

横浜市の保有する情報の公開に関する条例に定める 権利濫用禁止規定の運用基準（案）に関する意見公募の結果について

1 趣旨

「横浜市の保有する情報の公開に関する条例」に追加した権利濫用禁止規定を公正、公平に運用するための運用基準（案）について、「横浜市規則等に係る意見公募手続実施要綱」に基づき意見公募を行いましたので、結果を報告します。


2 意見公募のスケジュール等

意見公募期間	平成22年3月19日（金）から4月19日（月）まで
公表方法	運用基準（案）、意見提出書などを、市ホームページに掲載するとともに、各区役所広報相談係、各地区センター及び市民情報センターに備え置きました。
意見提出方法	郵送、FAX、電子メールなどにより受付
意見提出数	2件

3 ご意見の概要と本市の対応方針・考え方

ご意見の概要	本市の対応方針・考え方
<p><u>開示請求権の濫用に当たる要件として「実施機関の業務執行に著しい支障を生じさせる」ことと「請求者の害意」をあげるが、どちらもきわめてあいまいな概念である。</u></p> <p>具体的事例に基づき説明しなければ、市民は判断しかねる。</p>	<p>濫用に該当するか否かについては、個別の事案ごとに請求者の言動、請求の内容、方法等、当該請求による実施機関の業務遂行の停滞等の要素を総合的に勘案し、判断します。</p> <p>判断の基準が抽象的で明確さに欠けることがないように、具体的な事例に基づき<u>三つの類型を定めて、権利濫用の判断要素となる行為の具体例を提示しています。</u></p> <p>なお、運用基準についてはこれまでの対応における具体的な事例に基づき定めておりますので、ご判断していただけるものと考えております。</p>
<p><u>濫用と認定して請求を拒否する前に、請求者に対して、当該開示請求が濫用と疑われる状況にあることを示した上で、第三者的立場の者に対して言い分を述べる機会を与えるべきである。</u></p>	<p><u>権利濫用を理由とする拒否処分は、請求を受けた実施機関の責任において、様々な要素を総合的に勘案し、公正に決定すべきであると考えており、事前に判断を行う第三者機関の設置は考えていません。</u></p> <p>なお、実施機関が権利濫用に該当するとして非開示決定をした場合には、遅滞なく、横浜市情報公開・個人情報保護審査会に報告するものとしています。</p>

ご意見の概要	本市の対応方針・考え方
<p><u>大量の請求だということのみで拒否できないことを市職員に周知徹底すべきである。</u></p>	<p><u>大量の文書が開示請求の対象となっている場合には、大量であることのみを理由として請求を拒否すること、又は拒否する可能性がある旨を請求者に示唆することを行うのではなく、これまでと同様に開示決定等の期間の延長を行うことにより対応していきます。</u></p>
<p>安易に開示請求を拒否するような運用を慎むべきは当然であり、<u>より問題なのは、拒否する以前に、拒否することをちらつかせて請求範囲の制限や取り下げを求めることである。</u></p>	<p>開示請求者に権利濫用に当たる可能性を示唆することで、開示請求者の正当な権利行使を妨げるようなことが起こらないよう、<u>判断基準についての説明会や研修等を実施機関に対して行い、周知徹底していきます。</u></p>

 公表した案のとおり運用基準といたします。

4 今後のスケジュール（予定）

- 5月17日 記者発表（意見公募の結果について）
- 5月24日～ 意見公募結果の公示
本市ホームページへ掲載します。
※各区役所広報相談係、各地区センター及び市民情報センターでも結果の概要を入手することができます（6月22日まで）。
- 5月下旬～6月下旬 各区局対象の説明会、研修（運用基準について）
- 7月 広報よこはま7月号に掲載
- 8月1日 改正条例の施行

(案)

《参 考 1》
意見公募結果概要

「横浜市の保有する情報の公開に関する条例に定める権利濫用禁止規定の運用基準（案）に関する意見公募について」に対して寄せられたご意見について

「横浜市の保有する情報の公開に関する条例に定める権利濫用禁止規定の運用基準（案）に関する意見公募について」、平成 22 年 3 月 19 日から 4 月 19 日まで意見募集したところ、計 2 件のご意見をいただきました。

お寄せいただいたご意見を内容ごとに分類、整理させていただき、ご意見の概要と、それに対する本市の対応方針・考え方について、別紙にとりまとめましたので、公表いたします。なお、とりまとめの都合上、いただいたご意見のうち、意見公募の対象となる事項について対応方針・考え方を示しております。

ご意見をお寄せいただきました方々のご協力に厚く御礼申し上げます。

なお、公表した案のとおり運用基準といたしますことを併せて報告いたします。

「横浜市の保有する情報の公開に関する条例に定める権利濫用禁止規定の運用基準(案)に寄せられたご意見に対する本市の対応方針・考え方

	ご意見の概要	ご意見に対する本市の対応方針・考え方
<p>運用基準全般について</p>	<p>権利の濫用についての判断が恣意的になり、拒否基準が抽象的で明確さが欠如する。行政情報は、市民の貴重な財産としての権利であり、行政が不適正な開示請求として一方的に判断することは市民の権利を閉塞することになる。具体的事例に基づき説明しなければ、市民は判断しかねる。</p>	<p>判断の基準が抽象的で明確さに欠けることがないように、具体的な事例に基づき三つの類型を定めて、権利濫用の判断要素となる行為の具体例を提示しております。 また、行政文書の開示を請求する権利の濫用に当たる請求があったと認める場合であっても、まずは請求者に対して情報公開制度の趣旨及び業務遂行上の支障を説明し、理解、協力を求めるものとし、その上でなお、請求者から理解、協力が得られない場合において適用することとしております。 なお、運用基準についてはこれまでの対応における具体的な事例に基づき定めておりますので、ご判断していただけるものと考えております。</p>
<p>第5条第2項 権利濫用禁止規定 【解釈】について</p>	<p>開示請求権の濫用に当たる要件として「実施機関の業務執行に著しい支障を生じさせる」と「請求者の害意」をあげるが、どちらもきわめてあいまいな概念である。特に「害意」は主観的要件(他人の内心の問題)であるうえ、単なる「故意」とも異なる要件であり、その判断は困難である。</p>	<p>特定の開示請求が「開示請求権の濫用」に該当するか否かについては、運用基準に基づき、個別の事案ごとに請求者の言動、請求の内容、方法等、当該請求による実施機関の業務遂行の停滞等の要素を総合的に勘案し、判断します。 判断の基準が抽象的で明確さに欠けることがないように、具体的な事例に基づき三つの類型を定めて、権利濫用の判断要素となる行為の具体例を提示しています。</p>
<p>第5条第2項 権利濫用禁止規定 【運用】(1)判断の基準について</p>	<p>「判断基準(運用)」として、三つの類型を挙げているが、このような事実があったと認定するのはもっぱら市職員の側であり、本当にそのような言動があったのか、確認できない。 仮にそのような言動があったとすると、市職員との感情のもつれが生じていると考えられ、請求者と市職員との感情のもつれを解決しない限り、請求を拒否してもさらに繰り返し請求がされるのであり、問題の解決にはならない。 このような問題を解決するためには、濫用と認定して請求を拒否する前に、請求者に対して、当該開示請求が濫用と疑われる状況にあることを示した上で、第三者的立場の者に対して言い分を述べる機会を与えるべきである。</p>	<p>行政文書の開示を請求する権利の濫用に当たる請求があったと認める場合であっても、まずは請求者に対して情報公開制度の趣旨及び業務遂行上の支障を説明し、理解、協力を求めるものとし、その上でなお、請求者から理解、協力が得られない場合において適用することとしております。 権利の濫用を理由とする拒否処分は、請求を受けた実施機関の責任において、様々な要素を総合的に勘案し、公正に決定すべきであると考えており、事前に判断を行う第三者機関の設置は考えておりません。なお、実施機関が開示請求に対して権利濫用に該当するとして非開示決定をした場合には、遅滞なく、横浜市情報公開・個人情報保護審査会に報告するものとしております。</p>
<p>第5条第2項 権利濫用禁止規定 【運用】(2)大量の行政文書の開示請求について</p>	<p>大量の請求だということのみで拒否できないことは市職員に周知徹底すべきである。 なお、これまで横浜市では、大量請求であるとの認定が安易にされ、決定期間の延長が濫用される傾向にあったので、この際、大量か否かの判断の仕方についても改めるべきである。これまでのように安易に延長をしたり、まして請求を拒否するなど許されることではない。</p>	<p>大量の行政文書が開示請求の対象となっている場合には、対象行政文書が大量であることのみを理由として開示請求を拒否すること、又は拒否する可能性がある旨を開示請求者に示唆することを行ってはならず、これまでと同様に条例第11条第2項又は第12条の規定による開示決定等の期間の延長を行うことにより対応してまいります。 事務処理上の困難その他正当な理由があるときは条例第11条第2項の規定により、開示請求に係る行政文書が著しく大量であり事務の遂行に著しい支障が生ずるおそれがある場合には条例第12条の規定により、必要な範囲で開示決定等の期間の延長をしており、その解釈については条例の解釈・運用の手引において具体的に示しております。</p>

「横浜市の保有する情報の公開に関する条例に定める権利濫用禁止規定の運用基準(案)に寄せられたご意見に対する本市の対応方針・考え方

ご意見の概要	ご意見に対する本市の対応方針・考え方
<p>第5条第2項 権利濫用禁止規定 【運用】(3)本項の規定 の適用について</p>	<p>安易に開示請求を拒否するような運用を慎むべきは当然であり、より問題なのは、拒否する以前に、拒否することをちらつかせて請求範囲の制限や取り下げを求めることである。 事実上の権利制限を防ぐため、問題事例を具体的に示すなど市職員への周知の徹底、研修の充実が必要であり、研修にあたっては利用経験者の話を聞く機会を必ず含めるべきである。また、請求範囲の限定や取り下げを求める際には書面で求める、という方策をとるべきである。</p>
<p>第5条第3項 請求拒否手続 【運用】について</p>	<p>拒否した場合は遅滞なく審査会に報告すべきというが、拒否にいたる事情の説明はもっぱら市職員側からなされることになり、請求者側の言い分は反映されない点で十分なものとはいえない。また、拒否する以前に、拒否をちらつかせて請求範囲を制限したり、取り下げさせたりした場合は、これまでがそうであったように、闇から闇に葬られてしまう。</p>
<p>条例改正について</p>	<p>本市において、近年、情報公開制度の趣旨に反するのではないかと思われる請求が繰り返され、職員がその対応に膨大な労力を強いられ、その結果、他の行政事務の遂行に支障をきたしている事態も生じております。このため、開示請求権といえども無制限に認められるものではなく、開示請求者はその権利を濫用してはならないことをわかりやすく示すため、条例に明記する必要がありますことから条例の改正を行ったものです。 なお、犯罪に当たる行為があったと認められるときは必要に応じた対応を取ることとなります。</p>
<p>その他</p>	<p>権利濫用禁止規定については、横浜市情報公開・個人情報保護審査会からの答申も尊重し、一般的な法理として運用で行うのではなく、条例に明文化いたしました。 情報公開制度は、横浜市が市政に関して市民に説明する責務を全うし、公正で民主的な市政を推進するために創設されたものであり、その目的に沿った請求についてまで制限することが今回の条例一部改正の趣旨ではありません。</p>

<p>【条例】 開示請求権</p> <p>【2項】 権利濫用禁止規定</p>	<p>（開示請求権） 第5条 2 何人も、この条例に基づく行政文書の開示を請求する権利を濫用してはならない。</p>
<p>【趣旨】</p>	<p>本市の情報公開制度は、本市が市政に関して市民に説明する責務を全うし、公正で民主的な市政を推進するために創設されたものである。しかし、本市において近年、このような情報公開制度の趣旨に反するような請求が繰り返され、その対応に膨大な労力を強いられる結果、他の行政事務の遂行に支障をきたしている事態も生じている。本項は、情報公開制度の健全な運用を図るとともに、このような権利濫用的な開示請求に適切に対応するため、開示請求権といえども無制限に認められるものではなく、開示請求者は行政文書の開示を請求する権利を濫用してはならない旨を定めるものである。</p>
<p>【解釈】</p>	<p>権利の濫用とは一般的に、「形式上権利の行使としての外形を備えるが、その具体的な状況と実際の結果に照らし、その権利の本来の目的内容を逸脱するために実質的には権利の行使として認めることができないと判断される行為」とされている。</p> <p>どのような行為が権利の濫用に当たるかについては具体的な場合によって異なると考えられているが、一般的には、権利行使に係る加害の意思・目的のほか、当該権利の性質・内容、権利濫用と解した場合の権利行使者の受ける不利益、正当な権利行使と解した場合の相手方の受ける不利益等の様々な要素を比較衡量して判断される。</p> <p>そこで、これまでの情報公開制度の運用における事例なども踏まえ、請求者の言動、請求の内容、方法等、当該請求による実施機関の業務遂行の停滞その他様々な要素を総合的に勘案した結果、当該開示請求に係る事務処理を行うことで実施機関の業務遂行に著しい支障を生じさせる場合であって、かつ実施機関に対する請求者の害意が認められるときは、開示請求権の濫用に該当するものと考えられる。</p>
<p>【運用】</p>	<p>(1) 判断の基準</p> <p>特定の開示請求が「開示請求権の濫用」に該当するかどうかについては、個別の事案ごとに請求者の言動、請求の内容、方法等、当該請求による実施機関の業務遂行の停滞等の要素を総合的に勘案し、判断することとするが、具体的な事例を類型化すると、以下の三つが考えられる。</p> <p>ア 請求者の言動、請求の内容、方法等から、開示請求の目的が文書開示以外にあることが明らかに認められるとき</p> <p>(イ) 実施機関の業務遂行を停滞させることを開示請求の目的とすることが明らかに認められるとき</p> <p>(例) 特定の課に対して短期間に集中して大量の請求を行う、正当な理由がないのに同一内容についての請求を繰り返すなど、実施機関の業務遂行を停滞させることを開示請求の目的とすることが明らかに認められるとき</p> <p>(イ) その他開示請求の目的が文書開示以外にあることが明らかに認められるとき</p> <p>(例) 特定職員の誹謗、中傷を記載した請求を繰り返し行う、「自分に逆らったので開示請求してやる」などと発言したのちに特定職員の作成した書類をすべて請求するなど、特定職員に対する威圧、</p>

	<p>攻撃などを開示請求の目的とすることが明らかに認められるとき</p> <p>イ 開示を受ける意思のないことが明らかに認められるとき (例)開示決定を受けたにもかかわらず正当な理由なく閲覧等せずに、繰り返し同様の文書を開示請求するなど、請求するだけで開示を受ける意思のないことが明らかに認められるとき</p> <p>ウ 開示の実施等において不適正な行為が繰り返されるとき (例)「行政文書の特定に実質的に応じない」、「行政文書をほとんど閲覧せずに立会いの職員に対して長時間にわたり自説を主張する」、「開示日程を一方向的にキャンセルする」、「特定の職員による応対を強要する」、「長時間にわたって職員の応対を強要する」、「開示請求することを目的として行政文書等の作成を強要する」などの不適正な行為が同一人からの一連の請求において繰り返し行われているとき</p> <p>(2)大量の行政文書の開示請求について 大量の行政文書が開示請求の対象となっている場合には、対象行政文書が大量であることのみを理由として開示請求を拒否すること、又は拒否する可能性がある旨を開示請求者に示唆することを行ってはならず、条例第11条第2項又は第12条の規定による開示決定等の期間の延長を行うことにより対応すべきである。</p> <p>(3)本項の規定の適用について 請求等の場において、開示請求者から実施機関に対する害意ともとれるような発言がされることもあると考えられる。 しかし、本項の規定を適用するかどうかについては、請求者の言動、請求の内容、方法等、当該請求による実施機関の業務遂行の停滞その他様々な要素を総合的に勘案したうえで判断されるのであって、安易に開示請求を拒否するような運用は厳に慎まなければならない。</p>
--	---

<p>【条例】 開示請求権</p> <p>【3項】 請求拒否手続</p>	<p>(開示請求権)</p> <p>第5条</p> <p>3 実施機関は、前項に規定する行政文書の開示を請求する権利の濫用に当たる請求があったと認めるときは、当該請求を拒否することができる。</p>
<p>【趣旨】</p> <p>【解釈】</p> <p>【運用】</p>	<p>本項は、開示請求がなされ、最終的に当該請求が権利の濫用に当たると判断された場合には、実施機関は当該請求を拒否することができる旨を規定するものである。</p> <p>(1)「前項に規定する行政文書の開示を請求する権利の濫用に当たる請求」とは、前項の解釈及び運用に基づき実施機関が当該開示請求を権利の濫用であると判断した請求をいう。</p> <p>(2)「権利の濫用に当たる請求があったと認めるとき」とは、様々な要素を総合的に勘案した結果、権利の濫用であると実質的に判断される場合をいう。</p> <p>(3)「当該請求を拒否することができる」とは、当該請求を拒否する権限が実施機関にあることを確認的に規定したものである。</p> <p>(1)行政文書の開示を請求する権利の濫用に当たる請求があったと認める場合であっても、まずは請求者に対して業務遂行上の支障を説明し、理解、協力を求めるものとし、その上でなお、請求者から理解、協力が得られない場合は、本項を適用することとする。</p> <p>(2)本項により開示請求を拒否するときは、第10条第2項の開示しない旨の決定をする。理由の付記については、非開示とする根拠規定を第5条第3項該当とし、当該開示請求に係る事務処理を行うことで実施機関の業務遂行に著しい支障を生じさせている状況とともに、どのような事実によって開示請求者の害意が認められたのかを記載する。</p> <p>(3)本項の規定は、例外的なものであり、厳格に適用しなければならない。なお、実施機関が開示請求に対して権利濫用に該当するとして非開示決定をした場合には、遅滞なく、横浜市情報公開・個人情報保護審査会に報告するものとする。</p> <p>(4)本項の処分は、開示決定等(第10条)に該当し、処分に対する不服申立ての対象となる。</p>