

諮問庁：法務大臣

諮問日：平成30年4月24日（平成30年（行情）諮問第204号）

答申日：平成30年12月11日（平成30年度（行情）答申第346号）

事件名：「平成25年度 準備及び結果に関する文書6」につづられている文書等の不開示決定に関する件

答 申 書

第1 審査会の結論

別紙の2に掲げる各文書（以下、併せて「本件対象文書」という。）につき、その全部を不開示とした決定については、理由の提示に不備がある違法なものであり、取り消すべきである。

第2 審査請求人の主張の要旨

1 審査請求の趣旨

行政機関の保有する情報の公開に関する法律（以下「法」という。）3条の規定に基づく開示請求に対し、平成29年12月27日付け法務省刑国第608号により法務大臣（以下「処分庁」又は「諮問庁」という。）が行った不開示決定（以下「原処分」という。）について、これを取り消し、本件対象文書の開示を求める。

2 審査請求の理由

（1）審査請求書

ア 審査請求人は、平成29年7月12日、処分庁に対して、法に基づき、別紙の1に掲げる各文書（以下、併せて「本件請求文書」という。）の情報公開請求をした。

イ 処分庁は、平成29年12月27日、上記アの請求に対し、以下不開示処分を行った。

「本件不開示処分」

不開示決定した行政文書の名称

① 「平成25年度 準備及び結果に関する文書6」につづられている文書であって、平成29年9月11日付け法務省刑国第406号（以下「第406号決定」という。）及び同年12月27日付け同第607号（以下「第607号決定」という。）で開示決定された文書以外の文書

② 「平成26年度 金融作業部会関係（FATF）」につづられている文書であって、第406号決定及び第607号決定で開示決定された文書以外の文書

- ③ 「平成27年度 金融作業部会関係」につづられている文書であって、第406号決定及び第607号決定で開示決定された文書以外の文書
- ④ 「平成28年度 金融作業部会関係」につづられている文書であって、第406号決定及び第607号決定で開示決定された文書以外の文書
- ⑤ 「平成29年度 金融作業部会関係」につづられている文書であって、第406号決定及び第607号決定で開示決定された文書以外の文書

処分庁は下記の理由で不開示とした。

「不開示とした理由

公にすることにより、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もの、国の機関等の内部また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があるものであり、法5条3号及び5号に該当するため」

ウ しかし、本件処分は、次の理由により違法である。

(ア) 不開示文書が特定されていないこと

本件処分は、開示した場合に予想される支障について、法5条3号及び5号の文言を記載しただけで、具体的にどの文書を開示した場合にどのような支障があるかについて述べていない。このように、不開示対象となる文書の特定がなされていない以上、内容不特定な処分であり、違法である。

(イ) 上記と関連するが、なぜ該当文書の公開が法5条3号及び5号の支障発生の根拠となるか説明されておらず、違法である。

エ 以上から、本件処分の取消しを求めて本請求に及んだ。

(2) 意見書

ア 不開示文書が特定されていないことについて

(ア) 諮問庁の意見

a 金融活動作業部会 (FATF: Financial Action Task Force) の文書 (①会合文書, ②会合文書に関連して我が国において作成された文書, ③他の加盟国等との協議等に係る文書等) はその性質上, ホームページ等において一部公表されているものを除き, 対外的に用いることが想定されていないものである。

- ① 会合文書は、F A T F事務局等により作成されたものであり、加盟国は対外的に公表しないことを求められているし、対外的に公表されないことを前提として記載された加盟国のマネー・ローンダリング対策やテロ資金対策に係る情報を含む。
- ② 会合文書に関連して我が国において作成された文書は、会合文書に係る我が国の対応方針、当該方針の策定等に向けた関係省庁間の検討等の情報を含む。
- ③ 他の加盟国等との協議等に係る文書等は、対外的に公表されないことを前提とした加盟国等における同分野の専門家等による率直な意見交換等の文書を含む。

よって、これらは、公にすることにより、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もの、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がある情報であり、法5条3号、5号又はその両方に該当するものである。

- b 審査請求人は、原処分に対し、不開示決定に係る文書が特定されていないため、原処分は違法である旨主張する。

この点、本件開示請求の対象文書のうち不開示とした文書は、文書の名称を明らかにすることで、その内容を容易に想像される余地があり、不開示文書の名称を明らかにすること自体が、公にすることが想定されていないF A T Fにおける議論の内容や我が国における取組状況、我が国と協議を行った他の加盟国等の名称やその議論の内容等を明らかにすることになるため、上記と同様の理由により、文書名を含む具体的な内容について不開示とした原処分は法の趣旨に反するものではない。

(イ) 上記に対する反論

しかしながら、諮問庁の上記の主張には理由がない。そもそも公文書管理法（公文書等の管理に関する法律を指す。以下同じ。）5条2項によって行政文書ファイルの作成が行政機関の長に義務付けられているのは、単に能率的な事務の処理と文書の管理を行政内部での的確に行わせることを目的とするだけでなく、文書の特定によって市民が的確に公文書の開示請求ができることを意図するとともに、公文書の的確な管理状況を市民が監視できるようにすることで、市

民の情報公開を求める権利を実現しようとするところにある。かかる観点から見れば、文書の名称を不開示とすることによって、公文書の管理状況を市民が監視することすら不可能にするものであって、諮問庁の主張には全く理由がない。

イ 該当文書の公開が法5条3号及び5号の支障発生の根拠となる、という主張には合理性がないこと

(ア) 仮に本件処分の内容が特定されているとしても、なぜ該当文書の開示が法5条3号及び5号に該当するかについての説明には合理性がない。

(イ) F A T F 並びに加盟35か国・地域と2つの国際機関は積極的に情報公開を行っている。

すなわち、F A T F は活動について毎年 Annual Report を作成するだけでなく、年1回行う会議の議題と結果をすべてホームページに掲載している。

(略)

また、加盟している35か国・地域と2つの国際機関についても、ホームページなどで情報公開を行っている。加えて、少なくとも、以下省庁にF A T F 関連ページがあり、少なくとも結果については既に公表されている。

・財務省 F A T F (金融活動作業部会) 関連

(略)

・警察庁 刑事局 組織犯罪対策部組織犯罪対策企画課 犯罪収益移転防止対策室 J A F I C と国際機関等の連携

(略)

・金融庁 国際関連情報(その他)

(略)

・外務省 国際組織犯罪に対する国際社会と日本の取組
資金洗浄(マネーロンダリング)

(略)

日本の国際テロ対策協力 テロ資金対策

(略)

・首相官邸 国際組織犯罪等・国際テロ対策推進本部

(略)

・OECD 日本政府代表部

OECDの概要：金融活動作業部会—Financial Action Task Force (F A T F)

(略)

以上のとおり、既に多くの情報は公にされているのであって、本件文書についてのみ、法5条3号、5号に該当するかについての合理的な説明はない。

(ウ) 会合文書について「加盟国は対外的に公表しないことを求められている。」とする根拠がないこと

諮問庁は理由説明書（下記第3。以下同じ。）の中で「会合文書には、F A T F事務局により作成されたものであり、加盟国は対外的に公表しないことを求められているし、対外的に公表されないことを前提として記載された加盟国のマネー・ローンダリング対策やテロ資金対策に係る情報を含む」とあるが、実際に「加盟国は対外的に公表しないことを求められている」という具体的な根拠を示していない。もしそのような根拠があれば理由説明書の中で提示しているはずである。しかし、諮問庁は理由説明書におけるかかる根拠となる記載を提示していない。

仮に、「対外的に公表されないことを前提として記載された加盟国のマネー・ローンダリング対策やテロ資金対策に係る情報」が対象情報に含まれていたとしても、その部分のみ不開示にすればよいだけであり、タイトルやその他記載部分まで不開示にする合理性はない。

(エ) 会合文書に関連して我が国において作成された文書「率直な意見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」はないこと

諮問庁は理由説明書の中で「会合文書に関連して我が国において作成された文書は、会合文書に係る我が国の対応方針、当該方針の策定等に向けた関係省庁間の検討等の情報を含む」としか述べていない。

本件対象文書は、平成25年度、平成26年度、平成27年度、平成28年度、平成29年度F A T F関連文書である。国際間で協議中であればまだしも、協議が終了した後まで非公開にすることは、法の趣旨に反するし、法5条3号、5号又はその両方に該当するものではない。

(オ) 他の加盟国等との協議等に係る文書等「対外的に公表されないことを前提」の根拠がないこと

諮問庁は理由説明書の中で「他の加盟国等との協議等に係る文書等は対外的に公表されないことを前提とした加盟国等における同分野の専門家等による率直な意見交換等の情報を含む」とあるが、実際に「対外的に公表されないことを前提」という具体的な根拠を示

していない。もしそのような根拠があれば理由説明書の中で提示しているはずであるが、諮問庁は理由説明書におけるかかる根拠となる記載を提示していない点は上記（ウ）で指摘したとおりである。

仮に、「対外的に公表されないことを前提とした加盟国等における同分野の専門家等による率直な意見交換等の情報」が含まれていたとしても、その部分のみ非開示にすればよいだけであり、タイトルまで不開示にする合理性がないことも、上記（ウ）で指摘したとおりである。

ウ 結論

上記より、不開示文書はいまだ特定されていないため違法であるし、仮に諮問庁が今後特定したとしても法5条3号、5号又はその両方に該当するとした判断は違法である。

第3 諮問庁の説明の要旨

1 開示請求の内容及び処分庁の決定

(1) 開示請求の内容

本件開示請求は、本件請求文書を対象としたものである。

(2) 処分庁の決定

処分庁は、本件開示請求に係る対象文書を特定し、そのうち、平成29年9月11日付けで、「FATF 6月会合（ロジ関係）の一部（2013年）」、「FATF 10月会合（ロジ関係）の一部（2014年）」、「FATF 6月会合（ロジ関係）の一部（2015年）」、「FATF 6月会合（ロジ関係）の一部（2016年）」、「2017年経済協力開発機構第II部予算分担金について（通知）」、「FATF FinTech and RegTech Forum」, 「FATF 6月会合（役割分担表）」, 「FATF 6月会合（ロジ関係）（2017年）」及び「FATF 代表団リスト」について（当審査会注：第406号決定の「開示する行政文書の名称」の項の記載）、同年12月27日付けで、「平成25年度 準備及び結果に関する文書6」につづられている文書、「平成26年度 金融作業部会関係（FATF）」につづられている文書、「平成27年度 金融作業部会関係」につづられている文書、「平成28年度 金融作業部会関係」につづられている文書及び「平成29年度 金融作業部会関係」につづられている文書について（当審査会注：第607号決定の「開示する行政文書の名称」の項の記載）、それぞれ一部開示決定を行った。

また、当該一部開示決定を行った以外の対象文書については、公にすることにより、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もの、

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るおそれがあるものであり，法5条3号及び5号に該当することから，法9条2項の規定に基づき，不開示決定（原処分）を行ったものである。

2 諮問庁の判断及び理由

(1) 諮問の要旨

審査請求人は，原処分に対し，「開示した場合に予想される支障について，法5条3号及び5号の文言を記載しただけで，具体的にどの文書を開示した場合にどのような支障があるかについて述べていない。このように，不開示対象となる文書の特定がなされていない以上，内容不特定な処分であり，違法である。」，「なぜ該当文書の公開が法5条3号及び5号の支障発生の根拠となるか説明されておらず，違法である。」旨，主張し，原処分を取り消すことを求めているところ，諮問庁においては，原処分を維持することが妥当であると認めたので，以下のとおり理由を述べる。

(2) 不開示情報の該当性について

開示請求に係る「金融活動作業部会（FATF：Financial Action Task Force）」とは，マネー・ローンダリング対策及びテロ資金対策における国際協調を推進するために，1989年のG7アルシュ・サミットにおいて設立された政府間会合であり，金融活動作業部会（FATF）勧告の策定や見直しのほか，加盟国におけるFATF勧告の遵守状況の監視（相互審査）等を行っている。

そのため，本件開示請求の対象文書は前記1（1）のとおりであるところ，これらの文書はその性質上，ホームページ等において一部公表されているものを除き，対外的に用いることが想定されていないものである。

具体的には，対象文書のうち不開示とした文書は，会合文書，会合文書に関連して我が国において作成された文書，他の加盟国等との協議等に係る文書等である。

まず，会合文書は，FATF事務局等により作成されたものであり，加盟国は対外的に公表しないことを求められているし，対外的に公表されないことを前提として記載された加盟国のマネー・ローンダリング対策やテロ資金対策に係る情報を含む。会合文書に関連して我が国において作成された文書は，会合文書に係る我が国の対応方針，当該方針の策定等に向けた関係省庁間の検討等の情報を含む。他の加盟国等との協議等に係る文書等は，対外的に公表されないことを前提とした加盟国等に

おける同分野の専門家等による率直な意見交換等の情報を含む。

よって、これらは、公にすることにより、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もの、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がある情報であり、法5条3号、5号又はその両方に該当するものである。

また、審査請求人は、原処分に対し、不開示決定に係る文書が特定されていないため、原処分は違法である旨主張する。

この点、本件開示請求の対象文書のうち不開示とした文書は、文書の名称を明らかにすることで、その内容を容易に想像される余地があり、不開示文書の名称を明らかにすること自体が、公にすることが想定されていないF A T Fにおける議論の内容や我が国における取組状況、我が国と協議を行った他の加盟国等の名称やその議論の内容等を明らかにすることになるため、上記と同様の理由により、文書名を含む具体的な内容について不開示とした原処分は法の趣旨に反するものではない。

(3) 結論

以上のとおり、不開示とした文書については、公にすることにより、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もの、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がある情報であり、法5条3号、5号又はその両方に該当するため、原処分は妥当である。

第4 調査審議の経過

当審査会は、本件諮問事件について、以下のとおり、調査審議を行った。

- ① 平成30年4月24日 諮問の受理
- ② 同日 諮問庁から理由説明書を收受
- ③ 同年5月14日 審議
- ④ 同年7月2日 審査請求人から意見書を收受
- ⑤ 同年11月9日 本件対象文書の見分及び審議
- ⑥ 同年12月7日 審議

第5 審査会の判断の理由

1 本件対象文書について

本件対象文書は、別紙の2に掲げる各文書であるところ、処分庁は、本

件対象文書が法5条3号及び5号に該当するとしてその全部を不開示とする原処分を行った。

これに対し、審査請求人は、不開示文書が特定されておらず、また、不開示理由の根拠も説明されていないから原処分は違法であり、そうでないとしても、上記の不開示情報該当性についての原処分の説明は合理性がない旨主張していることから、原処分については、理由の提示に不備がある違法なものである旨主張するとともに、上記の不開示情報該当性も争うものと解されるどころ、諮問庁は、原処分は妥当であるとしている。

そこで、上記の不開示情報該当性についての検討に先立ち、原処分における理由の提示の妥当性について、以下に検討する。

2 理由の提示の妥当性について

- (1) 法9条1項及び2項に基づき、開示請求に係る行政文書の一部又は全部を開示しない決定をした旨の通知を行う際には、行政手続法8条1項に基づく理由の提示を書面で行うことが必要である。その際、当該通知に提示すべき理由としては、開示請求者において、不開示とした部分が法5条各号の不開示情報のいずれに該当するのかについて、その根拠とともに了知し得るものでなければならず、当該行政文書及び各不開示部分を特定できる記載（文書名等）がなければ、その種類、性質等が分からず、通常、求められる理由の提示として十分とはいえない。

以下、この点につき、本件対象文書の見分結果を踏まえて検討する。

- (2) 当審査会において、諮問書に添付された資料を確認したところ、処分庁は、本件請求文書の開示請求に対し、第406号決定（法5条1号、3号、4号及び6号に該当する部分を不開示とする内容）及び第607号決定（同条1号及び3号ないし6号に該当する部分を不開示とする内容）により各一部開示決定を行った上、本件対象文書につき、同条3号及び5号に該当するとして、その全部を不開示とする原処分を行ったことが認められる。

そして、本件対象文書中には、会議結果概要や法務省内の関係部局等への協議文書を始めとする400件以上もの多種多様な文書が含まれていると認められるところ、そうであるのに、原処分の「不開示決定した行政文書の名称」の項の記載は、要するに、「別紙の1（1）ないし（5）の行政文書ファイルにつづられている文書であって、第406号決定及び第607号決定により開示決定された文書以外の文書」という極めて漠然としたものである。のみならず、「第406号決定及び第607号決定により開示決定された文書」の内容（当該各

決定の「開示する行政文書の名称」の項の記載）は上記第3の1（2）のとおりであって、これに該当する文書自体も、どのような文書を指すのか具体的に明示されているとはいえないから、結局、原処分においては、具体的にどのような文書が特定されたのかが一切不明であるというほかはない。しかも、不開示とされた理由についてみても、本件対象文書中には、上記のとおり多種多様な文書が含まれているにもかかわらず、「公にすることにより、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もの、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があるもの」と抽象的に記載されているにとどまっている。

そのため、原処分では、本件対象文書中の個別の文書に即した不開示情報該当性に関する説明が具体的に示されているとは認め難い。

なお、この点に関し、諮問庁は、文書の名称を明らかにすることで、その内容を容易に想像される余地があり、不開示文書の名称を明らかにすること自体が、公にすることが想定されていないFATFにおける議論の内容や我が国における取組状況、我が国と協議を行った他の加盟国等の名称やその議論の内容等を明らかにすることになる旨主張するが、仮にそのような文書の名称を明らかにすることが困難な事情があったとしても、文書の内容を抽象化して記載する方法により、どのような文書が対象とされたかを示し得ると考えられるのであって、このような「不開示決定した行政文書の名称」の項の記載をやむを得ないものということはできず、結局、同項の記載では、いかなる行政文書がいかなる理由で不開示とされたのかが不明であるといわざるを得ない。

- (3) したがって、原処分は、行政手続法8条1項に規定する理由の提示の要件を欠くといわざるを得ず、開示請求に係る行政文書の全部を開示しないときには、当該決定をした旨を書面により通知しなければならないとする法9条2項の趣旨及び行政手続法8条1項に照らし、違法であるので、上記の不開示情報該当性について検討するまでもなく、取り消すべきである。

3 本件不開示決定の妥当性について

以上のことから、本件対象文書につき、その全部を法5条3号及び5号に該当するとして不開示とした決定については、その理由の提示に不備がある違法なものであり、取り消すべきであると判断した。

(第1部会)

委員 岡田雄一，委員 池田陽子，委員 下井康史

別紙

- 1 本件開示請求書に記載された文書（本件請求文書）
 - (1) 法務省刑事局国際課が保有する、「平成25年度 準備及び結果に関する文書6」（当該文書名の行政ファイルにつづられた文書を指す。以下、(2)ないし(5)についても同じ。）
 - (2) 法務省刑事局国際課が保有する、「平成26年度 金融作業部会関係（FATF）」
 - (3) 法務省刑事局国際課が保有する、「平成27年度 金融作業部会関係」
 - (4) 法務省刑事局国際課が保有する、「平成28年度 金融作業部会関係」
 - (5) 法務省刑事局国際課が保有する、「平成29年度 金融作業部会関係」
- 2 本件対象文書
 - (1) 「平成25年度 準備及び結果に関する文書6」につづられている文書であって、第406号決定及び第607号決定で開示決定された文書以外の文書
 - (2) 「平成26年度 金融作業部会関係（FATF）」につづられている文書であって、第406号決定及び第607号決定で開示決定された文書以外の文書
 - (3) 「平成27年度 金融作業部会関係」につづられている文書であって、第406号決定及び第607号決定で開示決定された文書以外の文書
 - (4) 「平成28年度 金融作業部会関係」につづられている文書であって、第406号決定及び第607号決定で開示決定された文書以外の文書
 - (5) 「平成29年度 金融作業部会関係」につづられている文書であって、第406号決定及び第607号決定で開示決定された文書以外の文書