

答申 行文第32号
平成27年11月10日

奈良市長 様

奈良市情報公開審査会
会長 佐野 隆

行政文書開示請求拒否決定処分に対する異議申立てについて(答申)
平成27年6月17日付け奈保生第78号、第79号、第80号、第81号及び第82号で諮問のあった下記の件について、別紙のとおり答申します。

記

【諮問：行文第27-1号】

奈良市長の平成27年3月31日付け奈保生第15号、第16号、第17号、第18号及び第19号の行政文書開示請求拒否決定処分(生活衛生課所管)に対する異議申立てについて

(別紙)

答申:行文第 32 号

諮問:行文第27-1号

答 申

第1 審査会の結論

実施機関が行った本諮問事案に係る開示請求拒否決定処分は妥当である。

ただし、その決定に要した期間は不相当であるため、今後は条例に定める期限内に決定手続きを行うよう改善を求める。

第2 異議申立ての経緯

1 行政文書の開示請求

異議申立人は、奈良市情報公開条例(平成19年奈良市条例第45号。以下「条例」という。)第5条第1項の規定に基づいて、平成26年9月24日及び同月26日の2日にわたり、奈良市長(以下「実施機関」という。)に対して次のとおり計5件の開示請求(以下「本件請求」という。)を行った。

- ① 「平成25年1月1日から平成25年6月30日の間、生活衛生課が、歳出予算執行状況(科目内節別)の中で科目名称で〇〇費と記載されている費用の詳細内容の判る書類」(平成26年9月24日請求。以下「本件行政文書①」という。)
- ② 「平成25年4月1日から平成25年6月30日の間、生活衛生課生活衛生係担当補佐が、起案・計画及び決裁をした書類。」(平成26年9月24日請求。以下「本件行政文書②」という。)
- ③ 「平成26年1月1日から平成26年6月30日の間、生活衛生課員全員の出勤状況の判る書類。また、休日出勤した場合その理由および必要な状況の判る書類。」(平成26年9月26日請求。以下「本件行政文書③」という。)
- ④ 「平成26年1月1日から平成26年6月30日の間、生活衛生課が、歳出予算執行状況(科目内節別)の中で科目名称で〇〇費と記載されている費用の詳細内容の判る書類」(平成26年9月26日請求。以下「本件行政文書④」という。)
- ⑤ 「平成25年7月1日から平成25年12月31日の間、生活衛生課が、歳出予算執行状況(科目内節別)の中で科目名称で〇〇費と記載されている費用の詳細内容の判る書類」(平成26年9月26日請求。以下「本件行政文書⑤」という。)

2 実施機関の決定

実施機関は、本件請求に対して平成27年3月31日付け奈保生第15号、第16号、第1

7号、第18号及び第19号により条例第5条第3項の規定に基づく行政文書開示請求拒否決定処分(以下「本件処分」という。)を行った。その理由は、本件請求が「奈良市情報公開条例第5条第4項に規定する権利の濫用に関する基準を定める要綱」(平成24年奈良市告示第168号。以下「要綱」という。)第3条第1号及び第3号の基準に該当し、実施機関の事務を混乱又は停滞させるものであるとともに、条例第4条の規定に反するものと認められるからというものであった。

3 異議の申立て

実施機関の決定を受けた異議申立人は、平成27年5月28日付で本件処分(計5件)の取消しを求めて異議申立てを行った。また、これを受けた実施機関は、同年6月17日付で当審査会に諮問を行った。

4 本件行政文書の概要

異議申立人が本件請求において開示を求めた本件行政文書①、④及び⑤については、実施機関における予算の執行状況が分かる書類。

本件行政文書②については、実施機関の生活衛生課生活衛生係担当補佐が起案、計画又は決裁に携わった全ての書類。

本件行政文書③については、実施機関の職員の勤務状況が分かる書類。

第3 異議申立人の主張

異議申立人が、異議申立書、意見書及び口頭意見陳述において主張している異議申立ての理由は、概ね次のとおりである。

- (1) 本来開示請求に対する決定は、請求日から15日以内に行われるべきものである。ところが本件処分は、決定期限の延長手続きもないまま約半年を経て決定されたものであり、条例規定の決定期限を大幅に超えている。これは、市民の知る権利を侵害するきわめて不適切な対応である。
- (2) 実施機関は、その拒否理由の中で、本件行政文書①から⑤までの作成された期間が1年6か月(延べ2年3か月)の長期に及ぶことを述べているが、開示請求の決定に際して大量請求に当たるか否か等の判断を行う場合は、当該開示請求1件ごとにその判断をすべきであり、全ての請求内容を合算して判断することは適当とは言えない。また、開示対象となる行政文書が多量になることが予想され、その処理に相当な時間を要することは、請求書提出時にある程度聞かされていたが、その受付に当たって適切な説明や指導がなかったのは、非常に不親切な対応である。
- (3) 実施機関は、本件請求が害虫駆除の問い合わせに対して実施機関職員が行った接遇・応答が異議申立人の意に沿わなかったことから行われたもので、特定の職員を

威圧するものであるとしている。しかしながら、市役所業務はある意味ではサービス業務であり、市民の知りたいことについて市職員は適切に説明する義務がある。ところが、市民に対して要領を得ない説明を繰り返し、最終的には「市としての対応策は計画をしていない。発生している東京の担当課に聞けば」というような返答をする職員がいる以上、その仕事の内容や市民サービスのあり方、所属長の指導状況等を知りたいと考えるのは当然のことである。よって、本件請求は妥当である。

第4 実施機関の主張

実施機関が、諮問書、意見書及び口頭意見陳述において主張している本件処分にかかる意見は、概ね次のとおりである。

- (1) 本件行政文書①から⑤までについては、その作成期間が平成25年1月1日から平成26年6月30日までの1年6か月(延べ2年3か月)に及ぶものであり、該当する行政文書の総数は計758件に上るものである。これだけ大量の行政文書の開示又は不開示の決定を行うためには、その作業時間として延べ229時間が予想されるところであるが、異議申立人は、このような5件の請求を平成26年9月24日及び同月26日の2日の間に集中して行っている。このことから、本件請求が要綱第3条第1号アに該当し、権利の濫用に当たることは明らかである。
- (2) 本件請求は、害虫駆除の問合せに対する実施機関職員の応答に不満を抱いた異議申立人が、特定の職員を標的にして行ったものである。このことは、本件行政文書②の請求内容が特定の職員の起案、計画又は決裁した文書の開示請求であることや、本件行政文書①から⑤までの開示請求書の「請求の目的」欄に「市民の相談窓口からの問い合わせに対して、親切な市民応接をせず奈良市では質問のようなことは発生していない等の回答をし最後には、東京都庁に聞かれたらと言うような返答をするような補佐の仕事の内容を知る必要がある。」と記載されていること、及び実施機関の課長に対して「(問い合わせに対応した職員に)市民なんでも相談室に来るよう伝えたのに(その)求めに応じなかったことから、(当該対応職員の)仕事内容を調べるため開示請求する。」と発言していることなどから明らかである。よって、本件請求は、要綱第3条第3号イに該当し、権利の濫用に当たるものである。
- (3) 異議申立人は、開示請求後、開示決定等の延長手続きがなされないまま本件請求が放置されたと述べているが、実施機関は請求があった8日後の平成26年10月2日に異議申立人に対して電話連絡をとり、対象となる行政文書が大量であるため15日以内に決定手続きを行うことが困難であり、よって決定延長の手続きを執りたい旨を伝えている。ところが異議申立人は、その申し出に対して「開示は15日以内と決まっている。情報開示請求が通常業務ではないのか。私の請求が通常業務に影響しているのか。期間内でできなければ、保健所全体ですれば良いのでは。」と、開示決定

の延長に応じない趣旨の返答をした。

- (4) 異議申立人は、本件請求を行った当時、奈良市に対して計7課20件(のちに26件となる。)に及ぶ開示請求を行っている。これらの請求は、いずれも特定の課、あるいは特定の職員の対応や発言内容が異議申立人の意に沿わなかったことに端を発して行われたものである。
- (5) 以上より、本件請求は、要綱第3条第1号及び第3号の基準に該当する権利濫用にあたり、実施機関の事務を混乱又は停滞させることを目的とするものであって、条例第4条の規定に反するものと認められ、条例第5条第3項の規定により拒否決定をした。

第5 審査会の判断

当審査会は、異議申立人が提出した異議申立書、意見書及び異議申立人が行った口頭意見陳述並びに実施機関が提出した諮問書、意見書及び実施機関が行った口頭意見陳述に基づき、次のとおり判断する。

1 争点について

本件異議申立てに関する争点は次に掲げる2点であり、これらの争点について以下に当審査会の判断を示すこととする。

- (1) 本件請求が権利の濫用に該当し、開示請求を拒否できるか否か
- ① 本件請求が要綱第3条第1号アに規定する「特定の部課等に対して短期間に集中して大量の開示請求を行うこと」に当たるか否か
- ② 本件請求が要綱第3条第3号イに規定する「特定の職員が作成し、又は決裁した文書の全てを開示請求すること」に当たるか否か
- ③ 上記①あるいは②に該当するとして、本件請求を要綱第4条により権利の濫用に当たるとすることの可否
- (2) 本件処分の決定に要した期間が妥当か否か

2 本件請求が権利の濫用に該当し、開示請求を拒否できるか否かについて

そもそも条例は、日本国憲法で保障された地方自治の本質的要素である住民自治の理念を踏まえ、充実した情報公開制度の確立を目指して制定されたものである。よってその目的は、あくまでも市民の知る権利を尊重し、市の保有する情報の一層の公開を図ることにより市の諸活動を市民に説明する責務を全うし、ひいては市政に対する市民の信頼を確保するとともに公正で開かれた市政を推進することにある。このため、行政文書の開示請求については、可能な限りこれを尊重し、これを受けた実施機関はできる限りの開示を行う責務を負うものである。

その一方で、民法(明治29年法律第89号)第1条第2項及び第3項には「権利の行使

及び義務の履行は、信義に従い誠実に行わなければならない」ず、「権利の濫用は、これを許さない」との規定がある。この法理は、私権のみならず公法上の行使にも適用されるものであり、条例ではこの法理に基づいて、開示請求権が無制限無制約の権利ではないことを示すため、第5条第2項において「何人も、この条例に基づく行政文書の開示を請求する権利を濫用してはならない」旨を規定し、同条第3項において、「実施機関は、…権利の濫用に当たる請求があったと認めるときは、当該請求を拒否することができる」ことを規定しているところである。

しかしながら、いかなる請求が権利の濫用に当たるかについては、その判断が非常に難しく、また、開示請求を拒否することが過度に容易なものとなった場合、明確な理由や根拠のないまま開示請求権が制限されるおそれがある。よって、その判断は慎重に行われる必要があることから、条例ではその第5条第4項において権利の濫用に当たるか否かを判断するための基準を別に定めることを明記し、具体的な例示については要綱でこれを行っているところである。

本件処分において実施機関は、本件請求が要綱第3条第1号ア(特定の部課等に対して短期間に集中して大量の開示請求を行うこと。)及び同条第3号イ(特定の職員が作成し、又は決裁した文書の全てを開示請求すること。)に該当することをその処分理由として挙げている。よって、当審査会は、本件請求がこれらの規定に該当するか否かについて、以下で検討することとする。

(1) 本件請求が要綱第3条第1号アの規定に該当するか否かについて

情報公開請求の場において、当該開示請求が権利の濫用に当たるか否かの判断をしようとするとき、その対象となる行政文書が単に大量であるか否かだけを判断基準とするのは慎むべきである。何故なら、仮に対象となる行政文書が大量であったとしても、例えば請求者の知りたいことをより明確に把握し、その上で対象となる行政文書をより具体的に特定して請求内容の補正を求めることは可能であるし、また、知りたいことが多岐にわたり、どうしても大量の行政文書の開示が必要となる場合は、条例第12条第2項又は第13条の規定に基づく開示決定等の期限の延長手続きを行うことも可能であるからである。

しかしながら、それが単なる大量請求に当たるというだけでなく、特定の部課等に対して短期間の間に集中して開示請求を行なうなどした場合、当該特定の部課等の事務は大変な混乱をきたし、又は停滞することは容易に想像できるところである。要綱第3条第1号アの規定趣旨は、まさにそのような混乱や停滞を引き起こす請求を認めないことにあると考えられる。

以上のような基本的な考え方を踏まえて双方の主張を改めて確認すると、実施機関は、本件行政文書①から⑤までの作成期間が、平成25年1月1日から平成26年6月3

0日までの1年6か月(延べ2年3か月)に及び、対象となる行政文書の総数は計758件になるとしている。その上で、このように大量の行政文書の開示又は不開示の決定をするためには、その作業時間として延べ229時間が見込まれると主張している。しかも、これらの請求は、平成26年9月24日及び同月26日の2日の間に計5件の請求が集中して行われたものであり、また、対象行政文書が大量であるため開示決定等の期限の延長をしたい旨の連絡をしても、異議申立人は「開示は15日以内と決まっている。情報公開請求が通常業務ではないのか。私の請求が通常業務に影響しているというのか。期間内でできなければ、保健所全体ですれば良いのでは。」などとして、これを拒否している。以上のことから実施機関は、本件請求が要綱第3条第1号アに該当するとともに、実施機関の事務を混乱、又は停滞させるものであると主張している。

一方、異議申立人は、実施機関が本件行政文書①から⑤までの作成された期間が1年6か月(延べ2年3か月)の長期に及ぶと主張していることについて、開示請求の決定に当たっては各々1件ごとに大量請求などの判断をすべきであり、開示請求全てを合わせて考えるべきではない。また、対象となる行政文書が多量になることが予想されるのであれば、請求受付時に適切な説明や指導を行うべきであり、それも行わずに後になって請求を拒否するのは明らかに不適切な処理であると主張している。

このような双方の主張を踏まえ、改めて本件行政文書の概要を見てみると、本件行政文書①については、平成25年1月1日から同年6月30日までの間の実施機関の予算の執行状況に関する書類で、対象となる行政文書の件数は160件である。次に本件行政文書②については、平成25年4月1日から同年6月30日までの間に生活衛生課生活衛生係担当補佐が起案、計画又は決裁した書類で、その対象行政文書の件数は250件である。続いて本件行政文書③については、平成26年1月1日から同年6月30日までの間の生活衛生課職員全員の出勤状況等の分かる書類で、対象行政文書の件数は133件である。次に本件行政文書④については、平成26年1月1日から同年6月30日までの間の実施機関における予算の執行状況に関する書類で、対象行政文書の件数は123件となっている。最後に本件行政文書⑤については、平成25年7月1日から同年12月31日までの間に実施機関が執行した予算の執行状況に関する書類で、対象行政文書の件数は92件となっている。

さて、これだけの量の行政文書の開示又は不開示の決定を行うためには、具体的にどれだけの時間が必要であるかについてであるが、通常、行政文書の開示等の決定を行うためには、主に次のような作業が必要になると考えられる。

- ① 対象となる行政文書の特定作業
- ② 対象となる行政文書の(保管場所からの)抜取り作業
- ③ 行政文書の写しの作成作業
- ④ 不開示情報の特定及びそのチェック作業

- ⑤ 不開示情報のマスキング作業
- ⑥ 不開示情報マスキング後の行政文書の写しの作成作業
- ⑦ 決定に際しての決裁手続き など

開示決定等を行うためには以上のような作業工程は必須であり、また、これ以外にも関係機関との連絡調整や不開示情報を判断するための事例研究などに時間を取られることを考えれば、実施機関の主張する作業時間は概ね適当な時間数と考えられる。そして、それほど作業時間を要する開示請求が、特定の課に対して短期間のうちに集中して行われた場合、当該特定の課の事務は大変な混乱を来し、又は停滞するであろうことは推察できるところである。

異議申立人は、その意見の中で、開示請求に対する大量請求等の判断は個々の請求ごとに判断すべきであって合算すべきものではないと主張している。しかしながら、本件請求のように同一請求人が特定の課に対して短期間のうちに複数の請求を行っている場合、同一時期にその作業が集中することは当然認識可能なものであると考えられる。よって、個々の請求ごとにそれぞれ別個に大量請求に当たるか否かの判断をすることに、合理性があるとは考えられない。

また、異議申立人は、対象行政文書が多量になることが予想されるのであれば、請求受付時に適切な説明や指導を行うべきであったと主張している。確かに、本件請求の受付時において文書の特定作業等をより細かく行っていれば、対象となる行政文書の量を減らすことは可能であったかもしれない。その意味で、請求受付時に適切な説明や指導を行うことが望ましかったと言える。しかしながら、全ての場合においてかかる説明や指導を行うことが必要とまでは言えないところであり、後述の通り本件請求が正当な権利行使とは言い難いことからすると、本件においてかかる説明や指導が行われなかったことが、要綱第3条第1号アの規定への該当性の判断に影響を与えるまで考えることはできない。

以上のことから当審査会は、本件請求が要綱第3条第1号アの規定に該当すると判断する。

(2) 本件請求が要綱第3条第3号イの規定に該当するか否かについて

条例は、開示請求の対象となる行政文書を「実施機関の職員が職務上作成し、又は取得した文書、図面、フィルム及び電磁的記録であって、当該実施機関の職員が組織的に用いるものとして、当該実施機関が保有しているもの」と定義づけており、開示請求者は、原則として対象となる行政文書の種別や内容等について何らの制限を受けることなく開示請求できるわけであるが、その一方で要綱第3条第3号イは「特定の職員が作成し、又は決裁した文書の全てを開示請求すること」については、権利の濫用に当たるとしてその請求を認めない旨の規定をしている。その規定趣旨は、情報公開請求の場

において、特定の職員を威圧、攻撃することを目的とするような開示請求を認めないということにある。

そもそも情報公開制度は、市民の知る権利を保障し、市民が市政の内容を一層知ることができるようになることによって市政への信頼を確保し、ひいては公正で開かれた市政を推進するために創設された制度である。よって、条例第5条各項及び要綱の規定は、条例の基本理念に反するような請求行為が権利の濫用に当たることを明確化し、もって情報公開制度の健全な運用を図ることを目的として定められたものと解することができる。

そこで、実施機関及び異議申立人双方の提出した意見書、及び当審査会における口頭意見陳述での発言内容からは、以下の内容が認められる。

ア 異議申立人は、平成26年9月22日、生活衛生課に電話をかけ、セアカゴケグモ及び蚊の駆除に関する薬剤等の質問をした。当初女性職員が対応し、その後課長補佐に電話を代わり対応したが、その返答に異議申立人が納得できず、自分が現在いる市民なんでも相談室まで来るように求めた。しかし、担当補佐はその求めに応じず、電話で返答すると伝えた。

イ 異議申立人は上記アについての不満・不信感から、当該担当補佐の仕事内容について知りたいと考え、同月24日及び同月26日、本件行政文書①から⑤までの開示請求書の「請求の目的」欄に「市民の相談窓口からの問い合わせに対して、親切な市民応接をせず奈良市では質問のようなことは発生していない等の回答をし最後には、東京都庁に聞かれたらと言うような返答をするような補佐の仕事の内容を知る必要がある。」と記載して、本件請求を行った。

ウ 請求内容は、本件行政文書②は上記アで電話対応した特定職員の起案・計画・決裁した書類3か月間分であり、本件行政文書③は特定職員を含む職員の出勤情報に関する書類である。

上記の本件請求に至る経緯及び請求内容からして、本件請求は特定の職員を対象としたものであることは明白であり、要綱第3条第3号イの規定に該当するものと認められる。

(3) 要綱第4条の規定による判断

以上(1)(2)のとおり、本件請求は要綱第3条の権利濫用の基準に該当するが、だからといって、直ちに権利の濫用として当該開示請求を拒否できるものではない。

条例第3条には、実施機関が積極的に情報を公開するよう努めることを規定しており、権利濫用により却下することは例外的な対応であることに鑑みれば、その適用にあたっては、慎重に判断すべきである。

要綱第4条第2項にも、「開示請求の性質又は内容、権利行使の態様、加害の意思

及び目的、権利の濫用と解した場合の開示請求者が受ける不利益、正当な権利行使と解した場合の実施機関の事務への支障等様々な要素を比較衡量して行う」と定められているところである。

そこで本件請求につき検討するに、上記(1)(2)で認定した事実によれば、特定の職員が、自己の求めに応えなかったことに対する抗議・報復的な、いわば加害の目的をもってなされたと認められ正当な権利行使とは言い難い。他方、これに応じた場合には実施機関に多大な事務が発生して他の市民サービスへの停滞等の不利益を生じさせることは既に述べてきた通りであるから、権利の濫用にあたるかと判断せざるを得ない。

3 本件処分決定に要した期間が妥当か否かについて

情報公開制度に限らず、実施機関に対するあらゆる請求行為については、そのほとんどが一定の処理期間を定めている。何故ならば、一般的に請求行為というものは何らかの法的根拠に基づいて請求者自身はその権利を全うするために行うものであり、その決定が長期間にわたって行われなかった場合、当該請求者において多大な不利益を被るおそれがあるとともに、実施機関においても事務の停滞を招くなどの悪影響を受けるおそれがあるからである。

このため、条例においては、その第12条第1項において「(開示等の決定は)開示請求があった日から起算して15日以内にしなければならない」とし、同条第2項において「事務処理上の困難その他正当な理由があるとき」は、「(第1項に規定する期間を)45日以内に限り延長することができる」ことを規定している。また、条例は、開示請求の対象となる行政文書が著しく大量であって、開示請求があった日から起算して60日以内にその全てについて開示決定等を行うことが困難な場合は、第12条の規定にかかわらず、「開示請求に係る行政文書のうち相当の部分につき(前述の)期間内に開示決定等をし、残りの行政文書については相当の期間内に開示決定等をすれば足りる」(第13条)という特例延長も認めているところである。なお、これらの開示決定等の期限の延長を行う場合は、開示請求者に対してその延長の期限や理由などを書面により遅滞なく通知する必要がある。

さて、本件処分に係る処理期間についてであるが、本件請求が平成26年9月24日及び同月26日付で行われたのに対し、その決定通知は平成27年3月31日付で交付されており、その間、約6か月の期間を要している。また、その期間中に条例第12条第2項又は第13条の規定に基づく開示決定等の期限の延長手続きが行われた事実は認められない。

このことについて実施機関は、本件請求を受け付けた後、平成26年10月2日付で異議申立人に電話連絡をとり、対象となる行政文書が多量であり、条例規定の期間内に開示決定等を行うことが困難なため決定期限を延長したいことを申し出たが、異議申立人は「開示は15日以内と決まっている。情報開示請求が通常業務ではないのか。私の請求が

通常業務に影響しているというのか。期間内にできなければ、保健所全体ですれば良いのでは。」などと発言してこれを拒否したと主張している。その後、奈良市は平成26年10月10日付で当時異議申立人が行っていた計7課20件(のちに26件となる。)の開示請求全てについて拒否決定することが相当と判断し、同月17日付でその旨の方針決定を行った。実施機関は、当該方針決定を受け、同月28日付で条例第5条第3項の規定により本件請求を拒否する旨の決定を行ったが、当時異議申立人から開示請求を受けていた7課全てが同様の処理を行っていたため、奈良市全体として異議申立人との話し合いの機会を設けることを計画した。しかしながら、そのような機会を設けられないまま日にちが過ぎ、結果的に平成27年3月31日に本件処分に係る拒否決定通知を交付することとなったものであると述べている。

一方異議申立人は、本件請求の受付けの際に(開示等の決定に)時間がかかるであろうことは聞かされていたが、条例で定める15日の期間内に開示決定等の期限の延長手続きなどが行われないうまま、平成27年3月31日付で開示請求拒否決定通知が郵送されてきたものである。このような処分は、市民の知る権利を侵害するきわめて不適切な対応であると主張している。

実施機関及び異議申立人双方の主張を聞く限り、本件請求に係る対象行政文書が大量にあり、その開示決定等の手続きに相当の時間を要することは、双方において認識されていたものと考えられる。このため実施機関は、決定期限の延長手続きを行いたい旨の申し出を口頭で行い、その後に書面による手続きの実施を計画したようであるが、この申し出を異議申立人は拒否したと実施機関は訴えている。

このような経過の中、実施機関が開示決定等の期限の延長手続きについて、異議申立人に対して一定の意思表示をしていたことは間違いないと思われる。しかしながら、たとえ異議申立人が延長手続きに否定的態度を取っていたとしても、条例の規定を見る限り、開示請求に対して条例第12条第2項又は第13条を適用する場合は、口頭による意思表示だけでは足りず、やはり書面による通知が必要不可欠な手続きであったと考えられる。

なお、本件処分については、開示決定等の期限の延長手続きが行われないうままその決定通知までに約6か月の時間を要しており、このことは、条例の規定に明らかに違反するものである。このため、本件処分が「瑕疵ある行政行為」として無効又は取消しの対象となるか否かについて検証する必要があることから、以下に当審査会の見解を示すこととする。

「瑕疵ある行政行為」とは、字義のとおり欠陥のある行政行為を指し、具体的には違法な点や不当な点のある行政行為を表すものである。違法な点や不当な点のある行政行為がなされた場合、当然その行政行為自体が有効か無効かの疑義が生じるわけであるが、違法な点や不当な点があるからと言って必ずしも「瑕疵ある行政行為」の全てが無効や取

消しになるわけではない。何故ならば、いったん行われた行政行為は、正式に取消しや無効の決定がされない限りその効力は有効なままであり、また、軽微な瑕疵であれば事後において当該瑕疵の修正手続きを行うことで事足りる場合もあるからである。

そこで、本件処分が「瑕疵ある行政行為」として無効又は取消しの対象となるか否かについて検証する。

まず、無効な行政行為に当たるかの点であるが、当該行政行為の瑕疵が重大かつ明白である場合は、当然その効力を維持することはできず、無効となる。それでは重大かつ明白な瑕疵とはどのようなものかという点、当該行政行為の権限や根拠、手続き等に関して概ね以下に掲げるような事項が認められる場合がこれに当たると考えられる。

① 実施権限に関する瑕疵がある場合

(例えば法令等による権限が与えられていない行政庁が行った行政行為は、当然無効又は取消しを要する行政行為と考えられる。)

② 手続きに関する瑕疵がある場合

(例えば同意を要する行政行為について、その同意を得ずに処分がなされた場合などは、当然無効又は取消しを要する行政行為と考えられる。)

③ 形式に関する瑕疵がある場合

(例えば書面による手続きが必須である行政行為であるにもかかわらず、これを口頭で行った場合などについては、当然無効又は取消しを要する行政行為と考えられる。)

④ 内容に関する瑕疵がある場合

(内容が不明確な行政行為や実現不可能な行政行為、あるいは重大な事実誤認に基づく行政行為などについては、当然無効又は取消しを要する行政行為と考えられる。)

次に、行政行為が取消しの対象となるかの点であるが、行政行為に瑕疵があった場合であっても、最高裁の判例(S50. 5. 29)では、処分の内容に影響を及ぼすものでなければ取消理由にならないとされているところである。

以上のような例示を踏まえて本件処分を見てみると、開示決定等の期限を大幅に超過して処分がなされているうえ、期間延長について申立人に書面での通知がなされておらず、その点で手続き上の瑕疵があったことは明らかである。しかしながら、本件においては、仮に当該手続き上の瑕疵がなかったとしても、最終的な本件処分の決定内容に何らかの相違が生じたとは考えられず、結果的に当該瑕疵が、本件処分を無効とするほどの重大かつ明白な瑕疵であったとは考えられない。また、当該不備が処分の内容に影響を及ぼしたとも考え難い。

よって、当審査会は、本件処分の有効性を認めるところであるが、前述のように開示決定等の期限が遵守されなかったこと及び期間延長について申立人に書面での通知がなさ

れなかったことについては極めて不適切な処理であり、今後において再び同様の手続きがなされないよう厳重に注意喚起するものである。

4 まとめ

以上、本件処分の妥当性について争点別に検証を重ねた結果、「第1 審査会の結論」のとおり判断する。

第6 審査会の審査経過

当審査会における審査経過は、次のとおりである。

年 月 日	審 査 経 過
平成27年 6月17日	実施機関から諮問を受けた。
平成27年 7月10日	実施機関から意見書の提出を受けた。
平成27年 7月16日	異議申立人から意見書の提出を受けた。
平成27年 9月18日 (平成27年度第1回審査会)	<ul style="list-style-type: none"> ・異議申立てについての概要説明を受けた。 ・異議申立人から意見聴取を行った。 ・実施機関から意見聴取を行った。 ・事案の審議を行った。
平成27年10月26日 (平成27年度第2回審査会)	事案の審議を行い、答申のとりまとめ作業を行った。
平成26年11月10日	答申の最終確定を行った。
平成26年11月10日	実施機関に対して答申を行った。

○ 奈良市情報公開審査会委員(敬称略)

氏 名	役 職 名	備 考
井 原 縁	奈良県立大学准教授	
佐 野 隆	帝塚山大学教授	会 長
藤 次 芳 枝	弁護士	職務代理者
戸 城 杏 奈	弁護士	
浜 口 廣 久	弁護士	