

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ーネット、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と。

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、公衆浴場台帳など、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⁾。鳥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鳥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

鳥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、鳥根県は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って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—

(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、全国でも鳥根県でも、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かと思われる。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

鳥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（鳥根県情報

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、鳥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こ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。

鳥根県では現在、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、鳥根県が示す「鳥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被害者であることに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

の観点から、相談記録そのものの開示を認めてよいのではなかろうか。

すなわち、DV被害者である相談者が、保護命令を得た後に提起した離婚訴訟については、その証拠として相談記録について弁護士会を通じた開示照会等がなされた場合、直接本人の意思確認を行った上で、相談記録を開示提供¹⁴⁾してもよいと考える。

ただし、提出する場合、当該第三者（この場合は加害者とされる夫）に対する意見書提出の機会を付与する必要があるが（条例20条2項2号）、これは当該第三者の同意がないと提出できないという同意権付与ではなく、夫の反対意見があってもその意見に拘束されるものではない。

(4)保護と開示のあり方

DV被害者は身体的にはもちろんのこと、精神的にも大きな苦痛を抱えている。DV加害者の大半は、家庭内で妻子に対してのみ威圧的支配を行い、他人に対しては極めて常識的に振舞うため、外部からは発見されにくく理解が得られないことが多い。加害者の元を離れようにも、中には執拗に追いかけて攻撃してくる加害者もあり、明日からの安全や経済的自立の見込みが立たないと、その決断も困難である。何より、長年支配・抑圧され、無力感にとらわれ、抑うつ状態にある被害者も多い。

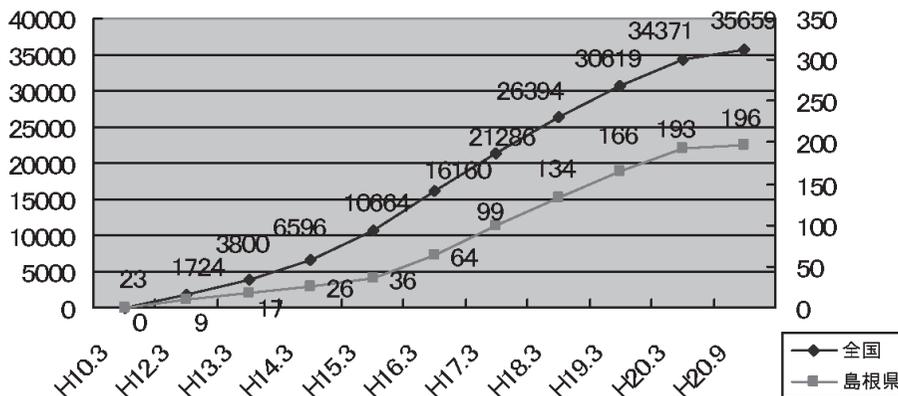
そういう状態の中から、身一つで加害者の支配から逃げ出してくる被害者も少なくない。それまでの人間関係を含めた生活すべてを捨て去り、新たに人生をやり直すため、一人、社会に踏み出していく決意をし、離婚訴訟を提起するまでに回復した被害者に対し、保護命令を得ている場合については、二次被害防止の観点から、相談記録そのものの開示提供を実現できるよう、今後さらに検討を深めたい¹⁵⁾。

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

特定非営利活動促進法は、2008年12月1日をもって施行から満10年を迎えた。全国のNPO法人数は3万5千団体を超え、島根県内のNPO法人数も200団体に達しようとしている。

表1：年度別のNPO法人の推移



(出所 島根県NPO活動推進室)

鳥根県のNPO法人数は、2008年9月末で196団体であり、法人数は47都道府県中全国第45位にとどまるが、人口10万人当りでの法人数は全国第14位に位置している。また、2006年に総務省が実施した社会生活基本調査によると、ボランティア参加率は34.0%で全国第2位であり、鳥根県内ではNPO活動が活発に展開されていることが窺える。

特定非営利活動促進法ではNPO法人の活動分野を17に分類している。分野別で見ると、全国では、①保健、医療、福祉（58.0%）②社会教育（46.0%）③まちづくり（40.7%）④子どもの健全育成（40.4%）⑤学術、文化、芸術、スポーツ（32.7%）⑥環境保全（28.3%）の順であり、鳥根県では、①保健、医療、福祉（69.4%）②まちづくり（59.7%）③社会教育（46.9%）④子どもの健全育成（44.9%）⑤環境保全（38.8%）⑥学術、文化、芸術、スポーツ（37.8%）の順である。全国と比較すると、上位6分野は順位の違いはあるものの、6分野とも共通している。活動分野別に全国と比較すると、①保健、医療、福祉の割合が11.4%高いこと、②まちづくりの割合が19.0%高いこと、③環境保全の割合が10.5%高いこと、の3つの点に大きな特徴がある。

鳥根県のNPO法人は、1999年4月に「訪問看護ステーション愛」が第1号として認証され、2005年4月に100を超え、2007年11月には西ノ島町の「くらしアトリエ」が認証を受け、県内全ての市町村にNPO法人が誕生した¹⁶⁾。

鳥根県のNPO活動は、特定非営利活動促進法が施行された1998年12月から2005年3月までが第1ステージ（揺籃期）であり、100号目のNPO法人が誕生した2005年4月から第2ステージ（成長期）に入ったと考えられる¹⁷⁾。

鳥根県のNPO活動を第1ステージから第2ステージへと発展させた礎は、2005年3月に制定された「県民いきいき活動促進条例」である。この条例は地元鳥根大学の行政学を専攻する学生グループが条例（案）を作成し、県及び県議会に提言を行ったことに端を発し、議員提案により制定されたものである。この条例は条例（案）だけでなく各条文の逐条解説まで作成した学生グループの立法活動を契機として制定された条例であり、「市民立法」といえるものである¹⁸⁾。

この条例の目的は「自立的に発展できる快適で活力ある鳥根」を築くことであり、県民の自主的で主体的な活動と地域社会を構成する人々や団体と行政が連携・協力することにより、県民一人ひとりがいきいきと心豊かに暮らせる地域社会の実現を目指している。

この条例を受け、2006年2月に県民いきいき活動促進基本方針が策定された。基本方針では施策の基本的方向として、①行政自らの意識改革、②時代の変化への県民の自覚と認識、③地域課題に対する多様な主体の共通認識と役割、④多様な主体との対等な立場での相互協力、⑤県民の理解を得た支援、⑥行政の説明責任と評価、⑦市町村との連携、の7つを掲げている。そして具体的には、県民いきいき活動の促進と、県民との連携・協働による行政の推進の二本柱で促進施策を展開することとしている。

(2)第1の柱—県民いきいき活動の促進—

第1の柱である県民いきいき活動の促進は、情報の発信や参加の促進と人材の育成支援やNPOのネットワークづくりなど、県民いきいき活動の普及啓発と充実を図るため、間接的な支援を中心に事業を展開してきた。

2007年5月、溝口善兵衛知事は、選挙公約に掲げた県民参加・協働の100のアクションプランの具体化を指示し、6月補正予算で県民いきいき活動促進事業が創設された。この

事業の目的は、「NPOをはじめ多くの県民の皆さんのユニークな発想や企画力を活かした公益的活動（県民いきいき活動）を一層充実させ、活動の輪を拡げ、もって地域の活性化及び地域の自立を図る」ことである。具体的には県民活動支援事業（単年度、上限100万円）とNPO法人自主活動強化支援事業（3ヵ年、上限500万円）の2つの事業からなる。両事業に共通するのは、いずれも、①公共性、公益性が高く、地域社会への貢献が期待されるもので、事業分野は問わないこと、②申請者自らが実施するものであること、の2つの点である。そして、NPO法人自主活動強化支援事業は、NPO法人の自立を促進するため、事業の内容に創意工夫が凝らされ、NPO活動の基盤強化に資する事業に助成するのである。審査会は民間委員を中心に構成され、松江、浜田、隠岐と県内3ヵ所で公開審査方式により行われた。それまで、しまね女性ファンド、しまね文化ファンド、いきいきファンドなど、対象となる分野や人を限定した助成制度はあったものの、事業分野を問わない助成制度はほとんどなかったことから、64件もの応募があり、16件が採択された。

この事業は、平成20（2008）年度からは県民いきいき活動支援事業として、（財）ふるさと島根定住財団において、引き続き実施されている。

（3）第2の柱—県民との連携・協働による行政の推進—

1) 県民との協働による島根づくり事業

第2の柱である県民との連携・協働による行政の推進は、協働のための体制づくりと地域活性化のための環境づくりを中心に展開してきた。協働の推進を具体的に進めるための中核的事業が平成17（2005）年度から平成19（2007）年度までの3ヵ年実施した県民との協働による島根づくり事業である。この事業の目的は、「民間のユニークな発想や企画力を活かした活動と行政が協働することにより、力を合わせて地域づくりを進める」ことであり、具体的には、①提案者の持っている発想力・企画力を活かした事業の実施による事業効果の向上、②先駆的な取り組みとして広く紹介し、地域活性化への波及効果を期待、③協働プロセスの経験による意識改革とさまざまな施策（改革）への活用、の3点に集約される。

応募者はNPO法人と住民グループに加え、企業も対象としており、助成額は1事業当たり200万円以内である。応募内容は、2つの部門（自由提案部門とテーマ設定部門）で事業提案を募集する方式であり、自由提案部門は地域振興部地域振興室が、テーマ設定部門は環境生活部NPO活動推進室が担当するという両部共管の事業である。テーマ設定に当たっては、庁内各部局から募集し、各部局の主管課長で構成される庁内推進会議で協議の上、テーマが決定される。審査会は、民間審査員による一次審査と各部局の主管課長で構成される庁内推進会議による二次審査からなり、審査会に先立ち、NPO活動推進室と地域振興室が県庁事業担当課と共に提案者にヒヤリングを行い、事業内容を確認している。

2) 協働事業の成果と評価

平成17（2005）年度からの3ヵ年で97事業、約1億円の助成を行った。その中からいくつかの事例を紹介したい。まちかど研究室が取り組んだ「どこでもバスブック作成事業」では、県内全域のバスブック（路線図&時刻表）が作成された。島根県は高齢化・過疎化が進み、公共交通手段が限られている地域である。交通弱者にとって『どこでもバスブック』は、貴重な移動サポートグッズとなっている。NPO法人まつえ・まちづくり塾が取り組んだ「出雲そばを活かした地域の活性化事業」では、出雲そばのソムリエ「そばり

え」を認定するというもので、地域資源（出雲そば）から新たな人的資源（そばりえ）を発掘・誕生させた。NPO法人たすけあい平田の「まめなかコール」では、簡易な独居老人の安否確認システムであり、高齢化が進行する島根県において喫緊の課題に対応した取り組みである。出雲市総合ボランティアセンター運営委員会が作成した災害ボランティアマニュアルは、一昨年出雲市で発生した水害に際し、早期の災害ボランティアセンターの立ち上げ・迅速な災害ボランティアの派遣に大きな力を発揮したところである。

事業実施後に実施団体と県担当課に対して行ったアンケート調査によると、県との協働により単独より事業効果があったとの回答が団体、担当課とも90%を超え、次年度以降も事業を継続しているとの回答も90%を超えている。このように、団体、担当課ともこの事業に高い評価を与えている。この協働事業によって、地域課題に民間の視点で様々な取り組みがなされ成果をあげており、実施団体の多くが助成終了後も事業を継続し地域社会に貢献している。

3) よりよい協働事業とするために

このように、着実な成果を挙げている協働事業であるが、事業の振り返り・検証会等を通じて、5つの課題が浮き彫りになった。まず、自由提案部門では、①団体の要望事業が自由に提案されるため、担当課は事前に協働事業を行う準備がなく、当初想定しない付加業務になることから、協働の円滑な対応が困難な場合があること、②提案に制約がないため、団体の通常活動の延長線上にあるものが多く、協働事業としての意味が薄く、単なる補助事業として誤解されている傾向が強いこと、であった。次に、テーマ設定部門では、③提案事業が担当課のテーマ設定の意図とずれがあり協働できにくい場合があること。そして、自由提案・テーマ設定部門に共通する課題として、④提案団体と担当課の関わりが事業採択後で、時間的余裕がないことから事業実施前の課題、解決方法の共有化や役割分担の明確化が不十分となっていること、⑤審査会が一次審査、二次審査の2段階となっていることから事業提案から採択まで3ヵ月を要していること、があげられた。

浮き彫りとなった5つの課題に対し、次の視点で協働事業の再構築を図ることとした。まず、課題①については、自由提案部門は、提案事業の協働化に困難が多いため取りやめとし、テーマ設定部門を再構築する。ただし、テーマは、様々な分野からの提案が可能となるよう、各部局からの提案に加え新たにNPO等からの提案を求め設定する。次に、課題②については、事業採択にあたり、協働の相乗効果と役割分担の明確化に、より重点を置く審査方法とする。そして、課題③④については、テーマ設定後の事業企画段階から提案団体と担当課が協議し、合意できた事業を提案団体が応募する。更に、課題⑤については、事業の審査は民間委員を中心とした公開審査会で行い、採択の迅速化とともに審査の透明性を高める、といった対策である。

4) しまね協働実践事業

こうした改善策を講じ、平成20（2008）年度に新たにしまね協働実践事業が創設された。この事業の目的は、「民間の公益的な活動を行っている団体と協働して事業を実施することで、地域課題の解決を図り、多様化する県民ニーズに対応した、よりきめ細やかなサービスの提供を図る」ことである。具体的には、①提案者の持っている発想力・企画力を活かした先駆的事业の展開、②互いの長所や強みを活かして協働することにより事業の相乗効果を高めること、③協働プロセスの経験による意識改革と地域自治力の向上、を企図し

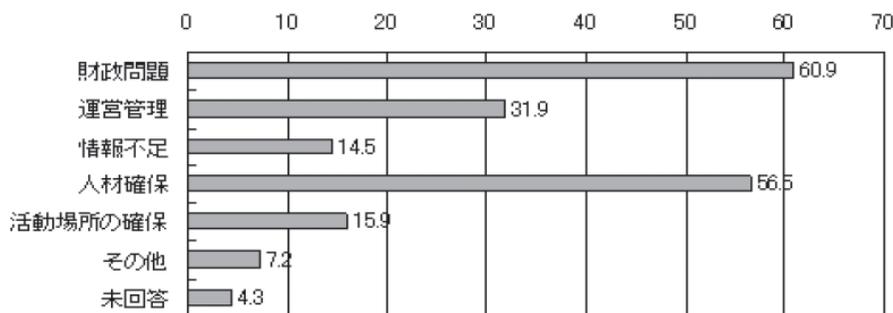
ている。応募者は島根県内のNPO法人・住民グループ・企業であり、助成額は1事業当たり200万円以内である¹⁹⁾。

平成20（2008）年度事業のテーマ募集には、NPOから17件、庁内から8件の応募があり、NPO提案から2件、庁内提案から1件のテーマが採択された。そして、3つのテーマに対し、16件の事業提案があり、8件が採択された。更に、事業採択後、提案団体と担当課との合同研修を2回に亘って実施するなど協働の質を高める工夫を凝らしている。

(4)第3ステージ（発展期）への飛躍の可能性をめざして

2005年に島根県が実施したNPO法人に対するアンケート調査（調査数114法人、回収率61%）によると、島根県内のNPO法人の会員数については、20人未満が47.8%、20人～50人未満が30.4%であり、50人未満のNPO法人が約8割を占めており、全国の法人（2006年調査：50人未満は約6割）に比べ、会員数が小規模な団体が多い。

表2：NPO法人の活動上の問題点



(出所 島根県NPO活動推進室)

活動上の問題点としては、運営上の財政的な問題（60.9%）が最も高く、次いで人材確保（56.5%）、経理や労務管理上の問題（31.9%）と続いている。多くの法人が財政的、組織的な課題を抱えていることが窺える。

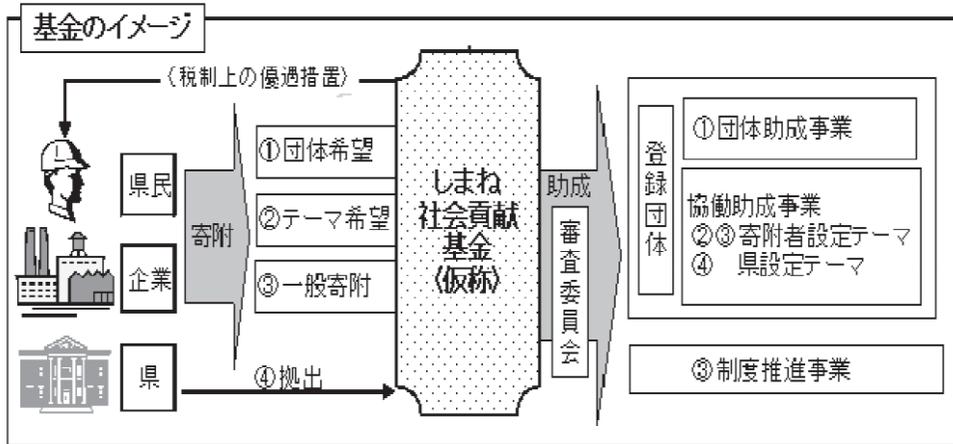
日本NPOセンターの代表理事を務める山岡義典氏によれば、NPO法人の収入については、「会費・寄付金収入と補助金・助成金収入と事業収入の割合がそれぞれ3分の1程度を占めているのが理想的」とされている。島根大学の学生グループが実施した調査によると、島根県内のNPO法人の収入内訳では、補助金・助成金は10.9%、会費・入会金収入は3.9%、寄付金・協賛金も2.6%にすぎない²⁰⁾。経済産業研究所の調査によると、全国のNPO法人では、会費・入会金収入は6.9%、寄付金・協賛金収入は6.3%となっており²¹⁾、全国と比較しても、島根県のNPO法人の場合には、会費・寄付金収入の割合、特に寄付金の割合が低い。

現行制度では、認定NPO法人に対する寄付については、寄付者に税制上の優遇措置が認められているが、全国3万5千を超えるNPO法人のうち、認定NPO法人はわずか89団体にすぎない。

島根県では、NPOの活動基盤の強化と協働環境の充実を目的に、新たにしまね社会貢献基金（仮称）の創設準備を進めている。この基金の特長は、一般寄付、分野別寄付だけでなく、寄付者が団体を指定して寄付することができる団体希望寄付を設けるところにあ

る。

図1：しまね社会貢献基金（仮称）の構想

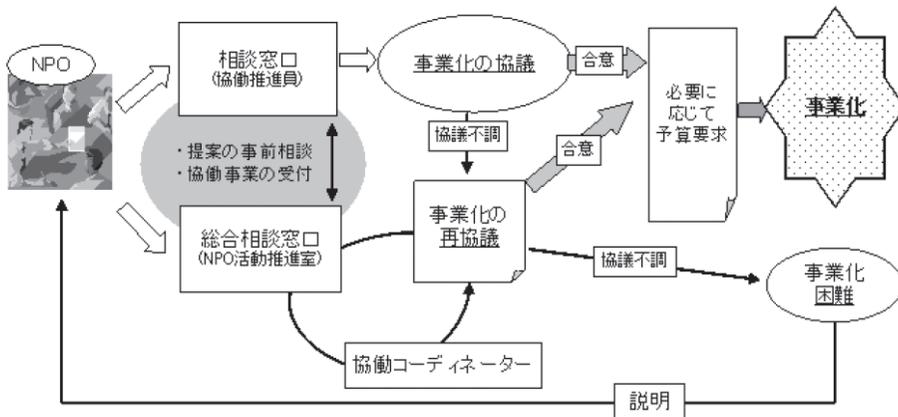


(出所 島根県NPO活動推進室)

NPO法人や市民活動団体など、あらかじめ登録した団体は、団体の活動をPRしながら団体希望寄付を募り、活動資金を獲得する活動を展開することになる。実現すれば、全国では埼玉、山形、愛媛、香川について全国5例目の制度化であり、NPO団体にとって、新たな資金獲得手段が用意されることになる。

また、平成20（2008）年度から本庁、出先機関、教育庁、警察本部の162機関に176名の協働推進員を配置し、協働に関する相談窓口を開設している。そして平成21（2009）年度からは新たにNPO活動推進室に総合相談窓口を開設予定である。

図2：協働提案への対応手続き



(出所 島根県NPO活動推進室)

NPO活動推進室の総合相談窓口と各所属の相談窓口では、協働提案を促進するため、将来的には業務・事業を特定せずNPOからの協働提案に対応することも視野に入れ、まず既存の県の業務・事業でNPOからの協働提案を求める業務を選定して公表し、提案を募集することから取り組みを開始する予定である。

しまね社会貢献基金（仮称）の創設と総合相談窓口の開設は、鳥根のNPO活動と協働を第3ステージ（発展期）に押し上げる原動力になりうるものと考えている。

むすび ローカル・ガバナンスの可能性

鳥根地域は、1990年代までは経済的に大きく依存してきた中央財政、殊に（整備の遅れなどから）優先的に配分されてきた公共事業が2000年代に入って大きく落ち込んだ。また徐々に進んでいる人口減少（自然減・社会減）に伴って、地方交付金も減少に転じており、全国一の高齢化比率のわが県にとって、医療・公的年金などの社会保障費の抑制も重しとしてのしかかっている。

日本の政策潮流には、21世紀に入ってさらに顕著となってきた問題もある。戦後日本は教育・福祉・医療等の戦後国家が保障していた生存権、教育権、居住権という人権原理や公共性原理をそれなりに大切にしてきた。すなわち、「応能負担・必要充足」という視点が重視されてきたといってもよい。けれども近年は、そのような政策傾向が後退に転じ、さまざまな社会ニーズは、必要があり負担能力があれば市場で自分のお金で買いたいという、「応益原則負担」、いわば受益者負担原則へ転換が生ずる傾き（いわゆる新自由主義的政策）がある。

日本の地域や社会には、それまでは必ずしも意識しなくても社会としての「まとまり（social cohesion）」^{22）}という社会規範がながらく保持されてきたといわれてきた。しかし、これも大都市部の団地等に多発しはじめた老人の孤独死やひきこもり・自死などに典型的にみられるように、コミュニティの「ささえあい」機能の衰退、社会の「砂状化」・解体傾向が目立っている。このような社会の自律性あるいは「自己組織性」をどのように活かしてゆくのか、という新たな課題も浮上している。

近年、自治体経営の手法としてのNPM（ニュー・パブリック・マネジメント）が注目されている。しかし、自治体の役割を本来もとめられているような人権原理や公共性原理による運営ではなく、公共サービスの供給者という役割からは撤退し、地域経営のヘッドクォーター（本部機能のみ）に特化していけばよい、縮小せざるをえないとの見方が強まりつつあるが、はたしてそれでよいのであろうか^{23）}。むしろここには、自治体財政難からくるやむをえざる対応という側面もある。

家族の小規模化・単身化、集落規模の縮小や衰退、人間の暮らしに必要な文化・まつりなどを含む地域コミュニティ機能や医療・介護・教育に関わる機能の低下などは、都市部にのみ生じているのではなく、むしろ鳥根のような農村部でも目立つ現象である。

地域の中に潜在している力を発揮し、支えあいや自治機能を拡充して、地域を再生してゆくためには、かつてのような「中央依存」や行政依存ではなく、地域のひとびとがみずからの知恵や行動力を組織することがもとめられる。その前提条件として、行政をはじめ情報公開の制度が確立し、社会的信頼度の高い地域となることが必要である。地域の人々の市民生活を保障するためにも情報保護のあり方についても工夫が必要である。行政はか

りに規模としては縮小し続けても、従来の受動的態度・縄張りの対応ではなく、ひとりひとりがいわば「NPOの精神」で地域にうって出て、創造性・活動性を高める、そのことで機能を強化する、という行政文化の変革がもためられている。そのようにしてはじめて行政と住民との「協働」が地域に力をもたらすことになるといえよう。鳥根の「地域の持続可能性」は、このようなローカル・ガバナンスの可能性を高めてゆく努力にも依存しているのである。

注

- 1) 情報公開条例において、公文書の「開示」という表現が一般的になりつつあるが、本稿では鳥根県条例の規定にしたがい公文書の「公開」という表現を用いる。
- 2) 塩野宏「情報公開法とその運用上の課題」『法治主義の諸相』(2001年、有斐閣) 280頁。
- 3) 塩野宏「分権時代にふさわしい地方行政のあり方」『建・地方政府』(1997年、鳥根自治体学会)。
- 4) 中海淡水化資料については、当時の河川課が旧建設省、農林水産省との協議経過の資料を全部公開したが、全部公開の故に報道機関は関心を示さず、報道されることはなかった。また、原子力発電所に係る調査情報の公開については、吉塚徹「原子力行政の情報公開—鳥根県の事例にふれて—」『講座情報公開—構造と動態—』(1998年、ぎょうせい)に詳しく紹介されている。
- 5) 2008年10月17日付け山陰中央新報によれば、鳥根県情報公開審査会の藤田達朗会長は「(審議は本来)迅速性が求められるが、議論の積み重ねが公開基準の向上につながる。拙速は慎みたい」と理解を求める一方で、「分科会をつくるなど、体制強化も一案」と話したとされる。
- 6) 情報公開法に「知る権利」を規定するかの議論の経過については、行政改革委員会事務局監修『情報公開法制—行政改革委員会意見』(1997年、第一法規)、畠基見『情報公開法の解説と国会論議』(1999年、青林書院)に詳しい。なお、「知る権利」の情報公開法への明記については、引き続き検討を行う旨の付帯決議が衆参両院でなされている。宇賀克也『情報公開法の逐条解説』(1999年、有斐閣) 16頁。
- 7) 全国知事会地方分権時代の条例研究会「情報公開条例をめぐる課題等について」(2001年2月6日第8回研究会資料)。
- 8) 「権利の濫用」規定を盛り込んでいるのは山梨県、千葉県、静岡県であり、三重県が検討中とされるが、「権利の濫用」規定はあくまで訓話規定であると考えられる。また、三重県では開示の有効期限を設けることを検討中。三重県HP参照。
- 9) 塩野宏教授は、情報公開法の制定経過を振り返る対談(『法律時報』80巻10号「立法による行政の変革と公法学」10頁)の中で、情報公開法ができたことによって会議の公開が進んだこと、会議の記録がきちんと残すように変わったことの意義を述べている。
- 10) 西尾勝『行政学』(1993年、有斐閣) 349頁。
- 11) 吉塚徹「地域政策戦略とローカル・ガバナンスの可能性」『地域政策研究の新地平—鳥根地域の将来展望のために』(2007年、公人社)。
- 12) 条例7条1項2号の「法令等の規定に基づくとき」には、このほか、裁判所からの証拠物の提出命令(刑事訴訟法99条2項)や、犯罪捜査のための必要事項の照会(刑事訴訟法197条2項)などが想定されている。これらの場合、例えば弁護士法23条の2は「できる」規定であり回答を義務付ける表現となっていないが、照会先には法律上の回答義務を課すものと解されることは判例上確立しているとされ、日本弁護士連合会では同条の改正に関する意見書を表明している。また、国会の内閣総理大臣答弁においても刑事訴訟法197条2項について同旨の説明がある。
例) 内閣衆質160第20号2004年8月10日小泉内閣総理大臣答弁書
- 13) 相談内容については、申し立てた個々の事実の記述は避け、概要的表現にまとめ記述する。
例) 「相談日：○月○日 主訴：夫からの暴力について、生活費について」
「相談日：○月○日 主訴：夫の女性問題について、離婚について」

- 14) 加害者以外の第三者情報等是非開示情報についてはマスキングを行う必要がある。
- 15) 相談記録の作成は、現在、担当者それぞれの判断に基づく部分が多く、開示に当たっては、今後、統一書式・記載方法等についての事務的な検討が必要である。
- 16) 2008年4月「くらしアトリエ」の事務所移転に伴い、再び西ノ島町が0となっている。
- 17) 元滋賀県職員で、現在特定非営利活動法人市民が支える市民活動ネットワーク滋賀の代表を務める阿部圭宏氏によれば「県内のNPO法人が100を超えれば、NPO法人が一般に認知されるようになる」という。
- 18) 毎熊浩一「島根大学法文学部行政学編集編『島根県地域いきいき活動促進条例（案）』関連資料」（2005年、『島大法学』第49巻第1号）。
- 19) しまね実践協働事業では、人件費をスタッフ経費、補助スタッフ経費、有償ボランティア経費の3種類に区分するとともに、直接費の30%を上限に間接費の計上を認めるなど、制度の改善が行われている。
- 20) 島根大学法文学部行政学演習編「島根県NPO法人実態調査報告演習」（2006年）。この調査対象団体から、認可事業費（介護保険・支援費等）での収入がある団体を除いた場合には、事業収入は46.5%と約3割少なくなり、補助金・助成金は29.8%、会費収入は15.0%、寄付金は4.7%となる。
- 21) 経済産業研究所「NPO法人アンケート調査結果報告」（2004年）。
<http://www.rieti.go.jp/jp/projects/np/>
- 22) social cohesionという概念は、社会的一体性と訳しうるがEU諸国で通常使われる意味合いをとっていえば「社会的まとまり」ともいえる。
- 23) 吉塚徹・前掲注11、7頁。

〔付記〕

吉塚徹教授が島根県立大学を退職されるにあたり、井上定彦と共に松村憲樹、原誠一、道前緑の4名で執筆することになった。

そのうち松村憲樹、原誠一、道前緑3名は、島根県大学院派遣研修制度に基づき島根大学大学院法学研究科を修了した1期生、2期生、3期生である。当時、島根大学で地方自治法を担当しておられた田中義孝教授（故人）が、吉塚教授（当時は川崎市理事）と福岡県出身で九州大学卒業という縁から懇意にしておられ、その田中先生の紹介でお会いしたのが最初である。その後、吉塚教授が島根大学教授として松江に赴任されてからは公私に渡って親しくさせていただき、3名が取り組んできた「島根自治体学会」という自治体職員の研究会活動にも参加していただいた。島根自治体学会は、1993年から地方分権をテーマに研究会を続けており、自治体や自治体職員はどうあるべきか、当時一番「旬」の研究者をお招きしては皆で議論し、その成果を1994年の『論・地方分権』から、『動・まちづくり』、『創・自治立法』、『建・地方政府』、1999年の『探・広域行政』まで、刊行物として編集発行している。その間、いろいろアドバイスもいただいたりし、そのご縁は吉塚教授が浜田の島根県立大学に移られてからも続いている。

吉塚教授は近著『地域政策研究の新天地—島根地域の将来展望のために』の中で、いま求められる自治体のあり方について、次のように述べている。「いまや、自治体が主体性を発揮して地域の暮らしやいのちに係わるすべての課題に主体的に取り組み、自らの責任で解決していく時代が来ている。とりわけ社会の構造転換に対応した自治体の政策イニシアティブと地域マネジメント能力が問われている」。そして、これを実現するためには、自治体職員の能力を高めることが必要と続ける。「自治体職員は公務員であると同時に地

域を元気にする地域リーダー、地域実践者である。・・・地域の活性化の出発点となるのは、まず自治体職員が自ら地域に出て行って、今までの縄張りを越えて自らがNPOだという自覚で動かねばならない」。

こうした吉塚教授の思いを私たち3人も共有し、引き続きご指導を賜りながら、多くの自治体職員とともにさらに実践を積んでいきたいと決意している。

なお、1は松村憲樹（現在、鳥根県環境生活部廃棄物対策課長）、2は道前緑（現在、鳥根県健康福祉部青少年家庭課上席調整監）、3は原誠一（現在、鳥根県環境生活部NPO活動推進室長）、「はじめに」「むすび」は井上定彦が主として担当した。

キーワード：情報公開条例 個人情報保護と開示請求 NPO活動
県民いきいき活動 協働

(INOUE Sadahiko、MATSUMURA Kenju、DOUMAE Midori、HARA Seiichi)