

令和3年（行ウ）第277号 行政処分取消請求事件

原告 フロントラインプレス合同会社

被告 国（処分行政庁 運輸安全委員会事務局長）

準備書面(1)

令和3年11月8日

東京地方裁判所民事第2部A e 係 御中

被告指定代理人

竹 蓋 春



宮 川 和



渡 部 辰



小 坂 真



松 澤



第1 請求の原因に対する認否	4
1 「1 はじめに」について	4
(1) 「(1) 本件海難事故」について	4
(2) 「(2) 発足したばかりの運輸安全委員会」について	4
(3) 「(3) 恣意的だった運輸安全委員会の原因調査」について	4
(4) 「(4) 恣意的な事実認定では将来の事故は防げない」について	4
(5) 「(5) 運輸安全委員会の事実認定は恣意的だったのか」について	5
2 「2 情報公開請求手続の経過」について	5
(1) 「(1) 情報公開請求」について	5
(2) 「(2) 「開示決定」という名の不開示処分」について	5
ア 「ア 本件対象文書①の不開示理由」について	5
イ 「イ 本件対象文書②の不開示理由」について	5
(3) 「(3) 不服申立」について	5
(4) 「(4) 裁決」について	6
3 「3 本件不開示決定の違法性」について	6
(1) 「(1) 本件対象文書①の不開示理由について」について	6
ア 「ア 5号該当性について」について	6
イ 「イ 6号柱書該当性について」について	6
(2) 「(2) 本件対象文書②の不開示理由について」について	6
4 「4 結論」について	6
第2 事案の概要	6
第3 運輸安全委員会による船舶事故調査等について	7
1 運輸安全委員会設置法の意義・目的（設置法1条、2条、4条及び5条）	7
2 運輸安全委員会の組織（設置法3条、6条、7条、8条、16条及び17条）	8

3	船舶事故調査（設置法2条，14条，18条，21条，24条，25条，26条，27条及び28条）	8
4	事故等調査に係る情報の公開等	10
第4	事実経過	12
1	本件事故の概要と本件事故の調査の実施（甲6）	12
(1)	本件事故の概要	12
(2)	本件事故の調査の状況	12
(3)	海事部会審議，意見聴取	13
(4)	調査報告書の公表	13
2	本件訴訟に至る経緯	14
第5	情報公開法における行政文書の開示・不開示の枠組み，情報公開訴訟における審理及び司法審査の在り方	14
1	情報公開法における行政文書の開示・不開示の枠組み	15
2	情報公開訴訟における審理及び司法審査の在り方	16
第6	情報公開法5条5号の意義，趣旨及び判断枠組み等について	21
1	情報公開法5条5号の意義及び趣旨	21
2	情報公開法5条5号の「おそれ」の判断枠組み	22
第7	情報公開法5条6号の意義，趣旨及び判断枠組み等について	23
1	情報公開法5条6号の意義及び趣旨	23
2	情報公開法5条6号所定の「おそれ」の判断枠組み	24
第8	今後の予定	26

被告は、本準備書面において、請求の原因に対する認否を行う（後記第1）とともに、本件事案の概要（後記第2）、運輸安全委員会による船舶事故調査等（後記第3）、事実経過（後記第4）、行政機関の保有する情報の公開に関する法律（平成11年法律第42号。以下「情報公開法」という。）における行政文書の開示・不開示の枠組み、情報公開訴訟における審理及び司法審査の在り方（後記第5）、情報公開法5条5号及び6号の意義、趣旨及び判断枠組み等（後記第6及び第7）について述べる。

第1 請求の原因に対する認否

1 「1 はじめに」について

(1) 「(1) 本件海難事故」について

漁船第五十八寿和丸が、平成20年6月23日午後1時50分頃、犬吠埼灯台の東方沖350キロメートル付近の海域において沈没し、乗組員20人のうち、4人が死亡し、13人が行方不明となったこと（以下「本件事故」という。）は認める。本件訴訟の目的については、認否の限りではない。

(2) 「(2) 発足したばかりの運輸安全委員会」について

認める。

(3) 「(3) 恣意的だった運輸安全委員会の原因調査」について

運輸安全委員会の調査官が生存者3名に対して聴き取りを行ったこと、運輸安全委員会が生存者3名の詳細な意見書（甲4）及び専門家意見書（甲5）の提出を受けたこと、運輸安全委員会が平成23年4月22日に船舶事故調査報告書（以下「本件事故調査報告書」という。甲6）を公表したことは認めるが、その余は否認する。

(4) 「(4) 恣意的な事実認定では将来の事故は防げない」について

本件事故調査報告書（甲6）に関する原告の意見を述べているにすぎず、認否の限りではない。なお、運輸安全委員会は、本件事故について、運輸安全委員会設置法（以下「設置法」という。）26条ないし28条で規定する勸

告及び意見の陳述を行っておらず、誤った施策や措置の実施を求めた事実はない。

(5) 「(5) 運輸安全委員会の事実認定は恣意的だったのか」について

原告が本件事故に関する情報公開請求を行った目的について原告の意見を述べるものであり、認否の限りではない。

2 「2 情報公開請求手続の経過」について

(1) 「(1) 情報公開請求」について

認める。

(2) 「(2) 「開示決定」という名の不開示処分」について

運輸安全委員会事務局長が、令和2年2月26日付けで、「①2008/6/23第58寿和丸転覆事故海象解析結果」(以下「本件開示文書①」という。甲9)及び「②On Kurtosis and Occurrence Probability of Freak Waves」(以下「本件開示文書②」という。甲10。本件開示文書①と併せて「本件各開示文書」という。)を開示し、その余は不開示とする本件決定をしたこと(不開示となった文書については、以下「本件不開示文書」という。)、本件各開示文書がインターネット上で公表されている文書であること、運輸安全委員会事務局長が本件不開示文書について文書名を明らかにしなかったことは認め、その余は争う。

原告は、本件各開示文書について、「原告が情報公開請求した対象文書ではない。」としているが、本件各開示文書は、本件事故に関して運輸安全委員会が報告書作成のために収集・利用した調査資料の一部である。

ア 「ア 本件対象文書①の不開示理由」について

認める。

イ 「イ 本件対象文書②の不開示理由」について

認める。

(3) 「(3) 不服申立」について

認める。

(4) 「(4) 裁決」について

認める。

3 「3 本件不開示決定の違法性」について

(1) 「(1) 本件対象文書①の不開示理由について」について

ア 「ア 5号該当性について」について

第1段落ないし第3段落は一般論として概ね認め、第4段落は争う。

イ 「イ 6号柱書該当性について」について

第1段落は一般論を述べるものであり、概ね認める。

第2段落は認める。

第3段落ないし第10段落は争う。

(2) 「(2) 本件対象文書②の不開示理由について」について

争う。

4 「4 結論」について

争う。

第2 事案の概要

本件は、原告が、「1. 平成20年(2008年)6月23日に発生した漁船第五十八寿和丸沈没事故に関して、運輸安全委員会が報告書作成のために収集・利用した調査資料の一切」(以下「本件対象文書①」という。)及び「2. 1の資料項目一覧」(以下「本件対象文書②」という。本件対象文書①と併せて「本件各対象文書」という。)について、情報公開法4条1項に基づき行政文書の開示を請求したところ(以下「本件開示請求」という。),これに対し、運輸安全委員会事務局長が、本件各対象文書のうち本件各開示文書を開示し、その余を不開示とする本件決定をしたため、本件決定のうち不開示とした部分の取消しを求める事案である。

第3 運輸安全委員会による船舶事故調査等について

1 運輸安全委員会設置法の意義・目的（設置法1条，2条，4条及び5条）

- (1) 設置法1条は、「この法律は、航空事故等、鉄道事故等及び船舶事故等の原因並びに航空事故，鉄道事故及び船舶事故に伴い発生した被害の原因を究明するための調査を適確に行うとともに，これらの調査の結果に基づき国土交通大臣又は原因関係者に対し必要な施策又は措置の実施を求める運輸安全委員会を設置し，もって航空事故等，鉄道事故等及び船舶事故等の防止並びに航空事故，鉄道事故及び船舶事故が発生した場合における被害の軽減に寄与することを目的とする。」と定めている。そして，同法4条は，「委員会は，航空事故等，鉄道事故等及び船舶事故等の原因並びに航空事故，鉄道事故及び船舶事故に伴い発生した被害の原因を究明するための調査を適確に行うとともに，これらの調査の結果に基づき国土交通大臣又は原因関係者に対し必要な施策又は措置の実施を求めることを任務とする。」と定めている。

設置法に基づき運輸安全委員会が行う航空事故，鉄道事故，船舶事故及びこれらの事故の兆候（設置法2条1項ないし6項参照）の調査（同法5条1号ないし6号。以下「事故等調査」という。）は，同法5条で定めるとおり「委員会は，前条の任務を達成するため」に行われるものである。

- (2) 運輸安全委員会は，設置法の趣旨を受け，事故等調査実施要領通則（以下「調査通則」という。乙1）を定めている。その「1 事故等調査の目的」は，「事故等調査（括弧内略）は，事故及びその兆候（括弧内略）に関する事実調査を実施することにより事実を認定し，これについて必要な解析を行い，これらに基づいて事故等の原因（事故については，事故に伴い発生した被害の原因を含む。以下同じ。）の究明を行い，もって事故等を生ずるに至った要因及び事故に伴い被害を生ずるに至った要因の排除に資し，事故等の防止及び事故が発生した場合における被害の軽減を図るものとする。」と定めている

ほか、その趣旨を明確にするため、「なお、運輸安全委員会（括弧内略）の事故等調査は、事故等の責任の追及（apportion blame or liability）のために行うものではない。」と定めている。この点については、本件事故調査報告書（甲6）の前文においても明記されているところである。

2 運輸安全委員会の組織（設置法3条、6条、7条、8条、16条及び17条）

運輸安全委員会は、国土交通省の外局として設置され（設置法3条）、委員長及び委員12人で構成されるほか（設置法7条1項）、委員会の事務を処理する組織として事務局が置かれ（設置法17条1項）、事故等の調査に関する事務を所掌する事故調査官等の職員が属している（同条2項）。

委員長及び委員は、委員会の所掌事務の遂行につき科学的かつ公正な判断を行うことができると認められる者のうちから、両議院の同意を得て、国土交通大臣によって任命され（設置法8条1項）、独立してその職権を行う（設置法6条）。

運輸安全委員会は、運輸安全委員会設置法施行令（以下「施行令」という。）2条1項に基づき部会を置くことができ、設置法16条及び施行令3条に基づき運輸安全委員会が制定した運輸安全委員会運営規則（以下「運営規則」という。乙2）によって、総合部会、航空部会、鉄道部会、海事部会及び海事専門部会の5部会を置き（運営規則1条1項）、船舶事故（総合部会が処理するものを除く。）の調査に関しては、海事部会又は海事専門部会に処理させることとしている（同条5項、同条6項）。

3 船舶事故調査（設置法2条、14条、18条、21条、24条、25条、26条、27条及び28条）

(1) 設置法5条5号及び同条6号に基づく船舶事故等調査は、事務局に所属する船舶事故調査官及び地方事故調査官が主体となって行われる。そして、その事故等調査の経過、認定した事実及びその理由、原因を記載した報告書（以下「調査報告書」という。）が作成され、調査報告書は、国土交通大臣に提出

するとともに、公表されることとなるが（設置法25条1項）、その手続は、具体的には以下のとおりである。

- (2) 運輸安全委員会は、設置法21条に基づいて国土交通大臣等から船舶事故等発生の通報を受けた場合、その他船舶事故等が発生したことを知ったときは、直ちに当該事故等の調査を開始しなければならない（調査通則2）。運輸安全委員会が事故等調査を行う場合には、事務局の船舶事故調査官及び地方事故調査官の中から、当該事故の調査を担当する調査官を指名する（調査通則3(1)）。

運輸安全委員会は、事故等調査を行うため必要があると認めるときは、当該事故等の関係者から報告を徴すること（設置法18条2項3号）、必要と認める場所に立ち入って事故等に関係のある物件を検査し、又は関係者に質問をすること（同項4号）、関係者に出頭を求めて質問をすること（同項5号）、関係物件の提出を求めること（同項6号）等の処分をすることができ、運輸安全委員会は、必要があると認めるときは、事務局の職員に設置法18条2項各号に掲げる処分をさせることができる（同条3項）。

運輸安全委員会には、専門の事項を調査させるため、専門委員を置くことができ（設置法14条1項）、運輸安全委員会は、事故等調査に必要があると認めるときは、当該事故等について調査すべき分野を指定して、専門委員となるべき者を指名する（調査通則4）。

そして、調査官は、船舶事故等調査を行うため、必要な処分を行い（運輸安全委員会事務局分掌規程（乙3）4条1号）、また、事故及び被害の原因を究明するための分析を進め、船舶事故等調査に係る報告書の原案を作成し（同条6号）、事務局として海事部会（委員会が重大と認めるもの以外は海事専門部会）に付議する。

- (3) 海事部会は、事務局から付議された報告書案につき審議をした上、設置法24条1項に基づき、その時点の調査報告書案を前提に、船舶事故等の原因

又は船舶事故に伴い発生した被害の原因に関係があると認められる者（以下「原因関係者」という。設置法2条7項）に対する意見聴取を実施する。なお、意見の聴取に関する手続について、運営規則5条ないし9条に定めがあるところ、運輸安全委員会が、設置法24条1項により原因関係者に対し意見を述べる機会を与えようとする場合であり、運輸安全委員会が事故等調査（特定調査を除く。）を行っているときには、当該事故等調査に関する報告書の案を作成し、原因関係者に送付しなければならない（運営規則5条1項1号イ、設置法25条3項）。

そして、海事部会は、意見聴取の結果を踏まえ、調査報告書案の再検討及び審議を行う。部会の議事は、出席者の過半数でこれを決し（運営規則2条3項）、部会は、それぞれの所掌する事項について議決した場合においては、運輸安全委員会の議決とすることができることから（施行令2条6項、運営規則2条5項本文）、海事部会による調査報告書の議決が得られると、運輸安全委員会の議決が得られることになり、当該事故等の調査は終了する。

議決された調査報告書は、調査結果を広く一般に周知することによって、船舶事故等の再発を防止し、船舶交通の安全を推進するため、設置法25条1項に基づき、国土交通大臣に提出されるとともに、報道機関への配布及びホームページへの掲載により公表される。

なお、運輸安全委員会は、必要があると認めるときは、船舶事故等の防止並びに船舶事故が発生した場合における被害の軽減のため講ずべき施策又は措置について国土交通大臣又は原因関係者に対し勧告することができ、船舶事故等の防止並びに船舶事故が発生した場合における被害の軽減のため講ずべき施策について国土交通大臣又は関係行政機関の長に意見を述べることができる（設置法26条ないし28条）。

4 事故等調査に係る情報の公開等

(1) 事故等調査は、上記1で述べたとおり、事故等の責任の追及のために行う

ものではなく、事故等の原因及び事故に伴い発生した被害の原因を究明することにより、事故等の防止及び被害の軽減に寄与するという設置法の目的(同法1条)を達成するために行うものである。

上記3(2)のとおり、運輸安全委員会は、事故等調査のため「必要があると認めるとき」には、各種処分を行うことができるが(設置法18条2項各号)、適確な原因究明を行うためには、多種多様な情報を十分に収集し、それらを踏まえ、可能な限り確実な事実認定及び分析を行うことが必要である。運輸安全委員会が多種多様な情報を十分に収集するためには、設置法18条2項に基づく処分による場合であっても、関係者から任意に資料の提出を受け又は口述聴取を行う場合であっても、情報収集への関係者の協力及び信頼を得ることが不可欠である。

そして、運輸安全委員会は、事故等調査の前提として、当該事故等の関係者に対し、事故等調査が上記目的を達成するために行われることについて理解を得た上で、事故等調査への協力を求めている。

- (2) また、事故等調査において収集された情報の取扱いについては、企業又は個人の秘密に属する事項あるいはそれに関わる事項が多く含まれており、その公開は、プライバシーや企業秘密の観点から慎重に検討されるべきであること、事故等調査は責任追及のためになされるものではないこと、何人も事故等調査に応じる行為をしたことを理由として、解雇その他不利益な取扱いを受けないこと(設置法30条)から制約を受ける。さらに、運輸安全委員会が事故等調査において収集した情報が公開されると、運輸安全委員会の調査手法、調査上知り得た情報及び審議の方向性などが明らかになり、外部からの指示、干渉及び不当な圧力を受けるおそれもある。加えて、これらの資料は、調査時点で事故等調査に必要と判断された情報を収集したものであることから、事実確認が不十分な状況で収集した資料も含まれている。
- (3) したがって、事故等調査の過程において収集した資料は、公開されないこ

とが前提となっており、調査報告書において、それらの資料を引用したり、それらの資料に基づく分析結果を記載したりする場合も、収集した資料ないしそれに記載された情報を公開することによる上記(2)の点を考慮し、事故等及び被害の原因を明らかにするための分析に必要なもの、調査報告書に記載する論拠の適確性を補足するものなどの必要な事項に限定して記載することとしている。

- (4) 加えて、上記3(3)のとおり、運輸安全委員会は、調査報告書案を原因関係者に送付した上で(運営規則5条1項1号イ)、原因関係者の意見聴取の手続がとられることとなっており(設置法24条1項)、これを踏まえて運輸安全委員会の審議及び議決を行う。運輸安全委員会の審議及び議決においては、原因関係者の意見聴取を行い、原因関係者の意見を踏まえた審議を行うことによつて、事故等調査の結果を公表することによる公益と、事故等調査に係る情報を公開することによる原因関係者の不利益との調和が図られているものといえる。

第4 事実経過

1 本件事故の概要と本件事故の調査の実施(甲6)

(1) 本件事故の概要

漁船第五十八寿和丸は、船長、漁ろう長ほか18人が乗り組み、千葉県犬吠埼東方沖の漁場において漂泊中、船体が右傾斜して転覆し、平成20年6月23日午後1時50分ごろ、犬吠埼灯台の東方沖350キロメートル付近の海域において沈没した。

乗組員20人のうち、4人が死亡し、13人が行方不明となった。

(2) 本件事故の調査の状況

ア 海難審判庁横浜地方海難審判理事所は、平成20年6月23日、本件事故の調査を開始した。

イ 運輸安全委員会は、平成20年10月1日、本件事故の調査を横浜地方海難審判理事所から引き継ぎ、本件事故の調査を担当する主管調査官及び2人の船舶事故調査官（以下「本件調査官」という。）を指名した。

また、本件事故に関し、専門的事項を調査するため、2人の専門委員が任命された。

ウ 運輸安全委員会は、平成21年7月31日、同日までの事実調査結果に基づき、国土交通大臣に対して経過報告を行い、公表した。

エ 本件調査官は、本件事故の調査の過程で入手した情報の整理・分析をした調査結果を取りまとめて、本件事故に係る調査報告書の原案を作成した。

オ 運輸安全委員会事務局は、平成22年7月29日、調査報告書案を海事部会に付議した。

(3) 海事部会審議，意見聴取

ア 海事部会は、平成22年7月29日から同年10月14日に5回の審議を行った。

イ 海事部会は、平成22年11月11日、6回目の審議を行い、この時点の調査報告書案について、本件事故の原因関係者に対し、意見の聴取を行うことを決定した。

ウ 上記イの決定を受け、事務局は、平成23年2月7日、原因関係者に対し、意見聴取を実施した。原因関係者からは、意見書が提出され（甲4及び甲5）、運輸安全委員会はこれを受領した。

エ 海事部会は、平成23年3月17日に7回目の審議を行った。

(4) 調査報告書の公表

ア 海事部会は、平成23年3月31日、8回目の審議を行い、調査報告書案の一部に修正を加えたうえで、本件事故調査報告書を議決した。

イ 運輸安全委員会は、同年4月22日、本件事故調査報告書（甲6）を国土交通大臣に提出するとともに、公表した。

2 本件訴訟に至る経緯

- (1) 原告は、運輸安全委員会事務局長に対し、令和2年1月27日付けで、本件開示請求をした(甲7)。
- (2) 運輸安全委員会事務局長は、原告に対し、令和2年2月26日付けで、本件開示請求について、「運輸安全委員会における行政機関の保有する情報の公開に関する法律に基づく開示請求に係る審査基準」(以下「審査基準」という。乙4)に基づき、本件各開示文書を開示し、その他の文書は情報公開法5条5号及び6号柱書きの不開示情報に該当するとして、その全部を不開示とする旨の本件決定をした(甲8)。
- (3) 原告は、運輸安全委員会委員長に対し、令和2年5月22日付けで、行政不服審査法2条の規定に基づき、本件決定の取り消しを求めて審査請求した(以下「本件審査請求」という。甲11)。
- (4) 運輸安全委員会委員長は、本件審査請求に関して、情報公開・個人情報保護審査会に対し、令和2年8月19日付けで、情報公開法19条1項に基づき諮問した(乙5)。
- (5) 運輸安全委員会委員長は、原告に対し、令和2年8月26日付けで、情報公開法19条2項に基づき通知した(甲13)。
- (6) 情報公開・個人情報保護審査会は、運輸安全委員会委員長に対し、令和2年12月25日付けで、本件決定は妥当とする旨の答申書を交付した(甲15及び乙6)。
- (7) 運輸安全委員会委員長は、原告に対し、令和3年1月22日付けで、行政不服審査法45条2項に基づき、本件審査請求を棄却し、裁決書を送付した(甲16)。
- (8) 原告は、令和3年7月19日付けで本件訴訟を提起した。

第5 情報公開法における行政文書の開示・不開示の枠組み、情報公開訴訟におけ

る審理及び司法審査の在り方

1 情報公開法における行政文書の開示・不開示の枠組み

情報公開法5条柱書きは「行政機関の長は、開示請求があったときは、開示請求に係る行政文書に次の各号に掲げる情報（以下「不開示情報」という。）のいずれかが記録されている場合を除き、開示請求者に対し、当該行政文書を開示しなければならない。」と規定し、行政文書の開示義務を定めるとともに、同条各号に定める不開示情報が記録されている行政文書を開示すべき対象から除外している。

上記規定は、国民主権の理念にのっとり、政府の諸活動を国民に説明する責務が全うされることによる利益を確保する一方で、個人・法人等の権利、利益や国の安全、公共の利益等も適切に保護する必要があることから行政機関の保有する情報の公開の範囲を定めるに際しては、行政文書を開示することにより得られる利益と開示しないことにより得られる利益との均衡を保つ必要があるとの視点に立脚して制定されたものである。

この点、平成8年12月16日に内閣総理大臣の諮問機関である行政改革委員会が政府に対して行った「情報公開法制の確立に関する意見」の中でも、「行政機関の保有する情報の中には、開示することにより、私的な権利利益を害し、又は公共の利益を損なうおそれを生ずるものがある。すなわち、個人又は法人等の正当な利益、国の安全や公共の安全、行政事務の適正な遂行等の利益は、開示することにより損なわれてはならないものである。」と指摘されており、行政文書が開示されることによる利益と不開示情報が開示されないことによる利益は、いずれも国民の利益といえるとの前提の下に、それぞれが適切に保護されるよう両者間の調整が図られなければならないと説明されている（総務省行政管理局編「詳解 情報公開法」・行政改革委員会情報公開部会「情報公開法要綱案の考え方」（乙7）464及び465ページ）。

以上によれば、情報公開法は、5条各号の不開示情報に当たる情報について

は、開示されないことによる利益を保護すべきものと位置づけているものといえるから、開示請求に係る行政文書に不開示情報が記載されているときは、行政機関の長は、開示請求者に対して当該情報を開示することを禁じられているものと解すべきである。

また、情報公開法5条各号は不開示とすべき情報を規定しているが、不開示情報は、保護すべき利益に着目して分類したものであり、ある情報が同条各号の複数の不開示情報に該当する場合があります。また、例えば、ある個人に関する情報について、同条1号のただし書に該当するため同号の不開示情報には該当しない場合であっても、他の号の不開示情報に該当し不開示となることもあり得る。したがって、ある情報を開示する場合は、本条各号の不開示情報のいずれにも該当しないことを確認する必要がある（乙7・41ページ）。

2 情報公開訴訟における審理及び司法審査の在り方

情報公開訴訟は、法制度上及び事柄の性質上、その審理において、以下のとおり、通常ของการ訴訟と異なる特質があるといえるので、それに十分配慮した審理、司法審査が必要となるというべきである。

- (1) 第1に、情報公開訴訟において、不開示とされた行政文書に情報公開法5条各号に該当する不開示情報が記録されているかという点に関しては、当然のことながら、訴訟上、当該行政文書に記載された個別具体的な文言が明らかにされることはないから、当該行政文書にどのような性質、種類の不開示情報が記録されているかについては、一般的抽象的な観点からの審理、判断とならざるを得ない。

すなわち、上記1で述べたとおり、情報公開法5条各号に該当する不開示情報は、開示が禁止されている情報である。そうすると、情報公開訴訟においても、対象文書である行政文書に記録された当該不開示情報をそれ自体として明かすことは禁じられているといえるから、不開示決定を行った被告は、不開示情報の具体的内容を明らかにしないまま、これを公にした場合に生ず

る情報公開法5条各号所定の事由ないし支障を主張立証することが求められていることになる。

しかも、現行の情報公開法においては、裁判所が不開示決定に係る行政文書を見分する、いわゆるインカメラ審理の制度は採用されていない。そうすると、訴訟上も、被告からは、当該不開示決定に係る行政文書に記載されている具体的な内容から離れ、当該行政文書ないし当該不開示情報の類型的な特質に着目した主張、立証がされ、裁判所も、それらの主張、立証に基づき、当該行政文書上の個別具体的な記載内容そのものから離れた一般的類型的な判断として、換言すれば類型的な特質を踏まえた経験則に基づいて、不開示情報該当性を判断することが想定されている。

このように、情報公開訴訟においては、被告の主張に係る不開示情報を公にすることによりどのような支障が生ずるかについて、当該不開示決定に係る行政文書の具体的記載文言等が明らかにされることなく、そこにいかなる種類、性質の情報が記載されているかという一般的抽象的観点から主張立証がされ、かつ、裁判所もこれを経験則に基づき判断せざるを得ないという、他の取消訴訟とは大きく異なった特質を指摘することができる。

- (2) 第2に、主として情報公開法5条2号イ、3号ないし6号の不開示事由の該当性判断においては、開示請求者の開示請求に係る個別的事情、動機などにかかわらず、広く、不特定多数の者に対して公開されるという前提に立って、各号所定の「おそれ」が生ずるか否かという判断を行わなければならないという特質がある。

すなわち、情報公開法の定める開示請求の制度は、個人的具体的利益にかかわらず、何人も開示請求をすることができるというものであるから、情報公開訴訟も、開示請求者の個人的具体的利益の保護を図ることを目的とするものではないといえる。

また、情報公開法3条は、開示請求権の主体を「何人も」と規定している

ため、個人、法人、権利能力なき社団の別や日本国籍の有無等を問わず、誰でも行政文書の開示請求を行うことが可能である。

さらに、同法は、上記のとおり、開示請求に際しての目的のいかんを問わないものであり、開示請求時に請求の目的を明示することも要しないため、請求者が、「政府の有するその諸活動を国民に説明する責務を全うされるようにするとともに、国民的的確な理解と批判の下にある公正で民主的な行政の推進に資すること」という同法1条が規定する目的で請求しているかどうかを確認する手だては、法制度上予定され、あるいは担保されていない。

加えて、開示請求者の意図がいかなるものであったとしても、一旦開示された情報は、どのような経路でいかなる者の手に渡るとも限らないものである。そうすると、行政文書が開示された場合にどのような支障が生ずるかは、開示請求者という具体的特定人との関係でではなく、不特定かつ多数の者との関係で検討せざるを得ないのである。

このような観点から、行政機関の長としては、情報公開法が公開を禁じている不開示情報について、それが一般に公開された場合に生じ得る支障につき、あらゆる事態を想定し、あらゆる角度から検討を加えることは当然のことであって、単にそのような支障が生じる確率が高いことを直接証明する証拠が乏しいなどの理由で、そのような支障が生ずるとの主張は杞憂にすぎないとか、被告の主観的危惧にとどまるものであるなどと軽々に断じることは相当でない。

いかなる行政機関の長といえども、不特定かつ多様な人々の具体的利益状況を把握しているわけではないから、開示請求に係る行政文書を開示した場合に、不特定多数人との関係でいかなる支障が生ずるか、あるいは、その支障が生ずる確率がどの程度高いかを具体的、数量的に主張することは不可能であるし、そもそも、原告、被告を問わず、何人にもできるところではないのであって、情報公開法が、そのような主張、立証を被告に課しているとは

解されない。しかも、いったん情報が開示されれば、それを開示されない状態に回復することは不可能なのであり、開示が禁止されている不開示情報が誤って開示されたときの弊害は、実に多大なものとなるのである。

したがって、情報公開訴訟では、ある情報を公にすると支障が生ずるかどうかが、いかなる支障が生ずるかの判断は、当該情報が不特定多数の人、団体に取得され、利用されることを想定した一般的、抽象的判断とならざるを得ないし、かつ、それをもって足りるというべきである。

- (3) 以上のように、情報公開訴訟の審理においては、①具体的記載文言を明らかにしないまま、当該不開示文書には、いかなる種類、性質の情報が記載されているか、②情報公開法5条2号イ、3号ないし6号の該当性判断においては、その種類、性質の情報が開示された場合に、不特定の多様な人々との間で、一般的に、どのような支障が生じるおそれがあるかがいずれも経験則に基づいて判断されることになるのである。

このような判断は、具体的な日時、特定の場所において、特定人との関係でいかなる具体的支障が生じ得る蓋然性がどの程度高いかなどという事実認定とは、全く質の異なる判断である。

むしろ、情報公開訴訟における審理及び判断は、類型的に見て、いかなる種類、性質の情報が記録されているかという事実認定に基づき、これを公にした場合、不特定の多様な人々との間で、一般的にはどのような支障が生じ得るおそれがあるかを、表面的な事実関係にのみ目を奪われて皮相的な観察をすることなく、幅の広い経験則に基づいて判断すべきものといえる。

- (4) この点、最高裁判所も地方自治体の情報公開条例に関する事件に関してはあるが、同様の判断を示している。

すなわち、大阪府知事の交際費に関する最高裁判所平成6年1月27日第一小法廷判決(民集48巻1号53ページ)は、認定事実としては僅かに「本件においては、知事の交際事務のうち懇談については、歳出額現金出納簿に

懇談の相手方と支出金額が逐一記録されており、また、債権者請求書等の中にも府の担当者によって懇談会の出席者の氏名がメモ書きの形で記録されているものがあることは前記のとおりであり、これ以外にも、一般人が通常入手し得る関連情報と照合することによって懇談の相手方が識別され得るようなものが含まれていることも当然に予想される。また、懇談以外の知事の交際については、歳出額現金出納簿及び支出証明書に交際の相手方や金額等が逐一記録されていることは前記のとおりである。」等の事実を認定したのみである。

その上で、同判決は、「相手方の氏名等の公表、披露が当然予想されているような場合等は別として、相手方を識別し得るような前記文書の公開によって相手方の氏名等が明らかにされることになれば、懇談については、相手方に不快、不信の感情を抱かせ、今後府の行うこの種の会合への出席を避けるなどの事態が生ずることも考えられ、また、一般に、交際費の支出の要否、内容等は、府の相手方とのかかわり等をしん酌して個別に決定されるという性質を有するものであることから、不満や不快の念を抱く者が出ることが容易に予想される。そのような事態は、交際の相手方との間の信頼関係あるいは友好関係を損なうおそれがあり、交際それ自体の目的に反し、ひいては交際事務の目的が達成できなくなるおそれがあるというべきである。」とし、また、交際費の支出の要否やその内容等につき、「交際の相手方や内容等が逐一公開されることとなった場合には、知事においても前記のような事態が生ずることを懸念して、必要な交際費の支出を差し控え、あるいはその支出を画一的にすることを余儀なくされることも考えられ、知事の交際事務を適切に行うことに著しい支障を及ぼすおそれがあるといわなければならない。」と認定している。

このような判断手法は、被告が前述したところと軌を一にするものといえるのであって、ほかにも、大阪府知事の交際費に関する前掲最高裁判所平成

6年1月27日第一小法廷判決の差戻後上告審である最高裁判所平成13年3月27日第三小法廷判(民集55巻2号530ページ)、栃木県知事の交際費に関する最高裁判所平成6年1月27日第一小法廷判決(集民171号135ページ)においても同様の手法が用いられている。

- (5) 以上のとおり、情報公開訴訟において採用されるべき審理、判断の手法は、当該行政文書に類型的にいかなる情報が記載されているかという前提となる事実関係から、当該行政文書の不開示部分にどのような情報が記載されているか、あるいは、それを公開した場合に、一般的にはどのような支障が生じ得るかを、必ずしも具体的な証拠や具体的な事実に基づいてではなく、上記前提事実から経験則に基づき認定、判断するというものである。そして、かかる手法は、法における不開示情報の特質に照らしても、相当なものというべきである。

したがって、情報公開訴訟においては、当該不開示決定に係る行政文書に記録された具体的な情報の内容が明らかにされてはならないだけでなく、それが公にされた場合に生じる支障の蓋然性は、それ自体が証拠に基づいて直接的具体的に証明されることまでは要求されていないと解され、被告が不開示情報に該当するとする情報の類型的な性質を明らかにすることなどにより、そのような情報が公にされた場合、経験則上、支障が生ずるおそれがあることを判断することが可能な程度の主張立証をすれば、不開示情報該当性は肯定されるというべきである。

第6 情報公開法5条5号の意義、趣旨及び判断枠組み等について

1 情報公開法5条5号の意義及び趣旨

情報公開法5条5号は、国の機関等の「内部又は相互間における審議、検討又は協議に関する情報であつて、公にすることにより、率直な意見の交換若しくは意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれ、不当に国民の間に混乱を生

じさせるおそれ又は特定の者に不当に利益を与え若しくは不利益を及ぼすおそれがあるもの」を不開示情報として規定している。

同号にいう「率直な意見の交換若しくは意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれ」とは、公にすることにより、外部からの圧力や干渉等の影響を受けることなどによって、率直な意見の交換若しくは意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれがある場合を想定したものであり、適正な意思決定手続の確保を保護利益としている。

また、「不当に国民の間に混乱を生じさせるおそれ」とは、未成熟な情報や事実関係の確認が不十分な情報などを公にすることにより、国民の誤解や憶測を招き、不当に国民の間に混乱を生じさせる場合をいうと解されている。これは、適正な意思決定を行うことそのものを保護するのではなく、情報が公にされることによる国民への不当な影響が生じないようにする趣旨である。

さらに、「特定の者に不当に利益を与え若しくは不利益を及ぼすおそれ」とは、尚早な時期に情報や事実関係の確認が不十分な情報などを公にすることにより、投機を助長するなどして、特定の者に不当に利益を与え又は不利益を及ぼす場合を想定したものであり、事務及び事業の公正な遂行を図るとともに、国民への不当な影響が生じないようにする趣旨である（乙7・72ないし74ページ）。

なお、審議、検討等が終了し、意思決定が行われた後であっても、当該審議及び検討等に関する情報を公にすることにより、国民の間に混乱を生じさせたり、将来予定されている同種の審議、検討等に係る意思決定に不当な影響を与えるおそれがある場合には、本号に該当し得ると解されている（乙7・75ページ）。

2 情報公開法5条5号の「おそれ」の判断枠組み

上記1で述べた情報公開法5条5号所定の各おそれの「不当に」とは、審議、検討等途中の段階の情報を公にすることの公益性を考慮してもなお、適正な意

思決定の確保等への支障が看過し得ない程度のものをいうと解されている。

そして、予想される支障が「不当」なものかどうかの判断は、当該情報の性質に照らし、当該情報を公にすることによる利益と不開示にすることによる利益とを比較衡量した上で判断されるべきである(乙7・74ページ)。もっとも、当該「おそれ」については、客観的にそのおそれがあると認められることが必要である一方で、行政機関としては当該行政文書の内容自体を立証することはできないのであるから、当該「おそれ」があるか否かの判断に当たり、高度な蓋然性があることまでは要求されないものと解すべきである(高松高裁平成17年1月25日判決・判例タイムズ1214号184ページ参照)。

第7 情報公開法5条6号の意義、趣旨及び判断枠組み等について

1 情報公開法5条6号の意義及び趣旨

情報公開法5条6号柱書きは、「国の機関、独立行政法人等、地方公共団体又は地方独立行政法人が行う事務又は事業に関する情報であって、公にすることにより、次に掲げるおそれその他当該事務又は事業の性質上、当該事務又は事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるもの」を不開示情報と規定している。

国の機関又は地方公共団体が行う事務又は事業は広範かつ多種多様であり、公にすることによりその適正な遂行に支障を及ぼすおそれがある事務又は事業の情報を事項的に全て列挙することは技術的に困難であり、実益も乏しい。そのため、情報公開法5条6号は、各機関に共通して見られる事務又は事業に関する情報であって、公にすることによりその適正な遂行に支障を及ぼすおそれがある情報を含むことが容易に想定されるものを例示的に掲げた上で(同号イないしホ)、これらのおそれ以外については、「その他当該事務又は事業の性質上、当該事務又は事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるもの」として包括的に規定したものである(乙7・76及び77ページ)。

2 情報公開法 5 条 6 号所定の「おそれ」の判断枠組み

(1) 情報公開法 5 条 6 号の定める「事務又は事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれ」の有無については、将来の予測に係る事由の判断を要するものであり、問題の情報を公にすることによって、国の事務等の適正な遂行にどのような影響が及ぶかの判断は、それまでに蓄積された行政運営上の経験の上に立って初めての的確にすることができる場合が多いものであり、また、それぞれに関連する行政事務等の実態や全容等を把握しないままでは、的確に上記の予測をすることができない場合もある。情報公開法が行政文書の開示請求について、国民等に給付請求権を付与するのではなく、申請権としての開示請求権を付与し、行政庁に応答としての開示又は不開示の決定をさせることとしたこと、すなわち、開示の許否に関する法制度に行政庁の第一次的判断権を介在させるという仕組みを採用しているのは、上記の趣旨に基づくものと考えられる。

そうすると、同号の定める「おそれがある」という要件については、行政機関の長に要件裁量を付与したとまではいえないとしても、開示実施の任に当たる行政機関の長に一定の幅のある判断をさせることを許容しているといふべきである。

(2) この点、最高裁判所平成 6 年 1 月 27 日第一小法廷判決は、大阪府知事の交際費に係る公文書の不開示処分取消請求について、当該公文書が「府の機関又は国等の機関が行う調査研究、企画、調整等に関する情報であって、公にすることにより、当該又は同種の調査研究、企画、調整等を公正かつ適切に行うことに著しい影響を及ぼすおそれのあるもの」(大阪府公文書公開等条例 8 条 4 号)、「府の機関又は国等の機関が行う取締り、監督、立入検査、許可、認可、試験、入札、交渉、渉外、争訟等の事務に関する情報であって、公にすることにより、当該若しくは同種の事務の目的が達成できなくなり、又はこれらの事務の公正かつ適切な執行に著しい支障を及ぼすおそれのある

もの」(同条5号)に該当し得ることを肯定した。そして、同条例8条4号及び5号の定める「著しい支障を及ぼすおそれ」の判断については、「該当性の有無は機械的に決まるものではなく、多かれ少なかれ判断的な要素を含むものである。当該情報を公開することによって、事務の執行にどのような影響が及ぶかは、行政事務の全容を把握した上でないとの確かな判断ができない場面があり、また、過去の行政事務の運営の経験を土台にした判断、予測が必要とされる場面もあろう。したがって、この判断については、行政機関の要件裁量が一定限度認められるべきものであ」として、裁判所においては、当該判断の適否については、裁判所が独自に実施機関と同じ立場に立って判断をやり直すのではなく、「おそれ」があるとした行政機関の判断を前提として、その判断が合理的なものといえるかどうかを審理判断することで足りるとの解説がされているところである(千葉勝美「最高裁判所判例解説民事篇平成6年度」71及び72ページ)。

このような理解からすれば、情報公開法5条6号所定の不開示事由の判断について上記で述べたように解することは、情報公開条例に関する上記最高裁判例のよって立つところとも平仄が合うといえる。

- (3) 以上によれば、情報公開法5条6号所定の不開示事由における将来の予測を内容とする要件である「おそれ」の要件該当性の判断については、同条3号及び4号と比較して行政機関の長に広範な裁量権限が与えられているものではなく、その要件の該当性は客観的に判断される必要があるとはいえ、少なくとも、行政機関の長に一切の裁量が否定されるものではなく、一定の幅のある判断が許容されていると解すべきである。

したがって、情報公開法5条6号に該当する旨の行政機関の長の判断は、上記のような幅を逸脱する判断がされた場合に限り、当該不開示処分が違法性を帯びるとの判断手法を採用するのが相当である。そして、同号の「おそれ」の有無の判断に際しては、不開示部分に記載されていると類型的に判断

される事項を前提として、これを開示した場合、一般的にどのような支障が生じ得るかを経験則に基づいて判断・認定するという判断手法が採用されるべきである。

第8 今後の予定

本件決定の適法性及び原告の主張に対する反論について、本件決定を改めて精査しており、追って主張する。

以 上