

少額領収書等の写しの開示請求が、権利の濫用又は公の秩序若しくは善良の風俗に反すると認められる場合の検討

1 少額領収書等の写しの開示請求が権利の濫用又は公の秩序若しくは善良の風俗に反すると認められる場合の具体的な指針の検討に当たっての論点

少額領収書等の写しの開示請求が権利の濫用又は善良の風俗に反すると認められる場合の具体的な指針（以下「具体的な指針」という。）の検討に当たっては、以下の論点を検討する必要がある。

<論点>

(1) 「権利の濫用」、「公の秩序又は善良の風俗」の意義・用例

- ① 「権利の濫用」と「公の秩序又は善良の風俗に反する」の意義に違いはあるか。また、具体的な指針の検討に当たっては、両者を分けて検討する必要があるか。
- ② 他法令における「権利の濫用」、「公の秩序又は善良の風俗」の用例について、その考え方が、具体的な指針の検討に参考となるものがあるか。

(2) 情報公開制度と少額領収書等の写しの開示制度

- ③ 情報公開制度と少額領収書等の写しの開示制度について、これらの制度の間において、どのような差異があるか。

(3) 情報公開制度における権利の濫用

- ④ 情報公開制度において、開示請求が権利の濫用と認められる場合は、少額領収書等の写しの開示制度においても、制度間の差異を踏まえてもなお、権利の濫用が認められる場合としてもよいか。

なお、検討に当たっては、少額領収書等に記載された情報が情報公開法第5条に規定する不開示情報に該当するかどうかについては、総務大臣又は都道府県選挙管理委員会が独自に判断するものであり、具体的な指針は、開示請求そのものが権利の濫用又は公の秩序若しくは善良の風俗に反するかどうかを判断する基準であって、少額領収書等に記載された情報が不開示情報かどうかを判断する基準を示すものではないことに留意して検討する必要がある。

2 各論点の検討の方向

<論点①>

- ・ 「権利の濫用」と「公の秩序又は善良の風俗に反する」の意義に違いはあるか。また、具体的な指針の検討に当たっては、両者を分けて検討する必要があるか。

<検討>

「開示請求が権利の濫用又は公の秩序若しくは善良の風俗に反すると認められる場合」の検討に当たって、「開示請求が権利の濫用と認められる場合」と「開示請求が公の秩序若しくは善良の風俗に反すると認められる場合」の意義について検討する。

有斐閣「法律用語辞典」によると、「権利の濫用」とは、「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に照らし、その権利の本来の目的内容を逸脱するために実質的には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」をいい、その判断に当たっては、「その権利者個人の利益と義務者又は社会全体に及ぼす害悪などを比較衡量」することとされており、一方、「公の秩序又は善良の風俗」とは、「全体として社会的妥当性を意味するもの」をいうものとされている。

また、法律及び政令における用例において、「権利の濫用」という字句を用いている用例は6件、「公の秩序又は（若しくは）善良の風俗」という字句を用いている用例は39件あるが、「権利の濫用」と「公の秩序又は（若しくは）善良の風俗」を同一の条文で用いている用例は、政治資金規正法以外にない。用例の内容は、参考資料2のとおりである。

「公の秩序又は（若しくは）善良の風俗」の用例において、開示請求のような権利の行使について「公の秩序又は（若しくは）善良の風俗」に反するかどうかを規定しているものは、刑事確定訴訟記録法しかなく、これは、訴訟記録の閲覧請求があった際に、保管記録を閲覧させることが公の秩序又は善良の風俗を害することとなるおそれがあると認められるときに閲覧を制限するものである。

一方、「権利の濫用」の用例においては、刑事訴訟法等において、医師、弁護士等が、その業務上知り得た事実で他人の秘密に関するものについて、それらの職業に対する社会的信頼を維持するために認められた証言（押収）の拒絶について、被告人のためのみにする権利の濫用と認められる場合というものがある。

前者については、公の秩序又は善良の風俗を保護すべき利益として権利の行使を制限しているものであり、後者については、一定の目的のために

認められた権利の行使について、その目的を逸脱して行う権利の行使を権利の濫用として制限しているものである。

少額領収書等の写しの開示請求が「権利の濫用」と認められるかどうかについては、少額領収書等の写しの開示制度の目的が、法律上明確に規定されていないものの、当該開示請求の具体的な状況及び実際の結果が開示義務者又は社会全体に及ぼす害悪を踏まえて、少額領収書等の写しの開示制度の目的に照らし、その社会的妥当性を判断していくこととなるのではないか。

したがって、「開示請求が権利の濫用又は公の秩序若しくは善良の風俗に反すると認められる場合」の具体的な指針の検討に当たっては、「少額領収書等の写しの開示請求が、その具体的な状況と実際の結果に照らし、開示義務者や社会全体に及ぼす害悪などと比較衡量して、当該開示請求が、少額領収書等の写しの開示制度の目的に照らし、社会的妥当性を欠いている」と考えられる場合について、検討を行うこととしてはどうか。

<論点②>

- ・ 他法令における「権利の濫用」、「公の秩序又は善良の風俗」の用例について、その考え方が、権利の濫用等と認められる場合の具体的な指針の検討に参考となるものがあるか。

<検討>

法律及び政令における「権利の濫用」又は「公の秩序又は（若しくは）善良の風俗」の用例については、論点①の検討で述べたとおり、そのほとんどが、行政庁に対する請求行為とは関連しないものであり、行政庁に対する請求行為に関連する用例としては、訴訟記録の閲覧請求があった際に、保管記録を閲覧させることが公の秩序又は善良の風俗を害することとなるおそれがあると認められるときに閲覧を制限する刑事確定訴訟記録法が挙げられる。

刑事確定訴訟記録法においては、閲覧の請求をした者の職業等の身分や閲覧の目的を勘案して、公の秩序又は善良の風俗を害するおそれがあると認められるかどうかを判断することも想定されており、刑事確定訴訟記録法施行規則において様式が定められている保管記録閲覧請求書には、請求日、請求者の住所、氏名、年齢、裁判を受けた者の氏名や罪名、判決年月日等の他、請求者の職業、閲覧目的、請求者と裁判を受けた者との関係を記載することとされている。

しかし、少額領収書等の写しの開示請求に当たっては、政治資金規正法第19条の16第3項によって、開示請求者の情報について、その氏名又は名称及び住所又は居所並びに法人その他の団体にあつては代表者の氏名のみを記載することとされており、これは、情報公開制度においても同様

である。

したがって、少額領収書等の写しの開示請求に限り、開示請求者の記載事項とされていない請求者の身分や請求の目的を調査して、権利の濫用等と判断することは、情報公開制度との均衡を失することとなり、適当ではないのではないのか。

<論点③>

- ・ 情報公開制度と少額領収書等の写しの開示制度について、これらの制度の間において、どのような差異があるか。

<検討>

少額領収書等の写しの開示制度については、国会議員関係政治団体の支出（人件費を除く）の領収書等を公開するという考え方により、政治資金規正法において設けられた制度であり、国会議員関係政治団体から収支報告書と併せて提出されない少額領収書等についても、行政機関が保有する情報の公開に関する法律（情報公開法）に準じ原則公開とし、権利濫用や公序良俗に反する請求は制限されるものとされている。

一方、収支報告書に支出の明細を記載する支出に係る領収書等の写し（以下「高額領収書等の写し」という。）については、収支報告書と併せて総務大臣等に提出することとされており、提出された高額領収書等の写しについては、行政機関が保有する行政文書に該当するため、総務大臣提出分においては、情報公開法の適用を受けて、いわゆる「情報公開制度」によって開示されることとなる。なお、都道府県選挙管理委員会提出分においては、各都道府県の情報公開条例の適用を受けて開示される。

政治資金規正法による少額領収書等の写しの開示制度と、情報公開法による情報公開制度については、主として、次のような制度間の差異がある。

- ① 少額領収書等の写しの開示制度は、政治団体が保有する文書である少額領収書等の原本について、開示請求を受けた総務大臣等からの提出命令によってその写しを提出させるものであり、行政機関以外の者が保有する文書の開示を求めるものであること。

なお、選挙期間にまたがるなど、事務処理上の困難その他正当な理由があるときは、総務大臣等に対し、提出期限を相当の期間延長することができる措置が設けられている。

- ② 情報公開法による情報公開制度は、行政文書（行政機関の職員が職務上作成し、又は取得した文書、図画及び電磁的記録であって、当該行政機関の職員が組織的に用いるものとして、当該行政機関が保有している

ものをいう。) すべてが開示請求の対象である一方、少額領収書等の写しの開示制度は、その対象が領収書等に限定されていること。

領収書等に記載される情報として、商慣習上、一般的に考えられるのは、あて名、金額、年月日、但し書（支出項目）、発行者に関する情報であり、そのうち、情報公開法第5条に定める不開示情報に該当する情報については、開示されない。領収書等の記載事項に係る不開示情報としては、高額領収書等の写しの開示することとなる総務省で定める情報公開法に基づく処分に係る審査基準において、不開示情報に関する判断基準として、政治資金収支報告書に添付された領収書等に記載されている事項のうち、①個人の住所、氏名及び印影等、②法人等の印影、③口座に係る金融機関名及び口座番号等については、情報公開法第5条第1号（個人に関する情報）又は第2号（法人又は個人の当該事業に関する情報）の不開示情報に該当することから、原則として不開示とし、ただし、政治資金収支報告書に記載されている事項については開示する、との具体例を示している。

- ③ 少額領収書等の写しの開示請求については、開示請求に係る国会議員関係政治団体を特定し、少額領収書等の写しに係る支出がされた年を単位とし、かつ、光熱水費等総務省令で定める項目を区分としてしなければならないこと。

この他、少額領収書等の写しの開示制度と情報公開法による情報公開制度の全体的な比較については、参考資料3のとおりであり、規定上の不開示情報の範囲や開示期限の延長措置について差異はない。

<論点④>

- ・ 情報公開制度において、開示請求が権利の濫用と認められる場合は、少額領収書等の写しの開示制度においても、制度間の差異を踏まえてもなお、権利の濫用が認められる場合としてもよいか。

<検討>

情報公開法においては、開示請求が権利の濫用と認められる場合についての明文の規定はなく、権利の濫用と認められる場合かどうかについては、一般法理により判断している。

情報公開法により高額領収書等の写しを開示することとなる総務省で定める情報公開法に基づく処分に係る審査基準においては、開示請求が権利濫用に当たる場合には、開示しない旨の決定をすることとされている。権利濫用に当たるかどうかの判断は、「開示請求の態様、開示請求に応じた場合の行政機関の業務への支障及び国民一般に係る不利益等を勘案し、社会通念上妥当と認められる範囲を超えるものであるか否かを個別に判

断して行う」こととされ、「行政機関の事務を混乱又は停滞させることを目的とする等開示請求権の本来の目的を著しく逸脱する開示請求は、権利の濫用に当たる」とされている。

情報公開法及び情報公開条例において、開示請求が権利の濫用と認められる場合として示されたものについては、参考資料4のとおりであり、都道府県の情報公開条例の解釈及び運用の基準の方が、権利の濫用と認められる場合をより具体的に示している。

具体的な指針の検討に当たっては、これらの場合について、情報公開法における権利の濫用の考え方も踏まえ、少額領収書等の写しの開示制度においても、制度間の差異を踏まえてもなお、権利の濫用と認められるかどうかについて、順次検討する。

(1) 行政の停滞を目的とした請求と認められる場合

少額領収書等の写しの開示制度においては、情報公開法による情報公開制度と同様に、開示請求書には、請求の目的を記載しないこととされているため、行政の停滞を目的とした請求かどうかを請求時点において判断することは困難であると考えられる。しかし、次のような場合には、行政の停滞を目的とした請求と認められるとしてよいかどうかを検討する。

① 開示請求するだけで閲覧しないなどの行為が繰り返される場合

過去の開示請求において、行政機関の長が開示決定通知を行い開示の準備をしたにもかかわらず全く閲覧しないなどの行為が繰り返された者、または一部しか閲覧しないなどの行為が繰り返された者については、今回の開示請求においても、全く閲覧しない、または一部しか閲覧しないことについての蓋然性が高く、領収書等を提出する国会議員関係政治団体の手間及び行政庁のコストのみかかることになる。

したがって、このような者からの請求について、過去と同様の行為が繰り返される可能性が高いと明らかに認められるときは、権利の濫用等と認められる場合もあるのではないかと考えられる。

② 同種の文書を繰り返し請求する場合

少額領収書等の写しに係る開示請求については、請求を年単位かつ支出項目単位で行うこととされているため、同一年、同一区分を対象とした開示請求に対しては、原則として、同一の情報が開示されることになる。

したがって、同一の国会議員政治団体に係る同一年、同一区分の少額領収書等の写しを繰り返し請求する者については、原則として、同一の情報が開示されることも踏まえると、開示請求の目的が、行政の停滞にあると認められ、開示請求に対応するための行政コストを抑制

する観点から、権利の濫用等と認められる場合もあるのではないかと。

ただし、国会議員関係政治団体が保管する少額領収書等に訂正が加わった場合には、同一の情報が開示されることにはならず、訂正の有無は、国会議員関係政治団体に確認をしなければ把握できない。同一の国会議員関係政治団体に係る同一年の、同一区分の少額領収書等の写しを繰り返し請求する者については、少額領収書等に訂正が加わったかどうかを確認するために行っていることも考えられるため、不開示決定ではなく、提出命令を国会議員関係政治団体に行い、当該命令に係る少額領収書等の写しを既に提出している場合はその旨の通知を受けるという手続を踏まえた方が、より適切であると考えられることもできる。

③ 請求者の発言等から請求の目的や動機が行政機関の事務の停滞にあると明らかに認められる場合

少額領収書等の写しに係る開示請求に当たっては、開示請求の目的等を記載しないことが、例えば開示請求者が、開示請求に際して、「開示の準備事務をさせることが目的で、文書の内容は興味がない」といったような発言を自発的に行うことにより、開示請求の目的や動機が行政機関の事務の停滞にあると明らかに認められる場合においては、政治資金規正法が予定している請求権の行使の範囲を超えていると考えられる。

したがって、開示請求者の自発的な発言により、開示請求の目的や動機が行政機関の事務の停滞にあると明らかに認められる場合は、権利の濫用等と認められる場合もあるのではないかと。

この他に、少額領収書等の写しの開示制度が、国会議員関係政治団体の保有する文書の写しを提出させるものであり、また、平成 19 年の政治資金規正法改正時の議論において、資料 B のとおり、開示請求が権利の濫用又は公の秩序若しくは善良の風俗に違反するとして拒否できる場合として、

○いたずらに政治団体を混乱させるための請求

－事務手続きの煩雑化を狙った公開請求

などがあるのではないかとこの意見が、新聞記事により報道されたことから、「国会議員関係政治団体の活動の停滞を目的とした請求と認められる場合」があるかどうかを検討する必要がある。

(2) 大量請求である場合

① 超大量請求である場合

開示請求に係る少額領収書等の写しが著しく大量である場合、当該

少額領収書等の写しのうち相当の部分につき、国会議員関係政治団体から少額領収書等の写しの提出があった日から 60 日以内に開示し、残りについては相当の期間内に開示決定をすることが認められており、著しく大量の請求がなされた場合であっても、他の行政事務の遂行に著しい支障が生ずることのないよう配慮されている。

また、裁判例においても、開示請求文書の開示に相当な時間を要することが明らかである場合であっても、そのことのみを理由として、開示請求権の濫用として、開示請求を拒むことは原則としてできないとしている。

したがって、超大量請求であることだけをもって、権利の濫用等と認めることは、不適當ではないか。

② 請求対象文書が実質的に特定されない大量請求である場合

少額領収書等の写しに係る開示請求に当たっては、当該開示請求に係る国会議員関係政治団体を特定し、少額領収書等の写しに係る支出がされた年を単位とし、かつ、光熱水費等総務省令で定める項目ごとに区分してしなければならないので、開示請求の対象が特定されない場合を想定することはできない。

(3) その他、法改正時の議論を踏まえて検討を行うべき事項

情報公開法の定める開示請求は、請求の理由・目的の如何を問わず、また、開示請求者と開示請求対象文書との関係を問うことなく認められるものである。

しかし、平成 19 年の政治資金規正法改正時の議論において、資料 B のとおり、開示請求が権利の濫用又は公の秩序若しくは善良の風俗に違反するとして拒否できる場合として、

○敵対的なもの

－ 敵対候補による相手を追い詰めるための大量請求

－ 相手を陥れるための公開請求

などがあるのではないかとの意見が、新聞記事により報道された。

また、一部の都道府県の情報公開条例の運用及び解釈の基準では、開示請求によって得た情報の使用の目的によって、開示請求権の濫用と認められる場合もあるとされている。

少額領収書等の写しの開示制度においては、情報公開制度と同様に、開示請求書には、請求の目的を記載しないこととされているため、実際に、開示請求時点において、当該開示請求によって得た情報がどのように使用されるかを判断することは困難であると考えられるが、法改正時の議論を踏まえ、「敵対的な開示請求」が、権利の濫用又は公の秩序若しくは善良な風俗に反すると認められるかどうか検討する必要がある。

- ① 「開示請求が権利の濫用又は公の秩序若しくは善良の風俗に反すると認められる」かどうかを、開示請求によって得る情報を使用した結果によって判断することは、法律の規定上、そもそも適当か。

(1)で開示請求が「文書の開示を受けること」以外を目的としている場合に権利の濫用等に該当するかどうかを検討したが、文書の開示を受けることを目的とした開示請求について、開示を受けた後に開示請求によって得る情報をどのように使用するかを判断することは適当かどうかを検討する必要がある。

また、情報公開法の定める開示請求は、請求の理由・目的の如何を問わず、また、開示請求者と開示請求対象文書との関係を問うことなく認められるものであり、その点について差異を設けることが両制度間の差異により合理的に説明ができるか検討する必要がある。

- ② 「敵対的な開示請求」とは、具体的にどのような開示請求が考えられ、それらは権利の濫用又は公の秩序若しくは善良の風俗に反すると認められるか

法改正時の議論にあった「敵対的な開示請求」を具体化するために検討した以下に掲げる開示請求を例として、政治資金規正法に設けられた制度であることを踏まえ、これらの開示請求が権利の濫用又は公の秩序若しくは善良の風俗に反すると認められるかどうかを検討する必要がある。

- ・ 当該国会議員関係政治団体に係る公職の候補者と選挙において争う公職の候補者又はその関係者から請求が行われ、開示された情報を請求者が自身の選挙が有利になるよう使用するために行う開示請求
- ・ 開示された情報を、当該国会議員関係政治団体又は当該国会議員関係政治団体に係る公職の候補者の政治活動を妨げるよう使用するために行う開示請求
- ・ 開示された情報を、当該領収書等に記載された国会議員関係政治団体以外の第三者（発行者）に不利益をもたらすよう使用するために行う開示請求

なお、開示請求の目的が「敵対的」なものではないものとして、開示された情報を使用して、名誉毀損、偽計業務妨害などの不法行為を行うことや、開示請求や開示された情報を改ざんして使用することを目的とした開示請求が考えられる。