

情報公開請求権の濫用

Abuse of the Right of Access to Administrative Information

星野 豊 筑波大学人文社会系

hoshino.yutaka.gm@u.tsukuba.ac.jp

情報公開請求権は、国民ないし市民が有する基本的権利の1つであり、この権利行使に対して公的機関が適法かつ誠実に対応すべき義務を負うことは、言うまでもないところである。しかしながら、近時においては、この情報公開請求権が過剰ないしは不適切に行使されることにより、公的機関における業務の遂行に著しい支障が生じかねない事態も、散見されるようになってきている。

本発表では、情報公開請求権が濫用されたとの判断が下された典型的な事案として、名古屋地判平成25年3月28日平成22年(行ウ)10号等事件を取り上げ、情報公開請求権の濫用によってどのような問題が生じうるのか、かかる権利の濫用に対してどのような法律上の対策が必要であるかについて検討を加える。

1 事案の概要

本件は、原告Xが、被告Y県の行った行政文書開示請求に対する不開示処分について取消を求めたものであり、これに対してY県が、全ての不開示処分について共通する理由として、Xの開示請求が権利濫用に当たる旨主張したものであるところ、裁判所の認定した事実関係は、次のとおりである。

Xが、記録の残されている平成17年度以降に行った開示請求書提出数は、平成17年度が7件、平成18年度が22件、平成19年度が217件、平成20年度が88件、平成21年度が413件、平成22年度が575件であり、特に平成21年度以降は膨大な数に上ようになった。これに伴い、処分行政庁に対する開示請求の中でXの開示請求が占める割合も、平成17年度が10%、平成18年度が12%、平成19年度が40%、平成20年度が35%、平成21年度が82%と高い水準で推移した。かつ、Xの開示請求の多くは、1通の開示請求書に複数の項目を列挙して種々の行政文書の開示を求めたり、複数の課や出先機関に関連する行政文書を横断的、網羅的に請求の対象としたりするものであったため、Xの開示請求の対象となる行政文書は、開示請求数をはるかに上回る膨大なものとなった。特に、特別支援学校は、平成21年度以降、各校とも、毎月のように数個から数十個の項目にわたる行政文書の開示請求を受け、請求項目数だけでも年間100個以上に達する状況に直面した。

Xは、大量の開示請求をする一方で、平成20年度頃までは決定前にこれを取り下げることとも少なくなく、また、開示決定を受けても、開示された行政文書を実際に閲覧することはほとんどなかった。Xが決定前に開示請求を取り下げた割合は、平成19年度が98.3%、平成20年度が99.5%、平成21年度が48.3%、平成22年度が0.3%であり、平成20年度まではほとんどの開示請求が途中で取り下げられていたが、平成21年度以降は、決定前の取り下げは減少していった。一方、Xが開示された行政文書の閲覧を行わなかった割合は、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%

であり、平成 21 年度以降も一貫して極めて高い水準で推移していた。

また、Xは、平成 19 年度に入ると、自らを県の特別支援教育に関与させることを求めたり、特別支援学校の女性管理職に対して写真撮影に応じることを求めたり、特別支援教育の専門家である C 教授に面会を求めたりするなど、情報提供以外の要求を行い、その交渉材料として大量の開示請求を行うようになり、平成 19 年 4 月には、開示請求数 133 件、請求項目数 8774 項目にも及ぶ大量の開示請求をし、同年 5 月以降も、毎月、開示請求を繰り返したが、Y 県担当者が X と C 教授との面談の機会を設けたところ、X は、いったん、係属中の全ての開示請求及び不開示決定等に対する異議申立てを取り下げた。

ところが、X は、平成 20 年 6 月 1 日頃、C 教授から、特別支援学校を頻繁に訪問していることを注意されたのを契機に、Y 県の職員の中に、原告が特別支援学校を訪問していることを C に話した者が存在すると疑うようになり、同年 9 月頃からは、X の特別支援学校訪問が C に伝わったことは個人情報の漏洩に当たると主張し始め、「漏洩した職員を特定できないのであれば、漏洩について指導する旨の文書の開示を請求する。」などと発言するようになり、同年 11 月以降、再び多数の項目に及ぶ開示請求に及ぶようになった。

X は、平成 21 年度に入ると、従前にも増して、女性管理職に対する写真撮影要求や発達障害等の定義に関する開示請求を繰り返し、Y 県の職員が自分の思うような対応をしないと感じると大量の開示請求に及ぶという行動を頻発した。このため、平成 21 年 9 月 8 日の時点では、多数の開示請求が処分未了の状態にあり、その処理のためには、約 6 万 5000 枚の文書探索、約 6 万 1700 枚の文書探索終了後のチェックの各作業が必要な状況にあった。上記各作業のためには、1200 時間以上の作業時間が必要となるものと見込まれており、同月上旬には最大 1 日延べ 26 時間程度の作業時間が必要であったことから、県職員 3 名がこれら作業に専念することを余儀なくされた。

このような状況の下、平成 21 年度には、X から 400 件を超える新たな開示請求がされる一方、取下げで終了するものはほとんどなくなり、開示請求文書等を特定するための補正も拒否されるようになったことから、処分行政庁では、X の開示請求を処理し切れない状態に陥り、平成 22 年 1 月 29 日の時点では、対象文書の特定や開示・不開示の判断、一部開示決定の場合に必要な開示実施文書の作成といった一連の作業を経て実際の開示を行うことができるのは、平成 27 年度に入ってからになるものと見込まれる状況であった。

X の開示請求は、平成 22 年度に入ると、さらに増大し、1 年間で合計 575 件に及んだ。また、X は、平成 22 年 2 月以降、本件各不開示決定の取消しを求める訴えを裁判所に順次提起したが、それ以前から、処分行政庁のした行政文書不開示決定や保有個人情報不開示決定の取消しを求める訴えを多数提起しており、平成 21 年 11 月 30 日から平成 24 年 9 月 18 日までの間に、裁判所に提起された訴訟は、本件も含めて合計 68 件に達している。

2 判旨(名古屋地判平成 25 年 3 月 28 日平成 22 年(行ウ)10 号等、請求棄却)

「極めて大量の行政文書を対象とする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、本件情報公開条例や本件個人情報保護条例が想定している開示請求とはおよそかけ離れた利用形態であるというほかはない。」「地方公共団体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や予算には自ずから一定の制約があることに鑑みると、処分行政庁における上記のような状況は、本件情報

公開条例や本件個人情報保護条例が前提としている開示請求制度の維持、運営そのものを危うくするものであり、その原因がひとえにX1 人の開示請求にあることは、本件各開示請求の適否を考える上で無視し得ない重要な考慮要素であるといわざるを得ない。」

「Xの要求は、①自らをY県の特別支援教育連携協議会の委員にする、②C教授との面談の機会を設ける、③Xが特別支援学校を訪問して開示請求をしていることをC教授に告げたY県の職員を処分する、④C教授にその発言内容について謝罪させる、⑤特別支援学校の女性管理職等に自らの求めるポーズでの写真撮影に応じさせるなどというものであり、このような内容の要求を貫徹する手段として開示請求を行うことは、およそ正当性を見出し難いものというほかはない。」「加えて、Xは、自らの要求が受け入れられると、開示請求を取り下げるという行動を幾度も繰り返し、開示決定がされても、開示された行政文書を実際に閲覧することはほとんどなかった」。さらに「Xは、合理的な理由もなく処分行政庁の補正依頼を拒否し、これに応答しなかったものであって、……Xの開示請求の回数、分量、内容、態様や処分行政庁の人的、物的制約等をも併せ考慮すると、処分行政庁の本件各開示請求に対する対応は、無理からぬところであったというべきである。」

「これら諸事情に照らすと、一連の開示請求の一環としてされた本件各開示請求は、本件情報公開条例や本件個人情報保護条例の定める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いうべきである。」

この判決に対してXは控訴したが、控訴審である名古屋高判平成 25 年 10 月 30 日平成 25 年(行コ)48 号は、ほぼ同旨の判断を下し、Xの控訴を棄却した(確定)。

3 情報公開請求権の濫用における問題点

本件は、原告である情報開示請求者が、県教育委員会に対して膨大な量の開示請求を行ったのみならず、開示された資料についてほとんど閲覧をしなかったり、学校教職員に対して写真撮影に応ずるよう求め、拒絶されると多数の開示請求を行ったり、全部開示決定に対して異議申立を行ったりしたことから、県教委が権利濫用であるとの理由で全ての請求に対して不開示決定を行ったところ、不開示決定処分等の取消を求めて、概ね毎週1件ごと、計約70件の訴訟を提起した、というものである。既に見てきたとおり、第一審、控訴審共に、詳細な事実認定を行ったうえで、本件のXによる開示請求権の行使が、全体として権利の濫用に当たる旨を判示し、Xの請求を棄却している。

このような事態は、一般的な情報公開実務との関係では、極端な事案との印象を持たれがちであり、特に、かかる請求者個人の人格の問題として議論される傾向があることは否定できない。しかしながら、本件の事態が生じた原因について、当該事案における請求者個人の性格ないし人格の問題に議論を留めてしまうことは適切でなく、そもそも情報公開請求制度自体について、情報公開に要する負担や他の業務への影響を十分考慮せずに制度設計されていることを、再検討すべきであるように思われる。

すなわち、情報公開請求制度も、それに関する論稿ないし論評も、基本的に国民ないし市民が情報公開請求を適切に行う局面を念頭に置いており、情報公開請求権が濫用された場合について、具体的な対処を用意していないものと言わざるを得ない。例えば、本件で行われたような、職員に対して写真撮影に応ずるよう求め、拒絶されると情報開示請求を

することは、直感的に考えて極めて不当性の強いものであるが、情報開示請求が「権利」であることから、写真撮影に応じなければ情報開示請求する、ということが「害悪の告知」に該当するか否かが半然としなくなり、脅迫罪や強要罪に該当するかも不明となるという、多分に疑問の余地のある解釈を導かざるを得なくなっているように思われる。

4 情報公開請求権の濫用に対する法律上の対処案

以上のことからすると、情報公開請求制度が施行されてから一定年月が経過した現在において、改めて情報公開請求権が濫用されるおそれがあることを明確に意識し、情報公開制度における濫用への対処方法を具体的に議論する必要性が生じているものと考えられる。

既に見てきた本件における経緯からすると、権利の濫用に該当すると思われる情報公開請求に対しては、次のような法律上の対処を検討する必要があると考えられる。

① 情報公開請求権の濫用に対して罰則を設けること

情報公開請求に際して、不当な要求を行ったり、職員に対して暴行に及んだりする事態に対しては、刑罰を以て臨むことが必要な場合があるものと思われる。この場合、刑法犯として立件しようとする、前記のとおり情報公開請求が「権利」であるために構成要件該当性に疑義が生じかねないため、情報公開請求を濫用したこと自体を構成要件とすることが、不当な要求や違法な行為の抑止にとって効果的であるように思われる。

② 情報公開請求権の濫用に対して、一定期間権利の行使を認めないこと

この対処は、濫用に該当する情報公開請求自体を直接抑止するものであり、権利濫用に対する制裁としては、極めて実効性の高いことが期待できる。刑罰は、過去の事実に対してしか適用できず、請求者によっては、刑事処罰では抑止効果がない場合も生じうるから、権利行使自体について、厳格な要件の下に制約を課すことが認められるべきである。

③ 情報公開に要した負担や費用を適切に開示請求者に負担させること

現在の多くの行政機関において、情報公開請求自体は無償であるとされていることが、本件のような膨大な情報公開請求を事実上誘発している側面があることは否定できない。従って、情報公開に要する全ての費用を請求者に負担させる必要まではないものの、特定の職員が事実上当該業務のみにかかりきりとならざるを得ないような膨大な量の情報公開請求に対しては、かかる業務負担に適切に対応する費用負担を、請求者に課すことも必要であるように思われる。

以上で述べた情報公開請求権の濫用に対する法律上の対処は、本件のような事態に対して相当程度抑止効果を発揮することが期待できるが、同時に、本来濫用に当たらない情報公開請求に対して、行政側からの不当な圧力手段として機能してしまうおそれも理論上否定できない。従って、今後の課題として、情報公開請求の濫用事案における請求の不当性、違法性の根源を改めて検証し、どのような要件の下でかかる法律上の対処を発動できるものとすべきかについて、理論上の観点と実務上の観点との双方から、議論を重ねていくことが必要であると考え次第である。