The University of Osaka
Institutional Knowledge Archive

Title	情報公開条例及び個人情報保護条例に関するメモ
Author(s)	金谷, 重樹
Citation	国際公共政策研究. 1999, 4(1), p. 3-19
Version Type	VoR
URL	https://hdl.handle.net/11094/7119
rights	
Note	

The University of Osaka Institutional Knowledge Archive : OUKA

https://ir.library.osaka-u.ac.jp/

The University of Osaka

情報公開条例及び個人情報保護条例に関するメモ

Memorandum on Public Information Regulations and Personal Information Protection Regulations

金谷　重樹*

Shigeki KANATANI*

Abstract

Many local goverments have their own public information regulation and personal information protection regulatin. However, there are many ploblems or difficulties on the ocasion of interpretation and application of them.

This memorandum points out several problems and solution to them from my personal experience as a member of some cmmittees concerning the regulations.

キーワード：情報公開条例、個人情報保護条例

Keywords：Public information regulation, Personal infomation protection regulation

* 摂南大学法学部 教授

Ⅰ はじめに

昭和57年に山形県の金山町が日本で最初の情報公開条例を制定して以来、全国の地方公共団体で情報公開条例（一部要綱を含む）の制定が相次ぎ、読売新聞社の調査によると、全国3252の市区町村のうち平成10年4月1日現在で533団体、そして1年後の平成11年5月1日現在では、その約60％増の858団体が制定している（平成11年6月16日読売新聞朝刊）。他方、都道府県にあっては、昭和57年に神奈川県と埼玉県が条例を制定して以来、多くの都道府県で条例が制定され、平成11年1月1日、最後まで未制定であった愛媛県がそれまでの要綱を廃止して条例を制定施行したことにより、そのすべてが条例を制定施行するに至った。

このような状況の下、国においても、本年（平成11年）5月7日、「行政機関の保有する情報の公開に関する法律」、いわゆる情報公開法が成立し、2年以内に施行される運びとなったところであるが、本法はその第40条で「地方公共団体は、この法律の趣旨にのっとり、その保有する情報の公開に関し必要な施策を策定し、及びこれを実施するよう努めなければならない」と規定していることから、今後、条例の制定団体は飛躍的に増加し、いずれ全地方公共団体が条例を制定施行することになると思われる。

他方、個人情報保護条例については、国が昭和63年に「行政機関の保有する電子計算機処理に係る個人情報の保護に関する法律」を制定し、その第26条で「地方公共団体は、個人情報の電子計算機処理を行う場合には、この法律の規定に基づく国の施策に留意しつつ、個人情報の適切な取扱いを確保するため必要な施策を策定し、これを実施するよう努めなければならない」と規定したことから、その後、全国の地方公共団体のほとんどすべてが個人情報保護に関する条例又は要綱を制定し、施行することとなった。

もっとも、本法がその保護対象としている個人情報はあくまで「電子計算機処理」される個人情報であり、いわゆるマニュアル処理されるものまで含んでいないことから、右各条例ないし要綱の大半も電子計算機処理される個人情報のみを保護対象としているに過ぎないのが現状である。

しかし、近年、高度情報化社会の到来とあいまって、人々のプライバシーに関する権利意識が一層高まり、プライバシーの概念も従来の消極的な「自己の個人情報を知られない権利」から、積極的な「自己の個人情報をコントロールする権利」であるとの認識へ変化し、それが定着する中、全国の地方公共団体においても、単に電子計算機処理のみならずマニュアル処理に際しても個人情報を保護すべきことを内容とする条例が相次いで制定されており（ただ、その数は少なく、都道府県にあっても、平成11年4月1日現在、未だ約半数の23団体に過ぎない）、この流れはやがて国における「個人情報保護法」の制定に繋がるものと思われる

（なお、現在、国においては、すべての国民の住民票に10ケタの住民票コードを記載して、全国共通の本人確認のシステムを導入するための住民基本台帳法の改正と絡めて個人情報保護法の制定が検討されている）。

本稿は、このような状況を背景に、筆者が若干の地方公共団体において、懇話会委員、審査会委員あるいは審議会委員として、情報公開条例や個人情報保護条例の案の策定や、条例が施行された後、その運営にたずさわった経験を軸に、そこで感じたことをメモ書きしたものである。

2　懇話会について

条例は、言うまでもなく、地方議会がその制定権を有するが、条例案は、通常、首長によって策定され、議会へ提出される。

この点、情報公開条例や個人情報保護条例もその例外ではなく、筆者の知る限り、これらの案のほとんどすべてが首長によって策定され、議会へ提出されている（ちなみに、奈良県の三郷町においては、当時の住宅開発公社―現在は解散―の不祥事を発端に、議会が市民からの情報公開条例の制定請求を受け、平成９年３月５日、全議員15名が共同で条例提案を行い、総務常任委員会へ付託された後、同年同月14日、本会議において原案通り可決され、平成11年４月１日から施行された珍しいケースである）。

また、条例案の策定作業は、通常、条例の施行後にその運用に当たる庁内の関係部課によって企画、遂行され、最後に首長の決裁を経て、その名で議会へ提出されるが、情報公開条例や個人情報保護条例にあっては、その内容からして、庁内のすべての部課に直接の関係を有する条例であるため、多くの場合、その企画、策定作業は総務課あるいは行政管理課が担当している。

ところで、ほとんどの情報公開条例と個人情報保護条例について見られる共通の特色のひとつとして、その案が「懇話会」の提言を受ける形で策定されていることを挙げることができる。つまり、制度を住民の意見を反映した内容にするという目的から、首長が住民代表や学識経験者で構成される「○○市情報公開制度懇話会」ないし「○○市個人情報保護制度懇話会」と称される懇話会を設けて制度の在り方を諮問し、それを受けて懇話会が「○○市における情報公開制度の在り方について」あるいは「○○市における個人情報制度の在り方について」といったタイトルの提言をし、その後、概ねそれに沿った内容の条例案が議会に提出され、成立している（ちなみに、奈良市においては情報公開制度について同市の懇話会が提言した内容と、その後に成立した情報公開条例の内容との間にかなりの隔たりがあったことから、マスコミの話題にもなったところである）。

（1） 法的根拠

このように懇話会が住民代表と学識経験者によって構成され（多くの場合、その数は10名程度である）、その役割が情報公開制度や個人情報保護制度の在り方について首長から諮問を受け、それを審議し、その結果を答申（一般に「提言」という語が用いられているが、その実質は諮問に対する「答申」である）することであることからすれば、この懇話会の法的な性質は首長の「諮問機関」としての附属機関ということになる。

ところで、諮問機関が執行機関の意思決定に参加するのみならず、現実には、執行機関の意思を実質的に決定するなど、附属機関が執行機関による行政運営に対して多大な影響力を有することから、その存在を明確にし、設置などに民意を反映させるなどの必要があることから、地方自治法138条の4第3項及び同法202条の3第1項は、それぞれ、首長をはじめとする執行機関（政令で定める執行機関を除く）に諮問機関をはじめとする附属機関を置くことを認める一方で、その設置は法律又は条例によるべきこと、そして担任事務については法律若しくはこれに基づく政令又は条例で定めることにしている。

そうすると、この懇話会の設置と担任事務は条例で定められなければならないことになるが、筆者の知る限り、条例で設置された懇話会は無く、現に筆者が関与した懇話会のいずれも「○○市情報公開懇話会設置要綱」あるいは「○○市個人情報保護懇話会設置要綱」といった題名の要綱で設置されたものである。

そして、その理由として、条例案の策定作業に当たっている総務課あるいは行政管理課の担当者がこの懇話会を、附属機関としての諮問機関ではなく、いわゆる「庁内委員会」と称される内部委員会として位置づけていることが挙げられる。

つまり、先に述べたように、多くの条例案の策定作業は、施行後にその運用に当たることになる庁内の関係部課によって企画、遂行されるが、この作業は一般に「庁内検討」と称され、また、この庁内検討を担当する組織として関係担当職員で構成される庁内委員会が設置されることがしばしばであり、さらに、条例案が専門的技術的内容のものであるときには、学識経験者がその庁内委員会の委員として招かれることも珍しくはない。

そして、懇話会がこの庁内委員会であれば、その組織は附属機関としての諮問機関ではなく、あくまでも首長部局内の組織に止まり、したがってその設置には、条例の制定を要せず、首長の組織権の行使として行いうることになり、要綱で足りることになる。

しかし、他方、懇話会が庁内委員会であれば、懇話会の委員の中心は職員でなければならず、また懇話会の運営上の主導権も職員ないし行政機関に在るはずである。

ところが、現実には、懇話会の委員はそのすべてが住民代表ないし学識経験者であり、また、その運営は、実質的にはともかく、形式的には当該懇話会の判断に委ねられており、さ

らに、懇話会委員への就任に当たっては委嘱状が交付されているのが一般である（職員を庁内委員会委員に任ずる場合は、委嘱状ではなく、辞令である）。

そうすると、この懇話会を庁内委員会と見るには無理があり、首長の附属機関としての諮問機関であり、したがってその設置には条例を必要とすると理解するのが素直であると思われる。

しかし、多くの場合、わずか１年余り存続するに過ぎず、しかも５ないし６回程度開催されるに過ぎない懇話会を設置するに当たって、その都度、条例の制定を行うことは現実的ではないこともまた事実であることから、地方自治法を改正して、この程度の諮問機関の設置については首長の規則事項とするのが適切であると思われる。

（２）　会議の公開

住民の「知る権利」や「政治参加」の議論と相まって、行政の透明性、とりわけ行政の意思が形成される過程の透明性を求める声が高まる中、懇話会の会議の傍聴を認めるべきであるとする議論があり、特に情報公開懇話会については、それが住民代表を主要な委員とし、住民の意見を聴くための懇話会である趣旨からして、傍聴を認めない懇話会で提言された制度はスタート地点から問題を孕んだ制度であるとする主張もある。

この問題は、帰する所、会議の傍聴を認めることにより委員による自由闊達な意見交換が妨げられ、公正かつ適正な提言に支障が生じるか否かの問題である。

この点、傍聴を認めるべきとする主張によれば、懇話会委員への就任を承諾した者は、そこで議論される事項について開披しようとする自己の見解を有しているはずであり、しかもその見解が情報公開や個人情報保護に関する現実の制度として実現され得るものであることからすれば、その発言は積極的に行うべきであり、また同時に責任を伴うものであり、傍聴者が在ることによって、発言に支障が生じ、責任を回避することがあってはならないとする。

しかし、同じく諮問機関ではあるものの、通常の審議会がそこで審議される事項についての専門家ないし自己の見解を有している者を委員としており、さらにそれらの者の多くが日常においても議論の場に慣れているのに対し、懇話会はいわゆる素人である住民代表を主要な委員とし、したがって日常においても議論に慣れておらず、しかも懇話会で議論される事項はかなり専門的技術的知識を必要とする事項であるという特殊性がある。

このような特殊性を考慮せず会議の傍聴を認めれば、いわゆる素人委員である住民代表委員は傍聴人の視線やその発言の私生活への影響を気にする余り、発言を躊躇することは容易に想像でき、このことは人口規模が小さく、したがって傍聴人と委員とが身近な存在である市町村では尚更である。そうすると、会議はいきおい専門家である学識経験者委員のリードするところとなり、結局、住民の意思が反映されない提言ないし制度が出来上がることにな

るおそれが多分にある。

しかし、地方政治への住民参加が進むにつれ、今後、懇話会のみならず様々な諮問機関への住民代表委員の参加がますます進み、その責任が増す中、会議の傍聴を認め、しかも自由闊達な意見交換がなされるためには、あらかじめ傍聴を認める会議であることを告知した上で住民代表委員を選任したり、公募によって募り、あるいは会議に入る前に委員に対して、審議される事項についての基本的な知識をレクチャーするといった工夫が必要であろうと思われるが（なお、筆者が会長又は副会長を務める懇話会においては、必ず、この事前のレクチャーを行っているが、その際には自由闊達な意見交換を確保するため、予断を与えることのないよう常に留意しているところである）、他方、住民の側においても、地方政治が住民自治を基盤とすることに常日頃から留意して地方政治に関心を寄せ、自ら学ぶことに努め、各種の諮問機関の住民代表委員として地方政治に積極的に参加する姿勢を持つことが、民主主義を実現する上で肝要である。

3　情報公開条例について

（1）　一部事務組合

全国の市町村の多くが消防事務や廃棄物処理事務などを一部事務組合の方式で共同処理しているが、この一部事務組合は、それを組織している市町村から独立した法人格を有する地方公共団体である。そのため、一部事務組合を組織する市町村の情報公開条例では、一部事務組合の管理者ないし理事会を実施機関とすることができず、したがってその保有する情報については、住民に開示請求権を認めることができない。

そこで、たとえばX市とY市とが一部事務組合を設立して共同で廃棄物処理をしている場合、たとえ両市ともに情報公開条例を制定していたとしても、両市の住民にはたとえばダイオキシンに関する情報などの開示を当該一部事務組合に請求することはできず、X市又はY市の実施機関である市長が保有する当該一部事務組合に関する情報の開示を請求する他ないことになる（ちなみに、判例は一部事務組合に対する財務監査請求を両市の市民に認めている）。

そして、この場合、開示請求権が実施機関が保有している情報の開示を請求する権利であることから、両市の実施機関が保有（入手）している情報量に差異があり、したがって両市の市民相互間で開示される情報量に差異が生じ得ることはもとより、両市の実施機関による非開示情報であるか否の判断が異なり、同一の情報について、一方の市民には開示されたが他方の市民には開示されない事態も生じ得る。

さらに、開示請求権が実施機関が「現に」保有している情報の開示を請求する権利であることから、市民は実施機関に対し、より詳細な情報を入手して開示すべきことまでをも請求することはできない。

事務処理の効率化を図るため多くの地方公共団体が一部事務組合の方式で事務を共同処理している現状に鑑みれば、この一部事務組合が保有する情報を公開制度の枠外に置くことは許されず、全国の一部事務組合の議会は早急に情報公開条例を制定してその保有する情報を関係住民に開示すべきである。

（2）　外郭団体

情報公開条例を制定するに際しての主要な論点のひとつとして地方公共団体の出資法人などのいわゆる外郭団体を実施機関に含めることができるか否かという点があるが、一般には、情報公開条例が、本来、統治主体たる地方公共団体の保有する情報の開示請求権を保障することを目的としており、また、たとえ外郭団体といえども当該地方公共団体から独立した法人などであり、さらに出資法人が保有する情報は当該地方公共団体以外の出資者が直接の利害関係を有する情報でもあるといったことから否定的に考えられている。

しかし、全国の地方公共団体がそれぞれ少なからざる外郭団体を有しており、しかもそれらの外郭団体が公益と密接な関係を有する事務事業を処理している（公益と密接な関係を有する事務事業であるからこそ地方公共団体の外郭団体として設立されている）ことからすれば、この外郭団体の有する情報を開示請求権の対象とすべきとする主張がなされるのは当然である。

そこで、たとえば地方公共団体が全額出資している外郭団体については、いわゆる法人格否認の法理を類推適用して、それを実質的な地方公共団体の機関とみなして、実施機関として扱い、あるいは少なくとも条例によって開示義務を課すことが主張されているが、条例で開示義務を課す方式については、全額出資の外郭団体のみならず、地方公共団体の出資比率が50％を超える株式会社についても、その株主権を行使して、当該法人の保有する情報について開示義務を課すこともできると思われる。

もっとも、たとえ外郭団体を実施機関とし、あるいは条例で外郭団体に対してその保有する情報の開示を義務付けたとしても、外郭団体による非開示の決定には処分性がないため、行政不服審査法による不服申立や取消訴訟を提起することができないという問題点がある。

そして、この場合、開示を請求する訴訟は民事訴訟による外ないことになるが、条例が外郭団体に対して開示を義務付けたことと、当該条例が開示を請求した者に「開示請求権」を保障していることとは別の問題であり、いわゆる原告適格の問題が残ることになる。

そこで、このような問題を克服する方法として、地方公共団体が全額出資している外郭団

体と出資比率が50％を超える株式会社については、当該外郭団体ないし株式会社の保有する情報の保有権を首長にも認める、つまり当該情報を、同時に、首長が保有する情報ともする条例を制定する方法が考えられ、この方法を採れば、開示請求は首長に対して行うことになり、その非開示決定は処分性を持つことになる。

そして、地方公共団体が全額出資している外郭団体はもとより、その出資比率が50％を超える株式会社については、その担任する事務事業が公益性を有するからこそ、地方公共団体が全額又は50％を超える出資をし、その運営の主導権を保持しようとしていることに鑑みれば、他の出資者も、当該株式会社の持つ公益的性格から、その保有する情報の開示を受忍すべきであると思われる。

ところで、「公有地の拡大の推進に関する法律」によって全国の地方公共団体が設立している土地開発公社については、それが法律によって設立された地方公共団体とは別個の法人であり、したがってその保有する情報について条例で開示義務を課すことはできないと一般に理解されており、自治省見解も同様である。

しかし、土地開発公社は公共用地の取得という当該土地開発公社を設立した地方公共団体の事務事業を代行する法人であり、また地方公共団体が全額を出資して設立され、さらに首長には理事及び監事の任命権をはじめとする包括的な監督権が認められていることからすれば、その性格は、それを設立した地方公共団体の全額出資の外郭団体であり、法律で定められた運営などを条例によって変更することは格別、その保有する情報についても条例で開示を義務付けることはできないとすることに合理的な理由は見いだせない。

なお、情報公開条例の制定に際しては、このように外郭団体が保有する情報の開示をめぐっては大いに議論が行われるが、補助金の交付を受けた法人その他の団体などが保有する当該補助金に関する情報の開示については余り議論がなされない。しかし、法人その他の団体などによっては、その経費の大半が補助金で賄われていたり、あるいは一回当たりの補助金の額はさして多額ではなくとも、その累積額が多額にのぼるケースもある。また、いわゆるシルバー人材センターのように、地方公共団体が出資はしていないものの、その公益性に鑑み、職員を派遣している団体もあり、今後は、このような法人その他団体などの有する情報の開示が議論になるとも考えられる。

（3） 企業管理者

全国の市町村の多くが地方公営企業のひとつである水道事業を経営しており、市町村の情報公開条例においても、その多くが水道事業管理者を実施機関としているが、水道事業管理者は、教育委員会、選挙管理委員会あるいは監査委員といった首長から独立した機関ではなく、本来、首長の補助機関であり、したがって水道事業管理者が保有している情報は首長が

保有する情報である。そこで、首長を実施機関としておけば、あえて水道事業管理者を実施機関とする必要もないように思われ、同様のことは消防長についても言える。そうすると、多くの市町村の情報公開条例が水道事業管理者や消防長を実施機関としているのは、それらが地方公営企業法や消防組織法によって職員の任免権など首長から独立した権限を多く認められており、特に水道事業管理者については地方公営企業法が、特定の事項を除くものの、管理者は「地方公営企業の業務を執行し、当該業務の執行に関し当該地方公共団体を代表する」としていることなどから、いわば立法政策的に実施機関とされているものと思われる。

しかし、条例で水道事業管理者を実施機関とすることは、地方自治法上、本来、首長に属する「水道事業組織が有する情報を管理する権限」のひとつである開示・非開示決定権を、その補助機関に委任することを意味する。そうすると、首長の権限の委任は首長自らの判断によって行われるべきであることからすれば、水道事業管理者を実施機関とする情報公開条例案が議会ないし議員によって策定され、議会に上程されることは、法律上の首長の権限が、その判断によらず、条例によって、その補助機関に委任されてしまうという問題点があると思われる。

ところで、水道事業管理者については、地方公営企業法が水道事業を経営する市町村について原則としてそれを置くものとする一方、例外的に、条例で定めるところにより、それを置かないことを認めていることから（７条）、それを置いていない市町村も少なくなく、また、市町村によっては水道事業管理者を置いてはいるものの首長がそれを兼ねているケースもある。

そこで、まず、水道事業管理者を置いており、しかも首長がそれを兼ねていない場合で、当該管理者を実施機関としている情報公開条例にあっては、開示請求は当該管理者に対して行い、非開示決定に対する不服申立はその直近上級庁である首長に対して審査請求をすることになる。

また、水道事業管理者を置いているものの首長がそれを兼ねている場合で、当該管理者を実施機関としている情報公開条例にあっては、開示請求は「水道事業管理者としての首長」に対して行い、非開示決定に対する不服申立は、その直近上級庁である「首長としての首長」に対して審査請求することになる。

そして、水道事業管理者を置いていない場合には、水道事業の管理責任者が首長であることから、水道事業管理者を実施機関とすることはできず、水道事業に係る情報の開示請求は首長に対して行い、非開示決定に対する不服申立は「首長としての首長」に対して異議申立することになるはずである。

ところが、条例で水道事業管理者を置かないことにしている市町村の情報公開条例において水道事業管理者を実施機関としている例が見られるが（たとえば奈良県の大和高田市、橿

原市、斑鳩町、三郷町そして河合町の情報公開条例がその例として挙げられる)、これは全国の少なからざる市町村の情報公開条例が他の市町村、とりわけ先行近隣市町村の情報公開条例との間の横並び意識で策定されたことに起因するものと思われる。

（4） 法人等情報に含まれる個人情報

市町村は土木工事請負契約の入札業者や許認可の申請業者など多くの関係業者に対して当該法人等に関する詳細な資料の提出を求め、保有しているが、それらの資料には数多くの個人情報が含まれており、たとえば、土木工事請負契約の入札業者に提出させた資料（したがって公文書）には配置予定監理技術者の住所や氏名が記載されていることはもとより、監理者たり得ることを証明するための1級技術検定合格証明書や資格者証などの写しが含まれているが、この資格者証には配置予定監理技術者の住所、氏名、本籍地、生年月日、交付番号、所属建設業者名が記載され、顔写真が貼付されている。さらには、当該配置予定監理技術者が現に当該建設業者に勤務している者であることを証明するために、当該本人の健康保険被保険者証の写しが含まれていることが少なくない。

そこで、法人等情報の開示請求に対して、商業登記簿に記載されている取締役等の氏名や住所は別として、それ以外の者、とりわけ従業員に関する個人情報がはたしてどの程度まで開示を許されるかが問題とりなり、たとえばこの資格者証の開示が許されるか否かがひとつの問題となる。

この点、ひとつの考え方は、資格者証に記載されている個人の住所、氏名、本籍地、生年月日、所属建設業者名、そして貼付されている顔写真は典型的な個人情報であり、また交付番号も「他の情報と照合することによって特定の個人を識別し得る」個人情報であり、条例にその開示を認める特段の定めが無い限り、それを開示することは許されないとするものであろう。

それに対して、資格者証は、その性質上、本来、関係者に対して提示することを目的として作成されたものであり、また、関係者には工事発注予定者である地方公共団体のみならず、当該地方公共団体が事務事業の執行について説明責任を負っている当該地方公共団体の住民をも含むことから、とりわけ住民に対する資格者証の開示は非開示情報である個人情報の開示には該当しないとする考え方もあろう（もっとも、本籍地については、当該本人が一定の技術上の資格を有する者であることを証明するために必要な事項ではなく、したがって開示を許されないのはもとより、そもそも資格者証に本籍地を記載することに合理性はない)。

しかし、たとえ資格者証が、本来、関係者に対して開示することを目的として作成されたものであるとしても、それを開示するか否かは本人の判断に委ねられていると思われ、そうであれば、本人の意思にかかわらず、その所属する建設業者の判断で関係地方公共団体にそ

こに含まれる情報が提出され、開示されることには問題があるとも考えられる。

もっとも、建設業者に勤務し、所属業者に資格者証を提出した行為は、当該所属業者が資格者証ないしそこに含まれる情報を関係者に提示ないし開示することに対し、事前に、包括的な同意をしたものと捉えることもできなくはない。

なお、法人等情報の開示に関して、契約書や領収書等に存する当該法人等の印影の開示が許されるか否かが、偽造防止の観点から、問題となり、この点について、開示と偽造との間には直接の因果関係はないとする判例もあるが（奈良地裁平成10年１月26日判決等）、偽造の可能性が無いわけではないことからすれば、開示に際しては、当該印影の上に棒線を入れておくなどの工夫が実務上なされてしかるべきと思われる。

（５）　意思形成過程情報・事務事業執行情報

ある情報が非開示情報としての意思形成過程情報あるいは事務事業執行情報に該当するか否かの判断に際しては当該情報の内容のみならず、当該情報の行政側関係者が置かれている環境をも十分に考慮すべきであり、たとえば最高裁もダム建設に関する情報を「審議内容の概略の報道が記者会見の形でなされた際、ダム構想のあること、その図面が協議会に提出されたことも発表された。その結果、その後協議会委員に対し、ダム建設について、交渉を申し入れる団体や面談を強要する者があり、また、電話で種々強い調子で申し入れをする者が現れ、委員の中には、その職を辞任したい意向を示す者がいた。河川課に対しても、ダム建設について交渉を申し入れる者がいた」ことを理由のひとつとして市が行った非開示決定を適法とした大阪高裁判決（平成５年３月23日）を是認している（平成６年３月25日判決）。

そうすると、たとえば試験問題の作成者やコンペの審査員が特定され得る情報の公開については慎重に扱われるべきであり、とりわけ作成者や審査員が市町村職員であり、しかも当該市町村の規模が小さく、地縁血縁関係が強い地域であり、さらには市町村政に強い影響力を持つ有力者がいるようなケースでは、これらを公開することによって公正かつ適切な意思決定や事務事業の遂行に著しい支障が生じることは容易に想像できる。

このようなケースにおいても、なお当該関係者ないし職員は毅然たる態度をもって意思形成や事務事業の執行に当たるべきであるという主張は、あまりに形式的、観念的、理想的発想であろう。

そこで、たとえ同様の内容の情報ではあっても、それが非開示情報としての意思形成過程情報や事務事業執行情報に該当するか否かは、個々の事案をとりまく社会的環境によって異なることはもとより、個々の地方公共団体によっても異なる判断が許され、したがって一般的には非開示情報には当たらないものが、特定の地方公共団体においては、その地域的特性から、非開示情報とすることも許される場合もあると思われる。

4 個人情報保護条例について

(1) 収集、利用、提供の制限

個人情報保護条例では、まず、実施機関による個人情報の収集が目的、方法及び内容にわたって制限され、特に、内容に関しては、いわゆるセンシィティブ情報の収集が原則的に禁止され、特定の場合に限って例外的に認められることになるが、このセンシィティブ情報として病歴や障害等の身体に関する情報を条例上で明示するか否かが懇話会においてもひとつの重要な問題とされる。

この点、1995年に採択されたいわゆるＥＵ指令においても原則的に収集が禁止されており、また大阪府、京都府及び兵庫県の各個人情報保護条例においても「個人の特質を規定する身体に関する情報」を収集することを原則的に禁止する旨が明示されている。

ところが、このような明示に対しては、とりわけ医療関係委員からの反対が強く、その理由として、医療はこのような情報を収集せずに遂行することは不可能であり、たとえ医療機関がこのような情報を収集することを条例上、事前に、一括して例外として認められたとしても、あくまで「例外的として」認められるものにすぎず、このような扱いは条例で医療行為を制限するものであることが挙げられる。

しかし、この問題は帰する所、個人情報に対するスタンスの問題であり、医療機関であれば当然に病歴や障害等に関する個人情報を収集することが許されると考えるのか、あるいは、たとえ医療機関といえどもそのような個人情報を収集する権能はなく、ただ医療に必要であることから、あくまでも例外的に許されると考えるのかの問題である。

また、個人情報保護条例では実施機関がその保有する情報を、それを収集した目的外に利用したり、外部に提供することが原則的に禁止され、特定の場合に限って例外的に認められることになるが、この点、とりわけ大学関係委員から、この目的外利用や外部提供が許されるケースとして学術研究に利用したり、提供を受ける場合を条例上で明示しておくべきことが求められる。

しかし、この問題も、帰する所、上の問題と同様、個人情報に対するスタンスの問題である。つまり、学術研究目的であれば、条例上、一括して事前に例外として認められるべきものであると考えるのか、あるいは、個人情報保護の観点から、個々の学術研究にとっての必要性とその範囲等を個別具体的に審議会において判断して認めるべきと考えるのかの問題である。

（2） 職員と開示・訂正請求

個人情報保護条例の多くが、当該地方公共団体の職員又は職員であった者の個人情報について、それを開示又は訂正請求対象情報から除外しており、その理由として、一般に、現に職員である者又は職員であった者に係る人事、給与、福利厚生等に関する情報は、使用者としての当該地方公共団体と被使用者としての当該職員との関係に基づいて発生する内部的な管理のために保有する情報であり、当該地方公共団体が行政活動を行うために保有する住民等の個人情報とは性格を異にするものであることが挙げられる。

ところが、このように職員に対して開示や訂正の請求権を保障していない条例にあっても、その多くが、収集、利用、提供の制限については、一般住民の個人情報と同様の扱いをしており、上の理由との整合性がないだけでなく、いわゆる特別権力関係の理論を思い起こさせるが、その真意は、要するに、職員の個人情報について開示請求権や訂正請求権を保障すると、たとえ非開示情報である評価等情報や事務事業執行情報に該当するとしても、その立証に多くの時間と労力を要することが少なくなく、特に職員団体や職員組合との紛争のひとつとして大量の開示請求や訂正請求がなされた場合、人事行政に支障が生じることにあると思われる。

そうだとすれば、職員の評価に関する情報は別として、学歴や経歴といった客観的事実に関する情報については開示又は訂正請求権を保障しても実務上の支障は無く、かえって正確な情報の維持に資すると思われる。

ちなみに、個人情報保護条例の多くが「事務事業執行情報」とは別に「評価等情報」を非開示情報の類型のひとつとして挙げており、一般に、前者は取締、監査、検査等に関する情報であって『開示することにより当該事務事業の目的が損なわれたり、公正かつ円滑な執行に支障が生じるおそれがあるもの』とされ、後者は個人の評価、診断、相談等に関する情報であって、『開示することにより当該事務事業の適正な執行に支障が生じるおそれがあるもの』とされていることから、後者は前者に含まれるとの解釈も成り立つ。そこで、後者には、たとえば本人の問題行動についての家族からの相談事例など、開示しないことが、行政側に生じるの支障を回避するためではなく、本人や家族の利益を確保する目的をも含むと理解して、はじめてその類型が独立して設けられた意義が見いだせると思われる。

（3） 法定代理人による開示請求

法定代理人による個人情報の開示請求については、一般に、個人情報の開示制度は、当該個人情報の帰属主体である本人の権利利益を保護するための制度であることから、代理人による開示請求にはなじまないものの、禁治産者や未成年者は自ら請求することに困難を伴う

ため、例外的に、法定代理人による開示請求が認められるとされる。

しかし、親の子供への虐待の件数が増加する傾向にある、あるいは顕在化している今日、未成年者に関する個人情報を法定代理人である親が入手することが、子供の利益に反することがあり得ることも当然に予測できる。

そこで、法定代理人による開示請求を受けて未成年者の個人情報を開示するに際しては、実施機関は、開示することが子供の利益に反しないか否かを慎重に判断して行うべきであり、特に当該未成年者が意思能力を備えている場合には、法定代理人に知られない方法で、その意見を聴き、当該未成年者が開示に反対の意思を表示し、しかもその反対に合理性がある場合には、当該意思を法定代理人の意思に優越させ、開示を拒否すべきであろう。

もっとも、開示を拒否するに際しては、その理由を決定通知書に記載しなければならないが、この場合、とりわけ親の子供への虐待を防止するためにも、子供が開示に反対する意思を表示したことを挙げてはならないことはもとよりである。そこで、条例上、非開示情報の一類型として「法定代理人に開示することにより未成年者の利益に反する情報」を用意しておき、これに該当することを理由として開示を拒否することが考えられ、このような漠然とした拒否理由にも、事案の性質からして、合理性はあり、理由不備にはならないと思われる。

（4） 不存在、検索不能と不服申立

個人情報の不開示決定（部分開示を含む）は、実施機関が開示請求を受けた個人情報を保有することを認めた上で「決定」の形式で行う拒否処分であり、それに対して行政不服審査法に基づく不服申立ができることは当然である。

それに対し、開示請求を受けた個人情報が存在しない場合、実施機関のする当該情報を保有していない旨の回答の形式とその法的性質が問題となる。

ひとつの考え方は、「開示できない」ことは「開示しない」ことであるとして、当該情報を保有していない旨の回答も「非開示決定」であるとし、処分性を持たせるものであり、情報公開法は、あくまで情報公開に関してではあるが、この立場を採っている。

他のひとつは、保有していない旨の回答は判断や意思の表示ではなく、単に知覚の問題にすぎず、したがって処分ではなく事実行為であり、決定ではなく「不存在の通知」として行うべきとする考え方であり、この立場に立てば、不存在の通知に対しては不服申立ができないことになる。

この点、情報公開制度においては、特定の公文書が存在するか否かは、文書整理がきちんと行われていれば、比較的簡単に答えが出るものであり、また法的には存在しているはずの公文書が不存在とされたり、あるいは現に存在している文書が組織的に用いる公文書ではなく、単なる職員の個人的なメモないし資料であるなどとして公開されない場合の救済策とし

て、不存在である旨の回答に処分性を持たせることに十分な必要性と合理性があると思われる。

しかし、個人情報については、個人ごとに個人情報に関する公文書が作成されているわけではなく、また特にマニュアル処理されている個人情報は処理方法や存在形態が多様であることから、たとえばAが○○課が保有している自己に関する個人情報を全部開示せよといった具合に請求した場合、その検索には多くの時間と労力を必要とし、ましてたとえばAがX市に対し、その保有する自己の個人情報すべてを開示せよと請求しても応じられるはずがない。

そこで、開示請求の対象となる個人情報は当該個人の個人情報であることを合理的方法によって検索できる範囲内のものに限定されることにならざるを得ない。つまり、実施機関としては、その保有する個人情報すべてを検索する必要はなく、請求者の住所、氏名等から合理的に検索できる範囲において検索すればそれで足り、そのような方法による検索で請求者の個人情報を発見できなければ当該情報が不存在であるとして、その旨を通知することになる。

そうすると、不存在には「現実に存在しない場合」のみならず、「現実には存在するが合理的方法では検索できなかった場合」とがあることになり、しかも、後者の場合が少なくないことも想像できる。

そして、この場合、開示請求した者が不存在とされたことについて、その通知を処分性のある「不存在の決定」がなされたものであるとして、更なる検索を求めて不服申立ができるか否かが問題となるが、このような不服申立を認めれば、合理的方法によっては検索が困難な請求であればあるほど不服申立がなされることが容易に想像できることから、仮に不服申立を認めるとしても、実施機関は合理的方法によって検索したことを示せばそれで足り、それ以上に検索する必要はないと思われる。

（5） 個人情報の取扱いの外部委託

地方公共団体の多くがその事務の効率化を図るため、個人情報が含まれている公文書の電算入力などの個人情報の取扱いを民間業者をはじめとする実施機関以外のものに委託しているが、この委託を受けた民間業者ないしその従業員が個人情報を漏洩するといった事件が現実に起こっており、最近も京都府宇治市の事件がマスコミで大きく報道されたところである。

そこで、個人情報保護条例の中には、その対策として、個人情報を漏洩した事業者ないし従業員に罰金を科すことにしているものもあるが、一般にその額は極めて低く（宇治市の場合も3万円と報じられている）、仮にその額を上げたとしても、地方自治法上、その最高額は100万円に過ぎず、それではそれ以上の利益を得られる漏洩事件を防止するには抑止力とな

ないと思われる。

そうすると、漏洩があった場合に備えて、罰金ではなく、罰金として科すことの出来る最高額を上回る違約金（たとえば1千万円）を請求できる旨を契約条項として盛り込んでおくほうが漏洩防止策として有効であり（この場合、民法上、違約金は損害賠償金の予定と推定されるため、損害賠償金とは別に違約金を請求できる旨を明示しておく必要がある）、さらには漏洩によって得た利益を吐き出させるための課徴金制度を設けておくことも一策と思われる。もっとも、これらが実効性を有するためには、当該事業者にその支払い能力があることが前提となることから、受託業者に違約金に相当する額を供託させる制度を設けることも必要であろう。

しかし、さらに重要なのは漏洩の事前防止策であり、そのためには業者が作業する場を当該地方公共団体の職員が監視できる庁舎の一角に設けるといった工夫が必要であろうと思われる。

（6） 民間事業者

個人情報保護条例の多くは地方公共団体が取り扱う個人情報のみならず、民間事業者が取り扱う個人情報をも射程に置いた保護制度となっており、民間事業者に対して個人情報の保護に必要な措置を講じるようもとめるとともに、条例の中には、個人情報を不適正に取り扱っている民間事業者に対しては、その是正のための指導、勧告等を行い、さらに、それに従わない場合には当該業者名を公表するといった制裁措置を用意しているものも少なくない。

ところで、その場合の問題点のひとつとして、条例の効力の地域的限界があり、たとえばA市の条例で、その区域外に在る業者に対して指導、勧告等を行い、さらに、それに従わない場合に業者名を公表できるかという問題があるが、この点、A市の個人情報保護条例がA市の市民の個人情報を保護することを目的としている以上、不適正な取扱いがA市の市内で行われた場合だけでなく、市外で行われた場合であっても、条例の効力が及ぶと解釈すべきであり、このような解釈は消費者保護条例にも妥当すると思われる。

5 審議会・審査会

情報公開条例や個人情報保護条例に基づいて諮問機関として審査会や審議会が設けられるのが通例であるが、審査会が不服申立が行われた場合の処分庁や審査庁の諮問機関として設けられるのに対し、審議会は情報公開条例にあってはその制度や運用を審議することを主要な任務とし、個人情報保護条例にあっては個人情報の例外的取扱いの是非を審議することを主要な任務としている。

ところが、近時の行政のスリム化の流れを反映してか、審査会に審議会の機能をも与えて両者をを一本化している条例が数多く見られる。しかし、審査会は、その性質上、あくまでも実施機関が行った処分ないし法的解釈の是非を審査する機関であり、したがってその委員は基本的に法律専門家であることが求められ、しかも非開示情報をインカメラ方式で審査する権限を有することなどから人数も限定される。それに対して、審議会は既存の情報公開制度の問題点を指摘したり個人情報の保護の必要性と行政上の必要性とを比較衡量したりする機関であり、したがってその委員は法律の専門家である必要はなく、健全な市民感覚を有する者であれば足り、しかも多様な意見を聴取する必要があることから人数もある程度多いことが必要になる。

このように、審査会と審議会の機能が異なるものであり、それぞれが本来の機能を十分に果たすためには両者の一本化には問題があると思われる。