

「行政執行情報」と監査請求に係る公文書の公開(2)

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・執筆時判例集未登載，後に判例タイムズ1017号116頁に掲載）

松 井 修 視

Case Comment: The Freedom of Information and Auditing Reports 2.

Shuji Matsui

*これは上記大分地裁平成11年5月31日判決の判例批評である。【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」まで前号。【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，本号。

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

(1) 監査請求の審査過程における，収集書類等及び次の3. で取り上げる資料等の第9条7号該当性の判断に当たっては，まずは，本件判決もいうように，「監査に関する情報」について，そもそもそのような情報がどのような性格のものであるか，検討する必要がある。以下，具体的には，「住民監査請求に基づく監査事務の一般的な内容，性質」等も考慮に入れ，その点を明らかにしてみたい。

住民監査請求は，地方自治法（以下，「自治法」という。）第242条に基づくものであるが，同制度について，本件判決は，「同法二四二条の二の住民訴訟と併せて，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」と述べている（53頁）。しかし，この説明は，「住民」を監査請求権者として正面にすえたものではなく，わかりにくい内容となっている。参考のために，園部逸夫監修・太田和紀著『地方自治II』（注解法律学全集6，1998年1月）を引用すると，「住民監査請求制度は，地方公共団体における財務会計上の違法または不当な行為について，住民が監査委員の監査を通じて是正できる途を開くことによって，地方公共団体の適正な財政運営を確保し，住民全体の利益を擁護することを目的としている。」（同740頁）となっている。住民監査請求は，このように「住民が監査委員の監査を通じて」財務会計上の違法性または不当性を正すものであり，「住民監査請求の請求権者は，普通地方公共団体の住民」（自治法242条1項）ということである。しかも，請求権者としての住民は，その「監査委員の監査の結果」等に不服があるときは，同自治法第242条の2に基づき，さらに裁判による是正を求めることができるのであり，監査請求制度上は，このように住民こそが，地方公共団体の財務会計上の疑義を

徹底的に究明する権能を有するのである。

そして、このような制度のしくみは、他の自治法上の直接請求権（自治法12・13条）とならんで、日本国憲法上保障された「地方自治の本旨」に基づく直接民主制の方式であり、住民自治の実現を図ろうとするものである。また、住民監査請求は、上述のように住民が1人で行うことができるものであり、それは納税者の請求に係るものともいうことができる（園部逸夫監修・太田和紀著『地方自治I』（注解法律学全集6，1998年1月）105頁）。

(2) 本件判決は、上述の住民監査請求の説明に続けて、「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なければならないとされている（地方自治法二四二条五項）ほかは特段の規定がなく、基本的に同法一九九条八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、書面審理、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き、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。」（53～54頁）と述べている。この説明の後半部分の、監査委員の裁量権から同監査委員の活動に関する諸手続を非公開にできるとする考え方は、そこに論理の飛躍があるようにも見える。法の欠缺のために、あるいは監査業務の特性から、そこに、たとえ監査委員による監査の実施方法等に一定の「合理的な裁量」が認められるとしても、そのことから監査関連情報の公開の可否決定をも裁量だとする見解は、情報公開制度の趣旨を全く理解してないといわざるをえない。特に、行政庁の要件審査等における裁量権が、そのまま行政文書の公開の可否を決めてしまうとする考えは、大分県情報公開条例がわざわざ「公文書」の定義を行い、その公開の可否について、適用除外事項への該当性のみが判断基準となっていることを考慮すれば、まさに暴論といえる。「監査委員の裁量により、…いずれも非公開としている。」といった上述の主張は、情報公開の制度設計上、認めがたいものといわなければならない。

また、この点は、行政手続法及び大分県行政手続条例の理念に照らしても、問題となる。例えば、大分県行政手続条例は、「申請に対する処分」につき、行政庁は、審査基準の明確化、処分理由の提示、情報の提供などを行う必要があることを定めている（同条例第5条、8条、9条を参照）が、これらは、今日、法治行政の基本ともいえる。監査の実施方法等について、監査委員に「合理的な裁量」が認められているとしても、現実に「合理的な」裁量が行われているとは限らないのであって、その恣意的な裁量を防ぐ必要は存する。その意味でも、監査業務のあり方に、行政の手続的保障の観点を入れることは重要となる。特に、本件判決に関連しては、以前に同じ性質・性格の文書・情報が開示された経緯がある（訴状別紙4，公開度対照表II参照）が、監査請求時期の前後によって、たとえ請求事案が異なるとしても、そのように監査委員の対応に相違がでてくるという事実は、上述の「審査基準の明確化」の要請に悖るものといわなければならない。こう述べれば、行政手続条例の適用範囲の問題が問われてくるであろうが、要は、現代法治行政のあるべき姿から、監査委員のそうした対応に、（たとえ監査の実施要領等が作成されているとしても）審査基準の曖昧さを含めた「手続的瑕疵」の存在がうかがわれるということである。

(3) 「監査に関する情報」の公開性を問う場合、更に留意すべきは、自治法上の「財政公開主義」の考え方である。自治法は、地方公共団体に対し、(1)予算要領の公表（219条2項）、決算要領の公表（233条5項）、財政状況の公表（243条の3）及び監査結果の公表（199条8項）を義務づけている。とくに、財政状況の公表とは、地方公共団体の長が条例の定めるところにより、毎年2

回以上、歳入歳出予算の執行状況、財政、地方債及び一時借入金の現在高、その他財政に関する事項を住民に公表することである。これらの法定事項以外に、例えば、「東京都財政状況の公表に関する条例」では、さらに、都民負担の概況、公営企業の業務等の状況を明らかにするように要求し、また、財政状況公表の基礎となる資料もあわせて公表するように定めている(隅田一豊『住民自治とアカウントビリティ』(1998年9月)102頁)。

地方公共団体のこのような財政情報の公表義務制度は、「本来、歳入歳出予算、その執行状況及び執行結果(財政状態や財政活動成績など)、予算や財政関連諸法規等遵守の程度、行政活動の効率性や有効性に関する情報、その他財政に関する事項を広く住民に公表することによって、行政の透明性を高め、主権者である住民の行政参加、行政監視を促進し、地方財政に関する住民の理解と協力をえて、民主的で健全な財政運営を行うとともに、民主的にして能率的な行政を確保しようとするものである。」ともいわれる(隅田一豊、同102-103頁)。

自治法の財政公開主義のこうした考え方は、大分県情報公開条例第1条の目的とする「(情報公開によって)県民の県政に対する理解と信頼を深め、県政への参加をより一層促進し、もって活力に満ちた開かれた県政を推進すること」と一致しており、情報公開条例による財政情報の公開も、自治法上のこの財政公開主義の理念を実現する重要な手段となっていることはまちがいない(碓井光明著『自治体財政・財務法 [改訂版]』(1995年4月)17頁参照)。このように考えると、財政の「監査に関する情報」の公開は、地方自治において、何ごとにもまして最優先されるべきことといえる。

(4) また、国の情報公開法は、その第1条で「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、…」と定めているが、これは、行政運営の「公開性」の向上とともに、政府の「説明責務(accountability)」の確保を目的としたものである。諸外国の情報公開法においても、「公開性」と「説明責務」が情報公開法の目的となっているといわれる(宇賀克也著『情報公開法の逐条解説』(1999年6月)13頁)。

この「説明責務」、すなわちアカウントビリティは、国民に対する行政責任と密接に関連するものであり、その「行政責任」は、行政学上、次のような局面を有しているといわれる。すなわち、「任務責任」「服従責任」「弁明責任又は答弁責任」「受裁責任」の4つの局面である。この中で、第3の局面の「弁明責任又は答弁責任」については、「委任者は服従の調達状況を確認するため、委任者から職務の遂行状況について報告を求め、質問し、受任者の行為を点検しこれを評価しようとする。そこで、受任者の側は己の行為とその結果について、これを命令者の下した行為準則に照らして弁明し釈明しなければならない。」との説明がなされるが、このような問責者に対する答弁者の責任こそが、アカウントビリティともいえる。また、アカウントビリティは、「もともとは予算執行と決算の責任を基礎として定着した予算責任ともいうべき概念だった」ともいわれる(これらの「行政責任」及びアカウントビリティの記述については、西尾勝著『行政学』(1993年6月)351-352頁、隅田一豊著、前掲書110-112頁を参照)が、そうであれば、まさに本件裁判の「監査に関する情報」については、もっともアカウントビリティの要請される領域ということになる。

このアカウントビリティは、「政府の諸活動を国民に説明する義務」として、古くは1780年のアメリカ・マサチューセッツ州憲法第5条や1789年の「フランス人権宣言」第15条に規定され、自由や平等、権力分立とならんで近代立憲主義の基本原則である、とさえいわれる(堀部政男・石村善治著『情報法入門』(1999年7月)143-144頁)。そのような歴史をもつアカウントビリティの考え方を、国の情報公開法がその目的に明記したことは、極めて大きな意味をもつといえる。既

に指摘したように、国の情報公開法は、その第41条で、同法の趣旨を尊重することを地方公共団体に義務づけており、アカウントビリティの考え方に関しても、この点は留意されなければならない。

以上みてきたように、住民監査請求権は、憲法上の住民自治の原則を背景に、自治法上認められた個々の住民の権利であり、「財政公開主義」の理念に裏打ちされたものである。また、国の情報公開法にいう「アカウントビリティ」は、もともと「予算責任」であったという見解もあり、このようなことから、住民監査請求に係る「監査に関する情報」は、本来「公開性」のもっとも高い情報ということが出来る。そして、そのような前提に立ち、また上述した情報公開条例の基本的構造（適用除外条項によって公開・非公開のバランスィングを行うというしくみ）から考えた場合、監査事務に関する監査委員の、特にその「公開の可否」に関する裁量は、厳しく制限されている、といわなければならない。さらに、近年の公務員の食糧費支出問題等につき、自治法上のこの監査委員がなんらなすすべも知らなかったことを考えると、まさに、その監査委員そのものの資質が問われており、住民による監査請求関係文書及び同資料の開示要求は、やむにやまれぬものともいえる。

(5) 以下、具体的に、監査請求における審理過程の収集書類、聴取内容の第9条7号該当性について検討する。

大分県情報公開条例第9条7号は、「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」について、非公開をみとめるものであり、特に、「監査に関する情報」の同号該当性については、既に述べたような趣旨から、厳格に解釈されるべきである。よって、公開によって将来の当該事務事業の目的が損なわれ、事務事業の公正かつ円滑な執行に支障が生ずるおそれがあるとの主張は、実施機関の主観によるのではなく、すくなくとも、「公正かつ合理的」で「客観的に明白」でなければならない。

[1] 本件住民監査請求の要件審査の段階における公文書について

まず、請求人が提出した事実証明書であるが、これは、監査の前提となる事実関係や監査委員に対する意見を記したものであり、監査請求人が請求書の請求要旨に添付した「事実を証する書面」である。同書面は、「該当すべき事実を具体的に指摘すればたり、別段の形式を要しない」（行実昭23・10・12）ということになっている。本件判決は、そのような事実証明について、それは、今日、監査結果において公表されておらず、また、もしそれが公開されることになれば、将来の監査請求人によっては、「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。」(55-56頁)と述べている。しかし、監査請求人の不安や不快の念、不利益を受ける者や第三者からの批判、非難等を怖れる事態の発生は、現在の監査結果の公表によっても十分に考えられるものであり、上記事実証明の公表によって格別に生じるものでもない。むしろ、監査請求人は、財務会計上の違法または不当な行為を問う理由を事実証明書によって裏付けようとすることから、そこでの事実証明書の公表は、自らの主張の正しさを第三者へ伝える手だてとさえなりうる。このような方法で監査請求人の不安感や恐れの一部が取り除かれる場合も考えられるであろう。こうした説明もなりたちうることを考えると、上述のような萎縮効果説は、必ずしも合理的かつ説得力を有するものではない、ということになる。

また、監査結果（通知）の「請求の要旨」には字数制限があり、事実証明書はその要旨を

補うものとみなすことができる。監査委員は、事実上請求要旨と事実証明書を審査して、監査の実施へと至るものであり、その意味では、請求要旨とセットとして公表されてもおかしくないものである。監査結果は、他の行政機関が作成、管理、保管している公文書とはことなり、既に指摘したようにアカウントビリティを強く求められる公文書である。その意味では、事実証明書のように、監査結果の内容（説明要旨の部分）を説明する文書（それが、たとえ監査請求人によって提出されたものであれ）は、読者がいつでも見ることができるよう、用意されておかねばならない。さらに、実際に、監査結果の請求要旨の部分に、原文のままではあれ、事実証明書の番号が残されている（例えば、（事実証明書1及び2）という表記参照）ことを考えると、詳しくは 事実証明書を見よ、との指示を監査委員が追認しているとみることもできる。とはいえ、事実証明書の中に、個人情報等が含まれる場合もあろう。このときは、当然、改めて情報公開条例の個人情報に関する適用除外事項該当性が問題となることは、いうまでもない。

本件判決は、監査事務局において作成した「住民監査請求事実証明書宿泊費支給一覧表」（以下、「支給一覧表」という。）を、「本件住民監査請求の対象とされた財務会計行為の日時、金額といったいわば監査の外形的事実に関する記載」として、公開としているが、これは、監査に際し事情聴取の行われた関係部局の名称、日時、場所などに関する情報と同様、「監査に当たっての外形的事実」として、他の地方公共団体の情報公開審査会においても公開が認められてきたものである（大阪市公文書公開審査会答申平成7年11月8日、第5審査会の判断3(2)）。また、判決は、「支給一覧表」中の教育委員の氏名の公開について消極的であるが、平成9年12月の改正によって追加された大分県情報公開条例第9条1号ニの但書きにより、公務員の氏名が別扱いとなったことから、今日では、同教育委員の氏名は公開されても差しつかえのないものといえる。

「住民監査請求の要件審査表」（以下、「要件審査表」という。）の審査項目は、住民監査請求の様式、形式的・手続的要件等を列挙したものであり、また、請求内容等の欄も、監査結果と内容的に同じものであれば、それらを公開しても、本件判決がいうように、適用除外事項に該当する弊害はないと考えられる。要件審査表中の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、監査委員の合議の結果が○×方式で記載されているとのことである（本件判決58頁）が、今日の監査結果についての訴訟提起には、「監査手続の瑕疵」を争うことが含まれていないので、少なくとも審査の内容・結果を大きく左右することになる形式的、手続的要件については、それらの内容・結果を含めて公開することが期待される（東京都渋谷区情報公開審査会答申平成10年7月3日、6審査会の判断(1)(イ)を参照）。

監査事務局が作成した「正当な理由について」と題する報告書は、自治法242条2項の但書きに関する判例等を調査し、見解をまとめたものということである（本件判決27-28頁）が、判例の動向とそれに対する監査事務局の見解が明らかになったとしても、同報告書はあくまでも「監査委員の判断の基礎資料」の域をこえるものではなく、それらの資料はむしろ関係者によって共有されてこそ、トータルとしての住民監査請求制度に資するものといえる。特に、監査事務局が資料として作成した文書等は、関係局や関係人の事情聴取書とは異なり、また、監査委員の権限にもとづき同監査委員によって直接に（指示され）作成された文書等とは異なり、上記「支給一覧表」と同様、事実証明や基礎的資料に関わるはずのものであり、「監査委員の合議」に支障をきたすなどの理由で安易に適用除外とされるべきではない。

[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について

「意見陳述開催要領」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（本件判決59-60頁）とされるが、上記外形的事実に関する記録、特に日時、場所については、それを明らかにしたとしても、監査委員の公正な審査に著しい弊害をもたらすとは思えず、それらの情報を非公開とすることに理由があるとは考えられない（大阪市公文書審査会答申平成7年11月8日は、その付帯意見において、「案件ごとの開催日、開催場所について状況を公開し市民の判断の対象とすることは望ましいと考えられる。」としている。）。また、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非公開についても、ただ「今後の意見陳述の運営方法が一律化、硬直化するなど」不測の事態が予想されるというだけ（本件判決60頁）では、理由に極めてとぼしいといわなければならない。監査事案はさまざまであり、1つ監査事案における手法を、監査結果がでたあと、事後的に上記のような「意見陳述開催要領」のレベルで公開としたとしても、そこに著しい弊害が生じるとはとうてい思えない。このことは、「意見陳述の進行次第」についてもいえる。たとえば、「意見陳述の進行次第」の中に、「陳述の採否の基準」や「発言方法に関する注意」といったものが記載されているとしても、それらは「進行次第」に掲載される程度の形式的手続に関するものであり、そのようなものを非公開というのであれば、わが国の行政の質を問われかねない、ということにもなる。

「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事実証明書」については、「監査結果」の中で公にされる部分も大きく、特に、意見陳述は、監査結果の「請求の要旨」（の部分）の内容を敷衍するもの（控訴人の準備書面、1999年7月21日、21頁）でもある。この点から、その内容を記録しまたは要約したものを、ことさら非公開にする理由はないともいえる。本件判決は、「非公開の手続でなされた意見陳述・証拠の提出等の内容が広く第三者に公表されることもあり得るということになれば、…将来の監査請求人によっては不安、不快の念を抱き、あるいは監査対象者等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に至るなど、…萎縮効果をもたらす事態も当然に予想される。」（61-62頁）というが、これも、あくまで「予想」にすぎないものであって、実際に、「意見陳述の記録・同要旨」等の公開によって、監査事務の執行に多大の支障を生ずる証拠は示されていない。また、理由付けの前提となっている、意見陳述・証拠の提出手続の非公開は、それが即、提出された情報の非公開につながるものではないことは明らかである。通常、監査請求人は自己の利益をはなれて、やむにやまれぬ気持ちをもって、公益のために監査請求を行うのであって、行政の大きな力の前では、まさに監査請求の制度が透明性をもつことが住民の唯一の味方になるということを、私たちは認識しなければならない。ただ、一般的に言えば、「意見陳述の記録・同要旨」の公開に当たっては、そこに監査請求人の「意見」が含まれていることから、個人情報に関する大分県情報公開条例第9条1号への該当性が問題となってくる。しかし、その場合でも、同第9条1号ハ（改正後は、同1号へ）によって開示に公益性があると認められれば、公開は可能となる。

「意見陳述の記録・同要旨」は、内容的に、「監査結果」の中の「請求の要旨」とほぼ重なるものであり、いわば監査請求の要となる情報であって、その意味でも、それらの情報の公開は極めて公益性が高いといわなければならない。また、追加事実証明書についても、そこに個人を識別する情報が含まれている可能性があるが、同事実証明書は、証拠として「請求の要旨」をさらに補強し、上記〔1〕の冒頭の「事実証明書」のところでも述べたように、「請求の要旨」と一体をなすものである。ゆえに、その開示の公益性も非常に高いといえる。

とはいえ、意見陳述の記録・同要旨、追加事実証明書の公開に当たって、原告等意見陳述者の了解は、厳格な要件とはしないまでも、あってもよいように思われる。

意見陳述の際に原告から提出された参考資料（本件判決、2の(四)の(4)）については、後述の3. で取り上げることにする。

[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について

「大分県職員措置請求実地監査実施要領（案）」（以下、「監査実施要領」という。）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については、本件判決によれば、それらの「記載事項はいずれも監査の具体的な実施方針に関わる記載であり、当該監査の実施に係る手法、ノウハウともいうべき性質のものが含まれている」（62頁）といわれる。また、「事務処理日程表」「住民監査請求監査事務」「住民監査に係る監査実施について」の各文書に関しては、そこには、監査の具体的な実施方針や日程等に係る情報が記載されており、それらのすべてが公開されるとなると、監査の実施に係る具体的な手法やノウハウが明らかになり、将来の情報収集等が困難になる（63-64頁）、ともいわれる。しかし、控訴人の準備書面（1999年7月21日）26頁以下によれば、それらの文書のほとんどは形式的・手続的な内容を記載したものであるということであり、このことは、皇太子御成婚記念庭園の証拠（甲五号証の三の七）などによって、一部明らかにされている。この点から、本件判決の判断のように、「将来の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」とは必ずしもいえないのではないかと、思われる。「支障を生ずるおそれ」は、あくまでも主観的なものであってはならず、それなりの証拠に裏づけられた、客観的かつ明白なものでなければならない。また、監査方針等が明らかになるにしても、それが既に知られているか、若しくは一般人が通常入手しうる情報で、「過去の監査実績や委員の職務分担等が明らかになるにすぎ」ないもの、さらには、監査方針等がある程度予想しうるとしても、憶測の域をでないものは、当然ながら、監査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はいえない、と考えられる（大阪府公文書公開審査会答申平成9年2月12日、大阪府答申集II, 199-200頁参照）。（大阪市公文書公開審査会答申平成7年11月8日は、別紙1の6以下の表において、文書「住民監査請求にかかる監査日程及び監査の実施について」の中で、公開すべき部分として、監査の種類、対象、期間、監査実施通知（担当者を除く）を上げているが、これも参考となる。）

「予備監査実施結果報告書」には、本件判決によれば、対象課から入手した証拠資料が添付され、また、同報告書及び「委員監査の状況」には、事情聴取対象職員の陳述内容や調査事項、調査目的等、及び監査委員の質問内容等が記載されている（65-66頁）、といわれる。そして、それらが公開された場合は、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、今後それらの関係人の協力が得られなくなり、重大な弊害が生じることが当然予想され、さらに、そのような公開は、「今後の住民監査請求に係る監査において、監査対象機関・職員側に監査への対応策等を講ずる手がかりを与えることになる。」（66頁）とも指摘されている。その他、「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の記載もあり、その公開は、「今後の住民監査請求に係る監査委員の職務権限の行使に対して抑制的、萎縮的効果をもたらす」（67頁）と、いわれる。しかし、「予備監査実施結果報告書」は、控訴人の準備書面（1999年7月21日）29頁以下によれば、あくまで客観的な事実関係の記載と収集された公文書だけからなるとされており、そうであれば、本件判決では、まずは、それらの点の確認が必要であったと思われる。収集された公文書についても、事実の記載に関するものであれば、それらは、公開されても、将来の監査に支障を来すおそ

れはないと考えられる。また、「委員監査の状況」には、監査委員と対象局とのやりとりが記載されているといわれるが、それらについても、「客観的な事実の記載に止まるもの」（同準備書面30頁）といわれる。同情報についても、上記と同じ手続き、考え方が妥当するであろう。

原則的に、関係部局及び関係人の事情聴取に係る文書等については、それらが客観的事実に関するもので、また、職務上、組織的に作成されたものであれば、公開しても問題はないと考えられる。監査結果をうらづける事実、監査結果を読む者がきちんと検証できる状態におかれることが、監査結果の信頼の基本となる。そして、監査結果の公表は、そのような住民による検証を予定にいった制度として理解されなければならない。これらの場合も、やはり、当該情報を公開すれば、弊害が生ずるおそれのあることを、証拠によって明確に示す必要がある、といえる。ただ、「委員監査の状況」に特定の意見が記載されている場合で、そこに監査委員のきわめて未成熟な（最終決定の根拠とはならない）意見が記載されているときは、その情報によって住民が混乱しないためにも、同情報については、むしろ大分県情報公開条例第9条5号の意思形成過程情報に該当するものとして、厳格審査を行うことが求められるように思われる。

〔4〕 監査結果の合議に関する公文書について

「監査委員協議会の結果について」に添付された結果公表文は、最終的な監査結果の原案であり、同原案が公表された場合、一般的には、両者の比較対照によって監査委員の合議内容が推測でき、その結果、本件判決もいうように、合議の際の監査委員の自由な意見交換に支障をきたし、萎縮的な効果をもたらす事態が予想される（67-67頁）かもしれない。しかし、そのことから、本件の結果公表文の公開が、今後必ず監査事務の執行に著しい支障を生ずるおそれがある、とはいえないのではないか。そこでは、なんら具体的な証拠も示されていない。「事態の予想」→「今後」→「おそれ」のように、不確実な要素を3つも並べて行う司法判断は、「行政」ならともかく、問題といわなければならない。合議内容の非公開をいうのであれば、むしろ情報公開条例第9条5号の意思形成過程情報に関わるものとして、主張すべきとも思われる。公開の資料をベースに監査結果をだすことを前提にすれば、資料の検討、試行錯誤の監査委員間の意見交換（合議）、そして最終結論としての監査結果、の3つのプロセスの中の意見交換（合議）の部分は、人間の「不完全な部分」として公開を一時的に留保されてもよいのではなか、とも思われる。その意味でも、合議のプロセスで内部的に作成した結果公表のための原案は、むしろ、意思形成過程情報として、きちんとした該当性要件に照らし、判断されるべきとも考えられる（意思形成過程情報でいう「意思形成に著しい支障が生じると認められるもの」（大分県情報公開条例第9条5号）には、当該意思決定それ自体を妨げることのほか、将来における同種の意思決定の障害となることも含まれる、と解されている。返子市池子米軍住宅建設公文書非公開処分取消請求事件に関する最高裁平成11年11月19日判決、「判例時報」1696号104頁を参照）。監査委員に関する情報のほとんどが、大分県情報公開条例第9条7号の「行政執行情報」で括ることのできる情報としても、何がなんでも同7号該当性で押し切ろうとする被告の姿勢（同第1号該当性は別として）は、結局は、同規定の無理な適用につながっているようにも思われる。

3. 本件における監査請求資料の9条7号該当性

- (1) 意見陳述の際、原告から提出された参考資料としては、(1)原告が教育委員会に提出した平成8年6月27日付、同年12月6日付各「入試の公正さの回復を求める請願書」、(2)同じく原告が教育

委員会に提出した平成8年7月9日付意見書、(3)大分県教育委員会の決裁伺書3部、(4)上記の請願書、意見書や意見陳述の申立て及びこれらに関連する大分県高等学校教職員組合の対応について報道した新聞記事のコピー4通、が上がっている。(1)の請願書には、いずれにも原告の住所、氏名が記載され、また、6月27日付のものには、原告の職業、勤務する高校名、同高校の情実入試問題に関する原告の意見等が記載されているほか、いずれにも原告の教育委員に対する意見陳述の要求が記載されている、といわれる。また、(2)の意見書には、原告の意見等のほか、住所、氏名が記載され、(3)の決裁伺書には、上記請願の取扱いに関する方針が、(4)には、原告が県立高校教諭であることや年令等が掲載されている、とのことである(以上、本件判決31-33頁参照)。

これらの資料の非公開理由については、既に取り上げた「意見陳述の記録・同要旨、追加事実証明書」に関する説明のなかで一括して述べられているが、くり返せば、大要、意見陳述及び証拠の提出の手続は今日非公開となっており、また、監査結果においてもその内容は公表されていないところ、それらの意見陳述・証拠の提出等の内容がわかれば、将来の監査請求人に不安、不快の念を抱かせ、また、同請求人が監査対象者や第三者からの批判、非難等を恐れ、今後住民監査請求を控えるようになる、というものである。

この点については、意見陳述及び証拠の提出の手続が非公開であることが、即そこで提出された資料の非公開にはならないこと、また、そこに示されている、将来の監査請求人の不安、不快、及び批判等への恐れは、何ら実証的な説明にはなっていないことをあげれば十分であろう。

(2) 意見陳述の際に原告から提出された資料を無制限に公にすることは、当然許されるべきではない。それは、個人から提出された情報として、監査委員によって適切に管理されるべきであって、とくにその中に「意見」の部分が含まれている場合、およびその情報から個人が識別される場合は、その公開に慎重でなくてはならない。この問題は、大分県情報公開条例第9条1号への該当性に関わるものとして、対応されるべきといえる。本件の原告から提出された参考資料で、「事実(記事)」または「事実記載」に関する部分は、公開してもほぼ問題ないと考えられる。

意見等を含む参考資料の公開については、まずは、その資料から個人が識別されるかどうかを問い(本人が自分の情報を請求する場合、この議論はほとんど意味がないのであるが)、識別される場合であっても、9条1号ハ(改正後、同1号へ)の「公開することが公益上必要と認められるもの」については、公開すべきといえる。住民監査請求に関する資料は、すでに2.の冒頭で述べたように、住民監査制度そのものが公益性の高いものであり、9条1号ハ(改正後、同1号)に該当するものとして検討に十分値するものと思われる。しかし、その場合でも、陳述者の「意見」に関わるものは、公開の要件とはしないまでも、その本人の同意をとっておくことが望ましい。行政機関のもつ個人の情報については、今日、「個人情報保護条例」を有する地方公共団体も増えてきており、事実上、もはや情報公開条例だけで対応できる状況ではない。自己情報については、「自己情報コントロール権」をも視野にいれた対応が要請されることになる。

4. 情報非公開が不法行為となり国家賠償が認められる要件はどのように考えるべきか

(1) 大分地裁の本件判決は、大分県に対する原告の損害賠償請求につき、次のように述べて、その請求を棄却している。即ち、本件の当該非公開文書については、裁判例の調査や県政情報室との協議を行い、解釈運用基準等を参考にして適用除外規定に該当するとの結論を出したもので、「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はない」、また、「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を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る(本件判決, 71頁), とする。本件判決の損害賠償請求に対するこのような判断は、果たして適切といえるのか、以下、国家賠償の要件について、特に「損害賠償法上の違法性」のとらえ方、および損害の程度を考え方などに着目して、検討をくわえる。

(2) まず、情報公開に関する損害賠償請求事件の中で、原告の損害賠償請求を認めた、秋田県公文書公開条例に関する秋田地裁平成9年3月27日判決(法務省務局内情報公開判例研究会編「判例情報公開法」5124頁)と大阪府の島本町情報公開条例に関する大阪地裁平成9年12月26日判決(「判例時報」1653号128頁)を取り上げる。これらの判決を取り上げる理由は、本件判決とは事案の性質からいって多少異なるものであるが、違法性やそこで生じた損害の考え方につき、参考になると思われるからである。

前者の事件は、原告の公文書公開請求に対し、実施機関である秋田県知事が速やかに「公開、非公開」の決定をせず、また「公開」もしなかったために、国家賠償法第1条1項に基づき、損害賠償を求められたものである。秋田地裁は、同判決の中で、実施機関が公開部分と非公開部分を特定しない部分公開の決定を行い、請求から公開の実施まで112日から232日を要したことをとりあげ、同不作為は、単に業務多忙によるものではなく、秋田県公文書公開条例の趣旨目的からはずれた人為的、集団的な違法行為であり、県知事及び関係職員の故意過失は明らかであるとして、慰謝料及び弁護士費用の賠償請求を認めている(同「判例情報公開法」5211頁)。また、この判決では、具体的に、(1)県知事は、公文書を公開する具体的義務を負っているか、(2)不作為の違法性、(3)県知事及び県関係職員に故意又は過失があるか、(4)原告の損害の有無及び程度、が争点となっている。裁判所は、まず、本件で知事が公開するといひながら、公開の具体的な期日をなかなか示さなかったことについて、「条例の目的」「公開の請求」や「公開の実施」に関する条例規定を根拠に、実施機関の具体的公開義務(実施機関は、公開の決定を行えば、その履行の具体的義務を負う)の存在を確認し、次に、公開を履行しないという不作為及び故意・過失に関しては、上述のように、そこに人為的、集団的な行為があつたとして、それらすべての認定を行っている。また、損害については、同不作為によって、「原告は、県政に対する基本的な信頼を裏切られ、また、公文書の公開を実現するための労力、経費など通常不要な負担を相当程度負つたものと認められるから、慰謝料をもって補填すべき損害が発生したものとみるのが相当である。」(同「判例情報公開法」5211・2頁)と判示している。上記の争点(1)(2)の問題については、ここでは取り上げない。

後者の事件は、マンション建設に関わる情報(業者提出の意見書を含む)が、原告によって多数回(前後9回)にわたり公開請求され、実施機関である町長が、非公開事由に該当しないにもかかわらず、同情報の非公開を決定したとして、慰謝料請求が行われたものである。同事件において、大阪地裁は、「町長は、本件意見書について、何ら非公事由に該当する事情がなく、したがって、これを公開すべきであつたにもかかわらず、本件各非公開決定をなしたものと認められる。しかも、前記認定説示にてらせば、右判断は、さほど微妙かつ困難なものであつたとも認めがたいから、被告は、国家賠償法1条に基づき、原告らの損害を賠償すべき義務があるものというべきである。」(同「判例時報」133頁)と述べ、さらに、原告らの損害については、「多数回にわたって公開請求をすることを余儀なくされ、その間、その準備等に少なからぬ時間と労力を費やしたことが認められる。」(同133頁)として、被告町長の損害賠償責任を認めている。しかし、何ら非公開事由に該当しない情報が、多数回請求しても出てこなかったという状況に関しては、そこに実施機関による積極的な隠蔽行為はなかつたとして、所管課の被告職員の組織的な関与を否定し

ている。また、本判決で特筆すべきことは、被告町長が、本件意見書は「一見明白に非公開事由に該当しないと判断できるものではないから、実施機関たる町長に故意、過失があるとはいえない」との旨の主張を行ったのに対し、「むしろ、町長としては、客観的かつ具体的な非該当事由が明白に認められる場合でなければ非公開決定をすることができないとされていることに照らせば、被告の右主張は採用できないものというほかない。」(同「判例時報」133頁)と判示していることである。

(3) これらの2つの判決から、実施機関による非公開処分の情報公開条例違反を根拠とする国家賠償請求の要件につき、どのようなことがいえるであろうか。まず、秋田地裁の判決からは、(1)実施機関による公開の決定は、公開の義務を発生させる、(2)公開の決定後、通常の開示期間(本件の場合、1か月から1か月半)を超え、長期にわたり公開されないときは、不作為の違法性の問題(条例の示す開示期間への抵触)を提起する、(3)業務多忙からではなく、公開条例の趣旨目的からはずれた人為的、集団的な行為による非公開は、違法性(条例の目的規定違反)と実施機関の故意・過失を構成する、(4)県政に対する信頼を裏切り、労力、経費など通常不要な負担を請求権者に相当程度負わせる場合、そこに損害が発生したと見ことができる、などの諸点を国家賠償の要件に絡むものとして、取り出すことができるように思われる。これに対し、大阪地裁判決からは、(1)実施機関が適用除外規定の解釈を間違えて、公開すべき文書を非公開とした場合、国家賠償法上の違法性を構成する、(2)公開までの期間が長引く場合、そこに実施機関の積極的な隠蔽行為がなくても、国家賠償法上の違法性、故意・過失要件が満たされうる、また、(3)その場合、「一見明白」な非公開事由該当性までは要求しない、(4)損害は、多数回の公開請求におよび、少なからぬ時間と労力を費やした場合においても認められる、などの点を留意すべき事項として抽出することが可能である。この大阪地裁の掲げる要件等は、秋田地裁のそれに比べて、原告にとってはかなり有利なものといえることができる。

国家賠償法第1条1項の違法性については、今日、行為不法説と結果不法説が対立しているが、学説・判例は行為不法説に立つ(園部逸夫監修、西荳章著『国家賠償法(注解法律学全集7)』(1997年)53頁以下参照)。この行為不法説は、「客観的な法規違反」があれば、そこに違法性が存するとみなすものであり、上記大阪地裁の判決と同様、本件判決もそのような立場に立っているとみることができる(他に、結果的に損害賠償を認めなかった東京地裁平成6年1月31日判決(「判例時報」1523号64頁)及び平成9年2月27日判決(「判例タイムズ」961号142頁)なども、この行為不法説に立っているとみることができる。)。しかし、ニュアンスは多少ことなり、本件判決が一部非公開について情報公開条例違反(客観的な法規違反)を認めながら、「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、…」(71頁)としているところは、被害結果に着目する結果不法説へのぶれを思わせるものである(さらに次節(4)の議論が成り立つとすれば、本件判決は、むしろこの結果不法説の立場にたつものといえるかもしれない)。このような違法性の不徹底な考え方は、法治主義の観点から問題といわなければならない。翻って被害結果に着目する結果不法説に立つことをよしとしても、本件判決の被害(損害)の認定は、きわめて不十分といわなければならない。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、不利益はさほど大きくない(71頁)、とする部分は、考え方によってはまさに逆で、そのよういわば「軽微な」部分をわざわざ非公開にすることに対する不信感、それらを公開するために裁判までしなければならない徒労感、極めて大きな慰藉に値する精神的損害といわなければならない。これは、秋

田地裁判決のいう「通常不要な負担」を原告に負わせるものともいえる。この場合、大阪地裁の「実施機関の積極的な隠蔽行為がなく」、原告が「少なからぬ時間と労力を費やした」とする認定等も参考となろう。また、同地裁の、故意・過失に関する要件につき、「一見明白」な非公開事由該当性までも要求しないとする立場からは、本件判決の被告の考え方（被告は、第1審における第4準備書面の第二において、「仮に本件非公開決定が違法であるとしても、本件公文書が、一見明白に非公開事由に該当しないと断定できるものでない以上、実施機関たる監査委員に故意、過失があるとはいえない。」と述べている。）は大いに疑問といえる。

(4) 最後に、既に述べたように、本件判決は、国家賠償の要件を構成しないという理由として、当該非公開文書については、裁判例の調査や県政情報室との協議を行い、解釈運用基準等を参考にして適用除外規定に該当するとの結論を出したもので、「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はない」ということをあげる。これは、裁判所自ら、国家賠償の違法性に「義務違反的構成」（この言葉の使い方については、芝池義一著『行政救済法講義』（1995年）209頁以下参照）を持ち込むものである。そこには、きちんと調査や協議を行って処分をしたので差別もないし違法性もない、という論理がある。このような考え方は、違法性の判断に、行政の「職務上の義務」（通常要求される職務上の法的義務）という基準を持ち込むものであるが、このようなアプローチの問題点は、その「職務上の義務」の範囲・程度をなかなか確定できないというところにある。いずれにしても、本件判決による国家賠償法の要件審査は、かなり脇のあまいものになっているといわざるをえない。

別件処分によって公開された情報が本件原告の場合は出なかったという事実は、同種の公文書の公開・非公開に二様の対応があるということを示すものであり、その場合はむしろ、その合理的な説明こそが「職務上の義務」であったと思われる。この意味では、そのような「職務上の義務」違反こそが、本件における国家賠償の違法性の要件を構成するといわなければならない。また、別件処分によって公開された情報が本件原告には公開されなかったということで、そこに差別が存するとすれば、（違法性につき行為不法説に立ったとしても）情報公開条例違反を要件とすることなく、直接「平等原則」に基づいて国家賠償請求ができることはいうまでもない（宇賀克也著『国家補償法』（1997年）64頁参照）。

5. おわりに

以上、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、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、3. 本件における監査請求資料の第9条7号該当性、4. 情報非公開が不法行為となり、国家賠償が認められる要件はどのように考えるべきか、について意見を述べた。監査委員の業務に関する情報公開は、上記のように法制度的にも今やコモン・センスといえる。ましてや、最近の行政システムの疲労の中ではなおさらである。

(2000年3月17日)