

諮問庁：農林水産大臣

諮問日：令和3年3月15日（令和3年（行情）諮問第79号）

答申日：令和3年11月4日（令和3年度（行情）答申第351号）

事件名：OIE連絡協議会のメンバーの選定・決定プロセスが分かる文書の不開示決定（存否応答拒否）に関する件

答 申 書

第1 審査会の結論

別紙に掲げる文書（以下「本件対象文書」という。）につき、その存否を明らかにしないで開示請求を拒否した決定は、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、令和3年2月8日付け2生畜第1572号-1により農林水産大臣（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、その取消しを求めらる。

2 審査請求の理由

本件審査請求の理由は、審査請求書の記載によれば、おおむね次のとおりである。

(1) 審査請求人は、OIE連絡協議会のメンバー選定にかかる公文書の開示請求を行ったものであるが、処分庁は「2 不開示とした理由」において、「開示請求された行政文書について、その存否を明らかにすること自体が、公訴の維持に支障を及ぼすおそれがあり法5条4号により不開示とすべき情報を開示することになるので、法8条により存否を明らかにしないで不開示としました。」と述べ、法5条4号を根拠に、存否を明らかにしないこととした。

(2) しかしながら、本開示請求受付の時点（2020年12月8日）においては、農林水産省を含め誰も訴追されていなかったのだから、「捜査、公訴の維持に支障を及ぼすおそれ」は、本開示請求受付の時点ではなかったと考えられるところである。そもそも、行政文書の開示請求においては、開示請求を行う主権者国民は、開示請求書を提出する時点までの情報に基づき提出するものであり、開示請求書提出後すなわち未来のことを予想・予期することは不可能である。かつ、行政側の運用においても、行政文書の開示請求における「不存在」の判断は、あくまで開示請求書の提出時点を基準としており、その後決定をなすまでに文

書が作成取得されたとしても、不存在を理由とする不開示決定を発出していることは言うまでもない。すなわち、開示・不開示の決定は、開示請求書の到達時点を基準時となされる運用が期待されていることは明らかである。

- (3) しかるに、原処分は、本件開示請求受付の時点の後に発生した、X元農林水産相の起訴（特定年月日A）を以て、「捜査、公訴の維持に支障を及ぼすおそれ」と理由づけしている。先に述べたように、主権者国民は開示請求書提出より先のことは予見できないのであるから、決定において開示請求書提出後の事象を理由として不開示となすのは不当である。ことに、延長決定もしくは特例延長決定を経れば、延長された日時のみ、不確実性が増すのは当然であり、原処分のごとき理由により、存否を明らかにしないことが横行すれば、先行きの不透明な事案に対して延長・特例延長を乱用し、いわば「後出し」で理由づけすることによって、存否応答拒否の濫用のおそれが増すこととなり、法そのものが形骸化・死文化することは明らかである。かかる運用は、法の趣旨から言っても、憲法13条から見ても不当である。
- (4) よって原処分は、違法不当であるから取り消されるべきである。違法事由の詳細は、処分庁からの弁明を待って主張する。
- (5) 処分庁は、弁明の際、原処分の原因となる事実、その他原処分の理由を認めた根拠、および、本開示請求受付の時点を含む原処分に至るまでの時系列における捜査を受けた日時と内容の分かる記録、を資料として提出されたい。

第3 諮問庁の説明の要旨

原処分を維持する理由は、以下のとおりである。

1 原処分における不開示理由

開示請求の対象となっている文書は、本件対象文書である。本件対象文書は、その存否を明らかにすること自体が、公訴の維持に支障を及ぼすおそれがあり法5条4号により不開示とすべき情報を開示することになるので、法8条により存否を明らかにしないで不開示とする決定を行った。

2 審査請求人の主張

審査請求人の主張は、審査請求書によると、おおむね以下のとおりであると理解できる。

- (1) 原処分は、本件開示請求受付の時点（2020年12月8日）の後に発生した、X元農林水産相の起訴（特定年月日A）を以て、「捜査、公訴の維持に支障を及ぼすおそれ」と理由付けしているが、主権者国民は開示請求書提出より先のことは予見できないのであるから、決定において開示請求書の提出後の事象を理由として不開示となすのは不当である。
- (2) 行政側の運用においても、行政文書の開示請求における「不存在」の

判断は、あくまで開示請求書の提出時点を基準としており、その後決定をなすまでに文書が作成取得されたとしても不存在を理由とする不開示決定を発出していることは言うまでもない。すなわち、開示・不開示決定は、開示請求書の到達時点を基準時となされる運用が期待されていることは明らかである。ことに、延長決定もしくは特定延長決定を経れば延長された日時の分だけ、不確実性が増すのは当然であり、原処分のごとき理由により、存否を明らかにしないことが横行すれば、先行きの不透明な事案に対して延長・特例延長を乱用し、いわば「後出し」で理由付けすることによって、存否応答拒否の乱用のおそれが増すこととなり、法そのものが形骸化・死文化することは明らかである。

(3) よって原処分は、違法不当であるから取り消されるべきである。

さらに、審査請求人は、処分庁に対し、原処分の原因となる事実、その他原処分の理由を認めた根拠及び本開示請求受付の時点を含む現処分に至るまでの時系列における捜査を受けた日時と内容の分かる記録を資料として提出するよう求めている。

3 原処分を維持する理由

(1) 原処分の妥当性

ア 本件経緯及び開示決定等までの期間の延長理由等

特定法人元代表 Y から X 元農林水産大臣に対する特定疑惑の報道（最初の報道は、特定年月日 B。）以降、農林水産省に対する報道機関からの問合せや国会関係業務が継続しており、さらに本来業務も多忙であったことに加え、本件開示請求を含め約 1 か月間に数十件の開示請求を接受しており、限られた人員体制において、本件について開示請求から 30 日以内に開示決定等を実施することは事務処理上困難であったため、法 10 条 2 項に基づき、令和 3 年 1 月 5 日付けで開示決定等を実施するまでの期間を 30 日間延長し、その旨開示請求者に通知した。

このとおり、処分庁が開示決定等の期限を延長したことは相当な理由に基づくものであって、審査請求人のいう「延長・特例延長の乱用」に当たらないことは明らかである。

特定年月日 A、X 元大臣が特定罪名 A で、Y 元代表が特定罪名 B 等でそれぞれ公判請求された。その後、本件開示請求から 60 日以内の同年 2 月 8 日付けで上記 1 に記載の理由により不開示を決定した。当該不開示決定理由における「公訴」とは、上記 2 氏に係る公訴（刑事裁判）のことを指している。

なお、「捜査に支障を及ぼすおそれ」は不開示決定の理由としていないこと及び農林水産省が捜査対象となったか否かについては、捜査機関の捜査手法等に関わる情報であるため明らかにすることはで

きないことを申し添える。

イ 存否応答拒否の妥当性

(ア) 審査請求人は、前記2のとおり、開示・不開示決定は、開示請求書の到達時点を基準時となされる運用が期待されていることは明らかであるとして、本件開示請求受付の時点（令和2年12月8日）の後に発生した、X元大臣の起訴（特定年月日A）を以て「捜査、公訴の維持に支障を及ぼすおそれ」と理由付け、不開示とするのは違法である、と主張しているようである。

しかしながら、個々の開示請求における不開示情報該当性の判断の時点は、開示決定等の時点であり、その該当性は、時の経過、社会情勢の変化、当該情報に係る事務・事業の進行の状況等事情の変更に伴って変化するものであり、開示請求があった都度判断しなければならないと解されており（総務省行政管理局「逐条解説」1-18頁）、審査請求人の主張に理由はない。

よって、本件開示請求書の接受の後に生じた、Y元代表及びX元大臣に対する公判請求の事実を踏まえ不開示決定を行った原処分は適法かつ妥当である。したがって、審査請求人の主張は、原処分を変更すべき理由とはならない。

(イ) 国際獣疫事務局（以下「OIE」という。）は、1924年（大正13年）にフランスのパリに発足した世界の動物衛生の向上を目的とした政府間機関であり、我が国は、1930年に加入した。現在、182の国と地域が加盟している。OIEの主な活動は、動物疾病防疫や薬剤耐性（AMR）対策などへの技術支援、動物・畜産物貿易、アニマルウェルフェア等に関する国際基準（OIEコード）の策定等である。

OIEコードは、OIEに設置された専門委員会が原案を作成し、加盟国への意見照会を経て、最終的には毎年5月に開催されるOIE総会において採択されることにより新規作成または改正される。特定システムのアニマルウェルフェアに関するOIEコード（以下単に「AWに関するOIEコード」という。）については、現在、OIEから加盟国に対して第5次案への意見照会が終了した段階である。

OIEが定めるコードは、国内の産業界や消費者等の関係者に影響を及ぼしかねないことから、農林水産省では、コードの新規案又は改正案について我が国の対応方針を決める前に、OIE連絡協議会を開催し、畜産関係の生産者団体、学識経験者、アニマルウェルフェア関係者、消費者等との間で情報提供と意見交換を行うこととしている。当該協議会のメンバーについては、国際獣疫事務局（O

IE) 連絡協議会開催要領(以下「開催要領」という。)に基づき、技術的な知見や関連意見を専門的立場から積極的に述べる事ができる有識者として、畜産関係の生産者団体等からの推薦者や学識経験者等から選定することとしている。

AWに関するOIEコード第2次案が議題となった平成30年特定回(特定年月日C)、第3次案が議題となった令和元年特定回(特定年月日D)の当該協議会において、Yが代表を務めていた特定法人に属する者が臨時メンバーとして出席している。

(ウ) 特定行政に関連し、Y元代表とX元大臣が特定罪名A及び特定罪名Bで公判請求された後、検察から報道機関向けに明らかにされた情報によれば、少なくとも、Y元代表が、AWに関するOIEコード修正案に対して特定の趣旨の下に特定行為Aに及んだこと、X元大臣が同趣旨(略)を知りながら特定行為Bに及んだことが公訴事実の一部を成していることは判明していた。したがって、OIEコードの作成又は改正について我が国の対応方針を決める前に意見交換を行うOIE連絡協議会のメンバーの選定・決定過程に関する情報は、特定の趣旨を推知させ得る重要な事実であり、当該公訴に直接関係しうるものであると考えられた。しかしながら、原処分時点において、第1回公判は行われていなかった(なお、現時点においても、第1回公判が開かれたという報道には接していない)。そのため、詳細な公訴事実は不明であるとともに、検察側の立証方針、弁護側の弁護方針も不明であり、さらに、報道によれば、被告人側が特定争点を争う可能性もあるなど、今後の公判においていかなる審理が行われるか予断できない状況であった。

本件対象文書の存否が明らかになると、当該協議会のメンバーの人選・決定過程に関する資料の有無(以下「本件存否情報」という。)が明らかになる。本件対象文書には、例えば省内外の者とのやりとりに関する記録が含まれる可能性がある。すなわち、仮に、本件対象文書の存否を応答することとした場合、本件対象文書が「存在」と答えれば、Y元代表、特定法人関係者、Y元代表が顧問を務めていた生産者団体等又はX元大臣との記録すべきやりとりがあったということが強く類推されることとなる。逆に、本件対象文書は「不存在」と答えれば、これら記録すべきやりとりがなかったと推測させることとなる。

このように、本件存否情報を明らかにした場合、これを前提とした主張・立証を行うことが可能となるとともに、罪証隠滅を招くおそれがあるなど検察側、弁護側双方の主張・立証に不当な影響を与えるほか、裁判所外において裁判官の心証形成に影響を与えるなど、

適切な公判実施に支障を生じさせるおそれがあると認められる。

(エ) また、仮に、特定法人に属する者が臨時メンバーとして出席していないO I E連絡協議会のメンバーの人选・決定過程に関する資料の存否が明らかになれば、同者が出席したO I E連絡協議会に係る資料の存否を強く推知させることとなるから、公訴の維持に支障を及ぼす事態を回避するには、本件対象文書の存否については、開催されたO I E連絡協議会の時期を問わず一律に明らかにしないこととすることが不可欠である。

(オ) よって、本件存否情報を公にすることにより、公訴の維持に支障を及ぼすおそれがある(法5条4号)と認めることにつき相当の理由があり、法8条の規定に基づき、本件対象文書の存否を明らかにせず不開示決定を行った原処分は妥当である。

(2) 結論

以上のことから、本件審査請求には原処分を変更すべき理由がなく、また、本件対象文書の存否を明らかにしないで不開示を決定した原処分は妥当であるため、原処分を維持することが適当である。

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 令和3年3月15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10月7日 審議
- ④ 同月28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、本件対象文書の開示を求めるものであり、処分庁は、その存否を答えるだけで、法5条4号の不開示情報を開示することとなるとして、法8条に基づき、その存否を明らかにせず不開示請求を拒否する原処分を行った。

これに対し、審査請求人は、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、原処分の妥当性について検討する。

2 原処分の妥当性について

- (1) 本件開示請求書の「1 請求する行政文書の名称等」欄には、別紙に掲げる文言の後に、「なお、農林水産省が本開示請求受付の時点で捜査対象になっていないのであれば、X元大臣も農林水産省も訴追されていないこととなり、行政機関の保有する情報の公開に関する法律第5条4号に該当しないものと思料せらるるところであるから、本開示請求に対しては開示決定をなすよう主権者国民として要求する。」と記載され

ている。

(2) 当審査会事務局職員をして、諮問庁に対し、改めて本件対象文書の特定の経緯について確認させたところ、諮問庁は次のとおり説明する。

ア 本件開示請求の対象範囲については、本件開示請求書に記載のなお書きとは関係なく判断した。

イ 一方で、本件開示請求書を接受した前日に「特定疑惑野党合同ヒアリング」（インターネットで動画配信）が開催され、臨時メンバーの選定・決定プロセスが中心的な関心事項の1つとなっていたことから、本件開示請求は、特定法人に属する者をはじめとするOIE連絡協議会の臨時メンバーを選定・決定した際のプロセスに係るものと判断した。

(3) 以下、検討する。

ア 本件開示請求は、本件対象文書の開示を求めるものであるが、本件開示請求書に記載のなお書き部分について、開示請求者がどのような意図で記載しているのかは定かではなく、上記(2)アの諮問庁の説明によれば、処分庁も当該記載の意味を考慮することなく判断したとのことである。

イ 本件開示請求書の記載では、なお書きを考慮しない限り、例えば開催要領等のメンバー選定に関する一般的な規定や、時期を問わない全てのOIE連絡協議会の選定資料など、多様な文書が本件対象文書に該当し得ることになるが、協議会の開催数並びに臨時メンバー及びそれ以外のメンバーの区別等を踏まえると、広範にすぎ、法4条1項2号の行政文書の名称その他の開示請求に係る行政文書を特定するに足りる事項が記載されているとは認められず、これを特定するに足りる補正がされない限り、形式上の不備があると認められる。

ウ しかしながら、本件対象文書の特定の経緯に係る上記(2)の諮問庁の説明を踏まえれば、処分庁において、原処分を行うに当たり、開示請求者に対し、法4条2項の規定に基づく必要な情報提供を含めた求補正手続は何ら行われていないと認められる。

エ そうすると、形式上の不備があると認められる本件開示請求につき、開示請求者に対する必要な情報提供を含めた求補正手続が行われていない中で、上記イのとおり開示請求者が開示を求める行政文書を判断し行った原処分は相当ではなかったといわざるを得ない。

(4) したがって、処分庁においては、開示請求者に対し、補正の参考となる情報を提供するなどして開示を請求する文書の名称等について補正を求めた上で、改めて文書の特定を行い、開示決定等をすべきであることから、原処分は取り消すべきである。

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、その存否を答えるだけで開示することとなる情報は法5条4号に該当するとして、その存否を明らかにしないで開示請求を拒否した決定については、開示請求者に対し、補正の参考となる情報を提供するなどして開示を請求する文書の名称等について補正を求め、改めて文書の特定を行い、開示決定等をすべきであることから、取り消すべきであると判断した。

(第4部会)

委員 小林昭彦, 委員 塩入みほも, 委員 常岡孝好

別紙（本件対象文書）

○ I E 連絡協議会のメンバーの選定について，その選定・決定プロセスのすべてが分かる，一切の文書。