

# 情報公開制度の運営に関する重要事項について

【答 申】

(平成25年8月)

渋谷区個人情報の保護及び情報公開審議会



はじめに

渋谷区においては、平成元年に渋谷区情報公開条例を制定し、平成2年4月1日から情報公開制度の運用を開始しました。その後、平成18年に条例の改正を行い、区の説明責務を明確化するとともに請求対象文書を拡充するなど制度の充実に努める一方、利用者の責務を明記するなど運用上の課題への対応に努めてこられました。しかし、その後の運用においても、著しく大量の請求など不適切な請求が行われ、制度の安定した運営に支障が生じてきたことから、本審議会は、平成23年12月27日に渋谷区長から「情報公開制度の運営に関する重要事項について」の諮問を受けました。

これに対して、本審議会は、情報公開制度の一部見直しも視野に入れた上で、実施機関及び利用者の責務の明確化、情報提供の充実、手数料の徴収等の課題について検討を重ね、このたび答申を取りまとめるに至りました。

この答申の趣旨に沿って、公正で開かれた区政の一層の進展に向けて、適正な情報公開制度の改正及び運用の改善がなされることを期待します。

平成25年8月22日

渋谷区個人情報の保護及び情報公開審議会  
会長 園部逸夫

## 第 1 制度目的について

### 条文

#### (目的)

第 1 条 この条例は、公文書の公開を請求する区民の権利を明らかにするとともに、公文書の公開等に関し必要な事項を定めることにより、区民の知る権利を保障するとともに、区が区政に関し区民に説明する責務を全うするようにし、もって公正で開かれた区政の進展を図ることを目的とする。

(一部改正... 18年45号)

### 関連条文

#### (情報の提供)

第 15 条 実施機関は、この条例に基づく公文書の公開を行うほか、情報提供施策の拡充を図り、区政に関する情報を積極的に提供するよう努めなければならない。

(一部改正... 18年45号)

### (1) 制度の趣旨

渋谷区情報公開条例(以下「条例」という。)は、平成18年の一部改正により、「区民の知る権利」を条文上明記し、これを保障するものであるから、単に狭義の情報公開制度のみに止まらず、条例15条に規定する「積極的な情報の提供」が実現されることをもその目的としているといえる。

区民の知る権利を保障し積極的に情報提供を進めることで、区と区民とが協働してよりよい区政を実現することが可能になる。

### (2) 情報提供の充実の取組について

現在、渋谷区においては、区ホームページを活用するなどして区民に対する積極的な情報提供がなされているが、今後においても、SNS等新たなITを利用した住民と区との双方向の情報のやりとりを一層推し進めるべきである。

また、中高層建築物等標識設置届など類型的及び経験的に毎年度必ず情報公開がなされる文書・情報に関しては、これを窓口に備え付け自由な閲覧に供する等の努力が行われているが、このように公開請求を先取りする形での区民に対する積極的な情報提供は、情報を必要とする区民にも利便があり、かつ、行政事務の簡素化の観点からも評価されることであるから、今後ともこのような取組みを一層推し進めるべきである。

一方、近年の情報公開制度の実態に目を転ずると、公開請求の件数が大幅に増加するなどにより可否決定の通知期間を延長せざるを得ない事態が生じており、ひいては区民の公開請求権の行使に支障が生じている。これを解消する方策としては、人員体制の増強等による対応も想起されるものの、公開請求の性質からして何時いかなる実施機関の所管部課に公開請求がなされるかを予測することは困難であるから、実効性に欠けるものである。

よって、各実施機関は、情報公開制度の適正な運用とともに、区民に対して IT の活用等による積極的な情報提供を進めることにより、行政の効率的執行を確保しつつ区民の知る権利の保障の最大化を目指すべきである。

## 第2 実施機関の責務

### 条文

#### (実施機関の責務)

第3条 実施機関は、公文書の公開を求める権利が十分に尊重されるようにこの条例を解釈し、運用しなければならない。この場合において、個人に関する情報がみだりに公開されないことがないように最大限の配慮をしなければならない。

(一部改正... 18年45号)

実施機関は、区民に対して利用しやすい制度運用を図る責務があり、限られた行政資源を有効活用するという視点に立ち、全体として制度の趣旨が実現されるよう合理的な制度運用を進めていくことが必要と考えられる。

### (1) 公文書の管理等について

### 条文

#### (請求方法)

第8条 公開請求者は、実施機関に次の各号に掲げる事項を記載した書面(以下「公開請求書」という。)を提出しなければならない。

(一部改正... 18年45号)

(略)

公文書を特定するために必要な事項

(一部改正... 18年45号)

(略)

2 実施機関は、公開請求書に形式上の不備があると認めるときは、公開請求者に対し、相当の期間を定めて、その補正を求めることができる。この場合において、実施機関は、公開請求者に対し、補正の参考となる情報を提供するよう努めなければならない。

( 公文書の管理 )

第 13 条の 2 実施機関は、この条例の適正かつ円滑な運用を図るため、公文書を適正に管理するものとする。

( 本条追加... 18 年 4 5 号 )

2 実施機関は、公文書の分類、作成、保存及び廃棄に関する基準その他の公文書の管理に関する必要な事項について定めるものとする。

( 公文書の検索資料 )

第 14 条 実施機関は、公文書の検索に必要な資料を作成し、一般の利用に供しなければならない。

( 一部改正... 18 年 4 5 号 )

#### 【 条例施行規則 】

第 6 条 条例第 14 条に規定する公文書の検索に必要な資料は、文書分類表とする。

( 一部改正... 19 年 2 号 )

2 前項の資料は、区長が指定する場所に備え置くものとする。

平成 17 年 1 月以降電子申請の方法による公開請求が可能となったことなどもあり、公開請求書の記載が対象文書の特定に不十分と見られるものや、あまりに文書探索の対象部課が広範にわたるものなどが見られるようになってきている。もとより公開請求者は、対象文書を特定するための情報を提供する義務があるが、一方で区がどのような文書を保有しているか公開請求者にとってはわかりにくいということも事実であるので、ここでは、特に請求方法等に関して次のとおり意見を述べる。

#### 対象文書の特定について

公開請求の対象文書を的確に特定することは、公開請求者の目的を実現するために不可欠であるとともに、実施機関の効率的な事務の実施のためにも重要な要素である。

このため公開請求に当たっては、対象文書の特定に必要な十分な記載をなすことを公開請求者の義務とする一方で、実施機関に対しては必要な補正を求めることができるとしている( 条例 8 条 1 項及び 2 項 )。

いずれにしても、対象文書を的確に特定するためには公開請求者と実施機関との相互協力が不可欠であることから、実施機関においては引き続き公開請求者とのコミュニケーションを図るよう最大限努力するとともに、公開請求者においても公開請求の趣旨に沿った形での対象文書の特定に十分協力する必要がある。

#### 文書の検索方法について

条例施行規則は、文書の検索資料を「文書分類表」と規定する（規則6条1項）ところ、文書分類表に記載される「公文書」の大多数は、決裁又は供覧完了文書であることから、その他の組織共用文書を網羅しておらず、公開請求をしようとする者にも、また、文書を探索する実施機関所管部課にも不便を来たしているきらいがある。

今後、文書の検索を容易にする方策として、文書分類表の充実方法を研究するなど取組を進めていくべきと考える。

### （２）理由付記等

#### 条文

##### （理由付記等）

第9条の3 実施機関は、第9条各項の規定により公開請求に係る公文書の全部又は一部を公開しないときは、公開請求者に対し、当該各項に規定する書面によりその理由を示さなければならない。この場合において、当該理由の提示は、公開しないこととする根拠規定及び当該規定を適用する根拠が、当該書面の記載自体から理解され得るものでなければならない。

（本条追加...18年45号）

2 実施機関は、前項の場合において、公開請求に係る公文書が、当該公文書の全部又は一部を公開しない旨の決定の日から1年以内にその全部又は一部を公開することができるようになることが明らかであるときは、公開請求者に対し、その旨を通知するものとする。

公開請求者の不服申立ての便宜などの観点から、さらに理由付記を充実

させ、公開請求者が拒否理由を十分に理解できるようにする必要がある。

特に問題となるのは、公文書の不存在の場合である。公文書の不存在の理由としては、物理的不存在として未作成（作成予定）、不作成（作成予定なし）、未取得（取得予定）、廃棄（文書保存年限の経過）等があり、法的不存在としては情報公開条例で対象とする公文書に当たらない場合等がある。これらの場合には、「実施機関によって取得も作成もしていないため」「保存年限経過後廃棄したため」「組織として用いる文書ではなく、情報公開条例の適用を受ける文書には該当しない」など文書不存在の原因について具体的に決定通知書に記載することが必要である。

公文書の不存在の場合を中心に理由付記をより充実させることで情報公開条例の運用に対する住民の理解が深まり、争訟の減少にもつながることが期待される。

### （３）出資等法人などの情報公開について

#### 条文

#### （出資等法人及び指定管理者の情報公開）

第 15 条の 2 区が出資その他財政支出等を行う法人であって、実施機関が指定するもの（以下「出資等法人」という。）は、この条例の趣旨にのっとり、情報公開を行うため必要な措置を講ずるよう努めるものとする。

（本条追加... 18 年 4 5 号）

#### 2 区の公の施設の指定管理者(地方自治法(昭和 22 年法律第 67 号))

第 24 条の 2 第 3 項に規定する指定管理者をいい、出資等法人を除く。以下「指定管理者」という。）は、この条例の趣旨にのっとり、当該公の施設の管理に関する情報公開を行うため必要な措置を講ずるよう努めるものとする。

3 実施機関は、出資等法人及び指定管理者に対し、前 2 項に定める必要な措置を講ずるよう指導に努めるものとする。

出資等法人及び指定管理者の情報公開については、平成 18 年の条例改正により新たに規定された（条例 15 条の 2）が、そのうち出資等法

人に係る部分については、各法人の情報公開関連の規程の整備が進み、制度の運用も現実に開始され、かつ、個人情報保護に関する規程の整備が完了したことから、平成22年9月25日に施行された。

一方、指定管理者については、行政サービスを担う主体の一つである観点からは広く区民に説明責任を果たすべく条例の早期施行が期待されるが、指定管理者の多くは民間事業者であり、企業活動に係る情報を一体的に収集管理していることも考えられることから、当面は、実施機関が指定管理者から取得した文書により情報公開を現実的に進めつつ、企業経営に不利益を発生させないか等の課題を検討・整理した後に条例を施行することが期待される。

#### (4) 実施機関の構成員による公開請求について

実施機関の一員が条例に基づき情報公開を請求する場合について、特に意見を述べる。

渋谷区個人情報の保護及び情報公開審議会「渋谷区の情報公開制度のあり方について(提言)」(平成14年2月20日付け)においては、実施機関の構成員が個々に公開請求を行うに当たっては、本来この制度の趣旨が実施機関以外の区民に情報を公開することにあることを考慮し、当然、節度ある請求に努めるべきであると述べられており、このとき主に念頭にあったのは、議員による公開請求である。

地方自治法98条は議会の検査権・監査請求権を、同法100条1項は議会の調査権を、同法109条2項は常任委員会の所管事務調査権を認めており、これらは区政の執行が適正に行われているかを監視・統制するために、国における場合よりも広く認められた権限である。

こうした広範囲な権限は、地方自治法上、直接議員個人に認められたものではないが、このことは、一般に地方自治法が条例によって議員個人の調査権を創設することを禁ずる趣旨であるとは解されておらず、執行機関の各部署は、法の趣旨を踏まえて、個々の議員からの依頼に応じて説明や資料提供を行っている。

そもそも、地方自治法の仕組みとしての、このような議会と長及びその補助機関との関係は、情報公開制度が創設される以前から確立していたものであり、議会と長のチェックアンドバランスによる行政執行の適

正化を実現する手段であったといえる。

一方、地方公共団体における情報公開制度は、既に確立していた議会による行政の監視・統制に加えて、より行政を透明化し、区民の区政運営への参加を促すことで、行政執行の適正化を更に推し進めることを目的として創設された制度である。

地方自治法が規定する二元代表制の下では、区長は、もう一方の区民の代表である議会に対して説明責任を負うと同時に、直接的に区民に対して政治責任を負い、かつ、説明責任を負う。

この区長の区民に対して直接に負う説明責任を区民の側から見て担保する仕組みが情報公開制度であることから、情報公開制度は、主位的には、これまで区政運営に参加する機会が少なかった区民を利用者として想定した上で、創設されたものであることは明らかである。

区議会議員による公開請求は、条例制定以降、少なくとも、一部改正条例施行後の平成19年度以降しばらくの間は、ごく稀にしかなされていない事実が認められる。このことは、個々の区議会議員から、議会の会議外における質問があった場合にも、区長等実施機関は、資料を作成・提供し説明するよう努める慣行が定着していたためであると考えられ、このことによって議員は、知りたい情報を迅速に効果的に入手できる一方で、実施機関は公開請求に伴う事務負担を軽減できることとなる。

こうした議員個人々の要求に対応した情報提供の慣行は、情報公開制度が創設されるより以前から確立されていたものであるが、平成14年の審議会の提言を尊重して、議会内部でも継続して協議検討した結果、各議員においては引き続き情報公開制度によらずに議会、議員の活動として情報収集を行うものとされたところである。

このように、慣行として定着してきた議員への情報の提供については、情報公開制度があるからといって否定されるものではなく、従前どおりその取扱いが尊重されるべきものとする。

議員個人も条例により区民としての公開請求の権利を持ち、最終的にはその権利を行使することを否定されるものではないが、一方で、近時、議員の大量文書を対象とする公開請求によって実施機関の受ける事務的な負担は大きく、区民への情報公開業務を含む日常業務への支障もみられるという指摘があることもその立場上十分考慮する必要がある。

議会及び議員は、区民福祉の向上を区の執行機関とともに支えていくという役割を担っており、さらに区長と同様に情報公開制度の実施機関として制度の円滑な運営に主体的な責任を持つ立場にあり、このことからすれば、議員がその職責のために行う調査については、議会、委員会の権能を活用して、合理的で的確な調査、情報収集を行うことを旨とし、区民へのサービス提供や事務の執行への影響を極力避けることとすべきであると考えます。

この点、地方自治法の精神を尊重し、平成24年6月8日に渋谷区議会がその自律権に基づき、議員は議会の予算・決算などの審議に最大の重きを置き、そこに精力を集中しつつ、議会活動によっては議論を尽くせない場合に初めて情報公開制度を活用すべきであるとの申合せを行ったことは注目に値するところである。限られた行政資源の効率的活用を図るという、強い意識の現れであるといえることができるからである。

このことを長と議会との関係からいえば、地方自治法は、二元代表制を採り、長と議会が相互に牽制と協力の権衡を保ちつつ、各々の立場を尊重し、過大な干渉を避ける仕組みを全体的骨格として持つところであって、一方の住民代表機関である議会がその自律権に基づく内部的ルールを策定した場合には、法令の趣旨に反しない限り、もう一方の住民代表機関である長がこれを最大限に尊重することも、また、当然のことであるといえる。今後の運用状況をさらに注視していく必要があると考えます。

### 第3 利用者の責務

条文

(利用者の責務)

第4条 この条例の規定により公文書の公開を請求しようとするもの(以下「公開請求者」という。)は、公文書の公開を請求する権利を濫用することなく、この条例の目的に即し、適正な請求に努めるとともに、公文書の公開を受けたときは、これによって得た情報を適正に使用しなければならない。

(改正...18年45号)

(請求できるもの)

第5条 次に掲げるものは、実施機関に公文書の公開を請求することができる。

区内に住所を有する者

区内に事務所又は事業所を有する個人及び法人その他の団体

区内に存する事務所又は事業所に勤務する者

区内に存する学校に在学する者

前各号に掲げるもののほか、公文書の入手を必要とする理由を明示して請求する個人及び法人その他の団体

(一部改正...18年45号)

利用者においては、情報公開制度の趣旨に沿った公開請求、公開情報の利用が求められることから、権利濫用の問題について、特に意見を述べる。

近時、情報公開条例において、公開請求権の濫用禁止規定を創設し、濫用事案については公開請求を却下することができるかと規定する例が見られる。もとより条例上明文の規定がなくても、一般法理により権利濫用が許されないことは当然であるが、具体的な公開請求が目的を問わないこととされ、また実施機関の保有するすべての公文書を対象とする制度であることから、制度のより適正な利用を図る観点から、このような規定を置く意義は十分認められる。

公開請求権の濫用については、(1)公開請求自体が業務妨害を目的とするなど害意を含む場合、(2)公開を受けた文書ないし情報を不正に利

用する意図が明らかな場合などがこれに該当するものと考えられ、また、(3)請求対象文書が不必要に著しく大量にわたる場合もこれに当たるのではないかという議論がある。

しかしながら、公開請求が権利濫用に当たるかどうかは、個々の請求ごとに、請求の趣旨目的、実施機関の業務に与える影響等を総合的に勘案する必要があり、権利濫用禁止規定を設ける場合においても、条例上濫用該当の判断基準を明文化することは困難であるとともに適当ではない。むしろ、条例の解釈運用指針において権利濫用該当性の判断基準を可能な範囲で明らかにし、職員の適正な判断に資するとともに、区民の理解を求めることが適当であると考ええる。

以上のことから、当審議会は、次のとおり、公開請求権の濫用について一般論的な基準及び考え方を示すこととする。

(1)についていえば、典型的な害意請求の主な動機は、情報公開制度に向けられたものでなく、他の行政執行に対する苦情がその主な原因であることなどから、寧ろ、適切な苦情処理により事案を解決すべき場合が少なくない。

(2)の場合についていえば、公開を受けた文書ないし情報を不適切に利用するケースは様々であるが、たとえば情報公開を受けた者が情報を不正利用し、その後の公開請求においても不正な利用の可能性を否定できない場合などには公開請求を拒否することが可能である。

(3)についていえば、公開請求された文書が単に大量で事務のコストがかかるという観点からのみでは、必ずしも一見明白に権利濫用に該当するとまではいえない。しかし、たとえば、請求対象文書が、形式的には特定されているが著しく大量の文書であって、公開請求者が特段の合理的理由なく請求対象を限定することに応じないなどの理由から、公開請求の事務処理が期間延長を考慮してもなお實際上極めて困難である場合、あるいは公開請求の事務処理によって他の行政事務処理に重大な支障を生じかねない場合などには、権利濫用として公開を拒否することが考えられる。

また、大量請求に該当するかどうかの判断に当たっては、1回の公開請求に係る対象文書の数量のみを捉えるのではなく、同一人からの公開請求の頻度が極端に高くそのために公開が未了である文書が累積しているなどの事情を考慮すべき場合がある。

よって、公開請求時に実施機関による文書特定等に関する十分な説明や支援が行われても、なお条例の趣旨から著しく逸脱するような公開請求に対しては、権利濫用として当該請求を拒否できる規定を設けることとし、運用基準において権利濫用該当の判断基準を可能な限り明らかにすることが期待される。非典型的な事案の検討に当たっては、これを当審議会に諮るとすることも一つの方法である。

また、権利濫用とまではいえない公開請求であっても、制度の趣旨目的に沿った適正な制度の利用を公開請求者に対して求めることが、行政資源の有効活用という観点からも適当であり、そのことが公開請求者の利益にも合致する場合があることに留意する必要がある。

#### 第4 「手数料」の徴収について

条文

(費用負担)

第12条 この条例の規定による公文書の閲覧又は視聴に係る手数料は、無料とする。

(一部改正...18年45号)

2 この条例の規定による公文書の写しの作成及び送付に要する費用は、公開請求者の負担とする。

(一部改正...18年45号)

3 前項に規定する費用の額は、区長が別に定める。

現行の制度は、情報公開に係る手数料は無料とされ、写しの作成及び送付に要する費用のみ実費を徴収している。しかし、区議会でも、行政コストの適切な受益者負担という観点から情報公開の手数料について検討を求める請願が採択されたことから、次のとおり意見を述べる。

情報公開の事務においては、請求受付の段階から対象文書の探索、複写、非公開情報の検討・被覆、決定通知の作成等、相当の労力と費用を要しており、制度の運用に係る全ての行政コストを計上して手数料として徴収すると非常に高額になってしまう状況である。従って、現行のようにコピー代相当の実費徴収のみでは、実際にかかる経費に照らして低廉にすぎため、制度を利用する者としめない者との公平性を図る観点から、公開請求者に手数料として一定の範囲で負担を求めることが考えられる。

他の地方公共団体においても、従来に限定的な実費負担から受益者負担へ方針を転換するという動きが見られるところであり、大量請求につながり易い事業者等からの公開請求の場合に、通常とは別に手数料を徴収している例も増えてきている。

手数料の徴収によって公開請求権の行使が抑制されることがあってはならないのは当然であるが、一方で大量請求の問題については多くの自治体が苦慮しており、手数料の規定を設けることによって公開請求者においても請求対象文書の範囲を精査するなど適正な請求につながることも期待される。

また、すべての公文書を情報提供用に整備することは現実的ではないが、求

められる頻度の高い公文書については、あらかじめ窓口等に備え情報提供で対応するなどにより、公開請求の実質的負担を軽減することが考えられる。

手数料の設定に当たっては、情報提供にも努めながら、区が区民に対する説明責任を果たし、公正で開かれた行政の推進に資するという制度の目的を妨げることとならないよう十分な配慮が必要である。

## 第5 情報公開条例の解釈・運用の手引について

上記第1から第4で述べたところを含めて、渋谷区における情報公開制度について、これを利用する区民にとって、より身近なものとするために、また情報公開制度の運用に当たる実施機関職員の適正な判断に資するために、平成18年の条例改正後の運用状況及び今後の条例改正に対応した情報公開条例の解釈・運用の手引を編成し、これを公開していくことが望ましい。