

令和3年（行ウ）第277号

原告 フロントラインプレス合同会社

被告 国

第3準備書面

2024年（令和6年）3月5日

東京地方裁判所民事第2部A係 御 中

原告訴訟代理人弁護士 清 水 勉

同 弁護士 出 口 かおり



被告が主張する不開示事由について、まず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」又は「法」という。）5条各号の意義・趣旨・判断枠組み等について反論した上で、本件対象文書①の第1分冊及び第2分冊の各文書のうち、法5条5号及び6号を理由とする部分について反論する。

第1 法5条各号の意義、趣旨、判断枠組み等

1 不開示部分と不開示事由の対応関係

情報公開法は行政機関等が保有する情報について原則公開とし、例外的に5条1号本文、1号の2、2号イロハ、3号乃至6号に該当する情報についてのみ不開示とすることができるとしている。このような法構造からして、対象情報を保有する行政機関等は、対象情報の内容を確認し、不開示事由に該当する部分がなければ全部開示しなければならないし、不開示事由に該当する部分があれば、その部分だけを不開示とすることができるにとどまる。

情報公開請求者は、対象情報がだれによってどのような体裁で作られどのような内容になっているのかを知らないから、情報公開法を運用する側である行政機関等において、不開示部分を個別に特定し、各不開示部分について不開示事由規定とその規定に該当する理由を明らかにする必要がある。そうすることによって、情報公開請求者は、個々の不開示部分についてその不開示処分が情報公開法の解釈として正しいかどうかを検討判断することができるのである。

本件訴訟における被告の不開示理由の説明は、多数の文書について、記載項目毎に具体的に説明することなく抽象的な類型を用いて主張するにとどまっており、極めて不十分である。

2 条文解釈について

本件訴訟のこれまでの推移、具体的には被告の五月雨式な一部開示状況と不開示維持の状況とその根拠説明からすると、原告と被告の間で情報公開法の不開示事由規定の解釈に大きな食い違いがあるようである。原告としては情報公開法の解釈として恣意的なものを求めているわけではなく、適正である範囲での開示を求めているに過ぎない。以下において本件に係る不開示事由の条文の解釈について論じることとする。

3 法5条1号本文

被告は、被告準備書面(2)5～7頁において法5条1号の意義及び趣旨を主張する。このうち同号本文が「原則として不開示とする旨規定している」と主張する部分については、原則は開示であり、例外的に同号本文該当性の主張・立証責任が果たされた場合に不開示になるという主張・立証構造に反しており、妥当性を欠く。また、次の点に留意が必要である。

第一に、1号本文のうち個人識別情報であったとしても「事業を営む個人の当該事業に関する情報」は不開示情報から除外されている。「事業を営む個人の当該事

業に関する情報」については、法人等の事業活動情報に関する法5条2号イと同様の判断基準で判断されるべきである。

第二に、いわゆる個人識別情報（容易照合情報）のほか「公にすることにより、なお個人の権利利益を害するおそれがあるもの」を不開示事由としているが、ここで想定されているのはカルテ、反省文のように「個人の人格と密接に係る情報」であって個人識別性・人格密接関連性のない情報については不開示情報ではない。

第三に、公務員等の職務遂行に関する公務員等の職・氏名、職業遂行の内容については原則としてプライバシーの問題にはならず、1号ハはこの趣旨を示すものである。

4 法5条2号イ

被告が不開示事由として「二号法人ノウハウ」としているのは、「法人その他の団体に関する情報又は事業を営む個人の当該事業に関する情報」（2号）のうち、「公にすることにより、当該法人等又は当該個人の権利、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがあるもの」（イ）に当たるとしているものと解される。

同号イ所定の「正当な利益」とは情報公開の意義との対比において公開されるべきでないとする法的保護に値する利益であってあらゆる利益ではない。個々の事業者が公開を許容するか否かという問題ではない。

「害するおそれ」とは害される蓋然性が客観的に認められることが必要であり（最判平成23年10月14日（集民238号57頁、判時2159号53頁）、事業者において主観的に害するおそれがあると判断するかどうかではない。正当な利益が害される蓋然性が客観的に認められるとは、「単なる確率的な可能性があるだけでは足りず、法的保護に値する相当の蓋然性が認められることが必要」ということである（大阪地判平成19年6月29日判タ1260号186頁、大阪高判平成24年11月29日判時2185号49頁）。

被告は、「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」と主張（被告準備書面(2)8頁）しているが、3号及び4号の規定の仕方と異なることからして、このような解釈論が成り立たないことは明らかである。

5 法5条5号

(1) 5号の趣旨及び判断枠組み

5号（「国の機関、独立行政法人等、地方公共団体及び地方独立行政法人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って、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」）は、情報公開条例において意思形成過程情報と言われている情報に分類される（宇賀克也・新・情報公開法の逐条解説〔第8版〕120頁。以下「宇賀『逐条解説』」という。）。これに該当する情報が包括的に不開示対象とされていることが過剰と考えられることから、不開示範囲を限定するために法は意思形成過程情報という用語を使わないことにしたのである（同頁）。

法2条2項で、行政文書の要件を組織共用文書としたことから、決裁未了の文書も情報公開請求の対象となった。しかし、これを時期尚早の段階で公開すると、外部からの干渉や圧力などにより率直な意見交換や意思決定の中立性が不当に損なわれたり、未成熟な情報が確定的な情報と誤解され国民の間に混乱を生じさせたり、特定の者に不当に利益や不利益を与えるおそれがあり得ると考え、このようなおそれがある情報に限って不開示事由としたのである（同頁参照）。

5号の「おそれ」の判断について、同号が3号・4号と異なり単に「おそれがあるもの」と規定する趣旨は、行政機関の判断が裁判所の完全な覆審的判断に服することを意味している。そして、同号で示されているそれぞれの支障に「不当に」という要件が付加されていることを考慮すると、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

得えない程度のものであることが必要であり、かつ、それが生ずる「おそれ」も、単なる可能性ではなく法的保護に値する蓋然性がなければならない。(同書123頁参照)。

(2) 審議、検討等終了後の情報について

被告は「審議、検討等が終了し、意思決定が行われた後であっても……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」と主張する(被告準備書面(2)22頁)。

しかし、意思形成過程情報は、意思決定後には当該意思決定に影響しなくなるので、一般論として5号該当性は否定されやすい(高橋滋ほか『条解 行政情報関連三法』(弘文堂、2011年)346頁〔田澤博司〕)。意思決定後における将来の同種の意思形成過程の保護は法5条5号の保護法益と考えるべきではなく、仮に将来の同種の意思形成過程の保護が同号の保護法益に含まれうるとしても、「審議、検討等の過程が重層的、連続的な場合」や「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」などに限定される(同頁)。そうだとすると、被告は、少なくとも将来予定されている同種の審議、検討等があることを具体的に主張・立証するとともに、同種の審議、検討等への不当な影響の内容を主張・立証する必要がある。

本件各文書は、本件事故の原因を解明するために収集されたものであり、他の船舶の沈没事故の原因解明に利用することは想定されておらず、調査終了後に公開しても意思形成過程を損なうことはなく、中立性を損なうこともない。事実調査の手引書等の一般的な文書であれば他の船舶の沈没事故の原因解明にあたって利用されるかもしれないが、このような手引書等はそもそも意思形成過程情報とすらいえず、5号に該当しない。仮に同号に該当する部分があったとしても、事実調査の手法等を説明した文書は、むしろ原因調査の適切さを対外的に説明する資料となるものであって、不適切であったり恣意的な調査手法を採用している場合に正当な批判

の対象となることはあっても、意思形成過程を不当に損なうことはなく、中立性を損なうこともない。

6 法5条6号

被告は6号について「原因究明困難」に分類しているから、「独立行政法人が行う事務に関する情報であつて、公にすることにより、(略)当該事務の性質上、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」に該当するという主張と解される。

「事務の性質上」という表現は、当該事務の内在的性格に照らして保護に値する場合のみ不開示にしうることを明確にする趣旨である。「適正」という要件を判断するに際しては、開示のもたらす支障のみならず、開示のもたらす利益も比較衡量しなければならない。「支障」の程度については、名目的なものでは足りず、実質的なものであることが必要であり、「おそれ」も抽象的な可能性では足りず、法的保護に値する程度の蓋然性が要求される(宇賀『逐条解説』125頁)。

5号と同様に6号が3号・4号と異なり単に「おそれがあるもの」と規定している趣旨は、行政機関の判断が裁判所の完全な覆審的判断に服することを意味している。被告は「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」と主張するが(被告準備書面(1)24頁)、被告の解釈は6号の文言解釈に反している。6号に関しては、東京地判令和元年9月12日(LLI/DB 判例秘書登載)が「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」との被告の主張を斥け、被告のこのような主張は、「実質的には、上記の『おそれ』の有無の判断について行政機関の長の一定の裁量を認めるものと解されるどころ、上記の『おそれ』の有無については、国の機関等が行う事務又は事業の性質に照らして客観的に判断するのが相当であり、同号の文言に照らしても、行政機関の長の裁量判断に委ねられているものと解することはできない」と判断しているところである。

6号の「適正な遂行に支障を及ぼすおそれ」については行政機関の長に広範な裁量権限を与える趣旨ではなく、当該事務・事業が根拠法規・趣旨に照らして公益的開示の必要性等の利益衡量をした上で「適正な遂行」といえることが求められる定性的基準であり、「おそれ」の程度も単なる確率的可能性ではなく法的保護に値する蓋然性が要求される（高橋ほか『条解 行政情報関連三法』350頁、大阪地裁平成18年8月10日判決・判例タイムズ1218号236頁、東京高判平成17年8月9日裁判所ウェブサイト等）。

運輸安全委員会の事故原因調査は、国の独立行政法人が法律に基づいて行うものであり、その調査結果の社会的影響力の重大性からして極めて高い信用性が求められる。調査結果が極めて高い信用性を持つためには調査過程ができる限り公開公表されることである。すなわち、どのような資料に基づいてどのような検討、審議がなされて一定の結論に辿り着いたということが可視的になってこそ、調査結果に高い信用性が与えられるのである。調査結果は常に事故関係者だけをも納得させるものではなく、批判にさらされることもあるものではあるが、それはあらゆる調査活動において起こり得ることであり、批判される可能性があることをもって、

「当該事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがある」ということはできない。批判が的外れであれば一時的なもので終わるであろうし、批判が当たっていれば再調査をすればよいだけのことである。一旦出した結論はどのような理由があろうとも変えないという頑な考えから、批判をおそれて情報を不開示とすることは運輸安全委員会の調査能力を低下させ、その調査結果に対する社会的信用を損なうことにつながり、運輸安全委員会にとって却ってマイナスである。

第2 一部不開示決定が取り消されるべきこと

1 法5条5号該当性に関する被告主張について

原告第1準備書面で述べたように、不開示事由該当性判断における主張立証責任は被告にある以上、主張立証責任を果たすのに必要な限度で、被告において具体的

に主張・立証を行う必要がある。

5号該当性について、被告は、被告準備書面(2)12頁において、本件対象文書①の第1分冊から第4分冊の調査資料全てについて、運輸安全委員会及び事務局の内部において、本件事故及びその被害の原因について検討又は協議する過程において収集・使用されたということから「検討又は協議に関する情報」に該当すると主張するが、このような解釈及び当てはめは、同号の解釈及び当てはめを誤るものである。

本件事故及びその被害原因の検討又は協議のために収集・使用したというだけで、記載内容を問わず全ての資料が同号の「検討又は協議に関する情報」に該当するのではなく、各文書の記載項目に着目して、「国の機関・・・の内部」における「審議、検討又は協議」に関する情報が記録されているかを判断すべきである。

被告主張からすると、被告が書証として提出した乙4の審査基準ですら、運輸安全委員会及び事務局の内部において情報公開請求の開示・不開示について検討又は協議するために使用したとして、「国の機関・・・の内部」における「検討又は協議に関する情報」に当たることになってしまう。

具体的に指摘すると、例えば、「***調査について」と題する乙①1の文書について、これが何の調査についての文書であるかや作成時期も不明であるが、この文書が本件事故以前に、海難事故の調査方法について一般的な説明をしたものであれば、そのような一般的な説明文書に「国の機関・・・の内部」における「審議、検討又は協議」に関する情報が記録されているとは認められないはずである。

乙①2から乙①6の文書についても同様である。被告主張によれば、これら各文書は類型③の試験研究及び解析に関する資料で、乙①1文書以外は収集した文献(M)とのことである。収集文献に「国の機関・・・の内部」における「審議、検討又は協議」に関する情報が記録されているとは通常は認められないであろう。

文書の類型別でいえば、類型④の海事部会審議に関する資料であれば、法5条5号のおそれの有無は措くとして、同号のいう「国の機関・・・の内部」における

「審議、検討又は協議」に関する情報が記録されている可能性は高いかもしれない。しかし、類型①（口述を含む事故関係者からの聴取事項に関する資料）の文書であれば事故関係者による説明内容が記録されているのであって「国の機関・・・の内部」における「審議、検討又は協議」に関する情報が記録されているわけではないし、類型②（事故に関係する事実情報に関する資料）の各文書には漁船第五十八寿和丸に関する情報や本件事故の事実に関する情報が記載されていると思われ、類型③（試験研究及び解析に関する資料）の各文書は収集した文献であったり、試験研究について記載された文書であるというのであるから、これらの被告の主張をもって、類型①ないし③の各文書に、「国の機関・・・の内部」における「審議、検討又は協議」に関する情報が記録されていると認めることはできないというべきである。

第1分冊及び第2分冊の各文書について、被告が5号該当性を主張するのであれば、いかなる文書のどの記載部分に「国の機関・・・の内部」における「審議、検討又は協議」に関する情報が記載されているかを具体的に指摘した上で、同号該当性を主張すべきである。

2 法5条6号該当性について

6号該当性についても、5号該当性と同様の指摘があてはまる。

6号は、「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」について、同号のおそれがある場合に、不開示とすることを認めている。

被告は、被告準備書面(2)14頁において、本件新不開示文書が、「本件事故の調査の過程で運輸安全委員会が関係者から入手した情報」であるとの理由で、同号の国の機関が行う事務に関する情報に該当すると主張するが、国の機関が行う事務のために収集・利用したから6号に該当するのではなく、各文書の記載内容に着目して、「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」が記載されている部分のみが、6号に該当する可能性があるといえるのである。

第1分冊及び第2分冊の各文書について、被告が6号該当性を主張するのであれば、いかなる文書のどの記載部分に「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」が記載されているかを具体的に指摘した上で、同号該当性を主張すべきである。

3 その他の不開示事由に関する被告主張について

第1分冊及び第2分冊の各文書について、被告は、以上の不開示事由のほか、法5条1号・同条2号イの不開示事由を主張する。

しかし、第1の4で述べたように、2号イの「おそれ」は、単なる確率的な可能性があるだけでは足りず、法的保護に値する相当の蓋然性が認められることが必要であるところ、概略的な不開示情報の説明と、全ての不開示部分について「当該法人が所有する船舶の種類、隻数、搭載物、航海に関する情報から、当該法人の事業規模、漁を行う海域、漁で捕獲する魚種、漁獲量等を推測することができ、これらの情報が公に開示されれば、当該法人のノウハウが流出し、当該法人が市場において競争上不利な地位に立たされるおそれがある。」との抽象的な同一の説明をするだけで、同号イの「おそれ」が認められるとは到底考えられない。

第1分冊及び第2分冊の各文書のうち、被告が1号及び2号イ該当性をいう部分について、追って反論する予定である。

第3 求釈明

- 1 法5条5号該当性について、いかなる文書のどの記載部分に「国の機関・・・の内部」における「審議、検討又は協議」に関する情報が記載されているかを具体的に指摘されたい。
- 2 同条6号該当性について、いかなる文書のどの記載部分に「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」が記載されているかを具体的に指摘されたい。

以上