

〈個人研究〉

「地方自治体の情報公開制度と運用に関する研究：大阪市と尼崎市を事例に」

地方自治体の情報公開制度と運用に関する研究

——大阪市と尼崎市を事例に——

小 黒 純

<目次>

I 研究の目的

II 先行研究

III 制度の比較

1 条例の目的

1-1 知る権利

1-2 説明責任

2 請求権者

3 対象機関

4 対象文書

5 公開請求の方法

6 非公開情報（不開示情報）

6-1 原則公開の例外としての「非公開情報」

6-2 個人に関する情報

6-3 懲戒処分は非公開

IV 公文書公開請求事例の比較

1 公開請求文書

2 決定の内容、非公開理由などの概要

2-1 請求受理から決定までの日数

2-2 決定の内容

3 請求文書ごとの比較

V まとめと考察

1 使い勝手のよさは大阪市

2 決定まで早いのは尼崎市

3 懲戒処分の氏名公表をめぐって

3-1 一次資料と二次資料

3-2 公務員の責任とプライバシー

3-3 不十分なホームページ上の掲載

おわりに

I 研究の目的

本研究の目的は、地方公共団体（地方自治体）における情報公開制度の現状を分析し、その課題を考察することにある。具体的には、大阪市と尼崎市（兵庫県）の制度面を比較する。その上で、同じ文書を公開請求する方法を使って、結果を比較分析することで、運用面の問題点を浮き彫りにしたい。

なお、本研究は計画段階では、大阪市と尼崎市だけを対象にすることにしていて、調査対象を近隣自治体に広げることで、制度と運用の特徴がより鮮明になると考え、関西地方の政令指定都市である京都市と神戸市、それに津山市についても補足的に比較することにした。

II 先行研究

上記に関連する主要な文献は、末尾のリスト「引用・参考文献」に掲載した。このほか、判例研究は数多くある。諸外国の制度比較には、宇賀（2005）などがある。しかし、情報公開条例の研究は、古くは第二東京弁護士会（1994）、最近では平松（1998）、西鳥羽（2001）などに限られている。

実際に制度を使って公文書の公開請求をし、

制度運用の実態を調べるという方法は、主に市民団体が行ってきた。全国市民オンブズマンはこうした手法を用い、都道府県と政令都市の「全国情報公開ランキング」をここ数年、毎年発表している。¹⁾ 制度と運用の比較には有効な手段と考え、本研究でも採用することにした。

神野（1996）、中島（2005）など、一部のジャーナリストも行政を監視する際にどのように情報公開制度を利用したか、どのような問題があったかを報告している。²⁾

Ⅲ 制度の比較

この章では、大阪市と尼崎市の情報公開制度について、次のⅣで問題となる事項を中心に、比較する。不服申し立て（異議申し立て）制度などについては、比較の対象から外してある。

1 条例の目的

1-1 知る権利

情報公開を支える基本理念は、国民の「知る権利」であると言ってよい（清水、1980）。国家行為の原則公開はジョン・ロックやカントの思想の中にも見てとることができるという（石村、1980:3-8）。

国の情報公開法は1999年5月の制定に至る過程でさまざまな議論があったが、結局「知る権利」を明記しなかった（宇賀、2004b:19-21）。しかし、自治体の条例には「知る権利」を明記しているものが多い。都道府県レベルでは、北海道、東京、神奈川、埼玉などの条例に盛り込まれている。以下、詳しく検討する大阪市と尼崎市もその例外ではない。

大阪市は条例に前文を置き、条例の基本的な理念を明らかにしている。ここでは、地方自治の本旨に基づいて「市民本位の開かれた市政」を推進するのに、情報公開制度は「不可欠な基盤的な制度」と位置づけている。その上で、市民の「知る権利」がこの制度に大きな役割を果たしてきたことを認識し、「大阪市が保有する情報は公開を原則とすること」と「個人に関する情報は最大限に保護すること」の二つを基本とする、と明言して

いる。³⁾ これを受ける形で、第1条には、「地方自治の本旨にのっとり」複数の目的として、「公文書の公開を請求する権利を明らかにすることや」、「市民の市政参加を推進する」などが示されている。

一方、尼崎市の条例は、1989年制定の条例（旧条例）を全面改定したもの。旧条例にはなかった「知る権利」を明記した。つまり、第1条には「市民の知る権利を具体化するため、公文書の開示を求める権利を明らかにする」と規定している。

「知る権利」が条文に盛り込まれると何が違うのか。ここでは「公開の原則と非公開の例外規定が定められている法令の解釈において、原則を広く、例外を狭く解釈する根拠になるかもしれない」（平松、1998:6）との見解を紹介しておきたい。

1-2 説明責任

国の情報公開法の条文には、「知る権利」という言葉は出てこない。その代わりに、「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」（1条）という、いわゆる説明責任（説明責務、アカウンタビリティ accountability）が目的の柱になっている。

かつて条例の目的規定に説明責任を明示する例は皆無だったという（宇賀、2001:32）。しかしながら、地方自治の理念に照らして考えると、自治体には市民への説明責任があるのは疑いない。

大阪市と尼崎市の条例にも、目的の一つとして説明責任が掲げられている。すなわち、大阪市は「諸活動を市民に説明する責務が全うされるようにする」（1条）とし、尼崎市は「市政に関し市民に説明する責務が全うされるようにする」（1条）と、情報公開法と似たような文言を用いている。⁴⁾

条例制定の目的こそが、各条文の解釈と適用においての根幹となる。そこで、目的規定を支える「知る権利」と説明責任という二つの関係を整理しておく。両者には次のような違いがある。⁵⁾

「説明責任」は行政機関の立場からの視点である。これに対して知る権利は国民の立場からの視点である」（松井、2003:38）

言い換えれば、市政（市の諸活動）について市民に対して説明する責務を全うしなければならないのは、行政機関であって市民ではない。これに対して、知る権利を具体化したものとして公文書開示請求権を有するのは市民であって行政機関ではない。両市の情報公開条例には、市民にとっての「知る権利」、行政機関にとっての説明責任、という二つの面があることが分かる。

両者の違いを整理していくと、情報公開制度の本質が浮かび上がる。

「説明責任は、あくまで「説明」の責任である。そこにはあるがままの情報を開示しなければならないという趣旨は含まれてはいない。情報公開は、実は、そこを問題としている。行政機関がその職務を説明するのではなく、国民が自分ですべて見て自分で評価できることを確保することが情報公開の目的なのである」（松井、2003:39）

本稿Ⅳでは、実際に条例に基づいて公文書の公開を求めた結果、いかなる文書が公開され、どの部分が非公開とされたかを検討する。その際も、この目的に立ち返って考える必要がある。

2 請求権者

従来、地方自治体の情報公開条例は、請求権者に一定の制限を付けるものが多かった。情報公開法と同じように、両市とも「何人も」請求できるとしている（大阪市5条、尼崎市5条）。大阪市の旧条例は、請求権者の範囲を市内在住者や在勤者、在学者などに限定していた。また、尼崎市の旧条例も、同様に限定していた。「何人も」であるから、例えば、海外に住む外国人であっても、公文書の公開を請求することができる。行政の活動が広域化、国際化している現状に対応させている。

3 対象機関

両市とも、市長、教育委員会、選挙管理委員会などを実施機関としている（大阪市2条1号、尼崎市2条1号）。しかし、尼崎市が議会を対象に含めているのに対し、大阪市は実施機関としていないという違いがある。大阪市の議会については、大阪市会情報公開条例（平成13年大阪市条例第24

号）で別途定められている。

4 対象文書

両市とも旧条例では、対象文書を決裁又は供覧の手続きが終了したものに限定していた。また、光ディスクなどに保存された電磁的記録も含まれていなかった。現行の条例ではこれらの要件を外し、対象文書の範囲を拡大し、「職員が組織的に用いるもの」（大阪市2条1項、尼崎市2条1号）とした。

尼崎市は「決裁手続等が終了したものに限らず、実施機関が組織として業務上の必要性に基づき保有しているものは、すべて対象としている」（尼崎市『概要』）と説明。大阪市はさらに詳しく、「作成した文書」と「取得した文書」の区別を説明した上で、具体例として、決裁された資料のほか「局部課長会議など、局内又は局間の課以上の組織にまたがる組織的な検討のための会議等に提出された資料」「審議会、懇談会等へ提出した資料その他依頼等により組織として作成し、提出した資料」「事務分担表、事務マニュアル、業務日程表、業務上の各種統計資料」（大阪市『手引き』）など六類型を列記している。

5 公開請求の方法

請求の手続きについては、条例の文言は両市はほぼ同じである。しかし、運用においては大きな違いがある。

公文書の公開を請求する場合、所定の請求書フォームに必要事項を記載して、提出する（もしくは郵送する）必要がある。このため、インターネットのホームページから、請求書フォームをダウンロードできるようにしている地方自治体が少ない。例えば、京都市や神戸市などが、こうした方法を採用している。プリントアウトして必要事項を記載すればよい。

ところが、尼崎市の場合、ホームページに請求書フォームを掲載していない。市役所まで出向いて受け取るか、電話などで依頼し、取り寄せるしかない。

一方、大阪市は一步先を行っている。書面の提出を原則としているものの（6条）、インターネ

ットを利用した電子申請システム⁶⁾で、請求を受け付けている。このシステムを使えば、郵送の手間や費用などがかからない。制度を利用する側には非常に便利なシステムと言える。なお、大阪市はファックスによる公開請求も受け付けている。

公開請求に先立ち、膨大な公文書の中から必要な文書を特定するためには、コンピュータを使った情報検索システムの導入が望ましい。先進的な事例として、埼玉県や川崎市などのシステムがある。どちらもキーワードによる情報検索が可能である（宇賀、2005:101-103）。

6 非公開情報（不開示情報）

6-1 原則公開の例外としての「非公開情報」

この規定が、どれだけの情報を公開するかの判断基準になる。

まず、両市とも、条例は原則公開の立場を取っている。その上で、条例に「非公開情報⁷⁾」とされるものを列挙し、それ以外のものは公開する義務を負うという形になっている。原則公開の「例外事由」「適用除外事項」とも呼ばれる。

大阪市は7条で原則公開義務を規定する。その上で、次の7項目を非公開情報を挙げている。①個人に関する情報、②法人等情報、③非公開の条件付きで提供された情報、④審議検討情報、⑤事務事業情報、⑥安全秩序維持情報、⑦法令秘情報、である。

尼崎市も大阪市と同じように7条で、原則公開の後で、順番は異なるが六項目を挙げている。ただし大阪市の③に該当する項目はない。

6-2 個人に関する情報

このうち、個人に関する情報（以下、個人情報）の枠組みは、複雑な三段階構造になっている。⁸⁾

すなわち、原則的には公開だが（第一段階）、例外としていくつかの非公開とすべき情報があり、個人情報もここに含まれる（第二段階）。具体的には、「個人に関する情報」であって「当該情報に含まれる氏名、生年月日その他の記述等により特定の個人を識別することができるもの」と、識別できないが「公にすることにより、なお個人の権利利益を害するおそれがあるもの」を指す。

尼崎市も大阪市も同じ文言を置いている。

ところが、個人情報はすべて非公開というわけではなく、非公開としない情報を規定している（第三段階）。言い換えれば、公開の「例外」である個人情報に、「例外の例外」を設け、個人情報の一部は公開すべき情報だとしている。

個人情報を原則非公開にする理由は、プライバシーの保護である。尼崎市は3条で「個人に関する情報がみだりに公にされることがないように最大限配慮しなければならない」と規定している。大阪市も前文に「個人に関する情報は最大限に保護する」と規定し、3条にもほぼ同じ文言を置いている。

だとすれば、非公開はプライバシーを侵害するおそれがあるものだけに限定すべきである。さらに、個人のプライバシーに属する情報といえども、一律に非公開とすることが許されるものではない。公開によって得られる利益が大きければ、本来は公開すべきものも存在する（第二東京弁護士会、1994:23）。

さて、大阪市、尼崎市とも第三段階となる「例外の例外」は、次の三つである。

- (1) 法令などの規定か、慣行として公にされているか、将来公にされることが予定されている情報
- (2) 人の生命や財産などを保護するために、公にされる必要がある情報
- (3) 当該個人が公務員であり、当該情報が職務の遂行に関する情報であるとき、公務員の職と職務遂行の内容に関する部分

これらの三つは、原則公開の「例外」であっても、「例外の例外」として公開しなければならない情報である。

(3)については、そもそも「職務の遂行に関する情報」は、個人情報には該当しないという見解もある。

大阪市はこの点について、次のような詳細かつ明確な解釈基準を示している（大阪市『手引き』）。まず、公務員の「職務の遂行に関する情報」は一切が個人情報に該当すると位置づける。その前提に立ち、行政事務と不可分の関係にある職と、職務遂行の内容を例外的に公開する。

これに対して、公務員の氏名については、(1)の情報に該当するかどうかで、公開の可否を決定する。なぜなら、「行政事務に関する情報ではあるが、同時に当該公務員等の私生活においても個人を識別する基本的な情報として一般に用いられしており、これを公開すると公務員等の私生活等に影響を及ぼすおそれもあり得る」からである。

具体的には、大阪市職員の氏名は、「職階に関係なく原則として公開する慣行が定着しているので、特段の事由がない限り」氏名を公開する。原則的に公開するが、市職員以外の公務員については(1)の基準に照らして判断する、としている。

6-3 懲戒処分は非公開

勤務評定、懲戒処分、分限処分その他の行政措置は、どう取り扱えばよいのか。大阪市の示した解釈によると、これらは職務に関する情報であっても、「職務の遂行に関する情報」には該当しない。すなわち、第二段階の「例外」がそのまま適用され、非公開情報となる。

他方、尼崎市は公務員に関する情報について、詳細な解釈基準を示していない。「職務の遂行に関する情報」は、他の不開示情報に該当しない限り開示する、氏名については(1)に該当するかどうかで判断する、という説明にとどめている(尼崎市『概要』)。

IV 公文書公開請求事例の比較

1 公開請求文書

大阪市と尼崎市、それに京都市、神戸市、大津市に、ほぼ同時期に公文書公開請求したのはそれぞれ、次の十件である。〔 〕内は便宜的な略称。⁹⁾

- ①平成17年度に退職した本庁課長級以上の再就職状況一覧表 [再就職状況]
- ②平成18年4-11月に支出した首長交際費と部長(局長)交際費に関する支出金調書、現金出納簿またはこれに類する文書 [市長交際費]
- ③平成17年度と平成18年4月-11月の間に職員

が懲戒処分されたケースについて、その概要と処分内容を示す文書 [職員の懲戒処分]

- ④平成17年度と平成18年4月-11月の間に起きた、職員の飲酒運転に関する文書 [職員の飲酒運転]
- ⑤平成18年4月-11月に入札が行われた設計業務委託の予定価格情報の記載された入札結果調書 [設計業務入札]
- ⑥平成16、17、18年度 本庁舎清掃業務委託の入札結果調書(予定価格、落札価格、各業者の入札額が分かるもの)ただし、上記年度における契約が随意契約の場合には、参考に徴した見積書、予定価格、契約価格、契約業者の分かる文書 [清掃業務入札]
- ⑦平成17年度と平成18年4月-11月の間に教員が懲戒処分されたケースについて、各々の事実関係と処分内容を示す文書 [教員の懲戒処分]
- ⑧平成17年度と平成18年4月-11月の間に発生した、教員の飲酒運転事案に関する文書 [教員の飲酒運転]
- ⑨平成17年度政務調査費収支報告書及びその添付書類(活動報告書、領収書、視察報告書等) [議会政務調査費]
- ⑩平成18年度定例会 総務関係常任委員会会議録(存在する直近のもの2回分)※議事録があれば議事録、議事録がなければ会議の発言者・内容等が分かるもの [総務委の会議録]

2 決定の内容、非公開理由などの概要

2-1 請求受理から決定までの日数

請求先ごとに、各市(各市会)が請求を受理してから決定を下すまでの日数を、表Aにまとめた。尼崎市は、請求を受理してから決定するまで7日間と短かった。他の自治体と比べても、迅速な処理だったと言える。これに対して、大阪市は部署によって異なり12日から14日かかった。しかし、処理期限の「公開請求があった日の翌日から14日以内」(11条)は守られている。¹⁰⁾

もっとも、決定までの期間は、対象となった文書の量や、内容の複雑さにもよるので、日数だけ

表A 請求から決定までの日数

請求先	請求を受理した日	公開・非公開決定日	請求から決定までの日数	
大阪市	2006年12月14日	2006年12月26日	14日	
大阪市区	2006年12月14日	2007年 1月16日	25日	注1
尼崎市	2006年12月18日	2006年12月25日	7日	
京都市	2007年12月14日	2006年12月28日	14日	
	2007年12月15日	2007年 1月 4日	14日	
		2007年 1月26日	36日	注2
京都市会	2006年12月14日	2006年12月18・19日	14日・15日	
神戸市	2006年12月14日	2006年12月27日	13日	
大津市	2006年12月14日	2006年12月28日	14日	

注1：公開・非公開の決定をせず、「情報提供」とした

注2：決定期間の延長措置

で単純に比較することはできない。この点には十分留意する必要がある。例えば、京都市は③「職員の懲戒処分」について、期限内に処理できず、決定の期間を一度延長している。文書が651枚と大量であった上、個人情報に該当するために部分的に非公開とする（黒塗りにする）作業に時間を要したためとみられる。

2-2 決定の内容

各十件について公開請求の結果を、表B-①から表B-⑩にまとめた。項目は、請求先、決定の内容（全部公開、部分公開、非公開など）、公開された場合の写しの枚数、部分公開あるいは非公開となった場合の理由、非公開にされた部分、の五つである。公開請求するまでもなく、インターネット上に各自治体が開設したホームページに掲載されているものも、これらの表に記載した。

決定の内容は、さまざまだった。請求を受けて全部公開されたものがある一方、対象となる文書が存在せず非公開とされたものがあった。全面公開と全面非公開の中間に位置する部分公開は、文

書によって公開の程度にばらつきがある。つまり、非公開部分を法人の印影などに限定した結果、限りなく全面公開に近いものから、一件の文書の数ページを丸ごと非公開とするものまで、相当な開きがある。

請求文書ごとの特徴や、自治体間の比較は後述する。

公開（部分公開）された文書の写し枚数も、請求文書ごと、自治体ごとにまちまちの結果となった。

3 請求文書ごとの比較

請求文書十件について、大阪市（大阪市区含む）と尼崎市の両市を中心に、順に比較検討する。

①「再就職状況」

大阪市は全部公開。尼崎市はホームページに掲載している。再就職先、役職名、再就職日、退職時の役職、退職日、年齢など、項目も変わらない。他の三市（京都市、神戸市、大津市）はホームページには掲載していないが、請求の基づいてすべ

て公開した。

尼崎市はこの問題の公表についての考え方をホームページ上に別途載せている。¹¹⁾

表B-① 再就職状況

請求先	決定	写し枚数
大阪市	全部開示	19
尼崎市	H P 掲載	
京都市	全部開示	3
神戸市	全部開示	4
大津市	全部開示	1

② [市長交際費]

大阪市は全部公開。市長のほか、市教育委員会、市人事委員会など局交際費も合わせて公開された。

一方、尼崎市は個人と法人の印影のみを伏せた。非公開理由は個人情報（条例7条2号）と法人等情報（条例7条3号）に該当するため。文字部分は全部公開されているので、実質的な情報量は変わらない。なお2006年度の年間予算は25万円。

他の三市と比較すると、大津市が全面公開。しかし、京都市や神戸市は、個人情報の範囲が、尼崎市よりも広く、見舞いの相手方や、故人に関する住所や年齢、死亡日などを非公開とした。

国内でも実務レベルでは、相手方も公表する例が増えつつある（宇賀、2002:188）。なお、米国

では交際の相手方を含めて公開することが一般化しているという（同）。¹²⁾

③ [職員の懲戒処分]

大阪市は2005年4月から6月までは、報道機関向けの情報提供資料として作成した局ごとの一覧表を全部公開。同年7月以降は、ホームページ掲載用に作成した、全部局の懲戒処分を月ごとにまとめた一覧表を全部公開した。後者の一覧表は、非処分者の所属（局）、階級、職種、年齢（当時）、処分内容と処分の年月日、事実概要という項目で構成されている。

氏名についてはもともと項目がない。しかし、新聞報道では、懲戒免職の場合はほとんどの場合、処分を受けた職員の実名が掲載されている。¹³⁾「事実概略」と呼んでいるように、事実関係は数行で済まされている。

前章3-3で述べたが、大阪市は懲戒処分については、「職務の遂行に関する情報」には該当しないとの解釈をしている（大阪市『手引き』）。しかし、懲戒処分の情報すべてを非公開とはせず、氏名以外の属性と事実の概要は公表した。

一方、尼崎市はホームページに、処分の年月日、秘書分職員の所属（局）、役職、処分内容、事件概要を掲載している。ところが、大阪市と同じように氏名は公開されていない。大阪市が掲載している年齢も、尼崎市は公表していない。

大阪市と同様、懲戒免職処分を受けた職員の氏

表B-② 市長交際費

請求先	決定	写し枚数	非開示の理由	非開示とされた部分	注
大阪市	全部開示	92			
尼崎市	部分開示	82	7条2号（個人情報）	個人の印影	
			7条3号（法人等情報）	法人の印影	
京都市	部分開示	42	7条1号（個人情報）、同6号（事務遂行に支障の恐れ）	葬儀の個人との続柄、見舞いの相手方	
神戸市	部分開示	377	10条1号ア、2号ア（個人情報）	住所、年齢、死亡日、口座情報など（印影は理由を挙げず非開示）	
大津市	全部開示	3			
	非開示		不存在	※部長交際費は存在しない	

注：消防長（消防局）は不存在のため非公開（交際費を執行していないため、文書を作成せず）

名は、新聞報道で掲載されている。¹⁴⁾ しかしながら、内容について詳しく検討する必要がある。例えば職員の不祥事について詳しく知ろうとすると、京都市が部分公開した文書の方が、情報量が圧倒的に多いことが分かる。

どういうことかという、大阪市と尼崎市は情報提供するためにわざわざ作成した文書である。公開しても構わない情報しか載せていない、二次資料である。一方、他の三市が部分公開した文書は、いわゆる一次資料である。そのため非公開とする部分を黒塗りした形となった。

すなわち、全部公開やホームページ掲載の情報が、部分公開とされた事例に比べると、実質的な

情報が極端なまでに少ないという逆転現象が起きている。実質的な情報公開の程度は違うところにある。全部公開か、部分公開かという外形だけで、公開の質は判断できない。

このことは、後述する⑦「教員の懲戒処分」と比べても言える。大阪市も尼崎市も、⑦は部分公開である。個人情報に該当すると判断された部分などが非公開とされている。ところが、事実関係についての情報は量も質もはるかに上回っている。

④「職員の飲酒運転」

特徴は上記③と同じ。

表B-③ 職員の懲戒処分

請求先	決定	写し枚数	非開示の理由	非開示とされた部分
大阪市	全部開示	34		
尼崎市	H P 掲載			
京都市	部分開示	651	7条1号（個人情報）	氏名、氏名コード、生年月日、年齢、所属、職名、職種、採用年月日など
			7条2号（法人等情報）	犯罪が行われた場所として記載されている法人の名称と所在地
			7条6号（公正円滑な人事に支障の恐れ）	決定書、所属長意見、内申書、事情聴取者の氏名、事情聴取の記録
神戸市	部分開示	8	10条1号（個人情報）	氏名、所属、担当職務など
大津市	部分開示	16	7条1号（個人情報）、7条6号（公正円滑な人事に支障の恐れ）	氏名、年齢、生年月日、住所、所属、職名、補職、採用年月日、経歴、勤続年数、印影、関係団体等名

表B-④ 職員の飲酒運転

請求先	決定	写し枚数	非開示の理由	非開示とされた部分
大阪市	※上記③の文書にすべて含まれる			
尼崎市	H P 掲載			※対象となる事案の掲載はなし
京都市	部分開示	48	7条1号（個人情報）	氏名、氏名コード、生年月日、年齢、所属、職名、職種、採用年月日など
			7条6号（公正円滑な人事に支障の恐れ）	決定書、所属長意見、内申書、事情聴取者の氏名、事情聴取の記録
神戸市	部分開示	4	10条1号（個人情報）	氏名、所属、担当職務など
大津市	部分開示	6	7条1号（個人情報）、7条6号（公正円滑な人事に支障の恐れ）	氏名、年齢、生年月日、住所、所属、職名、補職、採用年月日、経歴、勤続年数、印影、関係団体等名

⑤ [設計業務委託]

大阪市は全部公開。内訳をみると、最多は水道局の百六十八ページ。建設局がこれに続いた。

これに対して、尼崎市は予算額だけを非公開とした。対象となった文書三十八枚のうち、三十七枚は案件ごとの「開札結果表」。落札者名、落札金額、予定価格、最低制限価格、入札業者ごとの入札金額などすべてが公開された。しかし、残る入札経過調書一枚については、7条6号に該当すると判断。設計金額だけが非公開とされた。非公開の理由は「市または入札参入業者の今後の事業運営上支障が生じるおそれがあるため」。

他の三市をみると、京都市は大阪市と同じく全部公開。大津市は予定価格や最低制限価格などを非公開とした。

判例の傾向としては、もはや予定価格等を事後に非公開にすることは許されないという判例が確

立している（宇賀、2002:136）と言える。

⑥ [清掃業務入札]

大阪市は全部公開。一方、尼崎市は予算額を、上記⑤と同じ理由で非公開とした。

⑦ [教員の懲戒処分]

大阪市は処分された教員の氏名、生年月日、住所などを個人情報と、公正円滑な事務に支障のおそれがある情報（7条5号）に該当するとして、非公開とした。四件で五十ページあり、いずれも飲酒運転。このうち二人の教諭が諭旨免職処分となっているが、氏名や所属学校名などが非公開とされた。

他方、尼崎市も個人情報（7条2号）を理由に、ほぼ同じような項目を非公開とした。しかし、所属長（校長）の意見は公開しており、大阪市よりも公開の範囲が広い部分がある。病氣療養中の小

表B-⑤ 設計業務入札

請求先	決定	写し枚数	非開示の理由	非開示とされた部分
大阪市	全部開示	362		
尼崎市	部分開示	38	7条6号（事業運営に支障の恐れ）	予算額
京都市	全部開示	63		
神戸市	部分開示	116	10条5号イ（財産上の利益、当事者の地位）	設計金額通知書、入札予定価格、
大津市	部分開示	35	7条3号（公共安全と秩序維持）	予定価格調書の設計額額、予定価格、最低制限価格

表B-⑥ 清掃業務入札

請求先	決定	写し枚数	非開示の理由	非開示とされた部分
大阪市	全部開示	3		
尼崎市	部分開示	6	7条6号（事業運営に支障の恐れ）	予算額
京都市	部分開示	4	7条2号（法人等情報）、同4号（財産の保護）	印影
神戸市	部分開示	29	10条5号イ（財産上の利益、当事者の地位）	予定価格（印影は理由を示さず非開示）
大津市	部分開示	25	7条3号（公共安全と秩序維持）	印影

学校教諭が窃盗で現行犯逮捕され、懲戒免職処分とされているが、氏名や年齢なども非公開とした。また、クラブ活動中の生徒に対する体罰で、減給や停職の処分を受けた教諭二人についても氏名や年齢を伏せた。

それにしても、ホームページに掲載されている③「職員の懲戒処分」と比べると、情報量の差は著しい。③は最初から情報を公開することを目的として作成された、いわば二次資料である。事実の概要はわずか数行に過ぎない。

しかし、⑦で部分公開された文書は、処分案件は三件だが、部分公開された文書は二十七ページある。所属長（校長）名で作成し、教育長に当てた報告書は、いわば一次資料に該当する。詳細な

事実経過や聞き取り調査の結果などが、数ページにわたっている。

他の三市のうち、京都市は該当事案が存在しなかった。神戸市と大津市は個人情報に該当すると判断した部分を非公開としている。

⑧「教員の飲酒運転」

大阪市と尼崎市のいずれも該当事案が存在しなかった。

⑨「議会政務調査費」

大阪市会事務局は、請求した文書のうち、収支報告書について市会図書館で閲覧可能にで、コピーもできるようになっていると説明している。条

表B-⑦ 教員の懲戒処分

請求先	決定	写し枚数	非開示の理由	非開示とされた部分
大阪市	部分開示	51	7条1号（個人情報）	①教員の氏名、生年月日、住所、担当学年など ②関係者の氏名、生年月日、住所など ③事故発生の日や場所 など ④文書番号、発送月日 ⑤人事記録カード ⑥てん末書 ⑦関係者の意見 ⑧関係法人等の名称など ⑨懲戒等審査事務嘱託の住所・意見
			7条5号（公正円滑な事務に支障の恐れ）	上記⑦、⑨の意見部分
尼崎市	部分開示	27	7条2号（個人情報）	学校名、加害教諭氏名、被害生徒の氏名・住所・所属部活動名、他の教員の氏名、医療機関名など
京都市	非開示		不存在	※対象となる事案がない
神戸市	部分開示	33	10条1号ア（個人情報）	学校名、教諭氏名、個人の権利利益を害する内容（一部は実名）
大津市	部分開示	33	7条1号（個人情報）	氏名、住所、年齢、生年月日、学級名、電話番号、免許証番号、登録車両番号

注

注：大阪市立大はプレス発表資料（1ページ）を全部開示

表B-⑧ 教員の飲酒運転

請求先	決定	写し枚数	非開示の理由	非開示とされた部分
大阪市	※該当する事案がないとの回答を文書で得た			
尼崎市	非開示		不存在	※対象となる事案そのものがない
京都市	非開示		不存在	※対象となる事案そのものがない
神戸市	部分開示	4	10条1号ア（個人情報）	学校名、教諭氏名、個人の権利利益を害する内容
大津市	⑦と同一の文書			

例に基づく請求に対し、正式な決定を下さず、「情報提供」との形で2005年度の収支報告書の一部を公開した。一部は黒塗りにされているが、条例に基づく部分公開ではないので、理由も示されていない。

同事務局は、活動報告書、領収書、視察報告書等は、公開対象となっていないと説明し、正式な決定を下さなかった（2006年12月28日付文書）。条例の適正な適用という観点からすると、問題のある運用と言わざるを得ない。¹⁵⁾

これに対して、尼崎市は条例の規定に基づいて部分公開を決定。会派代表者らの印影、会派職員の住所・氏名などを個人情報として非公開とした。

他の三市は、いずれも領収書や視察報告書を対象文書としているため、膨大な量となった。

⑩ [総務委の会議録]

大阪市、尼崎市ともホームページに掲載している。

京都市と津市はホームページに掲載はしていないものの、請求に基づき全部公開した。

次章ではこれまでの比較検討してきた内容を総括する。

表B-⑩ 総務委の会議録

請求先	決定	写し枚数
大阪市会	H P 掲載	
尼崎市	H P 掲載	
京都市会	全部開示	52
神戸市	H P 掲載	
大津市	全部開示	51

V まとめと考察

これまで、大阪市と尼崎市の情報公開制度について比較検討してきた。これまでの検討材料を振り返り、どちらが優れた制度を設け、適正な運用をしているのかを考えてみたい。

1 使い勝手のよさは大阪市

まず、利用者の立場からすると、請求時に電子申請システムを使えるという利便性は大きい。何より時間的なロスが抑えられる。その点、尼崎市

表B-⑨ 議会政務調査費

請求先	決定	写し枚数	非開示の理由	非開示とされた部分
大阪市会	※開示・不開示の決定をせず、「情報提供」の形で2005年度の収支報告書を部分開示			
尼崎市	部分開示	122	7条2号（個人情報）	出張調査届出書などに記載された会派代表者らの印影、会派職員の住所・氏名
京都市会	部分開示	660	9条1号（個人情報）	領収書に記載された会派職員名、領収書の担当者印、議員の銀行口座情報など
			9条2号（法人等情報）	領収書に記載された法人等、個人事業者の印、振込先に銀行口座情報など
			9条3号（財産の保護、犯罪の予防）	銀行口座情報
神戸市	部分開示	90	10条1号ア（個人情報）	事務員・アルバイトの氏名、年齢、住所（印影は理由を示さず非開示）
	非開示		不存在（国の関係機関に文書を提出）	
大津市	部分開示	1213	7条1号（個人情報）	住所、氏名、印影
			7条3号（公共安全と秩序維持）	振り込み口座

が申請用紙を取り寄せなければ、郵送による申請さえもできないのに比べ、大阪市の方が優れていると言える。

また、大阪市は条例の解釈と運用について、ホームページに実に詳しい逐条解説（大阪市『手引き』）を掲載している。一般の制度利用者にとっては叙述がやや専門的すぎるきらいはあるが、制度を公正かつ適正に運用しようとする姿勢は、十分評価に値する。

現段階で使い勝手がよいのは、尼崎市よりも大阪市だと言えよう。

しかし、求める文書を特定するために文書名を検索するシステムは、両市とも備えていない。先進事例にならない、キーワードで検索できるシステムを早期に導入すること望ましい。

2 決定まで早いのは尼崎市

本稿Ⅲでは、条例の目的を中心に比較した。一言で言えば、両市の間にそれほど大きな違いはない。どちらの制度も、市民の「知る権利」をうたい、行政機関の説明責任を明記している。

次に、Ⅳでは、実際に十件の公開請求を行い、両自治体がどのように判断するかを比較した。その際には、近隣の京都、大阪、大津の三市とも比較した。

決定までの日数は、尼崎市が群を抜いて短かった。既に指摘したように、対象文書の件数や量、部分公開の場合は必要な作業量の多さなどにもよるので、単純には比較できない。とはいえ、期限の半分の七日間で決定が出るのは、優れた事務処理の一端だと評価できよう。

3 懲戒処分の氏名公表をめぐって

3-1 一次資料と二次資料

決定の内容については、今回請求した十件に限ると、大阪市は、⑤〔設計業務入札〕を全部公開にしたのを始め、情報公開の範囲が広い方だと言える。尼崎市も全体としては、大阪市に大きく水を空けられているわけではない。①〔再就職状況〕は五市の中で唯一ホームページに掲載。他の四市も全部公開としたものの、情報の公開に積極的な姿勢がうかがえる。

しかし、条例の適用について、両市に問題がないわけではない。問題が顕著に現れたのは、③〔職員の懲戒処分〕の事例である。

請求した文書は「職員が懲戒処分されたケースについて、その概要と処分内容を示す文書」となっている。実施機関にとっては、氏名や年齢が入っておらず、事実経過が数行であっても、「概要と処分内容を示す文書」に当たるので、これを対象文書としたのだ、と主張するのかもしれない。全部公開しても支障のない二次資料だけを公開対象にしておけばよいという姿勢が見え隠れする。

今回、大阪市が全部公開したのは、ホームページに掲載するためのいわば二次資料である。このほか総務局担当職員の説明¹⁶⁾によると、懲戒免職については非処分職員の氏名が入った、報道機関に対する説明（記者クラブにおけるレクチャー）用の資料が別に存在する。このほか、処分を出すにあたっての事実経過を記述した文書などが多数存在する。処分する前には、その根拠となる詳しい事実関係が確認されなければならない。関連文書が数多く存在することは、京都市が部分公開した六百六十ページの文書からも、容易に想像される。

Ⅲの1-2で検討したように、市民の「知る権利」の立場に立てば、基本的には「あるがままの情報」を公開しなければならないはずである。「説明」をしておけばよいのではない。二次資料だけでは「あるがままの情報」とは言えない。

3-2 公務員の責任とプライバシー

大阪市も尼崎市も、公開された文書には、懲戒処分の被処分者の氏名が伏せられていた。これは適切な判断と言えるのか。判断基準は少なくとも三つ考えられる。一番目は処分の軽重、二番目は職位の高低（例えば管理職かどうか）、三番目は職務中のことか、プライベートなことか、である。

結論から言えば、懲戒免職のような重い行政処分については、職位に関係なく、被処分者の氏名を公開すべきであると考ええる。尼崎市が示すガイドラインに照らすと、懲戒免職となるのは、15日以上の無断欠勤、公金横領、収賄、強盗、麻薬・

覚せい剤の所持・使用、酒酔い運転などである。職務中かどうかは問うていない。

米国では通常、幹部職員の重大な、または故意による違法を立証することは、当該職員のプライバシーの利益に優越する公益と認められる(宇賀、2004a:277)。だが、重大な違法行為であれば、幹部職員かどうかを問わず、氏名を公表すべきであろう。¹⁷⁾

第一の理由は、当該個人が公務員という極めて公共性の高い職業を選択している以上、個人的な権利利益がある程度制約を受けるのは当然である(第二東京弁護士会=情報公開制度推進委員会、2005:75)からである。つまりは、犯罪を犯すなどで懲戒処分を受ける公務員についてまで、プライバシーを手厚く保護する必要はない。なぜなら、「プライバシーの権利の考え方は、公務員個人の責任を隠すものではない」(松井、2003:203-204)からである。

第二の理由は、行政には説明責任(アカウンタビリティ)があるからである。職員が何らかの不祥事を起こし、処分を受ける場合、詳細な事実関係を明らかにしてこそ、市民の「知る権利」に応え、説明責任を果たしたことになるはずである。また、再発防止にもつながるはずである。まして、重大な犯罪を犯すなどで、重い懲戒処分を受ける場合は、氏名を含めて事実を市民の前に公表すべきである。プライバシーといえども絶対的なものではない。

3-3 不十分なホームページ上の掲載

大阪市は、氏名が入っていない懲戒処分者のリストを、ホームページにも掲載している。ところが、このリストは直近一カ月分しか掲載しない。¹⁸⁾ 毎月更新する際、これまでのデータは削除してしまう。したがって、二カ月以上さかのぼって把握することはできない。

尼崎市についても似たような問題がある。尼崎市は『尼崎市職員の懲戒処分等の公表に関する指針』を示している。だが、公表の基準はいまいである。

というのは「個人が識別されない内容のものとすることを基本として公表するが、反社会性が強

い事案に対する懲戒免職等については、社会的影響等を勘案して氏名を公表する場合もある」という表現では、いくらでも玉虫色の解釈が可能だからである。しかも、速やかに記者クラブへの資料提供を行うとしながら、「氏名はホームページに掲載しない」と断言しているのも合理性を欠く。

懲戒免職などは「反社会性の強いもの」と、そうでないものの二種類に分類できるものなのか。その基準は何か。氏名を公表するのが適切と判断した事案も、ホームページに掲載しないのはなぜか。数々の疑問が浮かぶ。このような公表の在り方で、条例の目的に掲げた説明責任を果たしていると言えるのだろうか。

さらに、尼崎市は2006年7月、二件のセクシュアルハラスメント事案で、職員を減給と戒告の処分になっている。いずれも新聞記事では、加害職員を匿名としながら、年齢と所属する課名を入れて報道されている。ところが、尼崎市はこれら二つの処分について、2007年2月末現在、ホームページに掲載していない。二つの懲戒処分自体は存在しなかったことになっている。

これについて尼崎市総務局(文書・公開担当)は、二件のうち一件については「被害者からいかなる情報も公開してもらっては困るという要望があったから」¹⁹⁾と説明している。被害者に対して十分配慮すべきであるのは当然としても、ホームページを閲覧した市民は、事案そのものがなかったのだと受け止めざるを得ない。条例の目的に照らすと、合理的な説明とは到底言えない。例えば、被害者の意向に配慮するとすれば、事実の概要だけを伏せるなどの方策が考えられるはずである。

以上、大阪市と尼崎市の情報公開制度が抱える問題点を指摘した。より開かれた市政を目指していることは確かだが、適正な運用がなされているとは言えない面がある。両市はもう一度、情報公開の原点に立ち返り、制度と運用を改善していく必要がある。

おわりに

本研究を進める中で、新たな課題が見えてきた。

まず、五つの市に請求して入手した文書は膨大な量に上った。本論文ではこのうちの大阪市と尼崎市の二つを中心にせざるを得なかった。整理が不十分なところがある。機会があれば（欲張りすぎかもしれないが）、五つをほぼ同列に比較できればと考えている。

次に、日頃はジャーナリズム論を専門としている立場からすると、情報公開と報道の関係がますます気になっている。本研究では、職員の懲戒処分について、尼崎市が報道機関には情報を提供し、新聞などで既に報道されているのにもかかわらず、ホームページに掲載すべきリストから外していることなども明らかになった。

自治体が説明責務を負い積極的に公開すべき情報と、報道機関が伝える（べき）情報と、そして、公文書公開請求によって明らかになる情報、という三つは必ずしも一致していない。こうした情報の取り扱いの食い違い（ギャップ）についても詳しく検証したいと思っている。

この研究に本格的に取りかかるに先立ち、NPO法人「情報公開クリアリングハウス」（東京）の三木由希子室長から貴重なアドバイスをいただいた。特に「請求件数を減らしてでも比較する自治体の数を増やした方がよい」との指摘は、その通りだった。手を広げることによって、不消化の部分がでてきたのは否定できないが、想像以上の多くのことが見えてきた。やってみるものである。この場を借りて三木さんに感謝の意を表したい。

注

- 1) 完全にしまっていた扉がどこかで開けば、他でも少しずつ開き始める。公開された情報から、行政の腐敗が次々に明らかになっていった。「官官接待」、カラ出張、入札談合などはその代表例である。奥津（1997）など。
- 2) 筆者は外務省の一連の不祥事を追及する際に、情報公開制度を活用した。小黒（2002）。
- 3) 個人情報保護するとは、非公開とすることにはかならない。両者は対立する。原則公開だが個人情報を例外とするという枠組みこそ、最も困難な問題であると言える。この点については、本稿Ⅳで、具体的事例を通して考察する。
- 4) 尼崎市は「市政は、地方自治の本旨にのっとり、市民の信託を受けて行われるものであるため、市は信託者である市民に対してその諸活動について説明する責務を負っている」と説明している（尼崎市『概要』）。
- 5) これに対して両者は「一体」ととらえる見解もある。「別個独立のものとして、並列的に規定される例もあるが、両者は、コインの裏表の関係にあり、同一とみるべきと思われる」（宇賀、2001:33）。
- 6) 行政手続等における情報通信の技術の利用に関する条例（平成17年大阪市条例第86号）に基づく。
- 7) 尼崎市は「不開示情報」と呼んでいる。
- 8) 国の情報公開法も同じ法的枠組みをなす。「〔原則公開〕をいわば白黒反転させ、正反対の「原則非公開」のルールを導入したようなもの」（中島、2005:68）。
- 9) このうち①②⑤⑥⑨は、全国市民オンブズマン連絡会議の「全国情報公開度ランキング」（2005年度、2006年度）の調査と同じ請求文言とした。結果を付き合わせれば、例えば尼崎市が全国でどのくらいに位置するかが分かる。
- 10) 大阪市会は制度に基づく決定をせず、公開できる文書だけを「情報提供」という形を取った。適切な対応と言えるかは疑問である。
- 11) 『平成18年度外郭団体等への再就職状況の公表について』 http://www.city.amagasaki.hyogo.jp/web/contents/info/city/city03/jinji/gaidan/gaidan/gaidan_18/gaidann.htm（2007年2月28日取得）
- 12) 首長交際費については数々の判例があり、研究がなされている。（宇賀、2005:42-58）（宇賀、2002:138-189）など。交際・懇談の相手方をめぐっては（松井、2003:195-198）など。
- 13) 例えば、読売新聞大阪本社版2006年12月26日付夕刊14面「ノミ行為で市職員を懲戒免」。
- 14) 例えば、読売新聞大阪本社版2006年7月8日付朝刊35面（阪神）「公然わいせつの部長、尼崎市が懲戒免職」。
- 15) 2006年度の政務調査費は収支報告書と一件五万円以上の支出は領収書などの添付が義務づけられた。公開の対象となるが、公開されるのは2007年7月2日以降になる。
- 16) 2007年2月26日、電話での問い合わせに対して担当職員が回答。
- 17) プライベートな時間に犯した犯罪でも公表すべきかどうか。公務員として社会に奉仕しているのだから、たとえ休暇中でも、重大な犯罪なら氏名も含めて、「慣行として公にされ、又は公にすることが予定されている情報」として、公表されるべきだろう。
- 18) 大阪市『懲戒処分の公表』 http://www.city.osaka.jp/soumu/data/choukai/post_13.html（2007年2月28日取得）。2007年1月分だけが掲載されている。
- 19) 2007年2月26日、電話による問い合わせに対して、担当職員が回答

【引用・参考文献】

- 秋山幹男・三宅宏・奥津茂樹（1987）『情報公開』学陽書房。
- 宇賀克也（2001）『情報公開法・情報公開条例』有斐閣。
- 宇賀克也（2002）『ケースブック情報公開法』有斐閣。
- 宇賀克也（2004a）『情報公開法－アメリカの制度と運用』日本評論社。
- 宇賀克也（2004b）『新・情報公開法の逐条解説〔第2版〕』有斐閣。
- 宇賀克也（2005）『情報公開の理論と実務』有斐閣。
- 石村善治（1983）『情報公開－その原理と展望』法律文化社。
- 奥津茂樹（1997）『メディアと情報公開－情報公開のリアリティ』花伝社。
- 小黑純（2002）『検証 病める外務省－不正と隠蔽の構造』岩波書店。
- 清水英夫（1980）「国家・行政活動と情報公開」清水英夫編『情報公開と知る権利』三省堂,13-31。
- 情報公開クリアリングハウス編（2000）『情報公開100の事例』情報公開クリアリングハウス。
- 神野武美（1996）『情報公開－国と自治体の現場から』花伝社。
- 第二東京弁護士会編（1994）『情報公開条例の研究－適用除外事項をめぐる答申と裁判例』花伝社。
- 第二東京弁護士会=情報公開制度推進委員会（2005）『情報公開審査会答申事例にみる不開示事由の判断』新日本法規出版。
- 中島昭夫（2005）『これでいいのか情報公開法－霞が関に風穴は開いたか』花伝社。
- 西島羽和明（2001）『情報公開の構造と理論－情報公開条例を中心に』敬文堂。
- 平松毅（1998）『情報公開条例の解釈』信山社。

松井茂記（2003）『情報公開法＜第2版＞』有斐閣。

【引用・参考ウェブサイト】 URLの取得はすべて2007年2月28日

- 尼崎市 総務局文書・公開担当
http://www.city.amagasaki.hyogo.jp/web/contents/info/city/city03/bunsyo_k/index.htm
- 尼崎市『尼崎市情報公開条例の概要』（本文中では、尼崎市『概要』と略記）
 上記ページに掲載されているPDFファイル
 尼崎市『尼崎市職員の懲戒処分等の公表に関する指針』
<http://www.city.amagasaki.hyogo.jp/web/contents/info/city/city03/jinji/kouhyou.htm>
- 尼崎市『尼崎市職員の懲戒処分に関する指針』
<http://www.city.amagasaki.hyogo.jp/web/contents/info/city/city03/jinji/shobun.htm>
- 大阪市『情報公開制度』
<http://www.city.osaka.jp/soumu/secret/seido/>（ここから各種の関連情報へ入れる）
- 大阪市『情報公開条例解釈・運用の手引き』（本文中では、大阪市『手引き』と略記）
<http://www.city.osaka.jp/soumu/secret/jyourei/tebiki/>
- 大阪市『懲戒処分に関する指針』
http://www.city.osaka.jp/soumu/data/choukai/post_15.html
- 特定非営利活動法人「情報公開クリアリングハウス」
<http://www.clearing-house.org/>
- 特定非営利活動法人「情報公開市民センター」
<http://www.jkcc.gr.jp/>
- 全国市民オンブズマン連絡会議
<http://www.ombudsman.jp/>