

諮問庁：運輸安全委員会委員長

諮問日：令和元年11月28日（令和元年（行情）諮問第360号）

答申日：令和2年3月10日（令和元年度（行情）答申第584号）

事件名：特定事故の調査資料の一部開示決定に関する件

答 申 書

第1 審査会の結論

1985年8月12日に起きた日航123便墜落事故のボイスレコーダー、フライトレコーダーの記録データ（以下「文書1」という。）につき、これを保有していないとして不開示とし、同事故のその他の調査資料のうち、別紙に掲げる文書（以下「本件開示文書」という。）及び文書1以外の文書（以下「文書2」といい、文書1と併せて「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、令和元年6月10日付け運委総第47号により運輸安全委員会事務局長（以下「処分庁」という。）が行った一部開示決定（以下「原処分」という。）について、取消しを求める。

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、意見書1及び意見書2の記載によると、以下のとおりである。

（1）審査請求書

ア 本件開示請求

審査請求人は、運輸安全委員会に対し、「1985年8月12日に起きた日航123便墜落事故（以下「本件事故」という。）のボイスレコーダー、フライトレコーダーその他の調査資料一切（マイクロフィルム含む）」（以下「本件請求文書」という。）を開示請求した。

イ これに対し、処分庁は、2019（令和元）年6月10日付け行政文書開示決定処分（原処分）をもって、

「ア ボイスレコーダー、フライトレコーダーについては不存在（以下「本件不開示理由ア」という。）。

イ その他の調査資料のうち、開示する行政文書の1～7以外の資料（以下、第2において「本件不開示資料」という。）は、

①これらの資料を公にすると、今後同種の事故等調査において、

事故等関係者が当該資料を事故等調査報告書の作成以外の目的に利用されることをおそれ、あるいは事故等関係者との信頼関係が損なわれ、資料の提供が得られないこと、または事実を明らかにしないことなどが予想され、その結果、事実関係の把握及び的確な調査が行えず、事故等の原因究明が困難となり、事故等調査業務に支障を及ぼすおそれがあると認められることから、法5条6号柱書きに該当する（以下「本件不開示理由イ①」という。）。

②また、我が国の航空事故等調査においては、国際民間航空条約及び第13付属書に従い、調査実施国、運航国、設計・製造国等が互いに協力しながら行うものであり、そのような国際的枠組みを前提とすると、当委員会との詳細なやりとりの情報を関係国や国際機関の意向を反映せず、我が国の一存で公にすることは、我が国の事故調査制度に対する国際的な信用を失墜させるおそれや、他の同条約締結国との信頼関係が損なわれるおそれがあると認められることから、法5条3号に該当する（以下「本件不開示理由イ②」という。）。

③さらに、事故調査の過程で委員会の内部における検討のために作成された資料は、事故の原因究明を行うにあたり、多角的見地から調査を行うために幅広く収集等した審議途中の検討段階における資料である。これらの資料を公にすることは、検討または審議において率直な意見交換が不当に損なわれるおそれがあり、当委員会の事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあると認められることから、法5条5号及び6号柱書きに該当する（以下「本件不開示理由イ③」という。）。

との理由で一部不開示決定をした。

しかし、本件一部不開示決定は、以下のとおり違法である。

ウ ボイスレコーダー・フライトレコーダーについて不存在はありえないこと

(ア) 処分庁は、本件不開示理由として、ボイスレコーダー・フライトレコーダーについては、不存在というだけである。

しかし、運輸安全委員会が本件事故について、ボイスレコーダー及びフライトレコーダー（以下「本件両レコーダー」という。）を調査したことは、公知の事実である。それゆえ、本件事故調査時に、本件両レコーダーが存在したことを前提として、これらがいつ廃棄されたのか、それは特定会社Aに返還されたのか。いずれにせよ、本件事故の最重要証拠物件について、破棄されているならば、その旨廃棄目録に記録されているはずであるから、その旨明確にされる

べきである。

そのような事情を明らかにしないままに、単に「不存在」というだけでは処分理由の付記としては、違法である。

情報公開請求にかかる処分理由については、既に、東京都公文書の開示等に関する条例（以下「東京都条例」という）に関する訴訟において、最判平成4年12月10日判時1453号116頁が、理由付記の趣旨を、「非開示の理由の有無について実施機関の判断の慎重と公正妥当を担保してそのし意を抑制するとともに、非開示の理由を開示請求者に知らせることによって、その不服申立てに便宜を与える」ためであるとした上で、理由付けの程度について、「開示請求者において、本条例9条各号所定の非開示理由のどれに該当するのかをその根拠とともに了知し得るものでなければならず、単に非開示の根拠規定を示すだけでは、当該公文書の種類、性質等をあいまって非開示請求者がそれらを当然知り得るような場合は別として、・・・理由付記としては十分でない」とした。この最高裁判決を受けて、行政手続法8条は十分な処分理由を示さなければならないことを義務付けている。

それゆえ、文書不存在の場合には、「請求対象文書をそもそも作成・取得していない、対象文書が存在していないことの要因についても付記」（平成17年4月28日付各府省官房長等あて総務省行政管理局長通知〔総管管13号〕）する必要がある。

- (イ) そもそも、公文書管理法附則5条による改正前の情報公開法22条（旧情報公開法22条）は、①行政機関の長は、この法律の適正かつ円滑な運用に資するため、行政文書を適正に管理するものとする（1項）、②政令で定めるところにより行政文書の管理に関する定めを設けるとともに、これを一般の閲覧に供しなければならず（2項）、③②の政令においては、行政文書の分類、作成、保存及び廃棄に関する基準その他の行政文書の管理に関する必要な事項について定めるものとする旨（3項）を規定し、公文書等の管理に関する法律施行令（公文書管理法施行令）附則6条による改正前の行政機関の保有する情報の公開に関する法律施行令16条（旧情報公開法施行令16条）1項において、上記②の行政文書の管理に関する定めは、当該行政機関の事務及び事業の性質、内容等に応じた行政文書の保存期間の基準を定めるものであること（4号前段）、この場合において、法律又は政令の制定、改正又は廃止その他の案件を閣議にかけるための決裁文書、国政上の重要な事項に係る意思決定を行うための決裁文書、行政機関の長がこれらの行政文書と同程度の保存期間が必要であると認めるものの保存期間の基準は、そ

れぞれその作成又は取得の日から起算して30年以上の期間とし、その他当該行政文書の保存期間の基準は、別表第二の上欄に行政処分_の区分に応じて、それぞれその作成又は取得の日から起算して1年末満の期間から30年までの期間以上の期間とすること（同号後段、別表第二の1の項）、行政文書を作成し、又は取得したときは、上記の行政文書の保存期間の基準に従い、当該行政文書について保存期間の満了する日を設定するとともに、当該行政文書を当該保存期間の満了する日までの間保存することとするものであること（5号前段）、保存期間が満了した行政文書について、職務の遂行上必要があると認めるときは、一定の期間を定めて当該保存期間を延長することとするものであること（7号前段）、保存期間が満了した行政文書については、公文書管理法附則4条による改正前の国立公文書館法（旧国立公文書館法）15条2項の規定により内閣総理大臣に移管することとするもの等を除き、廃棄することとするものであること（8号）等の要件を満たすものでなければならない旨を規定していた（なお、旧国立公文書館法15条は、①国の機関は、内閣総理大臣と当該国の機関とが協議して定めるところにより、当該国の機関の保管に係る歴史資料として重要な公文書等の適切な保存のために必要な措置を講ずるものとした上（1項）、内閣総理大臣は、②①の協議による定めに基づき、歴史資料として重要な公文書等については、国立公文書館において保存する必要があると認めるときは、当該公文書等を保存する国の機関との合意により、その移管を受けることができ（2項）、③②の規定により移管を受けた公文書等を国立公文書館において保存する公文書等は、個人の秘密の保持その他の合理的な理由により一般の利用に供することが適当でないものを除き、一般の利用に供するものとする旨を規定していた）。

以上の公文書管理制度を前提として、公文書管理法は、後記（ウ）のとおり、行政文書（なお、公文書管理法2条4項は、「行政文書」につき、法2条2項と同一の定義をしている）の管理に関する詳細かつ網羅的な規定を設けたことから、公文書管理法附則5条により旧情報公開法22条が、公文書管理法施行令附則6条により旧情報公開法施行令16条が、それぞれ削除された（旧国立公文書館法15条及び16条も、公文書管理法附則4条により削除された）。

（ウ）公文書管理法（2001（平成23）年4月1日施行）は、法に基づく開示請求の対象となる行政文書を含む公文書等の管理に関する基本的事項等を定めること等により、行政文書等の適正な管理、歴史公文書等の適切な保存及び利用等を図り、法と同様、国の有するその諸活動を現在及び将来の国民に説明する責務が全うされるよ

うにすること等を目的とする旨（1条）を規定しているところ、行政機関の長は、当該行政機関の職員が行政文書を作成し、又は取得したときは、政令で定めるところにより、当該行政文書について分類し、名称を付するとともに、保存期間及び保存期間の満了する日を設定し（5条1項。なお、同項の委任を受けて制定された公文書管理法施行令8条2項1号及び別表の2の項は、条約その他の国際約束の案の検討に関する調査研究文書であって外国との交渉に関する文書、他の行政機関の質問若しくは意見又はこれらに対する回答に関する文書その他の他の行政機関への連絡及び当該行政機関との調整に関する文書、条約その他の国際約束の案の検討に関する調査研究文書の保存機関を原則として30年とする旨を規定している。また、行政機関の長は、この保存期間を延長することができる（公文書管理法5条4項）が、延長する期間及び延長理由を内閣総理大臣に報告しなければならない（公文書管理法施行令9条2項））、行政文書ファイル及び単独で管理している行政文書（行政文書ファイル等）について、保存期間の満了前のできる限り早い時期に、保存期間が満了したときの措置として、歴史公文書等に該当するものにあつては政令で定めるところにより国立公文書館等への移管の措置を、それ以外のものにあつては廃棄の措置をとるべきことを定めなければならない（5条5項）、保存期間が満了した行政文書ファイル等については、上記の定めに基づき、国立公文書館等に移管し、又は廃棄しなければならない（8条1項）とした上、国立公文書館の長は、当該国立公文書館等において保存されている特定歴史公文書等について、利用請求があつた場合には、公文書管理法16条1項各号に掲げる場合（同項1号に掲げる場合としては、法5条3号又は4号と同趣旨の情報が記録されている場合が含まれている）を除き、これを利用させなければならない（16条1項本文）が、利用請求に係る特定歴史公文書が公文書管理法16条1項1号に該当するか否かについて判断するに当たっては、当該特定歴史公文書等が行政文書として作成又は取得されてからの時の経過を考慮するとともに、当該特定歴史公文書等に付されている同法8条3項の規定による行政機関の長の意見を参酌しなければならない旨（16条2項）を規定している。

（エ）以上のとおり、旧情報公開法22条及びこれに基づく関係諸法令並びに公文書管理法（2011年4月1日施行）及びこれに基づく関係諸法令とによって、本件両レコーダーは適正に管理され、本来であれば、我が国航空行政上最大の事故であつたことから当然に歴史公文書として国立公文書館に移管されているべきものであるから、

不存在ということはありませんのであって、「不存在」という本件不開示理由アについては、上記各関係諸法令に基づく処理経過についての説明がない限り、行政手続法 8 条及び前掲最判平成 4 年 1 2 月 1 0 日に違反し、違法である。

エ 本件不開示資料については本件不開示理由イ①②③は認められないこと

(ア) 上記最判平成 4 年 1 2 月 1 0 日及び行政手続法 8 条の趣旨は、当然のことながら、本件不開示資料の存在を前提とする不開示理由の提示においても行政機関に義務付けられるものである。

とりわけ、本件事故については、運輸安全委員会における事故調査は既に終了し、遅くともその調査の処理及びその終了時において、行政文書管理ファイル簿に文書名が記載されているはずである。

それゆえ、運輸安全委員会は、法 2 2 条すなわち「行政機関の長は、開示請求をしようとする者が容易かつ的確に開示請求をすることができるよう、公文書等の管理に関する法律 7 条 2 項に規定するもののほか、当該行政機関が保有する行政文書の特定に資する情報の提供その他開示請求をしようとする者の利便を考慮した適切な措置を高ずるものとする」との趣旨をふまえて、本件開示請求の対象となる行政文書を特定したうえで、その行政文書の具体的内容を述べなければならない。

しかしながら、処分庁は、本件不開示資料について、「事故調査の目的以外には使用しないことを前提に提出を受けたもの、本件事故の関係国や国際機関とのやりとり、若しくは、関係国や国際機関を通して行われたやりとりに関するもの、または、事故調査の過程で当時の航空事故調査委員会の内部における検討のため作成されたもの」と、その内容を記載するのみで、その具体的な行政文書名やその文書数を明らかにしていない。

したがって、まず、処分庁は、本件開示請求に対し、その対象となる行政文書を、少なくとも行政文書管理ファイル簿の記載に基づき個別具体的に特定したうえで、本件処分をなすべきであった。

(イ) 加えて、法 5 条 3 号、5 号及び 6 号の解釈適用にあたっては、以下の審査基準が適用されるべきである。

まず、法 5 条 3 号該当性の行政不服審査においては、行政機関の長の第一次的な判断が合理性を有するかどうかを処分庁の具体的事実の主張立証に基づいて判断するべきであり、具体的には、行政機関の長において、まず、その前提とした事実関係及び判断の過程等、その判断に不合理な点のないことを相当の根拠に基づいて主張立証する必要があり、これを尽くさない場合には、行政機関の長のした

判断が「相当の理由がある」とは認められないことが事実上推認されるというべきである。そして、処分庁が行うべき上記の主張立証においては、不開示処分に係る行政文書に記録された情報が同号所定の事項に関するものであることをその種類や内容を具体的に特定すべきであり、また、同号の「おそれ」については、単なる確率的な可能性ではなく、法的保護に値する高度の蓋然性が求められるというべきであるから、当該情報を公にすることにより、どのような同号所定のおそれがあるかを具体的に示した上、それが深刻かつ確実なものであることを明らかにすべきである。

また、法5条5号及び6号該当性の行政不服審査においても、同号の「おそれ」については、単なる確率的な可能性ではなく、法的保護に値する高度の蓋然性が求められるというべきであるから、当該情報を公にすることにより、どのような同号所定のおそれがあるかを具体的に示した上、それが深刻かつ確実なものであることを明らかにすべきである。

(ウ) さらに、本件不開示資料は、今から34年も前の本件事故にかかわるものであって、いわゆるICA30年公開原則が適用されるべき情報である。

すなわち、①国際文書館評議会（International Council on Archives（ICA））。日本の国立公文書館も昭和47年（1972年）に加入している）の第6回大会の決議・勧告・要望において言及されている「外交文書は、原則としてそれが発生してから30年以内に公開しよう」といういわゆるICA30年公開原則が公文書管理の在り方等に関する有識者会議の最終報告でも確認されていること、②外務省情報公開法審査基準は、時の経過及び社会情勢の変化を考慮する旨、すなわち、ICA30年公開原則を踏まえなければならないことを自ら定めていること、③日本の外交文書記録公開制度は、ICA30年公開原則を基礎として、戦後の我が国外交の足跡について国民の理解を求め、それを深めるという越旨に基づき、原則として30年を経たものは一部の例外を除いて一般的に公開することとしていること等をふまえると、本件事故の関係国や国際機関とのやりとりを内容とする本件不開示資料については、法5条3号該当性の判断に当たっては、同号の「おそれ」又は「相当の理由」の解釈の際に、長期間の時間経過を当然にしんしゃくすべきであり、時の経過があってもなお不開示とすることにより得られる利益が開示することにより得られる利益を上回ることを基礎づける事実を具体的に明らかにすべきである。

(エ) また、本件不開示資料は、今から34年も前の本件事故にかかわ

るものであるから、事故調査報告書が作成された後において、およそ審議途中の検討段階における資料であるとはいえない。それゆえ、法5条5号該当は認められない。同様の理由から、今から34年も前の本件事故については、本来は、非現用文書として国立公文書館に移管されるべき行政文書であるから、その「時の経過」における事情からも、およそ、同条6号該当も認められない。

(2) 意見書1

ア 理由説明書（下記第3。以下同じ。）3（2）ア（法5条3号該当性について）

（ア）理由説明書3（2）アは、日本国の一存で調査過程において入手した文書を公にすると「国際民間航空条約締約国に我が国が国際民間航空条約及び第13附属書に反する行為を行ったと受け取られ、また、航空事故等の関係国にその意向を無視したと受け取られかねない」として、文書2が、法5条3号の不開示情報に該当するとしている。

しかし、以下の理由から、この主張は不合理である。

（イ）本件の開示請求対象は、国内線の事故に関する調査資料に過ぎない。すなわち、調査実施国、運航国はともに日本であるから、資料の開示による調査実施国、運航国との関係悪化は概念しえない。

したがって、本件で考慮すべきは、設計・製造国との関係のみである。しかし、特定会社Bが圧力隔壁破壊を自ら認めている以上、設計・製造国との関係が悪化する「おそれ」も存在しない。

（ウ）また、国際民間航空条約 第13附属書（以下「条約」という。）第5章の5.12が一部の記録について開示を禁ずる理由は、これらの記録に含まれる情報が「その後の懲戒，民事，行政及び刑事上の処分に不適切に利用される可能性がある。もしこのような情報が流布されると、それは将来、調査官に対し包隠さず明らかにされということがなくなるかもしれない。このような情報を入手できなくなると、調査の過程に支障をきたし、航空の安全に著しく影響を及ぼすことになる（条約5.12注）」からである。

しかし、日本国内における民事上の権利は、債権であれば10年の時効により、不法行為に基づく損害賠償請求権であれば20年の除斥期間により、消滅する。

刑事上の責任追及も、死刑にあたる罪以外については、最長30年の時効期間の経過によって公訴権が消滅する。事故に関して生じる責任は、たいていの場合、過失又は重過失責任に基づく者と考えられる。したがって、死刑にあたる罪が問われる可能性はほぼ皆無である。

そのため、事故後30年以上経過すれば、調査記録を開示することによって、調査協力者が責任を問われることは極めてまれであり、条約が危惧する不利益は生じない。

よって、条約5.12を理由に、文書2を法5条3号の不開示情報に該当すると判断することは誤りである。

イ 理由説明書3(2)イ(法5条5号該当性について)について

(ア)理由説明書2(2)イは、文書2は、審議途中の検討段階における資料を含むため、これを公にすると「審議又は検討における率直な意見交換が不当に損なわれるおそれがあり、運輸安全委員会の行う事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるとみとめられる」としている。

(イ)しかし、法5条5号の「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で、適正な意思決定手続きの確保を保護利益とするものと解されている。

つまり、行政機関としての意思決定が行われた後は、一般的には当該意思決定そのものに影響が及ぶことはなくなることから、本号の不開示情報には該当しなくなるはずである。

文書2の内容は、本件事故調査に関する調査記録であり、同調査の審議は最終報告を提出し、すでに終了している。このことは、処分庁が同墜落事故調査のために最も必要な資料である文書1を、特定会社Aに既に返還しているという主張からも明らかである。

したがって、文書2につき、法5条5号該当性は、もはや考慮に値しない。

(ウ)したがって、文書2が法5条5号該当文書であるとの主張は不合理である。

ウ 理由説明書3(2)ウ(法5条6号該当性について)について

(ア)理由説明書3(3)ウは、文書2を開示すると、「今後生じる各種事故等の関係者が事故調査の目的以外に利用されることをおそれ、又は、これら関係者からの信頼を失うこととなり、事故調査に際しての資料提供、供述などに事故関係者が非協力的となる、又は、応じないこととなって、ひいては、事故等の調査に必要な事実関係の把握及び的確な調査が行えないこととなる」として、本件文書2が法5条6号柱書に該当するという。

(イ)しかし、公文書は、一部の例外を除き、30年を経たものは公開することが原則となっている。

そのため、調査協力者も、自らの発言や調査に対する協力の結果が、30年後には公開され、社会の検証にさらされることを認識し、これを前提として調査協力をしているはずである。そして、歴史の検証に耐えうる適正な調査協力をしなければならないという、緊張感をもって聞き取りや諮問に応じるのである。これによって、審議の実現が担保されているのである。

このような制度の性質上、調査実施から30年以上を経過した後に、調査記録を開示することが、今後実施されうる同種の調査への専門家の協力を妨げるおそれを生じさせるとは言い難い。

(ウ) 文書2が作成されてから30年以上経過していることは明らかである。したがって、文書2が法5条6号柱書に該当し、不開示情報にあたるという主張は、不合理である。

(3) 意見書2

処分庁の理由説明書に対し、審査請求人は意見書1を提出したが、さらに以下の通り、追加で意見を述べる。

ア 理由説明書3(2)ア(法5条3号該当性について)について

(ア) 理由説明書3(2)アは、日本国の一存で調査過程において入手した文書を公にすると「国際民間航空条約締約国に我が国が国際民間航空条約及び第13附属書に反する行為を行ったと受け取られ、また、航空事故等の関係国にその意向を無視したと受け取られかねない」として、文書2が、法5条3号の不開示情報に該当するとしている。

(イ) しかし、日本航空の運航する旅客機がインドニューデリーのパーラム国際空港で墜落した、日本航空471便墜落事故では、ボイスレコーダーの音声が入国の公開法廷で流された。

そして、当該音声を入手した特定報道機関が、特定ドキュメンタリー番組を作成し、当該音声を公共の電波を用いて公開した。

さらに、当該音声は、2020年2月5日現在、(略)、誰でも視聴可能な状態で一般に公開されている。

しかし、これが国際民間航空条約違反として国際問題になったという事実はない。

これらの事実に照らしても、国際民間航空条約第13附属書の規定は、本件において記録の開示を拒絶する正当事由とはならない。

(ウ) 以上より、条約5.12を理由に文書2を法5条3号の不開示情報に該当すると判断することは誤りである。

第3 諮問庁の説明の要旨

1 本件審査請求について

(1) 本件開示請求は、法に基づき、処分庁に対し、「1985年8月12

日に起きた日航123便墜落事故のボイスレコーダー、フライトレコーダーその他の調査資料一切（マイクロフィルムを含む）」（本件請求文書）の開示を求めてなされたものである。

- (2) 本件開示請求を受け、処分庁は、本件事故に関するボイスレコーダー及びフライトレコーダーの記録データ（文書1）について不存在を理由として不開示に、また、その他の調査資料については、一つの行政文書として管理する、「昭和60年部会調査記録（昭和62年公表）」のうち本件事故に関する文書を特定し、別紙に掲げる7件の文書（本件開示文書）につきその全部を開示することとし、その余の文書（文書2）につき法5条3号、5号及び6号柱書きに該当するとして不開示とする決定（原処分）を行った。
- (3) 本件審査請求は、審査請求人が、本件対象文書の開示を求めて原処分の取消しを求めたものである。
- (4) これに対し、処分庁は、本件審査請求を踏まえ、文書1について不存在とした理由を変更することとし、令和元年11月22日付運委総第230号により審査請求人に通知した。

2 審査請求人の主張について

審査請求人の主張はおおむね以下のとおりである。

- (1) 文書1について不存在はありえないこと。
- (2) 本件開示請求における不開示文書についての不開示理由は認められないこと。

3 本件審査請求に対する諮問庁の検証について

審査請求人は、本件対象文書の開示を求めていると解されるところ、いずれも不開示としたことから、以下、本件不開示文書を不開示としたことの妥当性について、以下、検証する。

- (1) 文書1（ボイスレコーダー及びフライトレコーダーの記録データ）の不存在について

文書1については、本件航空事故調査報告書公表後、そもそもの所有者に返却されているため、開示請求のあった時点で運輸安全委員会において保有しておらず不存在である。令和元年11月22日付運委総第230号による行政文書開示決定通知書の変更通知書をもって保有していない旨を審査請求人に対して通知を行った。

本件審査請求に際して、念のため、文書1の保有の有無について確認したところ、実際に保有していなかった。

- (2) 残る調査資料（文書2）の不開示情報該当性について

文書2について、原処分において法5条3号、5号及び6号柱書きに該当するとして、その全てを不開示とした。審査請求人はその開示を求めていると解されるところから、以下、文書2の不開示情報該当性につい

て検討する。

ア 法5条3号該当性について

我が国の航空事故等の原因の調査は、国際民間航空条約及び第13附属書に従い、調査実施国、運航国、製造国等が互いに協力しながら行うものである。

こうした国際的枠組みを前提とすれば、航空事故等の調査ばかりでなく、航空事故等の調査過程で入手した情報の公表に当たっても、国際民間航空条約及び第13附属書に従い、かつ、航空事故等の関係国の意向を反映すべきこととなる。この枠組みの中では、航空事故等の調査ばかりでなく、航空事故等の調査過程で入手した情報の一切について、事故調査報告書を除き、公表しないこととなっている。こうした枠組みの中、我が国の一存で調査過程において入手した情報を公にすることは、国際民間航空条約締約国に我が国が国際民間航空条約及び第13附属書に反する行為を行ったと受け取られ、また、航空事故等の関係国にその意向を無視したと受け取られかねないものである。

したがって、文書2については、これを公にすることにより、他の国際民間航空条約締約国との信頼関係が損なわれるおそれがあると認められることから、その全部が法5条3号の不開示情報に該当するものである。

イ 法5条5号該当性について

文書2については、運輸安全委員会内部の検討のために本件事故の調査の過程で作成された文書が含まれている。これらの文書については、本件事故の原因究明を行うに当たり、多角的見地から調査を行うために幅広く収集等をした審議途中の検討段階における資料である。このため、これらを公にすると、検討又は審議における率直な意見交換が不当に損なわれるおそれがあり、運輸安全委員会の行う事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあると認められる。

したがって、法5条5号に該当するものである。

ウ 法5条6号柱書き該当性について

文書2については、本件事故の調査の目的以外に使用しないことを前提に、本件事故の関係者から提出されたものが含まれている。これらの文書が公になると、今後生じる各種事故等の関係者が事故調査の目的以外に利用されることをおそれ、又は、これら関係者からの信頼を失うこととなり、事故調査に際しての資料提供、供述などに事故等の関係者が非協力的となる、又は、応じないこととなって、ひいては、事故等の調査に必要な事実関係の把握及び的確な調査が行えないこととなる。この結果、事故等の調査が困難となり、事故

等調査業務に甚大な支障を及ぼすおそれがあると認められ、法5条6号柱書きに該当するものである。

エ 審査請求人の個々の主張について

審査請求人は、審査請求書エ（ア）において、本件不開示資料は行政文書ファイル簿に文書名が記載されているはずであり、本件開示請求の対象となる行政文書を特定したうえで、その行政文書の具体的内容をふまえて、個別具体的な不開示理由を述べなければならないと主張する。

しかしながら、本件開示請求の対象となる文書は、複数の資料等から構成されており、そのうちには一つの資料等ではあるものの内容的には可分なものが含まれる可能性があるが、運輸安全委員会の委員長及び委員は、科学的かつ公正な判断を行うことが求められ、また、その職権は独立して行うこととされている。しかし、個別具体的に特定した文書が明らかになり得るとすると、運輸安全委員会における検討や審議、また、その前提となる調査の内容や方向性等について、外部からの指示、干渉及び不当な圧力を受けるおそれがあり、そのために、運輸安全委員会における率直な意見の交換また意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれがある。このおそれは、本件対象文書のうちいずれの資料又は記録等を公にした場合であっても生じるものであり、審議、検討等が終了し、意思決定が行われた後であっても、当該審議及び検討等に関する情報を公にすることにより、将来予定されている同種の審議、検討等に係る意思決定に不当な影響を与えるおそれがある場合には、法5条5号に該当し得ると解されている（総務省行政管理局編「詳解 情報公開法」75ページ）。

なお、本件不開示文書には関係者から提供を受けた情報が多く、これらの情報は、その前提として航空事故調査委員会（現運輸安全委員会。以下同じ。）と関係者との間に一定の信頼関係（収集した情報を事故等の原因を究明する以外の目的に使用せず、事故等調査報告書においてこれを使用する場合でも、公開による弊害等を考慮して、適宜抜粋・加工等を施した上でその内容を事故等調査報告書に記載し、原資料自体を公開しないことを前提として事故等に関する情報の提供を受けること）を基に収集したものであり、一部でも開示すればそのような信頼関係が著しく損なわれることを理由として、全体として不開示情報に該当すると判断しているものであり、この判断は正当なものと考えられる。ただし、航空事故調査委員会が調査資料として使用したことが明らかである、本件事故に関する事故調査報告書における引用文献（公開されていることが確認されたも

のに限る)については、公開されても関係者との信頼関係は損なわれないものと判断して一部開示したところである。

審査請求人は、審査請求書工(イ)において、法5条3号の該当性については、不開示処分に係る行政文書に記録された情報が同号所定の事項に関するものであることをその種類や内容を具体的に特定すべきであると主張する。

しかしながら、不開示処分に係る行政文書に記録された情報が同号所定の事項に関するものであることをその種類や内容を具体的に特定すべきとの主張には、審査請求書工(ア)の主張に対するものと同様、本件対象文書が全体として不開示情報に該当すると判断しているものであり、この判断は正当なものと考えられる。

また、審査請求人は、法5条3号の「おそれ」については、単なる確率的な可能性ではなく、法的保護に値する高度の蓋然性が求められるというべきであるから、当該情報を公にすることにより、同号所定のおそれがあるかを具体的に示した上、それが深刻かつ確実なものであることを明らかにすべきであると主張する。

しかしながら、法5条3号の該当性の判断については、「公にすることにより、他国等との信頼関係が損なわれるおそれがある情報については、一般の行政運営に関する情報とは異なり、その性質上、開示・不開示の判断に高度の政策的判断を伴うこと、我が国の安全保障上又は対外関係上の将来予測としての専門的・技術的判断を要することなどの特殊性が認められる(総務省行政管理局編「詳解情報公開法」62ページ)」ことから、行政機関の長の裁量が尊重されるものと考えられ、我が国の航空事故等調査においては、国際民間航空条約及び第13附属書に従い、調査実施国、運航国、設計・製造国等が互いに協力しながら行うものであり、そのような国際的枠組みを前提とすると、運輸安全委員会との詳細なやりとりの情報を関係国や国際機関の意向を反映せず、我が国の一存で公にすることは、我が国の事故調査制度に対する国際的な信用を失墜させるおそれや、他の同条約締結国との信頼関係が損なわれるおそれがあると認められることから、法5条3号に該当すると判断しているものであり、この判断は正当なものと考えられる。

加えて、審査請求人は、審査請求書工(イ)において、法5条5号及び6号の該当性についても、同号の「おそれ」については、単なる確率的な可能性ではなく、法的保護に値する高度の蓋然性が求められるというべきであるから、当該情報を公にすることにより、どのような同号所定のおそれがあるかを具体的に示した上、それが深刻かつ確実なものであることを明らかにすべきであると主張する。

しかしながら、法5条5号の「おそれ」の判断については、当該「おそれ」については、客観的にそのおそれがあると認められることが必要である一方で、行政機関としては当該行政文書の内容自体を立証することはできないのであるから、当該「おそれ」があるか否かの判断に当たり、高度な蓋然性があることまでは要求されないものと解すべきである（高松高裁平成17年1月25日判決・判例タイムズ1214号184ページ参照）ことから、法的保護に値する高度の蓋然性が求められるとまではいえないと考えられる。

事故調査の過程で委員会の内部における検討のために作成された資料は、事故の原因究明を行うにあたり、多角的見地から調査を行うために幅広く収集等した審議途中の検討段階における資料である。これらの資料を公にすることは、検討または審議において率直な意見交換が不当に損なわれるおそれがあり、運輸安全委員会の事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあると認められることから、法5条5号に該当すると判断しているものであり、この判断は正当なものと考えられる。

また、法5条6号の「おそれ」の判断については、大阪府知事の交際費に関する最高裁判所平成6年1月27日第一小法廷判決において、大阪府知事の交際費に係る公文書の不開示処分取消請求について、当該公文書が「府の機関又は国等の機関が行う調査研究、企画、調整等に関する情報であって、公にすることにより、当該又は同種の調査研究、企画、調整等を公正かつ適切に行うことに著しい影響を及ぼすおそれのあるもの」（大阪府公文書公開等条例第8条4号）、「府の機関又は国等の機関が行う取締り、監督、立入検査、許可、認可、試験、入札、交渉、渉外、争訟等の事務に関する情報であって、公にすることにより、当該若しくは同種の事務の目的が達成できなくなり、又はこれらの事務の公正かつ適切な執行に著しい支障を及ぼすおそれのあるもの（同条5号）に該当し得ることを肯定した。そして、同条例8条4号及び5号の定める「著しい支障を及ぼすおそれ」の判断については、「該当性の有無は機械的に決まるものではなく、多かれ少なかれ判断的な要素を含むものである。当該情報を公開することによって、事務の執行にどのような影響が及ぶかは、行政事務の全容を把握した上でないと的確な判断ができない場面があり、また、過去の行政事務の運営の経験を土台にした判断、予測が必要とされる場面もあろう。したがって、この判断については、行政機関の要件裁量が一定限度認められるべきものである」として、裁判所においては、当該判断の適否については、裁判所が独自に実施機関と同じ立場に立って判断をやり直すのではなく、

「おそれ」があるとした行政機関の判断を前提として、その判断が合理的なものといえるかどうかを審理判断することで足りるとの解説がされているところである（千葉勝美「最高裁判所判例解説民事篇平成6年度」71及び72ページ）。このような理解からすれば、法5条6号所定の不開示理由の判断について、情報公開条例に関する上記最高裁判例によって立つところとも平仄が合うといえることから、「おそれ」の要件該当性の判断については、客観的に判断される必要があるといえ、少なくとも、行政機関の長に一切の裁量が否定されるものではなく、一定の幅のある判断が許容されていると解すべきである。

事故調査の目的以外には使用しないことを前提に提出を受けた資料を公にすると、今後同種の事故等調査において、事故等関係者が当該資料を事故等調査報告書の作成以外の目的に利用されることをおそれ若しくは事故等関係者との信頼関係が損なわれ、資料の提供が得られないこと又は事実を明らかにしないことなどが予想され、その結果、事実関係の把握及び的確な調査が行えず、事故等の原因究明が困難となり、事故等調査業務に支障を及ぼすおそれがあると認められることから、法5条6号柱書きに該当すると判断しているものであり、この判断は正当なものと考えられる。

審査請求人は、審査請求書工（ウ）及び（エ）において、本件不開示資料について、原則30年を経たものは一部の例外を除いて一般的に公開することとしていること等をふまえると、時の経過があってもなお不開示とすることにより得られる利益が開示することにより得られる利益を上回ることを基礎付ける事実を具体的に明らかにすべきであり、およそ審議途中の検討段階における資料ではなく、本来は、非現用文書として国立公文書館に移管されるべき行政文書であると主張する。

しかしながら、本件開示請求における不開示文書も含まれている行政文書「昭和60年部会調査記録（昭和62年公表）」は、行政文書ファイル管理簿に記載され、公文書等の管理に関する法律施行令（平成22年政令第250号）に基づき、職務の遂行上必要があると認めるものとして、保存期間の延長を行い、延長する期間及び延長の理由は内閣総理大臣に報告されている。したがって、行政機関が保有する現用行政文書であると認められる。

以上の理由から、不開示情報としての要件に合致するものであることは明らかであるため、原処分に特段違法・不当な点はないと考えられる。

4 結論

上記により、本件対象文書を不開示とした原処分は妥当であるとする。

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 令和元年11月28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12月16日 審議
- ④ 令和2年1月15日 審議
- ⑤ 同月31日 審査請求人から意見書1を收受
- ⑥ 同年2月17日 審査請求人から意見書2を收受
- ⑦ 同月21日 文書2の見分及び審議
- ⑧ 同年3月6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

本件請求文書は、「1985年8月12日に起きた日航123便墜落事故のボイスレコーダー、フライトレコーダーその他の調査資料一切（マイクロフィルム含む）」である。

処分庁は、本件請求文書のうち、本件開示文書を全部開示とした上で、文書1については不存在とし、文書2について、法5条3号、5号及び6号柱書きに該当するとして不開示とする一部開示決定（原処分）を行った。

これに対し、審査請求人は、文書1は処分庁において保有しているはずであり、文書2は不開示情報に該当しないとして原処分の取消しを求めているところ、諮問庁は、文書1について、不開示理由を「ボイスレコーダー、フライトレコーダーについては不存在。」から「ボイスレコーダー、フライトレコーダーの記録データについては、本件航空事故調査報告書公表後、そもそもの所有者に返却されているため、保有しておらず不存在。」に変更する決定（令和元年11月22日付運委総第230号）を行った上で、原処分を妥当であるとしていることから、以下、文書2の見分結果を踏まえ、文書1の保有の有無及び文書2の不開示情報該当性について検討する。

2 文書1の保有の有無について

(1) 文書1の保有の有無について、諮問庁は、以下のとおり説明する。

文書1である本件事故に関するボイスレコーダー及びフライトレコーダーの記録データについては、本件事故の調査報告書公表後にそもそもの所有者に返還しており、開示請求時点では処分庁において保有していない。

また、本件審査請求を受け、念のため文書1を保有していないか探索したが、確認できなかった。

(2) 文書1は、本件航空事故の調査報告書公表後にそもそもの所有者に返

還しており、開示請求時点では処分庁において保有していないとする上記諮問庁の説明は、不自然、不合理ではなく、これを覆すに足りる事情も認められない。

したがって、運輸安全委員会において文書1を保有しているとは認められない。

3 文書2の不開示情報該当性について

(1) 諮問庁は、文書2の不開示理由について、以下のとおり説明する。

ア 法5条3号該当性について

我が国の航空事故等の原因の調査は、国際民間航空条約及び第13附属書に従い、調査実施国、運航者国、製造国等が互いに協力しながら行うものであり、この枠組みの中では、事故調査過程で入手した情報の一切について、事故調査報告書を除き、公表しないこととされている。我が国の一存で事故調査過程において入手した情報を公にすることは、同条約及び第13附属書に反する行為を行ったと受け取られ、他の同条約締結国との信頼関係が損なわれるおそれがあることから、法5条3号の不開示情報に該当する。

イ 法5条5号該当性について

本件事故の調査過程で内部での検討のために作成された文書が含まれており、これらは審議途中の検討段階における資料である。これを公にすると、検討又は審議における率直な意見交換が不当に損なわれるおそれがあることから、法5条5号の不開示情報に該当する。

ウ 法5条6号柱書き該当性について

本件事故調査の目的以外に使用しないことを前提に関係者から提出されたものが含まれており、これらを公にすると、今後生じる事故等の関係者が事故調査の目的以外に利用されることをおそれ、又はこれら関係者からの信頼を失い、事故調査に協力を得られなくなる等して、事故等の調査に必要な事実関係の把握及び調査が行えないこととなり、事故等調査業務に甚大な支障を及ぼすおそれがあることから、法5条6号柱書きの不開示情報に該当する。

エ なお、文書2は、複数の資料から構成されるものであるが、個別の文書名を明らかにすると、事故調査過程でどのような情報を入手したかを推測することが可能となることから、個別の文書名を公にすることも、他の条約締結国や資料を提供した関係者との信頼関係が損なわれることにつながるおそれがある。

(2) 以下、検討する。

ア 当審査会において文書2を見分したところ、本件事故に関し、多角的見地から事故調査を行うために幅広く収集した複数の文書から構成されるものであると認められる。

イ 諮問庁の説明のとおり，航空事故等の原因の調査は，国際民間航空条約及び第13附属書に従い，調査実施国，運航者国，製造国等が互いに協力しながら行うものであると認められるところ，当審査会において諮問庁から国際民間航空条約及び第13附属書の提示を受けて確認すると，同条約及び同附属書において，事故調査当局が航空事故等の調査過程で入手した情報等については，所管当局による事故等の調査以外の目的に利用できるようにしてはならない等と定められていることが認められる。

ウ そうすると，文書2は，運輸安全委員会が当該条約及び当該附属書による国際的枠組みの下で，事故調査の目的以外には使用しないことを前提に，関係者から提出を受けるなどして収集した資料であると認められるので，これらを公にすると，運輸安全委員会が同条約及び同附属書に反する行為を行ったと受け取られ，今後生じる事故等の関係者が事故調査の目的以外に利用されることをおそれ，又は，これら関係者からの信頼を失い，事故調査に協力を得られなくなるなどして，事故等調査業務に甚大な支障を及ぼすおそれがあるとする諮問庁の説明は否定し難い。

エ また，文書2の個別の文書名を明らかにすると，事故調査過程でどのような情報を入手したかを推測することが可能となる旨の上記諮問庁の説明も否定し難い。

オ したがって，文書2は，その文書名を含め，その全部が法5条6号柱書きの不開示情報に該当すると認められ，同条3号及び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。

4 審査請求人のその他の主張について

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

5 本件不開示決定の妥当性について

以上のことから，文書1を保有していないとして不開示とし，文書2を法5条3号，5号及び6号柱書きに該当するとして不開示とした決定については，文書1については，運輸安全委員会において保有しているとは認められないので，不開示としたことは妥当であり，文書2については，同号柱書きに該当すると認められるので，同条3号及び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5部会)

委員 南野 聡，委員 泉本小夜子，委員 山本隆司

別紙 本件開示文書

- 1 Light Airplane Crash Tests at Three Flight-Path Angles (NASA Technical Paper 1210)
- 2 NASA/FAA general Aviation crash dynamics program
- 3 NTSB AAS-81-2 Cabin Safety in Large Transport Aircraft
- 4 BOEING Airworthiness Directive VOLUME II (AD86-08-02)
- 5 BOEING Airworthiness Directive VOLUME II (AD85-22-12)
- 6 Airplane Damage Tolerance Requirements (USAF)
- 7 DC-10 DECISION BASIS SUMMARY REPORT (FAA)