HOKKAIDO UNIVERSITY

Title	情報公開制度:北海道の現状と情報化社会における新しい制度への展望
Author(s)	村松, 幹男
Citation	經濟學研究, 41(4), 57-68
Issue Date	1992-03
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/31898
Type	departmental bulletin paper
File Information	41(4)_P57-68.pdf

Hokkaido University Collection of Scholarly and Academic Papers : HUSCAP

経済学研究 41-4
北海道大学 1992.3

情報公開制度

―北海道の現状と情報化社会における新しい制度への展望―

村松幹男

I はじめに

現在，私たちはコンピュータの普及や通信技術の進歩により，過去とは比べものにならない程大量のデータを，迅速に収集・分類・保管できるようになった。しかも，コンピュータ上のデータは，素早い検索・結合が可能であり，手作業の時代では困難であったデータの合成が容易になっている。

このような状況は，必然的に過ちの増加とその拡散につながるのかもしれない。そしてまた一方では，ハッカーやウィルスという言葉に代表されるハイテク技術を利用した，従来にはなかった形でのデータの盗用，改竄，破壊等が可能になった。

私たちは今後，間違いのデータ，嘘のデータや操作のあるデータ等，すなわち「虚偽のデータ(情報)[1]」が個人（個人利益），経営，社会等に与える影響について研究を進めなければならない。

大量のデータが収集，処理，保管されている一部門として，行政機関を考えてみよう。行政機関には実に多量のデータが集中的に収集され，さまざまな形となって行政運営の基礎資料となるべく記録・保管されている。そのデータは，その行政機関が司る集団の経済に多大な影響を与え，個人・法人に関わらず，その経営活動に直接，間接に影響を与えている。また行政機関は，生活に関わるデータ，例えば環境問題や消費者問題に関わるデータも大量に収集・処理・保管している。行政機関が保有するこのような大量のデータを通して把握された情報の重要性（価値）なり，また逆に不信なりによって生じてきたものの一つに，情報公開制度制定の動きがある。

一方，情報化社会を担うコンピュータのあり方がこの数年大きく変わってきている。これは，昔の大型コンピュータに匹敵する能力を持つようになったパソコンの普及や，通信技術の格段の進歩等に起因する。キーワードは，ネットワーク（特にパソコンネットワーク，パソコンＬＡＮ）であり，ダウンサイジングである。これらの動向が情報公開制度に対して従来とは全く異なったあり方を予感させる。

そこで本稿では，まず初めに，行政機関によって情報公開制度が制定される，その背景を概観する。次に現在施行されている制度のあり方を捉えるため，地元北海道の情報公開制度を道議会議事録や報告書，パンフレット等によって調査し，それらを念頭に置きつつ，現状における情報公開制度にとって不可欠と思われる要素を考察した。それは同時に北海道の情報公開制度の検証となった。また現在北海道で制定されている「情報公開制度」がどの程度住民に認知されているかを，ランダムサンプリングによる電話アンケートで簡単な調査したので，その結果報告を行う。最後に，技術革新によって予感

1）拙稿「情報の特徴と分類」，北海道女子短期大学紀要，第23号，1988年。

される情報公開制度の新しいあり方について，私見をまとめる。

II　情報公開制度制定の背景

情報公開制度制定に対する要求には，次にあげる六点の背景が考えられる。

第一は，「情報化社会」といわれる社会的変化が情報に対する「価値」の認識を醸成したこと[2]。第二は，「豊かな社会の到来」がいわれ，個人主義的考え方の浸透によって，住民（国民）の自己権利・利益保護意識が高まったこと。行政機関をいわゆる「お上」として絶対視していた時代は過ぎ，逆に行政の集めた個人情報の誤りによって不利益を被らないよう注意するという意識が高まった。それは，第三に，環境問題や消費者問題意識の高まりと連動する。私たちは，これらに関する行政機関の有する大量のデータを行政機関でのみ利用されるのに任せることなく，自らの目で見，判断し，利用し，行動するという姿勢に変わってきている。そのことは，第四に，行政への不信感を象徴している。行政機関の発表する統計データに操作はないのか。企業と役人の癒着によるデータの改竄や隠匿はないのか。そのような不信感，不透明感から行政機関に対する監視意識も高まっている。第五は，経済的活性化の側面から行政機関の有するデータの有効利用への期待，である[3]。一方行政機関側からの情報公開制度制定の積極的動きもあった。特に地方自治体においては，地方自治はその運営の基本は住民の意思であり，そのためには住民の行政参加が不可欠であり，情報の公開なくして住民の行政参加はありえないとして，情報公開制度制定の必要性がいわれた。これは実のところ，第六として，上記五点の意識の高まりに呼応する形で，行政側の開かれた行政，民主的な行政というイメージ・アップの必要性から生じたものといえる。

III　情報公開制度の支柱と道の条例

情報公開が「地方公共団体の運営は住民の意思がその基本」であり「住民に対し適切に情報を提供することは，民主的な行政を進める上での重要な事柄である（昭和55年第４回定例会（以下，第○定，と略す）：堂垣内知事）」との認識や「道政への道民参加を推進する前提となるもの（昭和58第２定：横路知事）」との認識，または「住民の『知る権利』保障（「北海道の情報公開－平成元年度　情報公開制度運用状況年次報告書－II　道の情報公開制度の基本的な考え方」）」のような認識から生じているものであるとするならば，情報公開の原則を明確にするためには，必然的に，公開されない事項の検討に集約せざるを得ない。そのために，秘密文書の在り方とそれに関わる各種文書取扱規程の内容及びその一側面としての個人のプライバシーに関するデータの取扱，任意的開示（このなかには，決裁済文書のみ公開するという規定でよいのかという問題とも関連する），文書の不存在そして非開示機関の存在などについて検討する必要がある。またそれらは職員の意識改革という側面とも関連し，また文書管理の在り方や手続きの仕方というような情報公開を支える体制の在り方にも関連する。これらは相互に密接かつ複雑に関連しあい，個別に検討できにくい問題

2）「情報化社会と呼ばれ始めて久しいが，その意味するところを考えれば，情報が，物を造ったり計画を作ったりすることの単なる補助としての地位を与えられるのではなく，情報の有無・適否の与える影響の大きさに着目し情報そのものの価値を認めることであり，社会経済活動においても経済的価値を有するものとして取り扱われることである。（中略）情報そのものの重要性，価値が認められる社会において，行政機関の所有する情報が注目されるのは当然の成り行きであろう。（中略）行政情報は，行政機関相互間においてはもちろん，国民にとっても極めて重要なものとなってきている。」松村雅生「情報公開と文書管理－行政情報の総合的利用の観点から－」ジュリスト NO.742 有斐閣 1981年 pp.64.

3）以上二点目から五点目までは次の文献による。
総務庁行政管理局監修「情報公開－制度化への課題－情報公開問題研究会中間報告」　第一法規　1990年。

ではあるが，ここでは，「公開から除外される事項」「職員の意識改革」「体制の在り方」の三つに大きく分け，情報公開制度を支える柱として検討を試みたいと思う。

1）公開から除外される事項

情報公開制度において，個人のプライバシーに関する事項は非開示事項となっている。現在さまざまな経路を通り個人のプライバシーに関わる多量のデータが行政機関に集められている。これらは決して他人に公開されるべきものではない。そのうえ，他人に公開しないということから一歩進んで，集められた個人データの本人開示及びそのデータに対する訂正権(「自己情報のコントロール権」)も積極的に認めるべきである。そのような意味でも情報公開条例の制定とともに個人情報保護条例の制定が不可欠である。道議会でも条例案[4]が提出された昭和61第１定で伊藤豪議員が「自己に関する情報にアクセスし，訂正を求めるなど，自己に関する情報の流れをコントロールする権利という積極的，能動的な側面を併有する権利」としての総合的プライバシー保護制度の必要性の高まりを指摘している[5]。

どの段階からの文書を公開するかという問題で，決裁済みの文書のみを対象とする場合が多い。決裁に至るまでに，さまざまなところで議論され，いろいろな意見を経ているであろう。そのような文書は，結果のみでなく，そこに至る経過や反対意見をも付けて公開することには意義がある。神戸大学の阿部泰隆教授は，重要情報作成公開義務づけ制度の創設を提唱している[6]。

「その（自治体ににとって最も重要な条例案の）作成にあたっては，条例全体の構造と個別の条文について，代替案との比較検討，反対説の検討も含めた詳細な理由書の作成を義務づける。各種計画案では，住民その他の意見に対する行政の意見を一覧表にして公表する。(昭和59年９月26日付朝日新聞論壇)」

阿部教授自身も認めているようにコストの問題があるものの，一考に値する提唱である。

任意的開示の規定は，情報公開制度としては，諸刃の剣として存在する。それは職員の意識に深く関わり，最悪の場合は秘密保護制度になってしまう。

「申請のあった文書はない」という回答に対する術を私たちは持たない。任意的開示のケースでもいえることであるが，このような状況を回避する方法の一つに，調査権・勧告権を持つ第三者的機関，たとえばオンブズマン制度を導入し，その勧告に対する不履行に対しては他の機関による強制力の発揮ということがあろう。自治体の情報公開条例には不服申し立ての制度があり，不服にたいする審査会のようなものを設置している。しかし，強制力がないという点で問題がある。文書目録の整備状況や文書作成の効率化，秘密文書の取扱等が適正に行われているかどうかを調査する独立の機関があってもよい。

自治体の多くの条例が非開示機関を設けている。特に公安委員会の非開示に議論が集中している。昭和60第１定で横路知事は，道の素案に公安委員会が除外されていることに対する吉川貴盛議員の質問に答える形で「警察が保有する情報の開示は，道民の警察に対する協力と信頼

4）昭和61年第１回定例会　議案第十八号「北海道公文書の開示等に関する条例案」昭和61年３月29日決定。

5）道における個人情報保護条例の制定の動向は，昭和63年12月設置の「個人情報保護問題検討会」を引き継ぎ，平成２年４月全庁的組織として「個人情報保護対策研究会」(各部等の代表課課長補佐による構成）が設置され，平成３年３月に「北海道における個人情報保護対策に関する基礎的調査研究」という報告書が出された。ここでは，「情報公開制度とは別に，個人情報の収集・記録に関する規制，利用・提供に関する規制，維持管理に関する規制，自己情報の開示・訂正など，自己情報の流れをコントロールすることが可能となる制度について検討する必要」(pp 9)を「時代の要請」(同)として認識し，「個人情報に関する新たな総合的保護制度を確立する必要がある」(同)としている。

6）昭和59第３定で社会道民連合の高橋庸議員が引用紹介した。

に非常に大きな影響を及ぼすおそれがあること，他の都府県の警察に著しい影響を及ぼす」と発言している。条例案の提出された昭和61第１定では，大橋晃議員の「公安委員会を除外したことは，秘密警察化を一層推し進めることになるのではないか」という発言に対し，「解決されなければならない問題(「全国的な調整の問題など」)が残され」「実施機関となり得る条件が整った段階で制度を実施するということもやむを得ない」とし，また公安委員会の意向もあったと説明している。

たしかに，個人のプライバシーに関する情報が多く，また警察活動（住民の信頼感という側面を含めて）に支障があるのは理解できる。しかしながら，全ての情報においてその公開を拒否するのは問題であろう。秘密警察化の謗りを受けぬためにも，非公開事項を明確化した上で，他の執行機関と同じく原則公開の立場を取るべきである[7]。

「北海道公文書の開示等に関する条例」（以下「条例」という）では，非開示文書を第８条（開示してはならない公文書）と第９条（開示しないことができる公文書）で明示している。

第８条第１項は，「実施機関は，開示請求に係る公文書に，個人に関する情報（事業を営む個人の当該事業に関する情報を除く。）であって，特定の個人が識別され，又は識別され得るもの（法令及び他の条例（以下「法令等」という。）の規定により何人でも取得することができる情報並びに公表することを目的として実施機関が作成し，又は取得した情報を除く。以下「特定個人情報」という。）が記録されているときは，当該公文書に係る公文書の開示をしてはならない。ただし，当該特定個人情報が，法令等の規定による許可，免許，届出等に際して実施機関が作成し，又は取得したものであって，開示すべき公益上の必要があると認められるものであるときは，この限りでない。」としている。昭和61年９月24日文書第2157号の総務部長通達である「北海道公文書の開示等に関する条例の施行について」（以下「通達」という）には，「本項本文は，特定個人情報が記録されている公文書については，いかなる場合においても公文書の開示をしてはならないことを原則とする趣旨である。したがって，特定個人情報に係る本人から開示請求があった場合においても，当該特定個人情報が記録されている公文書については，他のものから開示請求があった場合と同様に，公文書の開示をしてはならないものである。」と記述されている。条例の第16条はいわゆる本人開示について定めているがここに相当する通達では「実施機関は，特定個人情報が記録されている公文書について，当該特定個人情報に係る本人からの閲覧又は写しの交付の申出があった場合において，当該申出に応ずる相当の理由があると認めるときには，これに応ずるよう努めることとしたものである。」としており矛盾がある。ただ，パンフレット等を見る限りでは第16条を優先しているようである。

通達では，開示してはならない公文書例に「意識，思想，宗教，趣味等に関する情報が記録されている公文書」としての宗教法人の信者名簿や「学歴，職歴，賞罰，資格，成績等に関する情報が記録されている公文書」としての職員の職務経歴書や学籍簿，「家族関係，親族関係，社会活動，生活記録等に関する情報が記録されている公文書」としての生活保護台帳や交通遺児授業料減免申請書，「財産の状況，所得等に関する情報が記録されている公文書」としての道税未納一覧表などを上げている[8]。これらはもし誤

7）筆者がお願いした「北海道の情報公開制度についての質問に関する回答のお願い」(以下質問状：本稿添付資料２）の回答（同資料３）の１を参照。

8）「北海道取扱注意文書規程」における「取扱注意文書」を，簡単にまとめる（括弧内は「通達」による例示の一部）。
①法令及び条例による規定よるもの（訴訟に関する書類）
②個人に関する情報又は法人，事業を営む個人の当該事業に関する情報で競争上若しくは事業運営上の地位又は社会的な地位が損なわれるおそれのあるもの

った記述があった場合，多大の不利益を被るような公文書でありながら，努力目標としての閲覧権だけを認め，訂正権がないのは問題であろう。個人情報保護条例を制定し，その中で個人情報の訂正権を認めるよう強く要望する[9]。

条例では「公文書」の定義をすなわち，開示する文書を決裁権者の決裁もしくは決裁権者への回付，閲覧等の手続きが終了したものとしている。通達では「公文書には，決定書等に添附されている説明資料，図面，写真等が含まれるが，決定書の草稿，備忘的控え等のような職員が職務を執行する過程において作成した事務処理上の補助的な文書は含まれない」と記述されている。前述したように重要文書に関しては，それに至るまでの経過が明らかになるような(反対意見をも含めて）資料を添附して公開することが必要であると思われる。

任意的開示は条例の第15条，第16条に出てくるが，通達では実施機関の努力義務を定めている。また，条例では昭和61年３月31日以前の公文書を開示対象からはずしてあるが，今後それらの文書においても整理し，開示対象の拡大をはかるよう努力するべきであろう。

不服申し立てに関しては条例第14条でしめされ，審査機関として「北海道公文書開示審査会」（以下「審査会」という）が置かれている（第３章第20条～第26条)。条例第14条には「(前略)北海道公文書開示審査会に諮問して，当該不服申立てに対する決定又は決裁を行うものとする」し，通達では第14条の規定の運用について「北海道公文書開示審査会に諮問し，その答申を得て，当該不服申立てに対する決定又は決裁を行うものとする。」としている。答申の履行，もしくは尊重のような明示はない。条例第20条，第21条では審査会を知事の附属機関とし，任命権も知事にある。行政機関のチェックの意味あいからも改善が必要であろう。

２）職員の意識改革

情報公開制度にとって，職員の意識改革は不可欠である。道議会の審議の中で高橋庸議員は「(情報公開)制度を生かそうとする職員の意識との一体化がなければ」ならず，「行政に都合の悪いものは隠す，そういう意識の一掃こそ，この制度の根幹になければならない」として職員意識について質している(昭和59第３定)。伊藤豪議員は「条例の制定に当たって，果たして道庁の職員が，自分たちの所有し管理している情報は住民のものであり，必要に応じて公開するのは当然なことだという意識に立っているのかどうか」と質している（昭和61第１定)。まさに「お上」意識の払拭，公僕である認識，公開を前提とした文書作成など，徹底した意識改革が必要だろう。職員の意識いかんによって，情報公開制度はその機能を十全に果たすことも秘密保護制度にもなる。守秘義務を拡大解釈することなく，一見矛盾するようであるが，同時に公開義務のような認識を持つ必要がある。充実した教育，研修が必要である[10]。

条例でも第１条において「この条例は，道民の公文書の開示を請求する権利を明らかにするとともに，」と述べ，通達では「実施機関に当該

③道の行政に関するもののうち，
・国若しくは地方公共団体その他の公共団体との協議による（法令等の制定・改廃に関する事前協議書)
・意志形成過程に著しい支障が生じるおそれのあるもの（予算編成過程文書)
・大学の教授会，合議制機関等の公正又は円滑な会議の運営が著しく損なわれるおそれのあるもの(私立学校審議会会議録)
・事業の公正若しくは円滑な実施を著しく困難にするおそれのあるもの（大気汚染防止法に基づく立入検査実施計画書)
④人の生命，身体，財産又は社会的地位の保護，公共の安全と秩序の維持に著しく支障が生じるおそれのあるもの（捜査関係事項照会・回答)

9）注5)に記した報告書によれば，訂正権は「訂正の請求権」と「訂正の申出」の二通りの考え方があり，この報告書を提出した研究会では，前者を認めるべきとの意見が大勢をしめた(pp75)。

10）質問状の回答として「新規採用職員研修テキスト(関係分)」や「開かれた道政をすすめる　行政情報センターだより　No.10 平成３年７月30日発行」が同封されていた。

開示請求に係る公文書の閲覧又はその写しの交付の求めに応じなければならない条例上の義務があり,」と述べている。第3条においても「道民の公文書の開示を請求する権利を十分尊重するものとする」とし，通達でも「(非開示の公文書に該当しない限り) 公文書の開示をしなければならないことを基本とするとともに，個人のプライバシーを最大限に保護することを原則として，条例全体を解釈し，及び運用しなければならないものである。」としている。

また，行政機関のOA化，ネットワーク化は情報公開を前提として考えると今後不可欠である。職員の意識改革や技術的教育が必要となる。この点については次項および次節でも触れる。

3) 情報公開の体制

情報提供の体制については，情報公開が地域や個人によって差がでないような体制にしなければならない(関係規程として条例13条がある)。また，情報公開手続きの簡素化すなわち誰でも簡単に請求でき，しかも素早く公開されるような手続きの確立が必要である。

そのためにも，まず，巨大化・複雑化した行政機関のシステムを見直し，無駄を廃し，簡素化することが必要である。それと同時に住民サービスについて欠落している部分はないのかの広範な検討も必要である。これらを通して最終的には行政機関のOA化，ネットワーク化の推進が不可欠となろう[11]。作成文書すべて(コスト的に無理があるなら，十分に吟味された上での必要文書)をデータベース化することによって，事実上の地域格差をなくし，検索の容易さから，申請から公開までの時間を短縮することができる。また，そのようなデータベースの構築，ネットワーク化により，個々の住民がオンラインすることによって自由に端末から情報を引き出せるようになるだろう。次節に，より発展した形での情報公開について私見を述べる。

前述したように不服申し立て制度の確立は重要である。この制度には調査権，強制権が必要であり，それなくしては不備であるといっても良い。高槻市で個人情報保護条例に基づき「内申書」の公開をもとめた女子生徒に対し，個人情報保護審査会が「公開」の答申をしたにもかかわらず，高槻市教育委員会が「非公開」に踏み切ったことは記憶に新しいであろう。このようなことでは審査会の存在そのものが無意味なものになってしまう。

最後に強調しなければならないことは，たとえ情報公開制度が制定されていようと，住民にそのことが強く認識されていなければ意味がない。広報宣伝活動等十分な努力をしなければならない。たとえ広報誌や新聞，テレビ，各種刊行物で情報を提供してようと，それらが読まれない，もしくは目にとまらないようであるなら，何らかの改善が必要である。

そこで次に，北海道の情報公開制度が住民にどの程度周知されているかを，電話アンケートによって調査したので報告する。

4) 調査～北海道の情報公開制度はどの程度住民に周知されているか～

①目的　北海道に情報公開制度として「北海道公文書の開示等に関する条例」が施行されてから6年目をむかえる。そこで実際にどのくらいの住民が情報公開制度の存在を知っているかを調査する。

②方法　電話帳を利用したランダムサンプリングによる電話アンケートを実施した。労力，資金力の関係で調査範囲を札幌市に限定せざるを得なかった。

A. 札幌市全市の電話帳(タウンページ)を利用し，頁（2頁～1457頁)，列（1頁4列)，行（1列100行)の範囲で3種類1組の乱数1000組をPASCAL言語でコンピュータ上に発生させた。

11) 質問状の回答に同封された資料(「ほっかいどうの情報管理」) をみても，「北海道地域情報化ビジョン」や「NF 212構想」等の何らかの取り組みはあるものの，これからの課題といえそうである。資料3の3，4，5参照。

B．相当する箇所を電話帳より氏名と電話番号を抽出した。電話帳では1名で2行書かれている場合もあるので，氏名が空白のところはそのまま該当なしとし，最終的に703件のサンプルを得た。

C．その中から質問用紙（資料1）にそって500件に対して実施した（発生サンプル順）。

D．実施日　1991年7月20日（土）。

③結果　最終的な回収件数は，189件であった（回収率37.8%）。調査がやむを得ず土曜の午後に行われたため不在が多かった（500件中153件。30.6%）。結果は，表1，表2にあげた。

質問1及び質問2は，はい，いいえで答えてもらうようにした。

質問1「以前，情報公開制度という言葉を聞いたことがありますか」。「はい」と答えた者は全体で32.8%，男子で4割，女子で3割であった。情報公開制度そのものの認知がたいへん低い。年代別では，30代～40代の人たちがよく知っていた（45.1%）。

質問2「北海道には，情報公開制度が制度化されているとおもいますか」。「はい」と答えたものは全体で15.3%であった。「はい」と答えた者のみ，次に「札幌の場合，その窓口がどこにあるかご存知ですか。」と具体的に尋ねた。具体的名称をあげての回答者は5名，区役所1名，市役所2名，役所1名，道庁1名であった。なお，質問1で「いいえ」と答え，質問2で「はい」と答えた者は17名。したがって，一概には言えないものの，ある程度確信を持って道の情報公開制度を知っていると考えられる者は12名で，全体の6.3%にしかすぎない。また，窓口まで知っていた者は無理に認めても道庁と答えたたったの1名であった（正解として期待したのは，「道庁の行政情報センター」は無理としても，せめて，「道庁赤れんが」であった）。

以上の結果から，北海道の情報公開制度はほとんど知られていないということがわかった。この制度を有効に使うためにも，道の広報宣伝の改善とともにより一層の努力を望むところである。

表1　性別別集計表。

性別	質問1				質問2				合計
	はい	%	いいえ	%	はい	%	いいえ	%	
男	20	39.2	31	60.8	9	17.6	42	82.4	51
女	42	30.9	94	69.1	19	14.0	117	86.0	136
不明	0	0.0	2	100.0	1	50.0	1	50.0	2
合計	62	32.8	127	67.2	29	15.3	160	84.7	189

表2　年代別集計表。

年代別	質問1				質問2				合計
	はい	%	いいえ	%	はい	%	いいえ	%	
10代	0	0.0	19	100.0	3	15.8	16	84.2	19
20代	4	17.4	19	82.6	3	13.0	20	87.0	23
30代	19	52.8	17	47.2	5	13.9	31	86.1	36
40代	18	39.1	28	60.9	9	19.6	37	80.4	46
50代	7	24.1	17	58.6	4	13.8	25	86.2	29
60代	2	9.5	14	66.7	3	14.3	18	85.7	21
70以上	0	0.0	9	81.8	1	9.1	10	90.9	11
不明	0	0.0	4	100.0	1	25.0	3	75.0	4

表1，表2の注

①電話アンケートによる。

②質問1「以前，情報公開制度という言葉を聞いたことがありますか。」

③質問2「北海道には情報公開制度が制度化されていると思いますか。」

IV　新しい情報公開

近ごろ，パソコンネットワークもしくはパソコンＬＡＮという言葉がしきりに言われるようになってきた。それに関連し，ダウンサイジングという言葉もよく聞かれる。現在コンピュータの世界が変わりつつある。ホストと呼ばれる大型コンピュータに端末機（ホストにアクセスする役割だけのコンピュータ）をぶら下げ利用していた形態から，その端末機をパソコンに切り替え，単なる大型コンピュータに対するアクセスだけではなく，簡単なデータ処理をパソコンに行わせるようになってきている。それどころか，パソコンの性能向上やネットワーク技術の進歩により，パソコンもしくはワークステーションのみでネットワークを組み，データ処理を行うという形態が普及しつつある（これがダウンサイジングである)。処理能力は落ちるものの（もっとも，技術革新の成果により現在のパソコンは，十数年前の大型コンピュータ並みのパワーを有している)，パソコンの操作性の良さは大型コンピュータの比ではない。

このような動きの中で，新たな人間関係が形成されている例が数多く報告されている。コンピュータネットワークの中で，様々な職種の人々が顔を合わせることなく，新しい人間関係を築いている。そこは，異業種の人からの新しい発想を取り入れ自分の仕事に役立てる場であったり，または単なる息抜きとしての場であったりする。電子メールやボードが企業内の（そして個人間の）連絡方法の新しいあり方として普及しつつある[12]。

この状況は，「情報」という概念に対して，従来と異なる見方を生んでいる。経営情報学会代表幹事の海老沢先生は，「情報は，希少であるが故に価値があると言われていたが，現在，広く公開されることによって価値が増大するとも言える」と研究会でおっしゃった。これは，ある「情報」に対する価値観が人によって異なるという側面から，多量の情報を広く公開することによって，ある人にとっては全く役に立たないと思われる情報の中から別の新しい発想の生まれる可能性を示唆し，そういう意味での価値を認めたものである。

ネットワークを通じて多くの人が多くの情報を入手できるようになればなるほど，新たな，創造的なものが創出される可能性が高まる。情報はより広く公開されるべきである。このように考えると行政の役割は重大である。従来のように，集めたデータを印刷して出すだけでは片手落ちで，それをコンピュータのデータとして使えるようにしなければならない。行政の持つ大量のデータをネットワークを通して利用者のコンピュータ上に，好きなように検索し呼び出し，それらをいろいろ処理加工することによって，新しい発想が生まれる可能性が高まる[13]。このようなことは経済の活性化にも大いに役立つであろう。行政は公文書や各種統計データ等のデータベース化とオンラインによる住民への検索サービスを早急に実現すべきであると考える[14]。

12) 全く発信先を明らかにせず，簡単にしかも不特定多数の相手に対してある種の中傷を行えるなど，顔の見えないコミュニケーションにおいては，その人間性が問われる。倫理に関する再認識が必要かもしれない。その他にも，例えば知的所有権など，明確にしていかなければならない問題はたくさんある。

13) 札幌大学の八鍬先生，佐藤先生，北海道工業大学の北守先生が行っている研究は興味深い。地図情報と各種統計資料をコンピュータに入力し，それを利用しての商店街活性化プランの研究である。そこでも，必要とされるデータを独自で入力するのは小さな商店街では困難で，行政のサービスとしての活動を要望している(「ネットワークコンピューテングとDSS」)。

14) もちろん本稿の最初に述べたように，これらは一方では過ちの多発と拡散という負の側面を必然的に有することになる。コンピュータ利用は常にこのような諸刃の剣として存在することを忘れるわけにはいかない。

V　おわりに

情報公開制度についての本稿では，

① 情報公開制度制定の動きに関する社会的背景を文献等を通して概観した。

② 道議会の審議過程やその他文献により，情報公開制度の核になるべき諸事項について検討を行った。その中で特に，個人的データの訂正権の確立（個人情報保護制度に関連する）と，不服申し立て制度に関する審議会のあり方，及び行政機関の所有するデータの情報化社会に伴うデータベース化，オンライン化の実現の必要性，について触れた。続いて，たとえ制度が制定されていようと，それが住民に広く認知されていなければ全く意味のないことを指摘し，電話アンケートによる調査に基づいて，ほとんどの住民が情報公開制度について知らないことを述べた。その上で住民に知ってもらうための広報宣伝の改善の必要性を述べた。

③ 前節を受けて最後に，コンピュータの技術革新による社会的諸変革に関する所属学会等での研究報告に示唆を受け，コンピュータの技術革新によって可能となるであろう新しい情報公開～公文書や各種統計資料のデータベース化とオンラインによる住民へのサービス～の実現を提言した。

感謝　本稿の執筆に当たって，行政情報センターから多大の資料をいただきました。特に，突然訪ねたのにも関わらず，気持ち良く対応してくださった北海道総務部文書課行政情報センター主査の友原政彦さんと石川徹さんに心より感謝します。また，不躾な「北海道の情報公開制度についての質問に関する回答のお願い」に対しても，回答と資料を送っていただきました。

北海道女子短期大学経営情報学科の学生，川崎美佐代さん，宮田英代さんの二人には，コンピュータからアウトプットされたデータをもとに，長時間，電話帳からサンプルデータを抽出してもらいました。須藤美雪さん，竹内克枝さん，竹田智美さん，田村史恵さん，能島知里さんの５名には土曜の午後にもかかわらず，冷汗をかきながら電話アンケートを実施してもらいました。北海道女子短期大学入試事務室の高橋由樹さんには，コンピュータへのデータ入力をお手伝い願いました。これらの人々にこの場をかりて感謝の意を表します。ありがとうございました。

参考文献

[1] 拙著「情報の特徴と分類」北海道女子短期大学研究紀要第23号(1988年11月)。

[2] 1984年度行政法木佐ゼミナール「ふるさと北海道の情報公開－その制度化に向けて－」北海道大学法学部，1985年。

[3] 総務庁行政管理局／監修『情報公開・制度化への課題　情報公開問題研究会中間報告』第一法規，1990年。

[4] ジュリスト：『情報公開・プライバシー』有斐閣，1981年。

[5] 北海道総務部文書課行政情報センター『北海道の情報公開　平成元年度　情報公開制度運用状況年次報告書』北海道，1989年。

[6] 北海道総務部文書課行政情報センター『情報公開事務の手引』北海道,1991年。

[7] 北海道議会定例会議事録

[8] 北海道総務部情報管理課『ほっかいどうの情報管理』北海道，1991年。

[9] 個人情報保護対策研究会『北海道における　個人情報保護対策に関する基礎的調査研究』北海道（総務部文書課行政情報センター），1991年。

（資料1）

情報公開制度アンケートマニュアル

「○○さんのお宅ですか。実はわたくし，北海道女子短期大学の者ですが，短大の村松先生の研究のために電話アンケートを実施致しているところです。純粋に学術研究のためで，○○さんにご迷惑のかかることはいっさいありません。お忙しいところ誠に申し訳ありませんが，1,2分で終わりますのでご協力をお願いできませんでしょうか。」

ＹＥＳ　ＮＯ→「研究のためで，ご迷惑は絶対にかけませんし、1,2分ですのでよろしくお願い致します。」
｜　※内容を聞かれたら
｜　「情報公開制度に関する調査です。よろしくお願い致します。」
｜　　ＹＥＳ　ＮＯ→「そうですか，お忙しいところ申し訳ありませんでした。失礼致します。」
｜　　↓
↓←－－－－－－－－－－－－←

「では質問致します。
（はい，いいえでお答ください・・アンケート実施者へ口頭指示）

1　以前，情報公開制度という言葉を聞いたことがありますか。
（はい　　いいえ）
2　北海道には情報公開制度が制度化されていると思いますか。
（はい　　いいえ）
◎はい→札幌の場合，その窓口がどこにあるかご存知ですか。
（知っている→「どこですか？」→
知らない）※正解を聞かれたら
「道庁赤れんが庁舎です」

質問は以上です。もし差し支えがありませんでしたら年齢を20代，30代という形で教えてもらえないでしょうか。
（10代　20代　30代　40代　50代　60代　70代以上　）
ご協力を感謝致します。お忙しいところ誠にありがとうございました。

注1　他の調査も同時に行ったので，タイトルを変更してある。
また，途中の質問事項も省略している。
注2　「はい，いいえでお答ください。」と言うようにアンケート実施者に口頭で指示した。
注3　男女別は，声で判断してもらった。

（資料２）

平成３年７月　日

北海道総務部
文書課行政情報センター様

北海道女子短期大学
経営情報学科
村　松　幹　男

北海道の情報公開制度についての質問に関する回答のお願い

拝啓　時下ますますご清栄のこととお慶び申し上げます。去る２月下旬，行政情報センターを連絡もなく突然訪ねたにもかかわらず，貴重な資料を頂きありがとうございました。その後さまざまな雑用に追われ，また自らの怠慢，浅学のため遅々として研究が進まず失礼しております。

さて，頂いた資料や道議会議事録，その他文献等に目を通しつつ何とかまとめようと努力しておりますうちに，多少お聞きしたい点が出て参りました。お忙しいところ誠に申し訳ありませんが，簡単で結構ですのでお答え頂ければ幸甚の至りです。宜しくお願い申しあげます。

敬　具

記

1　知事は昭和61年第１回定例会の答弁で「北海道公文書の開示等に関する条例」の実施機関から公安委員会を除外したことについて，「実施機関となり得る条件が整った段階で制度を実施するということもやむを得ない」と発言しておりますが，その後どのような方策を取られ，実施に向けてどのような状況にあるのかを簡単で結構ですのでお教えください。

2　知事は昭和61年第１回定例会の職員の意識改革に関する答弁で
・全職員向けの印刷物の配布（今までも配布したし，今後も引き続き行う）
・説明会の開催
・研修所における研修科目への取り入れ
等による制度の趣旨の徹底を図ると述べていますが，現在する資料がございましたらお送り下さい。

3　道の統計資料等のデータベース化がどのくらい進んでいるのか教えください。
（望めばオンラインが可能でしょうか。またそのようなサービスを実施しているのでしょうか。していなければ実施するご予定がございますか。）

4　道庁内のいわゆるOA化はどのくらい進んでおりますか。
（漠然としていてお答えにくい質問かと存じますが，道庁内のコンピュータの普及・利用の状況は外にいる私たちには全く分かりません。なにか資料がございましたら，お送りください。）

5　お伺い致しましたとき，個人情報保護条例制度に向けて，関係課長レベルの報告書をまとめているとのことでしたが（もし，私の聞き間違いでしたらご訂正ください），その後どのようになりましたか。

追伸　かかった経費はこちらで持ちますので，コピー代その他ご請求ください。また，郵送に関しては着払いでお願い致します。お忙しいところ誠に恐縮ではございますがなにとぞ宜しくお願い申し上げます。

(資料3)

事　務　連　絡
平成3年9月12日

北海道女子短期大学
経営情報学科　村松　幹男　様

北海道総務部文書課
行政情報センター主査

北海道の情報公開制度について（回答）

さきに，御照会のありましたこのことについて，下記のとおり回答します。なお，御不明な点は，下記あて御照会ください。

記

1　公安委員会については，広域的機能に由来する全国的な調整の必要性や捜査活動への影響など，現在もなお解決されなければならない問題が残されておりますが，今後更に他府県の状況及び公安委員会の考え方などを勘案しながら，検討していかなければならないと考えております。

2　条例制定時から職員に対して，説明会，研修会，職員啓発紙の発行などを行ってきており，現在も行っております。

職員啓発紙については，平成3年7月30日付けで第10号を発行しましたので同封いたします。

3　統計資料等については現在データベース化を進めているところですが，オンラインが可能な状態にはなっておりません。

4　「ほっかいどうの情報管理」と題する小冊子を同封しますので御参照ください。

5　「北海道における個人情報保護対策に関する基礎的調査研究」と題する報告書を作成しましたので送付いたします。

連絡先
電話番号　011－231－4111 内線 22－395
総務部文書課行政情報センター　見瀬宛