

行政文書公開請求権の濫用への対応指針（案）

1 本指針の趣旨

神奈川県情報公開条例（以下「条例」という。）第1条は、「この条例は、県民主体の県政を確立する上において、県民の知る権利を尊重し、県政を県民に説明する責務が全うされるようにすることが重要であることにかんがみ、行政文書の公開を請求する権利を明らかにする等県政に関する情報の公開を総合的に推進することにより、公正で開かれた県政の実現を図り、もって県政に対する県民の理解を深め、県民と県との信頼関係を一層増進することを目的とする。」と規定し、行政文書の公開を請求する権利（以下「行政文書公開請求権」という。）が県民の知る権利を尊重する観点から認められたものであることを明らかにしている。

一方で、本県においては過去に特定部局に対して文書保存箱用段ボール 200 箱分に相当する行政文書が請求され、当該請求に対して公開又は非公開の決定を行うまでに数年を要するという異例な事態が発生しており（「第 10 期神奈川県情報公開運営審議会中間報告書」（平成 14 年 3 月 22 日））、今後もこうした事態が生じる可能性があることは否定できない。

行政文書公開請求権が県民の知る権利を尊重する観点から認められたものである以上、これを安易に制約することは許されるものではない。しかし、「権利の濫用は、これを許さない。」（民法第 1 条第 3 項）との規定に表象されている権利濫用禁止の法理はあらゆる権利に妥当する法の一般原理といえること、また、条例においても、「この条例の規定により公開請求をしようとするものは、この条例の目的に即し、適正な請求に努めるとともに、行政文書の公開を受けたときは、それによって得た情報を適正に用いなければならない。」（条例第 28 条）と規定されていることを踏まえれば、行政文書公開請求権といえども無制約ではなく、行政文書公開請求権の濫用（以下「請求権濫用」という。）を理由に公開拒否決定を行うことも許容されると解すべきである。

すでに本県では、「不適正な大量請求に対する取扱い要綱」（平成 14 年 4 月 1 日施行）において、「業務の停滞を図る等請求に明白な害意が認められるような場合など、不適正な大量請求がなされた場合の取扱い」（同要綱第 1 条）を定めているが、本指針は、同要綱施行後の裁判例等を踏まえてその内容を見直し、新たに請求権濫用の判断の指針及び当該指針に照らして請求権濫用に該当すると判断した場合の対応を定めたものである。

（東京地判平成 23 年 5 月 26 日訟務月報 58 巻 12 号 4131 頁抜粋）

「権利の行使といっても、常に例外なしに無制限に認められるというわけではなく、民法 1 条 3 項の「権利の濫用は、これを許さない。」との規定に表象される法の一般原理としての権利の濫用に該当する場合には、外形上権利の行使のように見えても、権利の行使としては認めることができないというべきである。…対象文書の開示に相当な時間を要することが明らかである場合であっても、そのことのみを理由として、開示請求を拒むことは原則としてできないというべきであるが、それにも限界はあり…例外的な場合には、当該開示請求を権利濫用として不開示とすることができるものと解される。」

2 請求権濫用の判断要素

行政文書公開請求権が県民の知る権利を尊重する観点から付与された権利であることに鑑みれば、請求権濫用を理由に行政文書公開拒否決定ができるのは、行政文書公開請求（以下「請求」という。）が社会通念上相当と認められる範囲を著しく超える場合に限定されると解すべきである。

そして、請求が社会通念上相当と認められる範囲を著しく超えるものであるか否かは、(1)請求が実施機関（条例第3条第2項に規定するものをいう。以下同じ。）の業務に著しい支障を及ぼすおそれがあると認められるか否か（以下「業務支障性」という。）及び(2)請求者に請求制度の趣旨や目的に則った請求をする意思が認められるか否か（以下「害意性」という。）という2つの要素を踏まえて判断することとし、これら2つの要素を判断する際の考慮事情は次表に掲げるものとする（詳細は別紙のとおり）。

請求権 濫用	判断要素	考慮事情	
	業務支障性	(1)	対象文書の量
		(2)	対象文書に含まれる情報の非公開情報該当性判断の困難度
		(3)	その他の事情（事務分担や人員配置の変更の必要性等）
	害意性	(1)	対象文書の範囲を絞ることを正当な理由なく拒否すること
		(2)	同一又は同趣旨の請求を正当な理由なく繰り返し、対象文書の受取りを行わないこと
		(3)	不適切な言動や請求とは無関係な行為の要求
		(4)	その他の事情（請求制度の趣旨・目的とは異なる意思をもって請求が行われている事情）

3 請求権濫用と判断する際の留意点

請求権濫用に該当するか否かは、上記「2」で挙げた諸事情を総合的に考慮して判断すべきものであり、一つの事情のみをもって直ちに請求権濫用と判断するものではないと同時に、一つの事情でも欠ければ直ちに請求権濫用に該当しないと判断するものではないことに留意する必要がある。

4 請求権濫用と判断した場合の対応方針

実施機関が請求権濫用に該当すると判断した場合には、条例第10条第3項の規定に基づき行政文書公開拒否決定ができるものとする。

行政文書公開拒否決定を行うに当たっては、行政文書公開拒否決定通知書（条例施行規則第4号様式）の「公開を拒む理由」の「(理由)」欄に、業務支障性及び害意性があると判断した際に考慮した事情（上記「2」に掲げる各事情）を具体的に記載するものとする。

この「(理由)」欄の記載が不十分である場合、審査請求における裁決や処分取消訴訟において行政文書公開拒否決定が取り消されるおそれがあり、実際に取り消されれば、実施機関は改めて諾否決定をしなければならないこととなるため、「(理由)」欄の記載については慎重を期すことが求められる。

1 業務支障性を判断する際の考慮事情

業務支障性を判断する際の考慮事情としては、次の(1)から(3)に掲げる事情が挙げられる。なお、以下で掲げる各裁判例(①～⑪)は、⑤を除いていずれも結論として請求権濫用に該当するとの判断をした裁判例であり、その判断の際に裁判所が考慮した事情を抜粋したものである。

(1) 請求の対象となる行政文書(以下「対象文書」という。)の量

対象文書が大量になれば請求に係る事務処理の量が増大し、実施機関の業務への影響も大きくなることが想定されることから、業務支障性の判断に当たっては対象文書の量が考慮事情となると考えられる。

《裁判例①(横浜地判平成22年10月6日判例地方自治345号25頁抜粋)》

「本件公開請求の対象文書は、段ボール約120箱分に及ぶことが認められるところ、被告において、これらすべてについて、一つ一つ個別に非開示事由の有無を精査・判断し、非開示事由がある場合には適宜マスキングを施すなど、開示に至る一連の手続を遂げるためには、甚大な労力を要することは明らかであり、被告の業務の遂行に著しい支障を生じさせる場合に当たるといえる。」

《裁判例②(東京地判平成23年5月26日訟務月報58巻12号4131頁抜粋)》

「本件各開示請求の対象文書の数、本件開示請求〔1〕が210万5955枚、本件開示請求〔2〕が213万4437枚、本件開示請求〔3〕が228万9201枚であり…極めて大量であるといわざるを得ない。…処分行政庁の通常業務…にも長期にわたって多大な支障を及ぼすものというべきである。」

《裁判例③(名古屋地判平成25年3月28日判例地方自治388号41頁抜粋)》

「原告が処分行政庁に対して行った開示請求は、平成19年度が217件、平成20年度が88件、平成21年度が413件、平成22年度が575件という膨大な数に上り、処分行政庁に対する開示請求の中で原告の開示請求が占める割合も、平成19年度が40%、平成20年度が35%、平成21年度が82%と高い水準で推移した。…このように、極めて大量の行政文書を対象とする膨大な数の開示請求が1人の開示請求者によって行われるということ自体、本件情報公開条例や本件個人情報保護条例が想定している開示請求とはおよそかけ離れた利用形態であるというほかはない。…処分行政庁における上記のような状況は、本件情報公開条例や本件個人情報保護条例が前提としている開示請求制度の維持、運営そのものを危うくするものであり、その原因がひとえに原告1人の開示請求にあることは、本件各開示請求の適否を考える上で無視し得ない重要な考慮要素であるといわざるを得ない。」

もっとも、条例は対象文書が著しく大量である場合においても、実施機関に公開又は非公開の決定(以下「諾否決定」という。)をする義務を課していることから(条例第10条第5項)、業務支障性は対象文書の量のみを理由に直ちに認められるものではなく、あくまで次の(2)及び(3)に掲げる事情も考慮の上で判断することが求められる。

(2) 対象文書に含まれる情報の非公開情報該当性判断の困難度

対象文書の量が膨大である場合において、対象文書に含まれる情報の非公開情報（条例第5条各号に規定する非公開情報をいう。以下同じ。）該当性の判断が困難であるときには、諾否決定の審査に要する時間が増大し、実施機関の業務への影響も大きくなることが想定されることから、業務支障性の判断に当たっては非公開情報該当性の判断の困難度も考慮事情となると考えられる。

例えば、対象文書の量が膨大である場合で、多数の関係機関の情報が含まれており、その意見を聴取しなければ非公開情報該当性の判断が困難であると認められるときは、業務支障性判断に当たって積極的事情になると考えられる。一方で、例えば、対象文書の量が膨大な場合であっても、対象文書が実施機関のデータベース等により電子データとして管理されており、その内容も定型的で諾否決定の審査も容易であるときには、業務支障性判断に当たっては消極的事情になると考えられる。

《裁判例④（東京地判平成23年5月26日訟務月報58巻12号4131頁抜粋）》

「…本件各開示請求の対象文書に多数の不開示情報が記載されていることから…、[1] 会計検査院が保管している大量の簿冊を処分行政庁に搬入し、これを作成した会計機関ごとに文書の種類等に基づき分類する作業を行った上、[2] マスキング作業の効率化のため、その全てを1枚1枚電子データ化し、[3] これらを作成した121ないし122の会計機関に対し、不開示情報該当性について個別に照会するなどして、不開示情報該当性等を慎重に検討し、不開示とすべき情報について個別にマスキング作業を実施するなどの事務処理が必要である。以上のような処分行政庁の事務処理は、前記（ア）で指摘した本件各開示請求の対象文書の量の膨大さを踏まえて、平成13年から平成17年までの間にされた本件前開示請求について開示決定に要した事務処理の量及び期間等…と比較しても、その事務量（労力・所要時間）は極めて膨大であるといわざるを得ないから、これは、警察に関する制度の企画及び立案、警察行政に関する調整、各種事務を遂行するために必要な監察等といった処分行政庁の通常業務（警察法15条、17条、5条2項、1項各参照）にも長期にわたって多大な支障を及ぼすものというべきである。」

なお、非公開情報該当性判断の困難度は、平素における実施機関の行政文書の管理が適正に行われていることを前提に判断されるものであり、平素における行政文書の管理が適正に行われていなかったことで諾否決定の審査に要する時間が増大する結果を招いた場合には、業務支障性判断に当たっては消極的事情になると考えられる。

《裁判例⑤（東京地判平成15年10月31日裁判所ウェブサイト掲載判例抜粋）》

「権利濫用として不開示とすることができるのは、請求を受けた行政機関が、平素から適正文書管理に意を用いていて、その分類、保存、管理に問題がないにもかかわらず、その開示に至るまで相当な手数を要し、その処理を行うことにより当該機関の通常業務に著しい支障を生じさせる場合であって、開示請求者が、専らそのような支障を生じさせることを目的として開示請求をするときや、より迅速・合理的な開示請求の方法があるにもかかわらず、そのような請求方法によることを拒否し、あえて迂遠な請求を行うことにより、当該行政機関に著しい負担を生じさせるようなごく例外的なときに限定されるものといわざるを得ない。」

(3) その他の事情

上記(1)及び(2)に掲げる事情のほか、例えば、請求に係る事務を処理するために職員の事務分担の変更や新たな人員配置を要する事情が生じれば、かかる事情は業務支障性判断に当たっての積極的事情になると考えられる。

2 害意性を判断する際の考慮事情

害意性を判断する際の考慮事情としては、次の(1)から(4)に掲げる事情が挙げられる。

- (1) 対象文書の量が極めて膨大であることから、実施機関が請求者に対して抽出請求や分割請求によって対象文書の範囲を絞るように協力を求めたにもかかわらず、請求者が正当な理由もなくこれを拒否していること

《裁判例⑥（東京地判平成 23 年 5 月 26 日訟務月報 58 巻 12 号 4131 頁抜粋）》

「原告は、〔1〕本件各開示請求をした際又はその後処分行政庁に本件各開示請求に係る事案の移送が行われるまでの間に、会計検査院の職員から、対象文書の数に極めて膨大であること等を告げられ、更に対象文書を限定できないかなどと促され、そのままでは迅速・合理的な開示を受けられないことを十分認識しながら、これには応じず…〔2〕本件各開示請求に係る事案の移送を受けた処分行政庁の職員から、対象文書の特定が不十分であり、開示請求に形式上の不備があるとして繰り返し対象文書を具体的に特定すべき旨の補正を求められた際にも、対象文書の特定がされているとして、これには応じなかった…。」

《裁判例⑦（名古屋地判平成 25 年 3 月 28 日判例地方自治 388 号 41 頁抜粋）》

「本件のように、極めて大量の行政文書を対象とする膨大な数の開示請求が繰り返される状況下においては、対象文書の特定が不十分な場合にとどまらず、請求内容が不明確であったり、形式的にはあまりにも大量の文書が対象文書に該当してしまうような場合にも、実施機関が開示請求書の補正依頼を行い、これによって請求者の真意を確認したり、真に開示の必要な行政文書に対象を絞ってもらうよう要請するといった働きかけをすることも許容されるというべきである。ところが、原告は、合理的な理由もなく処分行政庁の補正依頼を拒否し、これに回答しなかった…」

なお、そもそも請求書に形式的な不備がある場合には、実施機関は請求者に対して条例第 9 条第 2 項の規定に基づき補正を求めることができ、請求者が補正に応じない場合には、請求権濫用に該当するか否かを判断するまでもなく、不適法な請求として行政文書公開拒否決定をすることができる。

- (2) 請求者が実施機関に対し、正当な理由もなく同一又は同趣旨の請求を繰り返し、実施機関から諾否決定を受けているにもかかわらず、諾否決定に係る行政文書の大部分について公開の実施（条例第 13 条）を受けないことを繰り返していること

《裁判例⑧（名古屋地判平成 25 年 3 月 28 日判例地方自治 388 号 41 頁抜粋）》

「原告は…開示決定がされても、開示された行政文書を実際に関覧することはほとんどなかったものであり、原告が開示文書に関覧しなかった割合は、平成 19 年度が 100%、平成 20 年度が 85.7%、平成 21 年度が 91.3%、平成 22 年度が 96.5%であって、各年度とも一貫して極めて高い水準で推移していた。」

- (3) 請求に係る手続の過程において、請求者が実施機関の職員等に対し、不適切な言動（例：誹謗中傷、威圧的言動、謝罪の強要）や、請求とは無関係な行為の要求を行っていること

《裁判例⑨（名古屋地判平成 25 年 3 月 28 日判例地方自治 388 号 41 頁抜粋）》

「原告の要求は、〈1〉自らを愛知県の特別支援教育連携協議会の委員にする、〈2〉A教授との面談の機会を設ける、〈3〉原告が特別支援学校を訪問して開示請求をしていることをA教授に告げた被告の職員を処分する、〈4〉A教授にその発言内容について謝罪させる、〈5〉特別支援学校の女性管理職等に自らの求めるポーズでの写真撮影に応じさせるなどというものであり、このような内容の要求を貫徹する手段として開示請求を行うことは、およそ正当性を見出し難いものというほかはない。」

- (4) 上記(1)から(3)に掲げる事情のほか、請求の内容や態様に照らして、請求制度の趣旨・目的とは異なる意思をもって請求が行われていると認められること

《裁判例⑩（横浜地判平成 22 年 10 月 6 日判例地方自治 345 号 25 頁抜粋）》

「原告は、公開を求めている公文書の範囲、本件請求書の記載内容、被告からの依頼文書に対する回答書の内容等、同人が真に本件公開請求を行う意思をもってこれを行ったのであれば、当然容易に答えられるはずの質問にことごとく答えられておらず、また、本件請求書に記載された対象文書すべての開示を求める必要性やその合理的理由についても何ら説明をなし得ていないのであって、このことに、本件公開請求に当たっては、A 1 が本件請求書等その他の文書の作成、横須賀市職員とのやりとり等のほとんどをしたものと認められること、本件公開請求書と同様の文面のものを A 1、A 2 及び A 3 が提出して原告と同様の公文書の公開請求をし、被告からの協力依頼にも原告とほぼ同様の文書をもって対応していることなどを併せれば、原告は、本件条例による公文書公開制度の目的に従った開示請求を行う意思が何らなく、実施機関の業務に著しい支障を生じさせることを目的として本件公開請求をしたと評価せざるを得ない。」

《裁判例⑪（名古屋地判平成 25 年 3 月 28 日判例地方自治 388 号 41 頁抜粋）》

「原告の開示請求は、重複、反復にわたるものが多く、「発達障害」や「学習障害」等の定義は存在しないという持論に基づいて「発達障害」ないし「発達障害者」の定義や、「せいきゅう」、「名称」、「参考」、「困難」等の一般的な言葉の意味や定義を尋ねる趣旨のものが数多く含まれていた。なかでも、「発達障害」や「発達障害者」の定義等に関する開示請求は、膨大な数に上っており、平成 20 年 5 月 20 日から平成 23 年 1 月 31 日までの間にされた原告の開示請求のうち、170 件以上がこのようなものであった。このような開示請求の対象や内容、態様からも、原告の開示請求が真に行政文書の開示を受けるためではなく、本件情報公開条例や本件個人情報保護条例の定める開示請求制度の本来の趣旨、目的とは異なる意図によって行われたことがうかがわれる…」

※本指針が参考とした裁判例

- ・ 東京地判平成 15 年 10 月 31 日裁判所ウェブサイト掲載判例（裁判例⑤）
- ・ 横浜地判平成 22 年 10 月 6 日判例地方自治 345 号 25 頁（裁判例①⑩）
- ・ 東京地判平成 23 年 5 月 26 日訟務月報 58 巻 12 号 4131 頁（裁判例②④⑥）
- ・ 名古屋地判平成 25 年 3 月 28 日判例地方自治 388 号 41 頁（裁判例③⑦⑧⑨⑪）