

大情審答申第 526 号
令和 5 年 4 月 28 日

大阪市長 横山 英幸 様

大阪市情報公開審査会
会長 玉田 裕子

答申書

大阪市情報公開条例（平成13年大阪市条例第 3 号。以下「条例」という。）第17条に基づき、大阪市長（以下「実施機関」という。）から別表項番 1 及び項番 2 の（あ）欄により諮問のありました件について、次のとおり答申いたします。

第 1 審査会の結論

実施機関が行った別表項番 1 及び項番 2 の（お）欄に記載の各決定（以下「本件各決定」という。）は、いずれも妥当である。

第 2 審査請求に至る経過

1 公開請求

審査請求人は、別表項番 1 及び項番 2 の各項の（い）欄に記載の年月日に、実施機関に対し、別表項番 1 及び項番 2 の各項の（う）欄に記載の公文書の公開請求（以下項番順に「本件請求 1」及び「本件請求 2」といい、あわせて「本件各請求」という。）を行った。

2 本件各決定

実施機関は、本件各請求を却下する理由を次のとおり付して、条例第10条第 2 項に基づき本件各決定を行った。

記

本件公開請求者からの障がい認定審査についての不服に端を発する公開請求は、これまでの経緯を総合的に勘案すると、真に公文書の公開を求めているものとは解されず、実施機関の業務遂行を著しく停滞させるものであって、情報公開制度の趣旨から著しく乖離するものであり、権利の濫用に該当するため。

3 審査請求

審査請求人は、別表項番 1 及び項番 2 の各項の（か）欄に記載の年月日に、本件各決定を不服として、実施機関に対して、行政不服審査法（平成26年法律第68号）第 4 条第 1 号に基づき、それぞれ審査請求（以下「本件各審査請求」とい

う。)を行った。

第3 審査請求人の主張

審査請求人の主張は、おおむね別表の（き）欄に記載のとおりである。

第4 実施機関の主張

実施機関の主張は、おおむね次のとおりである。

1 権利の濫用を理由とした公開請求の却下について

(1) 条例第10条第2項の規定について

条例第10条第2項は、「実施機関は、公開請求に係る公文書の全部を公開しないとき（前条の規定により公開請求を拒否するとき及び公開請求に係る公文書を保有していないときを含む。以下同じ。）は、公開をしない旨の決定をし、公開請求者に対し、その旨を書面により通知しなければならない。」と規定している。

条例第10条第2項に規定する「公開をしない旨の決定」には、公開請求が対象文書を特定しておらず不適法な場合や公開請求が明らかに権利の濫用と認められる場合も含まれる。

(2) 公開請求が権利の濫用に該当するか否かの判断について

公開請求が権利の濫用に該当するか否かの判断は、公開請求の態様、公開請求に応じた場合の実施機関の事務への支障及び市民等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こととなる。

具体的には、次のような場合において、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等、情報公開制度の趣旨から著しく乖離する公開請求は、権利の濫用に該当する。

ア 正当な理由なく同内容の公開請求を繰り返すとき

イ 特定の部署を指定して公開請求を繰り返すとき

ウ 特定の職員に係る誹謗中傷を記載した公開請求を繰り返すとき

エ 公開決定等を受けたにもかかわらず、正当な理由なく公文書の閲覧等をしてしないなど、公開の実施を受ける意思がないとき

オ 公開請求者の言動等から公開請求の目的が公文書の公開以外にあることが明らかであると認められるとき

カ 公開請求に係る公文書が大量である場合において、正当な理由なく公開請求の補正に応じないとき

キ 公開の実施等において不適正な行為が繰り返されるとき

(3) 本市において権利の濫用を理由として実際に公開請求を却下した事例について

本市において、権利の濫用を理由として実際に公開請求を却下した事例及び

却下した理由は次のとおりである。

ア 生野区役所他（上記(2)アに該当）

本件については、答申第332号等により、今後当該請求者からの特定の公開請求については、権利の濫用に該当することから却下すべきである旨、大阪市情報公開審査会から答申がなされている。

イ 都市計画局及び消防局（上記(2)ア、エ、オ、カ、キに該当）

本件については、答申第364号等により、条例第4条の規定の趣旨とは相容れない意図に基づく著しく不適正な請求であることは明らかであり、公開請求を却下すべきである旨、同審査会から答申がなされている。

ウ 阿倍野区役所（上記(2)ア、イ、ウ、オに該当）

本件については、答申第409号により、実施機関が行った公開請求却下決定が妥当である旨、同審査会から答申がなされている。

エ 財政局（上記(2)エ、オ、カに該当）

オ 北区役所（上記(2)ア、エ、オ、カに該当）

本件については、答申第487号、答申第502号により、実施機関が行った当該審査請求人に対する公開請求却下決定が妥当である旨、審査会から答申がなされている。

(4) 権利の濫用を理由とした公開請求却下決定が妥当であるとされた他都市事例について

ア 東京高裁平成23年7月20日判決（上記(2)カに該当）

イ 名古屋高裁平成25年10月30日判決（上記(2)オ、カ、キに該当）

ウ 横浜市情報公開・個人情報保護審査会答申（平成23年8月11日付け横情審答申第950号及び第951号 上記(2)ア、イ、ウ、オに該当）

2 本件請求の権利の濫用を理由とした却下について

審査請求人からの障がい認定審査についての不服に端を発する公開請求は、下記(1)から(4)のとおり、上記1(2)ア、エ、オ、カに該当し、真に公文書の公開を求めているものとは解されず、実施機関の業務遂行を著しく停滞させるものであって、情報公開制度の趣旨から著しく乖離するものであり、上記1(3)オと一連のもので、権利の濫用に該当すると解されることから、本件請求を却下したものである。

なお、特に下記(4)で述べるとおり、審査請求人からの障がい認定審査についての不服に端を発する公開請求に係る対応によって、実施機関の業務遂行は著しく停滞しており、このような状況は、他の公開請求者からの公開請求に係る対応に支障を来しかねず、到底看過し得ない状況であるものと思料する。

(1) 正当な理由なく同内容の公開請求を繰り返していること（上記1(2)ア）

ア 障がい認定審査に対する不服について、北区役所及び福祉局は、審査請求人に対して既に十分な説明を尽くしている。

イ しかしながら、審査請求人からの障がい認定審査についての不服に端を発する公開請求の件数は、平成27年4月1日から平成30年3月31日までの間で約630件と膨大な件数に及んでおり、特に平成29年度については、本市における公開請求全体に占める割合が17.8%と看過し得ない状況にある。

ウ 審査請求人は膨大な件数の公開請求を行っているものの、その内容は、ほぼ全てが障がい認定審査についての不服に端を発するものであり、非常に限定された内容について執拗に繰り返し請求を行っていることが認められる。

エ 以上のことから、審査請求人からの障がい認定審査についての不服に端を発する公開請求は、上記1(2)アの「正当な理由なく同内容の公開請求を繰り返すとき」に該当する。

(2) 公開決定等を受けたにもかかわらず、正当な理由なく公文書の閲覧等をしていないなど、公開の実施を受ける意思がないこと（上記1(2)エ）

ア 審査請求人の公開請求に係る対象文書は、平成28年度以後、少なくとも約6万枚に及んでいるが、審査請求人は平成30年2月の時点でこのうち約8千枚について閲覧せずに放置している。

イ 審査請求人の公開請求に係る対象文書は、平成28年度以後、少なくとも約6万枚に及んでいるが、写しの交付を受けたのはわずか約600枚に留まっている。

ウ 審査請求人は約8千枚について閲覧せずに放置しているにもかかわらず、新たな公開請求を繰り返している。

エ 以上のことから、審査請求人からの障がい認定審査についての不服に端を発する公開請求は、上記1(2)エの「公開決定等を受けたにもかかわらず、正当な理由なく公文書の閲覧等をしていないなど、公開の実施を受ける意思がないとき」に該当する。

(3) 請求者の言動等から公開請求の目的が公文書の公開以外にあることが明らかであると認められること（上記1(2)オ）

次の審査請求人の発言を踏まえると、審査請求人からの障がい認定審査についての不服に端を発する公開請求は、上記1(2)オの「請求者の言動等から公開請求の目的が公文書の公開以外にあることが明らかであると認められるとき」に該当する。

ア 北区役所は審査請求人に対し、身体障がい者手帳の認定に係る説明を繰り返して行っているが、審査請求人は自身の制度解釈と合致しないため、北区役所の説明を認めず、「納得のいく説明ができるまでこの公開請求はやめない。」旨の発言があった。

イ 保存期間が間もなく満了する公文書について公開請求を行った際に、「公開請求を行えば、その決裁文書として当該文書が保存されるので、当該文書が廃棄されることを防ぐために公開請求を行った。」旨の発言があ

った。

ウ 公開請求に係る公文書が大量であるため、口頭により補正を促した際に「課長が謝罪しなければ、補正に応じない。」や「課長となら話をする。」旨の発言があった。

エ 公開請求に係る公文書が大量であり、延長決定となる場合において、単なる件数や実施機関からの回答を求めるのであれば、情報提供や文書による回答を行う旨伝えたところ、「情報提供や文書による回答の場合には、課長決裁で終わられてしまう。公開請求であれば所属長決裁になる。自分の問題を所属長へ伝えるために公開請求を行っている。」旨の発言があった。

オ 公開請求に係る公文書が大量であり、延長決定となる場合において、補正を促したところ「公開請求に係る対象文書が大量であろうと、その中から何をどれだけ見るのかは公開請求者が判断する。」旨の発言があった。

カ 対象文書が大量であることから、公開決定等の期限の特例を適用し、公開請求に係る公文書の一部について公開の実施を行った際に、対象文書の量に比して閲覧の時間が明らかに短いため、残る公文書についての補正や取り下げを口頭で促した際に、「自身の申出を市民の声として扱うならば請求の補正を行うが、扱わないのであれば補正は行わない。」旨の発言があった。

(4) 公開請求に係る公文書が大量である場合において、正当な理由なく公開請求の補正に応じないこと（上記1(2)カ）

ア 審査請求人は、次のとおり公開請求に係る公文書が大量であって、実施機関の業務遂行を著しく停滞させる公開請求を多数行っている。また、これらの公開請求の中には、全24区役所を対象とした公開請求で1区役所当たり約20時間、全24区役所で約480時間を要したと推計される公開請求も存在する。

(ア) 審査請求人は、北区役所及び福祉局へ行った公開請求と同種の公開請求を本市各所属に対して行っており、審査請求人の公開請求に係る事務処理のために、本市全体で非常に長時間を要している。

(イ) 審査請求人は公開請求において、審査請求人が設定した複数の条件に合致する各所属が保有する公文書を求める公開請求を多数行うが、当該条件に合致した公文書の探索のために、各所属において非常に長時間を要している。

イ しかしながら、上記(2)のとおり、実施機関が非常に長時間を費やして大量の公文書に対して公開決定等を行ったにもかかわらず、審査請求人はそのすべてを詳細に閲覧するわけではない。

そこで、審査請求人が指定する条件に合致する事例の有無や件数などを別途情報提供し、その中から必要に応じて公開請求を行うことなどを求め

補正を求めるものの、上記(3)の発言のとおり、審査請求人は正当な理由なく応じない。

ウ 以上のことから、審査請求人からの障がい認定審査についての不服に端を発する公開請求は、上記 1 (2)カの「公開請求に係る公文書が大量である場合において、正当な理由なく公開請求の補正に応じないとき」に該当する。

3 審査請求人の主張について

審査請求人は、本件各請求はそれぞれ、公開請求の目的は提出した審査請求案件の進捗があまりにも遅いため他案件と比較するためである。本件は、総務局に請求しているが北区役所が不当に却下決定している。却下決定理由が不正かつ具体性に欠け意味不明である。そもそも却下する理由は存在しないと主張している。

しかしながら、審査請求人が請求する公文書の件名又は内容は各件異なるものの、その内容は、いずれも障がい認定審査に関する情報について又は審査請求人の障がい認定審査に関する情報公開請求若しくは保有個人情報の開示等に関する請求に対する決定等に関する情報についてであり、且つこれを執拗に繰り返し行っているものと言わざるを得ない。また、権利の濫用を理由とした公開請求却下決定は、文書特定に至る前の段階で、公開請求がそもそも不適法であることを理由に公開請求を却下するものである。審査請求人からの公開請求が障がい認定審査についての不服に端を発する公開請求に該当するか否かは、北区役所に端を発するものについては北区役所でのみ判断し得るものであることから、障がい認定審査についての不服に端を発する公開請求を却下し得るのも北区役所となる。

本件各決定は、請求の内容とこれまでの経過を慎重に勘案したうえで、前記 1・2 で述べたとおり却下決定を行ったものであり実施機関の判断に誤りはない。

第5 審査会の判断

1 基本的な考え方

条例の基本的な理念は、第 1 条が定めるように、市民の公文書の公開を求める具体的な権利を保障することによって、本市等の説明責務を全うし、もって市民の市政参加を推進し、市政に対する市民の理解と信頼の確保を図ることにある。したがって、条例の解釈及び運用は、第 3 条が明記するように、公文書の公開を請求する市民の権利を十分尊重する見地から行われなければならない。

2 争点

実施機関は、本件各請求が、公開請求権の濫用に該当するとして本件各決定を行ったのに対して、審査請求人は、本件各決定の取消しを求めている。

したがって、本件各審査請求における争点は、本件各請求が公開請求権の濫用に該当するとしてなされた本件各決定の妥当性である。

3 公開請求権の濫用について

公開請求権は、公開請求者が求める情報を請求する権利として尊重されるべきものではあるが、権利の行使とはいえ、常に例外なしに無制限に認められるというわけではなく、たとえば、公開請求の趣旨、内容その他諸般の事情から、公開請求の目的が、条例の趣旨から著しく乖離した不適正なものであることが一見して明白である場合など、当該公開請求が著しく不適正なものであると明らかに認められるときは、条例上、規定は設けられていないが、権利濫用に関する一般法理を適用することにより不適法な請求として却下できると解するのが相当である(条例第4条参照)。

もっとも、権利濫用の法理により公開請求を却下することは、条例が予定していないような例外的場合に限られるのであって、その適用にあたっては公開請求権を不当に制限することのないよう慎重な判断が求められることはいうまでもない。

4 本件各請求の権利濫用該当性について

当審査会では、答申第502号で令和2年2月から同年8月までになされた審査請求人の公開請求(以下「一連の公開請求」という。)は、それまでの審査請求人による公開請求制度の利用状況、実施機関の事務の負担及び審査請求人の目的等を踏まえ、公開請求権の濫用に該当すると判断した。

本件各請求は令和3年10月から12月までになされており、その請求内容を確認したところ、いずれも、審査請求人の障がい認定審査に関する情報公開請求若しくは保有個人情報の開示請求に関する決定等に対する審査請求に関する情報についてのものであり、一連の公開請求に係る請求の内容に照らしても、このような審査請求人の障がい認定審査に係る情報についての請求を繰り返し行っているものであることが認められる。

以上のことからすれば、本件各請求は、答申第502号で審議した公開請求と一体をなすものとして、実施機関の業務遂行を著しく停滞、混乱させるものであって、条例の趣旨とは相容れない、自身の障がい認定に係る対応の非を実施機関に認めさせようとする意図に基づく著しく不適正な請求であり、公開請求権の濫用に該当すると考えるのが相当である。

また、審査請求人の公開請求が同人に係る障がい認定審査についての不服に端を発するものといえるかの判断を、当該審査の事務を担う北区役所がなし得ると解するのは相当であるから、同区役所が担当として本件各決定を行ったことには、何ら違法、不当な点は認められない。

5 結論

以上により、第1記載のとおり、判断する。

(答申に関与した委員の氏名)

委員 玉田 裕子、委員 小林 美紀、委員 重本 達哉

(参考) 答申に至る経過

令和3年度諮問受理第51号、67号

年 月 日	経 過
令和4年2月24日	諮問書の受理（令和3年度諮問受理第51号）
令和4年3月24日	諮問書の受理（令和3年度諮問受理第67号）
令和4年11月10日	実施機関からの意見書の収受
令和4年12月23日	調査審議
令和5年1月27日	調査審議
令和5年3月28日	調査審議
令和5年4月28日	答申