

Title	情報公開法における開示請求対象文書の特定
Author(s)	岩橋, 健定
Citation	国際公共政策研究. 1999, 4(1), p. 183-202
Version Type	VoR
URL	<a href="https://hdl.handle.net/11094/10450">https://hdl.handle.net/11094/10450</a>
rights	
Note	

*Osaka University Knowledge Archive : OUKA*

<https://ir.library.osaka-u.ac.jp/>

Osaka University

## 情報公開法における開示請求対象文書の特定

### Specification of the Administrative Documents under Administrative Information Disclosure Act

岩橋 健定\*

Takesada IWAHASHI\*

#### Abstract

Under Administrative Information Disclosure Act (“AIDA”), Applicants for disclosure have difficulty to specify the Administrative Documents they need. From the examination of the provisions of AIDA and the specification processes of other systems (civil procedure, citizens’ request for the local government audit, inspection rights for books of account), it should be concluded that Agencies should provide Applicants with the sufficient information which is helpful for specification, and a disposition denying disclosure without offering the sufficient information should be construed as an illegal disposition which should be dissolved. Information Disclosure Review Board could play an important role in the specification process.

キーワード：情報公開法、民事訴訟、住民監査請求、帳簿閲覧請求、請求の特定

Keywords：Administrative Information Disclosure Act, civil procedure, citizens’ request for the local government audit, inspection rights for books of account, specification of objects

---

\* 大阪大学大学院法学研究科 講師

## 一 問題の所在

### 1 問題の設定

「行政機関の保有する情報の公開に関する法律」(以下、「情報公開法」と呼ぶ。以下、ただ「\*条」というときには情報公開法の条文を指す。)に基づく行政文書の開示請求では、どの程度まで開示を求める行政文書を具体的に特定していなくてはならないか。特定をする上で、開示請求者と行政庁とはどのような役割分担をするべきか。行政庁が十分な役割を果たさないために、対象文書を特定することができなかつたり、適切に指示することができなかつたために不存在と判断されたりした場合についてどのように考えるか。そのことは、どのような制度によって担保しうるのか。以上が本稿で論じる問題である。

### 2 考察の必要性

これらの問題を論じておくべきであると考え理由は以下のようなものである。

情報公開法に基づく開示・不開示の決定は、行政処分として構成されている。行政処分は、判決などと同様に、法的な判断作用であり、意思決定の一種である。意思決定においては、その決定内容の決定と同様に、決定を下すべき問題の設定自体が困難であることは広く認められているとあってよからう。また、ある種の判断作用においては、判断されるべき問題の設定が、判断者以外によって行われることもある。この場合、「適切」な問題設定はさらに困難になる。この典型が訴訟であり、そこでは、後述するように、審理・判断の対象たる「請求」の特定の程度と方法についての議論の蓄積が存在する。

しかしながら、従来、行政処分をめぐる「特定」の問題が注目されることは決して多くなかつたと思われる。その理由は、簡単にいえば論じる必要性が高くなかつたことに尽きよう。すなわち、不利益処分については、行政庁がなすことのできる処分内容は一侵害留保原則の下では当然に一具体的に法定されており、行政庁はそれに従って職権主義に基づいて判断を行うこととなる。申請に対する処分については、処分の内容についての決定に申請者側がある程度関与するわけであるが、この場合であっても、申請に基づいて何がなされうるのかのメニューについては明らかであるのが通常であろう。また、どのような処分を望むのかについては申請者側においてよりよく知っていることが通常であろうし、何か疑義があれば、申請前後に申請者と行政庁の間で情報の交換を行うことで解決されることが期待しうる。

これに対して、行政文書の開示請求については、問題状況が異なる。すなわち、情報公開法は、一般的な開示義務を行政庁に負わせた上で非開示事由を典型的に定めているだけであ

り、具体的にどのような内容の処分がなされるかについては、その対象文書まで含めて考えた場合には定めがないに等しい。また、どのような文書が存在するのか、存在する具体の文書の中にどのような情報が記載されているかについては、当然のことながら請求者側にはほとんど情報が無い。そして、その問題を解決するために請求者と行政庁の間で情報交換をすることは一望ましいことであるし、必要なことではあるが—その文書自体を見せることが不可能な場合があるという障壁に阻まれることが少なくないだろう。

この点は、情報公開法がいわゆる「事案処理手続終了主義」を採らなかったことにより、より顕在化しやすくなっている<sup>1)</sup>。自治体の情報公開制度では、決裁・供覧という事案処理手続の終了を対象文書の要件とするものが大半であるといわれる。このことは、文書が存在しているにもかかわらず事案処理手続が終了していないために開示請求対象文書が「解釈上不存在」とされるケースが生じること、そもそも決裁・供覧を要しない文書の中にも説明責任の視点からいって重要なものがあり得ることなどから、克服されるべき限界として考えられてきた。しかし、対象文書の範囲を拡大したことによって、特定は困難になったといわざるをえない。但し、情報公開条例の運用に関する限り、対象文書の特定は窓口での職員とのやりとりの中で行われるのが常態となっており<sup>2)</sup>、事案処理手続の終了を対象文書の要件としない自治体を含めても、対象文書の特定をめぐる裁判例は見あたらないようである。

情報公開法は、対象文書について事案処理手続の終了を要件とせず、この点を改善したとされる。しかし、このことは同時に、法律上も内部規定上もその作成・存在が推認できず、名称が付けられているかどうかすら確実ではない文書が対象文書に含まれること、及び、時間的にいつから対象文書となるかが明確ではなくなることを意味している。このような文書を特定することは、外部者単独ではほぼ不可能であるほか、行政庁の側から文書に関する情報を提供する際の手間も拡大することになる。よって、特定をめぐる関係者の役割分担について検討しておく必要性はより高まったと考えることができる。

### 3 考察の方法

本稿では、以上のような問題について考察するため、まず、二として、類似の問題状況を有する別の手続（民事訴訟・住民監査請求・帳簿閲覧請求）について、制度の概要とそこで議論について概観し、有益な示唆を得ることをめざす。その上で、三として、情報公開法上の開示請求対象文書の特定について検討することとする。

1) 対象文書に関する事案処理手続終了要件については、平岡久「公文書（情報）公開条例における「決裁・供覧の終了」の要件について一瞥書」大阪市立大学法学雑誌37巻2号251頁（1990年）、藤井昭夫「対象文書と行政文書の管理」ジュリスト1107号31頁（1997年）、阿部泰隆・論争提案情報公開11頁（1997年）藤原静雄・情報公開法制117頁（1998年）など参照。

2) 藤原・前掲注1)118頁。

## 二 他の法制度における請求の特定

### 1 民事訴訟

まず、もっとも典型的に想定される法的手続である民事訴訟手続における請求の特定について概観する。

民事訴訟においては、原告が、訴状の記載事項たる「請求の趣旨及び原因」(民事訴訟法133条2項二号)の記載によって請求を特定することを要するというのが基本的な考え方である。その記載に必要とされる具体性の程度は、誤認混同のおそれがなく他と区別できる程度に識別する事実を記載すれば足りるとされている。すなわち、給付訴訟を例にとれば、特定物の給付を求める訴訟の場合には、給付されるべき目的物が特定されれば、おのずと請求も特定されることとなるため、「請求の趣旨」の部分の記載のみでも請求は特定するが、一定数量の金銭その他の代替物の給付を求める訴訟の場合には、同一の当事者間においても同種の給付請求権が複数発生する可能性もあるので、「請求の原因」までを含めて考えなくては請求は特定されないとされる<sup>3)</sup>。

このような程度の特定を必要とする根拠は、被告の予測可能性、当事者の攻撃防御の目標の明確化、裁判所の訴訟指揮の目標の明確化、判決効の確定、執行対象の確定など、訴訟の全過程にわたって認められる。逆にいえば、訴訟の対象がその全過程を通じて一体のものとして考えられることこそが、「訴訟物」概念の基盤であるということになる<sup>4)</sup>。

しかしながら、このように訴訟上の請求を訴訟の全過程を通じて一体のものとする場合には、そこで要求される特定の程度はある程度高いものと考えざるを得ない。とりわけ、最終的な場面として執行を想定する場合、そこでは国家の強制力による判決内容の強制的実現が行われるわけであるから、その内容は疑義なく一義的に執行機関によって理解される程度の具体性を有していなくてはならない。そして、そのような要請を重視するのであれば、いわゆる「抽象的不作為請求」の許容性については消極的とならざるを得ないであろう。

しかし、以上のような古典的な理論に対しては、環境問題への対応や知的財産権の侵害への救済などの必要から、より柔軟な議論の必要性が説かれるようになって久しい。

例えば、そのような議論の嚆矢といえる竹下説<sup>5)</sup>は、以下のように論じる。生活妨害の被害者は、終局的には物的防止設備の設置を求めようとするときにも、判決手続においては侵害

3) 中野貞一郎＝松浦馨＝鈴木正裕・民事訴訟法講義47頁(補訂第二版・1986年)、新堂幸司・新民事訴訟法187頁(1998年)、伊藤眞・民事訴訟法157頁(1998年)。

4) さしあたり、新堂・前掲注3)267頁。

5) 竹下守夫「生活妨害の差止と強制執行」立教法学13巻1号1頁(1974年)、同「生活妨害の差止と強制執行・再論」判例タイムズ428号27頁(1981年)。

を止めるべきことを被告に命ずる不作為判決を求めればよい。その執行はまずは間接強制によることとする。そして、それにも関わらず被告側が侵害行為を繰り返すときには民法414条3項後段の将来のための「相当ノ処分」として原告側が指定する特定の防止設備の設置を命ずる決定を求めることができる。同時に授權決定を得て代替執行によって被告側の費用によってその設備を設置させることができる。この議論は、生活妨害に関しては、侵害行為を防止する方法には多様な選択肢があり、その中から適当な方法を選択することは被告側にとってより容易であり有利でもあるという問題状況を考慮しつつ、具体的な設備の設置などについては執行段階で改めて決定する可能性を認めることによって、判決段階での請求の具体性を緩和する可能性を認めていると捉えることができるであろう。

裁判例でも、抽象的不作為請求の適法性についての判断は割れていたが、近時の最高裁判決では、抽象的不作為請求であることのみで不適法であるとの立場はとられていない<sup>6)</sup>。

この他、請求の特定の程度や方法をめぐっては、いわゆる「第三の波」学派の立場<sup>7)</sup>からの主張が注目される。すなわち、代表的な議論である井上説<sup>8)</sup>によれば、訴訟対象を定める責任が一般的には原告にあるといっても、どの程度具体的な要求または主張を掲げるべきかを考える上では、訴訟の動態的な発展過程を加味しての実質的な当事者間の衡平の観点を働かせる必要がある。そこでは、紛争解決過程における訴訟（判決）の果たすべき機能、請求をたてるにあたっての原告・被告間の役割の公平分担、訴訟後の関係形成のための公正な役割分担、などの要因を考慮すべきである。このような観点からすると、訴えの初めの段階で原告によって示される攻防対象の枠組は多少漠然としたものであっても、被告の防御活動の目安が立つものであればさしつかえなく、原告被告間の攻防過程を経てそれがだんだんに具体化されていくことを認めることとなる。

以上のように、民事訴訟における請求の特定の問題においては、原告が、手続開始の段階で、かなりの具体性をもって（典型的には執行が可能な程度に一義的に）、特定をしなくてはならないとするのが基本的な考え方である。しかし、訴訟提起から執行段階に至る全過程における動態的な発展過程を加味することや、当事者間の実質的公平などの観点を入れることによって、より柔軟に解するべきことを主張する説が有力に唱えられていることにも注目すべきであると考えられる。<sup>9)</sup>

6) 最一小判平成5年2月25日判例時報1456号53頁、最二小判平成7年7月7日民集49巻7号2599頁。

7) 「第三の波」学派については、井上治典「手続保障の第三の波」新堂幸司編・特別講義民事訴訟法76頁（1988年）参照。

8) 井上治典「請求の特定（その一～その三）」鈴木正裕＝井上治典＝上田徹一郎＝谷口安平＝福永有利＝吉村徳重・演習民事訴訟法47頁、52頁、57頁（1982年）、同「請求とその特定」法学セミナー324号54頁（1982年）、同・ケース演習民事訴訟法7頁（1996年）。

9) なお、請求の特定については、いわゆる「訴訟物論争」と関連した議論の蓄積があるが、本稿の関心からはさしあたりはずれる論点であるため、言及しなかった。

## 2 住民監査請求

情報公開に関わるものではなく、また厳密な意味での争訟手続でもないが、行政の内部に立ち入った判断を外部者が求めるものとして、地方自治法の定める住民監査請求がある。

地方自治法242条は、普通地方公共団体の住民は、当該普通地方公共団体の執行機関又は職員について、財務会計上の違法若しくは不当な行為又は怠る事実があると認めるときは、これらを証する書面を添え、監査委員に対し、監査を求め、必要な措置を講ずべきことを請求することができる（1項）。この請求は、その要旨（千字以内）を記載した文書をもってしなくてはならない（地方自治法施行令172条）。但し、「証する書面」については、厳格に解することなく、新聞の切り抜きでもかまわないと運用されている<sup>10)</sup>。この請求があった場合においては、監査委員は、監査を行ない、請求に理由がないと認めるときは、理由を付してその旨を書面により請求者に通知するとともに、これを公表し、請求に理由があると認めるときは、当該普通地方公共団体の議会、長その他の執行機関又は職員に対し期間を示して必要な措置を講ずべきことを勧告するとともに、当該勧告の内容を請求者に通知し、かつ、これを公表しなければならない（3項）。

この住民監査請求に際して必要とされる対象の特定に関して、最高裁判所は、最三小判平成2年6月5日民集44巻4号719頁において、民事訴訟において必要とされるのとはほぼ同様の、かなり高い具体性を要求している。すなわち、「住民監査請求においては、対象とする当該行為等を監査委員が行うべき監査の端緒を与える程度に特定すれば足りるというのではなく、当該行為等を他の事項から区別して特定認識できるように個別的、具体的に摘示することを要し、また、当該行為等が複数である場合には、当該行為等の性質、目的等に照らしこれらを一体とみてその違法又は不当性を判断するのを相当とする場合を除き、各行為等を他の行為等と区別して特定認識できるように個別的、具体的に摘示することを要するものというべきである。その根拠としては、第一に、法が、直接請求の一つとして事務の監査請求の制度（地方自治法75条）を設け、選挙権を有する者は、その総数の五〇分の一以上の者の連署をもって、監査委員に対し、当該普通地方公共団体の事務等の執行に関し監査の請求をすることができる旨規定していることとの対比、第二に、住民監査請求が、具体的な違法行為等についてその防止、是正を請求する制度である住民訴訟の前置手続として位置付けられ、不当な当該行為等をも対象とすることができるものとされているほかは、規定上その対象となる当該行為等について住民訴訟との間に区別が設けられていないこと、第三に、地方自治法242条には、対象行為が物理的にも時間的にも特定されることを前提とするかのような

10) 行政実例・昭和23年12月25日自発1147号東京都監査課長宛自治課長回答。関連する裁判例として、大阪高判昭和63年8月23日判例時報1306号44頁（原審：神戸地判昭和62年10月2日判例タイムズ671号193頁）、神戸地判平成3年11月25日判例時報1442号88頁。

文言が見られること、を挙げている。

しかしながら、この判決には園部裁判官の反対意見が付されているほか、学説の多数も批判的である<sup>11)</sup>。

学説等の批判は、概略以下のようなものである。第一に、住民監査請求で扱われるのは地方自治体の内部での行為が主なものであるから、一般住民にとって接近困難なものであり、具体的な特定を求めるのは無理を強いることである。第二に、住民監査請求は争訟とは異なる。監査を行う監査委員は、独立性を有する機関として設置され（地方自治法196条-198条の3）、住民監査請求の請求内容にも拘束されず、自ら積極的に調査・検討を行うことが予定されており（地方自治法199条8項参照）、監査の方法・救済策のあり方の双方にわたって広範な裁量を認められている。監査委員が住民に対して負うのは監査の結果を通知・公表する義務のみである<sup>12)</sup>。これに伴って、住民監査請求と住民訴訟との間では、行政上の不服申立てと行政事件訴訟に見られるような強い連続性は見られず、いわゆる住民監査請求前置の要件（地方自治法242条の2第1項）についても、「実質的な同一性」がみられればよいと解されている<sup>13)</sup>。

但し、具体的にどの程度の特定が必要とされるかについては見解は必ずしも一致していない。園部反対意見は、住民監査請求は、住民が監査委員の職権の発動を促すことを認めたものにすぎず、行政機関、職員又は私人等の特定の相手方に対して、具体的に何らかの請求をする当事者適格を住民に認めたものではなく、審査請求あるいは住民訴訟における請求の棄却又は認容という制度がそもそも存在しないのであり、請求の棄却又は認容の前提となるべき争訟の対象の具体的な特定という観念がそもそも存在しないとする。それに対して、住民監査請求制度は、具体的な機関等の具体的な行為等に対する措置の請求を対象とするものであるから、一般的・抽象的な請求は認められないとの理解に立ち、判旨には反対しつつも「監査の対象となる請求」の特定を必要とし、その程度として「監査の対象が特定すれば足りる」と解する説も存在する<sup>14)</sup>。

その後の最高裁判決（最三小判平成5年9月7日民集47巻7号4755頁）においては、住民訴訟（差止請求）について、「差止請求の対象となる行為とそうでない行為とが識別できる程

- 11) 本件評釈として、遠藤文夫「判批」ジュリスト968号108頁（1990年）、三邊夏雄「判批」ジュリスト980号49頁（1991年）、曾和俊文「判批」判例評論392号193頁（1991年）、太田幸夫「判批」判例タイムズ790号274頁（1992年）、山城義雄「判批」判例地方自治85号101頁（1991年）、調査官解説として、青柳馨「最高裁判所判例解説」法曹時報43巻10号2148頁（1991年）がある。また、住民監査請求における特定の程度についての判例研究として、古閑裕二「住民監査請求の特定性と同一性」判例タイムズ826号55頁（1993年）、阿部泰隆「判例総合研究「住民訴訟④」」判例評論424号5頁（1994年）がある。
- 12) 監査委員が住民監査請求にも関わらず監査を行わないときにも、監査委員に対して監査することを請求するのではなく、住民訴訟に進むことが予定されている（地方自治法242条の2第1項参照）。
- 13) この点に関わる最近の最高裁判決として、最二小判平成10年7月3日判例時報1652号65頁（監査請求において求められた具体的措置の相手方とは異なる者を相手方として右措置の内容と異なる請求をする住民訴訟の許否）がある。
- 14) 遠藤・前掲注11)112頁。阿部・前掲注11)8頁。



度に特定されていることが必要であることはいうまでもないが、事前の差止請求にあつては、当該行為の適否の判断のほか、さらに、当該行為が行われることが相当の確実さをもつて予測されるか否かの点及び当該行為により当該普通地方公共団体に回復の困難な損害を生ずるおそれがあるか否かの点に対する判断が必要となることからすれば、これらの点について判断することが可能な程度に、その対象となる行為の範囲等が特定されていることが必要であり、かつ、これをもつて足りるものというべきである。」とされた。そして、結論的にも、「特定の工事の完成に向けて行われる一連の財務会計上の行為についてその差止めを求めるような場合には、通常は、右工事自体を特定することにより、差止請求の対象となる行為の範囲を識別することができ、また、右特定の工事自体が違法であることを当該行為の違法事由としているときは、当該行為を全体として一体とみてその適否等を判断することができるというべきであるから、右工事にかかわる個々の行為の一つ一つを個別、具体的に摘示しなくても、差止請求の対象は特定されていることになるものというべきである」として、個別具体的な特定が必要ではない場合が存在することを認めている。

この事例においては、訴訟形式が差止訴訟であること、審理すべき違法事由が一体として判断できることなどが平成2年6月5日判決とは異なっていることが、結論の差異につながったと考えることができよう<sup>15)</sup>。

以上のことから、本稿の問題意識に関連して確認しておくべきことをまとめておくと、以下のようになろう。

第一に、一般住民からは接近が困難な行政の内部事項をめぐる争いに関して、住民の側に厳密な特定を求めることは困難であるとの認識は、広く共有されている。そして、その解決方法として、独立的地位にある監査委員の役割を重視する見解が多数みられる。そこでは、ある程度の厳密性を必要とする「争訟」ではなく、調査・救済の両面にわたっての広範な裁量に基づく積極的な職権行使が期待されている。

第二に、最高裁は、住民監査請求において民事訴訟なみの具体的特定を要求する一つの理由として、住民訴訟との連続性を挙げている。しかし、その最高裁であっても、住民訴訟における訴訟形式が差止請求であり、理由の判断が一体としてなし得る事例においては、個別の行為の具体的特定を不要としている。このことは、後続の訴訟手続において具体的特定がなくとも審理判断が可能である場合には、先行の手続において厳密な特定を要求しない可能性を最高裁が示唆しているとみることができよう。

15) 本件の評釈として、村田哲夫「判批」判例地方自治118号54頁(1994年)、川上宏二郎「判批」判例評論425号25頁(1994年)、村井龍彦「判批」ジュリスト1046号63頁(1994年)、磯部力「判批」別冊ジュリスト126号182頁(1994年)、佐藤英善「判批」法学教室162号98頁(1994年)、横山信二「判批」松山大学論集5巻6号130頁(1994年)、佐久間健吉「判解」判例タイムズ882号312頁(1995年)、調査官解説として、千葉勝美「判解」ジュリスト1037号236頁(1994年)、同・「最高裁判所判例解説」法曹時報46巻9号1883頁(1994年)がある。

### 3 商法上の帳簿閲覧請求

情報の公開に関わるものであることから、情報公開法の問題状況と類似性を持つものとして、商法の定める会計帳簿閲覧請求を挙げることができる。

商法293条の6は、少数株主権（発行済み株式総数の100分の3。平成5年改正前は10分の1。）として、「会計ノ帳簿及書類ノ閲覧又ハ謄写」を求める権利を定めている（1項）。この場合の請求は、理由を付した書面によって行わねばならない（2項）。この請求がなされた場合、取締役は293条の7各号に定められた事由に該当すると認めるべき相当の理由がある場合の他は、その請求を拒むことはできない。正当の事由なしに閲覧請求を拒否した取締役には、過料の制裁が課される（商法498条1項三号）。

従来、この条文に基づく閲覧請求については、開示される書類の種類がどの範囲か、書面に記載する理由によって閲覧することのできる書類の範囲が限定されるか、理由の記載はどの程度具体的なものでなくてはならないか、株主の側から閲覧請求の対象とする書類を特定する必要があるか、必要があるとしたらどの程度の具体性が必要か、といった、様々な切り口から議論がなされてきた。多数説は、理由の記載についてはある程度の具体性を要求するが、対象とする書類の特定については緩やかに解し、請求の理由と関係がないことを会社の側が立証した場合にのみ閲覧を拒否することができる、とするものであったと思われる<sup>16)</sup>。

これに対し、裁判例は、「対象の特定」について厳格に解してきている。すなわち、仙台高判昭和49年2月18日高民集27巻1号34頁<sup>17)</sup>は、帳簿閲覧請求権を裁判上行使する場合には、「当事者双方に対し、攻撃、防禦方法を適正に行使させる上から、対象物を単に会計の帳簿及び書類と申立てるのみではならず、例えば何年度の如何なる帳簿及び書類であるかを具体的に特定する必要があるものと解するのが相当であり、このことは裁判の既判力、執行力の面からも当然に要請されるところである」とし、訴えを却下した。さらに、高松高判昭和61年9月29日判例時報1221号126頁<sup>18)</sup>では、帳簿閲覧請求を行うに当たって要件とされている理由の記載は具体的なものでなければならず、また、法は、閲覧等の請求書には「例えば何年度のどの帳簿というように閲覧の対象を明示して請求することを当然の前提としているものと解するのが相当である」としている。さらに、この高松高判の上告審である最一小判平成2年11月8日判例時報1372号131頁<sup>19)</sup>も、「本件閲覧請求が閲覧請求書に閲覧等の請求の理

16) 代表的なものとして、大隅健一郎＝今井宏・会社法論中巻504頁（第三版・1992年）。

17) 本件の評釈として、岸田雅雄「判批」商事法務823号29頁（1978年）、加藤修「判批」法学研究52巻8号95頁（1979年）がある。

18) 本件の評釈として、砂田太士「判批」税経通信42巻9号244頁（1987年）、稲田俊信＝秋坂朝則「判批」日本法学53巻1号175頁（1988年）、板倉充信「判解」判例タイムズ677号232頁（1988年）、久保田光昭「判批」ジュリスト944号133頁（1989年）、前田雅弘「判批」商事法務1207号23頁（1990年）がある。

19) 本件の評釈として、近藤光男「判批」民商法雑誌104巻4号83頁（1991年）、川村正幸「判批」金融商事判例874号40頁（1991年）、板倉充信「判解」判例タイムズ790号176頁（1992年）、新山雄三「判批」法律のひろば45巻4号74頁、

由を具体的に記載してされたものとはいえないとした原審の判断は、正当として是認することができ」として、原判決を維持している。

これらの判決、及び平成五年改正により持株要件が緩和されたことをうけて、帳簿閲覧権に関する議論はさまざまなものがあり、それぞれの詳細に立ち入ることはできない。ここでは、本稿の問題意識からして注目すべき議論が存在することを二点にわたって確認しておくにとどめる。

第一に、閲覧請求の内容が、会社に対する請求から訴訟提起、口頭弁論終結と進む過程の中で次第に具体化されうることを重視する立場がある<sup>20)</sup>。この立場は、株主が当初から必要にして十分な具体性を持った内容を閲覧請求書に記載することは至難であろうが、会社と株主とのやりとりを通じて具体的に特定されることが期待でき<sup>21)</sup>、また訴訟が提起された後では裁判所の釈明権の適切な行使によって、必要な具体性を有した請求が可能となるのである。

第二に、立法論としてだが、株主と会社以外の第三者の積極的関与に期待する見解が存在する。裁判所に対して会計の帳簿及び書類の調査をなすための検査役の選任を求める権利を単独株主権として認め、その検査役をして調査に当たらしめるような制度を提案するもの<sup>22)</sup>、帳簿閲覧請求を非訟事件とし、裁判所の関与を通じた柔軟な運用を行う反面で持株要件を緩和することを提案するもの<sup>23)</sup>、監査役制度の改善の上で、中立的監査役がまず調査閲覧をするという間接閲覧方式を構想するもの<sup>24)</sup>などである。

#### 4 考察の結果

以上の三つの制度の考察から得られた示唆は、以下のようにまとめられよう。

1) まず、請求の内容を特定したり、請求の範囲を画定したりする上で、請求の理由が大きな機能を果たしていることを指摘することができる。代替物給付を求める民事訴訟における特定に請求の原因の記載が利用されること、商法上の帳簿閲覧請求における「理由の記載」によって閲覧対象となる帳簿の範囲が画されることなどは、請求の理由を記載することが請求の特定に資することを示している。また、住民監査請求・住民訴訟においても、違法事由について一体として判断できる場合には、個別の行為の特定の必要が緩和されている。

(1992年)、吉本健一「判批」法学セミナー447号116頁(1992年)、浜田道代「判批」私法判例リマークス4号110頁(1992年)、岩原紳作「判批」ジュリスト1056号155頁(1994年)、正井章彦「判批」判例タイムズ948号201頁(1997年)、西山芳喜「判批」別冊ジュリスト149号162頁(1998年)がある。

20) 浜田・前掲注19)、岩原・前掲注19)など。なお、訴訟時に特定を行うことを可能とする論拠として、訴訟外の閲覧請求を前置しておくことが株主の訴訟提起の要件とはされていないことを指摘するものとして、久保田・前掲注18)137頁。

21) 代表的なものとして、砂田・前掲注18)249頁。

22) 大隅=今井・前掲注16)502頁。

23) 神田秀樹「会計帳簿等の閲覧謄写権」ジュリスト1027号24頁(1993年)。

24) 森淳二朗「株主の帳簿閲覧請求権」企業会計45巻6号38頁(1993年)。

これらの制度において理由の記載が求められている根拠の一つは、その理由によって請求の成否の判断が左右されることである。しかし、請求の理由がその成否に関係しない制度（情報公開法上の開示請求はこれにあたる）であっても、理由の記載によって対象の範囲が具体化するという作用には変わりはないと思われる。

2) 次に、対象の特定は当初に一方当事者の側から行うことが困難な場合があるが、このような場合には、当初から十分な特定を求めるのではなく、手続内外でのやりとりを通じて必要な程度の特定がなされることに期待する考え方が見られる。訴訟についての「第三の波」学派の考え方、住民監査請求と住民訴訟とで必要な特定の程度を区別する見解、帳簿閲覧請求において当事者間のやりとりを重視したり、釈明権の行使に期待する立場などである。

このことから、対象の特定が当初において請求者側にとって困難な問題状況が存在する場合には、関係者間のやりとりの促進を担保するような制度設計や解釈論が要請されると考えてよいのではないと思われる。

3) さらに、特に被請求者の内部に情報が存在する場合には、対象の特定を請求者・被請求者の二当事者間でのやりとりで行うには限界があり、裁判所（釈明権の行使・非訟化）・監査委員・監査役・検査役など、能動的に活動しうる中立的第三者の関与が望ましい場合があることも指摘されていた。

このような第三者は、制度的に新たに設定することが必要となる場合が多いため、通常は立法論的な提案となるかもしれない。しかし、もし第三者として機能しうる主体が手続内に存在するのであれば、それを活用する解釈論が検討されてしかるべきであろう。

4) 最後に、特定を要する理由として、後続の手続において特定が必要であることが挙げられる場合が多い。執行段階での特定の必要から民事訴訟においても特定していることを求める見解、住民訴訟との連続性から住民監査請求における特定性を厳格に解する見解、後続の訴訟での特定の必要を帳簿閲覧請求時の特定の必要性を導く論拠の一つとする見解などである。しかし、このような考え方には批判も多い。具体的な措置については被告の選択にまかせたり執行段階で具体化すれば足りるとする説、住民監査請求と住民訴訟の連続性を緩く捉える考え方、帳簿閲覧請求において訴訟外の請求を先行させる必要がないことから訴訟時にも対象の具体化を進められることを強調する考え方などである。

確かに、最終的に給付訴訟による担保を考えるとすると、当初から請求内容が特定していた方が手続の一貫性・安定性が保たれることは確かであるし、最終的には特定していなくてもは請求を認容しがたいということになる。しかしながら、住民訴訟における差止請求に見られたように、訴訟における特定の問題が緩やかに解することが可能であるのであれば、このような要請は低いと言うこととなるだろう。

### 三 情報公開法の下での開示請求対象文書の特定

以下では、二で行った分析から得られた示唆を生かしつつ、情報公開法における開示請求対象文書の特定という問題について、どのような解釈・運用を行うことが適切かを考察することとする。

#### 1 情報公開法における問題状況と請求手続

まず、情報公開法の基本的な構成と二で扱った制度との差異について確認しておく。

第一に、既に述べたように、情報公開法において開示請求の対象となりうる文書の範囲は極めて広い(2条2項、3条参照)。住民監査請求における「財務会計上の違法もしくは不当な行為又は怠る事実」(地方自治法242条1項)、帳簿閲覧請求における「会計ノ帳簿及書類」(商法293条の6)といった限定はほとんどない。

第二に、開示請求者側の事情については、開示・不開示の判断においてほとんど考慮されない。情報公開法は開示請求者の資格について制限することをせず(3条)、また不開示事由でも開示請求の目的などの開示請求者側の事情は考慮していない(5条)。これを受けて、開示請求書には開示請求の目的を記載することが求められていない(4条1項)。これらは、商法上の帳簿閲覧請求とは対照的である(商法293条の6、293条の7)。

第三に、開示請求をうけて行われる開示決定等をめぐっては、取消訴訟によって争われることが想定されている(36条参照)。また、行政不服審査法による不服申立ても可能であり(不服申立前置主義は採られていない)、不服申立てがなされたときには情報公開法の定める例外に該当する場合をのぞいて、情報公開審査会への諮問手続がとられる(18条)。情報公開審査会は極めて権威の高い第三者的機関として設置されており、いわゆる「インカメラ審査」(27条1項2項)・「ヴォーン・インデックス」(27条3項)等の調査権限を有している<sup>25)</sup>。

このような制度の基本的な構成を踏まえて、開示請求にあたっては、開示請求者は、「開示請求をする者の氏名又は名称及び住所又は居所並びに法人その他の団体にあつては代表者の氏名」及び「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」を記載した開示請求書を提出しなくてはならないものとされている(4条1項)。

この条文は、開示請求者側が提出する「開示請求書」に行政文書を特定するに足りる事項の記載を求めており、一見すると、開示請求に係る行政文書を特定することは、完全に請求者側が責任を持って行うべきこととしているように見える。そのように解した場合、「特定す

25) 情報公開審査会の構成・調査権限・手続等については、岩橋健定「情報公開法一八条～三六条—不服申立て・情報公開訴訟」ジュリスト1156号68頁(1999年)参照。

るに足りる事項」が開示請求書に記載されていなかった場合は、当然に請求拒否処分がなされてしかるべきことともなろう。

しかしながら、そのような結論が適当と考えられないこともいうまでもない。開示請求者側が、行政庁がどのような文書を有しているのか、その名称が何かといったことについての十分な情報を持っていることは例外的な場合であり、行政庁側の協力なしには文書の存在やその名称を特定して開示請求を行うことはほぼ不可能といえる。特定の責任を全面的に開示請求者に負わせることは、実体法としては開示請求の対象を広げておきながら、手続的には事実上対象を極めて限定することとなり、合理的な解釈とは考えられない。情報公開法の根本理念たる説明責任の観点からも、あまりにも開示請求者側の特定の責任を重く捉えることは適切を欠くと言ってかまわないだろう。

もちろん、このような問題点について情報公開法が沈黙しているというわけではない。

第一に、38条1項では、「行政機関の長は、開示請求をしようとする者が容易かつ的確に開示請求をすることができるよう、当該行政機関が保有する行政文書の特定に資する情報の提供その他開示請求をしようとする者の利便を考慮した適切な措置を講ずるものとする。」とされており、一般的に行政文書の特定に資する情報を提供する義務が行政機関の側に存在することを明確に認めている。

第二に、37条では、行政文書の適正な管理が行政機関の長に求められている。行政機関の長は、政令の定めるところにより、行政文書の管理に関する定めを設け、これを一般の閲覧に供しなくてはならない。そして、その内容は、3項によって行政文書の分類、作成、及び廃棄に関する基準を含むわけである。よって、38条によって提供されるべき情報の内容・質は、当然行政文書の管理が適正に行われている状態を前提としたものとなるべきであろうし、行政文書の分類基準などが明らかにされていれば、開示請求者としては自らの望む行政文書を特定することが容易になる。逆に考えれば、行政文書の管理が適切になされておらず、行政文書の特定に資する情報が提供されていない状況の下で、開示請求者が行政文書を十分に特定し得なかったとしても、その責は開示請求者の側でのみ負うべきものとは考えがたい。必要とされる特定の程度は、行政文書の管理の適切さや情報の提供の程度に対応して考えるべきものと思われる。

第三に、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、開示請求をした者（以下「開示請求者」という。）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、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。この条文は、前段は一般法たる行政手続法7条の定めと同様であり、意味があるのは後段である。後段では、補正の参考となる情報の提供が一努力義務だといわれるが<sup>26)</sup>一義務づけられている。開示請求書に

記載された行政文書を特定するに足りる事項の記載の具体性が足りないことは「形式上の不備」とされるであろうから、行政機関の長はその補正のために、特定のために必要とされる情報を提供するよう努めなくてはならないこととなる。そして、この情報提供義務には、行政手続法9条2項と異なり、「求めに応じて」との要件が課されていない。このことは、具体的な開示請求に関する場面においても、行政文書の特定は全面的に請求者側の責任においてなされるべきものではなく、行政庁の側の積極的な関与が必要であることを法が明らかに認めていることの現れと考えることができる。

このようなことを受けて、学説においても請求時に記載すべき「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」については、「行政文書の名称又は内容等が合理的に推定しうる程度のものでよい」<sup>27)</sup>「請求を受けた行政機関の専門職員が合理的努力で特定しうる程度の記載があれば、一号の記載としては十分である」<sup>28)</sup>などと、比較的緩やかに解している<sup>29)</sup>。

本稿においても、基本的方向性としては対象文書の特定における請求者側の責任は緩やかに解すべきであると考えている。その上で、「合理的に推定しうる」「合理的努力で特定しうる」の具体的内容は如何なるものと考えていくべきか、必要な特定性を満たしていく上では開示請求者と行政庁とでどのような具体的な役割分担をなすべきか、それらの方向性をどのような制度によって担保していくべきか、といった論点について、一つの提案をなすのが以下の目的である。

## 2 解釈論の提案

以上の検討から得られた情報公開法への要請や示唆を踏まえて、開示請求における対象文書の特定のあり方について一つの解釈を提案すると、以下のようになる。

(1) まず、当初、開示請求書の提出の場面においては、請求者側はその対象文書について非常に緩やかな特定しかしていなくても、行政庁の側にその特定の程度に対応する程度の補正の参考となる情報の提供義務が生じると解すべきである。また、範囲の特定方法としては、開示請求の具体的な目的を示す方法もあり得る。開示請求の目的を示すことは、手続的にも要求されていないわけであるから、目的を明らかにしないことを不利に評価することはあってはならないが、請求者が任意に目的を示した場合には、それに対応して情報提供の義

26) 宇賀克也・情報公開法の逐条解説35頁(1999年)、荏原明則「情報公開法三条・四条—開示請求権と請求の手続」ジュリスト1156号44頁(1999年)。

27) 荏原・前掲注26)。

28) 宇賀・前掲注26)33頁。

29) 行政改革委員会「情報公開法要綱案の考え方」情報公開法制の確立に関する意見(1996年12月16日)5(4)イも同旨であった。

務の程度は高まることとすべきであろう。

行政庁の側では、37条によって文書管理が確立されていることを前提として、38条によって一般的に開示請求をしようとする者の利便を考慮した適切な措置を講ずることが求められているのであるから、4条2項の定めは、開示請求をしようとする者が、その開示請求の対象となる行政文書を特定する上で必要な一般的な情報は既に有している状況を前提に、個別具体的な請求にとって参考となる情報を提供することを義務づけた規定と解することができる。このように解するのであれば、4条2項の情報提供義務は、かなり具体的なものであると考えることができる。また、37条や38条によって行政庁に求められている文書管理や情報提供が不十分な状況下では、そのことによって文書の特定に支障を来したことの不都合は開示請求者側に負わせるべきではないのであり、行政庁にそれを埋め合わせる程度の努力を前提とした情報提供義務が生じると考えるべきである。

これらのことを考えると、開示請求者の当初の申立（情報提供の要求、もしくは開示請求）がかなり漠然としていたとしても、行政庁はある程度以上の情報提供を行うことが必要となると考えられる。

(2) では、どの程度の情報提供をそこで行わねばならないか。

まず、情報公開法が決裁主義を取っていないことから考えて、保有する行政文書の包括的なリスト（もちろん、いわゆる「グローマー拒否」（8条）が可能になるような文書は除外するわけだが）を行政庁があらかじめ準備しておき、それを提示することまでが求められているとは考えがたい。一方、文書管理を適切に行うべきことが定められていることからいって、最低でも決裁を経たり、何らかの意思決定に関わる会議に提出された文書（これらの多くには日付・名称の記載があるだろう）については、リストアップされているか、されうる状態になっていることが求められていると考えるべきであろう。また、文書が用いられている組織、もしくはその文書が供されている事務の単位によって、分類項目を定めておくことも必要であろう。名称等の存在しない文書については、このような形でしか把握はしがたい。

そうだとすれば、抽象的な開示請求に対して情報公開法が想定している情報提供義務は、代表的文書のリストの（全部ではないことを明示しての）提示と、文書の分類細目の教示までは含んでいると考えられよう。もちろん、それ以上の情報提供を行うことが望ましいこともいうまでもない。開示請求者の側としては、それをうけて、代表的な文書の閲覧を求めた上で再度より特定した請求をすることや、ある代表的な文書を指定して「及びその作成に使われた補助的資料一式」などの形式で開示請求をなすことで、十分な特定に至ることが可能であると思われる。

対象文書が特定しがたい類型の請求として、検索が必要となるものがある。たとえば、「請



求者Xの氏名の記載を含む全ての文書」といったものである<sup>30)</sup>。このような類型のものであっても、あわせて請求者の属性・請求の目的が具体的に示されるなどすれば、請求者の属性から考えて特に可能性の高い文書については、その中身を検索した上で情報提供をすることも必要になるのではないかと考えられる。

(3) それでは、開示請求時に行政庁の側が必要とされる情報提供等を行わず、そのために請求対象が具体的に特定されないままに開示請求がなされた場合、どのように処理されるべきであろうか。通常の場合、行政庁の側が必要な情報提供等を行わないためになされた請求対象が具体的に特定されない開示請求は、記載事項に不備があるものとして、形式上の要件に適合しない申請として、全体として拒否されることとなろう<sup>31)</sup>。

この場合、請求者側には行政上の不服申立てと訴訟という二つの救済手続を考えることができる(不服申立前置主義ではない)。

### (3-1) 先に、訴訟について考える。

まず、行政庁に対して開示請求を特定するための情報の提供を求める訴訟も概念的には想定しうが、訴訟形式の問題(義務づけ訴訟となろう)や実効性の問題からいって実際的ではないと思われる。4条2項が「努めなくてはならない」、38条1項が「適切な措置を講ずるものとする」と定めていることも、この場面においては、訴訟による直接的な救済を否定する論拠となろう。

それを前提とした場合、行政庁に適切な情報提供を求めるための訴訟形式としては、取消訴訟が想定される。そして、取消訴訟は、以下に述べるように、その性質上行政庁と開示請求者とのやりとりを促進することに資することができるのであり、その活用を積極的に考えるべきであると思われる。

先に行った住民監査請求・帳簿閲覧請求についての検討でも現れていたように、最終的には給付訴訟で争われることが想定されている請求については、当初の請求時の特定の程度を緩く解しうとしても、最終的な給付訴訟においてはある程度以上の請求の特定性を必要とするために、最後まで特定しなかった場合の処理が困難となりうる<sup>32)</sup>。しかしながら、取消訴訟の場合、その対象となっている処分は、具体的な開示請求書にかかる開示請求拒否処分

30) 米国におけるこのような類型の請求についての処理については、宇賀克也・アメリカの情報公開35頁(1998年)。

31) 抽象的な開示請求であっても、行政庁の側がそれを適法な請求書と認めれば、その範囲の中に含まれる行政文書については全部・一部の開示決定や不開示決定(文書不存在を含む)がなされることとなる。開示決定のみがなされたとしても、その決定はその範囲にはその他の文書は存在しないという不存在を理由とした不開示決定も含まれると考えることができ、以後は通常の不存在を理由とした不開示決定と同様に扱うことができるとと思われる。

32) 被告側の妨害・非協力などによって訴訟の最終段階に至っても請求内容が具体化しえない場合には、その最大限の救済を認める(包括的な請求金額全額について請求を認容する、操業停止のようなもともと被告にとって深刻な内容の差止めを認める、保有する一切の帳簿等の閲覧を認めるなど)という方法もありうるし、場面によってはそれが

である。取消判決の場合には、既判力と拘束力（行政事件訴訟法33条）が生じるが、判決の執行力を問題とする必要はない<sup>33)</sup>。また、実体的に処分が適法か否かとは別に、手続上の違法によっても処分が取り消されることがあることは周知の事実である。理由付記の不備によっても処分は取り消され得ると解されている<sup>34)</sup>ことに見られるように、手続的要件の担保のために取消判決が活用できるし、活用しないと手続的要件の担保がなされないということは、広く認められるところであろう<sup>35)</sup>。申請時の情報提供が、従来、「行政手続」として意識されていたかどうかは明らかではないが、行政手続を「ある事案の処理をめぐっての情報のやりとりのあり方」と捉え<sup>36)</sup>、また情報公開法という問題状況の中での開示請求の対象文書の特定の重要性と困難さを併せ考えた場合には、その適正化を取消訴訟によって担保することを認めるべきであろう。すなわち、行政庁側の開示請求時の情報提供のあり方が、開示請求者側の請求の内容や対応のしかたを考慮の上、情報公開法に照らして不適切であった場合には、その上でなされた特定不十分を理由とした開示請求の拒否処分の取消事由になると解するわけである。

情報提供義務の違反が処分の取消事由となるとの解釈は、補正の参考となる情報の提供義務が4条2項の文言上明らかに努力義務として規定されていることと抵触するようにもみえる。しかし、情報提供自体を直接に裁判上強制するのではなく、結果としての拒否処分の手続的適法性の判断において、このような情報の提供のあり方を考慮することは、十分に可能なことであると思われる<sup>37)</sup>。

なお、このような事案での取消判決においては、開示請求にかかる行政文書の特定のための情報提供が不足していたことを理由として取り消すことによって、行政庁に間接的に情報提供を求めるということが中心となろうが、訴訟の過程を経て、本来開示すべき行政文書の特定が進んだような場合には、より直截に、特定された文書の部分については開示・非開示の判断を判決で示すことも迅速な救済に資すると思われる。

(3-2) 情報公開法においては、開示決定等について行政上の不服申立てがなされた場合には、原則として情報公開審査会への諮問がなされる。情報公開法においては不服申立前置主義は取られていないが、実際には多くの場合に不服申立てが行われることとなろう。

---

事案の解決として適切であるように思われるが、日本の裁判所はそのような救済を認めない傾向にあるといっておく。

33) 塩野宏・行政法II138頁（第二版・1994年）参照。

34) 最一小判昭和60年1月22日民集39巻1号1頁。

35) 塩野宏・行政法I267頁（第二版・1994年）参照。

36) 岩橋健定「環境影響評価法の実体法的側面」松本博之＝西谷敏＝佐藤岩夫編・環境保護と法一日独シンポジウム－119頁（1999年）

37) 別の角度からいえば、行政手続に関する古典的判例である個人タクシー事件（最一小判昭和46年10月28日民集25巻7号1037頁）における「主張と証拠の提出」の機会を与えるべき要請を、4条2項の規定を根拠にしつつ、請求対象の特定の場面まで拡張することを提案しているとも表現できよう。

本稿においては、開示請求書において対象文書の特定が不十分であるとして拒否処分がなされた場合、その開示請求時に行政庁側からの情報提供不足がその原因である時にはその処分は取り消されるべきであると解している。そのことは、取消訴訟においても行政上の不服申立てにおいても違いがあるわけではない。むしろ、行政上の不服申立てにおいては、違法のみならず不当な処分についても処分の取消を行うことができるのであるから、開示請求時の行政庁の対応が、その結果として行われた特定の不足したまま行われた開示請求の拒否処分を違法とするほど深刻なものでなくとも、全体として情報公開法の予定している事前の情報提供のあり方、ひいては情報公開法の目的に照らして不適切であった場合には、積極的に処分の取消という形で是正を求めていくことが望ましいであろう。

さらに、審査庁が、第三者性は低いものの、行政機関の内部の情報については極めて近い地位にあること、及び、審査会が、直接的に内部の情報について知っているわけではないものの、独立した第三者的地位を有し、また一般国民に比べれば行政情報についての専門的知識を有している点を積極的に活用すべきである<sup>38)</sup>。

特に、審査会に期待すべき点は大きいように思われる。すなわち、審査会は、必要があると認めるときは、いわゆる「ヴォーン・インデックス」(27条3項)の提出を求めることができる。この制度を積極的に運用すれば、第三者的機関を活用すべき要請を満たすことができるのではないかと思われる。

27条3項は、「開示決定等に係る行政文書に記録されている情報の内容」が「ヴォーン・インデックス」の内容となることを想定しているようである。しかし、ある開示請求書の記載が、特定性を欠いているとして却下されるべきか否かを判断するためには、「請求を受けた行政機関の専門職員が合理的努力で特定しうる」かどうかを判断するわけであるから、開示請求書の記載について検討することは当然必要であるが、その記載によって包括されるべき範囲において当該行政庁がどのような文書を保有しているのかについても検討するべきではないかと思われる。たとえば、「独占禁止法違反事件についての資料」を請求する場合、公正取引委員会に請求する場合と、X建設事務所に請求する場合とでは、同じ記載であっても特定の程度が異なると考えるべきであろう。また、文書不存在の事案について審査会が調査審議する場合には、廃棄したことが明らかであるような場合はともかく、類似の他の文書に求められている情報が含まれているのではないか、名称の些細な間違いではないかといった点を検討しなくては審議の実質に乏しい。よって、27条3項にいう「開示決定等にかかる行政文書」とは、文書不特定や文書不存在の事例においては、不特定な当該請求に包含され得るような文書や、内容や名称の類似した文書などを含めて考えるべきであり、審査会はそのよう

38) 荏原・前掲注26)43頁は、不服申立ての段階で初めて請求人の本当に請求したかった文書が判明する場合もあると指摘している。

な範囲まで含めてヴォーン・インデックスとして保有文書の一覧表等を作成提出することを求めることができると考えるべきである。

そして、そのような権限が審査会に認められるのであれば、審査会としては、その事案に対応して、行政庁が提供すべきであった情報を指定して、それを提供した上で開示請求書の補正や再申請をさせること、保有文書の一覧表を請求人に示して特定をさせること、さらにはその中から請求人が必要であると考えられる資料を選択したうえでその文書を開示することなどの答申をするといった形で、情報公開制度の中で文書の特定を援助する独立的第三者として機能することが可能である。審査会がそのような対応をすることは、翻って行政庁側の事前の文書管理や情報提供のあり方にも影響を与えるであろう。

但し、審査会が積極的に関与するとしても、それには限界があることはいうまでもない。帳簿閲覧請求について論じられているような<sup>39)</sup>、閲覧させるかわりに他への開示を禁ずるような条件の付与を行うことはできないことはいうまでもなからう。実際に問題となりうるのは、審査会が、請求者と行政庁とのやりとりを勘案して上のような関与を行うことは、請求人の対応のあり方や請求の動機などを審査会が評価するような印象を与える場面がでてきうるが、それが適切かどうかという点である。確かに、請求人の地位や請求の動機によって同じ請求書の記載であっても行政側の対応が異なるということは、情報公開法は想定していないだろうし、運用上も慎重を期すべきであろうが、とりあえずは「文書の特定の有無」という限定された場面での判断の中で、ある程度請求人の対応が勘案されることはあり得てよいと思われる。

#### 四 まとめ

以上での議論から本稿において提案する解釈をまとめると、以下のようになる。

- 1) 開示請求に当たっては、請求者側はかなり緩やかに対象文書を特定していれば、行政庁側に情報提供義務が生じる。特定の方法としては、開示請求の目的を提示するという方法でもよい。
- 2) 緩やかな特定しかなされていない開示請求に対しても、行政庁にはその特定の程度に応じた情報提供義務が生じるが、特定の程度が低い場合には、その範囲に含まれる文書のうちの代表的なものの名称を提示することや、文書の分類項目を示すことでも足りる。
- 3) 行政庁が必要な情報提供を行わないことにより対象を特定することができなかった開示請求を拒否した場合には、その拒否処分には取消すべき瑕疵があるものと解する。

39) 代表的なものとして、神田・前掲注23)25頁。

4) 情報公開審査会は、必要な特定がなされていない開示請求について、ヴォーン・インデックスを求める権限等を用いて、対象文書の特定に積極的な役割を果たすべきである。

以上のような解釈をとることが、文書管理の確立や適切な情報提供を促進し、情報公開法の円滑な運用、ひいては日本の行政活動の健全な発展に資するものと考えている。