

# 国立国会図書館 調査及び立法考査局

Research and Legislative Reference Bureau  
National Diet Library

論題 Title	情報公開法制における権利濫用
他言語論題 Title in other language	Abuse of Rights in the Legislation concerning Information Disclosure
著者 / 所属 Author(s)	苅込 照彰 (KARIKOMI Teruaki) / 国立国会図書館調査及び立法考査局 行政法務課長
雑誌名 Journal	レファレンス (The Reference)
編集 Editor	国立国会図書館 調査及び立法考査局
発行 Publisher	国立国会図書館
通号 Number	868
刊行日 Issue Date	2023-4-20
ページ Pages	31-60
ISSN	0034-2912
本文の言語 Language	日本語 (Japanese)
摘要 Abstract	国の行政機関や地方自治体に対して濫用的な情報公開請求が行われた事案に関する判例、学説、海外の法制等を概説するとともに、能動的な情報提供を活用する試みについても紹介する。

\* この記事は、調査及び立法考査局内において、国政審議に係る有用性、記述の中立性、客観性及び正確性、論旨の明晰（めいせき）性等の観点からの審査を経たものです。

\* 本文中の意見にわたる部分は、筆者の個人的見解です。

# 情報公開法制における権利濫用

国立国会図書館 調査及び立法考査局  
行政法務課長 荻込 照彰

## 目 次

### はじめに

#### I 権利の濫用とは

- 1 大量請求の実態
- 2 民法における「権利の濫用」
- 3 行政法における一般条項の扱い
- 4 大量請求を権利濫用と扱うことへの批判

#### II 情報公開法制の概要

- 1 情報公開法の概要
- 2 地方自治体の状況

#### III 判例の分析

- 1 開示目的との関係が争われた事案
- 2 開示対象文書の指定が包括的であることにつき争われた事案
- 3 開示請求行為の態様が権利濫用的であるかが争われた事案
- 4 開示請求が反復継続したことにつき争われた事案
- 5 小括

#### IV 大量の情報公開請求への対応

- 1 権利濫用禁止条項
- 2 営利目的利用への対応
- 3 手数料による対応
- 4 権利濫用禁止条項の効果
- 5 情報提供・オープンデータ
- 6 外国の情報公開法制における権利濫用への対応—イギリスを中心に—

### おわりに

別表1 開示目的との関係が争われた事案

別表2 開示対象文書の指定が包括的であることにつき争われた事案

別表3 開示請求行為の態様が権利濫用的であるかが争われた事案

別表4 開示請求が反復継続したことにつき争われた事案

キーワード：情報公開、権利濫用、オープンデータ

## 要 旨

- ① 国の行政機関や地方自治体に対して、合理的な理由なく膨大な件数・分量の行政文書の情報公開請求を行い、その主な理由が行政に対する業務妨害や職員に対する威圧・恫喝とも疑われる事案が存在する。このような濫用的な情報公開請求に対しては、民法の権利濫用禁止法理が一般条項として行政法上の権利の行使（情報公開制度）にも適用されるとする見解が多数を占め、判例もこれを肯定する。
- ② 他方で、情報公開制度は、国民による行政への適切な参加・監視を可能とするという極めて重要な役割を担っており、開示請求の中には、大量請求とならざるを得ないものがある。したがって、単純に開示対象の行政文書の分量が多いことをもって、このような開示請求を権利濫用というのは不適切であり、権利濫用禁止法理の「濫用」は許されないとされる。
- ③ 判例は、情報公開制度の趣旨等に鑑み、対象文書が大量であるというだけでは、当該請求を権利濫用と判断しておらず、個々の事情を総合的に勘案して判断している。また、開示目的については、情報公開制度が営利目的利用を含め、その利用目的等を問わない制度であることを前提としつつも、行政の業務を阻害するような不当な目的が認定された場合に権利濫用に該当するとしている。
- ④ 地方自治体においては、情報公開制度の適正利用の努力義務規定や権利濫用禁止条項を情報公開条例に設けるなど濫用的開示請求に対策を講じている例も存在する。また、主として営利目的に基づく大量の開示請求等への対応として、手数料制度を活用している自治体もある。本稿では、当該条例のガイドライン（解釈・運用の手引き等）と併せ、各事例を紹介する。
- ⑤ 営利目的による大量の開示請求は類似する内容が多いことから、行政機関等が国民に対して、オープンデータ等により能動的な情報提供を行うことで、情報公開請求に対する行政の事務負担を軽減することも可能となる。
- ⑥ 諸外国においても様々な実務上の課題が存在し、情報公開法制に権利濫用禁止条項を設けている国もみられる。本稿では、そのような国の例としてイギリスを取り上げ、大量請求に対応するための手数料規定や権利濫用禁止条項の概要を紹介する。

## はじめに

権利の行使は本来自由なものであるが、社会生活を営む以上、その行使には一定の制約が課される。すなわち、第三者の法的な利益又は社会共同生活上の利益と衝突し、それを侵害するような場合に、無制限に権利を行使することは許されないものとなることがある<sup>(1)</sup>。

このような例として、近年、国の行政機関や地方自治体に対して、合理的な理由なく膨大な件数・分量の行政文書の情報公開請求を行い、その主な理由が行政に対する業務妨害や職員に対する威圧・恫喝とも疑われる事案がみられる。

濫用的な情報公開請求は、行政事務に多大な負担をもたらし、そのことが情報公開制度自体に対する職員の警戒感や消極的な姿勢を招きかねない<sup>(2)</sup>。その結果として、情報公開制度の健全な運用が妨げられ、国民全体の不利益にもつながるおそれが指摘されている<sup>(3)</sup>。

他方で、市民団体など情報公開を求める立場からは、権利濫用の判断基準が明確ではないため、権利濫用を口実に、本来、権利濫用には当たらない正当な開示請求が、恣意的な判断により拒否されるのではないかとの懸念<sup>(4)</sup>が寄せられている。

本稿<sup>(5)</sup>では、権利濫用禁止法理について概説（第Ⅰ章）した後、日本における情報公開法制の概要（第Ⅱ章）と濫用的な情報公開請求に係る主な裁判例（第Ⅲ章）を紹介する。最後に大量の情報公開請求への対応方策について検討する（第Ⅳ章）。その際、行政機関による情報提供における近年の重要な取組であるオープンデータ政策との関係や、諸外国の情報公開法制についても紹介する。

## I 権利の濫用とは

### 1 大量請求の実態

国の行政機関や地方自治体に対して、極めて大量の情報公開請求が行われたために、「行政機関の保有する情報の公開に関する法律」(平成 11 年法律第 42 号。以下「情報公開法」という。)又は情報公開条例が規定する所定の手続・期限に従って対処しようとする通常業務に支障が生じたり、処理に長期間かかると見積もられたりするような事案<sup>(6)</sup>が実務上問題となっている。このような事案の中には、個人的な怨恨等の理由で、行政機関に対する業務妨害や職員への個人攻撃を意図した請求事案<sup>(7)</sup>が含まれる。また、行政の特定の業務や決定事項に関する不満を

\*本稿におけるインターネット情報の最終アクセス日は、2023 年 2 月 20 日である。また、邦貨換算レートは 1 ドル = 130 円、1 ポンド = 159 円である（日本銀行国際局「基準外国為替相場及び裁定外国為替相場（令和 5 年 3 月中において適用）」2023.2.20。<[https://www.boj.or.jp/about/services/tame/tame\\_rate/kijun/kiju2303.htm](https://www.boj.or.jp/about/services/tame/tame_rate/kijun/kiju2303.htm)>）。

(1) 谷口知平・石田喜久夫『注釈民法 1（総則 1）新版改訂版』有斐閣、2002、p.149。

(2) 曾我部真裕「濫用的な情報公開請求について」『法学論叢』176 卷 2・3 号、2014.12、p.306。

(3) 吉永公平「判例から見た「情報公開請求権の権利濫用」」『地方自治職員研修』692 号、2016.11、p.36。

(4) 全国市民オンブズマン連絡会議「情報公開条例 権利濫用で「拒否・却下できる」規定 調査結果」p.262。<<https://www.ombudsman.jp/taikai/8-kenri.pdf>>

(5) 個人情報保護法制と個人情報の開示についても大量請求の問題が指摘されるが、本稿では取り扱わない。また、「公文書等の管理に関する法律」（平成 21 年法律第 66 号）も本稿の対象外とする。

(6) 例えば、開示請求 3 件につき、それぞれ対象となる行政文書が 210 万 5955 枚、213 万 4437 枚、228 万 9201 枚に及ぶ事案（東京地判平成 23 年 5 月 26 日訟務月報 58 卷 12 号 4131 頁）等がある。

(7) 例えば、対応の仕方が悪いと感じた特定の職員に対して、開示請求で得た職員の経歴（学歴）等に関する情報を基に侮蔑するような発言を行うなどした事案（大阪地判平成 28 年 6 月 15 日判例時報 2324 号 84 頁）等がある。

訴えるためだけに情報公開請求を頻繁に行う（苦情申立ての代替としての利用）事案もみられ、この場合は、適切に情報公開に回答しても請求者が満足することはないとされる<sup>(8)</sup>。さらに、開示請求が認められても閲覧しない事案<sup>(9)</sup>も存在する。このほか、例えば、委託業務に係る金入り設計書や飲食店等の営業許可に係る届出一覧等<sup>(10)</sup>の情報を行政機関から入手することによって、企業活動に役立て、利益を得ようとする営利目的の申請が多いとされる<sup>(11)</sup>。

## 2 民法における「権利の濫用」

### (1) 民法における定義

「民法」（明治 29 年法律第 89 号）は、「権利の濫用は、これを許さない。」（第 1 条第 3 項）と規定しており、権利濫用禁止法理は法文上も明確とされている。民法にこのような規定が盛り込まれたのは、「民法の一部を改正する法律」（昭和 22 年法律第 222 号）によるものであるが、戦前から判例により権利濫用禁止法理は認められており、著名な事件として宇奈月温泉事件<sup>(12)</sup>がある。

自らの権利を行使することによって他人の権利や利益との衝突が生じると、その調整が必要となり、権利といえども絶対ではないという「権利の社会性」が認識されるようになったことを背景に、「権利の絶対性」は発想の転換を迫られ、権利濫用禁止の一般法理が登場してきたとされる<sup>(13)</sup>。

この「権利の濫用」とは、法学上、第三者に対する加害の目的や不当な利益を得る意図でなす権利行使や、不誠実な手段・経緯により取得・帰属する権利の行使などが「権利の濫用」に当たり、元々認められている権利の行使本来の効果が与えられないとされる<sup>(14)</sup>。

### (2) 一般条項の判断基準

民法第 1 条第 3 項の権利濫用禁止法理の規定は、一般条項<sup>(15)</sup>である。一般条項においては、

- 
- (8) 中川克二「春日市の情報公開・個人情報保護」『季報情報公開・個人情報保護』81号, 2021.6, p.71.
- (9) 例えば、大量の開示請求（平成 19 年度 217 件、平成 20 年度 88 件、平成 21 年度 413 件、平成 22 年度 575 件）を行う一方で、開示された行政文書の閲覧を行わなかった割合につき、平成 19 年度が 100%、平成 20 年度が 85.7%、平成 21 年度が 91.3%、平成 22 年度が 96.5% と一貫して高水準だった事案（名古屋地判平成 25 年 3 月 28 日判例地方自治 388 号 41 頁）等がある。
- (10) 吉川優人「枚方市の情報公開・個人情報保護」『季報情報公開・個人情報保護』86号, 2022.9, p.59. なお、「金入り」とは見積書の内訳が分かるよう「入札に係る単価等が記載された」ものを指す（『地方自治体の情報公開請求から見たデータの商業利用ニーズ—Innovation Nippon 研究会報告—』p.8. Innovation Nippon ウェブサイト <[http://innovation-nippon.jp/reports/2014StudyReport\\_ODFOIA.pdf](http://innovation-nippon.jp/reports/2014StudyReport_ODFOIA.pdf)>）。
- (11) 国の行政機関では、不動産登記受付帳、土木工事及び建設コンサルタント関係業務等の設計書に関する文書、医薬品・医療機器の承認関係に関する文書等の開示請求件数が多い（総務省行政管理局調査法制課法制管理室『令和 2 年度における情報公開法の施行の状況について（行政機関情報公開法）（独立行政法人等情報公開法）』2022.4, p.2. <[https://www.soumu.go.jp/main\\_content/000808855.pdf](https://www.soumu.go.jp/main_content/000808855.pdf)>）。
- (12) 富山県にある宇奈月温泉では、大金をかけて 7.5km に及ぶ引湯管を敷設し温泉を引いており、その後、温泉の経営を X 鉄道会社が引き継いでいた。引湯管は途中で A が所有する 112 坪の土地の一部（2 坪程度の急傾斜地）を経由しており、この土地を Y が購入し、引湯管の所有者 X に時価の数十倍の金額で当該土地を買い取るよう要求した。X がこれを拒否したところ、引湯管の撤去を求め、Y が提訴した事案。大審院は、Y の請求（所有権の行使）は権利の濫用に当たるため認められない、と判示した（大判昭和 10 年 10 月 5 日民集 14 卷 1965 頁）。
- (13) 山野目章夫編『新注民法 1（総則 1）改訂版』有斐閣, 2018, p.182.
- (14) 谷口・石田 前掲注(1), p.150. ほかに、「人の行為ないし容態が、抽象的には、法律に規定される権利内容の範囲内に属してはいるが、現実の具体的な諸条件に即してみるとときには、権利の行使としては是認するわけにはいかない場合、をさす」（幾代通『民法総則 第 2 版』（現代法律学全集 5）青林書院新社, 1984, p.16.）や「およそ人の行為（または不行為）が外形としては権利の行使と見られるとしても、その行為が行われた具体的な状況とその実際の結果に照らしてみると、法律上、権利の行使として認めることが妥当でない」と判断されること」（佐藤功『憲法 上 新版』（ポケット註釈全書）有斐閣, 1983, p.153.）などと定義されている。
- (15) 「一般条項」とは、法律の条文において包括的で価値的な用語を用いる場合の条項をいい、立法者が予見して列挙することが困難な多様な事態に対処し、具体的に妥当な法の適用を可能にする長所がある一方で、法適用者

本来正当な私人の権利行使が不当に抑圧されないよう、具体的妥当性と法的安定性との調和が常に図られなければならない<sup>(16)</sup>。

同時に権利濫用禁止法理は、(宇奈月温泉事件のように、本来正当な権利行使を制限するような場合に) 裁判所が不当な結果を避け、具体的衡平を得るための一種の強制調停の作用を果たすものであるが、「公共の福祉」等を口実に権利濫用禁止法理が濫用される危険があるため、具体的妥当性を得るために必要不可欠な場合以外は適用を避けなければならない<sup>(17)</sup>とされる。したがって、権利濫用禁止法理は、当事者双方の個別的事情を客観的に比較勘案して、例外的な場合にのみ適用されるべき性質のものと言える<sup>(18)</sup>。

ここで、権利の「正常な行使」と「濫用」との分界点(限界)をどこに求めるべきかが論点となる。この点につき、権利濫用の判断に際しては、他人を害する目的という主観的要件と、明白な濫用や権利の社会的機能に反するという客観的要件の2つの基準が存在する<sup>(19)</sup>。当初は主観的要件が重視されていたが、権利濫用禁止法理が発達するに伴い、主観的要件が存在するか否かにかかわらず、その権利行使が社会の倫理概念又は公序良俗に反するという客観的要件が重視されるようになり、主観的要件はその認定の一資料にすぎないと考えられるようになった<sup>(20)</sup>。

他方で、客観的要件である社会的利益を過度に重視することは、権利濫用禁止法理の「濫用」という事態を招きかねない<sup>(21)</sup>ことから、原則として権利行使者の害意や不当図利などの主観的な要素を重要な考慮要素と求めるべきとされるようになった<sup>(22)</sup>。このように、客観的要件のみではなく主観的要件も含め、それらを総合考慮して権利濫用を判断すべきであるとの説が、現在は有力になっている<sup>(23)</sup>。

### 3 行政法における一般条項の扱い

2(2)で述べたとおり、民法第1条第3項の「権利の濫用」は一般条項である。この権利濫用禁止法理が行政法上の権利の行使、特に本稿で取り上げる情報公開制度において、その適用が認められるかについては、これを肯定する見解<sup>(24)</sup>が多数を占める。この原則は行政機関と私人いずれにも適用される<sup>(25)</sup>。行政機関に対する国民による申請権の濫用を禁止する根拠は、

の権限を過大にして法的安定性を害する危険もあるとされる。高橋和之ほか編『法律学小辞典 第5版』有斐閣、2016、p.27。

(16) 藤岡康宏「権利濫用に関する一覚書—生活妨害(公害)における法規範創造的機能を中心として—」『北大法学論集』26巻2号、1975.11、pp.100、115。

(17) 鈴木祿弥『物権法の研究』(民法論文集1)創文社、1976、pp.63-67。

(18) 谷口・石田 前掲注(1)、p.189。

(19) 末川博『権利濫用の研究』岩波書店、1949、p.8。

(20) 我妻榮ほか『我妻・有泉コンメンタール民法—総則・物権・債権— 第7版』日本評論社、2021、p.25。比較法的観点では、スイス民法第2条第2項においては「権利の明白な濫用は法的保護を受けない」とのみ規定され、客観的認定の立場をとっている(同)。

(21) 鹿子嶋仁「申請権の濫用について」『香川法学』31巻3/4号、2012.3、p.10。

(22) 谷口・石田 前掲注(1)、pp.159-161。宇奈月温泉事件のような事件類型を想定している。特段落ち度のない所有者の土地につき、鉄道会社が無断で線路の埋立工事(巨額)を行った際に、客観的要件を比較衡量して判断した結果、その原状回復に要する経済的損失の方が大きいと評価され、権利者の原状回復を求める主張が権利濫用とされた事案(大判昭和13年10月26日民集17巻2057頁)等が背景にあるとされる(同)。

(23) 吉永公平「『情報公開請求権の権利濫用』の理論的分析と実務対応(下)」『自治実務セミナー』657号、2017.3、pp.34-35。

(24) 宇賀克也『行政法概説I 第7版』有斐閣、2020、pp.60-62; 塩野宏『行政法I 第6版』有斐閣、2015、p.92; 櫻井敬子・橋本博之『行政法 第5版』弘文堂、2016、p.24; 「行政文書公開請求拒否処分取消請求事件」『判例地方自治』345号、2011.9、p.31など。適用を否定する見解(権利濫用を理由に開示拒否を認めるのは、開示拒否の濫用を認めるだけとする)として、松井茂記『情報公開法 第2版』有斐閣、2003、pp.143-144。

(25) 行政機関による権利濫用を認めた裁判所の判断として、別荘所有者にのみ高額の水道料金を課す条例改正に対

憲法第 12 条の「国民は、これを濫用してはならないのであつて、常に公共の福祉のためにこれを利用する責任を負ふ。」とする見解がある<sup>(26)</sup>。

裁判所の判断においても、「外形上権利の行使のように見えるが、具体的場合に即して見るときには、権利の行使として是認することができない場合もあり、それについては権利の濫用と評価されるべき」、「本来、民法典は、私人間の法律関係を規律しているが、その中には、民法 1 条 3 項の権利濫用の規定のように、およそ法律関係である以上、当然に妥当すべき法の一般原理も含まれている。」<sup>(27)</sup>などと、公法上の権利の行使（情報公開制度）に民法第 1 条第 3 項の権利濫用禁止規定が適用されることを肯定している。

#### 4 大量請求を権利濫用と扱うことへの批判

情報公開制度は、国民による行政への適切な参加・監視を可能とするという極めて重要な役割を担っており、開示請求の中には、必然的に大量請求を行わなければならないものがある（不適正支出調査のための全部局への照会など）。特に地方自治体における情報公開制度は、住民監査請求や住民訴訟など住民参加制度にとって不可欠な存在となっている<sup>(28)</sup>。判例においても、後述（第Ⅲ章）のとおり、対象文書が大量であるというだけでは、情報公開制度の趣旨等に鑑み、当該請求を権利濫用と判断しておらず、個々の事情を総合的に勘案して判断している<sup>(29)</sup>。

このほか、誹謗中傷や明らかな業務妨害に対しては、権利濫用禁止法理の適用ではなく、犯罪行為として告訴・告発等で臨むべきである、職員が不適切な態度を取った場合に非難や謝罪を求めるのは自然である、といった見解<sup>(30)</sup>もみられる。

## Ⅱ 情報公開法制の概要

日本の情報公開は、地方自治体の情報公開条例が先行し、平成 11 年になって情報公開法が制定された<sup>(31)</sup>。本章では、まず情報公開法について大量請求に関わる部分を中心に概説した後、地方自治体における情報公開条例制定等の状況を紹介する。なお、本章では特に断りのない限り、条名は情報公開法のものを指す。

---

し水道料金の一部の支払を拒否した利用者への給水を拒否したことは権利の濫用に当たると判示した甲府地決平成 11 年 8 月 10 日判例地方自治 212 号 62 頁がある。なお、行政機関の裁量権限の逸脱・濫用と民法学における権利濫用の範囲・質の違いについては、濱西隆男「行政法における権利濫用禁止の原則についての覚書」『季刊行政管理研究』122 号、2008.6、pp.35-40 参照。行政機関側による権利濫用禁止（比例原則）は、憲法第 13 条後段を根拠とする学説が有力とされる（同、p.40）。

<sup>(26)</sup> 宇賀 前掲注<sup>(24)</sup>、p.60。これに対し憲法第 12 条と民法上の「権利濫用」の概念とは単純に同視することはできないとする見解もある（木下智史・只野雅人編『新・コンメンタール憲法 第 2 版』日本評論社、2019、p.146.）。

<sup>(27)</sup> 横浜地判平成 14 年 10 月 23 日（『D1-law.com 第一法規法情報総合データベース』（有料）判例 ID28101463）下線は筆者。

<sup>(28)</sup> 藤原孝洋・古田隆「はんれい最前線 大量文書の公開請求 自治体に業務負担ズシリ」『判例地方自治』349 号、2012.1、p.9。

<sup>(29)</sup> 藤原静雄「情報公開請求の拒否と権利濫用」『判例セレクト 2011[Ⅱ]』（法学教室）2012、p.4；「行政文書不開示決定取消請求控訴事件（愛知県）」『判例地方自治』388 号、2015.1、p.37。

<sup>(30)</sup> 「「開示請求における権利の濫用についてのガイドライン（案）」に関する意見募集の結果について」東京都情報公開の窓ウェブサイト <<https://www.johokokai.metro.tokyo.lg.jp/johokokai/kouhyou/documents/ikenbosyukekka.pdf>>

<sup>(31)</sup> その後、独立行政法人化の動きを踏まえ、「独立行政法人等の保有する情報の公開に関する法律」（平成 13 年法律第 140 号）が平成 13 年に制定された。

## 1 情報公開法の概要

### (1) 目的

情報公開法は、政府が国民への説明責任を果たすための法律という考え方を眼目とする<sup>(32)</sup>とともに、情報公開により得た情報により、国民による行政への適切な参加・監視を可能とすることも目的としている<sup>(33)</sup>とされる<sup>(34)</sup>。

なお、いわゆる「知る権利」が明示されなかったのは、情報公開法制定当時、憲法上明文の規定がなく憲法解釈としても論者によって様々な見解があることや、最高裁判所の判例においても行政情報に対する開示請求権という意味での「知る権利」は認められていない状況を踏まえ、同法の規定に「知る権利」という言葉を用いることはしなかったとされている<sup>(35)</sup>。

### (2) 情報公開制度における「情報開示」と「情報提供」

情報公開制度には、私人に開示請求権を与え、その求めに応じて行政機関<sup>(36)</sup>の保有する特定の情報<sup>(37)</sup>を開示する制度（情報開示制度）と、行政機関が能動的に特定の情報を提供する制度（情報提供制度）の2つの制度が存在し、開示請求権とともに、能動的な情報提供制度（第24条、第4章5参照）も適切に運用することによって、政府の説明責任が全うされることとなる<sup>(38)</sup>。

国民が国政や地方行政における様々な問題を正確に理解した上で、最終的な意思決定を的確に行うためには、その前提として、国民が十分な情報に接し、必要に応じて、そのような情報を収集することができる制度・仕組みが整備されなければならない<sup>(39)</sup>。

### (3) 開示請求権

開示請求権については、「何人も…（中略）…行政文書の開示を請求することができる」（第3条）と規定されており、請求権者に居住地や国籍の限定はない<sup>(40)</sup>。したがって、日本国内に居住していない外国人も請求することが可能である。

<sup>32</sup> 藤原静雄・七條浩二『条文解説（ミニコンメンタール）公文書管理法—行政情報2法のポイントとともに—』有斐閣、2013、p.15.

<sup>33</sup> 塩野 前掲注<sup>24</sup>、p.353.

<sup>34</sup> 第1条は、国民主権の理念にのっとり「行政文書の開示を請求する権利につき定めること等」を手段として、「行政機関の保有する情報の一層の公開を図る」ことを第一次的な目的とするとともに、「政府の有するその諸活動を国民に説明する責務が全うされるようにする」と「国民的的確な理解と批判の下にある公正で民主的な行政の推進に資すること」を高次の目的と規定する（総務省行政管理局編『詳解情報公開法』財務省印刷局、2001、p.11.）。

<sup>35</sup> 同上、p.13. もっとも明記されなかったとしても、「知る権利」を否定したものではないとされる（宇賀克也『新・情報公開法の逐条解説 第8版』有斐閣、2018、pp.34-36.）。なお、第4章1（1）で後述する情報公開法の改正法案には盛り込まれていた。

<sup>36</sup> 情報公開法の対象となる「行政機関」は、内閣を除く国の行政機関を意味し、外務省、防衛省、国家公安委員会、警察庁などのほか、内閣から独立している会計検査院も含まれている（第2条第1項）。（宇賀 前掲注<sup>24</sup>、p.203；村上裕章『行政情報の法理論』有斐閣、2018、p.3.）

<sup>37</sup> 情報公開の対象となる「行政文書」とは、「行政機関の職員が職務上作成し、又は取得した」ものであることと、「当該行政機関の職員が組織的に用いるものとして、当該行政機関が保有しているもの」という要件を満たす「文書、図画及び電磁的記録」を指すと定義されている（第2条第2項柱書）。なお、同項各号において、販売されている書籍等や特定歴史公文書等は「行政文書」から除外されている。

<sup>38</sup> 総務省行政管理局編 前掲注<sup>34</sup>、p.11.

<sup>39</sup> 磯部哲「行政保有情報の開示・公表と情動的行政手法」磯部力ほか編『行政法の新構想Ⅱ』有斐閣、2008、p.347.

<sup>40</sup> 法人や法人格のない社団等も含まれると解される。また、この開示請求権は一身専属的な権利とされ、相続の対象とはならない（右崎正博ほか『情報公開法・個人情報保護法・公文書管理法—情報関連7法—』（別冊法学セミナー no.224. 新基本法コンメンタール）日本評論社、2013、p.29.）。また、情報公開は請求者の主観的な利害と直接関係のない文書でも請求の対象となるのであり、具体的情報について固有の主観的利益がなくとも、当該情報の開示を求める権利が広く住民等に認められる点に情報公開制度の特色があるとされる（塩野 前掲注<sup>24</sup>、p.353.）。

また、行政機関の長は、「開示請求をしようとする者が容易かつ的確に」開示請求を行えるよう、「行政文書の特定に資する情報の提供その他開示請求をしようとする者の利便を考慮した適切な措置を講」じなければならない（第22条第1項）。「行政文書の特定に資する情報の提供」として、行政文書ファイル等の分類、名称などを記載した行政文書ファイル管理簿がインターネット等により公表されている<sup>(41)</sup>。

#### (4) 開示手続

開示請求があったときは、行政機関の長は、開示されると第三者の権利利益や公共の利益を害するおそれがある情報（不開示情報<sup>(42)</sup>）が記録されている場合を除き、行政文書を開示しなければならない（第5条）。不開示情報が記録されている部分を容易に区分して除くことができるときは、当該部分を除いた部分を開示しなければならない（部分開示。第6条）。

開示請求者は、所定の事項を記載した書面を行政機関の長に提出することとなっており、開示を求める行政文書を特定するに足りる事項を記載しなければならないが、請求の理由や目的、使用方法を記載する必要はない（第4条第1項）。なお、オンラインによる請求も可能である<sup>(43)</sup>。

#### (5) 補正手続

行政機関の長は、開示請求書に形式上の不備があるときは、相当の期間を定めて開示請求書の補正を開示請求者に求めることができる（第4条第2項）。この場合、補正の参考となる情報を提供する努力義務が行政機関に課されている（同項）。

#### (6) 期限の延長

行政機関が開示決定等を行うに関して、対象の行政文書が著しく大量である等の場合には期限の延長が認められている（第10条第2項及び第11条）。すなわち、開示決定等の期限は、開示請求があった日から30日以内にしなければならないが（第10条第1項）、行政機関の長は事務処理上の困難その他正当な理由があるときは、これを30日以内に限り延長できる（同条第2項）。

さらに、開示対象の行政文書が著しく大量であるため、開示請求があった日から60日以内にその全てについて開示決定等を行うことにより事務の遂行に著しい支障が生ずるおそれがある

(41) 行政機関の行政文書の検索については、「行政文書ファイル管理簿の検索」e-Gov 文書管理ウェブサイト <<https://administrative-doc.e-gov.go.jp/servlet/Fsearch>> が利用できる。また、第22条第2項に基づき、総務省本省等に情報公開・行政手続制度案内所が設置され、情報提供を行っている。

(42) 不開示事由は第5条各号に7種類（①個人情報、②行政機関等匿名加工情報等、③法人等に関する情報、④国の安全等に関する情報、⑤公共の安全等に関する情報、⑥審議・検討・協議に関する情報、⑦事務事業情報）が規定されている。

(43) 「情報通信技術を活用した行政の推進等に関する法律」（平成14年法律第151号）第6条。総務省の調査結果によると、情報公開法に基づき、行政機関に対して令和2年度に行われた開示請求の件数は17万5957件で、情報公開法が施行された平成13年度の4万8636件と比べ3.5倍以上となっている。令和2年度に行われた開示請求の態様を方法別でみると、窓口に来所又は郵送によるものが17万1587件（97.5%）、オンラインによるものが4,370件（2.5%）であった。前年度から持ち越したもの等を含めると令和2年度の処理すべき事案の総件数は、計18万8273件となる。このうち、開示決定又は不開示決定（以下「開示決定等」という。）が行われた事案数は、16万9341件（89.9%）だった。なお、開示決定等の「事案数」と「件数」の違いについては表1の注\*を参照（総務省行政管理局調査法制課法制管理室 前掲注(11), pp.2-3; 「平成13年度における情報公開法の施行の状況について」総務省ウェブサイト（国立国会図書館インターネット資料収集保存事業（WARP）により保存されたページ）<<https://warp.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/283520/www.soumu.go.jp/gyoukan/kanri/jyohokokai/koukaihou.html>>）。

る場合には、行政機関の長は、開示請求に係る行政文書のうちの相当の部分につき当該期間内に開示決定等をし、残りの行政文書については相当の期間内に開示決定等をすれば足りる（第11条）。いずれの場合も行政機関の長は開示請求者に書面でその旨を通知しなければならない。

総務省による開示期限の延長、遵守状況に関する令和2年度の調査結果を表1にまとめた。

表1 期限の延長、遵守状況に関する調査結果（令和2年度） （単位：件、カッコ内は％）

開示決定等件数*	延長手続を採らなかったもの		延長手続を採ったもの（法第10条第2項）		期限の特例規定を適用したもの（法第11条）		合計	
	期限内に決定がされたもの	期限を超過したもの	期限内に決定がされたもの	期限を超過したもの	期限内に決定がされたもの	期限を超過したもの	期限内に決定がされたもの	期限を超過したもの
164,950 (100)	147,094 (89.2)	503 (0.3)	12,637 (7.7)	445 (0.3)	4,256 (2.6)	15 (0.0)	163,987 (99.4)	963 (0.6)

\* 総務省が公表する「開示決定等件数」は「開示請求者への開示決定等通知の件数」を計上している。これには、開示請求のあった1事案を分割して複数の開示決定等をしているものや、関連する複数の事案をまとめて1件の開示決定等として通知しているものが存在する。

（出典）総務省行政管理局調査法制課法制管理室『令和2年度における情報公開法の施行の状況について（行政機関情報公開法）（独立行政法人等情報公開法）』2022.4, p.5.（表5）<[https://www.soumu.go.jp/main\\_content/000808855.pdf](https://www.soumu.go.jp/main_content/000808855.pdf)>を基に筆者作成。

### (7) 不服審査等

不開示決定等について不服がある場合は、開示請求者は審査請求や取消訴訟を提起して争うことができる。すなわち、開示請求者が不開示決定等に不服がある場合は、「行政不服審査法」（平成26年法律第68号）第2条に基づき当該決定の取消しを求めることができ、当該審査請求があった場合は、行政機関の長は、情報公開・個人情報保護審査会（以下「審査会」という。）<sup>(44)</sup>に諮問しなければならない（第19条）。諮問を行った行政機関は審査会の答申に法的に拘束はされないが、その判断を尊重すべきものとされる<sup>(45)</sup>。このほか、行政庁の行った不開示決定等に不服を有する者は、直接、「行政事件訴訟法」（昭和37年法律第139号）に基づき、裁判所に当該決定の取消訴訟を提起することもできる。

### (8) 手数料

情報公開法制定当時、情報開示に要する費用の負担を租税等の一般財源によって賄うことへの国民の合意が得られているとは考えられず、情報公開制度を利用しない者との負担の公平を図るとの観点から、適切な額の手数料を徴収することとされた<sup>(46)</sup>。

開示請求をする者又は行政文書の開示を受ける者は、それぞれ、①開示請求手数料（開示請求に係る手数料）と②開示実施手数料の2種類の手数料<sup>(47)</sup>を、「実費の範囲内」<sup>(48)</sup>で支払う（第

(44) 情報公開・個人情報保護審査会は総務省に置かれ、第三者的立場から、公正かつ中立的に調査審議を行う機関である。なお、会計検査院については、内閣からの独立性という組織の位置付けを考慮して、会計検査院情報公開・個人情報保護審査会が設置されている。地方公共団体も同様の諮問型の第三者機関を置いている。

(45) 宇賀 前掲注(35), p.200. 情報公開法が施行された平成13年度から平成30年度までに、行政機関が審査会の答申どおりに裁決した件数は計1万2252件で、答申と異なる裁決を行った事案は8省庁22件あったとされる（「情報公開 審査会に従わず 省庁「不適切」でも不開示」『東京新聞』2020.4.6.）。

(46) 総務省行政管理局編 前掲注(34), p.146.

(47) ①の開示請求手数料は行政機関が開示請求を受けてから開示決定等の通知書の発出までに要する費用、②の開示実施手数料は行政文書の閲覧、写しの交付等の開示の実施のための事務に要する費用とされる（同上, pp.146-147.）。

(48) 「実費」の内容については、開示決定等の通知書の発出、請求者に交付する写しの作成等開示請求の処理及び開示の実施のための事務における人件費、光熱費、消耗品費、郵送料等の費用が含まれる（同上, p.147.）。

16条第1項)。

手数料の額は、行政機関の場合<sup>(49)</sup>、「行政機関の保有する情報の公開に関する法律施行令」(平成12年政令第41号。以下「情報公開法施行令」という。)第13条及び別表において定められている。①開示請求手数料は、行政文書1件当たり書面による場合300円、オンラインによる場合200円となっている。②開示実施手数料について、主なものを表2にまとめた。

表2 開示実施手数料(行政機関の場合)

	開示の実施の方法	開示実施手数料 <sup>*1</sup> の額
文書又は図画	閲覧	100枚までごとにつき100円
	白黒コピー・カラーコピー	用紙1枚につき白黒10円 <sup>*2</sup> 、カラー20円 <sup>*3</sup>
	スキャナで読み取りCD-R(DVD-R)で交付	CD-R1枚につき100円(DVD-Rは120円)に当該文書又は図画1枚ごとに10円を加えた額
	スキャナで読み取りオンラインで交付	文書・図画1枚につき10円
電磁的記録	プリンターで打ち出したものを閲覧	100枚までごとにつき200円
	専用機器により再生したものの閲覧又は視聴	1ファイルにつき410円
	プリンターで打ち出したものを交付	用紙1枚につき白黒10円、カラー20円
	CD-R(DVD-R)で交付	CD-R1枚につき100円(DVD-Rは120円)に1ファイルごとに210円を加えた額
	オンラインで交付	1ファイルにつき210円

\*1 このほか写しの送付を希望する場合は、送料が必要となる。

\*2 A3判までの料金。A2判40円、A1判80円

\*3 A3判までの料金。A2判140円、A1判180円

(出典)「行政機関の保有する情報の公開に関する法律施行令」別表；総務省「情報公開制度 教えてペンゾー先生！」p.9。総務省ウェブサイト <[https://www.soumu.go.jp/main\\_content/000822341.pdf](https://www.soumu.go.jp/main_content/000822341.pdf)> を基に筆者作成。

なお、経済的困難による手数料の減免(開示請求1件につき2,000円を限度)が認められている(第16条第3項及び情報公開法施行令第14条第1項)<sup>(50)</sup>。

## 2 地方自治体の状況

日本で最初の情報公開条例が制定されたのは、昭和57年の山形県金山町によるもので、同年、神奈川県において都道府県として最初の情報公開条例が制定された。

情報公開法は、地方自治体の機関が保有する文書には直接適用されないが、「地方公共団体は、この法律の趣旨にのっとり、その保有する情報の公開に関し必要な施策を策定し、及びこれを実施するよう努めなければならない。」(第25条)と規定し、地方自治体における、法律の趣旨にのっとり情報公開施策の策定と実施についての努力義務を定めている<sup>(51)</sup>。情報公開法が国民主権の理念に基づくものであるのに対して、地方自治体の情報公開条例は住民自治の理念に基づくものとされる<sup>(52)</sup>。

総務省の調査<sup>(53)</sup>によると、情報公開に関する条例を定めている地方自治体は、令和2年4月1

(49) 地方自治体は、それぞれの事情に応じて手数料について定めている。

(50) 第145回国会において情報公開法が衆参両院で可決された際に、手数料をできる限り利用しやすい金額とするとともに、情報公開制度が濫用されないよう十分配慮する旨の附帯決議が付された。

(51) 高橋滋ほか編著『条解行政情報関連三法—公文書管理法・行政機関情報公開法・行政機関個人情報保護法—』弘文堂、2011、pp.461-464。

(52) 村上裕章「個人情報保護法改正と情報公開制度」『ジュリスト』1561号、2021.8、p.58。

(53) 「公文書管理条例等、情報公開条例等の制定状況について」(地方行政サービス改革の取組状況等に関する調査等(令和3年3月31日公表)) 総務省ウェブサイト <[https://www.soumu.go.jp/main\\_content/000742743.pdf](https://www.soumu.go.jp/main_content/000742743.pdf)>

日時時点で都道府県は 100%、全市区町村は 99.9% (1,741 団体中 1,740 団体が制定) となっている<sup>(54)</sup>。

### Ⅲ 判例の分析

本章では、情報公開法が施行された平成 13 年以降の、大量の情報公開請求や権利濫用的な情報公開請求に関する判例<sup>(55)</sup>を 4 つの場合に分けて分析し、主な判例を本稿末尾の別表 1～4<sup>(56)</sup>にまとめた。ただし、数多くの判例があるとは言えず、またどのような場合に情報公開請求が権利濫用に該当するか、必ずしも裁判所の判断が固まるとはされない点に注意が必要である<sup>(57)</sup>。なお、権利の濫用以外に争点となった部分は、原則として記載を省略している。

#### 1 開示目的との関係が争われた事案

開示目的との関係が争われた場合としては、営利目的又は裁判等の目的のために情報公開請求を行ったことについて争われた事案がある。別表 1 (判例①～⑥) は、これらをまとめたものである。情報公開制度はその利用目的等を問わない制度であるため、営利目的等を理由とした権利濫用禁止法理は認められていない。

##### (1) 営利目的による請求が争われた事案

判例①から③までは、民間企業が営利目的で大量の情報公開請求を行ったことを理由に、行政機関又は地方自治体等 (以下、判例の抜粋箇所を除き、「行政機関等」と総称する。) が情報公開の目的に反する請求であり、権利の濫用と主張した事案である。

判例①から③までの裁判所の判断は、情報公開請求はその利用目的を問わないのであり、公開された文書を不正に使用したり、処分庁に対して悪意をもって開示請求を行うなどの特段の事情が認められない限りは、権利の濫用には該当しないという結論で共通している。つまり、開示・不開示の判断は、請求対象の「情報」の内容に即して客観的・個別的にする必要がある

<sup>(54)</sup> 一部事務組合・広域連合は、1,542 団体中 1,080 団体が制定 (70.0%) している。開示請求権者については「何人も」と規定し、居住地等の限定を付さない地方自治体が多いが、条例によっては開示請求権者を一定の範囲の者、例えば当該地方自治体に「住所を有する者」などと「住民等」に限定する場合もある (井上禎男「行政と説明責任」『法学教室』432 号, 2016.9, p.22.)。このほか、「知る権利」について、都道府県条例においては、情報公開条例の第 1 条 (目的規定) で規定するものが 27 県 (57%)、前文で規定するものが 14 都道府県 (30%)、合計 41 都道府県 (87%) となっており、明記する条例の方が多く状況となっている (鹿児島大学司法政策教育研究センター「全国条例データベース powered by eLen」<<https://elen.ls.kagoshima-u.ac.jp/>> の検索結果 (2022 年 10 月 1 日現在) を基に筆者により算定した結果)。

<sup>(55)</sup> 判例集等で公開されているものの中から把握できたものを列挙した。判例の選定に際して次の文献を参考にした。藤原静雄「情報公開個人情報保護制度における濫用判例の分析」碓井光明ほか編『行政手続・行政救済法の展開—西荻章・中川義朗・海老澤俊郎先生喜寿記念—』信山社, 2019, pp.101-132; 吉永公平「「情報公開請求権の権利濫用」の理論的分析と実務対応 (上)」『自治実務セミナー』655 号, 2017.1, pp.38-45; 松村雅生「情報公開法における開示請求文書の特定に関する考察」『日本大学法科大学院法務研究』13 号, 2016.1, pp.55-72。

<sup>(56)</sup> 実際の裁判事案においては、「営利目的であり、かつ、反復継続的である事案」など複合的な事案について争われているため、別表は、あくまでも単純化した分類である点に留意いただきたい。なお、紙幅の都合で含めていないが、情報公開条例に権利濫用禁止規定が設けられている地方自治体の、平成 23 年度分から平成 29 年度分までの救急活動記録票の公開を請求した事案 (非公開部分の情報が個人識別情報等に該当するか争われた。) において、裁判所の事実認定により、対象記録は大量だが開示請求が不当な目的を有するものと認めることはできないとして当該権利濫用禁止条項には違反しないとした判決がある (大阪地判平成 30 年 11 月 9 日判例時報 2433 号 46 頁)。

<sup>(57)</sup> 吉永 前掲注(3), p.36; 右崎ほか 前掲注(40), p.30; 高橋ほか編著 前掲注(51), p.236。

のであって、営利目的によるという点のみでは不開示の理由たり得ない<sup>(58)</sup>こととなる。もっとも、これらの判決を契機に、地方自治体の情報公開条例に、営利目的利用への対応策を明記しているものも存在する<sup>(59)</sup>(第IV章2参照)。

## (2) 裁判等の目的のために行った情報公開請求が争われた事案

判例⑥が、公文書を裁判のための資料として収集し、使用することが情報公開制度の趣旨に反するものではないことを結論付けている<sup>(60)</sup>ように、情報公開制度は、その利用目的等を問わない制度ということが当然の前提となっていることが分かる(判例④、⑥)。

## 2 開示対象文書の指定が包括的であることにつき争われた事案

情報公開制度の目的は、あくまでも行政がその諸活動を明らかにするとともに、市民に説明する責務を果たすことにあり、大量請求によって行政の業務を阻害し、忙殺させることを主な目的とするような開示請求は、情報公開制度の本来の目的に反するものと言える<sup>(61)</sup>。本節と次節では、このような開示請求について争われた例を取り上げる。

別表2にまとめた類型の開示請求は、a) 開示請求書の記載が包括的な内容となっており、特定が十分になされているかという点<sup>(62)</sup>と、b) そのことに伴って対象文書が膨大なものとなり、開示決定等のための事務処理のために行政機関等の本来業務に支障を及ぼすことをもって、権利の濫用に当たると主張した点、の2点が主な争点となったことで共通する。本節ではb)の権利濫用の該当性に絞って検討を行うこととする<sup>(63)</sup>。

### (1) 判例

判例においては、情報公開制度の趣旨や開示決定等の期限の特例規定(第10条第2項、第11条)等に鑑み、対象文書が大量であるというだけでは当該請求を権利濫用と判断していない<sup>(64)</sup>。大量であることに加えて、行政機関等が開示請求者に対して文書特定や絞込みの補正を依頼した際の請求者の態度(協力的か、正当な理由もなく拒否するか)に妥当性・合理性が認められるか、また請求者の主観的意図(業務に著しい支障を生じさせるなどの不当な目的や

58 磯部 前掲注39, pp.350-351.

59 藤原静雄「情報共有の政策法務」北村喜宣ほか編『自治体政策法務—地域特性に適合した法環境の創造—』有斐閣, 2011, pp.493-496.

60 藤原 前掲注55, p.125.

61 佐伯彰洋「判例解説 行政文書公開請求拒否処分取消請求控訴事件」『判例地方自治』365号, 2013.3, p.17.

62 a)の文書特定について、判例の考え方は分かれている。判例⑦⑧は、文書の特定を緩やかに解し、特定は十分であるとした上で、権利濫用の要否を判断している。同じく、判例⑩では、裁判所は文書の特定は外形的・客観的に決めれば良いとする立場(情報公開において、行政の仕組みに精通しているわけではない一般市民が、文書検索目録等があったとしても文書を特定することは容易ではなく、ある程度包括的な請求とならざるを得ないことは、制度の予定していることとする考え方)をとっているとされる。他方で、判例⑫⑬では、包括的請求の処理に際し、権利濫用を持ち出さずに「特定」という文言について機能的解釈を行い、実施機関の負担等を考慮して、情報公開の趣旨に照らせば文書の特定がなされていないと判断している(藤原 前掲注55, pp.126-127.)。また、「機能的特定説」「物理的特定説」に分けて判例を分析する文献として、松村 前掲注55参照。機能的解釈と同趣旨の見解として、判例⑫につき、「権利濫用の法理の適用には慎重であるべきで、権利の濫用の法理を別途検討するよりも、文書の特定性の判断に際して権利濫用の法理を読み込むことのほうが望ましいとの判断を示した」とするものもある(佐伯 同上, p.18.)。

63 ただし、前注のとおり、行政文書の「特定の問題」として、権利濫用禁止法理の適用ではない形で扱う事案もある点に留意されたい。

64 藤原 前掲注29, p.4;「行政文書不開示決定取消請求控訴事件(愛知県)」前掲注29, p.37.

嫌がらせの有無等)といった点を総合的に考慮して<sup>(65)</sup>、権利濫用の該当性判断の要件として  
いるものと思われる。

## (2) 開示期限延長に係る規定との関係

情報公開法に規定されている、開示期限の延長に係る規定(第10条第2項、第11条)は、  
大量請求との関係において、どこまで適用すべき規定であろうか。この点につき、総務省の解  
説は、「行政機関の事務を停滞、混乱させることを目的とする等の場合を除き、単に事務処理  
上対応が困難という場合は、処理期限の特例(第11条)により対処するものであって、権利  
の濫用に該当しない」<sup>(66)</sup>とする。

当該規定を積極的に評価する見解として、行政機関等と請求者双方が協力して抽出的な請求  
等により、大量請求を回避するなど、合理的にこの制度を運用することを期待する見解がある<sup>(67)</sup>。

他方で、法第11条の規定は、行政機関等の自己都合により延長期間を定め得ることから、  
行政機関等による恣意的な運用の危険性を懸念する見解<sup>(68)</sup>も示されている。

## 3 開示請求行為の態様が権利濫用的であるかが争われた事案

別表3にまとめた類型は、特定の請求者による開示請求が暴言・威圧的行為等を伴うものや、  
その件数・量の膨大さにより行政機関等の情報開示請求事務の大半を占めるような場合で、そ  
の開示請求行為の適正さにつき争われた事案である。裁判所の判断枠組みは、2と同様に「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…(中略)…個別的事情に即  
して判断することが必要」(判例⑮)とした上で、それぞれ具体的な事情に基づき判断している。  
なお、判例⑭と⑱は、行政機関等の手続の誤りが認定された事案である。

行政機関等に対して暴言・威圧的行為を伴った要求を繰り返すなど、行政機関等を対象とし  
た恫喝的な事案において、注目すべき対応策として、判例⑰では、地方自治体が問題のある開  
示請求者に対して仮処分命令という毅然とした態度を取ったことが挙げられる。このような暴  
言・威圧的行為を伴う大量請求事案に対応した関係者によれば、面談の強要や大声を出したり、  
罵声を浴びせたりする行為を禁止する仮処分命令申立てを行い、仮処分決定を得たことが効果  
的だったと総括しており、今後も積極的に活用したいとの意見が多いと述べている<sup>(69)</sup>。

## 4 開示請求が反復継続したことにつき争われた事案

別表4の判例⑳は、過去に情報開示請求で入手したことのある文書について再度開示請求を  
行ったことにつき、開示請求を受けた地方自治体が権利濫用と主張した事案である。裁判所は、

<sup>(65)</sup> 判例における権利濫用論につき、不当目的の要否を基に「不当目的論」「総合判断論」に分類し、考察する文  
献として、吉永 前掲注⑳; 同 前掲注⑥⑤参照。

<sup>(66)</sup> 総務省行政管理局編 前掲注⑳, p.100.

<sup>(67)</sup> 藤原・七條 前掲注⑳, p.33. このほか、判例⑩⑪における開示期限延長規定の解釈について、単に大量請求と  
いうだけでは権利濫用に該当しないとすることは、目的や文書の性質によっては大量請求を行わなければならない  
ため妥当とする一方、行政機関等の人的資源が有限であり、他の事務との調整も必要なことに鑑みれば、不当  
な目的さえなければ国民・住民は行政機関等に対して無制約な権利が認められると解することは妥当ではないと  
する見解もある(吉永 前掲注⑳, pp.37-38.)。

<sup>(68)</sup> 三宅弘「『大量の情報公開請求と却下』問題」『自治体法務研究』36号, 2014.春, p.54.

<sup>(69)</sup> 久末弥生「大阪市情報公開審査会の最近の答申例と動向(第16回情報公開・個人情報保護審査会委員等交流  
フォーラム)」『季報情報公開・個人情報保護』71号, 2018.12, p.22.

公文書の開示請求が行われた場合、原則として開示決定をしなければならないことを前提に、情報公開条例が当該文書に記載された情報の知・不知や過去の開示決定の有無、回数等により制限する規定を設けていないことや、開示請求者が当該文書を保存し続けているとは限らないことなどを理由に、権利濫用の主張を退けた。

## 5 小括

本章で見てきたように、判例では対象文書が大量であるというだけでは、情報公開制度の趣旨等に鑑み、当該請求を権利濫用と判断していない。また、開示目的については情報公開制度が、営利目的利用を含め、その利用目的等を問わない制度であることを前提としつつも、行政の業務を阻害するような不当な目的が認定された場合に権利濫用に該当するとしている。以上から、権利濫用が争われた事案のうち、真に問題となるのは、3で紹介した行政機関等を対象とした恫喝的な事案（判例⑮・⑰）のような「特定人による濫用的請求である」<sup>(70)</sup>という結論が導かれる。このような判断枠組みを前提とすると、権利濫用を争うためには、行政機関等の業務を妨害する目的、開示された情報の悪用による第三者の権利利益の侵害目的等、開示請求者の主観的事情を行政機関等が立証する必要が生じることとなるが、実務上、その立証は容易ではない<sup>(71)</sup>。

次章では、本章で見てきた営利目的を含む大量の情報公開請求に対し、実務上、どのような対応が考えられるか紹介する。

## IV 大量の情報公開請求への対応

大量の情報公開請求に対応するためには、行政機関等が請求を受け付ける段階で、開示請求者との意思疎通を密に行い、対象文書の特定を十全に図ることにより、大量の文書開示となることを回避することが望ましい。しかし、信頼関係の悪化等により、開示請求者と十分な意思疎通が図れなくなる事態も生じ得る。本章では、まず、情報公開法又は情報公開条例に基づき、どのような対応が考えられるか論じた後（1～4）、行政機関等の能動的な情報提供（オープンデータ）による対応状況を紹介し（5）、最後に諸外国の情報公開法制における大量の情報公開請求に備えた規定等について概説する（6）。

### 1 権利濫用禁止条項

#### (1) 情報公開法

情報公開法には、権利濫用の禁止や制度の適正利用、開示対象文書の分量の上限等に関する特別の規定（以下「権利濫用禁止条項」という。）は設けられていない。そのため、権利濫用に関する一般法理を適用することによって対処することが想定されている<sup>(72)</sup>。情報公開法制定の検討時から「特定の部局の保有するすべての行政文書の開示請求や行政機関の事務遂行能力を減殺させることを目的とする開示請求等に対しては、特別の規定を設けてはいないが、権利濫

(70) 藤原 前掲注(55), p.130.

(71) 松村 前掲注(55), pp.65-66.

(72) 総務省行政管理局編 前掲注(34), p.100.

用に関する一般法理を適用することによって対処することができる<sup>(73)</sup>としていたところである。

なお、平成 23 年の第 177 回国会に情報公開法の改正法案<sup>(74)</sup>が提出された際、その改正法案に「ただし、当該開示請求が権利の濫用又は公の秩序若しくは善良の風俗に反すると認められる場合に該当するときは、この限りでない」（第 5 条ただし書）という規定が設けられていた。この改正法案は、審議未了のまま翌平成 24 年の衆議院解散に伴い、廃案となった。

## (2) 地方自治体の条例の例

地方自治体においては、権利濫用禁止条項を情報公開条例に設けている例も存在する。大量申請や悪質な申請への対処に際して、明文の根拠規定のないままに一般条項たる権利濫用禁止法理を適用することは躊躇（ちゅうちょ）されることから、条例に権利濫用禁止条項を設ける自治体が登場したとされる<sup>(75)</sup>。以下、条例に明文規定を置いた地方自治体の例<sup>(76)</sup>を紹介する。

「千葉県情報公開条例」（平成 12 年条例第 65 号）は、「この条例に基づく行政文書の開示を請求する権利は、これを濫用してはならない。」（第 6 条）と、「三重県情報公開条例」（平成 11 年条例第 42 号）は「何人も、この条例に基づく公文書の開示を請求する権利を濫用してはならない。」（第 5 条第 2 項）と情報公開請求における権利の濫用禁止を明確に定めている。

このほか、「東京都情報公開条例」（平成 11 年条例第 5 号）のように「この条例の定めるところにより公文書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、公文書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。」（第 4 条）と適正な請求と使用に係る努力義務規定を置く地方自治体も多い。都道府県において権利濫用を明文で禁止するものは 5 県、「権利の正当な行使」又は「適正な請求」について規定するのは 32 都府県、開示によって得た情報の「適正な使用」について規定するのは 44 都道府県となっている<sup>(77)</sup>。

## 2 営利目的利用への対応

増加する営利目的と思われる開示申請への対応として、地方自治体では、情報公開条例に次のような規定を整備している例がある<sup>(78)</sup>。

<sup>(73)</sup> 行政改革委員会「II 情報公開法要綱案の考え方」総務省ウェブサイト（国立国会図書館インターネット資料収集保存事業（WARP）により保存されたページ）<<https://warp.da.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/235321/www.soumu.go.jp/gyoukan/kanri/990705c.htm>> の 5（6）

<sup>(74)</sup> 平成 21 年に民主党の鳩山由紀夫内閣が成立し、翌平成 22 年 4 月に行政の透明性の在り方を検討するため、内閣府特命担当大臣（行政刷新）を座長とする「行政透明化検討チーム」が設置され、情報公開法の改正に向けた検討が行われた。計 6 回の会合及びワーキング・グループによる検討を経て、同年 8 月 24 日に「行政透明化検討チームとりまとめ」が策定された。その後平成 23 年には、「行政機関の保有する情報の公開に関する法律等の一部を改正する法律案」（第 177 回国会閣法第 60 号）が第 177 回国会に提出された。

<sup>(75)</sup> 藤原 前掲注<sup>(59)</sup>, p.491.

<sup>(76)</sup> 下記に紹介したもののほか、都道府県では、「富山県情報公開条例」（平成 13 年条例第 38 号）第 5 条第 2 項、「山梨県情報公開条例」（平成 11 年条例第 54 号）第 6 条、「静岡県情報公開条例」（平成 12 年条例第 58 号）第 4 条第 1 項、政令指定都市では、「横浜市の保有する情報の公開に関する条例」（平成 12 年条例第 1 号）第 5 条第 2 項及び第 3 項、「浜松市情報公開条例」（平成 13 年条例第 32 号）第 5 条第 2 項及び第 3 項、「福岡市情報公開条例」（平成 14 年条例第 3 号）第 4 条、「熊本市情報公開条例」（平成 10 年条例第 33 号）第 4 条において、権利濫用禁止条項が置かれている。市区町村の例として、「那覇市情報公開条例」（平成 26 年条例第 26 号）は、「実施機関は、この条例本来の目的を逸脱し、社会通念上適正な権利行使と認めることができない公開請求があったときは、権利の濫用として、当該公開請求を拒否することができる。」（第 11 条第 1 項）と規定しており、濫用的な情報公開請求への拒否に係る明示的な規定を置く地方自治体も存在する。

<sup>(77)</sup> 「全国条例データベース powered by eLen」前掲注<sup>(54)</sup>を基に筆者により算定した結果。

<sup>(78)</sup> 本章 2・3 の条例の選定に当たり、宇賀 前掲注<sup>(35)</sup>, pp.185-191; 藤原 前掲注<sup>(59)</sup>, pp.494-495 を参考にした。

「横須賀市情報公開条例」(平成 13 年条例第 4 号)は、利用者の責務(権利の正当な行使等)に係る規定を置く(第 5 条)とともに「公文書の写しを公衆(特定かつ多数の者を含む。)に対し、対価を得て提供してはならない。」(同条第 2 項)と定め、営利利用を禁止している。同様の規定は愛媛県宇和島市の「宇和島市情報公開条例」(平成 22 年条例第 25 号)第 5 条第 2 項、高知県仁淀川町の「仁淀川町情報公開条例」(平成 17 年条例第 11 号)第 4 条第 2 項にも置かれている。

### 3 手数料による対応

濫用的に大量の開示請求を行う者に対して、手数料規定の在り方が抑止効果をもたらすと言える。この観点から、主として営利目的による大量請求への対応として、開示対象の行政文書が一定の枚数を超えた場合に手数料を徴収し、超えた分については目的との関係で免除規定を設ける(教育等一定の場合に減免する)という制度設計の提案がされている<sup>(79)</sup>。

また、第 177 回国会に提出された情報公開法改正法案<sup>(80)</sup>では、手数料に関し、開示請求手数料を原則廃止するが、会社等による開示請求や、営利目的事業のための開示請求等の場合は徴収することとしていた(改正法案第 16 条第 1 項)。このような商業目的での請求の場合には、探索・審査等のコストを含めた開示請求手数料を徴収することとしたためとされる<sup>(81)</sup>。そのほか、期限の延長規定(第 11 条第 1 項)による開示決定等をした場合に、開示実施手数料の見込額を予納する制度が設けられた(改正法案第 16 条第 5 項)。これは、大量の文書の開示請求を行いながら閲覧を行わなかったり、開示実施手数料を納付しなかったりする例への対策として有効<sup>(82)</sup>と評価されている。以下では、手数料規定に特色のある地方自治体の例を紹介する。

#### (1) 営利目的請求の場合に開示請求手数料を取る例

「神戸市情報公開条例」(平成 13 年条例第 29 号)は、神戸市民等が開示請求を行う場合、開示請求手数料は無料だが、株式会社等の業務執行のための請求を受けた場合は開示請求手数料 1,000 円を徴収<sup>(83)</sup>し、かつ前納を求めている(第 18 条第 2 項(1))。「国分寺市情報公開条例」(平成 11 年条例第 33 号)も、「営利目的で使用する場合においては、別表第 1 に定める公開手数料を納付しなければならない。」と規定し、開示請求手数料を 1 件名当たり 100 円徴収している(第 13 条第 1 項ただし書、別表第 1)。

#### (2) 公益目的利用に関する手数料の減免規定を設ける例

「香川県情報公開条例」(平成 12 年条例第 54 号)は、手数料について「ただし、公益のため必要があるものとして規則で定める場合は、規則で定めるところにより、これを減免することができる。」と、公益目的利用について明示的に減免規定を置いている(第 17 条第 1 項ただし書)。減免規定に該当するのは「生活保護法(昭和 25 年法律第 144 号)の規定による保護を受けている者又は天災その他の災害により生活に困窮していると認められる者からの行政文書の

(79) 藤原・古田 前掲注(28), p.10; 藤原 同上, p.495.

(80) 詳細は、注(74)参照。

(81) 宇賀克也「情報公開法改正の動向と課題」『季報情報公開・個人情報保護』40号, 2011.3, p.79.

(82) 村上 前掲注(36), p.60. ただし、手数料の予納制度も、(期限延長を行うほど 1 件当たりの分量が多くない) 多数回請求の場合には万能ではないとの指摘もある(曾我部 前掲注(2), p.325.)。

(83) 株式会社等には該当しないが、神戸市に在住、在勤、在学していない個人等からの請求の場合は、公開請求書 1 件につき 300 円を徴収する(第 18 条第 2 項(2))。

公開請求であって、営利を目的としないものである場合」<sup>(84)</sup>とされている。

### (3) 手数料による対応への批判的見解

他方で、手数料制度そのものにつき、広範囲の調査が不可欠な事案の場合、莫大な手数料が必要となり、開示請求手数料の制度は事実上情報公開請求を拒否するものである<sup>(85)</sup>、「公益」を図るために情報公開制度が利用される以上、「受益者」は社会全体なのであり、コストは社会全体で分担すべき<sup>(86)</sup>、といった見解がみられる。さらに、手数料制による大量請求の抑止については「大量請求の問題は、不適正な請求にいかに対処するかの問題であり、手数料制とは分けて考えるべきである。」との指摘<sup>(87)</sup>もある。また、料金についても、(2)で紹介した香川県のような公益目的による手数料の減免規定を設けるべきである<sup>(88)</sup>、電子文書として保存されている行政文書は、ファイル単位で写しの交付手数料を徴収することとなるが、紙で交付を受けるより、かえって高額となる場合があり、改正が必要である<sup>(89)</sup>といった見解がある。

## 4 権利濫用禁止条項の効果

### (1) 法的効果

1 (2) のとおり、権利濫用禁止条項を情報公開条例中に明文化することによって大量請求等に対処している地方自治体が存在する。

これに対し、権利濫用禁止条項を条例で明文化することについては、開示請求者の属性にかかわらず、全ての者が当該規定の対象となるため、市民オンブズマン等の情報公開制度の趣旨に合致する活動が排除されるとの懸念を持たれかねないとの指摘がある<sup>(90)</sup>。また、条文でわざわざ定めなくてよいはずなのに、権利濫用の禁止を明文化しようとするのは、「本来の権利濫用にあたらぬ場合までも、「権利濫用」という新しい理由で請求を却下する可能性を残すといえる」とし、憲法第21条に違反する可能性もあると懸念を示す見解もある<sup>(91)</sup>。さらに、範囲すら明確でない「大量」という概念により、知る権利や行政情報に対するアクセス権を制限することを疑問視する見解<sup>(92)</sup>などもみられる。

このほか、権利濫用禁止条項を明文化したとしても、請求者は濫用という理由で却下された全ての案件に対して不服審査請求を行うため、抜本的な解決策となっていないとの指摘<sup>(93)</sup>がある。また、濫用的請求を行う者は、かかる規定を歯牙にもかけないことが過去の例から窺（うかが）えると見解<sup>(94)</sup>もある。

84 「香川県情報公開条例施行規則」（平成12年規則第148号）第11条第1項 <[https://www.pref.kagawa.lg.jp/kocho/johokokai/koukaijourei/joho\\_shikoukisoku.html](https://www.pref.kagawa.lg.jp/kocho/johokokai/koukaijourei/joho_shikoukisoku.html)> なお、情報公開法施行令第14条第4項の運用により公益減免が可能となる可能性について、宇賀 前掲注(35), pp.189-190 参照。

85 坂本団編『情報公開・開示請求実務マニュアル』民事法研究会, 2016, pp.19-20.

86 奥津茂樹『情報公開条例の論点—アカウントビリティ実現のために—』ぎょうせい, 2001, p.82.

87 千葉県情報公開審査会「答申（概要版）」p.4. <<https://www.pref.chiba.lg.jp/shinjo/shingikai/jouhou-shinsa/minaoshi/documents/gaiyou.pdf>>

88 第二東京弁護士会編『情報公開・個人情報保護審査会答申例ポイントの解説』ぎょうせい, 2009, p.19.

89 「[特集：デジタル関連法案⑬] 情報公開請求 紙より高い電子文書のコピー代」2021.4.7. 情報公開クリアリングハウスウェブサイト <<https://clearing-house.org/?p=4584>>

90 宮之前亮「濫用的な情報公開請求への大阪市の対応について」『季報情報公開・個人情報保護』51号, 2013.12, p.37.

91 全国市民オンブズマン連絡会議 前掲注(4), p.262.

92 清水幸雄「情報公開条例における権利の濫用条項」『清和法学研究』20巻2号, 2013.12, pp.65-66.

93 藤原静雄「情報法制の課題—情報三法の課題—」『行政法研究』20号, 2017.10, p.42.

94 宇賀克也「情報法制の展開と地方公共団体の課題」『地方自治職員研修』613号, 2011.2, p.16.

このように条例に権利濫用禁止条項を明示的に設けたとしても、その法的効果において、理論的課題を抱えている状況にある<sup>(95)</sup>と言える。

## (2) 判断基準の定立—解釈・運用の手引き等の作成—

(1) のとおり、条例に権利濫用禁止条項を設けることにも多くの懸念が寄せられており、かつ、直ちにその適用につながるものではない。判例の判断枠組み（第Ⅲ章）でも見てきたように、開示請求者の主観面のみならず、客観的な事情から権利濫用禁止法理の適用要件を明確化することが、一般条項たる権利濫用禁止法理の適用の観点から求められる<sup>(96)</sup>。

地方自治体の中には、濫用的な開示請求に対処するためのガイドラインや解釈・運用の手引き等をあらかじめ作成し、具体的な事例を例示しながら、客観的な判断基準を定めようとする動きがみられる。判断基準を定めることは開示請求者の予測可能性を高めるとともに、行政機関の恣意的な判断を抑止することに資するため望ましいことと言える<sup>(97)</sup>。開示請求が権利の濫用と認められる場合の行政機関等の対応については、これらのガイドライン（解釈及び運用）の中で、開示請求の応答義務の免除、開示請求の拒否、公開の拒否、適切な措置、非開示決定などが示されている<sup>(98)</sup>。

### (i) 国の行政機関の審査基準

国の行政機関においては、情報公開法に基づく開示決定等の処分に関する審査基準をそれぞれ定めている。例えば、総務省では「行政機関の保有する情報の公開に関する法律に基づく処分に係る審査基準」（平成13年総務省訓令第126号）<sup>(99)</sup>を定めている。当該審査基準では、

「開示請求が権利濫用に当たる場合。この場合において、権利濫用に当たるか否かの判断は、開示請求の態様、開示請求に応じた場合の行政機関の業務への支障及び国民一般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。行政機関の事務を混乱又は停滞させることを目的とする等開示請求権の本来の目的を著しく逸脱する開示請求は、権利の濫用に当たる。」（第12(6)）

としており、権利濫用に該当する場合は開示をしない旨の決定（情報公開法第9条第2項）を行うこととなる。もっとも、「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」については一律に客観的な基準が定められているわけではなく、個別事案に応じて判断することとなる。

<sup>95</sup> 藤原 前掲注59, p.491. この難点を克服するため、著しい大量請求が行われた場合、開示請求を受けた機関は開示請求者に対して対象文書の特定を求めることができ、開示請求者は対象文書の特定に必要な協力を行わなければならない。当該協力を行わない場合には、情報公開請求を却下できる旨を条例に規定するという考え方も提案されている。この場合、協力義務に違反したことをもって権利濫用と判断し得るとする（松村享「住民自治の充実に向けた情報公開制度の方向性」『自治総研』41巻8号, 2015.8, pp.73-74; 吉永 前掲注23, p.37.）。

<sup>96</sup> 三宅弘『知る権利と情報公開の憲法政策論—日本の情報公開法制における知る権利の生成・展開と課題—』日本評論社, 2021, pp.243-244.

<sup>97</sup> 吉永 前掲注55, p.39.

<sup>98</sup> 「情報公開制度における権利の濫用について」（平成21年度第4回政治資金適正化委員会 参考資料4）2009.10.20, p.5. 総務省ウェブサイト <[https://www.soumu.go.jp/main\\_content/000041438.pdf](https://www.soumu.go.jp/main_content/000041438.pdf)>

<sup>99</sup> 「行政機関の保有する情報の公開に関する法律に基づく処分に係る審査基準」総務省ウェブサイト <[https://www.soumu.go.jp/main\\_content/000805950.pdf](https://www.soumu.go.jp/main_content/000805950.pdf)>

## (ii) 地方自治体のガイドラインの例

権利濫用禁止条項を情報公開条例に明示している都道府県レベルのガイドラインとして、例えば三重県では「三重県情報公開条例の解釈及び運用」<sup>(100)</sup>を作成している。その第5条（開示請求権）の「解釈及び運用」では「開示請求権の濫用とは、条例によって付与された開示請求権本来の目的を逸脱し、正当な権利行使とは認められないものをい」と定義されており、権利の濫用的請求の具体的類型として、「(1) 公文書特定に至らない包括的請求、(2) 繰り返し請求、(3) 害意ある請求」の3つに分類した上で、各類型に該当する事例<sup>(101)</sup>を列挙している。

兵庫県では、「情報公開条例」（平成12年条例第6号）において請求権者の責務として、適正請求と適正使用について定めているが（第3条）、明示的な権利濫用禁止条項は置いていない。しかし、そのガイドラインとして「権利濫用請求の取扱指針」（平成24年2月7日制定）<sup>(102)</sup>を制定し、権利濫用請求の判断基準等の明確化を図っている。同指針において権利濫用に該当する基準は、①請求対象の公文書が著しく大量で公開決定等までに長期の特例延長が必要で、公開請求により通常業務の遂行に著しく支障が生じる場合、②その他、県民の知る権利の尊重及び県政の説明責任の確保という条例の趣旨を著しく逸脱した請求であることが明らかに認められる場合、の2点が定められている。

東京都も同様に情報公開条例には適正な請求及び使用に係る規定を設けるのみで、明示的な権利濫用禁止条項は置いていないが、令和4年4月から「開示請求における権利の濫用についてのガイドライン」<sup>(103)</sup>に基づく運用を開始している。同ガイドラインでは、過去の審査会の答申を基に開示請求の内容及び態様等を類型化し、権利濫用該当性の判断材料としている。

## (3) 小括

一般条項たる権利濫用禁止法理の適用に際し、対象となる行政文書の範囲や請求回数など定量的な客観的事実が必要である一方で、どの程度の事実がどの程度の証拠をもって示されなければならないかという点が明らかではないため、当該法理を用いづらい面があると指摘されている<sup>(104)</sup>。同時に主観的意図についても、その認定は容易ではないため、加害意図等を客観的に捉えることを可能とする仕組みを設ける必要がある<sup>(105)</sup>。

そのため、地方自治体の中には、(2) (ii) で紹介したように、問題となる事例の類型化<sup>(106)</sup>を図った上で、各類型に対応する主観的意図を認定し得るような客観的基準の定立を試みているところも存在する。例えば、兵庫県では、適正な請求の範囲を超える「大量申請」の判断基

<sup>(100)</sup> 「三重県情報公開条例の解釈及び運用」三重県ウェブサイト <<https://www.pref.mie.lg.jp/common/content/000909129.pdf>>

<sup>(101)</sup> 例えば「(3) 害意ある請求」に該当するものとして「特定の個人名を含む公文書又は特定の職員が作成若しくは決裁した公文書のすべてを求めたり、開示請求時等に特定の個人等を誹謗・威圧・攻撃する等の言動等から、明らかに害意が認められる場合は、非開示にすることができる。」などとしている。

<sup>(102)</sup> 「権利濫用請求の取扱指針」2012.2.7. 兵庫県ウェブサイト <<https://web.pref.hyogo.lg.jp/kk33/documents/kenriranyou.pdf>>

<sup>(103)</sup> 「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）2022.4.1. 東京都情報公開の窓ウェブサイト <<https://www.johokokai.metro.tokyo.lg.jp/johokokai/kouhyou/documents/gaidohonbun.pdf>>

<sup>(104)</sup> 曾我部 前掲注(2), p.317.

<sup>(105)</sup> 鹿子嶋 前掲注(2), p.28.

<sup>(106)</sup> 総務省は、都道府県の条例の規定並びにその解釈及び運用に定められている基準を基に、①行政の停滞を目的とした請求と認められる場合、②大量請求である場合、③開示請求によって得た情報を不適正に使用する場合があると明らかに認められる場合、の3つに分類している（「情報公開制度における権利の濫用について」前掲注(98), pp.3-5.）。

準として「職員1名が当該請求の対応に専念しても、対象文書の公開の諾否の決定等を行うまでに、おおむね1年以上の期間が必要となる」ことを基準としている<sup>(107)</sup>。このほか、類型化された基準の共通点として、その背景に、開示請求者との一定期間の継続的な関係の存在が指摘されている<sup>(108)</sup>。

このように、客観的基準の定立化の努力はなされている<sup>(109)</sup>ところであるが、全ての事案に対処できるよう漏れなく網羅的な基準を策定することは困難であるため、解釈運用基準等の策定に際しては、権利濫用を類型化した規定に加えて包括的条項を規定し<sup>(110)</sup>、個別具体的事情に応じて判断している状況にある。その上で、大量の開示請求を受け付けた際に、開示請求者に文書の特定（補正）のため丁寧な情報提供・説明に努める旨を規定する<sup>(111)</sup>等の対応をとっている。

また、権利濫用を理由に情報公開請求権の権限行使を認めない却下決定等に対しては、最終的には行政不服審査及び司法審査によって、その適否が判断されるべきことが肝要とされる<sup>(112)</sup>。

## 5 情報提供・オープンデータ

情報公開法第24条は「政府は、…（中略）…行政機関の保有する情報の提供に関する施策の充実に努めるものとする」と規定し、政府が能動的な情報提供（第Ⅱ章1（2）参照）の充実に努めることにより、アカウントビリティを確保すべきことを明確にしているとされる<sup>(113)</sup>。行政機関等による能動的な情報提供として、行政機関等が業務で得た情報を利用しやすい形で広く公開する活動を指すオープンデータ<sup>(114)</sup>の取組があるが、以下では、大量の情報開示請求、特に営利目的による開示請求に対して、このオープンデータを活用しようとする試みを紹介する。

### (1) Web サイト等による行政情報の提供

#### (i) 国の行政機関

政府は平成27年に「Web サイト等による行政情報の提供・利用促進に関する基本的指針」（以下「基本的指針」という。）<sup>(115)</sup>を定め、「行政機関の諸活動に関する透明性を高め、開かれた行政の実現を図る」こと等を目的として、重要な情報をデジタル化した上でWeb サイト等により積極的に提供する方針を示している<sup>(116)</sup>。

<sup>(107)</sup> 「権利濫用請求の取扱指針」前掲注<sup>(100)</sup>, p.2; 中川丈久「情報公開・個人情報開示制度における権利濫用について（特集 第12回情報公開・個人情報保護審査会等委員交流フォーラム概要）」『季報情報公開・個人情報保護』55号, 2014.1, p.18. 富山県も同様に「おおむね1年」の基準を置く（「解釈及び運用の基準」の改正に伴う具体的な取扱い）pp.1-2. 富山県ウェブサイト <<https://www.pref.toyama.jp/documents/367/01380464.pdf>>。なぜ「1年」という基準となるかにつき、実質的な根拠が必要と指摘する見解もみられる（吉永 前掲注<sup>(23)</sup>, p.39.）。

<sup>(108)</sup> 曾我部 前掲注<sup>(2)</sup>, p.316.

<sup>(109)</sup> このほかにも、警告を無視する同一行為が繰り返された場合に権利濫用と認定する案（鹿子嶋 前掲注<sup>(21)</sup>, p.28.）や、請求の量や請求と請求の間の時間に着目した規定を設ける案（藤原 前掲注<sup>(59)</sup>, p.492.）なども提案されている。ただし、判断基準を定めても基準が曖昧で幅が広い場合は問題であり、より限定的かつ明確な条件を設定していくことが求められるとの指摘もみられる（「判断基準あいまい」三木由希子さん」『沖繩タイムス』2020.6.4.）。

<sup>(110)</sup> 吉永 前掲注<sup>(55)</sup>, p.39.

<sup>(111)</sup> 例えば、千葉県「知事が保有する行政文書の開示等に関する事務取扱要綱」（平成13年3月7日制定）<<https://www.pref.chiba.lg.jp/shinjo/jouhoukoukai/seido/jourei/chiji-jimu.html>>の「第3 2（5）エ 大量請求の場合の扱い」

<sup>(112)</sup> 三宅 前掲注<sup>(96)</sup>, p.245.

<sup>(113)</sup> 宇賀 前掲注<sup>(35)</sup>, p.218.

<sup>(114)</sup> 原田大樹「ビッグデータ・オープンデータと行政法学」『法学教室』432号, 2016.9, p.42.

<sup>(115)</sup> 「Web サイト等による行政情報の提供・利用促進に関する基本的指針」（平成27年3月27日各府省情報化統括責任者（CIO）連絡会議決定）総務省ウェブサイト <[https://www.soumu.go.jp/main\\_content/000348841.pdf](https://www.soumu.go.jp/main_content/000348841.pdf)>

<sup>(116)</sup> 行政機関等による能動的な情報提供の拡充策として、国民生活にとって重要な影響を与える情報の公表義務付け制度の導入を提案する見解もある。佐伯彰洋「デジタル時代の情報公開法」『季報情報公開・個人情報保護』84号, 2022.3, p.1.

基本的指針には、情報公開法により開示した内容で、反復継続的に開示請求が見込まれるものについて、原則として Web サイトによる提供を図ることが規定されている（I-4）。さらにその具体的な取扱方針として、「反復継続的に開示がなされた情報等の提供について」<sup>(117)</sup>が定められた。これらの文書では、Web サイトによる提供により、国民、企業等第三者に不利益が生じ又は行政活動に重大な支障が生じるおそれがある場合等を除き、積極的に情報提供を行うこと等<sup>(118)</sup>を規定している。

## (ii) 地方自治体

地方自治体において、多数の情報開示請求が予想される場合に、あらかじめ行政機関が自らのホームページ上で情報発信を行った例として、令和3年7月に熱海市における大規模な土石流が発生した際の静岡県への対応例（静岡県のホームページ上で約4,300ページの文書を公開した事案）<sup>(119)</sup>がある。また、ニーズが高い公文書情報（工事設計書等）をあらかじめデータ化し、開示請求や情報提供依頼によることなく速やかに公文書情報を検索・取得できるシステムを運用している地方自治体も存在する<sup>(120)</sup>。

## (2) オープンデータによる大量請求への対応

政府の「オープンデータ基本指針」<sup>(121)</sup>では、オープンデータは「国、地方公共団体及び事業者が保有する官民データのうち、国民誰もがインターネット等を通じて容易に利用（加工、編集、再配布等）できるよう、次のいずれの項目（①営利目的、非営利目的を問わず二次利用可能なルールが適用されたもの、②機械判読に適したもの、③無償で利用できるもの）にも該当する形で公開されたデータ」（丸括弧の部分は筆者補記）と定義されている。

オープンデータは、行政主体がその保有する情報を国民に提供する情報提供の一環として位置付けられるが、公的データの国民への提供後の利活用（公的サービスの向上や新規ビジネスの創出等）に重点が置かれている点<sup>(122)</sup>や、行政情報の商業的な利活用を念頭に置きつつ、産官学連携により詳細な制度設計が行われている点<sup>(123)</sup>などに特色があるとされる。

(117) 「反復継続的に開示がなされた情報等の提供について」（平成27年7月22日情報公開に関する連絡会議申合せ）総務省ウェブサイト <[https://www.soumu.go.jp/main\\_content/000369392.pdf](https://www.soumu.go.jp/main_content/000369392.pdf)>

(118) このほか、「積極的な情報提供の対象情報」として、①同じ行政文書に対して年度内に3件以上の開示請求があり、全部開示が可能なものを把握すること、②部分開示であっても、不開示部分が当該行政文書のごく一部である場合は①と同様とすることなどが定められている。

(119) 「熱海市伊豆山地区内の土石流発生個所付近の土地の改変行為について」静岡県ウェブサイト <<https://www.pref.shizuoka.jp/machizukuri/tochiriyuu/izusandosekiryuu/1029777.html>> 公文書開示請求に対して、個別の決定ではなく、任意の文書提供の方法で対応したもので、開示請求がなされた文書を整理してホームページ上で公開するとともに、文書開示請求を行った請求者に対して開示又は部分開示の決定を通知した（「特集 第19回情報公開・個人情報保護審査会委員等交流フォーラム開催記録」『季報情報公開・個人情報保護』84号, 2022.3, pp.18-19. [牧田晃子静岡県情報公開審査会会長・弁護士の発言]）。

(120) 例えば、「公開公文書の取得」東京都公文書情報公開システムウェブサイト <<https://kobunsho-johokokai.metro.tokyo.jp/disclosure/select>> 東京都の運用について、平松優太「東京都の情報公開制度の歩み」『季報情報公開・個人情報保護』78号, 2020.9, p.66; 宇賀克也『情報公開・オープンデータ・公文書管理』有斐閣, 2019, pp.309-310 参照。ほかに設計書情報提供サービスを行っている地方自治体として、静岡県、愛知県、高知県などがある。

(121) 「オープンデータ基本指針」（平成29年5月30日IT本部・官民データ活用推進戦略会議決定 令和3年6月15日改正）デジタル庁ウェブサイト <[https://www.digital.go.jp/assets/contents/node/basic\\_page/field\\_ref\\_resources/f7fde41d-ffca-4b2a-9b25-94b8a701a037/20210615\\_resources\\_data\\_guideline\\_01.pdf](https://www.digital.go.jp/assets/contents/node/basic_page/field_ref_resources/f7fde41d-ffca-4b2a-9b25-94b8a701a037/20210615_resources_data_guideline_01.pdf)>

(122) 宇賀 前掲注(24), p.224.

(123) 友岡丈仁『行政情報法制の現代的構造』信山社, 2022, pp.25-27. 二次利用が可能な公共データの案内・横断的検索を目的とした「オープンデータカタログサイト」の試行版の公開・運用や著作権ルール等、オープンデータの利活用をめぐる制度設計等の際、産官学が共同して議論を行い、各種施策が実施された（同）。

営利目的での情報公開制度の利用が多くを占め、常態化することにつき、情報公開制度の本来の制度趣旨（行政機関等の透明性を高め、民主主義を促進していくための制度）との齟齬（そご）が生じているとの観点から、大量請求への対応策としてオープンデータの活用が提唱されてきた<sup>(124)</sup>。すなわち、重要な同一の行政文書について複数回の開示請求を受けてその都度公開している情報などについては、開示請求権者の利便性向上や行政運営の効率化の視点から積極的に情報提供していくべきであり、特に営利目的の大量請求への対応としてオープンデータを活用することが有効と考えられる<sup>(125)</sup>。営利目的で利用される情報公開請求の大半は類似の請求であるため、この内容がオープンデータ化されれば情報公開請求に対する行政の事務負担を軽減することができる<sup>(126)</sup>とされる。

他方で、情報公開制度の「不開示情報」とオープンデータ化の対象とする行政情報との関係について、行政機関が情報公開制度上の「不開示情報」を事前に過大に想定し、それに該当する場合は全てオープンデータ化を否定することとなれば、民間事業者の利活用の範囲を大きく制限し得る点を懸念する見解がある<sup>(127)</sup>。また、公共データの能動的提供を公的主体が躊躇（ちゅうちゅう）する一因として、データの内容が不正確な場合や誤解を招く場合の責任問題を懸念することが指摘されている<sup>(128)</sup>。このほか、情報公開制度を担当する部署とオープンデータ政策を担当する部署の連携が不十分との指摘<sup>(129)</sup>もある。

なお、(1) (ii) の静岡県的事案では、公文書開示請求に対する開示という側面もあるので、公開された情報の中に非開示決定又は部分開示決定が含まれている場合に、最初に公文書開示請求を行った者のみしか不服申立てを行えない点が課題として挙げられている<sup>(130)</sup>。

## 6 外国の情報公開法制における権利濫用への対応—イギリスを中心に—

外国においても、我が国同様、情報公開制度における実務上の課題等が存在する<sup>(131)</sup>。英米独仏の主要4か国の情報公開法制における権利濫用禁止条項と手数料規定についてまとめたものが表3である。本節では、このうちイギリスの状況について詳しく論じる。

(124) 庄司昌彦「情報公開制度とオープンデータ」『行政 & 情報システム』51巻6号, 2015.12, p.76.

(125) 同上, p.76; 磯部 前掲注(39), p.352.

(126) 原田 前掲注(114), p.43.

(127) 友岡 前掲注(123), p.31. むしろ情報公開制度上保護された利益を明白に侵害しない限り、オープンデータ化すべきとの前提に立つべきとする(同)。

(128) 宇賀 前掲注(120), p.310.

(129) 本田正美「オープンデータの現状と課題」『都市問題』111巻8号, 2020.8, p.59; 『地方自治体の情報公開請求から見たデータの商業利用ニーズ—Innovation Nippon 研究会報告—』前掲注(10), p.42. このほか、経年とともにアクセスできなくなるデータの存在等も指摘されている(「政府公開データ 開店休業」『日本経済新聞』2022.3.20.)。

(130) 「特集 第19回情報公開・個人情報保護審査会委員等交流フォーラム開催記録」前掲注(119), p.19. 第三者が不服を述べたい場合は、再度、公文書開示請求を行い、行政機関等から同じ回答を得る必要があるとされる(同)。

(131) 諸外国の情報公開制度に係る法令の内容、最近の動向や制度の運用実態等について詳細にまとめたものとして、行政管理研究センター『諸外国における情報公開制度に関する調査研究報告書』2019. 総務省ウェブサイト <[https://www.soumu.go.jp/main\\_content/000628852.pdf](https://www.soumu.go.jp/main_content/000628852.pdf)> がある。

表3 英米独仏の情報公開法制（権利濫用禁止条項・手数料規定）

	法律名	権利濫用禁止条項	手数料規定
イギリス	「2000年情報自由法」(Freedom of Information Act 2000)	開示請求が濫用に当たるとき（第14条第1項）や、反復して行われる同一の請求（同条第2項）に対して、公的機関はその請求に応じる義務を課されないことを規定する。	開示請求手数料は原則無料。ただし、開示請求に応じるための費用が相当な限度を超える場合の公的機関の開示請求に応じる義務の免除について規定する（第12条。詳細は後述）。また、複写料金や送料等の実費は支払が必要となる*1。
アメリカ	「情報自由法」(Freedom of Information Act)	該当する規定は見当たらない*2。	請求者と請求目的に応じた類型別の手数料を導入しており、①商業的利用、②教育機関・非営利の科学的機関、報道機関の代表による非商業的利用、③①②それ以外の場合の3類型となっている（5 U.S.C. § 552(a)(4)(A)(ii)）。なお、公益かつ非営利目的の請求に関しては費用を減免することができる（5 U.S.C. § 552(a)(4)(A)(iii)）*3。このほか、複写のための経費が必要となる。
ドイツ	「連邦の情報へのアクセスについて定める法律（情報自由法）」(Gesetz zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes (Informationsfreiheitsgesetz - IFG))	申請者が求める情報を既に有するか又は期待可能な方法で一般にアクセス可能な情報源から入手することができる場合には、申請はこれを拒否することができる（第9条第3項）。	この法律に基づき個別に提供される公共サービスに対しては、手数料及び経費*4が徴収される。口頭等、単純な情報提供についてはこの限りではない（第10条第1項）。なお、公益に資する目的の請求に関しては最大50%まで費用を減免することができる（特別な場合は手数料を免除）*5。
フランス	「公衆と行政の関係に関する法典」(Code des relations entre le public et l'administration)の中の、第3編「行政文書へのアクセス及び公的情報の二次利用」(L'accès aux documents administratifs et la réutilisation des informations publiques)	行政機関は、請求の数量が多い、又は反復的・定型的性格を有する濫用的請求である場合には、開示請求に対応する必要がない（L第311-2条第8項）。	開示請求権の行使については、複製に要する実費（媒体代、複製に用いた機材の減価償却費等）及び発送費用以外は無料との趣旨が規定されており、料金は事前の支払が求められる（L第311-9条、R第311-11条）。なお、電子メールで電子ファイルが利用できる場合は無料となる（L第311-9条第3項）。

\*1 行政管理研究センター『諸外国における情報公開制度に関する調査研究報告書』2019, pp.203-204.

\*2 同上, p.212.

\*3 このほか、原則として手数料の予納は認められないが、例外的に①請求者が過去に手数料の支払を滞納したことがある場合、又は、②手数料合計額が250ドル（32,500円）を超えると当該行政機関が見込む場合、に限って前払を求めることができる（5 U.S.C. § 552(a)(4)(A)(v)）等の規定が設けられている。

\*4 情報自由法料金規則 Verordnung über die Gebühren und Auslagen nach dem Informationsfreiheitsgesetz (Informationsgebührenverordnung - IFGGebV), Anlage

\*5 *ibid.*, § 2

(出典) 各国の法規等；行政管理研究センター『諸外国における情報公開制度に関する調査研究報告書』2019. 総務省ウェブサイト <[https://www.soumu.go.jp/main\\_content/000628852.pdf](https://www.soumu.go.jp/main_content/000628852.pdf)>; 林隣介「フランス軍の公文書管理と情報公開—自衛隊の海外活動に係る日報との比較の視点から—」『レファレンス』844号, 2021.4, pp.106-107. <<https://doi.org/10.11501/11663993>>; 宇賀克也『情報公開法—アメリカの制度と運用—』日本評論社, 2004を基に筆者作成。

### (1) 実施要領

イギリスの情報公開法制は、2000年情報自由法<sup>(132)</sup>に基づき運用されている。内閣府大臣は、公的機関に対して、情報自由法の「実施要領（Freedom of Information Code of Practice）」<sup>(133)</sup>を発

<sup>(132)</sup> Freedom of Information Act 2000 c.36. 本節の日本語訳は、同上, pp.59-138; 調査及び立法考査局英米法研究会訳「2000年情報自由法（2000年法律第36号）」『外国の立法』216号, 2003.5, pp.26-65. <<https://dl.ndl.go.jp/pid/1000506>>; 八木保夫「イギリス情報公開法における義務履行確保システム—情報コミッショナーの職務を中心として—」『清和法学研究』23巻1号, 2018.9, pp.1-28を参考にした。なお、イギリスのうち、スコットランドの公共機関が保有する情報公開は、スコットランド独自の情報公開法（Freedom of Information (Scotland) Act 2002）によって運用されている。

<sup>(133)</sup> Cabinet Office, *Freedom of Information Code of Practice*, 2018. Gov.UK website <[https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/744071/CoP\\_FOI\\_Code\\_of\\_Practice\\_-\\_Minor\\_Amendments\\_20180926\\_.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/744071/CoP_FOI_Code_of_Practice_-_Minor_Amendments_20180926_.pdf)>

出ることとなっている（情報自由法第45条。以下、本節では特に断りのない限り、条名は情報自由法のことを指す。）。また、情報コミッショナー事務局（Information Commissioner's Office: ICO）<sup>(134)</sup>は、自らのウェブサイトで、情報公開に関する公的機関向けの詳細なガイドライン<sup>(135)</sup>を提供しており、実施要領においても当該サイトの内容を紹介している。

## (2) 手数料規定

情報開示請求を受けた公的機関は、請求者に対して書面による手数料の通知を送付し（第9条第1項）、開示請求者が手数料通知を受領した日から3月以内に手数料を支払わない限り、情報開示の請求に応じる義務を負わない（同条第2項）。また、「手数料は、内閣府大臣の定める規則に従い、公的機関が決定しなければならない。」（同条第3項）とされ、「2004年情報公開及びデータ保護（適正上限額及び手数料）規則」<sup>(136)</sup>（以下「手数料規則」という。）が定められている。

手数料の額は、請求者が希望する開示方法への対応、開示情報に含まれる文書の複製、情報送達のための郵送等にかかる費用等を考慮に入れて合理的に算定される額であって、①請求情報の存否に関する通知、②情報の開示に必要となる費用の総計を超えることができないとされている<sup>(137)</sup>。

情報自由法は、「公的機関は、情報の請求に応じる費用が相当な限度を超えると見積もるときは、第1条第1項に基づき請求に応じる義務を負わない。」（第12条第1項）と規定する。なお、見積額が「相当の程度」を超えるのみでは、第1条第1項(a)に従う義務（当該情報を保有しているか否かを書面で通知する義務）は免除されない（第12条第2項）。また、この「相当な限度」とは「そのような額としてあらかじめ定めることのできる額を意味し、異なる事案に関しては異なる額を定めることができる。」（同条第3項）と規定されている。この「相当な限度」とは、職員1人が1時間働くと25ポンド（3,975円）とした上で、同法別表1の第I部に掲げられた政府部局等については600ポンド（95,400円）（24時間）、それ以外の機関については450ポンド（71,550円）（18時間）を上限とするものである<sup>(138)</sup>。この計算に際しては、60営業日以内に行われた、同一人物又は同一グループによる同一又は類似の内容の複数の請求を考慮（合算）することができる<sup>(139)</sup>。

第12条第1項の要件に該当する開示請求の場合、公的機関は限度内の額に収めるために、開示請求者に提供可能な情報開示などの検討・助言を行うことになる<sup>(140)</sup>。なお、裁量的開示として、情報の探索等に係る人件費が同条の「相当な限度」を超える場合に、開示請求者に手数料を請求することができる（第13条）<sup>(141)</sup>。開示請求者がそのコストを負担するとした場合は、

<sup>(134)</sup> 情報に関する権利を擁護し、公開性を促進するため等の目的で設置された独立機関（国立国会図書館調査及び立法考査局編『英国の内閣執務提要』（調査資料2012-4）2013, p.131. <<https://doi.org/10.11501/8091534>>）。なお、情報コミッショナーは、個人データ保護機関の役割も担っている。

<sup>(135)</sup> “Freedom of information and Environmental Information Regulations.” ICO website <<https://ico.org.uk/for-organisations/guidance-index/freedom-of-information-and-environmental-information-regulations/>>

<sup>(136)</sup> The Freedom of Information and Data Protection (Appropriate Limit and Fees) Regulations 2004. (SI 2004/3244)

<sup>(137)</sup> 手数料規則 6; 八木 前掲注<sup>(132)</sup>, p.27 (注 37).

<sup>(138)</sup> 手数料規則 3, 4(4). ただし、拒絶審査のために要した時間等を含めることはできない（同 6(4)）。

<sup>(139)</sup> 手数料規則 5.

<sup>(140)</sup> 実施要領 6.9.

<sup>(141)</sup> 行政管理研究センター 前掲注<sup>(133)</sup>, pp.203-204; 田中嘉彦「英国における情報公開—2000年情報自由法の制定とその意義—」『外国の立法』216号, 2003.5, p.10. <<https://doi.org/10.11501/1000506>>

開示請求は認められる<sup>(142)</sup>。

### (3) 権利濫用禁止条項

情報自由法第 14 条は権利濫用禁止条項であり、開示請求が濫用に当たるとき（第 1 項）や、反復して行われる同一の又は実質的に同様の請求（第 2 項）に対して、公的機関はその請求に応じる義務を課されないことを規定している。なお、後者の「反復して行われる同一の又は実質的に同様の請求」は、「合理的な期間（a reasonable interval）が経過している場合」には適用できないが、この期間は明確なものではなく、個々の事情に応じて判断することとなる<sup>(143)</sup>。

### (4) 情報自由法実施要領による第 14 条の運用

実施要領は、公的機関に対して、濫用的な開示請求への対応の参考例等を紹介している。実施要領によれば、公的機関はまず情報自由法第 12 条の適用を検討し、それが困難な場合に同法第 14 条の適用を検討すべきとされている（7.14）。また、公的機関が「濫用的な請求」と判断する際の基準は、①公的機関とその職員への負担、②（開示請求者の）動機、③開示請求の価値又は目的、④公的機関とその職員への嫌がらせ（harassment）又は困らせ事（distress）の存否という 4 点の判断指針に基づくことが記載されている（7.5<sup>(144)</sup>）。さらに、同条が適用され得る具体的事例として、①開示請求者が何年にもわたって罵詈雑言や対立的な表現で大量の継続的なやり取りをしたとき、②長期にわたり、詳細かつ重複したやり取りを公的機関としており、③同一又は類似の内容の大量の開示請求を通じて、公的機関の活動や機能を意図的に妨害する「キャンペーン」が存在すると判断したとき、を挙げている（7.9）。

### (5) 適用状況

内閣府によると、2021 年は、情報自由法に基づき、5 万 1507 件の開示請求を受理し、そのうち処分の決定が可能とされたものは 3 万 7168 件であった。決定可能とされたもののうち、全部開示が 1 万 4775 件、部分開示が 6,625 件、全部不開示が 1 万 4055 件となっている。このほか、不開示となったもので、情報自由法第 12 条に基づく費用面を理由としたものが 5,511 件、同法第 14 条第 1 項に基づき「濫用的」という理由によるものが 742 件、同条第 2 項に基づき「繰り返しの請求」に当たるとしたものが 171 件あった<sup>(145)</sup>。

<sup>(142)</sup> ICO, “Fees that may be charged when the cost of compliance exceeds the appropriate limit,” version 2.2, 2015, p.3. <[https://ico.org.uk/media/1635/fees\\_cost\\_of\\_compliance\\_exceeds\\_appropriate\\_limit.pdf](https://ico.org.uk/media/1635/fees_cost_of_compliance_exceeds_appropriate_limit.pdf)>; 行政管理研究センター 前掲注(31), p.282.

<sup>(143)</sup> “The amount of time between requests.” ICO website <<https://ico.org.uk/for-organisations/guidance-index/freedom-of-information-and-environmental-information-regulations/dealing-with-repeat-requests/#theamountof>>

<sup>(144)</sup> 公的機関が、この 4 点の判断指針を踏まえ、それぞれ、①開示請求によって公的機関に課される負担は何か、②開示請求の背景に個人的な恨みがあるか、③開示請求者は、公的機関によって既に対処されている問題に対して、不当に情報開示に固執しているか、④開示請求に重大な目的や価値はあるか、といった点を自問することが濫用性の判断に有用であるとしている（実施要領 7.6）。

<sup>(145)</sup> 数値はいずれも、Cabinet Office, “Figure 4.1.1,” *Freedom of Information statistics: annual 2021 bulletin*, 2022. Gov. UK website <<https://www.gov.uk/government/statistics/freedom-of-information-statistics-annual-2021/freedom-of-information-statistics-annual-2021-bulletin>> に基づく。

## おわりに

情報公開制度を行政機関等への業務妨害など不当な意図に基づき利用する者はごくわずかであるが、その開示申請への対応業務が実務に占める割合は大きく、行政機関等の職員の負担は非常に大きなものとなるおそれがある。一方で、行き過ぎた権利濫用禁止法理の「濫用」があってはならず、その適用に当たって国民の疑念を生まないように、行政機関等は、できる限り客観的な解釈・運用基準を策定するとともに、開示請求者に対して十分に説明を行う必要がある。

情報公開制度が円滑に運用されるためには、行政機関等と開示請求者が緊密に意思疎通を図り、相互に協調することが不可欠である。この点、産官学が協同してオープンデータ化を進め、行政機関等のデータが広く共有されることは、民間の営利活動や行政監視活動に資するとともに、行政機関等による開示作業の負担軽減にもつながり得る。このような双方の互惠関係をもたらす運用が、今後、一層深化していくことが期待される。

(かりこみ てるあき)

別表1 開示目的との関係が争われた事案

判例	事案の概要	裁判所の判断(概要)	権利濫用
営利目的による請求が争われた事案			
①高松高判 平成19年8月31日 裁判所ウェブサイト	建築計画概要書の公開請求につき、営利目的で大量の情報公開請求が行われ、地方自治体の膨大な処理コスト等を理由に、開示請求を受けた地方自治体が権利の濫用と主張した事案	「開示請求の対象とされた行政文書が非公開とすることができかどうかについては、当該文書に記載された情報の内容に基づいて判断するという基本的な枠組みが採られており、その際に請求者と当該文書との関連性や請求者の利用目的について考慮することは予定されていない」とした上で、当該事務処理は地方自治体の「本来的業務に属するものであるから、事務負担が大であることをもって本件情報公開請求の権利濫用性を基礎付けることはできない」として権利濫用を否定した。	否定 (×)
②佐賀地判 平成19年10月5日 判例地方自治 307号10頁	建築物の新築届等の公開請求につき営利目的で全国的に反復継続して大量の情報公開請求を行ったことを理由に、開示請求を受けた地方自治体が権利の濫用と主張した事案	「本件条例には、(略)情報開示の請求の目的を制限する規定は設けられておらず、(略)営利目的でされることのみを理由に公開請求を行うことを禁止しているとは到底認め難い」とした上で「公開された文書を不当・違法に使用する意図」や「業務に著しい支障を来す」意図等、「情報公開請求権を濫用したと認めるに足りる特段の事情は認められ」ず、権利の濫用には当たらないとした。	否定 (×)
③さいたま地判 平成19年10月31日 裁判所ウェブサイト	住居表示台帳の公開請求につき、一括大量請求は、一業者が自己の利益確保のために利用するもので情報公開条例の目的に反するとして、開示請求を受けた地方自治体が権利濫用に当たると主張した事案	「本件公開条例に基づき公開請求においては、その理由や、請求対象文書の利用目的は問われないうえに解するのが相当である。(略) そうであれば、(略) 本件公開請求が権利の濫用に当たるとはできない」と判断した。	否定 (×)
裁判等の目的のための情報公開請求が争われた事案			
④山口地判 平成22年10月6日 LEX/DB インター ネット 25464144	情報開示請求において、開示請求者が別途入手した資料と照合するための情報開示請求を行ったとして、開示請求を受けた地方自治体が、情報公開条例に定める目的に反する開示請求であり、権利の濫用と主張した事案	情報開示請求では、「開示された文書をどのような目的のために利用するかどうかは原則として問わないのであり、再度の請求も実施機関の手続の混乱を図ることのみを目的とするなど本件条例に基づく情報開示請求の趣旨に反するような事情がない限り許されな	否定 (×)
⑤東京地判 平成22年4月28日 判例地方自治 349号17頁	情報公開請求において、別件の住民訴訟に役立てるために情報を収集する目的で情報公開請求を行ったとして、開示請求を受けた地方自治体が、本件情報公開条例の目的の範囲外にあり権利の濫用と主張した事案。なお、本件条例には権利濫用禁止・適正申請・適正使用に係る規定が置かれている。	公文書公開請求権の権利濫用の有無については判断していない。	判断せず
⑥東京高判 平成22年11月11日 判例地方自治 349号11頁	(⑤)の控訴審)	公文書の公開請求において、公開請求の対象となる公文書の「特定を手続要件とし(略)請求理由を手続要件としていない」理由は、条例の目的に照らせば「その請求理由を問わずに広く公開するという趣旨による」と解するのが相当である。したがって「別件住民訴訟における情報を収集する目的の下に」「本件各公開請求を行ったとしても、これをもって、同請求権の行使が権利の濫用に当たらないと判断した。	否定 (×)

(出典) 筆者作成。

別表2 開示対象文書の指定が包括的であることにつき争われた事案

判例	事案の概要	裁判所の判断（概要）	権利濫用 肯定（○） 否定（×）
<p>⑦横浜地判 平成14年10月23日 D1-Law.com 判例体系 (ID:28101463)</p>	<p>地方自治体の国庫補助金等に係る平成9、10、11年度の会計関係書類に対する開示請求につき、特定が不十分で、かつ、大量・膨大であるとして、開示請求者に補正を求めたが拒否されたこと等から地方自治体が開示請求を却下した。この決定に対して、開示請求者が取消しを求めた事案</p>	<p>○文書の「特定」の要件は満たしているというべきとした。 ○「権利濫用」禁止法理が本件開示請求に適用されるか検討するとした上で、「本件公開請求の対象となる文書が大量であること、(略)市側の事務量が膨大になること」、また地方自治体側から「対象文書に係る事業の種類を限定するとか、無作為抽出、年度限定等の方法により請求件数を絞る方法等」の提案がされたが「請求者が頑なに応じなかった点等の「事情に照らせば、(略)文書公開の請求権を濫用した」としてその全部の請求が許されないうべき」と判断した。</p>	<p>肯定（○）</p>
<p>⑧東京高判 平成15年3月26日 D1-Law.com 判例体系 (ID：28101464)</p>	<p>(⑦)の控訴審)</p>	<p>「情報公開請求権は、本件条例に基づき市民に対して付与された権利であるから、その権利の行使は、無制約のものでなく、あくまでも本件条例の趣旨、目的に則って正当に行われるべき」とし、その他原判決認定事実と併せ、権利濫用と判断した。</p>	<p>肯定（○）</p>
<p>⑨東京地判 平成15年10月31日 裁判所ウェブサイト</p>	<p>行政文書開示請求書には、行政文書の名称等として自動車検査証の記載事項等に係る「申請書一式すべて（全年度分）」等と記載されていたため、行政機関は請求者に対して補正を求め、請求者は対応したが、最終的に行政機関は特定不能等として不開示決定としたため、開示請求者がその取消しを求めた事案</p>	<p>○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、情報公開法が通常業務と並行的に順次開示手続を進行させていくための規定を置いていることに鑑み、「当該行政機関に労を尽くしてこれに応じることを求める趣旨と解するのが相当」とした。 ○行政機関が検索方法の工夫をしておらず、開示請求文書の限定について打診等する努力を行っていない点などを鑑み、権利を「濫用した」と認めるに足りる事情は認められない」と結論付けた。</p>	<p>否定（×）</p>
<p>⑩横浜地判 平成22年10月6日 判例地方自治 345号25頁</p>	<p>行政文書開示請求書には、行政文書の名称等として「平成13年度の(略)契約書類すべて」等と記載されたため、地方自治体が請求者に対して補正を再三求めたが拒否され、対象文書が段ボール約120箱に及ぶこと等に照らし「適正な権利の行使であるとは認められない」として開示請求を拒否する旨の決定をしたことにつき、請求者が取消しを求めた事案</p>	<p>権利濫用の判断は「慎重であることを要」するが、本件公開請求は、実施機関からの対象資料の再三の絞り込み依頼に対して正当な理由なく拒否したこと等の事情が認められ、かつ、原告が「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」と評価せざるをえない」として、権利の濫用に当たると判断した。</p>	<p>肯定（○）</p>
<p>⑪東京地判 平成23年5月26日 訟務月報58巻 12号4131頁</p>	<p>一般会計証明書類の開示請求3件を行った際「平成11年度総理府一般会計証明書類 警察関係全て（既に請求済みの分を除く）」等と記載されていたため、行政機関が請求者に対して補正を求めたが応じなかった。行政機関が、文書特定が不十分で、対象文書が膨大かつ行政機関の本来の業務に支障を及ぼし、その態様は開示請求権本来の目的を逸脱するものであって、権利の濫用に当たるとして不開示決定をしたため、請求者が取消しを求めた事案</p>	<p>○「対象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」が、「それにも限界はあり(略)当該行政機関に著しい負担を生じさせるときなど例外的な場合には、当該開示請求を権利濫用として不開示とすることができ」。 ○本件開示請求は、「対象文書の量が余りに膨大」(開示請求の対象文書数が3件それぞれ210万5955枚、213万4437枚、228万9201枚)であり、処分行政庁の「通常業務に著しい支障を生じさせるものである上(略)、第一次的にはその対象文書の廃棄を阻止するという情報公開法の趣旨・目的に沿わないことを目的とするものである」また、「事業の種類等によって対象文書を限定するなどの迅速・合理的な開示請求の方法によることを拒否されたものであるから(略)、もはや情報公開法が予定する開示請求とはいえ、不開示請求権の濫用に当たると判断した。」</p>	<p>肯定（○）</p>

判例	事案の概要	裁判所の判断（概要）	権利濫用 肯定（○）
⑫東京高判 平成23年7月20日 判例地方自治 354号9頁	(⑩)の控訴審	「念のために権利濫用の主張について判断するに、この点に関する当裁判所の判断は」一部の記載を修正したほかは、原判決記載のとおりであるとした。	肯定（○）
⑬東京高判 平成23年11月30日 訟務月報58巻 12号4115頁	(⑪)の控訴審	情報公開法は、「大量の文書の開示請求に対応するため、無制約な人員配置等の態勢整備をすることを行政機関に義務付けているとは解し得ない」として権利濫用に当たると判断した。	肯定（○）

(出典) 筆者作成。

**別表3 開示請求行為の態様が権利濫用的であるかが争われた事案**

判例	事案の概要	裁判所の判断（概要）	権利濫用 否定（×）
⑭仙台地判 平成21年1月29日 裁判所ウェブサイト	情報公開請求を受けた後、地方自治体が所定の期間経過後も公開決定等を行わず、開示請求を不受理としたことにつき、当該地方自治体の情報公開条例には許容されていない不利益措置であり、かつ、この請求が権利の濫用にも当たらず、国家賠償法上違法であるとして、請求者が地方自治体に対する慰謝料などの請求を求めた事案	○条例に根拠条項なく、一旦受理された開示請求を不受理にすることは、「本件公開請求が権利の濫用に当たるといふならば、実体的な公開請求権を欠く公開請求として不開示決定をなせば足りる。」「公開請求者としては、不服申立の機会が奪われるという意味において、極めて大きな不利益を被ることになり、「本条例上、いかなる場合であっても（略）許容されていないと解するのが相当である」。 ○また、地方自治体側の主張事実を前提として、請求が著しく大量であっても所定の特例延長規定を活用すればよく、当該「規定の適用すら考えられない程度の事情が（略）存在したとは認め難く、「本件公開請求が権利濫用に該当するとは認め難い」とした。	肯定（×）
⑮名古屋地判 平成25年3月28日 判例地方自治 388号41頁	教育委員会等に大量の公文書開示請求を行い、教育委員会等が権利の濫用等を理由に不開示決定処分をしたところ、当該処分の取消しを求めたもの。請求者は数年間にわたり大量の情報公開及び個人情報情報の開示請求を行っており、開示請求の取下げの条件として、自らを特別支援教育連携協議会の委員とすることや、女性管理職に対して求めるポーズでの写真撮影を要求する等してきた事案	○「膨大な数の開示請求が1人の開示請求者によって行われるということ自体（略）条 例が想定している開示請求とはおおよそかけ離れた利用形態である」。 ○①請求者は自らの要求を受け入れられると開示請求を取り下げていること、②開示決定がされても、開示された行政文書を実際にはほとんど閲覧しなかつたこと等から「真 に行政文書を閲覧する目的で開示請求を行っていたわけではないといわざるを得ず、 ③地方自治体の補正依頼を合理的な理由もなく拒否したこと等の諸事情に照らし「本 件各開示請求は（略）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」と判断した。	肯定（○）
⑯名古屋高判 平成25年10月30日 判例地方自治 388号36頁	(⑮)の控訴審	⑮の事実認定及び判断は相当であるとした。	肯定（○）

判例	事案の概要	裁判所の判断 (概要)	権利濫用 肯定 (○) 否定 (×)
⑰大阪地判 平成28年6月15日 判例時報 2324号84頁	情報公開請求が多数回にわたって濫用的な態様で行われたり、不当な要求が繰り返されたため、地方自治体が、地方自治体の平穩に業務を遂行する権利を侵害しており、今後同行為が繰り返されるおそれがあるとして、同権利に基づき損害賠償等を開示請求者止め及び不法行為に基づき損害賠償等を請求した事案	本件情報公開請求の中には、職員に対し、開示請求で得た情報を基に侮蔑するような発言を行ったり、電話での対応や面談を要求して回答を強要したり、大声を出したり、罵声を浴びせたりする行為が認められ、「その頻度や態様等に照らすと、正当な権利行使として認められる限度を超えるものであって、原告の資産の本来予定された利用を著しく害し、かつ、その業務に従事する者に受忍限度を超える困惑・不快を与え、その業務に及ぼす支障の程度が著しいもので、今後、このような行為が繰り返される蓋然性が高い」ということができるとして、行為の差止め請求を認めた。	肯定 (○)
⑱千葉地判 平成29年10月13日 D1-Law.com 判例体系 (ID:28262683)	教育委員会に対し開示請求を行ったところ、本件開示請求が「特定の指定管理者女性職員に向けられた(略)特異な感情の表出ないしは」開示請求者「に對する同職員の応対ぶりに異常に反応しての不正常なもの」であり、「権利濫用に及ぶ請求」として却下された。これに對して、開示請求者とその取消しを求めた事案	「ほとんどの行政文書開示請求について開示又は部分開示がされており、およそ無意味な行政文書開示請求を繰り返している」ともいえない点や、これまで開示請求者が利用者として積極的に意見を発信した等の「事実関係に照らすと、本件行政文書開示請求が」特定職員「に對する特異な感情の表出ないし」特定職員「の対応に異常に反応してされたクレーム・ストーカー行為であると認めるとはいい難く、「いまだ本件開示請求が権利の濫用に当たると評価するには足りない」とした。	否定 (×)
⑲東京高判 平成30年5月16日 D1-Law.com 判例体系 (ID:28262684)	(⑱)の控訴審)	「他人の生命身体を脅かす目的等、情報公開制度の趣旨(1条)を没却するものであることが明らか開示請求については、権利の濫用として許されないといふべきである。」とした上で、⑱と同様に本件開示請求が権利濫用に当たるとはいえないとした。	否定 (×)

(出典) 筆者作成。

#### 別表4 開示請求が反復継続したことにつき争われた事案

判例	事案の概要	裁判所の判断 (概要)	権利濫用 肯定 (○) 否定 (×)
⑳東京地判 平成16年10月22日 判例地方自治 276号80頁	技術専門校の生徒日誌に関する開示請求について、本案前の抗弁として、開示請求を受けた地方自治体 が、同一人が同一文書について再度開示請求をすることは権利濫用と主張した事案	「本件条例は、当該請求者が過去に同一文書について開示を受けた事実がある場合であっても、権利の濫用に当たるとの特段の事情が認められ」ない限りは、「原則として、同一人が同一文書について、本件条例に基づいて再度開示請求をすることは許されないとする仕組みを採って」おらず、権利濫用には当たらないと判断した。	否定 (×)

(出典) 筆者作成。