

「不適正な大量請求に対する取扱い要綱」の見直しについて

1 「不適正な大量請求に対する取扱い要綱」について

「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。以下「県要綱」という。）は、行政文書公開請求において不適正な大量請求が行われた場合の取扱いを定めた要綱であり、神奈川県情報公開運営審議会（現在の神奈川県情報公開・個人情報保護審議会の前身）からの平成 14 年 3 月 22 日付け「例外的な大量請求に対する取扱い方策について（報告）」（以下「審議会報告」という。別紙①）を受けて制定されたものである。

2 県要綱の制定の経緯

審議会報告は、県要綱の制定の経緯について次のように記している。

「平成 12 年 4 月の新たな情報公開条例施行後において、県庁の特定部局のファイル基準表に記載されたすべての行政文書（量的には文書保存用段ボールで 200 箱程度）を公開請求する事例がありました。…この事例では、すべての文書について諾否の決定を終了するまでには、請求時点から数年を要すると考えられます。

このような事態は、情報公開制度の本来の趣旨や県民の健全な常識から考えれば、やはり異例・異常なことと言わなければならないと思います。

当審議会としては、第 9 期の報告書でも、例外的な大量請求については、これに厳正に対処する方策を検討すべきであるとしたことから、部会を設置して対処方策を検討してきましたが、このたび審議会としての結論がまとまりました。」（「1 はじめに」）

その上で審議会報告は、条例第 22 条（現条例第 28 条）が、「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。」と規定していることを踏まえ、異例な大量請求事案に対しては請求拒否の対応を行うことが適当との判断を示し、その内容を要綱として定めるべきものとした。

3 県要綱の概要（別紙②）

県要綱は、①不適正な大量請求を 3 つの類型に分け、②当該類型ごとに請求を受けた実施機関が請求者に対して求める第一次的な要請の内容を定め、③当該要請に請求者が従わない場合、公開拒否決定等を行うものとしている。

なお、これまで県要綱に基づいて公開拒否決定等を行った事例はない。

4 裁判例及び国・他自治体の対応について

(1) 裁判例（別紙③）

別紙③は、情報公開請求権の濫用が論点となった4つの裁判例（県要綱制定以降のもの）を取り上げたものである。これらの裁判例に概ね共通する特徴として、次の点が挙げられる。

- ア 情報公開請求権の濫用を理由に請求（開示）を拒否することについて、法律や条例上の明文規定の存在は必須とされていないこと（例えば、裁判例③や④では、明文規定がなくとも、一般法理（権利濫用禁止の法理）により許容されるとされている。）
- イ 情報公開請求権の濫用に当たるか否かは、諸事情（開示請求の目的、態様、業務への支障等）を総合的に勘案して判断するものとしていること（例えば、裁判例①では、請求された行政文書の量は膨大であるものの、請求を受けた行政機関における平素の行政文書の管理体制や請求者の請求目的を勘案し、結論としては情報公開請求権の濫用には当たらないと判断されている。）

(2) 国及び他自治体の対応（別紙④）

別紙④は、国及び他の自治体（東京都及び横浜市）における情報公開請求権の濫用への対応を示したものである。国は「審査基準」、東京都は「ガイドライン」、横浜市は「条例」という形で、それぞれ異なる形式で情報公開請求権の濫用への対応を行っているが、判断基準の内容としては、個別具体の諸事情（開示請求の内容、態様、業務への支障等）を総合的に勘案して判断するという点では共通しており、(1)で示した裁判例の判断基準にも概ね沿った内容になっていることが認められる。

5 県要綱の見直しの必要性

審議会報告のとおり、県要綱は、県の特定部局が「異例・異常な」大量請求を受けてその業務に著しい支障が生じた事態を契機として制定されたものであるが、次の理由から見直しが必要と考えられる。

- (1) 前述のとおり、県要綱制定以降の裁判例では、情報公開請求権の濫用に当たるか否かは、個別具体の諸事情（開示請求の目的、態様、業務への支障等）を総合的に勘案して判断することが標準的となっている。
- (2) 一方、県要綱は、「不適正な大量請求」として3つの類型（①害意ある大量請求、②請求対象文書が特定されない大量請求、③超大量請求）を定め、これらの類型ごとの対応を定めている。
- (3) しかし、実際に行われる濫用的請求を、県要綱のように3つの類型のいずれかにあてはめて対応することは困難であり、むしろ、この3つの類型でも示されている事情（害意の有無、請求対象文書の特定の困難度、対象文書の量）等を総合的に勘案して判断することが現実的である。これは、要綱制定以降の裁判例で示されている判断基準にも適合的な考え方であると考えられる。
- (4) 情報公開請求権の濫用を理由に請求（開示）を拒否するケースについては、既に請求

者との間で紛争状態が生じていることが想定され、訴訟にまで発展する可能性も十分に考えられるため、情報公開請求権濫用の判断基準は、訴訟にも耐えうるもの（＝裁判例に沿った基準）とすることが必要と考えられる。

6 見直し後の判断基準について

以上の点を踏まえ、今後、情報公開請求権の濫用に当たるか否かについては、次の(1)及び(2)の要素を総合的に勘案して判断するものとする。なお、情報公開請求権の濫用に当たる場合には、行政文書公開拒否決定（条例第10条第3項）を行うものとする。

(1) 実施機関の業務への支障

実施機関の業務への支障の有無・程度については、請求された行政文書の量のみを基準に判断せず、行政文書の性質（公開・非公開の判断の容易性など）、実施機関における行政文書の管理状況（特定の困難度など）、業務体制（請求事務の処理に当たっての新たな人員配置の必要性など）及び他の県民等が被る不利益（当該請求への対応によって実施機関の事務が停滞し、他の請求者の請求処理に遅滞が生じるなど）も踏まえて判断するものとする。

(2) 請求者の請求態様及び請求の目的

次のア～オに掲げるような事情から、請求者に条例の目的に則った請求をする意思が認められず、実施機関の業務に支障を及ぼすことを主な目的としているか否かを判断する。

- | | |
|---|---|
| ア | 行政文書公開請求書の記載内容が趣旨不明等の理由により、請求の対象となる行政文書を合理的な範囲に特定することが困難であること |
| イ | 実施機関が請求者に対し、行政文書の特定に参考となる情報を提供した上で、行政文書の特定に必要な協力を求めているにもかかわらず、請求者が正当な理由もなくこれを拒否していること |
| ウ | 請求者が従前にも同一又は同趣旨の請求を繰り返していること |
| エ | 請求者が諾否決定に係る行政文書の開示の実施を受けないこと |
| オ | 実施機関の職員等に対する不適切な言動が繰り返されていること |

7 見直しの方法について

要綱は廃止し、今回の見直し内容については、「神奈川県情報公開条例の解釈及び運用の基準」（以下「県解釈運用基準」）に、「濫用的請求への対応指針（ガイドライン）」として盛り込むこととする。

（理由）

- (1) 「要綱」という形式を維持することは、情報公開請求権を内部要綱で制限しているかのような誤解を招くおそれがある。
- (2) 一方、条例改正（権利濫用条項の創設）により対応するという方法も考えられるが、①前述の裁判例で示されているとおり、情報公開請求権の濫用を理由に請求（開示）を拒否することについては、法令上の明文規定はなくとも一般法理（権利濫用禁止の法理）により許容されること、②条例に権利濫用条項を設けたとしても、条例自体に設けられるのは抽象的な規定にとどまり、具体的な判断基準については、審査基準やガイドラインといった形式で設けざるを得ないと考えられること（例：横浜市）から、条例化までの必要性は認め難い。
- (3) 以上の点から、見直し内容については、「対応指針」（ガイドライン）の形で県解釈運用基準に盛り込むこととする。

【参考資料】

- ① 「不適正な大量請求に対する取扱い要綱」（神奈川県）
- ② 「開示請求における権利の濫用についてのガイドライン」（東京都）
- ③ 「横浜市情報公開条例の解釈・運用の手引き」（抜粋）
- ④ 「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」（総務省）