

<研究ノート>

広島県内の情報公開条例について

川 内 磊

1. はじめに
2. 情報公開条例の制定状況
3. 県内情報公開条例の現状
4. 県内情報公開条例の運用状況
5. むすびにかえて

1. は じ め に

情報公開は、広狭様々な意味で用いられる¹⁾。

国や自治体は、国民・住民に対して、法令に基づく公示・公表のほか、広報や行政窓口での情報サービスなど多様な手段で情報の提供を行うが、広義には、情報公開とはこのような活動の総体をいい、「行政機関が保有する情報を国民に提供するすべての制度及び施策」と定義される。この広義の情報公開は、任意的な情報提供か法令等による義務的な情報公開か、また開示請求権の行使か否かという2つの基準から情報提供、情報提供施

1) わが国の情報公開制度を論じた文献には多くのものがあるが、主なものに、ジュリスト増刊『情報公開・個人情報保護』（有斐閣1994年）、行政改革委員会事務局監修『情報公開法制—行政改革委員会の意見—』（第一法規1997年）、阿部泰隆『論争・提案 情報公開』（日本評論社1997年）、井出嘉憲編『情報公開』（ぎょうせい1998年）、宇賀克也『情報公開法の理論』（有斐閣1998年）、宇賀克也『情報公開法の逐条解説 [第2版]』（有斐閣2000年）、川上宏二郎「情報公開法要綱案と自治体の情報公開条例」ジュリスト1107号63頁、情報公開実務研究会編『情報公開の実務』（第一法規）、小早川光郎編著『情報公開法』（ぎょうせい1999年）、平松毅『情報公開条例の解釈』（信山社1998年）、藤原静雄『情報公開法制』（弘文堂1998年）など。

策、情報公表制度、情報公開制度の4類型に区分される。任意的な情報提供とは、行政機関が自らの裁量によってその保有する情報を提供することをいい、そのうちで制度化されたものを情報提供制度、制度化されていないものを情報提供施策と呼ばれる。義務的な情報公開は、開示請求権の行使か否かの基準から、開示請求を待たずに行政機関が情報の公表を義務づけられる情報公表制度と、開示請求に応じて行政機関が情報の開示を義務づけられる情報開示制度とに区分される。後者の義務的情報開示制度は、さらに、特定の利害関係人にのみ開示請求権が付与される主観的情報開示制度と国民や住民一般に開示請求権が付与される客観的情報開示制度に区分されている²⁾。

そして一般に、「情報公開制度」とは、客観的情報開示制度を個別法令等を超えた一般法として位置づけるものをいい、「行政機関が保有する情報を国民（住民）の請求に応じて開示（公開）することを義務づける制度」と定義できる。情報公開制度の中核となるのは、この狭義の客観的情報開示制度を確立することである。

情報公開制度は民主主義国家において当然備わってしかるべき制度、一種の「標準装備」といわれる。

というのは、民主主義は、国や自治体の政治・行政が主権者である国民や住民の意思に基づいて運営されることが原則となる。そこでは、国民や住民は名実とも主権者にふさわしい役割を果たしていくことが要請されるが、そのためには政治的決定の対象となる事柄について正確で十分な情報や認識をもつことが不可欠である。必要とする情報を自由に知ることができないとすれば、国民や住民が統治に参画するといっても、裏付けのないものになる。高度情報化が進展する現代社会では、情報のもつ価値は大きくなる一方で、しかも、それは偏在している。とりわけ国や自治体は多様な行政活動を展開するなかで膨大な情報を保有しているのであるが、国民

2) 4類型については、宇賀克也『行政手続法の理論』（東京大学出版会1995年）135～136頁参照。

川内：広島県内の情報公開条例について

や住民がそれらについて十分な情報を持つことの意義を考えると、国や自治体の保有する情報の公開は民主主義政治の前提となる。

周知のとおり、情報公開制度は、地方自治体が国に先行して整備してきたところである。1982年に山形県金山町と神奈川県で情報公開条例（条例の名称は統一されていないが本稿ではすべて「情報公開条例」と称することにする。）が制定されて以来、各地で情報公開条例（要綱等）の制定が進展し、2002年4月1日現在、47都道府県、671市、東京23区、1584町（要綱は3団体）、344村、総計2669団体（自治体合計3288団体）で条例・要綱が制定されている。制定率は全体で81.2%、市区町村では80.9%となっている³⁾。

一方国においては、1996年行政改革委員会の「情報公開法制の確立に関する意見」の公表を受けて1997年に法案が提出され、ようやく1999年3月に国の行政文書の原則公開を定めた「行政機関の保有する情報の公開に関する法律」（以下「情報公開法」という。）が成立し、2001年4月から施行されている⁴⁾。

情報公開法の施行により、ようやくわが国では、国及び地方自治体とすべての行政機関において情報公開制度が整備されることになった。

この情報公開法は、諸外国の情報公開制度をはじめ、わが国の地方自治体における情報公開条例の運用実績や情報公開訴訟の判例等を踏まえて検討されたもので、目的規定に「知る権利」が盛り込まれなかったことなど不十分さを残す点もみられなくはないが、他方、情報公開を国民主権に基

3) 総務省「情報公開条例（要綱等）の制定状況調査の結果」2002年7月31日付「報道資料」http://www.soumu.go.jp/s-news/2002/020731_4html。

4) 2001年度の施行状況については、総務省「平成13年度の情報公開法施行の状況について」<http://www.soumu.go.jp/gyoukan/kanri/jyohokokai/kokaihou.html> 参照。それによると、施行初年度に開示請求の受付件数は48,636件で、他の行政機関から移送を受けた（法12条）612件を含め、要処理事案が49,248件で、取下げと処理中などを除く46,064件が処理済みとなっている。処理状況は、行政文書の全部又は一部が開示されたものは、39,653件（88.6%）で、不開示決定とされたものは5,081件（11.4%）となっている。

づく「説明責任」の理念に基礎づけ、請求対象文書をいわゆる「組織共用文書」に範囲を広げ、しかも電磁的記録もそれに含める、また、対象機関を国家公安委員会を含むすべての行政機関とするなど、従来の情報公開条例の水準を上回る内容も規定している。

情報公開法の情報公開条例への影響をみると、同法第41条が「地方公共団体は、この法律の趣旨にのっとり、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。」と規定したことにより、未整備の自治体に対しては、その制度化への努力が、整備済みの自治体には法律との整合性を図る努力が課せられることになった。そのため、同法は、国の動向を見て判断するとして制度化を先送りしてきた自治体に対し条例制定を促す契機となった。この数年地方自治体において条例制定数が急伸した大きな要因は、同法の制定によるものであったといえる。それと共に、同法が従来の条例に比較して先進性をもつとの評価がみられるように⁵⁾、整備済みの自治体に対しても同法で提起された論点と条文を参考にして、既存条例の見直し措置を講じる動きを加速させることになった。すでに全国では、東京都や大阪府、北海道を始めとして多くの自治体で、既存条例の見直しや改正が行われている⁶⁾。ただ、この努力義務は、条例が同法条文の「引き写し」を要請するものではなく、あくまで地域の特性を生かすことを重視した上でのすりあわせであり、地方自治の観点から国とは異なった地域事情等を反映した制度の見直しが要請されていると解すべきであろう。

広島県についてみると、1983年府中町で県内最初の情報公開条例が制定されて以来、2002年4月1日現在で県内87自治体（広島県を含む）のうち、61自治体で条例が制定されている。また、国の情報公開法の制定に伴い、

5) 阿部・前掲書61～62頁、右崎正博「情報公開法の評価と課題」法学セミナー538号6～7頁他。

6) 自治体の改正の動きについては、川瀬航治「地方自治体の情報公開制度」地方自治633号62頁以下参照。

川内：広島県内の情報公開条例について

広島県、広島市及び福山市では既存条例の見直しが実施され、新条例が制定されている。

本稿では、広島県内各自治体の情報公開条例について、その制定状況、条例内容及びその運用状況を検討することで、それらの現状と水準を検証し、現行制度が抱える問題点や今後検討すべき課題を明らかにする。

2. 情報公開条例の制定状況

(1) 広島県における情報公開条例の制定状況

まず、広島県内各自治体の情報公開制度の制定状況についてみる。

1983年府中町で県内最初の情報公開条例が制定された。これは全国的にみても先駆的な取り組みといえる。その後、1986年に広島市、1987年に安芸津町、1990年に広島県が続き、2002年4月1日現在で、広島県内では61の自治体で情報公開条例が制定されている。これを市町村別でみると、市では13市のすべての市で、町では67町中44町で、村では6村中3村で条例が制定され、86市町村中60団体の制定となっている⁷⁾。

表1は、県内各自治体の情報公開条例の公布および施行時期を示したものである。

(2) 全国の制定状況との比較

情報公開条例の制定状況について、全国の状況と広島県とを比較することにする。

表2は過去6年間の全国市区町村と広島県内市町村の制定状況を示したものである。この間に、条例の制定が急速に進み、全国では395団体から2669団体に、約6.8倍の増加となっている。特に1998年4月以降に急増して

7) 広島県内各自治体の制定状況については、広島県地域振興部市町村分権総室市町村行政室から提供された各年度の「情報公開条例の制定状況」により作成したものである。

表1 広島県内各自治体の情報公開条例制定状況

(2002年4月1日現在)

自治体名	条 例 名	公布年月日	施行年月日
広島県	広島県情報公開条例	2001. 3.26	2001. 4. 1
	(広島県公文書公開条例)	1990. 3.26	1990.10. 1
(市)			
広島市	広島市情報公開条例	2001. 3.29	2001. 4. 1
	(広島市公文書公開条例)	1986. 3.28	1986. 6. 1)
福山市	福山市情報公開条例	2002. 3.26	2002. 7. 1
	(福山市情報公開条例)	1993. 1. 1	1993. 7. 1)
東広島市	東広島市公文書公開条例	1993. 3.19	1993.10. 1
庄原市	庄原市情報公開条例	1996. 7. 2	1997. 1. 1
三次市	三次市情報公開条例	1998. 3.19	1998.10. 1
呉市	呉市情報公開条例	1999. 3.16	1999.10. 1
因島市	因島市情報公開条例	1999. 3.19	1999.10. 1
三原市	三原市情報公開条例	1999. 3.25	2000. 4. 1
府中市	府中市情報公開条例	1999. 9.27	2000. 4. 1
大竹市	大竹市情報公開条例	1999. 9.29	2000. 4. 1
竹原市	竹原市情報公開条例	1999.12.22	2000. 4. 1
廿日市市	廿日市市情報公開条例	2000. 1. 4	2000. 4. 1
尾道市	尾道市情報公開条例	2000. 3.22	2001. 4. 1
(町)			
府中町	府中町情報公開条例	1983. 3.23	1983. 4. 1
安芸津町	安芸津町公文書公開条例	1987. 3.12	1987. 9. 1
神石町	神石町公文書公開条例	1993. 6.25	1993. 7. 1
海田町	海田町公文書公開条例	1996. 3.29	1996.10. 1
油木町	油木町公文書公開条例	1998. 3.25	1998. 4. 1
高野町	高野町情報公開条例	1998. 3.26	1998.10. 1
西城町	西城町情報公開条例	1999. 3.23	1999.10. 1
千代田町	千代田町情報公開条例	1999. 3.24	1999.10. 1
甲山町	甲山町情報公開条例	1999.10. 1	2000. 4. 1
御調町	御調町情報公開条例	1999.12.22	2000.10. 1
比和町	比和町情報公開条例	2000. 3.14	2000. 4. 1
三良坂町	三良坂町情報公開条例	2000. 3.22	2000.10. 1
戸河内町	戸河内町情報公開条例	2000. 3.24	2001. 4. 1
吉舎町	吉舎町情報公開条例	2000. 3.27	2000.10. 1
甲奴町	甲奴町公文書公開条例	2000. 7. 3	2001. 4. 1
口和町	口和町情報公開条例	2000.11. 9	2001. 4. 1

川内：広島県内の情報公開条例について

安浦町	安浦町情報公開条例	2000.12.20	2001. 4. 1
木江町	木江町情報公開条例	2000.12.21	2001. 4. 1
黒瀬町	黒瀬町情報公開条例	2000.12.28	2001. 7. 1
芸北町	芸北町情報公開条例	2001. 3. 2	2001. 7. 1
総領町	総領町情報公開条例	2001. 3.12	2002. 1. 1
宮島町	宮島町情報公開条例	2001. 3.15	2001. 7. 1
熊野町	熊野町情報公開条例	2001. 3.19	2001. 6. 1
川尻町	川尻町情報公開条例	2001. 3. 22	2001.10. 1
上下町	上下町情報公開条例	2001. 3.23	2001.10. 1
加計町	加計町情報公開条例	2001. 3.26	2001.10. 1
世羅町	世羅町情報公開条例	2001. 3.26	2002. 4. 1
佐伯町	佐伯町情報公開条例	2001. 3.30	2001. 7. 1
三和町 (神石郡)	三和町情報公開条例	2001. 3.30	2002. 4. 1
大野町	大野町情報公開条例	2001. 6.29	2002. 4. 1
三和町 (双三郡)	三和町情報公開条例	2001. 7. 1	2001.10. 1
大和町	大和町情報公開条例	2001.10. 1	2002. 4. 1
豊町	豊町情報公開条例	2001.10. 1	2002. 4. 1
瀬戸田町	瀬戸田町情報公開条例	2001.10.19	2002. 4. 1
河内町	河内町情報公開条例	2001.12.21	2002. 4. 1
福富町	福富町情報公開条例	2001.12.21	2002. 4. 1
倉橋町	倉橋町情報公開条例	2002. 3.20	2002.10. 1
大朝町	大朝町情報公開条例	2002. 3.25	2002.10. 1
東野町	東野町情報公開条例	2002. 3.27	2002. 7. 1
本郷町	本郷町情報公開条例	2002. 3.29	2002.10. 1
湯来町	湯来町情報公開条例	2002. 3.29	2002. 7. 1
大崎町	大崎町情報公開条例	2002. 4. 1	2002. 7. 1
豊栄町	豊栄町情報公開条例	2002. 4. 1	2002.10. 1
世羅西町 (村)	世羅西町情報公開条例	2002. 4. 1	2003. 4. 1
作木村	作木村情報公開条例	1999.12.22	2000. 4. 1
豊松村	豊松村情報公開条例	2000.12.26	2001. 4. 1
布野村	布野村情報公開条例	2002. 3. 28	2002. 4. 1

表2 情報公開条例(要綱を含む)の制定状況(1997(平9)年~2001(平13)年)

*いずれも4月1日現在

	1997(平9)	1998(平10)	1999(平11)	2000(平12)	2001(平13)	2002(平14)
【全国】						
都道府県	47(3) (100%)	47(1) (100%)	47 (100%)	47 (100%)	47 (100%)	47 (100%)
(市町村)						
市	237(12) (35.4%)	321(9) (47.9%)	457(6) (68.1%)	573(2) (85.4%)	652(2) (97.0%)	671 (99.4%)
区	23 (100%)	23 (100%)	23 (100%)	23 (100%)	23 (100%)	23 (100%)
町	76(7) (3.8%)	161(7) (8.1%)	306(6) (15.4%)	623(6) (31.3%)	1202(4) (60.5%)	1584(3) (80.0%)
村	12(1) (2.1%)	28(2) (4.9%)	75(2) (13.2%)	160(1) (28.2%)	254(1) (44.8%)	344 (61.2%)
市区町村計	348(20) (10.7%)	533(18) (16.4%)	861(14) (26.5%)	1379(9) (42.4%)	2131(7) (65.6%)	2622(3) (80.9%)
合計	395(23) (12.0%)	580(19) (17.6%)	908(14) (27.5%)	1426(9) (43.2%)	2178(7) (66.1%)	2669(3) (81.2%)
【広島県】						
(市町村)						
市	4 (30.8%)	5 (38.5%)	8 (61.5%)	13 (100%)	13 (100%)	13 (100%)
町	4 (6.0%)	6 (9.0%)	8 (11.9%)	14 (20.9%)	29 (43.3%)	44 (65.7%)
村	0	0	0	1 (16.7%)	2 (33.3%)	3 (50%)
市町村計	8 (9.3%)	11 (12.8%)	16 (18.6%)	28 (32.6%)	44 (51.2%)	60 (69.8%)
合計(県を含む)	9 (10.3%)	12 (13.8%)	17 (19.5%)	29 (33.3%)	45 (51.7%)	61 (70.1%)

注1) ()内は要綱等の制定数である。

2) %は、少数第2位を四捨五入している。

いるが、1999年国の情報公開法の制定が、その要因となっている⁸⁾。

広島県内の制定状況は全国平均に多少遅れてではあるがそれと軌を一に

8) 全国の情報公開条例の制定状況は、各年度の旧自治省行政局行政課「情報公開条例(要綱等)の制定状況調査の結果について」及び総務省前掲注3) 2002年7月31日付「報道資料」により作成したものである。

川内：広島県内の情報公開条例について

して増加する傾向を辿っている。特に急増したのは1999年4月以降で、1999年度に12自治体が、2000年度と2001年度に各々16自治体が増加している。過去6年間では9団体から61団体、約6.8倍の増加を示している。

2002年4月1日現在の制定率をみると、全国市区町村が80.9%であるのに、広島県の市町村では69.8%にとどまり全国平均を10%余りも下回っている。その原因は、町及び村の制定率が全国平均を下回っていることにある。

また、国の情報公開法の制定を受けて、県内の自治体でも法律との整合性を図るため条例を見直す動きがみられる。前述のように、広島県、広島市及び福山市ではすでに新条例が制定されている。

3. 県内情報公開条例の現状

情報公開法で提起された新たな論点を踏まえ、県内の情報公開条例の内容について検討することにする。ここでは、(1)条例の名称と目的規定、(2)実施機関の範囲、(3)請求権者の範囲、(4)対象文書の範囲、(5)不開示情報、(6)その他の項目、について検討する。

(1) 条例の名称と目的規定

情報公開を制度化する条例の名称については、情報公開条例と公文書公開（開示）条例の2つが用いられている。

いずれの場合においても、条例の内容が開示請求手続を中心とするだけに、名称によってその内容に大差は生じていないとされている。ただ、公開の対象となるべき情報や情報公開制度の体系的整備においては差異が認められ、従来は一般に、公開の対象となる情報を文書類に限定する場合は「公文書公開条例」とし、文書類に限定せず磁気テープ、磁気ディスク等の電磁的記録をも対象とする場合や情報提供制度や情報公表制度をも含め情報公開の総合的推進を包摂する場合には、「情報公開条例」の名称を使用する例が多い。近年は対象情報に電磁的記録を含める条例が多く、また1999

年「情報公開法」の制定，その原型となった1996年情報公開法要綱案などの影響もあって，情報公開条例の名称を使用する例が圧倒的に多く，情報公開条例の名称が定着している。

前掲表1は，県内情報公開条例の制定状況を示したものであるが，その表が示すように，条例の名称は，「公文書公開条例」とするのが6自治体，「情報公開条例」とするのが55自治体である。全国的にみても，制度化の初期には前者の名称を用いる自治体が多かった。その理由として，公開の対象を公文書に限定したことや，条例が公文書の公開手続を定める内容であること，さらには情報公開の概念が十分明確でないことなどが挙げられていた。県内の条例についても同様で，先駆的条例である広島市旧条例や広島県旧条例などは「公文書公開条例」の名称を用いている。そして，例えば，安芸津町では，「定義の定かでない「情報公開」という言葉よりも，公開対象を明確に表している「公文書公開」という言葉が適当」（「まえがき」）としており，また，海田町では，「「情報公開」という表現では，有形・無形すべての情報が公開されるという誤解を受けやすく，また本町における制度の対象情報は有形物としての公文書である」としている⁹⁾。

他方，市レベルで初めて「情報公開条例」の名称を使用した福山市は，その提言で「情報提供や情報公表等をも含めた広い意味での情報公開を目指すものであり，市民にとっても「情報公開」という言葉はなじみが深いものであること」を，千代田町では，「公文書公開」では「情報の積極的な公開に反して後退しているように受け止められる」ことを指摘して「情報公開条例」の名称を使用するとしている¹⁰⁾。

近年の県内条例は，1999年制定の「情報公開法」の影響もあって「情報公開条例」の名称を用いるものが圧倒的に多く，市レベルでは1996年の庄

9) 安芸津町情報公開制度審議会『安芸津町の情報公開制度に関する答申』（1986年），海田町情報公開制度懇話会，『海田町情報公開制度に関する提言』（1996年）1～2頁。

10) 福山市情報公開懇話会『福山市における情報公開制度のあり方について（提言）』（1992年）2頁，千代田町情報公開制度懇話会『千代田町情報公開制度に関する提言』（1999年）2頁。

川内：広島県内の情報公開条例について

原市以後、町村では1998年の高野町以後甲奴町を除き全ての市町村で、「情報公開条例」の名称が用いられている。さらに、広島県及び広島市は、2001年にそれまでの「公文書公開条例」を「情報公開条例」に名称を変更して新条例を制定している¹¹⁾。

行政の情報化の進展に伴い電磁的記録媒体も対象とすることの必要性や意思形成過程における情報を開示することの重要性などを考慮すると、条例の名称は「情報公開条例」とすることが適当であろう。

つぎに、条例の目的規定について検討する。

国の情報公開法は、その目的を「国民主権の理念にのっとり、行政文書の開示を請求する権利につき定めること等により、行政機関の保有する情報の一層の公開を図り、もって政府の有するその諸活動を国民に説明する責務が全うされるようにするとともに、国民の的確な理解と批判の下にある公正で民主的な行政の推進に資すること」(同法第1条)と定める。このように、情報公開法の理念・目的として「知る権利」の保障が謳われなかったのであるが、その理由は、憲法が「知る権利」について明文の規定を置いていないことや「知る権利」の概念が多義的でその内容が学説上定まっていないこと、また、情報公開制度の根拠に用いられる場合それは請求権的な権利ととらえられるが、最高裁の判例においては「知る権利」を請求権的な権利として認知されるに至っていないことが挙げられている。そこで情報公開法は、目的規定に「知る権利」を明記することを見送り、むしろ国民主権という憲法原理から導かれる「説明する責務」を情報公開制度の理念として謳うことで、情報公開請求権がこのような憲法原理に基礎を置くことを明確にしている。この点、従来から「知る権利」を明記す

11) 広島県情報公開制度懇話会提言(2000年11月)は、①電磁的記録を新たに公開対象とすること、②公文書公開に止まらず、情報の積極的提供が定められたこと、③国の法律が「情報」を用いていることを、広島市公文書公開審査会答申(2000年10月)は、①公文書の範囲を電磁的媒体に記録された情報も加えること、②情報提供制度の施策の充実にも努めること、③分かりやすい表現であることを、それぞれ名称変更の理由にあげている。

るかどうかについて、それに積極的な見解¹²⁾と消極的な見解¹³⁾とが対立していた。

情報公開条例においても、その目的規定は、情報公開の理念を示すとともに、制度全体の解釈運用基準として法的効果をもつことになる。それだけに、国の場合と同様に「知る権利」を条例に明記するかどうかは重要な争点となっている¹⁴⁾。

全国の情報公開条例をみると、目的規定に「知る権利」を明記するものとそれに言及しないものに分かれる。従前は「知る権利」が明記されていない条例が大多数であったが、最近では、「知る権利」を明記する条例が増加してきている。

また、情報公開法要綱案が公表される以前は、「説明責任」を規定する条例は皆無であったが、それ以降、特に情報公開法の制定後は「説明責任」を明記する条例が多い¹⁵⁾。

ここでは、2002年4月1日時点での県内条例の目的規定を検討するが、情報公開制度が憲法に基礎を置く制度であることを明確にするために、一般に「知る権利」や「説明責任」、あるいは「地方自治の本旨」という文言が用いられている事例が多い。「知る権利」についてみると、1998年に三次市条例が県内で初めてそれを明記したのであるが、近年は増加の傾向がみられ、前文を含め何らかの形で「知る権利」を条例に組み入れているものが29条例に上っている。また、「説明責任」についても、情報公開法制定に伴う全国の傾向と同様で、1999年に大竹市、甲山町、御調町で明文化され

12) 井出編・前掲書『情報公開』149頁以下(右崎正博執筆)、松井茂記『情報公開法』(有斐閣2001年)39頁、棟居快行「開示請求権の位置づけについて」ジュリスト1107号26頁など参照。

13) 阿部・前掲書9頁、阪本昌成「情報公開法要綱案(中間報告)を読んで」ジュリ1093号28頁。

14) 制定法における目的規定については、塩野宏「制定法における目的規定に関する一考察」成蹊法学48号5頁参照。

15) 宇賀克也『情報公開法・情報公開条例』(有斐閣2001年)33頁は、「説明責任」と「知る権利」はコインの裏表の関係で同一とみるべきと指摘する。

川内：広島県内の情報公開条例について

たことを皮切りに、以後増加し、現在では35条例が明文化している。「地方自治の本旨」については、すでに1986年広島市旧条例で明記されていたのではあるが、これも34条例で組み込まれている。

そこで、条例の目的規定は多岐に渉る内容となっているが、これらを「知る権利」、「説明責任」及び「地方自治の本旨」という文言を基準に分類すると、以下の5類型に区分できる。

①広島市・福山市新条例型

広島市新条例は、その目的を「この条例は、市民の知る権利を尊重し、市民に公文書の開示を求める権利を保障する等市政に関する情報の公開について必要な事項を定めることにより、市民に説明する責務が全うされるようにし、市民の市政参加を助長し、市政に対する市民の理解と信頼を深め、もって地方自治の本旨に即した市政を推進することを目的とする。」(第1条)と定める。福山市新条例は、「知る権利」について「尊重」ではなく「具体化するため」と、また「情報の公開について」を「情報公開の総合的推進」と定める。両者とも「知る権利」、「説明責任」、「地方自治の本旨」が明記されている。これら3つの文言を明記する条例を、広島市・福山市新条例型とする。

この類型に含まれるのは、大竹市、廿日市市、甲山町、御調町、黒瀬町、総領町、川尻町、三和町(神石郡)、大野町、大和町、豊町、瀬戸田町、本郷町、湯来町、大崎町で、広島市と福山市を含め17条例である¹⁶⁾。なお、廿日市市は前文で規定する。

②広島県新条例型

広島県新条例は、「この条例は、地方自治の本旨にのっとり、県民の行政文書の開示を求める権利及び行政文書の開示等に関し必要な事項を定めることにより、県が県政に関し県民に説明する責務を全うするよう務めるとともに、県民の県政に対する理解と信頼を深め、県政への参加を促進し、

16) 学説の対立に配慮してか、広島市は「尊重」と意図的に規定している。その他に総領町、川尻町、三和町(神石郡)、大和町、湯来町、大崎町がある。

もって活力に満ちた公正で開かれた県政を推進することを目的とする。」(第1条)と定める。このように、「説明責任」と「地方自治の本旨」を明記する条例を広島県新条例型とする。

この類型に含まれるのは、吉舎町、芸北町、宮島町、熊野町、加計町、世羅町、佐伯町、福富町、大朝町、東野町、世羅西町で、広島県を含め12条例である。

③広島市旧条例型

広島市旧条例は、「この条例は、市民に公文書の公開を求める権利を保障し、公文書の公開について必要な事項を定めることにより、市民の市政参加を助長し、市政に対する市民の理解と信頼を深め、もって地方自治の本旨に即した市政を推進することを目的とする。」(第1条)と定める。このように、目的規定に「地方自治の本旨」を明記する条例を広島市旧条例型とする。この類型に含まれるのは、尾道市、豊松村の2条例である。

④広島県旧条例型

広島県旧条例は、「この条例は、県民の公文書の公開を求める権利を明らかにするとともに、公文書の公開等の実施に関し必要な事項を定めることにより、県民の県政に対する理解と信頼を深め、県政への参加をより一層促進し、もって活力に満ちた公正で開かれた県政を推進することを目的とする。」(第1条)と定める。このように、「知る権利」、「説明責任」及び「地方自治の本旨」の3者を明記していない条例を広島県旧条例型とする。

この類型に含まれるのは、東広島市、庄原市、府中市、府中町、安芸津町、神石町、海田町、油木町、高野町、西城町、比和町、木江町、上下町、三和町(双三郡)、作木村で、15条例である。

⑤その他

その他として、目的規定に「知る権利」と「地方自治の本旨」を明記する条例は、三次市、三原市、竹原市で、「知る権利」と「説明責任」を明記するものは、甲奴町、口和町、豊栄町である。「知る権利」を目的規定に明記するものは呉市、三良坂町、安浦町、倉橋町、布野村である。但し竹原

川内：広島県内の情報公開条例について

市、呉市、安浦町、倉橋町は「公文書の公開を求める権利（「知る権利」という。）」と括弧書きで定めている。また、「知る権利」を前文で明記するのは、因島市である。「説明責任」のみを明記するのは、千代田町、戸河内町、河内町である。

開示請求権の根拠づけや条例の解釈運用の基準となる役割を考えると、目的規定に何を盛り込むかは非常に重要な問題といえる。最大の争点は、「知る権利」の明文化であるが、この議論は未だ尽きない。たしかに、「知る権利」については、その概念につき学説上見解が分かれ、また実定法上も熟していないという問題があることは認められなくもないが、今日では、情報公開制度の基本理念として一般に定着していることや「開示請求権」の憲法的基礎を明確にすることになること、不開示情報の範囲を限定させる規範的意味と内容をもつと解されること¹⁷⁾を勘案すると、文言として明記するのが望ましい。「説明責任」と「知る権利」が表裏一体の関係にあるとして、「説明責任」のみを明記することで足りるとも考えられるが、むしろ国民主権あるいは地方自治の本旨の理念から国民・住民に「説明を求める権利」があり、その権利に対応するものとして行政機関に「説明責任」があると考えられるのであって、「説明責任」は行政機関の立場からの視点である¹⁸⁾。

17) 松井・前掲書37～38頁参照。ただし、藤原・前掲書97～99頁は、「知る権利」の明記が判例に影響を与えないとする。

18) 室井力「情報公開法要綱案（中間報告）について—自治体条例との比較から—」ジュリスト1093号（1996年）34頁は、「「国民主権」という一般的抽象的理念をもちだすのなら、それに基づく、または、それを背景とする「知る権利」を明定拒否にこだわる必要はないのではないだろうか。」と指摘する。

なお、行政改革委員会『情報公開法要綱案の考え方』は、「知る権利」については、「憲法学上、国民主権の理念を背景に、表現の自由を定めた憲法第21条に根拠つけて主張されることが多い。この主張は、表現の自由は、国民が広く思想や情報を伝達し、またそれを受け取る自由のみならず、政府が保有する情報の開示を求める権利（政府情報開示請求権）をも含むという理解であり、この場合、後者が特に「知る権利」と呼ばれている。このような理解に立つ場合でも、「知る権利」は基本的には抽象的な権利であるにとどまり、法律による制度化を待って具体的な権利となるという見解が有力である。しかし、憲法第21条の保障する表現の自

また、「地方自治の本旨」の文言は、地方自治制度の本質を象徴的に表現する理念であるだけに、幾分具体性に欠けるきらいがなくはないが、自治体での情報公開制度であることを考慮すると、それを明記することの意義は軽視されるべきではないであろう。

「知る権利」と「地方自治の本旨」の文言は目的規定に盛り込まれるべきで、明文化していない条例は見直しが求められる。

(2) 実施機関の範囲

情報公開条例における実施機関とは、請求に基づき情報を開示する義務その他条例上の義務の主体となる機関をいう。実施機関の範囲としては、通常、地方自治法及び地方公営企業法等が定めるところの執行機関及び公営企業管理者等とし、地方議会を実施機関に含める条例もみられる。

情報公開法は、行政機関が保有する行政情報すべてに適用されるという仕組みから、実施機関という用語を用いず、対象機関という捉え方をしている¹⁹⁾。

実施機関の範囲について県内条例をみると、共通して、すべての執行機関、すなわち首長及び行政委員会を実施機関と定めている。他方、議会、消防組織法に基づく機関である消防長、地方公営企業法に基づく公営企業の管理者などについては条例毎に区々の定めとなっている。

実施機関の範囲については、①議会を実施機関に含めるか否か、②法人

由はあくまで自由権であってそのような請求権的なものは含まないという見解がある一方、「知る権利」をより広く自己情報の開示請求権を含めて考えたり、「知る権利」は憲法上既に具体的な内容を持って存在する権利であるとする見解もある。また、最高裁判所の判例においては、請求権的な権利としての「知る権利」は認知されるに至っていない。」と、また「説明責任」については、「民主主義の健全な発展のためには、国政を信託した主権者である国民に対し、政府がその諸活動の状況を具体的に明らかにし、説明する責務（説明責任）を全うする制度を整備することが必要である。このような制度を整備することによって、国政の遂行状況に対する国民的的確な認識と評価が可能となり、国政に関する国民の責任ある意思形成が促進されることが期待できる。」と説明している。

19) 松井・前掲書427頁参照。

川内：広島県内の情報公開条例について

格が異なる出資法人や第三セクターなどをどのように取扱うか、③県レベルでの問題ではあるが国の情報公開法との関連で公安委員会を実施機関に含めるか否か、の3点が主要な論点となっている。

まず、議会を実施機関に含めることについてであるが、議会は執行機関とは異なり議決機関であることから、執行機関と同列に扱うことはできない。しかし、議会についても情報の公開が要請されるのは執行機関の場合と同様で、議会は自発的に実施機関となることで、あるいは独自条例を制定することで、情報公開を制度化すべきであろう。全国的にみて、実施機関に含めるところの条例は、市町村レベルでも、都道府県レベルでも多く存在する。

県内条例をみると、議会を実施機関に含めない自治体は広島県、油木町、千代田町、戸河内町、芸北町、加計町の6団体のみで、残りの条例はすべて実施機関に含めている。

議会独自の情報公開条例を制定する自治体は、当初極めて少数の存在であったが、近時都道府県レベルで議会情報公開条例を制定し、議会独自の制度化を図る傾向がみられ、議会を実施機関と定める条例が30自治体であるのに17自治体が独自条例を制定している。広島県においても、独自の議会情報公開条例（2002年4月2日公布）が制定され、情報公開の制度化が図られている。

第2の争点は、自治体の出資法人等の取扱いであるが、現在のところ、出資法人等を実施機関とする条例は存在しない。自治体が出捐・出資している出資法人等は自治体とは別の独立した法人格を有する団体であることから、出資法人等を実施機関とすることは法的に困難であるためである。

しかし、自治体行政との一体性や自治体からの財政支援、人事面などの密接な関係、また住民からの要望等を踏まえると、出資法人や補助団体等についても、その情報公開が要請されることになろう。

この点、国の情報公開法は、特殊法人について、その性格および業務内容に応じてその情報公開が的確に推進されるよう、情報公開に関する必要

な措置を講ずることを定め、2001年「独立行政法人等の保有する情報の公開に関する法律」が制定されている。

県内条例についてみると、出資法人等について規定を置く条例は、福山市旧条例が嚆矢となったのであるが、2002年4月1日現在で、広島県新条例、広島市新条例など31条例となっている。

県内情報公開条例における出資法人等の取扱いについては、出資法人等への努力義務や、実施機関が指導・要請する努力義務及び出資法人等への情報公開義務が明記されているか否かを基準に、①広島県・広島市新条例型、②福山市条例型、③三原市条例型、④その他、に分類できる。

①広島県・広島市新条例型

広島県新条例は「県が出資している法人のうち、規則で定めるもの（以下「特定出資法人」という。）は、その保有する情報の公開に関し必要な措置を講じるよう努めるものとする。」（第30条1項）とともに「実施機関は、特定出資法人に対し、前項に定める必要な措置を講じるよう指導に努めるものとする。」（同条2項）と定めている。このように、出資法人等に自ら積極的に情報公開を行う努力義務を定めることに加え、実施機関が出資法人等に情報公開を行うための必要な措置を講ずるよう指導・要請する努力義務を明記するものを広島県・広島市新条例型とする。この類型には、大竹市、廿日市市、黒瀬町、芸北町、総領町、川尻町、三和町（神石郡）、大野町、大和町、豊町、福富町、大朝町があり、広島県と広島市を含め14条例となる。

②福山市条例型

県内条例で初めて出資法人等の情報公開について明文化したのは福山市旧条例であるが、新条例においても、旧条例の条文を変更することなく「市長は、市が出資している法人で規則で定めるものに対し、この条例に基づく市の施策に準じた措置を講ずるよう協力を要請するものとする。」（第27条）と定める。このように、首長が出資法人等に情報公開を行うための必要な措置を講ずるよう指導・要請する努力義務を明記するものを福山市

川内：広島県内の情報公開条例について

条例型とする。この類型には、呉市、府中市、竹原市、尾道市、口和町、安浦町、熊野町、佐伯町、倉橋町、湯来町があり、福山市を含め11条例である。

③三原市条例型

三原市条例は、「市がもっぱら出資している団体は、当該団体の事務執行を具体的に示す情報を市長に提供しなければならない」（第17条1項）と定める。このように、「もっぱら」あるいは「全額」出資している団体に情報公開義務を課すものを三原市条例型とする。この類型には、甲山町、世羅町、本郷町、世羅西町があり、三原市を含め5条例である。

その他として、御調町条例があり、そこでは「町が出資し、又は運営費を助成している公共的団体」に対する情報提供への努力義務のみが定められている。

関連して、情報公開の対象となる出資法人等の範囲については、「市がもっぱら出資している団体」（三原市）、「出資し、又は運営費を助成している公共的団体」（御調町）、「資本金、基本金その他これに準ずるものの2分の1以上を出資している団体又は町が年額100万円以上の補助金を交付している団体」（大野町）など広狭多様に定められているが、「規則で定めるもの」（広島県など）との文言を定めるのが最も多い。

出資法人等に関する規定が置かれていない条例については、それらの情報公開の推進を図る上で、何らかの法的仕組みを検討すべきであろう。また、すでに言及している条例においては、運用面で出資法人等の範囲を拡大する工夫が求められる。

最後に、県の情報公開制度にのみ関連する問題であるが、国家公安委員会及び警察庁が対象機関となる国の情報公開法との調整で問題となっていたのは、旧条例が県の公安委員会を実施機関に含めていない点である。

従前は、都道府県条例において公安委員会は実施機関から除外されるのが通例であった。それは、①警察業務の特殊性を考慮すると、情報公開制度が適正な警察活動に支障を及ぼすおそれがあると考えられること、②警

察情報は個人のプライバシーに関係するものが多いなど特殊性を有していること、③国や他の都道府県公安委員会との関連から、一地方自治体のみ実施機関に含めて実施することは実態上無理があることなどの理由によるものであった。しかし、警察業務や警察情報の特殊性等の問題点は、不開示条項等の対応で解決が可能と考えられ、また情報公開法が国家公安委員会及び警察庁を情報公開の対象機関と定めたことで、一地方自治体のみでの実施という問題点も解消されることになり、公安委員会を実施機関から除外する理由はなくなったとして、国の情報公開法の制定に合わせ、公安委員会を実施機関とする都道府県条例が定着することになる。現在では、全ての都道府県が公安委員会及び警察本部長を実施機関に加えている。

広島県では、広島県情報公開制度懇話会「広島県における情報公開制度の在り方について—提言—」(2000年11月)において、「警察業務の特殊性等の問題は、国や他都道府県と非公開情報等との整合性を図ることで対応が可能である」として、公安委員会及び警察本部長を実施機関に加えることを提言した。これを受けて、新条例では両者を実施機関に加えることが盛り込まれている²⁰⁾。

20) 公安委員会を実施機関に加えることの検討をする際、公安委員会の裁量権が問題となった。

特に宮城県の改正条例制定の際に論議を呼ぶことになった。国の情報公開法は公共の安全等に関する情報を不開示情報の類型とし、「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」(第5条4号)と定め、行政機関の長の裁量を尊重する趣旨を明らかにしている。国と同様、「公共の安全と秩序の維持に支障が生ずるおそれがあると実施機関が認めることに相当の理由がある情報」などと公安委員会の第1次判断権を尊重する規定が、それまでのすべての都県条例で明記されていた。ところが、宮城県では、2000年9月県議会に知事が情報公開条例改正案において実施機関の裁量を認めない条項を提案し、それに対して、県警本部長が反対をし警察の裁量を認めるよう強く主張した。県議会では警察の裁量を認める修正案が可決されたが、知事が再議権を行使した結果、修正案が否決された。同時に、知事案も否決され両案は廃案となった。その後、最終的には警察の裁量が認められている。

実施機関への第1次判断権の承認は、不開示とする実質的理由を不問に付する

(3) 請求権者の範囲

請求権者とは、条例に基づき開示請求権を行使することができる主体をいう。国の情報公開法では、「何人」でも請求できることが定められているが、地方自治体の情報公開条例における請求権者の範囲は区々で、一般に、①最狭義となる区域内に住所を有する者又は区域内に事務所又は事業所を有する個人・法人その他の団体とする「住民」型、②それに、区域内に存する事務所又は事業所に勤務する者と区域内の学校に在学する者を加える「広義の住民」型、③さらに、実施機関が行う事務事業に利害関係を有するものを加える「利害関係人」型、④最広義となる何人にも開示請求権をみとめる「何人」型の4類型に分かれるとされる²¹⁾。

①は住民にのみ限定するものであるが、②及び③も住民を基本にしつつ、行政の広域化、情報化の進展等に着眼してその範囲を拡大するものといえる。

全国の条例をみると、これまでは、③の「利害関係人」型を採用する例が多い。それは、自治体が整備する情報公開制度は自治体住民のものであり、またその運営費用が住民の負担になることから、原理的には自治体住民が請求権者となることが基本となる。しかし、行政の広域化に伴い、他の自治体の住民であっても通勤・通学する者にも行政が影響を及ぼすことになることから、それらの者も含める「広義の住民」を請求権者とし、それ以外に、行政の影響が及ぶことを考慮して、当該自治体の事務事業に利害関係を有するものにも範囲を拡大するのである。

ただし、条例で定める請求権者以外のものからの請求に対し、実施機関の任意開示の努力義務を規定する例が多く、請求権者以外のものからの請求であっても、情報提供として公開される事例は多い。

ことになりかねず、運用如何では恣意的な不開示決定に道を開くことになりかねない。不開示となる情報は、公にすることで具体的な支障が生ずることが明らかな場合に限定されるべきであって、裁判官の裁量統制を緩和する実施機関の裁量権は認めるべきではない。

21) 前掲『情報公開の実務』183頁。

これに対して、開示請求権者の範囲を「何人」に拡大する自治体は、一部の自治体（川崎市、町田市、那覇市など）に止まる。「何人」とする理由に、第1に行政の広域化、生活圏の拡大さらには情報化の進展のなかで区域を超えた情報の交流が要請されること、また行政に利害関係を有するものの範囲は住民に限定されないこと、第2に憲法上の「知る権利」は「何人」にも保障されることが挙げられている。

県内条例の状況をみると、全国的傾向と同様で、③の「利害関係人」型を採用する条例が圧倒的に多い。広島県、広島市や福山市などすべての市と40町村、合計54条例が「利害関係人」型を採用している。広島県旧条例は、②の「広義の住民」型を規定していたが、新条例では「利害関係人」型に改正されている。ただ、この類型のなかには、福山市条例が「市税の納税義務の確定したもの」を追加する例にみられるように、「自治体に納税義務を有するもの」をもその範囲に含めるものがある。このような条例には、福山市、三原市、府中市、尾道市、甲山町、吉舎町、上下町、世羅町、本郷町、豊栄町、世羅西町がある。

布野村は在学者の「保護者」を追加し、川尻町は在学者を除外する。

また、千代田町、戸河内町、加計町では、「利害関係人」型に属するものであるが、「広義の住民」を規定せず、狭義の「住民」と「利害関係人」を規定する。なお、加計町では、それに「不動産を所有する者」を加えて規定している。

②の「広義の住民」型を採るのが、府中町、安芸津町、神石町、甲奴町の4自治体である。府中町、安芸津町はそれに「土地又は建物を所有している個人又は法人」を追加している。甲奴町は「広義の住民」から「学校に在学する者」を除外している。

④の最広義の「何人」の類型を採用するのは、口和町と豊松村である。

また、大野町では、①と②に加え、「実施機関が保有している情報の入手を必要とする理由を明示して請求する個人及び法人その他の団体」と規定しているが、これは、「利害関係人」型と「何人」型の中間にあるものと

川内：広島県内の情報公開条例について

いえる。同様の規定は、東京都改正条例にその例をみることができる。

県内で、①の最狭義の「住民」型は採用する条例は存在しない。

国の情報公開法が「何人」も請求権をもつことを明記したため、自治体条例の制定・見直しの過程で、「何人」にも請求権を付与する類型を採用する自治体が増加している。その理由は、主に、社会活動の広域化、行政の情報に対する需要の広域化、すでに「何人」にも開示権を保障する条例との相互主義の観点等にあるとされる。

請求権者の範囲の確定は、当該自治体の政策的選択の問題であるだけに、「利害関係人」型から「何人」型に移行するかどうかは、「知る権利」を盛り込むかどうかの問題と同様に、象徴的意味合いをもつ事柄であるとの意見がある²²⁾。

しかし、開示請求権者の範囲を限定することは、「利害関係人」の認定基準がそれほど厳格でないこと、請求権者以外の請求につき任意開示が規定されていること、さらには、開示請求権者への依頼の方法があることなどから、実際上の意義は乏しいと考えられる。また、従来範囲を限定する論拠として主張された「住民」自治との整合性や納税者論など従来の消極論は合理的とはいえず、情報公開制度の趣旨・目的を徹底する観点から、「何人」にまで拡大すべきであろう。

(4) 対象文書の範囲

国の情報公開法は、情報公開の対象を行政文書と定め、それを「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（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」と定義している。

国の情報公開法制定以前の情報公開条例において、「公文書公開条例」の

22) 藤原・前掲書184頁。

名称が通例になっていたことが端的に示すように、開示の対象は「公文書」であった。しかも、従来は、文書管理の観点からそれを「決裁・供覧等の手続が終了したもの」に限定するのが大多数であった。例えば、広島県旧条例は、「この条例において「公文書」とは、実施機関の職員が職務上作成し、又は収受した文書、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。）であって、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（実施機関が定めるものを除く。）をいう。」（第2条2項）と定め、情報公開の対象を決裁供覧終了文書に限定していた。

情報公開制度の趣旨からは、対象文書は行政機関等が保有する一切の文書であることが望ましい。しかし、多くの自治体では、文書の管理状況及び制度の実施までの準備期間等を考慮して、①記録媒体、②事務処理手続などとの関係で、対象文書を限定してきたのである。

それだけに、条例において対象文書がどのように定義されているかは、開示請求の対象がそれによって画されることになるだけに重要な論点となっていた。

国の情報公開法は、開示請求の対象は「行政文書」とし、記録媒体においては電磁的記録を含め情報が記録されているあらゆる媒体を含むとする。同時に、事務処理手続においては、決裁・供覧等の手続が終了したことを要件とせず、より広範囲な文書が対象となる組織共用文書としている。これらの点は、従来の自治体条例の水準を超えると評価できるわけで、整備済の多くの自治体にとっても新たな対応を迫られることになった。

行政文書の定義に関連して、開示請求の対象は情報それ自体か情報の記録媒体かの問題がある。情報公開制度のなかには、情報自体を開示請求とするものがあるが、わが国の自治体条例が開示の対象を対象文書とし、情報の記録媒体の公開を定めてきたのと同様に、情報公開法も「文書、図画及び電磁的記録」と規定し、情報それ自体ではなくあらゆる形態の記録媒体を開示の対象とすることを明らかにしている。

情報公開法制定以前の自治体条例をみると、記録媒体との関係は、マイ

川内：広島県内の情報公開条例について

クロフィルムを含む文書に限定するがもっとも多く、それに加えビデオテープや録音テープなどの磁気テープを含めるもの、さらに電子情報などを含めるものがみられた。

また、事務処理手続との関係でみると、「実施機関の職員が職務上作成し、又は取得した文書」であって、「決裁・供覧等の手続きを終了し」、かつ「実施機関において管理しているもの」との3要件を定めるものと、他の2要件は同様としつつも決裁・供覧等の手続きの終了の要件について「事案決定手続又はこれに準ずるもの」とするものが多くみられた。

決裁・供覧等の事案処理手続を終了したものに対象文書を限定する理由として、第1に、事案決定前の文書に記載されている内容は、まだ最終的に決定されたものではなく、組織的に認知され安定した情報とはなっていない、したがって、事案決定前の文書に記載されている内容については責任ある対応ができないこと、第2に、事案決定前の文書を開示することによって、特定の個人又は団体に不当な利益をもたらしたり、あるいは、不測の損害を被らせたりするおそれがあること、第3に、事案決定前の文書が開示され、その後、当該文書の内容に変更が生じたこと等により、無用の混乱が生じ、行政に対する信頼を失わせ不信感を招くことが予想されることが挙げられていた。

これに対して、「実施機関の職員が職務上作成し、又は取得した文書」であって、かつ「実施機関において管理しているもの」の要件を定める条例もみられるが、これは、制度の入り口で対象文書を絞るのではなく、内部事務手続の途中にある情報については、不開示事項の問題として考えるべきとの立場が採られているためである²³⁾。

記録媒体と事務処理手続を基準として、県内の条例をみると、①情報公

23) 国の法律は、「行政機関の職員が職務上作成し、又は取得した」もので、「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」を対象文書とする。「組織的に用いる」の要件は決裁・供覧等の手続要件を緩和するもので、決裁・供覧済みの文書に限定していない点は、決定前や手続に乗らない情報も対象となるだけに対象文書の範囲が拡大したと評価されている。ただし、「組

開法・広島県新条例型、②広島県旧条例型、③因島市条例型、④三原市条例型、⑤その他、に分類できる。

①情報公開法・広島県新条例型

広島県新条例は、国の情報公開法に倣い、「行政文書」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。）であって、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。」（第2条2項）と定めるが、このように定める条例を情報公開法・広島県新条例型とする。いわば「電磁的記録・組織共用文書」型であり、これには、広島市新条例、福山市新条例、大竹市、廿日市市、黒瀬町、芸北町、総領町、宮島町、熊野町、川尻町、佐伯町、三和町（神石郡）、大野町、大和町、豊町、瀬戸田町（「保有」を「管理」とする。）、河内町、福富町、大朝町、本郷町、湯来町、豊栄町があり、広島県を含め23条例となる。

この類型は、1999年の大竹市条例が最初に定め、情報公開法の制定もあって、それ以降の条例の多くに普及している。

②広島県旧条例型

広島県旧条例は、「「公文書」とは、実施機関の職員が職務上作成し、又は收受した文書、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。）であって、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」（第2条2項）と定めるが、これを広島県旧条例型とする。いわば「電磁的記録除外文書・決裁供覧終了」型であり、これと同旨の内容を定めるのは、庄原市や呉市のほか、竹原市、府中町、安芸津町、神石町、油木町、高野町、比和町、安浦町、木江町、倉橋町、作木村があり、13条例となる。情報公開条例制度化の初期の条例に取り入れられた。

「組織的共用」に限定することは、なお対象文書を不明確にする難点がある。「組織的共用」を基準に開示対象から除外されるならば、決裁・供覧済文書と事実上の差異がなくなることになる。

川内：広島県内の情報公開条例について

また、決裁・供覧等の要件を「決裁、供覧その他又はこれらに準ずる手続が終了」と定めるものに、東広島市がある。

③因島市条例型

因島市条例は、「(2) 公文書 実施機関の職員が職務上作成し、又は取得した文書及び図画（磁気テープその他これに類するものから紙類に採録されたものを含む。）であって、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。」（第2条2号）と定めるが、これを因島市条例型とする。電磁的記録を含むもので、いわば「電磁的記録・決裁供覧終了」型である。これには、海田町、西城町、千代田町があり、4条例となる。

また、決裁・供覧等の要件を「事案の決裁手続又はこれに準ずる手続を完了」と定めるものに、三次市、府中市、三良坂町、東野町、大崎町、布野村がある。

④三原市条例型、

三原市条例は、「(2) 情報 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、磁気テープその他規則で定めるもの（以下「文書等」という。）であって、実施機関が現に保有しているものをいう。」（第2条2号）と定めるが、これを三原市条例型とする。「決裁供覧終了」要件を定めず、「保有」又は「管理」とするもので、これには、尾道市、御調町、甲奴町、上下町、三和町（双三郡）、豊松村がある。

⑤その他

その他として「決裁供覧終了」要件に加え、「組織共用」を定めるものに、戸河内町、吉舎町、口和町、加計町、世羅町、世羅西町がある。また、決裁供覧手続や保有を定めないものに、甲山町がある。

原則公開の趣旨や情報の電子化の進展を踏まえると、国の情報公開法の水準に到達していない内容である場合は、早急な見直しが求められよう。

(5) 不開示情報

まず、開示・不開示の枠組みについて検討する。

情報公開制度においては、住民の知る権利あるいは開示請求権を保障するため、請求権者からの請求に応じて、対象文書を義務的に開示することを基本原則とする。しかし、実施機関が保有する情報には、個人のプライバシーや法人の正当な利益など私的な権利・利益を害したり、行政事務の公正・適正な執行を害するおそれのある情報などが含まれているものがある。

そこで、開示することの利益と開示されないことの利益の調整が必要となり、いずれの条例においても、一定の合理的な理由に基づき不開示とする必要がある情報は不開示情報として原則公開の例外とされている。

従前の条例における開示・不開示の枠組みの規定をみると、不開示情報に該当する場合には、①「公開しないことができる」、「非公開とすることができる」とする事例、いわば不開示裁量型が多く、少数の条例が、②「公開できない」、「公開しないものとする」と定めるもの、③情報の種類により「公開しないことができる」と「公開しない」と使い分けて定めるものがみられた²⁴⁾。

多くの条例が「開示しないことができる」との文言を使用したのは、アメリカ情報公開法の影響や地方公務員法上の守秘義務に抵触することの懸念、実施機関に比較衡量のための裁量の付与が考慮されたためと指摘されている²⁵⁾

これに対して、情報公開法は、不開示情報が記録されている場合除き「開示しなければならない」と規定する。いわば第4の開示義務型がとられている。

県内の条例をみると、初期の段階では、①の不開示裁量型が圧倒的に多かったのであるが、1999年以降に行政改革委員会の情報公開法要綱案や情報公開法に影響を受けた条例の制定や改正が続いたため、現在では④の開示義務型が急増し、①の不開示裁量型と伯仲する状況にある。

まず、①の不開示裁量型を採用するものは、東広島市、庄原市、三次市、

24) 藤原・前掲書107頁参照。

25) 右崎正博「情報公開制度と守秘義務」『情報公開』253頁。

川内：広島県内の情報公開条例について

呉市，因島市，三原市，府中市，竹原市，尾道市，神石町，海田町，油木町，高野町，西城町，千代田町，御調町，比和町，三良坂町，吉舎町，甲奴町，口和町，安浦町，木江町，三和町（双三郡），瀬戸田町，倉橋町，本郷町，作木村の28条例である。②の類型に属するのは安芸津町で，③の類型に属するものは，府中町と豊松村で，府中町では法令秘情報について「公開を拒むものとする」（第5条2項）と定める。④の開示義務型をとるものに，広島県新条例，広島市新条例，福山市新条例，大竹市，廿日市市，甲山町，戸河内町，黒瀬町，芸北町，総領町，宮島町，熊野町，川尻町，上下町，加計町，世羅町，佐伯町，三和町（神石郡），大野町，大和町，豊町，河内町，福富町，大朝町，東野町，湯来町，大崎町，豊栄町，世羅西町，布野村の30条例である。

県内の多くの自治体が採用している不開示裁量型については，文言上当該情報を不開示とするかどうかの裁量を付与した規定と解する見解と，不開示権限の根拠規定と解するもののが対立している。運用の面でも，両者の見解が並立している²⁶⁾。

いずれにしても，情報公開制度においては，公開が原則になる趣旨や開示請求権の具体的権利性を徹底させる観点からすれば，①の不開示裁量型の文言より④の実施機関の開示義務を明示する開示義務型が望ましい。

つぎに，不開示情報の類型について検討する。

情報公開制度において，原則公開の例外となる不開示情報の規定がどのように定められるかが，決定的に重要な意味をもつことは言うまでもない。不開示情報が広範囲に及べば，情報公開制度は空洞化し無意味となる。それだけに，不開示情報の範囲を必要最小限にかつ明確に定める必要があるが，それを規定する要素として，一般的に，「検査に関する行政文書」等行政事務の種類等の事項的要素や「行政事務に著しい支障が生ずるおそれ」といった定性的要素，「作成後30年を経過した行政文書」など時間的要素が

26) 右崎・前掲254頁。

用いられている。従来は、この3要素を組み合わせるなかで不開示情報の類型化が試みられてきた。

国の情報公開法以前の条例においては、不開示裁量型を採用し、文言上は多少の差異がみられるものの不開示とする情報の事項として、①法令秘情報、②個人情報、③法人等情報、④公共安全維持情報、⑤国等協力関係情報、⑥合議制機関等情報、⑦意思形成過程情報、⑧事務事業執行（行政運営）情報の8類型を規定するのが通例であった。その際、定性的要素としての文言については、「支障」や「著しい支障」などと、また時間的要素についても「永年」や「10年」などと条例毎に両要素が区々に規定されていた。

これに対して、情報公開法は、前述のように開示義務型を採用し、基本的に事項的要素と定性的要素でもって不開示情報を規定している。不開示情報事項としては、①個人情報、②法人等情報、③国の安全等に関する情報、④公共安全維持情報、⑤審議・検討等情報、⑥事務・事業情報、の6類型を定めている。その特徴は、第1に、①の個人情報では、個人識別情報を不開示情報とし、但し書きで公領域情報を例外的開示事由としている。また、公益上の義務的開示、すなわち「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」の開示を義務づけている。さらに、公務員情報に関する例外的開示規定を置き、公務員について「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、当該公務員の職及び当該職務遂行の内容に係る部分」は開示されるものとする。第2に、②の法人等情報については、いわゆる「地位侵害」型となる「(法人等の)権利、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがあるもの」と任意提供された非公開約束情報を非公開をしつつ、但し書きで公益上の義務開示を定めている。第3に、④の公共安全維持情報については、これらの情報を不開示とし、「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、長の裁量を尊重している。第4に、⑤の審議・検討等情報は、条例における⑦

川内：広島県内の情報公開条例について

の意思形成過程情報に対応するものであるが、この用語が広く解釈されるおそれがあることから、その使用を意識的に避け、審議・検討等情報として定め、しかも④のように不開示該当性に対する長の裁量を認めていない。第5に、⑥の事務・事業情報については、これは情報公開条例の事務事業執行（行政運営）情報に対応するもので、事務事業について代表的なものを一括列挙し、定性的要素を包括的・概括的に規定する従来の一般的な条例と異なり、典型的な事務事業を列挙し、公にすることによる典型的な支障を例示している。最後に、従来の条例でみられた国等協力関係情報や合議制機関等情報は、不開示事項として規定していない。

情報公開法は県内条例の制定や見直しに大きな影響を与えているが、現行条例の不開示事項についてみると、①情報公開法型、②広島県新条例型、③広島県旧条例型、④その他、に分類できる。

①の情報公開法型とは、国の安全等に関する情報を除き情報公開法が定める不開示事項、すなわち個人情報、法人等情報、公共安全維持情報、審議・検討等情報、事務・事業情報の5事項に、法令秘情報を加えて6事項を定めるものをいう。この類型には、大竹市、廿日市市、黒瀬町、宮島町、熊野町、加計町、世羅町、佐伯町、豊町、湯来町、世羅西町の11条例がある。また、準ずるものに、法令秘情報を定めていない戸河内町や、各大臣や県の執行機関の指示情報を1事項とし7事項とする大野町がある。なお、大野町は、個人情報における公務員情報について、但し書きがあるものの公務員の氏名も開示対象情報に含めている。情報公開法との主な相違は、宮島町と湯来町を除くその他の市町では、公共安全維持情報において長の裁量を尊重する規定を置いていないことにある²⁷⁾。また、大竹市は、法人情報の非公開約束情報の公益上の義務規定を定めていない。

②の広島県新条例型とは、実質的には情報公開法型の事項と同一であるが、法人等情報で規定された「行政機関の要請を受けて、公にしないとの

27) 実施機関の長の裁量については、注20) 参照。

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」を1号として規定し、不開示事項を7事項とする広島県新条例と同類型のものである。これには、福山市新条例、芸北町、総領町、三和町（神石郡）、大和町、福富町、大朝町、東野町、大崎町があり、広島県新条例を含め10条例となる。この類型に準ずるものに、法令秘を規定せずその他の6事項を定める川尻町がある。

情報公開法との相違は、①と同様に、④の公共安全維持情報についての長の裁量を尊重する規定を置いていないものがあり、それには福山市、東野町、大崎町がある。

情報公開法制定に伴い、前2者の類型が県内の多くの自治体で採用されている。

③の広島県旧条例型とは、1990年制定の広島県公文書公開条例と同じ条文構造を持つものをいう。具体的には、不開示裁量型の枠組みで、①法令秘情報、②個人情報、③法人等情報、④公共安全維持情報、⑤国等協力関係情報、⑥合議制機関等情報、⑦意思形成過程情報、⑧事務事業執行（行政運営）情報の8事項を不開示情報として規定するものである。情報公開法制定以前においては、この類型が県内条例の通例であった。

この類型には、東広島市、庄原市、三次市、呉市、府中市、竹原市、神石町、海田町、油木町、高野町、西城町、千代田町、比和町、三良坂町、吉舎町、甲奴町、口和町、安浦町、木江町、三和町（双三郡）、倉橋町、作木村の22条例がある。また、同類型であるが合議制機関等情報を除く他の7事項を定めるものに三原市、御調町、瀬戸田町が、国等協力関係情報を除く他の7事項を定めるものに因島市がある。

広島県旧条例には、個人情報において公務員情報に関する例外的開示規定が置かれていないが、この例外規定を置くものに東広島市（氏名を含む）、因島市、三原市、口和町、瀬戸田町がある。

川内：広島県内の情報公開条例について

その他として、県内で最初に条例を制定施行した府中町は、条文自体独自の構造となっているが、不開示情報の事項として公共安全維持情報、合議制機関等情報、意思形成過程情報を除く他の5事項を不開示情報として定める。安芸津町は合議制機関等情報を除く7事項を定める。また、広島市旧条例では公共安全維持情報と合議制機関情報を除く他の6事項を定めていたが、新条例では、国等協力関係情報と意思形成過程情報が除外され、個人情報、法人等情報、事務事業情報、法令秘情報の4事項を定め、個人情報には公務員情報に関する例外的開示規定が置かれている。

さらに、開示義務型をとりながら県旧条例の8事項を全て定めるものに上下町、布野村が、国等協力関係情報と合議制機関等情報を除く他の6項目を定めるものに甲山町、河内町、本郷町、豊栄町がある。不開示裁量型の枠組みで県新条例型の7項目を定めるものに尾道市があり、府中町と同一の枠組みで合議制機関等情報を除く他の7事項を定める豊松村がある。

以上、不開示情報の規定を概観したのであるが、不開示情報とされる事項の規定をみると、たとえば法令秘情報における「開示することができないと認められる情報」の規定などのように、実施機関に恣意的な解釈の余地を残すものが少なくない。実施機関が保有する行政文書が多様であるため、条例でもって不開示情報を明確に規定することには限界があることは理解できる。しかし、上記の場合に「認められる」の文言を削除して「公開することができない」と規定すれば、曖昧な表現を避けることができ、実施機関が恣意的に解釈する余地が縮減する。一例ではあるが、このように、不開示情報については事項的要素と定性的要素をより具体的かつ明確に規定する努力が要請されよう。

(6) その他の項目

その他、各不開示情報での論点、例えば個人情報におけるプライバシー保護型と個人識別型をめぐる論点や情報公開審査会の調査権限、第三者保護手続など県内条例の規定内容について論ずべき問題は多く存在するが、

ここでは情報公開法に導入された行政文書の存否に関する情報について検討する。

存否拒否情報とは、応答拒否情報とも呼ばれるもので、開示請求に係る公文書が存在するか否か明らかにするだけで、不開示情報により保護される利益が、不開示情報を開示したと同様に害されるおそれのある情報をいい、一般に特定の個人の病歴や犯罪の内偵捜査に関する情報等が該当するものとされる。情報公開法は、この種の情報について、開示請求に係る行政文書の存否を明らかにすることなしに、請求を拒否することができる旨の規定（同法8条）を定める。

存否拒否情報がわが国で注目されるようになったのは、情報公開法要綱案に「第8 行政文書の存否に関する情報」が盛り込まれて以来のことで、それ以前の自治体条例においてこの種の規定を置くものは存在していなかった。しかし、情報公開法の制定に伴い、この制度を採用する条例が増加してきている。

情報公開法は、存否拒否情報について、一定の不開示事項に適用対象を限定することをせず、すべての行政文書につき応答拒否を認めている。原則公開で不開示情報に該当する場合に例外的に不開示とするのが情報公開の基本的枠組みであり、これからすれば存否拒否制度は、不開示情報の例外にさらに応答拒否の例外を認めるもので、情報開示を制約する可能性を有している。手続からみても、インカメラ審理手続きが採用されていないとする理解もあり、その場合、司法的救済も困難になる。濫用への懸念から、規定化に反対する意見もみられる。

県内の条例で存否拒否情報の規定を明記するものは、広島県新条例、広島市新条例、福山市新条例、大竹市、廿日市市、尾道市、戸河内町、吉舎町、口和町、黒瀬町、芸北町、総領町、宮島町、熊野町、川尻町、加計町、世羅町、佐伯町、三和町（神石郡）、大野町、大和町、豊町、瀬戸田町、河内町、福富町、大朝町、東野町、本郷町、湯来町、大崎町、豊栄町、世羅西町の32条例で、県内では国の法制化と共に、1999年度以降条例への明記

川内：広島県内の情報公開条例について

が急速に進んでいる。そこでは情報公開法と同様に特定の不開示事項に適用を限定していない。適用事項の限定が望まれるところである。また、全国的には北海道条例などのように「特定の個人の生命、身体、名誉が侵害される場合に限り」と定め、限定して認める例もみられるが、県内では大竹市と尾道市を除きこの種の限定は付記されていない。慎重な対応が求められるところである。

4. 県内情報公開条例の運用状況

(1) 県内各自治体の運用状況

ここでは、広島県内各自治体における情報公開制度の運用状況をみることにしたい²⁸⁾。

但し、現時点で、広島県及び広島市において2001年度の詳細な運用状況が公表されていないので、両者については部分的に2000年度までの運用状況で検討する場合がある。

(広島県)

1990年度の公文書公開条例の施行から2001年度までの運用状況（単位：請求文書件数）を示したものが、表3である。

施行後12年間の開示請求件数は、請求文書件数で集計すると31345件（任意請求を含む。）となり、年度平均請求件数は2612.1件である。制度発足の1990年度は56件の開示請求であったが、その後漸増傾向を維持し、特に1997年度以降は急増し、1999年度は8620件、2000年度は7233件、新条例施行初年度である2001年度は8559件に上っている。後述するが、食糧費・旅

28) なお、運用状況に統計処理に際し、県内の各自治体で、公表されている運用状況をみると、主に請求件名を単位とする自治体と請求者が提出した請求件数を単位とする自治体の2タイプがある。自治体間の運用状況を比較するには、集計単位の統一が必要となる。そこで、可能な限り、独自集計を試みることにしたが、単位が自治体毎で統一されていないため集計には限界がある。

これらの統計に基礎となる各自治体の運用状況については、担当部署へのアンケート調査の回答や資料提供を受けてまとめている。協力いただいた担当者には、記して感謝の意を表したい。

費やタクシーチケット使用に係る請求が大量になされているためである。

次に開示請求に対する処理状況をみると、請求が取り下げられた43件を除く31302件の内訳は、全部公開の決定が7049件で全体の22.5%，部分公開が22309件で71.3%，非公開が225件で0.7%，不存在・適用外が1716件で5.5%となっている。

表3 広島県公文書公開条例の運用状況（1990年度～2001年度）

単位：請求件数

	請求件数	決定状況					取下げ	異議申立	
		公開	部分公開	非公開	不存在	適用外			
1990 (平2)年度	2604(21)	656(11)	1076(8)	86(2)	758	10	18	25	
1996 (平8)年度	2850(8)	107(7)	2464(1)	30	229	14	6	4	
1997 (平9)年度	1479(5)	242(4)	1042(1)	35	157	3	0	3	
1998 (平10)年度	8620(101)	3247(85)	5173(16)	45	141	13	1	6	
1999 (平11)年度	7233(115)	774(56)	6372(47)	12(1)	62(8)	8(2)	5(1)	6	
2000 (平12)年度	8559(200)	2023(118)	6182(41)	17(1)	305(240)	16	13	7	
2001 (平13)年度	合計	31345(450)	7049(281)	22309(114)	225(4)	1652(248)	64(2)	43(1)	51

- 1) 不存在 請求（申出）の対象となる公文書が存在しなかったもの
- 2) 適用外 請求（申出）の対象となる公文書が条例の適用がなかったもの
- 3) 取下げ 情報提供の対応等により、請求（申出）が取り下げられてもの

注1) () 内は任意公開請求を示す。

2) 2001年度は新条例下での運用状況である。決定状況には、存否応答拒否が3件ある。

表4 広島県公文書公開条例の実施機関別運用状況（1999年度～2001年度）

単位：請求件数

	実施機関						
	知事	教育委員会	選挙管理委員会	人事委員会	監査委員	地方労働委員会	公営企業管理者
1999年度	4548	3961	0	36	29	27	18
2000年度	5891	1234	0	29	0	0	78
2001年度	7466	996	34	1	53	0	8

1999年度から2001年度の3年間の実施機関別の請求件数を示したものが上記の表4である。知事部室が最も多く、次いで教育委員会が続き、この

川内：広島県内の情報公開条例について

2つの実施機関が請求件数のほとんどを占めている。

次に開示請求された分野・内容について、請求件数の上位3位までを示したものが、表5である。

条例施行初期には、教育関係及び本人情報関係の請求が多くみられたが、本人情報の開示請求は1995年3月「広島県個人情報保護条例」の制定に伴い、同年10月以降は同条例での処理となっている。1996年度から2000年度の5年間の請求分野・内容についてみると、食糧費・旅費支出関連の開示請求が多く²⁹⁾、また近年はタクシーチケット使用に関するものが多い。

表5 主な請求分野・内容別請求件数（1996年度～2000年度）

請求分野・内容		単位：請求件数 件数
1996（平8）年度	①食糧費・旅費の支出に関する資料	180
	②開発許認可関係資料	36
	③農地法第4条・第5条調査票	25
1997（平9）年度	①食糧費・旅費の支出に関する資料	2594
	②開発許認可関係資料	84
	③入札談合関係資料	22
1998（平10）年度	①食糧費・旅費の支出に関する資料	519
	②交際費関係資料	255
	③入札談合関係関係資料	237
1999（平11）年度	①食糧費・旅費の支出に関する資料	3610
	②タクシーチケット使用関係資料	2796
	③県立高校長出張関係資料	962
2000（平12）年度	①タクシーチケット使用関係資料	3161
	②食糧費・旅費の支出に関する資料	2728
	③県立高校長出張関係資料	296

部分公開及び非公開として処理された決定件数を、その事由別に示したものが、表6である。部分公開及び非公開の事由としては、個人情報とする決定が15465件で43.6%と最も多く、行政執行情報が8878件25.0%、事業

29) 食糧費の支出に関する資料については、その公開基準が定められ、1997年10月1日以降は、県側出席者の所属・職名・氏名に加え、相手方氏名等も原則公開されることになっている。

活動情報が7306件20.6%, 国等協力信頼関係情報が3593件10.1%と続いている。

表6 部分公開・非公開決定の事由 (1990年度～2000年度)

	単位：請求件数						合計
	1990～1995 (平2～平7)	1996 (平8)	1997 (平9)	1998 (平10)	1999 (平11)	2000 (平12)	
1号 (法令秘情報)	1	0	0	0	1	1	3
2号 (個人情報)	733	153	2410	932	4975	6262	15465
3号 (事業活動情報)	394	62	772	620	2873	2585	7306
4号 (犯罪の予防・捜査等情報)	1	0	0	0	3	0	4
5号 (国等協力・信頼関係情報)	25	1	1246	110	2108	103	3593
6号 (合議制機関等情報)	10	0	0	0	2	69	81
7号 (意思形成過程情報)	33	6	3	2	8	103	155
8号 (行政執行情報)	360	104	1593	617	3376	2828	8878

注1) 1件中に非公開とされた事由が複数存在するため、非公開・部分公開の件数と一致しない。

近年、行政執行情報を理由とする件数の増加が顕著である。

ところで、開示請求の処理状況を、他の自治体との比較が可能となるように、請求件名または内容の件数で統計処理したものが、表7である。

請求件名または内容を単位とする開示請求総件数は2230件(任意請求を含む)で、年平均請求件数は202.7件となる。1996年度から2000年度の5年間の平均請求件数は243.4件である。

次に、開示請求に対する処理状況をみると、請求が取下げられた33件を除く2197件の内訳は、全部公開の決定が826件で全体の37.6%、部分公開が933件で42.5%、非公開が113件で5.1%、不存在・適用外が352件で16.0%となっている。部分公開を含めた公開率は、80.1%となる。

文書件数との集計と比較すると、年平均請求件数は約10%となり、処理状況では全部公開、非公開および不存在・適用外の決定割合が高くなる。他方、部分公開を含めた公開率は低くなる。

実施機関の公開・非公開等の決定に対する不服申立ての状況を示すのが、表8である。

川内：広島県内の情報公開条例について

表7 広島県における開示請求処理状況

請求件数	決定状況						取下げ
	公開	部分公開	非公開	不存在	適用外	取下げ	
1990(平2)年度	488	377	57	56	27	18	
1995(平7)年度							
1996 (平8)年度	60	23	7	17	0	4	
1997 (平9)年度	58	138	14	70	1	6	
1998 (平10)年度	73	103	6	66	3	0	
1999 (平11)年度	73	140	19	68	6	1	
2000 (平12)年度	74	152	10	30	8	4	
合計	2230	826	933	113	307	45	33

注1) 95(平7)年度において適用外を理由とする決定について、不存在と非公開とが混在して処理されているが、これらは適用外の決定として処理した。

2) 1件で複数の決定が存在する。また任意公開請求を含む。

表8 広島県における不服申立ての状況 (1990年度～2000年度)

異議申立て 件数	取下げ	公文書公開審査会					実施機関							
		諮問 件数	答申	処理状況 認 容	一部 認容	棄 却	取 下 げ	審 議 中	決 定 件 数	認 容	処理状況 一部 認容	棄 却	検 討 中	
44	0	40	32	3	17	12	5	3	32	1	19	12	0	2

2000年度までに44件の不服申立てがなされ、公文書公開審査会には40件の諮問がなされている。

諮問後に取下げられた5件と審議中の3件を除く32件について答申がなされ、認容が3件、一部認容が17件となっている。

広島県での異議申立ての内訳は、教育情報関係が13件(教頭昇任選考実施要項・教員採用選考の選考基準、教員採用試験問題など)、都市計画道路情報関係が5件、食糧費情報関係が3件、産廃処理施設関係情報が3件などとなっている。

諮問事案について公文書公開審査会は原決定を変更すべきとする内容の答申を20件行っている。非公開・部分公開の決定を取消し全部公開とすべきとするものが3件、非公開・部分公開の決定について、一部を除き公開すべきとするものが17件で、諮問された事案において認容・一部認容する答申は全体の62.5%になっている。

公文書公開審査会の答申を受けてなされた実施機関の不服申立てに対する決定は、ほぼ答申どおりの内容となっているが、諮問27の「1998年度、97年度広島県公立学校教員候補者選考試験問題」および諮問32の「1999年度広島県立学校図書教諭採用候補者選考試験問題」については全部公開すべきであるとする答申にも拘わらず部分公開にとどまる。

最後に、広島県が被告となる公文書非公開決定の取消訴訟は2件提起されている。

第1の事件は、食糧費（懇談会費）支出に関する文書非公開決定の取消訴訟で、第一審（広島地判平成10年8月25日）は原告の請求を棄却するが、控訴審（広島高判平成11年10月6日）は、原告の請求を一部認容する事実上の原告勝訴判決となっている。控訴審判決に対して県が上告し、現在最高裁で審理中である。

第2の事件は、産業廃棄物処分場建設許可申請書非公開処分取消訴訟で、第一審（広島地判平成11年9月9日）は原告の請求を棄却し、確定している。

（広島市）

1986年度に条例が施行された広島市の運用状況を示すものが、表9である。

施行後16年間において913件の請求がなされている。年度により請求件数に増減がみられるが、年平均は57.1件で、1997年度から2001年度の5年間の年平均請求件数は121.4件となっている。特に、1999年度以降は年間130件を超える請求がなされ、近年は増加の傾向を示している。

実施機関別でみると、市長部局が最も多く、全体の約9割を占め、次いで教育委員会、水道事業管理者の順となっている。

川内：広島県内の情報公開条例について

表9 広島市公文書公開条例運用状況（1986年度～2000年度）

	請求 件数	決定状況					取下げ
		公開	部分 公開	非 公開	不 存在	適 用 外	
1986（昭61）年度	6（4）	0（3）	3（0）	1	0	0	2（0）
1987（昭62）年度	9（14）	6（13）	2（0）	1	0	0	0
1988（昭63）年度	8（10）	7（9）	0	1	0	0	0
1989（平元）年度	44	35	1	8	1	0	2
1990（平2）年度	44	33	3	4	3	0	3
1991（平3）年度	25	21	1	2	0	0	1
1992（平4）年度	33	19	7	1	3	0	4
1993（平5）年度	17	9	6	2	1	0	1
1994（平6）年度	9	4	4	1	0	0	3
1995（平7）年度	44	10	36	1	6	0	7
1996（平8）年度	67	6	33	2	31	0	4
1997（平9）年度	109	28	84	0	7	0	9
1998（平10）年度	86	21	39	2	8	0	29
1999（平11）年度	134	67	67	2	41	0	7
2000（平12）年度	132	49	65	3	44	1	7
2001（平13）年度	146	58	91	4	34	5	5
合計	913(918)	373(385)	442(437)	35	179	6	84(82)

- 注1) 1件の請求につき複数の処理が行われているため、請求件数と処理件数の計は異なる。
 2) 広島市が毎年公表する処理状況をもとに、集計したものである。広島市が公表する統計と相違するのは、86年度、87年度、88年度において、①取下げ件数が請求件数に含まれていないこと、②部分公開決定が公開決定として処理されていること、③文書件数を単位に処理されていることによる。独自集計と異なる件数がある場合、広島市の公表する件数を（ ）で示している。

請求に対する処理状況についてみると、1件の請求につき複数の決定がなされているため請求件数と決定件数の計は異なることになるが、取り下げがなされた84件を除く829件の内訳は、全部公開が373件で全体の45.0%、部分公開が442件で53.3%、非公開が35件で4.2%、文書不存在が179件で21.6%となる。

上記の統計は、請求の内容・件名を単位とするものであるが、決定後の請求文書件数を単位に集計したものが、表10である。

請求文書件数を単位にすると、公開請求文書件数は総計で9337件となり、

表10 広島市公文書公開条例運用状況 (1986年度～2000年度)

単位：請求文書件数

	請求件数	決定状況					取下げ
		公開	部分公開	非公開	不存在	適用外	
1986 (昭61) 年度 ～1995 (平7) 年度	4376	427	1421	2486	10	0	32
1996 (平8) 年度	179	13	125	4	33	0	4
1997 (平9) 年度	1871	388	1466	0	7	0	10
1998 (平10) 年度	829	270	519	2	9	0	29
1999 (平11) 年度	1058	354	626	15	55	0	8
2000 (平12) 年度	1024	288	679	4	45	1	7
合計	9337	1740	4836	2511	159	1	90

年平均622.5件に上る。とりわけ、1996年度から2000年度の5年間についてみると請求文書件数は4961件、年平均が992.2件となっている。請求文書件数においても近年顕著な増加がみられる。

処理状況を、請求文書を単位で見ると、取り下げを除く9247件のうち、全部公開が1740件で全体の18.8%、部分公開は4836件で全体の52.3%、非公開は2511件で27.2%、文書不存在・適用外が160件で1.7%となる。請求の内容・件名を単位とするものと比較すると、全部公開の割合が低下し、部分公開と非公開の割合が増加している。とりわけ非公開の割合が4.1%から27.2%に急増するが、それは市長交際費関連文書の開示請求に対して1989年度に2233件の非公開決定がなされたことによる。

1996年度から2000年度の過去5年間の主な請求文書の内容を文書件数で示したものが、表11である。

近年交際費・食料費・旅費関係資料や段原土地区画整理事業関係資料の請求が上位を占めている。また、2000年度に公立学校の教科書採択関係資料の請求の急増が注目される。

つぎに部分公開・非公開決定（文書不存在を除く）の理由別内訳についてみると、まず請求の内容・件名を単位とする集計が表12である。

川内：広島県内の情報公開条例について

表11 広島市における主な請求分野・内容（1996年度～2000年度）

		単位：請求文書件数
請求分野・内容		件数
1996（平8）年度	①宅地開発・道路占用許可関係資料	96
	②下水道築造契約関係資料	26
	③道路計画関係書類	14
1997（平9）年度	①交際費・食糧費・旅費関係資料	1450
	②宅地開発・道路占用許可関係資料	162
	③建築確認関係資料	47
1998（平10）年度	①交際費・食糧費・旅費関係資料	502
	②段原土地地区画整理事業関係資料	87
	③産業廃棄物処理施設関係資料	47
1999（平11）年度	①交際費・食糧費・旅費関係資料	324
	②段原土地地区画整理事業関係資料	140
	③駅前大橋等関係資料	96
2000（平12）年度	①段原土地地区画整理事業関係資料	303
	②教科書採択関係資料	256
	③交際費・食糧費・旅費関係資料	69

表12 部分公開・非公開事由（1986年度～2001年度）

	単位：件名数					
	1986～1996 (昭61～平8)	1997 (平9)	1998 (平10)	1999 (平11)	2000 (平12)	2001 (平13)
1号(個人情報)	109	77	33	52	53	53
2号(法人等事業情報)	74	75	34	35	39	67
3号(意思形成過程情報)	20	2	3	10	7	0
4号(事務事業執行情報)	84	77	37	25	20	19
5号(協力関係情報)	12	2	4	1	1	0
6号(法令秘情報)	1	0	1	0	0	3

注1) 1件中に非公開とされた事由が複数存在するため、非公開・部分公開の件数と一致しない。

2) 2001年度は新条例の施行による制度改革で、不開示事項は、個人情報、法人等情報、事務事業情報、法令秘情報の4事項を定める。

部分公開・非公開の事由は個人情報、法人等事業情報、事務事業執行情報が圧倒的に多い。

公文書開示請求の実請求者数についてみると、2001年度までの総計は371人になり、年平均は23.2人である。当初よりは増加傾向がみられ、1997年

度から2001年度の5年間では、総計187人で年平均は37.4人である。

最後に、不服申立ての処理状況を示したものが、表13である。

表13 広島市の異議申立て処理状況 (1986年度～2000年度)

異議申立て 件数	取下げ	公文書公開審査会					実施機関				
		諮問 件数	答申	処理状況 認 容	一部 棄却	取 下 げ	審 議 中	決 定 件 数	認 容	処理状況 一部 棄却	却 下
29	3	16	13	2	13	1	23	2	19	2	
	諮問外	10				2	(8)		(6)	(2)	
		(訴えの利益が無いものなど)									

- 注1) 諮問1号・2号事案においては、諮問2件を1件に併合して審議されている。
 2) 諮問3号事案においては、異議申立て2件を1件に併合して諮問されている。
 3) 諮問外の異議申立て件数が10件あり、却下2件、棄却6件、取下げ2件となっているが、決定件数はこれらも含み処理した件数である。

異議申立てがなされたのは29件で、その内訳は交際費関係文書7件、レストハウス企画関係者会議資料3件、固定資産評価審査会関連資料(弁明書・反論書等)3件などである。

異議申立ての処理状況をみると、29件のうち10件については公文書公開審査会に諮問されることなく処理されている(却下2件、棄却6件、取下げ2件)。残りの19件については公文書公開審査会の諮問前に取下げられた3件を除く16件が諮問されている。これらの諮問に対し、諮問後に取下げられた1件を除く15件の答申があり、その内訳は棄却13件、認容2件となっている。

公文書公開審査会が認容した2件は、①「競争入札指名通知書における定価証明書」の公開請求に対し、実施機関(市長)が「予定価格の決定について(伺い)」を特定し非公開とした決定に対する異議申立てについての諮問で、本件請求に対応する公文書は定価証明書であって定価証明書は公開すべきとする1991年12月11日答申(諮問6号)、及び②「平成12～13年度使用希望広島市立小学校用教科書申請書」の一部を非公開とした決定に対する異議申立てについての諮問で、非公開を取り消し、学校名、校長名、

川内：広島県内の情報公開条例について

校長印及び校番を開示すべきとした2001年1月5日答申（諮問13号）である。

公開審査会が認容した答申を受けてなされた実施機関の決定は、すべて答申どおりの内容となっている。

広島市の行った非公開処分に対する取消訴訟は、市長交際費支出関連文書非公開処分について1件提起されたが、1993年に取下げられている。

（県内各市の運用状況）

2001年度までの広島市を除く県内各市の運用状況を概観する。

情報公開条例施行後の各市の請求件数を示したものが、表14である。全市の請求件数の年平均は16.6件である。福山市が年平均38.0件でこの平均を2倍以上上回る。東広島市、呉市、府中市、尾道市も平均を上回っている。

表14 広島市を除く県内各市における請求件数（施行年度～2001年度）

	1993～1995 (施行年月) (平5～平7)	1996 (平8)	1997 (平9)	1998 (平10)	1999 (平11)	2000 (平12)	2001 (平13)	合計	年平均
福山市(1993. 7)	28(6)	12(5)	5	17(2)	101(25)	102(14)	77(19)	342(71)	38.0
東広島市(1993. 10)	45	24	27	6	12	17	19	150	16.7
庄原市(1997. 1)		1	2	2	6	3	9	23	3.8
三次市(1998. 10)				0	0	0	13	13	3.3
呉市(1999. 10)					22	9(1)	30(1)	61(2)	20.3
因島市(1999. 10)					0	4	8	12	6.0
三原市(2000. 4)						19	13	32	16.0
府中市(2000. 4)						16	19	35	17.5
大竹市(2000. 4)						3	8	11	5.5
竹原市(2000. 4)						9	14	23	11.5
廿日市市(2000. 4)						13(6)	8(1)	21(7)	10.5
尾道市(2001. 4)							23	23	23.0

つぎに、各市の運用状況についてみる。

（福山市）

1993（平成5）年度に条例を施行した福山市における請求件数及び対象

文書件数を示したものが、表15である。1998年度までの請求件数の合計が70件であったのが、1999年度・2000年度は単年度で100件を超える請求に急増した。但し、2001年度は77件に減少している。なお、福山市は、新条例を制定し2002年7月から施行している。

表15 福山市における公開請求件数および対象文書件数

	1993 (平5)	1994 (平6)	1995 (平7)	1996 (平8)	1997 (平9)	1998 (平10)	1999 (平11)	2000 (平12)	2001 (平13)	合計
請求件数	5(1)	14(2)	9(3)	12(5)	5	17(2)	101(25)	102(14)	77(19)	342(71)
文書件数	19 (11)	100 (6)	405 (33)	546 (354)	275	114 (2)	7003 (32)	4795 (687)	3151 (175)	16408 (1300)

注1) ()内は任意公開請求を示す。

2) 非公開・不存おおよび取下げは、文書数において1件として集計した。

1997年度から2001年度の5年間の主な請求内容を請求文書件数で示したものが、表16である。

表16 福山市における主な請求分野・内容別請求件数(1997～2001年度)

	請求分野・内容	件数
1997年度	①議員視察旅費に関する文書	272
	②国民保険減免に関する資料	2
1998年度	①福山道路関連文書	67
	②老人クラブ関連文書(補助金, 決算報告, 規約等)	19
1999年度	①食糧費・交際費・旅費関連文書	4869
	②事務経費関係文書	1062
	③教育関係文書	866
2000年度	①食糧費・交際費・旅費関連文書	1277
	②リーデンローズとポートプラザを結ぶ橋に関する文書	811
	③情報公開研修に関する文書	399
	④付属機関に関する文書	394
2001年度	①監査事務局, 東京事務所の支出に関する文書	2523
	②教育関係文書	125
	③「日の丸・君が代」に関する文書	122

川内：広島県内の情報公開条例について

1997年度は議員視察旅費関係文書が、1999年度、2000年度は食料費・交際費・旅費関連文書が、2001年度は監査事務局・東京事務所の支出に関する文書の請求が最も多くなされている。これらの請求が文書件数を急増させた原因となっている。

処理状況を、決定件数を単位に示したものが表17である。

表17 福山市情報公開条例運用状況（1993年度～2001年度）

	1993～1996 (平5～平8)	1997 (平9)	1998 (平10)	1999 (平11)	2000 (平12)	単位：決定件数	
						2001 (平13)	合計
決定件数	73(13)	5	22(2)	118(30)	175(21)	128(22)	521(88)
全部公開	24(6)	4	12(1)	53(18)	90(11)	66(10)	249(46)
部分公開	32(5)	1	9(1)	43(4)	65(9)	43(11)	193(30)
非公開	4(2)	0	0	5	4(1)	6	19(3)
不存在	12	0	1	15(7)	15	11(1)	54(8)
取下げ	1	0	0	2(1)	1	2	6(1)

注1) ()内は任意公開請求を示す。

2) 非公開、不存在および取下げは、1件として集計した。

取下げを除外した515件の内訳は、全部公開が249件で全体の48.3%、部分公開が193件で37.5%、非公開が19件で3.7%である。

次に、処理状況を文書件数で示したものが表18である。

表18 福山市情報公開条例運用状況（1993年度～2001年度）

	1993～1996 (平5～平8)	1997 (平9)	1998 (平10)	1999 (平11)	2000 (平12)	単位：文書件数	
						2001 (平13)	合計
請求文書数	1070(404)	275	114(2)	7003(32)	4795(687)	3151(175)	16408(1300)
全部公開	554(361)	274	77(1)	303(20)	2829(631)	1979(25)	6016(1038)
部分公開	497(41)	1	32(1)	6648(4)	1888(54)	1149(149)	10215(249)
非公開	4(2)	0	0	7	7(2)	10	28(4)
不存在	14	0	5	43(7)	70	10(1)	142(8)
取下げ	1	0	0	2(1)	1	3	7(1)

注1) ()内は任意公開請求を示す。

請求が取下げられた7件を除く16401件の内訳をみると、全部公開が6016件で全体の36.7%、部分公開が10215件で62.3%、非公開が28件で0.2%、

不存在とされたものが142件で0.9%となっている。

請求件数と文書件数を単位とする各々の運用状況を比較すると、文書件数では部分公開が約7割に増加し、逆に全部公開が約3割に減少することになる。

条例第6条に定める非公開事項のいずれかに該当するとして、部分公開や非公開（文書不存在を除く）として処理された10243件をその理由別に示したものが、表19である。

表19 福山市における部分公開・非公開の理由別分類
(1993年度～2001年度)

理 由	単 位：文書件数 件 数
法令秘情報（第1号）	12(1)
個人情報（第2号）	6855(238)
法人等情報（第3号）	4109(44)
生命等保護情報（第4号）	2
国等協力関係情報（第5号）	87(1)
合議制機関等情報（第6号）	16
意思形成過程情報（7号）	90(2)
市政運営情報（第8号）	3147(40)

出典：福山市『2002年度個人情報保護制度・情報公開制度運営状況報告書』26頁。

注1) 1件の公文書に複数の理由が存在するため、対象公文書件数とは一致しない

2) 報告書と市政運営情報の件数が異なるのは、93年度～97年度の379件が380件と記されたためであろう。

部分公開・非公開と処理された理由は、個人情報^が66.9%、法人等情報が40.1%、市政運営情報が33.4%で、この3理由が圧倒的に多い。

実施機関の公開・非公開の決定に対する不服申立ての状況を示したものが、表20である。

情報公開審査会による4件の答申内容は、非公開とした決定に対して一部を除き公開すべきとして決定を変更すべきとしたものが2件、実施機関の決定を妥当としたものが2件である。答申を受けてなされた実施機関の

川内：広島県内の情報公開条例について

表20 福山市不服申立て処理状況（1993年度～2001年度）

異議申立 件数	諮問 件数	公開審査会						実施機関					
		答 申 件 数	認 容	一 部 認 容	棄 却	審 議 中	取 下 げ	決 定 件 数	認 容	一 部 認 容	棄 却	却 下	検 討 中
8	8	4	0	2	2	0	3	4	0	2	2	0	0

注1) 諮問内容が同一案件のため諮問2件を併合審理されている。

決定は、4件とも答申どおりの内容となっている。

(東広島市)

東広島市における条例施行から2001（平成12）年度までの処理状況を示したものが、表21である。

表21 東広島市情報公開条例運用状況（1993年度～2001年度）

	1993～1996 (平5～平8)	1997 (平9)	1998 (平10)	1999 (平11)	2000 (平12)	2001 (平13)	合計
請求件数	69	27	6	12	17	19	150
全部公開	30	11	3	2	10	11	67
部分公開	33	16	2	7	4	2	64
非公開	3	0	0	1	2	1	7
不存在・却下	1	0	1	2	1	5	10
取り下げ	2	0	0	0	0	0	2

注1) 99年度請求件数では本人情報開示請求の2件（開示1件，部分開示1件）を除いている。

請求件数が総計で150件で、年平均で16.7件となるが、97年度をピークにして98年度以降回復していないが、1999年度からは増加に転じている。

この間の主な請求内容をみると、ゴルフ場建設関連，食料費関連，西条駅前区画整理に係る請求が多くなされているが、2001年度においては、教科書採択関連文書の請求が最多で19件中8件を占めている。

処理状況は、取り下げ2件を除く148件の内訳をみると、全部公開とされたものが67件で45.3%，部分公開が64件で43.2%，非公開が7件で4.7%となっている。

表22 東広島市における部分公開・非公開事由
(1993年度～2001年度)

	単位：文書件数		
	部分公開	非公開	合計
法令秘情報（第1号）	1	0	1
個人情報（第2号）	53	3	56
法人等情報（第3号）	26	0	26
意思形成過程情報（第4号）	3	1	4
行政運営情報（第5号）	17	1	18
国等協力関係情報（第6号）	0	2	2
合議制機関等情報（第7号）	0	1	1

部分公開・非公開（文書不存在を除く）として処理された71件についてその理由別に示したものが、表22である。

個人情報と理由とするものが56件と最も多く、つぎに法人等情報が26件、行政運営情報が18件となっている。

不服申立ては11件あり、特に1995年度に食料費関連の請求に対する部分公開決定に対して、実施機関毎に9件の異議申立てがなされている。これら9件について公開審査会に諮問され、答申は実施機関の決定を一部変更して開示すべきとする内容となっている。

この答申を受けてなされた実施機関の決定は、懇談の相手方の職名・氏名を原則非開示とし、また債権者の印影も非開示とする内容で答申の内容の一部についてのみ認容するものとなっている。

そして、この決定が契機となり、また食料費関連文書を公開する全国の趨勢を背景に、1998年度には懇談の相手方の氏名等を原則的に公開とする公文書公開条例の一部改正が行われた³⁰⁾。

30) 中国新聞1998年2月22日付朝刊によると、食糧費支出について、懇談の相手方の名前を原則公開とするため、相手方の職名と名前を、個人情報に該当しない特例に追加し公開する、ただし、相手方の権利、利益を不当に侵害する恐れのある場合は非公開とする内容の条例改正が行われている。

川内：広島県内の情報公開条例について

(庄原市)

庄原市は、条例施行期日が1997年1月1日で、その運用状況を示したものが、表23である。

この間の請求内容をみると、市議会議事録の請求が最も多く、請求件数で6件、対象文書件数で83件に上る。

処理状況は、請求総件数23件中、全部公開とされたものが20件、部分公開が1件、非公開が1件、不存在1件となっている。

これを文書件数でみると、請求文書総件数116件中、全部公開とされたものが113件、部分公開、非公開および不存在が各々1件となっている。

非公開・部分公開の決定は、1999年度公開請求された「市が北部20市町村と共に加入している協議会が交わした確認書・覚書・念書・確認事項」が国等協力関係情報に該当するとの理由から非公開とされた1件、同年度「平成10年度発生災害復旧事業査定設計書」が行政運営情報に該当するとして部分公開された1件である。

実施機関の決定に対する異議の申立てはなされていない。

表23 庄原市情報公開条例運用状況(1996年度～2001年度)

	1996 (平8)	1997 (平9)	1998 (平10)	1999 (平11)	2000 (平12)	2001 (平13)	合計
請求件数	1	2	2	6	3	9	23
請求文書件数	1	6	25	*17	15	52	*116

注1) *は、非公開を1件と計算した件数である。

(三次市・呉市・因島市)

三次市は、条例施行期日が1998年10月1日で、その後の運用状況をみると、1998年度から2000年度の3年間は公開請求がなく、2001年度に13件の請求がなされている。

三次市の運用状況を示したものが、表24である。

請求内容は、教科書採択に係る文書が8件で最も多い。

請求の処理状況をみると、全部公開が9件、部分公開が4件である。こ

表24 三次市情報公開条例運用状況（1999年度～2001年度）

	1999(平11)	2000(平12)	2001(平13)	合計
請求件数	0	0	13	13
全部公開			9	9
部分公開			4	4

これらの決定に対して異議は申し立てられていない。

呉市は、条例施行期日が1999年度10月1日で、その後の運用状況を示したものが表25である。

この間の請求内容をみると、学校教育関係が23件と最も多く、特に2001年度は教科書採択に係る請求が14件に上る。

処理状況は、請求総件数61件中、全部公開とされたものが33件、部分公開が22件、非公開が10件、不存在・却下が15件、取下げが2件となっている。

これを決定件数でみると、総計127件中、取下げ2件を除く125件の内訳

表25 呉市情報公開条例運用状況（1999年度～2001年度）

	1999(平11)	2000(平12)	2001(平13)	合計
請求件数	22	9(1)	30(1)	61(2)
全部公開	10	6(1)	17	33(1)
部分公開	14	2(1)	6	22(1)
非公開	5	3	2	10
不存在・却下	1	1(1)	13(1)	15(2)
取下げ	1	0	1	2
決定件数	36	13(3)	78(1)	127(4)
全部公開	10	6(1)	37	53(1)
部分公開	18	2(1)	23	43(1)
非公開	6	4	3	13
不存在・却下	1	1(1)	14(1)	16(2)
取下げ	1	0	1	2

注1) 1件の請求について複数の処理が行われているため、請求件数と決定件数の計は異なる

2) 呉市が公表している運用状況をもとに集計したものである。

3) 不存在・却下には、回答不能1件を含む。

川内：広島県内の情報公開条例について

は、全部公開とされたものが53件で42.4%、部分公開が43件で34.4%、非公開13件で10.4%、不存在・却下16件で12.8%となっている。

非公開又は部分公開として処理された56件の理由をみると、個人情報29件で最も多く、事務事業情報の22件、意思形成情報の20件が続く。

実施機関の決定に対する不服申立ては8件提起されているが、取下げ等を除く5件が情報公開審査会に諮問され、諮問が撤回された1件を除く4件につき答申があり、認容が1件、棄却が3件、却下が1件となっている。

情報公開審査会が認容した事案は、実施機関が非公開とした「市職員採用試験I種（面接の内容、試験の評価基準）」を公開すべきとした答申である。

因島市での運用状況を示すのが表26である。施行初年度となった1999年度は公開請求がなされず、2年目の2000年度に4件、2001年度に8件の請求がなされている。2000年度の4件の請求は、「小中学校の職員会議録」の公開を請求するもので、2001年度の8件は教科書採択や職員会議の議事録の請求で、全ての請求が全部公開となっている。

表26 因島市情報公開条例運用状況（1999年度～2001年度）

	1999 (平11)	2000 (平12)	2001 (平13)	合計
請求件数	0	4	8	12
全部公開	0	4	8	12

(三原市、府中市、大竹市、竹原市、廿日市市、尾道市)

次に、三原市、府中市、大竹市、竹原市、廿日市市、尾道市における情報公開条例の運用状況についてみる。

三原市、府中市、大竹市、竹原市、廿日市市は、2000年4月1日が条例の施行期日である。

三原市の運用状況を示すものが表27で、2000年度の請求件数が19件、主な請求内容は水道事業に関する情報、議会活動に関する情報で、その他都市計画情報などとなっている。

2001年度の請求件数は13件で、建設工事関係の請求が多い。

表27 三原市情報公開条例運用状況（2000年度～2001年度）

	2000(平12)	2001(平13)	合計
請求件数	19	13	32
全部公開	10	7	17
部分公開	7	6	13
非公開	1	0	1
不存在	1	0	1
請求文書件数	132	17	149
全部公開	16	7	23
部分公開	114	6	120
非公開	1	0	1
不存在・却下	1	3	4
取下げ	0	1	1

処理状況としては、請求件数でみると、全部公開が17件、部分公開が13件となっている。

これまでの異議申立ては2000年度の2件で、情報公開審査会への諮問が1件あり、棄却の答申がなされている。2001年度は異議は申し立てられていない。

府中市の運用状況を示すものが、表28である。2000年度の請求件数が16件、主な請求内容は教育委員会会議録、建設工事に係る設計・契約書となっている。処理状況は取下げられた2件を除く14件中、全部公開が11件、部分公開が1件、不存在が2件となっている。また、2001年度は請求件数が19件で、主な内容は監査結果通知に記載された書類や教科用図書採択結果で、全部公開が12件、部分公開が6件、不存在・却下が1件である。異

表28 府中市情報公開条例運用状況（2000年度～2001年度）

	2000(平12)	2001(平13)	合計
請求件数	16	19	35
全部公開	11	12	23
部分公開	1	6	7
非公開	0	0	0
不存在・却下	2	1	3
取下げ	2	0	2

川内：広島県内の情報公開条例について

議申立ては1件なされたが取下げられている。

大竹市の処理状況を示すのが、表29である。請求内容についてみると、2000年度の3件の請求中2件は学校給食関係であり、2001年度は物品購入関係が多く請求されている。

異議申立ては提起されていない。

表29 大竹市情報公開条例運用状況（2000年度～2001年度）

	2000(平12)	2001(平13)	合計
請求件数	3	8	11
全部公開	3	5	8
部分公開	0	2	2
非公開	0	0	0
不存在・却下	0	1	1
取下げ	0	0	0

竹原市の運用状況を示したものが、表30である。

請求内容は、2000年度は学校関係2件が、2001年度は公共事業関係が最多である。

異議申立ては提起されていない。

表30 竹原市情報公開条例運用状況（2000年度～2001年度）

	2000(平12)	2001(平13)	合計
請求件数	9	14	23
全部公開	5	7	12
部分公開	0	3	3
非公開	1	4	5
不存在・却下	3	0	3
取下げ	0	0	0

廿日市市の運用状況を示したものが、表31である。

2000年度および2001年度の主な請求内容は、いずれも市長交際費、議員海外視察報告書が上位を占めている。異議申立てはなされていない。

最後に、2001年4月施行の尾道市についてみる。尾道市の運用状況を示したものが、表32である。

表31 廿日市市情報公開条例運用状況（2000年度～2001年度）

	単位：請求件数		
	2000(平12)	2001(平13)	合計
請求件数	13(6)	8(1)	21(7)
全部公開	1	1	2
部分公開	12(6)	7(1)	19(7)
非公開	0	0	0
不存在・却下	0	0	0
取下げ	0	0	0

注1) () 内は任意公開請求を示す。

表32 2001年度尾道市情報公開条例運用状況

		単位：件数	
①請求件数	23	②文書件数	614
全部公開	12	全部公開	121
部分公開	6	部分公開	466
非公開	0	非公開	0
不存在	9	不存在	27
存否応答拒否	0	存否応答拒否	0
取下げ	0	取下げ	0

2001年度の主な請求内容は、請求件数単位では教科書採択関連文書の4件、交際費関係文書の4件が、文書件数単位では交際費関係文書の463件と議会視察関係文書99件が上位を占める。

異議の申立てはなされていない。

(県内各町村)

つぎに2001年度までの県内各町村の運用状況についてみる。まず、各町村の公開請求件数を示したものが、表33である。

県内で最初に条例を制定・施行した府中町や千代田町、甲山町、御調町、安浦町、黒瀬町、上下町は、年平均請求件数が町村の年平均件数3.2件を上回っている。他方、2000年度内に施行された比和町、三良坂町、吉舎町、作木村、また2001年度内に施行された口和町、木江町、熊野町、宮島町、

川内：広島県内の情報公開条例について

表33 県内各町村における請求件数（施行年度～2001年度）

単位：件数

	施行年月	施行年度～						合計
		1996年度	1997	1998	1999	2000	2001	
(町)								
府中町	(1983. 4)	109	8	17	8	19	3	164
安芸津町	(1987. 4)	13	1	10	4	0	3	31
神石町	(1993. 7)	1	0	0	0	0	0	1
海田町	(1996.10)	7	1	1	0	3	2	14
油木町	(1998. 4)			0	2	0	0	2
高野町	(1998.10)			0	0	0	1	1
西城町	(1999.10)				0	0	1	1
千代田町	(1999.10)				0	3	10	13
甲山町	(2000. 4)					9	2	11
比和町	(2000. 4)					0	0	0
御調町	(2000.10)					15	20	35
三良坂町	(2000.10)					0	0	0
吉舎町	(2000.10)					0	0	0
戸河内町	(2001. 4)						1	1
甲奴町	(2001. 4)						2	2
口和町	(2001. 4)						0	0
安浦町	(2001. 4)						4	4
木江町	(2001. 4)						0	0
熊野町	(2001. 6)						0	0
黒瀬町	(2001. 7)						4	4
芸北町	(2001. 7)						1	1
宮島町	(2001. 7)						0	0
佐伯町	(2001. 7)						0	0
川尻町	(2001.10)						1	1
上下町	(2001.10)						5	5
加計町	(2001.10)						0	0
三和町(双三郡)	(2001.10)						0	0
総領町	(2002. 1)						0	0
(村)								
作木村	(2000. 4)					0	0	0
豊松村	(2001. 4)						0	0

注1) 任意公開請求を含む。

佐伯町，加計町，三和町（双三郡），総領町，豊松村では開示請求がなされていない。

つぎに、各町村の処理状況を示したものが、表34である。

処理状況をみると、府中町、安芸津町、海田町、千代田町、上下町は全部公開の割合が、甲山町、御調町は部分公開の割合が高い。なお、府中町、安芸津町、御調町、川尻町以外には、不服申立ては提起されていない。

(2) 運用状況の比較

つぎに、県内各自治体の情報公開条例の請求件数、処理状況及び請求内容についてみると以下の諸点が指摘できる。

まず、条例施行から2001年度（又は2000年度）までの年平均の請求件数をみると、各自治体の請求件数の単位は、請求文書件数を単位する広島県、福山市、請求文書件名を単位とするその他の自治体との2通りの方法で集計されている。

前述のとおり、これらの数値を比較可能なものに換算するが、それによると、文書件名においても請求件名においても広島県が最も多く、広島市、福山市、呉市、尾道市の請求が多い。人口比からみて当然の結果ともいえるが、総じて、県、市、町村の順で請求件数が多く、広島県は、請求文書件数の施行年度からの年平均が2612.1件、過去5カ年平均（97年度～01年度）で5748.2件、又請求文書件名での年平均（90年度～00年度）が202.7件、過去5年間平均が243.4件となっている。いずれも過去5年間の平均件数が年平均件数を上回り、増加傾向がみられる。

広島市は、請求文書件数の施行年度からの年平均が622.5件に対して5年間の平均件数が992.2件、文書件名数では各々57.1件と121.4件でやはりいずれも増加している。

各市（広島市を除く）の年平均を文書件名数でみると、年平均が16.6件で、過去5年間では17.6件である。各市のなかでは、福山市の請求が多く、年平均が38.0件、5年間平均が60.4件となっている。町村では、年平均が3.2件で、過去5年間では2.6件である。町村での運用は活発とはいえない状況にある。

川内：広島県内の情報公開条例について

表34 広島県内各町村の処理状況（施行年度～2001年度）

請求件数	決定状況					単位：件数 異議申立	
	公 開	部分 公開	非 公開	不 存在 (不 受理)	取 下 げ		
(町)							
府中町	164	126	16	8	9	5	4
安芸津町	31	21	6	3	0	1	2
神石町	1	1	0	0	0	0	0
海田町	14	9	3	2	0	0	0
油木町	2	1	0	0	0	1	0
高野町	1	1	0	0	0	0	0
西城町	1	1	0	0	0	0	0
千代田町	13	9	1	2	0	1	0
甲山町	11	3	7	0	0	1	0
比和町	0						
御調町	35	15	18	1	1	0	2
三良坂町	0						
吉舎町	0						
戸河内町	1	1	0	0	0	0	0
甲奴町	2	2	0	0	0	0	0
口和町	0						
安浦町	4	2	0	2	0	0	0
木江町	0						
熊野町	0						
黒瀬町	4	1	3	0	0	0	0
芸北町	1	1	0	0	0	0	0
宮島町	0						
佐伯町	0						
川尻町	1	0	0	0	1	0	1
上下町	5	5	0	0	0	0	0
加計町	0						
三和町(双三郡)	0						
総領町	0						
(村)							
作木村	0						
豊松村	0						

つぎに処理状況であるが、ここでは一般的傾向として、県よりも各市が、市よりも町村の公開率が高い傾向にあることが指摘できる。

文書件名または内容を基準に具体的な比較をすると、広島県での処理状況（1990年度～2000年度）は、公開とされたものが37.6%、部分公開とされたものが42.5%となっている。（1件の請求につき、複数の処理がなされる場合があるため、請求件数と処理件数とは必ずしも一致していない。以下、同様。）また、広島市では（1986年度～2001年度）全部公開が45.0%、部分公開が53.3%となっている。これに対して、福山市の平均が全部公開48.3%、部分公開が37.5%である。東広島市では全部公開が45.3%、部分公開が43.2%などとなっている。広島市を除く各市の平均は、全部公開50.8%、部分公開36.6%である。

県内町村の処理状況であるが、府中町は公開が79.2%、部分公開が10.1%、安芸津町では公開が70.0%、部分公開が20.0%、海田町では公開が64.3%、部分公開が21.4%となっている。町村全体では、全部公開が70.6%、部分公開が19.1%である。

全体的な傾向として、公開率は、請求件数の多寡と関連するが、請求内容を不問にして統計をみると、県よりは市、市よりは町村が高い傾向が窺える。

つぎに、非公開、部分公開として処理された適用除外事項をみると、広島県、広島市、福山市をはじめほとんどの自治体で、個人情報に該当することがその理由の第1を占めており、それに行政執行情報と事務事業情報の事由が続いている。このことからしても、これらの情報の規定の仕方が重要になる。

文書請求の分野や内容であるが、食料費や交際費、旅費やタクシーチケットなど公金の支出を監視する文書請求が多い。それと共に、行政と住民との間で対立が生じたり、紛争となっているような問題に関する請求が多くみられる。また、昨今の社会状況を反映して教科書採択に関連する文書が各地で請求されている。

実施機関の非公開・部分公開の決定に対する不服申立ての状況であるが、広島県、広島市、福山市、あるいは府中町、安芸津町、御調町など一部の自治体を除いて、不服申立ての提起がなされていない。

川内：広島県内の情報公開条例について

不服申立ての内容をみると、広島県での異議申立44件の内訳は、既述のごとく、教育関係が13件（教頭昇任選考実施要項・教員採用選考の選考基準、教員採用試験問題など）、都市環境関係が5件、食糧費関係と産廃処理施設関係情報が3件などとなっている。広島市では29件の異議が申立てられていて、その内訳は交際費関係、レストハウス関係である。福山市の8件（取り下げが4件）は、交際費、区画整理事業調査書および政策審議会議審議経過等であり、東広島市の11件は主に食糧費関係となっている。府中町の4件は、建設工事関係3件、官民境界確認図面が1件で、その他に、安芸津町と御調町などで異議申立てがなされている。

審査会の答申内容をみると、認容率が高いのは、府中町で、4件の異議申立てについて審査会は3件を認容、1件を一部認容と答申している。また、広島県では32件の答申中一部認容が17件、認容が3件で、実施機関の決定を妥当とする棄却の12件を上回っている。他方、広島市では、原処分を妥当とする棄却の答申が13件で80%を超えている。

審査会の答申を受けてなされる実施機関の不服申立てに対する決定については、答申が尊重されて、ほぼ答申どおりの決定となっている。

以上が不服申立制度の実情であるが、各自治体の非公開・部分公開の件数を勘案すると、それが十分に活用されているとは言い難い。このことは、公開請求を権利として意識していても、そのことが当然救済を受ける権利をも含むという意識に十分結合していないとも考えられるわけで、不服申立ての低調は気がかりとなる。

以上、各自治体での運用状況を検討してきたが、広島県、広島市、福山市など一部自治体を除き情報公開制度の利用は低調である。しかも、広島市においてさえ実請求者が年平均23.2名にすぎないことを考えると、制度として整備されたが利用は不十分と言わざるをえない。

5. むすびにかえて

以上、広島県内各自治体の情報公開条例の現状とその運用状況について

検討してきた。

まず、県内各自治体の情報公開条例の構造をみると、自治体での創意工夫の跡がみられなくはないが、各自治体の情報公開制度は、初期においては広島県公文書公開条例の影響を、1999年の情報公開法制定の動きのなかでは、同法と広島県新条例の影響を強く受けて整備されたものが多いことが指摘できる。現在では、情報公開法に適合する内容をもつ条例が多く制定されつつあり、全体として県内自治体の情報公開制度は一定の水準をもって定着してきていると評価できる。しかし前述のごとく、なお不十分なものも残されており、同法との整合性を図るなかで、該当する条例は早急に見直しをする必要がある。同時に、同法は積極的な内容を持つ一方で、「知る権利」の明記、実施機関の長の「第一次判断権の尊重」など多くの問題点を抱えている。同法も、4年後の見直しを規定している（同法付則3項）ところであり、「知る権利」の保障に適う明確な条文構造を目指し、条例の内容を絶えず検討していくことが求められる。

また、情報公開制度の運用状況からみて、現状ではその活用が十分とは到底言い難い状況にある。

現時点では、情報公開条例として整備しさえすればいいという段階ではない。たしかに、県内の情報公開制度の運用においても全国的流れと同様に公費の不正支出を暴く手段として重要な役割を果たしてきたことは評価できよう。それに加えて今後は、わが国の課題となっている地方分権社会の実現という観点に立脚し、情報公開制度が行政の根幹部分に切り込める役割を果たせるよう、住民と自治体の双方で制度や運用を改善していくことが課題となっている。