

速報重要判例解説

【No.2004-008】

情報公開条例に基づく一部開示決定に対して第三者が提起した取消訴訟で執行停止の申立てが却下された事案

【文献番号】	(付番中)
【文献種別】	決定 / 名古屋地方裁判所
【判決年月日】	平成15年12月18日
【事件番号】	平成15年(行ク)第23号
【事件名】	効力停止申立事件(本案事件 平成15年(行ウ)第66号 公文書開示決定処分取消請求事件)
【裁判結果】	申立却下
【参照法令】	行政事件訴訟法25条

《本件決定についての解説》

1. 事実の概要

Aは、平成15年3月26日、愛知県情報公開条例に基づき、愛知県知事(Y)に対して、学校法人Xが愛知県私立学校経常費補助金等の交付申請の際に添付したXの財政に関する書類、すなわち、「学校法人Xの平成3年度から平成5年度までおよび平成11年度から平成14年度までの資金収支計算書、消費収支計算書ならびに平成3年度から平成14年度までの貸借対照表(高等学校分) 但し、平成14年度に関しては決算見込みとする。」との文書につきその開示を請求した。Yは、平成15年4月8日、本件開示請求の対象となる文書のうち、一部の文書については文書の不存在を理由として不開示とし、それ以外の文書、すなわち、Xの平成11年度から平成13年度までの資金収支計算書及び消費収支計算書並びに平成8年度から平成13年度までの貸借対照表(法人全体分)について、条例15条1項(第三者に対する意見書提出の機会の付与)に基づきXに対し意見を提出するよう求めたところ、Xは、開示に反対する旨の意見書を提出した。

そこで、Yは、本件文書のうち「貸借対照表の中科目名、小科目名、当該科目の金額及び注記、固定資産明細表、借入金明細表及び基本金明細表」(判旨での「本件情報1」)は平成11年改正前の条例(判旨における「旧々条例」)6条1項3号(いわゆる「法人情報」)に該当し、改正後の条例が適用される文書のうち「資金収支計算書、資金収支内訳表、人件費支出内訳表、消費収支計算書、消費収支内訳表及び貸借対照表の中科目名、小科目名、当該科目の金額及び注記(補助金収入のうち国及び地方公共団体からの補助金に係る小科目名及びその金額を除く。)、固定資産明細表、借入金明細表及び基本金明細表」(判旨での「本件情報2」)。また、本件情報1と本件情報2を合わせて「本件情報」と呼ぶ)は改正後の条例7条3号イ(同じく「法人情報」)に該当するとして、これらの部分を不開示とするがそれ以外の部分を開示すると決定し、A及びXに通知した。

Xは、本件情報2のうち「補助金収入のうち国及び地方公共団体からの補助金に係る小科目名及びその金額」については開示決定に服するとしたが、それ以外の文書の開示決定については不服として、平成15年5月19日付けで、Yに対して本件開示決定の取消しを求めて異議申立てをするとともに、その執行停止の申立てをした。Yは、同月21日、本件開示決定の執行を停止するとともに、愛知県情報公開審査会に対し、本件各開示決定の可否を諮問した。愛知県情報公開審査会は、同年12月2日、Yに対し、本件各開示決定は妥当であると答申し、Yはこれを受けて、同月5日付けで、異議申立てを棄却する旨決定した。これに対して、Xは、平成15年12月8日、本件開示決定の取消しを求めて出訴した。同時に

開示決定の執行停止を求めたのが本件である。

2. 決定の要旨

「ある情報が法人等情報に当たるためには、当該情報が開示されることによって当該法人等の（権利、）競争上の地位その他正当な利益が害されることを要することは旧々条例6条1項3号及び新条例7条3号イの文理上も明らかであり、ここにいう『正当な利益が害される』とは、当該法人等が主観的に知られたくないと考えるだけでは足りず、開示によって客観的に生ずることの見込まれる不利益を当該法人等に帰せしめることが社会通念上も不当視されることを要するものと解される（最高裁判所平成13年11月27日第三小法廷判決・集民203号783頁参照）。」

「これを本件についてみると、本件情報は、申立人の決算貸借対照表並びに決算資金収支計算書・同内訳表・人件費支出内訳表及び決算消費収支計算書・同内訳表のうち、各中科目、小科目名及びその金額並びに固定資産明細表、借入金明細表及び基本金明細表以外の部分の情報であり、換言すれば、これら文書の大科目名及びその金額であると解される（なお、人件費支出内訳表については『計』欄のみが大科目部分に当たる。疎甲5、6、7の1・2。）ところ、本件情報を用いて申立人、又は各内訳表によってその設置する各学校・学部別の概括的な財務状態を認識することは可能であると一応認められる（疎甲8、9）が、他方、中科目、小科目名及びその金額をも開示する場合とは異なって、他の学校法人との競争上重点を置く支出費目等、その経営上の独自の詳細なノウハウまで看破することができることにつき一応も認めるに足りる疎明資料はない（疎甲8、9号証において『経営ノウハウ』として言及されている事項も、実質的には概括的な財務状態にすぎない。）

そして、審尋の結果によれば、申立人も、この概括的な財務状態が明らかになることにより申立人の名誉が毀損され、社会的評価も低下する旨を主張しているものと解されるが、学校法人は、その公益的な役割の重要性から、公的な補助金を受けることができる反面、一般の公益法人（民法51条参照）にも増して、決算貸借対照表及び決算収支計算書等により常にその客観的な財産状態を明らかにして、経理の健全性を確保すべきことが法令上要求されている（憲法89条後段、私立学校法47条、59条、私立学校振興助成法5条4号、6条、14条、学校法人会計基準（昭和46年文部省令第18号）2条、6条、15条等参照。なお、同基準は省令であって、いわゆる外部拘束性を有する。）ことをも考慮すると、概括的な財務状態が開示されることにより申立人が受けると見込まれる影響をもって、これを申立人に帰せしめることが社会通念上も不当視されるべき客観的な不利益であるとはいえない。

以上のとおり、本件情報は、不開示事由である法人等情報に該当しないと判断するのが相当であるから、本件各開示決定の効力の停止を求める本件申立ては、行政事件訴訟法25条3項の『本案について理由がないとみえるとき』に当たり、その余の点につき判断するまでもなく、いずれも理由がない。」

3. 本件決定についてのコメント

（1）本件決定は、情報公開請求を受けた行政機関が当該情報の公開を決定したところ、当該情報に係る第三者が、当該情報は非開示情報に該当することを理由として、その公開を防ぐために、公開決定の取消しを求めて訴訟を起こすという、いわゆる逆情報公開法訴訟あるいは逆FOIA訴訟と呼ばれるタイプの訴訟である（以下では「逆訴訟」と呼ぶ）【1】。このようなタイプの訴訟には、第三者に原告適格が認められるのかなどの問題点がありうるが【2】、わが国では、既に本件と同じく学校法人の財政文書に関する、最判平成13年11月27日判時1771号67頁（以下では「平成13年最判」と呼ぶ）が、結論的には第三者の主張を認めていないものの、訴訟を提起することは可能と判示している【3】。したがって、本件決定においても、少なくともこのような訴訟が可能であることは前提とされているようであり、この点は大きな争いとはなっていない。本稿でもこのような取消訴訟が可能であることを前提として考察を行うこととする【4】。いずれにせよ、従来はこのような

逆訴訟の例は決して多くはなかったが、今後情報公開制度が充実・拡大し公開請求が増加するとともに、逆訴訟も増加することが予測される。その意味で本決定を紹介する意義があるものと思われる。

また、本決定は執行停止に関する決定であり、逆訴訟の執行停止の事例としても意義を持つ【５】。というのも、逆訴訟においては、他の場合よりも執行停止が重要な意味を持つからである。行政訴事件訴訟法（以下では「行訴法」と呼ぶ）２５条は、執行不停止原則を採用しており、行政訴訟を提起しても処分の執行は停止されず、第三者が逆訴訟を提起しても執行停止を得ない限り当該情報は開示される。このように情報がいったん公開されれば事後的に開示決定を取り消しても、実効的な救済とはならず、取消訴訟はその意義を失う。したがって、逆訴訟では執行停止の決定を得るかどうか現実には本案に匹敵する意味を持つことになり、仮の権利救済である執行停止が実質的には本案の訴訟と同じと言うことになりうる。その意味では、執行停止が実質的に本案と同じとされる（いわゆる「満足的執行停止」）【６】公共施設の利用許可などが争いとなる場合と類似している。もっとも、逆訴訟を提起する第三者は、執行停止決定で申立てを認容され、さらに取消訴訟の本案でも勝訴しない限り実質的な救済を得ることはできず、他の「満足的執行停止」の事例とは若干の差異があるということができる。

（２）行訴法２５条は、執行停止が認容される要件として、本案の訴訟が係属していることなどの他に、積極要件として、処分、処分の執行又は手続の続行により生ずる回復の困難な損害を避けるため緊急の必要があるとき、さらに、消極要件として、公共の福祉に重大な影響を及ぼすおそれがあるとき、または、本案について理由がないとみえるとき、を規定している。

本件決定のような逆訴訟においては、既に述べたとおり、いったん情報開示が行われてしまうと、原状回復をすることはできず、実質的な救済を得ることはできなくなるのであるから、仮の権利救済の必要性は高く、緊急性も高いものと考えられる。したがって、多くの事例では、「回復の困難な損害を避けるため緊急の必要があるとき」という要件を充足しているものと考えてよいであろう【７】。もっとも、執行停止の申立てが認容されるか否かは、要件だけではなく、上記の３要件の相関によって決定されるのであり、たとえ、緊急性が高くても要件などから執行停止が認められないことはありうる【８】。実際には、やなどの消極要件の充足やあるいは第三者が情報公開によって受ける損害の程度などといった点が執行停止の申立てを認容するかどうかにおいて考慮されることになる。これらの要件のうち、本決定のような逆訴訟では消極要件がその主要な争点となっていると言えよう。

逆訴訟における執行停止の申立てに対して、従来の裁判所の決定例はそれほど多くないが、おおむねふたつのタイプに分けることができるであろう。第１のタイプは、執行停止は本案と比して時間的にも手続的にも限られた状態で審理されるものであり、要件は本来的には本案の問題であるから、当該情報公開請求が非公開情報に該当しないことが即断できないのであれば、要件は充足していないとする、すなわち、そのような場合には執行停止を原則として認めるというものである。平成１３年最判における執行停止事件での宇都宮地裁の決定がほぼこのような判断を行っていると言えるであろう【９】。違法な情報公開が行われることによる第三者の権利侵害の回避に配慮した考え方であろうし、要件を限定的に捉える従来の執行停止要件の理解と比較的接近したものであろう【１０】。第２のタイプは、執行停止の審理において、公開請求の対象となっている文書が非開示情報に該当するか否かの判断を比較的積極的に行い、非開示情報に該当すると判断すれば執行停止を認め、逆に、非開示情報に該当しないのであれば執行停止を認めないというものである。このタイプでは、非開示情報に該当するかについて、第１のタイプよりもやや中身に踏み込んだ判断が行われることになる【１１】。

（３）このように整理できるとすると、本件決定は上記の第２のタイプに近いと考えられる。

本件決定は、判旨にもあるとおり、執行停止の要件が充足されているかを判断するために、本件情報が、条例の定める非開示情報、特に法人情報に該当するかを検討している。旧々条例は、公開によって法人の「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」については公開しないことができると規定し、改正後の条例は公開によって法人の「権利、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがあるもの」以外は公開しなければならないという規定を置いており、両者の規定は若干ニュアンスが異なると言えるが、本決定はこの点を特に区別することなく、平成13年最判を引用し、正当な利益を害するとは、「当該法人等が主観的に知られたくないと考えるだけでは足りず、開示によって客観的に生ずることの見込まれる不利益を当該法人等に帰せしめることが社会通念上も不当視されることを要する」として、本件情報について検討し、大科目については開示しても学校法人の独自の「経営ノウハウ」等が明らかとなってしまうことは疎明されていないとしている。また、学校法人の財務状態が明らかにされることによって社会的評価等の低下があるとのXの主張についても、そのような不利益が、社会通念上不当視されるべき客観的な不利益であるとは言えないとしている。本件決定のこのような実体的な判断基準は、基本的には平成13年最判とほぼ同じといえることができる。また、本件情報が単年度ではなく連続年度のもであった点についても、それによって格段に詳細な分析が可能になるとは言えないとして、Xの主張を認めていない。このように、本件決定は、執行停止における要件の判断においてXの主張を裏付ける疎明資料がないことなどを理由として、執行停止申立てを却下しているが、その判断過程で当該情報が非開示情報に該当するかについての実体的な判断を行っているといえることができるであろう。

しかし、一般論としては、逆訴訟において、上記の第2のタイプの手法に基づいて執行停止の申立てを却下することは慎重であるべきと考えられる。というのも、既に見たように、公開請求された情報は執行停止が認められなければ、申立人の主張にかかわらず開示され、たとえ取消判決が下されても、既に情報が開示されてしまった以上、取消訴訟はその意味をほとんど失う。この場合、行訴法9条に基づいて客観的な訴えの利益が消滅し、取消訴訟そのものが訴訟要件を欠くことになるかどうかは別にして、いずれにせよ本案判決を経ずに申立人の権利利益が侵害されその直接的な救済手段は存在しないことになる。したがって、一般的には、上記の第1のタイプの対応を採用した平成13年最判の執行停止事件のように、本案でなければ判断できない要素が残るのであれば、要件は充足されていない（＝執行停止申立ては認容される）と見るべきである。第2のタイプの判断が可能となるのは、本件のように、平成13年最判との類似性などから、本件情報が非開示情報に該当しないことが比較的判断しやすく、要件が充足している（＝執行停止申立てを却下する）と考えることが容易な場合に限定されるべきであろう。

また、本件の場合には、最判平成13年の場合にもそうであったように、本件情報のような情報は他の学校法人等では開示されているところも見られることなどが考慮されている。その意味では、緊急性や原状回復の不能などの要件は充足していても、公開によってXが被る一定の不利益は実質的には不当と言えないという、いわば損害の性質や程度についての実質的な判断も本件決定を支えていると考えることもできよう。

（４）最後に、残された問題点について若干の指摘をしておく。第1に、本件では、Xは情報公開請求者の属性に関する主張を行っている。これに対して、本件決定は、条例は「情報の性質のみに着目して不開示事由を定めており、開示請求者がだれであるか、あるいは開示対象文書の利用目的がいかなるものであるかを問うことなく、開示請求の許否は画一的に決すべきである」としてそのような主張を認めていない。情報公開制度の趣旨からは当然の結論であるが、第三者がなんらかの悪意に基づいて開示請求を行うような場合や権利濫用になりうるような場合がありえないわけではなく、逆訴訟においては今後このような権利濫用の主張の検討が必要となる場合はありえよう【12】。

第2に、違法な情報公開によって損害を受けた第三者の救済をどの様にして行うかであ

る。逆訴訟で執行停止が認められないとすると、当該情報は開示されることになる。そうすると、本来は開示すべきでない情報を違法な開示決定で公開し、第三者に損害が及ぶことになり、損害を受けた第三者には国家賠償法による救済が考えられる。しかし、国家賠償法上の救済のためには、過失の存在が認定されなくてはならず、逆訴訟の場合、多くは、情報公開を行った行政機関に過失の存在を認めることは困難であろう。このような場合には無過失責任の採用も含めて、違法な情報公開による権利侵害を救済するシステムが必要とされよう。

【脚注】

【１】 「逆情報公開法訴訟」の名称などについて、松井茂記『情報公開法[第２版]』（2003年、有斐閣）394頁以下。

【２】 逆訴訟の原告適格について、宇賀克也『情報公開法・情報公開条例』（2001年、有斐閣）142頁以下。原告適格を認めた例として、平成13年最判の1審判決である宇都宮地判平成6年5月25日判時1522号65頁参照。

【３】 逆訴訟に関する最高裁の判決としては、平成13年最判の他に、国が、海上自衛隊ASWOC庁舎の建築工事に関する図面の公開請求について、地方公共団体の条例に基づく情報公開決定を争うことができるかに関する最判平成13年7月13日判例地方自治223号22頁があるが、法律上の争訟性が主要な争点になっている。

その他、係争中の逆訴訟の事例に触れるものとして、右崎正博「最高裁と情報公開判例」法律時報75巻5号(2003年)47頁参照。

【４】 松井・前掲書396頁が指摘するように、逆訴訟として取消訴訟の他に差止訴訟が可能かという問題はあるであろう。将来的に、行訴法改正に伴って差止訴訟が法律上規定されるとすれば、早い段階で第三者が差止訴訟を起こすことはありうるであろう。行訴法の改正と差止訴訟に関して、交告尚史「訴訟類型と判決態様」ジュリスト1263号(2004年)59頁以下。

【５】 逆訴訟における執行停止について、松井・前掲書396頁以下。

【６】 「満足の執行停止」については、阿部泰隆『行政救済の実効性』（1985年、弘文堂）185頁以下参照

【７】 なお、行訴法25条における執行停止の要件は、現在進められている行訴法改正では若干緩和されることが予定されている。参照、北村和生「行政訴訟における仮の救済」ジュリスト1263号(2004年)68頁以下。

【８】 藤田耕三=井関正裕=佐藤久夫『行政事件訴訟法に基づく執行停止をめぐる実務上の諸問題』（1983年、司法研修所）46頁。

【９】 宇都宮地決平成2年11月2日判時1377号54頁。参照、宇賀克也『ケースブック情報公開法』（2002年、有斐閣）58頁。

【１０】 室井力=芝池義一=浜川清編著『コンメンタール行政法 行政事件訴訟法・国家賠償法』（2003年、日本評論社）241頁[市橋克哉執筆]。

【１１】 例として、前掲最判13年7月11日の執行停止事件である那覇地決平成元年10月11日判時1327号14頁をあげることができるであろう。もっとも、非開示情報に該当するかを検討した後、執行停止申立を認容している。

【１２】 杉原弘修「公文書開示決定に対する第三者の取消請求」ジュリスト1224号(2002年)44頁。

（平成16年3月17日）

著者：立命館大学法学部教授 北村和生