



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）

中川，丈久

(Citation)

季報情報公開個人情報保護, 55:15-19

(Issue Date)

2014-12

(Resource Type)

journal article

(Version)

Version of Record

(URL)

<https://hdl.handle.net/20.500.14094/90006304>



Ⅳ 報告 情報公開・個人情報 開示制度における権利濫用に ついて

中川 丈久 氏

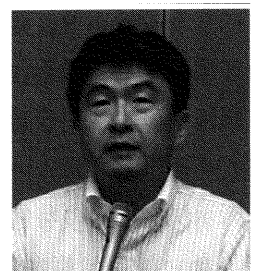
(内閣府情報公開・個人情報保護審査会委員)

1 開示請求権の濫用に関する動き

国の情報公開審査会として、はじめて権利濫用を理由とする不開示決定を支持する答申がでた。私は兵庫県の情報公開審査会の委員でもあるが、そこでも、このような案件があり、方針を決めようということになった。そこで、大量請求、不当請求の取扱い方の基準を作ったことがある。こういったことについて、どのように整理して考えればよいのかをお話したい。

開示請求権の濫用に関する動きについての裁判例としては、横浜市の情報公開請求の事案について横浜地判平成14年10月23日判例地方自治246号113頁がある。これは、大量請求を認めないという横浜市の決定を支持した裁判例である。東京高裁はこの判決を支持し、最高裁は上告を受理しなかった。答申例としては、内閣府情報公開・個人情報保護審査会の答申（平成26年3月17日（平成25年度（行個）答申第120号））がある。この答申は、個人情報保護法に基づく本人開示請求について、不当な請求として認めなかった不開示決定を支持したものである。さらに、東京都の個人情報保護審査会の答申の例がある。また、いくつかの地方公共団体で、権利濫用請求の取扱指針を作った例がある。

裁判例も含め、不当、あるいは権利濫用に当たるような開示請求に対しては、拒否してよいという結論は一般的になりつつある。そこで、どのような場合に開示を拒否することを認めるか、あるいはどのような理屈で権利濫用を認



◆ 中川 丈久 氏

めるのかということを整理したい。

2 問題となる請求のタイプ

問題となる請求のタイプを5つに分けてみたい。①大量請求。国や地方公共団体で頭を悩ませている問題である。文書の特定はできるが、とにかく数が多いというものでもある。②不閲覧のおそれが高い請求。開示請求をして開示決定をしても、閲覧にこず、また次の請求をするというもの。これは、しばしば大量請求である。③不当利用のおそれが高い請求。開示請求で得た情報を、変形させたり、他の情報と結合させたりすることによって違った情報にしてしまう。そして、これを職員の個人攻撃の材料として用いた履歴のある者が、また開示請求をして同じことをするおそれがある場合。④繰り返し請求。過去に自分がしたのと同じ開示請求を繰り返す。個人情報保護法、個人情報保護条例に基づく自己情報開示請求で行われることが多い。⑤漠然請求。何を開示してほしいのか解らず、特定しにくい。「〇〇制度について反省し検討したことがわかる情報」というふうに請求がなされる。このような請求に対する考え方を以下で検討する。

3 考え方

(1) 既存の方法の限界

まず、既存の方法で処理できないかを考えてみよう。大量請求については、開示決定期限の特例を使うことが考えられる。開示決定期限の特例とは、事務処理上の困難その他正当な理由があるときに、所定の開示決定期限を延長することができるというものであり、例えば行政機関情報公開法10条2項に規定がある。しかし、この特例を使っても間に合わず、他の請求処理や他の業務に支障が出てくるほど大量ということがある。そのような、開示決定期限の特例ではうまく対応することができない場合に権利濫用で対応することにな

る。

漠然請求など、開示請求内容の特定が不十分である場合、申請者とやりとりをして特定するように努力することは当然である。多くの場合、開示請求をする人は行政の文書システムなどわからないので、最初は漠然とした請求をしてくる。それ自体は当然のことであって、このようなものを直ちに不特定として処理してしまうのは、行政の側に問題がある。文書の特定ができるように窓口で対応しなければならない。しかし、窓口で対応しようにも、請求人と連絡がつかないなどということがある。その場合には、行政としては対応することができず、どうしても埒があかなければ、権利濫用で処理するほかない。しかし、権利濫用という不開示決定事由を定める法律や条例はほとんど存在しない。権利濫用という不文の一般法理を使うことになる。

(2) 権利濫用とは何か

権利濫用は、民法1条3項に規定がある。外形的には法律上の権利が行使されているが、それを認めるべきではない特段の事情がある場合に権利の濫用になる。特段の事情とは何かといえば、第1に、他人に損害を与える目的とする権利の行使である。第2に、(第1の要素はなくとも)権利行使によって権利者に得られる利益と、相手方に与える不利益や社会的不利益を考慮して、後者ははるかに大きい場合である。社会的不利益というのは、開示請求の場合は行政の側の不利益である。行政の本来業務が遅延し、その結果、他の住民に迷惑がかかる場合などが、特段の事情に当たることになる。なお、民法の領域で権利濫用の著名な例として、宇奈月温泉事件(大判昭和10年10月5日民集14巻1962頁)がある。この判決は、嫌がらせの目的で行う権利の行使を権利の濫用とした。

(3) 権利濫用の法理をヒントにした処理方法

第一に、害悪を与える目的が判明した場合である。普通は、権利の行使にどのような目的や動機があるかということは、法的には関係がない。し

かし、害悪を与える目的があるような場合には例外的に権利濫用として権利の行使が認められないことがある。第二に、権利の行使による悪影響が大きすぎる場合である。これを当てはめるとどうなるか。

i) 重大な支障

情報公開制度や自己情報開示請求制度の目的には一応合致しているが、その目的実現をはるかに上回る重大な支障が生じることを立証できる場合。この場合には権利濫用として不開示決定をすることができそうである。例えば大量請求。大量請求であっても、行政が何をしているのかを知るという目的で行うのであれば、情報公開制度や自己情報開示請求の目的には合致している。しかしその反面で、業務に支障が出るという副作用がある。その副作用があるということをどのように立証するのがポイントである。1つの文書をコピーして開示することができるかどうかを検討する。その検討にどの程度の時間がかかるかを、いままで行ってきた作業から平均値を出して計算する。その計算に基づいて、1人の職員で処理するのに何年かかるかというふうにして行政の支障を立証する。

ii) 目的の不合致

情報公開制度の目的（知る権利・説明責任の実現）や、自己情報開示制度の目的（プライバシー侵害の予防）と関係ない請求であることが立証できる場合。一般に、目的と関係があるかないかだけだと弱いですが、ただ単に関係がないというだけではなく、悪い意図が認定できる事情がある場合には、権利濫用で対応することができる。繰り返し請求の場合はどうか。個人情報保護法に基づく自己情報開示請求の場合、一度請求をして開示をしてもらえれば目的を達成しているはずである。にもかかわらず、繰り返し請求するということは他の目的があるのではないかの推認が働く。実例として、複写目的という他の目的で

請求していることが認定された事例があった。自己情報開示請求であれば、繰り返しの請求であることが認定しやすい。しかし、情報公開請求の場合に、同じ請求を複数の人が行い、よく調べてみるとインターネットでの呼びかけに応じて多くの人が同じ文書を請求するという事態が考えられないではない。その場合には、繰り返しの請求であることを認定することが難しい。このように、繰り返し請求として権利濫用で対応することにも限界がある。

iii) 不当利用のおそれ

不当利用のおそれが高い請求。不当利用ということは、本来の知る権利、説明責任の実現、プライバシー侵害の予防という目的とは違う目的で、他人に害悪を及ぼす目的である。また不閲覧の場合、閲覧しないということは情報公開制度や自己情報開示制度の目的とは違う目的で請求しているということが推察される。なぜ閲覧しないのに請求するかというと、職員を困らせるためなど正直に言ってくれば不当な目的を認定しやすい。しかし、どのような目的であるかということを請求人が言ってくれないと難しい。

iv) 裁判例等の解説

以上の整理に基づいて、従来の対応について説明する。上述の横浜地裁判決では、平成9、10、11年度国庫補助金を受け入れた事業の経費の使途が明らかになる書類等の請求である。きわめて膨大な量の書類であることがわかる。これに対して横浜市は、「請求対象文書は、特定した公文書の範囲が広すぎ、かつ、大量・膨大であることから、公文書公開請求の記載内容では公文書を特定することが困難」とした。横浜市は「特定することが困難」とするが、特定はできるはずである。不開示の理由は、むしろ、あまりに大量であるというところにあると考えられる。実際、横浜地裁は、「本件公開請求の対象となる文書

が大量であること」、「市側の事務量が膨大になること」、「延長しても相当長期にわたる場合の対応方法については本件条例は規定上は想定していないと解されること」を掲げる。すなわち、本件の事務処理には開示決定期限の特例が想定している以上の時間の延長を必要とすることから、そのような大量請求は条例がそもそも想定しておらず、そのような請求権は存在しないということで、不開示決定は適法であると判断した。

次に、答申例について。内閣府情報公開・個人情報保護審査会の答申である。これは、審査請求人が約2500枚の情報を6回にわたって同じ保有個人情報の開示請求を繰り返したというものである。大量請求というよりは、不当目的が前面に出ている。答申によれば、「開示請求書の記載、実際に本件対象個人情報が他の請求等に使用されていた事実等を踏まえると、本件開示請求は、保有個人情報を他の請求等に利用するために、処分庁にその複写をさせることが目的」である。そして、「少なくとも一度は開示を受けており……その用途も他の請求等に利用することにあると窺われる」。一度は開示を受けているのだから、それで目的を達成しているはずだということである。

次に東京都個人情報保護審査会の答申である。大量請求を繰り返し行い、閲覧を行わないものが多く存在していた事案である。不当目的を認定して権利の濫用としたものである。

兵庫県の指針 (<https://web.pref.hyogo.lg.jp/pa14/documents/kenriranyou.pdf>) について。指針は、権利濫用請求の基準要件として、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」と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」を分ける。①の判断要素として、「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」ということを基準にした。②は、実際の請求例として、正当な理由なく閲覧をしない、公開日時、場所の指定を遵守しない等の行為を繰り返し行った者から請求があり、「職員を残業させるために請求する」という発言があった。

(4) 予防措置の必要性

これまでは、開示請求がきたらどう対応するかということをお話した。以下では、予防措置をとることができないかという観点からのお話をする。

まず、繰り返し請求については、再実施であるということで、2回目以降の請求についてはコピー代や手数料を取ることにする。一度無料で提供すればそれで目的が達成すると考えればよい。

それから、不当利用のおそれがある場合で、そのおそれが立証できないので開示を行った。そこで現実には職員、国、地方公共団体の名誉や信用を毀損する不当利用があれば、損害賠償請求をする。国や地方公共団体の損害であっても、住民に対するサービスの低下につながるので、多くの住民は支持してくれるのではないと思われる。最終的な手段としてこのようなことも考えられるのではないか。

4 留意すべき点

窓口でのやりとりが最も重要である。ここでもめると、感情的なもつれも出てきて、問題が発生することになる。窓口対応で、相手方となる住民が何をよくわかっていないのかを理解せずに同じ言葉を繰り返して話すと、住民の側も怒ってしまう。相手方となる住民が何をわかっていないのか

を理解して説明していくことが重要である。