

(改訂) 情報公開請求における権利濫用請求の取扱指針（案）

福知山市

1 趣 旨

福知山市は、福知山市情報公開条例（平成14年福知山市条例第24号。以下「条例」という。）に基づき、市民の知る権利を尊重し、行政文書の開示を請求する権利を保障するとともに、市政の説明責任を果たし、市民と協働することにより、公正で開かれた市政の推進に努めている。

一方、開示請求者には、条例の目的に即した開示請求を行う権利の適正な行使及び開示により取得した情報の適正な使用が求められる。

これらの開示請求権の本来の目的・趣旨を著しく逸脱する請求については、一般法理を根拠とし、権利の濫用であるとして不適法却下することができるものと考える。

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、条例が「知る権利」を尊重し、市政の「説明責任」を果たすものであるという理念に鑑み、慎重に行うべきものである。

このため、実施機関において、行政文書の開示請求を行う権利を保障するとともに、情報公開制度の適正な運用を図るため、権利の濫用により請求を却下する場合の要件を条例において明確化し、次のとおり権利濫用請求の取扱指針を定める。

2 権利濫用請求に係る請求者への説明・情報提供等

市政の説明責任を果たすという条例の理念に鑑み、条例第5条の2の規定はむやみに適用されるべきものではなく、職員は、なによりも担当する業務について市民に説明を尽くす義務があることを認識しなければならない。

職員は、請求者に対しあらかじめ次の各号に掲げるような要請や説明等を適宜行い、情報公開制度の適正な利用を求めたうえで、それでもなお請求者が情報公開制度の不適正な利用をする場合にはじめて、当該請求を権利の濫用として却下することが可能となる。

- (1) 開示請求の対象となる文書が大量である場合、開示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、請求者が必要とする情報の内容を聴取し、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。

- (2) 過去に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請求者に対して、

条例第4条の趣旨に基づき、開示により得た情報を適正に使用するよう要請すること。

- (3) 重複請求がされた場合には、重複であることを伝えた上で、そのような請求をする理由を確認し、正当な理由がないと認める場合には、請求者の任意により請求を取り下げるよう要請すること。
- (4) 前3号の要請については、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、開示請求による情報公開を受けることが目的でなく、市行政に対し意見や要望を述べたいとの意向が見受けられる場合には、実施機関においてその意見や要望を傾聴した上で、市としての説明責任を果たすよう努めるとともに、他の不服申立制度や救済制度等、請求者の利益に資すると考えられる情報の提供を行うこと。

3 条例の解釈指針

開示請求が、条例第5条の2第1項各号のいずれかの要件を満たす場合には、権利の濫用として、当該開示請求を却下することができる（同第2項）。この場合において、要件を満たすか否かの判断は、開示請求の態様や開示請求に応じた場合の業務への支障等を勘案し、当該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につき以下のような事情を考慮して慎重に行うこととする。

(1) 公文書の内容を知ること以外の目的が主目的である請求

本市の公文書開示請求制度は、その請求の目的如何によって開示の是非を問わない制度となっている。

もっとも、本市の情報公開制度が公文書の開示を請求する市民の権利を明らかにすることによって「知る権利」の具体化を図り、もって市の諸活動を市民に説明する責務が全うされるようにするとともに、市民参加の公正で開かれた市政の推進に資することを目的としていることに照らせば、少なくとも請求している公文書の内容を知ることを主目的としてその権利行使することが、条例上は想定されていると言える。

したがって、請求する公文書の内容を知ること以外の目的が主目的である請求については、条例が想定する権利行使の範囲を逸脱した濫用的な請求であるとして、これを却下する。

具体的には以下のようの場合が考えられるが、これに限られない。

【請求例】

○請求者が「●●してくれたら、開示請求は取り下げてもいい」「●●しないから、開示請求されることになる」のような発言をする場合。

⇒請求者が要求する行為を実施機関の職員に実行させることを主目的としていることが認められる場合には、請求を却下することを検討する。

○実施機関から請求者に対する謝罪文書など、実施機関から請求者に対して交付する性質の文書を請求するもの。

⇒実施機関から市民等へ交付する性質の文書は、実施機関において保管をするものではないため、そもそも開示請求の対象となる「保有している（第2条第2号）」文書ではない。また、本来的に交付すべき文書であれば、公文書開示請求によらず交付されるものである。したがって、このような請求は、実質的に新たに文書を作成して交付することを求めることが目的の請求であると認められ、このような場合には請求を却下することを検討する。

○請求者が不満を持つ特定の職員の行動について懲戒処分の実施にかかる文書または勤務評定にかかる文書を請求するもの。

⇒そもそも職員の懲戒処分及び勤務評定にかかる文書は、職務の遂行にかかる情報ではなく、職員の身分取扱いにかかる情報であって、原則として開示の対象にならない文書である（条例第7条第2号ウ）。この条例の仕組みの下で、請求者の言動や請求書の記載等に照らして同人が不満を持つ特定の職員の行動について懲戒処分を実施した文書または勤務評定にかかる文書を求めるることは、実質的に当該職員の懲戒処分をするよう請求するまたは勤務評定を下げるよう求めることが目的の請求であると認められ、このような場合には請求を却下することを検討する。

○存在しないことを請求人自身が承知している文書を繰り返し請求する場合

⇒請求対象文書にかかる事務・事業を実施していないことについて、開示請求前にあらかじめ職員から請求人に説明をしている場合には、請求人は、当該文書が存在せず、不存在決定を受けることを承知したうえで開示請求をしていると言える。このような場合でも、当該事務・事業を実施していないこと自体が実施機関に関するひとつの情報であるから、当該文書にかかる不存在決定を受けるにも一定の意義がある。しかし、特定の事務・事業が行われていないことは、一度限りの不存在決定で確認ができるものであるから、存在しないと承知している同一の事務・事業にかかる文書を繰り返し請求する場合には、当該事務・事業を行うよう要求する目的が推認される。仮にそのような目的がない場合には、意味の欠いた情報公開事務により、実施機関の事務を停滞させる意図が推認され、不当目的が認められ、このような場合には請求を却下することを検討する。

(2) 開示の可否にかかる決定を受けたにもかかわらず正当な理由なく同一の内容の開示請求を繰り返し行うこと

情報公開条例においては、同一人が同一の公文書を繰り返し請求すること（以下

「重複請求」という。) が禁止されているものではないが、重複請求に応じて公文書を開示することは、条例第1条に定める目的に資するものではない。なぜならば、条例第1条は「市の諸活動を市民に説明する責務が全うされるようになるとともに、市民参加の公正で開かれた市政の推進に資すること」を目的として規定しているところ、一の市民に対して一の公文書を開示することによる市の説明責任については、一度限りの開示でその目的が果たされるからである。

その一方で、情報公開制度は何人にも開かれた制度であることからすると、当該制度が特定の者のために集中的に利用され、他の者の利用に支障が生じるような事態を避けなければならない。当市における行政サービス全体との兼ね合いにおいて、有限な行政資源が特定の者の開示請求に費やされ、他の行政サービスが滞ることがないよう、請求者においても、当該制度を含む行政サービスを享受する者として、制度の効果的・効率的な運営に協力いただくよう求めたい。

以上のこと考慮して、既に開示の可否にかかる決定を受けたにもかかわらず同一の文書について正当な理由なく重複請求をする場合には、当該請求を条例の目的を逸脱した濫用的請求として取り扱うこととする。

正当な理由の例としては、過去に開示した文書を紛失したような場合が考えられるが、そのような理由の申し出が繰り返される場合には、その真偽について十分に吟味する必要がある。

※なお、同一の請求内容において同一の文書を請求する場合でなくとも、上記の趣旨が当てはまる場合には、実質的な重複請求であり濫用請求として却下する余地がある。以下はその例であるが、これに限られない。

【請求例】

- 請求書の文言を変えて、同一の文書を請求する場合
- 既に写しの交付により開示を受けた文書と同一の文書について、閲覧の方法による開示を求める場合（ただし、原本確認の必要性が客観的に認められる等の場合には正当な理由があると判断する余地もある。）
- 一部開示のため写しを作成する際に原本と縮尺において差異が生じたもの、印字が薄くなったもの等、写しを作成する際の技術的な不備について、それらを忠実に再現してまで内容を知る必要性が客観的に認められないにもかかわらず、再度原本を忠実に再現した写しを作成するよう求める場合

(3) 前各号に定めるもののほか、開示請求の権利を濫用すること

前2号に該当しない場合でも、開示請求の態様や開示請求に応じた場合の業務への支障等を勘案し、当該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場合に

は、本号に基づいて請求を却下する余地がある。

以下はその例であるが、これに限られない。

【請求例】

○過去に福知山市を相手として訴訟を提起し、同訴訟の判決が確定したにもかかわらず、同訴訟において争点となった事項又は当該事項と関連する内容について執拗に開示請求をする場合で、請求内容や請求者の言動から訴訟結果に対する不満を有していることが見受けられる場合

⇒当該争点については訴訟において互いに主張立証を尽くして一定の結論が出ており、実施機関としては訴訟を通じて説明義務を果たしているものであるから、どのような文書を請求されても、説明義務という条例の目的に資するような文書を開示することにはならない。請求者において「実施機関の説明が虚偽である」「訴訟の結論が誤っている」等の認識を持っていても、それは請求者独自の見解に過ぎず、実施機関が説明義務を尽くし、中立的な立場にある裁判所が実施機関の説明の信用性を吟味した上で一定の判断をしているのであることから、当該争点について説明すべき事項がないことに変わりはない。それでもなお執拗に当該争点及びそれに関連する内容について開示請求を行うことは、訴訟の結果に対する不満を実施機関や職員に向ける目的があることが疑われ、（仮に請求者の主觀としてはそのような目的がないとしても）実質的な紛争の蒸し返しであるから、正当な請求でないとして却下する余地がある。

○過去の開示決定において、正当な理由なく閲覧をしない行為を繰り返し行った者が、「閲覧するかどうかは請求者の自由である。」といった発言を行うなど、開示請求を行うだけで閲覧をする意思のないことが認められる場合

⇒職員に意味のない開示請求事務をさせる目的が疑われるが、明確に目的を特定できないため第2号を適用することはできない。このような場合でも、少なくとも開示請求が想定している「公文書の内容を知る」という権利行使の目的から外れていることは明らかであるから、本号に基づいて請求を却下する余地がある。

○開示請求により得た情報を特定の人物・団体等を誹謗・中傷する目的で使用する、開示された文書を改ざんして使用する等、開示された文書・情報を不適正に使用するおそれがあることが認められる場合

⇒条例第4条において「公文書の開示を請求するものは、公文書の開示を受けたときは、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。」と規定されている。この規定に反した行為を行っている請求者に対しては、実施機関が当該請求者に対してその情報の使用中止を要請し、それにもかかわらず当該不適正な使用を中止せず同様の行為を繰り返す場合には、再度不適正な使用が行われるおそれがあるものとして、本号に基づいて請求を却下する余地があ

る。

4 濫用請求と判断するための考慮要素

以下に掲げる事情（大量請求及び余事記載）は、それ単体で濫用請求と評価することは困難であるが、請求の内容や請求人の言動等から認められる他の事情と併せて、濫用請求と判断し、又は他の理由で不適法な請求と認定して却下する余地がある。

(1) 大量請求

ア 原則論

開示請求制度は、市民の知る権利を尊重し、市政の説明責任を果たすという理念に基づいているものである。そのため、大量の文書の開示請求があり対象文書の開示に相当な時間を要する場合であっても、通常業務と平行して順次開示手続を実施するのが基本であり、条例第14条が開示請求の期限の特例を規定しているのも、このような運用を前提としたものである。したがって、公文書開示請求事務に時間を要し、他の業務にかけられる時間が減り、時間外勤務を行うような事態となったとしても、大量請求の事実のみで権利濫用とはできない。

その一方で、開示請求制度の利用については量的な限界が存在するものであり、請求者において制度の効果的・効率的な運営に協力することが求められることは、前述のとおりであるから、以下のような場合には例外的に請求を却下する余地がある。

イ 例外①（包括的請求）

「●●課の業務によって生じた公文書」などの包括的な記載による請求は、形式的にはいちおう対象となる公文書の範囲を特定しているが、実施機関の活動は多種多様であることから、開示請求者が特定の部署の行政文書の全部の開示を希望しているとは通常は考え難い。そのため、このような包括的請求によって対象行政文書の量が膨大になる場合には、条例第6条第1項第2号にいう「公文書を特定するために必要な事項」の記載が不十分であるとして、包括的請求をする特別な事情がある場合でない限り、請求を却下する余地がある。

包括的請求をする特別な事情がある場合とは、請求者が真に特定部署の公文書全部の閲覧等を希望しており、かつ、請求対象公文書の全部の閲覧等を相当期間内に実行することのできる態勢を整えており、実施機関をいたずらに疲弊させるものでないような場合をいう。

ウ 例外②（非協力的言動）

大量請求の事実に加えて、開示請求者において敢えて非効率的な開示請求を行うなど情報公開制度の効果的・効率的な運営に対する非協力的な言動が認められる等の事情がある場合には、権利濫用を認定する一要素として考慮し、態様によってはそれらの事実をもって濫用請求として却下する余地がある。

非協力的な言動とは、担当部署の職員が、開示請求の対象となる文書が大量である

ため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、請求者の必要とする情報の内容を聴取して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など公文書を詳細に特定した請求内容とする方法、対象を無作為に抽出し、又は分割して順次請求をする方法など、より効率的な請求方法をとるよう求めたにもかかわらず、合理的な理由なくこれを拒否するような場合をいう。

(2) 余事記載

文書を特定するのに必要な事項の記載（実施機関及び職員に対する意見、それらを揶揄、誹謗、中傷する内容の記載等を言うが、これに限られない。以下「余事記載」という。）があったとしても、余事記載を除いた部分で請求内容が特定できる限りは、原則としてその請求内容について開示手続を行わなければならない。このような意味で、余事記載があることのみをもって濫用請求であるとは評価できず、それだけで請求を却下することはできない。

余事記載が意味を持つとすれば、第1号の類型において「公文書の内容を知ること以外の目的」を認定する際に、余事記載の内容から不当目的を推認することが考えられる。前述の請求例で言えば、職員の懲戒処分にかかる文書を請求するものについて、その請求内容だけでは不当目的を認定することはできないが、「このようなことをする職員は辞めさせるべきだ」との余事記載があれば、当該職員を懲戒処分すべきとの要求をする不当目的を推認することができる。このように、余事記載については、請求内容その他の事情を併せ考慮した上で、不当目的を認定する事情のひとつとして評価することは可能と考えられる。

5 権利濫用請求と判断される場合の開示決定等

- (1) 開示請求書に形式上の不備が認められない場合には、開示請求書を受理し、条例の定める手続に従って請求を却下すること。
- (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13条の開示決定等の期限の延長手続をとること。
- (3) 開示請求の内容が分割可能な場合は、請求のうち、権利濫用でない部分については、条例第11条により決定等を行うこと。
- (4) 却下通知書には、権利濫用請求と判断する前提となった事実及びそのように判断した理由をできる限り詳しく記載すること。
- (5) 実施機関は、当該請求について権利濫用請求であると判断し却下の決定を行った場合には、その旨を福知山市情報公開・個人情報保護審査会に報告すること。

附 則

この指針は、令和4年●月●日から施行する。