

令和4年(行ウ)第513号 行政文書一部不開示決定処分取消等請求事件

原告 稲垣 美穂子

被告 国(処分行政庁 内閣府政策統括官(科学技術・イノベーション担当)
事務承継者 内閣府政策統括官(政策調整担当))

準備書面(1)

令和5年3月16日

東京地方裁判所民事第2部C b係 御中

被告指定代理人

安 實 涼 子

土 方 智 法

大 條 成 太

山 岸 泰 徳

平 柳 朋 子

花 岡 成 行

簀 生 訓 聖

土 屋 祐 輔

古 城 勇 人

仲 村 悟 代

目 次

第1	請求の原因に対する認否	5
1	「第1 原告の情報公開請求と被告の不開示決定」について	5
2	「第2 本件一部不開示決定の違法性」について	6
3	「第3 義務付け訴訟の要件を満たしていること」について	13
第2	本件訴訟に至る経緯等	13
1	遺棄化学兵器処理事業の概要等	13
2	本件開示請求等	14
3	本件決定等	15
4	原処分に対する審査請求及び裁決等	15
5	本件訴訟の提起	16
第3	情報公開訴訟における審理及び司法審査の在り方	16
1	情報公開法の目的及び同法における行政文書の開示・不開示の枠組み	16
2	情報公開訴訟における審理及び司法審査の在り方	18
第4	情報公開法5条各号の意義及び趣旨並びに判断枠組みについて	24
1	情報公開法5条1号について	24
2	情報公開法5条2号について	25
3	情報公開法5条3号について	29
4	情報公開法5条5号について	35
5	情報公開法5条6号について	37
第5	本件決定は適法であること	39
1	本件対象文書に記録されている情報の概要	39
2	本件対象文書には情報公開法5条1号に該当する情報が含まれていること	40
3	本件対象文書には情報公開法5条2号に該当する情報が含まれていること	

.....	42
4 本件対象文書には情報公開法 5 条 3 号に該当する情報が含まれていること	46
5 本件対象文書には情報公開法 5 条 5 号に該当する情報が含まれていること	50
6 本件対象文書には情報公開法 5 条 6 号に該当する情報が含まれていること	52
7 理由付記に関する原告の主張に理由がないこと	56
8 小括	56
第 6 結語	57

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い(後記第1)、本件訴訟に至る経緯を述べた上で(後記第2)、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」という。)に係る訴訟(以下「情報公開訴訟」という。)における審理及び司法審査の在り方(後記第3)、情報公開法5条各号の意義及び趣旨並びに判断枠組み(後記第4)について述べるとともに、内閣府政策統括官(科学技術・イノベーション担当)(令和3年4月1日付けで内閣府政策統括官(政策調整担当)に事務承継。以下「処分行政庁」という。)が、原告に対し、令和2年9月17日付けでした行政文書の一部を開示しない旨の決定(ただし、令和4年5月19日付け行政文書開示変更決定による変更後のもの。以下「本件決定」という。)が適法であることを主張する。

第1 請求の原因に対する認否

1 「第1 原告の情報公開請求と被告の不開示決定」について

(1) 「1」について

認める。

(2) 「2」について

「内閣府政策統括官」とあるのを「内閣府政策統括官(科学技術・イノベーション担当)」と解した上で、認める。

(3) 「3」について

「内閣府政策統括官」とあるのを「内閣府政策統括官(科学技術・イノベーション担当)」と解した上で、認める。

(4) 「4」について

認める。

(5) 「5」について

おおむね認めるが、「文書の一部不開示の可否に関して」とあるのは、「情報公開法19条1項1号及び2号に該当する場合ではないことから」が正し

い。

(6) 「6」について

認める。

(7) 「7」について

内閣総理大臣が、情報公開・個人情報保護審査会(以下「審査会」という。)の令和4年3月24日付けの答申を受け、同年5月19日付けで原告の審査請求に対する裁決をしたこと(甲5)は認めるが、当該裁決の主文は、正確には「本件審査請求に係る原処分のうち、別紙の2に掲げる部分についての不開示決定は、これを取り消す。本件審査請求のその余の部分は、これを棄却する。」である。

(8) 「8」について

「内閣府政策統括官」とあるのを「内閣府政策統括官(政策調整担当)」と解した上で、認める。

2 「第2 本件一部不開示決定の違法性」について

(1) 「1 行政機関が保有する文書の情報公開に関する法律の意義と目的」について

ア 「(1) 公開原則に違反していること」について

(7) 第1段落ないし第3段落(「行政機関の保有する情報の公開に関する法律」から「不開示とする場合が限定的になるように定められている。」まで)

情報公開法1条及び5条1項柱書きに、原告が訴状において引用する規定があることはおおむね認めるが(ただし、「国民に説明する責務を全うされるようにする」とあるのは「国民に説明する責務が全うされるようにする」、「国民の適切な理解」とあるのは「国民の的確な理解」が正しい。)、その余は原告の意見であって認否の限りでない。情報公開法の目的、同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についての被告の主張は、後記第3で述べるとおりである。

(イ) 第4段落(「情報公開請求に対する」から)

最高裁判所平成6年2月8日第三小法廷判決(民集48巻2号255ページ)が存在することは認める。

ただし、同判決は、大阪府公文書公開等条例(昭和59年大阪府条例第2号)に基づいて開示請求された大阪府水道部の会議接待費及び懇談会費についての公文書について、当該文書において、「このように懇談会等に関する外形的事実しか記録されていなくても、一般人が通常入手し得る新聞等からの他の関連情報と照合することにより、懇談の相手方や懇談の具体的な目的、内容が分かる場合もあると考えられ、また、前記のとおり、本件文書の開催目的欄等に懇談会等の相手方が記録されているものも含まれている。そして、このような懇談会等の中には、(1)事業の施行のために必要な事項についての関係者との内密の協議を目的として行われたもの(例えば、水道事業のための買収予定地の個々の地権者等に対する事前の意向打診、個別折衝等を目的とする会合)と、(2)それ以外の事務を目的として行われたもの(例えば、府水道部内部や国等の関係行政庁との単純な事務打合せのための会合)とがあり得」、「そのように分けて考えた場合、(1)の懇談会等に関する本件文書を公開し、その記録内容等から懇談会等の相手方等が明らかになると、相手方において、不快、不信の念を抱き、また、会合の内容等につき様々な憶測等がされることを危惧することも考えられ、その結果、以後会合への参加を拒否したり、率直な意見表明を控えたりすることも予想される。そうであれば、このような文書を公開することにより当該又は同種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があることは否定できない」が、「(2)の懇談会等に関する本件文書については、これを公開し

ても、右のような不都合な事態が生ずることは考え難く、「このような文書を公開することにより当該又は同種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があるということとはできない」から、「本件文書を公開することにより右のようなおそれがあるというためには、上告人の側で、当該懇談会等が企画調整等事務又は交渉等事務に当たり、しかも、それが事業の施行のために必要な事項についての関係者との内容の協議を目的として行われたものであり、かつ、本件文書に記録された情報について、その記録内容自体から、あるいは他の関連情報と照合することにより、懇談会等の相手方等が了知される可能性があることを主張、立証する必要がある」旨判示したものである。

(ウ) 第5段落(「しかるに」から)

本件決定に至る経緯は認め、その余は争う。

イ 「(2) 不開示理由付記の不備の違法」について

(7) 第1段落及び第2段落(「文書開示請求に対して」から「(最高裁1992(平成4)年12月10日判時1453号116頁)とされている。」まで)

行政手続法8条1項が「行政庁は、申請により求められた許認可等を拒否する処分をする場合は、申請者に対し、同時に、当該処分の理由を示さなければならない」と規定すること、最高裁判所昭和60年1月22日第三小法廷判決(民集39巻1号1ページ。なお、訴状では「民集17巻4号617ページ」と記載されているが、上記の誤りと思料する。)において原告が訴状に記載する内容の判示がされたこと及び最高裁判所平成4年12月10日第一小法廷判決(集民166号773ページ)に原告が訴状において引用する記載があることは認める。

(イ) 第3段落ないし第5段落(「すなわち」から「詳述する。」まで)

争う。本件に係る情報公開法5条各号の意義及び趣旨等については、

後記第4で述べるとおりである。

(2) 「2 被告が開示理由には違法であること（原文ママ）」について

ア 「(1) 不開示理由アについて」について

(7) 「ア」について

認める。

(4) 「イ」について

仙台地方裁判所平成8年7月29日判決(判例時報1575号31ページ)が存在することは認め、その余は争う。本件に係る情報公開法5条各号の意義及び趣旨等については、後記第4で述べるとおりである。

(4) 「ウ」について

おおむね認めるが、「2022年より後の廃棄計画について、2027年中に廃棄を完了する予定である」との部分は、事業の一部の予定についての記載であるから正確ではない。

(1) 「エ」について

争う。

イ 「(2) 不開示理由イについて」について

(7) 「ア」について

認める。

(4) 「イ 本件不開示理由イが情報公開法5条2号イとロのいずれかに当たるかが不明であること」について

情報公開法5条2号に原告が訴状において引用する規定があることは認め、その余は争う。

(4) 「ウ(7)一般論」について

a 第1段落及び第2段落(「法の立案担当者によると」から「(宇賀「逐条解説」99頁)。」まで)

認める。

b 第3段落ないし第5段落(「上記蓋然性が」から「不開示は違法である」まで)

東京高等裁判所平成17年8月9日判決(東京高裁平成17年(行コ)第35号。裁判所ウェブサイト掲載)の原審である東京地方裁判所平成16年12月24日判決(判例タイムズ1211号69ページ)に原告が訴状に記載する内容の判示があることは認め、その余は争う。

(イ) 「ウ(イ)委託事業の受託者が作成した報告書について」について

本件決定において不開示理由イにより一部不開示とした文書に、委託事業の受託者が作成した文書が多く含まれていること、最高裁判所平成23年10月14日第二小法廷判決(集民238号57ページ)が「本件数値情報(引用者注:エネルギーの使用の合理化に関する法律(平成17年法律第93号による改正前のもの)の規定により製造業の事業者が経済産業局長に提出した定期報告書に記載された各工場における燃料等及び電気の使用量等の各数値を示す情報のこと。)の内容、性質及びその法制度上の位置付け、本件数値情報をめぐる競業者、需要者及び供給者と本件各事業者との利害の状況等の諸事情を総合勘案し、「本件数値情報は、これが公にされることにより本件各事業者の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として、情報公開法5条2号イ所定の不開示情報に当たるといふべきである。」と判示したことは認め、その余は争う。

(オ) 「エ 本件不開示理由イにより不開示とされた部分が情報公開法5条2号ロに該当するともいえないこと」について

情報公開法5条2号ロに原告が訴状において引用する規定があることは認め、その余は全体として争う。

ウ 「(3) 不開示理由ウについて」について

(7) 「ア」について

認める。

(イ) 「イ」について

東京高等裁判所平成26年7月25日判決(東京高裁平成24年(行コ)第412号、平成25年(行コ)第231号。裁判所ウェブサイト掲載)に原告が訴状において引用する判示があることは認め、その余は争う。本件に係る情報公開法5条各号の意義及び趣旨等については、後記第4で述べるとおりである。

(ウ) 「ウ」及び「エ」について

原告がした令和元年9月20日付け(同月24日受付)の行政文書開示請求書でした情報公開法4条1項に基づく開示請求(以下「本件開示請求」という。)の対象となる行政文書(以下「本件対象文書」という。)の作成時期については認め、その余は争う。本件に係る情報公開法5条各号の意義及び趣旨等については、後記第4で述べるとおりである。

エ 「(4) 不開示理由エについて」について

(ア) 「ア」について

認める。

(イ) 「イ」及び「エ」(原文ママ)について

情報公開法5条3号に原告が訴状において引用する規定があること、前掲東京高等裁判所平成26年7月25日判決に原告が訴状に記載する内容の判示があることは認め、その余は争う。本件に係る情報公開法5条各号の意義及び趣旨等については、後記第4で述べるとおりである。

オ 「(5) 不開示理由オについて」について

(ア) 「ア」について

認める。

(イ) 「イ」について

高松高等裁判所平成17年1月25日判決(判例タイムズ1214号

184ページ)に原告が訴状において引用する判示があることは認める。

(ウ) 「ウ」について

争う。

カ 「(6) 不開示理由カについて」について

(ア) アについて

認める。

(イ) イについて

情報公開法5条6号に原告が訴状において引用する規定があること、最高裁判所平成4年12月10日第一小法廷判決(集民166号773ページ)に原告が訴状において引用する判示があることは認め、その余は争う。

(ウ) ウについて

情報公開法5条6号に原告が訴状において引用する規定があること、大阪地方裁判所平成19年6月29日判決(判例タイムズ1260号186ページ)に原告が訴状に記載する判示があることは認め、その余は争う。本件に係る情報公開法5条各号の意義及び趣旨等については、後記第4で述べるとおりである。

キ 「(7) 不開示理由キについて」について

(ア) 「ア」について

認める。

(イ) 「イ」について

前掲最高裁判所平成4年12月10日第一小法廷判決に原告が訴状において引用する判示があることは認め、その余は争う。

(ウ) 「ウ」について

前掲大阪地方裁判所平成19年6月29日判決が「当該事務又は事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれ」とは、名目的、抽象的に当該事

務又は事業の適正な遂行に支障が生じる可能性があるだけでは足りず、実質的、具体的に当該事務又は事業の適正な遂行に支障が生じる相当の蓋然性が認められることが必要というべきである」と判示したことは認め、その余は争う。

- 3 「第3 義務付け訴訟の要件を満たしていること」について争う。

第2 本件訴訟に至る経緯等

1 遺棄化学兵器処理事業の概要等

(1) 中国国内における遺棄化学兵器処理事業

日本は、「化学兵器の開発、生産、貯蔵及び使用の禁止並びに廃棄に関する条約」(平成9年4月29日発効。以下「化学兵器禁止条約」という。)及び「日本国政府及び中華人民共和国政府による中国における日本の遺棄化学兵器の廃棄に関する覚書」(平成11年7月30日署名)に基づき、中華人民共和国(以下「中国」という。)国内における旧日本軍が遺棄した化学兵器(以下「遺棄化学兵器」という。)の処理事業(以下「遺棄化学兵器処理事業」という。)に取り組んでいる。令和3年度(2021年度)末までの累計で、中国各地で約9万発の遺棄化学兵器を発掘・回収し、そのうち約6万発を廃棄処理しており、中国の協力を得ながら、可能な限り早期の廃棄完了を目指して最善の努力を払っている。

(2) 廃棄物の最終処分

このように遺棄化学兵器処理事業は、中国政府との協力の上で行われ、日本と中国との協議を経て各事業の具体的な内容が決定されている。こうした中、遺棄化学兵器処理事業を通じて発生する廃棄物は、中国の法令に従って、砒素などが残存する有害廃棄物(以下「危険廃棄物」という。)と、それ以外の廃棄物(以下「一般廃棄物」という。)に分類されている。一般廃棄物につ

いては、現地の廃棄物処理業者へ引き渡し、処分されるが、危険廃棄物は各地の保管庫において安全に保管し、必要に応じて更なる処理も行った上で最終的に処分する方針であり、そのうち一部は中国国外で最終処分することを検討している。

日本は、廃棄物の最終処分に係る諸課題等について検討を行うことを目的として、中国江蘇省南京市における処理事業によって発生し、同市の保管庫に保管中の危険廃棄物約20トン、ドイツ連邦共和国(以下「ドイツ」という。)の処分場に試験的に輸送し、最終処分する事業(以下「本件パイロット輸送事業」という。)を平成30年度より開始し、現在、有害廃棄物の国境を越える移動及びその処分の規制に関するバーゼル条約並びに中国及びドイツの国内法に従い、中国及びドイツ当局等と引き続き調整を進めている状況である。

なお、本件パイロット輸送事業が終了した際には、改めてその内容を検証し、危険廃棄物の最終処分の在り方について検討を進めていくこととしている。

2 本件開示請求等

- (1) 原告は、処分行政庁に対し、令和元年9月20日付け(同月24日受付)行政文書開示請求書により、情報公開法4条1項に基づき、開示を請求する行政文書の名称等を「(1)遺棄化学兵器処理事業の過程で発生する砒素含有有害廃棄物の最終処分に係る検討に関する一切の書類、(2)ドイツK+S社が運営管理する地下廃棄物処分場に決定した経緯がわかる一切の書類、(3)検討されているパイロット輸送の詳細がわかる一切の書類」とする本件開示請求をし(甲1)、処分行政庁は本件対象文書を特定した。
- (2) 処分行政庁は、令和元年10月21日付けで、情報公開法11条の開示決定等の期限の特例の規定を適用することとし、同日付けで、原告に対しその旨通知した。

3 本件決定等

(1) 処分行政庁は、令和元年11月22日付けで、本件対象文書のうち「開示請求に係る行政文書のうちの相当の部分」として「会議結果報告書」につき、当該文書に記載されている情報が情報公開法5条1号、3号及び5号所定の不開示事由に該当することを理由に、その一部を開示しない旨を決定し、同日付けで、原告に対しその旨通知した(甲2)。

(2) 処分行政庁は、令和2年9月17日付けで、「残りの行政文書」として「平成27年度廃棄物1」、「平成29年度廃棄物最終処分」、「平成30年度廃棄物」及び「令和元年度廃棄物」を、当該文書に記載されている情報が情報公開法5条1号、2号、3号、5号及び6号所定の不開示事由に該当することを理由に、その一部を開示しない旨を決定し、同日付けで、原告に対しその旨通知した(以下「原処分」という。甲3)。

4 原処分に対する審査請求及び裁決等

(1) 原告は、令和2年12月15日付け審査請求書により、処分行政庁の上級庁たる内閣総理大臣(以下「上級庁」という。)に対し、審査請求をした(甲4)。

(2) 上級庁は、令和3年3月12日付けで、情報公開法19条1項に基づき、前記(1)の審査請求を審査会に諮問するとともに、同月12日付けで、原告に対しその旨通知した。

(3) 審査会は、令和4年3月24日付けで、上級庁に対し、原処分の不開示部分の一部を開示すべきとする答申(以下「本件答申」という。)をした(乙1)。

(4) 上級庁は、前記(3)の答申を踏まえ、令和4年5月19日付けで、原処分のうち一部についての不開示決定を取り消し、前記(1)の審査請求のその余の部分を棄却する裁決をし、同日付けで、審査請求人たる原告及び処分行政庁に対し当該裁決を通知した(甲5)。

(5) 処分行政庁は、令和4年5月19日付けで、原処分を変更し、答申におい

て開示すべきとされた箇所を開示する旨を決定(本件決定)し、同日付けで、原告に対しその旨通知した(甲6)。

- (6) 原告は、処分行政庁に対し、令和4年5月27日付けで、変更処分により新たに不開示部分の一部を開示することとした行政文書の開示の実施申出をし、処分行政庁は当該文書の開示を行った。

5 本件訴訟の提起

原告は、令和4年11月18日付け訴状により、本件決定のうち、不開示とした部分の取消し及び不開示部分の開示決定の義務付けを求め、本件訴訟を提起した。

第3 情報公開訴訟における審理及び司法審査の在り方

1 情報公開法の目的及び同法における行政文書の開示・不開示の枠組み

(1) 情報公開法の目的

情報公開法は、行政文書の開示制度を定めることにより、行政機関の保有する情報の一層の公開を図り、もって政府の有するその諸活動を国民に説明する責務が全うされるようにするとともに、国民の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を目的としている(同法1条)。

そして、同法5条は、その柱書きにおいて、行政文書は開示することが原則であることを明示しつつ、同条各号において、私人の権利利益、公益等の保護のため必要な場合に、例外として不開示とすべき情報を定めている。

(2) 情報公開法における行政文書の開示・不開示の枠組み

ア 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に鑑み、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権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。

そして、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であるとして、それぞれが適切に保護されるよう両者間の調整がさ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」464ページ・乙2)。

以上によれば、同法は、同法5条各号の不開示情報に当たる情報については、行政文書が開示されることによる利益よりも開示されないことによる利益の方が要保護性が大きいとして、開示されないことによる利益を保護すべきものと位置付けているといえる。そうすると、開示請求に係る行政文書に不開示情報が記録されているときは、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。

このことは、同法が、5条各号において不開示情報の開示を禁止しており、同法7条によってその例外が認められているという構造を採っていることから裏付けられる。すなわち、同法がかかる構造を採用しているのは、不開示情報は開示されないことの利益を保護しようとするものであるから、本来開示されるべきではなく(同法5条各号)、例外的に、高度の行政的判断として、開示することの公益が開示にすることの利益に優越する場合に、行政機関の長の判断で裁量的開示を認めるべき(同法7条)と考えられるからである(以上につき、宇賀克也・「新・情報公開法の逐条解説

〔第8版〕・69ページ参照)。

イ また、情報公開法5条各号に係る不開示情報は、その保護すべき利益に着目して分類したものである。そうすると、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。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、同条の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、5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(以上につき、前掲「詳解情報公開法」41ページ・乙2)。

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、以下のとおり、法制度上及び事柄の性質上、その審理において、通常の取消訴訟と異なる特質があるため、それに十分配慮した審理及び司法審査が必要となる。

(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、当該行政文書に記録された個別具体的な文言を明らかにすることはできないから、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、前記1(2)アで述べたとおり、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。したがって、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することなく、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実際に見分する、いわゆるインカメラ審理の制度は採用されていない。この点、最高裁判所平成21年1月15日第一小法廷決定(民集63巻1号46ページ)は、訴訟で用いられる証拠は当事者の吟味、弾劾の機会を経たものに限られるという民事訴訟の基本原則を指摘した上で、「情報公開訴訟において証拠調べとしてのインカメラ審理を行うことは、民事訴訟の基本原則に反するから、明文の規定がない限り、許されない」とし、「現行法は、民訴法の証拠調べ等に関する一般的規定の下ではインカメラ審理を行うことができないという前提に立った上で(中略)情報公開訴訟において裁判所が不開示事由該当性を判断するために証拠調べとして行うインカメラ審理については、あえてこれを採用していないものと解される」と判断しているところである。

そうすると、被告は、情報公開訴訟において、当該不開示決定に係る行政文書に記録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及び立証をすることが想定されているといえる。そして、裁判所も、情報公開訴訟においては、それらの主張及び立証に基づき、当該行政文書上の個別具体的な記録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といえる。

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、性質の情報が記録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、ほか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、動機等にかかわらず、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」が生ずるか否かについて、判断をしなければならないという特質がある。

すなわち、同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(同法3条)、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、同法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が全うされるようにするとともに、国民の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。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。

このような観点を踏まえると、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

当然のことであるから、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できないというべきである。

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利益状況を具体的に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。そうすると、情報公開法が被告に対して上記のように不可能な主張立証を課しているとは到底解されない。

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であることに照らせば、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。

したがって、情報公開訴訟において、ある情報を公にすることにより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ず、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当該不開示文書に記録された具体的な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、性質の情報が記録されているか、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。

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。

すなわち、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、幅広い経験則に基づいて判断すべきものである。

(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ではあるが、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。以下「最高裁平成6年判決」という。)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の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最高裁平成6年判決の差戻後上告審である最高裁判所平成13年3月27日第三小法廷判決(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)においても同様の判断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、当該行政文書に典型的にいかなる情報が記録されているかという前提事実につき、経験則に基づき、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認定及び判断するというものであり、これらの認定及び判断は、必ずしも具体的な証拠や具体的な事実に基づいてされるものでなければならないものでもない。このような審理、判断の手法は、情報公開法における不開示情報の特質に照らして、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すべきである。

そして、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に主張立証すれば、不開示情報該当性は肯定されるべきである。

第4 情報公開法5条各号の意義及び趣旨並びに判断枠組みについて

1 情報公開法5条1号について

(1) 情報公開法5条1号の意義及び趣旨

ア 情報公開法5条1号本文は、個人に関する情報(事業を営む個人の当該事業に関する情報を除く。)であって、当該情報に含まれる氏名、生年月日その他の記述等により特定の個人を識別することができるもの(他の情報と照合することにより、特定の個人を識別することができることとなるものを含む。)又は特定の個人を識別することはできないが、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について、原則として不開示とする旨規定している。

これは、特定の個人が識別され得る情報を開示すると、一般に、プライバシーを中心とする個人の正当な権利利益を害するおそれがあり、また、たとえ個人が識別され得ない情報であっても、それを開示することが個人の権利利益を害することがあり得るという考え方にに基づき、個人の権利利益の十分な保護を図るため、これらの情報について原則として不開示とすることを定めたものである(前掲「詳解情報公開法」467及び468ページ・乙2、前掲「新・情報公開法の逐条解説」79及び80ページ)。

イ 情報公開法5条1号本文の個人の権利利益の十分な保護を図るという趣旨に照らすと、同号本文にいう「個人に関する情報」とは、個人に関連する情報全般、すなわち、個人の内心、身体、身分、地位その他個人に関する一切の事項についての事実、判断及び評価等の全ての情報が含まれるものと解するのが相当である(前掲「詳解情報公開法」・乙1・45ページ)。

なお、東京地裁平成16年12月1日判決(LLI/DB判例秘書登載)。

また、照合の対象となる「他の情報」には、公知の情報や図書館等の公共施設で一般に入手可能なものなど、一般人が通常入手し得る情報のみならず、当該個人の近親者、地域住民等であれば保有している又は入手可能であると通常考えられる情報も含まれると解されている(前掲「詳解情報公開法」46及び47ページ・乙2)。

(2) 情報公開法5条1号ただし書の意義及び趣旨等

情報公開法5条1号本文に規定された情報については、原則として不開示とされるが、同号ただし書は、「ただし、次に掲げる情報を除く。」とし、当該情報が同号ただし書イないしハに掲げる情報に該当する場合については、例外的に当該情報は同号の不開示情報から除外されると規定している。その趣旨は、個人の権利利益の十分な保護を図るため、特定の個人を識別できる情報は、原則として不開示とする方式(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ため、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限定列挙した点にある(前掲「詳解情報公開法」45ページ・乙2)。このような同号本文とただし書の規定の仕方及び同号の趣旨に照らすと、同号ただし書は、同号本文により原則として不開示とされる情報から例外的に除外される情報を限定的に列挙したものであり、開示請求者(原告)において、その例外となる法律要件の適用を求めるべき規定であるというべきである。

したがって、同号ただし書の該当性については、開示請求者(原告)がその主張立証責任を負うものと解すべきである(大阪地裁平成19年6月29日判決・判例タイムズ1258号171ページ参照。確定)。

2 情報公開法5条2号について

(1) 情報公開法5条2号イの意義及び趣旨

情報公開法5条2号イは、法人その他の団体(国、独立行政法人等、地方

公共団体及び地方独立行政法人を除く。)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であつて、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は不開示とする旨規定している。

これは、法人等に関する情報には、営業秘密等、開示すると当該法人等の権利利益を害するおそれのあるものがあるが、原則として法人等が有する正当な権利利益は、開示することにより害されるべきではないとの考え方に基つき規定されたものであつて、「権利、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれ」の有無は、当該法人等と行政との関係、その活動に対する憲法上の特別の考慮の必要性等、それぞれの法人等及び情報の性格に応じて、的確に判断されるべきであると解されている(前掲「詳解情報公開法」472及び473ページ・乙2)。

なお、上記の「競争上の地位」とは「法人等又は事業を営む個人の公正な競争関係における地位を指」し、「その他正当な利益」とは「ノウハウ、信用等法人等又は事業を営む個人の運営上の地位を広く含むもの」と解されている(前掲「詳解情報公開法」56ページ・乙2)。

(2) 情報公開法5条2号イ所定の「おそれ」の判断枠組み

ア 情報公開法5条2号イ所定の「おそれ」の有無という将来の予測に係る事由の判断については、問題の情報を公にすることにより、法人等の競争上の地位その他正当な利益に、いかなる影響がどの程度及ぶかを予測する必要があるところ、当該予測については、当該情報等に関連する法人等とのやりとり等の全内容を把握しないままでは、的確に上記予測をすることは不可能である。

そうすると、情報公開法5条2号イ所定の「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える。

イ 最高裁平成6年判決は、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」（大阪府知事の交際費に係る公文書の大阪府公文書公開等条例(昭和59年大阪府条例第2号)(以下「条例」という。)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)又は「個人の思想、宗教、身体的特徴、健康状態、家族構成、職業、学歴、出身、住所、所属団体、財産、所得等に関する情報(事業を営む個人の当該事業に関する情報を除く。)であって、特定の個人が識別され得るもののうち、一般に他人に知られたくないと望むことが正当であると認められるもの」(条例9条1号)に該当し得ることを肯定した。

この点、上記判決に関しては、条例8条4号、5号の「著しい支障を及ぼすおそれ」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であり、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いうべきである、条例9条1号の「特定の個人が識別され得るもののうち、一般に他人に知られたくないと望むことが正当であると認められるもの」の該当性の判断についても、当該条例の実施機関である行政庁に一定限度の裁量(要件裁量)が認められるべきであろうとの調査官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80ページ)。

このような理解からすれば、情報公開法5条2号イ所定の不開示事由の判断の性格について、前記アで述べたように解することは、情報公開条例に関する最高裁平成6年判決のよって立つところとも整合するというべきである。

ウ 以上のように考えると、情報公開法5条2号イ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」の要件該当性については、少なくとも、行政機関の長に一定の幅のある判断が許容されていると解し得るものであり、そのような幅を逸脱する判断がされた場合に限り、当該「おそれ」の要件該当性が否定され、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というべきである。

(3) 情報公開法5条2号ロの意義及び趣旨

情報公開法5条2号ロは、行政機関の要請を受けて、公にしないと条件で任意に提供されたものであって、当該条件を付することが当該情報の性質、当時の状況等に照らして合理的であると認められるものは不開示とする旨規定している。

これは、法人等又は事業を営む個人から公にしないと条件の下に任意に提出された情報については、当該条件が合理的なものと認められる限り、不開示情報として保護しようとするものであり、情報提供者の信頼と期待を基本的に保護しようとするものである。

非公開を原則として行政機関に提出した情報を行政機関が情報公開法に基づいて一方的に開示するとすれば、将来の協力が得られなくなり事務又は事業に支障を生ずるおそれがあるにとどまらず、契約違反又は信義則違反による損害賠償を負うことになり得ることもあるが、かかる非公開約束が公序良俗に違反して無効といえるような場合や、約束に違反して公開することが緊急避難として正当化されるような場合には、情報提供者の非公開への期待と

信頼を破っても開示することが認められるべきであり、かかる場合には、国は損害賠償責任を負わないと解することができるため、情報公開法は、約束は原則として遵守しなければならないという要請と開示による利益との調整を図っているものと解される(前掲「新・情報公開法の逐条解説」102及び103ページ)。

3 情報公開法5条3号について

(1) 情報公開法5条3号の意義及び趣旨

ア 情報公開法5条3号は、公にすることにより、国の安全が害されるおそれ、他国若しくは国際機関(以下「他国等」という。)との信頼関係が損なわれるおそれ又は他国等との交渉上不利益を被るおそれがあると行政機関の長が認めることにつき相当の理由があるものは不開示とする旨規定している。

これは、我が国の安全、他国等との信頼関係及び我が国の国際交渉上の利益を確保することは、国民全体の基本的な利益を擁護するために政府に課された重要な責務であって、同法においてもこれらの利益は十分に保護する必要があることから定められたものである(前掲「詳解情報公開法」60ページ・乙2)。

イ 情報公開法5条3号にいう「国の安全」とは、国家の構成要素である国土、国民及び統治体制が害されることなく平和で平穏な状態に保たれていることをいい、「国の安全が害されるおそれ」とは、これらの国の重大な利益に対する侵害のおそれをいい、当該重大な利益を維持するための手段の有効性を阻害され、国の安全が害されるおそれがあると考えられる場合を含むものと解されている。

また、同号にいう「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、他国等との間で、相互の信頼に基づき保たれている正常な関係に支障を及ぼすようなおそれをいい、例えば、公にすることにより、他

国等との取決め又は国際慣行に反することとなる、他国等の意思に一方的に反することとなる、他国等に不当に不利益を与えることとなるなど、我が国との関係に悪影響を及ぼすおそれがある情報をいうと解されている。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が得られなくなる又は我が国の交渉上の地位が低下するなどのおそれをいい、例えば、交渉(過去のものも含む)に関する情報であって、公にすることにより、現在進行中の又は将来予想される交渉に関して我が国が採ろうとしている立場が明らかにされ、または具体的に推測されることになり、交渉上の不利益を被るおそれがある情報をいうと解されている(以上につき、前掲「詳解情報公開法」60ないし62ページ・乙2)。

(2) 情報公開法5条3号の判断枠組み等

ア 情報公開法5条3号に該当する旨の行政機関の長の判断は、社会通念上合理的なものとして許容される限度を超えない限り、裁量権の範囲の逸脱又はその濫用があるとは認められないこと

(ア) 情報公開法5条3号の対象とする「公にすることにより、国の安全が害されるおそれ、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国際交渉上不利益を被るおそれがある」情報については、一般の行政運営に関する情報とは異なり、その性質上、開示・不開示の判断に高度の政策的判断を伴うこと、我が国の安全保障上又は対外関係上の将来予測としての専門的・技術的判断を要することなどの特殊性が認められる。また、諸外国においても、このような国家安全保障情報等については、その情報の特殊性に対応して、法の適用又は司法審査の関係で、他の情報とは異なる特別の考慮が払われている場合が少なくない。

そのため、この種の情報については、司法審査の場においては、裁判所は、同号に規定する情報に該当するかどうかについての行政機関の長

の第一次的な判断を尊重し、その判断が合理性を持つ判断として許容される限度内のものであるか(「相当の理由」があるか)どうかを審理・判断することが適当と考えられることから、「おそれがあると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」との規定振りとされたものである。

そして、同号の該当性の判断においては、「行政機関の長は、「おそれ」を認定する前提となる事実を認定し、これを不開示情報の要件に当てはめ、これに該当すると認定(評価)することとなるが、このような認定を行うに当たっては、高度の政策的判断や将来予測としての専門的・技術的判断を伴う。裁判所では、行政機関の長の第一次的判断(認定)を尊重し、これが合理的な許容限度内であるか否かという観点から審理・判断されることになる」とされている(以上につき、前掲「詳解情報公開法」62ページ・乙2。同内容を指摘するものとして、高橋滋ほか・条解行政情報関連三法315及び316ページ、前掲「新・情報公開法の逐条解説」94及び95ページ)。

このように、同号は、同号該当性に関して行政機関の長がした判断について広い裁量権を認める趣旨の規定であることから、当該行政機関の長の判断に違法があるかどうかについては、裁判所は、同号該当性に係る行政機関の長の第一次的な判断を尊重し、その判断が合理性を持つ判断として許容される限度内のものであるか(「相当の理由」があるか)どうかを審理の対象とし、これについて判断すべきである。すなわち、行政機関の長が「公にすることにより、国の安全が害されるおそれ、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がある」情報に該当するか否かを認定するためにした前提事実の認定、それらの認定事実に係る不開示情報の要件への当てはめ及びその充足性を判断して不開示情報に該当する

との認定(評価)については、それらが行政機関の長がした高度の政策的判断や将来予測としての専門的・技術的判断を伴う裁量権の行使によるものであることから、裁判所は、これらについての行政機関の長の第一次的判断(認定)を尊重した上で、これが合理的な許容限度内であるか否かという観点から審理・判断すべきである。

- (イ) 情報公開法5条3号のおそれがあると「認めることにつき相当の理由がある」との文言は、在留期間の更新に関する出入国管理及び難民認定法21条3項の「法務大臣は、(中略)在留期間の更新を認めるに足りる相当の理由があるときに限り、これを許可することができる」との文言を参考に立法されたものである(前掲「新・情報公開法の逐条解説」107ページ参照)。そして、同条項の司法審査につき、最高裁判所昭和53年10月4日大法廷判決(民集32巻7号1223ページ。以下「最高裁昭和53年判決」という。)は、この「在留期間の更新を認めるに足りる相当の理由がある」かどうかの判断が法務大臣の広い裁量に委ねられることを前提に、「その判断の基礎とされた重要な事実と誤認があること等により右判断が全く事実の基礎を欠くかどうか、又は事実に対する評価が明白に合理性を欠くこと等により右判断が社会通念に照らし著しく妥当性を欠くことが明らかであるかどうかについて審理し、それが認められる場合に限り、右判断が裁量権の範囲をこえ又はその濫用があつたものとして違法であるとするすることができるものと解するのが、相当である。」と判示している(なお、上記判示部分は、出入国管理令21条3項に関するものであるところ、同管理令は昭和56年法律第86号により出入国管理及び難民認定法に題名を改められる前のものであり、同管理令21条3項と同法21条3項は、同一の規定である。)。そうすると、同判例の上記判示部分は、出入国管理及び難民認定法21条3項を参考にして立法された情報公開法5条3号の「おそれがあると認める

につき相当の理由がある」との文言についても、最高裁昭和53年判決の判示するところと同義に解すべきである。

したがって、情報公開法5条3号に該当する旨の行政機関の長の判断は、その判断の基礎とされた重要な事実には誤認があること等により同判断が全く事実の基礎を欠くか、又は事実に対する評価が明白に合理性を欠くことにより、同判断が社会通念上著しく妥当性を欠くことが明らかでない限り、裁量権の範囲の逸脱又はその濫用があるとは認められないものと解すべきである。

イ 情報公開法5条3号該当性に関する主張立証責任の在り方

裁量処分について、行政機関の長が裁量権の範囲を逸脱し、これを濫用したことについての主張立証責任は、裁量処分の違法性を主張する側がこれを負うとするのが判例の考え方であり、学説上もこのような考え方が有力である(最高裁昭和53年判決、最高裁判所昭和63年7月14日第一小法廷判決・最高裁判所裁判集民事154号273ページ、南博方・高橋滋編・条解行政事件訴訟法〔第4版〕245ページ)。その論拠は、「裁量処分は、裁量の行使を誤っても不当となるにとどまるのが原則であり、違法の問題を生ずるのは、裁量の範囲の逸脱又は濫用があることが認められる例外的な場合に限られるから、この例外的な場合に当たることは原告が主張立証しなければならない」と理解されている(高橋利文・最高裁判所判例解説民事篇平成4年度424及び425ページ)。

この点、行政事件訴訟法30条も、「行政庁の裁量処分については、裁量権の範囲をこえ又はその濫用があつた場合に限り、裁判所は、その処分を取り消すことができる。」と規定しており、この「裁量権の範囲をこえ又はその濫用があつた場合に限り」との文言に照らせば、同条も、処分行政庁の判断が裁量権の範囲を超えたこと又はその濫用があつたことを基礎づける事実について裁量処分の違法性をいう側(原告側)が主張立証責任を

負うことを前提としていると解される(司法研修所編・改訂行政事件訴訟の一般的問題に関する実務的研究180ページ)。

これを情報公開法5条3号に該当する旨の行政機関の長の判断についてみると、次のとおり、当該行政機関の長の裁量権の行使に逸脱・濫用があったことを基礎づける具体的事実について、原告がその主張立証責任を負うものと解するべきである。

すなわち、前記アで述べたとおり、情報公開法5条3号は、同号該当性の判断に関して行政機関の長に広範な裁量権を認めた趣旨の規定である。そして、「公にすることにより、国の安全が害されるおそれ、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がある情報」等に該当するか否かを認定するために、①前提事実の認定、②それらの不開示情報の要件への当てはめ及び③その充足性を判断して不開示情報に該当するとの認定(評価)をする必要があるところ、それらのいずれの判断過程においても、それぞれ行政機関の長がした高度の政策的判断や将来予測としての専門的・技術的判断を伴う裁量権の行使が介在することになる。それゆえに、裁判所は、このような行政機関の長の第一次的判断(認定)を尊重した上で、これが合理的な許容限度内であるか否かという観点から審理・判断すべきことになる。

したがって、原告は、情報公開法5条3号所定の不開示情報該当性の各判断過程(前記①ないし③)において、当該行政機関の長の裁量権の行使に逸脱・濫用があったことを基礎づける具体的事実につき主張立証責任を負うものと解すべきである。

なお、被告は、原告が上記の主張立証を行うために必要な限度で、行政機関の長が認定した前提事実の内容(前記①)、当該認定事実の法5条3号の要件への当てはめ(前記②)、その要件充足性の判断に基づく当該不開示情報に該当するとの認定(評価・前記③)の概略を明らかにする必要がある

が(これが不開示部分に係る情報を明らかにしない限度にとどまることは当然である。)、このことは、上記の各事項について被告が主張立証責任を負うことを意味するものではなく、飽くまで、原告が裁量の逸脱・濫用を基礎付ける事実を具体的に主張立証するために、被告がその前提となるべき事項を指摘するにすぎないものである。

4 情報公開法5条5号について

(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を不開示とする旨規定している。

「審議、検討又は協議に関する情報」とは、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事務及び事業について意思決定が行われる場合に、その決定に至るまでの過程において、例えば、具体的な意思決定の前段階としての政策等の選択肢に関する自由討議のようなものから、一定の責任者の段階での意思統一を図るための協議や打合せ、決裁を前提とした説明や検討、審議会等又は行政機関が開催する有識者、関係法人等を交えた研究会等における審議や検討など、様々な審議、検討及び協議が行われており、これら各段階において行われる審議、検討又は協議に関連して作成され、又は取得された情報をいい、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ため、適正な意思決定手続を確保するために不開示とされたものである(前掲「詳解情報公開法」72及び73ページ・乙2)。

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おそれがあ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(以上につき、前掲「詳解情報公開法」72ないし74ページ・乙2)。

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(前掲「詳解情報公開法」75ページ・乙2)。

(2) 情報公開法5条5号所定の「おそれ」の判断枠組み

ア 前記(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(前掲「詳解情報公開法」74ページ・乙2)。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)。

そして、「おそれ」があるという将来の予測に係る事由の判断についてみると、問題の情報を公にすることによって、審議等における率直な意見交換や、国の事務等の適正な遂行という保護法益に、いかなる影響がどの程度及ぶのかの判断は、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することができる場合が多いものというべきであるし、それぞれに関連する審議等の実態、事務事業の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は不可能というべきである。

そうすると、情報公開法5条5号所定の「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える。

なお、このような理解が情報公開条例に関する最高裁平成6年判決のよって立つところとも平仄があることについては、前記2(2)イで述べたとおりである。

イ 以上によれば、情報公開法5条5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、少なくとも、行政機関の長に一定の幅のある判断が許容されていると解し得るものであり、そのような幅を逸脱する判断がされた場合に限り、当該「おそれ」の要件該当性が否定され、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というべきである。

5 情報公開法5条6号について

(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号は、国の機関等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、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とする旨規定している。

その趣旨は、国の機関等が行う事務又は事業は、公共の利益のために行われるものであり、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情報については、不開示とする合理的な理由があるといえることにある(前掲「詳解情報公開法」77ページ・乙2)。

同号柱書きの「当該事務又は事業の性質上」という要件は、同号の不開示情報該当性を判断するに当たって、当該事務又は事業の本質的な性格、具体的には、当該事務又は事業の目的、その目的達成のための手法等に照らして、その適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるかどうかを判断する趣旨であると解される(前掲「詳解情報公開法」78ページ・乙2)。

そして、同号は、国の機関等に共通す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、イからホまで例示的に掲げた上で、それ以外の事務又は事業については、「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ている(前掲「詳解情報公開法」77ページ・乙2)。

(2) 情報公開法5条6号所定の「おそれ」の判断枠組み

ア 情報公開法5条6号所定の「事務又は事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれ」の有無という将来の予測に係る事由の判断については、問題の情報を公にすることにより、国の事務等の適正な遂行にどのような影響が及ぶかを予測する必要があるところ、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。

そうすると、情報公開法5条6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うべきである。

なお、このような理解が情報公開条例に関する最高裁平成6年判決のよって立つところとも平仄が合うことについては、前記2(2)イで述べたとおりである。

イ 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、少なくとも、行政機関の長に一定の幅のある判断が許容されていると解し得るものであり、そのような幅を逸脱する判断がされた場合に限り、当該「おそれ」の要件該当性が否定され、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というべきである。

第5 本件決定は適法であること

1 本件対象文書に記録されている情報の概要

本件開示請求の対象は、「(1)遺棄化学兵器処理事業の過程で発生する砒素含有有害廃棄物の最終処分に係る検討に関する一切の書類、(2)ドイツK+S社が運営管理する地下廃棄物処分場に決定した経緯がわかる一切の書類、(3)検討されているパイロット輸送の詳細がわかる一切の書類」であり、本件対象文書は、中国国内における遺棄化学兵器処理事業で発生する危険廃棄物の最終処分を実施段階に進めるための検討、協議及び交渉過程において、中国当局、ドイツ当局及びドイツ側事業関係者並びに内閣府を含む国内事業関係者によって作成された一連の文書である。より具体的には、内閣府と中国当局間の協議及び連絡に係る文書、内閣府と契約業者間の連絡及び調整に係る文書、契約業者が作成した計画書、報告書及び打合簿等の書類、内閣府と国内関係省庁との協

議に係る文書、内閣府とドイツ当局及びドイツ側事業関係者の協議、連絡及び調整に係る文書、内閣府職員が作成した決裁書、出張報告書及びその他内部検討資料等の文書であり、その一部には情報公開法5条4号を除く同法5条各号に該当する情報が記録されている。

2 本件対象文書には情報公開法5条1号に該当する情報が含まれていること

(1) 不開示部分に記載されている情報の概要

本件対象文書のうち、情報公開法5条1号所定の不開示情報が含まれる(不開示理由ア)として不開示とした文書は、内閣府と中国当局間の協議及び連絡に係る文書、内閣府と契約業者間の連絡及び調整に係る文書、内閣府とドイツ当局及びドイツ側事業者との協議、連絡及び調整に係る文書、出張報告書、内部検討資料等の文書である。これらの文書には、フジミコンサルタンツ株式会社や新成物産株式会社等の内閣府が契約する事業者(以下、事業者名を特定する必要がない場合は、「本件国内事業者」という。)に所属する個人の氏名、役職及びメールアドレス、中国当局及びドイツ当局の担当者の氏名、ドイツK+S社やハザードコントロール社等のドイツ側事業者(以下、事業者名を特定する必要がない場合は、「本件ドイツ事業者」という。)から交渉に出席した個人の氏名、役職及びメールアドレス等、個人に関する情報が記録されている。

(2) 前記(1)の情報が情報公開法5条1号所定の不開示情報に該当すること

前記(1)の情報は、いずれも個人に関する情報であって、特定の個人を識別することができる情報であるから、情報公開法5条1号本文前段所定の不開示情報に該当する。

そして、これらの個人が誰であるかといった情報を公にする法令の規定や慣行は存しないことから、同号ただし書イには該当せず、同号ただし書ロ及びハに該当するとすべき事情もない。

(3) 不開示理由アに係る原告の主張に理由がないこと

ア 原告の主張

原告は、「公務員等の職務執行にかかる公務員等の職・氏名、職務遂行の内容については、そもそも原則としてプライバシーが問題となる余地はない」と主張した上で、遺棄化学兵器処理事業が化学兵器禁止条約に基づく事業として行われており、事業に係る日本、中国及び事業責任者等の氏名は、公務員等と同様にプライバシーが問題となる余地がなく、本来一般に公開されるべき情報であると主張する(訴状5及び6ページ)。

イ 被告の反論

情報公開法5条1号ハは、当該個人が公務員等である場合において、当該情報とその職務の遂行に係る情報であるときは、当該情報のうち、当該公務員等の職及び当該職務遂行の内容に係る部分を例外的に不開示情報から除く旨規定している。

このように、同号ハは、当該公務員等の「職」及び「当該職務遂行の内容に係る部分」だけを不開示としないこととし、公務員等の職務遂行に係る情報に含まれる当該公務員等の氏名については不開示の対象から除外していない。そして、上記の公務員等には、外国政府や国際機関の職員等は該当しない。

なお、公務員等の氏名については、私生活への影響等を考慮し、私人の場合と同様に個人に関する情報として保護に値すると位置づけた上で、情報公開法の適正かつ円滑な運用を図る観点から、氏名を公にすることにより情報公開法5条2号ないし6号に掲げる不開示情報を公にすることとなるような場合や、個人の権利利益を害することとなるような場合を除いて同号イにより開示することとしている。

これを本件についてみると、公務員等の氏名一般についてプライバシーが問題となる余地がないとする原告の前記アの主張は、情報公開法5条1号イ及びハの理解を誤っており、理由がない。その点をおくとしても、前

記(1)の情報のうち、本件国内事業者に所属する個人、本件ドイツ事業者から交渉に出席した個人、中国当局及びドイツ当局の担当者は、公務員等に該当しないから、同号ハには該当しない。また、遺棄化学兵器処理事業が化学兵器禁止条約に基づいて実施されているからといって、これに関与する本件国内事業者に所属する個人及び本件ドイツ事業者から交渉に出席した個人の氏名が法令により公にされ、又は公にすることが予定されているとはいえないから、これらの者の氏名は同号イにも該当しない。なお、中国当局及びドイツ当局の担当者については、局長級以上の職員の場合には、公表慣行があるものとして取り扱っているが、それ以外の職員については公表慣行がないので、不開示として取り扱っているところ、本件対象文書に記載され不開示とした中国当局及びドイツ当局の担当者については、局長級以上の職員に該当しないことから、その氏名が法令の規定により公にされ、又は公にすることが予定されているとはいえず、これらの者の氏名は同号イにも該当しない。

したがって、原告の前記アの主張には理由がない。

3 本件対象文書には情報公開法5条2号に該当する情報が含まれていること

(1) 不開示部分に記載されている情報の概要

本件対象文書のうち、情報公開法5条2号所定の不開示情報が含まれる(不開示理由イ)として不開示とした文書は、本件国内事業者から提供された事業完了報告書、出張報告書、業務実施計画書、業務体制図、再委託申請書、梱包作業運用計画書、内閣府と本件国内事業者との業務打合簿、内閣府と本件国内事業者間のメール、その他内部検討資料等である。

これらの文書には、危険廃棄物の最終処分に関する業務の実施内容、実施体制、年間出張計画・要員計画、危険廃棄物の梱包要領、内閣府と本件国内事業者との間で実施された調整・協議の内容等に関する具体的な情報等が記録されているほか、特定の法人の印影が記録されている。

(2) 前記(1)の情報が情報公開法5条2号所定の不開示情報に該当すること

遺棄化学兵器処理事業における危険廃棄物の最終処分について、内閣府は、危険廃棄物の性状等に応じた安全な輸送と処分の実施、中国及びドイツ当局との手続、全体の円滑な工程管理に係る業務について、当該業務に知見を有する本件国内事業者に委託の上、これを実施している。

不開示部分に記録されている本件国内事業者に係る危険廃棄物の最終処分に係る前記(1)の情報は、いずれも、これらの情報を公にすると、本件国内事業者の技術上及び営業上のノウハウが流出し、また、他の関係企業及び機関との信頼関係を損ない、本件国内事業者の権利、競争上の地位及びその他正当な利益を害するおそれがある。また、これらの情報の一部は、本件国内事業者から公にしないことを前提に提供された非公開の情報であり、提供元の本件国内事業者から明示的に公開しないように要請があったものも含まれているところ、かかる情報につき非公開とする条件を付することは、後記4(2)イで詳述するとおり、危険廃棄物の最終処分及び本件パイロット輸送事業がいまだ最終的な結論が出ていない現在進行中の事業であることからすれば、合理的であり、内閣府もこれを非公開とすることを了承している。

さらに、特定の法人の印影については、これが押印された書類等の記載事項の内容が真正なものであることを示す認証的機能を有する性質のものであり、これが公にされた場合には印影が偽造され悪用されることも考えられるため、当該法人の「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。

したがって、前記(1)の情報は、情報公開法5条2号所定の不開示情報に該当する。

(3) 不開示理由イに係る原告の主張に理由がないこと

ア 原告の主張

(7) 原告は、不開示理由イにおいて、「委託事業の受託者が委託事業の遂

行の一環として作成した文書について(中略)受託者のノウハウや経営状況等が流出する蓋然性はない」、「委託契約に基づいて履行した事業の報告書であり、自らの経営状況などの情報を報告する必要はなく、ノウハウや企業秘密にあたる事実を記載する必要はない」、「廃棄物の分析結果など当該事実以外の部分については開示しても、受託業者のノウハウや企業秘密の流出のおそれはない」などと主張する(訴状8及び9ページ)。

- (イ) また、原告は、本件国内事業者が契約の履行として提出した文書であることから、「任意に提出された文書」に該当せず、また「行政の委託事業は、本来行政機関の責任で行う必要があるが、行政機関自体に行うノウハウ等がない場合に、民間企業等に委託して行わせるもの」であり、「本来行政機関が行うべき事業を民間企業が代わりに行う委託事業については、本来的に公開されるべきもの」であることから、情報公開法5条2号ロに該当しないと主張する(訴状10ページ)。

イ 被告の反論

- (ア) 委託事業に係る受託業者の報告書であることを理由として、当該報告書に受託者の「権利、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれ」のある情報が記載される必要はないから、不開示理由イの部分を開示すべきであるとする原告の前記ア(ア)の主張は、何ら根拠のない推測に基づくものというべきであり、理由がない。

その点をおくとしても、情報公開法5条2号イの「おそれ」の要件該当性については、行政機関の長に一定の幅のある判断が許容されているところ、そのような幅を逸脱する判断がされた場合に限り、当該「おそれ」の要件該当性が否定されると解すべきであって、原告は、行政機関の長の判断につき、上記のような幅を逸脱する判断がされているとする具体的な事情を主張していないのであるから、原告の前記ア(ア)の主張には理由がない。

(イ) 情報公開法5条2号ロの「行政機関の要請を受けて、公にしないとの条件で任意に提供されたもの」について、「要請」には法令に基づく報告又は提出の命令は含まれないと解されるが、委託契約の履行に際し、提供を求めたものは、情報公開法5条2号ロに該当し得る。また、行政の委託事業については、本来国が自ら行うべき事務・事業等を効率的な執行等に鑑み、他の機関等に委託して行わせるものであって、「行政機関自体に行うノウハウ等がない場合に、民間企業等に委託して行わせる」場合に限定されるものではないから、原告の前記ア(イ)の主張は前提において誤っている。

その点をおくとして、国と委託契約を締結した法人等又は個人について、委託契約に基づく業務を国の事務又は事業と同視する旨の法令上の根拠はなく、情報公開法5条2号ロの「法人等又は個人における通例として公にしない」とは、当該法人等又は個人の個別具体的な事情ではなく、当該法人等又は個人が属する業界における通常の見解を意味するところ、本件において不開示とされた情報を公にすると、本件国内事業者の技術上及び営業上のノウハウが流出し、また他の関係企業及び機関との信頼関係を損なうようなものであることから、本件国内事業者が属する業界における通常の見解において、通例として公にしないものであることは明らかである。

したがって、原告の前記ア(イ)の主張は理由がない。

(ウ) なお、この点については、本件答申も、特定の法人が作成した遺棄化学兵器処理事業に係る危険廃棄物の梱包作業要領等に関する具体的かつ詳細な情報につき「これらを公にすると、特定の法人の技術上等のノウハウが流出し、また、他の関係企業及び機関との信頼関係を損ない、特定の法人の権利、競争上の地位及びその他正当な利益を害するおそれがあると認められる」(乙1・14ページ)、特定の法人の印影につき「こ

れらが公にされた場合には印影が偽造され悪用されることも考えられるなど、特定の法人の権利、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがあると認められる。」(乙1・17ページ)としているところである。

4 本件対象文書には情報公開法5条3号に該当する情報が含まれていること

(1) 不開示部分に記載されている情報の概要

ア 不開示理由ウについて

本件対象文書のうち、情報公開法5条3号所定の不開示情報のうち他国等との信頼関係が損なわれるおそれがある(不開示理由ウ)として不開示とした文書は、日中遺棄化学兵器処理実施当局間協議等の日中協議の議事録・議事概要、内閣府と中国当局等との協議や意見交換の内容を含む出張報告書、ドイツ当局との協議や意見交換の内容を含む出張報告書等である。

これらの文書には、危険廃棄物の最終処分に関する中国当局又はドイツ当局との協議・意見交換における、双方の発言内容等の具体的な情報等が記録されている。

イ 不開示理由エについて

本件対象文書のうち、情報公開法5条3号所定の不開示情報のうち他国等との交渉上不利益を被るおそれがある(不開示理由エ)として不開示とした文書は、日中遺棄化学兵器処理実施当局間協議等の日中協議の議事録・議事概要、内閣府と中国当局等との協議や意見交換の内容を含む出張報告書、ドイツ当局との協議や意見交換の内容を含む出張報告書等である。

これらの文書には、危険廃棄物の最終処分に関する中国当局又はドイツ当局との協議に向けた日本側の対処方針、または右方針が了知可能な発言内容等の具体的な情報等が記録されている。

(2) 前記(1)の情報が情報公開法5条3号所定の不開示情報に該当すること

ア 不開示理由ウについて

危険廃棄物の最終処分及び本件パイロット輸送事業に係る中国当局やド

イツ当局等との協議・意見交換は、後記イのとおりいまだ最終結論が出ていない現在進行中の事業であるところ、当該協議・意見交換の内容については公にすることを前提としておらず、また、中国当局やドイツ当局から公にしないことを前提に入手した情報等も含まれている。したがって、これらの情報を公にすることは、中国当局及びドイツ当局の意思に一方向的に反することとなり、日本と中国及びドイツとの信頼関係が損なわれるおそれがあるため、法5条3号所定の不開示情報に該当する。

イ 不開示理由エについて

危険廃棄物の最終処分については、日本、中国及びドイツの関係当局間で長年にわたり交渉・調整等を行っているが、未だ最終的な結論が出ていない現在進行中の事業である。そして、日本は、危険廃棄物の最終処分につき、平成30年度から本件パイロット輸送事業を実施し、中国当局及びドイツ当局と交渉・調整等を行っていることに加え、政府部内及び本件国内事業者等との間において、現在も調整が継続している。また、今後、危険廃棄物のパイロット輸送が実施された際は、当該パイロット輸送の結果等を踏まえ最終処分事業を進めることが予定されており、その際は、日本、中国及びドイツの関係当局間で改めて交渉・調整等を行うことが見込まれる。

本件対象文書には、現在進行中である危険廃棄物の最終処分及び本件パイロット輸送事業に係る政府部内の検討に関する情報、過去及び現在の交渉及び協議等に関する措置・対処方針が含まれており、たとえ過去の一時点で実施された交渉であっても、その交渉方針等を開示することは遡って我が国の交渉の方針やカード等をつまびらかにすることに他ならない。したがって、これらの情報を公にすると、当該事業における現在及び今後の我が国の交渉上の立場が明らかとなり、将来にわたって実施することが見込まれる他国との交渉上不利益を被るおそれがあるため、情報公開法5条

3号所定の不開示情報に該当する。

(3) 不開示理由ウ及びエに係る原告の主張に理由がないこと

ア 主張立証責任に係る原告の主張に理由がないこと

(7) 原告の主張

原告は、不開示理由ウについて「被告が日本を取り巻く国際情勢、日本と中国等との従前及び現在の関係、これらをめぐる歴史的経緯及び事象、日本の外交方針、日本と中国等との今後の交渉及び将来の関係の展望等に関する事実について可能な限り具体的に主張立証した上で、中国等との信頼関係が損なわれるおそれがあると合理的に判断する根拠を証明しない限り、不開示決定は違法である」(訴状11ページ)と主張し、不開示理由エについて「日本を取り巻く国際情勢、日本と中国等との従前及び現在の関係、これらをめぐる歴史的経緯及び事象、日本の外交方針、日本と中国等との今後の交渉及び将来の関係の展望等に関する事実についても具体的な主張立証を欠いている」(訴状13ページ)などとして、情報公開法5条3号に該当しない旨主張する。

(4) 被告の反論

前記3で述べたとおり、情報公開法5条3号該当性の判断に関して、行政機関の長には広範な裁量権が認められる。そして、「公にすることにより、国の安全が害されるおそれ、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がある情報」に該当するか否かを認定するための、①前提事実の認定、②それらの不開示情報の要件への当てはめ及び③その充足性の各判断過程において、それぞれ行政機関の長がした高度の政策的判断や将来予測としての専門的・技術的判断を伴う裁量権の行使が介在する。それゆえ、裁判所は、このような行政機関の長の第一次的判断を尊重した上で、これが合理的な許容限度内であるか否かという観点から審理・

判断すべきであり、かかる裁量権の行使につき逸脱・濫用があったことを基礎づける具体的事実については、原告が主張立証責任を負っている。

原告の前記(ア)の主張は、前記①ないし③に係る具体的事実の主張立証を被告に求めるものであると解されるが、上記のとおり、その主張立証責任は原告が負っているのであるから、原告の前記(ア)の主張は理由がない。

イ 本件対象文書が過去の文書であることに係る原告の主張に理由がないこと

(ア) 原告の主張

原告は、本件対象文書が「2015(平成27)年～2019(令和元)年に作成された文書であり、作成から現在まで最大7年が経過している」ところ、「最大7年経過した現在においても「他国との信頼関係を損なうおそれ」があると合理的に判断する根拠を証明しない限り、不開示決定は違法である」と主張する(訴状11ページ)。

(イ) 被告の反論

前記ア(イ)で述べたとおり、情報公開法5条3号該当性について、裁判所は、行政機関の長がした判断が合理的な許容限度内であるか否かという観点から審理・判断すべきであるから、被告が「「他国との信頼関係を損なうおそれ」があると合理的に判断する根拠を証明」する必要があるとする点において、原告の前記(ア)の主張は理由がない。

その点をおくとしても、国家間における、各担当者間の意見交換、折衝については、通常公開を前提とせずに行われるものが多く、互いにそれを外部に明らかにしないとの相互の信頼を前提として行われるものであり、このような交渉等の過程及び内容等については、公開しないことが国際的外交慣行となっている。このような国家間の交渉等に際して、我が国の個別具体的な交渉方針や他国に関して我が国の行った評価及び

意見等に関する情報を、仮に過去のものであっても公にすることは、他国等との信頼関係を損なうおそれがあるのみならず、我が国が他国等との交渉上不利益を被るおそれがあることは明らかであるから、原告の前記(ア)の主張は理由がない。

なお、この点については、本件答申も「当該不開示部分を公にすると、当該事業(引用者注：遺棄化学兵器処理事業)における我が国の交渉戦略及び協議方針等、将来予想される交渉・協議等に関する政府部内の検討に係る情報及び現在進行中、又は過去の交渉及び協議等に関する情報について、当該事業が継続していることに鑑みれば、我が国の交渉上の立場や方針が明らかとなり、今後の他国との交渉上不利益を被るおそれがあると行政機関の長が認めることにつき相当の理由があると認められるので、法(引用者注：情報公開法)5条3号に該当し、不開示としたことは妥当である」(乙1・10ページ)としているところである。

5 本件対象文書には情報公開法5条5号に該当する情報が含まれていること

(1) 不開示部分に記録されている情報の概要

本件対象文書のうち、情報公開法5条5号所定の不開示情報が含まれる(不開示理由オ)として不開示とした文書は、内閣府と中国当局間の協議、内閣府と本件国内事業者との調整、本件国内事業者作成の調査報告書、内閣府と国内関係省庁との協議、内閣府と本件ドイツ事業者との協議、内閣府作成の出張報告書、その他内部検討資料等である。

これらの文書には、危険廃棄物の最終処分や本件パイロット輸送事業に関して収集した検討段階の情報や、最終的な方針が確定していない情報が記録されている。

(2) 前記(1)の情報が情報公開法5条5号所定の不開示情報に該当すること

前記4(2)イで述べたとおり、危険廃棄物の最終処分及び本件パイロット輸送事業については、日本、中国及びドイツの関係当局間で長年にわたり交

渉・検討を行っているが、いまだ最終的な結論が出ていない現在進行中の事業であり、内閣府は、危険廃棄物の最終処分及び本件パイロット輸送事業における安全性や環境面の配慮を最優先とした上で、現在も中国及びドイツの関係当局と調整を継続している。

前記(1)の情報には、中国及びドイツの関係当局及び契約業者等と現在も調整中の確定していない未成熟な情報や、事実関係の確認が必ずしも十分にはなされていない検討段階の情報が含まれている。危険廃棄物の最終処分や本件パイロット輸送事業が特に砒素含有有害廃棄物という一定の危険性を有する廃棄物を扱う内容であることに鑑みれば、これらの情報を公にすると、実際には採用される可能性がない、あるいは乏しい検討段階の最終処分方法等を含め、現在未確定の最終処分方法について、あたかも当該処分方法により危険廃棄物の最終処分を実施することが確定しているとの憶測や誤解を招き、これにより当該誤解等に基づく批判や物理的な妨害等を引き起こしかねず、結果として不当に国民の間に混乱を生じるおそれがあるため、情報公開法5条5号所定の不開示情報に該当する。

(3) 不開示理由オに係る原告の主張に理由がないこと

ア 原告の主張

原告は、不開示理由オは情報公開法5条5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」の存在が主張・立証されていない、「砒素含有有害廃棄物の最終処分、ドイツK+S社の地下廃棄物処分場が検討されるに至った経緯に関する情報」が全て、決定後まで開示されないということでは、国民の監視の目が届かず公開を原則とした法の趣旨に反すると主張する(訴状14ページ)。

イ 被告の反論

情報公開法5条各号の不開示情報に当たる情報については、行政文書が開示されることによる利益よりも開示されないことによる利益の方が要保

護性が大きいとして、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ところ、危険廃棄物の最終処分及び本件パイロット輸送事業については、前記4(1)イで述べたとおり、日本、中国及びドイツの関係当局間で長年にわたり、交渉・検討を行っているが、いまだ最終的な結論が出ていない現在進行中の事業である。したがって、不開示理由オに該当する情報を公開することにより、国民の誤解や憶測を招き、率直な意見の交換又は意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれが認められることは明らかであるから、原告の前記アの主張は理由がない。

なお、この点については、本件答申も「これらを公にすると、現在進行中の当該事業(引用者注：遺棄化学兵器処理事業)を巡る今後の交渉や協議等の帰すうに影響を及ぼし、当該事業の過程において、個別具体的に影響が生じるおそれがあり、当該事業についての国民の誤解や憶測を招き、あらぬ批判や物理的な妨害等を引き起こしかねず、不当に国民の間に混乱を生じさせるおそれがあると認められるので、法(引用者注：情報公開法)5条5号に該当し、不開示としたことは妥当である。」(乙1・11ページ)としているところである。

6 本件対象文書には情報公開法5条6号に該当する情報が含まれていること

(1) 不開示部分に記載されている情報の概要

本件対象文書のうち、情報公開法5条6号柱書き所定の不開示情報が含まれる文書であって、不開示理由カとして不開示とした文書は、決裁書やドイツ当局との協議に関する資料であり、不開示理由キとして不開示とした文書は、中国当局との協議・連絡、決裁書、内閣府と契約業者間の連絡・調整、ドイツ側事業者との連絡、ドイツ当局との調整等に関する資料である。

これらの文書のうち、不開示理由カとして不開示とした文書には、内閣府以外の関係省庁の起案者の内線番号等が、不開示理由キとして不開示とした文書には、職員の直通電話番号、FAX番号、メールアドレス等が、それぞれ

れ記録されている。

(2) 前記(1)の情報が情報公開法5条6号柱書き所定の不開示情報に該当すること

不開示理由カとして不開示とした文書の不開示部分には、内閣府以外の関係省庁の起案者の内線番号が含まれており、これを公にした場合、外交通信の秘密保全に支障を来し、国の安全を害するおそれ、交渉上の不利益を被るおそれ及び外交事務全般の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがある。また、不開示理由キとして不開示とした文書の不開示部分には、内閣府の職員のメールアドレス等が含まれており、これらを公にした場合、いたずらや業務妨害を目的とした迷惑メールの送受信等を容易にし、行政事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがある。

したがって、前記(1)の情報は、情報公開法5条6号柱書き所定の不開示情報に該当する。

(3) 不開示理由カに係る原告の主張に理由がないこと

ア 原告の主張

原告は、不開示理由カについて、「[「国の安全を害するおそれ」「交渉上の不利益を被る恐れ」という法第5条第3号の規定をも引用して]おり、「対象文書の不開示部分が法第5条第3号と同第6号のいずれに該当するとされているのか不明」であるとか、「どの箇所がいかなる理由により法第5条第6号の①②③のおそれのどれに該当するのかも全く不明である」、「いかなる事実関係を認定していかなる根拠規定に該当すると判断したかを個別具体的に記載しているとは認められ」ない(訴状16ページ)などと主張する。

イ 被告の反論

しかしながら、不開示理由カについては、情報公開法5条6号に該当する旨を明らかにしていることから、「法第5条3号と同第6号のいずれに

該当するとされているのか不明」であるとする原告の前記アの主張は理由がない。

また、不開示理由カにおいて不開示とした情報は、その他の文書の記載から外交公電に関する情報であることは明らかであるところ、情報公開法5条6号は、イからホまでを例示的に掲げた上で、それ以外の事務又は事業については、「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」と包括的に規定していることに照らせば、外交公電に関する情報は、同号柱書きにより不開示と判断されるものである。そして、不開示理由カには、外交公電に関する情報を公にすることに係る具体的なおそれが記載されていることから、原告の前記アの主張は理由がない。

また、情報公開法5条6号の「おそれ」の要件該当性については、行政機関の長に一定の幅のある判断が許容されているところ、そのような幅を逸脱する判断がされた場合に限り、当該「おそれ」の要件該当性が否定されると解すべきであって、原告は、行政機関の長の判断につき、上記のような幅を逸脱する判断がされているとする具体的な事情を主張していないのであるから、やはり原告の前記アの主張には理由がない。

なお、この点については、本件答申も「当該不開示部分を公にすると、外交通信の秘密保全に支障を来し、国の安全を害するおそれ、交渉上の不利益を被るおそれ及び外交事務全般の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあると認められるので、法(引用者注：情報公開法)5条6号柱書きに該当」(乙1・17ページ)するとしているところである。

(4) 不開示理由キに係る原告の主張に理由がないこと

ア 原告の主張

原告は、「不開示理由キの記載だけでは、法5条6号イないしホのうちどれに該当するのか了知することはでき」ないとか、「職員の直通電話番

号、FAX番号、メールアドレス等の情報が開示された場合に、いたずらや業務妨害を目的とした電話や迷惑メールの送信が行われることを想定すること自体経験則に則しているか疑問である」などと主張する(訴状17及び19ページ)

イ 被告の反論

不開示理由キにおいて不開示とした情報は、職員の直通電話番号、FAX番号、メールアドレス等の情報であって、これらの情報は一般には公開されていない情報である。かかる情報が公にされると、いたずら偽計等に使用されたり、業務妨害を目的とした架電、文書の送信及びメールの送受信がされることにより、通常の業務における内外との連絡に支障を来すなど、国の機関の事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあると認められる。また、当該メールアドレス宛てに標的型メール等が送信され、コンピューターウイルス感染による通信システム障害等により、適正な業務遂行に支障を及ぼすおそれが認められることは明らかであるから、原告の前記アの主張は理由がない。

また、情報公開法5条6号の「おそれ」の要件該当性については、行政機関の長に一定の幅のある判断が許容されているところ、そのような幅を逸脱する判断がされた場合に限り、当該「おそれ」の要件該当性が否定されると解すべきであって、原告は、行政機関の長の判断につき、上記のような幅を逸脱する判断がされているとする具体的な事情を主張していないのであるから、やはり原告の前記アの主張には理由がない。

なお、メールアドレスの点については、本件答申も「これを公にすることにより、いたずらや業務妨害を目的とした迷惑メールの送受信を容易ならしめ、行政事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあると認められる」(乙1・12ページ。なお、乙1・13ページにも同様の記載がある。)としているところである

7 理由付記に関する原告の主張に理由がないこと

(1) 原告の主張

原告は、「本件一部不開示決定においては、不開示理由アないしキが掲げられているが、かかる記載から不開示とされた部分が法5条各号所定の開示情報に該当するか否かを了知することはできず、公開原則の例外に当たる理由の付記として十分ではなく、本件不開示決定は違法である」（訴状5ページ）などとして、行政手続法8条1項に違反する旨を主張する。

(2) 本件決定の理由として、必要かつ十分であること

行政手続法8条1項が、申請により求められた許認可等を拒否する処分をする場合において、理由の提示を要求する趣旨は、処分庁の判断の慎重及び合理性を担保してその恣意を抑制するとともに、処分の理由を相手方に知らせて不服の申立てに便宜を与えるものであるところ、その理由の提示に当たり、どの程度の記載をすべきかは、処分の性質と理由の提示を命じた法の規定の趣旨、目的に照らして、これを決定すべきであると解される。そして、行政手続法8条1項により求められる理由の提示の内容及び程度は、処分の相手方においてその根拠事実及び法規を通知書の記載自体から了知し得るものでなければならず、かつ、それで足りると解される（最高裁判所昭和60年1月22日第三小法廷判決・民集39巻1号1ページ参照）。

これを本件についてみると、原処分の決定通知書（以下「原処分通知書」という。甲3）には、別紙2として不開示理由アないしキが記載されており、不開示理由とともに情報公開法5条各号の条文が挙げられ、文書の番号と不開示箇所の対照表が添付されているのであるから、同条各号に該当する理由を原処分通知書の記載から了知し得ることは明らかであり、行政手続法8条1項所定の理由の提示には何ら不備はないというべきである。

したがって、前記(i)の原告の主張は理由がない。

8 小括

以上のとおり、本件決定において不開示とした部分は、情報公開法5条1号、同条2号、同条3号、同条5号及び同条6号柱書き所定の不開示情報に該当することが明らかであるから、本件対象文書の一部を不開示とした本件決定は適法である。

第6 結語

以上のとおり、本件決定において不開示とした部分は、いずれも情報公開法5条各号に定める不開示情報に該当するから、本件決定が適法であることは明らかであり、本件取消請求に関する原告の主張はいずれも理由がなく、同項の請求は棄却されるべきである。

そして、答弁書で述べたとおり、本件取消請求が認容されないのであるから、本件義務付けの訴えは、訴訟要件を欠き、不適法なものとして却下されるべきである。

以 上