

情報の受動的開示と能動的開示に関する若干の考察

豊島 明子

目 次

はじめに

- 一 受動的情報開示と能動的情報開示の特質
 - 二 能動的情報開示における開示情報の類型
 - 三 情報の開示主体と情報開示の方法
- むすびにかえて

はじめに

わが国の情報公開制度をめぐる動きは、近年、著しい進展を見せている。制度の整備に関して見れば、国レベルで情報公開法が制定され、自治体レベルにおいても未だ情報公開条例を定めていなかった自治体が制度の整備を進め、既に条例の運用を積み重ねていた自治体においては既存の条例の改正をおこなう等、格段の進歩が見られる¹。さらに、具体的な制度の仕組みに関しても、開示請求権者や対象公文書の範囲が拡大される等、一定の改善が図られている。これらは、実施機関が請求権者からの請求に応じて開示する「受動的情報開示」に関する進展を示すものであるが、近年の情報公開制度の進展の中でもう一つ注目すべきなのは、実施機関自らが請求を待たずに情報開示を行う「情報提供」ないしは「能動的情報開示」に関する制度の整備・充実がなされたことである。この「能動的情報開示」は、自治体の情報公開条例における顕著な動きである。

こうした近年の情報公開制度の進展によって、従来型の情報公開制度の場合よりもいっそうの国・自治体が保有する情報の開示が促進されることとなった。本来、国・自治体が保有する情報が開示されなければならないのは、公正な行政運営の確保と、国・自治体の行政過程の民主化を図るため、すなわち、行政の民主的統制のための手段として、情報開示が広く求められるからである。能動的情報開示を参加とをリンクさせた、パブリックコメント等の意見聴取手続が制度化されつつある点もまた、最近の注目される動きであると言えよう²。

以上のような情報の扱い方をめぐる国・自治体の動きに対しては、一見すると、国民・住民による行政の民主的統制や、必要な情報が開示されることを通じて国民・住民にとって権利利益の

実現に資するという意味において、積極的な評価を与えうる。しかしながら、国・自治体における情報の扱い方に関する今後の方向性を展望するとき、そこには未解決の論点が複数存在しているように思われる。例えば、受動的情報開示と能動的情報開示との間での役割分担の可能性、能動的情報開示において開示されるべき情報類型のあり方、能動的情報開示の制度設計および運用のあり方等の論点がそれである。本稿では、近年の「受動的情報開示」および「能動的情報開示」の整備充実、パブリックコメント等の意見聴取手続の整備の動きを念頭に置きつつ、今述べたような未解決の幾つかの論点を検討することを通じて、受動的情報開示と能動的情報開示とのかわりについて考察する。

一 受動的情報開示と能動的情報開示の特質

(一) 制度の基本的性格

受動的情報開示および能動的情報開示の二つの制度は、いずれも、行政の民主的統制のための手段である点において、共通する存在意義を有する。しかし、これらの制度は、それが受動的か能動的かという制度の基本的性格の違いのゆえに、制度の果たす機能面において異なる側面を有する。受動的情報開示制度は、通常、開示請求権者の請求権と実施機関の開示義務を前提とし、開示または不開示の判断基準、開示請求から決定に至るまでの手続、不開示決定に対する不服審査過程における第三者機関たる情報公開審査会の関与等の手続という仕組みから成る。これに対して能動的情報開示制度は、主に、実施機関の開示に関する努力義務、一定の類型の情報の公表義務³、審議会等の会議の公開という仕組みから成る。このような両制度の仕組みからは、まず、受動的開示と能動的開示とでは、国民・住民と実施機関との関係が権利義務関係であるか否かという点において決定的相違が存在する。したがって、能動的開示制度の場合には、情報公開審査会のような第三者機関によるチェックの機会はなく、まさに「能動的」開示であるがゆえに、いかなる情報を開示するか否かの判断は、ほとんどの場合、実施機関の判断に依存しがちである。このように、これら両制度は、第一に、受動的開示か能動的開示であるか、第二に、情報開示に関する権利義務関係が成立しているか否かという点において、基本的に異なる。

両制度が共通して持つと考えられる行政の民主的統制という制度目的を十分に果たしうるためには、可能な限り国民・住民の求める情報が義務的に開示されることが望ましいと考えられる。したがってこの点に鑑みれば、行政の民主的統制という目的をより一層果たしうるのは、受動的

情報開示の仕組みにおいてであると考えられる。

(二) 開示される情報の特質

受動的情報開示および能動的情報開示はいずれも、国・自治体が保有する情報の開示制度であって、開示される情報の種類や量に格差があるとは考えられない。しかし、先に述べたような両制度の基本的性格の違いからすれば、これら両制度においては、以下のような違いもまた見出される⁴。

まず、受動的情報開示の場合、開示の対象は公文書自体である⁵。この公文書は、公文書目録によって管理がなされており、開示対象公文書は、開示請求者の希望に応じてその都度確定されるものであるため、仕組みのうえでは、請求者の希望に適った、実施機関による選別の余地のないものとなる。

これに対して、能動的情報開示は、実施機関自らが周知することとした情報の開示制度であるため、開示の対象は必ずしも公文書それ自体である必要はなく、国民・住民に対する分かりやすさという配慮の下、公文書に記録されている情報を加工する傾向が強いといえる。また、それが能動的制度であるがゆえに、実施機関による情報選別の余地が大きいことも指摘できる。このため、能動的情報開示の場合、能動的制度であるがゆえに開示情報は偏りがちであって、この点をいかに解消するかが課題である。

(三) 小括

両制度に関する以上の整理を通じて明らかになることは、国・自治体の保有する情報の開示制度の目的たる行政の民主的統制という点において、受動的情報開示制度の方が、開示をめぐる権利・義務関係の存在、および実施機関による開示情報の選別余地の少なさのゆえに、優っているということである。しかし、その一方で、公文書そのものの開示によっては直ちに理解されにくい情報を周知させるためには、分かりやすく加工した情報を開示できる能動的情報開示制度の方が有効である。また、広く多数の国民・住民が必要であると考えられる情報を開示しようとする場合には、不特定多数人を相手として行う能動的情報開示の方が効率的であるともいえる。そしてまた、行政の意思形成過程そのものを広く国民・住民一般に明らかにする場合には、請求者個人を相手方として行われる公文書開示と比べれば、能動的情報開示の方がより適している。

したがって、受動的情報開示および能動的情報開示の関係については、まずは受動的情報開示が中心的な情報開示制度として存続すべきであり、これを補完する役割を担うものとして⁶、能動

的情報開示が位置づけられると解すべきではなかろうか。このように、受動的情報開示を中心としながらも、これを補完する能動的情報開示の役割も重要であることから、両制度は共に並列的に発展させていくべきものであると言えよう⁷。

二 能動的情報開示における開示情報の類型

(一) 条例または要綱に基づく開示情報

すでに指摘したように、最近、情報公開条例に、能動的情報開示の規定を盛り込むものが増えている。そこでは、一(一)において指摘したように、一定の情報の公表義務を課していることが多い。このような能動的情報開示を定める形式としては、情報公開条例に「情報公開の総合的推進」等の項目を設けて具体的に能動的開示情報を列挙する形で定める例もあるが、条例において、能動的開示情報の一般的・抽象的な類型のみを定めるにとどめ、具体的な情報類型を要綱に委ねている例も存在する。そこで、以下ではまず、能動的情報開示について定めている情報公開条例の中でも、代表的であると思われる群馬県、東京都および三重県の例を概観し、これらを元に、能動的開示のあり方を考えてみよう。

群馬県情報公開条例は、条例の構成という点では、能動的情報開示を定めた「第2章 情報公開の総合的な推進」を、受動的情報開示の定めよりも前に位置づけており、他の自治体には無い特徴を有している⁸。群馬県条例は、能動的情報開示を「情報の公表」と「情報の提供」という二類型に区別する。「情報の公表」に係る情報の類型としては、「県の長期計画の重要な基本計画の内容」、「県の主な事業の内容」、「その他実施機関が定める事項」の三類型に区分され、実施機関は、これらの公表を義務づけられている。一方、「情報の提供」に関する具体的な情報類型は規定されておらず、「県民への積極的な情報の提供及び自主的な広報手段の充実に努める」という、「情報の公表」以外の情報についてもできるだけ積極的に提供し、提供方法の工夫を凝らすことについての一般的な努力義務が定められている。なお、群馬県条例においてとりわけ特徴的なのは、「情報公開審議会」の存在である。この組織は、通常情報公開制度において設置される「情報公開審査会」とは別個の、不服申立て以外の件に関する調査審議機関として位置づけられており、とりわけ、県の行う情報の公表に対する県民からの意見について調査審議し、意見を述べる権限を付与されている点が注目される。

東京都情報公開条例では、受動的情報開示の規定の後に、「第3章 情報公開の総合的な推進」

という能動的情報開示の制度を置いている。そこでは、群馬県の場合と同様に、能動的情報開示は「情報公表」と「情報提供」とに区別されている。「情報公表」に係る情報の類型は、「都の長期計画その他都規則等で定める都の重要な基本計画」、「前号の計画のうち、実施機関が定めるものに係る中間段階の案」、「地方自治法第138条の4第3項に規定する執行機関の附属機関またはこれに類するもので実施機関が定めるものの報告書および議事録並びに当該附属機関等への提出資料」、「実施機関が定める都の主要事業の進行状況」、「その他実施機関が定める事項」の五類型である。「情報提供」については、群馬県条例とほぼ同じである。さらに東京都は、条例とは別に「東京都情報公開の総合的推進に関する要綱」を定め、条例の「情報公表」に係る情報の類型の を、「ア条例第3条に規定する出資等法人の事業概要、役員名簿、事業報告・決算書、事業計画・予算書および定款・寄付行為ならびに出資法人に対する経営評価の実施結果」、「イ都民から寄せられた都政に対する意見、提言、苦情、要望等およびそれらへの東京都の対応状況を明らかにするために、政策報道室長が作成する都民の声白書」、「ウ庁議における審議事項及び報告事項」の三類型に具体化している。

三重県情報公開条例においても、能動的情報開示は、受動的情報開示の後の章立てであり、「第3章 情報提供の総合的推進」において定められている。ここにおいても、能動的情報開示は、「情報公表」の義務づけの制度と、「情報提供」とに区別される。しかし、群馬県や東京都とは異なり、三重県条例は、「情報公表」に係る情報について、「県民の県政への参加をより一層推進し、または県民の福祉を向上させるために必要な情報については、積極的に公表しなければならない。」と定めるのみであり、その詳細は、「三重県の情報提供施策の推進に関する要綱」の中で具体化されている。「要綱」の定める情報類型は、長期計画その他重要な基本計画、その中間段階の案、庁議の決定事項、審議会等の会議資料および会議録等、主要事業の内容、進行状況、長期計画等の策定スケジュール、事務事業評価の情報、予算見積書である。一方、「情報提供」は、他の自治体と比較し、大差はない。

なお、群馬県および東京都においては、過去に複数回開示請求がなされ、その都度開示をした公文書について、公表に努める旨も規定されている⁹。

以上のように、能動的情報開示に関する定めを置いている情報公開条例は、当該情報を能動的に開示するか否かにかかる、実施機関の裁量の余地を狭め、公表義務を課す制度を設けるのが通例である。そしてそこでは、若干の違いこそあれ、長期計画その他重要な基本計画、その中間段階の案、庁議（各種推進本部会議等）の決定事項、審議会等の会議資料および会議録、主要事業の内容および進行状況といった情報の開示が義務づけられている。こうした情報公表

義務の制度化は、先に指摘したような能動的情報開示の持つ短所を克服しようとする方策であって、注目に値する。

(二) 開示情報の類型の検討

能動的情報開示の場合には、いかなる情報を開示するかについての判断を、可能な限り国民・住民によって統制しうる機会が保障されていなければならない。さもなければ、真に国民・住民にとって必要な情報の開示が保障されるとはいい難い。この意味においては、二(一)で述べたような近年の情報公表義務の制度化は、肯定的に評価しうるものであろう。しかしながら、何を公表の対象に含めるかを条例に明記せず、要綱に委ねている自治体が存在しているのは、開示情報の類型の選別に民意を反映させるべきであれば、大いに問題である。このように自治体によって情報の類型や制度の形式が区々であるのは、未だ能動的情報開示の制度が発展途上にあることを示しており、今後は、この公表義務に係る情報類型のさらなる豊富化を目指した具体化が求められよう。またさらに、国レベルにおいては、能動的情報開示に関する一般法が現在のところ存在せず、あるのはせいぜい「規制の設定または改廃にかかる意見提出手続」(1999年3月23日閣議決定)の定める規制の設定または改廃に関する案の公表程度にとどまっている。したがって今後は、国においても、自治体のような能動的情報開示に努めるべきであり、そこでは国の公的機関の諸活動に適した形での開示すべき情報類型の検討が必要となろう。国レベルの能動的開示に関する情報の類型を考えるにあたっては、台湾の行政手続法(2001年1月1日施行)が情報公表義務に関する定めを置いており、参考に値する¹⁰。台湾行政手続法における情報の類型は、法規命令、行政指導に関わる文書、許認可条件に関わる規定、政策計画、事務統計および研究報告、予算、決算文書 公共建設および調達契約、対外関係文書、補助金支給受領、合議制機関の議事録にかかわる情報である。このような内容を定める台湾行政手続法における情報公表義務制度は、わが国の自治体における情報公表義務の情報類型と比べると、およびといった点に関して一層豊富なものとなっており、そもそもわが国において国レベルの能動的情報開示の一般的制度が欠如していることと対比すれば、注目に値する。

三 情報の開示主体と情報開示の方法

(一) 能動的情報開示における開示情報

能動的情報開示においては、それがいかなる目的のための開示かによって、開示情報のあり方は変化するべきである。この点に鑑みると、二で指摘したような能動的開示に係る情報類型の選別の次元における実施機関の裁量の統制を図る必要があるだけでなく、能動的情報開示におけるもう一つの問題として、情報類型としては適切に選別がなされたとしても、その情報がいかなる形で加工されるかによって開示情報の内容の重点が変わりうるという次元における実施機関の裁量の統制についても考えておかなければならないと考えられる。例えば、能動的情報開示としてすでに複数の自治体で行われているようなホームページでの例規集の公開のような場合、それが例規であるがゆえに、能動的情報開示によっても、開示される情報の内容に加工の余地が無いため、開示情報の内容の変化は生じない。しかしながら、計画の中間段階の案を能動的情報開示を通じて公開する場合には、そもそも案の段階で開示を行う趣旨は、当該案に関する住民参加の前提であるから、このような場合、単に案それ自体を開示することでも足りるが、より望ましいのはその案に関する論点の整理やこれまでの検討経過や審議内容等が併せて開示されることであろう。したがって、能動的情報開示においては、いったん選別された情報の開示内容についても民主的統制可能性が保障されていなければならないと考えられる。この問題の解決策としてありうるのは、群馬県の「情報公開審議会」のように、能動的情報開示のあり方に関して調査審議し、意見を述べる権限を持つ第三者機関を設置することである。

(二) 能動的情報開示における開示主体

三(一)で提起した、能動的情報開示における情報の開示内容の民主的統制に関するもう一つの解決策は、ある行政情報についての能動的開示を行う場合には、客観性・中立性を維持したまま開示可能な情報は実施機関が開示するが、その他の情報は、実施機関以外の者に開示情報を作成させて開示するという方法である。例えば、中間段階の案の能動的開示に際して、開示する案の性格によっては賛否両論が激しく闘わされるような論点が存在するような場合に、実施機関は中立的な立場に徹し、案自体の能動的開示のみを行い、当該案をめぐる論点を明確化するため、賛否両論の内容の作成をNPOやその他の民間組織等の民間の主体に委ねることによって、開示内容に対する民主的統制を試みる方法も考えられよう。このような試みは、パブリックコメントのように、意見聴取手続の前提としてなされる、施策の案についての情報開示にも妥当する。なぜ

なら、パブリックコメント制度の実効性を高めるためには、国民・住民にとって意見の提出が容易となり、争点の明確化に資するような情報の提供が求められるからである。

このように、能動的情報開示においては、国・自治体が保有している情報に対する何らかの付加価値を、いかに実施機関のバイアスを排除しつつ付加した上で開示するのが課題となる¹⁾。この点からすれば、実施機関という公的機関による情報提供のみならず、NPO等の民間組織の役割も期待されうるであろう。

むすびにかえて

国・自治体が保有する情報の開示方法には受動的開示と能動的開示とが存在するが、能動的開示には幾つかの課題が残るため、これを補完するものとしての受動的開示の役割の重要性、能動的開示における開示情報に関する実施機関の裁量的判断を統制し権利義務関係を前提とする受動的開示のあり方に近づける必要性、そして、能動的開示の受動的開示にはない加工性という特質を生かした情報開示が行われる必要性を確認することができる。

国・自治体が保有する情報の開示は、行政の民主的統制の不可欠の前提であるが、受動的開示に加えて能動的開示という手法が導入されつつある現在においては、受動的開示制度のみが主流であった時代と比べて、開示情報の種類や量も格段に豊富になりつつある。両者の意義と限界をふまえ、補完のあり方についての総合的な問題整理を通じて、多くの情報が流通し、ともすれば情報の氾濫に陥りがちな時代における、行政の民主的統制のための情報開示のあり方がいっそう探られなければならない。

註

¹⁾ 情報公開法や情報公開条例の最近の動向に関する文献は、枚挙に暇がない。さしあたり、宇崎正博・田島泰彦・三宅弘『情報公開法 立法の論点と知る権利』(三省堂、1997年) 松井茂記『情報公開法』(有斐閣、2001年) 室井力編『自治体情報公開のすすめ』(旬報社、1999年)を挙げるにとどめる。

²⁾ 最近の情報公開と住民参加をめぐる動向とそこにおける課題については、榊原秀訓・豊島明子「情報公開と住民参加の動向と課題」季刊自治と分権2号(2001年)45頁以下を参照。また、パブリックコメントについては、「〔研究会〕『パブリック・コメント手続』 規制に係る意見提出」ジュリスト1159号72頁以下がある。

³⁾ 松井・前掲(1)454-455頁は、オンラインでの義務的情報公開の制度化の必要を指摘している。

⁴ 自治体における情報公開と情報提供との関係や、法政策について述べるものとして、野村武司「住民と行政との情報の共有」人見剛・辻山幸宣編『市民・住民と自治体のパートナーシップ第2巻/協働型の制度づくりと政策形成』(ぎょうせい、2001年)52頁-97頁を参照。

⁵ この点からすれば、ニセコ町情報公開条例13条が定めるような情報作成義務は、受動的情報開示と能動的情報開示の二つの領域にまたがる仕組みであると言える。ただし、ニセコ町情報公開条例は、あくまでも受動的情報開示における文書不存在の場合の措置としてこれを定めている(条例13条「実施機関は、公開請求にかかる町政情報が存在しないときは、公開請求があった日から起算して15日以内に、次の各号のいずれかの措置をとらなければならない。(1)[略]。(2)当該公開請求に係る文書等を新たに作成し、または取得して、当該文書等を請求者に対して公開する旨の決定をすること。」)。

⁶ 芝池義一「特殊法人の情報公開に関する報告書の検討」ジュリスト1187号(2000年)39頁は、「情報提供にあつては、提供される情報の取捨選択において行政に大きな裁量があり、また提供情報は生(なま)の情報(第一次情報)でなくともよいから、提供されなかった情報を入手する上において、また、提供された情報を裏づける生の情報を取得する上において、請求に基づく情報公開制度には独自の意味を与えられることになる。」と述べている。

⁷ この点からすれば、特殊法人に関する情報公開法の中で、「行政機関が保有する情報の公開に関する法律」の場合とは異なって、受動的情報開示と能動的情報開示とを共に並列的に規定している点は評価に値する。この点を指摘するものとして、芝池・前掲(6)39頁を参照。

⁸ 群馬県情報公開条例の意義を指摘するものとして、稲葉清毅「情報公開制度(公文書公開制度)の限界とその補完方策(上)・(下)」行政管理研究89号(2000年)91号(2000年)。

⁹ 三宅弘「行政情報の公開 新たな課題」ジュリスト1215号(2002年)24頁は、東京都情報公開条例における複数回開示請求への対応を評価し、情報公開法においても、「同様の対応が実施されるべき」とする。

¹⁰ 台湾行政手続法上の情報公開義務制度については、「東アジアにおける行政改革と行政法制の整備シンポジウム」(2001年7月14日、15日、名古屋大学アジア法政情報交流センターにおいて開催。)における、蔡秀卿報告「行政情報化の理論的問題点と課題 台湾の『電子化政府』の取り組みから」において言及がなされた。

¹¹ 能動的情報開示における付加価値に関し、同シンポジウムにおける陳泉錫「中華民国(台湾)における電子化政府の推進と法規電子化の現状と課題」から示唆を得た。陳報告では、法規データベースの作成に関して、台湾の全国法規データベース推進委員会は、「政府による公開、民間による付加価値」を原則としたとの指摘がなされた。

Summary

Some Reflections on Passive and Positive Information Disclosure

Akiko Toyoshima

Introduction

The Freedom of Information System in Japan has progressed quite remarkably of late. At the national government level, the Freedom of Information Act has been enacted. Those local governments that have not yet passed bylaws on the disclosure of information are seeking to develop them, while those that already have them are in the process of their amendment. Moreover, some mechanisms have developed “Passive Information Disclosure”, in which the operating organs would disclose information upon request, and “Positive Information Disclosure”, in which the operating organs would release information without any such requests.

1 Characters of Passive and Positive Information Disclosure

Recently, freedom of information belonging to both the national government and local governments has been promoted more so than in the past. Information possessed by the national government or local governments should be disclosed to ensure fairness in the administration and democratization of the administrative process. It is remarkable that procedures for comment, such as the so-called “Public Comment” are being established, in which positive information disclosure and public participation are merged.

From the perspective of bureaucratic control, passive information disclosure would be preferred, as it requires smaller parameters for the operating organ in selecting what information is to be disclosed. On the other hand, positive information disclosure, to make available information that is difficult to understand by releasing public documents, could be effective. Passive information disclosure should be the main system, while positive information disclosure, ought to play a more supplementary role.

2 Defining “Information” in Positive Information Disclosure

Regarding positive information disclosure, overseeing the decision as to what information is disclosed should be ensured. If this is not done, we cannot be certain that information necessary to the welfare of the nation or city would be released. However, in some local public entities, not all objects of disclosure are stipulated in bylaws, but rather as outlines

known as *yo-kou*. These should be questioned from the point of view that disclosed information should reflect the will of the citizenry. The system for positive information disclosure has yet to be improved and from now on, the information category to be disclosed should be specified so as to ease the provision of information.

3 Actors and Ways of Information Disclosure

In positive information disclosure the challenge is to disclose information, value added and without bias from the operating organs. Private organizations, such as NGOs, could also play a role, separate from that of the operating organs within public organizations.

4 Concluding Remarks

Compared to the era when passive information disclosure was the norm, both positive and passive information disclosure and the amount of information to be disclosed are gradually improving. Based on the definition and limitations of the above-mentioned systems, and through an overall review of those issues regarding a supplementary system, the look of information disclosure for democratic control should be explored further, especially in this era when a massive amount of information is distributed and, sometimes, overflows.