

別紙

諮問第1151号、第1157号、第1195号、第1196号、第1201号、第1207号、第1216号、第1228号～第1230号、第1248号、第1249号、第1251号、第1252号、第1264号、第1265号、第1296号～第1305号

答 申

1 審査会の結論

別表1に掲げる開示請求1から40まで（以下「本件各請求」という。）については、権利の濫用として本来却下すべきものであるが、開示とした決定、一部開示とした決定及び不存在を理由として非開示とした決定は、いずれも取り消すべきものとは認められない。

2 審査請求の内容

(1) 審査請求書

ア 審査請求の趣旨

本件各請求に係る審査請求（以下「本件各審査請求」という。）の趣旨は、東京都情報公開条例（平成11年東京都条例第5号。以下「条例」という。）に基づき、審査請求人が行った本件各請求に対し、東京都教育委員会が行った別表2に掲げる開示、一部開示及び非開示決定（以下「本件各決定」という。）について、それぞれその取消しを求めるというものである。

イ 審査請求の理由

別表2「審査請求人の主張」のとおりである。

(2) 意見書及び反論書

所定の期限内に提出されなかった。

3 審査請求に対する実施機関の説明要旨

(1) 本件各審査請求について

別表 2 「実施機関の主張」のとおりである。

(2) 本件各審査請求に至る背景について

ア 東京都立〇〇高等学校における校舎の工事について

東京都立〇〇高等学校（以下「本件高校」という。）の校舎は、昭和 54 年に当時の耐震基準（旧耐震基準）に基づき建設されたが、平成 13 年に実施された耐震診断調査により調査時点の耐震基準（新耐震基準）を満たしていなかったため、平成 17 年に耐震補強工事（以下「本件補強工事」という。）が行われた。

その後、平成 26 年に築 35 年が経過したため、平成 27 年 10 月に設備等の老朽化による大規模改修工事（以下「本件改修工事」という。）が着工されたが、校舎の柱部材に想定していなかった不良箇所（以下「本件不良箇所」という。）が確認されたことから、本件不良箇所の補強工事が必要となったため、工期が当初の予定より 9 か月程延長され、その結果、平成 29 年 12 月に竣工した。

イ 本件高校の校舎に関する開示請求について

平成 28 年 11 月、本件高校は本件改修工事の工期延長について在校生徒の保護者を対象とした説明会を二回実施し、同年 12 月、本件高校は同説明会で使用した資料（抜粋版）を全保護者に送付した。審査請求人は、二回実施された同説明会にいずれも出席していなかったが、本件高校から送付された資料を基に、平成 29 年 7 月、本件高校の工事現場事務所を訪ね、工期延長の理由を尋ねた。その際、現場事務所での対応に不満を持ち、平成 29 年 8 月以降、実施機関並びに本件補強工事及び本件改修工事の施工部署である財務局に対し、同様の説明会の再実施を強く要望していたため、個別に説明を行うなどの対応を行った。

平成 30 年 7 月、本件高校は、新たに入学した生徒の保護者に対して、本件改修工事に関する説明会を開催することを決定したため、審査請求人に同趣旨の説明会が開催されることを伝えた。ところが、審査請求人はこの説明会の開催に対して強く反発し、実施機関及び財務局に説明会の中止を要求した。この説明会開催後、審査請求人は、説明会の内容及び実施機関の対応等についての説明を求め、実施機関などを訪れ、本件改修工事に関する事項について開示請求を繰り返し行うようになり、これらの開示請求に対する本件各決定について、本件各審査請求を行った。

4 審査会の判断

(1) 審議の経過

審査会は、本件各審査請求について、以下のように審議した。

年 月 日	審 議 経 過
別表2のとおり	諮問
令和 元年 7月26日	新規概要説明（第201回第二部会）
令和 元年10月 4日	審議（第202回第二部会）
令和 元年10月30日	審議（第203回第二部会）
令和 元年11月22日	審議（第204回第二部会）
令和 元年12月23日	審議（第205回第二部会）
令和 2年 1月24日	審議（第206回第二部会）
令和 2年 2月21日	審議（第207回第二部会）

(2) 審査会の判断

審査会は、本件各審査請求に係る対象公文書並びに実施機関及び審査請求人の主張を具体的に検討した結果、以下のように判断する。

ア 審議の併合について

審査請求人は、平成29年12月22日から平成31年4月5日までの間に、別表1に掲げるとおり、同一実施機関に対して、本件補強工事及び本件改修工事並びにこれらに関連する内容の開示請求を反復継続して行っており、本件各請求は一連一体のものと捉えることができ、また、本件各審査請求の趣旨は関連するものである。

よって、審査会は、令和元年8月末までに実施機関から諮問のあった別表2に掲げる各諮問を併合して審議することとした。

イ 審査請求人に係る開示請求等の経緯について

前記アにより、審査会は各諮問を併合して審議を行ったところ、審査請求人の開示請求書及び審査請求書の記載内容、実施機関が作成した審査請求人に対する開示請求の受付に係る記録及び実施機関が行った本件高校の工事に関する資料を見分した結果、下記（ア）から（カ）までの事実が認められた。

（ア）開示請求及び審査請求の件数及び対応時間について

審査請求人は、平成29年度から実施機関における複数の部署に対して多数の開示請求を行っており、それらに対する開示決定等の多くに審査請求を行っている。

また、審査請求人の開示請求は、1通の開示請求書において複数の項目を列挙して種々の公文書の開示を求めるものや、都内の全都立学校を網羅的に請求の対象としているものもあり、その内容も、「～の理由・根拠」や「～の一切」といった抽象的又は包括的な請求が多数あることから、当該実施機関に対する開示請求の対象公文書の件数は、開示請求の件数をはるかに上回る膨大なものとなっており、また、この中には内容が重複する請求もあった。

この結果、審査請求人が実施機関に対して行った開示請求の件数は、平成29年8月から令和元年6月までの合計で266件に及び、これを年度別にみると、平成29年度は20件、平成30年度は204件、平成31年度（令和元年度）は42件となっている。これらに対する開示決定等の件数は、平成29年10月から令和元年5月までの合計で832件にも及び、これを年度別にみると、平成29年度は187件、平成30年度は625件、平成31年度（令和元年度）は20件となっている。

また、審査請求人が実施機関に対して平成30年3月から令和元年8月までに行った審査請求の件数は28件となっている。

さらに、実施機関によると、平成30年3月から令和元年6月までに実施機関の職員が審査請求人への対応に要した時間は合計約290時間であり、長い時には1日に8時間程度にも及び、閉庁時間を過ぎても対応を求め続けていたとのこと

である。

(イ) 開示請求等の内容等について

実施機関では、本件改修工事の延長についての説明のために開催された二度の説明会に欠席した審査請求人に対し、説明会と同内容の説明を個別に行っている。それにもかかわらず、審査請求人は、これに納得できないとして、本件改修工事によって発見された本件不良個所の原因の追究及び本件高校校舎の耐震性の確認を目的として開示請求を行っている旨主張している。

審査会が開示請求書を見分すると、本件補強工事及び本件改修工事に関する請求が多数あるものの、その多くは実施機関が作成した資料や説明した内容に関して、その判断や実施機関の職員の言動の理由及び根拠の開示を重ねて求めるものとなっている。

(ウ) 開示請求に付随する審査請求人の言動について

実施機関の説明によると、当初、審査請求人への対応は、東京都庁第一本庁舎3階にある都民情報ルームで行っていたが、同ルームを利用する複数の都民から、大声で話す審査請求人について苦情が多数寄せられたため、その後の対応は実施機関の執務室で行うこととなった。

審査請求人は、実施機関に対して、自身が行った質問等に対する回答を文書に起こすよう要求したり、職員がどれほど多忙にしているのかを確認する目的で、執務室内（執務室入口にロープを張り、関係者以外立入禁止の表示をしている。）に無断で立ち入ることもあった。

さらに、審査請求人は、対応した職員に対し、「耐震偽装は生徒千人の命がかかっている。」と話すとともに、これに関連して、「地震が起きて何十人もの生徒が死んだらどうする。」「責任問題だ。殺しても殺しきれない。」「この内容は極めて大事な項目であり、今後あんたらが震えることになる。」「ただじゃおかない。」「今度行ったとき、〇〇課長を引きずり出してやる。」など、実施機関の職員を脅すような発言を繰り返し、時には机を叩きながら、強い口調で大声を出すこともあった。

(エ) 開示請求時における補正拒否等への対応状況について

本件各請求書には、開示請求の宛先に複数の実施機関名を記載しているものや記載内容が大量かつ抽象的又は包括的なものが多数あり、対象公文書の特定を行うために補正が必要であったと考えられ、実際に、実施機関は本件各請求の受付時など機会を捉えて補正を要請している。しかし、審査請求人はこれに応じず、自己の主張を繰り返すばかりで、具体的な公文書の特定ができない事案が著しく多く、その上、審査請求人は、実施機関が補正を求めたこと自体に不満を示し、補正を求めた根拠等についての開示請求も行っていた。

また、実施機関の職員が口頭による補正を試みた際には、「開示請求をして、文書のあるなしは、どうでもよい。」、「非開示決定（不存在）を出してもらうために、請求をしている。」などと発言し、自己の主張が受け入れられない場合には、大声で実施機関の職員の説明を遮り、開示請求書を置いて立ち去る等の事例もあった。

さらに、実施機関において過去に開示決定等を行った公文書と同一の公文書が特定されることが明らかな場合や、文書不存在による非開示決定を行った内容について再度請求があった際には、審査請求人に対し、開示請求受付時にその旨説明をしたにもかかわらず、開示請求書の記載を変えていることや、本当に文書が存在しないのか否かを確認するためであると主張して開示請求を取り下げず、繰り返し内容の重複する開示請求を行っている等の事例もあった。

(オ) 開示決定等の延長について

審査請求人が非常に大量の請求を行っているため、実施機関は、最長で約1年間の開示決定等期間特例延長決定（以下「特例延長決定」という。）を行っている。この点について実施機関の説明によると、当該特例延長決定通知書を収受した審査請求人は、「忙しい忙しいと延期を出してくるなら、お前らが本当に忙しいのか監視してやる。」と発言し、突然来庁して執務室内に立ち入り、職員を凝視することがあったとのことである。

また、審査請求人は、当該特例延長決定について不満を示し、職員に対して、「説明は聞いていない、上のものから説明させろ。」などと要求し、特例延長決定を行った根拠等についても開示請求を行っている。

その一方で、審査請求人は、「延長期限は〇年後にしてくれよ」、「これから請求をたくさん出してやるから、(延長期限は) オリンピックを目指そうかな。」など、事務遂行に著しい支障が生ずるおそれがあることを認識した上で、実施機関に対し引き続き大量の開示請求への対応を強いることを予告するかなのような発言を行っていたとのことである。

(カ) 対象公文書の閲覧状況について

審査請求人が、実施機関に対して行った開示請求について、実施機関が平成 30 年度末までに特定した対象公文書約 7 万 6 千枚のうち、約 4 万枚が重複した公文書であり、審査請求人は実質的に同様な内容の開示請求を多数行っている。

また、全都立学校を対象とした開示請求を行った際には、対象公文書は約 2 万枚となったが、審査請求人は当該対象公文書については一切閲覧を行っていない。

審査請求人は、実施機関が審査請求人の希望に応じて開示の日程を設定したにもかかわらず、一方的にキャンセルしたり、日程調整に時間を要したことなどを理由として、「謝罪をしないと開示を受けない。閲覧しない。」などと大声を出すことがあった。さらには、審査請求人が来庁した際に、職員が対象公文書を持参する旨伝えたところ、「持って来いよ。俺が全部破いてやるから。」と発言し、開示を拒否することもあった。

結果として、特定した対象公文書のうち、平成 30 年度末時点で審査請求人が閲覧を行っていない文書は、約 7 万 4 千枚余りに上っている。

ウ 条例の趣旨と権利濫用の法理について

本件各請求においては、前記イに掲げた経過が存するところ、審査会は、条例に基づく公文書の開示制度の健全な運営上、これらの状況には極めて憂慮すべき問題があると考え、下記(ア)及び(イ)について検討を行った。

(ア) 条例の規定及び趣旨について

条例 1 条は、公文書の開示を請求する都民の権利を明らかにし、東京都が都政に関し都民に説明する責務を全うするため、都民の理解と批判の下に公正で透明な行政を推進し、都民の都政参加に資することを目的として定めている。

そして、条例3条においては、条例の解釈及び運用にあたって、実施機関に対し公文書の開示を請求する都民の権利を十分に尊重することを要請し、条例4条においては、開示請求者に対し条例の目的に即した適正な請求に努めるよう定めている。

その上で、条例5条において、何人に対しても実施機関に対して公文書の開示を請求する権利（以下「開示請求権」という。）を認め、条例6条において、開示請求者に対象公文書を特定するために必要な事項の記載を義務付けており、開示請求に係る公文書を特定することができない場合等には、実施機関は、相当な期間を定めて補正を求めることができるとしている。

すなわち、開示請求権は最大限尊重されるべきものではあるが、条例4条が規定されている趣旨は、開示請求権といえども常に無制限に認められるものではなく、開示請求者には条例の目的に即した権利行使が求められていることを明確にしたものであると考えられる。

（イ）権利濫用の法理について

権利の濫用とは、一般的に、形式上権利の行使としての外形を備えるが、その具体的な状況と実際の結果とに照らしてみると、その権利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をいうとされる。

条例上、開示請求が権利濫用に当たる場合に、当該請求を拒否し得る旨の明文の規定は存在しないが、東京都情報公開条例の施行について（通達）（平成11年12月20日付11政都情第366号）によれば、著しく不適正な請求については、権利濫用の一般法理により対処することとされている。そして、具体的な開示請求が権利の濫用に当たるかは、情報公開制度の趣旨に合致しているかどうか、開示請求手続や開示請求制度の利用方法が適正かどうかなどの開示請求の態様、開示請求に応じた場合の実施機関の業務への支障及び都民一般の被る不利益等の事情を総合的に勘案し、社会通念上相当と認められる範囲を超えるものであるか否かを個別的に判断することとなる。その結果、権利の濫用に当たる場合には、当該開示請求を却下することもできると解される。

エ 本件各請求の権利濫用該当性について

(ア) 本件各請求について

審査会は、前記ウで示した視点を踏まえ、本件各請求について、下記 a から d までの点について検討する。

a 請求の目的について

審査請求人が行った本件各請求の内容には、本件改修工事に関する実施機関の判断や職員の言動の理由及び根拠を問うものが多く存在し、こうした内容については、情報公開制度を利用するまでもなく、実施機関の職員への問い合わせ等により足りる内容であることが推察される。また、実施機関の職員が本件改修工事に関する説明等において行った言動については、様々な業務を行う上で取得した知識や業務に関連する規定等を総合的に検討した上で行われたものであることが推察され、当該言動の理由及び根拠について、個々に対応する公文書が存在するとは通常考えられない。

また、審査請求人は、本件改修工事の途中で見つかったため事前には想定し得なかった本件不良個所の補強工事を行うことを当初から想定していなかった理由について、複数回にわたり反復して開示請求を行っているが、この請求に当たっては、すでに実施機関から説明を受けた中で、対象となる公文書が現に存在しないことを承知の上で行われているものと推察される。

さらに、審査請求人は、開示決定等を受けた対象公文書について、その書類の棄損をほのめかすなど、公文書の開示を意図しない趣旨の発言を行うとともに、実際に実施機関が開示の準備を行った 7 万枚を超える対象公文書のうち、約 98% について閲覧を行っていない。

以上のような審査請求人の言動に照らすと、審査請求人は、真に公文書の開示を求める目的で開示請求を行っているものではないと認められる。

b 請求手続等について

平成 28 年 8 月から令和元年 6 月までの間に、審査請求人は、実施機関に対して開示請求を合計 266 件行っているが、極めて大量の公文書を対象とする膨大な数の開示請求が 1 人の開示請求者によって行われていること自体、条例が

想定している開示請求とはおよそかけ離れた利用形態であると言わざるを得ない。

加えて、当該請求内容の多くに「～の理由・根拠」、「～の一切」といった不明確な表現が記載されていたり、全都立学校に対し、校舎の耐震性に関する文書を横断的に開示請求することがあったため、請求の対象となる学校数を限定するよう求めるなど、実施機関は開示請求者と対面により調整を試みて、補正を要請する際に参考となる情報を提供したり、文書の抽出等を依頼するなどの対応に努めていたにもかかわらず、審査請求人は、正当な理由もなくこれに応じることはほとんどなかった。

対象公文書の特定が十分とは言えない不明確又は包括的な請求に対し、実施機関が求めた補正について正当な理由なくこれに応じないといった対応は、条例4条の趣旨に鑑みて容認すべきものであるとは言えない。

c 審査請求人の言動及び制度の利用について

実施機関の説明によると、審査請求人は、開示請求を行う際に、耐震偽装は人命にかかわる重要な問題である旨主張し、「責任問題だ。殺しても殺しきれない。」等と発言し、大声で机を叩く等粗暴な振る舞いをしながら、実施機関の職員に対して「今後あんたらが震えることになる。」、「〇〇課長を引きずり出してやる。」など脅迫に等しい発言を繰り返していたとのことである。

また、実施機関は、審査請求人から一度に大量かつ複雑な開示請求がされ、主務課において十分な検討を行うことができないため、やむなく特例延長決定をし、その旨を説明したところ、審査請求人は、実施機関の職員がどれほど多忙にしているのかを確認する目的で、当該主務課の執務室に無断で立ち入り、実施機関の職員の執務状況を凝視し続けるといった威圧的な行動を取るなどして、長時間の対応を強要していたとのことである。

このような審査請求人の言動からも、審査請求人の開示請求は、条例の定める制度の趣旨とは異なる意図によって行われたことがうかがわれるのであって、前記 a 及び b で指摘した審査請求人の言動を併せて考慮すると、審査請求人は、条例上開示請求権が認められていることを奇貨として、本件改修工事及びこれに関連する実施機関の対応についての不満等を示す意図をもって、実施

機関の事務を混乱又は停滞させる請求を繰り返しており、開示請求制度の趣旨を著しく逸脱しているものと認められる。

d その他実施機関の業務支障等について

実施機関では、対象公文書の特定に時間を要すること等を理由として最大1年程度の特例延長決定を行うとともに、平成29年10月から令和元年5月までの期間に、832件と非常に多くの開示決定等を余儀なくされている。また、審査請求人は、対象公文書の特定にほとんど協力しなかったにもかかわらず、実施機関の各決定に対して、対象公文書の特定不足を理由として多数の審査請求を行っているなど、審査請求人による開示請求は、実施機関における他の業務を中断させ、本来行うべき業務が滞るなど、実施機関における円滑な行政事務の遂行に著しい支障や停滞を生じさせている。

実施機関におけるこのような状況は、開示請求制度の維持、運営そのものを危うくするものであり、その原因がひとえに審査請求人1人の開示請求にあることは、本件各請求の適否を考える上で無視することができない。

(イ) 権利濫用の法理の適用について

前記エ（ア）の状況は、別表1に掲げる本件各請求について等しく同様に見られ、これらの審査請求人の行為は、条例上の開示請求制度や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する行政不服審査法（平成28年法律第68号）に基づく審査請求制度の趣旨を逸脱したものと云わざるを得ない。

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、本件審査請求人の本件各請求及びこれに関連した言動は、公正で透明な都政の実現を図る情報公開制度の健全な運営を阻害するものであり、行政事務の停滞に起因する都民一般に対する不利益に鑑みて、条例4条の趣旨を逸脱したものと云わざるを得ず、審査会としては、本件各請求はいずれも権利の濫用であると認め、その情報の存否、開示の可否等を判断するまでもなく、請求を却下すべきであると解する。

オ 本件各決定の妥当性について

本件各請求については、前記エ（イ）で判断したとおり権利の濫用として本来却下すべきものであるが、別表 2 に掲げる非開示決定は請求に係る公文書の開示を要しないという点から、また、同表に掲げる開示決定及び一部開示決定は請求に係る公文書以外の公文書の開示を要しないという点から、行政不服審査法 48 条の趣旨に照らし、いずれも取り消すべきものとは認められない。

なお、審査請求人は、審査請求書等において種々の主張を行っているが、これらは当審査会の判断を左右するものではない。

よって、「1 審査会の結論」のとおり判断する。

(答申に関与した委員の氏名)

吉戒 修一、友岡 史仁、野口 貴公美、藤原 道子