

令和5年7月13日

太宰府市長 楠 田 大 蔵 様

太宰府市情報公開・個人情報保護審議会
会 長 熊 谷 善 昭

太宰府市情報公開条例の改善の方向性に関する提言（建議）

本審議会は、太宰府市情報公開条例の改善の方向性を、別紙のとおり建議として取りまとめた。

太宰府市においては、本建議の趣旨に沿い、情報公開条例の見直しに当たるよう要請する。

太宰府市情報公開条例の
改善の方向性に関する提言（建議）

太宰府市情報公開・個人情報保護審議会

令和5年6月14日

目次

1. はじめに	2
2. 本市の情報公開制度の特徴について	3
(1) 定義・用語①（公開・開示の客体）	3
(2) 定義・用語②（請求権の名称－公開か開示か－）	3
(3) 実施機関の責務	3
(4) 利用者（情報公開請求者）の責務	4
(5) 情報公開請求者の範囲	4
(6) 情報公開請求の件数	4
(7) 起算日	5
(8) 標準審理期間	5
(9) 実施機関以外の情報公開①（出資法人）	5
(10) 実施機関以外の情報公開②（指定管理者）	5
3. 直ちに改正を検討すべき事項とその方向性	6
(1) 第2条第1号	6
(2) 第2条第2号	6
(3) 第2条第3号	7
(4) 第6条	7
(5) 第7条第1項	8
(6) 第7条第1項及び第2項	9
(7) 第9条	10
(8) 第10条第2号	10
(9) 第10条第3号	12
(10) 第10条（号の追加）	12
(11) 第13条第4項、第6項及び第7項	13
(12) 第19条	13
(13) 全条項共通	15
4. 引き続き検討すべき事項	16
(1) 第10条	16
(2) 第21条	16
5. おわりに	18

1. はじめに

平成9年10月1日に太宰府市情報公開条例（平成9年条例第4号。以下「現行条例」という。）が施行されてから、四半世紀余りが経過したところであり、現行条例第1条に掲げられた「地方自治の本旨にのっとり、市民の知る権利を尊重し、市の保有する情報の公開に必要な事項を定め、市の諸活動を市民に説明する責務が全うされるようにするとともに、市政への市民参画を促進し、市政に対する市民の理解と信頼を深め、もって開かれた市政の一層の推進に寄与する」との目的の下、情報公開に関する取組は本市に定着したとあって過言ではない。

これまでの25年余りの制度運用実績を振り返れば、評価すべき事項がある一方で、改善すべき事項があることも否定できない。加えて、行政情報管理において、情報公開制度は、個人情報保護制度とともにその両輪を担うものであるところ、先般、個人情報保護法制が国を含め一元化されるなど制度の在り方が議論されてきたのに対し、本市の情報公開制度については、公開請求件数が急増し、また、取り巻く状況に変化が生じてきているといった事情の変更があるにもかかわらず、制度自体の検証はなされてこなかった。

このような経緯に鑑み、太宰府市情報公開・個人情報保護審議会（以下「審議会」という。）は、これまでの本市における情報公開法制に係る課題・検討事項を精査した上で、本市の情報公開制度について、規定を充実・適正化することにより、現行条例が規定する目的の実現に向けて更に歩を進めていくとともに、持続可能で安定的な運用がなされるものとして発展させていくために、一石を投じるべく、改善の方向性について建議するものである。

2. 本市の情報公開制度の特徴について

行政機関の保有する情報の公開に関する法律（平成 11 年法律第 42 号。以下「情報公開法」という。）では、「行政機関」が保有する情報について規律しているところ、この「行政機関」に地方公共団体は含まれておらず、地方公共団体の情報公開について規定する情報公開法第 25 条では、地方公共団体は、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規定されるにとどまっている。これは、地方公共団体における情報公開条例の制定が情報公開法の制定に先行していたことや、憲法における地方自治の趣旨からしても地方公共団体が自律的に情報公開施策を策定し、実施することが適当であることから、上記のような規定が設けられることになった次第である。

本市でも、情報公開法の制定に先立つ平成 9 年に現行条例を制定しており、全国の地方公共団体に目を向ければ、「情報公開条例等の制定・運用状況に関する調査結果」（平成 30 年 3 月総務省自治行政局行政経営支援室）によると、20 の指定都市を除く 1,721 市町村のうち、1,720 市町村が情報公開条例等を制定済みである。一方で、その内容については必ずしも一様ではないものの、共通する内容も多い。以下では、主として、近隣の地方公共団体の条例や全国的な傾向と比較し、現行条例が規定する本市の情報公開制度の特徴を指摘する。

(1) 定義・用語①（公開・開示の客体）

公開・開示請求の対象となる客体について、近隣の地方公共団体の条例では「行政文書」（春日市）や「公文書」（福岡県、福岡市、筑紫野市、大野城市、那珂川市）と規定しているのに対し、本市では「情報」と規定しているものの、規定内容は他の地方公共団体と同様である。

(2) 定義・用語②（請求権の名称－公開か開示か－）

条例で規定する請求権の名称について、近隣の地方公共団体の条例では「開示（請求権）」（福岡県、筑紫野市、春日市、大野城市、那珂川市）や「公開（請求権）」（福岡市）と規定しており、本市は「公開（請求権）」と規定しているものの、規定内容は「開示」と同様である。

(3) 実施機関の責務

実施機関の責務について、情報の公開に積極的に応えるよう努めるとともに、個人に関する情報をみだりに公にすることのないように最大限の配慮をしなければならない旨を規定しているが、あくまでその対象は個人に関する情報に限定されている。この点は近隣の地方公共団体の情報公開条例でも同様であるが、不開示（非公開）となる情報の程度的基準は異なっている。

(4) 利用者（情報公開請求者）の責務

利用者（情報公開請求者）の責務について、近隣の地方公共団体の条例では「開示を請求する権利を行使しようとするものは、当該権利の行使が権利濫用とならないよう努めなければならない」、「適正な請求に努める」といった請求時における権利濫用に係る規定を設けているのに対し、本市では「情報の公開を受けたものは、これによって得た情報を、この条例の目的に即して適正に使用するとともに、その情報を濫用し、第三者の権利を侵害することのないよう努めなければならない」と規定し、請求時における権利濫用には言及せず、請求の結果得られた「情報」の濫用に係る規定しか設けていない。

この点、現行条例は、請求における権利濫用を想定していない前提の規定になっていると考えられる。

(5) 情報公開請求者の範囲

条例で規定する開示請求又は公開請求を行うことができる請求者の範囲について、近隣の地方公共団体の条例では「何人も…請求することができる」と規定しており、本市も同様に規定し、請求者に制限を設けていない。他方、「情報公開条例等の制定・運用状況に関する調査結果」（平成30年3月総務省自治行政局行政経営支援室）によると、指定都市を除く市町村において、請求者に制限を設けていないのは、1720団体のうち905団体（52.6%）であり、その他の団体では、住民、地方公共団体の区域内に事務所・事業所を有する法人・個人事業主、地方公共団体の区域内の事業所・学校等への通勤・通学者といった制限を設けている。

この点、一般に、請求者を区域内に限定する地方公共団体は住民自治に力点が置かれていると考えられ、また、区域内に限定していない地方公共団体は行政運営の透明性確保に力点が置かれていると考えられる。

(6) 情報公開請求の件数

「情報公開条例等の制定・運用状況に関する調査結果」（平成30年3月総務省自治行政局行政経営支援室）によると、指定都市を除く市町村において、1,721団体のうち1,403団体が情報公開の実施状況を公表している。また、情報公開請求件数は合計で145,604件¹となっており、単純計算すると、一団体当たり103.8件となる。上記調査において、太宰府市は平成28年度の請求として70件と回答していたところであるが、令和4年度においては、341件となっており、請求件数が大きく増加している。

¹ 地方公共団体によって運用が異なっており、1件の請求において、複数事項にわたる請求を許容していない団体とそうでない団体があるため、件数だけでは単純に比較ができない面がある。太宰府市では、1件の請求において複数事項にわたる請求を許容する運用としているため、実際に公開等決定を行うべき数は、請求件数より多くなる。

(7) 起算日

起算日について、民法第140条では、日、週、月又は年によって期間を定めるときは、期間の初日は、算入しないと規定しており、また、同法第138条では期間の計算方法は、法令若しくは裁判上の命令に特別の定めがある場合又は法律行為に別段の定めがある場合を除き、この章の規定に従うと規定している。したがって、「翌日から起算して」といった文言がなくとも翌日から起算することになるが、現行条例においては、期間に関する各条項において、入念的に「翌日から起算して」と規定している。

この点、現行条例は、専門知識がなくとも理解できるよう一般的な分かりやすさを重視しているものと考えられる。

(8) 標準審理期間

行政不服審査法（平成26年法律第68号）第16条では、行政庁に標準審理期間として、審査請求が到達してから当該審査請求に対する裁決をするまでに通常要すべき標準的な期間を定める努力義務を課しているところ、本市では、審査請求を受け付けてから裁決をするまでの期間について日数を明記している。近隣の地方公共団体の条例では日数を明記していないものも多い。

(9) 実施機関以外の情報公開①（出資法人）

出資法人の情報公開について、近隣の地方公共団体の条例では市が出資法人に対して講ずる事項及び出資法人が自ら講ずる事項を規定しているのに対し、本市は市が出資法人に対して講ずる事項のみを規定している。

(10) 実施機関以外の情報公開②（指定管理者）

指定管理者の情報公開について、近隣の地方公共団体の条例では市が指定管理者に対して講ずる事項及び指定管理者が自ら講ずる事項を規定しているのに対し、本市はいずれの規定も設けていない。

3. 直ちに改正を検討すべき事項とその方向性

本節では、審議会における調査審議や太宰府市におけるこれまでの調査研究の結果を踏まえ、直ちに既存規定の改正や規定の新設を検討すべき必要があると考える条項とその方向性について、審議会の考えを現行条例の規定順に沿って申し述べる。

なお、複数の条項にわたる事項については、便宜上、初出の条項又は関連度合いが特に高い条項に記載している。また、規定を新設すべき事項については、関連度合いが高い規定に記載している。

(1) 第2条第1号

＜論点①：「土地開発公社」＞

第2条第1号で定義する「実施機関」は、情報の公開をしなければならない義務を負う主体である。したがって、市の執行機関と同視できるものについては、本号で漏らさず規定することが望ましい。

太宰府市土地開発公社については、太宰府市の管財担当及び市議会議員がその役員を兼務し、また、その業務が高度の公共性を有していることに鑑みれば、実施機関の一つとして位置付けることが適当であることから、このような方向で条例改正を検討すべきである。

＜論点②：「公営企業管理者」＞

また、太宰府市では、太宰府市水道事業及び公共下水道事業の設置等に関する条例（昭和43年条例第239号）第3条において管理者を置かないものとするとして規定していることから、本号においては実施機関の一つの主体として公営企業管理者を規定することは適当でなく、「市長」との文言でこれを読み込むか、入念的に「市長（公営企業管理者の権限を行う市長を含む。）」といった文言とする方向で条例改正を検討すべきである。

(2) 第2条第2号

＜論点③：「情報」＞

第2条第2号で定義する「情報」は、公開請求の対象を規定しており、他の地方公共団体の情報公開条例や国の情報公開法においては、「行政文書」や「公文書」との用語を用いている。

第2条柱書では、「この条例において」と規定しており、現行条例における全ての「情報」との用語が本号で規定する意味で用いられる構造となっている。他方、現行条例においては、定義する意味とは異なる辞書的な意味で「情報」との用語が用いられるべき箇所が散見されることから、公開請求の対象としての用語として、「情報」との用語を用いるべきではない。

本号で定義する用語としては、「行政文書」又は「公文書」と規定する方向で条例改正を検討すべきである。なお、これに伴い、現行条例において、辞書的な意味で「情報」と規定している部分を除き、「情報」を「行政文書」又は「公文書」と改め

る必要が生じることに留意されたい。

(3) 第2条第3号

＜論点④：「公開」＞

第2条第3号では「情報の公開」を定義している。法令用語辞典（第11次改訂版 学陽書房）によると、「開示」とは、「他人に、物又は事柄の内容、性質、数量等が明らかに分かるよう示す、見せるの意味」であるところ、現行条例では全体を通じて、「開示」との文脈において「公開」との用語を用いており、適当ではない。

第16条の条見出しや第19条の条見出しのように、辞書的な意味で「公開」との用語を用いている場合を除き、「開示」との用語に改める方向で条例改正を検討すべきである。

なお、「情報の公開」については、法令用語や辞書的な意味とは異なる用語として用いていることから本号において定義することに意義があったと考えられるが、「公開」を「開示」と改めるのであれば、本号を設ける意義についても改めて検討する必要があると考える。

(4) 第6条

＜論点⑤：請求者が補正に応じない場合の対応＞

第6条第1項では、公開請求をしようとするものは公開請求書を実施機関に提出しなければならないとし、同条第2項では、公開請求書に形式上の不備があると認めるときは、公開請求者に対し、相当の期間を定めて、その補正を求めることができるとしており、近隣の地方公共団体においても同様の規定を設けている。

加えて、近隣の地方公共団体の情報公開条例においては、相当の期間内に公開請求者が正当な理由なく適切な補正を行わないことにより開示可否決定（公開等決定）を行うことができない場合、これを却下することができる旨の規定を設けているものがあるが、現行条例においてこのような規定は設けていない。

この点、太宰府市行政手続条例（平成9年条例第5号）第1条第2項では、条例等に基づく処分及び届出並びに市の機関が行う行政指導に関する手続に関し同条例に規定する事項について、他の条例に特別の定めがある場合は、その定めるところによると規定しており、また、同条例第7条では、条例等に定められた申請の形式上の要件に適合しない申請については、速やかに、申請者に対し相当の期間を定めて当該申請の補正を求め、又は当該申請により求められた許認可等を拒否しなければならないと規定している。

この規定は、相当の期間を経過しても申請の不備が補正されない場合には、その申請により求められた許認可等は原則として拒否されると解されていることから、現行条例に明文規定がなくとも、太宰府市行政手続条例第7条に基づき却下することは可能であると考えられる。他方、このような解釈を用いた上での行政処分は、一般的な分かりやすさを欠いており、市民の知る権利を尊重することを目的規定に謳っ

ている現行条例の精神にそぐわないとも考えられる。

以上を踏まえると、新たに1項を設けて、相当の期間を経過しても申請の不備が補正されない場合は却下できる旨を入念規定として新設する方向で検討すべきである。

<論点⑥：反覆する公開請求への対応>

近隣の地方公共団体の情報公開条例においては、正当な理由なく同一の内容の開示請求（公開請求）を何度も繰り返し行うこと等により当該開示請求が権利の濫用に当たると認められる場合には開示請求を却下することができる旨の規定を設けているものがあるが、現行条例においては、このような規定を設けていない。

公開請求は何人にも認められた権利であり、これを却下するものは最小限にすべきであることは論を俟たないが、情報公開条例の目的規定の趣旨に反した公開請求が一部あることも事実であり、一定の要件の下に慎重かつ厳格な検討が行われることを前提とし、これを却下すべき妥当性が認められる。

権利濫用が許容されないことは法の一般原則であり、明文の規定がなくとも認められるものであるものの、裁判例において権利濫用と当たるとされたものはいずれも事例判断であると考えられ、条例において明確な基準として規定することは困難である。仮に権利濫用との事実認定は困難であっても、一定の類型を設けることで、却下する場合を明記する妥当性が認められる。

太宰府市の運用実態を踏まえると、その代表例として同一内容を含む請求が反覆するものが挙げられ、これらを明記することで同様の請求を一定程度抑止する効果も期待される。

また、同一の請求者が過去に公開した情報を開示せず、新たに公開請求があった情報のみを開示するといった一部公開（部分開示）とする規定を設けることも想定される。しかしながら、仮に、大量の文書について閲覧の請求があった場合を想定すると、大量の文書ゆえ、写しの交付ではなく閲覧となることを見込まれる。このような場合、全ての情報を一度の閲覧で理解されることは期待できず、閲覧が数回にわたることも十分にあり得ると考えられると同時に、悪意をもって反覆した請求がなされる場合も観念される。この場合、前者においては、新たに公開請求があった情報のみを公開すれば足りるとは必ずしも考えられず、一部公開（部分開示）とすることは必ずしも適当ではない。他方、後者については、上述した却下の規定を設けることで、十分に対応できるものと考えられる。

以上を踏まえると、運用実態を踏まえて観念される却下すべきことに妥当性がある場合を類型化し、これを却下することができる旨を規定する方向で条例改正を検討すべきである。一部公開（部分開示）に関する規定新設の是非については、本提言に基づく条例改正後の運用実態を注視しながら検討していくことが適当である。

(5) 第7条第1項

<論点⑦：「受理」>

第7条第1項並びに第13条第3項及び第4項では、「受理」との用語を用いている。

太宰府市行政手続条例第7条では、申請がその事務所に到達したときは遅滞なく当該申請の審査を開始しなければならない旨及び条例等に定められた申請の形式上の要件に適合性を審査する旨を規定しており、実質的に内容を審査すべきものとして受け取ることを意味する「受理」との概念を明確に排除している。

太宰府市行政手続条例は、条例等に基づく処分及び届出並びに市の機関が行う行政指導に関する手続に関し、共通する事項を規定しているところ、一定の処分及び行政指導についてはその適用を除外しているものの、公開請求に関する手続は除外していないことから、現行条例において「受理」との用語を用いることは適当ではない。

以上を踏まえると、「受理」との用語を用いずに規定する方向で条例改正を検討すべきである。

(6) 第7条第1項及び第2項

<論点⑧：公開等決定までの期限>

第7条第1項では、公開請求書を受け付けてから公開等決定を行うまでの期限(14日以内)を、同条第2項では、期限までに公開等決定をすることができないことについてやむを得ない理由があるときは期限を30日以内に限り延長することができる旨を規定している。本規定は、起算日を明確化する観点での改正が行われたことはあるものの、期限及び延長期限の日数自体の見直しは行われてこなかった。

その一方で、公開請求の件数は急増しており、平成28年度では70件であったのに対し、令和元年度では132件、直近の令和4年度では459件となっており、条例制定時とは明らかに状況が変化している。こうした公開請求の件数増加の結果、これらに伴う行政事務も大幅に増加しているため、令和4年度では14日以内に公開等決定を行うことができずに期限を延長した案件が63件あり、同年度の請求件数の18.4%をとなっており、63件のうち下半期のものが43件となっていることから、このような傾向は今後も継続又は拡大していくことが想定される。

また、期限は、公開等決定を行うまでの標準処理期間という側面も有している。太宰府市行政手続条例第6条では、申請がその事務所に到達してから当該申請に対する処分をするまでに通常要すべき標準的な期間を定めるよう努めるとともに、これを定めたときは、公にしておかななければならない旨を規定している。この規定の趣旨に鑑みれば、期限の延長は最小限にとどめるべきであり、広く期限を延長して対応すべきという考えは阻却すべきであると考えられる。

以上を踏まえると、公開等決定までの期限については延長する方向で条例改正を検討すべきである。他方、現行の運用において、14日以内の期限とプラス30日以内の延長期限内に処理できなかった事案はないとのことであることから、いたずらに公開等決定までの期間を長くしないとの観点より、期限の拡大に伴い、延長期限

の縮小も併せて検討すべきである。

<論点⑨：期限の特例>

近隣の地方公共団体の情報公開条例においては、開示請求（公開請求）に係る行政文書が著しく大量であって、その全てについて期限を延長しても開示決定等（公開等決定）をすることにより事務の遂行に著しい支障が生ずるおそれがある場合には、相当の部分について期間内に開示決定等（公開等決定）をし、残りの行政文書については相当の期間内に開示決定等（公開等決定）をすれば足りる旨の規定を設けているものがある。しかし、現行条例においてこのような規定は設けていない。

太宰府市では、これまで一度に大量請求を受け付けた実績はないとのことであるが、上述のとおり、公開請求の件数が急増しているため、今後、大量請求事案が生ずる蓋然性は低いとは言えないと考える。期限の特例に関する規定を新設することにより、制度趣旨から逸脱した大量の公開請求を抑止することに少なからず効果が見込めることに加え、大量請求がない場合は当該規定が適用されないだけであることから、規定の新設に不利益はないと考える。

以上を踏まえると、期限の特例に関する規定を新設する方向で条例改正を検討すべきである。

(7) 第9条

<論点⑩：開示（公開）を受ける者の申出期間>

第9条では、公開をする旨の決定をしたときは、速やかに、公開請求者に対し、情報の公開をしなければならない旨を規定し、また第7条第3項では、公開等決定をしたときは、速やかに、公開請求者に対し、決定の内容を書面にて通知しなければならないと規定しており、近隣の地方公共団体においても同様の規定を設けている。

加えて、近隣の地方公共団体の情報公開条例においては、請求者（開示を受ける者）は、書面による通知があった日から一定の期間内に開示の申出をしなければならない旨の規定を設けているものがあるが、現行条例においてこのような規定は設けていない。

太宰府市でも、公開請求者が来庁することを拒み、請求した情報の写しの交付に要する費用の納入を行わずに年度末を迎えたため、年度内に費用の会計処理を行うことができなかった事案が複数存在している。正当な理由がないにもかかわらず、公開の申出を行わない者を許容することは、情報公開制度の持続的運営の観点から望ましくない。

以上を踏まえると、公開（開示）を受ける者の申出期間を新設する方向で条例改正を検討すべきである。

(8) 第10条第2号

<論点⑪：非識別情報の公開>

第10条第2号では、非公開情報（不開示情報）としての個人に関する情報について、特定の個人が識別され、又は識別され得るものと規定している。近隣の地方公共団体においても、特定の個人を識別することができるもの（他の情報と照合することにより、特定の個人を識別することができることとなるものを含む。）と規定しており、表現は異なるものの、同様の規定を設けている。

加えて、近隣の地方公共団体の情報公開条例においては、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害するおそれがあるものについても不開示情報（非公開情報）としているものがあるが、現行条例においてはこれを非公開情報として規定していない。

個人に関する情報を非公開情報として保護する目的は、個人の正当な権利利益の保護であり、個人が識別されない情報であっても、公開することが個人の権利利益を害することが考えられることから、このような情報を公開することは適当ではない。

以上を踏まえると、非識別情報であっても公開することにより、なお個人の権利利益を害するおそれがある情報については、非公開情報とする方向で条例改正を検討すべきである。

<論点⑫：公益上の義務的開示>

近隣の地方公共団体の情報公開条例においては、個人に関する情報として不開示情報（非公開情報）に該当する情報であったとしても、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については不開示情報（非公開情報）から除外しているものがある。しかし、現行条例においては、法人等に関する情報又は事業を営む個人の当該事業に関する情報を除き、このような規定を設けていない。

個人に関する情報は、個人の正当な権利利益の保護のために非公開としているところであるものの、非公開により保護される利益と公開により保護される利益を比較衡量した場合、後者が前者に優越する場合も観念される。比較衡量に当たっては慎重な検討を要することは論を俟たないが、一定の場合においては、情報を公開することが適当である。

以上を踏まえると、個人に関する情報について、公益上の理由により公にする必要があると認められる情報については、非公開情報から除外する旨の規定を新設する方向で条例改正を検討すべきである。なお、地方公共団体によっては、公益について規定する用語が異なっているところであり、用語の規定ぶりは精査する必要がある。

また、本論点は、個人に関する情報以外の情報であっても、同様のことが言えるため、他の号（既に規定が設けられている第3号を除く。）についても併せて検討すべきである。

なお、本件に関する近隣の地方公共団体の条例や国の情報公開法の規定には、比較を意味する「より」との文言は用いられていないが、公開により保護される利益

の程度は、公開請求の対象となる情報次第であり、比較衡量されることが当然の前提になっていることに留意が必要である。

(9) 第10条第3号

＜論点⑬：非公開とする程度的基準＞

第10条第3号では、非公開情報（不開示情報）としての法人等に関する情報又は事業を営む個人の当該事業に関する情報について、公開することにより、競争上又は事業運営上の地位その他社会的地位を明らかに害すると認められるものと規定しているのに対し、近隣の地方公共団体の情報公開条例においては、「明らかに」「認められる」といった文言を規定していない。また、現行条例では、他の号においても「著しく」（害する）といった規定を設けているのに対し、近隣の地方公共団体の情報公開条例においてはこのような文言を規定していない。

このような文言を規定していない近隣の地方公共団体においては、「競争上又は事業運営上の地位その他社会的地位を害するおそれがある情報」であれば不開示（非公開）となり、それらの情報は保全されることになる。他方、現行条例では「競争上又は事業運営上の地位その他社会的地位を明らかに害すると認められる」情報であれば、非公開となるが、明らかに害するとは認められないが害するおそれがある情報は公開されることになるため、情報は保全されないことになり、法人等又は事業を営む個人に損害を与え、また、このような不確実性を孕む太宰府市は、法人等や事業を営む個人から忌避される結果をもたらしかねない。

行政情報管理において、保護と公開は両輪であり、両者は権衡しなくてはならない。現行条例では、個人に関する情報について、両者は権衡していると考えられるが、法人等に関する情報又は事業を営む個人の当該事業に関する情報について、明らかに権衡を失していると言わざるを得ない。

現行条例は、情報公開のみの観点では、評価すべき点もあると考えられるが、行政運営全体の観点では、評価できるものではなく、是正すべきものである。

以上を踏まえ、「明らかに」「認められる」といった文言を用いずに規定する方向で条例改正を検討すべきである。同様に、他の号における程度的基準についても、国等（国又は他の地方公共団体その他の地方公共団体）への保護と公開のバランスを踏まえ、条例改正を検討すべきである。

(10) 第10条（号の追加）

＜論点⑭：差別につながるおそれがあるセンシティブ情報＞

近隣の地方公共団体の情報公開条例においては、公にすることにより、社会的差別につながるおそれがあるものについても不開示情報（非公開情報）としているものがあるが、現行条例においては非公開情報としてこのような規定を設けていない。

公にすることにより、差別につながり得るようなセンシティブ情報を非公開情報とする意義は認められると考える一方で、「社会的差別」との文言について、個人に

よってその範囲は異なると考えられ、また、法令用語として確立しているものでもないことから、条例で規定する用語としては、必ずしも適当ではないと考える。規定する以上はその外延を可能な限り明確にする必要があり、曖昧模煇な表現を用いて非公開となる範囲をいたずらに広げないように留意する必要がある。

以上を踏まえると、新たに非公開情報を追加すべく条例改正を検討するのであれば、対象となり得る情報を明確にした上で、必要十分かつ最小限の範囲となるよう規定すべきである。

(11) 第13条第4項、第6項及び第7項

<論点⑮：審査請求に係る審理期間>

第13条第4項では、実施機関は審査請求を受理した日から14日以内に太宰府市情報公開・個人情報保護審査会（以下「審査会」という。）に諮問しなければならない旨を、同条第6項では、審査会は諮問を受けた日から60日以内に審査の結果を答申しなければならない旨を、同条第7項では、実施機関は14日以内に裁決をし、その理由を付して審査請求人に通知しなければならない旨を規定しているところ、これらの日数について延長を認める規定は設けていない。他方、近隣の地方公共団体の情報公開条例においては、このような審査期間を必ずしも設けていない。

この点、行政不服審査法（平成26年法律第68号）第16条では、行政庁に標準審理期間を定める努力義務を課しており、その意味で現行条例は肯定すべきものである。他方、審査請求の内容によっては、行政庁や審査会において十分な検討・審議に時間を要するものがあり、結果として不十分な検討・審議につながりかねないことが懸念されることから、審理期間について延長や例外を許容する規定がないことについては、適当ではないと考える。

以上を踏まえると、審理期間については、延長規定や例外規定を設ける方向で条例改正を検討すべきである。

(12) 第19条

<論点⑯：出資法人の情報公開>

第19条では、出資法人の情報公開に関し、市長は出資法人に対し、現行条例の趣旨にのっとり、情報公開を行うため必要な措置を講ずるよう指導に努めるものとするとしており、主体を市長とし、客体を出資法人として指導に関する努力義務を課しているのに対し、近隣の地方公共団体の情報公開条例でも同種の規定を設けているところ、努力義務ではなく法的義務として規定しているものや、市に対し、指導だけでなく助言も規定しているもの、単に必要な措置と規定しているものあり、内容は一様ではない。また、主語も実施機関としているものもあれば、単に市としているものもある。

加えて、近隣の地方公共団体の情報公開条例においては、出資法人に直接義務を課す規定も設けており、その内容は一様ではなく、条例の趣旨にのっとり必要な措

置を講ずる努力義務や実施機関から情報の提出を求められた際に応じる努力義務などが規定されている一方、現行条例においては出資法人に直接義務を課す規定を設けていない。

出資法人は、高度の公共性を有していることから、出資法人に直接義務を課す規定を設ける意義はある。他方、市とは異なる法人であり、太宰府市土地開発公社のような市との一体性を有していないことから、実施機関として位置付けるべきものではなく、法的義務を課すことも適当ではないが、条例に沿った取組を求める意義が認められる。

市に課すべき義務の内容について、指導に加えて助言と規定しているものや単に必要な措置とのみ規定しているものもあるが、地方公共団体とは別の法人格であり、同一性のない出資法人に対し、指導より強い関与の規定を設けることは適当ではないと考える。

以上を踏まえると、出資法人（市が出資している法人で規則に定めるもの）に条例の趣旨にのっとり必要な措置を講ずる努力義務を課す方向で条例改正を検討すべきである。また、下記で申し述べる指定管理者の情報公開とのバランスを踏まえると、市に課すべき義務は努力義務が適当である。

<論点⑱：指定管理者の情報公開>

近隣の地方公共団体の情報公開条例においては、指定管理者の情報公開に関し、公の施設の管理に関する情報について、指定管理者に対し、情報公開条例の趣旨にのっとり、必要な措置を講ずる努力義務を課し、実施機関に対し、指定管理者から文書の提出を求める法的義務又は努力義務を課すものがあるが、現行条例においては、指定管理者に対する義務規定も実施機関に対する義務規定も設けていない。

また、近隣の地方公共団体の情報公開条例において、出資法人の情報公開と指定管理者の情報公開に関する規定を比較した場合、同程度の規定を設けているものがある一方で、指定管理者により強い規定を設けているものがある。

この点、指定管理者としての指定は、行政組織法上の委任行政にあたると解され、加えて、ここでいう委任は、民法上の代理の観念ではなく、行政官庁法理における委任として理解されるべきものである。

したがって、受任する公の施設の管理に関する情報の範囲においては、実施機関と同視すべき面があるとも言い得る。他方、あくまで指定管理者は地方公共団体とは人格が異なる法人その他の団体であり、実施機関と同視すべきでない面もあわせ持っている。これら二つの面に関して出資法人の情報公開との関係と相対的に比較した場合、後者の面からは、別人格たる法人その他の団体については出資法人と同様の規定も設けることが適当であると考えられ、前者の面からは、市が相手方（出資法人又は指定管理者）へ関与すべき度合いについては、指定管理者へのそれの方がより大きいと考えられる。

以上を踏まえると、指定管理者の情報公開については、指定管理者に課すべき義務は出資法人のそれと同程度にし、市を主体として指定管理者を客体とする義務に

については、出資法人では努力義務とし、指定管理者では法的義務とする規定を設ける方向で条例改正を検討すべきである。

(13) 全条項共通

<論点⑱：用語の標準化>

現行条例では、近隣の地方公共団体の情報公開条例や国の情報公開法と異なる文言を用いている例が散見される。具体の必要性に立脚して異なる文言を用いることは否定されるべきことではないことは当然であるが、必ずしもそうでないと考えられるものも見受けられる。

法令における用語については、同一内容を表現する場合は同一の文言を用いることが基本であり、他の地方公共団体の条例や国の法令にない文言を用いるのであれば、それが何を意味するのか、他の文言との重複する内容は含まれていないかといった基本的な整理を適確に行わなければならない。また、独自の文言を用いる場合は、市の責任においてその解釈を行わなければならない。

本提言を受けた条例改正の検討を進める上では、近隣の地方公共団体の情報公開条例や国の情報公開法と比較し、真に必要な文言を整理し、用語の標準化を進めていかななければならない。

<論点⑲：関連規定との整合性確保>

本提言では、主な論点を対象に審議を行ったものであり、細かなものを含めた全ての論点を議論の俎上に載せたものではない。したがって、本提言における論点において明示的に触れられていない事項であっても、本提言と整合的なものについて条例改正を検討することは、否定されるべきではなく、むしろ積極的に検討していくことが望ましい。

4. 引き続き検討すべき事項

本節では、審議会における調査審議や太宰府市におけるこれまでの調査研究の結果を踏まえ、直ちに既存規定の改正や規定の新設を検討すべきとまでは言えないものの、引き続き検討していく必要があると考える条項とその概要について、審議会の考えを現行条例の規定順に沿って申し述べる。

なお、規定の新設に関する事項については、関連度合いが高い規定の箇所に記載している。

(1) 第10条

<論点⑳：公益上の理由による裁量的開示>

近隣の地方公共団体の情報公開条例では、不開示情報（非公開情報）であっても、公益上特に必要があると認めるときは、開示することができるとの規定を設けているものがあるが、現行条例はこのような規定を設けていない。

このような規定は、開示することの利益が開示とすることによる利益に優越すると認められる場合が観念されることから、高度な行政的判断により裁量的開示を行う余地を残しておくべきとの考えにより設けられているものである。

本提言に基づく条例改正が行われることにより、非公開情報について一定の整理がなされると考えられ、太宰府市としても、現時点において、裁量的開示がなされ得る場面を具体的に想定していないとのことであることから、直ちに裁量的開示の規定を設ける必要性は必ずしも高くないと考えられる。

以上を踏まえると、現状、直ちに規定を設ける方向で検討するのではなく、今後、更なる運用を重ね、新たに規定を設ける必要性について注視しながら、引き続き検討していくことが望ましい。

(2) 第21条

<論点㉑：手数料>

一般に、行政制度における開示請求（公開請求）について、①開示請求（公開請求）に係る手数料（請求から決定等の通知書を発するまでの事務処理コスト発生分）又は②開示（公開）の実施に係る手数料（複写代等）が求められる。

また、地方自治法（昭和22年法律第67号）第227条では、普通地方公共団体の事務で特定の者のためにするものにつき、手数料を徴収することができる規定しているところ、現行条例では、情報公開請求について、②開示の実施に係る手数料に相当するものとして、写しの交付に要する費用のみを求めている。他方、一部の地方公共団体では、複写だけでなく閲覧についても開示の実施に係る手数料を求めている。

この点、応益原則からは、特定の者のためにするものにつき、手数料を徴収することが望ましく、国の情報公開法においては、①開示請求に係る手数料及び②開示の実施に係る手数料の双方を求めているのに対し、地方公共団体の多くは、①につ

いて求めておらず、また、閲覧についても開示の実施に係る手数料を求める地方公共団体は極めて限定的である。

また、手数料を求める妥当性は認められるものの、「3. 直ちに改正を検討すべき事項」に記載したものは、条例改正を行わないことによる具体の不具合が生じているものであるのに対し、本事項は具体の不具合が生じているわけではない。

以上を踏まえると、現状、直ちに新たに公開請求に係る手数料等を求める方向で検討するのではなく、今後、特に近隣の地方公共団体の状況について注視しながら、引き続き検討していくことが望ましい。他方、公開の実施に係る手数料についても、現下の物価高騰等を注視しながら、既存の手数を聖域化せずに不断の検討を行っていくことが必要である。

5. おわりに

太宰府市情報公開条例は、市民の知る権利を明記し、そして情報公開請求者の範囲を住民以外にも広範に認めるなど市の活動の公開性や説明責任の重要性を前提とした規定を設けている。こうした特徴を有する本条例及び本条例に基づく行政運営により、情報公開請求の件数は増加し、住民自治のみならず民主主義そのものに貢献し、大きな役割を果たしてきた。

他方で本条例制定・施行から25年が経過し、さまざまな課題も散見されている。そこで審議会は太宰府市情報公開・個人情報保護審議会条例第1条に基づき、太宰府市の情報公開法制について調査審議を行い、本建議書「太宰府市情報公開条例の改善の方向性に関する提言」を作成し、太宰府市長に提出する。

審議会は本建議書において、太宰府市情報公開条例に対して、主に、法令やほかの条例との整合性、近隣の地方公共団体の条例との比較及び一般市民のわかりやすさの確保などの観点から提言を行った。センシティブ情報の不開示など一部を除き、多くの提言の終局的な目的は市民の知る権利の保障である。情報公開までの期間の延長も含んでいるが、同時に延長期間の短縮も提言している。延長の常態化は請求者による公開期日の予想を困難にさせる。本提言はこうした事態を回避し、市民の知る権利の保障に寄与しようとするものである。また審議会は行政職員の過剰な業務負担も諸課題の一つとし、その適正化も調査審議における観点に含み入れた。本条例は市民の知る権利を明記しており、行政職員の過剰な業務負担及びその適正化を理由として当該権利を侵害することは許されない。そして公務員は憲法で「全体の奉仕者」と規定されており、公務に従事することは当然のことである。しかしながら、市民の権利の保障と行政職員の業務負担の適正化を同時に追求することは可能であろう。業務の適正化により持続可能で安定的な行政活動がもたらされ、それは終局的には市民の知る権利に寄与するものでもあると考える。

本建議書が太宰府市情報公開条例に対する議論を通じて、本条例の目的とされる市の活動の公開性、説明責任及び市民の知る権利の再確認、そして推進に生かされることを願う。

審議会は今後も、市民の権利のさらなる実現のため、継続して太宰府市の情報公開法制及び個人情報保護法制への調査審議を行う。

以上