情報公開条例の改革と課題

－高知県情報公開条例の改正を素材として－

橋　本　基　弘[1]

（1998年11月13日受付，1998年11月30日受理）

Reforming Freedom of Information Ordinance

Significances and Some Legal Problems of Kochi Prefecture's Ordinance

Motohiro HASHIMOTO [1]

(Received: November 13, 1998. Accepted: November 30, 1998)

はじめに

情報公開制度は、昭和57年、山形県金山町ではじめて制定されて以来、全国の都道府県や市町村に普及した。その結果、現在、すべての都道府県が条例という形で、この制度をもつにいたっている。市町村レベルでも、すでに350近くの自治体が、何らかの形での情報公開制度を備えており(1)、この16年の間に、情報公開をめぐる環境が急激に変化したといえるであろう(2)。

このような状況の変化には、いくつかの原因が考えられる。まず、国民の目から遮蔽されたところで行われる意思決定が、ときに省庁や自己の利益追求に結びつき、国民の利益をないがしろにした結果を生じさせていることがあげられる。薬害エイズ事件がそのもっとも顕著な例といえる。次に、様々な市民活動が、情報公開制度と監査請求あるいは住民訴訟を通じて、行政内部のずさんな財務管理や不適切な支出を暴露し、行政への不信が高まったことがあげられよう。情報公開制度が、住民による行政監視の有効な手段であることを実証し、それによって、住民が行政に積極的に関与する地位にあることを再確認したことに、これら活動の意義を見いだすことができるのである。さらに、複雑化する社会システムをまえに、自己完結的な従来の行政のしくみや活動方法が限界に達し、住民参加を前提とした行政活動へと転換せざるを得ない状況も指摘できるであろう。そのためには、行政が収集し、保有している情報を住民と共有することが不可欠だからである。つまり、情報公開条例が制定された当時に比較して、行政をめぐる環境も行政に対する住民の意識もともに変化したとみるべきであろう(3)。

このような状況の変化に応ずるべく、国も情報公開制度の制定を企図し、平成８年12月に「行政の保有

1　高知女子大学文化学部文化学科　Department of Cultural Studies, Faculty of Cultural Studies, Kochi Women's University

する情報の公開に関する法律案要綱」(以下「情報公開法要綱案」あるいは単に「要綱案」とする)[(4)]を提出し、それを基にした情報公開法案が、平成10年3月国会に提案されている。他方、地方自治体においては、この情報公開法とのかかわりで、既存の情報公開条例をどのように改革し、新しい時代の要求に応えられるかが課題であるといえよう。この点で、法案は、法律を基準とした情報公開制度を実現すべく、各自治体の条例を見直すことをも要求していると解されるのであるから、既存の条例の検討作業が必要となってくるであろう[(5)]。

さて、高知県は、平成元年以来、情報公開条例を制定、運用してきた。その間、様々な実例や裁判例が蓄積され、情報公開制度の意義と同時に、問題点も顕在化してきた。そこで、新しい時代の要求に応えるべく、旧来の条例を改正し、平成10年10月1日より、これを施行している。この改正作業は、情報公開制度をめぐる、上記のような環境の変化の中で行われたため、住民はもとより、他の自治体からも注目を集めた。この作業に際しては、「高知県情報公開を考える懇話会」(以下「懇話会」とする)が設置され、市民団体の代表を交えた検討が、住民に公開される形で行われた。この討論は、時に苛烈な論争に及ぶことがあった。本稿は、この作業に参加した筆者が懇話会の席上発言し、または書面で提出した意見を踏まえて、新しい高知県情報公開条例(以下「高知県条例」とする)の意義と課題を考察するものである。以下、改正のポイントごとに、懇話会での争点を整理しつつ、条例の意義(情報公開制度全体における到達点)と課題を明らかにする。また、それと同時に、情報公開法要綱案および情報公開法案と高知県条例を比較制度論的に検討することにしたい。なお、本文中、高知県条例に関する意見は、筆者の私見にとどまることをあらかじめお断りしておく。

一　情報公開の目的と対象

1.「知る権利」と情報公開制度

条例改正の第一のポイントは、情報公開制度を基礎づけ、制度の方法性を示す概念として、「知る権利」を明記したことである。この点、情報公開法要綱案は、知る権利の明記を避け、次のような表現を採用した。

「この法律は、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義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こと」(第1目的)

また、この要綱案を基にして作成された情報公開法案は、以下のように規定する。

「この法律は、国民主権の理念にのっとり、行政文書の開示を請求する権利につき定めること等により、行政機関の保有する情報の一層の公開を図り、もって政府の有するそ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、国民の的確な理解と批判の下にある公正で民主的な行政の推進に資することを目的とする。」(第1条)

要綱案の作成にあたった、行政改革委員会の「情報公開法要綱案の考え方」(以下「考え方」とする)

によると、法律の目的に「知る権利」を明記しなかったのは、「知る権利」に関する理解に一致が見られないこと、とりわけ、最高裁判例においては、いまだ請求権としての「知る権利」が認知されていないことに理由があるとされている(6)。これに対して、学説には、「知る権利」の明記こそが情報公開制度の意義を明確にするものだとして、「考え方」の意見を批判するものが少なくない。たとえば、右崎正博教授は、情報公開制度が憲法上の権利である「知る権利」を具体化する意義をもち、それが明記されることによって、「公開に対する制限として働く不開示（適用除外）措置を必要最小限の範囲に限定させること」が可能だとの立場にたち、要綱案が「知る権利」を明記しなかったことによって、情報公開制度を「たんなる統治手続法のレベル」にとどめてしまった、と批判する(7)。また、戸波江二教授も、情報公開法は、人権としての「知る権利」を具体化する意味をもつのであり、この概念が制度を運用する際の指針としての意義を有する、との観点から、要綱案を批判している(8)。さらに、棟居快行教授は、「知る権利」ではなく、「国民主権」や政府の「説明義務」が採用された背景には、情報公開制度が「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」ことが控えていると指摘し、情報に対する個人の権利という発想を欠いた要綱案を批判している(9)。

他方、「知る権利」を明示しても、この概念が具体的な法解釈を指導したり、個々の事例を解決する指針とはなり得ないとする立場も有力である(10)。制度の運用は、「知る権利」といったシンボリックな理念によってではなく、法令の個々の条文において、非開示事項をどの程度制限できるかによると解く見解であり、阿部泰隆教授が主張する(11)。もっとも、阿部教授は、「知る権利」を明記することによって、情報公開に関するあらゆる問題が解決されるかのような誤解、すなわち「知る権利」のマジックワード化に警告を発するのであって、「知る権利」の明示そのものに反対をされているのではない。

さて、多くの憲法学説は、「知る権利」を憲法21条表現の自由から導き出す。そして、情報公開請求権は、この知る権利を具体化する制度であると位置づけている。ただ、憲法21条は自由権であり、国家の不作為を要求する権利であるから、ここから、ただちに国家の作為義務である、情報公開請求権を導き出すことには難色を示している。自由権をめぐる伝統的な理解からすれば、このような結論は素直な帰結であるといわざるを得ない(12)。したがって、上記「考え方」の理解は、おおかたの憲法学説においても是認されるのではなかろうか。

しかし、「知る権利」の憲法上の根拠となりうるのは、憲法21条に限られるのであろうか。奥平康弘教授が早くから指摘されるように、「知る権利」は「表現の自由というそれじたい包括的な法体系のいろいろの側面をささえる一種のコングロマリットである」(13)といえるほど、多様かつ多面的な現れ方をする権利であるといえる。言い方を変えると、「知る権利」は、それが語られる場面や対立利益、知る権利を援用することによって、追求されようとしている目的などによって、その内容が様々に分岐する権利（本稿ではこれを知る権利の「文脈依存性」と呼ぶ）であって、およそあらゆる憲法上の権利を通底する、基底的な権利であるとさえいえよう。したがって、「知る権利」をどのような文脈で、いかなる意味において用いるかを自覚的に明らかにすることを怠らなければ、むしろ「国民主権」や「説明義務」以上に明確な概念として、制度のあり方を方向づけるものといえる。

この点で、むしろ要綱案や法案が用いる「国民主権」の概念の方が、その理解をめぐって論争を誘発するものと思われる。なぜなら、わが国の学説においては、「主権」概念の理解をめぐり、いまだ定説なるものが形成されていないからである。「主権」とは、一国の意思決定権の所在を示すにとどまり、それを越えて、意思決定権の具体的発動を予定しないものと考える立場に与するなら、要綱案や法案にいう「主権」によって正当化される情報公開制度は、法律によって創設され、憲法の中にビルトインされたもので

はない、という理解につながるであろう。逆に、「主権」がその保持者によって、具体的に行使されるものだという立場にたてば、要綱案あるいは法案に語られる目的は、確認以外のなんらの意味をもたないであろう[14]。要綱案や法案における「主権」には、はたして、どのような意味が込められているのであろうか。

このような問題点は、情報公開法案における、一層のトーンダウンによっても明らかである。情報公開法案においては、要綱案にあった「国民の権利」が単なる「権利」に、「国の義務」が「責務」へと改められ、情報公開請求権の権利性が一層不明確になっている。「国民による行政の監視・参加の充実」が「公正で民主的な行政の推進」に置き換えられることで、情報公開法の目的が「国民主権」行使の一方法を定めることから、行政運営の一方法を定めるものへと、注意深くすり替えられていることに注意を要する。これは、国民主権概念が十分な議論を経ないまま用いられたこと、そして、「説明義務（accountability）」という、ニュートラルな概念が、十分な検証を経ないで使用されたことに原因があるというべきであろう[15]。

これに対して、高知県条例は、「知る権利」を明記する方向を選んだ。国民主権概念に依拠するより、「知る権利」を明示する方が、条例の性格を明確に規定できると考えたからである。ただ、この権利の文脈依存性を考慮して、「地方自治の本旨に基づく県民の知る権利」（第１条）ということばが選ばれたのである[16]。もちろん、「地方自治の本旨」も多義的である。しかし、住民が行政主体として、行政に参加するという「住民自治」の観念は、憲法上十分に承認されており、現行地方自治制度を方向づける概念として、広く採用されている。すなわち、高知県条例における「知る権利」は、情報公開制度が条例によって創設されたのではなく、自治の主体である住民[17]に当然備わった権利であって、その行使手続を整備したという位置づけがなされるであろう[18]。

２．請求権者

情報公開条例によって、情報公開を請求する当然の資格をもつ者をいかに定めるかも問題である。この問題も、主権概念や自治体における住民自治の観念と深くかかわっている。情報公開条例が当該自治体住民の行政参加手段であるとするならば、住民以外からの情報公開請求に応ずる義務は、実施機関において当然に生じるわけではない。ましてや、非開示決定への不服審査や住民訴訟に関して、住民以外の請求者に、申し立て適格や原告適格が生じるとするには、より精密な法律論が必要であろう。したがって、情報公開請求権を「何人」にも認めるには、必要性や政策論を越えた議論が不可欠である[19]。

この点で、従来の情報公開条例は、自治体内に居住する者もしくは事務所を有する法人（広義の住民）に限定するか、それをやや拡張し、当該自治体に利害関係をもつ者あるいは法人にまで拡げるといった定め方がなされてきた。情報公開請求権を住民以外に認める立法例は、都道府県では北海道、市町村では川崎市に限定されていた。しかし、要綱案と情報公開法案は、「何人」型を採用した。これについて、「考え方」は、「これを国民に限定して外国人を除外する積極的な意義が乏しく、他方、我が国が広く世界に情報の窓を開くことに政策的意義を認めることができる」[20]と述べている。行政改革委員会の議論で展開された意見の中には、外国の法制度との相互主義や外国人であっても、日本国民の知人を経由すれば、実際上、情報公開を求めることができる事実を指摘するものもある[21]。

情報公開請求権を拡張し、広く開かれた行政をアピールする姿勢は高く評価すべきである[22]。実際、人の移動や物の流通が活発化すれば、当然情報の交流も頻度を増すことになろう。それゆえ、自治体の情

報公開請求権を何人に認めても、そこには合理的な根拠を見いだすことができる。ただ、先にも指摘したとおり、国民主権の理解と請求権者の範囲がうまく接合できるかどうかは、さらに検討が必要である[(23)]。請求権者を「何人」にまで拡大することの見返りとして、法案は、情報公開制度の権利性をさらに希薄化させてしまったとまでいえるのではないだろうか。この点は高知県条例についてもあてはまる。

3．実施機関

ここでは、（1）議会と（2）公安委員会および（3）地方公社・自治体出資法人について、改正条例の趣旨を考察することにしたい。

（1）　議会

従来、地方議会を情報公開の実施機関とした条例は少なかった。都道府県レベルでは、神奈川、山梨、福岡だけに限られていた。もとより、議会が情報公開の実施機関から除外される合理的理由は見いだしがたく、また、住民自治の観点からは、議会の情報こそ、広く住民に共有されてよいはずである。このような点から、懇話会でも、議会を情報公開の実施機関とすることが全員一致で答申された。ただ、議会は、首長の部局から独立した行政機関であり、議会の自律権が認められるべきであるから、改正条例を当然に適用することは差し控えられなければならない。そこで取りうる方向は、議会みずからが議決によって、改正条例に参加するか、議会独自の情報公開条例を制定するかのふたつである。

この点に関して、福岡県情報公開条例は、別立ての条例によらず、他の行政機関と同じ条例の適用を認めつつ、ただし、その具体的判断について、議会の独自性を尊重する姿勢を明らかにしている。具体的には、「議員個人の情報及び会派の活動に関する情報」のうち、何人に対しても閲覧することが認められている情報や公表を目的として作成された情報を除いて、原則非公開の規定が設けられ（第9条第8項）、不服申し立て機関についても、福岡県情報公開審査会の審査を受けない旨規定し、同時に、同審査会に準ずる、不服申し立ての措置を講ずると定めている（第12条の2）。執行機関である知事や市町村長の部局を主たる規定対象とする条例に対して、議決機関である議会が加わるには、相応の手当が必要である。技術的な問題として、付属機関を設けることが予定されていない議会（地方自治法第138の4第3項）の場合、公文書開示審査会のような不服審査機関を設置することができないが、それにもかかわらず、条例によって、第三者的な機関に不服審査を行わせることができるのかどうかが問題となってくるであろう。また、そのような不服審査が許されるとしても、執行機関と不服審査機関との関係以上に、議会と外部の不服審査機関との関係は、法的には不明確な点が多く、公文書開示審査会の答申がどこまで尊重されるのか、したがって、不服審査制度による救済がどこまで実効的であるのかについては、いまだ未解決な問題が残されている。

むろん、住民代表である議会の情報が住民に開示されていないというのは、地方自治の本旨にもとる事態である。議会は、その審議過程をひろく住民に開示するとともに、業務遂行の状況を住民に知らせることが地方自治における民主主義の要請であると考えられるのであるから、技術的な障害をたてに、情報公開を拒むような姿勢は到底許されない。このような観点から、懇話会においては、議会を実施機関に含めることが全員一致で答申された。

そこで、高知県条例は、議会の独自性・独立性と情報公開の必要性という観点を考慮して、条例改正の当初から、議会を実施機関として規定せず、情報公開制度への対応を議会の判断に委ねるという方向がとられることになった。高知県議会は、議会の判断として、高知県条例への参加を議決し、結果として、平

成11年４月１日から実施機関となることが決定した。

（２）　公安委員会（県警察本部）

懇話会では、公安委員会を情報公開の実施機関に含ませるべきかについても議論が交わされた。周知のとおり、都道府県の情報公開条例においては、いまだ公安委員会を実施機関とした例はない。ただ、要綱案が国家公安委員会を情報公開法の実施機関に含ませていることから、条例改正にあたっても、要綱案を意識しつつ、公安委員会への情報公開を検討する必要が生じた。

情報公開法が制定され、国家公安委員会が実施機関として規定された場合、都道府県の公安委員会が情報公開の義務から免れる理由を見つけるのは難しい。しかし、法律制定前に、いわば見切り発車的に、高知県条例だけが公安委員会の情報公開を実施することは、実際上無意味である。たとえば、公安委員会の活動が他の都道府県の公安委員会や国家公安委員会と密接にかかわらざるを得ない以上、多くの情報公開条例が非開示事由として規定する、「他の行政機関との間の信頼を損なう」情報を洗い出す作業が不可避であるが、それは、情報公開法や他の都道府県条例との関係で初めて可能となる作業であろう。また、公安委員会の活動は、犯罪捜査や治安維持にかかわるものであるから、「犯罪捜査情報」や「治安維持に必要な情報」などといった、非開示該当情報との調整が図られなければならないからである(24)。

この点から、懇話会では、情報公開法制定後１年をめどに、公安委員会を情報公開条例の実施機関とする旨の答申が行われた。ただ、公安委員会が実施機関となるにしても、その具体的な実効性には、なお多くの障害が残されている。

（３）　地方公社・自治体出資法人

高知県条例が規定する実施機関のうち、もっとも特徴的であるのが、地方公社や自治体出資法人への情報公開制度であると思われる。この点について、筆者は、すでに別の論稿において考察を加えているので(25)、本稿での詳論は避けることにする。なお、その要点のみ略述するとすれば、以下のとおりである。

地方公社・自治体出資法人は、地方自治体が特定の行政事務を実施するため、みずからとは別の法人格を有する団体を設立し、自治体本体の直接的な統制を離れ、あるいは企業性の利点を活用して、行政目的を達成する手段である。これら団体は、自治体とは別の法人格を有するが、その実態は行政手段であり、行政からの統制を受けざるを得ない。それゆえ、これらをまったく私的な団体として観念し、民主的統制を否定することは妥当ではない。問題は、これら団体の活動の多くは、私法形式をとる、私的経済活動であり、行政処分を行うことが予定されていないことにある。したがって、およそ一般的に、自治体が設立、出資した団体が情報公開という側面において、処分という法形式によって、公開・非公開の決定を行うという法律の定めがないならば、一自治体の条例で、このような処分権限を付与することは、条例制定権の範囲を超えているといわざるを得ない。また、地方公社・自治体出資法人の情報公開を法律上の義務として構成するためには、請求者側の情報公開請求権に対応して、公社等の側の義務が定められる必要がある。このような義務が法律の定めによって認められていないにもかかわらず、これを条例で定めることは、条例制定権の範囲を超えている。また、地方公社・自治体出資法人への情報公開請求権を私法上の権利として構成することにも無理がある。これら団体への情報公開制度を構想するなら、なにより立法措置による解決が望まれる。

しかし、今日の地方行政において、地方公社・自治体出資法人が果たしている役割や存在の意義に鑑みると、これら団体への情報公開を断念することは、地方自治の本旨に逆行するであろう。現行法の枠組み

の中で、有効な制度を考案する必要性は、誰しも否定し得ない。そこで、地方公社・自治体出資法人のうち、地方自治法が首長の監督指導権限を規定する団体に対しては、そのような権限行使の一環として、情報公開制度への協力を要請し、地方公社・自治体出資法人の側もこれに積極的に応ずる仕組みが考えられた。なお、県が収集し、保管している、地方公社・自治体出資法人の情報を公開することは原則として、支障がないものと考えられる。これら団体は、純然たる私的団体ではないのだから、競争上の地位等を顧慮する必要が低いからである。また、これら団体に対する、県の補助金・交付金等の流れに関する情報を公開する障害は考えられない。

このような観点から、高知県条例第17条第３項は、「県は、公社等に対して有する調査権等に基づき、公社等の情報の積極的な収集に努めなければならない」と規定するとともに、同４項に、「公社等は、この条例の趣旨にのっとり、自ら積極的な情報公開に努めなければならない」と規定することになった。

二　非開示事由の定め方と救済方法

１．非開示事由の定め方

（１）　非公開決定と利益衡量

従来の情報公開条例においては、非公開事由を詳細に定めることによって、判断者の不必要、不適切な裁量に歯止めをかけ、情報公開・非公開の判断を客観化する（合理的な理由の説明を可能にする）努力が払われてきたといえよう。このような非公開事由は、大別すると、①個人情報にかかわるもの、②行政の円滑・公正な執行の障害となるもの、③公開されることにより、住民の生命安全に危害が生じるもの、④法令によって非開示とする旨定められているものに類型化することが可能である。このうち、①個人情報にかかわるものについては、個人（自然人）プライバシーとの関係と法人の営業との関係について、公開された場合の利益との衡量が要求され、②行政執行にかかわるものについては、現在もしくは将来の行政運営に支障をきたす情報公開、他の行政機関との信頼関係を損なう情報公開との利益衡量が要求されることになる(26)。

ところで、これら非開示事由は、情報公開の利益に対して、すべて、同じレベルで、あるいは同じ重さで衡量される利益とはいえない。いいかえると、非公開事由の意義を同一に考えるわけにはいけないのである(27)。しかし、従来、情報の非公開判断にあたっては、非開示事由に、外形上該当することが重視され、実質的な利益衡量が軽視される傾向にあったことを指摘することができよう。公開されることによって得られる利益と公開されることによって失われる利益の具体的衡量を省略して、まずは、情報の外形を標準として、公開・非公開の判断が行われがちであった。つまり、非公開事由の具体的記述が桎梏となって、公開・非公開判断に際する実質的考慮が軽視されてきたのである。

この点、高知県条例は、第６条本文において、「実施機関は、次の各号のいずれかに該当する情報が記録されている公文書については、開示をしてはならない」と規定し、同時に、非開示事由に該当すると思われる情報であっても、「当該文書の開示をしないことにより保護される利益に明らかに優越する公益上の理由があると認められるときは、開示をするものとする」（同条）と規定することによって、非開示事由の判断が個別具体的な利益衡量に他ならないということを確認したのである(28)。

（２）　具体的非公開事由

ここでは、主たる改正点のうち、個人情報と行政執行にかかわる情報について、改正の意義を考察しておきたい。

① 個人情報ー個人識別型の採用と公務員の情報

(a) 個人識別型とプライバシー保護型

個人情報にかかわる個人の利益と情報公開の利益が対立する場合、利益衡量の基準は、公開される情報から、特定の個人を識別することが可能かどうかを問うもの（個人識別型）とその情報が開示されることを一般的に望まない、プライバシーにかかわる情報かどうかを問うもの（プライバシー保護型）のいずれかに分岐する。従来の情報公開条例では、個人識別型の情報が非開示情報として規定される例がほとんどであり、プライバシー保護型の立法例は、少数であった。これは、プライバシー情報、つまり「通常他人に知られたくない情報」を定義するのは容易ではなく、たとえ定義が可能だとしても、「他人に知られたくない」情報であるか否かは、各個人の判断に委ねられた事柄ではないのか、という疑問に基づいている。プライバシー保護型で判断すると、住所や電話番号のように、住民票や電話番号表に記載され、公表されている情報は、非公開事由に該当しない場合が多いと考えられるが、住所や電話番号ですら、それが記載されている文脈では、個人の人格権を著しく損なう場合も考えられる(29)。つまり、各人によって異なる、プライバシーの範囲を考慮すれば、プライバシーの中核的情報だけでなく、プライバシーの周辺情報をも保護の対象にしておくことが必要なのである。

この点について、懇話会では、議論が分岐した。しかし、県条例では、個人識別型の規定が採用された。これは、上述の点が考慮されたためである。開示・非開示の決定に際する利益衡量の観点からいえば、何がプライバシーなのかを定義するより、個人を識別させてまでも追求しなければならない利益とは何かを定義することが採用されたといえよう。

(b) 公務員の情報

一方、高知県条例は、公務員の職務の遂行に関する情報については、たとえ、そこから公務員個人を特定できるとしても、これを公開することにした（第6条第2号ハ(1)、(2)、(3)）。この公務員の範囲は広く、国家公務員、地方公務員、地方公社等の役員、県から補助金を受けている法人（民法上の法人及び特別法上の法人ー私立学校法、医療法、社会福祉事業法における法人）の職員が含まれる(30)。

この点について、情報公開法案は、個人を識別することが可能な情報であっても、当該個人が国家公務員や地方公務員であり、その情報が公務員の職務遂行に関する者である場合には、「当該情報のうち、当該公務員の職及び当該職務遂行の内容と係る部分」の公開を認めている（第5条第1号）。この規定方法から明らかなように、情報公開法案は、公務員の職務遂行にかかわる個人情報について、職と職務遂行内容の公開は認めるものの、それ以上に、個人の名前を開示することまでは認めていないように解される。公務員の職務遂行にかかわる情報の開示請求が行われた場合、当該公務員の職名と職務遂行の内容までは公開される一方、当該公務員の氏名は非開示とされることが考えられる。もっとも、「考え方」によると、慣行上、氏名が公表されている、中央省庁の課長相当職以上の者については、その氏名が公表されることを予定しているとされているので(31)、すべての国家公務員について、その氏名情報が秘匿されることはあり得ないようである。しかし、このような曖昧な規定方法に比べると、むしろ、公務員情報は、原則開示としたほうが情報公開制度の趣旨には合致しているのではあるまいか。問題は、職務遂行にかかわる情報の範囲であるが、これは、実例の蓄積によって明らかにされるほかない。なお、ここで注意すべきは、

公務員の個人情報はプライバシーの権利によって保護されるが、住民自治という、情報公開の目的や重要性に鑑みて、その情報のうち、職務遂行にかかわる情報が公開されるということであって、公務員の個人情報自体にプライバシー性が認められないというわけではない点であろう。

② 行政執行情報－利益衡量の視点の明確化

従来の情報公開条例は、公開されることによって、行政の円滑・公正な執行が阻害される場合を具体化し、(a)国等協力情報、(b)意思形成過程情報、(c)合議制機関情報および(d)行政運営・執行情報にわけて規定する例が多く見られた。情報公開法案も、第5条第5項、6項において、行政運営・執行情報の詳細な非開示事由を規定している。しかし、先述のように、このような非開示事由の具体化は、情報公開・非公開に際して、情報の外形を標準とした判断に結びつきやすく、行政判断の客観化と引き替えに、判断の実質を軽視する傾向を生みだした。そこで、高知県条例は、判断の実質的理由を重視し、公開・非公開の判断が利益衡量であるという出発点に立ち戻って、以下のようにこれら具体的事由を絞り込んだ。

第6条第5号

県又は国若しくは他の地方公共団体その他の公共団体（以下この号において「国等」という。）の機関が行う事務事業に関する情報であって、開示することにより次のいずれかに該当することが明らかなもの

イ　監査、検査、取締り、試験、入札、交渉、渉外、争訟その他すべての事務事業若しくは将来の同種の事務事業の実施の目的が失われ、又はこれらの公正若しくは円滑な執行に著しい支障を生ずるもの

ロ　機関内部又は機関相互間における審議、検討、協議、調査、研究等に関する意思決定が不当に阻害されるもの

ハ　法律又はこれに基づく政令の規定により知事その他の県の機関の権限に属する国等の事務に関して、主務大臣から公表してはならない旨の明示の指示があるもの、国等からの委託による調査等で、公表されてはならない旨の条件が付されているもの等、県と国等との協力関係又は信頼関係が著しく損なわれるもの

この規定では、意思形成過程情報や合議制機関情報という独立した非開示のカテゴリーが廃止され、それにともない、あくまで行政機関の公正・円滑な業務運営が著しく阻害されるかどうかを検討しなければならなくなった、といえる。もちろん、意思決定の途上にある生煮えの情報が開示されることによって、住民に不必要な混乱が生じ、住民の権利利益に損害を及ぼすおそれは否定できない。しかし、そのようなおそれは、意思決定過程情報である、という観点から防止されるのではなく、住民に不測の損害を生じさせ、あるいは行政の公正な執行を不可能にするという観点から防止されるべきである。探求されるべきは、実質的理由なのである。

ある情報が非公開事由に該当するかどうかを実質的利益衡量によって判断すべきだという条例の姿勢は、上述の第6条第5号が、いずれも、公開されることによって生ずる弊害が具体的であることを要求しているところにあらわされている。これら非開示事由は、「著しい支障を生ずるもの」、「不等に侵害されるもの」あるいは「著しく損なわれるもの」と規定されることによって、「おそれがある」もしくは「支障を生じると考えられる」という、判断者に広い裁量を認める文言を排除したのである。

なお、高知県条例では、第三者から非公開とする旨の約束を条件に入手した情報につての規定をおいて

いる。これは、要綱案から示唆されたものである。また、文書の存否を明らかにすることができない情報については、今回の条例では、規定が見送られた。公開度を向上させるという、条例改正の趣旨に基づくものであるが、将来、公安委員会が実施機関に加わるときには、この非開示事由を加えるか否かが争点となる可能性を指摘しておこう。

2．対象文書－組織共用・管理文書

いかなる範囲の文書が情報公開の対象となるのかに関する議論がある。これについて、従来、多くの情報公開条例は、機関内部の正式な意思決定、すなわち決済手続の完了を基準として、対象公文書の範囲を画定してきたといえる。たとえば、「東京都公文書の開示に関する条例」は、「公文書とは、実施機関の職員が職務上作成し、又は取得した文書、図画、写真、フィルム及び磁気テープ（ビデオテープ及び録音テープに限る。）であって、実施機関において定めている事案決定手続又はこれに準ずる手続が終了し、実施機関が保有しているものをいう」（第２条第２項）と定義している。このような定義においては、何が対象文書となるのかは、その文書が職務上作成、取得されたものであることと同時に、決済手続の定め方に左右されることになろう。したがって、いわゆる文書管理規程のような内部規定が対象文書の範囲について、決定的に重要な役割を演ずることになる。文書管理規程上、保管の範囲が限定され、事案決定に際して、付属資料や判断材料とされた文書の保管が義務付けられていなければ、行政判断のプロセスが情報公開の対象から漏れることになると思われる(32)。

この点で、要綱案は、決済手続にこだわることなく、「当該行政機関の職員が組織的に用いるものとして、当該行政機関が保有しているもの」を対象文書として定義づけた。これについて、「考え方」は、次のように述べている。

「情報公開法の目的からすると、政府の諸活動を説明するために必要十分な範囲で、開示請求の対象となる文書を的確に定める必要がある。この見地からは、決済・供覧等の文書管理規程上の手続的要件で対象文書の範囲を画することは、必ずしも適切ではない。他方、組織として業務上の必要性に基づき保有しているとは言えないものまで含めることは、法の目的との関係では不可欠なものではなく、法の的確な運用に困難が生じたり、適正な事務処理を進める上での妨げとなるおそれもある」(33)

ここでは、情報公開制度という国民の政治参加の制度（要綱案においては、「説明義務」）の内容が行政内部の規程によって定められてはならないという姿勢が表明されている。高知県条例は、要綱案のこの姿勢を参酌し、要綱案とほぼ同じ文言を採用し、実施機関の職員が職務上作成・取得した文書のうち、「組織的に用いるものとして実施機関において管理しているもの」（組織共用・保管文書）を対象文書として定めた。

従来の情報公開条例における対象文書の定め方には、内部手続によって、条例の内容を骨抜きにする作用が危惧されていた(34)。このことは、たとえば、情報公開請求がなされた文書につき、文書管理規程に定められていた保管年限を渡過したことを理由に、廃棄処分がなされ得るということを意味している。もちろん、条例の定め方にかかわらず、文書の内部管理については、規程が必要であろうし、内部意思決定手続や文書管理の方法についてもルールが必要であることには変わりがない。また、実施機関とすれば、対象文書が拡大すればするほど、これらに対する保管のあり方が難問となるという、ディレンマに直面す

る[35]。それゆえ、対象文書について、「組織的に用いるものとして実施機関において管理している」と定めたとしても、適正な文書管理規程が必要であることには変わりがない。ただ、従来の定め方が、どちらかといえば、行政のフリーハンドを許す規定方法であったのに対して、組織共用・保管型の定めは、その趣旨が、可能な限り広い範囲の文書を公開対象にする点におかれているのであるから、かかる趣旨に沿った文書管理規程の制定を行政に要請するものといえよう。

3．公文書開示審査会における標準処理期間の設定

現在、ほとんどの条例において、情報公開・非公開の決定に際して、その不服審査にあたる組織、いわゆる公文書開示審査会が制度化されている。この組織は、行政機関の付属機関であり、行政機関が行う決定（処分）に対する、行政不服審査法第6条に基づく不服審査に際して、処分権者の諮問を受け、これに答申を行う、一種の参与機関である。この機関の決定には、法的拘束力はない。しかし、このような機関が設置されていることの意味、すなわち、情報公開・非公開の決定における公正さの担保、という観点から、実施機関は、公文書開示審査会の決定を尊重するプラクティスが確立されてきた。

さて、今回の高知県条例の改正においては、答申の標準処理期間を設定したことが特筆すべき改正点であろう。処分などに関する標準処理期間の設定は、行政手続法および条例によって義務付けられているところではあるが、その特別法的措置として、情報公開条例において、公文書審査会における、事案の標準処理期間が設けられたのである。条例は、この点について、「当該諮問のあった日から起算して90日以内に答申するよう努めなければならない」と規定する（13条7項)。むろん、この規程は努力規程ではあるが、標準処理期間が明示されることによって、答申までの日程が明らかとなり、同時に、審査請求者側においても、事案への対応が取りやすくなるというメリットが期待できよう。

4．非公開決定と理由附記

（1） 理由附記

公文書の非公開決定が十分な理由に基づいて行われなければならないことについては、すでに最高裁判例が確認しているところである。すなわち、情報非公開の決定に際しては、「開示請求権者が・・・非開示事由のどれに該当するのかをその根拠とともに了知し得るものでなければならず、単に非開示の根拠規定を示すだけでは、当該文書の種類、性質とあいまって開示請求者がそれらを当然知り得るような場合は別として・・・理由附記の要件を欠き違法となる」[36]。高知県条例は、この判例を具体化すべく、非開示決定に際して、その非開示事由を「適用した根拠を具体的に示したものでなければならない」と明記した（第9条第4項)。ただ、その根拠を具体的に述べることによって、非開示とした意味が失われる場合には、「当該情報が明らかにならない限度」で根拠を示すことを許している。(同ただし書き)。このような、立法例は、他の条例には存在せず、高知県条例の独自性を示すものといえよう。

非開示決定に際する、理由附記の充実の趣旨は、実施機関に慎重な判断を求めるとともに、非開示決定に対する、請求者側の対応を容易にする点にある。これは、先述した、非開示事由の判断に際する、外形標準型の判断から、実質的利益衡量の重視へという転換とあいまって、安易な非開示決定を抑制するものと期待できる。ただ、実際の事例において、どの程度具体的な理由附記が求められるのかについては、判断の蓄積にまつしかなく、限られた人員で、情報公開制度の運用にあたっている職員の労力を考えると、

この制度の実効性については、いまだ課題が少なくない。だが、少なくとも、三行半的で、不親切な行政の対応に改善が迫られることは必至であろう。その意味で、十分具体的な理由附記制度には、情報公開制度を根底から変革するインパクトが期待できるのではなかろうか。

（2）　非公開事由の存続期間

非開示事由の中には、個人のプライバシーのように、開示されない利益が永続するものもあれば、多くの行政執行情報のように、非開示とされる利益が時間の経過とともに薄れ、消失するものも含まれている。そこで、高知県条例は、非開示とされた情報であっても、時間の経過や社会状況の変化にともなって、非開示の利益が失われるものについては、新たな請求をまって公開することにした（第9条第3項後段括弧書き）。この場合、公開可能な時期を示すことができる情報については、公開可能時期が示されることになる。情報公開制度は、個々の請求に対して、開示・非開示を判断するものであるから、同一の情報でも、その請求時期によって、公開・非公開の決定が異なる可能性が生じる。県条例は、このことを確認し、公開時期が確定できる情報については、請求者の便宜を考慮して、非公開事由の消失をあらかじめ明示することにしたのである。

三　適用時期をめぐる問題

1．議論の経緯

条例改正を検討した懇話会において、もっとも激しい意見の対立をみたのが、改正条例の適用時期の問題であった。これについて、高知県条例は、非開示事由を規定する第6条について、「この条例の施行の日以後に作成し、又は取得した公文書について適用し、同日前に作成し、又は取得した公文書については、なお従前の例による」と定め、改正条例の適用時期を限定したのである。

条例改正に伴い、条例の適用時期の問題が生じるのは、情報公開条例に限られるわけではない。通常の条例実務から考えると、条例の適用時期を施行日以後に生じた事実に限定することは、常識的な措置であるといえる。しかし、これに対しては、新しい条例をその施行日以前に作成・取得された文書に適用しなければ、改正の意味が半減するという意見が提出され、鋭い意見の対立が生じたのである。

条例改正の目的が、従来の非開示事由の洗い直しを通じて、公開原則を徹底し、それによって、開かれた行政を実現することにある以上、旧条例で非開示とされた情報でも、新しい条例では公開されるという期待が生まれるのは当然のことであろう。実際、改正後の高知県条例では、非開示とされる情報が著しく限定されることになった。新しい条例への期待は、かつての条例では公開されなかった情報が、新しい条例では公開対象とされていることに向けられていたといえよう。この意見は、情報公開法要綱案が法律の適用時期を限定することなく、法律の施行前に行政機関が作成・保有している情報への適用を定めていたこと（第29第2）を援用して、強力に展開されたのであった。

これに対しては、法令不遡及の原則を重視し、改正条例は、その施行期日以降に発生した事実に適用されるべきであって、施行日前に生じた事実については、旧規定で対応すべきだとする意見が対立することになる。懇話会では、この両論を対極にして、折衷案として、新しい条例を適用することによって、著しい不利益を与える場合には、旧条例を適用する旨の提案が行われたが、結局意見の一致をみることはできなかった。

さて、この問題は、いずれの自治体においても、公開度を拡大する条例改正に伴って生じる問題であるので、ここで論ずる意義があると思われる。この項では、筆者が主張し、高知県条例が採用することとなった、条例不遡及の原則を中心にして、条例の適用時期の問題について、若干の議論を展開しておこう。

2．行政法規の不遡及の原則と例外

（1） 行政法規不遡及の原則

一般的に、行政法規はその法規が施行される以前に生じた事実には適用されない。これを行政法規不遡及の原則と呼ぶ。この点、たとえば、田中二郎博士は、「行政法規は、普通は、遡及効を有しない。それは、行政法規の効力発生前に終結した事実に対しては、その行政法規の適用がないことを意味する。これを行政法規不遡及の原則という」と述べる(37)。この点、憲法39条は刑罰法規の不遡及について明確な規定をおいているが、憲法39条の規定にかかわらず、法の一般原則として、法規、とくに行政法規は施行前の事実に遡って適用されないと解される。すなわち、「すべての法規は、将来の行為のみを規律することができるのであって、過去の行為を規律すべき性質のものでないことの当然の結果である」(38)。その根拠は以下のとおりである。

行政法規(39)は、行政の内部的な組織や指揮命令関係あるいは行政事務の取扱等（客観的法関係もしくは行政組織法的関係）について定めるのみならず、行政に対する国民のかかわり方（主観的法関係もしくは行政作用法的関係）を規定するものである。日本国憲法をはじめとする近代的な行政法システムは、このような関係が行政の恣意によって定められることを禁止し、国民代表が定立した法律によって定められることを原則としている（法律による行政の原則）(40)。この意味で、行政法規は国民と行政との一種の協約としての意味をもち、国民においては行政活動への権利・義務を、行政にあっては行政活動の枠付を定めたものと考えられる。とりわけ、行政法規が行政における諸活動の行為規範として作用することは明らかである。

さて、いったん行政法規が制定、施行されると、この行政法規に従った様々な法律関係が形成される。行政にあっては所定の行政法規にしたがった事務運営が行われることになり、国民においてはこの行政規範にしたがって行政とのかかわりがもたれることになる。すなわち、所与の規範を信頼し、この規範を前提にして形成された「既成の法律関係を維持尊重し、法律生活の安定確保に資するため」(41)には、行政法規の効力は遡及すべきではないという原則が確認される必要がある。既存の行政法規にしたがって行われた私人の諸活動や行政の決定に関する法的安定性を損ない、予測可能性を奪うような行政法規の遡及適用は厳に戒めるべきである。行政法規不遡及の原則は、所定の規範の存在を信頼して行動した行政や私人の過去の行動を尊重するという原則であって、その意味では信頼の原則に近似する。

（2） 行政法規不遡及の例外

もちろん、上記のような意義をもつ行政法規不遡及の原則は、例外を許さぬ絶対的な原則であるというわけではない。行政法規が遡及的に適用される場合が例外的に認められないわけではない。実際、行政法規の中にも遡及適用を予定しているものが少なくない。しかし、このような適用は、あくまで例外的なものであって、例外が原則であるかのような議論は、議論の出発点を見誤るものといわざるをえない。まずは、原則から出発し、その後許容される例外の要件を考えることが必要ではなかろうか。

行政法規の遡及が例外的に認められるためには、遡及適用により、国民に対して、明らかに不利益を及

ぼすおそれがないこと、不利益を及ぼす場合でも、十分な救済手段が与えられることが必要であろう。なお、この点若干古い行政実例ではあるが、行政法規の遡及的適用を例外的に認めつつ、しかし法的安定性を損なう遡及適用を否定したものがある[42]。また、「既得権を侵害する条例の遡及適用は許されない」[43]とした行政裁判所判例がある。学説も、行政法規の遡及的適用を無批判に認めているわけではなく、あくまで、法的安定性と予測可能性が損なわれないことを条件にあげている[44]。繰り返し述べると、「行政法規の遡及的適用を認めることは、一般的には、法治主義の原理に反し、個人の権利・自由に不当の侵害を加え、法律生活の安定を脅かすことになるのであって、これを一般的に是認することはできない」[45]のであって、遡及適用は、法的安定性と予測可能性を奪わないという確証のもとでのみ、あるいは、法的安定性や予測可能性を後退させても、なお遡及すべきやむを得ない必要性があるという確証をまって、きわめて例外的に許されるにしか過ぎない[46]。

３．改正条例の適用対象文書

それでは、改正条例の適用対象として、条例施行日以前に作成、保管された文書を含ませるべきであろうか。ここでも、議論の出発点は、行政法規は原則として遡及しないという見地から検討を始めなければならない。

まず、条例改正に伴い、公開されるべき文書の範囲と種類に変動があるかどうかを考える必要があろう。

高知県条例では、公務遂行にかかわる公務員の情報は開示されることになっている。しかし、旧条例では、各公務員は自分自身の公務遂行情報が公開され、場合によっては自己の氏名が公開されることを予定して活動してきたわけではないし、文書を作成してきたわけではない。およそ公務員には基本的人権が認められず、公務員のプライバシーは全く保護するに価しないとする極論をとるならばともかく、公務員が自己の活動について公開を予定していない状況で記録された自己情報を条例が改正されたからというだけで、開示させることは、公務員個人の行動（このような行動は、まさにその時々で有効な法律や条令にしたがって行われているはずである）についての予測可能性を奪うものではないと断言できるであろうか。

高知県条例では、国等協力関係情報、意思形成過程情報、合議制機関等にかかわる情報のうち、公開することが不適切な情報の現行規定を一本化しているが、旧条例では細分化されていた非開示情報が一本化されることによって、公開・非公開の基準が変わる可能性が生じる（少なくとも変わらないと断言することはできない。仮に変わらないのであれば、条例改正は無意味である）。したがって、この変化に伴い、現行条例における非開示事由の範囲と判断基準を信頼して、情報を提供した関係者の利益、すなわち情報提供に際する予測可能性を保護する必要はないのであろうか。たとえば、合議制機関情報は、このカテゴリーがあるために、原則非開示とする、いささか不適切な運用が行われてきた（この運用の不当性を考慮して、今回の改正案がまとめられている）のであるが、それはともかく、合議制機関が合議内容を公開することを前提に、事実を検討し、判断を行ってきたわけではない現実は尊重するに価しないのであろうか。条例改正にともない、合議制機関情報といえども、それ自体で非公開とされるわけではない、との方向での意識が浸透し、公開を前提とした会議運営や議事録作成が行われることが期待できるが、行政実務を支配してきた従来のルールを（その当否はもちろん別であるが）ただちに覆すことは適切ではない。

4．情報公開法要綱案・情報公開法案と適用時期

ところで、国の情報公開法要綱案は、法の適用対象として「現に保有する文書」を予定している。その限りでは、要綱案は過去の事実に対して法律の効力を遡及的に及ぼしているのではないかと考える余地がある。情報公開法案においても、このことが踏襲されているとみることができる。しかし、新しい法律の制定に伴う適用時期の問題は､条例の改正による新条例の適用時期の確定とは問題の性質を異にしている。また、要綱案の立場をもって、法の遡及適用を認めたものと解するのは、いささか早計であろうと考えられる。要綱案・法案は、あくまで行政法規が不存在であるところに、まったく新しい規範を作るのであって、すでに施行されている条例を改正して新しい条例を施行するのとは性質を異にする。要綱案・法案は、行政法規が不存在であることを前提に新しい規範を作り出すのであるから、それ以前に、行政あるいは私人が一定の法規を前提として何らかの行為をしたわけではない。したがって、情報公開法が不存在である状況での私人や行政の予測可能性や法的安定性は、すでに情報公開条例が存在し、それにしたがって、私人もしくは行政の活動が行われている状況とは性格を異にする。

また、要綱案においても、過去に作成された文書がただちに公開対象とされるわけではないことにも注意を要する。「現に保有する」文書を確定する作業は、各省庁の作業に委ねられ、何を公開すべきかを決定する判断が実質的に各省庁に与えられているからである(47)。また、要綱案においても、たとえば、公務員の職務遂行情報の公開（要綱案第6(1)ハ）によっても、すべての公務員の氏名が公表されるわけではないとされており、法施行前に作成・保管された文書の公開によって、可能な限り不測の不利益を生じさせないような手当がなされていることにも注意する必要がある(48)。さらに、公益上の理由による裁量的開示（要綱案第7）についても、「個々の不開示情報の規定による保護利益の性質及び内容を考慮し、これを不当に侵害することがないようにしなければならない。とりわけ、個々人の人格的な利益その他憲法上保障されている利益については、慎重な配慮が認められる」(49)と明言していることにも十分注意すべきである。つまり、要綱案では、「現に保有する文書」に法を適用するに際して、個々人の権利利益を侵害しないように、慎重な措置が講じられようとしているのである。それゆえ、仮に、改正条例施行前に作成され、もしくは受領した文書に改正条例を適用するのであれば、十分かつ実効的な保護措置が採用される必要があり、このような人権保護措置を通じて、法的安定性や予測可能性を担保する途が講じられるべきではなかろうか。要綱案および法案が「現に保有する文書」を公開対象にしたことの一事をもって、法の遡及適用を認めたと解するのは、あまりに早計といわざるをえない。

なお、地方自治レベルでの行政責任の追及方法と国レベルの行政責任のそれが大幅に異なっており、情報公開法における行政側の法的安定性と地方公共団体における行政の法的安定性を同列に扱うことが不適切であることにも注意しなければならない。国レベルでは、住民訴訟のような客観訴訟が認められず、国家賠償法や不利益処分に対する抗告訴訟をまってはじめて、その法的責任が明らかにされるように、あくまで、個々の国民の個別具体的な権利利益の侵害を前提として、行政責任が追及されるのに対して、地方公共団体レベルでは、住民訴訟という客観訴訟による責任追及が認められている。条例の遡及適用に際しては、このような違いも当然に考慮されるべきであると思われる。

5．その他の問題

大阪府公文書公開条例(50)は、改正条例施行前に作成された文書への公開請求を「なお従前の例による」

として、条例の遡及適用を否定している（大阪府公文書公開条例の一部改正に伴う経過措置)。同様な規定例として、香川県公文書公開条例、福岡県情報公開条例をあげることができる[51]。これらの例からも理解できるように、多くの地方公共団体は、条例の遡及的適用に消極的であるが、これは、遡及適用によって生じる、法的安定性や予測可能性の簒奪に配慮した結果であるといえる。このような実例は、地方公共団体が、単に文書管理という目的からではなく、行政内部や住民間の法的安定性や予測可能性にも配慮していることを明らかにしてはいないであろうか。(ただし、福岡県、栃木県および北海道の情報公開条例は、文書の作成・受領時期による条例の適用制限をおいていない)。

この点で、改正条例の不遡及を維持すると、改正前に適用対象となっていた永年保存文書への取り扱いが複雑になることを危惧する意見がある。なるほど、改正条例の不遡及を認めると、条例を改正するたびに永年保存文書への適用条例が増加することは確かである。しかし、この問題のみをもって、行政法規不遡及の原則を排除する根拠にはなり得ないと考える。

なお、行政法規不遡及の原則は、実体規定についてのみ問題とされる原則であって、手続規定について、遡及適用を認めても、何ら差し支えないと解される。手続規定の変更によって、法的安定性や予測可能性が損なわれる可能性は低くいからである。もっとも、手続規定の変更が、従来保障されていた手続的保障を廃止し、それによって、従来であれば争うことが可能であった事項を争えないように変更するような場合は、行政法規不遡及の原則に反するものといわざるを得ない。

このように考えると、改正条例は条例の施行日以前に生じた事実には適用されるべきではなく、少なくとも、適用されるべきではないという前提から議論が行われなければならないのである。その点で、条例の改正時期を基準として、新しい条例の適用文書を確定した、高知県条例の姿勢は、十分に評価できる[52]。

まとめ

情報公開条例は、住民による行政の監視のみならず、むしろ住民と行政が情報を共有することによって、住民が自治体の問題解決に参加し、主権者として主体的に行動するための基礎条件であるといえる。自治体が保有している情報は、住民の共有財産であるとする情緒的議論には、いまだ与することはできないが、行政の限界が露呈されるにともなって、住民自身が意思決定に参加し、場合によっては、自らが行政主体となって、問題解決にあたらなければならない場合が増えてきている。そこでは、正確な情報が適切なタイミングで、住民に公開されている必要がある。ましてや、ネットワーク社会では、従来のような、情報の独占は不可能となる。巨大な情報センターとしての、国家や地方自治体の地位は、相対的に低下している。

今日、情報公開条例がこれほどまでに注目されているのは、この仕組みが、明治以来続いた行政スタイルに対して、根本的な変革を迫るからに他ならない。「知らすべからず、依らしむべし」という行政スタイルが破綻したからに他ならないであろう。もちろん、情報公開制度は、住民自治を実現する手段であって、目的ではない。適切な情報公開制度に住民参加手続が接合され、同時に、個人情報のコントロール権が制度化され、はじめて、新しい行政スタイルへの展望が拓かれるであろう[53]。

今回の高知県条例の改正は、次世代の行政スタイルを開拓するひとつのステップであるといえる。これを活用し、主体的に行動する住民の意識がその次の課題であろう。

注

（1） 地方自治体が制定している情報公開条例の現状については、矢崎善朗「地方公共団体の情報公開制度」地方自治610号42頁以下（1998年9月）が詳しい。

（2） 松浦允・松村雅生・松田網児『情報公開と文書管理』8頁（ぎょうせい 1997年）参照。

（3） この点については、情報公開制度を日本に移入する牽引者としての役割を果たしてきた、堀部政男教授の一連の業績が参照されるべきである。堀部政男「情報公開制度・個人情報保護制度の回顧と展望」『情報公開・個人情報保護』（ジュリスト増刊 1994年）2頁以下参照。

（4） 信山社編『情報公開法（案）正文』13頁以下（1998年）参照。

（5） 宇賀克也『情報公開法の理論』12頁（有斐閣 1998年）は、このような条例の見直し作業あるいはあらたな制定作業が条例という規範形式をとることを要求すると述べる。都道府県条例の場合、愛媛県が条例を制定したことを最後に、すべての広域地方公共団体で条例が制定されたことになるので、条例制定の問題は、市町村の責務として課されているといえよう。

（6） 行政改革委員会事務局『情報公開法制 行政改革委員会の意見』15－6頁参照（ぎょうせい 1997年）。

（7） 右崎正博「情報開示請求権と「知る権利」」右崎正博・田島泰彦・三宅弘編『情報公開法』31－2頁（三省堂 1997年）。

（8） 小早川光郎・戸波江二・堀部政男「鼎談情報公開法要綱案をめぐる基本的問題」ジュリスト1107号（1997年3月1日）9頁。

（9） 棟居快行「開示請求権の位置づけについて」ジュリスト1107号（1997年3月1日）26頁。

（10） 最判1小平6・1・27 判時1330－3は、栃木県公文書の開示に関する条例について、「本件条例の定める公文書開示請求権は憲法21条から直接導き出されるものではなく、本件条例によって創設されたものであるから、本件条例6条各号の適用除外規定の解釈にあたり、条例の規定する文理及び趣旨を越えて、これを限定的に解釈すべき理由はない」と明言している。この説示は、知る権利が明確に定められていることから、非開示事項を限定的に解すべきだとか、公開が絶対的な原則であるかのような誤解を一蹴するものである。情報公開に関する裁判闘争には、しばしば雑駁な法理論を振りかざし、独自の解釈を絶対であるかのように展開する傾向が見受けられないわけではない。問題は、問題を着実な解釈論の上で展開すること、言い換えると、thinking small という姿勢こそが、情報公開制度の解釈をより豊かにし、精緻な論理展開を可能にするものであるといえよう。

（11） 阿部泰隆『論争・提案情報公開』7－9頁（日本評論社 1997年）参照。

（12） 「知る権利」の明記に関する、行政改革委員会での議論の推移については、鶴岡憲一・浅岡美恵『日本の情報公開法 抵抗する官僚』31頁以下（花伝社 1997年）が詳しい。

（13） 奥平康弘「知る権利の法的構成」『表現の自由Ⅱ』300頁（有斐閣 1984年）

（14） 要綱案に「知る権利」が明記されなかった点につき、柳澤弘毅教授は、「知る権利」という理念への嫌悪が控えていると指摘する。柳澤弘毅「情報公開法要綱案の検討」法と行政8巻1号35頁（1998年）参照。この点は、情報公開法が主権概念との関係でどのように位置づけられるのかという、もっとも根元的な議論を回避しつつ、むしろ行政改革の一環として議論されたという事実ともあいまって、要綱案の性格をわかりにくくしている要因であるともいえる。

（15） 「説明責任（accountability）」という言葉の歴史性を考察した最近の論文として、Rebecca L. Brown, Accountability, Liberty, and The Constitution, 98Colum. L. Rev. 531(1998) がある。この中で、ブラウンは、説明責任がアメリカ独立戦争以前の英国での用いられ方と独立戦争後、国民主権（popular sovereignty）の観念が普及した後での使われ方には違いがあることを論じている。ただ、「説明責任」とは、行政がその職務遂行の内容を国民に

説明することであるならば、それは国民主権の概念の下では当然のことを述べているに過ぎず、情報公開法が知る権利、あるいは主権行使の手段を具体化する法律であるということが暗黙のうちに否定されているというべきではなかろうか。

(16) 都道府県レベルで、情報公開条例に「知る権利」を明記する他の自治体は、北海道、京都府、沖縄県であり、いまだ少数である。

(17) 地方自治制度全体における住民の地位、あるいは地方自治制度全体を「住民自治」という概念から統一的に理解する試みについては、拙稿「住民投票制度と地方自治」法と行政7巻2号（1997年）151頁以下を参照。

(18) 裁判実務においては、情報公開請求権が具体的立法によって、初めて創設されたものだと解釈する姿勢が優勢である。たとえば、神戸地判平3・10・28 判時1437－77は、情報公開請求権が「自ら立法政策として条例を制定したことにより、初めて実体法上の根拠が与えられたものである」と述べる。同様に、名古屋地判平4・2・26 判タ779－156も、「具体的な公文書公開請求権は、憲法21条により保障される「知る権利」に密接に関連するものではあるが、憲法の規定から直接導き出されるものではないし、また、右請求権について規定した法律もないのであるから、右請求権は、本件条例によって創設された権利と解すべきである」と述べている。

(19) 柳澤前掲注(14)参照。

(20) 『情報公開法制』前掲注(6)19頁参照。

(21) 同上60頁。

(22) 右崎正博「情報公開法の意義と課題」法学セミナー522号（1998年6月号）40頁は、「国民主権の理念を強調するあまり、国籍を問うようなことがあれば問題が残ろう」とするが、国民主権の理念を掲げる情報公開法案であるからこそ、なおさらその意味が議論されるべきではなかったか。国民主権の意義を画定することなく、政策や便宜で立法が行われることこそ、この法案のもっとも大きな問題であったといえないであろうか。

(23) 地方自治法に定められている、住民訴訟の場合、原告適格は、当該自治体の住民に限定される。また、行政不服審査法における審査請求権は、その自治体に対して、法律上の利害を有する者に限定されている。それゆえ、これら法解釈との均衡上、情報公開請求権を何人にも付与し、非開示処分に対する取消訴訟の原告適格を認めることが適切かどうかが問われなければならない。

(24) このこととの裏返しとして、公安委員会を情報公開法もしくは条例の実施機関として規定しても、情報非開示事由との関係で、どれほど実効的であるかが問題となろう。公安委員会への情報公開制度を実効的なものとするには、ただ、公安委員会を実施機関とするだけでは足りず、犯罪捜査情報や治安維持に必要な情報、あるいは行政の円滑で公正な執行を阻害する情報など、非開示事由全般との関係での調整が必要であると思われる。

(25) 拙稿「地方公社・自治体出資法人に対する情報公開制度の構想－自治体外郭団体の法的性格と民主的統制についての研究－」法と行政8巻2号（1997年）25頁。

(26) 平松毅「情報公開と個人情報保護」公法研究60号1頁、5－6頁（1998年）は、情報公開の根拠を「民主主義社会における自由な情報流通の権利」という抽象的な権利に求め、「他人の個人情報や企業情報の開示を請求する権利は、これらの抽象的権利を具体化したもの」と解しつつ、「これらの情報に対する開示請求権は、その他の情報と同じ判断基準でできるわけではな」く、「その判断基準として利益衡量が採用されているのは、そのためだと考えられ」ると述べている。およそ、情報公開・非公開の判断は、公開利益と非公開利益の衡量に他ならない。それゆえ、非開示事由の定め方は、このような利益衡量の基準として、何をどの程度、あるいはどのように明確化するかという立法技術が重要となってくるであろう。その際には、「知る権利」概念が立法を指導することが考えられる。

(27) したがって、立法技術としては、非公開事由の重要度に応じて、「公開してはならない」もしくは「非公開と

する」情報と「非公開とすることができる」情報を区別して規定することも考えられよう。

(28) なお、この利益衡量からは、法令秘に該当する情報は除外されている。

(29) この点、固定資産評価替えのために、標準宅地の価格の評価につき、不動産鑑定士が作成した、評価調書等を含む公文書が、長野市公文書公開条例に定める「通常他人に知られたくない個人に関する情報」に該当するかが争われた事件で、東京高等裁判所は、原判決である、長野地方裁判所の判断を引用しながら、次のように説示する（東京高判平5・3・22　判時1458−49)。「もともと、土地所有に関していえば、その社会的な性格に鑑み、土地登記簿は万人に公開され、その評価についても、相続税路線価格はもとより、一部が公開されている長野市の路線価のように特定の土地の価格を示さないにしても当該土地のそれぞれの行政目的に即したおおよその価額の目安を示すものが公刊されており、公示価格や東京都基準地価格のように特定の地点を示した価格さえも公表されている例があるのであり、このような点からみれば、土地の権利関係やその価格については、個人情報としてのプライバシー性は比較的希薄であるというべきである。」長野市公文書公開条例は、プライバシー保護型の制度を採用していたので、プライバシーの範囲を画定する作業が必要である。しかし、プライバシーの内容は、多数者の感覚に依存するものではなく、各人において分岐する、人格的自律の観念に左右されるものである。何がプライバシーなのかは、各人が決定することであるが、そのプライバシーを後退させても、なお追求されなければならない利益があるとき、個人情報の開示が許されると解するのが、プライバシー概念からの帰結ではなかろうか。それゆえ、何がプライバシーなのかを定義するより、何が個人の利益を後退させるに十分な公益なのかを定義する方が、法解釈論としては適切であるように思われる。

(30) なお、香川県公文書公開条例第6条第1項(二)にも同様な規定がある。

(31) 行政改革委員会前掲注(6)22頁。

(32) 東京都条例の場合には、対象公文書の範囲は、行政機関の意思が表示された文書（決済文書）のみならず、起案文書や資料等、意思決定の材料となった文書まで含まれると解されているようである。東京都情報公開制度研究会編『情報公開制度実務便覧』21頁（ぎょうせい　1998年）参照。

(33) 行政改革委員会前掲注(6)17頁。

(34) 第二東京弁護士会『[新版] 情報公開ハンドブック』30頁（花伝社　1994年）など参照。

(35) 対象文書の範囲が拡大するほど、保管を要する文書の範囲や種類が拡大するのであるから、これらを合理的に保管するため、保管年限の短縮によって対応することが考えられる。これも一種のディレンマであろうが、公開対象を拡大するために、保管年限を短縮するというのは、情報公開制度の趣旨にもとる方法であろう。そのためには、文書のマイクロフィルム化や磁気媒体での決済・保管といった方法が考えられなければならない。この点については、松浦・松村・松田前掲注(2)が詳しい。

(36) 最判平4・12・10判時1453−116。

(37) 田中二郎『行政法総論』（有斐閣　1957年）164頁。また同『新版行政法上巻全訂第2版』（弘文堂　1976年）66頁。塩野宏『行政法Ⅰ第2版』（有斐閣　1994年）

(38) 田中同上。

(39) なおここで「法規」とは、狭く国民の権利義務にかかわる法規定を意味するのではなく、一般的に所定の手続を踏まえて制定された法規範を指し、条例も当然含むものとする。

(40) 行政活動が国民代表の制定した法律によって営まれなければならないという原則は、地方レベルでは、所定の事務が住民代表による条例にしたがって営まれなければならないことを意味している。

(41) 田中前掲注(37)。

(42) 行実昭和27年10月7日。なお、ある行政法規の遡及適用が行政法規不遡及の原則に抵触しないかが争われたケ

ースとして、大阪高判平成１年４月28日　判時1322号63頁（京都府知事に対する退職手当の支給手続を定めた条例の規定が地方自治法204条３項および204条の２に違反するとされたが、後の条例改正によって、この手続を修正し、改正条例の附則で、この効果を遡及的に適用した事例が行政法規不遡及の原則に反しないとされた例）、広島高判昭和42年７月30日　判時531号17頁（薬局開設にかかる薬事法６条およびこれに基づく広島県条例の定める適正配置の基準に合致しないとしてなされた不利益処分に対して、当該処分は薬局開設申請後に改正された同法に基づいて行われたものであり、行政法規不遡及の原則に抵触する旨争ったケース）等がある。いずれも、行政法規不遡及の原則の存在が前提とされている。

(43)　大正３年３月31日行判録394頁。

(44)　北野弘久「条例の遡及適用」地方自治判例百選47頁。なお、同稿で検討されている事案は、国民健康保険法所定の保険料率の改訂に伴う浜松市国民保険条例の改正に際して、同法施行日に遡って、変更された保険料率を適用することが行政法規不遡及の原則に違反しないかという問題にかかわるものであった。東京高裁は、このような適用が行政法規不遡及の原則に違反しないとする判断を示したが、通常、保険料率や税率の変更に伴う条例改正は、法律の改正によらなければ行い得ない実状があり、改正税率等の法律施行日に遡っての適用については、一般的にそのような慣行が維持されている以上、予測可能性を奪うものではなかったと解釈することができる。ただし、北野教授は、一般的に納税者に対する税率の不利益的変更が行政法規不遡及の原則に反する旨主張している。

(45)　田中前掲注(37)165頁。

(46)　田中同168頁注(五)。

(47)　鶴岡憲一、浅岡美恵前掲注(12)296－7頁は、この点を指摘している。

(48)　行政改革委員会編前掲注(６)。

(49)　同31頁。

(50)　平成８年３月29日条例第２号。なお、施行日は同年10月１日。

(51)　条例制定の当初においても、条例の効力を条例制定後に作成・取得した文書に限る例がほとんどである。なお、情報公開条例の遡及適用を否定しつつ、限定的に例外を設ける例として、逗子市情報公開条例をあげることができる。また、那覇市情報公開条例は、条例の不遡及を原則としつつ、条例制定後に作成または取得した文書中、目録が整備されているものを適用対象としている（高知市行政情報公開条例も同じ規定をおいている）が、このような規定例においても、原則は条例施行後に作成・取得した文書を適用対象とすることであって、施行日の前後を問わず、あらゆる行政文書を公開対象とすることを原則としているとは解されない。なお、那覇市等の立法例は、条例を始めて制定施行する場合の例であって、条例改正の場合において同様な例が採用されるとは限らないことにも注意を要する。

(52)　宇賀前掲注(５)14頁は、「アカウンタビリティという観点からは、施行日前文書を対象外とすることについての合理的説明は困難であろう」と述べるが、アカウンタビリティの観点だけで、行政法規不遡及の原則を後退させることができるかについては疑問がある。情報公開制度を初めて制定する場合と既存の制度を改良する場合では、この制度を中心として形成された利害関係は同じであるとはいえないし、情報公開法案以上の透明性を追求した制度が作られた場合、透明性ゆえに、配慮されるべき権利や利益があるのではなかろうか。

(53)　宇賀同１－６頁は、情報公開制度が行政手続、規制緩和そして地方分権と有機的にリンクされて、はじめて行政改革、すなわち行政スタイルの変革が実現できると指摘する。

－資　料－

高知県情報公開条例

平成２年高知県条例第１号
平成７年10月13日改正
平成10年３月30日改正

（目的）

第１条　この条例は、地方自治の本旨に基づく県民の知る権利にのっとり、公文書の開示に関し必要な事項を定めるとともに情報提供の充実を図ることにより、県民の県政に対する理解と信頼を深め、もって県民参加による公正で開かれた県政を一層推進することを目的とする。

（定義）

第２条　この条例において「実施機関」とは、知事、教育委員会、選挙管理委員会、人事委員会、監査委員、地方労働委員会、収用委員会、海区漁業調整委員会、内水面漁場管理委員会及び公営企業管理者をいう。

２　この条例において「公文書」とは、実施機関の職員が職務上作成し、又は取得した文書、図面写真（これらを撮影したマイクロフィルムを含む。）その他実施機関が定めるものであって、組織的に用いるものとして実施機関において管理しているものをいう。

（解釈及び運用）

第３条　実施機関は、公文書の開示を請求する権利が十分に尊重されるようにこの条例を解釈し、運用しなければならない。この場合において、実施機関は、個人に関する情報が十分に保護されるように最大限の配慮をしなければならない。

（適正使用）

第４条　この条例の定めるところにより公文書の開示を受けたものは、これによって得た情報を、この条例の目的に即して適正に使用しなければならない。

（請求権者）

第５条　何人も、実施機関に対して、公文書の開示を請求することができる。

（開示をしてはならない公文書）

第６条　実施機関は、次の各号のいずれかに該当する情報が記録されている公文書については、開示をしてはならない。ただし、当該情報が第二号から第六号までのいずれかに該当する場合において、当該公文書の開示をしないことにより保護される利益に明らかに優越する公益上の理由があると認められるときは、開示をするものとする。

一　法令又は他の条例（以下「法令等」という。）の規定により開示することができないとされている情報

二　個人に関する情報（事業を営む個人の当該事業に係る情報を除く。）であって、特定の個人を識別することができると認められるもの。ただし、次に掲げる情報を除く。

イ　法令等の規定により何人も閲覧できるとされている情報

ロ　公表を目的として作成し、又は取得した情報

ハ　次に掲げる者の職務の遂行に係る情報に含まれる当該者の職名及び氏名

(1)　国家公務員及び地方公務員

(2)　地方自治法施行令（昭和22年政令第16号）第152条第１項に規定する法人（第17条において「公社等」という。）

及び同令第140条の７第１項に規定する法人の役員

(3) 県から補助金、交付金等の交付を受けている民法（明治29年法律第89号）第34条の法人、私立学校法（昭和24年法律第270号）第３条に規定する学校法人、医療法（昭和23年法律第205号）第39条第２項に規定する医療法人、社会福祉事業法（昭和26年法律第45号）第22条に規定する社会福祉法人及び同法第74条に規定する社会福祉協議会の役員

三　法人その他の団体（国及び地方公共団体を除く。以下この条において「法人等」という。）に関する情報又は事業を営む個人の当該事業に関する情報であって、開示することにより、当該法人等又は当該事業を営む個人の競争上又は事業運営上の地位その他正当な利益を害すると認められるもの。ただし、次に掲げる情報を除く。

イ　事業活動によって生じ、又は生ずるおそれのある危害から人の生命、身体又は健康を保護するため、開示することが必要であると認められる情報

ロ　違法又は不当な事業活動によって生じ、又は生ずるおそれのある支障から人の生活を保護するため、開示することが必要であると認められる情報

四　開示することにより、人の生命、身体、財産等の保護、犯罪の予防、犯罪の捜査その他の公共の安全と秩序の維持に支障を生ずるおそれのある情報

五　県又は国若しくは他の地方公共団体その他の公共団体（以下この号において「国等」という。）の機関が行う事務事業に関する情報であって、開示することにより次のいずれかに該当することが明らかなもの

イ　監査、検査、取締り、試験、入札、交渉、渉外、争訟その他すべての事務事業若しくは将来の同種の事務事業の実施の目的が失われ、又はこれらの公正若しくは円滑な執行に著しい支障を生ずるもの

ロ　機関内部又は機関相互間における審議、検討、協議、調査、研究等に関する意思決定が不当に阻害されるもの

ハ　法律又はこれに基づく政令の規定により知事その他の県の機関の権限に属する国等の事務に関して、主務大臣等から公表してはならない旨の明示の指示があるもの、国等からの委託による調査等で、公表してはならない旨の条件が付されているもの等、県と国等との協力関係又は信頼関係が著しく損なわれるもの

六　県の機関からの要請を受けて、開示しないとの約束の下に、個人又は法人等から県の機関へ提供された情報であって、開示することにより、当該個人又は法人等と県との協力関係又は信頼関係が著しく損なわれることが明らかなもの。ただし、当該情報が一般的に公表されないものであること等、当該約束の締結が状況に照らし合理的であると認められる場合に限る。

（公文書の部分開示）

第７条　実施機関は、公文書が前条各号のいずれかに該当する情報を記録した部分とその他の部分からなる場合において、これらの部分を容易に、かつ、公文書の開示の請求の趣旨を損なわない程度に分離することができるときは、当該その他の部分については、開示しなければならない。

（請求の方法）

第８条　第５条の規定に基づき公文書の開示を請求しようとするものは、実施機関に対して、次の事項を記載した請求書を提出しなければならない。

一　氏名又は名称及び住所又は主たる事務所の所在地並びに法人その他の団体にあっては、その代表者の氏名

二　開示を請求しようとする公文書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

（請求に対する決定等）

第９条　実施機関は、前条の請求書を受理したときは、受理した日から起算して15日以内に、当該請求に対する決定をしなければならない。

2　実施機関は、やむを得ない理由により前項の期間内に同項の決定をすることができないときは、当該期間を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、書面によりその延長する理由及び期間を前条の請求書を提出したもの（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１項の決定をしたときは、速やかに、書面により当該決定の内容を請求者に通知しなければならない。この場合において、当該決定が公文書の開示をしない旨の決定（第７条の規定による公文書の開示をする旨の決定を含む。以下この条において「非開示決定」という。）であるときは、当該書面において当該非開示決定の理由（当該非開示決定の理由がなくなる時期をあらかじめ示すことができるときは、当該非開示決定の理由及び当該時期）を示さなければならない。

4　前項の規定により示す理由は、当該非開示決定において第６条各号の規定を適用した根拠を具体的に示したものでなければならない。ただし、当該根拠を具体的に示すことにより、開示しないこととされた情報が明らかになるときは、当該情報が明らかにならない限度で示すものとする。

5　実施機関は、第１項の決定をする場合において、当該決定に係る公文書に第三者に関する情報が記録されているときは、あらかじめ当該第三者の意見を聴くことができる。

6　実施機関は、第６条ただし書の規定により公文書の開示をする場合において、当該公文書の開示をすることにより不利益を受ける第三者があるときは、あらかじめ、書面によりその旨を当該第三者に通知しなければならない。

7　実施機関は、非開示決定をした公文書について開示の請求があったときは、改めて第１項の決定をしなければならない。この場合において、当該公文書に開示をしない理由がなくなっているときは、当該公文書の開示をしなければならない。

（開示の実施）

第10条　実施機関は、公文書の開示をする旨の決定をしたときは、速やかに、請求者に対し当該公文書の開示をしなければならない。

2　公文書の開示は、公文書を閲覧に供し、又はその写しを交付することにより行うものとする。

3　前項の規定にかかわらず、実施機関は、公文書を汚損し、又は破損するおそれがあるとき、第７条の規定により公文書の開示をするときその他必要があると認めるときは、当該公文書を複写した物を閲覧に供し、若しくはその写しを交付し、その他当該実施機関が定める方法によることができる。

（費用負担）

第11条　前条第２項の規定により公文書の写しの交付を受けるもの（同条第３項の規定により公文書を複写した物の写しの交付を受けるものを含む。）は、当該写しの交付に要する費用として知事及び公営企業管理者が定める額を負担しなければならない。

（不服申立てがあった場合の手続）

第12条　実施機関は、第９条第１項の決定について行政不服審査法（昭和37年法律第160号）の規定に基づく不服申立てがあった場合は、当該不服申立てを却下するときを除き、速やかに、次条第１項に規定する高知県公文書開示審査会に諮問し、同審査会から答申があったときは、これを尊重して、当該不服申立てに対する裁決又は決定をしなければならない。

（公文書開示審査会）

第13条　前条の規定による諮問に応じて審査を行うため、高知県公文書開示審査会（以下この条において「審査会」という。）を置く。

2　審査会は、前項の審査を行うほか、公文書開示制度の運営に関する重要事項について、実施機関に意見を述べることができる。

3　審査会は、委員10人以内で組織する。
4　委員は、学識経験を有する者のうちから知事が委嘱する。
5　委員の任期は、２年とする。ただし、補欠の委員の任期は、前任者の残任期間とする。
6　委員は、再任されることができる。
7　審査会は、前条の規定による諮問があったときは、当該諮問のあった日から起算して90日以内に答申するよう努めなければならない。
8　審査会は、第１項の審査のため必要があると認めるときは、不服申立人、実施機関の職員その他関係者に対して、出席を求めて意見を聴き、又は資料の提出を求めることができる。
9　委員は、職務上知ることのでき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。
10　第２項から前項までに定めるもののほか、審査会の組織及び運営に関し必要な事項は、知事が定める。

（他の制度との調整）

第14条　この条例の規定は、法令等の規定により、実施機関に対して閲覧若しくは縦覧又は謄本、抄本等の交付を求めることができるとされている公文書については、適用しない。

（実施状況の公表）

第15条　知事は、毎年１回、実施機関における公文書の開示の実施状況を取りまとめ、これを公表しなければならない。

（情報提供施策の充実）

第16条　県は、公文書の開示のほか、情報提供施策の充実を図り、情報公開の総合的な推進に努めるものとする。

（情報の収集等）

第17条　県は、県民が必要とする情報を的確に把握し、積極的に収集するとともに、その管理に努めるものとする。
2　県は、その保有する情報を広く県民の利用に供するため、正確で分かりやすい情報の提供に努めるものとする。
3　県は、公社等に対して有する調査権等に基づき、公社等の情報の積極的な収集に努めなければならない。
4　公社等は、この条例の趣旨にのっとり、自ら積極的な情報公開に努めなければならない。

（委任）

第18条　この条例の施行に関し必要な事項は、実施機関が定める。

附　則

（施行期日）

1　この条例は、平成２年10月１日から施行する。

（経過措置）

2　この条例の規定は、次に掲げる公文書について適用する。
一　平成２年４月１日以後に作成し、又は取得した公文書
二　平成２年３月31日以前に作成し、又は取得した公文書であって、保存期間が永年と定められているもの

（高知県収入証紙条例の一部改正）

3　高知県収入証紙条例（昭和39年高知県条例第１号）の一部を次のように改正する。

（次のよう略）

附　則（平成７年10月13日条例第49号）

（施行期日）

1　この条例は、公布の日から施行する。

（経過措置）

2　この条例の施行前に公文書の開示の請求をしたものに係る手数料については、なお従前の例による。

（高知県収入証紙条例の一部改正）

3　高知県収入証紙条例（昭和39年高知県条例第１号）の一部を次のように改正する。

（次のよう略）

附　則（平成10年３月30日条例第５号）

（施行期日）

1　この条例は、平成10年10月１日から施行する。

（経過措置）

2　この条例による改正後の高知県情報公開条例第６条の規定は、この条例の施行の日以後に作成し、又は取得した公文書について適用し、同日前に作成し、又は取得した公文書については、なお従前の例による。