

# 情報公開訴訟とインカメラ審理

## ～情報公開法の現状と課題（3）～

行政監視委員会調査室 はたけ もとあき  
島 基晃

### 1. はじめに

情報公開訴訟（情報公開法（行政機関の保有する情報の公開に関する法律）に基づき行政機関の長が行った不開示決定の取消しを求めて争われる訴訟など）に際して、インカメラ審理の制度を認めるべきか否かが議論されている。

インカメラ審理とは、「裁判所だけが文書等を直接見分する方法により行われる非公開の審理」を指す。情報公開訴訟において、このようなインカメラ審理が認められなければ、裁判官は、争点となっている文書を実際に見ることなく、これに不開示情報が記録されているか否かを判断せざるを得ないのである。

そのため、情報公開法の立案時以来、実務家、研究者、市民団体などから、情報公開訴訟においてインカメラ審理の導入を認めるべきであるとの強い要望があったにもかかわらず、今日に至るまで、インカメラ審理は認められていない。

その主な理由は、インカメラ審理の導入は、裁判の公開を保障する憲法 82 条と「訴訟で用いられる証拠は当事者の吟味・弾劾の機会を経たものに限られる」という民事（行政）訴訟の基本原則に抵触する可能性があるとの 2 点にあった。このうち、特に、前者、すなわち、憲法に抵触する（違憲）のであれば、そのような立法を行うことはできないことになる。

以上の理由から情報公開法では、訴訟におけるインカメラ審理を認める規定は盛り込まれなかったが、行政機関の長が行った不開示決定などに対して不服申立てが行われた場合の、情報公開・個人情報保護審査会における審議に際しては、インカメラ審理<sup>1</sup>の制度が導入された<sup>2</sup>。その結果、行政側の諮問機関である審査会においてインカメラ審理が行われる一方で、開示・不開示に関する最終的な判断権を有する裁判所においてはインカメラ審理が行われないという状態になっている。

ところが、平成 20 年 5 月 12 日、福岡高裁において、情報公開訴訟で憲法の解釈により事実上のインカメラ審理（原告側の立会権放棄等を前提とした検証物提示命令）を認める決定がなされた。そして、これを不服として行われた国側の即時抗告に対して、最高裁は、平成 21 年 1 月 15 日、この高裁決定を破棄する決定を行い検証物提示命令を認めなかったが、その理由のなかで、情報公開訴訟において証拠調べとしてのインカメラ審理の導入は「民事訴訟の基本原則に反するから、明文の規定がない限り許されない」との判断を明らかにした。最高裁は、憲法 82 条に言及せず、かつ、「明文の規定」があればインカメラ審理は可能と解される判断を行ったのである。加えて、2 名の裁判官からは、情報公開訴訟

へのインカメラ審理導入は憲法 82 条に違反するものではなく、立法裁量の問題であるとの補足意見も示された。

このように、立法により情報公開訴訟にインカメラ審理を導入することは可能と解されることにより、国会の側の判断にゆだねられたともいえる。

また、政府は本年 4 月から情報公開法改正の検討作業を開始し、その 1 項目として情報公開訴訟へのインカメラ審理導入を打ち出した。

そこで、以下、この最高裁決定をめぐる論点等を概観してみることにする。

## 2. 最高裁の決定（最決平成 21 年 1 月 15 日）

### （1）今回の事案の概要と経緯

事案の概要は次のとおりである。①外務大臣に対し、平成 16 年 8 月 13 日発生 of 普天間基地所属海兵隊への沖縄国際大学構内墜落事故に関する米政府との協議連絡文書の開示請求が行われ、これに対し、情報公開法 5 条 1 号（個人に関する情報）、3 号（国の安全等に関する情報）、5 号（審議・検討等に関する情報）該当を理由に行われた不開示決定を不服とし取消訴訟が提起された。②一審の福岡地裁平成 18 年 11 月 27 日判決は原告請求を棄却した（なお、外務大臣への異議申立ても行われたが、内閣府情報公開・個人情報保護審査会の答申を経て、原決定をほぼ維持する決定が一審係属中に行われた）。地裁判決に対し、福岡高裁に控訴が行われた（福岡高裁平成 19 年（行コ）第 1 号）が、控訴審では、原告が本件不開示文書の検証申出と被告に対する検証物提示命令申立てを行った。なお、その際、原告は検証への立会権放棄と、本件不開示文書の記載内容の詳細が明らかになる方法での検証調書作成を求めない旨陳述した。③これに対し、福岡高裁は、平成 20 年 5 月 12 日、本件検証物提示命令申立てのうち 5 条 3 号又は 5 号該当を理由に不開示とされた文書に係る部分を認容する決定を行った。④この高裁決定を不服とする国側は、最高裁に即時抗告を行い、これに対する判断が示されたのが、平成 21 年 1 月 15 日の最高裁決定であり、その内容は高裁決定を破棄し、検証物提示命令申立てを却下するものであった。

### （2）原決定（福岡高決平成 20 年 5 月 12 日）

福岡高裁は、前記③のとおり、検証物提示命令申立てを、5 条 1 号該当を理由に不開示とされた文書に係る部分については認めず、3 号又は 5 号該当を理由に不開示とされた文書に係る部分については認めたが、その理由は次のとおりである。①立会権放棄等を前提の本件検証申出等は、実質的なインカメラ審理を意図している。②情報公開法が同審理採用を見送ったと解されていても、同法は同審理や同等効果の審理方法を全く許容しない趣旨でなく、個々の訴訟事件で必要に応じ採用することはあり得る。③行政文書の開示・不開示の最終的判断権は裁判所にゆだねられているが、当事者が、せめて裁判所には当該文書を直接見分した上で判断してもらいたいと考えるのは無理からぬし、裁判所も、直接見分せずには適正な判断が不可能ないし著しく困難と考える場合もある。④開示・不開示に関する両当事者の主張を公正中立な立場で検討し、その是非を判断せねばならない裁判所が、職責を全うするため当該文書の直接見分が不可欠と考えた場合まで、実質的インカメラ審理を否定するいわれはない。⑤もちろん、情報公開法がインカメラ審理導入を見送った

ことは十分留意すべきで、同審理採否には慎重に臨まねばならない。⑥とはいえ、当該文書を所持する国や自治体等の任意の協力が得られない以上、およそ裁判所がこれを直接見分する術がないのでは、裁判所は、事実上、一方当事者である国や自治体、あるいはその諮問機関である情報公開・個人情報保護審査会等の意見のみに依拠してその是非を判断せざるを得ないことにもなりかねず、これでは、文書の開示・不開示の最終的判断権を裁判所にゆだねた制度趣旨に甚だしくもとる。⑦本件不開示文書のうち、5条1号該当を理由に不開示とされた部分は、同号該当性の判断基準が一義的に明確で、体裁等から個人識別情報の記載が十分うかがわれるので、裁判所の直接見分が必要不可欠といえない。他方、3号・5号該当を理由に不開示とされた文書に係る部分は、評価的要素を含むので、最終的判断権者である裁判所が適正な判断を行うには、当該文書の微妙なニュアンスまで酌み取れるよう、細部にわたり内容を正確に把握する必要性が極めて高いので、裁判所が直接見分する必要がある。⑧3号該当を理由に不開示とされた文書も、申立人が立会権を放棄する形で検証を行い、検証調書作成にも十分配慮することが可能で、この方法によれば、同号所定の危険性が顕在化することは考えられない。

なお、⑥については、(1)一審で原告がヴォーン・インデックス（文書量又は情報量が多く、複数の不開示規定が複雑に関係するような事案などで、不開示の文書と不開示の理由等とを一定の方式で分類・整理した書類のこと）の方法での審理を提唱したが採用されなかった、(2)控訴審で、不開示文書のうち文書の体裁と中身を推測させる文言のみ明らかにした書類を国側が作成し、裁判所にのみ開示することが検討されたが国は拒否した、(3)原告から釈明処分として審査会でのインカメラ審理の調書資料入手の申し出がされたが、国側から該当文書不存在の旨報告され見送られたとの経緯をたどっていた。

また、今回の決定は、憲法82条の裁判公開原則との関係について、本件検証を採用した場合も、証拠調べ自体は公開法廷で行う予定であり、原告と傍聴人が本件文書の内容を確認できないにすぎないから、これに抵触しないとしている。

今回の高裁決定は、裁判所が初めてインカメラ審理のための検証物提示命令を下したとして脚光を浴びた。高裁は、決定理由をかなり詳細精緻に提示しているが、一言で言えば、裁判所は開示・不開示の最終判断権者として、他に有効・適切な手段がなく真に必要な場合は、法律上明文規定がなくてもインカメラ審理を行い得るといように解される。

### (3) 最高裁の決定

高裁決定を不服とする国側の即時抗告に対し最高裁は、平成21年1月15日、裁判官5名全員一致で、高裁決定を破棄し検証物提示命令申立てを却下する決定を行った。その決定理由は次のとおりである。①情報公開訴訟での不開示文書の検証は、開示同様の事態を生じ訴訟目的を達成させる結果となることから、情報公開法の制度趣旨に照らし不合理であるため、被告に受忍義務を負わせ当該文書の検証を行うことは許されず、検証を行うために被告に当該文書の提示を命ずることも許されない。②立会権放棄等を前提とした検証の申出等は、この結果の発生回避のため、事実上のインカメラ審理を求めるものである。③しかし、情報公開訴訟で裁判所が不開示事由該当性判断のため証拠調べとしてインカメラ審理を行った場合、(イ)裁判所は不開示文書を直接見分し本案の判断をするが、原告

は文書内容を確認した上で弁論を行うことができず、被告も文書の具体的内容を援用しながら弁論を行うことができない。また、裁判所がインカメラ審理結果に基づき判決をした場合、(ロ)当事者が上訴理由を的確に主張することが困難となる上、(ハ)上級審も原審の判断根拠を直接確認できないまま原判決の審査をせねばならないことになる。<sup>④</sup>このように、情報公開訴訟で証拠調べとしてインカメラ審理を行うことは、訴訟で用いられる証拠は当事者の吟味、弾劾の機会を経たものに限られるという民事訴訟の基本原則に反するから、明文規定がない限り許されない。<sup>⑤</sup>平成8年制定の民事訴訟法に、証拠調べとしてインカメラ審理を行い得る旨の明文規定は設けられず、平成13年改正で、文書提出義務や検証物提示義務の存否判断のためのインカメラ手続規定が設けられ(旧223条3項<sup>3</sup>、232条1項)、その後、特許法(105条2項)や著作権法(114条の3・2項)等にも同様の規定が設けられたが、これらはいずれも証拠申出の採否判断のためのインカメラ手続を認めたものにすぎず、証拠調べ自体を非公開で行い得る旨定めたものでない。<sup>⑥</sup>平成11年制定の情報公開法は、審査会がインカメラ審理を行い得る旨規定したが(旧27条1項)、裁判所については明文規定を設けなかった。これは、インカメラ審理は、裁判公開の原則との関係をめぐり様々な考え方があの上、相手方当事者に吟味・弾劾の機会を与えない証拠で裁判する手続を認めることは訴訟制度の基本にかかわるため、採用が見送られたものである。また、その後も、情報公開法にインカメラ審理の規定は設けられなかった。<sup>⑦</sup>以上から、本件文書につき裁判所がインカメラ審理を行うことは許されない。相手方が立会権放棄等をして、抗告人に受忍義務を負わせて本件文書の検証を行うことは許されず、そのために抗告人に本件文書提示を命ずることも許されない。

以上が、今回の最高裁決定の理由である。最高裁は、情報公開訴訟へのインカメラ審理導入が憲法82条に抵触するか否かには言及しなかったが、「証拠調べとしてのインカメラ審理は、民事訴訟の基本原則に反するから、明文規定がない限り許されない」(前記④)と述べたことにより、裏を返せば、「明文の規定があれば許される」、つまり、違憲となるので全く許容できないということではないとしている。また、同時に、「明文規定がない限り許されない」とすることにより、高裁決定のように、明文規定がなくても「他に有効・適切な手段がなく真に必要な場合」には認められるとの立場は明確に否定した。

#### (4) 2名の裁判官の補足意見

さて、この最高裁決定には、2名の裁判官から補足意見が付されている。まず、泉裁判官の補足意見は次のとおりである。<sup>①</sup>インカメラ審理は、裁判所が当該文書を直接見分して自ら内容を確認し実体判断をするための手続であるから、国民の知る権利の具体化として認められた行政文書開示請求権の司法上の保護を強化し、裁判の信頼性を高め、憲法32条の裁判を受ける権利をより充実させるものである。<sup>②</sup>裁判を受ける権利をより充実させるものである以上、情報公開訴訟におけるインカメラ審理は、憲法82条に違反しない。

また、宮川裁判官の補足意見は次のとおりである。<sup>①</sup>情報公開訴訟では、……原告側には、インカメラ審理を導入して少なくとも裁判所には当該文書を直接見分して適正に判断してもらいたいとの要望がある。<sup>②</sup>情報公開訴訟へのインカメラ審理導入が憲法82条に違反しないことは泉裁判官の補足意見のとおりである。<sup>③</sup>開示を求める当事者がインカメラ

審理を求めるのは、知る権利の実現のためより実効的との判断があるからであり、審理に先立ち行政機関側に不開示理由等の説明機会が与えられるなら手続保障上も問題ない。④審査会でインカメラ審理を導入する一方で情報公開訴訟ではこれを欠くことは、最終的には司法判断によつた情報公開制度の趣旨にそぐわない。⑤情報公開訴訟へのインカメラ審理の導入は、ヴォーン・インデックス手続と組み合わせ、その上で同審理を行う相当性・必要性の要件につき慎重に配慮すべきだが、情報公開制度を実効的に機能させるため検討されることが望まれる。

2名の裁判官の意見は以上のとおりであるが、いずれも、情報公開訴訟へのインカメラ審理導入が憲法 82 条に違反せず立法裁量の問題である旨明言しており、インカメラ審理導入に前向きな姿勢がうかがわれる。また、宮川裁判官は、ヴォーン・インデックス手続と組み合わせた上で、インカメラ審理の相当性・必要性の要件を「慎重に配慮すべき」としており注目される。

### 3. 最高裁決定後の学説の動向

今回の最高裁の決定（以下「本決定」という。）を受けて、研究者や実務家等から、その評価やインカメラ審理についての見解が示された。本決定の意義をさらに深めるとともに、今後の立法化等の参考にも資するため、これらの学説等を以下のように整理してみた。

**【明文規定なしで認められる余地は全くなかったか】**本決定により今後、明文規定なしでインカメラ審理を実施する余地が完全に否定されたということを肯定する立場からは次の見解が示された。①本決定は解釈論によるインカメラ審理の途を閉ざし、その要件・効果を立法論にゆだねた<sup>4</sup>。②インカメラ審理の実施手続は一義的に定まるものでなく、裁判公開を通じての（裁判官の）恣意性排除も看過し得ないので、立法なしには認められない。③非民主的機関である裁判所の客観性と公正性を担保する上で司法権行使には慎重性が求められるため、法が予定していない以上、現状ではインカメラ審理は否定せざるを得ない<sup>5</sup>。などである。

他方、明文規定がない場合にもインカメラ審理実施を肯定する立場からは次の見解が示された。①本決定は任意的なインカメラ審理は許容している<sup>6</sup>。②所持者の任意の提示による、(a)「事実上の和解としてのインカメラ審理」（訴え取下げを前提に、不開示文書所持者が任意に提示し裁判所のみ内容を確認）や、(b)「争点整理のためのインカメラ審理」（当事者間の合意の下に裁判所のみ不開示文書を読し争点整理を行う）などは、民事訴訟の基本原則に反しないので、現行法下でも許容される（ただし、後者は、裁判所が争点についても事実上心証を形成してしまう懸念もあるので慎重な運用が望ましい<sup>7</sup>）。などである。

**【インカメラ審理と憲法 82 条の関係】**本決定はインカメラ審理が 82 条に違反しないことを最高裁が示したと理解するものが多いものの<sup>8</sup>、①現行民事訴訟法の原則との関係で問題となるとしたにすぎず、憲法違反の問題が一切生じないと解し得るかは今後とも慎重な議論を要する<sup>9</sup>との見解や、②本決定が憲法論までは言及していないことから、82 条とは無関係とまでは言い切れないものの、訴訟制度レベルの問題として処理可能としたと解される<sup>10</sup>との見解も示されている。

**【インカメラ審理は本当に民事訴訟の基本原則に反するのか】** 本決定が、インカメラ審理を認めない理由を、民事訴訟の基本原則に抵触するためとしたことについては、次のように批判的な見解が多く示された。①インカメラ審理導入に対し指摘された問題点は致命的とは言えない。②それほどまで重要な民事訴訟の基本原則に抵触するインカメラ審理は、明文規定がない限り許されないとしたが、反対解釈から、明文規定があれば逆転し民事訴訟の基本原則が引込まれるのはなぜか、本決定はこの疑問に答えてない<sup>11</sup>。③本決定は、立会権放棄や検証調書の書き方の工夫などを伴う「便法としての検証」（実質的なインカメラ審理）の適法性について、積極的な議論を展開していない。④原告が立会権を放棄した場合でも、インカメラ審理が民事訴訟の基本原則に抵触することによって変わらないと考えるのは、双方審尋主義（訴訟で用いられる証拠は当事者の吟味、弾劾の機会を経たものに限られること）を形式的に解釈し過ぎている。⑤民事訴訟の基本原則である双方審尋主義については、訴訟類型に応じ弾力的に運用する例外的措置は全く認められないものなのか疑問である<sup>12</sup>。⑥行政訴訟である情報公開訴訟は、対等当事者間の紛争とは言い難く、民事訴訟と比較して一定の配慮の余地がある<sup>13</sup>。⑦行政事件訴訟法が職権主義（24条の職権証拠調べ）を加味しているのは、行政訴訟では被告側が優位にあることを修正する手立てでもあり、これにより国民の救済と行政の適正性確保が図られる（ただし実務では、職権証拠調べの例はほとんどないとされている）が、インカメラ審理は職権主義と同じ効果をもたらす<sup>14</sup>。などである。

さらに、具体的に、本決定で（イ）「**裁判所は不開示文書を直接見分して本案の判断をするが、原告は文書内容を確認した上で弁論を行うことができず、被告も文書の具体的内容を援用して弁論を行うことができない**」とした点については、①一見、両当事者に不具合が生じるかの表現ぶりだが、考慮すべきは被告より原告であり、インカメラ審理の結果、法廷内では、原告と傍聴人が当該文書を見分できず、裁判所と被告が見分済みの状況が生み出されるため、むしろ、原告が当該情報を知った上で不開示事由該当性の反論反証をする機会を失わせるという問題点が浮上する。②裁判所が見分しさえすれば、後は当事者の主張を格別待たなくても事案処理が可能なので、当該文書の内容を前提にした弁論を両当事者ができないことはそれほど致命的とはいえない<sup>15</sup>。などの批判的な見解が示された。

加えて、本決定が（ロ）「**当事者が上訴理由を的確に主張することが困難となる**」とした点については、①被告は係争文書を熟知しているので判決文から上訴理由を導くことが全く不可能でないが、原告は文書の中身を知る状況にないため、「判決で請求が棄却された場合に、控訴理由の主張で、原告は当該情報を知らないで十分な主張ができるか」という問題点となる。②不開示事由該当性は原則被告が立証責任を負うと考えられるため、原告は「本件文書は不開示事由に該当しないため、原審判断に誤りがあり不服である」旨の主張を繰り返せば足りるので、本論点は何ら致命的支障ではない<sup>16</sup>。などの批判的な見解が示された。

また、本決定が（ハ）「**上級審も原審の判断根拠を直接確認できないまま原判決の審査をしなければならない**」とした点については、少なくとも事実審である控訴審では、原審

の判断に疑問や不明点があれば、自らインカメラ審理を行い判断することでしのげるのではないか<sup>17</sup>。などの見解が示された。

なお、そもそも判決の記載に当たり、非公開の証拠調べに基づく事実認定について、果たして裁判官は説得力ある判決を下すことができるかとの論点も指摘されたが、これについては、表現を工夫すれば説得力ある判決は十分可能である<sup>18</sup>。との見解も示された。

**【インカメラ審理と憲法 32 条について】**インカメラ審理と憲法 32 条の関係については、本決定以前にも、①知る権利を具体化した情報公開請求権の重要性は憲法上疑義がなく、（プライバシー等より積極的に）その訴訟での実現を裁判を受ける権利（32 条）が非公開審理の形で保障する<sup>19</sup>。②裁判の公正担保のための 82 条の裁判公開原則（特に一般公開）は当事者の実効的権利保護（32 条）の手段であり、公開原則貫徹が実効的権利保護を損う場合の例外的インカメラ審理実施は 82 条に反しない<sup>20</sup>。③32 条から非公開審理を求める権利を導く場合は、82 条の下での非公開と異なり、非公開とするための裁判官全員一致の決定は不要と解される<sup>21</sup>。などの見解が示されていたが、本決定後も、④情報公開訴訟を含む行政訴訟でも 32 条の裁判を受ける権利は適正で公正な裁判を受ける権利を意味しているので、インカメラ審理の導入により、裁判を受ける権利がより実効化されるならば、形式的に裁判の公開が制限を受けるとしても、憲法の保障との関係で実質的な抵触や違反は存在しないことになる<sup>22</sup>。との見解が示されている。

他方、①泉補足意見は知る権利と 32 条の裁判を受ける権利を援用するが、後者は「諸刃の剣」である。第一に、原告には文書が提示されないのでその手続保障（32 条）が侵害されないかとの論点がつきまとう。第二に、インカメラ審理は常に原告に有利な結果をもたらすとは限らない。これらの点からも、宮川補足意見が、行政に不開示事由の説明の機会を設けること、ヴォーン・インデックス手続と組み合わせ、インカメラ審理の相当性・必要性の要件について慎重に配慮すべきといったように、インカメラ審理の導入の前提条件を示したのは正当である<sup>23</sup>。②本決定は 32 条との関係に関して、単に（32 条に含まれる）審尋（問）請求権の内容を民事訴訟の一般原則として言及するにとどまっておき、そもそも 32 条の保障が及ばないとの前提に立つのか、それとも、32 条の保障が及ぶとの前提で、明文で手続を定めれば 32 条に抵触しないと解しているのか必ずしも明らかでない<sup>24</sup>。との見解も示されている。

**【インカメラ審理を導入する場合の具体的内容・方式】**インカメラ審理を導入する場合の具体的な内容や方式などについても、以下のように、様々な提案や見解が示されるようになった。

まず、本決定との関係では、①民事訴訟の基本原則との抵触問題がまだくすぶる現状では、本決定（法廷意見）のようないささか無理な解釈論でインカメラ審理に進むのではなく、宮川補足意見にある諸点に配慮しつつ立法化するのが穏当である<sup>25</sup>。②立法的な検討には、本決定よりも、インカメラ審理が行われるべき場合を具体的に検討した高裁決定の方が参考になる、などの見解が示された。特に、②については、③高裁決定が、インカメラ審理を認める要件を「他に有効適切な手段がないこと」とした点、また、情報公開法 5 条 3 号（国の安全等に関する情報）のように開示・不開示の判断に「評価的要素」が含まれる場

合はインカメラ審理を必要とし、1号（個人に関する情報）のように含まれない場合は必要ないとした点を挙げている<sup>26</sup>。

さらに、④情報が一旦開示されると訴訟の意義を失うという情報公開訴訟の特性を踏まえた調書記載方法や、原告側の証拠調べ立会権放棄の手續等を定めた規則がない限り、インカメラ審理は直ちには実施できない。⑤本決定中の前記2（3）③の（イ）「原告は文書内容を確認した上で弁論を行うことができず、被告も文書の具体的内容を援用しながら弁論を行うことができない」、（ロ）「当事者が上訴理由を的確に主張することが困難となる」、（ハ）「上級審も原審の判断根拠を直接確認できないまま原判決の審査をしなければならない」ことや、加えて、非公開の証拠調べで裁判所が膨大な記録を精査せねばならないのは訴訟経済上も合理的でないことなどのマイナス面克服のために、インカメラ審理の前提としてヴォーン・インデックス類似手續の導入が必要不可欠である。⑥裁判所の訴訟指揮権に基づく秘密保持命令を受けて、原告代理人だけが原告本人に対しても守秘義務を課されたままでインカメラ審理に立会うことも検討されてよい。などの意見も示されている。

なお、インカメラ審理導入の対象法律については、まず、⑦情報公開法と独法等情報公開法<sup>27</sup>の不開示決定処分取消訴訟を先行させ（情報公開条例における同様の訴訟にも準用）、その運用を踏まえ、行政機関個人情報保護法<sup>28</sup>等に基づく本人情報不開示決定取消訴訟等にも認められるよう、行政事件訴訟法や民事訴訟法の改正をすべきである。また、公文書管理法<sup>29</sup>に基づく歴史的公文書の利用拒否処分関係も同様に対象とするべきである<sup>30</sup>。との意見も示されている。

#### 4. 政府の情報公開法改正への動き

平成22年4月、政府は、枝野行政刷新担当相（当時。以下同じ。）を座長に政務三役や有識者等で構成する「行政透明化検討チーム」を発足させ、行政の透明性の在り方を検討することとした。同チームは、まず、国の情報公開制度に関して、主として情報公開法の抜本的見直しを図るべく集中的検討を加え、6月中を目途に政務三役等の意見を整理・公表するとし、4月20日に開催された第1回目の会合では、枝野大臣から、法改正のたたき台となる素案（「情報公開制度の改正の方向性について」（以下「改正の方向性」という。））が提示され、同チームでの検討に付された。この「改正の方向性」の中の1項目として、情報公開訴訟へのインカメラ審理等の導入が盛り込まれたが、その内容は次のとおりである。

##### 第5 情報公開訴訟に関する改正

訴訟による事後救済を確実にを行うため、いわゆる「ヴォーン・インデックス」の作成・提出に関する手續（下記2）を創設するとともに、いわゆる「インカメラ審理」（下記3）を導入してはどうか。（略）具体的には以下のとおり。

1（略）

2 不開示決定に係る行政文書の標目等を記載した書面の提出（行政機関情報公開法、独

### 立行政法人等情報公開法関係《新設》)

情報公開訴訟においては、裁判所は、訴訟関係を明瞭にするため必要があると認めるときは、行政機関の長・独立行政法人等に対し、当該開示決定等に係る行政文書・法人文書の標目、その開示しない部分についてこれを特定するに足りる事項、その内容の要旨及びこれを開示しない理由その他必要な事項を、その裁判所の定める方式により分類又は整理して記載した書面の作成・提出を求めることができるものとする。

### 3 審理の特例（行政機関情報公開法、独立行政法人等情報公開法関係《新設》）

- (1) 情報公開訴訟においては、裁判所は、裁判官の全員一致により、審理の状況及び当事者の訴訟遂行の状況その他の事情を考慮して、不開示事由の有無等につき、当該行政文書・法人文書の提出を受けなければ公正な判断をすることができないと認めるときは、申立てにより、決定で、当該行政文書・法人文書を保有する行政機関の長・独立行政法人等に対し、当該行政文書・法人文書の提出を命ずることができるものとする。この場合においては、何人も、裁判所に対し、提出された行政文書・法人文書の開示を求めることができないものとする。
- (2) 裁判所は、(1)の決定をするに当たっては、あらかじめ、当事者の意見を聴かなければならないものとする。
- (3) 裁判所は、(1)の決定をしたときは、同項の行政機関の長・独立行政法人に対し、2の書面の作成・提出を求めなければならない。ただし、当該書面が既に提出されている場合は、この限りではないものとする。
- (4) (1)の決定に対しては、即時抗告をすることができるものとする。

### 第8 情報公開条例の扱い（行政機関情報公開法《新設》）

第5の1から3は、情報公開条例（地方公共団体又は地方独立行政法人の保有する情報の公開を請求する住民等の権利について定める当該地方公共団体の条例をいう。）の規定による、開示決定等に相当する処分又はこれに係る不服申立てにおける裁決・決定に対する抗告訴訟に準用する等の措置を講じてはどうか。

ちなみに、行政透明化検討チームでは、「改正の方向性」のうちインカメラ審理やヴォーン・インデックスについては、5月19日開催の第2回会合で主に議論されたが、そこで有識者メンバーから出された主な意見は次のとおりである（5月26日の第3回会合での追加意見も含む）。①実効的権利救済（憲法32条）の観点から情報公開訴訟へのインカメラ審理導入は許される。②国民への情報公開は憲法82条2項の「公の秩序」そのもの。③82条の制約という点は手続的に工夫すれば問題ない。④インカメラ審理結果の記録方法やヴォーン・インデックスとの関係等はなお議論を尽くす必要がある。審査会との連携も改めて検討してよい。⑤ヴォーン・インデックスによりインカメラ審理に伴う負担を軽減できるかは疑問が残るが、インカメラとセットでの導入は必要である。⑥法制度上や運用上、インカメラ審理を実施した旨の調書の記載の仕方にも工夫をこらす必要がある。⑦インカメラ審理導入には賛成だが、裁判公開や当事者主義から外れた審理であり、原告1人が蚊帳の外に置かれ行政寄りの判決につながる危険も大なので、詳細なヴォーン・インデックス提出の併用は厳守すべきで、更なる必要措置も検討すべきである。⑧5条3号・4号に

については、インカメラ審理導入により「おそれがある情報」と改めても問題は生じないとの考え方と、インカメラ審理導入により裁判所の審査密度が深まるならば、現行法の要件をより厳格にすることで足りるとの考え方とがあり得る。

なお、第2回会合では各省庁からも意見が提出され、うちインカメラ審理導入については、警察庁から慎重論、国税庁から積極論が出されるとともに、①存否応答拒否を定める情報公開法8条の趣旨が没却されないような配慮が必要である（法務省）。②ヴォーン・インデックスで「その内容の要旨及びこれを開示しない理由」が具体的にどの程度のもの

が求められるか不明だが、不開示要件を定めた意義が失われないよう配慮が必要である（同）。③インカメラ審理導入には裁判官や裁判所関係者の厳格な守秘義務確保が必要である（外務省）。④審査会の裁決機関化と司法審査の前置機関化も一案である（同）。等の具体的意見も提出された。

今後、行政透明化検討チームは検討結果を取りまとめた後、これを踏まえて総務省で具体的な改正案の作成作業に入るものと見られている。

## 5. インカメラ審理立法化の視点

今後、情報公開訴訟へのインカメラ審理導入の是非や、さらには、導入する場合の具体的な内容や方法などの制度設計を検討するに際しての視点として、以下の諸点が考えられる。

【「抑制的な実施」を制度設計の基本とすべきか】本決定（最高裁決定）が指摘するように、インカメラ審理は本来、民事訴訟基本原則に反する性格を有する。したがって、これを立法で認める場合にも、飽くまでも同基本原則の例外としての位置付けから、必要最小限のものに限定して行うという「抑制的」な制度として設計すべきか。例えば、福岡高裁決定のように、（立法措置なしで運用で行う場合ではあるが）ほかに手段がなく真に必要な場合にのみ認める制度とすべきか。それとも、現在、審査会で行われているように、むしろ積極的に情報公開訴訟一般で広く実施できる制度とすべきか等の問題である。

【憲法82条にも配慮した制度設計を行うべきか】本決定は82条に言及せず、かつ、インカメラ審理の立法措置は可能としたと解される。さらに、2名の裁判官は補足意見でインカメラ審理が82条に抵触しない旨明言した。これらから、一般的には、本決定は、2補足意見同様、インカメラ審理が82条には抵触しない旨含意していると見られている。であれば、立法によりインカメラ審理を創設する場合には、82条に特別にとらわれることなく、むしろ、32条の要請を重視して、ある程度自由な制度設計を行い得るのか。それとも、やはり82条には相応の配慮をした制度設計とすべきかという問題がある。後者は、何らかの形で当事者公開や、さらには一般公開を確保する措置を講ずる必要があるのかということであり、具体的には、例えば、書き方を工夫した調書の作成・閲覧、ヴォーン・インデックスの活用、法廷内（裁判官席）でのインカメラ実施等々である。

【民事訴訟原則に配慮した制度設計を行うべきか】本決定は、インカメラ審理は民事訴訟基本原則には反するが、立法によれば可能としたと解されるが、これをどう理解すべきか。つまり、立法によるのであれば、同基本原則を相当程度踏み越えた内容の制度設計も認められるのか、それとも、飽くまでも同基本原則の例外措置として、立法の内容も可能

な限り同基本原則に配慮した必要最小限の制度とすべきか、という問題である。後者の場合は、具体的には、特に、本決定が同基本原則に反するとして列挙した3点、すなわち、(イ)原告は文書内容を確認した上で弁論を行うことができず、被告も文書の具体的内容を援用しながら弁論を行うことができない、(ロ)当事者が上訴理由を的確に主張することが困難となる、(ハ)上級審も原審の判断根拠を直接確認できないまま原判決の審査をしなければならない、に対して可能な限り配慮した制度を設計する必要がある。例えば、ヴォーン・インデックスの活用((イ)～(ハ)への対応)、調書の書き方の工夫(同)、インカメラ審理実施についての当事者からの意見聴取((イ)への対応)、控訴審でのインカメラ審理実施((ハ)への対応)などが考えられる。

**【情報公開法5条3号と4号に限定すべきか】**インカメラ審理を行い得る不開示情報の範囲をどう考えるかという問題である。憲法32条の公正な裁判実現という観点から、5条1号～6号を理由とする不開示すべてに認めるか、それとも、高裁決定のように、インカメラ審理の実施を抑制的に考え、「評価的要素」を含むものに限定するのか。後者の場合は、1号の個人に関する情報を除くとか、あるいは、中核的なものとして、3号(国の安全に関する情報)と4号(公共の安全に関する情報)のみに限定することも考えられよう。また、逆に、「国の安全」や「国家機密」など保護利益の重大性から3号と4号のみを除くという考え方もあり得よう。いずれにせよ、焦点は、3号と4号であり、これは、行政機関の長の判断尊重規定とされている現行の3号・4号の規定自体の見直しの問題や、さらには、挙証責任の問題とも連動して考える必要もあるだろう。また、4号については、裁判所は刑事裁判自体も日常処理していることから、行政機関の長の判断尊重など不開示規定の構成要件やインカメラ審理導入の是非・在り方についても、そもそも3号と同レベルの取扱いとすることが妥当かとの問題もあるだろう。

**【存否応答拒否を対象とすべきか】**裁判でのインカメラ審理の対象に情報公開法8条(文書の存否を明らかにせず不開示とするいわゆる「存否応答拒否」)の場合を含めるべきか否かの問題がある。ちなみに、審査会では8条事案は「事柄の性格上インカメラ審理を要しない」とされている。しかし、8条事案についても、文書が存在する場合は、審査会によるインカメラ審理実施の必要性を示唆する見解もある<sup>31</sup>。確かに、8条事案の場合には、事柄の性質上、実施したか否かを明らかにすることにより、文書の存在・不存在が明らかになる結果が生じるため、インカメラ審理を実施したか否かをそのままの形で明らかにすることは適当でない。文書の存在・不存在にかかわらずすべての案件について「インカメラ審理を実施した」として統一するか、それとも、実際にはインカメラ審理を実施することがあっても、インカメラを実施したか否かを明らかにしないこととするのがよいのか。いずれにせよ、審査会と異なり、裁判の場合は、民事訴訟基本原則等との関係で不都合が生じないか、特に、調書の作成や書き方をどうするかなど、検討すべき課題は多いと思われる。

**【ヴォーン・インデックス前置とすべきか】**ヴォーン・インデックスは、インカメラ審理結果の調書の代替や補完の役割を果たし得るため、民事訴訟基本原則等との関係を考慮する見地から、インカメラ審理とヴォーン・インデックスを組み合わせるべきとの意見が



- 
- <sup>26</sup> ②と③は、北村・前掲注(4) 48頁。
- <sup>27</sup> 正式名称は、独立行政法人等の保有する情報の公開に関する法律。
- <sup>28</sup> 正式名称は、行政機関の保有する個人情報の保護に関する法律。
- <sup>29</sup> 正式名称は、公文書等の管理に関する法律。
- <sup>30</sup> ④～⑦は、三宅・前掲注(4) 114、115、125、127頁。
- <sup>31</sup> 宇賀克也『新逐条解説情報公開法(第4版)』(有斐閣、2008年) 207頁。