

部分開示と情報の単位

——最高裁判所の裁判例の再考——

高 橋 滋*

- I はじめに
- II 府知事交際費判決
- III 県商工部食糧費判決
- IV 本論のまとめ

I はじめに

1 大阪府知事交際費公開請求事件第2次上告審判決

大阪府知事交際費公開請求事件第2次上告審判決・最3判平成13年3月27日民集55巻2号530頁（以下、「府知事交際費判決」という）は、大阪府公文書公開等条例（昭和59年府条例2号。平成11年府条例39号による全面改正前のもの。以下、「府条例」という）10条に基づく部分的な公開（以下、用語上の統一の観点から「部分開示」という）につき、著名な判断を示した。すなわち、同判決は、府条例10条は、非公開事由に該当する独立した一体的な情報を更に細分化し、一部を非公開とし、その余の部分には非公開事由に該当する情報は記録されていないものとみなして、これを公開することまでは義務付けていない、と述べ、請求対象文書である歳出額現金出納簿中の一部、支出証明書、領収書及び請求書兼領収書のうち交際の相手方に関する記載部分を除いた部分を公開すべきであるとした原審・大阪高判平成8年6月25日民集55巻2号597頁を破棄し、差し戻した¹⁾。

『一橋法学』（一橋大学大学院法学研究科）第17巻第2号2018年7月 ISSN 1347-0388

※ 法政大学法学部教授

2 本稿の目的

同判決については、後に見るように、非公開事由について区別することなく、該当部分を取り除くことにより、残余の部分の公開を認めてきた地方公共団体の情報公開の実務を後退させるものであるとする批判のほか、府条例10条の解釈論としても様々な疑問が呈されてきた。もっとも、同判決の上記の説示及び結論に正面から変更・修正を加えた最高裁判所の判決はない。他方、その後、公務員の懇談会出席に係る情報の部分開示を認めた愛知県商工部万博誘致対策局食糧費公開請求事件第2次上告審判決・最3判平成19年4月17日集民224号97頁²⁾(以下、「県商工部食糧費判決」という)が現れたこともあり、学説においては、府知事交際費判決の説示を批判しつつ、その射程を府条例及びこれに類する条例に限定することを通じて、下級審及び実務への影響を最小限度にとどめようとする立場が最近まで有力であった³⁾。

これらの点に鑑み、筆者は、法曹実務家向けの連載において、この判決を取り上げ、自身の見解を述べることがあった⁴⁾。ただし、必要最小限の分析にとどまり、意を尽くせぬところもあったことから、この機会に再論することにした。一橋大学において長らく同僚としてご厚情を頂戴してきた山田洋教授の記念号の一篇とするには十分とはいえないものであるが、関係者及び読者の皆さんにはご海

-
- 1) 本判決の解説は多い。多数のなかから、まず、宇賀克也・教法253号(2001年)46頁、南川諦弘・判自222号(2001年)11頁、藤原静雄・季報情報公開1号(2001年)33頁、小幡純子・判時1776号(2002年)187頁、平岡久・民商128巻1号(2003年)123頁を挙げておく。
 - 2) 判時1971号109頁、判タ1240号165頁。
 - 3) 例えば、藤原・前掲注1)43頁(ただし、藤原静雄・別冊ジュリ179号(メディア判例百選(2005年)39頁)は、実務への影響は大きいとして、「本件の最高裁の判断は旧大阪府条例の解釈としても決して『立法政策の結果』に素直で忠実とは言えない」と批判している)。塩野宏「情報公開法適用上の問題」同『行政法概念の諸相』163頁(有斐閣、2011年、初出2003年)は、国の情報公開法の解釈適用には及ばないとし、また、同『行政法I〔第6版〕』369頁注4(有斐閣、2015年)は、府知事交際費判決の判断は、個人情報に係る個人識別型のように事項の不開示情報のカテゴリーをもち、かつ、行政機関情報公開法6条2項に対応する規定をもたない条例についてののみ妥当する、と主張する。なお、参照、後掲注18)。
 - 4) 高橋滋「法曹実務のための行政法入門(12)——情報の公開・開示と情報の保護——」判時2359号(2018年)133頁以下。

容をお願いしたい。

II 府知事交際費判決

1 事実関係の概要

府知事交際費判決の検討に先立ち、事実関係等について確認する。府条例に基づき、府知事交際費に係る関係文書の公開が請求された。請求を受け、債権者請求書と添付された領収書（以下、「債権者請求書等」という）、歳出額現金出納簿と支出証明書については、府条例8条1号（法人・事業を営む個人の営業上の利益）、同条4号（府の企画、調整の公正・適切な遂行）、同条5号（府の交渉、渉外等の公正・適切な執行）、9条1号（プライバシー情報。「一般に他人に知られたくない」と望むことが正当と認められる個人の思想等の情報」）に該当するとして非公開とされ、その余の文書は公開された。非公開決定の取消訴訟につき、差戻前2審判決・大阪高判平成2年10月31日民集48巻1号107頁⁵⁾は、原告の請求を認容する判断をしたため、大阪府知事Aが上告。第1次上告審判決・最1判平成6年1月27日民集48巻1号53頁において、最高裁判所は、文書が公にされると、相手方は不快の念を抱き、知事は必要な交際費の支出を差し控え、支出を画一的にすることも考えられるから、文書のうち交際の相手方が識別され得るものは、相手方の氏名等が外部に公表、披露されることがもとより予定されているものなどを除き、懇談に係る文書については府条例8条4号又は5号により、その余の慶弔等に係る文書については同条5号により、非公開とすることができ、相手方が個人の場合については、同様に、府条例9条1号に該当するものとして非公開とすべきである、と述べ、差戻前2審判決を破棄し、差し戻した。

そして、第1次上告審判決の判断を受けた差戻後2審判決は、請求文書の記載中、(i) 香料、生花料、祝金の一部等に関する記載については非公開事由に該当せず、(ii) 非公開事由該当性が認められる一部文書中、歳出額現金出納簿、支出証明書、領収書等について、交際の相手方の氏名等の記載を除いた部分を公

5) 府知事の処分を取り消した1審判決・大阪地判平成元年3月14日民集48巻1号97頁に対する府知事の控訴を棄却。

開すべきである、として、非公開決定中の一部を取り消した。双方が上告したところ、最高裁判所は、原判決を変更し、非公開決定の取消部分の一部を維持しつつも、残りの部分につきXらの請求を棄却した(参照、I1)。

ちなみに、情報公開請求に係る裁判例を分析する上では、決定の当否が争われた対象文書の形式、記載内容を踏まえることが肝要である⁶⁾。本件において、まず、債権者請求書等は、知事の懇談会等に係る飲食店の請求書等であり、日時、場所、出席人数並びに料理等の単価及び合計額が記録され、府の担当者が出席者の氏名を記録したのもあった。歳出額現金出納簿は、現金の出納を、年月日、摘要、金員の受払いと残額とに分けて記録し、摘要欄には交際の相手方、使途等が記録されている。ただし、上記の文書には懇談の内容に係る記載はない。また、支出証明書は、領収書が得られないような支出につき、年月日、金額、支出先、目的を記録した書類である。このように、対象文書は、交際費の個々の支出につき、日時、場所、支出額、相手方等が記載される形式のものであった。そして、これらの記載欄のうち、相手方に係る記載部分には個人の氏名のほか、団体等の名称も含まれていたことから、裁判所は、例えば、歳出額現金出納簿に係る非公開決定の適法性に関し、一の支出に係る記載欄(横一行)⁷⁾の一つ一つについて、府条例9条1号、8条4号・5号の該当性を判断した上で、部分開示に関する府条例10条を等しく適用することにより非公開決定の適法性を判断している⁸⁾。以下、部分開示に係る判断に絞って、その概要を確認する

2 裁判所の判断

府条例10条は、一個の公文書について非公開事由に該当する情報が記録されている部分をその余の部分から容易に、かつ、公文書の公開の請求の趣旨を損なわない程度に分離できるときは、非公開事由該当情報が記録されている部分を除

6) 参照、高橋・前掲注4) 134頁。

7) また、他の文書についても、一の支出に対応する支出証明書、領収書及び請求書兼領収書のそれぞれの記載について判断がされている。参照、本判決の調査官解説である西川知一郎・最高裁判所判例解説民事篇平成13年度(上)(2014年)380頁注25。

8) 平岡・前掲注1) 130頁以下が、本件において判断対象となった文書の記載内容と最高裁判所の判断をわかり易くまとめている。

いたその余の部分を開示することを実施機関に義務付けている。しかしながら、同条は、その文理に照らすと、非公開事由に該当する独立した一体的な情報を更に細分化し、その一部を非公開とし、その余の部分にはもはや非公開事由に該当する情報は記録されていないものとみなして、これを公開することまでも実施機関に義務付けてはいない。

本判決には、元原利文裁判官の補足意見があり、概要、次のようなものである。○行政機関情報公開法⁹⁾(以下、「公開法」という)6条は、1項において府条例10条の定めとほぼ同旨の原則規定を置きつつ、2項において、個人識別情報に限って、特定の個人を識別することができることとなる記述等の部分のみを不開示とし、その余の部分を開示する開示方法を特に定めている。公開法6条2項が「みなして」との文言を用いていること、公開法5条1号の個人識別情報には、個人識別部分に限らず、これを除いたその余の部分も含まれると公開法は考えていることから、前記のように解される。公開法6条2項に相当する定めを欠く府条例10条は、個人識別部分ないし相手方識別部分を非公開とし、その余を公開する態様の公開をすべき旨を実施機関に義務付けていない。

3 判決の検討

府知事交際費判決に関する詳しい検討は、県商工部食糧費判決を踏まえて行うこととし、ここでは、府知事交際費判決につき、次のことを確認しておく。

(1) 法廷意見と元原補足意見

まず、本判決の法廷意見と元原利文裁判官の補足意見（以下、「元原補足意見」という）との関係についてである。先に確認したように、元原補足意見は、「府条例10条の下では、非公開事由に該当する独立した一体的な情報を更に細分化し、その一部を非公開とし、その余の部分を開示することまでも実施機関は義務付けられてはいない」とする法廷意見の結論を、部分開示に係る公開法6条1項・2項の立法経緯とその条文解釈とを根拠として理由けるものである。かつ、

9) 正式名称は、「行政機関の保有する情報の公開に関する法律」（平成11年法律第42号）である。

府知事交際費判決の調査官解説（以下、「府知事交際費判決調査官解説」という）が、法廷意見のうち部分開示に係る部分を解説するに際し、(i) 府条例10条とはほぼ同一の文言を置く公開法6条1項と公開法6条2項との違いを強調し、(ii) 公開法6条2項のような規定を置いていない府条例の下では、府条例10条に基づき、相手方識別部分のみを非公開とし、残余の部分を公開することを実施機関は義務付けられてない、とする元原補足意見と同様の論理を展開したことから、法廷意見の立論の背景には、元原補足意見及び府知事交際費判決調査官解説と同様の公開法の理解があったと解されてきた¹⁰⁾。

もっとも、先に紹介したように、法廷意見は、府条例10条は、「その文理に照らすと」、非公開事由に該当する独立した一体的な情報を分離し、一部を部分開示することを義務付けていない、と述べるにとどまる。「同条は、非公開事由に該当する独立した一体的な情報を更に細分化し、その一部を非公開とし、その余の部分にはもはや非公開事由に該当する情報は記録されていないものとみなして、これを公開することまでも実施機関に義務付けているものと解することはできない」とする説示は、公開法6条2項の文言を踏えたものとの解釈も成り立つ。他方、公開法6条2項に直接の言及はないことから、「独立した一体的な情報」の概念を前提として、「細分化と分離とによる残余の部分開示はできない」というロジックを端的に表現したにすぎないと見ることもできよう。したがって、元原補足意見及び府知事交際費判決調査官解説の解釈は法廷意見の採用する文理解釈の一つの論拠と仮にし得るとしても、さらに進んで、法廷意見の主要な論拠が公開法6条1項・2項と府条例10条との対比にある、と断ずることには慎重さが求められる¹¹⁾。

さらに言えば、公開法との対比に基づく論理（以下、「公開法との対比論」という）が法廷意見のなかに取り込まれず、元原補足意見、府知事交際費判決調査

10) 西川・前掲注7) 362頁以下。藤原・前掲注3) (別冊ジュリ179号) 39頁は、公開法の解釈が「最高裁判決の論理を支える」と評価し、平岡・前掲注1) 138頁は、「本判決の……判断の根拠・理由を、元原裁判官の『補足意見』はやや詳しく述べている」とし、その後に「公開法との対比論」を紹介している。さらに、参照、小幡・前掲注1) 191頁。

11) 法廷意見は、あくまでも府条例10条の規定を紹介したうえで、その文言に即しつつ、自らの結論を理由付けている。

官解説において展開されるにとどめられたことの原因も探究されるべきである。

この点に関連して、公開法との対比論は、公開法6条1項・2項の関係そのものについては精確な理解であるとの評価がされつつも¹²⁾、府条例10条の解釈上の論拠としての妥当性について批判を受けてきた点に着目すべきであろう。すなわち、まず、先行する府条例の規定について、その後に制定された公開法の規定を論拠に解釈することの方法論上の妥当性が批判されている¹³⁾。次に、府条例10条に係る解釈はそれまでの府の実務に適合していない、との指摘がある¹⁴⁾。さらに、これらのことを論拠として、公開法との対比論に基づく解釈は条例の立法者意思に照らして疑問が残ると考える者もある¹⁵⁾。

合議の場において第3小法廷の他の裁判官にこれらの点がどの程度まで認識されていたかは不明ではあるものの、公開法との対比論が法廷意見には取り込まれていないこと、そして、法廷意見は、あくまで府条例10条の「文理に照らして」独立かつ一体の非公開事由該当情報の部分開示を否定していることに、我々は注目すべきであろう。

加えて、別稿において指摘したように、公開法との対比論は、公開法の規定及び立法経緯に依拠する論理構造からして、個人情報について個人識別型の文言を採用し、かつ、部分開示につき公開法6条1項及び同条2項との対比構造にある条例にのみ適用がある筈のものである¹⁶⁾。よって、「個人の思想、宗教……に関する情報であって……特定の個人が識別されるもののうち、一般に他人に知られたくないと思ふことが正当であると認められるもの」と規定し、個人情報についてプライバシー保護型を採用する府条例については、公開法6条2項のような規

12) もっとも、公開法6条2項については同条1項の確認規定にすぎないとの立場もある(角替晃「6条～8条——部分的開示、公益上の理由による裁量的開示、行政文書の存否に関する情報」ジュリ1156号〔特集(1)情報公開法の制定〕(1999年)56頁)。ただし、立法関係者を含めて、元原補足意見及び府知事交際費判決調査官解説の条文理解は、公開法の制定過程を踏まえたものとしては一貫している、と評価するものが多い。参照、宇賀・前掲注1)51頁、平松毅「情報公開の制度と運用に関する諸問題」『川上宏二郎先生古稀記念論文集 情報社会の公法学』278頁(信山社、2002年)等。

13) 平岡・前掲注1)139頁。

14) 南川・前掲注1)13頁。

15) 南川・前掲注1)13頁、宇賀・前掲注1)51頁。

16) 高橋・前掲注4)134頁。参照、前掲注3)所掲の塩野宏博士の諸論稿。

定がないとしても、公開法との対比論をもって部分開示を否定する論拠とするには、公開法の立法経緯を踏まえた議論としても、論理的にも、不適切ではないかとの疑念が生ずる（後に言及する県商工部食糧費判決に関する匿名解説¹⁷⁾(Ⅲ 3 (2))は、同判決が公開法との対比論を踏襲したものと解する立場から解説を行うに際し、当該の県情報公開条例が公開法6条2項のような部分開示規定をもたないものであるとともに、個人情報について個人識別型を採用していることを指摘している）。

上記の諸点に照らすならば、法廷意見を理解する上では公開法との対比論のもつ意味は大きくない、と見るべきであろう¹⁸⁾¹⁹⁾。

(2) 情報単位論の検討

法廷意見の理解に際し公開法との対比論に大きな意味を付与すべきではないとする本稿の立場からは、法廷意見の理解に際しては、相手方識別部分を他の部分と分離して部分開示を行なうことは義務付けられてない、とする「独立した一体的な情報」を情報公開の単位とみなす判断（以下、「情報単位論」という）の論理の妥当性と射程が重要になる。

第一に、情報単位論については、公開法との対比論が基礎にあるとの理解に立ちつつ、その論理に照らし、定性的不開示事由（個人識別情報以外の不開示事由）の部分開示に妥当しない筈のものであるとの疑問²⁰⁾が提示されている。しかしながら、府知事交際費判決において、最高裁判所は、請求対象文書、例えば、歳出額現金出納簿の一の支出に係る記載欄（横一行）の一つ一つについて、交際

17) 判時1971号(2007年)109頁、判タ1240号(2007年)165頁。

18) 塩野宏博士は、公開法との対比論が妥当し得る事項的不開示事由のカテゴリーをもち、公開法6条2項に対応する規定をもたない条例の解釈については、(i) 条例の不備として捉え、これを埋める作業を住民の意思(条例の改正)に委ねるか、(ii) 目的論的解釈論の下に公開法6条2項の趣旨を条例に読み込むかの選択肢を考え得るが、説明責任・知る権利に照らし、後者の選択肢が妥当である、としている(同・前掲注3) (『行政法I [第6版]』369頁注4)。

19) さらに、参照、後掲注21)及び注22)。

20) 塩野・前掲注3) (『行政法の諸概念』)163頁。同旨、宇賀・前掲注1)51頁、藤原・前掲注1)41頁等。さらに、参照、高橋正徳・ジュリ臨時増刊1224号(平成13年度重要判例解説(2002年))43頁。

の相手方の記載欄に個人の氏名のほか団体等の名称も含まれていることから、府条例9条1号、8条4号・5号の該当性を判断した上で、部分開示に関する府条例10条をこれらの記載欄に等しく適用することにより非公開決定の適法性を判断している。そのため、団体の名称等を含む相手方識別部分に係る情報単位論が法廷意見の中核的な判断と見るべきであろう²¹⁾²²⁾。法廷意見において、個人識別部分に係る部分開示の可能性については、実施機関の裁量的判断としては許されるとの傍論において言及されるにとどまる²³⁾²⁴⁾。

第二に、府条例10条の解釈として述べられている以上、情報の単位論においては、同条にいう「容易に、かつ、公文書の公開の請求の趣旨を損なわない程度に分離できる」記載とは何かを指すかが問題となる。ちなみに、元原裁判官補足意見は、この点についても、公開法との対比論に基づき、部分開示の検討対象となる記載を取り除いた場合の残余の部分が「情報として意味のあるもの」であるか否かが上記の点の実質的な判断基準になる、と述べている。公開法との対比論を根拠に基準を設定する手法には疑問は残るものの、府条例10条の解釈につい

-
- 21) この点は、府知事交際費判決に関する調査官解説である西川・前掲注7) 382頁注32が、同事件の第1次上告審判決の調査官解説である千葉勝美・最高裁判所判例解説民事篇平成6年度(1997年)85頁において、相手方識別部分を分離して部分開示することの可能性につき、疑問を既に提示していたことを重視していることから伺われる。また、最小の単位とは、最終的には有意性の見地から決せられるべきものである点を指摘するものとして、参照、藤原・前掲注1) 40頁。
- 22) 第1次上告審判決に関する千葉勝美調査官の解説においても、「当該支出についての関係記載欄は、最小の単位であり、独立した一体的なものであるとすれば、これをさらに分解して……部分開示する等のことまで必要とされるかは、検討の余地がある」として、「独立した一体的な情報」は「最小の単位」を意味することを認めていた(千葉・前掲注21) 85頁)。
- 23) なお、府条例10条の下において、相手方識別部分のなかで個人の氏名のみが部分開示を義務付けられているとの立論をとることはおよそ不可能であるとはいえないものの、何故に個人の氏名のみが「独立した一体的な情報」の構成要素とならないのかを理由付けることは困難である。そして、府条例10条の下で個人の氏名を含めた記載欄が「独立した一体的な情報」を構成しないとすれば、同様に、団体の名称等を含めた記載欄も「独立した一体的な情報」を構成し得ないと解するほかはないであろう。
- 24) 注23)に述べたことから、元原補足意見、府知事交際費判決調査官解説が、公開法との対比論を強調し、相手方識別部分のなかでも、相手方の氏名の部分開示を否定した理由が理解し得る。府条例10条の下で相手方識別部分のうち個人の氏名に部分開示を肯定する場合には、団体の名称等の部分開示を否定する合理的根拠は認め難くなるからである。逆にいえば、結論の導出に際して、公開法との対比論の意味はその限度にとどまる。

で大きく異ならない基準を法廷意見も用いている、と見てよいであろう。

そして、既に述べたように、府知事交際費判決においては、府知事交際費に係る、例えば、歳出額現金出納簿における一の支出に関する記載欄（横一行）²⁵⁾の一つ一つについて、「独立かつ体系的な情報」に該当するものであるか否かを裁判所が判断していることが重要である。かつ、相手方記載部分を含むその一つ一つの記載欄が、府条例9条1項、あるいは8条4号・5号に該当するものとされた上で、同条例10条の下で部分開示が義務付けられるか、という共通の枠組みにおいて判断がされており、その意味において、対象文書の類型及び判断の枠組みが及ぶ範囲は限定されたものである、と解するのが適切であろう。

府知事交際費判決の情報単位論については、公開法の下での部分開示、公開法と同様の部分開示規定をもつ情報公開条例下での部分開示には適用の余地はないとする立場、府条例10条の解釈にすぎないとする立場が、判決直後から提示されていた²⁶⁾。判決の及ぶ範囲を限定しようとする立論に、筆者也賛同する。加えて、大阪府情報公開条例（平成11年府条例39号）10条のように、公開法制定後に改正された自治体の条例であっても、公開法6条2項のような部分開示規定のないものはある。そして、これまでの検討を踏まえるならば、情報単位論の及ぶ範囲は相当に限定的なものである、と解すべきであろう。

Ⅲ 県商工部食糧費判決

1 事実関係の概要

県商工部食糧費判決についても、事実関係等を確認しておく。愛知県商工部万博誘致対策局の食糧費支出に関する予算執行書、支出金調書、請求書（以下、「本件文書」という）の公開を、住民であるXが愛知県公文書公開条例（昭和61年県条例2号。平成12年県条例19号による全部改正前のもの。以下、「県条

25) また、他の請求文書についても、一の支出に対応する支出証明書、領収書及び請求書兼領収書のそれぞれの記載について判断がされている。参照、府知事交際費判決調査官解説である西川・前掲注7) 380頁注25。

26) 参照、前掲注3) 及び本文の該当箇所。

例」という)に基づき請求したところ、実施機関である愛知県知事 A は、県条例 6 条 1 項 2 号 (個人情報。個人識別型に分類される規定であった)、9 号 (交渉方針等の情報) 等に該当するものとして、懇談の相手方識別部分等について非公開の処分を行った。1 審判決は、本文書の中なかで外国政府関係者との懇談に係るもの以外の文書について非公開決定を取り消し、外国政府関係者との懇談に係る文書については「出席者が分かる部分」を除き非公開決定を取り消す等した²⁷⁾。差戻前 2 審判決は、さらに、1 審判決において非公開決定が維持された文書における「出席者が分かる部分」の中なかの愛知県職員に係る記載部分を取り消した²⁸⁾。被告の上告受理申立てに対し、第 1 次上告審判決²⁹⁾は、(i) 本文書中における「出席者が分かる部分」に記載された出席者には愛知県の職員が含まれており、それは非公開情報には該当しないので公開されるべきであるとする一方、(ii) それ以外の相手方出席者については、国又は地方公共団体の公務員 (公務員の職務遂行に係る情報は私事に関する情報が含まれている場合を除き、公開事由と解されている)³⁰⁾が含まれており、それは非公開情報に該当しないため公開されるべきであるが、相手方出席者には公務員以外の者が含まれている可能性があり³¹⁾、その点を判断することなく、非公開決定の適法性を判断することはできない等として、破棄・差戻しの判断をした。

同判決を受けた差戻後 2 審判決³²⁾は公務員に係る記載の公開を命じたものの、予算執行書等の一部については、相手方識別部分は公務員以外の者の出席に係る記載でもあり、公務員等と公務員等以外の者との出席に係る情報であるので、こ

27) 本件訴訟の対象文書は、国際博覧会の開催国決定に影響力を有する政府代表、駐日大使館関係者等を招いた懇談会に係るものであり、その他の文書は、学者、知識人、各種団体の代表者等を招いた懇談会に関するものであった。

28) 1 審・名古屋地判平 11 年 10 月 1 日判例集未登載 (LEX/DB28101845)、差戻前 2 審・名古屋高判平成 13 年 5 月 29 日判例集未登載 (LEX/DB28101847)。

29) 第 1 次上告審判決・最 2 判平成 16 年 11 月 26 日判例集未登載 (LEX/DB28101849)。

30) この趣旨を述べる先行の最高裁判所の判決として、最 3 判平 15・11・11 民集 57 巻 10 号 1387 頁、最 2 判平 15・11・21 民集 57 巻 10 号 1600 頁等がある。

31) ちなみに、第 1 次上告審判決は、公務員以外の者についても、法人等の代表者又はこれに準ずる地位にある者が当該法人等の職務として行う行為などについては、県条例にいう「個人に関する情報」には該当しない、と判断している。

32) 名古屋高判平成 17 年 11 月 17 日判例集未登載 (LEX/DB28130867)。

これらの情報を細分化した部分開示を義務付けられてはいない、と判断した（当該部分に係る県知事の控訴を認容し、Xの請求を棄却）。ちなみに、県条例6条2項は、先の府条例と同様に、公開法6条1項に相当する部分開示規定のみを置いていた（ただし、この規定は公開法の制定を踏まえた条例の全部改正前のものである）。Xの上告に対して、最高裁判所は、差戻後2審判決を破棄、自判し、当該部分に係るXの請求を認容している。以下に、判断の概要を紹介する。

2 裁判所の判断

公務員の懇談会出席に関する情報が予算執行書又は支出金調書中に記載されている場合には、記載が上記各文書中のいずれの箇所にあるかを問わず、公開すべきことは、本件の第1次上告審判決の命ずるところである。また、各文書中に、公務員の懇談会出席に関する情報と公務員以外の者の懇談会出席に関する情報とに共通する記載部分がある場合、それ自体非公開情報に該当すると認められる記載部分を除く記載部分は、公開すべき公務員の本件各懇談会出席に関する情報としてこれを公開すべきである（最3三判平成15年11月11日集民211号349頁を引用）。よって、公務員の氏名や所属名、職名等の出席公務員が識別される部分はすべて公開すべきである。

本判決には、藤田宙靖裁判官の補足意見がある（以下、「藤田補足意見」という）。○公開法が6条1項に加え同条2項を置いたのは、同法5条2号以下が「おそれがあるもの」等の限定を付しているのに比し、同条1号の「個人に関する情報」の規定が、語彙上、包括的・一般的であるため、同条1項の部分開示の趣旨が実現されるよう配慮をしたためであり、確認規定の性質をもつ。最1判平成14年2月28日民集56巻2号467頁³³⁾及び最3判平成13年3月27日民集55巻2号530頁は、この点において法令解釈を誤っている。ただ、「一体的な情報」

33) 最1判平成14年2月28日民集56巻2号467頁は、県商工部食糧費判決と同じく、愛知県公文書公開条例（平成12年全部改正前のもの）に基づく知事交際費に係る文書の部分開示決定の取消訴訟に関するものである。同判決は、最3判平成13年3月27日民集55巻2号530頁の判断枠組みを踏襲したものであり、かつ、県商工部食糧費判決の差戻後2審判決がこの判決を引用したことから、藤田裁判官補足意見は、府知事交際費判決とともに、同判決に言及したものと考えられる。

の範囲を、最小限の有意な情報という意味に限定する限り、本件において出席公務員の氏名をすべて公開することと、前記判例との間に結論において矛盾は生じない³⁴⁾。

3 判決の検討

(1) 対象文書の形式と記載内容

府知事交際費判決と同様に、県商工部食糧費判決において、非公開決定、さらには、裁判所の判断の対象となった文書の形式・記載内容等を確認する。府知事交際費判決に係る本件文書は、県商工部万博誘致対策局の食糧費支出に関する予算執行書、支出金調書、請求書であり、例えば、予算執行書には、決裁等に係る記載のほか、本文として、「題名」、「1 執行の目的」、「2 執行の内容」、「3 予算」の記載があり、「2 執行の内容」には、場所、日時、議題、出席者（出席予定者）及び経費の記載がある。そして、本件においては、非公開決定のうち、例えば、予算執行書の記載のなかの「出席者が分かる部分」のうち、「1 執行の目的」の記載については、「……のため（非公開部分）との情報交換・意見交換を行う」等の形で部分開示がされていた。

そして、上記の部分開示を前提として、差戻後2審判決は、非公開とされた相手方識別部分のなかに、公開される公務員に関する情報³⁵⁾と非公開とすべきその他の者に関する情報とが含まれている場合、例えば、個々の懇談会に係る予算執行書の「1 題名」欄の一部、「2 執行の目的」欄の一部、日時（時間）、議題及び出席者を空白とすることにより部分開示がされているケースについては、(i) 出席者欄の出席者の記載はそれぞれが独立の情報であるが、その他の記載欄は、

34) 本判決の解説として、戸部真澄・法セミ増刊・速報判例解説 Vol.1 (2007年) 71頁、稲葉一将・民商 137 卷2号 (2007年) 234頁、早川和宏・別冊ジュリ 235号 (行政判例百選 I [第7版] (2018年)) 76頁、米田雅宏・ジュリ臨時増刊 1354号 (平成19年度重要判例解説 (2008年)) 46頁を挙げておく。

35) 注31) に述べたように、第1次上告審判決は、法人等の代表者またはこれに準ずる地位にある者の出席に係る情報につき、法人等の行為そのものと評価できる場合は公開すべき情報である、と判断した。これに対し、差戻後2審判決は、法人等の代表者又はこれに準ずる地位にある者が本件の懇談会に参加した行為は、個人としての行為であって所属する法人等の行為そのものと評価することはできない、と判断している。

公務員の懇談会への出席に係る情報であると同時に、公務員以外の者の懇談会への出席という非公開事由に該当する部分でもあること³⁶⁾、(ii) 出席者欄のうち公務員に係る記載のみが相手方識別部分から非公開事由に該当する情報を除いた情報となるが、この記載を公開することは公務員の懇談会への出席に係る一体の情報をさらに細分化することになることから、相手方出席者に関する情報は全体として非公開情報と解すべきである、と判断した。そして、公務員に関する記載のみを部分開示する義務は実施機関には課されていない、との結論が導き出されている。

これに対し、県商工部食糧費判決は、(i) 公務員に関する情報(私事に関する部分を除く)は、どの項目に記載されているものであっても公開されるべきであると第1次上告審判決は判断していたこと³⁷⁾、かつ、(ii) それ以外の記載のなかで、相手方識別部分のうち、公務員と公務員以外の者とに共通する記載は公務員に係る記載でもあること、を論拠として、差戻後2審判決の一部を取り消し、公務員の出席に係る記載の非公開決定を取り消した。

(2) 府知事交際費判決との比較

以上を踏まえて、府知事交際費判決と県商工部食糧費判決との比較を試みる。第一に、これまで確認してきたように、県商工部食糧費判決においては、一つ一つの懇談会に係る支出について、実施機関の判断において、文書中の各欄の記載にまたがって相手方識別部分とその他の記載部分とを分離する形で既に部分開示

36) 差戻後2審判決は、実施機関により非公開とされた相手方識別部分は、出席者の固有の情報、具体的には、出席者欄の氏名、肩書等と、公務員と公務員以外の者がともに出席した懇談会そのものに関する情報、具体的には、懇談会の議題、目的、名称、日時(時間)等に区分され、後者は、公務員と公務員以外の者に共通する情報である、と判断している。これに対し、県商工部食糧費判決は、氏名・肩書等の記載は、出席者の懇談会への出席という独立した一体的情報を構成する記述であると把握している。参照、県商工部食糧費判決の匿名解説・判例時報1971号110頁以下、判夕1240号167頁。

37) 第2次上告審判決は、差戻後の上告審判決は第1次上告審判決の判断に拘束されるとの立場から、当該判断を踏まえた形で共通部分に係る論旨を展開している。ただし、第1次上告審判決は、「公務員の出席に係る情報は非公開事由に該当しない」と述べたにとどまると解することも不可能ではない。差戻後2審判決は、そのような理解に立って判断を下したのであろう(なお、第2次上告審判決の結論については筆者も異論はない)。

がされていた。本件における差戻後2審判決と県商工部食糧費判決との判断の違いは、他の部分と分離されて非公開とされた相手方識別部分のなかに非公開事由に該当しない情報（公務員に関する情報（私事に関する部分を除く））と非公開事由に該当する情報とが重畳して存在する場合における、当該箇所の公開のあり方についてのものである³⁸⁾。その意味において、一つ一つの交際に関する、例えば、横一行の記載のなかに非公開情報に該当する記載が含まれている場合に、非公開情報に該当しない残余の部分と分離して部分開示を行うことを実施機関は義務付けられているか否かが問題となった府知事交際費判決とは、県商工部食糧費判決の判断の枠組みは異なる、という見ることもできよう。

第二に、第一の点に関連して、県商工部食糧費判決の匿名解説³⁹⁾は、同判決の法廷意見に府知事交際費判決への言及のないことについて、公開情報（公務員の懇談会出席に係る情報）のなかに非公開情報（公務員以外の者の懇談会出席に係る情報）との共通部分が含まれる場合に、共通部分に非公開部分はないのに、公開情報のすべてを非公開とすべきであるとする結論は、府知事交際費判決からも導かれないためである、と説明している。

この指摘は、差戻後2審判決と同様に、公務員の懇談会出席に係る情報及び公務員以外の者の懇談会出席に係る情報をそれぞれ「独立した一体的な情報」と把握する立場に基づくものである（差戻後2審判決は出席者欄の出席者の記述を特に独立の情報と把握しているが、その趣旨は明らかでない）。かつ、県商工部食糧費判決の法廷意見は最3判平成15年11月11日集民211号349頁⁴⁰⁾のみを引用しており、この判決は、(i) 県立高校の学校長の出張に際して作成された旅行命令票について、給与に係る情報（給与表の種類、級・号給）と氏名とは「一体として同校長の私事に関する情報」であるとする一方、(ii) それ以外の情報は公務員に関する情報として公開情報に当たる（氏名は非公開情報と公開情報と

38) このような判断枠組みがとられた背景には、一般に、公務員に係る情報を非開示事由とされる個人情報の中で例外的な公開事由と位置付ける規範構造がある。

39) 参照、判時1971号111頁、判タ1240号168頁。

40) 平10（行ツ）167号・判時1847号21頁、判タ1143号229頁。同判決の解説として、南川諦弘・判自261号（2004年）13頁、本多滝夫・民商130巻6号（2004年）1171頁を挙げておく。

の共通部分であると観念されている)ときには、共通部分である公務員の氏名を含め公開情報を公開すべきである、と判断したものである⁴¹⁾。この点に鑑みるならば、県商工部食糧費判決を含め、最高裁判所は、府条例と同様の部分開示規定をもつ条例につき、情報単位論を維持していると考えられる⁴²⁾⁴³⁾。

しかしながら、第三に、「独立した一体的な情報」の概念は、県商工部食糧費判決においては、各欄にまたがって分離して非公開とされた相手方識別部分について、公開情報と非公開情報(さらには公開情報と非公開情報との共通部分)を観念的に区分するためのものとして用いられている。同じ「独立した一体的な情報」の概念が用いられているにもかかわらず、この概念によって包摂される文書の記載の形式、内容は、両判決において異なっていることに、我々は留意すべきであろう。

(3) 法廷意見と藤田補足意見

もっとも、他の部分と分離して非公開とされた相手方識別部分について、さらに分離して公開することを実施機関が義務付けられるか否かという視点から見た場合には、府知事交際費判決と県食糧費判決の判断枠組みに共通性はある、という見方も成り立つ。藤田補足意見は、おそらくはこのような視点から、府知事交

41) 旅行命令票は、旅行命令簿等、旅費にかかる請求書から成る一葉の文書であり、具体的には、出張者の氏名のほか、出張日時(発令年月日欄、旅行年月日欄)、出張先(旅行先欄)、用務(用務欄)等の出張に関する記載と、旅費の算定基礎となる出張者に係る給料表の種類欄及び級・号給欄とによって構成されていた。このような記載内容の文書につき、同判決は、公務員である校長の出張に関する情報と校長の私事に関する情報との二つの情報から成り立っているものとし、併せて、公務員である校長の氏名は、二つの情報に共通する部分である、と判断している。この点を踏まえ、本多・前掲注40)1176頁は、本判決と府知事交際費判決との関係を考察し、「技巧的な解釈ではあるが、本判決は、平成13年判決の法理の射程を限定したものといえよう」と評している。

42) 最3判平成15年11月11日集民211号349頁は、千葉県公文書公開条例(昭和63年県条例3号。平成12年全面改正前のもの)に関するものである。同条例は、個人識別型であり、かつ、府条例と同様の部分開示規定を置くものであった(改正後は、個人識別型かつ公開法と同様の部分開示規定を置くものとなっている)。

43) 野呂充・受験新報677号(2007年)21頁、稲葉・前掲注34)237頁も、法廷意見が最3判平成15年11月11日集民211号349頁のみを引用したことから、情報単位論は維持されている、と評価する。同旨、井上禎男・季報情報公開・個人情報保護27号(2007年)34頁。

際費判決及び県条例について同様の判断を示した最1判平成14年2月28日民集56巻2号467頁⁴⁴⁾と県商工部食糧費判決との関係を正面から問題にし、前者を批判的に論ずる補足意見を述べたのであろう⁴⁵⁾⁴⁶⁾。

ただし、先に確認したように、藤田補足意見の趣旨は、府知事交際費判決の情報単位論を論難しつつも、「独立した一体的な情報」を部分開示の対象となる「最小の単位」と解するならば、結論として県商工部食糧費判決との間に矛盾はない、とするものである。同意見は、議論の射程に限定のない情報単位論を理論的に批判しつつ⁴⁷⁾、事案処理の基準として「最小の単位」論をこれに代替することによって、同判決の射程を当該事案における文書の形式、記載内容に即した事例的判断へと限定しようとしたものといえよう。

44) 最1判平成14年2月28日民集56巻2号467頁につき、参照、前掲注33)。

45) この点につき、藤田宙靖裁判官は、府知事交際費判決を振り返って、府知事交際費判決はおかしいという同裁判官の主張に対して裁判官の間では賛同は多かったものの、問題の判決が出されたから時間が経過していなかったため、正面から判例変更するまでにはいたらず、また、変更を必要とするシリアスなケースも出てこなかった、と述べている。参照、藤田宙靖『最高裁回想録——学者判事の7年半——』98頁以下（有斐閣、2012年）。

46) 戸部・前掲34)73頁は、藤田補足意見を重視し、県商工部食糧費判決は、独立一体論と決別した判決として一つの画期をなす、と評価している。

47) 具体的には、(i)情報は重層的な構造をもつ性格のものであり、行政機関にはどの位相をもって独立かつ一体的なものであるかを判断する権限はなく、(ii)公開法6条2項は、制定過程において、個人情報の特異性を踏まえ、部分開示の趣旨が徹底されるよう確信的に置かれた規定である、と指摘し、府知事交際費判決と元原裁判官補足意見に批判を加えている。本判決の以前に、情報の多層性の見地から府知事交際費判決に対して疑念を提示するものとして、藤原・前掲注1)41頁がある。また、宇賀克也『新・情報公開法の逐条解説：行政機関情報公開法・独立行政法人等情報公開法〔第7版〕』（有斐閣、2016年）125頁以下（なお、同部分の初出は同〔第4版〕92頁以下（2008年）である）は、内閣府情報公開審査会（当時）答申平成14年7月17日（平成14年度第123号）（原子力発電燃料費の算定根拠に係る記載の部分開示義務を否定した処分につき部分開示すべきものとした判断）を引用しつつ、情報の重層性を指摘している。ただし、宇賀教授の議論は、府知事交際費判決の判断が個人情報以外の不開示事由に及ばないことを主張するものである。

IV 本論のまとめ

1 府知事交際費判決

以上、府知事交際費判決及び県商工部食糧費判決について、裁判所の判断の対象となった文書の形式、記載内容等に着目しつつ、法廷意見と補足意見との関係、それぞれの判断の射程等について検討してきた。

冒頭に述べたように、公開法との対比論については、情報公開法の条文構造・立法経緯に基づく立論として理解を示しつつ、公開法（特に個人識別情報以外の情報に係る部分開示）や公開法制定後に同法に倣って改正された条例にその判断は及ばない、として、影響を最小限度のものにしようとする立場が、当初、有力であった⁴⁸⁾。この指摘は、法の立法経緯を踏まえたものであって傾聴に値する。加えて、公開法制定後の改正を経ても公開法6条2項のような部分開示規定を置いていない条例もある。そして、公開法との対比論が法廷意見に正面からは組み込まれていない点を重視する本稿の立場からすれば、判断の対象となった具体的な文書の形式、記載内容を前提として、その部分開示の可否が問われていたことが、法廷意見の理解の出発点とされるべきである。あくまでも、問題とされた記載を「独立かつ一体的な情報」、すなわち、部分開示における「最小の単位」と位置付けた点に限定して府知事交際費判決法廷意見の先例的価値を見出すべきであろう。

2 県商工部食糧費判決

他方、県商工部食糧費判決においては、一の懇談会に係る支出の記載のなかから出席者識別部分を他の記載から分離して部分開示がされた事案についてのものであることから、公務員の出席に係る記載の部分開示、さらには、公務員以外の者に関する情報と公務員等に関する情報とに共通する記載の部分開示が実施機関に義務付けられるか否かが判断の対象となっている。その意味において、府知事交際費判決と県商工部食糧費判決との判断の枠組みは異なっており、県商工部食

48) 前掲注3) 及び本文該当箇所。

糧費判決の法廷意見は府知事交際費判決に言及していない。

また、県商工部食糧費判決においては「独立した一体的な情報」の概念は維持されていると解されるものの、裁判所の判断において当該概念の果たした役割は、両判決において異なっている⁴⁹⁾。県商工部食糧費判決においては、複数の記載欄にまたがって記載されている、残余の部分と区分されて非公開とされた相手方識別部分について、これを公開情報と非公開情報（さらには両者に共通する記載）とに観念的に区分するための概念として用いられている。ここでは、府知事交際費判決において問題とされた、纏まりをもった一の具体的な記載が分離可能なものであるか否かという意味での「独立した一体的な情報」の機能は失われている、といってよい。県商工部食糧費判決の事案においては、相手方識別部分を除いた残余の部分は公開されており、相手方識別部分のなかで公務員に係る部分を（共通部分を含めて）分離して公開するか、相手方識別部分を（一体の情報として）部分開示を認めないかの場面において、残余の部分の有意性を改めて問題とする余地はないからである。

3 両判決の意義・射程を踏まえて

なお、府知事交際費判決の判断の及ぶ範囲は限定して解されるべきであるとしても、情報単位論を正面から否定した最高裁判所の判断はなく、県商工部食糧費判決の法定意見も「独立かつ一体的な情報」の概念に依拠して判断を下しているものと解される。かつ、情報単位論は、抽象性をもつが故に、様々な場面に今後も登場し得る。現に、概念の用いられ方は、府知事交際費判決と県商工部食糧費判決における判断枠組みの差異に起因して、両判決の間において相当に異なっ

49) ちなみに、県立校長の旅行命令票に係る最3判平成15年11月11日集民211号349頁は、情報単位論を採りつつも、具体の記載の形式、内容を離れ、「公務員に関する情報」と「私事に関する情報」という「独立した一体的な情報」を観念している点において、県商工部食糧費判決と同様の概念の用い方をしているといえよう。そして、両判決において概念の用い方が共通している背景には、県商工部食糧費判決においては、原則的な非公開事由である個人情報と、それに対する例外的公開事由である公務員情報との線引きが、そして、県立校長の旅行命令票の事件では、原則として公開事由である公務員情報と、その例外に当たる公務員の私事に関する情報との線引きが問題になったという事情があったものと考えられる。

いる。

藤田補足意見及び有力学説⁵⁰⁾の指摘するように、情報の概念は多層的であり、これまで見てきたように、「独立かつ一体的な情報」の概念も同様に多層的である。部分開示の可否の判断に際し、情報単位論に依拠して結論を導出することは、判断権者を主観的・恣意的な判断へとミスリードするおそれのあることから、慎重でなければならない。府知事交際費判決のみならず、県商工部食糧費判決の先例的な価値についても、判断の対象となった文書の形式、記載内容に即して判断することが肝要であり、その判断の妥当性は、個別的な事案ごとに検証されるべきであろう。

50) 参照、前掲注47) 所掲の藤原静雄教授、宇賀克也教授の論稿。