

個人情報一部不開示決定の取消訴訟における主観的出訴期間

- 【文献種別】 判決／最高裁判所第一小法廷
【裁判年月日】 平成28年3月10日
【事件番号】 平成27年（行ヒ）第221号
【事件名】 個人情報一部不開示決定処分取消等請求事件
【裁判結果】 破棄自判
【参照法令】 京都府個人情報保護条例15条・16条、行政事件訴訟法14条
【掲載誌】 裁判集民252号35頁、裁時1647号14頁、判時2306号44頁、判タ1426号26頁、判例自治409号9頁

LEX/DB 文献番号 25447829

事実の概要

本件は、Xが、京都府個人情報保護条例（以下「本件条例」という）12条に基づき、A弁護士を代理人として、同府警察本部長（同条例上の「実施機関」に当たる。以下「処分行政庁」という）に対しXの子が建物から転落して死亡した件について同府警田辺警察署で作成または取得された書類等一式（以下「本件各文書」という）に記録されている自己の個人情報の開示請求（以下「本件開示請求」という）をしたところ、平成24年10月12日付けの通知書（以下「本件通知書」という）により、その一部を開示する旨の処分（以下この処分を「本件処分」といい、本件処分により開示された公文書を「本件各開示文書」という）を受けたため、平成25年4月19日、A弁護士らを代理人として、同府（Y）を相手取って本件処分のうち一部不開示とされた部分の取消訴訟等を提起したものである。本件通知書には、一部不開示とされた部分を特定してその理由が記載されていたが、本件各開示文書は添付されておらず、開示の日時・場所は郵送による旨が記載されていた。また、処分行政庁は、本件処分のあったことを知った日の翌日から起算して6か月以内に取消訴訟を提起することができる旨等を本件通知書に記載して、教示（行政事件訴訟法46条）を行っている。

本件処分に関しては、次のような経緯が認められる。処分行政庁は、平成24年3月8日、本件開示請求に対しXの子の個人情報はXの「自己の個人情報」に当たらないとして、本件各文書に記

録されている個人情報のうちX自身の個人情報と認められるもののみを開示することとする一部開示決定をした。その後、処分行政庁は、A弁護士の申出を受けて、この一部開示決定によって開示される公文書を除く本件各文書の写しを、その一部を塗りつぶしたうえで、同年10月3日、本件条例5条1項6号に基づきいわゆる任意提供としてA弁護士に交付し、また、別件訴訟の判決（京都地判平24・9・21裁判所ウェブサイト）で当該事件の事実関係の下で死者の個人情報がその相続人にとっても自己の個人情報に当たるとされたことを受けて、改めて本件処分を行い、任意提供した上記公文書と本件各開示文書が同一内容のものである旨をA弁護士に電話で伝えた。A弁護士の下に、本件通知書が同月15日に、本件各開示文書が同月22日に、それぞれ到達している。

第一審（京都地判平26・7・15LEX/DB25505065）は、本件通知書がA弁護士に到達したことによりA弁護士が本件処分を知ったと認められるため、本件訴えは行政事件訴訟法14条1項本文の出訴期間を経過してされたもので、このことに正当な理由（同項但書）もないとして、訴えを却下した。これに対し、Xの控訴を受けた第二審（大阪高判平27・1・29LEX/DB25542882）は、「本件通知書と本件各開示文書が一体となって、本件処分の通知内容を構成していると解するのが相当である」から、Xが「本件処分の存在を現実に知った日は」、本件各開示文書がA弁護士の下に到達した「平成24年10月22日とみられる」ため、本件訴えは出訴期間を遵守したものであるとして原判決を破

棄した。そこでYが上告受理申立てをし、これが認められた。

判決の要旨

原判決破棄、控訴棄却。

1 「行政事件訴訟法 14 条 1 項本文は、取消訴訟について、処分があったことを知った日から 6 か月を経過したときは、提起することができない旨規定しているところ、……本件条例 16 条に基づく開示の実施は、同条例 15 条に基づく開示決定等の後の手続として位置付けられているものであるから、同条例に基づく開示決定等は、個人情報記録された公文書の写しの交付等による開示が実施されていないとしても、当該開示決定等に係る通知書が開示請求者に到達した時点で効力を生ずるものと解され、本件処分は、平成 24 年 10 月 15 日に本件通知書が被上告人を代理する A 弁護士の下に到達した時点で効力が生じていたものであり、上記時点で『処分があった』というべきである。」

2 「処分がその名宛人に個別に通知される場合には、行政事件訴訟法 14 条 1 項本文にいう『処分があったことを知った日』とは、その者が処分のあったことを現実知った日のことをいい（最高裁昭和……27 年 11 月 20 日第一小法廷判決・民集 6 卷 10 号 1038 頁、最高裁平成……14 年 10 月 24 日第一小法廷判決・民集 56 卷 8 号 1903 頁参照）、当該処分の内容の詳細や不利益性等の認識までを要するものではないと解される。そして、本件処分は、本件通知書をもって通知されたものであるところ、本件記録によれば、本件通知書には本件開示請求に対する応答として一部を開示する旨明示されていることが明らかである上に、また、……本件通知書には本件各文書に記録された個人情報のうち本件処分において不開示とされた部分を特定してその理由が示されているというのである。

そうすると、X は、本件通知書が同人を代理する A 弁護士の下に到達した平成 24 年 10 月 15 日をもって本件処分のあったことを現実知ったものということができ、同 25 年 4 月 19 日に提起された本件取消しの訴えは、本件処分のあったことを知った日から 6 か月の出訴期間を経過した

後に提起されたものというべきである。」

3 「本件通知書において出訴期間の教示がなされていることが明らかであり、また、……本件通知書の記載は不開示部分を特定して不開示の理由を付したものであって、本件各開示文書が A 弁護士の下に到達したのは、本件通知書が同弁護士の下に到達した 1 週間後である上、同弁護士が本件開示請求から本件訴訟に至るまで一貫して X を代理して行動しているなどというのである。

これらの事情によれば、本件取消しの訴えが出訴期間を経過した後に提起されたことにつき行政事件訴訟法 14 条 1 項ただし書の『正当な理由』があるということとはできない。」

判例の解説

一 本判決は、本件処分の効力発生時期を本件通知書が A 弁護士の下に到達した時点と解し（判決の要旨 1）、この日を X が本件処分を知った日として、本件訴えが行政事件訴訟法 14 条 1 項本文の、いわゆる主観的出訴期間¹⁾を経過しており（判決の要旨 2）、X が本件訴えを出訴期間内に提起できなかったことについて正当な理由が認められないとした（判決の要旨 3）²⁾。

二 本件条例は、「何人も、実施機関に対し、公文書に記録されている自己の個人情報（前条第 5 項第 1 号に規定する事務に係る個人情報を除く……）であって、検索し得るものの開示の請求（以下「開示請求」という。）をすることができる」（12 条）とし、開示請求があった場合に、それにかかる個人情報の開示を原則としつつ、当該個人情報が本件条例所定の不開示情報に該当するときには、その全部または一部を開示しないことができる（13 条）。実施機関は、開示請求に関する決定（以下「開示決定等」という）をしたときには「速やかに、その開示決定等の内容を当該開示請求者に書面により通知しなければならず」（本件条例 15 条 2 項）、この通知をするときは全部開示の場合を除いて「その開示決定等の理由を付記しなければならない」ものとされ（同 5 項）、開示決定（一部開示を含む）をした場合、「速やかに、開示請求者に対し、当該開示決定に係る個人情報の開示をしなければならず」（本件条例 16 条 1 項）、

開示は「知事が指定する日時及び場所において行う」ものとされている(本件条例施行規則5条1項)。なお、本件条例と同様に、行政機関の保有する個人情報の保護に関する法律も、個人情報の開示請求があった場合に開示決定等をした(18条)うえで、保有個人情報の開示を行う(24条)仕組みを採用している。

本判決は、開示決定等と開示の実施を区別し、開示決定等の効力は開示請求者に通知書が到達した時点で生じるとする(判決の要旨1)。このような解釈は、本件条例上、何人にも自己の個人情報の開示請求権³⁾が認められることを前提に、開示決定がそれを具体的に確定する行為⁴⁾であり、開示の実施を、開示決定により確定された開示請求権に対応して行政主体としてのYが負う、当該個人情報を開示請求者に開示する義務の履行と評価すべきことを前提とするといつてよかろう。本判決がいう、「開示決定等」の「効力」とは、開示請求権の確定にほかならない。個人情報保護制度を自己の個人情報をコントロールする権利を保障するためのものとして位置づけ⁵⁾、自己の個人情報の開示請求権を想定するからには、このような解釈がとられるのは当然のことといえる。原判決も、この趣旨を否定するものとは考えられない。

三 最高裁判例では、行政事件訴訟法14条1項本文にいう「処分……があったことを知った日」とは、原告が処分の効力成立を現実に知った日を指すとされている。すなわち、最高裁は、自作農創設特別措置法(昭和27年法律230号により廃止)47条の2第1項所定の出訴期間(主観的出訴期間で処分のあったことを知った日から1月)に関するものだが、「処分のあったこと」とは、「処分の成立したことなく、処分が……〔当該〕処分を受ける者に対し効力を発生したこと」を意味し(最一小判昭28・9・3民集7巻9号859頁)、「知った日」とは、「当事者が……処分の存在を現実に知った日を指す」としている(最一小判昭27・11・20民集6巻10号1038頁。本判決はこの最高裁判例を引用している⁶⁾)。相手方に通知してされるなど相手方の受領を要する行政行為の場合、その効力発生時期は行政行為が相手方に到達した時とされる(最一小判昭57・7・15民集36巻6号1146頁)から、当該行為の相手方がその取消訴訟を提起するとき、「知った日」は相手方に当該行為が到達し

た日を指す(ただし、到達した日の認定は別に問題となる)。本判決も、本件処分をXが知った日を「本件通知書が同人を代理するA弁護士の下に到達した」日としている(判決の要旨2)⁷⁾。

本判決において原告が処分のあったことを「現実に知った」と認めるために「当該処分の内容の詳細や不利益性等の認識までを要するものではない」とされた点(判決の要旨2)に関しては、次の指摘が可能である。第1に、Xが本件処分を現実に知った日を認定するにあたり本件通知書で一部開示の旨の他に不開示部分が特定されその理由が示されていたことを考慮されているところからすると、本判決は、処分の効力発生を原告が知っただけでは処分の存在を知ったことにはならないとする趣旨にも解することができる⁸⁾。不開示部分の特定は処分の効力に関係するが、処分理由は処分の効力そのものではないからである。ただし、本判決は、本件通知書で理由の提示がされたことを行政事件訴訟法14条1項但書にいう「正当な理由」の存在を否定する事情としても考慮しており(判決の要旨3)、このことに鑑みると、理由の提示がされていることを処分の相手方が原告となる場合にその者が処分の存在を知ったと認定するための不可欠の要素としているとはいえない。なお、本判決では、処分理由と「処分の内容の詳細」や「不利益性」の認識とは別の要素であることが前提とされているようにみえる。第2に、「処分の内容の詳細」が何を指すかは必ずしも明らかではないが、本件では主として本件処分によって開示される個人情報(あるいは不開示とされた個人情報)そのものを指すとみてよかろう。これが本件各開示文書の到達によってX側の知るところとなったのである。第3に、「不利益性……の認識」は、原告が処分の存在を知り得たうえでそれが自己にとって不利益であることを理解することを指すと考えられるから、これが処分の存在と区別されるべきものであることは明白である。第4に、以上の3点をあわせて考えると、原告側においていかなる事項を認識可能であれば、処分の存在を知ったといえるのかが問われる。

四 本判決についてはさらに、行政事件訴訟法14条1項但書にいう「正当な理由」が認められないとの判断において考慮されている事情(判決の要旨3)にも注目すべきである。学説において、

「正当な理由」に当たると考えられている事情として、行政事件訴訟法 46 条に基づく出訴期間の教示がされなかったり誤っていたりしたこと、災害、海外居住などがある⁹⁾。

本判決において、Xが出訴期間内に取消訴訟を提起できなかったことについて正当な理由がなかったとの判断にあたり考慮された事情については、次の点を指摘できる。第1に、出訴期間の教示が正しくされていることは正当な理由を否定する重要な事情となる。本判決は、最初にこの点に言及している。第2に、本件通知書に本件処分¹⁰⁾の理由が付されていたことが考慮されていることから、理由の提示が処分と同時にされなかった(行政手続法 8 条 1 項但書、14 条 1 項但書参照)ときに、そのことが正当な理由となる余地のあることが示唆される。理由の提示の存在意義¹⁰⁾に鑑みれば、出訴期間の教示があったとしても、理由の提示がされていなければ、それは出訴を阻害する事情となり得るといふべきであろう。理由の提示が事後的にされた事案でこの事情を考慮するとすれば、処分から理由の提示までの期間が問題となろう。第3に、本件各開示文書がX側に到達した時期が考慮されていることについて、それによりX側で本件処分の内容の詳細や不利益性の認識が可能となったと考えれば、本判決は、このような事情は、処分の存在を知ったか否かの判断においてではなく、正当な理由の有無の判断において考慮すべき事情であるとする趣旨のものとして解することができる¹¹⁾。そして、本判決は、本件処分があった日からX側で本件処分の内容の詳細や不利益性を認識可能となるまでの期間が比較的短いことから、これらの事情を正当な理由を否定する方向で考慮したのである。本件とは異なるが、処分の第三者が原告である場合には、処分の内容の詳細や不利益性を認識できなかったという事情によって正当な理由を肯定する必要があることもあり得よう。

五 本判決が最高裁の判例法理に付け加えたのは、行政事件訴訟法 14 条 1 項本文の主観的出訴期間について、処分を原告が現実¹¹⁾に知ったと認めるために「当該処分の内容の詳細や不利益性等の認識」までは要しない(判決の要旨 2)というものである。この点が本件で問題化したのは、本件条例が開示決定による開示請求権の確定と開示の

実施による当該義務の履行という仕組みをとっているためであると考えられる。この意味で、判例法理としての射程は限定的である。この点よりもむしろ、同項但書の「正当な理由」がなかったとする判断において考慮されている事情がより興味深い。また、本判決は、理由の提示が本件処分と同時にされていることを重視しているようにみえる。

●—注

- 1) 「主観的出訴期間」の語については、芝池義一『行政救済法講義〔第3版〕』(有斐閣、2006年)62~64頁参照。
- 2) 本判決の評釈として、北島周作「判批」法教430号132頁、桑原勇進「判批」法セ737号119頁、巽智彦「判批」法教431号39頁以下等がある。
- 3) ちなみに、本件条例の目的規定(1条)では「実施機関が管理する個人情報の開示、訂正及び利用停止を求める個人の権利を明らかにする」との文言がみられ、また、本件条例第2章第3節(12条~18条)の標題は「開示の請求権」とされている。
- 4) この点については、室井力(編)『新現代行政法入門(1)(補訂版)』(法律文化社、2005年)127~129頁〔浜川清執筆〕参照。
- 5) 自己情報コントロール権については、宇賀克也『個人情報保護法の逐条解説〔第5版〕』(有斐閣、2016年)32~33頁参照。
- 6) なお、本判決が引用する最一小判平14・10・24民集56巻8号1903頁は、行政不服審査法(平成26年法律68号による改正前のもの)14条1項本文の規定する「処分があったことを知った日」に関するものである。
- 7) 巽・前掲注2)42頁参照。
- 8) 北島・前掲注2)132頁参照は、この点について、本判決では「決定通知において一部開示であることが明示されていたことや、不開示部分を特定して理由が示されていたことにも言及されていることから、通知内容にある程度の水準が求められているようにも読める」と指摘する。
- 9) 南博方=高橋滋=市村陽典=山本隆司(編)『条解行政事件訴訟法〔第4版〕』(弘文堂、2014年)395~396頁〔深山卓也執筆〕参照。
- 10) この点については、最二小判昭38・5・31民集17巻4号617頁、最三小判昭60・1・22民集39巻1号1頁=旅券発給拒否事件参照。
- 11) これに対し、桑原・前掲注2)119頁は、処分内容の詳細等を本件各開示文書の到達までXにおいて認識し得なかった事情を本判決は考慮要素としていないとする。