

10・11判決の概要と歴史的意義（レジメ）

平成24年12月22日

日韓会談文書公開請求訴訟弁護団

弁護士 齋藤義浩

1 東京地裁平成24年10月11日判決（民事2部）（以下、「本判決」という）に関わる行政機関情報公開法（以下、「情報公開法」という）の規定の概要

（目的）

第1条 この法律は、国民主権の理念にのっとり、行政文書の開示を請求する権利につき定めること等により、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する。

改正案（衆議院解散により廃案）

（目的）

第1条 この法律は、国民主権の理念にのっとり、行政文書の開示を請求する権利及び行政機関の諸活動に関する情報の提供につき定めること等により、行政機関の保有する情報の一層の公開を図り、もって国民の知る権利を保障し、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、国民による行政の監視及び国民の行政への参加並びに公正で透明性の高い民主的な行政の推進に資することを目的とする。

（開示請求権）

第3条 何人も、この法律の定めるところにより、行政機関の長（前条第1項第4号及び第5号の政令で定める機関にあっては、その機関ごとに政令で定める者をいう。以下同じ。）に対し、当該行政機関の保有する行政文書の開示を請求することができる。

（行政文書の開示義務）

第5条 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。

（一号：個人情報、二号：法人情報 略）

三 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

「国の安全等に関する情報」

改正案

三 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と行政機関の長が認めることにつき十分な理由がある情報

四 公にすることにより、犯罪の予防、鎮圧又は捜査、公訴の維持、刑の執行その他の公共の安全と秩序の維持に支障を及ぼす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

「**公共安全秩序維持情報**」

改正案

四 公にすることにより、犯罪の予防、鎮圧又は捜査、公訴の維持、刑の執行その他の公共の安全と秩序の維持に支障を及ぼすおそれがあると行政機関の長が認めることにつき十分な理由がある情報

(五号：審議・検討、意思決定過程情報 略)

六 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

「**事務事業情報**」

イ 監査、検査、取締り、試験又は租税の賦課若しくは徴収に係る事務に関し、正確な事実の把握を困難にするおそれ又は違法若しくは不当な行為を容易にし、若しくはその発見を困難にするおそれ

ロ 契約、交渉又は争訟に係る事務に関し、国、独立行政法人等、地方公共団体又は地方独立行政法人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

ハ 調査研究に係る事務に関し、その公正かつ能率的な遂行を不当に阻害するおそれ

ニ 人事管理に係る事務に関し、公正かつ円滑な人事の確保に支障を及ぼすおそれ

ホ 国若しくは地方公共団体が経営する企業、独立行政法人等又は地方独立行政法人に係る事業に関し、その企業経営上の正当な利益を害するおそれ

改正案 - 新設

(釈明処分の特例)

第 2 3 条 情報公開訴訟においては、裁判所は、訴訟関係を明瞭にするため、必要があると認めるときは、当該情報公開訴訟に係る開示決定等をした行政機関の長に対し、当該情報公開訴訟に係る行政文書に記録されている情報の内容、第 9 条第 3 項の規定により

記載しなければならないとされる事項その他の必要と認める事項を裁判所の指定する方法により分類又は整理した資料を作成し、及び提出するよう求める処分をすることができる。

「ヴォーン・インデックス」関連：情報を指定する方法により分類、整理した資料

(口頭弁論の期日外における行政文書の証拠調べ)

第24条 情報公開訴訟においては、裁判所は、事案の内容、審理の状況、前条に規定する資料の提出の有無、当該資料の記載内容その他の事情を考慮し、特に必要があると認めるときは、申立てにより、当事者の同意を得て、口頭弁論の期日外において、当事者を立ち合わせないで、当該情報公開訴訟に係る行政文書を目的とする文書(民事訴訟法(平成八年法律第百九号)第231条に規定する物件を含む。)の証拠調べ又は検証(以下この条において「弁論期日外証拠調べ」という。)をすることができる。

2 前項の申立てがあったときは、被告は、当該行政文書を裁判所に提出し、又は提示することにより、国の防衛若しくは外交上の利益又は公共安全と秩序の維持に重大な支障を及ぼす場合その他の国の重大な利益を害する場合を除き、同項の同意を拒むことができないものとする。

3 裁判所が弁論期日外証拠調べをする旨の決定をしたときは、被告は、当該行政文書を裁判所に提出し、又は提示しなければならない。この場合においては、何人も、その提出され、又は提示された行政文書の開示を求めることができない。

4 第1項の規定にかかわらず、裁判所は、相当と認めるときは、弁論期日外証拠調べの円滑な実施に必要な行為をさせるため、被告を弁論期日外証拠調べに立ち合わせることをすることができる。

5 裁判所は、弁論期日外証拠調べが終わった後、必要があると認めるときは、被告に当該行政文書を再度提示させることができる。

「インカメラ審理」関連：当該非公開情報を入手し、公開するかどうかの妥当性を非公開で審査する。

2 本判決(判決理由)の概要(「判決骨子」参照)

(1) 情報公開法5条3号、4号、6号該当性の審査方法及び立証責任の所在等(判決骨子1~2ページ)

ア 3号「国の安全等に関する情報」・4号「公共安全秩序維持情報」

行政機関の長(外務大臣)の第一次的な判断を尊重 裁判所は、判断が合理性を持つものとして許容される限度内かどうかを検討

まず、被告国が主張立証

本件不開示処分に係る行政文書に記録されている情報に係る事柄、当該情報の性

質、本件各処分をするに当たって前提とした事実関係その他の本件不開示処分当時の状況等の、

当該情報が、【一般的又は類型的にみて】、【国の安全等の確保に関するもの（国の安全が害される等のおそれがあるもの）】又は【公共安全秩序維持に関するもの（公共安全秩序維持に支障を及ぼすおそれがあるもの）】に該当することを推認するに足りる事情

を主張立証

「30年ルール」の適用

【文書作成から本件処分までに少なくとも30年以上経過している場合】には、当該情報が、【一般的又は類型的にみて】、【国の安全等の確保に関するもの（国の安全が害される等のおそれがあるもの）】又は【公共安全秩序維持に関するもの（公共安全秩序維持に支障を及ぼすおそれがあるもの）】に該当することを推認するに足りる事情として、

”追加的に”、以下の事情の主張立証必要

【当該情報につき、本件各文書の作成後における時の経過、社会情勢の変化等の事情の変化を考慮しても、なお本件各処分の時点において5条3号又は4号にいう「おそれ」が、法的保護に値する蓋然性をもって存在することを推認するに足りる事情】

被告国の主張立証レベルを高め（厳しくし）ている。

30年ルール

国際文書館評議会（ICA）第6回大会（1968年）の決議・勧告・要望で言及されている外交文書の30年公開原則（本判決で30年ルール採用の根拠）

「外交文書は、原則としてそれが発生してから30年以内に公開」

今日世界各国における外交文書公開のひとつの目安

我が国の「公文書管理の在り方等に関する有識者会議」最終報告（2008年11月4日）でも確認

a：：米国大統領命令12958号（秘密指定制度）：25年経過した文書については、自動的な秘密指定解除措置がとられ、例外的に極めて機密性の高い防衛情報等以外はすべて開示対象（本判決で30年ルール採用の根拠）

b：外務省情報公開審査基準：「不開示情報該当性は、時の経過、社会情勢の変化、当該情報に係る事務・事業の進行の状況等の事情の変更に伴って変化するものであり、開示請求があった都度判断しなければならない。このような変化は、『おそれ』が要件となっている不開示情報の場合に顕著であると考えられる。一般的に

は、ある時点において不開示情報に該当する情報が、別の時点においても当然に不開示情報に該当するわけではない。」(本判決で30年ルール採用の根拠)

c：公文書管理法施行令8条2項1号等：条約その他の国際約束に関する文書の保存期間を原則として30年と規定 特定歴史公文書等として国立公文書館等に移管 国民にこれを利用させることを原則(本判決で30年ルール採用の根拠)

d：「外交記録公開に関する規則」(平成22年5月25日)(岡田克也外相(当時)主導)：岡田外相発言で「作成又は取得から30年以上経過した行政文書については、原則として自動的に公開するとの方針に従って、第8条の規定により特定歴史公文書等として外交史料館に移管し、一般の利用に供するものとする。」(3条)と定め、「審査基準」で採用した「30年ルール」に従うことを確認

上記「おそれ」が肯定

原告側の主張立証事項：裁量権の逸脱・濫用について主張立証必要

行政機関の長(外務大臣)の判断が、重要な事実の基礎を欠くか、又は社会通念に照らし著しく妥当性を欠くものと認められる場合は、裁量権の逸脱・濫用があり不開示処分は違法になる 本判決はマクリーン事件判決基準を採用。

イ 6号「事務事業情報」

まず、被告国が以下の事情を主張立証

a：当該情報が国の機関が行う事務又は事業に関する情報に当たり、かつ、b：当該事務又は事業の根拠規定や趣旨、その目的や種類、その目的達成のための手法等に照らし、<一般的・類型的な意味における>公益的な開示の必要性等も比較考量して客観的に検討したとしても、これを公にすることにより、当該事務又は事業の適切な遂行に実質的支障を及ぼす蓋然性があることを認めるに足りる事情

ただし、情報の具体的内容まで明らかにすることになれば、開示を強いられたのと同じ結果になるから、「裁判所において当該情報が事務事業情報に該当するか否かを判断するのに支障がない程度の具体性をもって当該情報の内容を特定した上、これを公にすることにより当該事務事業の適正な遂行に実質的支障を及ぼす蓋然性があると認めるに足りる事情」の主張立証で足りる。

これが認められない限り不開示処分は違法

6号については、行政機関の長(外務大臣)の第一次的判断尊重云々の問題は発生しない。

(2) 本件不開示部分の不開示情報該当性の判断

ア 不開示理由1(北朝鮮との交渉上不利になるおそれ、「手の内」情報)(判決骨子3

ページ)

5条3号該当性

具体的判断基準

開示決定がされた部分に記録されている情報と同一の内容のもの又はその情報の性質上同一のものと評価し得るものは、

当該開示決定がされた文書以外のものに記録されている場合であっても、これらの情報の内容の同一性や開示の判断時期の同時性若しくは近接性等に照らし特段の事情がない限り、【一般的又は典型的にみて】【国の安全等の確保に関するもの（国の安全が害される等のおそれがあるもの）】に該当しない（推認できない）。

4号、6号該当性の判断についても同様

当該情報を記録した行政文書の開示決定をすることによって初めて当該情報が北朝鮮当局にとって日本政府の検討内容等を事前に把握し又は推認する材料となり得るという意味での因果関係がなければ、【一般的又は典型的にみて】【国の安全等の確保に関するもの（国の安全が害される等のおそれがあるもの）】に該当しない（推認できない）。

因果関係なしとされる場合（次のa～d）

a：日韓会談において日本側が韓国側に提供した文書又は韓国側から提供された文書に記録されているもの

特段の事情がない限り、韓国側開示文書として開示されており、北朝鮮当局が韓国側開示文書によって情報入手し得る。

b：当該情報が 当時の官公庁においてその当時又は将来的に一般国民に公開することを予定して一般的又は網羅的に調査するなどして得ていた情報であって現在において一般に入手可能なもの又は 一般に入手可能な他の書籍等から引用されたもの

裁判所の審査方法としては、当該情報の内容又は当該情報が記録されている文書の他の記載内容等からこれに該当することが明らかであるかどうかという観点から検討すれば足りる。

c：専ら当時の財政事情、経済情勢又は貨幣価値等に基づく検討内容又は計算金額等

現在の日本政府の検討内容等を把握し又は推測することはできない。

d：日本に所在する朝鮮半島に由来する文化財に関する客観的事実等に係るもの

韓国において公開されている目録等に記録されている情報は、北朝鮮当

局が容易に入手し得るものであること、本件文書作成後の時の経過、社会情勢の変化等から、これらの情報が公にされても新たに北朝鮮当局が文化財問題における日本側の対処方針等を把握・推測する材料とはなり得ない。

韓国側開示文書によって既に公にされている情報と同一の内容のもの等であると認められる場合（原告側において主張立証した場合）は、外務大臣の判断に裁量権の逸脱・濫用あり

イ 不開示理由2（他国（韓国）との信頼関係を損ない、国の事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれ）（判決骨子3～4ページ）

5条3号、6号該当性

具体的判断基準

（ア）3号該当性

いずれも30年以上前の政府部内でされた審議、検討又は協議に関するものであり、当該審議等の対象になった日韓会談が、日韓基本条約等の締結により所期の目的を達成。当該審議等において発言をした者のほとんどが当時の公務員としての地位等を喪失、日韓会談当時の政府高官その他の韓国側の担当官も当時の地位を喪失

日韓会談に関して、韓国その他の外国や日本政府外からの圧力や干渉等の影響を受けることなどにより、率直な意見の交換又は意思決定の中立性が損なわれたり、誤解や憶測に基づき韓国又は日本国民に混乱等を生じさせるなどにより、【一般的又は典型的にみて】韓国との信頼関係が損なわれ又は韓国との交渉上不利益を被るおそれはない。

日韓会談及びその準備段階の政府部内における議論の内容、それに対する評価、政府部内での検討の様子等の内部機密情報であることのみをもって、【一般的又は典型的にみて】国の安全等の確保に関するもの（国の安全を害する等のおそれのあるもの）には該当しない。

しかし、本件処分当時において、なお日本と韓国等との間で交渉の対象となっている事項についての日本側の対処方針等であるなどの事情がある場合には、【一般的又は典型的にみて】国の安全の確保等に関するもの（国の安全を害する等のおそれのあるもの）に該当する余地はある。

（イ）6号該当性

上記（ア）の事情を踏まえ、（1）イの被告国の主張立証が果たされているかどうかを判断

ウ 不開示理由3（竹島問題等に関する韓国との交渉上不利益になるおそれ）（判決骨子

4～5ページ)

5条3号該当性

具体的判断基準

竹島問題は、現在においても紛争が継続し、韓国政府において、自己の立場をより有利にするために、日本政府の見解及びその検討内容並びに日本政府が取得した他国の政府関係者の見解又は発言に関する情報等に高い関心を示し、これらの情報を可能な限り収集しようとすることは容易に予想される。

しかし、

竹島問題に関する日韓両政府の主張や交渉経緯の概要は既に公知の事実

韓国政府が保有する日韓会談文書は全て公開

30年ルールは国際的にも承認されている。

一部開示部分には、外務省職員等が他国の政府関係者等から聴取するなどした情報が含まれている。

対象文書に記録されている情報が、

a：竹島問題に関する日本側の提案・見解・対処方針等であって、日本側が韓国側に文書で提示したもの又は日韓両政府間で現に行われた交渉時に発言されたもの（ただし、後者については原則として非公開約束があるものを除く）

b：竹島問題に関して韓国側から示された提案・見解等（ただし、原則として非公開約束があるものを除く）

c：竹島問題に関する第三国の見解等に関するもの

【一般的又は類型的にみて】【国の安全等の確保に関するもの（国の安全が害される等のおそれがあるもの）】に該当しない（推認できない）。

エ 不開示理由4（要人警護又は海上警備等に関する情報を公にすることによる国の事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれ）（判決骨子5ページ）

5条4号・6号該当性

（ア）4号該当性

具体的判断基準

要人警護若しくは海上警備の具体的方法等又は犯罪の捜査手法等に係るものであれば、それが現在及び将来におけるそれと共通する点がある場合は、特段の事情（本件各文書の開示部分に記録されている情報と同一の内容のもの又は同一と評価し得るものに該当する等）がない限り【一般的又は類型的にみて】【公共安全秩序維持に関するもの（公共安全秩序維持に支障を及ぼすおそれがあるもの）】に該当（推認できる）。

（イ）6号該当性

上記(ア)の事情を踏まえ、(1)イの被告国の主張立証が果たされているかどうかを判断

不開示理由5～7 略(判決骨子5～7ページ)

(3)裁判所の付言(インカメラ審理に関するもの)(判決骨子7ページ 判決書136ページ)

インカメラ審理ができないことによる裁判所の審理の制約に言及
当該情報の内容と開示部分の内容とを直接対照することができない。

本件各文書の開示部分に記録されているものと同一の内容のもの等に当たるかどうか等の観点から再度検討すれば、更にその全部又は一部を開示する余地のあるものもあり得ると考えられるから、外務大臣は、再検討を真摯かつ速やかに尽くしていくことが切に望まれる。

インカメラ審理(的なもの)を導入する改正案は衆議院解散により廃案となった。

3 本判決の意義

ア 5条3号、4号該当性の主張立証責任として、原告側が裁量権の逸脱・濫用を基礎づける事実の主張立証の前提として、まず、被告国が、3号、4号の不開示情報に該当する旨の主張立証が必要であることを明確にした。

3号、4号については、まず原告が、裁量権の逸脱・濫用を基礎づける主張立証をしなければならぬとする被告国の主張を排斥

イ 「30年ルール」を初めて明確に適用し、被告国の主張立証のレベルを厳しくした。

「時の経過」を経てもなお不開示とする理由を主張立証する必要がないとする被告国の主張を排斥。

ウ 韓国側で既に全面公開されている日韓会談に係る文書等他に既に公開されている情報については、特段の事情のない限り、不開示情報(国の安全が害される等のおそれがあるもの)に該当しないとの判断を示した。

韓国側で公開されているとしても、日本側が保有する文書は、韓国政府が認識し得ない日本政府内で検討・協議された資料等を含んでいるから3号該当性は否定されないとし、広く不開示該当性を主張する被告国の主張を事実上排斥した。

エ 直接的ではないが、「裁判所の審理の制約」としてインカメラ審理の必要性に言及した。

課題点

オ 3号、4号の「おそれ」の判断を「一般的又は類型的」なもの(ある程度抽象的なもの)でよいとしている。

「行政情報の原則開示の基本的枠組み」からすれば、被告国の「おそれ」の主張立証はより具体的であるべき

カ 情報公開請求権が憲法 21 条 1 項で国民に保障されている「知る権利」を具体的権利として保障したものという原告の主張を排斥

憲法 21 条 1 項は、公文書の開示を求める具体的請求権としての知る権利までを直接保障しない。どのような請求権を認めるかは国の立法政策に委ねられているとした。

キ 個々の文書について、個別具体的に判断したのはよいが、判断にかなりばらつきが見られる。

4 本判決を受けた開示等の方向性

	対象文書 382			
判 決	開示（一部開示を含む）判断 268（70.2%）		不開示を適法と判断 114（29.8%）	
国の対応 （控訴の範囲）	不開示維持 58 （21.6%）	開 示 210 （78.4%）	任意開示 約20 玄葉外相記者会見発言による	不開示維持 約94

開示確定（国側控訴せず）：210（210/382 = 55%）

控訴審審理対象：58 + 114（原告敗訴部分） = 172（45%）（ただし、114件の一部につき、今後、国側の任意の開示の可能性あり？）