

別紙

諮問第1163号、第1237号、第1238号、第1246号、第1247号、第1250号、第1258号、第1260号、第1276号、第1277号、第1288号、第1289号、第1291号、第1293号、第1331号、第1332号、第1340号、第1347号、第1348号、第1351号、第1352号

答 申

1 審査会の結論

別表に掲げる開示請求1から24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、一部開示とした決定並びに不存在及び存否応答拒否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、東京都財務局及び環境局が行った別表に掲げる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「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「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 年に建設されたが、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。本件改修工事は、本件高校を所管する東京都教育委員会（以下「教育委員会」という。）から実施機関である財務局へ執行委任されたため、財務局が施工部署となった。

本件改修工事着工後、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。）が確認されたため、本件不良箇所の補強工事が必要となり、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 本件高校の敷地における土壤汚染について

本件改修工事は土地の改変（形質変更）を伴うため、教育委員会は土壤汚染対策法（平成 14 年法律第 53 号）及び都民の健康と安全を確保する環境に関する条例（平成 12 年東京都条例第 215 号。以下「環境条例」という。）に基づき、平成 26 年度及び 27 年度に学校敷地の土壤汚染概況調査及び詳細調査を複数回行った。その結果、平成 26 年 9 月のグラウンドの汚染調査完了時点において、グラウンドの一部に土壤汚染（以下「本件土壤汚染」という。）が存在することを把握した。

本件土壤汚染を確認した教育委員会は、実施機関である環境局に対し、土地の形質変更に関する所定の各種届出等を行った。これを受け環境局は、平成 28 年 7 月 20 日付で本件高校の土地の一部について、土壤汚染対策法の規定に基づく汚染区域の指定（以下「区域指定」という。）を行った。

これに併せて教育委員会においては、自主的な取組として本件改修工事に係る説明会等を開催し、近隣住民に本件土壤汚染の説明及び周知を行った。また、当該汚染土壤を掘削により除去し、実施機関である環境局に措置完了報告書を提出し、これを受けた環境局は、区域指定を平成 30 年 10 月 11 日付で解除した。

ウ 本件高校に関する開示請求について

平成 28 年 11 月、本件高校では本件改修工事の工期延長について、教育委員会及び財務局とともに、在校生徒の保護者を対象とした説明会を二回実施した。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ため、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。この際、現場事務所での委託業者の対応に不満を持ち、平成 29 年 8 月以降、教育委員会並びに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た。

本件高校では、新たに入学した第一学年の生徒の保護者向けに、平成 30 年 7 月に工事に関する保護者説明会を開催することを決定したことに伴い、これまで説明会の開催を強く要望していた審査請求人に対し、同趣旨の説明会が開催されることを伝えたところ、この説明会の開催に対して強く反発し、その中止を求めて、教育委員会及び財務局に対し、口頭及び書面による要求を繰り返した。

平成 30 年 7 月の説明会開催後、審査請求人は、この説明会の内容及び教育委員会の対応等についての説明を求め、教育委員会などを訪れ、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った。

さらに、審査請求人は、本件改修工事の際に行われた土壌汚染状況調査において、グラウンドで確認された基準不適合土壌に関し、本件高校に通う生徒とその保護者及び周辺住民への健康被害を疑い、当該調査結果の詳細な内容や本件高校に通う生徒とその保護者及び周辺住民に対する周知活動について、教育委員会に対し説明の要求や開示請求を行うようになったり、その関連で環境汚染問題に関心を示し、東京都庁本庁舎の使用アスベストに対する実施機関の対応や、これによる健康被害についても開示請求を行うようになった。

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
別表のとおり	諮問
令和 元年 12 月 23 日	新規概要説明（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 26 日から平成 31 年 4 月 25 日までの間に、別表に掲げるとおり、同一実施機関に対して、本件改修工事及び本件土壌汚染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して捉えることができ、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けた結果、下記（ア）から（オ）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、「～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膨大なものとなっており、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7月から令和元年末までの合計で200件に及び、これを年度別にみると、平成29年度は13件、平成30年度は104件、平成31年度（令和元年度）は83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9月から令和元年末までの合計で198件にも及び、これを年度別にみると、平成29年度は21件、平成30年度は87件、平成31年度（令和元年度）は90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31年1月から令和元年8月までにを行った審査請求の件数は21件となっている。

さらに、実施機関によると、実施機関の職員が行った審査請求人への対応については、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、遅いときには22時まで居座ったとのことである。

(イ) 開示請求等の内容等について

教育委員会では、本件改修工事の延長についての説明のために開催し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。加えて、審査請求人の求めに応じ、実施機関では本件土壌汚染についても、事実経過やその後の対応についての説明を行っている。それにもかかわらず、審査請求人は、それらの説明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土壌汚染による生徒・保護者及び周辺住民への健康被害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、本件改修工事及び本件土壌汚染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。

実施機関では、審査請求人に対し、開示資料の準備に時間を要すること等を理由に、来庁の際には事前連絡をするよう依頼を行っている。しかし、審査請求人は事前連絡なしに来庁し、「開示請求にきてやった。」などと大声を出すだけでなく、「お前には用はない。〇〇（別の職員）を出せ。」や「今、〇〇局にいるから、職員を向かわせろ。」などと一方的に職員、場所及び時間を指定して、対応を要求することもあった。

来庁した審査請求人は、開示請求の内容と関係ない部署に所属する職員に対し、「開示請求書を記載する際に立ち会ってほしい。」と主張し、開示請求の場に職員を留めたり、職員に対応を要求したにもかかわらず、対応している職員をその場に留めたまま、携帯電話で長時間にわたり通話を行ったこともあったとのことである。

また、審査請求人は、局長や部長への面会を目的として、無断で関係者以外の立入を禁止する執務室内に立ち入り、実施機関の職員の許可なく部長室に入室することもあった。

さらに、審査請求人は、窓口対応する職員に対し、「土日も働かせる。」、「次回上司を同席させないと、開示請求1000本出すぞ。」、「地獄を見せてやる。」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承知の上で、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のような発言を行うことに加え、「この内容は極めて重要な項目であり、今後あんたらが震えることになる。」、「酔ってホームを歩かないほうが良い。」、「(職員に対し) お前の家に汚染土壌をぶち込んでいいか。」、「(対応した職員に関する) 身辺調査をしてやった、〇親等まで丸裸にしてやったからな。」、「身辺調査結果を適価で譲ってやる。」など、開示請求とは無関係な脅迫的な言動を行っていたとのことである。

こうして、審査請求人は、対応している職員に対し、職員の言動を執拗に非難し、謝罪を求めるだけでなく、大声を出しながら机を叩いたり、自ら警備員を要請するよう要求したり、自ら要求した名刺を当該職員の目の前で破いたり、異動した職員の異動先に出向き、執務室で大声で罵倒するなど、職員に対して威圧的な態度をとっていたとのことである。そのため、実施機関では、警察に出動を要請し、審査請求人を退去させたこともあった。

(エ) 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、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、どうでもよく、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。」「読めばわかるだろ、どう読めばお前みたいな解釈になるんだ、その様な解釈で開示請求の処理を進めているのは大問題だぞ。」などと発言した事例もあった。

また、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、「定期的に同内容の請求を行うことで、東京都の公文書管理が適正に行われているか確認している。」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) 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、実施機関が令和元年末までに特定した対象公文書約2万2千枚のうち、約7千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。

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、令和元年末時点で審査請求人が閲覧を行っていない文書は、約2万千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、本件改修工事及び本件土壌汚染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、教育委員会が行った周辺住民に対する説明に係る資料、周辺住民に対する告知用看板の設置を義務としていなかったことに対する正当性の根拠及び本件土壌汚染に係る本件高校の周辺住民の健康被害・健康診断の調査結果に関して、複数回にわたり反復して開示請求を行っているが、これら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約2万2千枚の対象公文書のうち、約91%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29年7月から令和元年末までの間に、審査請求人は、実施機関に対して開示請求を合計200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ことから、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、開示請求に

およそ不要と思われる要求を行うことに加え、耐震偽装や土壌汚染は人命に関わる重要な問題であると主張し、「この内容は極めて重要な項目であり、今後あんたらが震えることになる。」等と発言し、大声で机を叩くなど粗暴な振る舞いをしながら、対応した職員に対し、「身辺調査をしてやった、○親等まで丸裸にしてやったからな。」「酔ってホームを歩かないほうが良い。」「地獄を見せてやる。」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。

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延長決定を行うとともに、平成 29 年 9 月から令和元年末までの期間に、198 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することはなく、また、暴言・威圧行為により窓口での補正が困難であることから、後日電話での再度の補正を行っているため、追加的な事務的負担が生じている。それにもかかわらず、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、別表に掲げる本件各請求についても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言わざるを得ない。

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言わざるを得ず、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