

情報公開審査会の法的地位 岩国市情報公開条例を題材に

野本 敏生*

Die Rechtslage des *Johokokaishinsakai*

Toshio NOMOTO

Zusammenfassung

Die Öffentlichkeit der Verwaltungsinformation ist von großer Wichtigkeit in den letzten Jahren. In Japan ist bereits das kommunales System vor das Staatlichen gemacht und entwickelt. Bekanntlich kann das *Johokokaishinsakai* (Informationsöffentlichkeitsausschuß) besonders zur Annahme des bürgerlichen Anspruches auf die Öffentlichkeit der kommunalen Verwaltungsinformation beitragen.

Der Beitrag handelt über die Rechtslage des *Johokokaishinsakai*(Informationsöffentlichkeitsausschuß) auf dem Problem von dem Atagoyama-erschließungsplan in Iwakuni, besonders auf dem Ablehnungsverhalten des Iwakuni-bürgermeister von dem bürgerlichen Anspruch dieser Informationsöffentlichkeit.

Stichwort : *Johokokaishinsakai* (Informationsöffentlichkeitsausschuß)
Öffentlichkeit der Verwaltungsinformation

1. はじめに

行政のもつ秘密情報（あるいは「機密情報」というべきか？）と国民の知る権利との法的関係性について、昨年（2010年）ほど世間で注目された年は他にないと思われる。というのも、日本では、当初国会議員でさえ限られた者しか見ることのできなかった尖閣諸島問題に関する映像がインターネットのサイト「YouTube」で一般に公開された事件があり、また世界的にも、内部告発情報を流すサイト「ウィキリークス」がアメリカ合衆国の機密文書を暴露した事件は大きな衝撃を与えた。これらは行政の秘密情報が違法に漏洩した点で共通性をもつ。

国民が行政の秘密情報を適法に入手しようとす

れば、情報公開制度を利用することになる。地方公共団体の情報公開条例が国のそれより十数年先んじて制定されたこともあり、公共団体の保有する秘密情報の公開を請求する制度の存在は一般の市民への認知度も高まり、情報公開制度の利用もかなり定着してきたようである。そこで近時、既存の情報公開制度の問題点を探り、よりよい制度構築を進めようという議論が活発に行われている。本論文は、情報公開制度において中立公正な立場から実施機関による行政情報の公開・非公開処分の適否を審議し、市民の知る権利の実現のために重要な役割を担っている情報公開審査会の法的地位について考察するものである。

その際、私が委員を務めている岩国市情報公開

審査会を題材とする。というのも、米軍住宅建設をめぐる岩国市内部文書の漏えい問題に端を発する一連の情報公開請求事件⁽¹⁾で、同審査会の答申が注目されていたからである。それから数年が経過したことを機に、その答申に携わった者として、稚拙ながら私見を述べさせていただく次第である。

2. 情報公開審査会の法的地位

2.1. 裁決機関か、諮問機関かの議論

情報公開審査会の法的地位については、周知のように、公共団体による情報公開制度の先鞭をつけた神奈川県では当初、行政不服審査法により設置が認められている「裁決機関」、すなわち首長等への法的拘束力を持つ決定(=裁決)を行う権限のある機関とすべきであるという意見が議論された経緯があり、また、情報公開制度の設立当初には、いわゆるオンブズマン制度を採用する自治体(埼玉県・逗子市)も存在した⁽²⁾。現在でも「裁決機関とすべきである」という一部の意見が根強くある一方で、ほとんどの公共団体では、首長等の実施機関からの諮問に応じて調査・審議し、法的拘束力のない答申を行う「諮問機関」と位置づけている。

その理由としては、情報公開審査会を裁決機関と位置づけると、審査手続が厳格となり、簡易迅速な救済が困難となるおそれがある、当該機関が行政上の最終責任を負う判断を行うことは実際上困難である、逆に、諮問機関と位置づけると、

第三者的な立場から簡易迅速な判断ができる、

行政上の最終責任はあくまで諮問庁(当該実施機関)がとるべきである等が列挙されよう。この経緯は、情報公開法においても同様である⁽³⁾。

2.2. 岩国市情報公開審査会の地位

岩国市情報公開審査会条例第2条は、同審査会の任務について以下のように規定している。

「審査会は、情報公開条例の規定により、実施機関(市長等)が諮問することとされた事項について、調査し、および審議し、並びに答申する」(同条第1項)。

「また、審査会は、必要があると認めるときは、情報公開制度に係る施策に関する事項について、実施機関に意見を述べることができる」(同条第2項)。

以上のことから、情報公開の実施機関の公開・非公開の決定に対し、行政不服審査法に基づく不

服申立てが行われた場合、第三者性をもつ情報公開審査会に諮問する方式が一般的であり、岩国市においても同様であることが明らかである。審査会の審査は、開示拒否処分が適法か違法かだけでなく、妥当かどうかにも及ぶとされるが、審査会自体は最終判断権限を持つ裁決機関ではなく、あくまでも実施機関の諮問機関であるので、公開・非公開の最終的な決定権限をもつものではない。

したがって、同審査会が法的に求められているのは、不服申立人(開示請求者)の救済のために、当該公文書が非開示情報に該当するかを審査し、開示・非開示・部分開示の決定を簡易迅速に行うことである。その際、たとえ実施機関の開示拒否処分に条例解釈の誤り等があった場合でも、審査会としてはそれについて任意で意見を述べることはできかもしれないが、その処分の誤りを指摘し、叱責することを必ずしも強制される立場にはない。したがって、審査会はそのような法的義務を負うものではないことになる。

ただ、実施機関としては審査会の答申を尊重することが義務づけられているので、実施機関による開示拒否処分が全面的もしくは部分的に修正され、市民の開示請求に資する点が多大であったことは周知のとおりである⁽⁴⁾。

2.3. 岩国市情報公開審査会の組織

岩国市情報公開審査会条例によると、審査会委員は5人以内で組織し、知識経験を有する者のうちから市長が委嘱することになっている。委員の任期は2年、再任が可能である。

現在の委員は、法律実務者(弁護士)2名、学識経験者(大学・高専の教員)2名の計4名である。

他の公共団体のなかには、委員の選任に苦慮しているところも少なくなく、例えば開業医、NPO法人代表など一般市民が委員として委嘱されている情報公開審査会もある。

これは、情報公開審査会が諮問機関であるがゆえに許容されるのであって、審査会を裁決機関とすることになれば当然、これより厳格な資格が委員に要求されることになり、現状からみれば裁決機関の委員の選任はさらに困難になると予想されるであろう。

2.4. 岩国市情報公開審査会の調査権限

岩国市情報公開審査会条例によると、同審査会の調査権限は、以下の通りである。(同条例第6条、

第8条)

インカメラ審査(第6条第1項)

実施機関が非公開決定を行った場合でも、審査会には当該公文書の提出を求める権限があり、いわゆるインカメラ審査が可能である。これは情報公開審査会の審査を実効ならしめるための重要な権限であり、岩国市では単なる運用上の措置ではなく、法的な権限として条例上明確に規定されており、さらに、条例により実施機関はインカメラ審査を拒否することができない。

ポーンインデックス提出命令(同条第2項)

審査会は実施機関に対して、当該情報の内容を審査会の指定する方法により分類し、または整理した資料を作成し、審査会への提出を求める権限がある。

関係人の意見書等の提出を請求する権限(同条第3項)

審査会は、当該事件の不服申立人、参加人または実施機関に対して、その意見書または資料の提出、その他の者の陳述または鑑定を求めることができる。

関係実施機関の職員その他関係人の意見を聴取する権限(第8条)

審査会は、関係実施機関の職員その他関係人に出席を求め、必要な資料または説明を求めることができる。

3. 意思形成過程情報の開示拒否処分

3.1. 当該事件の概要

岩国市では、在日米軍再編(厚木基地からの空母艦載機移駐)により、増員される米軍の住宅建設用地として、愛宕山(山口県住宅公社が新住宅市街地開発事業⁽⁵⁾を行っていたが中止した跡地で、県と市は国に買取を求めている)が「有力な候補」とされる。当該土地の国への買取と基地内の民間空港再開を議題とした内部協議会の議事録とされるコピーが報道されたことにより、市民から当該公文書の開示請求が行われた⁽⁶⁾。実施機関である市長は、意思形成過程情報および協力関係情報であることを理由に非開示を決定した。これに対し不服申立てが行われ、市長からの諮問により審査にあたった岩国市情報公開審査会(以下「審査会」という)は、意思形成過程情報に当たらない部分については開示すべき旨の「部分開示」の答申を行ったものである。

3.2. 審査会の審議内容

わが国の情報公開条例では、行政機関内部もしくは機関相互間の意思形成過程情報を保護するために、情報公開の例外事由とされる。

岩国市条例でも「本市の機関並びに国、独立行政法人等、他の地方公共団体及び地方独立行政法人の内部又は相互間における審議、検討又は協議に関する情報であって、公にすることにより、率直な意見の交換若しくは意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれ、不当に市民の間に混乱を生じさせるおそれ又は特定の者に不当に利益を与え、若しくは不利益を及ぼすおそれがあるもの(第7条5号)を公文書開示の例外事由としている。

本件で公開請求された公文書がこれに該当するという理由で、市長は最初の非開示決定を行ったのである。

審査会では、まず請求公文書が意思形成過程情報に該当するかを審議し、これに該当することを全員一致で確認した。すなわち、当該公文書の情報が公開されれば、あたかもそれが岩国市長等の最終的な結論である、あるいは岩国市当局の立場であるかのような誤解を与え、その結果市民の間に混乱を生じさせるおそれがあると審査会の全委員が判断したのである。

しかしながら、意思形成過程情報に該当する公文書であれば、直ちに全部非公開という決定は短絡的で、不合理である。なぜなら、当該公文書を詳細にみれば、そのなかに市民に誤解や混乱を生じさせるおそれのある「意見にかかわる情報」と、すでに周知の「事実にかかわる情報」が混在している場合、そして両者を区別することが可能な場合には、意思形成過程情報として非開示とされてよいのは「意見にかかわる情報」のみであり、それと異なる上述の「事実にかかわる情報」は公開されるべきものといえるからである。

それゆえ、審査会ではのべ3回の会議を開き、請求公文書を精査し、意見と事実にかかわる情報を区別し、事実部分については公開すべきという部分開示の答申を行ったのである。ちなみに、本田博利教授⁽⁷⁾が疑義を指摘される岩国市長の「私見」(米軍基地周辺の住民を愛宕山へ移住させる案)は、市長自ら以前に自治会長などに表明していた意見で、周知の事実であるので非開示にする理由はないと結論づけたものである。

3.3. 審査会答申とその妥当性

審査会は、実施機関(市長)にあてて、概要以下の部分開示の答申を行った。

「1 結論

(1) 4月7日の市長や市幹部による「愛宕山開発等に係る市長協議」の報告書のうち、以下の部分を公開すべきである。(以下省略)

2 異議申立及び審査の経緯(以下省略)

3 審査会の判断(報告者による要約)

当該公文書冒頭の「件名、日時、場所、出席者、協議目的、協議結果及び協議録中の報告に亘る内容」は意思形成過程情報とはいえないので公開を否定する理由はない。

当該公文書のうち、(現状の)報告あるいは質問とその回答という内容であり、意思形成過程情報とはいえず公開を否定する理由はない。

その余の部分は、出席者の私見ないし所感であり、いまだ成熟した情報とはなっておらず、意思形成過程情報ということができ、非公開としたことは妥当である。」

以上の答申には、上記「3.2. 審議内容」で示した部分開示の判断基準はまったく明記されていない。これは、答申提出の直接の相手方が、条例解釈の通説的見解を認知している実施機関(=市長)であり、そうであればたとえ明記されていなくても、実施機関であれば答申中の「3. 審査会の判断」の内容からどのような判断基準で答申がおこなわれているかを推量することは可能であろう。

また、本件の意思形成過程情報のように、実施機関が秘匿する価値が高いと認識している情報についての審査会答申においては、たとえ審査会の判断理由を述べるためであったとしても、インカメラ審査等で知りえた情報を答申内容に記載することは慎重にならざるをえない。とくに、本件のように岩国市民のみならず全国的にも政治的関心の高い事項に関連する情報についてはなおさらのことである。

さらに、以上のように不服申立人(開示請求者)にとっては判断基準が判然としないと批判される余地があるかもしれないが、かといって専門の裁判官が作成する判決文なみの理由付記を要求するのは、審査会の現状を考慮すれば合理的ではなく、現実には非常な困難が伴うことになろう。たとえば、詳細な理由付記のために長時間を要し、答申

の迅速性が損なわれては、本末転倒といわざるを得ないのではないか。

また前述したように、当該審査会委員の職業構成(弁護士2名、大学・高専教員2名の計4名)からみると、各委員は確かに「知識経験を有する者」であるかもしれないが、とりわけ情報公開制度に精通している法律家というわけではない。さらに、各委員はそれぞれが本業をもっているため、審査会の日程自体も調整が必要で、1か月に1回開くことができるか否かである。その限られた日程のなかで、できうる限り慎重な審議を行い、答申作成に尽力しているのである。

今回の答申は、説明不足という批判は免れないかもしれないが、そうかといつてはなはだしく不合理で審査会答申としての適性を欠いているとまではいえないであろう。

3.4. 実施機関の答申尊重義務

岩国市情報公開条例第19条第2項には、「諮問をした審査庁又は処分庁は、当該諮問に対する答申があったときは、これを尊重して、同項の不服申立てに対する裁決又は決定を速やかに行うものとする」と、明記されている。

以上の規定からすると、実施機関が審査会の答申を尊重することは、理想とされるべきではあるが、法的義務とまではいえないのではないかと⁽⁸⁾。とはいえ、答申に従わない、あるいは無視するような裁決(決定)を行うときには、その理由を明確にすべきであることは、異論のないことであろう⁽⁹⁾。

答申の内容以上に、答申に対して実施機関がどの程度尊重して再度の処分を行っているか、また答申をまったく尊重しない処分、あるいは正当な非公開理由として法律・条例に規定されている以外の他事考量に基づく公開拒否処分は法的に許容されるべきではないと思われるが、事実上行われてよいのかが今後、議論されていくことになるであろう。その推移を見守り、時期が来れば私見を述べようと思う。

ちなみに本件では、審査会答申を受けた市長は、それを何ら尊重することなく、独自の政治的判断(?)により再び開示拒否処分を行っている。それを不服として、開示拒否処分の取消しを求める行政裁判が提起され、2010年10月6日山口地方裁判所は、原告住民側の主張を一部認め、市に文書の一部開示を命じている。

審査会答申を無視した事例として、福岡県の教

育委員会⁽¹⁰⁾、大阪府の高槻市⁽¹¹⁾、食糧費の公開についての秋田県などがあるが、稀なケースである。なぜなら、実施機関が不服審査において開示請求を拒否する場合にはその理由をつけることになるので、その答申を尊重しない理由も示さざるをえず、審査会のほうが公正な判断である場合が多いであろうから、通常は答申を尊重せざるを得ないことになる。しかし、本件の岩国市長の場合は、審査会答申の不適切さについての明確な記述はない。したがって、正当な理由付記に欠けている以上、本件の開示拒否が正当であったとされる根拠は皆無であろう。

4. おわりに

以上の考察からすると、情報公開審査会は、現行通り「諮問機関」と位置づけることのほうが、実施機関の運営面だけでなく、市民の情報公開請求に対して簡易迅速な手続きでこたえることが可能である点ではるかにすぐれている。同審査会を新たに常設の「裁決機関」とすると、たしかに裁判類似の手続きにより慎重な審議がおこなわれるかもしれないが、裁決（決定）までの時間がかかりすぎるといふ懸念がある。また、現在の請求件数の状況（1年に1件あるかなしか）からみれば、裁決機関を常設することは行政事務の経済性が低下する、あるいは財政的な負担が重くなるというデメリットは小さくないと思われる。

最後に、大都市と中小都市では年間の公開請求件数自体にかなり多寡の幅があるようだが、各自治体の運用状況をより綿密に調査する必要がある。そして、例えば条例上の委員の資格や選任方法と現実の委員が適合しているか、あるいは不服申立てが提起されてからどのくらいの期間で答申がなされているかを統計的に調査することを将来の研究課題としておく。

注

- (1) 2008年8月18日付中国新聞。
- (2) 埼玉県の情報公開監察委員は地方公務員法上の特別職で、実施機関に対して是正その他の措置を執るよう勧告することを任務としていた。松井茂記『情報公開法（第2版）』300頁参照。
- (3) 情報公開法に関する行革審最終報告書によると、「裁決機関とすると、一般に手続きが厳格になり、簡易迅速な救済の実現が困難となるお

それがあり、また、当該機関がすべての行政分野にわたる不服申立てについて最終的な行政上の責任を負う判断を行うことは実際上きわめて困難である反面、当該行政機関に最終的な判断権限を残しつつ、不服審査会（＝情報公開審査会の意：筆者注）が第三者的な立場から意見を述べることに積極的な意義が認められることなどから、諮問機関とした。」とある。また、諮問機関とすることに賛成する意見として、阿部泰隆『[論争・提案]情報公開』日本評論社（1997年）44頁参照。

- (4) 兼子仁「救済機関の機能と課題」堀部政男編ジュリスト増刊『情報公開・個人情報保護』（1994年）116頁、増島俊之『行政改革の視点』良書普及会（1996年）参照。
- (5) 愛宕山地域開発事業廃止の問題点については、本田博利「岩国市・愛宕山新住宅市街地開発事業廃止の法的問題（1）新住宅市街地開発法及び都市計画法の観点から」愛媛大学法文学部論集総合政策学科編第27号61頁以下参照。
- (6) その後、別の請求者から同文書の公開請求が2件行われた。
- (7) 本田博利「自治体情報公開審査会答申の尊重義務」愛媛法学会雑誌第36巻31頁。
- (8) 現状では、単なる努力目標程度の拘束力しかもたないと思われる。
- (9) これは、実施機関の説明責任に由来するように思われる
- (10) 福岡高裁平成3年4月10日判決・判例時報1391号140頁以下。
- (11) 大阪地裁平成6年12月20日判決・判例時報1534号3頁以下。

