

行政文書公開決定等審査報告書

令和2年11月24日

大和市長 大木 哲 殿

大和市情報公開審査会

会 長 大 津 浩

令和2年4月10日付けで諮問された行政文書の公開決定等に対する審査請求について、次のとおり報告します。

公開請求に係る行政文書の名称又は内容	別紙の行政文書公開請求書（5件）のとおり
審 査 の 結 果	実施機関が、本件情報公開請求について、大和市情報公開条例の解釈及び運用の基準第2章第5条解釈4(1)ア(i)請求例dに基づき権利の濫用に該当するとして、行政文書非公開決定処分を行ったことは妥当である。

第1 審査請求に至る経過

- 1 令和元年7月26日、審査請求人による本件行政文書（土業等による住民票や戸籍謄抄本などを請求する大和市宛ての直近20件の職務上請求書）についての情報公開請求（一度目の請求）がなされる。
- 2 同年8月16日、審査請求人により上記1の請求が取り下げられ、同一の内容で改めて本件行政文書についての情報公開請求（二度目の請求）がなされる。
- 3 同年9月24日、審査請求人により上記2の請求が取り下げられる。
- 4 同年10月23日、審査請求人により、上記1及び2における情報公開請求と同一の内容で改めて本件行政文書についての情報公開請求（三度目の請求）がなされる。
- 5 同年12月12日、大和市長は、上記4の請求について、同一内容の繰り返し請求であり権利の濫用であることを理由に行政文書非公開決定とし、同決定通知書を交付した。
- 6 同年12月17日、審査請求人は、上記5の決定を不服として、大和市長に対し、同決定の取消しを申し立てた。

第2 当事者の主張

1 審査請求人の主張の要旨

(1) 審査請求の趣旨

審査請求の趣旨は、本件非公開決定を取り消した上、次の5件の審査請求人による本件情報公開請求の対象となった行政文書につき公開を求めるというものである。

- ① 住民基本台帳法第12条の3第2項所定の「住民票の写し又は住民票記載事項証明書」の交付に係る職務上請求書（身分証を含む）のうち、令和元年10月13日より直近20件
- ② 職務上請求書による住民票の写しの交付請求につき、住民基本台帳法第12条の3第7項所定の「基礎証明事項以外の事項」のうち、「世帯主」を請求するもの（身分証を含む）のうち、令和元年10月13日より直近20件
- ③ 職務上請求書による住民票の写しの交付請求につき、住民基本台帳法第12条の3第7項所定の「基礎証明事項以外の事項」のうち、「世帯主の氏名及び世帯主との続柄」を請求するもの（身分証を含む）のうち、令和元年10月13日より直近20件
- ④ 職務上請求書による住民票の写しの交付請求につき、住民基本台帳法第12条の3第7項所定の「基礎証明事項以外の事項」のうち、「本籍又は国籍・地域」を請求するもの（身分証を含む）のうち、令和元年10月13日より直近20件
- ⑤ 職務上請求書による住民票の写しの交付請求につき、住民基本台帳法第12条の3第7項所定の「基礎証明事項以外の事項」のうち、「その他」を請求するもの（身分証を含む）のうち、令和元年10月13日より直近20件

(2) 2度にわたる本件取下げには理由があること

審査請求人は、本件情報公開請求（令和元年10月23日付）に至るまで、二度、同様の情報公開請求を取り下げているが、いずれも理由がある。

一度目の請求に対する令和元年8月16日付の取下げについては、大和市職員から請求対象を直近20件から10件に減らせば公開日を延長せずに公開するとの言を信じ、請求対象を縮減したものの、大和市はこれを履行せずに公開日を延長した。そこで、審査請求人としては、請求対象を再度直近20件と拡大して改めて請求するべく、取り下げたものである。

二度目の請求に対する令和元年9月24日付の取下げについては、本件行政文書を必要とする裁判が結審したところ、必要がなくなり取り下げたものである。なお、審査請求人が別件の訴訟を提起しその準備として本件行政文書が必要になったため、改めて令和元年10月23日に本件情報公開請求（三度目の請求）をしたものである。

(3) 本件情報公開請求に正当な理由があること

審査請求人は、本件情報公開請求（令和元年10月23日付 三度目の請求）には、正当な理由がある。

すなわち、三度にわたる情報公開請求の対象文書が職務上請求書として名称は同一であったとしても、それぞれの情報公開請求日が異なる以上、対象となる実際の職務上請求書も異なり、全く同一の行政文書を対象に情報公開請求しているのではない。

したがって、以上のことから、本件情報公開請求は権利濫用とはならない。

2 実施機関の主張の要旨

実施機関は、審査請求人による同一内容の繰り返し請求がなされ、これに対して補正の要請をしたものの審査請求人から何ら説明がなされず、本件情報公開請求が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いると評価できるため、大和市情報公開条例の解釈及び運用の基準第2章第5条解釈4(1)ア(i)請求例dに該当するものとして、本件情報公開請求を権利の濫用として非公開決定処分としたものである。

第3 当審査会の判断

1 大和市における権利の濫用の判断基準について

(1) 本件判断基準が権利濫用法理に基づく審査基準として合理性を有すること

実施機関は、大和市情報公開条例の解釈及び運用の基準第2章第5条解釈4(1)ア(i)請求例d（以下「本件判断基準」という。）に基づき、本件情報公開請求を権利の濫用に該当するものとしているが、まず、本件判断基準の合理性について検討する。

本件判断基準は、これまで積み重ねられてきた権利濫用に関する判例法理（大審院昭和10年10月5日判決「宇奈月温泉事件」以降の各種判例）に基づき、この権利濫用法理の適用場面を類型化したものである。この趣旨は、権利濫用法理の適用が、表現の自由（憲法第21条第1項）に基礎づけられる「知る権利」に対する不当な制約とならないよう、明らかに権利濫用的請求であると認められる事由を類型化した上で、これら

類型に該当する限りにおいて権利の濫用と認定できるようにすることで、情報公開制度の運用権者である実施機関の恣意性を排し、適正な運用を担保することにある。

以上の本件判断基準の趣旨に鑑みるに、本件判断基準は権利濫用法理に基づく審査基準として合理性を有するものと評価できる。

(2) 本件判断基準の適用における判断構造

本件判断基準が本件において適用されるかについて検討するが、本件判断基準において、権利濫用とは、「情報公開制度の趣旨を著しく逸脱した請求」((1)ア)をいうのであって、この判断要素として「請求者の言動、請求の内容及び方法その他請求の態様を総合的に勘案して判断をする」((1)ア(イ))ことが挙げられている。

一般に、権利濫用法理においては、判断要素として主観的要件(害意)と客観的要件に分類され、両者を満たすことが必要とされる。そこで、本件判断基準の適用における判断構造として、主観的要件(害意)と客観的要件の二つの判断要素から本件について検討する。

2 主観的要件(害意)について

(1) 害意の事実認定の手法について

権利濫用法理における主観的要件(害意)とは、権利行使に際しての害意、すなわち、行政の円滑な業務運営に著しい支障を生じさせることを目的とすることをいう。

こうした主観的要件である害意は、内心の状況であり外部から認識できるものではない以上、事実認定の手法としては、審査請求人の言動、請求の内容及び方法その他請求の態様といった客観的事実を総合的に勘案して推認することが必要である。

そこで、審査請求人の言動、請求の内容及び方法その他請求の態様といった客観的事実について、次にみていく。

(2) 害意を推認する各種客観的事実について

ア 実施機関からの補正の要請に応じなかった事実

本件においては以下の事実が認められる。すなわち、令和元年10月23日に審査請求人により、本件行政文書についての情報公開請求(三度目の請求)がなされ、実施機関はこれに対して、同年11月20日、情報公開請求の対象文書を「直近20件」の職務上請求書とするのではなく、「7月26日時点(一度目の請求)における直近20件」の職務上請求書に補正するよう要請するとともに、補正に応じられないのであれば、応じられない理由を明らかにするよう要請した。また、同年12月2日、審査請求人の来庁の際、実施機関が再度補正について確認したところ、審査請求人は理由を明らかにすることなく、補正に応じなかった。

本件における実施機関による補正の要請は、一度目の請求時を起点とした20件で審査請求人による情報公開請求の趣旨(大和市に対する土業等による住民票などを対象とした職務上請求が年間約8000件あるという実施機関の主張を弾劾する趣旨)を満たすところ、請求の都度の「直近の20件」の職務上請求書を請求対象とする必要

はないのではないかという考慮に基づくものである。

この点につき、審査請求人は上記第2、1(2)において二度にわたる本件取下げには理由があることを主張するが、実施機関による補正の要請がなされた段階では三度にわたり同一内容の請求(いずれも「直近20件」の職務上請求書とする。)をすることについての何ら理由を明確にしていけないのであり、審査請求人が実施機関による補正の要請に応じなかった事実が変わりはない。

イ 審査請求人によるこれまでの大和市とのやり取りの事実

当審査会が、審査請求人によるこれまでの大和市とのやり取りに関して認定した事実によれば、審査請求人には次の二つの傾向が認められる。

すなわち、一つ目は、自らによる情報公開請求の取下げ(あるいは本市からの転出)を取引材料として、自己の利益を得ようとする傾向であり、二つ目は、本市に対する一種の報復として情報公開制度を利用する傾向である。

(ア) 一つ目の傾向に関する審査請求人による発言

一つ目の傾向に関する審査請求人による発言を次に列挙する。

「市民課の(職員名)が謝罪しないため、大和市には貸しがあるので引っ越しはできない」(令和2年7月28日)

「大和市が俺だけに訴訟費用を請求するのであれば、俺としても対抗手段として、大和市に何かあれば訴える」(令和2年8月5日)

「去年の暮れには引っ越ししようと思ったが、市民課が謝罪の一つもしないので引っ越しは取りやめた。今度も、訴訟費用を請求されたから引越しはしない。俺に引っ越ししてほしいければ、訴訟費用を請求するな」(令和2年9月30日)

「俺も長くこの仕事をしているため、何も成果がないと“あいつは行政相手に時間をかけて何をやっているのだ”と思われてしまう。それまでは引っ越せない」(令和元年10月9日)

以上の審査請求人の発言からは、審査請求人は、自己の利益を得るために情報公開請求の取下げ(あるいは本市からの転出)を取引材料としている傾向がみてとれる。ここでいう審査請求人の利益とは、本市から審査請求人に訴訟費用を請求しないことである。

(イ) 二つ目の傾向に関する審査請求人による発言

二つ目の傾向に関する審査請求人による発言を次に列挙する。

「市民課に関しては、単に腹いせでやっている」(平成26年11月20日)

「引っ越したら逃げであり、負け犬になる」(令和2年4月28日)

「(訴訟費用の請求について)嫌がらせをしているんだな。だから、大和市とは徹底的に争うことにした」「大和市は俺に訴訟費用を合計で28万円請求しているが、ここまできたら俺としても素手で闘うわけにはいかない」(令和2年9月30日)

以上の審査請求人の発言からは、審査請求人は、大和市との関係で生じた大和市への

敵対的感情を晴らすための一種の報復として、大和市に対して情報公開請求を重ねてきたという傾向がみてとれる。

(3) 害意の認定について

以上にみてきたように、実施機関からの補正の要請に応じなかった事実、審査請求人によるこれまでの大和市とのやり取りの事実から、審査請求人には、本件情報公開請求に際し、行政の円滑な業務運営に著しい支障を生じさせることを目的としていることが認められるのであって、権利濫用法理における主観的要件（害意）が認定できるものである。

3 客観的要件について

(1) 権利濫用法理における客観的要件の認定について

一般に、権利濫用法理における客観的要件としては、権利行使された場合それに対応するための過大な人的負担等、行政の円滑な業務運営に著しい支障が生じることをいう。これを本件判断基準に照らせば、本件情報公開請求が「正当な理由がないのに同一の文書（請求内容は異なるものの実質的に同一だと認められる場合を含む。）を繰り返し請求する場合」であり、「情報公開制度の趣旨を著しく逸脱した請求」に該当するかについて検討する必要がある。

(2) 正当な理由がないのに同一文書の繰り返し請求をしたこと

審査請求人による三度の同一内容の情報公開請求（「直近20件」の職務上請求書についての情報公開請求）がなされ、実施機関による補正の要請がなされたにもかかわらず、審査請求人から何らの対応や説明がなされなかったことは先述のとおりである。

この点につき、審査請求人は、上記第2、1（3）において、三度にわたる情報公開請求の請求日が異なる以上、対象となる実際の職務上請求書も異なり全く同一の行政文書を対象に情報公開請求しているのではない旨主張する。

しかし、請求日が異なるとはいえ、本件での三度にわたる情報公開請求における対象文書は「直近20件」の職務上請求書であり、同一文書と評価できるものである。

また、審査請求人は、上記第2、1（2）において、二度にわたる情報公開請求の取下げについて理由がある旨主張するが、実施機関による本件補正の要請の際に何ら取下げについての説明をしていないのであって、本件情報公開請求がなされた時点において正当な理由があったものと認めることはできない。

(3) 実施機関において行政の円滑な業務運営に著しい支障が生じること

審査請求人による三度にわたる情報公開請求により実施機関に生じた負担に関し、当審査会が認定した事実は次のとおりである。

審査請求人による一度の情報公開請求に対して、実施機関が準備に要する時間は延べ約40時間である。その内実として、土業等による職務上請求は、本庁舎のみならず分室等の窓口で請求されたものも含まれており、対象文書の所在をこれら分室等に照会する準備が必要とされた。また、三度にわたる情報公開請求は、請求項目の異なる複

数件の請求により構成され（一度目、二度目は4件、三度目は5件の請求）、請求項目の内容ごとに対象文書を選別するといった煩雑な文書の特定作業が要求された。加えて、対象文書には職務上請求の相手方等の個人情報に記載されており、これら個人情報記載部分へのマスキングを施した上での複写作成といった一連の作業も要求された。

以上の実施機関に要求される延べ約40時間もの準備作業中、実施機関の職員は当然に本来の市民課業務であるところの市民に対する行政サービス（住民票・戸籍の作成・編さん、各種証明書の発行等の窓口対応）に携われなくなるものであるが、実施機関は、有限な人的資源の範囲内で行政サービスを行っている以上、当該準備作業を担当した職員を欠くことにより、本来の行政サービスは遅滞を免れないのである。しかも、二度にわたる情報公開請求は何ら理由を示すことなく取り下げられており、これらに費やした準備作業は徒労に帰したものである。

これら一連の審査請求人による正当な理由なくなされた同一内容の繰り返し請求により、実施機関において業務の遂行に著しい支障が生じたものと言わざるを得ない。

以上のことから、本件判断基準に照らして、本件情報公開請求は、「正当な理由がないのに同一の文書（請求内容は異なるものの実質的に同一だと認められる場合を含む。）を繰り返し請求する場合」に当たり、「情報公開制度の本来の趣旨を著しく逸脱した請求」に該当するものといえることができる。

4 過去の裁判例との関係

当審査会は、審査請求人が令和2年4月2日付反論書及び添付資料で言及する情報公開請求に関し権利濫用法理の適用を否定した裁判例を検討した。

その結果、これらの裁判例は本案件とは事案や理由付けが異なり、また一般論として行政対市民の関係において権利濫用法理の適用自体を否定したものとは解されないことから、本事案に対し権利濫用法理の適用を否定する根拠にはならないと判断した。

5 結論

上記のように、本件においては、審査請求人による本件情報公開請求は、権利濫用法理における主観的要件（害意）及び客観的要件を満たすものであって、本件判断基準の適用により権利の濫用として、実施機関がした本件非公開処分は妥当であるから、審査の結果のとおり答申する。

第4 審査の経過

令和 2年 8月31日 第1回審議

令和 2年11月 9日 第2回審議

令和 2年11月24日 答申