

情報公開・個人情報保護条例における 開示請求制度の現状と課題

— 福岡地域における制度運用状況から* —

勢 一 智 子

はじめに

1 福岡地域における開示請求制度の運用状況

- (1) 情報公開制度
- (2) 個人情報保護制度

2 開示請求制度運用上の問題点と課題

- (1) 営利目的請求の増加への対応
- (2) 総合的情報公開制度への指向
- (3) 行政運営への不服としての開示請求への対応
- (4) 審査会の役割

3 審査会における課題

- (1) 福岡地域における審査会の組織体制
- (2) 委員体制の確保
- (3) 審査会の役割・再考

おわりに

* 本稿は、2009年8月31日から9月1日に開催された「第7回情報公開・個人情報保護審査会等委員交流フォーラム」(情報公開・個人情報保護審査会等委員交流フォーラム世話人会の企画協力、財団法人行政管理研究センター主催、於：学術研究センター)において報告した内容をもとに加筆したものである。報告の機会をいただき、同フォーラム世話人代表の堀部政男一橋大学名誉教授をはじめ関係者のみなさまに、お礼を申し上げます。なお、同フォーラムの内容については、季報情報公開・個人情報保護34号(2009年)79頁以下で速報が、同35号(2009年)で特集が予定されている。

はじめに…福岡地域における開示請求制度の沿革

行政機関の保有する公文書に対する国民の開示請求権を定めた行政機関情報公開法および行政機関個人情報保護法の制定を経て、今日では、情報公開制度および個人情報保護制度は民主主義国家が備えるべき「標準装備」¹⁾の法的インフラとなっている。情報公開および個人情報保護への要請は、国法に先立ち、地方自治体レベルから制度化された。1982年に山形県金山町が全国初の情報公開条例を制定し、神奈川県が都道府県で初めて情報公開条例を制定している。また、全国初の個人情報保護条例は、1983年に情報公開条例を制定した福岡県春日市で翌1984年に誕生している。

これらの条例により住民が獲得したのは、行政保有情報に対する能動的なアクセス権としての開示請求権である。情報公開請求制度は、住民の知る権利を具体化したものであり²⁾、また自己情報に対する開示請求制度は、自己に関する情報の流れをコントロールする権利により、個人参加の原則を実現したものである³⁾。地方自治体の創意と工夫により、四半世紀前に行政保有情報に対して市民の権利を両面から保障する2つの開示請求制度が創設された。

(a) 福岡地域における開示請求制度の誕生

- (1) 参照、奥平康弘／塩野宏「対談：情報公開法に向けて」法律時報69巻1号（1997年）7頁、同旨として、宇都宮深志「地方自治体における情報公開制度の新たな展開」地方財務2001年5月号3頁。
- (2) 理念的沿革につき、参照、堀部政男「情報公開制度・個人情報保護制度の回顧と展望」同編『情報公開・個人情報保護』（有斐閣、1994年）2頁以下、平松毅『情報公開』（有斐閣、1983年）7頁以下、松井茂記『情報公開法（第2版）』（有斐閣、2003年）25頁以下、情報公開法研究会『情報公開制度のポイント：情報公開法要綱案・その論点』（ぎょうせい、1997年）、宇賀克也『新・情報公開法の逐条解説（第4版）』（有斐閣、2008年）1頁以下。
- (3) 理念的沿革につき、参照、「プライバシー保護研究会報告書」（1982年8月）、行政管理庁行政管理局編集『プライバシー保護の現状と将来—個人データの処理に伴うプライバシー保護対策』（ぎょうせい、1982号）、堀部政男『プライバシーと高度情報化社会』（岩波書店、1988年）65頁以下、同『自治体情報法』（学陽書房、1994年）248頁以下。個人参加の原則につき、参照、「第2次臨時行政調査会の最終答申」（1982年）、OECD「プライバシー保護と個人データの国際流通についてのガイドラインに関するOECD理事会勧告」（1980年9月）。

福岡地域で条例化の先駆けとなったのは、春日市である。春日市では、情報公開と個人情報保護について条例制定を求める住民運動が市議会を動かし、それが制度化の契機となった。この市民主導型の沿革の背景には、昭和50年以後の春日市民の世論を二分した福岡市南部清掃工場建設をめぐる問題があり、工場建設用地の取得が住民に知らされないまま進められたことに対して、市政への住民の不信があった⁴⁾。昭和55年12月に622名の署名を添えた請願書（「市政情報公開条例及び個人情報保護条例の制定に関する請願」）が議会に提出され、全会一致で採択された⁵⁾。条例化に向けた制度形成には、自治体職員や研究者、そして市民による熱心な検討が寄与した⁶⁾。このような経緯を経て、春日市民は、情報公開条例により公文書に対する開示請求権を、個人情報保護条例により自己情報に対する積極的な管理権を勝ち取ったのである。春日市は、福岡都市圏のベットタウンとして発展してきた経緯から、進歩的な住民が議会と行政を動かす原動力になったともいわれる。

春日市を擁する福岡県は、情報公開条例が1986（昭和61）年に、個人情報保護条例は1992（平成4）年に制定されており⁷⁾、春日市に隣接する九州最大の政

-
- (4) 村山正美「両制度に議員としてかかわって」春日市個人情報保護審議会専門研究会編『「知る権利」・「知られない権利」－春日市「情報二条例」の回顧と展望』（信山社、1996年）134頁以下。
- (5) 条例に至る背景につき、参照、嶋田英男「なぜ情報公開の制度化が必要か」法と政策21号（1984年）57頁、石村善治編『情報公開－その原理と展望』（法律文化社、1983年）309頁〔嶋田英男執筆〕、川上宏二郎「春日市個人情報保護条例の意義」春日市個人情報保護研究会編『個人情報保護への新時代－福岡県「春日市個人情報保護条例」の制定と運用』（第一法規、1985年）25頁以下、矢野文一「福岡県春日市条例の施行状況」兼子仁／関哲夫編『情報公開条例』（北樹出版、1984年）106頁以下。
- (6) 春日市個人情報保護研究会・前掲書（5）33頁〔川上宏二郎執筆〕、平松毅「春日市個人情報保護条例」ジュリスト822号（1984年）57頁。当時の動向につき、川上宏二郎「各地方公共団体における個人情報保護条例の検討（1）－（4・完）」西南学院大学法学論集19巻1号115頁以下、2号53頁以下（以上、1986年）、19巻4号29頁以下、20巻2号19頁以下（以上、1987年）を参照。他の地域での同様の経緯につき、参照、「情報公開の時代を拓く」都市問題98巻8号（2007年）103頁以下〔堀部政男発言〕。情報公開の地方における波及過程につき、参照、伊藤修一郎「情報公開・行政手続規制の政策過程」社会科学研究53巻2・3号（2002年）113頁以下。
- (7) 秋成勉「福岡県個人情報保護条例」堀部政男編『情報公開・個人情報保護』（有斐閣、

令指定都市である福岡市では、情報公開条例が1988（昭和63）年に制定され、個人情報保護条例は1991（平成3）年から運用されている。

(b) 開示請求制度の拡充

国の法律整備と同時期に、開示請求制度を拡充する条例改正が行われた。特徴的な点として1つは、開示請求権の拡張がある。情報公開においては、市民を主役とする制度設計が強調され、市民の知る権利の保障の明記や情報公開対象機関の拡大および請求権者の拡大がなされ、現行の開示請求制度が整備された。例えば、1988（昭和63）年に制定された福岡市の情報公開条例は、2002（平成14）年に全面改正により、市民の知る権利を目的に明記し、請求権者の範囲制限をなくし、また、出資法人等の外郭団体も開示対象とした⁸⁾。個人情報保護についても、実施機関が拡大され、利用停止請求権を含めた個人参加の原則の趣旨に近づいた。例えば、福岡県の個人情報保護条例も、2004（平成16）年に全面改正されている。

もう1つは、行政の説明責任の強調がある。開示請求制度と並ぶ情報提供施策の必要性が指摘された。前述の福岡市の改正条例では、情報公表施策と情報提供施策の量的拡充および質的向上を進め、情報公開制度を総合的に推進することが目指されている⁹⁾。春日市では、情報公開の総合的な推進の観点から、開示請求に応じる受動的な情報開示を定める情報公開条例とは別に、能動的な情報提供を含めて行政情報のディスクロージャーを総合的に推進する必要性が指摘され、これは、2000（平成12）年の情報基本条例制定につながっ

1994年）274頁以下、杉原憲宏「福岡県の情報公開制度」季報情報公開5号（2002年）20頁。福岡県個人情報保護制度研究会「福岡県における個人情報保護制度の在り方について」（1990年2月）、「福岡県情報公開会審議会答申」（1985年3月）。

- (8) 福岡市の情報公開条例の改正につき、改正の基本方針となったものとして、福岡市情報公開審査会「福岡市における情報公開制度のあり方について（答申）」（2001年12月）がある。改正条例により導入された協定方式につき、参照、大橋洋一「自治体外郭団体の情報公開—福岡方式にみる情報公開協定の発展可能性」同『都市空間制御の法理論』（有斐閣、2008年）164頁以下〔初出2002年〕。
- (9) 福岡市情報公開条例16条以下。制度理念につき、参照、福岡市情報公開審査会・前掲注(8)4頁、40頁以下。なお、答申では、さらに個人情報保護制度まで含めた統合的情報公開制度を指向している。

た¹⁰⁾。春日市情報基本条例では、「情報開示制度を知る権利を踏まえたものと、情報提供制度を市の説明責任の理念に基づくものとして車輪の両輪」¹¹⁾として位置づけている。

これらを通じて、情報を共有した市民が、地方自治に積極的に参加し、公正で民主的に開かれた地方自治の推進が目指されることとなった¹²⁾。これを実現するためには、市民と行政の情報共有化の観点から、開示請求制度にくわえて行政保有情報を積極的に公開していく環境整備が基盤となるという考え方である¹³⁾。

(c) 開示請求制度の現在……制度運用の現状からの検討

こうした制度の沿革からもうかがえるように、住民主権に基づく地方自治においては、情報公開・個人情報保護における住民の開示請求権は、不可欠な要素となっている。他方で、情報公開・個人情報保護における開示請求制度の拡充と平行して、意見公募手続、パブリック・インボルブメントや環境影響評価手続など、情報共有を前提とする市民参加型行政手続の採用および高度化が進展し、行政情報の社会的重要度は一層増している。このような背景のもと、今日、情報公開・個人情報保護の制度理念が社会的にも定着・浸透しつつある中、拡充された開示請求制度の運用状況は、市民参加や行政手続の制度設計の視点からも注目できる。

本稿では、このような問題関心から、福岡地域を素材として近年の制度運用状況から開示請求制度の現状と課題について検討することを目的とする。先駆的な条例化を行った春日市にくわえ、福岡県および福岡市を考察の対象とする。県、政令指定都市、人口11万人の中規模都市という規模の異なる自治体の制度

(10) 春日市の情報基本条例につき、参照、中島哲彦「市と市民が情報を共有する『春日市情報基本条例』—福岡県春日市の取組」地方財務564号（2001年）46頁以下、春日市総務部人事法制課総務法制担当「春日市情報基本条例」地方分権18号94頁以下。また、春日市個人情報保護審議会専門委員会・前掲注（4）も参照。

(11) 中島・前掲注（10）48頁。

(12) 福岡市情報公開審査会・前掲注（8）4頁。

(13) 参照、春日市個人情報保護専門委員会・前掲注（4）、兼子仁／佐藤徳光／武藤仙令編『情報公開・個人情報条例運用事典』（悠々社、1991年）7頁以下。

運用の現状を比較することにより、地方自治体における情報公開・個人情報保護制度に共通する問題点と課題を抽出することを試みたい。本研究は、各自治体における制度運用の年次データ、各自治体の担当者へのヒアリング調査（2009年6月～7月に実施）を基礎としており、実態分析的視点からの考察を中心とする。

論述の順番としては、まず、情報公開制度および個人情報保護制度の最近の制度運用状況に触れた後に、開示請求を中心として制度運用の問題点と課題について取り上げ、最後に、開示請求の後に控えている不服申立てに対応する審査会の課題について言及したい。

1 福岡地域における開示請求制度の制度運用状況

(1) 情報公開制度

① 運用状況統計からの検討

まず最初に福岡地域の3自治体、福岡市、福岡県および春日市の近年の運用状況データ（直近3年度分）からうかがえる点を見てみたい（資料1から4を参照）。いずれの自治体とも、大量請求や悪質な迷惑請求といった事例は少なく、全般的な運用状況に大きな問題は見られない。いずれの自治体においても、情報公開条例は現在までに20年を超える運用経験があり、行政組織内での事案処理が定着してきている印象がある¹⁴⁾。また、いずれも積極的な情報提供施策を進めており、交際費のホームページ上での公開などの措置により、開示請求件数もここ数年落ち着きつつあるように見受けられる。

開示請求件数については、例えば、春日市では経年変化がわかる形式で年度単位の運用状況データを公表しているが、これによるとここ数年の請求件数が

(14) 「2009年度福岡県内全市町村情報公開度ランキング」（市民オンブズマン福岡発表）では、福岡県1位、福岡市3位および春日市4位の評価となっている。小原清信「福岡県内各市町村の情報公開条例の運用状況」福岡県市町村研究所研究年報2002年9月号（2002年）15頁以下も参照。

半減あるいは3分の1程度までに減少している。これは、公文書へのアクセスが減少したのではなく、複数回の開示請求があった文書を提供情報へ移行したことにより、開示請求手続自体が不要になった結果と考えられる。福岡県では、請求件数自体がほぼ安定的に推移しており、福岡市の場合、請求件数は増加しているものの、これは特定の請求に特化した純増であり、これを除くと、こちらもほぼ安定した数値になっている。

② 近年の傾向

情報公開請求の近年のデータから見受けられる顕著な傾向として、1つは、高い開示率がある。一般的な算出方法によれば、概ね98%前後で推移している。もう1つは営利目的請求が増加している点が挙げられる。

(a) 高い開示率における「不存在」

情報公開制度の運用状況を見る際には、まず、公開請求を受けた公文書がどのくらい公開されているか、すなわち開示率が1つの目安となる。

運用データから開示率を算出する場合には、一般的に下記の数式が用いられる。

$$\text{実質開示率} = \frac{\text{開示件数} + \text{部分開示件数}}{\text{請求件数} - (\text{不存在} + \text{却下} + \text{取下げ})}$$

これに当てはめれば、福岡市の場合、例えば、2007（平成19）年度の開示率は、98,9%となる。この数値を見る限り、極めて順調な運用がなされているように見られる。しかし、他方では、不存在の件数が多く、同じく2007（平成19）年度のデータでは、171件（14,7%）となっている。この割合は、決して小さいものではなく、運用状況を検討する場合には、不存在の意味づけを看過できない。そこで福岡市の2007（平成19）年度のデータを例として、不存在となった案件について個別に検討を試みた¹⁵⁾。

(15) 情報開示制度における一般的な不存在の類型につき、参照、「情報公開法の制度運営に関する検討会報告」（2005年3月）18頁、西鳥羽和明『情報公開の構造と理論』（敬文堂、2001年）139頁。参照、平岡久『「情報」公開と自治体行政—情報公開条例をめぐる若干の問題』都市問題41巻4号（1989年）126頁以下、川上宏二郎「情報公開条例と公文書の『不存在』」西南学院大学法学論集22巻2・3号（1990年）127頁、高田敏「情報公開と公文書の不存在」堀邸政男編『情報公開・個人情報保護』（有斐閣、1994年）76頁

福岡市の運用データの不存在は、2つのタイプに大別でき、1つは開示請求に対して該当する対象文書そのものが存在しない場合、すなわち「真性不存在」であり、もう一つは、開示請求の個別の態様や請求に係わる案件処理方法などの理由から不存在の処理となった場合であり、前者との対比では「仮性不存在」が見られる。両者は厳密に区別できない部分もあるが、こうした視点からの検討は、開示請求とその処理状況の実態を知る手がかりとなる。

仮性不存在の発生原因としては、次のようなものが認められた。まず、案件処理方式に依存するものとして、①対象文書が複数年度にわたる請求に対して、年度により不存在があるとき¹⁶⁾(開示と不存在とに分けて2件の決定をするため)があり、福岡市ではこれらを複数の処理件数として計上している。その他、一式請求への対応として発生するものとして、②対象文書を保有している可能性のある複数部局から探すため、が見られる¹⁷⁾。この現象は、他方では、「他部局における文書の所在も考慮して文書の探索に努める」¹⁸⁾作業の結果と見ることも可能である。対象文書の探索過程を可視化する仕組みと見るならば、こうした不存在件数の高止まりは意味を有する。こうした探索作業の形跡は、後日に不服立てが審査会に持ち込まれたときに、そこでの審査の一助となると考えられる。

開示請求の態様による不存在としては、③特定情報の不存在を確認する意図による請求(例えば、特定所在地における営業許可申請書)、④特定情報の探索・収集を目的とする請求により発生するものがある。④は一定期間に行われた特定の申請を対象として請求する方式が一般的であり、この請求方法では、

以下、多賀谷一照『「公文書」概念と情報公開制度』『川崎市情報公開制度記念論文集開かれた市政の実現をめざして』(ぎょうせい、1993年)166頁。

(16) 福岡市は、従来から複数請求を個別に決定している点につき、参照、小原・前掲注(14)24頁。

(17) 例えば、請求対象文書の所在が不明確であったり、あるいは請求者の要望として複数あるいはすべての部局に該当文書の確認を行う局面で見られる。その結果として、例えば、全部局に対象文書の保有の有無を問い合わせをした場合、1部局からのみ対象文書が公開された案件では、それを除くすべての部局からは対象文書の「不存在」が回答されることとなり、対象文書が公開されたとしても不存在の件数が増加する。

(18) 参照、小高章「答申に現れた審査会の考え方(下)」自治研究82巻11号(2006年)98頁。

指定期間内に該当する申請等がなければ、不存在の処理となる。

以上の事案は、保有されるべき文書が存在しないことが問題となる不存在とは異なるものであり、2007（平成19）年度分につき判断可能な限りで確認した仮性不存在の割合は、不存在中約8割を占めている。

こうしたデータ上算出される仮性不存在に対して、公開請求に応じた対象文書が特定されない真性不存在の場合には、不存在が合理的理由によるか否かが問われることとなり¹⁹⁾、こうした不存在の背景の検討により、情報公開請求を契機として、現行の文書作成管理における問題発見につながることもありうる。

(b) 営利目的請求の増加

もう1つの近年の傾向として、事業者による営利目的請求の急増が挙げられる。営利目的請求自体は、近年に限られる現象ではないが²⁰⁾、その請求件数が大幅に増加している傾向が見られる。開示請求者の内訳でも事業者やマスコミの利用が目立ち、法人・団体の利用が多い点も特徴である。例えば、福岡県の公文書開示請求請求者の内訳2008（平成20）年度では、県の区域内外に事務所を有する法人・団体による請求が全体の6割近くになっている²¹⁾。

営利目的請求の具体例については、2において改めて詳述する。

(2) 個人情報保護制度

① 運用状況統計からの検討

個人情報保護についても、これらの自治体においては安定的な制度運用状況

(19) 公文書の不存在が情報公開請求を機に報道された近時の例として、市立病院の移転事業をめぐる報道がある。参照、読売新聞（西部版）朝刊2009年1月23日付、同2009年1月25日付。

(20) 1983（昭和58）年度の春日市における制度利用状況では、請求者数98のうち市の区域外に居住あるいは事務所等を有する者が47となっており、そのうちの「大半は、土木・建築業、物販販売業、リサーチ業等の営業活動を中心としたものとなっている」点が指摘されている。参照、矢野・前掲注（5）119頁。

(21) 福岡県の公文書開示請求請求者の内訳（平成20年度）では、県の区域内に事務所を有する法人その他の団体が405件（42,9%）、県の区域外に事務所を有する法人その他の団体が135件（14,3%）となっており（いずれも請求者件数943件中）、合計で57,2%になっている。

が見られる²²⁾。情報公開請求と比較すると、自己情報の開示請求等については、請求件数と不服申立件数がともに少ない状況が共通しており、開示請求権の行使としても情報公開より認知度が低い点に要因の1つがあると考えられる。また、情報公開のように、営利目的請求やマスメディアによる利用がないことも作用していると思われる。なお、各自治体の開示請求処理状況については、資料1から4の通りである。

また、情報公開制度と同様、実施機関となる原課が慣れてきたことも安定化の要因に挙げられる。例えば、全国初の個人情報保護条例を制定した経緯を有する春日市では、条例改正を含めてこれまでの制度運用経験が20年を超えており、市役所内の各課における情報公開・個人情報保護制度の浸透、対応体制の整備が進んでいる。先例等から公開・開示できるものについては、直ちに原課が対応する運用がほぼ確立しており、事例によっては、正規の請求手続を待たずに即時に開示した後、情報担当課で手続処理をする場合もあるとのことである。迅速な対応は、時間的・手続的ロスが少なく、請求者の満足度の向上につながると考えられる。この成果であろうか、自己情報の開示等に関しては、2002（平成14）年度からの現行条例の運用下において不服申立ての事例がない状況が続いている。

② 近年の傾向...自己情報開示等請求を中心として

自己情報開示等の請求に関する運用状況から、ここでは福岡県のデータを例に近年の傾向を見てみたい。福岡県では、開示請求件数はここ数年120件程度でほぼ横ばいとなっている²³⁾。

その内訳を見ると、増加している案件としては、1つは警察関係であり、2007（平成19）年度が51件、2008（平成20）年度には68件と過半数を超えて

(22) なお、福岡県内市町村の動向につき、参照、湯淺聖道「福岡県内の市町村における個人情報の保護に関する条例の現状と課題」九州国際大学法学論集13巻3号（2007年）180頁以下。

(23) 福岡県における近年の自己情報開示請求件数は、平成20年度：124、平成19年度：120、平成18年度：110、平成17年度：160となっている（「福岡県の情報公開・個人情報保護」の各年度運用状況報告書を参照）。

いる²⁴⁾。2008（平成20）年度の主な内訳は、警察が作成した「相談カードに記載された」自己情報29件（保存期間3年）、「サービス日誌に記載された」自己情報（保存期間1年）22件に対する開示請求であり、いずれも訴訟等における証拠などに利用されるようである。

警察関係以外では、福祉関係の認定関連文書の件数が多い。具体例として、障害者認定、特定疾患認定申請、介護認定調査票などが挙げられる。例えば、福岡県では、被爆者健康手帳申請書類4件、身体障害者手帳の申請書類4件（2008（平成20）年度）の開示請求事例があった。同様の傾向は他の自治体にも共通しており、例えば、春日市の場合、介護認定審査会資料一式5件を含み計7件（2007（平成19）年度、全19件中・36,8%）の開示請求事例があり、全請求中4割近くに上る。このような事例では、本人が認定判定に納得できず、原課に対する不服申立てと同時に別途に開示請求も行う例も増加している。また、同様の理由から公立病院の診療行為に係わる文書も一定数見受けられる。

上記以外では、試験結果についての請求が一定するあるものの、これらについては通常は口頭による簡易開示の利用が定着しており、文書による開示は一部に限られる。自己情報の訂正請求および利用停止請求については、ほとんど事例が見られない。福岡県では条例改正から5年であるが、平成20年度までに請求事例はない。

2 開示請求制度運用上の問題点と課題

前述の福岡地域の運用状況から、情報公開および個人情報保護における開示請求制度の現状を特徴的に示す点を以下では3点取り上げる。

開示請求制度は、請求から不服申立まで備えた一連の手續過程である点に着

(24) 警察関係の開示請求が増加している要因としては、条例改正により2004（平成16）年から警察本部長が実施機関となったことが近時になって周知されてきたことも挙げられる（福岡県担当者からのヒアリング：2009年7月2日）。この点では制度の社会的周知も運用状況統計に反映される。

目すると、情報公開制度と個人情報保護制度には共通する構造がうかがえるため、本稿では横断的に検討する。

以下では、まず、近年、請求件数が増加した要因として、営利目的請求の増加（以下、(1)で述べる）に触れ、次に、対応が求められる点として、総合的情報公開制度への指向（以下、(2)で述べる）、および行政運営への不服としての開示請求への対応（以下、(3)で述べる）を取り上げる。最後に、そのような現状から求められる審査会の役割（以下、(4)で述べる）に言及したい。

(1) 営利目的請求の増加への対応

開示請求制度の利用において近年顕著に見られるのが、他の地域と同様、福岡地域においても営利目的による情報公開請求の増加である。ここでは、2つの典型事例を取り上げる。

① 事例1：入札情報一発注工事の金額入り工事設計書

1つめとして、自治体発注工事の金額入り工事設計書が挙げられる。福岡市の場合、ここ数年の請求件数の増加分は、ほとんどこの事例に反映されている。

2007（平成19）年度から増え始めていることがデータからも見て取れるが、金額入り工事設計書が情報公開請求により開示されることが業者間のクチコミで広がったようであり、2007（平成19）年度は233件、2008（平成20）年度は484件に上っている²⁵⁾。入札では、予定価格の総額は出ているが、単価が入っていないため、最終的な内訳がわかる工事設計書は、業者にとって、答え合わせができる資料である。また、下請け業者への単価の提示にも利用されるといわれている。工事設計単価については、ホームページ等で公表されているものがあるが²⁶⁾、これらを利用する場合には、事業者自身が単価表を調査・計算して作成する必要があり、膨大な作業量と費用がかかる。福岡市の場合、市発注

(25) 福岡市における「金額入り工事設計書」の年度ごとの開示請求件数は、平成20年度：484件、平成19年度：233件、平成18年度・27件、平成17年度・7件である（福岡市の各年度の運用状況報告書を参照）。

(26) 例として、福岡県県土整備部「土木工事実施設計公表単価表」（2009年4月1日）、東京都「平成21年度東京都工事設計単価表」（財務局）、国土交通省「労務費単価及び技術者単価（公共工事設計労務単価、設計業務委託等技術者単価）」（2008年3月）などがある。

の工事は、年間3000件～4000件程度あり、こうした請求の増加は担当部局の作業負担増加につながるおそれがある²⁷⁾。

② 事例2：建築物解体工事届（建設リサイクル法）

2つめの事例として、工事に係る資材の再資源化等に関する法律（建設リサイクル法）による建築物解体工事届²⁸⁾が挙げられる。この解体工事届は、解体工事に伴って大量に発生する建設資材について、その適正なりサイクルを確保することを目的としておかれている制度であり²⁹⁾、解体工事に先立ち提出される。具体的には、発注者は工事着工の7日前までに都道府県知事または市区町村長あてに所定様式の届出書を提出することが義務づけられている（建築リサイクル法10条）³⁰⁾。福岡市では、月に100件程度の届出書の提出があり、これに対して、2008（平成20）年度には69件の開示請求がなされている³¹⁾。

建築物解体工事届を開示請求する狙いは、その記載内容にある。建築リサイクル法により解体工事等に届出を課しているのは、建設資材の適正なりサイクルを確保するためであるが、作成・届出された書類から工事対象地の情報（所在地と概要）を把握することが可能となる。

具体的な開示請求例としては、一定期間内に提出された届出書を開示請求する方式が一般的であり、例えば、「11月10日から12月4までに提出された解体申

(27) 福岡市の場合、担当課で認識されている問題として、①窓口での対応が困難（人的要因）、②費用の徴収ができない点が挙げられている。

(28) 建設リサイクル法に基づく分別解体等の届出件数は、平成14年度に制度が開始して以来増加し、平成18年度には約27万件となっている。なお、平成19年度は新規住宅着工戸数が大幅に落ち込んだ影響により届出件数は約26万件とわずかながら減少している。参照、社会資本整備審議会環境部会建設リサイクル推進施策検討小委員会／中央環境審議会廃棄物・リサイクル部会建設リサイクル専門委員会「建設リサイクル制度の施行状況の評価・検討について（とりまとめ）」（2008年12月）。

(29) 建設リサイクル法につき、参照、大塚直『環境法（第2版）』（有斐閣、2006年）442頁以下。

(30) 工事届の提出義務は、延床面積 80 m²以上の解体工事が対象となる。なお、届出書の内容を変更する場合も着工の7日前までに所定様式の変更届出書を提出しなければならない。

(31) 福岡市における「建築物解体工事届」の開示請求件数は、平成20年度：69件、平成19年度：22件、平成18年度：1件、平成17年度：0件となっている（福岡市の各年度の運用状況報告書を参照）。

請書」³²⁾のような形式による請求が見られる。この請求形式から、特定地に係る情報の開示を求めるのではなく、建築物の解体工事により更地になった土地を「探す」目的による開示請求であることがうかがえる。この点から、開示請求者は、解体工事後に更地となる土地の跡地利用にビジネスチャンスを見いだし、と考えられ、例えば、駐車場運営会社が営業として候補地の情報を情報公開により得ている事例からもうかがえる。近年の市街地における土地利用で、駐車台数が数台程度のミニコインパーキングが散発的に急増していることとの関連性を想起させられる。

③ 開示請求制度における位置づけ...問題の所在と対応可能性

これらの事例のような営利目的請求の増加は、次の点で開示請求制度に問題をもたらす。まず1つは、営利目的請求で利用する事業者が本来負担すべき適正なコストを免れている点である。工事設計の見積計算や駐車場等の新規候補地調査などは、いずれも事業活動に伴う本来的経費であり、市場経済原理では事業収益から支払われるべきものである。それにもかかわらず、前述のような事例では、一部の事業者が開示請求という公共サービスを利用して、その負担を免れる状況が発生していると見ることができる。営利目的請求は、理念的には、情報公開の制度趣旨に最適な利用例とはいえないものである³³⁾。

2つめとして、その結果として、開示請求に応じる行政側がその労力と経費を負担することになっている点が挙げられる。行政による公共サービスは、特定個人に還元される性質のものではないが、開示請求制度の趣旨から、事業者が利用することを制限することはできない。しかしながら、営利目的請求の増加は、行政リソースの消耗につながるおそれがあり、また、事業活動に利用されることが予測される案件に対して、行政担当者が一般市民と同様に開示請求に応じることについて違和感を覚えることは無理からぬことと考える。

(32) 平成19年度・福岡市情報公開請求・事例番号766。

(33) 営利目的請求に対しては、行政情報へのアクセスをすべての人に保障する趣旨である情報公開「制度の盲点をつくような形で」利用することへの批判が指摘される。参照、川上和久「情報提供と行政の説明責任」アカデミア80号(2007年)13頁。参照、「第6回情報公開・個人情報保護審査会委員等交流フォーラム概要」季報情報公開・個人情報保護31号(2008年)16頁以下(中曽根玲子発言)。

対応策としては、営利目的による利用の制限、あるいは制約・一部負担としての有料化、もしくは、提供情報への移行により開示請求対応分の経費を回避する方法が見られる³⁴⁾。しかしながら、請求目的を問わない情報公開制度の趣旨、および多様な主体からの外部チェックを可能にする制度構造から³⁵⁾、実効的な制約を課すことは難しい点が残る³⁶⁾。

今後は、各自治体で運用状況に応じた工夫を通じて制度改善を進めることが求められる³⁷⁾。福岡地域においては、利用制限や有料化の動きは現在までになく、大半は提供情報への移行および一部の有償販売により対応がなされている。例えば、福岡市では、前述した解体工事届を提供情報に移行する措置を取り、市役所内の情報プラザに配架して閲覧に供する方式に2009（平成21）年度から切り替えている。開示請求対応分の作業負担を回避する1つの対応例である。

(2) 総合的情報公開制度への指向

① 開示請求の量的・質的適正化への要請

前述の営利目的による開示請求の事例に象徴的に見られるように、開示請求制度は、どのように利用されるかによって実務運用が左右される。情報公開制

(34) 有料化の例として、神戸市情報公開条例18条2項、中野区情報公開条例12条2項、国分寺市情報公開条例13条12項などが挙げられる。事務作業に対する受益者負担につき、参照、中原茂樹「情報公開の費用負担」都市問題研究53巻4号（2001年）70頁以下。

(35) 例えば、建設リサイクルが適正に実施されているかをチェックするためには、個別の分別・解体工事の具体的な実施状況を外部から確認・検証できる仕組みを確保する必要がある。この建設リサイクルの外部チェックは、行政のみが処理すれば足りるものではなく、むしろ外部に向けて透明化を担保することにより、環境団体や科学者・技術者等により社会的にチェック可能な状態に置くことに制度的意義がある。

また、福岡市情報公開条例（7条1号イ）や福岡県古賀市情報公開条例（7条2号）のように環境情報を非開示情報の例外とする明文規定を有する条例もあり、情報公開条例が環境保護に寄与する面も看過できない。参照、北村喜宣『自治体環境行政法（第5版）』（第一法規、2009年）199頁以下。

(36) 情報公開の法制度の確立趣旨として客観的情報開示請求制度を創設することにつき、参照、宇賀・前掲注（1）3頁、奥平康弘／佐藤幸治／清水英夫／堀部政男「『知る権利』の法的構造（座談会）」法律時報44巻7号（1972年）27頁以下。

(37) 同旨の指摘として、参照、「第4回情報公開・個人情報保護審査会委員交流フォーラム概要」季報情報公開・個人情報保護23号（2006年）11頁（松村雅生発言）。

度および個人情報保護制度においては、制度趣旨から個別請求のコントロールには限界があるため、情報公開・個人情報保護の制度全体として開示請求が量的・質的に交通整理されるような制度運用の工夫が必要となる。

開示請求制度は、その他の情報公表・提供施策と一体となって市民の情報環境の向上・拡充に寄与するものである。それゆえ、開示請求制度に偏向しない総合的な情報公開制度の形成が必要となる。こうした総合的な情報公開制度を実現するために、開示請求権の制度趣旨を損なわずに円滑な運用を確保するための工夫として見受けられるのが、1つは、情報提供施策³⁸⁾の推進である³⁹⁾。市民からの開示請求を待つことなく、行政の説明責任を全うする観点から、積極的に情報提供するものである。2つとして、公文書館の活用が挙げられる。それぞれにつき、以下で詳述する。

② 情報提供施策の推進…請求開示情報と提供情報の機能的相対化

まず、情報提供施策の推進の取組みには、1つは、請求頻度の高い請求開示情報を提供情報に移行することがある。福岡県・福岡市では、飲食店等の営業許可業者名簿などを提供情報に移行しており⁴⁰⁾、とりわけ、春日市では、こうした取り組みを進めた成果もあり、情報公開請求が直近3年で3分の1になっている。

2つとして、ホームページ等を活用して積極的に情報提供を進める方法がある。政策形成情報や財務情報が提供されている例が多く、これにより市民は開示請求を経ることなく、行政施策チェックや市民参加に必要な情報を入手でき

(38) 市民からの開示請求に対応する開示制度との区別において、行政から情報提供する制度については、法令等の義務規定により、特定の情報を広く市民に公表する「情報公表施策」、および行政が保有する情報を積極的かつ能動的に市民に提供する「情報提供施策」が挙げられる。本稿では、「情報提供施策」をこの意味において用いる。情報公開の概念につき、宇賀・前掲注(2)2頁。

(39) 例えば、福岡市では、市が自主的に公表すべき情報として、請求が多く、必ず公開できる文書が条例上規定されており(福岡市情報公開条例36条2項[5])、この点では、情報提供施策は、情報公開制度の一部を担っている(参照、福岡市情報公開条例35条)。同様の規定として、福岡県情報公開条例34条。

(40) 例えば、福岡県では、平成20年度現在13,096件の資料を配架し、閲覧に供している(福岡県情報公開制度運用状況を参照)。

ようになる。福岡県では、現在、電子化した資料を県のホームページから無料でダウンロードできるようにする取組みが進められている。

他方で、請求開示情報から提供情報への移行については、開示請求制度と情報提供施策とは、本来的には両者の制度趣旨が異なる点が指摘される⁴¹⁾。例えば、情報の態様については、情報公開における開示請求で求められるのは公文書の現物であるが、情報提供施策により提供されるのは選別情報や加工情報となるのが一般的である。また、情報を求める趣旨としては、前者は、能動的な請求権の行使であり、後者は受動的な情報獲得である。

これについて近年の傾向を見ると、分野の差はあるものの、行政施設内の配架情報もホームページ提供情報も、公文書の現物をファイル化したものが非常に多くなっており、市民が能動的にアクセスする点を含む機能面で捉えれば、提供情報が請求開示情報に接近している要素を見て取ることができる。また行政の説明責任を貫徹する観点からも制度の運用状況、審議会議事録や報告書等について現物がホームページ等で逐次公表されるようになってきている。これは、広報形式の一部が住民に能動型アクセスを求めるスタイルに変化していることを示しているものであり、この点でも提供情報が従前の請求開示情報を機能面で代替可能となる。

インターネットの人口普及率が2009年4月で75,3%になっている社会的インフラの現状を鑑みれば⁴²⁾、インターネットの活用を含む情報提供体制の充実は、市民と行政の双方にとって低コストかつ利便性の高い手段となり、情報提供施策の充実が、情報公開制度を補完する仕組みとなる⁴³⁾。これにより、開示請求運用の効率化・スリム化も将来は可能となりうる。その中で厳選された請求に

(41) 参照、芝池義一「情報公開制度論」神長勲／紙野健二／市橋克哉編『公共性の法構造』（勁草書房、2004年）178頁以下。

(42) 数値は、総務省「平成20年通信利用動向調査」（2009年4月7日）による。同指数は、10年前には20%を割っていたことから、ここ10年での情報インフラの急激な変化がうかがえる。

(43) 参照、「情報公開法の制度運営に関する検討会報告書」（2005年3月）38頁。公表義務制度による充実の必要性につき、参照、松井・前掲注（2）441頁以下、中川丈久「情報公開法制における若干の課題」神戸大学法政策研究会編『法政策学の試み（第7集）』（信山社、2005年）62頁以下。

対しては、実施機関の窓口も時間と人員を十分に確保することができ、また、不服申立てに際しても審査会にマンパワーの余裕ができることになる。請求権の制限は困難であること、さらに市民にとってもアクセスコストが低減されることに照らせば、制度運用として機能分担を意識することは有益となる。

また、自己情報の開示請求に関しても、提供情報として自己に対する処分等に係わる処理基準や統計情報が予め明示されることにより、処分に対する漠然とした不安や疑問を低減することができ、これらを理由とする開示請求の増加抑制が期待される。

ただし、なお課題も残る。1つは、行政施設のスペースに限界があるため、紙媒体による提供情報の量的確保は、ハード面では必ずしも容易でない点である。情報データ化等の対応あるいは公文書館の活用が課題となる。また、2つとして、作業コストの点で、市民が自ら情報を探す労力が残り、とりわけ、情報弱者への配慮は別途要請される⁴⁴⁾。3つには、前記のような機能利便性を踏まえても、制度理念や制度趣旨との適合性の考慮が要請される。提供情報と開示請求情報との峻別の基準としては、請求件数や開示対応作業コストなどの観点からの費用対効果にくわえて、提供情報とすべきか否か、という提供情報化の妥当性からの政策的判断も加味されることとなる。たとえば、開示請求対応に人手と手間を要するとしても、開示請求を待つべき公文書も残ると考えられる。とりわけ、営利目的請求への対応の点からは、情報提供という行政公共サービスが及ぼす市場への影響などを考慮して、所定の請求手続を課すことにより情報アクセスのコストとハードルを上げることが要請される場面もありうる。

③ 公文書館の活用…福岡県共同公文書館（仮称）への取り組み

総合的な情報公開制度を制度的・組織的に担保する仕組みとして、公文書館がある⁴⁵⁾。公文書は、「健全な民主主義の根幹を支える国民共有の知的資源」で

(44) 国際比較においても日本のICT (Information and Communication Technology) 競争力の低さが指摘されている (2008年17位)。情報インフラの整備やデジタルデバイドの解消も課題となる。参照、総務省『情報通信白書 (平成21年度版)』47頁以下、226頁以下。ITU-T「情報通信アクセスビリティガイドライン (勧告) (2007年1月)。開示請求制度の情報化・オンライン化につき、宇賀克也『情報公開の理論と実務』(有斐閣, 2005年) 101頁以下。

(45) 公文書館と情報公開制度との関係性につき、参照、宇賀・前掲注 (44) 281頁以下、

あり、その公文書を「主権者である国民が主体的に利用し得るもの」であることを担保する施設として公文書館が位置づけられている（公文書管理法1条，5条5項，8条）⁴⁶⁾。公文書館を備えることの要請は，地方自治体レベルにも共通しており，その必要性は各自治体で共有されているところである。それにもかかわらず，現在までの自治体レベルにおける公文書館の整備状況は，都道府県公文書館：30（47都道府県中），政令指定都市公文書館：7（15政令市中）⁴⁷⁾，市区町村公文書館：15の合計：52館にとどまっている（2008年4月現在）⁴⁸⁾。

福岡県内では，福岡県，および政令市2市を除く全市町村が現在までに公文書館を備えていない。このような状況の中，福岡地域では，全国初の試みとして，政令市2市を除く全市町村と県が共同で公文書館の設置を進めている。今後整備が課題となる地方公文書館の先進的な試みとしてその概要を紹介したい。

(a) 経緯

福岡県および県内市町村とも歴史的資料として重要な公文書等を保存し，住民の利用に供することが求められていることの認識は共有されていた。とりわけ福岡県においては，昭和61年度から歴史的価値を有する公文書の保存を開始し，現在までに公文書・行政資料約15,000冊を県庁地下の歴史的文書保存庫に

早川和宏「行政機関情報公開制度と国立公文書館制度」成城法学63号（2000年）115頁以下，高橋滋「国立公文書館における公文書等の保管管理とその公開—情報公開法との関係において—」一橋大学法学部記念論文集『変動期における法と国際関係』（有斐閣，2001年）209頁以下。

(46) 参照，公文書管理の在り方等に関する有識者会議「時を貫く記録としての公文書管理の在り方—今，国家事業として取り組む（最終報告）」（2008年11月），総合研究開発機構／高橋滋共編『公文書管理の法整備に向けて—政策提言』（商事法務，2007年），『逐条解説 公文書管理法』（ぎょうせい，2009年）。

(47) 政令指定都市公文書館としては，広島市公文書館（昭和52年），川崎市公文書館（昭和59年），大阪市公文書館（昭和63年），神戸市公文書館（平成元年），名古屋市市政資料館（平成元年），北九州市立文書館（平成元年），福岡市総合図書館（平成8年）がある。

(48) 地方公文書館の整備状況につき，参照，公文書管理の在り方等に関する有識者会議・資料「地方公文書館について」[2008年5月15日]。公文書の保存については多くの自治体が保存スペースの確保を最大の課題としているが，公文書館の整備は，8割近くの都市自治体（市・区）で検討されていない状況である。参照，村松岐夫／稲継裕昭／（財）日本都市センター編『分権改革は都市行政機構を変えたか』（第一法規，2009年）191頁〔中原茂樹執筆〕。

収蔵しているが、すでに保存庫は手狭になっており、住民の利用に供する体制となっていない状況にある⁴⁹⁾。福岡県においても行政インフラの整備として経済界や学界等から長年にわたり設置要請が出されていた経緯もある。

福岡県が公文書館を整備するにあたり、県内の未整備にある市町村に共同で公文書館を設置することを呼びかけたことが共同公文書館への取り組みの契機となっている。2006年に基本構想の検討が始まり⁵⁰⁾、2008年4月に基本計画が策定された後⁵¹⁾、2008年度末までに各市町村議会での承認を得て、2009年度から実施設計に入り本格始動している⁵²⁾。福岡県共同公文書館（仮称）は、福岡県と県内64市町村（政令市2市を除くすべて）が参加して設立されるもので、開館までのスケジュールおよび基本設計によるデータは、資料5および下記の通りである⁵³⁾。

＜基本設計によるデータ＞

職員数20名（うちフルタイム12～13名）

建設費（建物25億円弱＋書庫等が数億円＝約30億円を見込む）

管理運営費1億4000万円

全体の延べ床面積：約5,420m²

（うち文書保存：2,330m²、閲覧部分：520m²、研修室、管理部門等）

対象公文書：明治以降の公文書（搬入後は原則公開）

(b) 背景

福岡県において共同方式による公文書館の設置に至る背景の1つめは、平成の市町村合併がある⁵⁴⁾。県内市町村が保有する行政文書には、地域の歴史を知

(49) 参照、福岡県政策事前評価書「共同公文書館整備事業」（「平成19年度行政評価の結果について」2008年11月20日、行政経営企画課）185頁以下。

(50) 「福岡県共同公文書館基本構想」（福岡県共同公文書館基本構想検討委員会、2006年12月26日）

(51) 「福岡県共同公文書館基本計画」（共同公文書館基本計画策定委員会、2008年4月）

(52) 一部事務組合は2009年4月17日に設立されており、平成21年度当初予算71,641,000円（県と市町村との共同により設置運営する公文書館の実施設計等）である。

(53) 予算見積額は、知事定例記者会見（2008年4月30日）で回答されたものによる。

(54) 福岡県の市町村数は、1999（平成11）年3月末で97（24市65町8村）から2009（平成21）年4月16日現在で66（28市34町4村）になっている（「福岡県内市町村の合併の取組状況及び動向vol. 68」〔2009年4月16日〕）。

る上で重要な文書や合併後の行政運営に不可欠な文書などが含まれる。市町村合併により貴重な公文書が散逸することを防ぎ、また、市町村合併以前の各地域の自治と文化の記録を残す意義がある⁵⁵⁾。

背景の2つめとして、財政的負担の問題がある。公文書館の必要性は、地方自治体レベルでも認識されているが、しかしながら、各自治体が自前の公文書館を設置管理するには、財政的負担が大きく、実現が難しい問題がある。このような事情から、全国で公文書館を有する政令市以外の市町村数は、わずか15にとどまる(2008年4月現在)。その中において福岡県の取り組みは、県と県内市町村による共同公文書館という形式を採用することにより、各自治体の財政的負担を軽減し、かつ県内の全市町村が公文書館を備えることを実現するものである。

(c) 実現に至った要因

このような先駆的取り組みが福岡県で実現に至った要因としては、次の3点が挙げられる。

1つめが、建設地調達としての県所有地の利用である。県内の中央に位置し比較的アクセスがよい場所として選定されている⁵⁶⁾。これにより用地取得の費用が不要となった。

2つめとして、経費負担問題の解消がある。具体的には、建設事業費全額および運営事業費の一定額(市町村負担分となる管理運営費の半額分)を(財)福岡県市町村振興協会が負担することで合意され、これにより各議会での議決に至った。このようなアイデアは、協会の運営体制から出たものと想像でき、例えば、協会の役員には、市長会長、町村会長、副知事などが並んでおり、そこでの政治的判断から管理運営費の市町村分負担が可能となったと思われる⁵⁷⁾。

(55) 共同公文書館基本構想・前掲注(55)4頁以下。参照、北村純「公文書管理改革の議論過程」『年報行政研究・変貌する行政』(ぎょうせい、2009年)98頁。

(56) 建設予定地は、以前に県の農業試験場があった場所であり、その後は空き地となっている。

(57) なお、振興協会の運営体制は、地域ごとに異なり、福岡県のように配当金を全額プールして活用していく方式は全国的には一般的ではない(福岡県行政経営企画課におけるヒアリング：2009年7月2日)。一般には、配当金は協会を通じて各自治体に還元されていくものが多く、福岡方式による共同施設の設置は必ずしも汎用的な手法とならない点で留意が必要である。

なお、運営費の県負担分（約7,000万円）は県財源から支出される予定である。

3つめに、経験の蓄積を基礎とする管理運営体制がある。共同公文書館は、県と市町村一部事務組合との共同による管理運営方式が採用されている。市町村一部事務組合の母体となる一部事務組合「福岡県自治振興組合」は、政令市を含む県内全市町村により設立された組織であり、共同公文書館については、政令市を除いたメンバーによる複合的一部事務組合として対応することになっている。福岡県自治振興組合は、これまでも福岡県市町村職員研修所を県と共同で利用してきた経緯があり、そうした活動実績とその蓄積が共同公文書館の基礎となっていると考えられる⁵⁸⁾。

(d) 今後の課題

このような経緯と背景要因のもと進められている福岡県共同公文書館の整備であるが、なお実施途中で今後に残されている課題も少なくない。

まず1つめは、法制度面の整備である。公文書館の設置にあたり新たな条例の制定が必要であり、同時に、現行の情報公開条例および個人情報保護条例との調整が要請される。その際には、公文書館に移行した文書について現有文書や保存期限などとの関係からどのような開示基準を適用するかについても整理が必要となる。あわせて、その前提条件として公文書管理体制の充実も不可欠である⁵⁹⁾。

2つめとして、公文書館における開示基準の統一化がある。共同公文書館において県と市町村事務組合は同一建物にそれぞれの施設として公文書館を持つ形式になるが、同じ建物内の同機能施設である点を考慮して、利用者や職員の混乱を避けるためにも公開等の基準の統一化を目指している。これを実現する

(58) 福岡県自治振興組合は、1982（昭和57）年に設立され、翌1983（昭和58）年から福岡県市町村職員研修所を設置して市町村職員の研修を開始した。同年に県と市町村の職員研修所を併設する建設計画が進められ、1988（昭和63）年から新施設での職員研修が開始されている。設立経緯を含めて同組合ホームページを参照（<http://www.ctv-kensch-fukuoka.jp/>）。

(59) 参照、高橋滋「地方公文書管理法制の現状と課題」ジュリスト1373号（2009年）55頁、石原一則「自治体の公文書管理—神奈川県を取り組みと課題」都市問題99巻10号（2008年）87頁以下。

ためには、文書作成管理基準の均質化を含めて公文書館の公開基準の策定を進める必要がある。これが実現すれば、住民はワンストップで福岡県内自治体の公文書等を閲覧することが可能となる。

3つめは、ハード面での継続的な維持管理体制の確立である。既存の地方公文書館は、財政的負担や人材不足など維持管理の継続に深刻な問題を抱えている現状が指摘されている⁶⁰⁾。公文書館が標準装備となるべき施設であり⁶¹⁾、かつ長期間にわたり次世代に継承する役割を担うからこそ⁶²⁾、施設としての維持管理体制は一層重要となる。

(3) 行政運営への不服としての開示請求への対応

次の開示請求制度の利用傾向として、単に公文書の開示を求めるにとどまらず、行政運営への不信や不服を契機とする行政運営の問題追及を主眼とするものが見受けられる。

① 社会的問題提起としての開示請求

社会的問題を提起する手法として開示請求が利用される例として、地域の開発事業や公共事業を契機とするものが多い。福岡市の場合、ウォーターフロントを始めとして大規模都市開発が比較的多く、それをめぐる反対運動を契機とする情報公開請求事例も多い。この場合の多くは、開発事業に反対する団体や市民、マスコミあるいは市民オンブズマンなどが事業計画や事業費支出の問題点を追求する目的で情報公開制度を利用する傾向がある。近時の例として、和白干潟の埋立により人工島を造成する事業では、埋立時に住民の反対が大きく、

(60) 参照、公文書管理の在り方等に関する有識者会議・前掲注(46)、高橋・前掲注(59) 51頁。公共施設の運営管理については、財政難等による公立美術館・博物館の運営体制の厳しい状況は、以前から指摘されており、同様の問題は公文書館においても課題となる。参照、読売新聞(西部版)朝刊2009年10月15日。

(61) 公文書のライフサイクルに対応した文書管理の必要性に着目すれば、公文書館(アーカイブ)が行政活動にとっての基礎的なインフラと捉えるべきものである。参照、宇賀・前掲注(44) 208頁。

(62) 公文書館が後世に向けた行政文書の保管場所としての位置づけにつき、参照、山田洋「公文書保存における法制度的課題—世代間の情報共有に向けて—」一橋大学平成17年度プロジェクトII「現代行政の諸相」107頁以下。

さらに人工島完成後には土地利用をめぐる市政への批判が相次ぎ、その後も市立病院の移転の是非等の議論が続いている⁶³⁾。

福岡県の情報公開請求においても、不服申立てでは、大牟田リサイクル発電事業⁶⁴⁾に関する文書を対象とする事例が35% (2008 (平成20) 年度14件中5件) となっており⁶⁵⁾、地域における公的事业のあり方やその出資の是非を問う請求となっている⁶⁶⁾。この事業については、多額の負債が生じたことがマスコミで報じられており⁶⁷⁾、2006 (平成18) 年度に福岡県も増資による補填 (2億1,000万円) を行っている。

近年では、地域の重要な政策決定に係わる議論については、検討会議そのものが公開されたり、その概要を報告書などの形で取りまとめて公表する例が多く、一定の政策決定情報はすでに市民が入手可能な状態になっている。その上でなお開示請求がなされるような場面においては、すでに公表されている検討

(63) 西日本新聞朝刊2001年11月23日、読売新聞 (西部版) 朝刊2003年11月27日、読売新聞 (西部版) 朝刊2005年8月4日、読売新聞 (西部版) 朝刊2009年1月25日、読売新聞朝刊2009年6月30日。福岡市情報公開審査会諮問10号、16号、63号、72号、88号、89号、95号および平成20年度7号。

(64) 大牟田リサイクル発電所は、熊本県との県境にある福岡県大牟田市に設置された第三セクターの株式会社である。同社は、福岡県と大牟田市および周辺の市町村、電源開発 (株) および川崎重工 (株) が出資して設立されている。ごみ固形化燃料 (RDF: Refuse Derived Fuel) の発電所であり、福岡県内16、熊本県内12の合計28市町村の廃棄物を各地域で「固形燃料化」して、当該発電所まで移送して固形燃料によるサーマルリサイクルによる発電・売電を行う施設である。

(65) 福岡県の情報公開条例では、37条1項により実施機関が定める出資法人が行う情報公開制度の状況に対し、出資法人が行った開示決定等に対する異議の申出として、平成20年度は4件 (いずれも大牟田リサイクル発電株式会社に対するもの) がなされている (県の平成20年度運用報告書より) (異議申出対象文書の内容: 「改訂長期事業計画案」 「定時株主総会議案書」 「RDFの供給及び処理委託に関する契約書」 「単年度事業計画案及び改訂長期事業計画案」)。

(66) なお、京都のレセプト訂正請求事件 (最判平成18年3月10日) では、開示請求をした原告の真の目的は医療機関の不正請求の事実を行政に知らしめるためともいわれ、単に文書の開示を求めるにとどまらない開示請求権の用途としては、こうした事例からもうかがえる。参照、大橋真由美「個人情報の訂正請求権に関する一考察」成城大学法学会編『21世紀における法学と政治学の諸相』(信山社、2009年) 51頁。

(67) 例えば、西日本新聞朝刊2007年6月30日。

報告書などの情報が決定過程を知る上で不十分と判断されたり、あるいは、既存の公表・提供情報では十分な説明責任が果たされていないと考えられるような事情が想定できる。

大規模開発などの地域に影響の大きい政策決定については、その意思形成過程が透明化されることが市民参加型の議論の前提となる。その点では市民参加の一環として情報公開制度が機能することになる。

② 代替的苦情処理ルートとしての開示請求

(a) 問題の所在

社会的問題な提起に限らず、より身近な行政運営の苦情に対しても開示請求が利用される例も見受けられる。例えば、警察の相談内容についての自己情報の開示請求、障害や介護保険などの等級認定に関する判断資料の開示請求などが典型例である。このような事例では、行政決定の内容や窓口職員の対応などに対する不満が契機となる場合が多く、開示請求担当窓口が苦情対応を迫られる現状にある。

開示請求が苦情処理の代替ルートとして利用される要因には、本来的苦情処理制度の不備あるいは機能不全、もしくは当該業務担当課に対する請求者の不信があるように思われる。

例えば、徴税業務の手続がわかる資料が開示請求された事例で不服申立てに至った福岡市の事例は、異議申立の主張内容等から、おそらく問題の本質は、特定文書の開示そのものではなく、むしろ徴税業務における職員対応に対する問題提起にあったと推測される⁽⁶⁸⁾。このような事例では、単に公文書の開示がなされても請求者は満足しないことが多く、不服申立てに向かう傾向が少なくないといわれる。例えば、福岡県の事例で、開示請求された対象文書を実施機関が全部開示決定したにも係わらず、請求者から不服申立てがなされた事例は、象徴的であると考えられる⁽⁶⁹⁾。

(68) 福岡市情報公開審査会答申・平成20年第7号。

(69) 福岡県の2008（平成20）年度の不服申立事例で、大学病院の「診療情報提供書」に対する請求者本人の診療情報をすべて開示することを求める自己情報開示請求であり、実施機関による却下決定がなされている（「福岡県の情報公開・個人情報保護（平成20年度運用状況報告書）」）。

(b) 苦情処理の実態...開示請求の受付担当者の対応における工夫

このような開示請求の利用実態については、すでに行政情報担当課では認識されており、本稿で取り上げている3自治体の運用においても実務現場での工夫を通じて円滑な運用への努力が進められている。

運用において見受けられる工夫は、請求受付窓口での初期対応、とりわけ請求者とのコミュニケーションである。窓口対応において開示請求を受けつけるにとどまらず、可能な限り実施機関と請求者が直接やりとりできる場を設ける手法をとっている。そこでは、開示請求担当者も同席し、双方の仲介役を担う運用に努めている。こうした作業は、対象文書の特定に資するだけでなく、苦情対応の点で請求者のニーズを的確に把握するために有益である。福岡地域の3自治体においては、いずれも初期対応とコミュニケーションを重視した運用を続けており、こうした日々の対応努力の蓄積が開示請求の質的整理機能を担っており、不必要な不服申立ての回避や請求制度の円滑な運用に寄与している面も少なくないと考える。

行政情報担当課による対応は、原課とは異なる第三者的な組織・職員から公文書の開示を受けることができる点にメリットが認められる。公文書の開示手続を通じて、窓口受付担当者から、ときには説明を受けることもでき、その過程で苦情原因となった事項への請求者の疑問等が解消されることもあり、この時点で事実上の苦情処理がなされる場合もある。

(4) 審査会の役割...開示請求制度の現状と課題に関連して

以上のような開示請求制度の現状から、審査会に求められる役割に着目してみたい。不服申立てにおいて実施機関からの諮問に応じることが、審査会の制度上の位置づけであるが、開示請求制度の現状から次の2つの機能が期待されることがうかがえる。

1つは、問題発見機能であり、制度趣旨を実現できるような改善提案をしていくことである。営利目的請求が不服審査に持ち込まれることは稀と思われるが、営利目的請求が増加し、大量処理が必要になると行政リソースの消耗につながり、審査会等の運営にも支障が及ぶ可能性がある。その点に着目すると、

大量処理が必要な案件への対応、さらに、積極的な情報提供施策の推進は、開示請求制度の円滑な運用につながり、結果として、不服申立てに対応する審査会の案件が厳選されることも期待される。また、行政への不信や苦情から開示請求が求められる局面では、政策や処分決定に際して行政の説明責任が十分に果たされていない場合もありうるため、公文書管理体制を含む制度運営の改善が必要となる⁷⁰⁾。こうした施策を進めるためには、審査会は情報担当課と連携して、制度改善を担う運営審議を手厚くする必要がある。

もう1つは、苦情対応機能が挙げられる。苦情処理の代替ルートとして開示請求が利用される傾向からは、情報担当課と原課が手を尽くしてもなお不服申立てに至った案件では、審査会は難しい対応に迫られる可能性がある。不服申立ての本意が開示処理への不満に止まらず、その不満解消の方策がないとしても、現状では、審査会では、それを真摯に受け止めることが求められることになると考えられる。審査会がこれに応えていくなれば、真摯な対応を形として示すこと、例えば、委員の欠席を回避し、異議申立人や実施機関の意見を傾聴し、実質的な審議に時間を割くことが肝要になってくる。

たしかに、行政運営への不服に対して適切な議論の場を欠く場合には、開示請求を契機とする審査会が代替機能を有する側面はあることは否定されないが⁷¹⁾、それは本来の受付ルートではない。情報公開・個人情報保護審査会での審議の中で実施機関の個別対応や業務のあり方に問題を見いだしたとしても、個別事例の救済には対応できない限界がある。

他方で、審査会は法でも条例のもとでも裁断機関ではないが⁷²⁾、地方レベルでは、実質的な裁断機関の機能を担っている部分は少なくない。インカメラ審査は、ほとんどの事例で実施されており、口頭による意見陳述も少なくない。

(70) 行政に対する不信感や疑問の解消を求める請求がなくなることが本来のあるべき関係である点につき、参照、奥津茂樹『情報公開条例の論点—アカウンタビリティ実現のために』（ぎょうせい、1999年）143頁。

(71) 開示制度は苦情相談の面をもつ点はすでに指摘されている。参照、渡辺秀一・IP（情報公開の実務・個人情報保護の実務別冊）10号（2006年）18頁。

(72) 審査会の位置づけと経緯につき、参照、宇賀・前掲注（2）139頁。

福岡市では、2007（平成19）年度に諮問にかかった案件9件のうち、異議申立人および実施機関の双方から口頭意見聴取が行われた例が5件であり（残り4件は実施機関のみ）、過半数の事例で異議申立人口頭による意見表明の機会が求められる状況になっている。くわえて、ほぼすべての事例で答申に従った決定が実施機関によりなされており、その影響力も踏まえれば、審査会の事実上の役割は重要といえる⁷³⁾。

このように多面的機能を任う地方審査会であるが、しかしながら、現状では、このような開示請求権の貫徹に応えられるように審査会の実態や手続が備えられているかについては、なお問題が残るように思われる。この点については、さらに以下で取り上げる。

3 審査会における課題

以上の開示請求制度の現状を踏まえて、こうした運用状況において求められる審査会のあり方につき、その現状を把握しながら、その課題について言及したい。以下では、まず福岡地域の審査会体制を組織面から類型化することにより特徴を把握する（以下、(1)で述べる）。次に、審査会の委員体制の現状を検討した上で（以下、(2)で述べる）、最後に、審査会に求められる現代的役割について考えてみたい（以下、(3)で述べる）。

(1) 福岡地域における審査会の組織体制

まず、情報公開および個人情報保護の審査会の設置方式について、現状把握として福岡県内の動向を概観したい。

① 審査会体制の類型

福岡県内のすべての市町村が情報公開および個人情報保護について条例を制定している（28市34町4村：2009年4月16日現在）。県内市町村のうち28市の審
七

(73) 諮問機関である情報公開・個人情報保護審査会が、実質的には、第一審の裁判に類似した機能を果たす点につき、参照、宇賀・前掲注(2)197頁。

査会の設置方式から類型化したのが下記である⁷⁴⁾。

- (a) 1会制： ex. 情報公開・個人情報保護審議会
- (b) 2会制：
 - (b-1) 2会一分野制 (情報公開十個人情報)
 - (b-2) 2会一機能分担制 (1審査会+1審議会)
- (c) 3会制： 2審査会+1審議会制
- (d) 4会制： 2審査会+2審議会制

まず、情報公開および個人情報保護の両制度に対して1つのマルチ型の審査会を置く方式として1会制があり、5市（田川市、行橋市、うきは市、宮若市、嘉麻市）で採用されている。例えば、田川市の場合、5名以内で構成される「情報公開・個人情報保護審議会」を設置し、情報公開および個人情報保護に関する不服申立ておよび運営諮問に対応する体制となっている。

次に、2つの審査会等を設置する方式には、2つのパターンがあり、1つは、情報公開分野と個人情報保護分野にそれぞれ1会ずつ設置する方式であり、政令市2市を含む10市が採用している（福岡市、北九州市、大牟田市、直方市、柳川市、大川市、小郡市、筑紫野市、大野城市、豊前市）。福岡県もこの方式である。ただし、部会制をおく例もある。

もう1つは、不服審査と制度運営検討の機能別に1会ずつ設置するもので、8市がある（朝倉市、八女市、中間市、宗像市、太宰府市、福津市、古賀市、みやま市）。例えば、朝倉市の場合、不服申立てに対応する「情報公開・個人情報保護審査会」が学識経験者3名により構成され、運営諮問については「情報公開・個人情報保護審議会」がおかれ、10名以内の市民並びに学識経験者により組織される。中間市の例では、不服申立てについては「情報公開・個人情報保護審査会」（5名以内）がおかれ、運営諮問については「個人情報保護制度運

(74) 本稿の設置方式の調査は、原則として条例の規定に準拠しており、各自治体の例規集およびホームページ等での公表情報、部分的に担当部局へのヒアリングにより行った。そのため実際の運用実態との差異はありうる点を付記する。なお、会の名称に明確な使い分けは見られない。本稿では、固有名称を除き、運営建議を主とするものを審議会、不服申立てに対応するものを審査会とする。

営審議会」(5名以内)が対応する体制となっている。

3会制は、審査会あるいは審議会のいずれかを2会制、もう一方を1会制とする方式で、分野制および機能分担制の混合形式となる。3市が採用している(久留米市、飯塚市、前原市)。久留米市では、2審査会―1審議会制を採用しており、不服申立てについては、「情報公開審査会」と「個人情報保護審査会」の分野別がとられ、重要事項の審議は、「情報公開・個人情報保護審議会」が対応する方式である。飯塚市の場合、不服申立については分野別2会制(いずれも5名以内の学識経験者)がとられ、それに加えて9名以内の市民および学識経験者で構成される「個人情報保護審議会」がおかれている。

最後に、4会制は、分野別および機能別にそれぞれ1会制をおき、2市で採用されている(春日市、筑後市)。春日市では、分野別・機能別にそれぞれ1会制が採用されており、「情報公開審査会」(5名:学識経験者又は市民)、「情報公開総合推進審議会」(5名:学識経験者及び市民)、「個人情報保護審査会」(5名:学識経験者又は市民)および「個人情報保護審議会」(7名:学識経験者及び市民)がおかれ、合計22名の委員体制となっている。筑後市の場合、分野別で2つの審査会に加えて、分野別に各「制度審議会」という関係部局の課長クラスにより構成される組織横断的な審議会が「制度の統一な運用と適正かつ効率的な運営を図るため」におかれている点に特徴がある(筑後市情報公開制度審議会規則1条、筑後市個人情報保護制度審議会規則1条)。

② 各類型の特徴と現状

各類型ごとに多様な体制がうかがえるが、全体の傾向としては、福岡県内の市では、2会制が主流となっている。2会制の2つのバリエーションについては、いずれもメリットが認められる。情報公開と個人情報保護を別組織にしないことのメリットとして、個人情報保護は案件が少ない場合が多く、また、両制度は密接に関係しており、同一の請求者が双方の制度を利用する事例も想定されるなどから同一の委員が審査に関与することが不開示等の解釈に寄与する点が指摘されている⁷⁵⁾。また、審査会と審議会とを別組織にするかについては、諮

(75) 宇賀克也「個人情報保護条例の制定・改正の課題」自治研究80巻1号(2004年)33頁、

問件数の多さ、委員の多忙さに依拠するものの、不服申立てを契機に運用上の問題が発見される点に着目すれば、双方をつなげることにメリットがある点が指摘されている⁷⁶⁾。

福岡地域に見られる2会制のバリエーションは、形式としては分野重視か機能重視かの二者択一に見えるものの、運用実態に着目すると、設置方式にみられる形式的な差異は小さくなっている点がかがえる。部会制の採用や委員の兼任により、運用上ハイブリッドな仕組みとなっている例もあり、例えば、福岡市は分野別方式であるが、約半数の委員が両会を兼任しており、分野横断的な機能も備えている。

また、委員構成としては、審査会と審議会とも、法律や制度に専門的知見を有する学識経験者として弁護士や大学教員を任用する例が多く見られる。両会の委員兼任については、春日市のように4会制のもとで全く兼任がない例もあれば、福岡市のように、一部の委員が両会を兼任しているものもある。また、市民委員を加える例もある。この場合には、審査会と審議会を機能区別をおき、制度運営に関する諮問を受ける審議会に市民委員を加える運用が見受けられる。例えば、4会制を採用する春日市の場合、情報公開および個人情報保護の審議会については市民委員を必ず加えるよう規定している⁷⁷⁾。情報主権者である住民を含む多様な委員構成は、開かれた制度運用には有益である。

審査会の運用状況については、自治体ごとの差異が大きい（参照、資料4）。とりわけ小規模自治体では、そもそも開示請求件数が少なく、不服申立てもほ

同「個人情報保護条例の現状と課題」ジュリスト1367号（2008年）47頁以下。春日市の情報基本条例が情報公開と個人情報保護の上位条例と位置づけている点からも、双方を包括する方向での再構成・審査会の再編成は可能である。

(76) 参照、宇賀・前掲注(75) 33頁。

(77) 春日市の規定方法では、委員の選考において、審議会の場合には「学識経験者及び市民」とされ（春日市情報基本条例13条、春日市個人情報保護条例25条2項）、審査会については「学識経験者又は市民」という形式で要請されている（春日市情報公開条例15条2項、春日市個人情報保護条例24条2項）。この区別により、審議会には必ず市民委員を加えることによる運用が続けられている。公募方式による市民委員の事例につき、参照、今里滋「情報公開制度の新展開—自治体実務での経験から」法政研究69巻2号（2002年）204頁以下。

とんど事例がない運用が続いているところが少なくない。中規模市である春日市においても、個人情報保護審査会への諮問は、現行条例に移行した2002（平成14）年度以降事例がなく、情報公開においても2000（平成12）年の条例改正以降3件にとどまる状況である⁷⁸⁾。さらに今後、情報提供施策が推進され、実施機関や情報担当窓口での対応が十全になってくるならば、諮問件数の減少も予想でき、設置方式の合理化が可能となってくる。審査会の第三者的機関としての位置づけ、次に見る委員体制の確保を含めた審査会運営の費用対効果も考慮すると、今後は、複数自治体による連携協力⁷⁹⁾、委員体制の兼任も選択肢となりうる。例えば、春日地域の消防組合（春日・那珂川・大野城消防組合）の審査会では、条例構成が類似する春日市の委員が兼務する運用をしており、1つのアイデアである。

(2) 委員体制の確保

審査会における委員体制の確保という観点からは、とりわけ、人的要因の側面と時間的要因の側面から検討を要する。

① 人的要因

(a) 福岡県内の審議会等の設置状況…概観

審査会等の委員については、現状では、県およびすべての県内市町村に審査会等が設置されている点を踏まえれば、相当数の人員を継続的に確保することが必要となる。人員確保の現状について、県内のデータを参照してみたい。

まず、情報公開および個人情報保護の審議会の人員確保については、他の審議会との競合が予測される。現在の福岡県および県内市町村の審議会等の状況を見てみると、附属機関として設置されているものに限っても⁸⁰⁾、次の数値が

(78) その他の例として、人口30万人の中核市である久留米市では、平成18年度から20年度までの3年間の不服申立件数が、情報公開：8件、個人情報保護：1件となっている。また、県内で最も人口の少ない市である豊前市（人口27,856人：2009年9月末現在）では、同じく平成18年度から20年度までの3年間に情報公開・個人情報保護いずれも不服申立ては行われていない。

(79) 自治体担当者間の検討会として1995（平成7）年に設置された久留米市、大野城市、筑後市、春日市による四市研究協議会は、有効な工夫の1つである。参照、春日市個人情報保護審議会専門委員会・前掲注（4）22頁以下。

(80) 本稿の数値は、地方自治法138条の4第3項、202条の3に基づく審議会等を対象とする（なお、広域圏で設置している審議会等は除く）。

挙げられる⁸¹⁾。

福岡県の場合、2008年4月1日現在、審議会等の設置数は、97であり、委員総数は1,460、そのうち女性委員数は555（登用率は38.0%）である。県内市町村については、合計の審議会等設置数が1,595であり、委員総数は20,110、そのうち女性委員数は4,758（登用率23.7%）である。

政令市である福岡市の場合、審議会等の設置数が84、委員総数は1,791、そのうち女性委員数は554（登用率30.9%）である。中規模市である春日市の場合、審議会等の設置数が25、委員総数は261、そのうち女性委員数は72（登用率27.6%）である。

むろん、これらは延べ人数であり、例えば福岡県の場合、県設置の審議会等の委員を最大4件まで兼務できることになっており、複数の委員を兼ねる者は少なくないと思われる。しかしながら、この点を考慮してもなお、審議会等の運営に必要な人員は多く、法定外の審議会等も少なくないことから⁸²⁾、その人材の確保はとりわけ人口規模の小さい地域では課題になってくる。

(b) 委員の供給体制とその現状

次に、委員の供給体制に関しては、委員として規定の多い学識経験者の代表例として弁護士と大学教員が挙げられる。これらは、政策や法制度に関する知

(81) 本稿に挙げる数値は、「福岡県及び市町村の審議会等における女性委員の登用状況調査の結果について」（2008年7月15日、福岡県男女共同参画推進課）による（いずれも休止中の機関数を除く実数）。なお、現在、同調査の最新版が公表されているが（2009年7月21日付）、本稿では、情報公開・個人情報保護審査会等委員交流フォーラムでの報告において使用したデータを維持している。なお、最新版と比較して、全体的なデータに大きな変化は見られないが、最新版での県内市町村における審議会等設置数が1,646、総委員数が20,551といずれも微増している。

(82) 本稿で考察対象とした「附属機関」は、法律または条例に基づき設置された審議会等（地方自治法138条の4第3項）であるが、実務上は、これに該当しない合議制の機関も多数設置されている点には留意が必要である。参照、確井光明「地方公共団体の附属機関等に関する若干の考察（上）」自治研究82巻11号（2006年）62頁、68頁以下。例えば、宮城県（1994年）の場合、審議会等設置数127のうち、法律あるいは条例に基づき設置された機関が65であるのに対して、それ以外が62機関と約半数となる。参照、新川達郎「審議会・懇談会と自治体政策形成」都市問題88巻1号（1997年）65頁以下。参照、津軽芳三郎「附属機関について（1）・（2）」自治研究36巻7号（1960年）107頁以下、36巻8号（1960年）116頁以下。

見を有し、平日の審議会への出席が比較的容易であることもあり、委員の主要な供給元となっている。これら供給元の現状について数値を参照してみたい。

福岡県内には、39の大学と29の短期大学があり⁸³⁾、その教員数(本務者)は、あわせて8,773であり、その内訳は下記の通りである⁸⁴⁾。

福岡県の大学教員数 : 8,171 (男性: 6,760, 女性: 1,411)

うち福岡市の大学教員数: 4,926 (男性: 4,215, 女性: 711)

……県内の60.2%

福岡県の短期大学教員数 : 602 (男性: 311, 女性: 291)

うち福岡市の大学教員数: 306 (男性: 157, 女性: 149)

……県内の50.8%

このうち、大学教員の6割、短大教員の5割が福岡市内の大学に所属しており、福岡市周辺への人員の集中が見てとれる。なお、これらは、全体数であり、審議会等に関与する特定分野を専門とする者となるとさらに限定される。

次に、弁護士については、下記の通りである。

福岡県弁護士会の登録状況(2008年6月24日現在): 計753名

(内訳) 福岡部会: 559名(74.2%), 北九州部会: 118名,

筑後部会: 59名, 飯塚部会: 17名

ここでも福岡地域への集中が見られ、弁護士の74%が福岡地域での登録となっている。こうした数値は、あくまでもデータ上のものであるが、少なくとも地域による偏りがあることは認められる。

くわえて、ジェンダーバランスの観点からは、福岡地域では審議会等構成員の女性委員率を4割とする目標がおかれているが⁸⁵⁾、福岡県内の大学教員の女性比は17.2%、弁護士が13.1%⁸⁶⁾であり、今後も課題となる⁸⁷⁾。委員体制・委

(83) 2008年5月1日現在、福岡県「平成20年度教育便覧」による。

(84) 数値については、文部科学省「2008年度学校基本調査(高等教育機関)」(2008年12月)による。

(85) 審議会等への女性委員の登用については、政策・方針決定過程へ女性の参画を進めるため、例えば、福岡県では、2006年3月に策定した「第2次福岡県男女共同参画計画」において、2010(平成22)年度末までに女性登用率を40%とする目標がおかれている。

(86) 2008年3月現在、日本弁護士連合会「弁護士白書2008年版」(2008年11月)11頁を参照。この数値は、女性比率の高さとしては全国15位となっている。

員選任のあり方については、情報公開・個人情報保護の分野に限定される問題状況ではなく⁽⁸⁷⁾、社会システムとして検討が求められる。

② 時間的要因

次に、審査会における審議時間の確保については、委員の時間確保も重要な考慮要素となる。とりわけ、不服申立てに係る審査会では、当事者からの意見聴取などを含めると1案件につき相当の回数を確保する必要がある。異議申立人による意見陳述が審査会で行われる際には、予定人数を欠く委員の出席にとどまる場合は、審議体制に対する異議申立人の疑念を引き起こすことにもなりかねず、同一案件を継続的に審議できる時間確保が課題となる。

時間確保の点で支障になりうるのは、1つには、すでに見た総数としての審議会の増加であり、現状では傾向として複数の委員を勤めている者が少なくないため、各審議会での日程調整が必要となる。2つには、委員の多くは兼業を前提とする非常勤であるため、本業との両立が課題となる。例えば、大学教員に関しては、大学改革に伴い組織運営、教育、社会貢献関連の業務が急増している現状が指摘されている⁽⁸⁹⁾。また、弁護士についても、司法制度改革や裁判員制度の導入等の制度変更に伴い、本業以外の時間確保に支障が出る可能性もある。大学教員や弁護士は、従来から学識経験者として委員に多用されてきたが、今後もこれらの人材を「社会的資源」として十分に社会が活用できる時間の確保が課題となる。

その他、春日市のように審議会等に市民委員が加わっている場合には、社会一般的意味で労働環境を含めたライフスタイルのあり方が時間確保にも影響すると考えられる。この点では、個別領域の審査会の課題を越えて、通常の生活を営む市民が参画できるような社会環境の形成、すなわちワーク・ライフ・バランス（仕事と生活の調和）⁽⁹⁰⁾を確保する社会政策が求められる。

(87) 参照、内閣府男女共同参画局「地方公共団体における男女共同参画社会の形成又は女性に関する施策の推進状況（平成20年度）」（2008年10月7日）。

(88) 委員選任のあり方につき、参照、確井・前掲注（82）64頁以下。

(89) 参照、猪木武徳『大学の反省』（NTT出版、2009年）48頁以下。

(90) 内閣府仕事と生活の調和推進官民トップ会議「仕事と生活の調和（ワーク・ライフ・バランス）憲章」（2007年12月）、同「仕事と生活の調和推進のための行動指針」（2007

(3) 審査会の役割・再考・・・開示請求制度との相関性

情報公開および個人情報保護の審査会について、以上では現状の体制を前提として検討を加えてきたが、開示請求制度の利用実態の動向を踏まえて、今後は、審査会の役割やあり方も再考が求められる。

その契機としては、1つは、情報公開および個人情報保護の制度が行政にも市民にも定着し、運用の安定期を迎えつつある背景要因がある。このもとでは、制度化当初とは審査会に求められる役割や機能が変化してきており、制度運用実態や新たな問題状況に応じた審査会体制の再検討が可能となる。

例えば、情報提供施策の推進等の総合的な情報共有体制の整備が進めば、従来より多くの政策・行政情報に開示請求を待つまでもなく市民がアクセスできるようになる。こうした動向を踏まえると、請求開示情報として行政側に残される文書の一つは、個人情報保護との関係から公表に制約がかかる場合が想定される。このような審査内容の変化に対しては、情報公開と個人情報保護の審査会が緊密に連携していることが必要となり、不服申立件数がある程度絞られて状況が許すのであれば、審査会の連結や委員の兼任など審査会体制としての連携確保を検討することが望ましいと考える⁹¹⁾。

また、小規模自治体など実質的な審査会運営が限られる場合には、条例構成や地域的つながりを基礎として複数自治体による審査会の広域化⁹²⁾や共同設置

年12月)。憲章と行動指針の目指す社会像の1つに「健康で豊かな生活のための時間が確保できる社会」が掲げられており、ここでは、地域活動への参加のための時間が持てることも挙げられている。ただし、現状では、仕事偏重となっている点につき、参照、内閣府仕事と生活の調和推進室「仕事と生活の調和（ワーク・ライフ・バランス）に関する日本の現状」ジュリスト1383号（2009年）6頁以下、権丈英子「国際比較からみる日本のワーク・ライフ・バランス」ジュリスト1383号（2009年）12頁以下。

(91) 国レベルでは、情報公開・個人情報保護審査会設置法により、一体的な審査会として改組されている。その理由につき、参照、宇賀克也『個人情報保護法の逐条解説（第3版）』（有斐閣、2009年）448頁以下。

(92) 総務省「広域連合一覧」（2008年4月1日現在）によれば、全国に設置されている111の広域連合のうち情報公開・個人情報保護の審査会を事務に加えているものは、3件あり、「山梨県東部広域連合」（都留市、大月市、上野原市、道志村、小菅村、丹波山村（3市3村）：平成11年9月1日設置）、「木曽広域連合」（木曽町、上松町、南木曽町、木祖村、王滝村、大桑村（3町3村）：平成11年4月1日設置）、「上益城広域連合」（御船町、嘉島町、益城町、甲佐町、山都町（5町）：平成11年4月1日設置、上益城情報公開及び

方式⁹³⁾も選択肢となりうる。複数自治体による共同審査会設置（地方自治法157条の7の1項）は、介護認定審査会、障害程度区分認定審査会など社会福祉分野に先駆例が見られ⁹⁴⁾、その経験は、情報公開・個人情報保護分野にも参照可能である⁹⁵⁾。

契機の2つめとして、行政不服審査法の改正動向がある⁹⁶⁾。各地方自治体において不服申立制度の中での情報公開・個人情報保護審査会の組織体制をいかに位置づけるか、今後の審査会の委員体制にもかかわる課題になる。この点については、現時点では福岡地域で明確な方針が示された例はないが、審査会機能の変化や合理化を含めた要請から審査会体制を見直す可能性はあると考えられる。

情報公開では、開示請求制度の趣旨である「原則開示」が徹底され、必要な

個人情報保護設置条例（平成14年上益城広域連合条例第1号）により情報公開・個人情報保護審査会を設置）である。

- (93) 総務省「地方公共団体間の事務の共同処理の状況調」（2008（平成20）年7月1日現在）よれば、複数自治体による情報公開・個人情報保護審査会の共同設置例は2件あり、「鳥取県西部町村情報公開・個人情報保護審査会」（日南町、日野町、江府町、日吉津村、大山町、南部町、伯耆町、南部箕蚊屋広域連合、南部町・伯耆町清掃施設管理組合、日野町江府町日南町衛生施設組合、日野病院組合；鳥取県西部町村情報公開・個人情報保護審査会共同設置規約：平成13年4月1日 施行）および「丹波市・一部事務組合情報公開審査会」（丹波市、水上多可衛生事務組合、丹波少年自然の家事務組合；丹波市・一部事務組合情報公開審査会設置に関する規約：平成16年11月1日制定）がある。また、西岡祐司「地方公共団体間の事務の共同処理について」自治実務セミナー2009年2月号16頁以下も参照。
- (94) 社会福祉分野における広域化につき、参照、林宏二「介護保険事業と広域行政—介護保険事業の広域的対応の動向を中心に」日本福祉大学大学院社会福祉学研究所研究論集15号（2002年）11頁以下、北良治「広域連合による介護保険事業の取組—空知中部地域連合の実績より」都市問題96巻1号（2005年）16頁以下、杉浦真一郎「介護保険の広域化の問題点について」名城大学総合研究所紀要11号（2006年）181頁以下。
- (95) 福岡県内にも情報公開・個人情報保護関係はないが、介護保険広域連合等は複数設置例がある（介護については3件の共同設置、広域連合は2件）。複数自治体の連携可能性は、政策波及経緯から探ることも有益である。参照、伊藤修一郎「自治体の政策決定要因—情報公開条例波及の視点から」年報行政研究34号（1999年）122頁以下。
- (96) 総務省行政不服審査制度検討会「行政不服審査制度検討会（最終報告）」（2007年7月）、高橋滋「行政不服審査法の改正と地方公共団体」地方自治729号（2008年）2頁、田中孝男「行政不服審査法改正の意義と課題—自治体の行政実務から」自治研究84巻4号（2008年）3頁以下。

段階で必要な情報が十分に出る仕組みが確保されてくれば、極論すれば、情報不開示をめぐる不服申立てに対応する審査会は、開示請求権の貫徹を担保する伝家の宝刀となりうる。そのためには、情報提供施策の拡充や公文書館との機能分担などを含め、不服申立てに至る以前の開示請求段階の制度運用の改善が重要となり、審議会での運営建議を手厚くすることが求められる。また、開示請求制度がもっぱら公文書にアクセスするための仕組みであることに鑑みると、他の実体的な行政決定過程での適時かつ十分な情報共有手続の整備も1つの選択肢となる。

他方、個人情報保護に関しては、自己情報へのアクセス権が行政の情報管理への自己関与であるが、ここでは、原則開示が浸透したとしても、単なる開示のみでなく、行政決定等に対する何らかの不服に起因する救済の要素が強まることになる。このように捉えると、個人情報保護に関しては開示請求の不服審査は、決定内容に対する不服審査と親和的となり、両者の審査会の合併は容易と考えられる。

おわりに...制度趣旨に立ち返って

(a) 開示請求権行使の意義

情報公開および個人情報保護の法制度化は、自治体レベルから始まった経緯がある。こうした先進的な取り組みが可能となった背景には、冒頭で述べたような市民参加の機運が推進力となった点を看過することができない。

その一方で、開示請求権が「標準装備」となったことにより、住民が行政情報に主体的アクセスする仕組みが一般化し、存在することが当然のものとなった。制度の沿革を辿ると、先進自治体において住民が勝ち取った権利であった六
六

情報公開・個人情報保護制度における開示請求権は、他の市民参画の諸制度の進展との相乗効果的により、その役割の社会的有用性は近時一層高められている。このような請求権は、行政との関係において主権者たるにふさわしい地

位の市民が行使すべきことを法は要請している⁹⁷⁾。開示請求権が所与のものとなった現在において、今一度請求権の意義を再確認することは、権利獲得を実感していない世代市民の責任でもある。

(b) 開示請求権の貫徹の確保

開示請求権が所与のものとなった現在、開示請求権が貫徹できる制度が確保されているか、常に確認する必要がある。とりわけ、公文書の適正管理、審査会まで含む一連の開示請求制度が十分機能する環境整備は肝要である。開示請求権をおく情報公開・個人情報保護条例は、その沿革から性善説に立って制度設計されている。営利目的請求などの濫用により適正な開示請求権の行使に支障が出る問題が認められた場合には、条例のアップデートを含めて運用状況に応じた制度的措置を取る必要がある⁹⁸⁾。

また、開示請求権の趣旨を踏まえれば、開示請求対象となる行政文書について文書の作成から利用、保存まで一連の適正管理が一層重視される。行政文書のライフサイクルに合わせた管理を実現するためにも、公文書管理法の成立を受けた地方文書管理体制の整備、社会的資源としての地方公文書館の整備・運営は、開示請求制度を充実させる契機となる。

(c) 市民を主役とした制度設計に向けて…情報共有の意義

開示請求権の行使による行政保有情報へのアクセスは、市民にとって最終目標ではなく、市民が参画する前提条件である。これにより情報を共有した市民 (Informed citizenry; Informierte Öffentlichkeit) による行政に対する監視および参加が実現される⁹⁹⁾。行政情報は、市民と共有されることにより、市民から

(97) 参照、大橋洋一『行政法①』(有斐閣、2009年) 116頁。

(98) 性善説の修正として、千葉県情報公開条例では、開示請求権の濫用禁止規定として、「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」(4条)と定める。背景等につき、千葉県情報公開推進委員会「情報公開の推進に関する提言」(2003年9月)、鎌水三千男「千葉県の情報公開制度」季報情報公開10号(2003年)30頁以下、「第5回情報公開・個人情報保護審査会委員交流フォーラム概要」季報情報公開・個人情報保護27号(2007年)18頁以下〔多賀谷一照発言〕を参照。

(99) 藤原静雄『情報公開法制』(弘文堂、1998年)18頁以下、福岡市情報公開審査会・前

英知としての「情報の還流」が機能することになる¹⁰⁰⁾。

また、社会における情報の共有が政策・施策の決定に不可欠な前提であることは、環境法領域で先鞭をつけたオーフス条約に見られるように国際的要請でもある¹⁰¹⁾。適時に十分な情報が得られて初めて市民は自立的な決定を行うことができ、その決定に対する責任を担うことが可能となる。とりわけ、EUでは、この点において環境情報へのアクセス保障を重視するが¹⁰²⁾、この要請は、あらゆる法政策領域に共通するものである¹⁰³⁾。

このような環境があつてこそ、四半世紀前に情報公開・個人情報保護条例を生み出したような地域自治力が培われ、新たな進展が期待される。各自治体ごとの創意と工夫による先進的な取り組みから生まれる地域間の相異は、地方分権時代において歓迎すべき個性である。創意豊かな地方自治を支える住民とのパートナーシップを形成する信頼関係は、開示請求制度を含む総合的な情報共有が原動力となると考える。

掲注 (8) 4頁, エバーハルト・シュミットーアスマン (太田匡彦/大橋洋一/山本隆司訳) 『行政法理論の基礎と課題—秩序づけ理念としての行政法総論』(2006年) 355頁。

(100) 情報共有の理念を示すものとして、春日市情報基本条例は、「市民参加は、市民と市との情報共有なくしては、あり得ません。情報は速やかに市民に伝えられ、市民から英知が寄せられ、それが市政に反映されることが大切です。この情報の循環システムがよく機能してこそ、春日市が目指す都市(まち)づくりができると確信します」(春日市情報基本条例前文)と規定している。

(101) オーフス条約 (Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Enviromental Matters) につき、参照、高村ゆかり「情報公開と市民参加による欧州の環境保護—オーフス条約とその発展」静岡大学法政研究8巻1号 (2003年) 178頁以下。

(102) EU指令を受けて、ドイツでは、一般的な情報公開法に先駆けて、環境情報法が制定されている。ドイツ環境情報法につき、参照、藤原・前掲注 (99) 222頁以下。環境情報へのアクセス要請のドイツ法における影響につき、参照、勢一智子「行政計画のグリーン化の法構造」西南学院大学法学論集38巻2号 (2005年) 15頁以下。

(103) 例えば、公文書管理法は、「健全な民主主義の根幹を支える国民共有の知的資源」として公文書を位置づける (1条)。

<謝辞>福岡県，福岡市および春日市の関係事務局のみなさま，とりわけ資料の作成・提供および運用状況等について直接ご教示をいただいた福岡県総務部県民情報広報課の中門光生氏，福岡市総務企画局総務部情報公開室の三浦慎一郎氏，春日市総務部情報政策課の片岡聖二郎氏に，お礼を申し上げます。また，春日市個人情報保護条例の生みの親といわれる川上宏二郎西南学院大学名誉教授から制定当時の様子を拝聴する機会に恵まれたことは極めて有益でした。ここに付記してお礼を申し上げます。

<付記>科学研究費補助金〔若手研究B〕（課題番号：20730030，期間：2008年度－2010年度）の研究成果の一部である。

【資料1】

福岡県・公文書公開請求及び保有個人情報開示請求等の処理状況

情報公開

開示請求件数(平成18～20年度)

	平成18年度	平成19年度	平成20年度
開示請求件数	553	675	943

年 度	請 求 件 数	決 定 等 の 状 況					
		開示	部分開示	非 開 示 不存在		却下	取下げ
18年度	553	205	253	41	27	13	41
19年度	675	275	322	31	24	1	46
20年度	943	350	465	63	47		65

個人情報

文書による開示請求件数(平成18～20年度)

	平成18年度	平成19年度	平成20年度
文書による 開示請求件数	110	120	124

年 度	請 求 件 数	決 定 等 の 状 況					
		開示	部分開示	不 開 示 不存在		却下	取下げ
18年度	110	74	30	2	2	1	3
19年度	120	55	51	9	6	1	4
20年度	124	50	61	5	5	1	7

五七

<福岡県作成資料>

【資料2】

福岡市・公文書公開請求及び保有個人情報開示請求等の処理状況

1 公文書公開の請求件数及びその処理状況

公文書公開の請求件数とその処理状況は、表1のとおりです。

表1 (単位：件)

年度	請求 件数	処 理 状 況								取下げ
		公開	一部 公開	非公開			却下	期間 延長	期限の 特 例	
				非公開 情 報	不 存在	存 否 応 答 拒				
18	740	416	261	8	109	0	3	47	10	20
19	1094	523	458	8	171	2	0	58	2	23
20	1247	707	433	13	124	1	1	80	13	28

備考

- 1 1件の請求で複数の決定をしているものがあるため、請求件数と処理状況の決定件数の合計は一致しません。
- 2 取下げは請求件数を決定件数とみなしています。

2 保有個人情報の開示請求及びその処理状況

保有個人情報の開示請求とその処理状況は、表2のとおりです。

表2 (単位：件)

年度	請求 件数	処 理 状 況								取下げ
		公開	一部 公開	非公開			却下	期間 延長	期限の 特 例	
				非公開 情 報	不 存在	存 否 応 答 拒				
18	203	99	55	0	47	3	2	13	2	0
19	260	115	74	1	87	7	0	11	3	4
20	200	111	44	1	63	1	0	16	2	1

備考

- 1 1件の請求で複数の決定をしているものがあるため、請求件数と処理状況の決定件数の合計は一致しません。
- 2 取下げは請求件数を決定件数とみなしています。

【資料3】

春日市・公文書公開請求及び保有個人情報開示請求等の処理状況

1 情報公開制度一開示請求状況

【開示請求件数の推移】

(単位：件)

昭和58年度から 平成13年度まで	14年度	15年度	16年度	17年度	18年度	19年度	20年度
1,350	121	189	123	113	64	44	45

【情報を保有する機関ごとの請求件数の推移】

① 市長部局

(単位：件)

昭和58年度から 平成13年度まで	14年度	15年度	16年度	17年度	18年度	19年度	20年度
1,034	87	140	71	98	34	26	34

② 議会

(単位：件)

昭和58年度から 平成13年度まで	14年度	15年度	16年度	17年度	18年度	19年度	20年度
47	6	12	16	2	5	0	2

③ 行政委員会（教育委員会、選挙管理委員会など）

(単位：件)

昭和58年度から 平成13年度まで	14年度	15年度	16年度	17年度	18年度	19年度	20年度
269	28	37	36	13	25	18	9

【開示請求者数の推移】

(単位：件)

昭和58年度から 平成13年度まで	14年度	15年度	16年度	17年度	18年度	19年度	20年度
1,075	78	124	103	66	51	41	44

2 個人情報保護制度一開示・訂正等請求状況

【開示請求件数の推移】

(単位：件)

昭和59年度から 平成13年度まで	14年度	15年度	16年度	17年度	18年度	19年度	20年度
39	20	37	30	12	21	19	21

平成20年度

【情報公開開示等決定の内訳】

全部開示	一部開示	不開示
40件	4件	1件

【自己情報開示等決定の内訳】 (件)

	請求件数	決 定 内 容		
		全部開示・全部訂正	一部開示・一部訂正	不開示・不訂正
自己情報の開示	21	16	1	4
自己情報の訂正	1	1	—	—
計	22	17	1	4

平成19年度

【情報公開開示等決定の内訳】

全部開示	一部開示	全部不開示	不存在
31件	7件	1件	5件

【自己情報開示等決定の内訳】 (件)

	請求件数	決 定 内 容				計
		開示	一部開示	全部非開示	不存在	
自己情報の開示	19	14	0	0	5	19
自己情報の訂正等	0	0	0	0	0	0
計	19	14	0	0	5	19

平成18年度

【情報公開開示等決定の内訳】

全部開示	一部開示	全部不開示	不存在
58件	6件	0件	0件

【自己情報開示等決定の内訳】 (件)

	請求件数	決 定 内 容				計
		開示	一部開示	全部非開示	不存在	
自己情報の開示	21	21	0	0	0	21
自己情報の訂正等	0	0	0	0	0	0
計	21	21	0	0	0	21

※なお、いずれの年度も利用停止等の請求件数は0件であった。

<春日市作成資料>

【資料4】

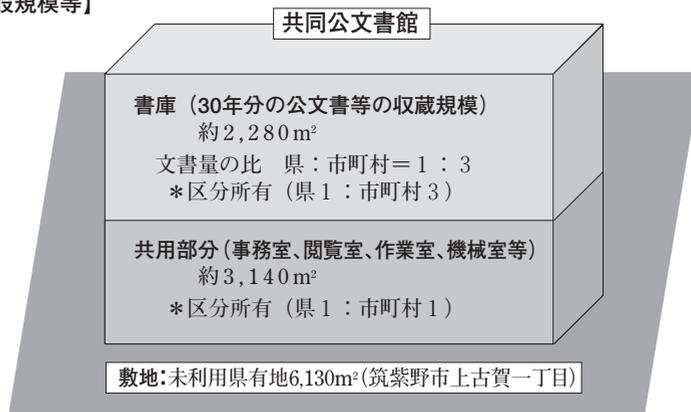
公文書公開請求及び保有個人情報開示請求等に対する不服申立て件数

	申立て年度	福岡県	福岡市	春日市
情報公開	2008(平成20)年度	14	6	0
	2007(平成19)年度	5	9	1
	2006(平成18)年度	10	6	0
	計	29	21	1
個人情報保護	2008(平成20)年度	1	2	0
	2007(平成19)年度	1	5	0
	2006(平成18)年度	1	4	0
	計	3	11	0

<各自治体の制度運用状況報告書を元に作成>

【資料5】 福岡県共同公文書館基本計画のポイント

【施設規模等】



【経費負担】

- ・建設事業費（用地費除く）
負担割合＝区分所有割合（県2：市町村3）
- ・管理運営費
負担割合＝県1：市町村1
- （財）福岡県市町村振興協会から市町村負担分を助成
建設事業費の全額及び運営事業費の一定額
※ 管理運営費（運営事業費）も全額助成

【整備スケジュール】

- H20 基本設計
- H21 実施設計
- H22～23 建設工事
- H23秋～ 養生、文書移管
- H24秋 開館

【管理運営体制】

- 県と市町村一部事務組合である「福岡県自治振興組合」と共同で管理運営（政令市は除く）
- 事務組織は、県職員と組合職員（併任発令）で構成し、一体となって共同で事務を処理

【機能及び事業】

- 重要な価値を有する公文書等の選別、収集、保存
 - ・明治以降の公文書（非現用文書）及び行政刊行物を対象
 - ・共通の評価選別基準を策定
 - ・各自治体による一次的選別
 - ・体系的保存を図るための公文書館による二次的選別
- 公文書等の公開
 - ・公開・非公開の基準策定
 - ・文書目録検索システムの構築等
- 展示会、講演会、研修会等の企画実施
- 記録内容等に関する調査研究

<福岡県資料>