

自治体出資法人の情報公開に関する若干の論考

——「情報公開制度の設計」及び「租税情報公開論」——

山代 義雄

- 一 はじめに（本稿の論点紹介）
- 二 出資法人情報公開制度の運用と設計
——土地開発公社事例を基に——
- 三 出資法人租税情報の公開性
——法令秘における実質秘論議——

一 はじめに（本稿の論点紹介）

本稿は、地方自治体の出資法人の行なう情報公開について、最近筆者が実務処理上遭遇した二つの事件を基礎に、その論点・あり方を論ずるものである。二つの事件は、以下述べるように、それぞれ異なった切り口をもった争点であるので、別々の論文として構成する方がよかつたのではないかと考えられるが、筆者の都合から、このようなま

とめ方となったものである。

なお、本稿における「出資法人」とは、一定の行政目的を達成させるため行政主体からの出資により設立された法人であつて当該行政主体が法令上何らかの監督権限を有するものを指すこととし、通常「外郭団体」と称せられるものと同範囲に扱えるものである。出資に重点を置けば「出資法人」、監督権限に重点を置けば「外郭団体」と呼称するということであろう。

もちろん、自治体の出資法人ないし外郭団体にけむ々の法形式の法人が含まれており、特別法に基づく法定地方公社（土地開発公社、住宅供給公社、道路公社の三法人）、民法三四条法人（財団法人・社団法人）、株式会社形式を活用した出資法人など多様である。

（一）上記した二事件のうちの一つは、大阪府の出資法人に対して提起された情報公開請求事案であり、この事案の処理に関連し、その運用上の問題点と制度の設計を考えてみようというものである。

最近、国および先進的の地方公共団体においては、行政主体自らの情報公開制度に加え、その出資法人の情報公開についてもその実施の検討が進んでいるところである。

国の特殊法人情報公開検討委員会（以下「国・検討委員会」と略称）は、平成二二年七月、「特殊法人」（総務省設置法四条一―号に規定されるごとく、法律により、直接又は特別な設立行為により設立される法人）⁽¹⁾という対象領域においてその情報公開制度のあり方についての論点整理を行ない、意見書を公に⁽¹⁾してきた。この「特殊法人」等についての諸論点は、本題の「自治体出資法人」の検討に際しても参考になった。自治体出資法人と類似点の多い「特殊法人」等についての学識者による有益な研究成果であり、後節において適宜引用するつもりである。

もちろん、特殊法人と出資法人は同一の概念ではない。筆者は、ここで両概念の比較検討するつもりはないが、一

言述べておくと、特殊法人の場合は前述（総理府設置法の規定）の定義のとおり特別立法に基づく法人であるのに対し、自治体出資法人の方は、多くは特別法の根拠を持っていない。しかしこれらは、行政組織における位置付けや作用において類似の機能を持ち、同じ問題意識と論点を共有している。そして本題の置かれた情勢を見ると、自治体出資法人の情報公開は、既に先進的自治体において実施に移されている⁽²⁾、それぞれ異同の比較検討よりも、これら制度の大枠を捕らえ、実施段階にある出資法人情報公開制度運営についての政策提言を急ぐ局面にある。

さて、ここで引用している事例は、先発組の一つとして、既に傘下の出資法人に情報公開制度を導入（その内容は、二で後述）してきた、大阪府における事例である。

すなわち、出資法人情報公開制度の実施対象となった大阪府土地開発公社に対し、制度発足後間もなく情報公開の請求がなされたのであるが、公社の実施機関が公開請求文書の一部を非公開決定としたので、異議申出（府の出資法人では、行服法の異議申立てに代えてこの用語を使っていた）がなされたのである。

本件は、同事件の生じた時期から見て、全国最初の出資法人情報公開についての異議申出事例であると考えられる⁽³⁾が、当該異議申出を審査するため同公社に設置された情報公開審査会に筆者が委員として関わったこともあり、その際経験した具体的事情も考慮に加えつつ、制度のあり方を論じるものである。

（二）今一件の論題は、出資法人自らに関する財務会計上の情報（本件ではその一環である租税情報）は、その公益性の強さから考えて、一般の私法人と異なり非公開の理由とすべきではないという見解を、具体の事例とそれに係る訴訟事件を通して論じるものである。

この訴訟事件では、筆者は原告自身あり、大阪府の出資法人に係る情報公開を、より公開するよう求める市民の立場であった。

もつともこの事件は、筆者が直接、府の出資法人（財団法人千里センター）を相手として財務情報を公開せよと請求したのではなく、当該出資法人の固定資産所在地の吹田市長に対し、当該出資法人に関する固定資産税関連情報の公開を求めたものである。

このような訴訟を提起した理由は、吹田市が当該出資法人から徴収すべき固定資産税を理由なく長期間減免してきたという「怠る事実」があり、筆者らはそれが違法である旨を主張し、その是正を求めてきたという背景があつたのである。そして、当初の情報公開請求が吹田市長の拒否処分を受けたため、公文書非公開決定処分取消訴訟に発展することとなり、結果としては原告の筆者らが勝訴（被告が控訴し継続中）したものである。

その中心的論点となつた「地方税法二二条に係る秘密性の範囲」の問題は、税務行政における実質秘と形式秘の範囲を画する問題として、今後の租税情報の公開に大きな影響を与えるものと考えられるので、本稿で論じることとした。

- (1) 同検討委員会「特殊法人等の情報公開制度の整備充実に関する意見」平成二二年七月二七日
- (2) 例えば、右崎正博「自治体における情報公開の新動向」法律時報七一巻六号一六頁
- (3) 出資法人の情報公開実施状況について、最近、大阪府担当課が、制度実施中の大都市地域の七都府県を調査したところ、各案件づつの開示決定があるが、異議申立てのあつた事件は、大阪府の本件だけであつた。
- (4) 岡村周一教授、大宅美代子弁護士とともに審査に当たつた。

二 出資法人情報公開制度の運用と設計

——土地開発公社事例を中心に——

(一) 論題の座標

既に前節一(一)で述べたことと重複する記述は避けたいが、まずは論題の基礎となった事件の概要をより具体的に述べておくことが必要であろう。

本件情報公開請求事例は、府下の某環境保護団体代表者が大阪府土地開発公社に対して請求した、同公社の現有の土地台帳および補償台帳の公開請求である。

これに先立ち、大阪府は、大阪府公文書公開条例の全部改正を行ない、新たな大阪府情報公開条例(平成十一年条例三十九号)三四条において、府自らに対し、「出資法人」(条例上の定義は「府が出資している法人その他これに類する法人のうち、府または当該実施機関が法令の規定に基づく権限を有する法人であつて、当該実施機関が定めるもの」)の情報公開に努めるように、さらに出資法人のうち府の事務と特に密接な関係を有するものとして府が指定する「実施対象法人」については、府が情報公開の推進に必要な措置を講じなければならない旨を義務づけた。

府はその施策の具体化の第一弾として、平成十二年六月一日、「出資法人の情報公開に関する指導指針」を定めて告示し、同指導指針において「実施対象法人」を指定し、同時に、「情報公開実施モデル要綱(公益法人版および株式会社版の各版)」を実施対象法人などに配布、説明した。

実施対象法人は、府の指導のもと、各法人の情報公開規定の整備などの準備を進め、同年一〇月一日から制度実施ということとなった。実施対象法人となった法人は、大阪府の出資が五〇%以上の四〇法人である。もっとも、これ

らのうち同一〇月一日から実施に入るのは一〇〇%出資法人（三地方公社・一四民法法人）のみであり、その他の法人は平成一三年四月一日からの実施であった。

府が実施対象法人に対して求めた情報公開制度は、当時既に若干の自治体が活用していた情報提供形式や自治体を通しての情報公開とは異なり、法人に大阪府情報公開条例とほぼ同内容の「情報公開規程」を設けさせて、法人自体が実施するものである。前向きな施策といえるが、実施義務を負わされる実施対象法人（五〇%出資以上）の範囲は、公共性と私的自治の狭間で、適当なのかどうか考えておく必要がある。⁽⁵⁾

ちなみに、前記の国・検討委員会は、特殊法人情報公開の対象を、①政府に理事長等任命権があるか、または②政府による出資可能性がある、のいずれかの充足を要件としている。本来その奥には、当該法人の行政主体性の是認とか、法人の組織・作用に対する行政からの統制の可能性などの議論があるはずだが、割切って簡素な基準としたのであろう。事実上政府と一体となって行動し、税金の投入を受けて活動している以上は、国民に対する説明責任が必要という常識論が優先することとなる。

その意味で、大阪府の実施対象法人の基準も適切な割切りであろう。不明確な概念論議で混乱するより簡潔な基準が望ましい。府の場合は理事長任命権の要件を欠くが、民商法による私法人であるから、表立って持ち込むことはできない。しかし、出資法人人事の実態は、出資自治体の人事当局の指示どおりに出資法人側でお膳立てがなされ、法人の理事会決議を受けて選任されるのである。⁽⁶⁾

（二）公社の制度状況

本事業に係る大阪府土地開発公社は、三地方公社の一として固有の設置法（公有地拡大法）を有しており、一〇〇%出資法人として、前述した情報公開の実施対象法人に含まれる。さて、同公社が公開を求められた現有の土地台帳

および補償台帳の分量は、物件数では二万件、文書量では五千頁に及ぶ大量のものであり、そこには物件ごとの用地買収関連情報が記録されたものである。

公社の実施機関は公開期限（一五日）の延長特例も活用して作業に努力したと考えられる。しかし、このような大量請求のケースでは、個別の物件ごとに公開の可否を精査する作業は、無理が多いということになろう。

公社機関は、作業の結果、開示の可否についての一定の基準を作成し、これを適用して部分非公開の決定（概要は後述）を回答したが、情報公開請求人にとっては、非公開部分について奥深い不服があり、取消を求めて公社に異議申出を提出することとなった。

ここで、府の指導により実施対象法人が設けた情報公開制度について、とりわけ救済制度に焦点を当てて、少し説明を敷衍しておく。

各実施対象法人の情報公開規程が大阪府情報公開条例を基に府担当課が作成したモデル要綱に倣ったものであることは既述したが、これらの規程の内容は、対象出資法人の行政主体性や処分性が曖昧であることを理由としてか、府条例に比して、若干粗く、緩やかに作成されている部分があることは否めない。例えば、原則としての情報公開の例外となる「非公開情報」は、別表として規程末尾に記載（何となく略式という感がする）されているが、府条例に比較すると非公開要件にも若干緩和されたものが見られる（事務執行支障情報の「著しく支障を生じるおそれ」という要件の「著しく」を削除、など）。

非公開に対する救済制度については、府条例と類似のものであり、大阪府土地開発公社情報公開規程によると、情報公開請求に対する決定に不服がある場合は六〇日以内に異議申出ができるとあり（規程一八条一項）、それに対する公社の決定は、学識者による同公社情報公開審査会に「照会」しその「回答を尊重して」行なうことになっている

(同三・四項)。

しかし、請求人の公開請求に対する公社機関の原決定は(法的根拠を欠き)処分とはいえず、また、異議申出に対する審査後の決定も(法的根拠を欠き)処分ではないから、請求人がこれらの決定の内容を不服として取消訴訟を提起することはできないという限界がある。それでは、救済といっても気休めに過ぎないという批判も生じうる(裁判所の救済がないということは、情報公開の請求が、権利でないということである)。

公社の実態が、出資行政主体から独立した自主的な意思で行動できているのかという疑問(後述するように、自治体の活動そのものといえる)も合わせて考えるとき、何か適切な法政策を編み出さなければ、出資法人情報公開制度は恰好を整えただけというものになってしまう。

実は筆者は、公社機関の非公開決定に対しては、行政不服審査法の不服申立てと同様、行政庁に審査請求できるように制度化すべきであると考えてきた。行政不服審査法の適用とするためには、法律改正が必要であり、立法論ということになるが、出資行政主体の行政庁は、被出資団体に対し監督権を有する行政庁として上級行政庁と類似の関係にあるのであるから(地方自治法その他、特別法上の諸規定)不服申立ての審査庁として制度設計されることは可能であるはずであり、かつこのための政策的技法が求められる(本年三月末国会提出の「独立行政法人等の保有する情報公開に関する法律案」(衆議院総務委継続審査中別表記載の特殊法人等を含む)一八条は、不服審査法の適用を明定する。国は、立法により対応が容易)。

また法律改正がなくても、条例に基づいて出資法人情報公開に対する不服申立機関を出資自治体の行政庁とすることは可能である筈である。⁽⁷⁾

隘路を開く方法は、出資法人が行政機能を担当し(行政庁性)一方的な形成行為(処分性)を行っている実態を理

由に理論を構成することになるのであるが、このような正政法以外でも、理屈は付けられる。

常識的な話として、もし住民が出資法人の公益的活動(情報公開も含む)に不満をもった場合を考えると、住民はその不満を出資法人に持ち込んでも解決できないときは、当該出資法人に対し監督権を有する(地方自治法二二一条三項など)出資自治体の機関に申出てその解決を求めてくるであろう。出資法人の活動資金の多くが自治体支出金で賄われている場合は、出資自治体がその行政執行・財政措置の適正さを監視・監督することは当然のことと考えられるからである。すると、このような場合の紛争処理制度を条例により制度化することは、一向に差支えないと言いきである。また、この場合の紛争処理の処方箋を行政処分として条例で構成すれば、行政不服審査法の仕組みにもリンクさせることができ、訴訟救済の道が開かれるということになるのではないか。後刻改めて論じてみたい。

(三) 公社の事件対応

さて説明を元に戻し、大阪府土地開発公社は、本件公開請求を受けた後、土地台帳および補償台帳の開示についてのどのような対応してきたか、について触れておく。(もともと本(三)部分は、本題の制度設計論ではなく、情報公開に係る「事例研究」であるので、パスされても、その後の文脈に影響はない。)

府公社は、本件請求に対し、(事業や物件の個別の状況により例外扱いはあるが、大筋を述べると、)土地台帳については所在地・地目・公簿面積・取得面積・売渡者住所氏名は公開とし、取得単価・取得金額を非公開とし、特に事業継続中の場所に係る物件については以上に加えて取得面積・売渡者住所氏名も非公開とした。同じく補償台帳については所有地・種別・住所氏名は公開とし、補償額の内訳とその金額・契約金額を非公開とし、特に事業継続中の場所については住所氏名を非公開部分に加えている。本件異議申出は、このような決定の、非公開部分の開示を求めて提出されたものである。

異議申出の理由は数点に及ぶが、法律論の核心は、地価公示等に基づく羈束された公共用地の取得である以上、プライバシー侵害は考えられず、事業の必要性の検証、事業の透明性の確保などの要請から、取得単価・金額等を全面公開すべきだというものである。

この争点についての議論は、既に若干の地方公共団体の情報公開において論じられてきており、土地開発公社に特有の問題ではないが、依然大きな論点として関心を惹いている問題であるので、若干の論評を加えておく。

この争点についての解答は、おおむね二説に分けられだろう。その①は、土地の評価というものは公共性を有する情報であり、そのプライバシー性は希薄であるから公開すべきというものであり、その②は、不動産情報が他の情報と照合されることによって個人識別情報として非公開の理由となるというものである。⁽⁸⁾この際、適用される情報公開条例の形式が、プライバシー型（大阪府型）か、個人識別情報型（神奈川県型）かによって扱いに差があるとも言われるが、理屈の補強には使用できるであろうが、私見では程度の差に過ぎないと考えている。

両説のうち、①説は、用地買収が公示価格を規準とすること（公有地拡大推進法七条）や、租税特別措置法の減免措置を受けられることなど公的側面を強調することにより、行政の説明責任を確保する必要があると説くので、②説よりも説得力がありそうである。

しかし、①説は、筋はよいけれども建前論であり、すべての場面で採用できるわけではないと考えられる。すなわち、取得単価が公示価格を規準とするといっても、これに時点修正、地域要因などが加えられることになるから、公示地点の周辺状況によっては地価が大きく変わってくる。公示価格に比しその近隣地の地価が倍増、あるいは半減するなど大きく変化することがあることは、実務事例を見れば明らかである。これらを公開することは個人情報保護に違反しないかとの議論に結び付いてしまう。

また、①説による土地単価等の公表は、既に事業の終了した事案については周辺への影響が小さいとしても、現在も進行中の事業についてみれば、用地買収情報の公開が「事務の執行に著しい支障を生じるおそれ」ありとして、事務執行支障情報（非公開理由の一）に該当する場合が生じるであろう。⁽⁹⁾

このように、①説には問題点があるので、これを修正して適用する必要がある。上述の個人情報と事務執行支障情報に配慮する立場である。これを③説としておこう。筆者は③説に賛成であり、これまで自らが若干の自治体の情報公開行政に携わってきた間、この立場で案件を処理してきた。

本件審査会の答申⁽¹⁰⁾においても、基本的に③説の考え方で良いのではないかと考え、この方向でまとめる努力をしてきた。もつとも、本件は広域かつ多岐にわたる物件の情報公開請求であり、答申内容にもかなりの例外要素を含む複雑なものとならざるを得なかった。

以上に関連して、本件と類似の紛争事案における最近の裁判例を参照しておこう。①説のものとしては、横浜地裁平成十一年一月二五日判決および控訴審の東京高裁同年九月一三日判決⁽¹¹⁾、②説のものとしては、福井地裁平成六年五月二七日判決および控訴審の名古屋高裁金沢支部同年一月三〇日判決⁽¹²⁾、③説のものとしては東京地裁平成一〇年三月一七日判決および控訴審の東京高裁同年一月二二日判決⁽¹³⁾がある。

これらを見ると、傾向として、①説が有力になりつつあると考えられ、上記横浜案件は横浜市に対し同市土地開発公社が先行取得した土地の一覧表を公開するよう求めたものであり、本件と請求対象情報が類似するものである。そして最近、名古屋市に対し同市土地開発公社が先行取得した土地の一覧表を公開するよう求めた訴訟においても、市長が敗訴した名古屋地裁平成一三年一月二二日判決⁽¹⁴⁾がある。この名古屋地裁判決は、プライバシー保護型条例についての判決であり、大阪府条例と同一の型であるので、府公社への影響が注目されたところである（しかも、「用地買

収事業が継続中であるとするのみでは特別な事情が存することの主張立証にならない」と判示する。

もつとも、ここで留意しなければならない点は、土地開発公社が作成している先行取得土地一覽表の様式は、各公社ごとにかなりの差異があるということである。大阪府公社の土地一覽表が一筆ごとの場所、所有者、単価等を表示した一覽表であるのに対し、横浜市公社のものは一筆ごとではなく事業ごとの合計額の記載であり平均単価となっている。すると大阪府公社においても、それに見合う情報は既に公開していることになるという（むしろ公社側は、横浜判決に従って、それに見合うものを公開したといっている）。すると、公開・非公開の判断も、一覽表の記載内容によって個別具体的な検討が必要になるということであろう。他方名古屋市公社の一覽表は、大阪府公社のものと類似のものというが、名古屋地裁の判決に対しては、市側が控訴し審理中である。

（四）異議審査の際の出資自治体からの影響

本件異議申出事件において、請求人の戦法として特記すべきことは、本件情報公開請求の相当部分が大阪府にも並行して情報公開請求され、それぞれの非公開決定部分に対し異議の提出があつたので、同一案件が双方の審議会において並行的に審査されることとなつた。

筆者の参画した公社審査会としては、案件の早期処理の方針で二・三か月で既に審理を終えたのであるが、公社事務局においては府審査会の結論を待つて双方のすり合わせを試みていた。

もちろん公社審査会の審議は府審議会に先行して行なわれ、府から影響されたことは全くない。本件についての非公開理由の適用関係についていえば、公社審査会がプライバシー情報を中心に非公開部分を認定し事務執行支障情報はこれに補足する程度のもので扱つたのに対し、府審査会の方は事務執行支障情報ですべてを説明しようとしている。

とはいえ、事務局としては、府と公社の上下関係を考えれば、相互のすり合わせは、当然な義務のようなものであ

る。もちろん技術的な情報交換であれば問題ないのだが、府と公社の事務処理上の従属的關係を見れば、事務局提案という形で、審査会に見直しを頼み込んでくることは大いに予想され、事実そのようなことがあった。

このような摩擦を避けるためにこそ、公社の原処分に対する異議申出は、実態に合わせて、上級庁的役割を果す地方自治体の機関において審査する方が適当なのであり、このことは既に指摘したとおりである。

(五) 出資法人の事業に独自性はあるか

ここで、以上までの説明の流れを受けて、出資法人事業の独自性の有無、その程度について検討しておこう。出資法人は、行政の分身であり、延びた手として行政の一翼を担っているといわれる。莫大な行政需要を抱えた行政が、事業効率、民力導入などの理由を付けて、自らが事務を行うのに代えて、出資によって法人を設立し、業務を代替させているのが実態である。法定地方公社はもちろん、民法法人も、また私的自治が原則であるはずの株式会社形態のものまで種々の形態があるが、いずれも、出資者である行政主体がその影響力を保持し、意のままに業務を執行させているのが現実の姿である。出資法人の役員人事は出資自治体において行なわれるし(OBの天下り、現職職員の派遣など)、外郭団体の歳入の多くが出資自治体からの補助金によって賄われているものである。出資法人の業務執行は、その基本的な部分での裁量幅は少なく、本庁と称する出資自治体の担当課の承認・了解を得てはじめて業務を遂行できるという状況である。正に本庁と出先、上司と部下の従属的關係である。出資法人は独立した法人格を持ち、私的自治が保証されているが如きであるが、実態はそのような組織・運営にはなっていない。私的自治など現実にフィクションである。

このことは、法定地方公社については、法律の定めが置かれているので、条文からも明確に理解することができる。本題検討素材として取り上げている土地開発公社を例に、その業務執行にどの程度の独自性があるのかについて検

証してみよう。

土地開発公社は、公有地拡大推進法（公拡法と略す）に基づき、設立団体（二三条）の長は、まずは公社役員の内命権を有する（一六条）。これだけでも、従属的な関係は明らかである。加えて、財務については、毎事業年度の予算、事業計画及び資金計画を事業開始前に承認する（一八条二項）、財産目録、貸借対照表、損益計算書及び事業報告書の提出を受ける（同三項）、業務の健全な運営を確保するため必要な命令を発する（一九条一項）ことができる。しかし、法律の定めだけから公社活動の従属性を汲み取ることはなお不十分である。土地開発公社の業務は、必要な公有地の取得、造成その他の管理等を行なうものであるが（二〇条一項、一七条）、実務において具体化された手法としては、毎年、設立団体から当年度の用地買収計画に基づいて、「用地買収指令」という命令が発せられる。この用地買収指令は、事業ごとに（道路、街路、河川、砂防など）府資金および公社資金（銀行借入れ）に割り当てて、用地の買収を指示するものである。このほか国や他部局からの受託事業もあるが、いずれも、公社に独自の業務を行なう裁量幅はほとんどない（公社調達の公社資金まで用買計画に加えられ、買収指令を受けるのである¹⁵）。公社情報の公開といつても、指示元や受託元の行政主体に帰属していく情報ということになる。

それでは、公益法人や株式会社の形式をとっている出資法人においては、この事情はどのようになるのだろうか。これら民商法人の法形式は本来私的自治になじむものであるが、行政の一翼を求められた出資比率の高い法人ともなれば、出資自治体の指示に従った裁量幅のない直線的な業務が、その殆どを占めることは十分想定され、事実、そのとおりである。地方自治法も、その事実・実態を肯定的に把握し、予算執行に関する長の調査権（同法二二一条三項・二分の一出資等）、監査委員による出資法人の監査（同法一九九条七項・四分の一出資）についての規定を置いている。ちなみに、出資法人に限らず、ある自治体の区域内で活動する公共的団体等であるということだけで、

当該自治体の長から、活動の総合調整を図るための指揮監督に服し（処分もできる）なければならない（同法一五七条）。

ここで筆者の述べたいことは、このような業務実態であれば、情報公開の非公開決定に対する異議申出は、格好だけのものになりかねず、出資法人で結論を出すより、出資自治体の救済機関において判断される方が適切であり、そのような制度設計が検討されるべきであると考えるのである。

（六）制度設計の試案

出資法人情報公開制度の創設が、時代の要請として求められており、政府機関における検討や、先進自治体による制度化も進んでいるが、必ずしも満足の行くものではないことは、既に述べたとおりである。ではどのように対応するのがよいか。

自治体出資法人の情報公開制度の設計についての筆者の考えを、既に述べた意見も含めて、本節でをまとめておくこととする。

これまでの記述で推測できるように、筆者の関心は不服申立て制度にあるのであるが、とりあえず各項目ごとに議論を進めたい。

ただし、重複を避けるため、国・検討委員会の意見書に述べられている事項は了解事項として省略し、私見を中心に記述したものである。

1. 目的

国・検討委員会の意見に準じ、ただし自治体に合うよう規定すること。自治体出資法人なので、住民自治や住民説明の理念を謳うことが必要である。

2・対象法人

大阪府は、出資率五〇%法人を実施対象法人にした。妥当な線と考えているが、時勢に応じて、出資何%までならよいかの議論が残されている。

当該出資法人の業務内容が、住民に対する説明責任を果す必要のあるレベルの公共性を有するかどうかによって、当該出資法人の範囲が決まる。この判定は困難であるが、基準を定めて割切るしかない。

私見では、救済制度を行政不服審査法にリンクさせて一体化させるためには、出資自治体の上級行政庁機能が存在することが必要であり、対象法人の範囲としては、自治体出資法人のうち予算執行に関する長の調査権に服する法人（自治法二二一条三項、同令一五二一条一項により、三地方公社および二分の一以上の出資法人）と扱うのがよいだろう。もともと、開示決定の是非を行政不服審査法とリンクするように扱うためには、対象法人に行政主体性や非開示決定の処分性が認められなければならない。この点については、救済制度の箇所（七）（八）（九）において、詳述したい。

この基準に外れる出資法人は、右説明責任を果たすべき公益性の程度からみても、（情報公開法制上の）行政主体として位置付けることが困難ということであり、今後の事情変更は考えられるが、一般的には、設立団体（または出資団体）である自治体の長に対して所持情報の公開を求める方法を活用して欲しい。

3・対象文書

情報公開法または同条例に準じて定める。

4・非公開情報

情報公開法または同条例に準じて定める。

なお、いわゆる法人等情報（法5条2号情報）に関する部分については、当然のことながら、情報公開実施機関となつた当該出資法人の業務情報は含まれない。その業務の公共性の高さのゆえに実施機関と扱われるのであり、当該法人の財務状況、納税状況などは、いずれも開示されるべきものである。もつとも、業務情報が別の非公開理由（事務事業支障情報）に該当する場合は別である。

また、自治体条例には法令秘という非公開理由が置かれる場合が多い（情報公開法には規定なし）。しかし、法令上の秘密についての定めは形式秘であり、実質秘であつて初めて秘密となるものである。実質秘のリストが法律または条例の非公開理由であるから、法令秘という項目は無意味である。本稿の今一つの論文（後掲）で論じる。

5・請求権者、請求手続、開示手続

請求権者は、設立団体である出資自治体の地域住民とするのが常識的であろう。

開示手数料は、必要経費は過不足なく徴収すべきである。検索手数料も可能である。

6・情報提供

国・検討委員会の意見に準じて定める。財務状況のうち、租税情報については、本稿の今一つの論文で論じることと関連する。

7・救済制度

筆者の考えは、これまでに記述で、おおむね明らかにしてきたが、これらを整理し、コメントを加えていくと次の項目とおりである。

本稿の中心的な論点であり、記述する事項も多いので、新たな項目（七）（八）（九）を起こして論じることとする。

（七）救済制度のあり方

出資法人情報の開示請求およびそれに対する決定は、出資法人自体の保有する情報開示の問題であるから、当然のこととして、出資法人の実施機関で行なうものとされてきた。権利主体の自治の問題であり、このことに異論にはない。⁽¹⁷⁾

問題は、出資団体機関の開示（非開示）決定に不服のある場合に、どの機関に、どのような救済を求めうるかについてであり、この点は議論があるであろう。

先発の、国・検討委員会の報告書（特殊法人の場合）、または先進的自治体が採用した制度のいずれにおいても、当該決定をした出資法人の審査機関に異議申出をし、またその審査に際しては、当該法人が情報公開審査会を設け、異議申出に対する決定は審査会答申を尊重してをすることとなっている。

では、なぜ、当該決定を行政救済の一般手続である不服審査法にリンクしないのだろうか。多分、対象法人には行政主体性がないとか、処分性を認められないとかが理由であろう。⁽¹⁸⁾

しかし、この手法では、救済制度として十分に機能するのだろうか。自治体出資法人についてみれば、極めて疑わしい。機能しない理由は、なぜだろうか。（この場合、機能しない理由を検討した結果、既存の仕組みでは十分な救済機能を果たせないとすれば、新しい立法を論じるのが正しい姿勢である。）

ともかく、理由を上げてみる。

①自治体出資法人の実態を見れば、規模・能力から見て、法人組織内部で事業部門と審査部門を分立させて、審査に中立公正な判断をすることは無理である。同じ職場内で利害相反の二役をこなすことはできない。

②審査会の運営においても同様である。審査委員の判断には、審査会事務局（総務・企画部門）の情報が不可欠であるが、同事務局職員は事実上、事業部門と連係しているし、その直属の上司は両部門を総括しており、無難な対応

を求めざるを得ない。なお、これとの比較で言えば、自治体の審査機関は専門化され、事務局職員の情報公開に対する意識・姿勢も異なっていると考えられる。

③また、前述したが、出資法人の主要な職員は、設立（出資）自治体（「本庁」と呼んでいる）のOBまたは派遣職員であり、人事・財政面からも本庁の意向に完全に従属しているものである。

④そのような状況で、異議を申出ても、その回答に対する救済方法がなければ、申出人にとって張合いがない。訴訟救済に結びつかないのである。実施機関の方も気が緩む。理屈をつけて退ければ、事件は終結である。

それならば、不服申立てを直接、設立（出資）自治体に提出して審査させ、訴訟救済も採れる方が実態に叶った適切な方法であり、そのための政策手法を考えるべきである。

（八）救済制度の一案

出資法人情報開示決定（原処分）に対する不服申立てを、設立自治体なり出資自治体の機関に審査させるためには、法律または条例の立法作業が必要である。法令の制定改廃の論議（立法論）は、従来解釈法学者が立入らなかつた分野であるが、法政策として提言することは重要である。

筆者は、既述のように、情報開示決定をする出資法人機関を原処分庁と構成し、行政不服審査法の不服申立てを適用し、上級行政庁としての自治体の長に審査請求できるような制度化すべきであると考えている。

問題は、①出資法人機関を同法の「行政庁」に含められるか、②この場合、出資法人機関の原処分を行政不服審査法の「処分」として構成できるか、③出資自治体の行政庁を同法の「上級行政庁」と構成できるか、ということである。この点を考えてみる。

①まず、出資法人の実施機関を「行政庁」に含められるかという問題である。出資法人とりわけ出資率の高い対象

法人は、行政の一環を担うものとして、行政庁と同等の性質を有するが、地方公共団体とは別の人格を持つものであるから、解釈論だけで押し込むのは無理である。行政目的をになう法人ないしその機関として、つまり行政主体ないし行政庁として扱うことができるために、法令上の根拠が必要となる。行政主体ないし行政庁は、行政組織の中で他機関と行政権限を分担しているものであり、どの行政庁にどの権限を担当させるかは、法令によって定められるからである。

国の特殊法人の場合は、特殊法人等の情報公開法を制定するのであれば、同法の中で行政庁性を定めることもできようが（不服審査法上の「行政庁」であることを定める。現に審議中の独立行政法人等情報公開法案一八条参照）、自治体出資法人の場合は、自治体出資法人情報公開法は期待できないから（自治体自体の情報公開さえも、法律でなく条例である）、出資法人情報公開条例を定めたいえ国の立法による支え、つまり不服審査法の一部改正による手当が必要であろう（例えば、『この法律にいう「行政庁」には、地方公共団体の出資した法人が保有する情報の公開に関する条例において定める対象法人の実施機関が含まれるものとする。』と規定するが如し）。公共性の高い出資法人の説明責任を果すために立法政策として望まれないが、その場合には、別策として、次項（九）の見解に基づき、出資法人は不服審査法上の行政庁には該当しないが、その場合には、別策として、次項（九）の見解に基づき、自治体審査機関の裁定処分を争う方法を検討することになる。）

②次に、処分性（公権力性）の有無を論じるためには「処分」とは何かということになるが、通説的な定義では「行政庁が」「法律（または条例）の根拠に基づき」「一方的判断として」「名宛人の権利義務を具体的に形成する行為」ということになろう。

そして、法律または条例が住民に対して自治体出資法人に対する情報公開請求の権利を認め法人側に応答を義務付

ける場合、応答の内容からすれば、情報公開法や同条例に基づき行政庁の行なう開示（不開示）決定と性格的に変わりはない。すると、行為の性格においては同種のものであるから、行政庁として（①で述べたところをクリアーする必要はある）、行政救済上の便宜などから、情報公開法制と同様の処分型の事務手法を活用しようというのであれば、法律の定めるところにより、または（恐らく情報公開条例と同様、国はそこまで立入らないので）条例の定めるところにより、出資法人に対する情報公開請求権を設定し、その応答を処分として構成することは、立法論として不都合はない¹⁹⁾。また、このような条例制定の範囲を制約する制限規定は見当たらない。

③最後に上級行政庁の問題である。審査請求中心主義（同法五条）に基づいて上級行政庁となるのは、自治法二二一条三項に基づいて予算執行に関する調査権限を有する出資自治体の長ということとしたい。二分の一の出資法人が調査権の対象であり、十分に上級行政庁相当の機能を有している。しかし、この立論が解釈論としてで十分でなければ、立法措置を必要とし、不服審査法に解釈規定または特例規定を置く立法措置が必要となる。

ちなみに、国・検討委員会の意見では、特殊法人についてのものであるが、これら法人が「法律に基づいて行なう処分については、上級行政庁は存在しないと解されており、・・・当該法人に対する異議申立てとなる」と解説している（前期法案も、法人に対する異議申し立てとする）。しかし、既述のとおり、出資法人の機関に原処分の不服審査を担当させることは、その実態を考えると適切なものではなく、それを改めるのが立法政策である。

（九）救済制度の別案

引き続き、前節（八）によって法律改正のできない場合に、条例制定だけの方法によって不服審査法とリンクする方策を検討しておかなければならない。条例制定は当該自治体の独自の政策判断によって可能であるので、条例の制定権限の範囲内において適当な方策を考えるのであれば、法律改正を促す立法論よりも実現が容易である。

とりあえず第一の策として、次の方法が考えられる。

対象出資法人の範囲は、前記のとおり（長の調査権対象）とし、住民に、出資法人情報公開条例に基づき情報公開請求権を設定する。情報公開条例のアナロジーである。請求権行使に対す決定が「処分」と考えられれば、行政不服審査法に基づく不服申立てが認められ、取消訴訟の提起も可能となるはずである。⁽²⁰⁾この考え方は、自治体情報公開制度を切り開いたときの延長であり、まだまだ魅力がある。

ただし、その前提として、当該出資法人が行政不服審査法上の行政庁といえるかどうかの議論が必要である。法定三公社を中心に出資率の高い出資法人が自治体の分身として行政機能を担当している事実、および税金の使途を含む説明責任を負っている事実を強調し若干の理屈を構成することができるかもしれない。

しかし、強弁しても通じない場合があるから、（八）で述べたとおり、法律改正を期待したのである。

ここでは、自治体出資法人による不開示回答の処分性が否定された場合の、次善の策を準備しておく必要がある。先に述べた（二）中の八頁）常識的な話として、住民が出資法人の一定の説明責任に基づく情報公開活動（開示決定など）に不満をもち、交渉を行ったところ解決できないときは、（前述のような住民の立場に立った対応として）当該出資法人に対し監督権を有する（地方自治法二二一条三項など）自治体の機関にその解決を求めてくることと考えられる。この対応は事実上の紛争処理であるが、条例によって制度化することができる。

つまり、出資法人情報公開紛争処理条例を定め、その内容として、

①一定の出資法人に対し住民から情報公開請求があった場合の回答義務を課し、

②住民はその回答に不服のある場合は、出資自治体の担当機関に裁決を求めることができる、

とする。その場合、自治体出資法人の情報公開不開示回答を原処分としなくても、自治体紛争処理機関の「裁定」を処

分として構成できるから、裁定に対する不服審査や取消訴訟が可能となる。

以上の方法を、次善の策として提言しておくこととする。

条例による法政策には、いろいろのことが考えられ、新しい発想を必要としている。出資法人保有情報の情報開示を、出資自治体の長に請求するよう定めることも可能だろう。原処分庁であれ審査庁であれ、長その他の行政庁が担当する場合には、「行政庁の処分」ということであるから、行政不服審査法および行政訴訟法にリンクされ、現行の制度化された救済制度に乗ることができるとは思われる。

(二〇)以上、行政の一環として公共性の強い事業を担当している一定の自治体出資団体の情報公開制度を創設し、かつ既存の行政救済制度にリンクさせていく方法は、①法律制定によりこれを実現する方法は、可能であるけれども事実上の問題として実現に困難を伴うものであるが、②条例により実施する方法は、自治体の政策選択によって、特段の支障なく実現できるものと考えられ、自治体行政民主化の新たな施策として活用を望みたい。

- (5) 阿部泰隆『論争提案・情報公開』三省堂・一九九九年・一七一・一七三頁は、法人の独立性も判断材料としたうえで、一〇〇%出資法人なら子会社と同様の支配に服し、(三)地方公社と共に、情報公開対象に準じうるとされる。西島羽和明『情報公開の構造と理論』敬文堂二〇〇一年・九二頁も同旨

- (6) 制度設計に関連して行政主体性、行政処分性など既存概念との関係を詳しく論じたものとして、橋本基弘「地方公社・自治体出資法人に対する情報公開制度の構想」法と政治八巻二号二五頁以下・一九九七年がある。既成概念の枠を越えようとの発想を試みられ示唆に富むが、実務型政策志向の拙者とは結論の違いもある。

- (7) 「座談会・特殊法人等の情報公開制度をめぐって」における三宅弘氏の発言および氏引用の阿部泰隆教授の発言・ジュリスト一八七号二二頁三段目・筆者には、当然の発言と受け止めている。
- (8) 例えば、判例自治二〇一号（平成一二年八月）の鼎談・一五頁における宇賀克也発言
- (9) 前掲注八の一五頁〜一六頁の石津廣司・宇賀克也発言
- (10) 平成一三年六月一九日・公情二号・大阪府土地開発公社情報公開審査会会長（筆者）から同公社理事長あて回答。一般公開対象の文書である。
- (11) 地裁判決は判例自治一八九号九三頁、高裁判決は判例自治二〇一号七七頁。なお、土地台帳ではなく関連参考資料の公開を認めたものとしては、長野地裁平成四年二月二七日判決および控訴審の東京高裁平成五年三月二二日判決・判例タイムス八五四号一―二頁
- (12) 地裁判決は判例自治一三八号二〇頁
- (13) 地裁判決は判例自治一八一号一九頁
- (14) 判例集未掲載・名古屋地裁平成一一年（行ウ）四三号
- (15) 指令に基づき公社が買収した土地が府の財政難から買戻されず、府の高額な隠れた債務となっていることが、外部監査で指摘されている（平成一一年度包括外部監査結果）。正に設立団体に従属した法人である。
- (16) 前掲阿部「論争・提案情報公開」一七〇頁は、三地方公社と一〇〇%出資法人を対象とされる。趣旨は同じであろう。
- (17) もっとも、この方法をとることが唯一の方法ではない。他にも並列的に可能な手法を示したものとして、西鳥羽・前掲八八頁以下
- (18) 例えば、前掲ジュリスト座談会における舟田正之教授の発言・同号一九頁一〜二段目。また前掲注六に関連して、橋本基弘教授は行政主体性は越えられたが（同六二頁）、処分性のハードルは越えられなかったとされる（同六五〜六七頁・アメリカのSUSC: Sec.552(D)の立法例を引いておられるのに、残念である）。なお、比較法的紹介としては、行政管理センター・特殊法人の情報公開の制度化に関する研究会「特殊法人の情報公開の制度化に関する研究」本文二および三に、諸外国の対応法人の制度および取扱いが示される。

- (19) 芝池義一「特殊法人の情報公開に関する報告書の検討」ジュリスト一一八七号四一頁は、一般法かつ非実体法により行政処分を行なうことを授權されたと構成される。
- (20) 西鳥羽・前掲九三頁は肯定説。筆者も結論として同調したい。

三 出資法人租税情報の公開性

——法令秘における実質秘論議——

(一) 本稿「はしがき」の一(2)において問題提起を行なったが、本稿の素材は、筆者が吹田市を相手に提起した情報公開訴訟であり、吹田市が、大阪府の一〇〇%出資法人である財団法人大阪府千里センターに賦課した固定資産税の関連資料を、公開せよというものである。

一審判決(三〇頁(四))に、事件名、出典等を記載)では筆者ら原告が勝訴し、被告吹田市が控訴したため、現在審理中であるが、一審判決自体が大きな意味をもつ判決であると考えるので、本稿・後編としてこれを論じることとする。

このような訴訟を提起した理由は、筆者が参画してきた藤白台地区再開発反対運動があった。この再開発についての住民の法的対応については、既に別稿を発表したことがあるが、⁽²¹⁾第一種低層住居専用地区の真ん中で都市再開発をしようという無謀なものであり、実体的、手続的に多くの違法があったと考えられるのである。

そこで地区住民としては、これを争うためには事業計画地区の土地・建物の権利関係を調査する必要が生じ、市所有の固定資産関連文書の情報公開請求のであるが、吹田市長の拒否処分を受けた。理由は、固定資産税に関連する情報なので法令上の秘密（地方税法二二条）であり、非公開というものである。

しかし、これは不可解なことに思える。

国家公務員法一〇〇条や地方公務員法三四条の守秘義務に加え、さらに地方税法などの個別租税法が秘密漏洩を罰している理由は、納税者等の私人が意に反して税務職員に取得することとなった「私人の秘密」の保護にあるのである。⁽²²⁾さらに、私人の秘密保護ということの意味は、自治体実務を支配している自治省（研究会）の解説書によれば、人権侵害からの保護を全うするという観点であり、同書を引用すると「本条は人権に対する侵害が現実が発生することを防止するため罰則を制定したものであり」「本条で保護する秘密は、あくまで納税義務者等の私人の秘密であり、地方公共団体のその行政運営上の秘密、いわゆる公の秘密ではないとされている」⁽²³⁾のである。

ところが、千里センターというのは、財団法人であり形式的には私法人ということになるが、大阪府が全額出資した法人で、かつ役員任命人事は府が行うなど、行政の分身であることが明らかであり、私人の保護とは似つかわしくないことが多いのである。本件再開発地区の土地についても、その五割を所有し、大阪府の事業の実施機関として行政機能を担当しているのであるから、その公共性からみて、私人の利益保護を理由とする情報不公開はあり得ないと考えられるのである。

このほかにも不可思議なところがある。地方税法二二条というのは、抽象的な条文であり、秘密として扱うのにはそれなりの実態が必要なはずである。服務規律違反に留まらず刑罰を課そうというのだから、実態がなければならず、後述する実質秘の問題である。

そこで、住民らは（筆者らであるが、論文に違和感があるので、住民らとする）非公開処分を取消すよう市長に異議を申立てたところ、七カ月も経過した後に棄却となった（途中、不作為の違法確認の異議も行った）。棄却の理由は、後述する「法令上の秘密（法令秘）」というものであり、原処分を追認するものであった。

住民らは、この論点を、より明確に論議するため、藤白台地区だけでなく、吹田市域全域にわたる千里センター所有物件の固定資産税関連文書の公開を求め、当然予想される市長の棄却決定を待つて、同処分の取消訴訟を提起した（このような場合、再度、情報公開審査会の判断を徴することは迂遠である）。

ちなみに、訴訟提起後間もなく、大阪府は府出資法人の情報公開制度を発足させたが（本稿前編で論じた）、出資法人に対する情報公開請求では不服申立て制度が不備なため訴訟救済には結び付かないし、また、本件訴訟の裏に隠された焦点は、吹田市長が永年にわたり千里センターの固定資産税を徴してこなかったという「怠る事実」の確認にあったのである。

（二）さて、本件取消訴訟の論点についてであるが、上記のような混み入った背景とは関係なく、比較的割り切りやすい法律論である。

まず、吹田市長が情報公開請求を拒否した根拠条文は、吹田市公文書公開条例六条の非公開理由中、六号の規定である。すなわち、

「法令等の規定により、明らかに公開することができないとされている情報」というものであり、一般に「法令秘」と称している。

本件の場合、該当「法令」とは地方税法二二条であり、「地方税に関する調査に関する事務に従事している者又は従事していた者は、その事務に関し知りえた秘密を漏らし、又は窃用した場合においては、二年以下の懲役又は三十

万円以上の罰金に処する。」と定めている。

では、法令秘であればすべて非公開かというところではない。

秘密というのは、形式秘と実質秘があるとされている。形式秘というのは組織内の命令により秘密として指定された事項であり、これに反し情報を漏らした場合は、職務命令違反、服務規律違反として懲戒処分の可能性は残るが、単なる組織内の秘密扱いというだけでは、社会として秘密として保護するに値しない。これに対し実質秘は、実質的に保護の実体をもつものである。守秘義務遵守のため刑罰をもって臨む場合が生じる。

税法上の秘密は、前述したとおり私人の保護を法益としたものであり、実質秘であることは、最高裁判所判例において明らかにされている。⁽²⁴⁾この点について判例・学説とも異論のないものと考えられる。

実質秘性を認めた右の最高裁判所判例（徴税虎の巻事件）は、国家公務員法一〇〇条一項の秘密を論じたものであり、決定要旨によると同条項の「秘密」とは、「非公知の事項であつて、実質的にもそれを秘密として保護するに値すると認められるものをいい、国家機関がある事項を形式的に秘扱の指定をしただけでは足りない（傍線筆者）」とされる。

以上から、地方税法二二条は実質秘を保護するための規定ということになるが、秘密とされるものの内容が実質的に保護に値するかどうかによって、秘密かどうかが決まることになる。

すると、条例六条六号の非公開理由である「法令秘情報」は、上記、実質秘に該当するものに限られ、条例適用の際に、いずれかどうかの判断を要するのである。自治体での実務が、安易に法令秘を非公開理由に適用していると考えれば、間違いである。

学説の中には、法令上の秘密に関する規定が、条例上の非公開理由である「法令秘情報」と連動するかどうかの基

準として、当該法令の規定が、具体的に秘密指定をしているか（統計法一五条一項、医療法七二条など）、抽象的な内容にとどまるか（国家公務員法一〇〇条一項、地方公務員法三四条、地方税法二二条など）によって線を引く見解もある。⁽²⁵⁾

関哲夫教授によれば、統計法一五条一項が具体的な定めなのに比し、地方公務員法三四条はもちろん、地方税法二二条においても「事務に関し知りえた秘密を漏らした場合」とは未だ抽象的とされる。そして、秘密とするためには秘密指定という行為が必要とされるのである。⁽²⁶⁾問題は形式秘の秘密指定が情報公開の際の非公開理由として可能かということであるが、組織都合の多い形式秘を非公開理由にすることは情報公開制度を形骸化することとなり、原則的には認め難い。秘密指定は、当該情報の実質秘密性の承認ということになるか。

筆者は以上の説に概ね賛成であるが、それは標準的な扱いであり、それぞれの関係文書ごとに、個別・具体的に、形式秘か実質秘かの判断をする必要があることに変わりはない。

(三)そこで、具体的に、本件情報公開請求文書が、非公開理由の法令秘情報になるのかどうかについて検討する。本件請求に係る固定資産税関連文書というのは①納税通知書又はこれに代わるもの、②経緯説明書又は事情説明書、③往復文書類、④条例二条一項文書（実施機関の管理文書）である。

実施機関の吹田市長は、前述した地方税法二二条を理由に「法令秘」に該当するとして（六条六号）公開を拒否し、訴訟においても同様の主張をしたのである。

要は、この場合における「実質秘」の説明をどのようにするかである。

住民ら原告は、千里センターの「法人経営状況報告書」（地方自治法二二一条三項に基づき府知事に提出されたもの。府からの情報提供で取得）などを証拠として提出し、同法人が府の全額出資法人であり、理事長及び監事は知事

の選任であり、役員及び役職職員の全員が府のOB又は府派遣職員であり、法律により財務状況の公開が義務付けられ、事業は千里丘陵住宅地区開発事業に伴う施設の建設・管理など公共的な施策を実施していることを立証し、このような法人の租税関連情報を秘匿することに実質的理由は存在しないと主張した。

原告はこれに加え、法令秘に該当しなければ他の非公開理由（六条各号）に該当しなければならぬのに、非公開理由の中には該当する情報がないことを指摘した。プライバシー情報（六条一号）は法人であるから考えられず、法人事業情報（同二号）も本法人の組織・運営の実態をみれば、住民に対し秘匿する理由は存在しないわけである。（ちなみに、国の情報公開法の非公開理由には「法令秘」の規定がないが、これは、法令上の秘密の規定は抽象的で具体の法益を定めていないので、別の非公開理由への当嵌が必要と考えたものであろう。）

これに対する被告吹田市の反論は、法令秘は実質秘であることは認めたくえ、地方税法二二条の秘密保護の立法趣旨は「徴税システムそのものに内在している高度の公益的価値に着目して、徴税システム全体を保護する」ものであると主張してきた。

この点はさらに敷衍して述べられており、すなわち「税務事務とりわけ税務調査により税務職員が知りえた秘密を公開すると、調査対象者の信頼を損ない、その結果、不適切と考える事実を示さないとという事態を招き、真実の把握が困難になることが予想される。その結果として、徴税システムの破綻を招き、税務行政の適切な執行の確保という公共の利益を著しく害するおそれがあることになる」という主張である。

被告行政庁の論陣の「かなめ」は、これに尽きるのである。では、原告は、これにどう反論したのか。

確かに、被告の主張は一般的には通用しそうであるが、これは一般論、抽象論の形式秘段階のものであり、個別の事案に適用する場合は、さきの実質秘の論議を踏まえて検討しなければならない。

被告の言い分は、プライバシーや企業秘密の保護を必要とする一般の個人や法人が納税者である案件では、秘密として通用するであろうが、本件千里センターのごとき組織・運営の実態をもった法人に適用できるものではない。実質的な法益を欠いている。

千里センターの租税情報は私人の情報ではなく実質は行政情報である。そもそも、地方税法二二条は行政都合の秘密を守る規定ではない。これを公開すれば、市民らは自分の租税情報も公開されると思つて非協力になるであろうか。徴税システム維持論は、役所の論理に過ぎない。

これに対し被告は、被告も秘密が実質秘であるべきことを建前として認めているので、原告に対して、「徴税システムの維持そのものが実質秘であり、納税者の公・私の属性、公的機関との関係その他個別具体的事情の如何に左右されない」と述べ、「反論を企てた。」

一審での議論はこのような展開であつた。原告の本件は「実質秘としての秘密性がなく、非公開理由に該当しない」という主張と、被告の「徴税システム全体の秩序維持論」の応酬となり、判決を迎えた。

(四)一審は、原告勝訴の公文書非公開決定処分取消判決である(大阪地裁平成一三年三月八日判決・平成一二年(行ウ)一九号・判例自治二一六号三二頁)。

当該判決の要旨を説明しておく。

裁判所の判断は、まず、地方税法二二条に該当する情報は条例六条六号の法令秘に該当することを認めたいえ、本件情報がこれに当たるかどうかを判断する。

裁判所は、まず地方税法二二条の立法趣旨を説き、「地方税調査事務従事者が職務遂行過程で納税義務者等私人の秘密を知ることにはやむを得ないことであるが、私人の秘密が漏示されることはプライバシーの権利を侵害することと

なるため、このような基本的人權の侵害を未然に防止することを目的として規定されたものと解される」とし、さらに「秘密」の意味について述べ、「地方税に関する調査事務の過程で知りえた私人の情報のうち、いわゆる実質秘」、「すなわち一般に知られていない事実であつて、本人が他人に知れていないことについて客観的に相当の利益を有すると認められるものをいう」とする。

次いで、このような考え方を基に、被告の「徴税システム全体の保護」論を「行政上の必要からの秘密保護は同条の秘密に該当しない」と退けたうえ、公開請求文書①～④までが、私人にとっての実質秘に当たるかどうかの判断をされる。

その結果、①「納税通知書又はこれに代わるもの」は、一般の私人にとつては実質秘に該当するが、千里センターは府の全額出資法人、知事の理事長等選任、経営状況等の一般公開・・など公益性、公共性の高い団体であることに鑑みると、所有不動産の評価情報は公開されるべきであり、千里センターにとつて他人に知られないことについて客観的に相当の利益はない。

②「経緯説明書又は事情説明書」については、物件の評価、課税非課税判断及び減免判断は税務職員の判断事項で（公開すべきで）あるが、所有物件についての現況図面、契約書、協定書など私人情報が含まれている可能性がある。しかし、これら文書がどのような文書から成り立っているのか、被告の主張立証がないので、可能性だけでは秘密に該当する文書とは認められない。

③「往復文書類」については、これも、被告の主張だけでは不十分であり、具体的な主張立証がない以上、秘密とは認められない。

④「条例二条一項文書」については、「土地（補充）課税台帳」及び「家屋（補充）課税台帳」が該当し、一般に

知られていない情報に当たるものの、前示の千里センターの公共的性格に鑑みれば、千里センターが知られないことについて客観的利益を有しているとは認められない。

(五) この判決の対し筆者としてコメントすれば、具体的に実質秘論議を踏まえて書かれた立派な判断であるということに尽きる。

すると、判例評論として批判すべきことを欠くこととなるが、今後の法運用のあり方として、若干の私見を述べておく。

①吹田市(本件では税務当局)は、本件情報の非開示の理由として地方税法二二条の秘密保持を主張して情報公開に抗したが、租税行政のもつ権力性が示された感が強かった。徴税システム保護説というのは、行政本位の発想ではないだろう。本件諸手続における往復文書に見られた税務当局の住民軽視の教導的、講義調の文面も印象に残る。専門の職員(審査会委員も含め)は、実質秘論議は先刻承知の理屈のほゞであるが、結局は、吹田市と千里センターの協議による固定資産税等徴収の「怠る事実」の隠蔽に加担したものである。

②ところで、原処分の非公開理由書には、前述の条例六条六号に附記して、地方税法二二条に罰則の定めがあることを殊更に記載しており、また訴訟段階の準備書面等においても罰則の存在を非公開をとった理由として強調して⁽²⁷⁾いる。罰則がある以上、職員として公開とする期待可能性がないというが如き論調である。この点は、今後どう扱っていけばよいのか、考えてみる。

地方公務員法にも知りえた秘密の遵守義務(三四条)があり罰則も定めているが(六〇条)、情報公開制度に乗って公開となった場合は秘密遵守義務に背反しないというのが通常の扱いであろう。

というのは、秘密であるかどうかはその限界が明確ではなく、結局、決裁権者である上司の判断によって決めざる

をえないのであるが、情報公開条例においては秘密性の判断基準が明定され、しかもそれは地方自治体の最高意思の決定として条例において政策判断も含めて定められたものであるから、その基準に従って行政内部の意思決定ルールにしたがつてなされたものであれば、責任を問われることはない。条文の解釈に幅のあるものについても、故意過失を問われない範囲においてルールに従って、手続を進めれば、問題は生じない。

地方税法二二条についても、これは、私人の個人情報保護を法益とするものであるが、職員としては、服務規律に反することなく、決裁系統から離れた漏洩行為でないかぎり、義務違反は生じない。

もつとも、私見では、条例のあり方として非公開理由として法令秘項目は置かず、他の各号非公開項目の該当性の有無を実質秘として判断すればよいと主張してきたが、いずれにせよ、開示決定処分内部決裁があつた場合は、職員の秘密漏洩罪は生じないとすべきものである。

この場合、決裁権者の責任はどうなるかであるが、決裁権者の内部意思決定行為と職員個人の秘密漏洩行為とは異なる類型の行為であり、地方税法二二条は後者の服務上の問題であると考えるべきである。決裁権者の公の意思決定については、漏洩罪の責任は生じないと考えざるを得ない。性格上も別のものであるし、またそう考えないと、微妙な違法判断を避けるため、行政の意思決定が滞ることにもなる。

③本件訴訟事件の判決は、筆者にとっては当然の論理的帰結と考えるのであるが、この種の実例が見当たらないためか（希少性）、新聞の報じるところとなつた。新聞紙上のコメントで、堀部政男教授は「公益性から、地方税の秘密を従来より狭く解釈した判断はこれまででなく、注目される」と評している。⁽²⁸⁾

今後は、本件一審判決の見解を定説として確立すべきである。

なお、論点に差異はあるが、固定資産税関係書類の公開を命じた判例として、固定資産評価替えのための価格評価

書等の公開を命じた判決があり、地方税法二二条の罰則を理由にした消極説に対する牽制になる。

④本件は、自治体の情報公開を通して、自治体出資法人の情報公開を行なったものであり、訴訟にまで発展したものであるが、この種の訴訟は、前例がないというわけではない。

宮崎県に対する同県外郭団体(四分の一出資)のフェニックスリゾート株式会社の営業関連情報等の開示請求事件など、社会の興味を引いたものもある。⁽³⁰⁾ただし、本件では、税法の秘密遵守規定との関連で特殊な問題を有していたということである。

右宮崎県事案について、宮崎地裁は、財務諸表、借入先、同金額、借入先の有する本件会社の株式数、所有比率などいづれも競業上の秘密性を否定して公開している。財務諸表には、納税金額も記載され、開示されることとなる。企業は、経営情報のディスクロージャーが重要であり、この点は、公益法人型の団体においても全く変りない。

租税免除を受け、営業経費格差において民業を圧迫したり、冗費を浪費する公益法人改革が論議されており、財務情報の公開による市民の判断が必要になっていると考える。

(六) 本件情報公開請求を、直接、千里センターに行なえばどうなったであろうか。前編論文に示したとおり、大阪府は(本件訴訟提起後であるが)一定の出資法人に情報公開制度を導入し、千里センターも含まれている。

その場合、非公開の理由はあるのか。同法人の情報公開規程は、府のモデルに従っており、府と同一の非公開理由となっている。非公開の理由は、法人自身の情報であるから、事務支障情報しかあり得ないと考えられる。モデル規程では「事務事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれ」とあり、実質的に見て、これを適用するのは困難であろう。

しかし、本件については「施行日以後に作成し又は取得文書について適用するという」附則があるところから、請求が門前払いされる可能性が強い。

いずれにせよ、原決定に対しては、内部における再審査（異議申出）はあるものの、訴訟救済には繋がらないから、意味は少ない（前編で改革の提案をした）。

地方自治体の情報公開と、出資団体のそれは、実態に沿った制度設計が求められる理由である。

- (21) 拙稿「違法な都市再開発事業への周辺住民の法的対応」大阪経済法科大学法学論集・二〇〇一年・五〇号一頁
- (22) 例えば、金子宏『租税法・第五版』弘文堂・一九九九年・四九五頁
- (23) 地方税務研究会『地方税法総則逐条解説』地方財務協会・一九八三年・六二七・六二八頁
- (24) 最高裁昭和五二年一月一九日刑集三一巻七号決定一〇五三頁、実質秘論議については西鳥羽・前掲一五三頁以下において「守秘義務の構造」について詳述される。
- (25) 関哲夫『住民訴訟論』一九八六年勁草書房二五三頁、西鳥羽前掲一七九頁
- (26) 関前掲二五四頁
- (27) 公務員は、禁固以上の計に処せられると失職する（地公法一六条など）。
- (28) 読売新聞（大阪）二〇〇一年六月一九日二九面
- (29) 長野地裁平成四年二月二七日判決判例地方自治九七号二四頁、同控訴審・東京高裁平成五年三月二二日判決・判例時報一四五八号四九頁
- (30) 宮崎地裁平成九年一月二七日判例タイムス九五七号一六三頁・役員の個人情報是非公開、営業関連情報等は事務執行支障情報に該当せず全て公開