

東京都情報公開・個人情報保護審議会答申 ～情報公開の新たな取組について～

はじめに

東京都情報公開・個人情報保護審議会は、平成29年1月12日に「情報公開の新たな取組について」知事から諮問を受けた。

審議会は、東京都情報公開条例及び関係規程や現在の情報公開制度の運用状況等、それに基づく議論を踏まえて次のとおり答申する。今後この答申を基に、条例改正等所要の規定整備や制度運用の見直しを行い、より具体的かつ効果的に情報公開の新たな取組が進むことを期待する。

第1章 東京都における情報公開の背景と現状

1 都政における情報公開の背景

東京都は、東京都情報公開条例（以下「都条例」という。）において、都民からの請求に応じて、都にその保有する公文書の原則開示を義務付けている公文書開示制度について規定するほか、「情報公開の総合的な推進」という章を設け、情報公表及び情報提供施策の拡充に関する都の責務を定め、開示請求を待つことなく各種の情報を積極的に公表することにより、都政に関する正確で分かりやすい情報を都民が迅速かつ容易に得られるよう努めてきたところである。

また、都は現在、「都民ファースト」をキーワードとして、より一層の「都政の透明化」を政策に掲げ、都政改革を展開しており、平成28年9月に「都政改革本部」という新たな組織を発足させて以降、さらなる情報公開として様々な行政情報の公表を精力的に進め、例えばホームページを活用して審議会等の情報、都民の声、公文書の開示状況等を公表するなどの取組を行ってきた。

今後、さらに情報公開を推進し、都民がアクセスしやすい環境を整えるためには、様々な側面から情報公開を徹底的に進めていくための新たな工夫が不可欠である。

2 情報公開における課題と取り巻く現状

(1) 公文書開示手数料について

公文書開示制度は、現在、都における情報公開の主要な手段の一つとなっている。都民等が都に公文書開示請求を行い、開示決定された行政文書を閲覧する場合、都民等は条例に基づき閲覧手数料を負担することとなっている。他の道府県の状況を確認すると、都以外では和歌山県と香川県のみが閲覧手数料を徴収している。なお、国の制度においては請求手数料と閲覧手数料をそれぞれ定めている。

また、開示請求者が公文書のコピーを求めた場合、写しの交付に係る手数料について、都はモノクロ1枚当たり20円の手数を徴収しているが、国及び都以外の道府県は、手数料として規定していないものを含め、全て1枚10円となっている。

これまでも当審議会において、閲覧手数料や写しの交付手数料について議論が行われてきたところではあるが、今般、都政の透明性向上や都民等への説明責任を果たすという観点から、さらなる情報公開を推進する上で、現在の公文書開示に係る手数料を見直すという取組は、大変意義のあることである。

(2) 情報公開におけるICTの活用について

昨今、ICTの利活用は年代や分野を超えて広がっており、パソコンやスマートフォンを使つてのインターネットによるショッピングや飲食店・ホテルの予約など、若年層からシニア層まで幅広く利用され、飛躍的に普及が進んでいる。

近年のICTの進展と普及は、当然に行政事務のあり方にも大きな影響を与えており、都民からは行政情報へのアクセスの容易性、透明性、手続の効率性、利便性の向上が、ますます期待されている。

このような状況の中、情報公開に係る業務においても、都民サービスの向上に資するためにICTをさらに活用して行くことは不可欠である。

第2章 新たな情報公開の取組について

第1章で示した現状とこれまでの都の取組を踏まえ、今後情報公開を一層推進させるための方向性として、諮問された事項について提言する。

1 公文書開示に係る手数料の見直しについて

(1) 閲覧手数料

第1章で述べたように、公文書開示に係る閲覧手数料を規定している例

は、国内の自治体でも少なく、諸外国においても無料とするところが多い。これまで都では、開示請求の対象となる公文書が、公共工事の工事設計書や食品営業許可台帳等といった事業者等が営業目的で請求するケースが圧倒的に多いと思われることから、閲覧手数料を設定し、請求者にとって過度な負担とならない程度で手数料を徴収してきた。

しかし、都政の透明性向上の観点から都政情報へのアクセスの容易性を積極的に高めていこうと考えるなら、費用がかかるという経済的な理由から公文書開示請求を躊躇し、都民にとって事実上情報へのアクセスが難しくなってしまう可能性があるという状況は避けるべきである。そのため、そのような経済的な負担を軽減して、都政情報へのアクセスをより容易にするという点において、閲覧手数料（1枚10円、1件当たり100円を限度）を無料とすることは情報公開の推進に有効である。

（2）写しの交付手数料

開示請求者に写しを交付する際の手数料については、紙などの媒体を用いて写しを作成し、交付するということを考慮すると、請求者に一定の経済的負担を求めることは当然の考え方である。その上で、少しでも負担を軽減するため最低限の実費相当に減額し、モノクロ1枚20円を10円に、カラー1枚100円を20円にすることは妥当である。

なお、紙以外の媒体による写しの交付の手数料についても検討を行うべきであり、各媒体について、最新の価格動静等を踏まえて、適正な手数料へと見直しを図ることも必要である。

2 ICTを活用した公文書データの提供について

（1）新たな情報提供システム

ICTや情報通信機器の普及により、今や業務においても日常生活においても、電子データによる情報の伝達が一般的な状況となっており、都においても、平成15年から情報公開用システムによるインターネットを介した公文書開示請求の受付を行っているところである。

しかし、オンラインで請求を受けた場合でも、公文書を開示する際の提供媒体は、紙、フィルム又は録音テープ及びビデオテープを含む電磁的記録媒体となっており、技術的にはオンラインにより一連の手続が可能な状況であるにもかかわらず、それが十分に活かされているとは言い難い。ICTの進展と普及の状況を踏まえ、公文書開示を紙中心とする対応から電子データによるオンラインでの対応へとシフトすることは、時宜にかなっ

た取組として評価できるものである。

そこで、都民等が求める文書について、開示請求制度によらず無料で電子データによる情報提供を行うなど、速やかに実現できる新たな仕組み等を検討し、できるだけ早期に、電子的に公文書の情報を提供できるようなシステムや規定を整備することが望ましい。

都民にとって利用しやすいシステムで電子データによる情報提供を行い、都民の行政情報へのアクセスを容易にし、さらに、無料提供することは、一層の都民サービスの向上に資するものである。

また、電子データによる情報提供を進めることで、都としても、公文書管理におけるペーパーレス化が促進され、業務の効率化が図れるというメリットも期待できる。

なお、電子的に情報を提供できる新たなシステムを構築し、情報公開が推進されたとしても、都民に利用しやすい形で情報が入手できなければ、真の透明性の向上にはつながらない。

したがって、新たな仕組みの検討に当たっては、都民が容易に情報提供の請求や受取ができるようにすることが重要である。そのためには、実際にシステムを稼働させながら、運用を行う中で生じてくる新たな都民のニーズや事務上の課題等を整理し、それらを解決しながら、段階的にバージョンアップしていくことが必要である。

(2) 情報公開手続のオンライン化

現行の公文書開示制度における手続は、行政手続条例を踏まえた行政処分に係る手続であり、開示決定の通知や閲覧及び写しの交付を直ちに電子化して行うには、決定通知が確かに都が発行したものであることを証明する方法や、審査請求期限の起算となる決定通知書の到達時期の判断基準など検討を要する課題が多い。そのため、具体的な実現までには一定の時間をかけて慎重に進めるべきではあるが、将来的には開示請求から決定通知の発送、閲覧・写しの交付に至る情報公開の手続全体を総合的に電子化することが望ましい。

(3) ICT活用における留意点

ICTの普及が目覚ましいとは言え、現状において必ずしも全ての都民等がICTを利用できる状況にあるとは言えない。全ての人々に公平に行政情報へアクセスできる機会を保証するためには、デジタルデバイド（情報格差）による弱者にも十分配慮する必要があることから、従来の制度に

おける紙による対応は当面継続するべきものである。

なお、ICT活用に当たっては、提供するデータの改ざん防止や個人情報保護の観点から、情報セキュリティ等の技術的対策について十分注意を払うこと、特に、将来的に情報公開の手続を総合的に電子化する場合に備え、情報セキュリティ技術の進歩の状況を継続的に把握していく必要がある。

また、公文書開示制度上の決定に基づく開示ではない情報提供を行う場合でも、当然ながら提供する情報について、公文書開示制度上の開示と同様に個人情報等の保護すべき情報が軽んじられないことがないよう、厳格に対応すべきである。

3 積極的な行政情報の公表について

(1) 行政情報の公表・提供をさらに拡大

都条例第35条は、対象を定めて情報公表の責務を規定している。

また、第36条において「報道機関への積極的な情報提供等に努め、情報提供施策の拡充に努める」と規定している。情報公開を総合的に推進し、都政の透明化を図る上では、都民等からの求めを待つことなく、報道機関のみならず、都民等へ直接かつ積極的に情報の公表・提供を進めることが不可欠である。

現在、都においては公文書管理がより一層適正に行われるよう、公文書管理に関する新たな条例制定などの規定整備が検討されているところであり、これにより、今後都政のさらなる透明化が推進されていくことが期待されるものである。

適正な公文書管理が進めば、公表・提供可能な行政情報が拡大すると想定されることから、情報公開の推進に資するためには、現行の都条例の趣旨を踏まえて、都自らが公表する情報の量の大幅な増加及び質の向上を積極的に行っていかなければならない。

またウェブ等で公表されており、オンラインでアクセスできる行政情報についても、公文書開示請求があれば開示の対象としているため、開示請求があったら公表すればよい、といった消極的な姿勢も見受けられる。さらなる情報公開の推進のためには、デジタルデバイド対応を行いつつ、ウェブ上でアクセスできる情報を公文書開示制度の対象から除外することなども検討し、オンラインによる情報公表を促進する必要がある。

(2) 情報公表の徹底

都条例第35条第2項では「実施機関は、同一の公文書につき複数回開示請求を受けてその都度開示をした場合等で、都民の利便及び行政運営の効率化に資すると認められるときは、当該公文書を公表するよう努めるものとする」と規定している。

この情報公表に関する努力規定は、米国の情報自由法の1996年の改正で規定されたもので、その改正の趣旨を踏まえ、都条例制定時に同様の規定を盛り込んだ、先進的なものである。この規定が着実に運用されれば、都民等の負担は軽減され、情報への迅速なアクセスが可能となる上、行政側としても開示請求に対応する負担やコストが軽減されるものであり、双方にメリットがあると考えられる。

しかし、現在の都の運用状況を見ると、この条例の趣旨を踏まえた適切な運用が行われているとは言い難い。今後は同条第1項で定める重要な基本計画や計画の中間段階の案などの情報公表をより一層推進することなどと合わせて、条例第35条で定める行政情報の積極的な公表の責務について改めて徹底すべきである。

第3章 新たな取組を進めるに当たって

第2章では、情報公開を一層推進するために、今後取り組むべき方向性について提言を行ったが、ここでは、情報公開に係る将来的な展望、今後取組を進める上での課題等について述べることとする。

1 行政コストと手数料減額のバランス

公文書開示事務には、必要に応じた請求内容の補正、請求の対象となる公文書の特定、開示・非開示の検討、請求者の閲覧や写しの交付への対応、公文書の開示・非開示の決定に対する審査請求への対応、第三者機関による開示・非開示の適否についての審査業務など、多くの関連事務があり、これらには相当の行政コストが発生しているものである。

また、新たに電子的に公文書情報を提供する場合においても一定の事務手続が必要であり、職員の人件費や情報システムを初めとする事務機器等の経費等が発生するものであることから、受益者負担の考え方や税の有効利用の観点から、公文書の電子化の徹底により行政コストの低減を図るなど、情報公開制度における行政コストと手数料無料（減額）とのバランスについては、引き続き検討すべきである。

2 オープンデータの提供と利活用の推進

現行の情報公開と並び今後は、オープンデータの利活用を意識した情報提供の展開を進める必要がある。日本におけるオープンデータの提供や利活用は、欧米に比べると十分とは言えない状況であるが、昨今では、地方公共団体の取組も徐々に広がりを見せており、オープンデータの提供は、着実に取組が進んでいるといえる。都においても、オープンデータの提供に積極的に取り組むこととしており、データの利活用を通じた地域課題の解決などを目指した各種の取組を進めている。

このような中、平成28年12月14日に官民データ活用推進基本法が施行され、都道府県において官民データ活用推進計画の策定が義務付けられるなど、オープンデータ推進の動きは加速している。

オープンデータがその真価を発揮するためには、提供するデータ量を増やすことは言うまでもなく、当該データを利用する者にとって、加工しやすい形で提供されることが重要であり、特に機械判読が容易なデータ形式で公開していくことが求められる。

現在、ウェブ上で公開されている文書の電子データ形式はPDFが主流となっているが、今後は、オープンデータの利活用を意識した情報提供の展開に向けて、機械判読に適したデータ形式での提供をより一層進めていくことを期待する。

3 今後の展望と課題

(1) 情報公開の取組を発展させるために

今後、情報公開の新たな取組を開始し、引き続き他の自治体等をリードする先駆的な情報公開を進めていくに当たっては、海外の制度を参考にしたり、ICTの活用について専門的助言を得るなど、幅広く有識者や専門家の意見を反映させていきながら、取組を発展させていくことが重要であり、継続的な取組を進めていただきたい。

(2) 請求増加への対応

新たな取組の運用においては、閲覧手数料を無料化することにより、請求者が気軽に公文書開示の請求をできるようになるが、その反面、以前から見受けられる請求権の濫用や過大な請求の増加が懸念される。

また、行政情報を無料で電子データにより提供することになると、請求対象の情報量が膨大化するおそれがあることから、これらについては引き続き対応の検討が必要である。

(3) 真の透明性向上に向けて

公文書開示のみならず、行政情報の公表・提供を含めて情報公開を総合的かつ積極的に進めるに当たっては、制度の見直しや運用の改善を行うことが有効ではあるが、何よりも自ら透明性を高めようという都庁全体の、ひいては職員一人ひとりの意識改革が重要かつ不可欠であることを、審議会からの提言の締めくくりとして申し上げる。