

第80回（令和7年度第2回）
札幌市情報公開・個人情報保護審議会審議資料

【諮問第153号】市長（総務局行政部行政情報課）

- ・ 著しく不適正な態様の公開請求への対応に係る札幌市情報公開条例の一部改正に関する事項
- ・ その他情報公開に関して審議が必要な事項

＜審議資料＞

- ・ 諮問書 ----- P1
- ・ 札幌市情報公開条例の一部改正に係る検討項目 ----- P3
- ・ 資料1：情報公開制度について ----- P8
- ・ 資料2：不適正な態様と考えられる公開請求事例について ----- P9
- ・ 資料3：不適正な態様と考えられる公開請求への対応状況について ----- P10
- ・ 資料3（別添）：参考裁判例一覧 ----- P12
- ・ 資料4：不適正な公開請求に係る他都市の規定について ----- P14
- ・ 令和7年度審議会スケジュール（想定） ----- P16
- ・ 参考：札幌市職員カスタマーハラスメント対策基本方針 ----- P17

諮 問 書

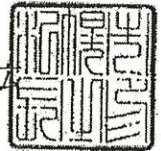
札幌市情報公開・個人情報保護審議会

令和7年(2025年)7月2日

札幌市情報公開・個人情報保護審議会

会 長 徳 満 直 亮 様

札幌市長 秋 元 克 広



下記の件につきまして、札幌市情報公開・個人情報保護審議会及び札幌市情報公開・個人情報保護審査会条例(平成16年条例第36号)第2条第1項第1号の規定に基づき諮問いたしますので、御審議をお願いいたします。

記

- 1 著しく不適正な態様の公開請求への対応に係る札幌市情報公開条例の一部改正に関する事項
- 2 その他情報公開に関して審議が必要な事項

1 諮問事項

- (1) 著しく不適正な態様の公開請求への対応に係る札幌市情報公開条例の一部改正に関する事項
- (2) その他情報公開に関して審議が必要な事項

2 諮問の理由

本市では、公文書の公開を請求する権利を明らかにするとともに、情報公開の総合的な推進を図るため「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。）」を制定し、情報公開制度の適正な運営に努めてきたところです。

しかしながら、条例に基づく公文書公開請求については、公文書を見る気がなく所管課への業務妨害等を目的として行う公開請求（条例の目的に反する公開請求）や、所管課に要求を受け入れさせるための手段などとして行う公開請求（カスタマーハラスメントの一環としての公開請求）といった事例が度々発生し、情報公開事務における課題となっております。

これらの著しく不適正な態様の公開請求については、社会通念上、妥当と認められる範囲を超えると考えられる場合もありますが、現状では、民法（明治 29 年法律第 89 号）第 1 条第 3 項に定める権利の濫用を適用して非公開決定ができる場合を除いては有効な手段がなく、かつ、権利の濫用の適用は容易ではないことから、長年にわたりその対応に苦慮してきました。

このことから、これらの著しく不適正な態様の公開請求に対して、請求拒否などの対応を可能とするため、下記の事項について貴審議会の御意見を賜りたく、札幌市情報公開・個人情報保護審議会及び札幌市情報公開・個人情報保護審査会条例（平成 16 年条例第 36 号）第 2 条第 1 項第 1 号に基づき諮問いたします。

3 添付資料

札幌市情報公開条例の一部改正に係る検討項目

札幌市情報公開条例の一部改正に係る検討項目

項目 1 条例の目的に反する公開請求（目的違反請求）の禁止・拒否

項目 2 カスタマーハラスメントの一環としての公開請求（カスハラ請求）の禁止・拒否

項目 3 目的違反請求又はカスハラ請求であることが公開決定等の後に明らかになった場合の取扱い

項目 4 みなし公開（請求者が閲覧等に応じない場合の対応）

項目1 条例の目的に反する公開請求（目的違反請求）の禁止・拒否

次に掲げるような公開請求については、条例による公文書公開制度が公開請求の理由や公開された情報の利用目的を問わない制度であるとはいえ、当該公開請求が公文書の公開を受けて市政参加や市政監視を行うという条例の本来の目的に沿うものではないと考えられるが、権利の濫用の適用は容易ではないことから、対応に苦慮している。

- ・ 公文書を見る気がないのに行われた公開請求
- ・ 所管課の業務を妨害する目的で行われた公開請求
- ・ 所管課とトラブルになり報復のために行われた公開請求

また、上記のような公開請求については、公文書の公開を受けることを本来の目的とはしていないため、公開決定等を行っても公文書の公開を受けない事例が多数生じている。

上記のような著しく不適正な公開請求は条例の目的に反する公開請求であるとして、このような態様の公開請求を行うことを禁止するとともに、違反した場合にはこれを拒否することができるように規定を設ける。

項目2 カスタマーハラスメントの一環としての公開請求（カスハラ請求）の禁止・拒否

札幌市職員カスタマーハラスメント対策基本方針では、カスタマーハラスメント（以下「カスハラ」という。）が行われた場合には、状況に応じて対応を中止するなど毅然とした対応を行うこととしている。

現行の条例の規定では、所管課がカスハラ対策として相手方への対応を中止した場合に相手方が所管課にカスハラと関連のある公開請求を行ったときでも、当該公開請求を拒否する規定がないため、通常どおり公開決定を行わなければならない。このため、所管課が相手方への対応中止を貫けなくなり、カスハラ対策が機能しない事例が生じていた。

今回の改正は、このような公開請求はカスハラの一環としての公開請求であるとして、このような態様の公開請求を行うことを禁止するとともに、違反した場合にはこれを拒否することができるように規定を設ける。

【補足】カスハラについて

カスハラの定義については、札幌市職員カスタマーハラスメント対策基本方針において、「行政サービスの利用者等からのクレーム・言動のうち、要求内容の妥当性に照らして、要求を実現するための手段・態様が社会通念上不相当なものであって、当該手段・態様により、職員の勤務環境が害されるもの」と記載されている。

カスハラの類型は次のとおり。

- ① 要求の内容が妥当性を欠く場合
 - ・ 行政サービスに瑕疵・過失が認められない場合
 - ・ 要求の内容が札幌市の行政サービスの内容と関係がない場合
- ② 要求を実現するための手段・態様が社会通念上不相当な言動
 - ・ 暴行、傷害など身体的な攻撃
 - ・ 脅迫、中傷、名誉棄損、侮辱、暴言など精神的な攻撃
 - ・ 威圧的な言動
 - ・ 継続的、執拗な言動 など

【補足】カスハラの一環としての公開請求について

次の2つの要件のいずれも満たす場合を想定している。

- ① 公開請求者から市に対して行われた行為がカスハラに該当すること
- ② 当該カスハラと当該公開請求との間に関連があること

例：自身の要求を実現する手段として行われた公開請求（対応を拒否された所管課に対して公開の際の立会い説明を利用して面会するために公開請求をする場合など）

項目3 目的違反請求又はカスハラ請求であることが公開決定等の後に明らかになった場合の取扱い

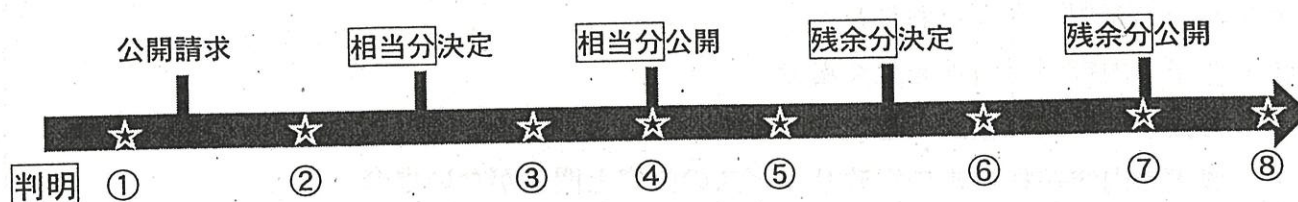
公開決定等を行う前に、著しく不適正な公開請求（目的違反請求・カスハラ請求）であることが明らかになった場合は、項目1又は項目2の規定を適用して、当該請求を拒否することが可能となる。

一方、公開請求が著しく不適正な公開請求であることが公開決定等を行った後に明らかになった場合における取扱いについては、項目1及び項目2の内容だけでは必ずしも判然としない。

そこで、公開決定等を行った後から公文書の公開を終えるまでの間において、著しく不適正な公開請求であることが明らかになった場合（例：請求者が公文書を見る気がないことが判明した場合、請求者がカスハラ行為を行った場合など）は、公開決定等を取り消した上で、当該決定等に係る公開請求を拒否する決定を行うことができるように規定を設ける。

【補足】 目的違反請求・カスハラ請求の判明時点と決定方法について（イメージ）

特例延長を行い、相当分と残余分の2回決定を行う場合



- ① 相当分・残余分の全てについて拒否決定
- ② 相当分・残余分の全てについて拒否決定
- ③ 相当分の決定取消し及び拒否決定、残余分の拒否決定
- ④ 相当分の決定取消し及び拒否決定、残余分の拒否決定
- ⑤ 残余分の拒否決定
- ⑥ 残余分の決定取消し及び拒否決定
- ⑦ 残余分の決定取消し及び拒否決定
- ⑧ 特段の措置なし（公開対応終了後に判明）

項目4 みなし公開（請求者が閲覧等に応じない場合の対応）

実施機関は、公文書の全部公開又は一部公開を決定したときは、その旨と公開の日時・場所を指定し、決定通知書により通知する（条例第11条第1項）。

公文書の公開は、決定通知書により指定された日時・場所において、文書又は図画については閲覧又は写しの交付により、電磁的記録については実施機関が定める方法により行う（条例第15条第1項）。

しかし、実施機関が決定通知書により公開日時・場所を指定しても、公開請求者が公文書の公開を受けないために、実施機関が公開未了の公文書の保管に苦慮する事例が多数生じている。

このため、こうした場合には、実施機関が再度、当初指定した日から14日以上の期間を置いた日時・場所を指定し、当該公開に応ずるよう催告をしても、公開請求者が正当な理由なくこれに応じないときは、公開をしたものとみなす規定を設ける。

情報公開制度について

1 概要

情報公開制度（公文書公開制度）とは、市民からの請求に基づいて、市の機関が保有する公文書を公開する制度。

札幌市情報公開条例（以下「条例」という。）により、公文書の公開請求を受けた実施機関（具体的には、実際に公文書を保有している所管課）は、条例上非公開と定められている情報を除き、当該公文書を原則として公開することとされている。

2 目的

条例第 1 条において、「この条例は、日本国憲法が保障する住民自治の理念にのっとり、市民の知る権利を具体化するため、公文書の公開を請求する権利を明らかにするとともに、情報公開の総合的推進に関し必要な事項を定め、もって市政について市民に説明する市の責任が全うされるようにし、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。

3 請求の流れ

(1) 公開請求書の提出（条例第 5 条・第 6 条第 1 項）

公開請求を行う場合は、必要事項を記入した公開請求書を行政情報課に提出する。
公開請求は誰でも行うことが可能であり、請求に当たって、手数料はかからない。

(2) 公文書の特定（条例第 2 条第 2 号）

所管課において請求内容に該当する公文書を特定する。

(3) 公開・非公開の決定（条例第 7 条～第 13 条）

公文書中に、個人に関する情報（例：個人の氏名）などの非公開情報が記録されていないか確認し、公開請求があった日の翌日から起算して 14 日以内に当該公文書の公開決定等を行う。なお、文書が大量な場合など、やむを得ない理由により、期間を延長する場合がある。

(4) 公開の実施（条例第 15 条・第 16 条）

公開決定等を行った後、非公開部分がある場合は、マスキング処理を施したうえで、請求者の希望に応じて、対象公文書の閲覧又は写しの交付により公開を実施する。写しの交付に当たっては、実費相当の費用がかかる。

4 近年の運用状況（令和 7 年 5 月 31 日時点）

年度	請求 件数	処理 件数	処理件数の内訳							
			公開	一部 公開	非公開	不存在	存否応答 拒否	取下げ	却下	処理中
R4	308	515	59	158	4	14	1	279	0	0
R5	307	664	59	156	2	15	2	399	27	4
R6	352	656	58	124	2	9	3	455	1	4

※処理件数：公開請求に対する公開決定や取下げの件数（1 件の請求に複数の処理を行う場合あり）

不適正な態様と考えられる公開請求事例について

事例 1

- ・長年にわたって、市内各課に電話をかけて、要求・暴言を繰り返し、本人の意に沿わない場合には公開請求を行うことを繰り返している。
- ・公開請求を行った際、「怒らせたから請求した」「言うことを聞かないから請求した」「職員に手間をかけさせてやる」「大変な目に合わせる」など、公開請求の目的が公文書の公開以外にあると考えられる。
- ・公開決定等をして、正当な理由なく閲覧に来なかったり、閲覧に来たとしても公文書をほとんど閲覧せずに、長時間にわたって職員への質問、持論の主張のほか、声を荒げて職員を詰問することもある。

主な請求事例

①特定部署（複数）の全職員の出勤簿

市のせいで自身の所有物が故障したとして、市に対して修理費用の支払いを求めたが、意に沿わない対応だったため公開請求を行った事例

②一定期間内に実施された全ての●●工事（撤去）に関する文書など

事故などによって倒壊した●●を自身に譲渡するように市に要求したが、市が対応を拒否したため公開請求を行った事例

③自身が関係する●●証明に係る調査写真

自身が関係する●●調査の結果に納得がいかに再調査を求めたが、市が応じないため公開請求を行った事例

④●●区の全職員の出勤簿

●●区で手続の際に提出書類等の関係でトラブルがあり、それをきっかけとして公開請求を行った事例

事例 2

- ・長年にわたって、市の役職者との面談などを求めて、それが叶わなかった場合などに、特定の部署を指定したり、特定の職員を名指しして、公開請求を繰り返している。
- ・公開請求後、自身の要求が受け入れられた直後に公開請求を取り下げるなど、公開請求の目的が公文書の公開以外にあると考えられる。

主な請求事例

①特定職員（複数）が決裁関与した全文書●●年分、人事記録、出勤簿

②特定部署（複数）の●●事業に関する全文書●●年分

事例 3

- ・特定の元職員を誹謗・中傷する内容の公開請求を繰り返し、公開決定等を行っても公文書を閲覧しない。また、請求書に記載の住所に郵便物が届かなくなり、一部公開決定通知書を公示送達しなければならないなど、公開請求の目的が公文書の公開以外にあると考えられる。

主な請求事例

- ・セクハラ・パワハラで有名な●●が〇〇職時代に作成した文書

不適正な態様と考えられる公開請求への対応状況について

1 利用者の責務

条例第 4 条において「この条例の定めるところにより公文書の公開を請求しようとするものは、この条例の目的に即した適正な請求をするよう努めるとともに、公文書の公開により得た情報を適正に利用しなければならない。」と規定している。

本条は公文書の公開を請求しようとするものの責務を定めたものであるが、本条に違反する不適正な請求がなされても、直ちに特定の法律効果が生じるものではない。不適正さの程度・内容によって、民法第 1 条第 3 項の権利の濫用の適用を検討することになる。

2 権利の濫用

本市では、条例第 11 条第 2 項の「公開請求に係る公文書の全部を公開しないとき」に権利の濫用に関する一般法理（民法第 1 条第 3 項）が適用されるときを含むと解している。どのような場合に権利の濫用に当たるかは、公開請求の態様や公開請求に応じた場合の実施機関の業務への支障及び市民一般の被る不利益等を勘案し、社会通念上妥当と認められる範囲を超えるものであるか否かを個別に判断することとなる。

判決例（別添資料参照）によれば、具体的には、次の①・②の要件のいずれも満たしたときに、社会通念上妥当と認められる範囲を超えるものであると認められる傾向がある。

【要件】

① 公開請求に対応することにより実施機関の業務の遂行に著しい支障が生じること

（例）・対象公文書が大量（かつ複雑）である場合【文書量が多い】

・短期間に集中した大量の公開請求である場合【請求件数が多い】

② 公文書公開制度の本来の趣旨・目的に反する事情が認められること

（例）・自身の要求を実現するための公開請求である場合

・文書廃棄を阻止するための公開請求である場合

・業務に著しい支障を与えることを目的とする公開請求の場合

※ 権利の濫用の適用は容易ではないことから、対応に苦慮している。

3 不適正な態様と考えられる公開請求への対応状況（令和 7 年 5 月 31 日時点）

不適正な態様と考えられる公開請求については、対象文書が大量であったり、請求内容の確認のために請求者との調整を行われなければならないなど、その他の公開請求と比較して、公開決定等までに長期間を要することが多く、所管課の業務遂行に支障が生じている。

資料 2 の事例（参考事例）について、次ページのとおりに、過去 3 年度分の処理件数、処理時間などを一覧にまとめて示す。

(1) 処理件数【件】 ※処理件数の内訳は資料1「4 近年の運用状況」参照

請求 年度	請求 件数	処理 件数	処理件数のうち <u>取下げを除いたもの</u>		全体に占める参考 事例の割合(%)
			全体(うち処理中)	参考事例 ※1 (うち処理中)	
R4	308	515	236 (0)	32 (0)	13.6%
R5	307	664	265 (4)	83 (3)	31.3%
R6	352	656	201 (4)	20 (0)	10.0%
合計	967	1,835	702 (8)	135 (3)	19.2%
平均	322	612	234 (3)	45 (1)	19.2%

(2) 処理時間(推計) ※2【時間】

処理年度 請求年度		R4	R5	R6	R7 (~5.31)	合計	割合 (参考事例/全体)
R4	全体	3,618	558	288	0	4,464	31.7%
	参考事例	570	558	288	0	1,416	
R5	全体		3,852	1,898	191	5,941	62.4%
	参考事例		1,904	1,655	148	3,707	
R6	全体			2,938	382	3,320	13.8%
	参考事例			452	6	458	
合計	全体	3,618	4,410	5,124	573	13,725	40.7%
	参考事例	570	2,462	2,395	154	5,581	
割合(参考事例/全体)		15.8%	55.8%	46.7%	26.9%	40.7%	

(3) 人件費(推計) ※3【千円】

処理年度 請求年度		R4	R5	R6	R7 (~5.31)	合計	割合 (参考事例/全体)
R4	全体	13,025	2,009	1,037	0	16,071	31.7%
	参考事例	2,052	2,009	1,037	0	5,098	
R5	全体		13,867	6,833	688	21,388	62.4%
	参考事例		6,854	5,958	533	13,345	
R6	全体			10,577	1,375	11,952	13.8%
	参考事例			1,627	22	1,649	
合計	全体	13,025	15,876	18,447	2,063	49,411	40.7%
	参考事例	2,052	8,863	8,622	555	20,092	
割合(参考事例/全体)		15.8%	55.8%	46.7%	26.9%	40.7%	

※1 参考事例：資料2で示した公開請求事例

※2 処理時間：処理日数(処理件数(取下げを除く。))について公開請求日から公開決定等までに要した日数(処理中は令和7年5月31日までの日数)から土日祝日を除いたもの)1日当たり職員1人が1時間処理を行うものとして算定

※3 人件費：処理時間 × 単価(3.6千円/時間)
職員単価については、R6年度予算要求における標準経費(1人当たり職員費7,100千円)を基に1時間当たりの経費を算定

要件①：公開請求に対応することにより実施機関の業務の遂行に著しい支障が生じること

要件②：公文書公開制度の本래の趣旨・目的に反する事情が認められること

参考裁判例（権利の濫用が認められたもの）

	判決日	判断	請求内容	文書量等	請求目的	判決要旨
1	横浜地裁 H22.10.6	権利の濫用に 当たる	（横須賀市長あて） ①平成13年度に土木部用地課の業務によっ て生じた公文書及び資料等・工事、業務委 託、買収、物件の契約書類すべて。また、 公文書・資料の存在する一覧表。 ②平成13年度土木部用地課の業務において 契約した工事及び業務委託等全ての契約状 況（件名・場所・契約金額・請負業者等・ 入札の場合は入札調書）が一件ごとに記載 されている一覧表形式になった表。（複数 枚でもかまわない）（契約書のコピーでは ない）また、公文書及び契約書で公開出来 ない書類等やその一覧表及びその理由が記 されたもの ③平成13年度土木部用地課予算書（詳細な 項目まで（中略）明示してあるもの。用地 課が保有している。） ④平成13年度土木部用地課決算書（詳細な 項目まで（中略）明示してあるもの。用地 課が保有している。） 書籍としてまとめてある総括的なものは路 線別などにされているがそれではなく、用 地課が保有している一件一件詳細の記入が されているもの。 ※土木部道路建設課保有の公文書について も、上記と同内容の請求を行った。	段ボール120箱分	実施機関の業務に 著しい支障を生じ させるため	【解釈】 本件条例1条は、「この条例は、地方自治の本旨にのっとり、市民の知る権利を尊重し、公文書の公開を請求する権利及び情報提供の推 進に関し必要な事項を定めることにより、市の保有する情報の一層の公開を図り、もって市の諸活動を市民に説明する責務を全うすると ともに、市民と市との協働による公正で民主的なまちづくりの推進に寄与することを目的とする。」と規定して、公文書の公開請求が市民の 権利であることを明らかにする一方、同条例5条は、「公開請求をしようとする者は、この条例の目的に従い、その権利を正当に行使す るとともに、公文書の公開を受けたときは、これによって得た情報を適正に使用しなければならない。」と規定している。このように、本件 条例が公文書の公開請求権を市民の権利であることを明らかにするとともに、公開請求者に対しても、開示に関する権利を正当に行使す ることを求めた趣旨は、開示請求権が認められるといっても、常に例外なく無制約に認められるものではなく、本件条例による公文書公開制 度の目的に即した権利行使であることが要求される旨を明らかにし、同制度の目的に反するような公開請求を行うことを許さないところ であると解され、かかる公開請求については、一般法理としての権利濫用の法理が適用されるというべきである。 もともと、実施機関が本件条例5条に基づいて容易に公開請求の却下等をできるとすれば、請求者の公開請求権が明確な根拠なく制限さ れるおそれがあるから、当該公文書の公開請求が、正当な権利行使であるとはいえず、権利の濫用として許されない場合に当たるとの判断 は慎重であることを要し、例えば、当該請求の内容、開示決定等に至るまでの開示請求者とのやりとり、開示請求者の態度等に照らし、 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の遂行に著しい支障を生じさせる場合 であって、かつ、 開示請求者において、本件 条例による公文書公開制度の目的に従った開示請求を行う意思が何らなく、対象文書が大量にわたったり、公開請求者の意思が必ずしも明 らかでない場合等に実施機関からの度重なる協力の要請があったにもかかわらず、これに何ら応じようとしないうちに、実施機関の業務に著 しい支障を生じさせることを目的として開示請求をしていると評価できるような場合など においてはじめてこれに当たるものと解すべきで ある。 【本件への当てはめ】 本件公開請求は、 これに係る事務処理を行うことで実施機関の業務の遂行に著しい支障を生じさせる場合 であって、かつ、原告において 本件条例による公文書公開制度の目的に従った開示請求を行う意思が何らなく、実施機関の業務に著しい支障を生じさせることを目的とし たものであると評価せざるを得ないから、権利の濫用に当たり、その全部の請求が許されないというべきである。
2	東京地裁 H23.5.26	権利の濫用に 当たる	平成11年度から平成13年度の各年度におけ る総理府又は内閣府に係る一般会計証明書類 ※対象公文書は次のとおり。 ①平成11年度総理府一般会計書類 ②平成12年度総理府（内閣府）一般会計書 類 ③平成13年度内閣府一般会計書類	①のうち警察関係分 210万5,955枚 ②のうち警察庁分（警 視庁分を除く。） 213万4,437枚 ③のうち警察庁分 228万9,201枚	・対象文書の廃棄 を阻止するため （・警察の裏金づ くりの解明・検証 のため）	【解釈】 情報公開法1条は、「この法律は、国民主権の理念にのっとり、行政文書の開示を請求する権利につき定めること等により、行政機関の 保有する情報の一層の公開を図り、もって政府の有するその諸活動を国民に説明する責務が全うされるようにするとともに、国民の的確な 理解と批判の下にある公正で民主的な行政の推進に資することを目的とする。」と規定し、行政文書の開示請求が国民主権の理念に根ざし た権利であることを明らかにしているが、権利の行使といっても、常に例外なしに無制限に認められるというわけではなく、民法1条3項 の「権利の濫用は、これを許さない。」との規定に表象される法の一般原理としての権利の濫用に該当する場合には、外形上権利の行使の ように見えても、権利の行使としては認めることができないというべきである。 しかしながら、情報公開法が、前記1（1）アのとおり、開示決定等の期限を原則として開示請求があった日から30日以内とした上で （10条1項）、その例外として、事務処理上の困難その他正当な理由がある場合の期限の延長（同条2項）や対象文書が著しく大量である 場合の開示決定等の期限の特例（11条）を認めながら、著しく大量な行政文書の開示請求であっても、そのことのみを理由として非開示と する旨の規定を置いておらず、むしろ、このような場合であっても、通常業務と並行的に順次開示手続を進行させていくための規定を置い ていることに鑑みれば、情報公開法は、大量の文書の開示請求があった場合であっても、当該行政機関に労を尽くしてこれに応じることを 求める趣旨と解するのが相当である。 そうすると、対象文書の開示に相当な時間を要することが明らかである場合であっても、そのことのみを理由として、開示請求を拒むこ とは原則としてできないというべきであるが、それにも限界はあり、 対象文書が余りに大量であるため、開示請求を受けた行政機関が、開 示決定に至るまでの処理を行うことにより当該行政機関の通常業務に著しい支障を生じさせる場合 であって、 開示請求者が、専らそのよう な支障を生じさせることを目的として開示請求をするときや、より迅速・合理的な開示請求の方法があるにもかかわらず、そのような請求 方法によることを拒否し、あえて迂遠な請求を行うことにより、当該行政機関に著しい負担を生じさせるときなど例外的な場合には、当該 開示請求を権利濫用として不開示とすることができるものと解される。 【本件への当てはめ】 本件各開示請求は、対象文書の量が余りに膨大であり、開示請求を受けた処分行政庁が、 開示決定に至るまでの処理を行うことによりそ の通常業務に著しい支障を生じさせるものである上、（第一次的にはその対象文書の廃棄を阻止するという情報公開法の趣旨・目的に沿わな いことを目的とするもので、警察の裏金づくりの解明・検証という目的との関係でみても、その実効性等の観点から、事業の種類等によっ て対象文書を限定するなどの迅速・合理的な開示請求の方法によることを拒否してされたものであるから、もはや情報公開法が予定する開 示請求とはいえず、開示請求権の濫用に当たるといえるべきである。

	判決日	判断	請求内容	文書量等	請求目的	判決要旨
3	名古屋地裁 H25.3.28	権利の濫用に 当たる	愛知県教育委員会管理部特別支援教育課や 愛知県内の特別支援学校等の保管する行政 文書 ※上記の公開請求のほか、特別支援教育課 や特別支援学校等が保有する保有個人情報 の開示請求も行った。	【請求件数】 ・H19 217件 ・H20 88件 ・H21 413件 ・H22 575件	・愛知県の特別支 援教育連携協議会 の委員就任の要求 のため ・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 じさせるため	【解釈】 本件情報公開条例及び本件個人情報保護条例には、開示請求が権利濫用に当たる場合にこれを拒否し得る旨の明文の規定は置かれてい ないけれども、行政文書開示請求及び保有個人情報開示請求のいずれについても、権利濫用が許容されない旨の一般法理の適用を否定するべ き理由は見当たらないから、実施機関は、当該開示請求が権利濫用に当たる場合には、不開示決定をすることができるものと解される。 もっとも、本件情報公開条例が、被告の有するその諸活動を県民に説明する責務が全うされるようにするとともに、県民の的確な理解と 批判の下にある公正で民主的な県政の推進に資することを目的とし（1条）、実施機関に対し、本件情報公開条例の解釈及び運用に当たっ ては、行政文書の開示を請求する権利を十分に尊重することを要請していること（3条前段）、また、本件個人情報保護条例が、県政の適 正な運営を図りつつ、個人の権利利益を保護することを目的としていること（1条）に照らすと、当該開示請求が権利濫用に当たるとの判 断は慎重であることを要し、 「開示請求の目的や態様、開示請求に応じた場合の行政機関の業務への支障」 、県民一般の被る不利益等を勘案 し、当該開示請求が社会通念上相当と認められる範囲を超えるものであるか否かを個別的事情に即して判断することが必要であるというべ きである。 【本件への当てはめ】 ①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た。 ②このような膨大な数の開示請求が行われた結果、処分行政庁においては、大量の開示請求を処理し切れない状態に陥っていた、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原告1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言わざるを得ない。 ③原告は、頻繁に特別支援教育課や特別支援学校を訪問し、被告の職員が自分の思うような対応をしないと感じると開示請求を頻発し、そ の取下げを交換条件として自らの要求に従うことを求める、様々な要求（自らは愛知県の特別支援教育連携協議会の委員にする、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）の交渉材料として大量の開示請求をするに至ったものである。 ④加えて、原告は、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ものであり、原告が開示文書を閲覧しなかった割合は、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%であって、各年度とも一貫して極めて高い水準で推移していた。以上のような原告 の言動に照らすと、原告は、真に行政文書を閲覧する目的で開示請求を行っていたわけではないといわざるを得ない。 ⑤原告の開示請求は、重複、反復にわたるものが多く、このような開示請求の対象や内容、態様からも、原告の開示請求が真に行政文書の 開示を受けるためではなく、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本来の趣旨、目的とは異なる意図によって 行われたことがうかがわれる。 ⑥原告の開示請求には、対象文書の特定が不十分なものも少なくなかったが、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。 ⑦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。
4	大阪地裁 R4.2.3	権利の濫用に 当たる	※本件対象公文書は、原告がした審査請求 （高石市教育委員会が原告に対してした公 文書非公開決定に対するもの）における同 教育委員会による反論を記載した文書	不明 ※本件対象公文書は大 量ではないが、原告は これまで10年以上にわ たって多数の公開請求 等を繰り返しており、 本件請求はその一環で ある。	原告は、一連の公 開請求に係る文書の 存否を教育委員 会に明らかにさせ ることによって、 高石市教育委員会 が原告の言い分に 反論していないこ と又は高石市教育 委員会の主張の根 拠が文書に記載さ れていないことを 自認させるために 利用していたとい え、本件公開請求 もこれと同様に、 高石市教育委員会 の対応を論難する 意図の下に行っ たものと推認す ることができる。	【解釈】 本件条例には、公開請求が権利の濫用に当たる場合これを拒否し得る旨の明文の規定は置かれていない。しかし、本件条例は、市の保有 する公文書の公開に関し必要な事項を定め、公文書の公開を求める市民の権利を明らかにすることにより、市政の公正な運営を確保し、市 民の市政への参加及び市の保有する情報が市民生活において積極的に活用されることを推進し、もって市民の福祉の増進に寄与することを 目的とし（1条）、公文書の公開を求める者は、本件条例により保障された権利を正当に行使しなければならない（4条）としていること に照らせば、本件条例が、本件条例に係る公開請求について権利の濫用が許容されない旨の一般法理の適用を否定する趣旨であると解さ れる。 もっとも、本件条例の上記目的（1条）に加え、本件条例が、実施機関に対し、公文書の公開を求める権利が十分に保障されるように本 件条例を解釈・運用することを要請していること（3条）に照らすと、当該公開請求が権利の濫用に当たるとの判断は慎重であることを要 し、 「公開請求の目的や態様、公開決定等に至るまでの請求者とのやり取り、公開請求に応じた場合の行政機関の業務への支障」 、市民一般 の被る不利益等を勘案し、当該公開請求が社会通念上相当と認められる範囲を超えるものであるか否かを個別的事情に即して判断すべきであ る。 【本件への当てはめ】 ・原告は高石市教育委員会に対して公開請求又は審査請求において公開を求めている文書の全てについて、これらが存在するか否かや、こ れらが存在する場合にはその記載内容を了知し得る立場にあるといえることができる。 ・原告が公開を求めているこれらの文書は、いずれも原告が高石市教育委員会に対してした公開請求に関するものであるところ、（中 略）、原告は、平成20年頃から、高石市教育委員会又はその関係職員に対し、回答を求める照会や公開請求・非公開決定を不服とする審査 請求等を繰り返し、原告がした公開請求又は審査請求における原告の言い分や高石市教育委員会の主張の一部を特定し、当該特定部分につ いて高石市教育委員会が反論した文書又は高石市教育委員会の主張の根拠が記載された文書等を対象とした公開請求を繰り返してきた。 ・上記のような経緯等を総合すれば、原告は、高石市教育委員会に対する公開請求を、これらの文書の存否を高石市教育委員会に明らかに させることによって、高石市教育委員会が原告の言い分に反論していないこと又は高石市教育委員会の主張の根拠が文書に記載されていな いことを自認させるために利用していたといえ、本件公開請求もこれと同様に、高石市教育委員会の対応を論難する意図の下に行っていた ものと推認することができる。そして、本件対象公文書の内容及び公開請求の経緯に照らせば、本件対象文書と一般市民との関係性は希薄 であって、これを開示することが、市政の公正な運営の確保、市民の市政への参加及び市の保有する情報が市民生活において積極的に活用 されることの推進につながることは解し難いところである。そうすると、 「上記意図の下に行われた本件公開請求は、行政運営の妨害を目的と してされたものとみることができ、高石市の市政への参加や同市の保有する情報の活用という本件条例の目的（1条）に沿わず、本件条例 により保障された権利を正当に行使するものとも言い難い。」 ・高石市教育委員会が本件公開請求について公開・非公開の判断をする場合の事務負担等を検討すると、原告が高石市教育委員会に対して 照会や非難を繰り返してきた経緯に照らせば、高石市教育委員会は（本件公開請求の諾否に通常伴う事務のほか）従前同様、原告がした公 開請求又は審査請求等に対する高石市教育委員会の主張や反論等を対象とする公開請求を誘発し、これに対応する事務が生ずることが懸念 される状況であったといえることができる。 ・上記の各事情を総合すれば、 「本件公開請求は、原告が図書館に対する図書の開合せに端を発してこれまで10年以上にわたって繰り返して きた多数の公開請求等の一環であって（これまでの裁判や判決において原告の公開請求が権利の濫用に当たるとの判断もされてきた。）、 原告において確認することができる内容について、高石市教育委員会に確認させ、これによって高石市教育委員会の対応を論難することを 意図するにとどまらず、行政運営の妨害を目的とするものといえ、社会通念上相当と認められる範囲を超えるものであるといえるから、権 利の濫用に当たる。」

不適正な公開請求に関する他都市の規定について

1 不適正な目的の請求を拒否するもの

大田区情報公開条例（昭和 60 年条例第 51 号）

（利用者の責務）

第 4 条 この条例の定めるところにより公文書の開示を受けようとするものは、この条例の目的に即し、適正な請求（中略）に努めるとともに、公文書の開示を受けたときは、これによって得た情報を適正に使用しなければならない。

（公文書の開示の義務）

第 9 条 実施機関は、公文書の開示の請求があつたときは、速やかに当該公文書を開示しなければならない。

2 前項の規定にかかわらず、実施機関は、次の各号のいずれかに該当する情報が記録されている公文書については、開示しないことができる。

（1）～（7）略

3 前項の規定によるもののほか、実施機関は、この条例の目的又は第 4 条に定める利用者の責務に反していると認める開示の請求については、大田区情報公開・個人情報保護審査会条例（平成 10 年条例第 68 号）に基づく大田区情報公開・個人情報保護審査会（中略）に諮問し、その議を経て、当該請求に係る公文書を開示しないことができる。

一宮市情報公開条例（平成 12 年条例第 33 号）

（請求者の責務）

第 4 条 行政文書の公開を請求するものは、この条例の規定により保障された権利を濫用してはならず、行政文書の公開により得た情報をこの条例の目的に即して適正に使用しなければならない。

2 行政文書の公開を請求するものは、請求に係る行政文書を特定するよう努めるとともに、実施機関が行う行政文書の特定に協力しなければならない。

（不当な目的等による公開請求の拒否）

第 9 条の 2 実施機関は、公開請求が不当な目的によることが明らかであるとき、又は第 4 条の規定に違反すると認められる公開請求であること、その他当該公開請求を拒否するに足りる相当な理由があると認めるときは、当該公開請求を拒否することができる。

2 権利の濫用を禁止・拒否するもの（政令市）

横浜市の保有する情報の公開に関する条例（平成 12 年条例第 1 号）

（開示請求権）

第 5 条 何人も、この条例の定めるところにより、実施機関に対し、当該実施機関の保有する行政文書の開示を請求することができる。

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。

- 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。

※ 横浜市では、権利の濫用に該当するとして開示請求を拒否した場合は、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こととしている。

浜松市情報公開条例（平成 13 年条例第 32 号）

（公開請求権）

第 5 条 何人も、この条例の定めるところにより、実施機関に対し、その保有する公文書の公開を請求することができる。

- 2 何人も、この条例に基づく公文書の公開を請求する権利を濫用してはならない。

- 3 実施機関は、前項に規定する公文書の公開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。

※ 上記のほか、東京都などでは権利濫用に関する要綱等を作成し、公開請求を却下する要件や手順などを明らかにしている。

3 公文書の公開をしたものとみなすもの

東京都情報公開条例（平成 11 年条例第 5 号）

（開示手数料）

第 17 条 略

- 2 実施機関が公文書の開示をするため、第 11 条第 1 項に規定する書面により開示をする日時及び場所を指定したにもかかわらず、開示請求者が当該開示に応じない場合に、実施機関が再度、当初指定した日から 14 日以上の間を置いた開示をする日時及び場所を指定し、当該開示に応ずるよう催告をしても、開示請求者が正当な理由なくこれに応じないときは、開示をしたものとみなす。この場合において、開示請求者が公文書の開示を写しの交付の方法により行うことを求めていたときには、別表に定める開示手数料を徴収する。

3～5 略

三重県情報公開条例（平成 11 年条例第 42 号）

（開示の実施）

第 18 条 実施機関は、第 12 条第 1 項に規定する決定をしたときは、開示請求者に対し速やかに、当該決定に係る公文書の開示をしなければならない。

- 2 開示請求者は、第 12 条第 1 項に規定する通知により実施機関が指定した日時及び場所において、開示を受けなければならない。ただし、開示請求者が当該日時に開示を受けることができないことにつき正当な理由があると実施機関が認めるときは、この限りでない。

- 3 前項ただし書に規定する正当な理由がないのに開示請求者が開示を受けないとき、実施機関は、開示請求に係る公文書を開示したものとみなす。

4～5 略

令和 7 年度審議会スケジュール（想定）

回数	時期	内容	配布資料
第 1 回	6 月 27 日	●会長選出 ●特定個人情報保護評価書の第三者点検	—
第 2 回	7 月 31 日	●札幌市情報公開条例の一部改正① ・概要説明（諮問理由、検討項目など） ・事案の審議	(1) 諮問書 (2) 検討項目 (3) 参考資料 1～4
第 3 回	9～10 月頃	●札幌市情報公開条例の一部改正② ・事案の審議 ・答申の方向性の検討	(1)～(3) (4) 市民アンケートの結果
第 4 回	11 月	●特定個人情報保護評価書の第三者点検 ●運用状況及び存否応答拒否の報告	—
第 5 回	翌年 1 月	●札幌市情報公開条例の一部改正③ ・答申素案の検討	(1)～(4) (5) 答申素案

※ 審議内容・順番・回数は変更の可能性あり。

札幌市職員カスタマーハラスメント対策基本方針

◎ 基本的な考え方

札幌市では、市民の理解を得ながら、市民に必要な行政サービスを提供するよう努めています。そして、行政サービスの利用者等から寄せられる要望や意見は、本来、市政を推進するに当たって貴重なものであり、これらに対しては、丁寧かつ真摯に対応します。

一方で、これらの要望や意見の中には、職員の人格を否定する言動や暴力を伴うものなど職員の尊厳を傷つけるものもあり、これらの行為は、職場環境を悪化させるほか、通常の業務への支障や他の利用者へのサービスの低下を招く重大な問題です。

札幌市では、これらの要求や言動に対しては、職員を守るとともに、行政サービスを適正に提供するため、毅然とした態度で組織一丸となって対応していきます。

◎ カスタマーハラスメントの定義及び該当する行為

1 カスタマーハラスメントの定義

行政サービスの利用者等からのクレーム・言動のうち、要求内容の妥当性に照らして、要求を実現するための手段・態様が社会通念上不相当なものであって、当該手段・態様により、職員の勤務環境が害されるもの。

2 カスタマーハラスメントに該当する行為

(1) 要求の内容が妥当性を欠く場合

- ・ 行政サービスに瑕疵・過失が認められない場合
- ・ 要求の内容が札幌市の行政サービスの内容と関係がない場合

(2) 要求を実現するための手段・態様が社会通念上不相当な言動

- ・ 暴行、傷害など身体的な攻撃
- ・ 脅迫、中傷、名誉毀損、侮辱、暴言など精神的な攻撃
- ・ 威圧的な言動
- ・ 継続的、執拗な言動
- ・ 不退去、居座り、監禁など拘束的な行動
- ・ 差別的な言動
- ・ 性的な言動
- ・ 職員個人への攻撃、要求

- ・ 妥当性を欠く金銭などの補償の要求
- ・ 妥当性を欠く謝罪の要求

上記は例示であり、これらに限るものではありません。

○ カスタマーハラスメントへの対応について

行政サービスの利用者等からの要望や意見には、利用者のそれぞれの事情に配慮した上、真摯に耳を傾け、丁寧に説明するなど適切な対応に努めます。

その中でカスタマーハラスメントが行われた場合には、職員を守るため、複数の職員で対応する、職員からの相談に応じるなど組織的に対応します。また、状況に応じて、警告を行う、対応を中止するなど毅然と対応します。さらに、悪質と判断される場合には、警察へ通報する、弁護士に相談するなど法的に対応します。

○ 基本的な対策について

- ・ カスタマーハラスメントに対する札幌市の基本姿勢の明確化、職員への周知・啓発
- ・ 職員のための相談対応体制の整備
- ・ カスタマーハラスメントへの対応方法・手順の策定
- ・ 職員への教育・研修

令和6年（2024年）9月2日

札幌市長 秋元克広