

(最高裁平成4年12月10日第一小法廷判決(判例地方自治110号55頁))

情報公開条例の非開示決定と理由付記の程度

1 はじめに

(1) 行政運営における「公正の確保」と「透明性」について

行政手続法1条1項は「この法律は、処分、行政指導及び届出に関する手続並びに命令等を定める手続に関し、共通する事項を定めることよって、行政運営における公正の確保と透明性(行政上の意思決定について、その内容及び過程が国民にとつて明らかであることをいう。第四十六条において同じ。)の向上を図り、もつて国民の権利利益の保護に資することを目的とする。」と規定し、行政運営が「公正」に行われるべきものであることを規定するとともに、「透明性」の向上が図られるべきことを明記しており、各地方自治体が制定している「行政手続条例」にも同様の規定が設けられており、地方公務員として

は、「公正」に職務執行を行うべきものであるのみならず、「透明性」についても配慮して職務執行に当たらなければならないものである。

(2) 「理由」の提示、付記について

行政手続法(行政手続条例)は、上記に述べたとおり、行政運営における「公正」の確保のみならず、「透明性」の向上を図るべく制定されている以上、「透明性」すなわち「行政上の意思決定について、その内容及び過程が国民にとつて明らかであること」が求められるのであり、それ故、同法8条1項本文は「行政庁は、申請により求められた許認可等を拒否する処分をする場合は、申請者に対し、同時に、当該処分を指示さなければならぬ旨、また同法14条1項本文において「行政庁は、不利益処分をする場合には、その名あて人に対し、同時に、当該不利益処分の理

由を示さなければならない。」旨を規定するとともに、不許可処分、不利益処分を文書で行う場合には、書面で理由を示す(すなわち理由付記)ものとしており(同法8条3項、14条3項)、理由を提示(付記)しない不許可処分、不利益処分は、行政手続法に違反するものとして抗告訴訟において取り消されるものとされているのである。

(3) 非開示決定に関する理由付記の程度について

前記にのべたとおり、行政手続法は理由の提示(付記)を必要不可欠なものであるとして制定されているのであるが、理由付記として、どの程度のことを記載すべきかについては特段の規定を設けていないのであり、「情報公開条例」の非開示決定において、理由付記としてどの程度のことを記載すべきかが問題となるのである。

最高裁平成4年12月10日第一小法廷判決（警視庁情報非開示決定処分取消請求事件）は、東京都の「公文書の開示等に関する条例」（情報公開条例）に関するものであるが、非開示決定における理由付記としては、単なる条例上の条文の記載では不充分であるとして、非開示決定を取り消しているのであり、実務上参考になると思われるので紹介する次第である。

2 事案の概要

- (1) 原告は、平成元年8月23日、実施機関である東京都知事（被告）に対し、「東京都公文書開示等に関する条例」（昭和59年条例109号。本件条例）にもとづき、「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」の開示請求をなした。
- (2) 被告は、原告の開示請求に係る文書は警視庁から被告に提出された「個人情報保護対策の検討について」（本件文書）と題する文書であるとしたうえ、本件文書は、本件条例9条8号¹⁾所定の情報が記録されたものであり、非開示とすることとし、平成元年9月5日、非開示決定通知書に、「本件条例9条8号に該当」と記載して原告に通知した。
- (3) なお、本件条例7条には、「実施機関は、

前項の決定をしたときは、請求者に対し、遅滞なく書面により通知しなければならない。」（2項）、「実施機関は、第一項の規定による開示をしない旨の決定（略）をする場合は、第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。」（4項）旨が規定されていた。

(4) 原告は、被告の上記非開示決定の取消しを求めて訴訟を提起した。

3 第1審・東京地裁平成3年3月1日判決（判例地方自治84号15頁）

(1) 東京地裁は、本訴の争点を、①理由付記の不備があるか否か、②本件文書は、本件条例9条8号が規定する非開示文書に該当するか否か、の2点であるとしたうえ、以下のとおり判示し、原告の請求を棄却した。

(2) 上記争点①（理由付記の程度）について

ア 「本条例七条四項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非開示決定通知書にその理由を付記することを要求している趣旨は、原告の主張するとおり、決定権者の慎重かつ合理的な判断を確保するとともに、処分理由を相手方に

知らせることにあるものと解される。」

イ 「ところで、本件非開示決定通知書には、その非開示の理由が、本条例9条8号という具体的な条項を明記することによって記載されていることは前記のとおりであり、しかも、本件で原告が開示を請求したのが、前記のとおり個人情報実態調査に関して被告が警視庁から入手、取得した文書であることからすれば、被告側の本件文書の非開示の理由が、右の本条例9条8号に定められた事由のうちの、その情報を開示することにより、関係当事者すなわち警視庁との間の信頼関係が損なわれ、ひいては被告が行う将来の事務事業の円滑な執行に支障が生ずるおそれがあるとの点にあることは、原告にとつても容易に認識できるところであつたものと考えられる。現に、証人（略）の証言によれば、右通知書を受領した原告が9月14日に東京都情報連絡室を訪れ、担当係官との間で本件処分の理由をめぐるやり取りを行った際、原告の方でも、本件処分が本条例9条8号にいう「関係当事者間の信頼関係が損なわれる」ことを理由としてなされたものであることを認識しており、そのような発言を行っていたことが認められるのである。」

ウ 「そうだとすると、本条例による文書非

開示決定に付された理由に不備があること
自身が右決定の違法理由となることが一般
論としてはあり得るとしても、本件処分
に付された理由については、その記載に本
件処分を違法ならしめるような不備があつた
ものとすることは困難である。結局、この
点に関する原告の主張は採用できない。」
と判示し、原告の主張は採用できない旨を
判示した。

(3) 上記争点②(本件条例9条8号該当性)
について

ア「本条例2条1項によれば、もともと警
視庁(公安委員会)は本条例による公文書
の開示の実施機関とはされておらず、した
がって、警視庁において作成され又は管理
されている文書は本条例による公文書の開
示の対象から除外されているものである」
イ「本件文書に記録されている情報は、も
ともとは本条例による開示の対象から除外
されているものであるが、被告の行う事務
事業のための資料に供する目的で、これを
外部に公表しないとの了解のもとに、警視
庁から本条例による公文書開示の実施機関
とされている被告のもとに送付されたもの
ということが出来る。そうだとすると、右
のような情報の記録された本件文書を被告
が開示することは、被告と警視庁との間の

信頼関係を損なうとともに、今後の類似の
調査等に対する警視庁側の協力をも困難に
し、被告の行う事務事業の円滑な執行に支
障をもたらすおそれがあるものといわなけ
ればならない。」

と判示し、本件文書は、本件条例9条8号
が規定する「その他実施機関が行う事務事
業に関する情報」であり、「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」「将来の事務事業の円滑な執行に支障
を生ずるおそれのあるもの」に該当する旨
を判示し、本件文書の本件条例9条8号の
該当性を認める旨判示し、原告の請求を全
面的に棄却した。

4 控訴審・東京高裁平成3年11 月27日判決(判例地方自治95号 12頁)

(1) 第1審において敗訴した原告(控訴人)
は、第1審判決を不服として控訴を提起し
たところ、東京高裁は、以下のとおり判
し、原判決を取り消し、非開示決定をも取
消した。

(2) 上記争点①について

ア「一般に、法が行政処分を付記す
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に出たも
のであり、付記すべき理由をどの程度記載
しなければならぬかは、処分の性質と理
由付記を命じた各法律の規定の趣旨、目的
に照らしてこれを判断すべきであつて、そ
の求められている趣旨に適った理由付記が
なされていない場合には、その行政処分は、
手続上の瑕疵がある処分として取消しを免
れないものと解すべきである(最高裁判所
昭和38年5月31日第二小法廷判決・民集17
巻4号617頁、昭和60年1月22日第三小
法廷判決・民集39巻1号1頁参照)。」

イ「以上の理は、条例が理由付記を命じた
場合も同様である。そこで、本条例につい
て考えるに、本条例が理由付記の規定を設
けた趣旨は、その請求の対象となる文書が
本条例の実施機関の内部文書等を含むこと
から、開示請求に対する判断が抑制的に
なつたり、恣意に流れるおそれがあること
などから、その実施機関の判断の慎重、合
理性を担保し、恣意的な判断を抑制するこ
とも、処分理由を相手方に知らせて不服
の申立てに便宜を与えた趣旨であると解さ
れる。本条例が理由付記を命じた右の趣旨
からすれば、7条4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、9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、7条4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、単に本条例9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7条4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に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解するのが相当である。」

ウ 「これを本件についてみるに、本条例9条8号は、1号から7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9条8号に該当と記載したのみでは、

本件文書が9条8号前段の定めるとの文書に該当するのか、また、いかなる事実により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、本条例7条4項が求める付記すべき理由としては不備であるといふべきである。」

と判示し、本件非開示決定には理由付記について不備があり、その余の点について判断するまでもなく第1審判決を取消す旨を判示した。

5 上告審・最高裁判平成4年12月10日第二小法廷判決

(1) 控訴審で敗訴した被告(上告人)が上告したところ、最高裁は、以下のとおり判示し、上告を棄却した。

(2) 上記争点①について

ア 「本条例7条4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、法令が行政処分理由を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(最高裁昭和36年(オ)第八四号同38年5月31日第二小法廷

判決・民集17巻4号617頁参照)。」

イ 「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、同条例に基づく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1条、3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ふべきである。」

ウ 「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9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7条4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

い。」

と判示し、本件非開示決定には理由付記について不備があるとして、上告を棄却した。

6 行政処分と理由付記—判例理論について

(1) 行政処分は、あらためて述べるまでもなく、法律（条例）に基づき適正になされなければならないものであるし、「公正」にかつ「透明性」をもってなされなければならないものであり、それ故、行政庁としては、常に、自己の行為（行政処分）が適正であることについての説明責任を求められるものである。理由付記も行政処分が法律に基づき適正に行われたものであることの「証し」としての意味を有するものである。

(2) 行政処分と理由付記の関係については、本件最高裁判決も引用するとおり、最高裁昭和38年5月31日判決³⁾は、青色申告についてなされた更正決定について、理由付記を命じている旧所得税法45条2項等に関し、「一般に、法が行政処分に理由を附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に便宜を与える趣旨に出たもの

であるから、その記載を欠くにおいては処分自体の取消を免かれないものといわなければならない。」と判示するとともに、「理由付記」の程度については、「どの程度の記載をなすべきかは、処分の性質と理由付記を命じた各法律の規定の趣旨・目的に照らしてこれを決定すべきである」と判示し、理由付記の程度については、要するに、処分の性質と理由付記を命じた法律の趣旨・目的に照らして決定されるべきものであると判示しているものであり、その後に出された一連の最高裁判例により、上記基準はまさに判例法として確立するに至っているのである。

(3) 本件最高裁判決は、情報公開に関するものであるが、行政処分と理由付記との関係に関する上記最高裁判例が妥当するものであることを明確に判示しているものであるし、条例において理由付記を命じている以上、安易な理由付記は許されないものであり、当該非開示決定は理由付記の不備という点だけで取消されるものであることを判示しているのである。⁴⁾

7 おわりに

(1) 地方公務員としては、職務執行にあたり「公正」さが求められるのみならず「透

明性」も求められるものであることは決して失念してはならないものである。

(2) 地方公共団体における行政とは、住民から理解され、信頼されなければならないものなのであり、行政事務の執行にあたっては、住民にとって分かりやすく説明することを心掛けるとともに、行政処分をなすに当たっては、住民にとって分かりやすくどこまで理由を付記すべきか考えておかなければならぬものである。

(3) 最後に、行政処分、なかんづく不利益処分と理由付記の関係について、最高裁判成23年6月7日判決⁵⁾は、公表された「処分基準」が存在する場合には、上記「処分基準」をも踏まえた理由付記をなすべきであり、上記「処分基準」について言及しない理由付記は不備なものである旨判示し、建築士法10条等にもとづく不利益処分を取消し、理由付記が訴訟における重要な争点になることを判示しているものであり、是非、一読、検討を進める次第である。

【注】

(1) 平成元年当時の本件条例は、9条に非開示文書を列記しており、9条8号は「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るもの」と規定していたものである。

(2) 民集17巻4号617頁

(3) ①最高裁昭和47年3月31日第二小法廷判決(民集26巻2号319頁)

法人税青色申告に関する再更正処分等の理由付記が不備であるとして取消された事例

②最高裁昭和47年12月5日第三小法廷判決(民集26巻10号1795頁)

法人税青色申告の更正処分の理由付記が不備であるとして取消された事例

③最高裁昭和49年4月25日第一小法廷判決(民集28巻3号405頁)

青色申告承認取消処分の理由付記が不備であるとして取消された事例

④最高裁昭和60年1月22日第三小法廷判決(民集39巻1号1頁)

外務大臣による旅券法13条にもとづく一般旅券の発給拒否について、旅券法14条の理由付記に不備があるとして取消された事例

⑤最高裁昭和60年4月23日第三小法廷判決(民集39巻3号850頁)

法人税青色申告に係る公正通知書の理由付記に不備の違法はないとされた事例

(4) 最高裁平成11年11月19日第二小法廷判決(民集53巻8号1862頁)

情報公開訴訟において、非開示事由の差し換えが許されると判断された事例

(5) 最高裁ホームページ裁判例情報、最近の判例参照



●第24号(2011年2月発売) 定価1,200円(税込)

・特集 義務付け・枠付け見直しと条例制定権拡大

地方分権はどう進んだのか ～“義務付け・枠付け見直し”を中心に～
義務付け・枠付けの見直しに伴う自主立法の可能性

～条例制定権拡大をどう生かすか～

義務付け・枠付けの見直しと自治体の役割

～見直しされる総合計画を軸とした地域経営の手法～

“義務付け・枠付け見直し”の影響 ～福祉行政を中心に～

・CLOSE UP 先進・ユニーク条例

福岡市における生活交通の確保について ～公共交通空白地等及び移動制約者に係る生活交通の確保に関する条例～

神奈川県自治基本条例

袖ヶ浦市企業振興条例

・トピックス

自治体クラウドの全国的展開への課題と取組について

