

## 情報公開制度の見直しに係る第5回千葉県情報公開審査会会議録

1 日 時 平成16年2月24日(火)午前10時から正午まで

2 場 所 千葉県庁本庁舎1階 多目的ホール

3 出席者

(1) 審査会委員

麻生委員長、岩間委員、瀧上委員、大友委員、佐野委員、福武委員、横山委員

(2) 県

永妻政策法務課課長、和田室長(情報公開・個人情報センター)、その他事務局職員

4 議題

(1) 諮問事項に対する討議

(2) その他

5 会議の概要

委員長から会議録署名人に佐野委員を指名

県民からの意見について

麻生委員長 県民の方からの意見については、12月の審査会以降に届いたものがあるか。

事務局 配布した2件の意見書が寄せられている。

諮問事項の討議について

麻生委員長 諮問事項については、一順目の討議の残りの部分について討議を願います。

諮問事項第1の8「大量請求を理由とする拒否処分について」

第3回審議用資料(平成15年12月16日の第3回審査会で配布)「大量請求を理由とする拒否処分について」により事務局から説明した。

【意見等要旨】

瀧上委員 実施機関は、大量請求の原因をどのように認識しているのか。また、条例第6条で開示請求の濫用禁止の規定が設けられているが、大量請求に対しこの規定が適用されなかったのはなぜか。大量請求についてどういふ対応が考えられるのか議論の前提として伺いたい。

事務局 大量請求がなされた理由としては、実施機関と請求者の間で様々な経緯からトラブルがあって、それが原因となった一面がある。

また、提言書28ページ「開示・請求の状況」2(1)「 に関する関一切の文書を請求するもの」に例示されているような請求がなされていることにもある。県の情報公開条例の制度は、他県の制度とそれほど大きな差があるものではなく、条例上の問題があるから大量請求があるということではない。

条例第6条の濫用禁止規定の基準が明確でなかったことから、実施機関としては適用について慎重になったことが考えられる。また、過去の請求に対する比較において、当該請求が権利濫用禁止規定に該当するものかどうかの判断が困難であったということが考えられる。

瀧上委員 情報公開推進委員会では、行政文書を容易に特定できないことが大量請求に繋がっているということで文書管理システムの充実が求められている。制度上、行政文書を特定するため、窓口では必要な情報を請求者に提供しなければならない。開示請求書の受理に当たっては、行政文書の範囲の限定性をどのように運用しているか。

事務局 行政文書の目録を情報公開窓口に配架しているが、目録を閲覧したうえで行政文書を指定して請求されるものは少ない。窓口では請求に対応する文書がどれか判断が一義的に困難な場合、担当課に聞くことになる。窓口としてはなるべく個別の文書が特定できるような請求をお願いしているが、担当課においても、請求内容からどのような情報を知りたいのかの判断が難しい場合がある。

瀧上委員 条例の問題というより、むしろ運用上の問題とか請求者と実施機関との信頼関係の問題とかについて、検討しなければならない。

麻生委員長 窓口では、請求者と実施機関の意思疎通が上手くいかないとのことだが、文書特定のためのやり取りがかなりあるのか。それとも信頼関係がないから殆どしていないのか。

事務局 窓口において、実施機関との協議で文書の特定が容易にできることも

あるが、知りたい情報は請求書に書いてあるとおりでだからと、話し合いに応じてくれない者もいる。また、実施機関が対象と思われる文書を挙げ、協議して絞り込んだ例もある。

瀧上委員 条例第7条は、行政文書の件名その他行政文書の特定に足りる事項を請求に当たって示さなければならないとの趣旨である。特定できない時は、請求者に対し特定のための必要な情報を提供するとともに、請求書の補正を求めることができる。それでも請求者が不備な部分を補正しない場合は不適法になるが、このような手続きによる文書の特定はしていないのか。

事務局 請求書の文言から読み取った場合に、そのまま読めば、例えば、ロッカー1本分の広い範囲になる、だからといってそれで特定できないというのは難しい問題である。請求によっては広範囲のものが必要であるとすればそれで特定せざるを得ない。結果として大量の文書が特定され、延長なり特例延長する事例がある。

麻生委員長 補正を求めても特定できないなら不適法ということにもなるが、今までに補正を求めたことはあるのか。

事務局 開示請求書からどのような情報が知りたいのか判断できないことから、請求者に対し補正を求めた事例はある。しかしながら、補正を求めるのは稀で、請求書の文言からある程度特定できれば、それで特定せざるを得ない。事前に広めに受け取り、場合によっては候補を挙げて、請求者と協議をすることもある。基本的には通常、請求文言から読める範囲で特定している。

麻生委員長 提言書では、情報公開オンブズマンが拒否処分の第一次的な判断をするような制度になっているが、仮に、拒否処分を行う場合、情報公開オンブズマンを設けずに、現行条例の中で対応できるのかということにまで広げて意見をお願いしたい。

福武委員 委員長が言われたことは若干違うのではないか。大量請求はある程度特定できるケースである。ただ全高校に関するものとか、全年度に関するものとか、すごく広いから実施機関としては全部ピックアップしていったらとてもたまらない。請求者もそこまで要求することによって成果があがるとかではなく、単純に広げているだけなのだから「特定できない」という意味での話ではない。

瀧上委員に対する事務局の説明はかなり抽象的ではない。産業廃棄

物のようなどろどろとしたものが積み上がったというのが現状である。持ち込ませた方が悪いといっても、積み上がったものを今後どうするのか、今後の受理をどうするかが問題だろう。今まで積み上がったものについては、緊急を要さなければ、その他の必要なものを先にすべきである。今後に関してはもう少し範囲を絞るといった形の運用が可能なのか。例えば、教育委員会と請求者との間で現実に対立関係がある中で、全部の資料要求について、一部分か一つの高校という形に範囲を区切るとかである。オンブズマンが提案されているが実際に誰がやっていくのか、かなり疑問がある。むしろ行政側がそのような請求にどのように対処するかスタンスを決めていかないと今後も同じように積み上がってしまう。過去のものについてはどの程度まで話し合いが可能なのか。第三者を入れることで話し合いが可能になるとはどうも思えない。その実態がわからないから将来的にどうすれば可能なのか考えにくい。

事務局

立場上、具体的な話をするにしてもどう捉えるかが一つの評価になってしまう。県の捉え方が客観的に誰が見てもそうなのか、なかなか難しい点がある。できるだけ公平にということで、実施機関の立場でありながら事務局の立場でもあるので、どうしても抽象的な表現にならざるを得ない。ただ、過去のものが積み上がっている状況があり、そこにはいろんな局面があるので、具体的なことは担当課から事実を説明できる機会があった方がいい。場合によっては整理したものを何らかの形で委員に示すということも考えたい。

大量請求は単に大量だから拒否処分ということではなく、例えば、意図的な大量請求とか、害意ある大量請求とか、請求者が本来の権利以上の請求についてどうするかということで、正当な請求権の行使ということならば、結果として大量請求になったからといって、拒否することはできないだろうと考える。そうすると何をもって正常な請求権の行使なのか、濫用的な行使なのかというのが非常に難しい。そこで、今までの他県の事例や判例を先行事例として考えていくのが一つあると思う。

瀧上委員

横浜市の権利濫用の判例では、対象文書・事務量の膨大さ、窓口における交渉過程、それから請求目的に応じた手続から見て権利濫用に当たるとして高裁で確定した。神奈川県では、例外的な大量請求の取扱いの方針を作っているが、千葉県は全くなく権利濫用の基準が明確でない。今まで条例上の規定がありながら、権利濫用だという判断ができなかつ

た。権利濫用かどうか量的に自動的に決まってくる話でもないが、請求に対する行政処分であるから審査基準なりを作って明確に示さなければならぬ。基準としてどういうものが第6条に該当するかということが請求者も行政機関側もわからない事態は改善しなければならない。

佐野委員 現在残っている分については、別に処理を考えざるを得ないが、将来にもこのような大量請求が起こり得ると思う。不当な大量請求というのは病理現象で正常な現象でないから、しかるべき対処をすべきである。それに当たって具体的な基準を明らかにしろというのはもっともである。オンブズマンを設置するかどうかであるが、オンブズマンは一つにチェック機能を持つもので、この審査会も持っているので、チェック機関を二つ置くことには問題がある。オンブズマンを置くのであれば、もう少し審査会を拡大充実して審査会がチェックしてもいいのではないか。

麻生委員長 不当な請求は文書の膨大さとか、経費と事務量の多さとか、その過程はどうだったのか。手続の正当性が明らかにされ、基準から不当だという判断を実施機関がやるのか、第三者がやるのかとのご意見でよいか。

佐野委員 第一次的に実施機関が判断しなければ、それは拒否されるべきかどうか決められない。

瀧上委員 条例に則った請求権の行使と、それに対する実施機関の請求に応じる義務をきちんと果たすべきで、第三者的なオンブズマンの介入によって、請求者と行政機関、そして審査会との関係が非常に複雑になる。オンブズマンを作ったものの実際に使われないのではないか。必要かどうかは疑問がある。

岩間委員 大量請求という概念は非常に難しい。必ずしも量が多くなくても権利濫用があるのではないか。大量請求と権利濫用にはかなり違いがあって、議論しているのは大量請求の問題である。事務局の説明によると正当な請求には対応するけれども、そうでない大量請求は拒否処分するということであるが、ある業者がかなりの量を請求し、それが1万件あってもそれに対応するのか。大量請求の問題は、害があるかないかに関わらず、存在しているだろう。その問題と事務処理能力を減殺させる目的で意図的に個人攻撃でやってくるものとは、本来質が違う問題である。例えば、ある業者が1万件請求してきたとして、情報公開は膨大な事務量に対応しても全て無料である、県民の税金を使って特定業者の利益のためにやる、その結果、他の県民の請求が阻害され対応できなくなるという問題

があり得る。前回資料の2番目の1千何百件の請求は大量請求ではないのか。結果として正当な請求権の行使だから全部対応するとのことだが、そうなのかどうか一つと、もう一つは正当な請求権かどうか、結局のところ特定の請求者あるいは団体は駄目だという区分けになる危険性が相当ある。そもそも大量請求が問題であれば、害があろうとなかろうと、意図的であろうとなかろうとそれ自体が問題ではないか。

麻生委員長 正当なものであるならば、経費も人員も増やすのかを含めて大量請求の概念を伺いたい。

事務局 理論上は請求できるが、現実問題として、予算、組織の制約がある。情報公開は条例上県民が求める権利としての原理原則だから、予算や組織の制約を前提としてはいないが、県にとっては、現実に関示請求を受けた時に当然ある制約で、請求者から見ればそのようなことは前提としていないことから、ぶつかり合うことは出てくる。県の人員配置は全国的にも相当程度人数を配置し対応しているが、請求内容によっては当然に限度があり対応できない場合がある。

極端な考えかたをすれば、県庁の組織あるいは予算全部を使ってもそれに応えることになるが、現実としてはあり得ない。当然のごとくに調和点を探しながら仕事をしていかざるを得ない場面がある。請求者はそのことの不満が現実の場面で具体的な形になっている。

実施機関としては一定の制約の中で仕事をしているのでどうしてもそのことを理解してもらおうとするが、対応の仕方の改善を相当考えていかなければならない。調和点について、請求者側からの協力というものを相当お願いしていかなければならない。その基準を作ってまず実施機関がその拒否処分なりをやって実施していくのも一つの方法である。

岩間委員 意図的か害意があろうとなかろうとに関わらず、県の事務処理能力からくる一定の限界がある。大量請求の問題の本質はそもそも事務処理能力の制約から、例えば、1千件の開示請求が同時に処理できないのだから、そういう問題として考えることが重要であって、特定請求者に対する対応策レベルの問題もあるかもしれないが、問題の本質は違うのではないか。

瀧上委員 情報公開制度は、使い易さを制度設計の基本においているもので、請求するに当たって面倒な要件は作っていない。制度は社会通念上妥当と認められる開示請求に対応できることを前提にしているので、実施機関

とか財政措置とか一定の限度がある以上は、相当の期間内に処理しなければならないとして、30日以内とか、更に延長しても30日とかを限度として、処理をする制度になっている。この請求権の行使というのは量的なものであっても、対応できる範囲の一定の限度、それが客観的に何件まで社会通念上妥当と認められるのか。請求は無制限にいいということではなく、一定範囲を超えれば拒否処分はあり得ると考える。

佐野委員 大量請求というものは年中あるものではなく、ある面では例外的、病理的現象である。これに対処するために制度ががんじがらめになり、反動として一般の請求がやり難くなるようでは困る。大量請求への対処は必要であるけど、一般的な正当な請求権利の行使を制限することは好ましくない。

#### 諮問事項第1の9「手数料制による大量請求の抑止について」

第3回審議用資料「手数料制による大量請求の抑止について」により事務局から説明した。

#### 【意見等要旨】

瀧上委員 利用する人、利用しない人との公平ということを含め、手数料を課すということは法的に問題があるものではない。国や一部の自治体においては、開示手数料を徴収している。制度的な話でなく、方針としてどうするかということで、例えば、東京都の場合に条例改正した時に、大量請求に対する開示を実施するため大量の写しを用意し、閲覧の日を指定したところ、開示するならば必要ないとして取りに来ないとか、閲覧に来ないとか異常な実態があったということで、実際に閲覧しなくても閲覧手数料を取れるよう手数料の改正を情報の適正使用の改正と合わせて行った。今の千葉県の実態から、この手数料の問題についてどのように考えるかということではないか。

現実問題として利用目的を問わず請求できること、利用者が著しく偏っていること、開示した情報は一義的に請求者によって何らかの使用がされていること。このようなことから全額県民の税金で行うことには問題がある。実費を全部払えと言うのではなく、例えば、4億円かかればこの内何パーセントでも応分の負担が考えられる。県の情報公開に対する政策としてどうするかという議論も残る。

佐野委員 大量請求の問題と手数料の問題というのは別の問題であって、手数料

を賦課することは財政上の問題として処理すべき問題である。手数料を賦課することによって大量請求が抑止されるということはまずない。賦課するかどうかは行政施策の問題であって、4億円程度は当然の出費であり現行を維持しても良いのではないか。もう少し財政が逼迫するなら請求してよいのではないか。請求を拒絶するような高額の手数料は良くない。

横山委員 料金制によって大量請求が抑止されることはない。情報公開制度は、請求することによって制度が進んでいくという側面がある。料金制は、情報公開制度を抑止することになり採るべきではない。情報公開制度を利用することによって情報公開が進み、情報提供が当たり前の千葉県になれば良いと思う。

福武委員 手数料の話と大量請求の話は全く別の話で、手数料を徴収するかどうかは、情報公開をどう見ると、県の財政をどう見るかである。県財政が逼迫どうしても徴収しなければならないということであれば、それ自体を情報公開した上で判断すべきではないか。

手数料によって大量請求を止めさせることは可能かという、それは無理である。大量請求という病理的現象を止めさせるためには、別の制度を作るべきだということ、もう一つは行政側として、特に教育委員会が、請求者に対し誠意を示す努力をもっとすべきである。

岩間委員 提言書11ページの大量請求と料金制であるが、「したがって、手数料賦課の対象は大量請求に限って行わなければならないが、大量請求とそれ以外の請求との区分けの基準設定、運用は困難であり・・・」とあるが、提言は一方で大量請求に対する拒否処分を認め、手数料では大量とそれ以外の請求が区別できないとしているが、矛盾している。もし区別できないのなら、そもそも大量請求に対する拒否処分もできないはずである。

大量請求の抑止にならないとの意見があるが、大量請求に対する抑制手段として手数料制度を採るべきだと主張しているのではない。ただ、例えば1万件の請求に1件10円をかけると10万円になる、100円だと100万円になるからそれまでして請求できないだろう。そういう意味では請求抑止効果がないとは言えないのではないか。

松井茂記氏ほかの見解が出ているが、全て国民主権の理念に基づいてとある。それは県政の不正を正すというような請求を言っている。とこ

ろが業者による大量の請求の場合は当てはまらない。松井氏は、自己の利益のために行うのならば取ってもいいという前提になっていて、国民の利益のために開示請求しているともいえることだから一律に手数料負担を求めるのは筋違いであるというようだが、国民の利益のための開示請求はいいけれど、自己の利益のための場合は、むしろ情報公開制度の本来の利用ではないともとれる。ところが情報公開制度は自分の利益のためであれ、何であれ、情報を請求できるというのが趣旨で、このような説明の趣旨・理念は、知る権利からのものであるが、必ずしも実態に沿っていない。

業者の利益のための利用についても、全部県民の税金で対応すべきだという考えなのか。自己の利益のためとその者の利益のためという概念が非常に不明確で、事務局説明の手数料の根拠の4ページの身分証明、印鑑証明、公簿の閲覧等は、私人の利益に基づき、主としてそのものの利益のための事務をいう、この場合は手数料を取っていいのだと、もっぱら、地方公共団体自体の行政上の処理のための事務については、手数料を徴収できない。例えば、行政上の必要に応じて身分証明書や印鑑を求められている場合、これを全部、私人のそのものの利益のためにやっているのだから、取っていいということには疑問に思う。行政が保有しているのは、県民全員の共有財産だという論理であれば、住民票、戸籍謄本、戸籍抄本は、むしろ無料にすべきだという人もいるだろう。

情報公開制度で、県民が普通に請求する権利を保障することは大切だと思う。しかし、一定の量を超えて、例えば、1回に100件とか超える場合には、どのような理由であろうと一定の対価を取るという考え方もあり得る。それが正当な請求権の行使であれば、ある業者が県の情報公開制度を利用して膨大な利益を上げるため1000件を請求した場合に、全て県民の税金を利用するのはいかにも不合理である。

佐野委員 確かに、一部分付随的に抑止的な効力があるかもしれない。ただ、やる気であれば10万円払ってもやるという人もいると思う。大量請求の抑止のために手数料制を導入するのは、逆の論理で本末転倒ではないか。

岩間委員 大量請求の抑止手段として手数料を取るという考え方を採っているわけでない。県民の正当な権利の請求は公のためであれ、その人の利益のためであれ、学術目的であれ、郷土史研究ために県の保有している資料を要求するとか、あるいは自分の商店の営業のために情報を請求する権

利も当然ある。国民主権の理念に基づきという観点からの請求だけではないはずである。全ての県民が利用しうる権利を持っているわけで、正当な権利は一律に等しく、ある範囲は保障すべきである。ただ、一定の程度を超えた場合には、そのコストをある程度負担すべきではないかという考え方で、抑止と結び付けているのではない。また、抑止効果がないと言われるが、例えば1件100円にしたら1万件は100万円を払わなければならない。見もしないのに100万円を払う人はいない。そういう意味で抑止効果がないとは言いきれない。

大量請求の問題の本質として、例えば、10万人が一斉に一人1件請求したら実際には対応できない。そもそも対応できる量は初めから限りがあり、理念として、県民参加のため情報公開制度を利用すべきだと言うけれども、実は多くの人利用しないという前提に成り立っている。だから、大量請求という問題は、一人の者が膨大な量を請求するというだけでなく、一人1件であっても10万人もきたらある程度制限せざるを得ないという問題がある。それは害があるうとなかろうと量的に初めから限りがあって、どう対応するかという問題もある。

手数料は、住民票とか戸籍謄本とか戸籍抄本など、一人ひとりの国民にとって一番重要な情報ですら1通300円とか500円とかを徴収しているが、情報公開の趣旨からいえば、むしろこれらを無料にすべきだということになるのではないか。ある程度の量を超えた場合はコストを払うという考え方も、抑止ということだけでなく原則論としてはあり得るのではないか。

佐野委員 受益者負担という観点から、利益を受ける者が負担をするということには異論ないが、仮に大量請求に害意があるにしても、その者の害意を満足させるという意味で考えれば、それに対し負担をさせるのも当然だと思ふ。受益者負担を否定して手数料制を導入することについて反対しているわけでないので適正なものならばそれでもいいのではないか。しかし、反対の意見もあるので、どうしても取るべき筋合いではないだろうと考える。

麻生委員長 提言に関する第9までの諮問事項については、一応の議論をしていたが、諮問事項第2の「その他制度に資する事項」については、前からの議論で県の文書管理がどうなっているのか、今後事務局から聞く必要もある。

瀧上委員 情報公開審査会は、制度改革を含めているいろいろな提案をする権能が付与されている。推進委員会の諮問事項だけを討議するのではなく、各委員が審査を通じていろいろな制度運用上の問題点をどう考えているのか、推進委員会の項目にとらわれずに検討してもいいのではないか。

麻生委員長 瀧上委員の意見のように、当審査会がいろんな積重ねてきたこともあるので、県の文書管理の状況を含め後日議論したい。

麻生委員長 ほかに発言等がないようなので、本日は以上で終了する。  
次回は3月26日(金)午後1時30分から開催する。

会議録署名人  
(委員長)

会議録署名人