

情報公開法改正案と地方自治体

メタデータ	言語: jpn 出版者: 公開日: 2013-07-03 キーワード (Ja): キーワード (En): 作成者: 高橋, 正人 メールアドレス: 所属:
URL	https://doi.org/10.14945/00007380

研究ノート

情報公開法改正案と地方自治体

高橋 正人

平成22年8月24日の「行政透明化検討チームとりまとめ」（以下、本稿では、「とりまとめ」とする）は、直接的には、行政機関の保有する情報の公開に関する法律（以下、本稿では、情報公開法とする）の改正に関するものであるが、地方自治体において情報公開に係る実務担当者にも大きなインパクトを持つものと考えられる。

特に、情報公開法5条3号、4号に関して、これまでの「おそれがあると行政機関の長が認めることにつき相当の理由がある情報」を、「おそれがある情報」と改める、あるいは「相当の理由」を厳格化し、「十分な理由」に改める方向での改正が提言され（「とりまとめ」第2-3）、実際に第177回通常国会に提出された改正案において、「十分な理由」に書き換えられたことは、情報公開法5条4号と同様に公共安全情報を非開示情報として規定している都道府県の情報公開条例の規定のあり方にも大きく影響をおよぼすものである。

また、既に都道府県、市町村の情報公開条例に規定されていることも多い理由の付記に関して、改正法案9条3項において具体性を要請した規定が整理されたことは、都道府県・市町村の双方にとって、情報公開制度の運用に参考になるものと考えられる¹。

¹ 改正の全体像については、三宅弘「行政透明化検討チームにおける情報公開法改正の論点法案整理」法律時報84巻1号65頁以下、宇賀克也「情報公開法改正の動向と課

以下、本稿では、情報公開法改正案が、都道府県・市町村に及ぼす影響について、都道府県に関しては、公共安全情報を中心に、都道府県・市町村に関しては改正法案において新たに規定された権利濫用禁止規定と理由の付記を中心に検討してみることにしたい。

題」季報情報公開個人情報保護40号73頁以下を参照。

I 都道府県への影響 → 公共安全情報（5条4号）

1. 「相当の理由」から「十分な理由」へ

(1) 情報公開法の制定時において、公共安全情報が対象に加わったことで、各都道府県の情報公開条例においても、実施機関に公安委員会、警察本部長（東京都の場合は警視總監）を加える一方で、公共安全情報については、他の不開示情報と異なり、「相当の理由」を加えることで、情報公開法と整合させている。例えば、東京都の情報公開条例では、以下のように文言が変更された²。

東京都情報公開条例7条4号

公にすることにより、犯罪の予防、鎮圧又は捜査、公訴の維持、刑の執行その他の公共の安全と秩序の維持に支障を及ぼすおそれがあると実施機関が認めることにつき相当の理由がある情報（傍線部—高橋 以下、同じ）

(2) 同様の改正は、他の都道府県においてもなされ、公共安全情報に関しては「（実施機関が認めることにつき）相当の理由」を加えることで、情報公開法と同様に長の第一次的な判断を尊重した規定に変更されている³。

この「相当の理由」の文言のもと、地方自治体の情報公開条例において2つの最高裁判例が出されている。偽名領収書の開示が争われた最判平成19年5月29日（判時1979号52頁）⁴と「凶悪重大犯罪等に係る出所情報

² この経緯については、宇賀克也『情報公開の理論と実務』（2005年）32－36頁、拙稿「公共安全情報に関する司法審査のあり方について」法政研究15巻2・3・4号94－98頁。

³ 情報公開法の解説であるが、高橋滋ほか『条解行政情報関連三法』331頁（岩崎吉明）。

⁴ 評釈として、白藤博行「判批」（ジュリスト）平成19年度重要判例解説48頁、長屋文裕「判批」（別冊判例タイムズ）平成19年度主要民事判例解説298頁、野口貴公美「判批」季報情報公開個人情報保護27号43頁等がある。

の活用について」（警察庁刑事局刑事企画課長から各警察本部に発せられた通達）の開示が争われた最判平成21年7月9日（判時2057号3頁）⁵である。それぞれ、滋賀県条例、新潟県条例の事案であるが、最高裁判決は非開示妥当との判断を示している。

（3）仮に、改正法案が成立した場合、都道府県条例においても「相当の理由」から「十分な理由」への文言の変更が予想される⁶。この場合、「十分な理由」に対する司法審査はどのようになるのであろうか。

「とりまとめ」を見ると、「裁判所による事後審理が過度に抑制され、あるいは開示請求権者側に過重な立証上の負担が課される場合がある」こと、更には「司法による適切な司法審査を可能とするため」に、「相当の理由」を「おそれがある情報」ないしは「十分な理由」への書き換えの必要性が指摘されていた⁷。この趣旨も踏まえ、実際に「十分な理由」へと変更されることによる立証主張責任への影響を考えると、直ちに大きな変化があるとは考えがたい。

（4）ここでは、現行法における主張立証責任の動向についての細部にわたる検討は行わないが、実務においても一定の評価を受けているものとして、「まず、行政機関の長において、当該情報が4号所定のおそれがあ

⁵ 評釈として、藤原静雄「判批」（ジュリスト）平成21年度重要判例解説54頁、稲葉一将「判批」速報判例解説Vol.6・77頁、大林啓吾「判批」季報情報公開個人情報保護36号14頁等がある。

⁶ 宇賀・前掲注（1）75頁は、「警察組織を擁する都道府県にとっては、行政機関情報公開法5条4号の公共の安全に関する情報に係る規定の改正は、当然、情報公開条例の公共の安全に関する情報に係る規定の改正の必要性の検討を要請するといえよう」と述べている。

⁷ 「とりまとめ」第2-3、なお、「十分な理由」への変更は、刑事訴訟法における緊急逮捕（210条）と逮捕状による逮捕（199条）の違いを参考にしたものであるとされる。藤原静雄「情報公開法改正案の概要」季報情報公開・個人情報保護41号4頁、村上裕章「情報公開法改正案の検討」法律時報84巻1号73頁註（13）。

ると判断し得る情報であることを主張立証し、次いで、これが立証された場合には、開示請求者において、行政機関の長の判断の基礎とされた重要な事実には誤認があること等によりその判断が全く基礎を欠くかまたは事実に対する評価が明白に合理性を欠くこと等によりその判断が社会通念に照らし著しく妥当性を欠くことが明らかであることを立証主張すべきである⁸」とする裁判例がいくつか挙げられている。

岩崎吉明氏の引用判例を踏まえると、実際に公開の判断に至った仙台地判平成20年3月31日（判自324号88頁）や、死体見分調書等の開示が命じられた名古屋地判平成20年1月31日（判時2011号108頁）の控訴審である名古屋高判平成20年7月16日（LEX/DB 28141870）がここに含まれることになるが、不開示事由については被告である行政サイドにあるとする最判平成6年2月8日（民集48巻2号255頁）を踏まえると当然のことといえよう⁹。

(5) もう一つ、実務サイドから支持されているのが、3号情報の事例ではあるが、名古屋地判平成15年10月15日（訴月52巻8号2473頁）がある。この事例では、裁量審査について、マククリーン判決（最大判昭和53年10月4日・民集32巻7号1223頁）を引用しつつも、「国の安全や他国若しくは国際機関との交渉に関する正確かつ詳細な情報は専ら国の側にある行政機関が保持して」いることから、伊方原発訴訟（最判平成4年10月29日・民集46巻7号1174頁）を引用して原告側の立証主張責任を軽減している¹⁰⁻¹¹。

⁸ 岩崎・前掲注(3) 334頁。

⁹ 藤原・前掲注(5) 55頁、稲葉・前掲注(5) 79頁は、公共安全情報においても平成6年最判の考え方がそのまま当てはまるとする。

¹⁰ 第二東京弁護士会『情報公開・個人情報保護審査会答申例』（2009年）179－180頁。

¹¹ 立証主張責任に関する下級審の判例動向については、野口・前掲注(4) 44頁、大林・前掲注(5) 16－17頁。また、仙台地判平成20年3月31日（判自324号88頁）の評釈である、杉原丈史「判批」速報判例解説Vol.5・33頁において言及されている。本稿1

仮に、文言の改正が影響を及ぼすならば、「十分な理由」審査においてはマクリーン判決を広汎な裁量の根拠として引用することができなくなるという点であろうか。

2. インカメラ審理の導入と情報公開条例における準用

(1) 今回の改正法案において、情報公開訴訟におけるインカメラ審理の規定が導入された。現行法下におけるインカメラ審理は、最決平成21年1月25日（民集63巻1号46頁）において、「情報公開訴訟において証拠調べとしてのインカメラ審理を行うことは、民事訴訟の基本原則に反する」との判断が示されている。

しかしながら、この平成21年決定に関しては、インカメラ審理が憲法32条の裁判を受ける権利、ないしは憲法82条の裁判の公開に抵触するというものではなく、「民事訴訟法の基本原則に反」して許容されないという見解で学説上ほぼ一致している状況にあるといえる¹²⁻¹³。

改正法案24条1項は次のように規定している。

情報公開法改正法案24条1項（一部略）

情報公開訴訟においては、裁判所は…特に必要があると認めるときは、申立てにより、当事者の同意を得て、口頭弁論の期日外において、当事者を立ち会わせないで、当該情報公開訴訟に係る行政文書を目的とする文書…の証拠調べ

(4) で引用した主張立証責任の配分は、大林・前掲16頁に言及されている「第二」のパターン、杉原・前掲35頁で言及されている「(b)の立場」、宇賀・前掲注(1)75頁で言及されている「2段階型審理」に該当する。

¹² 宇賀克也「沖縄ヘリ墜落事件」論究ジュリスト3号19頁以下。なお、憲法82条との関係について、宇賀克也＝長谷部恭男「情報公開・個人情報保護」宇賀克也ほか『対話で学ぶ行政法』（2003年）130頁以下。

¹³ 憲法82条（裁判の公開）、憲法32条（裁判を受ける権利）とインカメラ審理との関係については、村上裕章「情報公開訴訟におけるインカメラ審理」法政研究77巻4号7-14頁。更に、24頁以下において、立法化への検討がなされている。

又は検証…をすることができる。

(2) この改正法案に対しては、当事者の同意方式になっていること、職権方式をとる審査会方式とは異なること等に懸念が示されているが、外交・防衛・公共安全に関して重大な支障もしくは重大な利益を害する場合以外には拒否できないこととされており（24条2項）、むしろインカメラ審理が導入されることによるプラスの側面について検討してみることにはしたい¹⁴。

前述した「相当の理由」から「十分な理由」への文言の変更は、インカメラ審理の導入とセットで考えるべきものである¹⁵、あるいは、インカメラ審理の導入により審査の厳格化が期待できるとの指摘がなされている¹⁶。

(3) 更に、改正法案においては「とりまとめ」段階において、「地方分権化の視点から、地方公共団体への実情に配慮した制度の設計を行うことが重要である」（「とりまとめ」第9）と慎重な検討が求められていた情報公開条例の扱いに関して、インカメラ審理の規定が情報公開条例に関する抗告訴訟において準用されることが明記された（30条）¹⁷。このことにより、今後、都道府県においても公共安全情報該当性に関する判例及び実務に変化が生じることが予想される。

¹⁴ 小幡純子＝曾和俊文『『情報公開法の改正を巡って』討議のまとめ』法律時報84巻2号49頁以下におけるインカメラ審理に関する討議部分を参照。

¹⁵ 藤原静雄「情報公開法改正法案」法律時報84巻1号61頁。

¹⁶ 村上・前掲注（7）73頁。

¹⁷ 藤原・前掲注（15）64頁は「準用は当然のこと」と述べている。また、村上・前掲注（13）26頁も情報公開条例について、「基本的に同様の取扱いをすべきである」と述べている。

情報公開法改正法案30条

第23条及び第24条の規定は、情報公開条例の規定による開示決定等に相当する処分又はこれに係る不服申し立てに対する裁決若しくは決定に係る抗告訴訟の手續について準用する

3. 期待される変化

(1) 捜査費、捜査報償費等に関して、情報公開審査会の審査が事後的に公安委員会によって遵守されないといったいくつかの事例が指摘されている^{18・19}。これらの事例においては、訴訟段階においてインカメラ審理がなされることによって、審査会及び裁判所における二重のインカメラ審理が控えていることにより、実務上の対応が一部であれ公開の方向に向かうのではないかと考えられる。

代表的な事例の一つとして、知事と県警本部との対立が耳目を集めた宮城県の事例においては、宮城県情報公開審査会答申（平成16年9月30日情公審38号）に対して、宮城県公安委員会の裁決（平成17年4月27日宮公委第237号）が十分な理由もないまま答申と異なるものであったとして、宮城県情報公開審査会建議（平成17年6月3日情公審第9号）において、「県民への説明責任を十分果たすよう適切な対応を望む」との指摘がなされた事例がある²⁰。

(2) 今後は事後に裁判所によるインカメラ審理がなされることも想定し

¹⁸ 白藤・前掲注(4)49頁の指摘を参照。野口・前掲注(4)47頁は、捜査費の公正な使用の確保について、「情報の公開よりも、むしろ関係機関による監査や監督を徹底する」ことが効果的としている。

¹⁹ 但し、執行機関法定主義との関係から、情報公開審査会は諮問機関にとどまる。

²⁰ この経緯については、拙稿・前掲注(2)130頁。なお、この事例のいわば第2ラウンドという形で訴訟が提起され、前掲注(11)で触れた平成20年仙台地判は開示すべきとの判断をしている。但し、控訴審判決である仙台高判平成21年1月29日（判時2052号24頁）は不開示妥当との判断を下している。

た上で行政サイドは開示・不開示の判断をしなければならなくなるが、裁判所におけるインカメラ審理において、審査会のインカメラ審理と異なる結論に到達する可能性は低いのではないと思われる。非開示情報該当性の判断において、弁護士や学識経験者で構成されることの多い審査会と裁判所における専門性は同じであると考えられるからである。

事後的に、同様の判断がなされることが想定されれば、審査会答申の不遵守というケースは少なくなるであろう。

(3) 但し、平成19年最判において述べられている「領収書の記載が公にされることになれば、情報提供者等に対して自己が情報提供者であることが事件関係者に明らかになるのではないかとの危ぐを抱かせ」る可能性は存在する。また、事件関係者から情報源を守るという必要性が生じてくるケースも想定される。この線引きが文書を見分することにより明確にできるのかという問題があるが、開示すべきとの審査会答申がいくつか出されていることからすると、安易な見方かもしれないが、センシティブな情報との線引きが十分にできるケースは多いのではなからうか。

勿論、前述したように、情報源に対する危険が想定される類の文書については不開示という方向に作用する（後述するように、アメリカ情報自由法5 U.S.C. § 552 (c)(2)は、このような情報を“存在しない”という形で取り扱うことを認めている＝exclusion）。

(4) 公共安全情報に関しては、外国においても特別な扱いがなされており、アメリカ情報自由法5 U.S.C § 552 (c)(1)－(3)は、“exclusion”として特殊な取り扱いを認めている²¹。アメリカの情報自由法は、法執行情

²¹ 宇賀克也『情報公開法—アメリカの制度と運用』（2004年）319頁以下に詳しい。なお、我が国のように外交・防衛情報＝3号、公共安全情報＝4号に要件裁量を認めているのとは異なり、アメリカの情報自由法（FOIA）は、外交・防衛情報は非開示情報（exemption1）、公共安全情報はexclusionとして規定されている（わが国との対比に

報を不開示情報として規定しているが²²、exclusionは、一定の刑事法執行に係るものであり、グローマー拒否でも対応が不十分と考えられる場合²³に限って用いられる²⁴。

この取り扱いを、これまで述べてきた、捜査費・捜査報償費の事例を当てはめると、①開示して差し支えないもの、②捜査遂行に支障を及ぼし非開示とすべきもの、③情報提供者を保護するために非開示とすべきものに分けることができる。②は捜査への支障を避ける目的から“(c)(1) exclusion²⁵”に、③は情報源の暴露を防ぐという目的から“(c)(2) exclusion²⁶”に該当する可能性がある(但し、ほとんどのケースはグローマー拒否で対応可能であろう)。

(5)「犯罪の予防、鎮圧又は捜査、公訴の提起、刑の執行その他の公共の安全と秩序の維持」に支障を及ぼす情報に該当するかが争われた事例は他にも多いが、出所者情報に関する通達の開示が争われた平成21年最判の事例も、インカメラ審理の導入により部分開示の可能性が考えられる。実際、平成23年の新潟県情報公開審査会答申(平成23年7月26日情

ついて、宇賀・前掲書329-331頁)。アメリカ行政法の文献では、exemption1については言及するが、exclusionについては言及しないものが多い。R. J. PIERCE et al., ADMINISTRATIVE LAW AND PROCESS (4th), 456 (2009).; S. G. BREYER et al., ADMINISTRATIVE LAW AND REGULATORY POLICY (6th), 683 (2006).; P. L. STRAUSS et al., ADMINISTRATIVE LAW—CASES AND COMMENTS—(10th), 733 (2003).

²² 5 U.S.C. § 552 (b)(7).

²³ The Department of Justice Guide to the Freedom of Information Act (2009 ed), 672. 連邦司法省は、特にセンシティブな状況(=グローマー拒否が十分に機能しない)場合においてのみexclusionによる対応を認めている。

²⁴ 不開示情報(exemption7)である法執行情報とexclusionとの関係は、拙稿・前掲注(2)113-119頁。なお、わが国の場合、存否応答拒否(情報公開法8条)が最後の砦となる。大橋洋一『行政法I』(2009年)129頁は、「行政機関情報公開法の基本哲学は、文書の存否に関し嘘をつくことを認めない点にある」と述べている。

²⁵ 5 U.S.C. § 552 (c)(1).

²⁶ 5 U.S.C. § 552 (c)(2).

公審第5号) は一部開示の判断をしている。

平成21年最判において争点となったのは、警察庁刑事局刑事企画課長から新潟県警本部長に対する通達文書「凶悪重大犯罪等に係る出所情報の活用について」の公開の是非である。情報公開請求に対し、「出所者の入所罪名」「出所者の出所事由の種別」及び「出所情報ファイルの有効活用について」等が、新潟県情報公開条例7条4号の公共安全情報に該当するとして(規定の仕方は情報公開法5条4号と同じである)、非公開とされたのに対し、下級審判決は開示を妥当とする判断を下している。

原審である、東京高判平成19年6月13日(判自329号72頁)は、「本件出所情報制度の活用制度の対象罪名が20数罪種に及び、対象者は出所者全体の8割に及ぶこと、すなわち出所者の大部分が本件出所情報活用制度の対象にされていることは、既にマスコミ等を通じて公表されているのであるから、重い犯罪を犯して刑に服したという自覚のある者は、上記情報が公にされるのを待つまでもなく、自身がこの制度の対象とされていることを認識し、又は認識できる状況にある」とし、「出所者が制度の対象とされていることを予測し得ることとこれを確実に知ることとなるとは異なる」との警察サイドの主張を退けている。

また、「出所者情報ファイルの有効活用」については、「本文はわずか3行程度にすぎず」、「個別具体的な犯罪の捜査に関するものでないことを考慮に入れると」、「控訴人(=新潟県・高橋注)が指摘する出所情報ファイルを逆手に取った対抗措置…を講じることを可能にするような情報が記録されていると推認することも困難である」として、同じく警察サイドの主張を受け入れていない。

(6) これに対して、最高裁は対照的な立場を採っている。

まず、「出所者の入所罪名」「出所者の出所事由の種別」に関しては、「情報が公にされた場合には、出所者は、自分が出所情報ファイルの記録対

象となり出所情報の活用の対象とされているかどうかなどについて、単なる推測にとどまらず、より確実な判別をすることが可能になる」と断じている。

更に、「出所者情報ファイルの有効活用」については、公にすることにより、「一定の限度においてはあとしても、出所情報ファイルを活用した捜査の方法を明かす結果を招く」とする。その上で、「犯罪を企てている出所者が、自分が出所情報ファイルの記録対象となっていることなどを確実に知った場合には、上記の入所罪名等の情報が広く送付されていることをも知るようになって、より周到に犯罪を計画し、より細心の注意を払ってそれを実行しようとする可能性を否定することはできない」「犯罪を企てている出所者が、その出所情報を活用した捜査の方法をその一端でも知ったときは、その方法の裏をかくような対抗策に出る可能性があることも否めない」として、非開示情報に該当するとの判断を示している。

(7) 東京高裁と最高裁における対照的な判断に関しては、既に注(5)に挙げた評釈等により分析がなされているが、最高裁の判断の手法については、「情報公開による支障の『可能性』が否定されなければ非公開決定の合理性を肯定するという司法審査²⁷⁾」「『相当の理由がある』か否かの審査(相当性審査)のみなし、将来予測における推論の可能性も高度なものを求めない²⁸⁾」審査であるとの批判的な見解が示されている。このような最高裁の“最小限の審査”については、平成19年最判の評釈においても指摘されていたものであり²⁹⁾、インカメラ審理の必要性に言及がな

²⁷⁾ 稲葉・前掲注(5)79頁。

²⁸⁾ 藤原・前掲注(5)55頁。

²⁹⁾ 白藤・前掲注(4)49頁は、「警察情報公開の場合だけでなく、『非開示情報』該当性判断一般が裁判的統制から実質的にこぼれおちるように思われる」と述べている。

されていたところである³⁰。

(8) インカメラ審理の導入による変化を期待させるのが、前述の新潟県情報公開審査会答申（平成23年7月26日情公審第5号）である。新潟県情報公開審査会答申は、新潟県情報公開条例7条4号（公共安全情報）該当性について、「実施機関の第一次的な判断を尊重し、その判断が合理性を持つ判断として許容される限度内のものであるか（「相当の理由」があるか）否かについて審理・判断するのが適当」との立場に立ちつつ、一部開示の判断をしている。

「出所情報ファイルの有効活用」の4号該当性に関する判断を一部引用すると、「確かに、出所情報ファイルの具体的活用方針が記載された部分が公になった場合には、犯罪を企てている出所者が、その出所情報を活用した捜査の方法をその一端でも知ったときは、何らかの対抗策を講ずる可能性を否定することはできない」と述べつつも、「本件行政文書6ページの22行目の1文字目から25文字目まで並びに23行目の27文字目から24行目までについては、出所情報ファイルの具体的活用方針とは認められないため、犯罪の捜査等に支障を及ぼすおそれがあるとはいえない」との判断を示している。

審査会の判断における、「…（「相当の理由」があるか）否かについて審理・判断するのが適当である。」「…何らかの対抗策を講ずる可能性を否定できない」との言及の仕方は、平成21年最判と類似するところがある。そうすると、最高裁と審査会の判断に差が出た（＝後者は部分開示を認めた）、インカメラ審理を行ったか否かが決め手になっていると見てよいであろう。

³⁰ 白藤・前掲書49頁、藤原・前掲注（5）55頁参照。

II 都道府県、市町村への影響

→ 権利濫用の禁止（5条本文但書き）、理由の付記（9条3項）

1. 権利濫用の禁止

(1) 改正法案においては、5条本文但書きにおいて権利濫用を理由とする開示拒否が明文化された。権利濫用禁止規定については、「とりまとめ」の段階においては明記されておらず、法案の作成過程で条文化されたものであると指摘されている³¹。

権利濫用禁止規定については、後述するように地方自治体において（ソフトな形式で）明文化されているところが多い。権利濫用禁止規定というよりは、市民の（利用者の）責務規定と解することもできよう。改正法案の規定は、地方自治体の条例の規定とも異なったものとなっている。静岡県情報公開条例と改正法案5条本文但書きを比べてみよう。

静岡県情報公開条例4条

1項 この条例に基づく公文書の開示を請求する権利は、これを濫用してはならない

2項 この条例の定めるところにより公文書の開示を受けた者は、これによって得た情報をこの条例の目的に即して適性に利用しなければならない

（ちなみに、静岡市情報公開条例4条は、県条例4条2項と同じ規定である）

情報公開法改正法案5条本文但書き

ただし、当該開示請求が権利の濫用又は公の秩序の維持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、この限りではない

³¹ 村上・前掲注(7) 72頁。

(2) 権利濫用に関しては、これまでも大量請求等の事例において訴訟に至った事例があることに加え、手数料との関係でも議論があった³²。「とりまとめ」第3-5においては、開示請求に係る手数料の原則廃止が提言されていたが、権利濫用禁止規定は改正法案の検討段階において挿入されたと指摘されている³³。

また、文言については、政治資金規正法19条の16第5項の文言が参考にされたようであるが³⁴、地方自治体の情報公開条例の規定に類似した規定が国の法令には存在しなかったという消極的理由も考えられる。

(3) 権利濫用禁止規定の挿入が手数料の規定との関係の中で挿入されたものであるとすれば、手数料に関する規定もあわせて今後の地方自治体条例への影響を検討しなければならない。私見では、地方自治体において新たに改正法案と同趣旨の権利濫用禁止規定を設ける必要は無く、これまでのソフトな責務規定で十分ではないかと考えている。

地方自治体としては、手数料に関する規定を整備し、改正法案同様に原則廃止の方向で条例改正を行うのが望ましいであろう。

(4) この権利濫用禁止規定との関係で参考になるのが、事業者による情報公開を権利濫用とは判断しなかった佐賀地判平成19年10月5日（判自307号10頁）、市民（なお、請求者の息子が分限免職処分とされた後、処分が取消され復職したという経緯がある）からの情報公開請求を権利の

³² 権利濫用と手数料との関係については、大橋・前掲注(24)131頁、阿部泰隆『行政法解釈学Ⅰ』（2008年）541頁。営利目的を含む大量請求に対する地方自治体の対応については、藤原静雄「情報共有の政策法務」北村喜宣ほか『自治体政策法務』（2011年）489頁以下に詳しい。

³³ 藤原・前掲注(7)3頁、三宅・前掲注(1)70頁参照。

³⁴ 藤原・前掲論文3頁、三宅・前掲論文70頁。

濫用に当たると判断した横浜地判平成22年10月6日（判自345号25頁）³⁵である。

「開示請求手数料の廃止に対する例外として、商業的開示請求に対しては、検索・コストを含めた開示請求に係る手数料を徴収することとする」とした「とりまとめ」第3-5を受けて、改正法案16条1項1号～3号の規定が設けられている。地方自治体においても大量請求としても問題になった商業目的での情報公開請求に関して、「権利の濫用」ではなく「手数料」での対応を原則とし、コストに関しては「手数料」に差異を設けることで対応することが望まれよう³⁶。

平成19年佐賀地判は、地図作成業者による開示請求について、「本件条例（＝佐賀市情報公開条例―高橋注）5条は、市民だけではなく、すべての人に公開請求権を与え、本件条例14条が、公文書の写しの交付を受けようとするものに対する費用負担について定め、この限度において実施機関の経済的負担について考慮していることからすれば、本件条例は、情報公開請求が営利目的でされることのみを理由に公開請求を行うことを禁止しているとは到底認め難く、したがって、その目的が営利目的であることだけを理由に当該情報公開請求が権利の濫用に当たるといえることはできない」としている。その上で、「本件公開請求が、公開された文書を不当・違法に使用する意図を有しているとか、被告の業務に著しい支障を来すことを意図されたものである等、原告が情報公開請求権を濫用したと認めるに足りる特段の事情は認められない」と述べていることからすると、「権利の濫用」が認定されるのは、開示請求者側の主観的

³⁵ 平成22年横浜地判の控訴審判決である、東京高判平成23年7月20日（判自354号9頁）は控訴を棄却している。

³⁶ これまでの判例動向については、宇賀克也『情報公開と公文書管理』（2010年）100-101頁。

意図によって判断すべきとの前提に立っているものと思われる。

(5) 一方、請求者側の権利の濫用を認めた平成22年横浜地判も、市民の責務を定めた条例の規定の適用には慎重である。

当時の横須賀市情報公開条例5条は、次のような規定になっていた（現在は1項、2項に分けられ、規定の仕方も若干異なっている）。

横須賀市情報公開条例5条（平成19年条例第54号による改正前のもの）

公開請求をしようとする者は、この条例の目的に従い、その権利を正当に行使するとともに、公文書の公開を受けたときは、これによって得た情報を適正に使用しなければならない

平成22年横浜地判は、条例5条の趣旨について、「本件条例が…公開請求者に対しても、開示に関する権利を正当に行使することを求めた趣旨は、開示請求権が認められるといっても、常に例外なく無制約に認められるものではなく、本件条例による公文書公開制度の目的に即した権利行使であることが要求される旨を明らかにし、同制度の目的に反するような公開請求を行うことを許さないところにあると解され」としつつも、「実施機関が本件条例5条に基づいて容易に公開請求の却下等をできるとすれば、請求者の公開請求が明確な根拠なく制限されるおそれがあるから、当該公文書の公開請求が、正当な権利行使であるとはいえず、権利の濫用として許されない場合に当たるとの判断は慎重であることを要」としている。

その上で、請求者側の開示請求に当たっての対応を検討し、「原告において、本件条例による公文書公開制度の目的に従った開示請求を行う意思が何らなく、実施機関の業務に著しい支障を生じさせることを目的としたものであると評価せざるを得ないから、権利の濫用に当た」と結

論付けている。

このケースでは、責務規定から権利濫用を導くのではなく、むしろ法の一般原則から権利濫用の判断がなされているとも言える³⁷。

勿論、これらの判例等を参考に、〈営利目的＝手数料／意図的な大量請求＝権利濫用〉という区分が十分に機能するかについては、不確かな側面も多い³⁸。但し、判例の動向等も加味すると、少なくとも手数料に関する整備は各地方自治体において必要になってくるのではなからうか。

一方、改正法案における権利濫用禁止規定と同様の規定を地方自治体において設ける意義は見出しがたい。前述した平成22年横浜地判においても、責務規定そのものの適用には慎重であり、改正法案と同文言の権利濫用禁止規定によって意図的な大量請求の歯止めは期待しがたいと思われる。

2. 理由の付記

(1) 改正法案9条3項は、理由の付記に関して、次のような規定を設けている。

情報公開法改正法案9条3項

前2項の規定による通知…には、当該決定の根拠となるこの法律の条項及び当該条項に該当すると判断した理由（第5条各号に該当することを当該決定の根拠とする場合にあっては不開示情報が記載されている部分ごとに当該決定の根拠となる条項及び当該条項に該当すると判断した理由、開示請求に係る行政文書を保有していないことを当該決定の根拠とする場合にあっては当該行政文

³⁷ 判自345号31頁のコメントは、信義則・権利濫用の禁止（民法1条2項・3項）の法理は、公法上の権利の行使にも適用されると述べている。これらが行政法の一般原則として認められることについて、異論はなからう。

³⁸ 曾和＝小幡・前掲注（14）52－53頁参照。

書の作成又は取得及び廃棄の有無その他の行政文書の保有の有無に関する理由)
をできる限り具体的に記載しなければならない

理由の付記については、「とりまとめ」第3-1において、「不開示自由の有無についての行政機関の慎重さと公正妥当性を担保して、その恣意を抑制するとともに、不開示の理由を知らせることによって、その不服申立てに便宜を与えることにあるとされる。さらに、決定の理由が公にされることは、行政の透明化を向上させる行政機関情報公開法及び独立行政法人等情報公開法の目的にも資するものである。」と述べられているように、実際の運用において、必ずしも十分なものとなっていない理由の付記について、不開示や部分開示になった場合の理由の明確化についての言及がなされていたところである。

(2) 理由の付記については、行政手続法8条の規定により既に要請されているところであるが、実際の運用においては根拠条文のみを書くにすぎない理由付記が多いことが指摘されている³⁹。このことからすると、理由の付記について敢えて明記することは、国の行政機関におけるこれまでの実務に反省を促すものといえよう（地方自治体における運用においても同じことが当てはまる）。

周知のように、理由付記に関しては、当時の「東京都公文書の開示等に関する条例」に基づく非開示決定に関して、その理由について該当条文のみの提示は理由付記として不十分であるとの判断を示した最判平成4年12月10日（判時1453号116頁）がある。

平成4年最判においては、理由提示の法的意義として、恣意抑制機能及び不服申立便宜機能について言及した後、要求される理由付記の程度に

³⁹ 藤原・前掲注(7)4頁。

ついで次のように述べている。

「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9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ないといわなければならない。」

(3) 平成4年最判を受けて、東京都情報公開条例は理由付記に関して詳細な規定を設けている⁴⁰。

理由付記に関しては他の地方自治体の情報公開条例においても規定されているが、東京都情報公開条例と静岡県情報公開条例の規定をみてみよう。

東京都情報公開条例13条1項

実施機関は、…開示請求に係る公文書の全部又は一部を開示しないときは、開示請求者に対し、当該各項に規定する書面によりその理由を示さなければならない。この場合において、当該理由の提示は、開示しないこととする根拠規定及び当該規定を適用する根拠が、当該書面自体から理解され得るものでなければならない。

静岡県情報公開条例12条1項

実施機関は、…当該決定をした根拠規定及び当該規定を適用した理由を同条

⁴⁰ この経緯については、宇賀・前掲注(1)76頁。

各号の書面に記載しなければならない。

開示請求が、行政手続法（行政手続条例）における「申請」に該当するため、理由の提示については、情報公開法（情報公開条例）にあえて規定しなくとも、行政手続法（条例）における理由付記の程度が理解されていけば問題はないと思われる⁴¹。

しかしながら、前述の「とりまとめ」において指摘されているように、情報公開法における（一部）不開示決定の理由提示が十分になされていないのであれば⁴²、改正法案9条3項の規定は、今後の情報公開実務において有意義な規定であると言えるのではなかろうか。

（4）改正法案9条3項は、不開示情報該当性だけでなく、「開示請求に係る行政文書を保有していないことを当該決定の根拠とする場合にあっては当該行政文書の作成又は取得及び廃棄の有無その他の行政文書の保有の有無に関する理由」として、文書不存在のケースにおける理由付記についても規定しており、有意義な改正として評価がなされている⁴³⁻⁴⁴。

いずれにせよ、繰り返しになるが、改正法案の意図と共に、情報公開条例における開示請求が、当該自治体における行政手続条例における「申請」に該当するという事実関係者が十分に認識しておく必要がある。

⁴¹ 行政手続法における「申請に対する処分」との関係は、宇賀克也『行政法概説Ⅰ（第4版）』（2011年）183頁。

⁴² 理由付記に関する判例の動向については、宇賀・前掲注（36）78－81頁、法書会『主要行政事件裁判例概観11－情報公開・個人情報保護関係編－』（2008年）32－39頁参照。

⁴³ 藤原・前掲注（7）4頁、村上・前掲注（7）73頁。

⁴⁴ 但し、不存在の場合の実証の仕方には議論がある。曾和＝小幡・前掲注（14）における藤原淳一郎教授と鈴木秀美教授の発言を参照。

Ⅲ むすびにかえて

本稿では、検討の対象を、公共安全情報、権利濫用禁止規定、理由の付記の3点に絞ったが、改正法案においては、第1条において「知る権利」が明記されるなど、地方自治体においては既に規定してある条文もある。また、理由の付記に関しては、これまで情報公開法においては（行政手続法の適用が当然視されたためか）規定されておらず、地方自治体の条例には（改正法案と比較すると）不十分ながらも規定が設けられていたところもある。

情報公開法制定及びそれに伴った各地方自治体における情報公開条例の改正においては公共安全情報が議論の中心であったが⁴⁵、改正法案においては、公共安全情報のみならず、理由の付記のように情報公開制度の更なる改善を促す規定も見受けられる⁴⁶。これらの制度が、法改正後に想定される情報公開条例の改正に良い意味での影響を与えることを期待したい。

* なお、平成24年11月16日の衆議院の解散に伴い、情報公開法の改正法案は廃案となったが、国における法改正を待たずとも、各地方自治体において、条例の改正や制度の改善がなされることを期待したい。

本稿において検討したものの中では、理由の付記に関して、条例改正や実際の運用面での改善が期待されるところである。

⁴⁵ 情報公開法の制定とそれに伴った各都道府県における情報公開条例の改正（特に公共安全情報）に関しては、拙稿・前掲注（2）94－98頁で簡単に触れたことがある。

⁴⁶ 国の法律への影響としては、改正法案22条1項において「原告の普通裁判籍の所在地を管轄する裁判所」への提起の道を開くことが、行政事件訴訟法12条4項の改正に繋がるのが期待される。宇賀・前掲注（1）80－81頁、三宅・前掲注（1）70頁を参照。