

<判例研究>

渋谷区区長車等の燃料代請求明細書等の公開請求 における文書の特定制と文書不存在にかかる事例

小林直樹[※]

東京地判 平成21年5月27日¹
平成20年(行ウ)689号
認容・確定

【事案の概要】

渋谷区住民である原告が、渋谷区情報公開条例（以下、「本件条例」）に基づき、渋谷区長又は同区議会議長が使用する被告渋谷区所有の自動車（以下、「区長車」又は「議長車」）に係るガソリン代金に関する公文書の公開請求（以下、「本件情報公開請求」）を被告渋谷区長に対して行った際に、原告は公開請求書に「平成18年度～平成20年度9月末日まで区長、議長車のガソリン代の請求書（ガソリン会社）の写し、又はガソリン会社からの明細書（1回又は何れ入れたかわかる物）」と記載したところ、当該請求対象となる公文書が存在しないとして請求に応じない旨の決定（以下、「本件処分」）が下された。本件は、原告が本件処分の取消しを求めた事案である。

※ ビジネス学部ビジネス学科 准教授

1 判時2045号94頁。なお、判例評釈として、石森久広「ガソリン代請求書類における区長車・議長車の特定性と文書不存在」季報情報公開・個人情報保護2009・Vol.35・51-56頁がある。

【本件条例】

渋谷区情報公開条例（平成元年9月25日 条例第39号）

（定義）

第2条 この条例において、次の各号に掲げる用語の意義は、当該各号に定めるところによる。

一 実施機関 区長、教育委員会、選挙管理委員会、監査委員及び議会をいう。

二 公文書 実施機関の職員が職務上作成し、又は取得した文書、図画、写真、フィルム及び電磁的記録（電子的方式、磁気的方式その他人の知覚によっては認識することができない方式で作られた記録をいう。以下同じ。）であって、当該実施機関の職員が組織的に用いるものとして、当該実施機関が管理しているものをいう。ただし、次に掲げるものを除く。

ア 官報、公報、白書、新聞、雑誌、書籍その他不特定多数のものに販売し、又は配布することを目的として発行されるもの

イ 区の施設において、歴史的若しくは文化的な資料又は学術研究用の資料として特別の管理がされているもの

（請求方法）

第8条 公開請求者は、実施機関に次の各号に掲げる事項を記載した書面（以下「公開請求書」という。）を提出しなければならない。

（一部改正…18年45号）

一 氏名又は名称及び住所又は事務所若しくは事業所の所在地並びに法人その他の団体にあつては代表者の氏名

二 公文書を特定するために必要な事項

（一部改正…18年45号）

三 前二号にかかげるもののほか、実施機関が定める事項

2 省略

(請求に対する決定等)

第9条 実施機関は、公開請求に係る公文書の全部又は一部を公開するときは、その旨の決定をし、公開請求者に対し、その旨並びに公開をする日時及び場所を書面により通知しなければならない。

(本条全部改正…18年45号)

2 実施機関は、公開請求に係る公文書の全部を公開しないとき（第7条の2の規定により公開請求を拒否するとき及び公開請求に係る公文書を管理していないときを含む。以下同じ。）は、公開をしない旨の決定をし、公開請求者に対し、その旨を書面により通知しなければならない。

【当事者の主張】

・原告

区長車又は議長車がガソリンの供給を受ける際に、被告は、ガソリンの供給に関する単価契約を締結している株式会社乙山社から「納品書（領収書）」と題する文書（以下、「本件納品書」）の発行を受けている。本件納品書には、ガソリンの供給を受けた日時、供給を受けた自動車の自動車登録番号（以下、「車両番号」）、供給を受けたガソリンの種類及び数量が記載されている。

区長車及び議長車の車両番号は特定されているため、本件納品書に記載された車両番号を参照すれば、本件納品書のうち区長車又は議長車にガソリンが供給された際に発行されたものは特定可能である。

本件納品書には供給されたガソリンの単価及び合計金額が記入されていないが、1リットル当たりの単価は、被告が乙山社との間で締結した単価契約に関する契約書により判明するのであるから、対象文書不存在を理由とした本件処分は違法である。

・被告

区長車又は議長車が供給を受けるガソリンについては、その他の所有する自動車等（以下、区長車及び議長車を含め、被告所有の自動車等を総称して「区有車」）も含めて一括して、株式会社乙山社との間で、所定の単価によることを約する単価契約が締結されている。

区長車又は議長車がガソリンの供給を受けたときは、乙山社から納品書の発行を受けて、その都度受領する。また、区によるガソリン代の支払いは一ヶ月単位であり、乙山社は、当該月に供給したすべてのガソリン等について一括して請求書（以下「本件請求書」）を提出し、請求する。乙山社は、その際に、同時に、請求内容を確認するための参考書類として、区の各課ごとに作成される「請求書」と題する内訳を記載した文書（以下、「本件内訳書」）を送付する。

本件請求書は、供給されたガソリン等について一括したものとして作成されており、各区有車ごとの請求金額の記載がなく、区長車又は議長車に係るガソリン代金は明示されていないから、本件情報公開請求の対象文書とならない。

本件内訳書は、各課が個別に管理する区有車に対するガソリンの供給に関し、当該月の供給実績について、各課ごとに網羅的に記載されたものであり、その記載事項は、個別のガソリン供給ごとに、給油日、伝票No、車両番号、商品No、商品名、数量及び単価等が記載されるにすぎない。本件内訳書には区長車又は議長車との明示はないため、区長車又は議長車に対するガソリンの供給に関する記載を直ちに特定できず、本件情報公開請求の対象文書に該当しない。また、本件内訳書に記載された車両番号から、区長車又は議長車に対するガソリンの供給について記載された部分を特定することは、物理的には可能であり、実施機関において、原告の請求に係る情報が記載された公文書を特定することは可能であるが、本件内訳書をもって原告の請求に係る情報、すなわち、区長車

又は議長車に係るガソリン代金についての請求内容や供給内容を把握することはできないから、本件内訳書が本件情報公開請求の対象文書に該当するとはいえない。

本件納品書は、区有車を運転していた職員名、所属課、給油日、給油量、供給を受けたガソリンの種類及び伝票番号が記載されているにすぎず、区長車又は議長車との明示はないため、区長車又は議長車がガソリンの供給を受けた際に発行されたものを特定することはできず、本件情報公開請求の対象文書に該当しない。

したがって、対象文書不存在であることを理由とする本件処分に違法性はない。

【判旨】

・争点について

「本件内訳書には、区長車に対してされた個別のガソリンの供給につき、供給を受けた日、供給を受けた区長車の車両番号、供給を受けたガソリンの種類、数量及び単位並びに当該供給に係る代金が記載されている。そして、被告においては、区長車又は議長車として特定の自動車を使用されているのであるから、車両番号を参照すれば、本件内訳書における区長車又は議長車に関する記載を特定することが可能である。その上で、『「平成18年度～平成20年度9月末日まで、区長、議長車のガソリン代の請求書（ガソリン会社）の写し（以下略）』との本件情報公開請求の内容に照らすと、本件内訳書のうち平成18年度（…）から平成20年度9月末日までの間にされた区長車又は議長車に係るガソリン代金の請求に関する記載があるものは、本件情報公開請求の対象文書に該当するといふべきである。」

「本件納品書は、被告の職員が区有車に関するガソリンの供給を受けた都度、乙山社から発行を受けて受領するものであり、供給を受けた日

時、供給を受けた区有車の車両番号、供給を受けたガソリンの種類及び数量等が記載されている。そして、既に述べたとおり、被告においては区長車又は議長車として特定の自動車が使用されているのであるから、車両番号を参照すれば、本件納品書のうち区長車又は議長車に関する記載があるものを特定することは可能である。その上で、『「平成18年度～平成20年度9月末日まで、区長、議長車のガソリン代の請求書（中略）の写し、ガソリン会社からの明細書（1回又は何れ入れたかわかる物）」との本件情報公開請求の内容に照らすと、本件納品書のうち、平成18年4月1日から平成20年9月末日までの間にされた区長車又は議長車に対するガソリンの供給の際に発行されたものは、本件情報公開請求の対象文書に該当するというべきである。』

「本件情報公開請求の対象文書は存在するのであり、これが不存在であるとしてされた本件処分は違法であるといわざるを得ない。」

・被告の主張について

「被告は、本件内訳書には区長車又は議長車との明示がないから、区長車又は議長車に対するガソリンの供給に関する記載を直ちに特定できず、本件情報公開請求の対象文書に該当しない旨主張する。しかし、本件情報公開請求における『公文書を特定するために必要な事』の記載については、その文理上、区長車又は議長車に対するガソリンの供給に関する情報が記載された公文書を請求するものと解されるのであり、『区長車』、『議長車』又はこれらに類する文言が記載された文書に対象文書を限定していると解することはできないから、本件内訳書に『区長車』、『議長車』又はこれらに類する文言が記載されていないからといって、直ちに本件情報公開請求の対象文書に該当しないとはいえない。」

「被告は、原告において、本件内訳書自体から区長車又は議長車に係るガソリン代金についての請求内容や供給内容を把握することはできな

いから、本件内訳書は本件条項公開請求の対象文書に該当しない旨を主張する。しかし、本件条例において、公開の対象となる『公文書』について、公開を請求する者において当該文書の記載自体から知ろうとする事項の内容をすべて理解することができるものに限られるといった限定を設ける規定は見当たらない。また、本件条例9条2項は、『公開請求に係る公文書を管理していないとき』には公開をしない旨の決定をする と定めるが、ここにいう『公開請求に係る公文書を管理していない』とは、基本的に、公文書の公開請求があった時点で、実施機関において、請求書に対象文書を特定するために必要な事項として記載されたところに該当する文書を物理的に管理していない場合を指すと解されるのであり、公文書の公開を請求する者において実施機関が管理する文書の記載自体からは知ろうとする事項の内容をすべては理解することが出来ない場合又はそのような蓋然性がある場合についても公開しない旨を定めた と解すべき根拠は見いだし難い。」

「被告は、本件納品書について、区長車又は議長車との明示はないため、区長車又は議長車がガソリンの供給を受けた際に発行されたものを特定することができないから、本件情報公開請求の対象文書に該当しないと主張する。しかし、本件情報公開請求における「公文書を特定するために必要な事項」欄の記載については、区長車又は議長車に対するガソリンの供給に関する情報が記載された公文書の公開を請求するものと解されることは上記に判示したとおりであり、本件納品書に『区長車』、『議長車』又はこれらに類する文言が記載されていないからといって、直ちに本件情報公開請求の対象文書に該当しないとはいえない。」

【考察】

はじめに

情報公開請求手続きにおいて、請求者が「〇〇に関する文書一式」あるいは「〇〇の保有する資料」と公文書の具体名を請求書に記載せずに公開請求することが少なくない。というのも、請求者においては、行政機関や実施機関の保有する行政文書あるいは公文書に自分の知りたい情報がどのような形で存在し、また、どの公文書に記載されているか特定することが困難であること、あるいは請求者が可能な限り多くの情報を入手しようと意図していると考えられる。しかしながら、具体性を欠く抽象的な記載で公開請求することは、対象となる公文書の量が膨大になる場合もあり、行政機関や実施機関が合理的な努力を尽くしたとしても公開に必要な情報を特定できず、期限内に開示・不開示の決定できなくなり、職務が遅滞することが考えら得る。そのような事態を回避するために、例えば、情報公開法4条1項2号は「行政文書の名称その他の開示請求に係る行政文書を特定するに足る事項」の記載を開示請求者に求める義務的な規定を置いている。また、これと条文の文言は若干異なるが、同様の趣旨で、本件条例8条1項2号も「公文書を特定するために必要な事項」の記載を義務づける規定を置いている。

本件事案では、「平成18年度～平成20年度9月末日まで区长、議長車のガソリン代の請求書（ガソリン会社）の写し、又はガソリン会社からの明細書（1回又は何れ入れたかわかる物）」との記載について、被告は請求対象の公文書を特定できないとして「文書不存在」を理由に開示拒否に至る。本件で問われているのは、第一に、被告実施機関が示す「文書不存在」とは、そもそも何を意味するのか、第二に、開示請求の記載について特定しうる程度の記載が問題となると考えられる。

1 本件における文書不存在の理由

「文書不存在」は、次の二つの場合を含むと考えられる。第一に、公開請求の対象となる公文書が物理的に存在しない場合であり、第二に、文書それ自体は存在するものの、それが情報公開法所定の「行政文書」ないし情報公開条例所定の「公文書」に該当しないため不存在となる場合である。すなわち、第一の例としては、公文書が作成されていない、あるいは公文書の保存年限が経過して破棄されたため現存しないことが考えられる。第二の例としては、公開請求の対象となる文書が、裁決もしくは供覧の手続きを経していない職員が個人的に作成・取得したメモや覚え書き程度にすぎないため、「行政文書」や「公文書」に該当しない場合である²。

ところで被告の主張によると、ガソリンを提供する乙山社が供給したすべてのガソリン等について一括して被告に提出する「本件請求書」、同時に請求内容を確認するための参考書類として区の各課ごとに作成される「請求書」と題する内訳を記載して送付した「本件内訳書」、および区有車を運転していた職員名、所属課、給油日、給油量、供給を受けたガソリンの種類及び伝票番号が記載されている「本件納品書」という三種類の公文書が実施機関に保管されていたとする。しかしながら、被告は、これらの公文書に「区長車」又は「議長車」にかかるガソリン代が掲載されているか否かを検討したうえで、各公文書には請求対象となる区長車又は議長車に係るガソリン代金は明示されていないこと、「本件内訳書」では区長車又は議長車の明示はなく、請求対象となる公文書を特定できないとの結論から「文書不存在」による公開拒否処分となった。

本件処分の理由に対して本件判決は、「文書不存在」について定める

2 たとえば、松井茂記『情報公開法 第2版』（有斐閣、2003）119-20頁。

本件条例9条2項を次のように論じている。すなわち、「本件条例9条2項は、『公開請求に係る公文書を管理していないとき』には公開をしない旨の決定をすると定めるが、ここにいう『公開請求に係る公文書を管理していない』とは、基本的に、公文書の公開請求があった時点で、実施機関において、請求書に対象文書を特定するために必要な事項として記載されたところに該当する文書を物理的に管理していない場合を指す」と論じており、物理的不存在の解釈を展開している。さらに、「本件条例において、公開の対象となる『公文書』について、公開を請求する者において当該文書の記載自体から知ろうとする事項の内容をすべて理解することができるものに限定されるといった限定を設ける規定は見当たらない」ことや、「公文書の公開を請求する者において実施機関が管理する文書の記載自体からは知ろうとする事項の内容をすべては理解することが出来ない場合又はそのような蓋然性がある場合についても公開しない旨を定めたと解すべき根拠は見いだし難い」として、被告の示す本件処分の理由について、「文書不存在」による公開拒否の根拠にならないことを判示している。

2 文書の特定の問題

本件事案では、「文書不存在」に加えて考慮しなければならない点は、公開請求書において、「公文書を特定するために必要な事項」（本件条例8条1項2号）が記載されていたか否かの問題である。この点については、本件判決は、「本件情報公開請求における『公文書を特定するために必要な事』の記載については、その文理上、区长車又は議長車に対するガソリンの供給に関する情報が記載された公文書を請求するものと解されるのであり、『区长車』、『議長車』又はこれらに類する文言が記載された文書に対象文書を限定していると解することはできないから、本件内訳書に『区长車』、『議長車』又はこれらに類する文言が記載されて

いないからといって、直ちに本件情報公開請求の対象文書に該当しないとはいえない。」と判示するが、「公文書を特定するために必要な事項」について詳細に論じていない。

例えば、情報公開法4条1項2号において「行政文書の名称その他の開示請求に係る行政文書を特定するに足りる事項」を記載することを請求者に求めている。情報公開法要綱案の段階では、「考え方」によると、「開示請求の対象として、開示を請求する行政文書の件名が記載されるか、これが困難な場合にあつては、その記載内容から行政機関の担当職員が請求対象文書の件名及びその範囲を合理的な範囲に特定できる程度に記載される必要がある」と説明されている³。従って、情報公開法においても、行政機関が合理的努力によって文書を特定できる程度の具体的な記述のみが求められ、「行政文書の名称」も、正式の名称である必要はないし、また間違っていないともかまわないと考えられる⁴。同法4条1項2号に関連する事案としては、「新規検査、中古新規検査、構造変更検査等を東京陸運支局練馬検査登録事務所および東京陸運支局八王子検査登録事務所で行われ、車体の形状が『教習車』で登録された時の車両に関する申請書類の一切（すべて）の平成14、13、12、11、10、09、08、07、年度申請分すべて」に関する行政文書の開示が請求されたことにつき、関東運輸局長は、行政文書を特定できないとして不開示処分を下した。これに対して東京地裁は、当該処分を取消すにあたり、次のように判示する。すなわち、「法4条1項2号が、…開示請求文書の特定を求める趣旨は、開示請求の対象となる文書がいかなる文書であるかを明らかにすることが、…行政機関において、非開示事由の有無を判断し、開示の範囲等を決定するための不可欠の前提となるためであると解される。…請求に係る文書が、他の文書と識別可能な程度に明らかに

3 「考え方」『詳解 情報公開法』488頁。

4 松井・前掲注2・111-112頁。

されている場合には、たとえ開示請求に係る文書が、請求の時点において全部で何通存在するかがあきらかでも、請求を受けた行政庁において、開示請求文書をすべて識別した上、それらについての開示の適否を判断することが可能であるから、そのような請求につき文書の特定がないということはできないというべき⁵。

「考え方」および情報公開法の裁判例を参考に、本件条例8条1項2号も「公文書を特定するために必要な事項」とは、担当職員が合理的に特定できる程度の具体的な記載が必要であるとの趣旨と解されよう。本件判決は、公開請求書に記載された件名については、「文理上、区长車又は議長車に対するガソリンの供給に関する情報が記載された公文書を請求するものと解される」と判示しており、職員の合理的努力によって文書を特定できる程度の具体的な記述であったことを認めていると思われる。

3 そのほかの争点

本件事案では、被告が「本件内訳書」を書証として提出しており、原告の「訴えの利益」の消長についても争われた。

本件判決は、最高裁判例⁶を踏襲し、「原告は、本件条例に基づいて公文書の公開を請求をして、所定の手続きにより請求に係る公文書を閲覧し、又は写しの交付を求める法律上の利益を有しており…本件条例には、本件におけるような事情のある場合に当該公文書の公開を制限する趣旨の規定は存在しない」として、原告の本件処分を取り消しを求める訴えの利益が消滅すると解することができないと判示している。

情報公開制度の趣旨からすると、情報公開制度の手続きに基づいた公

5 東京地判2003[平15]・10・31（最高裁ホームページ）。

6 最1小判2002[平14]・2・28（民集56巻2号467頁、判時1782号3頁）。評釈として、例えば拙稿「情報公開訴訟における訴えの利益」法時75巻7号78-9頁（2003・6）。

文書の閲覧ないし交付を受けることが法律上の利益であるといえ、係争中に書証として提出することで「訴えの利益が消滅する」とするならば情報公開制度の趣旨を損なうことになる。それゆえ、本件判決は制度趣旨と合致しているものといえる。

おわりに

本件事案では、被告実施機関は、公開請求人の欲する情報を含む公文書は現に存在していたにもかかわらず、原告が記載した通りの公文書が見つからないとして本件処分を下した。このような運用では、実施機関や行政機関において開示請求にかかる公文書がどのように存在するかを知らない請求者の「知る権利」は十分に保障されないであろう。情報公開制度の趣旨からしても本件処分を看過できないと考える。

本件判決は、「文書不存在」を物理的不存在の意味で解することで、実施機関側に対して「文書不存在」を理由として安易に公開拒否処分を下すことに歯止めをかける限定的な解釈をおこない、公開請求書の記載について、記載された特定の文言にとらわれず、請求者が求める情報の内容を本位として、それに関連する情報を含む公文書を公開するべきとしている。本件判決は、情報公開制度の趣旨に合致したものと考える。

ところで、本件事案では、公開請求書の記載が「公文書を特定するために必要な事項」を欠いていなかったことから、本件条例8条2項の「実施機関は、公開請求書に形式上の不備があると認めるときは、公開請求者に対し、相当の期間を定めて、その補正を求めることができる。この場合において、実施機関は、公開請求者に対し、補正の参考となる情報を提供するよう努めなければならない」との規定に基づく公開請求書の補正に触れることはなかった。ただ、この点についても本件処分の是非を検討するにあたって考察することもできよう。例えば、情報公開法4条2項は「行政機関の長は、開示請求書に形式上の不備があると認

めるときは、[開示請求者]に対し、相当の期間を定めて、その補正を求めることができる。この場合、行政機関の長は、開示請求者に対し、補正の参考となる情報を提供するよう努めなければならない。」と定めている。当該規定は、行政機関の長が、請求が不適法な場合に補正を求めることができる、という部分は確認的意味をもち、補正を求める場合に補正の参考となる情報を提供する努力義務を行政機関の長に課す部分については創設的意義をもつと解されるが⁷、この創設的意義については、開示請求者が求めていなくとも、積極的に情報を提供するよう努めるといふ意味に解される⁸。

本件条例は情報公開法と同様の規定方法を採用していることから、確認的規定であると同時に創設的規定の意義をもつとも考えることができよう。したがって、本件条例も、公開請求者が求めていなくとも、積極的に情報を提供するよう努めるといふ意味に解されよう。本件判決は、被告が区长車及び議長車に係る契約書等に関する公文書の公開請求に一部応じていたこと指摘し、また、本件内訳書や本件納品書には区长車又は議長車との明示はなくとも、区长車又は議長車に関する記載、すなわち車両番号が掲載され、車両番号から区长車又は議長車の特定が可能であることから、本件事案において記載された「公文書を特定するために必要な事項」は職員が合理的努力によって特定できる具体的なものであったことを示唆していると考えられる。このことから、実施機関は、原告の公開請求書の記載について「直ちに特定できず、本件情報公開請求の対象文書に該当しない」とせず、8条2項の趣旨から「区长車又は議長車に対するガソリンの供給に関する情報が記載された公文書」として、本件内訳書および本件納品書の概要の提供に努めるべきであった。

今後、同種の事例においても、情報開示請求者の「知る権利」を保障

7 宇賀克也『新・情報公開法の逐条解説 第4版』（有斐閣、2009）45-46頁。

8 宇賀・前掲注7・46頁。

し、開示請求者側の便宜に適った情報公開制度の円滑な運用が妨げられることがないよう、実施機関や行政機関は、開示手続きにおける公文書の特定のために、積極的に情報提供に努めるよう、制度の運用が求められる。

