

情報公開の今—ランキング10年の成果と課題

全国市民オンブズマン連絡会議

1, はじめに

全国市民オンブズマン連絡会議が情報公開度ランキングの調査に着手したのは1996年10月。今年で10年目を迎えます。

この10年の調査で自治体の情報公開度は全体的に高まったとは言えるでしょう。しかし、現状が情報公開制度として十分だとは到底言えません。情報公開度ランキング調査をはじめた理由の一つに、情報の公開が行政の腐敗を防止することにつながる、というものがありました。しかし、この一年間だけをとっても、大阪市の職員厚遇問題や警察や経産省での裏金づくりなどは相変わらず情報が公開されないところで腐敗が進行していることを示すに他なりません。

直接市民から選挙で選ばれる議員さんや会派の政務調査費の情報公開も遅れています。情報公開制度の目的として、政策形成過程に市民の意思を反映させることが挙げられますが、政策形成と市民の意思を媒介する議員や会派の情報公開度の低さは、情報公開制度の意義がまだまだ根付いていないことを示すものです。

自治体の情報公開度という観点からみれば、ここ数年、二極化が顕著です。情報公開が進んでいない地域ではどのように情報公開度を高めていくかが課題となっています。

国や自治体、公社の天下り先のOB団体に対し、業務委託の名目で多額の資金が使われている事実も現れていますが、当のOB団体の再委託先や再委託金額など、OB団体よりも下流の情報については、現状の情報公開制度では対応することができません。

さらに、緊急の課題として、行政の民営化にともなう情報公開の問題があります。これまで公開されていた情報が、行政組織の民営化や公の施設の民間委託によって情報公開法や条例の対象からはずれてしまう事態が続出しています。

これらの問題意識をもとに、本大会ではこれまでのランキングを振り返り、現状の課題を確認するとともに、これからの情報公開のあり方を検討します。

2, ランキングの10年を振り返る

(1) 総合順位

失格の自治体も含め、過去9回の獲得平均得点で都道府県、政令市それぞれをランク付けしました【資料1】。一位は宮城県の78.4点、二位は岩手県の68.

2点とつづきます。一方、最下位は宮崎県で32.5点、46位は長崎県の34.6点、45位の福岡県の35.8点と、九州6県では大分県の32位が最高で、九州地方の低迷が際だっています。

これと対照的に、北海道と東北4県が上位13位に入る健闘をしています。

2004年度までに調査対象とした13の政令市でみると、一位は川崎市の62.8点、最下位は北九州市の40.4点、12位は大阪市の41.2点となっています。

(2) 部門別公開度の変遷

) 得点率を算出

過去9回の調査事項を、首長部局の公費支出情報(交際費・出張旅費・食糧費)、政策形成過程情報(予算概算要求書・庁議の議事録・工事成績評定書・監査書類)、入札関係情報(入札結果調書、警察備品予定価格) 公社情報(土地開発公社・住宅供給公社)、議会関係情報(議長交際費、政務調査費、議会視察旅費)、警察関係情報(信号機情報、出張旅費、交通安全協会委託費、本部長交際費、激励慰労費、捜査報償費)に類型化し【資料2】、それぞれの項目の得点率(各項目についての47都道府県の平均ポイントを配点ポイントで除して得たもの)を算出しました【資料3】。配点ポイントは私たちの期待値ですから、これにより、どの程度市民の期待に応えた情報公開がなされているかがわかると考えました。

) 全体の傾向

過去9回の平均得点率を算出しました【資料3】。その結果は次の通りです。

首長部局の公費支出情報(58.5%)

政策形成過程情報(65.9%)

入札関係情報(48.2%)

公社情報(56.0%)

議会関係情報(20.0%)

警察関係情報(21.2%)

一見して明らかなように、議会関係情報と警察関係情報の得点率の低さが際だっています。平均値をとったことにより、対象データの多寡や項目に影響された面もありますが、すくなくとも議会と警察が情報公開の要請に全く応えていないことは確かです。

) 部門別評価

首長部局の公費支出情報(交際費・出張旅費・食糧費)

項目としたのは、食糧費(第1回～第3回)、出張旅費(第1回～第3回)、首長(部長)交際費(第2回～第9回)です。

過去9回の平均得点率は58.5%ですが、これは全体に公開度が低い初

期の調査結果を含むことに起因します。交際費の得点率についてみると、調査を開始した第2回(97年度)は30%弱でしたが、昨年度(04年度)の第9回では80%となっています。自治体によりばらつきはあるものの、首長部局の公費支出情報については過去10年で大幅な改善があると言って良いでしょう。

政策形成過程情報(予算概算要求書・庁議の議事録・工事成績評定書・監査書類)

項目としたのは、予算概算要求書(第5回)、庁議の議事録(第6回)、工事成績評定書(第7回)、監査書類(第7回・第8回)です。

このうち、予算の概算要求書の得点率が30%と低い他は、65%以上の得点率となっています。しかし、この項目の問題は、数字に表れないところにあります。情報として紙に残されたものの公開度は低くはないにしても、その公開された情報の内容が実際に政策形成過程の根幹となる情報を含むか、という点については明らかに不十分だからです。ここでの問題は、本当に重大な情報は公文書として保存されていないこと、庁議の議事録の調査で明らかになったように、庁議自体も政策形成の場として機能している自治体はごく一部にすぎず、多くの自治体では、自治体のどこで真の政策決定がなされるか自体が明らかにされていない、ということではないでしょうか。

入札関係情報(入札結果調書・警察物品予定価格)

項目としたのは入札結果調書(第3回・第8回・第9回)、警察物品予定価格情報(第9回)です。

談合防止のための必要な要件として、予定価格情報を主に公開度を調査しました。得点率は48.2%ですが、注目すべきは、得点率が右肩下がりという点です。このことは、入札の対象物件や所管によって公開度が異なることを意味します。工事の予定価格は公開するが、物品の予定価格は公開しない、とか、県警で所管する警察物品の予定価格情報は公開しない、など、自治体内での対応はまちまちであることは、予定価格の公開についての自治体の消極的な姿勢をうかがわせます。

公社情報(土地開発公社・住宅供給公社)

項目としたのは、土地開発公社の塩漬け土地情報(第4回・第8回)、住宅供給公社の塩漬け土地情報(第9回)です。

得点率は56.0%。これも右肩下がりですが、この原因は第8回以降の調査で基準を厳しくした結果です。公社情報についてはまだまだ公開が遅れていると考えます。

議会関係情報(議長交際費・政務調査費・議会視察旅費)

項目としたのは議長交際費(第4回)、政務調査費(第5回・第9回)、議会視察旅費(第6回)です。

平均得点率は20.0%。警察と並んで地方議会が自治体の情報公開を阻害しています。本来議員は市民から直接選出された公務員ですから、説明責任の観点からも情報を公開することが一層必要なはずですが、議会情報を公開しないということ自体に、選挙期間だけ市民の視点を意識すればよい、といった議員の奢りが見えますし、この結果は地方自治体の議会が機能不全に陥っていることを示すものと言えるでしょう。

警察関係情報(信号機情報・出張旅費・交通安全協会委託費・本部長交際費・激励慰労費・捜査報償費)

項目としたのは、信号機情報(第4回)、県警総務課出張旅費(第5回)、交通安全協会委託費(第6回)、本部長交際費(第7回)、激励慰労費(第8回)、捜査報償費(第9回)です。

平均得点率は21.2%。ただし、本部長交際費の得点率40%や全体にあまりにも低い公開度であるため、配点を減らし、採点をやや甘くした激励慰労費の得点率(70%)のデータも加えての平均ですから、いかに公開度が低いかがわかります。

私たちは官官接待の追及当初から非公開の背後に腐敗有り、ということを経験してきました。警察関係情報の公開度の低さの背後には捜査報償費を用いた裏金作りの隠蔽があることは容易に指摘できます。

3、公開度の決定要因

これまでの調査から、情報の公開度をわける要因としてどのようなものがあるかを検討しました。

(1) 近隣自治体の影響

九州6県が下位に集中している一方で、北海道と東北4県が上位13位に入っているだけでなく、近隣自治体のランキングが近接することは、埼玉県(19位)～千葉県(20位)、石川県(23位)～新潟県(24位)～福井県(25位)、愛知県(26位)～岐阜県(27位)、群馬県(34位)～栃木県(34位)などでも見られます。これらの結果から見る限り、情報の公開にあたって、多くの自治体が近隣自治体の公開度を参考に情報を公開している傾向があると言って良いのではないかと考えられます。このことは東北地方のように、相互により影響を与えれば良いのですが、九州地方のように、低(定)位置への安定をもたらすおそれがあります。

(2) 首長の交代

首長が交代すると情報公開度が高くなる、という傾向がみられます【資料4】。過去9年間に首長が交代した自治体は31、うち、前職、現職を通じて失格の東京都を除く30道府県で前首長の最後の年のランキング順位と新首長就任後二年目のランキング順位とを比較しました。その結果16府県がランキングを上げている、という結果となりました。反対に順位を下げた9県は青森県、埼玉県、山梨県、三重県、兵庫県、和歌山県、香川県、大分県、宮崎県でした(栃木県、沖縄県は同じ。新潟県、鹿児島県は新知事になってランキング1年目)。ランキングはあくまでも相対的なものですから、順位が下がったからと言ってただちに情報の公開度が低下したとの断定はできませんが、順位が前年比較で低下する、ということは、少なくとも改革の速度が他の自治体と比較して低いとは言えるでしょう。

とはいうものの、順位を低下させた9自治体のうち、青森県、山梨県、兵庫県、香川県は問題です。これらの自治体は前知事時代と比較して就任1年目、2年目と順位を落とし続け、就任2年目の段階で10位以上順位をおとしているのです。この4自治体の知事の情報公開制度に対する姿勢は疑問で、取り組み不十分とせざるを得ません。

(3) 公開請求の件数

47都道府県を対象に、ランキング調査を開始した96年度から昨年度(04年度)まで9年間の公開請求件数を調査しました【資料5】。公開請求件数と公開度との関係には明確に関連性がみられる、とまでは断定できないとしても、公開度47位の宮崎県の請求件数が42位、公開度46位の長崎県の請求件数が40位、公開度44位の山形県の請求件数が47位、この3県を除く公開度31位以下の14県でも、4県が請求件数も31位以下という結果となりました。少なくとも、公開請求件数の少ない自治体では公開度は高くない、ということはいえると思われます。

(4) その他の要因

情報公開請求の訴訟をきっかけとして公開度が高まることは私たちが経験していることです。また、不正支出が明るみになることで、再発防止策として情報公開制度の充実が公開度を上げる要因となった例も経験しています。

とはいうものの、現在のところ、情報公開度を高めることのできる特効薬はありません。しかし、少なくとも、情報公開制度に対する関心をもつことが公開度を上げるための必要条件であることは確かです。

4. 補助金の透明性調査

(1) 今回はじめて補助金情報の透明性を調査しました。

この1年間に大阪市では職員互助会に対する補助金の形で、職員に対する様々な厚遇問題が明るみにされました。また、他の自治体でも補助金の不正受給が発覚するなど、補助金を巡る違法は珍しくありません。

国の補助金については補助金適正化法が罰則規定も設けています。しかし自治体の補助金については、補助金の交付手続きや清算手続きを定めた統一的な条例を持っている自治体はきわめて少数で、多くの自治体では要綱、場合によっては要綱もないまま、慣行として補助金が交付されている自治体もあります。

こうした不透明なまま支給されてきた補助金は、大阪市の例を挙げるまでもなく、既得権益化したり、議員の不当な票田となったり、補助金交付をめぐる汚職や腐敗が発生するなど、自治体運営の健全性を害する原因の一つとなるのです。

そもそも補助金交付については、その有効性、経済性、効率性を市民が知ることができるだけの情報が公開されなければならないはずです。そこで今回、各自治体で補助金についての条例、規則を定めているか、補助金の種類、内容等、補助金交付の必要性を判断するための資料となる十分な情報を公開しているか、という観点から調査しました【資料6】。

(2) 調査方法

各自治体にアンケートを行い、規則や要綱を持っている自治体についてはこれらを取り寄せました。

補助金の透明性の調査は、補助金の一覧表作成の有無、有の場合には、補助金の一覧表に補助金に関するどの程度の情報が記載されているかを評価しました。

この透明度の評価項目は、所管局(課)、補助金の名称、交付先、交付先の数、交付額、公的補助割合、目的の明記、経過年数、補助金交付の根拠の9項目について、項目毎に1点を配点し、上記9項目以外の事項が記載されている場合には、さらに1点を加え、10点満点としました【資料7】。

(3) 結果

規則・条例の制定状況

補助金の交付について条例を制定していた自治体は都道府県、政令市中、三重県だけでした。ほとんどの自治体では規則止まりで、規則に従って補助金を交付していましたが、都道府県では兵庫県、山口県、愛媛県が、14政令市中では札幌市、横浜市、名古屋市、京都市、大阪市、神戸市が規則すら制定せずに補助金を交付していました。

条例も規則もない、ということは、法的拘束力をもった規範がないまま、補助金が交付されていることを意味します。このことは、補助金の交付がどのように決定され、用途をどう報告しなければならないかについての統一のル

ールが定められていないことを意味するため、補助金の交付が慣行化されたり、既得権化して、本当に必要な事業に補助金が交付されない結果を招いたりします。また、補助金をめぐる腐敗の温床となりがちです。

補助金一覧表作成の有無

自治体がどのような団体に、どのような補助金を交付しているか、という点が透明化されれば、補助金が既得権化することを防ぐことに役立ちます。また、こうした一覧表が充実すれば、厳しい自治体財源から補助金の必要性について広く市民の意見を取り入れた議論もできるようになります。

今回の調査では都道府県では25都府県が一覧表を作成し、政令市では札幌市、千葉市、横浜市、川崎市、広島市、北九州市、福岡市の7市が作成していました。職員厚遇問題が噴出した大阪市はやはり一覧表は作成していませんでした。

補助金一覧表の項目

補助金一覧表を作成していても、補助金の必要性を有効性、経済性、効率性といった観点から市民が判断できるためには、補助事業の目的をはじめとする情報の公開が不可欠です。

今回補助金についてもっとも詳細な一覧表を作成していたのは都道府県では秋田県、政令市では福岡市でした(ただし、秋田県は県の単独補助事業についての一覧表の項目は少なく、これを基準とすると7ポイントとなります。しかしそれでも都道府県中最も透明度の高い自治体であることは事実です)。

(4) 補助金の透明化に向けて

補助金の透明化は補助金を巡る腐敗を防止する観点だけでなく、真に必要な補助金のあり方を市民が検討する上でも必要です。そういう点で、首長の政策に関する重要な情報でもあります。また、補助金の必要性を市民が判断できるだけの資料が公開されることで、補助金の必要性について何らの検討もされないまま議員の票田とされる、といった不健全さも予防できます。そうなれば、地方議会の活性化も期待されます。

にもかかわらず、一覧表も作成していない自治体もいまだに多く存在します。そのような自治体では、これまで一体、どのような理由で補助金の交付が決定されてきたのでしょうか。限られた財源のなかで有効に補助金を交付することがどの自治体でも要求されます。そのために、補助金全体を鳥瞰図的に見渡すことのできる情報を前提として、開かれた議論を行うことが求められています。いまだに補助金の一覧表を作成していない自治体は、早急に対策を講じるべきです。

5, 一部事務組合と情報公開

(1) 一部事務組合とは、都道府県や市町村の事務の一部の共同処理を目的として設置される特別地方公共団体です(地方自治法284条)。上下水道事業や学校、ゴミ処理などの業務を複数の地方自治体が共同で行うために設けられるものです。

自治体がある業務を一部事務組合で行うようになると、当該業務は当該自治体の業務からはずれます。そうすると、一部事務組合に行かせた業務に関する情報は、一般的にもとの自治体の実施機関が保有する情報ではなくなるため、もとの自治体の情報公開条例に基づいて情報公開請求をしても、文書不存在ということになります。

情報公開を要綱で行っている一部事務組合もありますが、要綱に基づく非公開に対しては取消訴訟を提起することができません。もとの自治体と同じレベルの情報公開を実現するためには、一部事務組合も独自の情報公開条例を作成することが必要です。

上下水道事業やゴミ処理事業など、大規模な事業ほど一部事務組合に業務を行わせることが多いだけに、一部事務組合では多額の税金が使われます。加えて、2005年8月2日に汚水処理プラントの談合をめぐって公正取引委員会が立ち入り検査を行いました。この中には一部事務組合が発注したプラントも数多くありました。また、ゴミ焼却場の談合事件の舞台にも一部事務組合がなっていました。

一部事務組合が情報公開条例を制定することは、地方自治の情報公開を考える上で必要不可欠となっています。そこで今回は全国の一部事務組合に関する情報公開条例の制定状況を調査してみました【資料8】。

(2) 調査方法など

2005年7月、47都道府県に対し、県内の市町村(特別区)が加入する組合総数と、そのうち条例を保有している組合のそれぞれの数をアンケート調査し、組合総数を分母、条例保有組合を分子として条例制定率を算出しました。

(3) 調査結果

最も成績が良いのは兵庫県内の一部事務組合で、72.4%が条例を制定していました。ただ、兵庫県の条例化率は例外と言って良いほどで、47都道府県の平均条例制定率は16%、岩手県、広島県、鹿児島県については、県内の一部事務組合で条例を制定しているものが一つもない、という結果となりました。また、全国で最も多くの137もの一部事務組合のある北海道で7つしか条例化されていない、というのも問題です。今回はじめて一部事務組合の情報公開条例化率の調査をしましたが、一部事務組合は地方自治体の情報公開の最も遅れている

部分と言えます。

6. 課題

(1) 公益法人、特殊法人と情報公開

特殊法人である日本自転車振興会が財団法人産業研究所に出した補助金を、プロジェクトを所管する経済産業省の大臣官房企画室で裏金化している事件が発覚しました。自転車振興会の補助金は自治体の交付金が含まれています。また、国土交通省の中部地方整備局がOBの天下り先の社団法人に対し、年間116億円もの随意契約による調査業務の委託をしている事実も明らかになりました。中部整備局の随意契約を含む国土交通省の天下り先の全国9つの社団の事業収入は2003年度で800億円を超えますが、これらのほとんどが各地方整備局からの委託業務と考えられます。しかし、現状の情報公開制度では、いくら原資が税金であろうと、財団法人や社団法人等については情報公開制度がなく、これら団体の裏金作りの事実やOB団体への再委託の事実などを私たちが知ることは困難です。

(2) 民営化・独立行政法人化により、情報公開法や条例の対象でなくなるものが続出 指定管理者制度

2003年の地方自治法の改正により、公の施設の管理運営について指定管理者の制度が導入されました。これにより、地方公共団体自体が、地方公共団体が二分の一以上を出資した法人のみが管理していた自治体の施設を、民間団体が管理することができるようになったのです。病院、保育所、老人ホーム、体育館、ゴミ処理施設など、私たちの生活に密着する施設を民間が管理することも起こりえますが、その結果、指定管理者が管理することとなった施設についての情報の多くが首長の保有する情報ではない、として、公開対象情報からはずされるおそれが発生します。

しかしそもそも、指定管理者制度が導入される施設は税金で設立されたものですから、管理が適切に行われているか否かについては市民に公開されなければならないことは言うまでもありません。

これについて要綱で対応するところもありますが、非公開に対して取消訴訟を提起できない要綱だけでは不十分です。

独立行政法人化

国立大学が独立行政法人とされました。また、地方独立行政法人法の施行により、自治体の事業が独立行政法人化することがすすんでいます。

国立大学法人については独立行政法人情報公開法が適用されますが、地方独立行政法人には同法の適用はありませんから、地方独立法人は条

例改正なしには実施機関となりません。したがって、地方独立法人化によってそれまで公開されていた情報が公開されなくなる、という事態も起こります。至急条例改正が必要です。

公社・公団の民営化

新東京国際空港公団の成田国際空港株式会社への移行や帝都高速度交通営団の東京地下鉄株式会社(東京メトロ)への移行で、すでにこれらの情報は独立行政法人等情報公開法の対象からはずれてしまいました。このほかに、2003年10月1日に自動車安全運転センターと社会保険診療報酬支払基金が民間法人化されたことで、情報公開法の対象からはずれています。そして、今年中に日本道路公団も民営化されますが、このまま何の立法の手当もなければ、道路公団情報も独立行政法人等情報公開法の対象からはずれてしまいます。民営化によって我々が情報と遠ざけられる結果とならないよう、独立行政法人情報公開法の対象とするための立法化が必要です。

7 まとめ

(1) 情報公開条例の運用はまだまだ改善が必要

96年秋にはじめてランキング調査をしたところと比較して、首長部局の公費支出に関する情報を中心に、かなり改善されているところです。

しかし、議会、警察の情報公開はまだまだ情報公開の名に値しないといわざるを得ませんし、今回初めて調査した補助金の透明性については、半数以上の自治体で情報を公開することすら意識されていない状況です。早急に補助金の実態を調査し、その内容を市民が直ちに理解できるよう、補助金一覧表を作成する必要があります。

一部事務組合についても、条例制定は遅れています。早急に条例制定を求めます。

(2) 民営化・独立行政法人化と情報公開

民営化により、独立行政法人情報公開法の対象からはずれる法人が現れてきます。この傾向は今後もすすむと考えられます。また、地方自治体では、指定管理者制度を導入した施設に関する情報や地方独立行政法人が条例の対象からはずれる事態も起こりえます。

しかし、これらを情報公開法や情報公開条例の対象とすることは、法技術的に十分に可能です。むしろ、独立行政法人の民営化や指定管理者制度の導入を検討していながら、その後もどのように情報を公開していくかを検討していないことは片手落ちと言えると考えます。これらを法や条例の対象とすることに

加え、これらに対する情報の公開が少なくとも現在よりも後退しないよう、的確な運用がなされることを強く求めます。

(3) 公金支出に対する新しい情報公開制度の提案

公益法人などで事業収入の多くを公費によっている場合については、別の制度、たとえば、当該公費を用いた事業についての情報を公開するよう、当該団体に直接請求できる制度が検討されて良いのではないのでしょうか。給付請求による情報の開示を求められる法制度として個人情報保護法に例があるところで、必ずしも法的に困難なものではありません。いかなる場合に請求に応じなければならないか、といった問題についてはむろん、今後の検討が必要ですが、新しい情報公開制度として検討を開始することを提案します。

(4) 情報の公開度を高めるには

先に決定的な方法はない、と述べたところですが、情報公開制度が市民にとっても、同時に行政にとっても重要な制度であることを行政当局も理解することが必要です。この10年、ランキング調査をしてきたことは、私たち市民の視点から見た使いやすい情報公開制度に対する意見表明でしたが、私たち市民が今まで以上に情報公開制度を用い、行政の問題点を指摘し続けることが、最終的にはより良い情報公開制度に向けて必要なことであることを確認したいと思います。

以上