地方公営企業の管理者が情報開示に係る代表者・審査庁であるとされた事件

【文 献 種 別】 判決／最高裁判所第二小法廷
【裁判年月日】 令和 3 年 1 月 22 日
【事 件 番 号】 令和 1 年（行ヒ）第 393 号
【事　件　名】 裁決取消等請求事件
【裁 判 結 果】 破棄自判
【参 照 法 令】 地方公営企業法 8 条 1 項・16 条、民事訴訟法 37 条・34 条 1 項、行政不服審査法 4 条 1 号
【掲　載　誌】 判例自治 472 号 11 頁
◆ LEX/DB 文献番号 25571251

久留米大学教授 **周　倩**

事実の概要

X（原告・控訴人・被上告人）は、平成 29 年 4 月 13 日に、兵庫県立病院（以下、「本件病院」という）内の施設に入院中の患者である叔父Aの任意後見人となった（平成 29 年 1 月 6 日付け）として、本件病院の管理者B（以下、「本件管理者」という）に対してAの診療記録等の一切を開示する請求（以下、「本件開示請求」という）をした。これに対し、Bは同月 26 日に本件開示請求に対する決定の期限を延長する旨をXに通知した後に、同年 7 月 13 日には、本件病院の側から任意後見人は開示請求権を有しない旨の説明がXにあり、8 月 18 日付けで任意後見人による開示請求権の行使ができない旨の通知があった。その後、Bによる開示請求に対する正式の応答はなかった（以下、「本件管理者不作為」という）。

平成 29 年 8 月 22 日、Xは、本件管理者不作為が違法であるとして、兵庫県知事に対して審査請求（以下、「本件審査請求」という）をしたのに対し、同年 9 月 28 日に、本件管理者によって、不適法な請求権の実現を求めるものであるとの理由をもって本件審査請求を却下する裁決（以下、「本件裁決」という）がされた。そこで、Xは、平成 30 年 3 月 28 日に、兵庫県を被告（被控訴人・上告人）とし、①本件管理者による本件裁決の取消し（以下、「請求 1」という）、②本来の審査庁である兵庫県知事が裁決をしないこと（以下、「知事不作為」という）の不作為の違法確認（以下、「請求 2」という）、③審査請求を認容する県知事による裁決の義務付け（以下、「請求 3」という）、及び④本件管理者による不作為に係る国家賠償（以下、「請求 4」という）を請求し、本件訴訟を提起した。なお、本件訴訟の訴状には被告の代表者として兵庫県知事Cが記載されていた。

一審（神戸地判平 30・11・9LEX/DB25569043）は、本件訴訟のうち請求 1 及び請求 4 に係る部分に関しては、Xは被告兵庫県の代表者を誤って記載し、代表者を本件管理者と修正する旨の裁判所の補正命令に従わなかったことから、訴状は不適法であると判断し、また、請求 2 及び請求 3 に係る部分に関しても、審査庁を誤ってした本件審査請求は不適法であり、Xは法令に基づく申請又は審査請求をしていないとして却下した。これを不服としてXが控訴したところ、原審（大阪高判令元・8・29LEX/DB25569044）は、一審判決を取り消して差し戻した。その理由は、請求 2 及び請求 3 に関しては、審査請求先として兵庫県知事が本件管理者の最上級行政庁に当たるか否かは一義的に明確とはいえず、訴えを却下した一審判決は相当でないこと、また、請求 1 及び請求 4 に関し、訴訟上の代表権限の帰属が法令上一義的に明確であるとは言い難く、訴えを不適法とするのは相当でないことである。

判決の要旨

破棄自判（控訴棄却）。

1　本件訴訟の請求 1 及び請求 4 に係る部分について

地方公営企業法によれば、「管理者は、原則として地方公営企業の業務の執行に関し地方公共団体を代表するものとされ（同法 8 条 1 項）、地方公共団体の長は、管理者に対し、同法 16 条所定の場合に限って必要な指示をすることができるにとどまる……。……同法は、地方公営企業の業務の執行を原則として管理者に委ね」ており、「業務の執行に関し管理者が当該地方公共団体の代表権を有する場合には、当該地方公共団体の長はその代表権を有しない」。「本件管理者は、本件条例において実施機関とされ、保有個人情報に係る開示決定等をする権限を与えられて〔いるから〕……本件管理者不作為は、病院事業の業務の執行に関するものといえ」、本件裁決も同様である。請求 1 及び請求 4 につき応訴することは、病院事業の業務執行に関するものと解され、応訴は同法 8 条 1 項各号いずれの事項にも当たらず、そのほかに法令に特別の定めもない。以上によれば、請求 1 及び請求 4 については、本件管理者が上告人の代表権を有し、知事はこれを有しない。X は補正にも応じていないことから、請求 1 及び請求 4 は不適法であり（民訴法 37 条、34 条 1 項参照）、その不備は補正できない。

2　本件訴訟の請求 2 及び請求 3 に係る部分について

「地方公共団体の長は、地方公営企業法における管理者に対し、同法 16 条所定の場合に限って必要な指示をすることができるにとどまり、地方公共団体の長の管理者に対する一般的指揮監督権は排除され」る。「本件管理者による開示決定等に関し、知事が本件管理者に対して指揮監督権を有する旨の法令の定めも存しない」から、本件管理者不作為について、知事は本件管理者の上級行政庁には当たらない。また、他の行政庁が上級行政庁に当たることの法令上の根拠も見当たらないから、本件管理者には上級行政庁がない。また、審査請求をすべき行政庁に関し、本件条例及び他の条例等に特別の定めはないから、上記不作為についての審査請求は本件管理者に対してすべきである。

「不作為の違法確認の訴えは、……不作為庁に対して法令に基づく申請をした者に限り、提起することができるものである（同法 37 条）」。「本件審査請求は、審査庁を知事と記載した審査請求書を知事に宛てて提出〔されたものの〕本件管理者に対してされた審査請求であるとの整理がされ、本件管理者により本件裁決〔がされた〕……。……本件審査請求は、本件管理者に対してされたものとみるべきであり、……本件審査請求をもって、X が不作為庁である〔兵庫県〕知事に対して法令に基づく申請をしたということはできない」。

請求 2 は不適法であり、その不備を補正することはできず、請求 3 についても同様である。原審の判断には判決に影響を及ぼすことが明らかな法令の違反があり、本件訴えを不適法として却下した第一審判決は是認できる。

判例の解説

一　本判決の意義

本件においては、地方公営企業法（以下、「法」という）の下で、地方公営企業（以下、「公営企業」という）の保有する情報の開示請求に係る事務に関し、県知事と公営企業の管理者（以下、「管理者」という）との間の権限関係が問題となった。また、本件訴訟においては、2 つの点が一貫して問題となった。その第 1 は、本件訴訟のうち請求 1 及び請求 4 に関するものであり、被告兵庫県の代表者は X の訴状に記載された知事であるか管理者であるか（あるいはその両方か）の点である。また、その第 2 は、知事不作為の違法の確認及び知事による裁決の義務付けを求める請求 2、請求 3 に関するものであり、最高裁判所（一審判決も同様）は、県知事宛ての不作為についての審査請求は、行政不服審査法上の審査請求をすべき行政庁に提起されたものであるか、また、審査庁を誤ったものであるとすると、不作為の違法確認請求に関して「法令に基づく審査請求がされたとき」に該当せず、不適法となるか等、の点から判断を示している。

二　地方公営企業と長との関係

1　地方公営企業法及び同法の昭和 47 年改正

先に述べたように、本件においては、地方公共団体の長と管理者との権限関係が主な争点の 1 つとなった。この点に関し、以下、法の立法及び法改正の経緯を振り返って確認しておきたい。

法は昭和 27 年に制定されたものであって、制定時において、管理者は長の指揮監督の下に置か

れる（法 7 条）ものの、一定の重大な事項を除き、公営企業の業務を執行し、その執行に関しては地方公共団体を代表するものとされた（法 8 条 1 項本文）。また、長による指揮監督については、限られた場合に必要な指示をすることができるものとされた（16 条）。その上で、昭和 41 年には法の一部改正がされ、① 7 条 1 項中の「当該地方公共団体の長の指揮監督の下に」の文言が削除されるとともに、② 16 条に規定する長の指示事項は、(a)「地方公共団体の住民の福祉に重大な影響がある地方公営企業の業務の執行に関しその福祉を確保するため必要があるとき」、(b)「管理者以外の地方公共団体の機関の権限に属する事務の執行と当該地方公営企業の業務の執行との間の調整を図るため必要があるとき」の 2 つに限定された。そのほかにも、管理者の権限を強化する改正が実施されている（7 条の 2、8 条、9 条、25 条、26 条等）。

改正法に関する国会審議資料によれば、これらの改正は、地方公営企業を機動的に、能率的に運営するためには、企業の日常の業務執行はできるだけ管理者に委ねることが望ましいとの見地から、管理者の権限を強化する目的の下に行われたものである[1]。具体的には、(i) 経営の基本方針、予算、決算、料金、重要な財産の取得処分等については、長を通じて議会の議決を要することとする一方で、(ii) 管理者に対する長の指揮監督については、住民の福祉に重大な影響がある公営企業の業務執行に関しその福祉を確保するために必要がある場合、長の総合調整権を確保する上で必要がある場合に指示ができる形に限定されている[2]。

以上の同法の制定と改正の経緯、及び本件開示請求について実施機関を管理者と規定した本件条例を踏まえた上で、最高裁判所は、請求 1 及び請求 4 に関する部分と請求 2 及び請求 3 に関する部分を区別し、それぞれ異なる観点から判断を示した。

2　本件開示請求に関する代表権の帰属

普通地方公共団体を被告として訴訟を提起する場合においては、訴状には当事者及び法定代理人を記載しなければならず（民事訴訟法 133 条 2 項 1 号）、民事訴訟法中法定代理及び法定代理人に関する規定は、法人の代表者についても準用される（同法 37 条）。また、民事訴訟法 34 条 1 項は「訴訟能力、法定代理権又は訴訟行為をするのに必要な授権を欠くときは、裁判所は……補正を命じなければならない」と規定している。これらの規定を踏まえ、第一審裁判所（神戸地裁）は、本件訴訟について被告兵庫県を代表する者は本件管理者であるとの立場からＸに対して補正を命じたが、Ｘは一貫してそれに従わなかったため、一審及び上告審は、本件訴訟のうち請求 1 及び請求 4 に関する部分について、いずれも不適法と判断した（二審判決も、代表権が管理者にあることは否定していないものと解される）。

この点については、長に代表権を認めなかったことに疑問を提示する見解[3] はあるものの、1 に述べた昭和 41 年改正後の地方公営企業法、及び本件開示請求の実施機関を管理者と定めた本件条例を踏まえるならば、一審及び上告審の判断は適切なものといえよう。

3　審査請求をすべき行政庁

次に、請求 2 及び請求 3 について、裁判所は、これらの請求の内容に照らして、行審法上の審査請求をすべき行政庁は長又は管理者のいずれかであるかの観点から判断を示している。

判決の要旨に記載したように、最高裁判所（及び一審判決）は、①法の制定及び改正の趣旨、②本件条例が本件病院に係る情報公開の実施機関を管理者であると明示的に定めている点、③開示請求に係る不服申立てについて、知事は指揮監督権及び是正の権限を有しないことから管理者に上級庁は存在せず、他に上級行政庁に関する特段の規定もない点等に照らすならば、管理者に対する知事の関与（法に基づく具体的な関与）は本件の開示請求に及ばず、本件開示請求に係る不服申立てに係る審査庁は管理者である、と判断している。

その上で、これを前提として、最高裁判所（及び一審判決）は、不作為の違法確認請求の適法性について、本件審査請求は、審査庁を知事と記載した審査請求書が知事に提出されたものの、本件管理者に対する審査請求であるとの整理がされ、本件管理者によって本件裁決がされた経緯を踏まえて考えるならば、本件審査請求は事実上、本件管理者に対したものとみるべきであり、本件審査請求をもって、Ｘが不作為庁である知事に法令に基づく申請をしたということはできない、と

判断した。

ちなみに、この判断については、行政不服審査法上の明確な規定がなく、審査請求書の補正もされていないことから、審査請求を提出した審査庁による裁決を審査請求人が求めることもできるのではないかとの見解[4]とともに、これに一般論として賛同しつつ、管理者が裁決したことをもって本件審査請求の目的は達成されており、知事の応答義務は本件裁決の発出に伴って喪失したことから、裁判所の判断は妥当であると評価する見解が示されている[5]。

この点につき、実務においては、審査請求書の記載に誤りがあったとしても、審査請求記載の内容を善意に解して適法なものとして取り扱う運用がされており、このような運用を一律に不適切なものとして排除すべきではないように思われる[6]。かつ、本件においては、Xは補正命令に一貫して従っておらず、行政庁が記載の誤り等を教示し、その訂正をXに求めたにしても、Xがそれに応じず、記載内容に誤りのある審査請求を繰り返す可能性もある。加えて、先に紹介した後者の見解が指摘するように、管理者が本件裁決を行ったことによって救済制度としての審査請求の機能は実質的に確保されているともいえよう。

さらにいえば、本件管理者不作為について、本件却下裁決には、兵庫県を代表する者は（裁決取消しの訴えにつき）管理者であるとの教示があり、不作為についての審査請求には出訴期間制限はないことから、管理者に対し改めて管理者不作為について審査請求をすることもXはできたともいえる（Xの対応からは現実には期待できないものの、Xは管理者に対し管理者不作為についての審査請求をすれば、管理者は拒否の裁決をせざるを得ず、これを受けてXは当該裁決の取消訴訟を提起して、そのなかで管理者に裁決権はないこと〔裁決固有の瑕疵〕を主張し得る）。Xはあくまでも裁決権者は県知事であるとの立場から県知事の判断を受けることを希望したのであろうが、それは現行法令の下ではかなえられることのない希望であったといえよう。

三　今後の課題

行政不服審査法43条1項は、地方公共団体に帰属する行政庁の処分又は不作為についての審査請求について行政不服審査会等に諮問がされる場合に関して、審査庁が地方公共団体の長であるときのみを規定している。したがって、地方公営企業の管理者が審査庁とされる場合については、行政不服審査会への諮問がされないこととなる。同様な事例としては、教育委員会の処分権限が教育長に委任された場合にも生ずるとされる（教育委員会は教育長の上級庁ではない）[7]。

議会の議論を経るべき処分等についても地方公共団体に設置される行政不服審査会等には諮問がされない[8]。もっとも、公営企業管理者や教育長が処分庁等の場合に関して第三者機関に諮問のされないことは、現行法上の不備と解し得るものであり、この点は行政不服審査法の5年見直しにおいても特に問題となった[9]。5年見直しの検討会の報告書において、この点については最終的には将来の検討課題として整理されたものの、近い時点において是正の措置がとられるべきものといえよう[10]。

●――注

1）参照、第51回国会参議院地方行政委員会会議録第30号3頁、衆議院地方行政委員会会議録第33号2頁及び第44号5頁。また、地方財務協会編『地方公営企業法解説』（地方財務協会、1952年）50～60頁も参照されたい。

2）同前掲1）。

3）松本未希子「本件判批」行政法研究42号（2022年）123～124頁。

4）中原茂樹「本件判批」法教488号（2021年）137頁。

5）田中良弘「誤って知事を審査庁とした審査請求に係る知事の不作為の違法確認訴訟」令和3年度重判解（ジュリ増刊1570号）（2022年）44～45頁。

6）匿名コメント「裁決取消等請求事件（兵庫県）」判例自治472号14～15頁。

7）参照、行政不服審査法の改善に向けた検討会「行政不服審査法の改善に向けた検討会最終報告（令和4年1月）」42頁以下。

8）参照、碓井光明「地方自治法における審査請求に係る議会諮問」横浜法学30巻3号（2022年）98～99頁。

9）参照、前掲7）44頁。また、大橋洋一「検討会最終報告について――研究者の立場から」論究ジュリ38号（2022年）149頁を参照されたい。

10）参照、鈴木真衣「行政不服審査法の改善に向けた検討会最終報告の概要」論究ジュリ38号（2022年）140頁。改正の必要を強調するものとして、高橋滋「行政不服審査法の5年見直しについて」渋谷雅弘＝高橋滋＝石津寿惠＝加藤友佳編著『公法・会計の制度と理論　水野忠恒先生古稀記念論文集』（中央経済社、2022年）686頁がある。