

諮問庁：日本司法支援センター

諮問日：令和4年9月29日（令和4年（独情）諮問第67号）

答申日：令和5年6月5日（令和5年度（独情）答申第8号）

事件名：民事法律扶助業務必携の一部開示決定に関する件

答 申 書

第1 審査会の結論

「民事法律扶助業務必携（2021年4月1日施行版）」（以下「本件対象文書」という。）につき、その一部を不開示とした決定について、諮問庁がなお不開示とすべきとしている部分は、不開示とすることが妥当である。

第2 審査請求人の主張の要旨

1 審査請求の趣旨

独立行政法人等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、日本司法支援センター（以下「センター」、「処分庁」又は「諮問庁」という。）が行った令和4年5月27日付け司支総第54号による一部開示決定（以下「原処分」という。）について、その取消しを求める。

2 審査請求の理由

審査請求人が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。

（1）審査請求書

ア センターの主張

センターは、「公にすることにより、インターネット等に掲載され、センター等が本来受けられる償還等が受けられなくなる、センター対応等について誤解を招く等、事業の性質上、事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるものである。」として、法5条4号柱書きに基づき、審査請求人が開示を求めた本件対象文書（以下、第2において「本件必携」という。）のうち、別紙「不開示情報一覧表」の「不開示とした部分」を、不開示とした。

イ 反論

（ア）法5条4号柱書きにいう「支障」の程度は、単なる名目的なものでは足りず、実質的なものが要求され、その「おそれ」の程度も、単なる確率的な可能性ではなく、蓋然性が要求される。

本件においては、別紙「不開示情報一覧表」の「不開示とした部分」を開示しても、実質的な支障が生じる蓋然性があると認められ

ない。法5条4号柱書きの「事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれ」があるとはいえない。

センターの上記主張は、何ら具体的な根拠のない、抽象論にとどまるものである。

(イ) そもそも本件必携の内容は、総て、国民からの援助申込みを受けたセンターが、援助を開始するか否か、開始するとしてどのような内容の援助を行うかを決定する際の拠り所となるものであって、代理援助契約の内容を支配するものである。

そうすると、本件必携の内容は、その総てが国民に開示されねばならず、一部であっても、これが非開示とされてはならない。一部であっても、非開示が許容される理由はない。

本件必携が総て開示されて初めて、本件必携の内容は、代理援助契約の内容を支配しうるのである（民法548条の2第1項2号）。

(ウ) そして、本件必携の民事法律扶助業務必携（原文ママ。以下同じ。）を総て開示することは、むしろ「事業の適正な遂行」を実現するものといえる。

例えば、民事法律扶助業務必携を全面開示すれば、予め援助開始決定の基準が明確になるので、無用な「誤解」を回避でき、ひいては不服申立て（業務方法書69条1項）の件数も減少できる。ひいては、センターの事務負担も軽減でき、「事業の適正な遂行」がより実現される。

かかる視点からしても、「「事業の適正な遂行」のために非開示が必要である」とのセンターの上記主張は、不合理極まるものである。

(エ) また、仮に償還免除の具体的な基準が公開されなければ、センターが免除申請の認容範囲を不当に狭く運用していても、国民等による監視が及ばないため、不当な運用が放置される。

したがって、「事業の適正な遂行」を実現するのであれば、むしろ具体的な免除基準を明らかにして、国民等の批判に曝すべきである。

(オ) 以上のとおり、本件必携については全面開示するのが相当であるので、本審査請求に及ぶ。

なお、本件必携は、冒頭で述べたとおり実質的に代理援助契約の内容を支配しているものであるのに、それを非開示とするセンターの対応は、国民を無知の状態に置き、センターにとって好ましい方向へ国民等を誘導せんとするものであって、法1条の「その諸活動を国民に説明する責務」の放棄といえるし、国民等を「愚民」と見做すものであるものにほかならないことを、最後に指摘しておく。

審査請求人としては、センターにおいて、かかる不当な対応を直ちに改め、「弁護士及び弁護士法人並びに司法書士その他の隣接法律専門職者・・・のサービスをより身近に受けられるようにするための総合的な支援」（総合法律支援法1条）の実現のため、本件必携の全面開示（弁護士、司法書士、国民への周知）を含め、適正な業務遂行をすることを期待する。

(2) 意見書（資料は省略する。）

センターから提出された理由説明書に対して、以下のとおり、反論し、審査請求人の主張を補充する。

ア 対象文書が専ら内部文書たる性質を有するとの主張について

(ア) まず、センターは、「本件対象文書につき、当該部分は、当センターにおける審査業務等の参考資料としての性質を有する」、すなわち、専らセンター内にて用いられる内部文書たる性質を有することから、一部不開示が相当である旨の主張をしている。

しかしながら、以下に述べるとおり、この主張は誤りである。

(イ) センターは、総合法律支援法（平成16年6月2日公布）に基づき、「弁護士及び弁護士法人並びに司法書士その他の隣接法律専門職者・・・のサービスをより身近に受けられるようにするための総合的な支援」（同法1条）を目的として、また、総合法律支援に関する事業を迅速かつ適切に行うために、独立行政法人の枠組みに従って設立された、「法テラス」という通称で呼ばれることもある法人である。

(ウ) センターの行う業務の一つに、総合法律支援法30条2号に基づく、「民事法律扶助」がある。

同業務は、経済的に余裕がない者が法的トラブルにあった時に、無料で法律相談を行い（「法律相談援助」）、弁護士・司法書士の費用の立替えを行う（「代理援助」「書類作成援助」）ことを内容とする。

(エ) センターは、総合法律支援法34条に基づき、センターの業務の方法について基本的事項を定め、もってその業務の適正な運営に資することを目的として、「日本司法支援センター業務方法書」（以下「業務方法書」という。添付資料1）を定めている。

(オ) もっとも、業務方法書は、一見して明らかなどおり、センターの業務について、その概要が定められているにとどまる。

そこで、上記「法律相談援助」、「代理援助」及び「書類作成援助」の開始の要件、これらの援助の内容（立替基準）、これらの審査手続等の具体的部分については、本件対象文書が定めている。

このことは、本件対象文書の目次が、例えば、「【3】援助の要

件」，「【5】援助対象基準と立替基準」，「【6】審査手続」，「【7】援助開始決定と援助不開始決定」，「【8】事件進行中の手続」，「【9】援助の終結」，「【10】事件終結後の償還猶予と償還免除」などとなっていることから明らかである（添付資料2）。

(カ) このように，本件対象文書は，総て，国民からの援助申込みを受けたセンターが，援助を開始するか否か，開始するとしてどのような内容の援助を行うかを決定する際の拠り所となるものである。したがって，本件対象文書は，センターが援助開始決定をなした後に，弁護士ないし司法書士，被援助者たる国民，センターとの3者間で締結されることとなる「援助契約」の内容を支配するもの（上記各援助の実体的内容や，これに伴う手続について定めるもの）である。

(キ) そうすると，令和4年6月29日付け審査請求書で既に述べたとおり，本件対象文書は，その総てが国民に開示されねばならず，一部であっても，これが非開示とされてはならない。これが総て開示されてこそ，初めて本件対象文書は，代理援助契約の内容を支配しうるのである（民法548条の2第1項2号）。

例えば，保険診療基準も，これが医師や患者（国民）に総て開示されているからこそ，医師や患者（国民）の診療契約を支配できるのである。

(ク) なお，以上に関連し，センターは，本件対象文書（特にその非開示部分）につき，「当センターにおける確定した基準ないし運用とはなっておらず，引き続き検討を要する事項や直接審査に関わらない事項も含まれていることから，当センターにおける審査業務等の参考資料としての性質を有する」などと主張しているが，このような主張は，令和4年5月27日付けの審査請求人に対する法人文書開示（一部不開示）決定処分（司支総第54号）（以下，第2の2（2）において「本件決定」という。）では，一言も述べられていないのであって，令和4年6月29日付け審査請求書における審査請求人の主張を閲読した上での，後付けの理由，こじつけというほかない。

(ケ) 小括

以上のとおりであるから，本件対象文書につき，専ら内部文書たる性質を有するとの理由で一部不開示が相当である旨のセンターの主張は，誤りである。

イ 業務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれ（法5条4号柱書き）があるとの主張について

そもそも，対象文書が内部文書たる性質を有するか否かに拘わらず，

以下のとおり、一部不開示は許されない。

(ア) 法5条4号柱書きにいう「支障」「おそれ」の意義

a 法5条4号柱書きにいう「支障」の程度は、単なる名目的なものでは足りず、実質的なものが要求され、その「おそれ」の程度も、単なる懸念にとどまるものではなく、事務又は事業の適正な遂行について支障が生じる抽象的な可能性があるというだけでは足りない。

当該事務又は事業の適正な遂行について実質的な支障が生じる蓋然性が認められることを要すると解すべきである。

b 以上のことは、独立行政法人による、その保有する文書の不開示決定や一部不開示決定が、憲法の定める各基本的人権の中でも、民主主義を正常に機能させるために、特に重要とされている、国民の知る権利（憲法21条1項）に対する制約になることから、明らかである。

c また、法5条4号は、「国の機関、独立行政法人等、地方公共団体又は地方独立行政法人が行う事務又は事業に関する情報であって、公にすることにより、次に掲げるおそれその他当該事務又は事業の性質上、当該事務又は事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるもの」としたうえで、次のとおり、深刻度の高い「支障」「おそれ」を列挙している。

そのため、同柱書きにいう「その他当該事務又は事業の性質上、当該事務又は事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるもの」についても、(a)ないし(g)と同程度の深刻度の高さが要求されると解される。

(a) 国の安全が害されるおそれ、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

(b) 犯罪の予防、鎮圧又は捜査その他の公共の安全と秩序の維持に支障を及ぼすおそれ

(c) 監査、検査、取締り、試験又は租税の賦課若しくは徴収に係る事務に関し、正確な事実の把握を困難にするおそれ又は違法若しくは不当な行為を容易にし、若しくはその発見を困難にするおそれ

(d) 契約、交渉又は争訟に係る事務に関し、国、独立行政法人等、地方公共団体又は地方独立行政法人の財産上の利益又は当事者としての地位を不当に害するおそれ

(e) 調査研究に係る事務に関し、その公正かつ能率的な遂行を不当に阻害するおそれ

(f) 人事管理に係る事務に関し、公正かつ円滑な人事の確保に支障を及ぼすおそれ

(g) 独立行政法人等、地方公共団体が経営する企業又は地方独立行政法人に係る事業に関し、その企業経営上の正当な利益を害するおそれ

d なお、法5条4号とほぼ同様の規定内容となっている行政機関の保有する情報の公開に関する法律5条6号について、次のような解釈を示した裁判例もある（東京地方裁判所令和元年9月12日判決・判例タイムズ1493号165頁）。かかる解釈は、規定の内容、構造を同じくする法5条4号にも妥当するものである。なお、以下の引用のうち、下線は審査請求人が付記したものである（下線は省略する。）。

情報公開法5条6号柱書きは、不開示情報として、「国の機関、独立行政法人等、地方公共団体又は地方独立行政法人が行う事務又は事業に関する情報であつて、公にすることにより、（中略）当該事務又は事業の性質上、当該事務又は事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるもの」を掲げているところ、「当該事務又は事業の性質上、当該事務又は事業の適正な遂行に支障を及ぼす」とは、国の機関等が行う事務又は事業の目的及び内容に照らして、当該事務又は事業に関する情報を公にすることにより、当該情報を公にすることによる利益を踏まえても看過し得ないような実質的な支障が当該事務又は事業に生じる場合をいい、また、「支障を及ぼすおそれ」があるというためには、事務又は事業の適正な遂行について支障が生じる抽象的な可能性があるというだけではなく、当該事務又は事業の適正な遂行について実質的な支障が生じる蓋然性が認められることを要すると解すべきである。

被告は、情報公開法5条6号柱書きの「事務又は事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがある」との要件は、開示実施の任に当たる行政機関の長に一定の幅のある判断をさせることを許容しているものであり、そのような幅を逸脱する判断がされた場合に限り、その要件該当性が否定されると解すべきであると主張する。

しかしながら、被告の上記主張は、実質的には、上記の「おそれ」の有無の判断について行政機関の長の一定の裁量を認めるものと解されるところ、上記の「おそれ」の有無については、国の機関等が行う事務又は事業の性質に照らして客観的に判断するのが相当であり、同号の文言に照らしても、行政機関の長

の裁量判断に委ねられているものと解することはできない。

(イ) 本件について

- a センターは、「本件不開示部分を公にし、インターネット等に掲載される等した場合、本来、償還免除やみなし償却の対象とはなり得ない被援助者が、これに該当するものと誤解するなどして償還に応じなくなり、センターが受けられる償還等が受けられなくなるなどして、事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがある。」、「本件不開示部分について、当センターにおいてあたかも確定した基準ないし運用が設けられているなどと誤解を与え、当該業務担当部署が個別の事案について詰問されるなどして事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがある。」などと主張する。

しかしながら、このような事態の発生 of 蓋然性を示す根拠・徴候は、センターから何一つ提示されてない。センターの主張する「おそれ」は、単なる、センターにおける抽象的な懸念に留まるというほかない。すなわち、センターの「事務又は事業の適正な遂行について実質的な支障が生じる蓋然性」があるということとはできない。

- b また、そもそも、センターの懸念する上記「支障」「おそれ」については、法5条4号イないしトに列挙された「支障」「おそれ」（国の安全が害されるおそれ、犯罪の予防、鎮圧又は捜査その他の公共の安全と秩序の維持に支障を及ぼすおそれ、などといったもの）に比して、深刻度が著しく低い。

例えば、センターは、（対象文書を総て開示すると）「当センターにおいてあたかも確定した基準ないし運用が設けられているなどと誤解」が生じるなどと主張している。しかしながら、このような懸念は、対象文書をいったん広く公開したうえで、対象文書のうち、どの部分が確定した基準や運用ではないのかにつき、補足説明する文書を、別途新たに発出・公開すれば容易に解決できる事柄である。換言すれば、センターの主張する「支障」「おそれ」は、この程度の深刻度の低い問題であるにすぎない。

また、センターが、上記のような「誤解」により、「当該業務担当部署が個別の事案について詰問される」と主張するにあたっては、センターの民事法律扶助制度を利用する国民や、同制度に協力する弁護士や司法書士を愚弄するものというほかない。

以上から、仮にセンターのいう「支障」の発生する蓋然性があったとしても、そもそも、これは、法5条4号柱書きにいう「その他当該事務又は事業の性質上、当該事務又は事業の適正

な遂行に支障を及ぼすおそれがあるもの」には該当しない。

(ウ) 小括

業務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれ（法5条4号柱書き）があるとのセンターの主張についても理由がない。

ウ 結論

よって、本件対象文書については全面開示される以外にはない。

本件決定は直ちに取消されるべきである。

第3 諮問庁の説明の要旨

センターは、以下の理由により、原処分を維持することが相当と考える。

1 本件審査請求の経緯

(略)

2 本件審査請求に理由がないこと

(1) 民事法律扶助業務について

センターは、経済的に余裕がない方が法的トラブルに遭ったときに、無料で法律相談を行い（「法律相談援助」）、弁護士・司法書士の費用等の立替えを行う（「代理援助」、「書類作成援助」）民事法律扶助業務を実施している。

民事法律扶助における代理援助、書類作成援助を利用しようとする者からの申込みがあったときは、地方事務所長は、その案件を地方事務所法律扶助審査委員（以下「審査委員」という。）の審査に付し、援助開始決定又は援助不開始決定を行うこととしている。

センターが行う上記決定等については、センター地方事務所長（以下「地方事務所長」という。）が審査委員の審査に付し、担当審査委員の判断に基づき、所定の事項の決定をしている。

そして、民事法律扶助制度を利用して代理援助あるいは書類作成援助を行う場合は、センターが審査した上で、センターの基準に基づき、援助を行う案件の処理を受任した弁護士・司法書士等（以下「受任者」という。）の費用（着手金・実費等）を立て替えて受任者に支払い、援助を申し込んだ者（以下「被援助者」という。）は、センターが立て替えた金額をセンターに毎月分割して償還（返済）することとなっている。

事件が終了した後、地方事務所長は、受任者から報告書等の提出を受け、事件の進捗状況や結果を把握し、費用の精算や報酬等の決定（終結決定）を行っている。センターが立て替えた費用については、上記終結決定において、事件の内容、終結に至った経緯その他の事情を勘案して総額を確定し、被援助者の生活状況の聴取、事件の相手方等からの金銭等の取得状況等の確認を行いながら、その償還方法等を決定している。

(2) 本件対象文書について

本件対象文書は、センターが行う民事法律扶助業務における審査業務

に当たって理解しておくべき事項（規程の位置付け等），審査判断に必要な事項・参考となる事項を記載内容としているほか，センターにおける確定した基準ないし運用とはなっておらず，引き続き検討を要する事項や直接審査に関わらない事項も含まれており，当該部分は，センターにおける審査業務等の執務参考資料としての性質を有するものである。

（3）原処分の妥当性について

審査請求人は，原処分について，「「不開示とした部分」を開示しても，実質的な支障が生じる蓋然性があると認められない。法5条4号柱書の「事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれ」があるとはいえない。」などと主張する。

この点，本件対象文書の性質は上記（2）に記載のとおりであるところ，本件不開示部分は，いずれもセンターにおける確定した基準ないし運用とはなっておらず，引き続き検討を要する事項や審査に関わらない事項を内容とするものである。

そして，本件不開示部分を公にし，インターネット等に掲載されるなどした場合，本来，償還免除やみなし償却の対象とはなり得ない被援助者が，これに該当するものと誤解するなどして償還に応じなくなり，本来センターが受けられる償還等が受けられなくなるなどして，事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがある。

また，本件不開示部分について，センターにおいてあたかも確定した基準ないし運用が設けられているなどと誤解を与え，当該業務担当部署が個別の事案について詰問されるなどして事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがある。

したがって，本件不開示部分は，法5条4号柱書きに該当する。

なお，本件不開示部分は，本件対象文書の目次部分の一部が含まれているところ，当該不開示部分には，本文の記載事項を類推し得る詳細な記載がなされていることから，本文における不開示部分と同様に法5条4号柱書きに該当するものといえる。

（4）審査請求人の主張について

審査請求人は，審査請求書において「本件必携が総て開示されて初めて，本件必携の内容は，代理援助契約の内容を支配しうるのである（略）。」，「民事法律扶助業務必携を全面開示すれば，予め援助開始決定の基準が明確になるので，無用な「誤解」を回避でき，ひいては不服申立て（業務方法書69条1項）の件数も減少できる。ひいては，センターの事務負担も軽減でき，「事業の適正な遂行」がより実現される。」などと主張しているが，上記（3）で述べたとおりであるから，審査請求人の主張には理由がない。

3 結論

以上のとおり、審査請求人の主張に理由はなく、原処分を維持するのが相当と考える。

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4年9月29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25日 審査請求人から意見書及び資料を收受
- ④ 同月26日 審議
- ⑤ 令和5年4月27日 委員の交代に伴う所要の手續の実施、本件対象文書の見分及び審議
- ⑥ 同年5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、本件対象文書の開示を求めるものであり、処分庁は、その一部を法5条4号柱書きに該当するとして不開示とする原処分を行った。

審査請求人は原処分の取消しを求めるところ、諮問庁は原処分を妥当としていたが、当審査会事務局職員をして改めて確認させたところ、諮問庁は、別紙に掲げる部分については新たに開示するが、当該部分を除く部分（以下「本件不開示維持部分」という。）については、なお不開示を維持すべきである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、本件不開示維持部分の不開示情報該当性について検討する。

2 本件不開示維持部分の不開示情報該当性について

- (1) 諮問庁は、上記第3の2(3)のとおり、本件不開示維持部分は、いずれもセンターにおける確定した基準ないし運用とはなっておらず、引き続き検討を要する事項や審査に関わらない事項を内容とするものであり、これを公にした場合、本来、償還免除やみなし償却の対象とはなり得ない被援助者が、これに該当するものと誤解するなどして償還に応じなくなり、本来センターが受けられる償還等が受けられなくなるおそれがあるほか、センターにおいてあたかも確定した基準ないし運用が設けられているなどと誤解を与え、当該業務担当部署が個別の事案について詰問されるなどして事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあることから、法5条4号柱書きに該当する旨説明する。
- (2) 当審査会において本件対象文書を見分したところ、本件不開示維持部分の記載内容と上記(1)の諮問庁の説明に矛盾する点は認められず、また、その記載内容に鑑みれば、当該部分を公にした場合、センターの民事法律扶助業務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるとする、上記(1)の諮問庁の説明は、これを否定し難い。

したがって、本件不開示維持部分は、法5条4号柱書きに該当し、不開示とすることが妥当である。

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4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、諮問庁がなお不開示とすべきとしている部分は、同号柱書きに該当すると認められるので、不開示とすることが妥当であると判断した。

(第5部会)

委員 藤谷俊之，委員 石川千晶，委員 磯部 哲

別紙 諮問庁が新たに開示するとしている部分

- 1 目次の1枚目の1行目ないし7行目
- 2 目次の3枚目ないし9枚目の不開示部分
- 3 本文中の記載のうち、上記2に掲げる部分の記載と同一の文言が記載された見出しの部分