

デジタル情報公開度調査・情報公開権利濫用条項調査

全国市民オンブズマン連絡会議

I デジタル情報公開度調査結果

1 はじめに

総務省が2020年12月に「自治体デジタル・トランスフォーメーション（DX）推進計画」を策定して以降、自治体において ①自らが担う行政サービスについて、デジタル技術やデータを活用して、住民の利便性を向上させる ②デジタル技術やAI等の活用により業務効率化を図り、人的資源を行政サービスの更なる向上に繋げていくことが求められている。

しかし、市民オンブズの行う情報公開の現場では、DXの匂いは希薄だ。政務活動費の領収証に顕著のように、多くの自治体への情報公開では、未だに領収証のコピーに一枚10円を支払わされている。

DX化のうたい文句の通り、「いつでも、だれでも、どこでも」情報公開請求ができれば、コスト的に有利なだけでなく、情報の共有化も容易となることが期待できる。

そこで、自治体の情報公開請求の分野でのデジタル化がどの程度すすんでいるか（すすんでいないか）を項目別に調査した。

調査対象は47都道府県、20政令市、62中核市で、2023年5月29日にメールでアンケートを行い、その結果を踏まえ、情報公開請求の権利濫用の根拠や実態に関する補足調査を一部自治体に行った。回答率は100%だった。

ご多忙中、アンケートにお答えいただいた自治体担当者の皆様には感謝します。

2 情報公開請求の入り口のDX化をみる

（1）請求方法のデジタル化

情報公開の入り口である請求方法のデジタル化を尋ねた。

少なくとも90年代の情報公開は、請求書に必要事項を記載し、持参もしくは郵送、FAXで請求書を送付する方法をとっていた。いまや、ファックスを自宅で持っている人は激減し、通信手段としてメールが一般化し、自治体もWebサイトを設けている。こうしたデジタル技術の私たちの生活への浸透からみれば、フォームやメールで気軽に情報公開請求をすることは技術的に困難ではないはずだ。そして、フォームやメールを手段とすることで、いつでも誰でもどこでも情報公開請求が可能となり、情報公開制度が特別な制度ではなくなることが期待できる。

ところが、都道府県では岐阜県、政令市は京都市が電子申請もメール申請もできないことは意外であった。中核市では、その数は17市だった。こうした自治体では、情報公開制度は真に市民のものとなっていない（アンケート回答結果は【資料5問9】）。

（2）請求者の限定

デジタル化によって、いつでも誰でもどこでも情報公開請求が可能になる一方で、条例が請求者を限定していたとすれば、情報公開制度は自治体のDX化の理念に明白に反する。

埼玉県が広義住民に請求権者を限定している以外は、都道府県、政令市とも請求者を限定していない。その一方で、中核市では広義住民に請求者を限定する市が目立つ。しかし、行政の広域化を考えれば、他自治体の市民に情報を公開する必要性は高い。加えて、公害や原発事故の影響を考えれば、請求者を「広義住民」に限定することのナンセンスさは明らかなだ。

(3) 行政文書（公文書）ファイル管理簿の作成

窓口赶赴かなくても、メールや電子申請で必要な情報の開示請求をするために、自治体にどのような文書が存在するかをWeb上で知ることが出発点となる。その手掛かりは、行政文書（公文書）ファイル管理簿だ。そこで、行政文書ファイル管理簿の作成・公開について調査した。

残念なことに、Web上で検索可能な行政文書ファイルを作成している自治体は、中核市ではまだまだ少数だ。

一方、ファイル管理簿を紙で公開する、あるいは作成、または開示していない、という自治体が都道府県で8、政令市で2、中核市で37も存在する。

こうしたファイル管理簿の未整備は、情報公開のDX化に対する遅れという問題だけでなく、別稿で触れる請求者の文書の大量請求や対象文書の不特定とも無関係ではない。各自治体には情報公開制度の濫用対策の重要なファクターでもあることを理解してもらいたい。【詳細は（資料6）問8】

3 紙情報をデジタル化した開示

紙文書の開示手数料（コピー代）は、都道府県、政令市ではA4サイズで1枚10円だ【詳細は（資料4）問5】。対象文書が紙で開示される場合を想定すると、政務活動費の領収証のように、枚数が1万枚を超えるような場合には、費用が膨大に上る。開示された文書の整理や検索性の観点でも不便だ。

政務活動費の領収証で行われているように、元資料が紙であっても、自治体側でデジタル化し、デジタルデータとして開示すれば、費用がかからず、市民の整理も楽になる。自治体DXの恩恵を市民が受けることができるわかりやすい例だ。

①最も優れた自治体

元資料が紙であっても、電磁的記録にして無料でメール送信可能な自治体が都道府県では5県、政令市では3、中核市で0存在した。これらの自治体の対応は開示方法として理想的である【資料7問10】。

②紙データのデジタル化は無料だが、郵送料とCD-R代は必要だ、という自治体は12都県、4政令市、15中核市あった。次善の策として評価したいが、メールで送信する方法をとれば職員の負担も小さくなるのではないだろうか。

③DX化と手数料徴収のもつ問題

問題は、せっかく情報をデジタル化したうえ、開示方法でメール送付をしているにもかかわらず、元の紙情報の枚数に応じて1枚10円を徴収する自治体は問題だ。

これらは、紙文書のデジタル化に1枚10円の手数料を付加することを内

容とする。しかし、こうした制度の背景には、情報のデジタル化を自治体による特別なサービスとする発想がある。しかし、自治体行政のDX化がすすんでも、情報公開請求への対応を特別なサービスであるとする発想を頑迷に残すことは、情報公開制度の後退をもたらすことが危惧される。

4 元資料がデジタル情報の場合の開示

(1) 情報公開DX化の中核

自治体行政のDX化にともない、公文書をデジタル形式で作成・保存することが増えた。それらがどのように開示されるのか、実態を調査してみた。

これについてはさすがにデジタル情報の形でそのまま開示する自治体ばかりだろうと予想していたが、なんと！ 7中核市は元資料がデジタル情報であるにもかかわらず紙でしか開示しない、という回答であった【資料8問11④】。これら7自治体では、わざわざデジタル情報をプリントアウトするという手間をかけ、これに1枚10円の手数料を付加して請求者に請求することになる。情報公開についてはアナログ的発想から抜け切れていない、残念な運用と言わざるを得ない。

(2) デジタル技術を自治体の制度が逆行させる横浜市など

プリントアウトはしないが、プリントアウトを想定して費用を徴収する自治体として横浜市がある。横浜市はデジタル情報のまま情報を開示するが、ページ数がある電磁的記録は1ページにつき10円、ページ数がない電磁的記録は1ファイルにつき210円とする運用をしている。ここでも、自治体DXとは全く別の発想、すなわち、情報公開を市民の権利ではなく、特別なサービスとみる発想を見てとれる。これは情報公開に非好意的な確信に基づくものともいえる、政策の内容以上に、市民としては、こうした発想のトレンド化に情報公開制度の後退への危惧を感じざるを得ない。

同様の自治体として、豊田市も100枚を超えた場合には1枚について10円、そのほか請求手数料として200円をとっている。これもデジタルによる情報公開をあえてアナログ的に逆行させる発想である。

5 情報公開のDX化の理想—開示情報の公表

過去に情報公開請求によって開示された公文書は、同時に多くの市民が関心を持つ情報であることが多い。一度開示された公文書を自治体のWebサイトで公表すれば、情報を市民で共有することができ、開かれた自治体を実現する大きな手段となる。自治体にとっても、同一の公文書について、その都度開示決定をする必要はない。そしてこうした政策は、自治体DXを市民に生かす方法の一つでもある。そこで、過去に開示した情報の公表についての質問をした。

今回の調査では、開示した公文書の中身も公開している自治体はなかった。情報公開における自治体DXはまだまだ遠い、というのが実感だ。

なお、神奈川県逗子市では、インターネットで請求され、公開された情報は、公開決定後60日間は市のホームページで誰でも見ることが出来る。

<https://www.city.zushi.kanagawa.jp/shisei/johokokai/1006656/1006660/index.html>

他自治体も逗子市を参考にしていきたい。

6 評価

- (1) 情報公開の分野のDX化の動きは、極めて鈍い。また、ここで取り上げた5つの観点のほかに情報公開の制度に関しては、閲覧手数料や請求手数料を徴収する自治体が増加傾向にある【資料3問3】。都道府県では2023年4月から開示請求手数料を取りはじめた岩手県が挙げられる。また、豊田市は、閲覧について100枚を超えた場合、枚数1枚につき10円という極めて高額な費用を徴収するという条例改正を2022年におこなった。こうした多額の費用の徴収は大量請求を抑止することを目的とすると思われるが、自治体行政のDX化がすすんでいない状況では、情報公開において少なくとも100枚を超える紙文書の開示が必要になる場合は少なくない。

そのほか、【資料3問3】に明らかなように、複雑な情報公開の閲覧手数料や請求手数料の徴収をしている自治体が増加している。いずれも情報公開請求に対する警戒心がうかがわれる。

そうした動きをもっともよく示すのが、デジタル情報であるにも関わらず、紙情報に換算して1枚10円の費用を徴収する横浜市の情報公開条例の改正だ。これは、DX化によって市民が情報公開請求を容易に行うようになることにブレーキをかけるものであって、情報公開制度をDXから除外することにつながりかけない危険性のある制度だ。

- (2) 現段階で、多くの自治体は情報公開制度をDXの観点から総合的に検討をしていない。それは、開示請求権者の制限や請求・閲覧手数料、公文書管理ファイル管理簿の作成遅れなど、情報公開の基本的な制度が未整備であることに現れている。

一度開示した情報の公表など、DX化の観点から、評価すべき取り組みを行っている自治体もわずかに存在するが、いくつかの自治体では、情報公開の大量請求対策など、情報公開制度に後ろ向きの制度の創設に熱心なようだ。大量請求や権利濫用については別項で触れるが、現時点では、情報公開制度は自治体DXに取り残されるばかりか、閲覧手数料や開示請求手数料を付加し、開示に要する費用負担を請求者に求めることなど、私たちが情報公開度ランキングを最後に発表した2008年よりも後退したと評価せざるを得ない項目もあった。

- (3) 情報公開制度のDX化により、行政情報の開示請求がメールや電子申請によって容易に行え、デジタル情報として安価にメールで開示されるようになると、市民の間での情報の共有化が進み、情報公開制度が政治参加や行政監視のための新たな局面を切り拓いていくことが期待できる¹。

本稿では、情報公開のDX化への取り組みの遅れの差は、自治体の情報公開制度に対する意識の差と評した。情報公開のDX化こそ、注目すべきと考えられる。次回調査までに、各自治体の改善を期待したい。

(了)

¹例えば、メールをベースに請求が可能な英国では、NPOの「マイ・ソサエティ」が「ワット・ドゥ・ゼイ・ノウ」というサイトで、開示請求を代行し、開示文書をデータベースに蓄積しており、すでに50万件近いデータが蓄積されている。ジャーナリストが調査報道を行う際、まず最初に情報へのアクセス先としての役割を果たしているという。(『武器としての情報公開』日下部聡) <https://www.whatdotheyknow.com/>

（基本的な制度についてのアンケート調査結果）

ここでは直接本文中にデータを貼付しなかった以下の情報公開の基本的制度についてもアンケート調査をおこなった。その結果を以下に報告する。

（資料１）

問１ 誰が情報公開請求をできるか

デジタルは場所を超越する。誰でもどこでも開示請求できることが、デジタルの便益を享受する前提だ。そこで、「何人も」情報を公開できる、と条例に規定している自治体数を調査した。

問１ 情報公開請求可能な人	都道府県	政令市	中核市
①何人も請求可能	46	20	42
②広義住民（住民、勤務している等）だが、それ以外は「理由」を記載すれば請求可能	1（埼玉県）	0	5（川口市、八王子市、富山市、金沢市、高槻市）
③広義住民のみ	0	0	15（秋田市、いわき市、宇都宮市※、川越市※、福井市※、甲府市※、豊中市※、枚方市※、寝屋川市※、姫路市※、和歌山市※、松江市※、倉敷市、呉市※、宮崎市※）

※ 広義住民以外は任意の申し出が可能

（資料２）

問２ 開示決定日数

各自治体に対し、開示決定日数を調査した。

１４日～１５日と定める自治体が最も多い。自治体側としては、文書の探索と開示方針を決定するために、余裕を持ちたい、というところであるが、公文書の数が増える場合は別として、情報は鮮度が重要である。なお、過去に開示した文書のオープンソース化をすすめれば、開示請求そのものが不要になる。

なお、島根県と久留米市は、個人情報保護条例を国の個人情報保護法と平仄をあわせ、開示決定機関を３０日と改正した。この際、情報公開条例の開示決定期間も３０日に変更してしまった。情報公開条例と個人情報保護条例は関係が無い。どさくさに紛れて、という言葉が思わず出そうな、不可解な条例変更だ。

	都道府県	政令市	中核市
７日		1（福岡市）※休日を除く	0

10 日	1（岡山県）	1（横浜市）※休日を除く	0
14-15 日	45	18	60
30 日	1（島根県）	0	2（越谷市、久留米市）

（資料 3）

問 3、問 4 開示請求手数料、閲覧手数料

各自治体に対し、コピー代（実費）以外に開示請求手数料、閲覧手数料を取るかどうか調査した。ちなみに、全国市民オンブズマン連絡会議が過去に行ってきた情報公開度ランキングでは、「開示請求手数料」を取る場合は情報公開請求に値しないとして「失格」としてきた。

2023 年 4 月から開示請求手数料を取りはじめた岩手県、開示請求手数料と閲覧手数料を取り始めた豊田市は問題だ。特に豊田市は、閲覧または写しの枚数について 100 枚を超えた場合、枚数 1 枚につき 100 円という極めて高額な費用を徴収するという。こうした多額の費用の徴収は大量請求を抑止することを目的とすると思われるが、自治体の D X 化がすすまない限り、情報公開において少なくとも 100 枚を超える紙文書の開示が必要になる場合は少なくない。廃止を求めるとともに今後同様の動きが他自治体に波及しないように監視を続けたい。

	都道府県	政令市	中核市
開示請求手数料を取る	1（岩手県）※1	1（神戸市）※3	5（川口市※4、越谷市※5、横須賀市※7、豊田市※9、吹田市※11）
閲覧手数料を取る	1（和歌山県）※2	0	6（川口市※4、越谷市※5、柏市※6、横須賀市※8、豊田市※10、吹田市※12）
取らない	45	19	56

※1 岩手県 1 件あたり 300 円

※2 和歌山県 40 枚までの場合 4 枚までごとにつき 10 円

40 枚を超える場合 40 枚までごとにつき 100 円

※3 神戸市 ①株式会社等商業的請求 1,000 円 ②市内に住所等を有しない者 300 円

①②以外は無料

※4 川口市 1 文書につき 100 円（広義住民以外は 200 円）

※5 越谷市 1 件あたり 200 円（市民、市内業者、利害関係者等からは徴収しない。）

※6 柏市 紙媒体 1 件 50 枚ごとに市民等 50 円、市内法人等 75 円、その他 100 円
電磁的記録 1 件 50 枚ごとに市民等 100 円、市内法人等 150 円、その他 200 円

※7 横須賀市 1 件につき 300 円

※8 横須賀市 紙 100 枚 1 回までごとに 100 円

マイクロフィルム 100 こま 1 回までごとに 100 円

データを印刷したもの 100 枚 1 回までごとに 200 円

※9 豊田市 1 件の請求につき 200 円 保有する所属が複数の時は、所属ごとに 1 件の請求とする

※10 豊田市 閲覧または写しの枚数について 100 枚を超える枚数 1 枚につき 10 円

※11 吹田市 市外の方は 300 円

※12 吹田市 部分公開に係る公文書で 100 面を超えた 1 面につき手数料 5 円

(資料 4)

問 5 開示手数料

紙で開示を受ける場合、A4 白黒 1 枚いくらか聞いた。

	都道府県	政令市	中核市
10 円	47	20	60
20 円	0	0	1 (横須賀市)
その他	0	0	1 (那覇市) ※ 1

※1 1 枚 10 円 (営利目的の場合は 1 枚 30 円)

横須賀市は開示請求手数料 1 件につき 300 円、閲覧手数料 100 枚 1 回までごとに 200 円を取る上に、さらに写し 1 枚 20 円を取り、今回調査した中では最悪の制度だ。一刻も早く改善していただきたい。

(資料 5)

問 9 請求方法	都道府県	政令市	中核市
①電子申請 (ウェブを用いたフォーム) とメール両方	7 (宮城県、秋田県、長野県、鳥取県、香川県、佐賀県、鹿児島県)	1 (名古屋市)	11 (函館市、山形市、前橋市、長野市、松本市、岐阜市、寝屋川市、呉市、福山市、大分市、鹿児島市)
②メールのみ	0	0	17 (八戸市、盛岡市、秋田市、水戸市、宇都宮市、高崎市、川越市、川口市、金沢市、枚方市、尼崎市、奈良市、和歌山市、高知市、久留米市、長崎市、那覇市)
③電子申請のみ	39	18	17
④できない	1 (岐阜県)	1 (京都市)	17 (旭川市、青森市、いわき市、越谷市、船橋市、横須賀市、富山市、甲府市、豊田市、大津市、高槻市、八尾

			市、東大阪市、明石市、倉敷市、下関市、宮崎市)
--	--	--	-------------------------

(資料6)

問8 ファイル管理簿	都道府県	政令市	中核市
①システムを構築し、検索も可能な行政文書ファイル管理簿をウェブ上で公開	20	12	2 (一宮市、西宮市)
②検索はできないが行政文書(公文書)ファイル管理簿をウェブ上で公開	6 (岩手県・宮城県、山形県、福島県、長野県、愛知県)	2 (神戸市、福岡市)	5 (秋田市、宇都宮市、岐阜市、高槻市、尼崎市)
③行政文書(公文書)ファイル管理簿はウェブでは公開していないが、情報公開請求があった場合には、電子データ(Excel、csv等)での開示が可能	12 (栃木県、群馬県、石川県、静岡県、三重県、京都府、和歌山県、島根県、広島県、徳島県、愛媛県、大分県、宮崎県)	4 (仙台市、名古屋市、堺市、北九州市)	18 (福島市、水戸市、高崎市、柏市、八王子市、富山市、大津市、豊中市、東大阪市、姫路市、和歌山市、松江市、下関市、高知市、佐世保市、大分市、宮崎市、那覇市)
④行政文書(公文書)ファイル管理簿はウェブでは公開していないが、情報公開請求がなくても紙で閲覧可能	2 (茨城県、鹿児島県)	0	1 (福山市)
⑤行政文書(公文書)ファイル管理簿はウェブでは公開しておらず、紙で開示する	5 (福井県、奈良県、岡山県、佐賀県、長崎県)	0	26
⑥行政文書(公文書)ファイル	0	1 (浜松市)	10 (盛岡市、郡山市、前橋市、松本市、岡崎

管理簿を作成していない・開示していない			市、豊田市、枚方市、奈良市、鳥取市、長崎市)
⑦整備中その他	1 (秋田県)	1 (新潟市)	0

秋田県：システム変更に伴い整備中

新潟市：新潟市公文書管理条例において、行政文書ファイル管理簿に関する規定の施行日が令和4年4月1日となっています。令和4年度分管理簿のウェブ上での公表に向けて、現在準備中です。なお、検索システムの導入は未定です

(資料7)

問10 元資料が紙の場合の開示方法	都道府県	政令市	中核市
①元資料が紙の場合、電磁的記録にしてメールやCD-Rで送付可能	メールの場合無料5 (山梨県※1、長野県、鳥取県、山口県、佐賀県)	メールの場合無料3 (さいたま市、岡山市※3、熊本市)	0
	1ページにつき10円 1 (大阪府) ※2	1ページにつき10円 2 (横浜市、大阪市)	
②元資料が紙の場合、電磁的記録にしてメールで送付可能	0	0	0
③元資料が紙の場合、電磁的記録にしてCD-R等で送付可能 (メールは不可)	CD-R代のみ12 (埼玉県、千葉県、東京都、富山県、石川県、奈良県、島根県、広島県、愛媛県、熊本県、大分県、沖縄県)	CD-R代のみ4 (仙台市、千葉市、川崎市、新潟市)	郵送料のみ 1 (西宮市) CD-R代のみ14 (八戸市、盛岡市、高崎市、長野市、一宮市、吹田市、東大阪市、姫路市、鳥取市、下関市、松山市、佐世保市、宮崎市、那覇市)
	紙1枚につき10円を取る自治体6 (北海道、群馬県、岐阜県、兵庫県、香川県、長崎県)	紙1枚につき10円を取る自治体4 (京都市、堺市、神戸市、北九州市)	紙1枚につき10円を取る自治体5 (秋田市、柏市※4、豊田市※5、寝屋川市、和歌山市)

④元資料が紙の場合、紙のみ開示可能	23（青森県、岩手県、宮城県、秋田県、山形県、福島県、茨城県、栃木県、神奈川県、新潟県、福井県、静岡県、愛知県、三重県、滋賀県、京都府、和歌山県、岡山県、徳島県、高知県、福岡県、宮崎県、鹿児島県）	7（札幌市、相模原市、静岡市、浜松市、名古屋市、広島市、福岡市）	42（函館市、旭川市、青森市、山形市、福島市、郡山市、いわき市、水戸市、宇都宮市、前橋市、川越市、川口市、越谷市、船橋市、八王子市、横須賀市、富山市、金沢市、福井市、甲府市、松本市、岐阜市、岡崎市、豊橋市、大津市、豊中市、高槻市、枚方市、八尾市、尼崎市、明石市、奈良市、倉敷市、呉市、福山市、松江市、高松市、高知市、久留米市、長崎市、大分市、鹿児島市）
-------------------	--	----------------------------------	--

※1 山梨県 電子申請の場合、電子システムを用いてデータを受け渡す（20MB まで）

※2 大阪府 インターネットの利用による提供（府独自システム）の場合

※3 岡山市 ホームページに開示対象文書をアップロードして、請求者がダウンロードする

※4 柏市 CD-R 1 枚 60 円＋市内在住者 1 枚×10 円、市内法人等 1 枚×15 円、その他 1 枚×20 円

※5 豊田市 元資料の枚数が 100 枚を超過する場合、開示手数料（100 枚を超える枚数、1 枚につき 10 円）

（資料 8）

問 1 1 元資料が電磁的記録の場合	都道府県	政令市	中核市
①元資料が電磁的記録の場合、メールや CD-R で送付可能	メールの場合無料 5（山梨県※1、長野県、鳥取県、山口県、佐賀県）	メールの場合無料 3（さいたま市、岡山市※4、熊本市）	0
	それ以外 2（新潟県※2、大阪府※3）	それ以外 2（横浜市※6、大阪市※7）	0
②元資料が電磁的記録の場合、メールで送付可能	0	0	0
③元資料が電磁的記録の場合、	CD-R 代のみ 39	CD-R 代のみ 13	CD-R 代のみ 49
	それ以外 1（兵	それ以外 2（札	6（宇都宮市※13、柏

CD-R 等で送付可能	庫県※ 8)	幌市※9、京都市※10)	市※ 1 1、豊田市※ 1 2、福山市※13、鹿児島市※13、那覇市※14)
④元資料が電磁的記録の場合、紙のみ開示可能	0	0	7 (旭川市、川口市、越谷市、甲府市、八尾市、倉敷市、呉市)

※ 1 山梨県 電子申請の場合、電子システムを用いてデータを受け渡す (20MB まで)

※ 2 新潟県 電子交付 (電子申請システムにデータをアップロード) の場合、1 回 90 円

※ 3 大阪府 インターネットの利用による提供 (府独自システム) の場合、60 円

※ 4 岡山市 ホームページに開示対象文書をアップロードして、請求者がダウンロードする方式

※ 6 横浜市 ページ数がある電磁的記録は 1 ページにつき 10 円、ページ数がない電磁的記録は 1 ファイルにつき 210 円

※ 7 大阪市 非公開情報が記録されていないとき、ファイル数×10 円

非公開情報が記録されているとき、PDF ファイルに変換したページ数×10 円

※ 8 兵庫県 公文書 1 件につき 200 円

※ 9 札幌市 対象公文書に非公開情報が含まれる場合には紙で公開。

※10 京都市 ページ数がない電磁的記録は CD-R 代+ファイル数×210 円、ページ数がある電磁的記録は CD-R 代+ページ数×10 円

※ 1 1 柏市 1 件につき CD-R 1 枚 60 円+市民 200 円、市内法人 300 円、その他 400 円

※ 1 2 豊田市 CD-R 代+元資料を紙に出力すると仮定したときの枚数が 100 枚を超過する場合、開示手数料 (100 枚を超える枚数、1 枚につき 10 円)

※13 宇都宮市、福山市、鹿児島市 不開示情報が含まれる場合は紙で開示

※14 那覇市 営利目的の請求の場合は CD-R 1 枚 300 円

(資料 9)

問 12 開示情報の公表について	都道府県	政令市	中核市
①過去開示した文書は窓口等自治体の施設で一般の閲覧に供している (一部の公文書だけの場合を含む)	0	1 (京都市※ 1)	2 (船橋市、豊田市)
②過去開示した文書は窓口等自治体の施設で一般の閲覧に供している他、タイトルをホームページに公開している (一部の公文書だけの場合を含む)	2 (徳島県、鹿児島県)		1 (高知市※ 2)
③過去開示した文書は、一般に公開	0	0	0

していない符合・ 記号等を入力すればホームページで 公開している			
④過去開示した文 書はホームページ で公開している	0		
⑤過去開示した文 書は一般の閲覧に 供していない	45（※3山梨 県、※4石川県含 む）	19	59

※1 京都市 工事等の金入り 設計書のみ

※2 高知市 工事の金入り設計書のみ

※3 山梨県 件名のみ

※4 石川県 毎年度、情報公開に係る実績報告書を取りまとめており、当該報告書において
タイトルの一覧を掲載しています

Ⅱ 権利濫用条項に関するアンケート分析

1 はじめに

(1) 2010年に富山で開催した第17回の全国大会で、権利濫用を理由として請求を却下内容の条例の規定の有無について初めての調査をした。情報公開制度のヘビーユーザーである市民オンブズとしては、権利濫用を理由とする請求の却下（または拒否）の運用が自治体によって恣意的に行われる可能性を危惧せざるを得ないからだ。¹

(2) 権利濫用条項をもうけた理由を自治体に調査すると、開示に何年も要する大量請求や、同種の請求を反復したり、大量の文書の開示請求をしながら、開示文書の閲覧に来なかったり、写しを受領しない、といった事例が発生した、あるいはこうした自体がおこることを想定した、との回答が寄せられる。実際にこういった事例が生じた場合に、請求を却下する根拠を明示したい、というのだ。

その一方で、自治体が挙げる事例は、濫用条項を制定した時点では発生していないか、請求件数のごく一部でしかない。しかも、法律の世界では、権利行使が濫用にあたる場合には、当該権利行使自体が認められない、ということは一般原則だ。却下規定がなくても、請求が権利濫用にあたるごく例外的な事例が発生した場合には、請求は却下できることになる。であれば、ごくごく例外的な場合を想定した権利濫用条項などもうける必要性はないのではないか。条項を設けたことにより、権利濫用の判断がそれこそ濫用されるのではないか。過去の私たちの調査は、こういった問題意識を出発点としてきた。

(3) その一方、請求が権利濫用にあたるか否かの判断は、大変難しい。法の一般原則といっても、その要件は法律のどこにも明示されていない（明示されていないからこそ、法の一般原則と言える。）。判断をする場合には、濫用判断の根拠となる事実を、事例ごとに拾い出したうえ、検討する作業が必要になるのだ。つまり、一定の要件を満たせば直ちに権利が発生する、という一般的な法解釈と異なり、権利濫用の判断にあたっては、情報公開制度の趣旨を没却することのない、緻密な検討が必要になる。その手法や拾い出すべき要素が、情報

¹ この時は、都道府県、中核市以上の都市を含む市、特別区に対して、条例に「請求権の濫用禁止」を規定しているかについてアンケート調査をした結果、回答があった854自治体のうち、38自治体、全体の4.4%が、規定を設けている、という回答があった。

公開条例や規則、要綱にも定められていない場合には、誰が判断するかによって結論がまちまちになることが危惧される。

- (5) 権利濫用条項を条例化の評価には、こうしたジレンマがある。しかし、実現すべきは、権利濫用の判断が濫用されず、誰が実施機関となっても、誰が情報公開請求をしても、同種の請求には同じ運用がなされる制度の設計である。この困難な問題に対して、今回の調査に当たっては、濫用判断によって情報公開制度を没却しない制度設計がなされているか、その内容が公開されているか、といった点を重視して、評価をおこなうこととした。

2 権利濫用の条例上の定めについての回答

(1) 条例上に権利濫用の定義規定を持っているか（問6①）

(ア) 都道府県 3県² 千葉県、山梨県、宮崎県

政令市 3市 横浜市、浜松市、福岡市

中核市 6市 富山市、一宮市、豊田市、西宮市、倉敷市、大分市

(イ) 評価

質問は「濫用定義規定をもっていますか」というものであったが、何をもって「濫用定義規定」に該当すると考えるかは各自治体の捉え方によったと言わざるを得ない。そのため、「何人も、行政文書の開示を請求する権利を濫用してはならない」（横浜市）という、濫用定義規定というよりも、濫用を理由とする手続きの根拠規定を定義規定として位置づけ、回答した自治体から「実施機関は、開示請求が不当な目的によることが明らかなきとき又は行政文書の開示により知り得た情報を不当な目的に使用されるおそれがあることその他の当該開示請求を拒否するに足りる相当な理由があると認めるとき」（豊田市）のようにある程度具体的に権利濫用となる場合を定める規定を設けている自治体までが混在した。

権利濫用定義条項を条例に設けることは、濫用的な請求が認められないことを告知し、警告するとともに、自治体側にも濫用による非開示や回答拒否の濫発を防止する、という意味がある。そういった点からみると、どのような場合が権利濫用にあたるかを条例で定める意味は大きい。

² 設けている、と回答したのは、千葉県、山梨県、山口県、宮崎県であったが、山口県の規定は開示を受けた者が不当な目的で情報を使用してはならないことを内容とするもので、請求の濫用の定義条項ではないとしてここに加えなかった。

(2) 濫用と実施機関が認めた場合「拒否」「却下」処分ができるという条例の規定を設けているか(問6②)

(ア) 都道府県 0

政令市 2市 横浜市、浜松市

中核市 7市 富山市、一宮市、豊田市、西宮市、奈良市、久留米市、那覇市

(イ) 評価

権利濫用により、請求を認めない、という場合、実施機関が非開示、拒否や却下などの処分を行うことを条例に定めることは、請求者に対する不意打ちを防ぎ、実施機関の判断を審査請求や訴訟で争えることを明示する意味がある。また、自治体側としても、請求が権利濫用に該当する場合の手続きを整備する理由となる。こうしてみると、条例に定めていない自治体が大半を占める、という状況は、権利濫用による処分が例外であるとしても、好ましい状況ではない。

(3) 条例に定めがないが、実施機関が濫用と認めた場合に請求を「拒否」「却下」する運用をしているか(問6③)

(ア) 都道府県 25都府県 秋田県・福島県・群馬県・埼玉県・千葉県・東京都・福井県・山梨県・長野県・岐阜県・静岡県・三重県・滋賀県・大阪府・兵庫県・和歌山県・山口県・香川県・高知県・佐賀県・熊本県・大分県・宮崎県・鹿児島県・沖縄県

運用をしていると回答した自治体は23であったが、運用をしていないとした岐阜県、大分県は請求を「拒否」ではなく、「非公開決定を行う」からだ、という理由であった。ただ、拒否や却下も情報を開示しない処分的一种であることから、両県もここに加えた³。

政令市 6市 札幌市・名古屋市・大阪市・神戸市・福岡市・熊本市

³ 神奈川県は、運用をしている、とは回答しなかったが、「その他、濫用と実施機関が認めた場合の対策として特段の規定を設けているか」という質問に対し、「明白な害意が認められる等の不適正な大量請求がなされた場合の取扱について要綱を定めている」という回答がなされ、これを踏まえつつ事案ごとに条例に基づき運用を行っているということであった。

中核市 12市 山形市・福島市・水戸市・川崎市・柏市・岐阜市・岡崎市・豊中市・高槻市・和歌山市・高知市・鹿児島市

(イ) 評価

条例の定めなく、濫用にあたる請求を拒否・却下・不開示とする運用を行っている、と回答した自治体は都道府県では過半数に上る。たしかに、権利濫用が法の一般原則であることを前提とすれば、条例に定めがなくても請求を拒否・却下・不開示にすることは違法ではない。しかし、条例に定めのない拒否処分は、条例による「枠」がないことから、自治体の恣意を許す危険性が極めて高い。とりわけ、条例に基づかない拒否、却下をする運用をしていると回答した自治体のなかでも香川県の760件⁴、名古屋市の645件、大阪市の502件の却下件数は突出している（問7）。この3自治体の却下事例が特殊なものか、あるいは懸念される権利濫用の「濫用」によるものかは不明であるにしても、少なくとも、権利濫用の法理が非公開を拡大する手段に用いられないよう、次に述べるように手続き規定の整備とその透明化が必要不可欠だ。

(4) 権利濫用を理由とする拒否、却下等の手続の有無とそれがどのような形で定められているか（問6④）。

(ア) 各自治体に、権利濫用を理由とする拒否や却下の手続規定を設けているか、という質問を行った。「手続規定」という用語から、条例、要綱だけでなく、情報公開の手引きまでも寄せられた。そこで、ここでは、条例、要綱、規則に限定せず、集まった資料を対象として、手続きの内容について○（合格）、▲（今ひとつ）、×（落第）で評価してみた。評価の具体的結果は別表を参照されたい。

(イ) 手続を評価する視点

権利濫用を理由とする手続きの視点として、①手続きが何に定められているか ②手続きがWebで公開されているか ③権利濫用に該当する場合が類型化されるとともに、具体例が挙げられているか ④権利濫用に該当する場合の手続きに第三者機関の関与が認められているか、という観点を挙げた。

⁴ 香川県に質問したところ、759件は同一人からの請求、とのことであった。

①手続きが何に定められているか

条例から要綱、手引きまで幅広い回答が寄せられた。手続きの安定性や透明性の観点からみれば、手続きが条例によって定まっていることが最も望ましいが、条例に具体的な手続き規定を設けている自治体は極めて少ない。手続きの多くは手引きや内規による、というのが実情だ。この場合には、担当者が変わった場合ですら、手続きや基準が変更されるおそれが常に存在する。要綱で定めた場合であっても、市民の知らないところで内容が変更される危険性がある。

②手続きがW e bで公表されているか

W e bで手続きを公表することは、市民に適正な請求を呼びかける上でも、自治体の手続きが適正に行われているかをチェックする上でも、請求者が自分の権利をまもるためにも必要だ。要綱や指針、手引きを公表していない自治体が珍しくないことは意外だ。まずは手続きのW e bによる公表を求めたい。

③権利濫用の類型化と具体例の呈示

どのような場合が権利濫用に該当するかは、法的評価を内容とする困難な判断となる。一方で、誰が判断しても、同じ結論に達することが、市民の知る権利が害されないためには必要不可欠だ。

そのためには権利濫用該当事例を類型化するとともに、それぞれの類型に該当する具体的事例を挙げることが必要だ。類型化だけではどのような事例がどれに当てはまるかの判断が困難になる。一方、事例が挙げられているだけでは、現実の問題となっている事例との類似性をどの点にもってきたら良いか判断が区々になる。

請求者にしても、権利濫用に該当する場合がわかりやすく示されていない場合には、なぜ自己の請求が権利濫用に該当するか理解できないまま、却下等の処分を受けるリスクがある。

こうした観点から、手続き規定に類型化とそれぞれに該当する事例が含まれている場合には、合格点の○とし、いずれか一方しか記載がない場合は▲とした。

④公平な手続きが保証されているか

濫用判断が自治体担当者の判断だけに依拠する場合には、判断の困難性も含め、公正な判断がなされることを期待できない。そこで、予め審査会

の意見を聞くなど、公平な第三者の関与を前提とした手続きを準備している場合を合格の○とし、第三者への事後的な報告を要件としている場合には、これに加えて自治体内部での協議や決定への請求者の関与を定めている場合にのみ、合格の○とした。

(ウ) 評価

権利濫用によって請求を認めないような事例は例外である。しかし、いざ権利濫用に該当するか否かが問題となったときになされた判断が、実際は権利濫用に該当しないような事例であった場合はどうだろうか。こうした不当な判断も役所の先例となり、当該自治体では却下事例が続出することが懸念される。そうした事態を防ぐために公平な第三者の関与を前提とする手続きを定め、これをだれもがみることのできる制度を設計する必要がある。

現時点では自治体側の手続き規定を設けている自治体が少なく、手続きを定めている自治体でも、手続きの定め方や内容に問題があり、現時点で合格点を付することのできる自治体はごく少数だ。現状では、権利濫用を理由とする請求拒否や却下が誤って行われる危険が自治体の情報公開の現場では、極めて高いと言わざるを得ない。

3 濫用での拒否、却下の件数

(ア) 都道府県 8 県

長野県（1 件）・三重県（2 件）・大阪府（5 件）・兵庫県（2 件）・山口県（4 9 件）・香川県（7 6 0 件）・熊本県（1 件）・大分県⁵（2 8 件）

政令市 7 市⁶

札幌市（2 件）、横浜市（1, 7 5 0 件）、浜松市（1 4 2 件）、名古屋市（6 4 5 件）、大阪市（5 0 2 件）、神戸市（1 2 件）、熊本市（1 7 件）。

このうち、権利濫用による回答拒否の定めを条例に設けている横浜市

⁵ 同一人からの請求、とのことであった。

⁶ 名古屋市はいずれも 5 年以上前の請求であり、同一人による請求がうち 5 7 2 件、神戸市は同一人による請求が 1 1 件、熊本市の 1 7 件はすべて同一人物によるとの回答があった。

の1, 750件は突出している。権利濫用条項の運用の適切さが気になるところだ。

中核市 6市

山形市（2件）、水戸市（1件）、富山市（28件）、高槻市（1件）、
奈良市（47件）、鹿児島市（1件）

4 結語

（1）権利濫用の判断要素や基準を定める必要性

権利濫用を判断する手続き規定を定めない理由として、権利濫用は法の一般原則にもとづくものであるから、という回答が複数の自治体から寄せられた。これに対しては、濫用の濫用を防止するためにこそ、適正な手続きの整備とその透明化こそが重要であり、その整備をすすめるよう、求めたい。

また、濫用判断を限定するために、さまざまな工夫をしている要綱や手引きもある。濫用判断の制度設計においては、濫用に該当する場合をできるだけ容易に判断できるよう、事例の類型化と具体例を定めること、公正な手続きを行うために、公平な第三者の決定への関与を組み込み、それを条例化することが、恣意的な運用を防止するとともに、自治体職員の判断を容易にするうえでも必要と考える。現時点で条例で手続きまで定めている自治体は少ないが、せめて権利濫用の判断に関する要綱や手引きを定め、情報公開制度に関する自治体のWebページから容易に手続きを知ることができる形で、利用者にも告知していくことから手をつけるべきだ。

（2）大量請求と権利濫用は区別すべきだ

権利濫用のパターンとして、文書の大量請求があげられている。対策として、包括的に文書の開示を求める（たとえば、令和2年度に土木課が作成し、収受した公文書のすべて、という請求など）形の大量の公文書の請求については、請求が特定されていないとして補正を求め（情報公開法でいえば4条1項2号→2項の補正）、補正に応じない場合には請求の拒否処分をする（国でいえば行政手続法7条にもとづく拒否処分）という方法が考えられる⁷。し

⁷ 「平成13年度に土木部用地課及び建設課の業務によって生じた公文書のすべて」という請求を拒否した処分の取消訴訟で、東京高等裁判所平成23年7月20日判決は、行政活動が多種多様であり、請求者も特定の部署の行政文書の全部の開示を希望しているとは通常考えられないから、文書の特定として不十分である、とした。

かし、請求者が実際に特定年度の特定部局の文書すべての閲覧をしたい、と考えていた場合には、請求が特定できていない、ということにはならない。のみならず、こうした場合をも権利濫用の一つの形態とみることに問題は問題がある。ここでは、対象公文書の選択と開示の判断に自治体職員の多大な負担を要することが問題となるのであって、自治体の職員や業務に対する害意といった濫用事例で取り上げられる論点が問題となる請求ではないからである。ところが、これをも権利濫用の事例の一つとしてしまうと、開示に自治体の職員に多大な負担を負わせる請求については権利濫用として認められない、という判断を実施機関に生じさせかねない。

これは、大量の公文書の請求を権利濫用の一類型としてとらえることに無理があるからだ。包括的な請求については、端的に、既存の条例の条文にもとづいて請求文書の特定を求め、請求を特定しても対象公文書の開示に時間を要する場合の対策として、開示期間の特例を設けることが可能な条例改正が検討されるべきではないだろうか。また、開示に要する費用（コピー代）が膨大になる場合には、和歌山県条例⁸のように、まずは一部を開示し、残部の開示を求める場合には、費用を予納制度の導入も合理的であろう。

さらに、かつて福岡市では、大量の公文書の開示請求に対し、担当職員が請求者に必要な情報を尋ね、必要な情報をエクセル表にまとめて開示する、という運営が行われたことがある。こうした例は、請求者と自治体との間の確かなコミュニケーションによって、情報公開制度がより市民に近いものとして運用されるきっかけをつくる。すべての自治体で検討されるべきだ。

市民にとって、公文書を大量に請求しなければ、行政監視が十分にできない場合もある。また、そもそも、大量とはどの程度をいうのか、一律に回答できるものでもない。こうした現状で、大量請求を権利濫用の一種と位置づけることは、情報公開制度を市民から遠ざけ、制度を壊死させる結果となる

⁸ 和歌山県は情報公開条例 16 条 2 項で「実施機関が公文書の開示をするため、第 11 条第 1 項に規定する書面により開示の日及び時間並びに場所の指定をしたにもかかわらず、開示請求者が当該開示を受けない場合に、実施機関が再度、当該指定に係る開示の日から 14 日以上経過した日及び時間並びに場所を指定し、当該開示を受けるよう催告をしても、当該開示請求者が正当な理由なくこれに応じないときは、開示をしたものとみなす。」、大量請求への対応として 18 条 4 項で、後日開示する文書について「開示請求者は、当該開示決定等の通知があった日から 30 日以内に、第 13 条第 1 項の残りの公文書（以下この条において「残りの公文書」という。）の全部を開示するとした場合の手数料の額の範囲内で規則で定める額（次項及び第 6 項において「見込額」という。）を予納しなければならない。」とし、条例で大量請求や濫用的請求への対応を定めている。

ことが懸念される。開示に自治体の時間と労力を有する請求については、まずは濫用と別の手続きをもうけることは重要だ。

(3) まとめ

中核市を中心として、最近の条例改正によって権利濫用条項を新設する自治体が多い傾向がみてとれる。しかし、多くの自治体で、権利濫用を認定する手続きの多くは貧弱だ。

だれがどう見ても権利濫用に該当する、という請求があったとしても、それを拒否または却下する手続きに透明性が確保されず、適正な手続きを履践されないままなされた場合には、これが先例となり、本来は濫用に該当しない真面目な請求をも拒否する結論を生じかねない。こうした点で、権利濫用の認定手続きを条例等で定めることには重要な意味がある。

そしてそもそも、情報を公開することは、自治体が市民に対する説明責任を果たすために必要不可欠の業務であり、これにともなう職員の業務量の増加は、自治体にとっても必要な業務である。権利濫用の判断手続きの条項化と透明化は、情報公開請求に応じる本来の業務を的確に行うためのものであることを理解していただきたい。

(了)

	①規定名	②We b 公開	③例示・類型	③についてのコメント	④手続	④についてのコメント
福島県	情報公開事務取扱要綱	×	▲	「権利濫用に当たる場合とは、請求者の言動から県の事務処理を停滞・混乱させる意図が客観的にうかがわれ、かつ、請求に係る対象公文書が膨大になる場合、また、大量請求において、実施機関が請求者に対して行う内容の確認に特別な理由もなく応じない等、公文書の特定に支障が生じている場合など」との記載があるのみ	▲	「担当課所の長は、当分の間、文書法務課長と協議を行うものとする。ただし、出先機関の長は、本庁主務課長を経由して協議するものとする」との規定
千葉県	知事が保有する行政文書の開示等に関する事務取扱要綱	○	×	大量請求についての規定のみ。	×	
東京都	開示請求における権利の濫用についてのガイドライン	○	○	①公文書開示を受ける意思がないと明らかに場合②開示請求の手続きにおいて、著しく不適正な行為が繰り返される場合③もっぱら実施機関の事務を混乱または停滞させることを目的とする開示請求が繰り返される場合に類型化し、さらに具体的例示がある。	▲	大量請求の場合の協力要請のみ
神奈川県	不適正な大量請求に対する取扱い要綱	○	○	不適切な大量請求として①害意ある大量請求②請求対象文書が特定されない大量請求③超大量請求（概ね諾否決定に1年以上を要する場合）に類型化、具体的例示あり。	▲	補正に応じない場合には公開を拒否する、という一応の手続きや諾否に1年以上の期間についての指導のみなので▲
山梨県	山梨県情報公開条例の解釈及び運用基準	×	▲	3 類型（大量請求・実施機関の事務処理能力の減殺を目的・請求だけして開示の実施をうけないこと等）の呈示のみ。	×	
長野県	長野県情報公開条例の解釈運用基準	×	×	権利濫用になる場合があることの記載のみ	×	
静岡県	公文書開示事務等取り扱い要綱	○	×	濫用例を示してあるが、具体的判断基準たり得ない	×	
富山県	「解釈運用の基準」改正に伴う具体的な取扱	○	○	3 類型に該当する具体例が挙げられている。大量請求については判断基準が記載されている。	▲	請求者への働きかけについての記載のみ
三重県	三重県情報公開事務取扱要綱	×	○	過去に不適切に使用した者からの請求も濫用類型に含まれている点に特徴があるが、正当性は疑問だが、形式的に要件がそろっているので○とした。	▲	内部的な手続きだけなので▲
滋賀県	情報公開事務取扱要領	×	×		▲	県民情報室に相談のみなので▲

	①規定名	②We b 公開	③例示・類型	③についてのコメント	④手続	④についてのコメント
和歌山県	和歌山県公文書開示請求に係る権利の濫用の取扱基準	×	○	超大量請求と条例の目的に反する開示請求を分け、後者をさらに①請求者の発言等から請求の目的や動機が公文書の開示以外にあると推認される場合、②適正に開示を受ける意思が認められない場合、③公文書の開示によって得た情報を不適正に使用されることが明らかである場合、に分け、具体例を挙げている。	▲	総務課との協議と請求者への対応であるが、第三者機関への報告等がないので▲
大阪府	大阪府情報公開解釈運用基準	○	▲	具体例はいくつか挙げられているが、類型化がなされておらず、現場の扱いがわかりにくいので▲	▲	大量請求の場合の補正の要求だけなので▲
兵庫県	権利濫用の取扱指針	○	○	類型化は抽象的であるが、趣旨や判断基準なども記載されているので○とした。	▲	行政指導の内容はあがっているが、判断の手続きについてはなし。
香川県	利用者の責務に反する取扱要領	×	○	包括的請求と害意が明白な場合、公開を受ける意思がない場合、正当な理由なく短期間で請求が繰り返される場合、同一の所属への請求が繰り返される場合、形式上の不備が明白な請求が繰り返される場合+その他に類型化。	▲	事前に県民室と協議するとの規定のみ。
宮崎県	宮崎県情報公開条例事務取扱要綱	×	○	大量請求について、おおむね1年以上の期間を必要とするとして、1年以上の基準も示されている。	○	・総務部長と合議 ・審査会への意見聴取
鹿児島県	情報公開条例の手引き	×	▲	3類型でそれぞれの例があるが、濫用判断の基準とするには不十分。	×	
さいたま市	さいたま市権利濫用請求の取扱いに関する指針	×	▲	類型のみで具体例なし	○	・総務部長と協議 ・審議会へ報告
名古屋市	名古屋市情報公開条例に基づく処分に係る審査基準を定める要綱	○	▲	6類型あるが、具体例がない。	▲	却下した場合の審査会報告が事務取扱要領にあるが、却下までの手続き規定がない。報告はあるがそれ以外の手続きがないので▲
浜松市	浜松市情報公開条例に基づく公文書公開請求における権利の濫用に係る取扱いを定める要綱	○	○	4類型で具体的内容が例示されている。	▲	文書行政課長と協議のみなので▲
横浜市	横浜市の保有する情報の公開に関する条例の解釈・運用の手引き	○	○	大量請求と4類型を区別	○	市民情報課と協議 市民情報室と合議 遅滞なく審議会に報告
熊本市	熊本市情報公開条例に基づく処分にかかる審査基準	○	▲	5類型。別に大量請求についての規定が手引きにある。	×	行政指導をする、とのみ規定

	①規定名	②We b 公開	③例示・類型	③についてのコメント	④手続	④についてのコメント
山形市	公開請求権の濫用の判断基準	×	○	三類型と大量請求を区別	×	具体的手続き規定なし
豊田市	豊田市情報公開条例+情報公開事務の手引き	×	▲	例えばとして嘲笑的類型を示すのみなので▲	○	あらかじめ審査会の意見を聴かなければならない
岡崎市	不適切な開示請求に対する取扱について	×	○	請求対象文書が特定されていない場合・著しく大量な請求の場合・害意が認められる場合について具体的な記載がある。	▲	類型ごとに請求者への要請、質問等規定
和歌山市	和歌山市の実施機関における和歌山市情報公開条例に基づく処分に係る審査基準	×	×		×	
西宮市	西宮市情報公開条例	○	×		○	・審査会に報告 ・補正の求め
久留米市	情報公開の手引き	×	▲	類型化はされているが、具体例が乏しいので▲	○	総務部総務課と協議するほか、弁護士等の助言を仰ぐものとする。弁護士の助言を第三者の関与と判断し○
那覇市	那覇市条例・施行規則	○	×	具体例が上がっていない。	▲	審議会に報告のみ規定

Ⅲ 公有財産減免一覧表にみるデジタル化の必要性

1 公有財産減免一覧を調査するに至った経緯

2017年、滋賀県の瀬田の唐橋付近の中之島（瀬田川中之島地区重要景観地）内にある滋賀県青年会館（「アーヴしが」の名称でホテル、貸会議室など営業）の敷地（県有地）について、滋賀県が内規により「県の施策を補完代行している」に該当しているとして使用料を免除していることが内部告発により発覚した。

2017年8月、滋賀県市民オンブズマンが住民監査請求したところ期間経過により却下されたが、監査の必要性があるとして別途行政監査を行い、100%免除の合理性について検討すべきとの結果となった。

これを受け、県は検討を行い2019年3月に減免基準を変更し、「県の施策を補完代行している」といえる場合であっても、当該公有財産で営利活動を行っている場合には95%免除（ただし、激変緩和措置により3年かけて95%にする）とする決定を行った。

これに対し、滋賀県市民オンブズマンは、同じく95%免除となっている県漁協が運営するレジャー施設「南郷水産センター」も対象に含めて再度住民監査請求を行ったが、監査請求は棄却・却下となり、住民訴訟を提起した。

住民訴訟の第一審は、2022年9月に請求棄却となったが、滋賀県青年会館について「県の施策を補完代行している」とまではいえず、50%以上の免除を認めるのは違法であると判断したうえで、知事の賠償責任は否定した。南郷水産センターについては95%免除とすることに違法性はないと判断した。原告側は控訴したが、その後、滋賀県青年会館分については控訴を取り下げ、違法との判断が確定した。南郷水産センターについての控訴審は現在係属中。県は、滋賀県青年会館について、違法との判決を受け、令和5年度より50%のみ減免として使用許可を行った。

当該訴訟において、他の自治体での公有財産減免の取扱いを調査していたところ、いくつかの自治体がインターネット上で一覧表を公表していることが分かった。京都市の一覧表については「減免による支援の程度について説明責任を果たし、市有不動産使用に係る透明性・公平性を高めることを目的として、次のとおり減免状況を公表します。」とされているが、減免が公表されていれば不透明な減免がなされることもなくなるのではないかと考え、今回の調査のなかに減免一覧表の作成及びその公表を項目に加えた。

2 減免一覧表作成・公表調査結果

(1) 都道府県

都道府県で減免一覧表を作成していると回答したのは以下のとおり。

14 県 岩手県、宮城県、茨城県、栃木県、石川県、静岡県、奈良県、島根県、徳島県、香川県、愛媛県、高知県、長崎県、宮崎県

そのうち、ネットで公表していると回答したのは以下のとおり。

1 県 奈良県

(2) 政令市

政令市で減免一覧表を作成していると回答したのは以下のとおり。

4 市 千葉市、京都市、大阪市、熊本市

そのうち、ネットで公表していると回答したのは以下のとおり。なお、大阪市は、減免一覧表とともに減免指針も公表している。

2 市 京都市、大阪市

(3) 中核市

中核市で減免一覧表を作成していると回答したのは以下のとおり。

9 市 旭川市、船橋市、豊橋市、吹田市、八尾市、西宮市、和歌山市、鳥取市、鹿児島市

そのうち、ネットで公表していると回答したのは以下のとおり。なお、吹田市は、目的外使用許可の一覧のみを公表しており、有償か無償かはわかるが、減額しているかについては明らかにならない。

2 市 吹田市、西宮市

3 考察

減免一覧表を作成している自治体が少数であり、大半の自治体は作成していないことが分かった。一覧表を作成することは、市民への説明責任の観点からも重要であるとともに、自治体にとっても使用料の減免の管理、検証のためにも不可欠であるといえ、このような現状は問題といえよう。

さらに、一覧表がインターネット上で公表されているのは5自治体のみであり、公表の程度にも差がある。減免率や減免の理由・根拠まで明記されているものもあるが、金額のみ記載されているような場合もある。

減免率、減免の理由・根拠などの情報が公表されていることで透明性が確保され、

みられることへの緊張感から結果的に公平性も確保されうると考えられる。

4 まとめにかえて

使用料の減免処分は、補助金の交付に比べると緩やかな運用をされていることが多いように思われるが、これまで裁判になった事例も少ないようである。一覧表がある自治体の市民は、これ入手し、不当違法な減免がなされていないかチェックしてもらいたい。

一方、一覧表を作成していない多くの自治体の場合、市民が公有財産の使用料減免をチェックしようと思うと、手掛かりがないため、使用料減免をしている財産の許可資料等を全て開示しなければならないこととなる。このような請求をすることは、結果的に大量の情報公開請求をすることとなってしまう、請求する側にとっても自治体にとっても大きな負担になりかねない。一覧表があれば必要のない作業なのであるから非効率である。

この点、福岡市では、第三セクターが行った契約について、入札と随意契約に関する資料の開示を求めたところ、資料が膨大になるとして市側が一覧表を作成し、これを開示したとの事例が報告されている。デジタル化の進展により一覧表を作成するのも比較的容易になったはずであるから自治体にとっても負担が軽くなり、請求する側にとってもまずは一覧表で状況を確認し、必要なものに絞り込みをかけることが可能となる。効率的な情報公開のあり方として参考になるといえる。

公有財産減免の一覧表についても、「ない」で終わらず、一覧表を作成し提供することが求められる。そして、さらにその一覧表をネット公表するというのがあるべき姿といえる。

今回は、身近な事例の一つとして公有財産減免の一覧表を取り上げたが、他のアンケート項目であるデジタル化や権利濫用などの問題などとも併せてみると、情報公開請求に対する自治体のあり方が見えてきた。

大量の情報が蓄積される現代において、情報をどのように整理し使いやすくするかということが重要になりつつある。自治体には、紙による請求を前提とした大量請求に対する安易な拒否、却下ではなく、デジタル技術を駆使して請求者とコミュニケーションをとりながらより効率的な開示手続を行っていく必要がある。そのためには、市民が大量の情報にアクセスできるだけでなく、これらを整理し広く公表する制度設計が自治体に求められる。デジタル化はこのような制度の実現に不可欠だ。

情報公開の分野の DX 化をテーマとして今回の調査を行ったが、結果は自治体の情報公開の DX 化の遅れを象徴するものとなってしまった。減免一覧表のネット公表は、自治体の情報公開制度の DX 化の意欲をみるわかりやすいテーマであり、まずはこの点からでも取り組みを始めるべきだ。

自治体は、今回の調査結果を踏まえ、デジタル化時代の情報公開のあり方を検討し、実践してほしい。

以上

デジタル情報公開度調査のお願い

2023年5月29日

各都道府県 情報公開担当者 御中

各政令市 情報公開担当者 御中

各中核市 情報公開担当者 御中

全国市民オンブズマン連絡会議

事務局長 新海 聡

〒460-0002 名古屋市中区丸の内 3-7-9

チサンマンション丸の内第2 303

TEL.052-953-8052 FAX.052-953-8050

<http://www.ombudsman.jp/> info@ombudsman.jp

謹 啓

税金の無駄使いを追及する市民団体「全国市民オンブズマン連絡会議」事務局です。

さて、2023/9/23-24 に開催する第30回全国市民オンブズマン仙台大会に向け、都道府県・政令市・中核市の情報公開の制度ならびに公開度の調査を、別紙の通り行います。

大変恐縮ではございますが、貴自治体の詳細について、調査に御協力をお願いいたします。

添付した「デジタル情報公開度調査.xlsx」にご記入の上、6/16(金)までに、info@ombudsman.jp もしくは当メールまで御回答いただけますと幸いです。

なにとぞ御協力をよろしくお願いいたします。

謹 白

デジタル情報公開度調査 質問用紙

【エクセルにて提出を、ワードは提出不要】

貴市名（ _____ 都道府県 _____ ）

ご担当部局（ _____ ）

ご回答者名（ _____ 電話番号 _____ - _____ 内線 _____ ）

（メールアドレス _____ ）

2023年5月1日現在の貴自治体の情報公開に関する下記質問について、記入の上、当てはまるものにご記入下さい。（提出はエクセルでお願いします、ワードは不要です）

【A 制度調査】について、下記問1～8にご回答ください。

問1 情報公開請求可能な人

条例上、情報公開請求可能な人はどうなっていますか

- ①何人も請求可能
- ②広義住民（住民、勤務している等）だが、それ以外は「理由」を記載すれば請求可能
- ③広義住民のみ

問2 開示決定日数

開示決定の日数は、条例上何日ですか（延長規定を除く）

_____ 日

問3 開示請求手数料

貴自治体では、情報公開請求時の開示請求手数料を取っていますか。はいの場合、対象や費用等詳細を記載下さい。（例：国の情報公開法 行政1件につき300円）

はい（詳細： _____ ） いいえ

問4 閲覧手数料

貴自治体では、開示文書を閲覧する際、閲覧手数料を取っていますか。はいの場合、対象や費用等詳細を記載下さい。

（例：春日井市 閲覧100枚以内100円 100枚超 100円に100枚を超える枚数1枚につき5円を加えた額）

はい（詳細： _____ ） いいえ

問5 開示手数料

貴自治体では、開示する際の費用はいくらですか。それぞれお教え下さい。

A4 白黒 1枚： _____ 円

A4 カラー 1枚： _____ 円

問 6 権利濫用条項

①条例上、濫用定義規定を持っている

はい いいえ

②濫用と認められる場合「拒否」「却下」処分ができるという条例を設けている

はい いいえ

③条例には定めがないが、濫用と実施機関が認めた場合、請求を拒否する運用をしている

はい いいえ

④ ②③で「拒否」「却下」の場合に、手続規定を設けている

(例：情報公開審査会への諮問など)

はい いいえ

はいの場合、その手続はなにに定めていますか

(条例・規則・要綱・その他具体的に)

⑤その他、濫用と実施機関が認めた場合の対策として特段の規定を設けている

はい いいえ

はいの場合、詳細をお教えてください。

(和歌山県 正当な理由なく受け取らない場合「開示したものとみなす」(条例第 16 条第 3 項)

「見込額の予納」(条例第 18 条第 4 項))

問 7 権利濫用「拒否」「却下」の事例

問 6 で拒否・却下できると回答された場合、制度が始まってからアンケート回答するまで何件「拒否」「却下」をしましたか。件数をお教え下さい。(なお、運用ではなく条項に基づく場合、条項を設けた年月日をお教え下さい)

「拒否」「却下」件数 _____

条項ができた年月日 _____

問 8 行政文書（公文書）ファイル管理簿について

貴自治体は、行政文書（公文書）ファイル管理簿について以下のどのような取り組みを行っていますか。※歴史資料や刊行物など資料の検索を除きます。

(参考：横浜市行政文書目録検索 <https://drweb.city.yokohama.lg.jp/>)

①システムを構築し、検索も可能な行政文書（公文書）ファイル管理簿をウェブ上で公開している (URL を教えて下さい)

②検索はできないが行政文書（公文書）ファイル管理簿をウェブ上で公開している (URL を教えて下さい)

- ③行政文書（公文書）ファイル管理簿はウェブでは公開していないが、情報公開請求に際し、電子データ（Excel、csv 等）での開示が可能。
- ④行政文書（公文書）ファイル管理簿はウェブでは公開しておらず、情報公開請求に際し、紙で開示のみ。
- ⑤行政文書（公文書）ファイル管理簿を作成していない
- ⑥その他（ ）

【B ネットを活用した開示】について、下記問9～13にご回答ください。

問9 請求方法

以下の方法で情報公開請求受付は可能ですか。

- ①電子申請（ウェブを用いたフォーム）とメール両方
②メールのみ
③電子申請のみ
④上記はできない

問 10 元資料が紙の場合、開示実施方法についてお尋ねします。

元資料が紙の場合、開示実施に際し以下は可能ですか

- ①元資料が紙の場合、電磁的記録にしてメールや CD-R で送付可能
(その場合の費用についてお答え下さい)
- ②元資料が紙の場合、電磁的記録にしてメールで送付可能 (CD-R は不可)
(その場合の費用についてお答え下さい)
- ③元資料が紙の場合、電磁的記録にして CD-R 等で送付可能 (メールは不可)
(その場合の費用についてお答え下さい)
- ④元資料が紙の場合、紙のみ開示可能

問 11 元資料が電磁的記録の場合、開示実施に際し以下は可能ですか

- ①元資料が電磁的記録の場合、メールや CD-R で送付可能
(その場合の費用についてお答え下さい)
- ②元資料が電磁的記録の場合、メールで送付可能
(その場合の費用についてお答え下さい)
- ③元資料が電磁的記録の場合、CD-R 等で送付可能(メールは不可)
(その場合の費用についてお答え下さい)
- ④元資料が電磁的記録の場合、紙のみ開示可能

問 12 過去情報公開請求があった件について、請求者以外への開示について

- ①過去開示した文書は窓口等自治体の施設で一般の閲覧に供している

公開期間や基準等お教え下さい。()

②過去開示した文書は窓口等自治体の施設で一般の閲覧に供している他、タイトルをホームページに公開している

URL、対象文書、公開期間等詳細をお答え下さい()

③過去開示した文書は、一般に公開していない符合・記号等を入力すればホームページで閲覧できる

URL、対象文書、公開期間等詳細をお答え下さい()

④過去開示した文書はホームページで公開している

URL、対象文書、公開期間等詳細をお答え下さい()

⑤過去開示した文書は一般の閲覧に供していない

問Ⅰ 3 常時開示基準

情報公開請求がなくても、行政文書をネットで常時開示している場合、その基準と URL をお教えください。

()

【C 公有財産減免一覧表】について、下記問Ⅰ 4～Ⅰ 5 に御回答下さい

問Ⅰ 4 貴自治体は、「公有財産減免一覧表」を作成していますか

(参考：京都市公有財産の目的外使用許可，貸付け等に係る減免状況一覧表)

<https://www.city.kyoto.lg.jp/gyozai/page/0000173087.html>

①作成している

②作成していない

問Ⅰ 5 問Ⅰ 4で①の場合、ネットで公表していますか

①公表している

URL ()

②公表していない

【D お国自慢】下記問Ⅰ 6 に御回答下さい

問Ⅰ 6 貴自治体で、他自治体と異なるネットを用いた情報公開の取り組みや制度があれば、ご紹介下さい。(当団体が別途調査中の政務活動費の公開を除く)

例：プロポーザル契約における評価、参加業者の点数、提案内容のネット公開

()

なお、選択肢以外の回答や補足説明等があれば、備考欄もしくは別紙に記載下さい。

()

調査へのご協力ありがとうございました。

【令和5年6月16日(金)】までにメール info@ombudsman.jp にてご回答・ご送付頂けましたら幸いです。(提出はエクセルでお願いします、ワードは不要です)

(お問い合わせ)

〒460-0002 名古屋市中区丸の内3-7-9チサンマンション丸の内第2 303
電話：052-953-8052／FAX：052-953-8050
mail：info@ombudsman.jp (担当：内田)