

情報公開制度の見直しについて

(答申第 2 号)

平成 2 3 年 7 月

精華町情報公開審査会

はじめに

平成23年6月3日に精華町長から「情報公開制度の見直しについて」の諮問を受けました。この諮問の背景となっているのは、本年3月31日に、精華町情報公開条例の一部を改正する条例が公布され、公文書の開示請求をできる者の範囲が、いわゆる広義の住民であったものが「何人も」に拡大改正されたことです。

本審査会では、請求権者が「何人も」に改正されたことに伴い、まず、町の説明責任をどのように捉え直すべきかを論点として、制度の意義及び目的について検討を行いました。そして、請求権者の拡大に伴い請求が増加することが想定されることから、請求権の行使に伴う利用者の責務について検討いたしました。また、精華町情報公開条例が平成14年10月に施行されて以来8年余りが経過したことに伴い、これまでの制度運用を踏まえ、施策の充実が望まれる事項についても併せて検討いたしました。

審議に当たっては、今国会に提出されている情報公開法改正法案を視野に入れ検討を行いましたが、「何人も」を開示請求権者とする制度運用を今後行っていく中で、さらに制度見直しの必要が生じることもあろうかと思われます。現時点における検討の結果、審査会としての結論がまとまりましたので答申として提出いたします。

町におかれましては、町民の「知る権利」を尊重し、町の諸活動を町民に説明する責務が全うされるよう、これまで、情報公開制度の適正な運用に努められてこられました。この答申の趣旨を踏まえ、町民の方々に対し、従来より一層の情報提供に努められますとともに、条例改正などの必要な措置を講じ、制度の充実に努められますことを期待するものです。

平成23年7月27日

精華町情報公開審査会
会長 船越 昇

目次

1	開示請求権者が「何人も」に改正されたことに伴う本制度の意義及び目的について	1
2	開示請求権行使についての利用者の責務の明確化について	1
3	全部又は一部不開示の場合の理由付記義務について	2
4	他の法令等で閲覧等の規定がある場合の他の制度との調整について	3
5 -	不服申立てにかかる諮問について（諮問除外事由）	3
5 -	不服申立てにかかる諮問について（諮問をした旨の通知）	4
6	情報公開審査会の廃止と情報公開・個人情報保護審査会設置について	4
7	過去に全部開示を行った公文書についての情報提供について	5
8	情報公開法の適用除外とされている公文書の適用除外について	5
資料 1	精華町長からの諮問書	6
資料 2	答申に至るまでの経過	7
資料 3	精華町情報公開審査会委員及び精華町個人情報保護審査会委員名簿	7

1 開示請求権者が「何人も」に改正されたことに伴う本制度の意義及び目的について (条例第 1 条、第 3 条関係)

制度の意義及び目的については、町民への説明責任を果たすという現行の考え方を維持すべきである。

ただし、請求権者が「何人も」であることとの整合性を図る観点から、現行条例の各規定中、開示請求権について「公文書の開示を請求する町民の権利」としているものを「公文書の開示を請求する権利」に変更するのが適当であると考えられる。

【説明】

公文書の開示請求をできる者の範囲が、広義の住民（町在住、在勤、在学者等）から「何人も」に拡大改正されたことにより、制度の意義及び目的について、どのように捉え直すか、また、条例各規定中の「町民の権利」や「町民に説明」などの文言をどうするかということが問題となる。

町が、町政について、税金の用途をはじめとする説明責任を果たすべき相手方は、基本的には町民であるべきと考える。このことから、本制度の第一義的な意義及び目的については、町が町民に対し説明責任を果たすことにより、地方自治の本旨である住民自治の理念を実現することであるという現行の考え方を維持すべきである。現行条例における各規定中、町が説明責任を負う相手方を指す文言としての「町民」については、変更を加えず残すのが適当であると考えられる。

ただし、各規定中、開示請求権について直接指し示す文言については、請求権者が「何人も」であることとの整合性を図る必要があることから、具体的には「公文書の開示を請求する町民の権利」とされているものを「公文書の開示を請求する権利」に変更するのが適当であると考えられる。

2 開示請求権行使についての利用者の責務の明確化について (条例第 4 条関係)

請求権者の拡大に伴い、営利目的その他の目的による濫用的な大量請求も想定される。権利の濫用と認められるような請求がおこなわれないう、権利行使に伴う利用者の責務について規定することが望ましい。

【説明】

現行の条例においては、開示請求が権利の濫用と認められる場合について、明文の規定を置いていない。

権利の濫用については、憲法第 12 条において、「この憲法が国民に保障する自由及び権利は、…濫用してはならない」、私人間においては民法第 1 条第 3 項において、「権利の濫用はこれを許さない」と規定されている。開示請求権の濫用は、権利濫用の一般法理により許されないと考えられている。

公文書の開示について、「何人も」請求できることとなると、営利目的その他の目的による濫用的な大量請求も想定される。請求への対応のため、他の公務の遂行が困難となり、通常業務について住民へのサービスの低下、町のコスト負担増加が懸念される。

公文書の開示を請求する権利は、住民自治の根幹を支える権利として、また、町民等の「知る権利」に資する権利として、最大限尊重される必要があるが、権利には内在的な制約があり、明らかに公務を妨害する意図をもった大量請求や、犯罪目的の請求が許されないのは言うまでもない。

制度本来の目的を逸脱し、権利の濫用と認められるような請求が行われることのないよう、権利行使に伴う利用者の責務を明確に規定することが望ましい。

規定する内容としては、「権利を濫用してはならない。」という規定の仕方では、抽象的で漠然としており、濫用をどのように判断するのか困難である上、町民等の権利を必要以上に制限するおそれもある。そこで、開示請求にあたって利用者は、開示制度の本来の目的を著しく逸脱し、社会通念上妥当と認められない請求を行ってはならず、権利を正当に行行使すべきことについて規定することを検討すべきである。

3 全部又は一部不開示の場合の理由付記義務について

(第11条関係)

開示請求に対する全部又は一部不開示決定は、申請の拒否処分にあたることから、精華町行政手続条例の規定により理由の提示をしなければならない。理由付記が必要であることをより明確とするため、全部又は一部不開示の決定を行う場合の理由付記義務について条例上規定することを検討すべきである。

【説明】

開示請求に対する決定の内、全部又は一部不開示決定については、精華町行政手続条例第8条の規定による申請に対する拒否処分にあたり、これら決定に係る決定通知書には処分の理由を付記しなければならない。

理由付記の趣旨及び目的は、判例(最判昭和38,5,3)によると、行政庁の「判断の慎重、合理性を担保してその恣意を抑制」し、「処分の理由を相手方に知らせて不服の申立に便宜を与える」こととされている。また、理由付記の程度としては、判例(最判平成4,12,10)において「条例所定の非開示事由のどれに該当するのかをその根拠とともに了知しうるものでなければなら」ないとされており、理由付記の瑕疵については、処分自体の違法性が問われ処分の取消し事由となり得る。

現行条例では、行政手続条例における理由付記についての規定が、全部又は一部不開示決定処分の際に適用されることから、理由付記が必要であるとの規定を特に設けていない。必要であることをより明確とするため、根拠条項及び当該条項を適用する根拠が必要であることを理由付記義務として規定するよう検討すべきである。

4 他の法令等で閲覧等の規定がある場合の他の制度との調整について

(条例第 16 条関係)

他の法令等において閲覧等の規定がある場合に、当該同一の開示方法以外の開示請求が可能であることを条例上明らかにすることを検討すべきである。

【説明】

現行の条例では、法令等の規定により、閲覧若しくは縦覧又は写しの交付を受けることのできる定めがある公文書については、本制度の対象外としている。

この規定を文理上解釈すると、法令等に閲覧等の定めがあるものについては、情報公開請求できないこととなる。例えば、個別の法令で閲覧の規定があるものについては、情報公開請求の対象外となり、写しの交付を希望する者が、開示請求を利用した写しの交付を受けることができないこととなる。裁判例においても、本町と同様の規定である場合、法令等で閲覧等の規定があるものについては、写しの交付の定めが無い場合であっても、情報公開条例が適用されないとの判断がなされている。

情報公開法においては、法令等に閲覧等の定めがあり、写しの交付の規定がないものなどについて、写しの交付が可能となるように、個別の法令で規定する同一の方法以外の方法の開示請求ができるよう規定している。

本町では、こういった場合、運用上においては、条例の規定に関わらず、写しの交付の開示請求を受け付けている。情報公開法で規定するように、法令等で定める同一の方法以外の方法の開示請求が可能であることを条例上明らかにすることを検討すべきである。

5 - 不服申立てにかかる諮問について (諮問除外事由)

(条例第 19 条関係)

不服申立てを受けた実施機関は、原則として審査会に諮問をしなければならないことをより明確にするため、諮問を必要としない例外的な場合を限定して規定することを検討すべきである。

【説明】

現行条例において、不服申立てを受けた実施機関は、実施機関から独立した第三者性を持った機関である審査会に諮問をしなければならないこととしている。不服申立てについての判断の公正性、適格性を確保するためである。審査会への諮問が原則として必要であることをより明確とするため、例外的に諮問を必要としない場合を以下の場合に限定して規定することを検討すべきである。

- (1) 不服申立てが不適法であり、却下するとき。
- (2) 裁決又は決定で、不服申立てに係る開示決定等を取消、変更、又は当該不服申立てに係る公文書の全部を開示することとするとき。(当該開示決定等について反対意見書が提出されているときを除く。)

5 - 不服申立てにかかる諮問について（諮問をした旨の通知）
（条例第20条関係）

不服申立てを受けた実施機関は、不服申立人等に諮問をした旨を通知しなければならないこととすべきである。

【説明】

審査会への諮問の実施は、行政内部の問題のみではなく、意見陳述や意見書の提出が可能となるなど、不服申立人等当事者に関わる問題でもある。このことから、不服申立てを受けた実施機関は、不服申立人及び参加人、開示請求者、反対意見を出した第三者に対して、諮問をしたことを通知しなければならないこととすべきである。

6 情報公開審査会の廃止と情報公開・個人情報保護審査会設置について
（条例第20条関係）

情報公開審査会と個人情報保護審査会とを統合し、情報公開・個人情報保護審査会を設置することが適当である。

【説明】

現行の条例では、不服申立てに関する実施機関からの諮問に応ずる機関として、情報公開審査会を設置することとしている。本審査会と個人情報保護制度における個人情報保護審査会とを比較すると、それぞれ異なる制度についての諮問機関ではあるものの、両制度の対象がいずれも町の保有する情報に関するものであること、併せて、開示請求制度など共通した制度を有するなどの共通点があり、各諮問事案等に関しては、両制度についての総合的な見地から判断することが望ましいと考えられる。

国においては、平成15年制定の情報公開・個人情報保護設置法により、情報公開審査会を情報公開・個人情報保護審査会に改組しており、地方公共団体においても国に準じて改組する団体が徐々に増加している。

このような背景からも、両審査会を統合の上、精華町情報公開・個人情報保護審査会として設置することが適当である。なお、設置にあたっては、請求権者の拡大に対応できるよう、併せて、審査会の調査権限、審議手続き等の側面を明らかにして諮問機関としての機能面を強化する必要がある。

7 過去に全部開示を行った公文書についての情報提供について

(条例第 2 4 条関係)

過去に全部開示を行った公文書で、その後事情の変更がないものについては、開示請求を受けることなく情報提供するような措置を講ずるべきである。

【説明】

町の説明責任の観点からは、保有する情報のうち可能なものについては、開示請求を待つまでもなく町民に提供するよう努めるべきである。このことから、過去に開示請求があり、全部開示の決定を行ったものについては、開示請求によらずに情報提供を行う措置を講ずるべきである。

ただし、全部開示を行った公文書の内、過去においては全部開示できたものの、事情の変更があった場合(例えば個人情報について氏名が報道されていたことを理由に7条2号アで「慣行として公にされている情報」として開示したものの、10年後に同一の請求があっても、「慣行として公にされている情報」とはいえない場合など)のものについては、情報提供の対象から除くことが適当である。

8 情報公開法の適用除外とされている公文書の適用除外について

(条例第 2 6 条関係)

個別の法律で行政機関情報公開法の規定を適用しないとしている公文書については、本制度においても適用を除外することが適当である。

【説明】

情報の開示については、登記簿の閲覧等、それぞれの制度において、その情報に応じた開示方法が体系的に整備されている場合がある。こういった情報の閲覧等に関しては、その制度に委ねることが妥当であるとされ、各制度を規定する個別の法律において、行政機関の保有する情報の公開に関する法律の規定が適用されない規定が設けられている。当該規定の対象となる公文書については、それぞれ個別の制度に委ねることとし、本町の条例においても、不開示情報を定める7条各号に照らして個々に開示、不開示を判断することなく適用を除外することが適当である。

3 精総第 1 2 1 号
平成 2 3 年 6 月 3 日

精華町情報公開審査会

会長 船 越 昇 様

情報公開制度の見直しについて（諮問）

精華町長 木 村 要

本町の情報公開制度につきましては、平成 1 4 年 1 0 月の精華町情報公開条例施行によりスタートし、条例施行後 8 年余りが経過いたしました。これまで、町民の「知る権利」を尊重し、町の諸活動を町民に説明する責務が全うされるよう、適正な運用に努めてまいりました。

本年 3 月 3 1 日に、精華町情報公開条例の一部を改正する条例を公布いたしました。本条例は、議員提案により成立したもので、内容としては、開示請求権者の範囲を「何人も」に拡大する改正となっています。

本改正に関連した規定を見直すことに併せ、これまでの運用を踏まえ、制度内容の改善に向けて見直しをすることといたしました。

つきましては、貴審査会に、精華町情報公開条例第 2 0 条第 6 項に基づきご審議いただきたく、次の事項について諮問いたします。

諮問事項

情報公開制度の見直しについて

- (1) 制度内容の見直しについて
- (2) その他制度に関する事項について

資料 2 答申に至るまでの経過

年 月 日	内 容
平成23年6月3日	精華町長からの諮問
平成23年6月15日	審議（答申への基本的な考え方について）
平成23年7月19日	審議（答申案についての審議）
平成23年7月27日	答申

資料 3 精華町情報公開審査会委員及び精華町個人情報保護審査会委員名簿

氏 名	役 職 等
大島 佳代子	同志社大学政策学部教授
加藤 進一郎	弁護士
久保 美榮子	行政相談員
船越 昇	シルバー人材センター理事長（元京都新聞論説委員）