

横浜市情報公開・個人情報保護審査会答申
(答申第2240号)

令和2年4月16日

横情審答申第2240号
令和2年4月16日

横浜市長 林 文子 様

横浜市情報公開・個人情報保護審査会
会長 藤原 静雄

横浜市の保有する情報の公開に関する条例第19条第1項の規定に基づく
諮問について（答申）

平成31年2月25日道道調第1384号による次の諮問について、別紙のとおり答申します。

「旭区白根特定番地地先の土地の道路判定及び隣接する市道との境界等に関連して請求された別紙1の記載内容に該当する行政文書」の非開示決定に対する審査請求についての諮問

答 申

1 審査会の結論

横浜市長が、「旭区白根特定番地地先の土地の道路判定及び隣接する市道との境界等に関連して請求された別紙1の記載内容に該当する行政文書」の開示請求を権利の濫用に該当するとして非開示とした決定は、妥当である。

2 審査請求の趣旨

本件審査請求の趣旨は、「旭区白根特定番地地先の土地の道路判定及び隣接する市道との境界等に関連して請求された別紙1の記載内容に該当する行政文書」（以下「本件審査請求文書」という。）の開示請求（以下「本件開示請求」という。）に対し、横浜市長（以下「実施機関」という。）が平成31年1月29日付で行った非開示決定（以下「本件処分」という。）の取消しを求めるというものである。

3 実施機関の非開示理由説明要旨

本件開示請求については、横浜市の保有する情報の公開に関する条例（平成12年2月横浜市条例第1号。以下「条例」という。）第5条第2項に規定する権利の濫用に該当するため、同条第3項の規定に基づき非開示としたものであり、その理由は、次のように整理、要約される。

- (1) 審査請求人は、旭区白根の特定番地の民地（以下「土地A」という。）地先の道路判定及び隣接する市道との境界等に関連して実施機関が保有する行政文書を対象として、平成22年度頃から繰り返し開示請求及び本人開示請求（以下「開示請求等」という。）を行っている。
- (2) 本件開示請求も、土地A地先の道路判定及び隣接する市道との境界等に関連する開示請求であり、これまでの一連の開示請求等の延長上にある開示請求である。
 - ア 一連の開示請求等（平成29年度以降、平成30年11月16日まで）の概要
 - (ア) 実施機関あてに、少なくとも1,221件の土地A地先の道路判定及び隣接する市道との境界等に関連する文書の開示請求等を行っており、実施機関は、開示請求等に対する対応に合計2,315時間以上を費やしている。
 - (イ) 平成29年9月以降、審査請求人は、実施機関のうち、旭区役所内の部署以外に対しては開示の実施に全く応じておらず、郵送で写しの交付を行った11件を除き、開示の実施を行うことができていない。

- (ウ) 実施機関が開示請求等に係る開示決定等（以下「開示決定等」という。）をしたものについて、開示の実施の有無にかかわらず、審査請求人は、少なくとも668件の審査請求を行っている。
- (エ) 審査請求に対する対応に、実施機関は合計3,766時間以上を費やしている。
- (オ) 権利の濫用に当たると判断して実施機関が請求を拒否した開示請求は、49件あった。審査請求人は、そのうち35件について、審査請求も行っている。

イ 一連の開示請求等における不適切な事例

- (ア) 実施機関が開示の実施を行ったが、審査請求人は、文書にほとんど目を通さず、数時間にわたって自説を主張する。（平成29年度）
- (イ) 実施機関が開示の実施を行ったが、審査請求人は、実施の最中に大声を出す、暴言や威圧的な行為を行う、などの不適切な行為を行う。（平成29年度）
- (ウ) 審査請求人から郵送による写しの交付の希望があったため、実施機関は、郵送料を含めた納付書を送付したが納付がなされない。（平成29年度、平成30年度）
- (エ) 審査請求人は、自身の主張を一方的に展開し、実施機関が従わなければ新たな開示請求書の提出をほのめかす発言を行う。（平成29年度）
- (オ) 審査請求人は、ほとんどのケースで開示の実施日に変更の連絡もなく来庁しないため、実施機関は開示の実施場所で30分から2時間程度待機をしている。（平成29年度、平成30年度）
- (カ) 審査請求人は、過去に請求した行政文書と同一の行政文書が特定されることが明らかであるにも関わらず、繰り返し開示請求等を行い、明らかに同一の行政文書が特定される開示請求が47回に及ぶケースがあった。（平成29年度、平成30年度）
- (キ) 審査請求人は、開示決定等の期限が到来する前や、開示予定日よりも前に同一の行政文書を対象とする新たな開示請求等を行う。（平成29年度、平成30年度）
- (ク) 実施機関が補正を求めても審査請求人が応じないため、文書不特定による非開示決定を行ったが、審査請求人は、同様の開示請求等を繰り返す。（平成29年度、平成30年度）
- (ケ) 審査請求人は、審査請求を提起している開示決定等に係る行政文書について、特段の事情の変化が生じていないにもかかわらず新たな開示請求等を行う。

(平成29年度、平成30年度)

(3) 条例第5条第2項該当性について

土地A地先の道路判定及び隣接する市道との境界等に関連する一連の開示請求等を総合的に評価した場合、横浜市の保有する情報の公開に関する条例の解釈・運用の手引（以下「手引」という。）に記載している開示請求権の濫用の審査基準である下記の類型に該当する。

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。

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。（上記(2)ア(ア)(イ)(ウ)(エ)(オ)(カ)

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。

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。（上記(2)ア(イ)(ウ)

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。

「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」、「開示日程を一方的にキャンセルする」などの不適正な行為が同一人から同一の実施機関に対して繰り返し行われている。（上記(2)イ(ア)(イ)(エ)(オ)

エ 開示請求する実益はないことが明らかであるにもかかわらず、同一文書の請求又は文書が特定できない請求を繰り返すとき。

(ア) 同一の行政文書が特定されることが明らかであるにもかかわらず、社会通念上考えられない間隔・頻度で開示請求を繰り返す。（上記(2)ア(ア)(イ)(カ)

(イ) 開示決定等の期限が到来する前若しくは開示の実施前に新たな開示請求を行っている。（上記(2)イ(キ)

(ウ) 審査請求を提起している開示決定等に係る行政文書について、特段の事情の変化が生じていないにもかかわらず、新たに開示請求を行っている。（上記(2)イ(ケ)

(エ) 補正を求めたがこれに応じないため、文書不特定による非開示決定を行ったにもかかわらず同様の請求を繰り返している。（上記(2)イ(ク)

以上より、実施機関においては、審査請求人からの本件開示請求を含む一連の開示請求等に対応するため、多大な労力を要しており、その結果、実施機関の他の行政事務の適正な遂行に著しい支障をきたしている。

また、審査請求人の一連の行為が実施機関の他の行政事務の適正な遂行に著しい支障をきたしていることを審査請求人は当然に認識していると考えられることから、本件開示請求を含む一連の行為は、害意に基づくものと認められる。

したがって、本件開示請求は、条例第5条第2項に規定する開示請求権の濫用禁止規定に該当すると判断し、同条第3項に基づき非開示とした。

4 審査請求人の本件処分に対する意見

審査請求人が、審査請求書及び意見書において主張している本件処分に対する意見は、土地A地先に係る主張のほか次のように要約される。

- (1) 本件処分を取り消すとの裁決を求める。
- (2) 本件請求に係る行政文書を特定した上で、開示されるよう求める。
- (3) 処分庁は請求した文書を開示せず、文書偽造を重ねている。
- (4) 審査請求人の請求行為は正当なものである。
- (5) 請求数の多寡を理由に行った本件処分は、条例、規定に違反し違法である。

5 審査会の判断

(1) 本件処分に至る経緯

ア 実施機関は、平成4年に、土地A地先に係る土地について、建築基準法（昭和25年法律第201号）第42条第2項に規定する道路であると判定した。その後、平成13年に、土地Aは審査請求人の所有するところとなり、当該道路判定を前提として、審査請求人に対して実施機関による是正指導等が行われた。しかし、平成21年になって、当該道路判定は誤りであることが判明し、実施機関は道路判定を変更した。

また、土地Aに関しては、昭和43年に国土調査法（昭和26年法律第180号）に基づく地籍調査が行われ、これにより隣接する市道との境界を明示する公図が作成され、平成10年には市道との境界を確認する境界復元の手続が従前所有者と市との間で行われ境界標が設置された。しかし、このような状況のもとで審査請求人は、隣接する市道との境界について、国土調査、道路境界復元等の当時に作成された公図等の文書に誤りがある、境界標が自分の所有地を侵していることなどを市に対して主張し続けている。

イ 以上のことに伴い、土地A地先の道路判定及び隣接する市道との境界等に関連して実施機関が保有する行政文書を対象として、審査請求人は繰り返し開示請求

等を行い、さらに開示請求等に対する開示決定等について繰り返し審査請求を行っている。

(2) 本件審査請求文書について

本件審査請求文書は、本件開示請求に係る開示請求書の記載のとおり、別紙1の記載内容に該当する行政文書である。

実施機関は、本件審査請求文書は土地A地先の道路判定及び隣接する市道との境界等に関連する行政文書であると判断し、本件開示請求はこれまでの一連の開示請求等の延長上にある開示請求であって、条例第5条第2項に規定する権利の濫用に該当するとして非開示としている。

(3) 条例第5条第2項該当性について

ア 条例第5条第2項では、「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。」と規定し、同条第3項では「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。」と規定している。

イ 権利の濫用とは、「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」をいう（内閣法制局法令用語研究会編「法律用語辞典（第4版）」（有斐閣））。

横浜市の情報公開制度の目的は、情報を公開することにより「市民の的確な理解と批判の下にある公正で民主的な市政の運営に資すること」（条例第1条）であり、市政に関する情報が広く公開され、それをもとに市政に対する適正な意見が形成され、公正で市民の意見が反映された行政が実現されることが期待されている。したがって、開示請求者は、このような条例の目的に即した適正な請求を行うべきことが要請されているのであり、制度本来の趣旨を著しく逸脱した請求は、権利の濫用に該当することとなる。

具体的には、開示請求者の言動、開示請求の内容、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、条例第5条第2項に規定する開示請求権の濫用に該当すると解される。

ウ 実施機関の手引によれば、実施機関は、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、具体的な事例を類型化して、次の四つを判断の基準として運用している。

- (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。
- (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。
- (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。
- (エ) 開示請求する実益はないことが明らかであるにもかかわらず、同一文書の請求又は文書が特定できない請求を繰り返すとき。

エ 本件開示請求について、実施機関は、土地A地先の道路判定及び隣接する市道との境界等に関連する開示請求であって、これまでの一連の開示請求等の延長上にある開示請求であるとし、さらに、一連の開示請求等の多くが上記ウ(ア)から(エ)までの基準を満たしているとした上で、一連の開示請求等を総合的に評価して開示請求権の濫用禁止規定に該当するとして本件処分を行っている。このような実施機関の主張を踏まえて、当審査会では、次のとおり検討した。

オ まず、審査請求人の一連の開示請求等の状況につき、弁明書、実施機関の説明及び資料等を当審査会が確認したところ、次の事実が認められた。

- (ア) 審査請求人は、土地A地先の道路判定及び隣接する市道との境界等に関連する行政文書及び保有個人情報について、平成29年度以降、平成30年11月16日までの間に、実施機関の1区5局に対し、少なくとも1,221件の開示請求等を行っている。その対応に要した時間は、実施機関の資料によれば、合計2,315時間以上となっており、極めて多大な時間であることが認められる。
- (イ) 審査請求人は、開示の実施に応じた場合でも、文書にほとんど目を通さず数時間にわたり自説を主張する、実施の最中に大声を出す、暴言や威圧的な行為を行うなどの不適切な行為を行っている。そして、平成29年9月以降、審査請求人は、実施機関のうち旭区役所内の部署以外に対しては、閲覧による開示の実施に全く応じていない。
- (ウ) 審査請求人は、過去に請求した行政文書と同一の行政文書が特定されることが明らかであるにも関わらず繰り返し開示請求等を行っており、明らかに同一の行政文書が特定される開示請求が47回に及ぶ場合があった。また、審査請求人は、開示決定等の期限が到来する前や、開示予定日より前に新たな開示請求等を行ったり、審査請求を提起している開示決定等に係る行政文書について、特段の事

情の変化が生じていないにもかかわらず新たな開示請求等を行っている。

カ 上記事実によれば、実施機関においては、審査請求人の一連の開示請求等に対応するために上記オ(ア)のような多大な時間と労力を要しており、その結果、実施機関の他の行政事務の適正な遂行に著しい支障をきたしていると認められる。

また、一連の開示請求等においては、「開示の実施等において不適正な行為が繰り返され」（上記オ(イ)）、審査請求人は、「開示請求する実益はないことが明らかであるにもかかわらず、同一文書の請求」を繰り返し行っている（上記オ(ウ)）。

上記オ(ア)、(イ)及び(ウ)のような審査請求人の一連の言動、請求の内容、方法等の客観的事実を踏まえると、審査請求人には「開示を受ける意思のないこと」が認められ、一連の開示請求等につき「開示請求の目的が文書開示以外にある」ことは明らかであり、これら審査請求人の一連の行為が実施機関の他の行政事務の適正な遂行に著しい支障をきたしていることを審査請求人は当然に認識していると考えられることから、一連の開示請求等に係る一連の行為は害意に基づくものと評価することができる。

なお、審査請求人は、一連の開示請求等の以前にも、土地A地先の道路判定及び隣接する市道との境界等に関連して繰り返し開示請求等を行っており、当審査会は、これらのうち一部の開示請求について、横浜市情報公開・個人情報保護審査会答申第1526号から第1528号まで及び横浜市情報公開・個人情報保護審査会答申第1529号から第1532号までにおいて、既に権利の濫用に該当すると判断している。

キ 次に、本件開示請求の本項該当性について判断する。

審査請求人は、本件開示請求に先立ち、土地A地先の道路判定及び隣接する市道との境界等に関する行政文書の開示請求を行い、実施機関はその全部を非開示とする決定を行った。本件開示請求は、この非開示決定に関連して作成された文書の文書番号を指定してこれに係る行政文書の開示を求めていることが認められる。

よって、本件開示請求は、土地A地先の道路判定及び隣接する市道との境界等に関連して実施機関が保有する行政文書を対象としてなされたものであり、一連の開示請求等の延長でなされた開示請求であることが認められ、本件開示請求と一連の開示請求等は、一体のものとして評価することができる。

そうすると、本件開示請求についても、一連の開示請求等と同様に、害意に基づき実施機関の事務の適正な遂行に著しい支障をきたすものと評価することができる。

したがって、本件開示請求は、権利の濫用に当たり、本項に該当する。

(4) 結論

以上のとおり、実施機関が本件開示請求を条例第5条第2項に規定する権利の濫用に該当するとして非開示とした決定は、妥当である。

(制度運用調査部会)

委員 藤原静雄、委員 金子正史、委員 松村雅生

別紙 1

道道調第 1165 号平成 31 年 1 月 10 日付関連「・・・写真の通りである。』と請求した文書に対し、道道調 1165 号に『杭の位置を示した図面が確認されました。』と記載がある。にも関わらず、「これらの図面には、隣接する土地と道路との境界標や境界線が示されています。しかしながら、これらの図面には、補正書の図面に記された K5 杭の位置に境界標は存在しませんでした。」について、既に境界線境界標杭の写真を写し道路局に送付してある。したがって速やかに①9K5 杭の設置理由の開示。②公図上の K5 新杭の位置を明示した文書の原議の写しを内訳書及び納付書同封のうえ郵送にて開示を希望す。

《 参 考 》

審 査 会 の 経 過

年 月 日	審 査 の 経 過
平成 31 年 2 月 25 日	・実施機関から諮問書及び弁明書の写しを受理
平成 31 年 3 月 14 日 (第 245 回 第三 部会)	・諮問の報告
平成 31 年 3 月 18 日	・審査請求人から意見書を受理
平成 31 年 3 月 22 日 (第 355 回 第二 部会) 平成 31 年 3 月 26 日 (第 325 回 第一 部会)	・諮問の報告
令和 元年 11 月 12 日 (第50回制度運用調査部会)	・審議
令和 元年 12 月 19 日 (第51回制度運用調査部会)	・審議
令和 2 年 1 月 28 日 (第52回制度運用調査部会)	・審議
令和 2 年 2 月 20 日 (第53回制度運用調査部会)	・審議