

答 申 第 2 2 号

平成11年12月20日

兵庫県知事 貝 原 俊 民 様

公文書公開審査会

会長 西 山 要

公文書の公開等に関する条例の改正について（答申）

平成10年10月1日付け諮問第109号で諮問のあった標記のことについて、別紙のとおり答申します。

公文書の公開等に関する条例 の改正について（答申）

平成11年12月

兵庫県公文書公開審査会

ま え が き

公文書公開審査会は、知事から「公文書の公開等に関する条例」の規定を改正すべき事項その他制度の運営及び改善に関して必要な事項についての諮問を受け、13回にわたって必要な調査・審議を行った。

検討に当たっては、21世紀に向けた兵庫県の情報公開制度の在り方を念頭に、会議を公開の上、広く県民や関係団体の意見を聴取するなど、できる限り多くの県民の意見を反映させるよう努めてきた。

当審査会では、条例施行から13年余の運用実績を踏まえ、現行条例の公開原則と個人のプライバシーを最大限保護するという立場を維持しつつ、県政のより一層の公正の確保と透明性の向上を図る観点から、条例の理念、実施機関、対象公文書及び請求権者の範囲、非公開情報等条例の全般にわたる見直しを行った。

今後、知事が、この答申を踏まえられ、情報公開制度のより一層の充実に努められるよう期待するものである。

なお、最後に、審査会において熱心にご審議いただいた委員各位に謝意を表するとともに、種々のご意見をいただいた県民各位にも心から感謝申し上げる次第である。

平成11年12月

公文書公開審査会

会 長 西 山 要

目 次

情報公開制度に関する基本的な考え方

1 条例改正の必要性	1
2 条例改正に当たっての基本的な考え方	1

条例改正に向けての提言

1 知る権利及び説明責任	2
2 実施機関等	
(1) 公安委員会及び警察本部長	3
(2) 出資法人等	5
3 対象公文書の範囲	6
4 請求権者の範囲	7
5 非公開情報の整備	
(1) 公開・非公開の枠組み	8
(2) 個人に関する情報	10
(3) 法人等に関する情報	11
(4) 人の生命等の保護等に関する情報	12
(5) 法令秘及び法定受託事務に関する情報	12
(6) 機関委任事務に関する情報	13
(7) 国等との間の協議等に基づく事務事業に関する情報	13
(8) 公にしないことを条件として任意に提供された情報	14
(9) 事務事業に係る審議等に関する情報	15
(10) 合議制機関等の会議に係る審議等に関する情報	16
(11) 取締役、監査等の事務事業に関する情報	17

6	公文書の存否に関する情報	18
7	公開決定等の期限の特例	19
8	決定手続	
(1)	文書不存在の取扱い	20
(2)	第三者保護に関する手続	21
(3)	事案の移送	22
9	審査会	
(1)	審査会の調査権限等	23
(2)	審査会委員の守秘義務に係る担保措置	24
10	条例の名称	25
11	請求方法	26
12	費用の負担の在り方	26
13	公文書の管理	27

資料

1	公文書公開審査会委員名簿	29
2	条例改正に係る意見募集	29
3	会議の開催経過	30

情報公開制度に関する基本的な考え方

1 条例改正の必要性

(1) 現行条例制定後の事情の変化

県民の公文書公開制度に対する理解と関心が着実に進み、条例制定当時年間 100 件に満たなかった公開請求が、ここ数年、条例制定当時にはなかった大量一括請求等もあり、平成 10 年度には 3 万 7 千余件にのぼるなど、件数のみならず請求人数も著しく増加している。

また、全庁 OA 化の進展に伴い、情報の記録媒体として、フロッピーディスク、磁気テープ等の電磁的記録が利用されるようになり、これらに記録される情報の量が飛躍的に増大している。

(2) 法律との調整

行政機関の保有する情報の公開に関する法律（平成 11 年法律第 42 号。以下「法律」という。）は、地方公共団体の条例、判例、諸外国の法律等を踏まえて制定されたもので、目的規定に政府の説明する責務という新たな概念が規定され、対象機関や対象情報、非公開情報の整理等についても、参考にすべき点が少なくない。

また、法律第 41 条では、地方公共団体は、この法律の趣旨にのっとり、法律との整合が図られるよう条例の見直しが要請されている。

(3) 地方分権に伴う情報公開の一層の推進

地方分権の推進によって機関委理事務が廃止され、自治事務が増加することにより、地方公共団体の自己決定権が拡充されることとなった。したがって、地方分権に伴う行政体制の整備という観点からも、県政の公正の確保と透明性の向上を図り、県民の県政への参加を促進するため、県政に関する情報公開を一層進めることが必要である。

2 条例改正に当たっての基本的な考え方

(1) 現行条例は、公開を原則としつつも、個人の尊厳の確保のため、個人のプライバシーを最大限に保護することとして、「公開原則」と「個人のプライバシー情報保護のための最大限の配慮」を制度運営の基本姿勢としてきた。今後もこの基本原則は維持する。

(2) 県政のより一層の公正の確保と透明性の向上を図る。

条例改正に向けての提言

1 知る権利及び説明責任

「知る権利」及び「説明責任」を規定する。
県民の「知る権利」を尊重するとともに、県民に「説明責任」を果たす旨の規定を設ける。

【説 明】

1 「知る権利」について

(1) 「知る権利」は、主として国民主権や基本的人権のうちの表現の自由に関連付けて、国民の行政への参加を促進するとともに、国民自らの判断基盤を整備し、個人の自律性の確保に資すると論じられているものである。

(2) 「知る権利」が自由権的性格をもった権利であることは、憲法学上争いがなく、最高裁でも認められた考え方である（昭和44年11月26日。博多駅取材フィルム提出事件）。他方、請求権的性格については、具体的な公開請求権の根拠付け等を待たずに直ちに強制可能な権利とみることは困難なことから、具体的な請求権とまではいえず、抽象的な請求権としての性格を有するにとどまっているというのが、現段階の理解である。

国は、このような「知る権利」の多義性や請求権としての未成熟性を理由に法律に規定していないところである。

(3) 「知る権利」が情報公開制度の理念として一般的な意味では分かりやすい概念であるとの理解は着実に進んできているため、条例に「知る権利」を尊重する旨を規定することが、県の情報公開に対する姿勢を示すことになり、県民の県政に対する信頼を一層高めることにもなると思われる。さらに、県では条例制定以来、原則公開を旨とする運用を行うなど、「知る権利」はそれを支える考え方として一貫して用いられてきたものである。そこで、この度の改正で「知る権利」を尊重する旨を明記して、情報公開制度の指導理念として条例上明確にすることが適当である。

2 「説明責任」について

- (1) 「説明責任」は、国民主権や住民自治の原理に基礎を置くもので、住民の信託を受けた行政が負う責任であって、行政側からの積極的な情報提供をも含んだ情報公開の総合的な推進を支える指導理念である。
- (2) 地方自治の健全な発展のためには、県政を信託した県民に対し、県がその諸活動の状況を具体的に明らかにして「説明責任」を果たすのに資する制度を整備することが必要である。そして、そのような制度を整備することによって、県政の遂行状況に対する県民の的確な理解と評価が可能となり、県政に関する県民の責任ある意思形成の促進が期待できるところであり、条例に「説明責任」を明記することが適当である。

3 「知る権利」と「説明責任」との関係について

「知る権利」と「説明責任」との関係については、「知る権利」は、主に県民が情報公開を求めた場合には、原則として行政がこれに応ずべき立場に立つというもので、情報公開制度の指導理念を県民の側から見たものであるのに対し、「説明責任」は、県民からの情報公開の求めに十分な説明を尽くすということにとどまらず、行政がその責務として情報提供を推進していくというもので、情報公開制度の指導理念を行政の側から見たものであって、両者は表裏の関係にあることから、「知る権利」と併せて「説明責任」を規定することが適当である。

2 実施機関等（第2条第1項関係）

(1) 公安委員会及び警察本部長

公安委員会及び警察本部長を実施機関に加える。

【説明】

- 1 現行条例制定の際の懇話会報告では、警察行政については、警察庁の所掌事務について、警察庁長官による指揮監督を受けるとともに（警察法（昭和29年

法律第162号)第16条第2項)、他の都道府県警察との相互協力義務が課せられており(同法第59条)さらに、他の実施機関と共通の非公開情報の在り方等を含めて実施上困難な課題があったため、実施機関から除外することもやむを得ないとされた。

しかしながら、この度、法律の制定により国家公安委員会や警察庁が情報公開の対象機関とされ、他の都道府県の公安委員会や警察本部長も実施機関に加わる見込みとなり、さらに、法律の規定に倣った警察特有の非公開情報の整備等により公安委員会や警察本部長を実施機関に加える環境が整うことから、公安委員会と警察本部長を実施機関に加えることが適当である。

- 2 公安委員会と警察本部長との関係については、公安委員会は、県警察を管理するとされているが(警察法第38条第3項)その「管理」には、個々の事務について直接警察職員を指揮監督する趣旨は含まれていないとされている。また、県警察は県に置かれるもので、知事の所轄の下に置かれる公安委員会とは組織的に一体のものとされておらず(同法第36条第1項、第38条第1項)さらに、警察職員の任免は警察本部長が行うものとされている(地方公務員法(昭和25年法律第261号)第6条第1項、警察法第55条第3項)これらのことから、警察本部長と公安委員会は別個の実施機関とすることが適当である。
- 3 施行時期は、警察庁、他の都道府県警察との運用の斉一性を確保し、捜査情報の交換等に支障を生じないようにするため、法律の施行時期や他の都道府県の公安委員会や警察本部長に係る条例の施行状況に配慮して規則で決めることが必要である。
- 4 不服申立てがあった場合の審査については、公文書公開審査会(以下「審査会」という。)としては、条例解釈の統一性を確保するという観点から、当審査会で審査することが適当であると考えます。しかしながら、公安委員会と警察本部長については、公安委員会に附属機関を設置することができず(地方自治法施行令(昭和22年政令第16号)第121条の4)また、他の執行機関に設けられた附属機関にも諮問できないとした自治省回答(昭和33年12月8日付け行政課長回答)があるため、これらの問題が解決されるまでの間は、審査会の意見を聴かずに裁決又は決定を行うこととなる。

(2) 出資法人等(該当条文なし)

出資法人等の情報公開制度の導入を促進する。

具体的には、「県が資本金その他財政支出等を行う法人であって実施機関が定めるもの(以下「出資法人等」という。)は、条例の趣旨並びに当該出資法人等の性格及び業務内容にかんがみ、当該出資法人等の保有する情報の公開に関して必要な措置を講ずるよう努めなければならない」旨及び「実施機関は、当該出資法人等に対して、当該必要な措置を講ずるよう指導に努める」旨の規定を設ける。

【説明】

1 出資法人等については、情報公開を推進すべきであるという県民の要請が強い。この要請に応ずるため、県行政の補完的・代替的機能を果たす出資法人等については、その果たす役割に応じた情報公開を行うことが、地方自治の本旨の実質的な実現を図る上で必要であると考えます。

2 出資法人等も実施機関に加えるべきであるという意見があるが、出資法人等は、県から独立した法人格を有しており、その法人格は直接法律によって付与されたものであるため、条例で県の情報公開及び情報提供の推進を実施する機関とすることは困難である。

次に、情報公開の実施主体については、たとえ出資法人等が県行政の補完的・代替的機能を果たしているとしても、県は運営の全容について直接把握できないため、実際の運営に当たっている各出資法人等が主体的にその運営状況を明らかにすることが適当である。

3 したがって、条例の規定としては、独立した法人格を尊重する趣旨から、それぞれの出資法人等の自主性や自律性に配慮して努力義務を課すことが、出資法人等の情報公開制度の導入を促進する方法として適当である。

あわせて、出資法人等の情報公開が円滑に行われるようにするため、実施機関に対して、必要な措置を講ずるよう指導に努めるべき旨を定めることが適当である。

- 4 対象とする出資法人等は、県の出資比率等県の財政支出等の割合、その形態、業務内容を十分考慮して定めることが必要である。
- 5 情報公開の実施時期は、出資法人等の情報公開や文書管理に係る職員研修や諸準備に日時を要することも考えられることから、各出資法人等の状況に応じて定めることとするが、できる限り早い時期とするよう努めることが望ましい。

3 対象公文書の範囲（第2条第2項関係）

記録媒体に電磁的記録を含める。

決裁その他これに準ずる手続が終了した文書を組織的共用文書に改める。

具体的には、「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、又は取得した文書、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。）並びに電磁的記録（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。）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」旨の規定に改める。

【説明】

- 1 県の情報化が進展し、情報の記録媒体として、電磁的記録の利用が飛躍的に拡大してきたため、透明性の向上と県民の利便性を考慮して電磁的記録も対象に含めることが適当である。

しかしながら、電磁的記録の公開の実施については、例えば、コンピュータのデータの部分公開のために特別のプログラムを組む必要のある場合が生ずる等技術的制約やコストの問題があり、すべての場合に請求者の希望した方法で公開することには困難が伴うため、実施機関における電磁的機器の普及状況、電子情報のセキュリティ等を勘案して、実行可能な公開方法を検討することが必要である。

- 2 対象公文書については、次の考え方がある。

(1) 行政機関内部での文書の作成・管理の過程の流れに着目し、そのうちの一定の段階以降のものを対象にするという観点から、「決裁」や「供覧」等の文書作成、管理上の手続的、形式的な要件に着目して、対象公文書の範囲を決めようとする考え方

(2) 形式的な要件で画一的に公文書の範囲を決めるのではなく、より実質的な観点から、対象公文書であるか否かの線引きをしようとする考え方

現行条例は、(1) の考え方によっているが、これは、決裁・供覧といった形式的な手続が終了し、なおかつ、文書管理規程等により管理されているものを対象公文書としているため、対象範囲が明確であるという長所をもつものの、県のもっている情報を広く県民に対して公開していくという条例の目的との関係では必ずしも十分ではないため、改正条例は、(2) の考え方により対象公文書の範囲を実質要件により画することが適当である。

3 実質要件により対象公文書の範囲を画するとした場合、その範囲については、組織として業務上の必要性に基づき保有しているとははいえないものまで含めることは、条例の目的との関係では不可欠なものではなく、条例の的確な運用に困難が生じたり、適正な事務処理を進める上での妨げとなるおそれもあるため、法律と同様に組織的共用という範囲で制度化することが適当である。

なお、ここでいう「組織的共用」文書とは、作成又は取得に関与した職員個人の段階のものではなく、その実施機関の組織において業務上必要なものとして利用・保存されている状態のものを意味するものである。

4 請求権者の範囲（第5条関係）

請求権者についての制限を設けないこととする。

具体的には、「何人も、実施機関に対し、公文書の公開を請求することができる」旨の規定に改める。

【説 明】

情報公開制度が全国的に定着し、県民、利害関係人以外の者からの請求も増加しつつある事情を踏まえ、次の理由により「何人も」に改めることが適当である。

ア 県民以外の者も県民等に依頼することにより情報を入手できるため、県民に限定する積極的意義に乏しい。

イ 県は県内外を問わず、広く何人にも県政情報を発信しているため、さらに詳しい情報を求めて公開請求する者に対しても門戸を拡げることは、県政情報発信の趣旨に合致する。

ウ 法律も「何人」にも請求権を認めている。

5 非公開情報の整備

(1) 公開・非公開の枠組み（第8条本文関係）

公開・非公開の枠組みを見直すとともに、公益上の理由による裁量的公開の規定を設ける。

「実施機関は、公開請求があったときは、公開請求に係る公文書に非公開情報のいずれかが記録されている場合を除き、請求者に対し、当該公文書を公開しなければならない」旨の規定に改める。

「実施機関は、公開請求に係る公文書に非公開情報が記録されている場合であっても、公益上特に必要があると認めるときは、請求者に対し、当該公文書を公開することができる」旨の規定を設ける。

【説 明】

1 非公開情報の規定については、次の考え方により、これまでの条例の運用実績を考慮した上で特に維持すべき規定を除いて、できる限り法律との整合を図るよう整備することが適当である。

ア 情報公開制度は、公開を原則としているため、非公開情報は必要最小限にとどめ、できる限り具体的・限定的かつ明確に定めることが必要であるが、法律は、その制定に当たり、地方公共団体の条例の規定や運用状況、判例を

詳細に検討した上で、非公開情報を6項目に集約して具体的・限定的かつ明確に定めている。

- イ 他府県も法律に倣った改正又はその予定をしており、今後、公開・非公開の判断や審査会の答申、判例も法律と同様の非公開情報に関するものが集積されていくと考えられるため、運用上得るところが大きい。
- 2 現行条例は、非公開情報が記録されている公文書については、公開を行わないことができる旨規定している。この規定の趣旨は、非公開情報が記録されている公文書については、原則公開の例外として、公開を拒否する権限を実施機関に付与するものであるが、同時に非公開情報が記録されていない公文書については、公開しなければならないという趣旨も含まれている。しかしながら、この規定の仕方では、原則公開の趣旨が理解されにくいいため、原則公開の考え方をより明確に、分かりやすくするため、実施機関は非公開情報が記録されている場合を除いて、公文書を公開する義務があることを明らかにする旨の規定に改めることが適当である。
- 3 公益上の理由による裁量的公開の規定については、一般的には公開されないことによる利益が認められる情報についても、例えば、生命・身体の安全にかかわる情報のように、公益上の必要により、個々の非公開理由を定める規定によって保護しようとしている利益との相互調整の観点から、なお公開することが必要な場合が考えられるため、実施機関の裁量によって公開することができる旨の規定を設けることが適当である。

(2) 個人に関する情報(第8条第1号関係)

現行のいわゆるプライバシー型を維持しながら規定の整備を行う。

ただし、特定の個人を識別できなくても、なお個人の権利利益を保護すべき場合もあるため、「個人に関する情報(事業を営む個人の当該事業に関する情報を除く。)であって、特定の個人を識別することができるもののうち、通常他人に知られたくないと認められるもの又は特定の個人を識別することはできないが、公にすることにより、なお個人の権利利益を害するおそれがあるもの」という旨の規定に改める。

【説明】

- 1 法律は、個人に関する情報について、いわゆる個人識別型(個人に関する情報であって、特定の個人を識別することができるもの)を採っている。この方式では、後記2に記載している公領域情報等個別に規定している例外を除いた特定の個人を識別することができる情報は、すべて非公開となるが、個人に関する情報を非公開とする趣旨が個人のプライバシーの保護であることにかんがみれば、このような画一的、形式的な基準では、非公開とする範囲が拡大されすぎるおそれがあるため、原則公開の考え方からすれば、より実質的な基準である、当該情報が通常他人に知られたくないと認められるものに該当するかどうかということでもって判断する現行条例のいわゆるプライバシー型(個人に関する情報であって、特定の個人を識別することができるもののうち、通常他人に知られたくないと認められるもの)が適当である。
- 2 法律は、個人識別型としつつ、そのただし書で、公領域情報(法令の規定により又は慣行として公にされ、又は公にすることが予定されている情報)人の生命等を保護するため公開が必要な情報及び公務員情報をその例外として公開することとしているが、現行条例では、これらはいずれも「通常他人に知られたくないと認められるもの」に該当しないと解釈して公開することとしているため、これらを本号の例外として特に規定する必要性は認められない。
- 3 「特定の個人を識別することはできないが、公にすることにより、なお個人

の権利利益を害するおそれがあるもの」(例 個人の識別性を除去した未公表の著作物、カルテ)については、個人情報保護のため、非公開とすべき要請が強いものの、本号が適用されるためには、特定の個人を識別することができることが前提であることから、現行条例の解釈で非公開とするためには、情報の性質によって個人の識別性の程度に差を設けることが必要となる。しかしながら、そのような取扱いは不明確であるため、特定の個人を識別することはできない場合であっても、情報の内容によって非公開にできる余地を残した規定に改めることが適当である。

(3) 法人等に関する情報(第8条第2号関係)

現行の規定を維持しながら規定の整備を行う。

「正当な利益」の内容を列挙する方が限定的で分かりやすくなるため、「法人その他の団体(国及び地方公共団体を除く。以下「法人等」という。)に関する情報又は事業を営む個人の当該事業に関する情報であって、公にすることにより、当該法人等又は当該個人の権利、競争上の地位その他正当な利益を害すると認められるもの」という旨の規定に改める。

【説明】

法律は、いわゆる任意提供情報のうち、第5条第2号口で、「行政機関の要請を受けて、公にしないとの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」を非公開にする旨規定している。しかしながら、国の場合とは異なり、県では特に法人等情報だけを個人に関する情報と別異に取り扱う必要性は認められず、法人等から任意に情報提供を受けた場合については、現行のままの法人等情報や事務事業執行情報といった非公開情報の枠内で十分対処できるため、本号に任意提供情報を併せて規定する必要性は認められない。

(4) 人の生命等の保護等に関する情報(第8条第3号関係)

現行の規定を刑事法の適用を中心としたものに限定する。

「公にすることにより、犯罪の予防、鎮圧又は捜査、公訴の維持その他の公共安全と秩序の維持に支障を及ぼすおそれがあると実施機関が認めることにつき相当の理由がある情報」という旨の規定に改める。

【説明】

- 1 本号は、地方公共団体の基本的な責務として、社会生活の基盤となる公共安全と秩序の維持を図るという観点から、公文書の公開による犯罪の誘発その他の社会的障害の発生を防止するために定められたもので、多様な活動が対象になっているが、公安委員会や警察本部長を実施機関に加えた場合、警察行政の全国的な相互関連性から、非公開情報についても統一を図る必要があり、また、実施機関の第一次的判断に関する規定を設けるのであれば、非公開情報の範囲を限定する必要もあるため、法律の公共安全情報(第5条第4号)の規定に倣って改めることが適当である。
- 2 なお、風俗営業等の許認可、食品・環境・薬事等いわゆる行政警察に関する情報は、他の行政情報と同一の基準で公開・非公開の判断を行うことが適当である。

(5) 法令秘及び法定受託事務に関する情報(第8条第4号関係)

現行の規定に加えて、法定受託事務に係る指示を併せて規定する。

「法令若しくは条例の規定により、又は法律若しくはこれに基づく政令による明示の指示(地方自治法(昭和22年法律第67号)第245条第1号への指示その他これに類する行為をいう。)により、公にすることができない情報」という旨の規定に改める。

【説 明】

法定受託事務については、普通地方公共団体に対する国の関与として、法律又はこれに基づく政令に根拠のある指示等が予定されており、非公開とすべき旨の指示等を受ける場合もあるため、現行の法令秘に併せてその旨を規定することが適当である。

(6) 機関委任事務に関する情報 (第 8 条 第 5 号 関 係)

本号の規定は、削除する。

【説 明】

機関委任事務については、地方自治法等の改正により廃止されることになるため、機関委任事務に係る本号の規定を削除することが適当である。

(7) 国等との間の協議等に基づく事務事業に関する情報 (第 8 条 第 6 号 関 係)

本号の規定と第 8 号及び第 9 号を合わせて、法律の審議検討情報 (第 5 条 第 5 号) の規定に倣って整理する。

【説 明】

本号は、「県と国等との協力関係又は信頼関係が損なわれると認められるもの」について非公開とすることができる旨規定しているが、地方分権推進の流れから、県と国等との協力・信頼関係だけを特別に非公開とすることは必要でないと考えられる。また、本号は、国等との情報の共有が前提となっているため、公開・非公開についても、なるべく国等と同様の基準で運用することが合理的であると考えられる。さらに、本号は、実質的には、意思形成過程の情報であるため公開で

きないとされているが、現在では、意思形成の過程というだけでは非公開にすべきでないとされている。これらのことから、本号を独立した非公開情報とはせず、第8号及び第9号と合わせて法律の審議検討情報（第5条第5号）の規定に倣って整理することが適当である。

（8）公にしないことを条件として任意に提供された情報（第8条第7号関係）

本号の規定を削除する。

【説明】

本号は、「公にしないことを条件として任意に個人又は法人等から県に提供された情報であって、当該個人又は当該法人等の承諾なく公にすることにより、県と当該個人又は当該法人等との協力関係又は信頼関係が損なわれると認められるもの」については公開しないことができるとしている。これは、県と情報提供者である当該個人又は当該法人等との協力関係又は信頼関係を維持し、ひいては県の行政の公正又は円滑な運営を確保するために規定されたものである。

しかしながら、本号を文字通り適用すると、公にしないとの条件を付けることによって、新たな非公開領域を設ける結果にもなり得るため、県では、単に条件に着目するのではなく、公にすることによって、県の行政の公正又は円滑な運営に支障を及ぼすかどうかの観点から判断することとしていたが、このような運用は、実質的には、事務事業執行情報と同様の観点に立った判断をすることとなり、実際にも本号を適用した事例がなかったことから、本号の規定を削除することが適当である。

(9) 事務事業に係る審議等に関する情報 (第 8 条第 8 号関係)

本号の規定と第 6 号及び第 9 号を合わせて、法律の審議検討情報 (第 5 条第 5 号) の規定に倣って整理する。

「県の機関並びに国及び他の地方公共団体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つて、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、不当に県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」という旨の規定に改める。

【説 明】

- 1 情報公開を推進するという観点からは、行政における意思形成の過程はできるだけ公開し、県民の意見を反映すべきものであるが、本号のように、「行政の意思形成に著しい支障がある」といった一般的な規定の仕方をした場合には、本来公開されるべき行政過程の情報と区別されることなく、拡大した解釈となるおそれがあることから、解釈上類型化に努めてきたが、法律は、県が類型化してきた実質的な支障の内容を明文化して規定しているため、法律の審議検討情報 (第 5 条第 5 号) の規定に倣って改めることが適当である。
- 2 さらに、本号は、事務事業の実施主体が、非公開情報 (実施機関が行う事務事業に関する情報) との関係で実施機関に限定されているが、現行のままでは、実施機関に支障がなければ、たとえ国や他の地方公共団体の事務事業に支障を及ぼす結果になっても公開しなければならないこととなり、適当ではないため、法律に倣って、「県の機関並びに国及び他の地方公共団体の内部又は相互間における」審議等に関する情報とすることが適当である。

(10) 合議制機関等の会議に係る審議等に関する情報（第8条第9号関係）

本号の規定と第6号及び第8号を合わせて、法律の審議検討情報（第5条第5号）の規定に倣って整理する。

【説明】

本号は、合議制機関等の会議における公正又は円滑な議事運営を確保するために定められたものである。すなわち、合議制機関等は、一般の行政機関とは異なり、独立性や第三者性の確保が要請され、また、その意思形成に関して微妙な討論の過程が必要とされることが多く、その意思決定が合議、具体的には会議によって行われることから、会議での自由な討論や意見の表明が担保されなければ、こうした機関の設置の趣旨そのものが損なわれるおそれがあるため、本号によりその審議等に関する情報は非公開とされている。

しかしながら、合議制機関等に関する情報の公開・非公開の判断は、実質的には当該合議制機関等の議決等により決せられるものではなく、公開することにより率直な意見の交換等を不当に損なうおそれがあるかどうか等により判断されるべきであるため、このような観点から判断するよう努めてきたが、こうした運用は、実質的には、審議検討情報と同様の運用となることから、法律の審議検討情報（第5条第5号）の規定に倣って整理することが適当である。

(11) 取締り、監査等の事務事業に関する情報（第8条第10号関係）

本号の規定を法律の事務事業執行情報（第5条第6号）の規定に倣って改める。

「県の機関又は国若しくは他の地方公共団体が行う事務又は事業に関する情報であって、公にすることにより、次に掲げるおそれその他当該事務又は事業の性質上、当該事務又は事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるもの

ア 監査、検査、取締り又は試験に係る事務に関し、正確な事実の把握を困難にするおそれ又は違法若しくは不当な行為を容易にし、若しくはその発見を困難にするおそれ

イ 契約、交渉又は争訟に係る事務に関し、国又は地方公共団体の財産上の利益又は当事者としての地位を不当に害するおそれ

ウ 調査研究に係る事務に関し、その公正かつ能率的な遂行を不当に阻害するおそれ

エ 人事管理に係る事務に関し、公正かつ円滑な人事の確保に支障を及ぼすおそれ

オ 国又は地方公共団体が経営する企業に係る事業に関し、その企業経営上の正当な利益を害するおそれ」という旨の規定に改める。

【説明】

1 本号は、非公開にする場合として、「事務事業の公正又は円滑な執行に著しい支障が生ずる」場合という一般的に定式化された規定の仕方をしているため、解釈上類型化に努めてきたが、法律は、県が類型化してきた内容を明文化しているため、法律の事務事業執行情報（第5条第6号）の規定に倣って改めることが適当である。

2 さらに、本号は、事務事業の実施主体が、非公開情報（実施機関が行う事務事業に関する情報）との関係で実施機関に限定されているが、現行のままでは、実施機関に支障がなければ、たとえ国や他の地方公共団体の事務事業に支障を

及ぼす結果になっても公開しなければならないこととなり、適当ではないため、法律に倣って、「県の機関又は国若しくは他の地方公共団体が行う事務又は事業に関する」情報とすることが適当である。

6 公文書の存否に関する情報（該当条文なし）

法律に倣って、公文書の存否に関する情報に係る規定を置く。

具体的には、「公開請求に対し、当該公開請求に係る公文書が存在しているか否かを答えるだけで、非公開情報を公開することとなるときは、実施機関は、当該公文書の存否を明らかにしないで、当該公開請求を拒否することができる」旨の規定を設ける。

実施機関が により公開請求を拒否することを処分として位置付けて、理由の提示を義務付け、行政不服審査の対象となることを条例上明らかにする。

【説 明】

1 現行条例では、非公開情報が記録されている公文書について公開請求が行われた場合、請求された情報がなければ不存在、あれば非公開と回答している。しかしながら、このように回答した場合、回答するだけで、情報の有無やその内容が判明してしまうこともあり得るため、公文書の存否を明確にしないで請求を拒否できる規定を設けることが適当である。

（ の適用が想定される例）

- ・ 特定個人の病歴、犯歴が探索的に請求された場合
- ・ 試験問題について、特定の分野ごとに探索的に請求された場合

2 については、誤用又は濫用の懸念があるため、実施機関が により公開請求を拒否する場合には、書面により請求者にその旨を通知するとともに、この拒否に対する不服申立てについては、審査会に諮問する旨を明確にするよう関係規定を整備することが必要である。

7 公開決定等の期限の特例（該当条文なし）

法律に倣って、公開・非公開の決定（部分公開を含む。以下「公開決定等」という。）の期限の特例に関する規定を置く。

具体的には、「公開請求に係る公文書が著しく大量であるため、公開請求があった日から起算して60日以内にそのすべてについて公開決定等を行うことにより事務の遂行に著しい支障が生ずるおそれがある場合には、実施機関は、公開請求に係る公文書のうちの相当の部分につき60日以内に公開決定等をし、残りの公文書については相当の期間内に公開決定等をすれば足りる。この場合において、実施機関は、公開請求があった日から起算して15日以内に、請求者に対し、本規定を適用する旨及びその理由並びに残りの公文書について公開決定等を行う期限を書面により通知しなければならない」旨の規定を設ける。

【説明】

県のこれまでの公開請求の実態をみれば、請求に係る公文書が著しく大量である場合、決定期限を最大限延長しても、なお、通常事務の遂行に著しい支障を生じた事例もあったため、大量請求があった場合の公開決定の方法に関する規定を設けることが適当である。

なお、については、事務の遂行に著しい支障が生ずることを避けるための特例であることを考慮して適用することが必要である。

8 決定手続

(1) 文書不存在の取扱い(第7条第1項関係)

法律に倣って、文書不存在の取扱いに関する規定を置く。

具体的には、「実施機関は、公開請求に係る公文書の全部を公開しないとき(公開請求に係る公文書を保有していないときを含む。)は、公開しない旨の決定をし、請求者に対し、その旨を書面により通知しなければならない」旨の規定を設ける。

の決定について不服申立てがあったときは、審査会に諮問する旨を明確にするよう関係規定を整備する。

【説明】

現行条例では、実施機関が公開請求に係る公文書を保有していない場合、その決定手続に関する規定がないため、条例によらずに公文書を保有していない旨の決定を行っている。一方、審査会の審議の対象は、公開又は非公開の決定について不服申立てがあった場合に限定されている。したがって、公文書を保有していない旨の決定について不服申立てがあっても、審査会に諮問できないこととなっている。

しかしながら、例えば、文書は保有しているが、組織的共用文書には該当しないと判断して、公文書としては保有していないと決定したような場合には、審査会で審議の対象とすることが請求者の救済につながると考えられる。したがって、法律に倣って、請求に係る公文書が不存在の場合には、手続上は公開しない旨の決定を行うこととして、非公開決定と同様の手続を保障するとともに、当該決定に対する不服申立てが審査会の審議の対象となる旨を明確にするよう関係規定を整備することが必要である。

(2) 第三者保護に関する手続（第7条第6項関係）

公開請求に係る公文書に第三者に関する情報が記録されている場合において、当該情報を公益上の理由により公開する旨の決定等を行うに当たり、当該第三者に対する意見書提出の機会の付与等当該第三者の保護に関する手続について、法律第13条（第三者に対する意見書提出の機会の付与等）、第19条（諮問をした旨の通知）及び第20条（第三者からの不服申立てを棄却する場合等における手続）に倣った規定を設ける。

【説明】

1 現行条例では、公開請求に係る公文書に第三者に関する情報が記録されている場合において、必要があると認めるときは、当該第三者の意見を聴取できるとしているが、これは、実施機関に意見聴取を義務付けたものではない。

しかしながら、公益上の義務的公開を行う場合や公益上の理由による裁量的公開を行う場合には、本来公開されない当該第三者の情報が、優越する公益のために公開されることになることから、デュープロセスの見地から、当該第三者に公開等に当たっての意見書の提出の機会を保障することを義務付ける旨を条例上規定することが適当である。

2 さらに、当該第三者が意見書において反対の意思表示をした場合に、当該意見書を提出した第三者に対して不服申立てや訴訟による執行停止の申立ての機会を保障するため、実施機関は、公開決定後直ちに当該意見書を提出した第三者に対して公開決定をした旨及びその理由並びに公開を実施する日を書面により通知するとともに、公開決定の日と公開を実施する日との間に少なくとも2週間を置かなければならないことを実施機関に義務付ける旨を条例上規定するなど、関係規定を整備することが適当である。

(3) 事案の移送(該当条文なし)

法律と同様に、事案の移送に関する規定を置く。

具体的には、「実施機関は、公開請求に係る公文書が他の実施機関により作成されたものであるときその他他の実施機関において公開決定等を行うことにつき正当な理由があるときは、当該公開請求の趣旨に反しない限りにおいて、当該他の実施機関と協議の上、当該他の実施機関に対し、事案を移送することができる」旨の規定及びその手続に関する規定を設ける。

【説明】

- 1 公開請求を受けた実施機関が保有している公文書が他の実施機関により作成されたものであるときには、当該公文書の公開の是非をよりよく判断し得るのは、一般的には当該公文書を作成した実施機関であると考えられる。また、公開請求を受けた実施機関が保有している公文書が他の実施機関の事務と重要な関連を有する情報に係る場合には、当該他の実施機関の方が公開の是非を適切に判断し得るとも考えられる。このような場合には、当該他の実施機関の処理に委ねた方が合理的な場合もあるため、当該他の実施機関と協議の上、事案の移送ができるとすることが適当である。
- 2 なお、この場合、請求者の不利にならないようにするため、移送することについて、請求者の意思を確認するとともに、公開決定等の期限は、当初の公開請求が、移送した実施機関に到達したときから進行するとする措置が必要である。

9 審査会

(1) 審査会の調査権限等(第12条第2項関係)

審査会の調査権限については、法律第27条の規定と同様に、審査会は不服申立てに係る文書の提示を諮問した実施機関に求めることができ、何人も審査会に対し、その提示された公文書の公開を請求することができない旨、審査会は当該実施機関に対し、公開決定等に係る公文書に記録されている情報の内容を審査会の指定する方法により分類又は整理した資料を作成し、提出を求めることができる旨、さらに、当該実施機関は、これらの求めを拒否することができない旨の規定を設ける。

不服申立人等の権限については、法律第28条、第29条及び第31条の規定と同様に、審査会は、不服申立人等から申立てがあったときは、当該不服申立人等に口頭で意見を述べる機会を与えなければならない旨や、不服申立人等は審査会に対して意見書又は資料を提出するとともに、提出された意見書等の閲覧等を求めることができる旨の規定を設ける。

また、実施機関は、審査会に諮問をした場合には、法律第19条の規定と同様に、同条各号に規定する者に対して通知するとともに、法律第34条の規定と同様に、審査会は、諮問に対する答申をしたときは、答申書の写しを不服申立人等に送付する旨の規定を設ける。

【説明】

- 1 現行条例では、審査会は、不服申立てについて審議を行う場合、「不服申立人、実施機関の職員その他関係者に対し、出席を求めて意見若しくは説明を聴き、又は関係書類の提出を求めることができる」と規定し、この規定を基に不服申立てに係る公文書を実施機関に提示させる等実施機関がした決定を迅速かつ的確に把握するように努めている。また、公文書公開審査会運営要領では、審査会は、不服申立人等から、口頭での意見又は説明を述べる機会を与えるよう申出を受けたときは、その機会を与えるよう努めることとして、不服申立人等に対して手続上の保障を図り、審議の公正に努めてきたところである。

2 一方、法律では、不開示の理由とされている情報が実際に行政文書に記録されているか、開示・不開示の判断が違法・不当でないか、部分開示や存否応答拒否が適切に行われているか、法律の対象外であるとされた行政文書が法律にいう行政文書に該当しないのかなどについての確かかつ迅速な判断が可能となるよう、審査会は開示決定等に係る行政文書を諮問庁に提示させ、実際に当該行政文書を見分して審査することができ（インカメラによる審査）諮問庁はこれを拒むことができないことや、開示決定等に係る行政文書に記録されている情報の内容を審査会の指定する方法で分類整理した資料（ヴォーン・インデックス）を諮問庁に作成して提出させることができることを審査会の調査権限として規定している。

また、不服申立人等に必要な弁明、反論の機会を保障するため、審査会に、口頭による意見の陳述の機会を求めるとともに、意見書又は資料を提出できるとしており、さらに、審査会に提出された意見書等を閲覧できることも規定している。このように、法律は、条例に比べて、審査会に対して諸種の重要な調査権限を付与するとともに、不服申立人等に対しても、より充実した手続保障に関する規定を設けている。

そこで、法律と同様の規定を条例に置き、その根拠を明らかにして実効あるものとし、より一層の簡易・迅速かつ公正な審議の実現に努めることが必要である。

3 なお、本答申では、条例の名称を情報公開条例に改めることにしたこととの関係で、審査会の名称も、情報公開審査会に改めることが適当である。

（２）審査会委員の守秘義務に係る担保措置（第１２条第３項関係）

法律に倣って、審査会委員の守秘義務を罰則により担保する。

【説 明】

前記（１）のとおり、インカメラによる審査を行うなど、審査会の調査権限を

強化することや、対象公文書の範囲の拡大に伴い、公表前の情報にも接する機会の増加が予想されることなどから、審査会委員の守秘義務を罰則により担保することが望ましい。

10 条例の名称（題名関係）

現行の“公文書の公開等に関する”条例を“情報公開”条例に改める。

【説明】

現行条例は、公文書公開と情報提供の両方を規定した上で、その題名を“公文書の公開等に関する”条例としているが、改正条例は、次の理由により、“情報公開”条例に改めることが適当である。

- ア 広義の“情報公開”の概念は、会議の公開や県公報による必要的公示等も含む広い概念であるが、法律は、広義の“情報公開”のうち、行政文書の公開と情報提供だけを規定して「情報公開」法としている。
- イ 公文書に電磁的記録を含め、また、出資法人等の情報公開も規定するため、“情報公開”条例に改めることによって、より実態に即した題名になると考えられる。
- ウ “情報公開”という文言が一般に定着し、県民にとっても、親しみやすく、分かりやすい用語であることから、“情報公開”条例に改めることによって、情報公開制度のより一層の推進に資すると考えられる。

11 請求方法（第6条、第7条第1項関係）

法律に倣って、実施機関は、請求書に形式上の不備があると認めるときは、請求者に対し、相当の期間を定めて、その補正を求めることができ、この場合において、実施機関は、請求者に対し、補正の参考となる情報を提供するよう努め、補正を求めた場合には、当該補正に要した日数は、公開決定等の期間に算入しない旨の規定を設ける。

【説明】

- 1 情報公開請求は、行政手続条例（平成7年兵庫県条例第22号）上の申請に該当し、同条例では、補正を求める場合には申請者の求めがあって初めて情報提供に努めることになっている。しかしながら、法律では、対象機関に対して、請求者の求めがなくても積極的な情報提供に努めることを求めている。したがって、実施機関としては、この規定の趣旨を十分に理解した上で公文書を特定するために必要な事項について適切な情報提供を行うよう努めることが必要である。
- 2 あわせて、現行条例では、補正に要した期間も公開決定等の期間に算入されているため、補正に日時を要した場合にも期間の延長により対応しているが、もともと公開決定等の期間は、公開・非公開の判断を行うための期間であるため、補正に要した日数は、公開決定等の期間に算入しない旨を規定することが適当である。

12 費用の負担の在り方（第11条関係）

現行どおり手数料は取らず、写しの作成及び送付に要する費用を徴収する。

【説 明】

- 1 県では、現行条例制定当時から情報公開は、県民の県政への参加を促進し、県政に対する理解と信頼を確保しようとする制度であり、特定個人の便益に供するものではないとの考えの下に、手数料にはなじまないとして、手数料を徴収しなかった。そして、今後ともこれらの観点から、この考え方を維持することが適当である。
- 2 費用の徴収については、負担の公平の観点から、写しの作成に要する費用実費の負担を請求者に求めることとし、その範囲については、コピー機のリース代、トナー代、用紙代、電気代及び複写するための人件費とすることが適当である。
- 3 なお、実費の額については、可能な限り低廉な額になるよう努めることが望ましい。

13 公文書の管理（該当条文なし）

この条例の適正かつ円滑な運用を図るためには、公文書の管理が適切に行われなければならないことから、法律と同様に、公文書の管理に関する規定を整備する。

具体的には、「実施機関は、この条例の適正かつ円滑な運用に資するため、当該実施機関の定める規則で公文書の分類、作成、保存及び廃棄に関する事項その他の公文書の管理に関して必要な事項について定める」旨を規定する。

【説 明】

- 1 情報公開と公文書の管理とは、車の両輪の関係であることから、情報公開の対象となる公文書が適切に分類、作成、保存、廃棄されるよう、公文書の管理の基本原則について定めることが必要である。
- 2 公文書の管理については、現在、行政内部の訓令である文書管理規程等で定

められているが、訓令は、主に行政事務の効率的執行の見地から発せられるものである。しかしながら、公文書の管理は、行政内部の関係にはとどまらず、情報公開を実質的に担保する役割も担っているため、公文書の作成、廃棄等文書管理の基本的事項については、各実施機関の規則で定めることが適当である。

1 公文書公開審査会委員名簿

現職名	氏名	職業
会長	西山 要	弁護士
会長代理	真砂泰輔	関西学院大学法学部教授
委員	斎藤 貢	元五色町長
委員	中元孝迪	神戸新聞社姫路支社長
委員	錦織成史	京都大学大学院法学研究科教授

2 条例改正に係る意見募集

(1) 意見募集の周知方法（募集期間 平成11年4月1日～4月30日）

記者発表 3月30日

ラジオ放送 4月19日

県民情報センターへの意見募集資料の備え置き（県内7カ所）

県のホームページへの掲載

関係団体に対する個別の意見照会（16団体）

(2) 意見募集の結果

関係団体からの回答 16件

県民からの意見（郵送等） 11件

同（Eメール） 1件

ホームページへのアクセス 1,055件

3 会議の開催経過

回	開催日	審議内容
1	平成11年4月27日	条例改正審議の全体スケジュール 県民・関係団体の意見紹介 知る権利及び説明責任(1)
2	" 5月18日	県民・関係団体からの意見聴取
3	" 6月1日	知る権利及び説明責任(2) 実施機関等(出資法人等)(1)
4	" 6月16日	実施機関等(出資法人等)(2) 対象公文書の範囲 請求権者の範囲
5	" 7月7日	条例の名称 費用の負担の在り方 非公開情報の整備(1)
6	" 7月21日	非公開情報の整備(裁量的公開を含む。)(2)
7	" 8月4日	実施機関等(公安委員会及び警察本部長)(3) 公文書の存否に関する情報 公開決定等の期限の特例 決定手続(文書不存在の取扱い、第三者保護 に関する手続、事案の移送) 審査会(審査会の調査権限等、審査会委員の 守秘義務に係る担保措置) 請求方法 公文書の管理
8	" 9月21日	答申のまとめ(1)
9	" 9月27日	答申のまとめ(2)
10	" 10月6日	答申のまとめ(3)
11	" 10月27日	答申のまとめ(4)
12	" 11月10日	答申のまとめ(5)
13	" 12月8日	答申のまとめ(6)

