

令和 7 年度第 4 回

いわき市情報公開・個人情報保護審議会

意見聴取事項

「情報公開制度の見直し」について

1 『行政情報開示請求における「適正な請求」に関するガイドライン(案)』について

「情報公開制度の見直し」につきまして、条例の改正内容のうち、第4条に「適正な請求」に関する規定を加えたことに関して、その運用を適正に行っていくため、運用基準となるものを整理することとしていたところです。

本市における運用の取り扱い方針を整理するにあたり、他自治体における類似の運用基準（手引、解釈運用基準、ガイドライン等）を参考としつつ、当該運用基準の策定の趣旨を示し、また、情報公開制度における“権利の濫用”の有無について争われた裁判例なども参考掲載し、『行政情報開示請求における「適正な請求」に関するガイドライン（案）』をとりまとめました。

○ガイドライン（案）の運用の予定について

- ・ 情報公開制度運用に関わる全職員への周知
- ・ 情報公開制度に関わる職員研修での活用
- ・ 市ホームページでの公表

【参考：条例改正内容抜粋】

現行規定	改正後
（適正使用） 第4条 行政情報の開示を受けたものは、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。	（<u>適正な請求及び使用</u>） 第4条 <u>この条例の定めるところにより行政情報の開示を請求しようとするものは、この条例の目的に即し、適正な請求に努めるとともに、</u>行政情報の開示を受けたものは、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。
（請求権者） 第5条 次に掲げるものは、実施機関に対し、行政情報（第5号に掲げるものについては、そのものの有する利害関係に係る行政情報に限る。）の開示を請求することができる。 （1） 市の区域内に住所を有する者 （2） 市の区域内に事務所又は事業所を有する個人又は法人その他の団体 （3） 市の区域内に存する事務所又は事業所に勤務する者 （4） 市の区域内に存する学校に在学する者 （5） 前各号に掲げるもののほか、市の機関の事務又は事業に利害関係を有するもの	（請求権者） 第5条 <u>何人も、この条例の定めるところにより、実施機関に対し、当該実施機関の保有する</u>行政情報の開示を請求することができる。

行政情報開示請求における「適正な請求」に関するガイドライン（案）

（令和 8 年〇月〇日総務部総務課）

1 ガイドライン策定の趣旨

本市の情報公開制度は、「いわき市情報公開条例（以下、「条例」という）」第 1 条により「市政運営の公開性の向上を図り、もって市の機関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こと及び市民の的確な理解と批判の下にある公正で民主的な市政の推進に資することを目的とする。」としておりますが、第 4 条において、「行政情報の開示を請求しようとするもの（以下、「請求権者」という。）は、この条例の目的に即し、適正な請求に努めるとともに、行政情報の開示を受けたときは、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。」との責務についても規定しています。

第 4 条の規定は、本市の情報公開制度の健全な運用を確保するため必要な規定であることから、この適切な運用のため、適正ではない請求、また、権利の濫用（※参考②）にあたる場合とは、どのような場合が想定されるのか、また、適正ではない請求や、権利の濫用にあたと解される開示請求があった場合の取扱いを示し、健全な制度運用を確保するため、本ガイドラインを定めるものです。

なお、当該ガイドラインは、いわき市情報公開・個人情報保護審議会において意見聴取を行い、様々な意見を頂いたうえで策定したものです。

【いわき市情報公開条例（抜粋）】

（目的）

第 1 条 この条例は、地方自治の本旨に基づき、行政情報の開示を請求することを市民の権利として保障するとともに、行政情報の開示及び情報提供の推進等に関し必要な事項を定めることにより、市政運営の公開性の向上を図り、もって市の機関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こと及び市民の的確な理解と批判の下にある公正で民主的な市政の推進に資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行政情報の開示を請求しようとするものは、この条例の目的に即し、適正な請求に努めるとともに、行政情報の開示を受けたときは、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。

（請求権者）

第 5 条 何人も、この条例の定めるところにより、実施機関に対し、当該実施機関の保有する行政情報の開示を請求することができる。

2 情報公開制度の健全な運用について

情報公開制度は、市政運営の公開性の向上を図り、公正で民主的な市政の推進に資することを目的としておりますが、この制度を健全に機能させていくためには、実施機関の適正な事務処理のみならず、請求者にも一定の協力を得ることが不可欠です。

請求権者に求める協力としては、実施機関からの請求する行政情報特定のための聞き取りに応じていただくことや、内容が不明確な場合など必要に応じて請求内容の補正を行うこと、などが想定されます。

また、対象文書の量が多い場合や、検索に時間がかかる場合などについては、条例第 11 条第 4 項の規定により、「必要な限度において当該期間を延長することができる」としており、開示期間の延長についてもご理解いただく必要があるなど、このような開示に向けた手続きは、開示事務を円滑に進めるうえで不可欠なものです。

なお、請求者が、行政情報を特定することが困難なことも想定されるため、実施機関は、求める行政情報を特定するために必要な情報を提供することや、開示請求書に記載された内容に関して、詳細確認のため必要に応じて聞き取りなど十分に行います。これらを行ったうえで、条例第 7 条各号の不開示情報の有無を精査し、開示に向けて事務処理を進めることが原則となります。

3 不適正な開示請求について

不適正な開示請求の例としては、次のようなものが想定されます。

- (1) 行政の停滞（業務に著しい支障を生じさせること）を目的とした請求。
- (2) 著しく大量な請求（情報公開制度の趣旨から乖離した目的によるもの）。
- (3) 開示請求によって得た情報を不適正（違法又は不当な行為、誹謗、中傷等）に使用するおそれがあると明らかに認められる場合。

（※具体的な例又は裁判例等については参考③・④を参照。）

（※(2)補足：開示請求された行政情報が著しく大量である場合の原則的な取扱いについては以下、参考①を参照）

4 不適正な請求と解される情報開示があった場合の取扱い

実施機関においては、請求権者から明らかに不適正な開示請求と解される開示請求があった場合、まずは「2 情報公開制度の健全な運用について」のとおり十分に説明や確認、又は、補正を求めることとします。

これらを行ったうえでも、不適正な状態が改善されないときは、当該開示請求の内容、態様、実施機関の業務への支障及び市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、かつ、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限り、当該開示請求を著しく不適正な請求かつ、法の一般原則である権利の濫用に当たるものとして、却下することができることとします。

また、開示請求によって得た情報を不適正に使用している事実を確認したときは、適正に使用するよう指導を行い、又は、使用を中止するよう要請することとします。

なお、本ガイドラインの運用にあたっては、条例に基づく行政情報の開示請求権の行使を妨げることがないように十分に留意しつつ、個別の事案ごとに慎重に判断するものとし、安易に開示請求を拒否する決定は、厳に慎まなければなりません。

5 その他

本ガイドラインについては、開示請求の状況及び判例の動向等に注視しつつ、「いわき市情報公開・個人情報保護審議会」の意見を聴くなどし、必要に応じて随時見直しを行うこととします。

【参考①】開示請求された行政情報が著しく大量である場合の取扱い

- (1) 開示請求された行政情報が著しく大量であり、かつ、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、条例及び制度趣旨の観点から原則対応しなければなりません。（※参考④裁判例(3)参照。）
- (2) 一方で、開示請求者に対しては、行政情報が著しく大量になると、実施機関の通常業務の停滞や、他の開示請求者に不利益が生じるおそれがあるため、請求者に対しては丁寧な説明したうえで、可能な限り対象（事業、内容、年度等）を絞った請求や、分割による請求とするなどの協力を求めることとします。

【参考②】権利の濫用とは

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、民法第1条第3項に「権利の濫用は、これを許さない。」と規定されています。

情報公開制度における訴訟事例においても、いわゆる一般法理としての権利の濫用が適用された判例があります。（参考④参考裁判例(1)・(2)参照）

情報公開制度に関する訴訟の判例においては、“権利の濫用として許されない場合に当たるとの判断は慎重であることを要す”としていますが、権利の濫用に当たる場合の考え方として“条例による公文書公開制度の目的に従った開示請求を行う意思が何らなく、実施機関の業務に著しい支障を生じさせることを目的としたものであると評価せざるを得ないから、権利の濫用に当たり、その全部の請求が許されない”とされた事例があり、情報公開制度において、権利の濫用に当たる場合の考え方が示されました。

【参考③】不適正な請求、権利の濫用と解される可能性のある請求の例

以下の内容は、総務省が“情報公開制度における権利の濫用”についてまとめた資料において、各都道府県の規定・解釈・運用等から権利の濫用と認められる可能性のある場合の例を抜粋したものです。

なお、以下の例はあくまで参考であり、条例に基づく行政情報の開示請求権の行使を妨げることがないように十分に留意しつつ、個別の事案ごとに慎重に判断することが肝要です。

(1) 行政の停滞を目的とした請求と認められる場合

- 開示請求するだけで閲覧しないなどの行為が繰り返される場合
 - ・ 写しの交付を請求するだけで交付を受けないという行為を繰り返す場合
 - ・ 開示請求するだけで一部しか閲覧しないという行為を繰り返す場合
 - ・ 開示請求に係る実費を支払わない場合
 - ・ 開示日時の変更等が、濫用的に繰り返される場合
- 同種の文書を繰り返し請求する場合
- 「文書の内容はいつでもいい」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明らかに認められる場合

(2) 大量請求である場合

- 特定部局の保有するすべての行政文書に係る開示請求を行う場合
- 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開示請求を行う場合
- 請求対象文書が実質的に特定されない大量請求である場合
- 請求内容が、形式的、外形的には一応明確ではあるものの、特定の担当者等の多種多様な公文書のすべてを求め、実質的に特定がなされていない開示請求の場合

(3) 開示請求によって得た情報を不適正に使用のおそれがあると明らかに認められる場合

- 開示によって得た情報をもとに違法又は不当な行為を行うことが明らかに認められる場合
- 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
- 過去の開示請求により得た情報を不適正に使用して第三者の権利利益を不当に侵害した事実が認められる場合であって、同請求者から同種の内容の請求がなされ、不適正な使用が繰り返されると明らかに認められる場合
- 開示請求により得た情報を不適正に使用し、又は使用するおそれがあると認められる場合において、実施機関が、当該情報の使用者に対して、その情報の使用の中止を要請したにもかかわらず、なお、不適正な使用を繰り返すなどした者から改めて開示請求がなされた場合

【参考④】情報公開制度における権利の濫用に関する裁判例（参考箇所抜粋）

（※判例抜粋中、自治体名、地区名、部署名等の固有名詞はアルファベットで標記しています。）

(I) 横浜地判平成 22 年 10 月 6 日《※権利の濫用と判断された事例》

〈事案概要（抜粋）〉

原告が、平成 19 年3月 30 日、A市長に対し、A市情報公開条例に基づいて、公文書の公開請求（「平成 13 年度のB部C課及びD課の公文書すべて」）をしたところ、同市長が、同年6月 30 日付けで、本件公開請求を拒否する旨の決定をしたため、原告が本件処分の取消しを求めた事案である。

A市は、請求内容がきわめて包括的であって対象文書の指定が十分になされていなかったため、条例に基づき公文書の特定に必要な情報の提供を申し出たが拒否され、また、文書により求めた条例に基づく補正についても拒否された。「本件請求に対する公開の実施は、条例の予定する業務執行の合理的な範囲を超えるものであり、本件請求は適正な権利の行使であるとは認められない。」ことを理由として、本件処分を行った

〈裁判所の判断（抜粋）〉

「・・・同条例5条は、「公開請求をしようとする者は、この条例の目的に従い、その権利を正当に行使するとともに、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。」と規定している。このように、本件条例が公文書の公開請求権を市民の権利であることを明らかにするとともに、公開請求者に対しても、開示に関する権利を正当に行使することを求めた趣旨は、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、本件条例による公文書公開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、同制度の目的に反するような公開請求を行うことを許さないところにあると解され、かかる公開請求については、一般法理としての権利濫用の法理が適用されるというべきである。」

「・・・権利の濫用として許されない場合に当たるとの判断は慎重であることを要し、例えば、当該請求の内容、開示決定等に至るまでの開示請求者とのやりとり、開示請求者の態度等に照らし、当該開示請求に係る事務処理を行うことで実施機関の業務の遂行に著しい支障を生じさせる場合であって、かつ、開示請求者において、本件条例による公文書公開制度の目的に従った開示請求を行う意思が何らなく、対象文書が大量にわたったり、公開請求者の意思が必ずしも明らかでない場合等に実施機関からの度重なる協力の要請があったにもかかわらず、これに何ら応じようとしないなど、実施機関の業務に著しい支障を生じさせることを目的として開示請求をしていると評価できるような場合などにおいてはじめてこれに当たるものと解すべきである。」

「・・・以上のように、本件公開請求は、これに係る事務処理を行うことで実施機関の業務の遂行に著しい支障を生じさせる場合であって、かつ、原告において本件条例による公文書公開制度の目的に従った開示請求を行う意思が何らなく、実施機関の業務に著しい支障を生じさせることを目的としたものであると評価せざるを得ないから、権利の濫用に当たり、その全部の請求が許されないというべきである。」

(2) 名古屋地判平成 25 年 3 月 28 日《※権利の濫用と判断された事例》

〈事案概要（抜粋）〉

原告が、処分行政庁に対し、E県情報公開条例に基づき、E県教育委員会管理部F課や愛知県内のG学校等の保管する行政文書の開示請求をするとともに、E県個人情報保護条例に基づき、F課やG学校等が保有する保有個人情報の開示請求をしたところ、処分行政庁から、各請求（平成 22 年 1 月から平成 24 年 4 月の間になされた請求 34 件）に対していずれも不開示決定を受けたため、その取消しを求めた事案である。

(被告主張の要旨抜粋)

ア 原告が本件各補正依頼を拒否し又はこれに応答しなかったことを理由とする本件各不開示決定の適法性について

(ア) 本件各開示請求は、次のような事情や状況の下で行われたものであった。

- a 本件各開示請求書における開示請求文書等の記載は、抽象的でおおよそ特定されていないか、あるいは、形式的には特定されているようにみえても実際には極めて多岐にわたり、開示請求文書等を特定するに足りる事項が記載されているとはいえないものであった。このため、本件各開示請求書には形式上の不備があった。
- b 本件各開示請求は、著しく大量の文書等を対象とするものであるか、あるいは、一時期に集中して行われたものであったため、そのままでは、処分行政庁の他の事務に支障を来すおそれがあった。そこで、処分行政庁としては、原告に開示請求文書等を真に閲覧を希望する文書に限定してもらう必要があった。
- c 原告は、従前から、何度も同じような開示請求を行ってはこれを取り下げるということを繰り返していたため、本件各開示請求をする真意が不明であった。
- d 本件各開示請求書における開示請求文書等には、不開示事由が存在すると考えられる文書が含まれていたため、開示請求文書等を限定してもらった方が一部でも開示することが可能となり、原告の利益となると考えられた。

(イ) そこで、処分行政庁は、原告に対し、本件情報公開条例6条2項又は本件個人情報保護条例 16 条3項に基づき、参考となる情報を提供するなどした上、相当の期間を定めて本件各補正依頼をした。本件各補正依頼は、原告の開示請求権を抑制する趣旨のものではなく、回答することが容易な内容のものであったから、原告が従前から大量の開示請求を繰り返していたという経緯を踏まえると、原告には、信義則上、本件各補正依頼に応じる義務があった。

(ウ) ところが、原告は、本件各補正依頼のいずれに対しても応じることはなかった。そこで、処分行政庁は、行政手続条例7条に基づき本件各不開示決定をしたものである。したがって、本件各不開示決定は、いずれも適法である。

イ 本件各開示請求が権利濫用に該当するか否かについて

原告は、平成 19 年3月頃から、処分行政庁に対し、〈1〉被告の女性職員に自らの求める写真撮影に応じさせる、〈2〉被告の職員に「発達障害」や「学習障害」等の定義が存在しないという自らの持論を認めさせる、〈3〉自らの求める研修や校長会等を開催させる、〈4〉処分行政庁の対応が自分の思い通りにならない場合に報復ないし嫌がらせとして処分行政庁の事務を混乱、停滞させるという不当な目的で、大量の開示請求をするようになり、同じような開示請求を何度も繰り返してきた。

本件各開示請求は、このような一連の開示請求の流れの中でされたものであり、原告は、不正な動

機や目的で短期間に大量の開示請求をしたものである。したがって、原告は、社会通念上妥当と認められる範囲を超えて開示請求権を濫用したものであるから、本件各開示請求は許されないというべきである。

〈裁判所の判断（抜粋）〉

「・・・当該開示請求が権利濫用に当たるとの判断は慎重であることを要し、開示請求の目的や態様、開示請求に応じた場合の行政機関の業務への支障、県民一般の被る不利益等を勘案し、当該開示請求が社会通念上相当と認められる範囲を超えるものであるか否かを個別的事情に即して判断することが必要であるというべきである。」

「・・・一連の開示請求の一環としてされた本件各開示請求は、本件情報公開条例や本件個人情報保護条例の定める開示請求制度の趣旨から乖離し、社会通念上相当と認められる範囲を逸脱するものであることは明らかであり、権利濫用に該当するというべきである。」

(3) 東京地判平成15年10月31日〈※権利の濫用とは認められなかった事例〉

〈事案概要（抜粋）〉

- (1) 原告は、平成14年9月13日、被告局長に対し、行政機関の保有する情報の公開に関する法律4条1項に基づき、同月11日付け行政文書開示請求書を提出し、行政文書開示請求をした。本件開示請求書には、請求する行政文書の名称等として、「Hの事務所での（『教習車』）の申請書一式すべて（全年度分）」、「Iの事務所での『教習車』の登録をされ申請書等で『専ら使用』が書面で確認できないものの申請書一式すべて（全年度分）」等と記載されていた。
- (2) 被告局長は、同年9月20日付けで、原告に対し、法4条2項に基づき、本件開示請求に係る行政文書を特定するに足りる事項を明らかにするよう補正を求めた。
- (3) 原告は、同月30日、被告局長に対し、前項の補正として、本件開示請求に係る行政文書の名称等は、「〈1〉…（略）…が『教習車』で登録された時の車両に関する申請書類の一切（すべて）の平成14、13、12、11、10、09、08、07、年度申請分すべて」及び「〈2〉上記〈1〉の…（略）…が含まれていないものの登録された時の車両に関する申請書類の一切（すべて）の平成14、13、12、11、10、09、08、07、年度申請分すべて」である旨の補正書を提出した。
- (4) 被告局長は、同年10月17日付けで、原告に対し、本件文書〈1〉については、「自動車登録番号及び申請された年月日が不明であり、『教習車』ということのみでは行政文書の特定をすることができないため」、本件文書〈2〉については、「該当する行政文書はなく、不存在のため」という理由で、法9条2項に基づき、行政文書不開示決定（以下「本件処分」という。）をし、原告に通知した。

〈争点に対する判断（抜粋）〉

「・・・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、開示請求を拒むことは原則としてできないのであって、開示請求に係る行政文書が著しく大量である場合又は対象文書の検索に相当な手数を要する場合に、これを権利濫用として不開示とすることができるのは、請求を受けた行政機関が、平素から適正な文書管理に意を用いていて、その分類、保存、管理に問題がないにもかかわらず、その開示に至るまで相当な手数を要し、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ことを目的として開示請求をするときや、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ものといわざるを得ない。」

「・・・開示請求文書の検索が著しく困難であって、そのために開示決定までに通常よりも著しく長期間が必要となることが予想される場合には、当該行政機関から、開示請求者に対し、その旨を伝えた上で、開示請求の範囲を減縮することを求めたり、一部分ずつ開示するほかないと通知することにより、請求者から請求の減縮や検索をより容易にするような当該文書に関する情報の提供等の協力が得られる場合もあると考えられるし（本件でも、被告局長は、前記「補正通知書」において、「文書の特定をするため」としているものの、開示請求文書の内容や、自動車登録番号、年月日等、文書の検索を容易にする情報の提供を求めており、原告も、「補正書」の中で可能な限りで補正に応じていることが認められる。）、それらによってもなお開示決定までに著しく長期間を要する場合には、法 11 条の定めに従って対応するしかないというのが法の趣旨であると考えられる。」（※補足：法 11 条「開示決定等の期限の特例」）