

**公益財団法人の展示リニューアル関連文書の非公開決定が国家賠償法上違法とされた事例**

- 【文献種別】 判決／大阪高等裁判所  
【裁判年月日】 平成29年11月30日  
【事件番号】 平成29年（ネ）第53号  
【事件名】 損害賠償請求控訴事件  
【裁判結果】 原判決変更  
【参照法令】 国家賠償法1条1号、大阪府情報公開条例8条1項1号・20条  
【掲載誌】 裁判所ウェブサイト

LEX/DB 文献番号 25449105

**事実の概要**

X(原告・控訴人)は、平成27年1月27日付けで、大阪府情報公開条例(平成11年大阪府条例第39号。以下「本件条例」という。)に基づき、大阪府知事に対し、第16回ピースおおさか展示リニューアル監修委員会配布資料(以下「本件文書」という。)等の公開請求をした。「ピースおおさか」とは、公益財団法人大阪国際平和センター(以下「本件センター」という。)が平成3年9月に設置した平和資料館であり、戦争と平和に関する資料を展示している。また監修委員会は、ピースおおさかの展示リニューアルについて監修を行う内部組織であり、同委員会委員は、ピースおおさかの展示物に造詣の深い学識経験者が就任していた。その設置期間は平成24年12月25日から展示リニューアル完成の日までで、会議は非公開だが、議事録は公開していた。

大阪府知事は、上記公開請求に対して、本件文書は本件条例8条1項1、3、4号に該当するとして非公開決定(以下「本件非公開決定」という。)をした。これに対しXは、平成27年3月5日付けで、本件非公開決定を不服として、大阪府知事に対し異議申立て(以下「本件異議申立て」という。)をしたが、大阪府知事は本件異議申立てについて本件条例20条に基づく大阪府情報公開審査会(以下「審査会」という。)への諮問を行わなかった。その後大阪府知事は、ピースおおさかのリニューアルオープン後の平成27年6月10日付けで、本件非公開決定を取り消した上(以下「本件取消

決定」という。)、本件文書のうち個人の氏名(既に公開されているものを除く。)を除く部分を公開する旨の部分公開決定(以下「本件部分公開決定」という。)をした。そこでXは、本件非公開決定の違法性、本件取消決定の違法性、本件異議申立てについて審査会への諮問を行わなかった手続上の違法性を主張して、Y(大阪府・被告・被控訴人)に対して国家賠償法1条1項に基づいて慰謝料160万円の支払を求める損害賠償請求を行った。第一審(大阪地判平28・12・8判例自治425号19頁)はXの請求を棄却したため、Xが控訴した。なおYは、本件訴訟においては非公開事由として本件条例8条1項3号及び4号を撤回し、1号(法人等情報)のみを挙げた。

**判決の要旨**

原判決変更。

**1 本件非公開決定の違法性**

本件文書は、監修委員会における本件センターの行う本件事業(ピースおおさか展示リニューアル事業)に関する配布資料であり、本件文書に記録されている情報が本件条例8条1項1号にいう「法人等に関する情報」に当たることは明らかである。そして同情報が非公開情報に当たるためには、「同情報を公にすることにより、本件センターの『その他正当な利益』を害すると認められることを要する。ここでいう『正当な利益』というためには、……これが公にされることにより当該法人の何らかの利益が害される可能性があるというだけでは

足りず、その利益が法による保護に値すると合理的に認められる正当なものであり、かつ、公にされることにより、そのような正当な利益を害される蓋然性のあることが具体的に立証されることを要すると解すべきである。」

「当該非公開情報が公開されることにより、かかる正当な利益を害すると認められるかどうかは、非公開とされた情報の性質、当該法人等の公共性その他の性格を十分勘案し、上記公開によって本件センターが受ける正当な利益の侵害が、公開による公益的な利益を上回るものであることが立証されているか慎重に判断すべきであり、この点（本件文書に記録された情報が本件非公開条項に当たること）については、被控訴人が主張立証責任を負うことが明らかである。」

「本件事業に係るリニューアル後の展示内容に関しては、先の大戦に対する歴史認識にも深く関わり、各人によって議論が分かれ得る事項であり、その意味で社会的関心が高く公益性の高い事項をその内容としている。したがって、本件文書に記録された情報は、それ自体として、広く一般に公開した上で、これを国民的議論の対象とすることが望ましいものであったといえることができる。」

「本件文書を公開することにより、本件センターの正当な利益を害すると認められるとして、法人等情報に該当することを理由に本件非公開決定をしたことに相応の合理的な根拠が認められず、本件非公開決定は、大阪府知事が職務上通常尽くすべき注意義務を尽くすことなく漫然と本件非公開決定をした点で、国家賠償法上も違法である。」

## 2 本件取消決定の違法性

「本件非公開決定は、リニューアルオープン前に本件文書が公開されることにより本件センターの正当な利益を害すると認められることを理由としてされたものであるところ、本件非公開決定の当否はともかく、リニューアルオープン後において本件非公開決定を維持しておく理由のないことは明らかであり、大阪府知事において、本件取消決定をしたことが職務上通常尽くすべき注意義務を尽くすことなく漫然とされたものといえることはできず、国家賠償法上違法であるといえることはできない。」

## 3 本件異議申立てにおける手続的違法

「本件部分開示決定がされたのは、本件異議申立てがされた平成 27 年 3 月 5 日から 3 か月以上経過した同年 6 月 10 日付けであり、ピースおおさかのリニューアルオープンした同年 4 月 30 日から 1 か月以上経過した後であり、その間大阪府知事から審査会に対し諮問がされなかった。本件異議申立てにおける上記審理の経過に照らせば、大阪府知事が本件異議申立て後、遅滞なく審査会に諮問しなかったことの正当性には疑問が残るといわざるを得ない。しかし、審査会において答申を行うためには、本件センターの職員に対する聴き取り等を要し、さらに大阪府知事が異議申立てに対する決定を行うまでには審査会による答申を踏まえた調査検討を要するのであって……、本件異議申立てがされた平成 27 年 3 月 5 日時点では、既に同年 4 月中にはピースおおさかのリニューアルオープンが予定されていた……から、仮に大阪府知事が本件異議申立てを受けて遅滞なく諮問をしたとしても、ピースおおさかのリニューアルオープン前に本件異議申立てに対する決定を行うことは相当に困難な状況であったといえることができる……。また、いずれにしても本件非公開決定を取り消すことが予定されていた以上、審査会に対する諮問をするという手続をとることは無意味であったともいえる。」

「以上によれば、本件異議申立て後、遅滞なく審査会に諮問しなかった大阪府知事の措置には疑問を差し挟む余地もあるが、同措置をもって国家賠償法上違法なものであるとまで言うことはできない。」

## 4 損害の有無及び賠償額

「本件に顕れた一切の事情を考慮すると、本件非公開決定により控訴人の被った精神的苦痛を慰謝するための慰謝料は 5 万円が相当である。」

## 判例の解説

### 一 はじめに

ピースおおさかは、平成 3 年の開館以来、世界平和に貢献するという設置理念の下、戦争の「加害と被害の両面」を展示する方針をとってきたが、この方針を評価する意見がある一方で、自虐的といった批判や加害展示が事実を反し不適切との指摘をされていた。そこで展示資料の撤去等が数回

行われていたが、平成25年4月9日に加害展示を見直しリニューアル構想が発表され、その後、展示リニューアルの基本設計や実施設計が発表された。この間、市民団体等からは本件センターに多くの意見や要望が寄せられた。またピースおおさかの展示内容に関する報道も継続的に行われ、報道も批判的なものと評価するものとに分かれ、対立する状況にあった。本件は、Xが、ピースおおさかの展示リニューアルに関する公文書の公開請求が拒否されたため、精神的苦痛を受けたとして、Yに対して損害賠償を求めた訴訟であり、社会的に耳目を集めた事件である。以下では、本件の争点のうち、本件非公開決定の違法性と本件異議申立てにおける手続的違法性について検討を加えることにする。

## 二 本件非公開決定の違法性

本件条例8条1項1号は、法人等に関する情報であって、公にすることにより、当該法人等の競争上の地位その他正当な利益を害すると認められるものを非公開とすることを定めているが、本件では、この非公開事由たる法人等情報の該当性が問題になった。本判決は、この該当性の判断に際し、「本件センターの『その他正当な利益』を害すると認められることを要する」とし、その判断基準として、正当な利益が害される蓋然性の具体的な立証を求めている。これは、行政機関情報公開法や情報公開条例で非公開事由とされている法人等情報の該当性の判断について、これまでの判例でとられてきた一般的な解釈であり<sup>1)</sup>、本判決もこれを踏襲している。さらに本判決は、これに加えて、「非公開とされた情報の性質、当該法人等の公共性その他の性格を十分勘案」して、公開によって当該法人が受ける「正当な利益の侵害」と「公開による公益的な利益」との比較衡量によって、法人等情報の該当性を判断すべきであるとの基準を提示している。従来判例では、法人の正当な利益の侵害が認定されれば、法人等情報の非公開事由が認められ、公開による不利益と利益との比較衡量は法人等情報の非公開事由において例外的に定められている公益上の義務的開示の該当性の判断に際してのみ認められるのが通例であったが、本判決が、法人等情報それ自体の該当性の判断に際して、この比較衡量を認めている点、注目に値する<sup>2)</sup>。

以上の判断基準に基づき、本判決は、本件文書を公開することによって本件センターが受ける「正当な利益の侵害」と「公開による公益的な利益」との比較衡量を行っているが、まず本件センターが受ける「正当な利益の侵害」として、Yは、本件文書が公にされると、監修委員会の委員に様々な働きかけがなされ、監修委員会の委員が批判を恐れて委員会において発言を差し控えることになる懸念や、本件センターの職員が市民団体等からの要望や批判、マスコミの対応に迫られ、業務に支障が生じ、リニューアルオープンが不可能になるおそれを主張した。これに対し本判決は、前者の懸念については、監修委員会の委員の氏名を非公開にすれば、容易に解消することができ、本件文書全体を非公開にする必要はないし、また後者のおそれについては、市民団体等からの要望や批判に対応する応接義務は本件センターにはないから、その対応によって業務に著しい支障が生じたとはいえないこと等を指摘し、Yは「正当な利益の侵害」を具体的に立証できていないと判断している。

他方、「公開による公益的な利益」については、本判決は、「非公開とされた情報の性質」に着目している。すなわち本件文書は、「先の大戦に対する歴史認識にも深く関わり、各人によって議論が分かれ得る事項であり、その意味で社会的関心が高く公益性の高い事項をその内容としている」もので、「それ自体として、広く一般に公開した上で、これを国民的議論の対象とすることが望ましいもの」との理解を示している。さらに本判決は、「当該法人等の公共性その他の性格」として、本件センターがYと大阪市の共同出捐により設立された公益財団法人であり、「設立目的に照らしても、高い公共的性格を有しており、その点で一般的な外部の法人と同視することはできないというべき」法人であると指摘している<sup>3)</sup>。

このように本判決は、本件文書に記録された情報の性質、本件センターの高い公共的性格を根拠に、公開による利益が公開によって本件センターが受ける「正当な利益の侵害」を上回っていると判断し、本件非公開決定処分を違法としてYの国家賠償責任を認めた。特に本判決が、「非公開とされた情報の性質」に着目し、本件文書に記載されている情報が歴史的認識にかかわる市民によって意見が異なる事項であるからこそ、公開して国

民的議論の対象にすべきとした判断は、情報公開の意義を十分に認識したものとして評価できよう。

### 三 本件異議申立てにおける手続的違法

本件では、大阪府知事が異議申立てを受けた後、審議会へ諮問を行わなかったことの違法性が問題になった。本件条例 20 条は、不服申立てを受けた実施機関は「遅滞なく」審査会に諮問すべき旨規定しているが、審査会への諮問を要しない場合として、本件当時の規定では、決定又は裁決で、不服申立てに係る公開決定等を取り消し又は変更し、当該不服申立てに係る行政文書の全部を公開するときを挙げていた。大阪府知事は、本件非公開決定を取り消し、全部公開決定ではなく部分開示決定を行っているので、本件条例 20 条の例外規定には該当しないことになる。本判決は、本件部分開示決定がなされた時期が遅かったことから、大阪府知事が「遅滞なく審査会に諮問しなかったことの正当性には疑問が残るといわざるを得ない」と判示している。しかし本判決は、本件非公開決定を取り消すことが予定されていたことやピースおおさかのリニューアルオープン前に本件異議申立てに対する決定を行うことは時間的に相当困難な状況にあることを理由に、諮問「手続をとることは無意味であった」と結論づけている。この本判決の結論からすれば、「諮問しなかったことの正当性」は立証されており、本判決のいう疑問は解消されているように思われる。ただし、上述の通り、諮問をしなかったことが本件条例の規定に該当しないことは疑いのないことであり、形式的には諮問をしなかったことは条例違反といわざるを得ない。

この問題については、X が本件文書と同一文書を大阪府に公開請求をし、非公開決定を受け、異議申立てをしたが、大阪府の審議会への諮問が異議申立てを受けてから約 6 カ月後にされたため、その遅延の違法性が争点の一つになった事件が参考になる。同事件においては、大阪府は、ピースおおさかのリニューアルオープン後に、この非公開決定を取り消し、部分開示決定を行っているが、同事件の控訴審判決である大阪高判平 29・9・1（公刊物未登載、LEX/DB25448931）は、当該部分開示決定は「個人の氏名（すでに公開された部分を除く）を非開示としており、全部公開されたわ

けでないことから、なお異議申立ての利益があると解される余地があり、その点を考慮して後日審査会への諮問が行われたものと推測される。しかし、そのような解釈を採ったとしても、控訴人の目的はすでに実質的に達成されていることからすると、このような形式的な手続の遅延をもって控訴人に対する国家賠償法上の違法をもたらすとみることはできない」と判示している。

本件においても、個人の氏名を不開示にした部分開示決定がなされ、全部公開されたわけではないから、本判決も、上記の大阪高判が判示するように、異議申立ての利益があると解される余地もあり、後日審査会に諮問するべきであったと判断することも可能であったと思われる。ただし、諮問をしなかったことは形式的には本件条例違反となるが、X の目的は本件部分開示決定によって実質的に達成されており、諮問をしなかったことが国家賠償法上の違法をもたらすものではないとの判断を示したほうがより説得的な判示になったように思われる<sup>4)</sup>。

#### ●—注

- 1) 総務省行政管理局編『詳解 情報公開法』（2001 年）57 頁、高橋滋＝齊藤誠＝藤井昭夫『条解行政情報関連三法』（弘文堂、2011 年）295 頁〔徳本広孝執筆〕参照。
- 2) 本判決は、比較衡量の対象として「正当な利益の侵害」を挙げているが、「正当な利益の侵害」が認められるのであれば、本件条例 8 条 1 項 1 号の非公開事由に該当すると考えるべきであり、これを比較衡量の対象とした根拠が明らかではない。むしろ、比較衡量を行うならば、この「正当な利益」の解釈に公開による不利益と公開による利益の比較衡量を取り込み、前者が後者を上回って初めてその不利益は「正当な利益の侵害」となると解するほうが本件条例の妥当な解釈になると思われる。このような利益の「正当性」を論じたものとして、野田崇「行政による調査・指導・規制と法人情報の情報公開」山下竜一編『現代行政法講座Ⅳ 自治体訴訟・情報公開訴訟』（日本評論社、2014 年）304～308 頁参照。
- 3) 徳本・前掲注 1) 294 頁は、「公益法人は公益的な活動の担い手として行政主体との関係が密な場合が多く、行政主体から補助金を受けて活動している場合も多々あるため国民の監視を甘受せざるを得ない」と指摘している。
- 4) 審査会への迅速諮問義務は行政内部の義務にとどまり、その義務違反は国家賠償法上の違法にならないとした裁判例として、東京高判平 24・11・29 判時 2170 号 33 頁参照。