

情報公開制度の見直しについて

(※以下、1 番～5 番は、令和 5 年度第 3 回審議会の資料に掲載した内容を基に、一部最新の情報を追加又は修正したものととなります。)

1 いわき市情報公開条例の概要

○第 1 章 総則

目的（第 1 条）

この条例は、地方自治の本旨に基づき、行政情報の開示を請求することを市民の権利として保障するとともに、行政情報の開示及び情報提供の推進等に関し必要な事項を定めることにより、市政運営の公開性の向上を図り、もって市の機関の諸活動を市民に説明する責務が全うされるようにすること及び市民の的確な理解と批判の下にある公正で民主的な市政の推進に資することを目的とする。

○第 2 章 行政情報の開示

請求権者（第 5 条）	行政情報を開示請求できるのは次の者 (1) 市内に住所を有する者 (2) 市内に事務所等を有する個人・法人・団体 (3) 市内に勤務する者 (4) 市内に通学する者 (5) その他利害関係者
開示義務（第 7 条）	次の情報を除き原則開示 (1) 法令秘情報 (2) 個人識別情報 (3) 法人等事業活動情報 (4) 公共安全情報 (5) 国等協力関係情報 (6) 意思形成過程情報 (7) 事業遂行情報
決定期限（第 11 条）	開示等決定は請求があった日から 15 日以内に行う 期間内に開示等決定をすることができないときは必要な限度において当該期間を延長することができる
費用負担（第 13 条）	手数料は無料とし、写しの作成・郵送に係る実費のみ負担
審査請求（第 15 条）	開示等決定に不服がある場合は審査請求を行うことができる（いわき市情報公開・個人情報保護審査会へ諮問）

○第 3 章 情報提供の推進等

実施機関の情報提供の推進（第 19 条）

実施機関は、保有する情報を積極的に市民に提供するように努めなければならない。

2 いわき市情報公開条例制定の経過

本市における情報公開制度は、住民の自治意識の向上や行政参加を求める意識の高まりに伴い、行政機関が保有する情報の公開が強く要望されていることを受け、情報公開制度は憲法に定める「地方自治の本旨」の重要な要素である「住民自治」の理念に沿った民主的な行政運営を進める上で欠かせないものであると認められたことから、様々な議論を重ね、平成 10 年 3 月 31 日に「いわき市情報公開条例」（以下、条例という。）を制定し、同年 7 月 1 日より施行された。

平成 8 年 11 月 13 日	いわき市情報公開制度懇話会を発足 (学識経験者、団体代表者等 15 名を委員として委嘱)
平成 8 年 11 月 13 日 ～ 平成 9 年 3 月 28 日	いわき市情報公開制度懇話会を合計 11 回開催し、 情報公開制度について審議
平成 9 年 3 月 28 日	いわき市情報公開制度懇話会より市長に対し、 「いわき市における情報公開制度に関する提言」を提出
平成 10 年 3 月 31 日	いわき市情報公開条例 公布
平成 10 年 7 月 1 日	いわき市情報公開条例 施行

3 情報公開制度に係る環境の変化

本市の情報公開制度は、平成 10 年 7 月より条例に基づく運用を開始し、以来 20 年以上経過している。この間、情報公開制度を取り巻く環境は次のとおり変化している。

- (1) 平成 13 年 4 月 1 日に「行政機関の保有する情報の公開に関する法律」（以下、情報公開法という。）が施行され、その中で地方公共団体においても法の趣旨に沿った施策の実施が求められている。

● 行政機関の保有する情報の公開に関する法律
(地方公共団体の情報公開)

第 25 条 地方公共団体は、この法律の趣旨にのっとり、その保有する情報の公開に関し必要な施策を策定し、及びこれを実施するよう努めなければならない。

- (2) 平成 10 年の条例制定以降、本市における行政情報開示請求件数は次第に増加し、令和 5 年には 1,606 件となり、平成 30 年度と比較すると約 2.8 倍となっている。

年度	H30	R 1	R 2	R 3	R 4	R 5
開示請求件数	575	822	794	1,065	1,229	1,606

- (3) 開示請求の増加を受け、請求のうち約 8 割を占める「金入設計書」について、情報提供の推進や事務負担の軽減のため、一定額（500 万円）を超える工事に関する金入設計書は、市ホームページにて情報提供を行うこととし、令和 6 年 4 月から当該取扱いを開始した。

4 制度見直しの必要性

(1) 本市の施策の影響範囲

これまで本市の情報公開制度は条例の目的のとおり市民のための制度として整備・運用されてきた。しかし、デジタル社会やD Xの推進（IT 技術の活用等）が図られている現在において、情報化の進展や経済活動の広域化等により、市政に関する情報を必要とする者は市民に限定されなくなっている。本市が行う移住定住、商工・観光に係る施策等についても、その対象は市外にまで及んでおり、行政施策の広域化と合わせ、市外の方に対しても市政に関する情報を入手する機会の保障が求められる。

(2) いわき市以和貴まちづくり基本条例に定める共創のまちづくりの推進

本市においては平成 29 年に「いわき市以和貴まちづくり基本条例」を制定した。

少子高齢化、人口減少、社会の急激な変化等に伴い、地域が抱える課題は、高度化・複雑化しており、行政の経営資源に限られる中で、これからの社会には、従来の「行政主導型」ではなく、市民と市がともに創り上げていく「双方向型」の公民連携を目指していくものである。

この目的の実現にあたっては、「情報の共有」「市民参画」「連携」を基本原則としており、情報公開制度はこの基本原則を支える重要な制度の一つであるため、情報公開制度はより利便性が高く、かつ開かれた制度とする必要がある。

(3) 社会全体のデジタル化

令和 5 年度より施行された改正個人情報保護法では、社会全体のデジタル化に対応した「個人情報保護」と「データ流通」の両立をその目的としており、また同法は全ての自治体に適用されることから、市が保有する情報についても官民や地域の枠を超えた利活用を前提としなければならない。

以上を踏まえ、情報公開制度の見直しについて検討することとする。

5 見直し検討事項

「4 制度見直しの必要性」の内容を踏まえ、次の 4 点について情報公開制度（情報公開条例）の見直しを検討する。

(1) 請求権者

条例制定後の環境の変化等を踏まえた、行政情報開示に係る請求権者の範囲について検討する。

⇒（審議会意見）請求権者を「何人も」などとして拡大

(2) 手数料

行政情報開示請求に対する対価として、新たに手数料を設ける必要があるかどうかについて検討する。

⇒（審議会意見）手数料は現行同様に設けない

(3) 権利濫用の防止

他自治体での近年の情報公開請求の状況も踏まえ、情報公開制度の趣旨に反する、権利濫用に相当するような請求も想定されることから、請求権の濫用に該当する請求の取扱いなどについて検討する。

(4) 不開示情報

条例に定める不開示情報について、個人情報保護制度と同様に情報公開制度においても法の規定に合わせた文言となるよう調整することについて検討する。

【用語】

条例	いわき市情報公開条例
請求権者	いわき市情報公開条例に基づく行政情報開示請求を行う権利を有する者
手数料	いわき市情報公開条例に基づく行政情報開示請求に係る手数料
懇話会	いわき市情報公開制度懇話会
情報公開法	行政機関の保有する情報の公開に関する法律（地方公共団体は対象に含まれない）
個人情報保護法	個人情報の保護に関する法律（地方公共団体も対象に含まれる）
中核市	政令指定都市を除く人口 20 万人以上の都市で、都道府県が行う一部の事務について移譲を受け処理する

6 権利濫用の防止に関する検討

請求権者の拡大を進めていくなかで、他自治体での近年の情報公開請求の状況も踏まえ、情報公開制度の趣旨に反する、権利濫用に相当するような請求も想定されることから、請求権の濫用にあたる請求があった場合に適正な対応が可能となるよう、条例及びその他の基準等について検討する。

(1) 権利濫用とは（総務省資料から引用／出典「法律用語辞典」）

形式上、権利の行使としての外形を備えるが、その具体的な状況と実際の結果に照らし、その権利の本来の目的内容を逸脱するために実質的には権利の行使として認めることができないと判断される行為。その権利者個人の利益と義務者又は社会全体に及ぼす害悪などを比較衡量して、権利濫用となるか否かが判断される。権利濫用は、一般には権利行使の効果がなく、権利者の要求に従わなくても責任は生じない。権利者が逆に不法行為責任を負うこともある。

(2) 情報公開制度における権利濫用事例（判例）

ア 横須賀市「平成 13 年度の土木部道路建設課及び用地課の公文書すべて」との開示請求（※対象文書量は段ボール箱約 120 箱分）

⇒横浜地判平成 22 年 10 月 6 日（→控訴棄却）

（判例から参考箇所抜粋）

「・・・権利の濫用として許されない場合に当たるとの判断は慎重であることを要し、例えば、当該請求の内容、開示決定等に至るまでの開示請求者とのやりとり、開示請求者の態度等に照らし、当該開示請求に係る事務処理を行うことで実施機関の業務の遂行に著しい支障を生じさせる場合であって、かつ、開示請求者において、本件条例による公文書公開制度の目的に従った開示請求を行う意思が何らなく、対象文書が大量にわたったり、公開請求者の意思が必ずしも明らかでない場合等に実施機関からの度重なる協力の要請があったにもかかわらず、これに何ら応じようとしなないなど、実施機関の業務に著しい支障を生じさせることを目的として開示請求をしていると評価できるような場合などにおいてはじめてこれに当たるものと解すべきである。」

「・・・以上のように、本件公開請求は、これに係る事務処理を行うことで実施機関の業務の遂行に著しい支障を生じさせる場合であって、かつ、原告において本件条例による公文書公開制度の目的に従った開示請求を行う意思が何らなく、実施機関の業務に著しい支障を生じさせることを目的としたものであると評価せざるを得ないから、権利の濫用に当たり、その全部の請求が許されないというべきである。」

イ 愛知県教育委員会管理部特別支援教育課や愛知県内の特別支援学校等の保管する行政文書の開示請求等（※請求者は H19 年度 217 件、H20 年度 88 件、H21 年

度 413 件、H22 年度 575 件という膨大な件数の開示請求を行っていた。）

⇒名古屋地判平成 25 年 3 月 28 日（→控訴棄却）

（判例から参考箇所抜粋）

「・・・当該開示請求が権利濫用に当たるとの判断は慎重であることを要し、開示請求の目的や態様、開示請求に応じた場合の行政機関の業務への支障、県民一般の被る不利益等を勘案し、当該開示請求が社会通念上相当と認められる範囲を超えるものであるか否かを個別的事情に即して判断することが必要であるというべきである。」

「・・・一連の開示請求の一環としてされた本件各開示請求は、本件情報公開条例や本件個人情報保護条例の定める開示請求制度の趣旨から乖離し、社会通念上相当と認められる範囲を逸脱するものであることは明らかであり、権利濫用に該当するというべきである。」

(3) 本市における現行制度の経過

現行条例においては、権利の濫用についての規定は無く、懇話会の中でも特段議論はされていない。

なお、開示を受けた情報の適正使用については次のとおり規定している。

● いわき市情報公開条例

（適正使用）

第 4 条 行政情報の開示を受けたものは、これによって得た情報を、この条例の目的に即して適正に使用しなければならない

これは社会通念上の良識に従った使用の責務を訓示的に定めたものであり、開示を受けた情報を使用し第三者の権利利益を不当に侵害することのないよう、条例の目的を逸脱する行為に対する指導の根拠となるもの。

(4) 中核市の動向

令和 5 年 9 月に各中核市（62 市）に照会を行った結果は次のとおり。

ア 中核市における権利の濫用に係る規定の有無

規定無し	48 市(約 77%)	
規定有り	14 市(約 23%)	・ 条例のみ 7 市 ・ 条例＋要綱等 1 市 ・ 条例＋手引等 3 市 ・ 要綱等のみ 2 市 ・ 手引等のみ 1 市

（※県内中核市：福島市、郡山市は規定無し）

イ 権利の濫用にあたりと判断した事例の有無

照会を行った中核市（62 市）のうち、権利濫用にあたりと判断した事例があっ

たのは 5 市。

(事例概要)

- 59 課に対して開示請求を行い、開示の際に 59 課全てに立会を求めるなど、請求の目的が行政文書の開示以外にあることが明らかに認められたため、濫用と判断した。
- 過去に請求したことのある内容を何度も請求する。特定の職員を標的とした請求。
- 特定部署の予算に関する請求や、特定職員の起案決裁文書に関する請求を 3 ヶ月の間に 32 件行ったもの。この内 20 件について、開示の場での言動や請求内容により、権利濫用にあたると判断した。
- 開示請求を多数行っていないながら、請求者が閲覧や費用支払いを行わないケースを権利濫用と判断し、新たな請求の処理を保留する対応を行った。

【※条例等に規定を設けていない市の事例】

- 開示請求の対象公文書が約 17 万件となる請求があり、対象文書の範囲を絞り込むよう補正を求めたが応じなかったため、権利濫用に当たると判断した。【※条例等に規定を設けていない市の事例】

(5) 見直し案

ア 権利濫用に関する規定を設けない (※中核市のうち 48 市)

本市においては、これまでに権利濫用にあたると判断した事例は無く、他の中核市の状況としても特に規定を設けていない自治体が多数を占めている。

また、上記(4)のとおり、権利濫用事例があった中核市 5 市の内 2 市は、条例やその他基準に規定が無い市の事例であることから、規定を設けない場合でも権利濫用があった場合の対応も可能と考えられる。

しかし、条例等に規定がある場合と比較すると、権利濫用と判断する場合にその根拠が不明確であり、請求者に対する説明も困難となることが想定されるため、運用上難しいと思われる。

イ 権利の濫用に係る規定を条例等に設ける (※中核市のうち 11 市)

権利濫用に相当する請求があった場合、業務に著しい支障が生じることになるため、制度が適切に運用されるようにすることを目的として、条例に権利濫用を禁止する等の規定を設ける。また、判例における考え方を踏まえ「情報公開事務の手引き」等に運用基準を整理する。

しかし、このような規定を設けることに対して、“権利濫用禁止による情報開示の拒否”が恣意的に用いられるのではないかと懸念する意見もあり、条例をどのように改正するかについては慎重に検討する必要がある。

ウ 条例以外の手引き等に運用基準を整理する (※中核市のうち 3 市)

事務処理上の考え方が整理されることで、実施機関内での判断基準が統一され

るなどメリットはあるが、条例とは異なり内部規定であることから、権利濫用と判断する事例が発生した場合に、請求者に対する説明が困難となる可能性がある。

● 中核市における条例上の規定例（9～12 頁に条例抜粋を掲載）

①訓示的規定【4 市】（倉敷市、松山市、大分市、高槻市）

- ・「この条例の定めるところにより公文書の公開を請求しようとする者は、この条例の目的に即した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、その情報を適正に使用しなければならない。」
- ・「この条例により保障された権利は、これを濫用してはならない。」

※内 1 市は運用基準を手引きに整理

②開示対象者から“除く”規定【1 市】（久留米市）

- ・「実施機関は、開示請求があったとき （当該開示請求が権利の濫用に該当するときを除く。）は、開示請求に係る公文書に次の各号に掲げる情報のいずれかが記録されている場合を除き、請求者に対し、当該公文書を開示しなければならない。」

※手引きにより運用基準を整理

③「請求を拒否することができる」規定【2 市】（一宮市、奈良市）

- ・「実施機関は、公開請求が不当な目的によることが明らかであるとき、又は第 4 条の規定に違反すると認められる公開請求であること、その他当該公開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は、当該公開請求を拒否することができる。」
- ・「……行政文書の開示を請求する権利の濫用に当たる請求があったと認めるときは、当該請求を拒否することができる。」

※内 1 市は運用基準を要綱として整理

④「請求を拒否することができる」規定及び手続き等についても規定【4 市】（富山市、那覇市、西宮市、豊田市）

- ・「……公開請求を拒否する場合において、必要があると認めるときは、公開請求者に公開請求の目的、公開請求に係る公文書の使用法その他の事項を明示するよう求めることができる。
2 公開請求者は、前項の求めがあったときは、これに応じなければならない。」
- ・「……公開請求を拒否したときは、規則で定めるところにより、その旨を審議会に報告しなければならない。」
- ・「……開示請求を拒否するときは、あらかじめ豊田市情報公開・個人情報保護審査会の意見を聴かなければならない。」

※内 1 市は運用基準を手引きに整理

【参考】

全国市民オンブズマン連絡会議が実施した情報公開制度に係る調査結果（2013 年）の中で、権利濫用に係る規定を設けることについて、次のような意見が示されている。

- 権利濫用に当たる場合とは、誰がみても当人の権利の行使を保護する必要はない、と見える場合でなければならないわけですから、条文でわざわざ定めなくても良い。
- 大量の請求が濫用だ、というのであれば、私たちがこれまでやってきた情報公開請求の多くが濫用と判断される危険がある。
- 濫用になる基準を条例上定めていない場合には、「濫用」の判断が（長の判断により）恣意的になされることで、情報公開を求める権利を否定するおそれがある。

【参考資料】中核市条例抜粋（権利濫用関係箇所）

倉敷市情報公開条例《6(5)－①》

（利用者の責務）

第4条 この条例の定めるところにより行政文書の開示を請求するものは、この条例により認められた権利を正当に行使するとともに、行政文書の開示によって得た情報を、この条例の目的に即して適正に使用しなければならない。

松山市情報公開条例《6(5)－①》

（利用者の責務）

第4条 この条例の定めるところにより行政情報の公開を請求しようとする者は、適正な請求に努めるとともに、行政情報の公開を受けたときは、それによって得た行政情報を適正に使用しなければならない。

大分市情報公開条例《6(5)－①》

（利用者の責務）

第4条 この条例の定めるところにより公文書の公開を請求しようとする者は、この条例の目的に即した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、その情報を適正に使用しなければならない。

高槻市情報公開条例《6(5)‐①》

(利用者の責務)

第 4 条 この条例により保障された権利は、これを濫用してはならない。

2 公文書の公開の請求をしようとするものは、前項の権利を正当に行使するとともに、それによって得た情報を適正に用いなければならない。

(補足：運用基準等については、高槻市情報公開審査会における答申内容を踏まえて、手引きに整理。)

久留米市情報公開条例《6(5)‐②》

(公文書の開示義務)

第 7 条 実施機関は、開示請求があったとき（当該開示請求が権利の濫用に該当するときを除く。）は、開示請求に係る公文書に次の各号に掲げる情報のいずれかが記録されている場合を除き、請求者に対し、当該公文書を開示しなければならない。

(1)～(10) (略)

(補足：運用基準等については手引きに整理。)

一宮市情報公開条例《6(5)‐③》

(行政文書の存否に関する情報)

第 9 条 公開請求に対し、当該公開請求に係る行政文書が存在しているか否かを答えるだけで、非公開情報を公開することとなるときは、第 7 条の規定にかかわらず、実施機関は、当該行政文書の存否を明らかにしないで、当該公開請求を拒否することができる。

(不当な目的等による公開請求の拒否)

第 9 条の 2 実施機関は、公開請求が不当な目的によることが明らかであるとき、又は第 4 条の規定に違反すると認められる公開請求であること、その他当該公開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は、当該公開請求を拒否することができる。

奈良市情報公開条例《6(5)‐③》

(開示請求権)

第 5 条 何人も、この条例の定めるところにより、実施機関に対し、行政文書の開示を請求することができる。

2 何人も、この条例に基づく行政文書の開示を請求する権利を濫用してはならない。

3 実施機関は、前項に規定する行政文書の開示を請求する権利の濫用に当たる請求があったと認めるときは、当該請求を拒否することができる。

4 実施機関は、第 1 項の規定による開示の請求が権利の濫用に当たるかどうかを判断するために必要とされる基準を別に定めるものとする。

(補足：運用については「奈良市情報公開条例第 5 条第 2 項に規定する権利の濫用に関する基準を定める要綱」として整理)

富山市情報公開条例《6(5)‐④》

(適正な請求等)

第 4 条 この条例の定めるところにより公文書の公開を請求しようとするものは、この条例の目的に即し、公文書の公開を請求する権利を濫用することなく、適正に請求するとともに、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。

2 実施機関は、公文書の公開を請求する権利を濫用していると認めるときは、当該請求を拒否することができる。

第 5 条～第 10 条 (略)

(権利の濫用に係る手続等)

第 10 条の 2 実施機関が第 4 条第 2 項の規定により公開請求を拒否する場合において、必要があると認めるときは、公開請求者に公開請求の目的、公開請求に係る公文書の使用法その他の事項を明示するよう求めることができる。

2 公開請求者は、前項の求めがあったときは、これに応じなければならない。

3 前 2 項の規定による手続に要する期間は、第 12 条第 1 項本文の規定による公開決定等の期間及び第 13 条前段の規定による公開請求があった日から 45 日以内の期間に算入しない。

(補足：運用基準等については手引きに整理。)

豊田市情報公開条例《6(5)‐④》

(行政文書の存否に関する情報)

第 10 条 開示請求に対し、当該開示請求に係る行政文書が存在しているか否かを答えるだけで、不開示情報を開示することとなるときは、実施機関は、当該行政文書の存否を明らかにしないで、当該開示請求を拒否することができる。

(開示請求の拒否)

第 11 条 実施機関は、開示請求が不当な目的によることが明らかとなる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は、当該開示請求を拒否することができる。

2 実施機関は、前項の規定により開示請求を拒否するときは、あらかじめ豊田市情報公開・個人情報保護審査会の意見を聴かなければならない。

那覇市情報公開条例《6(5)‐④》

(公開を請求するものの責務)

第 4 条 公文書の公開を請求するものは、この条例の目的に即し、公文書の公開を求める権利を適正に行使するとともに、その権利の行使によって得た公文書を適正に使用しなければならない。

2 公文書の公開を請求するものは、この条例に基づく公文書の公開を求める権利を濫用してはならない。

第 5 条～第 10 条 (略)

(権利の濫用)

第 11 条 実施機関は、この条例本来の目的を逸脱し、社会通念上適正な権利行使と認めることができない公開請求があったときは、権利の濫用として、当該公開請求を拒否することができる。

- 2 前項の規定は、公開請求者の言動、公開請求の内容、方法等から、次の各号のいずれかに該当することが明らかに認められるときにおいてのみ適用すべきであって、いやしくもこれを拡張して解釈するようなことがあってはならない。
- (1) 当該公開請求の目的が公文書の公開以外にあること。
- (2) 公開請求者が当該公文書の公開を受ける意思のないこと。
- 3 実施機関は、第 1 項の規定により公開請求を拒否したときは、規則で定めるところにより、その旨を審議会に報告しなければならない。

西宮市情報公開条例《6(5)―④》

(公開請求権)

第 5 条 何人も、実施機関に対し、公文書の公開を請求することができる。

2 この条例に基づく公文書の公開を請求する権利は、これを濫用してはならない。

第 6 条～第 9 条 (略)

(公開請求の手続等)

第 10 条 公開請求をしようとする者は、次に掲げる事項を記載した請求書を実施機関に提出しなければならない。

(1) 公開請求をしようとする者の氏名及び住所（法人等にあつては、名称、事務所又は事業所の所在地及び代表者の氏名）

(2) 公開請求に係る公文書を特定するために必要な事項

(3) その他実施機関の定める事項

2 実施機関は、請求書に記載された前項第 2 号に掲げる事項によつては、公文書を特定することができないと認めるときは、請求者に対し、これが容易にできるよう、相当の期間を定めて補正を求めることができる。

3 実施機関は、公開請求に係る公文書が著しく大量であるため、当該公文書の公開を実施することにより、当該実施機関の所掌事務の遂行に著しい支障が生ずると認めるときは、請求者に対し、公開請求を合理的な時期に分けて行うことその他の方法による請求を行うよう求めることができる。

(濫用請求等への対応)

第 10 条の 2 実施機関は、次のいずれかに該当するときは、当該公開請求を拒否することができる。

(1) 公開請求が権利の濫用に該当するとき。

(2) 前条第 2 項の規定による補正の求めに対し、請求者が同項の期間内にこれに応じなかったとき。

(3) 前条第 3 項の規定による求めに対し、請求者が合理的な理由なくこれに応じない場合であつて、当該公開請求の目的が不当であると認められるとき。

2 実施機関は、前項の規定により公開請求を拒否したときは、その旨を西宮市附属機関条例（平成 25 年西宮市条例第 3 号）別表に規定する西宮市情報公開審査会に報告しなければならない。