

サービス面から見た情報公開制度の問題点

Problems of Information Disclosures  
in Japanese Local Governments

石原智子  
*Tomoko Ishihara*

*Résumé*

The purpose of this paper is to survey operations and services of official-paper disclosure systems in Japanese local governments from users' point of view, and from this, to point out some problems of current operations.

Data are collected from three sources: 1. data from the survey by Asahi Shimbun, 2. pamphlets and brochures published by local governments, explaining official-paper disclosures, and 3. data collected by interviews of officers responsible for disclosure.

Major findings out of the survey are as follows:

(1) Most existent systems are not user-friendly. Their services are not organized systematically, but have the danger of being offered by staff's personality and good will.

(2) Almost all catalogs don't have retrieval abilities, but are only inventories of official papers. So that most users can't search documents by themselves. They must necessarily depend on the staff.

In conclusion, services of information disclosures in Japanese local government have the danger of being applied by local governments' discretion.

- I. はじめに
- II. 情報公開制度の運用実態に関する調査
  - A. 調査方法
  - B. 調査項目
- III. 調査結果
  - A. 利用に対する制限
  - B. 利用のしやすさ

#### IV. 情報サービスの特徴と問題点

##### A. 自治体における情報公開制度の運用状況

##### B. 問題点

#### V. おわりに

##### A. 結論

##### B. 提言

### I. はじめに

情報公開は、広義には、一般に公的機関が保有するあらゆる種類・形態の情報を広く外部の者に供することとされている。公的機関が情報を提供することの意義は、住民の「知る権利」によって説明されてきた。すなわち、民主政治が適切に運営されるためには、主権者たる住民が、政治の動向を把握するために、必要な情報を入手する権利を有するという考え方が、情報公開制度の基礎となっている。情報公開制度の目的は、この「知る権利」を法定法上で具体的に保障することにある。

情報公開制度の中心は、自治体の持つ公的なすべての情報を「開示請求権」のもとに入手することができる「公文書公開」であるが、他にも、自治体が作成・入手した行政資料類を必要に応じて提供する「情報提供」、個人の情報を本人や利害関係者に限って提供する「個人情報の開示」、無形情報である会議そのものを傍聴などの形式で公開する「会議公開」などがある。自治体は公文書公開を中核に、これらの形態をいくつか組み合わせ制度を施行している。

日本における情報公開制度の歩みを見ると、情報公開が制度化され始めたのは、市民運動が制度の制定を求めたことをきっかけとしている。制度化を行った自治体をマスコミが大きく紹介したことから、自治体レベルで制定の気運が高まり現在に至っている。制度が施行されてからまだ日が浅いこともあって、各自治体はお互いの状況を見ながらその運用を試行錯誤しているのが現状である。

しかし、情報公開についての従来の議論を見ると、学術的な立場からの議論、および情報公開の目的と意義を論じたものや外国の制度の紹介の他は、「知る権利」を保証するために、対象情報の範囲や不服申し立ての手続きなど、制度面をいかに整備すべきかを論じたものが大部分で、利用者の立場に立って運用のあり方が論じられることはほとんどなかったように見える。情報公開制度

は、利用者の情報要求を充足させるために運用されるものであるから、いかに立派な制度であっても、実際に利用する際に、利用者が必要な情報を検索できなかったり、入手手続きが煩雑であったりすれば、制度は実質的には機能していないことになってしまう。従って、制度が適切に運用されているかを調べ、問題点を洗いだして、運用のあり方を論ずることは、制度自体の検討に劣らず重要なことである。

自治体が所有する公文書を公開するという行為は、今までの自治体の姿勢を 180 度変革するものである。日本における情報公開制度は始まって日が浅いだけに、その定着を図ることは、開かれた民主的な自治体を作る上で重要な意義を持つと考えられる。特に、公文書公開は、未加工の情報が入手できる事から、「知る権利」を最も具体的に保障したものであると考えることができる。その情報の開示が利用者の主体的意思によるものであり、権利として請求できるものである以上、情報入手までのプロセスに煩雑さが伴ってはならない。公文書公開の、それも利用面に焦点を当てて、制度が利用者にとって本当に利用しやすいものなのか、あるいは「知る権利」を満足させる運用が行われているのか、という視点に基づき全体の傾向を知り、自治体の情報サービスのあるべき姿を求めることは、従って、制度が現実にも活用され、定着して行く上で極めて重要であろう。

そこで、本論文では、制度の中心である公文書公開を取り上げて、それが利用者の立場を十分考慮して運用されているかを明らかにし、制度の理念に基づいた運用がなされるための条件を、利用者の立場から検討する。具体的には以下の 3 点を課題とする。

1. 自治体における公文書公開制度とその運用状況を全般的に把握する。
2. 特に対利用者サービスに焦点を当てて、どのようなサービスが行なわれ、どのような問題があるのかを詳細に把握する。
3. ここから、わが国の情報公開制度は実際の運用面

ではどんな問題を抱えているのか、また、それは何に由来するのかを考察する。最後に、考えられる改善点について提言を試みる。

## II. 情報公開制度の運用実態に関する調査

### A. 調査方法

#### 1. 既往調査の二次的分析

運用状況を知る上で、最も新しく信頼のおける調査として朝日新聞社が1988年に行った調査がある。この調査は、地方自治体の持つ情報に住民はどれだけアプローチできているか、担当職員はどう考えているのかを検証することを目的に、1988年2月現在で実際に制度を運用している全国の115自治体を対象に、質問紙郵送方式により行われた。ここでは、調査結果をもとに、本論文の調査項目に従って再加工し、二次的な分析を行った。

#### 2. パンフレットの内容分析

情報公開の対象となる公文書の範囲などは、朝日調査では知ることができない。そこで、朝日調査で得られた情報を補うために、1988年2月現在で情報公開制度を制定している121の自治体のうち、116の自治体に対して、情報公開に関して作成しているパンフレットやその他の関連資料を収集した。

資料請求に対し全体の約95%にあたる110の自治体から回答があった。郵送されたこれらの資料をもとに、調査項目に従って現状分析を行った。

#### 3. ヒアリング調査

資料からだけでは不明確な現実の運用状況を知るために、複数の自治体に対して行ったものである。制度担当者と対面し、調査項目に従って話を伺い、また、実際に作成されている目録や検索システムと、その利用状況を調べた。調査対象とした自治体は以下の通りである。

都道府県：神奈川県・埼玉・東京

政令指定都市：横浜・川崎

市区：目黒区・中央区・大和市

### B. 調査項目

主として次の二つの観点から現状の分析を行った。

#### 1. 利用に対する制限

公文書公開において、利用の対象が条例上どのように定められているかを調査する。サービスの対象となる人と情報に制限が設けられているかを知るために、以下の項目を設定した。

##### a. 対象情報

媒体：どのような形態の情報を「公文書」と定義

しているか。

時期：公文書が発生してから決裁が終了するまでの過程で、いつの時点を開示の対象とするか。

内容：非公開の対象となっている情報はどのようなものか。

##### b. サービス対象

請求権者：公文書公開を行うことができる者の範囲をどのように定めているか。限定している要因にはどのようなものがあるか。

#### 2. 利用のしやすさ

利用する立場から考えて、制度の運用に配慮がなされ、利用のプロセスにおける障害の有無を知ることは大切である。

##### a. サービス形態

サービスポイント数：情報公開のために専用の窓口をいくつ設置しているか。

利用時間：どの時間帯に利用できるのか。

請求方法：どのような方法で請求を行うのか。口頭や電話などの方法が可能か。

閲覧料：公文書を閲覧する際に料金がかかるのか。金額はいくらか。

複写料：公文書類の複写サービスを行っているのか。料金はいくらか。

検索ツール：目録など検索ツールを作成しているか。その検索性・種類・件数。

レファレンスサービス：適切な指示案内を行っているか。

補助ツール：利用ガイド類の整備状況。利用する際に必要な情報が正確に記載されているかどうか。

##### b. 情報入手までに必要な時間

請求を行ってから公開の可否が決定されるまでにかかる時間のことで、条例上に定められている時間と実状について調べる。

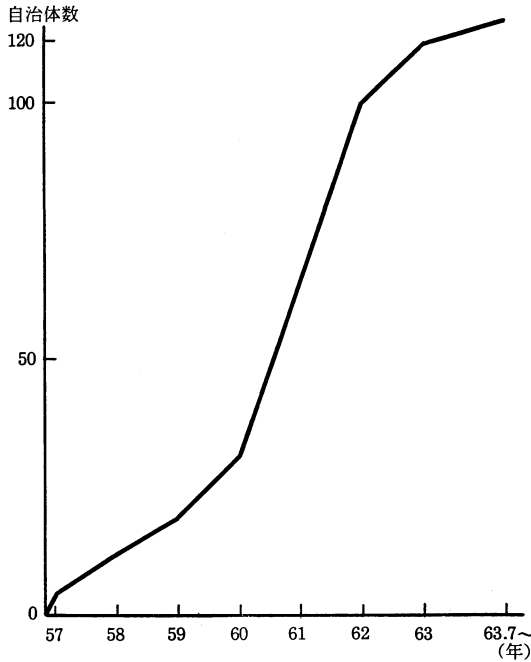
## III. 調査結果

情報公開制度は近年かなり普及しているが、全自治体数3315のわずか3.7%にすぎない。また、大規模自治体における制定は定着しているが、町村レベルでの制定は停滞している(第1図)。

「知る権利」を条例上で明記することは、情報公開の目的を明確にすることであり、自治体の意識を知る一つの目安となるように思われる。しかし、多くの自治体は制

サービス面から見た情報公開制度の問題点

定目的に「知る権利」を明記していない(第1表)。実際に、情報公開の目的は「知る権利」であると規定している自治体とそうでないところの間には、閲覧料・対象情報・窓口のあり方などの運用面で差がみられた。

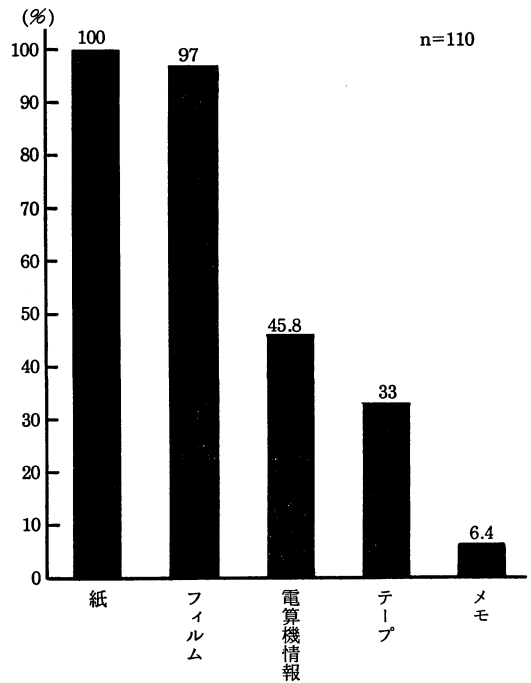


第1図 情報公開制度制定状況 (年別)  
注：朝日調査 (以下調査1) をパンフレットの  
内容分析 (以下調査2) により補正

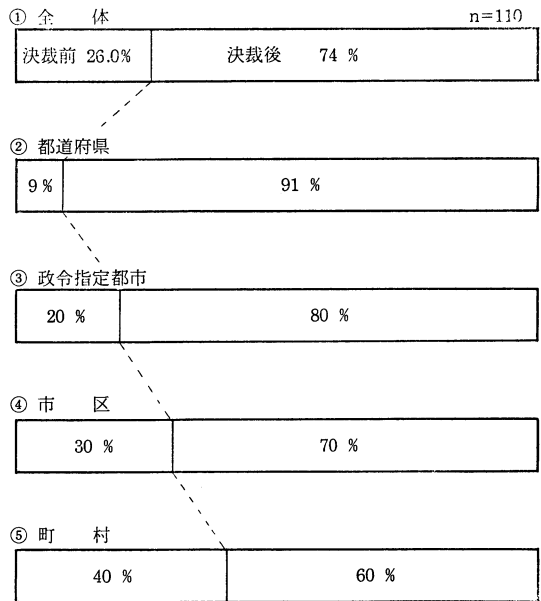
第1表 「知る権利」の有無と運用状況注

	知る権利を明文化	知る権利の規定なし
自治体数	26 (21.5%) 内先進自治体 8 後発自治体 4	13 (10.7%) 内先進自治体 3 後発自治体 0
閲覧料	23%が徴収する	38.5%が徴収する
平均請求数	6.3件	3.4件
窓口専任職員を配置している	57.7%	38.5%
議会を対象としている	76.9%	38.5%

注：朝日新聞 1988年5月12日(夕刊, 大阪版) から集計



第2図 対象となる情報媒体  
注：調査2による



第3図 対象となる情報の時期  
注：調査2による

## A. 利用に対する制限

## 1. 対象情報

## a. 媒体

第2図に示されているように、情報は大きくわけて五つの媒体に記されている。公文書とは紙及びフィルムに記されたものを指している自治体が大部分であった。電算機情報を対象とする自治体の半数以上が出力されたもののみを対象とし、磁気テープ類そのものは対象外としていた。また、起案用紙以外に記された備忘録・草稿・下書きなど、職員が職務上作成したメモも対象外であった。

## b. 時期

自治体はどの時期以降を公文書と呼んでいるのかを調べた結果が第3図である。全体の1/4の自治体が決裁前の情報も対象としていたが、自治体の規模が小さくなるほど決裁前の割合が高くなるという傾向がみられた。一般に、意思形成前の情報・形成過程にある情報は入手しにくいといえるだろう。

## c. 内容

公開内容にどんな制限を設けているかを第2表にまとめた。適用除外事項の表現が漠然としているため、公開の可否はそれぞれの自治体の制度に対する考え方が大きく反映するものであることがあきらかになった。

特定個人が社会的に不利益を被る情報を公開することは、情報公開制度の「知る権利」の対象外である。その点で、4種類の情報が適用除外事項となることは当然である。しかし、これらを条例上で具体的・個別的に提示していないため、行政側の恣意的な裁量によって制度の運用が大きく異なってくる恐れがある。特に行政執行情報は裁量の幅が広く、執行を理由に非公開になるケースも予想できる。自治体の意識次第で公開の幅が広くも狭くもなる現在の条例は非合理的であり、自治体に有利な働きをしやすい性質を持つといえる。自治体により判断が分れた事例として飼い犬の登録申請書にある飼主の氏名・住所があげられる。登録等は法律上の義務であり、公益性があると解釈する板橋区等に対し、目黒区・大田

第2表 適用除外情報

	適用除外事項の内容	具 体 例
法令秘情報	印鑑登録に関する情報 統計以外の目的に使用することが禁じられている情報 守秘義務が課せられている情報	印鑑登録原票・印鑑登録廃止届 国勢調査・工業統計 税申告書・住民異動届 健康診断などの診断結果
個人に関する情報	戸籍に関する情報 心身        " 財産        " 思想・信条  " 経歴        " 家庭状況    " その他個人に関する情報	氏名・性別・住所・婚姻・死亡 傷病歴・身体障害の有無 資産の内容・所得 宗教・主義・支持政党 学歴・職歴・賞罰 家族構成・扶養関係・住居間取 趣味・交際・各種団体への加入
法人等情報	営業活動上の秘密に関する情報 信用力に関する情報 技術        " 法人内部    " その他不利益を与えることが明らかである情報	生産品目・契約・利益率 借入金・資産・資金調達能力 製品の品質管理・資財の種類 職員数・配置・人事異動
行政執行情報	意思決定過程情報 事業執行情報 協力関係情報 人事情報 社会的障害情報	会議録・報告書・実態調査 入札予定価格・試験問題 国等の事業事務の実施状況 勤務評定・給与・勤務条件 人命や社会に著しい障害を与えるおそれのある情報

注：調査2による

サービス面から見た情報公開制度の問題点

区等は個人生活に関する情報であるため非公開とするというように、解釈の基準は自治体によって異なっている<sup>1)</sup>。

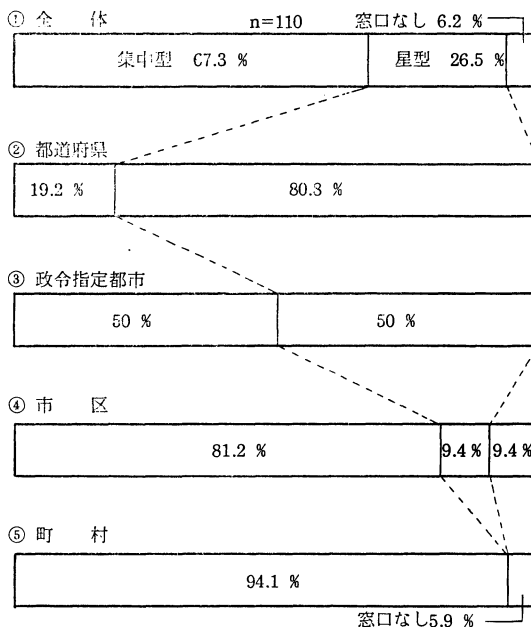
2. サービス対象

請求権者は条例上でどのように定められているのかを調べた結果が第4図である。自治体の枠を越え、「何人」でも請求できる自治体は少数にとどまり、住民と利害関係者に限定している自治体が大部分を占めた。利害関係者とは具体的には通勤・通学者などを個別的に定めている他、「行政に何らかのかかわりを持つ者」などの表現方法を用いていた。利用者の利害関係の有無は自治体が判断するため、その基準は自治体の制度に対する考えが影響している。請求権者を個別的に定める方法が利用者にとっても明確であり、自治体の恣意的な判断を防ぐ合理的な運用方法であると考えられる。

B. 利用のしやすさ

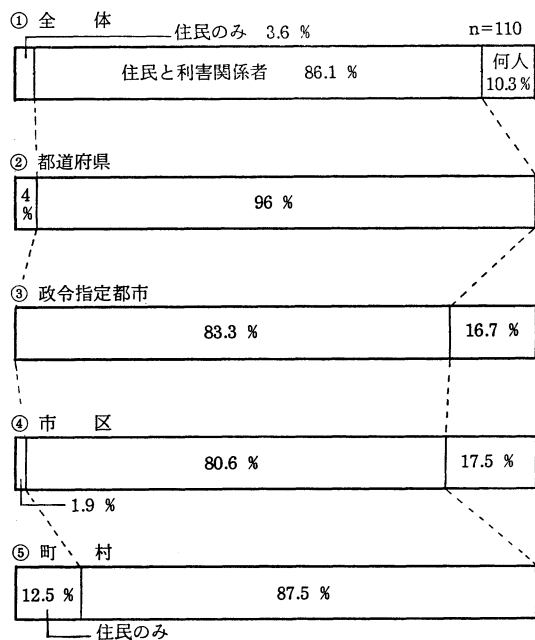
1. サービスポイント数

本稿では請求を受けつける場を「窓口」と定義する。第5図はその数を調べたものである。図において、集中型とは窓口を一つ持つものを示している。星型とは制度の総合窓口を一つ、その他に公文書公開の窓口を複数持



第5図 サービスポイントの類型化

注：調査2による



第4図 サービス対象

注：調査2による

つものを指している。窓口は特に設けず、実施機関である各課や出先機関等へ直接請求をおこなう「窓口なし」の自治体もあった。

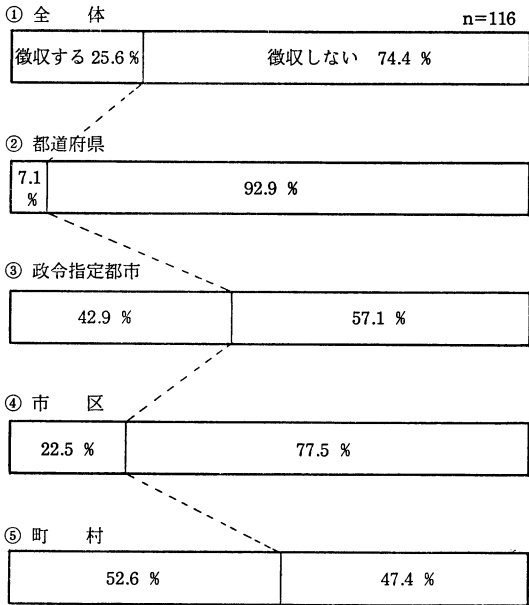
自治体は各々の規模に応じた類型をとっていたが、ヒアリング調査の結果、いくつかの問題点が明らかになった。

大規模自治体によくある星型では、総合窓口以外では請求が限定されていた。すなわち、出先機関等に窓口を設置している場合が多く、出先機関の取り扱っている公文書のみが請求対象となっていた。従って総合窓口以外の窓口では、当該機関に関する部局しか請求を受けつけることができない。全ての実施機関の請求受けつけは、総合窓口でしか行うことができないため、遠隔地の利用者には不便である。

市区に多くみられる「窓口なし」型では、総合窓口がないために役所内をたらい回しされる恐れがあり、欲しい情報が複数の実施機関にわたる場合、利用者はそれぞれの部課で手続きを行わなければならないことが明らかになった。この場合、利用者は自分の判断のもとで該当する実施機関へ直接出向くことになる。各課の職員は情報公開の専任職員ではないため、利用者の漠然とした情報要求に対して、適切な指示案内を職員から受けること

は期待できない。総合窓口の不在は利用者にとって最も不便な運用方法である。

2. 閲覧料

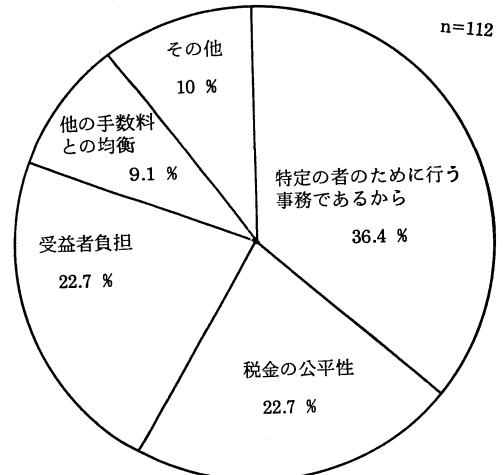


第6図 閲覧料の徴収

注：調査1および2による

第6図に示すとおり、全体の約1/4の自治体が閲覧料を徴収し、請求する者すべてから徴収する傾向があることが明らかになった。規模別に見た場合では、政令指定都市と町村において徴収率が高い。

閲覧料を徴収する理由について調べた結果が第7図である。公文書公開が情報提供のように不特定多数の閲覧



第7図 閲覧料を徴収する理由

注：調査1による

第3表 1回に請求する文書件数<sup>1</sup>

〔単位 件〕

自治体名 <sup>2</sup>	調査数	年 <sup>3</sup>	平均 <sup>4</sup>	最大値	その他に件数の多い事例
福 井 県	76	61	2.6	30	19件, 12件, 11件, 8件
	38	62	1.1	2	
相 模 原 市	39	61	2.0	20	9件, 6件, 5件等 2件
	37	62	1.1	3	
高 槻 市	15	62	6.7	61	9件, 7件
神 奈 川 県	271	59	1.7	46	23件, 22件, 20件, 10件
	200	60	2.4	44	43件, 35件, 22件, 21件
	304	61	4.3	211	175件, 154件, 124件, 102件, 72件等
	199	62	2.2	135	9件, 8件, 7件……
名 古 屋 市	22	62	6.9	28	18件, 15件, 11件
埼 玉 県	2705	61	1.2	不 明	
	2191	62	1.2	不 明	
平 均			2.78		

注1：調査2による 2：閲覧料は無料 3：調査対象となった年度 4：平均件数

サービス面から見た情報公開制度の問題点

に供するサービスではないため「特定の者のために行う事務」という理由を掲げていた。しかし、自治体の事務作業は情報公開の理念である「知る権利」に対する当然の義務であり、料金を徴収する理由にはならないものと考えられる。

利用者が情報要求を何件の開示によって満たしているのかを調べたものが第3表である。請求する情報の内容や種類によって文書の数え方が異なるが、平均して一人一回2.78件（金額にして約300円～900円）を請求していた。しかし、請求する情報の内容や種類によって文書の数え方が異なるため、実際に支払う金額もさまざまであることが考えられる。例えば 東京都の情報公開<sup>2)</sup> によ

ると、東京都が徴収した閲覧手数料の最高額は368320円（閲覧662件、複写5898枚）であり、次が52000円（請求260件）であった。東京都は前納制であるため、開示された公文書が欲しい情報でなかった場合、再度手数料を払って請求を行わなければならない。

3. 検索ツール

ヒアリング調査により検索ツールの種類と利用価値を調べた結果が第4表・第5表・第8図である。全体の傾向として以下のことが明らかになった。

(1) 公文書作成部課所別分類目録があり、永年保存文書のみ目録が作成されている。短期保存文書はすぐ廃棄されるため、作成していない自治体もある。

第4表 検索ツールの種類

n=8

			東京	埼玉	神奈川	横浜	川崎	目黒	中央	大和
公文書公開	部 課 別 公文書目録	永年保存	○	○	○	○	○	○	○	○
		短期保存	×	○	○	○	○	○	×	○
	施策別公文書目録 文書作成元一覧		×	○	×	×	×	×	×	×
情報提供	行政資料 目録	部 課 別	○	○	○	○	○	×	○	×
		分類番号別	×	○	×	×	×	×	×	×
		五十音順	×	○	×	×	×	×	×	×
	CURRENT BIBLIOGRAPHY		×	×	○	×	×	×	×	×

○……作成している ×……作成していない

注：調査3による

第5表 目録に記述されている情報

n=8

	東京	埼玉	神奈川	横浜	川崎	目黒	中央	大和
作成した部課(主管課)	○	○	○	○	○	○	○	○
年 度	○	○	×	○	○	○	○	○
起案・收受年月日	×	×	×	×	○	○	×	×
処理年月日(決裁等)	×	○	○	×	×	○	×	×
ファイル名	○	×	○	○	○	○	○	×
ファイル番号	○	○	×	○	○	○	×	○
個々の文書名	×	○	○	○	○	×	×	○
文書番号	×	○	×	○	○	×	×	×
ページ数	×	×	×	×	○	×	×	×
保存場所	×	○	×	×	×	○	×	○
保存箱番号・分類番号	○	○	○	×	○	○	×	○
抄録・文書の説明など	×	◎	△	△	×	×	×	×

○……記述あり ×……記述なし △……補助的に記述 ◎……詳しく記述

注：調査3による



(2) 文書作成部課所を調べる「文書作成元一覧」は一部の自治体が作成しているが、内容はどちらかといえば職員が文書管理上の利便性を考慮して作ったものであり、利用者が使いこなすことは難しい。

(3) 埼玉県はわかりやすい言葉で主題により分類した施策別目録を作成している。また、五十音順目録も作成されているため、さまざまなアクセスが可能である。

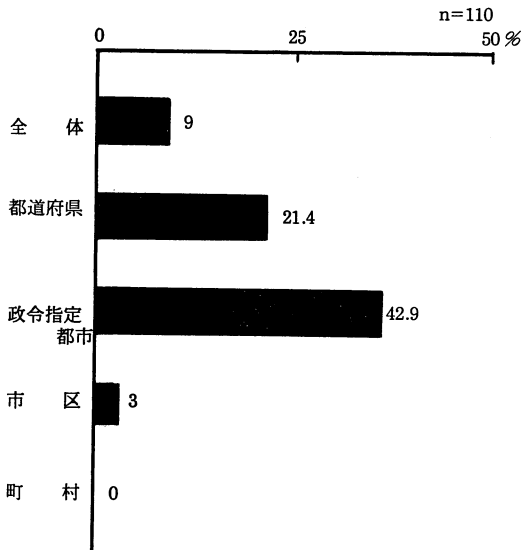
(4) 目録の収録範囲は、制度施行後の公文書に限っている。これは現在まで蓄積された公文書の量が膨大であり、文書管理により制度化を優先したという背景も一因と考えられる。

(5) 情報提供の積極性をはかる一つの目安である行政資料目録の件数は、自治体により差がみられた。例えば、横浜市は4万件を超え、規模に関係なく調査中最も充実していた。同規模である川崎市は7千件である。

(6) 個々の文書について目録をとるのではなく、ファイル単位で目録を作成している自治体が存在している。ファイル名から個別文書名の詳細を読み取ることが困難である。従って職員は職務経験から文書検索を行い、目録を使用しない。利用者も使うことは希である。

(7) 付録に示すように、文書件名とは個々の文書名のことである。これらは役所の職員のみが理解できる用語が用いられやすい。従って、利用者が件名だけで文書の内容を把握することが困難な場合がある。簡潔かつ平易な言葉で表現する配慮はあまりみられない。

(8) 抄録をつける自治体はごく少数である。



第8図 公文書検索システムの導入状況  
注：調査2による

項目 8  
件名；昭和63年度埼玉県女性の海外派遣事業の実施について

昭和63年度 000032 婦人行政課  
中期計画；(020904) S63. 4. 25 施行 公開  
担当課所；婦人行政課  
保存場所；婦人行政課  
抄 録

第3種文書

県内の各種団体で活躍中の女性を対象に、幅広い視野と見識をもった女性指導者を育成し、女性の地位向上に資するため、昭和63年度埼玉県女性の海外派遣事業を次のとおり実施するものである。

- 1 派遣先  
イギリス、フランス、西ドイツ
- 2 派遣期間  
9月5日(月)から9月16日(金)までの12日間
- 3 派遣人員  
24人(事務局員4人を含む)
- 4 団員資格、参加費等  
県内に1年以上居住している30歳以上の女性、自己負担金30万円

キーワード

- G1 婦人行政
- G2 海外派遣
- H 実施要綱等
- 4 国際交流
- 5 女性海外派遣
- 6 国際交流
- 7 女性海外派遣
- 8 イギリス
- 9 フランス
- 10 西ドイツ

第9図 公文書検索システムによる検索結果(埼玉県)

## サービス面から見た情報公開制度の問題点

(9) 公文書目録だけで文書件名を特定する利用者はほとんどなく、窓口の職員と一緒に目録を使って検索する方法が一般的である。

(10) 公文書検索システムの導入に対しては、消極的であり、実際の文書特定ではほとんど使われていない。検索は職員の職務経験によるマニュアル検索が大部分を占めている。

調査中最も利用頻度の高かった埼玉県では、網羅的な検索のために昭和43年から文書ファイリングシステムの体制準備を進め、制度制定時に約1億円をかけシステムを導入している。利用者に無料提供される検索結果を第9図に示した。「県民の利用に供するために必要な情報は時間・予算をかけてでも整理すべきである」という認識のもとに、制度が運用されている。

以上の調査結果から、自治体が利用者に活用してもらう意図で目録を作成していながら、検索ツールとして、その機能をほとんど果たしていないことが明らかになった。全国で9割近くの自治体が義務づけている目録作成は、「義務」に終始していると言っても過言ではない。検索機能のない現状の目録は運用上、大きな問題である。

### 4. 公開決定日数

公開決定日数の現状を調べた結果が第6表である。全体の3/4を占める「14～15日以内に公開を決定する自治体」について調べた。その結果、規模が大きな自治体ほど日数がかかり、即日公開は規模に関係なく少数である

第6表 公開決定までの日数<sup>1</sup>

	自治体名	事例数 <sup>2</sup>	平均日数	最長 <sup>3</sup>	即日公開 <sup>4</sup>
15日以内に決定	富山県	96	4.0	10	70.8
	高槻市	14	4.2	28	42.9
	岐阜市	5	4.4	10	0
	吹田市	51	11.1	14	23.5
	埼玉県	158	12.5	34	0.6
14日以内	墨田区	121	0.6	22	94.0
	相模原市	76	4.0	29	54.0
	名古屋市	22	10.9	14	0
	高松市	38	6.1	15	0
平均		6.4日			

注1：調査2による

2：昭和61-62年度の実施状況より

3：最長日数（単位 日）

4：請求した当日に公開決定が行われる率（単位 %）

ことが明らかになった。公文書公開では、一般的に知りたい情報の閲覧を許可するかどうかは明らかになるまでに日数を必要とする傾向があると言える。

自治体によっては、時間のかかる公文書公開よりも情報提供を利用することにより、利用者の情報要求を満たそうとしている。「資料が充実しており、情報提供で代替できるものもある(横浜市)」など、情報提供に公文書公開の役割を補う機能を持たせている自治体も多くみられた。

## IV. 情報サービスの特徴と問題点

### A. 自治体における情報公開制度の運用状況

自治体が考えている情報サービスのあり方について、地方自治体において制定されている情報公開制度の運用の実態をふまえながら三点について述べる。

第一に、自治体は基本的に住民自治のために情報サービスを行う、と考えていることである。

大部分の自治体では、制度の目的は「知る権利」を保障することではなく、行政目標そのものを情報公開制度の目標に定める傾向が見られた。本来、情報公開が条例として制定されている背景には、自治体の持つ情報が住民の財産であるという基本的な考えがある。その最も基本的な制度として公文書公開が「知る権利」の具体的な保障のもとに、情報公開制度の理念の中核に据えられている。しかし、現状では「知る権利」を明確に意識して条例を制定したものは少数である。「知る権利」を使って情報入手を行った結果、「一層開かれた行政の推進を図る」ことができるのが本来であるが、「行政に対する理解の確保」や「行政への信頼の確保」などの行政目標そのものを情報公開制度の目標とするのは本末転倒であると言える。

以上のような背景から運用を見た結果、自治体側の裁量の幅が広い運用方法であることが明らかになった。すなわち、条例の表現方法が曖昧であり、人により運用に差が出やすい制度であることが言える。それは、請求権者の「利害関係者」が個別に定められていないこと、非公開情報である「適用除外事項」が、解釈次第で運用に大きな差が出る可能性があること、などに示されている。

今日の自治体の情報は一つの地域内で完結するものではなく、他の自治体の情報も関係していると考えられる。また住民側も、住んでいる自治体のみならず、生活圏の拡大、あるいは本籍地や研究などの必要性から他の自治体の情報が必要になることも考えられる。従って「利害

関係者」の範囲を出来る限り広く運用してゆくことが望ましい。

第二に、自治体は公開する情報は責任のあるもの、という認識が高く、制度自体がかなり慎重なものになっていることである。これは、決裁後の情報を対象としていること、公文書の対象媒体が限られていること、公開決定にかなりの日数を要することなどに示されている。調査結果から、日本における情報公開制度では、意思形成過程の情報・紙以外に記された情報・メモ類は公開対象から除外される傾向がある。あるいは情報内容により、公開決定に1ヶ月余りを要する場合も運用事例から明らかになっている。

さらに前述したように、様々な適用除外事項を定め、運用に幅を持たせている点も自治体側の慎重な姿勢を良く示しているものであると考えられる。情報公開の理念に基づくと、公文書は本来原則公開であり、非公開文書は例外として位置づけられたはずである。公開決定を客観的に行うためには、非公開情報をさらに具体的に決める必要があると考えられる。現状の運用方法では、必ずしも公正な運用が行われるとは限らない。

また、人が主体になっている情報サービスの現状も制度の慎重さを裏づけるものである。公文書公開の核心である情報内容に関して、調査結果では実際はすべて人に依存しなければならない運用方法になっていた。例えば検索ツールとして作成されている目録が、それ自体で検索機能を発揮せず、職員とのレファレンスで件名を特定しなければならないこと、あるいは検索システムが導入されても実際は使われていないこと等があげられる。

情報を外に出すことに対して非常に慎重にならざるを得ない要因として、日本における情報公開制度の歴史の浅さが大きく影響していると考えられる。しかし、情報公開制度を施行する上で、慎重すぎる運用は時として利用者の利用を妨げるものである。例えば、請求方法や閲覧料などは運用次第で利用者を遠ざけもし、近づけずるものである。この点で、利用に対する配慮にはまだ努力の余地が残っていると考えられる。

第三に、公文書公開の面から見た情報提供では、自治体により二通りの考えがあることである。

一つは、時間や料金がかかり件名も特定しにくい公文書公開のデメリットを、情報提供により少しでもカバーする運用を行おう、という考えである。二つめは、公文書公開と情報提供は全く別のものとして、それぞれを独立させて運用するという考えである。

前者では、公文書公開と情報提供を同じ組織のもとに、両者を同じ場所で運用していた。窓口では、行政資料の貸出しサービスや公文書を情報提供用の行政資料に加工するサービス等を提供し、利用者が利用するための体制づくりを整備していた。これは情報提供の機能から見て極めて当然のことである。それは、公文書公開と情報提供はかみあって運用なされなければならないという情報公開の理念に基づいているからである。利用者が知りたい情報に確実にアクセスするために、情報提供には公文書公開の機能を補う役割も持たせる必要があると考えられる。先進自治体では、施行実績から公文書公開のみならず情報提供に力を入れることが利用者の利便をはかるものである、という一つの結論を出していた。

以上のことから、公文書公開と情報提供をそれぞれ別に設置し、相互に機能を作用することなく独立させて運用する方法では、利用者が効率良く情報を入手することはあまり期待できないと考えられる。

## B. 問題点

調査結果から、日本における情報公開制度が自治体側に都合良く運用されやすい傾向があることが明らかになった。日本の情報公開制度は、自治体によりかなり一方的に制定されたと言われている。実際の運用も、かなりの部分が自治体本意に行われているという事実を調査結果に見ることができた。利用者の立場に立って運用を工夫している自治体もいくつか見られたが、理念から全くはずれた運用を行っている自治体の存在も否めない。

情報公開制度は、単に制定するだけでなく実際に運用することによって、制度が意義あるものとして生きることになる。慎重な運用を行いがちな現在の情報公開制度に対して、利用者はどのような点を特に不便であると感じるのであろうか。利用者が利用する際に生じる、運用上の問題点を考えてみたい。

### 1. 検索ツールの不備

まず、ヒアリング調査全体を通して最も疑問に思ったことは、検索ツールの未熟さであった。利用者にとって一番重要なことは「欲しい情報を入手すること」である。好ましいことではないが、利用のプロセスに料金や時間がかかったとしても、必要な情報を手に入れることが利用者の最終目的である。

大部分の自治体は目録を作成していた。しかし調査結果では、目録が図書館・情報学で言う検索性を持たず、窓口の職員さえ利用していないのが現状であった。自治体側も目録を作成した意義をあまり考慮していないこと

も明らかになった。しかも、莫大な量の公文書目録の作成が負担であるという声も聞かれ、文書管理を利用者の立場に立って行うことの難しさを伺わせていた。

制度が制定され始めた1983年に財団法人地方自治協会が「地方自治体における情報公開に関する研究」を発表している。その中で“わが国の自治体の情報管理はおしなべてきわめて劣悪な実情であり、このままでは一般情報開示制度（公文書公開）の円滑な運用にはとうてい耐えられない。そこでまず情報管理から早急に徹底的に改善する必要がある。”<sup>32</sup>と提言している。にもかかわらず、現在制度を施行しているほとんどの自治体は公文書管理を行うことに精一杯で、利用者に対する配慮や検索の工夫がなされていない。ヒアリング調査において目録の改善について聞いても、多くの自治体では「検索性を持つ目録作成を行っても、その労力に見合う利用者の増加が見込めないから。」と消極的な姿勢を示していた。

元来、公文書は予め提供することを前提として作成された行政資料とは性格を異にするものである。しかし、公文書が一種の「閉架性」を持ち、しかも利用者がアクセスするために存在している以上、誰にもわかる検索ツールを整備することは公文書公開の最低限の条件である。

以上のことから、検索ツールの不備は利用者にとって最も利用しにくい状態を作っていると言える。そして、職員まかせの検索しか行われていない現状は、運用上最も大きな問題であると考えられる。利用者は検索手段を持たないため、自治体側に「検索してもらう」立場にあり、自治体の裁量により文書特定が行われることになる。すなわち、運用の要である情報内容の鍵は自治体がすべて握っている状態であると言える。制度の理念を生かすも殺すも職員の腕にかかっており、運用次第で制度の理念が形骸化する最も大きな要因であると考えられる。この点で、現状は利用者自治体との信頼関係のもとに制度が運用されているという、甚だ心もとない状況である。人に頼る検索方法では、客観性・公平性に欠け、利用者の欲しい情報を全て網羅する検索が行われないのではないだろうか。このような運用方法が、自治体側に有利な働きをする傾向があることは明らかである。

公文書が住民の財産であるならば、請求書を提出する前は、利用者自由に公文書の件名を検索させる環境を作ることが自治体の重要な任務である。しかし、現在までに蓄積された公文書が膨大な量であるため、利用者の立場に立った、わかりやすい検索ツールを整備すること

は必ずしも容易なことではない。また、一朝一夕で成しとげられるものでもない。あるいは、日本における情報公開制度の歴史がまだ浅いこと、住民の意識が発達段階にあること、非公開情報の判断に迷いがあること、などの背景から、検索ツール整備の問題は制度の様々な局面ともかかわりを持ってくることが考えられる。

埼玉県のように20年近くの歳月をかけて公文書管理を行った上で、情報公開制度が運用される状態が本来である。運用するための環境整備を行わずに制度の施行を優先させている現在の大部分の自治体は、漸次、公文書公開のための目録を整えてゆく姿勢である。この問題に対し、自治体は再度検索ツールを作成することの意義を問い直す必要があると考えられる。

以上のように、公文書公開の機能を正常に果たし、情報公開制度の信頼を損なわないためには検索ツールの整備が最も重要な問題であると考えられる。

## 2. レファレンス

前述したように、検索の中心はツールではなく、人に頼る傾向があることが明らかになった。通常の検索では、職員と所管課と利用者の三人の間でレファレンス・インタビューが行われている。レファレンスにおいても、サービスに対する自治体側の姿勢が制度を左右してしまう現状が問題であると言える。特に実施機関の私文書意識が払拭しきれていない現状は、利用者にとって大きなカベとなりうる。

実施機関の私文書意識が強いという現状は、ヒアリング調査の結果から明らかになった。自治体の情報が住民の財産であるという制度の理念から考えた場合、これは利用者に対して失礼な態度である以上に、公文書公開の本来の理念から離れた運用がなされる要因の一つであるとも考えられる。実施機関は窓口の職員と同様、情報公開に対する理解と努力を常に怠らず、私文書意識を捨ててサービスに当たるべきである。制度を実施する際に職員研修を行ったり、施行後数回の研修を実施しても、なかなか原則公開の認識が不十分であることがヒアリング調査からも明らかになっている。

また、自治体側のサービスに対する熱意にかなり大きな差があることも、レファレンスを行う上で問題である。それは、ヒアリング調査での職員の応対や各自治体から送付された資料数などからも伺うことができた。職員の意識の差は、利用者にかなり異なった印象を与えている。ヒアリング調査に限定すれば、先進自治体ほど職員は親切であり、後発自治体ほど応対は不親切であった。

後者は主客転倒であり、窓口自ら門を閉ざした状態で利用者に接していると予測することができる。

サービスに対する自治体の姿勢が制度の意義を決定してしまうことは、運用に幅を持たせていることの裏返しであると考えられる。同じ情報内容でありながら自治体により公開の判断が分かれているケースは、その顕著な事例である。

情報公開制度では、職員が適切な情報源へ導いてゆくことも検索ツール作成と同様に自治体の重要な任務である。そのためには専任職員を窓口置き、職員は常に役所内及び出先機関等の役所外に精通する努力を怠ってはならないと考えられる。そして利用者のニーズを正確に汲み取り、適切な指示案内を行うために必要なツールを整備すべきである。何よりも利用者が納得できる公正な公開を心がけることが大切である。特に非公開決定が下された場合は、利用者に十分な説明を行い、制度の主旨を理解してもらうよう努めるべきである。

### 3. 公文書公開から見た情報提供

情報提供での問題点は、公文書公開を補足する役割が果たしきれていないことにある。

まず利用時間は公文書公開と同様、職員の勤務時間に限定されている。この閲覧時間では、利用者を特定の層に限定してしまう恐れがある。自治体の組織上、閲覧時間の拡大は困難であることが明らかになったが、現状は決して利用者にとって利便性のあるものではない。調査結果では、公文書館で制度全体を運用している川崎市(日曜も開館)を除けば、春日市が日曜の窓口の開室を検討しているのみで、利用時間に関する自治体の姿勢は極めて消極的であった。

また利用方法も、利用者が気軽に情報を入手するための工夫がほとんどなされていない。現状は閲覧及び複写によるサービスが主であるが、貸出しを行っている自治体も僅かながら存在していた。行政資料の貸出しサービスの中で特記すべきものとして、東京都の返却ポスト、横浜市の郵送による返却などがあげられる。これらは利用者の利便を考えたものとして評価することができる。

しかし、電話による情報提供や公文書の加工はほとんど行われておらず、他国と比較した場合、日本の情報提供は改善の余地が十分残されていると言える。例えば、オランダでは手紙・電話など好きな方式で情報提供を利用することができ、口頭・公文書の要約・行政資料の閲覧・複写の4通りで情報を入手している。コピーは25ページまで無料・要約も無料である。オランダの事例は運

用上、日本においても不可能なことではないと考えられるのだが、調査ではそれらを検討している自治体は全くなかった。

また、現在大規模の自治体で導入され始めているキャプテン・文字放送などのニューメディアの活用により、情報提供の機能はさらに広報機能を拡大することが予測される。これらも単なる広報にとどまらず、必要に応じて公文書公開を補助する役割を果たしてゆくことが望ましい。

## V. おわりに

### A. 結論

公文書公開を中心に調査を行った結果から、情報公開制度の理念は運用次第で形骸化する恐れがあるという結論を導くことができる。自治体は制度を制定したものの、実際はかなり慎重に運用を行っていた。特に利用者や公開対象情報に、自治体の裁量の幅を自由に持たせている条例の表現方法は、運用上の大きな問題である。また利用のしやすさから見た場合、情報サービスとして利便を考慮する余地が十分残されているとも言える。特に、情報公開制度を制定する基盤として、最も重要な公文書管理が、利用者の利便を考慮せずに施行されている現状は特記すべき事項であった。

運用状況を見る限り、日本の地方自治体の情報公開制度は、極めて閉鎖的な傾向を持っていると結論づけることができるであろう。歴史が浅いためか、現状では「情報を開示する行為は特別のものである」という認識がまだまだ強い。先進自治体が比較的積極的に情報公開制度を推進してきたにもかかわらず、後発自治体が附随していない状況は、情報公開制度の運用上の問題点がいかに多いかを反映していると考えられる。制度を育ててゆくためには、いくつもの問題を解決しなければならないのであり、これらの諸問題を回避するために、公開の幅を事前に狭めてしまう運用方法は間違っていると言える。

### B. 提言

以上に述べた結論から、公文書公開を中心とした日本の情報公開制度の現状と問題点に対して、いくつかの提言を行ってみたい。具体的な運用方法の改善と、運用を支える前提となる基盤の改善について以下に述べる。

#### 1. 運用方法の改善

##### a. 検索ツールの整備と改善

現在作成されている検索ツールとして最も一般的な目録が、検索には使えないものであることを繰り返し述べ

## サービス面から見た情報公開制度の問題点

てきた。使うために作成したはずの目録が、並べて眺めるだけの目録になっている現状は検索ツールとは呼び難いものである。にもかかわらず、多くの自治体では「公文書目録」という名称を以て検索ツールと呼んでいる。このような現在の目録は改善が必要である。

自治体は最低限、公文書の検索ツールとして永久保存文書目録を整備することが必要である。

目録では、個別の文書名が記入されなければ意味がない。ファイル名だけでは、その中にファイルされている公文書の名称が不明であるからである。また、現状では個別の文書名から内容を推測することが難しいという欠点を持っているため、文書の内容説明を行うことが必要である。できれば埼玉県のように300字程度の抄録をつけることが望ましい。

また、文書作成元一覧の改善も必要であると考えられる。そもそも自治体の保有する情報を開示するという行為は、自治体のわかりにくい組織を利用者に理解させることから始まると考えられる。利用者のことを考えて運用を行おうとした場合、必ずこの問題に出会うはずである。自治体側が最も考慮すべきであるこの点は、現状では盲点となっている。自治体の組織を住民に理解させる努力は、情報公開制度を施行する前提となるはずである。検索を職員まかせにせず、役所のどこでどんな文書が作成されているかを利用者が独力で探すことのできる状態を作り出すために、現在のツールは改善が必要である。

その他に、情報提供では行政資料目録も完備し、主題別・部課別・資料名順など、様々なアクセス方法で利用できるよう配慮されなければならない。

検索ツールを整備する上で最も大切なことは、誰にでもわかりやすい言葉で記述することである。自治体だけに理解できる用語を用いている現在の表現方法は一方的であり、利用者が制度の主体であることを忘れている。

### b. 窓口のあり方

検索ツールの改善とともに、大規模自治体においてはアクセスポイントを増やすべきである。星型において、すべての文書の請求を行うことができる窓口の大部分は総合窓口であった。総合窓口に行かなければサービスが受けられないという状態は、利用者に不便を感じさせることがある。現在の公文書公開では、郵送による請求や電話による相談等はあまり認められていないため、なおさらアクセスポイントに配慮がなされるべきである。そのためには、現在開設されている数箇所の支部窓口でも、

全ての文書の請求を受けつける機能を持たせることが一番の近道である。各窓口には検索性のある目録を備えることが大前提となる。

アクセスポイントが単独あるいは少数で済む中小規模自治体においても、総合窓口は必要である。利用者は一箇所の窓口で、情報公開に関するすべての手続きを行うことができるため、利便性のある情報公開専用の窓口を設けるべきである。

### c. 請求方法の改善

請求方法一つをとっても、多忙な利用者にとっては現在の運用は極めて不便なものである。自治体にとって、今後最も可能性のありうる請求方法として、郵送による請求が考えられる。この方法を採用していない自治体では、請求権者である確認が難しいことを理由に掲げていた。しかし個人情報の開示を除けば、現状でも厳密に確認を行っていないことが明らかになっている。本人であり、請求権を持っていることを証明すれば郵送も認めるべきである。

神奈川県の実例では、事務簡略化のため平易なものについては口頭による請求を認めていた。すべてが文書主義の自治体には抵抗が強いこの方法であるが、後に紛争などを起こす恐れのない簡単な公文書の請求は、口頭も認められるべきである。

また自治体は、多忙な利用者や遠隔地の利用者などを考慮し、電話による公文書開示の相談にも応じるべきである。利用者の多くは“電話での問い合わせができるようにしてほしい”<sup>4)</sup>という声をあげている。役所の組織上、利用時間の延長や日曜日の開室が非常に難しい現状では、請求方法が利用者の利便を大きく左右してしまうため、改善の余地は十分あると考えられる。

## 2. 運用を支える基盤の整備

基盤とは、制度を意義あるものとして運用してゆくための前提となるものである。

### a. 職員の意識改革

公文書の私物意識が払拭しきれない現在の公文書公開では、所管課の情報公開に対する十分な認識と理解が最も重要である。特に文書特定をレファレンスにより行っている現状では、職員の力量により公開の成否が左右されてしまう。日本では、「知る権利」がはっきりと明記されていないため、自治体側に義務感が生じにくいという背景が調査から明らかになった。しかし、情報公開制度を意義あるものとして運用してゆくためには、制度を制定するのみならず、適正に運用されるための職員の公

文書に対する理解と、利用者へのサービスに対する認識を深めることが不可欠である。その点で、窓口の職員は最も公平な立場を取り、必要に応じて所管課の啓発を図る役割も期待される。職員全体が研修等を通して制度に対する認識を改めなければ、いつまでたっても公文書は役所の所有物であり、利用者は「見せていただく」立場から発展することはないのである。

b. 「知る権利」の保障

日本においては、憲法に「知る権利」が保障されているながら、具体的には立法化されていなかった。情報公開制度は、その「知る権利」の具体化を図ることが目的の一つであった。しかし現状では、8割近くの自治体が、「知る権利」をうたっていない。現在の日本の情報公開制度では、「知る権利」はやはり立法化されていないと言えることができる。

制度の運用が閉鎖的である要因は、すべて「知る権利」を明文化していないことに最終的なつながりがあると考えられる。「公文書を開示する権利」という限定した表現だけでなく、さらに拡大し「知る権利」を保障する必

要性は高い。理念に基づいた制度であるためには、運用以前に根本的な部分である「知る権利」を明示することが、まず何よりも重要である。

最後に、本論文を作成するにあたり御指導下さいました慶応義塾大学文学部図書館・情報学科の田村俊作助教授に、心から感謝申し上げます。また、論文全般に助言を下された(株)エポックリサーチ三輪眞木子氏、データ及び資料収集に御協力下さった朝日新聞社社会部記者中島昭夫氏に謝意を表します。

- 1) 中島昭夫. 情報公開制度はいま：運用状況を全自治体調査にみる ジュリスト増刊, p.260-266 (1988).
- 2) 東京都情報連絡室. 東京都の情報公開：昭和62年度運用状況年次報告書. 東京, 1988, p.18.
- 3) 地方自治協会. 地方自治体における情報公開に関する研究. 東京, 1983, p.37.
- 4) 神奈川県県民部府政情報室. かながわの情報公開：昭和62年度情報公開制度運用状況年次報告書. 横浜, 1988, p.107-111.

付 録

永年保存公文書目録例

a. 横浜市

保存文書目録 (第1番・永年保存)

企画財政局 主税部 固定資産税課

2030643

固定資産税基本通達書類

(完結昭和55年度)

- 1 特定市街化区域農地の価格階別の地積に関する調について (同)
- 2 昭和56年度分の固定資産(土地・家屋)に係る総評価見込額の算出について (同)
- 3 基準地及び標準地に関する調査について (同)
- 4 基準地及び標準地に関する調査について (同)
- 5 基準地の現況調査について (同)
- 6 固定資産(土地及び家屋)の指示平均価額の指示について (通知)
- 7 ゴルフ場用地の造成費等の調査について (同)
- 8 営業廃止後に対する土地の売買実例価額等調について (同)
- 9 昭和57年度(基準年度)の固定資産税に係る在来分家屋の評価について (通知)
- 10 土地及び家屋に係る昭和57年度(基準年度)の評価の運営について (通知)
- 11 県都市税協固定資産税担当課長会議資料
- 12 昭和56年度分の固定資産(土地及び家屋)の指示平均価額について (通知)

2030644

固定資産税基本通達書類

(完結昭和56年度)

- 1 昭和57年度基準地価格の内示について (通知)
- 2 昭和57年土地評価に係る評価上昇割合(見込み)について (同)
- 3 特定市街化区域農地に係る減額措置等に関する調査について (同)
- 4 昭和56年度公示の標準地に係る固定資産税の評価額等の調査について (同)
- 5 昭和56年度固定資産に係る価格等の概要調査等について (同)
- 6 売買実例地調査について (同)
- 7 固定資産評価調査委員(家屋・借却資産)の正誤等について (通知)
- 8 農地の平均10アール当たり純収益額の限界収益額に対する割合について (通知)
- 9 市街化区域農地の評価に係る「一定規模形状の農地を宅地に転用するために要する標準的造成費(見込)」について (通知)

b. 目黒区

永年・長期 保存公文書目録

企画 企画室

整理番号	年度	決定区分	収容別	収容番号	種別	種別	種別	種別	種別	種別
40	57	甲(四)丁	収容	00005*						
<p>件 東京都目黒区まちづくりの進捗</p> <p>備考</p> <p>整理番号</p> <p>40</p> <p>(40)収容 00025</p>										
40	57	甲(四)丁	収容	00099*						
<p>件 東京都目黒区まちづくりの調査</p> <p>備考</p> <p>整理番号</p> <p>40</p> <p>(40)収容 00025</p>										
40	57	甲(四)丁	収容	00079*						
<p>件 目黒区長期計画策定のための基礎的条件的調査研究委託</p> <p>備考</p> <p>整理番号</p> <p>40</p> <p>(40)収容 00025 企画室</p>										
40	57	甲(四)丁	収容	00099*						
<p>件 目黒区長期計画策定のための基礎的条件的調査研究契約の履行状況の中間報告</p> <p>備考</p> <p>整理番号</p> <p>40</p> <p>(40)収容 00025 企画室</p>										