

# 情報公開制度のさらなる充実について

—— 答 申 ——

2000年（平成12年）12月

藤沢市情報公開制度運営審議会

## 答申にあたって

藤沢市情報公開制度運営審議会は、平成11年10月20日、市長から「情報公開制度のさらなる充実について」諮問を受け、藤沢市情報公開条例と行政機関の保有する情報の公開に関する法律（情報公開法）との整合性等について調査審議を重ねてまいりました。

藤沢市の情報公開制度は、市政に関する市民の知る権利を保障するとともに、一層公正で開かれた市政の実現を図る目的として、昭和60年9月に藤沢市情報公開条例が制定されて以来、この制度のもと多くの市民の皆様が利用され、より開かれた市政の推進に貢献してきました。

しかしながら、条例制定後15年が経過し、その間、社会情勢は多様化・複雑化し、情報公開制度に対する市民の意識も変化してきました。また、情報通信を取り巻く環境も急速に進展するなか、行政として公開性・透明性を高めることが求められています。

当審議会では、これらを念頭に慎重に審議するとともに、これまで論議された主な項目について本年10月4日、市長に中間報告をするとともに、広く市民の方々の意見を伺いました。これらの意見も積極的に取り入れ、さらに検討を行ない、一定の結論に達したことからここに答申という形でまとめました。

今後、市においては、この答申をもとに早期に条例を改正し、情報公開制度のさらなる充実に向け取り組むよう期待するものです。

最後に、熱心に審議を進めていただいた委員の方々、また、貴重なご意見を寄せていただいた市民の方々に、厚くお礼申し上げます。

2000年（平成12年）12月 6日

藤沢市情報公開制度運営審議会  
会 長 板 倉 宏

## 目 次

### 情報公開制度のさらなる充実についての基本的考え方

1 条例の理念と目的及び基本原則の明確化	1
2 対象情報及び実施機関の拡大	1
3 非公開事由の見直しによる公開性の向上	1
4 個人、法人等の第三者情報に関する権利利益の保護	1
5 不服申立て制度の明確化と調査権限の充実	2
6 出資法人等の情報公開の推進	2
7 さらなる充実に向けて	2

藤沢市情報公開条例と行政機関の保有する情報の公開に関する法律との整合性の検討	3
--	---

### 条例改正に向けての考え方

1 条例の目的	4
2 基本原則	4
3 対象情報の範囲	5
4 実施機関の範囲	6
5 非公開情報の範囲	6
6 諾否決定の延長期間の上限	7
7 存在自体を明らかにできない情報	8
8 情報不存在の取扱い	8
9 事案の移送	9
10 第三者情報の保護手続	9
11 手数料	10
12 不服申立て	10
13 審査会の調査権限	11
14 出資法人等の情報公開	12
15 情報管理	12
16 会議の公開	13
17 罰則	13

#### <資料>

・ 藤沢市情報公開制度運営審議会開催経過	14
・ 「情報公開制度のさらなる充実について（中間報告）」 に対する市民からの意見	15
・ 藤沢市情報公開制度運営審議会委員	16
・ 情報公開制度のさらなる充実について（諮問）	18
・ 藤沢市情報公開条例（現行条例）	19

## 情報公開制度のさらなる充実についての基本的考え方

### 1 条例の理念と目的及び基本原則の明確化

情報公開制度は、住民の基本的人権としての「知る権利」を制度的に保障するものであり、市政が市民の信託に基づき公正かつ民主的に運営されなければならないとする「住民自治の理念」を発展させるために不可欠な制度である。

この制度のもとで、市政に関する市民の知る権利とともに、行政による積極的な情報提供が一体となって機能されるべきものであり、行政の公正性・透明性の確保という観点から、市政の諸活動を市民に積極的に説明する責務を全うする旨の規定を明記する必要がある。

また、制度全般にわたる基本的視点を、従来は、解釈運用基準に5項目の基本原則を明記してきたが、より具体的に示すために、制度の基本原則を条例に明文化する必要がある。

### 2 対象情報及び実施機関の拡大

今後、先進的な情報公開制度を推進するためには、より多くの情報を市民と行政が共有し、透明性の高い市政運営を行うことができるよう、公開する情報の対象をより拡大し、視覚的に読み得る情報に限らず電磁的記録をも含める必要がある。

また、課題は残されているものの今後、土地開発公社（地方三公社）を実施機関として取り込む必要がある。

### 3 非公開事由の見直しによる公開性の向上

市が管理する情報は、公開することが原則である。非公開とする情報については、個人に関する情報など必要な範囲を限定的に列挙するとともに非公開事由を現行よりも削減する方向で検討した。その結果、「公務員の職務遂行に関する情報」及び「人の生命、身体、健康、生活又は財産を保護するため、公開することが公益上必要であると認められる情報」を例外的公開事由に加える必要がある。

### 4 個人、法人等の第三者情報に関する権利利益の保護

公開請求があった情報に、個人、法人等の第三者情報が記録されている場合は、従来と同様に個人、法人等の権利利益の保護に配慮した手続規定を整備するとともに、条例に明記する必要がある。

## 5 不服申立て制度の明確化と調査権限の充実

実施機関が情報公開請求者に行った「非公開」「不存在」「存否応答拒否」などの決定処分に対する不服申立て手続，また，第三者に関する情報が記録されている場合の公開決定等に対する当該第三者への意見提出機会の付与等の手続を制度的に明確化するとともに，情報公開審査会における調査権限の充実・強化を図る諸規定を整備する必要がある。

## 6 出資法人等の情報公開の推進

情報公開制度をより充実したものとして推進するため，出資法人等についても情報の公開に努める責務を課すとともに，出資法人等との調整窓口となっている実施機関に対して，出資法人等が情報公開の体制整備をする等の必要な措置を講ずるよう指導を義務づける必要がある。

## 7 さらに充実に向けて

藤沢市が先進的な情報公開制度の推進を継続していくためには，今後も，先進的事例等を常に研究し，市民にとって，より利用しやすい制度となるよう検討を進めていく必要がある。

また，情報公開制度と車の両輪をなす情報提供施策については，市民に「わかりやすく・利用しやすい形にして・的確かつ迅速に」提供できるシステムを整備し，積極的に推進する必要がある。

## 藤沢市情報公開条例と行政機関の保有する 情報の公開に関する法律との整合性の検討

藤沢市情報公開条例と行政機関の保有する情報の公開に関する法律との整合性については、現行の条例・規則・要領及び解釈運用基準等と照らし合わせると、概ね整合性が図られていると思われる。しかしながら、今後、さらなる情報公開制度の充実に向けては、主に次の点での見直しが必要であると考えられる。

- ( 1 ) 法律に明記されているが、条例に規定がないもの
  - ・ 電磁的記録
  - ・ 存否応答拒否
  - ・ 事案の移送
  - ・ 不服申立人への諮問をした旨の通知
  - ・ 出資法人等の情報公開
  - ・ 情報管理
  - ・ 審査会委員の罰則規定
  
- ( 2 ) 法律に明記され、条例にも明記されているものの整備が必要なもの
  - ・ 非公開情報の範囲
  - ・ 審査会の調査権限
  
- ( 3 ) 法律に明記され、条例にはないが解釈運用基準等に規定があるもの
  - ・ 情報不存在の取扱い
  - ・ 第三者情報の保護手続

## 条例改正に向けての考え方

### 1 条例の目的（現行条例第1条関係）

- (1) 「行政がその諸活動を説明する責務」の趣旨を明記することが適当である。
- (2) 情報公開制度が「地方自治の本旨」にのっとったものであり、憲法の理念を踏まえたものであることを盛り込む必要がある。

#### （説明）

現行条例では、制定当初から、基本的人権としての「知る権利の保障」を明記しており、市が保有する情報の公開請求権を市民の一人ひとりに認め、知る権利を具体的に保障し実効性あるものとして情報公開制度を位置づけている。

- (1) 情報公開制度は、市政に関する市民の知る権利を保障するとともに、市による積極的な情報提供が一体となって機能されるものであり、市がその諸活動を市民に積極的に説明する責務を全うするための不可欠な制度である。そのため、行政の公正かつ透明性を確保する観点から、市がその諸活動を市民に「説明する責務」を全うすべきである。

このことによって市政に対する市民の理解が深められ、市民と市との信頼関係が一層促進されることから、条例の目的に、「行政がその諸活動を市民に説明する責務」の趣旨を新たに明記することが適当である。

- (2) 更に、情報公開制度が「地方自治の本旨」を踏まえた制度であることも条例の目的に盛り込む必要がある。

### 2 基本原則

制度の基本的視点を示す意味から、基本原則を具体的に条例に明記する必要がある。

( 説 明 )

現行条例の解釈運用基準のなかで、情報公開制度を公正かつ円滑な運用に当たっての解釈基準ないし基本方針というべき、基本原則を5項目示している。

条例の見直しに当たっては、条例全般にわたる解釈運用が、より適正かつ円滑に実行されるために解釈運用基準ではなく、条例に次のような趣旨の基本原則を具体的に盛り込む必要がある。特に、今後、IT革命が進み、この進展に応じた具体的な運用においては、欠かせないものであり、電磁的記録の公開請求手続や高齢化社会における情報弱者の制度利用についての対応など技術の進展や社会の実情に応じて、解釈運用で対応する際の基準となるものである。

- ( 1 ) 公開を原則とし、非公開とされる情報は最小限にすること。
- ( 2 ) 基本的人権としての個人の尊厳を守るため、個人情報の保護に最大限配慮すること。
- ( 3 ) 利用者にとって、わかりやすく、迅速かつ誰にも、等しく、利用しやすい制度であること。
- ( 4 ) 公開拒否に対しての公正、かつ迅速な救済が保障されること。

### 3 対象情報の範囲（現行条例第2条第1項関係）

- ( 1 ) 電磁的記録を対象情報の範囲に含めるべきである。
- ( 2 ) 公開請求及び公開方法等については、実施機関で検討する必要がある。

( 説 明 )

( 1 ) 現行条例では、請求の対象となる情報は、文書（コンピュータから採録されたもの、マイクロフィルム及び図面を含む）、写真及び映画のフィルム並びに録音及びビデオテープに限られている。しかしながら、情報通信技術の進展等に伴ないハードディスク、フロッピーディスク等による市政における情報処理の電子化は、事務遂行上不可欠なものとなっており、現状にそぐわなくなっている。

そこで、電磁的記録（電子式方式、磁気的方式その他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）など様々な媒体に記録された情報については、今後、市民からの閲覧又は複写物の交付等の需要も想定されることなどから対象情報の範囲に含めるべきである。また既存の文書についても電磁的記録を用いて公開することができるよう検討する必要がある。

なお、電磁的情報については、その情報の性質上、個人情報の保護に十分配慮するとともに情報管理等の規定についても整備する必要がある。



(2) 公開請求及び公開方法等については、情報通信技術の進展状況等を踏まえ、請求者の利便のため適切な方法等を実施機関で検討し規則等で別に定めることが必要である。なお、今後、技術発展及び時代に即した方法等を、適宜見直しをすべきである。

#### 4 実施機関の範囲（現行条例第2条第2項関係）

対象機関としては、今後、地方三公社（本市の場合、藤沢市土地開発公社が該当）を実施機関として取り込む必要がある。

（説明）

現行条例は、実施機関として、市長、教育委員会、選挙管理委員会、公平委員会、監査委員、農業委員会、固定資産評価審査委員会及び議会を対象機関としている。

今日、行政事務の効率化、合理化を理由に、第三者や特殊法人に委ねられる事が多くなってきており、情報公開法でも、平成13年4月の施行を睨みながら、特殊法人等についての情報公開の検討をしてきた。

地方三公社（土地開発公社、道路公社、住宅供給公社）に関しては、関係省から「条例により地方三公社を対象にした情報公開制度を設けることについては、地方自治法上、条例は法令に違反しない限りにおいて地方公共団体の事務に関し制定することができ、各公社の設立法もこれを禁じていない」との公式見解が示されている。もっとも、適用除外事項の範囲や不服申立て手続等について課題があり、引続き検討する必要があるものの、今後は、地方三公社（本市の場合、藤沢市土地開発公社が該当する）を実施機関として取り込む必要がある。

#### 5 非公開情報の範囲（現行条例第6条第1項第1号関係）

非公開情報（個人に関する情報）の例外について、

公務員の職・氏名・職務遂行の内容に係る部分は、現行の運用を踏まえ公開することができる規定に整備する必要がある。

人の生命、身体、健康、生活又は財産を保護するため、公開することが公益上必要であると認められる情報を加えることが適当である。

( 説 明 )

現行条例第6条第1項第1号は、基本的人権としての個人の尊厳を守ることから、個人に関する情報について、特定の個人が識別され、又は識別され得るものを原則非公開としているが、同号ただし書きに該当するものは例外として公開することができる」とされている。

個人に関する情報は、公開範囲を広くするためプライバシー侵害になる情報に限って非公開とする「プライバシー型」の考え方もあるが、プライバシーは、人によりまた、時代によって変わりうる概念であるため、法的に確定、類型化しにくいものである。そのため、プライバシーの侵害に当たるか否かを実施機関が判断するに際し不透明になるおそれもあることから、現行どおり、個人識別型とした。

職務遂行に係る公務員の職・氏名（本市職員の所属・氏名）・内容については、同号ただし書きイの「公表することを目的として作成し、又は取得した情報」に含まれるものとし、原則公開とする運用がなされてきた。

公務員の職務の遂行に関する情報は、市民に説明する責務を全うするという観点から、現行の運用を踏まえ「公務員の職・氏名（本市職員の所属・氏名）・職務遂行の内容に係る部分」を例外として公開できる規定に整備する必要がある。

なお、公務員の氏名は、その私生活への影響等も配慮したなかで、公開、非公開の判断がなされるような規定も併せて整備することも必要である。

現行条例では、例外的に、公開することが公益上必要と認められるものとして、「法令その他の定めにより行なわれた許可、免許、届出等に際して作成し、又は取得した情報」を定めているが、「人の生命、身体、健康、生活又は財産を保護するため、公開することが公益上必要であると認められる情報」とし、個人に関する情報全般にわたり、常に公にする利益と個人情報の保護利益とを比較しバランスをとることができる規定に整備することが適当である。なお、運用に当たっては、個人情報の保護利益を不当に侵害することがないよう慎重な取扱いが必要である。

## 6 諾否決定の延長期間の上限（現行条例第8条第2項関係）

諾否決定の延長期間は、明確にする必要性もある。

(説明)

現行条例は、公開請求に対し、実施機関の公開・非公開の諾否決定期間は、請求があった日から起算して15日以内に行わなければならないとし、やむを得ない理由があるときは、その期間を延長することができる規定となっているが、延長期間までは明記していない。そのため、請求者は、諾否の延長期間を知ることができないため、請求者の権利利益保護のために規定等を整備し延長期間の上限を明確にしておく必要性もある。

## 7 存在自体を明らかにできない情報

**プライバシー保護等の観点から、存否応答拒否の規定を新たに条例に設けるべきであるが、濫用防止に配慮する必要がある。**

(説明)

公開請求を拒否するときは、公開請求に係る情報の存否を明らかにした上で拒否することが原則である。

しかしながら、例えば、特定個人に係る情報(生活保護や病歴に関する情報等)の公開を請求された場合にその情報が存在するか否かを明らかにするだけで、非公開情報を公開する結果となり、特定個人のプライバシー等を侵害する場合がある。

そこで、このような情報に対する公開請求があった場合には、その情報が存在するかどうかの応答を拒否(存否応答拒否)することができる規定を新たに条例に設けるべきである。ただし、この規定の運用に当たっては、実施機関において誤用・濫用できないように範囲を限定するなど、慎重な対応が必要である。

## 8 情報不存在の取扱い

**条例に規定し、情報不存在の決定は非公開決定の行政処分に含まれることを明確にする必要がある。**

(説明)

請求された情報が存在しない場合の取扱いについては、現行、解釈運用基準にはあるものの、条例に規定がされていない。情報の不存在(実施機関の職員が職務上

作成・取得しておらず、実施機関が管理していないもの)については、理由を付して通知するとともにその通知が、行政処分にあたることを明確にする必要がある。また、これに対し不服申立てがあったときは、実施機関は審査会へ諮問する旨の規定の整備が必要である。なお、諮問を受けた審査会は、情報の不存在の当否について審査をすべきである。

## 9 事案の移送

- (1) 事案の移送規定を条例に規定することが適当である。
- (2) 移送した場合の決定期間は、公開請求があった日から起算する。

(説明)

(1) 現行の運用では、請求受付窓口は、原則として他の実施機関も含めて、統一窓口の市政情報コーナーにおいて行っており、対象情報や実施機関(所管課)を特定した上で、各実施機関に請求書を送付し、実施機関から請求者に対し公開決定等を行っている。

今後、情報公開の請求手続の多様化及び同一情報が複数の実施機関で管理されることなどから、公開決定等が、請求を受けた実施機関ではなく、他の実施機関において行うことも想定される。そのため、請求を受けた実施機関は、その情報が他の実施機関で作成されたときなど、他の実施機関に処理を委ねた方が迅速かつ適切な処理ができる場合には、他の実施機関と協議のうえ事案を移送することができる規定を設けることが適当である。

(2) 事案の移送の結果、請求者に不利益とならないように公開の諾否の決定期間は、公開請求があった日から起算することとし、実施機関相互の協議が整わない場合は、請求を受けた実施機関が事案を処理することも明確にしておくことが適当である。

## 10 第三者情報の保護手続

公開請求に係る情報に第三者の情報が記録されている場合には、第三者保護のための規定を整備するとともに条例に明記すべきである。

( 説 明 )

現行条例には、請求情報に第三者に関する情報が記録されている場合の手續に関する規定がなく、公開の請求があった情報に個人又は法人その他の団体（以下「第三者」という。）に関する情報が記録されているときは、公開決定等をするに当たって、内部規程である「第三者情報の公開諾否に関する取扱規程」により第三者の意見聴取等を行っている。

しかしながら、公開によって第三者が不利益を受けることも予想されるため、当該第三者の権利利益保護の充実を図るためにも、また、行政手續の保障という観点などから、第三者情報の公開を請求された場合の手續規定を整備するとともに条例に明記すべきである。

1 1 手数料（現行条例第 1 0 条関係）

公開手数料は、有料から無料にすることが適当である。

( 説 明 )

現行条例は、情報公開請求による情報の閲覧等に係る手数料について、市内に住所を有する個人、市内に事務所又は事業所を有する法人等及び市内に所在する固定資産の所有者は無料、その他の者は、税の公平性及び市との利害関係等との観点から有料としている。

しかしながら、市政情報については、より開かれた市政の実現を目指す上で、極力、請求によらず提供により公表されるべきであり、情報提供は無料、公開請求は有料とするものの線引きが難しい。

また、今日近隣自治体では無料化が趨勢となっており、自治体間の均衡を図るとともに情報公開制度の趣旨を踏まえ、より利用しやすい制度として推進する上から無料とすることが適当である。

1 2 不服申立て（現行条例第 1 2 条関係）

実施機関において、不服申立人等へ諮問した旨の通知を行うなどの規定を整備すべきである。

( 説 明 )

現行条例上、実施機関は、不服申立てがあった場合には、遅滞なく藤沢市情報公開審査会に諮問することになっているが、不服申立人、参加人、反対意見を出した第三者等へは諮問をした旨の通知はなされていない。

しかし、不服申立人等による審査会に対する意見書の提出等は、審査会への諮問後に行われるため、不服申立人等にとっては、今後の審理に備える準備をする意味から、いつ諮問されたかは重要である。そのため、実施機関は、不服申立人等に対し、審査会へ諮問した旨の通知を行う等の規定を整備すべきである。

なお、公開拒否に対しては、公正かつ迅速な救済が保障されるべきであり、審査会の審査期間の長期化を防止する観点から、期間短縮ができるよう努力規定等を設ける必要がある。

### 1 3 審査会の調査権限（現行条例第 1 5 条関係）

**審査会の調査権限を明確にするため、条例に規定すべきである。**

( 説 明 )

審査会が十分な調査権限を有し、その手順が明確であることは、審査会が適切に機能するために不可欠である。現行条例には、審査会が、審査のため必要があるときは、不服申立人・実施機関の職員等に意見聴取・必要資料の提出を求めることができる規定があるが、インカメラ審理（非公開情報を審査会委員が直接見分して審理すること）又ヴォーン・インデックス（非公開情報の内容・理由を実施機関が分類・整理した資料）の提出については規定されていない。

審査会の審査は、審査会運営要領に基づき、実施機関が公開を拒んだ情報をもとに行っており、従来から実施機関は、公開を拒んだ情報を審査会に提示している。

審査会が迅速・適切な審査を行いかつ的確な判断をする上では、インカメラ審理が必要となるため、審査会は、実施機関に対し公開を拒んだ情報の提示を求めることができる権限とそれに対し実施機関が拒否することができない旨を条例に規定すべきである。また、ヴォーン・インデックスについては、多量な情報等の場合に争点が明らかになるとともに効率的な審理が期待できることから、審査会が実施機関に提出を求めることができる規定を明確にする必要がある。

#### 1 4 出資法人等の情報公開

**出資法人等の情報の公開が推進されるような措置を条例に規定すべきである。**

##### (説 明)

市と密接な関係にある出資法人等については、別の法人格をもつ団体であるため、条例上の実施機関とはなりえないが、市が何らかの形で公費を支出し、実質的にも市政の一翼を担っている団体である。これらの出資法人等の情報公開の必要性が社会的要請として指摘されていることを考えると、実施機関に準拠した形での情報公開が必要である。そのため、出資法人等は、条例の趣旨にのっとり自ら情報の公開に努めるとともに、実施機関においては、このための必要な措置等を条例に盛りこむべきである。また、出資法人等が管理している情報のうち、実施機関が管理していない情報については、実施機関が取得することにより、情報公開請求ができる仕組みづくりも必要である。

#### 1 5 情報管理

**実施機関の責務として、情報を適正に管理する旨を条例に規定する必要がある。**

##### (説 明)

情報管理と情報公開制度は車の両輪である。情報公開制度が適切に運用されかつ市民に対する説明責務を全うするためには、その前提として、情報が適正に管理されていることが不可欠である。本市の情報管理は、市の内部規程である「藤沢市文書取扱規程」により行われている。しかし今後は、知る権利の保障とともに情報公開を推進する上で、利用者が求めている情報を迅速・正確に公開できるよう実施機関の責務として、情報を適正に管理する旨を条例に規定する必要がある。

## 16 会議の公開

**無形情報としての会議の公開について、条例上の根拠を与えるべきである。**

### (説明)

審議会等の会議の公開は、市民に市の政策形成に係る審議過程等を明らかにすることにより、透明かつ公正な会議運営を図り、市民の市政参画による開かれた市政を一層推進するために、既に内部規程である「審議会等の会議の公開に関する指針」により、法律・条例・規則・要綱等により設置された執行機関の附属機関及び審議会等について、原則公開としている。

会議公開（無形情報）は、情報公開制度の一態様であり、有形情報の公開と共に重要な事項である。今後さらに、会議の公開の安定した運用を担保する意味から、現行の内部規程ではなく条例に、会議の公開の原則を明示し、制度的に一層推進することが適当である。

## 17 罰則

**審査会の調査権限を明確に条例中に位置づけることと併せ、審査会委員が職務上知り得た秘密を漏えいした場合の罰則規定を設けることが適当である。**

### (説明)

審査会の調査権限を強化・充実するとともに、審査会において非公開情報が記録された情報を委員が実際に見分する、いわゆるインカメラ審理を制度的に位置づけることと関連し、審査会委員の秘密保持を前提としたインカメラ審理が適正に行われるとともに審査後も審査内容等の外部流出を防止する意味から、審査会委員が秘密を漏えいした場合の罰則規定を設け、委員の守秘義務の担保を図る必要がある。



