

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ついて
(答 申)

令和8年2月

札幌市情報公開・個人情報保護審議会

答申に当たって

札幌市においては、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、平成12年に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。）が施行され、これに基づき情報公開制度の適正な運営が行われてきたところです。

条例に基づく公文書公開請求は、何人に対しても等しく公開請求権を認めるものであり、公開請求者に対し、公開請求の理由や利用の目的等の個別的事情を問うものではありませんが、条例第4条において、公開請求者の責務として、この条例の目的に即した適正な請求をするよう努めるべきことが明文で規定されています。

また、札幌市では、令和6年9月2日付けで札幌市職員カスタマーハラスメント対策基本方針（以下「カスタマーハラスメント基本方針」という。）が策定され、その中では、市民からの要望や意見のうち、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について、職場環境を悪化させるほか、通常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と捉え、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することが示されています。

他方、公文書の公開請求の中には、一部の公開請求者による、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もの（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もの（カスタマーハラスメントの一環としての公開請求）といった著しく不適正な態様の公開請求が度々発生し、長年にわたり情報公開事務の課題となってきました。こうした公開請求は、大量の公文書を対象とする、あるいは、執拗に繰り返されるため、対応に膨大な時間と労力が必要となりますが、条例の要件を満たす限り、原則として対応せざるを得ません。その結果、他の適正な公開請求への対応や通常業務に対する支障、職場環境の悪化などが懸念される事態となっています。

このような状況の中で、札幌市長から、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の条例の一部改正について、諮問を受けたところです。

札幌市情報公開・個人情報保護審議会（以下「審議会」という。）では、これまで3回にわたり審議を重ねた結果、本書のとおり意見を取りまとめるに至りましたので、ここに答申いたします。

今後、札幌市においては、この答申をもとに条例改正等を行い、適正な情報公開事務の執行に努められるよう希望します。

令和8年2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

目 次

答申にあたって

- 1 条例の目的に反する公開請求（目的違反請求）の禁止・拒否について・・・ 1
- 2 カスタマーハラスメントの一環としての公開請求（カスタマーハラスメント請求）の禁止・拒否について・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 2
- 3 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の後に明らかになった場合の取扱いについて・・・・・・・・・・・・ 3
- 4 みなし公開（請求者が閲覧等に応じない場合の対応）について・・・・・・・・ 4

【資料】

- 1 諮問書・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 5
- 2 札幌市情報公開・個人情報保護審議会委員名簿・・・・・・・・・・・・ 6
- 3 札幌市情報公開・個人情報保護審議会での審議経過・・・・・・・・・・・・ 7

1 条例の目的に反する公開請求（目的違反請求）の禁止・拒否について

- 条例第1条の目的に反する公開請求を禁止し、違反する場合には当該請求を拒否することができる旨を条例に規定することは妥当である。
- 公開請求の拒否は例外的なものであり、厳格に運用すべきであることから、審査基準にその旨を明記するとともに、例えば、審議会への事後報告を義務付けるなどの制度について検討すること。

【説明】

条例では、札幌市の情報公開制度について、第1条において「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」を目的として規定している。

しかしながら、①公文書を見る気がないのに行われた公開請求、②所管の業務を妨害する目的で行われた公開請求、③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のような「条例の目的に反した公開請求」が発生している。こうした請求には、職員が膨大な時間と労力をかけて対応する必要がある、その結果、実施機関の通常業務や他の適正な公開請求への対応業務等に著しい支障が生じている。このような状況を踏まえて、将来にわたり情報公開制度の健全な運営を維持するため、当該請求については、条例で定めた請求権の濫用に該当するものとして禁止し、違反する場合には当該請求を拒否することができる旨を条例に規定することは妥当である。

ただし、公開請求の拒否は、通常の情報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判断を行わずに公開請求自体を拒否する決定を行うという例外的なものであり、厳格に運用しなければならない。適用に当たっての要件や基準等を公開決定等に係る審査基準に具体的に明記するとともに、例えば、拒否処分を行った場合には、審議会への事後報告を義務付けるなど、安易に公開請求を拒否する運用が行われないような制度について検討する必要がある。

また、中長期的には、公文書の作成・管理や公開事務におけるデジタル化を進め、文書の特定や公開・非公開の判断、マスキング処理などの作業を効率化することにより、公開請求の対応事務に係る職員の負荷やコストを低減させることも重要と考える。これらは、制度を利用する市民の利便性の向上や迅速な情報公開にもつながるものであり、条例の改正とあわせ、積極的に推進することを期待する。

2 カスタマーハラスメントの一環としての公開請求（カスタマーハラスメント請求）の禁止・拒否について

- カスタマーハラスメントの一環としての公開請求を禁止し、違反する場合には当該請求を拒否することができる旨を条例に規定することは妥当である。
- カスタマーハラスメントの定義について、他の法令と整合を図りつつ、条例の中で適切に規定すべきである。
- 公開請求の拒否は例外的なものであり、厳格に運用すべきであることから、審査基準にその旨を明記するとともに、例えば、審議会への事後報告を義務付けるなどの制度について検討すること。

【説明】

公文書公開請求は、本来、公文書の内容を知ることが目的とするものであるが、所管課に対し不必要な程の大量あるいは繰り返しの公開請求を行い、これを取引材料として不当な要求の実現を迫る、あるいは、公開時の立会い説明を利用して職員への中傷や暴言、拘束的な行動を行うなど著しく不適正な態様で用いられた場合、結果として、カスタマーハラスメントの手段となり得るものと認められる。

カスタマーハラスメント基本方針では、カスタマーハラスメント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。

しかしながら、所管課がカスタマーハラスメント対策として相手方への対応を中止した場合に、相手方がカスタマーハラスメントの一環として公開請求を行ったときでも、現行の条例には当該公開請求を拒否する規定がないため、公文書の特定、公開・非公開の判断など、通常どおり公開決定等を行う必要がある。

カスタマーハラスメント基本方針に基づく「対応中止」が決定されるような重大なカスタマーハラスメントとの間に関連がある公開請求については、条例で定めた請求権の濫用に該当するものとして禁止し、違反する場合には当該請求を拒否することができる旨を条例に規定することは妥当である。

また、カスタマーハラスメントについては、カスタマーハラスメント基本方針や内規で示されているものの、その定義については、他の法令と整合を図りつつ、条例の中で適切に規定すべきである。

請求拒否の厳格な運用については、1と同様である。

3 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の後に明らかになった場合の取扱いについて

- 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目的違反請求やカスタマーハラスメント請求を禁止する規定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旨を条例に規定することは妥当である。
- 公開決定の取消しに当たっては、事前の防御の機会の付与について定めた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。）の不利益処分に関する規定の趣旨を十分に踏まえつつ、目的違反請求やカスタマーハラスメント請求の禁止・拒否という改正の目的と整合が図られるように留意しながら必要な対応を検討すること。

【説明】

条例第11条第1項の規定による公開決定の後から条例第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目的違反請求又はカスタマーハラスメント請求を禁止する規定に違反するものであることが明らかになったときは、仮に当該公開決定までの間に違反することが判明していれば上記1又は2のとおり請求を拒否していたものであるから、公開を実施することなく、当該公開決定を取り消すことができる旨を条例に規定することは妥当である。

公開決定の取消しは、公開請求に対する決定とは異なり、行政手続条例第2条第6号に規定する不利益処分に該当するため、当該不利益処分の名あて人である公開請求者に対して、その権利保護の観点から、事前の防御の機会を与えなければならない。一方で、目的違反請求やカスタマーハラスメント請求の特性上、事前手続そのものがカスタマーハラスメント等の手段として利用されるなどのおそれがあることから、行政手続条例の趣旨と条例改正の目的との間で整合が図られるように留意しながら対応を検討する必要がある。

4 みなし公開（請求者が閲覧等に応じない場合の対応）について

- 実施機関が公文書の公開をするため、条例第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、公開請求者が当該公開に応じない場合に、実施機関が公開に応ず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、公文書の公開をしたものとみなす旨を条例に規定することは妥当である。

【説明】

実施機関が書面により公開日時・場所を指定しても、公開請求者が公文書の公開に応じないために、実施機関がいつまでも公開未了の公文書を廃棄できず、適切な文書管理の支障となる事例が生じていることから、実施機関が公開に応ず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、公文書の公開をしたものとみなす旨を条例に規定することは妥当である。

諮 問 書

札行情第360号
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

資料 2

札幌市情報公開・個人情報保護審議会委員名簿

令和8年2月2日現在

氏 名	役 職	備 考
犬嶋 ユカリ	札幌商工会議所女性会会長	
小倉 一志	小樽商科大学商学部企業法学科教授	会長職務代理者
金子 長雄	札幌テレビ放送株式会社取締役	
川久保 寛	北海道大学大学院法学研究科教授	
津田 智成	北海道大学大学院法学研究科准教授	
徳満 直亮	弁護士	会長
光崎 聡	連合北海道札幌地区連合会副事務局長	
南 弘征	北海道大学情報基盤センター教授	
吉田 陽子	公益社団法人札幌消費者協会理事	

(五十音順)

資料 3

札幌市情報公開・個人情報保護審議会での審議経過

	開催日	審議内容
第1回	令和7年7月31日	・ 諮問事項に係る概要説明 ・ 委員間の審議
第2回	令和7年10月28日	・ 委員間の審議
第3回	令和8年1月22日	・ 答申素案の検討
答申	令和8年2年2日	