

諮問庁：金融庁長官

諮問日：平成30年3月26日（平成30年（行情）諮問第162号）

答申日：令和元年7月1日（令和元年度（行情）答申第95号）

事件名：特定事件番号の審判事件における課徴金に係る事実に関連して外国当局との間で交わされた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

別紙に掲げる文書1及び文書2（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は、妥当である。

### 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8月21日付け証監委第5811号により証券取引等監視委員会事務局長（以下「処分庁」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、本件対象文書の開示を求める。

#### 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、審査請求書の記載によると、おおむね以下のとおりである（なお、意見書及び資料の内容は省略する。）。

##### （1）不開示の理由について

本決定通知書によると、本件対象文書は、「公にすることを前提としていない機微にわたる情報が記載されており、当該不開示部分を公にすると、わが国はこのような文書を公にしているとの不信を抱かれ、諸外国が我が国に対して有している信頼を損ない、我が国と諸外国における金融行政に関する各種情報の交換や率直な意見交換を困難にするおそれがある」ことから、法5条3号に該当するため、不開示とされている。

##### （2）不開示の理由がないこと

###### ア 法5条3号の不開示情報の意義について

法5条3号は、「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…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」を不開示情報としているが、かかる「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、公にすることにより、他国又は国際機関（以下「他国等」という。）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、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がこれに該当すると考えられている。具体的には、①他国等により、公開を前提とせずに提供された情報、②他国等との間で不公表が申し合わされている情報、③関係する他国等の国際的な地位を低下させる、その安全が害される等の不利益を不当に与えるおそれのある情報、④公開することが他国等の意思や国際慣行に反し、我が国に対して有している信頼を傷つけることとなるおそれのある情報、⑤他国等に対する我が国の見解に関する情報であって、公開することにより、当該他国等と我が国の信頼関係を損なうおそれのあるもの等が挙げられている。

一般に、法5条3号に該当し得る情報の典型としては防衛・外交に関する情報が挙げられるが、これらには、その性質上、開示・不開示の判断に高度な政策的・専門的判断が伴うこと等の特殊性があることから、法5条3号に該当するか否かの判断においては、行政機関に一定の裁量が認められるとされている。もっとも、「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」（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）という要件は抽象的なものであり、およそ他国等との間で交わされた情報は全て同号に該当するとされるおそれがあることから、同号に該当するという場合には、当該情報の内容、性質等を踏まえて、「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」があるという合理的な根拠がなければならないというべきである。この点については、東京高判平成26年7月25日裁判所HPにおいても、「不開示情報を定める同条3号…において行政機関の長が上記各おそれがあると認めることにつき相当の理由があることを要することとしている趣旨に鑑みれば、…『相当の理由がある』といえるかどうかについていえば、…に関する事実を総合的に踏まえて、他国又は国際機関との上記おそれの根拠があると合理的に判断することができる場合であることを要するものと解するのが相当である。」と判示している。

#### イ 法5条3号の該当性に関する答申について

「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」があるとして法5条3号への該当性を認めた答申としては、我が国と他国との間の会議・会談の内容が記録された文書等の公開の可否が問題となったものが多くある（平成13年度（行情）答申第166号、

平成14年度（行情）答申第360号，平成14年度（行情）答申第339号，平成15年度（行情）答申第786号等）。これらの答申は，このような会議・会談記録には我が国と他国等との関係や外交問題等に関する両国の率直な意見交換等が記載されており，これを公開すると当該他国等との信頼関係が損なわれたり，率直な意見交換が阻害されたりするおそれがあること等を主な理由として，開示請求に係る文書等の同号への該当性を認めている。他方で，客観的な事実の経緯・概要，計量化された統計的な数値，既に公表された事実等については，これを公開したとしても他国等との信頼関係を損なうおそれがあるとは認められないとして，同号への該当性が否定されている。

金融庁に關係する答申としては，金融再生委員会又は同委員長が米国財務副長官から受け取った書簡の法5条3号への該当性が問題となったものがある。この答申では，情報公開・個人情報保護審査会は，「…各国の政策決定者による外国の金融情勢についての評価等は，市場に伝わったときの影響が極めて大きい等の理由から，高度な機密性を有しているものである。そのため，こうした緊密な情報や意見の交換のため我が国と諸外国の金融当局間で交わされた書簡等は，当事者間で公にすることにつき事前の了解がない限り，国際慣行上，公にされることは想定されていないものである。」，「（書簡）には金融行政に関する高度な政策的・専門的事項についての広範かつ具体的な記述があり，さらに，公にすることを前提としていない機微にわたる情報が記載されていると認められ，…こうしたことを考慮すれば，米国政府関係者の率直な意見が記載された本件対象文書〔注：書簡〕を公にすると，…諸外国が我が国に対して有している信頼を損ない，我が国と諸外国間における金融行政に関する各種情報の交換や率直な意見交換を困難にするおそれがあることは明らかである。」と述べ，当該書簡の同号への該当性を認めている。この答申についても，同号への該当性を認めた上記の答申と同様に，内容が各国の政策決定者による外国の金融情勢についての評価や金融行政に関する高度な政策的・専門的事項であること及び他国の政府関係者の率直な意見が記載されていることを理由として挙げている。

このように，過去の答申において「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」があるとして法5条3号への該当性が認められたものは，客観的な事実・概要，統計的な数値，既に公表された事実等が記載されているに過ぎないものではなく，我が国と他国との関係，外交問題，我が国又は他国の行政・情勢等に関する評

価，率直な意見等が記載された文書等である。そして，特定の私人ないし私的組織に関する事実又は評価を内容とする文書等が法5条3号に該当すると判断した答申は不見当である。そもそも，このような特定の私人ないし私的組織に関する事実又は評価を内容とする文書等は，我が国と他国との関係，外交問題，我が国又は他国の行政・情勢等に関する評価，率直な意見等を内容とするものとは明らかに性質を異にしており，このような文書等が公開されたとしても「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」はあり得ないため，同号には該当し得ないというべきである。

ウ 本件について

本件対象文書としては，いずれも他国の金融情勢に関する評価や金融行政に関する高度な政策的・専門的事項に関する率直な意見を内容とするものではなく，「審査請求人の代表者」及び「審査請求人」といった特定の私人ないし私的組織に関する事実又は評価が記載されたものが想定されている。これらの文書等の中には，外国当局（外国金融商品取引規制当局を含むが，これに限られない。以下同じ。）から証券取引等監視委員会が受領した文書等も含まれ得るものの，これには特定の私人ないし私的組織に関する事実又は評価が記載されていることが想定されていることからすると，金融再生委員会又は同委員長が米国財務副長官から受け取った書簡とは明らかに内容が異なり，「…高度な機密性を有しているもので…そのため，…当事者間で公にすることにつき事前の了解がない限り，国際慣行上，公にされることは想定されていないもの…」，「…金融行政に関する高度な政策的・専門的事項についての広範かつ具体的な記述があり，さらに，公にすることを前提としていない機微にわたる情報が記載されている」とはいいい得ない（上記アの①ないし⑤に該当しない）。そのため，これを公開したとしても我が国と他国等との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はない。また，特に本件対象文書のうち証券取引等監視委員会が作成して外国当局に提供したもの（つまり，外国当局から受領したものではないもの）については，およそ上記アの①ないし⑤に該当し得ず，これを公開したとしても，我が国と他国等との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は存在し得ない。

現に証券取引等監視委員会は，「本件については，オンタリオ証券委員会（Ontario Securities Commission）より支援がなされている」，「本件については，英国金融行為規制機構（Financial Conduct Authority）…より支援がなされている。」，「審査請求人

による相場操縦事案については英国金融行為規制機構（Financial Conduct Authority）と…緊密に協力・連携した結果，課徴金納付命令勧告に至ったものである。」として，他国の金融規制当局との間での協力・連携について，公表している。このことは，上記のおそれが存在しないことを自ら認めているに等しいものである。

したがって，本件対象文書は，これを公開したとしても「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」はなく，法5条3号に該当しない。

### （3）結語

以上のとおり，本件対象文書は，いずれも法5条3号に定める「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」がある情報には該当しないため，本件対象文書の開示を求める。

## 第3 諮問庁の説明の要旨

審査請求人が，平成29年6月20日付け（同月21日受付）で，処分庁に対して行った行政文書開示請求のうち，別紙に掲げる文書1及び文書2（本件対象文書）の請求に関し，処分庁が，同年8月21日付け行政文書不開示決定通知書（証監委第5811号）において，法9条2項に基づき，行政文書の全部を不開示とした処分（原処分）については，以下のとおり，原処分を維持すべきものと思料する。

### 1 原処分について

処分庁は，本件対象文書は，公にすることを前提としていない機微にわたる情報が記載されており，当該文書を公にすると，我が国はこのような文書を公にしているとの不信を抱かれ，諸外国が我が国に対して有している信頼を損ない，我が国と諸外国における金融行政に関する各種情報の交換や率直な意見交換を困難にするおそれがあることから，法5条3号に該当するものとして，これを不開示とした。

### 2 原処分の妥当性について

#### （1）本件対象文書について

本件対象文書は，特定事件番号A金融商品取引法違反事件（以下「特定事件A」という。）及び特定事件番号B金融商品取引法違反事件（以下「特定事件B」という。）における課徴金に係る事実に関連して証券取引等監視委員会と外国当局との間で交わされた文書等である。処分庁は，これらについて，特定した文書の名称や日付，数量を具体的に明らかにすることなく不開示決定を行っている。

#### （2）不開示事由該当性について

##### ア 法5条3号への該当性

証券取引等監視委員会と諸外国における当局との情報のやり取りについては，一般に，個別具体的なやり取り自体を明らかにしないと

の信頼関係を前提として行われるところ、本件対象文書の内容を公にした場合、情報のやり取りを行った外国当局の信頼を一方的に裏切ることとなり、当該やり取りが公にされないであろうとする当該外国当局の期待を大きく害することとなる。

特に、本件対象文書は、金融商品取引法違反審判事件における課徴金に係る事実に関連して証券取引等監視委員会と外国当局との間で交わされた文書等であるところ、課徴金に関する調査に関連して行われる外国当局とのやり取りについては、課徴金勧告のための調査の一環として行われるものであり、このような調査に関連するやり取りについては、上記の一般論を超えて、特に保秘の必要性が高いものであり、通常およそ公にされることは想定されていない。

この点、金融庁は、証券監督者国際機構（IOSCO）が策定した枠組みである各国証券監督当局間の協議・協力及び情報交換に関する多国間覚書（Multilateral Memorandum of Understanding concerning Consultation and Cooperation and the Exchange of Information）（以下「MMoU」という。）の署名当局となっており、証券取引等監視委員会も金融庁における当該枠組みを利用して、そして、MMoU 10条によれば、MMoUにより提供を受けた非開示情報及び非開示文書の利用については、原則として情報提供依頼に係る法律・規則の遵守を確保するためなど一定の目的の範囲内でのみ認められ、当該目的以外に情報を利用するときは、情報提供当局の同意を得なければならないとされており、また、同11条によれば、いずれの当局においてもMMoUによる情報提供依頼及びその内容等は原則として機密扱いとし、MMoUにより入手した非公開情報及び非開示文書は原則として公にしないとされているなど、MMoUに基づく情報交換の内容については、秘匿性を確保することが前提となっている。すなわち、MMoUに基づく情報については、原則として、当局にのみ開示されるものであり、情報収集活動等の有無及びその進捗のほか、当局間の個別具体的なやり取り自体が、一般に公表されないことを当然の前提として、情報提供依頼及び積極的な情報提供が行われている。このように、証券監督・市場監視当局間において行政処分を前提とする個別具体的なやり取りについては、公にされないとの信頼を前提として情報交換が行われることは、上記MMoUの各規定においても前提となっているものである。

以上述べたとおり、本件対象文書については、外国当局との個別具体的なやり取りが公にされないとの信頼関係を前提として情報交換が行われたものであるところ、本件対象文書を公にすれば、当該外

国当局，ひいては他の諸外国からも，我が国ではこのような文書を公にしているとの不信を抱かれ，当該外国当局及びその他の諸外国が我が国に対して有している信頼を損なうこととなり，我が国との金融行政や行政処分に関する各種情報の交換や率直な意見交換を困難にするなど当該外国当局及びその他の諸外国との正常な関係に悪影響を及ぼすおそれがある。

そして，原処分においては，特定した文書の名称や日付，数量を具体的に明らかにすることなく不開示決定を行っているところ，これらを明らかにすれば，当該外国当局との情報交換の時期や頻度，その内容等が推測され，これによっても，上記悪影響が生じるおそれがある。

よって，本件対象文書は，いずれも法5条3号に該当する。

#### イ 法5条6号への該当性

本件対象文書の内容を明らかにすれば，証券取引等監視委員会が行う調査に関して，外国当局を通じた個別事案に対する調査又は関連する情報収集活動等の内容及びその進捗のほか，情報収集能力，情報収集手法等が明らかとなることで，調査を逃れるための不当な行為を誘発するなど，適正な調査に支障を及ぼすおそれがある。

加えて，上記アのとおり，本件対象文書の内容を明らかにすれば，当該外国当局及びその他の諸外国が我が国に対して有している信頼を損なうこととなり，我が国との金融行政に関する各種情報の交換や率直な意見交換を困難にする結果，クロスボーダーで行われる金融商品取引法違反嫌疑事案の調査・検査等において十分かつ必要な情報が入手できないなど金融庁や証券取引等監視委員会が行う調査・検査・監督業務等において正確な事実の把握が困難となるおそれがある。

よって，本件対象文書は，法5条6号柱書き又はイにも該当する。

#### ウ 審査請求人の主張に対する反論

審査請求人は，本件対象文書においては，証券取引等監視委員会により他国の金融規制当局との間での協力・連携について公表されており，他国等と我が国の信頼関係を損なうおそれはないと主張する。

しかし，上記公表は，同種課徴金事案抑止のため一般予防の観点から，当該外国当局の名称及び協力・連携があった旨を記載しているにとどまる。上記アで述べたとおり，外国当局との間で協力・連携が行われることがあり得ること自体は，IOSCOのウェブサイト等でも明らかとなっているが，それを超えて，当該外国当局との個別具体的なやり取りまで一般に公表することは想定されていない。単に協力・連携があった旨を公表することと，外国当局と証券取引

等監視委員会との個別具体的なやり取りまで明らかにすることは異なる問題である。

よって、審査請求人の上記主張は、本件対象文書の内容まで開示すべき理由とはなりえないから、失当である。

### 3 結語

以上のとおり、原処分は妥当であると認められることから、諮問庁は、これを維持するのが相当であると思料する。

### 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3月26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4月12日    | 審議                |
| ④ | 同年5月9日     | 審査請求人から意見書及び資料を收受 |
| 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27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、別紙に掲げる文書1及び文書2であり、処分庁は、その全部を法5条3号に規定する不開示情報に該当するとして不開示とする決定（原処分）を行った。

これに対し、審査請求人は、原処分の取消しを求めているところ、諮問庁は、不開示理由に法5条6号柱書き及びイを追加した上で、原処分を妥当としていることから、以下、本件対象文書の見分結果を踏まえ、本件対象文書の不開示情報該当性について検討する。

#### 2 不開示情報該当性について

(1) 本件対象文書は、特定事件A及び特定事件Bにおける課徴金に係る事実に関連して、MMoUに基づき証券取引等監視委員会と外国当局が行った支援要請及び当該支援要請に対する回答に係る詳細かつ具体的な内容が記載された文書であることが認められる。

(2) 当審査会事務局職員をして、諮問庁に対し、証券取引等監視委員会と外国当局における本件対象文書の取扱いについて改めて確認させたところ、諮問庁は次のとおり説明する。

ア MMoUに基づく情報提供依頼及びその内容等は原則として機密扱いとされ、MMoUに基づき入手した非公開情報及び非開示文書は原則として公にしないとされているなど、MMoUに基づく情報交換の内容については、秘匿性を確保することが前提となっている。

イ そして、本件対象文書についても、上記前提を踏まえた上で、外国当局から、特定事件A及び特定事件Bにおける課徴金納付命令に関し



支援を得た旨の情報のみについては公表しても問題ないとの同意を得たものである。

(3) 当審査会においてMMoUを確認したところ、次のとおり認められる。

ア MMoU10条は、提供された情報の利用範囲について規定しており、同条(a)には、MMoUに基づく支援要請に応じて提供される文書及び情報は、当該支援要請に係る目的に限って利用することができる旨記載されている。同条(b)には、要請当局が、当該支援要請に係る目的以外のために当該提供された情報を利用しようとする場合には、被要請当局の同意を得なければならない旨記載されている。

イ MMoU11条は、秘密保持義務について規定しており、同条(a)には、MMoUに基づく要請、当該要請の内容、協議及び要請されない支援などMMoUに基づき発生するいかなる事柄についても秘密扱いとなる旨記載されている。同条(b)には、要請当局はMMoUに基づき提供された文書及び情報は開示しないこととなるが、法律的に強制力のある要求に応える場合には、当該開示しないこととすることからは除かれる旨記載されている。そして、その場合には、要請当局は、被要請当局に対し、法律的に強制力のある要求への対応による適切な開示であることを主張する旨記載されている。

(4) 法5条は、開示請求に係る行政文書に同条各号に掲げる不開示情報のいずれかが記録されている場合を除き、当該行政文書を開示しなければならない旨規定している。そうすると、同条各号に該当する場合は、MMoU11条(b)に規定する法律的に強制力のある要求に該当するとはいえず、要請当局がMMoUに基づき提供された文書及び情報を例外的に開示する場合には該当しないと解される。

(5) そして、本件対象文書には、MMoUに基づき作成及び入手した機微な情報が記載されていることが認められ、証券取引等監視委員会において、外国当局から上記(2)イのとおり限度でのみ同意を得ていることに鑑みれば、本件対象文書の一部であっても、これを公にした場合、外国当局、ひいては他の諸外国からも、我が国ではこのような文書を公にしているとの不信を抱かれ、当該外国当局及びその他の諸外国が我が国に対して有している信頼を損なうこととなり、我が国との金融行政や行政処分に関する各種情報の交換や率直な意見交換を困難にするなど当該外国当局及びその他の諸外国との正常な関係に悪影響を及ぼすおそれがあることは否定し難い。

なお、特定した文書の名称、日付及び数量等からだけでも、支援要請等の時期、頻度及び進捗状況等が容易に推測できることから、これを公にすることにも上記のおそれがあることは否定できない。

(6) したがって、本件対象文書は、これを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5条3号に該当し、同条6号柱書き及びイについて判断するまでもなく、不開示としたことは妥当である。

3 審査請求人のその他の主張について

審査請求人のその他の主張は、当審査会の上記判断を左右するものではない。

4 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号に該当するとして不開示とした決定について、諮問庁が同条3号並びに6号柱書き及びイに該当することから不開示とすべきとしていることについては、同条3号に該当すると認められるので、同条6号柱書き及びイについて判断するまでもなく、妥当であると判断した。

(第4部会)

委員 山名 学, 委員 常岡孝好, 委員 中曾根玲子

## 別紙（本件対象文書）

文書1 特定事件番号A金融商品取引法違反審判事件（特定事件A）における課徴金に係る事実に関連して証券取引等監視委員会（委員長及び委員並びに事務局長を含む事務局職員を含む。以下同じ。）と外国当局（外国金融商品取引規制当局を含むが、これに限られない。以下同じ。）との間で交わされた一切の文書，図画又は電磁的記録（電子メールを含むが，これに限られない。以下同じ。）

文書2 特定事件番号B金融商品取引法違反審判事件（特定事件B）における課徴金に係る事実に関連して証券取引等監視委員会と外国当局との間で交わされた一切の文書，図画又は電磁的記録