

最高裁判例

行政法一般

最高裁判所、行政、行政法一般

東京都公文書の開示等に関する条例
七条に基づいてされた公文書の非開
示決定が理由付記の要件を欠き違法
であるとされた事例

〔最高裁判所四（行ツ）第四八号、警視庁情報
非開示決定処分取消請求事件、平4・12・
10第1小法廷判決、上告棄却、原審東京高
裁平三（行ツ）第四四号、平3・11・27判
決、本誌七七二号八六頁、原審東京地裁
平元（行ウ）第一九七号、平3・3・1判
決、本誌七五六号二〇頁〕

【判決要旨】

東京都公文書の開示等に関する条例
五条に基づき「個人情報実態調査に関
して警視庁から入手、取得した一切の
文書」の開示請求をした者に対する非
開示決定通知書に、非開示の理由とし
て「東京都公文書の開示等に関する条
例第九条第八号に該当」と記載されて

いるにすぎないときは、右決定は、同
条例七条四項の定める理由付記の要件
を欠き、違法である。

【参照条文】

東京都公文書の開示等に関する条例
七条四項・九条八号

〈解説〉

一 本件事案の概要は、原告（控訴
人、被告诉人）が被告（被控訴人、上告
人）に対し、東京都公文書の開示等に
関する条例（以下「本条例」という。）
五条に基づき、「個人情報実態調査に
関して警視庁から入手、取得した一
切の文書」の開示を請求したところ、
被告は、右開示請求の対象となつて
いる文書は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（以下「本件文書」とい
う。）であるとした上、原告に対し、
「東京都公文書の開示等に関する条
例第九条第八号に該当」との理由を
付した書面により、本件文書は開示
しない旨を通知したというものであ
る。

原告は、本件非開示決定は、本条

例七条四項の定める理由付記の要件
を欠き、しかも、本件文書が本条例
九条八号に該当する点でも違
法であるとして、その取消しを求め
た。第一審判決（本誌七五六号二〇
頁、判時二三八三三二七頁）は、本件
非開示決定には理由付記に不備はな
く、しかも、本件文書は本条例九条
八号に該当するとして、原告の請求
を棄却したが、原審（本誌七七二号八
六頁、判時一四〇八号一七頁）は、理由
付記の不備を理由として、第一審判
決を取消して、本件非開示決定を取
り消した。

二 本判決は、所得税の青色申告
に対する更正に係る付記理由につい
て判示する最二小判昭38・5・31民
集一七巻四号六一七頁、本誌一四六
号一五一頁を参照として掲げ、法令
が行政処分付記すべきものとして
いる場合に、どの程度の記載をすべ
きかについては、処分の性質と理由
付記を命じた各法令の趣旨・目的に
照らして判断すべきであるとした
上、本条例七条四項が、公文書の非
開示決定通知書にその理由を付記す
べきものとしたのは、非開示理由の
有無について実施機関の判断の慎重
と公正妥当を担保してその恣意を抑
制するとともに、非開示の理由を開
示請求者に知らせることによって、
その不服申立てに便宜を与える趣旨
に出たものというべきであり、この

ような理由付記制度の趣旨にかんが
みれば、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
かをその根拠とともに了知し得るもの
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とした。

そして、以上のような観点から、本
件について検討を行い、本条例九条
八号が、判文にも掲げられているよ
うに、抽象的な非開示事由を網羅的
に規定したものであることからする
と、同号に該当する旨の記載だけで
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
いのが通例であり、本件文書の種類、
性質等を考慮しても、本件付記理由
によつては、いかなる根拠により同
号所定の非開示事由のどれに該当す
るとして本件非開示決定がされたの
かを、原告において知ることができ
ないものといわざるを得ないと判断
した。

三 付記理由の適否に関しては、
本判決も引用する前記最二小判を始
めとして、租税法の分野において判

例が集積されてきた(最三小判昭47・12・25民集二六卷一〇号一七五九頁、最一小判昭49・4・25民集二八卷三三三〇五頁、本誌三一〇号一五一頁)ほか、一般旅券発給拒否処分に関する最三小判昭60・1・22民集三九卷一〇号一頁、本誌五四九号一六七頁がある。本判決は、本条例が公文書の非開示決定通知書に理由付記を命じた趣旨・目的、これに照らして記載すべき理由の程度について、右の先例の趣旨に沿った判断を示すものといえよう。もっとも、公文書の開示請求は、文書を特定してされるものである(本条例六条三号)から、当該文書の性質・内容や開示請求書の記載に照らして非開示事由が明瞭な場合もあり得ることから、このような場合には該当条文の付記のみで足りることを明らかにした上、更に、非開示事由に該当する事実関係を明らかにすることが、非開示とすべき文書の内容を明らかにすることにもなりかねないことなどの事情も考慮して、本条例九条各号所定の非開示事由のどれに該当するかをその根拠とともに了知し得るものでなければならぬとの判断基準を示したものと思われる。

以上のように、本判決は、従来の最高裁判例の流れに沿うものであるが、公文書の非開示決定通知書に付記すべき理由の程度について判断を示した初めての最高裁判例であり、

今後の、公文書開示を巡る行政実務に与える影響も大きいものと思われる。

四 なお、本判決は、後日、被告の補助職員が口頭で非開示の理由を説明しても、それによって付記理由の不備の瑕疵が治癒されるものではない旨の判断も示している。決定書に理由を付記すべきことを命じている法令が存する以上、事後に口頭で理由を説明したことによって、付記理由の不備の瑕疵が追完されたと認めることは相当でないことは明らかかというべきであろう。

上 告 人 東京都知事 鈴木 俊一

右 指 定 代 理 人 林 四 壽 男 外三名

被 上 告 人 奥 津 茂 樹 飯 田 正 剛 野 澤 裕 昭 清 水 勉

右訴訟代理人弁護士

主 文

本件上告を棄却する。

上告費用は上告人の負担とする。

理 由

一 上告代理人林四壽男、同金岡昭、同小林禮齊、同重富栄一の上告理由第一について

原審の適法に確定したところによれば、被上告人は上告人に対して、平成元年八月二三日、東京都公文書開示等

に関する条例(以下「本条例」という。)五条に基づき、「個人情報実態調査に関して監視庁から入手、取得した一切の文書」の開示を請求したところ、上告人は、右開示請求の対象となつて文書は監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(以下「本件文書」という。)であると上告人に対し、「東京都公文書の開示等に関する条例第九条第八号に該当」との理由を付した同年九月五日付けの書面により、本件文書は開示しない旨を通知したというのである。

本条例七条四項は、実施機関が開示の請求に係る公文書を開示しない旨の決定をする場合には、その通知書に非開示の理由を付記しなければならない旨を規定している。一般に、法令が行政処分を理由を付記すべきものとしてする場合に、どの程度の記載をすべきかは、処分の性質と理由付記を命じた各法令の趣旨・目的に照らしてこれを決定すべきである(最高裁判昭和三六年(オ)第八四号同三八年五月三十一日第二小法廷判決・民集一七卷四号六一七頁参照)。本条例が右のように公文書の非開示決定通知書にその理由を付記すべきものとしているのは、同条例に基づき公文書の開示請求制度が、都民と都政との信頼関係を強化し、地方自治の本旨に即した都政を推進することを目的とするものであって、実施機関にお

いては、公文書の開示を請求する都民の権利を十分に尊重すべきものとされていること(本条例一条、三条参照)にかんがみ、非開示理由の有無について実施機関の判断の慎重と公正妥当を担保してそのし意を抑制することにも、非開示の理由を開示請求者に知らせることによって、その不服申立てに便宜を与える趣旨に出たものといえべきである。このような理由付記制度の趣旨にかんがみれば、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かをその根拠とともに了知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は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、職員の身分取扱い、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つて、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、特

定のものに不当な利益若しくは不利益が生ずるおそれがあるもの、大学の教育若しくは研究の自由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」に該当する情報が記録されているときは、当該請求に係る公文書の開示をしないことができるものである。公文書の開示の請求は、開示を請求しようとする公文書特定するために必要な事項を記載した請求書を提出してしなければならないとされている（本条例六条三号）ので、当該公文書の非開示理由として本条例九条八号に該当する旨の記載のみによって、開示請求者において、当該公文書の種類、性質あるいは開示請求書の記載に照らし、非開示理由が同号所定のどの事由に該当するかをその根拠とともに了知し得る場合があり得るとしても、同号に該当する旨の記載だけでは、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かを知り得ないのが通例であると考えられる。これを本件についてみるに、被上告人によって前示のとおり特定された本件文書の種類、性質等を考慮しても、本件付記理由によつては、

いかなる根拠により同号所定の非開示事由のどれに該当するとして本件非開示決定がされたのかを、被上告人において知ることができないものといわざるを得ない。そうであるとすれば、単に「東京都公文書の開示等に関する条例第九条第八号に該当」と付記されたにすぎない本件非開示決定の通知書は、本条例七条四項の定める理由付記の要件を欠くものというほかはない。したがって、この点に関する原審の判断は是認することができ、論旨は採用することができない。

二 同第二について

公文書の非開示決定通知書に理由付記を命じた規定の趣旨が前示のとおりであることからすれば、これ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・民集二八卷三三〇五頁参照）。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。

これと同旨の原審の判断は相当であつて、原判決に所論の違法はない。論旨は採用することができない。

よつて、行政事件訴訟法七条、民訴法四〇一条、九五条、八九条に従い、

裁判官全員一致の意見で、主文のとおり判決する。

（裁判長裁判官橋元四郎平 裁判官大堀誠一 裁判官味村 治 裁判官小野幹雄 裁判官三好 達）

上告代理人林四男、岡金岡昭、岡小林、阿重富栄一の上告理由

第一点 条例の規定の解釈適用の誤りについて

一 東京都公文書の開示等に関する条例の特異性

東京都公文書の開示等に関する条例（以下「条例」という。）七条四項は、実施機関は、一項の規定による開示しない旨の決定（以下「非開示決定」という。）をする場合は、二項の規定による通知書に非開示の理由を付記しなければならない、としているが、どの程度の理由を記載すべきかは、処分の性質と理由付記を命じた規定の趣旨・目的に照らして、これを決定すべきである、とされている（最高裁判昭和三八八年五月三十一日第二小法廷判決・民集一七卷四号六一七頁（以下「昭和三八最高裁判決」という。）、最高裁判昭和六〇年一月二十二日第三小法廷判決・民集三九卷一頁（以下「昭和六〇最高裁判決」という。）。）

したがって、非開示決定をする場合に、その通知書にどの程度の理由を記載すべきかを決定するためには、条例の規定の検討が必要となるが、次に、その手がかりとなる条例の規定をあげ、その特異性を明らかにする。

（一）この条例は、公文書の開示を

請求する都民の権利を明らかにするとともに、情報公開の総合的な推進に關し必要な事項を定め、もつて都民と都政との信頼関係を強化し、地方自治の本旨に即した都政を推進することを目的とする（条例一条）。この規定によつて、公文書の開示を請求する権利（以下「開示請求権」という。）は、都民と都政との信頼関係を強化し、地方自治の本旨に即した都政を推進することを目的として、条例によつて認められたものであることが明らかである。

また、この条例に定めるところにより公文書の開示を受けた者は、これによつて得た情報を、この条例の目的に即し適正に使用しなければならない（条例四条）。したがって、開示請求権は、決して、いわゆる個人的利益のみを保護するために認められたものではないことに注意すべきである。

これに對して、昭和三八年最高裁判決の事案は、国民は、法律の定めるところにより、納税の義務を負うとされる憲法三〇条、租税法律主義を定めた憲法八四条についてのもので、また、昭和六〇年最高裁判決の事案は、外国旅行の自由を基本的人権として定めた憲法二二条二項についてのものである。これらは、いずれも、個人的利益の保護に関するものである。

（二）東京都の区域内に存する事務

所又は事業所に勤務する者は、実施機関に対して、公文書の開示を請求することができる(条例五条三号)。東京都の区域内に存する事務所又は事業所に勤務する者であれば、開示を請求しようとする公文書とのかかわりをも必要とされていないのである。すなわち、公文書の開示を請求しようとする者は、開示の請求に係る公文書とのかかわりもないのでその間に具体的な事実というものはない。

これに対して、昭和三十八年最高裁判決の事案も、昭和六〇年最高裁判決の事案も、その対象たることからは当事者そのものと直接かかわりのあるもので、具体的な事実というものを明らかにすることができるのである。

(三) 公文書の開示を請求しようとする者は、実施機関に対して、開示を請求しようとする公文書を特定するために、必要な事項を記載した請求書を提出しなければならない(条例六条三号)。この規定によって、条例は、公文書の開示を請求するには、事前に、どのような公文書が存在するかを知っていることを前提としていることが明らかである。すなわち、条例は、開示を請求した者に開示が認められるかどうかについてある程度知り得べきものとしたのである。

これに対して、昭和三十八年最高裁判決の事案も、昭和六〇年最高裁判決の事案も、その性質上、処分庁において

すべて明らかにすべきものである。

(四) 実施機関は、開示の請求に係る公文書に次の各号のいずれかに該当する情報が記録されているときは、当該公文書に係る公文書の開示をしないことができる(条例九条)。これは、公文書を開示することを原則とし、各号のいずれかに該当するものを例外として開示しないことができるとしたものである。

各号をみると、個別的に規定され、さらに、各号において、具体的に列挙して規定されている。これは、詳細に規定することによって、実施機関の裁量の余地を少なくし、かつ、開示が認められない公文書を都民等に対して明らかにしたもののである。

なお、知事が管理する公文書の開示等に関する規則(昭和六〇年三月一日東京都規則第一五号)三条一項によれば、条例七条一項の規定により、公文書を開示しない旨の決定をした場合における同条二項に規定する書面は、公文書非開示決定通知書(別記第四号様式)であるとされ、第四号様式では、「2 開示しない理由」欄は、「東京都公文書の開示等に関する条例第九条第号に該当」となっており、空いている部分に、該当する号数を記入するようになっている。

これに対して、昭和三十八年最高裁判決において問題とされている所得税法(昭和三十七年法律六七号)による改正前

のもの(四五条二項)によって付記しなければならぬとされた更正の理由については、具体的に規定はなく、また、昭和六〇年最高裁判決において問題とされている旅券法一四条によって付記しなければならぬとされた一般旅券発給拒否理由については、同法一三条一項五号に規定があるが、これは、概括的、抽象的である。

(五) 開示の請求に係る公文書を開示する旨又は開示しない旨の決定について、行政不服審査法の規定に基づく不服申立てがあつた場合は、当該不服申立てに係る処分庁又は審査庁は、原則として、東京都公文書開示審査会に諮問して、当該不服申立てについての決定又は裁決を行うものとする(条例一二条)。一二条に規定する諮問に依じて審議を行わせるため、東京都公文書開示審査会(以下「審査会」という。)を置く(条例一三条一項)。審査会は、第一項に規定する審議のため必要があると認めた場合には、不服申立人、実施機関の職員その他関係者の出席を求めて意見若しくは説明を聴き、又は必要な調査をすることができる(同条五項)。

これは、審査会という別の機関を置いて審議を行わせ、また、行政不服審査法による不服申立の審理が原則として書面によることとされていることとは異なっている(行政不服審査法二五条、四八条)。

二 東京都公文書の開示等に関する条例七条四項の定める付記すべき理由の程度

一般に、法が行政処分に理由を付記すべきものとしているのは、処分庁の判断の慎重・合理性を担保してその恣意を抑制するとともに、処分の理由を相手方に知らせて不服の申立てに便宜を与える趣旨であると解されている(昭和三十八年最高裁判決)。

条例七条四項が非開示決定をする場合における通知書に非開示の理由を付記しなければならないとしているのも、同じ趣旨によるものと考えられる。そこで、次に、この趣旨を前提に、条例七条四項が定める付記すべき理由の程度について、右一で述べた条例の規定の特異性をもとにして検討することとする。

(一) まず、実施機関が非開示を決定する場合に、判断の慎重・合理性を担保してその恣意を抑制するためには、その通知書にどの程度の理由を付記すればよいかを考えてみる。

一(三)で指摘したように、公文書の開示を請求しようとする者は、請求書に開示を請求しようとする公文書を特定するために必要な事項を記載しなければならないとされており(条例六条三号)、公文書の開示を請求しようとする者は、事前に、開示を請求しようとする公文書について知識を有していることが必要とされている。公文書の開示

を請求した者がその開示の請求に係る公文書について知識を有していることになれば、実施機関としても非開示決定の判断をするには慎重にならざるを得ず、その恣意は抑制される。

また、一四で指摘したように、条例九条は、開示しないことができる公文書について、各号に、個別的に、詳細な規定を置いている。そして、本件において問題とされる八号にしても、開示しないことができる公文書を具体的に列挙している。

条例は、開示を請求された公文書は、原則として開示することとしているので、このように、開示しないことができる公文書を具体的に明らかにしていることは結局のところ、実施機関が公文書を開示するか開示しないかを決定するについての裁量の余地をほとんどなくしているといえるのである。また、開示を請求した者と開示の請求に係る公文書との間には、一般的には、なんの関係もないので、開示の請求に係る公文書を開示するか開示しないかを決定するについて、その間に考慮されるべきものはなく、したがって、ある者には開示するが他の者には開示しないということはあり得ず、開示することができるか開示しないことができるかはその公文書自体によつてすでに決まっているのである。

このようにみると、実施機関が非開示決定をする場合、その通知書に

非開示の理由として、単に九条各号のいずれかに該当する旨を記載するだけでよいとしたからといって、実施機関の判断が抑制的になったり、恣意に流れるおそれがあるということにはならない。

(二) 次に、実施機関が非開示決定をする場合に、非開示の理由を開示を請求した者に知らせて不服申立てに便宜を与えるためには、その通知書にどの程度の理由を付記すればよいかを考えてみる。

一(三)で指摘したように、条例そのものが、公文書の開示を請求した者にその公文書についての知識があることを前提としている。

また、一四で指摘したように、条例九条は開示しないことができる公文書について具体的に規定している。

さらに、一(四)で指摘したように、条例は、不服申立てについて十分な配慮をしている。すなわち、審査会を置き、そこでお互いが自由に意見等を述べあうことができるようにしている。

このようにみると、実施機関が非開示決定をする場合、その通知書に非開示の理由として、単に条例九条各号のいずれかに該当することのみを記載すれば、開示を請求した者に知らせて不服申立てをするについて便宜を与えたことになるといえる。条例は、公文書の開示をした者が知っていることあるいは知り得べきことについては、

知らせる必要がないとしたものと解すべきである。

以上により、条例七条四項の規定は、実施機関が非開示決定をする場合、その通知書に非開示の理由として、単に条例九条各号のいずれかに該当することとを記載すれば違法とはならないとしたものであると解釈すべきである。

昭和六〇年最高裁判決では、例外としてではあるが、単に一般旅券発給拒否の根拠規定を示すことによって当該規定の適用の基礎となった事実関係を当然知りうるような場合は、その根拠規定を示すだけで理由付記として十分であるとみる。非開示決定の場合、これまで述べたように、単に条例九条各号のいずれかに該当することを示すだけでその規定の適用の基礎となった事実関係をも当然知りうるものといえ、この最高裁判決の判示は参考とされるべきである。

三 原判決の誤り

原判決には、次に述べるとおり、条例の規定の解釈適用を誤り、ひいては審理不尽の違法があり、この違法が判決に影響を及ぼすことは明らかである。

(一) 原判決は、条例が理由付記を命じた右の趣旨からすれば、七条四項が定める付記すべき理由の程度は、その対象の公文書の性質自体等から、九条各号のいずれかに該当する旨を記載すれば明確にその具体的理由が読み取

れ、七条四項の要求する付記すべき理由として十分その要件を満たす場合が存することはあり得るとしても、一般的には、単に条例九条各号のいずれかに該当することのみを記載するだけでは足りず、いかなる理由で右条項に該当するかを具体的事実に基づいて記載しなければならないと解すべきであり、そして、右の七条四項の趣旨・目的からすれば、右の理由付記の程度は、開示請求者が処分理由を推知できると否とにかかわらず要求されるものである、とする。

この判決は、条例の特異性を全く無視し、一見して明らかのように、形式的に昭和六〇年最高裁判決で示された理論を借用したものである。

昭和六〇年最高裁判決は、いうまでもなく、一般旅券の発給を拒否すれば、憲法二二条二項で国民に保障された基本的人権である外国旅行の自由を制限することになるため、厳格に解すべきであるとしたものである。そして、このことから、昭和六〇年最高裁判決では、一般旅券発給拒否通知書に付記すべき理由としては、いかなる事実関係に基づきいかなる法規を適用して一般旅券の発給が拒否されたかを、申請者においてその記載自体から知しうるものでなければならず、単に発給拒否の根拠規定を示すだけでは、それによつて当該規定の適用の基礎となった事実関係をも当然知りうるような場合

は別として、旅券法の要求する理由付記として十分でない、とされたのである。

しかし、本件の事案は、昭和六〇年、最高裁判決の事案とは異なり、また、その根拠規定の性質も違うのであり、本件について、原判決のように、昭和六〇年最高裁判決の理論を適用することはできない。

これまでに明らかにしたように、開示を請求した者についての事実関係はあり得ないので、実施機関が非開示決定をする場合において、その通知書に非開示の理由として、この点での具体的事実の記載を求めることは不能を強いるものである。ただ、事実があるとすれば、開示を求められた公文書についてのものであるが、この事実を規定したのが条例九条の各号である。これは、具体的であり、条例は九条各号のどれに該当するかを記載することによって事実を示せばよいとしたのである。

また、これもすでに述べたように、条例は、公文書の開示を請求した者にその公文書についての知識があることを前提としているので、その開示を請求した者において通知書の記載自体から了解しうるものでなければならぬということにはならない。

したがって、開示請求者が処分理由を推知できると否にかかわらず、いかなる理由で条例九条各号に該当する

かを具体的事実に基づいて記載しなければならぬとする原判決は、条例の規定の解釈適用を誤ったものといわざるを得ない。

(二) 原判決は、本件について、条例九条八号は、一号から七号までの要件に該当しないが、開示しないことが相当である場合について、その前段で対象文書の範囲の側面から、後段で文書を開示することによって生じる障害事由の側面から、複数の対象文書及び複数の障害事由をいずれも包括的に規定しており、非開示の理由として、単に九条八号に該当と記載したのみでは、本件文書が九条八号前段の定めどきの文書に該当するのか、また、いかなる事実によりどの障害事由が存するのか全く不明であるという他はなく、条例七条四項が求める付記すべき理由としては不備である、とする。

この判決は、条例の特異性及び本件事案の背景を全く考慮しないで、抽象的に本件非開示決定通知書の記載のみをとり出してきて、本件文書が九条八号前段の定めどきの文書に該当するのか、また、いかなる事実によりどの障害事由が存するのか全く不明であるとするが、次に明らかにするように、この判断は誤っているといわざるを得ない。

公安委員会は情報公開の実施機関とはされていないため(条例二条一項参照)、警視庁の職員が職務上文書を作成

してもその文書は情報公開の対象たる公文書とはされない(同条二項参照)。したがって、被上告人が開示請求の対象とした文書(以下「本件文書」という)は、本来的には情報公開の対象たる公文書ではなかった。しかし、知事部局たる東京都総務局が、個人情報保護対策の検討の参考とするため、提出に難色を示していた警視庁を説得して取得し管理していたため公文書とされたのである(条例二条二項参照)。

被上告人は、情報公開法を求める市民運動と称する団体の事務局長として、情報公開法の制定を求める運動を行っており、条例による公文書開示の制度・内容について熟知している者であって、右のような事情を知りながら、平成元年八月二三日、上告人に対して、その対象たる文書を「個人情報実態調査に関して警視庁から入手、取得した一切の文書」として、条例による開示の請求をした(以下「本件開示請求」という)。が、この文書は、正確には、「個人情報保護対策の検討について」と題するものであった。

このように、本件文書そのものから、九条八号でいう「実施機関が行う事務事業に関する情報であって」、「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」であることが明らかであり、また、そのことを被上告人が知っていたため、本件開示請求に対して、上告人は非開示決定をするについて、

その通知書に非開示の理由として、単に「条例九条八号に該当」とのみ付記したのである。

したがって、本件においては、非開示事由の有無についての上告人の判断が抑制的になったり、恣意に流れるおそれは全くなく、また、被上告人が不服申立をするについてなんらの支障も生じなかったのである。

第二点 理由不備の違法について

一 上告人の原審における主張

上告人は、原審において、本件文書が、元来条例の実施機関ではない警視庁によって作成された文書であることから、開示請求者である被上告人は当然その非開示理由を推知できたといふべきであるから、条例の当該条項以外に特段の理由を付記する必要はなかった旨、また、被上告人が非開示理由を推知できなかったとしても、口頭により補充的に説明を受ければ理由は判明するのであるから、条例七条四項による理由付記としては右以上の理由を付記する必要はない旨、そして、現に、被上告人は、本件決定の通知を受けた後である平成元年九月一日、上告人の担当職員から本件非開示決定の理由の説明を受けた際、既にその理由を認識しており、その上、上告人の担当職員が被上告人に対し、本件文書は外部に公表しないことを条件に、警視庁から取得した情報であり、開示すれば、都と警視庁との協力、信頼関係は損な

われるとともに、今後、個人情報保護制度確立に向けての上告人の事務の円滑な執行に著しい支障が生ずる旨を説明したから、本件決定の理由付記には不備がない旨主張した。

二 原判決の判断

原判決は、条例が理由付記を命じた趣旨からすれば、七条四項が定める付記すべき理由の程度は、その対象の公文書の性質自体等から、九条各号のいずれかに該当する旨を記載すれば明確にその具体的理由が読み取れ、七条四項の要求する付記すべき理由として十分その要件を満たす場合が存することはあり得るとしても、一般的には、単に条例九条各号のいずれかに該当することのみを記載するだけでは足りず、いかなる理由で右条項に該当するかを具体的事実に基づいて記載しなければならぬと解すべきである。そして、右の七条四項の趣旨・目的からすれば、右の理由付記の程度は、開示請求者が処分理由を推知できると否にかかわらず要求されるものであり、理由付記が不備な場合には、口頭の説明により具体的な理由が補充されたとしても、それによってその瑕疵が治癒されるものではなく、非開示決定は取消しを免れない、とする。

すなわち、原判決は、七条四項の趣旨・目的からすれば、右条項の理由付記の程度は、開示請求者が処分理由を推知できると否にかかわらず要求さ

れるということを前提にして、上告人の主張をすべて排斥している。しかし、次に述べるとおり、この判断は誤っている。

三 原判決の誤り

本件非開示決定は、第一点において述べたように、理由付記の点においてなんらの不備もなく、適法なものであるが、仮に、本件非開示決定を行う場合、単に条例九条八号に該当と記載しただけでは、条例七条四項の定める理由付記としては不十分であったとしても、以下に述べるとおり、これにより、本件非開示決定を取消さなければならぬほどの瑕疵があるということにはならない。

(一) 条例七条四項は、開示の請求に係る公文書を開示しない旨の決定をする場合には、その通知書に非開示の理由を付記しなければならない旨定め

る。この場合の理由付記の程度については、第一点で述べたように、単に条例九条各号のいずれかに該当することを記載すれば違法とならないものと解すべきであるが、仮に、右記載だけでは理由付記として不十分であったとしても、条例の規定の特異性からみて、第一点、二(一)で述べたように、実施機関が非開示決定をする場合、その通知書に非開示の理由として、同条の該当する号数を記載することにより、実施機関の判断の慎重・合理性が担保され、

その恣意が抑制される効果が生じることは変わりはない。

そうすると、非開示決定をする場合、その通知書に非開示の理由として、同条の該当する号数を記載することにより、実施機関の判断の慎重・合理性は担保され、その恣意が抑制されることとなる。

したがって、本件非開示決定の場合、理由付記として、条例九条八号に該当する旨の記載があれば、理由付記の目的の一つである行政庁の恣意抑制機能は十分に確保されているといえる。

(二) そこで、被上告人が処分時点において、非開示理由を推知していたか否かについて考えてみる。

すでに述べたように、公文書の開示請求制度は、もともと開示請求者が開示を求めた公文書についてある程度の知識を有していることを前提としているものであるが、本件の場合には、第一点、三(二)で述べたように、被上告人は、本件文書が九条八号にいう「実施機関が行う事務事業に関する情報であって」、「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」であることを知っていたのである。

すなわち、被上告人は、本件非開示決定の通知を受けた時点で、処分理由を推知していたのである。

したがって、本件の場合、非開示決定の理由として条例九条八号に該当するとの記載しかなかったとしても、被

上告人が不服申立てをするについてはなんの支障も生じなかったのであるから、処分の理由を相手方に知らせて不服申立てに便宜を与えるという理由付記のもう一つの目的も十分に確保されているといえる。

そうすると、仮に、一般的には、条例九条八号該当とだけしか記載されていない本件非開示決定の理由付記に不十分な点が存したとしても、被上告人との関係においては、本件非開示決定を取消さなければならぬほどの瑕疵はない。

(三) 次に、被上告人が処分後において、非開示理由を了知したことにより、瑕疵が治癒したか否かについて考えてみる。

1 本件の場合、被上告人が本件非開示決定の通知書を受領してから数日後の平成元年九月一四日に、右通知書を持参して来庁したので、上告人の担当職員が、被上告人に対して、非開示の理由について口頭により説明をした。

したがって、被上告人が本件非開示決定の通知を受けた時点で、仮に、処分理由を推知していなかったとしても、右説明により、被上告人は、右理由を十分に了知したことは明らかである。

原判決は、このような場合について、仮に理由付記に不備があった場合には、その瑕疵は治癒されないとする。

2 一般的に、行政処分の瑕疵が治癒されるかどうかは、法が処分の要件を規定した趣旨・目的、ことに処分の公正、利害関係人の利益の保護が全うされるか否かによって決定されるべきであると解される。

この点について、自作農創設特別措置法による農地の買取処分に関し、公告手続上の瑕疵は買取対価の受領段階においてあらためて令書を交付したと実質的に同視しうるような告知行為により補正ないし治癒されるにいたった、とする最高裁判所昭和五四年三月三〇日第二小法廷判決・判例時報九二四号四〇頁があるが、これは無効原因としての瑕疵がある行政処分について瑕疵の治癒を認めるものであり、注目に値するものと考ええる。

3 本件非開示決定の場合、すでに述べたように、処分理由として、条例九条八号に該当する旨の記載があれば、理由を付記する目的の一つである行政庁の恣意抑制機能は確保されているのである。

そうすると、仮に、原判決のいうように、本件非開示決定について理由付記に不備があったとしても、右決定後において、理由付記のもう一つの目的である処分の理由を相手方に知らせて不服の申立てに便宜を与える機能が十分に担保され、もって、処分の公正、利害関係人の利益の保護が全うされる場合には、その瑕疵は治癒されること

となる。

そして、本件の場合、被上告人は、右1で述べたように、本件非開示決定と極めて接近した時期に、上告人の担当職員から非開示の理由について、口頭による説明を受け、処分理由を十分に了知したことは明らかであるから、理由付記の有する不服申立便宜機能は、実質的に、十分確保されており、被上告人の利益の保護に欠けるところはない。

したがって、本件非開示決定に理由付記の不備があったとしても、その瑕疵は口頭の説明により補正ないし治癒されているので、本件非開示決定を取消さなければならぬほどの瑕疵はない。

四 以上述べたとおり、原判決のこの点についての判断は、条例七条四項の解釈適用を誤った結果、理由不備の違法を犯したものである。

以上いずれの点よりするも原判決は違法であり、この違法は原判決に影響を及ぼすことの明らかなものであり、破棄を免れない。

集団的労働関係

2 最高裁、労働、集団的労働関係

タクシー会社におけるストライキに際し労働組合員が行った営業用自動車の運行阻止の行為が正当な争議行為に当たらないとされた事例

〔最高裁平成元(オ)第六七六号、損害賠償請求事件、平4・10・2第二小法廷判決、破棄差戻、原審高松高裁昭六一(ネ)第一三一号、平1・2・27判決〕

【判決要旨】

タクシー会社におけるストライキに際し、労働組合員が、車庫に格納された営業用自動車の傍らに座り込むなどして、会社の退去要求に応ぜず、会社は右自動車を車庫から搬出することができなかつたなど判示の事実関係の下においては、労働組合員の右行為は、争議行為として正当な範囲にとどまるものとはいえない。

【参照条文】

民法七〇九条、労働組合法七条

〔解説〕

一 本件は、全国自動車交通労働組合連合会高知地方本部(全自交高知地本)というが、原告会社(被控訴人・上告人)の労働条件の改善、殊

に、歩合給のみの従業員の給与体系に固定給を加えることを要求して実施したストライキに際し、同地本の組合員である被告ら(控訴人、被上告人)が、同地本の決定に従い、原告会社が非組合員等によってタクシーを稼働させるのを阻止する目的で、乗務を終えて車庫に格納されたタクシー(組合員が乗務する予定のタクシー六台。以下「本件タクシー」という)の傍らにゴザを敷いて、支援組合員らと共に一〇数名で座り込み、あるいは寝ころぶなどして、原告会社の退去要求に応じず、本件タクシーの運行を阻止するいわゆる車両確保戦術を採ったため、原告会社が、右ストライキ期間中、本件タクシーを車庫から搬出できなかつたとして、右戦術に参加した組合員のうち指導的な立場にあった被告らに対し、本件タクシーを運行できなかつたことによる逸失利益の賠償を請求したものである。

二 第一審は、原告会社の請求を認容したが、原審は、争議行為には、労働者の集団的労務提供拒否により使用者に業務遂行上の打撃を与えることをその本質とするストライキとこれを実質的に維持するために必要な付随的行為を含み、争議行為が正当なものとして認められるか否かは、その行為主体、目的、手段、態様等その他諸般の事情を考慮して法秩序全