

奈良市の情報公開制度の在り方について

【答 申】

平成19年6月

奈良市情報公開審査会

答申にあたって

奈良市情報公開条例が平成10年4月1日に施行されてから9年が経過した。その間に、地方分権の進展、国の情報公開法の制定等、情報公開を取り巻く社会情勢は大きく変化してきた。

このような状況の下、奈良市情報公開審査会は、平成18年5月9日に奈良市長より「奈良市の情報公開制度の在り方について」の諮問を受けた。

審査会では、奈良市の情報公開制度の在り方についての中間報告を平成19年3月に公表し、市民の皆さんからのご意見をお寄せいただき、寄せられたご意見も踏まえ、条例の目的規定、対象文書の範囲、請求権者の範囲等の情報公開制度全般について、原則公開の趣旨をより一層徹底するという観点から、審議を行った。また、審議は公開で行い、会議の議事録と配布資料を情報公開課内の行政資料コーナーに配置し、審議経過の公表にも努めた。

奈良市においては、この答申をもとに、速やかに条例改正等の必要な措置を講じていただき、公正で民主的な開かれた市政の実現のため、情報公開の一層の充実を図っていただきたい。

平成19年6月21日

奈良市情報公開審査会
会長 伊藤 忠 通

1 条例の目的（現行条例第1条関係）

条例の目的に、「知る権利」と「説明責任」を明記することが適当である。

【説明】

「知る権利」は、市民が市政に参画するために、市政の情報を共有し、情報を自由に受け取る権利として、大変重要なものであり、情報公開制度に対する関心を高め、制度を推進する役割を果たしてきた。地方自治の本旨にのっとり、情報公開制度の象徴として、条例に「知る権利」を明記することが適当である。

また、市政が市民の信託を受けて行われているものであることから、市は、市民に対してその諸活動を説明する責務を負っている。したがって、市は、その保有する情報の公開を通じて、市政に対する市民の理解と信頼を確保するために、条例に「説明責任」を明記することが適当である。

2 実施機関の範囲及び出資法人の情報公開（現行条例第2条及び第19条関係）

議会及び出資法人の情報公開については、市民の視点から情報公開が適正に行われているかを判断できるような仕組みを、それぞれの情報公開制度の中に構築することを期待する。

【説明】

現行条例で定めている実施機関には、議会及び出資法人が含まれていない。

議会は、平成11年度に「奈良市議会の情報公開に関する事務処理要綱」を制定し、情報公開を実施しているが、議会が自主的に条例による情報公開の制度化を実現することが望ましい。また、議会が自主的に制定する情報公開制度の中に、公平性、透明性をより一層高めるため、不服申立ての手續に、第三者の意見を反映させる等、市民の視点から情報公開が適正に行われているかを判断できるような仕組みを構築することを期待する。

また、奈良市が2分の1以上を出資している出資法人（全額出資法人が13法人と2分の1出資法人が1法人の合計14法人）については、出資法人の保有する情報の公開に関し、必要な措置を講ずる旨の努力義務を課している。平成14年度より、各出資法人は、情報公開要綱を制定し、情報公開を実施しているが、公平性、透明性をより一層高めるため、不服申立ての手續に、第三者の意見を反映させる等、市民の視点から情報公開が適正に行われているかを判断できるような仕組みを構築することを期待する。

3 対象文書の範囲（現行条例第2条関係）

組織共用文書

開示請求の対象となる行政文書については、「決裁、供覧等の手続が終了したもの」という手続的要件を廃止し、「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」とすることが適当である。

【説明】

開示請求の対象となる行政文書は、できる限り広く捉え、対象文書の範囲を拡大し、「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」とすることが適当である。

ただし、「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」とは、当該実施機関が職務上必要なものとして利用又は保存しているものに限定され、職員の個人的な検討段階の資料やメモ類は含まれない。

電磁的記録

電磁的記録については、開示請求の対象とすべきである。また、電磁的記録の開示方法については、市の情報化を一層促進し、できるだけ請求者の利便を考慮し、規則等で定めておくことが適当である。

【説明】

現在、磁気テープ、磁気ディスク等に記録されている情報については、プリントアウトしたものを閲覧に供しているが、情報の記録媒体として電磁的記録の利用が今後も拡大していくことが予想される。このことから、電磁的記録も開示請求の対象とし、その開示方法については、市の情報化を一層促進し、請求者の利便向上を図るよう必要な措置をとることが適当である。

4 利用者の責務（現行条例第4条関係）

利用者の責務については、適正な開示請求を行う旨の規定は設けず、現行どおりとすることが適当である。

【説明】

明らかに営利目的である開示請求や大量請求であっても、実施機関が開示請求の適正性を判断することは情報公開制度の趣旨から適当ではない。請求者の開示請求の目的は問わないことが原則であり、営利を目的とする開示請求であることのみをもって、開示請求を拒むことはできないと考える。また、大量請求であれば、現行の延長規定を適用し、対応すべきである。そして、行政文書を特定しない開示請求については、6の の開示請求の補正規定を適用し、対応すべきである。

5 請求権者の範囲（現行条例第5条関係）

請求権者の範囲については、市民等に限定せず、何人も開示請求できるようにすることが適当である。

【説明】

現行条例は、請求権者の範囲を、市民及び市内在勤・在学者等の市政と何らかの関係を有するものに限定しているが、行政活動の広範化や情報化の進展等により、市政への関わり方も多様化している。したがって、請求権者を限定せず、何人も開示請求できるようにすることが適当である。

6 開示請求の手続（現行条例第6条関係）

開示請求の方法

開示請求の方法については、現在、書面提出以外に郵送とファクシミリによる受付を実施しているが、電子メールによる開示請求の受付も行えるよう検討すべきである。

【説明】

行政文書の開示請求は、その請求内容等を明確にするとともに、その手続に正確を期す必要がある。請求者の利便性を考慮し、現在実施している郵送とファクシミリによる受付に加え、電子メールによる開示請求の受付についても検討していくべきである。ただし、電子メールによる開示請求の受付については、確実に開示請求が市に到達したかの確認方法、セキュリティの確保など事務処理上の問題点を整理・検討しておく必要がある。

開示請求の補正（現行条例に規定なし）

開示請求の補正については、開示請求に不備があり、補正が必要と認められる場合には、請求者に対し、期間を定めて補正を求め、補正に応じない場合、開示請求を却下する規定を設けることが適当である。

【説明】

行政文書開示制度の適正かつ円滑な運用のためには、開示請求の対象となる行政文書をできるかぎり特定して、開示請求書に記載されていることが必要である。しかし、請求者が開示請求の対象となる行政文書を特定して記載することは困難であり、開示請求に不備がある事例もあった。このことから、条例に開示請求の補正手続を規定することが適当であり、実施機関は、その補正の参考となる情報を提供する必要がある。

また、補正に応じない場合の手続を明確にするため、開示請求を却下する規定

を設けることが適当である。

7 開示・不開示情報の整理（現行条例第7条第1項関係）
公開・非公開の枠組み

公開・非公開の枠組みについては、「不開示情報が記録されている場合を除いて、開示しなければならない」旨の規定に改めることが適当である。

【説明】

現行条例は、ただし書で原則公開の例外規定として、「不開示情報が記録されているときは、当該行政文書の開示をしないことができる」旨の規定を定めている。原則公開の考え方をより明確にするため、実施機関には不開示情報が記録されている場合を除いて、行政文書を公開する義務があることを明らかにする旨の規定に改めることが適当である。

法令秘情報

法令秘情報については、現行条例の規定を維持することが適当である。

【説明】

法令秘情報は、法令等の規定により開示することができない情報であり、現行条例の規定を維持することが適当である。実施機関は、不開示決定の際に、開示請求された情報がどの法令秘情報に該当するかどうかの判断にあたって、当該法令等の趣旨、目的等を十分に考慮する必要があると考える。

個人情報

現行の個人識別型を維持することとする。また、特定の個人を識別することはできないが、公にすることにより、なお個人の権利利益を実際に害するおそれがあるものについても、不開示とすることを規定しておくことが適当である。

公務員の職務遂行に係る情報のうち、当該公務員の職及び氏名並びに当該職務遂行の内容に係る情報については、開示する旨の規定を設けることが適当である。

【説明】

現行条例は、個人情報の保護の方法について、いわゆる「プライバシー型」によらず、「個人識別型」によっており、引き続き、この立場に立って、個人情報を最大限に保護すべきである。ただし、個人の人格と密接に関連する情報等については、個人識別性がない場合であっても、公にすることにより、個人の権利利益を実際に害するおそれがあることから、このような情報についても不開示とす

べきことを明確に規定しておくことが適当である。

公務員の職務遂行に係る情報のうち、当該公務員の職及び氏名並びに当該職務遂行の内容に係る情報は、社会的な関心が高く、市の説明責任を全うするためにも、原則として開示する旨の規定を設けることが適当である。しかし、当該公務員の氏名の開示については、当該公務員の個人としての権利利益を不当に侵害することのないよう配慮する必要がある。

法人等事業情報

法人等事業情報については、現行条例の規定の基本的な考え方を維持することが適当である。

【説明】

法人等事業情報については、原則公開の立場から、不開示事項はより限定的に定めておくことが適当である。また、個人情報の不開示事項の規定の仕方と同様に、法人等事業情報の不開示事項についても、市民の視点に立った、わかりやすい規定にすることが適当である。

犯罪等社会的危害防止情報

犯罪等社会的危害防止情報についても、現行条例の規定の基本的な考え方を維持しながら、より限定的に規定することが適当である。

【説明】

公共の安全と秩序の維持を確保することは、地方公共団体の責務であることから、現行条例の規定の基本的な考え方を維持することとするが、犯罪等社会的危害防止情報をより限定的に定め、規定を整備することが適当である。

国等協力関係情報

国等協力関係情報の不開示事項は、削除することが適当である。

【説明】

この不開示事項は、実施機関によって恣意的な運用がなされるおそれがあり、地方分権の推進の流れから、本号のような規定を設けて対応する必要はなく、他の不開示事項で判断することが可能であると考えられるので、削除することが適当である。

合議制機関等関係情報

合議制機関等関係情報の不開示事項は、削除することが適当である。

【説明】

合議制機関等に関する情報の開示・不開示の決定については、当該合議制機関等の議決等に拘束されるべきものではなく、意思形成過程情報を含め他の不開示事項で判断すべきであるから、合議制機関等関係情報の不開示事項は、削除することが適当である。

意思形成過程情報

意思形成過程情報については、より具体的な支障の内容を記述して、限定的な規定にすることが適当である。

【説明】

現行条例の「意思形成過程」という文言は、実施機関により過度に広く解釈し、運用されるおそれがあることから、審議、検討又は協議に関する情報の中でも、より具体的な支障の内容を記述して、規定することが適当である。

また、市が、説明責任を全うするためには、最終的な意思決定前の情報の開示こそが必要な場合も少なくない。したがって、開示することの利益と、開示しないことの利益を比較考量し、開示することにより具体的な支障が認められない限り、開示することが望ましく、不開示とする意思形成過程情報については、限定的な規定にすることが適当である。

事業執行過程等情報

事業執行過程等情報については、市又は国等が行う事務事業について、典型的に区分し、市民にわかりやすく記述することが適当である。

【説明】

現行条例は、各事務事業を一般的、概括的に例示し、規定しているが、要件の明確化を図るため、これを類型化し、類型ごとに具体的に記述し、どのような事務事業が不開示事項に該当するのかを市民にわかりやすく規定することが必要である。

8 公益上の理由による裁量的開示（現行条例に規定なし）

不開示情報に該当する場合であっても、公益上特に必要性があると認められるときには、開示できるよう、公益上の理由による裁量的開示の規定を設けることが適当である。

【説明】

不開示情報は、原則公開の例外として、規定されているが、現実に起きる個々の

具体的な事例の中には、不開示情報に該当する場合であっても、これを開示することによって得られる公益が、不開示情報の規定によって保護される利益に優越すると認められる場合があり得る。このような場合、実施機関は、公益上の理由による裁量的開示を行うことができるよう、条例上に根拠規定を設けておく必要がある。

しかし、この裁量的開示規定は、実施機関に過大な裁量を認めた規定ではなく、公益上特に開示の必要性があると認められるときに限り適用されるべき規定であるから、不開示情報の規定によって保護される利益が不当に侵害されることのないよう、裁量的開示規定の適用について慎重に行われるよう十分配慮する旨を明記する必要がある。

9 事案の移送（現行条例に規定なし）

開示請求後に、開示請求の対象が他の実施機関において作成された行政文書であると判明した場合、該当の実施機関に当該請求を移送できる規定を設ける必要性はないものとする。

【説明】

国の情報公開法では、開示請求後に、開示請求の対象が他の実施機関において作成された行政文書であると判明した場合、該当の実施機関に当該請求を移送できる規定を設けているが、奈良市では、開示請求の窓口が一つであり、開示請求の移送を制度化しなくても、補正等により対応が可能と考えられるため、当該請求を移送できる規定を設ける必要性はないものとする。

ただし、開示請求後に、開示請求の対象が他の実施機関において作成された行政文書であると判明した場合は、請求者の意思を確認し、該当の実施機関（他の行政機関の場合には、他の該当する行政機関）を教示し、請求者の望む適切な措置を講じられるよう、運用面で配慮することが必要である。

10 開示期限の創設（現行条例に規定なし）

開示決定又は部分開示決定を受けた者は、開示日から起算して90日以内に開示を受けなければならない旨の規定を設けることが適当である。

【説明】

現在、開示決定に当たって、実施機関は、事前に請求者と協議の上、開示日を決定しているが、長期にわたり開示を受けない事例もある。この場合、実施機関は、いつまでも、開示対象の行政文書の原本又はその写しを別に保管し続けなければならない、事務処理上、支障があり、適当でない。このことから、開示を受けることができないことについて正当な理由がある場合を除き、開示日から起算して90日以

内に開示を受けない場合は、当該開示請求に係る開示を受ける権利は消滅することとし、このことを必ず請求者に教示しておく必要がある。ただし、再度の開示請求をすることを妨げるものではない。

1 1 第三者保護の規定整備（現行条例第10条関係）

開示請求に係る行政文書に第三者に関する情報が記載されている場合、当該第三者の権利利益を保護するための手続を整備することが適当である。

【説明】

現行条例は、開示請求に係る行政文書に第三者に関する情報が記載されている場合、当該第三者に対し、任意的に意見を聴くことができる旨の規定を設けている。しかしながら、不開示とされるべき当該第三者の情報を、公益のために開示する場合には、当該第三者の権利利益を保護するための適正な手続を整備することが必要である。

そこで、開示しようとする実施機関は、当該第三者に対し、事前に開示に関する意見書を提出する機会を与え、当該意見書により、当該第三者が開示に反対する意思表示をした場合には、当該第三者に不服申立てや行政訴訟によって争える機会を保障するため、開示決定から開示日までには相当な期間を置く等、当該第三者の権利利益を保護するための手続を整備することが適当である。

1 2 不服申立ての手続（現行条例第13条及び第14条関係）

奈良市情報公開審査会の調査権限

奈良市情報公開審査会については、現行の体制を維持することとし、審査会における審議が、公正かつ迅速に行えるよう、審査会の調査権限を条例に明記することが適当である。

【説明】

現在、審査会は、不服申立ての審査に際し、インカメラ審理、ヴォーン・インデックスの実施機関への作成指示等を運用で行っている。審査会における審議が、公正かつ迅速に行えるよう、審査会の調査権限を条例に明記することが適当である。

インカメラ審理

審査会委員のみが、不服申立てに係る行政文書を実際に検分する審査方法

ヴォーン・インデックス

不開示とされた行政文書を、審査会の指定する方法で分類整理し、それぞれの不開示理由を説明したもの

不服申立ての手續

不服申立ての手續については、審査会の審査において意見を陳述できる権利、審査会への意見書等の提出権等、公正さと透明性の向上を図る必要から、条例上に明確に規定することが適当である。

【説明】

現在、審査会の審査において、不服申立人等が意見を陳述できる権利、審査会への意見書等の提出権等については、条例ではなく、審査会の運営要領で規定している。しかし、不服申立人等の権利利益を保護し、不服審査の公正さと透明性の向上を図る必要から、不服申立人等の意見陳述権、意見書提出権等の権利を条例に明確に規定することが適当である。

1 3 情報公開の総合的な推進（現行条例第16条関係）

市の保有する情報の提供に関する施策の充実を図り、より一層の情報公開の総合的な推進を図ることが必要である。

【説明】

現行条例においても、情報公開の総合的な推進に努める責務規定がある。市は、市民のニーズを的確に把握し、説明責任を全うするために、市民の必要とする市政に関する情報を積極的に、広く、迅速に提供できる体制をより一層整備することが必要である。

1 4 会議の公開（現行条例に規定なし）

審議会等の会議について、原則として公開する旨の規定を条例に設けることが適当である。

【説明】

実施機関に置かれている審議会等の会議の公開は、情報提供施策の一つとして、必要な施策であり、原則として公開する旨を条例で明記することが必要と考えられる。審議会等は、市の多様化する行政需要に的確に対応するため、行政外部の人々の幅広い意見を、政策形成に反映させることを目的として設置されている場合が多いことから、審議会等の会議を公開することは、透明で公正な審議運営を確保するとともに、市民参加の一層の推進に寄与するものと考えられる。ただし、審議の内容によっては、個人の権利利益等を侵害する事項が含まれる場合もあることが考えられるので、このような点に配慮しながら、審議会等の会議の公開を一層推進する必要があると考える。

1.5 指定管理者の情報公開（現行条例に規定なし）

指定管理者の情報公開については、条例に規定することが適当である。また、指定管理者が管理し、又は管理した公の施設に関する文書のうち、実施機関が保有していないものについて、実施機関が当該指定管理者に文書の提出を求める旨の規定を設けることが適当である。

【説明】

現在、市と指定管理者との間で締結される各公の施設の管理に関する協定の中で、指定管理者の情報公開について、努力義務を定めているが、条例で指定管理者の情報公開の規定を設けることが適当である。

また、当該公の施設を所管する実施機関は、指定管理者制度を導入した後も、当該公の施設の管理等について、市民に対する説明責任がある。したがって、実施機関が保有している公の施設に関する文書については、行政文書の開示請求の対象とし、また、実施機関が保有していない公の施設に関する文書については、実施機関が当該指定管理者に対し、文書の提出を求め、提出を受けた情報を開示する旨の規定を条例に設けることが適当である。指定管理者制度の導入により、情報公開制度が後退しないような措置を講じるべきである。

1.6 行政文書の管理（現行条例に規定なし）

行政文書の管理について、条例に実施機関が行政文書を適正に管理する旨の責務規定を設けることが適当である。

【説明】

実施機関による行政文書の管理は、情報公開制度の根幹をなすものである。存在すべき行政文書が存在しなかったり、行政文書の存否及び所在が不明な状態では、市政に対する市民の理解と信頼を確保することはできず、市の説明責任を全うすることができない。したがって、条例で実施機関に行政文書の適正管理の責務を課し、行政文書の分類、作成、保存及び廃棄に関する基準等について、各実施機関において統一された取扱事項を明確に規定する必要がある。

1.7 守秘義務違反に対する罰則規定（現行条例に規定なし）

奈良市情報公開審査会の委員について、守秘義務違反に対する罰則規定を設けることが適当である。

【説明】

現在も、奈良市情報公開審査会の委員は、開示を受けた情報の秘密保持について、

十分留意して慎重に対応をしているところであるが、インカメラ審理等、審査会の権限の明確化に伴い、審査会委員の義務も明確化する必要がある、その一環として審査会委員に対し、守秘義務を課し、この守秘義務違反に対する罰則規定を設けることが適当である。

1 8 適用対象文書の範囲（現行条例附則関係）

適用対象文書については、当初の情報公開条例制定時の適用対象文書の範囲とすることが適当である。

【説明】

現行条例は、行政文書の開示請求の対象となる文書を、条例施行以降のものとし、条例施行前の文書については、任意開示として、努力義務を実施機関に課している。適用対象文書の範囲は、現行どおりとし、当初の情報公開条例制定時の適用対象文書の範囲とすることが適当である。

また、旧月ヶ瀬村及び旧都祁村については、合併前のそれぞれの情報公開制度との整合性を図り、適用対象文書を定めていることから、現行どおりの取扱いをすることが適当である。

【改正奈良市情報公開条例の骨子】

総則	
目的に関する規定	「知る権利」「説明責任」の明記
定義に関する規定	実施機関...現行どおり
	行政文書...組織共用文書・電磁的記録
実施機関の責務に関する規定	
利用者の責務に関する規定	
行政文書の開示	
開示請求権に関する規定	何人へ拡大
開示請求の手續に関する規定	補正手續規定化
行政文書の開示義務に関する規定	<p>次の不開示情報が記録されている場合を除き、開示しなければならない。</p> <p>法令秘情報 現行の規定を維持</p> <p>個人情報 個人識別型を維持。公務員の職務遂行情報の原則開示</p> <p>法人等事業情報 現行の基本的な考え方を維持</p> <p>犯罪等社会的危害防止情報 より限定的に</p> <p>国等協力関係情報 削除</p> <p>合議制機関等関係情報 削除</p> <p>意思形成過程情報 具体的な支障の内容を記述し、限定的に</p> <p>事業執行過程等情報 類型的に区分し、わかりやすく記述</p>
部分開示に関する規定	
公益上の理由による裁量的開示に関する規定	
行政文書の存否に関する情報に関する規定	
開示請求に対する措置に関する規定	
開示決定等の期限に関する規定	
開示決定等の期限の特例に関する規定	
第三者に対する意見書提出の機会の付与等に関する規定	
開示の実施に関する規定	電磁的記録の開示方法・開示期限の創設
法令等による開示の実施との調整に関する規定	
費用負担に関する規定	
不服申立て等	
審査会への諮問等に関する規定	
諮問をした旨の通知に関する規定	
第三者からの不服申立てを棄却する場合等における手續に関する規定	
奈良市情報公開審査会	
情報公開審査会に関する規定	
審査会の調査権限に関する規定	インカメラ審理、ヴォーン・インデックスの作成指示等

	意見の陳述に関する規定
	意見書等の提出に関する規定
	提出資料の閲覧に関する規定
	調査審議手続の非公開に関する規定
	答申書の送付等に関する規定
情報公開の総合的推進	
	情報提供施策の充実に関する規定
	会議の公開に関する規定
	出資法人の情報公開に関する規定
	指定管理者の情報公開に関する規定
雑則	
	行政文書の管理に関する規定
	検索資料の作成に関する規定
	運用状況の公表に関する規定
	委任に関する規定
罰則	
	罰則に関する規定
附則	

【奈良市情報公開審査会の開催経過】

審査会	開催日	審議内容
第1回	平成18年5月9日(火)	今後の審議の進め方 審議のタイムスケジュールについて 目的規定について
第2回	平成18年6月6日(火)	対象文書について 実施機関の見直しについて 利用者の責務について
第3回	平成18年7月13日(木)	実施機関の見直しについて 利用者の責務について 請求権者の範囲について 開示請求の方法について 開示請求の補正について 公益上の理由による裁量的開示について 事案の移送について
第4回	平成18年8月8日(火)	開示・不開示事項の整理について 公益上の理由による裁量的開示について
第5回	平成18年9月6日(水)	開示期限の創設について 不服申立ての手續及び第三者保護の規定 整備について 情報公開の総合的推進について 会議の公開について 指定管理者の情報公開について 守秘義務違反に対する罰則規定について 実施機関の見直しについて
第6回	平成18年10月12日(木)	会議の公開について 指定管理者の情報公開について 行政文書の管理について 適用対象文書の範囲について
第7回	平成18年11月2日(木)	中間報告のとりまとめ
第8回	平成18年12月8日(金)	中間報告のとりまとめ
第9回	平成19年1月5日(金)	中間報告のとりまとめ
第10回	平成19年1月18日(木)	中間報告のとりまとめ パブリックコメントについて

審査会	開催日	審議内容
第11回	平成19年4月27日(金)	パブリックコメントの結果について 答申のとりまとめ
第12回	平成19年5月24日(木)	パブリックコメントの結果について 答申のとりまとめ(改正条例の骨子について)
第13回	平成19年6月21日(木)	答申のとりまとめ

【奈良市情報公開審査会委員名簿】

氏名	役職名	備考
伊藤 忠通	奈良県立大学教授	会長
佐野 隆	帝塚山大学准教授	
瀧口 貞子	社団法人奈良県労働基準協会総務部長	
多田 実	弁護士	職務代理者
西山 博志	奈良テレビ放送報道制作局長	