

平成15年(行コ)第34号 法人文書不開示処分取消請求控訴事件

控訴人 核燃料サイクル開発機構

被控訴人 兼松 秀代

控訴理由書

平成15年7月10日

名古屋高等裁判所民事第3部 御中

控訴人訴訟代理人

弁護士 大道寺 徹也 

弁護士 小澤 雄市 

弁護士 光飛田 透子 

控訴人指定代理人

山崎 栄一郎 

近藤 健一 

平野 朝子 


富士田 義博 

坂巻 剛光 

石橋 達郎 

弘田 安人 

中山 政廣 

佐藤 隆博 

坂東 

第1 事案の概要

1 事案の概要

本件は、被控訴人が、控訴人に対して、独立行政法人等の保有する情報の公開に関する法律（以下「法」という。）に基づき、控訴人が法人文書として保有する、高レベル放射性廃棄物処分予定地の選定にかかわる調査結果に関する「広域調査地表調査シート（昭和61年度及び昭和62年度）」1通及び「東海・CA地域リモートセンシング調査」等のリモートセンシング調査5通の開示をそれぞれ請求し、控訴人が、上記各文書中の一般職員の氏名並びに「広域調査地表調査シート」中の「調査対象地区を具体的に示すことにつながりうる情報」及び上記各「リモートセンシング調査」中の「調査対象地域等を具体的に示すことにつながりうる情報」をそれぞれ不開示とし（以下、これらの決定を一括して「本件各処分」という。）、その旨被控訴人へ通知した（以下、被控訴人に送付された通知書を「本件各通知書」という。）ところ、被控訴人が、本件各処分のうち一般職員の氏名を不開示とした点以外の不開示部分（以下「本件不開示部分」という。）につき特定性がないとして、その取消しを求めた事案である。

2 原判決の要旨

原判決は、大要、以下のとおり判示して、原告の請求を認容した。

- (1) 行政処分は、その内容が一義的に明確であって特定し得るものでなければならず、その特定性を欠く場合は無効である。

そして、上記特定性の判断は、一般的な国民を基準としてその行政処分自体（書面によって通知された場合その通知書自体）から客観的に判断されなければならない。これに基づく給付行為の内容、すなわち、開示された行政文書の内容を資料とすることは許されない。

- (2)ア 一般論として、情報の性質や内容を表す概念をもって不開示部分を特定することも許される。

イ しかし、まず、「調査対象地区」又は「調査対象地域等」における「地

区」又は「地域」の範囲について、どの程度の広がりを持つ場所的範囲と理解すべきかは、その表示だけでは一義的に明確であるとはいえない。

ウ 次に、「地域」に付加された「等」の意味について、一般的な国民が上記「等」を、（控訴人が主張するように）リモートセンシング調査に通常付随して行われるグラントゥールス調査の対象地域と理解することは、通知書の他の記載を参照したとしても、およそ不可能というほかない。

エ さらに、ある情報が、「調査対象地区（又は調査対象地域等）を具体的に示すこと」に「つながりうる情報」か否かは、当該情報自体の有する特異性や周知性の程度のほか、これに接する者が有する個別具体的な知識によって大きく影響を受けざるを得ないから、このような概念によって一義的に明確な程度に内容が特定されているとはいえないことは明らかである。

(3) 以上のとおり、本件各処分のうち、被控訴人が取消しを求めた部分は、その中心的内容ともいうべき不開示部分と開示部分との区別、特定が十分でなく、その範囲が一義的に明確であるとはいえないから、およそ内容上の効力を生じ得ない無効なものというほかない。

第2 原判決の誤り

本件各通知書記載の「調査対象地区を具体的に示すことにつながりうる情報」又は「調査対象地域等を具体的に示すことにつながりうる情報」は、それぞれ広域調査地表調査又はリモートセンシング調査の結果であることが明らかであって、その調査手法や内容から考えれば、上記のような記載で不開示部分の特定として十分であり、上記記載につき特定が足りないとした原判決には誤りがある。

その理由は、以下のとおりである。

1 特定についての判断基準の誤り

(1) 原判決は、行政処分の特定について、当該処分の内容が一義的に明確であって特定し得るものでなければならず、その特定性を欠く場合は無効であると判

示するが、どのような場合に一義的に明確であり特定しているかについての具体的な判断基準を特に判示しておらず、その基準は必ずしも判然としない。

しかしながら、原判決が、本件各通知書の記載の程度では、一義的に明確な程度に内容が特定されておらず、特定が十分でないと判示していることからすると、「内容が一義的に明確」という概念を極めて厳格に用いて特定の有無を限定的に解釈しているものと解される。

- (2) もとより、行政処分は特定されることを要し、特定を欠く行政処分が無効とされることはいうまでもない。しかし、その特定の程度は、他の行政処分と識別可能な程度であることを要し、かつ、それで足りるのである。このような程度であれば、行政処分としての効力を認めるに足りるし、行政処分の名宛人もその内容を理解することができるからである。
- (3) 「内容が一義的に明確」という概念を厳格な意味に用いることの不都合は、当該行政処分の内容が本件のように定性的なものである場合に、一層明らかとなる。

法に基づく部分開示決定における不開示部分の特定とは、当該決定の対象となる法人文書のうち開示部分と不開示部分とを識別することができるようにすることであるが、その特定の方法として、情報の性質や内容を表す概念を用いることは許される。しかるところ、そのような方法によって不開示部分を特定する場合には、そのような概念が定性的なものであることから、処分内容につき解釈を要するものとなることは不可避である。にもかかわらず、「内容が一義的に明確」という概念について、文字どおり、二義を許さない、すなわち、解釈の余地を許さないというような意味で用いることになれば、情報の性質や内容を表す方法で不開示部分を特定することが困難となってしまう事態を招来しかねないのである。

- (4) したがって、特定の有無は、このような記載を合理的に解釈して開示部分と不開示部分とを識別することが可能か否かで判断すべきである。

この点、原判決が、特定の基準として用いる「内容が一義的に明確」という概念を、他の行政処分との識別可能性という意味で用いているのであればともかく、その記載によって処分内容が解釈の余地無く明確に了解し得るものか否かなどというように、極めて厳格な意味に解しているとすれば、特定についての判断基準自体を誤っているものというほかない。

また、原判決は、特定の方法として、情報の性質や内容を表す概念をもって不開示部分を特定することが許されることは認めているから、原判決が、特定の有無の基準とする「内容が一義的に明確」という概念が上記のような厳格な意味に解しているとすれば、情報の性質や内容を表す方法で不開示部分を特定することも許されると原判決自体が判示していることとも矛盾するのであって、この点からも失当である。

- (5) そして、開示部分と不開示部分との区別ができるか否かという観点から特定の有無をみると、本件各通知書記載の「調査対象地区を具体的に示すことにつながりうる情報」又は「調査対象地域等を具体的に示すことにつながりうる情報」は、それぞれ広域調査地表調査又はリモートセンシング調査の結果であることが明らかであって、その調査手法や内容から考えれば、上記のような記載で開示部分と不開示部分との区別が可能であり、不開示部分の特定として何ら欠けるところがないことは明らかである。

以下においては、個別にみても、特定がないとする原判決が誤っていることを明らかにする。

2 原判決の個別の判断の誤り

- (1) 「調査対象地区」あるいは「調査対象地域」が特定されていないとした事実認定の誤り

ア 原判決は、「調査対象地区」又は「調査対象地域」の記載について、どの程度の広がりを持つ場所的範囲と理解すべきかが一義的に明確であるとはいえないとし、その表示だけでは、「地区」又は「地域」が、数県を包含する

地方、都道府県名、旧藩名に由来する地区、市町村、町、集落、字等のうちのレベルを示すのかについて判断することはおよそ不可能であると判示する。

イ しかし、「地区」及び「地域」は、それ自体が一定の場所的範囲を示す日常用語として確立した言葉であり、法令においても用いられている用語でもある。したがって、このような言葉を使用して不開示部分を記載することが許容されないとするのは不合理である。

ウ また、部分開示決定において、情報の位置的な要素による方法（何ページ何行目の何文字目から何文字目までを不開示とするといった記載方法）ではなく、情報の性質や内容的な要素による方法を用いて開示部分と不開示部分を区別する場合、その決定の通知書における当該区別についての記載は、当該書面で提示される不開示理由を受けたものとなる。不開示理由は、不開示部分が情報の性質や内容によって決定される不開示情報に該当することを示すものだからである。ところで、不開示理由の提示の程度については、開示請求者が不開示となった理由を明確に認識し得るものであることが必要であり、不開示情報の内容が明らかにならない限度において、どのような種類の情報が記録されているかを示すこととなる（総務省行政管理局編・詳解情報公開法100ページ参照）。また、不開示情報が多く、かつ、散在し、それぞれについて個別に理由を提示することが困難な場合には、理由の提示の趣旨が損なわれない範囲で、同種、類似の事項をまとめて理由を記載することもあり得る（前掲詳解情報公開法101ページ）。そして、そのような記載がされる際、必要に応じ、このような同種、類似の事項にまとめられるという抽象化と統合化のプロセスが繰り返されることもある。そうすると、そのようにして提示される理由を受けた不開示部分の記載も、理由の提示の趣旨が損なわれない範囲で、内容的に同種、類似の事項にまとめられたもので足りると解すべきである。

そして、通知書で通知されることとなる決定は、「開示する法人文書の名称」及び「不開示とした部分とその理由」と各記載が一体となって意味を持つことになるから、不開示部分の記載内容が何を指すかの判断に当たっては、これらの各記載も考慮すべきである。殊に、不開示部分を情報の性質や内容的な要素で記載した場合には、そのような考慮は不可欠である（通常、開示請求者も、開示請求した法人文書の名称から推測される文書の内容と不開示部分の記載を対照した上で、何の情報が不開示となったか、そのような部分開示決定が適法なのかについて判断するものと思われる。）。

エ このようにみえてくると、原判決は、前記のような「地区」又は「地域」の意義を理解しない点で誤りがあるばかりか、これらの記載を本件各通知書の他の記載から完全に切り離してしまい、他の記載を考慮して合理的に解釈することをしていない点でも誤っているとわざるを得ない。原判決は、そのために、本件において、「調査対象地区」又は「調査対象地域」が、「広域調査地表調査」又は「リモートセンシング調査」の調査対象であることは明らかであることや、おのずからその調査手法や内容に応じた範囲に限定されることを看過し、その記載が特定の要求を満たしているかどうかについての判断を誤ったのである。

オ なお、原判決は、「地区」又は「地域」では、数件を包含する地方、都道府県、市町村、集落等のどのレベルを指すのか判断できないとしているところからみて、これらのレベルをもってした記載であれば、不開示部分が一義的に明確となると考えているようである。

原判決が、どのような場合に「内容が一義的に明確」といえるかについて判示していないことは前記のとおりであるが、この点においても、原判決が何らかのレベルでの記載を許容する以上、原判決のいう「一義」性が程度問題であることは明らかで、開示部分と不開示部分との区別という観点からすれば、例えば、「市町村名及び集落名」という記載と「地域」という記載と

を比較しても、およそ両者に有意な差があるとは考えられない。結局、原判決が「内容が一義的に明確」と判示していることに厳格な意味を付与し得ないことを原判決が端的に自認しているのである。ちなみに、原判決は、「広範囲な単位であればあるほど、不開示情報の範囲が拡大する。」などとするが、法人文書中の不開示情報の範囲と土地面積的な範囲とを混同している。

さらに、本件法人文書が「広域調査地表調査」又は「リモートセンシング調査」の結果を記載したことは極めて合理的であって、「市町村名」、「集落名」等と記載しなければならない必要性は認められない。すなわち、上記各調査は地学等の自然科学的な観点に基づく調査であるから、その対象や調査者の関心は、市町村や集落等をいわばまたいで存在し得る岩種、断層、地層等である。そこで、不開示情報として記載する場合にも、これらの観点からまとめられる「調査対象地区」又は「調査対象地域」とするのが自然であり、調査にとって必ずしも本質的ではない「市町村名」等という記載にまとめるのは、かえって不自然なのである。

カ また、原判決は、控訴人の「調査対象地区」又は「調査対象地域」の主張が「一定の範囲」という抽象的・概括的文言を利用して主張していることを理由に、特定し得ないことが明らかであるとも判示する。

しかし、控訴人は、原審において、上記のように調査手法や内容に応じて調査の対象となった一定の範囲で限定された土地における具体的な地名を意味する旨主張しており、原判決のいうような、どのレベルの場所的範囲を示すのかも不明確な状態であるという意味で「一定の範囲」という文言を用いて主張したものではない。原判決の判断は、控訴人の主張を正解しないものである。

(2) 「等」がグラントゥルース調査の対象地域と理解することが不可能とした判断の誤り

ア 原判決は、一般的な国民が「等」をグラントゥルース調査の対象地域と

理解することは通知書の他の記載を参照したとしてもおよそ不可能というほ
かないと判示する（原判決9ページ）。

イ しかし、ここでの問題は、不開示部分の特定に当たって「等」を用いるこ
との可否である。

不開示部分の特定に当たっては、他の行政処分との識別可能性があり、か
つ、それで足りるということは前記のとおりである。

ところで、「等」という文言は、一般に、その直前の名詞又はその名詞と
共通の概念を指すために用いられることが多く、複数の事項を書き下ろす無
駄を避け、簡潔に表記するためにも用いられるものである。しかるところ、
不開示決定においても、すべての不開示情報を書き下ろすことは不合理であ
るから、複数の不開示情報を概括するために「等」を用いることも当然許容
されるべきである。そして、「等」を用いても不開示理由の記載と併せれば、
それが、法の定める不開示情報に該当する情報を概括的に指していることは
明らかであり、他の行政処分との識別可能性には何らの支障も来さない。

したがって、不開示部分の特定に当たって「等」を用いることに問題はな
く、本件においても、特定としては何ら欠けるところはないというべきであ
る。

ウ 原判決は、不開示とした部分が具体的に何を指すのか分からないと論難す
るが、この判断は、そもそも、他の行政処分との識別可能性の有無という観
点を離れている点で誤っているというべきである。また、文書に記載された
具体的な不開示情報を不開示部分として特定するに当たり、その情報の性質
や内容的な要素を抽象化し統合化する方法を用いた場合には、そこで記載さ
れた概念を構成する下位の情報が具体的に何を指すのかについて解釈の余地
があることは避けられないのであるから、原判決が、不開示部分が具体的に
何を指すのか分からないとすることと、不開示部分の特定に情報の内容的な
要素を用いてよいとしていることとは矛盾しているのである。

エ なお、リモートセンシング調査が行われた後、その結果を精査するために、通常、グラントゥルースといわれる地上調査が行われるという関係についての知識は、原審において立証したように、市販の書物等によっても容易に知り得るようなものであることから、控訴人は、グラントゥルースの結果としての調査対象の範囲も不開示情報に該当すると判断し（いわゆるモザイク・アプローチの考え方）、その上で、不開示部分の特定に当たって、それが、リモートセンシング調査の結果としての調査対象地域と同種、類似の概念であり、また、グラントゥルースがリモートセンシング調査に付随するものであるということを踏まえ、簡潔な記載をするために「等」を用いたものである。

(3) 「具体的に示すことにつながりうる情報」が、特定されていないとした判断の誤り

ア 原判決は、ある情報が、地区や地域等を具体的に示すことにつながり得る情報か否かの判断は、これに接する個々人によって区々とならざるを得ないことが明らかであり、具体的な地名に加えて、地質構造帯名、地層名、山地や河川名、特産物、風俗習慣、方言、風景及び気候まで含み得るから、内容が特定されているとはいえないと判示する（原判決9ページ）が、この判断は誤っている。

本件において、不開示部分とされる余地があるものは、広域調査地表調査及びリモートセンシング調査等によって得られた結果でしかあり得ず、おのずから上記各調査手法や内容に応じた地質構造帯名及び地層名等の情報であることは明らかであって、原判決がというような特産物、風俗習慣、方言、風景及び気候などの一般的な情報が含まれることはあり得ない。

したがって、「具体的に示すことにつながり得る情報」との記載により内容が一義的に明確な程度に特定されていないとする原判決の判断は誤っている。

なお、原判決は、ここでも「一義」性を問題とするが、情報の性質や内容的な要素を特定の方法に用いた場合には、同種、類似の概念によるまとめという抽象化と統合化が行われ、まとめられた概念を構成する下位概念に当たる具体的な記載は一義的に明らかにならないことがあるという意味で、「一義」性が程度問題であることは、前記のとおりである。

イ また、原判決は、具体的な地名以外の地質構造帯名や地層名等については、これに接する者が有する個別具体的な知識によって不開示情報に該当するか否か大きく影響を受けざるを得ないから、このような概念によって一義的に明確な程度に内容が特定されているとはいえないと判示する（原判決9ページ）。

しかし、ある場所的範囲における地質構造体名や地層名等は容易に知り得るものであって、何人にも開示請求を認める法は、開示請求者がこのような個別具体的な知識を有し得ることを前提に不開示情報の範囲を決定することを予定している（いわゆるモザイク・アプローチの考え方）のであるから、原判決の上記判示は、法の予定する不開示決定の在り方を正解しないものである。

3 まとめ

以上の次第であり、本件各通知書の記載から本件不開示部分が特定されていないとした原判決の判断には、誤りがある。

第3 結語

以上述べたとおり、原判決は、本件不開示部分の特定に関する判断に誤りがあるから、速やかに取り消されるべきである。また、原審においては、不開示理由の違法性に関する主張・立証は、全くされていないから、当事者の審級の利益を考慮すれば、本件を原審へ差し戻すのが相当である。

以 上