

中野区区政情報公開条例の改正に関する提言

2012年5月25日

中野区情報公開審査会

1 自治体の情報公開をめぐる新段階と条例改正の必要

- 1) 情報公開条例は1982年に始まり、本年で30周年となる。「中野区区政情報の公開に関する条例」も早く1986年に制定され、本年で26年を経ている。

この間に、全国自治体の情報公開条例は、住民の「知る権利」を保障する公文書の原則公開の仕組みとして、運用実績を積み上げ、住民協働の地域自治のインフラを形づくるにいたっていると言えよう。そこには、公開請求権を活用する住民の力量と実施機関職員の決定対応の努力に併せて、情報公開審査会の第三者的な不服審査の成果も存している。

しかしながら、自治体の情報公開制度は、つぎに述べるとおり、今日の情報取扱いをめぐる社会環境の変化に伴って、新たに検討を求められる段階に達していると思われる。

とりわけ中野区にあっては、区政情報公開条例が当初からかなりの独自方式を採ってきたことを見直すという課題が、そこに重なっていると考えられるのである。

- 2) かねて1984年に始まった個人情報保護条例が、2003年の国の個人情報保護法づくりに影響されて見直されたのと並んで、情報公開条例も、1999年の国の情報公開法に伴う見直し改正の段階を経ている。

ところがその後、国の2009年「公文書等の管理に関する法律」（公文書管理法）が、歴史的保全にいたる公文書管理の出発点として、行政の意思決定過程と事務事業の実績を「合理的に跡付け、又は検証することができるよう」公文書の作成義務までを原則規定した（4条）趣旨を、自治体にも及ぼすにいたった（34条）。

他方、社会保障と税に共通する共通番号制の立法化が、2012年2月にいわゆるマイナンバー法案として閣議決定され、これは当然に個人情報保護法制における大問題を擁しているため、第三者的監視機関である個人番号情報保護委員会の設置が予定されている。

そこに本年の日本では、東日本大震災に対応する自治体の広域連携の諸活動に伴って、被災住民をめぐる情報取扱いが、個人情報保護とともに広域的情報公開の新たな課題と意識されていること、公知のとおりである。

- 3) 情報公開制度の今日の見直しは、すでに国で情報公開法改正として取り組まれつつあるが、自治体公開条例の再検討にあっては、議会が「実施機関」に内在的に

かわっていることが注目されるであろう。

それ以上に、自治体の住民は、「住民監査請求、住民訴訟」や「住民投票」制をはじめ、直接民主制を生かす立場から、情報公開条例の今日的改正に関心があるに相違ない。

- 4) ところが情報公開条例の改正という場合、個人情報保護条例に関連するところが当然ありうるし、上記の共通番号制にもかかわる個人情報保護条例の見直し改正の問題が、引き続き検討課題として我々の前にあると考えられる。ただし本来的に、個人情報保護条例の見直しは審議会の方が主管であることを尊重して、以下この提言では、公開条例に限って論じたい。個人情報保護条例の改正に関しては、私共は追って別の提言書を慎重に準備する予定である。

2 中野区の区政情報公開条例を改正する必要について

- 1) 中野区の区政情報公開条例の大幅改正に 26 年ぶりに取り組むことが望ましいと考えられる理由としては、上記のような情報法制の大きな変動状況とのかかわりに加えて、本区に特別な事情が存している。

本区の公開条例には、他の自治体に一般的な定め方と違う"独自方式"が採られてきており、その長所は今後とも維持し発展させることが当然望ましい。

- 2) それに対して、公開条例に「非公開情報」の项目的限定列举を規定せず「公開できない相当な理由」とだけ書いている方式（現行条例 8 条の 2）は、その現実効果に照らして見直す必要があると考えられる。

この独自方式は、がんらいケースバイケースの“積極公開主義”を目ざしたことが知られていたが、実施機関が公開・非公開のふり分けをする条例上の明確な根拠を欠くきらいがあり、2005 年に条例運営要綱の改正で非公開理由の例示条項を入れた後にも、非公開を決する実施機関の行政裁量を広くしているという問題状況が生じていると見られるのである。

すでに他の自治体に一般的な「非公開情報」の项目的な限定列举の定め方をふまえながら、中野区の条例改正で新たに工夫することが望まれる。

また、公開請求者への「請求理由」の聴取を定める方式（現行条例 9 条 1 項）は、がんらい公文書の内容に応じた一律な公開の制度には沿わず、新たに、請求文書の特定のための手続に純化させるべきである。

- 3) 上記のほかに、中野区で情報公開条例を今回見直し改正する際には、つぎの 4 点を加える必要があると考えられる。

- ① 法人情報（企業・事業者情報を主とする）の公開決定に反対する当該法人に、事前意見提示の機会を与えるとともに、不服申立てをも条例上予定することは、国の

情報公開法に始まるしくみだが、情報公開条例に組み入れる改正がすでに広まっている。

- ② 請求者住民が遺憾ながら、請求公文書の特定・限定に全く協力しないなど、公開請求権を濫用していると認められる場合には、審査会の第三者的不服審査を歯止めとする「却下」の決定をなしうるむねを、条例に明記する方式がありうる。
 - ③ 情報公開審査会で非公開文書を非公開で見分する「インカメラ審理」は、目下国の情報公開法改正案において情報公開訴訟に関し明記することが予定されているくらいなので、区民の「知る権利」保障にとって実効的な特別審査手続として、公務員のサービスを強める意味合いでも、この際条例に明記する改正が望ましい。
 - ④ 職員「研修」の根拠規定は、他自治体にあってもいまだ情報公開条例での規定例は存しないようであるが、情報取扱いの行政監査までが重んじられる今日、追加改正事項に加えることが望ましいと考える。
- 4) 以上に対し、中野区公開条例の独自用語である「区政情報」を、電磁的記録を含む公的記録である「公文書」に改め、近時の国の法律に倣って、「公文書作成義務の原則」を新たに条例化するという大きな課題をも、すでに当審査会では重視している。

かつて国の情報公開法が「行政文書」を造語したのは、国会・裁判所の公文書を対象外としたため、公文書管理法において広義の「公文書」が復活せしめられた。自治体公開条例では多く議会文書も対象にしてきたので、その意味でも「公文書」の語がフィットすると言えよう。

しかしながらこれは、区行政における文書事務の改革に広く深くかかわる。

そこで、当審査会としても、のちに個人情報保護条例の改正問題と併せて情報公開条例の第2次見直しに取りくむことを予定しつつ、今回は先き送りしてよいと考える。

3 中野区区政情報公開条例の改正が今回望ましい諸点

1・2に述べたところに基づいて、中野区の区政情報公開条例を近く大幅改正しようとする場合に、望まれる改正点を結論的に整理するとつぎのとおりである。それぞれの具体的な改正理由について、当審査会では大いに討議をしたところであるが、本提言書は概略的であり、上記以外の理由の各論的記載は別文書として報ずるのが適当であろう。

- 1) 「区政情報」を、電磁的記録を含む組織共用文書（「職員が組織的に用いる文書」）等として、定義すること（2条2号の定義の改正）。
- 2) 区民等の適正な公開請求の責務を定め（6条の拡大改正）、請求公文書の特定に関する実施機関の「補正の求め」を根拠づけるとともに（7条3項の追加）、条例の目

的を逸脱した「請求権の濫用」の場合に「却下」決定がなされうること（10条の2「公開請求の却下」を追加）。

- 3) 「非公開情報」を、個人情報（識別個人生活情報）、法人情報（事業者・団体情報）、行政情報（区政執行情報）、法令秘（個別の「法令又は条例」に基づく）ごとに、例外非公開の根拠として限定項目的に定める（8条の全部改正）。「個人情報の公開」に関する条項（9条）は削除する。
- 4) 公開決定に反対する第三者（法人等および個人）は、事前意見提出の機会を与えらるとともに、公開決定の方式及びそれに対する不服申立てを条例上予定する（12条の2を新設するなど）。
- 5) 請求者あて非公開決定の通知書には、非公開情報の条例上の種別に該当する理由および「不存在」である理由を含めて、付記すべきことを明記する（10条1項の改正）。
- 6) 他の法令・条例に基づく公開請求外の閲覧等の手続が一般的であるべきこと（18条1項の改正）。
- 7) 情報公開審査会において非公開文書のインカメラ審理をなしうることを条例に明記する（15条3項に加える）
- 8) 実施機関の職員に対する「研修」の根拠を定めること（16条の2の新設）。

以上

中野区区政情報公開条例の各改正点に関する理由説明

- 1 「区政情報」の定義に、組織共用（「職員が組織的に用いる」）文書等であることを加えること（区公開条例2条2号の改正）

国の情報公開法が対象「行政文書」の定義に明記した「組織共用文書」という定め方は、文書管理規程を超えた情報公開条例の対象記録のそれとして、すでに諸自治体に普及しており、本区もそれに沿うことが望ましい。

- 2 公開「請求の適正」を期する区民の責務を定め（6条の拡大改正）、請求公文書の特定に関する「補正の求め」を根拠づける（7条3項追加）とともに、「請求権濫用」の場合の「却下」をも条例規定すること（10条の2新設）

(1) 公開請求における「対象公文書の特定」が適切になされるように、請求者に対して「補正の求め」をなしうることは、区民の「知る権利」とともに、公開請求の適正責務を全うせしめる手だてとして肝要である。

(2) 不適正な公開請求を改めることなく、「条例の目的を逸脱する」ような「請求権の濫用」に対して、「却下」の決定をなしうることは、すでに条例施行規則3条の2（2008年追加改正）に定められていたが、これは事の性質上から条例化するのが相当である。

- 3 「非公開情報」を条例上で限定列挙する定め方に改めること（8条の全部改正）

(1) 本区の公開条例はかねて、「公開できない相当な理由」とだけ書いて（8条1項）公開主義を目ざしていたのだが、それは実施機関の非公開決定に行政裁量を与える効果を生じやすかったので、今日的には他の自治体と同じく、条例で「非公開情報」を情報種別ごとに限定列挙する方式に改正することが、強く望まれる（2008年改正による条例運営要綱5条の2「公開できない理由の例示」の定めでは十分でない）。

(2) 非公開情報の限定列挙は、個人情報（識別される個人生活情報）、法人情報（事業者・団体情報）、行政情報（区政執行情報）および“法令秘”（「法令又は条例」に基づく）につき、本区なりの規定方式を工夫することが考えられる。それに伴い、「個人情報の公開」に関する条項（9条）は削除する。

- 4 公開決定に反対する第三者（法人等）に事前意見提出および不服申立ての機会を保障すること（12条の2の新設、13条3項の追加等）

国の情報公開法に始まった、公開反対第三者（法人等）に事前意見提出および不服申立ての機会を付与する規定は、他の自治体とともに本区公開条例にも導入することが適当であり、それは「知る権利」と対抗関係に立つ法人区民等の権利利益の保障を意味する。

- 5 公開請求を拒否する決定の通知書における具体的な「理由」付記の定め（10条1項改正）

公開請求を全部・一部拒否する決定の通知書に付記される「理由」は、「なるべく具体的に」な明示でなければならないものとし、非公開情報のいずれの根拠条項に該当するかの理由、または請求公文書の「不存在」もしくは存否応答拒否であることの理由を付記すべき仕組みに改正することが望まれる。

- 6 他の法令等に基づく請求外「閲覧」等の手続に関する定め改正（18条1項）

公開条例の請求対象から、他の法令等に「閲覧」等の手続が規定されている図書類をはずす定めについては、それが制限的でなく一般的保障の仕組みであることを明記すべきである。

- 7 非公開決定された「区政情報」を情報公開審査会が非公開手続で見分する「インカメラ」審査の根拠を明記する改正（15条3項の次に新4項を挿入する）

区民の「知る権利」を非公開決定に対して実効的に保障するために、職員「服務」にかかわりの強い審査会のこの第三者的不服審査権限は、条例に特記する必要がある大きいと考えられる（現行条例15条3項の一般的調査権限の定めだけでは足りない）。

- 8 実施機関の職員に対する「研修」の根拠を定めること（16条の2新設）

これは他自治体の公開条例に見られないところであるが、本区公開条例の独特な経緯にかかわる今次の改正に際しては、公文書公開制度に関する職員「研修」の重要性にかんがみた根拠規定を、条例に設けることが適切であると考えられる。