

答 申

第 1 審査会の結論

本件審査請求に係る公文書公開請求について、その全部を却下とした決定(以下「原決定」という。)は、妥当である。

第 2 請求人の主張要旨

1 審査請求の趣旨

本件審査請求の趣旨は、審査請求人が、札幌市情報公開条例(平成 11 年条例第 41 号。以下「条例」という。)第 6 条第 1 項の規定に基づき行った以下の公文書公開請求に対して、札幌市教育委員会教育長(以下「実施機関」という。)が行った、当該請求の全部を権利濫用につき却下とする原決定の取消しを求めるというものである。

(1) 平成 15 年 7 月 4 日付け請求(以下「請求 A」という。)

札幌市教育委員会総務部(以下「総務部」という。)の平成 11 年度予算に関し、配当予算とその決算報告書、支出を証明する領収書、納品書のすべて、総務部が各市立学校に対して交付した当初予算配分に当たっての注意点、変更事項等を記載した説明書

(2) 平成 15 年 7 月 4 日付け請求(以下「請求 B」という。)

総務部の平成 12 年度予算に関し、配当予算とその決算報告書、支出を証明する領収書、納品書のすべて、総務部が各市立学校に対して交付した当初予算配分に当たっての注意点、変更事項等を記載した説明書

(3) 平成 15 年 7 月 2 日付け請求(以下「請求 C」という。)

ア 札幌市立某中学校において発生した事故について、同校校長より札幌市教育委員会へあてた報告書、状況説明書、対応策報告書等の関係資料全部 上記について同校に対する札幌市教育委員会よりの指示、命令等の内容を示す資料全部

イ 平成 11 年 3 月 25 日実施の札幌市立某中学校 2 学年全生徒の「1 年をふりかえって」との題の調査書 同日に学級活動の時間に行われたアンケートについて全学級の全生徒分

ウ 札幌市立某中学校において平成 10 年 3 月実施の全校生徒を対象とする「1 年をふりかえって」との題の調査書

エ 上記ウと同様の内容で平成 12 年 3 月に実施したときの文書

オ 上記ウと同様の内容で平成 13 年 3 月に実施したときの文書

カ 上記ウと同様の内容で平成 14 年 3 月に実施したときの文書

キ 札幌市立中学校全校の平成 15 年度修学旅行の費用徴収簿と集計表、支出関係書類、札幌市教育委員会に提出された旅行計画書及び旅行完了報告書 上記書類のうち不存在のものについてはその不存在の理由、不存在の経緯を証明し説明する資料

- ク 札幌市立某中学校の平成10年度から12年度における2学年宿泊研修の費用徴収簿とその集計表、支出関係書類、札幌市教育委員会に提出された旅行計画書及び旅行完了報告書 上記書類のうち不存在のものについてはその不存在の理由、不存在の経緯を証明し説明する資料
 - ケ 札幌市立中学校全校の平成11年度修学旅行の費用徴収簿と集計表、支出関係書類、札幌市教育委員会に提出された旅行計画書及び旅行完了報告書 上記書類のうち不存在のものについてはその不存在の理由、不存在の経緯を証明し説明する資料。
 - コ 平成11年度から平成15年度までの札幌市立学校における人事異動名簿
 - サ 札幌市教育委員会編、学校事務の手引き（平成8年度版）
- (4) 平成15年8月5日付け請求（以下「請求D」という。）
- ア 平成14年度実施の「少人数指導（T.Tチーム・ティーチング）実施状況に関する全道調査」にあたって札幌市立某中学校より札幌市教育委員会へ提出された報告書。ただし、札幌市教育委員会より北海道教育委員会へ提出されたものはすでに公開済みであり、必ず札幌市立某中学校より札幌市教育委員会へ提出された報告書であること
 - イ 平成14年度実施の「少人数指導（T.Tチーム・ティーチング）実施状況に関する全道調査」に関し、北海道教育委員会より札幌市教育委員会への調査依頼書 当該全道調査にあたって各中学校より札幌市教育委員会へ提出すべき調査報告の内容、報告様式、報告要領、調査報告の提出期限等を示した資料
 - ウ 札幌市立某中学校を除く札幌市立中学校全校における平成14年度コンピュータ用消耗品費の支出簿とその使い道を示す見積書、発注票、領収証及び平成14年度コンピュータ用消耗品費報告書

2 審査請求の理由

審査請求人の主張する審査請求の主たる理由は、審査請求書及び意見陳述によると、おおむね以下のとおりである。

(1) 大量膨大であるとする事

ア 過去の実績との対比

請求A、請求B、請求C、請求D（以下これらを「本件請求」という。）を却下した主たる理由として、実施機関は、これら本件請求に係る対象公文書の量が大量膨大であることを挙げている。

しかしながら、平成15年3月11日付けで行った「学校教育部における平成9年度から平成14年度までの予算配当額、当該配当予算の見積書、発注票、納品書、領収証、集計表等その他2件」の公文書公開請求（以下「学校教育部への請求」という。）の際には、計6年度分を対象としていたにもかかわらず、しかも、文書保存箱200箱程度ありながら、実施機関はこれに応じた事実がある。

したがって、特に総務部を対象とする請求A及び請求Bについては対象公文書が大量膨大につき応じられないとする実施機関の主張には、理由がない。

イ 上限とする文書量の明示

対象公文書の量が大量膨大であり、対応が困難であるというのであれば、実施機関は、対応できるとする文書量の上限について、公文書公開請求をしようとする者（以下「公開請求者」という。）に対し、具体的に教示すべきである。

このことについて、口頭で実施機関に対して説明を求めたが、実施機関からは一切回答はなかった。

(2) 決定期限

本件請求に係る公開決定等の期限は、実施機関が必要とするだけ延長しても一向に構わず、また、公開は、準備が整った部分から順次実施してもらえればよいとする配慮もしていた。

(3) 請求の妥当性

請求 A 及び請求 B は、審査請求人が本件請求に先立ち平成 15 年 6 月 17 日に行った「総務部の平成 10 年度から平成 14 年度までの各予算に関し、配当予算とその決算報告書、支出を証明する領収書、納品書、請求書等のすべて、総務部が各市立学校に対して交付した当初予算配分に当たっての注意点、変更事項等を記載した説明書」に係る公文書公開請求（以下「当初請求」という。）の請求内容について、「請求書等」の記載を削り、かつ、対象年度を、それぞれ平成 11 年度と平成 12 年度に分割して請求するという変更を行った結果のものである。

したがって、請求 A 及び請求 B は、当初請求に係る請求範囲の限定を求めるとする実施機関からの要請にこたえ、この程度であれば対応可能であろうという推測の下に行った請求である。

(4) 実施機関からの要請

当初請求及び本件請求提出後、実施機関から、数回、これらの請求に係る対象公文書が大量膨大なのでその請求内容をより限定したものに換えること、また、このような公開請求を行う理由を示すこと等を文書にて回答するよう要請を受けた。

しかしながら、実施機関が公開請求者に対し、このような要請を行い、回答を求めることができるとする条例上の根拠は認められない。そして、当該根拠の明示を実施機関に求めたところ、参考と称して提示されたのは、全然関係のない条文である条例第 4 条のみであった。

したがって、実施機関からの当該要請について、これに対する応答義務はないと判断し、その旨を文書により回答した。

(5) 一度に全部の公開を求めること

本件請求の対象公文書は、確かに量は多い。

しかし、仮に対象公文書が文書保存箱 200 箱程度であるといっても、1 箱に納められているファイルは 1 つ又は 2 つ程度であり、審査請求人には 1 日で閲覧し終える量である。したがって、実施機関が本件請求の請求範囲について限定を求める理由の一つとして主張するところの審査請求人の負担はない。

また、実施機関の公開実施に係る作業量も、対象公文書中、非公開情報につき見えないように黒く覆わなければならない部分が全体のごくわずか

であることを考えれば、その主張するほどには多くはない。

(6) 不正隠し

上記のとおり、実施機関は、原決定において対象公文書の量が多いことや本件請求を行う必要性について審査請求人が答えないこと等を理由に、当該請求に係る対象公文書の公開を拒否したところであるが、その真実の理由は、これらの公文書を公にすることにより、裏帳簿をはじめとするさまざまな不正行為、不都合な事件を揉み消した過去の事実が発覚することを恐れてのことである。

また、本件請求に係る対象公文書は、審査請求人を一方の当事者とする行政訴訟の証拠資料として、札幌地方裁判所へ提出する必要がある書類である。

以上のことから、原決定を取り消し、本件請求に係る対象公文書の全部を公開するとの決定を求める。

第3 実施機関の主張要旨

1 対象公文書の量

本件請求に係る対象公文書のうち、その主なものについて、文書量等は次のとおりである。

(1) 請求A及び請求B

審査請求人の請求意図は、予算執行に係る各種の契約の閲覧にあることから、主に総務部のほぼすべての支出関係書類を指すものと解するが、当該文書の量は、請求A及び請求Bに係る2年度分を合わせると、札幌市の文書保存箱（縦型A4ファイルが2つ並べて入る幅15センチメートルのダンボール箱）に換算して200箱を超えるものであり、これを単純に計算すると、文書の厚さは約60メートルに及ぶと推定される。

(2) 請求C及び請求D

請求C及び請求Dのうち札幌市立中学校全校を対象とする2件の請求に係る対象公文書は、総量で文書保存箱100箱相当である。

このことに加え、市立中学校全校から該当する公文書を入れたダンボール箱等を収集して作業に当たるため、これら全99校の延べ200人の教職員を動員するなど、各学校との連絡、公文書の計画的搬入、当該公文書の保管、それらの公開決定等に係る検討、非公開部分の処理等の一連の作業を所管課の少数の担当職員が行うことを踏まえると、その負担は過大である。

これは、過去に、公開請求が重複し、計10校を超える学校経理関係文書について公開実施に係る処理作業を行った際、条例第13条に規定する公開決定等の期限の特例（以下「決定期限の特例延長」という。）を適用して対応せざるを得なかったという実績に基づく判断である。

以上のとおり、これまでの公開請求に対応した実績を踏まえ、本件請求は、いずれも、大量かつ膨大な請求であると判断したところである。

2 請求時の状況

審査請求人は、本件請求の発端となった当初請求に前後して、平成15年6月3日から同年7月30日の2ヶ月間にわたり、実施機関に対する公開請求12件に係る対象公文書の閲覧（以下「長期閲覧」という。）を行っていた。

長期閲覧において実施された公文書公開の中には、学校教育部への請求のように、これだけをとっても文書保存箱100箱を優に超える大量請求に対する公開も含まれていた。

この学校教育部への請求に関しては、実施機関は、条例第12条に基づく決定期限の延長を行ったうえ、学校教育部における担当職員約50人が総がかりで処理にあたった。そして、4月24日に決定を行い、同じ頃に処理が終了した他の公開請求の分も含めて、審査請求人に対し公開実施日の決定について調整を打診したところ、審査請求人は、これを拒否したうえ、後日都合のいい日を知らせるとしながら、その後一向に連絡もなく、結果として約1ヶ月間、これを放置した。

このような経過を経てようやく開始された長期閲覧が、第1回目の6月3日以降、日数としては6日間ながら2ヶ月間にわたったのは、それぞれの公開実施日の間隔が、審査請求人の都合により開いたこと、協議の上で設定した日時を審査請求人が当日直前にキャンセルしたこと等により、日程調整を円滑に行えなかったからである。

請求A及び請求B、そして、これに先立つ当初請求は、この長期閲覧の最中に、しかもその終了の目処が不明な時点で提出されたものである。すなわち、審査請求人は、仮に当初請求及び本件請求に係る公開決定等が直ちに行われたとしても、それらの対象公文書をいつ閲覧できるかについて、まったく見通しが立たない状況であるにも関わらず、このような大量請求を行ったものである。

3 審査請求人との協議等

(1) 検討の要請

当初請求への対応は、その対象公文書が極めて大量膨大であり、また、過去の公開請求に係る対象公文書の長期閲覧が未了であり、当初請求以外にも新規の公文書公開請求が提出され続けていたことから、このままでは極めて困難であると判断した。

そして、当初請求を含む一連の請求行為が、審査請求人にとって、各々の請求に係る請求目的を効率的・効果的に達せられるものとは考えられず、また、時間及び労力の点において審査請求人及び実施機関双方の負担が大きいことから、それらを改善する方策を見出すための協力を審査請求人に対して要請することとした。

そして、このような実施機関の見解と公開実施に係る実施機関の作業等を説明するとともに、当初請求の請求範囲を特定年度の具体的な予算科目等に絞り込むことの検討、過去の公開請求に係る閲覧未了の公文書がある間、新規の公開請求を保留することの検討、条例第4条に照らし、多数・大量の公開請求を行う審査請求人の行為に係る見解を示すことの要請（以下これらを「当初請求等に係る要請」という。）を記した文書を、6月25日付けで審査請求人に送付した。

(2) 7月2日付け協議

当初請求等に係る要請の送付後である7月2日に、審査請求人が長期閲覧の実施のため来庁した機会をとらえて、両者間で当該要請について協議の機会を持った。

この中で審査請求人は、まず、当該要請に回答する条例上の義務は認められないこと、当初請求の趣旨については、総務部予算の執行に関してどのような文書があるか不明なので、その全部が見たいものであること、さらに、長期閲覧の事態を招いたのは、経理不正に係る隠ぺい工作のため公開決定等までにいたずらに時間を要している実施機関側の責任であること等を主張した。

これに対し、実施機関からは、長期閲覧に示されるとおり、当初請求のような大量請求を行っても、時間及び労力の点において審査請求人にとっても不利益であり、また、総務部予算の概要を把握したいのであれば、支出関係資料のすべてを請求することに換えて、事業や予算科目を抽出した請求や公表している資料等の閲覧等をまず行うことを提案し、協力を求めたが、話し合いは平行線のままであった。

そこで、審査請求人の主張を踏まえ、事業別予算総額をまとめた「平成15年度局別予算事業概要」から総務部関係分の写し（以下「事業概要」という。）を、当初請求の請求範囲を絞り込むための参考資料として交付した。

そして、審査請求人がこの日の閲覧の開始を求めたため、当該要請に係る協議を切り上げることとし、当初請求に係る請求範囲の限定については、審査請求人が事業概要をもとに検討のうえ、事業名又は科目等の抽出を行い、その結果を7月4日に来庁して実施機関に伝えるとすることで双方が合意した（以下これを「7月2日付け協議における合意事項」という。）。

ところが、審査請求人は、このような合意を行いながら、実施機関におけるこの日の閲覧終了後、市政情報センター（現行政情報課。以下同じ。）に赴いて、請求Cを提出した。

(3) 当初請求から本件請求への変更

7月4日、審査請求人は、市政情報センターに来庁し、当初請求について対象年度を訂正し、これを請求Aとするとともに、それとは別に、請求Aと同様の内容で対象年度を平成12年度とする新規の公文書公開請求である請求Bを提出した。

これらの請求を提出するに当たり、審査請求人は、請求範囲の絞込みを依頼した市政情報センター職員に対し、あくまでも総務部予算関係資料の全部を見たいとして請求するものであり、また、このことについての実施機関との協議は不要であるという考えを伝えた。

この日以降原決定を行うまでの間、7月2日付け協議における合意事項は履行されることはなかった。

(4) 再三の要請

請求A及び請求Bは、当初請求において過去5年度分としていた請求範囲を計2年度分に換えたものではあるが、これらの対象公文書が大量であることに変わりはなく、実施機関の当初請求等に係る要請の趣旨をくみ取

ったものであるとは到底解されない。このため、引続き審査請求人に対して検討を求めることとし、市民閲覧用資料を利用するなどして、一時にすべてを請求せずとも請求目的が達せられるように項目を絞り込むことはできないか、公開請求に係る実施機関の処理が多数重なり合わないような間隔で請求を行えないか等について検討することの要請（以下これらを「本件請求に係る要請」という。）を、7月16日付けで文書にて送付した。

この要請に対し、審査請求人からは、7月28日付けで文書回答（以下「審査請求人からの文書回答」という。）があったが、その趣旨は、本件請求に係る要請についての回答義務は、条例上、認められないので答える意思はないこと、当初請求等に係る要請及び本件請求に係る要請については、7月2日付け協議の場において既に解決済みであること等であり、事実上、本件請求に係る要請のすべてを拒否するものであるばかりでなく、7月2日付け協議における合意事項の存在すらも無視するものであった。

そして、請求Dは、審査請求人から本件請求に係る要請に対する実質的な回答を待つ間に提出されたものである。

その後も、当該要請について、8月18日付けで第2回目の文書送付を行ったほか、他の公開実施の機会をとらえ、直接に協議を申し入れるなどしたが、審査請求人は、このことに対する見解は審査請求人からの文書回答において示したとおりであり、協議は不要であるとして、これに応じることはなかった。

以上のとおり、本件請求に係る審査請求人からの協力は、得られなかった。

4 並行請求

長期閲覧の開始から本件請求に係る第2回目の依頼事項の要請を送付するまでの間、審査請求人から、本件請求以外に合計15件の公文書公開請求を受けた（以下「並行請求」という。）。

5 実施機関の結論

条例第4条において利用者の責務の規定が置かれている趣旨は、公文書公開請求権（以下「公開請求権」という。）が無制約に認められるものではないことを示すことにあると解する。

このことから、公文書公開制度（以下「制度」という。）の適正な運用のため、公開請求者は、必要の範囲で協力に応じるべき場合も当然にあり得ると考える。

しかしながら、審査請求人は、上記3のとおり、これを拒否し続けるとともに、同4のとおり、本件請求の公開実施がさらに困難になるような状況を自ら作り出してきた。

本件請求に係る公開実施の対応が通常業務に影響を及ぼすことは、学校教育部への請求に対応した経験から明らかである。また、同2のとおり、本件請求の発端である当初請求が、長期閲覧が始まって間もなかった時期に提出されていること、本件請求が、当初請求に係る協議を求めている過程において次々と提出されたこと等を併せ考えると、本件請求に係る審査請求人の請

求行為の目的は、何か特定の情報を求めるものではなく、公文書公開請求という手段を用いて実施機関に負担を強いることであるとみなさざるを得ない。

したがって、本件請求は、条例の趣旨、目的を著しく逸脱したものであり、審査請求人の本件請求に係る公開請求権の行使は、当該権利の濫用であることから、一般法理における権利濫用に該当すると判断し、その請求のすべてが認められないとして、これを却下したものである。

第4 審査会の判断

1 はじめに

(1) 公開請求権の性質

条例は、その第1条において、市民に対し公開請求権を設定することにより、市民の参加と監視の下にある公正で民主的な市政の発展に寄与することを目的とすると規定している。

また、条例第3条において、実施機関は、公開請求権を十分に尊重して条例の解釈及び運用を行うものとするとして規定されているとおり、この権利は、市民の権利として尊重、擁護されるべきものであることは言うまでもない。

一方、公開請求権は、このように公共的な性質を持った請求権であり、また、条例により設定されたものであることから、その権利行使は、あくまでも条例の趣旨・目的に則って適正に行使されるべきものである。条例第4条は、これを踏まえた規定と解する。

(2) 判断の基本姿勢

原決定は、外形上、適式な公開請求4件に対し、実施機関がこれらに対する応答義務はないとする判断を行ったものである。

公開請求権は、何人にも認められた権利であり、実施機関はこれに対し応答義務を有するものであるが、上記(1)より、当該権利が設定された趣旨・目的に照らし、これに明らかに反すると判断される公開請求権の行使については、それが認められない場合も、また、あり得るものと解される。

そして、いかなる場合がこれに該当するかは、対象である公開請求又は当該請求に係る権利行使が、公共性に照らし、条例の趣旨・目的に則ったものであるかについて検証し、社会通念上の妥当性も加味しつつ総合的に判断する必要がある。

なお、本件審査請求は、4件の処分に対するものであるが、同一人から同時期に提出された公開請求及びそれらの対応結果であり、関連することから、これらを併せて調査審議することが適当である。

当審査会は、上記を踏まえて判断することとする。

2 本件請求の内容

(1) 対象公文書

本市では、請求者の利便を考慮し、1枚の公文書公開請求書に記載する請求内容又は項目の数を特に制限していない。

本件請求についてもこのような運用に基づく利用がなされており、当該請求4件のいずれについても複数の請求項目が記入されている。

このうち、実施機関が特に問題として取り上げた主な対象公文書は、以下のとおりである。

ア 総務部経理関係文書

請求 A 及び請求 B に係る文書を保有する総務部は、札幌市教育委員会において学校等教育施設の運営管理、設備整備、教材購入費、私立学校等補助金等を所管する部署であり、平成 11 年度及び平成 12 年度を合わせた当初予算の総額は、約 489 億 7 千 6 百万円である。なお、参考ではあるが、この金額を学校教育部への請求の場合と比較すると、学校教育部への請求において対象とされた全 6 年度分の予算合計額に比して 3 割ほど多いものである。

請求 A 及び請求 B の対象公文書は、実施機関の特定したところによれば、平成 11 年度及び平成 12 年度総務部予算の執行に関し、その歳出予算経理簿と、札幌市会計規則（昭和 39 年規則第 18 号）第 50 条に規定する「支出負担行為に必要な添付書類」である。このうち、後者については、これらの添付書類が当該支出に係る支出負担行為伺書又は当該支出に係る起案文書と一体で保管されていることから、実際には、総務部歳出予算の執行に係る経理関係文書のうち、支出命令書、報酬等一部の費目に係る予算執行関係文書を除いた他のすべての支出関係文書（以下「総務部経理関係文書」という。）が、対象公文書となる。

イ 学校所管文書

請求 C 及び請求 D の対象公文書のうち平成 11 年度修学旅行決算報告書及び平成 14 年度コンピュータ用消耗品支出関係書類（以下これらを「学校所管文書」という。）は、いずれも当該事業又は当該消耗品の購入を行った各中学校が所管している。

(2) 公開実施に係る作業量

一般に、公文書公開に係る実施機関の作業は、対象公文書を特定し、該当する過年度文書については文書保存箱を保管場所から搬入し、各文書それぞれについて、一行又は一語ごとに公開・非公開を検討し、整理をして決裁を受け、決裁後、非公開部分について、その大きさに合わせて黒色の目隠しテープを切り取り貼付するというものである。

総務部経理関係文書に着目した場合、実施機関の主張によると、文書保存箱約 200 箱、厚さにして約 60 メートルと推定される量の文書について、1 件ごとに上記のような細かい作業を行うこととなる。

当該作業に要する労力は、当審査会が求めた実施機関の試算では、職員が専任で上記作業に従事するとして約 8 ヶ月を要するとしており、より現実的には、職員 1 人が他の通常業務のほかに 1 日当たり 4 時間、時間外勤務により当該作業を行うとすると、1 ヶ月当たりの勤務日を 20 日として、延べ 16 ヶ月を要するものとなる。

また、学校所管文書に係る作業については、市立中学校全 99 校との連絡調整、集約した公文書の保管等のもとより、集められた当該文書の公開・非公開等の検討、決裁、決裁後の公開実施の準備作業等は、各学校の教職員が行うのではなく、すべて実施機関の所管課職員が、他の通常業務と並行して行うこととなる。

(3) 経緯

本件請求及びこれに前後して行われた並行請求等の経緯は、次のとおりである。

- 平成15年(以下同じ)3月11日 学校教育部への請求提出
- 4月24日 上記に対する一部公開決定書の送付
- 6月3日 長期閲覧開始(同年7月30日まで計6回)
- 6月6日及び10日 公文書公開請求(計3件)
- 6月17日 当初請求ほか1件公文書公開請求
- 6月25日 審査請求人に対する「当初請求等に係る要請」の送付
- 7月2日 7月2日付け協議の実施
- 7月2日 本件請求のうち「請求C」提出
- 7月4日 本件請求のうち「請求A」及び「請求B」提出
- 7月8日、11日 公文書公開請求(計3件)
- 7月16日 審査請求人に対する「本件請求に係る要請」の送付(第1回目)
- 7月25日 公文書公開請求(計3件)
- 7月28日 「審査請求人からの文書回答」を受理
- 7月28日、30日 公文書公開請求(計2件)
- 8月4日 公文書公開請求(計2件)
- 8月5日 本件請求のうち「請求D」提出
- 8月13日 公文書公開請求(1件)
- 8月18日 審査請求人に対する「本件請求に係る要請」の送付(第2回目)
- 11月14日 原決定

以上より、次の事実が認められる。

- ア 長期閲覧は決定通知送付後、1ヶ月以上の間をおいて開始され、終了までに約2ヶ月を要したこと
- イ 当初請求が長期閲覧の期間中、しかもその早い時点において提出されたこと
- ウ 実施機関から審査請求人に対する要請を記した文書が、合計3回送付されたこと
- エ 7月2日付け協議が行われたのと同じ日に請求Cが提出されたこと
- オ 当初請求に換えて請求A及び請求Bが同時に提出されたこと
- カ 審査請求人からの文書回答があったが、実施機関が当該文書を受理した後にも「本件請求に係る要請」の送付(第2回目)が行われたこと
- キ 計15件の並行請求が行われたこと

3 項目別の検討

(1) 文書量

本件請求に係る対象公文書は、上記2(1)及び(2)に例として示した部分だけで文書保存箱約300箱に及ぶ量であり、この公開実施に係る実施機関の作業の負担は、この限りにおいても、決して小さくないことは明らかである。また、仮に、本件請求について、決定期限の特例延長を適用する

とした場合であっても、作業が一時に集中する事態はある程度避けられるが、負担の総量は変わるものではない。

したがって、本件請求に係る実施機関の負担は長期間にわたるものであり、このことによって生じる他の通常業務への支障は、最終的には、実施機関全体の業務に看過しがたい影響を及ぼすこととなる。

(2) 経緯

本件請求が提出された当時、審査請求人は、長期閲覧を行っていたのであるが、本件請求のうち請求D以外の3件は、その最中に提出されたものであり、請求A及び請求Bが当初請求より派生したことを踏まえると、本件請求は、当該長期閲覧の早期に行われ始めたものである。

そして、これら4件のいずれもが、上記のとおり大量の公文書について公開を求めるとする請求であり、かつ、そのような請求が、審査請求人と実施機関との協議が進まない中、次々に行われたのである。

(3) 本件請求の特別の利益

ア 一度にすべてを請求すること

本件請求に係る公文書の閲覧について、審査請求人に緊急を要する事情が存在しないことは、審査請求人が公開実施に係る時間を問わないとしていることから明らかである。

仮に、審査請求人に探索等の目的があり、ある程度網羅的な請求内容とせざるを得ない事情があるとしても、例えば、総務部経理関係文書などは、事業概要から特定の事業名を指定したり、年度内の特定の時期に限って公開請求をし、その公開実施後に更に改めて対象公文書を追加請求したりすることも可能である。学校所管文書についても同様のことが言える。

このことから、本件請求の各4件について、一度にそのすべてを請求しなければ達せられないような特別の利益があるとは認められない。

イ 連続して請求すること

本件請求の4件を連続して請求することの意義について検討する。

審査請求人は、他の請求に係る公開実施が未了のなか本件請求を提出したところであるが、その対象公文書の閲覧については、公開実施の準備が整った文書から順次、行うつもりであったと主張している。

ところで、本件請求の4件のそれぞれについて見ると、対象公文書量が、単純に文書保存箱に換算して約50から100箱を超えると想定され、その閲覧には、対象公文書の1枚1枚に目を通すとすれば、一般的には、各々について数日を要すると考えられる。

このことから、本件請求すべての対象公文書について、仮に実施機関が請求に基づき直ちにこれを公開実施したとしても、閲覧が追いつかないことは容易に想定される。また、本件請求に係る閲覧について審査請求人が緊急を要しないとしていることは、上記(3)アのとおりである。

したがって、本件請求について、このように連続して請求することによってのみ得られる特別の利益が存在するとは認められない。

(4) 双方の対応

まず、審査請求人は、実施機関からの当初請求等に係る要請及び本件請求

に係る要請に関し、これらにこたえる義務は条例上存しないとしながらも、当初請求を請求 A 及び請求 B に換えたことにより、これに応じたと主張している。

このことについてみると、同時に提出された請求 A 及び請求 B のそれぞれが、なお大量であることに変わりはない。また、当該 2 件の請求に前後して請求 C 及び請求 D が提出されたこと、本件請求のいずれか 1 件の請求に係る協議にも応じた事実が認められないこと、並行請求が引続きなされたこと等を併せ考えると、当初請求を請求 A 及び請求 B に換えたことは、外形上は実施機関の要請に応じたとみなすことができなくはないとしても、実質的にはその趣旨をくんだ協力であるとまでは認められない。

次に、実施機関は、審査請求人に対して事業概要を交付しているが、審査請求人は、実施機関に対し、実施機関が対応限度とする文書量の提示を求めたのみで、他に文書又は知りたいとする内容をより具体的に特定するための情報提供を要求した事実も認められない。

また、公文書の公開実施に係る実施機関の作業のうち、公文書の非公開部分の判断を行うには、様式等公文書の形式の態様に関わらず、そのすべてについて慎重に目を通す必要があるのであるから、非公開の個所の多寡が作業負担の軽重を示すというものではない。この点についても、審査請求人は、対象公文書の量が多いことは認めながら、そのことに係る実施機関の作業量が多いとする主張については、これを否定している。

上記のことから、審査請求人が実施機関の協力要請に応じたと認めるに足る事実は存在しない。

4 総合的判断

これまでみたとおり、本件請求の対象公文書は非常に大量であり、この対応に係る実施機関の負担は総体として極めて大きいものである。また、その請求の間隔及び経過も、異例と言わざるを得ない。他方、本件請求には、そうしなければ実現できない利益があるとは認められないにもかかわらず、審査請求人が実施機関の要請に適切に応じた事実はない。

公開請求権が 1 (1) でみたとおりの性質を有するものであり、かつ、制度運営の実状において、特別の人員配置又は予算措置等には限度があることを併せ考えると、制度の公正かつ円滑な運営を確保するためには、請求者及び実施機関双方において、条例の趣旨・目的に則った適正かつ誠実な対応が求められるところ、審査請求人の上記の行為は、明らかにこれに反するものであり、その意図するところはともかく、結果的に、実施機関の事務遂行能力が著しく損なわれる状況を生み出すものであると判断せざるを得ない。

次に、本件請求に係る権利行使が認められないとする場合に審査請求人が被る不利益は、総務部経理関係文書をはじめとする対象公文書を本件請求書により閲覧する機会を失ったことである。そして、この不利益は、本件請求の内容について限定・抽出した請求をもって代えることにより、回復され得ないわけではない。一方、本件請求を適正な権利行使として認めた場合に実施機関が被ることとなる不利益は、本件請求に係る処理作業の相当長期にわたる負担と、当該作業から派生する他の通常業務への影響である。

このことから、本件請求を認めないことにより審査請求人が被る不利益の程度は、これを認めるとした場合に実施機関が被る不利益に比べてはるかに小さいものと認めるのが相当であり、代替策があると認められるにもかかわらず、実施機関が本件請求に対応し、その通常業務に支障を生じさせることは、甚だ不合理と言うべきである。

以上により、本件請求に係る権利行使は、外形上は適式な公開請求ではあるものの、その内実は、条例の趣旨・目的を著しく逸脱し、また、社会通念上、相当性を欠くものであることから、権利の濫用に該当すると言わざるを得ない。

5 結 論

本件請求は、公開請求権を濫用したものとして、その請求の全部が認められない。

よって、第1のとおり判断する。

第5 審議経過

下表のとおり。

年 月 日	審 査 経 過
平成16年2月19日	諮問書及び実施機関の非公開理由説明書を受理
平成16年10月20日	審査請求人に実施機関の非公開理由説明書を送付するとともに意見書の提出を要請
平成16年10月26日 (第162回審査会)	事案の概要説明
平成16年12月16日 (第166回審査会)	審査請求人から意見を聴取 実施機関から事情を聴取
平成16年12月22日 (第1回部会)	審 議
平成17年1月12日 (第2回部会)	審 議
平成17年2月15日 (第3回部会)	審 議
平成17年3月3日 (第4回部会)	審 議
平成17年3月28日 (第167回審査会)	審 議
平成17年3月29日	答 申

部会構成委員： 祖母井委員、常本委員（部会長）、村上委員