

**行政文書開示請求権の適正な利用について
(意見)**

平成21年7月

横浜市情報公開・個人情報保護審査会

はじめに

横浜市における情報公開制度は、昭和63年の横浜市公文書の公開等に関する条例の施行により発足し、その後、行政機関の保有する情報の公開に関する法律（平成11年法律第42号）の制定等に伴い平成12年には横浜市の保有する情報の公開に関する条例が施行されている。現行条例の施行から数えても約9年が経過し、平成19年度においては年間3万件を超える行政文書について開示決定等が行われるなど情報公開制度が定着していることがうかがわれる。

情報公開制度は、横浜市が市政に関して市民に説明する責務を全うし、公正で民主的な市政を推進するために創設されたものであるが、制度が健全に機能するためには、市民の協力が不可欠であり、横浜市の保有する情報の公開に関する条例第4条では、開示請求者の責務として、この条例の目的に即し、適正な請求を行うべきことを明文で規定しているところである。

しかし、近年、このような開示請求者の責務に反するのではないかとと思われる請求が繰り返され、実施機関がその対応に膨大な労力を要することとなり、その結果実施機関の他の行政事務の遂行に支障をきたしているのではないかと憂慮される事態が生じていることが、当審査会にも報告されるところとなっている。このような請求は、現在のところ、一部の開示請求者からなされているものではあるが、前記のような事態は、情報公開制度の健全な発展を阻むものであり、将来にわたり、制度の存立基盤、根幹を揺るがす問題をはらんでおり、当審査会としても看過することはできない。

そこで、このような請求を端緒とする諸課題について検討するために当審査会に制度運用調査部会を設置し、現行条例の運用に係る課題を整理するとともにその対応策を検討することとした。当部会において、前記の制度趣旨を十分に踏まえつつ、開示請求権の適正な利用に反すると考えられる請求に対して、現行条例の運用上考えられる対応策について慎重に審議を行い、最終的に当審査会の意見としてまとめたものが本意見書である。

市長におかれては、本意見書の内容を踏まえ、各実施機関による条例の適正な運用を通じて、情報公開に関する行政を円滑に推進し、情報公開制度のさらなる発展に取り組まれることを期待する。

平成21年7月23日

横浜市情報公開・個人情報保護審査会
会長 三 辺 夏 雄

1 問題の所在と課題の整理

(1) 情報公開制度の運用状況

横浜市の保有する情報の公開に関する条例（平成12年2月横浜市条例第1号。以下「条例」という。）に基づく行政文書の開示請求の運用状況は、次のとおりである。これによると、請求書数及び請求文書件数は共に高い水準で推移しており、また、現在でも増加傾向にあることから、制度自体は多くの人々に様々な場面で活用されていると推測され、制度を安定的に運用していくことが重要になっていると認められる。

（参考資料1）年度別請求書数（単位：件）

	平成16年度	平成17年度	平成18年度	平成19年度	平成20年度
請求書数	1,413	1,598	1,730	1,867	2,449

（参考資料2）年度別の行政文書開示請求の請求文書件数（単位：件）

	平成16年度	平成17年度	平成18年度	平成19年度	平成20年度
請求文書件数	20,867	29,345	26,357	35,613	28,866

平成20年度は暫定速報値

(2) 開示請求権の適正利用に関する規定の改正の経緯

開示請求権の適正利用に関しては、現行条例の前身である横浜市公文書の公開等に関する条例（昭和62年12月横浜市条例第52号）においても、その第4条に「この条例の定めるところにより公文書の公開等を求めるものは、この条例の目的に従いその権利を行使するとともに、これによって得た情報を適正に使用しなければならない。」と規定されていた。しかし、かつては、文書件数にして数万件にも及ぶ大量の行政文書を請求しながら閲覧をせず不服申立てを行うなど、情報公開制度の趣旨を逸脱するような請求事例も見受けられた。このような事態を受けて、現行条例において前記の条文は、「行政文書の開示を請求しようとするものは、この条例の目的に即し、適正な請求を行うとともに、これによって得た情報を適正に使用しなければならない。」（条例第4条）とされ、開示請求権の適正な行使と得られた情報の適正な使用（以下、あわせて「開示請求権の適正利用」という。）に関する規定が設けられた。

(3) 条例第4条の「開示請求権の適正利用」の趣旨

前記(2)で述べたように、現行条例第4条で「開示請求権の適正利用」に関する

る規定が設けられた趣旨は、開示請求権といえども、無制限に認められるものではなく、制度上、開示請求者には条例の目的に即した権利行使が求められていることを条例上明確にしたものである。すなわち、情報公開制度は、原則として、開示請求の理由や開示請求によって得た情報の使用目的を問わない制度として構築されており、開示請求者からの請求に対して実施機関は、その理由や使用目的を問うことなく、その保有する情報を公開することを基本的な枠組みとしているのであるが、本来の制度目的は、情報を公開することにより「市民の的確な理解と批判の下にある公正で民主的な市政の運営に資すること」（条例第1条）であり、市政に関する情報が広く公開され、それをもとに市政に対する適正な意見が形成され、公正で市民の意見が反映された行政が実現されることが期待されている。したがって、開示請求者は、このような条例の目的に即した適正な請求を行うべきこと及び開示請求者が条例の規定により得た情報を適正に使用すべきことが要請されているのであり、制度本来の趣旨に照らして社会的な相当性を欠くような請求を行ってはならないことを明確にしたものである。

この条例は、第3条において、実施機関はその保有する情報を積極的に公開するよう努めることを規定しており、公開に向けての実施機関の努力が重要なことはいうまでもないが、情報公開制度が健全に機能するためには、開示請求者と実施機関がそれぞれの責務を果たして情報の公開に向けて協力することが必要なのである。

(4) 開示請求者の責務に反するのではないかと考えられる請求について

以上のとおり、情報公開制度が健全に機能するためには、開示請求者と実施機関がそれぞれの責務を果たすことが不可欠であるところ、条例第4条の改正を經てもなお、依然として以下のような請求が繰り返しなされており、実施機関の他の行政事務の遂行に支障をきたしているのではないかと憂慮される事態が生じている。それらを列挙すると次のとおりである。

ア 特定の課に対して短期間に集中して大量の請求を行うこと。

イ 開示請求書に職員を誹謗・中傷するような記載をして請求を行うこと。

ウ 請求に当たって、行政文書の特定に実質的に応じないこと。

エ 各課で保有する行政文書について、「 に関する全ての文書」、「 の過去10年分の全て」といった請求がなされ、大量の行政文書が開示請求の対象となって

いること。

オ 行政文書の開示に当たって、行政文書をほとんど閲覧せずに立会いの職員に対して長時間にわたり自説を主張し、また、時には開示日程を一方的にキャンセルすること。

カ 特定の職員に着目した請求を繰り返すこと。

キ 同一内容についての請求を繰り返すこと。

これらの事例は、個別的に見れば、請求行為自体が必ずしも「開示請求権の適正利用」に反するとは一概にはいえないものではあるが、同一人からの一連の請求において複合的に見られ、そのような請求が高い頻度で繰り返されている結果、実施機関の職員が膨大な事務作業を強いられる等、実施機関の業務遂行に与える悪影響は看過できない程度にまで達している。そこで、当審査会ではこの事態についての法的問題点を把握し、「開示請求権の適正利用」のあり方について検討していくこととした。

(5) 条例第4条の「開示請求権の適正利用」の限界と権利濫用の法理

「開示請求権の適正利用」について検討していくに当たり、条例第4条は開示請求者の具体的な義務を定めたものとまではいえず、特定の開示請求が同条に反していると解したとしても、前記(4)で挙げた請求事例について実効性ある解決に至らないことも想定される。一方、情報公開に関する裁判例などにおいては、「開示請求権の適正利用」に反すると考えられる請求について権利濫用の法理を適用している事例も見受けられる。

権利の濫用とは一般的に、「形式上権利の行使としての外形を備えるが、その具体的な状況と実際の結果に照らし、その権利の本来の目的内容を逸脱するために実質的には権利の行使として認めることができないと判断される行為」（内閣法制局法令用語研究会編「法律用語辞典」（有斐閣））とされている。もっともどのような行為が権利の濫用に当たるかについては、具体的な場合によって異なると考えられており、一般的には、権利行使に係る加害の意思・目的のほか、当該権利の性質・内容、権利濫用と解した場合の権利行使者の受ける不利益、正当な権利行使と解した場合の相手方の受ける不利益等の様々な要素を比較衡量して判断される。権利濫用が許されないことは法の一般原則であって情報公開制度の開示請求に対して適用される場合もあり得ると考えられるが、どのような請求に対して適用を検討すべきかについては場合を整理する必要がある。

(6) 当審査会での検討項目

当審査会において、以上の観点から、前記(4)で挙げた事例の法的問題点について検討した結果、これらの事例の特徴が複数含まれる請求が同一人により繰り返しなされる場合には、条例第1条の定める目的等、制度本来の趣旨に照らして社会的な相当性を欠く請求である可能性が高く、条例第4条の「開示請求権の適正利用」の規定に反している場合があると考えに至った。前記(4)で挙げた事例を開示請求に係る手続の個別の条文に照らして考えると、このうちウ及びエについては条例第6条の文書特定に係る課題並びにア及びエについては条例第11条の期間延長の理由に係る課題を含んでおり、また、オに関連して条例第12条の特例延長の段階的開示の際の課題が想定されたため、これら3点については「開示請求権の適正利用」という観点から各条文の運用について検討した。

そこで、本意見書では後記2において、まず条例第6条、第11条及び第12条の運用に係る以下の から までについて意見を述べ、最後に以下の で条例第4条に関連して権利濫用の法理の適用について意見を述べることとした。

行政文書の特定について

同一人から同一課に対して集中して社会通念上合理性を欠いて開示請求がされた場合の対応について

条例第12条を適用した場合の段階的な開示決定等について

条例第4条の「開示請求権の適正利用」と権利濫用の法理について

2 現行条例の運用に係る意見

(1) 行政文書の特定について

行政文書の特定に当たっては、実施機関には行政文書の特定に向けた支援を行う責務があり、他方、開示請求者にも自身が求める情報の内容を明確にするよう実施機関に協力する責務がある。また、対象行政文書の量が大量であり、なお行政文書の特定が不十分であると認められる場合には、実施機関は開示請求者に絞り込みを要請することができる。

〔説明〕

ア 行政文書の特定の場面における開示請求者と実施機関の責務

条例第6条第1項では、開示請求者に「行政文書の名称その他の開示請求に係る行政文書を特定するに足りる事項」を開示請求書に記載することとし、条例第34条では、実施機関は行政文書の特定に資する情報の提供その他の開示請求者の利便を考慮した適切な措置を講じることとされている。条例第6条第1項にいう行政文書の特定とは、開示請求者がどのような行政文書を請求しているかが明確であって、実施機関の側の相応の努力によって請求に係る文書が他の文書と識別できる程度に明らかにされている状態を指すものとして考えられており、本市の実務においても条例第34条と相まって、そのように運用されている。

前記1(3)で述べた条例第4条の「開示請求権の適正利用」の趣旨を踏まえると、行政文書の特定の場面においては、実施機関には行政文書の特定に向けた支援を行う責務があり、他方、開示請求者にも自身が求める情報の内容を明確にするよう実施機関に協力する責務があるといえる。

イ 抽象的な内容が記載された開示請求の取扱いについて

実際の開示請求の受付の場面においては、開示請求書に一応の記載がなされているもののその内容が抽象的であり行政文書の特定が困難である場合が見受けられる。開示請求書の記載が抽象的な請求としては、(ア)「に関する資料」のように特定の事務事業等を取り上げてそれに関連する全ての行政文書を請求するもの、(イ)「（実施機関の特定の組織）の保有する文書」のように実施機関の特定の組織を取り上げてその保有する全ての行政文書を請求するもの、といった事

にとどまることもやむを得ないと考えられる。

エ 対象行政文書の絞込みについて

行政文書の特定について一般的な考え方はアからウまでに述べたとおりであるが、対象行政文書の範囲が形式的、外形的には一応明確であっても、その量が大量であり、当該請求についてはなお行政文書の特定が不十分であると認められる場合がある。このような場合は、実施機関は、開示請求権を不当に制限することとならないよう留意しながら開示請求者に対して、例えば対象行政文書の種類や作成年度から一定の範囲に限定をする、又は、対象となり得る行政文書の中から任意に抽出した文書を対象行政文書とするといった絞込みを要請することができると考えられる。その理由としては、開示請求者としても必ずしも全ての行政文書の開示を受ける必要がない場合があると考えられること、絞込みをした行政文書の開示決定等を受けて開示請求者は必要に応じて更なる開示請求を行うことができること、及び絞込みをした方が実施機関の開示決定等に要する日数が短縮されて開示請求者の利益に適うと考えられること、が挙げられる。条例第4条の趣旨から開示請求者には行政文書の特定に協力する責務があることに照らすと、対象行政文書が大量となることや分割して請求できないことについて、開示請求者から理由の説明がない場合や、その理由が社会的な相当性を欠いている場合には、当該請求については対象行政文書が特定されたとはいえないと解される。

(2) 同一人から同一課に対して社会通念上合理性を欠いて集中して開示請求がされた場合の対応について

同一人から同一課に対して集中して開示請求がされた場合にも、並行して処理を進めることが原則であるが、各開示請求について14日以内の開示決定等を行うことが困難となったときは、一連の開示請求を一個の開示請求と同様にみなして先行する同一人からの開示請求への対応を理由にして条例第11条及び第12条の期間延長の手段をとることもできると考えられる。

〔説明〕

ア 期間延長の特例的な運用

条例では、個々の開示請求に対する手続が定められているので、同一課に対して複数の請求が同時期になされた場合であっても、実施機関は同時並行で処理を進めることが原則であると考えられる。

しかし、同一課に対して複数の開示請求が短期間に集中してなされた場合には、実施機関がある開示請求の処理を行おうとしても既に先行してなされた開示請求の対応で業務が繁忙になっており、同時並行で処理を進めることが困難となることもある。同一課へのそのような請求が同一の開示請求者によるものであるときは、条例第4条の「開示請求権の適正利用」の趣旨を踏まえ、実施機関がそれらの請求を同時並行で処理することで情報公開業務以外の業務に著しい支障を生じさせることは条例が予定していた事態とはいえない。また、このようなときは実質的に同一人から同一課に対して大量の行政文書が請求されていると考えることができるから、一連の開示請求を一個の開示請求と同様にみなして、条例第11条第2項又は第12条の規定により開示決定等の期間の延長を行うことができると解すべきである。

イ 期間延長の特例的な運用の要件

アで述べたことから、次の要件を満たすときは、条例第11条第2項又は第12条の規定により、開示請求の開示決定等の期限を延長することができると解される。

(ア) 同一の開示請求者が、同一課の保有する行政文書について、短期間に連続して開示請求を行っていること。

(イ) これら一連の開示請求に対して同時並行で処理を進めることとすると、条例第11条第2項の「事務処理上の困難その他正当な理由があるとき」に該当すると認められること、又は、条例第12条の「開示請求に係る行政文書が著しく大量であるため・・・60日以内にそのすべてについて開示決定等を行うことにより事務の遂行に著しい支障が生ずるおそれがある場合」に該当すると認められること。

(3) 条例第12条を適用した場合の段階的な開示決定等について

条例第12条を適用して段階的に開示決定等を行っていく際に、開示請求者が合理的な理由もなく一方的に閲覧等に来ない場合には、実施機関は、開示決定等を行っていない部分について開示請求者は請求の意思を喪失したものと推定し、却下決定をすることにより、開示請求への対応を終了することができる。

〔説明〕

ア 条例第12条の段階的開示の趣旨

条例第12条を適用した場合には、60日以内に「相当の部分」について開示決定等を行い、残りの部分については実施機関が定めた延長期間内に開示決定等を行うことが規定されている。残りの部分が大量である場合には、実施機関はその裁量により一定期間ごとに計画的に対象行政文書の開示決定等を段階的に行うことができる。なぜならば、段階的に対象行政文書の閲覧等を実施することは早期の閲覧等を実現しようとする制度本来の趣旨に合致し、また、開示請求者に段階的に閲覧等を求めることが条例第4条の「開示請求権の適正な利用」の趣旨に鑑みて社会通念上不合理とはいえないからである。

イ 段階的開示の閲覧等に来ない場合の対応

段階的に行われる開示等の決定及び開示の実施に対して、開示請求者が、合理的な理由もなく閲覧等に来ないときに、実施機関が開示決定等の作業を継続しなければならないと解すると、実施機関は長期間にわたり大量の行政文書の開示決定等の作業をしなければならないこととなり不合理である。

したがって、このような場合は、開示請求者は請求の意思を喪失したものと推定し、残りの行政文書について開示請求を却下することにより手続を打ち切ることができるものと解される。アに述べた趣旨から、全部を一括して閲覧等したいとの開示請求者の意向は、段階的に開示決定等された行政文書を閲覧等に来ない合理的理由とは認められない。

(4) 条例第4条の「開示請求権の適正利用」と権利濫用の法理について

開示請求に係る事務処理を行うことで実施機関の業務遂行に著しい支障を生じさせる場合であって、かつ実施機関に対する開示請求者の害意が認められる場合には、条例第4条の趣旨も踏まえて、権利濫用の一般法理により当該請求を却下することも考えられる。

〔説明〕

ア 条例第4条の「開示請求権の適正利用」に反する請求

条例第4条の趣旨については前記1(3)で述べたとおりである。開示請求権は、開示請求者が自身の求める情報を請求する権利として尊重されるべきものであることはいうまでもないが、その一方で、その権利行使を通じて条例第1条に掲げられた目的が実現されるために創設されたものであって、公共的な権利という側面も持つものである。こうした点を踏まえると、情報公開制度が今後も健全に発展していくためには、本条に定められた責務が果たされていくことが必要不可欠なのであり、開示請求者には「開示請求権の適正利用」が求められているといえる。

しかしながら、条例第4条は「この条例の目的に即し、適正な請求を行う」べきことを明文をもって定めたとはいえ、同条は一般条項であるから、その適用は、例外的、補充的であるべきである。実施機関によって、このような規定の適用が安易に行われた場合には、明確な根拠もなく情報開示請求権を実質的に制限してしまいかねないという危惧もあり、条例第4条は開示請求者に具体的義務を課しているとはいえないので、実施機関は、原則として、請求が同条に反していることのみを理由として当該請求を不適法なものとして却下することは差し控えるべきと解される。しかし、「開示請求権の適正利用」に反すると認められる請求について、実施機関は何らの措置をとることもできないと解すると、例えば、開示請求書の記載に個人を中傷する著しく不適切な文言が含まれるなど、明らかに「開示請求権の適正利用」に反すると認められる請求についても、その是正を求めることができないこととなり、不合理である。したがって、実施機関は、制度本来の趣旨に照らして社会的相当性を欠く請求については、条例第4条に違反することを根拠として、開示請求者に対して適正な請求となるよう補正を求める

ことができる。この場合において、例えば、個人を中傷するような文言が削除されないなど、容易に補正が可能であるにもかかわらず、それがなされない場合には、例外的に当該請求を却下できるものと考えられる。

イ 開示請求に対する権利濫用の法理の適用

アで述べたとおり、条例第4条を直接の根拠として個別具体的な開示請求の効力を否定することは原則として差し控えるべきであるが、実施機関が、「開示請求権の適正利用」に反する請求について補正を求めても、請求者がそれに応じない場合も想定される。また、前記2(1)から(3)までのように条例第4条の趣旨を踏まえて条例の他の条文を運用したとしても、「開示請求権の適正利用」に反する請求の全てが解決するわけではない。ただし、「開示請求権の適正利用」に反する請求の中には、単に不適正であるということにとどまらず情報公開制度の趣旨から著しく逸脱した請求が含まれることがあり、そのような請求に対しては権利濫用の法理を適用できる場合があることが考えられる。権利の濫用の一般的な定義や適用の考え方は前記1(5)で述べたとおりだが、特定の開示請求が権利濫用に該当するか否かについては、当該請求に係る請求内容、開示決定等に至るまでの開示請求者とのやり取り、開示請求者の言動その他様々な要素を総合的に勘案して判断することとなる。したがって、権利濫用に該当する開示請求の事例を一般的に示すことは困難ではあるが、これまでの情報公開に関する裁判例などの蓄積から考慮すると、当該開示請求に係る事務処理を行うことで実施機関の業務遂行に著しい支障を生じさせる場合であって、かつ実施機関に対する開示請求者の害意が認められる場合には権利濫用に該当すると判断されていると思われる。

ウ 権利濫用の法理により開示請求を却下する場合の手続

ある開示請求について、条例第4条の適正利用の規定に反すると判断した場合は、まず開示請求者に対し、その補正を求める必要があり、実施機関は、原則としてアで示したような手続を経るべきである。しかし、そのような手続を経ても、なお補正が行われない場合、又は補正の手続をとることができない場合であって、当該請求は開示請求権の濫用にあたりと判断した場合には、当該請求を不適法なものとして却下することができる場合があると考えられる。なお、権利濫用の法理により開示請求を却下することは、現行条例が予定していないような例外的場合に限られるのであって、実施機関には開示請求権を不当に制限することのない

よう慎重な判断が求められる。

また、実施機関が権利濫用の法理により開示請求を却下した場合には、遅滞なく当審査会に報告すべきであるとする。

3 営利目的と思われる大量請求について

本意見書では、具体的な開示請求の事例を検討素材として、開示請求権の適正利用に反すると考えられる請求について当審査会で検討した内容を述べてきた。一方で、近年では特定の事業者から特定の行政文書について営利目的と思われる大量請求がなされ、実施機関がその対応に苦慮している事例も見受けられる。しかし、このような営利目的と思われる請求の対象となる行政文書の種類は極めて限られている上、当該行政文書について法令等の規定により閲覧のみが認められているために写しの交付を条例上の開示請求によって求められている場合がほとんどである。

このように営利目的と思われる請求の対象として定例化している文書については、情報提供への移行や当該行政文書の写しの交付の手続を情報公開制度とは別の制度として定めることによって、条例第17条の規定により条例適用外とすることができるのであり、他の地方公共団体においてもそのような対応が見られることから実施機関においても積極的に検討することが望ましい。

《 参 考 1 》

横浜市情報公開・個人情報保護審査会 委員名簿

氏 名	職 名
三 辺 夏 雄	東亜大学通信制大学院教授
藤 原 静 雄	筑波大学大学院教授
金 子 正 史	同志社大学法科大学院教授
青 木 孝	弁護士
池 田 陽 子	弁護士
勝 山 勝 弘	弁護士
高見沢 実	横浜国立大学大学院教授
橋 本 宏 子	神奈川大学教授
早 坂 禧 子	桐蔭横浜大学法科大学院教授

(は会長、 は会長職務代理者)

横浜市情報公開・個人情報保護審査会 制度運用調査部会 委員名簿

氏 名	職 名
三 辺 夏 雄	東亜大学通信制大学院教授
藤 原 静 雄	筑波大学大学院教授
金 子 正 史	同志社大学法科大学院教授
池 田 陽 子	弁護士

(は部会長、 は部会長職務代理者)

《 参 考 2 》

審 査 会 の 経 過

年 月 日	審 査 の 経 過
平成20年7月1日 (第297回全体会)	・条例の運用に係る事項について調査審議するため部会を設置することを決定
平成20年9月22日 (第1回制度運用調査部会)	・審議
平成20年10月10日 (第2回制度運用調査部会)	・審議
平成20年11月17日 (第3回制度運用調査部会)	・審議
平成20年12月15日 (第4回制度運用調査部会)	・審議
平成21年1月9日 (第5回制度運用調査部会)	・審議
平成21年2月23日 (第6回制度運用調査部会)	・審議
平成21年3月24日 (第7回制度運用調査部会)	・審議
平成21年4月15日 (第8回制度運用調査部会)	・審議
平成21年5月1日 (第9回制度運用調査部会)	・審議
平成21年5月20日 (第10回制度運用調査部会)	・審議
平成21年6月1日 (第11回制度運用調査部会)	・審議
平成21年6月15日 (第12回制度運用調査部会)	・審議(意見書案を決定)
平成21年6月19日 (第81回第三部会)	・審議(第三部会委員の了承)
平成21年6月22日 (第151回第二部会)	・審議(第二部会委員の了承)
平成21年6月25日 (第148回第一部会)	・審議(第一部会委員の了承)