

「行政執行情報」と監査請求に係る公文書の公開 (1)

大分地裁平成11年5月31日判決(平成9年(行ウ)第20号, 公文書一部非公開決定処分取消等請求事件・判例集未登載)

松 井 修 視

Case comment :The Freedom of Information and Auditing Reports 1.

Shuji Matsui

- * この判例批評は、「大分県監査委員公文書一部非公開決定処分取消等請求事件[大分地裁平成11年5月31日判決(平成9年(行ウ)第20号, 公文書一部非公開決定処分取消等請求事件・判例集未登載)]の提起するいくつかの問題点に対する意見書」として, 控訴人(本件第1審の原告)の要請を受けて, 2000年3月17日付で福岡高等裁判所に提出したもの(甲第18号証)に, 【事案の概要】と【判決要旨】を追加して, 発表するものである。紙面の関係上, 今回は前半部分を「『行政執行情報』と監査請求に係る公文書の公開(1)」として掲載する。
- * 【事案の概要】、【判決の要旨】、【意見】の「1. 大分県情報公開条例第9条7号の行政執行情報の解釈のあり方」まで本号。【意見】の「2. 監査請求における審理過程の収集書類, 聴取内容などの第9条7号該当性についての判断のあり方」以下, 次号予定。

【事案の概要】

本件は, 原告のほか4名が行った「大分県教育委員会の旅費(宿泊料)に関する監査請求」の審理に係る一切の資料について, その公開を求め, それらの情報の一部が同県情報公開条例第9条1号(平成9年大分県条例第36号による改正以前のもの)及び7号に該当するとして, 被告代表監査委員によって非開示とされた結果, その非公開処分の取消等(国家賠償請求を含む)を求めて提起されたものである。

これに対し, 大分地裁は, 一部非公開決定処分のうち, 「臨時監査委員協議会の結果について(H9・7・4)」添付の「住民監査請求事実証明書宿泊費支給一覧表」中の教育委員の氏名の記載を除いた部分及び「住民監査請求の要件審査表」中の審査項目, 請求内容等の部分を非公開とした部分を取り消したのみで, 原告のその余の請求をいずれも棄却するものとした。

もともと代表監査委員によって行われた一部非公開処分は, 「一部非公開」といっても, その非公開部分は原告が求めた請求情報の大半にわたり(対象公文書うち, 公開32, 一部公開6, 全部非公開82, 大分県資料別紙三を参照), 内実は非公開処分の色彩が強いものであった。ゆえに, この大分地裁判決は, 上記のごとく一部非公開部分を取り消しはしたものの, 原告にとっては極めて不本意な内容となった。

本件で非公開が争われた監査委員に係る公文書件名をあげると, 「臨時監査委員協議会での結果について」(H9・7・4), 「住民監査請求に係る陳述の開催要領について」(H9・7・9), 「住

民監査請求に基づく監査の実施要領の策定及び実施通知について」(H9・7・11),「住民監査に係る意見陳述の開催について」(H9・7・16),「住民監査請求に係る予備監査の実施結果について」(H9・7・18),「住民監査請求に係る委員監査について」(H9・7・22),「監査委員協議会の結果について」(H9・7・28)となる。具体的には,これらの公文書件名の下にあるに個々の文書について,その公開・非公開が問題となった。

本件は現在,第一審の原告によって控訴され,福岡高裁に係属中である。

【判決の要旨】

1. 「知る権利」と「行政執行情報」規定の解釈について

地裁判決は,大分県情報公開条例9条1号の解釈のところで,「知る権利」にふれ,また,9条7号の「行政執行情報」の解釈については,次のように述べている。

「『知る権利』は憲法21条の派生原理として導かれるものではあるが,それ自体抽象的な権利に過ぎず,地方公共団体の住民の具体的な情報公開請求権は,条例によって創設されるものであり,その範囲は当該地方公共団体の立法政策により確定されると解されるので,本件条例の解釈においても,情報公開請求権ないし公開対象文書の範囲等についての立法政策の内容を,本件条例の内容・文言に即して検討すべきであり,条例の文理解釈を離れて右範囲等を決することは相当ではない。」

「9条7号は,県又は国等の機関が行う事務事業に関する情報のうち,公開することにより,当該事務事業若しくは将来の同種の事務事業の目的が損なわれたり,公正かつ円滑な執行に著しい支障を生ずるおそれのある情報については,非公開とする規定であるが,その趣旨は,行政が行う事務事業に関する情報については,試験問題,入札予定価格調書などのように,当該事務事業の性質や目的からみて,執行前や執行過程で公開すると,当該事務事業の目的を失わせるおそれのあるものや,監査や立入検査,取締の実施要領,用地交渉記録,訴訟打合せ資料,人事管理記録などのように,同種のものであり,継続される事務事業に関するもので,当該事務事業の実施後であっても,公開によって将来の同種の事務事業が達成できなくなり,あるいはその執行に著しい支障を生じるおそれのあるものがあり,行政の公正かつ円滑な執行を保障するため,これらの情報を公開しないものとしたと解される。

そして,『著しい支障を生ずるおそれ』の解釈を検討すると,実施機関の主観においてのみそのおそれがあると判断して非公開とすることは,県民の公文書公開請求権を尊重した解釈,運用を求めた本件条例3条前段の趣旨に反するというべきであるが,他方,その意味内容が一義的に明確なものではないこと,当該情報の公開によって,事務事業の執行にどのような影響が及ぶかについては,当該行政事務の内容,性質,運営の実体を踏まえた上での予測的な判断を必要とするものであることからすると,この点の判断については,行政機関の要件裁量がある程度認められるべきものである。

したがって,9条7号にいう『著しい支障を生ずるおそれがあるもの』とは,当該事務事業の内容,性質に照らし,当該情報の公開によりその公正かつ円滑な執行に著しい支障を生ずることについて客観的な危険性が認められるものをいい,この点に関する実施機関の裁量的判断に合理性が認められる限り,これを違法とすることはできないと解するのが相当である。」

「原告は,9条7号の非公開事由に該当するか否かの判断に当たっては,非公開によって保護されるべき行政運営上の利益が実質的に保護に値する正当なものであるか,公開による右利益の侵害のおそれが具体的に存在するかどうかを客観的に検討すべきである旨主張する。しかし,前記のとおり,公文書の非公開事由の範囲は,当該地方公共団体の立法政策の問題であり,非公開事

由を定めた規定の文言を離れてこれを目的論的に制限解釈することは許されないというべきところ、『将来の同種の事務事業の公正かつ円滑な執行に著しい支障を生ずるおそれがある』場合の『著しい支障を生ずるおそれ』については、『同種の事務事業』の文言からして、当該事務事業の一般的な内容、性質に照らしてその存否が判断されるべきであって、これにとどまらず、個々の具体的な事情までも考慮要素として、『実質的に保護に値する利益』の侵害の危険性、あるいは行政上の利益侵害の具体的危険性を要すると限定的に解釈することは、同号の文理解釈の範囲を逸脱するものである。」

2. 監査事務の性質について

以上の解釈を前提に、大分地裁は、本件非公開文書の9条7号該当性について検討を行うことになるが、監査事務の性質そのものについては、次のように説明している。

「住民監査請求は、〈中略〉地方自治の本旨に基づく住民参政の一環として、普通地方公共団体の執行機関又は職員の違法又は不当な財務会計上の行為又は怠る事実により、究極的に当該地方公共団体の住民全体が損失を被るのを防止するため、右違法、不当な行為等の是正、予防を監査委員に請求する権能を与え、もって地方財務行政の適正な運営、ひいては住民全体の利益を確保することを目的とする制度である。

ところで、住民監査請求の受理及びこれに基づく監査については、監査請求人に証拠の提出及び陳述の機会を与えねばならないとされている（地方自治法242条5項）ほかは特段の規定がなく、基本的に同法199条8項等に基づく監査委員の職務権限により行われるものであり、証拠の提出・意見陳述の機会の実施方法、書面審査、実地検査、関係人ないし監査対象者からの事情聴取等の監査の実施方法の選択、意見陳述等の機会や監査過程の公開の可否などについては、右の住民監査請求制度の趣旨・目的の実現を図る観点から、監査委員の合理的な裁量に委ねられていると解される。そして、大分県においては、監査委員の裁量により、住民監査請求の要件審査から証拠の提出・意見陳述の機会の手続、調査活動等監査の一連の過程をいずれも非公開としている〈中略〉。

さらに、監査についての決定は、事柄の性質上監査委員全員の意思の合致を必要とし、かつ住民訴訟の前審として慎重かつ公正な審議を必要とすることから、監査委員の合議によるものとされている（同法242条6項）。したがって、住民監査請求制度の趣旨の実現の観点からは、右の合議における監査委員の自由かつ適正な意見交換が保障される必要がある。

したがって、住民監査請求に基づく監査に関する情報を記録した公文書には、その内容、性質如何によっては、それを公開することが、監査委員の裁量により監査の一連の過程を非公開とした趣旨や、監査結果の決定過程における監査委員の意思決定の自由と抵触し、将来の住民監査請求に係る監査事務の公正かつ円滑な執行に著しい支障を生じる危険性を有するものも含まれていると解される。」

3. 本件非公開文書の9条7号該当性について

以下、同地裁は、本件非公開文書の公開により、「将来の住民監査請求に係る監査事務の公正かつ円滑な執行に『著しい支障を生ずるおそれ』がある」とする被告代表監査委員の判断の合理性の有無について、各文書ごとの検討を行っている。

(1) 本件住民監査請求の要件審査の段階における公文書

まず、事実証明書については、次のような理由から、9条7号に該当すると指摘する。

「請求人が提出した事実証明書〈中略〉は、前記認定のとおり監査結果においては公表されてお

らず、一般的には、請求人においても公表を前提として提出するものではなく、公表を予定したものと認められないところ、将来の監査請求人によっては、公表を前提としないで提出する事実証明書が公開されるということになれば、不安、不快の念を抱き、あるいは監査対象者、当該監査請求により不利益を受ける者や第三者からの批判、非難等を怖れるなどして、今後の住民監査請求を差し控えるなど、事実証明書の公開が、当該地方公共団体の住民の今後の住民監査請求の権能の行使に対して萎縮的效果をもたらす事態も当然に予想される。」

次に、教育委員会の旅費「支給一覧表」（但し、教育委員の氏名を除く）と、「要件審査表」のうち、本件住民監査請求の審査項目欄については、公開しても、「著しい障害を生ずるおそれ」の危険性は認めがたく、仮にその危険があるとしても軽微にとどまる、としている。

これに対し、「要件審査表」中の審査内容及び補正の可否の欄、判定結果の欄、さらに、監査事務局が作成した「正当な理由について」と題する報告書については、以下のように述べて、9条7号該当性を支持している。

「審査内容及び補正の可否の欄には、本件住民監査請求の形式的、手続的要件や請求の特定性等についての審査の内容・結果が記載され、また、判定結果の欄には、右要件等についての監査委員の合議の結果が○×方式で記載されており、これらを公開すれば、両記載事項が相まって、監査結果で公表されている以上に右要件審査の具体的手法や右要件に関する監査委員の合議の詳細な内容が明らかとなり、将来の住民監査請求の要件審査に係る事務処理や右審査における監査委員の自由な意見交換に支障を生じる場合も予想される。」

「『正当な理由について』と題する報告書〈中略〉も、監査委員の判断の基礎資料として、『正当な理由』の有無の判断基準に関する監査事務局の見解をまとめたものであり、これが公開されると、その内部的な判断手法や判断過程が明らかとなり、将来の住民監査請求における『正当な理由』の有無の審査及びその点に関する監査委員の合議に支障を生じる事態も生じ得るのであり、その弊害は著しいというべきである。」

(2) 本件住民監査請求に係る意見陳述の実施に関連する公文書

ここでは、「意見陳述開催要領」、「意見陳述の進行次第」及び「意見陳述の記録・同要旨」、その他追加事実証明や参考資料が問題となっている。地裁判決は、各々について検討を行い、いずれも9条7号に該当するという。

「『意見陳述開催要領』〈中略〉については、意見陳述開催の日時、場所、出席者等意見陳述手続の外形的事実に関する記録のほか、記録方法、報道機関への対応等意見陳述の手続の運営手法に関わる事項の記載もある。〈中略〉その点に関する情報を公開すると、意見陳述の手続の運営のあり方が第三者の批判や監視等の対象となり、あるいは公開された結果にとらわれて、今後の意見陳述の運営方法が一律化、硬直化するなど、意見陳述の実施に関する監査委員の裁量権の行使が法の予定するところを超えて事実上制約される事態を生じることとも予想され、これによる弊害は著しいというべきである。」

「また、『意見陳述の進行次第』〈中略〉も、大分県監査委員等の発言内容の予定が記載されており、〈中略〉これを公開した場合には、その公開した結果にとらわれて、今後の住民監査請求に係る意見陳述の手続における監査委員の右裁量権の行使が一律化、硬直化するなど意見陳述開催要領の場合と同様の事態も予想され、これによる弊害は著しいというべきである。」

意見陳述の記録・同要旨、意見陳述の際に原告から提出された追加的事実証明や参考資料〈中略〉については、前記の事実証明の場合と同様の理由をあげ、それらが公開されると、住民の今後の住民監査請求の権能の行使に対して萎縮的效果をもたらす事態も予想される、としている。

(3) 本件住民監査請求に係る監査の実施に関連する公文書

さらに、監査実施要領に記載されている監査の対象事項・対象職員や監査の実施方法、実施担当者、監査内容などの予定、及び予備監査実施結果報告書、委員監査の状況について審査を行っているが、次のような理由から9条7号に該当するとしている。

「このような監査の具体的実施方針や日程等に係る情報が公開されることとなると、公表を予定しておらず、本来秘匿去れるべき性質の監査の実施に係る具体的手法やノウハウ、監査の実施時期等が、今後の監査対象機関、対象職員等に明らかになり、右機関、職員等に今後の住民監査請求に係る監査への対応の手がかりを与えるとともに、監査の実施方法や日程等、前記のとおり監査委員の合理的裁量に委ねられるべき事項が、第三者の監視、批判の対象となり、法の予定しない事実上の制約が右裁量権の行使に対して加えられ、かえって監査における必要な調査、情報の収集等が困難になることも容易に予想される。」

「予備監査実施結果報告書には、対象課から入手した証拠資料が添付され、また右報告書及び「委員監査の状況」には、事情聴取対象職員の陳述内容が記載されているところ、監査の実施自体を非公開で行ったにもかかわらず、実施後にこれらの情報を公開することになると、そのような非公開の監査であることを前提として、監査委員に情報を提供し、あるいは事情聴取に応じた対象課、対象職員等関係人と監査委員との間の信頼関係が損なわれ、今後の住民監査請求に係る監査において、右関係人の協力が得られなくなって、〈中略〉重大な弊害の生じることが当然に予想される。」

また、予備監査結果報告書には調査事項、調査の目的等が、「委員監査の状況」には監査委員の質問内容等が記載されているとされるが、これらについても、監査の具体的手法等を明らかにすることになるとしている。さらに、「委員監査の状況」には、特定の監査委員の意見にわたる事項も記載されており、それを公開すると、監査委員の職務権限の行使に抑制的、萎縮的效果をもたらすともしている。

(4) 監査結果の合議に関する公文書

最後に、監査事務局職員が起案した監査結果公表文（原案）の公開について、検討を行っている。これについても以下のような理由から、非公開性を肯定している。

「最終的な監査結果については、右原案に基づいてなされた大分県監査委員の合議により、右原案に一部訂正を加えたものが公表されたものである。

このような合議を行う以前の段階の監査結果の原案が公開された場合には、右原案と公表された監査結果とを比較対照することによって、公表された監査結果のみからは明らかでない監査委員の合議の詳細な内容を第三者が間接的に推測することが可能となり、監査結果についての合議の際の監査委員の自由な意見交換に抑制的、萎縮的效果をもたらす事態が当然に予想される。」

4. 国家賠償請求について

本件裁判は、国家賠償請求事件でもある。そこでは、別件の住民監査請求に係る資料の公開とくらべ、同一の条例、同一の運用指針の下で、本件処分における公文書の公開の範囲が著しく限定されているとして、その差別的取扱いの違法性を根拠に、国家賠償が請求された。判決は、本件で一部非公開処分を取り消した部分の違法性のみ言及し、次のような理由で原告の訴えを斥けている。

「本件非公開処分に際し、〈中略〉監査事務局において、本件非公開処分につき9条1項、7号に該当するとの結論を出し、右見解に基づいて被告代表監査委員が本件非公開処分をしたものであり、別件処分の監査請求人と原告とを差別して本件非公開処分をしたものでないことが認められる。」

「被告代表監査委員は専ら本件条例の解釈運用を誤って右違法な処分を行ったものであるが、〈中略〉9条7号にいう「著しい支障を生ずるおそれ」の意味内容が一義的に明確ではないこと及び「支給一覧表」と「要件審査表」の中には非公開とすべき部分が含まれていることからすると、前記部分を非公開にしたことの違法性の程度はさほど高いものではない反面、当該非公開部分は、原告らの提出した本件住民監査請求書及びその添付文書の記載内容を整理したり、住民監査請求の形式的、手続的要件を列記したものにすぎないものであるから、原告に生じた不利益はさほど大きなものとはいえず、以上を総合して判断すると、被告代表監査委員が前記部分を非公開にした行為には損害賠償法上の違法性があつたとまでは認められないし、仮に違法性が認められるとしても、本件非公開処分中前記部分が取り消されることにより原告に生じた精神的損害は回復されたというべきであつて、それ以上に、被告大分県に金銭賠償を認めなければならないほどの損害が原告に発生したとは認められない。」

【意見】

1. 大分県情報公開条例第9条7号の行政執行情報の解釈のあり方

(1) 本件の大分地裁平成11年5月31日判決（平成9年（行ウ）第20号、以下、「本件判決」という。）は、「知る権利」と情報公開条例の解釈のあり方について、「『知る権利』は憲法21条の派生原理として導かれるものではあるが、それ自体抽象的な権利に過ぎず、地方公共団体の住民の具体的な情報公開請求権は、条例によって創設されるものであり、その範囲は当該地方公共団体の立法政策により確定されると解されるので、本件条例の解釈においても、情報公開請求権ないし公開対象文書の範囲等についての立法政策の内容を、本件条例の内容・文言に即して検討すべきであり、条例の文理解釈を離れて右範囲を決定することは相当ではない。」（本件判決45頁）とし、さらに、大分県情報公開条例第9条7号の行政執行情報該当性の判断のあり方に関しては、「『将来の同種の事務事業の公正かつ円滑な執行に著しい支障を生ずるおそれがある』場合の『著しい支障を生ずるおそれ』については、『同種の事務事業』の文言からして、当該事務事業の一般的な内容、性質に照らしてその存否が判断されるべきであつて、これにとどまらず、個々の具体的な事情までも考慮要素として、『実質的に保護に値する利益』の侵害の危険性、あるいは行政上の利益侵害の具体的な危険性を要すると限定的に解釈することは、同号の文理解釈の範囲を逸脱するものである。」（同51－52頁）と述べて、行政執行情報等の公開には極めて消極的である。しかし、そのような解釈は、以下にみるような理由から、狭量に過ぎ適切ではない、と考えられる。

(2) 大分県情報公開条例第9条は、「実施機関は、公開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、当該公文書の公開をしないことができる。」と定め、その第7号で、「県の機関又は国等の機関が行う監査、検査、取締り、許可、試験、入札、交渉、争訟その他の事務事業に関する情報であつて、公開することにより、当該事務事業若しくは将来の同種の事務事業の目的が損なわれ、又はこれらの事務事業の公正かつ円滑な執行に著しい支障を生ずるおそれがあるもの」としている。

この第9条7号の趣旨は、「公開することにより、事務事業の公正かつ円滑な執行の確保に著しい支障を生ずると認められる情報が記録されている公文書について」非公開とすることを定めたものであり、同号の解釈基準によれば、(1)許認可、監査、検査等の事務事業の執行に支障を生ずるおそれがあるもの、(2)試験に係るもの、(3)用地交渉等に係るもの、(4)損害賠償、訴訟等に係るもの、(5)その他行政執行に支障を生ずるもの、がそこでいう事務事業にあたりとされている（大分県『情報公開事務のてびき（改訂版）』（以下、『大分県てびき』として引用）（平成4年3月）85～86頁、93～94頁）。

(3) もともとこの第7号の行政執行情報は、4号の国等関係情報、5号の意思形成過程情報、6号の合議制機関等関係情報とともに、大分県が実施する事務事業に関するものであるが、そのような事務事業情報について、一般的に(他の地方公共団体の情報公開条例等をも)、4号から7号の四領域、すなわち行政執行情報、国等関係情報、意思形成過程情報、合議制機関等関係情報に分けて規定されるようになったのは、「適用除外事項を、明確かつ限定的、必要最小限のものにするため」である、と考えられる(同趣旨については、東京都議会総務生活文化委員会での説明を参照、第二東京弁護士会『新版情報公開ハンドブック』(1994年9月)81, 85頁)。

また、大分県情報公開条例第3条は、その前段において、「実施機関は、県民の公文書の公開を求める権利が十分に尊重されるよう、この条例を解釈し、及び運用するものとする。」としているが、この規定には、「実施機関は、県民の公文書の公開を求める権利を保障するため、条例に定める要件を満たした公文書の公開の請求に対して、原則公開という観点から条例を解釈し、及び運用しなければならない。」とする解説がついている(『大分県てびき』50頁)。

行政事務事業情報につき、上記のように、情報公開条例がそもそも適用除外事項の濫用を防ぐために細かく類型化して定めるに至った趣旨は、同条例の解釈を行う上でも当然に生かされなければならないし、また、それは、「原則公開」という条例の考え方とともに、適用除外事項を限定的に解釈するための根拠となるものである。

さらに、同条例第9条の「公開しないことができる公文書」(適用除外事項)について、『大分県てびき』は、「本条各号は、非公開情報の範囲を限定的に類型化したものである。したがって、実施機関は、その適用に当たっては、利用の制限につながることはないように、公正かつ合理的に解釈し、運用しなければならない。」とし、特に「運用上留意すべき事項」の欄では、「公開の可否の決定にあたっては、公文書の内容に応じて個別具体的に処理すべきものであり、非公開とする公文書の範囲を必要最小限にとどめるよう慎重に適用すべきである。」と述べている(同てびき73-74頁)。これらの解説は、非公開情報の範囲を最小におさえるための実施機関の努力について定めるものであり、そのための適用除外事項の「公正かつ合理的」な解釈は、当然の帰結ともいえる。本件判決は、適用除外事項該当性の判断について、「当該事務事業の一般的な内容、性質に照らしてその存否が判断されるべきであって」「個々の具体的な事情までも考慮要素」としないことを述べている(51頁)が、そのような態度は、上述の「公開の可否の決定にあたっては、公文書の内容に応じて個別具体的に処理すべき」とする考え方に反するのではないかと、とも思われる。

これらの点から、行政執行情報は、まずは、公開を原則とし、非公開となる範囲は、明確かつ限定的で、必要最小限のものでなければならず、しかも、そこでは、「公正かつ合理的」な解釈が要請されることになる。

(4) また、『大分県てびき』は、同第7号の行政執行情報の解釈について、「当該事務事業若しくは将来の同種の事務事業の目的が損なわれ」とは、「事務事業の性質上、公開することにより、事務事業の目的にそった成果が得られなくなる場合、定期監査、用地買収計画などのように反復・継続して実施する事務事業であって、当該事務事業のみならず、将来の同種の事務事業に支障を生ずるおそれがある場合などをいう。」とする。また、「事務事業の公正かつ円滑な執行に著しい支障を生ずるおそれがある」とは、「その他公開することにより、県行政の公正かつ円滑な執行に著しい支障を生ずるおそれがある場合をいう。」としている(『大分県てびき』86頁)。

大分県のこのような第7号解釈に関連し、例えば、情報公開の先進県である神奈川県(「神奈川県の機関の公文書の公開に関する条例」は、第5条5号で行政執行情報について定めている。内容はほぼ同趣旨。)ではどのような考え方をしているのか、神奈川県県政情報室編『ケーススタ

『ディかながわの情報公開』(平成2年9月)の中の、行政執行情報に関する「解釈の留意事項」の一部を、以下に引用する。

「行政事務事業の執行情報を公開すれば、多かれ少かれ、県民や関係団体からの反応によって、公開しない場合よりも円滑ではない行政運営を余儀なくされる場面も考えられます。しかし、これらの事態の多くは、『開かれた県政』の結果として生じたものであり、県の行政が『県民との共同作品』となる過程において、ある意味で、必要なことでもあります。

したがって、公開による事務事業への影響が、事務事業の実施の目的を喪失する程度、又は事務事業の円滑な実施に回復不可能な損害を与える程度に著しいと判断されなければ、本号を適用すべきではありません。また、事務事業に対する著しい支障の発生が予想されるとしても、情報公開と予想される支障との間の因果関係が明白であって、支障発生可能性の予見が容易であり、支障の発生が高度に蓋然性をもつ場合に、本号が適用されます。」(169～170頁)

神奈川県のような立場は、地方自治の本質を見据えたものであり、行政執行情報の解釈に当たっては、さらに、回復不可能な損害の発生や、公開と予想される支障との間の明白な因果関係を求めるなど、かなり突っ込んだものとなっている。このことから、行政執行情報該当性の判断にあたっては、限定的解釈を行うだけでなく、開示による回復不可能な損害発生等を考慮に入れる必要性も生まれてくる。

(5) 同第7号の行政執行情報の解釈については、知事交際費の非公開決定に関する二つの判決が、異なる判断を行っている。以下、関連した部分を掲げる。なお、両事件の行政執行情報に関連する「大阪府公文書公開条例」第8条5号及び「栃木県公文書の開示に関する条例」第6条5号は、大分県情報公開条例第9条7号と内容的にほぼ同旨である。

[1] 大阪府知事交際費情報公開請求事件(大阪地裁平成元年3月14日判決)

「本件条例は、〈中略〉基本的に憲法二一条等に基づく「知る権利」の尊重と、同法一五条の参政権の実質的確保の理念に則り、それを府政において具現するために制定されたものである。」「府の行政執行上の利益の保護を凶って制定されたと考えられる八条四号、五号等の解釈に当たっては、そこで保護されるべき利益が実質的に保護に値する正当なものであるか否か、また、その利益侵害の程度が、単に行政機関の主観においてそのおそれがあると判断されているにすぎないのか、あるいはそのような危険が具体的に存在することが客観的に明白であるといえるのか、さらに右のようなおそれがあるにしても、逆にそれを非公開とすることによる弊害はないのか、また、公開することによる有用性や公益性はないか等を総合的に検討することが必要であることはいうまでもない。けだし、情報公開条例が、過去において、行政機関の保有する文書が、行政庁側の種々の名目のもとに、ややもすれば恣意的・濫用的に秘密扱いされ、住民の知る権利を妨げ、ひいて地方自治の健全な発展を阻害する面のあったことに鑑み、それらの弊害を除去するために制定されたことは公知の事実であり、そのようにして制定された情報公開条例の非公開事由該当性を、もっぱら行政機関側の利便を基準に、その主観的判断に基づいて決するとすれば、その範囲が不当に拡大する危険性があり、ひいて情報公開制度の実質的意味が失われることはいうまでもないし、また、文書を公開することによって生ずる支障にのみ目を奪われ、それを非公開とすることによる弊害や、公開することによる有用性、公益性になんら意を用いなければ、情報公開制度の運用がいたずらに硬直化したものとなり、ひいて将来的、長期的にみた地方自治の健全な発展が望めないこととな

るからである。」(「判例タイムズ691号261頁)

[2] 栃木県知事交際費情報公開請求事件(宇都宮地裁平成元年11月9日判決)

「本件条例の定める公文書公開請求権は憲法二一条から直接導き出されるものではなく、本件条例によって創設されたものであるから、本件条例六条各号の適用除外規定の解釈にあたり、条例の規定する文理及び趣旨を超えて、これを限定的に解釈すべき理由はない。

「本件条例六条五号は、同号に掲げる事務に関する情報について、これを公開することにより、当該事務若しくは同種の事務の実施の目的が失われ、又はこれらの事務の公正若しくは適切な実施を著しく困難にするおそれのある場合には、これを開示しないことができる」と定めているのであって、右要件以外に公文書を非開示とすることの弊害や開示することの有用性、公益性等を考慮すべきものとはしていない。右のようなおそれが存するか否かの判断が〈中略〉客観的になされなければならないことはいうまでもないが、同号は単に「著しく困難にするおそれ」があれば足りるとしているのであって、利益侵害の危険性が具体的に存在し、それが客観的に明白であることまでを要件とはしていない。本件条例は、実施機関の管理する公文書を原則として開示すべきものとしつつ、六条各号に該当する場合は、公文書を開示することの弊害が開示することの有益性、公益性を上回ると判断して、これを開示しないことができる」と定めているのであって、〈中略〉本件条例の公文書開示請求権が条例によって創設された権利であることを考慮すると、同条五号の右要件を所論のように総合して解釈すべき理由はないといわなければならない。」(「判例自治」64号21、23-24頁)

(6) 上記の2つの判決の考え方の違いは、条例の定める情報公開請求権と憲法上の「知る権利」の関係のいかんを理解するか、に深くかかわるものである。今日、行政事務事業の執行情報等への該当性の解釈基準については、「情報公開請求権が憲法上の権利であることを前提に、非公開事由を厳格に解釈する立場から、非公開によって保護される利益が実質的に保護に値する正当なものであること(実質的保護利益要件)、利益侵害の危険が客観的に明白であること(客観的明白要件)、非公開とすることによる弊害と公開による有用性・公益性の比較(利益衡量要件)を要求する、過重要件説と、情報公開請求権は、条例によって認められることから公開除外事由は、条文に忠実に検討すべきであるとする、文言重視説ないし文理解釈審査説の対立」が存する(平田和一「逗子市池子米軍住宅建設公文書非公開処分取消事件」『ジュリスト』1060号(1995年2月)75頁)。上記の2つの判例の立場は、この学説の対立と密接に関連している。

その後の裁判の動きをみると、上記[1]の大阪府知事交際費情報公開請求事件第一審判決と同様、過重要件説に立つものとしては、同大阪府知事交際費情報公開請求事件控訴審判決(大阪高裁平成2年10月31日)、大阪府水道部懇談会議費情報公開請求事件の第一審判決(大阪地裁平成元年4月11日)や同控訴審判決(大阪高裁平成2年5月17日)の他、さらに福岡地裁平成2年3月14日判決、同控訴審福岡高裁平成3年4月10日判決、熊本地裁平成5年4月14日判決、同控訴審福岡高裁平成6年5月23日判決などをあげることができる。また、行政執行情報ではないが意思形成過程情報に関する判例で、同じ立場に立つものとしては、京都地裁平成3年3月27日判決がある。

中でも、例えば、上記福岡地裁平成2年3月14日判決は、「条例は、〈中略〉基本的には、憲法二一条等に基づく『知る権利』の尊重と同法一五条の参政権の実質的確保の理念に則り、それを県政において実現するために制定されたものであって、県の有する情報については公開を原則とするものと解される。」「特に、主として県の行政執行上の利益の保護を図って制定されたと考え

られる九条三号ないし五号の解釈に当たっては、そこで保護されるべき利益が実質的に保護に値する正当なものであるか否か、また、その利益侵害の程度が行政機関の主観においてそのおそれがあると判断されているにすぎないのか、あるいはそのようなおそれが具体的に存在することが客観的に明白であるといえるのか、さらに右のようなおそれがあるとしても、逆にそれを非公開とすることによる弊害は存しないか、また、公開することによる有用性や公益性はないか等を総合的に検討することが必要である。」(「判例時報」1360号106-107頁)と述べて、上記[1]の大阪府知事交際費情報公開請求事件第一審判決と同様、行政執行情報に関する規定の解釈につき、実質的保護利益要件、客観的明白要件、利益衡量要件の三つを総合的に検討することの必要性を説いている。

この地裁判決の内容は、基本的に福岡高裁判決においても支持されている。また、熊本地裁平成5年4月14日判決は、条例に定める文書開示請求権が知る権利を具現化するものであることを強調し、厳格解釈と客観的明白要件が充足されるべきことを説いている(法務省訟務局内情報公開判例研究会編「判例情報公開法」3685, 3687頁)。

(7) 文言重視説ないし文理解釈審査説の立場に立つものとしては、上記栃木県知事交際費情報公開請求事件第一審判決や同控訴審判決(東京高裁平成3年1月21日)の他、神戸地裁平成3年10月28日判決、横浜地裁平成6年8月8日判決などをあげることができる。また、意思形成過程情報に関するものであるが、大阪地裁平成4年6月25日判決や同控訴審平成6年6月29日判決なども、そのような立場に立つものである。

しかし、その後の判決の中には、例えば、大阪地裁平成9年12月26日判決のように、情報公開請求権を条例による創設的な権利とし、またその条例の解釈運用は、「条例制定権者の定めた条例の趣旨・文言等に即してなされるべき」であるとしながらも、他方で、「知る権利」の保障(本件の場合、島本町情報公開条例(昭和58年12月)第1条に明記)と「原則公開」の考え方から導き出される厳格解釈の要請から、「右非公開事由該当性の判断は、限定的かつ厳格になされる必要がある」とするものがある。そして、そこでは、行政執行情報について、「…交渉記録その他関係者の利害が含まれている情報…で、公開することにより行政の公正かつ円滑な執行に著しい支障を生じることがあきらかな情報」に該当するというためには、単に抽象的に、事業活動、信用等に何らかの不利益が生じるおそれがあるとか、被告の主観として行政事務の執行上何等かの不都合が生じるおそれがあるというだけでは足りず、当該情報の開示により、具体的な『著しい不利益』や『著しい支障』の発生することが、客観的にも明白な場合でなければならぬと解すべきである。」と述べ、かなり積極的に要件を加重し、限定的な解釈を行っている(「判例時報」1653号131-132頁)。

このように、加重要件説の立場に立つ判例や、文言重視説の立場に立つ判例でも「知る権利」規定の(条例中の)存在を前提に、行政執行情報該当性の判断を行うものについては、厳格解釈と、すくなくとも客観的明白要件などを満たすべきとして、適用除外規定に限定的な解釈をほどこすものが多くなっている。また、非公開事由該当性の立証責任が実施機関にあることは、今日では、判例によってほぼ固まった考え方といえる(知事交際費情報公開訴訟に関する大阪高裁平成2年10月31日判決および東京高裁平成3年1月21日判決はいずれも、行政執行情報該当性について、その立証責任を全面的に実施機関に課すものであった。)

(8) 1999年(平成11年)5月7日に成立した国の情報公開法(行政機関の保有する情報の公開に関する法律)は、第1条で「この法律は、国民主権の理念にのっとり、行政文書の開示を請求する権利につき定めること等により、行政機関の保有する情報の一層の公開を図り、もって政府の有するその諸活動を国民に説明する責務が全うされるようにするとともに、国民の的確な理解と

批判の下にある公正で民主的な行政の推進に資することを目的とする。」と規定しているが、そこには「知る権利」の文言はなく、同法の定める行政文書の開示請求権について、それを知る権利に根拠づけるという構成はとっていない。その理由は、行政情報公開部会の「情報公開法要綱案の考え方」によれば、「知る権利」がいまだ多義的であり、多くの理解の仕方がある、というところにある(行政改革委員会・行政情報公開部会『行政情報公開部会報告』平成8年11月1日18頁)。

しかし、憲法上の抽象的権利としての「知る権利」は、まさにこの情報公開法によって具体化されるものであり、さらに、1982年(昭和57年)制定の金山町公文書公開条例以来、ほぼ20年を経過して、1999年(平成11年)4月現在で1000に近い地方公共団体が情報公開条例を定めていることを考えれば、いまや各条例に規定されている情報開示請求権こそ、「知る権利」の内容そのものであり、さらに同権利は、今日、100以上の情報公開関係の判例の集積によって、既にその輪郭を明確化してきているといえることができる。

「知る権利」について、(故)芦部信喜教授は、「知る権利は、情報の受領を妨げる公権力の行為の排除を要求できるという伝統的な自由権としての性格をもつだけでは、充足されない。国民が情報源に対して情報の公開ないし提供を要求することができる、したがって公権力の側には可能なかぎり国民に情報を開示し、国民の知る権利を実現するための積極的な施策を講ずる義務がある、という原則が確立されてはじめて(つまり、請求権的、社会権的性質を併有してはじめて)、その本来の意義を生かすことができるのである。(中略)もっとも、請求権的といっても、憲法が明示的にしろ黙示的にしろ知る権利を一般的に保障するにとどまる場合には、そこから公権力に対する具体的な(つまり裁判によって強制・執行することのできる)情報公開ないし提供請求権まで導き出すことはできない。具体的権利となるためには、請求権者の資格、公開される情報の範囲、公開の手續・要件、救済方法などを定める法律(情報公開法)の根拠を必要とする、と解される。」(芦部信喜『憲法学III人権各論(1)』(1998年3月)270-271頁)と述べておられる。まだ実施前ではあるが、その情報公開法と、数多くの地方公共団体の情報公開条例は、芦部教授のいう、知る権利が「具体的権利となるため」の根拠(規定)であり、それらの条項の存在は、「知る権利」がもう既に十分に「具体的権利」であることを証明するものではないか。

もはや、情報開示請求権を「知る権利」から切り離して、単に法律上または条例上創設されたものとして、法文の厳格解釈も行わず、また適用除外事項該当性について、例えば、上記の栃木県知事交際費情報公開請求事件第1審判決のように、ただ違法性が「客観的」であれば足りるとするやり方は、今日の情報公開制度の充実とその成果を考えた場合、安易にすぎ、これまで精緻な理論を構築してきた裁判所の一連の努力を軽視するものである。また、国の情報公開法は、その第1条で、同法を「国民主権の理念」に基づくものであるとしているが、この点からも、情報公開制度は「国民主権」に直結する憲法上の制度として位置づけられ、さらに、同法が、第41条で「地方公共団体の情報公開」の促進に言及していることを考慮すれば、地方公共団体における同制度もやはり憲法上重視されるべき趣旨のもの(地方公共団体の情報公開制度は、さらに憲法上の「地方自治の本旨」から出てくる「住民自治」に直結するものといえる。このことについては、また別のところで取り上げる。)であることがわかる。このようにみえてくると、情報公開条例上の適用除外事項に関する解釈等は、極めて限定的に慎重に行われなければならないということになる。

(9) 以上、大分県情報公開条例に関する「解釈基準」や同条例上の適用除外事項の特質、また情報公開制度に関わる判例の動向と学説、および最近制定された国の情報公開法の基本的な考え方などから、大分県情報公開条例第9条7号にいう行政執行情報該当性の判断については、法文上厳格な解釈が要請され、適用除外事項にあたる場合の要件審理に関しては、上述のような理由から、単なる条例文言の文理的な解釈では不十分であって、国民の「知る権利」を十分に尊重する

とともに情報公開制度の国民主権的意義を十分に認識し、目的論的観点からの対応が求められている、といえる。また、たとえ、情報公開請求権が知る権利に基づかない創設的権利であるとしても、上記のように条例上の「情報公開請求権」は実質的に「知る権利」を具体化するものであり、憲法上の「知る権利」の意義、重要性は、本件条例の解釈に際しても十分に生かされなければならない。「知る権利」は、わが国の総体としての情報公開システムのいわば「森」であって、その木々にあたる各条例の定める「情報公開請求権」は、当然、その「森」の存在を尊重して運用されるべきものといえる。

(次号につづく)