

都道府県における情報公開制度の運用状況に関する 情報の公開の現状と課題

本田正美^{†1}

都道府県では、情報公開制度の運用状況について情報の公開が行われている。例えば、北海道では、「令和元年度(2019年度)情報公開・個人情報保護制度運用状況年次報告書」を公開している。本研究では、47都道府県における情報公開制度の運用状況に関わる情報の公開について、その現状と課題を論じる。

Current status and issues of providing information on the operational status of the information disclosure system in prefectures

Masami HONDA^{†1}

In the prefectures of Japan, information about the operational status of the information disclosure system is disclosed. For example, in Hokkaido, the "Annual Report on the Operation Status of Information Disclosure / Personal Information Protection System for the First Year of Reiwa (FY2019)" is published. In this study, we discuss the current status and issues regarding the disclosure of information related to the operational status of the information disclosure system in 47 prefectures.

1. はじめに

公共機関においては情報公開制度が整備されている。日本の場合、自治体レベルでは、1982年に山形県金山町において情報公開制度に関わる条例の制定がなされ、以後、ほぼ全ての自治体において同種の条例が制定されるに至っている。総務省による調べでは、2017年段階で、1団体を除いて全ての都道府県・市区町村が情報公開条例を制定済である[1]。これにより、ほぼ全ての自治体で情報公開制度が完備されていることになる。

国レベルでは2001年に情報公開法が施行されたことで、中央府省における情報公開制度も完備されたことになる。公共機関では、情報公開制度が標準的な制度として定着していると言える。

情報公開制度においては、情報の開示請求が請求者からなされることにより、情報の開示が行われる。既に情報公開制度は定着した制度であり、その利用もなされているものと考えられる。実際に、その利用状況なども含めて、情報公開制度の運用状況が実施機関によって行われている。例えば、都道府県では、情報公開制度の運用状況について情報の公開が行われており、北海道では、「令和元年度(2019年度)情報公開・個人情報保護制度運用状況年次報告書」が公開されている。

本研究は、47都道府県における情報公開制度の運用状況に関わる情報の公開について、その現状と課題を論じるものである。

2. 情報公開制度の運用状況への着目

自治体における情報公開制度は、根拠となる条例が制定されることにより成り立っている。

情報公開制度に関わる条例制定の波及については、[2]がその動態をまとめている。本稿の冒頭でも言及したように、1982年に山形県金山町が全国に先駆けて情報公開制度にまつわる条例を制定して以降、その動きは全国に波及した。都道府県レベルでは、神奈川県が最初に情報公開制度にまつわる条例制定を行い、その後全ての都道府県にその動きが波及した。条例制定にあたっては、制定済の他団体の条例が参照されることもあり、各団体に制定された条例の条文には類似性が見られるところとなっている[2]。

国のレベルでの情報公開制度の確立は自治体レベルと比較すると時期的に立ち遅れたと言えるが、それでも2001年には情報公開法が施行されたことで制度として確立してきた経緯がある。

情報公開制度は、その根拠となる条例や法律の制定から20年余が経過しており、国と地方で既に定着した制度となっている。既に、その制度開始から時間が経過しており、[3]のように制度上の各種課題を論じた研究がある。また、情報公開制度の後に制度の整備が進められた個人情報保護との関係を論じる研究[4]、公文書管理との関係を論じる研究[5]なども見られるようになっている。

その他に、情報公開制度を情報教育分野で活用する方策を論じた[6]のような研究、データ活用と情報公開制度との関係を論じた[7][8]のような研究など、情報公開制度の存在を所与として、その活用方法も検討されるようになっている。

^{†1} 関東学院大学
Kanto Gakuin University

制度として定着し、その運用の実績も蓄積されている情報公開制度にかかわり、その運用実態についての情報の公開もなされている。例えば、神奈川県情報公開条例では、次のように規定している。

第31条 実施機関は、毎年、この条例の運用の状況について、一般に公表するものとする。

上記に引用した条文にあるように、毎年、条例の運用状況について情報の公開を行うことが予定されている。

情報公開制度にまつわる課題を論じた[3]において、制度の情報社会の進展への対応があげられていた。情報公開制度に関わる条例が制定された当初には必ずしも想定されていなかったような社会状況の中で、情報公開制度の運用状況の公開を行う必要性が生じているものと考えられる。とりわけ、オンライン化への対応について、その現況がいかなるものであるのかに関心が向かう。

そこで、本研究では、2020年段階での情報公開制度の運用状況に関する情報の公開の現状を確認することとする。

3. 都道府県における情報公開制度の運用状況の情報公開

本研究では、情報公開制度の運用状況に関する情報の公開に着目する。なかでも都道府県における現況に着目し、事例分析を行う。

都道府県に焦点を当てたのは、第一の理由として、悉皆調査が容易であることがあげられる。第二の理由として、都道府県は、官民データ活用推進基本法に基づく官民データ活用推進計画の策定義務化に見られるように、新たな制度の導入が図られる際に、各種対応が必須とされることがあげられる。

情報公開制度にまつわる運用状況の公開については、先の神奈川県条例でも見たように、その実施が予定されている。ここで、本研究では、各都道府県の情報公開条例上での情報公開制度の運用状況に関する情報の公開について位置付けを確認することとする。情報公開制度を根拠付ける条例の制定は全ての都道府県で完了しているとしても、その内容には差がある可能性があり、場合によっては、運用状況に関する情報の公開についての規定がないことも想定され得るからである。

次に、情報公開条例上で情報公開制度の運用状況にまつわる情報の公開について規定があるとして、問題は、その対応がどのようになされているのかである。神奈川県の情報公開条例には、「一般に公表する」とあり、この場合には公報による公表が予定されていると思料されるが、現在の社会状況にあって「一般に公表する」というときには、より広く周知可能な方法が選択されているのかが問われる。

都道府県においては、その公式 Web サイトで必ず情報公開制度に関するページが設けられている[9]。情報開示請求を行おうとする者も当該団体の Web サイト経由で制度に関わる情報を入手することが想定されているものと考えられる。さらに、開示請求をオンラインで行うことも可能である[10]。

そこで、都道府県における情報公開制度の運用状況に関わる情報の公開の現況を確認するために、都道府県公式 Web サイト中の情報公開制度にまつわるページにアクセスすることとする。都道府県公式 Web サイトにおいて、情報公開制度にまつわる運用状況の情報の公開がいかに行われているのか確認するのである。

なお、上記の方法でも情報公開の運用状況に関する情報の公開の有無が確認出来ない場合には、Google 検索で「団体名」「情報公開制度」「運用状況」の用語を打ち込んで検索を行い、情報の公開の有無を確認することとしたが、そのような事例はなかった。ゆえに、情報を再確認するために、この Google 検索による方法を用いた。

その結果を一覧にしたのが図表 1 である。

図表 1 都道府県における情報の公開の現況

	条例	形式		条例	形式
北海道	実施状況	PDF	滋賀県	実施状況	PDF
青森県	開示状況	PDF	京都府	運用状況	PDF
岩手県	実施状況	PDF	大阪府	運用状況	PDF/HTML ※
宮城県	施行状況	PDF/HTML	兵庫県	運用状況	PDF/HTML
秋田県	実施状況	PDF	奈良県	運用状況	PDF
山形県	施行状況	PDF	和歌山県	実施状況	PDF
福島県	実施状況	PDF	鳥取県	運用状況	PDF
茨城県	施行状況	PDF	島根県	運用状況	PDF
栃木県	運用状況	PDF	岡山県	実施状況	PDF
群馬県	実施状況	HTML	広島県	運用状況	PDF/HTML ※
埼玉県	実施状況	HTML	山口県	開示状況	PDF
千葉県	実施状況	HTML	徳島県	実施状況	PDF
東京都	実施状況	PDF/HTML	香川県	実施状況	PDF/HTML
神奈川県	運用状況	PDF	愛媛県	実施状況	PDF
新潟県	実施状況	PDF	高知県	運用状況	PDF
富山県	実施状況	PDF	福岡県	運用状況	PDF
石川県	実施状況	PDF	佐賀県	実施状況	HTML
福井県	実施状況	PDF	長崎県	運用状況	PDF
山梨県	施行状況	PDF/HTML	熊本県	運用状況	PDF
長野県	実施状況	PDF/HTML	大分県	運用状況	PDF
岐阜県	実施状況	PDF	宮崎県	開示状況	HTML
静岡県	実施状況	PDF	鹿児島県	運用状況	PDF/HTML
愛知県	施行状況	PDF/HTML	沖縄県	運用状況	PDF
三重県	実施状況	PDF			

(出所：筆者作成)

まず、全ての都道府県の情報公開条例において、情報公開制度の運用状況に関する情報の公開についての規定があることが確認出来た。ただし、その文言には相違があり、「実施状況(23 団体)・「運用状況(16 団体)・「施行状況(5 団体)・「開示状況(3 団体)」に分かれた。

そのうち、実施状況の公開を条例で規定している北海道の場合、「情報公開・個人情報保護制度運用状況年次報告書」が公開されている¹。

同報告書には、以下のような項目がある。

- 1 利用状況
- 2 公文書の開示請求の状況
- 3 情報提供の状況
- 4 写しの交付に要する費用の徴収に係る収入状況
- 5 出資法人等情報公開の申出
- 6 指定管理者情報公開の申出
- 7 審査請求の状況
- 8 北海道情報公開・個人情報保護審査会の構成及び開催状況

上記のような情報の公開をもって、情報公開制度の実施状況の公開とされていることになる。

実施状況の他に、運用状況や施行状況に関する情報の公開を条例で定めている場合も、上記の北海道の事例と同様の項目について情報の公開がなされている。そこに大きな相違が見出しにくかったため、公開されている項目を図表 1 にはまとめていない。

ただし、実施状況・運用状況・施行状況の各団体につき、その全てが上記の 8 つの項目を全て公開しているわけではない。例えば、岡山県や長崎県のように、上記の 1 や 2 といった項目に関する情報の公開に留まるところもあった。

開示状況を公開することとしている 3 団体については、上記の北海道で公開されていた事項の 1 と 2 についての公開に留まる。これは情報公開制度の実施や運用ではなく、あくまでも開示の部分について、その状況に関する情報の公開をすることとされていることによるものと考えられる。

図表 1 には、「形式」を示した。これは、公開されている情報について、その形式を示したものである。その大半は、「PDF」による公開であった。先の北海道の事例のように、報告書が作成されている場合には、その報告書が PDF されたものが Web サイト上にアップされていた。その他、必要な情報を記載したファイルが PDF で公開されていた。

いくつかの団体では PDF の他に HTML も併用している。これは、当該団体の Web サイト上に、そのまま記事として各種の情報が掲載されていたことによる。

1 以下、北海道 Web サイトより入手可能である(最終アクセスは、2020 年 10 月 29 日)。
http://www.pref.hokkaido.lg.jp/sm/bgc/01_houkokusyo.htm

また、大阪府と広島県には、「形式」の部分に「※」を入れている。これは、この二つの団体では、word 形式のファイルも提供されていたことによる。公開されている情報自体には差はないが、公開する際に選択される形式には若干の相違が見られるということである。

なお、全国で唯一、沖縄県では情報公開の運用状況について知らせる記事を掲載した公報の PDF が Web 上で公開されていた。

全体を通して、47 都道府県では、情報公開制度の運用状況に関する情報が当該団体の Web サイト上で PDF を用いて公開されている現況が確認された。

4. 現状と課題

2020 年段階で、47 都道府県の全てにおいて、情報公開制度にまつわる条例の中で制度の運用状況に関する情報の公開についての規定が存在し、実際にその情報が各団体の Web サイト上でも公開されていることが確認された。これが都道府県における情報公開制度の運用状況に関する情報の公開の現状となる。

いずれの事例においても Web サイト上での情報の公開とあって、PDF を用いた公開がなされていた。近時に推進されているオープンデータの取り組みという観点からは、PDF での公開にはデータの利用という点で課題がないわけではない[11]。いずれの都道府県においても、最新の年度のみだけでなく、過去数年間の分も情報の公開が行われており、それら経年のデータを収集して分析を行うといった利用がなされる場合には、PDF の他にデータ利用により適した形式での公開も求められるところだろう[12]。

情報公開制度の運用状況に関する情報の公開について、47 都道府県の中では、開示状況の公開を条例で定めた 4 事例と一部の最小限の情報の公開しか行わない事例を除くと、概ね同様の情報が公開されていた。このことから、都道府県における情報公開制度の運用状況については、団体間の比較なども容易に行えることを意味する。

ただし、概ね同様の情報が公開されていると言っても、その内容が完全に一致しているわけではない。これは、情報公開制度について規定する条例の条文上の位置付けが異なることが一因となっているようである。とりわけ注意を払う必要があるのは、北海道の事例のように運用状況報告書を作成し、それをそのまま公開している場合とその他の事例のように報告書の一部を Web 上で公開しているような場合である。

報告書が作成されている場合は、それは情報公開制度において開示請求を待たずに公開する情報に当たることから、一般の閲覧が可能なかたちで情報提供されている。この情報提供が例えば庁舎に設けられた情報センターのような場所に配架されているだけといった可能性もある。

当該都道府県としては、報告書を作成し、その報告書については庁舎内で一般の閲覧に供し、その内容のうちの必要部分を Web サイト上に展開していれば、それで情報を公表したと位置付けられるのかもしれない。しかし、それでは現下の情報社会の進展という事態を前にして、十分な情報の公表とは言えない。実際に、報告書をそのまま PDF 化して、Web サイト上で公表している団体もあり、そのような対応を取ることも考える必要があるだろう。

なお、47 都道府県ということでは、情報公開制度に関する運用状況の情報について、その発見が困難という事例は存在しなかった。各都道府県の公式 Web サイトの情報公開制度に関するページにアクセスすれば、当該情報にたどり着くことに困難は生じなかった。

情報公開制度に関わる公文書の検索システムの運用状況を調査した[13]においては、同システムの確認が困難な事例もあった。情報開示請求時には、開示を求める文書の特定が必要であり、その特定のために利用出来る公文書検索システムが一般にも利用可能とされている自治体もあるが、一方でそのようなシステムが利用可能でありながら、その発見が困難な自治体も存在するのである。

公文書検索システムと比較すると、情報公開制度の運用状況に関する情報の発見は容易であると言える。これは情報公開条例において、そのような情報の公表を行うということを明確に規定していることによるものと考えられる。裏を返すと、「実施状況」や「運用状況」ではなく、「開示状況」と条例で規定してしまうと、それだけ情報が公開される事項の幅が限定されてしまうことにもつながる。このことから、条例の存在が自治体における活動を大きく規定していることが示唆される。

5. おわりにかえて

本研究では、47 都道府県における情報公開制度の運用状況に関わる情報の公開に着目し、その現状と課題を論じた。47 都道府県については、その全てで情報公開制度にかかわる運用の状況についての情報の公開が当該団体の公式 Web サイト上で行われていた。

本研究には、研究上の課題が残されている。それは、本研究が 47 都道府県に焦点を当てたことにより生じた課題である。日本には、1700 余の基礎自治体が存在しており、その大半でも情報公開制度が運用されている。日本の地方自治における情報公開制度の現状ということを考えるのであれば、都道府県だけではなく、基礎自治体における現状について事例調査を通して明らかにする必要がある。

基礎自治体については、都道府県と比較して利用出来る資源に限りがあり、情報公開制度は存在するとしても、その運用状況に関する情報の公開にまで手が回っておらず、とりわけ Web サイト上に同情報を公開していない可能性

も存在する。都道府県における現況は本研究でその一端が明らかにされたものと考えられるが、今後の研究課題として、基礎自治体の現況を確認する作業が残されている。

さらに、本研究では、都道府県における情報公開制度の運用状況にかかわる情報の公開について、その詳細に踏み込んだ事例分析は行わなかった。それは、概ねいずれの都道府県でも同様の項目について情報の公開がなされていると思われたからであるが、詳細な分析を行えば、例えば、条例の条文上の相違により、公開される情報の項目についても相違が生じている可能性がある。これは、前に指摘した課題とも関係して、都道府県の他に基礎自治体の事例も追加することにより、対象のサンプルが増えることから、統計的に有意な結果が示せる可能性もあるだろう。

それら課題についての取り組みは他日を期したい。

参考文献

- 1 総務省自治行政局行政経営支援室：情報公開条例等の制定・運用状況に関する調査、(2018)
- 2 伊藤修一郎：自治体政策過程の動態：政策イノベーションと波及、慶應義塾大学出版会、(2002)
- 3 湯浅塾道：自治体の情報公開制度の現状と課題、九州国際大学法学論集、18(3)、pp.155-187、(2012)
- 4 加藤尚徳・村上陽亮：行政機関個人情報保護法、情報公開法に着目した個人情報の定義に関する再考察、研究報告セキュリティ心理学とトラスト(SPT)、2017(8)、pp.1-6、(2017)。
- 5 勢一智子：情報公開からみる自治体公文書管理制度、西南学院大学法学論集、50(2・3)、pp.77-99、(2018)
- 6 中山泰一・角田博保：公文書公開手続きの情報科教育法への活用、情報処理学会論文誌教育とコンピュータ=IPSJ transactions、TCE、2(1)、pp.41-47、(2016)
- 7 田中哲也・野田哲夫：地方公共団体の情報公開・個人情報保護制度から見たオープンデータ、山陰研究、(10)、pp.21-33、(2017)。
- 8 湯浅塾道：地方公共団体における官民データ活用の法的課題、情報法制研究、vol.2、pp.57-66、(2017)。
- 9 本田正美：自治体における公文書目録検索システムの現状と課題、研究報告電子化知的財産・社会基盤(EIP)、2020(8)、pp.1-5、(2020)
- 10 本田正美：情報公開請求申請の電子化の現状と課題、情報コミュニケーション学会研究報告、Vol.16、no.1、pp.23-24、(2019)
- 11 本田正美：オープンデータ利活用事例から推察する利活用に適した公共データの類型、2018 年度 情報処理学会関西支部支部大会講演論文集、2018-09-21、pp.1-3、(2018)
- 12 古崎晃司：ウェブの情報資源活用のための技術：ナレッジグラフとしての LOD 活用、情報の科学と技術、70(6)、pp.303-308、(2020)。
- 13 本田正美：自治体における公文書目録検索システムの現状と課題、研究報告電子化知的財産・社会基盤(EIP)、2020(8)、pp.1-5、(2020)

謝辞

本研究は、公益財団法人セコム科学技術振興財団特定領域研究助成「民主制下における地方自治体の情報公開・オープンデータと情報セキュリティとの交錯に関する研究」における研究成果の一部である。