

情報公開制度の見直しについて

～ 中間答申 ～

平成21年12月

伊勢崎市情報公開審査会

目 次

中間答申に当たって	1
-----------------	---

答申素案と考え方

1 総合的な情報公開の推進	3
2 公開請求の対象となる行政情報の範囲	4
3 請求権者の範囲	5
4 ファクシミリ、電子メール等による公開請求	6
5 公開の実施	7
6 電磁的記録による公開	8
7 手数料	9
8 情報公開審査会の役割・組織	11

参考資料

諮問書	12
-----------	----

中間答申に当たって

1 はじめに

伊勢崎市では、伊勢崎市情報公開条例（平成 17 年伊勢崎市条例第 17 号。以下「条例」という。）及び同条例施行規則（平成 17 年伊勢崎市規則第 13 号。以下「規則」という。）に基づき、市民からの行政情報の公開請求に対して適切に対応するとともに、公開請求の対象となる行政情報の適正管理の徹底に努めてきましたが、条例の全面的な改正を行ってから 3 年が経過し、その間、市民の情報公開制度に対する関心も高まっており、行政情報の公開請求の内容、市民の制度運用に対する要望も多様化してきています。さらに、本来の目的にそぐわない形で情報公開制度が利用される事例も目立つようになってきました。

また、公文書等の管理に関する法律（平成 21 法律第 66 号）が平成 21 年 7 月 1 日に公布され、公布の日から起算して 2 年を超えない範囲内において政令で定める日から施行することとされました。

このような状況において、今後、市民と行政との協働によるまちづくりの推進に情報公開制度がより効果的に寄与するものとしての的確に機能することが求められることから、当審査会が伊勢崎市長から「情報公開制度の見直しについて」の諮問を受けました。

そこで、情報公開制度の基本的なあり方や伊勢崎市情報公開条例において改正すべき事項について鋭意検討を進めてまいりましたが、現時点における当審査会としての検討結果がまとまりましたので、この中間答申を作成いたしました。

市におかれましては、この中間答申の内容、趣旨等を踏まえ、情報公開制度の見直しに当たっての考え方をまとめていただき、その考え方について、できる限り多くの市民の方々のご意見やご提案を募り、市民の視点に立って情報公開制度の充実に向けて積極的に取り組まれるよう要望いたします。

なお、当審査会としては、今後も引き続き、情報公開制度の見直しについて審議を行い、市民の方々から寄せられたご意見やご提案を参考にこの中間答申の内容を見直し、最終的な答申をいたしたいと考えます。

2 情報公開制度の見直しに当たっての基本的な考え方

当審査会では、情報公開制度の見直しに当たって、現状の情報公開制度における運用上の課題を中心に、次に掲げる基本的な考え方に基づき審議し、条例の改正の必要性の有無も含め、その考え方を答申素案としてまとめさせていただきました。

(1) 説明責任の徹底

情報公開制度は、伊勢崎市の保有する行政情報の公開を請求する権利を具体化するものであることはいふまでもありません。他方、市民から市政を信託された伊勢崎市には、市民に対してその諸活動の状況を明らかにして、これを説明する責任があり、情報公開制度は、伊勢崎市がこの説明責任を果たすための重要な制度の一つです。さらに、情報公開制度は、市政運営の根幹に関わるものであり、制度を適正に運営することは、市民

と市との信頼関係を構築する上で非常に重要な手段となってきました。

そこで、市民に対する説明責任を十分に果たすため、原則公開の趣旨をより一層徹底することはもちろん、情報提供や情報公表に係る施策を積極的に推進し、行政情報の公開請求によらないで、市民が市政情報を容易に入手できる環境を整備することも市民参加の市政運営を推進する上で重要となります。

(2) 分かりやすく利用しやすい制度の再構築

情報公開制度は、利用する市民にとって分かりやすいものでなければならず、現行条例の見直しに当たっては、この点に留意して規定を整備する必要があります。

また、市民が利用しやすい制度とするため、公開請求や公開の実施の方法、対象となる行政情報についても現行条例を見直すとともに、情報化の進展状況等を勘案し、請求者の利便性を考慮して可能なものから順次対応していく必要があります。

なお、今回の見直しでは、公開、非公開等の基準を定める規定（条例第7条第1項各号）等を審議の対象とはしなかったが、これまでの運用状況を踏まえ、実施機関の便宜上の問題として捉えるのではなく、市民に分かりやすく、実用的なものとなるよう現行条例を見直すことも検討してください。

(3) 情報公開制度の基本原則の維持

現状の情報公開制度における運用上の課題に対処するために、請求権を制限したり、特定の行政情報を条例の適用除外としたりすることは、情報公開制度の趣旨を損なうものとなります。

そこで、現状の情報公開制度における運用上の課題を踏まえ、現行の情報公開制度の基本原則を維持しつつ、制度全般の見直しを行うことを前提としました。

平成21年12月10日

伊勢崎市情報公開審査会

答申素案

実施機関の責務として、情報公開の総合的な推進に当たって、情報提供及び情報公表の施策に積極的に努める旨を条例で明記すべきである。

【関係規定】

- ・ 条例 第1条（目的）、第3条（実施機関の責務）、第28条（情報公開の総合的な推進）

【答申素案の考え方】

現行条例は、「行政情報の公開を請求する市民の権利を保障することにより、行政運営の公開性の向上を図り、もって市政の諸活動を市民に説明する責務を果たすとともに、地方自治の本旨に即した市政の進展に寄与する」ことを目的としている。

市政運営の透明性の向上を図り、市民参加の市政運営をさらに推進していくためには、市民と行政との情報の共有が不可欠である。また、市政の諸活動を市民に説明する責務は、行政情報の公開を請求する権利の行使の場面のみ限定されることなく、市が市民に対して市政に関する情報を積極的に提供していくべきことをも裏付け、広い意味での情報の公開を実施していくことが当然に求められるものである。

特に、市民や事業者が市政に関する情報を取得する場面は、市からの情報提供や情報公表によるものが多いことから、市の広報紙、ホームページ、市民情報コーナー、受付窓口等において、適宜、必要な情報提供や情報公表を行うなど、行政情報の公開請求によらないで、市民が市政情報を容易に入手できる環境を整備することが市民参加の市政運営を推進する上では重要となる。

そこで、条例に基づく情報公開制度の運営に当たって、総合的な情報公開を推進することの重要性を強調し、条例の目的規定に総合的な情報公開の推進について明記するとともに、実施機関の責務として、情報提供や情報公表の施策に積極的に努める旨も条例で明記すべきである。

答申素案

公開請求の対象となる行政情報を組織共用文書とするとともに、合併前に作成し、又は取得した行政情報も公開請求の対象とすべきである。

【関係規定】

- ・ 条例 第2条第2号（定義）、附則第2項～第5項（適用・承継行政情報の任意的公開）

【答申素案の考え方】

現行条例において公開請求の対象としている行政情報には、形式的に決裁、供覧等の手続の終了したもの及び条例の施行日（平成17年1月1日）以後に実施機関の職員が職務上作成し、又は取得したものという要件があり、請求者にとって真に必要な情報が入手できるとは言いがたいといえることから、これらの要件を次のとおり見直すべきである。

(1) 決裁、供覧等の手続要件

市政の諸活動を市民に説明する責務を果たすためには、決裁、供覧等の手続の終了していない行政情報やこれらの事務手続を要するものに限定せず、可能な限り広い範囲の行政情報を対象とすることが望ましいといえる。

しかし、職員の個人的な検討段階にとどまるメモや資料など、実施機関の組織において事務遂行上必要といえないものまでも対象とすることは、情報公開制度の的確な運用が困難となるおそれもあることから適当ではない。

そこで、公開請求の対象となる行政情報の定義を行政機関の保有する情報の公開に関する法律（平成11年法律第42号）や公文書等の管理に関する法律（平成21年法律第76号）と同様に、「実施機関の職員が組織的に用いるものとして、当該実施機関が保有しているもの」（組織共用文書）に改め、公開請求の対象となる行政情報の範囲を拡大すべきである。

(2) 時限的範囲

現行条例では、合併前の伊勢崎市、赤堀町、東村及び境町並びに解散前の伊勢崎佐波広域市町村圏振興整備組合及び伊勢崎佐波医療事務市町村組合から承継された行政情報は公開請求の対象とせず、任意的公開の申出として対応することになる。

しかし、行政情報の作成及び取得の時期は、公開請求の時点では必ずしも明確でない場合もあり、その時期によって公開請求の根拠、請求書等の様式が異なることは、市民にとって分かりにくいものといえる。

また、条例の施行日前の行政情報の目録も整備されてきていることやこれまでの情報公開制度の運用状況を勘案すると、行政情報の時限的範囲を廃止しても支障はないと認められる。

そこで、公開請求の対象となる行政情報の時限的範囲を廃止すべきである。

答申素案

請求権者は、「広義の市民」を維持することが妥当であるが、「利害関係者」が請求することのできる行政情報を当該利害関係に係るものに限定しないことが適当である。

【関係規定】

- ・ 条例 第5条（行政情報の公開を請求できるもの）、第25条（行政情報の任意的公開）

【答申素案の考え方】

現行条例では、公開請求をすることができるものを次に掲げるいわゆる「広義の市民」としている。

- (1) 市内に住所を有する者
- (2) 市内に存する事務所又は事業所に勤務する者
- (3) 市内に存する学校に在学する者
- (4) 市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
- (5) 市の行政に直接的な利害関係を有するもの（利害関係に係る行政情報に限る。）

一方、請求権者以外の者に対しては、公開請求に準じた基準、手続等による任意的公開の申出として対応することになるが、実施機関に公開の義務を課すものではないことから、その回答は行政処分の性格を持たず、不服申立て及び訴訟の対象とはならない。

これは、条例の目的が市民参加の市政運営を促進し、市政に対する理解と信頼を深めることにより、開かれた市政を実現することであるため、請求権という法的な権利として保障するのも市民に限定すべきであるという考え方に基づいている。

たしかに、条例に基づく情報公開制度の目的からすると、市が説明責任を負うべきは第一義的には市政を信託した市民に対してであり、請求権者を「何人も」として、他の地方公共団体の住民や日本以外の国に居住する者にまで一律に請求権を認め、さらには不服申立てや訴訟に係る費用を負担していくことについては、妥当性に疑問が残るところである。

したがって、請求権者については、現行条例のとおり、「広義の市民」を維持することが妥当であり、請求権者を「何人も」とすることについては、今後の情報公開制度の運用状況を踏まえ、引き続き検討すべき課題となろう。

しかしながら、市政の諸活動の多様化及び広域化は著しく、それに伴って生じる利害関係も複雑なものとなってきていることを考慮すれば、請求権者のうち「利害関係者」の要件については、厳格な意味での利害関係に限定して考えることは相当ではなく、可能な限り広く解することが適当である。また、「利害関係者」が請求することのできる行政情報についても、当該利害関係を厳格に考えることは相当ではなく、その広がりや考慮して、当該利害関係に係るものに限定しないことが適当である。

答申素案

請求者の利便性を考慮し、ファクシミリ、電子メール等の通信手段による公開請求についても、今後さらなる検討を進め、必要な条件整備に努めるべきである。

【関係規定】

- ・ 条例 第6条第1項（公開請求の手続）

【答申素案の考え方】

現行条例は、行政情報の公開に関して市と市民との間における権利義務関係を定めたものであり、請求権の行使という重要な法的関係の内容を明確にするため、行政情報の公開請求は、請求書を提出して行わなければならないものとしている。

請求書の提出方法としては、市民情報コーナーにおける提出のほか、請求者の便宜を考慮し、請求書への記載事項が満たされているときは、郵送等による公開請求も認められている。

公開請求の手段の多様化を図ることにより請求者の利便性を向上させ、市民が利用しやすい制度を構築することは、市民にとって非常に有益なものである。

そこで、情報化の進展状況等を勘案すると、ファクシミリ、電子メール等の通信手段による公開請求の方法を検討する必要もある。

しかしながら、ファクシミリ、電子メール等の通信手段による公開請求については、機器の整備、到達の確認方法や誤送信等の技術的な問題等があることも否定できないところであり、今後さらなる検討を進め、必要な条件整備に努めるべきである。

答申素案

行政情報の公開の日時及び場所は、請求者と調整して指定するよう努めるとともに、一定期間を経過した場合は当該行政情報の原本の原状回復を図るべきである。

【関係規定】

- ・ 条例 第 15 条第 1 項（公開の方法）

【答申素案の考え方】

現行条例では、行政情報の公開は、公開決定等の通知書により実施機関が指定する日時及び場所において行うこととしている。

しかし、実際には、実施機関の都合により一方的に公開の日時及び場所を指定するのではなく、請求者の都合等に配慮し、行政情報の公開の日時及び場所を請求者と事前に調整していることから、現状の運用に合わせ、その旨を条例で明記すべきである。

なお、過去の運用において、請求者と公開を実施する日時及び場所の調整をしようとしたが連絡が取れず、やむなく実施機関が公開を実施する日時及び場所を指定して通知したにもかかわらず、公開の実施に応じない請求者や突然来庁して閲覧したいと申し出された事例もあったとのことである。

そこで、現行条例では公開実施の期限について特に定めはないが、このような事態が発生した場合には、行政情報の管理に支障をきたすため、一定期間を経過した場合は、請求者に催告の上、行政情報の公開を実施したものとして当該行政情報の原本を原状回復する必要がある。

答申素案

電磁的記録による行政情報の公開は、その種別、情報化の進展状況等を勘案しながら、公開の費用を含めて今後さらに検討を進めていく必要がある。

【関係規定】

- ・ 条例 第 15 条第 2 項（公開の方法）
- ・ 規則 第 9 条（電磁的記録の公開の方法）

【答申素案の考え方】

本市では、公開請求のあった行政情報を公開するに当たり、パソコン等で処理されているものについては、紙に出力したもの、又は全部公開の場合のみ電磁的記録の視聴としている。

電磁的記録の公開方法については、再生用機器の普及状況及びセキュリティの確保に係る技術的及び専門的な観点からの検討を行う必要があるが、今後、これらの状況を考慮しながら、公開の費用を含めて検討していく必要がある。

答申素案

手数料の徴収については、現状の考え方を維持しつつも、特定の行政情報の写しを交付する場合に限り、請求者から手数料を徴収する制度の導入を検討すべきである。

【関係規定】

- ・ 条例 第 16 条（費用の負担）、条例第 29 条（法令等との調整等）
- ・ 規則 第 11 条（行政情報の写しの作成及び送付に要する費用）、第 12 条（費用の減免）

【答申素案の考え方】

法令等の規定により閲覧のみ可能な行政情報は、他の方法（写しの交付など）による公開を請求することが可能であるが、近年、この制度を利用し、建築計画概要書などを対象として、商業的目的のための利用と思われる大量請求が頻繁に行われている。

情報公開制度は「行政運営の公開性の向上を図り、もって市政の諸活動を市民に説明する責務を果たす」ことを目的とするものであり、法令等により認められた閲覧制度と情報公開制度の趣旨との整合性をどのようにして図っていくかが問題となっているが、条例の目的に明らかに合致しないと思われる一部の公開請求に対処するために、請求者から一律手数料を徴収したり、請求権そのものに制限を加えたりすることは、情報公開制度の基本原則にまで影響が生ずることになる。

このような請求は、行政情報の特定、マスキング、写しの作成等による職員の負担が過大であり、本市のみならず、他の自治体においても情報公開制度の運営に当たっての課題となっているが、情報公開制度の性格上からも、これまでの運用状況からも、商業的目的と思われる公開請求であっても、これを一律に否定することはできないものとする。

確かに、商業的目的のための利用と思われる行政情報の公開請求により、実施機関の日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、情報公開制度の運用状況報告からも理解することはできる。また、市民の方々の一般的な感覚からしても、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ない。

しかも、大量請求になると、人的にも経費的にも多大な負担が生じることとなり、情報公開制度の適正な運用に支障をきたすこととなる。さらに、情報公開制度の趣旨に必ずしも合致しない商業的目的のための利用と思われる公開請求への対応に税金を投入することは、制度へのただ乗りを許すものというべきであり、このような場合には、受益者負担の観点から、公開に要する事務コストを原則として請求者に負担させることが可能な手数料徴収制度を導入する方向で検討を進める必要があると考える。

ここで留意すべき点は、情報公開制度の運営に当たっては、莫大な税金が投入されているが、それは、市民参加による市政運営の維持に必要な経費として受け入れられるべきものとして、現行条例では行政情報の公開に当たって手数料を徴収しておらず、行政情報の

写しの作成及び郵送等に要する実費相当額についてのみ、請求者に負担を求めているということである。

手数料の徴収については、国のように請求者から公開請求手数料及び公開実施手数料を徴収する考え方もあるが、市民から一律に手数料を徴収することは、利用しやすい制度を推進し、市政への積極的な市民参加を促す上で、その趣旨を異にするものであることから採用すべきではない。

そこで、現状の基本原則を維持しつつも、これまで情報公開制度を運用してきた中で、商業的目的のための利用と思われる公開請求に係る行政情報を特定し、当該行政情報を公開する場合に限り、受益者負担の観点から手数料を徴収することを検討すべきである。ただし、手数料の額については、情報公開制度の趣旨に合致しない公開請求であっても、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、許可、認可、確認等の届出に係る当事者や利害関係人からの公開請求など、情報公開制度の趣旨に合致すると認められる場合には、何らかの減免措置等を講じるべきであるとする。

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ため、国、他の自治体等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基準についても併せて検討すべきである。

答申素案

情報公開審査会の役割を具体的に条例で明記するとともに、現委員の任期の満了までに情報公開審査会と個人情報保護審査会を統合することも検討する必要がある。

【関係規定】

- ・ 条例 第 20 条（設置等）、第 21 条（審査会の委員の委嘱等）

【答申素案の考え方】

(1) 情報公開審査会の役割

現行条例では、情報公開審査会の役割は、「不服申立てに係る事件について調査審議を行う」ほか、「情報公開制度の運営に関する重要事項について実施機関の諮問に応じて、審議し答申するほか、意見を述べる」こととしているが、今回の見直しにより、総合的な情報公開の推進に係る施策を積極的に実施していくことを踏まえ、これに当審査会も積極的に関与していく必要があると考える。

そこで、情報公開審査会の役割を明確化し、主に次に掲げる事項を条例で明記すべきである。

ア 不服申立てに係る事件について調査審議し、答申すること。

イ 次に掲げる事項について、実施機関の諮問に応じて、審議し答申するほか、意見を述べること。

- ・ 情報公開条例、同条例施行規則等の制定改廃に関すること。
- ・ 情報公表施策に関すること。
- ・ 情報提供施策に関すること。
- ・ 行政情報の管理に関すること。
- ・ その他情報公開制度の運営に関する重要事項に関すること。

(2) 情報公開審査会の組織

現行条例では、情報公開審査会は「情報公開制度に関して優れた識見を有する者のうちから、市長が委嘱する委員 5 人以内をもって組織する」こととしている。

情報公開審査会における審議では、情報公開制度の専門的な知見だけでなく、市民の視点から意見を述べることも求められていることから、委員の要件として、「情報公開制度に関して優れた識見を有する者その他市長が適当と認める者」とすることが適当である。

また、情報公開制度と個人情報保護制度は密接な関連を有していることから、情報公開審査会と個人情報保護審査会の審議内容の充実を図り、審査会としての機能強化、効率かつ効果的な審査会の運営、組織の簡素化を図る観点から、両審査会を統合することについても検討すべきである。

伊総発第136号
平成21年11月9日

伊勢崎市情報公開審査会
会長 吉田 京子 様

伊勢崎市長 五十嵐 清 隆
(総務部総務課情報公開係)

情報公開制度の見直しについて（諮問）

このことについて、伊勢崎市情報公開条例（平成17年伊勢崎市条例第17号）第20条第2項の規定により、下記のとおり貴審査会の意見を求めます。

なお、市民の多様な意見を反映する機会を確保するため、貴審査会における審議の過程において、伊勢崎市市民参加条例（平成18年伊勢崎市条例第15号）第6条第2号に規定するパブリックコメント手続の実施など、市民参加に係る手続を実施したいと考えていますので御配慮ください。

記

1 諮問事項

- (1) 情報公開制度の基本的なあり方
- (2) 伊勢崎市情報公開条例において改正すべき事項

2 諮問の趣旨

伊勢崎市情報公開条例の全面的な改正を行ってから3年が経過し、その間、市民の情報公開制度に対する関心も高まっており、行政情報の公開請求の内容、市民の制度運用に対する要望等も多様化してきています。その中で、本来の目的にそぐわない形で情報公開制度が利用される事例も目立つようになってきました。

このような状況において、これまで同条例の規定に基づき、市民からの行政情報の公開請求に対して適切に対応するとともに、公開請求の対象となる行政情報の管理の徹底を図ってきましたが、今後、市民と行政との協働によるまちづくりの推進に情報公開制度がより効果的に寄与するものとして、的確に機能することが求められます。

また、公文書等の管理に関する法律（平成21法律第66号）が平成21年7月1日に公布され、公布の日から起算して2年を超えない範囲内において政令で定める日から施行することとされました。

そこで、本市の情報公開制度が市民に分かりやすく、利用しやすいものとして運用することができるよう、そのあり方について、これまでの同制度の運用状況、運用上の課題等を踏まえ、専門的かつ幅広い見地から貴審査会の意見を求めるものです。