

情報公開請求の漏えい問題をめぐって

# 政務活動費の情報公開請求の管理

——情報公開・公文書管理制度の本質から考える

弁護士

獨協大学法科大学院 特任教授

三宅弘

地方議員の政務活動費について情報公開請求した人の情報、とりわけ請求者名や団体名などの情報が議会事務局を通じて議員に伝えられていたことが新聞各紙で報道されている。

各紙の論調は、個人情報保護を第三者に提供することは個人情報保護の観点から問題あり、とするものが多い。しかし、この問題の本質は、もう一歩進めて、情報公開制度の運用改善および地方議会をも対象とする公文書管理条例を制度化して適正な文書の保存・管理・利用することの必要性の観点から、さらに論ずるべきである。

## 1 富山市議の不正請求と情報伝達

富山市では、白紙領収書で不正請求を繰り返していた市議会議員(当時)が、情報公開請求の動きを議会事務局から聞いた後に、白紙領収書を提供した業者と不正を隠すよう「口裏合わせ」をしていたことが明らかとなった。議会事務局の職員は、地方公務員法34条の「職務上知り得た秘密を漏らし」たことにより10月11日付で減給処分を受けた(朝日新聞2016年10月12日付朝刊)。この問題に

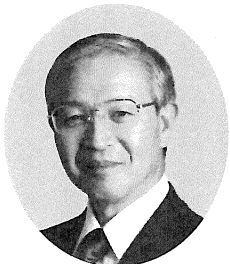
関連して、山形、金沢、川崎、和歌山、鳥取、北九州の6市議会においても、政務活動費に関する情報公開の請求者名や請求対象などを議員側に伝えていたことが確認されている(同紙)。富山市を含め7市議会で同種の情報伝達がなされていることから、そもそも情報公開制度についての理解を誤っているのではないかという疑いが生じる。

## 2 情報公開法・条例の本質

行政機関の保有する情報の公開に関する法律(以下「情報公開法」または「法」は、「何人も……行政機関の保有する行政文書の開示を請求することができる」(3条)と規定している)とおり、情報公開制度は、何人に対しても等しく情報公開請求権を認めるものであり、請求者における請求の理由や利用目的等の個別的事情を問うものではない。請求者が誰でもあるか、または請求者が公開請求にかかる行政文書に記録されている情報について利害関係を有しているかどうかなどの個別的事情によって、行政文書の開示決定等の結論に影響が及ぶものでもない(総務省行政管理局「詳解情報公開法」財

務省印刷局、01年)30ページ)。開示請求書に記載される「氏名又は名称及び住所又は居所」(法4条1項1号)は、請求者としての名義人と同一であるか否かをその後の手続きで確認するため、および連絡先を明らかにするための事項であるにすぎない(前掲書32ページ)。

開示請求者個人の属性を担当職員が関係者に伝達することは、情報公開法の本質に反するものであり、結果としても、開示請求権の行使に萎縮効果を与えるものである。情報公開法25条は、地方公共団体に対し、情報公開法の「趣旨にのっとり、その保有する情報の公開に必要施策を策定し、及びこれを実施するよう努めなければならない」と定めているのであるから、地方議会の情報公開条例も、情報公開法と同様の制度趣旨に基づき解釈適用されるべきなのである。



みやけ・ひろし=1953年生まれ、83年弁護士登録。政府や民間で個人情報保護制度、情報公開制度などの検討に携わり、関連著作も多数。2004年から獨協大学で教壇に立つほか、内閣府公文書管理委員会委員などを務める。

## 3 防衛庁請求者リスト問題

情報公開法の運用の歴史をさかのぼるとき、この問題を提起したのは、02年5月に発覚した、防衛庁(当時)の情報公開請求者リスト問題であった。毎日新聞・大治朋子記者のスクープにより、防衛庁が情報公開法に基づく開示請求者100名以上のリストを内部的に作成・利用していたことが判明した。リストは大きく分けて、①02年3月まで海幕情報公開室の3等海佐が個人的に作成していたとされるリスト、②内局、陸幕、空幕の情報公開室でそれぞれ作成され、庁内LANのホームページ上に掲示されていたリスト、③空幕情報公開室の3等空佐が作成したリスト、④防衛施設庁の施設企画課専門官が作成したリスト——であり、大

がかりな組織ぐるみの問題とされた。しかも、①のリストには、氏名、職業、郵便番号、住所、電話、記事等の項目が含まれており、このうち職業の項目は「受験者(△△で失格)の母」「反戦自衛官」等の記載があり、記事の項目には「元戦史教官」「不服申立」等の記載があった。②のリストについては、開示請求処理業

務の進行管理の一覧表として、「進行管理表」が作成されたが、情報公開室長の指示により、その請求者名の欄に請求者のイニシャルを入れるとともに、団体(マスコミ、オンブズマン等)については略号も付した。しかも、この進行管理表は01年4月から防衛庁OAシステム的全庁ホームページ上で掲示され、また、海幕でも同様の「進行管理表」が作成されていた(二関辰郎「防衛庁情報公開請求者リスト問題」『自由と正義』02年10月号83ページ)。

折から国会に提案されていた「行政機関の保有する個人情報の保護に関する法律案」について、このリスト問題のような個人情報の不適切な取得などについて罰則をもって処罰する旨の規定が設けられるべきであるとの批判が高まり、この行政機関個人情報保護法案は、いったん廃案とされた(廃案の経緯は、三宅弘編『Q&A個人情報保護法解説 第2版』三省堂、05年)5ページ)。リスト問題自体は、1988年に制定された「行政機関の保有する電子計算機処理に係る個人情報保護に関する法律」4条2項および12条に違反する個人情報の目的外利用の禁止に触れるものであった。

今回の政務活動費の情報公開請求者名の伝達が、総務省から「個人情報保護をみだりに第三者に提供する不適切な運用」とされたのは、実は、防衛庁リスト問題と同等の個人情報保護法レベルでの指摘である。防衛庁ほど大掛かりではないが、地方議会が事務局を通じて、いわば確信犯的に、政務活動費にかかる情報公開請求の事実を伝達することの構造上の問題が存在する。

目的とする」。理念としては、地方議会の情報公開制度においては、市民の知る権利を重視しているものが多い。しかし、公文書管理においては国に劣る。公文書管理法1条は、「国……の諸活動や歴史的事実の記録である公文書等が、健全な民主主義の根幹を支える国民共有の知的資源として、主権者である国民が主体的に利用し得るものであることにかんがみ、国民主権の理念にのっとり、公文書等の管理に関する基本的事項を定めること等により、行政文書等の適正な管理、歴史公文書等の適切な保存及び利用等を図り、もって行政が適正かつ効率的に運用されるようにするとともに、国……の有するその諸活動を現在及び将来の国民に説明する責務が全うされるようにすることを目的とする」。しかし、富山市においては、公文書館を2010年4月1日に開館したが、公文書管理条例はまだ制定されていない。当然、富山市議会の事務局においても、公文書管理法のように「議会行政文書の適正な管理」を義務付ける条例はなく、これら文書を「現在及び将来の市民に説明する責務」を負担しているという意識が欠落しているのではないか。議会事務局が政務活動

費に関する情報公開の請求者名や請求対象などを議員側に伝えていたことは、防衛庁リスト問題について学んでいない、構造上の問題である。

#### 5 最高裁判決にみる 地方議会の文書管理

最高裁は平成16年11月18日、香川県土庄町議会の会議録作成のための録音に使用した磁気テープをめぐる情報公開請求について、「本件テープは、被上告人の事務局の職員が、被上告人の議長の職務命令を受けて、地方自治法123条所定の会議録を作成するため、議会の議事内容を録音したもので、会議録作成のための基礎となる資料としての性格を有している。会議録作成のための録音に使用した磁気テープは、通常は、会議録作成後にその録音内容が消去され、再利用される。……しかしながら、本件の場合には、本件処分当時には会議録がまだ作成すらされていなかったのだから、そのような段階で会議録作成のための基礎となる資料としての性格を有する本件テープだけが本件条例2条2号という情報に当たると解することはできない」と判示した（判例時報1880号60ページ）。

#### 4 情報公開と公文書管理の目的

情報公開法1条は、「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」。また、例えば富山市情報公開条例1条は、「市政に関する市民の知る権利を尊重し、……市政について市民に説明する市の責務が全うされるようにするとともに、公正で開かれた市政の推進に資することを

公文書の定義（土庄町情報公開条例2条1号にいう「情報」）およびその閲覧については、厳格に解釈適用して情報公開請求について非公開の判断を下しているのである。

また、最高裁は平成13年12月14日、徳島県議会議員への食糧費などの支出をめぐる情報公開請求について、「徳島県会計規則（昭和39年徳島県規則第23号）48条1項は、収入及び支出の証拠書類の保存を規定しているが、保存の主体については規定しておらず、上告人の主張によれば、上記各文書は、予算執行終了後は、県議会が徳島県議会事務局文書編さん保存規程等に基づいて、県議会の他の文書と同様に編さんして県議会事務局の文書保管庫に保存しているというのである。

……地方自治法149条8号は、証書及び公文書類の「保管」を普通地方公共団体の長の担任事務としているが、同号は当該地方公共団体のすべての証書及び公文書類の保管の総括的な責任と権限を有する者が長であることを明らかにしたものにすぎない。これに対し、本件条例2条1項にいう「管理」は、同条3項に掲げられた各実施機関がその主体であると構成されていることからみても、上記の

「保管」と異なり、当該公文書を現実に支配、管理していることを意味するものと解すべきである。したがって、地方自治法149条8号の証書及び公文書類の「保管」と異なり、旧徳島県情報公開条例（平成元年徳島県条例第5号。平成13年徳島県条例第1号による全部改正前のもの）2条1項にいう「実施機関が管理している」の意義について、実施機関が公文書を現実に支配、管理していることを意味するものとして、厳格に解釈している。地方議会は、これら最高裁判決に支えられるあまり、かえって諸活動を現在および将来の住民に説明する責務を全うしようとする気概に欠けているのである。地方議会の公文書管理のためには、公文書管理条例が制定されるべきである。公文書管理法34条は、地方公共団体に対し、「その保有する文書の適正な管理に關して必要な施策を策定」することを求めているが、条例化は進んでいない。筆

者は、既に、公文書管理法に準じた公文書管理条例案を提案している（三宅弘「原子力情報の公開と司法国家」〈日本評論社、2014年〉第6章公文書管理条例の制定への展望、同「公文書管理法の意義・課題と公文書管理条例への提言」〈自治体法務研究〉20号37ページ）。

地方議会の諸活動を現在および将来の住民に説明する責務が全うされるよう、議会行政文書は議長・副議長および事務局において、最高裁判決にも示された厳格な「管理」の下、一般の議員には情報公開請求にかかる情報が伝達されないような管理体制を確立するべきである。この公文書管理は、情報公開を進め説明責任を果たすための前提である。

さらに、情報公開を進めるためには、政務調査費の収支報告をインターネットで公開するか、情報公開受付窓口等に備え付けて公にするという情報提供施策の充実が最も望ましい。そのような運用改善がなされない次善の策として、上述の適正な公文書管理のうえで、情報公開請求事実についても、議長・副議長および事務局担当以外には漏らさないようにし、情報公開請求を委縮させることがないようにすべきである。