

答 申 骨 子 案

千葉県情報公開審査会

第 1 答申にあたっての基本的な考え方

本県の情報公開制度については

ア 施行されて15年余りが経過した。

イ この間、実施機関等の体制の処理能力を超えた大量請求や大量の異議申立てが、少数の請求者によって繰り返された。

ウ また、これらの請求は、特定の実施機関に集中していた。

エ その結果、開示決定までに相当長期間の延長が行われたり、異議申立ての処理が滞り、制度の円滑な運用が阻害されている状況にある。ことなどから、円滑な制度運用のためには、制度面からの見直しが必要とされていた。

そのようななか、県民の意見を情報公開制度の改善に活用し、徹底した情報公開を進めるため設置された、千葉県情報公開推進委員会から「情報公開の推進に関する提言」が出された。

この提言では、制度改革の方向性として、条例の理念に関するものや、新たな組織の設置に関するものなど、様々な視点からの提案が盛り込まれている。

この提言の内容のうち、条例改正を伴うもの等、制度の基本に関わる事項について、当審査会に諮問があった。

この諮問について、当審査会は、県の附属機関として情報公開制度の運営に関して、調査審議や建議の権能を有し、不服申立て案件の審査に携わっている立場からの検討が要請されたものとする。

当審査会は、このような諮問の趣旨を踏まえ、独自の立場から検討を加えるとともに、情報公開制度の円滑な運用を確保するために、より実効性のある施策を提案することを旨として、この答申をまとめた。

したがって、この答申は、今後の検討課題とすべきものについては、委員の意見の完全な集約まで行わず、実効性の観点から速やかに取り組むべき施策について、方向性を示すとともに、当審査会が独自の立場から特に提案すべきものを数多く盛り込んだ。

第2 諮問事項に関する意見

1 情報公開推進委員会の提言に関する事項

(1) 知る権利を条例の目的規定に明記することについて

「知る権利」については、現行条例において、情報公開制度を一層推進するための基本的な理念として、前文に明記されているところである。

この、「知る権利」を目的規定に明記する必要性等に関してはそれぞれ相違する意見があった。

[説明]

現行条例では、情報公開制度を一層推進するための基本的な理念として、前文に「知る権利」が明記された。

制度運用に当たっては、この意義を関係者すべてが認識し、制度の一層の充実に努めるべきである。

条例の目的規定（第1条）に改めて明記すべきかについては、次のような意見があった。

ア 知る権利は既に前文に明記されており、また、第1条には公開の促進と説明責任が明記され、実質的に原則公開が謳われているのであるから、改めて知る権利を明記する必要はない。

イ 明記されているのが前文だから軽いとは、必ずしもいえないが、第1条こそが中心でありそこに明記すべきというのももっともなことで、意味のあることである。

ただ、審議の過程で、「知る権利」の概念に関しては、確立しているとまではいえないとする意見があり、また、法令用語として使用することの妥当性について、次のような相違する意見があった。

ア 知る権利という言葉は、多義的であるが、国民の間では知る権利という言葉は定着して、理念として重要な役割を果たしていると考えられるので、法令上で使用することには意義がある。

イ 知る権利は内容・範囲がまちまちであり、これを法令上の用語として使用するのはいかえって混乱を招く。

(2) 個人情報の規定を改めることについて

個人情報の規定の改正は、プライバシーの範囲を明確化することの困難性や、個人情報保護法制との整合を十分考慮しなければならず、規定としては、当面、個人識別型を維持すべきである。

なお、個人情報に関する判例等の動向を踏まえて、プライバシー保護に留意しつつ運用を行っていくべきである。

[説明]

個人情報保護の問題は、プライバシーを始め権利利益に関する問題として慎重に取り扱わなければならない。

プライバシーの概念は、相対的なものであり、現在、法令上及び判例上保護すべきプライバシーの範囲が確定しているとはいいがたく、現状で、実施機関に判断を委ねれば、その判断によっては取り返しのつかない権利侵害が発生するおそれがある。

本県においては、個人情報保護条例の見直しが検討されているところであり、個人情報保護法制における個人情報の取扱いとの整合も視野に入れて検討することが適当である。

現行条例の運用に当たっては、社会情勢の変化や司法判断の結果等を踏まえながら、不開示とする個人情報の取扱いの変更も行ってきている。

したがって、今回の見直しにおいては、条例の規定としては個人識別型を維持するものとし、今後、個人情報に関する判例等の動向を踏まえて、不必要に不開示の範囲が広がらないよう、プライバシー保護に留意しつつ運用していくことが適当である。

(3) 特例条例を廃止し、本体条例と一体化することについて

特例条例については、不開示情報に関する開示の特例を定めたものであるが、現在では、公務員情報に係る最高裁判例等により開示される情報も多く、法体系の面からも特例条例を廃止し、本体条例と一体化すべきである。

[説明]

特例条例は平成10年4月の施行以降、次のような情報を一律に開示するなど、本県の情報公開の開示度の向上に貢献してきた事実がある。

ア 職務遂行に係る情報に含まれる県の職員の氏名

イ 食糧費の支出を伴う懇談会、説明会等の出席者の所属団体名、職名及び氏名

ウ 食糧費の支出に係る債権者の名称又は氏名等

エ タクシー料金等の支出に係る債権者の名称又は氏名等

法体系の面で、特例条例が存在することは、一般県民からみれば重層的でありわかりづらいので、これを廃止し情報公開条例と一体化すべきである。

この場合、開示される情報等の範囲について、現在の特例条例の内容から後退しないようにすべきである。

また、特例条例は、不開示情報の一部について開示の特例を定めたものであるが、現在では、公務員情報に関する最高裁判例等により開示される情報が多くなっていることにも留意すべきである。

(4) 存否応答拒否処分の適用範囲を限定することについて

「存否応答拒否は、不開示決定の方法の一つであり、適用すべき場面は、合理的に限定された不開示事項すべてにあるので、適用範囲を限定すべきでない。」とする意見と、「存否応答拒否は、決定に対する請求者の権利救済の意味で、他の不開示決定とは異なる面を有するので、適用範囲を限定すべきである。」との意見があった。

いずれの場合であっても、その適用にあたっては、請求者の権利を不当に侵害することのないように適正な運用が求められる。

なお、情報公開オンブズマン（仮称）への事前協議の義務付け等については、その必要性も含めて慎重に検討すべきである。

[説明]

存否応答拒否は、開示請求が特定の者や特定の事項を名指しして行われた場合など、不開示または不存在と回答しただけで、保護されるべき個人の利益や、確保されるべき公益を損なう場合があり得るので、現行条例の第11条に規定されたものである。

当審査会において、異議申立てに係る審査の結果、取り消すべきとされた例はあるものの、現行条例が施行された平成13年度から平成15年度までの適用例は16件であり、不開示決定を行った事案の件数全体の約0.3%となっている。

存否応答拒否の適用範囲を限定すべきかについては、次のとおり相違する意見があった。

ア 存否応答拒否は、いろいろな不開示情報がある中で、存在するか否かを答えることによって、結果として不開示として守るべき情報が明らかになってしまう場合における不開示決定の方法の一つであり、適用すべき場面は、合理的に限定された不開示事項すべてにあり得るので、不開示事項によって取扱いに差を設けることはできない。

イ 存否応答拒否が行われ、審査会でそれを否定し、取り消された場合でも、次の段階で不開示や部分開示の問題となってくる。その点で、権利救済を受けることについて、通常より請求者の負担となる場合がある。現行条例の規定は非常に概括的になっているので、条文を変更し適用範囲を限定すべきである。

存否応答拒否する際に、情報公開オンブズマン(仮称)に協議すべきかについては、その必要性・不服申立てが提起された場合に行われる審査会の審査との整合性等を勘案して、慎重に検討すべきである。

(5) 審議会等の会議の原則公開を条例に規定することについて

審議会等の審議は、県の政策形成過程の重要な情報であるから、不開示事項を審議するもの等を除き、原則公開を徹底すべきであり、条例にその趣旨を明記することを検討すべきである。

[説明]

審議会の審議等は、自治体における政策形成過程の重要な情報であるからできるだけ公開することが必要である。

県では現在、「審議会等の設置及び運営等に関する指針」を定めて審議会等について、情報公開条例の不開示事項を審議する場合等を除いて原則公開とし、その公開手続き等を規定している。

指針について規範性が弱いかどうかは、運用する側の姿勢の問題もあるが、さらに公開を徹底すべき必要性も認められる。

条例に規定することについては、その規定の仕方によっては、運用の硬直化や不開示条項等他の条文との不整合等の問題が発生する場合もあり得る。

したがって、審議会等の公開・非公開に関する特別な基準を、条例に規定することは適当でない。

条例への明記については、上記の問題点等を踏まえ、規定の趣旨等について十分な検討を行うべきである。

(6) 県民の意見を反映する機関としての情報公開推進会議（仮称）の設置及びその権能について

情報公開制度に関して、県民各界、各層の意見を取り入れる方法として、新たな第三者機関（情報公開推進会議（仮称））を設置することは、有意義であると考えられる。

その意味で、委員に公募による一般県民を含める等、組織の構成に配慮すべきである。

この場合、情報公開審査会は、原則として不服申立ての審査を担当し、個別の案件の審査を踏まえて、意見表明することができるものとする。なお、情報公開推進会議（仮称）と委員の兼任はすべきでない。

また、組織の検討に当たっては、個人情報保護制度における組織のあり方も視野に入れるべきである。

[説明]

情報公開審査会は現在、不服申立て案件の審査と併せて、制度の在り方の検討に関する権能を担っているが、堆積する大量の異議申立ての解消が喫緊の課題となっており、その課題に対する取組を優先させる必要がある。

また、情報公開制度の円滑な運用と充実のためには、県民の意見を取り入れていく必要がある。

このようなことから、情報公開制度に関して、利用者としての県民各界、各層の意見を取り入れるための新たな第三者機関として、情報公開推進会議（仮称）を設置することは意義のあることである。

組織の構成は、その趣旨から、できるだけ各界の者に参加を求め一般県民を公募で求めるなどすべきである。ただ、県議会議員については、県議会が情報公開の対象となっていることから参加を求めるべきではない。

また、情報公開審査会と情報公開推進会議（仮称）とは、設置の目的、権能が異なるので、情報公開審査会は、原則として不服申立て案件の審査を担当することとし、委員の兼任はすべきでない。

情報公開審査会は個別の案件の審査を踏まえて、意見表明することができることとすべきであるが、情報公開制度の在り方についての検討は、情報公開推進会議（仮称）において行うべきである。

情報公開審査会と情報公開推進会議（仮称）の権能について、検討するにあたっては、個人情報保護制度における個人情報保護審議会の権能についても留意すべきである。

(7) 調停機能を有する第三者機関としての情報公開オンブズマン（仮称）の設置及びその権能等について

円滑な制度運用が阻害されている現状を改善するために、第三者機関の必要性は否定できないところであるが、設置する場合には、第三者機関にどういう機能を持たせるかを明確にした上で、別個独立の組織ではなく、情報公開推進会議（仮称）の一部としての設置を検討すべきである。

なお、実施機関と開示請求者等の問題は、第一義的には、実施機関において解決に努力すべきであり、安易に第三者機関に解決を委ねるべきではない。

[説明]

本県の情報公開制度の運用の阻害要因となっている大量の異議申立て等の問題は、推進委員会が指摘しているように、開示請求者と実施機関相互の信頼関係が築けていないことや、窓口対応等についてのトラブルが原因となっている側面がある。

その点で、開示請求者が窓口対応等に関して不満がある場合に苦情を申し立てる手段がないことや、一部には長年の経緯から当事者間での話し合いが円滑に行えない状況もあることから、第三者機関

の必要性がないとはいえない。

しかし、開示請求者と開示請求に対する応答義務を有する実施機関の間に第三者機関が直接関与することについては、行政手続上の問題がないか整理する必要がある。

その上で、情報公開推進会議（仮称）の機能の一部として、トラブル等、円滑な運用の阻害要因の解消に向けた活動を行う第三者機関的な機能を持たせることを検討すべきである。

なお、様々な問題について信頼関係を築くためには、実施機関自体が努力することが必要であり、安易に第三者に解決を委ねるべきではなく、第三者機関的な機能を設けるとしても、暫定的なものとすることを検討すべきである。

(8) 大量請求を理由とする拒否処分について

現行条例の第6条に権利濫用の禁止規定があるものの、適用された事例はない。

今後、大量請求への対処として、拒否処分を行うに当たっての基準を作成すべきである。

なお、第三者機関を活用することは、処分の公平性、客観性の確保の観点と、手続の複雑化による支障等を総合的に勘案して、十分な検討を行うべきである。

[説明]

現行条例の第6条に権利濫用の禁止規定があるが、現在までその適用例はない。

大量請求が問題とされる中で、この適用による拒否処分が行われなかったことは、どのような場合が濫用的請求に当たるかなど、拒否処分を行うに当たっての基準がなく、実施機関において判断が難しかったことも原因と考えられるので、現実に適用を検討する中で、一定の基準を作るべきである。

なお、基準策定に当たっては、拒否できる大量請求の概念として、実質的に対応可能かどうかを問題の本質として捉えるべきである。

また、推進委員会の提言の趣旨は、大量請求を理由とした拒否処

分を行うに当たって、処分が恣意的になされないように情報公開オンブズマン（仮称）を関与させることを検討すべきというものであったが、拒否処分の前提として、第三者を活用することには、処分の公平性・客観性の確保の観点と、手続きが複雑化することによる支障等の面から十分な検討が必要である。

(9) 手数料制による大量請求の抑止について

大量請求に対する対応として、手数料を課すことについては、次のような異なる意見があった。

- ・ 費用の公平な負担を求めるという観点から、手数料を課すことに理由がないとはいえず、情報公開制度の性格を考えたとしても、一概に手数料を否定すべきでない。
- ・ 大量請求の問題は、不適正な請求にいかに対処するかの問題であり、手数料制とは分けて考えるべきである。
- ・ 情報公開制度は、利用されることによって発展してきた側面があるので、手数料を課すことは適当でない。

[説明]

情報公開に手数料を課すことは、法的な判断よりも政策的な方針としてどうすべきかという問題である。

手数料制を一概に否定すべきではないとする立場として

手数料を課すことに、大量請求の抑止効果があることは確かである。一定量を超えた場合や商用での請求などに手数料を課すことはあってよいと思う。これらを税金で賄うことが問題であるということもできる。

仮に、行政が保有する情報が住民の共有財産であるとする論法をとるなら、むしろ住民票も無料とすべきという議論も出てくる。

という意見がある一方

大量請求と手数料は分けて考えるべきとする意見として

大量請求の問題は、不適正な請求にいかに対処するかの問題であり、手数料を課すこととは別に考えるべきである。

という意見や

手数料は課すべきでないとする意見として

情報公開制度には利用されることによって発展してきた側面があるので、手数料は課すべきではない。
という意見があった。

2 その他制度改善に資する事項

(1) 文書管理について

文書管理の問題は、情報公開制度にとって車の両輪であり、非常に重要であるが、当審査会における不服申立て案件の審査においても、文書の存在等をめぐって、文書管理が不適正な事例も見受けられた。
文書管理に関する現在の運用には、指摘すべき問題点があるので、これらの改善に向けた取組が必要である。

[説明]

文書管理における現在の運用には、次のような問題点が指摘でき、これらの改善に向けた取組が必要である。

- ア 文書管理電算システムの使用が、知事部局と教育庁本庁に限定されており、文書処理の電子化として不十分である。
- イ 文書を廃棄する際には、文書目録と併せて廃棄することとされており、廃棄済みの場合、開示請求に対しての文書不存在の確認が困難となるケースがある。
- ウ 保存期間に係る定めが概括的であることはやむを得ないが、実際の運用が各課ごとに行われており、相互の調整やチェックが機能しない状況である。
- エ 文書目録が紙ベースであり、保存や検索の面で改善を要する。
また記載が文書件名のみであり、開示請求者の利便のうえからは、改善を検討すべきである。
- オ 文書目録の作成範囲が運用上、決裁供覧文書が中心となっている面があり、行政文書の目録としては十分でない。

(2) 情報化の推進について

開示請求手続に係る情報化の現状については、次のような問題点が指摘できる。これらの事項に関しては、開示請求者の利便性の向上や、情報公開事務の処理の迅速化の観点から、改善に向けた取組が必要である。

- 1 行政文書目録閲覧システムの検索可能範囲が限定的で十分でない。
- 2 ファクシミリやEメールによる開示請求が認められていない。

[説明]

行政文書目録閲覧システムも検索可能範囲が、文書管理電算システムにより処理された文書の範囲に限定されており、開示請求者の利便性の面から十分でない。

現在、請求行為について、文書により事実関係を明確にするとの観点から、ファクシミリやEメールによる開示請求を認めていないが、国においては、すでにEメールによる開示請求が認められており、県民の利便性の面から考慮すれば、本県においてもこの運用を改善すべきである。

(3) 情報提供の推進について

県民に対する説明責任を全うし、開かれた県政を実現していくためには、開示請求によるまでもなく、県政に関する情報を県民がいつでも見られるようにしておくことが大切である。その意味で、情報提供は非常に重要な施策であるので、県民のニーズに応じた情報提供を一層推進すべきである。

[説明]

県民に対する説明責任を全うし、開かれた県政を実現していく

ためには、開示請求によるまでもなく、県政に関する情報を県民がいつでも見られるようにしておくことが大切である。

その意味で、情報提供の充実は非常に重要な施策であり、開示請求に応じて開示されたもの等、県民のニーズがあるものについては、行政文書の内容を積極的に公表するなど、情報提供を一層推進すべきである。

本県の県政情報の公表が、文書館での閲覧が原則となっている点については、改善が求められる。また、その際に、ホームページ上で、開示請求権制度利用者向けのページと公表情報へのアクセスページをリンクさせるなど使い勝手の面からの工夫をすべきである。

開示請求権制度の利用者が少数のものに限られていることには、制度の利用方法等について、一般県民への周知が十分でないことも一因と考えられ、その点に関する努力も求められる。

(4) 異議申立て案件の処理について

異議申立ての処理に関して、速やかな諮問と迅速な処理のため、標準的な処理期間を定めることなどを検討すべきである。

また、異議申立て案件の処理を円滑に進めるためにも、研修会等を通じて、職員一人ひとりに説明責任に関する意識を浸透させるとともに、諮問前の決定の見直し等についての実施機関に対する働きかけを、より具体的で成果があがるようなものとすべきである。

[説明]

異議申立てが堆積している本県の現状から、異議申立ての処理に長期間を要するケースが多いが、実施機関において処理すべき事務等に関しては、実施機関の実情に応じて標準的な処理期間を定めることを検討すべきである。

異議申立てが堆積している現状を解消し、本県の情報公開制度の健全な運用を回復するためには、現在堆積している事案について、説明責任の観点から、現在の運用に照らして不開示情報を見直すことが有効である。

そのためにも、職員一人ひとりに説明責任に関する意識を浸透

させることが必要であり、研修会等を積極的に開催するなどの努力をするとともに、開示事例の集積を基にした、実施機関のマニュアルとしての公開基準の整備などを検討すべきである。

また、審査会への諮問前に、裁判所判例や答申先例に基づき決定の見直しを行うことについて、実施機関への働きかけを、単に伝達や説明に止まらず、具体的で成果のあがるものとするべきである。

(5) 条例による請求対象文書の拡大等について

現在行われている条例施行以前の文書についての申出制度は、異議申立ての対象となっていない点等で、説明責任の観点から不十分であり、これらの文書についても開示請求の対象とするなどの見直しをすべきである。

また、不開示条項の適用が文書の作成等の年度によって異なる点も、一般的に分かりづらいので、条例の適用範囲を見直すべきである。

[説明]

旧条例施行以前の行政文書や旧条例施行後の決裁供覧文書以外の行政文書については、開示請求の対象とせず、代わって申出制度により対応しているが、この申出に対する応答は、行政処分とはならないため、異議申立ての対象とならないことや、文書の作成年度を知らない一般県民に開示請求とは別の手続きを求める点などで、説明責任の観点から不十分であるので、これらの文書についても開示請求の対象とするなどの見直しをすべきである。

また、不開示条項が、文書の作成等の年度によって現行条例第8条と旧条例第11条に区分される点についても、非常に分かりづらいので、この部分の適用範囲についても見直すべきである。