

一部改正後の札幌市情報公開条例の規定の趣旨及び解釈について

第5条 （略）

- 2 前項の規定による公文書の公開の請求（以下「公開請求」という。）は、次の各号のいずれかに該当する場合は、することができない。
- (1) この条例の目的に反する場合
 - (2) 労働施策の総合的な推進並びに労働者の雇用の安定及び職業生活の充実等に関する法律（昭和41年法律第132号）第33条第1項に規定する顧客等言動に該当する場合

〔趣旨及び解釈〕

- 1 情報公開制度は、本来、公文書の公開を通じて本市が市民に対して市政に関する説明責任を果たし、公正で民主的な市政の発展に寄与することを目的としている。しかしながら、一部の請求者によって、情報公開制度の趣旨から逸脱した請求が行われることで、その対応に膨大な時間と労力を強いられ、その結果、他の業務等に著しい支障が及ぶ事態が生じている。

本条は、このような状況を踏まえ、将来にわたり情報公開制度の適正な運営を維持するため、「この条例の目的に反する公開請求」（第1号。以下「目的違反請求」という。）及び「顧客等言動（いわゆるカスタマーハラスメント）に該当する公開請求」（第2号。以下「カスタマーハラスメント請求」という。）を条例で定める公開請求に係る権利の濫用の類型とし、これらの請求を行うことができない旨を定めるものである。

2 第1号関係

- (1) 第1号は、第1条で規定する目的に反する公開請求をすることができないことを定めたものである。
- (2) 「条例の目的に反する公開請求」とは、請求者の言動等から概ね次のような態様の公開請求をいう。

ア 公文書を見る意思がないのに行われた公開請求

イ 実施機関（札幌市情報公開条例第2条第1号の実施機関をいう。以下同じ。）の業務を停滞させる目的で行われた公開請求

ウ 実施機関とトラブルになり報復のために行われた公開請求

エ 不当な要求の実現を図るために行われた公開請求

なお、「営利目的」で行われた公開請求については、本市の情報公開制度は、原則、公開された情報の利用目的を問わない制度であることから、単に「営利目的」であるというだけでは、本号の「条例の目的に反する公開請求」には該当しない。

3 第2号関係

- (1) 第2号は、顧客等言動に該当する公開請求をすることができないことを定めたものである。
- (2) 「顧客等言動」とは、「労働施策の総合的な推進並びに労働者の雇用の安定及び職業生活の充実等に関する法律」（昭和41年法律第132号）第33条第1項（令和8年10月1日施行）に規定する顧客等言動をいい、いわゆる「カスタマーハラスメント」を意味する。その内容は、札幌市職員カスタマーハラスメント対策基本方針（令和6年9月2日付け総務局長決裁。以下「カスタマーハラスメント対策基本方針」という。）に示された考え方と同様である。
- (3) 顧客等言動に該当する公開請求とは、公開請求に係る手続きにおいて顧客等言動（カスタマーハラスメント）が行われるものをいう。

- 4 第1号及び第2号はそれぞれ規定としては独立しているが、公文書を見る意思がなく、報復等を目的とし、かつ、公開の場で中傷や暴言などのハラスメント行為が行われる場合など、一つの公開請求が重複して各号に該当する場合もあり得る。

第6条の2 実施機関は、公開請求が次の各号のいずれかに該当する場合は、これを拒否することができる。

- (1) 第5条第2項各号に掲げる場合に該当すると認められる場合
 - (2) 前条第2項の規定により実施機関が補正を求めた場合において、同項の期間内に不備の補正がされないものであるとき
- 2 実施機関は、前項の規定により公開請求を拒否するときは、その旨の決定をし、公開請求者に対し、その旨を書面により通知しなければならない。
- 3 実施機関は、前項の規定により公開請求を拒否する旨の決定（第1項第1号の場合に係るものに限る。）をしたときは、札幌市情報公開・個人情報保護審議会（以下「審議会」という。）に対し、その旨を報告しなければならない。

〔趣旨及び解釈〕

1 第1項第1号関係

- (1) 第1号は、公開請求が第5条第2項の規定（目的違反請求・カスタマーハラスメント請求はすることができない旨の規定）に該当すると認める場合に、当該公開請求を拒否することができることを定めたものである。
- (2) 「公開請求を拒否する」とは、通常の公開決定等とは異なり、公文書の特定や非公開情報の該当性に係る判断を行わずに公開請求自体を拒否する決定を行うことを指す。
- (3) 本項の規定は、目的違反請求又はカスタマーハラスメント請求であることが公開決定等の前に判明した場合に適用することができる。
- (4) 「第5条第2項各号に掲げる場合に該当する」とは、公開請求が「この条例の目的に反する場合」（同項第1号）又は「顧客等言動に該当する場合」（同項第2号）に該当することをいう。
- (5) 「この条例の目的に反する場合」に該当すると認められる場合とは、その態様が第5条の趣旨及び解釈2(2)アからエまで（第5条第2項第1号関係）のいずれかに該当すると認める場合をいう。
- (6) 「顧客等言動に該当する場合」に該当すると認められる場合とは、その態様が顧客等言動（カスタマーハラスメント）を伴うものと認める場合をいう。

2 第1項第2号関係

第2号は、第6条第2項の規定により公開請求書に形式上の不備がある場合に実施機関が補正を求めたにもかかわらず、相当の期間内にこれに応じないときに、当該公開請求を拒否することができることを定めたものである。

「形式上の不備」や「相当の期間」の考え方については、「情報公開ハンドブック」（令和6年5月改訂）の第6条関係（公開請求の手続）を参照のこと。

(※) 「相当の期間」については、身体や健康上の緊急事態、自然災害の発生等、期間を過ぎることについて正当な理由がある場合には、直ちに当該公開請求の拒否を行わないことも考えられる。

3 第2項関係

第2項は、実施機関が第1項の規定により公開請求を拒否したときは、請求者に対して書面により通知しなければならない義務を定めたものである。

4 第3項関係

第3項は、第1項の誤用や濫用を防止し、実施機関に慎重な判断を促すため、公開請求を拒否する決定を行った場合は、札幌市情報公開・個人情報保護審議会に報告しなければならないことを定めたものである。

[運用]

- 1 第5条に定める公開請求権は、市民の知る権利を保障し、住民自治を全うするという趣旨に基づくものであることから、公開請求の拒否は例外的な措置であり、適用に当たっては厳格に運用しなければならない。
- 2 第1項第1号の規定を適用するかどうかを判断するために、請求者の言動等について日時及び内容等を詳細に記録しておくこと。
- 3 請求者の言動等が以下のような場合、拒否について検討を行うものとする。
なお、判断に当たっては、請求の態様、業務への支障、市民一般の不利益等を総合的に勘案し、社会通念上相当と認められる範囲を超えるかどうかを個別に判断すること。

(1) 公文書を見る意思がないと考えられるもの

ア 文書を見る意思がない、又は文書の内容に関心がない旨の言動がある場合

(例) 請求時又は補正依頼時の絞り込み依頼などに対して、依頼に応じず、「公文書を見る気はない」、「公文書の内容はいつでもよい」、「公開に応じるかは請求者の自由である」などの発言があった。

<対応方法>

- ・ 真意を確認（発言が複数回ある等、確認するまでもない場合を除く。）し、文書を見る意思がないと認められる場合、拒否の適否について検討を行う。

イ 正当な理由なく公開の実施に応じない場合

(例1) 公開決定等の通知が行われ、当該請求に係る公文書の公開に正当な理由なく応じていない請求者が、短期間に公開請求を繰り返し行う。

<対応方法>

- ・ 請求者に対し、先行の請求（正当な理由なく公開に応じていないもの）に係る対象公文書の公開に応じるよう促し、なおも正当な理由なく応じず、同一若しくは類似の請求を行う場合又は新たな内容の請求を繰り返し行う場合、拒否の適否について検討を行う。

（例２）公開請求につき第13条第１項に基づき決定期限の特例措置が適用され、先行して対象公文書の相当の部分について公開決定等がなされたにもかかわらず、請求者が正当な理由なく公文書の公開に応じない。

＜対応方法＞

- ・ 請求者に対し、相当の部分に係る公文書の公開に応じるよう促し、なおも正当な理由なく応じない場合、拒否の適否について検討を行う。

（２） 業務の停滞や報復を目的とし、又は不当な要求の実現を図る手段として行われたと考えられるもの

ア 業務の停滞や報復、不当な要求を認めさせることが目的である旨の言動がある場合

（例） 公開請求があり、請求時又はその前後で、「所管課に手間をかけさせてやる」、「大変な目に合わせてやる」、「私の言うことを聞かないから公開請求をする」、「私を怒らせたから公開請求する」、「（特定の職員が対応すべき義務がないにもかかわらず）特定の職員により対応がなされないなら公開請求をする」、「要求を受け入れるなら取り下げてもよい」などの発言があった。

＜対応方法＞

- ・ 真意を確認（発言が複数回ある等、確認するまでもない場合を除く。）し、業務の停滞や報復、不当要求の実現が目的と認められる場合、拒否の適否について検討を行う。

イ 実施機関への不当な要求や実施機関とのトラブルがあり、当該要求やトラブルと関連が認められる請求が行われた場合

（例） 請求者から実施機関に対して職員への面会や謝罪・懲罰・異動、金銭の補償、便宜供与その他所管課に義務のないことの実施や執拗に回答を求める要求があり、これを断るなどしてトラブルとなっている場合に、当該公開請求とトラブルや要求との関連性が認められる請求（「〇〇課の保有する文書全て」、「〇〇職員の作成した文書全て」、「〇〇事業に関する文書全て」、「〇〇部長が決裁した文書全て」など）があった。

＜対応方法＞

- ・ 請求目的や必要性について確認し、業務の停滞や報復、不当要求の実現が目的と認められる場合、拒否の適否について検討を行う。

ウ 不適正な大量請求又は包括請求である場合

(例)特定の部署の保有する文書全て、特定職員の作成（決裁関与）した文書全て、特定の事務・事業等に関する文書全てなど漠然とした大量・包括請求を行う、あるいは、短期間で大量の公開請求を繰り返す。

<対応方法>

- ・ 業務の停滞などが目的であると認められる直接的な言動はないが、請求に係る公文書が著しく大量であり、第13条第1項に基づく決定期限の特例措置による対応を行っても、公開請求を処理する部署において通常業務の遂行に著しい支障を生じることが客観的に明白である場合又は請求内容が包括的であり特定が困難な場合は、その旨を説明するとともに、適正な請求となるよう請求の分割や絞り込みを提案するなど合理的な要請を行う。それでもなお、合理的な理由なく要請に応じず、業務の停滞などが目的と認められる場合、拒否の適否について検討を行う。

エ 実益がないのに同様の内容の請求を執拗に繰り返し行う場合

(例)短期間に、既に公開決定等を受けている公文書と同一のものについて合理的な理由なく請求を繰り返したり、存在しない旨の説明や通知等がなされている公文書の請求を繰り返す、あるいは、公文書を特定するに足りる事項が記載されていないため補正を求めたにもかかわらず、正当な理由なく応じないため、文書不特定による拒否決定を行ったものについて、同様の公開請求を繰り返す。

<対応方法>

- ・ 請求者に対し、過去にも同一内容の請求がなされ、決定済みであることを伝えた上で、なおも請求を維持する場合にはその理由を確認する。確認した結果、請求に合理的な理由がなく、業務の停滞などが目的と認められる場合、拒否の適否について検討を行う。

(3) 「顧客等言動を伴う」と考えられるもの

ア カスタマーハラスメント対策基本方針に基づく対応中止措置は採られていないが、公開請求に係る対応においてカスタマーハラスメントが行われる場合

(例) 公開に係る手続き（公開請求の受付、公文書の閲覧・説明など）に伴う対面や電話対応時に、職員に中傷や暴言を行ったり、自己の主義・主張を長時間にわたって述べ続けるなどの行為を行った。

<対応方法>

- ・ カスタマーハラスメント対策基本方針に基づき、当該行為を中止するよう求める。
- ・ 上記の要請に応じず、これ以上カスタマーハラスメント行為を継続するならカスタマーハラスメント対策基本方針に基づく「対応中止」措置を採らざるを得なくなる旨警告し、それでもなお正当な理由なく警告に従わないため、「対応中止」の措置を採った場合、当該「対応中止」措置の対象となったカスタマーハラスメントに係る公開請求について、拒否の適否を検討する。

※ カスタマーハラスメント対策基本方針では、行政サービスの利用者等から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、組織的に対応するとともに、状況に応じて、「警告」や「対応中止」を行うなど毅然と対応することとされている。カスタマーハラスメント請求をすることができないとした条例第5条第2項第2号の趣旨・目的は、実施機関がカスタマーハラスメントを行う者に対して「対応中止」を決定した際に、その者が行ったカスタマーハラスメント請求についても対応を中止し、カスタマーハラスメント対策に実効性を持たせることである。公開請求の拒否の適否について検討した結果、カスタマーハラスメントについて実施機関がカスタマーハラスメント基本方針に沿って「警告」等を行うに留まり、「対応中止」の判断に至らない場合には、当該公開請求についてはこの号を適用しない。

※ 拒否は、個別の請求ごとに態様等を考慮して慎重に判断する。上記の事例において、公開請求の拒否を行った後、「対応中止」措置が継続する中で、再度、公開請求が行われた場合は、次のイにより検討を行う。

イ カスタマーハラスメント対策基本方針に基づく「対応中止」措置が採られている場合に、当該措置による制限を免れる手段として公開請求を利用していると認められる場合

(例) 公開請求以外の事務に関してカスタマーハラスメントに該当する行為を行い、カスタマーハラスメント対策基本方針に基づく「対応中止」の措置が採られている請求者が、当該措置による制限を免れ、同様のカスタマーハラスメントを継続・反復する目的で、当該措置を行った部署（又は関係する別の部署）に公開請求を行った。

<対応方法>

- ・ 現在採られている「対応中止」措置の経緯を踏まえ、本制度を適正に利用しなければならない旨の注意喚起を行うとともに、当該「対応中止」に至った原因となる行為（威圧的な言動、拘束的な行動等）その他の社会通念上許容される範囲を超える言動、手段、態様等は採らないよう求め、これに応じる姿勢が見られない場合又は手続きの過程

でカスタマーハラスメント行為が行われる場合、拒否の適否について検討する。

※ カスタマーハラスメントに該当すると判断した事案のうち、警察への通報を行った事案等については、総務局行政部行政監察担当課（コンプライアンス推進担当）まで報告が必要である。

- 4 公開決定等は、原則として請求のあった日の翌日から起算して14日以内に行う必要がある。ただし、当該請求について拒否を行うかどうかの判断を同期間内に行うことができない場合には、条例第12条第2項の規定により決定期限の延長を行う。

その他の場合には、公開請求者は、実施機関が請求のあった日の翌日から起算して44日を経過した後においても公開決定等をしないときは、当該公開決定等がされていない公文書を公開しない旨の決定があったものとみなすことができる（条例第12条第3項）ことを踏まえ、拒否の決定は、最長でも請求のあった日の翌日から起算して44日以内に行うこと。

- 5 第1項の規定を適用して公開請求を拒否する場合には、上記2の記録等により、どのような事実によって、目的違反請求又はカスタマーハラスメント請求と判断したのかを明らかにすること。また、あらかじめ条例の所管課である総務局行政部行政情報課と協議した上で、拒否決定に当たっては同課（カスタマーハラスメント請求については、行政情報課に加え行政監察担当課）に合議すること。
- 6 公開請求に係る対象公文書が大量であることのみを理由として目的違反請求と判断することはできないことから、その場合は第12条第2項又は第13条第1項の規定による公開決定等の期間の延長を行い、必要に応じて、公開請求者に対して請求内容の絞込みを依頼するなどにより対応する。

対象公文書が大量で、上記の延長を行っても、公開請求を処理する部署において公開決定等に至るまでの処理を行うことにより通常業務に著しい支障を生じさせる場合であって、かつ、公開請求者が合理的な理由なく絞込みを拒否する場合には、目的違反請求に該当すると考えられる。

※ 合理的な理由とは、公開請求者が真に大量の文書全部の閲覧等を希望していても、請求対象公文書の全部の閲覧等を相当期間内に実行することが可能であり、所管課をいたずらに疲弊させるものではない場合が想定される。

- 7 公開請求を拒否するときは、決定通知書に、判断の前提となった事実及び理由を具体的に記載しなければならない。

理由の記載は、札幌市行政手続条例（平成7年条例第1号。以下「行政手続条例」という。）第8条により、適法な決定を行うための要件であり、理由を記載していない場合又は記載された理由が不明確な場合の拒否決定は、瑕疵ある行政処分となるので、理由を明確かつ具体的に記載する必要がある。

公開請求が目的違反請求及びカスタマーハラスメント請求のいずれにも該当する場合には、両方の理由を明確かつ具体的に提示する必要がある。

- 8 実施機関は、拒否の決定を行った場合には、当該事案の概要を札幌市情報公開・個人情報保護審議会に報告しなければならない。

第3 利用者の責務に関する規定の整理

新たに、目的違反請求及びカスタマーハラスメント請求はすることができないこととするに当たり、条例上の「利用者の責務」との関係を次のとおり整理する。

改正前	改正後（令和8年条例第18号による改正）
（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。	（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行うとともに、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。

第4条（利用者の責務）の規定は、請求者の自発的な配慮や対応を求める努力義務に係る規定であり、本条そのものに違反することに対する具体的な制裁措置があるものではないが、新たに「目的違反請求」及び「カスタマーハラスメント請求」をすることができないこととし、これに違反する公開請求は拒否する制度を導入することを踏まえ「適正な請求を行わなければならない」という義務を明確にした規定振りに改正する。

〔趣旨及び解釈〕

本条は、公文書の開示を請求しようとするものの責務を規定するものである。情報公開制度においては、その請求理由、開示請求によって得た情報の使用目的等を問わないことが原則であるが、請求者は、第1条に定めるこの条例の目的に沿った請求を行うこと、及び得た情報を社会通念上の良識に従って使用すべきことが要請されているのであり、社会的な相当性を欠くような請求を行ってはならないことを明確にしたものである。情報公開制度が健全に機能するためには、前条の実施機関の責務とあいまって、請求者と実施機関がそれぞれの責務を果たして協力することが必要である。

〔運用〕

本条に違反する不適正な請求がなされた場合、第6条の2の規定に基づき、公開請求の拒否を行うかどうか判断する。

第14条の2 実施機関は、公開決定から公文書の公開までの間において、当該公開決定に係る公開請求が第5条第2項各号に掲げる場合に該当することが明らかになったときは、当該公開決定を取り消すことができる。

2 実施機関は、前項の規定により公開決定を取り消す場合には、公開請求者に対して弁明の機会を与えなければならない。この場合においては、弁明を記載した書面（以下「弁明書」という。）の提出期限までに相当な期間において、公開請求者に対し、次に掲げる事項を書面により通知しなければならない。

（1） 公開決定の取消しの根拠となる規定及び原因となる事実

（2） 弁明書の提出先及び提出期限

3 実施機関は、第1項の規定により公開決定を取り消したときは、公開請求者に対し、その旨を書面により通知しなければならない。

4 第6条の2第3項の規定は、第1項の規定による公開決定の取消しについて準用する。

5 第1項の規定による公開決定の取消しについては、札幌市行政手続条例（平成7年条例第1号）第3章（第12条及び第14条を除く。）の規定は、適用しない。

〔趣旨及び解釈〕

1 第1項関係

（1） 第1項は、第11条第1項の規定による公開決定の後から第15条の規定による公文書の公開をするまでの間において、当該公開決定に係る公開請求が第5条第2項第1号（目的違反請求はすることができないこと）又は第2号（カスタマーハラスメント請求はすることができないこと）の規定に該当するものであることが明らかになったときは、当該公開決定を取り消すことができることを定めたものである。

（2） 「公開決定から公文書の公開までの間において」とは、第11条第1項の規定により公開決定又は一部公開決定（以下これらを「公開決定」と総称する。）を行った後、当該公開決定に係る公文書の公開を実施するまでの間をいう。

（3） 「第5条第2項各号に掲げる場合に該当することが明らかになったとき」とは、次のような事例が想定される。

【事例1】 公開請求者が、条例の目的に反する目的で公開請求を行ったが、請求時点では特にそれを裏付ける言動等がなく、公開決定の後に、公開請求者から「公文書を見る気はない。」、「所管課に手間をかけさせるために請求した。」などの言動があり、目的違反請求であることが判明した事例

【事例2】 実施機関にカスタマーハラスメントに該当する行為を行って、カスタマーハラスメント対策基本方針に沿って「警告」を受けた者が、実施機関が保有する文書について公開請求を行い、公開決

定の後に、当該行為がエスカレートして、実施機関が「対応中止」の決定を行い、カスタマーハラスメント請求としての対応が必要であると判断した事例

- (4) 「当該公開決定を取り消す」とは、第11条第1項の規定による公開決定を取り消し、公開請求自体を拒否する決定を行うことをいう。

公開請求は行政手続条例第2条第5号に規定する「申請」に、公開決定は行政手続条例第2条第5号に規定する「許認可等」に、公開決定の取消しは行政手続条例第2条第6号に規定する「不利益処分」にそれぞれ該当する。

2 第2項・第5項関係

公開決定を取り消す場合は、行政手続条例上では、同条例第13条第1項第1号アに該当することから「聴聞」の手続が必要であるが、第1項の規定により公開決定を取り消す場合には、公開請求者に「弁明の機会」を与えることとし（第2項）、同条例第3章（第12条及び第14条を除く。）の規定を適用しないこと（第5項）を定めたものである。

弁明は、書面の提出（以下「弁明書」という。）により行うものとする。公開請求者に対して弁明の機会を付与するに当たっては、弁明書の提出期限までに相当な期間を置いて、あらかじめ次の事項を書面により通知するものとする。

- (1) 公開決定の取消しの根拠となる規定及び原因となる事実
- (2) 弁明書の提出先及び提出期限

3 第3項関係

第3項は、実施機関が第1項の規定により第11条第1項の公開決定を取り消したときは、公開請求者に対して書面で通知しなければならない義務を定めたものである。

4 第4項関係

第4項は、公開決定の取消しを行う場合についても、実施機関による誤用や濫用を防止し、慎重な判断を促すため、公開請求を拒否する決定を行った場合と同様に、札幌市情報公開・個人情報保護審議会に報告しなければならないことを定めたものである。

第15条 (略)

2 (略)

3 実施機関が公文書の公開をするため、第11条第1項に規定する書面により公開をする日時及び場所を指定したにもかかわらず、公開請求者が当該公文書の公開に応じない場合に、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公開をする日時及び場所を指定し、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、当該公文書を公開したものとみなす。

[趣旨及び解釈]

1 本項は、実施機関が第11条第1項に規定する書面により公開する日時及び場所を指定したにもかかわらず、公開請求者がこれに応じず、実施機関が公開に応じるように催告をしても、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ことを定めたものである。

2 「正当な理由」とは、天災、交通機関の途絶等のように当事者の責めに帰することができない理由又は病気や交通事故により入院している場合、海外出張中である場合等のように、出頭しないことがやむを得ないと認められる理由を指す。

公開請求者が、第11条第1項に規定する書面により指定した日時に公文書の閲覧等を行うことができない場合は、事前にその旨を所管課に連絡して、日時の変更を行うことは可能であるが、社会通念上妥当と認められる範囲を超えて、日時の変更や延期を繰り返す場合等には、正当な理由なく応じないときに該当する。

3 「公開したものとみなす」とは、実際には公開を受けていないが公開を受けたものとして扱うことを意味し、反証を挙げてこれを覆すことは認められない。本項により「みなす」ことは、処分性を伴わない事実行為である。

4 公開したものとみなした場合であっても、再請求を禁じるものではないが、閲覧を行わずに、同一の公開請求を何度も繰り返すことは、目的違反請求に該当すると考えられる。

[運用]

第3項の規定による催告は書面により行うものとし、当該書面には、指定した日時を経過しても公開請求者が正当な理由なく応じない場合は公開したものとみなす旨と、指定した日時に閲覧等ができない場合は必ず連絡をする旨を記載して通知するものとする。