

自治体と情報公開

横浜市行政法研究会

はじめに

ニューヨークタイムス事件や外務省秘密文書漏洩事件の発生を契機に、国民機密と国民の知る権利の問題が大きな論議を呼んだことは周知のとおりである。我々はこの問題を契機に自治体のレベルにおける行政情報の公開性の問題について様々な角度から探ってみた。本稿では第一に情報公開の法的保障について、第二に秘密概念の推移とその運用の問題性を、第三に情報公開を妨げる条件とその打開策等についての試論を掲げる。

1 情報の公開と住民

1・情報公開の原則の憲法上の根拠

日本国憲法は地方自治を制度的に保障している。そこでは、もとより住民は自治体行政について知る権利をもっている。住民が自治体行政に参加し、そのあり方について正しい判断を下すためには、行政情報が十分与えられていなければならないからである。また、住民は行政に参加するために必要な情報をあらゆるところで獲得し、提供させる権利をもっているといわなければならない。少なくとも住民が行政に参加するのに必要なあらゆる情報を獲得しようとした時には、それを妨げてはならない。

このように住民に対する情報公開の要請は住民の

知る権利から導かれるものであるが、この知る権利は日本国憲法において住民に基本的人権として保障されている。〈13条, 15条, 21条, 23条, 25条, 26条, 92条〉

2・情報公開の原則の法律的保障の確立

情報公開の原則が日本国憲法上確立していることと、それをどのような形で具体的に法律制度上保障していくかは別個の問題である。たとえばアメリカにおいては、国民の知る権利はアメリカ憲法修正第1条で保障する表現の自由に含まれるが、この憲法規範から国民の行政情報開示に対する具体的な請求権まで導かれるものとは考えられていない。そこで、1966年の「情報の自由に関する法律」〈The Freedom of Information Act〉は何人に対しても情報開示の請求を認め、政府機関が情報の開示を拒否したときは、市民は裁判所に司法的救済を求めることができる点において、情報開示を制度的に保障するにいたったが、なおこの法律も9つの例外事項を認めて問題を残している。西ドイツにおいてはボン基本法5条1項で知る権利を明文で保障し、州の憲法でも知る権利を同様に規定している。この基本法5条1項の知る権利は、マスメディアによって公表されたものを国民が知り、聞き、見ることを国家が制限することを禁止したものであり、官庁に「情報提供あるいは閲覧保障」を義務づけたものではないと理解されている。官庁の情報提供義務の規定は、各州の出版法においてみられ、プレスまたはその代表者が、プレスを通じた国民意志の形成に資するため、官庁に情報を提供させる権利をもつとされている。以上、アメリカや西ドイツにおいては情報の開示を求める具体的な知る権利は、直接憲法規範によってではなく、法律レベルによって保障されているのである。この点、我が国においては、行政情報の開示の請求権まで認めた一般的法律は存在しな

い。

3・情報公開原則の制度的保障としての試論

以上、公開原則が確立している諸国の例を見た。そしてそこにあつては、何等かの形で実定法化され法制度として確立していることを知った。我国においては憲法上の公開原則を一般的に実定法化した規定は見当たらない。そこでこのように一般的規定がない場合においても、いわゆる制度的保障論によって、憲法を根拠に直接公開原則を保障できないか。

そこに至る前に従来この点に関する理論に触れよう。一つは、住民の知る権利が、憲法上保障されている他の自由権と同一レベルで保障されているとする考えである。この考えは、根底に、知る権利を表現の自由の一環として捉え、情報や知識の収集発表を個人人格にとって不可欠なものとして考える点を特徴としている。しかしながら、最近のいわゆる知る権利は、政治参加・住民参加などの一環として論じられていることから知られるように、政治過程への参加という契機こそが重要であり、個人人格の完成という視点から、知る権利を個人的権利とするのは正しくない。二つは、住民の知る権利を社会権的性格のものとして捉える考えである。この考えは、地方自治体に対して住民の知る権利の行使を妨げる行為の排除を要求できると共に、積極的に情報公開を義務付けることが出来るのである。しかしながら、この考えも、いわゆる社会的権利について憲法学者が述べているように、単なるプログラム規定にしかすぎないとも考えられるし、また実定法上の根拠なくして直ちに具体的権利として情報提供請求権が住民に保障されるかという否定的にならざるを得ない。

そこで我々は、制度的保障として構成してみようと思う。その必要性は次の理由による。例えば、学問の自由が、いわゆる大学の自治という制度的

保障に裏打ちされて始めて意味を持ち得るように、ここで問題としている知る権利も強大な官僚組織の民主的統制という要請から、制度的保障の必要性の域にまで達しているのではないか。いいかえるならば、行政の民主的統制をより実効あらしめるための制度的保障として知る権利を位置付けることが出来ないだろうか。もちろん、この行政の民主的統制という点では議会による方法があるが、行政の肥大化、複雑化、専門化によって、行政の比重が増大してきていることを考慮しなければならないだろう。このことを考えると、住民が直接行政の実態を深く知るために、知る権利を保障することは自治体住民にとって是非必要なものであり、それをより実効あらしめるために制度的保障として構成する我々の意図も背づいていただけだと思う。

知る権利を制度的保障だとした場合、次のような理論的帰結となる。①制度的保障によれば、究極的には個人の権利自由の保障になるとしても、直接的には制度そのものを客観的に保障することを目的とする。従って住民が知る権利を行使するために自治体は具体的制度を保障する義務を負う。②制度的保障によれば、特定の権利主体が存在しない場合にも保障され得るようになる。従来考えのように、個人的権利と考えると、何等かの権利侵害があった場合のみ、具体的請求権として保障されることになるが、制度的保障とすると、行政庁側に住民に対する資料公開の義務付がなされている結果、権利侵害という要件を提出することなく、単なる市民というだけで知る権利の主体となることが出来る。

上のように考えると、更にその内容として、次のようなことが要請されてくるのではないか。一つは公開にすべき資料の意味であるが、ここでいう

資料とは政策決定前及び執行前の資料をも含むのではないか。確かに行政運営上、行政庁側に非公開にする必要性もある。そのところの兼ね合いはむづかしいが、政策決定前の資料だからといって公開にしないという理由にはならない。現行制度には事前聴聞制度などもあるのであって、そのような場で事前資料なども公開にすべきである。更に次のような問題も生ずる。例えば、客観的にみて、公開にすべき資料を、上司が公開にすべきでないとの職務命令を発した場合に、担当者は上司の職務命令に従うべきか、どうか迷うところであるが、この場合に上司の職務命令に従って公開しない時には、担当者の責任問題を生ずる。逆にいえば上司の職務命令に従ったとしても免責されないのである。以上のような結果も知る権利を制度的保障として捉えた場合に生ずるのではないかと考える。

4・横浜市の場合

知る権利が憲法上、客観的な制度として保障されているとする我々の立場からは、住民は自治体の行政情報の開示を、法律等の規定をまつことなく直接請求することができる。そして行政庁はそれを提供する義務を負うことになる。しかし知る権利の法的性格を個人権的権利として把える通説的立場からは、知る権利を直接の根拠にして、住民が行政情報の開示を請求することは否定的に解され、したがって具体的な法律の規定をまっしてはじめて、住民は行政庁の情報の開示を請求することができることになる。しからば、現行法上の情報公開規定はどのようになっているだろうか。結論的にいえば、情報公的の一般的な法律、条例等は存在しない。したがって住民は行政庁のあらゆる情報の開示を求め、それが拒否された場合、裁判所に訴えてその実現を図ることはできないのである。しかし個々の法律等においては、例えば、地方自治法199条8項、243条の3、252条の11や

地方公営企業法40条の2等に公開規定がみられ、そこでは、監査結果の公表、財政状況の公表、地方公営企業の業務状況の公表等を地方公共団体の長に義務づけしている。

横浜市の条例、規則等をみると、上述の地方自治法や地方公営企業法の規定に基づいて住民に公表すべき事項に関し条例〈横浜市財政事情の公表に関する条例、公営企業〈下水道、埋立、水道、工業用水道、交通の各企業〉の設置に関する条例〉が制定されている。また、横浜市の行政資料の閲覧または貸出しについては、行政資料の保管に関する規則〈横浜市規則第60号〉や行政資料管理規程〈横浜市達第33号〉がそれぞれ制定されている。しかし、これらの公的規定は行政の政策決定及び執行段階において生ずる情報の公開を住民に認めたものとは解されない。しかし情報公開原則を真に実効あらしめるためには、政策決定段階たと執行段階たとを問わず、住民が行政参加に必要と考えるあらゆる情報は、ごく例外的な秘密事項を除き、住民の要求に応じて公開されるべきであり、このための一般公開的規定の整備がはからなければならない。

2———自治体と秘密

1・問題の所在

公開原則は、行政庁に全裸を要求するものではない。一定の基準による秘密の存在を予想し、承認する。すなわち、秘密という公開原則に対する例外的部分を、どのような範囲で認めるか、がこのテーマである。ここでは国公法100条〈地公法34条〉違反事件を媒介にしながら、その法律的問題点を掘り下げ、自治体における秘密について考えたい。

国公法100条違反事件における判例の特徴は、秘

密の定義づけを試みながらも、特に、秘密漏洩による秩序破壊を強調する、という論法を踏む点にある。かかる判例の論理は、結果的に秘密概念の定型化を遅延させたという消極的側面をもつ。このことは、一方皮肉にも、秘密概念に訴訟対象を絞ると当局の不利にならざるを得ないという現実を示唆するものである。そこで我々は当該事件の民主主義的解決のためには、秩序破壊論に対する反省こそが必要と考える。しかし本稿の対象をはずれるので問題点として指摘するに留めておく。さて、判例の推移は、今日、秘密概念の定型化、並びに秘密性の挙証責任の点において、新たな問題点を登場させている。以下、判例の推移を紹介しつつ、自治体の現状を浮き彫りにしたい。

2・秘密概念をめぐる ～判例の動き～

<1>形式秘説と実質秘説

秘密概念に対する形式秘説は、国家機関が適式に秘扱いの指定をして漏洩を禁じた事項をもって秘密とし、実質秘説は実質的に秘密性あるものとして、刑罰による保護<国公法109条・地公法60条>に値するだけのものであることをもって秘密とする。

大まかに判例を分析すると、形式秘説に立つものはラストロポフ事件<東京地判昭和31年8月25日、東京高判昭和32年9月5日、最判昭和35年11月30日>であり、実質秘説に立つものは徴税トラの巻事件<大阪地判昭和35年4月6日、大阪地判昭和37年4月24日>不正者の天国事件<東京地判昭和38年12月23日、東京高判昭和40年3月31日>外務省スパイ事件<東京地判昭和43年10月18日>外務省沖繩関係秘密漏洩事件<東京地決定昭和47年4月9日>などである。今日、判例は実質秘説に確定したといってよい。

<2>判例の示す今日の問題点

しかしながら、判例の推移を仔細に検討すると一朝一夕に実質秘説に至ったのではなく、ニュアン

スに於て微妙な変化の跡を示している。しかも、その推移がすなわち、今日の問題点を指摘しているのである。

第一には、今回の外務省沖繩関係秘密漏洩事件に対する東京地裁決定にみられる如く、実質秘説に立ちつつ「行政目的を達するために必要かつ相当である実質」という形で、秘密概念決定に「行政目的」を持ち込んでいることである。第二には、徴税トラの巻事件にみられる如く実質秘説が実質性の挙証責任の問題を狭んで更に分解対立し、事実認定の段階で結論を異にする場合がでてきていることである。この二点について批判的に検討を加えておく。

第一に秘密概念であるが、それは知る権利の日本国憲法上の位置づけとの相関関係によって定型化されなければならない。我々は、知る権利が民主主義制度を支える前提であり、特に情報化時代といわれる現代社会においては、即、生存のための必要条件であるという考えを発展させて、知る権利の制度的保障という側面を強調してきた。かかる立場からは、秘密は他人の人権を侵害する内容の情報に限って認めるべきであり、東地決定のいうように「行政庁の必要性」からの秘密を認めることはできない。

第二に秘密の実質性に対する挙証責任の問題である。徴税トラの巻事件第一審は「秘密とされる事項の内容それ自体を明らかにしない以上実質的秘密性を立証できない」とした。これに対し、第二審は「必らずしもその内容を明らかにしなくとも、文書作成の経過、方法、使用目的等を明らかにすることにより立証が可能」とする。今日、判例のすう勢は、第二審の立場に確定しつつあるが、我々は第一審を支持する。なぜなら第二審の立場は、秘密指定の形式の主張をもってその実質性を挙証しうとするもので、実質秘説に名を借りた形式秘説といわざるを得ないからである。

3・自治体における秘密

〈1〉東京都の場合

以上のような判例のすう勢を、東京都は公開原則を基調として受けとめ、東京都秘密文書及び取扱文書処理基準〈昭和47年7月7日総経文第145知事決定〉をもって秘密概念を定型化した。当基準によれば、秘密文書等の処理の原則として「都民の基本的権利である個人的秘密を漏洩されない権利、及び行政情報の開示を要求する権利を基調として判断すべき」とし、公開原則を基調として秘密の構成要件を厳格に定める姿勢を示している。そして、秘密の構成要件から「行政目的のみによる秘密」を排除することにより、先の外務省沖縄関係秘密文書事件における東地決定の見解を更に一歩進めている。

すなわち、当基準による秘密とは、基準第3に限定的〈と解する〉に列挙された事項〈課税台帳類、医療カルテ、統計調査票、人事記録、勤務評定書等〉であって、しかも、第5に掲げる秘密指定者の指定を受けた文書をいう、として秘密文書の構成要件を実質・形式の両面から厳格に定型化している。このことは、秘密が刑罰によって保護される以上、罪刑法定主義の要請でさえある。

〈2〉横浜市の場合

本市文書管理規定には、秘密文書の内容を予想した規定は随所にみられる〈第9条2項、第19条5号、第29条3項、第41条3項〉。しかし、秘密の定義づけは何らなされていない。また、東京都のような総則的基準もない。すなわち、文書の秘密指定に関する規範のない状態で、秘密文書の指定が行なわれるわけである。秘密指定が行政当局〈公務員個人〉の判断に委される場合、そこに恣意的判断が立入らないという保障はない。恣意的判断による秘密文書の粗製濫造をチェックする制度も存在しない。恣意的判断による秘密指定によって失われた知る権利を回復する制度もない。

しかも、そのような恣意的指定による秘密でも、刑罰によって保護されるのである。そして恣意的指定の張本人である公務員に対する責任制度はない。これが、実務上はともかく、制度として眺めた場合の横浜市の姿である。

自治省では秘密保全の必要度〈行政目的による秘密指定を肯定する趣旨であろう〉に応じて秘密保全の必要度の高い重要な秘密を極秘とし、極秘に次ぐ程度の秘密をもって秘とし、特定の指定権者による秘密指定を要件としている〈自治省文書管理規程第51条、第52条〉。刑罰権によって保護される秘密の構成要件としては、あまりにも定型性が甘く、罪刑法定主義の精神にも反し、判例の推移にも逆行するものである。

だが、比較制度的にみた場合、横浜市にあっては、自治省の段階にすら至っていないのである。これは既に保守か革新かの問題ではない。より基本的な、民主主義であるかどうかの問題である。横浜市においても、秘密の取扱いに対し、制度的に一定の姿勢を打出す時期にあらう。

3——情報公開を妨げる条件とその打解策

自治体において市民の日常生活に関係する問題で、行政情報の公開ないし秘密を迫られる問題は数多く存在している。この問題に対し、1において公開原則を保障するための法的構成を、2において秘密指定の問題をさぐってきたのであるが、さらに自治体の行政情報に関し、実務がどのようになされているかを具体例をあげて述べ、そこに残る秘密主義の存在理由を尋ね、それに対して公開原則を実現するための法論を若干述べてみたい。

1・具体例

2で検討した秘密概念に明らかに属せず、公開を

要すると思われる情報が秘密扱いされたケースについて、その非公開理由を探ってみよう。当初計画案が流産し、現案が都市計画決定された都心部再開発事業で、現案への住民参加もなく、当初案と比べ、規模、内容面で隔りがあったため、住民から説明要求があったにも拘らず、行政庁は必ずしも住民の納得しうる説明をしていないというケース、またその後の進展の中で土地鑑定評価をめぐって住民から評価書の公開を要求されたが、これを拒否したケースがある。これらはいずれも、重要な点で資料を公開しないため、住民と当局との溝を作る一因をなし事業の停滞を招いている。公開原則が機能を開始するのは、一般的には行政庁が手持資料を一部開示して事を進めようとした後である。それまで住民は白紙の状態におかれていたのであり、行政庁の当該行為が住民にとっていかなる意味と効果をもち、いかなる結果を招来するかを知らない。従って不安や期待や様々な意見や要求が現出し、ある者はより一層の理解を求めて行政庁の情報開示を要求することになる。それは意見書や陳情書の形式をとることもある。このような住民の情報開示の要求を拒む理由は何であろうか。実務家は次のようにいう。

<1>住民には住民エゴがあり、手持情報の公開は住民個々のエゴを主張させる効果しかもたず、結局事業進展にマイナスとなる。故に、いかに早く且つ効果的に作業を進展させるかを考えるべきであり、必要最少限度の情報公開が望ましい。

<2>情報公開による時間的及び経費的ロスが大きい。

しかし、これらの理由は事業に対する行政庁の確固たる信念と確信に支えられていないため、住民の公開要求に対して正々堂々応じ、意見や代案の検討を行うなどの柔軟な姿勢とならず、勢い公開を拒否する結果となっている。このことはまた自治体行政が本来住民のためのものであるという観

点からの情報公開に対する自治体職員の意識ないし自覚の欠除が存していることも指摘しておかなければならない。

2・公開を妨げる原因

次に、一般的な問題として、行政情報の公開を妨げている原因について考えてみたい。

<1>まず、公開秘密に関する明文法規のないことがあげられる。

現行法上、行政情報公開の原則の例外的事項としての秘密に関して定めた一般的な法律は存在しないし、自治体においても秘密に関する条例をもたないのが通常である。

したがって、行政情報の公開ないし秘密の指定および指定者を定めた準拠規則のない状態で公開するか秘密にするかが決定されているわけである。しかも行政庁内部で秘密指定をうけた行政情報は、その情報を公開したばあい、秘密漏洩として、もしくは秩序違反として罰せられる可能性もっている。

このような状況では、市民のための行政情報であっても公開に消極的とならざるをえず、そのことが結果的に、行政庁の行政情報公開について秘密主義の傾向性を帯びさせる一因になっているものと思われる。

<2>次に行政庁の官僚主義をあげることができる。自治体における官僚主義の弊害としては、<イ>行政本来の目的に対する意識の欠如、<ロ>無責任体制、<ハ>形式・実績主義、<ニ>保身性が考えられる。以下各個について行政情報公開との関連を述べている。

<イ>についていうと、行政は本来市民のためのものであり、行政情報は必然的に市民のために利用されるべきものである。しかし、その目的意識が自治体行政の中で必ずしも明確でなく、行政庁側の都合で、すなわち市民のためにという理由ではなくして、行政情報を処理しやすい。

<ロ>行政情報との関連でいえば情報を公開した後での責任所在の不明確さが問題となることが多いかもしれない。しかし、情報公開前においても、公開後の紛争、めんどろ臭さを理由に、責任のがれのため、市民にとって必要な行政情報を公開しないで、行政を遂行するというケースも充分考えられる。

日常の行政事務についても、行政の肥大化現象にともない、必然的に行政情報が大量化し、市民を数量的にしか捉ええず、具体的人間像としての市民に対する責任感覚は減少している傾向にあるかもしれない。

<ハ>実績主義との関連では政策決定前における情報収集・作製が問題となろう。市民のためという契機でなく、自らの実績のために情報収集・作製ということが行なわれたとするなら、その情報自体の客観的な価値が疑われるであろう。

公開との関連でいえば、公開によってもたらされるかもしれない混乱、それに伴う実績への影響よりも、公開しないで秘密裡に行政を推進するという、判断による場合も考えられよう。

<ニ>保身性は組織内評価を求めて行動するため、多くの場合、事大主義、事なかれ主義に墮しやすい。このような姿勢からは、行政情報を積極的に公開して、市民のための政策を推進していくという姿は出てこない。

<3>民主主義制度の不徹底さを原因としてあげたい。

すなわち説得・討論による政策の決定、市民参加による行政の確立という制度に市民が充分習熟せず徹底しないている。行政側に「よろしめて知らしむべからず」の意識が払拭されず、市民が行政を自分のものとして自主的に参加するという意識のまだまだ少ない現状では、行政情報を行政庁が市民に、全面的に公開し、市民が公開を積極的に要求して行政に参加するという契機は少ないもの

と思う。

こういう状況では、行政情報の公開を迫る契機もまた公開して批判に応えて政策を遂行していくといういずれの契機も存在しないのである。

3・公開原則を実現するための方法論

ここでは、以上でのべた一般的な公開を妨げる原因としてあげた点に限ってその打解策と公開原則を実現するための方法論を考えてみたい。

<1>公開・秘密に関する法規を整備することである。

行政は、法律<条例>の規制をうけて行なわれる活動であるから、法律<条例>によって、公開の原則をうたいつつその例外事項としての秘密項目を厳格に規定すれば、自治体行政にある秘密性向は大幅につきくずすることができるものとする。その場合、マスコミに対する従来の慣行上の権利を制度的に認容する法文を掲げ、住民からの具体的要求権、行政側の情報開示の義務を規定すれば、かなり公開原則を実現するための実効性を期待できる。

<2>次に、官僚主義にひそむ弊害を打破していくことであろう。

その具体的方策としては、2—<2>の点で述べた個別の問題点をひとつひとつ克服してゆくことであるとする。そこで前にあげた点に対応して簡単に提言してみたい。

<イ>行政情報は市民のために利用されるのだという意識を徹底することである。行政情報を行政庁サイドの都合で取り扱ったり、私物化して考える行政庁職員に市民性意識を徹底させることによってかなりの程度に行政情報が秘密の分野より公開へと解放されるものと思う。

<ロ>無責任な行政情報処理を抑制するために、職員資質の向上を図るということも考えられるしまた行政情報センターを設置して、市民の必要に応じた行政情報を提供できる態勢を整えてゆく

いう解決策もある。

<ハ>次に形式・実績主義の打破であるが、自治体職員に行政本来の目的を自覚させるとともに、行政内部で実質的な情報のみを採用するというような形でのコントロールを考えることで解決に近づくであろう。しかし、この弊害は、本項の<1>で述べた公開・秘密に関する法規を整備することでかなり打破できるであろう。

<ニ>保身性の弊害除去ということは困難な問題であるが、組織の総体の眼が市民のために向けられるならばその弊害はいくぶんか除去されるであろう。

<3>草の根民主主義を自治体レベルで徹底して行なうこと。

すなわち、市民が行政の政策決定過程に参加するという制度を確立し、市民と行政庁とが説得と討論により、市民のための政策を立案決定してゆくという慣行を樹立することである。このような形を徹底することにより行政情報が真に市民のものとなり、行政情報が必然的に市民に公開される状況をつくり出すことができるものとする。

× × ×

この論文は、横浜市行政法研究会で共同討議された内容にもとづいて、メンバーが分担執筆したものである。

<47. 8. 20>

横浜市行政法研究会

里山隆志<交 通 局>

古川邦雄<財 政 局>

上田英雄<緑 政 局>

大山浩朗<総 務 局>

矢島 真<都市開発局>

青木茂夫<道 路 局>

宮川勝明<市 民 局>