

地方政治と情報公開（上）

——岐阜市における条例制定運動を中心に——

浅井 幸 男

I はじめに

——新しい人権としての「知る権利」の位置づけ——

II 情報公開と知る権利

III 地方自治体と情報公開

- (1) 憲法と地方自治
- (2) 地方自治と住民参加
- (3) 地方自治と情報公開
- (4) 情報公開への自治体の取り組み状況
- (5) 住民主導による情報公開制度化

——岐阜市における条例制定直接請求運動——

(以上本号)

IV 「岐阜市情報公開条例」(案)の検討

V 制定された情報公開条例の比較検討

VI おわりに

I はじめに

——新しい人権としての「知る権利」の位置づけ——

社会が発展すれば、それに伴ってふつう法や権利も発展する。若しそれを阻止すれば、その社会には様々な形の紛争が生じたことは歴史が証明している。それを人権の発展についてみると、近代市民社会の成立から今日までの人権体系の変動は、その人権のよって立つ社会の変動の反映であることがわかる。したがって人権の内容や実現の度合いは、「客観的には『政治社会の諸条件の絡

みあいによって定まる』⁽¹⁾』といいうる。市民社会成立以後の人権の発展を、人権の内容に基づいて時期区分してみるとつぎのようになる。

第1期は、アメリカ、フランスの市民革命で宣言された自由権の基本権の時代である。この人権の内容は、自然権思想により基礎づけられた個人の自由と平等を国家権力の侵害から保護することであり、具体的には個人を前提とした「自由・所有権・安全および圧制への抵抗」(フランス人権宣言2条)の権利であった。この思想は、19世紀後半に資本主義社会において資本の独占化が形成される段階まで主張された。しかし、この段階に至ると、資本主義社会の法的支柱たる財産権と契約の自由から生まれた矛盾は、自由権の基本権の歴史的限界を露呈した。そして、資本主義社会の矛盾をもちにかぶっている社会的弱者を保護するために、国家は積極的に市民の社会生活に目をむけるべきであるという主張が労働者たちによってされるようになった。これが第1次大戦後のワイマール憲法で表明された経済活動の自由に対する制限と社会権的基本権の確立である。人権史の第2期は、自由権に加えて社会権を厚く保障するのが特徴である。20世紀前期の憲法における諸種の生活権保障の体系は、一般に人権保障の社会化と呼ばれている。とくに第2次大戦後の西欧諸国の憲法は人権の社会化の徹底をめざして、自国を『社会的共和国』(フランス第4共和国憲法、1946年)、『社会的法治国家』(ドイツ・ボン基本法、1949年)、『労働に基礎をおく民主共和国』(イタリア共和国憲法、1947年)などと規定している。この人権の社会化傾向は、一方では資本主義体制の内的要請によるものであるが、他方ではロシア革命と、そこで出された『勤労し搾取されている人民の権利の宣言』という外的インパクトによるものである。

人権史の第3期は、第2次大戦終了後から今日までである。その特徴として人権の社会化の一段の普及と平行して人権宣言の国際化をあげることができる。それを内容の面からとらえてみると、国際平和の中での人権保障といいなおすことができる。第2次大戦は、勝者も敗者もともに「言語に絶する悲哀」(国連憲章前文)を経験した。人類はその反省の上に立って、人権を平和の上に

基礎づけることの必要性を痛感した。「平和に生きる権利」(the right to live in peace) がそれである。「平和に生きる権利」は、現代戦のもたらした惨禍の所産である。

第3期の人権のもう一つの潮流の第1は、現代における技術文明がもたらした人間疎外を克服するための人権の主張である。環境権、知る権利(right to know)等がこれに当る。第2は、新しい社会状況の下で従来の人権をより実質的に実現し強化するための人権の主張である。プライバシー権(right to privacy)、学習権、住民自治権等がそれである。これら1と2の権利は既存の人権を、もう一度読み直して、それに新たな内容を盛り込んだ人権の主張であって、その意味で全く新しい人権といえる。また、それ故に従来の人権の系列——自由権と社会権——に必ずしも単純に種別しえない。その意味でも「新しい人権」である。

ところで現代は情報化の時代と呼ばれているが、ともすれば市民は日々進展する情報テクノロジーや国またはマス・メディアによる情報の独占によって情報の奴隷になってしまっているのかもしれない。そうした情報化社会の進展のなかで、既存の思想・表現の自由を新しい社会状況の下でとらえ直す必要が出て来ている。国民の「知る権利」や「アクセス権」(right of access)が主張されるようになってきた背景は、そのような社会状況の変化によるものである。そのことがまた思想・表現の自由を今日の状況の中でより実質化しうるからでもある。

従来、思想・表現の自由など一般に自由権と呼ばれる権利は、もともと国家権力による抑圧からの自由——国家権力による国民の自由の妨害・制約、事前の抑制等々の禁止——を保障することを主たる目的としてきた。ところが今日の社会・政治・経済状況は、とくに思想の自由、言論・出版等の表現活動の自由を単に消極的な形で保障するだけでなく、もっと積極的にとらえ直すことが必要となって来た。ものごとを考え、それを表現するには、なにを考え、表現するかについての知識・情報を必要とし、そのような知識や情報を自由に収集

しうる保障がなければならない。「知る権利」を主張する主たる根拠はここにある。

日本国憲法21条の保障する表現の自由は、「知る権利」を予想していることは明らかである。「なぜならば、単に表現者の一方的な表現の自由だけを保障するというのはナンセンスで、受け手の側の読んだり・見たり・聞いたりする自由も当然に前提されるからである。また、表現者の方でも、表現の内容をなす思想の形成のために、多様な情報を自由に受け入れる条件を欠くことはできない。『知る権利』はこの意味で、憲法21条のなかに内在しているといってもよい」⁽²⁾。

表現の自由にとくに強い憲法上の保障を求めるのは、トーマス・エマソン教授の言葉をかりれば「① 個人の自己実現 (self-fulfillment) を確保する方法として、② 真理に到達する手段として、③ 社会成員の社会的（政治的を含む）な決断形成への参加を確保する方法として、④ 社会の安定と変革との間のバランスを維持する手段として、必要である」⁽³⁾からである。このことは「知る権利」にもそのまま当てはまる。とくに個人の自由な人格形成のためにも、また、民主国家の主権の担い手として、みずからの権利を正当に行行使するためにも、この権利の保障は不可欠である。このことは、「知る権利」を現代の社会状況の中で憲法上根拠づけると、この権利の憲法上の基盤はかなり広範囲に渉るといえる。

それはまず第1に、「知る権利」は表現の自由と表裏の関係にあるということで、憲法21条の保障の中にあるといえる。「マルキ・ド・サド『悪徳の栄え』事件」の最高裁判決で色川裁判官（反対意見）は、「情報及び思想を求め、これを入手する自由は、出版、頒布等の自由と表裏一体、相互補完の関係」にあると述べている（最大判44・10・15刑集23—10—1239）。また西ドイツのボン基本法（1949年）が、「何人も、意見および発表の自由を享有する権利を有する。この権利は、干渉をうけることなく自己の意見をいさく自由、および、あらゆる手段によりかつ国境にかかわりなく、情報および思想を求め、うけかつ伝える自由を含む」

(19条)と規定し、世界人権宣言(1948年)が「各人は、言語、文書および図画をもって自由にその意見を表明し、および流布し、および一般に近づくことのできる情報源からさまたげられることなく知る権利を有する。出版の自由およびラジオおよび映画による報道の自由は保障される。検閲は行われぬ。これらの権利は、一般法律の規定、少年保護のための規定、および個人的名誉権によって制限される」(5条1項、2項)と規定しているのは、同様な趣旨である(傍点—引用者)。

そのほか日本国憲法は23条で学問の自由を保障するが、およそ学問の研究には、研究のための情報(資料・データ等々)を自由に収集することが保障されていなければならない。その意味で憲法23条は、「知る権利」を基礎づけているといえる。また、われわれが、自己の人格を形成、発展させるには、自己の周囲に生起する事象をより正しく知り、それを利用したり、排除することが必要である。その点からも「知る権利」は、憲法13条の人格権によっても基礎づけられているといえる。それとともに、われわれが「健康で文化的」な生活を営むためには、それを維持・発展させる情報や知識を収集・取得する必要がある。この点から「知る権利」は、憲法25条の生活権によっても基礎づけられる。

このように「知る権利」は、自由権的権利の性格をもつとともに、同時に社会権的権利の性格をもった権利であるといえる。

さらに第2に、民主主義国家における国民主権の担い手たる国民が、国政に参加するにあたって、自らの政治的意思(思想や意見)を形成することが必要である。その際、国民は国家諸機関やマスコミ機関その他から国政に関する十分な情報と知識を得ていなければ正しい政治的見解をもつことはできない。最高裁は「博多駅テレビフィルム提出命令事件」の決定で「報道機関の報道は、民主主義社会において、国民が国政に関与するにつき、重要な判断の資料を提供し、国民の『知る権利』に奉仕するものである」(最決44・11・26刑集23—11—1490、同趣旨判決、沖繩密約に関する外務省機密漏洩事件・東京地裁判決49・1・31)と判示しているが、これは「知る権利」を民主政治形成の不可欠な前提条件とし

て、十分に保障されなければならぬことを述べたものである。

以上のように、憲法上国民の「知る権利」が、国民の人格形成のための、生存権確保のための、国民の国政への参加を保障するための情報を収集する権利であることは、この権利が単に情報収集の自由を保障するに止まらず、「積極的に情報公開を求める請求権としての性格をもたざるをえない」⁽⁴⁾と解する。今日「知る権利」の実質的保障が叫ばれているのは、この権利が幅広い性格をもち、われわれの日常生活において重要な地位を占めていることを意味しているからである。

〔注〕

(1) 小林直樹『現代基本権の展開』(岩波書店、1976年)、61頁。

しかし、「それを直接に規定する力関係は、『社会の構成員の利益とそれを反映する意識に対応し、またこれと相互関連をなして変化する』ものである」(小林、同上書、61頁)ことを指摘しておくことが必要である。

(2) 小林、同上書、79頁。

(3) 芦部信喜『現代人権論』(有斐閣、1974年)、406頁。

(4) 奥平康弘・杉原泰雄編『憲法学 2 人権の基本問題 II』(有斐閣、1976年)、57—58頁。

II 情報公開と知る権利

人権と情報というテーマは、今日人権論の展開において重要なテーマになっている。それは、現代国家において主権者である国民が主権者として活動するには、政治的・社会的・文化的な情報を必要かつ十分に受ける権利(知る権利)が完全に保障されていなければならないからである。ところが現実には様々な理由によってそれは保障されず、実際には国民は情報から遠ざけられている。情報を現実に独占しているのは政府や役所であり、また、マスメディアなのである。今日の情報化社会の変容に対応し、また国民主権の原則をふまえた民主主義の要請という点からも情報を主権者たる国民に公開することは、「民主主義が現代にふさわしい形で活かされるのに不可欠かつ主要な『イノヴェイション』

ン（革新一引用者）の一つ』と考えるのは当然である。⁽¹⁾

久野収氏は、エッセイ『知る権利の必要度』の中で、近代市民社会（国家）における「知る権利」を位置づけてつぎのように述べている。

「知る権利」は、確かにどの国の実定法の条文にも書かれていない。その理由は、一般には「国民の生存権などと同じく新しく発生した現代特有の権利だからだ」という説明になっているようだ⁽²⁾が、「どうもそれだけではなさそうだ……」。その真の理由は「欧米の国民主権の憲法では、国民が主権を行使する場合はもちろん、そもそも主権を所有するための最初の必要条件として、国民が政治や行政の内幕を知る権利は自明の前提であった。だから、改めて条文に書きこまれる必要がなかったのではないか。「知る権利」は役人や知識人の特権だけではなく、国民だれでもの普遍的権利であり」「国民主権の近代国家は自明の前提として、国民の公事を知る権利の上に基礎づけられている……」。

情報公開制度を支えるのは、国民の「知る権利」である。情報公開の制度化とは、「人々が知る必要がある、あるいは知りたいと考える情報を入手・利用できるようにする仕組みをつくりあげてを意味する。この仕組みは、市民による情報へのアクセスを保障する制度⁽³⁾といいかえる」こともできる。わかり易くいえば「情報公開は、これまで役所の裁量に任されていた文書、データ、情報の取り扱いについて、住民が求めれば原則として公開することを義務づける制度⁽⁴⁾」といいかえることができる。

情報公開や知る権利の具体化は、古く1766年のスウェーデンの『出版の自由に関する法律』⁽⁵⁾にはじまる。アメリカでは官僚行政に挑戦した1966年の『情報自由法』（Freedom of Information Act = FOIA）が最初である。わが国は未だこの種の立法をみない。情報公開に関する法の制定が国際的な傾向になったのは、1960年から1970年にかけての社会の変貌による。すなわち、当時国家の財政は急速に拡大し、その支出も急激に膨張した。政府はそのために必要な情報を大量に蒐集しなければならなくなる。すなわち、歴大な金を使っての経済・

社会・文化政策を実施するために、政府はそれにみあった情報を集めなければならぬのである。これは国家（政府）の情報の巨大化、国家（政府）への情報の集中化、独占化である。これを一般に、大きな政府、巨大な国家と呼んでいる。しかしこれは経済が高度成長期にはあまり目につかず、また気にもかけなかった。だが現実には、その国家（政府）は、民衆から遠ざかり、その機能のあり方においても民主主義的要素の窒息化をまねいていた。とくに経済の成長が一旦ストップすると、いままで成長の中で隠蔽されていた矛盾が一度に噴き出して来た。市民はその時になってはじめて、政治がみずから遠い存在になっていることに気が付いた。そして市民は、「遠ざかっていく政治を活性化するためには、この政治を分権化して、いまいちど市民のそばにとり戻さなければならぬ」と考えだした。なぜならば、そうしなければ「デモクラシーは死に至るであろう」からである。民主主義を再び活性化させるためには、まず「参加民主主義をうちたてる」ことである。それには、「何よりも市民の手に情報が自由に入手しうるものが先決である。情報なくして参加」はありえないからである。⁽⁶⁾

わが国で政府や企業がもつ情報を公開せよという主張の中で国民の「知る権利」が注目されるようになった直接的要因の一つは、1976年2月頃のロッキード事件、つづいて起きたグラマン事件、KDD事件など政官界の腐敗との関係においてであり、他の一つは、1960年から70年に次々に発生した公害・環境問題、消費者問題、薬害問題等々からんで、企業や行政官庁の秘密主義と、その実態を暴こうとする市民・住民の運動や裁判闘争であった。⁽⁷⁾このような出来事を背景に、政党や市民・法律家グループによる情報公開要求運動や法案づくりが起って来たのは1979年末からである。これに刺戟されて、政府・自民党も1980年中頃からこの問題に関心を示してはいるが、立法化については常に消極的な姿勢を取っている。これに対して野党（社会党・中道4党・共産党）は、第94通常国会（昭55年12月—56年6月）に、それぞれ法案を提出して積極的な姿勢を示している。国政レベルでの立法化があまり期待しえない状況のなかで、地

方自治体での取り組みはかなり具体的な形で進展している。1982年には、県レベルでは、神奈川・埼玉の両県、町村レベルでは、金山町（山形県）、蒲原町（静岡県）、緒方町（大分県）の3町で情報公開条例の制定をみている。⁽⁸⁾

〔注〕

- (1) 奥平康弘「情報公開の世界的潮流」（総合特集シリーズ19『情報公開と現代』〔日本評論社、1982年〕、2—5頁参照）。
- (2) 久野収「知る権利の必要度」（総合特集シリーズ19、同上書、102頁）。
- (3) 井出嘉憲「情報公開の制度化」（総合特集シリーズ19、同上書、13頁）。
- (4) 朝日新聞1982年12月28日付朝刊。
- (5) 同法第2章第1条はつぎのように規定している。

「意見の自由な交換及び一般民衆の啓発を促進するため、すべてのスウェーデン人は……公文書を自由に利用する権利を有する」。

- (6) 篠原一「行政情報公開制度の確立」（『法と政策』No.10〔1982.3〕、2—3頁）。
- (7) 前者は、国民が、国家の主体として、主権者として、政治の実態を「知る権利」があるという参政権の立場から「知る権利」が主張されたものであり、後者は、国民が「健康で文化的な最低限度の生活」（憲法25条）を営み、幸福を追求する権利（同13条）があるという生存権、幸福追求権の立場から「知る権利」が主張されたものである。
- (8) 石村善治教授は、情報公開が叫ばれるようになった背景と行政情報公開請求の法的根拠をつぎのように説明している（大須賀明編『現代法講義 憲法』〔三省堂、1981年〕、175頁）。

「情報の公開は、国内における政府機能の増大、秘密の増大、しかも、情報収集・処理技術の急速な発展という政治的かつ社会的状況が生まれているということにその理由の一がある。しかも、他方では、議会によるコントロールや報道機関（新聞・出版・放送など）による取材・報道だけでは、これらの社会状況に十分に対応しえなくなっている点が、直接に、国民の行政情報公開請求の要求を生みだすことになったと考えられる。このような主張は憲法13条、21条、23条、25条、26条等多くの憲法条項によって基礎づけることができるが、情報への接近の自由と情報提供の請求という二つの内容もっている。しかし、この両者は、『情報』の管理のありかたに対応するもので、両者の法的性格に価値の優劣はありえないであろう。ただ、このように憲法上根拠づけられうる『知る権利』のうち、とくに、『情報公開提供請求』は、その実現の手段を保障する方法として、法律の制定が望まれる」。

Ⅲ 地方自治体と情報公開

(1) 憲法と地方自治

憲法は、国の最高法規である。これは憲法が単に形式上、法の中の法という、国の法規の最高の地位を占めるという意味からのみではなく、それが立憲主義の原理を内容として採用しているからでもある。立憲主義の原理を採用していることは、民主的憲法の必須条件である。立憲主義の原理とは、国民の人権保障を最高目的として、そのために国の統治機構は、国民（人民）主権の下に権力の仕組を「権力分立」におく考え方である。フランス人権宣言16条が「権利の保障が確保されず、権力の分立が規定されないすべての社会は、憲法をもつものでない」というのは、立憲主義の原理を規定しない憲法は、およそ「憲法」（近代的・歴史的意味）をもった国家とはいえないという意味である。とくに近代国家が「権力分立」制を採用したのは、歴史的には絶対君主制を克服するためではあるが、今日の意味では、人権保障のためには権力の絶対化、専制化、集中化を排斥することが不可欠の要件であると考えたからである。

立憲主義の原理は、国民（人民）が国家の主体、すなわち主権者であることを当然の建前としている。それは民主主義をめざす政治は、「国民による政治」⁽¹⁾であるからである。「民主主義は、人民の合意 (consent) に基づく政治方式」⁽²⁾だといわれるのはそのことである。しかし実際の政治は、「人民（国民）による実質的な政治は斥けられ、代表者（および＝議会）が国民の名において、しかも国民から独立に決定を行なう建前がとられた。『国民による政治』は、代表（＝議会）による政治に置きかえられ、後者による決定が前者の名で妥当」せしめ⁽³⁾られている。代表民主制の理念は、「人民が選出した『代表者』の討議機関を通じて、^{プーブル}人民主権に基礎をおく『国民による政治』の実現を計る仕組み」である⁽⁴⁾。しかしこの制度は、一定の前提条件のうえにのみ成り立っていることを忘れてはならない。この前提条件を抜きにしては代表民主制の機構は、無内容

な、形骸化し墮落したものになり、「民主主義の理念に逆行する特殊な意思のメカニズムに転化」しさえする可能性をもっている。今日議会主義への失望が語られるのは、「議会制が本来予定していた条件とともに、期待された機能を喪失するにいたったからである」⁽⁵⁾。この前提条件とは、① 議会における代表関係の正当な構成が失われていないこと、② 議会が理性的な討議の場でなくてはならぬこと、③ 政権交替の可能性の範囲が大きいことである⁽⁶⁾。

現代憲法は、国民主権＝代表民主制に内在する矛盾を緩和し、取り除き、国民主権を活性化するために、すなわち国民一人一人が具体的な主権者となるために、人民みずからが直接に統治をおこなう方式（直接民主制）を導入している。それは、レファレンダム（人民表決 referendum）、イニシアティブ（人民発案 initiative）およびリコール（人民罷免 recall）の制度である。これらは代表民主制の欠陥を補い、政治を直接民意に基づかせる手段である。日本国憲法は、憲法改正の国民投票（96条）、最高裁判所裁判官の国民審査（79条）、地方公共団体の特別法の住民投票（95条）を規定して、国政への国民の直接参加を採用している。このことは、日本国憲法が国民主権・代表民主制（憲法1条、前文、43条1項）をとることを明示しながら、原理的には人民主権・直接民主制を否定しないことを規定したものである⁽⁷⁾。

このほかに注目すべき制度として地方自治の制度がある。日本国憲法は第8章を「地方自治（Local Self-government）」とし、4カ条（92条—95条）にわたる規定を置いて、地方自治を憲法上保障した。地方自治とは、国家の中の一地域団体の相対的独立制を前提として、その地域の住民生活の諸問題を、地域成員の意思によって、みずから処理することをいう。今日『地方の時代』⁽⁸⁾といて「地方」にとくに関心をひく所以は、一方では、わが国の伝統的な官僚的中央集権統治の下では、代表民主制（＝議会）が必ずしも期待どおりの有効な機能を果しえず、人権保障や民主主義の確立の妨げになっているという現実、他方では、わが国の地方自治が、「民主主義と地方分権の要請を結合して形成されている」⁽⁹⁾（住民自治と団体自治）が故に、国の政策の破綻から生まれた地域住

民の要求や運動を背景に、国民（人民）主権を市民生活の「底辺」（＝基礎的な自治体）からとらえ直して活性化させようという願望のあらわれである。地方自治は住民自治を不可欠の要素としているが、それは「人民主権」^{プーブル}（住民主権）論を前提としているからである。⁽¹⁰⁾日本国憲法92条にいう「地方自治の本旨」（住民自治と団体自治）は、法律によっても決して侵すことのできない、人類普遍の原理に基づくものであり、したがって地方自治権の由来は、国から承認された伝来的ものではなく、地方がもつ生来的な権力であり、その意味では前国家的・自然権的な権力である。むろん現代国家における自治権の内容は、現代憲法の原理たる人権保障と国民（人民＝住民）主権を基軸にしたものであることは強調するまでもない。

憲法と地方自治法は、今述べたような観点から、地方自治の目的・存在理由を住民の人権保障と民主的で能率的な行政の確保にあることを明示する（地方自治法1条）とともに、その前提となる住民の主権的権利を保障するために、権力の構成と行使のあり方の根底に「住民主権」をおいている。すなわち、憲法と地方自治法は、第1に、住民の一般意思を決定する場を、一般的には「議会」においているが、それを構成する議員を含む公務員を住民が直接選定罷免する権利を有すること（地方公共団体の長、議員等の直接公選制〔憲法93条2項〕、議員、長等の解職請求権・議会の解散請求権〔地方自治法13条〕）、第2に、住民は条例の制定改廃を請求する権利を有すること（同時に事務監査請求権もある）（地方自治法12条）、第3は、住民は一の地方公共団体のみに適用される特別法に対する住民投票の権利を有すること（憲法95条、国会法67条）、第4は、地方公共団体は、みずからその財産を管理し、事務を処理し、そして行政執行し、さらに条例を制定する権能を有すること（憲法94条）、第5は、「地方自治の本旨」（the principle of local autonomy）は、地方公共団体の立法権、行政権を根拠づける規範的意味をもつこと（憲法92条）、を規定している。これらのうち、第1は、住民のリコール権であって、これは代表制を前提とした住民の直接民主制的コントロール権ともいえる。第2は、住民のイニシアティブ権である。これは、代

表民主制と直接民主制の接点を求めたものである。よって住民に請求の内容を最終的に決定する機能までは認めたものではない。これに対して、第3は、住民のレファレンダムの権利を認めたものである。直接民主制に一段とウェイトを置いた権利である。⁽¹¹⁾

要するに、これらは地方公共団体を構成する住民、またはその団体がもつ自治組織権、自治立法権、自治行政権、自治財政権、自治解釈権⁽¹²⁾を規定したもので、その根拠は、地方レベルでの人民（住民）主権にあり、その機能は、国および地方の代表民主制がもつ限界ないし弊害を、直接民主制で補完しようとするものである。

したがって、地方の住民や団体は、これらの権利を憲法上当然のものとして有効——住民の権利・自由の実現のため——に行使することが大切である。しかし従来これらの権利や制度が十分に生かされていたとはいえない。その理由の一に、本来地方政治をあくまでも国の統治権から伝来したものである、という考え方が根強く残っていたことによる。ところが最近になって、住民の生命や生活に直接関係をもつ公害、環境、都市、福祉等々の問題を前にした住民は、これらの問題の真の解決には、中央の代表民主制が必ずしも万能でないこと、同時に地方自治体が“中央に直結”していることだけでは駄目だということに気付いたのである。住民は高度成長の破綻から来る人の生命や生活に対する侵害を契機にして、わが国に伝統的に支配している官僚的中央集権統治が、人権保障と民主主義の確立にとって有害であり、妨げとなっていることを意識し確認したのである。今日、各種の市民運動や住民運動の広がりの原因は、経済的には、環境・都市問題等の発生であり、政治的には、それらの問題を解決することのできない集権的官僚機構に対して、それを改革し、住民参加や分権化による民主主義の確立を求めたところにある。したがって憲法が求め、住民が求めている地方自治の確立とは、単に革新首長をつくりだすことではなく（革新自治体）、「自治体そのものの革新」、すなわち「自治、参加によるシビル・ミニマムの整備という基本課題」をもち、それを解決する自治体（自治体革新）

をつくりだすことである。⁽¹³⁾

(2) 地方自治と住民参加

今日地方自治は、住民の要求や運動によって、内容的に充実しつつある。そのうち最近注目されているものの一つは、地方自治法に基づく直接請求（条例の制定改廃、監査、議会解散、議員・長・主要職員の解職の請求）と住民訴訟（地方自治法242条、242条の2、行政事件訴訟法5条）である。直接請求の制度は、自治体の政治・行政を、日常的に住民の監視の下におくことを目的とした法制度である。その意味では、住民自治の保障の徹底下を意味する。⁽¹⁴⁾他の一つは、自治体の行政過程への住民の参加である。「自治体における住民参加は、自治体の政治行政における民主化＝住民自治の充実を図り、議会制民主主義ないし法治主義の空洞化・形式化を防止し、自治体の政治行政に民主的正当性を与えるところにその意義がある」（なおそのことは、同時に、「自治体政策の技術的水準の向上または豊富化をも導く」⁽¹⁵⁾ものである）。これらのことは、自治体はもはや国の統治権の直接の対象ではなく、それ自体、独自の憲法機構であることを意味する。すなわち、自治体は独自の原則と課題をもった憲法的意義をもっているとい⁽¹⁶⁾うる。

ところで今日、自治体行政への住民参加の問題が様々な角度から取りあげられ議論されている。そのうち最も重要性をもった参加は、行政決定過程（計画立案・決定過程、政策立案・決定過程）への住民参加の問題である。地方政治や行政への住民参加について現行法上考えられる方法はつぎのとおりである。

- (1) 住民による直接請求権の行使（地方自治法12条、農業委員会等に関する法律14条、17条等）。
- (2) 住民投票権の行使。
 - (ア) 地方自治特別法に関する住民投票権（憲法95条、国会法67条、地方自治法261条、262条）。
 - (イ) 直接請求の成立に伴う住民投票権（地方自治法76条4項、80条4項、81条

2項）。

- (3) 住民による監査請求権及び住民訴訟権の行使（地方自治法242条，242条の2）。
- (4) 選挙に関する民衆争訟権の行使（公職選挙法202条—204条，206条—208条）。
- (5) 請願及び陳情（憲法16条，地方自治法109条，124条，請願法）。
- (6) 一般公聴，世論調査，公聴会，苦情申立，対話集会，住民集会，住民発案その他審議会・調査会への参加ならびに各種社会諸団体による政策立案担当諸機関への陳情・提案など。

以上のうち，直接請求の制度は，住民主権及び住民自治の原理にもとづく制度であり，住民のイニシアティブの権利の発現形態である。そのうちとくに自治立法権の性格をもつ条例の制定改廃の直接請求の全国自治体における推移をみると，近年住民による活用の件数が増大していることがわかる（表-1，2，図-1参照）。また同時に，その内容も多様化していることは，住民の地方自治行政への関心の高まりを示しているといえよう。たとえば，1960年代末から70年代前半は，公害防止，工場誘致の廃止，老人・乳幼児医療費の無料化，学校の設置・統合に関するなど，環境・福祉・教育に関する請求件数が多くなり，それが1970年代後半からは，消費者保護条例（山形県，静岡県），日照権条例（京都市，札幌市，泉大津市），東京都の区長準公選条例，中野区教育委員候補者に関する区民投票条例，アセスメント条例，原子力発電所設置に関する住民投票条例（高知県窪川町）⁽¹⁷⁾などが新たに加わってきている。

条例の制定改廃請求のイニシアティブは，提起された請求の内容が必ずしも認められないので，その点でただちに直接民主制的権利に結びつかない⁽¹⁸⁾。しかし1967年以降条例の制定改廃請求が，直接請求の6割以上を占めていることは，高度成長下の地域住民の生活体系の荒廃に対する「中央と地方の代表民主制システムの対応の遅れ」と，それに対する「住民自身のイニシアティブによる回復への志向」⁽¹⁹⁾のあらわれである。これは従来ともすれば中央に直結することに汲々として来た自治体の「地方自治の確立への要求」であり，それを通じて「国

表一 1 時期別直接請求件数

時 期	区 分	条例制定改廃請求			監 査 の 請 求			議会の解散請求		
		都道府県	市町村	計	都道府県	市町村	計	都道府県	市町村	計
1947 — 51		18	35	53	3	61	64	0	204	204
52 — 56		1	29	30	0	100	100	0	79	79
57 — 61		5	77	82	1	57	58	0	35	35
62 — 66		8	189	197	3	61	64	5	23	28
67 — 71		29	227	256	2	69	71	0	23	23
72 — 76		21	102	123	0	53	53	0	8	8
77 — 80.3 (4年間のみ)		8	80	88	1	29	30	0	5	5
合 計		90	739	829	10	430	440	5	377	382

表一 2 直接請求の件数とその処理結果

	条 例 制 定 求			監 査 の 請 求		議会の解散請求				議員の解	
	総 数			総 数		総 数				総	
	可 決	否 決	そ の 他	受 理	そ の 他	投 解 票 で 散	投 結 不 成 票 の 果 立	総 辞 職	そ の 他	投 解 票 で 職	投 結 不 成 票 の 果 立
都道府県	90			10		5				1	
	3	68	19	3	7	0	0	4	1	0	0
市 町 村	739			430		377				196	
	76	556	107	338	92	93	44	63	177	48	13
合 計	829			440		382				197	
	79	624	126	341	99	93	44	67	178	48	13

- (注) (1) 「可決」には「修正可決」を含む。
(2) 「総辞職」には「特例法による自主解散」も含む。

地方政治と情報公開（上）（浅井）

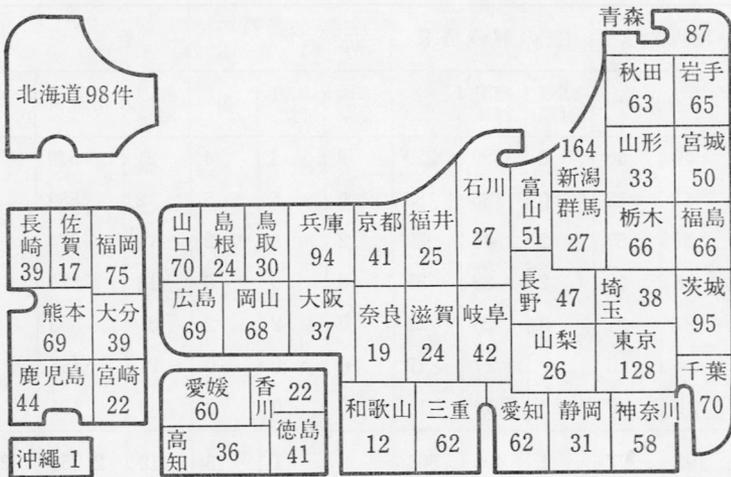
（地方自治法施行から 1980.3.31 まで）

議員の解職請求			長の解職請求			主要公務員の解職請求			合 計		
都道府県	市町村	計	都道府県	市町村	計	都道府県	市町村	計	都道府県	市町村	計
0	46	46	0	229	229	0	4	4	21	579	600
1	41	42	0	135	135	0	5	5	2	389	391
0	57	57	2	48	50	2	0	2	10	274	284
0	18	18	2	33	35	0	0	0	18	324	342
0	21	21	0	23	23	0	2	2	31	365	396
0	5	5	0	17	17	0	0	0	21	185	206
0	8	8	0	14	14	0	0	0	9	136	145
1	196	197	4	499	503	2	11	13	112	2,252	2,364

（地方自治法施行から 1980.3.31 まで）

職請求		長の解職請求				主要公務員の解職請求					合 計
数		総 数				総 数					
辞職	その他	投票で	結成の	不成立	その他	議決で	議決の	不成立	辞職	その他	
		4				2					112
0	1	0	0	0	4	0	0	0	2		
		499				11					2,252
40	95	78	64	108	249	1	3	1	6		
		503				13					2,364
40	96	78	64	109	252	1	3	1	8		

図一 都道府県別請求総件数（昭和22年5月3日—56年10月31日）



の政策そのものを変えるごとき機能をも有するにいたっているのである⁽²⁰⁾。

住民参加の形態には、制度的なものと、非制度的なものがあるが、いずれも住民の主権的権利の具体化である。この住民参加を実効性あるものにする条件の一つとして、住民が参加の場で正しい意見を表明することが必要である。正しい意見の形成には、住民が正確な情報を、豊富に多面的にもつことが大切である。それには情報が住民に自由に摘出でき、利用できるように公開されていることである。情報公開は、国民の「知る権利」を保障するものであり、また同時に、民主的な開かれた政治を実現するための基礎である。1980年12月、大阪府の情報公開準備研究班が発表した報告書『情報公開制度の実現に向けて』の中で、情報公開制は、行政の監視と参加はもちろんのこと、市民生活の安全のために不可欠なことをつぎのように述べている。

「情報公開は政治的腐敗、行政の不正を示す事件を契機に急速に制度化が求められてきたことからいって、政治的腐敗の防止、行政の監視を大きな目的としている。

しかしながら、それにとどまらず市民が広く政治にその意思を反映させるには、その前提として情報公開による情報の入手が不可欠である。市民の情報入手が阻害されては、民主主義の発展はありえないのである。

特に、地方行政においては住民参加による行政運営の重要性が増すなかで、情報公開により住民が行政に対して共通の理解、認識をもつことが必要となっている。

次に、市民が健康で文化的な生活を送る上での情報公開の必要性がある。公害、薬害など市民の安全、健康を脅かす社会問題が発生する中で、政府の保有する環境、医療などに関する情報の公開が、市民生活の安全、健康確保に欠かせない。情報公開は市民生活を守るうえでも重要なものである。

これは裏をかえせば、「情報公開制を欠いた行政は、政治的腐敗や不正を野放しとし、住民主権を空洞化させ、市民生活を不安と危険にさらすことになる⁽²¹⁾ということを意味」しており、われわれはその例をいくつも目にしている。

行政情報を住民に広く公開する目的は、第1に、行政への市民の参加を推進するだけでなく、第2に、情報の流れを自由・円滑にすることによって、住民生活に豊かな情報が流れ、それが住民生活の充実に役立つことになり、第3に、行政情報を広く住民に公開することによって、開かれた行政が実現され、それが公正で効率的・能率的な行政の確保につながることになる。すなわち、開かれた行政の実現の面と、住民による行政の監視(査)の面があるということである。第4は、以上のことは、市民が憲法上当然有する「知る権利」を保障することになる、ということにある。

(3) 地方自治と情報公開

情報公開の制度化は、国政にくらべて、自治体の方が一步も二歩も進んでいる。国政の情報公開に対する姿勢は、1980年11月11日、当時の中曽根行政管理庁長官が衆議院内閣委員会の席で、「歴史の方向としては、情報公開の方向に向かって政治も行政もたくましく前進している時代である」と発言し、1981年3

月に発足した臨時行政調査会に、その具体的な検討をゆだねた。臨調は、1983年1月8日に検討の結果を、『行政情報の公開と管理その他行政手続制度の在り方及びOA等事務処理の近代化』（案）としてまとめた（臨調第二部会第二分科会報告）。報告は、「行政の運営は、原則として公開の精神で行い、非公開とするものは必要最少限度とする」との基本方針を提言している。しかし、具体的には、「いわゆる情報公開制度は、国民一般に行政機関に対する情報の開示請求権を認めてそのための手続き等を定める制度であって、米・独・北欧等8ヵ国で実施されており、我が国においても、積極的かつ前向きに検討すべき課題である。他方、この制度は、我が国において、全く新たな分野の事柄であり、各方面に及ぼす影響も大きいので、……諸問題について解決を図りつつ制度的な検討を進める必要がある」と慎重な対応に終り、先行している自治体の期待——国の制度化により、この制度がより完全なものになる——を完全に裏切ったものであった。また、この報告には、「基本的な考え方」で、情報公開制度の根元にある「国民の知る権利」については全く言及せず、情報公開を「行政に対する国民の信頼を確保するという観点」にのみ重点をおき、その発想が行政の論理、管理の論理から出ていないこと、また、国民の情報開示請求権の要求を、行政機関の裁量権限の内にある情報提供や広報の拡大でかわそうとする意図がみえること、などは情報公開に対する政府・臨調の対応のあり方に疑問をいだかざるをえない。

自治体における情報公開の制度化の運動が、国政レベルより先行している原因として、つぎのような諸点が考えられる。⁽²²⁾

まず第1は、時代の要請から来る情報公開の必要性に対する住民と行政当局のいち早い積極的な対応による。それは今日の地域社会構造、住民生活・意識の変容とその再編成の必要性に対し、国政はむろんのこと、従来の自治体行政では対応できないという状況認識から、住民のための行政課題（地域産業の振興、生活環境の整備、地域文化の振興等々）を遂行するためには、行政当局と住民との有機的な結合、すなわち、住民の行政への参加なしには何事もなしえ

ないという認識にある。そのためには、まず住民と行政当局とが自治体行政に対して共通の理解、認識を形成する基礎として行政のもつ情報の住民への公開の必要性が自覚され、それにいち早く対応して来ていることである。

第2は、自治体に時代の要請を受け入れる制度的保障があることである。清水英夫教授の所説を紹介しつつ、それを説明するとつぎのようなものがある。

① 「直接民主制の憲法的・法律的保障」があること。先にも述べたように、わが国の地方行政は、住民自治を本旨として直接民主主義の制度を数多く導入している。「このような制度的保障の存在が、住民自治の基本条件である情報公開の実現の大きな基礎となっている」。

② 自治体には「首長と議会との緊張関係」が存在すること。情報公開の制度化がアメリカに発した制度的背景の一つに、アメリカ流の大統領内閣制がある。それは立法府と行政府とはもともと存立基礎を異にし、議会は時として大統領の強大な権限あるいは肥大化する権力に歯止めをかけ、またコントロールすることがある。情報公開制は、もともと「人民主権から発する知る権利の立法化であるが」、同時に行政権の肥大化をコントロールする意味をもつ、したがって「一種の大統領システムであるわが国の自治体において、イギリス式権力分立の中央よりも情報公開制が実現しやすい理由がある」。

③ 自治体は、「政権交替の可能性」が大きいこと。地方行政は住民に身近な問題を常に提起したり、処理することから、一つ誤った行政を行う時は、住民は直にそれに反応を示し、場合によっては政権交替を求める可能性を常にひそめている（住民の直接請求総数に占める長の解職請求の割合は約21.2%である——表-1, 2参照）。そのことは、地方の政治において一党一派の支配体制を作るとか、官僚的秘密主義を執ることを不可能にする。一党一派による支配と官僚主義的秘密主義は、もともと行政の公開とはなじまない。また行政の公開はそのようなものを排除する役割を果すものである。このように政権交替の可能性をいつももつ自治体は、「国よりも（行政—引用者）公開になじむ」要素をもっているといえる。

④ 自治体には、国政とくらべて「適用除外事項」が少ないこと。「防衛、外交、捜査等の情報を含む国政にあっては、適用除外をめぐって、コンセンサスを得ることはむづかしい。これに対し、自治体には、そのような厄介さが少なく、プライバシーや企業情報を主な問題点とする」位である。

第3は、以上のように、時代の要請を制度的に保障することのできる自治体が、情報公開のもつ使命を十分に果しえたならば、一体どのような「効用」があるだろうか。色々考えられるが主なものをあげると、その一つは、住民は「知る権利」の保障を通して、行政への参加を確立することになる。そのことは、地方自治の基盤である「住民自治」を強固にすることにつながる。その二つは、公開化によって、行政に欠陥があることが発見されたならば、住民は、行政のあり方に一定の改革を迫ることになる。と同時に、それは行政の効率化・合理化をもたらすことにつながる。その三は、先にも述べたように、情報公開は住民自治を強固にする役割をもつが、それは同時に地域の諸問題を国に依存することなく、地域の独自の判断で、地域のために処理するという「団体自治」の強化、すなわち一層の地方分権化を押し進めるのに役立つことになる。

「住民の、住民による、住民のための行政」を実現するための市民運動や住民運動は、1960年代後半から全国各地で起ってきた。それは具体的には、行政への住民参加の保障の主張であった。しかし、その時いつもぶつかった壁は、参加を主張したり、参加に必要な情報を十分に入手できないことであった。確かに1965年頃からの市民運動や住民運動の過程において、様々な問題について行政や企業側がもつ情報を公開せよという要求はあった（主婦連合会の食品の安全性をめぐる政府の審議会やその議事録の「公開」の要求、サリドマイド薬害告発運動における薬の副作用情報の「公開」の要求等）が、それらはいまだ、行政全般の公開を求めるものにまで発展していなかった。市民が情報公開の制度化（情報公開法の制定）をはじめて明確な形で要求したのは、漸く1976年の日本消費者連盟提唱の『情報公開法——開かれた社会をめざして』においてであった。その後政党、学者、市民・住民運動の関係者からは情報公開法の制定を求める動きが急

●情報公開法を求める市民運動の「情報公開八原則」

①政府・地方公共団体その他の公的機関が保有する文書その他の情報は、原則としてすべて国民・住民に公開されること。

②国民・住民はだれでも政府・地方公共団体その他の公的機関に対し情報公開を請求する権利を付与され、請求を拒絶された場合には、独立の行政委員会または裁判所に出訴でき、その当否について実質的判断を受けることができること。

③非公開にできる情報を例外として定める場合には必要最少限度とし、例外条項は法律または条例で明確に定めることを要し、例外条項に該当することの立証責任は政府・地方公共団体その他の公的機関が負うこと。

④国民の生命・健康及び心身の安全、その他国民生活に重大な影響を及ぼす事項に関連する情報、及びこれらの事項に関連する審議会・委員会等の記録は、絶対的に公開とし、いかなる理由によっても公開を拒絶することができないこと。

⑤独占的公益事業（電力・ガス等）や公益的性格を有する事業について、その事業計画の決定、その他国民生活に重大な影響を与える事項に関連する情報は絶対的に公開とし、いかなる理由によっても公開を拒絶することができないこと。

⑥個人に関する情報は、当該個人から請求があるときは公開しなればならないこと。個人に関する情報は、法律または条例で特に定めのある場合を除き非公開とすること。但し、公務員や公的機関の職員に関する情報はこの限りではない。

⑦政府・地方公共団体その他の公的機関は、活動を記録する義務、文書その他の情報を保存する義務、情報の目録を作成する義務を負うこと。

⑧情報の収集・処理・利用・公開に関し、国民・住民の参加による監視委員会を設けること。

なお、情報公開法・条例とともに、会議公開、プライバシー保護、特別公務員等の資産等公開に関する法律・条例が立法されなければならない。

速に高まった。その中で、常に人権擁護のために精力的に携わってきた『自由人権協会』の活躍は注目に価する。同協会は、1976年11月協会内に情報公開に関する研究小委員会を設けた。小委員会は1979年9月には『情報公開法要綱』を発表した。協会はつづいて同年11月には、情報公開を求める各界の人々を集めて、『情報公開制度を考える集会』を開催して気運を高める役割を果たしている。同集会を一つのきっかけとして、1980年3月29日に『情報公開法を求める市民運動』が発足した。「市民運動」は、1981年1月31日、市民は「いかなる理念・根拠のもとに情報公開を求めるのか」、また「求める情報公開制度はどのようなものでなくてはならぬか」を、『情報公開権利宣言』と『情報公開8原則』（別掲）として採択し発表している。後者は、情報公開法や条例を制定する

表-3 地方の取り組み

都道府県名	① 条例制定の意思	② 昨年の主な取り組み	③ 今後の段取り
北海道	△	5月情報公開調査研究委を設置。道民意識や文書管理などを調査	58年度末をメドに研究結果をまとめて対応
青森	△	行政情報研究会での検討を続ける	他県の動向をみて
岩手	△	年間の文書件数と内容を調査	非公開文書の中身を詰め
秋田	○	情報公開制度検討班で研究。保存文書を分類、整理	58年度に公開基準設定の調査。60年度以降条例化
山形	△	行政情報問題研で協議	まず刊行物の現状つかむ
宮城	○	行政情報問題研究会で検討中	——
福島	○	9月行政情報公開問題研究会発足	58年度に報告書を作成
茨城	△	行政情報検討委員会で勉強	——
栃木	○	情報公開準備委で検討。文書量や職員の意識調査、職員研修会も	58年度末素案化、懇話会で詰め60年度に条例制定
群馬	△	情報公開制度研で調査、研究	報告書まとめ推進委設置
埼玉	◎	1月行政情報公開懇話会が発足、8月提言。11月条例案、12月議会可決	58年6月実施
千葉	△	情報公開研究部会で検討	58年3月中間的報告書
東京	○	5月情報公開準備委設置、12月都試案。文書や都民意識の調査など	1月懇話会発足、12月提言。60年1月条例施行へ
神奈川	◎	7月情報公開推進懇話会が提言。8月条例案決め10月議会で可決	文書目録や運用細目を作り、58年4月実施
新潟	△	情報提供改善検討会で文書仕分け	文書館設置の方針
長野	○	2月情報公開懇話会発足。4月情報公開準備室設置、文書実態調査など	58年12月大綱作成、翌2月議会提案。59年度施行
山梨	○	情報公開制度検討委で研究	57年定中に中間報告書
静岡	△	9月行政情報問題研究会を設置	59年3月に中間報告
愛知	○	情報公開制度研究会議で検討	検討を継続
岐阜	○	行政情報公開基本問題研が文書調査	調査結果を来秋にまとめ
三重	○	文書の保管・分類方法の調査研究	——
富山	△	情報公開研究班で文書調査など	58年度は全庁で文書調査
石川	○	情報公開制度研究会で検討	58年度に成果を報告
福井	○	情報公開制度研究会で詰め	60年度メドに条例制定

（都道府県別調査）

都道府県名	① 条例制定の意思	② 昨年の主な取り組み	③ 今後の段取り
滋賀	○	情報公開検討委員会で研究。本庁の文書整理、県民討論会など	2年間で出先機関の文書整理。61年前半に条例化
京都	○	情報公開研究会で検討	57年度内に報告書
大阪	○	4月素案発表、推進本部設置。6月府民会議発足。11月シンポジウム	57年度内に提言。58年度条例化、59年4月施行
兵庫	○	7月情報公開制度検討会設置。各種の調査や準備	58年度中に文書総点検し報告書。60年メドに制定
奈良	○	情報公開準備研究班で検討	—
和歌山	△	5月情報公開調査研が基礎報告	2年後をメドに結論
香川	○	情報公開調査研究会で文書実態調査	57年度内に報告書作成
徳島	○	情報公開制度導入検討会で研究	今春報告書、懇話会発足
愛媛	△	情報公開制度検討委で文書管理調査	58年3月報告書
高知	△	情報公開研究会で検討、目録づくり	—
岡山	△	2月学識者を含め情報公開問題研究協議会が発足、11月中間報告。	今春の最終答申を受け、実施方法含め詰めへ
広島	○	一昨年暮れの三部会報告を受け6月情報公開制度準備研究班を設置	58年度末までに文書の分類、検索システムを推進
鳥取	△	情報公開調査研究会で検討	—
島根	×	11月情報公開研究委が消極的報告	文書管理の見直し
山口	△	情報公開基本問題研究会で検討	59年度まで検討
福岡	○	情報公開研究協議会で検討	第三者による準備組織
佐賀	△	資料収集程度	—
長崎	△	各課の文書調査など	他県の動向をみて
熊本	△	1月発足の行財政改革委に専門部会	文書管理システム改善
大分	△	行政情報問題研究会で検討	58年度中間報告
宮崎	△	情報公開研で職員アンケートなど	報告に合わせて詰め
鹿児島	△	8月情報公開制度研究会設置	58年度中に報告
沖縄	○	12月情報公開準備委員会が発足	新年から本格検討へ

（注） ①の項——◎制定済み ○あり △検討中 ×なし

（『朝日新聞』1983年1月4日付朝刊より）

際のガイドラインとして示されたものである。協会は1981年4月に、この指針にのっとり『情報公開モデル条例』案を発表した。

このような動きに対して、自治体では神奈川県が1979年4月に情報公開へ向けての検討機関を設置して以来、今日ではほとんどの都道府県が、「開かれた行政をめざして」かなり具体的スケジュールの公開条例の制定方針をもつか、あるいは制定に向けて積極的な検討を行っている。

(4) 情報公開への自治体の取り組み状況

情報公開への都道府県自治体の取り組みの状況は、表一3の通りである。

これによると都道府県レベルでは43都道府県がすでに情報公開問題を検討するためのプロジェクトチームを組織し、残り4県も制度の前提となる諸問題(文書の実態と分類、その保管方法、非公開文書など)の研究に取り組んでいる。また「条例制定の意思」の質問には22都道府県が「ある」と答え、残る22道県は「検討中」と答えた。残る1県鳥取県だけは「制定の意思なし」と否定的な態度を示している。市町村レベルでは制定済みの3町に続いて96市10特別区(東京都)19町村が条例化を検討している。これは1981年末の調査の40市区町から一挙に3倍以上の増え方である。

また、条例制定の状況と見通しは、表一4の通りである。

ところで自治体の情報公開条例の検討ならびに制定の方法において、その先導的役割を果たしているのは誰かについて、つぎの三つの場合が考えられる。第1は、知事ないし市町村長の提案に基づく場合で、現在ではこれが通例である(首長提案型——金山町、神奈川県、それに現在検討中の都道府県は全部この型である)。第2は、議会または議員提案による場合である(議会提案型——蒲原町〔二人の町会議員の以前の経験が原動力・推進力になった〕、府中町〔1月議会にて制定〕)。第3は、住民による条例制定の直接請求(岐阜市の運動)または請願(春日市〔昨年12月条例案を議会に提案したが、その発端は1980年12月12日の住民622名による請願を、議会が1981年6月20日に全員一致で採択したことによる〕)に基づく場合である(住民提

表一 4 条例制定の状況と見通し（カッコ内は実施予定年月）

制定・予定 年度 県市町村	制 定			予 定				
	県・町	制 定	実 施	昭57年度	58年度	59年度	60年度	61年度
都道府県	神奈川 埼玉	昭57.10 57.12	昭58. 4 58. 6		大 阪 (59.4) 長 野 (59)	東京都 (60.1)	栃 木 福 井 兵 庫	滋 賀
市・ 特別区				春 日 (福岡) (58.4)	新 庄 村 山 稻 沢	川 崎 藤 沢	横 浜 神 戸 (60.4) 広 島 徳 島 足 利 目黒区 豊島区	所 沢
町 村	金 山 (山形) 蒲 原 (静岡) 緒 方 (大分)	57. 3 57. 7 57.10	57. 4 57.10 58. 1	府 中 (広島) (58.4)	三 重 (大分) 島 本 (大阪)	朝 地 (大分)		

〔『朝日新聞』1982年12月28日付朝刊より作製〕

案型——緒方町の場合は、この3と1との協力型といえる⁽²³⁾。このうち最も望ましい型は、条例制定後の「市民の条例活用という点から考えて」、第3のものである⁽²⁴⁾。
る。

条例制定の方法でもう一つ大切なことは、条例（案）の審議・検討・調査研究等に、住民（代表）の参加が絶対の必要条件であることである。情報公開は、市民・住民の「知る権利」に基づき、政治・行政への参加を保障するものである以上、常に市民・住民の立場で行われるのが当然であるからである。

条例の制定は現在（1982年12月末）2県3町であるが、その中で常に先進的な役割をしてきた神奈川県において『公文書公開条例』が制定されたことは、行政情報公開の一つのモデル（立案検討審議過程も含めて）を示したもので、わが

国の情報公開問題も新たな段階に入ったといえる。また、すでに制定されたかまたは検討中の条例(案)の内容には、県と町との間には若干の違いはあるが、後から制定される条例が、先行県・町の制定条例の運用状況や国の反応等々をみて、より充実したものになっている⁽²⁵⁾。このことは、憲法理念としての「知る権利」が地方政治の中により充実した形で定着しつつあることを示すものである。なお各縣市町村の条例(案)の詳しい比較検討は、後の章(V)に譲る。

(5) 住民主導による情報公開制度化

—岐阜市における条例制定直接請求運動—

現在の情報公開条例制定の動きは、行政主導型(首長提案型)が圧倒的に多い。府県レベル、指定都市レベルではこれ以外のものはみられない。行政主導による条例制定は、ともすれば行政側にとって都合のよい制度、事実上行政情報非公開制度が⁽²⁶⁾つくられる恐れさえある。自由人権協会の秋山幹男弁護士は、「① 住民が自ら条例案を作成、直接請求して条例を制定する。② 議会に請願する。③ 行政主導で行われている場合、住民が対案や意見を出して介入していく——などの方法で行政主導の情報公開条例を作らせない」ようにしなければ⁽²⁷⁾ならないと強調している。とくに望ましいのは住民主導による条例制定の直接請求の方法である。条例の制定改廃請求は、住民が条例案を提示して、国の政策の怠慢、それに盲従する自治体に対して、真の地方自治とは何か、自治体の政治行政の具体的あり方はどうあるべきかを問い、それを通じて自治体行政の改革を、ひいては国の政策そのものを変えさせる機能を果すものである⁽²⁸⁾。

情報公開条例の直接請求の初のケースとして、岐阜市における岐阜県社民連を中心とした中道3党による運動がある。この運動は1982年1月23日から、「住民本位の情報公開の早期制度化を」めざして署名運動を開始した。途中県議補選のため中断されたが、署名運動期限の4月14日、請求に必要な岐阜市の有権者総数の50分の1(5,717人)の2倍を超える12,073人の署名が集った。この署名簿は、市選管の審査を経て、5月22日、市に情報公開条例の制定を求め

る請求書とともに、本請求された⁽²⁹⁾（地方自治法74条，74条の2）。

この運動が提示した『岐阜市情報公開条例』（案）（別掲）は、自由人権協会が1981年5月に作成した「情報公開モデル条例案」を採用したものである。同ヒナ型は、① 市民運動が採択した「情報公開権利宣言」および「8原則」にのっとり、② かつ「適用除外や救済手続について特に配慮し」、③ 「情報公開行政が民主的に運営され、住民の意見が直接に正しく反映するように『情報公開審議会』⁽³⁰⁾を設けた」ことが大きな特色となっている。

市議会は地方自治法74条3項に沿って、期限最終日の6月11日、直接請求について審議する「請求議会」を招集した。ところが招集日早々、審議の方法（議案＝条例案の付託先など）をめぐって意見調整がつかず、一日中空転し、結局翌日条例案が本会議に上程され、市長が提案説明を行った。

市側の態度は、情報公開を「市政への市民参加を推進するうえで必要な制度」であり、その意味では、「情報公開は時の流れともいえる」。しかし、「行政体質の改革という大事業だけに慎重でなければならず行政側の体制整備も不可欠だ」。また、「条例案は法制面で解決されていない問題もあり、また市が保管している膨大な情報を公開するには多額の経費負担も要する。現段階での同条例案実施は困難である」という。そして、情報公開制度の導入の時期の見通しについては、「来年3月に臨調第2部会の情報公開に関する答申も出るなのでその内容に注目したい」。いずれにしても「今後国などの動向を参考に、市に適した情報公開制度の導入に向け努力したい」と説明している。

この市側の態度は、「市民が知りたい情報をすべて公開」という住民の要求とはかなり大きな隔たりがあることを示したものであった。結局請求議会は、新たに「情報公開条例請求議案審査特別委員会」を設け、「継続して審査する」ことになった（地方自治法110条）。

住民による直接請求という、住民主導型の初のケースと注目された運動を現時点で評価すると、一方でいくつかの反省する材料を提供した。それは① 議会での審議方法をめぐる意見の対立によって、出鼻から議会の空転をもたらし

岐阜市情報公開条例(案)

(目的)

第一条 この条例は市政に関する情報を公開し、市政に関する市民の知る権利を実効あらしめることが日本国憲法に定める地方自治の民主的発展にとり必要不可欠であることに鑑み、市の所持又は保管する情報の公開を求め権利及び手続について定め、もつて地方自治の民主的発展に寄与することを目的とする。

(定義)

第二条 この条例において、「情報」とは文書、図画・写真・マイクロフィルム・録音テープ及びコンピュータに入力された情報その他一切の情報をいう。

2 この条例において「保管者」とは市長又は市の機関の長もしくはこれらの者から委任を受けた者であつて、当該情報を所持又は保管する者をいう。

(情報提供の責務)

第三条 保管者は、情報の公開が、民主的市政の実現化のために必要不可欠であることをよく理解し、その所持又は保管する情報を積極的に住民に提供するよう務めなければならない。

(情報の公開)

第四条 何人も、保管者に対してその所持又は保管にかかる情報(機関委任事務に関するものを含む)の公開を請求することができる。

2 前項の請求があつたときは、保管者は左の各号の一に該当する情報をのぞき、これを公開しなければならない。

一、法律又は条例で公開しないことが定められている情報

二、公開することにより個人のプライバシーを不当に侵害すると認められる情報(個人のプライバシーに関する情報であつても、請求者本人に関する情報及び公務員・公職の候補者又は公務員であつた者の職務又は地位に関連する情報を除く。)

三、法人その他の団体から提出された情報であつて公開することにより、当該法人その

他の団体に著るしい不利益をもたらし現実に危険があると認められるもの「人の生命・健康又は安全にかかわる情報及びガス・電力・水道・運輸・医療・公衆衛生その他住民の生活に重大な影響が及ぶと認められる事項に関する情報を除く。)

四、法律又は条例に基く行政上の取締に関するものであつて、公開することにより、その実現を著るしく困難にすると認められる情報

五、公開することにより、人の生命又は身体の安全に危険が及ぶと認められる情報

3 前項の各号に該当する事項を含む情報については、保管者は、前項各号に該当する部分とそうでない部分とを可能な限り区分し、前項各号に該当しない部分は、これを公開しなければならない。

(情報目録の備置及び公開)

第五条 保管者は、その所持又は保管にかかる情報の目録を作成し、以後情報を新たに作成又は入手した時は、二ヶ月以内に当該情報を目録に登載しなければならない。右目録には情報の種類・件名・内容の要旨・作成者・作成又は入手の年月日・保存期間並びに保管者を記載しなければならない。

2 保管者は右目録を備置し、一般の閲覧及び謄写に供さなければならない。

(閲覧・謄写の手続き)

第六条 情報の公開を要求する者はその保管者に対し、その情報の閲覧又は謄写を請求することができる。

2 前項の請求があつたときは、保管者は二週間以内に閲覧又は謄写を許可しなければならない。但し、請求にかかる情報が本条例の定めるところにより公開しないことができる情報に該当する場合又は公開してはならない情報に該当の場合には、保管者は請求があつたときから二週間以内で理由を付して、閲覧又は謄写を不許可とする処分をなすことができる。

3 情報がほう大又は複雑なため二週間以内に

許否の決定ができなるときは、保管者は理由を明示して二週間以内に限り延長することができる。

4 保管者は請求にかかる情報を所持又は保管していない時は、その旨を明示して請求を却下しなければならない。

5 前項の場合保管者は、他に当該情報を所持又は保管している機関があるときは、その旨教示しなければならない。

6 本条二乃至四項にそれぞれ定める期間内に各処分がなされない場合には、閲覧又は謄写の許可がなされたものとみなす。

7 保管者は本条例による情報及び目録の閲覧及び謄写を行う場所を設置し、当該場所に複写機を備置しなければならない。

(閲覧・謄写の手数料)

第七条 情報の閲覧は無料とする。

2 情報を謄写する者は当該謄写に要する実費を負担しなければならない。

(情報公開審査会の設置)

第八条 岐阜市に情報公開審査会(以下「審査会」とする)を設置する。

2 審査会は、本条例による処分に対する不服申立てを審査し、裁決を行う。

3 審査会は、独立して職務を行う。

(情報公開審査会の任命・組織)

第九条 審査会は五名の審査委員をもって組織する。

2 審査委員は市長が、本条例の目的を理解し公正な判断力を有する住民の中から、議会の同意を得て任命する。

3 審査委員の任期は二年とする。

(不服申立)

第一〇条 本条例による処分を受けた者は、審査会に対し不服申立をすることができる。

2 前項の不服申立は、本条例による処分があったことを知った日の翌日から起算して六〇日以内にならなければならない。

(不服申立に対する審理及び裁決)

第一一条 審査会の審理は公開とする。

2 審査会の裁決は出席審査委員の過半数を以

つて決する。

3 前条一項の不服申立に対する裁決は、申立を受理した日の翌日から起算して六〇日以内にならなければならない。

4 前条一項の不服申立において、審査会は審理のため当該情報の提出を命じ、非公開の手続で当該情報を調査することができる。

(司法審査・教示)

第十二条 前条の裁決に不服のある者は、行政事件訴訟法による抗告訴訟を提起することができる。

2 一〇条の不服申立において、審査会が申立を受理した日の翌日から起算して六〇日を経てもなお裁決をしないときは、裁決をしない処分取消しの訴えを提起することができる。

3 審査会は、原処分の一部又は全部を維持する旨の裁決をしたときは、裁決に対し抗告訴訟を提起できる旨の教示を行わなければならない。

(情報公開等審議会の設置)

第十三条 岐阜市に情報公開等審議会(以下「審議会」という)を設置する。

2 審議会は、市の行政に関する記録及び情報の取集・利用・保存・公開に関する内部基準・手続その他の事項につき審議し、市長又は市の機関の長に提言する。

(情報公開等審議会の構成等)

第十四条 審議会は九名の委員をもって組織する。

2 審議会の委員は、市長が市民の中から、議会の同意を得て任命する。

3 委員の任期は二年とする。

4 審議会の審議は公開とする。

(報告義務)

第十五条 保管者は毎年一回閲覧又は謄写の請求に応じた情報の件名及び件数・閲覧又は謄写の請求を拒否した情報の件名及びその理由・審査会の裁決その他情報の公開の状況について議会に報告し、かつ一般に公表しなければならない。

たこと、② 市側の答弁が、「市民参加の市政を推進する上で必要な制度」と一応は前向きの姿勢をみせながら、条例の具体的点（たとえば、非公開事項——適用除外事項——の範囲、国の機関委任事務に関する情報の取り扱い、開示を拒否された場合の救済機関の性格等々）については、請求側と議論がかみあわなかったこと、③ それに請求者側の母体が政党レベルにとどまって、本当の意味での市民運動としての展開がなされていないことによる姿勢の弱さが、上の①と②にも影響があったのではないか（たとえば世論の盛り上げに欠けていたことは、議会傍聴が党関係の一、二人と少なかったことなど）と考えられる点である。しかし他方ではいくつかの評価されるべき点もあった。その一つは、議会がこの問題を“門前払い”にせず、特別委員会の下に継続審議と決めたことは、“制度化”に向けて一步前進したものといってもよいのではないか。その二つは、運動の展開や審議の経過から、今後「条例化」させるカギは、もっと幅広い市民運動を展開し、もって住民からの働きかけをもっと強めることの必要性を認識したことである。

特別委員会は、昨年12月までに計11回開かれた。論議は、まだ先行する他県、市、区の実態調査とそれに対する意見交換の段階で、条例の具体的問題には入っていない。

〔注〕

- (1) 小林直樹『新版憲法講義 下』（東京大学出版会、1981年）、21頁。
- (2) 小林、同上書、20頁。
- (3) 小林、同上書、22頁。
- (4) 小林、同上書、28頁。
- (5) 小林、同上書、28頁。
- (6) 小林、同上書、29—33頁参照。
- (7) 山下健次教授は、これをつぎのように説明する。

「要するに、国政レベルでは、人民主権・直接民主主義の原理・理念があり、しかし、その制度化にあたっては、代表民主制が代替物として採用されて、直接民主制はこれを補完する組合せになっているといつてよからう」（山下健次「住民投票の憲法上の意義」『法と政策』No. 18〔1982. 11〕、3頁）。

- (8) 長洲一二・神奈川県知事が、1979年4月に「当面する巨大都市問題、環境・資源・エネルギー・食糧問題・管理社会と人間疎外の問題など、現代先進工業社会に共通

する難問は、自治体を抜きにしては解決できない」として、伝統的な中央集権的画一・統制主義に対して、地方分権、市民自治、地方の特色の重視を提唱して以来、一躍流行語になった言葉である。

- (9) 「注解日本国憲法」(法学協会編)でも、「地方自治」をつぎのように解していた。

地方自治とは、「地方行政を地方の住民の意思によって行うこと、即ち住民自治をいい、「住民自治というのは、地方行政のイニシアチブも決定も、その監督是正も、すべてが、直接にか間接にか、住民の意思によることを意味する」(法学協会編『注解日本国憲法 下』〔有斐閣、1972年〕、1359頁)。また、とくに住民参加の必要性を強調して、「地方に関する行政は、国の官庁がこれに関与することなく、……地方の住民自らの責任と負担とにおいて、これを処理することを意味する。……広汎な行政事務を直接住民の手によって、又は、その代表者によって行う」ことであるといっている(同上書、1363頁)。

- (10) 山下教授は、住民自治とは、「いわゆる『国民』主権と『人民』主権の二つの主権原理のうち、国民(住民)一人一人を主権者としての意思をもつ存在とした後者を前提とした自治である」という(山下健次、前掲論文、3頁)。

- (11) 山下健次、前掲論文、5頁参照。

- (12) 松下圭一『市民自治の憲法理論』(岩波書店、1975年)、51頁参照、吉田他『憲法入門2』(有斐閣、1977年)、178頁参照。

- (13) 長洲一二 vs. 松下圭一「対談80年代の地方自治」(総合特集シリーズ8『現代地方自治』〔日本評論社、1979年〕、3—6頁参照)。

- (14) 室井力『行政改革の法理』(法学選書)(学陽書店、1982年)、69—70頁。

- (15) 室井力、同上書、72頁。

- (16) 松下圭一教授は、この原則と課題を、つぎのように設定している。

〔自治体の3原則〕(1)自治体における直接民主主義の実現 (2)自治能力の国民的蓄積 (3)政治体制(憲法構造)の民主改革

〔自治体の5課題〕(1)市民の政治的自発性の喚起 (2)市民生活基準としてのシビル・ミニマムの保障・拡充 (3)地域生産力の適正整備をふくむ都市改造・農村改造の実現 (4)自治権の拡大ないし自治体連合による国の政治・経済の再編 (5)自治体機構の民主的能率化 (松下圭一、前掲書、164—165頁)。

- (17) 原子力発電所立地の可否を直接住民に問う町民投票条例(全文16ヵ条附則2、1982年7月19日制定)で、自治省からは、「町長の執行権、議会の審議権を侵す恐れがある」と疑義が出された。しかし、この条例の制定は地方政治に住民を直接参加させる新しいモデルとして注目される。また、これが原発立地をめぐる揺れている他の候補地や、公害・環境問題をかかえている各地の自治体にも大きな影響を与

えるだろう。

- (18) 条例制定改廃請求制度は、住民に発案は認められても、最終決定権は議会にある。その意味で請求の実現性は困難な場合が多い。これに対して、解散・解職請求は、その目的の達成率が高い。それは、請求の署名数が、条例の場合は、有権者総数の50分の1であるのに対し（地方自治法74条）、解散・解職請求では、3分の1であることから（同法76条）、後者の場合は署名収集の段階から、実質的に住民投票に近い効力をもつことによる。最近の住民投票条例による住民投票制度ならびに投票権の承認は、一步前進である。
- (19) 山下健次，前掲論文，5頁。
- (20) 室井力，前掲書，71頁。
- (21) 清水英夫「情報公開モデル条例案の意義」（自由人権協会『住民の知る権利の確立をめざして』（1981年），4頁）。
- (22) 今橋盛勝・高寄昇三編著『自治体の情報公開』（学陽書房，1982年），75—82頁参照，清水英夫『情報公開』（日本評論社，1981年），119—121頁参照。
- (23) 大分県緒方町では昨年2月の町民集会での「スパイ防止法よりも情報公開の方が先じゃ」という声を機会に，農民組合，農協婦人会，町労評などで作る六者協議会が「条例制定」を要求してきた。そして3月議会に波多野町長の決断で「検討」を表明，その後町幹部と町職組三役で作られた行政改善検討委員会に，町長私案を提出，6月には条例案が作り上げられるという経過をたどった。なお，波多野町長は，臨調の情報公開についての報告に対して，「民主政治に情報公開法は必要不可欠。報告はあまりに消極的だ。いまの政府の体質では急速に制度化に踏み切ることではできない。自治体での実験を積み重ね，自治体が政府を包囲していく形をとるほかない」（1983年1月9日付朝刊）と述べている。
- (24) 篠原一「行政情報公開制度の確立を」（『法と政策』No.10〔1982.10〕，5頁参照）。
- (25) 一，二を指摘しておく，埼玉県条例では，以前の条例にはなかった「自己情報閲覧請求権」を規定しており，また今検討中の東京都の試案では，神奈川・埼玉県条例には公開の対象外に置かれた公安委員会を初めて公開の対象に加える方針が示されている。町レベルでは浦原・緒方両町の条例は，わが初の金山町のそれとくらべると，① 条例の目的として「住民の知る権利」の保障を明記していること，② 非公開が原則のプライバシーに対して，請求者本人に関する情報の閲覧権を認める規定を設けたこと，③ 非公開基準のあいまいな表現——たとえば，「行政の公平，円滑な執行を妨げるもの」「意思の形成過程」など——を避けていること，などが注目に値する。
- (26) したがって情報公開制度（条例）の研究・検討・審議の過程への住民（代表）の

参加が大切になってくる。なお、全国自治体のトップを切った金山町の『公文書公開条例』は、首長指導型で誕生したものである。しかしここでは「せつかれいやおもうなく導入したものでなく、役場と町民とのかけ離れた“溝”を埋め、縮める点に主眼を置き、試みられた」点は評価すべきである。岸町長は、利用者の少ないこと（導入以来月平均1件）に対して、「少なからずとも住民は“行けば見れる”との安心感があるはず。問題が起れば利用者が増える。それ以前に、先々必要なるべからざる条例であって次代への布石である」といっている。同町でこの条例制定後の一つの発見は、「如実に変化したのは職員の執務姿勢」であるといわれている。また神奈川県長洲知事は、条例（『県の機関の公文書の公開に関する条例』）の提案説明の中で、「初めは小さな赤子でも、やがて大きく立派に育つよう皆さんではぐくんでくださることを切に希望してやみません」と、情報公開制度を生かすも殺すも結局住民次第であると述べ、住民自治に対する姿勢を喚起している。

27) 『法令解説資料総覧』第29号（昭和57年9月）（第一法規），138頁。

28) 注23の波多野町長の談話参照。

29) 岐阜市への条例制定の直接請求は、過去3回ある。それは共産党を中心とした1964年5月の「岐阜市義務教育に関する費用の住民負担を禁止する条例制定」、1971年2月の「岐阜市老人医療費の助成に関する条例制定」と、社会党を中心とした1974年4月の「婦人を対象とする健康診査に係る費用の助成に関する条例制定」である。

30) 清水英夫「情報公開モデル条例案の意義」（自由人権協会『住民の知る権利の確立をめざして』〔1981年〕，8頁）。

〔付記〕 本稿脱稿後、新たに情報公開条例を制定したのは、春日市（福岡県）と府中町（広島県）で、いずれも4月1日から施行している。この結果、1年2ヵ月間に七つの自治体の住民の知る権利が制度的に保障されたことになる。