

第2号様式（第3条第1項）

公文書開示決定等諮問に係る答申書

令和3年7月20日

かずさ水道広域連合企業団

広域連合企業長 渡辺 芳邦 様

かずさ水道広域連合企業団

情報公開・個人情報保護審査会

会長 清水 幸雄

令和3年4月15日付け（2）か水広総第464号の公文書開示決定等諮問について、下記のとおり答申します。

記

第1 審査会の結論

2021年1月18日付けの公文書開示請求（同年1月20日受付）にかかるかずさ水道広域連合企業団の決定（令和3年1月28日、か水広経第300号）は妥当である。

しかし、本件諮問にかかる審査請求（2021年3月10日）は、実質的に「開示請求にかかる公文書開示請求手数料（追加分）1,500円の請求処分」について争うものと認められ、企業団は制度趣旨を再検討し条例の目的が全うされるよう関連例規を整備されるべきである。

なお、手数料に関しては、条例第19条の『公文書1件』の数え方について、請求者等が事前に費用上限を把握できるよう第28条に定められる文書管理の規定に合わせ、別表等で明確にするとともに、その納付時期・方法と請求文書開示の実施時期の関係について早急に再検討するべきである。

第2 審査請求の経過

1 諮問に至る経緯の概要

(1) 開示請求の内容と実施機関の決定

ア 開示請求者は令和3年1月18日付けで、条例に基づき実施機関（広域連合企業長、以下「実施機関」という。）に対し『平成29年度から直近の特定浄水場等の活性炭購入に関する契約書及び改札調書』の開示（写しの交付、郵送希望）を求めた。

実施機関はこれを開示するものとし、令和3年1月28日（か水広経第300号）において条例11条の規定に基づき開示請求者に対して通知した。

イ なお、この通知は『かずさ水道広域連合企業団情報公開条例施行規程（平成31年4月1日、管理規程第19号）』の定める別記第3号様式によるものであるが、そこでは手数料に関する記述は見られない。

ウ 実施機関は、同日（令和3年1月28日）部分開示決定通知書に添付された通知文書（総務企画課発、文書番号なし。送付文書の一覧と、企業団へ返送すべき書類の一覧）中で、“公文書開示請求手数料（追加分）1,500円（定額小為替）”を請求している。

(2) 開示請求者からの異議申し立ての概要

上記通知に対して、開示請求者から私信（日付不詳）で本件請求対象公文書は『相互に密接な関連を有する公文書であり、条例第19条第2項の適用により「1件の公文書とみなす」とされる』との指摘があり、これに対しかずさ水道広域連合企業団総務企画課長は『公文書開示請求手数料について』（令和3年2月10日、か水広総第358号）により『先日、質問をいただいた開示請求手数料の件数の考え方について説明いたします。当企業団の開示請求手数料は、事案決定手続き等を一にするものを1件として数えています。契約に係る事案決定手続きは、各契約を個別のものとして1件として数え、1つの契約の手続きで作成される公文書を、かずさ水道広域連合企業団情報公開条例第19条第2項に規定する「相互に密接な関連を有する複数の公文書」として取り扱っております。従って、今回の開示請求につきましては、平成30年度から令和2年度までの間に作成された6つの契約書（公文書）が対象となりますので、件数は6件となります。なお、開札調書は、契約を締結する前提行為となりますので、相互に密接な関連を

有するものとみなし、同件名の契約書と合わせて1件と扱います。』との見解を示した
(伝達の方法、到達の日付・有無は不明)

2021年3月10日付けで(受付は同12日)開示請求者から、かずさ水道広域連
合企業団広域連合企業長に対し次のような審査請求がなされた。

第3 審査請求の趣旨

1 審査請求に係る処分の内容

令和3年1月28日付け「公文書開示請求に係る決定及び開示の実施について」の「2
(2) 公文書開示手数料(追加分) 1, 500円」の請求の処分

2 審査請求に係る処分があったことを知った年月日

2021年2月3日

3 審査請求の趣旨

本件条例第19条2項は「開示請求者が相互に密接な関連を有する複数の公文書の開示
請求を一の開示請求書によって行うときは、当該複数の公文書を1件の公文書とみなす。」
と規定しており、本件請求は1件であるから、公文書開示請求手数料(追加分)は350
円である。

第4 審査請求人の主張

1 審査請求の理由

(1) 本件条例第19条2項は「開示請求者が相互に密接な関連を有する複数の公文書の
開示請求を一の開示請求書によって行うときは、当該複数の公文書を1件の公文書と
みなす。」と規定している。請求人は2021年1月18日付開示請求書で「平成3
0年度から直近までの活性炭購入についての契約書及び開札結果」を請求したもので
あり、相互に密接な関連を有する複数の公文書の開示請求を一の開示請求書によって
行ったものであり、1件の公文書とみなすのが相当である。

(2) 本件条例第1条(目的)は「公文書の開示を請求する権利に関し定めること等によ
り、広域連合企業団の保有する情報の一層の公開を促進し、もって広域連合企業団の
諸活動を利用者等に説明する責務が全うされるようにすることを目的とする。」と規

定しており、本件条例第19条2項を、開示請求者に対しより高額な負担を請求するように解釈することは、本件条例1条に違反し違法である。

- (3) 請求人は、2020年12月から2021年1月にかけて、千葉市、銚子市、市川市、市原市、香取市、九十九里地域水道企業団、北千葉広域水道企業団、東総広域水道企業団、南房総広域水道企業団に対し、本件同様の開示請求を行った。そもそも何れの地方公共団体の情報公開条例でも開示手数料は無料であり、単色コピーなら10円×枚数である。本件の場合、これらの地方公共団体の情報公開条例によれば10円×65枚=650円である。

よって、本件請求について、1件の公文書とみなさず、開示請求者に対しより高額な負担を請求することは、公序良俗に反し違法である。

- (4) かずさ水道広域水道企業団は、木更津市、君津市、富津市、袖ヶ浦市で構成している。

開示手数料は、富津市は無料、袖ヶ浦市も無料、木更津市は200円、君津市は300円である。

よって、本件請求について、1件の公文書とみなさず、より高額な負担を請求することは、公序良俗に反し違法である。

第5 審査会の判断

1 答申の理由

この審査請求を受けて実施機関は、条例第21条1項により『(1)審査請求が不適法であり、却下する場合』か『(2)裁決で審査請求の全部を容認し、当該審査請求に係る行政文書全部を開示することとする場合（当該行政文書の開示について反対意見書が提出されている場合を除く）』を除き、かずさ水道広域連合企業団情報公開・個人情報保護審査会（以下、「審査会」という。）に諮問しなければならないと定めている。

この規定によれば、本件審査請求は行政文書（公文書）の開示・不開示については、その一部不開示（印影）に関する問題も含め審査を求めるものではないことから、審査会の任務外とも考えられる。すなわち、条例第21条第1項の(1)は審査請求の前提となる請求権そのものの不存在の場合等、後者は、通常、請求対象行政文書・情報等が請求者の請求に従い全部を開示する決定がなされているにもかかわらず、なお不服（異議）を申し立てられた場合

等、実施機関の開示又は却下によっても請求者の開示請求権が害されることはないことから、審査会への諮問をする必要はないことを定めている。

しかし、この条項は、第21条第1項の各号に該当しない限り、裁決をすべき実施機関に審査会への諮問を義務付けるものであるが、さらには審査会は審査の過程などで知り得た条例もしくは行政運営上の不備などについて調査権限や実施時期に関する意見表明等をも許容する条例の規定を置く例も少なくなく、本条例においても、その第23条第2項は「審査会は…情報公開に関する重要な事項について審議し、実施機関に意見を述べることができる」と定めている。

しかも本条例は、制定後2年を経過するが、制定議会での審議内容は議事録も詳らかでなく、また制定と同時に作成されるべき『解釈・運用基準』も未だ作成途上にあるとされ、企業団の前身4市の情報公開法制も基本的考え方はもちろん、非開示事由についても、必ずしも一致していたわけではない。

以上のことから、本審査会は条例第23条第2項に基づいて、次のとおり意見を述べることにする。

2 手数料について

わが国における情報公開法制の基本は、地方公共団体が行政の保有する情報（公文書）の公開を促進し、もって行政の諸活動を利用者等（本条例では広く「何人」にも）に説明する責務を全うされるようにするものであり、本条例もその第1条、第5条において、その旨を定めている。

そこで、かかる開示請求に対しては、第8条各号のいずれかに該当しない限り開示義務があるものとされ（別に第10条に存否応答を拒否できる条項あり）るが、この他に第19条の定める手数料の納付が開示実施の要件となるか、また実施要件ではないとして手数料算定に対する不服が情報公開制度における審査請求制度に適合するか否かを検討する。

(1) 第4の1(1)の請求理由について

まず、条例に基づく開示請求にかかる手数料に関する条例第19条第1項は、『開示請求をするもの又は公文書の開示を受けるものは、次に掲げる手数料の区分に応じ、開示請求に係る手数料又は開示の実施に係る手数料を納めなければならない』と定め、第1号には、『開示請求にかかる公文書1件につき300円』と定めているところ、当該

条項及び別表、施行規則等にはこの手数料額がいつ決定され、納期がいつか、仮に納期内の納付がなかった場合、請求や決定の効力が如何なるものになるのかについての規定が条例には見当たらない。

さらに、その公文書の単位については同条例第28条第2項において、『実施機関は、公文書の分類、作成、保存及び廃棄に関する基準その他の公文書の管理に関して必要な事項についての定めを設けるとともに、これを一般の閲覧に供するものとする』と定められ、さらに条例第28条第3項において、『実施機関は、開示請求をしようとするものが容易かつ的確に開示請求をすることができるよう、当該実施機関が保有する公文書の特定に資する情報の提供その他、開示請求をしようとするものの利便を考慮した適切な措置を講ずるものとする』とあることから、本来「公文書の単位」の原則が予定されたものと推測できるが、とはいえ第19条第1項が、例えば第19条に加えて、納付を開示の停止条件として一定期間内に納付のない限り開示決定の効力を否定したり、開示請求者に予期しない高額な手数料を求めることは民主主義社会における情報公開の適切なルールとは言い難く、それは本件の“密接な関係”存否の判断基準や総額を知らされることになる場合も同様であろう。しかも、手数料の未納付は税や水道料金の未納付とは異なり、単なる金銭債権の債務不履行と考えることもでき、少なくとも条例上明確でない料金未払いを実質的な開示要件的に用いることは慎重であるべきである。

次に、条例第19条第2項は、『開示請求者が相互に密接な関連を有する複数の公文書を一の開示請求書によって行うときは、当該公文書を1件の公文書とみなす』と規定している。かかる規定は開示請求にかかる手数料の減免規定の一種とし考えることもできないわけではないが、本条例の制定議会は、とりわけ争点になりがちな『相互に密接な関連を有する複数の公文書』の認定を、例えば「実施機関は…みなすことができる」といった裁量的規定とはしていないことから、むしろ開示請求者側は請求を「一の開示請求書」に関連性をもたせるよう集約して手数料の節約をなし得る規定とみることになり、大量・包括的請求の増加を招来させることになりかねない。翻って、それは行政にとっても請求者側が複数の公文書の関連性を整理しての請求に対し、PDF などによる一括大量の開示で対応することが事務処理上も負担軽減につながり得ると考えることもできるはずである。

(2) 条例の目的規定との関係

条例は、その第1条で『この条例は、かずさ水道広域連合企業団（以下「広域連合企業団」という。）の利用者等の公文書の開示を請求する権利に関し定めること等により、広域連合企業団の保有する情報の一層の公開を促進し、もって広域連合企業団の諸活動を利用者等に説明する責務が全うされるようにすることを目的とする。』と定めていることは審査請求者主張のとおりである。本件開示請求では実施機関側が示す金額と理由は「後出し」であり、しかも、行政機関内部のみを拘束し得る『規程』にその根拠を置いているが、実施機関のした開示請求後の解釈の提示は請求者を拘束しないものと考えべきである。

なぜなら、かずさ水道広域連合企業団は、木更津・君津・富津・袖ヶ浦4市の水道部などが合併し独立したものであるが、独立前の各市はその独立した市条例を根拠として水道行政を行い、情報公開もそれぞれの市条例に基づき行われ、従って開示請求に対する手続きも市民・請求権者などを法的に拘束するには条例もしくはその委任が必要であったところ、広域連合企業団は直接市民などと対峙し権利義務の関係に立つためには、間接的であるにせよ、議会の制定する「条例」もしくは「法令」に基礎を置かなければならないからである。

ただし、こうした目的規定から具体的な請求に対する処分決定判断が直接に導き出されるわけではなく、例えば、条例第2条第2項が、かかる規程を置いた趣旨がいかなるものであったか。個別文書ごとに請求するよりも、多数の文書を関連付けて一括請求すれば実施機関の負担も軽減され本条例の目的に合致するものとして安価になる趣旨であったかと断定できる材料はなく、実施機関は「相互に密接な関連を有する」の判断基準、あるいは公文書のファイル・簿冊の単位が必ずしも合理的になされていない現実の前で密接な関連を持つ複数の請求を処理する場合にかかる経費との関連など様々な要素を考えて請求の有料化、あるいは税による負担、公表や図書館・資料センター等の整備による条例からの適用除外等様々な選択をしてきたのが我が国の実情であり、『一の請求書に』の要件を満たしているとしても、「密接な関連」を契約の単位、あるいは年度単位、主従の関係の有無などの基準により1件の単位を決め、それにより開示請求者が期待した額より「より高額」になったとしても、その結果だけで直ちに第1条に反し違法になるとはいえない。

本件決定に関しては、そうしたことも含め、開示請求者に請求時点で説明していたとは認められず、開示決定通知文書に付随する文書による追加分の手数料請求は、一種の事後立法的な不利益処分とも言えるものであり撤回するのが相当である。

(3) 他市等との関係

かずさ水道広域連合企業団は、地方自治を定めた「日本国憲法」及び地方自治法（昭和22・法67号）に基づいてそれぞれ独立した法人格を持つ特別地方公共団体である。この広域連合企業団は（i）水道用水の広域的有効利用、（ii）重複投資の回避（iii）効率的施設配置及び管理（iv）国の補助金の導入などを目的として、都道府県や市町村が共同で設立するものであり、構成する普通地方公共団体と同様の条例を制定するところもあるが、当該地域の事情を考慮して独自性の高い条例を制定しているところも少なくはない。もちろん、構成普通地方公共団体を構成員とする間接選挙で選ばれる議会の限界はあるが、各地方公共団体の情報公開に関する条例の「目的、請求権者の範囲、非開示事由、開示方法、決定に対する措置、審査請求、手数料規定」などの規定は千差万別であり、他の同種の団体と規定の置き方や件数の考え方が異なることをもって、直ちに公序良俗に反し、当該手数料請求に関する規定が無効とまではいえない。

第6 付記

なお、本件審査請求人が開示を得た後あるいは手数料の未払いにかかわらず開示を受けられるものであれば、その手数料算定の方法・額・徴収方法を実施機関が原告になり争うことは当審査会の権限に属する問題ではなく、手数料額の決定にかかる「債権回収」の問題として別に検討されるべきことになるが、最終的に代執行まで視野に入れるとしても現時点での立法上の不明瞭が解決されるわけでもなく、現時点での審査請求人の主張する条例解釈には理由があると認められるので、上記のとおり答申し意見を付記する。

第7 審査会の経過

審査会の経過は次のとおりである。

年 月 日	処 理 内 容
令和3年4月15日	・実施機関から諮問を受けた。
令和3年4月23日	・第1回情報公開・個人情報保護審査会 ・本庁舎で開催し、諮問の審議を行った。 ・第2回審査会については、新型コロナウイルス感染拡大防止対策のため書面会議が提案され決定した。 ・答申案の作成を清水会長に一任した。
令和3年7月20日	・第2回情報公開・個人情報保護審査会 ・書面会議により開催した。 ・清水会長の作成した答申案を各委員に送付し、意見を聴取した。 ・各委員の承認により答申が決定した。
令和3年7月20日	・答申を行った。

かずさ水道広域連合企業団情報公開・個人情報保護審査会

委員・会長 清水 幸雄

委員 北原 靖和

委員 古田 恭司

委員 山田 茂