

[講義2 (行政訴訟)]

FOIA 訴訟及び逆 FOIA 訴訟の実務上の諸問題

弁護士 大 島 義 則

【事例】

A県所在の宗教法人Xは、宗教法人法25条4項に基づき、Xの役員名簿、財産目録等の書類(同条2項2～4号及び6号参照)の写しをA県知事に提出していた。国の文化庁宗務課はXに関する資料を収集しており、この資料収集の一環としてA県知事からXの役員名簿及び財産目録の写しの提供を受けた(当該A県知事の提供行為は適法なものとする)。

上記資料収集の事実を報道で知った一般市民Yは、文化庁長官に対して行政機関の保有する情報の公開に関する法律(以下「情報公開法」又は「法」という。)に基づく行政文書開示請求を行い、Xの役員名簿及び財産目録の写しを入手しようと考えている。

【設問】

1 訴訟選択論・仮の救済の選択論に関する設問

以下の(1)～(3)の設問は各々独立したものである。

- (1) Yは、文化庁長官に対して、法4条1項に基づく行政文書の開示請求書を提出したが、文化庁長官は請求対象の行政文書が著しく大量であるとして、開示決定等の期限を1年間延長する決定を行った(法11条)。もっとも、2年経過した時点でも決定がなされない。この場合、行政事件訴訟法(以下「行訴法」という。)に基づき、Yは

いかなる種別の行政事件訴訟を提起し、また仮の救済の申立てをすることが可能かを端的に解答せよ。

(2) Yは、文化庁長官に対して、法4条1項に基づく行政文書の開示請求書を提出したところ、文化庁長官は法9条2項に基づき全部不開示決定を行った。行訴法に基づき、Yはいかなる種別の行政事件訴訟を提起し、また仮の救済の申立てをすることが可能かを端的に解答せよ。

(3) Yは、文化庁長官に対して、法4条1項に基づく行政文書の開示請求書を提出したところ、文化庁長官はXに対して法13条1項に基づく意見書提出の機会を与えた。Xは、役員名簿及び財産目録に法5条2号イの不開示事由(法人情報)が含まれていることを理由として開示に反対の意思を表示した意見書を提出した(法13条3項)。しかし、文化庁長官は、法9条1項に基づき全部開示決定を行う方針である。①全部開示決定の前の段階、②全部開示決定後、実際の文書開示の実施を行う前の段階、③全部開示決定及び実際の文書開示の実施を行った後の段階に分けて、行訴法に基づきXはいかなる種別の行政事件訴訟を提起し、また仮の救済も申立てをすることが可能かを端的に解答せよ。

2 訴訟要件論に関する設問

設問1(3)②のケースにおいて、Xは、提起した行政事件訴訟につき原告適格を有するか。

3 本案論に関する設問

設問1(3)②のケースにおいて、Xはどのような本案上の主張を行うべきか。

I 問題意識

1 FOIA 訴訟(二面関係)と逆 FOIA 訴訟(三面関係)

近代行政法は行政規制に対抗する防御権の体系であって、この意味において「行政」と「規制の名宛人」との関係を規律する二面関係を主として対象としてきたが、20世紀以降、給付行政等の国家の役割の拡大により「行政」、「規制の名宛人」に加えて「規制の受益者」を含めた三面関係を含めて理論を再構築する必要性が認識されてきた⁽¹⁾。設問1(1)(2)は、一般市民Yが文化庁長官による行政文書開示決定を争う情報公開訴訟(いわゆるFOIA訴訟⁽²⁾)をめぐる行政紛争に関する問題であり、二面関係が問題になっている。設問1(3)、2及び3では、文化庁長官がYに対して行政文書開示決定しようとする際に宗教法人Xが当該行政文書開示決定を阻止しようとする逆情報公開請求訴訟(いわゆる逆FOIA訴訟⁽³⁾)をめぐる行政紛争に関する問題であり、三面関係が問題になっている。この意味で、本問は近代行政法が対象としてきた二面関係及び三面関係の問題意識を、具体的な行政紛争事例の中で問うものである。

また、行政紛争事例は、訴訟選択・仮の救済の選択論⇒訴訟要件論⇒本案論⇒判決論という四段階の思考手順で検討することが便宜である。本問は、このうち最初の3つのステップについて問うものであり、行政法思考の総合力を試すものである。

本稿は、広島大学法科大学院において令和元年7月6日に実施した「公法実務基礎」の「公開講義」の内容を元に執筆したものである。筆者は、

-
- (1) 宇賀克也『行政法概説 I [第6版]』(有斐閣, 2017年) 2~3頁。
 - (2) FOIAとは米国の情報公開法であるFreedom of Information Actの略称であり、日本の通常の情報公開訴訟をFOIA訴訟と呼称することがある。情報公開訴訟に関する実務上の諸論点を解説したものとして、定塚誠「第27講 情報公開訴訟」定塚誠編『行政関係訴訟の実務』(商事法務, 2015年) 468頁以下。
 - (3) アメリカにおける逆FOIA訴訟に関しては、例えば、松井茂記『情報公開法 [第2版]』(有斐閣, 2003年) 530頁以下。我が国における逆FOIA訴訟の実務に関しては、森田明=中野智昭=山辺直義=福田英訓=井筒聡美「情報公開の差し止め—逆FOIAの実情—」神奈川県弁護士会専門実務研究第11号5頁(2017年)。

広島大学法科大学院の「公法実務基礎」の講義において、筆者の行政事件訴訟の実務経験を踏まえながら行政事件訴訟の実務を教えており、本問はその講義の締めくくりとして学生の行政訴訟実務の総合力を試すために出題したものである。

2 素材とした事件

平成7年に発生したオウム真理教事件を受けて宗教法人法が改正され、宗教法人は役員名簿、財産目録等の一定の備付書類を所轄庁に対して提出することが義務付けられた(宗教法人法25条4項・同条2項2～4号及び6号)。この提出された各文書は所轄庁の保有する行政文書に該当するため、各地方自治体の情報公開条例の下で行政文書開示請求の対象文書になる。もともと、役員名簿には各人の信仰情報、財産目録には一般に公開されていない秘仏の情報などが含まれている。これらの情報が行政文書開示請求を通じて第三者に公開されれば、信教の自由(憲法20条1項)が侵害されることになりかねない。そのため、平成16年2月19日付け各都道府県知事宛て文化庁次長通知「宗教法人に係る都道府県の法定受託事務に係る処理基準について」(15庁文第340号)は、宗教法人法25条4項に係る書類については同条3項⁽⁴⁾や同条5項⁽⁵⁾を踏まえて、当該宗教法人及び関係者の信教の自由が害されるおそれがあることから、登記事項等の公知の事項を除き、原則として不開示の取扱い

-
- (4) 宗教法人法25条3項は「宗教法人は、信者その他の利害関係人であつて前項の規定により当該宗教法人の事務所に備えられた同項各号に掲げる書類又は帳簿を閲覧することについて正当な利益があり、かつ、その閲覧の請求が不当な目的によるものでないと認められる者から請求があつたときは、これを閲覧させなければならない。」と定めている。
- (5) 宗教法人法25条5項は「所轄庁は、前項の規定により提出された書類を取り扱う場合においては、宗教法人の宗教上の特性及び慣習を尊重し、信教の自由を妨げることがないように特に留意しなければならない。」と定めている。

としている⁽⁶⁾。しかし、平成17年5月10日、鳥取県知事がこの通知に従うことなく鳥取県情報公開条例に基づいて開示決定処分をしてしまった。当該開示決定処分を宗教法人側が争ったものが宗教法人財務情報開示決定取消事件(鳥取地判平成18年2月7日判時1983号73頁, 広島高松江支判平成18年10月11日判時2002号164頁, 最決平成19年2月22日判例集未登載)⁽⁷⁾であり、本問は当該事件を素材としている。もともと、広島高松江支判平成18年10月11日では、上記通知を根拠として鳥取県情報公開条例9条2項1号の「実施機関が従わなければならない各大臣等の指示その他これに類する行為」に該当するとし、開示決定を違法と判断しており、法人等に関する不開示情報該当性については判断されなかった。そのため、鳥取県情報公開条例9条2項1号のような規定をもたない国に対して提出書類の行政文書開示請求が行われた場合に、法5条2号イの定める不開示事由である「公にすることにより、当該法人等又は当該個人の権利、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」に該当するか否かは現段階でも明らかではない⁽⁸⁾。そこで、本問は、この未解決な問題を題材とすることとした。

寺院法務を扱うにあたって寺院の情報をどのようにコントロールするのか、というのは極めて重要な問題である⁽⁹⁾。特に寺院は檀信徒の信仰

(6) 経緯として、横浜関内法律事務所『寺院法務の実務と書式』(民事法研究会, 2018年) 289頁以下参照。

(7) 同事件に関しては、宮澤佳廣「宗教法人と情報公開—鳥取県の宗教法人情報開示事件を巡って」宗教法24号19頁(2006年)、石村耕治「判批」白鷗大学法科大学院紀要1号249頁(2007年)、菅充行「宗教法人と情報公開：日香寺(鳥取県)事件判決について」宗教法27号65頁(2008年)、磯部哲「法定受託事務と処理基準の意義をめぐって—宗教法人財務情報開示決定取消請求事件—」自治総研通巻372号42頁(2009年)、横浜関内法律事務所・前掲注6) 292～294頁等。

(8) 横浜関内法律事務所・前掲注6) 294頁。なお、法8条に基づく在否応答拒否を文化庁長官が行うパターンがありうるが、本問では文化庁長官が対象文書を保有していることは公になっており、在否応答拒否ができない状況であることを前提とする。

情報を取扱うため、情報公開制度を通じた信仰の自由侵害に対しては法的措置を採るべき必要性が強い。本問は寺院法務の実務においても重要な課題を取扱っている。

II 訴訟選択論・仮の救済の選択論に関する設問：設問1

1 設問1(1)

設問1(1)は、Yが文化庁長官に対して行政文書の開示請求書を提出したところ開示決定等の期限について1年間の延長決定(法11条)を行ったが、2年を経過した時点でも決定がなされない場合における行政事件訴訟の提起方法及び仮の救済の選択を問うものである。

まず、Yは、文化庁長官の不作为について不作为の違法確認訴訟(行訴法3条5項)を提起できる。もっとも、不作为の違法確認訴訟には仮の救済制度が存在しないため、仮の救済を求める場合には、別の行政事件訴訟の提起を検討しなければならない。そこで、Yは、不作为の違法確認訴訟に、行政文書を開示を求める(不作为型の)申請型義務付け訴訟(同法3条6項1号・同法37条の3第1項1号)を併合提起した上で、仮の義務付け(同法37条の5第1項)を申立てることが考えられる。(不作为型の)申請型義務付け訴訟には不作为の違法確認訴訟を併合提起する必要がある点には留意が必要である(同法37条の3第3項1号)。

このように理論上は仮の義務付けの申立てをすることはできるものの、仮の義務付けには「損害を避けるため緊急の必要」等の極めて高いハードルの要件が存在し、この種の情報公開の問題に関して、当該要件の疎明を行うことは困難を伴う。そこで実務上は仮の救済の申立てまで行うかについては慎重な検討が必要とされる。

(9) 寺院における情報の取扱いに関する法務については、宗教法人実務研究会編『宗教法人実務書式集』(民事法研究会、2019年)第6章の拙稿参照。

2 設問1(2)

設問1(2)は、Yが文化庁長官に対して行政文書の開示請求書を提出したところ文化庁長官が全部不開示決定(法9条2項)を行った場合における行政事件訴訟の提起方法及び仮の救済の選択を問うものである。

まず、当該全部不開示決定の処分取消訴訟(行訴法3条2項)を提起することが考えられる。もっとも、この取消訴訟で仮にYが勝訴して取消判決が下されたとしても、行政文書開示請求を行った状態に戻るだけであり、改めて行政文書開示決定を得なければ実際に文書が開示されることはなく、取消訴訟の判決で違法とされた理由とは別の理由により再度の全部不開示決定がなされるおそれもある(同法33条2項参照)。処分取消訴訟の仮の救済制度として執行停止(同法25条2項)の制度が用意されているが、「処分の効力」、「処分の執行」又は「手続の続行」の執行停止を行ったとしても、実際に行政文書が開示されることはないので、仮の救済として執行停止の申立ては不適切である。

そこで、当該全部不開示決定の処分取消訴訟(行訴法3条2項)に加えて、(拒否処分型の)申請型義務付け訴訟(同法3条6項2号・同法37条の3第1項2号)を併合提起した上で、仮の義務付け(同法37条の5第1項)を申立てることが考えられる。(拒否処分型の)申請型義務付け訴訟には処分取消訴訟を併合提起する必要がある点には留意が必要である(同法37条の3第3項2号)。

もっとも、II・1で述べたように理論上、仮の義務付けの申立てをすることができたとしても、実務上、仮の義務付けには「損害を避けるため緊急の必要」等の極めて高いハードルの要件の疎明が必要であり、この種の情報公開の問題に関して、当該要件の疎明を行うことは困難を伴う。そこで、実務上は仮の救済の申立てまで行うかについては慎重な検討が必要とされる。

3 設問1(3)

設問1(3)は、第三者である宗教法人Xが役員名簿及び財産目録に法5条2号イの不開示事由(法人情報)が含まれているとして反対の意思を表示した意見書(法13条3項)を提出したにも拘わらず、文化庁長官が全部開示決定(法9条1項)を行う方針を採っている場合において、X側の行政事件訴訟の提起方法及び仮の救済の選択を問うものである。

(1) ①全部開示決定の前の段階

まず、①全部開示決定の前の段階では、事前救済型の行政事件訴訟である差止訴訟(行訴法3条7項)及び仮の差止めの申立て(同法37条の5第2項)を行うことが考えられる⁽¹⁰⁾。もっとも、事前救済型の訴訟又は仮の救済は要件が厳しく、実際にこの段階で決定を阻止することは難しい。

差止訴訟の場合、「重大な損害を生ずるおそれ」(行訴37条の4第1項)という訴訟要件を充足する必要がある。最高裁は、「重大な損害を生ずるおそれ」について「処分がされることにより生ずるおそれのある損害が、処分がされた後に取消訴訟等を提起して執行停止の決定を受けることなどにより容易に救済を受けることができるものではなく、処分がされる前に差止めを命ずる方法によるのでなければ救済を受けることが困難なものである」ことを要するとしている(君が代予防訴訟判決・最判平成24年2月9日民集66巻2号183頁)。そうすると、後述のとおり後記②のタイミングにおいて取消訴訟及び執行停止が可能であるとする、差止訴訟を提起したとしても「重大な損害を生ずるおそれ」が否定される可能性がある。

いずれにしても差止訴訟を提起したとしても仮の差止めの申立てが認

(10) 逆FOIA訴訟の典型的な形態は設問1(3)②のタイミングにおける取消訴訟であるが、平成16年行訴法改正前の段階から差止訴訟の可能性を示唆するものとして、松井・前掲注2)396頁、北村和夫・速報重要判例解説(LE/DB)No.2004-008〔2004年〕5頁。

められない限り何らかの決定が出されてしまうことが多く、この場合、差止訴訟から取消訴訟へと訴えの変更をすることを検討することになる。

(2) ②全部開示決定後、実際の文書開示の実施を行う前の段階

実務上は、②全部開示決定後、実際の文書開示の実施を行う前の段階において、逆 FOIA 訴訟の提起を検討することが一般的であろう。反対意見書が提出された場合、「開示決定の日と開示を実施する日との間に少なくとも二週間は置かなければならない」とされている(法13条3項)。そのため、Xは、この二週間の間に、当該行政文書開示決定の処分取消訴訟(行訴法3条2項)を提起し、併せて執行停止の申立て(同法25条2項)を行うべきである。執行停止の申立てをしておかなければ文書開示が実施されてしまい、逆 FOIA 訴訟の目的を達することができなくなるからである⁽¹¹⁾。ここで執行停止に関しては「処分の効力」の停止、「処分の執行」の停止又は「手続の続行」の停止のいずれを申し立てるかを検討することを要する。行訴法25条2項但書は「処分の効力の停止は、処分の執行又は手続の続行の停止によつて目的を達することができる場合には、することができない」と定めており、他の2類型よりも要件を加重している点に留意が必要である。

執行停止に関しては、平成16年行訴法改正前の執行停止肯定例として冒頭で紹介した宗教法人財務情報開示決定取消事件のケースのほか那覇市海上自衛隊施設建設計画通知訴訟(那覇地決平成元年10月11日判時1327号14頁)があり、平成16年行訴法改正後では大阪地決平成19年7月6日裁判所ウェブサイト、東京地決平成20年12月10日裁判所ウェブサイト、那覇地決平成27年3月5日季報情報公開・個人情報保護58

(11) 逆 FOIA 訴訟に関する執行停止について検討したものとして、米田雅宏「情報公開争訟の諸問題」現代行政法講座編集委員会ほか編『現代行政法講座Ⅳ 自治体争訟・情報公開争訟』(日本評論社、2014年)214頁以下。

号 29 頁がある。那覇地決平成元年 10 月 11 日は、「その公開により、我が国の防衛行政上著しい支障を生ずることが明らかであり、かつ、その執行が一旦なされれば、性質上本案訴訟による原状回復ができないから、その執行により申立人が金銭では償うことの不可能な回復困難な損害を被るものというべき」であり、「その損害を避けるため、右図書に関する部分につき、本件各決定の効力を停止する緊急の必要性がある」として、「効力の停止」を認めた。東京地決平成 20 年 12 月 10 日も「効力の停止」を認めている。これに対して、大阪地決平成 19 年 7 月 6 日は申立人は「効力の停止」を求めているところ、「申立人は、本件公開決定の効力の停止を求めているが、申立人に生じ得る上記損害の内容、性質等にかんがみれば、上記損害を避けるためには、本件公開決定の執行を停止すれば足りるというべきであり、本件は、行訴法 25 条 2 項ただし書にいう処分の執行の停止によって目的を達することができる場合に当たると解される」として「処分の執行の停止」の法律構成を採用した。那覇地決平成 27 年 3 月 5 日も、申立人が処分の執行の停止を求めている事案において、処分の執行の停止を認めた。このように裁判所は逆 FOIA 訴訟について(当事者の申立ての趣旨や争点形成の方法によるところもあるが)「処分の執行の停止」の法律構成をとるものと、「処分の効力の停止」の法律構成をとるものに分かれている。本問では、処分の効力の停止までする必要性は必ずしも明らかではなく、処分の執行の停止さえ行われれば申立人の目的を達成するためには必要十分であるので、「処分の執行の停止」の法律構成を考えておけば足りるのではなかろうか。

逆 FOIA 訴訟において執行停止が認められなかった事例もある。横浜地決平成 3 年 2 月 22 日判例地方自治 88 号 12 頁は、申立人らに回復の困難な損害が生ずることの十分な疎明がないとして執行停止を却下した⁽¹²⁾。また、名古屋地決平成 15 年 12 月 18 日裁判所ウェブサイトは、開示決定の効力の停止を求める本件申立てについて「本案について理由がないと

みえるとき」(行訴法25条3項)に当たるとして却下した⁽¹³⁾。平成16年行訴法改正前における執行停止の要件は、①取消訴訟の適法な提起・係属、②回復困難な損害を避けるため緊急の必要があるとき、③公共の福祉に重大な影響を及ぼすおそれがあるとき、④本案について理由がないとみえるときの4つであったが、平成16年行訴法改正前の裁判例では②④の要件が否定されて執行停止が却下されることがあった、ということになる。

その後、平成16年行訴法改正により②の「回復困難な損害」の部分が「重大な損害」に変更されるとともに、「重大な損害」の解釈について解釈指針(行訴法25条3項)が置かれ、執行停止の要件が緩和された。この改正は「逆FOIA訴訟の活性化という点でも重要な意味を持つ」と指摘されており、平成16年改正後は②の要件は認められやすくなったものの、改正の対象にならなかった④の要件の解釈は引き続き問題になると考えられる⁽¹⁴⁾。

(3) ③全部開示決定及び実際の文書開示の実施を行った後の段階

③全部開示決定及び実際の文書開示の実施を行った後の段階では、既

(12) 松井・前掲注3)396頁は、「開示が実施されてしまうと第三者の訴えの利益が失われてしまうので、通常は執行停止が認められるであろうとの主張もあるが、あまり安易に執行停止を認めるのも問題」と指摘し、この決定を引用の上で、「情報公開の利益を重視して、回復不可能な重大な損害が生じる可能性と本訴訟での勝訴の見込みを考えて、慎重に執行停止を判断すべき」とする。

(13) 北村・前掲注10)3～4頁は、「本案について理由がないとみえるとき」の要件との関係で、執行停止は本案と比して時間的・手続的に限られた状態で審理されるものであることから原則として執行停止を認めるべきとする第1のタイプと非開示情報該当性を比較的積極的に行う第2のタイプがある旨を指摘した上で、本決定を第2のタイプに位置付ける。そして、(情報が開示されると取消訴訟が無意味になることから)「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」と指摘する。

(14) 橋本博之『解説 改正行政事件訴訟法』(弘文堂, 2004年)127頁参照。

に文書開示が実施されてしまっているため、Xの救済に有効な行政事件訴訟や仮の救済はない。この段階で取消訴訟を提起したとしても、逆FOIA訴訟の目的を原告が達成することは不可能であろう。

なお、違法な国家行為により損害を受けた第三者がいる場合、国家賠償法1条1項に基づく損害賠償請求をすることにより金銭的救済を図る余地があるが、逆FOIA訴訟の事案において情報公開を行った行政機関に過失を認めることは困難⁽¹⁵⁾であることが多い。

Ⅲ 訴訟要件論に関する設問：設問2

1 原告適格の判断枠組み

設問1(3)②の段階においてXが提起する行政文書開示決定の処分取消訴訟(行訴法3条2項)について、Xは原告適格を有するかを検討する必要がある。処分の名宛人に原告適格が認められることに争いはないので、原告適格が認められるのかが問題になるのは処分の名宛人以外の第三者が抗告訴訟を提起する場合である。処分の名宛人以外の者であっても、「法律上の利益を有する者」(同法9条1項)に該当すれば原告適格が認められる。

平成16年行訴法改正後、原告適格に関しては、小田急線高架化訴訟(最大判平成17年12月7日民集59巻10号2645頁)がリーディングケースとなっている。同判決は、①「法律上の利益を有する者」とは、当該処分により自己の権利若しくは法律上保護された利益を侵害され、又は必然的に侵害されるおそれのある者をいい、②当該処分を定めた行政法規が、不特定多数者の具体的利益を専ら一般的公益の中に吸収解消させるにとどめず、それが帰属する個々人の個別的利益としてもこれを保護す

(15) 北村・前掲注10)5頁は、このような場合に過失の存在を認めることは困難であるとし、無過失責任の採用などの救済システムの必要性を説く。

べきものとする趣旨を含むと解される場合には、このような利益もここにいう法律上保護された利益に当たり、③処分の相手方以外の者について上記の法律上保護された利益の有無を判断するに当たっては、当該処分の根拠となる法令の規定の文言のみによることなく、当該法令の趣旨及び目的並びに当該処分において考慮されるべき利益の内容及び性質を考慮し、この場合において、当該法令の趣旨及び目的を考慮するに当たっては、当該法令と目的を共通にする関係法令があるときはその趣旨及び目的をも参酌し、当該利益の内容及び性質を考慮するに当たっては、当該処分がその根拠となる法令に違反してされた場合に害されることとなる利益の内容及び性質並びにこれが害される態様及び程度をも勘案すべき(行訴法9条2項参照)、とした。判例では、今後はこの判断枠組みに基づき原告適格が判断されていくものと考えられる。

2 逆 FOIA 訴訟の原告適格の一般論

行政文書開示決定の名宛人ではない逆 FOIA 訴訟の原告に原告適格があるかについては検討を要する。小田急線高架化訴訟に照らせば、逆 FOIA 訴訟の原告に原告適格が認められるかは、主として当該処分の根拠法規との関係で決定されることになる。

第一に、開示請求に係る行政文書に第三者に関する情報が記録されている場合には意見書提出の機会が設けられており(法13条1項、2項)、反対意見書が提出された場合、「開示決定の日と開示を実施する日との間に少なくとも二週間を置かなければならない」とされており(法13条3項)、これらの規定は第三者による取消訴訟等による争訟機会を担保する趣旨であると解することができるので、このような場合には原則として原告適格が肯定される⁽¹⁶⁾。

(16) 定塚・前掲注2) 471頁。

第二に、これ以外の第三者の場合には個別の事案に応じて判断される。原告適格を肯定したものとして最判平成13年11月27日集民203号783頁、否定したものとして最判平成13年7月13日訟月48巻8号2014頁がある。

3 本問の検討

逆FOIA訴訟の原告適格の判例傾向についてはⅢ・2で解説したとおりであるが、平成16年行訴法改正後は小田急線高架化訴訟及び行訴法9条2項の必要的考慮事項を考慮しながら原告適格が判断されていくことになり、個別の事案において行訴法9条2項の必要的考慮事項を検討していく必要がある。したがって、原告適格に関して、弁護士として説得的な主張を組み立てるためには、判例傾向を参考にしながら、行訴法9条2項の必要的考慮事項の主張方法を考えなければならない。

第一に、「法令の趣旨及び目的」(行訴法9条2項)の観点から、行政文書全部開示決定の処分根拠法規との関係で法5条2号イの不開示事由(法人情報)の解釈を主張する必要がある。具体的には、Xは、役員名簿及び財産目録に法5条2号イの不開示事由(法人情報)が含まれていることを理由として開示に反対の意思を表示しており、法5条2号イの解釈としてXの主張する信教の自由が法律上保護されている旨を主張することになるであろう。ここで法5条2号イの文言からは特定の「法人」の利益保護を読み取りうるが、この法人の利益保護規定にX主張の信教の自由が含まれるかが問題になる。この点については、後述のⅣ・3の本案論で検討するとおり、法5条2号イは信教の自由についても保護する趣旨であると解釈することができる。

第二に、行政文書全部開示決定の際の手續規定を参照しながら、「法令の趣旨及び目的」(行訴法9条2項)を検討していくことになる。「第三者の保護につながる手續規定」が存在する場合には、個別的利益を保護

する趣旨を含む場合が多い⁽¹⁷⁾。そして、上記Ⅲ・2で検討した判例傾向を踏まえると、法13条1項～3項は第三者による取消訴訟等による争訟機会を担保する趣旨であると解することができる。本問でXは、Xに関する法人情報(法5条2号イ)が行政文書に記録されていることから、法13条1項による第三者の手続保護規定の適用対象となっている。そのため、やはりXの信教の自由は、個別的利益としても保護されていると解釈しうる。

第三に、「利益の内容及び性質」(行訴法9条2項)を「考慮」し、また「利益の内容及び性質並びにこれが害される態様及び程度」を「勘案」することになる。Xが主張しているのは憲法上の信教の自由(憲法20条1項)という優越的公益であり、かつ、行政文書開示決定が実施されればXは直接的かつ重大な被害を受ける立場にある。

以上の検討から、Xには、原告適格が認められる。

IV 本案論に関する設問：設問3

1 本案の主張方法

役員名簿及び財産目録の全部開示決定に関して、Xは、法5条2号イの不開示事由該当性を主張することになる。ここでは法5条2号イの要件の認定に関する行政裁量の有無及び法5条2号イの意味内容の解釈が主として問題となる⁽¹⁸⁾。

(17) 司法研修所編『改訂 行政事件訴訟法の一般的問題に関する実務的研究』(法曹会、2000年)91頁。

(18) 本問の素材となった宗教法人財務情報開示決定取消事件では(裁判所の判断はされなかったが)信教の自由侵害も争点とされており、本問でもXは信教の自由侵害による開示決定の違憲性を主張しうる。もっとも、行政事件訴訟においてはまずは処分根拠法規の解釈・適用が本案では中心的争われること、本稿のもととなった公開講座では行政事件訴訟を中心に扱ったことから、憲法上の争点に関する解説は割愛する。

2 行政裁量の有無

まず、法5条2号イの文言が、行政機関の長の第一次的な判断を尊重すべき旨を定めたものか否かが問題になろう。不開示事由を定めた法5条各号をみると、「おそれがある」か否か、「認められる」か否かを判断する仕組みになっている1号本文、2号イ、ロ、5号、6号と、「おそれがある」と行政機関の長が認めることにつき相当の理由がある情報」か否かを判断する仕組みになっている3号、4号を書き分けており、文言上のみならず後者に関しては専門的・技術的判断の必要性という行政裁量を認めるべき実質的根拠が指摘されている⁽¹⁹⁾。そのため、法5条2号イに関しては文言面及び実質的根拠面からも、行政裁量を尊重する必要性は認められず判断代置方式により、法5条2号イの解釈・適用を検討することになる。

3 法5条2号イの解釈

「公にすることにより、当該法人等又は当該個人の権利、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」(法5条2号イ)に該当するためには、権利、競争上の地位その他正当な利益が害される蓋然性が客観的に認められることが必要であると解されている(最判平成23年10月14日集民238号57頁)⁽²⁰⁾。

また、情報公開法要綱案第6(2)イで「競争上の地位、財産権その他正当な利益」とされていた部分が現行の情報公開法5条2号イでは「権利、競争上の地位その他正当な利益」に変更されたという制定の経緯が

(19) 定塚・前掲注2) 477頁。3号及び4号の不開示事由に関しては「相当の」を「十分な」という文言に改めて要件を厳格化する法改正案が提出されたことがあるが、法改正は現段階ではなされていない。情報公開法改正案に関しては森山裕紀子「情報公開法改正法案」自由と正義2012年4月号15頁が詳しい。

(20) 宇賀克也『新・情報公開法の逐条解説〔第8版〕』(有斐閣, 2018年)99頁。

あり、これは「財産権」という言葉よりも「権利」のほうが宗教法人の信教の自由等の非財産的権利が対象になることを明確にしうるからであると説明されている⁽²¹⁾。

以上を踏まえて、Xは役員名簿を見れば掲載されている者の信仰が判明してしまい、財産目録には一般に公開されていない秘仏の情報なども含まれているため、これらの情報が行政文書開示請求を通じて第三者に公開されれば信教の自由が害されるとして、法5条2号イの「権利」が害される蓋然性が客観的に認められると主張していくことになる。

以上

(21) 宇賀・前掲注20)。