

【論文】

地方公共団体における
情報公開請求制度についての一考察
—住民監査請求制度の有効性確保およびDXに係る
適正な情報公開の必要性の視点から—

A Study on Information Disclosure Request System
in Local Governments

— From the Perspective of Ensuring the Effectiveness of the Resident Audit Request
System and Necessity of Appropriate Information Disclosure related to DX —

紺 野 卓
KONNO Taku

目次

1. はじめに
2. 地方公共団体における情報公開請求制度の課題
 - 2-1. 情報公開の端緒と情報公開のあり方
 - 2-2. 情報公開条例のあり方と方向性
 - 2-3. 「情報公開法制の確立に関する意見」
3. 地方公共団体における情報公開条例
 - 3-1. 情報公開条例と住民監査請求の関係性
 - 3-2. 住民監査請求および関連する証拠書類の必要性
4. 情報公開条例の現状
 - 4-1. 情報公開条例（事例紹介）
 - 4-2. 情報公開条例の特記事項（上記10団体）
 - 4-3. 情報公開条例の課題
5. 裁判例の検討
 - 5-1. 地方公共団体の条例制定の効力について
 - 5-2. 住民監査請求における情報公開条例の課題（行政文書の特定の程度）
 - 5-2-1. 情報公開法に関する裁判例（東京地判平成15・10・31）
 - 5-2-2. 情報公開条例に関する裁判例（高松高判平成14・12・5）
 - 5-3. DXの整備・運用を中心とした情報公開をめぐる今後の課題
6. おわりに

(要旨)

地方公共団体における住民監査請求制度は、住民一人からでも措置請求が可能という点で極めて便宜な制度といえる。しかしながら、実務上はあまり有効には活用されていない。その大きな原因の一つに、住民が、各団体の正確な情報を入手できていない、すなわち地方公共団体と住民との間での「情報の非対称性」の問題を指摘することができる。本稿では、住民監査請求制度の有効化に資するため、情報の非対称性の問題を克服することを企図しつつ、情報公開条例のあり方について検討を加える。これに加えて、各団体においてDXの整備・運用が急速に進む中で、どのような情報公開のあり方が望ましいかについても適宜検討を加える。

1. はじめに

行政機関が保有する情報に関しては、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）が定められており、同法の定める趣旨の範囲で国民ないし住民の知る権利が保障されている。

情報公開法の目的は「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、国民的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を目的とする」としている（同1条）。また「何人も、この法律の定めるところにより、行政機関の長に対し、当該行政機関の保有する行政文書の開示を請求することができる」（同3条）としている。ここで規定する行政機関は、国の機関を指しているため、地方公共団体はその範囲に含まれていない。

地方公共団体のステークホルダーである住民が、各団体の公文書等について情報の公開を求める場合には、上記の情報公開法は適用されず、各団体が定める条例が適用されることになる。たしかに情報公開法は、地方公共団体の情報公開のあり方を検討する際の指針となることは疑いようがないものの、実務的

ないし実質的な側面において、地方公共団体の情報公開に影響を与えるのは各団体が定める「条例」となる。

地方公共団体の条例について、憲法は「地方公共団体は、その財産を管理し、事務を処理し、及び行政を執行する権能を有し、法律の範囲内で条例を制定することができる」と定めている（94条）。したがって「法律の範囲内」という制約はあるものの、各団体は自治の範囲で情報公開に関連する条例の制定が可能となっている¹⁾。これに従い、地方公共団体の住民は、各団体の条例の趣旨に即した形で情報開示請求を行うことが可能となる。

しかしながら、このように情報の入手可能性を高める上での方策が、制度上、保証されているのにも関わらず、実際には、当該情報の全部が開示されるのではなく部分開示となる、あるいは重要部分が黒塗りされて開示される、それ以上に、文書自体が破棄されて存在しないなどの理由により、住民が必要とする情報が入手できないケースは非常に多く存在する。このような問題が解決されないようであれば、地方公共団体における情報公開請求制度は形骸化してしまうことが危惧される。これと合わせて、住民監査請求制度も意味がある制度として有効には機能しないと考える。

本稿では、住民監査請求制度の有効化に欠かせないと考える情報公開条例の適正な整備・運用の必要性について、情報公開請求制

度の現状分析、および関連する裁判例の分析等を通じて検討を加える。また、今後、急速に進展することが予想されるデジタルトランスフォーメーション（以下、DX）の影響も勘案し、DXに関連した情報公開のあり方についても一部検討を加える。

2. 地方公共団体における 情報公開請求制度の課題

2-1. 情報公開の端緒と情報公開のあり方

国と地方の情報公開について、国の情報公開よりも、地方公共団体が独自に条例を設けて情報公開を実施することの方が制度の歴史としては古い。

我が国の地方公共団体において、最初に情報公開条例を定めたのが山形県金山町である。同町のウェブサイトでは次のように述べている（以下、抜粋）²⁾。

・金山町情報公開条例：1982年4月1日施行

〈開かれた町政をめざして〉

「住民の皆さんは、町が持っている行政情報（文書など）の公開を請求することができます。町は、請求があった行政情報のうち、個人のプライバシーを侵害するおそれのあるものを除き、原則として全ての情報を公開しているというものが「情報公開制度」です。この制度によって、町政の主権者である住民の方々に町の仕事の内容をよく理解いただき、住民総参加の町づくりを進めていくことを目的としています。私たちの町は、全国に先駆けて制度を条例で定め、制定から30年以上が経過しています。」

上記のような経緯を含めた評価と考えるが、宇賀は、個別の自治体の条例の制定等を

評価したものではないものの、地方公共団体がこれまで果たしてきた役割について、「地方公共団体の場合、国家安全保障に関する情報公開というセンシティブな問題と直面せずにはすむという事情があるにしても、情報公開の法制化において、地方公共団体が先導的役割を果たしてきたことは大いに評価されるべきだろう」³⁾と評している。

たしかに、金山町の条例制定を契機として、その後、徐々に情報公開条例を制定する地方公共団体が増加していき、現在においては、全都道府県および全市町村で情報公開条例が制定されている状況が見て取れる。

この点で、地方公共団体が先導的な役割を示してきたことは明らかと言えよう。他方で、国と地方公共団体の情報公開の関係性については、特に情報公開法の条文からは、現時点では、これとはまた別の視点からの解釈の必要性も見えてくる。

ここで改めて、国の行政機関に対する情報公開について規制する情報公開法は、山形県金山町の条例制定（1982年4月1日施行）から、約20年近く遅れて施行されている（2001年4月1日施行）。

情報公開法の目的は、前記のとおり、行政機関の保有する情報の一層の公開を図ること、国民的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にある（同1条）。

次に、地方公共団体の情報公開について、同法は「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」（25条）ことを定めている。

したがって、国と地方の情報公開制度を概観するに、地方公共団体が先導的役割を果たしてきたことはその通りだが、現時点で、地方公共団体の情報公開におけるガイドラインは、国の行政機関の情報公開を規制する「情

報公開法」にあるとの解釈は十分に成り立つため、各団体の情報公開のあり方を検討する上では、情報公開法の趣旨に沿った条例の整備・運用が必要になると考える。

2-2. 情報公開条例のあり方と方向性

総務省では、「情報公開法の制定・施行に係る主な経緯」⁴⁾と題して、主として国の行政機関にかかる情報公開法の導入の経緯を端的に示している。その中でも、特に、本稿に関わる箇所、情報公開法制の端緒となる部分(平成6～8年)について以下で概観する(以下、抜粋)。

・平成6年(1994年)

2月15日：閣議決定「今後における行政改革の推進方策について」

「行政情報の公開に係る制度について本格的な検討を進める。「行政改革委員会」において調査審議を行うこととし、政府部内においてこのための所要の準備を速やかに進める」

12月19日：総理府に行政改革委員会を設置

「行政機関の保有する情報を公開するための法律の制定その他の制度の整備に関する事項を調査審議する」(行政改革委員会設置法第2条第2項)

・平成7年(1995年)

3月17日：行政改革委員会に行政情報公開部会を設置(部会長：角田禮次郎元最高裁判事)、平成8年11月1日まで計57回開催

・平成8年(1996年)

12月16日：行政改革委員会が内閣総理大臣に「情報公開法制の確立に関する意見」を具申

12月25日：閣議決定「行政改革プログラム」

「情報公開法制の確立に関する意見」

を最大限に尊重し、できる限り早期に法律案をまとめるべく作業を進め、平成9年度内に所要の法律案の国会提出を図る

上記で示す情報公開法制の経緯において、特にその中でも、平成8年12月25日に閣議決定された「行政改革プログラム」は、情報公開法の基礎といえるため重要な意味を有している。さらに付言するなら、同プログラムでは、「情報公開法制の確立に関する意見」を最大限に尊重することを明らかにしているため、とりわけ、法律の解釈上も重要性を持つ「行政改革プログラム」のさらに核心部分は「情報公開法制の確立に関する意見」にあるということが出来る。

「情報公開法制の確立に関する意見」で示される内容は、現在における情報公開法を解釈する上でも核心的概念であることは明らかであるため、同意見で示す内容は、地方公共団体の情報公開条例の課題等を検討する上でのベンチマークと捉えることができる。

2-3. 「情報公開法制の確立に関する意見」

平成8年12月16日、総務省におかれた行政改革委員会は「情報公開法制の確立に関する意見」を公表した。同意見では、次のような考えが示されている⁵⁾。

「情報公開法制は、ここ十数年来国民から要請され続けてきた我が国の民主主義の発展に欠かせない課題である。…すなわち、情報公開法制は、行政文書に対し国民一人一人がその開示を請求できる制度(開示請求権制度)を中核とする制度であり、政府の諸活動の状況を国民の前にあるがままに明らかにし、国民一人一人がこれを吟味、評価できるようにするものである。これによって、公正な行政運営が一層図られるとともに、国民の責任ある意思決定が可能となり、民主主義の下、望ましい国民と政府の関係の確立が期待

される。そして、政府においては、情勢の変化に対応した効率的な行政制度・運営が図られることとなる」としている。

次に、同意見では、次の3点を強調している。第1に、「行政文書の公開範囲を可能な限り広げる必要があることは、当然のことである。他方、行政文書の中には、個人のプライバシー、企業秘密、国の安全に係わる情報等のように国民の利益のため保護すべき情報も含まれており、これらもまた適正に保護される必要がある。」

第2に、不服審査会の整備の必要性である。これについて「不服審査会は、不服申立ての決定又は裁決に当たって第三者的立場から合理的かつ客観的評価を加味するものであり、開示請求権制度の要となるものである」としている。

第3に、「情報公開法制が的確に運用されるためには、行政文書が適正に管理されることが前提であり、その仕組みの整備が不可欠である」としている。

これら意見に示された内容を中核に据えつつ、情報公開法は1999年4月28日に成立し、2001年4月1日に施行された。その際には、衆議院内閣委員会にて、以下のような「行政機関の保有する情報の公開に関する法律案に対する附帯決議」⁶⁾がなされている（以下、抜粋）。

政府は、本法律の施行に当たっては、次の事項に留意し、その運用に遺憾なきを期すべきである。

一 開示・不開示の決定について行政機関の長の恣意的な運用が行われないようにするため、各行政機関において開示・不開示の判断をする際の審査基準の策定及び公表並びに不開示決定をする際の理由の明記等の措置を適切に講ずること。

ここで示す考えは、本稿で検討を加える内容に対して重要な示唆を持つ。特に、開示・

不開示の決定について「恣意的な運用があったとはならない」とする内容は、現在における、地方公共団体の情報公開のあり方を検討する際において、強く認識すべき指針と考える。

3. 地方公共団体における情報公開条例

3-1. 情報公開条例と住民監査請求の関係性

地方公共団体の情報公開について、実務上の課題として指摘できるのが、各団体が個々に条例を定める中で、例えば、住民から情報開示請求があったものの、同条例の規定にしたがってその全部を公開しない、あるいはその一部を非公開にするといった実務への対応である⁷⁾。

一般論として、地方公共団体の住民は、同団体の事務の内容の詳細を容易には知り得る立場にはないため、仮に同団体の事務について何か気になる点などを認識するに至った場合には、条例に従った情報公開請求制度を利用することで、当該事務の詳細を知ることが可能となっている。すなわち「住民の知る権利」を保障する意味においても、同制度の適正な運用は欠かせない。より具体的には、各団体が独自に整備する情報公開条例の中身自体の適正性、さらには同条例の適正な運用は、情報公開請求制度の有効性を大きく左右するとともに、本稿の主テーマの一つである、住民監査請求制度の有効性にも大きな影響を持つ重要な要素となる。

次に、情報公開条例を利用して住民が正確な情報を入手することができたという仮定の下、例えば同情報の利用により、地方公共団体における違法・不当な財務会計行為の存在を認識するに至った場合には、住民は、住民監査請求制度を利用して同行為の是正等を求める措置請求を監査委員に対して提起することが可能となる。

主権者である住民が、適時に適切な情報を

入手した上で、監査委員に対して住民監査請求を提起し、監査委員においては同請求を受けて適正な監査を実施し、住民の請求趣旨は妥当であるとの判断にいたるケースは十分にありうるだろう。また、これにより監査委員が違法・不当な財務会計行為については是正措置などの勧告を行うことになるなら、まさに主権者である住民を起点としつつ、加えて、住民自身が直接に各団体の内部統制の適正化に関与する、極めて望ましい内部統制モデルの一つが具現化できると考える。

さらに付言するなら、そもそも情報公開請求制度、住民監査請求制度の制度趣旨は、住民主権の下で、住民の適切な監視機能に資することにあるため、上記のような形で、住民が各団体の内部統制の適正化に寄与できる余地を持つことは、制度の趣旨ないし地方自治の趣旨にも適正に合致するものと考えられる。

このように考えるなら、住民が真に求める情報開示が行政サイドからなされなかった場合には、その後における住民監査請求においても、的確な監査請求ができる可能性はほとんど期待できないだろう。住民監査請求制度が制度趣旨の通りに有効に機能するためにも、情報公開請求制度の有効かつ適正な整備・運用は欠かせないと考える。

3-2. 住民監査請求および関連する証拠書類の必要性

住民監査請求について、地方自治法（以下、自治法）では、普通地方公共団体の住民は、違法・不当な財務会計行為があると認めるとき、これらを証する書面を添え、監査委員に対し、監査を求め、当該行為を防止し、若しくは是正する等の必要な措置を講ずべきことを請求することができることが定められている（242条1項）。

ここで改めて本稿で検討を加える情報公開請求と住民監査請求との関係で、その関係性が大きく交錯するポイントの存在を指摘でき

る。同ポイントが、自治法242条1項の条文の中にある「証する書面」と言えよう。

繰り返しとはなるが、同法242条1項では、住民監査請求を行う際、「これらを証する書面」を添えて監査請求を行うことを求めている。この「証する書面」について、実務の現場では、「証する書面」が監査請求の趣旨を的確に示していない等を主な理由として、監査委員により同請求が棄却・却下されるケースが極めて多いことが明らかとなっている。

住民が、なぜ自らの請求趣旨を的確に示す「証する書面」を提出できないのか、その理由は複合的と考えるが、その大きな理由の一つが、住民監査請求という目的に合致する情報を入手できていないという問題の存在である（目的適合性の問題）。さらには情報を全く入手できないという（入手困難性の問題）、所謂、住民と地方公共団体との情報格差の問題、すなわち「情報の非対称性」の問題に行きつくことになる⁸⁾。

このような課題を克服するために情報公開条例の適切な整備と運用が各団体に求められることとなるが、他方で、住民が情報公開請求を行った際に、例えば公文書が非開示になる、あるいは重要部分が黒塗りで非開示になる、さらには公文書自体がそもそも存在しないとの回答がなされるという、極めて懸念すべき事案が、実務の現場では数多く見られている。これらの問題は、条例そのものに問題があるケースと、条例の解釈について実務の現場が過度に厳格すぎるケースとが、それぞれ存在する可能性が指摘できる。

4. 情報公開条例の現状

4-1. 情報公開条例（事例紹介）

情報公開条例の目的については、各団体により、そこで示される内容は様々と考えるが、もっぱら同条例の冒頭で目的規定を設けていることが多い。また自治体によっては、

条文に附則を設けて、その中で情報公開についての考え方を示しているケースもある。

以下では、参考までに都道府県から北海道、東京都、大阪府、福岡県、沖縄県、市町村から仙台市、横浜市、名古屋市、三鷹市（東京都）、三宅村（東京都）の情報公開条例を概観する。

〈北海道：情報公開条例〉

・附則

道が保有する情報は、道民の共有の財産であり、これを広く公開することは、民主主義の原理及び地方自治の本旨に由来する開かれた道政を推進していくために不可欠である。道は、これまで、公文書の開示制度を導入し、情報の公開に努めてきた。しかし、近年、地方分権の推進など道政を取り巻く環境が大きく変化し、道民による行政参加と監視の観点から、情報の公開の重要性がますます高まっており、公文書の開示制度に加えて情報提供の積極的な推進など情報公開制度全般にわたる一層の整備、充実が求められている。

新しい情報公開制度は、だれもが知りたいときに自由に知り得よう知る権利を明らかにするとともに、道政の諸活動について説明する責任を全うすることにより、その公開性を高め、及び道民参加を促進するものでなければならない。このような考え方によって、道政に対する理解と信頼を深め公正で民主的な道政を確立するため、この条例を制定する。

第1条（目的）

この条例は、公文書の開示を請求する権利を明らかにするとともに、公文書の開示及び情報提供の推進に関し必要な事項を定めることにより、開かれた道政を一層推進し、もって地方自治の本旨に即した道政の発展に寄与することを目的とする。

〈東京都：情報公開条例〉

・附則

新たな時代に向けて地方分権が進展する中で、公正で透明な都政の推進と都民による都政への参加の促進により、開かれた都政を実現し、日本国憲法が保障する地方自治を確立していくことが求められている。情報公開制度は、このような開かれた都政を推進していく上でなくてはならない仕組みとして発展してきたものである。東京都は、都民の「知る権利」が情報公開の制度化に大きな役割を果たしてきたことを十分に認識し、都民がその知ろうとする東京都の保有する情報を得られるよう、情報の公開を一層進めていかなければならない。このような考え方によって、この条例を制定する。

第1条（目的）

この条例は、日本国憲法の保障する地方自治の本旨に即し、公文書の開示を請求する都民の権利を明らかにするとともに情報公開の総合的な推進に関し必要な事項を定め、もって東京都が都政に関し都民に説明する責務を全うするようにし、都民の理解と批判の下に公正で透明な行政を推進し、都民による都政への参加を進めるのに資することを目的とする。

〈大阪府：情報公開条例〉

・附則

情報の公開は、府民の府政への信頼を確保し、生活の向上をめざす基礎的な条件であり、民主主義の活性化のために不可欠なものである。府が保有する情報は、本来は府民のものであり、これを共有することにより、府民の生活と人権を守り、豊かな地域社会の形成に役立てるべきものであって、府は、その諸活動を府民に説明する責務が全うされるようにすることを求められている。

このような精神のもとに、府の保有する情報は公開を原則とし、個人のプライバシーに

関する情報は最大限に保護しつつ、行政文書等の公開を求める権利を明らかにし、併せて府が自ら進んで情報の公開を推進することにより、「知る権利」の保障と個人の尊厳の確保に資するとともに、地方自治の健全な発展に寄与するため、この条例を制定する。

第1条（目的）

この条例は、行政文書及び法人文書の公開を求める権利を明らかにし、行政文書及び法人文書の公開に関し必要な事項を定めるとともに、総合的な情報の公開の推進に関する施策に関し基本的な事項を定めることにより、府民の府政への参加をより一層推進し、府政の公正な運営を確保し、府民の生活の保護及び利便の増進を図るとともに、個人の尊厳を確保し、もって府民の府政への信頼を深め、府民の福祉の増進に寄与することを目的とする。

〈福岡県：情報公開条例〉

第1条（目的）

この条例は、県民の知る権利を尊重し、公文書の開示を請求する権利及び情報公開の総合的な推進に関し必要な事項を定めることにより、県の諸活動を県民に説明する責務を全うするようにし、県民の県政への参加のより一層の促進を図るとともに、県政に対する県民の理解と信頼を深め、もって地方自治の本旨に即した公正で開かれた県政の発展に寄与することを目的とする。

〈沖縄県：情報公開条例〉

第1条（目的）

この条例は、地方自治の本旨に即した県政を推進する上で、県民の知る権利を尊重し、県政の諸活動を県民に説明する責務が全うされるようにすることが重要であるとの認識に立ち、公文書の開示を請求する権利を明らかにするとともに、情報公開の総合的な推進に関し必要な事項を定めることにより、県政に

対する県民の理解と信頼を深め、もって県民の参加と監視の下に公正で開かれた県政の推進に資することを目的とする。

〈仙台市：情報公開条例〉

・附則

日本国憲法の定める地方自治の本旨を十全に実現するため、地方分権の確立とともに、市民の市政参加に基づく住民自治の充実が求められている。このような要請に応えるには、市が保有する情報の公開は欠くことのできないものであり、本市は、情報公開制度を創設し、その推進に努めてきたところである。新世紀の到来とともに地方自治の新時代を迎えつつある今日、本市は、市民との協働によるまちづくりをより着実に進展させるよう、市民の「知る権利」を背景とした情報の公開をさらに推し進め、公正で透明な開かれた市政の実現に真摯に取り組んでいかなければならない。このような認識に基づき、公文書の開示を中心とした情報公開制度を一層充実したものとして整備するため、この条例を制定する。

第1条（目的）

この条例は、公文書の開示を請求する市民の権利を明らかにし、情報公開に関し必要な事項を定めることにより、市の保有する情報の一層の公開を図り、もって市が市政に関し市民に説明する責務を全うするようにするとともに、市民の的確な理解と批判の下にある公正で民主的な市政の推進に資することを目的とする。

〈横浜市：情報公開条例〉

・附則

地方公共団体の自主性及び自立性が高まる中で、市民が市の諸活動に関心を持ち、市民の市政への参加を促進することにより、日本国憲法の保障する地方自治を更に発展させることが求められている。また、市政の運営に

当たっては、市民の知る権利を尊重し、市民の市政への理解と信頼を増進させることが重要となる。そこで、横浜市は、市民が市政に関する情報を得られるようその保有する情報の公開を一層進めていくため、この条例を制定する。

第1条（目的）

この条例は、地方自治の本旨にのっとり、行政文書の開示を請求する市民の権利を明らかにするとともに、情報公開の総合的な推進に関し必要な事項を定め、もって横浜市が市政に関し市民に説明する責務を全うするようにし、市民の的確な理解と批判の下にある公正で民主的な市政の推進に資することを目的とする。

〈名古屋市：情報公開条例〉

第1条（目的）

この条例は、地方自治の本旨にのっとり、市民の知る権利を尊重し、行政文書の公開を求める権利を明らかにするとともに、情報公開の総合的な推進に関し必要な事項を定めることにより、名古屋市の保有する情報の一層の公開を図り、もって市政に関し市民に説明する責務が全うされるようにし、市民の市政への参加を進め、民主的で公正かつ透明性の高い市政の推進に資することを目的とする。

〈三鷹市：情報公開条例〉

・付則

三鷹市民は、基本的人権としての知る権利の実効的保障が、日本国憲法の保障する地方自治の本旨の実現と市民生活の向上に向けた情報の確保にとって、極めて重要であることを確認する。このような認識の下に、市の諸活動を市民に説明する責務が全うされるよう、市はその保有する情報を広く公開することを原則とし、かつ、個人に関する情報を最大限に保護しつつ、情報公開制度の総合的な推進を図るものとする。このことによって、

市政への市民参加の一層の推進と公正で民主的な市政の発展に寄与するため、この条例を制定する。

第1条（趣旨）

この条例は、何人にも市政情報の公開を求める権利を保障するとともに、情報公開の総合的な推進に関し必要な事項を定めるものとする。

〈三宅村：情報公開条例〉

第1条（目的）

この条例は、三宅村の保有する情報を公開し、村政に関する村民の知る権利を保障することにより、村民の村政への参加をよりいっそう推進するとともに、村政の公正な運営を確保し、もって福祉の増進に寄与することを目的とする。

4-2. 情報公開条例の特記事項（上記10団体）

限られた事例の紹介ではあるが、上記10団体の間でも、条例間の差異を識別できる。例えば、三宅村を除いた各団体においては、情報公開請求が可能者について「何人も」情報公開請求が可能としているため、住民に限らず、あらゆる者が請求者となることが示されている。

この点に関して、情報公開法第3条（開示請求権）は、「何人も、この法律の定めるところにより、行政機関の長に対し、当該行政機関の保有する行政文書の開示を請求することができる」ことを定めている。前述の通り、情報公開法が地方公共団体の情報公開のベンチマークとなることも斟酌するなら、「何人も」情報公開が可能とすることは、準拠すべき法律にも合致していることとなろう（他方で、当該団体に全く関係のない者が多数の情報公開請求を行い行政事務が混乱する等の問題も惹起されるため、これについては別途の検討の必要性もあると思われる：以下裁判例

でも一部扱う)。

上記10団体のうち、三宅村においては次の通りに請求者の範囲を限定している(以下、条例より抜粋)

第5条 次に掲げる者は、実施機関に対し情報の公開を請求することができる。

- (1) 三宅村の区域内に住所を有する者
- (2) 村の区域内に事務所又は事業所を有する個人及び法人その他団体
- (3) 村の区域内に存する事務所又は事業所に勤務する者
- (4) 村の区域内に存する学校に在学する者
- (5) 前各号に掲げる者のほか、実施機関が行う事務事業に利害関係を有する者。ただし、この場合の情報公開は、その者の有する利害関係に係るものに限る。

これによるなら三宅村は原則的に「村」に住所を有する者、ないし関係者に対してのみ情報公開請求を認めている。村という特性上、情報公開請求に対応できるマンパワーは限られていることも理由の一つと思われる。また、三宅村は「島」ということもあり、同村の行政に対して関心を有するステークホルダーの範囲は自ずと限られていることなどもその理由として指摘できるかもしれない。

他方で、横浜市や大阪市などの大都市であっても、三宅村であっても、基礎自治体であることには変わりはない。いずれの市町村であっても国からの補助金や交付金を受けつつ行政の運営を行っていることを鑑みるに、財政的に完全に自立している自治体は別だが、そうでない限りは当該団体の行財政運営に関心を持つ国民(他自治体の住民)は多いともいえる(例:三宅村が村の税収を大きく超えるインフラ施設を整えるケースなど)。

条例の規定は各団体の裁量の範囲であるため、予断を挟むことはできないが、だれが請

求者となるべきかについては今後も議論の対象になると考える。

次に、東京都、福岡県、横浜市においては、情報公開条例の趣旨として「地方自治の本旨に即した」、あるいは「地方自治の本旨にのっとり」としており、実務上、すなわち情報公開請求を受ける現場レベルにおいて、相当程度に裁量の余地を残す規定となっている。

ここで改めて「地方自治の本旨」について検討を加えるなら、憲法の委任を受けたと解釈できる自治法にその本旨が示されている⁹⁾。

すなわち地方自治の本旨は自治法の全体を通じて示されていると解すべきだが、本稿との関係においては、およそ自治法の基本目的を端的に示していると考え、「地方公共団体は、住民の福祉の増進を図ることを基本として、地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割を広く担うものとする」(自治法1条の2第1項)と示す規定が重要性を持つと考える。

同規定では、自治法の目的について「住民の福祉の増進」を明確に示しているため、情報公開条例における「地方自治の本旨」は、すなわち自治法が標榜する「住民の福祉の増進」に他ならないと観念できる。法律解釈の点からも、情報公開請求をうける各団体においては、できるだけ住民の側の知る権利に即した制度の運用が求められると考える。

なお、上記したように、情報公開条例の目的について、特に「地方自治の本旨に即して」などの文言がない場合であっても、そもそも憲法では「法律の範囲内で条例を制定することができる」(94条)ことを定めていることを斟酌するに、自治法の趣旨に沿って情報公開条例を制定すべきことは当然の了解事項ともいえる。

さらに憲法の趣旨に関して付言するなら、東京都は、附則にて「開かれた都政を実現し、日本国憲法が保障する地方自治を確立していくことが求められている」としており、これ

に加えて、条例1条では「日本国憲法の保障する地方自治の本旨に即し」としている。同様に、憲法への言及について、仙台市は、附則で「日本国憲法の定める地方自治の本旨を十全に実現するため」としている。横浜市は「市民が市の諸活動に関心を持ち、市民の市政への参加を促進することにより、日本国憲法の保障する地方自治を更に発展させることが求められている」としている。また、三鷹市は「基本的人権としての知る権利の実効的保障が、日本国憲法の保障する地方自治の本旨の実現と市民生活の向上に向けた情報の確保にとって、極めて重要であることを確認する」としており、条例の中で、憲法が示す指針への準拠を明確に示している¹⁰⁾。

他の特記事項として、北海道条例では「道民による行政参加と監視の観点から、情報の公開の重要性がますます高まっており」としており、情報公開を通じた「住民の監視」の重要性を示している。住民による監視機能を補完するうえでは、監視活動とパラレルで行政活動の非違を予防、是正することを可能とする住民のアクションは欠かせない。そうなると同条例の趣旨を貫徹するうえでは、条例の含意として、住民監査請求の有効性確保の必要性についても規定していると解することもできよう（沖縄県条例の「県民の参加と監視の下に」とする条例も同様であろう）。

次に、大阪府条例では「府が保有する情報は、本来は府民のものであり」との文言が条文に見られる。府が有する情報は、原則的に「府民のもの」とするのであれば、おそらく開示できない情報は限られることとなろう。

また同じく大阪府条例において、これに加えて三宅村条例では、「福祉の増進」を目的とすることが示されているため、ここでも自治法の趣旨を貫徹するような情報公開のあり方の必要性を明示的に確認することができる。

4-3. 情報公開条例の課題

地方公共団体は法律に反しない範囲で、各団体の内情に見合った情報公開条例を策定しているものと推察できるが、その内容は相当程度のばらつきを有している。

三木は、「長い経緯を踏まえて自治体の情報公開制度の現状と課題を見ると、自治体間で相当に格差がある状態になりました。率直に言えば、共通に論じるのが難しいほど分化しています。自治体ごとに条例を定めて運用していますので、条例の内容もさまざまで、情報公開される範囲も異なっています。例えば、何人にも情報公開請求権を認めている条例と、いわゆる住民に限定しているもの、請求対象文書もいまだに決裁文書と供覧文書に限定しているところと、それに限らず組織共用された文書は対象としているところなどです」¹¹⁾として、各団体間で相当程度の差異があることを指摘している。

地方分権の趣旨からすると、当然に、各団体で策定する条例に差異があることは特に問題とされるべきではなく、各団体が、夫々の責任と裁量の下で自らが必要とする条例を定めるべきことは自明と言えよう。

他方で、住民監査請求制度を支えるインフラという観点から情報公開条例を検討するに、自治体間で情報格差があることは、場合によっては、住民にとって不利益となるケースもあると考える。例えば、制度として条例は適正に整備されているものの、実際の運用面において、自治体側の裁量の余地が大きいという状況は問題があるといわざるを得ない。

特に、情報公開したものの、公文書が部分開示となる、あるいは全部非開示になるという運用は問題視されるべきであろう。三木は、「…情報公開請求しても意思決定に至る過程の記録が作成されていない、簡略化されている、すでに廃棄されていた、黒塗りの文書の過剰とも思われる非公開などが顕著に目立つこととなります。なかにはやむを得ない

ものもありますが、特に2017年以降国の自衛隊日報問題、森友学園問題、加計学園問題などが次々に明らかになりました。政治問題に伴い公文書の隠蔽・改ざんが行われ、文書による証拠が突きつけられなければしらを切るという態度は、単に国の問題というより、自治体も含めて行政組織や政治が自らの責任問題となると簡単に制度を歪めるものである、ということ強く印象付けました¹²⁾と指摘をしている。ここで言及する、森友学園問題は、その後、裁判の場で事件化している。

ここで改めて、森友学園事件について概観する。本件は、原告Xが近畿財務局長Yに対して、情報公開法に基づき「当該土地の賃貸、売払いに関する学校法人森友学園との面談・交渉記録」などの情報公開を請求したものの、Yが一部のみの開示決定をしたことを不服として提起した抗告訴訟となる。本件で大阪高裁は、Xが求める国家賠償法に基づく損害賠償を認容した。

ここで大阪高裁は次のような裁判所の判断を示している（以下、判決文から抜粋¹³⁾

「補正の上で引用した原判決のとおり、森友学園案件に関する応接録の少なくとも一部は、近畿財務局においては、管財部長の判断・指示により廃棄されたものであるところ、裁判所の釈明権の行使に対し、Yが回答したところによれば、近畿財務局において、森友学園案件に関する応接録を保管していた職員の数、応接録の廃棄が伝達された日、平成29年2月24日時点における応接録の廃棄状況、文書管理を徹底すべきとの趣旨が伝達された日は、現時点においてはいずれも不明であるというのであり、その文書管理の事情は、極めて杜撰であるというほかはない。そして、このような杜撰な文書管理の結果、本件処分により違法に不開示とされた文書の数等が明らかにされないこととなっており、この点は、違法性の程度に影響するものとして、控訴人の慰謝料額を算定する際の一事情

となるというべきである」

この判決文で示す内容を踏まえるなら、パブリックセクターの情報公開は極めて大きな問題を抱えている状況にあるといえよう。前述の通り、地方公共団体における情報公開のあり方は、国の行政機関が準拠する情報公開法の考え方を基礎にしていると解釈できることも勘案するに、三木が指摘するような、国の情報公開のあり方は、地方公共団体の情報公開のあり方を検討するにあたって指針とすべき状況にあるのか否かについては今一度の検討も必要と考える。

もしも国の行政機関の情報公開のあり方に問題があるとするならば、ここは改めて、地方分権の趣旨に立ち返り、また住民の福祉の増進という自治法の趣旨にかなうような情報公開のあり方を各団体がそれぞれに検討すべきと考える。

5. 裁判例の検討

5-1. 地方公共団体の条例制定の効力について

憲法94条で示されている通り、条例を定めることは各団体の裁量の余地が認められる範囲であるが、法律に違反する内容の条例の制定はできないとされている。この趣旨に則り、地方公共団体においては、法律に反しない範囲で情報公開条例を制定している。

ここで改めて検討されるべきは、住民の情報公開請求は憲法で当然に認められている権利と解するのか、それとも各団体の条例の制定によってはじめて発生するものなのかという点である。後者の場合には、住民の福祉の増進といった自治法所定の立法趣旨とは別に、各論において（端的には実務の現場において）、より条例の立法趣旨（ないし条例による制約）が強く反映されると考える。その場合には、条例の内容次第では住民の権利が著しく制限される可能性も惹起される。

住民の権利が憲法で当然に認められている権利と解するのではなく、各団体の条例の制定によってはじめて発生すると解釈した裁判として以下の裁判例がある。

〈最判平成 13・12・18¹⁴⁾〉

本件は、住民 X1 (および X2) ら夫妻が兵庫県知事 Y に対して、兵庫県の公文書公開条例の下において、X2 による自己の分娩に関するレセプト情報の公開を県に対して請求した。これに対して Y は、本件公文書が県条例に所定の個人情報としての非公開事由に該当するとして非開示を決定した。

X らは Y の非公開決定の取消しを求める訴えを提起したところ、第 1 審神戸地裁は、「条例の解釈についても、請求対象の情報がプライバシー情報に該当するか否かの判断に当たっては、請求者が当該情報の本人であるか第三者であるかを問わないというべきである。そして、「通常他人に知られたいと認められるもの」とは、特定の個人の主観的判断の如何を問わず、社会通念に照らして判断すると他人に知られたいと思うことが通常であると認められる情報をいうものと解するのが相当である」などの理由を示したうえで X らの訴えを棄却した¹⁵⁾。

他方、原審は、「条例の規定は、そこに記載されている個人情報当該本人以外の者に公開されることによって当該本人のプライバシーが侵害されるのを防止することをもってその趣旨とするものであり、その趣旨からすれば、公開を請求する当該本人の個人情報を記載した公文書は条例所定の公文書には含まれないものと解するのが相当であり、当該本人からの請求であるにもかかわらず、形式的に条例所定の公文書に該当するとしてその公開を拒むのは、制度の趣旨を無視し、文理にとらわれた形式論というよりほかはない」¹⁶⁾として原判決を取り消した。

高裁判決を不服として、Y が上告したのが

本件であるが、最高裁は「憲法 21 条は、国民が国家機関等に情報の提供を求めうる具体的な権利まで保障したものではない。具体的な公文書の公開請求権は、憲法から直接導き出されるものではなく、それを具体的に定めた法律、条例によりはじめて認められるものであり、しかもその法律、条例に定められた要件のもとに認められる権利であって、いかなる公文書を公開の対象とするかは立法政策上の問題である。…してみれば、本件条例の公文書公開請求権も、本件条例によってそこに規定する要件のもとに創設された権利なのであるから、公開の対象文書か非公開の対象文書かは本件条例の解釈適用により決せられるべきものであるところ、条例は、各条項の文言に即しながらその制定の趣旨に従って合理的にこれを解釈すべきであり、制定者の立法意思は尊重されるべきであって、条例制定者の意思と離れた解釈を持ち込むことは許されない。また、「知る権利」は憲法に基づく権利であるとしても、その内容は、憲法上はなんら明示されているわけではなく、条例その他の立法によってはじめて具体的になるのであって、しかも当該権利の内容をいかなるものとするかは制定者の立法政策の問題である。したがって、本件条例に基づく公文書公開請求権の権利内容がいかなるものであるかは、本件条例を制定した立法者の立法意思、趣旨及びその文言に即して決定されなければならない」として Y の上告を棄却した。

〈小括〉

本件は、これまでも裁判の場で度々争われてきた内容となるが、主として、情報公開請求制度の中で個人のプライバシーの保護をどう取り扱うかについての裁判例となる。

学説上、情報公開請求制度は、請求者が誰であるかに関わらず適用されるものであるため、仮に本人であっても自己情報の開示を求めることはできないとする説、他方で、情報

公開制度における個人情報の非開示は、あくまでもプライバシー侵害を防止するためのものといえるため、自己情報に係る本人からの請求は可能とする説がある¹⁷⁾。

しかしながら、本稿との関係においては、情報公開条例において個人の情報保護がどのように取り扱われるべきかが問題となるわけではない。そもそも情報公開請求制度と個人情報保護制度は別の制度であるため、これらをどのように取り扱うかは、最高裁が判示する通り、「条例は、各条項の文言に即しながらその制定の趣旨に従って合理的にこれを解釈すべきであり、制定者の立法意思は尊重されるべき」とする内容こそが、情報の開示が可能か否かを判断するにあたって重要な要素となる。

そうすると、住民監査請求の成否のカギを握る「情報公開請求制度」について改めて検討するに、また上記の最高裁判決の内容も勘案するに、住民による情報公開請求の成否は、繰り返しとなるが、地方公共団体が定める「条例の立法意思」、「条例の立法趣旨」、ないし「各条項の文言」の内容次第ということができる。

さらに付言するなら、「各条項の文言」については条文解釈の問題と考えることができるため、条文の文言そのものの解釈が検討されることになる。他方で、「条例の立法意思」ないし「条例の立法趣旨」については、実務の現場レベル、すなわち行政サイドの裁量の余地が大きくなる可能性が懸念されるため、ケースによっては、結果として住民の不利益になるような制度運用となる可能性は否定できないと考える。

5-2. 住民監査請求における情報公開条例の課題（行政文書の特定の程度）

本節では、情報公開請求の際において、請求者はどの程度に請求対象を特定して情報公開請求をすべきかについて、裁判例を交えて

検討を加える。

情報公開法は、開示請求を行う際、行政文書の名称その他の開示請求に係る「**行政文書を特定するに足りる事項**」を、行政機関の長に提出してしなければならないことを規定している（4条1項2号）。

他方で、自治法は、違法・不当な財務会計行為があると認めるとき、住民は「**これらを証する書面を添え**」て、監査委員に対して監査を求め、当該行為等の予防、是正、損害の賠償請求等の措置請求を行うことができるとしている（242条1項）。

あくまで、情報公開法は国の行政機関に対する情報公開を規制する法律であり、後者の、自治法における住民監査請求制度は、地方公共団体における、さらに住民の権利である住民監査請求を規制する法律のため、当然ながら規制する内容は異なっている。

しかしながら、視点を変えるなら、情報公開法で規定する「**行政文書を特定するに足りる事項**」の内容と、自治法所定の住民監査請求制度において必要とされる「**証する書面**」は、次のような理由により、実質的には同じ内容を指すものと解釈できる。

既述の通り、情報公開法24条は、地方公共団体の情報公開に対して、「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」としており、国の行政機関における情報公開のあり方は、地方公共団体における情報公開の指針となることが示されている。

国の行政機関に関する情報公開実務は、地方公共団体における情報公開実務の指針であることを所与としつつ、同実務の下、地方公共団体から開示された情報をベースにして、住民は監査請求を提起することが可能になっているため、そこで開示される情報の「正確性」ないし「信頼性」は、住民監査請求制度の根幹を成す重要な要素ということができよ

う。

そうすると、情報公開法4条所定の「行政文書を特定するに足りる事項」と、自治法242条所定の「証する書面」は、地方公共団体の実務の現場において、とりわけ住民監査請求制度の文脈においては同様の概念と解することは自然な解釈といえよう。

すなわち、情報公開法4条所定の「行政文書を特定するに足りる事項」を請求者が示すことで、これにより行政側が開示した情報について、情報量としての「十分性」や、情報の「正確性」ないし「信頼性」が付与されているなら、当該情報は住民監査請求における「証する書面」として十分に利用が可能と解釈できるためである。

以上の考察を踏まえて、次節では、国の行政機関が服する情報公開法に関連する裁判例について、次に、地方公共団体における情報公開条例の裁判例について、特に「行政文書の特定性」に関連する事件について検討を加える。

5-2-1. 情報公開法に関する裁判例（東京地判平成15・10・31）¹⁸⁾

本件は、原告Xが被告Y（関東運輸局長）に対して行った情報公開請求について、被告が行政文書不開示決定通知書（14年10月17日付：関総総第116号の2）をもってした不開示決定処分の取消しを求めた抗告訴訟である。東京地裁は、原告Xの請求を退けた不開示決定処分を取消してXの請求を認容した。

原告が、情報公開法により開示請求した内容は以下の通りであった。

「新規検査、中古新規検査、構造変更検査等を東京陸運支局練馬検査登録事務所および東京陸運支局八王子検査登録事務所で行われ、車体の形状が『教習車』で登録された時の車両に関する申請書類の一切（すべて）の

平成14、13、12、11、10、09、08、07、年度申請分すべて」

上記の開示請求に対して、被告Yは、「請求する行政文書の名称等として、登録された支局が練馬事務所（及び八王子事務所）であること、平成7年度から14年度までの間に申請されたものであること、車体の形状が「教習車」であることを挙げるのみであり、登録年月日や自動車登録番号の記載はない。したがって、このような請求に対応するためには、結局、職員が、保管されている関係書類を、手作業により1件ずつ確認し、開示請求の対象とされた登録申請書類を探し出すほかない」として同請求の問題点を指摘している。

また、件数にして112万件余、総枚数にして782万枚にのぼる関係書類から該当する書類を検索する労力を指摘するとともに、「…このような検索作業を行うためには、仮に職員1名を専従作業員とし、1日8時間全く休憩なしで、同じ作業効率で作業を進めたとしても、最低で練馬事務所について6か月と4日間、八王子事務所について3か月と9日間の時間を要するものであり、通常業務に著しい支障が生じることは明らかである」として不開示決定の重要な理由を示している¹⁹⁾。

裁判所は、上記で示すYの主張について、「被告らは、本件文書を開示するためには、本件文書を検索することが必要であるところ、それには膨大な時間と労力が必要となること、このように検索に時間と労力が必要となる場合には、開示すべき文書が特定されているものとはいえないことを主張する。しかしながら、文書の保管方法は、各行政機関により異なるものと想定されるところ、上記で主張する程度に厳密に特定された文書であっても、当該行政庁の保管の仕方如何によっては、検索が容易である場合もあれば著しく困

難な場合もあるから、実際の検索の難易が、開示請求文書の特定の有無に影響するものと解するのは相当ではないというべきであって、検索の難易の問題は、開示すべき文書が特定されているか否かとは本来的に別個の問題であるというべきである。むしろ、このような検索の難易の問題は、Yらが別途主張するように、開示請求権の濫用と評価できるかというような観点から開示の可否の判断の一つの検討要素となるにすぎないものと解するのが相当である」としている。

また、権利の濫用に關連して、裁判所は「法が、著しく大量の文書の開示請求であっても、そのことのみを理由として非開示とする旨の規定を置いていないこと、むしろ、このような場合であっても、通常業務と並行的に順次開示手続を進行させていくための規定を置いていることに鑑みれば、法は、大量の文書の開示請求があった場合や開示請求の内容からしてその対象文書の検索に相当な手数を要する場合であっても、当該行政機関に労を尽くしてこれに応じることを求める趣旨と解するのが相当である。〈中略〉文書の開示に相当な時間を要するとしても、その原因が当該機関の文書管理が適切でないことにあるときには、開示請求が権利の濫用とならないことは勿論のこと、開示決定期限の延長を求める理由にもならないこともあり得ると考えられる」と判示している。

〈本件の評釈〉

下級審判決ではあるものの本件判決が示す内容は重要な意味を持つと考える。例えば、請求者が請求趣旨の中心に据える公文書はわずかの量であるにも関わらず、当該文書が膨大な公文書の中の一部にある場合、情報公開請求を受ける行政側においては本件と同様の主張をすることにより請求者の主張を退けようとするケースは、実務の現場においても十分に想定できる。

本件において、請求者は、不開示決定処分を不服として抗告訴訟まで進み、裁判で勝訴している。他方で、同様のケースにおいて、請求者に不開示決定処分がなされた場合、おそらく請求者の多くは同処分をそのまま受け入れる可能性が高いと予想する。

なぜなら法律的な対応で経済的利益を追求する法律家やマスコミ関係者などは別だが、訴訟遂行にかかる時間的コスト、金銭的コストを考慮するなら、一般市民が抗告訴訟に訴えるメリットはそれほど多くないと考えるためである。そうなる行政サイドにおける不開示決定処分はより慎重になされるべきことはあまりにも当然と考える。

ところで、本件では、文書管理の重要性、ひいては組織の内部統制の重要性について判示したと思われる判決文の箇所に注目ができる（以下、抜粋）。

「…被告らの主張には、自らの文書管理に適正を欠くことを前提とする部分がかかなり含まれているものといわざるを得ない。その上、Yは、登録自動車に関する情報をコンピュータに入力して管理しながら、その情報検索に関するソフトウェアはかなり限定された能力しかなく、その点にはコンピュータを用いた情報管理としてはかなり時代遅れの感があり、情報管理のあり方に問題があるといわざるを得ない」

たしかに、上記の判決内容は妥当であり、行政機関においては、IT統制やDXを適切に整備・運用することで対応できる部分を多分に含んでいると解釈できる。何よりも、本件は平成15年の裁判例であるため、本件でYが主張したような内容の抗弁は現在においてもはや通用しない可能性は高いと思われる。

5-2-2. 情報公開条例に関する裁判例 (高松高判平成14・12・5)²⁰⁾

徳島県の住民Xが、徳島県情報公開条例

に基づき、平成9年8月22日ないし25日開催の全国都道府県議会議員野球大会に出場した徳島県議会議員及び職員に対する支出に関する一切の支出命令書等の公開請求をしたが不受理処分を受けた。本件は、Xがその取消しを求めた抗告訴訟において同主張が原審で認容されたため、開示請求を受けた県実施機関の控訴人Yが控訴した事案である。

本件で、高裁は、Xの請求する文書について、(実施機関ではない)県議会の事務局職員が管理しているものであって、実施機関であるYが管理しているものとはいえないから、本件条例でいう「公文書」には当たらないとして、原判決を取消しXの請求を棄却した。

ところで、Xの請求は以下の請求文書①、および請求文書②からなっている。

〈請求文書①〉

「平成9年8月22日ないし25日開催の全国都道府県議会議員野球大会に出場した徳島県議会議員及び職員に対する支出(旅費、日当、宿泊料、食糧費、議長交際費等)に関する一切の支出命令書」

〈請求文書②〉

「平成8年4月1日から平成11年10月5日までの間における、徳島県議会の支出(議長交際費、県政調査研究費、報酬、旅費、日当、宿泊料、食糧費、費用弁償、物品購入、タクシー券等)にかかる支出命令書その他一切の書類」

本件で、裁判所は、上記の請求文書は公文書には当たらないとしてXの請求を棄却した。他方、本稿では、裁判所の判断のうち、上記のような請求が妥当な請求であるのか、より端的には「…に関する一切の文書」の記載の正当性の有無を判断した部分に注目できる。

高松高裁は、請求文書2について、「このような「その他一切の書類」という記載方法が、公開を請求しようとする公文書の特定という点で不十分な点があることは否定できない。もっとも、一般の県民にとって、「公開を請求しようとする公文書の件名」を特定することは必ずしも容易でなく、また、「その他の当該公文書を特定するために必要な事項」についても必ずしも適切な記載ができないこともあり得るから、公開を請求しようとする公文書の内容をある程度具体的に記載した上で、これらに「その他一切の書類」というような記載を付して、公開請求をすることが条例に反するとまでいうことはできない。そして、そのような請求がされた場合、実施機関としては、「その他一切の書類」の前に記載された具体的な文書に準じるか、あるいはこれと一体的ないし密接な関連を有する文書については、これらをも特定しての公開請求があったものとして、公開をするか否かを判断すべきものといわなければならない」と判示した。

〈本件の評釈〉

本件も、下級審の判断ではあるが、「その他の一切の書類」とする記載の請求であっても、このことをもって文書が特定されていないとする判断は妥当ではないとする見解が示されている。

高裁は、「その他一切の書類の前に記載された具体的な文書に準じるか、あるいはこれと一体的ないし密接な関連を有する文書については、これらをも特定しての公開請求があったもの」とするとしているため、仮に、文書名が正確に特定されていなくても、情報公開請求を受けた実施機関においては、請求者が求める内容にできるだけ即した形で、情報公開請求に対応すべきとの考えを示した判決内容といえよう。

5-3. DXの整備・運用を中心とした情報公開をめぐる今後の課題

本節では、ここまでの検討を所与としつつ、今後、各団体で急速に整備・運用がはじまるDXに関連した情報開示のあり方について検討を加える。

地方公共団体におけるDXの推進は、新型コロナウイルス感染症の影響で行政事務のデジタル化が喫緊の課題として広く認識される中、政府が、「デジタル社会の実現に向けた改革の基本方針」（2020年12月25日閣議決定）を公表したことを契機としている。

2021年9月1日に施行されたデジタル社会形成基本法では、「デジタル社会の形成は、…地域住民の福祉の向上に寄与するものでなければならない」（6条）としている。また「地方公共団体は、基本理念にのっとり、デジタル社会の形成に関し、国との適切な役割分担を踏まえて、その地方公共団体の区域の特性を生かした自主的な施策を策定し、及び実施する責務を有する」（14条）としている。

地方公共団体におけるDXの推進は「地域住民の福祉の向上に寄与」するとしているため、この点で自治法の趣旨と合致する。またこれを実現するにあたり、各団体は「自主的な施策を策定し、及び実施する責務を有する」としているため、各団体は自治の範囲でその特性ないし実情にあったDXへの取り組みが求められている。

これに加えて、同法は「デジタル社会の形成に当たっては、民間が主導的役割を担うことを原則とし、国及び地方公共団体は、民間の知見を積極的に活用しながら、公正な競争の促進、規制の見直し等デジタル社会の形成を阻害する要因の解消その他の民間の活力が十分に発揮されるための環境整備…を中心とした施策を行うものとする」（9条）としている。

同条文は非常に大きい意味を持つと考えられる。なぜなら、国主導で全国一律で進める施

策は除くものの、地方公共団体は各団体の裁量でDXを進めていくこととなるが、そこでは民間の利活用が、基本的な方向性として明確に示されている。したがって、今後は、民間のDX専門人材が各団体におけるDXの整備・運用を直接担うこととなる、あるいは各団体のDXの整備・運用を外部のDXベンダーが請負う等の状況は法律上も明確な了解事項となっている。すなわち各団体においてDX専門人材の数が限られる中で²¹⁾、その際のいわば特効薬として民間の利活用の必要性が示されている。

そのこと自体は何ら問題視されるべきことではなく、それどころか民間レベルで培われたDXの知見をパブリックセクターに生かすことは必要な視点といえよう。他方で、自治体内部でもDX専門人材が少ない状況の中、各団体の主権者である「住民」は、DXが進展していくことを横目に見つても、当該DXの整備・運用が本当に自分たちにとって必要か否かは、ほとんど判別がつかないものと予想する（なぜなら、住民自身が役所に出向く必要性がなくなるなど、住民が当該効率性や有効性をすぐに理解可能なDXもあれば、例えば自治体内の事務の効率化を目的として整備されるDXなども少なくないため）。

例えるなら、道路や橋梁など、住民にもすぐに識別可能な有形固定資産であれば、住民は当該必要性の有無等を、外観上、比較的容易に認識できる可能性は高いと思われるが、DX事業については当該整備内容のほとんどは外観上確認ができないケースが多いため、まずは各団体から住民に対しての、DX整備事業の意義や詳細についての懇切丁寧な情報発信、ないし説明責任は欠かせないであろう。

またこれとは別に、各団体のDXの推進状況について、住民が何か疑問を感じるに至るケースでは、情報公開条例を利用して当該情報を入手することも可能となろう。その場合には、請求者の意図を最大限に汲んだ形での

情報の公開が求められると考える。

ところでDXの推進と情報公開請求との関係において、今後、懸念材料となる可能性、また、場合によってはプラスの効果をもたらす可能性について、それぞれ次のように指摘することができる。

ここで改めて、総務省は、2022年9月に「自治体DX推進計画(2.0版)」(以下、DX2.0版)²²⁾を公表した。DX2.0版では、「個人情報保護法、行政機関個人情報保護法、独立行政法人等個人情報保護法の3本の法律を1本の法律に統合するとともに、自治体の個人情報保護制度についても全国的な共通ルールを法律において規定した上で統合後の法律を個人情報保護委員会が所管する仕組みとすることとする法律が2021年の通常国会にて成立し、地方公共団体の関連規定については、令和5年春から施行予定である」²³⁾としている。

ここで示すのはマイナンバーカードなど国が一律で進めるDXが中心と思われるが、他方で、すでに裁判例でも概観したように、個人情報の保護と情報公開のあり方はこれまでも裁判の場でたびたび争われてきた内容であるため、個人情報が含まれる公文書という概念が拡張することで、公開できる公文書の範囲が狭くなるなど、請求者にとって不利益となる解釈が発生する可能性が惹起される。この懸念については、今後の法制度の行方なども勘案しつつ、問題点が出てくるようであれば強く指摘していく必要がある。

また、DX2.0版では、「国の法令と同様、各地方公共団体で定める条例・規則等においても、アナログ規制が存在すると考えられる。…各地方公共団体においては、今後、調査会²⁴⁾が公表するマニュアル等や国における取組状況を参考にしながら、条例・規則等の点検・見直しを実施することが望ましい」²⁵⁾としている。

これは、地方公共団体にアナログ的規制が

存在する中で、行政の事務に負の側面があることを指摘した内容といえよう。例えば、この中には公文書を紙ベースの書類で保管する必要性や、担当者の署名や押印が必要であるなどの規制がまだまだ多く残ることなども含むであろう。もしも、このようなアナログ的な条例や規則等が、DXの推進で大きく改善するなら、前記裁判例(東京地判平成15・10・31)でも見られたような、情報公開請求の対象書類を抽出するのに膨大な労力を要する等の理由で情報公開請求が棄却されるような事案は大きく減少することが期待できる。

以上を概観するに、国主導で急速に進むDXの整備・運用は、地方公共団体の情報公開請求制度に大きな影響を持つと同時に、翻って住民監査請求制度にも大きな影響がある可能性を指摘することができる。

6. おわりに

地方公共団体において、住民は、情報公開条例を利用することで、行政の様々な情報を知ることができ、これを端緒として、行政に対して適切なアクションをとることが期待されている。その中心にあるのが住民監査請求制度と考える。

筆者は住民監査請求がなぜ住民の請求趣旨の通りに措置請求まで至らないのかについて、専ら大きく2つの理由によるものと解してきた。1つ目は、住民監査請求を受ける側、すなわち監査委員が適切に監査請求に対応してこなかった可能性である。

そして2つ目の大きな要因が、住民が適時かつ適切に正確な情報を入手できていない可能性である。もしもそうであるなら、住民が監査請求を行ったとしても住民の請求趣旨は的確性を欠く可能性が高いため、その反射として、同請求は監査委員により棄却ないし却下される可能性は高くなると考える。

もちろん、住民監査請求が住民の請求趣旨

の通りに措置請求まで至らない理由のうち、請求者自身に固有の問題もあるとは思われる。例えば、そこには、入手した情報を的確に分析するスキル、請求趣旨を的確に伝える能力などが含まれるかもしれない。

他方で、そのこととは別に、制度上の大きな課題と思われるのが、そもそも住民が適時に適切な情報を入手できていないケースの存在である。仮に、的確な情報を入手できない理由が、個々の住民に帰する問題ではなく(ex. 情報を入手する能力や情報分析能力など)、住民が正しい情報を入手できない何らかの障壁があり、当該問題が実質的に自治体側にあるケースにおいては、自治体側の責任が認められるケースは少なくないと考える。

情報公開に積極的でない自治体においては、何らかのペナルティも課されるべきかもしれない。他方で、現在の法規制においてこのような対応は現実的ではないことも所与の事実のため、このような課題は、地方自治行政におけるディスクロージャー制度の大きな障害といえるため、早急に是正されるべきと考える。

次に、本稿でも若干の検討を加えたが、今後急速に整備・運用が進むDXについても、地方公共団体の主権者である「住民」の適切なチェックが欠かせない。先進国の中でも、急速に少子高齢化が進む我が国の現下の状況において、もはや「ムダな政策」は許されない。DXについては、2020年以降、新型コロナウイルス感染症の急激な拡大で、もしかすると政策内容の精緻さよりも政策実行のスピード感が重視されたきらいはあるかもしれない。そのこと自体は、決して批判の対象と

なるべきではなく、緊急事態における政治決断は尊重すべきともいえる。

しかしながら、上記の解釈を認めつつも、繰り返しとなるが、もはやムダな財政支出は許されない状況にあることもまた事実のため、住民が、適時に適切な情報を入手しつつ、主権者として地方公共団体のチェック機能を適正に果たすべきことは、地方の行財政の運営が効率的かつ有効に機能する上で欠かせない要素と考える。

地方公共団体においてDXが必要不可欠なことは誰の目にも明らかと考えるが、これと同時に、最終的にムダに帰すようなDXは一切必要ないこともまた自明といえよう。DXの進捗は、外からは見えないため、自治体からの積極的な情報公開は欠かせない。また、請求者から情報公開請求があった場合、地方公共団体の実施機関においては、できるかぎり請求者の求めに応じた情報公開が必要となる。さらに一歩踏み込むなら、自治法所定の、住民監査請求における「証する書面」としても利用できる情報価値を有することもまた必要と考える。

最後になるが、情報公開請求制度の有効化、これに加えて適正な監査委員監査の実施は、住民監査請求制度の有効性を確保する上での両輪の歯車であり重要な要素である。とりわけ本稿で取り扱った情報公開請求制度の有効化は、住民が自治体行政を正確に知るためのインフラとも表現できるものであり、同制度の適正な運用は、地方公共団体の行財政を健全かつ適正に運営していく上でも今後ますます重要性を持つと考える。

(注)

1) 総務省の調査によると、2017年時点で、全都道府県、全市町村で情報公開条例が施行されていることが示されている。「情報公開条例等の制

定・運用状況に関する調査結果」総務省自治行政局行政経営支援室、2018年3月、https://www.soumu.go.jp/main_content/000542282.pdf

2) 山形県金山町「情報公開制度」<https://www.tow>

地方公共団体における情報公開請求制度についての一考察

- n.kaneyama.yamagata.jp/machinososhiki/somuka/somukakari/2/3/506.html
- 3) 宇賀克也『情報公開法の理論（新版）』有斐閣，2001年，11頁
 - 4) 「情報公開法の制定・施行に係る主な経緯」総務省ウェブサイト，https://www.soumu.go.jp/main_content/000121080.pdf
 - 5) 行政改革委員会「情報公開法制の確立に関する意見」総務省ウェブサイト，1996年12月16日，https://www.soumu.go.jp/main_content/000121081.pdf
 - 6) 衆議院内閣委員会「行政機関の保有する情報の公開に関する法律案に対する附帯決議」総務省ウェブサイト，1999年2月12日，https://www.soumu.go.jp/main_content/000121083.pdf
 - 7) 請求対象文書の部分開示や非開示という実務以外に，文書不存在という，そもそもの公開対象の文書が存在していないという回答が示されることも多い。このような問題への対応として公文書保管法があるが本稿では取り扱わない。
 - 8) これらの問題は，株式会社とステークホルダー間での「情報の非対称性」の問題とも通底する課題といえよう。このように観念できるなら，地方公共団体が住民に提供する情報の「目的適合性」，「信頼性」ないし「適時性」などが今後は議論の対象になるべきと思われる。
 - 9) 総務省は「地方自治法の位置付け」について，「憲法第92条において，「地方公共団体の組織及び運営に関する事項は，地方自治の本旨に基いて，法律でこれを定める。」と規定されている。ここでいう法律のうち最も基本的なものが，地方自治法である。」と説明している。https://www.soumu.go.jp/main_content/000051164.pdf
 - 10) ここで極めて困難な問題に直面する。それは，憲法の示す考え方とは一体何かという根源的な問いである。本稿では，このような法律学的な問いが別途存在することのみの指摘にとどめることとする。
 - 11) 三木由希子「自治体の情報公開制度の現状と課題」住民と自治（700号），自治体研究社，2021年8月，25頁
 - 12) 三木（2021），26頁
 - 13) 大阪高判令和3・7・16（令和2（行コ）105号）
 - 14) 最判平成13・12・18（民集55巻7号1603頁）
 - 15) 神戸地判平成7・11・27（行集46巻10・11号1033頁）。左記判決と同様の趣旨の裁判例としては長野地判昭和62・10・22（判タ669号140頁）がある。また，下級審裁判例の中で，本人開示を肯定するものとしては，東京地判平成6・1・31（判タ887号179頁），東京地判平成8・5・23（判自169号37頁），同控訴審：東京高判平成9・3・12（判タ973号152頁），長崎地判平成10・11・18（判自186号26頁）などがある。
 - 16) 大阪高判平成8・9・27（判タ931号188頁）
 - 17) 前者の否定説として松井茂記「情報公開法5条—行政文書の開示義務と不開示情報」ジュリスト1156号，1999年5月，48頁，後者の肯定説として赤坂正浩「個人情報非公開原則と自己情報開示請求権」平成八年度重要判例解説，1997年6月，9頁がある。
 - 18) 東京地判平成15・10・31（平成14年（行ウ）第422号，最高裁ウェブサイト）
 - 19) 「権利の濫用」に関する問題点はかねてより議論の対象となっており，総務省及び各団体においても様々な検討が重ねられてきている。しかしながら，本稿では紙面の関係もあるため権利の濫用についての検討は行わない。なお，権利の濫用に関して参考となる資料としては，例えば，以下がある。「権利の乱用の問題点」総務省ウェブサイト，https://www.soumu.go.jp/main_content/000041438.pdf
 - 20) 高松高判平成14・12・5（平13（行コ）24号，裁判所ウェブサイト）
 - 21) 「自治体DX全体手順書（第2.1版）」総務省ウェブサイト，2023年1月，https://www.soumu.go.jp/main_content/000857188.pdf
 - 22) 「自治体デジタル・トランスフォーメーション（DX）推進計画（2.0版）」総務省ウェブサイト，2022年9月。ここでは，地方公共団体におけるDX専門人材確保への対応方法について詳細が説

地方公共団体における情報公開請求制度についての一考察

- 明されている。https://www.soumu.go.jp/main_content/000835260.pdf 臣を会長としてデジタル庁に発足した「デジタル臨時行政調査会」を指している。
- 23) DX2.0 版, 3 頁 25) DX2.0 版, 48-49 頁
- 24) ここでの調査会は, 2021 年 11 月, 内閣総理大

(参考文献)

- ・自治行政局行政経営支援室「情報公開条例等の制定・運用状況に関する調査結果」総務省ウェブサイト, 2018 年 3 月, https://www.soumu.go.jp/main_content/000542282.pdf
- ・「情報公開法の制定・施行に係る主な経緯」総務省ウェブサイト, https://www.soumu.go.jp/main_content/000121080.pdf
- ・行政改革委員会「情報公開法制の確立に関する意見」総務省ウェブサイト, 1996 年 12 月, https://www.soumu.go.jp/main_content/000121081.pdf
- ・衆議院内閣委員会「行政機関の保有する情報の公開に関する法律案に対する附帯決議」総務省ウェブサイト, 1999 年 2 月, https://www.soumu.go.jp/main_content/000121083.pdf
- ・「自治体 DX 全体手順書 (第 2.1 版)」総務省ウェブサイト, 2023 年 1 月, https://www.soumu.go.jp/main_content/000857188.pdf
- ・「自治体デジタル・トランスフォーメーション (DX) 推進計画 (2.0 版)」総務省ウェブサイト, 2022 年 9 月, https://www.soumu.go.jp/main_content/000835260.pdf
- ・「情報公開制度における権利の濫用について権利の乱用の問題点」総務省ウェブサイト, https://www.soumu.go.jp/main_content/000041438.pdf
- ・「情報公開制度における権利の濫用について」東京都ウェブサイト, https://www.johokokai.metro.tokyo.lg.jp/johokokai/joko/gaiyo/documents/shingikai_r3_5_31_6.pdf
- ・山形県金山町「情報公開制度」金山町ウェブサイト <https://www.town.kaneyama.yamagata.jp/machinososhiki/somuka/somukakari/2/3/506.html>
- ・北海道「情報公開条例」令和 4 年 10 月 18 日一部改正 (条例第 34 号)
- ・東京都「情報公開条例」令和 3 年 10 月 20 日一部改正 (条例第 86 号)
- ・大阪府「情報公開条例」令和 4 年 10 月 31 日一部改正 (条例第 60 号)
- ・福岡県「情報公開条例」平成 27 年 12 月 25 日一部改正 (条例第 49 号)
- ・沖縄県「情報公開条例」令和 2 年 12 月 28 日一部改正 (条例第 55 号)
- ・仙台市「情報公開条例」令和 5 年 3 月 14 日一部改正 (条例第 3 号)
- ・横浜市「情報公開条例」令和 5 年 2 月 22 日一部改正 (条例第 6 号)
- ・名古屋市「情報公開条例」平成 31 年 3 月 28 日一部改正 (条例第 29 号)
- ・三鷹市「情報公開条例」令和 4 年 12 月 27 日一部改正 (条例第 27 号)
- ・三宅村「情報公開条例」平成 28 年 3 月 8 日一部改正 (条例第 2 号)
- ・最判平成 16・12・7 (裁判集民 215 号 869 頁)
- ・最判平成 13・12・18 (民集 55 卷 7 号 1603 頁)
- ・名古屋高金沢支判平成 20・2・20 (平 19 (行コ) 第 2 号: 最高裁ウェブサイト)
- ・大阪高判令和 3・7・16 (令和 2 (行コ) 第 105 号: 最高裁ウェブサイト)
- ・東京高判平成 9・3・12 (判タ 973 号 152 頁)

地方公共団体における情報公開請求制度についての一考察

- ・大阪高判平成 8・9・27 (判タ 931 号 188 頁)
- ・福井地判平成 18・12・27 (平 16 (行ウ) 第 12 号: 最高裁ウェブサイト)
- ・東京地判平成 15・10・31 (平成 14 年 (行ウ) 第 422 号: 最高裁ウェブサイト)
- ・長崎地判平成 10・11・18 (判自 186 号 26 頁)
- ・東京地判平成 8・5・23 (判自 169 号 37 頁)
- ・神戸地判平成 7・11・27 (行集 46 卷 10・11 号 1033 頁)
- ・東京地判平成 6・1・31 (判タ 887 号 179 頁)
- ・長野地判昭和 62・10・22 (判タ 669 号 140 頁)
- ・紺野卓「地方公共団体における DX の推進と住民監査請求の有効性についての研究—DX にかかる入札談合事件と監査機能が果たすべき役割を中心として—」商学集志 91 卷 4 号, 2022 年 3 月
- ・紺野卓「デジタル田園都市国家構想と地方公共団体における住民監査請求の有効性に関する一考察—適正な内部統制の整備・運用および住民の監視機能の必要性の視点から—」商学集志 92 卷 2 号, 2022 年 9 月
- ・宇賀克也『情報公開法の理論 (新版)』有斐閣, 2001 年
- ・松井茂記「情報公開法 5 条—行政文書の開示義務と不開示情報」ジュリスト 1156 号, 1999 年 5 月
- ・赤坂正浩「個人情報非公開原則と自己情報開示請求権」『平成八年度重要判例解説』有斐閣, 1997 年 6 月
- ・三木由希子「自治体の情報公開制度の現状と課題」住民と自治 (700 号), 自治体研究社, 2021 年 8 月

(Abstract)

The resident audit request system in local governments is very convenient system in that only one person can make a claim. However, it has not been used effectively in practice. One of the major reasons for this is the fact that residents cannot obtain accurate information about each government. This can be called a problem of “information asymmetry” between local governments and residents. In this paper, in order to raise effectiveness of the resident audit request system, while trying to overcome the problem of information asymmetry, I review of the information disclosure ordinance in local governments. Moreover, as the introduction and maintenance of DX are rapidly progressing in each government, I also consider what kind of information disclosure is desirable.