

ローカル・ガバナンスの新たな展開をめざして

—島根県におけるいくつかの試み—

井 上 定 彦
松 村 憲 樹
道 前 緑
原 誠 一

はじめに

1. 分権時代の情報公開制度を考える
 - (1)情報公開条例の意義と成果
 - (2)情報公開審査会の重要性
 - (3)県民の「知る権利」
 - (4)総合的な情報公開制度の充実
 2. 個人情報保護と開示請求—DV相談記録の開示を例に—
 - (1)前提とする問題状況
 - (2)DV相談記録中の個人情報の開示における問題点
 - (3)保護すべきは誰の権利か
 - (4)保護と開示のあり方
 3. 島根県におけるNPO活動の現状と今後の動向について
 - (1)NPO活動の発展
 - (2)第1の柱—県民いきいき活動の促進—
 - (3)第2の柱—県民との連携・協働による行政の推進—
 - (4)第3ステージ（発展期）への飛躍の可能性を目指して
- むすび ローカル・ガバナンスの可能性

はじめに

1995年に地方分権推進法が定められ、2000年には分権推進一括法が施行された。これらは、もともとの日本国憲法や地方自治法にある住民と自治体による「自治」の精神にもとづいて、戦後数十年の経過を経て、ようやく具体化する手掛かりをなす側面をもっている。すなわち、自治体は国の施策の下部機関にすぎないわけでもなく、またむろん住民を統治する権力機関そのものでもない。むしろ、地域の人間の生命、生存、生活の質を重視していくセーフティネット、地域の人間・くらしの安全保障づくり責任をもつ地域の総合的な主体として自治体の役割が期待されている。そのためには、ローカル・ガバナンス能力を高めてゆかなければならず、そこでは地域社会の自治・自立の基盤づくりも重要な課題となる。

そこで、本稿は島根におけるローカル・ガバナンスの展開・発展に尽力されてこられた吉塚徹教授の定年退職を記念し、島根大学法文学部、島根県立大学等で、このテーマについての問題意識をもちつつ研究・教育、行政で接点のあったメンバーの共同研究としてその一端を紹介することとした。それぞれ携わってきた職務経験等をふまえながら、あらためて島根におけるローカル・ガバナンスの新たな展開を考えてみた。

ここでとりあげる、1) 情報公開制度の展開、2) 個人情報保護と開示の具体的課題、また3) 住民参加の重要な主体となっているNPOの発展、そしてそれを含む「協働」事業の展開は、そのいずれもがローカル・ガバナンスの島根における新展開にかかわる重要な柱をなすと考えられよう。

1. 分権時代の情報公開制度を考える

(1) 情報公開条例の意義と成果

島根県情報公開条例は目的規定に「知る権利」を明記していなければ、請求権者を「何人も」に拡大もしていない。他の自治体の条例の規定に比べて一見すると保守的であり、制度に大きな違いがあるように思われる。

しかしながら、情報公開条例の制度化の意義は公文書の公開請求権を認めたことにある¹⁾。そして、公開非公開の境界を決めるのは非公開条項の規定であって、公開の原則に基づき情報公開の領域をいかに広げるかという点が重要である。このことに関して、情報公開法の制定に関わってきた塩野宏教授（東京大学名誉教授）は、目的規定に「知る権利」を規定するか否かで公開請求の権利が狭まることはないと述べている²⁾。

1999年の情報公開法の制定を契機として2000年に島根県は情報公開条例を改正した。主な改正点として、①目的規定に「地方自治の本旨」及び「説明する責任」という表現を追加、②実施機関に議会、公安委員会及び警察本部長を追加、③公文書に「フィルム及び電磁的記録」を加え、また、決裁・供覧の手続的要件をなくして「組織的に用いるもの」を対象、④請求権者に「利害関係者」を追加して「広義の県民」を拡大、⑤「公開義務」という表現とともに非公開情報の規定をより限定的に整理、⑥出資法人の情報公開の努力義務規定の追加がある。こうした条例改正により対象機関や対象公文書の範囲が拡大され、公開請求権も広がってきた。

2007年度の公文書公開の運用状況によると、受付件数569件、対象公文書9,349件であり、そのうち公開5,779件、部分公開3,473件、非公開8件、不存在82件、存否応答拒否2件、却下1件、取下げ4件となっている。情報公開条例の利用は多く、また、職員にとっても原則公開という情報公開制度が当然のシステムとして定着しているといえるのではないか。

情報公開条例の意義について、塩野宏教授によると、地方分権のねらいは地方公共団体あるいは地域住民の自己決定権の拡充・確立であり、それを支える2つの制度が行政手続条例と情報公開条例なのである。行政の手続の公正性・透明性を高める制度としての行政手続条例と、原則公開のもと地域住民との情報共有化を進める制度としての情報公開条例である。ただし、行政手続条例と情報公開条例とは効果に違いがあり、行政手続条例は漢方薬のごとく徐々に効果を発揮するが、情報公開条例は劇薬であり、行政には痛みを伴うと述べている³⁾。

鳥根県においては県政における懸案事項であった中海淡水化、原子力発電所設置などの資料が公開され、事業化検討の過程が公開された⁴⁾。また、行政の内部情報が公開され、不正経理問題、学校でのいじめ・体罰問題などが次々に明らかになり、塩野教授が言う「情報公開条例は劇薬」であることを、鳥根県職員は身をもって体験した。

(2)情報公開審査会の重要性

職員には時に痛みをとまなう情報公開制度であったが、鳥根県において情報公開制度が定着した大きな理由としては、情報公開審査会の存在があげられる。

鳥根県情報公開審査会は、大学教授、弁護士、ジャーナリスト等5人の委員で構成され、不服申立てを受けた実施機関からの諮問を受け、非公開決定になった公文書そのものを実際に見て（インカメラ審理）、さらに公開を求める不服申立人の意見と非公開にした実施機関の意見を双方から聴いた上で審査会の判断を答申書として示す。答申を受けた実施機関は公文書が非公開事項に該当するか改めて点検し、公開の可否を検討することになるが、5人の学識経験者が十分な合議を経て出した答申は実施機関にとっても尊重すべき重みを持つものとなる。情報公開審査会が第三者機関として機能を発揮することにより、鳥根県情報公開条例は厳格に運用されてきたといえる。

そのように大きな役割を果たしてきた情報公開審査会であるが、ここに来て大きな課題に直面している。鳥根県では不服申立てが年間数件であったものが2006年には27件と急増し、2008年9月末時点で審査継続案件が29件となり、不服審査の処理が停滞する事態に至った。情報公開審査会は十分な審議を尽くすことにより機能を発揮しているのであり、単なる迅速化は質の低下を来すことになるが、①同一不服申立人の類似案件を併合して審理すること、②ヴォーン・インデックスの活用（実施機関に非公開情報の分類・整理した資料の提出を求めること）、③審査会を分科会化して審理すること、などの工夫により難局を乗り切ることが求められている⁵⁾。

(3)県民の「知る権利」

情報公開条例に「知る権利」を規定すべきという意見は強いが、鳥根県情報公開条例は「知る権利」を明記していない。情報公開法においても、その制定の国会審議記録によれば、「知る権利」の内容が固まっておらず、「知る権利」を明記することはなかった⁶⁾。目的規定に「知る権利」を規定するか否かで公開請求の権利が狭まることはないが、今後、情報公開制度が活用され、さらに判例等を積み重ねる中で「知る権利」の具体的内容が確立されて行き、改めて情報公開法に「知る権利」を明記することになるものではないか。

こうした「知る権利」の議論の一方において、情報公開条例の意義について、改めて考えさせられる問題が起きている。鳥根県情報公開条例の運用状況について、さらに分析を進めると、2007年度に公開請求があった件数569件のうち、請求権者からの請求は329件であり、残りの240件は任意申出であった。その請求内容を一見すると、都市計画法開発行為図面等、建築基準法道路位置指定申請書等、建築計画概要書図面等、飲食店営業許可一覧、美容所一覧、公衆浴台帳など、企業活動に関連すると思われる請求が多い。2007年度に公開請求に伴い対象となった公文書9,349件のうちの7,146件が任意申出によるものであり、実に76%を占めている。こうした任意申出の対象となる台帳等は、あらかじめ県政情報センター・県政情報コーナーに配架することにより事務負担を多少減らすことはでき

でも、各種申請書や図面は分量も多く、非公開情報をマスキングすることなど実に手間の掛かる作業であり、職員の負担は大きい。

こうした課題は他の自治体においても共通であり、企業活動に伴う大量請求や個人のマニアックな請求にどう対処するか対応に苦慮しているところである⁷⁾。島根県条例は大量請求に対応して2000年の条例改正に際して、事務処理上困難な場合等に公開決定期限の延長規定（15日を最大30日延長）、著しく大量の請求の場合の公開決定等の期限の特例規定（45日以内に相当部分を公開決定し、残りは相当の期間内に決定）を置いた。また、他の都道府県においては「知る権利の濫用防止」の規定や、公開決定後の「公開期限」の規定が検討されており、条例の改正が行われたところもある⁸⁾。

他の自治体条例との比較において島根県情報公開条例に「知る権利」を明記し、請求権者を「何人も」に拡大すべきという意見はあるものの、任意申出規定の運用状況をみるに現時点では請求権者を「何人も」に改正する状況にはない。逆に、任意申出や大量請求に対しては閲覧手数料を徴収するべきだという意見が強いかもしれない。実際に情報公開法においては手数料の徴収を行っているところであり、情報公開制度が県民の税金で運営されている以上、利用者に適切な負担を求めることも自治体の政策判断かもしれない。

そもそも情報公開制度が誰の何のための制度かを立ち返って考えるとき、神奈川県、三重県、鳥取県など多くの都道府県が「県民の知る権利を尊重し」という規定をおいていることを考えると、企業活動やマニアックな個人のためではなく、県民の県政への参加を意図した上で県民の「知る権利」を尊重する制度であることが明らかになる。

(4)総合的な情報公開制度の充実

島根県においては情報公開条例制定後、会議の公開が進み、会議録も公開されるようになった⁹⁾。2000年の条例改正では改めて「会議の公開」が明示され、会議の開催予定がホームページ（HP）に提供されている。このほか情報提供に関しては、予算要求・査定の情報、入札予定・契約結果の情報なども提供されているが、いま関心の高い「食の安全安心」に関する情報など県民が必要とする情報がタイムリーに提供されることが重要である。

他方、あらためて公文書公開の運用状況をみると、公開決定に「不存在」が多くみられ、2007年度の公開請求件数569件のうち、82件（15%）が不存在であった。その請求内容を見ると、本来なら作成あるいは取得すべき文書もあり、文書管理の徹底が求められる。さらに、県民に重要な資料については積極的に整理作成して提供することが必要である。公文書公開制度は、現に作成している文書・情報の公開制度であり、知りたい情報がすべて入手できるわけではない。

公文書公開によって大量請求しようとする者のなかには行政活動を監視したいという思いもあろうが、この点に関しては、島根県は1999年から監査委員制度の充実を図るため、地方自治法に基づく「外部監査制度」を導入した。外部監視員として公認会計士や弁護士を毎年1名任命し、自由なテーマで監査を行う「包括外部監査」と、監査請求に基づき監査を行う「個別外部監査」とを実施している。こうした本来の監査制度の活用を促せば良いのではないか。

さらに、県民の県政への参加に関しては、県が新しい計画・制度をつくる際には県民から意見を求めるパブリックコメント制度を導入している。新たな計画策定・制度設計に関して必ず意見を求めるという点では制度は定着したが、より積極的な活用が求められている。

県民の「知る権利」をどのように制度化するか、さらに、いかにその実質化を図るのか、進め方は一様ではないが、いま自治体においてはその自治体の行政運営の基本的な考え方を自治基本条例として明示することが積極的に行われている。自治基本条例に情報公開制度の目指す方向をわかりやすく記載し、具現化を図ることも一つの手法であろう。

地方分権を推進してきた西尾勝教授（東京大学名誉教授）は、「情報の公開なくして参加なし」と、情報公開は政治参加と行政統制の大前提であると指摘している¹⁰⁾。県民との協働によりローカル・ガバナンスを進めようとする時代にあつて¹¹⁾、情報公開制度の充実は時代の要請である。

2. 個人情報保護と開示請求—DV相談記録の開示を例に一

(1)前提とする問題状況

女性相談・保護事業は、1956年制定の売春防止法に基づく女性の転落防止・更生の観点から始まったが、2001年に制定された配偶者からの暴力の防止及び被害者の保護に関する法律（以下、「DV防止法」という）によりDV被害者である女性の保護・自立支援という新たな局面が加わり、現在はDV防止法を中心とした展開となっている。

DV防止法が対象とする「DV被害者である配偶者」には女性に限らず男性も含まれるが、実際の被害者は多くの場合女性であり、相談者に占める女性の割合は99%を超えることから、各都道府県とも、従来から設置する売春防止法上の婦人相談所に、DV防止法上の配偶者暴力相談支援センター機能を併せ持たせ、女性保護事業として、DV相談をはじめ広く女性相談業務を行っている。近年、その相談件数は増加傾向にあり、全国でも島根県でも、その主訴はDV被害の相談が多い。

こうした中、DV被害者である相談者が提起した離婚訴訟の証拠として、相談に関して県が作成する相談記録について、相談者の訴訟代理人である弁護士の申出により弁護士会を通じた開示照会等がなされることがある。

訴訟の証拠として相談記録を提出した場合、裁判上の証拠として訴訟記録中に含まれる。訴訟記録については、謄写は当事者及び利害関係人に限られるが、閲覧は原則利害関係がなくても誰でも可能であることから、相談記録の公開にあたる。

そうした場合、どういった範囲で相談記録を開示・提供するのかについては、個人情報保護の観点からのアプローチでは、加害者のプライバシー保護のため加害者に関する記述部分は非開示という結論に傾く場合も多いのではないと思われる。しかしながら、同様に県行政が負う、DV防止法に基づく被害者に対する保護・自立支援という観点からのアプローチもまた重要であり、加害者の権利保護と、被害者の権利保護との比較衡量という観点から検討すべき問題であると考ええる。

この点について、以下、筆者の個人的考察を述べる。なお、相談を受ける被害者は女性がほとんどであることから、以下に述べる文中においては、相談者である被害者は妻、加害者は夫を想定して記述する。

(2)DV相談記録中の個人情報の開示における問題点

島根県が行う相談業務において相談を受けた場合、その事実経過及び相談内容とその対応等について相談記録を作成し、保存する。相談記録は公文書であり、相談記録中の個人に関する記述部分は個人情報に当たり、情報公開制度上は非公開情報である（島根県情報

公開条例7条2号)。

個人情報については、個人情報保護制度の下、島根県個人情報保護条例（以下、「条例」という）11条に基づく本人からの開示請求によるほか、本人の同意があるときや弁護士会からの照会（弁護士法23条の2）等の法令等の規定に基づくとき等には、提供することができる（条例7条1項各号）¹²⁾。

これには例外があり、本人請求あるいは本人の同意があるときでも、本人以外の特定の個人が識別される、または開示により本人以外の特定の個人の権利利益を害するおそれがあるときは、本人以外の第三者に関する個人情報として開示あるいは提供できない（条例13条3号）。

ただし、こうした第三者情報等の非開示情報が含まれる場合であっても、本人の権利利益を保護するため特に必要があると認められるときは、その非開示情報を含む個人情報を開示することができる（条例15条）。

また、弁護士会の照会等の場合でも、第三者のプライバシーの侵害が起らないかどうかなど、個人の権利利益に配慮する必要があることは当然である。

DV相談記録は、被害者である相談者が、加害者である配偶者から日々の生活においてどういった暴力行為を受けてきたか等を申し立て、その対応について相談してきた記録であり、その内容は相談者本人の個人情報であると同時に、相談者の配偶者として容易に個人を特定できる第三者である加害者の個人情報でもある。

DV加害者であるとの直接的情報は、その人の社会的評価・人格的評価を低下させる。その公表は、刑法上はともかく、名誉毀損として民法上の不法行為となる可能性がある。その真偽はさておき、DV相談において加害配偶者であること、夫からDVを受けていると妻が相談しているという間接的情報であっても、それは夫の社会的評価・人格的評価にマイナス影響をもたらす可能性があり、その情報を公開することは、プライバシーの侵害となるおそれがある。したがって、そうした個人情報を、たとえ法令の規定に基づく照会に対する回答としてでも、行政が開示提供できるのか、となると慎重にならざるを得ない。

一方、被害者である妻の権利保護について考えてみると、DV加害者の人間関係のとらえ方は、自分に従うか否かであり、妻を支配する手段として暴力を用いるため、夫の元を離れない限り、妻は暴力から逃れられず、自立のために離婚を選択するケースは多い。すなわち夫とのそれまでの生活をすべて捨て去り、新たに人生をやり直すためには、離婚訴訟においてDV被害者であることを認められ勝訴する必要がある。

島根県では現在、DV被害者である相談者が提起した離婚訴訟の証拠として、DV相談に関して作成する相談記録について、相談者の訴訟代理人である弁護士の申出により弁護士会を通じた開示照会があった場合、本人以外の第三者である加害配偶者のプライバシー保護の観点と、DV防止法に基づく被害者に対する保護・自立支援という観点とを総合的に判断し、相談記録そのものは開示提供せず、相談記録を集約・加工した文書を別途作成し回答する¹³⁾という運用を行っている。なお、このように加工した二次情報の場合、その証拠能力は低下する。

筆者は、この運用からもう一步踏み出した開示提供について、以下、提案したい。

(3)保護すべきは誰の権利か

DV防止法の前文及び2条の2に基づき定められた基本方針においては、次のように述

べられる。「配偶者からの暴力は、犯罪となる行為をも含む重大な人権侵害」であり、「経済的自立が困難である女性に対して配偶者が暴力を加えることは、個人の尊厳を害し、男女平等の実現の妨げとなっている」。DV防止法2条に定める地方公共団体の責務としての「被害者の保護・自立支援」は、この認識を基盤としている。この認識の重みを十分に受け止めて、改めてDV相談記録の開示提供について検討する。

条例15条に定める裁量的開示について、島根県が示す「島根県個人情報保護条例解釈運用基準」によると、「『本人の権利利益を保護するため特に必要があると認められるとき』とは、本人との関係に係る特段の事情から、本人に開示することが適当と認める場合をいう。特に、開示請求者以外の個人に関する情報に該当する場合については、当該個人の人格的な権利利益を侵害することのないよう慎重な配慮をする必要がある」とある。

このことを、DV被害者である相談者が提起した離婚訴訟の証拠とすべく、DV相談記録の開示提供を求めてきた場合にあってはめると、以下のように考えられる。

DV相談においては、過去のDVの記憶を思い出させることが被害者に二次被害を与える可能性があり、その対応には十分な配慮が求められる。離婚訴訟において、再度辛い経験を繰り返させることになる被害者本人の証言に代わる証拠として提出するために相談記録を本人に開示提供することは、「本人との関係に係る特段の事情から、本人に開示することが適当と認める」場合に該当すると考えて差し支えないのではなかろうか。

なお、訴訟代理人である弁護士の判断に基づくとしても、本人の十分な納得がなければ二次被害を生ずる可能性があること、また「本人に開示することが適当」とされることから、たとえ相談者本人の訴訟代理人の請求に基づく弁護士会からの照会であっても、別途、行政が直接本人の意思確認を行う必要があると考える。

夫のDVを理由とする離婚訴訟においては、夫がDV加害者であるか否かが正面から争点となっているのであり、妻がDV相談をしていたことを証明するDV相談記録の提出によって、新たに夫の「人格的な権利利益を侵害することはない」と考えられる。その場合、提出するものが相談記録そのものであっても、その加工情報であっても、夫がDV相談における加害者であるとする情報内容は同じであるが、個々の暴力行為等が具体的に述べられている相談記録の方が証拠能力が高く、また、プライバシー侵害の可能性の度も大きいといえよう。しかしながら、DV被害者の場合、離婚訴訟の前に裁判所から加害者に対する保護命令（DV防止法10条）を得ていることが多く、この保護命令が発令されている場合は、被害者加害者間のDVの存在について、すでに裁判所により認められているのである。

DV防止法上の保護命令とは、配偶者から身体への暴力あるいは生命等に対する脅迫を受け、今後も重大な危害を受けるおそれ大きいとして、被害者が地方裁判所に申し立てを行い、これを受けて地方裁判所が口頭弁論または加害者である相手方立会いの審尋を経た上で、加害者に対し、被害者及びその子または親族等の身辺につきまったりすることを禁ずる接近禁止命令や、被害者とともに住む住居から退去することを命じる退去命令などを発令するものである。この保護命令の発令は、夫からDVを受けていること、夫がDV加害者であることを裁判所が認め、妻がDV被害者であることといわばお墨付きを与えたものといえる。したがって、この保護命令が発令中または最近まで発令されていた加害配偶者との離婚訴訟におけるDV相談記録の開示照会であれば、被害者である妻の権利保護