

奈情審第23号
令和5年10月27日

奈良市長 様
(審査庁担当課 総務部法務ガバナンス課)

奈良市情報公開審査会
会長 浜口 廣久

行政文書開示請求拒否決定処分に対する審査請求について (答申)

令和3年2月4日付け奈総法第279号で諮問のあった下記の件について、別紙のとおり答申します。

記

【諮問： 行文第02-16号】

令和2年10月22日付け奈総総第417号行政文書開示請求拒否決定通知書による不開示決定処分に係る審査請求について

(別紙)

答申：行文第72号

諮問：行文第02-16号

答 申

第1 審査会の結論

奈良市長が行った、令和2年10月22日付け奈総総第417号行政文書開示請求拒否決定通知書による不開示決定処分は妥当である。

第2 審査請求の経緯

1 行政文書の開示請求

審査請求人は、令和2年10月8日付けで、奈良市情報公開条例（平成19年奈良市条例第45号。以下「**条例**」という。）第5条第1項の規定に基づいて、奈良市長（以下「**処分庁**」という。）に対して、次の行政文書開示請求（以下「**本件開示請求**」という。）を行った。

- (1) 2020年10月6日午前中開示室を独占し、開示と無関係の業務を行っていた女性職員を採用した際の当該職員を含む一体の募集・選考・採用に係る文書
- (2) 当該職員が行っていた業務の内容が何かを証する文書
- (3) 当該職員が行なっていた業務が、開示室本来の業務である開示の実施より優越することを証する文書
- (4) 開示室の利用規定に係る文書（使用目的、利用方法、使用できる者など）
- (5) 開示室利用の実態がわかる文書（使用した者（職員を含む）の氏名、利用目的、時間など。職員のみを使用も含む。開示目的外の使用も含む）（2020年度を対象とする）

2 処分庁の決定

処分庁は、次の理由で、本件開示請求を拒否する不開示決定処分（以下「**本件処分**」という。）を行い、令和2年10月22日付けでその旨を審査請求人に通知した。

(1) 経緯

本件開示請求に至るまでの事実関係として、開示請求者が令和2年10月6日午前中に情報公開総合窓口を訪れた際に、次のような経緯があった。

ア 開示請求者は、以前に同日における開示の実施を希望していたものの、総務課内の開示室（以下「**開示室**」という。）の使用予定及び総務課職員の

業務の都合により開示の実施がなされなかったところ、別の要件で来庁し、開示室内で業務をしていた総務課職員を発見した。

イ 開示請求者は、対応していた総務課情報公開係職員（以下「**情報公開係職員**」という。）とのやりとりにより、開示室内の総務課職員が国勢調査業務を行っていることを聞き、開示室を開示業務以外の目的で使用し、開示請求者が希望していた開示の実施に優先して開示室を使用していることに異議を申し立てた。

ウ さらに、情報公開係職員が暫時席を外している間に、開示室内の職員に、名札着用の有無、氏名（開示請求者の問いかけ後すぐに名札を着用するとともに氏名を答えた）、担当している業務内容及び所属する係を質問し、当該職員が係名を正確に伝えられなかったことなど、当該職員の対応に関して不満を漏らした。

(2) 本件開示請求

ア その後、開示請求者は、本件開示請求を行った。

イ 本件開示請求は、この経緯から明らかなおり、総務課職員が国勢調査業務のために開示室を使用していたことにより、開示請求者が希望していた日に開示の実施を受けられなかったこと及び国勢調査業務の総務課職員の対応に不満があることに起因する。

ウ つまり、本件開示請求は、具体的に閲覧したい行政文書があって行われたものではなく、開示請求を手段として、総務課及び当該総務課職員を威圧、攻撃し、市の業務遂行を混乱、停滞させる意図、目的の下に行われていると認められるものであり、奈良市情報公開条例第5条第4項に規定する権利の濫用に関する基準を定める要綱（平成24年奈良市告示第168号。以下「**要綱**」という。）第3条第3号に該当し、条例第5条第3項に規定する権利の濫用に該当する。

エ また、奈良市職員は、地方自治法（昭和22年法律第67号）第2条第14号、地方公務員法（昭和25年法律第261号）第30条に基づく全体の奉仕者として、すべての奈良市民の住民の福祉のために職務を遂行すべき職責を負っていることから、権利濫用による要求を根絶すべき義務（奈良市法令遵守の推進に関する条例（平成19年奈良市条例第4号）第10条第1項）を負っており、条例第5条第3項の規定に基づき本件開示請求を拒否するものとする。

3 審査請求

審査請求人は、本件処分を不服として、令和3年1月19日付けで、行政不服審査法（平成26年法律第68号）第2条の規定に基づき、奈良市長に対し、審

査請求（以下「**本件審査請求**」という。）を行った。

第3 審査請求人の主張の要旨

1 審査請求の趣旨

本件処分を取り消す。

2 審査請求の理由

審査請求書及び当審査会に提出された意見書を要約すると、審査請求の理由はおおむね次のとおりである。

(1) 本件開示請求は正当な開示請求であり、権利濫用に当たらない。

(2) 意見書

ア 基本的な考え方

市民が行政を監視し政治に参加するためには、行政に関する情報を有していることが不可欠である。奈良市の条例は、行政文書の開示を請求する権利を定めることにより、行政運営の公開性の向上を図り、市の説明する責務を全うし、国民による行政の監視・参加の充実に資することを目的とする。

行政文書開示請求は、文書の特定のみを手続き要件とし、請求目的は手続き要件としておらず、請求目的を問わず開示する趣旨である。

イ 本件開示請求の経緯

令和2年9月29日に開示の実施が行なわれ、10月6日は他の開示の実施予定があり、次の開示の実施日を10月21日で合意した。

10月6日は別の所用が早く終了したので、午前に総務課に立ち寄った。その理由は審査請求に係る審理員意見書を9月29日に2件開示請求していたが、当該意見書が送付され、請求の目的を達したので取り下げることにより当該開示決定業務を速やかに止め、担当課の業務負担を軽くするためであった。開示の実施を求めて来庁したのではない。実際に取下げ手続きのほかに国勢調査に係る開示請求書の補正、教育委員会の教科書選定の情報提供を昼まで行った。

他の開示の実施予定と聞いていたが、開示室を見ると、見慣れない人物が足を投げ出し、まるで作家が出張校正をしているような風情であった。不思議に思い、開示室の戸口で誰何すると姓を名乗ったが、奈良市職員職務規程第8条に定める名札を着用しておらず、所属を訊ねると狼狽し目が泳いだ。名札をせず所属を答えられないのは、正当な手続により採用された職員なら不可解で、他の職員に指摘した。「不満を漏らした」のではない。

他の職員に当該職員は国勢調査の関係者と聞いたが、なぜ当該職員が執

務室でなく開示室を一人利用しているのかの説明はなかった。そのため本来の開示室の利用と異なることに疑問を呈した。開示の実施のために来庁したのではなく、当該職員を開示室から排除し開示の実施を行なうよう「異議を申し立てた」事実はない。当該職員を含めて総務課職員を威圧し、攻撃した事実はない。

ウ 情報公開に対する審査請求人の姿勢

審査請求人は、日頃から行政について疑問があれば、まずは質問し、回答が不十分なときは、開示請求で事実確認を行い、事実に基づき是正の必要があれば、市長への手紙やご意見箱メール又は審査請求に係る意見書、総務広聴係宛の相談メールなどで意見を表明し改善を促している。このことは国民による行政の監視・参加という情報公開の目的に適う。

例えば、情報公開に限っても、次のように審査請求人の意見を契機として、これまでの誤った業務執行が是正されている。

提起した審査請求に係る意見書で、奈良市情報公開事務取扱基準や奈良市情報公開条例解釈運用基準の記載に処分庁と処分を担当する課室、審査庁と審査請求を担当する課室の混同があることを指摘し、改正された。

市長への手紙で、反論書等の提出部数は、正本及び副本各1通ではなく、計1通であること、弁明書の送付と審査会諮問通知書は同封すべきことを指摘したところ受け入れられ改善された。

行政文書部分開示決定において、請求対象を行政文書ではなく情報と誤認して対象外としたことを文書特定の誤りとして審査請求したところ、審査請求人の主張が認められた。

出退勤時刻の記載のある出勤簿が開示されないのは不適切であることを指摘したところ、情報提供で代替することが検討された。

エ 本件開示請求について

開示室についてはこれまでに次のようなことがあった。開示の実施予定前に総務課を訪れたときに開示室で職員が面談を行なっており、開示の実施以外で使用されていた。

開示請求担当課職員と開示請求の文書特定を相談するため、開示室の利用を申し出たが、開示の実施ではないため断られた。

これらを総合し、開示室の利用において行政の恣意的な運用の可能性が高まったので、正確な事実に基づき意見表明するために、開示室を利用できる者などを規定した定めや利用実態を事実確認する必要がある、開示請求した。

足を投げ出した姿勢、名札もしていない、自らの所属も知らないなど開

示室にいた職員の対応はあまりに不可解で、市役所の建物も職員の給与もすべて税金から支出されているので、臨時職員の採用をどのように行っているか、市役所の部屋が適正に利用されているかを文書で確認することは、市民による行政の監視・参加という情報公開の目的に適い、実態を確認することで臨時職員の採用や開示室利用の適正化に向けて、事実に基づいた意見表明ができる。

オ 本件審査請求の争点

10月6日の開示室の利用は、以下の問題点があった。開示室が開示の実施以外の目的で利用されていた。開示室を一人利用していた職員は、足を投げ出した姿勢で名札をしておらず所属も答えられなかった。

開示室などの不適切な利用や自らの所属も答えられないような職員の採用は、総務課に限らず市役所全体の問題と考えられるから、市民による行政の監視・参加が必要な事項と判断し開示請求を行った。

カ 本件開示請求の趣旨

当該職員のように開示室で同種の業務を行っていた者は一定数いると思われるので、足を投げ出し名札もしておらず所属も答えられないような者らが、適正な手続きを踏んで採用されたかを確認するためである。

開示請求書の記載は特定を容易にするために事実に基づき記載した。「一体の」とは、当該職員個人だけでなく同種の業務を行っている、同時期に採用された集団の成員全体が対象であることを明確にするためである。その理由は、開示室の一人利用は他の総務課職員も同様に行っている可能性が高いと判断したからである。また、臨時職員の採用に係る文書の請求は、以前請求した総務課採用の総合受付職員の募集・選考・採用の文書に不適切な点があったからである。業務内容を特定し、業務内容を知ること、その業務の重要性、ひいては、一人利用の適否を判断するためである。開示室を優先的に利用する正当な根拠が妥当かを判断するためである。開示室の利用が適正かを判断する基準を知るためである。本来の目的に沿った利用が行われているか、そうでない場合の妥当性の有無など、開示室の利用状況を確認するためである。

キ 拒否決定について

本件開示請求が希望日に開示の実施を受けられなかったことと国勢調査業務の総務課職員の対応に不満があることに起因しているとする処分庁の主張は、事実でない。

開示の実施は、担当職員の調整により希望どおり行なわれており、今回は10月21日で審査請求人も納得し合意した。また、開示室にいた、足を

投げ出し名札も着用せず自らの所属も答えられない職員をどのような手続きで採用したかは、市民が監視・参加すべき問題である。

本件開示請求は、職員が開示室を一人で利用していたことの妥当性を、根拠事実を一つひとつ文書閲覧することで事実確認し、意見表明するために行ったもので、具体的に閲覧したい行政文書があつて行っている。

処分庁の、総務課及び当該職員を威圧、攻撃し、市の業務遂行を混乱、停滞させる意図、目的の下に本件開示請求が行われているという主張は、根拠を示しておらず、事実に基づかない。

「総務課を威圧し、攻撃する意図、目的」については、総務課は50人以上の人員を要する公権力で、開示請求者個人が威圧し、攻撃する対象となり得ない。要綱第3条第3号は特定の職員を対象とするから権利濫用に該当しない。

「当該職員を威圧、攻撃する意図、目的」については、たまたま開示室にいたので誰何しただけであり、当該職員を威圧し、攻撃する理由がない。本件請求の対象は特定の個人を対象とするものではない。

「市の業務遂行を混乱、停滞させる意図、目的」については、本件開示請求の内容が、不可解な職員らの採用選考に係る文書、開示室の利用方法や利用実態に係る正当な請求であり、市の業務遂行が混乱、停滞する理由がない。

ク 要綱第3条第3号について

本件開示請求の目的は、個別的には10月6日における職員の開示室の一人利用の妥当性と当該職員らの募集・選考・採用の適正性を確認するため、一般的には開示室利用の適正性を確認するためであり、特定の職員に対する威圧、攻撃等が開示請求の目的でない。

ケ 不当要求行為等について

職員は、職務の遂行に当たって、市民に業務に関する説明を十分に行わなければならないが、開示室を一人利用していた職員の不可解な言動や開示室の目的外利用を説明されなかった。そのため行政の恣意的な運用の可能性を払拭できず、情報公開の目的に則って開示請求したのであり、不当要求行為等に該当しない。

コ 弁明書について

審査請求人は、9月29日の開示実施後に、10月6日に開示の実施ができないのは、他の開示の実施があるからと聞いていた。開示の実施なら当日一人利用しているのはおかしく、開示室内にいる者を誰何した。「開示室を総務課職員が業務で使用するため開示の実施ができない旨回答した」

との弁明書の記載は事実ではない。

総務課職員から国勢調査の関係者と聞き、それが事実か確認するために本件開示請求を行った。

開示室を開示業務以外の目的で使用していることや希望していた開示の実施に優先して開示室を利用していることに疑問を呈したのであり、異議を申し立てた事実はない。

審査請求人は開示室に立ち入ったのではなく、戸口で尋ねた。また、問いかけに当該職員は氏名ではなく、姓を答えた。当該職員に、名札着用の有無、氏名、担当業務内容及び所属係を質問したとされているが、担当業務内容は尋ねていない。問いかけに慌てて名札を着け、氏名でなく姓のみ答え、自らの所属は答えることができなかった。

当該職員の対応に不満を漏らしたのでなく、所属を答えられないのが不可解であり、疑問を呈した。

開示室の実態が利用目的に沿っていないことを目撃し疑問を呈したが、説明がなかったため、意見表明のための正確な事実を把握する必要があるとして開示請求したが、これは日頃の審査請求人の情報公開に対する姿勢からは至極自然である。

審査請求人が、当該日に開示の実施を受けられなかったこと、国勢調査業務の総務課職員の対応に不満を持って腹いせに本件開示請求を行ったものの処分庁の主張は根拠がなく、当該総務課職員を威圧、攻撃し、総務課の業務遂行を混乱、停滞させる意図を含むと認められる証拠はない。

審査請求人は、以前に総務課に所属する総合受付職員の募集・選考・採用に係る文書を請求したところ、公募ではなく、人事課に送られてきた履歴書から対象者を選び、面接し採用していたことや面接に関する文書がないため選考が適正に行われたかを後から検証できないことが判明した。

この経験と、開示室を一人利用していた職員らの不可解な対応から、当該職員らの採用選考を確認する必要があると判断した。条例により個人のプライバシーは最大限守られるので、個人情報目当てで開示請求していないのは明らかである。

サ まとめ

以前から疑問であった開示室の利用について、行政の恣意的な運用の可能性が高まったので、情報公開法や条例の目的に則り、国民による行政の監視・参加が必要な事項と判断し、本件開示請求をした。

行政に都合が悪い開示請求が、職員を威圧、攻撃し、市の業務遂行を混乱、停滞させる意図、目的の下に行われていると邪推して簡単に拒否でき

るならば、国民による行政の監視・参加という情報公開の目的が阻害され、公正で民主的な行政は実現しない。公務員が作成する行政文書は、全て雇用主である市民のものである。職員の採用選考や開示室の利用が適切なら、正々堂々と開示決定し説明責任を全うすることができるはずである。

ゆえに、本件開示請求は社会通念上妥当と認められる範囲を超えるものでなく、情報公開の目的に沿った正当なものである。

第4 処分庁の説明の要旨

弁明書、意見書及び当審査会での口頭による説明を要約すると、不開示理由はおおむね次のとおりである。

1 処分庁の弁明書

(1) 本件開示請求に至るまでの経緯について

令和2年9月25日に審査請求人は、別件開示請求の開示の実施を処分庁あてに同年10月6日の開示の実施を希望する電子メールを送信した。

令和2年9月29日に審査請求人に、処分庁は令和2年10月6日に開示室を業務で使用するため開示の実施はできないとメールで回答した。

令和2年10月6日に審査請求人は処分庁を訪れた。

審査請求人は、開示室内で業務をしている臨時職員の女性職員（以下「**特定職員**」という。）を視認し、情報公開係職員から開示室内の職員が国勢調査業務を行っていることを確認した。

情報公開係職員に開示室を開示以外に使用していることや開示の実施に優先して国勢調査のために開示室を使用していることに異議を申し立てた。

情報公開係職員が席を外している間に、開示室内に立ち入り、同室内の特定職員に、名札着用の有無、氏名、担当業務内容及び所属係を質問し（特定職員は、審査請求人の問いかけ後すぐに名札を着用するとともに氏名を答えた。）、特定職員が係名を正確に伝えられなかったことなどその対応に不満を漏らした。

審査請求人は、令和2年10月8日付けで本件開示請求を行った。

(2) 本件開示請求について

ア 本件開示請求は、特定職員を特定する表現を用いて募集・選考・採用に係る文書及び開示室の具体的な利用状況や目的などの開示を求めている。開示請求書の記載から、本件開示請求の動機は、特定職員が国勢調査業務で開示室を使用していたことにより希望日に開示の実施を受けられなかったこととその対応に不満を持ったからであることは明らかである。

イ これらの不満に起因し、その腹いせとして行われており、特定職員を威

圧、攻撃し、処分庁の業務遂行を混乱、停滞させる意図を含むものと認められる。

ウ なお、審査請求人は、過去に職員の募集・選考・採用に係る文書の開示を受けて、これらの文書に職員の履歴書など個人の属性に関する文書が存在することを知った上で、本件開示請求を行っている。

(3) 権利の濫用に関する一般法理の適用について

ア 情報公開制度は、条例第1条に規定するとおり、地方自治の本旨にのっとり、市民の知る権利を尊重し、公正で開かれた市政を推進することを目的としており、本件開示請求のような、特定の職員を威圧、攻撃し、市政の業務遂行を混乱、停滞させる意図、目的をもった開示請求権の行使を想定していない。

イ 条例第5条第3項は、公正で開かれた市政を推進するという目的を逸脱する開示請求を権利の濫用としてこれを拒否し得ると規定している。

ウ どのような開示請求が権利の濫用と認められるかは、要綱第3条で定められており、本件開示請求は、同条第3号に規定する「特定の職員に対する威圧、攻撃等を開示請求の目的としていると認められるもの」に該当すると認められる。

エ 市の業務に対する不合理な不満に起因する本件開示請求は、結果として市政の平常業務に支障をきたし、情報公開制度の目的を逸脱した、条例第5条第2項に規定する権利の濫用に明らかに該当するものであり、奈良市法令遵守の推進に関する条例（平成19年奈良市条例第4号）第8条の観点からも本件開示請求は許されず、不開示とした。

2 処分庁の意見書

(1) 開示室で認められた審査請求人の態様

令和2年10月6日に審査請求人の不意の来庁があった。当日の開示室は開示以外の業務で使用しており、審査請求人は開示で使用しているのかどうかを気にしていた。情報公開係職員から開示ではなく、国勢調査の業務で一時使用していることを告げられると開示以外の業務で使用していることに不満を感じていた。

当時繁忙期であった国勢調査業務のために、手近な作業場所が必要であったため、開示室を開示で使用していなかった時間に使用しており、特定職員が書類整理等のため一時的に開示室で作業をしていた。

特定職員としては、空いていた扉から作業中に急に声を掛けられたが、最初何を言っているのか分からず、戸惑い、また国勢調査のための臨時的な任用であり、何か質問されても答えられないと思い、審査請求人を待たせて、他

の職員を呼びに行こうとしたところ、誰かと誰何されたため、名札を取りに戻り、提示して姓を名乗ったものであった。その後、所属係を問われ、国勢調査の関係の業務であることを伝えたが、所属係は正確に言えなかった。審査請求人は、特定職員が名札をしておらず、所属係も明確に言えないことを問題とし、不満を感じているようであった。

(2) 本件開示請求における審査請求人の主観的意図

ア 開示請求書

審査請求人は、特定職員が本来の開示以外の業務に使用していたことを問題視し、特定職員の対応に不満を持ったことは明らかであり、その上で本件開示請求を行っている。

本件開示請求の内容には、「開示室を独占し」や「開示と無関係の業務を行っていた女性職員」といったような文言と、その「当該職員を含む一体の募集・選考・採用に係る文書」や「当該職員が行っていた業務の内容が何かを証する文書」といった開示室にいた特定職員を特定した請求内容となっており、特定職員の業務遂行を非難し、その資質を追及するような開示請求である。

加えて「開示室本来の業務である開示の実施より優先することを証する文書」と処分庁の業務の在り方を追及するような請求内容が見られ、本件開示請求の内容そのものが、特定職員、ひいては処分庁に対する審査請求人の害意を表したもので、審査請求人の考えにそぐわない特定職員を含む職員の対応や業務遂行に対する害意の存在を示している。

イ 審査請求人の意見書

(ア) 職員への不満

審査請求人は意見書において、開示室にいた特定職員の対応が「不可解」であり、開示室の利用実態が目的に沿っていないことを目撃し「疑問を呈した」もので、処分庁の職員から説明がなく「正確な事実を把握」し、意見を表明するために開示請求を行ったと主張している。

しかし、審査請求人は意見書で特定職員について、その様子を「足を投げ出し」、「足を投げ出した姿勢」や「まるで作家が出張校正をしているような風情」と形容し、「名札もしていない」、「所属も答えられない」と非難する記述を繰り返している。

そして「作家が出張校正している風情」と特定職員の様子を揶揄し、「名札もしていない」、「所属も答えられない」、「作家」に比べるべくもないような者が「足を投げ出し」ている、と形容する様は、審査請求人の特定職員に対する不満の感情を明確に示している。

足を投げ出していたことや名札をしていないこと、所属を答えられないことと正当な手続きを経て採用されたこととは別の問題であるが、審査請求人は「名札もしておらず所属を答えられないのは、正当な手続きを経て採用された職員なら不可解」と両者を結びつけ、「足を投げ出し名札もしておらず所属も答えられないような者ら」である特定職員に対して、すでに適正に採用された職員ではないと評価しながらも、「適正な手続きを踏んで採用されたかを確認するため」と称して、特定職員を特定するような記載をしたうえで、その採用等に係る文書を開示請求した。

開示請求書や意見書における特定職員に対する表現から、特定職員の様子や態度が気に食わなかったことを表している。

そうした特定職員への不満を、採用手続きに問題があるとして、不満を解消するため特定職員に対する害意を持って本件開示請求に及んだと認められる。

(イ) 採用等に係る文書の開示請求

審査請求人は処分庁の弁明書に対して、職員の個人情報を入手する目的で開示請求はしないと主張する。

本件開示請求の経緯と採用等に関する文書の開示請求が結びつくことで、職員の個人情報を入手できない開示請求であったとしても、特定職員にとって威圧や攻撃性を感じることは一般的である。

そして、審査請求人は本件開示請求と同様、本件開示請求と類似する経緯で職員の採用等に係る文書を開示請求しているものが過去に存在し、採用等に係る開示請求が職員にとって攻撃的な性質を帯びていることを本件開示請求においても利用するものである。

(3) 本件開示請求に類似する開示請求について

ア 令和2年1月15日付け開示請求

令和元年12月24日午後2時から、開示室で審査請求人に対する開示の実施が予定されていた。

審査請求人は、ほぼ同時刻に市役所本庁舎に到着したため、同庁舎1階の総合案内に従事していた職員2名（以下「総合案内職員A」及び「総合案内職員B」といい、併せて「総合案内職員」という。）に対し、総務課に到着が遅れる旨の連絡をして欲しいと依頼した。

総合案内職員は、原則として市民の方から各課へは直接本人から連絡するようにお願いしていたことから、審査請求人からの依頼を断り、そのまま総務課に向かうよう伝えた。

令和元年12月26日に審査請求人は処分庁に、総合案内職員の対応が

思いもよらないものであったことからその対応が妥当であったのかを確かめるため、開示請求を前提として当該総合案内職員の募集や採用方法の分かる文書名を問合せた。

令和2年1月9日に処分庁は、審査請求人に対してなぜそのような対応になったのかの説明と審査請求人からの意見を受けて、今後の丁寧な対応を意識していきたい旨を回答した。

令和2年1月13日に審査請求人はその回答に対して、総合案内での電話の使用方法、業務マニュアルの文書名、採用方法について回答した語句等の意味、総合案内を含む総務課職員の氏名等及び総合案内に従事する職員のローテーションを追加で質問した後に、総合案内職員Aの選考採用に係る開示請求（以下「**開示請求1**」という。）を行った。

イ 令和2年2月13日付け開示請求

令和2年1月27日に審査請求人は、市役所本庁舎1階の無料法律相談（以下「**法律相談**」という。）の受付窓口で職員に予約ができないかを訊ねた。審査請求人に対応した職員は法律相談の受付も兼ねていた総合案内職員Aであり、総合案内職員Aから予約が一杯であることの説明を受けた。

令和2年1月30日に審査請求人は市の法律相談を利用しようとしたが予約がいつも取れないのは、法律相談の実施方法に問題があるという趣旨を意見した。

令和2年2月10日に審査請求人は、再び総合案内職員Aに法律相談の予約を訊ねたが、電話でしか予約ができなくなった旨の説明を受け、予約が取れなかった。

令和2年2月13日に審査請求人は、法律相談の受付方法を急に変更した理由を問う内容とそのことについて総合案内職員Aが満足に説明できなかったことを不誠実であるとする内容を意見し、総合案内職員Aの人事評価に係る開示請求（以下「**開示請求2**」という。）を行った。

ウ 開示請求1及び2に続く開示請求

審査請求人は、総合案内職員A以外の同時期に採用された職員の選考採用に係る開示請求（以下「**開示請求3**」という。）を行った後、総合案内職員Aも含めて開示請求3と同内容の開示請求（以下「**開示請求4**」という。）を行った。開示請求3及び4はそれぞれ取り下げられている。

エ 職員への不満と採用等に関する開示請求

開示請求1及び2で審査請求人は、法律相談の受付や総合案内の業務を担当する職員の選考採用や人事評価に関する文書を請求している。その開示請求の契機は、「まさか断られるとは思」っていなかった対応や「けんも

ほろろ」な対応であったとメールで述べているように、総合案内職員Aの対応が審査請求人を満足させるものではなかったことにある。

加えて、開示請求3及び4により、総合案内職員Aと同時期に採用されたその他の職員の選考採用に係る文書まで開示請求する態様は、総合案内職員Aだけでなくその他の職員も同様に不誠実な職員であると言わんとするかのようなものであり、他の無関係の職員にまで請求が及ぶことで総合案内職員Aを萎縮させ、追及し、審査請求人の満足を得ようとしている。

(4) その他過去の採用等に関する開示請求

審査請求人は、その他に類型的に人事に関連し、職員の採用等に係る文書の開示請求を多数行っており、その開示決定等処分については審査請求が提起され、審査会の審議に付されたものがある。

(5) 採用等に関する開示請求における害意の存在

審査請求人には、職員の対応への不満などの職員に対する一定の感情、主観的な評価を持つに至った特定の出来事が動機となって、対応した職員を追及するように、採用等に関する開示請求を行ったものが見られる。

職員を追及するような採用等に関する開示請求が行われることで、職員を不安に陥れ、威圧、攻撃として作用することは明白である。

過去に複数の採用等に関する開示請求を行っている中で請求対象となる行政文書が職員個人の属性に関わるものであることと採用等に関する開示請求が職員に対する追及の手段になることを審査請求人はその具体的経験から一定の知識を持っており、これらも職員に対して威圧、攻撃するために行われていると認められる。

本件開示請求についても、職員の対応が動機となって採用等に関する開示請求が行われている。

本件開示請求の請求内容は、特定職員を誹謗中傷するような明確な記載ではないが、審査請求人がその意見書で述べている本件開示請求に至った経緯や動機を踏まえると、明らかに特定職員に対する害意をもって、開示請求を行っており、誹謗中傷にも類似した開示請求であると認められる。

(6) まとめ

審査請求人は、自らの考えや意向に沿わない職員の対応への不満を契機として、職員の対応について市の説明責任を背景に処分庁に質問し、意見を述べ、質問に対する説明及び対応の是正を求めることと併せて、職員を追及するかのごとく採用等に関する開示請求を行っている。

処分庁は、審査請求人から送付されるこれらの質問や意見に対して回答し、説明を行ったが、審査請求人はその説明を不十分とし、開示請求を行ってき

た。審査請求人に対応する職員としては、審査請求人に不満を持たれることで自身の採用について追及され、同僚職員が様々な説明を求められ、開示請求に対応するなど、様々な負担が生じることを懸念し、委縮する。

こうした審査請求人の開示請求に対する姿勢から、職員の対応を審査請求人の意向に沿わせ、審査請求人の満足を得るために、開示請求を実行することを示唆し、また実際に実行しているもので、開示請求という手段を利用している。令和2年4月頃より、審査請求人からの質問のメールには回答が不十分と判断すれば開示請求を行う旨が記載されていた。

開示請求書や意見書に表れた審査請求人の内心の不満と審査請求人のこれまでの開示請求等の態様や開示請求に対する姿勢から、本件開示請求には職員を追及し、萎縮させ、威圧、攻撃することを意図したものであることを裏付けており、審査請求人の本件開示請求は、外形的には正当な権利の行使を装っているが、害意を持った開示請求と認められる。

(7) 審査請求人の開示請求の特殊性

ア 開示請求件数

審査請求人の行う行政文書開示請求は令和元年度より奈良市全体の開示請求の中でも大きな割合を占める状況となっている。令和2年度には全体のうち25%程度を占め、審査請求人の開示請求に対応するための事務処理に充てられる人的資源の比重は、開示請求全体の中でも大きなもので、職員の業務負担が過大なものとなっていた。加えて、関心を示した広範囲の分野に開示請求を多数行うという審査請求人の開示請求権の行使により、職員にとって、常に開示請求が背景にあることが想起され、神経質な対応を求められることになっている。

(ア) 令和元年度

開示請求全体179件のうち、審査請求人の開示請求26件

開示請求者の延人数(審査請求人含む)67人であり、1人あたりの平均的な請求件数は約2.3件のところ、審査請求人26件である。

(イ) 令和2年度

開示請求全体233件のうち、審査請求人の開示請求65件

開示請求者の延人数(審査請求人含む)70人であり、1人あたりの平均的な請求件数は約2.4件のところ、審査請求人65件である。

イ 開示の実施

令和2年度には、請求件数の増加に伴い、審査請求人に対する文書開示が1回あたり1時間を超えて定期的にも実施され、審査請求人への対応時間の増加が顕著であった。

(8) 実施機関の負担

開示請求を背景とした審査請求人に対して、職員は神経質な対応を求められ、審査請求人からの質問や意見の説明や回答、開示請求対応に時間を費やすこととなり、市の人的及び物的資源が割かれた。

(9) 開示請求に対応するために要する経費

審査請求人の開示請求対応に要する経費負担は次のとおりで、市の経費負担が顕著であると認められる。

ア 開示請求事務処理に要する職員人件費を8,510,000円と推定した。

イ 開示の実施における年間職員人件費を531,024円と推定した。

ウ 審査請求人の開示請求に対応するための職員人件費を年度あたり少なくとも9,041,024円と推定した。

(10) 職員への心理的影響について

審査請求人は本件開示請求を含め審査請求、開示請求、その他本市の市政に対する広聴手段（ご意見箱メール、市長への手紙、奈良市ホームページ上の問い合わせフォーム等）を活用しての質問や意見を行っている。対応状況によっては更に重ねるように開示請求や質問等により対応を求めてくるために、職員としては必要以上に神経質にならざるを得ない。職員は次のような心証を持っており、職員への心理的な負担が顕著となっている。

ア 審査請求人は市政に対して意見や主張を数々持っており、その意見の正しさを証明するための手段として開示請求を行い、その多くが審査請求人の理屈の正しさを証明するために行われている。対応したとしてもその理屈の正しさを証明して審査請求人が満足しているだけで、個人的な問題の域を出ない。

イ 審査請求人は、職員の対応が悪かったと感じると、その職員の採用の基準や履歴書などを開示請求するため対応に神経を使い、心理的に不安を感じる。

ウ 審査請求人はご意見箱メールや開示請求、審査請求等をコミュニケーションツールにしているように感じる。その対応に時間が割かれてしまう。

エ 審査請求人に窓口やメールで説明したとしても満足されずに追加の質問や開示請求されるのではないかという不安を常に感じる。

(11) 開示請求に対応することの不利益

審査請求人の開示請求は、審査請求人の不満を解消し、その考えが正しかったことの満足感を充足させるのみで、そのために発生する市の負担を比較衡量すると、開示請求に対応することの不利益のみが生じる。

(12) 結語

本件開示請求は害意が認められ、要綱第3条第3号に該当すると認められる。また、本件開示請求を正当な権利行使と解し、対応した場合に生じる処分庁の不利益と正当なものでないとして開示請求を拒否した場合に失われる審査請求人の利益を比較した場合に、審査請求人の失われる利益に比して処分庁の受ける不利益が大きいことも併せて考慮すると、本件開示請求は権利濫用に該当し、拒否すべきものと認められる。

第5 審査請求人の追加主張

1 追加意見書

(1) 特定職員に対する審査請求人の害意のある開示請求との主張について

開示請求書に権利濫用にあたる記載はなく、令和2年10月6日のやりとりは、特定職員の名札を確認し、名前と所属を尋ねたに過ぎない。処分庁意見書に記載の開示請求の態様は、審査請求人の意見書の記述を処分庁の主観で読み取ったもので客観性がない。意見書は本件処分後に出されたもので開示請求を拒否する理由にはならない。よって、本件開示請求は、特定職員を威圧、攻撃する、害意を内包したものでない。

ア 開示請求制度について

開示請求制度は、何人に対しても等しく開示請求権を認めるものであり、開示請求の理由や利用の目的等の個別的事情により、開示決定等の結論に影響を及ぼさない。ゆえに、開示請求書の記載を独自の視点から解釈し、開示請求者の過去のメールや意見、職員とのやりとり、過去に適法に開示決定した事案との類似性を分析して、請求者の意図を恣意的に憶測し、動機付けることで開示請求を拒否することは想定されていない。

イ 開示請求書の記載

本件開示請求は、開示請求書の記載のとおり、開示室の利用に係る文書の請求である。市民は職員の雇用主であり、職員の執務や行政の業務実態を調べるために開示請求することは合法であり、開示請求においては、請求する目的や意図は問われない。行政文書を特定しやすいように詳細に事実を記載しただけである。

空いている開示室での開示請求担当課職員との文書特定の面談を断られた過去の経験から、審査請求人は10月6日の開示室の利用が情報公開係職員から聞いていた利用の仕方と異なることに疑問を感じたが、まずは正確な事実確認が大事であり、なぜ在席した職員が開示室を独占利用できるのか、どのような職員であれば開示室を独占利用できるかを知るため、開

示室を利用していた職員の属性が不明であったことから、当該職員を含む同時期に同種の業務を行なうために採用された一体の採用に係る文書を請求した。この請求には、過去に総合案内職員の採用に係る文書を請求した際、公募をしておらず面接選考の文書がないことが判明したことから、職員の採用手続や文書管理が改善されたかを確認する意味もあった。

「開示室の本来の業務である開示の実施より優先することを証する文書」等を請求することで、特定職員の一人利用が正当であったかを確認する。これは、環境清美センターで私的トレーニングルームが発覚したように、市民の知らぬ間に職員による施設の私物化の危険は常にあるから、市民による不断の監視が必要との判断からである。

「当該職員が行っていた業務の内容が何かを証する文書」は、特定職員が行っていた業務の内容が見た目では何かわからなかったことから請求したもので、「当該職員が行なっていた業務が、開示室本来の業務である開示の実施より優越することを証する文書」と相まって開示室独占利用の正当性を確認するためである。残りは、開示室利用規定を備えているか、開示室利用の実態を記録しているかを知るために請求した。

以上から、本件開示請求は、開示室の利用に係る請求であり特定職員に対するものではない。開示請求書に特定職員を威圧、攻撃する記載はない。このことは処分庁意見書でも認めている。よって、本件開示請求は害意を内包したものではない。

ウ 処分庁職員の心性

現代の民主主義社会では市民が主権者であり、市民と公務員との関係は、市民が雇用主、公務員が被雇用者で、公務員は市民から給与を支給される立場にある。公務員は市民の厳しい視線に晒され、きちんとした業務を行なわなければ批判され改善を求められる。

処分庁職員特有の心性は、この市民から監視され正当な批判をされることを威圧、攻撃、追及と感じ、採用や人事評価など人事情報に係る文書の開示請求に威圧や攻撃性を感じる特異なものである。

エ 10月6日のやりとり

事実関係はほぼ処分庁意見書のとおりであるが、開示室に在席した職員が「書類整理等のため一時的に作業をしていた」、「国勢調査のための臨時的な任用」については不知。特定職員に尋ねていないので、「国勢調査の関係の業務であることを伝えた」のは他の職員である。特定職員が奈良市服務規程第8条で義務付けられている名札をしていないだけでなく、自らの所属を答えられないのを問題とするのは、審査請求人にとっては普通の認

識である。

正当な手続を経て採用された職員なら正式な辞令をもらっており、所属、職、氏名を答えられるのが普通である。先の意見書で、名札もしておらず所属を答えられないのは、正当な手続により採用された職員なら不可解であると率直に述べただけで、特定職員を適正に採用された職員ではないと評価したような事実はない。適正に採用された職員か否かは開示文書を閲覧して初めて判断される。

先の意見書に記載の「足を投げ出し」、「足を投げ出した姿勢」は、特定職員が前の空いた椅子に足を乗せていたことを指し、「まるで作家が出張校正をしているような」は、いかにもリラックスしていたのを表現した。先の意見書の記載により特定職員への不満があるというのは、処分庁の主観である。

特定職員は今まで一度も見たことがなく、威圧、攻撃する理由がない。「非難する記述を頻繁に繰り返している」というのは、市民は職員を批判してはいけないという処分庁職員特有の心性による憶測で、開示請求書や意見書に特定職員を非難した記述はなく、「(当該職員が)職員として不適格であると資質を問う」た記述もない。

オ 主観による害意の作出

先の意見書の記載から、本件開示請求が、特定職員の態度への不満やその不満の解消を目的とした害意を内包したものであるというのは、処分庁の主観で、審査請求人の言動にその事実は表れていない。

処分庁は、開示請求書の記載から「特定職員の業務遂行を非難し、その資質を追及するような開示請求」、「処分庁の業務の在り方を追及するような請求内容」と憶測して、特定職員や処分庁に対する審査請求人の害意があると論理を飛躍させる。

審査請求人は、特定職員と少し言葉を交わしただけで、他の処分庁職員を含めて害意を持って接し又は害した事実はない。処分庁職員特有の心性から、開示請求書、意見書や開示室でのやりとりから審査請求人の害意を作出している。また、先の意見書は、本件処分後に提出されたもので、その記載は本件処分の理由にはならない。

カ 処分庁意見書の主張について

開示請求制度はどのような行政文書も請求でき、採用等に係る文書であることが権利濫用にはならない。処分庁意見書にある過去の採用等に係る請求は適法として開示決定されたか、取り下げられており、それと本件開示請求が類似するとして権利濫用を導くことはできない。審査請求人が行

政をチェックし意見表明をすることで、結果として職員が緊張感を持って業務を行わざるを得ないとしても、処分庁職員の特有の心性により、そのことを威圧、攻撃と感じ、本件開示請求を拒否し、審査請求人を市政から排除するのは情報公開の趣旨に反する。

(ア) 採用等に係る文書の請求

処分庁は、10月6日のやりとりと本件に含まれる採用に係る請求が結びつくことで、特定職員にとって威圧や攻撃性を感じることは一般的とする。しかし、人事情報は通常管理職しか見られない情報であるから、特定職員を含む請求対象者は、自らの採用等に係る文書の開示請求があったことを知らない。人事情報は開示されてもほとんど黒塗りでプライバシーは最大限守られるので、本件開示請求により威圧や攻撃性を感じることは処分庁職員特有の心性である。処分庁意見書は、「採用等開示請求が職員にとって攻撃的性質を帯びていることを本件開示請求においても利用する」という奇妙な主張をする。

(イ) 処分庁意見書の提出

処分庁は本件処分や弁明書における拒否理由に審査請求人が過去に行った採用等に係る開示請求や審査請求人の開示請求の特殊性については触れていない。

理由提示の趣旨から、開示決定等の後に不開示理由を追加すること、それも本件と直接関係のない理由を主張することが許されるのか検討されなくてはならない。

(ウ) 本件と類似するという開示請求について

処分庁意見書が言及する開示請求について、「総合案内職員Aの選考採用に係る開示請求を行った。」と記載されているが、処分庁職員の事務分担当表、総合受付業務を規律した文書及び受付業務で作成された文書、受付、法律相談業務の職員のローテーションを規律した文書及びローテーションがわかる文書とともに、受付、法律相談業務の職員の募集、登録、異動、選考、採用に関する文書一切(現任者に限る)を請求したもので、特定の職員に限定されたものではない。

この請求は、処分庁の事務分担当表の一部と、総合案内及び法律相談業務がどのような職員により、どのように行われているかを知るために行ったもので、採用等に係る請求は、適正な手続で採用されているか、奈良市の再任用手続きを知るためである。この開示請求は部分開示決定されており、処分庁は権利濫用の請求でないと認めたと解される。

また別の開示請求について、総合案内職員Aの人事評価に係る開示請

求を行ったとされているが、現時点の予約の状況、相談の弁護士、担当職員などのスケジュール、相談結果など法律相談に係り作成・保有されている文書や法律相談業務を規律する文書、法律相談業務及び受付業務に従事する職員の人事評価に関する文書の請求であり、法律相談業務の執行を知るために行ったもので、人事評価に係る文書は法律相談業務及び受付業務に従事する職員全体が対象である。奈良市の受付職員等は奈良県と比較して丁寧でないと感じていたため、奈良市の受付職員等の人事評価をどのように行っているかを知るためである。もちろん、個人の評価は不開示であるからプライバシーは守られる。この開示請求は部分開示決定されており、処分庁は権利濫用の請求でないと認めたと解される。

その他2件は取り下げられている。これらの事案は適法に開示決定された事例と取り下げられた事例であり、権利濫用の根拠にならない。

(エ) 採用等に係る文書の請求に関する主張について

上記の開示請求は、受付及び法律相談業務について請求したもので、その中に担当職員の採用等に係る文書、人事評価に係る文書が含まれている。待遇した職員のレベルに疑問を感じたため、個別の職員ではなく当該業務を担当する職員全体の採用や人事評価を確認するためのものである。「審査請求人を満足させるものでなかったことによる」というのは処分庁の主観であり、市民は職員の雇用主であるから、職員採用や人事評価に係る行政文書を開示請求し、採用や人事評価が適正に行われているかを確認するのは正当である。

処分庁は総合案内職員の採用について、人事課に登録されている採用希望者の中から、面接等を経て採用したとしているところ、開示文書を閲覧した結果、公募ではなく、送られた履歴書からリストアップし面接を行い採用したが、募集や面接の文書がなかった。

法律相談の予約変更については、開示請求を行い、不開示決定を受けたので審査請求したところ、審査会答申において、処分庁と法律相談業務担当者との間で情報の共有ができていなかったことが判明した。

これらの事実より、処分庁が言及する過去の採用等に係る開示請求は、開示決定がされているだけでなく、開示請求を契機に受付職員の採用過程や法律相談業務に従事する職員の執務に問題があったことが明らかになったから、情報公開の趣旨に沿った正当な請求である。取下げの2件は、再任用の問題が受付や法律相談の職員のみに限定したものか再任用職員全体に及ぶのかを確認するため、処分庁の主張は、憶測による主観で、開示請求は攻撃であるという処分庁職員特有の心性による。

開示請求は文書の閲覧であり、個人情報是不開示であるから、採用等に係る請求が攻撃とは解されない。

人事情報はどこの会社でも重要であり、審査請求人は、雇用主の 1 人として人事情報を重視するので、職員の業務や働き方、任用について知するために事務分担表、事務引継書、採用に係る文書、座席表、出勤簿などさまざまな人事に係る請求をする。また、処分に不服のある者は審査請求でき、これまでに審査請求人の審査請求は多数が認められており、処分庁の情報公開業務の誤りを正している。

(オ) 採用等に係る開示請求における害意の存在の主張について

審査請求人は、行政に疑問があれば事実確認のために開示請求しているだけで、害意を持って請求していないが、開示請求は請求者の意図や動機とは無関係に決定されるべきもので、処分庁の主観で憶測し、権利濫用を導くのは妥当でない。

処分庁は、採用等に係る開示請求が職員に対する追及の手段になるというが、履歴書等は、ほぼ真っ黒であるからそのような主張は成立せず、本件開示請求が職員に対する威圧、攻撃のために行われていると認められない。

本件開示請求は開示室の利用がテーマであり、他の請求との関連はなく、処分庁が、特定職員を誹謗中傷するような明確な記載ではないとしながら、明らかに特定職員に対する害意をもって、開示請求を行っているもので、誹謗中傷にも類似した開示請求と認められるとする理路が不明である。

(カ) まとめ

開示請求は請求者の意図や動機と無関係に決定されるもので、雇用主の 1 人である審査請求人は、雇用している職員の採用等に係る開示請求をするのは合法であるが、処分庁職員は、特有の心性から本件開示請求を、処分庁職員を追及するものと捉えて、独り相撲で懸念し委縮する。

審査請求人は、「職員は、職務の遂行に当たっては、市民その他市政にかかわりのあるすべての者に対して業務に関する説明を十分に行わなければならない」という法令遵守条例に基づき、行政相談メールと題する問い合わせを各課に行い、市政を知り、回答しないか又は不十分であるとき、もっと知りたいときに開示請求を行っていた。

「回答が不十分と判断すれば開示請求を行う旨が記載されていた」ことを根拠に、「開示請求を実行することを示唆し、また実際に実行しているものであり、開示請求という手段を利用している」というが、正確に

は、「回答しない場合は理由を付してその旨通知してください。それもない場合、或いは、回答が不十分と判断した際は、行政文書開示請求に移行する場合がありますのでご留意ください。」である。これは問い合わせに丁寧に対応するよう促し、できるだけ負担のかかる行政文書開示請求を避けるのが望ましいことを示唆している。ただし、問い合わせに回答しないか、十分な回答が得られないと判断すれば、最後の手段として開示請求権を行使するしか市政を知る方法がない。

処分庁は、開示請求書や意見書、過去の採用等請求等の態様や開示請求に対する姿勢から、処分庁職員を追及し、委縮させ、威圧、攻撃することを意図したものと推論するが、それは主観であり、客観的な事実はない。処分庁が引用する先の意見書は本件処分後に提出されたもので、類似の開示請求とされるものは、適法に開示決定又は取り下げられたもので、拒否する理由にならない。

(2) 審査請求人の開示請求権の行使が情報公開制度の趣旨から乖離しているとの主張について

審査請求人の開示請求は、件数は他より多いとしても文書量としては業務負担とはいえず、請求目的も正当であり、社会通念に照らし著しく妥当性を欠くものではない。

ア 審査請求人の開示請求に対する処分庁の見解について

(ア) 情報公開の軽視

処分庁において、令和3年4月に係員が他業務の応援のため他課と兼務となり、開示請求に対する負担を軽減するために審査請求人を排除する必要があった。

本件処分は、生活保護などでよく行なわれている、予算限度内に抑えるための水際作戦とも捉えられること、審査請求人が3倍以上開示請求しているが拒否されない他自治体の情報公開と比較すると、上記の事実から、処分庁は情報公開を軽視している。審査請求人は、情報公開は民主主義の基盤であり、開示請求により公権力に対するチェック機能が果たされることが必要と考えている。

(イ) 審査請求人の姿勢

株主は会社の所有者として自らの会社について物申すのは当然であり、審査請求人は市民として、職員一人ひとりが行う職務状況を注視して、「行政相談メール」と題する問合せを行い、引き継がれた各課の回答から業務執行に疑問があれば担当者に直接伝えるか、ご意見箱メールや市長への手紙で意見を表明していた。この過程において、各課から回答が

ない場合や回答が不十分で、任意では必要な情報が得られないと判断したときは、情報公開を利用していった。このため審査請求人の開示請求は、問い合わせに比例して通常人より当然多くなる。

行政相談メールの運用は、他自治体の広聴業務所管課へ「行政相談メール」を送付し、引き継がれた各課からの回答を基に意見することで機能している現状を踏まえ、処分庁にも適用していたが、開示請求に対する拒否決定に呼応するかのように、処分庁はメールで審査請求人に対し各課への相談を引継がないと通告し、他課の問い合わせについては転送せず返戻するようになった。

審査請求人の開示請求は、行政相談メール⇒各課からの回答⇒(開示請求)⇒市長への手紙、ご意見箱メール(意見表明)のサイクルの一部を担っている。処分庁は本件開示請求から拒否決定し、令和3年2月26日請求分からは市長宛開示請求すべてを拒否決定し、令和3年7月28日からは行政相談メールの各課への転送を拒絶し、審査請求人の意見表明を抑制している。

(ウ) 開示請求数

処分庁は、審査請求人の請求件数が多いことを捉えて、その特殊性を指摘したと思われる。本件処分は令和2年10月22日付けであるから、令和2年度全体の数値は本件処分の理由とはならない。

審査請求人を除くと令和元年度の開示請求数が153件、令和2年度が168件で、処分庁はこの程度を上限と考えて職員を3人配置していると思われるが、他自治体は審査請求人を除くと800件程度で5人の配置である。この比較だけでいうと、審査請求人の請求数を加えた233件が業務負担というのは困難である。開示請求は誰でもほぼすべての行政文書を開示請求することができる。審査請求人は、開示請求制度を特殊な人が行う特殊な制度と捉えておらず、政治資金収支報告書などに限定せず、市行政全般にわたり、ホームページを閲覧する感覚で、開示請求でしか見られない行政文書を閲覧している。

請求件数に上限はなく、開示請求できる行政文書は無数であり、保存期限が来て廃棄されれば永久に見ることはできない。審査請求人は、必要と判断したら適時に開示請求することとしており、市だけでなく、他自治体にも市の3倍以上開示請求しており、令和2年度のシェアは約22パーセントで200件を超えるが、開示請求拒否決定を受けていない。

情報公開クリアリングハウスの理事長は行政文書の廃棄を阻止するために毎日、各省庁に開示請求書を送っているとのことであるが開示請求

拒否となっていないようである。このことから開示請求数の多さやその目的を根拠に権利濫用とは認定されない。

(エ) 開示の実施

開示請求数に比例して開示の実施は多くなる。開示請求権を行使することで行政文書が閲覧できるのであるから、審査請求人は、開示の実施を最大限に有効とするために前後の予習・復習を欠かさない。開示の実施こそが本番であるから、慎重に開示文書を閲覧し、文書特定に誤り又は不足はないか、開示不開示の判断に誤りがないか、文書を独力で理解できない点はないかなどを考慮し必要な質問をしている。

これは審査請求を行うかどうかの判断、更に理解を深めるためには次に何をしたらよいかを知るためである。そのため開示の実施には一定の時間がかかる。

処分庁は他と比較して審査請求人の開示の実施に時間がかかり過ぎるとの主張と思われるが、審査請求人は他の開示請求者がどのような開示の実施をしているか知らないし、他と同じようにしなければならない理由もない。

他自治体は出先でも情報公開窓口が設置され開示の実施が行なわれるが、最初と最後の合計15分から30分程度職員が対応する以外は審査請求人が1人で閲覧している。また、裁判所で一件書類を閲覧する場合、指定場所で1人閲覧するだけで職員の負担は書類の受け渡しのみである。

審査請求人は、拒否決定を受けてからは実施機関の負担を考慮し、場合により担当課の立会いを省略し閲覧させるように何度も頼んだことがあるが認められていない。

(オ) 開示に係る経費

開示請求件数が増えれば経費負担が増すのは当然である。経費のうち一番高いのは人件費で、一般公務員の給与は高いため総額は多くなる。

誰が立会するか、何人で立ち会うかは処分庁が決める。開示請求に係る人件費は処分庁次第で大きく減額できるので、処分庁意見書の数値はサンプルとしての意味しかない。

開示請求事務処理に要する職員人件費を8,510,000円、文書開示に要した人件費を531,024円とし、審査請求人の開示請求に対応するために要する職員人件費を、年度あたり少なくとも9,041,024円と推定している。開示請求事務処理に要する職員人件費の基礎となった開示請求の対象文書の枚数30,000面は1年間の推定値と考えられるが、その推定値の妥当性を検討する。

令和4年3月24日付け通知書で、令和2年4月1日から令和4年3月10日までに、各実施機関に対する開示請求が435件で、そのうち審査請求人の件数が80件(約2年分)であることを記載しており、このうち、市長宛の58件について計算する。

審査請求人が把握する開示請求58件のうち、開示決定通知書に面数が記載されていない4件を除いた54件の合計は2,054面である。このうち、1件の請求が1,174面のものがあり、それによりかなり上ぶれしている。1,000面を超えたのはこれだけで、100面を超えたのも数えるほどしかない。

この実数値と処分庁意見書の推定値の誤差がまさに桁違いに大きいことから、処分庁の推定面数は根拠がない。そうすると、その開示文書の面数を根拠とした開示請求事務処理に要する職員人件費は1桁多い。また、既述のとおり立会の仕方により文書開示に要した人件費も大きく減額できるから、この職員人件費は過大な推定である。

処分庁は、審査請求人の請求件数が他より多いから負担になっていると主張しているに過ぎず、直ちに権利濫用が認められるわけではない。

(カ) 業務負担

開示請求をするかどうかは当人の自由であり、熱心に関示請求し市政を知る努力をしている者に対し、「人的及び物的資源が割かれる」ことを理由に拒否できるのか。

他自治体の場合は、件数が多い課から間隔を空けるなど配慮を要請されることがあったり、文書特定において、例えば採用に係る請求であれば、黒塗りの多い履歴書や資格証明書、戸籍抄本をはずせないか、人数の多い会計年度任用職員をはずせないかなどと相談されたり、開示請求に係る保有文書のリストを提示され、請求文書を絞り込む話し合いが行われ負担軽減が図られている。しかし、処分庁においてそのような経験はほとんどない。

令和2年4月1日から令和4年3月10日まで約2年間に市長宛の請求は58件で、開示決定通知書に面数の記載されていない請求等を除く30件の合計は2,054面で、1件あたり約68面である。そのうち1件の請求が1,174面でかなり上ぶれしているから、これを除くと29件で合計880面、1件あたり約30面である。

ホームページを見る感覚で少ない文書量の請求をこまめにするのが審査請求人の開示請求である。審査請求人の開示請求件数が多いとしても、担当課の負担を考慮しながら、様々な課に分散して請求し文書量も多く

ないので、請求件数が他より多いことで業務負担とは認められない。

(キ) 職員の心証

問い合わせをしてその回答を基に自ら調べ、足りなければ開示文書を閲覧し事実確認を行ったうえで、事実に基づき意見を表明するのが審査請求人の市政参加の姿勢である。審査請求人の行政に対する姿勢から神経を使うということによって特定の市民を市政から排除することが正しいのか。

審査請求人は、「その意見の正しさを証明するための手段として開示請求を行」っているのではなく、開示請求をした結果正しいことがわかることがある。行政と見解が対立する事柄であれば、審査請求人が正しければ行政が誤ったことになる。例えば、審査請求で審査請求人の主張が認められることが一定数あり、これにより情報公開の改善が図られる。よって「個人的な問題の域を出ない」というのは処分庁の主観である。

「職員の採用の基準や履歴書」を開示請求しているというのは事実ではない。疑問があれば当該業務を担当する職員の募集から採用までのプロセスの文書を請求することがある。その際履歴書が開示されることもあるがほぼ真っ黒であるから、「開示請求のことが頭をよぎると心理的に不安を感じる」というのは、処分庁職員特有の心性である。

処分庁は、審査請求人の開示請求を自身の考えが正しかったことの満足感を充足させることに終始するものなどと憶測を基に評価するが、その憶測が正しい根拠は心証のみである。

(ク) 比較衡量

処分庁の負担を懸念し、令和2年4月以降の出勤簿や時間外・休日労働を命じた文書等について、総務課総務広聴係、情報公関係、両係担当課長補佐、課長を含む一体の文書を対象として、開示請求を行い、審査請求人に対応する業務を行っている職員の退勤時刻や時間外労働の実態を把握して、業務負担になっているか否かを確認しようとしたが、いずれの情報も開示されなかった。

ところが、本件開示請求において拒否され、その拒否理由から業務負担であることを知ったので、令和3年度からは月に1回程度に抑えているが、処分庁は面数が少なく業務負担にならないし、職員の対応に係る契機がない開示請求に対しても拒否をしている。

現在、審査請求人の市長宛行政文書開示請求すべてを拒否していることから、審査請求人の開示請求に対応するために要する職員人件費は0である。

拒否決定が続いていることから、条例第5条の改正及びそれに伴う要

綱を制定する際に開催された情報公開審査会の議事に係る文書のすべてを開示請求し、参考に権利濫用に関する審査会の議事を知ろうとしたが拒否決定された。これは審査請求人の市政からの排除であり、知る権利に対する重大な権利侵害である。また、開示決定に対する審査請求のうち一定数は審査請求人の主張が認められており、開示文書閲覧後の意見表明に対し改善されたこともあるから、開示請求に対応することの不利益のみが生じているわけではない。

よって、業務負担でない本件開示請求における本件処分は、重大な権利侵害であり、審査請求人に著しい不利益を生じさせている。

イ 小括

処分庁意見書で主張する審査請求人の特殊性、実施機関の負担、開示請求に対応するための経費、職員への心理的影響、開示請求に対応することの不利益は、本件処分や弁明書においても主張していないから、理由提示の趣旨から本件処分の理由とはならない。

ウ 本件開示請求に応じた場合の負担

本件開示請求は、令和2年10月8日に請求し、10月22日に本件処分があった。処分庁意見書で取り上げられた採用等に係る開示請求は、過去に適法に開示決定されたか取り下げた事案であって、本件開示請求の権利濫用に該当することを証明しない。

審査請求人の開示請求に対する業務負担や経費について論じるが、本件開示請求に対応した場合の負担に言及していない。以下、本件開示請求を開示決定した場合の試行である。

(ア) 本件開示請求から本件処分までの状況

審査請求人が、10月8日本件開示請求から10月22日本件処分までの開示請求は11件で、面数は合計163面、拒否3件を除いて1件平均約20面である。市長宛は総務課のみ、残りは教育委員会宛で、教育委員会の開示決定等に市長は関与できない。延長したのは教育委員会1件と総務課の拒否3件である。教育委員会の4件の開示文書は合計84面、平均21面、総務課の開示文書は4件79面、平均20面である。拒否3件はいずれも国勢調査に係る事案である。担当者から国勢調査は国の業務であり市の文書はほとんどないとの説明を受けたことから拒否3件は開示してもほとんど文書がないと推察される。国勢調査の開示請求は、この15年間全く調査員が来ず、奈良市の国勢調査がどのように行われているか、なぜ我が家に調査員が来ないのかを知るために開示請求した。よって、正当な開示請求であり業務負担でもなく、本件と同様に審

査請求を行っている。

以上から、本件開示請求から本件処分までの時点で業務負担は認められない。

(イ) 本件開示請求を開示決定した場合の負担

処分庁が審査請求人の開示請求の負担を主張しながら、本件開示請求を特定した場合の負担を拒否理由として主張しないことから、開示室に在室の職員を含む一体の採用に係る文書はあったとしても、他の文書は無い可能性が高く、本件開示請求は業務負担ではなく、拒否理由にならない。

エ むすび

特定職員に対する害意はなく、本件開示請求は開示室の利用が趣旨であるから、要綱第3条第3号に該当しない。

処分庁の開示請求に対する経費負担の主張は、過大な推定値であり、実数値では業務負担ではない。本件開示請求の業務負担は少ないので処分庁はその主張をしていない。本件処分により、開示請求権を剥奪され事実上市政から排除されるので、審査請求人の不利益は重大であり、比較衡量しても本件処分は妥当でない。

行政文書開示請求は、開示請求書の記載から文書を形式的に特定し、閲覧させる制度であり、審査請求人からの問い合わせや意見を分析し、処分庁の主観により動機付けし、拒否することは想定されていない。

本件開示請求は、審査請求人の開示請求が多いこと、採用等に係る請求があることや先の意見書の記載から、審査請求人に対し独自の心証を抱き、開示文書を閲覧させることで審査請求人に批判されることをおそれ、本件開示請求を威圧、攻撃するものと認定し、審査請求人の意見表明を封じるために、特定職員に対する威圧、攻撃等を開示請求の目的にしているとの虚構を理由として本件処分を行ったものと推察される。

意見書は開示決定後に出されたもので、採用等に係る過去の請求は適法に開示決定されたか取り下げられたものであり、審査請求人の開示請求の特殊性や負担は本件処分の理由として記載されていないので、処分庁の主張は本件開示請求に直接関係せず、理由提示の趣旨からも、拒否する理由にはならない。

第6 審査会の判断

処分庁は、本件開示請求を、特定職員及び奈良市という組織全体を威圧、攻撃し、また、市の業務遂行を混乱、停滞させることを目的として行われたものであ

って、適正なものではなく、条例第1条の目的を著しく逸脱した、条例第5条第2項に規定する権利の濫用に該当する不適法なものである旨主張する。

一方で審査請求人は、処分庁の主張するような威圧、攻撃した事実はなく、本件開示請求は国民による行政の監視、参加という情報公開の目的に適合するものである旨主張する。当審査会は、双方の主張を踏まえて、次のとおり判断した。

1 権利濫用該当性の判断基準

(1) 開示請求権の適正な行使について

ア 条例第4条では、「行政文書の開示を請求しようとする者は、この条例の目的に即して、その権利を正当に行使するとともに、行政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。」と規定されている。同条は、条例第1条の目的に即して、開示請求権を正当に行使するとともに、開示によって得た情報を社会一般の良識にしたがって使用しなければならず、これを濫用して他人の権利や利益を侵害してはならないという趣旨であり、開示請求権といえども無制限に認められるものではないことを条例上明確にしたものである。なお、「開示請求権を正当に行使する」とは、条例第5条第2項に規定する権利の濫用に該当する行為をしてはならないことをいう。つまり、開示請求権は、開示請求者が自身の求める情報を請求する権利として尊重されるべきものであることはいうまでもないが、その一方で、その権利行使を通じて条例第1条に掲げられた目的が実現されるために創設されたものである。条例第3条では、実施機関がその保有する情報を積極的に公開するよう努めることを規定しており、それに向けての実施機関の努力はもちろん重要であるが、情報公開制度が健全に機能するためには、開示請求者と実施機関がそれぞれの責務を果たして情報の公開に向けて協力することが必要である。

イ ところで、上述のように、開示請求権は、開示請求者が求める情報を請求する権利として尊重されるべきものではあるが、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、外形上は権利の行使のように見えるが、具体的事案に即してみるとときには、権利の行使として是認することができない場合もある。それについては権利の濫用と評価されることもあり得るのであって、権利の濫用と評価されるような開示請求に対しては、情報公開制度上においても、権利濫用の一般法理が適用されると考えられる（東京高裁平成15年3月26日判決（平成14年（行コ）第289号公文書公開請求却下処分取消請求控訴事件））。

そして、権利の濫用に該当するような不適法な請求等があった場合につ

いて、権利濫用に関する一般法理を適用することにより不適法な請求として不開示とすることができると解するのが相当である。もっとも、権利濫用の法理により開示請求を不開示とすることは、条例第5条第2項に該当するような例外的場合に限られるのであって、その適用に当たっては開示請求権を不当に制限することのないよう慎重な判断が求められることはいうまでもない。

そこで、どのような開示請求が権利の濫用に当たるかについては、その判断が非常に難しく、また、開示請求を拒否することが過度に容易なものとなった場合、明確な理由や根拠のないまま開示請求権が制限されるおそれがある。よって、その判断は慎重に行われる必要があることから、条例では第5条第4項において権利の濫用に当たるか否かを判断するための基準を別に定めることを明記し、具体的な例示については、要綱に定めている。

(2) 要綱について

ア 要綱第2条第1項は、権利の濫用について、「権利の行使としての外形を備えるが、その行為が行われた具体的な状況と実際の結果を比較した際に、その権利の本来の目的内容を逸脱するために、正当な権利の行使として認めることができないと判断される」行為と定義している。

また、要綱第2条第2項は、開示請求権の濫用とは、「条例によって付与された開示請求の権利の本来の目的を逸脱し、権利の濫用と認められるものをいう」と定義している。

イ また、要綱第3条には権利の濫用に該当する判断基準が規定されており、同条第3号に「次のいずれかに該当するなど、特定の職員に対する威圧、攻撃等を開示請求の目的としていると認められるもの」とされ、「ア 特定の職員の誹謗、中傷等を記載した開示請求を繰り返し行うこと。」「イ 特定の職員が作成し、又は決裁した文書の全てを開示請求すること。」「ウ 長時間にわたって職員の応対を強要すること。」と権利濫用に該当する行為が列挙されている。これは、威圧、攻撃を目的とする開示請求の典型例を例示的に列挙したもので、同号アからウまでに類する場合も該当すると解される。

(3) 比較衡量について

要綱の運用方針（要綱第4条第2項）には、権利の濫用に該当するかの判断における考慮要素として、「開示請求の性質又は内容、権利行使の態様、加害の意思及び目的、権利の濫用と解した場合の開示請求者が受ける不利益、正当な権利行使と解した場合の実施機関の事務への支障等様々な要素」を比較衡量するものとしている。

2 判断

審査請求人は、開示請求について請求者が誰であるか、請求者の行動がどうか、そして請求の理由や利用目的といった個別的な事情により開示決定等を行うものではない旨主張する。

しかし、上記1のとおり、権利の濫用に該当するかについては、様々な要素を比較衡量して行うものであり、実際、権利濫用に当たると判示した判決の中には「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させた事情」が考慮要素の一つとされた事例（名古屋地裁平成25年3月28日判決）等もあることから、当審査会の審査においては審査請求人の動機やこれまでの請求行為全体がどうであったか等の個別的な事情を考慮するものとする。

そして、処分庁は本件開示請求を特定職員及び奈良市という組織を威圧、攻撃し、市の業務遂行を混乱、停滞させることを目的として行われた加害の意思を含むものであり、要綱第3条第3号に該当するものと主張していることから、本件開示請求が同号に該当し、権利を濫用した開示請求であるか、以下検討する。

(1) 本件開示請求の性質について

ア 本件開示請求の契機

審査請求人はこれまでの経験から、開示室の利用方法及び開示室にいた職員の選考採用の方法に疑問を持ち、実態を確認し、行政に意見をを行うために本件開示請求を行ったとしている。このことから、処分庁の主張のとおり、本件開示請求は、令和2年10月6日に審査請求人が処分庁に来課した際に開示室を特定職員が使用していたこと及び特定職員の対応が契機とみるのが妥当である。双方の主張からその契機は具体的には次の3点と見ることができるとする。

- (ア) 開示室を開示の実施以外に特定職員が一人利用していたこと
- (イ) 特定職員が名札をしていなかったこと
- (ウ) 特定職員が自分の所属を答えられなかったこと

審査請求人はこの(ア)から(ウ)までにより不適正な業務遂行の疑いが高まったとしていることから、これらが本件開示請求を行う契機（以下「**本件契機**」という。）であったと認められる。

イ 本件開示請求に至る動機

次に、処分庁は本件契機から不満を持ち、本件開示請求を行ったとしており、本件開示請求の動機として、審査請求人の特定職員に対する不満があると主張している。一方、審査請求人は特定職員に対する不満から開示請求したのではなく、個人的な問題によるものではないこと、また、開示室が恣意的に利用されている疑いを抱いたことから、過去に市の施設が改装されたうえ

でトレーニング室として私的に利用されていた不祥事事例を挙げて、開示室も恣意的な利用がなされていないか市民の監視が必要であると主張する。

これらの主張から、一般論としては施設の恣意的な利用を監視するための開示請求という公益的な行動の発露ということができるかもしれない。しかし、個別的に本件の事情を考慮すると、開示室は市総務課窓口の一角を区切って設置された開示のためのスペースであり、当該課職員が単に空いていた機会を活用して別作業をしていたというものであって、業務とは何ら関係のない機材を勝手に持ち込んで、市施設の一室を私的なトレーニングに使用していた上記事例とは本質的に異なるものである。

ウ 本件開示請求の性質

上記ア及びイのように、本件契機における事情を個別具体的に検討すると、本件開示請求は、公益性の観点から開示請求を行っているように外形上は見えるが、開示室の利用についてのこれまでに受けていた説明と異なることや、審査請求人に対する特定職員の対応や態度が本人にとって受け入れられなかったこと等の個別的な問題に不満を感じ、行政に苦情を申し立てようとしたものとする処分庁の主張には一定の合理性がある。

(2) 審査請求人の加害の意思について

ア 目的の適正性

審査請求人は本件開示請求について、市民による行政の監視、参加に必要な事項と考えられるもので、条例の趣旨に沿っていると主張している。

開示請求において目的は本来問わないものであるが、要綱第3条第3号の権利濫用該当性の審査において、請求内容が目的に相応するものであるか否かは重要な要素である。

本件に係る事情は、開示室の利用については、開示室の空いていた時間を利用して総務課職員が別作業で使用していたというものである。また、名札をしていなかったことについては、単に作業時に外していたとも想定されるものでもある。さらに、所属を答えられなかったことについては、単純な事務作業を主とする臨時的に任用された職員が唐突に問われて所属する係まで即答できなかったとも想定されるものである。

もちろん、開示室としている場所を別の作業に職員が勝手に利用することや名札をしていないこと、職員が自身の所属を言えないことをすべて問題がないと言うものではないが、上述のような本件の事情を考慮すると、本件開示請求が審査請求人の主張するようにその業務の適正性や意見表明のために行われたものと捉えたとしても、その目的に対して請求内容は、想定される程度を超えて行き過ぎたものであるという印象は否定できない。

イ 審査請求人の意図

処分庁は、審査請求人の本件開示請求における開示請求書及び本件審査請求の意見書の記述から、審査請求人に特定職員に対する加害の意思があるとしている。当該開示請求書の内容には「開示と無関係の業務を行っていた女性職員」、「当該職員を含む一体の募集・選考・採用に係る文書」、「当該職員が行っていた業務の内容が何かを証する」、「開示室本来の業務である開示の実施より優先することを証する」といった記述が見られ、また、審査請求人意見書にも、特定職員に対する非難ともとれる表現が見受けられることから、審査請求人に不満があったと見ることができる。また、過去の開示請求に散見される、職員の任用に関する文書を開示請求するものについては、本件開示請求と同様に職員の対応に対する不満が動機となっていると見ることもできるものである。

本件開示請求を含むこれらの開示請求は、処分庁の主張するような加害の意思が明確であって特定の職員を威圧、攻撃し、市の業務遂行を混乱、停滞させることを積極的に意図して行われたものとは評価できないが、特定職員あるいは行政に対する不満に基づいた開示請求であると推認できるものである。

(3) 審査請求人の権利行使の態様について

ア 情報公開に対する審査請求人の姿勢

審査請求人は、日頃から行政について疑問があれば、先ずは質問し、回答が不十分なときは、開示請求で事実確認を行うとしている。

審査請求人や処分庁の意見書によれば、審査請求人は処分庁に種々の問い合わせをメールで行い、また、処分庁の広聴制度を利用して数々の意見をしており、その過程で開示請求を利用していることが認められる。また、審査請求人は行政全般について多種多様な質問を処分庁に行い、回答が不十分であれば、開示請求を行っていることが認められる。そして、審査請求人のメールには回答が不十分の場合、開示請求を行う旨の記載がある。しかし、この記載は、負担のかかる開示請求を極力避けたいがために丁寧な回答を促すことを示唆するもので、相手を威圧するものではないと審査請求人は主張する。

イ 審査請求人の全体の請求件数

審査請求人は、平成31年4月1日から令和2年3月31日までの1年間に奈良市の各実施機関に提出された開示請求179件のうち、26件の開示請求を行っている。また、令和2年4月1日から令和3年3月31日までは233件のうち、65件の開示請求を行っており、本件開示請求はそのうちの1件である。審査請求人の開示請求は、奈良市における開示請求の多数を

占めていたことが認められる。

ウ 審査請求人の権利行使の態様

審査請求人は、開示請求で確認した事実に基づき是正の必要があると判断した場合、市長への手紙やご意見箱メール又は審査請求に係る意見書、総務課広聴担当あての相談メールなどで意見を表明し、改善を促しているとする。

また、審査請求人に関しては、開示請求とその決定に対する審査請求の提起に及ぶものが、相当数見られる。これについてはその多寡を単純に論じて、不服申立てが抑制されることがあってはならない。しかしながら、審査請求人が審査請求を、市長への手紙やご意見箱メール、広聴担当あての相談メール等と同視して、自身の意見を表明する手段として利用するものであれば、他の手段と比べて審査請求への対応は明らかに実施機関にとって過大な負担となり得るものである。

このことを踏まえると、加害の意思の有無が明確ではないとしても、審査請求人のように、開示請求から審査請求に至る形式的には一見適法な一連の手續が長期間、継続的に行われた場合、客観的に見ると、情報公開という手段の行使による業務負荷を利用して、処分庁及びその職員に圧力をかけようとしている状況に相当すると解することは不合理なことではない。

(4) 権利濫用該当性について

ア 要綱第3条第3号

要綱第3条は、要綱第2条第2項に規定する開示請求権の濫用の定義に該当するかどうかの判断基準として、開示請求権の行使において想定される開示請求権の本来の目的を逸脱した行為を典型的に掲げている。

このうち、要綱第3条第3号は、開示請求者の主観的な目的に着目し、特定の職員に対する威圧、攻撃等を目的とした開示請求を権利濫用の一類型として規定しており、同条第3号アからウまでは、開示請求制度の趣旨である「住民の知る権利の保障」や「開かれた市政運営の推進」とは無関係に、自身の要求を受け入れようとしない職員や自身の正義に反した職員に対する報復又は嫌がらせを目的とした開示請求、若しくは自身の要求又は正義を実現するための手段として行う開示請求の典型的な例示と解される。

さらに、要綱第3条第3号の柱書きにおいて「威圧、攻撃等」とあり、例えば、威圧、攻撃的とまでは認められない開示請求であっても、上記のような開示請求制度の趣旨から乖離して、社会通念上相当と認められる範囲を逸脱する開示請求は濫用的と認める余地があると解することが相当である。

具体的には、職員が自身の思うような対応をしないと感じると開示請求し、その請求内容や権利行使の態様から、職員の心理的負担又は業務負担が想定

以上に過大となり、職員が対応に苦慮する結果を招き得る場合等が該当する。しかしながら、この場合において、開示請求により職員の心理的負担又は業務負担が生じ得るであろうことを認識しないものにまで、開示請求者の威圧、攻撃等の目的を認めることは過度な不利益を開示請求者に生じさせることになり得る。威圧、攻撃等の目的を認めるに際しては、開示請求者が開示請求により職員に過度な負担を生じさせ得ることを認識していた又は認識することが容易であったと言えなければならない。

イ 要綱第3条第3号該当性

(ア) 上記(2)イのとおり、審査請求人には特定職員に対する積極的な加害の意思は認められないが、上記(1)アの本件契機を端緒として、特定職員に対する不満から行政に対する苦情を申し立てる手段として開示請求を利用しているものと認められる。そして、上記(2)アのとおり、本件開示請求は、請求に至る経緯等を考慮すれば、審査請求人の言う請求目的に比して、一般的に想定される程度を超えるものである。

(イ) これまでの審査請求人の開示請求権行使の態様は、上記(3)アからウまでのとおり、様々な広聴制度等を利用して、行政に対する疑問等があれば、多種多様な内容で行政全般の問い合わせを頻繁に行い、その質問に対する回答と説明を求め、回答が不十分であれば、開示請求を行い、さらに意見を主張し、その対応を求めるものと認められる。また、開示請求に対する決定に不服を申し立て、審査請求を行い、意見を表明する場として、その手続きを利用するものと認められる。

(ウ) 上記(イ)のような審査請求人の態様が通常想定される以上にこれまで繰り返されてきた状況においては、審査請求人の開示請求権行使により、職員に対する圧力に類した心理的な負担及び業務負担を生じさせ得ることを想像することは容易であると言える。

本件開示請求についても、実質的には職員に対する審査請求人の不満に基づく苦情とも評価できるものであって、処分庁意見書の職員の心証からも推認できるように、不満の対象となった職員に過度な心理的負担を生じさせるものであり、また、苦情として通常想定される以上に過度な対応を職員に求めざるを得ず、職員に過度な業務負担が生じ、対応に苦慮する結果を招き得るものと認めざるを得ない。

そして、上述のとおり、審査請求人のような開示請求権行使の態様から繰り出される開示請求は、職員の心理的負担又は業務負担が過大となる結果を招き得ることを容易に想像できるものであって、審査請求人はその結果を認識していたと評価し得る。

(エ) 以上から、本件開示請求は特定の職員に対する威圧、攻撃等を開示請求の目的とした要綱第3条第3号の趣旨に当てはまるものと認められる。

ウ 比較衡量

上述のとおりではあるが、開示請求権の行使を制約することにより、審査請求人に過大な不利益を生じさせるおそれがあることから、慎重を期すために本件開示請求を含めた審査請求人の開示請求行為全体を総合的に比較衡量し、検討する。

(7) 審査請求人の開示請求の件数は顕著であり、文書の検索や特定、開示不開示の検討、開示文書のマスキング処理、文書の開示等の一連の事務処理への対応に加えて、開示請求に至るまでの審査請求人からの詳細な質問や意見への対応に時間が費やされ、心理的な負担と業務上の負担は決して少なくないものであることが開示請求人の請求全体の状況から認められる。

(イ) 本件開示請求を正当な権利行使と解した場合、本件開示請求のみに対応する場合の処分庁の業務への支障は必ずしも大きいものではない。

しかし、これまでの相当数の開示請求への対応や開示請求に至るまでの審査請求人との対応等を考慮すると、従前までの開示請求への対応に加えて、本件開示請求に対応することの職員の心理的な負担及び業務上の負担は過大なものとなり、他の業務にも負担が生じ、業務遂行の停滞を招き得るものと推認される。

(ウ) 審査請求人の行う本件開示請求は、行政に苦情を入れて、その対応を求めるための手段として利用されていると認められ、本来の情報公開制度の趣旨に沿ったものといえず、本件開示請求及び今後の同旨の開示請求を正当なものとして開示決定等したとしても、得られる利益は僅かなものと見るのが相当である。加えて、本件開示請求が職員の任用に関する文書を請求するもので、職員の個人情報に関する情報は不開示になると理解しつつも審査請求人が開示請求をあえて行っているのであれば、開示されたとしても受ける利益は多くないというべきである。

エ 以上から、本件開示請求は要綱第3条第3号の趣旨に当てはまるものであり、また比較衡量の検討においても本件開示請求に対応することの不利益が過大であるというべきである。

(5) 権利の濫用の適用について

審査請求人による権利行使の態様は、本件開示請求、その他の開示請求において、全てが威圧的なものと言いきれるものではない。また、単にその目的が情報公開制度の目的に沿わないものであったとしても、それをもって直ちに権利濫用とすることはできないし、権利の濫用と解した場合には、当然、審査請求人

の知る権利が一定の制約を受けることは確かであることもまた事実である。

しかし、審査請求人の権利に一定の制約を与えることを考慮してもなお、審査請求人の本件開示請求及びその他開示請求全体を総合的に検討すれば、本件開示請求は、正当な権利の行使とは認め難いと判断せざるを得ない。

(6) 結論

以上のことから、本件開示請求は、開示請求権が最大限尊重されるべきことを考慮したとしても、要綱第2条の権利濫用の定義に当てはまるものと評価でき、実質的には権利の行使とはいえ、開示請求権を濫用したものであると認めざるを得ない。

3 まとめ

当審査会は、本件事案を厳正かつ客観的に判断した結果、冒頭の「第1 審査会の結論」のとおり判断する。なお、審査請求人のその余の主張は、いずれも当審査会の判断を左右するものではない。

第7 審査会の審査経過

当審査会における審査経過は、次のとおりである。

年 月 日	審 査 経 過
令和3年 2月 4日	審査庁から諮問を受けた。
令和3年 8月 2日	令和3年度第5回審査会 1 処分庁から口頭による説明を受けた。 2 事案の審議を行った。
令和3年 8月25日	令和3年度第6回審査会 事案の審議を行った。
令和3年 9月10日	令和3年度第7回審査会 事案の審議を行った。
令和3年10月25日	令和3年度第8回審査会 事案の審議を行った。
令和3年11月26日	令和3年度第9回審査会 事案の審議を行った。
令和3年12月17日	令和3年度第10回審査会 事案の審議を行った。
令和4年 1月26日	令和3年度第11回審査会 事案の審議を行った。
令和4年 2月22日	令和3年度第12回審査会

	事案の審議を行った。
令和4年 3月22日	令和3年度第13回審査会 事案の審議を行った。
令和4年 4月19日	令和4年度第1回審査会 事案の審議を行った。
令和4年 5月23日	令和4年度第2回審査会 事案の審議を行った。
令和4年 6月21日	令和4年度第3回審査会 事案の審議を行った。
令和4年 7月27日	令和4年度第4回審査会 事案の審議を行った。
令和4年 8月31日	令和4年度第5回審査会 事案の審議を行った。
令和4年 9月20日	令和4年度第6回審査会 事案の審議を行った。
令和4年10月25日	令和4年度第7回審査会 事案の審議を行った。
令和4年11月22日	令和4年度第8回審査会 事案の審議を行った。
令和4年12月13日	令和4年度第9回審査会 事案の審議を行った。
令和5年 1月30日	令和4年度第10回審査会 事案の審議を行った。
令和5年 3月 1日	令和4年度第11回審査会 事案の審議を行った。
令和5年 5月22日	令和5年度第1回審査会 事案の審議を行った。
令和5年 6月12日	令和5年度第2回審査会 事案の審議を行った。
令和5年 8月22日	令和5年度第4回審査会 答申案の取りまとめを行った。
令和5年10月27日	審査庁に対して答申を行った。

○ 奈良市情報公開審査会委員（敬称略）

氏 名	役 職 名	備 考
石 黒 良 彦	弁護士	
上 田 健 介	上智大学法学部教授	会長職務代理者
杵 崎 のり子	奈良学園大学客員教授	
中 谷 祥 子	弁護士	
浜 口 廣 久	弁護士	会長

前委員（敬称略）

氏 名	役 職 名	備 考
戸城 杏奈	弁護士	会長（令和4年3月31日退任）