

第1 第4条関係（適正な請求及び使用）

1 業務の停滞等を招くおそれのある大量の請求

今回の改正で、第4条関係第2の3として新たに、「開示決定等の期限の特例（条例第13条）を適用した場合でも実施機関の通常業務の著しい停滞等を招くおそれのある大量の公文書の開示請求（以下「業務の停滞等を招くおそれのある大量の請求」という。）は、「適正な請求」の範囲を超えるものと判断される。

業務の停滞等を招くおそれのある大量の請求かどうかは、担当者が通常業務を遂行しながらすべての公文書についての開示決定等を行うにはおおむね1年以上の期間を必要とする開示請求で、当該開示請求により実施機関の通常業務の著しい停滞又は事務処理経費の著しい増大を招くおそれのあるものかどうかによって判断する。

業務の停滞等を招くおそれのある大量の請求がなされた場合には、本条の趣旨を説明し、抽出請求等により「適正な請求」となるよう要請する。

当該要請にもかかわらず、これに応じない場合には、45日以内に相当の部分について開示決定等を行い（第13条関係を参照）、残りの部分について条例第11条第2項の規定により非開示決定を行うものとする（第11条関係第2の2の(6)を参照。）」と明記されたところである。

(1) 判断の基準

「おおむね1年」という期間は、公文書の保存期間の最短期間が1年であることや、県の事業は通常1年単位で行われていること等を考慮した上で、業務の停滞等を招くおそれのある大量の請求に該当するかどうかの判断の目安とすることとしたものであり、「おおむね1年」の判断は、実施機関の主観的判断に委ねられるものではなく、客観的に判断されるべきことは言うまでもない。

参考までに、これまでの開示実績から、「おおむね1年」で開示決定等ができる公文書の量の目安は約5,000枚程度であり、その考え方は次のとおりである。

- ① 開示文書を1枚作成するために要する時間
5分/枚
- ② 担当者が通常業務を遂行しながら開示決定等を行う時間
2時間/日×200日/年=24,000分/年
- ③ 1年間で開示決定等ができる公文書の量
②/①=4,800枚→5,000枚/年

また、今回の改正で条例第16条第2項が追加され、「開示決定を受けた者は、第11条第1項の規定による通知があった日から30日以内に当該開示決定に係るすべての公文書の開示を受けなければならない。」とされたが、通常30日で閲覧できる公文書の量も次のとおり約5,000枚程度と考えられる。

- ① 開示文書を1枚閲覧するために要する時間
1分/枚
- ② 1日（4時間）で閲覧することができる公文書の量

60 枚／1 時間×4 時間＝240 枚／日

- ③ 1 月（土・日を除く約 20 日間）で閲覧することができる文書の量
240 枚／日×20 日間＝4,800 枚→5,000 枚／月

(2) 業務の停滞等を招くおそれのある大量の請求の取扱い

ア 働きかけ

面談等により、当該請求の必要性を確認するとともに、事務執行上の支障を説明し、抽出請求や対象文書の絞込みを要請するなど「適正な請求」となるよう要請する。

なお、この場合には、できる限り請求者の目的を達成するよう配慮する。

請求者が面談等における要請に応じない場合は、書面により、当該請求が不適正な開示請求に該当する旨を説明し、「適正な請求」となるよう改めて要請する。

イ アの働きかけに応じない場合

相当の部分を45日以内に開示決定等をし、残りの部分については、「適正な請求」の範囲を超える請求として、条例第11条第2項の規定により非開示決定をするものとする（記載例：別紙1）。

第2 第5条関係（開示請求権）

1 明らかな害意が認められる開示請求

今回の改正で、第5条関係第2の5として新たに、「『権利の濫用』とは一般的に、『ある人の行為あるいは不行為が、外形的には権利の行使とみられるが、その行為が行われた具体的な状況と実際の結果とに照らしてみると、権利の行使として法律上認めることが妥当でないと判断されることをいう。』とされている。

行政の事務執行を停滞させることを目的とした開示請求、開示決定を受けたとしても閲覧するつもりがないような開示請求等開示請求権の本来の目的を逸脱し、明らかな害意が認められる開示請求は、『権利の濫用』に該当すると判断される。

『権利の濫用』に該当すると判断される請求があった場合には、第2項の趣旨を説明し、請求の取下げを要請する。

当該要請にもかかわらず、これに応じない場合には、条例第11条第2項の規定により非開示決定を行うものとする（第4条関係第2の2及び第11条関係第2の2の(7)を参照。）と明記されたところである。

(1) 判断の基準

行政の事務執行を停滞させることを目的とした公文書の開示請求、開示決定を受けたとしても閲覧するつもりがないような開示請求等開示請求権の本来の目的を逸脱したような明らかな害意が認められる開示請求かどうかは、請求者の言動、請求の内容又は方法等から判断する。

適正な請求かどうかを判断するために請求者との面談等を行う場合には、原則2人以上（うち1人が記録）で対応することとし、面談内容については録音等により極力正確に記録するよう努めるものとする。

判断の基準として、請求者の言動、請求の内容又は方法等から明らかな害意が認められる開示請求の例は、次のとおりである。

例1 「(私の) 言うことを聞かないなら開示請求をする」、「徹底的に追い詰めてやる」、「△△の悪事を暴いて家族や近隣住民にばらしてやる」など、請求者の言動等から請求の目的や動機が文書開示以外にあることが明らかな開示請求

例2 「特定の職員が作成（決裁）した文書」を繰り返し請求するなど、特定の職員を誹謗し、威圧し、又は攻撃することを目的とすることが明らかな開示請求

例3 「〇〇部が保有するすべての文書」など著しく大量の開示請求を行ったり、正当な理由がないのに同一の文書を繰り返し請求したりするなど、実施機関の事務遂行能力を害することを目的とすることが明らかな開示請求

例4 条例第16条の「みなし開示」が適用されても、なお同一文書を繰り返し請求するなど、開示を受ける意思のないことが明らかな開示請求

(2) 明らかな害意が認められる開示請求の取扱い

ア 働きかけ

書面により、当該請求が不適正な開示請求に該当する旨を説明し、請求の取下げを要請する。

イ アの働きかけに応じない場合

権利の濫用として、条例第11条第2項の規定により非開示決定をするものとする（記載例：別紙2）。

※権利の濫用を適用する場合の国の考え方等は「参考資料」を参照

第3 第6条関係（開示請求の手続）

1 開示請求の対象となる公文書の特定が不十分な開示請求

今回の改正で、開示請求書の形式上の不備があると認めるとき（開示請求に係る公文書を特定するに足りる事項の記載が不十分であると認めるときを含む。）に係る補正に応じない場合の非開示決定について、より明確にするため、第6条関係第2の7として新たに、「条例第6条第2項の規定による補正を求めたにもかかわらず、これに応じない場合には、条例第11条第2項の規定により非開示決定を行うものとする（第11条関係第2の2の(1)を参照）。」と明記されたところである。

(1) 判断の基準

「公文書を特定するに足りる事項」とは、公文書の具体的な件名又は実施機関が開示請求に係る公文書を特定し得る程度の内容の記載をいう（解釈運用基準第6条関係第2の2）とされており、開示請求の対象となる公文書の特定が不十分な開示請求かどうかは、開示請求書に記載された「請求する公文書の内容」が、抽象的、広範囲その他の理由によりあいまいで、公文書の特定ができないものかどうかによって判断する。

判断の基準として、公文書の特定ができないものと認められる開示請求の例は、次のとおりである。

例1 ○○課長が平成○年度以降作成した文書及び決裁した資料

例2 ○○課□□係長が入庁以来作成した一切の文書

(2) 開示請求の対象となる公文書の特定が不十分な開示請求の取扱い

ア 働きかけ

面談等により、「補正の参考となる情報の提供」に努め、対象公文書を特定するよう要請する。

請求者が面談等における要請に応じない場合は、書面により、その補正を求めるものとする。

イ アの働きかけに応じない場合

形式上の不備があるものとして、条例第11条第2項の規定により非開示決定をするものとする（記載例：別紙3）。

公文書非開示決定通知書
 （業務の停滞等を招くおそれのある大量の請求の場合）

第 号
 年 月 日

様

印

年 月 日付けで請求のあった公文書の開示については、富山県情報公開条例第11条第2項の規定により、次のとおり公文書の全部を開示しないことを決定したので通知します。

請求のあった公文書の内容	□月×日開催のタウンミーティングにおいて、知事が述べた「平成○年度の公文書開示請求X万件」の対象となる公文書
公文書の件名	○年□月×日に（部分）開示決定した相当部分を除く残りの部分
開示をしない理由	<p>本件請求は、「平成○年度の公文書開示請求X万件」の対象となる公文書について開示を求めるもので、その量が著しく大量で業務に与える影響が多大であることから、平成○年□月×日に担当職員が面談の上、その旨説明し、適正な請求にするよう要請したところ、あなたから要請に応じない旨の回答がありました。</p> <p>このため、文書により再度要請したところ、改めて、あなたから適正な請求に応じない旨の回答がありました。</p> <p>以上を踏まえ、相当の部分については、条例第12条第2項の規定により開示決定等の期間を延長し（部分）開示決定等を行いました（別途通知済み）が、開示請求のあったすべてについて開示決定等を行うことは条例第13条の開示決定等の期限の特例を適用した場合でも通常業務の著しい停滞を招くおそれがあることから、残りの部分については、同条の範囲を超えているものとして、この条例の目的に即した「適正な請求」とは認められないため、非開示とします。</p>
※ 上記理由がなくなる期日	年 月 日
事務担当課（室）	電話番号（ ） ー 内線
備考	

備考（省略）
 教示（省略）

公文書非開示決定通知書
 （明らかな害意が認められる請求の場合）

第 号
 年 月 日

様

印

年 月 日付けで請求のあった公文書の開示については、富山県情報公開条例第11条第2項の規定により、次のとおり公文書の全部を開示しないことを決定したので通知します。

請求のあった公文書の内容	「〇〇課□□係長が作成した文書」 （上記文書を繰り返し請求するなど害意が明らかな場合）
公文書の件名	
開示をしない理由	<p>本件請求の趣旨及び内容について、あなたと〇〇課□□係長が面談した際、あなたは「（開示請求したのは）私の言うことを聞かないからだ」「徹底的に追い詰めてやる」などと繰り返し発言され、公文書を特定するよう要請したにもかかわらず、「請求は権利である」等と主張するだけで、適正な請求に応じていただけませんでした。</p> <p>これらの発言から、あなたの請求は〇〇課□□係長を誹謗し、威圧することを目的とすることが明らかであり、条例第5条第2項に規定する「開示請求権の濫用」と認められるため、非開示とします。</p>
※ 上記理由がなくなる期日	年 月 日
事務担当課（室）	電話番号（ ） ー 内線
備考	

備考（省略）

教示（省略）

公文書非開示決定通知書
 （公文書の特定が不十分な請求の場合）

第 号
 年 月 日

様

印

年 月 日付けで請求のあった公文書の開示については、富山県情報公開条例第11条第2項の規定により、次のとおり公文書の全部を開示しないことを決定したので通知します。

請求のあった公文書の内容	〇〇課□□係長が入庁以来作成した一切の文書
公文書の件名	
開示をしない理由	<p>本件開示請求書の「請求する公文書の内容」欄の記載内容は、漠然としたものであり、対象公文書を特定することができない包括的な開示請求です。</p> <p>このことから、平成〇年□月×日に担当職員が面談の上、条例第6条第1項第2号に規定する「公文書の名称その他の開示請求に係る公文書を特定するに足りる事項」についてその補正を要請したところ、あなたから補正に応じない旨の回答がありました。</p> <p>このため、文書による補正を要請したところ、改めて、あなたから本件開示請求に係る補正には応じない旨の回答がありました。</p> <p>これら2回の補正の要請に応じていないことから、あなたには、公文書を特定する意思がないことが明白であり、本件開示請求は、公文書を特定するに足りる事項の記載が不十分で開示請求に係る公文書を特定することができないものであり、条例第6条第1項に定める要件を満たしていないため、非開示とします。</p>
※ 上記理由がなくなる期日	年 月 日
事務担当課(室)	電話番号 () - 内線
備考	

備考（省略）

教示（省略）

★「権利の濫用」を適用する場合の国の考え方

「情報公開法には、権利濫用に係る特別の規定を設けていないが、権利濫用が許容されないことは法の一般原則として当然であり、開示請求が権利濫用に当たる場合は開示しない旨の決定を行うことになる。どのような場合に権利濫用に当たるかは、開示請求の態様や開示請求に応じた場合の行政機関の業務への支障及び国民一般の被る不利益等を勘案し、社会通念上妥当と認められる範囲を超えるものであるか否かを個別に判断することになる。」（「詳解 情報公開法」抜粋）

★「権利の濫用」を適用した事例

○大分県の事例

・ 事案の概要

平成9年1月から3月にかけてほぼ連日、特定の年・月分の旅費関係書類・食料費関係書類の公開（閲覧）請求があったもの

・ 審査会答申

「権利の濫用とは、「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」とされている。

そして、権利の濫用に当たるか否かについては、一般的には、権利の行使者の側に存する害意や不当図利等の主観的な要素、あるいは権利を行使された場合に相手側が被る不利益や社会的な影響等の客観的な要素を参酌して判断するものとされている。

ところで、県民の公文書公開請求権に対してこの権利の濫用の法理を適用することについては、条例が公文書の公開を原則とし、請求する文書の量により、あるいは請求の理由又は利用目的により請求権の行使を制限する明文の規定を設けていないことを考慮するならば、安易に権利の濫用を理由として拒否処分することは許されない。

他方、そもそも情報公開制度は、県民の認められた情報公開請求権の適正な行使と、実施機関による制度の適正な運用によって有効に機能していくものである。そして、情報公開制度を通じ、県民にとっては、県政への参加が一層容易となり、また、実施機関にとっても、県政に対する県民の理解と信頼を得ることができ、条例が目的とするところの「活力に満ちた開かれた県政の推進」が図られることとなるのである。

しかるに、害意をもってする請求や不当図利を目的とする請求などは、この情報公開制度の目的に反し、その機能を阻害しかねないものでありとうてい容認できないものである。したがって、このような権利行使に対しては、権利の濫用の法理を適用し、これを拒否することも許されるべきであると考えらる。」

（「大分県情報公開審査会答申（平成12年3月答申第19号）」抜粋）

○熊本県の事例

・ 事案の概要

平成14年4月、「平成11・12・13年度の〇〇局に関し県が保管する全ての契約書、全ての収支実績等」の開示請求があったもの

・ 審査会答申

「条例の趣旨とは相容れない意図に基づく、かつ、著しく大量な行政文書の開示請求に対応することにより、実施機関に業務上の支障を生じさせることは甚だ不合理と言うべきであって、異議申立人の受けた不利益を考慮してもなお、本件開示請求について実施機関が行政文書の開示請求権濫用に当たるとして不開示とした決定は、妥当な範囲のものであったと判断する。」

（「熊本県情報公開審査会答申（平成14年12月答申第77号）」抜粋）

○千葉県事例

・ 事案の概要

平成19年10月、「総務部税務課に係る平成18年度の全ての文書」の開示請求があったもの

・ 実施機関の対応

対象文書が税務課の1年分の文書ということで大量なため、実施機関は、請求書提出時に口頭で請求対象の行政文書の絞込みを依頼したが応じてもらえず、その後、書面で行政文書目録等を添付し行政文書の絞込みを依頼したが回答は得られなかった。

開示請求者の「今回の請求は税務課にとってはとぼっちり」「開示物は持ち帰らず処分してもらおう」「どこまで権利濫用か請求対象を減らして試す」等の発言や、上記絞込みの経緯を踏まえて、実施機関では、請求対象の行政文書が著しく大量であって、請求に応じることによる通常業務への影響は多大であり、また、過去の請求事例などと比較すると、適正な権利の行使にあたらぬと判断し、条例第6条（開示請求権の濫用禁止）に反するとして開示請求を却下した。

「権利の濫用」が争点となった訴訟の概要

1 事案の概要

原告が「平成9・10・11年度において、福祉局が国庫補助金を受け入れた事業の経費の使途が明らかになる書類」を開示請求したのに対し、被告（横浜市長）が、

- ①対象文書が十分に特定されておらず、かつ補正を拒否されたため
 - ②条例の趣旨・目的を逸脱した権利の行使であるため
- などを理由に却下決定したもの

2 横浜地裁判決（H14. 10. 23（平成12年（行ウ）第41号）の要旨（請求棄却）

① 文書特定の有無

「本件公開請求の内容は、横浜市福祉局が行っている事業のうち、国が横浜市に対して行政上の目的で交付した資金全般としての意味での「国庫補助金」に関し、（中略）会計規則に基づき作成されるすべての書類であり、そのような広範なものでも、本件条例6条2号の「特定」の要件は満たしているというべきである。」

② 権利濫用の有無

- 「・本件公開請求の対象となる文書が大量であること、
- ・公開・非公開の決定は1つ1つ検討しなければならず市側の事務量が膨大になること、
 - ・事務量が一定程度膨大になった場合には公開・非公開の決定の延長事由となると解される
- ところ、本件のような極めて膨大な事務量が予想され、延長しても相当長期にわたる場合の対応方法については本件条例は規定上は想定していないと解されること、
- ・本件公開請求の対象となる文書について、市はその具体的な数量を示したわけではないものの、それが大量であると原告に説明していること、
 - ・市のそのような認識は原告も理解していたこと、
 - ・このような中で、被告から、対象文書に係る事業の種類を限定するとか、無作為抽出、年度限定等の方法により請求件数を絞る方法等の提案がされたが、原告は、頑なに請求に係る本件文書全部の公開を求めたこと、（中略）
 - ・原告の本件公開請求の目的は国庫支出金に関する予算執行が適正に行われているかの確認であるところ、このような目的は事業対象を絞ったり無作為に抽出することでもある程度達成でき、本件公開請求の全部の公開を同時に認めなければ原告の公文書取得目的が達成できないとはいいい切れないこと、
- これらの事情に照らせば、原告の本件公開請求は、文書公開の請求権を濫用したものと
- してその全部の請求が許されないというべきである。」

3 東京高裁判決（H15. 3. 26（平成14年（行コ）第289号）の要旨（控訴棄却）

「もとより情報公開請求権は市民の権利として尊重、擁護されなければならないが、一方においてこの情報公開請求権は、本件条例に基づき市民に対して付与された権利であるから、その権利の行使は、無制約のものではなく、あくまでも本件条例の趣旨、目的に則って正当に行行使されるべきものであると思料されること、その他原判決認定事実を併せ考慮すると、本件公開請求は、公開請求権を濫用したのものとして、その全部の請求が許されないというべきである。」

4 最高裁判決（H15. 9. 25（平成15年（行ツ）第173号、平成15年（行ヒ）第176号）

「上告事由に該当しないとして棄却」