

H19.2.23

情報公開審査会審議資料

公文書公開制度の一部見直しについて (答申案)

平成 年 (年) 月

横須賀市情報公開審査会

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（3条4号関係）及び公開請求権（6条関係）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。

また、今回の見直しの大きな要因の一つである特定の事業者からの著しく大量な公開請求については、実施機関における通常事務の遂行に重大な影響を**及ぼしている**ということは運用状況報告等から理解することができる。

このような大量請求のほか条例の目的に明らかに沿わ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請求目的の問題から派生する課題ではあるが、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論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「何人性」を変更し公開請求権を制限することを検討する段階までに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基づき公共の福祉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

（答申案）

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、請求を拒否するような場合もふまえ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）

民法は、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し、また、権利の濫用は許されない旨を規定している。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、内在的制約として公共の福祉に服するものと考えられ、市の事務の遂行を妨害することを目的とし、又は、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であ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。

___ 情報技術等に着目し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視点又は公共の福祉の観点から明らかに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問題がある。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、所要の変更を検討

すべきであり、公文書の公開をされた後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（11条関係）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、公開又は非公開の判断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。

なお、現在の商業的目的による大量請求の事例については、主に上記 の場合（事例：建築計画概要書）及び の場合（事例：住居表示条例に係る建築物の新築届出書）によるものが多く、これらを の類型により処理していたものと思われる。よって、答申のとおり所要の規定の見直しを検討すべきである。

4 公表されている公文書の適用除外（15条関係）について

（答申案）

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明確に規定すべきである。

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、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るべきか否か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、条例2条2号の定義を含め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づき取り扱っている。

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き運用されているが、写しの交付を求められた段階で情報公開条例が適用されると、目的を問わない形で公開されることとなる。このことが情報の取扱目的の観点から検討を要する問題になると考える。例えば、手数料条例に規定している公文書、法令等で閲覧等に供すると規定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というのも一つの方法である。なお、これらを規定する際には、個人に関する情報等の非公開情報に係る例外事由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るべきである。

また、電磁的記録の交付については、公開実施手数料の導入なども検討するべきである。

（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。ただ、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、郵送代等送付事務等）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るべきである。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るべきである。

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、による徴収方法が適当であると考ええる。

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（14条2項関係）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。システム等の情報技術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不適正な利用である。

市又は市民の財産ともいえる電磁的記録を商業的利用のために請求することは、条例の目的からは乖離した形態であると思われる。公文書公開請求は、商業的目的に対して積極的な便宜を図ることまで予定していない。

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はいえない。また、条例の趣旨に明らかに沿わ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)

情報化の進展及び公文書公開請求の動向等に応じて、条例の見直しを行う旨の規定を設けることが望ましい。

(説明)

今後の情報化の進展及び公文書公開請求の動向等の変化をふまえ必要に応じ柔軟に対応するため、条例の見直しを行う旨の規定を設けることが望ましいと考える。

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 年 月 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	審 議 内 容
平成18年8月28日	・横須賀市長からの諮問（公文書公開制度の一部見直し） ・審議
平成18年9月22日	・審議
平成18年10月25日	・審議
平成18年11月29日	・審議
平成18年12月21日	・審議
平成19年1月26日	・審議
平成19年2月23日	・審議