

立教大学学術推進特別重点資金（立教 S F R）
大学院生研究
2005年度研究成果報告書

研究科名	立教大学大学院	法学研究科	政治学専攻
指導教員	所属・職名	氏名	
	法学研究科・教授	五十嵐 暁郎 印	
自然・人文の別	自然 ・ <input type="checkbox"/> 人文	個人・共同の別	<input type="checkbox"/> 個人 ・ 共同 名
研究課題名	地方議会の議会情報公開と市民参加		
研究代表者	在籍研究科・専攻・学年	氏名	
	法学研究科政治学専攻6年	河 千鎬 印	
研究組織	在籍研究科・専攻・学年	氏名	
研究期間	2005年度		
研究経費	200千円		

研究の概要 (200~300字で記入、図・グラフ等は使用しないこと。)

今回の研究は、地方議会における一般的な情報公開の理論、実際の議会運営において集まる情報の種類およびその内容、また実際の議会情報提供状況などを中心として、地方議会の情報公開状況を自治体間の比較研究することである。特に地方自治体において情報公開の成立過程とその政治的な背景を研究する。議会情報公開の研究対象の中心的な自治体としては、宮城県、神奈川県、埼玉県である。宮城県は全国市民オンブズマン連絡会議が調査した情報公開度ランキングで5年連続トップであり、神奈川県と埼玉県は日本で情報公開制度の成立初期にそのモデルとなる条例を制定した自治体である。

キーワード (研究内容をよく表しているものを3項目以内で記入。)

[議会情報公開] [地方議会] [地方政治]

研究成果の概要 (図・グラフ等は使用しないこと。)

世界で初めての情報公開制度は、1766年にスウェーデンで制定された「出版の自由に関する法律」のなかに含まれていたものである。その後、第二次世界大戦後の欧米諸国で民主化、情報化等が進展するなかで、情報公開制度を有していることは、いまや先進国では当然のことになっている。外国の情報公開法の状況は、現在把握しているところで、約20カ国が情報公開に関する法律を制定している。一方、国会での情報公開関連法制定の状況は、1999年現在、国会を情報公開の対象にしている国として、スウェーデンと韓国だけであり、国会のみを対象とした独自の議会情報公開の単独立法例はまた見当たらない。

日本においても、1982年から各地の地方自治体に情報公開条例が整備されて、国レベルでの情報公開法が制定されるようになった。現在の情報公開関連法は、1999年5月に成立した「行政機関が保有する情報公開に関する法律」、2001年11月に法制化された「独立行政法人等の保有する情報の公開に関する法律」が全部である。

日本の国会情報公開制度に関しては、1999年10月、自民党、自由党、公明党の三党連立政権発足時に、国会改革として国会情報公開法を制定することに合意はなされた。しかし、現在まで国会情報公開法の成立の見通しは立っていない。情報公開は行政機関の情報公開だけを意味しない。一般的に広い意味での公共団体の情報公開というと、行政機関および自治体だけではなく、議会、裁判所、政府投資機関、警察、教育機関などあらゆる国と地方の公共機関が情報公開の対象になる。従って、本研究は今後国会の情報公開法の制定に向けても必要とされる議会情報公開の研究事例の一つになると思われる。

そのような状況のなかで本研究は、議会の情報公開に重点をおいて、情報公開の政治的側面を研究したものである。議会情報公開研究に参考になる関連研究としては、国会と地方議会の活性化に関する研究が挙げられるが、情報公開の政治的な側面からの研究事例はあまり見当たらない。

1982年情報公開制度の成立初期から今まで調査することによると、2003年4月現在、地方自治団体レベルでの情報公開条例は全自治体の90.1%が整備された。そのなかで全体の88.4%だけが情報公開の対象機関として議会を含めており、1.7%は情報公開の対象外の状態である。特に、議会を情報公開の対象機関とされていない自治体は、議会のなかで保守的な会派が多く占める議会の場合にその傾向が強く現れる。

情報公開条例の制定団体数は、1996年4月、政府の行政改革委員会行政情報公開部会による「情報公開法要綱案(中間報告)」の公表以降、1997年から2003年にかけて急速に増加してきた。そのうち2001年から2002年の間において、独自の議会情報公開条例は、都道府県の4団体、市区町村の5団体が新たに制定して増えている。また、議会が情報公開の対象になる条例の増加率は24.3%で、情報公開条例の制定の増加率22.5%を超えている。これは今まで条例の備えが遅れていた議会情報公開条例の整備が進んでいることを表している。

ここで、地方自治団体において議会を対象機関とする情報公開制度が整備されてきた直接的な理由として挙げられることは、情報公開制度の全国的な整備とともに、議会の議案審議状況の公開要請、また議会の構成員である議員をチェックするための情報開示請求が増えてきたことである。たとえば、神奈川県や川崎市における情報公開制度の運用状況を見ると、議会に対する開示請求は、請求件数全体の20%近くを占め、議長交際費や議員海外視察旅費などの支出文書、委員会審議案資料などの請求が多く見られる。

また、もう一つの理由には首長の権限行使に伴う情報公開請求に関する争いに関連して、議会情報公開条例を整備する必要があったことが挙げられる。すなわち、議会が情報公開の実施機関に含まれない場合においても、首長の予算執行権限に基づいて首長部局が作成管理する文書については、当然に対象文書になると考えられている。市議の出張に関する支出命令書に関する判例や都議会議員の旅行請求内訳書等に関する東京都答申などがそれである。また、予算執行権限が知事にある以上、その事務の執行に際して作成・取得された文書は、公開対象の公文書に当たるとした判例等もある。

しかし、他方で首長の予算執行に際して作成または取得された文書であっても、議会事務局が管理している文書の公開については、県議会議員・職員の食料費、旅費など支出文書を請求の対象外と判断して請求不受理とする実施機関の扱いを妥当にした徳島県的情

研究成果の概要 つづき

報公開委員会答申の例もある。また予算の執行について、知事が予算執行に際して作成・取得された文書であっても、実施機関が管理しているものではないから対象文書に当たらないとする判例および同趣旨の答申等もある。

そうして見ると、首長の権限行使に関連して作成された文書が情報公開の対象となるかどうかは、具体的局面ごとに考え方が分かれているとも言えるが、最終的な判断の基準となっているのは、当該情報が首長の固有の権限によって作成・取得されたかどうか、さらに管理されているかどうか、ということである。したがって、首長の権限によって作成・取得され、それが首長によって管理される情報が存在し、その開示を住民が求める限りそれに応じる情報公開制度の確立が必要ということになる。

そのほかに、権限に関する争いの余地として考えられるのは、任命権者に関わる問題である。通常、議会の事務局職員の任命は、首長が前もって議会事務局への出向辞令を発令し、議長が任命することが普通である。しかし、行政執行機関から議会に併任発令する場合もある。その際に行政執行機関の職員として得た情報は、行政情報公開の対象になるかどうかで争いが生じる可能性もあり得る。このような争いは、予算施行など首長に属する権限の行使に際して作成・取得した情報を首長の責任において適切に管理することで解決できる問題である。議会に関する情報であっても、首長の権限により作成・管理される文書がある以上、情報公開の対象になると考えるのが妥当であろう。

要するに、行政執行機関に関わる議会の情報も公開されることになるから、議会側から見ても議会情報公開制度を整備して公開の基準を設ける必要があり、さらに議会情報公開制度を整備して会派の活動などの議会運営における公開の基準を設けなければならないため、地方議会は議会の情報公開に関する条例を備えようになったと言える。

地方自治団体において情報公開条例を制定・施行することの意義は、市民による直接的な行政監視を強めること、さらには議会の行政へのチェックおよび議会への監視を強めることにある。しかし情報公開条例が首長の政治的リーダーシップによって制定・施行される場合には、最も自らへの監視が強まると考えられる行政の決定によって条例が整備されるということにほかならないため、そのような情報公開条例にはおのずから限界があると言わざるを得ない。このことは地方自治団体の行政機関にとって、情報公開制度それ自体は実は必ずしも歓迎されるものではない、ということの裏返しともいえる。

それにもかかわらず、全国の地方自治団体で情報公開制度が広く受け入れられてきた背景には、まず情報公開制度が住民の「知る権利」を実現するものであり、情報の公開・流通が民主主義の基盤として不可欠であるといった理論的根拠が広く国民一般に認知されてきたことを指摘することができる。次にそれと併せて旧態依然とした官僚主義的な行政のあり方を改め、現代社会に適合した改革を志向する現実の行政改革の流れにもうまく対応させるとともに、監視対象となるべき行政自体からも行政内部からの改革推進のための手段として情報公開制度が歓迎されたという事情も他方で大いに関わっている。

さらに、政府の情報公開法案が衆議院に提出された 1998 年 3 月から情報公開法が施行される 2001 年 4 月の間に、全地方自治体の約半数が国の法律施行に合わせて情報公開条例を制定したことは、多くの地方自治団体が自らの情報公開条例の施行に積極的ではなく、国の動きに合わせていたことを確認することができる。

こうした行政改革そして情報公開制度の整備という一連の流れからすれば、議会は情報公開の対象機関となるための自己改革が必要不可欠である。とりわけ地方自治団体の運営において相互牽制と均衡を必要とする行政と地方議会は、車の両車輪として自らの積極的な情報公開が必要であり、さらに地方自治体の重要な決定と行政のチェックを行う地方議会は、行政側の水準以上の議会情報公開が必要である。

本研究は地方議会の情報公開の重要性を認識・喚起させることによって、情報公開制度の整備を促進し、住民が情報公開を利用してその地域に関わる諸問題に自ら取り組むことができるようにすることである。一方、自治体は情報公開制度を通じて透明性を確保することができ、健全な市民参加型の草の根民主主義を定着させるのが可能であろう。

※ この(様式 2)に記入の成果の公表を見合わせる必要がある場合は、その理由及び差し控え期間等を記入した調書(A 4 縦型横書き 1 枚・自由様式)を添付すること。