

開示請求における権利の濫用についてのガイドライン

3 生広情第 827 号

令和 4 年 4 月 1 日

1 制定の趣旨

(1) 東京都は、これまで、都政の透明性を一層高めるため、情報公開制度の改革に取り組み、ICTを活用した情報提供・公表の拡充を図るなど、都民の利便性の向上に努めてきたところである。

また、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。）では、第 5 条で、何人も公文書の開示を請求できることを定め、都政への都民等の参加を推進し、第 4 条で、公文書の開示を請求しようとする者（以下「開示請求者」という。）の責務を定め、公正で透明な行政の推進と都民参加の促進という条例の目的を踏まえ、公文書開示制度の適正な利用に努めなければならないとしている。

(2) これまでに出された東京都情報公開審査会の答申（以下「審査会答申」という。）では、真に公文書の開示を求める目的で行っていない開示請求や実施機関の事務を混乱又は停滞させることを目的とするものと捉えざるを得ない繰り返しの開示請求については、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し、行政事務の停滞をもたらし、都民一般に対して有する情報公開制度の利益を損なうことに鑑み、条例第 4 条の趣旨を逸脱したものと言わざるを得ず、当該開示請求はいずれも権利の濫用であると解して請求を却下すべきである旨の判断がなされている。

(3) この審査会答申の趣旨を踏まえ、権利の濫用であると解される開示請求があった場合について、実施機関における取扱いを明確にし、条例に基づく公文書開示制度の適正な運用を推進するため、本ガイドラインを定めるものである。

2 基本指針

(1) 適正な開示事務について

ア 情報公開制度は、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を目的として創設されたものであり、この制度を健全に機能させていくためには、都民の協力が不可欠である。

また、開示請求者は、一般に行政事務に通じていないことから、開示請求に係る公文書を特定するために必要な事項を的確に記載することは困難である場合が多いと認められる。そのため、実施機関は、公文書を特定するために必要な情報を積極的に提供するなど、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 日付 11 政都情第 366 号。以下「通達」という。）及び東京都情報公開事務取扱要綱（平成 11 年 12 月 27 日付 11 政都情第 389 号。以下「事務取扱要綱」という。）に基づく適正な開示事務を確実に推進していかなければならない。

イ 実施機関は、不適正な請求をしようとするものがある場合には、条例第 4 条及び通達第 4 条関係第 2 に基づき、そのものに対して、適正な請求をするよう要請するものとする。

（2）権利の濫用について

ア 権利の濫用とは、一般的に、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とに照らしてみると、その権利本来の目的内容を逸脱するために正当な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をいうとされている。

また、通達では、著しく不適正な請求及び使用については、権利濫用の一般法理により対処すると定められている。

イ 開示請求者が行う開示請求が、権利の濫用に当たるか否かについては、当該開示請求の内容、態様、開示請求に応じた場合の実施機関の業務への支障及び都民一般の被る不利益等の事情を総合的に勘案し、社会通念上相当と認められる範囲を著しく超えるものであるのか否かについて、個別の事案ごと、慎重に判断するものとする。

なお、本ガイドラインの運用に当たっては、行政文書への開示請求権の行使を妨げることをしないよう十分に注意し、安易に、開示請求を拒否する決定（以下「却下」という。）は厳に慎まなければならない。

ウ 本ガイドラインについては、都における今後の請求事例及び判例等の動向を検証しながら、随時、見直しを行っていくものとする。

3 権利の濫用と解される開示請求が行われた場合の取扱い

別紙「権利の濫用と解される開示請求の類型と請求事例」（以下「別紙請求事例」という。）は、これまでの審査会答申において、「権利の濫用であると解し、請求を却下すべきである。」と判断された開示請求の内容及び態様等をもとに、類型化したものである。

したがって、実施機関は、開示請求者から、「別紙請求事例」に掲げる類型に該当する開示請求が行われ、さらに、当該開示請求の態様、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、当該開示請求が社会通念上相当と認められる範囲を著しく超えるものであり、条例に基づく制度の趣旨目的から著しく逸脱していると明らかに認められる場合には、当該開示請求を権利の濫用と解し、一般法理により対処する。

なお、「別紙請求事例」の1類型に該当することのみをもって、権利の濫用と解すべきではない。

4 開示請求に係る公文書が著しく大量である場合の取扱い

条例第12条第3項（開示決定等の期限の特例）の制定趣旨に鑑みれば、対象公文書の量が著しく大量で、実施機関における事務の遂行に著しい支障が生じるおそれがある場合であっても、同項の規定により対応することが基本であって、著しく大量の開示請求が直ちに権利の濫用に該当するわけではない。

- (1) 開示請求を受け付ける段階で開示請求に係る公文書が著しく大量であることが想定される場合は、事務取扱要綱第3の2(3)に基づき、開示請求者に対し、通常事務が停滞し他の開示請求者に不利益が生じるおそれがあることなどについて説明したうえで、できるだけ分割請求や抽出請求によるよう協力を要請するものとする。
- (2) 開示請求者に対し、前記の要請を行ったにもかかわらず正当な理由なくこれに応じず、これに加え、「別紙請求事例」に掲げる類型に該当する開示請求が行われた場合には、前記3と同様に総合的に判断して取り扱うものとする。

5 東京都個人情報保護条例に関する取扱い

- (1) 東京都個人情報保護条例（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。）における保有個人情報の開示請求等の権利は、個人の権利利益を保護する観点から最大限尊重されるべきものであるが、その権利は無制限なものではなく、個人情報保護条例第1条において「都政の適正な運営を図りつつ」とされているとおり、適正に行使されることが求められる。
- (2) これまでに出された東京都個人情報保護審査会答申では、開示請求者本人の権利利益の保護にとって、その必要性が疑われる繰り返しの開示請求、あるいは、開示請求者の許容し難い言動等が実施機関における円滑な業務の遂行に対して著しい支障をもたらす請求などが、個人情報保護条例に基づく制度の趣旨目的を逸脱した権利の濫用であると解され、請求を却下すべきであるとの判断が示されている。
- (3) また、これらの答申内容を精査すると、権利濫用の該当性については、「別紙請求事例」に示す同種の請求内容及び態様等が認められることから、個人情報保護条例に基づく開示請求において、権利の濫用であると解される開示請求があった場合は、本ガイドラインを参考に取り扱うものとする。

権利の濫用と解される開示請求の類型と請求事例

【類型1】

開示請求者の言動、請求の内容、方法等から、開示請求の目的が真に公文書の開示を求めるものでない、又は公文書の開示を受ける意思がないと明らかに認められる開示請求が繰り返される時。

〔請求事例〕

- 開示請求の制度を利用し、又は自らの主張を実行させる手段として、応対した職員又は特定の職員を呼び寄せる等して、長時間にわたり、自身の処遇、不平不満、苦情等について述べ、職員の取った個別の対応について執拗に説明を求める。
- 開示請求書の内容が「～の理由・根拠」、「～の一切」等、対象公文書の特定が十分とは言えない抽象的又は包括的なものであり、開示請求者に対し補正を要請した際、「文書のあるなしはいつでもよい。」、「非開示決定(不存在)を出してもらうために請求をしている。」などと発言し、自己の主張が受け入れられない場合には、大声で実施機関の職員の説明を遮り、開示請求書を置いて立ち去る。
- 開示決定等を受けた対象公文書について、その書類の棄損をほのめかすなど、公文書の開示を意図しない趣旨の発言を行い、実際に実施機関が開示のため準備した7万枚を超える対象公文書のうち、約98%について開示(閲覧)を受けない。
- 開示請求を行った対象公文書約2万枚について一切開示(閲覧)を受けず、開示の日程を設定したにもかかわらず、一方的にキャンセルする。さらに、日程調整に時間を要したことなどを理由として、「謝罪をしないと開示を受けない。閲覧しない。」などと大声を出し、開示を拒否する。
- 開示請求者自身が申し立てた苦情について公文書の開示を求めているため、実施機関は、個人情報保護条例に基づく開示請求であれば、開示請求者に係る保有個人情報の開示できるとして、開示請求者に個人情報保護条例に基づく開示請求を案内したにもかかわらず、正当な理由なくこれを頑なに拒み、あえて条例に基づく開示請求を行う。
- 審査請求人に対し、実施機関が開示決定通知書等を郵送したものの、受領を拒否し実施機関に返却するなど、内容物を確認しない状態が続き、当該決定に係る対象公文書について、開示(閲覧)を受けないものが多数存在している。

【類型 2】

開示請求の手續等において、著しく不適正な行為が繰り返される時。

〔請求事例〕

- 開示請求手続に対応した職員に対し、「バカ」、「ボケ」等と悪態をつく、又は怒鳴りつける。大声で「税金泥棒」、「ゴミクズ公務員」等と発言するなど、職員を誹謗中傷する。
- 窓口での言動等を踏まえ、開示請求者に対し公務の妨げになることを理由に執務室からの退去命令を出したにもかかわらず、これに従わず、駆けつけた警備担当や警察官に対しても暴言を吐き、悪態をつくなどの状況が認められる。
- 対応している職員に対し、職員の言動を執拗に非難し、謝罪を求めるだけでなく、大声を出しながら机を叩いたり、他の職員に対しても執務室で大声で罵倒するなど、威圧的な態度をとる。
- 対応した職員に対し「酔ってホームを歩かないほうが良い。」、「身辺調査をしてやった。」等、開示請求とは無関係な脅迫的な言動がある。
- 対応した職員とトラブルが生じた際に、「今日のやり取りも開示請求してやるからな。」と発言し、さらに、開示請求に対する決定内容に対し、「審査請求を3か月待ってやるからそれまでに意に沿うよう回答せよ。」等、強要とも解されるような言動がある。

【類型 3】

もっぱら実施機関の事務を混乱又は停滞させることを目的とする開示請求が繰り返される時。

〔請求事例〕

- 開示請求者自身による過去の開示請求において、同一の対象公文書が開示されており、又は対象公文書が不存在等であることが実施機関の説明により明らかであるにもかかわらず、事務の混乱又は停滞を目的として開示請求を行っていることが、言動等から明らかに認められる。
- 短期間における多数回の開示請求については、通常業務が停滞するなどの支障が生ずることを実施機関から説明されたにもかかわらず、先に行われた開示請求に対する開示決定等が行われる前に、同一の公文書、又は同趣旨の内容が記載された公文書を、事務の混乱又は停滞を目的として、新たに開示請求していることが、言動等から明らかに認められる。