

情報公開法のオンライン請求システムの検証結果

特定非営利活動法人情報公開クリアリングハウス
担当 三木由希子
TEL.03-5269-1846 FAX.03-5269-0944
E-mail icj@clearing-house.org
URL <http://clearing-house.org>

情報公開法にもとづく公開請求の手続が、2004年3月から4月にかけてほとんどの省庁でオンライン化されました。情報公開クリアリングハウスでは、各省庁の情報公開手続のオンラインシステムを実際に利用し、システムが利用しやすいものか、どのように運用されているかを検証しました。その結果がまとまりましたので、ご報告します。

1 はじめに - 問題は情報公開請求のオンラインシステムではなく行政手続のオンラインシステムそのものにある

情報公開請求手続がオンライン化されたことは歓迎すべきところですが、それによって情報公開請求がしやすくならなければ意味がありません。しかし、実際に使った人から聞こえてくる声は、「使いにくい」「時間ばかりかかる」という不満だけです。そこで、特定非営利活動法人情報公開クリアリングハウスでは、実際に各省庁の情報公開請求のオンラインシステムを利用し、どこに問題があるのか、なぜ使い勝手が悪いのかについて検証することとしました。

検証作業を進めていく中でわかったことは、情報公開請求のオンラインシステムが使いにくくなっている原因は、行政手続オンライン化法で進められた行政手続のオンライン申請システムそのものの問題であるということです。なぜ使いにくいのか、どこに問題があるのか、実際に行政手続のオンライン申請システムを利用した結果を踏まえてまとめました。問題点としては、以下が挙げられます。

- ・ オンライン申請システムでも、省庁の縦割り構造がそのまま。省庁ごとに異なるシステムを独自に開発しているため、オンライン申請に必要なアプリケーションなどが異なり、また使い方も異なるため、特定省庁に繰り返し情報公開請求やその他の申請を行わない限り、複雑でかえって時間がかかる。
- ・ 開示請求手数料の納付を行わなければならない、手数料の納付についてはオンライン申請の方が複雑で手間がかかる。開示請求手数料は、オンライン申請の障害になる。

2 オンラインシステムを実際に利用した省庁

- ・ 6月～8月にかけて、以下の省庁のオンライン申請システムを利用して情報公開請求を行いました。

警察庁、金融庁、総務省、公正取引委員会、財務省、国税庁、厚生労働省、農林水産省、国土交通省、環境省、経済産業省、法務省、文部科学省、防衛庁、外務省、会計検査院、人事院

- ・ 今回システムを利用した省庁のうち、経済産業省についてはトラブルにより申請システムの利用ができず、1カ月以上を経てもトラブルが解消しないため、現在も原因を調査してもらっており、今回の検証では最後までシステムを利用していません。
- ・ 内閣府、宮内庁については、調査時点でオンラインによる情報公開請求が行えません。

3 オンラインでできる情報公開手続

各省庁では、それぞれのオンライン申請用の Web から分かる範囲では、情報公開法に関する手続について以下のものがオンラインで行えると説明されています。また、開示決定等通知書の交付をオンラインで行うことができる省庁もありますが、ここでは申請者側が行える手続きについてのみ、まとめてあります。

人事院	開示請求書
警察庁	開示請求書、開示の実施方法等の申出、開示実施手数料の減免又は免除の申請、第三者による意見書提出、行政文書の更なる開示の申出、第三者に対する意見書提出の機会の付与の通知、諮問した旨の通知、第三者からの不服申立てを棄却する場合等における手続
金融庁	開示請求書、開示の実施方法等の申出、行政文書の更なる開示の申出、開示実施手数料の減額又は免除の申請
総務省	開示請求書（これ以外に Web 上に案内なし）
公正取引委員会	開示請求書
財務省	開示請求書、開示の実施方法等の申出、行政文書の更なる開示の申出
国税庁	開示請求書、開示の実施方法等の申出
厚生労働省	開示請求書（「補正の求め」含む。）、第三者からの意見書の提出 開示の実施の方法等の申出、行政文書の更なる開示の申出、行政文書の開示請求に関する意見について（照会）の発行依頼書の提出
農林水産省	開示請求書の提出（受付）及び補正
国土交通省	開示請求書、開示の実施方法等の申出、行政文書の更なる開示の申出、情報公開における不服申立て
会計検査院	開示請求書
環境省	開示請求書、開示の実施方法等の申出、行政文書の更なる開示の申出
経済産業省	開示請求書、開示の実施方法等の申出、行政文書の更なる開示の申出
法務省	開示請求書、行政文書の開示に関する意見書の提出、開示の実施方法等の申出、行政文書の更なる開示の申出、開示実施手数料の減額（免除）申請

文部科学省	開示請求書、開示の実施方法等の申出
防衛庁	開示請求書、開示の実施方法等の申出、行政文書の更なる開示の申出
外務省	開示請求書、開示の実施方法等の申出、行政文書の更なる開示の申出

4 情報公開手続のオンライン申請までの準備

情報公開手続のオンライン申請システムは、情報公開手続単独、あるいは単独に近い形態でシステムが作られているものと、各省庁でオンライン化した行政手続と共通の申請システムを利用しているものがあります。どちらの場合でも、実際に申請するまでには準備として以下の表に示すものがそれぞれ必要です。

情報公開手続のオンライン申請を行うためには、多くの省庁では申請画面を動かすために JAVA アプリケーションを用いていますが、それには JRE (Java Runtime Environment) をパソコンにインストールする必要があります。JRE は Sun Microsystems のウェブサイトから無料でダウンロードできますが、以下の表に示すとおり、各省庁で別々のバージョンを利用しています。そのため、複数の省庁のオンラインシステムを利用するためには、それぞれに適応した JRE をダウンロードしてパソコンにインストールする必要があります。

また、省庁で独自に行政手続のオンライン申請用のシステムを作成しているところもあり、複数の省庁のシステムを利用するためには、さまざまなアプリケーションを事前にダウンロード、インストールする必要があります。これらは容量が大きく、インターネットへの接続が、ブロードバンドではなくダイヤルアップである場合、ダウンロードに非常に時間がかかります(1つにつき2、30分程度)。この他に、申請のためのマニュアルも、画像が多いため容量が非常に大きいものが多いため、JRE やシステムと同じくらいダウンロードに時間がかかることとなります。

電子証明書は、確実に申請を行っている省庁と通信していることを証明するためのもので、ほとんどの省庁のシステムを利用するに当たって、それぞれの省庁のウェブサイトからダウンロードする必要があります。これは容量が非常に小さいものなので、インストールの方法さえ確認すれば、さほど手間ではありません。しかし、インストールの手順に各省庁で違いがあるため、その都度、確認が必要です。

また情報公開手続は、厳密な本人確認が必要ないことから「電子署名」が必要ありません。一部の省庁では、その代わりに ID とパスワードを発行して申請者の確認を行うところもあり、またオンラインシステムそのものを利用するために、ID とパスワードの登録、発行を必要としているところもあります。これらの発行を受けるために、厚生労働省は約 2 週間を要しました。また、省庁によっては電子署名が不要であることが明示されている場合と明示されていない場合があります。明示されていない場合、初めて利用する利用者が見るオンライン申請システムの説明では、電子署名が申請システムを利用するに当たっては必須であるとしか読めない省庁がありました。あらかじめ、情報公開請求手続では電子署名が不要であることの知識がないと、混乱すると思われます。実際、電子署名の必要性について念のために確認をした省庁(文部科学省、防衛庁など)もありました。

省庁名	単独 / 共通	申請システムソフトなどの有無	JRE バージョン	電子証明書	システム利用のパスワード登録	容量 (MB)
人事院	単独	-	-	無	無	-
警察庁*1	共通	警察庁電子申請・届出システム (8.52MB)	j2re-1_4_1_01 (9.47MB)	有	無	17.99
金融庁	共通	-	j2re-1_4_2_03 (14.5MB)	有	無	14.5
総務省	共通	-	j2re v1.3.1,v1.4.1,v1.4.2 (7.88MB)	有	無	7.88
公正取引委員会	共通	-	-	有	無	-
財務省	共通	-	j2re-1_4_2_03 (14.5MB)	有	無	14.5
国税庁	単独	-	-	無	無	-
厚生労働省	共通	申請アプリケーション (申請用プログラム、官職署名表示アプリケーション) (14.4MB)	j2re-1_4_2_04 (14.6MB)	有	ユーザーID とパスワードの発行が必要 (郵送で行い、発行までに2週間ほどかかる。)	29
農林水産省	単独 (ただし、他の申請システムと一部共通している部分あり)	-	j2re-1_4_2_xx (14.6MB)	有	利用者情報を登録して、ユーザーID とパスワードの発行を受ける	14.6
国土交通省	共通	申請書作成アプリケーション アプレット環境設定プログラム 様式ファイルの取得 (計19.84MB)	j2re-1_3_1_xx (7.88MB)	有	利用申込みを郵送で行う	27.72
会計検査院	単独	-	-	無	無	-
環境省	共通	-	j2re-1_3_x,1_4_x (7.88MB)	有	無	7.88

省庁名	単独 / 共通	申請システムソフトなどの有無	JRE バージョン	電子証明書	システム利用のパスワード登録	容量 (MB)
経済産業省	共通	ITEM2000 (3.64MB、Web版、他にアプリケーション版がある)	j2re-1_4_1_07(9.76MB)	有	ITEM2000 のインストールのためにシリアルナンバー等が必要	13.4
法務省	共通	法務省オンライン申請システム (10.3MB)	j2re-1_3_1_09-12 (7.88MB)	有	申請者登録が必要 (自分でユーザーID とパスワードを設定)	18.18
文部科学省	共通	-	無	有	無	-
防衛庁	共通	-	j2re-1_4_1_03(9.76MB)	有	申請者登録を行う (パスワードは申請者が指定、ユーザーID はメールで送られてくる)	9.76
外務省	共通	外務省受付窓口 (申請・届出用) ver.3.0 (5.15MB)	j2re-1_3_1_10(7.88MB)	有	申請者登録を行う (申請者ID、パスワードを申請者が仮登録、外務省から発行されるパスワードをもとに本登録を行う)	13.03

*1 ウェブサイトからダウンロードできず、直接警察庁に出向くか郵送で CD-ROM に申請システムなどを記録して返送してもらう必要がある。

* 表に示された容量は、パソコンの保存された場合の容量で右端の容量は申請システムと JRE の容量を加算したもの。複数の JRE が利用可能とされている場合は、今回の検証作業で利用したものの容量とした。

5 情報公開手続のオンライン申請の手続

4 で示したオンライン申請の準備を終えたら、ようやく情報公開手続ができます。

請求の様式はさまざま、Web 上のフォームに必要な事項を記入するものが多いものの、Word や PDF ファイルの請求書をダウンロードして保存し、それに必要な事項記入した上でいったんパソコンに保存、そのファイルをオンライン申請システムで添付させるものもあります。また、手続ごとに独自の申請様式のダウンロードし、それに記入して添付するものもあります。添付方式は、Web 上のフォームに入力するのに比べて、かなり手間がかかり煩雑です。

情報公開手続単独のオンラインシステムではなく、その省庁がオンライン化した行政手続と共通したシステムを利用している場合は、全体的にシステムが重くなっています。これは、厳密な本人確認を要する行政手続など、性質上、高機能なオンラインシステムを必要とする手続と、情報公開手続のように高機能なシステムを要しないものを一緒のシステムで行った結果であると考えられます。

情報公開請求手続では、情報公開請求書への記入と開示請求手数料の納付が必要です。開示請求手数料はオンラインで請求した場合は 220 円、書面で行った場合は 300 円です(郵送料がオンライン申請の場合かからないので、80 円分の手数料が減額されている)。開示請求から一連の手続に要した日数は以下に示す表のとおりですが、開示請求手数料が確定するまで厚生労働省の 25 日間を最長に、長期間要するものもありました。

省庁名	申請様式	開示請求手数料の納付時期	手数料の納付方法	開示請求日	手数料納付通知	決定日	手数料通知までの日数	決定までの日数
人事院	Web 上のフォームに直接入力	請求後に到達画面をプリントアウトして郵送	印紙	オンラインで請求後、開示請求手数料の納付金額の通知を待たずに 1 件分の開示請求手数料を収入印紙で送付				
警察庁	Web 上のフォームに直接入力	後日金額について通知	印紙	2004/6/29	2004/7/9	2004/7/22	10	23
金融庁	開示請求書をワードで作成し、添付ファイルとして送信	後日金額について通知	両方可能	2004/6/17	2004/6/21	2004/7/14	4	27
総務省	Web 上のフォームに直接入力	後日金額について通知	両方可能	2004/6/17	2004/7/1	2004/7/20	14	33
公正取引委員会	開示請求書をワードで作成し、添付ファイルとして送信	請求後に 1 件分の手数料を納付	印紙	オンラインで請求後、開示請求手数料の納付金額の通知を待たずに 1 件分の開示請求手数料を収入印紙で送付				
財務省	Web 上のフォームに直接入力	後日金額について通知	両方可能	2004/6/17	2004/6/21	2004/8/19	4	63*1
国税庁	Web 上のフォームに直接入力	請求後に 1 件分の手数料を納付	印紙	オンラインで請求後、開示請求手数料の納付金額の通知を待たずに 1 件分の開示請求手数料を収入印紙で送付				
厚生労働省	Web 上のフォームに直接入力	後日金額について通知	電子納付	2004/7/23	2004/8/17	2004/8/20	25	28

省庁名	申請様式	開示請求手数料の納付時期	手数料の納付方法	開示請求日	手数料納付通知	決定日	手数料通知までの日数	決定までの日数
農林水産省	Web上のフォームに直接入力	後日金額について通知	印紙のみ(請求書の写しと一緒に送付)	2004/6/22	2004/7/14	2004/7/28	22	36
国土交通省	取得した様式ファイルに入力し、添付する。	後日金額について通知	電子納付	2004/7/1	2004/7/20	2004/7/29	19	28
会計検査院	Web上のフォームに直接入力	後日金額について通知	収入印紙	2004/6/22		2004/7/22		30
環境省	ワードあるいはPDFファイルをダウンロードし入力、ファイルを保存、添付して行う	後日金額について通知	電子納付	2004/7/27	2004/7/28	2004/8/30	1	34
経済産業省	-	-	-	-	-	-	-	-
法務省	Web上のフォームに直接入力	後日金額について通知	電子納付	2004/7/23	2004/7/29	2004/8/23	6	31
文部科学省	Webのフォームに直接入力	後日金額について通知	電子納付	2004/7/23	2004/7/28	2004/8/17	5	25
防衛庁	Web上のフォームに直接入力	後日金額について通知	収入印紙	2004/7/23		2004/8/16		24
外務省	Web上のフォームに直接入力	後日金額について通知	電子納付	2004/7/23	2004/7/30	2004/8/23	7	31

*1 決定期限が30日延長されたため。

6 その他の情報公開手続のオンラインシステムの状況

以上のほか、情報公開手続のオンラインシステムの利点としては、省庁によっては、請求した行政文書が電子媒体である場合は、そのオンラインで開示を受けることも可能になりました。

オンライン申請システムは、メンテナンスを除きいつでも利用できるところがほとんどですが、法務省と環境省は平日の限られた時間しか利用できません。オンライン申請のメリットとして、政府は365日24時間いつでも自宅でも手続きができることが挙げられていますが、この2つの省に関してはほとんどそうしたメリットもなく、オンライン申請システムを導入した意味を図りかねます。

省庁名	オンラインでの開示の実施の可否	利用可能時間
人事院	不可	メンテナンスを除きいつでも
警察庁	可	メンテナンスを除きいつでも
金融庁	不可	メンテナンスを除きいつでも
総務省	可	メンテナンスを除きいつでも
公正取引委員会	不可	メンテナンスを除きいつでも
財務省	不可	メンテナンスを除きいつでも
国税庁	不可	メンテナンスを除きいつでも
厚生労働省	可	メンテナンスを除きいつでも
農林水産省	不可	メンテナンスを除きいつでも
国土交通省	可	メンテナンスを除きいつでも
会計検査院	不可	メンテナンスを除きいつでも
環境省	不可	平日の9:30～17:45
経済産業省	-	メンテナンスを除きいつでも
法務省	可	平日の8:30～18:00
文部科学省	可	メンテナンスを除きいつでも
防衛庁	不可	水曜日を除いた9:00～24:00
外務省	可	メンテナンスを除きいつでも

7 システムを利用する中でぶつかった問題など

(1) システムが正常に稼動しない

法務省と外務省は、オンライン申請システムの作りが非常に似ています。両者とも、指定されたとおりに必要なファイルをインストールしましたが、当初、オンライン申請システムが正常に動かず、申請手続画面に入ることができませんでした。法務省のシステムを先に利用したので法務省のシステム担当に連絡し、ログの提供などを行って原因を確認してもらった結果、パソコンのユーザーアカウント名を全角で作成していると、システムが正常に動かないことがわかりました。

パソコンを管理するため、あるいは複数のユーザーで使うために、ユーザーアカウントを作成し、パスワードを入力しないとパソコンが使えないようにしている場合、そのアカウント名が全角で作成されていると、申請システムが動かないものがあるようです。このユーザーアカウント自体は名称を変更できますが、このアカウント名で作成されたさまざまな設定を保存するフォルダーの名称は変えられず、結局このフォルダーの名称が全角であるとシステムが正常に動かないことが、使っていく中でわかりました。そのため、半角文字でユーザーアカウントを別に作成し、そこで申請に必要なソフトなどをインストールしなおして利用したところ、正常に動ききました。

外務省のシステムも同様で、全角のユーザーアカウントでは正常に動かず、半角のアカウントで試したところ、正常に動ききました。文部科学省も同様でした。経済産業省のシステムも同様の問題がありましたが、それだけではトラブルが解消せず、現段階でトラブルが発生してから1ヶ月以上経つものの、解決に至っていません。

日本人なら、ユーザーアカウントを全角で作成しているパソコンは結構あるのではないかと思います。このようなシステム上の問題を抱えているところがあります。

(2) 差出人不明のメール

オンライン申請の手続が進むと、手数料の納付に関するメール、開示等決定書が発行されたとのメールなどが、各省庁から届きます。これらは、メールを受け取っただけでは手続が進められませんので、そのメールを受けて各省庁のオンライン申請システムにアクセスし、自分の手続に関する情報を見に行く必要があります。これも結構手間がかかりますが、送られてくるメールを送信した省庁がわかりにくいものがありました。

環境省は、送信者名は「Shiseisha」、件名は請求した手続の到達番号などと「受付終了通知」、本文にも省庁名がありません。送信者名のアドレスをプロパティで表示して「env」とありましたので、ようやく環境省からのものだとわかりました。

(3) 画像ファイルで通知が送られてくる

開示等決定の通知がオンラインで交付される場合がありますが、多くはPDFファイルなどでダウンロードできます。これも、テキスト文書をPDFやそれに類したものに变换しているものと、紙文書を画像化し、更にそれをPDFなどにしたものがあります。厚生労働省は、開示請求書の写しと決定通知書を画像で読み込み、それをDocuWorksに変換しています。そのため通知文書は非常に容量の大きなファイルになります。

今回の検証では、複数年の会計文書を請求していたため、請求手続は 1 回しか行っていませんが実際の請求件数は年度ごとに 1 件とカウントされ、決定通知は年度ごとに複数出されました。厚生労働省では 3 年分の会計文書であったため 3 件の決定が出されました。その結果、厚生労働省のシステムでは 1MB 以上の書類の送信ができないため、1 件分の通知を送ると 1MB 近くになり、残りの 2 件の決定通知はオンラインでは交付できないという状況になりました。結局、残りの 2 件は紙の書類で送付されました。

(4) 時間になるとぷつと切れるオンライン申請

法務省、環境省はそれぞれ平日の 18:00 までと 17:30 までしかシステムを利用できないので、実際に時間が過ぎるとどうなるか試してみました。

法務省で試してみました。自分の手続の処理状況画面にすでにアクセスしていましたが、18:00 と同時に処理状況の照会は一切できなくなり、平日 8:30~18:00 までしか利用できない旨を説明した画面が現れました。当たり前といえばそうですが、何がなんでも時間までにすべての作業を終えないと、作業途中でもシステムがきられてしまいますので、入力作業などが無駄になります。

8 まとめと課題

(1) オンライン申請も縦割り構造

情報公開手続のオンライン化は請求者の利便性を向上させるものとは言えず、実際に使えるようになるため準備に多くの時間を費やすため、特定省庁に対して繰り返し情報公開請求をする場合でなければメリットはないというのが、実際に利用してみた結論です。

それぞれの省庁でシステムが異なり、請求の方法も違うため、その都度、その違うシステムの使い方を把握する必要があります。オンライン申請のための準備作業や使い方を把握する段階で、断念する人も多いのではないかと思います。現在のシステムでは、特定省庁に繰り返し多くの請求する請求者にとってはメリットがあるかもしれませんが、一般の請求者からすれば、省庁の縦割り構造そのもので、便利さのかけらもありません。このようなシステムでは、請求手続のオンライン化を、請求者の利便性の向上と評価することはできません。開示請求手数料の収入印紙を購入しさえすれば、紙の情報公開請求書への記入は数分、ポストに投函するまでさほど時間と手間がかからない現実を考えると、オンライン請求は不便と請求者には感じます。

(2) 行政手続のオンライン化は何のためか

これまで挙げてきた問題は、前述のとおり情報公開請求手続に限ったものではありません。情報公開請求手続のオンラインシステムは、多くの省庁で行政手続きのオンライン申請システムを利用して行われていますから、行政手続のオンライン化そのものの問題であるといえます。

行政手続オンライン化法は、その目的で「国民の利便性の向上を図るとともに、行政運営の簡素化及び効率化に資することを目的とする」としています。また、政府の「電子政府構築計画」には、基本的考え方として、「電子政府の構築は、行政分野への IT（情報通信技術）の活用とこれに併せた業務や制度の見直しにより、国民の利便性の向上と行政運

営の簡素化、効率化、信頼性及び透明性の向上を図ることを目的とするものである。これは言い換えれば、「利用者本位で、透明性が高く、効率的で、安全な行政サービスの提供」と「行政内部の業務・システムの最適化（効率化・合理化）」を図ることにほかならない。」とあります。さらに、電子政府構築の原則、目標として「行政機関ごとの縦割りサービスを排除し、国民が利用したい時間・場所において簡単に行政サービスが受けられる機会を確保する。」「国民が行政組織等を意識せず、多様な手段により、24時間365日ノンストップで（いつでも）…行政手続等についてワンストップで適切な行政サービスを受けることを可能にする。」が掲げられています。

しかし、これまで見てきたとおり、省庁の縦割り構造そのままの行政手続のオンライン化が、利用者本位で国民の利便性の向上に役立っているかは大いに疑問があります。更には、法務省と環境省は平日の限られた時間しかシステムを稼働させていませんので、まったく利便性に資しているとは言えません。行政運営の簡素化、効率化に資しているのか自体も、十分な検証が必要だと思われます。

行政手続のオンライン化では個人情報の保護が必ず問題となり、特に一括したシステム、窓口の設置はそれだけ統合して個人情報を扱うことになることへの懸念は強くあります。ですから、政府全体として一括してすべての手続の申請システムを統合して扱う必要はありませんが、共通のシステムをそれぞれの省庁が利用するようにすれば、少なくとも各省庁がシステム開発にかけた費用は必要なかったこととなります。各省庁ばらばらのシステムを運用している状況は、不要なコストをかけているだけで、利用者にとっては時間ばかりかかり、利用者本位のシステムとは言えず、これでは単なる税金の無駄遣いです。

このような実態を踏まえた上で、行政手続オンライン化の政策評価を早急に行い、本来の目的・趣旨に適った実態となるよう、検討が必要です。

以上