

## 大量請求等権利濫用的請求への対応について

### 1 概要

情報公開審査会は、平成16年8月、情報公開制度の見直しに関し、「今後、大量請求への対処として、拒否処分を行うに当たっての基準を作成すべきである。」と答申を行った。しかし未だ、基準等の作成はなされていない。

#### (8) 大量請求を理由とする拒否処分について

現行条例第6条に権利濫用の禁止規定があるものの、適用された事例はない。今後、大量請求への対処として、拒否処分を行うに当たっての基準を作成すべきである。

なお、第三者機関を活用することは、処分の公平性・客観性の確保の観点と、手続の複雑化による支障等を総合的に勘案して、十分な検討を行うべきである。

・平成16年8月23日千葉県情報公開審査会答申

### 2 近年の大量請求の状況

(1) 特定の実施機関に対し、大量請求がなされている。

(2) 行政の停滞を招く開示請求

### 3 全国の都道府県に調査したところ、権利濫用的開示請求に関して指針等（事務取扱要綱中に定めているものも含む。）を策定しているところは、9都県であった。

◎指針等の事例について（別添「参考1、2、3」）

### 4 本県の権利濫用等による拒否事例

＜過去の適用例＞

#### (1) 権利濫用適用 2件

■「〇〇事務所〇〇課所管（保管）する平成〇年〇月〇日から平成〇年〇月〇日迄の全ての文書」

- ・対象となる行政文書の範囲が広く、あまりに大量で通常業務の支障となる。
- ・請求目的を踏まえた開示の対象となる行政文書の絞り込みを何度か口頭で依頼したが、応じてもらえなかった。

#### (2) 条例第7条第1項第4号の「行政文書を特定するに足りる事項」の形式不備

### 5 本県での検討の必要性について

（議論の観点）

- ・「知る権利」「説明責任」
- ・実施機関の恣意的な不開示
- ・法的整合性（法律構成、手続）
- ・基準要件の設定（具体的な指標）



調査票の取りまとめ結果

| 都道府県名   | 問1 大量請求・権利濫用的請求に対する取扱いに関する要綱、要領、指針等(内規)の有無 |   | 問2 内規の名称及び制定時期                             |   | 問3 関連マニュアルの有無及びその名称と制定時期                                                   |   | 問4 内規の制定理由                                                                                                                                           |   | 問5 内規の制定方法について※複数回答可 |                   |           |            | 問6 内規に基づく認定事例                                                                                                 |
|---------|--------------------------------------------|---|--------------------------------------------|---|----------------------------------------------------------------------------|---|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---|----------------------|-------------------|-----------|------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|         | 有                                          | 無 | 有                                          | 無 | 有                                                                          | 無 |                                                                                                                                                      |   | 第三者機関への諮問            | 庁内のプロジェクトチームによる検討 | ハブリックコメント | 決裁権者の判断による |                                                                                                               |
| 1 北海道   |                                            | ○ |                                            |   |                                                                            |   |                                                                                                                                                      |   |                      |                   |           |            |                                                                                                               |
| 2 青森県   |                                            | ○ |                                            |   |                                                                            |   |                                                                                                                                                      |   |                      |                   |           |            |                                                                                                               |
| 3 岩手県   |                                            | ○ |                                            |   |                                                                            |   |                                                                                                                                                      |   |                      |                   |           |            |                                                                                                               |
| 4 宮城県   |                                            | ○ |                                            |   |                                                                            |   |                                                                                                                                                      |   |                      |                   |           |            |                                                                                                               |
| 5 秋田県   |                                            | ○ |                                            |   |                                                                            |   |                                                                                                                                                      |   |                      |                   |           |            |                                                                                                               |
| 6 山形県   |                                            | ○ |                                            |   |                                                                            |   |                                                                                                                                                      |   |                      |                   |           |            |                                                                                                               |
| 7 福島県   |                                            | ○ |                                            |   |                                                                            |   |                                                                                                                                                      |   |                      |                   |           |            |                                                                                                               |
| 8 茨城県   |                                            | ○ |                                            |   |                                                                            |   |                                                                                                                                                      |   |                      |                   |           |            |                                                                                                               |
| 9 栃木県   |                                            |   |                                            |   |                                                                            |   |                                                                                                                                                      |   |                      |                   |           |            |                                                                                                               |
| 10 群馬県  |                                            |   |                                            |   |                                                                            |   |                                                                                                                                                      |   |                      |                   |           |            |                                                                                                               |
| 11 埼玉県  |                                            | ○ |                                            |   |                                                                            |   |                                                                                                                                                      |   |                      |                   |           |            |                                                                                                               |
| 12 千葉県  |                                            |   |                                            |   |                                                                            |   |                                                                                                                                                      |   |                      |                   |           |            |                                                                                                               |
| 13 東京都  | ○                                          |   | 東京都情報公開条例の施行について(通達)(平成11年12月20日制定)        | ○ |                                                                            |   | 東京都情報公開条例の趣旨及び運用の指針を明らかにするため。                                                                                                                        |   |                      |                   |           | ○          | 情報公開は事例なし。個人情報では、平成26年度に個人情報保護審査会で4件、権利の濫用を判断した答申がある。(個人情報保護条例に基づく制度の趣旨目的を逸脱したもので権利の濫用であると解し、請求を却下すべきであると判断。) |
| 14 神奈川県 | ○                                          |   | 不適正な大量請求に対する取扱い要綱(平成14年4月1日制定)             | ○ |                                                                            |   | 例外的な大量請求について対処する方策を検討してきたなか、特定部局に対して、段ボール200箱程度の行政文書開示請求があり、当該行政文書の諾否の決定を終了するまで、請求時点から数年を要する事例があったため。                                                | ○ |                      |                   |           |            |                                                                                                               |
| 15 新潟県  |                                            | ○ |                                            |   |                                                                            |   |                                                                                                                                                      |   |                      |                   |           |            |                                                                                                               |
| 16 富山県  | ○                                          |   | 富山県公文書開示事務実施要綱(平成14年4月1日制定 平成21年11月1日最終改正) |   | 富山県情報公開条例の解釈及び運用の基準(平成14年4月1日制定)<br>「解釈及び運用の基準」の改正に伴う具体的な取扱い(平成21年11月1日通知) |   | 平成18年度以降、特定の者からの開示請求が急増し、条例が当初想定していなかったような課題が現れたことから、制度本来の趣旨に照らして社会的相当性を欠くような請求を類型化し、それらに対する取扱いについて定めることにより、条例による適正な請求のあり方を確保し、本県の情報公開制度を健全に機能させるため。 | ○ |                      |                   | ○         |            |                                                                                                               |
| 17 石川県  |                                            | ○ |                                            |   |                                                                            |   |                                                                                                                                                      |   |                      |                   |           |            |                                                                                                               |
| 18 福井県  |                                            |   |                                            |   |                                                                            |   |                                                                                                                                                      |   |                      |                   |           |            |                                                                                                               |
| 19 山梨県  |                                            |   |                                            |   |                                                                            |   |                                                                                                                                                      |   |                      |                   |           |            |                                                                                                               |
| 20 長野県  |                                            | ○ |                                            |   |                                                                            |   |                                                                                                                                                      |   |                      |                   |           |            |                                                                                                               |
| 21 岐阜県  |                                            | ○ |                                            |   |                                                                            |   |                                                                                                                                                      |   |                      |                   |           |            |                                                                                                               |
| 22 静岡県  |                                            |   |                                            |   |                                                                            |   |                                                                                                                                                      |   |                      |                   |           |            |                                                                                                               |

調査票の取りまとめ結果

| 都道府県名   | 問1 大量請求・権利濫用の請求に対する取扱いに関する要綱、要領、指針等(内規)の有無 |   | 問2 内規の名称及び制定時期                      |  | 問3 関連マニュアルの有無及びその名称と制定時期 |   | 問4 内規の制定理由                                                                                                                                                                                                                      |  | 問5 内規の制定方法について※複数回答可 |                   |           |            | 問6 内規に基づく認定事例                                                                                                                       |  |
|---------|--------------------------------------------|---|-------------------------------------|--|--------------------------|---|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--|----------------------|-------------------|-----------|------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--|
|         | 有                                          | 無 |                                     |  | 有                        | 無 |                                                                                                                                                                                                                                 |  | 第三者機関への諮問            | 庁内のプロジェクトチームによる検討 | パブリックコメント | 決裁権者の決裁による |                                                                                                                                     |  |
| 23 愛知県  | ○                                          |   | 権利の濫用に当たる開示請求に対する取扱い内規(平成17年3月1日制定) |  |                          | ○ | 開示請求に係る行政文書が著しく大量である場合は、補正を求めたり決定期間を延長したりする等により対応するが、その方法によって対応できない請求であるとして、愛知県情報公開条例で予定している請求権の行使の範囲を超える請求がなされることが想定されたため。                                                                                                     |  |                      |                   |           | ○          | 開示請求<br>平成21年度 60件、平成22年度 97件<br>平成24年度 1,051件、<br>平成25年度 34,471件、平成26年度 4,658件<br>情報公開審査会答申<br>平成25年度 1件<br>(平成25年12月17日付け答申第679号) |  |
| 24 三重県  | ○                                          |   | 三重県情報公開事務取扱要領(平成21年4月1日制定)          |  |                          | ○ | 平成21年度以前の条例では「公文書の開示を行う場所」、「開示の有効期限」等が明確に定められておらず、県民対応に混乱が生じており、また、開示請求を行っても閲覧をしないことがある県民がいることから、平成21年度の改正において、上記の事項を明記するとともに、権利濫用の規程も設けた。                                                                                      |  |                      |                   | ○         |            |                                                                                                                                     |  |
| 25 滋賀県  |                                            | ○ |                                     |  |                          |   |                                                                                                                                                                                                                                 |  |                      |                   |           |            |                                                                                                                                     |  |
| 26 京都府  |                                            | ○ |                                     |  |                          |   |                                                                                                                                                                                                                                 |  |                      |                   |           |            |                                                                                                                                     |  |
| 27 大阪府  |                                            | ○ |                                     |  |                          |   |                                                                                                                                                                                                                                 |  |                      |                   |           |            |                                                                                                                                     |  |
| 28 兵庫県  | ○                                          |   | 権利濫用請求の取扱指針(平成24年2月7日制定)            |  |                          | ○ | 権利濫用請求については、法令上、明文規定がなくとも一般法理上、請求を拒否できるものと解される。<br>しかしながら、権利の濫用に当たるか否かについての判断・運用は、情報公開条約が「知る権利」を尊重し、県政の「説明責任」を果たすべきものであるという理念に鑑み、厳格に解すべきものであるため、実施機関において権利濫用として恣意的に非公開決定が行われないよう、平成24年2月、情報公開・個人情報審査会の答申を得て、「権利濫用請求の取扱指針」を制定した。 |  | ○                    |                   |           |            | ・文書管理システムに登録されている全ての公文書:非公開決定(平成23年3月15日)<br>・特定県民局管内の浄化槽に関する全文書(平成24年10月29日)                                                       |  |
| 29 奈良県  |                                            | ○ |                                     |  |                          |   |                                                                                                                                                                                                                                 |  |                      |                   |           |            |                                                                                                                                     |  |
| 30 和歌山県 | ○                                          |   | 和歌山県公文書開示請求に係る権利の濫用の取扱基準(平成24年1月制定) |  |                          | ○ | 公文書開示請求を県民の権利であることを明らかにするとともに、開示請求者に対しても開示請求に関する権利を正當に行使することを求めており、常に例外なく無制約に認められるものではないので、公文書開示制度の目的に即した権利行使であることが要求される旨を明らかにするため。                                                                                             |  |                      |                   |           | ○          |                                                                                                                                     |  |
| 31 鳥取県  |                                            | ○ |                                     |  |                          |   |                                                                                                                                                                                                                                 |  |                      |                   |           |            |                                                                                                                                     |  |
| 32 島根県  |                                            | ○ |                                     |  |                          |   |                                                                                                                                                                                                                                 |  |                      |                   |           |            |                                                                                                                                     |  |

調査票の取りまとめ結果

| 都道府県名   | 問1 大量請求・権利濫用的請求に対する取扱いに関する要綱、要領、指針等(内規)の有無 |    | 問2 内規の名称及び制定時期                          | 問3 関連マニュアルの有無及びその名称と制定時期 |   | 問4 内規の制定理由                      | 問5 内規の制定方法について※複数回答可 |                   |           |            | 問6 内規に基づく認定事例 |                                                                                                                       |
|---------|--------------------------------------------|----|-----------------------------------------|--------------------------|---|---------------------------------|----------------------|-------------------|-----------|------------|---------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|         | 有                                          | 無  |                                         | 有                        | 無 |                                 | 第三者機関への諮問            | 所内のプロジェクトチームによる検討 | パブリックコメント | 決裁権者の決裁による |               |                                                                                                                       |
| 33 岡山県  |                                            | ○  |                                         |                          |   |                                 |                      |                   |           |            |               |                                                                                                                       |
| 34 広島県  |                                            | ○  |                                         |                          |   |                                 |                      |                   |           |            |               |                                                                                                                       |
| 35 山口県  |                                            | ○  |                                         |                          |   |                                 |                      |                   |           |            |               |                                                                                                                       |
| 36 徳島県  |                                            | ○  |                                         |                          |   |                                 |                      |                   |           |            |               |                                                                                                                       |
| 37 香川県  | ○                                          |    | 利用者の責務に反する行政文書公開請求に対する取扱要領(平成24年4月1日制定) |                          | ○ | 同一人から大量の情報公開請求が繰り返され、対応に苦慮したため。 | ○                    |                   |           |            | ○             | 行政文書を特定するに足る事項以外の意見・主張等の種々雑多な事項が記載され、公開請求に係る行政文書を特定することができず、あえて形式的な不備のある公開請求を繰り返し行い、行政文書公開請求権の正当な行使とは認められないとして却下した事例。 |
| 38 愛媛県  | ○                                          |    | 愛媛県情報公開条例の解釈及び運用基準(平成11年1月1日制定)         |                          | ○ | 情報公開事務の手引となるものため。               |                      |                   |           |            | ○             |                                                                                                                       |
| 39 高知県  |                                            | ○  |                                         |                          |   |                                 |                      |                   |           |            |               |                                                                                                                       |
| 40 福岡県  |                                            | ○  |                                         |                          |   |                                 |                      |                   |           |            |               |                                                                                                                       |
| 41 佐賀県  |                                            |    |                                         |                          |   |                                 |                      |                   |           |            |               |                                                                                                                       |
| 42 長崎県  |                                            | ○  |                                         |                          |   |                                 |                      |                   |           |            |               |                                                                                                                       |
| 43 熊本県  |                                            |    |                                         |                          |   |                                 |                      |                   |           |            |               |                                                                                                                       |
| 44 大分県  |                                            | ○  |                                         |                          |   |                                 |                      |                   |           |            |               |                                                                                                                       |
| 45 宮崎県  |                                            | ○  |                                         |                          |   |                                 |                      |                   |           |            |               |                                                                                                                       |
| 46 鹿児島県 |                                            | ○  |                                         |                          |   |                                 |                      |                   |           |            |               |                                                                                                                       |
| 47 沖縄県  |                                            | ○  |                                         |                          |   |                                 |                      |                   |           |            |               |                                                                                                                       |
| 計       | 9                                          | 30 | 9                                       | 1                        | 8 | 9                               | 4                    | 0                 | 2         | 5          | 4             |                                                                                                                       |



## 権利濫用請求の取扱指針

平成 24 年 2 月 7 日制定

### 1 趣 旨

情報公開条例の認めた公開請求権の趣旨、目的を大きく逸脱する請求については、権利の濫用として一般法理上、請求を違法なものとして拒否（非公開）できるものと解されている。

しかしながら、権利の濫用に当たるか否かについての判断・運用は、情報公開条例が「知る権利」を尊重し、県政の「説明責任」を果たすものであるという理念に鑑み、厳格に解すべきものである。

このため、実施機関において権利濫用として恣意的に非公開決定が行われないよう、次のとおり権利濫用請求と思慮される請求を取り扱うこととする。

### 2 権利濫用請求の基準要件

公開請求が、以下（１）及び（２）のいずれかの基準を満たす場合は、権利の濫用として、非公開決定を行う。

基準を満たすか否かの判断に当たっては、公開請求の態様や公開請求に応じた場合の業務への支障等が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以下の判断要素を参考に検討すること。

#### （１）請求対象の公文書が著しく大量で公開決定等までに長期の特例延長が必要で、公開請求により通常業務の遂行に著しく支障が生じる場合 （趣旨）

情報公開条例第 12 条では、公開請求に係る公文書が著しく大量であるため、公開決定の期限を 60 日以内に延長したとしても、事務の遂行に著しい支障が生じるおそれがある場合には、当該公開請求に係る公文書のうちの相当の部分につき、60 日以内に公開決定等をし、残りの公文書については相当の期間内に公開決定等をすれば足りるとする特例が認められている。

この規定は、公開請求の文書量が著しく大量であっても、60 日以内に公開決定等を行うことができることを前提としつつ、当該期間内に公開請求の処理を行うには、通常の業務に看過し得ないほどの支障が生じる場合に、当該支障を防止するために定められたものである。

このような条例第 12 条の趣旨にかんがみ、公開決定等の期限の特例を適用したとしても、公開決定事務の処理が相当長期に及ぶことで、業務上の支障が看過できない程の大量の請求があった場合は、権利濫用請求として非公開決定を行うものとする。

## (判断要素)

特定の課室、事務所に対する公開請求で、職員 1 名が当該請求の対応に専念しても、対象文書の公開の諾否の決定等を行うまでに、おおむね 1 年以上の期間が必要となる程の大量の公開請求を行う。

## (請求例)

- ・ 「特定の時点における文書管理システム登録文書の全て」、「特定の法律の施行に係る文書の全て」、「特定の課室、事務所、係の保有する文書の全て」など、担当職員 1 名が 1 年を越えて公開請求事務に専念しなければならない程の大量請求を行う。
- ・ 同一人（相互に関連があり、全体として同一人とみなし得る場合を含む。）が、「特定日に特定の課室、事務所が作成又は取得した文書」というような公開請求を日の特定を変えて、特定の課室、事務所に対し、集中又は連続して行う場合や、同一人が条例第 12 条の特例延長期間中に、同一の課室、事務所に対し、重ねて特例延長が必要な大量の文書の公開請求を行うなどにより、結果として、当該課室、事務所の担当職員 1 名が 1 年を超えて、公開請求事務に専念しなければならないような大量請求を行う。

**（２）その他、県民の知る権利の尊重及び県政の説明責任の確保という条例の趣旨を著しく逸脱した請求であることが明らかに認められる場合**

## (趣旨)

情報公開条例は、県民の知る権利を尊重し、県の諸活動を県民に説明する責務を果たすため情報公開制度の一層の整備を進め、もって地方自治の本旨に即した県政の推進と県民生活の向上に寄与することを目的としている（前文）。

また、公文書の公開を請求しようとするものは、この条例の目的に即して、適正な請求に努めるとともに、公文書の公開を受けたときは、これによって得た情報を適正に使用しなければならない（第 3 条）。

これらの条例の趣旨に反する請求であることが認められる場合は、権利濫用の一般法理により非公開決定を行うものとする。

## (判断要素)

公開請求対象文書の閲覧等を行う意思がない等、公開請求が、県政の推進と県民生活の向上に寄与するという条例の趣旨に反するものであること、及び公開請求により得た情報を職員への誹謗・中傷する内容に加工して使用する等、不適正に使用のおそれがあることが認められる。

(請求例)

- ・ 過去の公開決定において、正当な理由なく閲覧をしない、公開日時、場所の指定を遵守しない等の行為を繰り返し行った者から請求があり、その際、「公開を受けるかどうかは請求者の自由である。」「職員を残業させるために請求する。」といった発言があるなど、公開請求を行うだけで、公開実施を受ける意思のないことが認められる。
- ・ 正当な理由がないのに同一公文書を繰り返し公開請求する。
- ・ 公開請求時に、公開請求で得た情報を、特定の組織や個人を誹謗・中傷する内容に加工して、インターネットなどで公表する旨の発言等を行う。

### 3 権利濫用請求にかかる請求者への説明・情報提供等

権利の濫用として非公開とする際には、請求者に対し、以下のような要請や説明等を行うこと。

これらの要請等を行ったにもかかわらず、請求者が正当な理由なく拒否する場合に、権利の濫用として非公開とすることを検討すること。

- (1) 公開請求の対象となる公文書が、大量請求の場合、公開決定等を行い、公文書の閲覧等ができるまでに相当の期間を要し、通常業務の遂行に支障が及ぶことについて、請求者に対し説明し、理解を求めること。
- (2) 請求者が必要とする情報の内容を十分に聴取し、公文書目録検索システム、ファイル基準表等、文書特定の参考となる情報を提供し、対象公文書に係る事業の範囲や年度を限定する等、公文書のより詳細な特定や、無作為抽出や分割請求など、より合理的な請求方法をとるよう要請すること。
- (3) 過去に公開によって得た情報を不適正に使用したと認められる請求者に対し、個人情報の提供を行う場合には、個人情報保護条例第9条に基づき適正に使用するよう要請すること。
- (4) (2)、(3)の要請については、できる限り、文書によることとし、行政指導の内容を明確にすること。
- (5) 請求者の言動から、公開請求による公開実施に関心がなく、県行政に対し、意見や要望を述べたい場合などは、広聴処理マニュアルなどに基づき、説明責任を果たすよう努めるとともに、他の不服申立制度、救済制度によることが請

求者の利益に資すると考えられる場合は、それらの制度についての情報提供も行うこと。

#### 4 権利濫用請求と判断される場合の公開決定等

- (1) 請求書が形式的要件を具備しているときは、請求書の不受理や放置などの対応を行わず、非公開決定を行うこと。
- (2) 請求者への適正請求の要請や権利濫用請求か否かの判断に時間を要する場合は、条例第 11 条の公開決定等の期限の延長手続きをとること。  
ただし、請求者が適正請求の要請に従わない意思を明確にした場合は、適正請求についての要請を理由に公開決定期限の延長を行ってはならない。
- (3) 公開請求の内容が分割可能な場合は、請求のうち、権利濫用と言えない部分については公開決定又は部分公開決定を行うこと。
- (4) 非公開決定通知書には、権利濫用の根拠となる条項（前文、第 3 条、第 12 条のうち該当するもの）及び権利濫用請求と判断した根拠となる事実等をできる限り詳しく記載し、異議申立ての利便を図ること。
- (5) 権利濫用を理由とする非公開決定に対する異議申立てについては、異議申立書に形式不備がある場合を除き、ただちに情報公開・個人情報保護審議会に諮問すること。

#### 附則

この指針は、平成 24 年 2 月 7 日から施行する。

## 権利の濫用に当たる開示請求に対する取扱い内規

〔平成 17 年 3 月 1 日〕  
〔県民生活部長通知〕

### 第 1 趣旨

この指針は、愛知県情報公開条例（平成 12 年愛知県条例第 19 号。以下「条例」という。）が定める行政文書の開示を請求する権利について、この制度が予定する権利行使の範囲を超える権利の濫用に当たる開示請求への対応の考え方を示すものである。

ただし、権利の濫用に当たるか否かについては、個別の事案ごとに具体的に判断すべきものであり、この内規の考え方に該当すれば直ちに権利の濫用として不開示決定するというものではないことに注意し、また、この内規の運用に当たっては、県民の行政文書の開示を請求する正当な権利を妨げるものがないよう十分に注意しなければならない。

### 第 2 要件

開示請求が以下の要件を満たすときは、権利の濫用に当たるものとして不開示決定について検討をすることとする。決定に当たっては、請求事案の個別具体的な事情を勘案の上判断することとし、事前に広報広聴課と協議することとする。

（なお、1 には該当しない場合であっても、2 における害意が明らかに認められる場合については、権利の濫用に当たる場合があるものとする。）

#### 1 超大量請求であること

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の開示決定等をするには概ね 1 年以上の期間を必要とするような場合

#### 2 害意が認められる請求であること

害意が認められる請求とは、実施機関の事務遂行能力を著しく減殺させたり、減殺させることを目的としているような開示請求で、当該請求により実施機関の事務処理経費の著しい増大や通常の業務の著しい停滞を招く場合

○ 「害意が認められる場合」の具体的な例としては、以下のようなものが想定される。

① 「文書の内容はいつでもよい」とか「私を怒らせると開示請求す

る」といったような請求者の発言等から請求の目的や動機が文書開示以外にあると推認される場合

- ② 特定の所属が保有するすべての行政文書の請求をしたり、特定の所属の保有する行政文書を繰り返し請求する場合
- ③ 同種の文書を繰り返し請求する場合
- ④ 請求するだけで閲覧に来なかったり、又は一部しか閲覧しなかったりという行為を繰り返す請求者から再度請求がなされた場合
- 開示請求自体に害意が認められなくても、開示の実施等において不適正な行為がなされる以下のような場合についても、「害意が認められる場合」として検討する。
  - ⑤ 写しの交付を請求しながらその費用を支払わないという行為を繰り返す請求者から再度請求がなされた場合
  - ⑥ 行政文書の開示によって得た情報が犯罪行為に使用されるなど不適正に使用され、又は使用されるおそれがあると認められる場合

### 第3 手続き

第2の要件に該当する開示請求を権利の濫用に当たる開示請求として検討するに当たっては、事前に、請求者に対して、請求等の態様に応じ、以下のようなことを行うこと。

- (1) 事務遂行上の支障を説明し、理解を求めること。
- (2) 請求者の目的に適うような形で、対象文書に係る事業の範囲の限定、年度の限定、無作為抽出などの方法により、適切な請求にしてもらうよう文書で要請すること。なお、この場合に、できる限り請求者の目的を達成するよう配慮すること。
- (3) 開示の実施における不適正な行為に対しては、適正な対応を文書で要請すること。
- (4) 開示によって得た情報が不適正に使用されるおそれがある場合には、当該請求者に対して適正な使用を文書で要請すること。

### 第4 取扱い

当該請求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11条第2項に基づき、当該開示請求に係る行政文書の全部を開示しない旨の決定をすること。

なお、不開示決定通知書（様式第4）の記載例は、次のとおりである。

## 利用者の責務に反する行政文書公開請求に対する取扱要領

### 第1 趣旨

この要領は、香川県情報公開条例（平成12年条例第54号。以下「条例」という。）第1条に規定する行政文書の公開を請求する権利（以下「公開請求権」という。）の濫用と認められる場合など、条例第4条に規定する利用者の責務に反する行政文書公開請求（以下「請求」という。）についての類型及び取扱いを示すものとする。

### 第2 基本的な考え方

#### 1 公開請求権の尊重

この要領の運用に当たっては、条例第3条に規定する実施機関の責務に留意して、県民の公開請求権が十分尊重されるようにしなければならない。

#### 2 利用者の責務に反する請求に対する取扱い

請求が、第3の類型のいずれかに該当する場合は、条例第4条に規定する利用者の責務に反するものとして、類型ごとに定める取扱いのとおり取り扱うことができるものとする。

#### 3 権利濫用に当たる請求

利用者の責務に反する請求のうち、請求の態様、請求に応じた場合の行政執行への支障及び請求者の受ける不利益などを勘案して、社会通念上妥当と認められる範囲を超える請求であるか否かを個別具体的に判断して、行政執行への著しい支障や他人の権利利益の侵害など条例の本来の目的を著しく逸脱する請求と認められる場合は、権利濫用に当たるものとして請求を却下できるものとする。

ただし、請求を却下する場合には、事前に県民室と協議するものとする。

### 第3 類型及び取扱い

#### 1 行政文書の特定に至らない包括的請求である場合

##### (1) 請求の例

- ① 特定の部局の保有する全ての行政文書を対象とする請求である場合
- ② 特定の職員が決裁、作成した全ての行政文書を対象とする請求である場合

##### (2) 取扱い

- ① 形式的・外形的に明確であっても、包括的な記載では、実質的に請求対象行政文書が特定できないことを理由に、条例第6条第2項に基づき相当の期間を定めて補正を求める。この場合において、補正の参考となる情報として、請求の目的等を損なわない範囲で事業、年度、無作為抽出等の方法で請求対象行政文書を限定すること（以下「抽出請求」という。）ができるような情報を提供する。
- ② 適正な補正がなされない場合は、請求対象行政文書が特定できない形式上の不備がある請求として、請求を却下することができる。
- ③ 同一の請求者が同様の請求を繰り返す場合は、公開請求権を正当に行使し、包括的な記載をしないよう書面で警告する。
- ④ 警告後もあえてこのような請求を繰り返す場合は、補正を求める実益がないため、補正を求めることなく、形式上の不備があり、かつ、公開請求権を濫用した請求として、請求を却下することができる。

#### 2 請求書の記載内容や発言から害意が明白である場合

##### (1) 請求の例

- ① 実施機関の事務遂行能力を減殺させることを目的とすることが明白な請求である場合

- ② 特定の個人を誹謗、中傷又は攻撃することを目的とすることが明白な請求である場合
- ③ 行政文書公開請求書に暴力的で不穏当な記載をしている請求である場合

## (2) 取扱い

- ① 公開請求権を正当に行使し、害意ある記載や発言を行わないよう書面で警告する。
- ② 警告後もあえてこのような請求を繰り返す場合は、公開請求権を濫用した請求として、請求を却下することができる。
- ③ 対象行政文書が膨大で、請求者の要求を受け入れることを取下げの条件にしている請求のように、害意が悪質で、請求を処理することにより県の行政執行が著しく停滞するなどの重大な不利益がある場合や「請求対象行政文書の全部を公開しなければ危害を加える。」という発言のように公の秩序又は善良の風俗に反する言動があった場合は、直ちに請求を却下することができる。この場合においては、却下と同時に公開請求権を正当に行使するよう書面で警告する。

## 3 行政文書の公開を受ける意思がないと認められる場合

### (1) 請求の例

- ① 公開決定を受けても行政文書の公開を受けないことが繰り返される場合
- ② 事前に調整の上、指定した行政文書の公開の日時に、事前の連絡や正当な理由もなく遅れて来ること又は来ないことが繰り返される場合
- ③ 納入通知した手数料を納期限までに納入せず、加えて督促しても納付しないこと又は写しの交付の実施の中止の申出を行わないことが繰り返される場合
- ④ 行政文書の公開に際して、行政文書を閲覧せず又は全体のごく一部しか閲覧せず、自己の主義・主張を長時間にわたって述べ続けることが繰り返される場合

### (2) 取扱い

- ① 行政文書の公開に応じるよう口頭で要請する。
- ② 請求者が要請に応じない場合は、相当の期間を定めて、期間内に公開の実施に応じるべきこと、行政文書の公開の必要がなくなった場合は当該期間内に公開の実施の中止を申し出ること、及び期間内に行政文書の公開を受けなかった場合は申出がなくとも行政文書の公開の必要がないものとみなし公開の実施を中止することを書面で通知する。
- ③ 同一の請求者が、他の請求においても同様の行為を繰り返す場合は、上記①及び②のとおり要請及び通知を行なうとともに、公開請求権を正当に行使し、行政文書の公開を受ける意思がないにもかかわらず、むやみに請求を行わないように書面で警告する。
- ④ 警告後もあえてこのような行為を繰り返しながら、新たに請求を行った場合は、公開の実施を受ける意思がないのに、請求を繰り返しており、公開請求権を濫用した請求であるとして、請求を却下することができる。

## 4 正当な理由なく短期間で請求が繰り返される場合

### (1) 請求の例

2か月前に、既に公開決定を受けている行政文書と同一の行政文書について、正当な理由なく3回以上請求を繰り返す場合

### (2) 取扱い

- ① 既に公開決定を受けている行政文書と同一の行政文書について、最初の公開決定から短期間で、3回目の請求が行われたときは、繰り返し請求する理由を聴取する。この場合において、当該理由を証する書類等の提出又は提示までは、請求者に求めない。
- ② 聴取の結果、正当な理由（例えば、別の行政文書が特定されることを意図して請求したが、偶然同一の行政文書が特定されたとき、非公開理由の消滅など決定内容が変化する可能性がある場合に請求が行われたときが考えられ、単に、決定通知書又は公開を受けた行政文書の写し

を紛失したときは除外される。)がないと判断される場合は、複数回同一の決定を行う特段の事情がなく、公開決定を行う実益がないとして請求を却下することができる。あわせて、公開請求権を正当に行使し、正当な理由なく繰り返し請求を行わないように書面で警告する。

- ③ 却下後、同一の行政文書について、4回目の請求が行われたときは、正当な理由があると客観的に認められるときを除き、請求者に聴取することなく、公開決定を行う実益がなく、かつ、公開請求権を濫用した請求として却下することができる。

## 5 同一の所属への請求が繰り返される場合

### (1) 請求の例

- ① 約半年間に特定所属に50件請求するなど、同一の所属に対して、当該所属の事務を著しく停滞させる程度に、短期間に集中して請求が繰り返される場合（以下「集中請求」という。）  
 ② 請求された行政文書の全てを1年以内に公開決定等することが不可能な大量請求（以下「例外的大量請求」という。）が短期間に繰り返される場合

### (2) 取扱い

- ① 請求の目的や必要性について聴取するとともに、当該行為が県の事務を著しく停滞させていることを説明し、既に行った請求に対する公開決定を待って請求することや抽出請求することを要請する。  
 ② 請求者が当該要請に応じないときは、条例第13条を適用し、特例延長を行う。この場合において、特例延長後の（最終的な）公開決定等の期限は、同一の請求者からの先行請求に関する事務の終了後、当該請求に係る事務を開始するものとして設定する。なお、特例延長通知及び請求対象行政文書の相当の部分についての公開決定等は、条例第13条に規定する期間内に行わなければならない。  
 ③ このような請求を繰り返す場合は、公開請求権を正当に行使し、むやみに集中請求や例外的大量請求を行わないように書面で警告する。  
 ④ 警告後もあえてこのような請求を繰り返す場合は、公開請求権を濫用した請求として、請求を却下することができる。

## 6 形式上の不備が明白な請求が繰り返される場合

### (1) 請求の例

行政文書公開請求書の「行政文書を特定するに足りる事項」欄に行政文書を特定するに足りる事項以外の意見・主張等種々雑多な事項を混在させて記載した請求（以下「他事記載請求」という。）が繰り返される場合

### (2) 取扱い

- ① 他事記載請求は、記載の中から、行政文書を請求していると考えられる箇所を抽出して、公開決定を行うものとする。その他の形式上の不備（他事記載請求においては、抽出後の文言であっても行政文書を特定できない場合を含む。）は、条例第6条第2項の規定に基づき相当の期間を定めて補正を求めるものとする。  
 ② このような請求を繰り返す場合は、公開請求権を正当に行使し、形式上の不備が明白な請求を繰り返して行わないように書面で警告する。  
 ③ 警告後もあえてこのような請求が行われた場合は、最初の請求に限っては、条例第6条第2項の規定に基づき相当の期間を定めて補正を求めるものとする。  
 ④ 適正な補正がなされない場合は、形式上の不備がある請求として、請求を却下することができる。  
 ⑤ さらにこのような請求を繰り返す場合は、補正を求める実益がないため、補正を求めることなく、形式上の不備があり、かつ、公開請求権を濫用した請求として、請求を却下することが

できる。

## 7 その他の濫用的請求である場合

次の(1)から(6)までに掲げる類型に該当する請求は、その性質に応じて、それぞれ次に掲げるとおり取り扱うものとする。

なお、請求対象行政文書が大量であることのみをもって、公開請求権の濫用と判断することはできず、条例第12条第2項の規定による公開決定の期限の延長又は第13条の規定により公開決定の期限の特例延長を行い対応するものとする。

- (1) 書籍等、そもそも図書館及び文書館等で容易に探索又は入手が可能なため、明らかに条例の適用除外となる文書について、単に自己の探索又は入手する労力又は費用を省くことを目的としてあえて請求が行なわれた場合
  - ① 条例第2条第1項第1号該当又は条例第28条第4項該当を理由に非公開決定を行う。
  - ② このような請求を繰り返す場合は、公開請求権を正当に行使し、上記の目的で請求を繰り返して行わないように書面で警告する。
  - ③ 警告後もあえてこのような請求が行われた場合であって、かつ、請求が短期間に繰り返されている、又は対象となる文書が大量である等の理由により行政執行への著しい支障が生じている場合は、公開請求権を濫用した請求として、請求を却下することができる。
- (2) 請求者の求めに応じて情報提供した文書をその場で請求した場合など、請求者が請求対象行政文書を所有していることが一見明白な場合
  - ① 請求者に対して、請求の必要性等を聴取し、書面での決定が必要であるなどの正当な理由がない場合は取下げを要請する。
  - ② 取下げに応じない場合は、公開請求権を濫用した請求として、請求を却下することができる。
- (3) 条例第13条を適用し、請求の決定期限を特例延長している場合において、当該請求対象行政文書の相当の部分に係る公開を受けていない場合
  - ① 請求者が他の請求においても、行政文書の公開を受けない場合は、当該請求対象行政文書の相当の部分に係る公開決定を行うにあたって、相当の部分に係る公開を受けない場合は、残りの当該請求対象行政文書について請求を却下する旨を書面で警告する。
  - ② 請求者が他の請求において行政文書の公開を受けない場合又は他に請求を行っていない場合において、請求者が当該請求対象行政文書の相当の部分に係る公開を受けない場合は、公開を受けるよう口頭で要請し、要請に応じなかった場合は、上記①と同様の警告を書面で行う。
  - ③ 上記①及び②で警告を行ってもなお、当該請求対象行政文書の相当の部分の公開を受けない場合は、残りの当該請求対象行政文書について、公開を受ける意思がないものとみなし、請求を却下することができる。
  - ④ 他に特例延長中の請求がある場合、却下後もそれらについて同様の行為を繰り返す場合は、それら特例延長中の請求の全てについて、行政文書の公開を受ける意思がないものとみなし、却下する旨を書面で警告する。
  - ⑤ 警告後もあえてこのような行為を繰り返す場合は、他の特例延長中の請求についても、行政文書の公開を受ける意思がないものとみなし、かつ、公開請求権を濫用した請求として、請求を却下することができる。
- (4) 公開を受けた行政文書の写しを改ざんして犯罪に用いるなど、情報公開制度を利用して犯罪を行った者からの請求である場合
 

請求の経緯や請求対象行政文書等から、再び犯罪を行う蓋然性があると判断される場合は、公開請求権を濫用した請求として、請求を却下することができる。
- (5) 請求の受付又は公開の実施等において、職員に暴言や大声を発したり、他の県民に著しい迷惑をかけるなど、不適正な行為が繰り返される場合

- ① 不適正な行為を行わないようその場において口頭で注意する。
  - ② 注意したにもかかわらず、不適正な行為を繰り返す場合は、不適正な行為を行わないように書面で警告する。
  - ③ 警告後もあえてこのような行為を繰り返す場合は、公開請求権を濫用した請求として、請求を却下することができる。
- (6) 県民室と協議して濫用的請求と認められる場合
- この要領で類型及び取扱いが定められていない場合で、濫用的請求の疑いがあるときは、個別に県民室と協議するものとする。

附 則 / この要領は平成 24 年 4 月 1 日から施行する。

## 三重県情報公開事務取扱要領（抜粋）

### 8 権利濫用を根拠に非開示にする場合の取扱い

#### (1) 明らかな害意の立証

担当課（所）の事務遂行能力を減殺させることを目的とした害意ある開示請求（事例等は条例5条の「解釈及び運用」を参照）の場合は、開示請求の対象となる公文書が著しく大量になることが多い。しかしながら、情報公開条例は大量請求については価値中立的な立場に立ち、事務の遂行に著しい支障が生じることを避けるため特例延長制度（条例14条）を設け、大量請求が直ちに権利濫用に該当するという前提に立っているわけではない。

したがって、権利濫用に該当するか否かの判断に当たっては、請求者の意図の方がより重要であり、請求者の「明らかな害意」即ち「行政を停滞させる意思」について、請求者の言動や請求の態様（請求の内容又は方法等）から立証していくことになる。

#### (2) 権利の濫用的請求の事例

条例5条の「解釈及び運用」の権利の濫用的請求の類型と事例には、(1)公文書特定に至らない包括的請求、(2)繰り返し請求、(3)害意ある請求、(4)その他の濫用的行為の4つの類型とそれぞれ具体的な事例が掲げられているが、(3)害意ある請求の中には、既に「解釈及び運用」に掲げられている①と②の事例以外にも、③として次の請求事例が考えられる。

③開示請求により実施機関に圧力を加え、自らの要求を実現させることを目的とした不当要求型の開示請求

請求者が納得のいく実施機関の対応（自己に有利な処遇）又は情報が得られるまで、実施機関に圧力を加えることを目的に行っていると考えられる請求であって、請求時に実施機関に何らかの不当な要求を行うなど、請求者の言動から明らかに害意が認められる場合

#### (3) 請求者との面談及び要請等

害意ある大量請求と考えられる請求のあった場合は、請求者と面談し、通常の事務に容認できない遅滞をきたす等の事務処理上の支障等を請求者に説明したうえで、請求した理由等を聴取すると共に、あえて網羅的・迂遠な請求を行わずとも、より迅速・合理的な開示請求の方法、即ち、差し当たり年度や業務を限定するなど、請求範囲を絞るか、抽出請求することにより、開示請求の目的を達成できるのではないかなど打診し、適正な請求について、まずは理解を得るよう努めるものとする。

※ 情報公開（公文書の開示請求）は、請求者の目的を問わないが、公文書の特定に当たっては、相手の要望内容を聴取する中で、必要に応じて請求理由や利用目的を確認した方が公文書の特定に有効な場合も多い。ただし、請求者が請求理由を明らかにしない場合や請求者の意思が堅い場合は、そのまま請求書を受領せざるを得ない。

#### (4) 面談等の記録

請求者との面談等は、原則2人以上（うち1人が記録）で対応することとし、請求者の言動や態度・やりとり等を含め、後日必要に応じ、害意があると認める事情等を明らかにできるよう、面談内容を筆記や録音等により極力正確に記録するとともに、開示記録を作成しておくことが望ましい（開示記録については、第8－10を参照）

※ 録音する場合には、あらかじめ相手に告げることが望ましいが、同意がなくとも録音の証拠能力が認められている（平成12年7月12日最高裁判決：詐欺被告事件）。

## (5) 補正と非開示決定

請求者が要請等に応ずることなく請求を行い、担当課（所）が権利濫用を理由に開示請求を拒否する場合は、情報公開課に必ず事前に相談するものとし、なお権利濫用に当たると判断した場合には、請求者に補正の参考となる情報を提供（件名目録等を示す）したうえで、請求内容の補正を求め、補正に応じなければ、条例5条2項（開示請求権の濫用禁止）に該当することを理由に非開示決定を行う。

なお、権利濫用を理由とした非開示決定に係る異議申立てについては、慎重な判断を期するため、審査会へ諮問しなければならない。

## (6) 比較衡量

権利濫用の規定を適用するに当たっては、開示請求の態様、請求理由、請求者の害意、開示請求に応じた場合の担当課（所）の業務への支障及び非開示決定した場合に請求者の被る不利益等の種々の要素を比較衡量し、当該開示請求が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するものとする。

## 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。

## 富山県情報公開条例の解釈及び運用の基準（抜粋）

### 第4条関係（適正な請求及び使用）

#### 第2 解釈及び運用

- 1 この条例に基づく公文書開示請求制度は、その請求理由を問わず誰もが利用できる制度であるが、請求権者が公文書の開示を請求する権利を濫用してはならないことは当然である。

本条は、請求権者に対して、条例の目的を踏まえた適正な制度の利用についての責務を規定したものであり、利用者の注意を促すために設けたものである。

- 2 「適正な請求に努める」とは、開示請求をしようとする者は、条例の目的に沿って請求するよう努めなければならないことをいい、行政の事務執行を停滞させることを目的とした開示請求、開示決定を受けたとしても閲覧するつもりがないような開示請求等を行うべきではないという趣旨で規定したものである。

なお、開示請求が権利の濫用に当たると判断される場合には、その理由を明確に示し、非開示決定を行うものとする（第5条関係第2の5及び第11条関係第2の2の(7)を参照）。

- 3 開示決定等の期限の特例（条例第13条）を適用した場合でも実施機関の通常業務の著しい停滞等を招くおそれのある大量の公文書の開示請求（以下「業務の停滞等を招くおそれのある大量の請求」という。）は、「適正な請求」の範囲を超えるものと判断される。

業務の停滞等を招くおそれのある大量の請求かどうかは、担当者が通常業務を遂行しながらすべての公文書についての開示決定等を行うにはおおむね1年以上の期間を必要とする開示請求で、当該開示請求により実施機関の通常業務の著しい停滞又は事務処理経費の著しい増大を招くおそれのあるものかどうかによって判断する。

業務の停滞等を招くおそれのある大量の請求がなされた場合には、本条の趣旨を説明し、抽出請求等により「適正な請求」となるよう要請する。

当該要請にもかかわらず、これに応じない場合には、45日以内に相当の部分について開示決定等を行い（第13条関係を参照）、残りの部分について条例第11条第2項の規定により非開示決定を行うものとする（第11条関係第2の2の(6)を参照）。

業務の停滞等を招くおそれのある大量の請求に対する上記の対応は、平成18年度以降、開示請求が急増し条例が想定していなかったような課題が現れたことから、この条例に基づく情報公開が適切に利用されるような制度のあり方について検討するために設置された学識経験者、県民の代表者等からなる富山県情報公開制度懇話会の提言（【参考】を参照）に基づくものである。

県民意見募集手続制度（パブリックコメント）を経てなされた当該提言を受けて、県民を対象としたアンケート及び情報公開セミナーを実施し幅広く意見を聴いたうえで、この条例による適正な請求のあり方を確保し、本県の情報公

開制度が健全に機能するために、制度本来の趣旨に照らして社会的な相当性を欠くような請求を行ってはならないという観点から、この条例の目的に即した請求権の適正な行使として条例が予定している範囲等に係る県議会での議論を踏まえて、その支持が得られたことから、業務の停滞等を招くおそれのある大量の請求に対しては、上記の対応をすることとされたものである。

業務の停滞等を招くおそれのある大量の請求に対する開示決定等に当たっては、「適正な請求」となるよう要請する過程における開示請求者の対応について十分に検討し、抽出請求等に応じられないとする理由が社会的な相当性を欠いていないかどうか、開示請求権の本来の目的を逸脱し明らかな害意が認められる開示請求でないかどうかを含めて慎重に対応するものとする。

- 4 「適正に使用する」とは、開示請求により情報を得たものは、社会通念上の良識に従って使用しなければならないということであり、犯罪行為での使用や他人の権利利益の侵害など社会通念上是認されないような使用をしてはならないという趣旨である。

なお、公文書開示決定通知書及び公文書部分開示決定通知書の備考欄に、公文書の開示により得た情報の適正使用について明示することとしている。

- 5 「個人の基本的な人権を尊重するよう努めなければならない」とは、この制度によって得た情報が個人に関するものであるときは、個人のプライバシーの侵害にわたる使用をしないよう留意しなければならないということである。
- 6 実施機関は、利用者が公文書の開示によって得た情報を不適正に使用したと認められるときは、当該利用者に対し注意し、当該情報の使用の中止を求めるものとする。

【参考】富山県情報公開制度懇話会提言（平成 21 年 2 月 9 日）から抜粋

1 開示請求

(2) 「適正な請求」とは言えない請求の類型化とその取扱いについて

「適正な請求」とは言えない請求を類型化して、その取扱いを条例の解釈運用基準等で明記することが適当である。

この場合には、開示請求権を妨げることがないよう非開示決定を行う場合の判断基準、事務手続を定め、厳格に運用されるべきである。

【説明】

近年、開示請求件数が急増（H14 年度 918 件→H19 年度 80,036 件）し、現行条例が想定していなかったような課題も現れており、適切な対応が必要な状況となっている。

このようなことから、「適正な請求」とは言えない請求、若しくは「権利の濫用」と言える請求の態様を類型化し、その取扱いを明確に定め、適切に対応することが適当である。

類型化に当たっては、事例の積重ねも必要であり、条例ですべてを類型化し明記することは困難であるから、条例の解釈運用基準等で随時類型化し、県民に明示することが適当である。

類型化する請求の態様とその取扱いについては、次のような例が考えられる。

① 明らかな害意が認められる請求

ア 判断基準（要件）

行政の事務執行を停滞させることを目的とした公文書の開示請求

イ 取扱い

請求の取下げを要請する。これに応じない場合は、「権利の濫用」として非開示決定を行う。

② 業務の著しい停滞等を招くおそれのある大量の請求

ア 判断基準（要件）

開示決定等の期限（原則 45 日以内と規定）を延長（条例第 13 条）

しても、担当者が通常業務を遂行しながらすべての公文書についての開示決定等を行うには、「おおむね 1 年」（神奈川県、愛知県）以上の期間を必要とするような大量の請求で、当該請求により事務処理経費の著しい増大や通常業務の著しい停滞、混乱を招くおそれのあるもの

イ 取扱い

当該請求の必要性を確認するとともに事務執行上の支障を説明し、抽出請求等を要請する。

これに応じない場合は、期限の原則として定められている 45 日以内に、相当部分について開示決定等をし、残りの部分については、「適正な請求」の範囲を超える請求として非開示決定を行う。

## 第 5 条関係（開示請求権）

### 第 2 項 解釈及び運用

- 5 「権利の濫用」とは一般的に、「ある人の行為あるいは不行為が、外形的には権利の行使とみられるが、その行為が行われた具体的な状況と実際の結果とに照らしてみると、権利の行使として法律上認めることが妥当でないと判断されることをいう。」とされている。

行政の事務執行を停滞させることを目的とした開示請求、開示決定を受けたとしても閲覧するつもりがないような開示請求等開示請求権の本来の目的を逸脱し、明らかな害意が認められる開示請求は、「権利の濫用」に該当すると判断される。

「権利の濫用」に該当すると判断される請求があった場合には、第 2 項の趣旨を説明し、請求の取下げを要請する。

当該要請にもかかわらず、これに応じない場合には、条例第 11 条第 2 項の規定により非開示決定を行うものとする（第 4 条関係第 2 の 2 及び第 11 条関係第 2 の 2 の(7)を参照）。

**第 11 条 関係（開示請求に対する措置）****第 2 項 解釈及び運用**

2 非開示の決定（第 2 項）は次のいずれかに該当する場合に行う。

- (6) 業務の停滞等を招くおそれのある大量の請求であって、実施機関からの抽出請求等の要請に応じない場合（開示請求のあった日から 45 日以内に開示決定等を行う相当の部分を除く。）

なお、開示請求の対象となる公文書が著しく大量であることにより事務の遂行に支障が生じるおそれがあっても、単に事務処理上対応が困難という場合は、開示決定等の期限の特例（条例第 13 条）により対処するものであって、それだけでは「適正な請求」の範囲を超えるものとはいえない（第 4 条関係第 2 の 3 を参照）。

- (7) 開示請求が権利の濫用に当たる場合。この場合において、権利の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（第 4 条関係第 2 の 2 及び第 5 条関係第 2 の 5 を参照）。

文学第 503 号

平成21年 11 月 1 日

各実施機関情報公開窓口担当課長

殿

知事部局各課長

経営管理部文書学術課長

「富山県情報公開条例の解釈及び運用の基準」の改正に伴う具体的な  
取扱いについて（通知）

平成 21 年 11 月 1 日付け文学第 502 号経営管理部長通知で「富山県情報公開条例  
の解釈及び運用の基準」（平成14年 4 月 1 日付け文学第 179 号経営企画部長通知。  
以下「解釈運用基準」という。）の改正について通知されたところですが、不適正  
な開示請求があった場合の具体的な取扱いは別添のとおりとしますので、適切に対  
応するようお願いいたします。

（事務担当 情報公関係）

## 第 1 第 4 条関係（適正な請求及び使用）

### 1 業務の停滞等を招くおそれのある大量の請求

今回の改正で、第 4 条関係第 2 の 3 として新たに、「開示決定等の期限の特例（条例第 13 条）を適用した場合でも実施機関の通常業務の著しい停滞等を招くおそれのある大量の公文書の開示請求（以下「業務の停滞等を招くおそれのある大量の請求」という。）は、「適正な請求」の範囲を超えるものと判断される。

業務の停滞等を招くおそれのある大量の請求かどうかは、担当者が通常業務を遂行しながらすべての公文書についての開示決定等を行うにはおおむね 1 年以上の期間を必要とする開示請求で、当該開示請求により実施機関の通常業務の著しい停滞又は事務処理経費の著しい増大を招くおそれのあるものかどうかによって判断する。

業務の停滞等を招くおそれのある大量の請求がなされた場合には、本条の趣旨を説明し、抽出請求等により「適正な請求」となるよう要請する。

当該要請にもかかわらず、これに応じない場合には、45 日以内に相当の部分について開示決定等を行い（第 13 条関係を参照）、残りの部分について条例第 11 条第 2 項の規定により非開示決定を行うものとする（第 11 条関係第 2 の 2 の(6)を参照）。と明記されたところである。

#### (1) 判断の基準

「おおむね 1 年」という期間は、公文書の保存期間の最短期間が 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等を考慮した上で、業務の停滞等を招くおそれのある大量の請求に該当するかどうかの判断の目安とすることとしたものであり、「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ない。

参考までに、これまでの開示実績から、「おおむね 1 年」で開示決定等ができる公文書の量の目安は約 5,000 枚程度であり、その考え方は次のとおりである。

- ① 開示文書を 1 枚作成するために要する時間

5 分／枚

- ② 担当者が通常業務を遂行しながら開示決定等を行う時間

2 時間／日 × 200 日／年 = 24,000 分／年

- ③ 1 年間で開示決定等ができる公文書の量

②／① = 4,800 枚 → 5,000 枚／年

また、今回の改正で条例第 16 条第 2 項が追加され、「開示決定を受けた者は、第 11 条第 1 項の規定による通知があった日から 30 日以内に当該開示決定に係るすべての公文書の開示を受けなければならない。」とされたが、通常 30 日で閲覧できる公文書の量も次のとおり約 5,000 枚程度と考えられる。

- ① 開示文書を 1 枚閲覧するために要する時間

1 分／枚

- ② 1 日（4 時間）で閲覧することができる公文書の量

60 枚／1 時間×4 時間＝240 枚／日

- ③ 1 月（土・日を除く約 20 日間）で閲覧することができる文書の量  
240 枚／日×20 日間＝4,800 枚→5,000 枚／月

(2) 業務の停滞等を招くおそれのある大量の請求の取扱い

ア 働きかけ

面談等により、当該請求の必要性を確認するとともに、事務執行上の支障を説明し、抽出請求や対象文書の絞込みを要請するなど「適正な請求」となるよう要請する。

なお、この場合には、できる限り請求者の目的を達成するよう配慮する。

請求者が面談等における要請に応じない場合は、書面により、当該請求が不適正な開示請求に該当する旨を説明し、「適正な請求」となるよう改めて要請する。

イ アの働きかけに応じない場合

相当の部分を45日以内に開示決定等をし、残りの部分については、「適正な請求」の範囲を超える請求として、条例第11条第2項の規定により非開示決定をするものとする（記載例：別紙1）。

## 第2 第5条関係（開示請求権）

### 1 明らかな害意が認められる開示請求

今回の改正で、第5条関係第2の5として新たに、「『権利の濫用』とは一般的に、『ある人の行為あるいは不行為が、外形的には権利の行使とみられるが、その行為が行われた具体的な状況と実際の結果とに照らしてみると、権利の行使として法律上認めることが妥当でないと判断されることをいう。』とされている。

行政の事務執行を停滞させることを目的とした開示請求、開示決定を受けたとしても閲覧するつもりがないような開示請求等開示請求権の本来の目的を逸脱し、明らかな害意が認められる開示請求は、『権利の濫用』に該当すると判断される。

『権利の濫用』に該当すると判断される請求があった場合には、第2項の趣旨を説明し、請求の取下げを要請する。

当該要請にもかかわらず、これに応じない場合には、条例第11条第2項の規定により非開示決定を行うものとする（第4条関係第2の2及び第11条関係第2の2の(7)を参照）。と明記されたところである。

#### (1) 判断の基準

行政の事務執行を停滞させることを目的とした公文書の開示請求、開示決定を受けたとしても閲覧するつもりがないような開示請求等開示請求権の本来の目的を逸脱したような明らかな害意が認められる開示請求かどうかは、請求者の言動、請求の内容又は方法等から判断する。

適正な請求かどうかを判断するために請求者との面談等を行う場合には、原則2人以上（うち1人が記録）で対応することとし、面談内容については録音等により極力正確に記録するよう努めるものとする。

判断の基準として、請求者の言動、請求の内容又は方法等から明らかな害意が認められる開示請求の例は、次のとおりである。

例1 「(私の) 言うことを聞かないなら開示請求をする」、「徹底的に追い詰めてやる」、「△△の悪事を暴いて家族や近隣住民にばらしてやる」など、請求者の言動等から請求の目的や動機が文書開示以外にあることが明らかな開示請求

例2 「特定の職員が作成（決裁）した文書」を繰り返し請求するなど、特定の職員を誹謗し、威圧し、又は攻撃することを目的とすることが明らかな開示請求

例3 「〇〇部が保有するすべての文書」など著しく大量の開示請求を行ったり、正当な理由がないのに同一の文書を繰り返し請求したりするなど、実施機関の事務遂行能力を害することを目的とすることが明らかな開示請求

例4 条例第16条の「みなし開示」が適用されても、なお同一文書を繰り返し請求するなど、開示を受ける意思のないことが明らかな開示請求

## (2) 明らかな害意が認められる開示請求の取扱い

### ア 働きかけ

書面により、当該請求が不適正な開示請求に該当する旨を説明し、請求の取下げを要請する。

### イ アの働きかけに応じない場合

権利の濫用として、条例第11条第2項の規定により非開示決定をするものとする（記載例：別紙2）。

※権利の濫用を適用する場合の国の考え方等は「参考資料」を参照

## 第3 第6条関係（開示請求の手続）

### 1 開示請求の対象となる公文書の特定が不十分な開示請求

今回の改正で、開示請求書の形式上の不備があると認めるとき（開示請求に係る公文書を特定するに足りる事項の記載が不十分であると認めるときを含む。）に係る補正に応じない場合の非開示決定について、より明確にするため、第6条関係第2の7として新たに、「条例第6条第2項の規定による補正を求めたにもかかわらず、これに応じない場合には、条例第11条第2項の規定により非開示決定を行うものとする（第11条関係第2の2の(1)を参照）。」と明記されたところである。

#### (1) 判断の基準

「公文書を特定するに足りる事項」とは、公文書の具体的な件名又は実施機関が開示請求に係る公文書を特定し得る程度の内容の記載をいう（解釈運用基準第6条関係第2の2）とされており、開示請求の対象となる公文書の特定が不十分な開示請求かどうかは、開示請求書に記載された「請求する公文書の内容」が、抽象的、広範囲その他の理由によりあいまいで、公文書の特定ができないものかどうかによって判断する。

判断の基準として、公文書の特定ができないものと認められる開示請求の例は、次のとおりである。

例1 ○○課長が平成○年度以降作成した文書及び決裁した資料

例2 ○○課□□係長が入庁以来作成した一切の文書

(2) 開示請求の対象となる公文書の特定が不十分な開示請求の取扱い

ア 働きかけ

面談等により、「補正の参考となる情報の提供」に努め、対象公文書を特定するよう要請する。

請求者が面談等における要請に応じない場合は、書面により、その補正を求めるものとする。

イ アの働きかけに応じない場合

形式上の不備があるものとして、条例第11条第2項の規定により非開示決定をするものとする（記載例：別紙3）。

公文書非開示決定通知書  
（業務の停滞等を招くおそれのある大量の請求の場合）

第 号  
年 月 日

様



年 月 日付けで請求のあった公文書の開示については、富山県情報公開条例第11条第2項の規定により、次のとおり公文書の全部を開示しないことを決定したので通知します。

|               |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
|---------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 請求のあった公文書の内容  | □月×日開催のタウンミーティングにおいて、知事が述べた「平成○年度の公文書開示請求X万件」の対象となる公文書                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| 公文書の件名        | ○年□月×日に（部分）開示決定した相当部分を除く残りの部分                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| 開示をしない理由      | <p>本件請求は、「平成○年度の公文書開示請求X万件」の対象となる公文書について開示を求めるもので、その量が著しく大量で業務に与える影響が多大であることから、平成○年□月×日に担当職員が面談の上、その旨説明し、適正な請求にするよう要請したところ、あなたから要請に応じない旨の回答がありました。</p> <p>このため、文書により再度要請したところ、改めて、あなたから適正な請求に応じない旨の回答がありました。</p> <p>以上を踏まえ、相当の部分については、条例第12条第2項の規定により開示決定等の期間を延長し（部分）開示決定等を行いました（別途通知済み）が、開示請求のあったすべてについて開示決定等を行うことは条例第13条の開示決定等の期限の特例を適用した場合でも通常業務の著しい停滞を招くおそれがあることから、残りの部分については、同条の範囲を超えているものとして、この条例の目的に即した「適正な請求」とは認められないため、非開示とします。</p> |
| ※ 上記理由がなくなる期日 | 年 月 日                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| 事務担当課(室)      | 電話番号（ ） — 内線                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| 備考            |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |

備考（省略）  
教示（省略）

公文書非開示決定通知書  
(明らかな害意が認められる請求の場合)

第 号

年 月 日

様



年 月 日付けで請求のあった公文書の開示については、富山県情報公開条例第11条第 2 項の規定により、次のとおり公文書の全部を開示しないことを決定したので通知します。

|               |                                                                                                                                                                                                                                                            |
|---------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 請求のあった公文書の内容  | 「〇〇課□□係長が作成した文書」<br>(上記文書を繰り返し請求するなど害意が明らかな場合)                                                                                                                                                                                                             |
| 公文書の件名        |                                                                                                                                                                                                                                                            |
| 開示をしない理由      | 本件請求の趣旨及び内容について、あなたと〇〇課□□係長が面談した際、あなたは「(開示請求したのは) 私の言うことを聞かないからだ」「徹底的に追い詰めてやる」などと繰り返し発言され、公文書を特定するよう要請したにもかかわらず、「請求は権利である」等と主張するだけで、適正な請求に応じていただけませんでした。<br>これらの発言から、あなたの請求は〇〇課□□係長を誹謗し、威圧することを目的とすることが明らかであり、条例第 5 条第 2 項に規定する「開示請求権の濫用」と認められるため、非開示とします。 |
| ※ 上記理由がなくなる期日 | 年 月 日                                                                                                                                                                                                                                                      |
| 事務担当課(室)      | 電話番号 ( ) — 内線                                                                                                                                                                                                                                              |
| 備考            |                                                                                                                                                                                                                                                            |

備考 (省略)  
教示 (省略)

公文書非開示決定通知書  
(公文書の特定が不十分な請求の場合)

第 号  
年 月 日

様



年 月 日付けで請求のあった公文書の開示については、富山県情報公開条例第11条第2項の規定により、次のとおり公文書の全部を開示しないことを決定したので通知します。

|               |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
|---------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 請求のあった公文書の内容  | 〇〇課□□係長が入庁以来作成した一切の文書                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| 公文書の件名        |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| 開示をしない理由      | <p>本件開示請求書の「請求する公文書の内容」欄の記載内容は、漠然としたものであり、対象公文書を特定することができない包括的な開示請求です。</p> <p>このことから、平成〇年□月×日に担当職員が面談の上、条例第6条第1項第2号に規定する「公文書の名称その他の開示請求に係る公文書を特定するに足りる事項」についてその補正を要請したところ、あなたから補正に応じない旨の回答がありました。</p> <p>このため、文書による補正を要請したところ、改めて、あなたから本件開示請求に係る補正には応じない旨の回答がありました。</p> <p>これら2回の補正の要請に応じていないことから、あなたには、公文書を特定する意思がないことが明白であり、本件開示請求は、公文書を特定するに足りる事項の記載が不十分で開示請求に係る公文書を特定することができないものであり、条例第6条第1項に定める要件を満たしていないため、非開示とします。</p> |
| ※ 上記理由がなくなる期日 | 年 月 日                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| 事務担当課(室)      | 電話番号 ( ) — 内線                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| 備考            |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |

備考（省略）  
教示（省略）

## 参考資料 1

## ★「権利の濫用」を適用する場合の国の考え方

「情報公開法には、権利濫用に係る特別の規定を設けていないが、権利濫用が許容されないことは法の一般原則として当然であり、開示請求が権利濫用に当たる場合は開示しない旨の決定を行うことになる。どのような場合に権利濫用に当たるかは、開示請求の態様や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することになる。」（「詳解 情報公開法」抜粋）

## ★「権利の濫用」を適用した事例

## ○大分県の事例

## ・ 事案の概要

平成9年1月から3月にかけてほぼ連日、特定の年・月分の旅費関係書類・食料費関係書類の公開（閲覧）請求があったもの

## ・ 審査会答申

「権利の濫用とは、「形式上権利の行使としての外形を備えるが、その具体的な状況と実際の結果に照らし、その権利の本来の目的内容を逸脱するために実質的には権利の行使として認めることができないと判断される行為」とされている。

そして、権利の濫用に当たるか否かについては、一般的には、権利の行使者の側に存する害意や不当図利等の主観的な要素、あるいは権利を行使された場合に相手側が被る不利益や社会的な影響等の客観的な要素を参酌して判断するものとされている。

ところで、県民の公文書公開請求権に対してこの権利の濫用の法理を適用することについては、条例が公文書の公開を原則とし、請求する文書の量により、あるいは請求の理由又は利用目的により請求権の行使を制限する明文の規定を設けていないことを考慮するならば、安易に権利の濫用を理由として拒否処分することは許されない。

他方、そもそも情報公開制度は、県民の認められた情報公開請求権の適正な行使と、実施機関による制度の適正な運用によって有効に機能していくものである。そして、情報公開制度を通じ、県民にとっては、県政への参加が一層容易となり、また、実施機関にとっても、県政に対する県民の理解と信頼を得ることができ、条例が目的とするところの「活力に満ちた開かれた県政の推進」が図られることとなるのである。

しかるに、害意をもってする請求や不当図利を目的とする請求などは、この情報公開制度の目的に反し、その機能を阻害しかねないものでありとうてい容認できないものである。したがって、このような権利行使に対しては、権利の濫用の法理を適用し、これを拒否することも許されるべきであると考えらる。」

（「大分県情報公開審査会答申（平成12年3月答申第19号）」抜粋）

## ○熊本県の実例

## ・ 事案の概要

平成14年4月、「平成11・12・13年度の〇〇局に関し県が保管する全ての契約書、全ての収支実績等」の開示請求があったもの

## ・ 審査会答申

「条例の趣旨とは相容れない意図に基づく、かつ、著しく大量な行政文書の開示請求に対応することにより、実施機関に業務上の支障を生じさせることは甚だ不合理と言うべきであって、異議申立人の受けた不利益を考慮してもなお、本件開示請求について実施機関が行政文書の開示請求権濫用に当たるとして不開示とした決定は、妥当な範囲のものであったと判断する。」

（「熊本県情報公開審査会答申（平成14年12月答申第77号）」抜粋）

## ○千葉県の実例

## ・ 事案の概要

平成19年10月、「総務部税務課に係る平成18年度の全ての文書」の開示請求があったもの

## ・ 実施機関の対応

対象文書が税務課の1年分の文書ということで大量なため、実施機関は、請求書提出時に口頭で請求対象の行政文書の絞込みを依頼したが応じてもらえず、その後、書面で行政文書目録等を添付し行政文書の絞込みを依頼したが回答は得られなかった。

開示請求者の「今回の請求は税務課にとってはとばっちり」「開示物は持ち帰らず処分してもらう」「どこまで権利濫用か請求対象を減らして試す」等の発言や、上記絞込みの経緯を踏まえて、実施機関では、請求対象の行政文書が著しく大量であって、請求に応じることによる通常業務への影響は多大であり、また、過去の請求事例などと比較すると、適正な権利の行使にあたらないと判断し、条例第6条（開示請求権の濫用禁止）に反するとして開示請求を却下した。

## 「権利の濫用」が争点となった訴訟の概要

### 1 事案の概要

原告が「平成9・10・11年度において、福祉局が国庫補助金を受け入れた事業の経費の使途が明らかになる書類」を開示請求したのに対し、被告（横浜市長）が、

①対象文書が十分に特定されておらず、かつ補正を拒否されたため

②条例の趣旨・目的を逸脱した権利の行使であるため

などを理由に却下決定したもの

### 2 横浜地裁判決（H14. 10. 23（平成12年（行ウ）第41号））の要旨（請求棄却）

#### ① 文書特定の有無

「本件公開請求の内容は、横浜市福祉局が行っている事業のうち、国が横浜市に対して行政上の目的で交付した資金全般としての意味での「国庫補助金」に関し、（中略）会計規則に基づき作成されるすべての書類であり、そのような広範なものでも、本件条例6条2号の「特定」の要件は満たしているというべきである。」

#### ② 権利濫用の有無

「・本件公開請求の対象となる文書が大量であること、  
・公開・非公開の決定は1つ1つ検討しなければならず市側の事務量が膨大になること、  
・事務量が一定程度膨大になった場合には公開・非公開の決定の延長事由となると解されるところ、本件のような極めて膨大な事務量が予想され、延長しても相当長期にわたる場合の対応方法については本件条例は規定上は想定していないと解されること、  
・本件公開請求の対象となる文書について、市はその具体的な数量を示したわけではないものの、それが大量であると原告に説明していること、  
・市のそのような認識は原告も理解していたこと、  
・このような中で、被告から、対象文書に係る事業の種類を限定するとか、無作為抽出、年度限定等の方法により請求件数を絞る方法等の提案がされたが、原告は、頑なに請求に係る本件文書全部の公開を求めたこと、（中略）  
・原告の本件公開請求の目的は国庫支出金に関する予算執行が適正に行われているかの確認であるところ、このような目的は事業対象を絞ったり無作為に抽出することでもある程度達成でき、本件公開請求の全部の公開を同時に認めなければ原告の公文書取得目的が達成できないとはいいい切れないこと、

これらの事情に照らせば、原告の本件公開請求は、文書公開の請求権を濫用したものとしてその全部の請求が許されないというべきである。」

### 3 東京高裁判決（H15. 3. 26（平成14年（行コ）第289号））の要旨（控訴棄却）

「もとより情報公開請求権は市民の権利として尊重、擁護されなければならないが、一方においてこの情報公開請求権は、本件条例に基づき市民に対して付与された権利であるから、その権利の行使は、無制約のものではなく、あくまでも本件条例の趣旨、目的に則って正当に行行使されるべきものであると思料されること、その他原判決認定事実を併せ考慮すると、本件公開請求は、公開請求権を濫用したものとして、その全部の請求が許されないというべきである。」

### 4 最高裁判決（H15. 9. 25（平成15年（行ツ）第173号、平成15年（行ヒ）第176号））

「上告事由に該当しないとして棄却」

和歌山県公文書開示請求に係る権利の濫用の取扱基準

(制定)

平成24年11月

(改正)

平成28年 3月

1 趣旨

この取扱基準は、和歌山県情報公開条例が定める公文書の開示請求権について、権利の濫用に関する一般法理が適用される開示請求への対応の考え方を示すものである。

権利の濫用に当たるか否かについては、各事案ごとに個別に判断することとなるので、この取扱基準の考え方に該当すれば直ちに権利の濫用として非開示決定をするというものではないことに留意し、また、この取扱基準の運用に当たっては、県民の公文書の開示を請求する正当な権利を妨げることのないよう十分に留意すること。

なお、この取扱基準は、本県や他の地方公共団体における事例、判例の動向を検証しながら、随時、見直しを行っていく必要がある。

2 権利の濫用として判断する根拠

条例は、公文書の開示請求権を県民の権利であることを明らかにするとともに、開示請求者に対しても開示請求に関する権利を正当に行使することを求めている。この趣旨は、開示請求権が認められるといっても、常に例外なく無制約に認められるものではなく、条例による公文書開示制度の目的に即した権利行使であることが要求される旨を明らかにしたものである。公文書開示制度の目的に反するような開示請求を行うことは許さないところにあり、このような開示請求については、一般法理としての権利濫用の法理が適用されるものである。

〔参 考〕

○ 民法

(基本原則)

第1条 私権は、公共の福祉に適合しなければならない。

2 権利の行使及び義務の履行は、信義に従い誠実に行わなければならない。

3 権利の濫用は、これを許さない。

○ 和歌山県情報公開条例

(目的)

第1条 この条例は、地方自治の本旨にのっとり、県民の公文書の開示を求める権利を明らかにするとともに、県の総合的な情報公開の施策に関し必要な事項を定めることにより、県の機関の有するその諸活動を県民に説明する責務が全うされるようにするとともに、県民の県政に対する理解と信頼を深め、公正で民主的な開かれた県政を一層推進することを目的とする。

(適正な請求及び使用)

第4条 この条例の定めるところにより公文書の開示を請求しようとする者は、この条例の目的に即して適正に請求するよう努めなければならない。

2 この条例の定めるところにより公文書の開示を受けた者はこれによって得た情報をこの条例の目的に即して適正に使用しなければならない。

### 3 権利濫用の該当要件

以下に定める要件を満たした場合は、権利の濫用に当たるものとして非開示決定の検討を行うものとする。

なお、(1)には該当しない場合であっても、(2)に該当することが明らかに認められる場合については、権利の濫用に当たる場合がある。

また、公文書の開示請求は、何人もすることができ、その目的を問わないことから、(2)に該当するか否かは、4に掲げる(1)開示請求の内容、(2)開示決定等に至るまでの開示請求者とのやりとり、(3)開示請求者の態度等を十分に検証し、判断すること。

#### (1) 超大量請求である場合

請求された対象文書が特定されているものの、その量が超大量で、開示請求に係る事務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をいう。ただし、次に掲げる事項に留意すること。

ア 請求に係る公文書が超大量であることと請求に係る公文書を特定することとは別個の問題であり、開示に係る公文書が超大量であることのみをもって、対象文書が特定されていないとして非開示とすることはできないこと。

イ 請求に係る公文書の特定が包括的であるために超大量に及ぶような場合は、真に必要な公文書を更に絞り込むことが可能であることも多いと考えられることから、超大量の公文書を真に必要なとする理由がうかがわれないような場合に、対象とする公文書の絞り込みが可能かどうか、可能であればそのためにどのような方法を採用得るかを検討するため、請求者に対して質問し、協議を求め、又は補正を行うよう依頼すること。

ウ 開示すべき公文書を特定することができない場合は、開示請求書に「形式上の不備」があるものとして、条例第6条第2項の規定により開示請求書の補正を求めるなどの手続を経た上で、なお、特定されない場合は非開示決定を行うこととなること。

エ 条例第13条第1項は、開示請求に係る公文書が著しく大量であるため、一定期間内に開示決定等を行う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、期限を延長して開示決定等を行うことを定めているが、権利の濫用と判断する場合の「超大量」の基準は、この条項に定める程度を超えるものであることを要すること。

#### (2) 条例の目的に反する開示請求である場合

条例の目的に反するものとして以下の3類型に区分する。

ア 請求者の発言等から請求の目的や動機が公文書の開示以外にあると推認される場合

〔事 例〕

① 「文書の内容はどうでもいい」「私を怒らせると開示請求をする」等の発言をした場合

② 同一の文書を正当な理由なく複数回にわたり開示請求する場合

※ 「正当な理由」とは、例えば、別の公文書が特定されることを意図して請求したが、偶然同一の公文書が特定されたとき、非開示理由の消滅など決定内容が変化する可能性がある場合に請求が行われたときが考えられ、単に、決定通知書又は公開を受けた公文書の写しを紛失したときは除外される。

## イ 適正に開示を受ける意思が認められない場合

## 〔事 例〕

- ① 請求時に、「開示を受けるつもりはない」等の発言がある場合
- ② 以前行われた開示請求において、正当な理由なく開示を受けに来ていない又は手数料等を払っていない請求者から新たに請求があった場合
- ③ 開示の日及び時間の変更等が無用に繰り返される場合
- ④ 実施機関からの再三の開示請求書の補正を依頼するも正当な理由がなく何ら応答がない場合

※ 条例第6条第2項に基づく補正の求めは、「開示請求書に形式上の不備」がある場合の手続であり、これに応じない場合は条例第11条第2項により非開示となる。開示請求に係る公文書が超大量である場合の特定の補正依頼は、実質的には大量の対象文書の絞込みの可否やその方法についての協議の申入れと解され（平成22年10月6日横浜地裁判決平成19年（行ウ）第99号）、④に定める補正の依頼は、協議の申入れとして行うものをいう。

## ウ 公文書の開示によって得た情報を不適正に使用されることが明らかである場合

## 〔事 例〕

- ① 特定の個人を誹謗、中傷又は威圧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
- ② 開示によって得た情報を元に違法又は不法な行為を行うことが明らかに認められる場合

## 4 判断材料

権利の濫用として非開示の決定を行う場合、以下の事項を判断材料として権利濫用該当確認票（別記様式）を作成し、権利の濫用に該当するか否かの検証を行うものとする。

- (1) 開示請求の内容
- (2) 開示決定等に至るまでの開示請求者とのやりとり
- (3) 開示請求者の態度
- (4) その他開示請求が条例の目的に反するものであると認められる事由

## 5 事務手続

権利の濫用に当たる開示請求の該当性を検討するに当たっては、事前に、請求者に対して、請求等の態様に応じ、以下のようなことを行うこと。

- (1) 上記3の(1)に該当する場合
  - ア 業務遂行上の支障を説明し、理解を求めること。
  - イ 請求者の目的に適うような形で、対象文書に係る事業の範囲の限定、年度の限定、無作為抽出などの方法等により、適切な請求にしてもらうよう文書で要請すること。なお、この場合に、できる限り請求者の目的を達成するよう配慮すること。
- (2) 上記3の(2)に該当する場合
  - ア 開示の実施における不適正な行為に対しては、適正な対応を要請すること。
  - イ 開示によって得た情報が不適正に使用されるおそれがある場合には、当該請求者に対して適正な使用を要請すること。

## 6 その他

- (1) この取扱基準に該当し、権利の濫用と認められる開示請求については、開示担当課は、4に定める権利濫用該当確認票を作成し、総務課に協議（開示担当課が地方機関の場合にあつては、本庁主務課を通じて協議）すること。
- (2) 3の(2)に定める類型以外の場合で、権利の濫用に該当する疑いがあると認められる場合は、個別に総務課と協議するものとする。

## 1 大量請求等に係る裁判例等

○平成15年10月31日東京地裁判決（確定）

### ア 開示請求の内容

情報公開法に基づく自動車検査証の記載事項に係る開示請求

### イ 行政側の主張

本件開示請求に対応するためには、仮に職員1名を専従作業員とし、一日8時間全く休憩なしで、同じ作業効率で作業を進めたとしても、9か月以上かかることとなり、業務に著しい支障を来すのみならず、他の情報公開請求に対応する余裕がなくなり、かえって法の立法趣旨が没却されることから、本件開示請求は権利の濫用と認められるべきであり、不開示処分とすることが適当。

### ウ 裁判所の判断

情報公開法においては、著しく大量の文書の開示請求であっても、そのことのみを理由として、不開示とする旨の規定を置いておらずまた開示期限の延長を行うことで、通常業務と並行的に順次開示手続きを進行させていくことが想定されている。

したがって、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、そのことのみを理由として、開示請求権の濫用として、開示請求を拒むことは原則としてできない。

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、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ようなことを目的として開示請求するときや、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。（権利濫用とはいえないとした事例）

○平成23年5月26日東京地裁判決

ア 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、…これを文書の種類等に基づき分類する作業を行った上、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、…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、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。

そうであるとすれば、本件各開示請求について開示決定等をするために要する処分行政庁の事務量は、原告指摘に係る的確な人員の確保とその配置、適正なデータ処理等を考慮しても、なお処分行政庁の通常業務（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。

#### イ 原告が本件各開示請求をした目的

原告は、警察の不正等の真相を解明すること等を目的とするジャーナリズム活動に注力し、…本件前開示請求により開示を受けた行政文書に基づく記事等を執筆したこと、特定の年度に特定の警察本部で不正経理が行われていたという情報があれば、あらかじめそれに関する会計書類の情報公開を請求していたことが認められる。

これらの事実をも併せ考慮すれば、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。

本件前開示請求により開示決定を受けた行政文書（これらは、本件各開示請求の対象文書と作成した会計機関や作成年度等が異なるだけの同じ種類のものである。）の閲覧等においても、実際に閲覧等をしたのはその一部にとどまっております。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、原告が本件各開示請求をした目的が警察の裏金づくりの解明・検証にあるとすれば、…本件各開示請求の対象文書のうち、歳入に関する歳入徴収額計算書や歳入徴収額計算書証拠書類…については、これらを閲覧等することではいかなる警察の裏金づくりの存在を明らかにできるかが不明であり、むしろ、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、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、そもそも本件各開示請求について開示決定がされるまでに相当長期間を要すると思われる上、たとえ開示決定がされたとしても、原告による本件前開示請求の対

象文書の閲覧等の状況等も併せ考慮すれば、原告個人が本件各開示請求の対象文書の閲覧等を行うことは分量的・時間的に著しく困難であるといわざるを得ないこと、「平成11年度（1999年度）総理府一般会計書類」について、情報公開請求した。」「これで、いちおう証拠が隠滅されることは免れた。」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であり、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といわざるを得ない。

当該対象文書の数对原告個人がその全てを閲覧等を行うことが著しく困難なほど極めて大量であることからすれば、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早期に開示を受ける方が実効的であり（原告自身が述べるように警察の裏金づくりが文書偽造等の犯罪行為を伴うものであるとすれば、これを早期に解明し、更に民事又は刑事上の手続を執るなどした方が、警察の裏金づくりの撲滅には最も効果的であると考えられる。）、原告主張に係る上記目的を相当程度実現することが可能であるといえる。

また、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。

対象文書の数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った点において、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。（権利濫用とされた）控訴棄却確定

## 2 各都道府県の情報公開条例における指針等について

7県（兵庫県、愛知県、神奈川県、和歌山県、富山県、香川県、三重県）において、権利の濫用と認められる場合の開示請求の具体例を示している。

開示請求県の濫用と認められる場合の具体例を類型化すると以下のようなになる。

- ① 請求対象の公文書が著しく大量で公開決定までに長期の特例延長が必要で、公開請求により通常業務の遂行に著しく支障が生じる場合

(兵庫県、愛知県、神奈川県、和歌山県、富山県)

②公開請求対象文書の閲覧等を行う意思がない場合（指定日を遵守しない等）

(兵庫県、愛知県、香川県)

③職員への誹謗・中傷を企図して請求する場合

(兵庫県、香川県)

④実施機関の事務遂行能力を著しく減殺させることを目的とする場合

(愛知県、香川県)

⑤文書開示の目的が正当でない場合

- ・私を怒らせると開示請求する
- ・特定所属が保有するすべての行政文書の請求（包括請求、繰り返し請求
- ・自己の探索や労力を省くことを目的とする。

(愛知県、香川県、三重県、神奈川県、和歌山県、富山県)

○ 知事部局の保有するすべての行政文書の開示請求をするもの、実施機関の事務遂行能力を減殺させることを目的とするもの、特定の個人を誹謗又は威圧し攻撃することを目的とするものなどが考えられる。

○ 開示請求権の濫用であると判断される開示請求については、本条に反することを理由として、当該開示請求を拒否するものとする。

(千葉県：第6条 開示請求権の濫用禁止【解釈及び運用】)

### 3 権利濫用等を検討する上で課題となった点

#### ①大量請求

- ・具体的に試算した根拠資料の作成が必要である。(枚数等)
- ・大量かどうかの判断基準が難しい。(本当に事務処理が不可能な量なのか)
- ・過去に同様な量で開示した例はないか。
- ・事務処理に要する時間、労力及び経費が膨大になることの証明はどうするのか。

#### ② 害意ある請求

- ・害意の認定が困難である。
- ・加害の意思あるいは目的をもつか否かの認定。
- ・窓口の対応に問題はなかったかどうか。

## 請求の対象となる行政文書の特定ができないため 却下処分を行ったものについて

|                |     |         |     |
|----------------|-----|---------|-----|
| 1. 件数（平成18年以降） | 48件 | うち知事部局  | 39件 |
|                |     | 選挙管理委員会 | 5件  |
|                |     | 教育委員会   | 4件  |

### 2. 内容及び審査会の判断

#### （1）（請求内容）

千葉県が国保法72条の2の2第2項の県負担金支出に関して鋸南町国保条例に従って基礎賦課総額と介護給付金賦課総額を算出しているか確認せず支出してよい根拠についてわかる一切の書類（H18分のみ対象）

#### （審査会の判断）（回答第1号）

本件請求は、鋸南町の事務処理が適正に行われていないことを前提としたものであり、千葉県が国民健康保険法第72条の2の2第2項に規定されている負担金支出に際し、基礎賦課総額と介護納付金賦課総額の確認をしないで支出してよい根拠を求めるものと認められる。

実施機関は異議申立人に補正を求めており、異議申立人から提出された開示請求書及び補正に対する回答書を確認したところ、いずれにおいても「行政文書の件名その他の開示請求に係る行政文書を特定するに足りる事項」が記載されておらず、開示請求の趣旨を満たす行政文書がどのようなものか不明であったという実施機関の説明は首肯できる。

#### （2）（請求内容）

社会福祉法人「鋸南町社会福祉協議会」が国庫補助を受けた鋸南町の国保の保健福祉総合施設の通所介護部門で料金制有の指定管理者に来月からなるが（介護保険法の指定通所介護事業者になるが）、法的に問題がないことがわかる一切の書類（補助金適化法の情を通じた者にならないことがわかる書類含む。）

#### （審査会の判断）（回答第29号）

本件請求書の「（補助金適化法の情を通じた者にならないことがわかる書類含む。）」と記載された部分を除くその余の部分について合理的に解釈してみると、

異議申立人が求めている行政文書は、

ア 社会福祉法人「鋸南町社会福祉協議会」（以下「本件法人」という。）が、  
国庫補助を受けた鋸南町の保健福祉総合施設の通所介護部門において指定管理者になること

イ 本件法人が料金制有の指定管理者になること

ウ 本件法人が通所介護事業を行うこと

について、法的に問題がないことがわかる文書であると思料される。

また、「法的に問題がない」という部分については、指定管理者に関する事項は地方自治法、通所介護を行う事業の指定に関する事項は介護保険法に規定されているのであるから、上記ア及びイについては地方自治法の規定に、上記ウについては介護保険法の規定にそれぞれ照らして、問題がないことがわかる行政文書であると思料される。

さらに、本件回答書の記載から、異議申立人が「補足説明を追加する」として求めている行政文書は、上記アないしウについて、国が行った地方自治法に基づく助言に関する書類を含めたものであること、及び本件法人が鋸南町の保健福祉総合施設の通所介護部門に関して提出した、老人福祉法に基づくデイサービス施設の設置に関する届出書類である、と解釈することができる。

上記のとおり、本件請求書及び本件回答書について、合理的に解釈することにより、行政文書を特定することができるのであれば、本件回答書をもってしても形式的な不備は解消されず、行政文書の特定ができないとして実施機関が行った本件処分は合理性を欠くものであり、上記の解釈にしたがって対象となる行政文書の特定を行うことが適当である。

### （３）（請求内容）

千葉県教育庁福利課経理・貸付班長が職務上決裁した情報の開示を求める（２０１４．０１－２０１５．０６）

#### （却下決定の理由）（要旨）

請求内容及び補正に対する回答書の記載から、福利課長以上が決裁した行政文書で経理・貸付班長が回議したものの開示を求めていることであることは推測できるが、福利課経理・貸付班は多種多様な事務又は事業を行っており、また、他の班と関連して行う業務もあるところ、そのほぼすべてに関わる請求と

なって、請求の対象となりうる行政文書は大量となり、それらの全てについて開示、不開示の判断を行うことは事実上困難であるため、条例第7条第1項第4号「行政文書の件名その他の開示請求に係る行政文書を特定するに足りる事項」が記載されているとは言えず、かつ補正の求めにおいても当該請求書の不備が補正されなかったため、却下とした。

※現在異議申立てがあり、審議待ちである。

## 【参考】

○知事が保有する行政文書の開示等に関する事務取扱要綱

（平成28年3月25日改正前のもの）第3の3（3）ウ

ウ 異議申立ての処理

（ア） 却下処分に係る異議申立てに対する決定に当たっては、審査会への諮問は要しない。

（イ） 行政文書を特定することができない場合に行う上記ア（ア）の却下処分及び上記ア（ウ）の却下処分（注 条例第6条（権利濫用）による却下と条例第7条（文書不特定）による却下を指す）に係る異議申立てに対する決定に当たっては、「第5 5 審査会への意見照会」により審査会の意見を聴く。