

答 申

第 1 審査会の結論

鹿児島市長（以下「実施機関」という。）が、令和 2 年 1 月 1 4 日付けで審査請求人が行った開示請求（以下「本件開示請求」という。）に対し、「鹿児島市行政手続条例第 2 条第 1 項第 5 号及び第 9 号に記載のある申請、届出はもちろんのこと、鹿児島市が職務上取得したものの全てのうち、（株）ゼンリンの地図を使用したもの全て（写しを含む）」を記載した公文書について、本件開示請求は適正な請求であるとは認められないことを理由に不開示とした決定は、妥当である。

第 2 請求対象文書及び決定の内容

1 請求のあった公文書（以下「本件対象公文書」という。）の内容

「鹿児島市行政手続条例第 2 条第 1 項第 5 号及び第 9 号に記載のある申請、届出はもちろんのこと、鹿児島市が職務上取得したものの全てのうち、（株）ゼンリンの地図を使用したもの全て（写しを含む）」を記載した公文書

2 決定の内容

公文書の開示請求権は、鹿児島市情報公開条例（平成 1 3 年条例第 1 4 号。以下「条例」という。）により定められた手続上の権利であり、請求しようとする者は条例第 4 条に基づき適正な請求に努めなければならないところ、本件開示請求の対象公文書に該当する可能性がある公文書（約 8 0 種類、約 1 7 万件）が大量に及ぶため対象文書の範囲を絞り込むよう補正を求めたにもかかわらずこれがなされなかった。本件請求に係る開示を実施することとなると、本市の業務に著しい支障を生じさせることとなることから、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、本件開示請求は適正な請求であるとは認められないことを理由とする不開示決定

第 3 審査請求の趣旨及び理由

1 総論第 5 2 2 - 4 号公文書不開示決定通知書の取消しを求め、情報開示を求める。

- (1) 日本国憲法の趣旨に基づく、知る権利の侵害
- (2) 条例第 1 条の目的に反する。
- (3) 条例第 7 条の除外規定にあてはまらない。

2 条例第 1 条により、情報開示をすることが前提であることが明らかである。また、審査請求人は、本件開示請求の通りの開示を求めており、勝手に特定しようとしたのは鹿児島市の方である。

本件開示請求に当たり、条例第 2 条第 2 項の除外規定には当たらないことは明らかである。

条例第 7 条により、不開示情報を除いて、開示することが大原則であることは明らかであり、かつ、本件開示請求において、不開示情報にも該当しないことも明らかである。

条例第 1 2 条第 2 項及び条例第 1 3 条により、著しく大量であっても、開示決定を出さ

なければならないことは明らかである。

また、処分庁は、「本件開示請求に係る開示を実施することとなると、該当する公文書の検索、特定、不開示情報の有無の確認、不開示情報の黒塗り、開示の実施等の一連の作業に仮に1件あたり30分かかるとし、担当者1人が専らこの作業に従事することとすると、約30年かかることが推計される。とすると、本件開示請求は本市の業務に著しい支障を生じさせる」と主張しているが、根拠が不明確です。1件当たり5分であれば、約6年となり、担当者が10人であれば、3年となり、合わせると半年で出来るということも十分考えられる。

根拠なき主張、あるいは、法的根拠を無視する主張は、鹿児島市全体に見られ、審査請求人を苦しめていることは、次に記載していることで明らかである（甲1号証から16号証まで）。

審査請求人が本件情報開示の通りの開示を求めたことに対して、処分庁の不開示決定は明らかな法令違反があり、かつ、根拠を示さない例を挙げてきているので、本件審査請求につき認容すべきものである。

第4 審査請求に対する実施機関の説明要旨

条例第4条は、「公文書の開示を請求しようとする者は、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。」と公文書の開示を請求しようとする者の責務を規定している。

本件開示請求は、当初「行政手続その他に添付する位置を示す書類すべてのうち、（株）ゼンリンが発行しているものを使用したもの全て（写しを含む）」の開示を求めるものであったが、公文書開示請求書の記載内容について不明な点があり、開示請求に係る公文書を特定することができないので、条例第6条第2項の規定に基づき補正を求めた（乙1号証）。

これに対し審査請求人から一部の補正（乙2号証）があったものの、それでもなお該当の可能性のある公文書が約80種類、約17万件に及ぶため、該当する公文書に係る期間、分野、部署の特定のほか、同種の公文書については、例えば直近のものを各1例お示しすることでよいか、再度の補正を求めた（乙3号証）ところ、審査請求人はこれに応じなかった（乙4号証）。

本件開示請求に係る開示を実施することとなると、該当する公文書の検索、特定、不開示情報の有無の確認、不開示情報の黒塗り、開示の実施等の一連の作業に仮に1件あたり30分かかるとし、担当者1人が専らこの作業に従事することとすると、約30年かかることが推計される。とすると、本件開示請求は本市の業務に著しい支障を生じさせることとなることから、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、適正な請求であるとは認められない。

以上のことから、本件処分は妥当である。

第5 審査会の判断等

1 調査審議の経過

鹿児島市情報公開・個人情報保護審査会（以下「審査会」という。）の調査審議の経過

は、別紙のとおりである。

2 審査会の判断

(1) 対象公文書の特定の可否について

開示請求の対象公文書が特定されているといえるためには、当該公文書が他の文書と識別可能な程度に明らかにされていることを要し、かつそれをもって足りるものと解される（横浜地裁平成22年10月6日判決同旨）。

本件では、公文書の種類（約80種類）を特定し、直近1年間の文書量と保存期間から本件請求の対象公文書に該当する可能性がある公文書が約17万件あることが推計できることから、公文書の多寡を考慮しなければ、約17万件の個々の公文書を確認することにより、他の文書と識別することは可能であり、対象公文書の特定ができないということはいえない。

(2) 権利の濫用の該当性について

ア 公文書の開示を請求する権利と適正な請求について

条例第1条は、「この条例は、地方自治の本旨にのっとり、市民の知る権利を尊重し、公文書の開示を請求する権利を明らかにすること等により、市民の市政に対する理解と信頼を一層深めるとともに、市の有するその諸活動を市民に説明する責務が全うされるようにし、もって市民参加による公正で開かれた市政の推進に資することを目的とする。」と規定して、公文書開示請求が市民の権利であることを明らかにする一方、条例第4条は、「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者は、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。」と規定している。このように、条例が公文書開示請求を市民の権利であることを明らかにするとともに、開示請求者に対しても、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、条例による情報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開示請求を行うことを許さないところであると解される。条例には、開示請求が権利の濫用に当たる場合にこれを拒否し得る旨の明文の規定は置かれていないものの、公文書の開示請求について、権利の濫用が許容されない旨の一般法理の適用を否定すべき理由は見当たらないから、実施機関は、当該開示請求が権利の濫用に当たる場合には、不開示決定をすることができるものと解される。

もっとも、条例が、実施機関に対し、条例の解釈及び運用に当たっては、公文書の開示を請求する権利を十分に尊重することを要請していること（第3条前段）に照らすと、当該開示請求が権利の濫用に当たるとの判断は慎重に行うことが必要である。

イ 適正な請求か否か

本件審査請求は、本件開示請求に対し、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、適正な請求であるとは認められないとする、いわゆる権利の濫用を理由に不開示とした決定の取消しを求めるものであるところ、権利の濫用として不開示が許される場合とは、対象文書が余りに大量であるため、開示請求を受けた実施機関が、開示決定に至るまでの事務を行うことにより当該実施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、当該実施機関に著しい負担を生じさせるときなど、情報公開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ような例外的な場合に不開示とすることができるものと解される。

これを本件開示請求についてみると、対象公文書に該当する可能性がある公文書が推計約17万件と余りに膨大であり、約17万件全てについて株式会社ゼンリンの地図が添付されているかを確認し、対象公文書の特定を行い、当該対象公文書について不開示情報の該当性等を慎重に検討し、不開示とすべき情報について個別にマスキング作業を実施し、決裁手続後、開示等決定通知を送付し、開示実施場所へ対象公文書を搬入し、審査請求人による閲覧時に立ち会うことなどが必要であり、その事務量（労力・所要時間）は極めて膨大であるといわざるを得ないから、実施機関がこれらの事務処理を行うことにより、当該実施機関の通常業務に長期にわたって著しい支障を生じさせるものというべきである。

また、審査請求人が専ら実施機関の通常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行ったかどうかは明らかではないものの、審査請求人は、対象公文書全ての開示を求める必要性やその合理的理由について何ら説明をなし得ていない。

そして、実施機関が二度にわたり補正の求めを行い、該当の可能性がある公文書が約17万件に及ぶことから対象公文書の範囲の絞り込みを行うよう協力を要請したにもかかわらず、これに応じなかった。審査請求人が真に開示請求を行う意思をもってこれを行ったのであれば、約17万件に及ぶ公文書の中からその目的に応じ公文書の種類等によって対象公文書を限定するなど、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た（乙1号証から4号証まで）ことなどを併せれば、本件開示請求は、もはや情報公開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といわざるを得ない。

なお、審査請求人は、条例第1条により情報開示をすることが前提であること、条例第2条第2項の除外規定には当たらないこと、条例第7条により不開示情報を除いて開示することが大原則であることは明らかであり、かつ、本件開示請求において不開示情報にも該当しないことも明らかである旨主張する。

しかしながら、前述のとおり、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、当該開示請求が権利の濫用に当たる場合には、不開示決定をすることができるものと解され、本件開示請求はこれに該当し、当該不開示決定が条例第1条その他審査請求人が掲げる規定に違反するものではない。

また、審査請求人は、条例第12条第2項及び第13条により、対象公文書が著しく大量であっても、開示決定を出さなければならないことは明らかであり、開示の実施等の一連の作業が1件当たり5分であれば、約6年となり、担当者が10人であれば、3年となり、合わせると半年でできる旨主張する。

しかしながら、実施機関が数多くの多様な行政事務を担うなかで、情報公開事務に充てることができる人員には自ずから一定の制約があることに鑑みると、開示請求に

は自ずから量的な制限があるというべきであり、このような制限は、開示請求手続のいわば内在的な制約として条例上存在するものであり、この理は、権利の濫用の該当性において妥当するものである。本件においては、対象公文書に該当する可能性がある公文書約 17 万件全ての開示手続に時間がかかるのみならず、開示手続に係る関係課が開示の実施場所に対象公文書を持参し、開示の実施を行い、それぞれの開示の実施において、約 17 万件の対象公文書の該当ページを全て審査請求人が閲覧するには、極めて長時間を要し、現実的には極めて困難であると推察される。

よって、審査会としては、本件開示請求は、情報公開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り、権利の濫用に該当すると判断する。

(4) 結論

以上のことから、「第 1 審査会の結論」のとおり判断する。

審査会の経過

年月日	調査審議の経過
令和2年5月14日	実施機関からの諮問を受けた。
令和2年6月8日 (第1回審査会)	諮問の審議を行った。
令和2年7月20日 (第2回審査会)	答申案の審議を行った。