

濫用的な情報公開請求について

曾我部 真裕

目次

- 一 はじめに
- 二 大量請求と文書の特定
 - (1) 問題の所在
 - (2) 内閣府審査会
 - (3) 裁判例
 - (4) 検討
- 三 権利濫用法理
 - (1) 権利濫用の基準
 - (2) 権利濫用認定の困難性と審査会の役割
- 四 制度的対応の試み
 - (1) 濫用禁止規定
 - (2) 手数料予納制度
- 五 おわりに

一 はじめに

地方自治体の情報公開条例において、権利の濫用に該当する情報公開請求を却下できる旨の明文規定を置くなど、この問題への対処のために条例改正を行う例が見られる。二〇一三年四月時点で、この種の規定をおいているのは、都道

府県、東京都特別区、市（合計八五三団体）のうち、一六団体にとどまるが、二〇一〇年と比較すれば五団体の増加だという。⁽¹⁾この数字だけを見れば、全国的な傾向であると言い難いようにも思われるが、濫用的な開示請求は、特定人からの大量あるいは多数回の公開請求という形で現れ、このような者が一人でも出現すれば、当該自治体の行政事務が大きく阻害されることになるという意味で、どの自治体にとつても無縁ではない。

実際、毎年開催されている「情報公開・個人情報保護審査会等委員交流フォーラム」（一般財団法人行政管理研究センター主催）においても、しばしばこの問題への言及が見られるところであり、自治体の審査会の委員・事務局担当者の関心が高いことが伺われる。⁽²⁾

しかし他方で、この問題への対応は、上述の濫用禁止や手数料設定に関する条例改正論を除けば、基本的には窓口対応など実務面での工夫に委ねられているのが実情であると思われる。確かに、実務面の工夫が重要であることは否定されないが、次のような問題認識からすれば、条例の解釈論や制度改正論の次元でも広く議論が行われるべきではないだろうか。

すなわち、濫用的な開示請求は、行政事務に多大な負担をもたらし、ひいては情報公開制度自体に対する自治体職員の不信感を醸成しかねない。こうした状況は、情報公開担当部局への圧力となり、当該自治体全体の情報公開への消極的な姿勢につながるおそれがある。また、開示の可否の判断や審査会での諮問手続の遅延という形で他の開示請求者にも悪影響を及ぼし、住民全体の情報公開制度への信頼を揺るがすおそれもある。要するに、制度全体に対する深刻なリスク要因であると受け止める必要があるのである。

しかし他方で、市民団体など情報公開を求める側には、個々の事案において正当な開示請求が恣意的に制約されるのではないかという懸念が根強くあり、こうした懸念も理解できるところである。

そこで、真に濫用的な請求には適切に却下決定を行いうると同時に、却下決定の濫用を許さないような方策が条例解

釈論や制度改正論においても求められる。

本稿は、極めて限られた範囲での考察にとどまるが、⁽³⁾ 以上のような観点からの検討の試みである。

(1) 読売新聞二〇一三年一〇月一二日東京都民面(全国市民オンブズマン連絡会議の調査に基づく記事)。

(2) 特に、二〇一二年八月に開催された第一〇回フォーラムにおいては、参加者から特に要望があったとして、このテーマについて藤原静雄教授による講演が行われた(「一財」行政管理研究センター「第一〇回情報公開・個人情報保護審査会等委員交流フォーラム概要」季報情報公開・個人情報保護四七号(二〇一二年)三頁(一五頁以下))。

(3) 本来は各地の情報公開条例や審査会答申も幅広く検討すべきところ、本稿では限られた範囲での検討にとどまる。また、営利目的での大量請求についての論点には全く触れられない。後者について一言すれば、営利目的での開示請求は、確かに情報公開制度の本来の目的から外れるところがあるが、行政保有情報を民間に開放して有効活用を促し、住民の利便性向上や経済の活性化を図る等の観点から最近推進されているいわゆるオープンデータ政策の目的とも重なるものであり、オープンデータ政策との整合性を考慮しつつ、無料一般公開をするものと有料での情報提供をするものと切り分けるなどの検討が必要ではないか。

二 大量請求と文書の特定

(1) 問題の所在

情報公開法や大多数の情報公開条例では、現在でも開示請求権の濫用について明文の規定を置いていない。周知のように、二〇一一年の通常国会に提出された情報公開法改正法案では明示規定をおいていたが、二〇一二年に廃案になっている。⁽⁴⁾ しかし、いずれにしても、権利濫用の場合に不開示決定が可能であることは法の一般原則として認められている。⁽⁴⁾

そして、濫用的な開示請求に当たりうる請求には、一度に大量の文書の公開請求を行う大量請求の場合と、特定人が多数回にわたって公開請求を行う多数回請求の場合とがありうるが、開示請求権の濫用として主に念頭に置かれてきた

のは、主として前者である⁽⁵⁾。しかし、情報公開法に関して、「開示請求の対象となる行政文書が著しく大量であることにより事務の遂行に著しい支障が生じるおそれがある場合、(……)行政機関の事務を停滞、混乱させることを目的とする等の場合を除き、単に事務処理上対応が困難という場合は、処理期限の特例(法第一条)により対処するものであつて、権利の濫用に該当しない⁽⁶⁾」とされてきた。また同様に情報公開法について、「一般的には、大量請求⁽⁷⁾≡権利濫用となるわけではなく、行政を停滞させる意思を立証することが必要となろう⁽⁸⁾」とも有力に説かれる。

これらからすると、大量請求の事案で権利濫用が認められるためには、行政を停滞・混乱させる意思・目的の立証が必要ということになるが、こうした立証は容易ではないのが実際のところだろう。

このような難点を踏まえて可否かは定かではないが、大量請求について、権利濫用該当性ではなく請求対象文書の特定の問題として扱う解釈論が見られ、内閣府情報公開・個人情報保護審査会(以下「内閣府審査会」という)や、高裁レベルの裁判例では、むしろこのような捉え方から判断を行う傾向が見られる。本節ではこうした捉え方について検討する。

(2) 内閣府審査会

例えば、特定の事業あるいは特定の部署に関する文書全部という開示請求は、特に後者については形式的に考えれば請求対象の範囲は明確であるように思われ、特定に欠けるところはないようにも思われる。しかし、内閣府審査会は、「特定という文言の機能的解釈⁽⁹⁾」として、この種の請求は特定が不十分であつて不適法であるとしている⁽¹⁰⁾。

すなわち、内閣府審査会二〇〇八年十一月五日答申(平成二〇年度「行情」三〇八号(以下「答申三〇八号」という))は、会計検査院事務総長に対し「平成一一年度総理府一般会計証明書類 警察関係すべて(既に請求済みの分を除く)」の開示を求めた事案では、同総長から移送を受けた警察庁長官(諮問庁)は、文書の不特定及び権利濫用を理由に不開示決

定を行った。

この事案において内閣府審査会は、次のように述べている。

行政文書の包括的大量請求との関係でこの条項の意味を検討すると、例えば「特定行政機関の保有する行政文書のすべて」と記載された開示請求であっても、当該行政文書の範囲は形式的、外形的には一応明確ではある。しかしながら、一般に、行政組織の活動は多種多様であるのにそのすべてに係る行政文書を請求しているとは考え難いことに加え、そのような包括的請求を容認するならば、対象文書の量が膨大となり、請求者が閲覧・謄写を行うことと自体が困難となる一方、行政の事務遂行に支障を生じることが想定される。そのため前記のような包括的大量請求にあつては、情報公開法による開示請求制度上は、請求権行使の要件としての文書特定を欠くと考えられている。文書特定概念は、開示請求制度の適正かつ円滑な運用のための機能的概念であることから、前記のような解釈は妥当であ[る]。

その上で、諮問庁の事務量を検討し、本件請求文書について開示実施をするまでに約二五年を要する見込みであるなどとして、「本件において個別に開示・不開示の検討を行うとすれば、行政事務に著しい支障が生じるおそれがあることが明らかであり、このような開示請求は、一般に、開示請求制度の適正かつ円滑な運用に沿うものではなく、社会通念上相当であるとしては認める開示請求の範囲を著しく超えている」として特定に欠けるとした。

また、法二一条の期限の特例制度との関係について、次のように述べる（傍点は筆者による（以下同じ））。

なお、法は、一般的な大量請求に対しては、法二一条に規定する期限の特例制度によって、開示請求日から六〇

日以内に開示決定等できない行政文書について、「相当の期間内」、すなわち、行政機関が処理するに当たって必要とされる合理的な期間内に開示決定等を行うことで対応すべきと定めている。しかしながら、開示実施を行うまで約二五年を要すると見込まれる本件開示請求については、処分庁が前記「相当の期間内」に本件請求文書について開示実施を行うことは不可能であると認められ、同規定に照らしても、本件開示請求自体、法の想定外のものであると認められる。

(3) 裁判例

また、同様の立場をとる裁判例もある。横須賀市情報公開条例に基づく「平成一三年度の土木部道路建設課及び用地課の公文書すべて」の開示請求（ダンボール二二〇箱分）について、東京高判二〇一一年七月二〇日判例自治三五四号九頁（以下「七月二〇日判決」という）は、対象文書の特定を要求している条例の趣旨からして、特定部署の公文書を包括請求する開示請求は、特段の事情のない限り特定を欠くと判断した。そして、特段の事情のある場合とは、請求者が真に特定部署の公文書全部の閲覧等を希望しており、かつ、請求対象公文書の全部の閲覧等を相当期間内に実行することのできる態勢を整えており、行政機関をいたずらに疲弊させるようなものでないような場合に限られる、とする。

また、答申三〇八号と同一の請求を含む事案において、東京高判二〇一一年一月三〇日訟月五八卷一二号四一一五頁（以下「二月三〇日判決」という）は、「特定種類の公文書を包括請求する」場合には、七月二〇日判決と同様の特段の事情のない限り特定を欠くとしているが、より詳しく理由を判示しており、注目される。やや長くなるが、重要部分を引用する。

〔情報公開法一一条は開示決定等の期限の特例を定めて対象文書が大量である場合に対応しているが、〕この場

合でも、事務の遂行に著しい支障を生じさせることなく、「相当の部分」（実質的に開示請求にある程度応答するために、少なくとも全体の何割かの部分が必要であり、僅少な部分では足りない」と解される。）について開示決定等を行うことができ、残りの部分についても三〇日以内に開示決定等をする期限を区切ることができることを想定しているのであり、自ずから期間内の事務処理が可能な量的な制限が想定されており、かつ相当の人員を配置しても同期限を年余の先とせざるを得ない場合を想定しているとは考えられない。

また、開示の実施の面からみても、開示請求者が閲覧による方法を希望する場合には、一定の期間内における現実的な閲覧実施の可能性も考慮に入れるべきである。何故なら、「……」閲覧等による開示の実施が現実になされない文書についてまで、情報公開法が開示決定等の行政事務を要求しているとは考えられないからである。そうすると、開示請求者が通常の期間に、閲覧をし得ない程の著しく大量の行政文書を指定することは、形式的に識別可能であっても、同法の要求する行政文書の特定の方法としてはなお不十分であると考えられる。

以上によれば、同法一条が「開示請求に係る行政文書が著しく大量」であることを予定しているといっても、自ずから量的な制限があるというべきであり、このような制限は、開示請求手続のいわば内在的な制約として情報公開法上存在するものと解される。そして、開示文書の量的な制限があることは、「……」「開示請求に係る行政文書を特定するに足りる事項」を開示請求書の必要的記載事項とするのは、処分行政庁の担当職員において、請求の対象となる公文書を識別した上、請求の対象となる公文書の全部について非開示事由の有無の調査・判断を行うことを可能とするためであるところ、請求者が通常開示を希望せず、あるいは現実に閲覧等を行うことができない膨大な文書についてもそのような調査・判断を行わせることは、処分行政庁の担当職員及び行政組織をいたずらに疲弊させ、行政機関の他の行政活動をいわずに停滞させる原因ともなるものであって、「開示請求に係る行政文書を特定するに足りる事項」を必要的記載事項とした趣旨を没却させることになることから肯定されるものである。

〔……〕情報公開法の定める開示請求制度上は、特定種類の公文書を包括請求する趣旨の記載は、特段の事情のない限り、「開示請求に係る行政文書を特定するに足りる事項」の記載には当たらないと解すべきである。特段の事情のある場合とは、「開示請求に係る行政文書を特定するに足りる事項」が必要的記載事項とされた趣旨を没却しないような例外的な事情がある場合、例えば、請求者が真に特定部署の公文書全部の閲覧等を希望しており、かつ、請求対象公文書の全部の閲覧等を相当期間内に実行することのできる態勢を整えており、行政機関をいたずらに疲弊させるものでないような場合に限られるものというべきである。

以上のように、一月三〇日判決は、法一条の解釈から導出された同条の射程、現実的な開示実施の可能性、行政機関の負担という三つの異なる理由付けから、包括請求については原則として特定性を欠くとしている。

(4) 検討

まず、答申三〇八号および一月三〇日が、情報公開法一条の射程の限界に言及していることが注目される。このような解釈は理解できないではない。しかし、答申三〇八号のように二五年という期間を念頭においた判断ならともかく、一月三〇日判決が、こうした限界を「年余の先」としている点には議論の余地があろう（なお、同判決の事案では、答申三〇八号のそれよりも対象文書は多かった）。情報公開法について言えば、開示決定等まで一年以上要している事案は、二〇一二年度で一〇六件あるのである。⁽¹⁾

また、こうした限界を超える大量の文書の開示請求は、一月三〇日判決が示す通り、開示請求権の内在的制約といえるだろうが、これを同判決および答申三〇八号のように特定性を欠く場合の一類型と捉えることは、便宜の問題としては理解できるものの、本当にそれでよいかどうかは検討が必要かもしれない。

次に、これとは別に、一月三〇日判決が、こうした内在的制約論に加え、現実的な開示実施の可能性、行政機関の負担という三つの異なる理由付けから、包括請求については原則として特定性を欠くとしている点についてである。同判決は、こうした複合的な理由付けをすることにより、今指摘した純粹な内在的制約論から離れ、むしろ文書特定の実質化を推し進めているといえる（例外が認められているのはそのためだろう）。

これについて、まず、後にも触れるが、大量請求の場合に特定が認められるためには特段の事情が必要だという構造化は、大量請求の問題を文書の特定の有無の問題として捉えるか、権利濫用として捉えるかは別として、判断を合理化する手法として、ありうる考え方と思われる。

しかし、一月三〇日判決および七月二〇日判決では、開示請求者の側の特段の事情を文書特定の問題として検討している。この点について、例えば、膨大な対象文書の中から一定の条件に合致するものを探索して開示するような場合において、探索に実施機関の合理的な範囲を超える労力を要するような場合に特定を欠くなどといった形で文書特定を機能的・実質的に解釈することは認められてよいだろうが、特段の事情という形で請求者側の事情を広く捉えることに無理があり、思わぬハレーションを生まないと限らない。⁽¹²⁾ また、そもそも、大量請求の処理のための行政側の負担と特定の問題は次元の異なる問題であるともいえよう。後に見るように、多数回請求のような事例も視野に入れば、権利濫用法理の援用を避けることはいずれにしてもできないだろう。⁽¹³⁾

内閣府審査会に続き、東京高裁の複数の判決が文書特定の機能的解釈をとったことは、今後の実務への影響が大きいものと思われるが、なお検討すべき点があるようにも思われる。

(4) ただし、否定説もある（松井茂記『情報公開法（第二版）』（有斐閣、二〇〇三年）一四三頁）。

(5) 「情報公開条例の今日的課題」を整理し、権利濫用問題も詳しく取り上げた論考でも、この問題は大量請求との関係で論じられている（藤原静雄「情報共有の政策法務——自治体情報法制の今日的課題」北村喜宣ほか（編）『自治体政策法務』（有斐閣、二〇一一年）四八七頁以下（四九〇

一四九三頁)。

- (6) 総務省行政管理局『詳解 情報公開法』(財務省印刷局、二〇〇一年) 一〇〇頁。
- (7) 宇賀克也『新・情報公開法の逐条解説(第六版)』(有斐閣、二〇一四年) 一三三頁。
- (8) これに対して、濱西隆男「行政法における権利濫用禁止の原則についての覚書」季刊行政管理研究一二二号(二〇〇八年) 三五頁以下(三八頁)は、実際に権利濫用とされることはほとんどないとしながらも、より幅広い類型を挙げ、情報公開請求権の濫用については、「私人の権利行使に適用される比例原則違反」に該当しうる可能性を示唆する。この類型においては、害意がなくても権利濫用となりうるため、本文で引いた見解よりも権利濫用の範囲は広くなりうる。

(9) 行政管理研究センター・前掲注(2) 一七頁「藤原静雄発言」。

(10) 他にも、「労働基準局が保有するもの全て。電磁的記録も含む。」を対象とした開示請求について、文書の特定が不十分であるとしてされた不開示決定を妥当とした平成一七年度(行情) 答申第二八六号などがある。

(11) 総務省「平成二四年度における行政機関情報公開法の施行の状況について」。

(12) 七月二〇日判決の評釈である佐伯彰洋「行政文書公開請求拒否処分取消請求控訴事件 横須賀市」判例地方自治三六五号(二〇一三年) 一六頁以下(一八頁)は、「文書の特定性の要件に権利濫用の法理を持ち込むことになれば、正当な開示請求が阻害されることも危惧される」とする。

(13) 藤原静雄「情報公開請求の拒否と権利濫用」判例セレクト二〇一一「II」(二〇一二年) 四頁。

三 権利濫用法理

(1) 権利濫用の基準

以上に対して、大量請求や多数回請求を、権利濫用法理の問題として捉える方法もありうる。もちろん、この方法は文書特定の機能的解釈による対処と両立しうるわけであるが、多くの自治体では権利濫用法理による対応が中心になっていると思われる。また、上述のように、近年、東京高裁の複数の判決が大量請求問題を文書特定の問題として扱うに至ったため、今後は傾向に変化が見られる可能性もあるが、少なくとも従来は裁判所も大量請求を権利濫用の問題とし

て位置づけてきている⁽¹⁴⁾。

権利濫用法理による対応については、(a)権利濫用の基準が明確でないこと、(b)基準の不明確性と関連して、実施機関が権利濫用法理の援用に躊躇しがちであること、といった問題があると思われる。

情報公開法の解釈としては、前述のように、行政を停滞・混乱させる意思・目的の立証が必要であるとされているが、条例についても同様の解釈を前提に、解釈・運用の手引などにより具体的な判断基準を定めている例がある⁽¹⁵⁾。

例えば、横浜市情報公開条例は二〇一〇年に改正されて権利濫用禁止規定が設けられた(五条二項)が、その「解釈・運用の手引」では、事実ごとに諸般の事情を総合考慮して判断すべきものとされた上で、次のような具体的事例の類型化が行われている⁽¹⁶⁾。

ア 請求者の言動、請求の内容、方法等から、開示請求の目的が文書開示以外にあることが明らかに認められるとき。

(ア) 実施機関の業務遂行を停滞させることを開示請求の目的とすることが明らかに認められるとき。

(例) 特定の課に対して短期間に集中して大量の請求を行う、正当な理由がないのに同一内容についての請求を繰り返すなど、実施機関の業務遂行を停滞させることを開示請求の目的とすることが明らかに認められるとき。

(イ) その他開示請求の目的が文書開示以外にあることが明らかに認められるとき。

(例) 特定職員の誹謗、中傷を記載した請求を繰り返し行う、「自分に逆らったので開示請求してやる」などと発言したのちに特定職員の作成した書類を全て請求するなど、特定職員に対する威圧、攻撃などを開示請求の目的とすることが明らかに認められるとき。

イ 開示を受ける意思のないことが明らかに認められるとき。

(例) 開示決定を受けたにもかかわらず正当な理由なく閲覧等せずに、繰り返し同様の文書を開示請求するなど、請求するだけで開示を受ける意思のないことが明らかに認められるとき。

ウ 開示の実施等において不適正な行為が繰り返されるとき。

(例) 「行政文書の特定に実質的に応じない」、「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する」、「開示日程を一方的にキャンセルする」、「特定の職員による応対を強要する」、「長時間にわたって職員の応対を強要する」、「開示請求することを目的として行政文書等の作成を強要する」などの不適正な行為が同一人からの一連の請求において繰り返し行われているとき。

アは行政を停滞・混乱させる意思・目的が直接的に認められる場合であるが、イヤウもこうした意思・目的が間接的に認定できる場合であって、基本的に妥当な類型化だと思われる。

このような具体的類型化をみると、権利濫用の場合は、請求者と実施機関との間で一定期間の継続的な関係の存在が前提とされていることに気づく。これは、先に述べた特定に欠ける大量請求の場合とは異なる。この場合には、論理の上では、請求が一度限りであつても対応可能である。

また、必ずしも一度の大量の文書の開示請求を行う場合だけではなく、反復して同一内容（これは実質的に同一の内容という趣旨であろう）の開示請求を行う場合も想定されている。特定の有無による対応では、このような場合には対応できない。

したがって、両者は補完関係にあり、適宜使い分けられるべきものである。権利濫用が疑われるような特定請求者は、却下されやすい典型的な大量請求を避け、より巧妙な開示請求をしてくる場合も考えられるので、この場合には権利濫用法理による対応が必要となる。

(2) 権利濫用認定の困難性と審査会の役割

① 大阪市情報公開審査会の二件の答申に即した検討

しかし、権利濫用禁止の明文規定や、その解釈としての類型化がない自治体はもちろん、こうした整備を行った自治体においても、実施機関が実際に個別の事案において権利濫用を認定して請求を却下する決定に踏み切ることが容易でないように思われる。⁽¹⁷⁾ その理由の少なくとも一部には、権利濫用の判断を行うには客観的な事実が必要であるとされる⁽¹⁸⁾ところ、どの程度の事実がどの程度の証拠をもって示されなければならないかが明らかではないということがあると思われる。

確かに、権利濫用による開示請求の却下は、一般法理によって開示請求権を制約するものであるから、十分な客観的な事実によって裏付けられる必要がある。他方で、冒頭に述べたように、真に濫用的な請求についてはこれを適切に排除することが情報公開制度全体の信頼性の確保のために必要である。

こうした状況の打開において、審査会の役割が求められる場面もあると考えられる。⁽¹⁹⁾ この点、当時筆者が委員として参加していた大阪市情報公開審査会の実践が一つの例として検討の素材となりうると思われるので、重要な答申二件につきやや立ち入って紹介・検討する。⁽²⁰⁾

② 答申第三三二二号

二〇一三年三月一五日、権利濫用を認定するとともに、今後の同種の開示請求に対する実施機関の対処方針をも示す答申第三三三二二号を行った。⁽²¹⁾

大阪市では、二〇一〇年度以降、特定の数名の市民からの公文書開示請求や個人情報開示請求が急増していた。特に、

本件答申に関係する特定請求者は、情報公開だけでも二〇一〇年度から二〇一二年度で約四一〇件の開示請求、そして、約三三〇件の不服申立てを行っていた。その背景には、行政サービス利用をめぐる市の窓口とのトラブルがあり、自らの主張が容れられないことの不満の表明手段の一つとして、直接又は間接的に関係する市の部署に開示請求を行っていたものと見受けられる。こうした背景事情は、濫用が疑われる情報公開・個人情報開示請求にしばしば見られるものだろう。⁽²²⁾

大阪市情報公開審査会は従前、こうした大量の不服申立てについて、通常の案件と同様、個別に審査・答申を行っていたが、答申第三三三二号においてはそれを改め、相互に関係する開示請求を七つの類型に区分し、合計一一六件の不服申立てについて一括して答申を行ったものである。

答申第三三三二号に関わる開示請求は、既に開示請求が行われた文書を求めるものや、職員との折衝の際に職員が行った言動の根拠となる文書を求めるもの、あるいは所管外の事務に関する文書を求めるものであり、いずれも不存在であることが明白なものであった。そのため、同答申においては、簡易な判断で原決定妥当とする判断を行うとともに、「今後の対応について」という項を設けて以下のような判断を行った（別表への参照がありやや分かりにくい⁽²³⁾が、趣旨は理解可能と思われるので別表は省略する。詳細は答申原文（注（21））を参照されたい）。

今後、同じ異議申立人から、別表1、2及び6(エ)欄に記載の旨の公開請求が改めてなされた場合はもとより、下記(1)から(3)について公開請求がなされた場合には、情報公開制度の趣旨から著しく乖離しており、権利の濫用と解されることから、実施機関は当該公開請求を却下すべきである。

- (1) 第5の3に記載の本件各事業者に関して消費者センターに行った消費生活相談に起因する本件各事業者そのものについての可否の判断や総務省所管の法令など明らかに消費者センターの所管外業務に関すること

- (2) 第5の4に記載の主治医への照会に係る生活保護業務の手續に關すること
- (3) 第5の8(1)アからウに記載のそもそも明白に存在しないと考えられる根拠に關すること

大阪市情報公開条例には権利濫用に關する明文規定は存在しないが、答申によるこうした指示により、実施機關の關係部署は簡易な判断で権利濫用による却下決定を行うことができると思われる。

他方、一度は審査会での慎重な判断を経た上で、一定の射程を定めて指示を行っていること、また、新たな却下決定に対する不服申立ても当然可能であることから、却下決定の濫用には歯止めがかけられていると考えられる。なお、このような指示がなくても、先例ができたことで同様の開示請求に対して実施機關は却下決定を行うことが容易になると思われるが、歯止めという観点からこうした指示には意義があると思われる。

こうした手法の効果については、反復して開示請求を受ける担当部署の負担が軽減されたことや、審査会による同種案件の審理ポイントが絞り込まれることなどによる審理の効率化といった点では有効であったが、他の内容の開示請求にシフトするなど、当該請求者の開示請求自体が抑制されたわけではないことも指摘されており、万能とはいえないようである。⁽²⁴⁾

③ 答申第三六四号

答申第三三二二号では、同一の開示請求者が極めて多数の開示請求を行う中、同一文書の反復的な請求や不存在であることが明白である文書の反復的な請求が問題となったものであり、権利濫用の認定についてはそれほど立ち入った判断が行われなかった。これに対して、答申第三六四号(二〇一四年三月二六日)では、この点が中心的な問題となった。

本件で開示請求の対象となったのは、住吉消防署に保管されている消防設備点検報告書(およびそれに付屬する一切の

情報)、および住吉区内の建物の建物定期点検報告書全部(およびそれに付属する一切の情報)であり、前者は概算で約八万枚、後者は約一万枚であり、開示決定までにそれぞれ約七年および二年を要することが見込まれる大量請求の事案である。これに対して各実施機関(大阪市消防長および大阪市長)は、対象となる文書が広範かつ著しく大量であり、実質的に特定ができないことを理由に補正依頼を行ったが拒否されたため、不特定を理由に却下決定を行った。

本件の背景には、開示請求者(答申第三三三二号とは別人)の居住する建物に係る消防用設備等点検結果報告書および建物定期点検報告書に虚偽記載があると主張し、大阪市消防局および都市計画局に同建物の所有者および管理会社に対する是正指導を行うように求めて縷々折衝を行っていたことがある。また、同じ背景事情のもと、開示請求者は他にも十数件の開示請求を行っている。この中には大量請求と呼ぶるものも二件含まれるが、これらについては期限の特例を適用して開示決定がなされたものの、答申第三六四号に関する口頭意見陳述において審査会委員から指摘を受けるまで開示の実施を受けていなかった。

答申第三六四号は、結論として権利濫用を認定し、さらに、答申第三三三二号と同様、今後の同種文書の開示請求について特段の事情のない限り却下すべきとの指示を行っている。なお、この際、「公開請求の対象となる公文書の多寡にかかわらず」と述べている点も重要であるが、まずは権利濫用の判断について見る。

答申は、権利濫用の有無について、(a)各実施機関との間になされた自身が居住する建物に関する措置および開示請求をめぐる折衝における請求者の言動、(b)本件各開示請求の目的、(c)補正依頼への対応、(d)過去の開示決定に対する開示実施に対する態度、といった観点から検討している。

特徴的な点のみを指摘すると、(a)について審査会は、各実施機関による折衝の際の請求者の言動の記録に基づき、自身の居住建物に係る要求が認められるのであれば開示請求は取り下げてもよい旨の発言があったなどの事実認定を行っており、客観的な証拠を重視する姿勢を示しているといえる。

(b)について、請求者は、自身が居住する建物と同様の問題が存在するか確認するために本件各請求を行っていると主張し、請求の目的の正当性を主張した。しかし審査会は、請求に係る文書を入手したとしても現実的にそのような調査を行って目的が達せられる可能性は著しく低いとして、請求内容と主張される目的との関連性を否定した。

(c)について答申は、次のように述べている。

一般論としては、不服申立人が主張するとおり、公開請求の対象となる公文書が極めて大量であることだけをもって直ちに対象文書の特定が不十分であるということはできない。また、情報公開制度は公開請求の目的を問わない制度である。しかし、極めて大量の公文書の請求への対応が実施機関に多大な負担となることを考慮すると、そのような公開請求がなされた場合には、実施機関は公開請求者に対し、公開請求の趣旨を確認し、適切な範囲への絞り込み等、任意の協力を依頼することが許されると解すべきである。本件の補正依頼は、条例第六条第二項（情報公開法四条二項に相当）にいう補正にあたるかどうかはともかく、上記のような趣旨の協力依頼として理解することができる。

また、別な箇所では、次のように述べている。

上記ア（上記引用部分）のとおり、各実施機関が行う補正依頼について、不服申立人に協力義務があることまでは言えない。

しかしながら、不服申立人は、不必要な公開請求は、大阪市にとっても自身にとっても、時間と経費等の浪費である旨を主張しており、当該補正に応じることで自身が公開を求めている文書を迅速に閲覧できる状況であるにも

かわらず、不服申立人には、真摯に公文書の絞り込みに協力しようという姿勢が窺えないこと、さらには上記イのとおりに本件関連請求に係る公文書の閲覧を積極的に行っていないという事実を踏まえると、当審査会としては、不服申立人が真に公文書の公開を求めているのかについて疑念を抱かざるを得ない。

私見によれば、この二つの引用部分のうち前者ではまず、少なくとも本件のように開示請求に係る文書が大量ではあっても単一の種類である場合には、包括的な請求であることをもって特定に欠けると判断することは困難であることを指摘している。また、より重要なことは、今述べた理由により請求は不特定ではない（したがって不特定であることに基づく補正依頼はできない）が、大量請求については請求者への協力を求めることができる点である。後者の引用部分では、これは請求者に協力義務があるとまでは言えないとしているが、これも私見によれば、正当な理由なく協力をしないという事実は、条例四条の利用者の責務規定を介して、権利濫用を認定するための有力な要素となりうると思われる。

以上のように、本件各開示請求は、典型的な権利濫用の事例といえることができるが、審査会としては、客観的な証拠に基づいて多方面から慎重な判断を行ったと言うことができよう。

答申第三六四号では最後に、今後の対応について、本件各請求が条例の趣旨から著しく乖離した不適正な請求であることが明白であることを踏まえると、同一または類似の文書の開示請求がなされた場合には、開示請求の対象となる文書の多寡にかかわらず、特段の事情がない限り却下すべきであるとしている。

「文書の多寡にかかわらず」という点は、権利濫用に基づく却下を避けるために少量の開示請求を行うことが想定されたためであるが、個別に見れば大量ではない文書の開示請求を行うことも権利濫用に該当するかについては異論もありうるかもしれない。しかし、私見によれば、このような開示請求であっても、上述のような背景事情から派生した一

連の請求の一部として捉えられるのであり、かつ、答申によって不当要求を貫徹する目的での請求であることが認定されているのであるから、権利濫用に該当すると見るのが可能であると思われる。

- (14) 本文で言及した二件の東京高裁判決の原審はいずれも文書不特定とは言えないとした上で、権利濫用を認めている（横浜地判二〇一〇年一〇月六日判例自治三四五号二五頁、東京地判二〇一一年五月二六日訟月五八巻二四四一三二頁）。その他の裁判例については、藤原・前掲注(5)四九一頁注一七を参照。

- (15) 行政透明化検討チーム「情報公開制度の改正の方向性について」に関する論点整理（三訂版）（二〇一〇年）でも、濫用的な開示請求についてはガイドラインを作成し、請求窓口において請求拒否手続で対応し、その適法性については不服申立手続等での事後的な判断に委ねるということではどうか、との指摘がある（二一頁）。

- (16) 「横浜市の保有する情報の公開に関する条例の解釈・運用の手引（改訂版）」（二〇一〇年）五条二項の解説。

- (17) なお、権利濫用による却下決定に対する不服申立てが可能であり、通常の不開示決定と同様に審査会への諮問がされなければならないことは、解釈論上も理論上も当然である。

- (18) 三宅弘「『大量の情報公開請求と却下』問題」自治体法務研究二〇一四・春（二〇一四年）五三頁（五七頁）。

- (19) 行政透明化検討チーム・前掲注(15)二頁では、「請求窓口で適正な運用ができないのであれば、請求拒否にあたり、情報公開・個人情報保護審査会が公文書管理委員会に諮問する手続を設けてはどうかとする意見もあった」との指摘がある。これは、不服申立てを待たずに開示決定等に先立って審査会が関与するという趣旨かと思われるが、時間的な制約により事前に審査会が介入することは困難だろう。

- (20) なお、大阪市以外にも、近年、権利濫用を認めた審査会答申として、管見の限りでは、熊本県情報公開審査会二〇〇二年二月二日答申（第七七号）[<http://www.pref.kumamoto.jp/uploaded/attachment/8821.pdf>]、札幌市情報公開審査会（当時）二〇〇五年三月二九日答申（第五〇号）[<http://www.city.sapporo.jp/somu/kokai/documents/toshin50.pdf>]、横浜市情報公開・個人情報保護審査会二〇一一年八月一日答申（第九五一号）[<http://www.city.yokohama.lg.jp/shimin/shiminjoho/shinsakai/toshin/data/toshin951.pdf>]のほか、個人情報開示請求について、内閣府審査会二〇一四年三月一七日答申（行個二一〇号）や東京都個人情報保護審査会二〇一四年六月二三日答申（第三六四号、三六五号）[<http://www.metro.tokyo.jp/NET/KONDAN/2014/06/40c6b200.htm>]がある。なお、個人情報開示請求権の濫用については、やや異なる考慮も必要かと思われるので、本稿では直接の検討対象とはしない。

- (21) 大阪市情報公開審査会答申第三三三三号（<http://www.city.osaka.lg.jp/hodoshiryō/somu/0000210154.htm>）。この答申の背景やその後の状況などについては参照。宮之前掲「濫用的な情報公開請求への大阪市の対応について」季報情報公開・個人情報保護五一号（二〇一三年）三一頁以下。

- (22) 藤原・前掲注(5)四九〇頁。勢一智子「情報公開・個人情報保護条例における開示請求制度の現状と課題 福岡地域における制度運用状況か

ら」(二〇〇九年)も、開示請求が苦情処理の代替ルートとして利用される現状を踏まえ、運用の改善策について論じている。コミュニケーションの改善などに務めることはもちろんであるが、開示請求を権利濫用だとして却下する場合もある。また、最終的には、行政対象暴力の域に達しているとして、架電や面会強要等を禁止する仮処分を裁判所に申請するなど毅然とした態度を示すことが必要になる場合もある(以上について参照、宮之前・前掲注(21)三三―三四頁)。

- (23) 実際、この答申による指示に基づいた却下決定に対する不服申立てについて、この指示の射程内かどうかについて答申が行われている(答申第三五四号 [<http://www.city.osaka.lg.jp/somu/page/0000243540.html>]、第三五六号 [<http://www.city.osaka.lg.jp/somu/page/0000243552.html>]、第三六八号 [<http://www.city.osaka.lg.jp/somu/page/0000243554.html>])。

- (24) 宮之前・前掲注(21)三六頁。

四 制度的対応の試み

(1) 濫用禁止規定

本節では、制度的対応の試みについて若干検討する。

まず、濫用禁止規定について、条例については先に少し触れたので、情報公開法改正案について触れる。そこでは、(両者をリンクさせるべきではないという考え方も含め)手数料制度の改正との関係で濫用対策が議論された。すなわち、制定過程において開示請求手数料を原則として廃止するとともに、開示実施手数料も引き下げる方向性が示されたこと⁽²⁵⁾で、濫用的な開示請求への懸念が生じ、濫用禁止規定の明文化の是非が論点となった。

結局、法案においては、手数料については上述の通りの方向となり、他方、五条柱書にただし書きが追加され、開示請求が権利濫用(又は公序良俗に反する)と認められる場合には開示義務がないこととされた。

そして、具体的にはガイドラインの作成が想定されていたようであり、この点では先に横浜市の事例に即して紹介したのと同様である。

ガイドライン方式の場合、横浜市のように具体的な類型化を行って公表することが必要だと思われるが、上述の通り、それだけでは実際に具体的な事案で権利濫用の判断に踏み切ることが難しい場合もありうる。そのため、審査会での判断事例もフィードバックしつつ、実際の判断のためにはどのような資料を揃えればよいのかなどの実務的な手順を情報公開部局が中心になって周知するなどの措置が必要かと思われる。

(2) 手数料予納制度

情報公開法改正案が新機軸を打ち出したのは、大量請求の場合の手数料の予納制度である。すなわち、期限の特例を適用する場合に、当初の開示決定の期限内に開示請求に係る文書の相当部分について開示決定等をした場合には、開示請求者は、残りの文書の全部を開示とした場合の開示実施手数料の額の範囲内で政令により定める額を予納しなければならぬとする一六条五項の規定である。

確かに、このような予納制度がおかれれば、大量請求に対しては効果的な対応が可能であると思われる。実際、和歌山県ではこれに追隨する条例改正を行って⁽²⁶⁾いる。他方、既に述べたように、濫用的な請求には大量請求だけではなく多数回請求もあるのであり、予納制度も万能ではない。この点は窓口業務の多い市町村と国・都道府県とでは事情が異なる可能性もあるが、市町村が予納制度を設けようとする場合には留意が必要かと思われる。

(25) 行政透明化検討チーム・前掲注(15)二〇一頁。

(26) 和歌山県情報公開条例は二〇一二年に改正され、国の法案と同様の予納制度を設けた(一八条四項)。同条例については参照、横田明美「和歌山県情報公開制度改革」季報情報公開個人情報保護四八号(二〇一三年)二頁。

五 おわりに

本稿では、濫用的な情報公開請求について若干の検討を行ってきたが、そのまとめをもって結びに代えたい。

まず、濫用的な情報公開請求を放置することは、情報公開制度自体への職員および住民の信頼を揺るがす恐れがあり、ひいては制度全体に対する深刻なリスク要因となることである。

次に、したがって、真に濫用的な請求には適切に却下決定を行いうると同時に、却下決定の濫用を許さないような方策が条例解釈論や制度改正論においても求められる。

濫用的な情報公開請求については、大量請求の場合と多数回請求の場合がありえ、大量請求については、文書の特定を欠くとして対処することも考えられるものの、多くの場合は権利濫用に基づく却下を検討すべきである。

権利濫用については判断基準が曖昧であるという問題があるが、ガイドラインや実務的な努力で明確化を図るべきである。また、審査会での判断の際には、特に大量請求については判断の構造化を図りうる可能性がある。

この点を敷衍すれば、大量請求の場合には利用者の責務条項などに基づいて絞り込みに協力を求め、その拒否の場合の正当な理由を問題にするという形で大量請求の場合の権利濫用の判断を構造化することが可能かもしれない。そして、情報公開制度は開示請求の目的を問わない制度であり、通常の不服申立て審査においては、請求の目的が必ずしも明らかにならないが、権利濫用が疑われる場合には、このような判断構造化によって正当な理由を要求し、理由を争点化できることもこうした構造化のメリットだといえる。

他方、多数回請求の場合には総合的な考慮が必要であって判断の構造化は困難だろうが、ガイドラインや実務的な努力で明確化を図るほか、審査会答申の工夫などを通じて適正な判断を確保する体制を整えることが期待される。

(付記) なお、筆者は京都市情報公開・個人情報保護審査会、大阪市個人情報保護審査会等の委員を務めており、また、過去にも

大阪市情報公開審査会（二〇一一年四月から二〇一四年三月まで）等の委員であつたが、本稿で述べているのはもちろん個人的な見解である。