

情報公開請求権の濫用とその対処

星野 豊

- 1 序——問題の所在
- 2 典型的な裁判例の検討
- 3 情報公開請求権の濫用の要件
 - (1) 大量の請求と取下の交錯
 - (2) 公開された情報の不利用
 - (3) 不当な要求と請求の連動
- 4 情報公開請求権の濫用への対処
 - (1) 刑事罰の適用と制定
 - (2) 請求権の差止と停止
 - (3) 情報公開の費用負担

1 序——問題の所在

情報公開請求権は、国民ないし市民が国家あるいは地方公共団体等の行政機関に対して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、改めて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が、散見されるようになってきている。

もとより、情報公開請求権が権利の1つである以上、その行使については他の権利と同様、濫用にわたることが許されるべきでないことは明らかである。しかしながら、権利の行使が濫用にわたるか否かは、行使する権利者の主観に少なからず依存する部分があり、どのような要件を充足することを以て情報公開請求権の行使が濫用にわたるものと解釈すべきかについて、客観的な基準が確立しているわけでは

ない。従って、情報公開請求権の行使が濫用にわたるか否かの判断においては、権利者自身に対する人的評価が大なり小なり影響を及ぼすことにより、いわゆる差別的な対処が行われる危険性が常に存することとなる一方、例えば情報公開請求の対象となった項目数等、客観的な基準のみに従って判断を行うことも、正当な権利の行使を単に客観的要件が充たされたという理由で不必要に規制してしまうこととなりかねず、かかる判断をどの時点で誰が行うべきかが、極めて難しい問題となるわけである。

この問題に対する法律学からの一般的な回答は極めて明快なものであって、要するに、ある権利の行使が濫用にわたるか否かは権利行使の適法違法に係る法解釈の一種である以上、最終的に裁判所によって確定的に判断される、というものである。実際、日本の裁判所は、社会のほぼ全体から極めて高い信頼性を獲得している状況にあると言えることに加え、情報公開請求権の行使状況全体から見れば、濫用にわたる権利行使は、少なくとも現段階ではごく限られた割合に留まっているものと考えて差し支えないであろうから、具体的な紛争が生じた際に、個別に裁判所の判断を仰ぐこととし、情報公開請求権の濫用に関する客観的な要件を無理に固定しないとすることも、1つの見解であることは疑いない。

しかしながら、後に検討するとおり、情報公開請求権の濫用的な行使は、それに対応する行政機関の事務処理に多大な支障を生じさせるのみならず、行政機関に勤務する職員個人々の権利及び心身の健康に対して、重大な危険を招来させかねないものとなっている。また、情報公開請求権の行使が濫用にわたるか否かについての判断が、最終的に裁判所によって適正に下されることが制度上期待されるとしても、訴訟が提起される前における第1次的な判断については、権利行使を受けた行政機関が行わざるを得ないわけであり、かかる第1次的な判断においては、上述した差別的な対応の危険や正当な権利の行使が不当に制限されるおそれが、常に生じてくることとなる。そうすると、かかる第1次的な判断基準の策定を、個々の行政機関の完全な裁量に委ねることは適当でなく、理論的観点を基盤とした明確な判断基準を探究し確立することが、裁判所による個別の事案に対する判断の集積を分析検討して判例法理を定義付けることと共に、法律学の必要な役割として位置づけられるべきである。

本稿は、以上のような問題意識に基づき、情報公開請求権の行使が濫用にわたると裁判所によって判断された典型的な事案を参考としつつ、情報公開請求権の行使

が濫用にわたるとされうる要件と、かかる濫用的な権利行使に対する法律上の手段の可能性とを、考えてみようとするものである¹。以下では、情報公開請求権の行使が濫用にわたるとされた裁判例を概観したうえで（2）、情報公開請求権の行使はどのような観点に基づいてどのような要件を充たした場合に濫用であると考えられるのか（3）、また、かかる濫用的な権利行使が行われた場合に、行政機関としてどのような法律上の対処をすることがかかる権利行使の濫用を抑止するために実効的であり、また妥当であると考えられるのか（4）について、それぞれ考察を加えることとする。

2 典型的な裁判例の検討

現在までの裁判例の中で、情報公開請求権の行使が濫用にわたるとされた最も典型的な事案としては、名古屋地判平成25年3月28日平成22年（行ウ）10号等事件を挙げることができる²。以下では、この事件の経緯と判旨とを概観することにより、情報公開請求権の濫用によってどのような問題あるいは業務の支障が生じ、これに対してどのような法律上の手段が試みられ、かつ、対処としての実効性を確保できなかったかについて検討を加える。

本件は、原告Xが、被告Y県の行った行政文書開示請求³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。

Y県に記録が残されている平成17年度以降に、Xが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るようになった。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

1 本稿は、平成28年9月19日に情報ネットワーク法学会第16回研究大会において、星野豊「情報公開請求権の濫用」として口頭発表した報告原稿に、大幅な加筆を加えたものである。

2 前述した学会発表のほか、本件についての解説としては、後述する控訴審判決に対して、小島清二・行政関係判例解説平成26年117頁がある。

3 「情報公開請求」と「情報開示請求」とは、実施する機関により使用される用語が異なり、厳密には定義も異なる部分があるが、本稿で議論の対象とする権利行使の濫用に関しては、実質上同一の問題を生じさせるものであるため、特に用語を使い分けることはしない。公開しないし開示を拒絶した場合における、「非開示」「不開示」の用語についても同様である。

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すら少なく、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A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A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、A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A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Aに伝わったことは個人情報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

目に及ぶ開示請求を行うようになった。

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り、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に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概ね1週間に1件の割合で裁判所に順次提起していった。また、Xはそれ以前から、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XがYに対して提起した訴訟は、合計68件に達した⁴。

第1審である名古屋地裁は、次のとおり判示して、Xの請求を全て棄却した。

「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

4 本件に併合された事件として、平成22年（行ウ）28号・33号・50号・69号・72号・81号・88号・90号・101号・110号・114号、平成23年（行ウ）2号・8号・11号・12号・15号・21号・23号・41号・44号・47号・77号・81号・83号・106号・108号・121号・133号・140号・153号、平成24年（行ウ）17号・26号・61号。その他の事件として、平成22年（行ウ）107号、平成23年（行ウ）1号・5号・28号・35号・55号・58号・62号・66号・70号・75号・88号・92号・94号・95号・105号・113号・117号・118号・127号・130号・136号、平成24年（行ウ）1号・18号・21号・28号・30号・31号・32号・34号・57号・60号・102号。なお、これらの事件は全て、名古屋地裁の同一部に係属した。

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必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、②A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A教授に告げたY県の職員を処分する、④A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ふべきである。」

この第1審判決に対してXは控訴したが、控訴審（名古屋高判平成25年10月30日平成25年（行コ）48号）も、ほぼ同旨を判示してXの控訴を棄却し、Xがこれに対して上告及び上告受理申立を行わなかったため、本件の判断は確定した。

3 情報公開請求権の濫用の要件

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、裁判所は、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、極端かつ例外的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性格ないし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⁵。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。

従って、以下では、本件におけるXの具体的な行動のうちどの部分が情報公開請求権の濫用と考えられるかについて、個別的に検討を加えることとする。

（1）大量の請求と取下の交錯

本件において、Xは、極めて大量の情報公開請求を行うと共に、ある時期までについては、大半の請求を取下げているとされている。言うまでもなく、大量の情報公開請求は、対応すべき行政機関の事務処理に多大な時間と労力を割かせるものであり、しかも、その請求が途中で取下げられるのであれば、それまで割かれた時間や手間が事実上無に帰する点で、行政機関の事務処理に極めて大きな負担を生じさせることが明らかである。

しかしながら、一般論として、大量の情報公開請求及びその取下という事実のみ

5 ちなみに、本件の原告Xは、本件に先立つ名古屋地判平成22年11月11日平成21年（行ウ）98号で、「文書の存否自体を含めて開示できない」とされたY県の不開示処分に対する取消訴訟で勝訴しており、この勝訴体験が、その後のXの訴訟提起行動に影響を与えた可能性は、否定できないように思われる。但し、同事件の控訴審である名古屋高判平成23年8月24日平成22年（行コ）47号では、Y県が文書の内容からして開示できないとした抗弁が認められ、結論としてY県の不開示処分は有効とされている。なお、同事件についての研究として、星野豊「文書の内容からして開示できないとした抗弁が認められ、結論としてY県の不開示処分は有効とされている。」日本セキュリティ・マネジメント学会第28回全国大会口頭発表（2014年6月21日）。

を以て、情報公開請求権の濫用と直ちに認定できるかについては、必ずしも明らかとは言えない部分がある。すなわち、情報公開請求を利用して行政機関の行動の実態について明らかにしようとする場合において、どの資料の公開を請求し、また、どの資料の公開が不要であるかは、事前に判断することが必ずしも容易でないことがありうる。すなわち、当該行政機関において具体的に業務を担当したことがあれば格別、そうでない場合には、どのような文書にどのような内容が記載されているかは、各文書について逐一情報公開請求を行わない限り、結局明らかにならないからである。

また、ある程度の量の文書が公開された場合において、公開された文書の内容から合理的に推測して、残余の文書において公開されるべき内容について、なお公開を請求すべき必要性がないと判断された場合には、残余の情報公開請求について取下を行うことは、行政機関にとっても、不必要な業務負担をかけさせない点において、むしろ望ましい行動と評価することもできなくはない。また、かかる場合に、他の文書の内容が合理的に推測できることを可能とさせる内容がどの文書に記載されているかも、結局個々の文書について情報公開請求を試みなければ明らかにはならない以上、情報公開請求によって行政機関の実態を明らかにしようとする場合においては、大量の情報公開請求を行い、途中で大半の請求を取下げることが、事実上必要となることがあるわけである。

さらに、どの文書にどのような内容を記載するかは、法令で定められているのでない限り、各文書を作成した者の裁量に委ねられることが通常であるから、行政機関が他の機関から入手した文書について情報公開請求が行われたのでない限り⁶、具体的な個々の文書について情報公開が請求された場合において、公開にかかる処理の手間を可能な限り軽減することは、当該行政機関が当該文書を作成する段階において、当該行政機関の裁量において調整することが不可能でないと考えられる。

6 この「他の機関から入手した文書」のうち、情報公開請求されることによって行政機関に最も大きな負担が生ずることが予測される文書は、当該行政機関が当事者となった民事訴訟記録であると思われる。なお、民事訴訟記録については、情報公開請求制度のほか、裁判所における民事訴訟記録閲覧制度があり、両制度で開示される情報の範囲や手続にずれが生じているため、多少の混乱が生ずる結果となっており、近い将来両制度の調整をどのような観点から図っていくべきかが、深刻な問題となるように思われる。現段階までの研究としては、星野豊「民事訴訟記録における個人情報の取扱に関する一考察」筑波法政49号1頁（2010年）、星野豊「民事訴訟記録の閲覧制限と当事者の秘密保護の実効性」末川民事法研究1号1頁（2017年）。

実際、大量の情報公開請求が行われた場合において、行政機関の事務処理に多大な支障が生じる原因は、個々の文書について行政機関側の確認と公開できる範囲に関する内容調整の手間がかかることであるから、文書を作成する段階において、情報公開が行われることを予測して公開できる範囲を明確にしておくことで、情報公開請求が行われた場合における事務処理を軽減させることが、不可能でないと言えるわけである⁷。

以上のことからすると、大量の情報公開請求が行われ、かつ、その大半が取下げられたものとしても、そのみを以て権利の濫用と断定することは、やや躊躇せざるを得ないものと言わなければならない。実際、行政機関の側も、単に大量の情報公開請求が行われたという事実のみを以て権利濫用と判断しているわけではなく、情報公開請求にかかる事務処理を軽減させるために、情報公開請求の対象及び項目、あるいは具体的に公開対象とする文書の種別について、情報公開請求者との間で協議による補正あるいは調整を行うものとし、かかる補正等に応じなかった場合に初めて、情報公開請求権の濫用の疑いがあるものとして対処を考えているようである。

（２）公開された情報の不利用

本件においてXは、公開された情報のうち相当割合のものについて閲覧等を行うことがなく、仮に閲覧等をする場合があっても、十分内容を確認検討することがなかったとされている。このような行動は、果たしてかかる文書の公開が真に必要なであったのかを疑わせることが明らかであり、情報公開請求権の濫用の要件として、検討に値するものと考えられる。

しかしながら、情報公開請求制度の建前からすれば、行政機関は可能な限りその保持する情報を公開すべきものである以上、全ての情報について公開の準備を調えることが、当該行政機関の事務処理として不必要なものと言うことはできない⁸。

7 但し、実務上、どの情報を公開し、あるいは非公開とすべきかについては、他の情報と組み合わせて個人を特定することが可能か等、必ずしも画一的な判断ができない場合が多々生ずることが明らかであるため、本文中で指摘した方法は、非公開部分を極端に肥大化させる結果を生じさせかねない側面がある。これは結局、一旦公開された情報を公開されていない状態に還元させることが不可能であるため、公開すべきか非公開とすべきか判断に迷った行政機関が、公開よりも非公開を選択する傾向にあることも、事実上影響を及ぼしている。

8 実際、全ての文書について公開の準備を同時進行で調えることができない以上、結局の

また、前述のとおり、個々の文書における情報公開の準備に係る事務処理については、当該文書が当該行政機関によって作成されたものである限り、当該文書の作成段階における裁量の合理的行使によって、相当程度軽減することが不可能でない。さらに、公開された情報が利用されない文書については、そもそも情報公開請求の必要がなかったものとも考えるわけであるから、行政機関としては、情報公開の準備の過程で、情報公開請求者と柔軟に協議し、利用する可能性が低いと思われる文書については、適宜情報公開請求の取下を行うよう補正ないし調整を行うことが、合理的であるものと考えられる。

以上のとおり、公開された情報を情報公開請求者が利用しないことは、情報公開の準備のための事務処理に要した時間と手間とが有効に活用されない結果となっていることから、必ずしも社会的に妥当でないと言うことはできても、そのことを以て、当該文書に対する情報公開請求権の行使自体が濫用にわたると断ずることは、なお躊躇せざるを得ないものと言わなければならない。

（3）不当な要求と請求の連動

本件において X は、情報公開請求に際して X に応じた複数の女性職員等に対して写真撮影に応ずるよう要求し、かかる要求がかなえられた際には情報公開請求を行わず、拒絶された場合には情報公開請求を行ったと認定されている。言うまでもなく、行政機関の職員といえども、当該職員自身の意思に反して自己の容姿容貌を他人に撮影される理由はなく、ましてや情報公開請求権の行使の有無と連動させて写真撮影の要求を行うことは、情報公開請求の本来の目的から逸脱し、情報公開請求権の行使に関して取引ないし圧力行為をしたものとする評価が直感的に生ずるところである⁹。従って、かかる行為は、単なる情報公開請求権の行使が濫用にわたるか否かの判断を超えて、当該要求を行うことが何らかの犯罪に該当する可能性すらあるわけであり、これまで検討してきた前二者の要件とは異なり、情報公開請

ところその優先順位は、当該文書について公開を準備する必要性が具体的に生じた順序、すなわち情報公開請求がされた順序に依るものとするのが、合理的であると言える。

9 かかる要求が行われるということは、情報公開請求者にとって、当該情報公開請求により達成される主要な目的が、当該請求対象の文書に記載された情報の把握にあるわけではなく、むしろ請求の有無と連動させた写真撮影に主な目的があり、職員が本来応ずる必要のない写真撮影に対して、情報公開請求への対処を避けようとして写真撮影に応じてしまうよう圧力をかけているものと、考えざるを得ないからである。

求権が本来の目的のために行使されていない可能性が極めて高いものとして、情報公開請求権の行使が濫用にわたることの要件の典型例として、位置づけることが可能であると思われる。

もっとも、かかる要求自体への対処については、別の問題が生じうる。すなわち、上記の状況の下では、情報公開請求者は情報公開請求それ自体を主な目的としているわけでない以上、情報公開請求権の行使が濫用にわたるとしてこれを拒絶したとしても、情報公開請求者にとっては特に不利益が生ずるわけではなく、写真撮影の要求それ自体を抑止するためには、必ずしも実効的とは言えない部分がある。従って、情報公開請求権の行使に連動した不当な要求行為自体を抑止させるためには、かかる要求が何らかの犯罪に当たることを論じなければならない。

直感的に考えれば、かかる要求は、情報公開請求を行わないことを交渉材料として、職員が本来応ずる義務のない写真撮影を行おうとするものであるから、脅迫罪ないし強要罪に該当する可能性がある。しかしながら、脅迫罪ないし強要罪については、「害悪の告知」すなわち「生命、身体、自由、名誉、若しくは財産に対して害を加える旨を告知」することが犯罪としての構成要件となっているところ、情報公開請求権の行使は、国民ないし市民の有する権利の1つである以上、情報公開請求権の行使を以て脅迫罪ないし強要罪の構成要件を充たすと考えられるかについては、かなり微妙な解釈を要するものと思われる¹⁰。

なお、職員がかかる要求に対して恐怖感を覚えたとしても、かかる心理状態に陥ったことを以て脅迫罪ないし強要罪の構成要件を充たすと言うことができるためには、当該職員がかかる要求ないしその予測を原因として心身の不調を生じさせたことが事実上必要となる可能性があり、かつ、心身の不調が生じたことが明らかとなった場合でも、かかる要求との因果関係の立証については、情報公開請求権の行使が濫用にわたるか否かの判断自体が常に確定しているわけでないこととの関係で、権利行使の事実自体を以て直ちに職員の心身の不調と因果関係があると判断す

10 この点について、仮にかかる状況の下で行われた情報公開請求が権利の濫用と判断されるものであったとしても、かかる濫用にわたる請求を行うことが、権利行使としての要件を充たさず、従ってこれに応ずる義務が生じない以上、当該権利行使が行われることを告知したからと言って直ちに行政機関ないしはその職員にとって、脅迫ないし強要の要件としての「害を与える」ものと考えられるかは、やや技巧的な解釈を要するものである。従って、かかる要求に連動した情報公開請求が、権利行使の濫用にわたることを超えてさらに違法行為ないし犯罪を敢行したものとして、行政機関ないし職員に対して「害を与える」ものと評価することができるかは、現段階では必ずしも明らかでないと言うほかない。

ることができるかについては、不確定要素が伴うことが予測される。

以上のことからすると、情報公開請求権の行使と他の要求とを連動させた場合には、情報公開請求権の濫用である可能性は極めて高くなるものの、現実の局面では、かかる情報公開請求と連動した要求行為自体の抑止がむしろ必要であり、そのための解釈にはなお不確定要素があるものと言わなければならない。

4 情報公開請求権の濫用への対処

これまで検討してきたとおり、情報公開請求権については、どのような要件を以て権利の行使が濫用にわたると言うことができるかが、必ずしも明らかでない部分がある。他方、他の要求と情報公開請求権の行使を連動させようとする場合については、権利行使が濫用にわたる可能性自体は極めて高くなるものの、現実的な対処としては、権利行使を拒絶するだけでは不十分であり、そもそもかかる要求行為自体を抑止することが必要となってくる。

しかしながら、このような情報公開請求権の濫用にわたる行使が生じさせている問題点に対して、現行の情報公開請求制度は、必ずしも有効な観点を示すことができているものと言わざるを得ない。すなわち、現行の情報公開請求制度は、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の対処はもとより、そもそも情報公開請求権が濫用されること自体を想定していないものと考えざるを得ないように思われる¹¹。

従って、今後において情報公開請求権の濫用に対して適切に対処し、情報公開請求制度の本来の趣旨を全うさせるためには、次に掲げる法律上の手段について、改めて検討する必要があると言わなければならない。

（1）刑事罰の適用と制定

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

11 実際、前項で検討したとおり、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、ということが行政機関ないしは職員に対する「害悪の告知」に該当するか否かが判然とせず、脅迫罪や強要罪に該当するかも不明であるという、多分に疑問の余地のある解釈を導かざるを得なくなり、結果として情報公開請求自体が濫用にわたるか否かの判断についても、曖昧な判断が導かれる原因となっているように思われる。

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。なお、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ず、また、他の刑法犯と比較して、「軽罪」であるとの誤った認識を生じさせるおそれもないではないため、情報公開請求を濫用したこと自体を構成要件とし、情報公開関係法規自体に直接罰則を設けることが、不当な要求や違法な行為の抑止にとって、より実効的な対処となるように思われる。

もっとも、かかる刑罰規定の制定に際しては、情報公開請求権の濫用自体について、具体的行為態様を以て構成要件を確定する必要があるところ、かかる構成要件の規定は半ば必然的に限定列举としての性格を持たざるを得ないものであり、具体的に規定されていない行為態様についての刑罰規定の適用の可否が、問題となる可能性がある。但し、これまでの検討によって、少なくとも情報公開請求権の行使と連動させて行政機関ないし職員に対して本来義務のないことを要求すること自体に社会的な不当性があることは明らかであるから、少なくともこの点については、刑罰規定の新設を検討する必要性が極めて高く、かかる刑罰規定が新設されるまでの間においては、刑法に規定された脅迫罪ないし強要罪の適用が可能であるか否かを、改めて検討すべきであると考えられる。

（２）請求権の差止と停止

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も、認められてしかるべきである。

もっとも、かかる権利の差止ないし停止については、情報公開請求を受けた行政機関自体が、行政処分として行うこととならざるを得ず、逆に、行政機関側の恣意的な判断のおそれをどのように排除すべきかが問題となる。本稿で検討してきたとおり、大量の情報公開請求やその取下、あるいは公開された情報の不利用に関しては、それだけでは必ずしも情報公開請求権の濫用とは断定できない場合がありうるから、行政機関側による権利の差止ないし停止の処分については慎重を期する必要があることは当然である。従って、現実的な対処としては、ある程度以上の事務処

理を要することが明らかである情報公開請求に対して行うべきことは、まず第1には請求者との協議によって事務処理を軽減させるための補正ないし調整を行うことであり、請求者がかかる協議に誠実に対応せず、情報公開請求権を行使することの真意が疑われる場合には、かかる情報公開請求自体が濫用にわたると行政機関において解釈せざるを得ないことを告知し、適切に権利行使を行わなければ権利の行使を差止ないしは停止せざるを得ないことを警告したうえで、初めてかかる処分が可能となるものと考えらるべきである¹²。

（3）情報公開の費用負担

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、請求者に課すことが必要であるように思われる¹³。

もっとも、かかる対処は、本来必要とされる情報公開請求権の行使の一部を、費用負担の面から断念せざるを得ない結果を生じさせるものであるから、行政機関自身による積極的な情報の公開運用と連動して、初めて妥当性を保つことができるものである。実際、情報公開請求に要する費用の中には、情報公開請求権の行使自体に要する費用、すなわち、当該行政機関に出頭する旅費等の負担をも含めて考えることが必要であるから、例えば公開対象となる情報については原則としてインターネット上で公開し、情報を必要とする者が当該行政機関に出頭すること自体を不要とする等、情報公開請求者側の費用負担の軽減についても、同時に配慮する制度設計を行うことが、併せて求められるものと思われる。

以上のとおり、現行の情報公開制度には、権利行使の濫用に対して必ずしも適切に対応できていない部分があるものと言わざるを得ず、結果として情報公開請求権

12 なお、かかる手続過程に際して、請求者の側からの見解ないし主張を聴取する必要があることも明らかであり、場合によっては、第三者機関の設置ないし判断の委嘱が必要となる場合も生ずるであろう。

13 かかる対処は、上記で検討した他の対処と比べると、現行制度の運用方針を大幅に変更させるものでないため、制度改正の支障がそれ程大きくないことが予測される。

の行使自体に対する正統性を疑わせる一因を構成しているものと評価せざるを得ない。権利は適正に行使してこそ権利としての意義を保つことができるものであり、情報公開制度、ひいては情報管理制度のより適切な運用と監督体制を構築するため、濫用あるいは不当な権利行使の抑制に向けて、あらゆる対処の可能性が検討されることが必要である。

（了）

（人文社会系准教授）