

諮問庁：法務大臣

諮問日：平成31年2月12日（平成31年（行情）諮問第90号）

答申日：令和2年2月4日（令和元年度（行情）答申第505号）

事件名：国家賠償訴訟の手引（第5版）の一部開示決定に関する件

## 答 申 書

### 第1 審査会の結論

「国家賠償訴訟の手引（第5版）（ただし、表紙、はしがき、凡例及び「第1 序論」（1から11ページ）を除く。）」及び「「国家賠償訴訟の手引（第5版）」の印刷物とともに納入された最終原稿のテキストデータ（ただし、本扉、はしがき、凡例及び「第1 序論」に関するものを除く。）」（以下、併せて「本件対象文書」という。）につき、その一部を不開示とした各決定は、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条の規定に基づく各開示請求に対し、平成30年8月30日付け法務省訟民第532号及び同日付け法務省訟民第533号により、法務大臣（以下「処分庁」又は「諮問庁」という。）が行った各一部開示決定（以下、併せて「原処分」という。）を取り消し、全部開示をすとの裁決を求める。

#### 2 審査請求の理由

原処分の「2 不開示とした部分とその理由」の「（2）」について

##### （1）原処分が示す不開示の理由

原処分は、「（2）上記1の文書には、国の内部における検討又は協議に関する情報が記録されており、これらを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があるため、法5条5号に該当するほか、争訟に係る事務に関し国の当事者としての地位を不当に害するおそれがあるため、法5条6号口にも該当することから、当該部分を不開示としました。」と不開示の理由（以下「本件理由」という。）を説明する。

##### （2）本件理由における「・・・国の内部における・・・」について

「国の内部」は、「国の機関の内部」の誤記と史料される。

##### （3）本件理由における「・・・国の内部における検討又は協議に関する情報が記録されており・・・」について

不開示であるが故に、不開示の部分が、「国の内部における検討又は

協議に関する情報」であるか否かは、必ずしも明らかではないという他ない。

- (4) 本件理由における「上記1の文書には、国の内部における検討又は協議に関する情報が記録されており、これらを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があるため、法5条5号に該当する・・・」との理由について

本開示請求の対象文書（以下「本件文書」という。）は、「手引き」の類であるが、仮に、「上記1の文書には、国の内部における検討又は協議に関する情報が記録されて」いるということが事実であるとしても、そもそも「手引き」として完結しており、今後、意見の交換や何らかの意思決定を予定しているものではない。つまり、意見の交換又は意思決定などを行うことは無い。

しかるところ、標記の理由は、今後、意見の交換又は意思決定などを行うことが有るということを前提としている。

したがって、標記の理由は、前提を欠いており、失当である。

また、仮に、意見の交換又は意思決定などを行うことが有るとしても、検討又は協議に関する情報の部分に、おそらく、個人名は掲載されておらず、個人の特定はできないものである。

したがって、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あるとはいえない。

よって、本件文書は、法5条5号に該当せず、不開示の理由がないので、原処分は取り消さなければならない。

- (5) 本件理由における「争訟に係る事務に関し国の当事者としての地位を不当に害するおそれがあるため、法5条6号口にも該当する」について  
憲法により、すべて国民は法の下に平等である。

故に、たとえ、「国の当事者としての地位を・・・害するおそれがある」としても、争訟のもう一方の当事者である国民に対し、上記の法の下での平等の原則をはじめ憲法に違背していないといえる範囲までの不開示しか認められない。

標記の「不当に害するおそれがある」といえるか否かも、上記の範囲内であるか否かにより、決せられるものである。

すなわち、たとえば、不開示部分が必ずしも公明正大であるとはいえない内容（争訟に関係する国の機関を守るに過ぎない内容）であるならば、換言すれば、不開示にすることにより、もう一方の当事者である一国民にとって平等とはいえない結果を招く内容であるならば、法の下での平等の原則に国が違背することになる内容であるから、不開示は認められない。

請求人は、法務省の担当者から「手の内」を明かすことになるから、

開示できないと聞いた。この点、「手の内」の意味と内容が、必ずしも明らかであるとは言えないが、仮に、不開示部分の記載内容が、国の「手の内」であるとしても、上記の範囲は変わらない。

以上に鑑みると、不開示が認められるのは、非常に限定された範囲となるはずであるし、どのようなものが「手の内」をはじめ法5条6号口に該当するのか想像だにできず、そもそも、それに該当するものが未だ国に存在することさえ、にわかに信じ難いと言わざるを得ない。

よって、本件文書は、法5条6号口に該当するとはいえず、不開示の理由がないので、原処分は取り消されなければならない。

### 第3 諮問庁の説明の要旨

#### 1 本件経緯について

##### (1) 平成30年8月30日訟民第532号による部分開示決定について

ア 審査請求人である開示請求者から「国家賠償訴訟について」、「② 同法制定後の」、「㊦ 国家賠償訴訟への対応に係る指針、対応要領、及び対応方法などが記載された文書」について、法4条2項（原文ママ）に基づく開示請求があり、「国家賠償訴訟の手引（第5版）」（以下「対象文書1」という。）を対象文書として特定した。

イ 上記開示請求に対し、法11条を適用して、平成30年6月5日までに可能な部分について開示決定等をし、残りの部分については、同年8月31日までに開示決定等をする事とし、上記可能な部分の開示決定等として、対象文書1のうち、表紙、はしがき、凡例及び本文「第1 序論」の部分について同年5月25日付けで全部開示決定を行った。

そして、上記残りの部分に係る開示決定等として平成30年8月30日訟民第532号をもって部分開示決定（以下「原処分1」という。）を行った。

##### (2) 平成30年8月30日訟民第533号による部分開示決定について

ア 審査請求人である開示請求者から、対象文書1に係る電子データについて開示請求があり、「国家賠償訴訟の手引（第5版）」の印刷物とともに納入された最終原稿のテキストデータ」（以下「対象文書2」という。）を対象文書として特定した。

イ 上記開示請求に対し、法11条を適用して、平成30年8月14日までに可能な部分について開示決定等をし、残りの部分については、同年9月28日までに開示決定等をする事とし、上記可能な部分の開示決定等として、対象文書2のうち本扉、はしがき、凡例及び本文「第1 序論」の部分の電子ファイルについて同年7月3日付けで全部開示決定を行った。

そして、上記残りの部分に係る開示決定等として平成30年8月3

0日訟民第533号をもって部分開示決定（以下「原処分2」といい、原処分1と併せて、第3において「本件各処分」という。）を行った。

(3) 本件各処分における開示の実施について

審査請求人である開示請求者からの申し出に基づき、対象文書1のうち、目次、本文第4以降の部分（以下「本件実施①部分」という。）を開示するとともに、対象文書2のうち、本文第2の部分に該当する電子ファイル（以下「本件実施②部分」という。）及び第3の部分に該当する電子ファイル（以下「本件実施③部分」といい、本件実施①部分及び本件実施②部分と合わせて「本件各実施部分」という。）の開示を実施した。

2 本件各処分の妥当性について

(1) 審査請求の趣旨等について

ア 審査請求人は、本件各実施部分のうち、本件各処分によって法5条5号及び6号口により不開示とされた部分について、当該部分は法5条5号及び6号口に該当しないことから、本件各処分を取り消し、当該部分の開示を求めるものと思われる。

しかし、以下に述べるとおり、当該部分を不開示とした本件各処分は正当である。

イ なお、審査請求人は、本件各実施部分のうち、本件各処分によって法5条1号により不開示とされた部分についても、本件各処分を取り消し、当該部分の開示を求めるものであるのかについては、審査請求書からは明らかではないが、念のため、当該部分を不開示とした本件各処分は正当であることについても以下述べる。

(2) 対象文書1及び2について

対象文書1は、訟務資料として保有している文書（製本物）である。訟務資料は、国の利害に関係のある争訟について、国の立場から裁判所に対して申立てや主張立証などの活動を統一的、一元的に行うため、法務省訟務局、法務局及び地方法務局において訟務事務に従事する職員が国家賠償訴訟を担当する際の執務資料として、法務省大臣官房民事訟務課（当時）において作成した訟務部局の内部資料である。そのため、訟務資料の使用は上記の訟務事務従事職員にのみ許され、法務局等の訟務事務従事職員以外の職員や行政庁の職員に配布されたことはなく、現在まで図書館等で一般の閲覧に供されるなどして公にされたこともない。また、訟務事務従事職員が異動等で訟務事務に従事しないこととなった場合、訟務資料の異動先への持ち出しが許されていないなど、厳格な管理がされている文書である。

対象文書2は、法務省訟務局で保管している対象文書1に関するテキ

ストデータ形式の電子ファイルである。対象文書2を印刷したものと対象文書1とを比較した場合、体裁などの形式的な違いはあるものの、内容は同じものである。

(3) 各不開示部分の不開示情報該当性について

ア 各不開示部分について

(ア) 本件実施①部分の401ページから405ページまで、441ページから455ページまで及びこれに対応する目次部分、本件実施②部分の16ページ及び17ページ、37ページ、45ページ及び46ページ、49ページから52ページまで、54ページ、61ページ、70ページ及び71ページ、104ページ、114ページ及び115ページ、203ページの不開示部分には、国等を当事者とする国家賠償訴訟について、国家賠償法や個別の問題点に関する訟務部局の見解及び当該見解を採用する理由、訴訟対応及び主張立証の際留意すべき点及び着眼すべき点等の情報が記録されている。

これらの情報は、個々の国家賠償訴訟に対する国等の対応方針等を決定し、統一的・一元的に訴訟を進行していくに当たってのいわゆる手の内情報であって、一般に公にされることが予定されていないものである。

(イ) (ア) 以外の不開示部分（本件実施①部分の430ページ及び439ページ、本件実施②部分の33ページ、41ページ、93ページ、138ページ、163ページから165ページまで、173ページ、181ページ、185ページ、192ページ、209ページ及び219ページ、本件実施③部分の27ページ、38ページ、40ページ、73ページ、82ページ、100ページから102ページまで）には事件番号が記録されている。

イ 法5条5号に該当することについて

(ア) ア(ア)の不開示部分（以下「本件不開示部分①」という。）には、上記のとおり、個々の国家賠償訴訟に対する国等の対応方針等を決定していくために用いられる情報が記載されている。上記対応方針等は、本来、行政庁と訟務部局との協議検討の結果を踏まえて決定されるものであるところ、本件不開示部分①を公にすることとなれば、行政庁と訟務部局との協議検討の際に本件不開示部分①がどのように斟酌されて対応方針等が決定されたかが取り沙汰され、その結果、国等の訴訟対応方針等について一方的な評価や誤った推認、誤解を招きかねず、それによって、不当に国民の間に混乱を生じさせるおそれがある。

また、上記協議検討においては、個々の国家賠償訴訟の個別具体的な諸事情を前提に自由に討議することが必要であるが、上記評価

や推認，誤解をおもんばかって，行政庁と訟務部局との間で自由かつ率直な協議検討を行うことの妨げとなり，今後の訴訟追行に係る意思決定の中立性に重大な支障を及ぼすおそれがある。

さらに，今後，対象文書を改訂する際には，それまでの判例及び裁判例の動向並びにそれまでに生じた法的問題点等についての検討結果等を踏まえて，掲載すべき情報等について，訟務部局内において自由かつ率直に意見交換を行い，協議検討すべきであるところ，本件不開示部分①のような手の内情報が公にされることとなれば，掲載をちゅうちょする情報等が生じ，その結果，改訂の際の自由かつ率直な意見交換を妨げ，意思決定の中立性が損なわれるおそれがある。

以上によれば，本件不開示部分①は，法5条5号に該当する。

(イ) 審査請求人は，本件不開示部分①を開示したとしても，率直な意見交換を妨げ，意思決定の中立性を損なうおそれはない旨主張するが，そのようなおそれがあるのは上記のとおりであって，審査請求人の主張には理由がない。

ウ 法5条6号ロに該当することについて

(ア) 訴訟は対立当事者それぞれの判断による主張立証を予定しており，対応方針等の決定のために用いられる手の内情報を公にすることは予定されていないところ，上記のとおり本件不開示部分①は国等の訴訟対応方針等に係る手の内情報であり，これを公にした結果，これが訴訟の相手方に伝わることとなれば，現に係属中の国家賠償訴訟において国等の当事者としての地位が害されることは明らかであるし，今後国等を被告として提起される各種国家賠償訴訟において国側の手の内情報が訴訟手続を経ずに事前に訴訟の相手方に伝わっていることとなり，今後の訴訟においても国等の当事者としての地位が害されることにもなる（平成18年度（行情）答申第480号参照）。

また，仮に本件不開示部分①が公にされることとなれば，そこに記録された文言のみによって，あたかもそれが国等の訴訟対応方針等であるかのように理解されたり，あるいは，これによって国等の訴訟対応方針等が誤って推認されるなどして，国等の訴訟対応方針等についての一方的な評価を招き，個々の具体的紛争等に対する国等の適切な対応を困難にさせるおそれもある。

さらに，本件不開示部分①のような手の内情報が公にされることとなれば，今後，対象文書を改訂する際に掲載をちゅうちょする情報が生じるなど，訟務事務従事職員が国家賠償訴訟を担当する際の執務資料としては不十分なものにせざるを得ないおそれがあり，そ

の結果、個々の国家賠償訴訟について国等の適切な対応を困難にさせるおそれもある。

以上によれば、本件不開示部分①は、法5条6号口にも該当する。  
(イ) 審査請求人は、不開示が認められる範囲は極めて限定的であり、それが争訟に関係する国の機関を守るに過ぎないような内容であれば、開示すべき旨主張するようであるが、本件不開示部分①のような手の内情報が法5条6号口の不開示情報に該当するのは上記のとおり明らかであって、審査請求人の主張には理由がない。

#### エ 法5条1号該当性について

ア(イ)の不開示部分(以下「本件不開示部分②」といい、本件不開示部分①と併せて「本件各不開示部分」という。)には、上記のとおり、事件番号が記録されている。事件番号は、各裁判所において事件ごとに付される番号で、対象訴訟を特定するものである。本件不開示部分②に記録されている事件番号は民事訴訟に関するものであるところ、民事訴訟の記録は「何人も」閲覧請求をすることができる(民事訴訟法91条1項)ため、事件番号を知ることにより、当該閲覧制度を利用して訴訟提起者である個人を特定することができるものといえる。

以上によれば、本件不開示部分②は、個人識別情報に該当し、法5条1号に該当する。

なお、最高裁判所ホームページに掲載されている事件番号については、公表慣行があるものとして本件では開示している。

#### (4) その他

本件と類似の事案における答申例として、対象文書1の旧版である「国家賠償訴訟の手引(第4版)」に対する一部不開示決定に対する異議申立てに関するものがある(平成26年度(行情)答申第475号。以下「第4版答申」という。)

第4版答申では、本件各不開示部分のうち、本件実施①部分の目次、441ページから455ページまで、本件実施②部分の45ページ及び46ページの一部、70ページ及び71ページ、104ページ、114ページ及び115ページに対応する同手引第4版の各記載部分については、「訴訟対応及び主張立証の際に留意すべき点、着眼すべき点等が記載されており、これは国等の手の内情報に該当し、これを公にした場合、争訟に係る事務に関し、国等の当事者としての地位を不当に害するおそれがあると認められることから、法5条6号口に該当し、同条5号について判断するまでもなく不開示とするのが妥当である。」とされている(第4版答申第5の2(2)ア)。

なお、第4版答申では、手の内情報に該当しないものとして、開示す

べきとされた部分もあるが（第4版答申別紙1及び別紙2の部分）、当該部分に対応する対象文書1及び対象文書2の記載部分については、本件では開示している。

### 3 結語

以上のとおりであるから、本件各不開示部分は、法5条1号、5号及び6号口に該当するので、本件各処分は正当である。

## 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31年2月12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3月4日 審議
- ④ 令和元年12月13日 委員の交代に伴う所要の手続の実施、本件対象文書の見分及び審議
- ⑤ 令和2年1月31日 審議

## 第5 審査会の判断の理由

### 1 本件開示請求について

本件開示請求は、本件対象文書を含む文書の開示を求めるものであるところ、処分庁は、本件対象文書について、法5条1号、5号及び6号口に該当する部分を不開示とする各一部開示決定（原処分）を行ったところ、審査請求人は、原処分の取消しを求めている。

これに対し、諮問庁は、原処分を妥当としていることから、以下、本件対象文書の見分結果に基づき、不開示部分の不開示情報該当性について検討する。

なお、本件不開示部分②については、審査請求人が開示を求めているか判然としないが、念のため、当該部分の不開示情報該当性についても検討する。

### 2 不開示部分の不開示情報該当性について

#### (1) 本件不開示部分①について

ア 諮問庁は、上記第3の2(3)ア(ア)、イ及びウのとおり、標記の不開示部分が法5条5号及び6号口に該当する旨説明する。

イ 当審査会において、本件対象文書を見分したところ、本件実施①部分の401ページから405ページまで、441ページから455ページまで及びこれに対応する目次部分、本件実施②部分の16ページ及び17ページ、37ページ、45ページ及び46ページ、49ページから52ページまで、54ページ、61ページ、70ページ及び71ページ、104ページ、114ページ及び115ページ、203ページの各不開示部分には、訴訟対応及び主張立証の際留意すべき点、着眼すべき点等が記載されていると認められる。



ウ そこで検討するに、上記イの各不開示部分は、いずれも諮問庁のいう国等の手の内情報に該当し、公にした場合、争訟に係る事務に関し、国等の当事者としての地位を不当に害するおそれがあると認められることから、法5条6号口に該当し、同条5号について判断するまでもなく不開示とすることが妥当である。

(2) 本件不開示部分②について

ア 諮問庁は、上記第3の2(3)ア(イ)及びエのとおり、標記の不開示部分が法5条1号に該当すると説明する。

イ 当審査会において、本件対象文書を見分したところ、本件実施①部分の430ページ及び439ページ、本件実施②部分の33ページ、41ページ、93ページ、138ページ、163ページから165ページまで、173ページ、181ページ、185ページ、192ページ、209ページ及び219ページ、本件実施③部分の27ページ、38ページ、40ページ、73ページ、82ページ、100ページから102ページまでの各不開示部分には、民事訴訟の事件番号が記録されていると認められる。

ウ そこで検討するに、民事訴訟の事件番号は、これを公にした場合、訴訟記録の閲覧制度を利用して、当該事件記録の閲覧が可能となることから、これによって、訴訟関係者である個人を特定することが可能になると認められる。

そうすると、民事訴訟の事件番号については、法5条1号本文前段の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ものと認められ、同号ただし書イないしハに該当する事情も認められず、また、標記の不開示部分は個人識別部分に該当することから、法6条2項による部分開示の余地はない。

したがって、標記の不開示部分は、法5条1号に該当し、不開示としたことは妥当である。

3 審査請求人の主張について

審査請求人は、その他種々主張するが、当審査会の上記判断を左右するものではない。

4 本件各一部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、その一部を法5条1号、5号及び6号口に該当するとして不開示とした各決定については、不開示とされた部分は、同条1号及び6号口に該当すると認められるので、同条5号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と判断した。

(第1部会)

委員 小泉博嗣, 委員 池田陽子, 委員 木村琢磨