

2. 5. 2 公務員の職務の遂行にかかる情報

情報公開法の立法段階より、公務員の職務遂行に関する情報の開示、とりわけ公務員の氏名の開示については、いわゆる「官官接待」に係る情報公開で問題になった。「要綱案」は、「ハ 公務員の職務遂行に係る情報に含まれる当該公務員の職に関する情報」を例外的開示情報とし、「考え方」によると、「公務員の氏名は、開示すると、公務員の私生活に影響を及ぼすことがあり得る。」とし、続けて「中央省庁の課長相当職以上の者については、同号ただし書きイ、ロ、ハにより、その職、氏名、職務遂行に関する情報がすべて不開示情報から除かれるため、不開示になることはない」と説明していた。しかしながら、それでは課長相当職に至らない者については、氏名が含まれず、官官接待などの公費濫用の事例など、国民による監視をなしえないと指摘がなされた。⁽⁷⁵⁾

公務員の氏名等の開示については、個人識別型の規定が開示の壁となって先述の懸念が現実となり、「検討会」においても議論され、職務遂行に係る公務員の氏名については、特段の支障の生ずるおそれがない限り開示

(74) たとえば、名古屋市情報公開条例はプライバシー型を採用し（7条）、個人情報保護条例では個人識別型を採用する。また、大阪府情報公開条例もプライバシー型を採用するが（9条）、個人情報保護条例では個人識別型を採用している。

(75) 日本弁護士連合会「情報公開法要綱案に対する意見書」（1997年1月31日）

とする方向で統一した取り扱い方針を明らかにすることが求められた。また、行政運営上の懇談会等の発言者（公務員の身分ではない者、たとえば有識者など）の氏名についても、各会議の性格等に応じ、公務員の氏名に準じて原則開示する方向で統一することが求められていた。その後、「各行政機関における公務員の氏名の取り扱いについて（平成17年8月3日情報公開に関する連絡会議申し合わせ）」では、「各行政機関は、その所属する職員（補助的業務に従事する非常勤職員を除く。）の職務遂行に係る情報に含まれる当該職員の氏名については、特段の支障の生ずるおそれがある場合を除き、公にするものとする。なお、特段の支障の生ずるおそれがある場合とは、以下の場合をいう。①氏名を公にすることにより、情報公開法第5条第2号から第6号までに掲げる不開示情報を公にすることとなるような場合、②氏名を公にすることにより、個人の権利利益を害することとなるような場合⁽⁷⁶⁾」としていた。しかしながら、公務員等の氏名や、行政運営上の懇談会等における発言者等の氏名等は、法文上明確には開示対象とされていないことから、この点について検討チームは議論を経て「とりまとめ」において「平成17年8月3日情報公開に関する連絡会議申し合わせ」を法定化すべきと提言した。改正法案5条1号ハでは「とりまとめ」を反映し、「当該公務員等の職及び氏名並びに当該職務遂行の内容に係る部分」を開示する規定となっている。

奈良県下の条例をみると、先の奈良県情報公開条例をはじめ宇陀市情報公開条例7条2号ハや橿原市情報公開条例6条1号ウなど個人識別型の規定をもつ条例は、情報公開法5条1項1号ハの規定とほぼ同じであることから、情報公開法と同様の問題、すなわち個人識別型が開示の壁となり公務員等の氏名等が開示されないことが想定されうる。また、公的事項に関

(76) http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/gyoukan/kanri/jyohokokai/pdf/110624_01.pdf

与し、政策形成など一定の影響を与える有識者等の民間人についても、行政運営上の懇談会等において、一般民間人と同列に個人情報として開示されないことも想定されうる⁽⁷⁷⁾。これらの情報についても、住民に広く開示されるべき情報と考えられることから、奈良県下の条例においても、公務員等の氏名や、行政運営上の懇談会における発言者の氏名等についても、原則開示とすることを検討すべきであろう。

2. 5. 3 任意提供情報規定

情報公開法5条2号ロは、法人情報について、「行政機関の要請を受けて、公にしないとの条件で任意に提供されたもの」を不開示としている。情報公開法に定める任意提供情報と同様の規定をもつ地方自治体の条例はすくなくないが、情報公開法と比べて実質的な要件を示す条例がいくつか散見される。たとえば大阪府情報公開条例8条2号は、「実施機関の要請を受けて、公にしないことを条件として任意に個人又は法人等から提供された情報であって、当該条件を付することが当該情報の性質、内容等に照らして正当であり、かつ、当該個人又は法人等の承諾なく公にすることにより、当該個人又は法人等の協力を得ることが著しく困難になると認められるもの（例外的開示情報を除く。）」と定め、情報公開法に比べ具体的な要件を定めて適用に限定的な規定となっている。

奈良県下の情報公開条例においても情報公開法と同様の規定を有するものが見受けられる。

(77) たとえば、「検討チーム」の議論では、政府の政策形成に関わる私的諮問機関において、有識者などの非公務員による発言、あるいは政府に助言する場合、形式的な判断がなされ一般市民として個人識別情報に該当して不開示となることが少なくないとの指摘があった（三木委員の発言「第2回会合議事録」29-30頁 http://www.cao.go.jp/sasshin/shokuin/joho-kokai/pdf/02/minutes_02_20100519.pdf）。

奈良県情報公開条例

第7条

(3) 法人その他の団体（国、独立行政法人等、地方公共団体及び地方独立行政法人を除く。以下「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って、次に掲げるもの。ただし、人の生命、健康、生活又は財産を保護するため、公にすることが必要であると認められる情報を除く。

ア 略

イ 実施機関の要請を受けて、公にしないとの条件で任意に提供されたものであって、法人等又は個人における通例として公にしないこととされているものその他の当該条件を付することが当該情報の性質、当時の状況等に照らして合理的であると認められるもの

大淀町情報公開条例

第7条

(8) 開示しないことを条件として任意に個人又は法人等から町の機関内に提供された情報であって、当該個人又は法人等の承諾なく開示することにより、当該個人又は法人等の協力を得ることが著しく困難になると認められる情報のうち、開示しないという条件に合理的な理由があると認められるもの

情報公開法における任意提供情報規定は、しばしば指摘されることだが、意図的な「情報隠し」で濫用されることが懸念される。この問題点について「検討会」においては、不開示情報として任意情報提供に当たるか否かの判断要素として、公にしないことの慣行の有無等の客観的要件が適切に用いられることとなるよう留意する必要がある、としていた⁽⁷⁸⁾。更に一歩進

(78) 『情報公開制度 改善のポイント』・前掲注9・118頁。

んだのが「検討チーム」の「とりまとめ」であるが、そこでは同規定の廃止が提示されている。本来開示されるべき情報も任意提供情報を理由として安易に不開示になる、意図的な「情報隠し」が行なわれることが起こりうる⁽⁷⁹⁾ことが理由とされている。任意提供情報規定の廃止に対しては、企業や法人等から公にしないという条件で技術情報をうけることがあるので、当該規定がなくなると情報を得にくくなる、提供に消極的になるとの意見⁽⁸⁰⁾もある。しかしながら、任意提供情報であっても、情報公開・個人情報保護審査会では実質的に情報公開法5条2号口の適用をみとめず、不開示を支持した事例はそれほど多くはないとされる⁽⁸¹⁾。むしろ任意提供情報については、同号イの法人の「正当な利益を害するおそれ」で開示・不開示を判断していると指摘⁽⁸²⁾も見受けられる。また、法人の保護されるべき情報として、同条6号の事務事業情報に該当することを理由に、任意提供情報を不開示⁽⁸³⁾にすることも考えられる。

情報公開法と同様の任意提供情報の規定をもつ条例として、奈良県情

(79) 「行政透明化検討チームとりまとめ」(2010年8月24日) 3-4頁

http://www.cao.go.jp/sasshin/shokuin/joho-kokai/pdf/fin/fin_docu_04-01.pdf

(80) 警察庁「情報公開法改正案の問題点」3頁。

http://www.cao.go.jp/sasshin/shokuin/joho-kokai/pdf/wg01/wg01_docu_04.pdf

なお、2010年7月9日開催ワーキンググループにおける警察庁の発言では、具体例として、パソコンや携帯電話の電子機器の記録解析に際して、警察庁の鑑識においてソフト会社から本来開示していないようなプログラムの提供を受けるが、このような提供に際しては企業秘密のために絶対公開しないことが前提となっているとの指摘する(ワーキンググループ(2010年7月9日)における発言「行政透明化検討チームWG議事録」12頁 http://www.cao.go.jp/sasshin/shokuin/joho-kokai/pdf/wg01/minutes_wg01_20100709.pdf)。

(81) 第4回会合における村松委員の発言(第4回会合(2010年6月23日)「議事録」)

(82) 『情報公開制度改善のポイント』・前掲注9・118頁。

(83) 宇賀克也「情報公開法改正の動向と課題」季報情報公開・個人情報保護 Vol.40 (2011.3) 74頁。

報公開条例や大淀町情報公開条例など数は少なくないが、⁽⁸⁴⁾「検討チーム」の「とりまとめ」の結論や、先述の情報公開法5条2号ハおよび同条6号の解釈によるならば、条例における任意提供情報の規定について改廃、すなわち規定そのものを廃止するか、あるいは広く不開示にならぬように⁽⁸⁵⁾制限的な解釈となる規定に改めるといった見直しが考えられよう。⁽⁸⁶⁾

2. 5. 4 公共安全情報

情報公開法5条3号は「公にすることにより、国の安全が害されるおそれ、他国若しくは国際機関との信頼関係が損なわれるおそれ又は他国若しくは国際機関との交渉上不利益を被るおそれがあると行政機関の長が認めることにつき相当の理由がある情報」と定め、4号は「公にすることにより、犯罪の予防、鎮圧又は捜査、公訴の維持、刑の執行その他の公共の安全と秩序の維持に支障を及ぼすおそれがあると行政機関の長が認めることにつき相当の理由がある情報」と定め、国の安全情報・公共安全情報について不開示とする。今回の検討チームでは「行政機関の長が認めること」

(84) このほか、宇陀市情報公開条例7条3号イ、橿原市情報公開条例6条2号イ、香芝市情報公開条例7条2号、下北山村情報公開条例7条3号イ、上北山村情報公開条例7条3号イ、川上村情報公開条例6条3号イ、天川村情報公開条例7条8号、三郷町情報公開条例9条3号イ、および王寺町情報公開条例7条3号イがある。

(85) 仮に、任意提供情報について、事務事業情報該当性を個々で判断を行なうと執行機関の手間がかかるという懸念もありうる（『情報公開法の改正を巡って』討議のまとめ」法時84巻2号（2012.2）53頁における藤原淳一郎教授の発言）。

(86) たとえば、検討チームWGにおける警察庁の意見では、パソコンや携帯電話の電子機器の記録解析に際して、警察庁の鑑識においてソフト会社から本来開示していないようなプログラムの提供を受けるが、このような提供に際しては企業秘密のために絶対公開しないことが前提となっているとの指摘する（ワーキンググループ（2010年7月9日）における発言「行政透明化検討チームWG議事録」12頁 http://www.cao.go.jp/sasshin/shokuin/joho-kokai/pdf/wg01/minutes_wg01_20100709.pdf）。このような場合も先の事務事業情報で検討することも可能であろうが、任意提供情報規定を制限的な解釈をとれるように改め、将来の情報入手を困難にする場合に限って不開示を認める規定とすることも考えられる。

と「相当の理由」という規定方法は、一次判断権の逸脱や濫用を招くとして議論され、その「とりまとめ」では、「インカメラ審理」の導入による司法審査と併せ、行政機関の高度の政策的判断や専門的技術的判断を尊重しつつ、行政裁量の範囲を限定することが提言された。

奈良県下の自治体をみると、情報公開法と同様の規定をもつ条例は少なくない。

奈良県情報公開条例

第7条

(4) 公にすることにより、犯罪の予防、鎮圧又は捜査、公訴の維持、刑の執行その他の公共安全と秩序の維持に支障を及ぼすおそれがあると実施機関が認めることにつき相当の理由がある情報

香芝市情報公開条例

第7条

(5) 公にすることにより、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安全と秩序の維持に支障を及ぼすおそれがあると実施機関が認めることにつき相当の理由がある情報

奈良市情報公開条例

第7条

(4) 公にすることにより、人の生命、身体、財産等の保護、犯罪の予防その他の公共安全と秩序の維持に著しい支障を及ぼすおそれがある情報

御所市情報公開条例

第11条

(4) 開示することにより、人の生命、身体、財産又は社会的な地位の保護、犯罪の予防、犯罪の捜査その他公共安全と秩序の維持に支障が生ずる具体的なおそれがあるもの

たとえば情報公開法 5 条 3 号および 4 号では行政機関の高度の政策的判断や専門的技術的判断を尊重するために、「行政機関の長が認めることにつき相当の理由がある情報」と定めるが、奈良県下においても奈良県情報公開条例や香芝市情報公開条例などは、公共安全情報について、「実施機関が認めることにつき相当の理由がある情報」を不開示と定め、一部分の文言は異なるが、情報公開法とほとんど変わるところがない。それゆえ、各条例については、先の検討チームの議論や「とりまとめ」の意見に照らすと見直すべき箇所があると考えられる。

まず、「実施機関が認めることにつき」という点については、先の情報公開法の改正にかかる検討チーム内の意見が参考になる。たとえば、行政機関の一時判断権を重視することは、官僚が国民の政治参加を拒むなど情報公開制度になじまず、「行政機関の長」を削除し、個別の情報に応じて、単に「おそれのある情報」と規定することで開示・不開示を判断すれば足りるという意見があった。次に行政機関の長の一次判断を尊重しつつ、「相当の理由」については、その際の要件を厳格化する方向で改正することが望ましいと、一文を加えるといった意見がだされている⁽⁸⁷⁾。

「とりまとめ」の提言ではかかる意見を踏まえつつ、「相当の理由」を「十分な理由」に改めて不開示要件を厳格化し、「国の安全が害されるおそれ」や「公共の安全と秩序の維持に支障を及ぼすおそれ」等の解釈に際しては、行政機関の高度の政策的判断や専門的技術的判断を裁判所が尊重しないことはないことを確認するとし、改正法案もこの点を反映している⁽⁸⁸⁾。

(87) このほか、下北山村情報公開条例 7 条 4 号、黒滝村情報公開条例 7 条 4 号、上北山村情報公開条例 7 条 4 号、野迫川村情報公開条例 7 条 4 号がある。

(88) 中島・前掲注 19・3-4 [3-4] 頁。

(89) 「外務省追加意見」(第 5 回会合 2010 年 7 月 22 日) 1 頁

http://www.cao.go.jp/sasshin/shokuin/joho-kokai/pdf/05/05_docu_07.pdf

(90) 「とりまとめ」・前掲注 79・4 頁

http://www.cao.go.jp/sasshin/shokuin/joho-kokai/pdf/fin/fin_docu_04-01.pdf

公共の安全および秩序維持の観点から行政警察または司法警察に関する情報を不開示とする合理的理由があることは疑いない。従って、奈良県情報公開条例や香芝市情報公開条例において公共安全情報を例外的に不開示とすることは首肯できるが、しかしながら、他方では実施機関の一次判断権を重視して司法審査の余地を狭めてしまうのであれば、公共安全情報の規定が濫用され得ることも考えられる。一次判断権の逸脱や濫用にとどまらず、裁判所の判断が厳格的なものなるよう検討されるべきであるが、その⁽⁹¹⁾一つの方法として、裁判所による「インカメラ審理」の導入が考えられよう。

2. 5. 5 審議情報

情報公開法5条5号は、審議・検討等に関する情報を例外的に不開示と定めているが、「不当に国民の間に混乱を生じさせるおそれがある」という部分については、「由らしむべし」を連想させるとして検討チームでは、同部分を削除することの是非について議論し、「とりまとめ」では削除を提言した。同種の規定は、奈良県下の情報公開条例においても見られる。

奈良県情報公開条例

第7条

(5) 県の機関並びに国、独立行政法人等、他の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つて、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、不当に県民等の間に混乱

(91) なお、情報公開法改正については、主張立証責任に関する明文規定を設けるほうが改正の意図をより明確に実現できるのではないかとの意見がある（宇賀・前掲注83・75頁）。この意見との関連で、山添村情報公開条例第13条は、「公開の請求を受けた情報が、第9条から前条までの規定により、公開できないものに該当することの立証責任は、実施機関が負う。」と定めていることから、このような規定方法が参考になると考えられる。

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

奈良市情報公開条例

第7条

市の機関内部若しくは機関相互間又は市の機関と国、独立行政法人等、他の地方公共団体及び地方独立行政法人（以下「国等」という。）の機関との間における審議、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、不当に市民等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

葛城市情報公開条例

第6条

（4）市と国又は他の地方公共団体その他の公共団体（以下「国等」という。）の間における協議、協力、依頼等により実施機関が作成し、又は取得した情報であって、開示をすることにより、市と国等との協力関係が著しく損なわれると認められる情報

審議情報については、「考え方」では、「未成熟な情報が開示され又は情報が尚早な時期に開示されると、誤解や憶測に基づき国民の間に混乱を生じさせ、又は投機を助長するなどして特定の者に利益を与え若しくは不利益を及ぼす場合があり。検討中の段階の情報を開示することの公益性を考慮してもなお、これらの行政機関の意思決定に対する支障が看過し得ない程度のものである場合には、これを不開示とすべき合理的な理由がみとめられる⁽⁹²⁾」としていた。

情報公開法5条5号は、「検討会」において議論の対象となり、限定的に適用されるべきという意見が出されたが、⁽⁹³⁾「検討チーム」においても審

議情報の規定のうち、「不当に市民等の間に混乱を生じさせるおそれ」という規定部分が議論の対象となった。そこでの意見のなかには、かかる規定が曖昧で政府・行政の恣意的な解釈が生じ、事なかれ主義に傾きがちな行政側の誤った判断を招くというもの、⁽⁹⁴⁾ 混乱の発生の有無に関係なく、意思決定は、情報の開示を受けた国民の側が行うべきであって、「由らしむべし」を連想させるこの条項を不要といたした意見が出された。⁽⁹⁵⁾ 「とりまとめ」でも曖昧な表現で行政の恣意的な解釈を生じさせる余地があること、⁽⁹⁶⁾ 情報公開法5条5号を削除しても同条6号の適用も考えられることから、⁽⁹⁷⁾ 削除の提言がなされ、改正法案5条5号はそれを反映した規定となっている。

ところで、奈良県下において、情報公開法5条5号と同様の規定を持つ条例として、奈良県情報公開条例および奈良市情報公開条例がある。⁽⁹⁸⁾ 情報

(92) 『詳解 情報公開法』・前掲注9・477-8頁。

(93) 『情報公開制度改善のポイント』154-5頁

(94) 中島昭夫『「情報公開制度の改正の方向性について」に対する意見』（第2回会合2010年5月19日）4〔4〕頁 http://www.cao.go.jp/sasshin/shokuin/joho-kokai/pdf/02/02_docu_05-02.pdf など。

(95) 藤原静雄「情報公開制度の改正の方向性について その1」（第2回会合2010年5月19日）8〔43〕頁 http://www.cao.go.jp/sasshin/shokuin/joho-kokai/pdf/02/02_docu_05-02.pdf

(96) 議論の対象となる規定部分が情報公開・個人情報保護審査会において適用された事例は少ないとの指摘がある（『情報公開制度改善のポイント』・前掲注9・155頁）。

(97) 「とりまとめ」・前掲注79・4-5頁 http://www.cao.go.jp/sasshin/shokuin/joho-kokai/pdf/fin/fin_docu_04-01.pdf 改正法案においても「不当に国民の間に混乱を生じさせるおそれ」という文言を削除しているが、この点について、国民に対する不信の現れであるとして削除を当然と表す意見がある（村上裕章「情報公開法改正案の検討——インカメラ審理を中心として」法時84巻1号（2012.1）73頁）。

(98) このほか宇陀市情報公開条例7条5号、橿原市情報公開条例6条5号、香芝市情報公開条例7条3号、生駒市情報公開条例7条4号、天理市情報公開条例6条5号、御杖村情報公開条例7条6号、曾爾村情報公開条例7条6号、下北山村情報公開条例7条5号、上北山村情報公開条例7条5号、川上村情報公開条例6条5号、東吉野村情報公開条例7条6号、王寺町情報公開条例7条5号がある。

公開法と文言上若干の差異はあるが、「不当に県民等の間に混乱を生じさせるおそれ」という部分については、先の議論と同様、見直しが必要な箇所といえる⁽⁹⁹⁾。特に、各自治体の情報公開条例には、情報公開法5条6号と同じ事務事業情報に関する規定があることから、ここで問題となる審議・検討等に関する規定を削除したとしても問題は生じないと思われる⁽¹⁰⁰⁾。

2. 5. 6 部分開示

請求対象となった行政文書に不開示情報が含まれる場合、原則的に最大限の開示を実施するため、開示部分と不開示部分を分離し、開示することとなる。ただ、容易に区分できない場合の部分公開が問題となるが、その点でクローズアップされたのが大阪府知事交際費訴訟第2次上告審判決の補足意見であった⁽¹⁰¹⁾。そこで示された「独立一体説」（「情報単位論」）の旧大阪府情報公開条例の部分公開義務規定⁽¹⁰²⁾の解釈は、独立した一体的な情報をさらに細分化して有意性のない情報を部分開示する義務はないとする解釈論であったが、かかる解釈が情報公開法および情報公開条例に与えた影

(99) 東日本大震災において福島第一原子力発電所の事故により放射能が漏れた際、本来であれば住民の迅速な避難のために「緊急時迅速放射能影響予測ネットワークシステム（SPEEDI）」の拡散予測が一般的に公開されなかが、このことは住民の間に無用な混乱を生じさせないという意図があったとされるが（朝日新聞2012年07月06日付）、このことが結果的に被曝被害を拡大し、国民の政府に対する不信を増大させた。この点を十分考慮し検討することが求められよう。

(100) たとえば、情報公開法の改正の脈絡において宇賀・前掲注83・76頁を参照。

(101) 最判2001〔平13〕年3月27日民集55巻2号530頁、裁判所時報1288号22頁、判時1749号25頁、判タ1060号152頁。

(102) 旧大阪府情報公開条例8条は、個人情報・法人情報などの不開示情報について定め、同10条は「実施機関は、公文書に次に掲げる情報が記録されている部分がある場合において、その部分を容易に、かつ、公文書の公開の請求の趣旨を損なわない程度に分離できるときは、その部分を除いて、当該公文書の公開をしなければならない。（1）第8条各号のいずれかに該当する情報で、当該情報が記録されていることによりその記録されている公文書について公文書の公開をしないこととされるもの（2）前条各号のいずれかに該当する情報」と定めていた。

響は小さくなかった。このため、「検討チーム」でも、「独立一体説」を克服すべく議論が展開された。奈良県下の条例においても、情報公開法と同様の規定をもつ自治体については、「検討チーム」における議論が参考になると思われる。

奈良県情報公開条例

第8条 実施機関は、開示請求に係る行政文書の一部に不開示情報が記録されている場合において、不開示情報が記録されている部分を容易に区分して除くことができるときは、開示請求者に対し、当該部分を除いた部分につき開示しなければならない。ただし、当該部分を除いた部分に有意の情報が記録されていないと認められるときは、この限りでない。

2 開示請求に係る行政文書に前条第2号の情報（特定の個人を識別することができるものに限る。）が記録されている場合において、当該情報のうち、氏名、生年月日その他の特定の個人を識別することができることとなる記述等の部分を除くことにより、公にしても、個人の権利利益が害されるおそれがないと認められるときは、当該部分を除いた部分は、同号の情報に含まれないものとみなして、前項の規定を適用する。

宇陀市情報公開条例

第8条 実施機関は、開示請求に係る行政文書の一部に不開示情報が記録されている場合において、当該部分とそれ以外の部分を容易に区分して除くことができるときは、前条の規定にかかわらず、開示請求者に対し、当該部分を除いた部分につき開示しなければならない。ただし、当該部分を除いた部分に有意の情報が記録されていないと認められるときは、この限りでない。

2 開示請求に係る行政文書に前条第2号の情報（特定の個人を識別

することができるものに限る。) が記録されている場合において、当該情報のうち、氏名、生年月日その他の特定の個人を識別することができることとなる記述等の部分を除くことにより、公にしても、当該個人の権利利益が害されるおそれがないと認められるときは、当該部分を除いた部分は、同号の情報に含まれないものとみなして、前項の規定を適用する。

橿原市情報公開条例

第7条 公開請求に係る行政文書の一部に前条第1項各号に掲げる非公開の情報が記録されている場合において、非公開情報が記録されている部分を容易に区分して除くことができるときは、実施機関は、公開請求者に対し当該部分を除いた部分について公開しなければならない。ただし、当該部分を除いて公開することがこの条例の目的に合致しないと認めるときは、この限りでない。

情報公開法の立法過程において、「要綱案」の部分開示に関する「考え方」の説明は、「不開示情報が記録された部分を除くと、客観的に有意な情報が残らないような場合は、不開示情報が記録された部分を除いて開示することは、行政機関に負担を強いるとともに、開示請求者の不利益にこそなれ、その利益に資するところがない」とあり、その趣旨を踏まえて情報公開法6条1項では、「有意の情報が記録されていないと認められるときは、その限りではない」と規定し、部分開示の義務はないとする。すなわち、不開示部分を除き、開示しても意味がない情報、たとえば「無意味な文字、数次等の羅列」は請求者にとって利益にならず、また行政機関にとって不要な負担となるため、「有意な情報」でない限りは開示義務がないということになる。

(103) 『詳解情報公開法』・前掲注9・465頁。

このような情報公開法6条1項の部分開示規定の解釈を巡り議論となったのが、先述の2001年の大阪府知事交際費訴訟第2次上告審判決における元原利文裁判官補足意見であった。補足意見で展開された「独立一体説」は、情報公開法6条2項の個人情報の部分開示規定のような規定をもたない条例の場合、個人情報以外については、独立した一体的な情報をさらに細分化して有意性のない情報を部分開示する義務はないとする解釈論であったが、この解釈論が情報公開法6条1項にも当てはまるかが、問われることとなった。

「独立一体説」については、「検討会」でも取り上げられ、部分開示にあたり、不開示情報の単位のとらえ方について、情報公開法の規定の趣旨にのっとって判断すべきとの提言が出され、⁽¹⁰⁴⁾また多くの論者から疑問が投げかけられた⁽¹⁰⁵⁾。更に、後の愛知万博誘致にかかる食料費関連公文書開示事件の最高裁判決において、藤田宙靖裁判官補足意見は「我が国の情報公開法制は、『情報』そのものではなく、『情報』の記載された『文書』を開示対象として採用しており、また、文書を特定して開示請求がされる以上、その開示が請求者にとってどのような意義を持つ（役に立つ）のか、また、開示された文書をどのような目的のために利用するのか等を一切問うことなく…請求の対象とされた文書の全体を開示することを原則として構築されている。」⁽¹⁰⁶⁾と論じた。

(104) 『情報公開制度改善のポイント』176頁。

(105) たとえば、北沢義博・三宅弘『情報公開法解説 第2版』（三省堂、2003）83-84頁、松井・前掲注9・189-190頁。また、「情報単位論」は、情報公開法6条2項に対応する規定をもたない条例の解釈にのみ及び、国の情報公開法に有用性をもたないと指摘する見解もある（塩野宏『行政法Ⅰ行政法総論 第5版』（有斐閣、2012）340頁注（4）を参照）。

(106) 最判2007〔平19〕年4月17日（裁判所時報1434号2頁、判時1971号109頁、判タ1240号165頁）。なお、同判決が「情報単位論」を否定したことを必ずしも即断できないといった見解もある（藤原静雄「情報公開法改正法案——情報公開法の10年を踏まえて」法時84巻1号（2012.1）61-62頁（注15）を参照）。

部分開示に関する議論や最高裁判例を踏まえ、「検討チーム」においても、「独立一体説」について検証することになるが、不開示部分を恣意的に広げさせないために厳格な規定を設ける必要があるとの意見や、最高裁が判例で示した「独立一体説」を克服するよう立法者意思を示すべきとの意見⁽¹⁰⁷⁾などが出された。「とりまとめ」では、「国民の知る権利を保障する法の目的に従えば、不開示情報の範囲は可能な限り限定されるべきであり、情報単位論はこのような法目的に反するものである」として、「行政文書・法人文書は最大限開示されるべきものであること、及び、いわゆる「情報単位論」（独立一体説）の採用される余地はないことを明確にするべき」と提言している⁽¹⁰⁸⁾。それを踏まえ、情報公開法6条1項の「容易に区分して除くことができる」「有意の情報が記録されていないと認められる」を削除し、情報を最大限開示できるよう改正法案は提示されている。

情報公開法6条1項と同様に、「有意の情報」の有無を条件とする条例として、奈良県情報公開条例および宇陀市情報公開条例などがあるが、これらについては、情報公開法6条2項と同様に、個人情報⁽¹⁰⁹⁾の部分開示を規定していることから、検討すべきであろう。

まず、「有意の情報」については、開示請求者が判断すべきことである

(107) 中島昭夫『「情報公開制度の改正の方向性について」に対する意見』（第2回会合2010年5月19日）4頁 http://www.cao.go.jp/sasshin/shokuin/joho-kokai/pdf/02/02_docu_05-02.pdf

(108) 橋本博之「第3回行政透明化検討チーム 意見」（第3回会合2010年5月26日）9頁 http://www.cao.go.jp/sasshin/shokuin/joho-kokai/pdf/03/03_docu_05-02.pdf

(109) <http://www.cao.go.jp/sasshin/shokuin/joho-kokai/summary.html>

(110) このほか、香芝市情報公開条例8条、生駒市情報公開条例8条1項、奈良市情報公開条例8条1項、御杖村情報公開条例8条1項、曾爾村情報公開条例8条1項、下北山村情報公開条例8条1項、上北山村情報公開条例8条1項、東吉野村情報公開条例8条1項、三郷町情報公開条例10条1項、王寺町情報公開条例8条1項がある。

から、「有意の情報」ではないということを理由に公開を拒否すべきではない。⁽¹¹¹⁾それゆえ、「検討チーム」における議論、および「とりまとめ」の提言を参考に、奈良県下の条例に定められた「有意の情報」の削除を含め、部分開示規定について検討する必要がある。また、部分開示規定については、「独立一体説」による解釈の余地があると考えられるので、「国民の知る権利を保障する法の目的に従えば、不開示情報の範囲は可能な限り限定されるべき」であり、「行政文書・法人文書は最大限開示されるべきものであること」から、「とりまとめ」と同様に、「独立一体説」を克服するよう立法者意思を示すこと、あるいは、情報公開法6条2項と同様の規定をもつ条例については、かかる規定が個人情報以外の情報についても部分開示義務の規定であることを立法者として明らかにする必要がある。⁽¹¹²⁾

なお、橿原市情報公開条例の部分開示規定は、「非公開情報が記録されている部分を容易に区分して除くことができる」と規定するが、「容易に」という文言は、開示請求の文書が大量の場合、開示情報と不開示情報を区分し、後者を削除するのに多大な時間と労力を要することになるとしても、それは部分開示義務を免除する理由にはならないということと言える。仮に「有意の情報」を削除した場合にも、部分開示義務の免除については限定的に解釈することが求められよう。

2. 6 開示手続

2. 6. 1 不開示決定の通知——理由付記について

(111) 松井・前掲注9・190頁。

(112) 情報公開法6条2項については、氏名等を消すことによって個人に関する情報の一部を開示することに法的根拠を与える趣旨であることを考慮すると、不開示情報（個人識別情報）の例外として位置付けるよりも、部分開示の一形態として位置付ける方が適当、とする（『情報公開制度改善のポイント』・前掲注9・184頁）。それゆえ、同様の規定については、部分開示に関する確認規定としてとらえるべきであろう。

情報公開法制定以降、不開示にかかる理由付記については、「検討会」で議論が行われ、また、「検討チーム」においても情報公開法上に具体的な理由付記義務を明記することが議論の俎上に載せられたが、奈良県下の条例の不開示決定の通知規定をみると、次のよう大別することができる。

第1に理由付記義務を明記するものと、第2に不開示の通知のみ明記し理由付記義務までは明記しないものに分けられる。前者の例として奈良県情報公開条例があてはまり、後者の例として宇陀市情報公開条例があてはまる。後者については、さらに、「具体的」な理由の付記を定める条例、全部不開示および一部不開示について理由付記を義務づける条例と、加えて文書不存在について理由付記を義務づける条例に分類できよう。

奈良県情報公開条例

第11条 実施機関は、開示請求に係る行政文書の全部又は一部を開示するときは、その旨の決定をし、開示請求者に対し、その旨及び開示の実施に関し規則で定める事項を書面により通知しなければならない。

2 実施機関は、開示請求に係る行政文書の全部を開示しないとき（前条の規定により開示請求を拒否するとき及び開示請求に係る行政文書を保有していないときを含む。）は、開示をしない旨の決定をし、開示請求者に対し、その旨を書面により通知しなければならない。

3 実施機関は、前2項の規定により開示請求に係る行政文書の全部を開示しない旨の決定又は一部を開示する旨の決定をしたときは、当該各項に規定する書面にその決定の理由を記載しなければならない。この場合において、その理由がなくなる期日をあらかじめ明示することができるときは、当該期日を併せて記載しなければならない。

橿原市情報公開条例

第10条

4 実施機関は、公開請求拒否の決定をしたときは、前項の書面にその理由を付記しなければならない。この場合において、実施機関は、第7条第2項の規定による非公開の情報に該当しなくなる期日をあらかじめ明示することができるときは、その期日を当該書面に付記しなければならない。

5 実施機関は、第8条の規定により公開請求を拒否するとき及び公開請求に係る行政文書が存在しないことその他の理由により公開請求を拒否するときは、前各項と同様とする。

御杖村情報公開条例

第12条 実施機関は、第10条各号の規定により開示請求に係る公文書の全部又は一部を開示しないときは、開示請求者に対し、当該各項に規定する書面によりその理由を示さなければならない。この場合において、当該理由の揭示は、開示しないこととする根拠規定及び当該規定を適用する根拠が、当該書面の記載自体から理解され得るものでなければならない。

2 略

宇陀市情報公開条例

第11条 実施機関は、開示請求に係る行政文書の全部又は一部を開示するときは、その旨の決定をし、開示請求者に対し、その旨並びに開示を実施する日時及び場所を書面により通知しなければならない。ただし、開示請求があった際、直ちに、開示請求に係る行政文書の全部を開示する旨の決定をし、かつ、当該決定に基づき開示する場合にあっては、口頭により告知することができる。

2 実施機関は、開示請求に係る行政文書の全部を開示しないとき（前条の規定により開示請求を拒否するとき及び開示請求に係る行政文書を保有していないときを含む。）は、開示をしない旨の決定をし、開示請求者に対し、その旨を書面により通知しなければならない。

行政手続法 8 条の規定により、行政機関等は不開示に際しては理由を提示することになるが、「検討会」では、情報公開法 9 条の不開示通知に関して、不開示の理由付記について、「不開示決定（存否応答拒否の場合を含む。）をしようとする際には、…不開示とする部分についての根拠条文及びその条文に該当することの根拠を示すことを徹底」し、「特に、文書の不存在を理由とする不開示決定については、…不存在要因についても付記することを徹底する必要がある」と改善措置について提言し、また「検討チーム」の「とりまとめ」は、文書不存在の事例において、書面において、その理由として単に不存在の旨が記載され、物理的不存在なのか、行政文書に該当しない解釈上の不存在なのかが判然としないことがあったことから、運用上、情報公開法 5 条の運用が不十分であるとして、適切な運用が行われるよう情報公開法 9 条の改正が必要であると提言をしている⁽¹¹³⁾。

ところで、奈良県下において不開示決定の通知に理由付記を義務付ける規定を有する条例のうち、全部不開示および一部不開示について理由付記を義務づけるものとしては御杖村情報公開条例などがあり⁽¹¹⁴⁾、加えて、文書

(113) 「とりまとめ」・前掲注79・7 頁 http://www.cao.go.jp/sasshin/shokuin/johokokai/pdf/fin/fin_docu_04-01.pdf なお、改正法案 9 条 3 項において不開示について「きる限り具体的に記載しなければならない」と定め、行政文書の作成又は取得及び廃棄の有無その他の行政文書の保有の有無に関する理由を具体的に記すべきとしている。

(114) このほか、橿原市議会情報公開条例 9 条 4 項、桜井市情報公開条例 10 条 4 項、大和郡山市情報公開条例 8 条 4 項、天理市情報公開条例 10 条 4 項、三宅町情報公開条例 9 条 4 項、川西町情報公開条例 9 条 4 項、田原本町情報公開条例 9 条 4 項、曾爾村情報公開条例 10 条 3 項、下市町情報公開条例 10 条 5 項、吉野町情報公開条例 13 条 1 項、黒滝村情報公開条例 9 条 4 項、十津川村情報公開条例 10 条 3 項、川上村情報公開条例 9 条 4 項、大淀町情報公開条例 9 条 4 項、天川村情報公開条例 9 条 4 項、野迫川村情報公開条例 9 条 4 項、山添村情報公開条例 7 条 2 項、安堵町情報公開条例 10 条 5 項、三郷町情報公開条例 7 条 4 項、斑鳩町公文書の開示に関する条例 7 条 4 項、平群町情報公開条例 7 条 4 項、王寺町情報公開条例 11 条 3 項、河合町情報公開条例 7 条 4 項、上牧町情報公開条例 10 条 3 項、明日香村情報公開条例 9 条 4 項がある。

不存在等についても理由付記を義務付ける条例として奈良県情報公開条例や橿原市情報公開条例などがある。⁽¹¹⁵⁾

以上のように、理由を義務づける規定が多くある中で、現行の情報公開法9条と同様に、通知のみにとどまるものとして宇陀市情報公開条例が挙げられる。⁽¹¹⁶⁾

まず、検討されるべきは、通知のみを規定する条例といえる。検討チームで提示された大臣案に示されていたように、不服申立によって迅速かつ安価な開示手続が実現できるようにするため、不開示の具体的理由の明記を情報公開条例において義務づけるべきであり、不開示理由の付記について論じた最判1992〔平4〕年12月10日の趣旨を踏まえた条例改正が求められよう。⁽¹¹⁷⁾

また、先に例示した奈良県情報公開条例、橿原市情報公開条例および御杖村情報公開条例などについても、単に全部不開示または一部不開示のみならず、文書不存在や存否応答拒否による不開示を含めて、情報公開制度の趣旨を徹底するためにも、運用において不開示理由を具体的に記すといった検討が求められる。その際には、改正法案9条3項の規定、すなわち「当該決定の根拠となるこの法律の条項及び当該条項に該当すると判断した理由（第5条各号に該当することを当該決定の根拠とする場合にあって

(115) このほか、御所市情報公開条例7条4項・5項、香芝市情報公開条例11条3項、生駒市情報公開条例11条3項、奈良市情報公開条例11条3項、下北山村情報公開条例11条2項、上北山村情報公開条例11条2項、東吉野村情報公開条例12条1項、高取町情報公開条例10条3項、広陵町情報公開条例7条4項がある。

(116) このほか、葛城市情報公開条例10条2項、五條市情報公開条例9条2項、大和高田市情報公開条例10条2項がある。

(117) 最判1992〔平4〕年12月10日は、不開示情報該当性の理由の付記について「不開示理由の有無について実施機関の判断の慎重と公正妥当を担保してそのし意を抑制するとともに、不開示の理由を開示請求者に知らせることによって、その不服申立てに便宜を与える趣旨に出たものというべきである」と論じた（判時1453号116頁、判タ813号184頁、判例自治110号55頁）。

は不開示情報が記録されている部分ごとに当該決定の根拠となる条項及び当該条項に該当すると判断した理由、開示請求に係る行政文書を保有していないことを当該決定の根拠とする場合にあっては当該行政文書の作成又は取得及び廃棄の有無その他の行政文書の保有の有無に関する理由)をできる限り具体的に記載しなければならない。」とした規定を参考にすることができよう。

2. 6. 2 開示決定等の期限

情報公開法10条1項は、開示決定等は請求があった日から30日以内になければならないと定めているが、情報公開法の立法化の段階では、「要綱案」において30日以内になければならないとしていた。「考え方」によると、「開示請求に対しては、速やかに開示又は請求拒否の決定がなされるべきであるが、個々の開示請求に対する決定をするために要する期間は、開示請求の対象となる情報の量の多少、不開示情報該当性の審査・判断の難易、第三者保護の要否、行政機関の事務の繁忙の状況等」などから一義的に処理期間を定めるのは困難であるため、原則的処理期間を30日以内と⁽¹¹⁸⁾している。

ところで、地方自治体は概ね14日以内に開示・不開示決定しているとされ、奈良県下の情報公開条例においても14日以内前後が少なくない。奈良県下の条例は次のように定めている。

奈良県情報公開条例

第12条 前条第1項及び第2項の決定（以下「開示決定等」という。）は、開示請求があった日から起算して15日以内になければならない。ただし、第6条第2項の規定により補正を求めた場合にあっては、当

(118) 『詳解情報公開法』・前掲注9・490頁。

該補正に要した日数は、当該期間に算入しない。

2 略

御所市情報公開条例

第7条 実施機関は、前条に規定する請求があったときは、当該請求書を受け付けた日の翌日から起算して14日以内に、請求に係る行政文書を開示するかどうかの決定（以下「開示決定等」という。）をしなければならない。

2 略

十津川村情報公開条例

10条 実施機関は、前条に規定する請求があったときは、請求書の提出があった日の翌日から起算して十津川村の休日を定める条例（…）第1条第1項に規定する休日（…）を除いた10日以内に、当該公開の請求に係る公文書の公開の可否を決定しなければならない。

2～4 略

「検討チーム」では、地方自治体の運用を参考にし、また国民が多くの情報を共有する時代にあって政府も仕事の即応力が求められるとの意見⁽¹¹⁹⁾が出され、開示決定の期限を30日から14日へと短縮する方向で検討が進められた。「とりまとめ」では14日へ短縮することを提言し、改正法案もそれを反映している。

奈良県下の情報公開条例の開示決定期限の規定をみると、文言の差異はあるものの、多くの自治体は請求受付の翌日から起算して14日以内としている。このほか、最短のものとしては、十津川村情報公開条例10条は、請

(119) 中島昭夫「『情報公開制度の改正の方向性について』に対する意見」（第2回会合 2010年5月19日）6頁 http://www.cao.go.jp/sasshin/shokuin/joho-kokai/pdf/02/02_docu_05-02.pdf

求受付の翌日から起算して10日以内に公開の可否を決定しなければならないと定めている。⁽¹²⁰⁾

近時、地方自治体によってはオンラインによる開示請求を認め、住民が適宜自治体の情報を入手し、それを住民自治・地方政治に活かせるように自治体が迅速に対応する方向にある。もっとも、オンライン請求の有無を問わず、奈良県下の自治体においても、後の決定期限の特例と併せて、開示決定について適時迅速な対応が求められよう。

2. 6. 3 開示決定期限の特例

情報公開法10条1項は、開示決定等は請求があった日から30日以内になければならないと定め、同条2項で、事務処理上の困難その他正当な理由があるときは30日以内に限り延長可能とし、更に法11条は、開示請求に係る行政文書が著しく大量であるため事務の遂行に支障が生ずる恐れがある場合の開示決定期限の特例を定め、「行政機関の長は、開示請求に係る行政文書のうちの相当の部分につき当該期間内に開示決定等をし、残りの行政文書については相当の期間内に開示決定等をすれば足りる。」と定めている。奈良県下の情報公開条例も同様の規定を設けている。

①期限の限定なし

奈良県情報公開条例

第13条 開示請求に係る行政文書が著しく大量であるため、開示請求

(120) アメリカ情報自由法（FOIA）は、1996年改正前は開示請求を受領した後、土曜日、日曜日、法定休日を除いて、10日以内に決定を下すことになっていたが、実際の運用では困難であるとして1996年改正により20日以内となった。十津川村における開示請求頻度や量、事務体制を勘案して10日以内の決定が可能となるのであろうが、仮に開示請求者の対象を広げるなどにより請求量が増加した場合、10日以内で可能であるかが課題となろう。

があった日から起算して60日以内にそのすべてについて開示決定等を行うことにより事務の遂行に著しい支障が生ずるおそれがある場合には、前条の規定にかかわらず、実施機関は、開示請求に係る行政文書のうちの相当の部分につき当該期間内に開示決定等をし、残りの行政文書については相当の期間内に開示決定等をすれば足りる。この場合において、実施機関は、同条第1項に規定する期間内に、開示請求者に対し、次に掲げる事項を書面により通知しなければならない

(1) 本条を適用する旨及びその理由

(2) 残りの行政文書について開示決定等をする期限

山添村情報公開条例

第7条 実施機関は、前条の請求があつたときは、その請求を受けた翌日から起算して14日以内に、その請求を受けた情報を公開するか否かについて、決定しなければならない。

2 略

3 実施機関は、やむを得ない理由により第1項に規定する期間内に同項の決定をすることが出来ないときは、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、速やかに延長の期間及び理由を請求者に通知しなければならない。

②期限の限定あり

五條市情報公開条例

第9条 実施機関は、前条の規定による請求書の提出があつたときは、その提出があった日から起算して15日以内に、当該請求に係る公文書の開示をする旨又はしない旨の決定をしなければならない。

2～3 略

4 実施機関は、事務処理上の困難その他やむを得ない理由により第1項に規定する期間内に同項の決定をすることができないときは、当

該請求のあった日から起算して60日を限度として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の期間及び理由を請求者に通知しなければならない。

5 略

情報公開法における開示決定期限の特例について、「検討チーム」は、大臣案の「60日以内に残りの行政文書について開示決定等を行わなければならない」という提案について議論するなかで、運用上、情報公開法11条が濫用的に適用されることがあったため、同条の「開示請求に係る行政文書が著しく大量であるため」との規定を限定的に解釈する運用に変更すべきとの意見が出された。⁽¹²¹⁾とくに、情報公開法の運用上、特例規定の適用要件である「開示請求に係る行政文書が著しく大量」か否かの判断に際しては、解釈上、「一件の開示請求に係る行政文書の物理的な量とその審査等に要する業務量だけによるわけではなく、行政機関の事務体制、他の開示請求事案の処理に要する事務量、その他事務の繁忙、勤務日等の状況をも考慮した上で判断される」とされている。⁽¹²²⁾しかしながら、実際には、行政機関等が大量開示請求に対応する体制の整備をすることなく、事務体制や繁忙等をも理由として当該特例規定を適用することまで正当化されていることから、「とりまとめ」では、特例規定の解釈上、「開示請求に係る行政文書が著しく大量」かどうかは、「一件の開示請求に係る行政文書の物理的な量とその審査等に要する業務量だけによる」ものとして、限定するべきと提言している。⁽¹²³⁾

「検討チーム」は、数回の会合を経て、開示決定期限の特例を60日から

(121) 「参集者からの意見の概要(改訂版)」11頁(三宅弘座長代理の意見)
http://www.cao.go.jp/sasshin/shokuin/joho-kokai/pdf/03/03_docu_05-01.pdf

(122) 「とりまとめ」・前掲注79・8頁。

(123) 「とりまとめ」・前掲注79・8頁。

120日へと変更し、更に「とりまとめ」においては、「開示請求者が、長期間を要しても、行政機関等側においてすべての文書について適正に開示不開示の判断をして欲しいと望む場合もあると考えられ、特例延長の最終期限を一律に法定化することは適当ではない」として、標準処理期間は削除されている⁽¹²⁴⁾。改正法案11条は、「とりまとめ」の提言を反映したかたちとなっている。

「検討チーム」における議論では、開示決定期限の特例が運用上濫用的に用いられることへの懸念もあったが、権利濫用による大量開示請求への対応、改正法案にみなし開示拒否規定を設けることが提言されていたことから、「とりまとめ」や改正法案では開示決定期限の特例における期限を明記することを回避している。しかしながら、開示決定期限の特例が適用された場合には、改正法案11条1項1号は、同項を用いる趣旨と理由のほか、同2号において「[開示実施手数料の見込額の予納]があった日から開示決定等をする日までに要すると認められる期間」を書面で通知するように求めている。

奈良県下の条例を見直すにあたり、「検討チーム」や「とりまとめ」における指摘や提言、改正法案は参考になるであろう。特に、現行の情報公開法と同様、開示決定期限の特例で期限を定めない規定をもつ奈良県情報公開条例や山添村情報公開条例などは、⁽¹²⁵⁾「検討チーム」で出された先述の

(124) 「とりまとめ」・前掲注79・8頁。

(125) このほか、宇陀市情報公開条例12条、橿原市情報公開条例11条、橿原市議会情報公開条例10条、葛城市情報公開条例11条、御所市情報公開条例8条、香芝市情報公開条例13条、生駒市情報公開条例13条、大和高田市情報公開条例12条、天理市情報公開条例10条、奈良市情報公開条例13条、御杖村情報公開条例11条、曾爾村情報公開条例10条、下市町情報公開条例10条、下北山村情報公開条例12条、吉野町情報公開条例12条、上北山村情報公開条例12条、川上村情報公開条例9条、東吉野村情報公開条例11条、高取町情報公開条例12条、山添村情報公開条例7条、安堵町情報公開条例10条、王寺町情報公開条例13条、上牧町情報公開条例12条がある。

意見に留意すべきであろう。開示決定期限の特例、たとえば奈良県情報公開条例13条柱書き「開示請求に係る行政文書が著しく大量であるため」の解釈において、先述の「とりまとめ」の提言を受けて、運用上濫用的に適用されることがないように開示請求に係る行政文書の物理的分量とその審査等の業務量に基づいた判断をすべきである。また、濫用を回避するために、改正法案11条3項に規定する「残りの行政文書（…）について第9条第2項〔全部不開示〕の決定をしたものとみなすことができる。」といった不開示「みなし規定」を設ける等により、開示請求者に対する迅速な対応を確保しなければならないといえる。⁽¹²⁶⁾ なお、奈良県下では「みなし規定」を有する自治体がいくつか見受けられる。⁽¹²⁷⁾

五條市情報公開条例のように明確に期限を規定する条例については、たとえば「60日」と期限を明確に区切ることによって窮屈となり、審査のための十分な時間がないことを理由に、とりあえず不開示とする案件が増加することが考えられる。そうならぬよう実施機関は、文書管理および事務職員の配置などの事務体制を整備する必要があるだろう。⁽¹²⁸⁾

2. 6. 4 みなし不開示規定

「みなし不開示規定」については、「検討チーム」において、「開示決定

(126) 国民の裁判を受ける権利の観点から、決定期限内に決定が行なわれなかった場合は開示請求は拒否されたものとみなして、裁判所に公開を求める訴訟を提起できると考えるべきであろう（松井・前掲注9・148頁を参照）。

(127) 現在、奈良県下で「みなし不開示規定」を定める条例としては、三宅町情報公開条例9条5項、田原本町情報公開条例9条5項、広陵町情報公開条例7条5項、明日香村情報公開条例9条5項がある。

(128) このほか、桜井市情報公開条例10条、大和郡山市情報公開条例8条、川西町情報公開条例9条、黒滝村情報公開条例9条、十津川村情報公開条例10条、大淀町情報公開条例9条、天川村情報公開条例9条、野迫川村情報公開条例9条、三郷町情報公開条例7条、斑鳩町公文書の開示に関する条例7条、平群町情報公開条例7条、河合町情報公開条例7条がある。

等の期限」および「開示決定等の期限の特例」と併せて検討されてきた。奈良県下の条例をみると、一部の自治体ではすでに「みなし不開示規定」を導入している。

三宅町情報公開条例

第9条 実施機関は、前条に規定する請求があったときは、当該請求のあった日から起算して15日以内に、当該請求に係る公文書の開示をするかどうかの決定をしなければならない。

2 実施機関は、事務処理上の困難その他やむを得ない理由により、前項に規定する期間内に同項の決定をすることができないときは、当該請求のあった日から起算して45日を限度として、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、延長の期間及び理由を公文書の開示を請求したもの（…）に書面により通知しなければならない。

3、4 略

5 第1項に規定する期間（第2項の規定により当該期間が延長された場合にあつては、当該延長後の期間）内に、実施機関が公文書の開示をするかどうかの決定をしないときは、請求者は、公文書の開示をしないこととする決定があつたものとみなすことができる。

三宅町情報公開条例と同様に「みなし不開示規定」を導入している奈良県下の自治体は多くはないが、これを採用する自治体では、概ね規定内容は変わらない。情報公開法を先んずるこれらの条例については、検討チーム内で同規定を導入することの是非について取り交わされた意見や、「とりまとめ」の提言を参考に、考察することが有益であろう。

ところで、三宅町情報公開条例などに規定されている「みなし不開示規

(129) 「みなし規定」を有する条例については前掲注127を参照。

定」は、開示決定期限の延長に際して、延長後の限定された期間内——延長期間について、たとえば三宅町情報公開条例は45日を限度とし、田原本町情報公開条例は60日を限度とする——において開示請求者が不開示決定を下されたものとみなす規定方法となっている。これらの条例は標準処理期間を明記している点で開示請求者に配慮していると評価できるが、検討すべき課題も考えられる。たとえば、「検討チーム」における指摘にあるように、「みなし不開示規定」を新設することにより、不服・異議申立てが山積して、審査会への諮問や審議が滞ることがないように手立てを講じることが求められよう。⁽¹³⁰⁾ また、「とりまとめ」の提言に示されたように、行政機関等から開示請求者に対し、具体的な事務の進捗状況が通知され、「みなし不開示規定」適用の判断材料が提供されるよう規定を設ける、あるいは運用で提供することが求められよう。⁽¹³¹⁾

また、先述の「2. 6. 3 開示決定期限の特例」において例示した期限が限定されていない奈良県情報公開条例について、そこに「みなし不開示規定」を新設するのであれば、「検討チーム」の意見及び「とりまとめ」の提言が参考になる。すなわち、第一に、開示請求者に対する迅速な対応のために開示決定期限の特例に期限を設けた上で、「みなし不開示規定」を新たに規定するということ、⁽¹³²⁾ 第二に、期限を限定しない場合であっても一定の期間後に開示請求者に対して実施機関が事務進捗状況を通知し、その時点で開示請求者に対して「みなし不開示規定」の選択を可とする規定

(130) 中島昭夫「『情報公開制度の改正の方向性について』に対する意見」(第2回会合2010年5月19日) 6頁 http://www.cao.go.jp/sasshin/shokuin/joho-kokai/pdf/02/02_docu_05-02.pdf

(131) 「とりまとめ」・前掲注79・8頁。

(132) 「参集者からの意見の概要(改訂版)」(第3回会合2010年5月26日) 12頁における三宅弘座長代理の意見 http://www.cao.go.jp/sasshin/shokuin/joho-kokai/pdf/03/03_docu_05-01.pdf

を設けることが考えられる。⁽¹³³⁾

「みなし不開示規定」の導入については、情報公開法と同様に、各自治体において検討する余地があろう。

2. 6. 5 手数料の無料化

手数料とは、国や地方公共団体又はこれらの機関が特定の者に対し提供する役務に対する反対給付として、当該役務に要する費用を回収するために徴収するものであり、情報公開制度の下では開示請求者は開示に係る費用を払うことになる。制度の運用上、相当の労力と費用を要することから、開示請求者にその公平の負担が求められる。⁽¹³⁴⁾「要綱案」では、「行政文書の開示に関する手数料は、実費を勘案し、制令で定めるところによるものとする」とし、「行政機関の長は、経済的困難その他の理由があると認めるときは、その手数料を免除し、又は減額することができる」とした。「考え方」によれば、「手数料の金額、徴収方法等は、技術的な問題を多く含むため…開示に関する手数料は、実費を勘案し政令で定める」とし、「利用しやすい金額に留意すべき」とある。また、経済的理由による減免を認めるとともに、「請求の理由又は利用の目的よる手数料の減免を一般的に認める規定を設けず、行政機関の長の合理的な裁量にゆだねる」としている。

情報公開法16条1項は、「要綱案」を踏襲するも、そこでは明記されていなかった2種類の手数料、すなわち「開示請求に係る手数料」と「開示の実施に係る手数料」を徴収することを定めている。同条2項は、「利用しやすい額になるよう配慮しなければならない」と定め、同上3項は、「経済的困難その他の理由があると認められるとき」は行政機関の長の裁量に

(133) 橋本博之「第3回行政透明化検討チーム 意見」(第3回会合2010年5月26日)
http://www.cao.go.jp/sasshin/shokuin/joho-kokai/pdf/03/03_docu_05-02.pdf

(134) 『詳解 情報公開法』・前掲注9・494頁。

より、「減額又は免除することができる」と定めている。

現在、地方自治体の情報公開条例は、情報公開法とは異なり、「開示実施手数料」のみを徴収するとしているところが少なくない。奈良県下の自治体の情報公開条例についても、「開示実施手数料」のみを徴収する自治体があるが、規定方法に若干の差異が見られる。

① 開示請求手数料を無料

(a) 開示実施手数料の減免を明記する条例

香芝市情報公開条例

第17条 行政文書の開示については、別表に定めるところにより開示手数料を徴収する。ただし、写しの交付以外の方法による開示については、無料とする。

2 既納の開示手数料は、還付しない。ただし、市長が特別の理由があると認めるときは、その全部又は一部を還付することができる。

3 行政文書の写しの送付に要する費用は、開示請求者の負担とする。

<別表>

開示の方法	金額	
写しの交付	単色刷り	1枚につき 10円
	多色刷り	1枚につき 100円

山添村情報公開条例

第30条 情報の公開及び開示に伴う閲覧等の手数料は、無料とする。ただし、情報の写しを交付する場合は、その写しに要する費用を実費の範囲内で徴収することができる。

2 実施機関は、情報の公開請求が公益目的によるものであるときは、情報の写しの費用を減免することができる。

(b) 開示実施手数料の減免を明記しない条例

奈良県情報公開条例

第18条 第16条第1項の規定により行政文書（行政文書を複製した物を含む。）の写し（電磁的記録にあっては、同項の規則で定める方法により交付される物を含む。）の交付を受ける者は、当該写しの作成及び送付に要する費用として規則で定める額を負担しなければならない。

② 開示請求手数料を限定的に徴収する条例

橿原市情報公開条例

第14条 前条に規定する行政文書の公開に係る手数料は、次のとおりとする。

(1) 市内に住所を有する個人、市内に事務所又は事業所を有する法人その他の団体及び市内に所在する固定資産の所有者（橿原市税条例（…）第54条に規定する者をいう。）にあっては、無料とする。

(2) 前号に掲げる者以外のものにおいて、橿原市手数料徴収条例（平成12年橿原市条例第3号）に定めるところにより手数料を納めなければならない。

(3) 略

生駒市情報公開条例

第18条 行政文書の開示に係る手数料は、無料とする。

2 前項の規定にかかわらず、株式会社、合名会社、合資会社若しくは合同会社が開示請求をする場合又はこれらの法人に勤務する者がその業務の執行のために開示請求をする場合には、開示請求者は、当該開示請求に係る行政文書1件につき100円の手数を納付しなければならない。ただし、放送機関、新聞社、通信社その他の報道機関又はその業務に従事する者が報道又は取材のために開示請求をするときは、この限りでない。

3 略

③ 開示請求手数料を徴収する条例

五條市情報公開条例

第11条 前条の規定による公文書の開示については、次の表に定めるところにより開示手数料を徴収する。

開示手数料の区分	金額	徴収時期
閲覧の場合	1件名につき200円	閲覧のとき。
写しの交付の場合	1件名につき200円に写し1枚につき10円(両面複写にあっては20円、ただし、カラーによる写しは、1枚につき70円とし、両面複写は行わないものとする。)を加えて得た金額	写しの交付のとき。

2 既納の開示手数料は、還付しない。ただし、特別の理由があると認めるときは、その全部を免除することができる。

3 前条第2項又は第3項の規定による写しの交付を郵便等による発送で受けようとする者は、当該写しの送付に要する費用を負担しなければならない。

情報公開法の手数料について、「検討会」は見直しを議論したが、特に、情報記録媒体とその手段の技術革新、媒体の複製コストに変動等があり情報公開法制定時から状況が変化してきていることに鑑みて、コストの変動その他を適切に勘案・配慮して見直し、さらに公益上の理由による裁量的開示の場合に減免又は免除について、その趣旨の明確化と周知を図るよう改善が提案した。⁽¹³⁵⁾

「検討チーム」においても、手数料について議論され、とりわけ開示請

求者の経済的負担の軽減、開示請求権の行使を容易にすることを目的に、開示請求手数料の原則廃止と開示実施手数料の引き下げについて議論された。

「検討チーム」では、開示請求手数料の徴収により濫用的請求を実質的に防いでいるとの意見が見受けられたが、「とりまとめ」では開示請求者の経済的負担を軽減するために開示請求手数料を原則廃止し、開示実施手数料について、現行の経済的困難による減免の他に、学術的利用、報道機関の代表による利用、非商業目的の調査研究、及びこれらに準ずる場合にも減免規定の適用を拡大することを提言し、営利的・商業的開示請求に対しては、開示請求手数料を徴収することを提示している。また、開示実施手数料に関し、開示請求者が一定の期間までに開示の実施方法等を申し出る書面を提出しない場合、開示実施手数料を徴収するとともに、大量請求として特例延長規定を適用する場合に実施手数料の予納することを提言して⁽¹³⁷⁾いる。改正法案16条は、「とりまとめ」の提言を踏まえた内容となっている。

現在、地方自治体の多くが条例において開示実施手数料のみを徴収することとし、奈良県下の自治体の情報公開条例においても同様に、開示実施手数料のみを徴収する自治体が少なくない。ただ、手数料の減免の規定方法において若干の差異があり、たとえば、開示実施手数料のみを徴収するとしつつ、香芝市情報公開条例のように長が「特別の理由」があると認める場合に裁量によって手数料を全部または一部還付する規定や、山添村情報公開条例のように公益目的による開示請求に対しては減免するなどの規定を設けている条例がある。また、かかる減免規定を持たない奈良県情報公開条例の例もみうけられる。⁽¹³⁹⁾その他、開示請求手数料を限定的に徴収す

(135) 『情報公開制度改善のポイント』・前掲注9・284-5頁。

(136) 「とりまとめ」・前掲注79・8-9頁。

(137) 「とりまとめ」・前掲注79・9頁。

る条例があるが、たとえば、先述の「2. 3 開示請求者について」にある「広義の住民」には開示請求手数料を無料として、そうでない場合は徴収する橿原市情報公開条例⁽¹⁴⁰⁾や、開示請求の目的が営利目的・非営利目的で区別し、または開示請求者が営利団体・非営利団体で区別する生駒市情報公開条例の例も見受けられる。その他、五條市情報公開条例のように開示請求手数料（閲覧手数料を含む）を徴収し、減免規定を有する条例が散見⁽¹⁴¹⁾される。

奈良県下の情報公開条例の手数料に関する規定方法をみると、開示請求手数料の減免が規定されているが、更に次のように分類することができる。第1に「開示実施手数料の減免を明記する条例」であり、特別な理由があ

- (138) このほか、東吉野村情報公開条例15条および上牧町情報公開条例15条がある。なお、香芝市では、香芝市情報公開条例施行規則4条において「条例第17条第1項に規定する開示手数料及び同条第3項に規定する費用は、前納とする。ただし、市長がやむを得ない理由があると認めるときは、この限りでない。」と定め、「やむを得ない理由」については運用によって判断されるようだが、上牧町では上牧町情報公開条例施行規則9条において、「(1) 生活保護法の規定によって現に保護を受けている者から減免の申請があった場合、(2) 天災地変等により生計困難になった者等の生活困窮者から減免の申請があった場合、(3) その他町長が減免する必要があると認めた場合」と具体例を示し、減免が認められるとする。
- (139) このほか、宇陀市情報公開条例15条、橿原市議会情報公開条例12条、葛城市情報公開条例13条、御所市情報公開条例14条、桜井市情報公開条例13条、大和郡山市情報公開条例10条、大和高田市情報公開条例15条、天理市情報公開条例13条、奈良市情報公開条例17条、三宅町情報公開条例11条、田原本町情報公開条例11条、曾爾村情報公開条例14条、下北山村情報公開条例15条、十津川村情報公開条例13条、上北山村情報公開条例15条、川上村情報公開条例15条、大淀町情報公開条例14条、天川村情報公開条例13条、三郷町情報公開条例19条、斑鳩町公文書の開示に関する条例12条、平群町情報公開条例11条、および河合町情報公開条例12条がある。
- (140) このほか、吉野町情報公開条例16条、および広陵町情報公開条例13条がある。
- (141) このほか、御杖村情報公開条例15条、下市町情報公開条例12条、黒滝村情報公開条例13条、野迫川村情報公開条例13条、高取町情報公開条例16条、安堵町情報公開条例12条、王寺町情報公開条例17条、および明日香村情報公開条例11条がある。

る場合または公益を目的とする場合に開示実施手数料の減免を定める条例、および第2に「開示実施手数料の減免を明記しない条例」であり、開示実施手数料のみを徴収する条例である。奈良県下では後者の条例が最も多い。

さて、情報公開制度の趣旨からすると「開示実施手数料の減免を明記する条例」が望ましいが、奈良県下ではかかる条例には開示請求者の経済的理由による減免が明文で規定されず、「特別な理由」を理由として減免すると定める条例が多い。この規定の下では「特別な理由」に該当するか否かを個別に長または実施機関が検討することとなるが、たとえば生活保護の受給者に限らず、経済的に困窮する請求者の開示請求権を不当に制限することがないように、カテゴリーを設けて減免し、簡易に開示請求できるようにすることも検討課題であろう。⁽¹⁴²⁾ また、「開示実施手数料の減免を明記しない条例」についても経済的理由による減免規定を設けることが検討課題として考えられる。情報公開法16条3項の「経済的困難その他特別の理由がある」というような減免規定をもたない条例については、経済的困難な開示請求者への配慮の規定を設ける必要があるであろう。いずれにせよ、開示請求に際して抑制的要因を可能な限り取り除く必要があるといえる。

開示請求手数料を徴収する条例をみると、第1に橿原市情報公開条例のように開示請求手数料を「広義の住民」に限っては徴収しない条例、第2に公益を理由とした開示請求に対する免除規定を設ける生駒市情報公開条例がある。

第1の条例は他の地方自治体でも見受けられ、2つに分類される。たとえば枚方市情報公開条例13条では、「広義の住民」以外からの開示請求1件

(142) 情報公開法16条3項は経済的理由による減免について規定するが、生活保護を受けている者が減免を受けるためには、証明書を提出することが求められるなど手続が煩雑とされる。奈良県下において、かかる規定を設ける場合には、手続面で簡易な方法で減免が可能か検討する必要がある。

につき、300円の開示手数料を徴収する。「何人」に対しても開示請求権を認めている以上、かかる区分に合理性が見いだされるか否かであるが、たとえば違法な濫用的開示請求を防ぐ目的であるとするならば、それは法の一般原理に基づき個別的に濫用か否かを判断して対処することが可能であろうから、情報公開の政策上合理性に疑義が生ずるであろう。また、開示請求主体によって手数料徴収で差異を設ける条例として、神戸市情報公開条例18条があるが、同条2項1号は、「合名会社、合資会社若しくは株式会社若しくは有限会社が公開請求をする場合又はこれらの法人に勤務する者がこれらの法人の業務の執行のために公開請求をすることが明らかであると認められる場合公開請求書1件につき1,000円」と定めている⁽¹⁴³⁾。神戸市のように開示主体によって開示請求手数料を例外的に徴収することについては、それを裏付ける合理的理由が考えられる。たとえば企業等が営利的な目的から大量かつ継続反復して開示請求が行なわれた場合、自治体の事務体勢では過度な負担となり対応に限界があるという理由が想像できよう。

第2の条例は、開示目的によって手数料を徴収する仕組み、すなわち公益目的による開示請求に対しては手数料を徴収せず、ビジネス・営利目的による開示請求に対しては例外的に手数料を徴収する条例である。その例として香川県情報公開条例17条があるが、同条1項は「公益のため必要があるものとして規則で定める場合は、規則で定めるところにより、これを減免することができる」と定めている。

以上のように手数料の規定は分類できるが、情報公開法をみると、公益目的による減免規定は設けられていない。その理由として、「開示請求権制度が開示請求の目的・理由を問わない制度であり、また、公益目的どう

(143) 開示主体によって手数料の徴収に差異を設ける神戸市の試みは注目に値すると評価する意見につき、藤原静男「情報共有の政策法務——自治体情報法制の今日的課題」ジュリNo.1404 (2010.7.15) 82頁を参照。

かを事務的に確定することや、開示がなされた後の利用実態について確認することが極めて困難であることから、請求者の申出に基づいた公益目的の減免を一律に行う規定は置いていない」ことが理由として挙げられる⁽¹⁴⁴⁾。しかしながら、「とりまとめ」は商業的開示請求に対しては開示請求手数料を徴収する措置を提言している⁽¹⁴⁵⁾。

例外的な開示請求手数料の徴収については、企業に限らず個人においても営利目的で開示請求することも考えられることから、開示主体で開示請求手数料の徴収を区別する減免規定の運用は、実際には減免の判断に困難が伴うと考えられる。それゆえ、アメリカ情報自由法（FOIA）の下で実施されているように、開示主体と開示請求目的を勘案して例外的に手数料を徴収する方式も考えられよう⁽¹⁴⁶⁾。

なお、奈良県下において、開示請求手数料と開示実施手数料の双方を徴収する条例が散見される。開示実施の役務のみならず閲覧に対する反対給付として、当該役務に要する費用を徴収するということは、受益者負担という考え方から導き出されるのであろうが、開示請求者は自己の利益のために開示請求を行なうとは言い難く、他の市民に伝えたいとい公益のために開示請求していることも考えられる⁽¹⁴⁷⁾。かかる徴収方法は改正されるべきであろう。

これまでの地方自治体が抱えてきた濫用的開示請求といった解決すべき問題があるが、今日の情報公開制度の潮流からみると、開示請求に際して

(144) 『詳解 情報公開法』・前掲注9・148-9頁。

(145) 「とりまとめ」・前掲注79・8-9頁。

(146) 営利的な目的からの開示請求に対しては、それに対する何らかの対応は必要であると考えられる（たとえば、藤原・前掲注143・83頁など）。もっとも、開示請求手数料を課すことは抜本的な解決策にはなりえないとの見解もある（宇賀・前掲注3・293頁）。また、手数料は業務妨害的な濫用対策にはならいであろうが、大量請求的濫用の歯止めにはならないという意見もある（藤原・前掲注39・196頁）。

(147) 松井・前掲注9・169頁。

抑制的要因を可能な限り取り除く必要があるといえる。手数料の問題については、このほか、情報記録媒体とその手段の技術革新、媒体の複製コストに変動等に応じて、利用しやすい金額に設定することや、情報提供制度の充実と併せて総合的に考慮されなければならない。

2. 7 ヴォーン・インデックスおよびインカメラ審理について

情報公開制度において開示・不開示決定の適法性、妥当性を判断する重要な仕組が必要となるが、アメリカ合衆国では、かかる仕組みとして、アメリカ情報自由法の下で「ヴォーン・インデックス (Vaughn Index)」と「インカメラ審理 (in camera)」を発展させてきた。ヴォーン・インデックスとは開示請求文書の各情報について行政機関に分類整理をさせて、不開示とする理由を裁判所に明示させる手法であり、アメリカの判例で確立⁽¹⁴⁸⁾されてきた。インカメラ審理は請求対象文書を提出させて、裁判官室において裁判官が直接見分し、文書を検討する方法である。日本の情報公開法でも審査会レベルにおいてヴォーン・インデックスとインカメラ審理を導入するが、今回の情報公開法改正にかかる検討チームや「とりまとめ」の提言、それを踏まえた改正法案でも示されているように、開示請求者の事後的救済を実効性あるものにするため、情報公開訴訟においてもヴォーン・インデックスおよびインカメラ審理が新たに導入されることになる。この改正によって、地方自治体が当事者となる情報公開訴訟においても、自治体が「ヴォーン・インデックス」を作成し、「インカメラ審理」にかかわることになるが、奈良県下の自治体も例外なく影響を受け、それは決して小さくない。

(148) Vaughn v. Rosen, 484 F.2d 820 (D.C.Cir. 1973) .

奈良県情報公開条例

第22条 奈良県情報公開審査会は、第19条の規定による諮問に係る調査審議を行うため必要があると認めるときは、諮問実施機関に対し、開示決定等に係る行政文書の提示を求めることができる。この場合においては、何人も、奈良県情報公開審査会に対し、その提示された行政文書の開示を求めることができない。

2 諮問実施機関は、奈良県情報公開審査会から前項の規定による求めがあったときは、これを拒んではならない。

3 奈良県情報公開審査会は、第19条の規定による諮問に係る調査審議を行うため必要があると認めるときは、諮問実施機関に対し、開示決定等に係る行政文書に記録されている情報の内容を奈良県情報公開審査会の指定する方法により分類又は整理した資料を作成し、奈良県情報公開審査会に提出するよう求めることができる。

4 略

葛城市情報公開条例

第15条 1～5 略

6 審査会は、必要があると認めるときは、前条第2項の規定により諮問した処分庁等に対し、開示の請求に係る公文書の提出を求め、委員をして、不服申立人に閲覧させずにその内容を直接見分けさせることができる。この場合において、当該処分庁等は、当該公文書の提出を拒むことができない。

7 審査会は、前項に定めるもののほか、第1項の規定による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の関係者に対して、出席を求めて意見若しくは説明を聴き、又は必要な資料の提出を求めることができる。

8～10 略

五條市情報公開条例

第13条 前条第1項の規定による諮問に応じて審査するため、五條市情報公開審査会（以下「審査会」という。）を置く。

2～6 略

7 審査会は、審査のため必要があると認めるときは、不服申立人、関係実施機関の職員その他関係者に対し、会議に出席を求め、その意見若しくは説明を聴き、又は必要な資料の提出を求めることができる。

8、9 略

生駒市情報公開及び個人情報保護審査会条例

第6条 審査会は、必要があると認めるときは、諮問実施機関に対し、行政文書又は個人情報の提示を求めることができる。この場合においては、何人も、審査会に対し、その提示された行政文書又は個人情報の開示を求めることができない。

2～4 略

5 諮問実施機関は、審査会から第1項の規定による求めがあったときは、これを拒んではならない。

6 審査会は、必要があると認めるときは、諮問実施機関に対し、行政文書に記録されている情報又は個人情報に含まれている情報の内容を審査会の指定する方法により分類し、又は整理した資料を作成し、審査会に提出するよう求めることができる。

7 略

奈良県において、殆どの自治体がヴォーン・インデックスおよびインカメラ審理を取り入れ、それらを明文で規定するが、その根拠規定は多様である。たとえば、奈良県や葛城市、五條市のように情報公開条例中に定めるところもあるが、⁽¹⁴⁹⁾情報公開・個人情報保護審査会設置法9条の規定と同様に、別途、情報公開・個人情報保護審査会条例で定める生駒市の例もあ

⁽¹⁵⁰⁾る。また、ヴォーン・インデックスおよびインカメラ審理の規定内容は自治体によって以下の様に異なる。

まず、ヴォーン・インデックスの規定内容に着目すると、奈良県情報公開条例では、同条例22条3項において「奈良県情報公開審査会の指定する方法により分類又は整理した資料を作成し、奈良県情報公開審査会に提出するよう求めることができる」として、実施機関に資料作成の要求を明文で規定するが、葛城市情報公開条例や五條市情報公開条例では「必要な資料の提出を求めることができる」と定めるだけで、分類・整理された資料作成の要求までは明文で規定されていない。⁽¹⁵¹⁾

-
- (149) このほか、宇陀市情報公開条例17条、橿原市情報公開条例17条、香芝市情報公開条例22条、御杖村情報公開条例21条、曾爾村情報公開条例20条、下北山村情報公開条例18条、上北山村情報公開条例18条、東吉野村情報公開条例21条がある。
- (150) このほか、生駒市は、生駒市情報公開及び個人情報保護審査会条例6条1項でインカメラ審理、同6項でヴォーン・インデックスについて規定する。また、御所市も情報公開及び個人情報保護審査会条例6条においてインカメラ審理について規定し、同7条においてヴォーン・インデックスについて規定する。広陵町は広陵町情報公開・個人情報保護審査会設置条例6条でインカメラ審理およびヴォーン・インデックス制度を定める。
- (151) このほか、桜井市情報公開条例15条7項、大和郡山市情報公開条例12条7項、大和高田市情報公開条例17条8項、天理市情報公開条例15条および天理市情報公開・個人情報保護審査会条例7条、三宅町情報公開条例13条6項、川西町情報公開条例13条7項、田原本町情報公開条例13条6項、下市町情報公開条例14条7項、吉野町情報公開条例18条4項、黒滝村情報公開条例15条7項、十津川村情報公開条例20条、川上村情報公開条例17条6項、大淀町情報公開条例16条7項、天川村情報公開条例15条7項、野迫川村情報公開条例15条7項、高取町情報公開条例18条6項、山添村情報公開条例27条、安堵町情報公開条例14条7項、三郷町情報公開条例16条6項、斑鳩町公文書の開示に関する条例14条7項、平群町情報公開条例16条7項、王寺町情報公開条例19条7項、河合町情報公開条例14条7項、上牧町情報公開条例17条7項、明日香村情報公開条例13条6項がある。なお、「三郷町情報公開条例解釈及び運用」によると、同条例16条6項については「審査会の審議にあたっては、実施機関から提出された資料による審議を行なうだけでなく、審査会や自らの判断で必要とする不服申立人等の関係者の同席を求めて、意見や説明を聴き、又は資料の提出を求めることができることとしたもの」と説明がある。

次にインカメラ審理の規定内容に着目すると、五條市情報公開条例などにみられるように、「必要な資料」⁽¹⁵²⁾の中に開示請求対象文書を解釈によって含め、審査員が直接見分し、文書の開示・不開示の検討をすることが可能であろうが、たとえば、奈良県情報公開条例や葛城市情報公開条例に定める「当該処分庁等は、当該公文書の提出を拒むことができない」という、実施機関の文書提出義務が明文で規定されていない条例がある。従って、五條市情報公開条例の形では、インカメラ審理を十分実施できない場合も考えられる。

以上、奈良県下のヴォーン・インデックスおよびインカメラ審理に関する規定をみると、40条例中の半数以上の自治体の情報公開条例は、情報公開法に比べて事後審査について十分な規定方法とは言い難い。インカメラ審理についてみると、運用においてカバーできるところもあると考えられるが、実施機関に対する文書提出命令が規定されず、開示拒否決定や不開示決定の当否について、審査員が情報そのものを直接見分できないおそれがあり、そのため、推認による判断を行うことになる。文書提出命令を伴わないのであればインカメラ審理として不十分であり、この点は国のレベルに合わせて改善すべき課題であろう。また、ヴォーン・インデックスに

(152) このほか、桜井市情報公開条例15条7項、大和郡山市情報公開条例12条7項、大和高田市情報公開条例17条8項、天理市情報公開条例15条および天理市情報公開・個人情報保護審査会条例7条、三宅町情報公開条例13条6項、川西町情報公開条例13条7項、田原本町情報公開条例13条6項、下市町情報公開条例14条7項、吉野町情報公開条例18条4項、黒滝村情報公開条例15条7項、十津川村情報公開条例20条、川上村情報公開条例17条6項、大淀町情報公開条例16条7項、天川村情報公開条例15条7項、野迫川村情報公開条例15条7項、高取町情報公開条例18条6項、山添村情報公開条例27条、安堵町情報公開条例14条7項、三郷町情報公開条例16条6項、斑鳩町公文書の開示に関する条例14条7項、平群町情報公開条例16条7項、王寺町情報公開条例19条7項、河合町情報公開条例14条7項、上牧町情報公開条例17条7項、明日香村情報公開条例13条6項がある。

ついてみると、これには特別な形式はないとはいえ、インカメラ審理が原則となっていない条例においては、実施機関は項目別に整理・分類した資料を作成や、不開示の理由の説明に関する規定が存在しない点に課題がある。

以上指摘した解決すべき課題をもつ条例においては、ヴォーン・インデックスおよびインカメラ審理は審査会の審議の核とされていることからも、確認の意味で、審査会の権限としてヴォーン・インデックスおよびインカメラ審理を明文で定めるべきであろう。改正法案では情報公開訴訟においてヴォーン・インデックスおよびインカメラ審理が新たに導入されることとなっているのであるから、なおさら、ヴォーン・インデックスやインカメラ審理の手法に関する規定を整え、実際に審査会レベルにおいて運用実績・経験を重ねることが望ましいのではないだろうか。そのためにも、奈良県下で規定が不十分な自治体は、早急な対応が求められる。

2. 8 審査会への諮問等について

情報公開法18条は審査会への諮問について定めているが、「速やかに」または「遅滞なく」といった文言が含まれていない。そうであるとはいえ、不服申立てに対して速やかに諮問すべきことは言うまでもない。しかしながら、情報公開法の運用では、開示請求者の不服申立後、行政機関等が諮問を遅らせる事例、たとえば90日を超える事態が生じることが少なくなかつた。⁽¹⁵⁴⁾かかる問題が大臣案で提示され、検討チームでは不服申立による諮問の期間を限定すること、次いで審査会の審議をより有効なものとするため

(153) たとえば、藤原・前掲注39・199頁。

(154) 不服申立を受けてから審査会に諮問するまでの期間は、平成22年度の705（平成21年度598）件のうち135（148）件は90日を超えており19.2（24.7）%になり、かならずしも方針に則った運用がなされているわけではなかった（「平成22年度における行政機関情報公開法の施行の状況について」

http://www.soumu.go.jp/main_content/000140838.pdf）。

に、審査会の裁決機関化が議論された。

以上のような問題を抱える情報公開法と比べ、奈良下の情報公開条例の規定方法がどのようになっているかであるが、まず、奈良県および県下の市町村は、おおよそ次のように情報公開条例で定めている。

2. 8. 1 不服申立による諮問までの期間

奈良県情報公開条例

第19条 開示決定等について行政不服審査法による不服申立てがあつたときは、当該不服申立てに対する決定又は裁決をすべき実施機関（議会を除く。以下この節及び第30条第2項において同じ。）は、次の各号のいずれかに該当する場合を除き、奈良県情報公開審査会に諮問しなければならない。

（1） 不服申立てが不適法であり、却下するとき。

（2） 決定又は裁決で、不服申立てに係る開示決定等（開示請求に係る行政文書の全部を開示する旨の決定を除く。以下この号及び第21条において同じ。）を取り消し又は変更し、当該不服申立てに係る行政文書の全部を開示することとするとき。ただし、当該開示決定等について反対意見書が提出されているときを除く。

宇陀市情報公開条例

第16条 実施機関は、開示決定等について、行政不服審査法（…）の規定に基づく不服申立てがあつたときは、当該不服申立てが明らかに不適法である場合を除き、速やかに、宇陀市情報公開審査会に諮問し、当該決定を行わなければならない。

桜井市情報公開条例

第14条 実施機関は、第10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）の規定による不服申立てがあつた場合は、当該不

服申立てが不適法であるとき、及び当該不服申立てに係る公文書の開示をしない旨の決定を取り消すときを除き、速やかに、次条に定める桜井市情報公開審査会に諮問しなければならない。

2 実施機関は、前項の規定による諮問に対する答申を受けたとは、これを尊重して、速やかに、当該不服申立てに対する裁決又は決定を行わなければならない。この場合において当該裁決又は決定は、不服申立てを受理した日から起算して90日以内に行うよう努めるものとする。

山添村情報公開条例

第21条 請求者は、第7条第1項、第15条第3項及び第16条第4項の決定に対して不服あるときは、行政不服審査法（…）の規定に基づき、実施機関に対し、不服申立をすることができる。ただし、不服申立は、その決定があつたことを知つた日の翌日から起算して60日以内にならなければならない。

2 実施機関は、前項の規定による不服申立があつたときは、その不服申立を受理した日の翌日から起算して14日以内に、その不服申立について次章の審査会に対し、審査を求めなければならない。

3 審査会は、前項の規定により審査を求められたときは、これを審査し、審査を求められた日の翌日から起算して90日以内に、実施機関に対し、その審査結果を報告するように努めなければならない。

4 実施機関は、前項の審査会の報告を尊重し、前項の報告を受けた日の翌日から起算して14日以内に、不服申立について決定し、理由を付して不服申立人に通知しなければならない。

先述の通り「速やかに」または「遅滞なく」といった趣旨の文言が含まれてはいないが、速やかに諮問すべきであることは言うまでもない。しかしながら、情報公開法の下で速やかに諮問手続をとらない事例があったことから、不服申立事案の迅速化のための方針を示した、「不服申立て事案

の事務処理の迅速化について」(2005 [平17] 年 8 月 3 日)⁽¹⁵⁵⁾ がだされ、そこでは「各行政機関は、不服申立てがあった場合、的確な事務処理の進行管理を徹底することにより、可能な限り速やかに審査会へ諮問する。諮問するに当たって改めて調査・検討等を行う必要がないような事案については、不服申立てがあった日から諮問するまでに遅くとも30日を超えないようするとともに、その他の事案についても、特段の事情がない限り、遅くとも90日を超えないようにすることとする。」とし、90日以内に審査会に答申するべきとした。「検討チーム」では、審査会に「遅滞なく」又は「速やかに」⁽¹⁵⁶⁾ 諮問することを義務づけることが適当であるという意見が出され、また「とりまとめ」では、「不服申立て事案の事務処理の迅速化について」を法定化することが提言されている。もっとも、改正法案18条2項では、「行政機関の長は、当該諮問に係る不服申立てがあった日から当該諮問をした日までの期間…が90日を超えた場合には、第27条第1項の報告において、諮問までの期間及び諮問までの期間が90日を超えた理由を記載しなければならない。」⁽¹⁵⁷⁾ と定める。

情報公開法と同様の規定をもつのが、奈良県情報公開条例⁽¹⁵⁸⁾であるが、諮問の迅速化に関わる情報公開法の議論を踏まえた改正が望まれよう。また、宇陀市情報公開条例14条など「速やかに」⁽¹⁵⁹⁾ という規定をもつ条例や、桜井市情報公開条例14条は、先の宇陀市と同様に「速やかに」という文言を含

(155) http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/gyoukan/kanri/jyohokokai/pdf/110624_02.pdf

(156) 松村雅生『「情報公開制度の改正の方向性について」に対する意見』(第2回会合2010年5月19日) 3 [56] 頁 http://www.cao.go.jp/sasshin/shokuin/johokokai/pdf/02/02_docu_05-02.pdf

(157) なお、今回の改正法案27条1項では、90日を超えた場合には内閣総理大臣に報告することとなっているが、かかる報告のみで十分なのか、その効果を検証する必要性の指摘がある(村上・前掲注97・74頁)。

(158) このほか、橿原市情報公開条例16条、香芝市情報公開条例18条、御所市情報公開条例15条、奈良市情報公開条例18条、大和高田市情報公開条例16条がある。

むが、その第2項において不服申立てに対する決裁又は決定の期限について努力規定をもつ条例も散見される。「速やかに」または「遅滞なく」という文言は、実施機関の迅速な対応を義務付ける意味を含意すると考えられるが、しかしながら、諮問機関への期限——たとえば「90日以内」など——について努力規定とした場合に、それがどれだけ実効性をもつか疑問が残る。

ところで、奈良県情報公開条例では、議会情報の開示請求の不開示決定については同条例19条1項によると情報公開審査会への不服申立てができないとされる。「奈良県情報公開条例の解釈運用基準」によれば、「議会が除かれているのは、地方自治法上、議会の議事機関という基本的な性格から、議会には附属機関が置かれることは予定されておらず、審査会を議会の諮問機関と位置づけることは困難である⁽¹⁶¹⁾」ことが理由とされる。それゆえ、議会情報の公開請求において決定に不服がある場合には、奈良県議会

(159) 「遅滞なく」または「速やかに」という文言を含む条例として、葛城市情報公開条例14条、生駒市情報公開条例21条、五條市情報公開条例12条、大和郡山市情報公開条例11条、三宅町情報公開条例12条、吉野町情報公開条例17条、十津川村情報公開条例14条、上北山村情報公開条例16条、川西町情報公開条例12条、田原本町情報公開条例12条、御杖村情報公開条例17条、曾爾村情報公開条例16条、下市町情報公開条例13条、下北山村情報公開条例16条、川上村情報公開条例16条、東吉野村情報公開条例17条、高取町情報公開条例17条、安堵町情報公開条例13条、三郷町情報公開条例13条、平群町情報公開条例15条、王寺町情報公開条例18条、および明日香村情報公開条例12条がある。

(160) このほか、天理市情報公開条例14条、斑鳩町公文書の開示に関する条例13条、河合町情報公開条例13条、広陵町情報公開条例14条、上牧町情報公開条例16条が同様の規定をもつ。なお、黒滝村情報公開条例14条2項、大淀町情報公開条例15条2項、天川村情報公開条例14条2項および野迫川村情報公開条例14条2項は、答申のあった日から起算して10日以内に不服申立について決定をしなければならないと定めている。また、吉野村情報公開条例18条5項は審査会の答申期日に関し、「審査会は、諮問のあった日から起算して60日以内に答申するよう努めなければならない」と定めている。

(161) 前掲注57。

の情報公開に関する規程に基づき、奈良県議会情報公開審査会に不服申立てを行うことになる。同審査会は10人からなり、議会内から議長の指名で選出され、不服申立てについて調査を行うときは、情報公開制度について学識経験がある者のうちから、議長があらかじめ選任した3名以内の者の意見を聴かなければならないとする。以上のような、議会情報の不開示に対する不服申立てにおいて、情報公開審査会がかかわることの可否に関する議論は以前からあった。たとえば、議会が審査する議会説と議長が審査する議長説に分かれていたが、この論点について更に分類すると、①議会に附属機関を設置することは地方自治法上禁止されないという解釈の下で、議会に第三者性を有する諮問機関を設置する例、②知事の諮問機関である情報公開審査会に諮問する例、③議員からなる機関においてのみ判断する例、④議員からなる機関において判断するが、その際、外部の学識経験者の意見聴取を義務付ける例となる。⁽¹⁶³⁾

奈良県議会の情報公開制度についてみると、次のように定める。

奈良県議会の情報公開に関する規程

第2条 議長は、開示決定等について行政不服審査法（・・・）による不服申立てがあったときは、次の各号のいずれかに該当する場合を除き、奈良県議会情報公開審査会の意見を聴かなければならない。（1）不服申立てが不適法であり、却下するとき。

（2）決定で、不服申立てに係る開示決定等（開示請求に係る行政文書の全部を開示する旨の決定を除く。）を取り消し又は変更し、当該不服申立てに係る行政文書の全部を開示することとするとき。ただし、当該開示決定等について第三者の反対の意思が表示されていると

(162) 西鳥羽・前掲注37・40頁。

(163) 宇賀克也『情報公開の理論と実務』（有斐閣、2005）36頁。

きを除く。

第6条 審査会は、委員十人以内で組織する。

2 委員は、議会の議員の内から、議長が指名する。

3 審査会は、第2条の規定による意見の求めに応じて不服申立てについて調査を行うときは、情報公開制度について学識経験がある者のうちから、議長があらかじめ選任した3名以内の者（以下「学識経験者」という。）の意見を聴かなければならない。

樫原市議会情報公開条例

第13条 公開等決定に対して、行政不服審査法（…）に基づく不服申立てがあったときは、次の各号のいずれかに該当する場合を除き、議長は、樫原市議会情報公開審査会に諮問し、当該不服申立てに対する決定を行わなければならない。

（1）不服申立てが不適法であり、却下するとき。

（2）公開請求拒否の決定を取り消し、当該議会情報の公開の決定をするとき。ただし当該議会情報に第三者の情報が記録されているときを除く。

奈良県議会の情報公開については、先述の4分類のうち④の例に該当する。不服申立に対して議員のみの判断ではないため、客観性が担保されると考えられる。また、奈良県下の市町村では、樫原市が情報公開制度について独立した樫原市議会情報公開条を制定しているが、同市議会情報公開制度の不服申立ての手続は同条例13条で定められ、情報公開・個人情報保護審査会において審査を行うとされる。

樫原市の議会情報公開制度と奈良県議会の情報公開制度を比較すると、審査会への諮問の点で両者は異なるが、公正・公平な審査という観点から評するならば、独立した第三者の立場から審査する樫原市に比べて、奈良

県の議会情報の不服申立に問題が無いとは言えない。奈良県議会情報公開審査会は、学識経験者からの意見を聴くことが義務づけられてはいるものの、最終的には審査会委員が判断する。同審査会が学識経験者の判断を反映した判断を担保できるかが問われると考えられる。

2. 8. 2 審査会の地位および権限

情報公開法における審査会の性格については、裁決機関とせず諮問機関とした。「要綱案」の段階でも諮問機関としており、「考え方」では、「裁決機関とすると、一般に手続が厳格になり、簡易迅速な救済の実現が困難となるおそれがあり、…最終的な行政上の責任を負う判断を行なうことは実際上極めて困難である反面、…不服審査会が第三者的立場から意見を述べることに積極的意義が認められる」として⁽¹⁶⁴⁾いる。検討チームでは、大臣案において審査会の裁決機関化が提案され、諮問機関から裁決機関すべきか否かが検討されたが、「とりまとめ」および改正法案では諮問機関とすることとなっている。

奈良県および県下の市町村情報公開条例では、情報公開・個人情報保護審査会を合議制の諮問機関と位置付けている。この点は、内閣府情報公開・個人情報保護審査会と異なるところはない。もっとも、条例上の文言については「建議」を用いるか否かで若干の差異がある。

奈良県情報公開条例

第30条 第19条の規定による諮問に応じて調査審議を行わせるため、奈良県情報公開審査会（以下この条において「審査会」という。）を置く。

(164) 『詳解 情報公開法』・前掲注9・496頁。

2 審査会は、この条例に定めるもののほか、情報公開に関する重要事項について、実施機関の諮問に応じて調査審議し、及び実施機関に建議することができる。

3～8 略

檀原市情報公開条例

第17条 前条に規定する諮問に応じ、不服申立てについて審査するため、地方自治法（…）第138条の4第3項の規定に基づき、檀原市情報公開審査会（以下「審査会」という。）を置く。

2 審査会は、前項に規定する審査のほか、情報公開制度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。

3～10 略

東吉野村情報公開条例

第20条 第17条に規定する諮問に応じて審議するため、東吉野村情報公開審査会（以下「審査会」という。）を置く。

2 審査会は、前項に規定する審議を通じて必要があると認めるときは、情報公開に関する事項について、実施機関に意見を述べるができる。

3～4 略

情報公開法では「建議」について定められておらず、審査会による「付言」という形で運用上の問題を指摘するにとどまっている。この「付言」とは、処分庁において情報公開・個人情報保護制度の運用が不適切である場合や、制度の円滑かつ適切な運用のため、不服申立の事案の審理を通じて認識する問題について付言するものであり、⁽¹⁶⁵⁾情報公開制度の改善に有益なものと考えられている。先述の通り、「とりまとめ」でも裁決機関化を検討するとし、審議を有効なものとするために「建議」の権限を付与すること、審査会に文書不存在等を調査する実施調査権を付与する、あるいは

答申の尊重義務を明記することなどが検討されるべきとの提言がなされている。⁽¹⁶⁶⁾

奈良県下の情報公開条例をみると、全ての自治体において審査会は諮問機関としての性格をもち、この点では情報公開法と変わるところがない。審査会の権限については、実施機関に対する「建議」という文言を使う条例、「意見を述べる」と定める条例、いずれも定めない条例が見受けられる。

「建議」の規定をもつものとして、奈良県情報公開条例などがあるが、⁽¹⁶⁷⁾同条例30条2項の意味については、開示請求権制度の基本的な事項の改正、制度運営上の基本的な改善、情報公開の総合的推進を図るための必要な事項等について、実施機関からの諮問を受けた場合のほか、諮問を受けない

(165) 平成22年度の答申を整理すると、124件の答申において付言がみられ、諮問の遅れなど13の項目にわたって意見が述べられた。諮問の遅れ・早期諮問について付言したものが68件、情報提供について付言したものの14件、開示決定時等の理由の提示について付言したものの10件、文書管理について付言したものの6件、開示決定等通知書の不適切な記載について付言したものの6件、開示・不開示の判断について付言したものの4件、審査会への対応について付言したものの4件、開示決定の迅速・的確化について付言したものの4件、開示決定等における対象文書（保有個人情報）の表記について付言したものの4件、開示の実施手続について付言したものの4件、補正に関する対応について付言したものの4件、文書の作成について付言したものの2件、透明性の確保について付言したものの1件、その他4件であった。

http://www8.cao.go.jp/jyouhou/sonota/katudou_22.pdf

(166) 「とりまとめ」・前掲注79・9-10頁。もっとも、「建議」あるいは答申の尊重義務については改正法案では明記されていない。

(167) このほか、宇陀市情報公開条例17条、五條市情報公開条例13条、香芝市情報公開条例21条、桜井市情報公開条例15条、大和郡山市情報公開条例12条、奈良市情報公開条例21条、天理市情報公開条例15条、三宅町情報公開条例13条、田原本町情報公開条例13条、下北山村情報公開条例17条、吉野町情報公開条例18条、上北山村情報公開条例17条、高取町情報公開条例18条、高取町情報公開条例22条、三郷町情報公開条例16条、斑鳩町公文書の開示に関する条例14条、平群町情報公開条例16条、王寺町情報公開条例19条、河合町情報公開条例14条、上牧町情報公開条例17条、明日香村情報公開条例13条。

場合であっても、実施機関に対して、意見を述べることができるということである。⁽¹⁶⁸⁾

「建議」にかわって「意見を述べることができる」と定める条例として、⁽¹⁶⁹⁾ 檜原市情報公開条例があるが、その意味は、制度運営上の基本的事項の改善その他制度の推進を図るための必要事項について意見を述べることができるとし、情報公開制度が適正に運用されるよう監視する機能を併せ持たせるというものであり、⁽¹⁷⁰⁾ 実質的には「建議」と同義といえる。ただ、この規定をもつ条例は文言で多少の差異があり、詳細に分類すると、第1に、檜原市の条例のように「前項に規定する審査のほか、情報公開制度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。」と定めるものと、第2に、東吉野村情報公開条例20条のように不服申立に係る諮問について「審議を通じて必要があると認めるとき」、審査会は実施機関に意見を述べる⁽¹⁷¹⁾ことができる⁽¹⁷¹⁾と定めるものに⁽¹⁷¹⁾わかれる。また、第3に、「建議」あるいは「意見を述べる」の規定を持たないものとして、葛城市情報公開条例⁽¹⁷²⁾がある。

(168) 前掲注57。

(169) このほか、大和高田市情報公開条例17条、川西町情報公開条例13条、下市町情報公開条例14条、黒滝村情報公開条例15条、川上村情報公開条例17条、大淀町情報公開条例16条、天川村情報公開条例15条、野迫川村情報公開条例15条、安堵町情報公開条例14条がある。同様の規定をもつ条例として横浜市⁽¹⁷⁰⁾の保有する情報の公開に関する条例22条2項があり、同条例の手引きによれば、条例の運用に関して審査会が独自に審議を行うことができる、とある。

(170) 『檜原市情報公開事務及び個人情報保護事務の手引』。

(171) このほか、御杖村情報公開条例20条、曾爾村情報公開条例19条がある。同様の規定として、たとえば、東京都情報公開条例22条2項があるが、同条例の手引きによれば、審査会が、開示決定等の当否について審議し、併せてその審議を通じて情報公開制度の改善や情報公開の総合的な推進を図るために必要な事項について、実施機関に意見を述べる、とある。

(172) このほか、御所市情報公開及び個人情報保護審査会条例、生駒市情報公開及び個人情報保護審査会条例、天理市情報公開・個人情報保護審査会条例、十津川村情報公開条例、広陵町情報公開・個人情報保護審査会設置条例

「建議」に関する「検討チーム」の意見や「とりまとめ」で示されたように、不服申立ての有無と関係ない「建議」の規定をもたない条例については、制度の運用が不適切である場合や、制度の円滑かつ適切な運用のために審査会が積極的にそれらの改善に取り組めるように、「建議」の権限を定めることを検討するべきであろう。

このほか、「とりまとめ」では、答申の尊重義務を明記することなどが検討されるべきという提案⁽¹⁷³⁾が出されている。この点について奈良県下では次の条例がある。

奈良県情報公開条例

第29条 諮問実施機関は、前条の規定による諮問に対する答申を受けたときは、これを尊重して、速やかに、当該不服申立てに対する決定又は裁決を行わなければならない。

葛城市情報公開条例

14条 1～2 略

3 処分庁等は、前項の規定による諮問に対する答申を受けたときは、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。

奈良県や葛城市と同様の規定をもつ条例としては、五條市情報公開条例⁽¹⁷⁴⁾12条2項がある。他方で、答申尊重義務が規定されていない場合、実施機関は運用で尊重することとなる。情報公開法では答申尊重義務にかかる規定はないものの、「考え方」では「答申を尊重すべきことは当然である」としている。しかしながら、この点については、「とりまとめ」でも示されているが、審議の結果を活かす観点から、審査会の答申が十分に尊重さ

(173) 「とりまとめ」・前掲注79・9-10頁。

れるよう、答申の尊重義務を明文化することが提案されている。⁽¹⁷⁵⁾他の地方自治体では、実際に答申に従わなかった事例が見受けられることから、奈良県下でも答申尊重義務が規定されていない条例については、答申の尊重義務の明文化を検討する意義はあろう。また、それに併せて実施機関が答申と異なる判断を下した場合、その理由を明記することを義務づけることも検討する余地があろう。

2. 9 濫用的開示請求

濫用的な開示請求に対しては、地方自治体の条例運用についても問題とされ、また情報公開法改正が現実的になると、検討チームでは開示請求手数料の原則廃止の議論のなかで、悪意の開示請求や権利濫用を防止するための規定をあらたに設ける必要があるとの意見が出された。⁽¹⁷⁶⁾「とりまとめ」

(174) 御所市情報公開条例15条2項、桜井市情報公開条例14条2項、生駒市情報公開条例21条2項、大和郡山市情報公開条例11条、大和高田市情報公開条例16条、天理市情報公開条例14条2項、奈良市情報公開条例18条2項、川西町情報公開条例12条、田原本町情報公開条例12条、下市町情報公開条例13条2項、吉野町情報公開条例17条（「答申を最大限尊重して」と定める）、十津川村情報公開条例14条2項、高取町情報公開条例17条2項、山添村情報公開条例21条4項、安堵町情報公開条例13条2項、三郷町情報公開条例13条、斑鳩町公文書の開示に関する条例13条2項、平群町情報公開条例15条2項、王寺町情報公開条例18条2項、河合町情報公開条例13条2項、広陵町情報公開条例14条2項、上牧町情報公開条例16条、明日香村情報公開条例12条2項がある。

(175) 松井・前掲注9・339頁。なお、松井教授は、制度の趣旨からすると、答申と異なる裁決・決定を行った場合、よほどの特段の理由がない限りは、その裁決・決定は不当だと考えるべきとする（同・339頁）。また、宇賀教授は、特段の合理的理由がない限りは、答申と異なる裁決・決定をすることは困難であろうと指摘する（宇賀・前掲注9・159頁）。

(176) 外務省・前掲注19。

では権利濫用防止を規定すべきとの提言はなかったものの、改正法案5条1項では濫用的開示請求の禁止が定められている⁽¹⁷⁷⁾。

以上のような流れの中、現在のところ、権利濫用と目されるような大量請求に対する拒否規定は奈良県下の自治体は奈良市のみである。規定は、以下の通りである。

奈良市情報公開条例

第7条 <略>

- 2 何人も、この条例に基づく行政文書の開示を請求する権利を濫用してはならない。
- 3 実施機関は、前項に規定する行政文書の開示を請求する権利の濫用に当たる請求があったと認めるときは、当該請求を拒否することができる。
- 4 実施機関は、第1項の規定による開示の請求（以下「開示請求」という。）が権利の濫用に当たるかどうかを判断するために必要とされる基準を別に定めるものとする。

濫用的開示請求、不正な開示大量請求の対処法として考えられるのは、開示請求者に対する適正利用義務を定め、窓口に於いて担当者が請求者に

(177) 改正法案5条1項柱書きは「行政機関の長は、開示請求があったときは、開示請求に係る行政文書に次の各号に掲げる情報（以下「不開示情報」という。）のいずれかが記録されている場合を除き、開示請求者に対し、当該行政文書を開示しなければならない。ただし、当該開示請求が権利の濫用又は公の秩序若しくは善良の風俗に反すると認められる場合に該当するときは、この限りでない。」と定める。今回の改正案において突如あらわれた権利濫用規定は、手数料廃止となれば権利濫用規定の法制化の声が出ることとなり、権利濫用の法的効果の不明ではあっても、理論よりも現実が優先して権利濫用規定が明文化されたと推測する（藤原・前掲注106・60頁）。なお、権利濫用規定を設けることの必要性を疑問視する意見がある（村上・前掲注97・72頁）。

指導する、あるいは調整することが考えられる。すなわち、濫用的開示請求や不正な大量請求に対する禁止規定に基づき、権利濫用の一般法理を適用し開示請求を拒否する、更には、より厳しい対応として開示拒否規定を設けることが考えられる。国レベルでは先述の通り、改正法案5条1項に権利濫用的な開示請求を禁止する規定が設けているが、現行の情報公開法では、かかる開示請求に対しては運用によって対応している。というのも、要綱案の段階でも示されたが、「考え方」によると、行政機関の事務遂行能力を減殺することを目的とした濫用的開示請求に対して、権利濫用の一般法理で対応することが考えられていたためであった⁽¹⁷⁸⁾。その後、たとえば、総務省訓令で示されているように、「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。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、濫用的開示請求には個別的対応を行うこととしている⁽¹⁷⁹⁾。

また、情報公開法の下における濫用的開示請求による不開示処分⁽¹⁸⁰⁾の適否が争われた事例において、東京地判2003 [平15] 年10月31日は、情報公開法が著しい大量請求を不開示とする旨の規定を置いていないことや、開示の延長手続等の規定に鑑みると、行政機関は労を尽くして開示することが求められ、単なる大量請求により検索作業の手数を要することのみでは拒否の理由にはならず、行政機関の通常業務に著しい支障を生じさせること

(178) 『詳解 情報公開法』・前掲注9・491頁。

(179) 総務省訓令第126号「行政機関の保有する情報の公開に関する法律に基づく処分に係る審査基準」(平成13年3月30日)

http://www.soumu.go.jp/menu_sinsei/jyouhou_koukai/pdf/060419_1_03.pdf

(180) 最高裁判例HP。

を目的とする場合などに限定されると判示している⁽¹⁸⁰⁾。従って、先の「考え方」および総務省訓令で示されたように、行政機関の事務遂行能力を減殺する目的や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生じさせるといった場合に限って濫用的開示請求に該当し、開示請求を拒否できると考えられる。

地方自治体においても、かかる請求に対して対応策をとり、濫用的開示請求に対しては開示請求者の責務にとどまらず、濫用禁止規定を設けるところもある。濫用的開示禁止規定の効果については実際のところ不明ではあるが、都道府県のうち、たとえば千葉県は、情報公開条例に定めている⁽¹⁸¹⁾。同条例4条は「この条例の定めるところにより行政文書の開示を請求しようとするものはこの条例の目的に即し適正に請求し、行政文書の開示を受けたものはこれによって得た情報を適正に使用しなければならない。」として、6条において「この条例に基づく行政文書の開示を請求する権利は、これを濫用してはならない。」と規定する。いかなる場合に不適正な使用または権利濫用となるかは、運用基準において明確化されることになるが、権利濫用の一般法理のうちでも運用基準では限定した濫用的開示請求を拒

(181) 濫用的開示請求の禁止規定について、「濫用的開示請求を行なう者は、かかる規定を歯牙にもかけない」と疑問もある（宇賀・前掲注83・79頁）。

(182) このほか、山梨県情報公開条例6条、静岡県情報公開条例4条1項および三重県情報公開条例5条2項も同様の規定をもつ。

(183) 「千葉県情報公開条例解釈運用基準」

(<http://www.pref.chiba.lg.jp/seihou/jouhoukoukai/seido/jourei/kaishaku.html>)。なお、同基準によれば、条例6条に基づく開示拒否処分は、「特定部局の保有するすべての行政文書の開示請求をするもの、実施機関の事務遂行能力を減殺させることを目的とするもの、特定の個人を誹謗又は威圧し攻撃することを目的とするもの」などが該当するという。同基準の例示される具体例としては、開示請求をして閲覧をしない、同種の文書を繰り返し開示請求する、超大量請求、開示した情報により第三者の利益を不当に害する開示請求などが考えられ得る。

否することができる⁽¹⁸³⁾とする。

濫用的開示請求に対するより厳しい対応として開示請求拒否規定を明記する条例がある。たとえば「横浜市の保有する情報の公開に関する条例」があるが、同条例5条3項は、「実施機関は、前項に規定する行政文書の開示を請求する権利の濫用に当たる請求があったと認めるときは、当該請求を拒否することができる。」と規定⁽¹⁸⁴⁾する。同項の運用については、「権利の濫用」にあたる場合を3類型にわけ、「ア. 請求者の言動、請求の内容、方法等から、開示請求の目的が文書開示以外にあることが明らかに認められるとき。イ. 開示を受ける意思のないことが明らかに認められるとき。ウ. 開示の実施等において不適正な行為が繰り返される⁽¹⁸⁵⁾とき。」としている。

濫用的開示請求について、以上のように地方自治体の情報公開条例において対応するが、かかる規定のうち、開示請求者の適正利用に関連する裁判例が数例散見される。そのうち、さいたま地判2007 [平19] 年10月31日は、公開制度は請求の理由及び請求対象文書の利用の目的を問わず請求できる制度であるから、市外の一業者が自己の利益確保のために行政文書の一括大量開示請求を行ったとしても権利の濫用には当たらないと判示⁽¹⁸⁶⁾し、また東京高判2010 [平22] 年11月11日は、開示請求者が別件の住民訴訟における情報収集を目的として開示請求を行ったとしても、かかる開示請求は権利の濫用には該当しないと判示⁽¹⁸⁷⁾した。他方、東京高判2011 [平23] 年7月20日は、開示請求者が、情報公開請求において必要の事項を記入する

(184) このほか、同様の規定をもつ条例として、富山市情報公開条例4条2項、箕面市情報公開条例11条がある。なお、春日市情報公開条例3条の2では濫用的開示請求に対しては「却下」とする。

(185) 「横浜市の保有する情報の公開に関する条例の解釈・運用の手引（改訂版）」
<http://www.city.yokohama.lg.jp/shimin/shiminjoho/kokai/jorei/kokai-an.pdf>

(186) 最高裁HP。

(187) 判例自治349号11頁。

際に文書の特定において担当職員の指示に従わず、協力しなかったことから、開示請求者は行政機関をいたずらに疲弊させる目的が認められるとして、開示請求は権利濫用に該当すると判示する⁽¹⁸⁸⁾。これらの裁判例を見る限り、単なる大量開示請求については権利濫用には該当しないこととなるが、先述の情報公開法の下での事例と同様、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生じさせる場合に限定して濫用的開示請求に該当し、開示請求を拒否できると考えられる。

奈良市では、情報公開審査会が2011年10月20日に奈良市長から「奈良市の情報公開制度の見直し」について諮問を受け、市民からの意見募集を経⁽¹⁸⁹⁾て、翌年1月19日に答申を出している⁽¹⁹⁰⁾。答申では、まず、開示請求権の濫用禁止規定については、「権利の濫用を禁止する規定を条例に明記すべきである。ただし、この規定の適用に当たっては、権利の濫用に該当するか否かを判断するための明確な基準を要綱等で定め、慎重に運用すべきである。」とし、拒否規定設置の説明としては、「開示請求権といえども無制限に認められるものではなく、開示請求者は、その権利を濫用してはならないことを明確にするため、開示請求権の濫用を禁止する旨を条例に明記すべき」というものであった。次に、権利の濫用に該当する開示請求に対する不開示決定処分については、「権利の濫用に該当する開示請求は拒否することができること、及びそのような開示請求に対しては不開示決定をすることを条例に明記するとともに、その決定の理由を具体的に記載すべき

(188) 判例自治354号9頁。

(189) 「奈良市の情報公開制度の見直しについての意見募集の結果報告」
<http://www.city.nara.lg.jp/www/contents/1150960418447/files/ikenbosyu.pdf>

(190) 奈良市情報公開審査会「奈良市の情報公開制度の見直しについて【答申】」（平成24年1月）
<http://www.city.nara.lg.jp/www/contents/1150960418447/files/jyouinntousinn22.pdf>

である。」とし、その説明では、「権利の濫用に該当する開示請求に対しても、同様に条例において拒否することができる旨を規定した上で、[奈良市情報公開条例]第11条第2項の不開示決定に含むこととすべきである。ただし、この決定に当たっては、その理由を具体的に記載する必要がある。」としている。

情報公開法改正法案では、開示請求手数料を原則無料とすることに関連して濫用的開示請求への対処が課題となり、その対処として改正法案5条1項では禁止規定を新設することとなったが、今回の奈良市の開示拒否規定については、これまでの運用を踏まえて、今後起りうる濫用的開示請求に対応するために新設されたものと思われる。しかし、かかる規定の適用は実際には限定的になると考えられる。というのも、先述の情報公開法および情報公開条例の下における裁判例や学説でも示されているように、開示請求の目的は問われないことから大量請求であるとしてもそれだけを理由として権利濫用と言えるかは疑問であること、権利濫用を理由として開示拒否を認めることは開示拒否の濫用を認めることにつながると考えられるからである。⁽¹⁹¹⁾従って、開示拒否規定を設けるにあたっては、恣意的な適用が行われぬように、実施機関は拒否理由を具体的・詳細に示すことが求められる。それゆえ、開示拒否規定は、極めて限定された場合、すなわち、たとえば先述の判例に示されたように、実施機関をいたずらに疲弊させることを目的としていることが明らかであると認められる場合に限り適用されると考えられよう。それゆえ、実際の拒否規定の限定的な運用は、権利濫用の一般法理で対応しつつ、また、適正利用義務を定めて窓口で指導等を行うことと変わらないようにも思われる。

今回、奈良市情報公開条例に新たに開示拒否規定が設けられたわけだが、

(191) たとえば、松井・前掲注9・143-4頁。

運用が限定的であるとしても、「拒否」という文言を設けることにより、事実上の影響に過ぎないが、開示請求者の請求権行使に心理的な抑制効果をもたらすのではないかと懸念される。

2. 10 情報提供

政府あるいは地方自治体の説明責任を果たすため、情報公開制度を推進し、利便性を高め充実化をはかることが求められるが、技術の進歩にあわせて、制度の充実化が必要となる。情報公開法についてみると、要綱案の段階から現行法までは大きく変わるところがない。それゆえ、「検討会」においても改善すべき課題が提示され、また検討チームにおいても情報公開法24条については、改善が必要なる情報公開の総合的推進を図るために、情報が適時、適切な方法で国民に明かされるように定めると規定するととどまるため、開示請求者の利便性の向上及び行政コストの軽減の観点から、行政機関の長・独立行政法人等による情報提供制度を改正する方向で議論が行われた⁽¹⁹²⁾。

奈良県下の情報公開条例についてみると、情報公開法と同様の規定をもつ自治体も見受けられる。

奈良県情報公開条例

第31条 県は、その保有する情報の公開の総合的な推進を図るため、実施機関の保有する情報が適時に、かつ、適切な方法で県民に明らかにされるよう、実施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。

(192) このほか独立行政法人情報公開法22条では、情報提供の項目として、法人の組織・業務・財務に関する基礎的情報、評価・監査に関する情報、子会社に関する基礎的情報について提供することを定めていることから、情報公開の総合的推進をはかる目的から情報公開法においても同様の規定に改正することが求められていた。

天川村情報公開条例

斑鳩町公文書の開示に関する条例

第17条 実施機関は、この条例の目的を達成するため、公文書の開示のほか町政に関し、広く町民が必要とする情報の的確な把握及び整理を行い、その情報を町民が迅速かつ容易に得られるよう広報活動、行政資料の提供及び目録の整備等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。

葛城市情報公開条例

第16条 実施機関は、市政に関する正確で分かりやすい情報を市民が容易に利用できるよう、広報活動、行政資料の提供その他の情報提供施策の充実を努めなければならない。

大和郡山市情報公開条例

第17条 実施機関は、この条例の目的を達成するため、必要な情報を市民に積極的に提供するよう努めなければならない。

十津川村情報公開条例

第25条 実施機関は、公文書の検索に必要な資料を作成し、一般の利用に供しなければならない。

奈良県下の情報公開条例における情報提供ないし情報提供の拡充に関する規定は、文言・表現の差はあれども規定内容は、広報や行政資料の提供、目録など総合的な施策によって情報を提供することに努めなければならない、とする努力規定であること⁽¹⁹³⁾にかわり⁽¹⁹⁴⁾はない。奈良県下の条例のなかでは斑鳩町公文書の開示に関する条例は他の条例に比べてやや詳細に規定す

(193) 十津川村情報公開条例については、提供義務のニュアンスを含むようにも読むことができる。

(194) 広陵町情報公開条例18条

るものの、それ以外の多くの条例、とりわけ、十津川村や大和郡山市の情報公開条例は、情報提供規定が簡潔で抽象的な規定となっている。

情報公開法についてみると、「検討チーム」は現行法の情報提供の規定について詳細ではないことから一層の充実化をはかるべきとの意見が多数を占め、「とりまとめ」では、開示請求者の利便性や行政コスト削減の観点から、ホームページ上の該当情報の教示など簡易な方法を請求者が選択できるようにすることを提言していた。⁽¹⁹⁵⁾それを踏まえて、改正法案25条1項柱書きは、「行政機関の長は、政令で定めるところにより、…政令で定めるものを記録した文書、図画又は電磁的記録を適時に、国民に分かりやすい形で、かつ、国民が利用しやすい方法により提供するものとする」と規定している。改正法案は開示請求者の利便性や行政コストの削減、また行政機関の説明責任を高める内容となっている。また、改正法案25条2項では「行政機関の長は、同一の行政文書について二以上の者から開示請求」が見込まれ、全部開示をした場合には適時かつ国民が利用しやすい方法で提供するよう努めると定める。

先述の通り、奈良県下の条例において情報提供に係る規定は簡潔で抽象的な規定にとどまる。このような十分な情報提供が明文化されていない下で住民への説明責任を確かなものとする、住民の情報へのアクセシビリティを容易にして負担を軽減する、また実施機関のコストダウンや事務処理の軽減をはかるといった課題がある。⁽¹⁹⁶⁾かかる課題に対しては、情報公開法の改正法案および現在の独立行政法人情報公開法22条の規定を参考にしつつ自治体の実情にあわせ、住民やそれ以外の何人も、行政組織・制度等に関する基礎的情報、行政活動の現状等に関する情報、および複数回開示請

(195) 「とりまとめ」・前掲注79・12-13頁。

(196) インターネットを通じて実施機関が有する情報にアクセスする、情報検索により必要とする情報へのアクセスを容易にするシステムを構築することが考えられる。

求のあった情報で全部開示になった情報に容易に接することが確実になるよう、また住民等にとってわかりやすい情報の提供を促進しつつ、精密な情報により住民による自治体の「監視」が確実になることが求められる。それゆえ、条例において、提供されるべき情報、情報の提供方法について項目で列挙し、明文化することが考えられる。⁽¹⁹⁸⁾

3 おわりに

2010年4月からはじまった検討チームにおける情報公開法の改正作業は、請求者側の立場にたった、いわば”使い勝手の良い情報公開法”への改正であり、これまでの制度の運用状況を踏まえて「とりまとめ」では請求者側にたった提言がなされている。このように請求者側に立ち、かつ時宜に応じた改革は、奈良県下の情報公開条例も当然当実施されるべきであろう。特に、奈良県下の情報公開条例は今日まで大幅な改正がなされていないことから、運用上または制度上見直されるべき課題が少なくない。情報公開条例の制定から約10年を経過した今日、検討チームの議論および「とりまとめ」の提言を踏まえた改正が求められる。また、改正法案29条は「地方公共団体は、この法律の趣旨にのっとり、情報公開条例（…）の制定その他のその保有する情報の公開に関し必要な施策を策定し、及びこれを実施するよう努めなければならない。」としていることから、情報公開法の改

(197) 宇賀教授は、東京都情報公開条例31条2項の規定、すなわち同一公文書で複数回開示請求を受けてその都度開示した場合等、都民の利便・合成運営の効率化に資すると認められた場合に当該公文書を開示するよう努めるべきとした規定は、住民と実施機関の負担を軽減するものとして、情報公開条例にかかる規定を設けることが望ましいとする（宇賀・前掲注3・293頁）。

(198) 町村においては、財政上または運用体制上の問題のためか、例規集が掲載されていないところも見受けられる。多種多様な情報端末機が高速なインターネットへの接続が可能となり、通信環境が整った現在、例規集のみならず、誰もが、適宜、自治体の基本情報に接することができるよう早急な対応が必要と思われる。

正と齟齬が生じないよう平仄を合わせることが望ましい。それゆえ、奈良県下の各自治体は情報公開条例の改正を行なうべき時期を迎えているように思われる。

※ “奈良情報公開を進める会”〈代表：神野武美氏〉主催の講演（2012年1月9日）を元に本稿を執筆した。同会から多くの貴重な意見をいただいたことに、この場で感謝を申し上げる次第である。