

# 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

## 1 検討の目的

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すべての支出（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、少額領収書等についても、行政機関の保有する情報の公開に関する法律（以下「情報公開法」という。）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。

開示請求を受けた総務大臣又は都道府県の選挙管理委員会は、当該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に該当するときは、当該開示請求に係る少額領収書等の写しの開示をしない旨の決定をし、開示請求者に対し、その旨を書面により通知しなければならない。

政治資金規正法第 19 条の 30 第 1 項第 6 号の規定により、政治資金適正化委員会において、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（以下「具体的な指針」という。）を定めることとされており、そのための検討を行うものである。

なお、少額領収書等の写しに記載された情報のうち、情報公開法第 5 条に規定する不開示情報に該当する部分は開示されないが、その判断は、総務大臣又は都道府県選挙管理委員会が独自に行うものである。

具体的な指針は、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する必要がある。

## 2 少額領収書等の写しの開示制度と情報公開制度

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る。収支報告書に併せて総務大臣等に提出される高額領収書等は、情報公開法等により公開されるが、提出されない少額領収書等についても、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。

「情報公開法に準じ原則公開」とされていることから、「具体的な指針」の検討に当たっては、情報公開法における権利の濫用の考え方を参考にする必要があると考えられるが、その際に、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の間に制度間の差異があれば、その差異も踏まえて検討する必要がある。

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の間に、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、国会議員関係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を求め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。

- ③ 少額領収書等の写しの開示請求は、国会議員関係政治団体を特定し、年単位、かつ、光熱水費等総務省令で定める支出項目単位で行わ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、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。

### 3 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」の考え方

##### ① 「権利濫用」、「公の秩序又は善良の風俗」の意義

有斐閣「法律用語辞典」によると、「権利濫用」については、「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。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して、権利濫用となるか否かが判断される」とある。

また、「公の秩序は、国家、社会の秩序ないし一般的利益を指し、善良の風俗は社会の一般的道徳観念を指す。両者を区別する実益は乏しく、全体として社会的妥当性を意味するものとして用いられる」とある。

##### ② 情報公開法における権利の濫用の考え方

情報公開法における権利の濫用については、総務省行政管理局『詳解情報公開法』によると、「情報公開法には、権利濫用に係る特別の規定を設けていないが、権利濫用が許容されないことは法の一般原則として当然であり、開示請求が権利濫用に当たる場合は開示しない旨の決定を行うことになる。どのような場合に権利濫用に当たるかは、開示請求の態様や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の被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することになる」とされている。

##### ③ 「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」の考え方の検討の方向性

①及び②並びに

- ・ 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すべての支出（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ること、さらに、
- ・ 少額領収書等の写しの開示制度は、国会議員関係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ること

を踏まえて、「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」の考え方を整理するのではないか。

## (2) 「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」の具体例

「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」の考え方を整理した上で、具体的な指針において、具体例を示すことも検討する必要があると考えられる。

### ① 情報公開法による情報公開制度を参考とした検討

まず、この検討に当たっては、情報公開法による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として示されたものを参考としつつ、都道府県の情報公開条例の解釈及び運用の基準において、開示請求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場合があることから、それらの例も含めて検討を進めることが適当ではないか。

なお、この検討に当たっても、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との制度間の差異を踏まえる必要がある。

以下、情報公開法及び情報公開条例の解釈及び運用の基準において、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のうち、参考になると考えられる主な類型について検討する。

#### ア 行政機関の事務を混乱、停滞させることを目的とした請求と認められる場合

総務省行政管理局『詳解情報公開法』によると、「行政機関の事務を混乱、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したような開示請求は、権利の濫用として請求を拒否できるものと考えられる」とある。

少額領収書等の写しの開示制度も、国会議員関係政治団体のすべての支出（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る。

したがって、少額領収書等の写しの開示制度においても、開示を受けることが目的ではなく、行政機関の事務を混乱、停滞させることを目的としたものと明らかに認められる開示請求については、「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」と考えられるのではないか。

ただし、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、開示請求の目的を記載しないこととされているため、開示請求時において開示請求の目的を判断することは困難である。

しかし、次のような場合には、開示を受けることが目的ではなく、行政機関の事務を混乱、停滞させることを目的とした開示請求と明らかに認められるものかどうかを検討する。

**a 開示請求するだけで、開示のために用意された文書を閲覧しないなどの行為が故意に繰り返される場合**

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を故意に繰り返している者から、新たに少額領収書等の写しの開示請求がなされた場合、これまでと同様に開示を受けない可能性が高い。

**b 開示請求時における開示請求者の発言から、開示請求の目的が行政機関の事務を混乱、停滞させることにあると明らかに認められる場合**

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、開示請求の目的を記載しないこととされている。

しかし、開示請求者が、開示請求時において「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、開示請求の目的が明らかに認められる場合もある。

また、少額領収書等の写しの開示制度は、国会議員関係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ることから、行政機関のみならず、開示請求を受けた少額領収書等の写しを準備するための事務により、国会議員関係政治団体の業務を混乱、停滞させることにあると明らかに認められる場合も、「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」と考えられるのではないか。

## イ 同一の文書を繰り返し請求する場合

少額領収書等の写しの開示請求は、国会議員関係政治団体を特定し、年単位かつ支出項目単位で行うこととされているため、同一団体、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。

しかし、国会議員関係政治団体が少額領収書等を保管しているため、再度請求があった場合は、当該団体に再度提出を命令することとされており、確認した結果、少額領収書等に変更があった場合は、変更後の領収書等が改めて提出されることになる。

同一団体、同一年、同一区分の領収書等の写しを繰り返し請求する者については、少額領収書等に変更があった場合、当初と異なる情報が開示されることも考えられることから、「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」とは考えられないのではないか。

## ウ 大量請求である場合

少額領収書等の写しの開示請求は、政治資金規正法上、収支報告書の要旨が公表された日から三年間の中に、国会議員関係政治団体を特定し、年単位かつ支出項目単位で行うこととされている。

また、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すべての支出（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設けられた制度であることも踏まえると、政治資金規正法上開示請求することができる範囲内で、当該国会議員関係政治団体に係る少額領収書等の写しすべてについて開示請求がなされたとしても、「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」とは考えられないのではないか。

なお、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。

## エ 請求対象文書が実質的に特定されない請求である場合

少額領収書等の写しの開示請求は、国会議員関係政治団体を特定し、年単位かつ支出項目単位で行わなければならない、これらの事項を開示請求書に記載することとされているため、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のではないか。

## ② 少額領収書等の写しに記載された情報の利用目的について

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すべての支出（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、開示請求書には、開示請求の目的を記載しないこととされており、また、開示を受けた後の少額領収書等の写しに記載された情報の利用目的について、明文で制限する規定は置かれていない。

しかし、少額領収書等の写しに記載された情報を使用して犯罪行為を行うことを目的とし、かつ、犯罪行為であると開示請求者が自覚して行われる開示請求や、少額領収書等の写しそのものを改ざんして使用することを目的として行われる開示請求については、仮に、開示請求時における開示請求者の発言から、その目的が明らかになることがあれば、「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」として、不開示決定とする場合もあると考えられるのではないか。

## ③ 平成 19 年の政治資金規正法改正時の議論を踏まえた検討

平成 19 年の政治資金規正法改正時の政党間協議において、少額領収書等の写しの開示請求が「いたずらに政治団体を混乱させるための請求」及び「敵対的なもの」であれば、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のではないか、との意見があった旨広く報道されていることを踏まえ、以下のとおり検討を行う。

### ア いたずらに政治団体を混乱させるための請求

「いたずらに政治団体を混乱させるための請求」については、

- a 開示を受けることが目的ではなく、開示請求を受けた少額領収書等の写しを準備するための事務により、政治団体を混乱させることを目的とする開示請求
  - b 少額領収書等の写しに記載された情報を公開することで、政治団体又は政治団体に係る公職の候補者に対する評価に影響を与え、政治団体を混乱させることを目的とする開示請求
- の 2 通りが考えられる。

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、開示請求の目的を記載しないことと

されているため、開示請求時において開示請求の目的を判断することは困難であるが、仮に、開示請求時に、その目的が明らかになることがあった場合について、以下のとおり検討を行う。

aについては、①で検討したとおり、「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」もあると考えられるのではないか。

bについては、政治資金規正法の制度によって開示された少額領収書等の写しに記載された情報により、政治団体又は政治団体に係る公職の候補者の評価が影響を受けることは、政治団体により行われる政治活動が国民の不断の監視と批判の下に行われるようにすることという同法の目的に沿ったものであり、それによって、政治団体が混乱するとしても、「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」とは考えられないのではないか。

## イ 敵対的なもの

「敵対的なもの」については、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等と選挙で議席を争うなど敵対的な関係にある者から行われた開示請求が考えられる。

しかし、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、「何人」も開示請求が可能である旨規定しており、開示請求者が誰であるかを問われないことを前提としていることから、開示請求者と国会議員関係政治団体等との関係を理由とした「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」は考えられないのではないか。

なお、開示請求書には、開示請求者の職業や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との関係などは記載しないこととされている。