

公文書公開制度の一部見直しについて
(答 申)

平成 19 年 6 月 18 日
横須賀市情報公開審査会

はじめに

平成 18 年 8 月 28 日に横須賀市長から「公文書公開制度の一部見直しについて」の諮問を受けました。この諮問の背景となっているのは、特定の事業者からの商業的目的による「建築計画概要書」等の大量請求問題です。

そこで、本審査会では、商業的目的による公開請求が、情報公開制度の趣旨・目的の観点から、許容されるものなのかどうか、あるいはどのような場合に「大量請求」と判断できるのか等の論点について議論を重ねるとともに、これらに関連して派生する諸問題についても併せて検討を加えてまいりました。昨今の情報化の流れや情報公開制度の市民生活への普及、さらには、事業者並びに市民の方々の「情報」に対する意識の変化等を踏まえ、今後とも予見しがたい問題が数多く発生してくることも考えられますが、現時点における審査会としての結論がまとまりましたので、ここに答申として提出いたします。

本審査会では、公文書公開制度の趣旨及び原則は維持しつつ、現実の問題に対してもできる限り可能な対応をする必要があるとの結論に至りました。その際の基本的な考え方は、市民の方々の健全な常識に照らして、おかしい、あるいは相当ではないと思われるような請求に対しては、厳正に対処すべきであるとの姿勢を強調した点にあります。勿論、情報公開制度は、市民自治の育成に資するものとして、何人にも簡便に利用できるように開かれているべきでしょう。しかし、その一方で、商業的目的による大量請求の事案などのように、市民の方々の健全な感覚からしても、必ずしも許容できないような事態が進行しつつあることも否定できません。本答申では、こうした事態への対応方法をさまざまな観点から検討し、現時点で可能であると思われる方法をすべて盛り込んだつもりです。

市におかれては、この答申の趣旨を踏まえ、今後の条例の見直しにあたっては、常に市民の視点に立って検討し、適正かつ妥当な結論が示されることを期待いたしますとともに、本答申で言及されている個別・具体的な諸施策の実施にあたっては、従来にも増してより一層きめ細やかな情報提供を市民の方々に対して行いつつ、条例改正などの必要な措置が講じられますことを特に強く求めたいと思います。

横須賀市情報公開審査会委員長
原 田 一 明

1 基本原則（3条4号関係）及び公開請求権（6条関係）について

（答申）

基本原則及び公開請求権については、現行規定を維持し条例改正を行うべきではない。

（説明）

現在、市は、商業的目的による利用と思われる大量な公文書公開請求を受けているが、公文書公開制度の性格上からも、これまでの運用実績からも、商業的目的による公開請求を一律に否定することはできないと考える。

確かに、今回の見直しの要因となっている特定の事業者からの取得情報の販売を目的とする著しく大量な公開請求によって、実施機関の通常事務の遂行に重大な影響が及ぼされているということは運用状況報告等からも理解することができる。

ただ、このような大量請求のほか、条例の目的に明らかに適合しないと思われる一部の請求に対処するために、公開請求権そのものに制限を加えることは一面で請求目的の問題から派生する課題なのではあるが、他方で、市の公文書公開制度の基本原則及び公開請求権のあり方という原則的な考え方にまで影響が生ずることになる。この点、現在の運用状況においてはいまだ「何人性」を変更し、公開請求権を制限する段階にまでは至っていないと考える。

なお、公開請求によって情報を取得した者は、当然ながら条例の目的及び利用者の責務に適合する範囲で当該情報を適正に利用すべきであるので、この点を「利用者の責務」において明確に規定する必要がある。

2 利用者の責務（5条関係）の明確化について

（答申）

例外的な大量請求など通常業務に著しい支障が生じる場合であって権利の濫用と認められるような請求を抑止するため、利用者の責務の規定内容を厳格なものとし適正な利用を担保する必要がある。

また、公文書の公開を受けた後にも条例の目的に沿った利用を明確にする旨の規定を設けるべきである。

（説明）

一般的な法原則としても、権利の行使及び義務の履行は信義に従い誠実に行わなければならないと、また、権利の濫用は許されないと考えられている。公文書公開制度における権利の行使についても無制限なものではなく、それは、市民と市との協働の推進に資するものであるべきであり、また、権利の内在的制約の観点から、市の事務の遂行を妨害することを目的とし、もしくは、特定の個人を誹謗若しくは攻撃することを目的とするなど明らかな害意に基づいて請求が行われる場合は権利の濫用となることはいうまでもない。

しかし、公文書公開請求は様々であり、いかなる場合に権利の濫用と認められるかについては必ずしも明確ではない。そこで、現実の運用をふまえ公文書公開請求においては、例えば次の事項が該当するのではないかと思われる。

請求対象が特定されずに大量請求が行われたが、請求者が請求対象について補正に応じない場合。

実施機関が諾否決定期間の延長により対応するものの同一請求者から頻回に著しく例外的な大量請求が行われ、実施機関の通常業務に多大な支障が生じる場合。

著作物性を含む財産的価値が認められる公文書について、当該公文書に記載された情報を販売に供するために大量請求を行う場合。

市が保有するデータベースシステムそのものを取得するために請求を行う場合。

これらは、市民の知る権利を最大限尊重したとしても一般的な市民の健全な常識からしても、必ずしも許容することができない不適切な請求である。また、公開された後に公文書の利用について何ら制限を及ぼすことができない現状においては、制度利用者の良識に頼らざるを得ない点にも留意する必要がある。利用者の責務の規定は抽象的かつ理念的な性格を有するものではあるが、公文書公開制度の運用にとっては重要なものである。公文書公開制度がある程度普及した今日においては、むしろ利用者の責務が十分に理解されていない点が問題となっていることから、現行規定を厳格なものにして適正な利用を担保する必要がある。

また、条例の目的（1条）に沿った利用を明確にするために、公文書を公開した

後にも条例の目的に沿った利用を明確にする旨の規定を設けるべきである。

3 大量請求に対する事務処理期間の延長措置（11条関係）について

（答申）

大量請求に対する事務処理期間の延長措置については、大量請求が集中したときなど事務処理手続に多くの日数が必要である場合の対応として、事務処理期間の延長の措置の柔軟な運用を図ることができるよう所要の規定の見直しを検討すべきである。

（説明）

実施機関としては、大量請求に該当すると思われる請求についても諾否決定期間の延長措置をとり対応しているが、当初予定した処理期間内に予見しえなかった事務処理上の課題が生じた場合など、これらの事態に対処するために、諾否決定期間延長後においても、諾否決定とは別に再度、事務処理に要する期間を延長できるように所要の規定の見直しを検討すべきである。

大量請求については、特に条例上の定義はないが、次の類型に整理できるものと考えられる。

請求内容により特定された対象文書が大量となったため、実施機関が、通常の諾否決定期間内において、対象文書を探索又は検分することができず、公開又は非公開の決定が行えない場合。

請求対象文書において、公開又は非公開の決定はできるが、対象文書が多く、対象文書からの写し等の事務処理が通常の諾否決定期間内に行うことができない場合。

請求対象文書において、公開又は非公開の決定はできるが、非公開情報が多く存在するために、非公開情報の部分を分離する事務処理に多くの時間を要し通常の諾否決定期間内に行うことができない場合。

4 公表されている公文書の適用除外（15条関係）について

（答申）

市の施設において市民の利用に供されることを目的として公表している公文書については、公文書公開請求の対象から除外する旨を適用除外条項の中で明確にすべきである。

また、市において、法令等に基づき閲覧に供されている公文書についても、新たに精査した上で、当該法令等の趣旨に照らして公文書公開請求の対象とすべきか、あるいは手数料条例の中で規定するかなどの方策を広く検討すべきである。

（説明）

現行条例2条2号において、「官報、公報、新聞、雑誌、書籍その他の不特定多数の者に販売し、又は頒布することを目的として発行されるもの」及び「図書館、博物館その他これに類する施設において、当該施設の設置目的に応じて収集し、又は管理されている図書等で一般の利用に供されているもの」は公文書から除外されており、公開請求の対象とはならない。しかし、昨今、市政情報コーナー又は各所管課において閲覧に供され自ら写しを取ることが可能な公文書について、実施機関の職員に対し写しを取る作業を行わせることを目的として請求を行う例が報告されている。このような目的で行われる公開請求については制度創設当初には予想しえなかったものである。したがって、市の施設において市民の利用に供することを目的として閲覧に供されている公文書については、公文書公開請求の対象から除外する旨を適用除外条項の中で明確に整理すべきである。

また、今回の見直しの大きな要因の一つである商業的目的による著しく大量な公開請求の対象となっている公文書として「建築計画概要書」がある。建築計画概要書は、建築基準法令に基づき違法建築の確認のために閲覧に供されるものであるが、写しの交付については規定されていない。そのため、写しの交付については、一般的に公文書公開制度に基いて取り扱っている。

この点、法令等に基づく閲覧制度は、本来、閲覧に供される目的に沿って法令に基づいて運用されているが、写しの交付を求められた段階で目的を問わない情報公開条例が適用されることになる。この問題に対応するためには、例えば、手数料条例を改正して、建築計画概要書等の写しを有料化するなどの方策をとることも一つの方法である。また、これらの検討の際は、対象とする文書の選定及び非公開情報に係る例外規定など現行条例との整合性も十分精査する必要がある。

5 手数料の徴収（16条関係）について

（答申）

請求者に対して一律に徴収する公開請求手数料の導入及び現行の実費負担から公開実施手数料への変更の可否について検討すべきである。

また、電磁的記録の交付については、情報量に応じた公開実施手数料の導入なども検討すべきである。

（説明）

市は、公文書公開制度の趣旨及び目的などを考慮し、制度発足当初より文書特定から諾否決定等までの手数料を徴しないこととし、費用負担としては写しに要する実費のみの負担としてきた。公文書公開制度の趣旨からはこれが望ましいものである。公文書公開制度の本来の趣旨は、市民と市との協働による公正で民主的なまちづくりの推進に寄与することであり、この目的に沿ったものが公開請求されることを念頭に手数料を徴収しないとしたものであると考える。

しかし、この趣旨に必ずしも合致しない不適正な利用と認められる請求が多く行われている現状があり、また、近年の請求者数の減少にもかかわらず急激な請求件数の増加を踏まえると、公文書公開制度を維持するために手数料の導入も取りうべき選択肢の一つであると考ええる。

また、公文書公開制度に関する事務は、特定の人に対するものであることから、費用負担の公平性を考えると、市民からの租税で負担するのではなく、受益者負担の観点から、請求に要する事務（受付事務、公文書探索事務、審査事務、通知書等の作成事務、郵送代等）の経費の一部を請求者が負担するという考え方にもそれなりの合理性が認められる。

よって、市は、全ての請求者から一律に市に対して公文書公開請求を行う際に徴収する手数料（以下「公開請求手数料」という。）の導入及び現行の写しの交付を受けの際に要する実費負担の考え方から公文書の公開を行う際に徴収する手数料（以下「公開実施手数料」という。）への変更についてその導入の可否を含めて検討すべきである。ただし、手数料の金額については、請求権の行使に支障が生じないような合理的な範囲内で設定するように配慮すべきである。

なお、公開請求手数料の徴収については、全ての請求者から一律徴収、市内在住者は無料としそれ以外の者から徴収、原則無料とするが特定の公文書（商業的目的で請求されている文書）についてのみ手数料徴収、の以上3案について検討したが、手数料の意義、請求者に対する利用目的記載の義務化の適否及び横須賀市の特性等を勘案したところ、による徴収方法が検討対象となろう。

また、1枚の請求書によって大量の請求がなされる場合もあり、請求件数の捉え方について、実務上の問題が生じることも考えられる。このことについては、一つの請求につき1件と捉えることを原則としながらも、実施機関が複数にわたるもの又は複

数年度にわたるもの等については国の考え方を参考に合理的な範囲内で可能な限り明確となる取扱い基準についても検討すべきである。

なお、電磁的記録の交付については、記録媒体に要する費用のほか情報量に応じた公開実施手数料の徴収について併せて検討すべきである。

6 電磁的記録の公開方法（14条2項関係）について

（答申）

電磁的記録の公開方法については、現行規定を維持し条例改正を行うべきではない。公開の実施方法については、記録媒体の範囲も含めて今後も必要に応じて規則で対応すべきである。

（説明）

昨今、商業的目的による電磁的記録のみを対象とした大量請求、又はデータベースシステムそのものを対象とした公開請求の例が認められる。このようなデータベースシステムそのものを取得するために公文書公開請求を利用することは、情報の取得とは別の利用形態であり公文書公開制度の趣旨から考えると必ずしも適正な利用であるとは言えない。

しかしながら、上記のような利用形態への対応策として、電磁的記録を全て印刷物として出力し交付するという手法は、情報化の進展状況等を勘案した対応ということもできない。また、条例の趣旨に明らかに適合しないと思われる一部の請求に対処するために現行規定を変更することも適当とは思われない。

ただし、市は、商業的目的による公開請求などに対応するための手段として一定の範囲で印刷物としての交付又はPDF化による交付などについても広く検討すべきである。このことと併せて、記録媒体の範囲及び公開方法については、規則においてその都度適切に対応していくことが必要である。

7 条例の見直し規定について

(答申)

本答申を受けた公文書公開制度の見直しによる効果を検証し、今後の公文書公開請求の動向等により問題が生じた場合には、再度、条例の見直しの検討を行う必要がある。よって、今後の課題に柔軟に対処できるような規定を設けることが望ましい。

(説明)

今回の公文書公開制度の一部見直しの諮問は、特定の事業者からの販売を目的とした著しく大量な公開請求が大きな要因となっている。その他条例の目的に照らし明らかに趣旨に沿わないと思われる事例も含めて審議したが、一部の不適正な請求に対処するために、公開請求権そのものに制限を加えることは制度の根幹にかかわるものであり、その影響の大きさにかんがみ現段階では適当ではないと判断した。

しかし、本答申を受け市が公文書公開制度の一部見直しを行い、その後の公文書公開請求の動向等を検証していく中で、なお不適正な事例が解消されないなど、さらに制度改正のための継続的な検討が必要になることも考えられる。

したがって、今後の課題に柔軟に対処できるよう条例の見直しを行う旨の規定を設けることが望ましい。

以上をもって、「公文書公開制度の一部見直しについて」の諮問に対する答申とする。

平成 19 年 6 月 18 日

横須賀市情報公開審査会

委員長 原 田 一 明

三 浦 大 介

遠 藤 正 敏

木 村 キ又子

千 賀 重 義

審議経過

年 月 日	内 容
平成18年8月28日	・横須賀市長からの諮問 ・審議（答申への基本的な考え方について）
平成18年9月22日	・審議（答申への基本的な考え方について）
平成18年10月25日	・審議（答申への基本的な考え方について）
平成18年11月29日	・審議（答申素案について）
平成18年12月21日	・審議（答申案について）
平成19年1月26日	・審議（答申案について）
平成19年2月23日	・審議（答申案について）
平成19年3月19日	・審議（答申案について）
平成19年4月16日	・審議（答申案について）

横総行第38号
平成18年（2006年）8月28日

横須賀市情報公開審査会
委員長 原 田 一 明 様

横須賀市長 蒲 谷 亮 一

公文書公開制度の一部見直しについて（諮問）

現在の情報公開条例は、平成11年に制定された「行政機関の保有する情報の公開に関する法律」との整合を図るため、平成13年3月に公文書公開条例を廃止し、同年7月から施行しております。

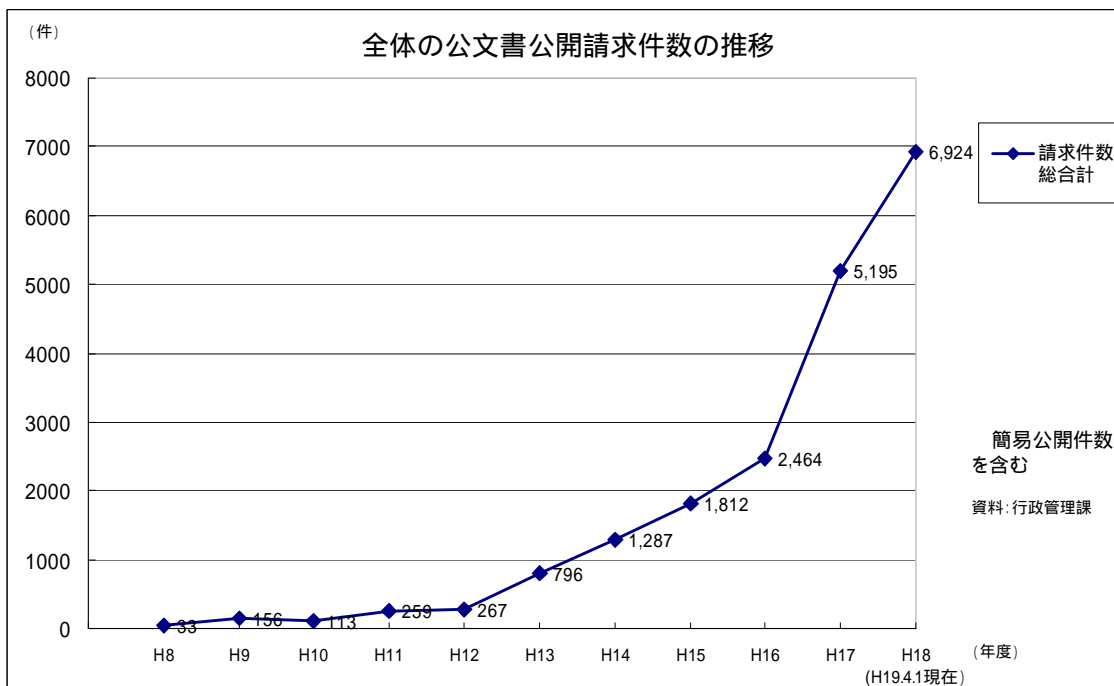
その中で、公文書公開制度については、年々、公開請求件数が増加し、これまで適正に対応してまいりましたが、その一方、何人にとっても使いやすい制度が本来の目的にそぐわない形で利用される事例も目立つようになってまいりました。

このような状況において、今後、本市の公文書公開制度が市民と市との協働による公正で民主的なまちづくりの推進に寄与するものとしての確に機能するよう、本市のこれまでの実績等を踏まえた見直しにつきまして、専門的かつ幅広い見地からご検討いただきたく、情報公開条例第19条第1項第2号に基づき、次の事項について諮問いたします。

諮問事項 公文書公開制度の一部見直しについて

（事務担当は行政管理課情報公開担当）

(図 1)



(図 2)

