

諮問庁：金融庁長官

諮問日：令和2年8月31日（令和2年（行情）諮問第436号）

答申日：令和4年4月7日（令和4年度（行情）答申第1号）

事件名：外国当局との間で交わされた特定個人名を含む文書等の不開示決定（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3（以下、順に「文書3①」ないし「文書3④」といい、併せて「文書3」という。）及び文書7（以下、順に「文書7①」ないし「文書7④」といい、併せて「文書7」という。また、文書3と文書7を併せて「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不開示請求を拒否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条の規定に基づく不開示請求に対し、令和2年1月31日付け証監委第844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、審査請求書及び意見書の記載によると、おおむね以下のとおりである（なお、資料の内容は省略する。）。

##### （1）審査請求書

###### ア 不開示の理由について

本決定通知書によると、本件対象文書の全てについて、「その存否を答えるだけで、法5条1号本文前段及び同条2号イ、同条3号、同条6号イに規定する不開示情報を開示することとなる」ことから、法8条に基づき、存否を明らかにせず不開示とされている。

###### イ 不開示の理由がないこと

###### （ア）法8条の存否応答拒否の意義

法8条は、開示請求に係る行政文書の存否を明らかにすることなく、当該開示請求を拒否すること（以下「存否応答拒否」という。）を認めているが、かかる規定の趣旨は、行政文書の存否を明

らかにすると法5条各号に定める不開示情報を開示したのと同様の結果となり、不開示情報の規定の趣旨を損なうこととなることにあるとされている「新・情報公開法の逐条解説〔第8版〕」（有斐閣、2016）139頁）。具体的に、この存否応答拒否について判断した答申例としては、以下のものがある。

a 法5条1号に関する答申例

法5条1号は、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を不開示情報としているところ、平成25年度（行情）答申第5号は、審査請求人が、「下京税務署が平成19年から現在に至るまで作成した審査請求人の個人情報を含む文書」の開示を求めた事案であるが、この事案において、内閣府情報公開・個人情報保護審査会は、「本件開示請求は、・・・いずれも特定の個人（審査請求人）の氏名を明示した上で、審査請求人が処分庁から税務調査等を受けたことを前提にした文書の開示請求であることから、・・・その存否を答えることによって、特定の個人（審査請求人）が国税当局から税務調査等を受けたという事実の有無（以下「本件存否情報」という。）・・・を明らかにすることと同様の結果を生じさせる」ものであり、「本件存否情報は、法5条1号に規定する個人情報・・・」であるとして、存否応答拒否を適法と判断している。

なお、「法令の規定により又は慣行として公にされ」ている情報は、不開示情報には該当しないとされており（同号イ）、行政機関等が設置するウェブサイト等に掲載されている情報については、その掲載の趣旨や目的等が情報公開制度と相容れないなどの特別の事情がある場合を除き、公表する慣行があるとされているため（高橋滋＝斎藤誠＝藤井昭夫編著「条解 行政情報関連三法－公文書管理法・行政機関情報公開法・行政機関個人情報保護法」（弘文堂、2011）278頁〔渡井理佳子〕、平成19年（行情）答申第65号）、答申例は不見当であったものの、開示請求に係る情報が行政機関等が設置するウェブサイト等に掲載されている場合には、同号の不開示情報には該当せず、存否応答拒否は許されないというべきである。

b 法5条2号イに関する答申例

法5条2号イは、公にすることにより、法人又は個人の権利、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがある情報を不開示情報としているところ、平成27年度（行情）答申第525号は、審査請求人が、特定病院等の名称を名指しして、特定

の病院等に対してなされた不正の調査，保険指定取消処分等に関する一切の文書の開示を求めた事案であるが，この事案において，内閣府情報公開・個人情報保護審査会は，「・・・本件存否情報は，特定病院等に対する監査及び指定の取消処分等の事実の有無であるところ，仮に，本件対象文書が存在する場合，過去に特定病院等が行政処分を受けたこと等が公となる。」，「・・・過去の行政処分を受けた事実を公にされることによって，いわゆる風評被害が発生するなど，特定病院等の社会的信用が損なわれるおそれがあり，患者確保の面等において特定病院等の権利，競争上の地位その他正当な利益を害するおそれが生ずることは，否定できない。したがって，本件対象文書の存否を答えることは，法5条2号イの不開示情報を開示することとなる・・・」として，存否応答拒否を適法と判断している。

c 法5条6号イに関する答申例

法5条6号イは，国の機関等の事務等に関する情報であって，公にすると，監督，検査，取締り等に係る事務に関し，違法又は不当な行為の発見を困難にするおそれがあるものを不開示情報としているところ，平成22年度（行情）答申第296号は，審査請求人が，独占禁止法に違反する事実があるとの報告（申告）に対する公正取引委員会による対応の結果等が記載されている通知書の開示を求めた事案であるが，この事案において，内閣府情報公開・個人情報保護審査会は，「・・・当該通知は，申告者のみに通知されることから，本件対象文書が存在しているか否かを答えることは，通知の元になる申告があったという事実の有無及び申告に基づく審査があったという事実の有無（以下「本件存否情報」という。）を明らかにする・・・」，「・・・公正取引委員会における事件の端緒情報として，申告が重要な役割を果たしている状況にかんがみると，本件存否情報を明らかにすると，公正取引委員会における端緒情報の収集活動が妨げられ，違反行為の発見，違反行為情報の収集を困難にし，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，法5条6号イの不開示情報を明らかにすることとなると認められる。」として，存否応答拒否を適法と判断している。

以上のとおり，上記の答申例においては，開示請求に係る行政文書の存否を答えるだけで，法5条各号に定める不開示情報を開示したのと同様の結果となるかについて，具体的な事情を踏まえて判断している。そもそも，情報公開請求に対しては，行政文書の存否を明らかにした上で開示又は不開示の処分を行うことが原則であり，

かかる存否応答拒否は例外的な処分であること、また、これを広く認めると行政機関による濫用がなされるおそれがあることから、存否応答拒否が認められる場合は、具体的な事情を踏まえて、開示請求に係る行政文書の存否を答えるだけで法5条各号に定める不開示情報を開示したのと同様の結果となる場合に限定するよう厳格な判断がなされるべきである。この点、東京地判平成19年9月20日判時1995号78頁も、「行政文書の存否を明らかにしないことが許されるのは、当該行政文書の存否を回答すること自体から不開示情報を開示したこととなる場合や、当該行政文書の存否に関する情報と開示請求に含まれる情報とが結合することにより、当該行政文書は存在するが不開示とする、または当該行政文書は存在しないと回答するだけで、不開示情報を開示したことになる場合に限られる」と判示している。

そして、存否応答拒否が行われる場合には開示請求に係る行政文書の種類はおろか、その存在すら明らかにされないため、原則公開を謳う情報公開制度の下において厳格に解されるべき不開示情報を定める同条各号の規定が無意味なものとなり、情報公開請求者の権利が害されるおそれが多分にあることに十分に留意する必要がある。そうであることから、例外的に存否応答拒否を行うとの判断の慎重と合理性を担保して恣意的に行われることがないように、控訴審である東京高判平成20年5月29日裁判所HPは、「同法8条に基づき開示請求を拒否するときは、当該拒否決定において、必要にして十分な拒否理由を提示しなければならないものと解される」と判示し、法8条に基づいて不開示決定の処分を行う際の理由付記を十分なものとするを要請していると解される。

なお、日本の当局と外国当局との間で交わされた行政文書の開示請求がなされた際に、当該行政文書の存否を明らかにすると法5条3号に定める不開示情報を開示したのと同様の結果となるとして存否応答拒否がなされた事案の答申例は不見当であったが、このような存否応答拒否がなされる場合としては、特定の者又は特定の事項を名指しした上で、情報交換の存在を明らかにしない約束で他国等との間で交換された情報の開示が請求された場合であるとされている（総務省行政管理局「詳解 情報公開法」（財務省印刷局、2001）94頁）。

(イ) 本件について

別紙において文書3として掲げられている文書等は、概要、証券取引等監視委員会と英国金融行為規制機構（Financial Conduct Authority）、オンタリオ証券委員会

(Ontario Securities Commission) その他金融商品取引法189条1項に定める外国金融商品取引規制当局(以下、単に「外国金融商品取引規制当局」という。)との間で交わされた審査請求人の代表者又は審査請求人に関する文書等であり、他方で、文書7として掲げられている文書等は、概要、審査請求人の代表者又は審査請求人に関する、英国金融行為規制機構(Financial Conduct Authority)、オンタリオ証券委員会(Ontario Securities Commission)その他外国金融商品取引規制当局との間のやりとりに向けて証券取引等監視委員会内で作成した文書等である。このように文書3及び文書7として開示を求める文書等の種類は全く異なるものであり、さらには文書3及び文書7はそれぞれ4つに細分化されているにもかかわらず、処分庁は、これらの文書等を全く区別することなく、その全てについてその存否を答えるだけで、「法5条1号本文前段及び同条2号イ、同条3号、同条6号イに規定する不開示情報を開示することとなる」との理由で不開示決定を行っており、本決定通知書による不開示決定について、必要にして十分な開示拒否の理由が提示されているとは到底いえない。

a 別紙において文書3として掲げる文書等について

この点、上記(ア) aないしcの答申例等に照らせば、本件において、法5条1号本文前段、同条2号イ、同条3号及び同条6号イを理由として、別紙の文書3として掲げる文書等の存否応答拒否を行うことができる場合としては、別紙の文書3として掲げる文書等の存否を明らかにすることにより、①審査請求人が証券取引等監視委員会から調査・取締り等を受けたという事実の有無を明らかにすると同様の結果を生じさせることとなり(法5条1号本文前段に該当し、同号イの例外事由に該当しない。)、②このような調査・取締り等や過去に処分を受けた事実が公になって、審査請求人の社会的信用が損なわれるおそれがあり、その権利、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれが生じ(同条2号イに該当する。)、③情報交換の存在を明らかにしない約束で外国当局との間で交換された情報を開示することとなってしまい(同条3号に該当する。)、そして、④証券取引等監視委員会における端緒情報の収集活動が妨げられ、違反行為の発見、違反行為情報の収集を困難にし、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(同条6号イに該当する。)という場合でなければならない。また、④の「おそれ」は、単なる確率的な可能性ではなく、法的保護

に値する蓋然性が必要とされている。

しかし、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」（証券取引等監視委員会「審査請求人による相場操縦に対する課徴金納付命令の勧告について」），「本件については、英国金融行為規制機構（Financial Conduct Authority）及び日本取引所自主規制法人より支援がなされている。」（証券取引等監視委員会「審査請求人による相場操縦に対する課徴金納付命令の勧告について」），「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。」（証券取引等監視委員会「証券取引等監視委員会の活動状況」（特定日1公表））として，審査請求人が過去に金融庁から課徴金納付命令を受けた事実及びその基礎となった事実関係を既に自らのホームページにおいて公表しており，また，特定日2に勧告のあった審査請求人を被審人とする特定事件番号B金融商品取引法違反審判事件（以下「特定事件B」という。）の決定要旨は，金融庁のホームページに公表されており，同決定要旨には詳細な事実関係も記載されている（金融庁「平成28年度課徴金納付命令等一覧」，金融庁「決定要旨（特定事件B）」）。そして，上記のとおり，審査請求人に関して，外国金融商品取引規制当局との間で情報交換を行い，協力・連携して調査が行われたことを自ら公表しており，これらの事実は公知となっている。このことからすれば，別紙の文書3として掲げる文書等の存否を明らかにしたとしても，上記①ないし④には該当しない。

b 別紙において文書7として掲げる文書等について

別紙において文書7として掲げられている文書等は，概要，審査請求人の代表者又は審査請求人に関する，英国金融行為規制機構（Financial Conduct Authority），オンタリオ証券委員会（Ontario Securities Commission）その他外国金融商品取引規制当局との間のやりとりに向けて証券取引等監視委員会内で作成した文書等であり，外国当局との間で交わされた文書等ではないため，処分庁は，これらの文書等の存否を答えるだけで，「法5条1号本文前段及び同条2号イ，同条6号イに規定する

不開示情報を開示することとなる」と主張していると思われる。

しかし、上記 a で述べたとおり、証券取引等監視委員会及び金融庁は、審査請求人が過去に金融庁から課徴金納付命令を受けた事実及びその基礎となった詳細な事実関係を自ら公表しており、この事実が公知となっていることに鑑みれば、別紙において文書 7 として掲げられている文書等の存否を明らかにしたとしても、上記 a の①及び②には該当しない。また、上記 a で述べたとおり、証券取引等監視委員会は、審査請求人に対する調査方法について、「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」、「・・・英国金融行為規制機構 (Financial Conduct Authority) 及び日本取引所自主規制法人より支援がなされている。」旨を公表し、調査協力者の名称を自ら明らかにしている。そもそも、同条 6 号イに該当するという場合、開示請求に係る行政文書等の存否を答えるだけで違法行為の発見、違法行為情報の収集等を困難にする蓋然性が認められなければならないことから、これらに関する記載があることのみをもって存否応答拒否を行うことは不当である。更にいえば、違法行為の発見、違法行為情報の収集といっても、単に調査協力者から取引履歴一覧等の客観的な資料の提供を受けたに過ぎない場合も考えられ、本件では調査協力者の名称が公表されていることからすると、このような場合に上記④に該当するということには甚だ疑問がある。

#### ウ 結語

以上のとおり、本件対象文書について、存否応答拒否を行うことは違法であるから、上記 1 記載のとおり、不開示決定を取り消し、本件対象文書の開示を求める。

#### (2) 意見書

##### ア 諮問庁による原処分の妥当性に関する主張について

理由説明書（下記第 3。以下同じ。）によれば、本件対象文書は、その存否を答えるだけで、法 5 条 1 号本文前段、同条 2 号イ、同条 3 号及び同条 6 号イに規定する不開示情報を開示することとなるため、法 8 条に基づく原処分が妥当であると主張する。

##### イ 原処分が妥当であるとの主張に理由がないこと

###### (ア) 文書 3 について

(中略)

文書 3 は、特定事件番号 A 金融商品取引法違反審判事件（以下

「特定事件 A」という。) 及び特定事件 B に係るもの以外の文書又は電子メールに限定されていない。即ち、文書 3 で言及されている「文書 1 及び文書 2」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外国当局との間で交わされた一切の文書等を指すところ、文書 3 ①ないし文書 3 ③は、課徴金に係る事実に関連してはいないものの特定事件 A 又は特定事件 B に係る調査に関して外国金融商品取引規制当局との間で交わされた文書又は電子メールも対象に含まれる。審査請求人においては、証券取引等監視委員会が如何なる文書又は電子メールを保有しているか知り得ない立場にあることから、文書 3 では、「文書 1 及び文書 2」との重複を避けつつ、審査請求人が開示を望む文書又は電子メールを捕捉できるよう、事件を限定しない形で「・・・審査請求人の代表者又は審査請求人を対象とする証券取引等監視委員会による調査に関して・・・」との文言としている。審査請求人において、諮問庁が主張するように文書 3 として「特定事件 A 及び特定事件 B に係るもの以外の文書」の開示を求めるのであれば、文書 3 につき、「文書 1 及び文書 2 以外の」ではなく、「特定事件 A 及び特定事件 B 以外の」との文言にするのが自然である。

したがって、「・・・本件対象文書に係る本件開示請求は、特定事件 A 及び特定事件 B に係るもの以外の文書の開示を求めるもの・・・」との前提の下に諮問庁が行った原処分には理由がない。

加えて、文書 3 ④は、「・・・証券取引等監視委員会と外国金融商品取引規制当局・・・との面会に関して・・・交わされた文書又は電子メール」であり、証券取引等監視委員会による調査とは関係のないものも含まれ得る形になっている。それにも拘わらず、本理由説明書に記載の主張からは、文書 3 に該当し得る文書の性質や内容を個別に検討したことはおろか、文書 3 ①ないし文書 3 ③と文書 3 ④の違いを踏まえて原処分が行われたことは窺われず、文書 3 に該当し得るおよそ全ての文書の存否を明らかにしないとの原処分は明らかに不当である。

以上のことから、文書 3 の存否を明らかにすることが、法 5 条 1 号本文前段及び同条 2 号イ並びに同条 6 号イに規定する不開示情報を開示することになるとの諮問庁の主張には理由がない（少なくとも諮問庁において文書 3 に該当し得る個別の文書の内容、性質等を踏まえた上で原処分を行っていない疑いがある）。（中略）

また、諮問庁は、文書 3 の存否を明らかにすれば、法 5 条 3 号に規定する不開示情報を開示することとなると主張するが、法 8 条に基づき、法 5 条 3 号を理由に存否応答拒否ができる場合としては、

特定の者・特定の事項を名指しした上で、情報交換の存在自体を明らかにしない約束で他国等との間で交換された情報の開示請求が行われた場合であるところ、そもそも、諮問庁は、文書3に該当し得る文書の全てが、この情報交換の存在自体を明らかにしない約束で他国等との間で交換された情報である（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。）の手續に従って提供を受けた情報である）と主張しているのか不明確である。その点を措くとしても、そもそも、開示請求に係る文書3①ないし文書3④はいずれもMMoUを通じて交わされたものに限定されていない。そのため、文書3①ないし文書3④のうち、MMoUを通じて交わされたものではない文書又は電子メールについては、法5条3号を理由に存否応答拒否をするに当たって、MMoUは理由たり得ない。

仮に文書3①ないし文書3④の中にMMoUを通じて交わされたものが含まれているとしても、MMoUは、その手續に従って諮問庁が外国金融商品取引規制当局から提供を受けた非公開情報又は非開示文書の存在自体を公にすることをおよそ禁止するものではない。すなわち、MMoUの10条は、非公開情報又は非開示文書を提供した外国金融商品取引規制当局の承諾を得れば、MMoUに規定された目的以外の目的でこれらを使用することを認めており、また、11条は、法的に強制可能な要求（“legally enforceable demand”）がある場合には、これらを公にすることも認められている。このことからすると、MMoUに定める手續に従って提供を受けた非公開情報又は非開示文書であることをもって、直ちに、情報交換の存在自体を明らかにすることができないものであり、その存否を明らかにすると他国等との信頼関係が損なわれるおそれがあるということとはできない。

そして、MMoUを通じて交わされたものであっても、諮問庁その他の我が国の当局が作成して外国金融商品取引規制当局に提供したもの（つまり、外国金融商品取引規制当局から受領したものではないもの）を明らかにしたとしても、他国等との信頼関係が損なわれるとの合理的な根拠はない。

付言するに、法5条3号に該当する情報とは、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ものをいうが、かかる要件は抽象的であり、「通常公にされることは想定されていない」といった漠然とした理由によ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、東京高裁平成26年7月25日裁判所HPにおいても判示されているとおり、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」があることの合理的な根拠がなければならないというべきである。この点からしても、諮問庁の「・・・特定の外国当局が絞り込まれる可能性があり、当該外国当局からの信頼を損なうことにつながる。また、その他の諸外国としても、日本の当局に一旦情報提供をしたら、同意の有無にかかわらず、自身と情報交換を行った事実が明らかになるおそれを感じるようになる。」との主張は、単なる可能性を述べているにとどまり、文書3①ないし文書3④に該当する文書の内容、性質等を踏まえた上で、他国等との信頼関係が損なわれるおそれがある合理的な根拠があるものとはおよそいえない。

以上のことから、文書3につき、存否応答拒否をしなければ、法5条3号に規定する不開示情報を開示することとなるとの諮問庁の主張には理由がない。

(イ) 文書7について

諮問庁は、文書7についても、上記(ア)の文書3に関する主張と同様の理由で、文書7の存否を明らかにすることは、法5条1号本文前段、同条2号イ、同条3号及び同条6号イに規定する不開示情報を開示することとなると主張する。しかし、かかる諮問庁の主張に理由がないことは、上記(ア)で述べたとおりである。

また、諮問庁は、文書7に係る原処分の妥当性の理由の一つとして法5条3号を挙げ、下記第3の4(5)イにおいて、「本件対象文書は、いずれも同一の根拠に基づいて同一の法規を適用して不開示とされたものである。・・・理由の提示に不備はない。」と主張している。もっとも、文書7①ないし文書7④は、(文書3とは異なり)証券取引等監視委員会が外国金融商品取引規制当局との間で交わした文書又は電子メールではなく、外国金融商品取引規制当局とのやりとり又は面会に向けて証券取引等監視委員会内で作成された文書又は電子メールであり、このような外国金融商品取引規制当局との間で交わしたものではない証券取引等監視委員会内で作成された文書7を明らかにすると何故、他国等との信頼関係が損なわれ

るおそれがあるといえることになるのか不可解であるといわざるを得ない。(以下略)

### 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(本件開示請求)のうち、別紙の文書3及び文書7の請求に関し、処分庁が、令和2年1月31日付け行政文書不開示決定通知書(証監委第844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(法8条の規定により、開示請求を拒否したもの)(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。

なお、処分庁は、本件開示請求に対して、平成29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)において行政文書不開示決定(以下「当初決定」という。)をしたところ、審査請求人が当初決定について同年11月21日付けで金融庁長官(諮問庁)に対して審査請求を提起したため、諮問庁は、別紙の文書3及び文書7の請求に係る決定に関しては、平成30年3月26日付けで情報公開・個人情報保護審査会に諮問をし(平成30年(行情)諮問第163号)、同審査会による令和元年5月13日付け答申(令和元年度(行情)答申第9号)を受け、令和元年6月13日付け裁決書(金総政第4429号)において、当初決定を取り消した。

処分庁は、令和元年8月8日付け行政文書開示請求書の補正通知(証監委第6485号)において、審査請求人に対し、別紙の文書3及び文書7の請求に関する文書の特定を求めたところ、審査請求人は、同年9月5日付け補正書を提出し、その後、処分庁と数度にわたり電子メールで連絡を取り合い、本件開示請求について、同年12月3日に提出した補正によって最終的な回答(補正)とした。

#### 1 本件開示請求に係る行政文書について

本件開示請求に係る行政文書は、別紙に掲げる文書1ないし文書7である。

#### 2 原処分について

処分庁は、本件対象文書は、その存否を答えるだけで、法5条1号本文前段、同条2号イ、同条3号及び同条6号イに規定する不開示情報を開示することとなるため、法8条に基づき、存否を明らかにせずに不開示とした。

#### 3 審査請求人の主張について

##### (1) 審査請求の趣旨

上記第2の1のとおり。

##### (2) 審査請求の理由

上記第2の2(1)のとおり。

#### 4 原処分 of 妥当性について

##### (1) 本件対象文書の存否を答えるだけで、法5条1号本文前段の不開示情報を開示することになること

証券取引等監視委員会は、市場の公正性・透明性確保、投資者保護等を目的に、金融商品取引法のインサイダー取引・相場操縦等の不公正取引に対する調査や上場会社のディスクロージャー違反に対する開示検査、金融商品取引業者の不正行為に対する証券検査等の活動を行う組織である。

本件対象文書は、証券取引等監視委員会が、特定事件A及び特定事件Bに係るもの以外に、審査請求人の代表者といった特定個人の金融商品取引法上の法令違反行為等にかかる疑義等について調査した結果等が記載されていたり、外国金融商品取引規制当局との間で行った審査請求人の代表者に関する情報のやり取りが記載されていたりする行政文書である。そうすると、本件対象文書の存否を明らかにすることは、審査請求人の代表者といった特定個人の金融商品取引法上の法令違反行為等にかかる疑義等について、証券取引等監視委員会の調査等の対象となっていること又はなっていないこと、及び、外国金融商品取引規制当局間で情報のやり取りがなされていること又はなされていないことを明らかにすることとなる。

上記情報は、それ自体、当該個人の事実、評価等に関する情報ということが出来るから、法5条1号本文前段の「個人に関する情報」に当たり、しかも、氏名により特定されているから「特定の個人を識別することができるもの」にも当たるということができる。また、同号ただし書イないしハのいずれにも該当しない。

したがって、本件対象文書の存否を明らかにすることは、法5条1号本文前段の不開示情報を開示することとなる。

##### (2) 本件対象文書の存否を答えるだけで、法5条2号イの不開示情報を開示することになること

本件対象文書は、証券取引等監視委員会が、特定事件A及び特定事件Bに係るもの以外に、審査請求人といった特定法人の金融商品取引法上の法令違反行為等にかかる疑義等について調査した結果等が記載されていたり、外国金融商品取引規制当局との間で行った審査請求人に関する情報のやり取りが記載されていたりする行政文書である。そうすると、本件対象文書の存否を明らかにすることは、審査請求人の金融商品取引法上の法令違反行為等にかかる疑義等について、証券取引等監視委員会の調査等の対象となっていること又はなっていないこと、及び、外国金融商品取引規制当局間で情報のやり取りがなされていること又はなされ

ていないことを明らかにすることとなる。

そして、上記情報が存在していたことが明らかになることで、当該法人に何らかの法令違反行為等があるのではないかなどといった様々な憶測や風評等による信用の低下等を招くこととなり、当該法人の権利、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがあるといえる。

また、上記情報に係る文書が存在しない場合に、不存在である旨を回答することとすれば、存否応答拒否とした場合には上記文書が存在するという事実上開示することになり、その場合には、不開示情報の規定により保護しようとしている利益が損なわれる。

したがって、上記情報は法5条2号イの不開示情報に該当する。

よって、本件対象文書の存否を明らかにすることは、法5条2号イの不開示情報を開示することとなる。

(3) 本件対象文書の存否を答えるだけで、法5条3号の不開示情報を開示することになること

証券取引等監視委員会における調査の事実については、調査への支障の観点から、一般に秘密とされており、証券取引等監視委員会と外国金融商品取引規制当局との情報のやり取りについても同様に、個別具体的なやり取りの存在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ている。

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MMoU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いる。MMoU10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いる。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。

本件対象文書は、特定事件 A 及び特定事件 B に係るもの以外に、証券取引等監視委員会が外国の金融商品取引規制当局との間で行った審査請求人の代表者又は審査請求人に関する情報のやり取りが記載された行政文書である。そうすると、本件対象文書について存否を回答した場合、当該個人又は当該法人に関して、証券取引等監視委員会と外国の金融商品取引規制当局との間で情報のやり取りがなされていること又はなされていないことが明らかとなる。

上記情報のうち存在に係る情報が明らかとなれば、公表されている事実や調査対象者の有している情報等と相俟って、特定の外国当局が絞り込まれる可能性があり、当該外国当局からの信頼を損なうことにつながる。また、その他の諸外国としても、日本の当局に一たび情報提供をしたら、同意の有無にかかわらず、自身と情報交換を行った事実が明らかになるおそれを感じることになる。その結果、諸外国に対する信頼を損なうこととなり、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我が国と当該外国当局及びその他の諸外国との間の正常な関係に悪影響を及ぼすおそれがあるといえる。また、上記情報に係る文書が不存在である場合に、不存在である旨を回答することとすれば、存否応答拒否とした場合には上記文書が存在するということを実際上開示することになり、その場合には、不開示情報の規定により保護しようとしている利益が損なわれる。

したがって、上記情報は、法 5 条 3 号の不開示情報にも該当する。

よって、本件対象文書の存否を明らかにすることは、法 5 条 3 号の不開示情報を開示することとなる。

(4) 本件対象文書の存否を答えるだけで、法 5 条 6 号イの不開示情報を開示することになること

本件対象文書は、証券取引等監視委員会が、特定事件 A 及び特定事件 B に係るもの以外に、審査請求人の代表者又は審査請求人といった特定個人又は特定法人の金融商品取引法上の法令違反行為等にかかる疑義等について調査した結果等が記載されていたり、外国金融商品取引規制当局との間で行った当該個人又は当該法人に関する情報のやり取りが記載されていたりする行政文書である。そうすると、本件対象文書の存否を明らかにすることは、当該個人又は当該法人の金融商品取引法上の法令違反行為等にかかる疑義等について、証券取引等監視委員会の調査等の対象となっていること又はなっていないこと、及び、外国金融商品取引規制当局間で情報のやり取りがなされていること又はなされていないことを明らかにすることとなる。

調査等の結果が公表されていないものについて、上記情報のうち存在に係る情報が明らかとなれば、証券取引等監視委員会と外国の金融商品

取引規制当局が、当該個人又は当該法人について、調査等を行っていることを明らかにすることとなる。また、上記情報に係る文書が不存在である場合に、不存在である旨を回答することとすれば、存否応答拒否とした場合には上記文書が存在するという事実を事実上開示することになり、その場合には、不開示情報の規定により保護しようとしている利益が損なわれる。

このような状況が明らかになれば、当該個人又は当該法人は、自身が調査等の対象となっている又はいないこと及び外国当局との連携の有無を前提に、行政処分（勧告）を逃れるため、証拠の隠滅等を行うことが可能となり、適正な法執行に支障を及ぼすおそれがある。

したがって、上記情報は、法5条6号イの不開示情報に該当する。

よって、本件対象文書の存否を明らかにすることは、法5条6号イの不開示事由を開示することとなる。

#### (5) 審査請求人の主張に対する反論

ア 審査請求人は、審査請求人が過去に金融庁から課徴金納付命令を受けた事実及びその基礎となった事実関係等は、既に金融庁のウェブサイトにおいて公表されており、そして、審査請求人に対して、他国の金融規制当局との間で情報交換を行い、協力・連携して調査が行われたことは、証券取引等監視委員会のウェブサイトにおいて公表されており、これらの事実は公知となっているから、本件対象文書の存否を明らかにしても、不開示情報を開示することとはならない旨主張する。

しかし、上記各公表は、特定事件A及び特定事件Bについての事実関係等を公表したものにすぎず、他の調査・検査の状況を明らかにするものではない。本件対象文書に係る本件開示請求は、特定事件A及び特定事件Bに係るもの以外の文書の開示を求めるものであり、特定事件A及び特定事件Bに係る公表がされていることによって、他の事件に係る行政文書を開示すべき理由にはならない。

よって、審査請求人の上記主張は、本件対象文書の存否を明らかにする根拠とはなりえず、理由がない。

イ また、審査請求人は、本件対象文書は、それぞれ4つに細分化されているにもかかわらず、これらの文書等を全く区別することなく、存否応答拒否を行っており、必要にして十分な開示拒否の理由が提示されているとはいえない旨主張する。

しかし、上記(1)ないし(4)で検討したとおり、本件対象文書は、いずれも同一の根拠に基づいて同一の法規を適用して不開示とされたものである。審査請求人は、行政文書不開示決定通知書の記載からこの点について了知することが可能であるといえるから、理由の提示に不備はない。

よって、審査請求人の上記主張は理由がない。

#### (6) 結論

以上より、処分庁が、本件対象文書が存在しているか否かを答えるだけで、不開示情報を開示することになるとして、法8条の規定により、存否を明らかにせずに不開示とした処分は妥当である。

#### 5 結語

以上のとおり、原処分は妥当であるから、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 | 令和2年8月31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9月28日   | 審査請求人から意見書及び資料を收受 |
| ④ | 令和3年7月8日  | 審議                |
| ⑤ | 令和4年3月3日  | 審議                |
| ⑥ | 同月17日     | 審議                |
| ⑦ | 同月31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、別紙に掲げる各文書（以下「本件請求文書」という。）の開示を求めるものであり、処分庁は、本件請求文書のうち本件対象文書については、その存否を答えるだけで法5条1号、2号イ、3号及び6号イの不開示情報を開示することとなるとして、法8条の規定に基づき、その存否を明らかにせずに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、原処分を取り消し、本件対象文書を開示すること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 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、本件開示請求に係る行政文書不開示決定通知書を

確認したところ、「2 不開示とした理由」欄は、「本件開示請求に係る文書は、その存否を答えるだけで、法第5条第1号本文前段及び同条第2号イ、同条第3号、同条第6号イに規定する不開示情報を開示することとなるため、法第8条に基づき、存否を明らかにせずに不開示とした。」となっており、法5条1号、2号イ、3号及び6号イに該当すると判断した具体的根拠は示されていないものと認められる。

(3) 以上によれば、原処分については、処分庁がどのような根拠をもって不開示としたかが開示請求者に明らかとなっていないのであるから、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り、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1号、2号イ、3号及び6号イに該当するとして、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、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 小林昭彦, 委員 塩入みほも, 委員 常岡孝好

## 別紙（本件請求文書）

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

文書3（本件対象文書）

- ① 文書1及び文書2以外の審査請求人の代表者又は審査請求人（略語である特定文字を含む。以下同じ。）を対象とする証券取引等監視委員会による調査に関して2013年1月1日から2019年6月30日までの間に証券取引等監視委員会とオンタリオ証券委員会（Ontario Securities Commission）との間で交わされた文書又は電子メール（MMoU（多国間情報交換枠組み）を通じて交わされたものに限られない。但し，文書4①ないし④に掲げるもの及び文書5①ないし⑤に掲げるものを除く。）
- ② 文書1及び文書2以外の審査請求人の代表者又は審査請求人を対象とする証券取引等監視委員会による調査に関して2013年1月1日から2019年6月30日までの間に証券取引等監視委員会と英国金融行為規制機構（Financial Conduct Authority）との間で交わされた文書又は電子メール（MMoU（多国間情報交換枠組み）を通じて交わされたものに限られない。但し，文書4①ないし④に掲げるもの及び文書5①ないし⑤に掲げるものを除く。）
- ③ 文書1及び文書2以外の審査請求人の代表者又は審査請求人を対象とする証券取引等監視委員会による調査に関して2013年1月1日から2019年6月30日までの間に証券取引等監視委員会と外国金融商品取引規制当局（金融商品取引法189条1項で定めるものをいい，オンタリオ証券委員会（Ontario Securities Commission）及び英国金融行為規制機構（Financial Conduct Authority）を除く。）との間で交わされた文書又は電子メール（MMoU（多国間情報交換枠組み）を通じて交わされたものに限られない。但し，

文書 4 ①ないし④に掲げるもの及び文書 5 ①ないし⑤に掲げるものを除く。)

- ④ 文書 1 及び文書 2 以外の証券取引等監視委員会と外国金融商品取引規制当局（金融商品取引法 189 条 1 項で定めるものをいい、疑義を避けるため、オンタリオ証券委員会（Ontario Securities Commission）及び英国金融行為規制機構（Financial Conduct Authority）を含む。以下、本④において同じ。）との面会に関して 2013 年 1 月 1 日から 2019 年 6 月 30 日までの間に証券取引等監視委員会と外国金融商品取引規制当局との間で交わされた文書又は電子メール（MMoU（多国間情報交換枠組み）を通じて交わされたものに限られない。）（但し、審査請求人の代表者又は審査請求人以外の者に係る面会に関するもの、上記①ないし③、文書 4 ①ないし④に掲げるもの及び文書 5 ①ないし⑤に掲げるものを除く。）

文書 4 特定事件 A に関して証券取引等監視委員会が金融庁に対して行った課徴金納付命令の勧告に関する一切の文書（勧告書，参考資料等），図画又は電磁的記録，及び証券取引等監視委員会において作成された同事件の処分ないし処理（課徴金納付命令の勧告の処分に至る経緯を含む。）に関する一切の文書（決裁書，調査報告書等），図画又は電磁的記録（但し，以下①ないし④に掲げるものを除く。）

- ① 特定事件 A の準備書面，証拠説明書，書証その他の同事件の審判手続において作成され，かつ，被審人代理人が提出した又は被審人代理人が受領した若しくは開示を受けた文書，図画又は電磁的記録
- ② 上記①に掲げる書類提出のための決裁手続において作成された書類
- ③ 特定事件 A に関する審判事件経過票，指定職員指定通知書，期日通知書及び課徴金納付命令決定書
- ④ 証券取引等監視委員会において作成された特定事件 A に関する調査報告書の付属資料

文書 5 特定事件 B に関して証券取引等監視委員会が金融庁に対して行った課徴金納付命令の勧告に関する一切の文書（勧告書，参考資料等），図画又は電磁的記録，及び証券取引等監視委員会において作成された同事件の処分ないし処理（課徴金納付命令の勧告の処分に至る経緯を含む。）に関する一切の文書（決裁書，調査報告書等），図画又は電磁的記録（但し，以下①ないし⑤に掲げるものを除く。）

- ① 特定事件 B の準備書面，証拠説明書，書証その他の同事件の審判手続において作成され，かつ，被審人代理人が提出した又は被審人代理人が受領した若しくは開示を受けた文書，図画又は電磁的記録
- ② 上記①に掲げる書類提出のための決裁手続において作成された書類
- ③ 特定事件 B に関する審判事件経過票，指定職員指定通知書，期日通知書及び課徴金納付命令決定書
- ④ 証券取引等監視委員会において作成された特定事件 B に関する調査報告書の付属資料
- ⑤ 特定事件番号 C 課徴金納付命令取消請求事件の訴状，答弁書その他の同事件の訴訟手続において作成され，かつ，原告訴訟代理人が提出した又は原告訴訟代理人を受領した若しくは開示を受けた文書，図画又は電磁的記録

文書 6 特定事件 A 及び特定事件 B に関して証券取引等監視委員会が報道関係者との間で行ったやり取りに関する一切の文書，図画又は電磁的記録

文書 7（本件対象文書）

- ① 文書 1 ないし文書 6 以外の審査請求人の代表者又は審査請求人（略語である特定文字を含む。以下同じ。）を対象とする証券取引等監視委員会による調査に関するオンタリオ証券委員会（Ontario Securities Commission）とのやりとり（MMoU（多国間情報交換枠組み）を通じて行うものに限られない。）に向けて 2013 年 1 月 1 日から 2019 年 6 月 30 日までの間に証券取引等監視委員会内で作成された文書又は電子メール（例えば，オンタリオ証券委員会（Ontario Securities Commission）とのやりとりに向けて証券取引等監視委員会内で検討・議論等をした内容が記載されたもの等を指すが，これに限られない。但し，文書 4 ①ないし④に掲げるもの及び文書 5 ①ないし⑤に掲げるものを除く。）
- ② 文書 1 ないし文書 6 以外の審査請求人の代表者又は審査請求人を対象とする証券取引等監視委員会による調査に関する英国金融行為規制機構（Financial Conduct Authority）とのやりとり（MMoU（多国間情報交換枠組み）を通じて行うものに限られない。）に向けて 2013 年 1 月 1 日から 2019 年 6 月 30 日までの間に証券取引等監視委員会内で作成された文書又は電子メール（例えば，英国金融行為規制機構（Financial Conduct Authority）とのやりとりに

向けて証券取引等監視委員会内で検討・議論等をした内容が記載されたもの等を指すが、これに限られない。但し、文書4①ないし④に掲げるもの及び文書5①ないし⑤に掲げるものを除く。)

- ③ 文書1ないし文書6以外の審査請求人の代表者又は審査請求人を対象とする証券取引等監視委員会による調査に関する外国金融商品取引規制当局（金融商品取引法189条1項で定めるものをいい、オンタリオ証券委員会（Ontario Securities Commission）及び英国金融行為規制機構（Financial Conduct Authority）を除く。以下、本③において同じ。）とのやりとり（MMoU（多国間情報交換枠組み）を通じて行うものに限られない。）に向けて2013年1月1日から2019年6月30日までの間に証券取引等監視委員会内で作成された文書又は電子メール（例えば、外国金融商品取引規制当局とのやりとりに向けて証券取引等監視委員会内で検討・議論等をした内容が記載されたもの等を指すが、これに限られない。但し、文書4①ないし④に掲げるもの及び文書5①ないし⑤に掲げるものを除く。）
- ④ 文書1ないし文書6以外の証券取引等監視委員会と外国金融商品取引規制当局（金融商品取引法189条1項で定めるものをいい、疑義を避けるため、オンタリオ証券委員会（Ontario Securities Commission）及び英国金融行為規制機構（Financial Conduct Authority）を含む。以下、本④において同じ。）との面会に向けて2013年1月1日から2019年6月30日までの間に証券取引等監視委員会内で作成された文書又は電子メール（例えば、外国金融商品取引規制当局との面会に向けて証券取引等監視委員会内で検討・議論等をした内容が記載されたもの等を指すが、これに限られない。）（但し、審査請求人の代表者又は審査請求人以外の者に係る面会に関するもの、上記①ないし③、文書4①ないし④に掲げるもの及び文書5①ないし⑤に掲げるものを除く。）