

市民の「知る権利」の保障と個人の尊厳の確保

——大東市情報公開条例と個人情報保護条例を手がかりとして——

井 孝 忠 延 夫
口 秀 作

一. はじめに

二. 市民の「知る権利」の保障と「市民主体の市政」

三. 情報公開法要綱案と「説明責任」・「知る権利」

四. 自己情報コントロール権と個人情報保護制度

資料Ⅰ 大東市における情報公開制度および個人情報保護制度についての提言

——市民の「知る権利」の保障と個人の尊厳の確保のために——

資料Ⅱ 大東市情報公開条例および大東市個人情報保護条例

一. はじめに

本稿は、大阪府大東市情報公開条例と同・個人情報保護条例を手がかりとして、「知る権利」の保障と個人の尊厳を確保するた

めの法制度を考察しようとするものである。

情報に対する権利を「情報基本権」と呼び、それを基本的人権の一部ととらえるべきだとする見解が有力に主張されている。⁽¹⁾ この考え方によれば、この情報基本権には、「知る権利（情報を取得する権利・受信を拒否できる権利）、知らせる権利（自己のものが情報を発信する権利・自己の情報を知らせない権利）、（自己情報を）コントロールする権利、の三つの要素が含まれる」とされる。この意味で、情報公開法（条例）と個人情報保護法（条例）は、ともに情報基本権を具体化するものだと考えられよう。また、これらは、主権者としての（主権的）決定権、統制・監視権にかかわる制度でもあるということが出来る。

本稿は、大東市において情報公開および個人情報保護の制度化に向けて市民参加による制度づくりを推進するために一九九六年六月に設置された『大東市情報公開・個人情報保護市民会議』の『大東市における情報公開制度および個人情報保護制度についての提言——市民の「知る権利」の保障と個人の尊厳の確保のために——』（平成八年二月一七日）を紹介する（以下、大東市『提言』と略記する）。この大東市『提言』は、国の情報公開法要綱案中間報告および最終報告が出されるという状況のなかで、これまでに制定されてきた各地の情報公開条例・個人情報保護条例を参照しつつ、審議を積み重ね、作成したものである。筆者らは、この『市民会議』の委員として、そのとりまとめに積極的な役割をはたしてきた。

一九九七年三月に制定された大東市情報公開条例は、「説明責任」を初めて盛り込んだ条例として注目を集めたが、大東市『提言』は、情報公開制度の基本理念を「知る権利」、「監視」そして「説明責任」という三つのキーワードで表すという立場をとっている。すなわち、基本的人権としての「知る権利」、主権的権利としての「統制・監視権」、そしてこれら二つの側面からの国民の権利に対応する、政府の「説明責任」、という構成が情報公開制度の基本理念とされなければならないと考えたのである。「知る権利」は、政府監視権としての性質をも有するから、これら三つのキーワードは相互に密接に関連しあっている。また、情報基本権の保障ということから、個人情報保護制度もあわせて検討し、導入することを提言した。この大東市『提言』は、その内容を要約して、冒頭に次の「提言の基本理念」を述べる。

市民の「知る権利」の保障と個人の尊厳の確保

提言の基本理念

市が保有する情報は、本来的には市民の共有財産と考えられるべきです。したがって、市がどのような情報を作成および管理しているのかを知るとは、市民の固有の権利です。同時に、自己の情報がどのように利用されているのかを知り、自己情報を支配およびコントロールする権利は、個人の尊厳を確保するために不可欠のものです。

私たちは、このような基本理念に立ち、市民の基本的権利を具体化する新しい制度として、情報公開制度と個人情報保護制度を一体のものとして導入することを提言します。

情報公開制度について

情報公開制度は、市民の「知る権利」を制度化し、開かれた市政を実現するために不可欠の制度です。したがって、次のような提言をします。

- 1 情報公開制度は、市民が主権者として市政の運営を有効に監視し、日常的に市政に参加していくための制度です。したがって、制度のなかに、市政を市民に説明する責務があることを明記すべきです。
- 2 公開の対象とすべき情報は、実施機関の職員が職務上作成または收受した情報で、実施機関が管理しているものとすべきです。これらすべての情報を原則として公開することに意義があります。また、必要かつ十分な文書等を作成し、適切に管理していくことが制度化の前提となります。
- 3 公開が原則ですから、例外は限定されたものとして明確かつ具体的に定めておくべきです。この趣旨から「公開しないことができる情報」というタイトルを付し、例外事由を可能なかぎり詳細に明記しました。
- 4 制度を実効あるものとするためには、救済制度を確立しておく必要があります。救済制度は簡易・迅速なものであればなりません。また、公正さを確保するために第三者的な合議制の審査会を設置すべきです。

5 市民が制度を利用しやすいよう、手続を工夫する必要があります。情報公開の総合窓口を設けるとともに、担当課の窓口でも市民のニーズに対応できるようにすべきです。

個人情報保護制度について

個人情報保護制度は、個人の尊厳の確保のために、自己情報コントロール権（情報プライバシー権）を市民に保障するものです。したがって、次のような提言をします。

- 1 現代の情報処理の高度化は、市民に便利さと豊かさをもたらした反面、個人の権利および利益の侵害のおそれと、それに伴う市民の不安感を生じさせています。自己情報コントロール権を具体化する制度を早急に創設すべきです。
- 2 市は、個人情報を保護する重大な責務を有しています。個人情報の収集および利用にあたっては、はっきりとした行政目的が必要であり、原則として明示された目的以外に利用することはできません。また、市が収集、保管している個人情報を外部（市以外）へ提供することは、原則として禁止されます。
- 3 市民は、自己情報の開示、訂正等を請求する権利を有しています。本人に非開示とすることができる事項は、必要最小限とすべきであり、できるだけ具体的に定め、かつ、限定的なものとするべきです。
- 4 制度を実効あるものとするためには、民間の事業者や市民等に対しても、制度の理念と趣旨の周知徹底をはかり、それぞれにふさわしい形で積極的に個人情報の保護に努めることが望まれます。違反に対しては、「公表」等の手段が実効的に働く制度を工夫すべきです。
- 5 情報公開制度の場合と同様に、救済機関として、第三者的な合議制の機関を設置すべきです。

まとめ

基本理念および提言内容の具体化のために、情報公開制度と個人情報保護制度は、条例の形式で制度化すべきです。

制度の運用については、市の職員が両制度の趣旨を踏まえて運用にあたり、市民が制度の趣旨、内容を十分理

市民の「知る権利」の保障と個人の尊厳の確保

解し利用できるように、周知を図ることが望まれます。また、運用状況の公表等、制度が形骸化しないための施策、定期的な見直しをすることも必要です。

*

*

*

本稿の「一・はじめに」と「二・市民の『知る権利』の保障と『市民主体の市政』」は、孝忠が、「三・情報公開法要綱案と『説明責任』・『知る権利』」と「四・自己情報コントロール権と個人情報保護制度」は、井口が担当した。筆者らの見解は基本的に一致しているが、個別的な部分で相違するところもある。若干の重複となることを承知のうえで第三章を設けたのはそのためである。

なお、全体の調整は、孝忠がおこなった。

(一) 浜田純一「情報法をめぐる『権利』と『空間』——情報公開と個人情報保護への視点」ジュリスト増刊『情報公開・個人情報保護』(一九九六年)一六頁など。

二. 市民の「知る権利」の保障と「市民主体の市政」

1. 市民の「知る権利」の保障と「市民主体の市政」

(1) 「知る権利」と情報公開制度

情報公開の制度化にあたっての第一のキーワードは、「知る権利」である。⁽¹⁾

憲法上の「知る権利」について、芦部信喜教授は、「積極的に政府情報等の公開を要求することのできる権利であり、その意味で、国家の施策を求める国務請求権ないし社会権(国家による自由)としての性格をも有する点に、最も大きな特徴がある」としつつ、「それが具体的請求権となるためには、情報公開法等の制定が必要である」と述べられる。佐藤幸治教授は、「知る権利」を広義のものと狭義のものに大別され、狭義のそれは積極的情報収集権に対応するものであり、情報公開条例(法)は、「知る権

「知る権利」を具体化するものと考えられるとし、情報公開制度の「形成・運用に際し『知る権利』の具体的実現であるという視点」が大切であると述べられる。⁽³⁾

抽象的権利としての「知る権利」は、「その一般的実現をはかるには第一次的には立法措置をまたなければならぬ」と説かれてきたが、最近では、さらに一歩踏み込んで、「原則的には情報は公開されるべきである」とする法的権利として立法を義務づけ、いたずらに立法を怠ったり、その実現を著しく損なうような法改正を行ったりすれば違憲と解する余地が生ずることも明らかにされている。

情報公開制度が「知る権利」を具体化するものであることは、今日では広く認められており、情報公開法は「人権具体化法」の一つと考えられる。国の情報公開法要綱案最終報告（以下、「要綱案」と略記する）が「知る権利」を明記しなかったことは、憲法二二条の内容をなす「知る権利」に情報公開請求権を根拠づけようとする学説からは、厳しい批判をあげている。⁽⁵⁾ さらに、「知る権利」ないし情報公開請求権は、その根拠が憲法二二条に求められるとしても、それが具体的権利なのか、抽象的権利なのかということも問題となろう。抽象的権利性説が有力であるが、一定の状況の下では具体的権利性をもつとする主張も積極的に説かれている。⁽⁶⁾ 具体的権利性説に対して戸松秀典教授は、「法律で制度化され具体化されることを先取りして描いて、それを憲法の名のもとに説いているように思われる」と評される。⁽⁷⁾

「基本的に憲法二二条に基づく『知る権利』の尊重と、同法一五条の参政権の實質的確保の理念に則り、それを府政において具現するために制定されたものと認められる」と述べ、情報公開条例にもとづく情報公開請求権が、憲法上の「知る権利」を具体化したものだとする判決もあるが、公開請求権が条例によって創設された権利であることを強調する判決が有力であった。また、「知る権利」に論及しない判決も多い。これは、裁判所が「情報公開請求権の内容の決定を、自治体の立法政策の問題だ」とらえてきたことを示している。⁽⁹⁾

「知る権利」を条例が明記しているか否かによって直接に具体的な情報公開の範囲、非公開事由の解釈に差が出るわけではない

とする見解もあるが、情報公開法および情報公開条例の前文あるいは目的規定などに「知る権利」は明記されるべきであり、憲法上の「知る権利」は情報公開法(条例)の解釈・運用を拘束するものと解されよう。大東市「提言」は、情報公開制度の基本理念を示すキーワードとして、その提言の表題にも「知る権利」を掲げている。これを受け、大東市条例一条は、「知る権利」を明記する。

(2) 「監視」と情報公開制度

情報公開の制度化にあたっての第二のキーワードは、「監視」である。

情報公開制度への国民の関心が高まり、「知る権利」に大きな関心が寄せられるきっかけとなったのは、一九七六年二月にアメリカで明るみに出たロッキード事件であり、この事件を契機に、「知る権利」の位置づけが一層明確となり、国民の主権的権利および国民代表機関の権限の法的性質にかかわる論議への発展がみられた。例えば、国政調査権の機能が、国民の「知る権利」に奉仕するものであるとする奥平康弘教授の学説はその代表例といえよう。この主権的統制権としての、国民による政府監視権は、国民主権原理、憲法前文、一五条などによって根拠づけられる。政府監視権は、議院内閣制の下では、その構造上制度化されにくいとされてきたが、国民による主権的統制権は、いかなる統治構造においても、憲法規範的枠組みとして工夫されるべきである⁽¹⁰⁾。また、国レヴェルとは異なり、首長制を採用する地方自治制度のもとでは、オンブズマン制度、住民投票制度などとともに、情報公開制度が、主権者Ⅱ住民による政府批判・監視権の実効的行使の手段としての意味をも有する。

情報公開制度が各地で導入されていくなかで、情報公開請求権が、「市民として政治過程に関与する権利としての性格を色濃くして」いることが指摘できる。「これを参政権的性格と呼ぶこともできるが、政治過程に自己の意思を表明するのではなく、行政過程を監視する作用をもっていることに特色がある⁽¹¹⁾」といえよう。要綱案第一(目的)は、「国民主権の理念にのっとり、国民による行政の監視・参加の充実に資することを目的とする」と明記する。行政がたえず国民の注視の下に、「透明性」をもっておこなわれること自体が、行政の質的改革(行政改革)、すなわち行政の手続的な透明化、「手続的に信頼度の高い政府」の形成とい

重要な目的の一つであり、結果的には行政の新たな効率性をもたらすことになる。⁽¹²⁾ 昇秀樹教授は、このことを「行政手続法の制定、情報公開の実施など透明・公正な行政は、『国民（市民）参加による民主的で円滑な行政執行』という新たな効率性をもたらす」と述べられる。⁽¹³⁾

これまでの情報公開条例の中に、住民による行政の「監視」は殆ど明記されていない。条例制定の準備段階で審議会の提言などで言及されることはあっても、ほとんどの場合条例では「自治体行政の公正な運営の確保」などの表現に変わったり、意識的に無視されたりしてきたようである。大東市「提言」は、「市民が主権者として市政の運営を有効に監視し、日常的に市政に参加していくための制度」であることを明言する。大東市条例は、「監視」という文言を明記していない。しかし、大東市条例は、「市民主体の市政（二）条」という、より積極的な文言によって「提言」の趣旨を明記する。「監視」をたんなる「参加」などに置き換え、その理念をあいまいにするのではなく、「市民主体の市政」という積極的な表現によって、主権的参加・監視権を条例上明記しようという姿勢が伺える。

(3) 「説明責任（アカウンタビリティ）」と情報公開制度

要綱案が、政府の「説明責任」（政府の諸活動を国民に説明する責務）を明記したことが注目を引いた。⁽¹⁵⁾ 大東市「提言」では、「市民の『知る権利』に対応した、市政を市民に説明する責務（義務）を行政が有することを明記することが望まれます」、「情報公開制度は、市民が主権者として市政の運営を有効に監視し、日常的に市政に参加していくための制度です。したがって、制度のなかに、市政を市民に説明する責務があることを明記すべきです」と述べ、さらに「説明責任が単なる修辭に終わらないよう……」と念をおしている。これを受けて、大東市条例は、「……市の市民に対する説明責任を果たすことにより、市民と市の信頼関係を深め、もって市民主体の市政を実現するものとする。」（二）条 ことを明記した。

法律（条例）が「国の責務」などの条項を設けることはめざらしいことではない。問題は、その責務（責任）が法的意味をもたない訓示規定、あるいは法令解釈の指針にすぎないことにある。要綱案で注目されるのは、説明責任とは従来一般的に法的責任を

意味するものと考えられてきた『アカウンタビリティ』のことであると解説していることにある。

行政責任でいうところの『責任』の事態、局面について、体系的に論じられたのは、足立忠夫教授である。⁽¹⁶⁾ 足立教授は、それを、①任務的責任 (duty, obligation)、②応答的責任 (responsibility)、③弁明的責任 (accountability)、④受難的責任 (liability) の四つの局面に分け、これら委任 (受任)、召命 (応答)、問責 (弁明) そして非難 (受難) というサイクルのそれぞれの段階での行政責任の意味を説かれている。弁明的責任 (accountability) は、一般的には法的責任の問題として理解されてきており、法律との関係において責任を論じるときにはわざわざ accountability と断って使用されてきた。ただ、足立教授は、「弁明的責任は、行為者が問責されたときに、その行為の外面的な結果が少なくとも召命者の指示した基準に合致していることを弁明しなければならない」として成立する責任である」とし、弁明的責任は必ずしも法的責任と一致するわけではないとされる。ここに、国民の側からの『問責』を重視する契機が含まれていると解される。主権者による行政統制は、公務員 (広い意味での) に公務を委ねるところから発生し (デューティ)、主権者の意志に合致する公務遂行が求められ (レスポンスビリティ)、基準に合致して公務を遂行していることを十分に弁明しなければならず (アカウンタビリティ)、弁明できないときには制裁を受けなければならないという責任 (ライアビリティ) へのサイクルとして考えられる。

最近では、西尾勝教授が、基本的には足立教授の分類をふまえて、行政責任や行政裁量の問題を考察されている。⁽¹⁷⁾ 西尾教授は、責任の局面を①任務責任、②服従責任、③答弁責任、および④受裁責任、の四つの局面にわけられる。西尾教授によれば、アカウンタビリティは、「誠実に履行する責任だけではなく、その結果を報告し、これについて弁明する責任」である。また、行政の公開 (客観化) は、内部統制と内部調整のための手段にとどまらず、「非制度的統制を徐々に制度化し、『機能責任』と『市民感情に対する直接責任』を現実には作動させるためにも必要」とされる。いずれにしても、「説明責任」(accountability) は、情報公開制度においては、国民の情報開示請求権に対応する責任であり、十分に説明できないときには、「責任」の次の局面、すなわちなんらかの法的制裁を課せられることを予定するものであろう。この意味でも、たんなる「責務」規定とみなすことはできない。

したがって、大東市『提言』では、この「説明責任」の意味と、何に対応する責任なのかを明らかにするよう努めた。

アカウンタビリティは、「国民に開示請求権を認めなければならぬのだ」という、そのための前提として使われている⁽¹⁸⁾との説明もなされているが、アカウンタビリティという観念が要綱案において単なる責務として使われているのではないか、という懸念・批判がみられる。例えば、右崎正博教授は、「……政府ないし行政機関の側にイニシアティブが留保されており、フランス人権宣言一五条にみられるような、市民の側から『行政のすべての公の職員に報告を求める権利』というような意味づけはなされていない⁽¹⁹⁾」と批判される。すでに述べたように、アカウンタビリティは、政府・行政機関の厳格な弁明責任であり、国民の権利に対応する「義務」である。その意味では、あくまで「政府ないし行政機関の側」からとらえた観念であることは確かである。なお、フランス人権宣言一五条の主語は、有名な同一六条と同じく「社会」であり、この言葉が「市民」を意味しているというためには若干の説明が必要であろう（国家から自由な空間に置かれるべき諸個人がすなわち「社会」であるとするような）。

2. 公開の対象とすべき情報の範囲

(1) 公開の対象とすべき「情報」

大東市条例は、「情報」とは、「実施機関が職務上作成または取得した文書、……で、実施機関が管理しているものをいう」（二条一号）とする。大東市『提言』作成過程で主として論議になったのは、行政の意思決定過程を市民に可能なかぎり「開かれた」ものにし、決定に市民の意見を反映させることが必要であることであった。したがって、大東市『提言』は、未決裁文書の公開についても、「……公開によって、行政内部が混乱しないかという問題があります。未決定で変更があり得ることを明示して公開すれば、誤解や混乱を避けることができます」と述べる。情報公開条例のみで全ての問題を解決することはできないので、情報公開条例の射程を明確にしつつ、市政全般の「透明性」を確保する各種制度の導入を検討すべきであることも論議された。

「職務上作成または取得した文書で、実施機関が管理しているもの」という定義は、すでに幾つかの条例で用いられており、こ

市民の「知る権利」の保障と個人の尊厳の確保

の定義によれば、公開の対象となる情報を、決裁・供覧文書に限定していないことは明らかである。⁽²⁰⁾「管理している」とは、「保存のための措置がとられているか否か」というスウェーデンの基準に近いように思われる。

要綱案は、「行政機関の職員が職務上作成し又は取得した文書……であつて、当該行政機関の職員が組織的に用いるものとして、行政機関が保有しているものをいう」とする。決裁や供覧という手続の終了した文書に限定せず、広く開示の対象としたことが評価される⁽²¹⁾。一方で、「組織的に用いるものとして」という限定に対しては、「現用でないため収蔵している資料は、組織的に用いるものでないという解釈をすると、重要な資料が該当しないこととなる」⁽²²⁾。「非現用の過去の文書がすべて公開の対象から外れることになる」などの批判が寄せられたといわれている。⁽²³⁾

大東市条例の定義によれば、私的なメモなどを除き、極めて広い範囲の情報が公開請求の対象となる。しかし、今後、情報公開制度が各自治体の「標準装備」(塩野宏)となっていくとき、対象となるべきはずの「情報」が存在していなかったり、存在すべき情報が「不明」となったりすることの問題が大きくくなっていくと思われる。この問題は、情報公開制度の存立にかかわる問題でもある⁽²³⁾。

(2) 文書作成義務と適切な管理

行政が日常的に業務をおこなない、会議をひらき、意思を形成していく過程は、情報(ほとんどの場合「文書」として作成、取得され、保有されていくべきものである。この文書管理システムが行政機関のたんなる内部規則とされてはならない。また、それらの情報が存在しないことがあってはならず、行政が文書不存在を明確に説明できないときには、不存在自体を不作為の違法として争いうることも考えられる。

大東市『提言』は、文書管理の重要性を指摘し、「文書管理の的確さとともに、必要かつ十分な文書を作成することがもたられます」と述べる。これをうけ、大東市条例は、三条(実施機関の責務)をもうけ、適切な管理体制・検索体制の確立を求めるとともに、「実施機関は、第一条の目的を達成するため、会議録等必要な文書等の作成を怠ってはならない」ことを明記する。国の

レヴェルでも、文書管理の必要性（系統的な分類、作成の責務、保存期間、廃棄など）は政令で定めるとするのみでは不十分であり、基本的事項は法律の中に明記すべきであろう。

文書不在の問題は、実質的な「情報隠し」の問題になることが多い。高田敏教授は、公文書不在の態様・類型を、客観的不存在と法（解釈）的不存在の二つに分けて考察される。さらに、不存在文書の公開請求も受理されるべきであり、「条例で定める記載事項等の形式的要件を充たした申請書が到達すれば、条例上の『受理』があったものとして応答義務が成立し、実施機関は『決定』しなければならぬ、と解すべき」だとされる⁽²⁴⁾。平松毅教授も、「不存在処分に関しても、不受理や却下ではなく、不存在による非開示処分とし、審査会による救済の道を開いておくことが望ましい」と述べられる⁽²⁵⁾。大東市『提言』は、「『公開しないこと等』の決定には、請求された情報が存在しないという決定を含むことを明記する。

3. 公開しないことができる情報

(1) 必要最小限の原則

大東市『提言』は、「基本的な考え方」を次のように述べる。「非公開とすることのできる事項は、情報公開制度の実効性をより確かなものにするために必要最小限とすべきであり、できるだけ具体的かつ限定的なものにすべきです」。不開示情報の規定は、開示義務を免除するものであり、開示の禁止を義務づけるものではないし、非公開は、あくまでも例外である。原則公開の趣旨を明記するために、「適用除外」事項というよりは、「公開しないことができる」だけなのだ（開示義務免除規定、ということをと明らかにしている。そのうえで、情報の性質によっては「公開してはならない」情報もありうることを認めるという形をとった。大東市条例が、「実施機関は、……当該情報の公開をしないことができる」（六条）という規定と、「実施機関は、……当該情報の公開をしてはならない」（七条）とに分けたのは、この趣旨を受けたものであろう。もちろん、「公開してはならない」という情報に該当するかどうかは、厳格に判断されなければならないが、その表現には批判もある。しかし、公開しないことができる情報であって、

地公法上の守秘義務に該当しないものは、裁量的公開が可能であるし、部分公開も可能ながぎりおこなうべきであることなどを考
 えると、「公開しないことができる」という表現が適切であると思われる。さらに、大東市『提言』では、列挙する事由から、ほ
 とんど「……のおそれ」を削除した。要綱案などは大部分の事由に「……のおそれ」という表現をとっているが、大東市『市民会
 議』の審議の過程では、先ずすべての事由から「……のおそれ」という部分を削除し、審議・検討の結果必要やむを得ないと判断
 された事由にのみ「……のおそれ」を付けることにした。そのような姿勢によって、例えば「個人のプライバシーは『公開しては
 ならない情報』であり、個人のプライバシーを侵害するおそれのある情報は『公開しないことができる情報』となります。」とい
 う『提言』がなされたのである。

なお、要綱案は、不開示情報の中に、ただし書として「絶対的公開事由」を入れるという形式をとっている。⁽²⁶⁾ 大東市条例も若
 干規定形式は異なるが、この「絶対的公開事由」を明確に規定する(六条一号ただし書アウ)。

(2) プライバシーの保護

大東市情報公開条例は、個人情報保護条例と同時に審議・成立したこともあり、情報公開とプライバシー保護の問題は、相互に
 密接に関連するものとして論議された。大東市条例七条一号は、「個人に関する情報(個人の事業者の当該事業に関する情報を除
 く。)であって、特定の個人が識別され、またはされ得るもののうち、一般に他人に知られたくないと望むことが正当であると認
 められる情報」を挙げる。たんなる個人情報情報を除くのではなく、「一般に他人に知られたくないと望むことが正当であると認
 められる情報」に限定している。大東市『提言』は、これまでの条例が個人情報情報除外型とプライバシー除外型にわかれてきた
 こと、最近でも、公務員などの氏名を公開するか否かが論点になっていることなどをふまえ論議した結果をまとめたものである。⁽²⁷⁾
 まず、たんなる個人情報情報除外型は採らないことを、次のように明らかにする。「個人に関する情報で公開によって、その個人
 の権利、名誉または幸福を害するおそれがあるもの」。そして、「なお、公務員の職務の遂行に係る情報に含まれる当該公務員の職
 に関する情報は、プライバシー情報には含まないものとします。ただし、……」と述べる。

4. その他の問題点

(1) 実施機関

情報公開制度の趣旨・目的からすれば、市のすべての執行機関で制度を実施しなければならない。大東市『提言』も大東市条例も、市のすべての執行機関を実施機関とする。大東市『市民会議』は、市長の委嘱をうけた機関だから、議決機関である議会については、その『提言』で「その自主的・自律的な判断に委ねられるべきではありませんが、実施機関となることが適当といえます。」というにとどめた。現在、情報公開条例の中で議会を実施機関としているものは必ずしも多くはないが、最近では、議会が実施機関に入るのが当然とも考えられるようになってきており、そのような条例も増えつつあることを考慮した。また、制度の趣旨からしても、議会が実施機関に入らないことは、条例の重大な欠陥ともみなされよう。

問題となったのは、外郭団体など（出資法人とか特殊法人などとも呼ばれる）は実施機関となりえないのか、ということであった。⁽²⁸⁾ 市民生活との関係が深く、公共性の高い特殊法人などについては、住民の意思の反映、および事務事業の透明性の確保・向上をはかるために、実施機関に含めるべきだ、あるいは「みなし規定」を置くべきだなどの意見が出された。しかし、市から独立した法人等に条例上、公開義務を課すことは困難であり、公開義務を課してもその実効性の確保が困難であるとの意見も出され、『提言』のような形となった。ただ、いずれにしても、市はこれらの団体に監督権を有しており、この監督権の内容を広く考えれば、一定の公開義務を課することは可能となる余地があるのではないかと考えられる。したがって、『提言』は、全額出資法人については、実施機関に準じて考え、一部出資法人などについては、情報提供の努力義務を課すべきではないかという立場をとっている。大東市条例は、一七条に「出資法人等の責務」を設けるにとどまった（なお、要綱案第二七も参照）。

(2) 公開手続き——利用のしやすさと迅速な対応

情報公開制度は、新しい制度の導入であり、実施機関の職員と市民とがそれぞれ意識変革を経験しつつ、実施されていく制度である。制度の利用のしやすさを周知徹底し、市民一人ひとりがそれを実感できる運用を工夫すべきであるという意見がだされた。

まず、「相談、案内および受付の総合窓口を設ける」とともに、当該情報の「担当課の窓口で市民のニーズに応える対応を行うこと」を求めた。公開までの期間は、一五日とし、正当な理由がある場合には、さらに一五日の延長を行なうことができるものとした。大東市条例もこの期間をとっており(一〇条)、他の条例や要綱案と比べてもきわめて速やかな対応を明記する。また、「……期間を経過しても公開の決定がないときには、請求権者は非公開の決定があったものとみなして、不服申立てまたは取消訴訟を提起できるものと」することも明記した。これをうけ、大東市条例一〇条五項は、「……実施機関が公開を行うかどうかの決定を行わないときは、請求者は、公開をしないこととする決定があったものとみなすことができる」とする。

(3) 救済制度

救済制度として、他の条例、要綱案などと異なつた特色を大東市条例が有しているわけではない。「公正かつ迅速な救済手続として、現行の行政不服審査法の枠内で、より公正さを確保するために第三者的な合議制の審査会を設置し、不服申立てがあつた場合には、実施機関がこの審査会に諮問し、その答申を尊重して、裁決または決定を行うことが適当」だと考えたのである。従来、救済機関を実施機関から独立した執行機関として設置することは出来ない(地方自治法一三八条の四第一項)と考えられてきたが、この点に関しては、現行法制度の中でも、より公平性・専門性をもって公正な審査をおこなうことの出来る第三者的不服審査・裁決機関を設置することも可能だとの学説もあり、今後論議の余地があろう。⁽²⁹⁾ 独自の救済機関をもつ逗子市の情報公開審査委員会制度などが注目される。また、議会も実施機関に入った場合、審査会委員の選任に議会が「同意」などのかかわりをもつのが適切かどうかの問題も生じる。大東市条例には明記されなかったが、「提言」は、審査会が判断を求められた情報そのものを見分けし、審理する権限を有し、見分け請求を実施機関は拒否できないとしている。このことは、要綱案第二〇も明記する。

(1) 日本における「知る権利」の認識・制度化の提唱、情報公開制度化の提唱と実現の経緯などについて、堀部政男「情報公開・プライバシーの比較法」同・編「情報公開・プライバシーの比較法」(一九九六年)、清水英夫「情報公開制度は『憲法革命』だ!」経済往来四八巻七号(一九九六年)九二頁など参照。

- (2) 芦部信喜『憲法(新版)』(一九九七年)一六一頁。芦部教授は、「知る権利」が参政権(国家への自由)的な役割を果たすことも指摘されている(同頁)。
- (3) 佐藤幸治『憲法(第三版)』(一九九五年)五一六頁、五四一頁。
- (4) 戸波江二「鼎談 情報公開法要綱案をめぐる基本的問題」ジュリスト一〇七号(一九九七年)四頁、九頁。横田耕一「行政情報公開・保護の憲法的根拠」春日市個人情報保護審議会専門研究会編『知る権利』・「知られない権利」——春日市「情報二条例」の回顧と展望——(一九九六年)三三頁など参照。
- (5) 情報公開法理論研究会「行政情報公開部会報告(最終報告)の批判的検討」法律時報六九卷一号(一九九七年)七二頁。「知る権利」を明示せず、「説明責任」を導入したことに対しては、情報公開法が「すぐれて行政運営や政治制度のあり方といった統治構造論的、客観的目的を達成する手段として構想されているためであり、「情報個人主義の観点を欠いている」(棟居)、あるいは「人権のアプローチを切りすて」(奥平)たものだとの批判が妥当しよう。棟居快行「開示請求権の位置づけについて」ジュリスト一〇七号(一九九七年)二四頁、奥平康弘「中間報告を読んで——ある憲法研究者の感想」ジュリスト一〇九三号(一九九六年)一九頁。
- (6) 奥平康弘『憲法Ⅲ』(一九九三年)二〇〇頁など。
- (7) 戸松秀典「情報の公開」岩波講座『現代の法10 情報と法』(一九九七年)一六三頁。
- (8) 大阪高判平成二年一〇月三日(判例時報一三六六号一八頁)、同旨・大阪地判平成元年三月一四日(判例時報一三〇九号三頁)。ただし、最高裁判決は、「知る権利」に言及していない。最一小判平成六年一月二七日(民集四八卷一号五三頁)(同・差戻審判決として、大阪高判平成八年六月二五日(判例タイムズ九一―号二七九頁)。判例の動向については、藤原静雄「情報公開条例の運用状況と判例の動向」法律のひろば四九卷八号(一九九六年)二四頁など参照。
- (9) 戸松・前掲論文一七五頁。
- (10) 拙稿「議会的統制権としての国政調査権」関西大学法学論集四二卷三・四号(一九九二年)一〇一頁。
- (11) 戸松・前掲論文一七二頁。
- (12) 情報公開制度などが透明型行政の濾過装置としての役割をもつことについて、江口清三郎「職員と秘密主義」都市問題八七卷八号(一九九六年)三頁。

市民の「知る権利」の保障と個人の尊厳の確保

- (13) 昇秀樹「自治体における民主的統制のあり方——『透明』で『公正』な行政をいかに実現するか——」都市問題研究四九巻三号(一九九七年) 九三頁。従来の行政手法のままで、情報公開が「行政の円滑な執行に支障」を生ぜしめることがあり得るのは当然とも考えられる。したがって、大東市『提言』は、「公開しないことができる情報」としては、「公開することにより、市政の公平な執行に支障が生じ、または円滑な執行に重大な支障が生ずる情報」を挙げる(大東市条例六条四項参照)。なお、牟田昌平「アメリカ憲法史のなかの『開かれた政府』と人民の『知る権利』」堀部編・前掲書二九頁も参照。
- (14) 川上宏二郎「情報公開法要綱案と自治体の情報公開条例」ジュリスト一一〇七号(一九九七年) 六三頁。
- (15) 土生照子「説明責任(アカウンタビリティ)」と知る権利——情報公開法要綱案の目的規定について——」自由と正義四八巻一号(一九九七年) 一五頁など。
- (16) 足立忠夫「責任論と行政学」辻清明編『行政学講座(第一巻) 行政の理論』(一九七六年) 二二七頁。
- (17) 西尾勝「行政学の概念」(一九九〇年) 三〇五頁以下、なお、中村高志「行政学における行政責任論」神長勲編『現代行政法の理論』(一九九一年) 三八六頁も参照。
- (18) 小早川光郎「鼎談 情報公開法要綱案をめぐる基本問題」ジュリスト一一〇七号(一九九七年) 四頁、一一頁。
- (19) 右崎正博「情報公開法と『知る権利』——情報開示の基礎づけをめぐる——」自由と正義四八巻一号(一九九七年) 一〇六頁。
- (20) 室井力「情報公開法要綱案(中間報告) について——自治体条例との比較から」ジュリスト一〇九三号(一九九六年) 三三頁。
- (21) 右崎正博・三宅弘「情報公開法要綱案(中間報告) を読む」法学セミナー五〇〇号(一九九六年) 八頁、奥平康弘・塩野宏「対談 情報公開法制定に向けて」法律時報六九巻一号(一九九七年) 六頁、井上宏「情報公開法要綱案(中間報告) について」法律のひろば四九巻八号(一九九六年) 四頁など。
- (22) 堀部政男「情報公開における市民と行政の意識のギャップ」都市問題八七巻一一号(一九九六年) 三頁。
- (23) この点を扱うものとして、藤井昭夫「対象文書と行政文書の管理」ジュリスト一一〇七号(一九九七年) 三一頁、清水勉「葉書エイズ事件と情報公開」法律時報六九巻一号(一九九七年) 五二頁。
- (24) 高田敏「情報公開と公文書の不存在」ジュリスト増刊『情報公開・個人情報保護』(一九九四年) 七六頁。

(25) 平松毅「情報公開と情報管理」都市問題八七巻一―号（一九九六年）一七頁。

(26) 多賀谷一照「不開示情報をどう捉えるか」法律時報六九巻一―号（一九九七年）三三頁、宇賀克也「企業活動と情報公開」法律のひろば四九巻八号（一九九六年）一七頁。なお、情報の存在に関する情報そのものの開示拒否をめぐる論点については、角替晃「行政情報の存在に関する応答拒否をめぐる一考察」自由と正義四八巻二―号（一九九七年）七六頁参照。

(27) 宇賀克也「個人情報の開示」ジュリスト一一〇七号（一九九七年）三八頁、斉藤拓生「官官接待を追及して」法律時報六九巻一―号（一九九七年）五〇頁。

(28) 秋山幹男「法人等の情報」ジュリスト一一〇七号（一九九七年）四五頁、浅岡美恵「特殊法人等の情報の公開」自由と正義四八巻一―号（一九九七年）一三九頁。

(29) 兼子仁「情報公開条例に基づく争訟制度の可能性」神奈川県情報公開準備室編「情報公開——制度化をめざして」（一九八一年）一六五頁、松井茂記「情報公開法要綱案の救済上の問題と課題」法律時報六九巻一―号（一九九七年）三七頁。

三 情報公開法要綱案と「説明責任」・「知る権利」

1 情報公開条例から情報公開法要綱案へ

情報公開条例は、諸々の課題が指摘されるが、重要な成果をもたらしてきたことは否定できない。そこで国レベルでの情報公開「法」制定に期待がよせられることは理由の無いことではない。

国レベルでの情報公開法制定の動きは、七〇年代に始まるが、四半世紀を過ぎ、いよいよ最終段階に入ったように思われる。一九九四年に発足した行政改革委員会の下で、行政情報公開部会が、九六年四月「情報公開法要綱案（中間報告）」（以下、「中間報告」と略記）を発表し、さらに、その後の議論を踏まえ、同年一月に最終報告として「情報公開法要綱案」（以下、「要綱案」と略記）をとりまとめ、それを解説した「情報公開法要綱案の考え方」（以下、「考え方」と略記）とともに提出したからである。

「中間報告」についても「要綱案」についても、すでに、多くの紹介、検討がなされている。⁽²⁾そこで、本章では、主として

市民の「知る権利」の保障と個人の尊厳の確保

「要綱案」の提示する情報公開法の目的に焦点を合わせて検討することにする。

2 「説明責任」について

(1) 「要綱案」における情報公開法の目的

「要綱案」は、「この法律の目的は、国民主権の理念にのっとり、行政文書の開示を請求する国民の権利につき定めることにより、行政運営の公開性の向上を図り、もって政府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、国民による行政の監視・参加の充実に資すること目的とするものとする」としている。

既に、自治体の情報公開条例においても、情報公開制度による、「行政の公開性」、「市民参加」といった理念は掲げられていた。「要綱案」で目新しいものとしては、政府の「説明責任」（アカウンタビリティ）がある。従来の情報公開条例においては、市民の情報開示請求権に対応した、行政サイドの義務・責務については、言及されることがなかったことを考慮すると、「説明責任」の観念によって、行政サイドの責務規定が「要綱案」に入ったことは注目に値するものである。

(2) 国民主権・統治構造との関係

「考え方」は、この「説明責任」の根拠を国民主権に求めている。すなわち、「民主主義の健全な発展のためには、国政を信託した主権者である国民に対し、政府がその諸活動の状況を具体的に明らかにし、説明する責務（説明責任）を全うする制度を整備することが必要であり、このことは、「現行憲法の定める統治構造の下において、憲法の基礎である国民主権の理念にのっとりた国政の運営を一層実質的なものにするに資するものである。」

民主主義社会において、政府が主権者である国民に対しその諸活動に関する情報を提供する義務があることは、当然のことと言えるかもしれない。もともと、政府が国民に対して直接責任を負うことには、憲法の規定する統治構造との関係で、若干の疑問がないわけではない。とりわけ、「考え方」が、政府が国民に対して責任を負うことを、「国民主権の理念にのっとりたこと」

としていることが問題となる。例えば、棟居教授は、「国会―内閣という媒介項抜きに、いきなり国民が行政から直接情報を取得するという仕組みは、憲法の国民主権原理の本来予定するところではない」「説明責任」は「代表民主制や議院内閣制にそぐわない面を有する概念」⁽³⁾であると指摘している。

確かに、日本国憲法においては、国民主権の下、議院内閣制が採用され、政府は国会に対して責任を負うということになっている。しかし、そのことは政府が国民に対して責任を負わないことを意味するのだろうか。杉原教授は、憲法六六条三項が、内閣の責任の相手方を国会と明示しているが、「日本国憲法が、責任の相手方を国会に限定していると解すべきではあるまい」とし、「国民主権原理を『人民主権』と解するならば、内閣による行政権の行使についても、一五条一項をその観点から具体化し運用されるはずである」⁽⁴⁾と述べている。すなわち、国民主権から政府の対国民責任を導き出しているのである。

そもそも、政府が国会に対して責任を負うのは、それを通じて主権者である国民に対して責任を負っているからである。とする、政府が国民に直接責任を負うことは、国民主権の観点から、当然の要請であっても、禁止されるものとは解されないであろう。政府が国民に対して直接責任を負うという構図は、高橋教授の提示する「国民内閣制」⁽⁵⁾をイメージさせる。国民主権の観点から問題なのは、政府の対国民責任が、政府の対国会責任のメカニズムを弱める働きをしないかということである。政府が主権者に対して「説明責任」を全うすることと同様に、国会の機能を強化し、国会が政府の責任を追及する仕組みを整備することも、日本国憲法の国民主権の要請ではないだろうか。

(3) 国民の側からの視点

戸波教授は、「国民主権に裏打ちされた政府の情報公開義務とともに、知る権利に基づく情報公開請求権という位置づけがなされ、その二つがいわば車の両輪になってこそ、強力な情報公開法制が出来上がる」⁽⁶⁾と述べている。このような観点からは、「要綱案」が「知る権利」の明示を避けた点が問題となる。

政府が国民に対して「説明責任」を負うという「要綱案」の立場それ自体は、積極的評価に価する。しかし、政府が国民に対し

「説明責任」を全うするという場合、国民の側から政府に「説明責任」を全うさせる、という視点も重要である。「説明責任」は、責任を負う側の政府からの視点にたったものである。それだけであれば、右崎教授の指摘するように、「説明責任」は「もっぱら政府ないし行政機関の側からその諸活動を国民に説明する責務としてのみ説明され、政府ないし行政機関の側にイニシアティブが留保されており」、「このような位置づけからなされる情報公開が、行政の都合を優先するものになりやすいのは避け難い」ということになろう。それでは、国民の側から政府の「説明責任」を全うさせるという視点を提供するものはないか。それは、「知る権利」であろう。

3 「知る権利」について

(1) 「要綱案」における「知る権利」の明示の拒否

「要綱案」は、「行政文書の開示を請求する国民の権利につき定める」としながら、その目的として「知る権利」の保障を明示しなかった。「考え方」は、その理由として、請求権的な「知る権利」が憲法で保障されているかどうか、保障されているとしたら、それは、抽象的権利か具体的権利かどうか等について、憲法学上見解が分かれていること、最高裁の判例上、請求権的権利としての「知る権利」は認知されていないこと、をあげている。

これに対しては、さしあたって以下のような反論が可能であろう。国民主権を背景に憲法二一条の表現の自由の中には、情報開示請求権的な「知る権利」の保障が含まれるという点では、多くの学説が一致している。抽象的権利か具体的権利かの相違は立法の場面では意味をもたない。また、学説上見解が分かれていることが、法文中に明示することを拒否する理由にはならない。「要綱案」が明示している国民主権は、「知る権利」以上に憲法学説上見解が分かれている。「知る権利」を具体化する法律がない段階で最高裁が情報開示請求権的な「知る権利」を認めないのは、いわば当然である。最高裁が情報開示請求権として「知る権利」を認知していないことは、立法上の障害にはならない。

(2) 「知る権利」を明示する実益

「要綱案」が「知る権利」を明示しなかったことについては、明示すべきであったとする見解と「要綱案」の立場を支持する見解がある⁽⁸⁾。また、そもそも、法文中に「知る権利」を明示するかどうかによって違いが生じるかどうかについても意見が分かれている。阪本教授は、「知る権利」を明示するかしなにかによって、「公開・非公開の範囲に違いが出てくるとは私には思われな⁽⁹⁾い」と主張するが、右崎教授は、「知る権利」は「公開原則をより徹底する具体的な法的効果を有する⁽¹⁰⁾」としている。さらに、自治体の情報公開条例の中には、「知る権利」を明示しているものとしていないものがあるが、条例中に「知る権利」が明示されるかどうかによって、具体的な違いが生じているかどうかについても評価が分かれている⁽¹¹⁾。

「知る権利」を法文中に明示することに実益があるかどうかは、憲法上「知る権利」が保障されると理解するかどうかに関連する。

「知る権利」を法文中に明示することに法的な意味があるとすれば、それは、「知る権利」が憲法上の権利であるからである。「知る権利」が憲法上の権利であるからこそ、法律で保障される情報開示請求権は「知る権利」の具体化とされ、「知る権利」は、立法の指針となり、解釈の基準となりうるのである。「知る権利」が憲法上認められないのなら、「知る権利」の文言が法文中に明示されても、それはほとんど意味をもたないであろう。明示されていないようがいまいが、情報開示請求権は法律が「創設」したものであることになる。憲法上「知る権利」が保障されると解釈するものは、情報公開条例や情報公開法を「知る権利」を保障する方向で解釈するであろうし、それを否定するものは、そのような解釈手法をとらないであろう。

阪本教授は、憲法二一条の表現の自由の保障には、積極的な情報開示請求権の保障は含まれないとし、「知る権利」を明示することにこだわるよりも、「不開示事由の設定範囲、不開示事由の条文でのいいまわし、その立証責任といった、プラクティカルな課題に関心を寄せなければならない⁽¹³⁾」と主張する。しかし、まさに、この「プラクティカルな課題」に憲法学として応えようとするものが、「知る権利」論ではないだろうか。情報開示請求権としての「知る権利」が憲法上保障されていないのであれば、不開

示事由の範囲、立証責任等は、すべて立法政策の問題、立法裁量の範囲ということになるだろう。

他方、学説の多くは、国民民主権を背景に憲法二一条の表現の自由の中には「知る権利」の保障が含まれているとしている¹⁴。したがって、法律で保障される情報開示請求権は憲法上の「知る権利」の具体化であり、「知る権利」は、情報公開法の立法の指針となり、その解釈の基準となるということになる。

しかし、「知る権利」が憲法上の権利であるからといって、必然的に、法文中に「知る権利」を明示すべきとする要請が出てくるわけではない。憲法が「知る権利」を保障しているのなら、「知る権利」が法文上に明示されていないとしても、情報開示請求権が「知る権利」を具体化したものであり、不開示事由の定め方等は、立法裁量の問題ではなく、憲法上の制約があるという結論に違いが出てくるわけではないからである。したがって、憲法上「知る権利」を承認する立場からも、「知る権利」を明示することは、望ましいことであっても、絶対不可欠な条件ということにはならないことになる。

しかしながら、立法は、法の解釈以上に実践的作用である。そこには、必然的に一定の価値判断が伴う。憲法上「知る権利」が保障されると解釈するものは、「知る権利」を法律の中に明示すべきと判断するであろう。憲法上「知る権利」が保障されていないと解釈するものは、「知る権利」の明示にこだわらないであろう。とすると、「要綱案」が「知る権利」を明示していないことは、憲法上「知る権利」が保障されているという立場をとらないということを示している。「考え方」は「知る権利」を明示しない理由の一つとして、憲法学上見解が分かれていることをあげている。しかし、「知る権利」を明示しないことによって、分かれている見解の一つに与し、一定の憲法解釈、価値判断をしているのである。

結局、「要綱案」の立場からは、情報開示請求権を「知る権利」によって基礎づけることはできない。

4. 「要綱案」から情報公開法へ

結局、「要綱案」は、情報公開制度の憲法的基礎を「知る権利」に求めることを拒否した。「考え方」は、「国民民主権の理念に

のつとり」という表現によって憲法の理念を踏まえて充実した情報公開制度の確立を目指していることを明確にしておきたい」としている。要するに、「知る権利」ではなく、国民主権Ⅱ「説明責任」という形で、情報公開制度の憲法的基礎付けをしているのである。

「要綱案」に、積極的に評価すべき点が多数あることは言うまでもない。それは、「説明責任」からの帰結である。しかし、「知る権利」を憲法理念として拒否したことに由来する限界も指摘せざるを得ない。例えば、開示請求の文書が行政文書に限定され、国会や裁判所は開示請求の対象となっていないこと、司法的救済に手をつけなかったことから、開示請求に関わる訴訟は、行政事件訴訟法によって、通常東京地裁に訴訟しなければならぬ。これらは、政府の「説明責任」の全うにとっては十分であっても、国民の「知る権利」の保障にとっては、不完全である。

もっとも、「要綱案」は「案」であり、これが情報公開法となるのは、これからである。また、「情報公開制度の出来不出来はほとんど運用できまること⁽¹⁵⁾」である。とすれば、情報公開法の制定とその運用に対して、「車の両輪」としての「説明責任」と「知る権利」を生かした、情報公開制度のあり方を提示していくことが今後の課題となろう。

- (1) 松井茂記『情報公開法』（一九九六年）一五六頁以下を参照。
- (2) ジュリスト一〇九三号（一九九六年）、一一〇七号（一九九七年）、法律時報六九卷一号（一九九七年）の特集等を参照。
- (3) 棟居快行「開示請求権の位置づけについて」ジュリスト一一〇七号二八―二九頁。
- (4) 杉原泰雄『憲法Ⅱ』（一九八九年）三五五頁。
- (5) 「国民内閣制」については、高橋和之『国民内閣制の理念と運用』（一九九四年）一七頁以下を参照。
- (6) 戸波江二「鼎談 情報公開法要綱案をめぐる基本的問題」ジュリスト一一〇七号（一九九七年）一〇頁。
- (7) 情報公開法理論研究会「行政情報公開部会報告（最終報告）の批判的検討」法律時報六九卷一号（一九九七年）七二頁。
- (8) 明示すべきとする見解は、情報公開法理論研究会の前註の論文等多数ある。要綱案を支持する見解の代表として、阿部泰隆「情報公開法要綱案によせて」自治研究七二卷一〇号（一九九六年）六一―七頁。ただし、「中間報告」段階のものである。

- (9) 阪本昌成「情報公開法要綱案（中間報告）」を読んで——リベラリストの目から『要綱案』を読む』ジュリスト一〇九三号（一九九六年）二二八頁。
- (10) 情報公開法理論研究会・前掲論文、七四頁。
- (11) 土生照子弁護士は、「知る権利」を「明記することの現実的意味は、条例において実証済みである」とする。（土生照子「実効性のある情報公開法の制定を求める——情報公開部会『中間報告』をめぐって」ジュリスト一〇九三号四〇頁。これに対して、藤原静雄教授は、「知る権利を条文に置くか否かが裁判所の判断に影響を及ぼしたとはいえないといっている」とする（藤原静雄「情報公開条例の運用と判例の動向」法律のひろば四九巻八号（一九九六年）二五頁）。
- (12) 阪本昌成『憲法理論Ⅲ』（成文堂、一九九五年）一〇二頁。
- (13) 阪本・前掲論文二八頁。
- (14) 例えば、芦部信喜『憲法』（一九九三年）一四二頁、佐藤幸治『憲法（第三版）』（一九九五年）五一六頁等。
- (15) 棟居・前掲論文二九頁。

四．自己情報コントロール権と個人情報保護制度

1. 個人情報保護制度とプライバシー権

(1) 自己情報コントロール権としてのプライバシー権

大東市『提言』は、「個人情報保護制度は、基本的人權を尊重し、個人の尊厳を確保するために、個人の情報を保護することを目的とするものです」とし、「個人情報保護制度は、個人の尊厳に不可欠な自己情報コントロール権を市民に保障しようとするものであり、これは、プライバシー権を具体的に制度化しようとするものです」と説明を加えている。

憲法二三条がプライバシー権の保障を含むことについては、学説はほぼ一致して承認している。問題はプライバシー権の内容である。

従来、プライバシー権は、「何人も、その承諾なしに、みだりにその容ぼう・姿態を撮影されない自由」(京都府学連デモ事件最高裁判決)や、「私事をみだりに公開されない保障」(『宴のあと』事件東京地裁判決)に見られるように、「他人に知られたくない権利」、「ひとりにしておいてもらう権利」としてとらえられてきた。

現在の高度情報化社会においては、大東市『提言』が指摘するように、個人に関する様々な情報が大量かつ迅速に収集、管理、利用されている。このような状況下では、個人の生活様式が裸にされてしまう危険性や、個人に関する誤った情報によりその個人に対する誤った評価やイメージが形成される可能性が大きい。これらは、憲法一三条の基礎にある個人の尊厳の確保を脅かすものである。

そこで、プライバシー権を、「他人に知られたくない権利」、「ひとりにしておいてもらう権利」といった消極的な権利としてだけではなく、より積極的な権利として構成しようとする学説が有力である。これらは、一般的に「自己情報コントロール権」とか「情報プライバシー権」と言われている。

例えば、佐藤教授は、プライバシー権を、「個人が道徳的自律の存在として、自ら善であると判断する目的を追求して、他者とコミュニケーションし、自己の存在にかかわる情報を開示する範囲を選択できる権利」として理解している。もともと、佐藤教授はプライバシー権を自己情報コントロール権に限定するが、プライバシー権をより広く理解する見解もある。芦部教授は、プライバシー権が、「個人の人格的生存にとって必要不可欠な基本的権利と解されてきた」ことを重視して、「個人の人格的生存にかかわる重要な私的事項を公権力の介入・干渉なしに各自が自律的に決定できる自由」としての「自己決定権」(人格的自律権)も、自己情報コントロール権と並んで、広義のプライバシー権を構成するものとしている。⁽²⁾

これに対して、阪本教授は、自己情報コントロール権を批判し、プライバシー権を「社会的評価から自由な活動領域を個人に与えるための法上の概念」ととらえ、その理論的根拠を「自由」に求めている。⁽³⁾

大東市『提言』は、個人情報保護制度を、個人の尊厳の確保のため、プライバシー権 || 自己情報コントロール権によって基礎づ

けた。しかし、大東市条例第一条は、プライバシー権ないしは自己情報コントロール権について言及していない。これは、情報公開条例(あるいは情報公開法)において「知る権利」が規定されなかった場合に類似する法的効果を生み出す可能性がある。「行政機関の保有する電子計算機処理に係る個人情報保護に関する法律」(以下、「個人情報保護法」と略記)の一条においても、プライバシー権ないしは自己情報コントロール権については言及されていない。これについて、浜田教授は、「プライバシーの権利一般との結びつきを薄めることは、自己情報にかかる開示請求や訂正請求、あるいは収集時における同意などの権利性の主張を弱める方向に作用する可能性をもつことにも留意しておく必要がある」と指摘している⁽⁴⁾。

(2) 自己情報コントロール権の具体的内容

佐藤教授は、自己情報コントロール権の具体的内容について、「その人についての情報の①取得収集、②保有および③利用・伝播、の各段階で問題となる」とし、「政府諸機関に対して、個人に関する情報の取得収集、保有および利用・伝播の各段階について規制を加えるとともに、政府機関がどのような個人情報システムを保有するのにかについて公表することを義務づけ、個人情報の主体に政府諸機関の保有する記録についての具体的アクセス権および訂正削除要求権を付与する必要がある」と述べている⁽⁵⁾。

大東市条例においては、自己の個人情報の開示請求権(二一条)、訂正等の請求権(一九条)、不適正な個人情報の取扱いの是正を申し出る権利(二一条)等を保障するとともに、実施機関に対して適正な個人情報の取扱いを義務づけている(七条以下)。

不適正な個人情報の取扱いの是正を申し出る権利については、春日市個人情報保護条例一四条の条例違反の目的外利用・提供の中止請求権に類似するものと考えられる。この中止請求権について、兼子教授は、「たしかにこれは自己情報権としては肝要性を有しているが、その行政法的構成には難点がある。目的外利用・提供の事前通知制を伴わなければ、たんに継続・反復の中止の請求が主となろうと」⁽⁶⁾と指摘している。同様のことが大東市条例の不適正な個人情報の取扱いの是正を申し出る権利についても言えないであろうか。

(3) 情報公開制度との関係

情報公開制度については知る権利、個人情報保護制度については、自己情報コントロール権としてのプライバシー権によって、それぞれを基礎づける場合、二つの制度の関係が問題となる。

兼子教授は、「個人情報保護と社会的情報の公開とで法的ルール・責任がそうとう異なり、プライバシーの人権にかかわる個人情報保護立法が特有な「情報法」の意味合いを主としているのに対して、行政が保有する社会情報の公開立法は、国民・住民の『知る権利』を保障するしくみとして、情報法的内容と同時に、国・自治体という行政主体に特有な公法・行政法の法制を新にもたらしつつあると見られる」と指摘し、両者の相違を強調する。

他方で、「情報に対する権利」という観念で二つの制度を統一的に把握するのが、浜田教授の見解である。教授は、「人間は言語や文字などの情報を通じて自己や他者・外界を認識し、人格的な自律と発展を図っていくとともに、社会的な存在となることができるのであって、近代法の基本にある個人主義は、個々人の情報に対する支配権というものを抜きにしては語りえないはずである。政府情報に対する知る権利、そして自己にかんする情報をコントロールする権利というものも、根元においては、そうした価値に還元すべき部分を備えているものと理解することができる」と述べる。そして、このような理解から、情報公開制度と個人情報保護制度の間には、「それらの制度の基礎においては、情報に対する個人の支配権を強化するという、共通の発想がある」とする⁽⁸⁾。また、情報公開制度と個人情報保護制度が、「政府に対するコントロールという客観的機能の中に共通の基盤を有している」とする。

浜田教授はこのような理解が、実際の運用の中でも確認されるとしている。個人情報保護制度においても、自己情報の開示が求められる場合が多く、「自分に関する他人の評価を知り、その評価の適切さを批判するという形で、評価する制度そのものを問うようになり、その意味では、情報公開制度に近づいている」⁽¹⁰⁾のである。

「情報に対する権利」によって、情報公開制度と個人情報保護制度と統一的に把握する立場は、例えば、情報公開条例はあるが個人情報保護条例がない、あるいは不十分であるような場合に、情報公開条例により、本人情報の開示を求めることを正当化する

論拠となりうる。⁽¹¹⁾

大東市『提言』の場合、情報公開と個人情報保護を同時に制度化することを求めているので、このような事態は念頭におかれていない。そこで、情報公開制度については知る権利、個人情報保護制度についてはプライバシー権で基礎づけ、一応別個の制度と捉えている。

2. 個人情報の範囲

(1) 個人識別情報

大東市条例は、「個人情報」を、「個人に関する情報であつて、特定の個人が識別され、または識別され得るもの」とし、法人情報・個人事業情報を除外している(二条一号)。情報公開制度において、非公開事由となる個人情報とこのような「個人識別情報」とすると、非公開の範囲が広くなりすぎるという批判がある。⁽¹²⁾しかし逆に、個人情報保護制度においては、個人情報の範囲をこのように幅広く考えた方が、制度の趣旨に合致することになる。

一般的に、プライバシーの侵害の可能性がコンピューター導入等の情報処理の高度化に伴って、飛躍的に高まったことは否定できない。そこで、「個人情報保護の必要性は、主として電子計算機の利用を中心とする情報化の進展に伴って生じてきた」⁽¹³⁾との認識のもとに、個人情報保護法は、「電子計算機処理に係る個人情報」のみを保護の対象とした(一条)。しかし、大東市『提言』では「個人情報の保護の必要性は、その処理形態に関わりなく存在します。したがって、個人情報の処理形態に関わりなく保護の対象とすべきです」としている。大東市条例も、個人情報の処理形態に関わりなく保護の対象としている(二条三号)。したがって、マニュアル処理された個人情報も保護の対象となる。

(2) センシティブ情報

佐藤教授は、「その人の道徳的自律にかかわる情報」を「プライバシー固有情報」、「個人の道徳的自律の存在に直接関わらな

い外的事項に関する個別的情報」を「プライバシー外延情報」として区別し、前者については、公権力がその人の意思に反して接触し、この種の情報を取得し、あるいは利用しないしは対外的に開示することが、原則として禁止されるが、後者については、「正当な政府目的のために、正当な方法を通じて取得・保有・利用しても、直ちにはプライバシーの権利の侵害とはいえない」とする。⁽¹⁴⁾

この区別に対しては、松井教授は、自己情報の中でプライバシー権によって保障される自己情報を限定する趣旨か、それとも自己情報の中で保障の程度に差を設ける趣旨なのか明確でないと批判する。⁽¹⁵⁾ 浦部教授は、前者に解し、佐藤教授の「プライバシー固有情報」の定義は、「秘密性の高いものについては秘密性が認められる」と言っているのと変わりがない⁽¹⁶⁾と批判する。逆に、芦部教授は、後者に解して、「個人情報にも保護の程度に強弱があるとする考え方は、基本的に正当だと考える」としている。⁽¹⁷⁾

大東市「提言」においても、「基本的人権の尊重および擁護のために、思想、信条、宗教その他社会的差別の原因となる事項等、個人の人格的利益を侵害するような性質の情報の収集、保管および利用については、特段の配慮が必要であり」、このようなセンシティブ情報については、原則的に取り扱いを禁止し、「やむを得ず収集、保管および利用を行う場合には、あらかじめ明記した厳格な要件に基づいて行われなければなりません」としている。大東市条例も、「思想、信仰、信条その他の心身に関する基本的な個人情報」や「社会的差別の原因となるおそれのある個人情報」については、「法令等の規定に基づくときまたは審査会の意見を聴いたうえで、個人情報取扱事務の目的を達成するために必要であり、かつ、欠くことができないと実施機関が認めるとき」を除いては、収集を禁止している（七条四項）。

(3) 死者の個人情報

個人情報保護制度は、通常自然人の情報を対象としていると考えられる。大東市「提言」の作成過程では、死者の個人情報の取扱いが問題となり、最終的には「死者の情報についても、死者の名誉と遺族の利益との関連から保護の対象とすることが望まれます

す」との提言になった。この点については、「死者の個人情報の実態的には保護条例の対象とはなりえないと考えられる。むしろ条例の保護によるより、一般的に法的な保護に委ねるほうが適切であろう¹⁸⁾」とする見解もある。個人情報保護法は保護の対象を「生存する個人に関する情報」(二条二号)として、死者の情報を明示的に個人情報から除外している。

3. 自己情報の開示請求権

(1) 自己情報開示の原則と例外事項

個人情報保護制度においては、自己情報コントロール権を保障するために、市の保有する個人情報について、本人による開示請求があつた場合、原則として開示されなければならない。この開示原則に対する例外事項は、大東市『提言』の指摘するように、「必要最小限とすべきであり、できるだけ具体的かつ限定的なものにすべき」であることは言うまでもない。

『提言』の作成過程で問題となつたのは、情報公開制度と同様に、個人情報保護制度下においても、開示原則の例外となる事項には、性質の異なるものがあるのではないかということであつた。そこで、『提言』では、「開示しないことができる情報」とともに「開示してはいけない情報」もあることを明確にしていくことが必要」としている。

大東市条例では、自己情報開示請求権を保障し(二一条)、その例外事項を、「開示してはならない個人情報」(二二条)と、「開示しないことができる個人情報」(二三条)とに分けて列挙した。

(2) 教育情報

これらの例外事項に関して、大東市『提言』作成の段階で主として問題となつたのは、教育情報、医療情報であつた。個人情報保護法も、「学校における成績の評価又は入学者の選抜に関する個人情報」と「病院、診療所又は助産所における診療に関する個人情報」を開示できる情報から明示的に除外している(第一三条但書)。この点については、「これらの情報の性質、我が国の国情、国民意識から、当面、国と国民の権利義務関係としてとらえるのではなく、従来どおり、教師と生徒又は医師と患者の信頼関係に

基づいた教育上又は医療上の判断に委ねることが適當である⁽¹⁹⁾と説明されている。

大東市条例は、個人情報保護法のように教育情報や医療情報それ自体を非開示情報として明示してはいない。しかし、それらは、「開示しないことができる個人情報」である「個人の評価、診断、判定、指導、相談、選考等に関するものであって、本人に知らせないことが適當であると認められるもの」(第二三条第一号)に該当するものと考えられる。

教育情報について、主として問題となるのは、内申書(調査書)とその原簿である指導要録である。従来これらの情報は慣習として本人に開示されてこなかったが、その実質的理由としては以下のような点が主張される。これらの情報は、本人開示を前提に作成されていないし、本人開示を前提とすると客観的かつ公平な評価が困難となる。開示により、子ども・保護者と教師との間の信頼関係を損なうおそれがある。マイナス評価の情報が開示されることにより、本人の教育上好ましくない影響を与える可能性がある⁽²⁰⁾。

これに対して、開示に積極的な市川須美子教授は次のような反論をしている。不開示制度の下で、教師の誤りや恣意により子どもに不利益を生じさせることがあるばかりではなく、評価の公正さの確保に欠けるところがある。評価を評価情報内容の当事者である子どもおよび親の批判にさらすことによって、評価内容の公正さは確保される。指導要録や内申書などの情報が秘密になっていることが、子ども、親と教師の間の信頼関係の阻害要因となっている。子どもの発達に悪影響を与えるような評価記載は、本人不開示制下でも違法の疑いが強い。マイナス評価の情報も、本人および親に自覚的に受け取られてはじめて教育評価の目的である子どもの発達の保障に役立つ情報となりうる。

このような不開示積極説に対して少なくとも全面的な不開示には消極的な学説もある。下村哲夫教授は以下のように指摘する⁽²¹⁾。教育に関する個人情報すべてが開示されると、全ての文書等を開示を前提として作成し、保管しておかなくてはならず、事務上の負担が膨大となる。内申書や指導要録等は、開示によってなるべく問題の起きないような、当たり障りのないものとなり、指導上の効果や入学試験の判定資料として有用性がなくなる。現に、アメリカではこのような現象が起きている。教育情報を求めに応じて、

そのまま開示した場合、仮に教師がことばをつくして説明したとしても、本人や親がどういう受け止め方をするかは予測を許さない。

判例に目を向けると、東京高裁平成六年一〇月一三日判決は、「指導要録の開示がその公正な記載の助けになることは少なく、むしろその弊害こそが大きい」として、指導要録の非開示を適法とした原審を維持した。また、大阪高裁平成八年九月二七日判決では、在校生が高槻市の教育委員会に内申書の開示を求めた事案について、総合所見欄以外の部分については開示すべきであったが、すでに内申書は教育委員会に保管されていないので、原告には訴えの利益がないと判断した。

個人情報保護制度の下においては、大東市『提言』の指摘するように、「教育情報については、その性質および内容が個人情報に該当する場合は、原則として本人開示が認められるべき」である。問題は、現在の内申書や指導要録等は、個人情報としての側面と行政情報の側面が密接に結びついているということである。したがって、教育に関する個人情報について全面的開示を制度化することは困難であり、個別に対応していかざるえなくなる。大東市『提言』は、個別に開示の適否を判断していく際に、「第三者機関に諮問し、その性質および内容を検討したうえで、個人情報と認定できる場合には、本人開示が認められるべき」としている。

(3) 医療情報

医療情報については、カルテやレセプトの開示が問題となる。

我が国においても、インフォームド・コンセントや患者の自己決定権の確立が強調されるようになりつつあるが、医療情報の開示には消極的見解が強い。その理由としては、「医師と患者との信頼関係に基づいた医療上の判断に委ねることが適当」であり、また、医療情報を「開示の対象とし、一般には開示するが……治療方法の確立していない疾病の病名などの事項のみ、その開示をしないことにすれば、開示しないこと自体が本人の情報内容について予断や不安感を与え、……医療上好ましくない結果をもたらす」などの「本人の不利益につながる場合があること」が指摘される⁽²²⁾。

これに対して、森田明弁護士は、「治療方法の確立していない疾病の病名」とはガンを指すと理解し、「そもそも今日ではガン即救命不能ではなく、告知をする場合も増えつつあるし、逆にガン以上に致命的な病気もあるのであって、議論の前提自体が成り立たなくなっている」し、また、医師と患者の信頼関係についても、「カルテを公開してこそ維持・回復できるものである」と反論している⁽²³⁾。

大東市『提言』の作成過程では、患者に知らせないほうが好ましい情報と、むしろ告知のほうが治療の効果を高める情報があり、個別的な判断が、しかも、医療上の専門的判断が必要ではないか、また、医師との信頼関係の観点から、「知らせ方」も治療の一部と考えられ、市だけで判断するのではなく、担当医師の参考意見も聴く方がいいのではないかと、言う点が議論となった。最終的には、「医療情報については、医師と患者の間の信頼関係に即した開示を行って行くべきです。したがって、医師の専門的な意見を聴いて開示を決定すべきです」と提言されている。

大東市条例では、教育情報も医療情報もそれぞれを非開示情報とはしていない。しかし、第二三条第一号の「個人の評価、診断、判定、指導、相談、選考等に関するものであって、本人に知らせないことが適当であると認められるもの」に該当するとして非開示決定がなされる可能性がある。その場合は、「本人に知らせないことが適当である」とする判断の合理性が厳格に精査される必要がある。

4. その他の問題点

(1) 個人情報取扱いの諸原則

個人情報保護制度をどのように制度化するかについて、貴重な素材を提供するのが、「プライバシー保護と個人データの国際流通についてのガイドラインに関するOECD理事會勧告」⁽²⁴⁾である。その中でも、個人情報取扱いに関する、「収集制限の原則」、「データ内容の原則」、「目的明確化の原則」、「利用制限の原則」、「安全保護の原則」、「公開の原則」、「個人参加の原則」、「責任の

原則」という八原則は、個人情報保護法にも影響を与えるなど、非常に重要と思われる。

大東市『提言』の作成過程においては、個人情報の取扱いの原則については、わかりやすく明確にまとめるべきではないかとされた。そこで、『提言』は、「個人情報取扱いの基本原則」、「情報収集にあたっての原則」、「情報利用にあたっての原則」、「外部提供禁止の原則」、「情報の適正な管理および安全保障の原則」の五原則にまとめた。

大東市条例においても、実施機関による個人情報の取扱いに関する規定がおかれている。「収集の制限」(七条)、「利用および提供の制限」(八条)、「適正管理」(九条)、「委託の措置」(一〇条)である。

(2) 民間規制について

現代の高度情報化社会では民間企業のコンピューター処理によるプライバシー侵害の危険性は非常に大きい。そこで、個人情報保護制度においても民間規制の手段を設ける必要がある。条例において、罰則付きの民間規制を定めることは、個人情報保護法が民間規制に関する規定を定めていないことも考慮すると、法的に困難であることは否定できない。

兼子教授は、個人情報保護条例において、民間規制を定める方式として、「事業者の責務規定」、住民からの苦情処理等としての任意調査・是正勧告・公表」といった、「規制的行政指導」による根拠付けや、「民間個人情報取扱い指針の公表、適合事業者の任意登録・表示」といった、業界自主規制を後押しする「助成的行政指導」を提案している。⁽²⁵⁾

大東市『提言』の作成過程においても、民間規制の必要性は共通の認識となった。最終的には、「民間である事業者や市民に、市が講じる保護対策に協力し、個人のプライバシーの侵害を防止する措置を講じなければならない」とする責務規定をおくとともに、事業者に対しては、指導・勧告、資料提出、調査、立ち入り調査、公表といった措置を講じるべきであると、提言した。

大東市条例では、第四章で「事業者の取り扱う個人情報の保護」を規定し、「事業者の責務」(二五条)、「指導および助言」(二六条)、「説明または資料の提出」(二七条)、「勧告」(二八条)、「公表」(二九条)、「国又は他の地方公共団体」との協力」(三〇条)を定めている。

- (1) 佐藤幸治『憲法(第三版)』(一九九五年)四五三―四五四頁。
- (2) 芦部信喜『憲法』(一九九三年)一〇六頁。
- (3) 阪本昌成『憲法Ⅱ』(一九九三年)二五一頁。
- (4) 浜田純一『情報法』(一九九三年)一四三頁
- (5) 佐藤・前掲書四五五頁。
- (6) 兼子仁「個人情報保護」成田頼明編ジュリスト増刊『行政法の争点(新版)』(一九九〇年)九七頁。
- (7) 兼子『行政法学』(一九九七年)二二五頁。
- (8) 浜田「情報法をめぐる『権利』と『空間』―情報公開と個人情報保護への視線」堀部政男編ジュリスト増刊『情報公開・個人情報保護』(一九九四年)一七頁。
- (9) 浜田・前掲書一四一頁。
- (10) 同一四九頁。
- (11) 情報公開条例における本人開示の問題については、宇賀克也「個人情報の不開示」ジュリスト一一〇七号(一九九七年)四二頁以下を参照。
- (12) 同三九頁。
- (13) 総務庁行政管理局監修『逐条解説個人情報保護法』(一九九一年)三三頁。
- (14) 佐藤・前掲書四五四―四五五頁。
- (15) 松井茂記「プライバシーの権利について」法律のひろば四一卷三号(一九八八年)三八頁。
- (16) 浦部法穂『憲法学教室Ⅰ』(一九八八年)五二頁。
- (17) 芦部信喜『憲法学Ⅱ』(一九九四年)三八〇頁。
- (18) 兼子仁・佐藤徳光・武藤仙令『情報公開・個人情報運用事典』(一九九一年)一四六頁。
- (19) 総務庁行政管理局監修・前掲書一四八頁。
- (20) 市川須美子「教育自己情報開示請求―積極論」堀部編・前掲書二五五―二五六頁。
- (21) 下村哲夫「教育自己情報開示請求」堀部編・同書二五七―二五八頁。

市民の「知る権利」の保障と個人の尊厳の確保

- (22) 総務庁行政管理局監修・前掲書一四九頁。
- (23) 森田明「カルテ公開請求権の確立を」堀部編・前掲書二六一頁。
- (24) 全文の日本語訳については、総務庁行政管理局監修・前掲書三五九頁以下を参照。また、同勧告の簡単な解説は、堀部『プライバシーと高度情報化社会』(一九八八年) 六五頁以下を参照。
- (25) 兼子・前掲論文九七頁。

〈資料I〉

大東市における情報公開制度および個人情報保護制度についての
提言——市民の「知る権利」の保障と個人の尊厳の確保のために——

I 情報公開制度

1. 情報公開制度の意義

情報公開制度は、市民の「知る権利」を制度化することによって、開かれた市政を実現するものです。市民が市政に関する十分な情報を得ることは、住民自治・市民参加の前提条件であり、情報公開制度はこれを確保するためのものです。

また、情報公開制度によって、市民が市政の運営を有効に監視することが可能となり、透明で公正な市政の実現が期待できます。

なお、市民の「知る権利」に対応した、市政を市民に説明する責務(義務)を行政が有するよう明記することが望まれます。

《説明》

① 情報公開制度は、市民の「知る権利」を保障するための制度です。「知る権利」は、憲法第二二条が保障する「表現の自由」の内容をなすものですが、それにとどまらず、市民が主権者として自己決定および自己判断し、自己統治を行っていくうえで不可欠な権利です。

② 高度情報化社会においては、膨大な情報が氾濫する一方で、特定の機関や個人に情報が偏在し、市民が十分な知識と情報を得ることが出来ないことが起こりがちです。

したがって、行政が保有している情報を原則として公開する制度を確立することが求められています。また、例外的に非公開とする場合も、個人の権利・利益、あるいは公共的利益の保護のために必要最小限のものとし、かつ限定的に定めるべきです。

③ 情報公開制度は、市民が主権者として市政の運営を有効に監視し、日常的に市政に参加していくための制度です。この制度によって、透明で開かれた市政・行政が実現していくものと思われれます。

④ 先に発表された「情報公開法要綱案」（平成八年一月一日）第一は、情報公開制度の目的を「……政府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、国民による行政の監視・参加の充実に資することを目的とする」と述べています。

政府によるこの説明責任（アカウントビリティ）は、国民の主権的権利と基本的人権（憲法第二二条）に基づくものです。したがって、説明責任が単なる修辭に終わらないよう、具体的制度（条例）のなかに、「市政を市民に説明する責務（義務）」があることを明記することが望まれます。

2. 制度の立法形式

市民の「知る権利」の保障と個人の尊厳の確保

情報公開制度は、条例により制度化を図るべきです。

《説明》

情報公開制度は、公文書に対する市民の開示請求権を認め、実施機関に対し開示を義務づけるという新たな権利義務関係を創設するものです。

実定法上の権利として明確に位置づける必要があり、また、制度化にあたっては、市民の意向を反映させ、さらには、公開原則の実効性や制度的安定性を図ること等の理由から、市民の代表者で構成される議会の審議および議決を経た条例により制度化を行うべきです。

3. 公開の対象とすべき情報の範囲

公開の対象とすべき情報の範囲は、「市の機関もしくは職員が作成または收受した文書」を基本とし、その他の媒体も含めるべきです。

未決裁文書については、行政の意思決定過程を公開し、あるいは決定に市民の意見を反映させるために、公開の対象とすることが望まれます。

また、条例の施行前の文書についても、早急に整備し、可能なものから公開の対象とすべきです。

《説明》

① 公開の対象とすべき情報の範囲は、実施機関の職員が職務上作成し、または收受した情報で、実施機関が管理しているものとするのが適当といえます。

なお、その媒体の形態については、限定すべきではありません。

② 市民の知らないところで重要な決定が行われ、事後的な救済が極めて困難なことがあります。したがって、行政の意思決定過程も可能なかぎり明らかにすることが求められます。

起案文書については、起案がなされた時点、また供覧文書については、文書の收受が終了した時点で公開の対象とすることが適当といえます。

③ 市政に関する重要な決定で起案前に公開して欲しいとの市民の要望が強いものもあり得ますが、これらは別の方法（審議会の公開、議事録の公開等）で可能なかぎり対応すべきです。

④ 未決裁文書の公開によって、行政内部が混乱しないかという問題がありますが、未決定で変更があり得るということを明示して公開すれば、誤解や混乱を避けることができます。

⑤ 機関委任事務に関連して収集・作成された文書等に係る情報の公開は、市の固有事務と解されます。委任者の事前の承諾や指示なしに、実施機関自らの判断と責任において公開に努めるべきです。

⑥ 実施機関の保有する情報をできるだけ市民に公開するという趣旨から、条例の施行前の文書についても早急に公開できるよう整備を進めることが求められます。

4. 請求権者

情報の公開を請求できる者の範囲は、次のとおりとすべきです。

- (1) 市内に住所を有する者
- (2) 市内の事務所または事業所に勤務する者
- (3) 市内の学校に在学する者

市民の「知る権利」の保障と個人の尊厳の確保

- (4) 市内に事務所または事業所を有する個人および法人その他の団体
- (5) その他、市の行政に利害関係を有する者
- なお、上記以外のものから公文書の公開の申出があつた場合は、これに応ずることが望まれます。

《説明》

- ① 情報の公開を求める権利は、憲法で保障されている「知る権利」に基づくものである。「何人」にも請求権を認めることが適当であるとする意見も示されました。
- ② 「その他、市の行政に利害関係を有する者」という表現では、具体的な認定・運用によって「何人」にも請求権を認めることとなってしまうので「住民」を基本としつつ、請求権者の範囲を明確にしていくべきではないかとの意見も示されました。
- ③ 情報公開制度の意義・目的は、主権者（＝住民）が市政の運営を有効に監視し、住民自治・市民参加を実現していくための前提条件となるものです。したがって、市民の「知る権利」を保障することが最も重要だといえます。
- しかし、今日の自治体の諸政策は、当該自治体の地域と住民のみならず、広範な地域と人々に密接な相互関係をもっています。狭い意味での住民に限定せず、「利害関係者」にも請求権を認めることが適当といえます。

5. 実施機関

- (1) 実施機関は、市長、教育委員会、選挙管理委員会、公平委員会、監査委員、農業委員会、固定資産評価審査委員会、水道事業管理者、消防長とすべきです。
- (2) 議会も、本制度の趣旨を踏まえ、公開に努めることが望まれます。

- (3) 市が全額出資する法人等については、実施機関に準じた取扱いをすべきです。
- (4) 市が一部出資する法人および監督権を有する法人等については、積極的に市民への情報提供に努めることが望まれます。

《説明》

① 情報公開制度の目的の一つは「開かれた市政の推進」ということにあります。したがって、市のすべての執行機関で本制度を実施すべきです。

② 議決機関である議会については、自治体の運営に関する重要事項について討議を行う場であることを考えると、その自主的・自律的な判断に委ねられるべきではありませんが、実施機関になることが適当といえます。

なお、最近では情報公開制度を実施している多くの市町村で実施機関に含まれています。

③ いわゆる外郭団体等は、市民生活と関係が深く、公共性が高いものもあります。これらの団体に公開義務を負わずことは、住民の意思の反映および事務事業の透明性の向上をはかるためにも必要なものです。

しかし、これらの団体は市から独立した法人等であり、市としては監督権しかもたないため、条例上、公開義務を課すことは困難であるし、公開義務を課してもその実効性の確保が困難です。

したがって、市が全額出資している法人等については、実施機関に準じた取扱いとし、それ以外のものについては、市が監督権を適切に行使するなかで必要な情報の提供を求めることが適当といえます。

6. 公開しないことができる情報

(1) 基本的な考え方

市民の「知る権利」の保障と個人の尊厳の確保

情報公開制度において、その目的を達成するためには、市の保有する情報は原則として公開すべきですが、公開することにより個人のプライバシーや法人等の正当な利益が侵害されたり、市政の公平、公正な執行を妨げるものもあります。

したがって、これらのものについては、情報公開制度においても非公開とすることができるとします。

非公開とすることのできる事項は、情報公開制度の実効性をより確かなものにするために、必要最小限とすべきであり、できるだけ具体的かつ限定的なものにすべきです。

なお、「公開しないことができる情報」とともに「公開してはならない情報」もあることを明確にしておくことが必要であります。

《説明》

公開義務が免除される事項という意味で「適用除外事項」という言葉が一般的に使われています。ここでは、それを「公開しないことができる情報」としました。

(2) 公開しないことができる情報

公開しないことができる情報（公開してはならない情報）を含む。）は、次のようにまとめることができます。

個人に関する情報で公開によって、その個人の権利、名誉または幸福を害するおそれがあるもの。ただし、次に掲げる個人の情報は、除かれます。

a 法令の規定に基づき、何人も閲覧できるとされている情報

b 公表することを目的として作成または取得した情報

c 法令の規定に基づく許可、免許等に関する情報で、公開することが公益上必要と認められる情報

イ 法人等に関する情報

法人、団体または個人の事業者（以下「法人等」という。）に関する情報で、次に掲げるものは、公開しないことができません。ただし、住民の生命、身体、健康および生活を保護するため、法人等の反社会的行為から市民を守るためおよび公益上の必要から特に公開することが必要と認められる情報は、除かれます。

a 開示することにより、当該法人等の競争上の地位、財産権その他正当な利益を侵害すると認めるに足りる相当の理由があるもの

b 行政機関からの要請を受けて、公にしないとの約束の下に任意に提供されたもので、公にしないことが必要かつ合理的であると認めるに足りる相当の理由があるもの

ウ 法令または条例等の規定により、公開することができない情報

法律、政令、府令および省令等の法令または条例により、職員に守秘義務が課せられたり、または非公開とされているものについては、公開することができないものとなります。ただし、法令または条例上の守秘義務には、情報公開制度を予定していないものもあります。したがって、当該法令等と情報公開制度の趣旨を検討し、必要な調整を行うことが求められます。

エ 公開することにより、個人の生命、身体および財産、犯罪の予防、捜査その他公共の安全と秩序維持に支障が生ずる情報

オ 公開することにより、市政の公平な執行に支障が生じ、または円滑な執行に重大な支障が生ずる次に掲げる情報

a 市の機関内部または機関相互間における審議、検討または調査等に関する情報であって、公開することにより、当該審議、検討または調査等に著しい支障が生ずるもの

b 市の行う事務事業に関する情報であって、当該事務事業の性質上、公開することにより、当該事務事業の実施の目的を失わせ、または当該事務事業の円滑な実施に著しい支障が生ずるもの

り、その協力関係に著しい支障が生ずるもの

《説明》

① 個人のプライバシーは「公開してはならない情報」であり、個人のプライバシーを侵害するおそれのある情報は「公開しないことができる情報」となります。

なお、公務員の職の遂行に係る情報に含まれる当該公務員の職に関する情報は、プライバシー情報には含まないものとします。ただし、当該情報で、開示することにより事務または事業の適正な遂行に支障をきたすと認められるに足りる相当の理由がある情報は「開示しないことができる情報」に含まれます。

② 法人等に関する一定の情報を適用除外事項としつつ、違法な事業活動を監視し、市民生活への危害を防ぐ観点から、公益上公開が必要とみなされる情報を適用除外事項からはずすことが適当といえます。

イ本文ただし書の運用については、あらかじめ可能なかぎり類型化しておくとともに、事前手続の保障が大切です。

③ 公開しないことができる情報が、一定の期間の経過により当該適用除外の項目からはずれることが起こり得ます。

この場合には、可能なかぎりその時点（公開しないことができる情報」に該当しなくなったとき）で公開とすべきです。

(3) 部分公開

「公開しないことのできる」情報であっても、該当する情報とそれ以外の情報とを容易に、かつ、情報公開制度の趣旨が損なわれない程度に分離できるときには、公開できる部分の情報については、すべて公開とすべきです。

(4) 守秘義務

「公開しないことができる情報」であって、地方公務員法上の「守秘義務」の範囲に該当しないものは、非開示によって保護される利益に優越する公益上の理由があると認めるときは、市長等の裁量で公開することができます。

7. 公開手続

(1) 公開請求

公開の請求は、開示請求権の行使であり、また公開の可否を決定するという行政処分を法的に求める申請手続です。請求された情報の公開は、市民の利便性を考え、できるかぎり迅速な対応に努めなければなりません。

(2) 公開の窓口

定められた窓口（「仮称」市民情報コーナー）において、請求権者が文書をもって行う方法とすべきです。本制度を市民が利用しやすいように、また請求対象情報の確認等のためにも、担当課の窓口で対応を行うことも工夫することが必要であります。

〈説明〉

① 現在の行政機構は複雑で、市民の求める情報がどこにあり、どうすれば請求できるのかが分かりにくいいため、公開請求を分かりやすく、容易に行うことが出来るようにすべきです。

市民の「知る権利」の保障と個人の尊厳の確保

そのためには、相談、案内および受付の総合窓口を設けることが適当であります。

② それぞれの情報については、当該情報の担当課が「最も良く知りうる」立場にあることを踏まえ、担当課の窓口で市民のニーズに応える対応を行うことが望まれます。

③ 電話による問い合わせに対しては、誠意ある対応をして、市民が総合窓口などに出かけやすいよう配慮することが望まれます。

(3) 請求の方法

必要な事項を記入した文書による請求を基本とします。

《説明》

① 公開請求手続きの事実関係を明確にしておくためにも、必要な事項を記載した一定様式の請求書を実施機関へ提出することが適当といえます。

② 請求書の書式は、市民が利用しやすいよう簡素なものとするのが望まれます。また、記載事項は、公文書の特定および開示手続に必要な最小限のものとすることが適当といえます。

③ 口頭または電話等による方法は、後日紛争となることも予想されるので、手続の正確を期するためには、対象となる文書を特定する等の方法によりおこなう必要があります。

④ 請求の内容が容易に特定できるものであれば、郵送およびFAXによる方法を認めることも差し支えありません。

(4) 公開の方法

請求者への公開は、原本の閲覧または複写による方法で行います。

(5) 公開までの期間

請求のあった日から一五日以内に公開することを原則とします。ただし、正当な理由がある場合には、さらに一五日間の延長を行うことができるものとします。

なお、上記の期間を経過しても公開の決定がないときには、請求権者は、非公開の決定があったものとみなして、不服申立てまたは取消訴訟を提起できるものとします。

《説明》

① 公開の決定はできるだけ速やかに行うべきです。

② 請求に対する可否の決定（否の決定には、文書不存在の決定も含む。）は行政処分ですから、請求者に文書により通知することが必要であります。

③ 非開示決定（一部非開示決定を含む。）の場合は、不服申立てや行政事件訴訟の提起に便宜をはかるため、非開示の理由および救済手続を併せて記載し、請求権者に教示することが望まれます。

④ 請求された公文書の情報量が膨大または複雑であったり、第三者情報が含まれているため意見聴取の手続をとる必要がある等、やむを得ない理由がある場合、この一五日の延長期間で十分なのかについて、充分に検討することが必要であります。

(6) 費用の負担

閲覧については、無料とし、複写については請求者が実費負担するものとします。
複写物の郵送については、送料をあらかじめ徴収するものとします。

《説明》

- ① 手数料は徴収せず、閲覧については無料とすべきです。
- ② 公開に付随する複写および郵送料等の経費については、その実費を徴収することが適当といえます。
- (7) 第三者情報の取扱い

公開の対象となる情報に実施機関以外の個人または法人等の第三者が含まれている場合には、事前に当該第三者に通知して、意見を聴取する等の手続きをとることが必要であります。

《説明》

- ① 実施機関の保有する情報には、いわゆる第三者の情報が含まれており、これらの情報の開示決定にあたっては、当該第三者の権利・利益を侵害しないよう慎重な対応が求められます。このため、必要に応じてあらかじめ当該第三者の意見を聴取する等の手続きをとることが適当といえます。
- ② また、当該情報を開示する旨の決定（一部開示の決定を含む）をしたときには、当該第三者の権利・利益を保護するため、速やかにその旨を書面により通知することが適当といえます。

8. 救済制度

(1) 救済措置

情報公開制度を真に実効あるものとするためには、公開を請求し、これを拒否された者に対して、救済制度が確立されていなければなりません。

この制度の対象は、「情報」ですから清新さが求められます。したがって、救済手続には、簡易・迅速性が必要であります。

(2) 救済手続

ア 公開しないこと等の決定に不服のある者は、行政不服審査法（昭和三十七年法律一六〇号）に定めるところにより、不服申立てをすることができます。

イ 前項の不服申立てがあったとき、実施機関は当該不服申立てが明らかに不適法である場合を除いて、遅滞なく（仮称）大東市情報公開審査会（以下「審査会」という。）に当該不服申立てに対する裁決又は決定について諮問しなければなりません。

ウ 実施機関は、審査会が前項の規定による諮問に対する答申をしたときには、これを尊重して、速やかに当該不服申立てに対する裁決または決定を行わなければなりません。

《説明》

① 現行法上の救済制度としては、行政事件訴訟制度のほかに、行政不服審査法による不服申立て制度がありますが、この制度は行政内部の自己審査であるため判断の公平性・中立性に問題があるといわれています。

このため、情報公開制度にふさわしい公正かつ迅速な救済手続として、現行の行政不服審査法の枠内で、より公正さを確保するため、第三者的な合議制の審査会を設置することとし、不服申立てがあった場合には、実施機関は審査会に諮問し、その答申を尊重して、裁決または決定を行うことが適当といえます。

② 「公開しないこと等」の決定には、請求された情報が存在しないという決定を含みます。

③ 実施機関が審査会の判断を尊重し、この制度の適正な運営が図られることを望みます。

市民の「知る権利」の保障と個人の尊厳の確保

(3) 救済機関

救済機関として第三者による附属機関（審査会）を設置し、制度の実効性を担保します。

審査会の委員は、五人程度とし、情報の公開に関し識見を有する者のうちから市長が委嘱するものとします。

審査会の委員は、職務上知ることのできた秘密を漏らしてはなりません。その職を退いた後も同様とします。

《説明》

① 審査会は、判断を求められた情報そのものを見分して審査する権限等、審査を実効的に行うことのできる権限を与えられるべきです。審査会が見分け請求をしたとき、実施機関は当該情報の提供を拒むことはできません。

② 審査会の委員の委嘱にあたっては、公平性を確保するために、広い範囲から選ばれた市民および法律行政等の専門知識を有する人材が求められます。

③ 地方自治法第一三八条の四第一項の規定により、救済機関を実施機関から独立した執行機関として設置することはできないと一般的に考えられてきました。しかし、現行法制度の枠組みのなかで、より公平性・専門性をもって公正な審査を行うことのできる第三者の不服審査・裁決機関を設置することが可能かどうか検討すべきだとの意見が示されました。

また、審査会の位置づけにも異なりますが、住民代表機関としての議会が審査会とどのような関係に立つのか、また、審査会委員の選任に議会が「同意」等のかかわりを持つのが適切かどうかとの意見も示されました。

市民への情報公開は、この制度に基づく公開だけではなく、従来から実施されている情報提供とも併せて、市政情報を積極的・総合的に公開することによって、実現していくことが望まれます。

《説明》

① 市民にわかりやすく、しかも役に立つ市政情報を積極的に提供するため、提供する情報の量的拡充および質的向上を図るとともに、行政情報資料目録等を整備して、広く市民の利用に供する等、情報提供施策の充実に努める必要があります。

② 市民の市政情報に対するニーズに的確に対応するとともに、その利便を図るため、(仮称)市民情報コーナーを中心とした施設の整備が強く望まれます。

10. 審議会等の公開

情報公開制度を、より実効性のあるものとするためには、審議会等の会議の公開および議事録の公開に努めるべきです。

《説明》

① 審議会等は、市民の生活に重大な影響を及ぼす事項について審議するものであり、そこに重要な情報が集積しますから、会議の公開および議事録の公開が不可欠となります。

② 審議会等では、その審議過程において、自由な発言の場を確保し、微妙な討議の過程を必要とする場合もあります。

市民の「知る権利」の保障と個人の尊厳の確保

このため、その自主性・自律性を尊重確保する観点から、公開することにより公正かつ円滑な議事運営が損なわれると認められるときには、公開しないことができません。

③ 議事録を公開できない場合でも審議終了後、速やかに会議概要を作成し、審議内容（出された意見、議論の展開等）が市民によくわかるよう、情報提供に努めることが望まれます。

④ 会議の公開のために審議の内容、会場等の実態を調査し、公開の基準および手続を検討すべきです。

11. 文書管理

情報公開の制度化には、情報の管理が的確におこなわれていることが前提となります。この意味からも、文書管理は情報公開を支える基本的要件です。

公開の請求があった場合、情報を特定し、すぐに取り出すことが必要です。管理が不十分で文書が見当たらなかったり、文書が存在でなかったりすると市民の行政不信を招くこととなります。

したがって、情報公開の実施のためには、文書ファイリングシステムの推進や的確かつ迅速な文書目録の作成等の検索システムをつくる必要があります。

〈説明〉

文書管理の的確さとともに、必要かつ十分な文書を作成することが求められます。

情報公開制度は、市民参加を推進し、それが市政運営に反映されることを目的とするものですから、地方自治の業務に従事する職員にとっても画期的な制度です。

この制度が真に実効性をもつためには、制度の運営に携わる職員一人ひとりの積極的な理解と協力が不可欠となります。

このため、制度の目的を十分に踏まえ、適正な運用、正確な文書管理の方法等について、冊子および運用の手引きの作成ならびに職員研修を実施するとともに、情報公開制度の準備作業を通じて、着実かつ継続的に職員意識の啓発に努めるべきです。

13. その他

(1) 市民への制度の周知

市民が制度の趣旨、内容を十分に理解し、制度創設時には容易に利用できるよう、広報紙等を通じて制度の周知をすることが求められます。

可能なかぎり市民各層の意見を取り入れ、制度化と制度創設後の運用に生かすよう努めるべきです。

(2) 運用状況の公表

実施機関は、毎年この制度の運用状況について公表するものとし、

(3) ニューメディア等の活用による情報提供

市民の「知る権利」の保障と個人の尊厳の確保

ニューメディア等を活用した情報提供施策についても検討すべきです。

II 個人情報保護制度

1. 個人情報保護制度の意義

個人情報保護制度は、基本的人権を尊重し、個人の尊厳を確保するために、個人の情報を保護することを目的とするものです。

現在の高度情報化社会においては、個人に関する様々な情報が大量かつ迅速に収集、保管、利用されています。こうした状況下においては、個人が自己の情報を自ら実効的にコントロールすることが、個人の自律的な生活を守り、人格の自由な形成と発展を維持するために必要不可欠です。

したがって、個人情報の適切な取り扱いに関して必要な事項を定め、市民に自己情報コントロール権としての閲覧請求権等を保障する個人情報保護制度を確立すべきです。

《説明》

① 個人情報保護制度は、個人の尊厳に不可欠な自己情報コントロール権を市民に保障しようとするものであり、これは、プライバシー権を具体的に制度化しようとするものです。

憲法第一三条の幸福追求権を根拠とするプライバシー権の内容は、市民のプライバシー意識の高まりとともに、従来の「他人に知られたくない権利」、「ひとりにしておいてもらう権利」から、より積極的な要素を含む「自己情報をコントロールする権利」へと展開しつつあります。

② 近年の情報処理の高度化によって、広範な領域において大量の個人情報が流通するようになってきています。このような状況は、市民生活に便利さと豊かさをもたらした反面、個人の権利利益の侵害のおそれとこれに対する市民の不安感を生み出しました。

したがって、適正な個人情報の取り扱いを定めるとともに、市民に「自己情報コントロール権」として、自己情報の開示、訂正、削除並びに目的外使用および外部提供の中止を求める等の権利を保障することが必要であります。

2. 制度の立法形式

個人情報保護制度は、条例により制度化を図るべきです。

《説明》

個人情報保護制度は、市民に自己情報の開示、訂正、削除並びに目的外利用および外部提供の中止を求める等の権利を認め、実施機関、市民および事業者それぞれに対応した責務を課すという新たな権利義務関係を創設するものです。

実定法上の権利として明確に位置づける必要があり、また、制度化にあたっては市民の意向を反映させ、さらには、個人情報の保護の実効性や制度的安定性を図ること等の理由から、市民の代表者で構成される議会の審議および議決を経た条例により制度化を行うべきです。

3. 個人情報保護制度の内容

(1) 条例の対象範囲

市民の「知る権利」の保障と個人の尊厳の確保

個人情報保護制度を意義あるものにするために、市のすべての執行機関を実施機関とすべきです。また、議決機関である議会についても執行機関と同様に実施機関とすることが望まれます。

市が全額出資する法人等については、実施機関に準じた取扱いをすべきです。

市が一部出資する法人等および監督権を有する法人等については、実施機関に準じて積極的に個人情報の保護に努めることが望まれます。

《説明》

① 市が個々の事務処理のために大量の個人情報を保有していることから、市のすべての執行機関を実施機関とすべきです。議決機関である議会も、個人情報保護制度の意義から考えると、執行機関同様に実施機関とすることが適当といえます。

② いわゆる外郭団体等も、市民生活との関係が深く、大量の個人情報を保有しており、これらの団体も個人情報を保護する必要があります。しかし、情報公開制度と同様に条例でもって、直接に保護義務を課すことは困難です。

したがって、市が全額出資している法人等については、実施機関に準じた取扱いをし、それ以外のものについては、市の適切な監督権の行使によって、個人情報の保護に努めることが適当といえます。

(2) 条例の対象とする個人情報の範囲

個人情報保護制度において保護されるべき個人情報とは、個人に関する情報であって、特定の個人を識別できるすべての個人情報とすべきです。また、個人情報の処理形態に関わりなく保護の対象とすべきです。

《説明》

① 個人情報保護制度は、個人の尊厳の確保のために人格的な利益を保護するものです。したがって、自然人固有の問題として取り扱い、個人に関する情報を対象とし、法人等の事業情報は対象外とすることが適当といえます。

また、死者の情報については、死者の名誉と遺族の利益との関連から、保護の対象とすることが望まれます。

② 当該情報のみでは特定の個人が識別されなくても、実施機関の保有する他の情報と照合することによって識別できるものについては、個人情報に含まれるとすべきです。

③ 個人情報の保護の必要性は、その処理形態に関わりなく存在します。したがって、個人情報の処理形態に関わりなく保護の対象とすべきです。

(3) 自己情報コントロール権について

ア 自己情報の開示

市が保有する個人情報に誤りがあると、それに基づいて行われる処分により市民の権利利益が侵害される可能性があります。また、高度情報化社会においては、自己のどのような個人情報か、どのように蓄積されているのかということについて、漠然とした不安感が市民の中に存在しています。そこで、市の執行機関の保有するすべての個人情報について、条例で自己情報の開示を請求する権利を認め、開示が不適当である場合を除いて開示していくべきです。開示が不適当である情報は、次の基準に該当する情報と考えられます。

a 法令または条例の規定により開示できない情報

b 個人の評価、診断、判定、指導、相談、選考等に関するものであって、本人に知らせないことが適当であると認められる情報

c 第三者に関する情報が含まれる情報であつて、開示することにより、当該第三者の正当な権利利益を害する情報

d 公正かつ適正な行政執行の妨げになる情報

e 開示することにより、個人の生命、身体、財産等の保護その他公共の安全と秩序の維持に支障が生じる情報

f 第三者機関の意見を聴いて、公益上非開示が適当であると認められた情報

《説明》

① 個人情報保護制度においては、自己情報コントロール権を保障するために、市の保有する個人情報について、本人による開示請求があつた場合、原則として開示されなければなりません。

② 非開示とすることができる事項は、個人情報保護制度の実効性をより確かなものにするために、必要最小限とすべきであり、できるだけ具体的かつ限定的なものにすべきです。

なお、「開示しないことができる情報」とともに「開示してはならない情報」もあることを明確にしておく必要があります。

③ 医療情報については、医師と患者の間の信頼関係に即した開示を行っていくべきです。したがって、医師の専門的な意見を聴いて開示を決定すべきです。

④ 教育情報については、その性質および内容が個人情報に該当する場合は原則として本人開示が認められるべきです。しかし、現在の内申書、指導要録等は、個人情報の側面と行政情報の側面とが密接に結びついています。

したがって、これらについて一律全面開示を制度化することは困難です。そこで、開示請求について、個別に開示の適否を判断していく必要があります。その場合、第三者機関に諮問し、その性質および内容を吟味したうえで、個

人情報と認定できる場合には、本人開示が認められるべきです。

イ 訂正の請求

市の保有する個人情報に誤りがある場合、速やかに訂正される必要があります。したがって、市は誤りを発見した場合には、速やかに適切な処理をすべきです。また、市民が自己に関する個人情報について誤りを発見した場合には、実施機関に対してその内容の訂正を請求する権利が認められるべきです。

《説明》

自己情報コントロール権を実効的なものにするためには、自己情報の開示だけでなく、市の保有する自己情報に誤りがある場合に、その内容の訂正を要求する権利が市民に認められなければなりません。

ウ 救済制度

- a 個人情報保護制度を真に意味のあるものとするためには、自己情報の開示、訂正等を請求し、これを拒否された者に対して、救済制度が確立されていなければなりません。
- b 自己情報の非開示決定等に不服のある者は、行政不服審査法に定めるところにより、不服申立てをすることができます。不服申立てがあったとき、実施機関は大東市個人情報保護審査会（以下「審査会」という）に、遅滞なく、当該不服申立てに対する裁決又は決定について諮問しなければなりません。
- c 実施機関は、審査会が前記の諮問に対する答申をしたときには、これを尊重して、速やかに、当該不服申立てに対する裁決又は決定を行わなければなりません。

《説明》

市民の「知る権利」の保障と個人の尊厳の確保

① 現行法上の救済制度としては、行政事件訴訟制度のほかに、行政不服審査法による不服申立て制度がありますが、この制度は、行政内部の自己審査であるため判断の公平性・中立性に問題があります。

したがって、情報公開制度の場合と同様に第三者的な合議制の審査会を設置することとし、不服申立があった場合には、実施機関は審査会に諮問し、その答申を尊重して、裁決または決定を行うこととするのが適当といえます。

② 実施機関が審査会の判断を尊重し、この制度の適正な運営が図られることが望まれます。

(4) 実施機関における個人情報の取扱いについて

ア 個人情報取扱いの基本原則

実施機関は、正当な行政目的を達成するために必要最小限の個人情報を本人から収集することができます。収集した個人情報を保管および利用する場合にも、業務の名称、内容および理由を明らかにし、どのように保管および利用されているかを市民が知り得る状態にしておかなければなりません。

なお、基本的人権の尊重および擁護のために、思想、信条、宗教その他社会的差別の原因となる事項等、個人の人格的利益を侵害するような性質の情報の収集、保管および利用については、特段の配慮が必要です。

《説明》

① 実施機関が個人情報の作成、保管等に係る業務を開始しようとするときには、必要事項（業務の名称、利用目的、記録の対象者、記録の内容、管理責任者等）をあらかじめ登録しておかなければなりません。

② 行政上の必要性から、個人情報を収集、保管、利用しようとする場合でも、安易に必要以上の個人情報収集、保管、および利用されないように制限する必要があります。

③ センシティブ情報（思想、信条、社会的差別の原因となる情報等）については、原則的にその取り扱いが禁止すべきです。やむを得ず収集、保管および利用を行う場合には、あらかじめ明記した厳格な要件にもとづいて行わなければならないとせよ。

イ 情報収集にあたっての原則

- a 個人情報収集するには、はっきりとした行政目的が必要であり、その目的は収集前に明確に示されていないと認められません。
- b 個人情報は、本人から収集することを原則とします。ただし、次に掲げる場合は、除かれます。
 - i 第三者から収集することについて、本人の同意を得ている場合は、本人から直接収集するものに準ずるべきです。
 - ii 本人以外から収集することが法令等により認められている場合は、合理的な理由があるものと認められます。
 - iii 緊急かつやむを得ない場合等、本人の利益確保のために客観的な妥当性が認められるときには、本人以外から収集することが認められます。

《説明》

- ① 個人情報の収集目的を途中で変更することは認められません。変更しようとするときには、異なった目的による情報収集として、手続を最初から再度進めるべきです。
- ② 上記の b i ~ iii は、本人収集原則の例外ですから、当該本人の基本的人権を尊重し、不利益を与えることのないように十分配慮のうえ、収集することが適当といえます。
- ③ 上記の b i ~ iii 等の例外事由は、条例に明記し、一定の基準を定めておくことが必要であります。

市民の「知る権利」の保障と個人の尊厳の確保

④ 第三者機関へ諮問し、承認を得た上で収集しなければならない場合(必要的諮問事項)と任意的諮問事項を条例に明記する必要があります。

ウ 情報利用にあたっての原則

収集した個人情報、収集の際に明示された目的以外に利用することはできません。ただし、次に掲げる場合には、例外として目的外利用が認められることがあります。

- a 本人の同意がある場合
- b 法令の定めがある場合
- c その他必要やむを得ないと認められた場合

《説明》

個人情報とは、収集目的以外のことに利用すべきではありません。しかし、市が関連する業務を執行するために本人から何度も同じ情報を収集することは、事務処理上効率的でないばかりか、住民にとって不便なことがあります。

また、一定の場合に事前に本人の同意を得たり、法令上プライバシー保護の条件を備えている場合には、市の内部で既に収集した個人情報を有効適切に利用することが市民福祉の向上につながることもあります。

したがって、上記のa、b、cの場合であって、一定の条件をみたすものには、例外として市の執行機関での目的外利用を認めることが適当です。

なお、重要な目的外利用については、第三者機関の諮問を経ることが必要であります。

エ 外部提供の禁止の原則

市が収集・保管している個人情報等を外部（市以外）へ提供することは、原則として禁止されます。また、個人情報を含む業務処理を外部に委託する場合は、個人情報の保護を図るために必要な措置を講じなければなりません。

《説明》

① 収集・保管している個人情報等を外部へ提供することは禁止すべきです。

しかし、今日の市の業務には、他の官公庁や団体との協力が不可欠なものもあり、外部提供を絶対的に禁止することは困難です。したがって、例外を認めつつ、その要件を厳格に明記することによってプライバシーの保護を最大限に図ることが適当といえます。

例外としては、次のようなものが考えられます。

ア 事前に本人の同意を得た場合

イ 法令等に定めのある場合

ウ 緊急かつやむを得ない場合

エ 第三者機関の承認を得た場合

なお、ア～ウの場合でも第三者機関へ諮問する等、慎重な対応が望まれる場合もあります。

② 個人情報を含む業務処理を外部に委託することは、外部へ個人情報を渡すこととなるので、受託者において漏えい等の事故が起こらないように十分な措置をとらなければなりません。また、業務受託者に渡すことのできる情報は、当該業務処理に必要な最小限のものでなければなりません。なお、個人情報保護制度の趣旨からして、業務受託者に対しては、市の執行機関と同様の規制をすべきです。

市民の「知る権利」の保障と個人の尊厳の確保

オ 情報の適正な管理および安全保護の原則

- a 市は、収集・保管している個人情報に適正に管理し、その安全の確保に努めなければなりません。
- b 収集した個人情報は、その利用目的に合致し、かつ利用目的に必要な最小限のもので正確かつ完全、最新なものに保つべきです。
- c 収集した個人情報が紛失したり、不当に使用、修正、開示等されることのないよう合理的な安全保護措置を講じなければなりません。
- d 個人情報を、市の執行機関以外へオンライン結合することは、原則として禁止すべきです。

《説明》

個人情報の取り扱いについて万全を期するための責任ある体制が実施機関につくられなければなりません。そのためには、次のことに努める必要があります。

- ア 個人データは、正確かつ最新のものとすること。
- イ 個人情報の紛失、破壊、改ざんなどの事故を防止すること。
- ウ 個人情報の漏えいを防止すること。
- エ 必要となった個人情報はすみやかに廃棄または消去すること。
- オ 個人情報管理者を設置すること。
- カ 電子計算機の適正な利用に努めること。
 - a 適用業務をチェックすること。
- ク センシティブ情報の入力を禁止または制限すること。

c オンライン結合の制限および外部結合を禁止すること。

(5) 民間規制の具体的内容

個人情報保護制度を意義あるものにするためには、民間である事業者や市民に、市が講じる保護対策に協力し、個人のプライバシーの侵害を防止する措置を講じなければならないことを規定し、事業者に対しては、次のような措置を講じるべきです。

- ア 指導、勧告
- イ 資料提出、調査、立ち入り調査
- ウ 公表

《説明》

① 条例に罰則づくりの民間規制を定めることは法的に困難ですが、個人情報保護制度を意義あるものにするためには、市民や民間事業者に対してプライバシー保護の「責務規定」をおくべきです。

② また、事業者に対しては以下の措置を講じるべきです。

- ア 指導、勧告
事業者が、個人情報保護条例の趣旨に基づいて適正な保護措置を講じるようにするためのもの
- イ 資料提出、調査、立ち入り調査
調査手続の前提となる違反事実の証拠を収集し、個人情報保護制度の実効性を担保するためのもの
- ウ 公表

市民に対する情報提供としての側面と事業者の社会的信用の失墜をもたらす等の実効性を担保する行政指導の最終的な手段としての側面の二側面をもつもの

③ これらの措置については、濫用されたり、恣意的に運用されることのないように、事前に基準を公表し、勧告、公表等の前に第三者機関に諮問する等、要件、内容、手法、手続を特定しておくべきです。また、事業者の正当な利益を害することのないように、事前の聴聞手続を定めておくことも必要であります。

④ 公表の方法については、効果的な市民への周知方法を工夫し、その趣旨が徹底されるよう公表制度の充実が図られることが必要であります。

⑤ 個人情報を大量に保有する事業者の業界自主規制を後押しする「助成的行政指導」の仕組みを定めることも望まれます。

4. 制度の運用に関する第三者機関について

実施機関等において、個人情報保護制度の運営に係る重要な事項および個人情報の取扱いに疑義が生じた場合に、その決定案を第三者機関に諮る等の方法により、市側の恣意的な意向を排除して、市民の不安感を排除し、信頼感を回復するとともに、市民を救済できるような仕組みをつくるべきです。

《説明》

個人情報保護制度は、市民の理解と信頼に基づき運用されなければなりません。

そこで、市の恣意的な決定を排除するために、市民や学識経験者からなる第三者機関を設置する必要があります。

5. 職員意識の啓発

個人情報保護制度は、基本的人権を尊重し、個人の尊厳を確保することを目的とするものですから、地方自治の業務に従事する職員にとっても重要な制度です。

この制度が真に実効性をもつためには、制度の運営に携わる職員一人ひとりの積極的な理解と厳格な運用が不可欠となります。

このため、情報公開制度と同様、個人情報保護制度の準備作業を通じて、着実かつ継続的に職員意識の啓発に努めることが求められます。

6. その他制度の運用について

(1) 市民への制度の周知

市民が制度の趣旨、内容を十分に理解し、制度創設時には容易に利用できるよう、広報紙などを通じて制度を周知することが求められます。

可能なかぎり市民各層の意見を取り入れ、制度化と制度創設後の運用に生かすように努めるべきです。

(2) 運用状況の公表

実施機関は、毎年この制度の運用状況について公表するものとします。

(3) 制度の定期的見直し

市民の「知る権利」の保障と個人の尊厳の確保

昨今の情報通信技術の発達により、個人情報取扱形態の変化は、予測困難な状態となつていますが、基本的人権を擁護し、個人の尊厳を確保するためには、個人情報保護制度が形骸化しないよう努めなければなりません。したがって、条例施行後も定期的な見直しが必要です。

〈資料Ⅱ〉

大東市情報公開条例

平成九年三月二八日

条例第三号

第一章 総 則

(目的)

第一条 この条例は、開かれた市政の実現のため、市の保有する情報を公開することにより、市民の知る権利の保障と市政への参加を推進するとともに、市の市政に対する説明責任を果たすことにより、市民と市との信頼関係を深め、もつて市民主体の市政を実現するものとする。

(定義)

第二条 この条例において、次の各号に掲げる用語の意義は、当該各号に定めるところによる。

一 情報 実施機関が職務上作成または取得した文書、図画、写真、フィルム、磁気テープその他これらに類するもの

(以下「文書等」という。)で、実施機関が管理しているものをいう。

二 情報の公開 実施機関が、この条例により、情報を閲覧もしくは視聴に供し、またはその写しを交付することをいう。

三 実施機関 市長、教育委員会、選挙管理委員会、公平委員会、監査委員、農業委員会、固定資産評価審査委員会、水道事業管理者、消防長および議会をいう。

(実施機関の責務)

第三条① 実施機関は、この条例の解釈および運営に当たっては、情報の公開を請求する市民の権利を保障するとともに、個人のプライバシーの保護に最大限の配慮をしなければならない。

② 実施機関は、情報の公開にあたり、情報の適切な管理体制および検索体制の確立に努めなければならない。

③ 実施機関は、第一条の目的を達成するため、会議録等必要な文書等の作成を怠ってはならない。

(利用者の責務)

第四条 この条例の規定により情報の公開を受けた者は、当該情報を第一条の目的以外に利用してはならない。

第二章 情報の公開

(請求権者)

第五条① 次の各号に掲げる者は、実施機関に対し、情報の公開(第五号に掲げるものにあつては、そのものの有する利害関係に係る情報に限る。)を請求することができる。

一 市の区域内に住所を有する者

二 市の区域内の事務所または事業所に勤務する者

市民の「知る権利」の保障と個人の尊厳の確保

三 市の区域内の学校に在学する者

四 市の区域内に事務所または事業所を有する個人および法人その他の団体

五 前各号に掲げるもののほか、市の行政に利害関係を有するもの

② 実施機関は、前項各号に掲げるもの以外のものから情報の公開の申出があった場合においても、情報の公開に努めるものとする。

(公開しないことができる情報)

第六条 実施機関は、次の各号のいずれかに該当する情報については、当該情報の公開をしないことができる。

一 法人(国および地方公共団体その他の公共団体(以下「国等」という。)を除く)、団体または個人の事業者(以下「法人等」という。)に関する情報のうち、公開することにより、当該法人等の競争上の地位、財産権その他正当な利益を侵害すると認められるに相当の理由のあるものまたは公開しないことを条件に法人等から提供された情報で、公開しないことが必要かつ合理的であると認められるに相当の理由のある情報。ただし、次に掲げる情報を除く。

ア 人の生命、身体、健康および生活を保護するために必要とされる情報

イ 法人等の違法または不当な事業活動から市民を守るために必要とされる情報

ウ アまたはイに準じる情報であって、公益上の必要から特に公開することが必要と認められる情報

二 公開しないことを条件に任意に提供された情報で、当該個人の承諾を得ないで公開することにより、当該個人の協力を得ることが著しく困難になると認められる情報

三 公開することにより、人の生命、身体および財産の保護、犯罪の予防その他公共の安全と秩序維持に支障が生じる情報

四 公開することにより、市政の公平または円滑な執行に著しい支障を及ぼすおそれのある次に掲げる情報

ア 市の内部機関または機関相互における審議、検討または調査等に関する情報であつて、公開することにより、当該審議、検討または調査等に著しい支障がある情報

イ 市の行う事務事業に関する情報であつて、当該事務事業の性質上、公開することにより、当該事務事業の実施の目的を失わせ、または当該事務事業の円滑な実施に著しい支障がある情報

ウ 市と国等との間における照会、検討、協議等に関する情報であつて、公開することにより、その協力関係に著しい支障がある情報

(公開してはならない情報)

第七条 実施機関は、次の各号のいずれかに該当する情報については、当該情報の公開をしてはならない。

一 個人に関する情報(個人の事業者の当該事業に関する情報を除く。)であつて、特定の個人が識別され、またはざれ得るもののうち、一般に他人に知られたくないと望むことが正当であると認められる情報。ただし、次に掲げる情報を除く。

ア 法令または条例(以下「法令等」という。)の規定により、何人も閲覧できるとされている情報

イ 公表することを目的として作成または取得した情報

ウ 法令等の規定に基づく許可、免許等に関する情報で、公開することが公益上必要と認められるもの

二 法令等の規定により、公開することができないと明示されている情報

(情報の部分公開)

第八条 実施機関は、公開が請求された情報に、次に掲げる情報が併せて記録されている場合において、その部分を容易に分離することができ、かつ、当該分離によって公開の趣旨が損なわれないと認めるときは、その部分を除いて、当該情報の公開を行わなければならない。

市民の「知る権利」の保障と個人の尊厳の確保

- 一 第六条各号のいずれかに該当し、そのことを理由として公開されない情報
- 二 前条各号のいずれかに該当する情報

(公開の請求方法)

第九条 情報の公開を請求しようとする者は、次に掲げる事項を記載した請求書を実施機関に提出しなければならない。

- 一 氏名および住所（法人その他の団体にあつては、名称、事務所または事業所の所在地および代表者の氏名）
- 二 公開の請求をしようとする情報を特定するために必要な事項
- 三 前二号に掲げるもののほか、実施機関が定める事項

(公開の決定および通知)

第一〇条① 実施機関は、前条の規定による請求があつたときは、当該請求を受けた日から起算して一五日以内に、公開を行うかどうかの決定を行わなければならない。

- ② 実施機関は、前項に規定する期間内に決定を行うことができない正当な理由があるときは、その期限を一五日間を限度として延長することができる。この場合において、実施機関は、速やかに延長の理由を公開の請求をした者（以下、「請求者」という。）に通知しなければならない。

③ 実施機関は第一項に規定する決定を行ったときは、速やかに当該決定の内容を請求者に通知しなければならない。

- ④ 実施機関は、前項の場合において、請求に係る情報の全部または一部を公開しない旨の決定を行ったときは、前項に規定する書面にその理由を付記しなければならない。

- ⑤ 第一項に規定する期間（第二項の規定により当該期間が延長された場合にあつては、当該延長後の期間）内に、実施機関が公開を行うかどうかの決定を行わないときは、請求者は、公開をしないこととする決定があつたものとみなすことができる。

⑥ 実施機関は、第一項に規定する決定を行う場合において、当該決定に係る情報に第三者に関する情報が含まれるときは、必要に応じて当該第三者の意見を聴くことができる。

(公開の実施)

第一条① 実施機関は、前条第一項の規定により情報の公開をする旨の決定を行ったときは、請求者に対し、速やかに情報の公開を行わなければならない。

② 実施機関は、公開の請求に係る情報を公開することにより、当該情報を記録した文書等を汚損または破損させるおそれがあるとき、部分公開を行うときその他合理的な理由があるときは、当該文書等を複製または当該文書等から出力もしくは採録したものにより、情報の公開を実施するものとする。

③ 情報の公開は、実施機関が指定する日時および場所で行うものとする。
(手数料等)

第二条① 情報の公開に係る手数料は、無料とする。

② 請求者が、情報の写しの交付または送付を求めたときにおける当該情報の写しの作成および送付に要する費用は、事前に請求者が負担しなければならない。

(救済手続)

第二三条① 第一〇条第一項の決定に不服のある者は、行政不服審査法（昭和三十七年法律第一六〇号）の定めるところにより不服申立てをすることができる。

② 実施機関は、前項の規定する不服申立てがあったときは、当該不服申立てが明らかに不適法であるときを除き、遅滞なく、大東市情報公開審査会（次条第一項を除き、以下「審査会」という。）に当該不服申立てに対する裁決または決定について諮問しなければならない。

市民の「知る権利」の保障と個人の尊厳の確保

- ③ 審査会は、前項に規定する諮問があった日から起算して六〇日以内に答申するよう努めなければならない。
- ④ 実施機関は、前項の規定による諮問に対する答申を受けたときは、これを尊重して、速やかに裁決または決定を行わなければならない。

第三章 審査会

(審査会)

第一四条① 前条第二項に規定する実施機関の諮問に応じて審査をするため、大東市情報公開審査会を設置する。

- ② 審査会は、前条に規定する審査のほか、情報公開制度に関する重要事項について、実施機関に意見を申し出ることができる。
- ③ 審査会は、委員五人で組織する。
- ④ 審査会の委員は、情報公開に関し識見を有する者のうちから、市長が委嘱するものとする。
- ⑤ 審査会の委員の任期は、二年とし、補欠の委員の任期は、前任者の残任期間とする。ただし、再任は妨げない。
- ⑥ 審査会の委員は、職務上知り得た秘密を漏らしてはならない。その職を退いた後も同様とする。
- ⑦ 前各項に掲げるもののほか、審査会の組織および運営について必要な事項は、市長が別に定める。

第四章 補 則

(情報の提供)

第一五条 実施機関は、市民が必要とする情報の把握に努め、市民に対する正確で分かりやすい情報を市民が容易に利用できるよう、情報提供施策の拡充に努めなければならない。

(市長との調整)

第一六条 市長は、市長以外の実施機関に対し、情報の公開に関し、報告を求め、または助言を行うことができる。

(出資法人等の責務)

第一七条 市が出資する法人および団体は、その管理する情報について、市民の必要とする情報の提供に努めるものとする。

(他の制度との調整)

第一八条 この条例の規定は、他の法令等の規定により、公文書を閲覧もしくは縦覧または公文書の謄本、抄本等の交付を受けることができる場合における当該公文書の閲覧および写しの交付については、適用しない。

(目録等の作成)

第一九条 実施機関は、情報の検索に必要な目録を作成し、市民の閲覧に供しなければならない。

(運用状況の公表)

第二〇条 市長は、毎年、この条例の運用状況について、議会に報告するとともに、公表するものとする。

(委任)

第二一条 この条例に定めるもののほか、この条例の施行に関し必要な事項は、実施機関が別に定める。

付 則

(施行期日)

一 この条例は、平成九年一〇月一日から施行する。

(経過措置)

市民の「知る権利」の保障と個人の尊厳の確保

二 この条例の規定は、平成九年四月一日以後に実施機関が作成または取得した情報について適用し、同日前に実施機関が作成または取得した情報については、整理が終了した情報から適用する。

(大東市事務分掌条例の一部改正)

三 大東市事務分掌条例(平成六年条例第二一号)の一部を次のように改正する。

第二条第二項中第一三号を第一四号に改め、第四号から第二二号までを一号ずつ繰り下げ、第三号の次に次の一号を加える。

四 情報公開および個人情報保護に関すること。

大東市個人情報保護条例

平成九年三月二八日

条例第四号

第一章 総 則

(目的)

第一条 この条例は、市の保有する個人情報を開示、訂正および削除する市民の権利を保障するとともに、個人情報の適正な取扱いに関し必要な事項を定めることにより、個人の尊厳の確保と市民の基本的人権の擁護に資するものとする。

(定義)

第二条 この条例において、次の各号に掲げる用語の意義は、当該各号に定めるところによる。

一 個人情報 個人に関する情報であつて、特定の個人が識別され、または識別され得るものをいう。ただし、次に掲

げるものを除く。

ア 法人その他の団体に関する情報に含まれる当該法人その他の団体の役員に関する情報

イ 事業を営む個人の当該事業に関する情報

二 実施機関 市長、教育委員会、選挙管理委員会、公平委員会、監査委員、農業委員会、固定資産評価審査委員会、水道事業管理者、消防長および議会をいう。

三 文書等 大東市情報公開条例（平成九年条例第三号）第二条第一号に規定する文書等をいう。

四 事業者 法人（国および地方公共団体を除く。）その他の団体および事業を営む個人をいう。

（実施機関の責務）

第三条 実施機関は、この条例の目的を達成するため、この条例の趣旨を遵守し、個人情報保護について必要な措置を講じなければならない。

（市民の責務）

第四条 市民は、個人情報の保護の重要性を認識し、個人情報の保護に関する市の施策に協力するとともに、他人の個人情報取り扱いにあたっては、他人の権利利益を侵害することのないように努めなければならない。

（適用上の注意）

第五条 この条例の適用にあたっては、事業者および市民の権利と自由を不当に侵害するようなことがあってはならない。

第二章 実施機関が取り扱う個人情報の保護

第一節 個人情報の取扱い

（個人情報取扱事務の届出等）

市民の「知る権利」の保障と個人の尊厳の確保

第六条① 実施機関は、個人情報を取り扱う事務（以下「個人情報取扱事務」という。）を開始しようとするときには、あらかじめ次の事項を市長に届け出なければならない。

- 一 個人情報取扱事務の名称
- 二 個人情報取扱事務の目的
- 三 個人情報取扱事務を所掌する組織の名称
- 四 個人情報の対象者の範囲
- 五 個人情報の記録項目
- 六 個人情報の収集方法
- 七 前各号に掲げるもののほか、実施機関が定める事項

② 実施機関は、前項の規定により届出のあった事項を変更または当該届出に係る個人情報取扱事務を廃止しようとするときは、あらかじめその旨を市長に届け出なければならない。

③ 市長は、前二項に規定する届出された事項について、一般の縦覧に供しなければならない。

④ 第一項および第二項の規定は、市の職員または職員であった者に関する事務については、適用しない。
(収集の制限)

第七条① 実施機関は、個人情報を収集するときは、個人情報取扱事務の目的を明らかにし、当該目的の達成のために必要な範囲内で、適正かつ公正な手段により収集しなければならない。

② 実施機関は、個人情報を収集するときは、本人から収集しなければならない。ただし、次の各号のいずれかに該当するときは、この限りでない。

- 一 本人の同意があるとき。

二 法令または条例（以下「法令等」という。）の規定に基づくとき。

三 他の実施機関から提供を受けるとき。

四 出版、報道等により公にされているとき。

五 個人の生命、身体または財産のため、緊急かつやむを得ないと認められるとき。

六 前各号に掲げられるもののほか、大東市個人情報保護審査会（第二四条第一項の規定を除き、以下「審査会」という。）の意見を聴いたうえで、公益上必要があると実施機関が認めるとき。

③ 実施機関は、前項ただし書の規定により個人情報を本人以外から収集したときは、市長に届け出るとともに、次の事項を一般の縦覧に供しなければならない。

一 収集の目的

二 本人以外から収集した理由

三 収集した個人情報の項目

④ 実施機関は、次に掲げる個人情報を収集してはならない。ただし、法令等の規定に基づくときまたは審査会の意見を聴いたうえで、個人情報取扱事務の目的を達成するために必要であり、かつ、欠くことができないと実施機関が認めるときは、この限りでない。

一 思想、信仰、信条その他の心身に関する基本的な個人情報

二 社会的差別の原因となるおそれのある個人情報

（利用および提供の制限）

第八条① 実施機関は、個人情報を収集した目的以外に利用し、または実施機関以外のものに提供してはならない。ただし、次の各号のいずれかに該当するときは、この限りでない。

市民の「知る権利」の保障と個人の尊厳の確保

- 一 本人の同意があるとき。
 - 二 法令等の規定に基づくとき。
 - 三 出版、報道等により公にされているとき。
 - 四 個人の生命、身体または財産の保護のため、緊急かつやむを得ないと認められるとき。
 - 五 同一の実施機関内で利用し、または他の実施機関に提供する場合で、個人情報を利用し、または提供することが当該実施機関の所掌事務の遂行に必要かつ不可欠のものであり、かつ、当該利用または提供によって本人または第三者の権利利益を不当に侵害するおそれがないと認められるとき。
 - 六 前各号に掲げるもののほか、審査会の意見を聴いたうえで、公益上必要があると実施機関が認めるとき。
- ② 実施機関は、実施機関以外のものに個人情報を提供する場合において、必要があると認められるときは、提供を受けるものに対して、当該個人情報の使用目的もしくは使用方法の制限その他の必要な制限を付し、またはその適切な取扱いについて必要な措置を講ずることを求めなければならない。
 - ③ 実施機関は、公益上の必要があり、かつ、個人情報について必要な保護措置が講じられていると認める場合を除き、実施機関以外のものに対して、通信回線により結合された電子計算機（実施機関の保有する個人情報を実施機関以外のもので随時入手し得る状態にあるものに限る。）を用いて、個人情報を提供してはならない。
- (適正管理)
- 第九条① 実施機関は、個人情報の適正な維持管理を行うため、個人情報は正確かつ最新なものとし、漏えい、滅失、改ざんおよび損傷等（以下「漏えい等」という。）を防止するために必要な措置を講じなければならない。
- ② 実施機関は、保有する必要がなくなった個人情報については、確実かつ速やかに廃棄し、または消去しなければならない。

(委託の措置)

第一〇条① 実施機関は、個人情報取扱事務の全部または一部の処理を委託しようとするときは、委託に関する契約書に個人情報の漏えい等の防止に関する事項、契約に違反したときの契約解除および損害賠償に関する事項等を明記するなど、個人情報の適正な管理のために必要な措置を講じなければならない。

② 前項の委託を受けた事務に従事している者または従事していた者は、その事務に関して知り得た個人情報を他人に知らせ、または不当な目的に使用してはならない。

第二節 個人情報の開示等の請求

(開示請求)

第一条① 何人も、実施機関に対し、当該実施機関が保有している自己に係る個人情報（第六条第四項に規定する事務に係るものを除く。第一八条第一項および第二条第一項において同じ。）の開示の請求（以下「開示請求」という。）をすることができる。

② 未成年者または禁治産者の法定代理人は、本人に代わって開示請求をすることができる。
(開示してはならない個人情報)

第二条 実施機関は、次の各号のいずれかに該当する個人情報については、当該個人情報の開示をしてはならない。

一 法令等の規定により、本人に開示することができない個人情報

二 第三者に関する情報が含まれる情報であって、開示することにより、当該第三者の正当な権利利益を害するもの
(開示しないことができる個人情報)

第三条 実施機関は、次の各号のいずれかに該当する個人情報については、当該個人情報の開示をしないことができる。

市民の「知る権利」の保障と個人の尊厳の確保

一 個人の評価、診断、判定、指導、相談、選考等に関するものであって、本人に知らせないことが適当であると認められるもの

二 開示することにより、個人の生命、身体、財産等の保護その他公共の安全と秩序維持に支障が生じる個人情報

三 市の機関が国および地方公共団体その他の団体（以下「国等」という。）の機関と協力して行う事務または市の機関が国等の機関から依頼、協議等を受けた事務に関する個人情報であって、開示することにより、その協力関係に著しい支障があるもの

四 市の機関または国等の機関が行う取締り、監督、立入検査、許可、認可、試験、入札、交渉、渉外、争訟等の事務に関する個人情報であって、開示することにより、当該事務事業の実施の目的を失わせ、または当該事務事業の円滑な実施に著しい支障があるもの

五 前各号に掲げるもののほか、審査会の意見を聴いたうえで、公益上開示しないことが適当であると認められる個人情報

(部分開示)

第一四条 実施機関は、開示が請求された個人情報に次に掲げる個人情報記録されている場合において、その部分を容易に分離することができ、かつ、当該分離によって開示の趣旨が損なわれないと認めるときは、その部分を除いて、当該個人情報の開示を行わなければならない。

一 第一二条各号のいずれかに該当する個人情報

二 前条各号のいずれかに該当する個人情報で、当該個人情報が記録されていることによりその記録されている個人情報について個人情報を開示しないこととされるもの

(開示請求の方法)

第十五条① 開示請求をしようとする者は、次に掲げる事項を記載した請求書を実施機関に提出しなければならない。

一 氏名および住所

二 開示請求に係る個人情報等を特定するために必要な事項

三 前二号に掲げるもののほか、実施機関が定める事項

② 開示請求をしようとする者は、前項の請求書を提出する際、実施機関に対し、当該開示請求に係る個人情報の本人またはその法定代理人であることを証明するために必要な書類を提出し、または提示しなければならない。

(開示請求に対する決定等)

第一六条① 実施機関は、前条第一項の規定による開示請求があつたときは、当該請求を受けた日から起算して一五日以内に、開示を行うかどうかの決定を行わなければならない。

② 実施機関は、前項に規定する期間内に決定を行うことのできない正当な理由があるときは、その期限を一五日間を限度として延長することができる。この場合において、実施機関は、速やかに延長の理由を開示請求をした者（以下「開示請求者」という。）に通知しなければならない。

③ 実施機関は、第一項に規定する決定を行ったときは、速やかに当該決定の内容を開示請求者に通知しなければならない。

④ 実施機関は、前項の場合において、開示請求に係る個人情報の全部または一部を開示しない旨の決定を行ったときは、前項に規定する書面にその理由を付記しなければならない。

⑤ 第一項に規定する期間（第二項の規定により当該期間が延長された場合にあっては、当該期間延長後の期間）内に、実施機関が開示を行うかどうかの決定を行わないときは、開示請求者は、開示をしないこととする決定があつたものとみなすことができる。

⑥ 実施機関は、第一項に規定する決定を行う場合において、当該決定に係る個人情報に第三者に関する情報が含まれているときは、必要に応じて当該第三者の意見を聴くことができる。

(開示の実施)

第一七条① 実施機関は、前条第一項の規定により個人情報の開示をする旨の決定を行ったときは、開示請求者に対し、速やかに個人情報の公開を行わなければならない。

② 実施機関は、開示請求に係る個人情報を開示することにより、当該個人情報を記録した文書等を汚損または破損させるおそれがあるとき、部分開示を行うときその他合理的な理由があるときは、当該文書等を複写または当該文書等から出力もしくは採録したものにより、個人情報の開示を実施するものとする。

③ 個人情報の開示は、実施機関が指定する日時および場所で行うものとする。

(訂正等の請求)

第一八条① 何人も、実施機関に対し、当該実施機関が保有している自己に係る個人情報について、事実と誤りがあることを認めるときは、当該個人情報の訂正または削除（以下「訂正」等という。）の請求をすることができる。

② 実施機関は、前項の規定による請求（以下「訂正等の請求」という。）があったときは、速やかに当該誤りの訂正等をしなければならない。ただし、訂正等につき法令等に特別の定めがあるときまたは実施機関に訂正等の権限がないとき等は、訂正等を行うことはできない。

③ 第一一条第二項の規定は、訂正等の請求について準用する。

(訂正等の請求の方法)

第一九条① 訂正等の請求をしようとする者は、次に掲げる事項を記載した請求書を実施機関に提出しなければならない。

一 氏名および住所

二 訂正等の請求に係る個人情報の箇所およびその内容

三 前二号に掲げるもののほか、実施機関が定める事項

② 訂正等の請求をしようとする者は、実施機関に対し、訂正等を求める内容が事実と合致することを証明する資料を提出し、または提示しなければならない。

③ 第一五条第二項の規定は、訂正等の請求をしようとする者について準用する。

(訂正等の請求に対する決定等)

第二〇条① 実施機関は、前条の規定による訂正等の請求があったときは、当該請求を受けた日から起算して三〇日以内に訂正等を行うかどうかの決定を行わなければならない。

② 実施機関は、前項に規定する期間内に決定を行うことのできない正当な理由があるときは、その期限を三〇日間を限度として延長することができる。この場合において、実施機関は、速やかに延長の理由を訂正等の請求をした者(以下「訂正等請求者」という。)に通知しなければならない。

③ 実施機関は、第一項に規定する決定を行ったときは、速やかに当該決定の内容を訂正等請求者に通知しなければならない。

④ 実施機関は、前項の場合において、訂正等の請求をしない旨の決定を行ったときは、前項に規定する書面にその理由を付記しなければならない。

⑤ 第一六条第五項の規定は、訂正等の請求に対する決定について準用する。

(是正の申出)

第二一条① 何人も、実施機関に対し、当該実施機関が保有している自己に係る個人情報の取扱いが、この条例の規定に違反して不適正であると認めるときは、当該個人情報の取扱いの是正を申し出ることができる。

市民の「知る権利」の保障と個人の尊厳の確保

② 是正の申出をしようとする者は、次に掲げる事項を記載した申出書を実施機関に提出しなければならない。

一 氏名および住所

二 是正の申出に係る個人情報の箇所および内容ならびに是正を求める取扱いの内容

三 前二号に掲げるもののほか、実施機関が定める事項

③ 第一五条第二項の規定は、是正の申出をしようとする者について準用する。

④ 実施機関は、是正の申出があったときは、速やかに当該是正の申出に対する処理を行い、当該処理内容（当該是正の申出の趣旨に沿った処理を行わない場合にあつては、その内容を含む。）を当該是正の申出をした者に書面により通知しなければならない。

⑤ 実施機関は、前項の場合において、是正の申出の内容を勘案して必要がある認めるときは、審査会の意見を聴くことができる。

(手数料等)

第二条① 個人情報の開示、訂正等および是正に係る手数料は、無料とする。

② 個人情報の写しの交付または送付を請求した者が、当該個人情報の写しの作成および送付に要する費用は、事前に当該請求をした者が負担しなければならない。

(救済手続)

第三条① 第一六条第一項または第二〇条第一項の決定に不服のある者は、行政不服審査法（昭和三十七年法律第一六〇号）の定めるところにより不服申立てをすることができる。

② 実施機関は、前項の規定する不服申立てがあつたときは、当該不服申立てが明らかに不適法であるときを除き、遅滞なく、審査会に当該不服申立てに対する裁決または決定について諮問しなければならない。

- ③ 審査会は、前項に規定する諮問があった日から起算して六〇日以内に答申するよう努めなければならない。
- ④ 実施機関は、前項の規定による諮問に対する答申を受けたときは、これを尊重して、速やかに裁決または決定を行わなければならない。

第三章 審査会

(審査会)

- 第二四条① 前条第二項に規定する実施機関の諮問に応じて審査をするため、大東市個人情報保護審査会を設置する。
- ② 審査会は、前項に定めるもののほか、個人情報の保護に関する重要な事項について、市長の諮問に応じて調査し、または審議するとともに市長に意見を申し出ることができる。

- ③ 審査会は、委員五人で組織する。
- ④ 審査会の委員は、個人情報保護に関し識見を有する者のうちから、市長が委嘱するものとする。
- ⑤ 審査会の委員の任期は、二年とし、補欠の委員の任期は、前任者の残任期間とする。ただし、再任は妨げない。
- ⑥ 審査会の委員は、職務上知り得た秘密を漏らしてはならない。その職を退いた後も同様とする。
- ⑦ 前各項に掲げるもののほか、審査会の組織および運営について必要な事項は、市長が別に定める。

第四章 事業者が取り扱う個人情報の保護

(事業者の責務)

- 第二五条 事業者は、その事業の実施にあたって個人情報を取り扱うときは、基本的人権を尊重して個人情報の保護の重要性を認識するとともに、個人情報保護に関する市の施策に協力しなければならない。

市民の「知る権利」の保障と個人の尊厳の確保

(指導および助言)

第二六条 市長は、事業者に対し、個人情報の保護のために必要な措置を講ずるよう指導および助言を行うものとする。

(説明または資料の提出)

第二七条 市長は、事業者が個人情報を通正に取り扱っていると疑いがあると認めるときは、当該事業者に対し、事実を明らかにするために必要な限度において、説明または資料の提出を求めることができる。

(勧告)

第二八条 市長は、事業者が個人情報を通正に取り扱っていると認めるときは、審査会の意見を聴いたうえで、当該事業者に対し、その取扱いを是正するよう勧告することができる。

(公表)

第二九条① 市長は、事業者が第二七条の規定による要求に正当な理由なく応じなかったときまたは前条の規定による勧告に従わなかったときは、あらかじめ審査会の意見を聴いたうえで、その事実を公表することができる。

② 市長は、前項に規定する公表をしようとするときは、あらかじめ事業者にその内容を通知し、意見陳述の機会を与えたいうえて、審査会の意見を聴くことができる。

(国または他の地方公共団体との協力)

第三〇条 市長は、事業者が行う個人情報の取扱いについて、個人の権利利益を保護するために必要があると認めるときは、国もしくは他の地方公共団体に対して協力を要請し、または国もしくは他の地方公共団体からの協力の要請に応ずるものとする。

(苦情の処理)

第三二条① 実施機関は、当該実施機関が行う個人情報の取扱いに関する苦情の申出があったときは、適切かつ迅速にこれを処理するよう努めなければならない。

② 市長は、事業者が行う個人情報の取扱いについて苦情の申出があったときは、適切かつ迅速にこれを処理するよう努めなければならない。

③ 市長は、前項の規定による処理のために必要があるときは、事業者その他の関係者に対して、説明または資料の提出を求めることができる。

(市長の調整)

第三二条 市長は、市長以外の実施機関に対し、個人情報の取扱いに関し、報告を求め、または助言することができる。

(出資法人等の責務)

第三三条 市が出資する法人等で実施機関が定めるものは、この条例に基づき実施機関が行う個人情報の保護に関する施策に留意し、個人情報の保護のために必要な措置を講じなければならない。

(他の制度との調整)

第三四条 ①この条例の規定は、次に掲げる個人情報については、適用しない。

一 統計法（昭和三十二年法律第一八号）第二条に規定する指定統計を作成するために集められた個人情報

二 統計法第八条第一項の規定により総務庁長官に届け出られた統計調査によって集められた個人情報

三 統計報告調整法（昭和二十七年法律第一四八号）の規定により総務庁長官の承認を受けた統計報告（同法第四条第二項に規定する申請書に記載された専ら統計を作成するために用いられる事項に係る部分に限る。）の徴集によって得られた個人情報

市民の「知る権利」の保障と個人の尊厳の確保

四 図書館その他図書、資料、刊行物等（以下「図書等」という。）を閲覧に供し、または貸し出すことを目的とする施設において、当該目的のために管理されている図書等に記録されている個人情報

② 他の法令等（大東市情報公開条例を除く。）の規定により、個人情報の開示または訂正等その他個人情報の取扱いに関する手続の定めがあるときは、その定めるところによる。

（運用状況の公表）

第三五条 市長は、毎年、この条例の運用状況について、議会に報告するとともに、公表するものとする。

（委任）

第三六条 この条例に定めるもののほか、この条例の施行に関し必要な事項は、実施機関が別に定める。

付則

（施行期日）

一 この条例は、平成九年一〇月一日から施行する。ただし、第七条第二項第六号、同条第四項ただし書および第八条第一項第六号中審査会の意見を聴くことに関する部分および第二四条の規定は、同年四月一日から施行する。

（経過措置）

二 この条例の施行前に実施機関が行った個人情報情報の収集、利用もしくは提供または個人情報情報の電子計算機処理もしくはこれに係る電子計算機の結合は、この条例の規定により行われたものとみなす。

三 この条例の施行の際現に実施機関が保有している個人情報取扱事務についての第六条第一項の規定の適用については、同項中「開始しようとするときは」を「現に行っているときは、この条例の施行後速やかに」と読み替えるものとする。