

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



平成14年3月22日

神奈川県知事 岡崎 洋 殿

神奈川県情報公開運営審議会
会 長 磯 部 力

例外的な大量請求に対する取扱い方策について(報告)

1 はじめに

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。

これについて、実施機関は、対象文書が特定されており、また明らかな害意が認められるわけではないこと等から、条例第10条第5項(いわゆる特例延長)を適用し、請求に係る行政文書のうち諾否決定ができた分を、その都度、閲覧に供しています。この結果、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ところから、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。

本件については早急に対策が取られることが望ましいと考えるので、中間報告書として提出することとします。

2 例外的な大量請求の取扱い方策

これまでの取扱いとしては、請求された行政文書が膨大な量に及び、かつ、処理手続きに多大な日数が必要である場合には、実施機関は、請求書を受領する前の段階で、請求者に対し、大量請求をしなければならない必要性を確認するとともに、事務執行上の支障についても説明し、抽出請求や分割請求などを要請する等の努力をしてきました。

他都道府県においては、「この条例に基づく行政文書の開示を請求する権利は、これを濫用してはならない。」との規定を有している条例もありますし、国の情報公開法の解説でも、「行政機関の事務を混乱、停滞させることを目的とする等開示請求権の本来の目的を著しく逸脱したような開示請求は、権利の濫用として請求を拒否できるものと考えられる。」とし、例外的な大量請求は拒むことができるとされています。

しかしながら、請求に係る害意の立証等が困難なことから、現実的には、その適用は難しいという実情にあります。

本県条例においても、その第22条で、「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。」と規定しています。

この規定は、いわゆる努力義務を定めた規定と解されますから、これをもって直ちに、例外的な大量請求を拒否する直接の根拠とすることは難しいと思われませんが、情報公開制度の健全な運用を確立するという条例の根本的な趣旨にかんがみれば、今後はこれらの異例な大量請求事案に対しては、次のような方針で臨むことが適当と考えます。

(1) 害意ある大量請求

まず、実施機関の事務遂行能力を減殺させることを目的としたり、特定の個人を誹謗、威圧し、又は攻撃することを目的とするなど、その大量請求に係る害意が認められるものについては、明らかな権利の濫用として、請求を拒否すべきものと考えます。

(2) 請求対象文書が特定されない大量請求

また、「〇〇課(所)の書類全部」というように、請求対象が特定されない大量請求については、直ちに請求を拒否してはならず、条例第9条第2項に基づき相当の期間を定めて、その補正を求める必要があります。

この場合、実施機関は、補正の参考となる情報を提供するなど、請求者が要件を充足できるよう努めなければならないと考えます。

なお、それでも要請に応じないときは、行政手続条例第7条の規定による、要件を欠く請求として、条例第10条第1項に基づき請求を拒否すべきものと考えます。

(3) 超大量請求

本県条例では、公開請求に係る行政文書が著しく大量である場合には、条例第10条第5項の規定により、相当部分を60日以内に諾否決定をし、残りの行政文書については相当の期間内に諾否決定をすればよいこととされています。

この規定は、たとえ相当な量にわたる公開請求であっても、時間をかけて対応すれば、合理的な期間内に終了するような「通常の意味での大量請求」のケースを想定していたものと考えられます。

しかしながら現実には、冒頭に述べたように、実施機関に対し、異常なほどの長期に渡り、文書保管、諾否回答義務等の過大な事務的負担を生じさせている請求事例が生じています。

そこで、本県条例が本来想定していなかったところのこのような異常な大量請求を、通常の意味での大量請求と区別するために、以下では「超大量請求」と呼ぶことにした上で、こうした超大量請求への対応につき、条例第10条第5項の解釈・運用方針をはっきりさせておく必要があると考えます。

まず情報公開制度が、社会通念上妥当と認められる公開請求に対応していくものとして構築されており、実施機関の職員数や財政措置等に限度がある以上、請求権の行使は、

量的には自ずから一定の合理的な範囲、つまりは条例第 10 条第 5 項の「相当の期間」で対応できる範囲内のものになると考えられます。

しかし、超大量請求には、この社会通念上当然の合理的な範囲を大きく超える部分、つまり「相当の期間」内に諾否決定をなしえない部分が含まれていると考えざるを得ません。

従って、超大量請求については、条例第 10 条第 5 項に基づき 60 日以内に一部を分割して諾否決定をし、それ以外の残りの請求については、条例で予定している請求権の行使の範囲を超える請求として、条例第 10 条第 1 項に基づき請求を拒否することが相当であると解されます。

この場合、上記のような解釈・運用は、情報公開を請求する権利に新たな制限を付加するものとして条例の形式にしなくてよいかという論点が生じますが、上記のように、超大量請求に対する拒否決定は、条例第 4 条の公開請求権に新たな制限を付加するものではなく、条例第 22 条の「利用者の責務」にかんがみた権利の内在的制約を画定する措置にほかなりません。その上、超大量請求が生じるのは極めてまれなケースであると考えられます。

これらの点を総合的に考慮すると、結論的には必ずしも条例に明記される必要はないと解されますし、また同じ理由で、そうした異例な拒否決定の様式については、条例施行規則に定めるよりも、運用の内規である「要綱」で定めることが相当であると考えます。

なお、条例第 10 条第 5 項にいう「相当の期間」ですが、県が文書保存期間として定めた最短期間が 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、また他の業務との関係等を総合的に考慮すると、「公開事務処理におおむね 1 年程度を要すること」を、超大量請求の判断の目安とすべきであると考えます。ただし、この「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ありません。

3. まとめ

以上をまとめると、制度運用の内規である「要綱」において、次のような事項を定めておくことが適当と考えられます。

(1) 害意ある大量請求

明らかな害意が認められる大量請求については、請求の取下げを要請することとし、請求者が要請に応じない場合は、権利濫用として、条例第 10 条第 1 項に基づき、請求を拒否すること。

(2) 請求対象文書が特定されない大量請求

請求対象文書が特定されない大量請求については、条例第 9 条第 2 項に基づき相当の期間を定め、また補正の参考となる情報を提供したうえで、その補正を求めることとし、請求者が補正に応じない場合には、要件を欠く請求として、条例第 10 条第 1 項に基づき、請求を拒否すること。

(3) 超大量請求

ア 超大量請求については、抽出請求や分割請求を要請するが、請求者が要請に応じない場合は、条例第10条第5項に基づき60日以内に一部を分割して諾否決定をし、それ以外の残りの請求については、条例で予定している請求権の行使の範囲を超える請求として、条例第10条第1項に基づき請求を拒否すること。

イ 「相当の期間」は、おおむね1年を目安と考えるべきであること。

ただし、残余部分が少しの場合など特段の事情があるときは、拒否決定とすることなく、対応すべきであること。

ウ 拒否決定する場合の様式を新たに定めること。(様式としては別紙様式が考えられる。)

エ 実施機関において現に抱えている超大量請求事案についても、基本的には上記の考え方を適用すべきであること。

超大量請求に対する諾否決定の通知書

年 月 日

様

神奈川県知事 印

年 月 日に行われた行政文書の公開請求については、そのすべてについて諾否決定することにより事務の遂行に著しい支障が生ずるおそれがあるため、神奈川県情報公開条例第10条第1項及び第5項に基づき、次のとおり決定します。

- ・請求のありました行政文書のうち、〇〇に係る部分については、月 日まで諾否の決定期間を延長します。
- ・残りの請求については、同条例第10条第5項の範囲を超えているため、公開を拒みます。

なお、この処分に不服がある場合は、この処分があったことを知った日の翌日から起算して60日以内に神奈川県知事に対して異議申立てをすることができます。

公開請求に係る行政文書の内容	
諾否の決定を延期した行政文書	(上記〇〇に係る部分を記入)
事務担当室課所	

(案の1)

不適正な大量請求に対する取扱い要綱

1 趣旨

この要綱は、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について定めることとする。

2 取扱い

(1) 害意ある大量請求

- ア 実施機関の事務遂行能力を減殺させることを目的としたり、特定の個人を誹謗、威圧し、又は攻撃することを目的とするなど、明らかな害意が認められる場合は、請求の取下げを要請する。
- イ 請求者が要請に応じない場合は、権利濫用として、神奈川県情報公開条例（以下「条例」という。）第10条第1項に基づき、公開を拒否するものとする。

(2) 請求対象文書が特定されない大量請求

- ア 「〇〇課（所）の書類全部」というように、請求対象が特定されない大量請求の場合は、条例第9条第2項に基づき相当の期間を定めて、その補正を求める。
- イ 請求者が補正に応じない場合は、当該請求は要件を欠く請求として、条例第10条第1項に基づき、公開を拒否するものとする。

(3) 超大量請求

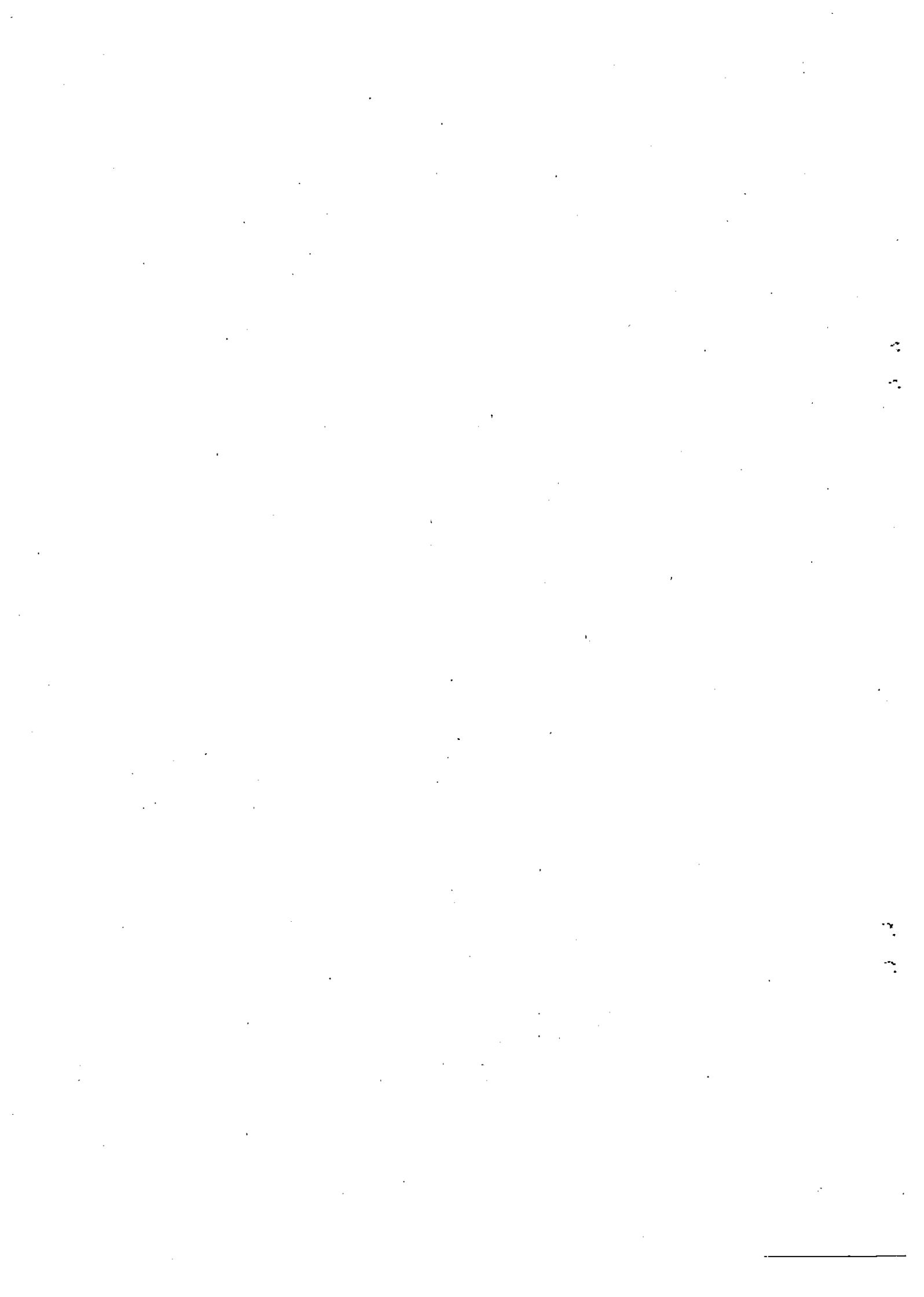
- ア 請求された対象文書は特定されているものの、その量が膨大で、担当者がその担当業務を遂行しながら、すべての行政文書について諾否の決定をするにはおおむね1年以上の期間を必要とするような場合は、請求書を受領する前に当該請求をしなければならない必要性を確認するとともに、事務執行上の支障を説明し、抽出請求や分割請求など適切な請求にしてもらうよう要請する。
- イ 請求者が要請に応じない場合は、相当の部分を60日以内に諾否決定し、残りの部分は条例で予定している請求権の行使の範囲を超える請求として、条例第10条第1項に基づき公開を拒否するものとする。

~~この場合は、請求があった日から起算して15日以内に別記様式により請求者に通知する。~~

- ウ なお、「1年」の期間は一応の目安であり、残余部分が少しの場合など特段の事情があるときは、拒否することなく対応するものとする。

附 則

この要綱は、平成14年4月1日から施行する。



超大量請求に対する諾否決定の通知書

年 月 日

様

神奈川県知事

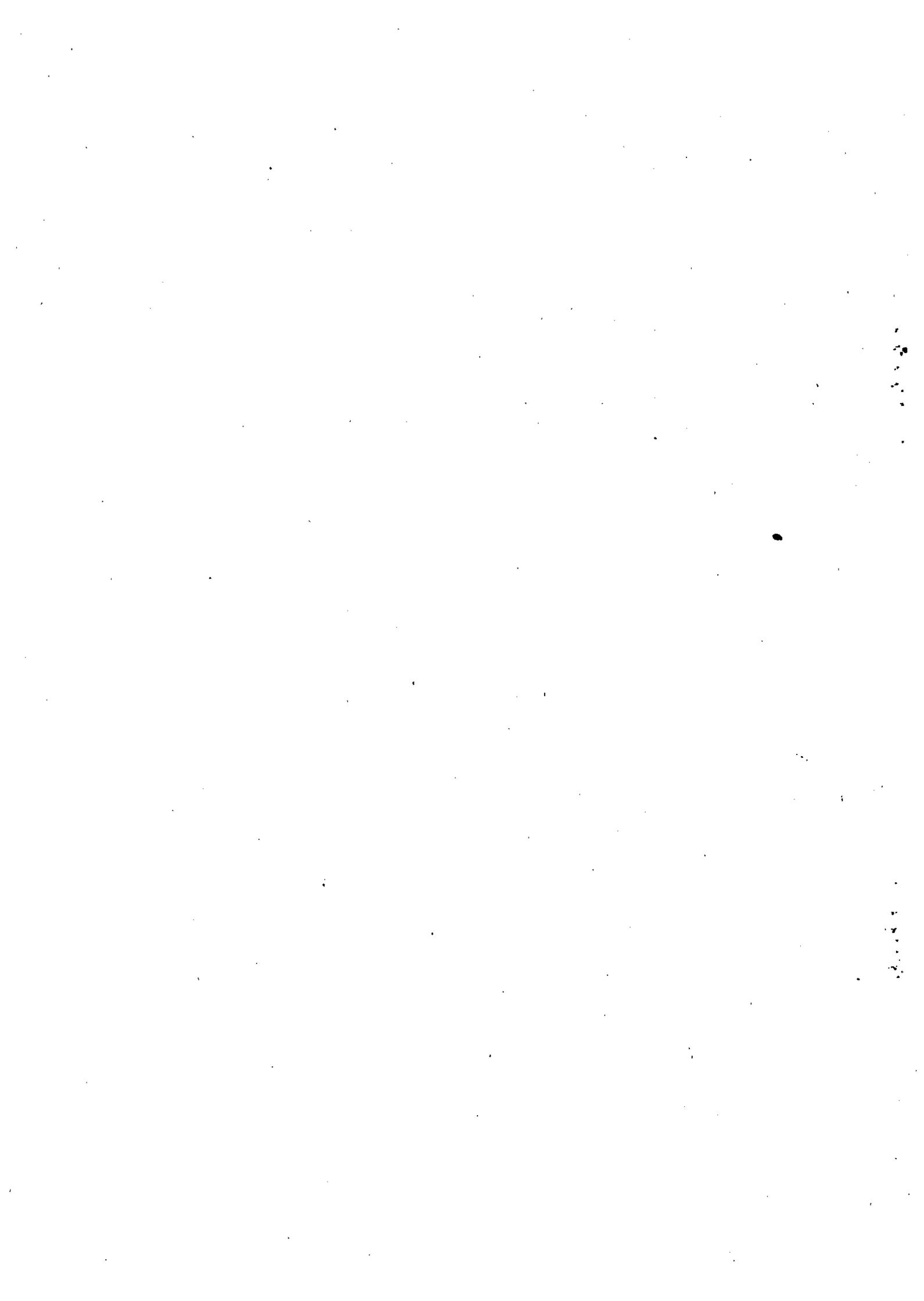
印

年 月 日に行われた行政文書の公開請求については、そのすべてについて諾否決定することにより事務の遂行に著しい支障が生ずるおそれがあるため、神奈川県情報公開条例第10条第1項及び第5項に基づき、次のとおり決定します。

- ・請求のありました行政文書のうち、〇〇に係る部分については、月 日まで諾否の決定期間を延長します。
- ・残りの請求については、同条例第10条第5項の範囲を超えているため、公開を拒みます。

なお、この処分不服がある場合は、この処分があったことを知った日の翌日から起算して60日以内に神奈川県知事に対して異議申立てをすることができます。

公開請求に係る行政文書の内容	
諾否の決定を延期した行政文書	(上記〇〇に係る部分を記入)
事務担当室課所	



(案 の 2)

情公第 4 号
平成 24 年 4 月 1 日

各部 (局) 長 殿

県 民 部 長

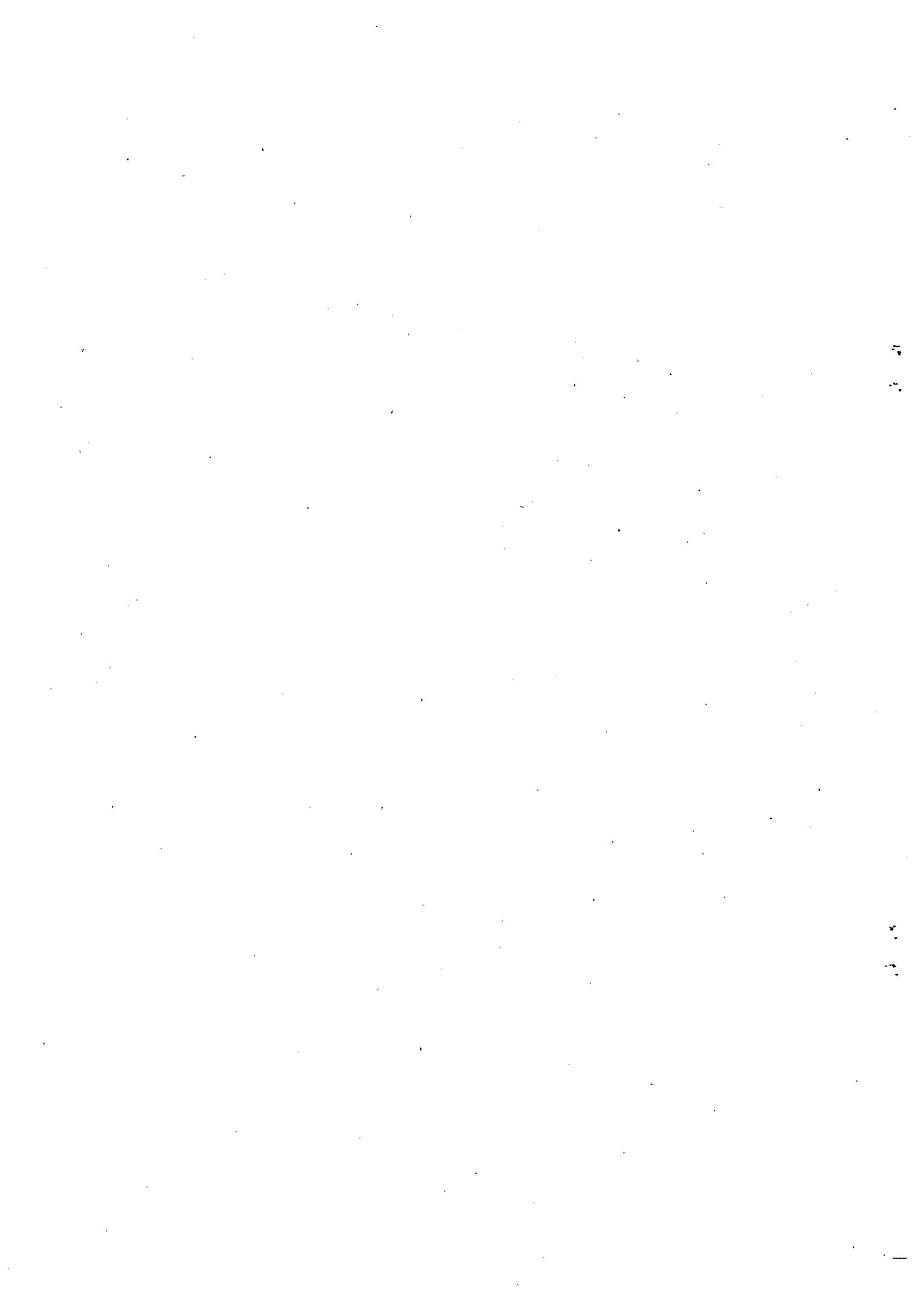
不適正な大量請求に対する取扱い要綱の制定について (通知)

このたび、神奈川県情報公開運営審議会から知事あてに、別添写しのとおり中間報告書が提出され、神奈川県情報公開条例第10条第5項では対応しきれないような、例外的な大量請求に対する取扱い方策についての提言がなされました。

この報告を受け、別添のとおり、不適正な大量請求に対する取扱い要綱を制定したので、通知します。
各部局におかれましては、これに基づき条例の適正な運用に努めていただくようお願いします。

(問い合わせ先は、情報公開課情報公開班 内田)

(内) 3714



(案 の 3)

情公第 5 号
平成 44 年 4 月 / 日

教育長
警察本部長
企業庁長
各局委員会事務局長

} 殿

県 民 部 長

不適正な大量請求に対する取扱い要綱の制定について (送付)

このたび、神奈川県情報公開運営審議会から知事あてに、別添写しのとおり中間報告書が提出され、神奈川県情報公開条例第10条第5項では対応しきれないような、例外的な大量請求に対する取扱い方策についての提言がなされました。

この報告を受け、不適正な大量請求に対する取扱い要綱を制定したので、参考までに送付します。

(問い合わせ先は、情報公開課情報公開班 内田)

TEL 045-210-3714



【別紙②】

① 不適正な大量請求の類型及び要件（定義）		② 請求者への要請	③ 請求者が要請に応じない場合
A	害意ある大量請求	請求の取下げ要請	権利濫用を理由に公開拒否決定
	次の(1)～(3)のいずれかに該当すること		
	(1) 実施機関の事務遂行能力を減殺させることを目的とした大量請求であること		
	(2) 特定の個人を誹謗、威圧し、又は攻撃することを目的とした大量請求であること		
	(3) その他の明らかな害意が認められる大量請求であること		
B	請求対象文書が特定されない大量請求	補正の要請	補正に応じないことを理由に公開拒否決定
C	超大量請求	請求書を受領する前に当該請求をしなければならない必要性を確認するとともに、事務執行上の支障を説明し、抽出請求や分割請求など適切な請求にしようよう要請する。	相当の部分を60日以内に諾否決定し、残りの部分は <u>条例で予定している請求権の行使の範囲を超える請求</u> として、 <u>条例第10条第1項に基づき公開を拒否するものとする</u> 。この場合は、請求があった日から15日以内に別記様式により請求者に通知する。

【要綱の問題点】

- ① 現実に行われる濫用的な請求を、要綱が示すような3つの類型に単純化することは困難である。
- ② 類型A請求（「害意ある大量請求」）の「害意」を、具体的にどのような事情により認定するのが示されていない。
- ③ 類型B請求（「請求対象文書が特定されない大量請求」）に対しては、請求者が補正に応じないことを理由に公開拒否決定を行うこととしているが、他の類型の請求に対する対応（権利濫用を理由とする公開拒否決定）と差異を設ける合理的理由が明確ではない。
- ④ 類型C請求（「超大量請求」）について、60日以内に諾否決定できる部分の請求についてのみ、「条例で予定している請求権の行使の範囲内の請求」とする合理的理由が示されていない。また、この類型についてのみ独自の公開拒否決定の様式を要綱で定めているが、条例に基づいて公開拒否決定をする以上、あくまで規則様式を用いて公開拒否決定を行うべき

	裁判例①	裁判例②	裁判例③	裁判例④
	平成15年10月31日 東京地裁（平成14年（行ウ）422号）	平成22年10月6日 横浜地裁（平成19年（行ウ）99号）	平成23年5月26日 東京地裁 （平成21年（行ウ）327号/平成22年（行ウ）379号）	平成25年3月28日 名古屋地裁（平成22年（行ウ）10号）
根拠法令	情報公開法	横須賀市情報公開条例	情報公開法	愛知県情報公開条例/愛知県個人情報保護条例
被告	関東運輸局長	横須賀市長	会計検査院事務総長→（移送）→警察庁長官	愛知県（教育委員会）
請求内容	<p>〈1〉新規検査、中古新規検査、構造変更検査等を東京陸運支局練馬検査登録事務所および東京陸運支局八王子検査登録事務所で、行われ、車体の形状が『教習車』で登録された時の車両に関する申請書類の一切（すべて）の平成14、13、12、11、10、09、08、07、年度申請分すべて」</p> <p>〈2〉上記〈1〉の東京陸運支局八王子検査登録事務所分は、『教習車』に登録するために、教習用や試験用などに『専ら使用』することを確認する書類『都道府県警察本部から交付された、指定自動車教習所路上教習用自動車証明書又は指定外自動車教習所路上教習用自動車証明書の写し』が含まれていないものの登録された時の車両に関する申請書類の一切（すべて）の平成14、13、12、11、10、09、08、07、年度申請分すべて」</p>	<p>平成13年度に土木部用地課の業務によって生じた公文書及び資料等・工事、業務委託、買収、物件等の契約書類すべて。また、公文書・資料の存在する一覧表平成13年度土木部用地課の業務において契約した工事及び業務委託等全ての契約状況（件名・場所・契約金額・請負業者等・入札の場合は入札調書）が一件ごとに記載されている一覧表形式になった表。（複数枚でもかまわない）（契約書のコピーではない）また、公文書及び契約書で公開出来ない書類等やその一覧表及びその理由が記されたもの平成13年度土木部用地課予算書（詳細な項目まで（細節・節名（細節名などの項目が載っており一件一件予算の積み上げて計上してあるもの）明示してあるもの。用地課が保有している。）平成13年度土木部用地課決算書（詳細な項目まで（細節・節名（細節名などの項目が載っており一件一件積み上げて計上してあるもの）明示してあるもの。用地課が保有している。）書籍としてまとめてある総括的なものは路線別などにされているがそれではなく、用地課が保有している一件一件詳細の記入がされているもの。</p>	平成11年度から平成13年度の各年度における総理府又は内閣府に係る一般会計証明書類	愛知県教育委員会管理部特別支援教育課や愛知県内の特別支援学校等の保管する行政文書及びその保有する保有個人情報
対象文書量	件数：112万5220件 枚数：782万枚	段ボール120箱分	開示請求①：210万5955枚 開示請求②：213万4437枚 開示請求③：228万9201枚	請求件数は不明 《直近の請求件数》 「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。」
権利濫用該当性	非該当	該当	該当	該当
権利濫用の判断基準	<p>開示請求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のであって、開示請求に係る行政文書が著しく大量である場合又は対象文書の検索に相当な手数を要する場合に、これを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、平素から適正な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（①）、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（②）、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（③-1）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（③-2）に限定されるものといわざるを得ない。</p>	<p>実施機関が本件条例5条に基づいて容易に公開請求の却下等ができるとすれば、請求者の公開請求権が明確な根拠なく制限されるおそれがあるから、当該公文書の公開請求が、正当な権利行使であるとはいえず、権利の濫用として許されない場合に当たるとの判断は慎重であることを要し、例えば、当該請求の内容、開示決定等に至るまでの開示請求者とのやりとり、開示請求者の態度等に照らし、当該開示請求に係る事務処理を行うことで実施機関の業務の遂行に著しい支障を生じさせる場合であって（①）、かつ、開示請求者において、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、対象文書が大量にわたったり、公開請求者の度重なる協力の要請があったにもかかわらず、これに何ら応じようとしめないなど、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開示請求をしていると評価できるような場合（②）などにおいてはじめてこれに当たるものと解すべきである。</p>	<p>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、権利の行使として是認す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、対象文書が余りに大量であるため、開示請求を受けた行政機関が、開示決定に至るまでの処理を行うことにより当該行政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（①）、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（②-1）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とき（②-2）など例外的な場合には、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。</p>	<p>本件情報公開条例及び本件個人情報保護条例には、開示請求が権利濫用に当たる場合にこれを拒否し得る旨の明文の規定は置かれていないけれども、行政文書開示請求及び保有個人情報開示請求のいずれについても、権利濫用が許容されない旨の一般法理の適用を否定すべき理由は見当たらないから、実施機関は、当該開示請求が権利濫用に当たる場合には、不開示決定をすることができるものと解される。…当該開示請求が権利濫用に当たるとの判断は慎重であることを要し、開示請求の目的や態様（①）、開示請求に応じた場合の行政機関の業務への支障（②）、県民一般の被る不利益等（③）を勘案し、当該開示請求が社会通念上相当と認められる範囲を超えるものであるか否かを個別的事情に即して判断することが必要であるというべきである。</p>

	平成15年10月31日 東京地裁（平成14年（行ウ）422号）	平成22年10月6日 横浜地裁（平成19年（行ウ）99号）	平成23年5月26日 東京地裁 （平成21年（行ウ）327号/平成22年（行ウ）379号）	平成25年3月28日 名古屋地裁（平成22年（行ウ）10号）
あてはめ	要件①（文書管理の適正さ）	要件①（業務遂行への著しい支障）	要件①（通常業務への著しい支障）	要件①（開示請求の目的や態様）-1
	<p>被告局長は、本件文書〈1〉の開示請求につき、原告に対し、検索に著しい時間と労力が必要となると主張するが、これは、検索に当たって申請書類を編年体に編綴した多数の簿冊を1頁ずつ確認することが必要であることを前提とするものであるところ、このような多数の申請書類を保管するに当たって編年体の簿冊に編綴することはやむを得ないとしても、そのような簿冊には、その中にいかなる申請書類が編綴されているかを明らかにするため、被告局長において申請を特定するために通常用いる情報、すなわち、申請年月日、登録番号及び申請者名等を記載した目次を付し、編綴された書類に一連の頁数を付すべきものであり、それがされていれば、原告が開示を求める文書が教習車という特種自動車的一种であって、特種自動車に係る申請か否かは登録番号によって容易に識別することができ、しかも特種自動車に係る申請はその他の自動車に係る申請に比べかなり少ないものであるから、これを検索する手数は被告らが主張する数分の一にすぎないものと考えられる。すなわち、被告らの主張には、<u>自らの文書管理に適正を欠くことを前提とする部分</u>がかなり含まれているものといわざるを得ない。その上、被告局長は、登録自動車に関する情報をコンピュータに入力して管理しながら、その情報検索に関するソフトウェアはかなり限定された能力しかなく、その点にはコンピュータを用いた情報管理としてはかなり時代遅れの感があり、<u>情報管理のあり方に問題がある</u>といわざるを得ない。</p>	<p>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、<u>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。</u></p>	<p>本件各開示請求の対象文書の数は、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…、これらと同種の行政文書である平成13年から平成17年までの間に原告が処分行政庁から開示を受けた本件前開示請求の対象文書が3件合計69万枚であったこと…と比較しても、極めて大量であるといわざるを得ない。…処分行政庁が本件各開示請求について開示決定等をするためには、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、<u>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</u>といわなければならない。</p>	<p>原告は、頻繁に特別支援教育課や特別支援学校を訪問し、被告の職員との面談を重ねるなかで、特別支援教育等に関する行政文書の開示請求を繰り返すようになったものであるところ、平成18年度後半頃になると、被告の職員が自分の思うような対応をしないと感じると開示請求を頻発し、その取下げを交換条件として自らの要求に従うことを求めるようになり、平成19年度に入ると、様々な要求の交渉材料として大量の開示請求をするに至ったものである。原告の要求は、〈1〉自らを愛知県の特例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。加えて、原告は、自らの要求が受け入れられると、開示請求を取り下げるという行動を幾度も繰り返し、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、原告が開示文書を読んだ割合は、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。以上のような原告の言動に照らすと、原告は、<u>真に行政文書を開覧する目的で開示請求を行っていたわけではない</u>といわざるを得ない。</p>
あてはめ	要件②（通常業務への著しい支障）	要件②（開示請求の目的、態様）	要件②-1（開示請求の目的）	要件①（開示請求の目的や態様）-2
	<p>仮に検索に相当の手数を要するとしても、本件においては、原告に対し、法11条に基づいて、一部については通常どおりの期間内に開示をし、その余については、相当の期間内に開示するというような方法もあること、本件では、開示請求の対象となる文書が多数あると予想されること、その文書1件につき300円の「開示請求にかかる費用」（法施行令13条1項1号）が必要となること、さらにこれらの開示の実施を受けるためには「開示実施費用」（同項2号）も別途必要となること等を説明することにより、原告が迅速な開示を望む場合には、後記のとおり開示請求の目的からすると、差し当たり開示請求文書を半年分や一年度分に限定することや、まずその程度の開示を行ってそれ以外の分はその後に順次開示すること等の了解を得ることも可能であったと解される。しかしながら、本件では、被告局長は、文書の特定を求める「補正通知書」を送付し、これに回答する「補正書」を受け取ったことは認められるものの、これに加えて、上記のような打診をしたものとは証拠上認めることができない。…本件文書〈1〉に該当する文書の検索が完了した場合には、本件文書〈1〉の類型性にかんがみ、個々の申請書類につき、非開示事由の有無を個別に判断する必要は認められず、開示するか否か及びその範囲の決定にはさほどの困難を伴うものとは考えられないことが認められる。</p>	<p>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、A1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A1、A2及びA3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、<u>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。</u></p>	<p>この点、〈証拠略〉によれば…本件各開示請求の目的の一つに警察の裏金づくりの解明・検証があることまで否定することはできない。しかしながら、〔1〕そもそも本件各開示請求以前に原告が開示請求をしていた場合は、上記（ア）のとおり警察の不正経理に関する情報を入手した後であったこと、〔2〕…実際に閲覧等をしたのはその一部にとどまっておき（前記前提事実（1）ア・イ）、〈証拠略〉によれば、本件各開示請求後に行われた閲覧においては、旅費に関する文書につき閲覧の途中で必要性がなくなったとして閲覧を終了したこと…〔3〕…警察の裏金づくりの解明・検証の実効性等を考えれば、事業の種類等によって対象文書を限定したり、無作為抽出等の方法によったりすることでも、相当程度実現可能であるといえること、〔4〕前記アで指摘した対象文書の数や開示決定に至るまでに要する事務量に照らすと…原告個人が本件各開示請求の対象文書の閲覧等をすることは分量的・時間的に…著しく困難であるといわざるを得ないこと、〔5〕原告は…結局、対象文書の限定はしておらず…〔6〕〈証拠略〉によれば、原告は…自らのブログに平成18年1月13日付けで「いったん情報公開請求しておけば、開示するか否かの最終的な結論が出るまで、会計書類は廃棄されない（保存期間が延長される）。」…などと書き込んだことも認められる。これらの事情を総合すれば、本件各開示請求の目的は、第一次的には対象文書の廃棄を阻止することにより、<u>原告には少なくとも本件各開示請求の対象文書についてその全部の閲覧等をする意思はなかったもの</u>といわざるを得ない。</p>	<p>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のであって、前記（3）で指摘した原告の言動をも併せ考慮すると、<u>原告の開示請求が真摯なものであった</u>ということではできない。</p>

	平成15年10月31日 東京地裁（平成14年（行ウ）422号）	平成22年10月6日 横浜地裁（平成19年（行ウ）99号）	平成23年5月26日 東京地裁 （平成21年（行ウ）327号/平成22年（行ウ）379号）	平成25年3月28日 名古屋地裁（平成22年（行ウ）10号）
あてはめ	要件③（開示請求の目的、態様）		要件②-2（開示請求の態様）	要件①（開示請求の目的や態様）-3
	原告が、本件文書（1）の開示を求めたのは、開示請求によって得た文書のうちに自己に有利な文書があれば、既に係属していた別訴において証拠資料として利用することを意図したものであることが認められるのであって（被告らもこの点については争っていない。）、原告の上記のような目的からは、本件開示請求が、ある程度包括的かつ網羅的なものにならざるを得ないことや、補正書の記載以上に当該文書の具体的な日付や当該文書に係る自動車登録番号を特定して開示を求めることができなかつたのはやむを得ないものというべきである。		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、対象文書の数が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、これには応じなかつた…。以上によれば…本件各開示請求は、対象文書の数が極めて膨大であることから、そのままでは迅速・合理的な開示を受けられないにもかかわらず、例えば可及的速やかに開示を受けるために対象文書を限定するなどの方策を原告が一切講じようとしなかつた点において、 <u>迅速・合理的な開示請求の方法によることを拒否してされたものといわざるを得ない。</u>	原告の開示請求には、対象文書の特定が不十分なものも少なくなかつたが、原告は、平成21年10月頃から、処分行政庁の補正依頼を拒否し、これに応じなかつたものである。本件各開示請求についても、開示請求書における開示対象文書等の記載のみでは対象文書の特定が困難であったり、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することになるなどの問題があつたことから、処分行政庁は、原告に対して本件各補正依頼を行つたが、原告は、これに応答しなかつたというのである。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、 <u>合理的な理由もなく処分行政庁の補正依頼を拒否し、これに応答しなかつたものであつて、前記（1）ないし（4）で指摘した原告の開示請求の回数、分量、内容、態様や処分行政庁の人的、物的制約等をも併せ考慮すると、処分行政庁の本件各開示請求に対する対応は、無理からぬところであつたというべきである。</u>
あてはめ				要件②（業務への支障）
				原告が処分行政庁に対して行つた開示請求は、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。このような膨大な数の開示請求が行われた結果、処分行政庁においては、本件開示請求1のうち最初の開示請求がされた平成21年9月8日時点で、決定未了分の判断の前提として、約6万5000枚もの文書を探索するなどの作業を要し、本件各不開示決定のうちで一番最初の本件不開示決定1がされた平成22年1月29日時点では、対象文書の特定や開示・不開示の判断、一部開示決定の場合に必要な開示実施文書の作成といった一連の作業を経て実際に開示を行うことができるのは、平成27年度に入ってからになるものと見込まれるなど、大量の開示請求を処理し切れない状態に陥っていたものである。…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。

	国	東京都	横浜市
形式	審査基準	ガイドライン	条例及び解釈運用基準
法令の規定内容			(開示請求権) 第5条(略) 2 何人も、この条例に基づく行政文書の開示を請求する権利を濫用してはならない。 3 実施機関は、前項に規定する行政文書の開示を請求する権利の濫用に当たる請求があったと認めるときは、当該請求を拒否することができる。
判断基準	「権利濫用に当たるか否かの判断は、開示請求の態様、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して行う。行政機関の事務を混乱又は停滞させることを目的とする等開示請求権の本来の目的を著しく逸脱する開示請求は、権利の濫用に当たる。」	「開示請求者が行う開示請求が、権利の濫用に当たるか否かについては、当該開示請求の内容、態様、開示請求に応じた場合の実施機関の業務への支障及び都民一般の被る不利益等の事情を総合的に勘案し、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のか否かについて、個別の事案ごと、慎重に判断するものとする。」	「開示請求権の濫用に該当するかどうかについては、個別の事案ごとに請求者の言動、請求の内容、方法等、当該請求による実施機関の業務遂行の停滞等の要素を総合的に勘案し、判断することとする。」(「横浜市情報公開条例の解釈・運用の手引き」)
権利濫用に該当する場合の決定内容	開示しない旨の決定 (法第9条第2項)	開示しない旨の決定 (条例第11条第2項) ※ただしガイドラインでは「請求の却下」と表現されている。	開示しない旨の決定 (条例第10条第2項)
権利濫用の事例(類型)		【類型1】 開示請求者の言動、請求の内容、方法等から、開示請求の目的が真に文書の開示を求めるものでない、又は公文書の開示を受ける意思がないと明らかに認められる開示請求が繰り返されるとき。 【類型2】 開示請求の手續等において、著しく不適正な行為が繰り返されるとき。 【類型3】 もっぱら実施機関の事務を混乱又は停滞させることを目的とする開示請求が繰り返されるとき。 ※上記の類型の1つに該当することのみをもって、権利の濫用と解すべきではないとの留意事項の記載あり	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。 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。 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。 エ 開示請求する実益はないことが明らかであるにもかかわらず、同一文書の請求又は文書が特定できない請求を繰り返すとき。