

平成13年(行ウ)第150号行政文書不開示処分取消請求事件

原告 非特定営利法人情報公開市民センター

被告 外務大臣 川口 順子

原告準備書面(10)

2005年6月16日

東京地方裁判所民事第2部A2係 御中

原告訴訟代理人弁護士 高橋 利明

同 大川 隆司

同 羽倉 佐知子

同 清水 勉

同 佃 克彦

同 土橋 実

同 関口 正人

同 谷合 周三

平成17年4月8日付け被告準備書面(14)による主張に対する反論その2(原告主張の概要再論)

被告は、平成17年4月8日付け準備書面(14)の第4において、報償費使用に係る「決裁書」を開示した場合の不都合性について縷々主張し、本件各行政文書は法5条3号、6号の不開示事由に該当すると主張する。この点について、原告はこれまでに十分な反論を行ったところであるが、再度、要点を述べることにする。

また、被告は、いわゆる「五類型」文書に関し、法5条1号の不開示事由を追加しているため、この点についても必要な限度で反論を行うことにする。

## 1 行政文書は原則公開

情報公開法第5条は、行政機関の長は、開示請求があったときは、開示請求された行政文書に「不開示情報」が記録されている場合を除き、開示請求権者に対し、行政文書を開示しなければならないと規定する。この規定は、「不開示情報」が記録されている場合以外は開示しなければならないとして、あくまでも行政文書の開示が原則であることを明らかにするとともに、行政機関の長に開示を義務づけている。すなわち、行政文書の「不開示」はあくまでも例外であること、「不開示情報」が記録されている場合を除いて、行政機関の長は裁量によって開示しないという対応をとることは許されず、必ず開示しなければならないことを示している。

## 2 不開示事由の主張立証責任と裁判所の役割

情報公開法が行政文書の原則公開を定めていることから明らかなとおり、不開示事由の主張立証責任は、法5条のいずれの事由についても、行政機関の長である被告にあることはすでに繰り返し述べたところである。

なお、同法5条3号は「行政機関の長が認めることにつき相当の理由がある情

報」と規定し、同条6号の「おそれがあるもの」との規定とは異なっているが、この規定が主張立証責任を転換するものでないことは、立法過程に関する国会での論議も踏まえ、平成13年11月22日付原告準備書面(1)で詳細に述べたとおりである。したがって、同条5号においても、行政機関の長は、少なくとも、「他国若しくは国際機関との信頼関係が損なわれるおそれ又は他国若しくは国際機関との交渉上不利益を被るおそれ」のある情報であること、「おそれがある」と行政機関の長が認めるについての相当の理由」について主張立証責任を負っている。

そして、松井茂記教授が指摘するように、情報公開の先進国であるアメリカの情報公開においても外交情報に関する不開示事由は濫用される危険が高いため、裁判所は、行政機関の判断を尊重すべきではあるが、行政機関の主張をうのみにすべきではなく、独自の立場から開示拒否の根拠が具体的に示されているかどうかきちんと審査すべき義務を負うのである。

### 3 行政機関の長が主張・立証すべき内容

行政機関の長が、情報公開法の不開示事由についてどの程度の主張立証責任を負うかについては、平成15年3月25日付原告準備書面(5)等で詳細に述べたところである。以下、要点について簡潔に述べることにする。

行政機関は、国民の利益を保護するため、行政運営における公正の確保と透明性の向上を図るように職務を執行する義務を負っている(行政手続法第1条)。そして、行政機関は、申請により求められた許認可等を行う場合、あるいは不利益処分を行う場合には、当該法令の定めにしたがって判断するために必要とされる基準(審査基準、処分基準)を事前に定め、その基準に従って判断を行うことが要求され(同法5条、同12条)、拒否処分の際には当該処分の理由を示すことが義務づけられている(同法第8条、同14条)。

行政手続法を受けて、外務省は、行政機関の保有する情報の公開に関する法律

に基づく開示決定等に関する審査基準（乙13。以下「審査基準」という。）を設けている。したがって、外務大臣は、情報公開請求に対する処分を行う場合には、少なくとも審査基準にしたがって慎重に審査し、不開示処分を行う場合には審査基準のどの基準に該当するかについて具体的に説明する義務を負っているものであり、これがなされない以上、不開示事由について主張・立証責任を尽くしたとは言えず、不開示処分は違法となる。

#### 4 法5条3号の主張・立証内容

審査基準の内容については、平成15年3月25日付原告準備書面（5）で詳細に述べたとおりであるが、以下、審査基準（乙13号証15頁以下）にしたがって概要を述べると次のとおりである。

- （1）まず、「国の安全が害されるおそれ」とは、国の独立と平和が直接侵略及び間接侵略に対し守られている状態、国民の生命が国外からの脅威等から保護されている状態、国の存立基盤としての基本的な政治方式及び経済・社会秩序の安定が保たれている状態が危機にさらされることとされている。次に、「他国若しくは国際機関との信頼関係が損なわれるおそれ」とは、他国等との取決め又は国際慣行に反したり、他国等の意思に一方的に反したり、他国等に不当に不利益を与えるなど、相互の信頼に基づき保たれている正常な関係に支障が生じる状態となることとされている。さらに、「他国若しくは国際機関との交渉上不利益を被るおそれ」とは、他国等との現在進行中の又は将来予想される交渉において、我が国が望むような交渉成果を得られなくなるか、我が国の交渉上の地位が低下する場合をいうとされている。ただし、これらの「おそれ」とは、単なる確率的な可能性ではなく、法的保護に値する程度の蓋然性が具体的に予想される場合に限られている（同3頁）。
- （2）以上の審査基準にしたがうならば、被告は、原告が公開を求めた対象文書を不開示とするからには、各文書ごとに審査基準のどの要件に該当するのか、ま

たそのように判断した理由は何かを具体的に主張・立証すべきである。

ところが、被告は、審査基準に基づき不開示事由を主張・立証しないばかりか、法5条3号の要件とは無関係な、A)情報収集等の事務、B)外交交渉(二国間交渉)等の事務、C)国際会議への参加等の事務(多国間交渉)との要件を持ち出し、被告準備書面(14)ではA)ないしC)をそれぞれ細分化した。そして、被告は、報償費使用に関する秘密保持の必要性や開示した場合の不都合性を異常なまでに強調した上、情報提供者や協力者の立場への悪影響、他の情報提供者、協力者一般への悪影響、情報収集及び外交工作事務一般への萎縮効果など荒唐無稽な主張を展開し、論証抜きに法5条3号の不開示事由が存在すると述べているにすぎない。

#### 5 法5条6号の該当性について

被告は上記主張をもとに、本件各情報は法5条6号の「国の機関が行う事務に関する情報であって、公にすることにより、契約、交渉又は争訟に係る事務に関し、国の財産上の利益又は当事者としての地位を不当に害するおそれ」があると主張するので、念のためこの点について述べることにする。

審査基準(乙13号証26頁以下)によれば、本件については、契約等に関する情報である入札予定価格等を公にすることにより公正な競争により形成されるべき適正な額での契約が困難になり財産上の利益が損なわれたり、交渉や争訟等の対処方針等を公にすることにより、当事者として認められるべき地位を不当に害するおそれがある場合をいうとされている(なお、本号における「おそれ」の概念も第3号と同じである)。

したがって、まず、本件各情報が同号の「契約」や「争訟」に該当しないことは明らかである。被告の主張は、本件各情報が同号の「交渉」に該当すると主張するものと解される。しかし、「国際機関との交渉」については第3号に規定が存在するのであるから、第6号の交渉とは第3号で規定された「交渉」を含んで

いないと解すべきである。

仮に、第6号の「交渉」に「国際機関との交渉」が含まれているとしても、被告がこの点について主張立証を尽くしていないことは既に述べたとおりである。

## 6 いわゆる「五類型」と法5条1号該当性について

いわゆる「五類型」に係る文書について、被告は、情報公開審査会の答申にかんがみ、特定の個人を識別できる記述のうち公表慣行のない記述については法5条1号に基づき不開示にしたと主張するので、念のためこの点について反論を行うことにする。

(1) まず、被告の不開示処分を大臣官房の報償費に関する行政文書開示決定等通知書(乙18号証の1)を例に見れば、被告は、行政文書の名称等として、「大規模レセプション、酒類の購入及び日本画等の購入に係る支払証拠書類」と記載し、不開示理由として「公にする法令又は慣行のない個人の氏名、住所、電話番号等、個人を識別できる情報及び公にすることにより個人の権利利益を侵害するおそれがある情報(情報公開法5条1号)」と記載するにすぎず、どの文書の、どの部分が、どのような理由で1号の不開示事由に該当すると判断されたのかさえ不明である。在米日本大使館(同号証の2)、在仏日本大使館(同号証の3)、在フィリピン日本大使館に関する各文書についても、ほぼ同様の内容である。

(2) 次に、被告は、法5条1号に関し、「公表慣行のない記述」と主張しているが、法5条1号は「慣行として公にされ又は公にすることが予定されている情報を除く」と規定している。すなわち、法5条1号は、「慣行として公にされている情報」または「慣行として公にされることが予定されている情報」は、仮に個人情報に該当する場合にも不開示の対象にはならないと規定しているのであって、この点に関する被告の主張や情報公開審査会の判断は、法の規定に基づいたものとなっていない。

(3) そもそも、被告は、不開示事由にあたるというのであれば、少なくとも請求された文書ごとに、自ら定めた審査基準(乙13号証)である5条1号の要件にあてはめ、不開示の理由を明確にすべきであるが、被告はこうした手続を一切無視している。

念のため法5条1号に関する審査基準の該当箇所(乙13号証5~6頁)を見ると、「『...慣行として公にされ、又は公にすることが予定されている情報』とは、... (中略) ...事実上の慣習として公にされていること又は公にすることが予定されているものをいう。なお、『公にされ』とは、当該情報が現に公衆が知りうる状態に置かれることをいい、現に公知(周知)の事実である必要はない。」、「『公にすることが予定されている』とは、将来に公にする予定(具体的に公表が予定されている場合に限らず、求めがあれば何人にも提供することを予定しているものも含む。)のもとに保有されている状態をいう。ある情報と同種の情報が公にされている場合に、当該情報のみ公にしないと合理的な理由がないなど、当該情報の性質上通例公にされるものも含む。」としている。そして、審査に当たっては、「行政文書の開示/不開示の決定に当たっては、国民等からの請求に可能な限り応えることを原則」とし、「...情報公開法では、個人識別型を採用している。ただし、個人識別型を採用した結果、本来保護する必要性のない情報も含まれることになるから、公知の情報等個人に関する情報の不開示情報から除かれるべきものを第一号において限定列挙している。」とする(同7頁)。

被告が不開示とした文書には、見積書、請求書や領収証類が多数含まれているが、これらの文書は、審査基準にいう「具体的に公表が予定されている場合に限らず、求めがあれば何人にも提供することを予定しているもの」であり、「ある情報と同種の情報が公にされている場合に、当該情報のみ公にしないと合理的な理由がないなど、当該情報の性質上通例公にされるもの」にほかならない。この点からも、被告の主張は理由がない。

## 7 被告の不開示処分について

これまでに述べたことから明らかなように、被告の不開示処分は、情報公開法立法事実や主張立証責任の議論をすべて無視したものである。しかも、その判断過程は、条文に規定された要件を無視し、行政手続法5条に基づき自ら制定した「審査基準」さえ履践していない。したがって、不開示処分が情報公開法5条1号、3号及び6号の要件を満たしていないことは明らかだから、被告の不開示処分は直ちに取り消されるべきである。

また、本件不開示処分には、行政手続法8条が適用されるから、被告は不開示処分の理由を明示する必要がある。しかしながら、すでに述べたように、被告の不開示処分の理由はおざなりで不十分である。

この点に関し、東京高等裁判所（平成13年6月14日判決。判例時報1757号51頁）は、「理由提示制度の趣旨にかんがみれば、許認可等の申請を拒否する処分に付すべき理由としては、いかなる事実関係についていかなる法規を適用して当該処分を行ったかを、申請者においてその記載自体から了知しうるものでなければならないというべきである。そして、当該行政処分が行政手続法5条の審査基準を適用した結果であって、その審査基準を公にすることに特別の行政上の支障がない場合には、当該処分に付すべき理由はいかなる事実関係についていかなる審査基準を適用して当該処分を行ったかを、申請者においてその記載自体から了知しうる程度に記載することを要すると解される。」とし、「行政手続法の規定する重要な手続を履践しないで行われた処分は、当該申請が不適法なものであることが一見して明白であるなどの特段の事情のある場合を除き、行政手続法に違反した違法な処分として取り消しを免れない」と判示している。

被告の本件に関する処分は、上記裁判例の要件にも達していないことも明白であるから、この点からも取り消されるべきである。

以上