

平成20年7月17日判決言渡 同日判決原本領収 裁判所書記官 永井邦幸
平成20年(ワ)第15号公文書非開示処分取消等請求控訴事件 (原審・東京地方裁判
所平成19年(ワ)第429号)

(口頭弁論終結日 平成20年5月27日)

判 決

東京都品川区

控 訴 人

同 訴訟代理人弁護士

同

千 葉 恒 久
佃 克 彦

東京都品川区広町2丁目1番36号

被 控 訴 人

同 代表者代表監査委員

同 処分行政庁

東 京 都 品 川 区
三 浦 茂
品川区監査委員事務局長

宮 地 恵 美 子

被控訴人訴訟代理人弁護士

同 指 定 代 理 人

同

同

同

同

同

同

徳 岡 壽 夫
山 崎 修 二
寺 崎 有 紀 子
八 卷 英 歳
岡 田 常 也
安 藤 尚 之
邊 見 由 紀
清 水 高 志

主 文

- 1 原判決を取り消す。
- 2 処分行政庁が控訴人に対してした平成19年6月7日付け行政情報非公開決定(品監収第14号)を取り消す。

3 処分行政庁は、控訴人に対し、控訴人が平成19年5月28日付けで公開請求をした原判決別紙文書目録記載の文書について公開する旨の決定をせよ。

4 訴訟費用は、第1, 2審とも被控訴人の負担とする。

事 実 及 び 理 由

第1 控訴の趣旨

主文と同旨

第2 事案の概要

- 1 本件は、控訴人が、品川区情報公開・個人情報保護条例（以下「本件条例」という。）に基づいて情報公開の実施機関である品川区監査委員に対し、住民監査請求に関する原判決別紙文書目録記載の文書（以下「本件文書」という。）の公開請求をしたところ、実施機関から行政情報の公開の可否の決定の権限を委任された処分行政庁が、本件文書に記録された情報（以下「本件情報」という。）は本件条例8条6号に定める非公開情報に該当するとして本件情報を公開しない旨の行政情報非公開決定（以下「本件決定」という。）をしたので、控訴人が被控訴人に対し、本件決定の取消し及び本件文書を公開する旨の決定の義務付けを求めた事案である。

原審は、本件決定は適法であるとして、本件決定の取消請求を棄却し、本件義務付けの訴えは、行政事件訴訟法37条の3第1項2号所定の訴訟要件を欠き不適法であるとして、これを却下したので、控訴人がこれを不服として控訴した。

2 本件条例8条の規定

第8条（公開義務）

実施機関は、公開請求があったときは、公開請求に係る行政情報に次の各号に掲げる情報（以下「非公開情報」という。）のいずれかが含まれている場合を除き、公開請求をした者（以下「公開請求者」という。）に対し、当該公開

請求に係る行政情報を公開しなければならない。

1号ないし5号（省略）

6号 実施機関等が行う事務または事業に関する情報であつて、公にすることにより、次に掲げるおそれその他当該事務または事業の性質上、当該事務または事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるもの

ア 監査，検査，取締り，試験または租税の賦課もしくは徴収に係る事務に関し，正確な事実の把握を困難にするおそれまたは違法もしくは不当な行為を容易にし，もしくはその発見を困難にするおそれ

イないしオ（省略）

3 前提事実（証拠及び弁論の全趣旨により認められる事実は末尾に当該証拠を掲記した。その余の事実は争いのない事実である。）

(1) 当事者等

ア 控訴人は，東京都品川区（以下「品川区」という。）の住民である。

イ 品川区監査委員は，本件条例2条1号の規定する実施機関である。

ウ 処分行政庁は，本件条例6条1項及び品川区情報公開・個人情報保護条例施行規程（平成9年監告示第4号）3条に基づき，実施機関である品川区監査委員から行政情報の公開の可否の決定の権限を委任されており，本件条例2条6号の規定する決定権者である（乙2）。

(2) 本件訴えに至る経緯

ア 控訴人ほか4名（以下「控訴人ら」という。）は，平成19年3月29日，品川区監査委員に対し，品川区議会の会派である品川区議会公明党が平成13年度から平成17年度までの間，東京都品川区長（以下「区長」という。）から，平成18年条例第49号による改正前の「品川区議会における政務調査費の交付に関する条例」（乙3の2。以下「政務調査費交付条例」という。）2条に基づき政務調査費の交付を受けたところ，本来，政務調査費の用途は政務調査費交付条例6条及び平成18年議会議長訓令

第1号による改正前の「品川区議会における政務調査費の交付に関する規程」3条(乙4)により制限されているにもかかわらず、品川区議会公明党は、当該政務調査費を「研究費」と称して旅行費用等に支出しており、この旅行費用等の全部又は一部は区政に関する調査研究とは無関係な単なる観光費、飲食費であると推測せざるを得ないものであるから、区長に対して当該政務調査費の全部(又は一部)について政務調査費交付条例9条1項に定める返還義務を負っていると主張して、当該政務調査費として交付を受けた合計2177万8366円及びこれに対する遅延損害金につき、①品川区議会公明党及び元代表者を含む同党派代表者らに対し品川区に返還させること、②品川区議会事務局長をして返還請求を行わせること、並びに③品川区議会事務局長及び同元事務局長らに対して損害賠償請求をすること等の必要な措置を講ずるよう求める監査請求(以下「本件監査請求」という。)をした。(甲3, 4, 乙3の2, 乙4)

イ これを受けて、品川区監査委員は、関係人である品川区議会公明党から本件文書の提出を受けるとともに事情を聴取するなどして監査を行い、平成19年5月24日、控訴人らに対し、上記ア①の品川区議会公明党及び元代表者を含む同党派代表者らに対して政務調査費として交付を受けた金員を品川区に返還させるという請求については、地方公共団体の議員が地方自治法242条1項所定の住民監査請求の対象たる職員から除かれると解されているため、また、品川区議会公明党に対して支出された政務調査費のうち平成13年度から平成16年度に係る請求については、同条2項所定の監査請求期間を徒過しており、かつ、そのことについて正当な理由があるとは認められないため、それぞれ不受理にするとした上で、①平成17年度における品川区議会公明党の政務調査費の支出に違法又は不当な点があったか、②同年度における品川区議会公明党に対する政務調査費の支出に違法又は不当な点があったか、及び③品川区議会事務局長は財産の

管理（返還請求権の行使）を違法又は不当に怠っているかという事項を監査対象事項とし，請求人等から証拠の提出及び陳述を受けたほか，品川区議会事務局から説明及び関係書類の提出を受けるとともに，品川区議会公明党からも説明を受けるなどして監査した結果，本件監査請求について，いずれも理由がないので棄却する旨の監査結果を書面により通知した（甲4。以下，同書面を「本件監査結果通知書」という。）。

同書面には，上記監査結果の結論の後に，政務調査費の用途について，品川区民からの疑念を抱かれないよう，また，品川区民に対してしっかりとした説明責任を果たしていくための次のような内容の監査委員の意見が添えられていた。すなわち，本件監査の過程において，品川区議会議員報酬，費用弁償及び期末手当に関する条例による区議会議員の宿泊費を上回る宿泊費のあったことが判明したところ，品川区議会における政務調査費の交付に関する規程による政務調査費の用途基準には研究費の支出の上限が定められていないため，上記条例に定めた額以上の宿泊費であっても直ちに上記用途基準に反するものではないが，このような支出が区民感情として受け入れられるかは疑問が残ること，品川区議会公明党においては，会計手続上の書類は整理，提出されていたが，これを裏付ける視察報告書等が整理，保管されておらず，政務調査に数日をかけ，公費で行うことを考慮すると，何らかの記録を保管することが妥当であり，品川区議会議長が平成19年3月2日付けで公表した「品川区議会における政務調査費制度の改善策について」の中で「視察経費は，視察地，日時，内容などが明らかにできるようにする」とされているところ，これを担保するには，各党派で視察報告書，行程表等を作成し，議会自らが適切なガイドラインを策定する必要がある，これらを通じ，視察に係る政務調査費の用途についてより一層明確化，透明化するよう努力されたいというものである。

ウ 控訴人は，平成19年5月28日，品川区監査委員に対し，本件条例7

条に基づき、本件文書の公開を請求した。

本件文書は、品川区監査委員から本件監査請求の関係人である品川区議会公明党に対し、上記イ①から③までの監査対象事項について説明を求めたところ、品川区議会公明党が作成して提出したものであり、あらかじめ次の各項目についての記載欄を設けた書式（乙6）を用い、各支出ごとに①支出年月日、②支出の相手方（名称）、③相手方の業態、④支出金額、⑤領収書宛名、⑥事業（政務調査費の使用目的としての事業をいう。以下同じ。）の目的及び性格、⑦行き先、⑧宿泊地、⑨調査日、⑩事業の内容、⑪参加人数（区議参加者、同行参加者）の各事項を該当欄に記入した一覧表（全20頁、全272項目）であった。（甲4、乙6、弁論の全趣旨）

エ 処分行政庁は、平成19年6月7日付け行政情報非公開決定通知書により、品川区監査委員条例4条（乙7）に基づき制定された品川区監査委員事務運営要綱（乙1。以下「事務運営要綱」という。）20条において、監査委員協議会は非公開と定められており、公にすることにより、監査事務の性質上、当該事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるため、本件条例8条6号所定の非公開情報に該当するという理由を付記して、本件情報を公開しない旨の本件決定をした。（甲2、乙1、7）

オ 控訴人らは、平成19年6月22日、本件監査請求の監査結果に不服があるとして、品川区議会事務局長に対し、品川区議会公明党等に政務調査費の返還請求をするよう求める住民訴訟（以下「本件住民訴訟」という。）を提起した（東京地方裁判所平成19年（行ウ）第412号）。（弁論の全趣旨）

カ 控訴人は、平成19年7月3日、本件決定の取消し及び本件文書を公開する旨の決定の義務付けを求めて本件訴えを提起した。

4 争点及びこれに関する当事者の主張は、次のとおり付加訂正するほか、原判決の「事実及び理由」第2の3、4に記載のとおりであるから、これを引用する。

(1) 原判決7頁15行目の「資料の公開が」を「資料を公開することにより」と、10頁13行目の「条文中」を「事務運営要綱20条の規定中」と、12頁19行目の「品川監査委員」を「品川区監査委員」とそれぞれ改める。

(2) 当審における当事者の追加主張の要旨

(控訴人)

ア 原審は、本件情報は公開しないことを前提として取得したものであるとするが、このような前提で取得されたものか否かについては何ら立証されていない。

監査委員が関係人から資料の提供を受ける場合、非公開を前提とするのは例外的な事例にすぎず、そのような事例においても、当該情報を一律に非公開とすべき理由はなく、当該情報が関係人のプライバシーに関わるときや最高裁平成11年判決の事案のように機密性を帯びているときなど、本件条例8条3号イにいう非公開とすることに合理的理由があるときに限って非公開とすれば足りる。

本件文書の内容は、前記3(2)ウのとおり、各支出ごとに①ないし⑪の11項目を記載したものであるが、このうち、⑥事業の目的及び性格、⑩事業の内容及び⑪参加人数（区議参加者、同行参加者）の3項目以外の事項は、情報公開の対象となっている各会派の政務調査費収支報告書、同収支報告明細書及びこれに添付された領収書、支払証明書等（以下「政務調査費収支報告書等」という。）の記載から一般住民がその内容を知り得るものであり、上記3項目についても、その内容に機密性がなく、非公開とする合理的理由がない。

イ 仮に本件情報の一部に非公開情報が存在しているとしても、本件文書が各項目ごとの記載欄を設けた表形式のものであることからすると、非公開情報を除いた部分を容易に区分することができるから、本件条例9条に基づき当該部分を公開すべきであり、本件文書全部を非公開とした本件処分

は違法である。

(被控訴人)

ア 本件情報を公開すべきか否かは、本件条例8条6号に定める事由の有無によるべきであり、同条3号イとは直接の関係はない。また、最高裁平成11年判決の事案で問題となった逗子市の条例では事務の執行等を「著しく妨げるおそれのあるもの」としているのに対し、本件条例では「妨げるおそれのあるもの」としており、将来の監査の実施が適正迅速に行われることを阻害するおそれなども、これに含まれる。

本件文書の記載事項のうち、前記3(2)ウの⑥、⑩及び⑪の3項目以外の記載事項については、その内容が各会派の政務調査費収支報告書等から判明することは認めるが、同⑥ないし⑪の各項目の記載事項の内容からすると、これを公開すると本件文書の提出者又は第三者の利益を害するおそれがあると思われ、これらが記載内容によって公開される場合と非公開とされる場合に分けられると、将来の住民監査請求において、関係人の任意かつ迅速な協力が得られず、適正な監査事務の遂行に支障を生ずる可能性がある。

監査委員は、本件文書があることにより、既に関係人が区議会議長に提出していた領収証、支出証明書などと併せて関係人からの事情聴取を効率的に行うことができ、このことは監査結果の通知書の記載からもうかがえる。関係人が本件文書を提出しない場合には、監査委員は、領収証その他入手可能な資料を参考として関係人から事情聴取し、事実関係を項目ごとに認定する作業が必要となり、到底迅速な監査は望めず、法定の60日以内に監査を行えない事態を招くか、不十分な事実調査による監査結果を得ることになってしまうおそれがある。

イ 本件文書の形式からして情報内容ごとに分離することは物理的に可能であるが、容易に分離することができるとはいえない。本件文書には非公開

事由が含まれており、非公開とすべきものである。

ウ 本件文書は、各監査委員あてに関係人から提出されたものであるから、監査委員又は監査委員協議会による公開・非公開の判断が論じられるべきところ、品川区監査委員協議会は、事務運営要綱20条により監査委員協議会は非公開とすると定めており、本件文書が公開されることは予定されておらず、本件条例8条6号アも監査委員協議会の判断が尊重される規定となっている。

第3 当裁判所の判断

1 争点1（本件条例8条6号ア所定の非公開情報該当性）

- (1) 本件条例8条6号は、前記第2、2のとおり、非公開情報を定めているが、同号にいう「当該事務または事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがある」か否かの判断については、当該実施機関又は決定権者に広範な裁量権限が与えられているものではなく、公益的な開示の必要性等の種々の利益を衡量した上での適正な判断でなければならないと解すべきである。したがって、「支障」の程度は名目的なものでは足りず実質的なものでなければならず、「おそれ」の程度も単なる可能性ではなく法的保護に値する蓋然性が求められるというべきである。

被控訴人は、この点について、品川区監査委員協議会が事務運営要綱20条に基づき監査委員協議会は非公開とすると定め、本件文書が公開されることは予定されていないと主張するが、事務運営要綱は、品川区監査委員条例（乙7）4条に基づき制定された監査事務に関する細則であり、その20条は、監査委員協議会（監査委員の合議のほか、関係人の出頭及び調査を含む。）を原則として非公開とし、例外的に請求人の陳述については「住民監査請求に伴う証拠の提出及び陳述の取扱基準」（乙5）によること（同取扱基準第3により陳述の傍聴を認めること）を定めたものにすぎず、監査事務上作成し、又は取得した行政情報につき、別途本件条例による公開請求がされた

場合の取扱いをも定めたものとは認め難く、被控訴人の主張はその前提を欠き採用することができない。

(2)ア そこで、本件情報を公開することにより、被控訴人の監査事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあると認められるか否かを検討する。

被控訴人は、本件監査請求の関係人である品川区議会公明党から迅速かつ任意の協力の下に提出を受けた本件文書に記録された本件情報を公開することにより、今後、監査請求の関係人から迅速かつ任意の協力を得られなくなる可能性があり、そうすると、監査事務において、正確な事実の把握を困難にするおそれ又は違法若しくは不当な行為を容易にし、若しくはその発見を困難にするおそれがあり、監査事務の性質上、監査事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるといえることができるから、本件情報は本件条例8条6号アに定める非公開情報に該当する旨主張する。

イ しかし、本件文書は、あらかじめ次の各項目についての記載欄を設けた書式(乙6)を用い、各支出ごとに①支出年月日、②支出の相手方(名称)、③相手方の業態、④支出金額、⑤領収書宛名、⑥事業の目的及び性格、⑦行き先、⑧宿泊地、⑨調査日、⑩事業の内容、⑪参加人数(区議参加者、同行参加者)の各事項を該当欄に記入した一覧表(全20頁、全272項目)であるところ、このうち、⑥、⑩及び⑪の3項目以外の事項については、その内容が監査委員において関係人の協力がなくても情報公開されている各会派の政務調査費収支報告書等から判明することについては、当事者間に争いがない。したがって、これらの事項に関する限り、仮に関係人の協力が得られなくても、政務調査費収支報告書等によって情報を入手し監査することが可能であり、本件文書が提出された場合であっても、なお政務調査費収支報告書等と照合してその内容の正確性を監査する必要があるといえることができる。そうすると、前記事項については、本件文書の有無は、監査委員及びその事務局の監査事務上の負担の軽重には事実上の

差があるとしても、正確な事実の把握の点にも、監査事務の適正な遂行の点にも実質的な影響を及ぼすものではなく、仮に関係人から迅速かつ任意の協力を得られなくなったとしても、監査事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるとは認められない。

他方、上記⑥、⑩及び⑪の3項目については、関係人の協力が無い限り、監査委員が情報を入手すること自体困難であると認めることができるが、これらの事項は、政務調査費の使途が視察調査である場合、誰がいかなる事業（政務調査の目的）のために視察調査を行ったかという当該視察調査の適否を基礎付ける中核的な事実であるから、監査委員から聴取を受けた場合において、関係人がこれらの事項を具体的に回答しないことは想定し難く、仮に関係人が正当な理由なく回答しないときは、当該視察調査が政務調査のために適正に行われたものとは認め難いこととなり、監査委員としてはその旨の監査結果を公表すれば足りることとなる。また、関係人が監査委員の聴取に対しこれらの事項を回答する場合、監査委員又はその事務局が聴取内容を書面化するなどの必要が生じ、本件文書が提出される場合に比べると、その事務量が事実上増加することが予想されるが、本来これらの事務は監査委員又はその事務局が行うべきことであるから、このことをもって監査事務の適正な遂行が妨げられると評価することはできない。したがって、上記3項目についても、本件文書の有無は、監査委員及びその事務局の監査事務上の負担の軽重には事実上の差があるとしても、正確な事実の把握の点にも、監査事務の適正な遂行の点にも実質的な影響を及ぼすものではなく、仮に関係人から迅速かつ任意の協力を得られなくなったとしても、監査事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるとは認められない。

ウ これに加えて、前記第2、3(2)イのとおり、本件監査結果通知書の末尾には、関係条例に定めた額以上の宿泊費の支出があったことについて区民

感情に受け入れられるか疑問が残ることの指摘をした上で、政務調査費を用いた視察について視察報告書、行程表等を作成し、視察に係る政務調査費の使途についてより一層明確化、透明化を図られたい、との監査委員の意見が付されており、同意見中に引用されている品川区議会議長の平成19年3月2日付け「品川区議会における政務調査費制度の改善策について」と題する文書中には、「政務調査費交付金が公金であり、その使途については区議会として区民に対して説明責任を果たす必要がある」とした上、視察につき報告書を作成するとの改善策が示されていることが認められ（同文書は品川区のホームページに掲載されており、その内容は公知の事実である。）、今後、政務調査費を用いた視察調査の適否に関する監査請求がされた場合には、まず、上記報告書の提出を求め、これと他の資料を照合調査することにより、従前よりも容易にその監査を遂行することが可能になると考えられる。

エ したがって、本件情報を公開しても、被控訴人の今後の監査事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあると認めることはできず、被控訴人主張の非公開事由があるとは認められない。

(3) なお、被控訴人は、本件文書の記載事項のうち、前記第2、3(2)ウの⑥ないし⑩の各項目の記載事項の内容からすると、これを公開すると本件文書の提出者又は第三者の利益を害するおそれがあると思われると主張するが、それが本件条例の定めるいかなる非公開情報に該当するのか、また、提出者等のどのような利益が害されるのかについては具体的な主張立証を行わず、また、上記(1)及び(2)で認定説示したことからすると、上記各記載事項を公開しても提出者等の利益を害するものとは認め難いから、被控訴人の上記主張は採用することができない。

(4) 以上によると、本件情報の全部を公開しないとの本件決定は、部分開示の可否を検討するまでもなく、違法であって取り消されるべきものといわざる

を得ない。

2 争点2 (本件義務付けの訴えの適法性)

上記1において認定説示したとおり、本件決定は取り消されるべきものであるから、本件義務付けの訴えは行政事件訴訟法37条の3第1項2号所定の要件に該当するものとして適法であり、処分行政庁が控訴人に対し本件文書を公開する旨の決定をすべきであることは、本件条例の規定から明らかであると認められるから、本件義務付けの訴えに係る上記決定をすべき旨を命ずることとする(なお、この点について原判決は本件義務付けの訴えを不適法として却下しているが、同訴えについては更に原審において弁論をする必要がないと認めることができる。)

3 よって、控訴人の請求はいずれも理由があるから認容すべきものであり、これと異なる原判決は不当であるから取り消すこととし、主文のとおり判決する。

東京高等裁判所第10民事部

裁判長裁判官 吉 戒 修 一

裁判官 藤 山 雅 行

裁判官 野 口 忠 彦

これは正本である。

平成20年7月17日

東京高等裁判所第10民事部

裁判所書記官 永井邦

幸

