

情報公開制度をどう活かし育てるか

情報公開クリアリングハウス理事 奥津茂樹

日本における情報公開制度の歩みを振り返るとき、忘れてはならない事実がある。それは制度化も運用も自治体が主導してきたことだ。他の多くの制度は国が用意したもので、国の指導の下に導入、運用されてきた。しかし、情報公開制度は自治体が國の制度の基本をつくり、能動的な取り組みが国に大きな影響を及ぼした。まさに自治体の「ガバナンス」を体現するものであり、その果実として制度の今日がある。情報公開制度の約40年の歴史の前半は、自治体の進取の精神が躍動していた。その後半に停滞がみえるが、制度のミライは自治体の今後の姿勢いかんにかかわっている。

制度の原点に返る

情報公開制度は、国や自治体が保有する情報を公開するためにあるわけではない。真価を發揮するのは、市民が請求した情報が非公開になつたときだ。これに不服があるとき、市民は非公開の取り消しを求めて不服申立てや裁判を起こすことができる。たとえ一人の無力な市民であつても、非公開という行政処分を「争い得る」ことに情報公開制度の意義がある。

こうした原点に立ち返ると、統発する公文書廃棄のもう一つの側面が浮き彫りになる。一般的に廃棄された情報の公開を求める、不存在処分になる。もちろん、これも「争い得る」のだが、そのハードルはかなり高い。いつ、誰が、何を根拠に、どのように廃棄したのか、また、そもそも本当に廃棄したのか否かを市民は確認できないからだ。情報公開審査会や裁判所も現場に立ち入ることは難しく、自らの眼差しで真偽を検証できない。その結果、廃棄したという行政機関の言い訳が簡単に通つてしまふ。

国による一連の公文書廃棄が歯がゆいのは、市民が「争い得る」という情報公開制度の意義を活かせないからだ。廃棄・不存在は市民に対する「門前払い」に等しく、明らかにアンフェアな取り扱いだ。たとえば、「桜を見る会」名簿は個人情報であるため、その全部または一部が非公開になるかもしれない。しかし、名簿が存在していれば、市民は公開の是非を国と議論できる。そうしたフェアな対応をせず、廃棄・不存在を理由に国は逃げ回ってきた。

市民はそれに対する不満を募らせる。たとえ一人の無力な市民であつても、非公開という行政処分を「争い得る」ことに情報公開制度の意義がある。

せ、批判するだけで他に為す術がない。それが歯がゆさの理由だ。公開するか否かはともかく、少なくとも「争い得る」状態であつてほしい。異なる立場・視点が議論をすることで、最適解を導き出すのが民主主義の基本である。その意味で、公文書廃棄の横行はアンフェアであるだけではなく、民主主義を否定する暴挙ともいえる。

為す術がないという無力感や諦めは、情報公開制度や民主主義に対する無関心を促進する点でも危うい。この危機をいかに乗り越えていけば



おくつ・しげき
1960年神奈川県生まれ。明治大学法学部卒業。同大学院法学研究科修士課程修了。駿台予備校論文科講師。NPO法人「情報公開クリアリングハウス」理事。情報公開と個人情報保護をテーマに全国各地の自治体職員研修などで講師をつとめている。著書に『情報公開条例の論点——アカウンタビリティ実現のために』『個人情報保護の論点』(以上ぎょうせい)、『メディアと情報公開』(花伝社)など。

よいのだろうか。

「争い得る」ことの意義

人は危機に瀕したときに、現実的ではない夢をみたり、物語をつむいで心を落ち着かせる。そして、次に向かって歩みを始める。そこで、仮に「争い得る」権利が十分に保障されたとき、市民に何ができるのかを夢想してみた。それは、先進的な情報公開制度がある自治体で、「桜を見る会」名簿が違法に廃棄されたという架空の物語である。その自治体の情報公開制度は、請求のあつた情報が不存在になつたときのため、実効的な救済措置を設けている。たとえば、以下に紹介する神奈川県逗子市のような条例・規定である。

逗子市は他の情報公開制度とは異なるユニークな権利救済制度を設けている。それが15条で定める情報公開審査委員（以下、「審査委員」）だ。他の制度は解釈運用をめぐる市民の不服を、行政不服審査法における異議申立てや審査請求の形にして対処する。これを情報公開審査会といふ合議制機関に諮問し、その答申を得て決定や採決を行う。一方、逗子市の審査委員は独任制の「公正かつ簡易迅速な」権利救済制度である点に特色がある。

注目すべきは職務権限の強さだ。

審査委員は情報公開に関する不服や相談を受けて、自治体に対する自発的な勧告や助言を行う。たとえば、「桜を見る会」名簿のように本来ならば保管すべき情報が廃棄された場合、他の制度では不存在の事実を聞き取り・確認するだけである。職場に立ち入り名簿を探査したり、改めて調製させるような審査・答申は難しい。しかし、逗子市の審査委員は、不存在文書の探索や調製を求めることができる。

名簿の存否の確認だけではなく、もう一步踏み込んで市民が「争い得る」点に権利保障の厚みがある。名簿廃棄事業案ではないが、検討経過記録の不存在に対しても審査委員が「新たに文書をつくり、公表すべきだとの意見」を出し、これに従い新たな文書が作成・公開された実例もある（朝日新聞19年12月23日）。これ可能にしているのが、逗子市条例の以下の規定（15条9項6号）だ。

（…当該情報保有していないことを認定した場合において、必要があると認めるときに、実施機関に対し保有していない全部又は一部の情報について新たに作成又は取得して公開すべき旨の意見を述べること及び当該意見に対する措置について報告

を求めるここと。」

公文書廃棄という違法な情報隠しが横行するのは、廃棄によつて簡単に議論を終わらせることができるからだ。逗子市のような制度があるれば、たとえ、「桜を見る会」名簿が廃棄されても、それで終わりではない。また、市民は、官房長官の会見や国会議員による追及を観客として眺めるだけでなく、自分でも立ち上がり、仲間と連携して真相解明や責任追及に乗り出すことができる。

なお、逗子市のような権利救済制度ではないが、北海道ニセコ町の情報公開条例には、不存在の場合の説明責任を徹底する趣旨の以下の規定（13条2号）がある。

「当該公開請求に係る町政に関する文書等を新たに作成し、又は取得して、当該文書等を請求者に対して公開する旨の決定をすること。」

規定が実際に適用された例はないようだが、仮に、この自治体で「桜を見る会」名簿の廃棄があつたときは、市民は新たな作成や取得を求めて「争い得る」だろう。廃棄・不存在という「逃げ得」はできず、市民も「泣き寝入り」する必要はない。

「不備」や「欠陥」の是正

以上の物語から浮かび上がるの

は、市民が「争い得る」という観点での「不備」や「欠陥」が国の制度にあることだ。そして、同様の「不備」や「欠陥」は自治体の制度にもある。廃棄・不存在を一步踏み込んで「争い得る」のは、実際にはごく一部の自治体でしかない。行政の「逃げ得」と市民の「泣き寝入り」は、国だけではなく自治体でも起こる可能性がある。

「争い得る」という情報公開制度の意義が不活化するのが、廃棄・不存在の場合なのだ。それは情報公開制度の草創期から懸念されていた。市民による制度利用の拡大に対して、廃棄や他団体への返却という方法で行政が抵抗した事実があった。また、ある憲法学者は「情報公開法が制定されたあかつきには、霞が闇からは煙があがるだろう」というジョークを開いていた。廃棄を想定した警句だったのだが、日航機墜落事故の資料など、情報公開法施行前に実際に廃棄された例もあり、煙こそなかつたが人知れずに破棄された情報は少なくない。

廃棄・不存在という想定をしていながらもかわらず、甘い見通しが私自身にもあつたことを、率直に認めなければならない。それは不存在を処分することで「争い得る」と考

えたことだ。不服申立てや裁判で議論することで、事実が明らかになり、違法な廃棄・不存在が是正されると当時は考えていた。しかし、不存在に関わる情報公開審査会の答申を読むと、行政機関の説明を追認するだけの例ばかりだ。逗子市の審査委員のように「職務を遂行するため必要な調査を行い、実施機関から報告を徴し、説明を求める」(15条9項3号)ことが少なく、安易な廃棄に対するチェックはほとんどない。

一連の公文書廃棄から明らかになつたのは、一歩踏み込んで「争い得る」状態にならない限り、情報公開制度を活かしようがないという限界だつた。そして、これは国だけでなく多くの自治体の制度も抱える「不備」であり、是正する必要がある。

それは、逗子市のような審査委員制

度への変更や導入だけを意味するわけではない。情報公開審査会の権限を強化して、廃棄・不存在の場合に自発的な調査をしたり、再発防止を求める建言ができるようにするのも一案だろう。

「争い得る」という切り口からなると、「欠陥」というべき規定もある。たとえば、情報公開法は国の

安全や犯罪の予防等に関わる情報について、「行政機関の長が認める」とにつき相当の理由がある場合是非公開にできると定めている。事実上「相当な理由」とは行政機関の長の判断が適法に行われていればよく、公開による実質的な支障を問わない。広範な行政裁量を認めた点で、これも「争い得る」という制度の意義を不活化させる規定といえる。同じ規定は一部の情報公開条例にもあり、「欠陥」の是正は国だけではなく自治体の課題である。

他にインカムラ審理(*)も「争い得る」という意義を不活化させる制度の「欠陥」だ。訴訟に関しては国の専管事項であり、条例では規定できぬようにも思える。しかし、情報公開訴訟の被告の立場で非公開の正当性を主張するとき、自治体とともにインカムラ審理が望ましい場合もあるはずだ。これを他人事ではなく自分事と考えることもできよう。そして、国に情報公開法の改正・インカムラ審理の導入を求める

ように思える。しかしながら、職員には徒労感が広がっているのも事実だ。

しかし、約40年の歴史を振り返ると、公益目的のメディアやNPO、NGOによる利用も確実に増えている。視野を広げれば、必ずしも制度利用が低調なわけではない。

市民による制度利用は、大別する二つのモデルがある。一つは、それとの関心や利害のある課題を取り上げて、関係する情報を請求し課題解決に役立てる利害関係モデルだ。

これに対してもう一つはアドボカシーモデルとでもいべき請求で、「世のため人のため」に制度を利用するものだ。ちなみにアドボカシーモデルとは、社会的弱者の権利擁護や、主張を代弁して社会や政府に働きかけることを指す。情報公開クリアリングハウスやその前身である情報公開法を求める市民運動による制度利用は、アドボカシーモデルを基本としている。

その典型例が、情報公開条例で住民票の大量閲覧の実態を明らかにして、最終的には住民基本台帳法の改正と大量閲覧の廃止につなげた取り組みだ。これにより個人のプライバシーを保護し、閲覧名簿の悪用を防ぐことが制度利用の目的だった。改正というゴールにたどり着くまでに10年以上の歳月がかかったが、二つの団体が継続して制度利用をしたアドボカシーモデルの成果だ。

もちろん利害関係モデルを軽視しているわけではない。自分自身の関心や利害につながるからこそ、制度利用はエネルギッシュなものになり、それが社会や政府に変革を迫ることもあり得る。ただ、社会や政府が解決すべき課題の中心点を考えると、社会的弱者の権利擁護を意識した制度利用、つまりアドボカシーモデルが増えていかなければならぬ。「桜を見る会」名簿も大問題なのだが、一人ひとりの「生きづらさ」の低減・解消も自治体の喫緊の課題だ。そのための制度利用を応援していきたい。

アドボカシーモデルへの期待

「不備」や「欠陥」の是正は、情報

公開制度を活かすための必要条件ではあるが十分条件ではない。どんな良い制度であっても、それが市民によつて利用されなければ意味がない。かねてから指摘し続けてきた

ところが「欠陥」というべき規定もある。たとえば、情報公開法は国で、「世のため人のため」に制度を利用するものだ。ちなみにアドボカシーモデルとは、社会的弱者の権利擁護や、主張を代弁して社会や政府に働きかけていた。このための制度利用を応援していきたい。

*奥津茂樹「市民と行政を結ぶ情報公開・プライバシー保護」第222回
〔ガバナンス〕2020年1月号P114~115) 参照。