

令和6年（行ウ）第62号 行政文書不開示処分取消等請求事件（第1事件）

第1事件原告 相原健吾 外165名

第1事件被告 国（処分行政庁：内閣官房内閣総務官、内閣官房副長官補、
内閣府大臣官房長、内閣府日本学術会議事務局長）

令和6年（行ウ）第63号 保有個人情報不開示処分取消等請求事件（第2事件）

第2事件原告 芦名定道 外5名

第2事件被告 国（処分行政庁：内閣官房内閣総務官、内閣官房副長官補、内閣情報官、内閣府大臣官房長）

準 備 書 面 (10)

—被告準備書面（8）「第3」に対する反論—

2025年12月17日

東京地方裁判所民事第38部B2係 御中

第1事件及び第2事件原告ら訴訟代理人

弁護士 福 田 護

弁護士 三 宅 弘

弁護士 米 倉 洋 子
外8名

はじめに

本準備書面では、被告準備書面(8)「第3」に対する反論として、理由提示の不備に関する原告の主張を改めて行う。

前回弁論における裁判所の要請は、「求釈明をしている文書の存否以外の争点について、被告準備書面(6)乃至(8)に対する反論をされたい」というものであったが、理由提示の違法についての原告の主張は、第6回弁論における裁判所の「理由付記につき、追加の主張があればその主張も提出されたい」との要請に応じて、77回弁論期日に「原告準備書面(8)―理由提示の不備についての原告の主張」を提出したものである。そして、これに対する被告の反論が、第8回弁論に提出された被告準備書面(8)「第3」であり、この争点は被告準備書面(6)及び(7)では扱われていない。

そこで、本準備書面は理由不備の争点につき、前回弁論における裁判所の要請に応えるものである。

1 「行政機関が対象文書の作成・保存・管理義務を負う場合に不存在を理由とする不開示処分をするときは通常より高度の理由提示が必要である旨の原告らの主張は理由がないこと」(被告準備書面(8)39頁以下)について

(1) 文書の作成・保存・管理義務は理由提示の程度の考慮要素となること

被告は、「いかなる事実関係に基づきいかなる法規を適用して当該拒否処分がされたかを、申請者においてその記載自体から了知し得るものであれば、それが行手法8条の上記趣旨に反するということはできないのであって(最高裁昭和60年1月22日第三小法廷判決・民集39巻1号1ページ、最高裁平成4年12月10日第一小法廷判決・裁判集民事166号773ページ参照)、このことは、原告らのいう「行政機関が対象文書の作成・保存・管理義務を負う場合」であるか否かにかかわらないというべきである。」(被告準備書面(8)41頁)と主張する。

しかし、行政機関が対象文書の作成・保存・管理義務を負うかどうかは、具体的な理由提示の程度を判断する考慮要素となる「当該処分の根拠法令の規定内容」や「当該処分の性質及び内容」、「当該処分の原因となる事実関係

の内容等」(最判平成 23 年 6 月 7 日・民集 65 卷 4 号 2081 頁)に当然含まれる事項である。すなわち、開示請求人としては、行政機関が作成・保存・管理義務を負わないから不存在とされたのか、それらの義務があるにもかかわらず不存在とされたのかがわからなければ、「いかなる事実関係に基づきいかなる法規を適用して当該拒否処分がされたか」を了知できたということはいできない。

したがって、行政機関が対象文書の作成・保存・管理義務を負うかどうか理由提示の程度に影響しないとする被告の主張は、理由がない。

なお、被告が引用する最高裁昭和 60 年 1 月 22 日第三小法廷判決(一般旅券発給拒否処分取消等請求上告事件)、最高裁平成 4 年 12 月 10 日第一小法廷判決(警視庁個人情報非開示決定取消訴訟上告審判決)は、いずれも理由提示が不十分であることを理由に行政処分が違法とされた事案である。

(2) 令和 7 年 6 月 3 日最高裁判決の宇賀克也裁判官意見について

ア 被告は、令和 7 年 6 月 3 日最高裁判決の宇賀克也裁判官意見について、原告の「引用箇所は、対象文書が存在する場合に、不開示情報の該当条項及び理由が示されないことの問題性を指摘したものであるから、文書の不存在を理由として不開示処分をする場合に直ちに当てはまるものではない。」と主張する(被告準備書面(8)41頁)。

しかし、原告準備書面(8)7頁で述べたとおり、請求人側と行政機関側に情報の格差があることや行政機関にとって説明が容易であるといった性質は、文書が存在する場合の不開示処分のみならず、文書不存在を理由とする不開示処分の場合にも共通する。

被告の主張は、この点について反論できておらず、理由がない。

イ また、被告は、「文書が存在しない場合、文書が存在しないことを示せば、原告は、それが違法であることを主張する手掛かりとして十分であり、さ

らにそれ以上の不存在の理由は、より原告らの主張に役立つというレベルのものであって、これが明らかでなければ主張できないというレベルのものとは自ずと異なる(文書の不存在であることが示されれば、申立書や訴状の請求の趣旨及び原因の記載に不足はない。)。しかるに、原告らが引用するとおり、6月3日最高裁判決の宇賀克也裁判官の意見は、対象文書が存在する場合に、不開示情報の該当条項及び理由が示されないと、『違法であること(括弧内略)を主張する手掛かりすらつかめない』とするものであるから、そのような『性質は、不存在を理由とする不開示処分にも当てはまる』との原告らの主張は誤りである。」とか、「原告らの主張は、行手法8条が求める不服申立ての便宜を超えて、不服申立て後に違法性を立証するために高度の理由の付記という更なる便宜を求めるものであって、失当である。」などと主張する(42頁)。

被告の主張は要するに、文書不存在の違法性について「これが明らかでなければ主張できないというレベル」さえ満たせば、理由提示に不備はないと主張するものである。

しかし、文書不存在を理由とする不開示決定の違法性を主張するためには、請求人側が(訴訟においては)請求原因として文書の存在を主張する必要があるところ、請求原因の具体的な内容として対象文書が存在すべき具体的な事情を主張することが不可欠である。文書が不存在であることを示せば、それが違法であることを主張する手掛かりとして十分であるというのは、訴訟等の不服申立てにおいて、請求人側(原告側)が具体的な主張をする必要がないと述べるに等しく、このような被告の主張は理由提示の不服申立便宜機能を矮小化するものであり誤りである。

また、理由提示について、文書不存在の違法性について「これが明らかでなければ主張できないというレベル」さえ満たせばよいとすれば、行政機関が、実際には存在する文書について、違法性の手がかりとなるような

具体的な理由を示すことなく容易に不存在を理由とする不開示決定を出すことが可能になってしまう。そのような被告の主張は、理由提示の恣意抑制機能の点からも許されるものではない。

したがって、被告の主張は、理由提示の不服申立便宜機能や恣意抑制機能を過度に狭く解釈するものというべきであり、妥当でない。

ウ なお、被告は、「(6月3日最高裁判決の) 上記引用箇所は、飽くまでも『主張する手掛かり』がつかめないことの問題性を指摘するものであって、原告らのいうように「立証する手掛かり」を問題としているわけではない。」と主張するが、端的に誤りである。

令和7年6月3日最高裁判決の宇賀克也裁判官意見は、まさに原告引用箇所において、「不開示決定取消訴訟においては、一般的には、原告は、当該行政文書を保有しておらず、その内容を知り得ないのであるから、本件各号情報に係る不開示決定が裁量権の逸脱・濫用であることを立証する手掛かりを得ることはきわめて困難である」と指摘しており、原告側が「立証する手掛かり」を得ることがきわめて困難であることも問題としている。

(3) 理由提示として探索方法の説明が必要となること

被告は、「理由提示の恣意抑制機能や不服申立便宜機能の観点から探索の詳細を不開示処分理由中で記載することが義務付けられているとする法的根拠は何ら存しないし、そのような記載がなくとも申請者において処分理由は認識することは可能である。また、行政文書は、公文書管理法に基づいて整理、保存されているところ、行政文書の探索は、少なくとも上記保存を前提として必ず行われるものであるから、殊更に探索の詳細を処分理由として説明する必要があるともいえない。」と主張する(被告準備書面(8)42~43頁)。

しかし、具体的な理由提示の程度は、「当該処分の根拠法令の規定内容、当該処分に係る処分基準の存否及び内容並びに公表の有無、当該処分の性質及び内容、当該処分の原因となる事実関係の内容等を総合考慮してこれを決定すべき」であるところ（最判平成23年6月7日・民集65巻4号2081頁）、同最高裁判決および理由提示を定めた行政手続法8条1項、行政文書の作成・保存・管理義務を定めた公文書管理法4条、不開示処分の根拠となる情報公開法および行政機関個人情報保護法が、行政文書の探索について理由に記載すべき法的根拠となる。

また、不存在を理由とする不開示決定に対する不服申立てにおいては、行政文書の探索の有無のみならず、探索した場所や方法、程度等も問題となるのであるから、仮に「行政文書の探索」が「必ず行われる」としても、探索の詳細を説明しない理由にはならない。行政処分に対する不服申立てにおいては、行政処分の違法性が問題となる以上、理由提示の恣意抑制機能や不服申立便宜機能の観点から、行政機関が適法に探索を行ったことを前提として理由提示の程度が弱められるということは認められないのである。

したがって、被告の主張は理由がない。

(4) 東京高判平成23年9月29日について

被告は、「東京高裁平成23年判決は、当該事案の事実関係を踏まえて、『本件処分1の通知書には一応開示できない理由は示されているものというべきであり、このような理由付記をしたことに違法はない』としたものであるところ、原告ら主張するように『かろうじて』理由提示に不備がないとしたものということとはできないし、また、原告らのような記載が求められることが法令上あり得る旨を判示したものでない。」と主張する（被告準備書面（8）43頁）。

同判決は「当省は該当する文書を保有していないため、不開示（不存在）

としました。」との記載について、まず、「本件開示請求1に係る行政文書開示請求書には、本件文書1（1）及び（2）を特定するため、米国国立公文書館で公開されている文書の写しが添付され、開示請求の対象文書を極めて明確に特定して」いたこと、「本件文書1（3）、（4）の文書を特定する文言も明確である」ことを理由に、「本件処分1の通知書に上記のような記載をすれば、その趣旨は、探索をしたが開示対象文書を発見できなかったということであることは明らかである」としている。続いて、同判決は「開示対象文書は作成されたとされる時点から40年近く経過している文書であり、本件開示請求1の時点で過去の一時点における作成や取得の有無を把握した上存在しない理由を記載することを求めるのはおよそ難きを強いることである」ことを理由に、「本件処分1の通知書には一応開示できない理由は示されているものというべき」（下線部は原告によるもの）として、理由提示の違法性を認めなかった。

このように、同判決は、文書不存在の理由として「探索をしたが開示対象文書を発見できなかった」ことを請求人に知らせるべきことを前提に、当該事案の事実関係ではその理由が明らかであったことから、理由提示に違法性がないとしている。同判決における別の不開示処分については「今回の開示請求を受けて、行政文書ファイル管理簿による調査や行政文書の保存場所の探索を行いました、本件対象文書を作成又は取得した事実は確認できず、また、廃棄及び国立公文書館への移管の記録もありませんでした。」との理由提示がされていたことも合わせて考えると、同判決は文書不存在を理由とする不開示処分の理由提示においては、「探索をしたが開示対象文書を発見できなかった」旨の理由を記載すべきと解していると考えられる。

また、同判決は、「開示対象文書は作成されたとされる時点から40年近く経過している文書」であるという事情の下では、開示請求の時点で「過去の一時点における作成や取得の有無を把握した上存在しない理由を記載するこ

と」が「およそ難きを強いること」であるとして理由提示に違法性がないとしている。ここからは、同判決が、文書が作成から長期間経過していない等の異なる事実関係の下では、開示請求の時点で「作成や取得の有無を把握した上存在しない理由を記載すること」も可能であることを前提としていることが読み取れる。

そして、「一応開示できない理由は示されている」と述べた点からは、同判決が、当該事案の事実関係においても「当省は該当する文書を保有していないため、不開示（不存在）としました。」との記載が理由提示として十全のものではないと解していること、つまり不適切だがかろうじて違法とまではいえないとしていることが読み取れる。

したがって、同判決に関する被告の主張には理由がない。

(5) 平成 17 年 4 月 28 日総務省行政管理局長通知について

被告は、平成 17 年 4 月 28 日総務省行政管理局長通知（行政機関の保有する情報の公開に関する法律及び独立行政法人等の保有する情報の公開に関する法律の趣旨の徹底等について）に関して、「同通知は、もとより検討会において報告された事項について職員に趣旨の徹底を図り、適正な運用に努めるよう求めたものではあるものの、文書の不存在の要因について記載をしなければ、行手法 8 条の趣旨に反し、理由提示が違法になるとまでしているものではない。」、「同通知をもって、直ちに理由提示に原告らが求める高度な理由の提示が義務付けられるとか、その程度まで記載しないと理由提示が不備であると断じられるわけではない。」と主張する（被告準備書面（8）44 頁）。

平成 17 年 4 月 28 日総務省行政管理局長通知は、行政機関保有個人情報保護法の「趣旨の徹底」のために、被告である国が自ら定めたものである。同通知が「請求対象文書をそもそも作成・取得していない、作成したが保存期間が経過したので廃棄したなど、対象文書が存在していないことの要因につ

いても付記することを徹底する」とまで宣言している以上、国としては、この程度の理由を記載することは当然可能であると自認しているのである。このような事情の下で、国に対して対象文書が存在していないことの要因の記載を求めることは、何の支障もないことである上、請求人の不服申立ての便宜に資することも明らかである。

また、国が同通知のように宣言している以上、それを逸脱して対象文書が存在していないことの要因を記載しなかった場合、恣意的な判断を行ったことが強く疑われることになる。

したがって、不服申立便宜機能および恣意抑制機能の観点を踏まえると、同通知に反する理由提示は違法になるというべきであり、被告の主張には理由がない。

2 「本件各処分のうち対象文書の不存在を理由とする不開示処分をするときは通常より高度の理由提示が必要である旨の原告らの主張は理由がないこと」(被告準備書面(8)44頁以下)について

被告は、「内閣官房、内閣府大臣官房及び日本学術会議事務局のいずれもが令和2年改選に関して現に開示済みの文書以外の行政文書の作成義務を負っていない」(被告準備書面(8)45頁)、「令和2年改選は、『重要』であるとも『異例』であるともいうことができない。」(同46頁)などと主張する。

この点については、原告の求釈明に対する被告の回答も踏まえた上で、追って反論する。

3 「本件において理由提示の違法がないこと」(被告準備書面47頁以下)について

- (1) 被告は、「本件各処分のうち対象文書の不存在を理由とする全部不開示決定に係る理由提示の程度を見ても、上記理由提示は、いずれも、原告らにお

いて、決定通知書の記載自体から、対象文書を保有していないとの事実関係に基づき情報公開法9条2項を適用して全部不開示決定がされたことを了知し得るものである。」(被告準備書面(8)47頁)、「不存在を理由とする各処分に係る各決定通知書における不開示決定の理由の記載の程度であっても、開示請求者の不服申立てに当たって支障があるとはいえず、理由提示にも違法はない。」(同頁)と主張する。

(2) しかし、被告は、本件各処分のうち文書不存在を理由とする不開示決定のそれぞれについて、原告側が各記載からどのような事実関係を理解できたか、といった理由提示の適法性を根拠づける具体的な内容を全く主張していない。この点は、被告準備書面(1)92頁および被告準備書面(2)46頁も同様である。すなわち、被告は、文書不存在を理由とする不開示決定の理由の記載が適法であるという結論のみを述べているに過ぎない。

(3) また、本件訴訟においては、文書不存在の理由に関して、原告および裁判所からの求釈明と被告からの回答が多数繰り返されていることからすれば、本件各処分のうち文書不存在を理由とするものの理由提示の程度では、原告の不服申立てに当たって支障があったことは明らかである。

(4) さらに、被告は被告準備書面(8)において、理由提示の恣意抑制機能に関する主張をほとんど行っていない。

これは、本件各処分のうち文書不存在を理由とする不開示決定それぞれの理由記載について、恣意抑制機能の点からは正当化できないことを示しているというべきである。

(5) したがって、原告準備書面(8)で述べたとおり、本件処分1~3、4~6、9、11、13~18、19~24、25~30は、いずれも理由提示の不備により違法であり、被告の主張には理由がない。

以上