

別紙

諮問第1090号、第1091号、第1097号、第1120号、第1127号、第1132号、第1138号、第1139号、第1146号～第1149号、第1152号、第1154号、第1155号、第1159号～第1161号、第1164号、第1168号～第1170号、第1174号、第1179号、第1183号～第1189号、第1194号、第1197号、第1204号～第1206号、第1208号～第1212号、第1215号、第1219号、第1220号、第1224号、第1232号、第1242号、第1243号、第1245号、第1254号

答 申

1 審査会の結論

別表1から7までに掲げる決定は、いずれも妥当である。

2 審査請求の内容

(1) 審査請求の趣旨

別表1から7までの「請求内容」欄に記載の開示請求（以下「本件各開示請求」という。）に係る審査請求（以下「本件各審査請求」という。）の趣旨は、東京都情報公開条例（平成11年東京都条例第5号。以下「条例」という。）に基づき、審査請求人が行った本件各開示請求に対し、東京都知事が行った別表1から7までの「決定内容」欄に記載の決定（以下「本件各決定」という。）について、それぞれその取消しを求めるといものである。

(2) 審査請求の理由

本件各審査請求に係る審査請求書等における審査請求人の主張を要約すると、別表1から7までの「審査請求人の主張」欄に記載のとおりである。

3 審査請求に対する実施機関の説明要旨

本件各審査請求に係る理由説明書における実施機関の主張を要約すると、別表1から7までの「実施機関の主張」欄に記載のとおりである。

4 審査会の判断

(1) 審議の経過

審査会は、本件各審査請求について、以下のように審議した。

年 月 日	審 議 経 過
別表 1 から 7 までのとおり	諮問
令和元年 7 月 2 9 日	新規概要説明 (第 1 7 4 回第三部会)
令和元年 9 月 3 0 日	審議 (第 1 7 5 回第三部会)
令和元年 1 0 月 2 4 日	審議 (第 1 7 6 回第三部会)
令和元年 1 1 月 2 5 日	審議 (第 1 7 7 回第三部会)
令和元年 1 2 月 1 2 日	審議 (第 1 7 8 回第三部会)
令和 2 年 1 月 2 7 日	審議 (第 1 7 9 回第三部会)
令和 2 年 2 月 1 7 日	審議 (第 1 8 0 回第三部会)

(2) 審査会の判断

審査会は、本件各審査請求に係る公文書並びに実施機関及び審査請求人の主張を具体的に検討した結果、以下のように判断する。

ア 審議の併合について

別表 1 から 7 までに掲げる諮問については、審査請求人が同一であること及び審査請求の趣旨が同様であることから、審査会は、これらを併合して審議することとした。

イ 本件各決定について

実施機関は、本件各開示請求に対し、別表1から7までの「対象公文書、請求文書」欄に記載の対象公文書又は請求文書について、開示決定あるいは別表1から7までの「非開示部分、非開示理由、却下理由」欄に記載の理由により非開示決定、一部開示決定及び開示請求却下決定を行った。

ウ 条例の定めについて

条例2条2項本文は、「この条例において『公文書』とは、実施機関の職員(都が設立した地方独立行政法人の役員を含む。以下同じ。)が職務上作成し、又は取得した文書、図画、写真、フィルム及び電磁的記録(電子的方式、磁気的方式その他人の知覚によっては認識することができない方式で作られた記録をいう。以下同じ。)であって、当該実施機関の職員が組織的に用いるものとして、当該実施機関が保有しているものをいう」と規定している。

また、同項ただし書は、「一 官報、公報、白書、新聞、雑誌、書籍その他不特定多数の者に販売することを目的として発行されるもの」、「二 都の公文書館その他東京都規則で定める都の機関等において、歴史的若しくは文化的な資料又は学術研究用の資料として特別の管理がされているもの」を公文書から除くと規定している。

条例7条2号本文は、「個人に関する情報(第8号及び第9号に関する情報並びに事業を営む個人の当該事業に関する情報を除く。)で特定の個人を識別することができるもの(他の情報と照合することにより、特定の個人を識別することができることとなるものを含む。)又は特定の個人を識別することはできないが、公にすることにより、なお個人の権利利益を害するおそれがあるもの」を非開示情報として規定している。

また、同号ただし書は、「イ 法令等の規定により又は慣行として公にされ、又は公にすることが予定されている情報」、「ロ 人の生命、健康、生活又は財産を保護するため、公にすることが必要であると認められる情報」、「ハ 当該個人が公務員等…である場合において、当該情報がその職務の遂行に係る情報であるときは、当該情報のうち、当該公務員等の職及び当該職務遂行の内容に係る部分」のいずれかに該当する情報については、同号本文に該当するものであっても開示しなけ

ればならない旨規定している。

条例7条3号本文は、「法人（国、独立行政法人等、地方公共団体及び地方独立行政法人等を除く。）その他の団体（以下「法人等」という。）に関する情報又は事業を営む個人の当該事業に関する情報であつて、公にすることにより、当該法人等又は当該事業を営む個人の競争上又は事業運営上の地位その他社会的な地位が損なわれると認められるもの」を非開示情報として規定している。

また、同号ただし書は、「イ 事業活動によって生じ、又は生ずるおそれがある危害から人の生命又は健康を保護するために、公にすることが必要であると認められる情報」、「ロ 違法若しくは不当な事業活動によって生じ、又は生ずるおそれがある支障から人の生活を保護するために、公にすることが必要であると認められる情報」、「ハ 事業活動によって生じ、又は生ずるおそれがある侵害から消費生活その他都民の生活を保護するために、公にすることが必要であると認められる情報」のいずれかに該当する情報については、同号本文に該当するものであつても開示しなければならない旨規定している。

条例7条6号は、「都の機関又は国、独立行政法人等、他の地方公共団体若しくは地方独立行政法人が行う事務又は事業に関する情報であつて、公にすることにより、…当該事務又は事業の性質上、当該事務又は事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるもの」を非開示情報として規定している。

条例18条2項は、「実施機関は、都の図書館等図書、資料、刊行物等を閲覧に供し、若しくは貸し出すことを目的とする施設において管理されている公文書であつて、一般に閲覧させ、若しくは貸し出すことができるとされているもの又はインターネットの利用その他実施機関の定める方法により公表若しくは提供を行っている情報（以下「インターネットによる公表情報等」という。）と同一の情報が記載された公文書については、当該公文書の開示をしないものとする。この場合において、実施機関は、当該公文書の開示を請求しようとするものに対して、当該公文書を閲覧し、若しくは貸出しを受け、又はインターネットによる公表情報等を閲覧するために必要となる情報を提供するものとする」と規定している。

エ 本件各決定の妥当性について

（ア）別表1に掲げる事案について

a 事案の概要

審査会が、実施機関に確認したところ、以下のとおりである。

生活文化局都民生活部管理法人課（以下「管理法人課」という。）では、特定非営利活動促進法（平成10年法律第7号）の施行に関することとして、特定非営利活動法人（以下「NPO法人」という。）の認証、認定、監督等の事務を行っている。

管理法人課は、平成29年3月、審査請求人から、不登校児童を対象としたフリースクールを運営するNPO法人〇〇（以下「本件NPO法人」という。）のホームページやパンフレット等には虚偽の内容が記載され、さらに教員免許を持った者がいないなど、運営に問題があることから本件NPO法人を指導してほしい旨の要望を受けた。

その後も審査請求人は、管理法人課を訪れ、本件NPO法人の活動は子供の不登校を助長しており、このようなNPO法人を認証することは問題である旨を申し立てたことから、同課職員が、NPO法人の制度に関することや、特定非営利活動促進法においてはNPO法人がフリースクールを運営すること自体に問題がないことなどを審査請求人に説明したが、審査請求人は、同課職員の説明に納得せず、別表1項番1の「請求内容」欄に記載の開示請求を行ったものである。

また、フリースクールや学校教育に関することは管理法人課の分掌事務ではないところ、その後も審査請求人は、NPO法人が不登校児童を対象とした活動ができる法的根拠を示した公文書や、本件NPO法人が学校と連携していることが示された公文書の開示を求めるなど、管理法人課に対して多数の開示請求を行った。

b 別表1に掲げる各決定の妥当性について

(a) 別表1項番1について

実施機関は、別表1項番1の「請求内容」欄に記載の開示請求に対し、不存在を理由とする非開示決定を行った。

当該開示請求は、NPO法人が行う不登校児童を対象とした活動が、教育

を受ける権利及び義務教育を規定した日本国憲法26条に違反しないことが分かる公文書の開示を求めるものであるが、管理法人課において、学校教育に関することが分掌事務でないことを踏まえると、そのような公文書は存在しないとする実施機関の説明に不自然、不合理な点は認められない。

したがって、当該開示請求に対し、不存在を理由に非開示とした実施機関の決定は、妥当である。

(b) 別表1項番2について

実施機関は、別表1項番2の「請求内容」欄に記載の開示請求に対し、東京都特定非営利活動法人ガイドブック（本編）及び東京都特定非営利活動法人ガイドブック（認定編）（以下、併せて「本件ガイドブック」という。）を対象公文書として特定し、本件ガイドブックは不特定多数の者に販売することを目的として発行されていることから、条例2条2項に規定する公文書に該当しないとして開示請求却下決定を行った。

審査会が見分したところ、本件ガイドブックにはNPO法人の認証、認定に関することや関係法令等の記載が認められ、本件ガイドブックは当該開示請求の趣旨にかなう公文書であると認められる。

また、実施機関によると、本件ガイドブックは、東京都庁第一本庁舎の都民情報ルーム（以下「都民情報ルーム」という。）において不特定多数の者に販売することを目的として発行されているとのことである。

したがって、本件ガイドブックを対象公文書として特定し、本件ガイドブックは条例2条2項に規定する公文書に該当しないとして当該開示請求を却下した実施機関の決定は、妥当である。

(c) 別表1項番3について

実施機関は、別表1項番3の「請求内容」欄に記載の開示請求について、NPO法人が義務教育期間中の不登校児童を対象とした活動ができることの法的根拠を示した公文書の開示を求めているものと解し、不存在を理由とする非開示決定を行った。

実施機関は、別表1項番3の「実施機関の主張」欄に記載のとおり説明す

る。

また、特定非営利活動促進法において、NPO法人が行う特定非営利活動は、同法で定める20のいずれかの活動に該当する活動であることが要件とされているが、この20の活動に係る個別の事業については他の法令に根拠を置くこととなると考えられるところ、少なくとも同法には、不登校児童に関する具体的な定めはなく、前記（b）のとおり、本件ガイドブックを見分しても不登校児童についての記載は見当たらない。

したがって、当該開示請求に対し、不存在を理由に非開示とした実施機関の決定は、妥当である。

（d）別表1項番4について

実施機関は、別表1項番4の「請求内容」欄に記載の開示請求について、本件NPO法人と小学校が連携していることが分かる公文書の開示を求めるものであると審査請求人に確認した上で、不存在を理由とする非開示決定を行った。

実施機関によると、本件NPO法人から提出された定款、事業報告書には本件NPO法人が学校と連携しているとの記載はなく、他に本件NPO法人の活動状況等が記載された公文書はないとのことである。

そこで、審査会が、本件NPO法人の定款、事業報告書を見分したところ、本件NPO法人が学校と連携しているとの記載はなく、当該開示請求に係る公文書の存在を認めるに足りる特段の事情も見当たらないことから、当該開示請求に対し、不存在を理由に非開示とした実施機関の決定は、妥当である。

（e）別表1項番5及び6について

実施機関は、別表1項番5及び6の「請求内容」欄に記載の開示請求に対し、それぞれ不存在を理由とする非開示決定を行った。

実施機関は、別表1項番5及び6の「実施機関の主張」欄に記載の説明をしており、当該各開示請求に係る公文書の存在を認めるに足りる特段の事情も見当たらない。

また、別表1項番5の開示請求の趣旨については、管理法人課職員が人権

教育及び人権啓発推進に関する法律（平成12年法律第147号）の対象とならないことが分かる公文書及び同職員が法令を否認することができる根拠が分かる公文書の開示を求めるものと解され、その内容からして、実施機関において特定すべき公文書が存在しないことは明らかである。

したがって、当該各開示請求に対し、それぞれ不存在を理由に非開示とした実施機関の決定は、妥当である。

(イ) 別表2に掲げる事案について

a 事案の概要

審査会が、実施機関に確認したところ、以下のとおりである。

福祉保健局生活福祉部保護課（以下「保護課」という。）では、生活保護法（昭和25年法律第144号）に基づく援護及び措置の指導検査や福祉事務所との連絡調整に関する事務等を行っている。

保護課職員は、審査請求人から、〇〇区職員の対応に問題があるため保護課から〇〇区に対して指導してほしい旨の要望（以下「本件要望」という。）を受け、〇〇区へ助言を行った。後日、同課職員は、審査請求人から、〇〇区職員の対応が改善されたかどうかを改めて確認するよう求められたが、保護課としては、既に〇〇区への必要な対応は行っており、その改善状況の確認を要するものではないと伝えたところ、審査請求人はこれに納得せず、別表2項番1の「請求内容」欄に記載の開示請求を行ったものである。

その後も審査請求人は、保護課に対して、同課職員と〇〇区職員とのやり取りが記録されている公文書の開示を求めるなど、多数の開示請求を行った。

また、審査請求人の開示請求書は、請求内容が不明確なものが多く、保護課では、その都度、審査請求人に対して文書により補正を求めたが、審査請求人は、当該補正の回答書にも不明確な内容を記載するため公文書の特定ができず、再度、文書により補正を求めることが度々あった。

なお、補正を求める文書には、保護課において、審査請求人とのやり取りの状況から同人が求めているものと考え得る請求内容を記載して、同人に確認を求めるとともに、当該請求内容に係る公文書が存在しない場合には、参考事項

としてその旨も記載していた。

b 別表2に掲げる各決定の妥当性について

(a) 別表2項番1から3までについて

実施機関は、別表2項番1の「請求内容」欄に記載の開示請求について、区市町村に対して行った行政指導の結果を確認しなくてよいことが明文化されている公文書の開示を求めているものと解し、不存在を理由とする非開示決定を行った。さらに、実施機関は、当該開示請求の手續において、審査請求人とのやり取りから審査請求人が求める公文書は平成29年度生活保護法施行事務指導検査実施計画（以下「実施計画」という。）ではないかと情報提供したところ、審査請求人がこれに明確に回答しなかったため、実施計画についても対象公文書として特定し、実施計画は都民情報ルームで閲覧が可能であることから、条例18条2項に規定する開示をしないものとする公文書に該当するとして開示請求却下決定を行った。

実施機関は、別表2項番1の「実施機関の主張」欄に記載の説明をしており、その説明に不自然、不合理な点は認められないことから、当該開示請求に対し、不存在を理由に非開示とした決定及び実施計画を対象公文書として特定し、実施計画は条例18条2項に規定する開示をしないものとする公文書に該当するとして当該開示請求を却下した決定は、いずれも妥当である。

別表2項番2の「請求内容」欄に記載の開示請求については、別表2項番1の開示請求と同様の趣旨であると認められることから、前記判断のとおり、別表2項番2の「請求内容」欄に記載の開示請求に対し、不存在を理由に非開示とした実施機関の決定は、妥当である。

別表2項番3の「請求内容」欄に記載の開示請求については、実施計画の本文中に、区市町村に対して行った行政指導について結果を確認しなくてよいことが明文化されている部分の開示を求めるものであると認められる。

条例において開示請求の対象となる公文書は、公文書のうち開示請求に係る情報が記録されている部分のみが当該開示請求の対象となるものではなく、公文書全体が対象となることから、実施機関では、公文書の開示等に係る手續を公文書単位で行っている。

そのため、実施機関が別表 2 項番 3 の「請求内容」欄に記載の開示請求に対し、実施計画を対象公文書として特定したことは妥当であり、前記判断のとおり、実施計画が条例18条 2 項に規定する開示をしないものとする公文書に該当するとして当該開示請求を却下した実施機関の決定は、妥当である。

(b) 別表 2 項番 4 について

実施機関は、別表 2 項番 4 の「請求内容」欄に記載の開示請求について、特定の日付以降に保護課の特定の職員と〇〇区の特定の職員とのやり取りについて記載された公文書の開示を求めるものであると認め、不存在を理由とする非開示決定を行った。

実施機関によると、当該開示請求の手続のやり取りとして、保護課では、本件要望を受けて〇〇区へ助言を行っており、必要な対応は既に済んでいることから、その後の対応は行っておらず、当該開示請求に係る公文書は存在しないことを伝えたが、審査請求人は「審査請求書を提出するので、そこで弁明してください。」などと言って、実施機関の説明を聞き入れず、開示請求書を提出したとのことである。

この実施機関の説明に不自然、不合理な点は認められず、当該開示請求に係る公文書の存在を認めるに足りる特段の事情も見当たらないことから、当該開示請求に対し、不存在を理由に非開示とした実施機関の決定は、妥当である。

(c) 別表 2 項番 5 について

実施機関は、別表 2 項番 5 の「請求内容」欄に記載の開示請求に対し、不存在を理由とする非開示決定を行った。

なお、当該開示請求については、請求内容の補正が行われており、審査会が見分したところ、開示請求書及び補正に係る文書の記載には公文書の特定に不要な意見や主張等種々雑多な事項が混在されているため請求内容が不明確であり、実施機関が審査請求人に対して文書で 3 度補正を求めた上で、請求内容を特定したことが認められる。

実施機関は、別表 2 項番 5 の「実施機関の主張」欄に記載の説明をしてお

り、当該開示請求に係る公文書の存在を認めるに足りる特段の事情も見当たらないことから、当該開示請求に対し、不存在を理由に非開示とした実施機関の決定は、妥当である。

(d) 別表 2 項番 6 について

実施機関は、別表 2 項番 6 の「請求内容」欄に記載の開示請求について、保護課の特定の職員が都民からの相談を受けて〇〇区の特定の職員へ連絡した記録の開示を求めるものであると認め、「対象公文書、請求文書」欄に記載の対象公文書を特定し、「非開示部分、非開示理由、却下理由」欄に記載のとおり一部開示決定を行った。

審査会が見分したところ、当該対象公文書には保護課職員が都民から受けた相談に関する情報が記載されており、条例 7 条 2 号に該当するとして非開示とされた部分には、相談者の氏名、住所、性別及び電話番号並びに相談の内容やその処理内容に関する情報が記載されている。

これらの情報は、一体として個人に関する情報で、特定の個人を識別することができるものであることから、条例 7 条 2 号本文に該当し、その内容及び性質から同号ただし書のいずれにも該当しないため、非開示が妥当である。

また、条例 7 条 6 号に該当するとして非開示とされた部分には、〇〇区担当者の電話番号が記載されており、実施機関によると、当該電話番号は一般に公にされていないとのことである。そのため、これを公にすると、関係者以外の者が当該電話番号宛てに頻繁に電話をかけるなどして、〇〇区における指示・連絡等の事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあると認められることから、当該部分は条例 7 条 6 号に該当し、非開示が妥当である。

(e) 別表 2 項番 7 について

実施機関によると、別表 2 項番 7 の「請求内容」欄に記載の開示請求の趣旨は、保護課で作成した研修資料の内容について、厚生労働省からの特定の通知文書の内容が除外される法的根拠が示された公文書の開示を求めるものであり、実施機関は、当該開示請求に対し、不存在を理由とする非開示決定を行った。

当該請求内容からして、実施機関において特定すべき公文書が存在しないことは明らかであることから、当該開示請求に対し、不存在を理由に非開示とした実施機関の決定は、妥当である。

(f) 別表 2 項番 8 について

実施機関は、別表 2 項番 8 の「請求内容」欄に記載の開示請求に対し、「対象公文書、請求文書」欄に記載の対象公文書を特定し、「非開示部分、非開示理由、却下理由」欄に記載のとおり一部開示決定を行った。

審査会が見分したところ、当該対象公文書には開示請求書が提出された際の保護課職員と開示請求者とのやり取りが記載されており、非開示とされた部分には同課職員と開示請求者の言動、同課職員らの対応状況等に関する情報が記載されている。

これらの情報は、一体として個人に関する情報で、特定の個人を識別することができるものであることから、条例 7 条 2 号本文に該当し、その内容及び性質から同号ただし書のいずれにも該当しないため、非開示が妥当である。

(ウ) 別表 3 に掲げる事案について

a 事案の概要

審査会が、実施機関に確認したところ、以下のとおりである。

審査請求人は、開示請求の手続等において、実施機関の職員の対応が悪いのは職員研修や指導等が十分に行われていないためではないかとして、別表 3 の「請求内容」欄に記載のように、実施機関の職員研修を所管する複数の部署に対し、服務、接遇、公務員倫理に関する研修の資料や職員に対して行われた指導に関する記録等の開示請求を行った。

b 別表 3 に掲げる各決定の妥当性について

(a) 別表 3 項番 1 及び 2 について

実施機関は、別表 3 項番 1 及び 2 について、それぞれ「請求内容」欄に記載の開示請求に対し、「対象公文書、請求文書」欄に記載の対象公文書を特定

し、「非開示部分、非開示理由、却下理由」欄に記載のとおり非開示決定を行った。

審査会が当該各対象公文書を見分したところ、当該各対象公文書は研修事業者が作成した研修テキストであり、当該研修事業者のノウハウ情報であると認められ、これらを公にすると、当該研修事業者と実施機関との信頼関係が損なわれ、実施機関における研修事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあると認められる。

したがって、当該各対象公文書は、条例7条6号に該当し、同条3号該当性について判断するまでもなく、非開示が妥当である。

(b) 別表3項番3について

実施機関によると、別表3項番3の「請求内容」欄に記載の開示請求の趣旨について審査請求人に確認したところ、福祉保健局総務部職員課（以下「職員課」という。）が、都民から同局職員の対応に関する苦情を受け、当該職員に対し、サービスの原則に徹するよう指導した記録の開示を求めるものであり、実施機関は、当該開示請求に対し、不存在を理由とする非開示決定を行った。

審査会が実施機関に確認したところ、職員の指導は、その上司が担っており、職員課として苦情を受けた職員への指導は行っていないため、当該開示請求に係る公文書は作成しておらず、存在しないとのことである。

この実施機関の説明が不自然、不合理であるとまではいえず、当該開示請求に係る公文書の存在を認めるに足りる特段の事情も見当たらないことから、当該開示請求に対し、不存在を理由に非開示とした実施機関の決定は、妥当である。

(c) 別表3項番4について

実施機関は、別表3項番4の「請求内容」欄に記載の開示請求の趣旨について、複数の職員らに何度も同一の対応をさせることについて記述している研修資料の開示を求めるものであると認め、不存在を理由とする非開示決定を行った。

当該請求内容からして、実施機関において特定すべき公文書が存在しない

ことは明らかであることから、当該開示請求に対し、不存在を理由に非開示とした実施機関の決定は、妥当である。

(エ) 別表 4 に掲げる事案について

a 事案の概要

審査会が、実施機関に確認したところ、以下のとおりである。

審査請求人は、開示請求の手続等において、実施機関の職員の対応が悪いなどとして、当該職員が所属する部署以外の複数の部署に対して多数の苦情を申し立てた。そして、審査請求人は、苦情の対応に当たった職員の言動等に不満があると、当該苦情の対応記録や当該職員の言動に関する法的根拠が示された公文書の開示請求を行い、さらには苦情に係る職員の対応が改善されないとして実施機関の職員が当該苦情を受けて行った対応について記載された公文書の開示請求などを行ったものである。

また、実施機関は、開示請求の手続において、審査請求人が自己を本人とする保有個人情報の開示を求めているものと認め、東京都個人情報の保護に関する条例（平成 2 年東京都条例第 113 号。以下「個人情報保護条例」という。）に基づく開示請求の手続をするよう勧めたが、審査請求人は頑なにこれに応じず、条例に基づく開示請求を行った。

b 別表 4 に掲げる各決定の妥当性について

(a) 別表 4 項番 1 から 5 までについて

実施機関は、別表 4 項番 1 から 5 までについて、それぞれ「請求内容」欄に記載の開示請求に対し、「対象公文書、請求文書」欄に記載の対象公文書を特定し、「非開示部分、非開示理由、却下理由」欄に記載のとおり一部開示決定を行った。

審査会が見分したところ、これら対象公文書には実施機関の複数の部署の職員が都民と対応した際のやり取りに関する情報が記載されており、非開示とされた部分には都民の氏名、住所、電話番号及び言動並びに職員の対応に関する情報が記載されている。

これらの情報は、個人に関する情報で特定の個人を識別することができるものであることから、条例7条2号本文に該当し、その内容及び性質から同号ただし書のいずれにも該当しないため、別表4項番5の同条6号該当性について判断するまでもなく、非開示が妥当である。

(b) 別表4項番6から8までについて

実施機関は、別表4項番6から8までの「請求内容」欄に記載の開示請求に対し、それぞれ不存在を理由とする非開示決定を行った。

実施機関は、別表4項番6から8までの「実施機関の主張」欄に記載の説明をしており、当該各開示請求に係る公文書の存在を認めるに足りる特段の事情も見当たらない。

また、別表4項番8の「請求内容」欄に記載の開示請求の請求内容1は、審査請求人の対応に当たった職員の言動について、その法的根拠が記載された公文書の開示を求めるものであり、その言動の内容からして実施機関において特定すべき公文書が存在しないことは明らかである。

したがって、当該各開示請求に対し、それぞれ不存在を理由に非開示とした実施機関の決定は、妥当である。

(オ) 別表5に掲げる事案について

a 事案の概要

審査会が、実施機関に確認したところ、以下のとおりである。

審査請求人は、別表4項番1の対象公文書である「苦情等処理カード」の一部を、個人に関する情報で特定の個人を識別することができるものであるため条例7条2号に該当するとして非開示とされたことについて納得がいかず、情報公開及び個人情報保護制度に関することを分掌事務とする生活文化局広報広聴部情報公開課（以下「情報公開課」という。）に問合せを行った。

そのため、同課職員は、条例7条2号について説明したところ、審査請求人は、当該苦情等処理カードは自身が電話で実施機関の職員に対して問合せを行った際のやり取りが記録されたものであり、その際のやり取りの中で名字や大

学名については話したが、それだけの情報では特定の個人を識別することができないなどと主張し、同課職員の説明に理解も納得もせず、別表5項番1の「請求内容」欄に記載の開示請求を行ったものである。

その後も審査請求人は、情報公開課に対して情報公開及び個人情報保護制度に関することで多数の開示請求を行った。

b 別表5に掲げる各決定の妥当性について

(a) 別表5項番1及び2について

実施機関によると、別表5項番1及び2の「請求内容」欄に記載の開示請求は、実施機関の職員に対して行われた平成29年度中央研修「情報公開・個人情報保護研修」における個人情報保護制度研修資料から、個人情報の取扱いが分かる部分等の開示を求めるものである。

前記(イ) b (a) のとおり、実施機関では、公文書の開示等に係る手続を公文書単位で行っているため、当該各開示請求に対し、それぞれ平成29年度中央研修「情報公開・個人情報保護研修」における個人情報保護制度研修資料を対象公文書として特定し、開示した実施機関の決定は、妥当である。

(b) 別表5項番3、5、8、10及び11について

実施機関は、別表5項番3、5、8、10及び11の「請求内容」欄に記載の開示請求に対し、それぞれ不存在を理由とする非開示決定を行った。

実施機関は、別表5項番3、5、8、10及び11の「実施機関の主張」欄に記載の説明をしており、その説明に不自然、不合理な点は認められず、また、当該各開示請求に係る公文書の存在を認めるに足りる特段の事情も見当たらないことから、当該各開示請求に対し、それぞれ不存在を理由に非開示とした実施機関の決定は、妥当である。

(c) 別表5項番4及び6について

実施機関によると、別表5項番4及び6の「請求内容」欄に記載の開示請求の趣旨は、実施機関が都民から公文書の開示請求に関する連絡を受け、その記録を作成するといった事務において個人情報を収集する根拠が示された

公文書の開示を求めるものである。実施機関は、当該各開示請求に対し、それぞれ個人情報保護条例5条の規定により東京都知事に届け出られた保有個人情報取扱事務届出事項（届出番号11-1-3）を対象公文書として特定し、当該対象公文書は東京都のホームページで閲覧が可能であることから、条例18条2項に規定する開示をしないものとする公文書に該当するとして開示請求却下決定を行った。

審査会が見分したところ、当該対象公文書には、保有個人情報を取り扱う事務の名称として「公文書開示事務、保有個人情報開示・訂正・利用停止事務」との記載があり、そのほか事務の目的、保有個人情報の記録項目、保有個人情報の主な収集先等が記載されており、当該対象公文書は、当該各開示請求の趣旨にかなうものと認められ、また、東京都のホームページにおいて閲覧ができることを確認した。

したがって、当該対象公文書を特定し、条例18条2項に規定する開示をしないものとする公文書に該当するとして当該各開示請求を却下した実施機関の決定は、妥当である。

(d) 別表5項番7及び9について

実施機関によると、別表5項番7の「請求内容」欄に記載の開示請求の趣旨は、保有個人情報開示請求書の「請求者本人確認欄」及び「請求資格確認欄」には、当該開示請求書の提出を受けた担当者において、開示請求者が請求資格を有することの確認を行った書類の名称を記入することとされているが、当該書類にはどのようなものがあるか分かる公文書の開示を求めるものである。

実施機関は、当該開示請求に対し、「東京都個人情報の保護に関する条例」、「知事が保有する個人情報の保護等に関する規則」及び「東京都保有個人情報開示・訂正・利用停止事務取扱要綱」を対象公文書として特定し、当該各対象公文書は東京都のホームページで閲覧が可能であることから、条例18条2項に規定する開示をしないものとする公文書に該当するとして開示請求却下決定を行った。

保有個人情報の開示請求をしようとする者は、個人情報保護条例13条2項

の規定により、実施機関に対して、自己が当該開示請求に係る保有個人情報の本人又はその法定代理人であることを証明するために必要な書類で実施機関が定めるものを提出し、又は提示しなければならないとされており、その書類については、知事が保有する個人情報の保護等に関する規則（平成3年3月25日東京都規則第22号）3条に規定されており、また、保有個人情報開示請求書の「請求者本人確認欄」及び「請求資格確認欄」の記入事項については、東京都保有個人情報開示・訂正・利用停止事務取扱要綱（平成3年9月25日3情都情第193号）に規定されている。そのため、当該各対象公文書は、当該開示請求の趣旨にかなうものと認められ、また、東京都のホームページにおいて閲覧ができることを確認した。

したがって、当該各対象公文書を特定し、条例18条2項に規定する開示をしないものとする公文書に該当するとして当該開示請求を却下した実施機関の決定は、妥当である。

次に別表5項番9の「請求内容」欄に記載の開示請求については、「学生証」、「こころの東京革命協会（サポーター）証」が、自己を本人とする保有個人情報の開示請求の手續において、本人であることを確認するための書類から除外されていることが分かる公文書の開示を求めるものである。

実施機関は、当該開示請求に対し、「知事が保有する個人情報の保護等に関する規則」を対象公文書として特定し、当該対象公文書は東京都のホームページで閲覧が可能であることから、条例18条2項に規定する開示をしないものとする公文書に該当するとして開示請求却下決定を行った。

前記のとおり、個人情報保護条例13条2項に規定する書類については、知事が保有する個人情報の保護等に関する規則3条に規定されており、当該対象公文書は当該開示請求の趣旨にかなうものと認められ、また、東京都のホームページにおいて閲覧が可能である。

したがって、当該対象公文書を特定し、条例18条2項に規定する開示をしないものとする公文書に該当するとして当該開示請求を却下した実施機関の決定は、妥当である。

(カ) 別表6に掲げる事案について

a 事案の概要

審査会が、実施機関に確認したところ、以下のとおりである。

審査請求人は、実施機関の職員に対し、自身が行った審査請求の手續について質疑を行う中で、条例19条に関する質問を行った。この際、当該職員が条例19条の趣旨について誤った説明をしてしまったことに伴い、審査請求人は、別表6項番1の「請求内容」欄に記載の開示請求を行った。その後、誤りに気付いた当該職員は、後日、審査請求人に改めて正しい条例19条の趣旨を説明した上で、当該開示請求については、条例の趣旨及び運用を明らかにした「東京都情報公開条例の施行について（平成11年12月20日11政都情第366号）」（以下「施行通達」という。）が対象公文書となり、施行通達は東京都のホームページで閲覧が可能であること、及び、施行通達が収録された「情報公開事務の手引（平成28年（2016年）7月）」（以下「手引」という。）についても都民情報ルームで閲覧が可能であることから開示請求は却下されることとなる旨を説明した上で、当該開示請求を取り下げを案内した。しかし、審査請求人は「それが東京都としての正式な回答ということであれば、その決定をしてもらえばよい。」などと言い、当該開示請求を取り下げなかった。

その後も審査請求人は、自身の審査請求に対する弁明書の内容に不満があるとして、弁明書に記載された内容の根拠や弁明書の作成基準が記載された公文書などの開示請求を行った。

b 別表6に掲げる各決定の妥当性について

(a) 別表6項番1について

実施機関は、別表6項番1の「請求内容」欄に記載の開示請求について、条例19条の趣旨が記載された公文書の開示を求めるものと解し、施行通達を対象公文書として特定し、施行通達は東京都のホームページで、施行通達が収録された手引は都民情報ルームで閲覧が可能であることから、条例18条2項に規定する開示をしないものとする公文書に該当するとして開示請求却下決定を行った。

前記aのとおり、施行通達は、条例の趣旨及び運用を明らかにしたもので

あり、当該開示請求の趣旨にかなうものと認められ、東京都のホームページ及び都民情報ルームで閲覧が可能である。

したがって、施行通達を対象公文書として特定し、条例18条2項に規定する開示をしないものとする公文書に該当するとして当該開示請求を却下した実施機関の決定は、妥当である。

(b) 別表6項番2について

実施機関は、別表6項番2の「請求内容」欄に記載の開示請求の趣旨について、審査庁が東京都情報公開審査会に弁明書を添えて諮問をした後に、審査請求人に対して反論書の提出を求めていることが分かる資料の開示を求めるものと解し、手引の8ページ「6 審査請求があった場合の事務の流れ(知事宛て審査請求の場合)」に実施機関における反論書の取扱いが記載されているとして、手引を対象公文書として特定し、手引は都民情報ルームで閲覧が可能であることから、条例18条2項に規定する開示をしないものとする公文書に該当するとして開示請求却下決定を行った。

審査請求人は、対象公文書の特定については争っていないため、審査会は、実施機関が対象公文書として特定した手引を見分したところ、「6 審査請求があった場合の事務の流れ(知事宛て審査請求の場合)」には、審査請求があった場合の事務フロー図が記載されており、審査庁が弁明書の写しを添えて当審査会に諮問し、審査請求人から反論書の提出を受けることなどが示されていることが確認された。そのため、手引は、当該開示請求の趣旨にかなうものと認められ、都民情報ルームで閲覧が可能である。

したがって、手引を対象公文書として特定し、条例18条2項に規定する開示をしないものとする公文書に該当するとして当該開示請求を却下した実施機関の決定は、妥当である。

(c) 別表6項番3から10までについて

別表6項番3から10までの「請求内容」欄に記載の開示請求については、審査請求に対する弁明書に関するものであり、実施機関は、当該開示請求に対し、それぞれ不存在を理由とする非開示決定を行った。

実施機関は、別表 6 項番 3 から 10 までの「実施機関の主張」欄に記載の説明をしており、当該各開示請求に係る公文書の存在を認めるに足りる特段の事情も見当たらないことから、当該各開示請求に対し、それぞれ不存在を理由に非開示とした実施機関の決定は、妥当である。

(キ) 別表 7 に掲げる各決定の妥当性について

a 別表 7 項番 1 について

別表 7 項番 1 の「請求内容」欄に記載の開示請求について、請求内容 1 は、文部科学省からの通知文書 12 件に基づく東京都の取組が分かる公文書の開示を求めるものであり、実施機関は、当該開示請求に対し、別表 7 項番 1 の「対象公文書、請求文書」欄に記載の対象公文書 4 件については開示決定を行い、請求文書 8 件については不存在を理由とする非開示決定を行った。

実施機関は、別表 7 項番 1 の「実施機関の主張」欄に記載の説明をしており、審査会が改めて実施機関に探索を行わせたところ、開示した対象公文書 4 件以外に請求内容 1 に係る公文書は存在しないとのことであった。この実施機関の説明に、不自然、不合理な点があるとまではいえず、これを覆すに足りる事情も見当たらないことから、請求内容 1 に対し、別表 7 項番 1 の「対象公文書、請求文書」欄に記載の対象公文書 4 件を特定し開示した決定及び請求文書 8 件を不存在を理由に非開示とした決定は、いずれも妥当である。

また、請求内容 2 は、請求内容 1 で開示した対象公文書 4 件に係る文部科学省からの通知文書に基づき、各私立小中学校が不登校に対する取組を実施したことが分かる公文書の開示を求めるものであり、実施機関は、当該開示請求に対し、不存在を理由とする非開示決定を行った。

実施機関は、別表 7 項番 1 の「実施機関の主張」欄に記載の説明をしており、また、審査会が見分したところ、当該通知文書は各私立小中学校に対して不登校に対する取組を実施機関に報告するよう求めるものではないものと認められる。そのため、実施機関の説明に不自然、不合理な点があるとまではいえず、請求内容 2 に係る公文書の存在を認めるに足りる特段の事情も見当たらないことから、請求内容 2 に対し、不存在を理由に非開示とした実施機関の決定は、妥当である。

b 別表7項番2について

実施機関は、別表7項番2の「請求内容」欄に記載の開示請求に対し、不存在を理由とする非開示決定を行った。

実施機関は、別表7項番2の「実施機関の主張」欄に記載の説明をしており、当該開示請求に係る公文書の存在を認めるに足りる特段の事情も見当たらないことから、当該開示請求に対し、不存在を理由に非開示とした実施機関の決定は、妥当である。

オ 審査請求人による開示請求の特殊性について

前記エのように、審査請求人は多数の開示請求を行っているが、そのほとんどの決定が不存在を理由とする非開示決定となっており、請求内容も不明確なものが多いなど、審査請求人による開示請求は、通常の開示請求とは異なるものと認められる。

そこで、このような特殊性に鑑み、審査会は以下のとおり検討する。

(ア) 東京都情報公開条例の趣旨について

条例1条は、条例の目的として、「日本国憲法の保障する地方自治の本旨に即し、公文書の開示を請求する都民の権利を明らかにするとともに情報公開の総合的な推進に関し必要な事項を定め、もって東京都が都政に関し都民に説明する責務を全うするようにし、都民の理解と批判の下に公正で透明な行政を推進し、都民による都政への参加を進めるのに資すること」と規定している。

また、条例3条においては、条例の解釈及び運用に当たって、実施機関に対し、公文書の開示を請求する都民の権利を十分に尊重することを要請し、条例4条においては、開示請求者に対し、条例の目的に即した適正な請求に努めるよう定めている。

その上で、条例5条は、何人にも実施機関に対して公文書の開示を請求する権利（以下「開示請求権」という。）を認め、条例6条は、開示請求の具体的な請求方法を定めている。

ところで、条例5条で定めた開示請求権は、条例3条に規定されているとおり、

都民の権利として十分に尊重されるべきものではあるが、条例4条で適正な請求及び使用に関する規定が設けられた趣旨は、開示請求権といえども常に無制限に認められるものではなく、開示請求者には条例の目的に即した権利行使が求められていることを明確にしたものであると考えられる。

また、条例6条は、公文書の開示等に際し、実施機関が公文書を特定することができるよう、開示請求者に対しては、開示請求に係る公文書を特定するために必要な事項を明らかにすべきことを義務付けている。その上で、実施機関は、開示請求書の記載について、当該事項に不備があり当該開示請求に係る公文書を特定することができないと認めるときなどは、開示請求者に対し、相当の期間を定めて、その補正を求めることができるとされている。

(イ) 権利濫用の一般法理について

条例上、開示請求が権利濫用に当たる場合に、当該開示請求を拒否し得る旨の明文の規定は存在しないが、施行通達によれば、著しく不適正な請求については、権利濫用の一般法理により対処することとされている。

そして、具体的に開示請求が権利濫用に当たるかは、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超えるものであるか否かを個別的に判断することとなる。その結果、権利濫用に当たる場合には、実施機関は、当該開示請求を却下することもできると解される。

(ウ) 審査請求人による開示請求等の経過について

審査会は、前記エでの判断を踏まえ、実施機関に対し、審査請求人による開示請求等の経過について確認したところ、以下のとおりの事実が認められた。

a 開示請求及び審査請求の状況について

審査請求人は、平成28年度から実施機関の複数の部署に対して、条例に基づく公文書の開示請求を多数行っており、また、これらに係る決定の多くに対して審査請求を行っている。

審査請求人による開示請求に対し、実施機関がこれまでに行った開示決定等

の件数は、平成28年度から平成30年度までの合計で116件に及び、これを年度別にみると、平成28年度は1件、平成29年度は45件、平成30年度は70件と年々増加している。

また、審査請求人が平成29年度から平成30年度までに行った審査請求の件数は55件となっている。

b 開示請求の経過について

審査請求人は、前記 a のとおり、平成28年度から実施機関に対して開示請求を行っており、その経過としては、実施機関を訪れ、自身の要望に対する職員の説明や対応に納得ができないとして開示請求を行い、これに関連し、当該職員の対応が悪いのは職員研修が十分に行われていないためではないかとして、職員に対して行われたサービスや接遇等に関する研修資料や、苦情を申し出た際に対応した職員の言動等に不満があるとして、当該苦情の対応記録などの開示請求を行った。その後も、審査請求人は、自身が行った開示請求や審査請求に関連して、実施機関の職員に問合せを行い、職員の説明に納得ができないとして、当該説明に係る根拠が示された公文書などの開示請求を行った。

このように審査請求人は、自身の開示請求に関連して、実施機関の複数の部署に対し、連鎖的に開示請求を行った。

c 開示請求手続に係る対応時の状況及び対応時間について

審査請求人は、開示請求の手続において、職員の説明を聞き入れず自身の持論を述べたり、職員の対応が悪いなどと不満を述べたりするため、同人の開示請求に係る対応時間は長時間に及ぶことがあり、長いときでは2時間を超えることがあった。そして、審査請求人は、同じ日に実施機関の複数の部署を訪れることが多く、実施機関が審査請求人への対応に要した1日の合計時間は5時間を超えることがあった。

また、審査請求人は、実施機関を訪れるだけでなく電話でも実施機関の複数の部署に対して開示請求に関する問合せや苦情等を申し立てており、1回の対応時間は、長いときでは1時間を超えることもあった。

このような対応の中で、審査請求人は、職員の説明等が自身の意に沿わない

と大声を出すことがあった。

d 開示請求書の記載等について

審査請求人は、開示請求書の「開示請求に係る公文書の件名又は内容」欄やその余白に、公文書を特定するために必要な事項以外の不要な意見や主張等種々雑多な事項を混在させて記載するため、請求内容が不明確なものが多く、その都度、実施機関は、審査請求人に対して請求内容の補正を求める必要があった。そして審査請求人は、補正の回答書にも、およそ補正の内容とは認められないような意見や主張等種々雑多な事項を記載することがあり、実施機関が再び補正を求めることがあった。

(エ) 権利濫用について

- a 本件各開示請求の中には、実施機関において特定すべき公文書が明らかに存在しないようなものが多々認められ、さらに、審査請求人は、実施機関が開示請求に係る公文書が存在しない旨を説明したにもかかわらず、開示請求を行うこともあった。

また、別表4に掲げる開示請求は、特定の部署における都民対応に関する記録等の開示を求めるものであるが、審査請求人は自身が苦情を申し立てた日付、部署等を指定していることからすると、自身の苦情に係る公文書の開示を求めているものと認められる。そこで、実施機関が、個人情報保護条例に基づく開示請求であれば審査請求人に係る保有個人情報の開示できるとして、審査請求人に個人情報保護条例に基づく開示請求手続を案内したところ、審査請求人は頑なにこれを拒み、あえて条例に基づく開示請求を行っている。

このような事情に照らすと、審査請求人が真に公文書の開示を受ける意思を持って開示請求を行っていたものとは認められない。

- b 開示請求者は、条例6条により、実施機関に対して、開示請求に係る公文書を特定するために必要な事項を明らかにすることが義務付けられており、一般に、開示請求者は、自らが求める情報が公開されるよう開示請求をするのであるから、当該事項を開示請求書に記載し、補正の求めがあれば、適正に対応す

るものと思料される。

この点、審査請求人の請求内容は不明確なものが多く、補正の求めに対しても、審査請求人は、およそ補正の内容とは認められないような意見や主張等を記載し、また、開示請求の手續においても、職員の説明を聞き入れず自身の持論を述べたり、職員の対応が悪いなどと不満を述べたりするなど、実施機関が開示請求に係る公文書を特定できるよう審査請求人が適正に対応していたとは認められない。

また、条例における公文書の開示等に係る手續については、公文書単位で行っているところ、別表2項番3の開示請求のように、審査請求人は、公文書の中から特定の情報が記載された部分のみの開示を求め、実施機関がその部分ではなく当該公文書自体を対象公文書として特定したことにつき、これを不服として審査請求を行っている。

このような事情に照らすと、審査請求人による開示請求の方法が適正であったとは認められない。

- c 前記エ（ア）aのとおり、審査請求人は、本件NPO法人に関することで実施機関を訪れ、職員の説明に納得ができず、別表1項番1の開示請求を行ったものであるところ、本件各開示請求のほとんどが、このように実施機関の職員が審査請求人自身の意に沿うような説明や対応等をしない場合に行われたものと認められる。そして、審査請求人は、開示請求書に職員の対応等への不満や苦情と認められる内容についても記載することがあることからすると、審査請求人は実施機関に対して不満や苦情を申し立てる手段として開示請求を行っていたとも解される。これに加え、審査請求人は、特定の職員を名指しし、当該職員が行った都民対応の記録や言動に関する法的根拠等が示された公文書の開示請求を行っており、一連の開示請求の目的には、実施機関の職員の対応や言動の是非を問うことで、当該職員を威圧し又は攻撃するなどの害意があるとも認められる。

そして、審査請求人から複数の部署に対して多数の開示請求が行われ、実施機関において、審査請求人への対応に多大な時間を要していることを踏まえれば、審査請求人による開示請求は、実施機関の円滑な行政事務の遂行に著しい

支障や停滞を生じさせているものと思料される。

このような開示請求の態様からすると、審査請求人による開示請求が、条例上認められた開示請求制度の適正な利用であるとは認められない。

- d 以上のことを踏まえ検討すると、審査請求人による開示請求のほとんどは、前記 a から c までのように、公文書の開示を受ける意思がないと認められるもの、開示請求の方法が不適正であると認められるもの、開示請求制度の不適正な利用と認められるものなどに該当するものであり、一方、実施機関は、条例等の規定に基づき審査請求人に対して真摯に対応していたものと認められる。こうした審査請求人による開示請求権の行使は、開示請求権が最大限尊重されるべきであることを考慮したとしても、公正で透明な都政の実現を図る情報公開制度の健全な運営を阻害するものであり、もはや条例 4 条の趣旨を逸脱したものであると言わざるを得ず、権利の濫用に該当するものと認められる。

そのため、本件各決定は、前記エで述べたとおり、いずれも妥当ではあるが、今後、同じ審査請求人からこのような開示請求が行われた場合には、実施機関は、当該開示請求を権利濫用に該当するとして却下することを検討すべきである。

なお、審査請求人は、審査請求書等においてその他種々の主張を行っているが、これらはいずれも審査会の判断を左右するものではない。

よって、「1 審査会の結論」のとおり判断する。

(答申に関与した委員の氏名)

久保内 卓亜、木村 光江、徳本 広孝、寶金 敏明