

諮問庁：財務大臣

諮問日：平成30年12月4日（平成30年（行情）諮問第554号）

答申日：令和元年6月17日（令和元年度（行情）答申第66号）

事件名：国有地の貸付け及び売払いに関する近畿財務局と大阪航空局間での関係資料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に掲げる文書（以下「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30年8月13日付け理財第2711号により、財務大臣（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。）を取り消し、全部を開示するよう求める。

2 審査請求の理由

審査請求人の主張する審査請求の理由は、審査請求書及び意見書によると、おおむね以下のとおりである（なお、審査請求書及び意見書に添付された資料の内容は省略する。）。

（1）審査請求書

ア 法5条では、行政文書は原則開示すべきことを明確に定めるとともに、例外的に不開示にすべき情報を限定列挙している。

本件不開示決定の理由として「行政機関内部又は相互間の審議、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、率直な意見の交換又は意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれ及び不当に国民の間に混乱を生じさせるおそれがあること、並びに事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれ及び契約、交渉又は争訟に係る事務に関し、国等の財産上の利益や当事者としての地位を不当に害するおそれ」が挙げられているが、本件に関係すると思われる文書について、既に財務省により公開されているものもある。例えば、「特定法人等との交渉記録」（平成30年5月23日財務省公表）104頁にも、本件で求めている近畿財務局と大阪航空局との間でのやりとりに関する資料が含まれているところであり、こうした内容に

についてはすでに公開されているのであるから、それらを公開することにより「不当に国民の間に混乱を生じさせるおそれ」等が客観的に存在するとは考えられない。

加えて、本件対象文書は、日付や案件ごとに異なる複数の文書で構成されているものと考えられるところ、本決定では個別の文書が一切特定されておらず、それぞれの文書が客観的に「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」、「不当に国民の間に混乱を生じさせるおそれ」及び「事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれ」があるかどうかを個別に判断したとは到底言えず、前述のとおり、すでに公開されているものの存在も考慮すれば、一括して全部を不開示とする本件不開示決定は、たとえその一部に不開示情報が含まれていたとしても当然に全体を不開示にすべきではなく、原則として開示可能な部分は開示すべきであるという法6条1項の趣旨に反するものである。

イ 本件対象文書には契約に係るものも含まれるとして、「契約、交渉又は争訟に係る事務に関し、国等の財産上の利益や当事者としての地位を不当に害するおそれ」を不開示理由としてあげている。

しかし、本件に関する契約についてはその妥当性が疑問視され、会計検査院の検査対象となり、国会での議論も重ねられている。その中では「近畿財務局が大阪航空局に撤去・処分費の見積りを増額するよう依頼したのではないか」という点も取り上げられており（「特定法人に対する国有地の売却等に関する会計検査の結果について」（平成29年11月報告）に係るその後の検査の状況等について」（会計検査院，平成30年6月19日）10頁）、「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」という法の目的に照らせば、これらの資料について、財務省は説明責任を果たし、開示することが求められる。

ウ また、公文書管理法4条は、行政文書の管理に関し、「行政機関の職員は、第一条の目的の達成に資するため、当該行政機関における経緯も含めた意思決定に至る過程並びに当該行政機関の事務及び事業の実績を合理的に跡付け、又は検証することができるよう、処理に係る事案が軽微なものである場合を除き、次に掲げる事項その他の事項について、文書を作成しなければならない。」と定めている。この規定に基づき、財務省行政文書管理規則10条において、「文書主義の原則」として同様の規定が設けられている。然るに財務省は、特定法人に対する国有地の貸付け及び売払いに係る経緯も含めた意思決定に至る過程並びに当該国有財産の処分を合理的に跡付け、検証することが

できるよう作成されているはずの個別の文書を一切特定しないまま、審査請求人が開示請求を行った行政文書について全面的に不開示とした。

行政に対する国民の信頼を回復するため、財務省は当該行政文書全てについて速やかに公表するべきである。

エ 本不開示決定は、特定問題に関して行政情報公開制度や公文書管理制度の趣旨を没却して決裁文書の改ざんを行った財務省が、単に財務省として都合が悪いので全部を開示しないとしているに過ぎず、「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」という法の目的から逸脱したものである。

この点からも、本件不開示決定は到底容認できるものではなく、法の趣旨に鑑み、適切に情報が公開されるべきである。

オ 平成30年7月31日、大島衆議院議長は「衆議院議長談話（今国会を振り返っての所感）」において、国権の最高機関であり、国の唯一の立法機関である国会が、その権限を適切に行使し、国民の負託に応えるためには、行政から正しい情報が適時適切に提供されることが大前提となっていると述べ、行政からの正しい情報の提供の重要性を強調している。さらに政府に対し、問題を引き起こした経緯・原因を早急に究明するとともに、再発の防止のための運用改善や制度構築を強く求めている。

財務省は、国権の最高機関の長である衆議院議長の談話を重く受け止め、行政文書の情報公開の適切な運用に努め、法令に従い、行政文書の開示を行うことが当然の責務であり、当該国有地の貸付け及び売払いの経緯を明らかにするべきである。

以上の点から、本件行政文書不開示決定処分取消しを求めるため、審査請求を提起するものである。

(2) 意見書

(前略)

財務省は下記第3の2の中で、本件請求に係る関係資料について、「公にすることを想定して作成されたものではない」ことや「不正確な情報が公にされること」から、「率直な議論等を行うことが阻害され、行政実務一般の遂行に支障をきたすおそれ」や「不当に国民の間に混乱を生じさせるおそれ」がある旨主張している。

そもそも、公開の対象となる行政文書は、「行政機関の職員が職務上作成し、又は取得した文書、図画及び電磁的記録（中略）であって、当

該行政機関の職員が組織的に用いるものとして、当該行政機関が保有しているものをいう」（法2条2項）とされている。

行政組織内部でのやりとりに電話やメール等の様々な手段があることは理解しているが、仮に担当者間のメール等でのやりとりが上記行政文書に該当しないとしても、例えばやりとりを同報メールとして共有したり、全員がアクセスできるサーバーの共有フォルダ内に保存している場合や、その結果を部署内で共有するための報告を文書（メールを含む。）で行っている場合には、当該文書は行政文書に該当し、公開の対象となるものとする。財務省は「メール単体の内容をコミュニケーション全体の文脈から切り離すと、そこで行われているコミュニケーションの内容を正確に判断することはできない」と主張しているが、このような主張は、全体を開示できない以上一切開示しないとするものであり、法の予定している部分開示すら一切認めない不当な主張であると言わざるを得ない。組織として共有している以上当該文書は公文書に該当し、開示する義務があるのであるから、コミュニケーションの内容を正確に判断できるよう全体を開示するか、少なくとも内容の判断に十分な程度部分開示を行うべきである。

なお、本要件に該当する行政文書について、財務省は「公にすることを想定して作成されたものではない」ことをもって当該文書の公開は「率直な議論等を行うことが阻害され、行政実務一般の遂行に支障をきたすおそれがある」と主張している。しかし、「公にすることを想定して作成」したか否かは情報公開の可否に関わるものではなく、本件請求においてそのような主張は法の許容するところではない。

加えて、法5条5号に定められた「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」とは、「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がある場合を想定したもの」（総務省行政管理局編「詳解情報公開法」72, 73頁）である。

特定事案については決裁文書や本省相談メモ等が既に公開されており、内容自体は広く知られているものであることに加え、今後行政内部での意見交換や意思決定を必要とするものではないことから、このような状況下にある本件対象文書を公開にすることにより、外部からの圧力や干渉等を受けることは考えにくい。したがって、行政内部において、率直な意見交換や議論が妨げられ、意思決定の中立性が損なわれるおそれがあるとは言えず、法5条5号には該当しない。

また、法5条5号に定められた「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」（総務省行政管理局編「詳解情報公開法」73頁）とされている。例えば上記のようなやりとりの結果を部署内で共有するための報告文書は「報告段階にある情報や事実関係をまとめたもの」と言うべきものであり，「未成熟な情報や事実関係の確認が不十分な情報」とは言えず，法5条5号には該当しない。

次に，財務省は下記第3の2の中で，本件請求に係る関係資料を公開した場合，「国有地の貸付け及び売却を実施するに際して，国側の取り得る選択肢などが公になってしまうこととなり，今後の国有財産の管理処分にあたっての相手方との交渉等に影響を与えるおそれがある」旨主張している。

ここで，法5条6号柱書に該当するかの判断については，「開示のもたらす支障のみならず，開示のもたらす利益も比較衡量しなければならない」（宇賀克也「新・情報公開法の逐条解説〔第5版〕」（有斐閣））とされている。

本件に関しては，文書の公開が国民の知る権利に資するものであり，法1条の趣旨に合致するものであるという利益がある一方で，既に「約6千ページ」の交渉記録等が開示されており，特定法人側との交渉にあたって国側がどのような対応をしてきたのかについては相当程度が公になっているなど，係る状況において，さらに本件対象文書を開示することにより「国有地の貸付け及び売却を実施するに際して，国側の取り得る選択肢などが公になってしまうこととなり，今後の国有財産の管理処分にあたっての相手方との交渉等に影響を与えるおそれがある」とは認められず，「開示のもたらす支障」は限りなく小さいものである。財務省の示す処分理由においてはこのような比較衡量を行った形跡がないことに加え，開示のもたらす支障と利益を比較衡量すれば利益の方が大きいのであるから，法5条6号柱書には該当せず，財務省の処分理由は不適切である。

加えて，特定事案に係る国有財産の管理処分においては，極めて異常な業務実態であったことが明らかとなっている。本事案で採られたような常軌を逸した行政実務は，今後の国有財産の管理処分にあたっての相手方との交渉等において見習うべき前例になるものとは言えない。したがって，本件対象文書の公開によって将来的に国有財産の管理処分に係る財務省側の交渉等に影響を与えるとの主張は杞憂であり，不開示の理由たり得ないと考える。

付言するならば，本件対象文書の開示により不適切な国有財産処理が行われた原因を究明し，責任の所在を明らかにした上で再発防止に取り組むことこそが国民の利益になるものであり，ひいては今後の国有財産

の管理処分 of 適法・適正な遂行を担保することにつながるため、このような視点からも、開示のもたらす支障よりも利益の方が大きいと考える。

以上より、財務省の主張には正当性がなく、処分理由として不十分である。二度と国民からこのような疑惑の目を向けられることがないよう、法の趣旨に鑑み、適切に情報が公開されるべきである。

(後略)

第3 諮問庁の説明の要旨

1 経緯

平成30年6月13日付(同年6月14日近畿財務局受付、同年7月31日財務省回送受付)で、法3条に基づき、審査請求人から、別紙の1に掲げる文書(以下「本件請求文書」という。)について開示請求が行われた。

本開示請求に対して、処分庁は、本件対象文書を特定の上、法9条2項に基づき不開示決定を行い、審査請求人に対し、その旨を通知した(平成30年8月13日付財理第2711号)。

この原処分に対し、平成30年9月5日付(同日受付)で、行政不服審査法(平成26年法律第68号)2条に基づき、審査請求人から、不開示決定を取り消し、不開示とされた部分を開示するとの決定を求める趣旨、及び個別文書を特定し、それぞれの具体的な不開示理由を明らかにする趣旨の審査請求があった。

2 諮問庁としての考え方

本件対象文書については、行政機関相互間での検討、協議等のやりとりを記した文書であり、こうした文書を逐次開示するとすれば、率直な意見交換や議論が妨げられ、今後の意思決定にも支障が生じるおそれがある。

また、こうしたやりとりを記した文書の多くは相手方を含めた関係者による内容の確認がとれていないものであることも踏まえると、不正確な情報が公にされることとなってしまう、そのことにより、不当に国民の間に混乱を生じさせるおそれがある。

さらに、こうしたやりとりを記した文書については、実務を円滑に実施するための内部のメモとして、担当者の視点で記されているものであり、そもそも公にすることを想定して作成されていない。よって、こうした文書が公となることが認められれば、今後、こうしたメモについて率直な記載をした上で組織内部で共有するといったことが難しくなり、行政実務一般の遂行に支障をきたすおそれがある。

また、本件対象文書は、国有地の貸付け及び売却という国有財産の管理・処分に係る契約についての国側の内部での様々な検討過程における未成熟な情報が記された文書と言えるものであり、こうしたものについて開示するとすれば、国有地の貸付け及び売却を実施するに際して、国側の取

り得る選択肢などが公になってしまうこととなり、今後の国有財産の管理処分にあたっての相手方との交渉等に影響を与えるおそれがある。

加えて、特定事案については、これまでも、財務省が行った特定法人案件に係る決裁文書の改ざん等に関する調査の過程で発見された交渉記録等も併せ、決裁文書等、約6千ページの文書を開示しているところであり、それ以外の本件対象文書等の行政機関相互間の検討・協議等の文書については、意思決定の途中過程の文書であり、これを開示することにより、今後の率直な意見交換などの妨げになるおそれがある。

このように、本件対象文書の情報は、法5条5号、6号柱書き及び口に該当するため、本件対象文書の開示を行わないことは妥当である。

3 結論

以上のことから、原処分維持が適当であり、本審査請求は棄却すべきである。

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12月4日 | 諮問の受理 |
| ② | 同日 | 諮問庁から理由説明書を收受 |
| ③ | 平成31年1月8日 | 審査請求人から意見書及び資料を收受 |
| ④ | 同月10日 | 審議 |
| ⑤ | 令和元年6月6日 | 本件対象文書の見分及び審議 |
| ⑥ | 同月13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

本件開示請求は、本件請求文書の開示を求めるものであり、処分庁は本件対象文書を特定の上、法5条5号並びに6号柱書き及び口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、原処分の取消し及び本件対象文書の開示を求めているところ、諮問庁は原処分を妥当としていることから、以下、本件対象文書を見分した結果を踏まえ、原処分の妥当性について検討する。

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。理由の提示の制度は、処分庁の判断の慎重・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申立てに便宜を与える趣旨から設けられているものである。かかる趣旨に照らせば、この通知に提示すべき理由としては、開示請求者において、不開示とされた箇所が法5条各号の不開示事由のいずれに該当するのかが、その根拠とともに了知し

得るものでなければならない。

- (2) 当審査会において、本件対象文書を見分したところ、本件対象文書には、異なる形式の複数の文書が含まれていると認められる。

また、諮問書に添付された原処分に係る不開示決定通知書を確認したところ、「1 不開示決定した行政文書の名称」の項には、本件対象文書名、すなわち本件請求文書とほぼ同様の内容を記載するのみで、本件対象文書の具体的な行政文書名やその文書数等を明らかにしていない。

さらに、「不開示とした理由」欄には、本件対象文書について「行政機関内部又は相互間の審議，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，率直な意見の交換又は意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれ及び不当に国民の間に混乱を生じさせるおそれがあること，並びに事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれ及び契約，交渉又は争訟に係る事務に関し，国等の財産上の利益や当事者としての地位を不当に害するおそれがあることから不開示とした」と，法5条5号並びに6号柱書き及び口の規定をそのまま引用したに等しい内容が書かれているにすぎず，不開示事由に該当すると判断した根拠を具体的に示しているとはいえない。

- (3) このような原処分は，開示請求者（審査請求人）にとって，具体的な文書名や当該文書中のどのような情報がどのような理由によって不開示となるのかを十分に了知できないため，審査請求を行うに当たって，具体的，効果的な主張をすることを困難にさせているものであるから，理由の提示の要件を欠くといわざるを得ず，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5号並びに6号柱書き及び口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4部会)

委員 山名 学，委員 常岡孝好，委員 中曾根玲子

別紙

1 本件請求文書

特定期間特定法人に対する国有地貸付け及び売払い問題に関して、近畿財務局と大阪航空局の間で行われた依頼、照会、打ち合わせ、協議、回答、通知、報告、供覧等（等とは文書の形式の全て）の為の記録文書（文書、メール、電話対応等）の全て。

2 本件対象文書

特定法人に対する国有地の貸付け及び売払いに関する近畿財務局と大阪航空局間での関係資料