九州大学学術情報リポジトリ
Kyushu University Institutional Repository

情報公開制度の新展開 : 自治体実務での経験から

今里, 滋
九州大学大学院法学研究院教授

https://doi.org/10.15017/2291

出版情報：法政研究. 69 (2), pp.25-48, 2002-10-30. 九州大学法政学会
バージョン：
権利関係：

KYUSHU UNIVERSITY

情報公開制度の新展開

――自治体実務での経験から――

今里滋

はじめに
一　制度創設の新手法――「公募委員」方式
二　「知る権利」と〝サイバー・テロ〟
三　「記録し得べかりし情報」
四　入札情報の原則公開
おわりに

はじめに

一九八四年に山形県金山町でわが国初の情報公開制度が発足して四半世紀が過ぎようとしている。国の情報公開法もようやく制定された。「公開」や「透明性」といった規範性を含む用語はほぼ自明のこととして行政実務にも定着しつつある。少なくとも建前の上では、「開かれた行政」や「ガラス張りの市政」を否定する自治体関係者は皆無に近い。情報公開に関する判例も相当の蓄積をみている。情報公開にかかる行政不服審査の事例はもっと多いだろう。文書管理システムも、情報公開制度や個人情報保護制度の拡充を契機として進化した。情報公開条例を制定している自治体ではファイリング・システムを採用する自治体が増え、簿冊方式による文書管理はそれに比例して減少しつつある。

また、この間における目を見張るような情報通信技術の発展も情報公開の制度とその運用に少なからぬ影響を与えている(1)。日本の自治体が情報公開条例を制定し始めたとき、インターネットは言葉自体が人口に膾炙しておらず、ましてや庁舎内に敷設されたネットワークで文書をやりとりするということは夢の領域であった。市としては全国に先駆けて情報公開条例を制定した春日市や豊田市では、すでにその時代から電子決裁システムが導入され、ネットワーク上でパスワードによる決裁や予算管理が実施されていたものの、それは極端な例外に属していたのである。ところが、いまやインターネットは事業所でも家庭でも不可欠の通信手段となり、ホームページは自治体の基本的な広報広聴の窓口であり、LANと呼ばれる庁舎内ネットワークは、民間企業や欧米の先進自治体ほどではないにしても、急速に普及が進んでいる。「役所」を構成する二大要素である「文書」と「職員」のうちの「文書」は、もはや紙という植物繊維で出来た物質にインクという化学物質が付着した物体という存在形式の呪縛を離れ、電気信号という新たな媒体に身を委ねて自由に世界を駆けめぐり人間に認識されるという変化を遂げたのである。

しかしながら、この変化による情報公開制度への影響は、西暦二〇〇二年の日本では、まだ顕著ではないように見え

る。もちろん、情報提供制度に関しては、その変容ぶりは著しい。自治体のホームページは競って豪華になり、そこに収録されている情報は質量共に拡充しつつある。かつては自らの情報の公開や提供に消極的だった議会でさえも、本会議や委員会の議事録をホームページ上で公開するところが増えてきた。また、後述するように、印刷物をデジタル・イメージ化するＰＤＦ等のファイル形式が普及したおかげで、印刷物であってもスキャナによって容易にコンピュータに取り込み、公開に供することができるようになった。しかし、それでも、一九九六年にアメリカ議会が成立させたような「電子情報自由法」（EFOIA）のレベルにまで達しているわが国の自治体情報公開条例はほとんど見当たらない。この「情報自由法制定三〇周年記念」とも言われる法改正を五年かけて実現したパトリック・リー（Patrick Leahy）上院議員（バーモント州選出、民主党）は、「これは国民の知る権利の電子的最新版である。この改正で政府情報にいろんなかたちでもっと簡単にもっと早くアクセスできるようになる。」と述べている。[2] 同議員は、米連邦政府特有の行政規則や規制手続に関する文書の閲覧希望者は、当時は、首都ワシントンにある行政機関の文書閲覧室で本人が閲覧することになっているのが、電子的閲覧が可能になることで、時間やワシントンまで上京する旅費を節約できると説得力ある例を法案提出時に挙げていた。[3] だが、それ以上に、この改正法が、これまで作成された公文書の目録作成、利用可能な最新の電子的情報機器の一覧表作成、請求者が望む形式（フォーマット）での情報開示等を義務づけ、さらに、公開可能な記録に「電子的なフォーマットのものも含め、あらゆる形態で」保存されている情報を含めたことは画期的である。また、政府に対し、そのようなかたちで国民が情報を入手できるような制度整備を政府に義務づけている点も斬新である。つまり、アメリカは、インターネットの普及とそれに伴う電子政府化の進展に対応して、情報公開制度そのものも電子化ないしデジタル化させつつあるのだと言えよう。

このように情報公開制度は、情報化の発展に伴って、質的な変容を遂げようとしている。その変容とは、端的に言えば、「公文書の公開制度」から「公情報の提供制度」への、おそらく〝進化〟である。活版印刷技術が普及して人々が

容易に本を読めるようになったように、ジェット旅客機の普及で国境を超えた文化・経済活動が爆発的に拡大したように、インターネットの世界的普及と止まるところを知らない大容量・高速化は、単なる技術の進歩ではなく、人類の生活環境自体を変える潜勢力を孕んでいる。そのような社会構造の過渡期にあって、日本の自治体における情報公開制度も進化に向けた変容を開始したのではないか。もしまだだとすれば、変化を始めなければならないのではないか。これまでささやかながら約一〇年近く福岡県内の自治体の情報公開条例や個人情報保護条例の制定や運用に関わってきた者として、情報公開制度の新たな展開に結びつく可能性のあるいくつかの動向を論じてみたい。この拙論が、福岡県情報公開審査会会長をはじめ、実践家としても情報公開制度の創設や運用を常に領導してこられた大隈義和教授の古希を賀するにたる知見を提供できたとすれば、望外の喜びである。

一　制度創設の新手法――「公募委員」方式

自治体の情報公開条例が初めて制定されるときは、首長の附属機関として情報公開条例審議会といった委員会が設置されることが多い。従来、この委員会は、いわゆる学識経験者、各種団体の代表者、議員等によって構成され、それ以外の一般住民が委員に任命されることは珍しかった。しかし、この種の委員会委員の一部に公募による委員が任命されることが増えてきている。筆者自身は、一九九八年に委員に任命された福岡県宗像市の情報公開条例審議会で初めてこの公募制を体験した。いや、「体験した」というのは正確ではない。委員を引き受けるに際して、委員の半数を公募によって選任することを条件としたからである。宗像市では広報紙等で委員を募集した結果、一六名の市民が名乗りを上げ、その中から抽選で四名が委員に任命された。他に推薦による委員が四名（うち議員二名）、そして筆者を含む学識経験者が二名であった。委員の少なくとも半数を公募とする方式は、その後に審議会委員就任を学識経験者として受諾

することとなった福岡県朝倉郡杷木町および福岡県大牟田市でも採用を要請し、実現した。

委員の公募制を採用したことの第一の効果は、条例案審議の活性化である。学識経験者と推薦委員のみによる委員会の場合、会議は、往々にして事務局が用意した案に沿って、淡々粛々と進行することが多い。多少の質疑はあっても、侃々諤々の議論の応酬が交わされることはまずない。推薦委員には自治会連合や婦人会の要職にあるという理由で任命された委員（いわゆる「当て職」）も少なくない。そうした委員の中には、会議には義務として参加しているのだから、会議はできるだけ早く終わってほしいと公言する者さえいる。これに対して、これまでの筆者の経験から言って、公募委員の委員会審議にかける意欲および問題意識は驚くほど高い。居眠りは皆無であり、私語ももちろんない。事前に配付した資料や参考文献にあらかじめ目を通し、要所要所にマーカーで印をつけて、〝予習〟した形跡が歴然としている。そうした公募委員の熱心さは、やがて推薦委員にも波及し、審議会全体にある種の緊張感と目的意識が生じてくる。筆者は、審議の主たる論点に関連する、大学の紀要水準の論文を参考資料として委員に配布したことがたびたびあった。最近の学部レベルのゼミでも専門論文を読むことは少なくなっている。学識経験者を除く審議会委員の多くは、そうした専門論文とは無縁の生活を送っているはずである。にもかかわらず、次の審議会までにはそれらの論文は読破され、指定した論点についての各人なりの整理がなされて、感想が発表されることがしばしばであった。その雰囲気が、大学の学部のゼミというよりも大学院のゼミに近いものであったことは決して筆者の独り善がりの感想ではないと思われる。こうした情報公開制度に関する論点の学習は、用語や概念の理解の共有を可能とし、そのことによって議論はさらに豊富化し、拡大していった。とはいえ、そのことは議論が一致し、まとまるということを保証しない。宗像市の審議会の場合は、いくつかの論点において、委員間の対立はついに解けず、答申案に両論併記を、場合によっては三論併記を、書き込まざるを得ない結果となった。客観的には、そうした答申案は異例の答申案である。しかし、見方を変えれば、審議会内部でいかに真摯でかつ激しい議論が行われたかということの証左でもあると言えよう。

公募制採用の第二の効果は、情報公開の理念の住民への浸透である。公募委員は自ら進んで委員に応募した人々である。応募の動機が自発的だったという意味で、彼らはボランティアといってよい。彼らは、情報公開制度を学び、より良い情報公開条例を自分が住む自治体に導入していこうという高い意欲を持った住民である。彼らにとって審議会は学びの場であり、その学習効果は審議会での議論を通じてさらに高められていく。また、公募委員は、地域づくりや生協運動等の団体や集団に属している場合が多い。そのような委員は、団体や集団の成員と情報公開制度に関する学習会を定期的に開催している場合も稀ではない。審議会で彼らが学び会得した知見はその学習会で披露され、参加者に伝えられていく。その数がたとえ住民のごく一部であれ、住民の中に情報公開制度の意義と機能を理解し、それを実際に使ってみようと思う人々がいることは、住民自治という観点からも、情報公開制度それ自体の発展という観点からも、重要である。参加者の中に小中学校に通う子どもを持つ親がいれば、その親は子どもに情報公開制度についてその意義や機能を教えるかも知れない。教えられた子どもは、学校の、たとえば総合学習授業の中で、情報公開制度について調べ、実際に自治体の情報公開室を訪れるかも知れない。こうして、もし公募制度がなかったら実現しなかったはずの情報公開に関する教育が、初等中等教育の現場で実現する可能性は大いに出てくるのである。

そして、公募制採用の第三の効果は、自治体組織や職員に適度な緊張感がもたらされるということである。情報公開条例審議会に限らず、首長の附属機関としての各種審議会等の委員は、通例、その事務局となる担当課によって人選される。人選の基準は様々であろう。しかし、審議会の議事を紛糾させるような人物ないしその組み合わせを避ける傾向にある点は共通しているように思われる。筆者は二〇年近く数々の自治体審議会の末席に名を連ねてきた。自ら参加した審議会の席上、委員同士が湯飲みを投げつけ合わんばかりに激論した場面はたった一度しか経験していない。同席した女性委員の顔面を蒼白にさせたほどのこの激論は、しかし、言葉の暴力的なやりとりを除けば、本来の議論の姿である。甲論乙駁、丁々発止、侃々諤々といった形容がふさわしい主張の応酬が一定の規則や作法に従って展開されてこそ、

合議の場としての会議は意味を成す。ところが、日本では、とくに行政の場では、そうした会議は意図的に避けられてきたのではないか。むしろ、会議の場で議論が百出して収拾がつかなくなったり、「不規則発言」が相次いで議長による議事進行が円滑に進まないといったことを懸念して、会議はなるべく平穏無事に終わるよう〝設計〟される。その設計の基礎的作業こそ、人選（キャスティング）なのである。そして、その結果としての会議の人的構成を前提として、進行表（シナリオ）が用意される。たいていの場合、議長席に座る者がこの進行表を読むだけで、会議は半自動的にかつ円滑に進むようになっている。これが行政における会議の〝常識〟だとしたら、公募制はこの常識を覆す可能性を孕んでいる。公募委員は会議での発言や質疑のためにこそ、出席しているのであって、あらかじめ用意された筋書に従って役割を演じるために貴重な時間を割いているわけではない。だから、公募委員から、担当課・事務局からみれば不意の、不規則な、あるいは不穏当な発言や質問が飛び出すことはむしろ当然といえる。そのような発言や質問は時として当該担当課・事務局に向けられることも珍しくない。そうすると、担当者は安穏としてはいられない。どのような質問が来ても答えられるように事前の準備が必要だし、いざ質問があった場合は臨機応変の対応を求められる。筆者の経験によると、公募委員の中には、最初は担当課・事務局に、「敵視」とまではいかなくとも、一定の距離を置いて接しようとする者がまま存在する。しかし、担当課・事務局の真摯で誠実な応対が重なるうちに、そのような距離は縮まるか解消し、一種の信頼関係すら生まれてくる。その信頼関係は、委員と事務局が協力してよりよい条例を作っていこうという協働関係（＝パートナーシップ）へと発展する礎となりうるものである。

自治体においては、情報公開制度は住民自治の不可欠の構成要素である。住民が「おらが政府」としての自治体の首長、その補助機関、行政委員会、議会等を監視し、説明を求め、その活動に参加しようとすれば、自治体政府が保有する情報を原則として自由に閲覧し入手できる手段を提供する情報公開制度は、住民が自在に使いこなせる道具のような存在でなければならない。アメリカの電子的情報自由法はまさに「道具としての情報公開制度」の機能向上を目指した

ものであった。しかし、道具がいくら便利であっても、使い手（ユーザー）に使う意志や意味が欠けていれば、結局「宝の持ち腐れ」になってしまう。情報公開条例審議会に公募制を採用することの特段の意義はこの点にある。公募委員は情報公開制度の将来のユーザーの代表であり、ヘビー・ユーザーの予備軍でもあり、いわば〝サポーター〟にもなりうる。〝生きた制度〟を創るためにも、委員の公募制の普遍化が望まれる。

二　「知る権利」と〝サイバー・テロ〟

情報公開条例の審議会で、もっとも長い時間を費やすのは「知る権利」の問題である。あるいは、情報公開請求権の根拠と言ってもよい。日本国憲法は「知る権利」を明記してはいないものの、「博多駅テレビフィルム提出命令事件」の最高裁決定（一九六九年一一月二六日）以来、判例も認めるところとなり、現在では「知る権利」は用語としては確定的な存在となっている。また、多くの情報公開条例も「知る権利」を明記している。だが、「知る権利」はいまだに論争的概念である。現に憲法学者の間でもその定義については諸説が存在する。情報公開制度を具体的に設計していく上で問題になるのは、「知る権利」の根拠である。端的に言えば、その根拠を国民主権原理に求めるのか、それとも表現の自由に求めるのか、いずれの根拠を採用するかで請求権者の範囲が異なってくるからである。すなわち、国民主権原理ないし住民主権原理に「知る権利」の根拠を求めた場合には、請求権者は「日本国民ないし当該自治体の住民」ということになるし、一方、表現の自由に求めた場合には、「何人」ということになる。

もちろん、この二者択一は単純に過ぎるという批判はあるだろう。[4]「憲法に『知る権利』の文言はなくても、国民主権の原理（前文、第一条）や参政権（第一五条）、表現の自由（第二一条）の保障の趣旨に照らして、それが憲法から派生する基本権の一つであることは学界の通説といってよいでしょう」[5]といったように、憲法のあちこちに「知る権

利」の根拠を求め、「知る権利」を基本的人権の一種とする見解もある。だが、自治体の情報公開制度はその自治体の財政的負担において設けられ運営される。つまり、自治体の納税者が、すべてではないにしても、その費用を負担する。情報公開条例の審議の場では、「基本権だから自治体の負担において誰にでも公開請求権を認めるのです」という説明には納得しない委員が必ずいる。だから、基本権の内実が明らかにされることがどうしても必要になってくる。その際、筆者の経験から言えば、「知る権利」の根拠を日本国憲法第二一条の「表現の自由」に求める説明は、自治体の納税者の代表でもある委員には受け入れられない傾向にある。それは、憲法第二一条が保障する「表現の自由」はあくまでも自由権であって、請求権的なものは含まれないという側面をどうしても否定できないからである。(6) 自由権であれば、人間である以上誰にでも保障される。したがって、自由権としての「知る権利」も誰にでも、すなわち「何人」にも、保障される。当該自治体以外の自治体住民のみならず、およそ人類であれば外国人にも保障される。極端な例を考えると、財政力に乏しい小さな自治体であっても、情報公開請求権者を限定せず「何人」とすると、海外からの大量の請求に応じなければならないことになる。情報公開の手数料を無料にすれば、それだけ自治体の、ひいては納税者の、負担は増すことになる。そうすると、自治体の住民でもない、また自治体の事務事業と直接利害関係のない、海外の請求者の「自由権としての知る権利」を保障し実現するために、何故に日本の小さな自治体が、そこの納税者住民が、財政的負担をしなければならないのか。果たして、自治体は、自治体の境界を超え、国境を越えてまで、普遍的に人類全体の人権を具体的に保障する義務を負っているのか。負っているとすれば、その規範的根拠は何か。筆者が関与した審議会の議論は、往々にしてこのように展開していった。人口約六千人の小さな町の審議会では、日曜日の午前九時から午後五時までの時間を、この問題のみに費やしたことすらある。

因みに、この自治体の審議会の請求権者に関する結論は、「知る権利」の根拠を住民主権に求め、したがって「請求権者の範囲」も住民およびその他の利害関係者に限定し、何人説を退けるものであった。ところが、答申ではそう書か

れたにもかかわらず、議会に上程された条例案では請求権者は「何人」になっていた。これは首長が敢えて変更を担当課に指示したからである。その首長の弁明は、「何人」にしないと「遅れた情報公開条例」と評価されかねないというものであった。ここ数年、福岡県では市民オンブズマンという団体が県内自治体の情報公開条例の「ランキング」を発表し、新聞紙上でも報道されてきた(7)。この団体の基準では、請求権者の範囲を「何人」とすると高い得点が与えられる。首長は、「評価」が主としてこの「ランキング」を指すことを示唆した。その「ランキング」自体の評価はともかく、新聞の地方版で大きく取り上げられる順位表で自分の自治体の情報公開条例が高得点を与えられることは、公選職としての首長には大いに意味があることのようである。しかし、それは、審議会の熟慮の末の結論を首長の政治的思惑によって変更することにほかならない。

それはともかく、この問題は、インターネットが爆発的に普及するにしたがって、深刻さを増してくる。情報公開が条例制定によって制度化され運用が開始すると、情報公開は自治体にとってひとつの事務となる。通例、情報公開窓口にやってきた請求者は、所定の事項を記入した請求書を提出する。請求書を受け取った情報公開担当課は実施機関に、情報――多くの場合は文書であるから、以下、文書という――の特定と公開の可否を照会する。公開もしくは部分公開であれば、その文書を請求者に閲覧させるか、求めがあれば複写して請求者に交付する。このとき、全部公開ならば、単に閲覧させるか複写するだけである。一部公開ならば、公開できない部分を通常は「墨塗り」して閲覧に供し複写する。いずれにしても一定の作業を伴う。つまり、労力と人件費がその作業のために振り向けられるのである。部分公開の場合の作業量がより多いことは言うまでもない。情報公開の請求は、時として一度に大量に行われることがある。現に、福岡市では、六千頁を越える文書の公開請求がなされ、しかも請求者が実際に閲覧したのは、そのためにわざわざ複写された文書のごく数頁だったという例がある。可能性としては、その枚数が何万頁にも及ぶことすら想定できる。そのような場合は、何人もの、場合によっては何十人もの、職員が文書の検索、整理、一部公開の場合は修正、複写等

の作業に従事し、その結果、他の業務が著しく停滞する事態も出来しうるのである。職員数が万に及ぶ府県や政令市ならばいざしらず、百人に満たない職員しかいない小さな自治体がそうした事態に遭遇すれば、〝超法規的措置〟で公開請求を拒否するのでなければ、そのような請求は、自治体の機能を麻痺させる一種の〝テロ〟でさえあり得る。

情報公開制度の趣旨に合致しない大量の請求には権利濫用規定を条例に新設することである程度対応できるかも知れない。しかし、民法第一条第二項および第三項に基づく権利濫用規定は、請求者がそうならないように務める「責務」として設けることはできても、実際に権利の「濫用」であることを請求の時点で証明することは困難であろう。先に「この問題は、インターネットが爆発的に普及するにしたがって、深刻さを増してくる」と言ったのは、電子メール等の通信手段による公開請求が可能となり、請求権者が「何人」と規定されているが故に、日本中はおろか、世界中から公開請求が来る可能性が想像されるからである。さらに、そのような〝グローバル〟な請求に、上記のようなテロ的性格のものが含まれないという保証はどこにもない。

ただ、こうしたインターネットを通じた大量請求に対しては、文書をアドビ社のＰＤＦファイル形式等で電子化し、請求者に対して大容量の回線を通じて送りつけるという対抗手段が考えられよう。ＰＤＦ形式による文書情報の提供は最近のわが国の政府系サイトでも珍しくなくなりつつある。また、パソコン用ワープロ・ソフトの普及により多くの文書がパソコン上で作成されるようになった。そうした文書ファイルをＰＤＦ形式で印刷すれば、文書は印刷イメージのまま容易に電送することが可能である。問題は、ＰＤＦファイル形式での文書保存を自治体が公式化するどうかである。現時点では、文書管理規程をここまで〝進化〟させている自治体は、あったとしてもごく少数であろう。しかし、ＩＴ化の進行に伴い文書管理システム自体がデジタル対応になり、公文書の開示請求に対する処理手続自体が自動化されていけば、先に問題にした大量の開示請求による事務の停滞という可能性は極小化しうるのである。

三　「記録し得べかりし情報」

国の情報公開法の制定を機に、情報公開の対象となる情報の範囲はかなり拡大した。同法第二条第二項によれば、「行政文書」は「行政機関の職員が職務上作成し、または取得した文書、図画及び電磁的記録〔中略〕であって、当該行政機関の職員が組織的に用いるものとして、当該行政機関が保有しているものをいう」と定義されている。いわゆる「組織共用文書」の概念が法定化されたことで、これまで対象公文書の要件であった決裁や収受以前の文書であっても、組織成員が共用していれば基本的に公開対象となることとなった。情報公開法制定前後から、自治体で条例を新規に制定したり改正したりするところでは、対象公文書の範囲として国の法律の規定を踏襲している場合が多い。

ところが、二〇〇二（平成一四）年度に入ってから筆者が関わった条例の改正作業――具体的には福岡県大牟田市と福岡県直方市――では、この対象情報の範囲について問題が生じた。きっかけは、審議の過程で参考にした福岡県飯塚市の情報公開条例（平成一四年四月一日施行）であった。同条例の第二条（二）は「情報」の定義として「実施機関の職員が職務上作成し、または取得した文書、図画、写真、フィルム、テープその他の電磁的記録〔中略〕及びその他一定の事項を記録しておくことのできるものであって、当該実施機関が保有しまたは保有すべきものをいう」（傍点、筆者）と規定する。先に審議を行った直方市の情報公開審議会では最初この条文の傍点部分の意味を理解するのに苦しんだ。そこで、飯塚市の担当課に問い合わせたところ、「口頭の報告のように、文書化しようと思えばできるが、慣例上等の理由で通常は文書化しないことになっているもの」をいうとの回答であった。では、文書化されていない情報をどうのように公開するのか。飯塚市の条例第三条第三項は「実施機関は、文書等の記録媒体に保管していないものの公開を求められたときは、説明等の方法により、当該情報を提出するよう務めなければならない。」（傍点、筆者）と定めている。例えば、市長が職員を集めて訓話を行ったとする。その訓話の原稿は存在せず、市長は頭の中で作成し蓄積して

いた話題を提供しただけで、記録も残されなかった。その訓話を公開しほしいと請求があったとき、条例は、その訓話の概要が分かるように請求者に口頭で説明するということなのである。

この飯塚市の情報公開条例の規定は、自治体における情報管理のあり方にひとつの重要な問題提起をしているように思われる。「事務所（役所）とは、文書と職員とから構成されている」[8]と言われるように、文書は、つまり紙等の媒体に一定の意味を成す文字や図画が持続可能なかたちで記録されるものは[9]、自治体事務の基礎資源であり意思伝達（＝コミニュケーション）の主要な手段である。しかし、コミニュケーションは、誰でも分かるように、文書だけで行われているのではない。口頭のコミニュケーションも自治体職員による職務遂行の重要な手段であるし、公情報の一種なのである。だが、これまで口頭のコミニュケーションは、テープ等に記録されている場合を除いては、情報公開の対象とされることはほとんどなかった。飯塚市の規定は口頭のコミニュケーションも、つまり、口頭による公情報ないし文書化されていない公情報も、情報公開の対象とする端緒を開いたものとは言えまいか。さらに言えば、口頭すなわち音声で行われ、組織成員が共有した意思表示とその伝達であるがゆえに、その当事者であった職員の記憶に、生理学的には脳の記憶中枢に、蓄えられただけの情報といえども、開示の対象とする地平に自治体情報公開制度は到達したのだ。大牟田市と直方市の審議会ではそのような問題意識が生まれ、議論として発展し、より明確なかたちでそのような情報も公開の対象とすることにしたのである。

大牟田市の審議会が答申することになるその部分の条例案は、次の通りである。

「この条例において『情報』とは、実施機関の職員が職務上作成し、又は取得した文書、図画、写真、フィルム、テープその他の電磁的記録（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。）及び口頭による重要な報告等一定の事項を記録し得べかりしものであって、当該実施機関の職員が組

織的に用いるものとして、保有し又は保有すべきものをいう。」（傍点、筆者）

おそらく「記録し得べかりし」という文言は、情報公開条例においては、まだ耳新しい言葉にちがいない。「得べかりし利益」は、ローマ法でいうlucrum cessansであり、「その事実がなければ得たであろうと考えられる利益」として民法等ではおなじみの概念である。「記録し得べかりし情報」とは、記録することが、すなわち、文書化することが、可能であったにもかかわらず何らかの事情でしなかった、もしくはできなかった、公情報を意味する。ここでは「口頭による重要な報告等」という限定が付してある。つまり、口頭によるコミニュケーションすべてが公開の対象になるわけではなく、「重要な報告等」に限定されるわけである。審議会の議論でとくに指摘されたそのような報告の例として、出張の復命報告がある。いわゆる「カラ出張」は少なからぬ自治体で発生し、住民による厳しい批判の対象となった。公費による出張が実際に行われたのかどうか、出張の報告である復命が口頭によるものであれば公文書の開示請求によっては復命の内容を知ることはできない。しかし、口頭による復命までもが開示されることになると、当該出張の透明度は格段に向上することになる。なぜなら、大牟田市や直方市の答申案では、実施機関の責務として、「文書等の記録媒体に保管されていない情報の公開を求められたときは、可及的速やかに当該情報を文書化し、公開するよう努める」ことが規定されたからである。この規定は、前出の飯塚市の条例に比べると、はるかに非文書型情報の開示方法について具体的に示している。単に、口頭で説明するのではなく、文書にして開示するように求めているからである。

この規定は、自治体の文書管理のあり方に挑戦的な課題を突きつけている。なぜなら、個々の組織成員の記憶にのみあって共有されている情報を、開示を求められたときは、遡って――つまり、思い出して（！）――文書化するように義務づけているからである。別の言い方をすれば、重要な事項は記憶に留めず、できるかぎり文書化することを要請しているのである。こうした規定がもっとも深刻な影響を与える自治体の業務は各種の会議であろう。会議はたいていの

場合口頭で行われる。会議の参加者が一言も話さず、黙々と筆談で議事を進行するような会議は、ごくごく例外的にしか存在しない。口頭で意見が交換される会議の議事録が、たとえメモ程度のものであれ、取られるのであれば、「○○会議の内容について」という開示請求が出た場合は、その議事録を公開すればよい。しかし、議事録がまったく取られていない場合、同趣旨の請求が出れば、記憶を掘り起こして文書化しなければならないことになる。この作業は実際には難しい。通常の人間の場合、時間が経てば経つほど記憶は薄れ、正確に会議録上に会議を再現することは困難さを増すことになるからである。したがって、その対策としては、口頭による会議であっても、それが重要とみなされるばあいには、常時、記録し会議録として文書化することを役所職員全員に周知徹底させておくことが必要となる。

このように、「記録し得べかりし情報」という概念の登場は、公情報を口頭のコミニュケーションや記憶という、いわば〝フロー〟に留めず、文書化――紙であれ磁気ディスク等の記録媒体であれ――して〝ストック〟しておくべきだという、文書管理の新たな――少なくとも日本の自治体では「新たな」――原則の確立を要請しているのだと言えよう。もちろん、異論もあるだろう。とくに会議をいちいち録音し、あとでテープ起こしをする作業は膨大な労力、時間および費用を要するからである。自治体では大小の会議が絶え間なく行われている。その会議の様子を録音して、発言内容を逐一文章に変換することは現実的ではない。[10] しかしながら、会議の概要をまとめることはそう困難なことではない。会議の後、しかるべき担当者が会議の概要をまとめることは習慣の問題でもあると同時に、文書作成のルール化の問題でもある。さらに、情報技術の発展も援用できよう。近年、ＩＣメモリによる録音が普及し始め、大容量メモリが安価に入手できるようなったことも手伝って、数十時間の録音も可能となった。この録音方式では、音声ファイルをパソコンに転送することで、聴きたい場所を検索するのがきわめて容易になる。音声の文章化が面倒だというのであれば、音声ファイルをインターネット上で公開するという選択肢もありうる。いずれにせよ、文書管理自体がデジタル化し、多くの公情報がいちいち開示請求されなくともウエッブ上で提供されるようになると、ファイルが文書ファイルか音声ファ

イルかという差異はさほど問題ではなくなるだろう。問題は、会議や報告といった行政活動に伴って生じる情報をきめ細かく記録し、市民に提供する文書作成管理（ドキュメンテーション）のシステムと文化の成長・成熟なのである。

四　入札情報の原則公開

自治体が情報の開示を拒否する理由としてもっとも多いのは、個人識別情報と並んで行政運営情報であろう。通常、契約に関する情報はいわゆる行政運営情報として非公開とされることが多い。国の情報公開法も、第五条第六項（ロ）において、「契約、交渉又は争訟に係る事務に関し、国又は地方公共団体の財産上の利益又は当事者としての地位を不当に害するおそれ」のある情報を非公開としている。ところが、福岡県杷木町や福岡県大牟田市の条例では入札による契約に関する情報を原則公開することとした。杷木町の情報公開条例第五条（三）（ロ）は、「契約、交渉又は争訟に係る事務に関し、町の財産上の利益又は当事者としての地位を不当に害するおそれ。ただし、入札契約は含まない。」（傍点、筆者）とし、大牟田市の答申案も同趣旨の内容を含んでいる。なぜこれらの条例や答申案では、入札による契約に関する情報を原則公開することにしたのか。それは、自治体で発生する〝不祥事〟のかなりの部分が、入札による契約に関係しているからである。しかし、時として議員が介在する入札予定価格や最低落札価格の漏洩といった違法もしくは不当な行為は、そもそも入札予定価格や最低落札価格が公開されないことが一因となっている。また、公共工事の積算の根拠となる資料――労務単価や標準歩掛等――も公開されないことが多い[11]。入札よる契約関係の情報を公開することの目的は、これまで秘密にされることによって利権の対象となってきた情報をあらかじめ明らかにすることによって、契約の対象となる事業や財・サービス調達過程の透明性、客観性、妥当性等を確保し、もって不祥事を未然に防ぐことにほかならない。

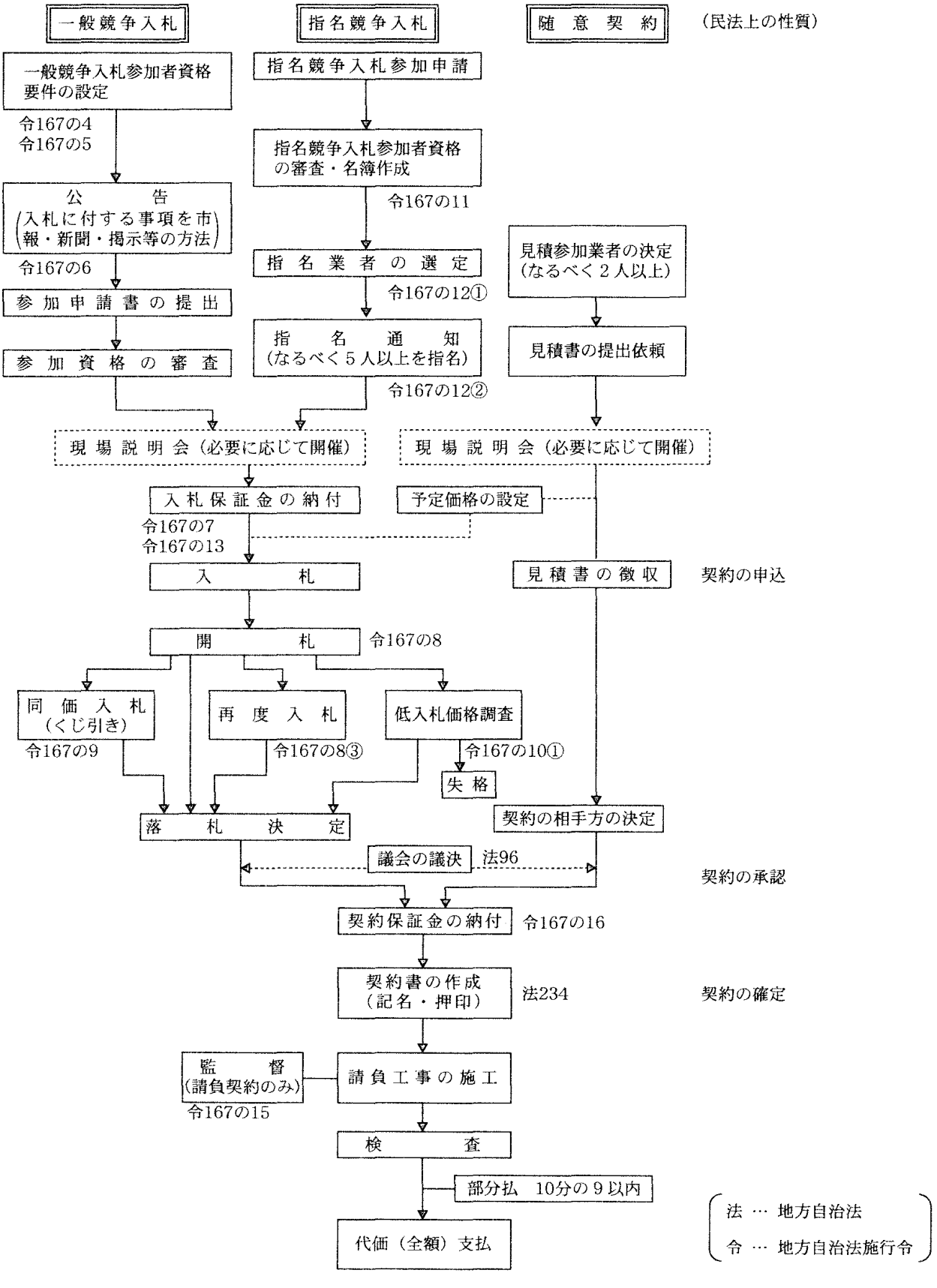
福岡県大牟田市の例を参考に、自治体における入札契約の流れを概観してみよう。（参照、図1）地方自治体が行う請負その他の契約の締結が地方自治法および地方自治法施行令の定めに基づいて行われることは言うまでもない。図に示しているように、地方自治体が行う契約には、一般競争入札、指名競争入札、随意契約およびせり売りの四種類がある。せり売りは動産を売却する場合で、せり売りに適している場合に限定されるので、ここでは省略する。

まず、一般競争入札である。一般競争入札を行う場合は、まず入札に参加する者に対して、必要な資格、入札に付する事項、入札の対象、入札の場所、日時その他必要な事項を定め、これらの事項を公告する。応札者は、参加申請書を提出し、参加資格の審査を受ける。入札資格ありということになれば、応札者は入札保証金を納付して、実際に入札を行う。入札前に予定価格と低入札調査基準価格が定められ、その範囲内で最低入札価格者を落札者とするのが通例である。予定価格を下回った入札者がいない場合は再度入札が行われる。最低入札価格が同額の場合はくじ引きにより落札者を決定する。また、ある応札者の入札価格が低入札調査基準価格を下回った場合は、その金額による契約履行可能性が調査される。調査の結果、可能と判断されたときは、当該入札者が落札者となり、不可能と判断されれば、当該入札者は失格となる。落札決定後は、落札者が契約保証金を納付してから契約書を作成し、これによって契約は成立する。ただし、一定金額以上の契約の場合――大牟田市にあっては一億五千万円以上の場合――は、地方自治法第九六条により議会の議決が必要となる。

次は、指名競争入札である。一般競争入札が不特定数の者に入札参加申請を求めるのに対して、指名競争入札は、性質や目的が一般競争入札に適しない場合や、性質や目的により競争に加わるべき者の数が一般競争入札に付する必要が無いと認められる程度に少数である契約等の場合に、入札参加者の資格を定め、資格審査申請があった者から入札参加する者を指名して入札を行うものである。入札以降の流れは一般競争入札の場合と同様である。

最後に、随意契約である。自治体の側で任意に契約相手を選定することができる随意契約が可能な場合は、地方自治

図１　契約制度の概要図


一般競争入札
指名競争入札
随意契約
（民法上の性質）
一般競争入札参加者資格要件の設定
令167の4
令167の5
公告
（入札に付する事項を市報・新聞・掲示等の方法）
令167の6
参加申請書の提出
参加資格の審査
指名競争入札参加申請
指名競争入札参加者資格の審査・名簿作成
令167の11
指名業者の選定
令167の12①
指名通知
（なるべく５人以上を指名）
令167の12②
見積参加業者の決定
（なるべく２人以上）
見積書の提出依頼
現場説明会（必要に応じて開催）
現場説明会（必要に応じて開催）
入札保証金の納付
予定価格の設定
令167の7
令167の13
入札
見積書の徴収
契約の申込
開札
令167の8
同価入札
（くじ引き）
令167の9
再度入札
令167の8③
低入札価格調査
令167の10①
失格
落札決定
契約の相手方の決定
議会の議決
法96
契約の承認
契約保証金の納付
令167の16
契約書の作成
（記名・押印）
法234
契約の確定
監督
（請負契約のみ）
令167の15
請負工事の施工
検査
部分払　10分の９以内
代価（全額）支払
法 … 地方自治法
令 … 地方自治法施行令

法施行令第一六七条の二で定められている。この規定に該当する場合、自治体は、任意に契約の相手方となりうる者を指名し、入札によらず同一条件で見積書を提出させ、原則として最低価格を提示した者を契約相手として決定することになる。

では、以上の流れの中でどのような事項が公表されているのだろうか。大牟田市の例では、契約の基礎となる金額が二五〇万円以上の工事について、年度内に発注することが見込まれる工事の発注見通しが、契約検査室の窓口における閲覧およびホームページによって、公表されている。[12] 指名競争入札の場合は、業者を指名した後――図では指名通知の後――、その後に指名業者名が公表されている。そして、落札決定の後には入札の内容について公表される。公表されるのは、入札者および落札者のそれぞれの名称、商号、落札金額等である。また、契約書が交わされた後には予定価格も公表される。

入札契約関係の情報をすべて公開するということは、以上の流れの中にある情報のほとんどを、その情報が組織共用等の公開要件を満たした時点で、公開することにほかならない。したがって、予定価格と低入札調査基準価格も、労務単価や標準歩掛表のような積算根拠も、さらには入札業者が提出した見積書も、原則として公開されることになる。このことによって、「指名の基準や理由が不明瞭であり、発注者側の裁量権が大きい」[13]というわが国の公共調達制度に特有の問題点がかなり改善されるはずである。なぜなら、どの業者をどのような基準や理由に基づいて指名したのか、議会やその委員会において、さらには指名基準や理由を対象とした情報公開請求に対して、説明する義務が実施機関に発生するからである。（その前提条件として、指名した理由ないし指名しなかった理由の付記を義務づける措置が必要になろうが。）実際にこうした説明が行われることになれば、指名権が利権等を目的として悪用・濫用される可能性を抑制し得るのではないだろうか。

もちろん、予定価格と低入札調査基準価格が事前に公開されたからといって、いわゆる談合がなくなるわけではない。

というのは、談合とは、どの業者がどの工事を受注するかを受注業者間の話し合いで決める工事の分配であって、入札価格を競争によってではなく人為的に決定する価格カルテルではないからである。わが国では、むしろ、談合を前提にするからこそ、予定価格制が厳密に運用されているという指摘すらある。[14] しかし、入札に関する情報を原則全面公開することによって、各入札者の入札額や積算内容が明らかになり、そのデータをもとに、談合があったかなかったかの少なくとも推測をすることは可能になるであろう。その可能性が指摘され、調査された結果、現に談合の事実が発覚すれば、当該入札自体が無効とされることもあり得るだろう。こうしたことの繰り返しや積み重ねが、公共入札の世界から談合を追放していく契機になることは疑いない。

おわりに

以上、筆者の最近の経験に基づいて、情報公開条例の開拓線上に位置すると目される動向を論じてきた。しかし、以上でもって開拓線は踏破され尽くしたわけではない。紙数の関係で十分に触れ得なかった点もある。最後に、そうした点に言及して、擱筆することにしたい。

まず第一は、地方分権の推進に伴う国等関係情報の取り扱いである。周知のように、機関委任事務が廃止され、自治体が行う事務は法定受託事務か自治事務のいずれかになった。しかし、実際には、市町村について言えば、国や都道府県から流入してくる情報の量が変化したわけではない。変化したのは流入してくる情報の質である。つまり、機関委任事務が廃止されたことで国や都道府県が予め公開を排除するような情報が原則無くなり、また、公開対象となる情報の要件として組織共用性が含まれたことにより、国や都道府県発の情報であっても、それが市町村の実施機関において公開になじむ情報であれば原則として公開すべきものとなったのである。しかし、これまでの情報公開条例では、この点

は、例えば、「市の機関と国等の機関との間における指示、依頼、協議等にかかる事務事業に関する情報であって、公開することにより、国等との信頼関係又は協力関係を著しく損なうと認められるもの」（大牟田市情報公開条例（平成六年一二月一六日条例第一一号）第九条（四））といったように規定されていることが多かった。このような規定の仕方では、当該情報を公開することによって「信頼関係又は協力関係」が損なわれるかの実施機関による判断は、まず国等の意向を打診して行われることが多かった。また、筆者が関わった不服申立の審査でも、国等の意向が非公開であれば、その意向に従うべきだという意見が大勢を占めたのである。だが、二〇〇一（平成一三）年三月三一日に制定された福岡県朝倉郡杷木町の条例第五条（五）のような、「国又は他の地方公共団体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、開示することにより適正な協力関係が著しく損なわれることが客観的かつ合理的に認められるもの」（傍点、筆者）といった規定の仕方では、必ずしも国等の意向を予め打診する、もしくは先行させる、必要はないことになる。なぜなら、「適正な協力関係が著しく損なわれる」かどうかの判断は、最終的には裁判所が行うのであるから、客観的かつ合理的な法的判断を旨とする裁判所がどのように判断するであろうかという観点から、行えばいいからである。また、こうした規定を設けることは、国、都道府県および市町村間の関係を水平・対等のものとみなす地方分権の視点からも、積極的に評価できるのではなかろうか。

第二は、実施機関の範囲の拡大である。とくに地方公社、出資法人、財政支援団体、事業支援団体等の情報公開について規定する条例が増える傾向にある。こうした団体は法人格的には自治体と別個の存在である。しかし、住民の税金をはじめとする公的資金を多かれ少なかれ提供され活動している点では共通している。公的資金を使えば、納税者に対する会計的な説明責任が生じる。その説明責任をどのような法的機制を用いて引き出すかは法人や団体の性質において異なるものの、その背景には等しく市民納税者の公金の使途に対する関心の高まりがある。ただ、団体の活動資金に占める公的資金の割合が低い場合には、情報公開の義務は却って活動の意欲を阻喪させかねない。したがって、どの程度

の割合もしくは額を受領していれば公開義務が生じるのか、それぞれの自治体の特性や事情に応じて慎重に審議することが必要である。

そして、第三は、会議の公開である。米国の会議公開法（サンシャイン法）の制定もあって、わが国では川崎市が川崎市審議会等の会議の公開に関する条例（平成一一年川崎市条例第二号）を先駆的に定め、川崎市会議公開運営審議会が軸となって各種の審議会等の会議を原則公開している。川崎市では、審議会の議事録も同条例制定後のものは同市のホームページ上でも公開していて、その点でも先駆的取り組みと言える。筆者が関わった福岡県杷木町や同大牟田市の情報公開条例ないしその答申案でも、執行機関に置かれる附属機関等の会議は原則公開としている。だが、会議の公開を定める条例はまだ必ずしも多くない。福岡市のように要綱（「福岡市附属機関等の設置及び運営に関する要綱」平成一三年五月）で公開を定めている例もある。だが、パブリック・インボルブメント（ＰＩ）やパブリック・コメント（ＰＣ）という言葉が徐々に広がり始めたように、行政の意思決定過程への住民の参画は新たな段階を迎えようとしている。米国の自治体の中には、例えばサンフランシスコ市のように、市民は合議制行政機関の会議を傍聴できるのみか、一定の条件の下で、日本の自治体でいう執行機関内部の会議はおろか連邦政府、州政府等の機関の会議にも参加できる条例規定を設けているところがある。(15) おそらく「会議の公開」は、こうした市民の行政過程への本格的参画の第一歩なのかも知れない。その意味で、情報公開制度の新潮流は、将来、個人情報保護制度、公務員倫理制度、情報提供制度、会議公開制度、さらには市民参加制度と有機的に結合し統合化されながら、分権時代にふさわしい本格的な市民参画制度を創造する兆候とも言えるだろう。なぜなら、「自分たちの政府とその政府のために働いている者の活動について知る市民の権利は、民主主義の基本であり、その権利は、ごく少数の例外を除いて、市民の情報へのアクセスを制限するために政府職員が援用する政策上の利益に優位する」（サンフランシスコ市サンシャイン条例第六七条第一項（ｄ））からにほかならない。

（1）参照、今里滋「インターネット時代の情報公開」（川上宏二郎編著『春日市情報公開・個人情報保護一〇周年記念集』春日市、一九九六年）九八～一〇七頁。

（2）参照、http://www.senate.gov/~leahy/s/9698/199610/961015.html（二〇〇二年九月一三日現在）。

（3）参照、http://www.senate.gov/~leahy/s/9698/199610/961015.html（二〇〇二年九月一三日現在）なお、参照、青山公三「アメリカの電子政府」（『都市問題』、第九三巻第八号、二〇〇二年）六七～八〇頁。

（4）情報公開理論の多様性について、参照、山地秀俊「情報公開論の諸相」『会計検査研究』第二六号（二〇〇二年九月）二一五～二二八頁。

（5）『金田町公開条例の逐条解説』一四頁。

（6）参照、情報公開法研究会『情報公開制度のポイント』ぎょうせい、一九九七年、二五頁。

（7）例えば参照、市民オンブズマン福岡の下記のホームページ。http://www.ne.jp/asahi/ombuds/fukuoka/rank/rank02/rank02h02/rank02h02.html（二〇〇二年九月一三日現在）ここでは、「何人」が一〇点、「住民、利害関係人」が五点、そして「住民」だけだと三点しか与えられない。

（8）西尾勝『行政学』日本放送出版協会、一九七八年、七二頁。

（9）文書の定義につき、参照、井出嘉憲「情報公開制度と文書管理」（井出嘉憲他編『講座情報公開――構造と動態』ぎょうせい、一九九八年）二一〇～二一五頁。なお、井出は、この論文で、文書を「文書トハ文字若シクハ之ニ代ワルヘキ符号ヲ用イ永続スヘキ状態ニ於テ或物体ノ上ニ記載シタル意思表示ヲ指称ス」と概念定義した一九一〇年の大審院判例を挙げている。

（10）もっとも、福岡県大牟田市の情報公開条例改正案の審議の議事録は、各委員や事務局の発言が逐一文章化されてウエッブ上で公開されている。参照、http://www.city.omuta.fukuoka.jp/gyousei/index1.html（二〇〇二年九月一三日現在）

（11）ただし、最近、労務単価や標準歩掛が公開される例が相次いでいる。例えば、参照、「群馬県土木部下水道工事・労務単価及び標準歩掛公表要領」（http://www.gunma-kengi.or.jp/general_affairs/page08.htm（二〇〇二年九月一三日現在））

（12）参照、http://www.city.omuta.fukuoka.jp/gyousei/index1.html（二〇〇二年九月一三日現在）

（13）金本良嗣「公共調達制度のデザイン」（http://www.e.u-tokyo.ac.jp/~kanemoto/ProcKen.htm（二〇〇二年九月一三日現在））

（14）参照、金本良嗣「公共調達制度のデザイン」（http://www.e.u-tokyo.ac.jp/~kanemoto/ProcKen.htm（二〇〇二年九月一三日現在））

（15）サンフランシスコ市の「サンシャイン条例」については、参照、http://www.sfgov.org/sunshine/ordinance.htm（二〇〇二

年九月一三日現在）とくに同条例第六七条第三二項は連邦政府や州政府を含めた公共機関における市民参加や情報提供について定めている。