

横浜市の公文書公開制度等のあり方について

～ 新たな情報公開制度の確立に向けて ～

(答 申)

平成11年(1999年)3月

横浜市公文書公開審査会

答申にあたって

横浜市の公文書公開制度は、発足以来、市政に対する市民の理解を深め、市民と市政との信頼関係を増進してきました。しかし、条例制定後すでに10年が経過し、その間に公文書公開制度をとりまく社会情勢は大きく変化し、市民のニーズも多様化してきました。当横浜市公文書公開審査会は、制度発足以来現在まで197回の審査会を開催してきましたが、不服申立ての審査を通じて、市民と行政機関双方の立場を中立的に見ることにより、あるときは制度運用の限界を感じ、また、あるときは行政改革や地方分権の推進、高度情報化の進展、行政に向けられる市民の関心の高まり等、社会情勢の変化に対応し得る公文書公開制度の見直しが必要とされている時期にあることを認識してきました。また、国の情報公開法も、今国会で成立の運びになりました。

そうした時期にあって、当審査会は、平成9年5月26日、高秀秀信市長から横浜市における「公文書公開制度等のあり方について」の諮問を受けました。諮問の主旨は、ひとり現行の公文書公開制度の見直しにとどまらず、審議会等会議の公開や外郭団体の情報公開の推進、個人情報保護条例との関係など、情報公開制度全般にわたる諸問題を幅広く議論してほしいというものでした。そこで当審査会は、市長の諮問を受け、現行条例第16条第2項に基づき、毎月2回の不服申立て審査に加えて、月1回以上のペースで、合計24回の制度見直しの審議を重ね、目前に迫った21世紀にふさわしい新たな情報公開制度の確立に向けた提言を取りまとめ、答申することになりました。

審議の経過は、会長記者会見や議事録の公表（報道機関への配布、インターネットでの公開）などにより、その都度市民の皆様にお伝えし、昨年9月には、中間取りまとめとして「これまでの議論の取りまとめ」を発表し、さらに市民の方々からのご意見を募集するために、3回の市民（団体）ヒアリング、2回の市民意見公募を実施してきました。

また、個人情報保護条例との関係については、当審査会は横浜市個人情報保護審議会（会長森谷宜暉産能大学経営情報学部教授）と合同で設置した「総合型個人情報保護条例に関する研究会」及びその委員代表から構成される「総合型個人情報保護条例検討小委員会」において集中的な検討を行い、同研究会による提言を受け、これを本答申に反映いたしました。

市におかれては、この答申を踏まえ、国の情報公開制度との整合性にも留意しつつ、できるだけ早期に条例改正などの必要な措置を講じ、情報公開の積極的な推進に取り組まれ、より一層市民に開かれた市政の運営に努められることを期待してやみません。

最後に、諮問以来、終始熱心なご検討をいただいた委員各位、合同で総合的な個人情報保護条例の検討をしてくださった個人情報保護審議会委員各位、貴重なご意見をお寄せくださった市民の皆様をはじめ多くの方々に深く敬意を表し、心からの感謝を申し上げます。

平成11年3月31日

横浜市公文書公開審査会
会長 三 辺 夏 雄

目 次

第1章 公文書公開制度等のあり方についての基本的考え方

1 制度見直しの背景	
（1）現行条例が果たしてきた役割	1
（2）社会情勢の変化	1
（3）市民の関心の高まり	1
（4）情報公開法の制定の動向	2
2 見直しに当たっての基本的考え方	
（1）新たな条例の理念と目的	3
（2）非開示事由の見直しによる公開性の向上	4
（3）プライバシー保護の推進	5
（4）利用者にとって利用しやすい制度	5
（5）制度の適正利用	6
（6）公文書公開審査会の審議のあり方	6
（7）新たな情報公開制度に対応した文書管理	7

第2章 条例改正に向けての提言

1 条例の名称	8
2 条例の理念・目的	8
3 実施機関の範囲	9
4 対象公文書の範囲の拡大	10
5 適正利用に関する利用者の責務	11
6 開示決定等の期限の特例	11
7 請求権者の範囲の拡大	12
8 非開示事由の限定による情報公開の推進	
（1）非開示事由	12
（2）公益上の理由による裁量的開示	16
（3）存否に関する情報	17
9 第三者保護に関する規定	17
10 手数料等	18
11 文書管理の充実	19
12 公文書公開審査会の審議のあり方	19

第3章 情報公開の総合的な推進に向けての提言

1 市政情報の積極的な提供	2 1
2 出資法人等の情報公開の推進	2 2
3 審議会等の会議の公開の推進	2 2

第4章 個人情報保護の推進に向けての提言

1 実施機関が管理している個人情報の保護	
(1) 手作業処理による個人情報の保護	2 4
(2) 自己情報の開示請求権	2 5
(3) 事務の委託に関する措置	2 6
(4) 電子計算機処理の課題	2 7
(5) 費用の負担	2 9
2 事業者が保有する個人情報の保護	
(1) 事業者の責務	2 9
(2) 事業者に対する措置	3 0
(3) 出資法人等の責務	3 0
3 その他制度に関する検討課題	
個人情報保護審議会及び個人情報保護審査会の設置	3 1

第5章 その他

1 市民への周知	3 2
2 職員の意識改革	3 2
3 施行時期等	
(1) 新制度の早期実施	3 2
(2) 情報公開条例と個人情報保護条例との調整	3 3

資 料

1 諮問文	3 7
2 横浜市公文書公開審査会委員名簿	3 8
3 答申までの審議経過	3 9
4 検討項目ごとの主な意見	4 1

5	総合型個人情報保護条例に関する研究会提言	55
第1	提言に当たっての基本的な考え方	59
第2	新条例制定に向けての提言	62
第3	今後検討すべき課題	70
参考1	総合型個人情報保護条例に関する研究会名簿	73
参考2	総合型個人情報保護条例検討小委員会名簿	74
参考3	総合型個人情報保護条例に関する研究会及び 総合型個人情報保護条例検討小委員会開催経過	75
参考4	検討項目ごとの主な意見	76
参考5	横浜市電子計算機処理等に係る個人情報保護条例	79
6	市民ヒアリング時の意見	84
7	その他市民から寄せられた意見	86
8	有識者講話会の概要	88
9	横浜市公文書の公開等に関する条例	90

本答申は、横浜市ホームページ上でもご覧いただけます。

(ホームページアドレスは、<http://www.city.yokohama.jp/me/bunsho/gijiroku.html>)

第1章 公文書公開制度等のあり方についての基本的考え方

1 制度見直しの背景

(1) 現行条例が果たしてきた役割

横浜市では、昭和62年12月に「横浜市公文書の公開等に関する条例」を制定し、昭和63年4月から施行している。初年度に当たる昭和63年度の請求件数は、115件であったが、その後、制度が定着し、市民の市政への関心の高まりを反映するように、請求件数は増加傾向をたどり、当審査会が市長から制度見直しの諮問を受けた平成9年度の年間請求件数は、1,515件と過去最高の件数を記録することとなった。

この間、平成10年度の最終的な集計は確定していないが、条例施行以来今日までに累計で8,000件以上の公開請求がなされ、各種の広報など情報提供制度と併せて、条例の目的に規定されるとおり、市政に対する市民の理解を深め、市民と市政との信頼関係を増進してきたところである。

(2) 社会情勢の変化

条例が施行された昭和63年当時は、各地で市制施行100周年を迎える記念事業が開催されるなど、経済情勢も好況を呈した時代であった。

しかし、その後いわゆるバブル経済は崩壊し、今日までの深刻な景気低迷が長期的に続いてきたことは周知のとおりである。今後とも厳しい財政状況が予想される中で、行政に対してもこれまで以上の効率的・効果的な住民サービスが求められ、横浜市においても計画的な行政改革を進めてきたことと思う。

一方、平成7年には、地方分権推進法が制定され、また、昨年には地方分権推進計画が策定されるなど、地方分権が進行している現在、地方公共団体の自立性・自主性が従来以上に高まりつつある。

このような状況において、情報公開制度は、行政の公正の確保と透明性の向上、さらには、市民参加の推進の手段として、今後の行政改革の重要な柱のひとつである。

高度情報社会が到来し、市民の情報ニーズも多様化してきた中で、新たな情報公開制度の確立が求められている。

(3) 市民の関心の高まり

横浜市における公文書請求件数の増加に関して触れたとおり、情報公開制度に対する市民の関心は近年特に高まっている。新聞紙上でも国会での情報公開法審議や各地の情報公開に関する記事が掲載されない日はないほど、マスメディアにも大きく取り上げられている。

この度の制度見直しに関しても、市民から大きな関心と期待が寄せられたところであり、当審査会では答申までに、3回の市民ヒアリングを開催し、市民団体や情報公開制度をよく利用されている方などのご意見を伺った。

また、市民からの意見募集も2回にわたり実施した。第1回目は、審議開始後の平成9年秋に、また第2回目は平成10年9月に「これまでの議論の取りまとめ」を作成し、市民に発表した上で実施した。

この中間的な取りまとめの具体的な周知手段としては、全世帯へ配布する「広報よこはま」及びインターネットホームページへの掲載や、TV広報番組などの各種広報媒体を活用した。その結果、さまざまな貴重なご意見をいただき、審議の参考とさせていただいた。

平成9年度には1,515件の公開請求があったが、実利用者は270人であった。今後は、制度を利用する方の数はますます増加していくものと予想されるが、市民の高い関心にこたえるために、市におかれては、市民の代表である議会での十分な審議を経て、できるだけ早期に条例を改正し、制度をより充実させることが肝要である。

(4) 情報公開法の制定の動向

情報公開法については、国の行政改革委員会及び同委員会行政情報公開部会における検討を経て、行政改革委員会の答申である「情報公開法制の確立に関する意見」が平成8年12月16日に出された。そして、その中で示された情報公開法要綱案を基に「行政機関の保有する情報の公開に関する法律案」(政府案)が昨年3月、国会に提出され、審議が継続されてきたところである。

周知のとおり、情報公開制度は、十数年前から都道府県・市町村の条例等によって地方公共団体先導型で定着してきたシステムであり、「地方分権」をまさに先取りする形で発展してきたものである。

情報公開法は、現在の第145回通常国会会期内に成立するものと期待されているが、地方公共団体の情報公開を規定する同法の第40条では、「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。」とされている。

同条の趣旨によれば、情報公開条例等を有していない地方公共団体においては、情報公開法の趣旨にのっとり条例を制定すべきであるとともに、既に条例を持ち、制度を実施している地方公共団体においても、同法の趣旨にのりつつ制度の改善や見直しに努める責務がある。

したがって、当審査会の制度見直し審議においても、10年を超える本市の制度運営の実績や経験を踏まえて、我々が認識してきた制度改善の観点を議論の中心に置きつつも、常に情報公開法の審議経過を見守り、行政改革委員会行政情報公開部会委員であった方との意見交換や法案立案担当の総務庁からの情報収集な

ども行いながら、情報公開法との整合性にも配慮してきたところである。

法が成立しても、施行までには一定の期間を要し、また、政令で定められる事項等制度の運用に当たっての細目は、今後順次明らかにされると思われるので、本市の条例改正に当たっては、本答申の提言を踏まえながらも、今後とも国の情報公開制度の実施に関する最新の情報を常に把握し、制度の改善と円滑な新制度への移行に努められたい。

特に、新たな対象文書の範囲の概念に対応した文書管理制度や文書検索システムの整備、情報化の進展とともに進めるべきである電磁的記録の開示実施等技術的な事項については、本答申でも具体的に十分言及するに至っていないので、市の積極的な取組に期待するところである。

2 見直しに当たっての基本的考え方

(1) 新たな条例の理念と目的

いわゆる「知る権利」を条例中に盛り込むかどうかについての議論は、当審査会の見直し審議の中でも最も時間をかけて、活発な議論を行ってきたところである。

議論の過程では、「知る権利」をめぐるには、法律学上もさまざまな学説があり、その権利の内包・外延が不明確であって、開示・非開示の判断基準を定める条例の目的規定に取り入れることとなると、条例の様々な解釈をめぐる誤解を生じさせるおそれがあるという意見、また、「知る権利」は具体的権利としては共通の理解には至っていないので、「行政の説明責務」（いわゆるアカウンタビリティ）という概念を明記すれば十分であるという意見も有力であった。

しかし、「知る権利」が市民団体の活動やマスメディアを通じて市民の関心を喚起し、情報公開制度を推進する上で果たしてきた役割は否定できないところである。

このため、「知る権利」について肯定的な意見としては、公文書の開示請求権を憲法上の知る権利として定着させるため、自治体が先導的な役割を果たすべきであるといった積極的なものも出された。

そこで、当審査会においては、市民にわかりやすく利用しやすい情報公開制度を推進するために、新たな条例の理念に市民の「知る権利」を加える方向で、検討すべきであると判断した。

また、今日、市民からより強く求められている行政の公正、透明性の確保という観点からは、新たに定着しつつある概念であり、情報公開法案の目的規定にも明記されている「行政の説明責務」、あるいは「説明責任」と呼ばれる考え方を新たな条例の目的規定に明記すべきである。

これは、現行条例の目的からより一歩進んで、いかに行政を行っているか、つまり、市政の施策の必要性や施策決定のプロセスなどを積極的に市民に説明する

という責務を果たしていくという概念である。

情報公開制度の充実による市政情報の「公開性」の向上は、「行政の説明責務」が果たされることにつながり、市民の市政への参加、市民に開かれた市政の運営、さらには市民と市政とのパートナーシップによるまちづくりを目指している横浜市にとって、最重点課題のひとつとすることができる。

(2) 非開示事由*の見直しによる公開性の向上

現行条例第9条は、「公開しないことができる公文書」を定めており、第1項第1号から第7号までの非公開事由を規定している（本人開示請求に関しては、第11条第2項において規定されている。）。

これは、制度が原則公開に立ちつつも、プライバシー保護や事業活動の利益の保護、人の生命、身体、財産等の保護及び公益との調和を図る趣旨から、定められたものである。

* 現行条例においては、本人開示請求の場合「開示」という用語を使用し、一般の公開請求の際の「公開」と区別してきたが、後に述べるように新たな制度の下では、本人開示請求、訂正請求、削除請求（以下「本人開示請求等」という。）は、新たに制定することを提言する総合的な個人情報保護条例において取り扱われることになるので、「公開」と「開示」を区別する必要がなく、また、情報公開法案においても「開示」という用語を用いているので、新制度においては「非開示事由」と呼ぶこととする。

これら非開示事由については、開示請求された公文書の開示・非開示の判断基準であり、当審査会では、見直し審議の中では最重要課題として捉えて議論を重ねてきた。

審査会では、まず、個別の事由の検討に入る前に基本的な枠組みの問題として、現在の、公開しないことができる公文書という考え方を実施機関の開示義務と改め、「非開示条項に該当する情報以外は、実施機関は開示しなければならない」とすることで、原則公開の趣旨をより明らかにすることとした。

次に、現行条例第9条第1項第1号から第7号まで7種類に大別し定められている各非公開事由が、それぞれ真に必要なものかどうか原点に立ち返って検討した。

その結果、これまでの運用（適用）実績や現在までの、そして地方分権の推進等、今後の自治体の行政をめぐる情勢の変化等を勘案し、非開示事由を現行よりも削減する方向で検討を重ね、第2章で述べるように、「国等関係情報」（現行の第9条第1項第4号）を削除することを提言するに至った。

さらに、その他の非開示事由においても、例えば「個人に関する情報」を限定し、職務遂行に係る公務員の職名等については、新たに開示することとしたほか、意思形成過程等情報や行政運営情報等についても、非開示情報を分かりやすく限

定することによって、公開性の向上を図るべきとした。

(3) プライバシー保護の推進

「個人情報保護のあり方」は、制度見直しの審議検討項目の中でも、非開示事由や目的規定などと並んで、審議に長時間を費やした項目であった。

非開示事由における「個人に関する情報」については、いわゆる「個人識別型」とすべきか「プライバシー型」とすべきかの議論を重ね、最終的には、「他人に知られたくない」かどうかを実施機関が一方的に判断することには問題があるという理由等により、現行と同様「個人識別型」を基本としつつも、改善を加えることとした。詳細は第2章で述べる。

また、個人のプライバシーの積極的な保護という観点から、現行の公文書公開条例により規定されている本人開示請求等については、個人情報保護条例において規定することによって、行政による個人情報の収集、利用・提供、委託等の制限などと併せて市民の個人情報の保護を推進することとした。

そのためには、現在の「横浜市電子計算機処理等に係る個人情報保護条例」を抜本的に見直し、電子計算機処理による個人情報とマニュアル処理（手作業処理）による個人情報を併せて対象とした総合的な個人情報保護条例を制定する必要がある。

この点については、横浜市個人情報保護審議会との調整も図りつつ、中間的な取りまとめの段階で、その方向性を示した上で、昨年11月から、当審査会と横浜市個人情報保護審議会との合同による「総合型個人情報保護条例に関する研究会」を設置し、両組織の代表から構成される検討小委員会による集中的な検討を経て、同研究会からの「総合的な個人情報保護条例制定に向けて」と題する提言を受けた。

提言の概要は、第4章において述べるとともに、資料編に提言を掲載してあるが、今後市におかれては、本答申並びに同提言を踏まえて、また、引き続き横浜市個人情報保護審議会の意見を聴きながら、情報公開条例の施行と同時に総合的な個人情報保護条例を制定する方向で、必要な措置を講じられたい。

(4) 利用者にとって利用しやすい制度

前述のとおり、現在の公文書公開制度に対する市民の関心の高まりは、請求件数の着実な増加傾向から明らかであるが、制度を利用された市民の実人数は、近年でもおよそ200人台を推移しており、横浜市の人口337万人から比較すると決して多いものとはいえ、残念ながら広く市民一般の利用が定着している制度とは必ずしもいうことができない。そこで、新たな制度のスタートに当たっては、従来以上にさまざまな広報手段により積極的に市民への周知に努めるべきである。

また、現在、請求1件につき300円徴収している閲覧手数料や、写しの交付の場

合1枚につき30円徴収している手数料を減額することによって、市民にとってより利用しやすい制度とするとともに、市内在住・在勤・在学及び利害関係者に限定していた開示請求権も「何人」に拡大することにより、より多くの方々に利用していただけるよう配慮した。手数料等や請求権者についての考え方については、第2章で詳述する。

(5) 制度の適正利用

現行条例においても、その第4条に、「この条例の定めるところにより公文書の公開等を求めるものは、この条例の目的に従いその権利を行使するとともに、これによって得た情報を適正に使用しなければならない。」と規定されている。

ところが、現実には、一部の例外的な事例ながら、文書件数にして数万件にも及ぶ大量の公文書を請求し、公開決定に至るまでの膨大な事務作業を実施機関職員に強いながら閲覧をせざるに不服申立てを行うなど、情報公開制度の趣旨を逸脱するような請求事例も見受けられる。

もとより、請求目的によっては、一定期間の大量の公文書を請求する必要がある場合もあり、大量請求がイコール不適切な請求とはいえない。

しかし、大量請求が行われた場合、それに対応する職員の人件費のコストも税金で賄われていることや、本来その時間内に処理すべき公務に支障を来すことなどを考慮すると、制度の根幹にかかわる事態である。

そこで、新たな条例においては、請求すること自体についても、制度の目的・趣旨にのっとって適正に行わなければならない趣旨の規定を設けるべきである。

また、開示請求権の適正行使とともに、開示請求に係る公文書が著しく大量である場合の開示決定等の期限の特例規定も必要である。

(6) 公文書公開審査会の審議のあり方

昭和63年4月の現行制度開始以来、8,000件を超える公文書の公開請求があったが、非公開（一部公開を含む。）決定処分を受けての不服申立ては、現在までにおよそ250件にのぼる。

特に近年には、年間になされる不服申立て件数が30～50件に増加してきたため、従前は毎月1回開催していた当審査会の審議も平成5年度からは月2回の開催を行うなど審議の迅速化に努めてきたところである。

しかし、市民が求める情報ニーズの多様化とそれに伴う不服申立て件数の増加のみならず、質的にも多様かつ複雑な案件の審議が必要となり、市長からの制度見直しの諮問があった当時で、実施機関の諮問を受けてから答申を行うまでに、長いものでおよそ2年間を要する状況にあった。

その後も答申を上回る新たな諮問（不服申立て）が行われる傾向が続いていることから、行政不服審査法の趣旨である簡易、迅速な手続による権利利益の救済

という観点から、このような現状は放置できないため、当審査会では、第2章に述べるように、審査会委員数の増を含む体制充実とともに、部会制をとることを市に提言することとした。

同時に審査方法、審査手順等においても、工夫の余地があると認識しているので、これについても検討を進め、改善できるものから順次実施していくこととしたい。

(7) 新たな情報公開制度に対応した文書管理

情報公開制度の中心的な理念である「市政の諸活動を市民に説明する責務」を果たすためには、新たな情報公開制度に対応した文書管理制度が不可欠であり、文書管理は、新制度を円滑に運用していくための最も重要な実務的課題といえることができる。

そこで、条例中に情報公開制度が的確に機能するよう、公文書の適正な管理に努めるべきである旨の規定を設けるとともに、文書管理に関する基本的な事項を規則等で定め、公表することとすべきである。

また、文書管理に対する職員の意識改革を図るための研修の充実に努めることや利用者が求めている公文書を簡易、迅速に検索可能なシステムをできる限り早い時期に構築することが必要である。

第2章 条例改正に向けての提言

1 条例の名称

「横浜市情報公開条例」に変更する。

〔説明〕

現行条例の名称は、「横浜市公文書の公開等に関する条例」であるが、一般的には「公文書公開」よりも「情報公開」の方が広く用いられており、市民にとっても分かりやすく親しみやすいものである。更に、今後は電磁的記録も対象に含めることや、市民からの請求に応じた公文書の開示だけでなく、積極的な情報提供の拡充なども含めて総合的な情報公開制度の推進を図るという観点からも、公文書公開条例ではなく、情報公開条例とするのが適当である。

2 条例の理念・目的

- (1) 市民の「知る権利」を、条例の理念として、盛り込むべきである。
- (2) 情報公開制度が、憲法の保障する地方自治の本旨にのっとったものであり、憲法の理念を踏まえたものであることを明確にすべきである。
- (3) 「市政について市民に説明する市の責務」を目的規定に明記すべきである。

〔説明〕

(1) いわゆる「知る権利」は、現時点ではその法的な位置付けや根拠をめぐるいくつかの考え方があり、そのとらえ方も一様ではなく、権利の内包・外延が不明確であるといった指摘がある。このような文言を条例上用いることは、条例の解釈をめぐるさまざまな誤解を生み、混乱を招くおそれがあるといった意見も出された。

しかし、この「知る権利」は、既に一般に広く用いられている文言であり、情報公開制度に対する市民の関心を喚起するなど、これまでの情報公開制度の発展にとって象徴的な理念としての役割を果たしてきたことは否定できない。また、そもそも情報公開制度は地方公共団体が国に先行して実施してきたものであり、地方公共団体が先導的役割を果たすべきではないかといった意見も出された。そこで、市民に分かりやすく利用しやすい情報公開制度を推進するという観点から、新たな条例の理念として、市民の「知る権利」を盛り込むこと

とすべきである。

- (2) 憲法の保障する地方自治の本旨からすると、市政は、主権者である市民の信託に基づいて行われるものであって、このことから、市は市政の運営について市民に説明する責務を持ち、これを全うすることが求められることとなる。情報公開制度は、市の説明責務を全うするためのものとして極めて重要なものであり、単に条例に基づく制度というだけでなく、憲法の保障する地方自治の本旨にのっとったものであることを明確にすべきである。
- (3) 目的規定は、条例の解釈・運用に際して重要な位置を占めるものであり、より一層開かれた市政の実現を図るため、「市政について市民に説明する市の責務」を条例の目的規定に明記すべきである。この「説明責務」を盛り込むことは、市民からの請求に対応した情報の開示だけでなく、市からの積極的な情報提供を推進するという観点からも重要な意味を持つものである。

3 実施機関の範囲

- (1) 議会については、その独立性、自主性が尊重されるべきであり、議会自らの判断により積極的な情報公開の推進が図られることを期待する。
- (2) 一般に外郭団体と呼ばれている市の出資法人等については、当該法人自らが条例の趣旨にのっとり、情報公開に関し必要な措置を講ずるよう努めるべき旨の規定を設けるとともに、実施機関に対しても、設立形態や市の出資率等に応じて、出資法人等の情報公開が推進されるよう必要な措置を講ずべき旨の規定を設けるべきである。

〔説 明〕

- (1) 議会は、選挙により住民から選出された議員で構成される独立した議決機関であって、その独立性、自主性が十分尊重されるべきであり、情報公開についても、議会自らの判断により検討されるべきである。

なお、横浜市会においては、既に情報公開を実施することが公表されており、具体的な実施時期や実施方法については、議会内部に検討機関を設置し、検討することとされている。当審査会としては、議会自らの自主的な判断により積極的な情報公開の推進が図られることを期待する。

- (2) 市が資本金、基本金その他これらに準ずるものを支出している市の出資法人等は、市政の一部を分担し、その重要な一翼を担っているとともに、補助金などの財政的支援や職員の派遣などの人的支援を受けているものが多い。公正で開かれた市政の実現のためには、これらの出資法人等についても情報の公開を

推進していくことが必要である。

しかし、市の出資法人等は、民法、商法その他の個別法などさまざまな根拠によって設立され、市から独立した法人格を有すること、また、これら出資法人等の非開示決定に対する法的な救済措置がとれないことから、市の出資法人等を条例上の実施機関とすることは適切ではない。

そこで、各出資法人等が規程等を定めて情報公開を実施するなど、条例の趣旨にのっとり、情報の公開に関し必要な措置を講ずるよう努めるべき旨の規定を新たに設けるとともに、実施機関に対しても、地方自治法の規定による長の調査権や出資法人等の設立根拠となる法律上の権限などに基づき、出資法人等を指導するなど、出資法人等の情報公開が推進されるよう必要な措置を講ずべき旨の規定を新たに設けることにより、情報の公開を進めていくことが必要である。

4 対象公文書の範囲の拡大

- (1) 電磁的記録も公文書の対象とすべきである。
- (2) 対象公文書を組織共用文書（実施機関の職員が組織的に用いるものとして、当該実施機関が保有しているもの）とし、範囲を拡大すべきである。

〔説明〕

- (1) 電磁的記録（電子的方式、磁気的方式その他人の知覚によっては認識することができない方式で作られた記録をいう。）については、行政情報の電子化の進展に即して公文書の対象とするよう対応していく必要がある。

しかし、磁気テープやフロッピーディスク等の媒体に記録された行政情報については、マニュアル（手作業処理）情報と電子情報の二重管理の問題、閲覧・写しの交付の際の非開示情報の分離方法などの技術的問題等があるため、これらの問題について市において検討すべきである。

- (2) 現行条例では、決裁・供覧手続又はこれらに準ずる手続が終了していない文書は対象文書に含まれない。

しかし、市民に対して説明する責務及び市民による行政への参加の観点からは、公文書の対象を決裁・供覧が終了したものに限定せず、組織共用文書、つまり「実施機関の職員が組織的に用いるものとして、当該実施機関が保有しているもの」とし、範囲を拡大することが適当である。

5 適正利用に関する利用者の責務

現行条例にある「適正利用に関する利用者の責務」に関する規定の中に、「開示請求権の適正行使」についても規定すべきである。

〔説明〕

横浜市においても、一部の例外的な事例ではあるが、文書件数にして数万件にも及ぶ大量の公文書を請求し、公開決定に至るまでの膨大な事務作業を実施機関職員に強いながら閲覧をしないなど、情報公開制度の趣旨を逸脱するような請求事例も見受けられる。

もとより、請求者が真に必要とする大量請求もあり得るが、行政の正常な運営を明らかに阻害するような濫用的な開示請求については、これを防止するため、現行条例第4条の「適正利用に関する利用者の責務」の中に「開示請求権の適正行使」に関する規定を新たに設けるべきである。

6 開示決定等の期限の特例

行政事務の遂行に著しい支障を生じるような大量請求があった場合の対応として、開示請求に係る公文書を相当期間内に複数回に分割して開示することができる旨の規定を新たに設けるべきである。

〔説明〕

公文書の開示を求める市民の権利を十分に保障するためには、あらかじめ定められた期間内に開示決定をする必要があるが、これまでも、開示請求に係る公文書が著しく大量であり、実施機関がいかに努力しても期間内に決定できないような請求事例も見受けられた。こうした大量の請求に係る事務が膨大となり、日常の事務の遂行が停滞するようなことがあれば、市民生活に支障を来すおそれも考えられる。

そこで、「開示請求に係る公文書が著しく大量であるため、開示等の決定期間内にそのすべてについて開示決定等を行うことにより、事務の遂行に著しい支障が生じるおそれがある場合には、開示請求に係る公文書を相当期間内に複数回に分割して開示することができる。」旨の規定を新たに設けるべきである。

7 請求権者の範囲の拡大

横浜市の情報公開制度は、第一義的には市民のものであるが、市の行政活動等の広域化・国際化を踏まえ、請求権者の範囲を拡大し、「何人も」とすべきである。

〔説明〕

現行条例では、横浜市の住民だけでなく利害関係人等も含めたいいわゆる広義の市民を請求権者としているが、行政活動等の広域化に伴い市政に関する情報ニーズもさらに広域化・国際化していることや、市民以外のものからの指摘が市民生活の向上に役立つことも十分考えられることから、より一層開かれた市政を推進するために、請求権者の範囲を拡大し「何人も」とすべきである。

8 非開示事由の限定による情報公開の推進

(1) 非開示事由

① 開示・非開示の枠組み（第9条第1項本文関係）

原則公開の趣旨をさらに明確にするため、「～のときは、公開しないことができる。」という規定から「～の場合を除き、開示をしなければならない。」という規定に変更すべきである。

〔説明〕

現行条例では、非公開事由に該当する情報が記録されているときは、「公開しないことができる。」と規定されており、これは、非公開事由に該当する情報が記録されている公文書は、原則公開の例外として、実施機関に公開しないことができる権限を与えたものである。この規定を、非開示事由が記録されている場合を除き、「開示しなければならない。」旨の規定に変更し、原則公開の趣旨を明確にすべきである。

② 個人情報（第9条第1項第1号関係）

個人情報の規定の仕方は、プライバシー保護の観点から「個人識別型」とすべきである。なお、非開示の範囲が広くなりすぎないように、ただし書の規定により限定を加えるべきである。特に、公務員の職務の遂行に係る情報については、当該公務員の職名や職務の内容に係る部分を開示する旨の規定を設けるべきである。

〔説明〕

個人情報については、これまで「個人識別型」の規定とすべきか「プライバシー型」の規定とすべきかについて慎重に審議を重ねてきた。

「プライバシー型」の規定は、通常他人に知られたいと認められる情報を非開示とするものであるが、プライバシーの範囲を行政が第一次的に判断することはプライバシー保護の観点からも問題であり、実際の運用に当たっても困難が予想される。

そこで、個人情報の規定の仕方については、特定の個人が識別され、又は識別され得る情報を非開示とする「個人識別型」をとるべきである。

なお、「個人識別型」では、非開示の範囲が広くなり過ぎるという問題があるため、「法令の規定により又は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」や「人の生命、健康、生活又は財産を保護するため、公にすることが必要であると認められる情報」など、公益上開示の必要性が認められる情報については、非開示の例外として開示することとするただし書の規定を設けることにより、開示の範囲を広げることが必要である。

特に公務員の職務の遂行に係る情報については、当該公務員の職名及び当該職務遂行の内容に係る部分について、当該公務員の権利利益が不当に侵害されるおそれがある場合を除いて、開示する旨の規定を設けるべきである。

③ 事業活動情報（第9条第1項第2号関係）

事業活動情報の非開示条項は、現行どおりとすべきである。

④ 財産等保護情報（第9条第1項第3号関係）

財産等保護情報の非開示条項は、現行どおりとすべきである。

⑤ 国等関係情報（第9条第1項第4号関係）

国等関係情報の非開示条項は、削除すべきである。

〔説明〕

現行条例の国等関係情報の規定は、市の行政が国等と密接に関連しながら運営されているという観点から、これらとの協力関係又は信頼関係を継続的に維持するため、公開することによりこれらの関係が損なわれ、又は損なわれるおそれがあると認められる情報が記録されている公文書を非公開とすることを定めたものである。しかし、地方公共団体の自主性、自立性が従来より高まるなど、地方分権の推進といった観点からは、あえて国等関係情報という特別の非開示条項を設ける必要はないと考えられるので、国等関係情報の規定は削除すべきである。

⑥ 意思形成過程等情報（第9条第1項第5号関係）

非開示の範囲を極力限定するため、「支障が生じると認められる」という規定の「支障」の内容を具体的に明確にするとともに、支障が「不当」に生じる場合に限定すべきである。

〔説明〕

意思形成過程等情報の規定は、行政内部や行政機関相互の審議、検討、調査等に関する情報の中には、行政としての最終的な意思決定の一段階であるため、公開することにより、市民に無用の混乱を生じさせるなど、当該審議、検討、調査等に支障を来さないようにするために置かれたものであり、この考え方は基本的には今後とも踏襲されるべきである。

しかし、市政に対する市民の理解と信頼を深め、市民参加による公正で開かれた市政を推進していくためには、意思形成過程の情報こそ開示していくことが必要であるといった意見もあり、当審査会が行った市民ヒアリングや意見公募においても、同様の意見が寄せられている。

こうした趣旨から、非開示とする範囲を極力限定するため、現行の「支障が生じると認められる」という規定の「支障」の内容を、「率直な意見の交換又は意思決定の中立性が損なわれるおそれ」「不当に市民の間に混乱を生じさせるおそれ」「特定のものに不当に利益を与え、又は不利益を及ぼすおそれ」といったように具体的に例示し、明確にするとともに、支障が「不当に」生じる場合に限定すべきである。

⑦ 行政運営情報（第9条第1項第6号関係）

市又は国等が行う事務事業に関し、非開示とする範囲を明確化し、どのような支障が生じる場合を非開示とするか、より具体的に規定すべきである。

〔説明〕

行政運営情報の規定は、事務事業の公正又は円滑な執行を確保するため、公開することにより公正又は円滑な執行に支障が生じ、又は生ずるおそれ認められる場合には非公開とすることを定めたものであるが、特に「関係当事者間の信頼関係が損なわれると認められるもの」の規定の仕方により、非公開の範囲が広くなりすぎるのは問題であるといった意見が出された。

そこで、市又は国等が行う事務事業に関し、どのような支障が生じる場合を非開示とするかの類型化を行い、それぞれの場合に生じる支障を具体的に規定することとすべきである。

このため、行政運営情報については、

「市又は国等が行う事務又は事業に関する情報であって、公にすることにより、次に掲げるおそれその他当該事務又は事業の性質上、当該事務又は事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるもの

ア 監査、検査、取締り又は試験に関する事務に関し、正確な事実の把握を困難にするおそれ又は違法若しくは不当な行為を容易にし、若しくはその発見を困難にするおそれ

イ 契約、交渉又は争訟に係る事務に関し、市又は国等の財産上の利益又は当事者としての地位を不当に害するおそれ

ウ 調査研究に係る事務に関し、その公正かつ能率的な遂行を不当に阻害するおそれ

エ 人事管理に係る事務に関し、公正かつ円滑な人事の確保に支障を及ぼすおそれ

オ 市、国等が経営する企業に関する事業に関し、その企業経営上の正当な利益を害するおそれ」

という趣旨の規定に変更すべきである。

⑧ 法令秘情報（第9条第1項第7号関係）

法令秘情報の規定に「主務大臣による法的拘束力のある指示」を加える。

〔説明〕

現行条例では、「法令等」の定めるところにより、公開することができないと認められる情報と規定されているが、現行の機関委任事務や地方分権推進計画の実施により新たに設けられる法定受託事務に関して主務大臣等から非開示の指示があった場合に、非開示とする根拠として明確にし、その範囲を限定するため、「法令及び他の条例の規定又は主務大臣等からの法的拘束力のある指示により公にすることができない情報」という趣旨の規定とすべきである。

（2）公益上の理由による裁量的開示

非開示情報に該当する場合であっても、公益上特に必要があると認められる場合には開示することができることとする「公益上の理由による裁量的開示」の規定を、新たに設ける必要はないと考える。

〔説明〕

非開示情報の規定によって保護される利益と、人の生命、身体、生活等の保護といった公益上の必要性とを個別具体的に比較衡量したときに、高度な行政的判断により開示することに優越的な公益が認められる場合も考えられることから、情報公開法案や一部の地方公共団体の条例には、「公益上の理由による裁量的開示」の規定を設けているものも見受けられる。しかし、こうした場合の取扱いについては、個々の非開示条項の規定の中で定められるのが適当であり、重ねて公益上の裁量的開示の規定を設けることは、かえって運用上の混乱を招くことも予想される。

また、高度な行政的判断により裁量的開示を行う必要のある場合には、条例に基づく公文書の開示制度によるのではなく、むしろ行政が率先して情報提供を行うのが適当ではないかという意見も出された。こうしたことから「公益上の理由による裁量的開示」の規定は、独立した条文として新たに条例に盛り込む必要はないとの結論に達した。

(3) 存否に関する情報

開示請求に係る公文書の存否を答えるだけで、非開示情報の規定により保護される利益が害されることとなるときは、実施機関は、当該公文書の存否を明らかにしないで、開示請求を拒否できる規定を設けるべきである。

〔説明〕

情報公開法案においては、「行政文書の存否に関する情報」（第8条）として、当該行政文書の存否を明らかにしないで、開示請求を拒否することができる規定を設けているが、国の外交・防衛に関する情報などに限らず、地方公共団体においても、例えば市立病院における特定個人の病歴情報など、個人のプライバシーに関する情報等について、その存否を答えるだけで、非開示情報の規定により保護される利益が害されることとなる場合がある。このような場合には、実施機関は、当該公文書の存否を明らかにすべきではなく、「開示請求があった場合において、当該開示請求に係る公文書の存否を明らかにすることが、非開示情報の規定により保護しようとする利益を害することとなるときは、実施機関は、当該公文書の存否を明らかにしないで、当該請求を拒否することができる。」という趣旨の規定を新たに設けるべきである。

なお、存否応答拒否の規定を設けるに当たっては、実施機関の誤用、濫用を防止し適正な運用を確保するため、存否応答拒否を処分として位置付けることとする。また、この規定を適用した場合には、事後に公文書公開審査会に報告することが望ましい。

9 第三者保護に関する規定

第三者に関する非開示情報が記載されている場合に公益上の理由により開示するときは、当該第三者に意見書を提出する機会を保障する規定を新たに設けるべきである。

〔説明〕

現行条例第7条第5項においては、請求のあった公文書に第三者に関する情報が記録されているときは、開示、非開示の判断を慎重かつ公正に行うという趣旨から、あらかじめ「当該第三者の意見を聴くことができる」旨が規定されている。特に、非開示情報が記録されている場合において、本来、第三者の個人情報として非開示とするものを、人の生命、健康、生活又は財産の保護など、公益上の必要性から開

示する場合には、当該第三者の権利利益を更に一層保護する必要性があることから、当該第三者に意見書を提出する機会を付与することを義務付ける規定を新たに設けるべきである。

また、情報公開法の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律案においては、著作権法の一部改正が盛り込まれているが、実施機関に提供された著作物を公益上の理由から開示する際にも、著作者の権利利益を十分保護することが必要であり、保護のための手続規定が定められていることが、実施機関への著作物の提供を阻害しないことにもつながるのではないかといった意見も出された。

なお、当該第三者から公文書の開示に反対する意見書が提出された場合に開示決定を行うときは、当該第三者が不服申立て等を行うことができるように、当該第三者に対して開示する旨を直ちに通知するとともに、開示決定から開示までの間に相当程度の期間を置くこととすべきである。

10 手数料等

(1) 費用負担の公平性の観点から、閲覧に係る費用は有料とするが、情報公開制度をより広く利用しやすい制度とするため、現行の1件300円を減額すべきである。

なお、電磁的記録の閲覧については、多くの費用が必要となることも考えられるため、閲覧のための技術的な問題点と併せて、費用負担についても、今後市において検討する必要がある。

(2) また、1枚30円の複写費用については、これを減額するとともに、カラーコピーや電磁的記録の複写等さまざまな形態の提供方法に対応して、実費相当額の徴収が可能な柔軟な規定とすべきである。

〔説明〕

(1) 公文書の閲覧に関する事務が特定の人に対するものであることから、費用負担の公平性を考慮すると、全て市民の税金で負担するのではなく、受益者負担の観点からその一部を請求者が負担するのが適当であるが、情報公開制度をより広く利用しやすいものとするために、現行の1件300円の閲覧手数料を減額すべきである。

また、電磁的記録の閲覧については、その具体的な方法について技術的な問題もあるため、本市の文書実務における今後の電子情報化の進展状況を見ながら、可能なものから順次実施していくこととするが、開示する部分を抽出し閲覧可能なものとするための処理などに多くの費用が必要となることも考えられ

るため、費用負担については閲覧方法と併せて、今後、市において検討する必要がある。

- (2) 複写費用についても、より広く利用しやすい制度とするため、現行の1枚30円を減額すべきである。また、例えば色刷りの公文書の写しをカラーコピーで交付する場合などは、通常のコピーよりも多くの費用が必要になるなど、さまざまな提供方法に対応して実費相当額の徴収が可能になるよう柔軟な規定とすべきである。

1.1 文書管理の充実

実施機関は公文書を適正に管理しなければならない旨の規定を新たに条例に設けることとし、文書管理の基本的事項については、規則等において定め公表することとすべきである。

また、市民が公文書の特定を容易に行えるよう、公文書目録検索システムを作成する必要がある。

〔説明〕

情報公開制度が適切に運営され、市が説明責務を全うするためには、その前提として、請求の対象となる公文書が適正に管理されていることが必要である。このため、実施機関は公文書を適正に管理しなければならない旨の責務規定を新たに条例に設けるとともに、公文書の作成、保存及び廃棄など文書管理の基本的事項については、規則等でこれを定め公表することとすべきである。

また、現行の文書分類表・公文書目録からでは、完全な文書検索及び特定は困難であることから、市民が公文書の特定を容易に行えるよう、公文書目録検索システムを構築する必要がある。

1.2 公文書公開審査会の審議のあり方

(1) 諮問から答申までの審議の期間を短縮するために、委員数を増やし部会制をとることが可能な規定に変更すべきである。

(2) 審査会の調査権限を明確にするため、インカメラ審理*1及びヴォーン・インデックス*2の作成指示について、条例上明記すべきである。

* 1 インカメラ審理 (In Camera Inspection)

非開示事由に該当する情報が現実に記載されているか、非開示等の判断が適法・妥当か、部分開示の範囲が適切かなどについて迅速かつ適切な判断を可能とするために、審査会委員が、実施機関に対し開示請求に係る文書の提示を求め、不服申立人に見せずに、当該文書を実際に見分して行う審理方法

* 2 ヴォーン・インデックス (Vaughn Index)

不服申立ての審議に際し、特に文書量又は情報量が多く、複数の非開示情報の規定が複雑に関係するような事案にあつては、事案の概要と争点を明確にし、非開示とすることの適否を迅速かつ適正に判断するため、非開示の決定があつた文書又はその部分と非開示の理由等とを審査会の指定する方式で分類・整理した資料

〔説 明〕

- (1) 近年、情報公開に関する市民の関心の高まりとともに、公開請求の件数ばかりでなく、非公開決定や一部公開決定に対する不服申立ての件数も著しく増加している。このため、審査会への諮問案件が累積し、諮問から答申までに長いもので2年間を要するものもある状況となっているが、簡易迅速な権利救済を図るといった行政不服審査制度の趣旨からは、迅速かつ弾力的な審査を行うことができる体制を確保し、諮問から答申までの審議期間の短縮を図る必要がある。そこで、現在の委員数を増加し、部会に分けて審査を行えるように規定を変更すべきである。

なお、審議は不服申立ての順に行っていくのが原則ではあるが、類似の案件を取りまとめて一括して審査することにより効率的な審査会運営を図るなど、運用の面においても、より一層、迅速化に向けた工夫に努めていくこととする。

- (2) インカメラ審理については、現在でも運用で行っているところであるが、迅速かつ的確な審査を行うために極めて重要なものであることから、条例上に明記すべきである。また、審査会が公文書の提出を求めた場合には、実施機関はこれを拒否できないことも併せて規定すべきである。

ヴォーン・インデックスについては、現在でも必要に応じて審査会が実施機関に対して作成を求めることがある。特に、対象文書が大量にわたる場合には、争点が明確となり、迅速かつ的確な判断のために有用なものであることから、審査会の調査権限として、「審査会が必要と認めるときは、実施機関に対し、開示請求に係る公文書に記録されている情報の内容を審査会の指定した方法により分類整理した資料の作成を指示できる。」という趣旨の規定を条例に明記すべきである。

第3章 情報公開の総合的な推進に向けての提言

1 市政情報の積極的な提供

情報提供の推進に関するガイドラインを策定し、広く市民からのニーズの高い情報を積極的に提供していくなど、公文書の開示制度の充実だけでなく、任意の情報提供についても積極的に推進していく必要がある。また、情報提供の推進に関して、審査会が助言・指導することができる仕組みについても検討すべきである。

〔説明〕

条例に基づく公文書の開示制度は、市政に対する市民の理解と信頼を深め、市民参加による公正で開かれた市政の実現にとって極めて重要なものではあるが、個別の開示請求に対応して請求者に開示するという制度の性質上、広く市民に市政情報を提供するという観点からは、限界も否定できない。

こうしたことから、現行条例の第17条においても、公文書の開示制度の普及とともに、法的な義務付けのない任意の情報提供も併せて積極的に行っていくことにより、情報提供施策を総合的に推進していくことが定められている。現在でも、外郭団体の経営資料、工事積算関係資料、入札関係資料、中高層建築物等に係る住環境の保全等に関する条例に基づく標識設置届関係資料など、市民の閲覧に供されているものもあるが、情報ニーズが高く、市民の利便性の向上や行政運営の効率化等に役立つ情報については、開示請求を待たずに閲覧に供するなど、任意の情報提供の範囲を拡大していくことが望まれる。こうした任意の情報提供は、条例に基づく情報公開制度の一環であることを認識し、情報提供施策の量的拡充及び質的向上をさらに進めていくことが必要である。

情報の提供方法についても、資料の貸出や印刷物の配付、有償刊行物の販売、広報紙への掲載など、さまざまな媒体を有効に活用して、市民の利便性の向上を図っていく必要がある。特に、インターネットに代表されるような情報通信技術の活用は、利用に当たって時間や場所の制約がないなど、市民の利便性の向上にとって、大いに期待される場所である。例えば、将来的には、公文書目録をインターネットに載せて提供することを検討するなど、それぞれの行政分野でインターネットを幅広く活用した任意の情報提供を積極的に行っていくことが望まれるとともに、情報化社会の今後の進展に対応した新たな情報提供の方法についても検討していくことが必要である。

また、現在、審査会では定期的に制度の実施状況についての報告を受けているが、市民ニーズが高く市民の利便性の向上や行政運営の効率化等に役立つものについては、任意に情報提供を行うよう、審査会が実施機関に対し助言・指導を行うことができる仕組みについても検討していく必要がある。

2 出資法人等の情報公開の推進

実施機関は、市の出資法人等の情報公開について、設立形態や市の出資率等に応じてガイドラインを作成するなど指導、助言を行い、出資法人等の情報公開が推進されるよう努めるべきである。

〔説明〕

市の出資法人等については、第2章3 実施機関の範囲の項で述べたとおり、条例上の実施機関とすることは適当ではない。

しかし、これら出資法人等は、福祉、教育、スポーツ・産業振興、都市づくりなど、さまざまな行政分野において存在し、市当局との有機的な連携のもと、市政の重要な一翼を担っているものであり、出資法人等の情報公開の推進は、公正で開かれた市政の実現のためには不可欠のものといえる。

そこで、実施機関は、情報公開について、設立形態や市の出資率等に応じてガイドラインを作成するなど指導・助言を行い、出資法人等についても、条例の趣旨にのっとり情報の公開が推進されるよう努めるべきである。

3 審議会等の会議の公開の推進

審議会等の会議については、積極的に情報公開の推進を図る観点から、原則公開とすべきである。

また、審議会等の所掌事務（性格）及び審議事項の内容を踏まえ、会議の公開・非公開の判断基準を市において策定し、その判断基準をもとに当該審議会等が公開・非公開の判断を行ったうえで、可能なものから順次会議の公開を実施すべきである。

〔説明〕

今日では、市民の複雑かつ多様な行政需要に的確に対応するために、政策形成の過程において、学識経験者からの専門的・技術的な判断や、市民各層からの幅広い意見が求められる場合が多く、いわゆる審議会、審査会、協議会などといった、執行機関の附属機関等を設置し、そこでの審議検討を政策決定に反映させることが一般に行われている。

こうした市の政策決定に重要な役割を果たしている審議会等の会議を公開し、どのような審議検討が行われ、どのように政策決定に反映されたかを市民が知ることは、市政に対する市民の理解と信頼を深め、開かれた公正な行政の実現に寄与するとともに、市民参加の推進にも大いに役立つものといえる。そこで、審議会等の会議は、原則公開とすべきである。

しかし、例えば不服申立ての審議や紛争のあつせん、調停などを行う会議の場合、公開することにより、自由な意見の交換が確保しにくくなったり、また、議事案件の内容によっては、プライバシーの保護に支障を来したりするような場合も考えられることから、審議会等の性格による会議の公開・非公開の判断基準や議事案件の内容による公開・非公開の判断基準を市において策定し、当該審議会等が公開・非公開の判断を行った上で、可能なものから順次会議の公開を実施すべきである。

第4章 個人情報保護の推進に向けての提言

情報公開制度のあり方を検討するに当たっては、制度の見直しによって市政情報の公開性を高めることと同時に、市民のプライバシーが不当に侵害されることのないように、個人情報保護制度の一層の充実を図ることが重要である。

当審査会では、横浜市個人情報保護審議会と連携しながら、個人情報保護のあり方にも検討を加えることとし、平成10年9月の「中間取りまとめ」の段階で、現行の「横浜市電子計算機処理等に係る個人情報保護条例」を見直し、電子計算機処理による個人情報と共に手作業処理による個人情報をも対象とする総合的な個人情報保護条例を制定することが望ましいとの方向性を示した。

その後、平成10年11月には、個人情報保護のあり方を検討する機関として、当審査会と個人情報保護審議会の全委員からなる「総合型個人情報保護条例に関する研究会」を設置し、新条例制定に向けた課題の整理や施策の方向性を検討することとした。

さらに、研究会では、両組織の代表委員で構成する「総合型個人情報保護条例検討小委員会」で具体的な検討を行うこととし、その結果を研究会で審議した上で「総合的な個人情報保護条例の制定に向けて（提言）」を成果として得たものである。

当審査会は、この成果を踏まえ、本章を「個人情報保護の推進に向けての提言」とするものである（研究会提言は、資料編に全文を掲載した。）。

1 実施機関が管理している個人情報の保護

（1）手作業処理による個人情報の保護

個人情報の保護については、手作業処理による個人情報と電子計算機処理による個人情報を併せて対象とした総合的な個人情報保護制度を整備すべきである。

〔説明〕

現在、横浜市では、「横浜市電子計算機処理等に係る個人情報保護条例」が施行されており、電子計算機処理による個人情報の収集・記録、目的外利用、外部提供、事務の委託、自己情報の開示（訂正、削除）請求、個人情報目録の閲覧等について規定を定め、個人情報の保護を図っている。一方で、手作業処理による個人情報については、「横浜市公文書の公開等に関する条例」で本人開示請求に関する定めがあるものの、それ以外の保護施策については条例による規定がなく、個人情報保護制度が十分に整備されていない状況にある。

新たに総合的な個人情報保護条例を制定することにより、手作業処理による

個人情報についても条例で保護すべき対象として位置付けるとともに、電子計算機処理による個人情報の保護と併せて、横浜市におけるプライバシー保護制度の確立と効果的な保護施策の推進を図るべきである。

なお、手作業処理による個人情報取扱事務は、事務の件数が膨大である上に、情報の保有形態や処理方法も多様であることから、そのすべてを一律の保護施策の対象とすることは困難である。そこで、個別の保護施策の適用に当たっては、事務の形態や特性によっては制度の弾力的な運用を図るなど、効率的な事務処理のもとで効果的に個人情報保護施策を推進し、制度が円滑に定着するように留意すべきである。

(2) 自己情報の開示請求権

何人も、実施機関が保有する自己の個人情報に関する開示請求権（訂正請求権、削除請求権を含む。）を有するものであることを明記すべきである。

個人情報の内容や性質によって、本人にも開示しないことが適当な情報（非開示情報）については、その範囲を最小限にするとともに、できる限り明確に規定するものとする。

また、本人の開示請求権の正当な行使のために必要な場合は、法定代理人等による開示の請求を認める旨を明記すべきである。

〔説 明〕

実施機関が保有する自己の個人情報に関する開示請求権は、自己情報のコントロール権を保障する具体的な手段として極めて重要である。横浜市では、個人情報の処理形態が手作業処理か電子計算機処理かによって、それぞれ異なる条例（「横浜市公文書の公開等に関する条例」及び「横浜市電子計算機処理等に係る個人情報保護条例」）で開示請求権を規定しており、情報開示に係る条文上の規定や運用基準が必ずしも同一ではない。

開示請求の制度は、情報の処理形態にかかわらず同一の基準で実施されるべきであり、新条例の中で一元的に規定することが適当である。この場合、開示に係る基準や手続を、次のとおり明確にすることにより、自己情報の開示請求権を具体的に保障する制度とすべきである。

ア 開示請求権は、実施機関が保有する個人情報に自己の情報が記録されている者（自然人）であれば、何人にも認められる権利であることを明記すること。

イ 法定代理人等の開示請求を認める旨を明記すること。

ウ 請求に係る個人情報が存在しない場合に、不存在について知らせる旨を明記すること。

エ 開示しないことができる情報とは、次のようなものが考えられるので、その範囲を最小限にするとともに、できる限り明確に規定すること。

- (ア) 法令又は条例の規定により、本人に開示をすることができないとされているもの
- (イ) 個人の評価、診断、判定、選考、指導、相談、試験等に関する個人情報であって開示をすることが適切でないと認められるもの
- (ウ) 開示請求者以外の第三者に関する情報を含む個人情報であって、開示をすることにより、当該第三者の正当な権利利益を侵害するおそれがあると認められるもの
- (エ) 市又は国等が行う取締り、監督、検査、争訟、交渉その他の事務事業に関する個人情報であって、開示をすることにより、当該事務事業又は将来の同種の事務事業の目的を損ない、又は公正若しくは円滑な執行に著しい支障が生じると認められるもの
- (オ) 開示をすることにより、人の生命、身体、健康、財産等の保護、市民生活の安全の確保又は秩序の維持に支障が生じると認められるもの

(3) 事務の委託に関する措置

実施機関が個人情報取扱事務を外部に委託する場合は、手作業処理による個人情報及び電子計算機処理による個人情報のそれぞれの特性に合わせて、当該個人情報の保護に関し必要な措置を講じなければならないものとすべきである。

〔説明〕

現行条例では、実施機関が個人情報を含む電子計算機処理事務を新たに実施機関以外のものに委託する場合は、あらかじめ、委託の内容、条件等について個人情報保護審議会の意見を聴かなければならないと規定している。

総合的な個人情報保護条例の制定によって、手作業処理による個人情報取扱事務を委託する場合についても、条例に基づいて個人情報を保護するための措置を講ずることとなるが、基本的には、あらかじめ個人情報保護審議会の意見を聴くなど電子計算機処理による場合と同様の手続によることが望ましい。一方で、事務の件数が膨大である上に、情報の保有形態や処理方法も多様であることから、すべての事務を一律に審議の対象とした場合、個人情報保護制度の円滑な運営に支障を来すおそれも考えられる。

そこで、委託しようとする事務を大別して類型化した上で審議会の審議に供するとともに、それ以降に発生した同類型に属する事務の委託については個別の審議対象から除外するなど、効率的な制度の運営を図ることも考慮すべきで

ある。

また、個人情報取扱事務の外部委託に際しては、実施機関に当該個人情報の保護のために必要な措置を講じることを義務付けるとともに、受託した事務に係る個人情報の保護に関する受託者の責任についても条例中に明確に規定し、実施機関に準じた適正な管理を義務付けるようにすべきである。

(4) 電子計算機処理の課題

電子計算機処理による個人情報の保護については、現行条例のもとでこれまで行ってきた保護施策を引き続き推進するとともに、情報処理及び情報通信技術の革新に伴う新たな課題に対応し、運用上改善すべき点などを見直すべきである。

〔説 明〕

電子計算機処理は、情報等の記録、検索、照合等が大量かつ迅速にできるという特殊性があり、手作業処理に比較して、市民のプライバシーが侵害される危険性が高い。そのため、電子計算機処理の課題に対応した取扱の基本原則、手続を定めることにより、制度の円滑な運営を図ってきたところである。

横浜市における電子計算機処理による個人情報の保護は、システムの設置をはじめ、記録項目の限定、データ管理等の適正化、外部提供の個別審議、事務の委託の際の契約の標準化などの運用において極めて徹底されており、十分評価される水準にあると思われる。このため、この水準は、新条例制定後も維持していくべきである。

一方、現行条例の運用は、施行後約10年を経て、この間の情報処理及び情報通信技術の革新などにより、「電子計算機処理」の定義のあり方（ワードプロセッサ（ワープロソフトを含む。）の取扱い）、全国的な住民記録システムのネットワーク化に代表される電子計算機結合の問題、ディスプレイの閲覧などによる電磁的記録そのものの開示への対応等、個人情報保護において、今後対応していかなければならない新たな課題も発生している。

そのため、これらの新たな課題に対応し、運用上改善すべき点などを見直すとともに、審議会における重要事項・基本的事項の審議の充実・効率化を進めることによって、制度の円滑な運営を図ることが必要である。

ア 「電子計算機処理」の定義のあり方（ワードプロセッサ（ワープロソフトを含む。）の取扱い）

情報の検索・抽出・結合など高機能化したワードプロセッサ及びワープロソフトが普及した現在、これらの機能で個人情報を処理するときは「電子計

算機処理」とすべきである。

イ 法令等に基づく外部提供

電子計算機処理による個人情報を実施機関以外のものに提供することは、個人情報の保護の観点から、今後とも原則として禁止すべき事項である。

しかし、現行条例で「法令に定めがある場合」以外はすべて審議会への諮問を義務付けている規定を見直し、①本人同意があるとき、②個人の生命等安全を守るため、緊急かつやむを得ないとき等については事後報告による外部提供も可能とするなど、合理的な除外規定を整備し、条例に明記すべきである。

また、これと併せて、「法令に定めがある場合」の解釈については、より厳格にすべきである。

ウ 電子計算機結合の制限

実施機関以外のものとの電子計算機の結合は、他の場合と比較して、個人情報の漏えい、改ざん等が生じるおそれ大きい。このため、現行条例では、「法令に定めがある場合」のほかは審議会への諮問を義務付けており、かつ、実施上の厳重な制限を条文に明記している。

現在、国において全国的な住民記録システムのネットワーク化が検討されており、これは現行条例の「法令に定めがある場合」に該当するが、導入に際しては個人情報の適正な保護を図るため、十分検討すべきである。

エ 電磁的記録の取扱い

電磁的記録そのものを開示対象としたとき、ディスプレイの閲覧などによる開示方法も可能であることが望ましいが、このためには、プログラムの作成、マスキング技術、これらの費用負担等の課題があるため、当面は、現行と同様に出力帳票の閲覧及びその交付で対応するものとする。

しかし、将来的には、情報化の進展に合わせて、できるだけ開示請求者の便宜を考慮した開示方法が可能となるように、その方向性を指向すべきである。

オ その他の課題

(ア) インターネットの取扱い

インターネットのホームページを利用した情報提供等は、今後ますます普及するであろうと思われる。ホームページ等で個人情報を電算処理する場合の基本原則等をあらかじめ定め、個人情報保護の徹底を図るとともに、審議の充実・効率化を図るべきである。

(イ) 地図情報の取扱い

地図情報システムが普及しており、既に行政事務でも活用されているが、今後この傾向は更に進んでいくものと考えられるため、氏名・住所などの明らかな個人情報のほかに、どのような情報が保護すべき個人情報に該当するかについて、今後検討すべきである。

(5) 費用の負担

自己情報の開示、訂正等の請求及び是正の申出に係る手数料は、無料とすべきである。ただし、情報の開示に当たって、写しの交付を受ける場合は、請求者がその費用を負担するものとし、その旨を明記すべきである。

〔説明〕

自己情報の開示、訂正等の請求及び是正の申出に係る手数料は、個人情報保護制度の趣旨から無料とすることとし、このことを条例に明記すべきである。

なお、自己情報の開示に当たって、公文書又は出力帳票の写しを交付する場合は、受益者負担の観点からこれに要する費用は請求者が負担するものとし、実費を徴収する旨を条例で規定すべきである。

2 事業者が保有する個人情報の保護

(1) 事業者の責務

民間事業者は、個人情報保護の重要性を認識し、個人情報の取扱いに伴う個人の権利・利益の侵害を防止するために必要な措置を講ずるよう努めるとともに、個人情報の保護に関する市の施策に協力しなければならない旨を条例に明記すべきである。

〔説明〕

民間事業者が保有する個人情報の保護は、憲法で保障された営業の自由や表現の自由と個人のプライバシー権との調整を図るものであるから、本来的には、法律で、全国的に行うべきものであり、この条例で直接規制を設けることは適当ではない。

したがって、民間事業者が保有する個人情報の保護については、事業者の一般的な責務を条例で規定し、個人情報の取扱いに伴う個人の権利・利益の侵害を防止するために事業者自らが自主的・自律的に取り組まなければならないことを条例に明記するものとするべきである。

(2) 事業者に対する措置

事業者が保有する個人情報の取扱いについて、個人の権利に重大な侵害を及ぼし、又は及ぼすおそれがあると認められるときは、市長は、当該事業者に対して事実を調査し、個人情報保護に関する勧告を行うなど必要な措置をとることができるものとすべきである。

また、このような措置に実効性を持たせるため特に必要がある場合には、正当な事前手続を経た上で、事実を公表することができるものとすべきである。

〔説明〕

現行条例では、市長は、事業者が電子計算機処理による個人情報の取扱いについて、市民の権利に重大な侵害を及ぼし、又は及ぼすおそれがあると認めるときは、個人情報の保護に関する指導及び勧告をすることができ、かつ、事業者がこの勧告に従わないときは、審議会の意見を聴いた上でその事実を公表できる旨を規定している。

総合的な個人情報保護条例の制定に当たっても、手作業処理による個人情報も含めて、事業者が保有する個人情報の取扱いが、市民の権利に重大な侵害を及ぼすおそれがある場合等に、現行条例と同様の措置をとることができる規定を設けるべきである。

また、事業者に適切な指導、勧告を行うためには、その前提として、事実関係を明らかにするための調査手続が必要と考えられるので、当該事実関係を明らかにするために必要な範囲内で、事業者に説明や資料の提出に関して協力を求めることができる旨を規定すべきである。

(3) 出資法人等の責務

市が出資する法人等は、個人情報保護の重要性を認識し、個人情報の適正な取扱いに関し必要な措置を講じるように、引き続き努めなければならないものとすべきである。

〔説明〕

出資法人等は、市とは独立した法人ではあるが、その公共的な性格や、市の業務の経常的な受託などにより市と密接な関係を有することから、一般の事業者以上に個人情報保護に関する措置を求められるものと考えられる。

このことから、現行条例では、出資法人等が電子計算機により個人情報进行处理する場合の当該個人情報保護に関する一般的責務を規定しており、市としても出資法人に対して、個人情報の適正な取扱いに関する要綱の整備等について、具体的な指導を行ってきた。

総合的な個人情報保護条例の制定に当たっても、出資法人に対するこれまでの措置を引き続き推進するとともに、新たに手作業処理による個人情報の取扱いについても、必要な保護措置を講じるように努めるものとすべきである。

3 その他制度に関する検討課題

個人情報保護審議会及び個人情報保護審査会の設置

個人情報保護制度の適正・円滑な運営を図ることを目的とし、実施機関の諮問等に応じて調査審議等を行うため、市長の附属機関として個人情報保護審議会を、現行条例に引き続き設置すべきである。

また、制度の公正な運営を図ることを目的とし、自己情報の開示、訂正又は削除の請求に係る不服申立ての審査を行うため、市長の附属機関として個人情報保護審査会を、新たに設置すべきである。

〔説明〕

現行条例では、横浜市個人情報保護審議会を設置し、電子計算機処理による個人情報の保護に関する調査・審議及び不服申立ての審査を行う機関としている。

総合的な個人情報保護条例の制定によって、手作業処理による個人情報の保護に関する調査・審議及び不服申立ての審査も併せて行うことになるため、条例の解釈・運用等に係る審議事項の多様化・複雑化に備えるとともに、開示、訂正等請求の決定に対する救済手続をより一層円滑に進めて行くことが課題となる。

これらの課題に対応する組織体制の確立を図るため、個人情報の保護に関する調査・審議に当たる機関として個人情報保護審議会を引き続き設置するものとし、また、自己情報の開示、訂正又は削除の請求に係る不服申立ての審査に当たる機関として個人情報保護審査会を新たに設置するものとすべきである。

第5章 その他

1 市民への周知

横浜市の情報公開制度は、条例制定後10年余りを経過し、市民の関心も高まってきたとともに、情報公開制度に対する市民のニーズも多様化し、本制度の利用は増加の一途をたどっている。

今回の制度見直しでは、制度発足以来の大幅な改正が見込まれることから、実施に当たっては、より幅広く市民に利用される制度として定着するよう、パンフレットの配布やインターネットを利用した新条例の紹介などをはじめ、各種の媒体を利用して、市民に十分な周知を行うことが必要である。

また、答申において新たに制定すべきことを提言した総合的な個人情報保護条例については、プライバシー保護の推進に関する行政の取組みばかりでなく、市民や事業者の理解と協力が不可欠であることから、十分な周知を行うことが必要である。

2 職員の意識改革

情報公開制度が目指す公正で開かれた市政の実現を図るためには、制度の改正だけでなく、それを運用する市職員の意識が重要であり、制度改正の真価は職員一人ひとりの意識改革にかかっているといても過言ではない。市は、情報公開制度や文書管理についての職員研修を一層徹底するなど、さまざまな機会をとらえて、職員の意識向上に努めていくべきである。

今後、地方分権が進展していく中で、市民参加を進め、市民と行政とのパートナーシップによるまちづくりを推進していくことが望まれるが、そのためには、市政に関する情報が市民に十分提供されていることが不可欠である。職員一人ひとりが、市民に対する市の「説明責務」を全うするため、原則公開の精神で、日常の制度運用に努められることを期待する。

また、総合的な個人情報保護条例については、新たに手作業処理による個人情報も対象とすることから、情報公開制度と共に職員に対する研修を徹底し、プライバシー保護の重要性に関する職員の意識を更に一層高めていく必要がある。

3 施行時期等

(1) 新制度の早期実施

新たな情報公開制度と総合的な個人情報保護制度は、共に市民への周知や関連する規則・規程の整備、運用基準の作成等に一定の期間を要することとなるが、できるだけ早期に新制度を実施できるよう必要な準備を進めるべきである。

なお、電磁的記録の閲覧や公文書目録検索システムの構築などは、技術的な問題等により相当な準備期間が必要となるため、当初からの実施が困難なものもあ

るが、これらについては、行政情報の電子化の進展に即して対応していくこととなるため、可能となったものから順次実施に移していくようにすべきである。

(2) 情報公開条例と個人情報保護条例との調整

今回の答申で提言した総合的な個人情報保護条例の制定によって、現在、公文書公開条例で規定している個人情報の本人開示請求等を、新たに制定する総合的な個人情報保護条例の中で規定することになるため、両条例は同時に施行されることが適当である。また、非開示事由の規定の仕方や電磁的記録の閲覧方法など、情報公開制度と個人情報保護制度とに共通する課題もあることから、必要な調整を図りつつ、両制度の円滑な発足に努める必要がある。