

公文書公開請求における権利の濫用に係る運用基準（案）

徳島県における公文書公開制度（以下「制度」という。）は、現行の徳島県情報公開条例（平成１３年徳島県条例第１号。以下「条例」という。）に基づき、県民の知る権利を尊重し、県民参加による公正で開かれた県政を推進する制度として、長年にわたり運用されてきました。

しかしながら、全国的な傾向と同様に、本県においても制度の趣旨を著しく逸脱した請求が見受けられるようになりました。具体的には、単なる大量請求にとどまらず、嫌がらせ目的を公言しての反復請求や、窓口における威圧的な言動、長時間にわたる拘束などの例があり、行政事務の円滑な遂行に著しい支障を及ぼし、ひいては県民全体の利益を損なうことが深く懸念される状況にあります。

こうした現状に対し、徳島県情報公開・個人情報保護審査会（以下「審査会」という。）において、制度の実効性のある運用には、権利の濫用に該当する請求を拒否するとともに、その認定の基準を明確にするため、運用基準の策定が必要であるとの認識が示されました。

この点、条例第７条柱書において「実施機関は、次の各号のいずれかに該当するときは、公開請求を拒否することができる。」と規定され、同条第１号において「公開請求が不適法であって、その不備を補正することができないとき。」と掲げられているところ、同号の定める「不適法」な請求は、条例第１条に定める目的、同第４条に定める適正な請求に努める義務及び法の一般原則に照らして「権利の濫用」に該当するものを含み、したがって当該請求を拒否できると解されるところです。

そこで、「権利の濫用」に該当する公開請求について、裁判例や国の解釈基準、先行する他自治体の事例を参考にするとともに、審査会委員からの「正当な権利の擁護」や「現場単独での判断の防止」、「客観的な記録の重視」といった、専門的な意見を反映した上で、条例第７条第１号に定める「不適法」な請求の解釈の具体的なケースとして、公文書公開請求が権利の濫用に該当すると認定する基準及び実施機関における取扱いを明確化することで、条例に基づく制度の適正かつ円滑な運用を確保するため、この運用基準を策定するものです。

一 公文書公開請求における権利の濫用が「不適法」な請求に含まれると解されることについて

１ 条例の目的（第１条）について

地方自治の本旨にのっとり県政の運営は、憲法上の要請であり、これを推進する上において、県民の知る権利を尊重し県政の諸活動を説明する県の責務が全うされるようにすることが重要である。

条例は、公文書の公開を請求する権利を明らかにすること、及び情報公開の総合的な推進に関し必要な事項を定めることにより、県政に対する県民の理解と信頼を深め、もって県民参加による公正で開かれた県政の推進に資することを目的としている。

したがって、公文書の公開を請求する権利は、それを行行使する者にとどまらず、県民全体の利益につながるものとして、最大限尊重する必要がある。

2 公文書の公開を請求する権利とその限界について

条例は、公文書の公開を請求する権利を規定し、実施機関には、これに応じなければならない条例上の義務を負わせる一方、条例第4条は、「公文書の公開を請求するものは、条例の目的に即し、適正な請求に努め」なければならないと定めている。これは、公文書公開請求の制度が、請求の目的を問わずに請求の受付・決定等を行うものであることを前提としながらも、特定の部局が保有する全ての公文書の公開請求や実施機関の事務能力を減殺させることを意図する公開請求など明らかに条例の趣旨を逸脱するような、権利濫用にあたる請求があり得るところから、請求者の責務として、条例の目的に即した請求に努めなければならないことを明文化したものである。また、「適正に使用しなければならない」とは、この条例によって得た情報を社会通念上の良識にしたがって用いなければならない、いやしくも他者の権利や利益の侵害その他この条例の目的に反した使用をしてはならないことをいうことと解されている。

この点、法の一般原則では、形式的、外形的には権利、権限等の行使とみられるが、実質的には、社会的に制約されたある限界を超え、又はその本来の使命を逸脱しているため、その正当な行使といえない権利濫用は許されていない。これは、権利は、一応権利者の利益のために認められているのではあるが、権利者だけのためにある絶対的なものではなく、当然に社会的な制約を受けた相対的なものであるとの考え方である。

そして、権利行使が権利濫用とされる場合、その権利行使は効果がなく、権利者の要求に従わなくても責任は生じることはなく、逆に権利者が不法行為責任を負う、すなわち、権利行使が違法と評価されることもあるとされている。

したがって、条例の目的に即さない、適正な請求ではないものについては、条例第1条、第4条及び法の一般原則に照らして「権利濫用」に該当するものであり、これは第7条第1号に掲げる「不適法」な請求に含まれ、拒否できるものと解される。

なお、国の「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）」においては、権利濫用の請求を認めない旨の明文の規定がなくても、請求が権利濫用であれば拒否処分が可能であるものと解されている（行政機関の保有する情報の公開に関する法律に基づく処分に係る審査基準（平成13年総務省訓令第126号）、宇賀克也「新・情報公開法の逐条解説（第7版）」148頁参照）。

二 事務の取扱いについて

1 不適正な公文書公開請求への対応（権利濫用の疑いがある場合を含む。）について

県民参加による公正で開かれた県政の推進を目的とする公文書公開請求の制度は、適正な公文書公開請求とそれに対する実施機関の対応によって実現されるものであるから、実施機関は徳島県公文書公開事務取扱要綱（以下「取扱要綱」という。）、その他実施機関の定めた規則等に基づき、適正な事務の取扱いを行う必要があり、不適正な請求を行おうとするものに対しては、条例第4条及び取扱要綱第4に基づき、まずは適正な請求を行うよう要請するものとする。

そして、実施機関が適正な請求を行うよう要請しても、請求者がこれに応じず不適正な公開請求を行おうとし、又は請求者からの回答がない場合は、当該公開請求を

権利濫用の可能性が認められるものとして対応することを検討するものとする。

2 権利濫用の可能性が認められる公文書公開請求への対応について

(1) 権利濫用の認定について

権利の濫用の認定に当たっては、別紙に示す3つの類型及びそれぞれの請求事例を参考に公開請求の態様、公開請求に応じた場合の実施機関の業務への支障及び県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して行うものとする。その上で、実施機関の業務を混乱又は停滞させることを目的とする等公開請求権の本来の目的を著しく逸脱する公開請求は、権利の濫用にあたりと認定する。

なお、3つの類型及び請求事例は、あくまで権利の濫用の認定に当たり参考にするべきものにすぎないから、類型に該当するだけで直ちに権利の濫用と認定できるものではない。

(2) 権利濫用の認定・適用に当たっての公文書公開制度所管課への協議について

権利の濫用は、その認定が容易ではない上に、権利行使の効果を否定する強力なものであり、正当な請求に対して権利の濫用が適用されることがあれば、条例の公文書公開制度が機能しなくなるおそれがある。したがって、権利濫用の認定・適用は、慎重の上にも慎重を期さなければならない。

そこで、権利濫用の認定・適用に当たっては、実施機関だけで判断するのではなく、公文書公開制度所管課に事前に協議するとともに、決定に当たっては公文書公開制度所管課に合議することとする。

(3) 公文書公開請求を権利濫用と認定した場合の取扱いについて

公文書公開請求が権利濫用にあたりと認定した場合、当該公開請求は条例第7条第1号に掲げる「不適法」な請求に含まれるから、実施機関は公開請求を拒否することができる（条例第12条第3項）。

なお、権利濫用により公開請求を拒否した場合には、公文書公開制度所管課は審査会に事後報告をするものとする。

3 根拠資料の確保について

権利の濫用の認定に当たっては、請求者の言動が重要な要素となる。権利濫用に該当する請求が行われる可能性がある場合は、請求者とのやり取りを記録する等により、実施機関においては、適正な認定が行われるよう、根拠資料の確保に努めるものとする。

三 制度の適正な運用の確保について

1 職員の資質向上及び組織的対応の推進

公文書公開制度の円滑な運用及び権利の濫用に該当する事案への適切な対応を確保するため、実施機関は、職員に対し、次に掲げる事項を含む研修の実施等、必要な措置を講ずるものとする。

- (1) 公文書公開制度の趣旨及び解釈運用に関する知識の習得
- (2) 公文書の特定等窓口対応について
- (3) 対応記録の作成、保存等、事実認定に必要な証拠保全の手法

また、対応に苦慮する事案においては、特定の職員に過度な負担がかからないよう、複数の職員による対応や所属長等の管理職による組織的なバックアップ体制を徹底するものとする。

2 請求者への制度周知と相互理解の促進

権利の濫用的な請求は、請求者の制度への誤解や県行政への不信感が要因となっている場合も想定されることから、職員は、公開請求の受付時において、請求者に対し制度の仕組みや公開可能な情報の範囲について丁寧な説明を行い、適正な請求が行われるよう努めるものとする。

四 個人情報の保護に関する法律における権利濫用の取扱い

権利の濫用の禁止が法の一般原則に基づくものである以上、個人情報の保護に関する法律に基づく開示請求についても、適用が可能であると考えられる。同法を所管する個人情報保護委員会から以下のとおり示されていることから、同法に基づく保有個人情報の開示の請求についても、公文書公開請求と同様の取扱いを行うこととする。

「個人情報の保護に関する法律についての Q&A（行政機関等編）」

4 公開、訂正及び利用停止

【4-3 公開の方法】

Q4-3-2

大量の開示請求を行う場合等、濫用的な開示請求について、拒否することは可能か。

A4-3-2

権利濫用が許されないことは「法の一般原則」であり、行政機関等の事務事業を停滞させることを目的とするような開示請求の場合には、明文の規定がなくても、権利濫用を理由とする拒否処分を行うことは可能です。

ただし、法が個人の権利として開示請求権を認めている趣旨に鑑み、権利濫用の該当性の判断は個別具体的な事情に応じて慎重に行う必要があるところ、一般的に、開示請求対象の保有個人情報的大量であるということのみでは権利濫用とはいえず、請求者が行政機関等に支障を与えることを目的として開示請求を行うような場合でなければ、権利濫用とは認められません。

権利の濫用と解される公開請求の類型及び請求事例

【類型１】（目的の欠如）

公開請求者の言動、公開請求書の記載等から、公開請求の目的が公文書の公開を求めるものではない、又は公文書の公開を受ける意思がないと明らかに認められる公開請求が繰り返されるとき。

〔請求事例〕

- ア 公開請求の制度を利用し、又は自らの主張を実行させる手段として、「そんなことを言うなら（公開請求書を）書こうか。」「嫌がらせのために（公開請求書を）書いている。」「私を怒らせると公開請求するぞ。」などと発言する、応対した職員又は特定の職員を呼び寄せる等して、長時間にわたり、自身の処遇、不平不満、苦情等について述べ、職員の取った個別の対応について執拗に説明を求める。
- イ 公開決定等を受けた対象公文書について、その書類の棄損をほのめかすなど、公文書の公開を意図しない趣旨の発言を行い、実際に実施機関が公開のため準備した７万枚を超える対象公文書のうち、約 98%について公開（閲覧）を受けない、あるいは大量の準備物のうち極一部にしか目を通さない、写しの交付を請求しながら費用を支払わない行為を繰り返す等、交付を受けようとししない。
- ウ 公開請求を行った対象公文書約２万枚について一切公開（閲覧）を受けず、公開の日程を設定したにもかかわらず、一方的にキャンセルする。さらに、日程調整に時間を要したことなどを理由として、「謝罪をしないと公開を受けない。閲覧しない。」などと大声を出し、公開を拒否する。また、公開日時の変更等を濫用的に繰り返す。
- エ 公開請求者自身が申し立てた苦情について公文書の公開を求めているため、実施機関は、個人情報保護法に基づく開示請求であれば、公開請求者に係る保有個人情報の開示できるとして、公開請求者に個人情報保護法に基づく開示請求を案内したにもかかわらず、正当な理由なくこれを頑なに拒み、あえて条例に基づく公開請求を行う。
- オ 審査請求人に対し、実施機関が公開決定通知書等を簡易書留郵便で送付したものの、受領を拒否し実施機関に返却するなど、内容物を確認しない状態が続き、当該決定に係る対象公文書について、公開（閲覧）を受けないものが多数存在している。また、公開の場に現れず、公開を受ける意思がないと認められる。
- カ 特定の職員を困惑させることを目的として、当該職員の氏名が記載されている文書を狙い撃ちにして、脈絡なく探索的に公開請求を行う。

【類型２】（不適正な態様）

公開請求の手続の内外において、著しく不適正な行為が繰り返されるとき。

〔請求事例〕

- ア 公開請求手続に応対した職員に対し、「バカ」、「ボケ」等の悪態をつく、怒鳴りつける、あるいは「首にしてやろうか」などの暴言を吐く。また、大声で「税金泥

棒」、「ゴミクズ公務員」等と発言するなど職員を誹謗中傷したり、セクシャルハラスメントに当たる発言を繰り返したりする。

イ 窓口での言動等を踏まえ、公開請求者に対し公務の妨げになることを理由に執務室から退去命令を出したにもかかわらず、これに従わず、駆けつけた衛視や警察官に対しても暴言を吐き、悪態をつくなどの状況が認められる。

ウ 対応している職員に対し、職員の言動を執拗に非難し、謝罪を求めるだけでなく、大声を出しながら机を叩いたり、他の職員に対しても執務室において大声で罵倒したりするなど、威圧的な態度をとる。

エ 対応した職員に対し「ホームの端を歩かないほうが良い。」、「身辺調査をしてやった。」等の公開請求とは無関係な脅迫的な言動がある。

オ 対応した職員とトラブルが生じた際に、やりとりの記録を要求した上で「今日のやり取りも公開請求してやるからな。」と発言し、さらに、公開請求に対する決定内容に対し、「審査請求をされたくなければ、要求を受け入れよ。」等の強要とも解されるような言動がある。

カ 職員の制止を聞かずに、執務室内の職員や来庁者を無断で撮影・録音し、それをインターネット上に公開する旨を告げて威嚇するなど、平穏な業務遂行を著しく阻害する。

【類型３】（事務の攪乱）

もっぱら実施機関の事務を混乱させ、又は停滞させることを目的とする公開請求が繰り返されるとき。

〔請求事例〕

ア 公開請求者自身による過去の公開請求において、同一の対象公文書が公開されており、又は対象公文書が不存在等であることが実施機関の説明により明らかであるにもかかわらず、繰り返し同一内容又は類似の内容の公文書公開請求を行い、事務の混乱又は停滞を目的として公開請求を行っていることが、言動等から明らかに認められる。

イ 短期間における多数回の公開請求については、通常業務が停滞するなどの支障が生ずることを実施機関から説明されたにもかかわらず、先に行われた公開請求に対する公開決定等が行われる前に、同一の公文書、又は同趣旨の内容が記載された公文書を、先の請求に係る決定期限が到来していないにもかかわらず、事務の混乱又は停滞を目的として、新たに公開請求していることが、言動等から明らかに認められる。

ウ 社会通念上相当と認められる範囲を著しく超える極めて多数の公文書（数千件規模）について、または特定の課が保有する全ての文書について、担当課の事務処理能力が麻痺することを認識しながら、集中的かつ執拗に公開請求を行う。

エ 本来１枚の請求書で請求できる内容を、事務負担を増大させる目的で、あえて細分化して数百枚の請求書を作成し、一度に窓口に提出する。

オ 実施機関が保有する行政文書を探索的に調査するため膨大な時間や労力が必要となり、実施機関における他の事務を停滞させる原因となるような請求を行う。