教育委員会の設置した調査委員会の収集資料の公務秘密文書該当性

【文 献 種 別】 決定／広島高等裁判所
【裁判年月日】 令和 2 年 11 月 30 日
【事 件 番 号】 令和 1 年（ラ）第 176 号
【事　件　名】 文書提出命令申立却下決定に対する即時抗告事件
【裁 判 結 果】 変更・申立て一部認容（特別抗告・抗告許可）
【参 照 法 令】 民事訴訟法 220 条・223 条 6 項
【掲　載　誌】 判時 2505 号 28 頁
◆ LEX/DB 文献番号 25591758

國學院大學准教授 **大江　毅**

事実の概要

本件の基本事件は、Ｘら（基本事件の原告）が、Ｘらの長男Ａ（当時中学 2 年生）が平成 24 年 10 月 29 日に自死したのは、Ａの在籍していたＺ中学校の教員らの指導に安全配慮義務違反があったからであると主張して、Ｚ中学校の設置者であるＹ（基本事件の被告）市に対し、国家賠償法 1 条 1 項または学校契約上の債務不履行に基づく損害賠償を求めるなどした事案である。

ところで、Ｙ市教育委員会は、平成 24 年 12 月 5 日施行の「生徒の死亡にかかる調査委員会設置要綱」に基づき、「生徒の死亡にかかる調査委員会」（以下「調査委」という。）を設置した（設置要綱の内容については、**決定の要旨**参照）。調査委は、Ｚ中学校の 2 年生の生徒に対し、自死に至るまでのＡの言動等を項目としたアンケート（以下「調査委生徒アンケート」という。）を、調査委委員以外の者が見ることはない旨を示して実施した。また、このアンケートの実施に先立ち、調査委は、平成 25 年 3 月 1 日、Ｚ中学校の 2 年生の保護者に対し、趣意書（**決定の要旨**参照）を配布した。

本件は、Ｘ（申立人・抗告人）らが、自死当日および自死に至るまでのＡの様子・精神状態ならびにＡの指導に関与した教員らの言動等を証明すべき事実として、Ｙ（相手方・相手方）に対し、調査委生徒アンケートに対する回答が記載された用紙原本（文書 1・2）、文書 1・2 の記載内容をアンケート項目ごとに転記して集約したもの（文書 5・6）、ほかの文書（紙幅の都合により割愛）の提出を命ずることを求めた事案である。

原審（広島地決令元・11・8 判時 2505 号 48 頁）は、インカメラ手続を経て、概ね次のように判示して申立てを（全部）却下した。すなわち、文書 1・2 は、調査委の委員が職務を遂行する上で知るに至った各回答者の秘密に関する文書として、「公務員の職務上の秘密」（公務秘密性要件）に該当する。そして、文書 1・2 が公にされた場合、回答者との信頼関係が損なわれ、また、今後、本件と同様のアンケートを実施する必要が生じた場合にもその成果を得られないまま終わる可能性があることが具体的に想定されるのであるから、「その提出により公共の利益を害し、又は公務の遂行に著しい支障を生ずるおそれがある」（公共利益侵害・公務遂行阻害性要件）といえる。この点、Ｘらは、公務遂行阻害性要件該当性の判断は、証拠調べの必要性も考慮して行うべきである旨主張するが、基本事件の審理において、調査委が作成した調査報告書等が既に書証として提出されていることに加え、Ａが自死に至るまでの経緯については、今後、関係教員等の人証尋問を行うことも考えられるから、仮に、証拠調べの必要性を考慮して判断するとしても、その必要性の程度と、文書の提出による公務の遂行に与える不利益の程度を衡量すれば、公務遂行阻害性要件を充たさないとはいえない。したがって、文書 1・2 は、民訴法 220 条 4 号ロに該当する文書である。また、文書 5・6 は、アンケートの回答が転記されたものであり、公務秘密性要件、公務遂行阻害性要件を充たすから、民訴法 220 条 4 号ロに該当する文書である。

Ｘ抗告。抗告審は、インカメラ手続を経た上で、公務秘密文書に関する基本的判断枠組みを示し、文書１・２については文書提出命令の申立てを却下したが、文書５・６については、公務秘密性要件を充たす（**決定の要旨**から割愛）ものの、公務遂行阻害性要件について、**決定の要旨**の通り判示して、マスキングすべき部分を示し、当該部分を除いて、文書の提出を命じた。

なお、本決定に対し、Ｙは特別抗告（最高裁令和３年(ク)第157号)・抗告許可(最高裁令和３年(許)第３号）を申し立てたが、最高裁判所は、抗告を棄却した（最決令３・６・3。とくに後者は、「原審の判断は、是認することができる」と述べる)。

決定の要旨

一部変更。

1　「民訴法220条４号ロの解釈に係る基本的枠組み

(1)『公務員の職務上の秘密』には、公務員が職務上知り得た非公知の事項であって、実質的にもそれを秘密として保護するに値すると認められるものをいい、公務員の所掌事務に属する秘密だけでなく、公務員が職務を遂行する上で知ることができた私人の秘密であって、それが本案事件において公にされることにより、私人との信頼関係が損なわれ、公務の公正かつ円滑な運営に支障を来すこととなるものも含まれると解される（最高裁平成17年10月14日第三小法廷決定・民集59巻８号2265頁)。

(2) また、『その提出により公務の遂行に著しい支障を生ずるおそれがある』とは、単に文書の性格から公務の遂行に著しい支障を生ずる抽象的なおそれがあることが認められるだけでは足りず、その文書の記載内容からみてそのおそれの存在することが具体的に認められることが必要であると解すべきである（上記最決)。

(3) そして、『公務の遂行に著しい支障を生ずるおそれがある』か否かは、証拠調べの必要性の程度と公務の遂行に著しい支障を生ずるおそれの程度を総合的に衡量して判断するのが相当である（最高裁平成25年４月19日第三小法廷決定・集民243号385頁田原睦夫裁判官の補足意見、東京高決平成20年２月19日判タ1300号293頁、コンメンタール民事訴訟法Ⅳ第２版424頁)。」

2　文書５・６について「『その提出により公務の遂行に著しい支障を生ずるおそれがある』との要件に該当しないか。

……文書１・２は、自死に至るまでのＡの言動等についての本件中学校の２年生の生徒の認識が記載されたＡの自死に直接関わるものであり、基本事件において証拠調べの必要性が高いことが明らかなのであるから、その記載内容を転記して集約した文書５・６も、Ａの自死に直接関わるものであり、基本事件において証拠調べの必要性が高いことが明らかである。

そこで、文書５・６が基本事件において証拠調べの必要性が高いことを考慮して、『その提出により公務の遂行に著しい支障を生ずるおそれがある』との要件に該当しないといえるかについて検討するに、確かに、上記のとおり、文書５・６は、Ａの自死に直接関わるデリケートな内容のものであり、また、……文書１・２がそのまま公表されることは、マスキング等の措置の有無にかかわらず、本件中学校の２年生の生徒において予期していなかったというべきである。

しかし、①調査委の設置要綱には、（ア）Ａの死亡について、中立的な立場の専門家により、死亡に至った経緯及び背景を明らかにすることなどを目的として、調査委を設置すること、（イ）調査委は、関係者からの情報収集及び分析評価について調査及び協議し、その結果をＹ市教育委員会教育長に報告することが定められていたこと……、②調査委生徒アンケートの趣意書には、アンケート調査などの回答内容の一切を非公表とするとは記載されておらず、かえって、上記趣意書には、『生徒の精神状態やプライバシーにも十分配慮』するとした上で、『専門的な立場から経緯や背景等について調査・分析を行い、このような事態に至った背景等を可能な限り明らかにすること…を目的に、…調査委員会が設置されました。』『常に中立的な立場で、収集されたすべての情報を総合的に分析し、最終的に…報告書としてまとめることとしております。』、『生徒が死亡に至った背景等をできるだけ明らかにするとともに…未然防止についても提言してまいります』と記載されていたこと……に照らすと、本件中学校の２年生の生徒において、文書１・２がそのまま公表されることは予期していなかったとしても、文書１・２に記載した情報が集約され、生徒のプライ

バシーに配慮した方法で公表されることは、ある程度予期していたと推認するのが相当である。

また、学校又は教育委員会等は、生徒の自死が生じた際に、自死の原因や背景を調査するために、生徒へのアンケートを実施する職責を有しているところ、生徒の自死という問題の重大性や学校又は教育委員会等と生徒という関係性を踏まえると、文書5・6が生徒のプライバシーに配慮した方法で基本事件に提出されたからといって、直ちに、今後、同様のアンケートを実施する必要が生じた場合に、生徒から忌たんのない回答を得られにくくなるおそれが存在することが具体的に認められるとまではいえない。

さらに、生徒が自死した際に生徒へのアンケートを実施する場合には、あらかじめ生徒に対してその結果を遺族に提供する可能性があることを説明し、生徒のプライバシーに配慮した方法で、その結果を遺族に提供する運用が一般的になってきているところであり、今後はこのような運用が定着していくことにより、上記アンケートに関する文書が文書提出命令の対象とされることも少なくなると考えられる。

加えて、文書5・6には、回答者ごとに付された番号が各回答の末尾に括弧書で付記されているところ、同一の番号の回答を集積すれば、回答者の推知をしやすくなるとはいえるものの、括弧書で付記された番号の部分をマスキングすることで、回答の集積及び文書1・2の内容の推知が相当困難になり、情報の匿名性が高まることから、文書1・2を基本事件において提出させるに等しい結果となることを回避することができる。なお、生徒のプライバシーに配慮するためには、別途、A以外の生徒の氏及び氏名等生徒の具体的な特定につながる部分をマスキングすることが必要である。

そうすると、文書5・6は、各回答の末尾に括弧書で付記された番号の部分並びにA以外の生徒の氏及び氏名等生徒の具体的な特定につながる部分をマスキングすることで、『その提出により公務の遂行に著しい支障を生ずるおそれがある』との要件に該当しないと解するのが相当である。」

判例の解説

一　公務秘密文書該当性の判断枠組み

生徒の自死が発生した場合、学校やその設置者が調査を実施することがある。調査のため、生徒や教職員等を対象とするアンケートや聴取等が行われるが、公立学校の設置者の実施したアンケートに対する回答が記載された用紙の原本等は、文書提出義務を免れる公務秘密文書（220条4号ロ）に該当するのか。本決定は、生徒を対象とするアンケートの回答が記載された原本については該当するとしたが、その記載内容をアンケート項目ごとに転記して集約したもの（集計結果）について、回答した生徒の具体的な特定につながる部分にマスキングを施せば、該当しないとした。

公務秘密文書は、公務秘密性要件および公共利益侵害・公務遂行阻害性要件を充たす文書である。各要件についてより一般的な判示[1]をしたものが、本決定も引用する最決平17・10・14である。この決定によれば、公務秘密性要件に該当するには、1（1）記載の通り、秘密の属性[2]として、①公務員の所掌事務に属する秘密、または②公務員が職務を遂行する上で知ることができた非公知の私人の秘密であること、かつ、保護の対象となるものとして、実質的にもそれを秘密として保護するに値すると認められるものであること（実質秘）を要する。②は私人の秘密であるが、それが公にされると私人との信頼関係が損なわれ、公務の公正かつ円滑な運営に支障を来すこととなる場合に限って、はじめて公務秘密性を獲得する[3]。他方、公務遂行阻害性要件の趣旨は、当該文書が開示されることにより、公務の遂行に「著しい」支障を生ずる場合には、訴訟における真実の発見よりも大きな損害が生じるため、文書の提出をさせるべきではないとするものである[4]。もっとも、公務の遂行に著しい支障を生ずるかどうかは将来予測である場合もあるため「おそれ」という文言が用いられており[5]、この文言を秘密の範囲を広く解釈する根拠とすべきではなく[6]、公務遂行阻害性要件については1（2）のように解すべきとされる。この点、②の秘密の場合、その具体的な判断にあたっては、関係者との信頼の阻害やその協力の取得の阻害を具体的に検討し、私人の特定がされていないことや強制調査権が認められていることなどが判断要素とされる[7]。

本決定は、さらに、1（3）で、公務遂行阻害性要件の判断にあたり、証拠調べの必要の程度と公務遂行阻害の程度とを衡量すべきであると明言

する。近時多数の見解であり[8]、判例・裁判例上も、本決定の引用する最決平25・4・19における田原睦夫裁判官の補足意見などでみられる。敷衍すれば[9]、文書提出命令は、規範としては、取調べの必要（181条1項）があり、かつ、提出義務のある文書について、提出を命じるものであり、提出義務を負わない除外文書について、証拠調べの必要性を勘案して提出を命じるものでないはずである。しかし、通例は除外文書と目される文書であっても、個別具体的な訴訟において、当該文書が証拠として重要で他に代替するものがなく、その不提出による訴訟における真実の発見、ひいては民事司法制度に対する国民の信頼という公益[10]の侵害の程度の方が、その公表による公務遂行阻害の程度を上回ると考えられる場合もありうる。そこで、公務遂行阻害性要件の趣旨に鑑み、限界事例においては、公務遂行阻害の程度と真実の発見を裏打ちする証拠調べの必要性[11]の程度について、除外文書の該当性の判断の中で比較衡量することも解釈論上許容されうると思料される。ともあれ、本決定の示した基本的枠組みについては、方向性として、支持したい。

二　本決定の分析・原決定との比較

本決定は、文書5・6の証拠調べの必要性が高いことは明らかであるとした上で、公務遂行阻害の程度を検討する。まず、本決定は、公表により現実に発生すると考えられる公務遂行阻害（ひいては情報提供者の蒙る直接的不利益）の観点から、アンケート情報の公表に関する情報提供者の認識を探る。続いて、本決定は、公表により将来発生すると予測される公務遂行阻害（今後の情報提供への協力の阻害）について検討する。その上で、導き出された検討結果を補強するものとして、この種の事案における情報提供に関する一般的運用を指摘する。最後に、情報提供者の特定につながる部分のマスキングについて言及し、公務遂行阻害性要件に該当しないとの結論を示す。証拠調べの必要性の高さを当然の前提とする点はやや気になるが、細密な判断であろう。

ところで、原決定も最決平17・10・14の判断枠組みに基づき公務秘密文書該当性を判断するとともに、証拠調べの必要性の程度との比較衡量を否定するものでもない。しかし、原決定は、代替証拠の存在を理由に、証拠調べの必要性の程度と公務遂行に与える不利益の程度を衡量しても、公務遂行阻害性要件を充たさないとはいえないとする。基本事件の受訴裁判所のした証拠調べの必要性の程度に関する判断には、一定の重みがある。ただ、そうであれば、理論的には、取調べの必要のないもの（181条1項）として文書提出命令の申立てを却下する[12]ことも考えられたように思料される。

三　本決定の意義

本決定の判断枠組みによれば、公務秘密文書にあたるかは証拠調べの必要性の程度をも衡量して相対的に決せられることになろうが、この意味でも、本決定が判断を示した各文書の公務秘密文書該当性については、（最高裁が抗告を棄却した点を考慮しても）方向性は示されるものの、事例判断であろう。もっとも、公務遂行阻害性要件の判断にあたって実務上参考になる点も多いのではないか。

●――注

1）山本和彦ほか編『文書提出命令の理論と実務〔第2版〕』（民事法研究会、2016年）8頁［山本和彦］参照。
2）松並重雄「判解」最判解民事篇平成17年度（下）711頁参照。
3）高田裕成ほか編『注釈民事訴訟法第4巻』（有斐閣、2017年）521頁［三木浩一］参照。
4）秋山幹男＝伊藤眞ほか編『コンメンタール民事訴訟法Ⅳ〔第2版〕』（日本評論社、2019年）422頁参照。
5）深山卓也＝菅家忠行＝原司＝武智克典＝高原知明「民事訴訟法の一部を改正する法律の概要（上）」ジュリ1209号105頁参照。
6）秋山＝伊藤ほか編・前掲注4）422頁参照。
7）山本ほか編・前掲注1）12頁［山本和彦］参照。
8）利益衡量否定説として、松本博之＝上野泰男『民事訴訟法〔第8版〕』（弘文堂、2015年）517頁参照。
9）この問題一般については、高橋宏志『重点講義民事訴訟法下〔第2版補訂版〕』（有斐閣、2014年）166頁参照。
10）長谷部由起子「公務文書の提出義務――文書の不開示を正当化する理由」『民事手続原則の限界』（有斐閣、2016年）107頁参照。
11）証拠調べの必要性の位置付けについては、安西明子「文書提出命令の審理手続」『民事訴訟における争点形成』（有斐閣、2016年）136頁参照。
12）なお、最決平12・3・10民集54巻3号1073頁参照。ただし、高田ほか編・前掲注3）616頁［三木浩一］も参照。