

奈情審第20号
令和7年8月8日

奈良市長様
(審査庁担当課 総務部総務課)

奈良市情報公開審査会
会長 上田 健介

行政文書部分開示決定処分に対する審査請求について（答申）

令和4年4月26日付け奈総総第27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04-02号】

令和3年12月28日付け奈企第1071号行政文書部分開示決定通知書による部分開示決定処分に係る審査請求について

(別紙)

答申：行文第84号

諮問：行文第04-02号

答 申

第1 審査会の結論

奈良市公営企業管理者が行った令和3年12月28日付け奈企第1071号行政文書部分開示決定通知書による部分開示決定処分については、結論において妥当である。

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3年10月14日に、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、奈良市公営企業管理者（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。

企業局（受託者を含む）が使用している建物の管理に係り作成、取得している文書一切（以下「本件開示請求1」という。）

職員の配置・所属、職種・補職、分掌事務、採用種別、職種別など各職員の属性について業務遂行、人事異動、人事評価、人事管理に係り作成、取得している文書一切（企業総務課及び経営企画課所属職員を対象とする）（以下「本件開示請求2」という。）

企業局の執務室内に設置した電話の位置、内線番号などを記載した文書（以下「本件開示請求3」という。）

2 本件処分までの経緯

処分庁は、本件開示請求1について、対象とする文書の年度を特定することと「建物」及び「管理に係る」が何を指すかを具体的に明らかにすること、また、本件開示請求2について、対象とする文書の年度を特定することと「業務遂行」が何を指すかを具体的に明らかにするよう令和3年12月7日付けで審査請求人に開示請求書の補正を求めて通知した。

審査請求人は、この処分庁の補正の求めに対して令和3年12月11日付けで補正書（以下「本件補正書」という。）を処分庁に提出した。

3 本件開示請求に対する行政文書

処分庁は、本件開示請求2の請求内容の一部及び本件開示請求3について、次の(1)から(6)までの行政文書を特定した。

- (1) 令和3年3月25日付決裁文書「人事異動の所属長内示について」
- (2) 令和3年度 目標設定シート（経営企画課及び企業総務課）

- (3) 令和3年度 中間考課シート（経営企画課及び企業総務課）
- (4) 令和3年度 能力考課シート（経営企画課及び企業総務課）
- (5) 令和3年度 人事台帳
- (6) 企業局電話番号表

4 処分庁の決定

処分庁は、上記3の行政文書について、次の(1)から(5)までに掲げる行政文書の部分に応じ、当該(1)から(5)までに掲げる理由で部分開示決定処分（以下「本件処分」という。）を行い、令和3年12月28日付けでその旨を審査請求人に通知し、補正を求めた請求内容に係る部分は、本件補正書によつても本件開示請求の対象文書を特定することができないとして条例第6条第3項の規定により、本件処分と同日付けで開示請求を却下する決定を行つた。

(1) 上記3(2)から(4)までのうち、職員番号

市職員個人に関する情報であつて、勤務記録等の情報管理を効率的に行つたために、職員固有の番号として付番したもので、業務遂行に関する情報でなく、当該職員の個人情報の管理に使用されているため特定の個人を識別できる情報であり、条例第7条第2号に該当する。

(2) 上記3(2)のうち、業務目標（項目）、業務の目的、いつまでに（上段4～9月、下段10月～3月）、どのように（方法）（上段4～9月、下段10月～3月）、どのくらいまで（水準）（上段4～9月、下段10月～3月）、困難度の本人考課及び考課者、ウェイト、追記事項の各内容

職員が担当業務を遂行していく上で職員自らが立てた業務目標であり、考課者の記載欄については、当該職員の立てた目標に対して考課者として評価したもので、それぞれ職務遂行に関する情報でなく、職員個人の情報であり、条例第7条第2号に該当する。また、職員個人の人事管理情報に該当し、市の人事管理事務の公正かつ円滑な人事管理業務に著しい支障を及ぼすおそれがあり、条例第7条第6号に該当する。

(3) 上記3(3)のうち、（参考）目標設定シートより欄の業務目標（項目）、業務の目的、いつまでに、どのように（方法）、どのくらいまで（水準）、困難度の本人考課及び考課者、ウェイト、追記事項の各内容、実績考課欄の本人考課の進捗度確認（目標達成に向けての自己評価）、達成度、点数の各内容、第1次考課者の所見、達成度、点数の各内容、第2次考課者の総合所見、達成度、点数の各内容、目標設定後に発生した業務欄の業務目標・達成水準、追加変更、困難度の本人考課及び考課者、ウェイトの各内容、本人考課の進捗度確認（目標達成に向けての自己評価）、達成度、点数の各内容、第1次考課者の所見、達成度、点数の各内容、第2次考課者の総合所見、達成度、点数の各内容、合計点数の本人、第1次考課者及び第2次考課者の各内容

本人記載内容については、職員が担当業務を遂行していく上で職員自らが立てた業務目標であり、考課者の記載欄については、当該職員の立てた目標

に対して考課者として評価したもので、それぞれ職務遂行に関する情報でなく、職員個人の情報であり、条例第7条第2号に該当する。また、職員個人の人事管理情報に該当し、市の人事管理事務の公正かつ円滑な人事管理業務に著しい支障を及ぼすおそれがあり、条例第7条第6号に該当する。

(4) 上記3(4)のうち、本人考課・第1次考課者・第2次考課者の評価区分と点、着眼点、合計評価点及び特記事項の欄

本人記載内容については、考課項目に対する自己評価や考課項目以外の能力に関する自己申告であり、第1次考課者及び第2次考課者の記載内容については、職員に対し考課者として評価したもので、それぞれ職務遂行に関する情報でなく、職員個人の情報であり、条例第7条第2号に該当する。また、職員個人の人事管理情報に該当し、市の人事管理事務の公正かつ円滑な人事管理業務に著しい支障を及ぼすおそれがあり、条例第7条第6号に該当する。

(5) 上記3(5)のすべて

適正な人事管理を目的として人事台帳により職員の情報を保有しており、職員個人に関する情報であり、職員個人を識別できる部分を取り除いたとしても、職員個人の権利利益を害するおそれがあり、条例第7条第2号に該当する。また、人事管理に係る事務のために掌握している履歴事項を明らかにすることで、公正かつ円滑な人事の確保に支障を及ぼすおそれがあり、条例第7条第6号に該当する。

5 審査請求

審査請求人は、本件処分を不服として、令和4年3月23日に、行政不服審査法（平成26年法律第68号。以下「行服法」という。）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によれば、審査請求の理由は概ね次のとおりである。

(1) 審査請求書

特定した文書の記載からは、特定誤り又は文書特定不足の可能性を否定することができず、理由提示の不備があると解される。人事台帳は部分開示の対象と解される。

(2) 意見書

ア 本件審査請求について

令和3年4月27日の座席表の情報提供等に係る面談及び11月16日の本件に係る文書特定の面談の冒頭の二度にわたり、面談相手ではなかつ

た企業総務課所属の会計年度任用職員が割り込み、会計年度任用職員でありながら特別職であると審査請求人に対し意図的に身分を偽ったことが判明した。しかし、企業総務課及び当人において今後も詐称を続けるか不明であり、当該職員が本件の開示の実施の立会職員である可能性が極めて高いので、開示の実施の調整の一部として開示の実施の立会職員の氏名及び身分を通知するよう求めたが、企業総務課は頑なに拒否したため合意せず開示の実施が行なわれていない。そのため、審査請求時点で審査請求人は開示文書の閲覧をすることができていない。よって、開示決定通知書のみから文書の特定の是非を判断することを余儀なくされたところ、行政文書の件名欄の記載からは文書特定の誤り又は特定不足があり、理由提示に不備があると思料されること、人事台帳は部分開示の対象となると考えられることから本件審査請求を行った。

イ 理由提示の不備について

処分庁の特定した文書がどの請求内容を特定したのか記載されていない。開示請求に対し何を特定したか、全部を特定したかが不明確であり不服申立てに支障が生じるから理由提示の不備である。

ウ 文書特定について

補正通知書の求めに応じ、補正書では以下のとおり補正されている。

補正:業務遂行とは、仕事をするためにあたり程度の意味で、特定の何かの業務を想定していない。業務遂行、人事異動、人事評価、人事管理は組織として行われるので、そのために各職員の属性について作成、取得した文書との趣旨である。「業務遂行、人事異動、人事評価、人事管理は組織として行われるので、そのために各職員の属性について作成、取得した」基礎的な文書を請求したもので、その文書を基に業務遂行、人事異動、人事評価、人事管理を行っているはずであり、当該文書を請求している、という趣旨である。

職員の配置・所属、職種・補職、分掌事務、採用種別、職種別との記載は、処分庁以外の事務分担表の項目から取ったもので、各職員の属性について作成、取得している基礎的な文書とは、この事務分担表や係長級以上の補職や配置を記載した処分庁組織表などがその例である。処分庁は組織で業務を遂行していることから指示系統を明確にするため補職を割り当てており、被評価者に対して人事評価をする人事評価者は、一次評価者を課長補佐、二次評価者を課長などと規定されているはずであるから、補職がわかっていないければ効率的な業務遂行や評価者を決定することができない。同様に昇任や異動の決定には現在の補職を把握していかなければ適切な昇任や人事異動はできない。また、一般職の職員は期間の定めのない任用であり、適用される規則や給料表は任用種別により異なるから、任用種別を管理していないと適切な給与計算や雇用管理ができない。よって、業務遂行、

人事異動、人事評価、人事管理をするにあたり職員の属性を記載した汎用的な文書があるはずである。処分庁の特定した一つの文書は、「人事異動の所属長の内示について」であり、この文言からは異動者のみの記載しかないと推認される。異動者以外の職員を含んだ該当課の職員全員の配置・所属、職種・補職、分掌事務、採用種別、職種別など各職員の属性について記載したものではなく文書特定に不足がある。

令和3年度に行った人事評価に係る文書を特定したと推認されるが、請求対象は人事評価などをするに当たり必要となる職員の属性を記載した基礎的文書で請求趣旨と異なる文書であり、文書特定に誤りがあるか文書特定に不足がある。

企業局電話番号表は内線番号を記載した文書に相当すると推認されるところ、電話の位置に関する文書が特定されていない。電話配線工事を行う業者のために配線や設置場所を指示した仕様書や作業図面などの文書があるのが通常であるが、当該文書が特定されておらず、不開示理由も提示していない。以上から文書特定に誤りがあるか文書特定不足がある。その理由が記載されておらず、理由提示の不備である。

処分庁は人事台帳すべてを不開示とするが、標題や項目は個人識別情報でないのは明らかで、氏名、住所、電話番号、性別、生年月日、学歴、職歴などの項目は通常人であれば推定でき、その項目を開示しても公正かつ円滑な人事の確保に支障を及ぼすおそれはない。

例えば、奈良県警が奈良市へ派遣する警察官の人事記録は、奈良県で部分開示され、項目や標題は個人情報に該当しない。その項目を開示しても、公正かつ円滑な人事の確保に支障を及ぼすおそれはない。よって、人事台帳に共通の標題や項目は条例第7条第2号及び第6号に該当せず、それだけで有意の情報で不開示情報は容易に区分して除くことができるから、部分開示できる。

処分庁以外の事務分担表で所属の職員氏名は開示され、処分庁組織表で係長級以上の氏名は公にされているから、特定された人事台帳に記載の所属の職員氏名及び補職は、条例第7条第2号ただし書アにあたり不開示情報に該当しない。

エ 弁明書について

(ア) 処分庁は文書特定の相談に面談を希望したので、令和3年11月16日の面談に応じた。処分庁は、予告なく身分を偽った職員が同席し、当該職員が11月16日においても再度身分を詐称した。信用できない職員を除く面談を提案したが拒否されたため面談が成立しなかった。代わりに処分庁から通知書により補正を求められたので補正書を送付した。よって、「処分庁からの行政文書の特定の求めに実質的に応じない」というのは事実ではない。文書の特定は処分庁の業務であり、審査請求人に

特定する権限はなく補正書を提出している。「自らが特定に関与しなかつたことを奇貨として、本件審査請求を行っている」との記載は事実ではない。本件処分通知書の記載から本件処分に不服があるため正当な権利の行使として行服法に基づき審査請求を行っている。

(イ) 身分を偽った職員は、令和3年4月27日に処分庁で審査請求人が座席表等の情報提供についてやりとりしている時、断りもなく割り込み、他市の水道庁舎に男が押し入り女性職員を監禁する事件が発生しているので、コンプライアンス担当としては職員の安全確保のため座席表を提供できないと言った。しかし、その事件報道に容疑者が座席表を取得していたのが事件の原因であるなどの記載はなく、当該職員は座席表を情報提供できない理由を偽っている。この際に身分を確認すると、情報提供を依頼する審査請求人に「失礼だ」「感じ悪い」と繰り返し発言し、特別職で補職はないと述べたので、人事課に問い合わせると当該職員は特別職ではなく、反社会勢力等とのトラブル対応の警察OBの会計年度任用職員と分かった。また、処分庁が令和3年7月13日の開示の実施の際に無断で録音し、8月10日にも録音を強行するため、審査請求人が不必要的録音をやめるように求めた。審査請求人が録音をやめるように求めた場合は刑法第95条第2項の職務強要罪に当たると当該職員から指導を受けているとして審査請求人に警告があったが、それだけでは職務強要罪に該当しない。当該職員は審査請求人に対し繰り返し虚偽を述べた。

11月16日の処分庁との面談に、予告なく当該職員が同席した。再度身分を尋ねると特別職と言った。二度にわたり身分を偽ることは職員にあるまじき行為で当該職員を除くよう求めたが拒否されたため面談はできなかった。しかし、補正通知書による処分庁の補正の求めには応じて補正書を提出したので、補正を拒否した事実はない。市民は企業局職員の雇用主であり職員は被雇用者である。市民と公務員との関係は信頼関係の基に成り立っている。当該職員は、情報提供の可否、開示の実施及び情報公開請求の文書特定の面談で、繰り返し虚偽を述べ身分を偽っている。処分庁には他に実務を行う職員がいるから、当該職員の同席を断ったことは正当である。情報提供、開示の実施及び情報公開請求の文書特定の面談は開示請求と密接に関係しており、「開示請求とは全く関係のない理由」というのは事実ではない。

(ウ) 「特定誤り又は文書特定不足の可能性を否定することができ」ない状態を処分庁自らが作り出しており、審査請求人が作り出した事実はない。11月16日の面談が成立しなかった原因是、当該職員を同席させることに処分庁が固執したからで別の者が同席していれば面談ができた。開示決定等に対し特定誤り又は文書特定不足があると判断すれば、審査請

求する法律上の利益がある者は、行服法に基づき審査請求ができる。

- (イ) 公務員が特別職と会計年度任用職員を混同することはあり得ない。当該職員は会計年度任用職員でありながら二回にわたり意図的に特別職と返答した。その後当該職員らが反省し悔い改めた、審査請求人に謝罪したなどの事実はないので、当該職員だけでなく、処分庁全体が審査請求人の信頼を失っている。それで、開示の立会職員の身分等を通知するよう求めたが処分庁は応じていない。身分を偽ることなど公務員にあるまじき行為で、市民の一人として、公務を遂行する者が市民を騙してよいという悪しき前例を容認することはできない。処分庁が立会職員の身分等を通知すれば開示の実施ができるが、審査請求人が立会職員の身分等の通知を開示の実施の前提条件としていることを逆手に取り、意図的に立会職員の身分等を通知しないことで、結果として審査請求人の知る権利を妨げ開示義務を怠っている。
- (オ) 処分庁との信頼関係が全面的に壊れており、信頼を回復した上でなければ開示の実施を行なうことはできないのは当然の心情である。処分庁は立会職員の身分等を秘匿するから開示の実施の調整ができないのであって、審査請求人が「開示日の決定の調整に応じ」ないというのは事実ではない。
- (カ) 処分庁から書面で希望日を通知するよう依頼があった。審査請求人は、総務課と調整して2月8日に開示室の予約が取れたので、処分庁に総務課に文書を搬入し閲覧できる状態にするよう求めた。処分庁は、審査請求人と調整せず他の3件も開示の実施を行うと通告した。処分庁との間に閲覧対象の文書特定、処分庁職員の立会の有無についての認識に齟齬が生じたので、他の3件の個人情報開示請求に関する文書は当日閲覧が困難で、立会職員の身分等も通知するよう求めた。しかし、処分庁より返信がないので、合意が成立しないと判断し、開示室の予約を無駄にしないために他課の開示との差替えを通知するとともに、立会職員の身分等の通知をしたくないなら、総務課職員のみの立会でも閲覧可能であることを通知した。なお、処分庁に代えて他課との開示の実施を行なったもので開示室の予約をキャンセルしておらず、処分庁とは当日の開示の実施の合意が成立しておらず、何らかの決定した合意をキャンセルした事実はない。

処分庁は、審査請求人と調整することなく4件の開示日程を決定した。審査請求人は定期的な用事があるため木曜日に来庁したことはなく、ここまですべて午後の開示であったことは処分庁も承知しているから、意図的に審査請求人の都合の悪い日程を決定した。審査請求人は、日時、開示対象を提示し、立会職員の身分等を通知するよう求めたところ、処分庁は開示日時、対象文書については了承したが、立会職員の身分等を

通知しなかった。そのため再び合意が成立しなかったので何らかの決定した合意をキャンセルした事実はない。

これまでの経緯から開示の実施の調整で合意が成立しないのは、処分庁が立会職員の身分等を通知しないことが原因であることが明確になつたので、審査請求人はなぜ立会職員の身分等の通知が必要かを縷々説明し、開示の実施の実現に向けて努力を行つたが、処分庁からメールはなく全く調整に応じなくなつた。

開示日程について最終合意が成立せず、調整が不調に終わったのであって、「請求人が自ら指定した閲覧日程も一方的にキャンセル」というのは事実ではない。

- (イ) 処分庁は、総務課職員のみの立会で開示を実施する、当該職員を立会職員から外して開示を実施する、当該職員を含めて立会職員の真正な身分等を通知して開示を実施する、という方法により審査請求人に文書の閲覧をさせることができるものであるにもかかわらず、開示を実施していない。
- (カ) 「今後も処分庁が開示に立会する職員名等を予告しなければ、閲覧する意思がない」とは述べた事実はない。処分庁との信頼回復が前提であり、信頼回復とは立会職員の真正な身分等の通知が必要で、結果として開示の実施ができないという事実を述べている。処分庁が立会職員の身分等の通知をすれば、すぐにでも開示の実施ができる状況にあるが、審査請求人からのメールに処分庁は返信しない。処分庁が正当な理由なく開示の実施を拒絶している。
- (ケ) 「それらの審査請求はいずれも理由のないものである」との記載は、事実ではない。これまで審査請求人の主張が認められた答申が多数あり、その答申を尊重した裁決が存在する。

オ 権利濫用法理について

文書の特定の面談が成立しなかったのは、処分庁が当該職員の同席に固執していたからであり、普通の職員のみであれば面談は成立していた。処分庁の求めに応じ補正書を提出しており、「処分庁からの行政文書の特定の求めに実質的に応じ」ている。本件審査請求は、開示文書に特定誤り又は文書特定不足があると思い行つてはいるが、文書が閲覧できないため、その可能性があると抑制的に記載した。開示請求は適法で、審査請求は正当な権利の行使として行服法に基づき行つてはいるので、信義誠実の原則に反していない。

カ 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について

情報公開と審査請求は制度が異なる。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は、行政文書開示請求拒否が恣意的に行われないように定められた基準で、行服法には及ばない。

行服法第2条の規定により、審査請求人は、特定誤り又は文書特定不足を理由として本件処分に対し審査請求することができ、特定誤り又は文書特定不足が認められれば、開示部分が増えるから当該処分について審査請求をする法律上の利益がある。審査請求は処分に対して行うものであるから、処分でない開示の実施の有無とは関係ない。

当該職員を除けば面談は成立したが、処分庁は同意しなかったので面談が成立しなかった。そのため代わりに処分庁は補正通知書を発出し審査請求人は補正書を提出することとなった。「開示請求する行政文書の特定に実質的に応じないこと(開示する行政文書を特定するための開示請求の補正に実質的に応じないことを含む。)」という事実はない。

開示の実施ができていないのは、審査請求人が開示の実施の調整において立会職員の身分等の通知を求めたところ、処分庁が正当な理由なく頑なに応じず実質的に開示の実施を拒否しているためである。審査請求人は文書を閲覧するために開示請求を行っており、開示の実施の調整に応じている。「行政文書の開示をする際に理由もなく開示日の決定の調整に応じないこと。」という事実はない。

審査請求人は、行政文書を閲覧するために開示請求を行い、これまでほぼすべての開示文書の閲覧を行っている。本件においても開示の実施に向けて調整を行っているから、閲覧意思はあり、開示の実施においては丁寧に閲覧するため、時間がかかりすぎると立会の総務課から苦情が出るほどである。処分庁に対して文書を閲覧することを目指して請求を行い開示の実施の調整を行っている。立会職員の真正な身分等の通知を求めるが、処分庁が正当な理由なく応じず調整を放棄しているため開示の実施が行なわれていない。文書閲覧はできていないが、審査請求の期限が迫り決定通知書から不服があるので棄権することなく正当な権利の行使として不本意にも審査請求を行った。

以上から、「行政文書の開示を受ける意思がないことが明らかに認められる」事実はない。

開示文書の特定は処分庁の業務であり、審査請求人は補正通知書の求めに応じ補正書を提出している。文書特定の面談が成立しなかったのは、処分庁が情報提供の依頼、開示の実施、文書特定という開示請求と密接に関係ある状況において、審査請求人に対し繰り返し嘘を吐く職員の同席に拘ったからである。よって、「開示請求とは全く関係のない理由により、特定を拒否し」た事実はない。

審査請求時点では閲覧できていないが、処分庁の協力が得られれば閲覧期限までに閲覧は可能である。本件審査請求には「実施機関の業務を停滞させることが目的であると明らかに認められ」る事実はない。

審査請求人に特別職と二度にわたり身分を偽った。また、立会職員の身

分等を通知すれば開示の実施ができるにもかかわらず正当な理由なく通知しない。市民に対し恒常に嘘を吐き続ける職員は行政庁又は公務員として極めて不適切である。処分庁は特定職員を立会職員に指名せず誰でも開示の実施を行うこともできるから、審査請求人が請求文書を閲覧できないという不利益と、処分庁が特定職員の身分等を通知することにより詐称を続けることができなくなるという不利益を比較衡量すると、開示の義務がある処分庁が特定職員が詐称を続けるために立会職員の身分等の通知をせず開示の実施を行わないのは正当性がない。

キ 人事台帳について

処分庁は人事台帳のすべてを不開示とするが、個人別に独自の記載がされている個人情報を除く標題や項目、表は不開示部分に当たらないのは明らかであるから、条例に基づき部分開示をしなければならない。公になっている氏名及び補職等についても同様である。

第4 処分庁の説明の要旨

弁明書及び当審査会での口頭による説明を要約すると、本件処分の理由は、概ね次のとおりである。

1 本件処分について

本件開示請求の請求内容は抽象的で何を特定すべきかが判然としなかった。そのため何を見たいのか審査請求人に問い合わせるしかなく、面談を求めたが、面談を拒否されたため、該当しそうなものを特定せざるを得ず、本件処分を行った。

2 弁明の理由

(1) 人事台帳に係る部分以外について

ア 行政文書の開示請求は、条例第5条第1項の趣旨より、利用目的等を問わず請求できるものであるが、一方で、開示請求者は、開示請求しようとする行政文書を特定するに足りる事項を明らかにする義務がある（条例第6条第2号）。そして、行政文書の特定は、実施機関が行政文書を合理的に特定できる程度に具体的なものである必要がある。しかしながら、後述のとおり、審査請求人が、対象となる行政文書が非常に広範となる抽象的な表現により行政文書の開示請求を行い、処分庁からの行政文書の特定の求めに実質的に応じないまま、本件処分を決定させておきながら、自らが特定に関与しなかったことを奇貨として、本件開示対象文書の特定誤り又は文書特定不足の可能性を理由に本件審査請求を行っている行為は、信義誠実の原則に著しく反するものであり、審査請求権の濫用である（民法第1条第2項、第3項）。

イ 権利の濫用に当たる開示請求を拒否できるとする具体的な規定を有する条例の規定を受けて定められた「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」(以下「要綱」という。)では、第3条において「次の各号のいずれかに該当する開示請求は、権利の濫用と判断する。」として、当該各号において権利濫用の判断基準を示しており(なお、「奈良市企業局における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」においては、同項に規定する権利の濫用に関する基準について、市長が管理する行政文書の開示請求に係る権利の濫用に関する基準の例によるとされている。)、この趣旨は、審査請求にも当てはまる。本件審査請求は、以下のとおり、要綱第3条各号に該当しており、権利の濫用であり、不適法である。

ウ 要綱第3条第4号該当性について

要綱第3条第4号は、権利濫用の判断基準として「次のいずれかに該当するなど、行政文書の開示の実施等において不適正な行為が同一人からの一連の請求において繰り返し行われていると認められるもの」とし、同号アでは「開示請求する行政文書の特定に実質的に応じないこと(開示する行政文書を特定するための開示請求の補正に実質的に応じないことを含む。)」、同号エでは「行政文書の開示をする際に理由もなく開示日の決定の調整に応じないこと。」を掲げている。

本件において、審査請求人は、審査請求の理由として「特定した文書の記載からは、特定誤り又は文書特定不足の可能性を否定することができず」としているが、処分庁は、本件処分に至るまで、審査請求人と電子メールにより文書特定の補正のための面談日時を調整していた。しかし、審査請求人は、令和3年11月16日の面談当日に当該面談に立ち会った処分庁の特定の職員の同席を拒否し、特定のための調整を行わずに帰ったため、本件請求対象文書の特定に至らなかった。その後も、当該職員が自己の任用種別を偽ったという開示請求とは全く関係のない理由により面談による文書特定のための補正を実質的に拒否し、審査請求人の主張する「特定誤り又は文書特定不足の可能性を否定することができ」ない状態を自ら作出了したものである。

また、本件処分後においても、処分庁が、審査請求人の都合に合わせて閲覧の日時を設定しても、本件処分とは関係ないにもかかわらず、特定の職員が身分を偽ったなどと執拗に攻撃して、閲覧日の決定の調整に応じず、立会職員の予告がない限り閲覧を拒否できるとする自説を展開し、審査請求人が指定した閲覧日程も一方的なキャンセル、延期を繰り返しており、本件開示対象文書の閲覧をしない状況を自ら作出了し、今後も処分庁が閲覧に立会する職員名等を予告しなければ、閲覧する意思がないことを明確にしている。

以上より、行政文書の開示の実施等において不適正な行為が審査請求人からの一連の請求において繰り返し行われていると認められ、このような

経緯の一環として提起された本件審査請求は、要綱第3条第4号に該当する。

エ 要綱第3条第2号該当性について

要綱第3条第2号は、「開示決定を受けているにもかかわらず、正当な理由なく閲覧等をせず、繰り返し同様の行政文書の開示請求を行うなど、行政文書の開示を受ける意思がないことが明らかに認められるもの」を掲げている。

本件において、審査請求人は、本件審査請求を提起した令和4年3月23日においては、本件処分において開示の日時として指定された日から90日が経過していないため、開示を受けようと思えば開示を受けられるにもかかわらず閲覧せず、どのような情報が開示されているか未確認のまま、本件審査請求を提起している。

そして、上記のとおり、審査請求人は今後も処分庁が開示に立会する職員名等を予告しなければ、閲覧する意思がないことを明確にしているが、開示実施時の立会は、行政文書の改ざん、汚損、破損などがないようにするためであり、立会する職員が誰であれ、行政文書の開示を受けることは可能であることから、処分庁が立会する職員名等を予告しないことが行政文書の閲覧を受けないことの正当な理由とはならない。

これらの点から、審査請求人は、本件審査請求を経たところで、正当な理由なく、行政文書の開示を受ける意思がないことが明らかに認められ、要綱第3条第2号に該当する。

オ 要綱第3条第1号該当性について

要綱第3条第1号は、開示請求の内容、方法等又は開示請求者の言動から、開示請求の目的が実施機関の業務遂行を停滞させること等開示請求した文書以外にあることが明らかに認められるものを権利の濫用と判断する旨定めている。

本件においては、上記のとおり、本件開示請求の内容が非常に広範であり、処分庁が文書の特定を求めたが、審査請求人が開示請求とは全く関係のない理由で特定を拒否し、かつ、開示文書を閲覧せず、具体的な根拠を示さず、「可能性を否定できない」とする非常に抽象的な理由により本件審査請求を行っていること、また、本件審査請求のほかにも、審査請求人は、処分庁に対し、多くの開示請求や審査請求を行っているが、それらの審査請求はいずれも理由のないものであることが認められる。

したがって、本件審査請求は、その請求の内容、方法又は審査請求人の言動から、その目的が本件開示請求した文書の閲覧ではなく、実施機関の業務を停滞させることが目的であると明らかに認められ、要綱第3条第1号に該当する。

カ したがって、上記のとおり、人事台帳に係る部分以外の審査請求は、条

例第5条第3項に規定する権利の濫用に当たり、不適法であり、却下するよう求める。

(2) 人事台帳に係る部分について

- ア 審査請求人は、本件審査請求において、「人事台帳は部分開示の対象と解される」と主張するが、本件処分の通知文書に記した理由のとおりであり、不開示情報に当たる。条例第3条では、実施機関はその保有する情報を積極的に公開するよう努めなければならないとされているが、職員個人の権利利益を害するおそれがあり、かつ、公正かつ円滑な人事の確保に支障を及ぼすおそれがある人事管理という組織内でも特にデリケートな取扱いを行っている分野にまで及ぶものではない。
- イ したがって、人事台帳に係る部分の審査請求は理由がなく、棄却するよう求める。

第5 審査会の判断

当審査会は、審査請求人及び処分庁それぞれの主張を踏まえて、本件事案について審査した結果、次のとおり判断した。

1 争点について

- (1) 処分庁は、審査請求人が抽象的な内容で開示請求し、正当な理由なく行政文書の特定に応じず、開示文書を閲覧しないという権利濫用的な開示請求を行い、開示文書を閲覧できるにもかかわらず閲覧せずに文書特定の誤りや不足を理由に本件処分に不服を申し立てており、本件審査請求が、権利濫用に該当する開示請求行為の一環として行われた審査請求権を濫用するものである旨主張している。これに対して、審査請求人は、本件開示請求は適法であり、本件審査請求も正当な権利行使として行っている旨主張している。

審査請求人は、本件処分の通知書の記載から、本件処分には行政文書の特定に誤りがある、又は不足があることを主張している。

人事台帳に関し、審査請求人は部分開示が妥当である旨主張しているのに対し、処分庁は全部不開示が妥当である旨主張している。

- (2) 審査請求人及び処分庁それぞれの主張を踏まえ、本案前の争点として、本件審査請求が権利を濫用する不適法なものか否か（以下「**争点1**」という。）を検討する。

- (3) 本案を検討するに当たっては、行政文書の特定に審査請求人の協力が得られなかつたことを処分庁が主張していることから、行政文書の特定における処分庁及び審査請求人それぞれの行為の評価を踏まえるものとし、本案の争点として、まず、処分庁の文書特定が妥当であったか否か（以下「**争点2**」という。）を検討する。次に、処分庁が人事台帳のその全部を不開示としたことが妥当か否か（以下「**争点3**」という。）を検討する。

2 争点1について

(1) 審査請求権の濫用

- ア 権利濫用の禁止（民法（明治29年法律第89号）第1条第3項）は、法律上付与された権利の行使一般についても当てはまるものであるから、形式的には法令上の根拠を有する申請・請求その他の行為としてなされたものであっても、本来の趣旨目的に反し、社会相当性を逸脱するような場合については、権利本来の効果は認められない。
- イ 処分庁は、審査請求人が抽象的な文言により本件開示請求をし、行政文書の特定に実質的に応じずに本件処分に対して文書特定の不足を理由に審査請求することは、民法第1条第2項及び第3項の信義誠実の原則に著しく反するとする。また、審査請求人の本件審査請求権行使の態様が、条例第5条第3項に規定された開示請求権の濫用に該当するか否かについて処分庁が定める判断基準（奈良市企業局における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）に該当し、本件審査請求は権利を濫用するものとしている。
- ウ 条例は市がその保有する情報を積極的に公開することを通じて市民に対する説明責任を果たすことを目的とし、行政活動は市の保有する文書に現れることから、市の開示する行政文書を開示請求者が閲覧することによりその目的が果たされると言うことができる。
- エ 一方、審査請求は、行服法第1条に規定するように国民の権利利益の救済を図るとともに、行政の適正な運営を確保することを目的とし、公正な手続きの下で国民の権利利益の救済が図られる仕組みを設けたものである。
- オ 条例に基づく開示請求権と行服法に基づく審査請求権は、それぞれ異なる法律及び条例を根拠とする権利で、処分庁の定める開示請求権の濫用の判断基準が審査請求権の濫用の判断にも直ちに当てはまるとは言い難い。また、本件審査請求自体に権利を濫用すると認められる特段の事情は見当たらないことから、本件審査請求が審査請求権を濫用するものとまで認めることはできない。

3 争点2について

(1) 条例の規定

- ア 条例第6条第1項本文において、行政文書の開示を請求する者（以下「開示請求者」という。）は、同項各号に定める事項を明らかにして請求しなければならず、当該事項を記載した開示請求書を実施機関に提出するものとされ、同項第2号には「開示請求をしようとする行政文書を特定するに足りる事項」と規定されている。

また、同条第2項は、「実施機関は、開示請求に形式上の不備があると認めるときは、開示請求をした者に対し、相当の期間を定めて、その補正を求めることができる。」と規定するとともに、「実施機関は開示請求者に補正の参考となる情報を提供するよう努めなければならない。」と規定してい

る。

イ このような条例の規定からすると、まずは開示請求者が請求しようとする行政文書を特定すべきであり、実施機関は、その記載をもとにいかなる行政文書が請求されたのかを判断すべきこととなるが、開示請求者が行政の行う業務に精通し、行政の保有する行政文書を正確に理解していることは通常稀であるから、「行政文書を特定するに足りる事項」とは、実施機関が行政文書を合理的な方法で特定できる程度に具体的なものであれば足りると解される。

ウ この「行政文書を特定するに足りる事項」として十分でない記載が開示請求者によりなされた場合には、実施機関が、開示請求書の提出時又は提出後に開示請求者に問い合わせたり、必要な情報を教示したりすることで、双方の意思疎通を重ねながら、請求対象の行政文書を特定していく、開示請求書に追記又は修正を行うよう促すことが想定されている。

そして、条例第6条第2項に定められている実施機関の開示請求者に対する開示請求書の補正を求める権限は、上記のような実施機関の対応によってもなお開示請求書の記載が「行政文書を特定するに足りる事項」として十分なものにならなかった場合に行使されるものと解される。この権限の行使に際して、実施機関は、奈良市情報公開条例施行規則（平成19年奈良市規則第91号）第3条第1項に規定されている通知の様式を用いて、期限を定めて書面により開示請求書の補正を求め、開示請求書の形式的な不備を是正することができる。

(2) 本件開示請求について

ア 上記(1)を本件開示請求についてみると、本件開示請求の開示請求書（以下「**本件開示請求書**」という。）の記載は第2の1のとおりであるが、その記載内容からは、処分庁に属する建物の管理、処分庁特定部署の職員の属性及び処分庁の執務室に関する文書を請求していると解される。しかしながら、建物の管理という内容からは多種多様な管理の形態が想定されること、職員の属性という内容からは特定部署という限定はあるものの職員に関する一切の文書を請求する趣旨ともとれること、その他「一切」や「など」という文言とともに全体として抽象的な表現に留まり、且つ多義的な文言が多用されており、審査請求人がいかなる行政文書を請求しているかは不明確で、本件開示請求書の記載を基に処分庁が合理的な方法により請求対象たる行政文書を特定することは困難であると認められる。

イ 処分庁によると、本件開示請求書の記載が全体として抽象的で非常に広範囲の行政文書が請求対象となるため、審査請求人に面談を求めたが、特定の職員が同席することを理由に面談を拒否されたため、該当すると思しき行政文書のみをとりあえず対象としたうえで、審査請求人に書面で補正を求めたということである。

ウ 審査請求人は、この面談が実施されなかったことに関して、虚偽を述べた当該職員を面談に同席させる処分庁側に責任があるとしている。このことについて、本件開示請求には、当該職員に加えて課長補佐職の職員も対応し、当該課長補佐職の職員はこれまでの開示請求にも対応してきたということであるから、処分庁の対応に特段、不適切な点があったとは言えない。

エ 審査請求人は、処分庁から補正の参考となる情報が提供されていないのでそもそも補正はできないし、処分庁からの書面による補正の求めに対してはできる限り適切に対応したとしている。

このことについて、本件開示請求書は上記アのとおり、抽象的且つ多義的な請求内容であって、処分庁と審査請求人との面談が成立せず、双方の意思疎通が図られなかつたことにより、処分庁としては結果的に記載された請求内容のみに基づき、求める補正の内容を判断せざるを得なかつたものと認められ、補正の参考となる情報が適切に提供できなかつたとしてもやむを得ないところである。

そして、審査請求人の提出した本件補正書については、単に開示請求書の文言を言い換えただけか意味を補足する程度のものにすぎず、相変わらず文言は多義的で、請求内容は抽象的な範囲に留まるものと認められ、処分庁が、具体的にいかなる行政文書を指すのか明らかにならない内容であったとする説明は首肯でき、処分庁が請求対象となる行政文書を特定することは困難であると認められる。

(3) 本件処分について

上記(2)のとおり、本件開示請求は、「行政文書を特定するに足りる事項」に不備があり、処分庁の補正の求めによっても不備が補正されなかつたと認められるため、本来であれば本件開示請求のすべてを条例第6条第3項に基づき却下とすべきであった。

(4) 争点2及び3について

上記(3)のとおり本件開示請求は本来却下とすべきであったことから、争点2及び3については判断を要せず、本件処分は結論において妥当であったとすることが相当である。

4 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、審査請求人のその他の主張は、いずれも当審査会の判断を左右するものではない。

第6 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4年 3月23日	審査庁から諮問を受けた。
令和7年 2月18日	令和6年度第10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7年 3月27日	令和6年度第11回審査会 事案の審議を行った。
令和7年 5月13日	令和7年度第1回審査会 事案の審議を行った。
令和7年 6月17日	令和7年度第2回審査会 事案の審議を行った。
令和7年 7月14日	令和7年度第3回審査会 答申案の取りまとめを行った。
令和7年 8月 8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
上田 健介	上智大学法学部教授	会長
杵崎 のり子	奈良学園大学客員教授	
高谷 政史	弁護士	
中谷 祥子	弁護士	会長職務代理者
矢倉 良浩	弁護士	