

時の判例

行政法

警視庁情報非開示決定処分取消請求事件

最高裁判平成四年二月一〇日第一小法廷判決

(平成四年(行ツ)第四八号警視庁情報非開示決定処分取消請求事件)
(判例集未登載)

【事実】

都区内の事務所に勤務する原告X(被控訴人・被上告人)は、被告Y(被控訴人・上告人)・東京都公文書の開示等に関する条例に基づいて、「個人情報保護実態調査に関して警視庁から入手、取得した一切の文書」の開示要求をした。Yは、当該請求に対応する、警視庁から提出された「個人情報保護対策の検討について」と題する文書の開示が、条例九条八号の適用除外事項(後掲)に当たるとして、非開示の決定を行った。条例七条四項により、非開示の決定を請求者に通知する場合にはその理由を付記しなければならないところ、Yは「条例九条第八号に該当」という条文を明記したのみの理由付記を行った。一番は、Xが非開示決定後の担当職員とのやり取りで、非開示事由を具体的に知ることができたので、理由付記に違法はないとしたが、控

訴審は条文の明記のみでは理由付記に欠けるとして非開示決定処分を取り消した。Y上告。

【争点】

公文書開示請求に対する非開示処分については、原則として理由付記が義務付けられることが多いが、理由として単に該当適用除外項目を記載することは、理由付記として充分であるか。公文書非開示処分にかかる理由付記義務には、他の行政処分の場合(例えば旅券の発給拒否処分)と異なる固有性があるか。理由付記義務に関する瑕疵の治癒。適用除外該当性。

【判旨】

上告棄却。「公文書の非開示決定通知書に付記すべき理由としては、開示請求者において、本条例九条各号所定の非開示事由のどれに該当するのかがその根拠とともに了解

し得るものでなければならず、単に非開示の根拠規定を示すだけでは、当該公文書の種類、性質等といまわって開示請求者がそれらを当然知り得るような場合は別として、本条例七条四項の要求する理由付記としては十分でないといわなければならない。

この見地に立つて本条例九条八号をみるに、同号は、開示の請求に係る公文書に、「監査、検査、取締り、徴税等の計画及び実施要領、渉外、争訟、交渉の方針、契約の予定価格、試験の問題及び採点基準、職員の身分取扱、学術研究計画及び未発表の学術研究成果、用地買収計画その他実施機関が行う事務事業に関する情報であって、開示することにより、当該事務事業の目的が損なわれるおそれがあるもの、……関係当事者間の信頼関係が損なわれると認められるもの、当該事務事業若しくは将来の同種の事務事業の公正若しくは円滑な執行に支障が生ずるおそれがあるもの又は都の行政の公正若しくは円滑な運営に著しい支障が生ずることが明らかなもの」(が記録されているときは非開示事由に該当するものとして)……同号に該当する旨の(理由付記としての)記載だけでは、開示請求者において、非開示理由がいかなる根

拠により同号所定のどの事由に該当するのを知り得ないのが通例であると考えられる。

「非開示決定に」記載することを要する非開示理由の程度は、相手方の知、不知にかかわりがないものというべきである(最高裁判昭和四五年(行ツ)第三六号同四九年四月二五日第一小法廷判決・民集二八巻三三〇五頁参照)し、また、本件において、後日、実施機関の補助職員によって、被上告人に対し口頭で非開示理由の説明がされたとしても、それによって、付記理由不備の瑕疵が治癒されたものということはできない。」

【解説】

理由付記義務は処分庁の判断の慎重と公正妥当性を担保してその恣意を抑制することにも、処分の理由を私人に知らせることに、よって、不服申立て等に便宜を与える趣旨に出たものである。例えば、旅券発給が拒否された場合、私人は付記された理由により、その拒否処分が旅券法のどの条文に基づいてなされたかを知るとともに、拒否処分の基礎となっている事実関係(当該私人にかかる過去の特定の行状、公益上の理由など)を知ることによって、そのような事実関係の存否、その事実関

係が旅券法上の根拠条文の構成要件に該当しているか否かを、不服申し立てなどで有効に争うことができるであろう。

これに比べ、公文書公開条例に基づく開示・非開示処分の判断は、請求者の権利・利益とは無関係に、請求された文書が適用除外に該当するか否かで客観的に決まってくる。したがって、処分の基礎となる事実関係は、当該私人の主観的事実ではなく、専ら公益上の理由である。

また、非開示処分の要件は不確定概念で定められているわけではなく、適用除外条項として詳細に定められている。ある意味で、適用除外条項が「(法定)理由」に該当すると見ることが出来、実施機関側が適用除外事項を明示するのみで理由付記として充分であると判断したのも分からないわけではない。

ただし、本件において挙げられた適用除外条項(条例九条八号)は、他の適用除外事由とは異なり、それ自身が複数の要件を羅列する包括的な規定の仕方をしており、この条項に該当するとされただけでは、申請者には、そのどの要件に該当するかは必ずしも明らかではない。控訴審・上告審でY側の理由付記が不備であるとされた主たる根拠は、この九条八号における複数の要件の羅列である。し

たがって、他の適用除外条項において、単一の要件が挙げられているのみであり、かつ請求されている文書についてそのどの箇所が適用除外に該当するかについて特定するまでもなく明らかであるような場合においては、単に非開示の根拠規定を示すだけで「当該公文書の種類、性質等とあいまって開示請求者がそれらを当然知り得るような場合」もあり得るということになる。

その外、開示請求の対象となっている文書によっては、その文書のどの部分が適用除外に該当するか必ずしも明らかではないときがあり、そのような場合には当該箇所の特定を行うことが理由付記の重要な機能となるであろう。本件の場合、この点は必ずしも明らかではないが、当該文書が全体として非開示事由に該当するという点であろう。

なお、理由付記義務に関わる瑕疵が事後的に理由を知らしめることによって治癒されるものでないことは判旨の通りである。特に、情報公開法制における非開示決定に対する理由付記においては、請求者の主観的事実・地位は関係なく、請求された文書のどの部分が適用除外のどの条項に該当するかについて、実施機関は予め判断することを義務づけられるの

であり、それを非開示決定で付記すべきであることは当然であろう。

本件文書を非開示にしたYの真意は、当該文書が実施機関ではない監視庁から外部に公開することをしないという前提の下に提供されたものであり、その開示は「関係当事者間の信頼関係が損なわれると認められる」ということにあると推察される。第三者から(監視庁も、企業等と同じく、広い意味で第三者である)取得した情報を開示するか否かは、その情報を公開することによる「知る権利」の保障と、情報を提供した第三者との間の信頼関係の喪失という相対立する利益の間の均衡判断によって決まってくる。一般に、法人事業情報など第三者情報の開示要求があった場合には、実施機関は当該第三者に事前告知してその意見を求めるが、たとえ第三者が開示に否定的な意見であったとしても、それには拘束されず、独自に開示・非開示の判断を行うことを想起すべきである。

〈参考文献〉

- 第一審判例 平松毅・判例時報一三九七号
- 一七二頁、藤原淳一郎・法学セミナー四四三号一四六頁
- 第二審判例 判例地方自治・九五号一二頁
- (多賀谷一照)千葉大学教授

淡路剛久・池田真朗・泉 久雄・岩城謙二
鎌田 薫・国井和郎・下森 定 編著

鈴木庸夫・石川敏行・山下 淳 編著

目で見える民法教材

民法の仕組みの図解や登記簿・契約書の見本を掲げ、重要判決にかかわる現地写真などを収めて分かりやすく解説した教材集。

■B5・108頁 1030円

目で見える行政法教材

活動の実態がイメージしやすいように豊富な図表・様式・写真・資料などを利用して、ビジュアルに工夫した教材集。

■B5・160頁 1751円