

答 申 第 19 号

平成 24 年 3 月 14 日

兵庫県知事 井 戸 敏 三 様

情報公開・個人情報保護審議会

会長 山 下 淳

公文書の非公開決定に係る異議申立てに対する決定に
ついて（答申）

平成 23 年 3 月 30 日付け諮問第 234 号で諮問のあった下記の公文書に係る標
記のことについて、別紙のとおり答申します。

記

兵庫県が Web Site で「現在のところ 896,508 件の公文書があります。」と発
表している公文書の全て

答 申

第 1 審議会の結論

本件事案について、兵庫県知事（以下「実施機関」という。）が非公開とした決定は妥当である。

第 2 諮問経緯・対象公文書の特定

1 公文書の公開請求

平成 23 年 2 月 28 日、異議申立人は、情報公開条例（平成 12 年兵庫県条例第 6 号。以下「条例」という。）第 4 条の規定により、実施機関に対して、公文書の公開を請求した（以下「本件公開請求」という。）。

2 実施機関の決定

平成 23 年 3 月 15 日、実施機関は、公文書非公開決定処分（以下「本件処分」という。）を行い、同日、異議申立人に公文書非公開決定通知書を送付した。

3 異議申立て

平成 23 年 3 月 17 日、異議申立人は、行政不服審査法（昭和 37 年法律第 160 号）第 6 条の規定により、本件処分を不服として実施機関に対して異議申立て（以下「本件異議申立て」という。）を行った。

4 異議申立ての対象公文書

本件異議申立ての対象公文書は、「兵庫県が Web Site で『現在のところ 896,508 件の公文書があります。』と発表している公文書の全て」である。

5 諮問

平成 23 年 3 月 30 日、実施機関は、条例第 17 条の規定により、兵庫県情報公開・個人情報保護審議会（以下「審議会」という。）に対して、本件異議申立てに対する決定について諮問した。

第 3 異議申立人の主張要旨

1 異議申立ての趣旨

本件異議申立ての趣旨は、公文書非公開決定通知書に記載された請求者が公開請求を行った年月日を請求者が記載したとおりに訂正するとともに、本件処分を取り消すよう求めるものである。

2 異議申立ての理由

異議申立書、意見書において述べられた本件異議申立ての理由は、次の

とおりに要約される。

(1) 公開請求年月日の記載方法について

異議申立人が「2011年2月28日付け」で公開請求をしたにもかかわらず、実施機関は「平成23年2月28日付け」と書き替えてしまった。これは元号使用を拒否する異議申立人の思想・信条の自由を侵害する行為である。

(2) 本件処分について

ア 実施機関は、非公開決定通知書において、「本件のような包括的大量請求を容認するならば、請求者が閲覧・謄写を行うことが困難となる。」というが、異議申立人は、大量の謄写を行うつもりはない。このことは、「公文書特定の要件を欠く」との理由にはならない。

イ 896,508件の公文書は、兵庫県が「これだけあります」と特定している文書であり、それをそのまま公開請求しているのに「公文書特定の要件を欠く」とは理解できない。

ウ 条例第2条の精神からも、異議申立人の公開請求は尊重されなければならない。実施機関は「行政の事務遂行に支障が生じる」というが、事務量の多寡にかかわらず、公文書公開は行政の責務であり、大量だから応じられないとの理由は筋が通らない。まして、文書量が多いからといって、「公文書特定の要件を欠く」とは認められない。

エ 悪意のある請求は認められないと決めつけるかのような実施機関の姿勢は条例の趣旨に反する。どんな動機・いかなる請求目的があっても請求は請求で、その理由は問わないこととされているのである。

オ 異議申立人は、パソコン及びスキャナーで公文書を読み取り、データベース化してインターネット上で無料の公開をすることを目指している。実施機関は、大量の公開請求は県民全体の不利益をもたらすと主張するが、公文書の真の持ち主は県民各位にあるという立場に立ち返れば、すべての公文書のデータベース化こそ県民全体の利益となるはずである。

第4 実施機関の説明要旨

非公開理由説明書及び意見陳述において述べられた非公開理由等は、次のとおり要約される。

1 非公開理由

(1) 請求対象について

異議申立人は、「兵庫県が Web Site で『現在のところ 896,508 件の公

文書があります。』と発表している公文書の全て」の公開を請求しているが、異議申立人が「Web Site」と称するのは、県ホームページ上の「公文書目録検索システム（以下「目録検索システム」という。）」のことである。

同システムは、文書管理システム上に登録された全文書の標題名、文書番号、所管課等の情報を公表するもので、条例第 34 条に規定する公文書の検索に必要な資料として、一般の利用に供している。異議申立人は、目録検索システム上の全文書の公開を請求しているのである。

(2) 公文書の不特定について

今回の請求公文書は、実施機関が現在、保有するほとんど全ての公文書である。

しかし、一般に行政機関の活動は多種多様であるのに、その全てに係る公文書を請求しているとは考え難いことに加え、そのような包括的請求を容認するならば、対象公文書の量が膨大になり、請求者が閲覧・謄写を行うこと自体が困難となる一方、行政の事務遂行に支障を生じることが想定される。

そのため、本件のような包括的大量請求にあつては、情報公開制度上は、請求権行使の要件としての公文書の特定を欠くと考えられる。

(3) 公開請求権の濫用について

ア 実施機関の業務への支障等

仮に本件公開請求に応じた場合、公文書 1 件当たりの探索・審査・マスキングに 1 時間を要するとすれば、1 日 8 時間、1 年 250 日換算で延べ約 450 年を要することとなる。本件公開請求に応じ、長期にわたり公開を実施するための作業等に従事した場合、実施機関の業務の遂行に多大な支障を及ぼし、ひいては県民一般に不利益をもたらすことは明らかである。

イ 請求の経緯、態様等

異議申立人は、本件公開請求の前、平成 23 年 2 月 11 日付けで「県の全ての実施機関が保有する全ての公文書」について公開請求を行っており、文書不特定を理由に非公開決定を行った経緯がある。この請求に関し、同月 14 日に異議申立人に電話連絡したところ、「県は敵であるので、全ての公文書の開示を求める請求は変える気はない。」との趣旨の発言を聴取している。今回の請求内容も実質的に変わらないものであり、県への害意に基づく請求であることが推測される。

また、目録検索システムには、所管課による検索のほか、キーワー

ドによる検索機能を装備しており、容易に請求対象公文書を特定できるにもかかわらず、異議申立人はあえてシステム登録文書の全てを公開請求しており、特定が困難であるから包括的請求を行ったというような事情は認められない。

ウ 結論

以上の点を勘案すれば、本件公開請求は、県の業務停滞、混乱等が目的と考えられ、公開請求権の本来の目的を著しく逸脱しており、適正な請求とは解することができない。

よって、本件公開請求は、条例で認められた公開請求権として社会通念上妥当と認められる範囲を超えており、権利の濫用と認められる。

2 公文書非公開決定通知書に記載された公開請求年月日の訂正について

- (1) 本件公開請求において、実施機関としては、西暦で記入された異議申立人からの公文書公開請求書を受領しており、異議申立人に元号の使用を強制した事実はなく、異議申立人の主張には理由がない。

また、公的機関の事務については、従来から原則として元号を使用しており、公文書においても慣行として元号を使用しているところである。公文書非公開決定通知書における表記を訂正する必要は認められないものとする。

- (2) 当該申立ての内容は、非公開決定処分の効力を争うものでなく、公開決定通知書の記載方法そのものは、行政不服審査の対象となる行政庁の処分とはいえないことから、異議申立てのうち当該部分は、違法な申立てとして却下すべきと考える。

第5 審議会の判断

審議会は、異議申立人の主張、実施機関の説明及び審議会に提示された資料等を精査した結果、次のとおり判断する。

1 公文書の特定の有無

実施機関は、本件公開請求は、包括的な大量請求であって、請求権行使の要件としての公文書の特定を欠くと主張するので、以下検討する。

(1) 公文書特定の要件について

条例第5条第1項第2号は、公文書の公開請求者は、公開請求に係る「公文書を特定するために必要な事項」を請求書に記載して、提出すべきと規定している。「特定するために必要な事項」については、請求に係る公文書が何かが客観的に分かればよいと解され、対象となる文書が大

量であるかどうかは特定の有無とは別個の問題である。

(2) 公文書特定の有無について

本件公開請求において、異議申立人は、目録検索システム上の全ての公文書の公開を請求しており、目録検索システム上で、公文書の標題、文書番号、所管課等が登録され、検索できるようになっている以上、本件公開請求においては、条例第5条第1項第2号の「特定」の要件は満たされていると認められる。

2 権利行使の適正性について

条例は公文書の公開請求権を認めているが、その行使は無制限に認められるわけではなく、公開請求権の趣旨、目的を大きく逸脱する請求については、権利の濫用として一般法理上、請求を違法なものとして拒否できると解される。そこで、権利濫用の法理が本件公開請求に適用されるかどうかを検討する。

(1) 公文書の量及び必要な事務量について

ア 審議会が事務局に調査させたところ、平成23年9月時点において実施機関の目録検索システム上の全所属163か所で直近に作成された公文書（各所属20件）の1件当たりの平均ページ数は17.02ページであったという。これから計算すると、本件公開請求に係る公文書896,508件のページ数合計は、1,500万ページを超えることになる。

イ また、公文書には非公開情報も含まれているため、公開用の文書を準備するには相当の時間が必要となる。公文書を取り出し、文書1件ごとに精査し、非公開部分をマスキングして、写しを作成するといった作業に公文書1件当たり最低1時間はかかるとし、職員1人の勤務時間を1日7時間45分（職員の勤務時間、休暇等に関する条例第4条第2項）、年間勤務日数を243日（平成22年開庁実績）とすれば、対象公文書896,508件全ての公開決定等を行うのに、1人の職員がこの事務に専念して450年以上の期間を要することになる。

ウ 以上のことから、本件公開請求を処理するとすれば、実施機関の事務量は極めて膨大となり、通常業務の遂行に著しく支障が生じると認められる。

(2) 本件公開請求の権利濫用該当性

このように、本件請求は、実施機関の業務上の支障が看過できないほどの大量の請求であることから、権利濫用請求として非公開決定を行うことが相当であると考えられる。

3 非公開決定通知書の公開請求年月日の訂正について

異議申立人は、本件公開請求を行った年月日について、公開請求書では西暦で記入したのに、非公開決定通知書では元号に書き替えられているとして訂正を求めている。

しかし、実施機関の事務においては、従来から原則として元号を使用しており、表記方法については、不服申立ての対象となる行政上の処分とはいえなため、異議申立てのうち当該部分は、不適法として却下することが妥当と考えられる。

4 結論

以上のことから、「第1 審議会の結論」のとおり判断する。

(参考)

審 議 の 経 過

年 月 日	経 過
平成 23 年 3 月 30 日	・ 諮問書の受領
平成 23 年 4 月 25 日	・ 諮問庁から非公開理由説明書を受領
平成 23 年 5 月 6 日	・ 異議申立人から意見書を受領
平成 23 年 5 月 20 日 第 2 部会 (第 7 回)	・ 実施機関の職員から意見聴取 ・ 審議
平成 23 年 6 月 17 日 第 2 部会 (第 8 回)	・ 審議
平成 23 年 7 月 22 日 第 2 部会 (第 9 回)	・ 審議
平成 24 年 3 月 12 日 第 2 部会 (第 14 回)	・ 審議
平成 24 年 3 月 14 日	・ 答申

主に調査審議に関与した委員

情報公開・個人情報保護審議会 第 2 部会

部会長 中 川 丈 久
委 員 正 木 靖 子
委 員 清 水 信 一
委 員 高 田 起 一 郎
委 員 前 田 雅 子