

# **情報公開制度の適正な利用に向けた ガイドライン**

令和 8 年 1 月

府民文化部府政情報室情報公開課

## 目 次

|  |   |
|--|---|
| 第1 趣旨  | 1 |
| 第2 用語の意義等  | 1 |
| 第3 基本的な考え方   | 1 |
| 第4 類型ごとの取扱い  | 2 |
| 類型1<br>適正な請求の範囲を超える大量請求で、事務事業の停滞の原因となるもの                               | 2 |
| 類型2<br>同一の所属に対する複数の請求で、事務停滞の原因となるもの                                    | 4 |
| 類型3<br>害意が疑われるもの、その他の専ら情報の公開以外の目的のために行われたもの等<br>条例第1条の目的に反していると認められるもの | 6 |
| 類型4<br>閲覧若しくは交付を受ける意思なし、又は、行政文書の不適正利用が疑われるもの                           | 7 |

## **第1 趣旨**

情報公開制度の趣旨や目的が「知る権利の保障」と個人の尊厳の確保に資するとともに、府民の府政への参加を一層推進することにあることを前提に、大阪府情報公開条例（平成11年大阪府条例第39号）は、何人にも、行政文書又は法人文書（以下「行政文書」という。）の公開を請求する公開請求権を権利として保障している（同条例の前文、第1条、第3条、第6条及び第19条の2）。

一方、同条例は、請求者の責務として、同条例の定めるところにより行政文書の公開を請求しようとする者は、同条例第1条の目的に則し、適正な請求をしなければならない旨規定している（同条例第4条）。

裁判例においても、公開請求権は、条例に基づき付与された権利であるから、その権利の行使は、あくまでも条例の趣旨、目的に則って正当に行使されるべきである、また、地方公共団体が情報公開事務に充てることができる人員や予算には自ずから一定の制約があることからすると、条例の目的及び趣旨に著しく逸脱すると認められる公開請求権の行使は、情報公開制度の維持、運営そのものを危うくするおそれがある、とされている。

このガイドラインは、大阪府情報公開条例（以下「条例」という。）第4条に規定する請求者の責務を確認し、「適正な請求」を促すとともに、公開請求権の行使が条例の目的及び趣旨に著しく逸脱するものと認められる場合の取扱いについて、考え方を示すことで、条例に基づく情報公開制度の適正な運用を推進し、もって府民の府政への信頼を深め、府民の福祉の増進に寄与することを目的とするものである。

本ガイドラインは考え方を示すものであり、各項目の取扱いは例であるため、必ずしもこのとおりに対応しなければならないというものではない点に留意されたい。

## **第2 用語の意義等**

このガイドラインの用語の意義は、条例の定めるところによる。

また、法人文書にあっては、行政文書に関する本ガイドラインに準じて取り扱うものとする。

## **第3 基本的な考え方**

条例解釈運用基準において「行政文書又は法人文書の公開を行う場合において、実施機関の職員は、請求者に対し、適正に請求するとともに、公開によって得た情報をこの条例の目的に則して適正に利用するよう啓発に努めるものとする。」とある。また、「不適正な請求であって、公開請求権の行使が本条例の目的、趣旨に著しく逸脱するものと認められる場合には、当該請求について、法の一般原則である権利の濫用に当たるとして、却下することができる。」とも記載されている。

本ガイドライン第4の各類型は「適正な請求」に当たらないと考え得る例やその着眼

点を示すものである。当該事例に該当するからといって、直ちに却下決定の適法性が担保されるわけではないことから、却下する際には、条例第1条の目的に照らしながら個別具体的に慎重に検討を行うことが必要である。

請求の却下を行うに当たっては、あらかじめ府政情報室と調整を行うものとする。

また、却下の手続きにあっては、条例第13条第2項の規定による非公開決定を行うこととする。

#### 【参考】

##### ■ 民法(明治29年法律第89号)

(基本原則)

第一条 私権は、公共の福祉に適合しなければならない。

2 権利の行使及び義務の履行は、信義に従い誠実に行わなければならない。

3 権利の濫用は、これを許さない。

##### ■ 大阪府情報公開条例(平成11年大阪府条例第39号)

(目的)

第一条 この条例は、行政文書及び法人文書の公開を求める権利を明らかにし、行政文書及び法人文書の公開に関し必要な事項を定めるとともに、総合的な情報の公開の推進に関する施策に関し基本的な事項を定めることにより、府民の府政への参加をより一層推進し、府政の公正な運営を確保し、府民の生活の保護及び利便の増進を図るとともに、個人の尊厳を確保し、もって府民の府政への信頼を深め、府民の福祉の増進に寄与することを目的とする。

(請求者の責務)

第四条 この条例の定めるところにより行政文書又は法人文書の公開を請求しようとするものは、第1条の目的に則り、適正な請求をするとともに、公開を受けたときは、それによって得た情報を適正に用いなければならない。

(行政文書の公開の決定及び通知)

第十三条 実施機関は、公開請求に係る行政文書の全部又は一部を公開するときは、その旨の決定をし、速やかに、請求者に対し、その旨及び公開の実施に関し必要な事項を書面により通知しなければならない。

2 実施機関は、公開請求に係る行政文書の全部を公開しないとき(前条の規定により公開請求を拒否するとき及び公開請求に係る行政文書を管理していないときを含む。)は、その旨の決定をし、速やかに、請求者に対し、その旨を書面により通知しなければならない。

3 (略)

## 第4 類型ごとの取扱い

### 類型1 適正な請求の範囲を超える大量請求で、事務事業の停滞の原因となるもの

#### (1) 取扱い

① 請求者に当該請求の必要性を確認するとともに、事務執行上の支障を説明し、抽

出請求や対象文書の絞込みを求めるなどにより「適正な請求」となるよう、当該請求の補正を求める。

なお、この場合には、できる限り請求者の目的を達成するよう配慮する。

- ② 抽出請求や対象文書の絞込みに至らない場合は、繰り返し補正を求める。補正是、「補正に応じる見込みがない」と認められるまで行うことを目安とする。  
※「補正に応じる見込みがない」については、補正を求めた結果、1回で十分な補正が行われる場合もあれば、複数回の補正を行っても十分な補正には至らず、さらに繰り返す必要がある場合があることに留意すること。
- ③-1 補正に応じたものの、30日以内に公開決定等を行うことができる部分についての公開決定等では請求の目的が達成できないことが明らかとなった場合、概ね1年内に公開決定等を行うことができる部分について公開決定等を行い、残りの部分については、「適正な請求」の範囲を超える請求であるとして、条例第13条第2項の規定により非公開決定を行う。  
※30日を超えて公開決定等を行う場合は、条例第15条第1項に基づいて、30日以内に「相当の部分」について公開決定等を行い、残りの行政文書についての公開決定等をする特例期限適用後の期限（以下「特例延長」という。）を通知すること。
- ③-2 補正の求めを繰り返しても、請求者がこれに応じない場合や、補正通知の趣旨に合致しない回答を繰り返す場合は、30日以内に公開決定等を行うことができる部分について公開決定等を行い、残りの部分については「適正な請求」の範囲を超える請求であるとして、条例第13条第2項の規定により非公開決定を行う。

## （2）考え方

実施機関は行政文書の公開請求があった日から最大限30日以内に公開決定等を行うことを原則としている。これを前提に、「適正な請求」の範囲を超える大量請求であるかは、担当者が通常の事務を遂行しながら請求に係る全ての行政文書について公開決定等を行うには概ね1年以上の期間を必要とする公開請求で、当該請求により事務処理経費の著しい増大や担当室・課（所）等の事務事業の遂行に停滞、混乱を招くおそれのあるものであるかによって判断する。

「適正な請求」の範囲を超える大量請求がなされた場合には、情報公開制度の趣旨、目的を説明し、抽出請求や対象文書の絞込み等により「適正な請求」となるよう、当該請求の補正を求める。

補正の求めを繰り返し行ったにもかかわらずこれに応じない場合や、補正通知の趣旨に合致しない回答を繰り返す場合は、30日以内に公開決定等を行うことができる部分について公開決定等を行い、残りの部分については、条例第4条の「適正な請求」の範囲を超える請求であるとして、条例第13条第2項の規定により非公開決定を行う。

## （3）「適正な請求」の処理期間（「概ね1年」の考え方）

「概ね1年」という期間は、次のアからオまでを総合的に考慮して、設定したものである。

ア 条例は、行政文書の公開請求のあった日から最大限30日以内に公開決定等を行うことを原則としている。

イ アから、条例が前提としている公開請求の対象は、「担当者が通常の事務を遂行しながら、当該請求のあった日から起算して最大限30日以内に、請求に係る全ての行政文書の公開決定等を行うことができる程度のもの」であるといえる。

ウ 条例は、第15条の規定のとおり、公開決定等の期限の特例を認めているものの、同条の運用については、「行政文書の公開請求がなされた時点で公開請求に係る行政文書が本条第1項の適用が必要なほど著しく大量であることが明らかである場合には、請求者に対して公開請求の分割を求めるなど、請求者の理解と協力を求めながら、できる限り前条の期間内での運用に努めるべきである。」としている（条例解釈運用基準「第15条 公開決定等の期限の特例」参照）。

このことからも、条例が前提としている公開対象の請求範囲は、「担当者が通常の事務を遂行しながら、当該請求のあった日から起算して最大限30日以内に、請求に係る全ての行政文書の公開決定等を行うことができる程度のもの」であるといえる。

エ 東京高等裁判所の判決（東京高判2011年11月30日判決（平23（行コ）216号））において、行政機関の保有する情報の公開に関する法律（平成11年法律第42号。以下「情報公開法」という。）第11条に基づく開示決定等の期限の特例について、「自ずから期間内の事務処理が可能な量的な制限が想定されており、かつ相当の人員を配置しても同期限（開示決定等をする期限）を年余の先とせざるを得ない場合を想定しているとは考えられない。」とし、「同法11条が「開示請求に係る行政文書が著しく大量」であることを予定しているといつても自ずから量的な制限があるというべきであり、このような制限は、開示請求手続のいわば内在的な制約として情報公開法上存在するものと解される。」としている。

オ 条例第15条の規定があることから、公開決定等までに30日を超える期間を要する場合があると認められるものの、上記アからエに加え、行政文書の保存期間の最短期間や、事業の会計年度の単位、また、請求者が一度に閲覧可能な行政文書の量を踏まえると、公開決定等を行うに当たり、概ね1年を越える期間が必要となるような請求は、「適正な請求」には当たらないと考えられる。

## 類型2 同一の所属に対する複数の請求で、事務停滞の原因となるもの

条例第15条の規定を適用し、公開決定等の期限の特例延長を行った先行請求（以下「請求A」という。）に関する事務がまだ終了していないにもかかわらず、請求Aの請求者から同一の担当所属に対して、通常の事務の遂行に支障が生ずるおそれのある大

量の行政文書の公開請求（以下「請求B」という。）が行われた場合

### （1）取扱い

- ① 請求者に請求Bの必要性を確認するとともに、事務執行上の支障を説明し、抽出請求や対象文書の絞込みを求めるなどにより「適正な請求」となるよう、請求Bの補正を求める。

なお、この場合には、できる限り請求者の目的を達成するよう配慮する。

- ② 抽出請求や対象文書の絞込みに至らない場合は、繰り返し補正を求める。

補正是、「補正に応じる見込みがない」と認められるまで行うことを目安とする。

※「補正に応じる見込みがない」については、補正を求めた結果、1回で十分な補正が行われる場合もあれば、複数回の補正を行っても十分な補正には至らず、さらに繰り返す必要がある場合があることに留意すること。

- ③-1 補正に応じたものの、請求Bについて、30日以内に公開決定等を行うことができる部分についての公開決定等では請求の目的が達成できないことが明らかとなった場合、請求A及び請求Bを合わせて概ね1年以内に公開決定等を行うことができる部分について請求Bに係る公開決定等を行い、請求Bの残りの部分については、「適正な請求」の範囲を超える請求であるとして、条例第13条第2項の規定により非公開決定を行う。

※30日を超えて公開決定等を行う場合は、条例第15条第1項に基づいて、30日以内に「相当の部分」について公開決定等を行い、残りの行政文書についての公開決定等をする特例延長を通知すること。

- ③-2 請求Bについて補正の求めを繰り返しても、請求者がこれに応じない場合や、補正通知の趣旨に合致しない回答を繰り返す場合は、請求Bについては、30日以内に公開決定等を行うことができる部分について公開決定等を行い、残りの部分については「適正な請求」の範囲を超える請求であるとして、条例第13条第2項の規定により非公開決定を行う。

### （2）考え方

請求Aに関する事務がまだ終了していないにもかかわらず、請求Aの請求者から同一の担当所属に対して、通常の事務の遂行に支障が生ずるおそれのある大量の請求Bが行われた場合は、条例第4条に規定する「適正な請求」の範囲を超える請求に該当すると考えられる。

また、同一請求者から2件以上、特例延長を伴う大量請求を同一所属で対応することは、当該請求者の対応に多くの行政（公的）資源が集中し、本来的な事務に行政（公的）資源を充てることができず、事務の停滞を招き府民全体の利益を損なう。

そのため、同一請求者からの請求に対し、重ねて特例延長を行って対応するのではなく、請求Bについては、通常延長である30日間で対応できる範囲に絞るよう、請求者に対し補正を求める。

これに応じない場合は、請求Bについては30日間で対応できる限りで決定等を行い、残りの部分は、条例第4条の「適正な請求」の範囲を超える請求であるとして、条例第13条第2項の規定により非公開決定を行う。

なお、「適正な請求」の範囲を超える大量請求であるかは、担当者が通常の事務を遂行しながら請求A及び請求Bに係る全ての行政文書について公開決定等を行うには概ね1年以上の期間を必要とする公開請求で、これらの請求により事務処理経費の著しい増大や担当室・課（所）等の事務事業の遂行に著しい停滞、混乱を招くおそれがあるものであるかどうかによって判断する。

※「適正な請求」の処理期間については、類型1と同様に考える。

※特例延長がなされた後に、同一請求人から同一所属に対する3件以上の請求についても、同様に考えて対応することが考えられる。

※一つひとつの請求は特例延長に至らないものであっても、時期を同じくして同一請求者から同一所属に対し多数の請求が行われ、30日以内にその全てに対応すると通常の事務の遂行に著しい支障が生ずるおそれのある場合についても、その状況を加味してその一部若しくはその全てについて特例延長を行うなどの対応を行うことが考えられる。特例延長を行った後の請求については類型2と同様に考えることができる。

### **類型3 害意が疑われるもの、他の専ら情報の公開以外の目的のために行われたもの等条例第1条の目的に反していると認められるもの**

#### **(1) 取扱い**

- ① 来庁時又は電話対応中に、請求者の害意を疑うような言動等があれば詳細に記録する。
- ② 当該請求により請求者がどのようなことを知りたいのかを確認するため、請求者に対し、補正通知書を送付する。

##### **③-1 【情報の公開を求める意思が認められる場合】**

公開請求に対する対応を行う。対象文書が大量である場合は、類型1により対応を行う。

##### **③-2 【専ら情報の公開以外の目的のために行われたものであると認められる場合】**

補正に対する請求者の回答から、専ら情報の公開以外の目的のために行われたものであると認められる場合は、文書にて取下げ要請を行う。

- ④ ③-2の取下げ要請に応じなかった場合、当該請求について条例第4条の「適正な請求」に当たらないとして、非公開決定（却下）を行う。

#### **(2) 請求例**

- ① 害意が疑われる請求

「情報公開請求すれば、行政機能をマヒさせることができる」など請求者の言動等

から実施機関等の事務遂行能力を減殺させることを目的としていることが疑われる請求

- ② 専ら情報の公開以外の目的のために行われたものであると認められる請求  
ア 「〇〇事業を行う根拠」等文言を変えて繰り返しなされる同趣旨の請求  
イ 「〇〇課の職員××がこれまでに作成した文書すべて」等特定の職員の対応の是非を問うために行われていると考えられる請求

### (3) 判断要素

行政文書の公開請求は、何人も行うことができ、その目的を問わないことから、請求者から公開請求の目的を直接聞きだすことは困難である。したがって、害意が疑われる請求、又は、専ら情報の公開以外の目的のために行われたものと認められる請求に該当するかは、次に掲げる事項等により判断する。

- ① 公開請求の内容
- ② 公開決定等に至るまでの請求者とのやり取り
- ③ 請求者の態度・言動
- ④ その他「適正な請求」ではないと認められる事由

## 類型4 閲覧若しくは交付を受ける意思なし、又は、行政文書の不適正利用が疑われるもの

### (1) 取扱い

- ① 確認依頼書を送付する。

※確認に必要な期間については、条例第14条第2項の決定期限の延長を行う。

- ②-1 【請求者の回答から閲覧若しくは交付を受ける意思（以下「閲覧等の意思」という。）がある、又は、不適正利用のおそれがないと認められる場合】

公開請求に対する対応を行う。対象文書が大量である場合は、類型1により対応を行う。

- ②-2 【請求者の回答から閲覧等の意思がない、又は、不適正利用のおそれがある場合】

補正に対する請求者の回答から、本件請求に係る対象文書の閲覧等の意思がないと認められる場合や、本件請求により公開される対象文書が不適正に利用されるおそれがあると認められる場合、又は、確認依頼に応じない場合は、文書にて取下げ要請を行う。

- ③ ②-2の取下げ要請に応じなかった場合、当該請求について、条例第4条の「適正な請求」に当たらないとして、非公開決定（却下）を行う。

※閲覧等の意思なしの場合、請求者が過去に閲覧や交付を受けなかつた公開決定等について、通知書の「公開しない理由」欄に記載する。

### (2) 請求例

① 閲覧等の意思なし（同一所属内において複数回行われることを想定）

ア 【インターネットの利用及び郵送による交付の場合】

納入通知書による実費の納入を行わず、対象文書の交付を受けないような態

様を繰り返す者からの請求

イ 【来庁による閲覧又は交付の場合】

事前に公開の日時、場所を調整したにもかかわらず、事前の連絡や正当な理由

なく時間に遅れる又は来庁しないことを繰り返す者からの請求

② 行政文書の不適正利用

交付された対象文書によって得た情報を元に、過去、違法又は不当な行為を行った  
ことが疑われる請求者からの類似の請求

※判断要素については類型3を参考にする。