

情報公開法の見直しにあたっての裁判手続における  
ヴォーン・インデックス手続及びインカメラ審理の導入の提言

第1 提言の趣旨

行政機関の保有する情報の公開に関する法律(以下「行政機関情報公開法」という。)及び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「独立行政法人等情報公開法」という。)の見直しにあたり、行政機関情報公開法及び独立行政法人等情報公開法における不開示処分取消訴訟の審理の実効性を確保するため、裁判所の調査権限として、行政機関情報公開法及び独立行政法人等情報公開法に、次の条項を設けることを提言する。

記

(裁判所の調査権限)

- (1) 裁判所は、「行政機関の長」(独立行政法人等情報公開法の場合には「独立行政法人等」と読み替える。以下、同様であり、かっこ内は省略する。)に対し、不開示とした情報の内容について、当該情報の表題、記載された事項の項目及び不開示とした理由について、裁判所の指定する方式により分類・整理することその他の方法により、文書による説明を求めることができる。
- (2) 前項の場合において、行政機関の長の説明によっては当該情報が不開示事由に該当するか否かの判断ができないときは、裁判所は、原告の申立により、または職権で、行政機関の長に対し、記載事項の項目及び内容について説明の補充を求めることができる。
- (3) 裁判所は、前項の補充説明にもかかわらず、なお当該情報が不開示事由に該当するか否かの判断ができないときは、原告の申立により、行政機関の長に対し当該情報の提示を求め、当事者の立会いなしで当該情報を閲覧することができる。
- (4) 裁判所は、前項の閲覧を行ったときは、行政機関の長の説明文書の記載項目及び内容を検証した結果を調書に記載するものとし、当事者は調書を閲覧し、複写することができる。

以上

## 第2 提言の理由

1 情報公開訴訟の特質は、行政機関の長が、開示請求された行政文書そのものを保有している場合でも、その提出を求めることができないところにある。提出されると開示したことと同じ結果になるからである。

そこで、情報公開訴訟の裁判においては、間接証拠ないし周辺資料に基づいて、当該文書の不開示事由該当性の有無を認定するという審査方法が採用されている。しかし、この審理方式では、情報公開請求をした原告には、文書の内容が不明であり、的確な主張・立証ができないという訴訟構造上の難点がある。

これを補うために、これまでの情報公開訴訟の実務においては、裁判所が、不開示事由の具体的な内容について、行政機関の長に釈明を求める手続がとられている。行政機関の長の釈明によって特定された内容は、判決書きでは「争いのない事実」として整理される方法がとられている。

2 しかし、行政機関の長は、裁判所の求釈明に対して、必ずしも個別具体的に釈明しない傾向にある。また、公知の事実、過去の公開実例等から不開示事由に該当しないことを推認する方法は大変に時間がかかる。たとえば、安威川ダム訴訟は最高裁判決まで約10年、那覇市情報公開差止訴訟は第1審判決まで約6年、農薬健康茶訴訟は第1審判決まで約3年を要した。

ところで、不服申立手続においては、いわゆるヴォーン・インデックス手続（行政機関の長に不開示事由を立証させるために、情報公開請求の対象となっている不開示文書について、開示する部分と不開示とする部分を細かく区分し、個々の不開示部分ごとに、当該不開示部分の内容及び不開示の理由を詳しく説明する文書を提出させる審理方法）と類似の手続が採用された（行政機関情報公開法第27条第3項）。同様の手続は多くの情報公開条例の不服審査手続においても条例上採用されている。

情報公開訴訟においても、迅速且つ充実した審理のために、同様の手続規定が採用されるべきである。すなわち、提言の趣旨（1）（2）に記載したように、開示請求拒否決定の理由付記を、個々の文書、情報の内容に即して個別具体的にすることを求め、これがなされなければ、理由付記の不備、不開示事由該当性の個別具体的な立証が尽くされないという訴訟手続にすべきである。

3 さらに、ヴォーン・インデックスの正確性を担保するためには、提言の趣旨（3）に記載したように、裁判所が開示請求にかかる行政文書の提示を求め、当該訴訟当事者に閲覧させずに、その内容を裁判所が見分することができる審理方法、いわゆるインカメラ審理の導入が不可欠である。ヴォーン・インデックス審理の導入とインカメラ審理の導入は車の両輪ともいえるべき関係にある。

4 インカメラ審理は、ヴォーン・インデックス審理による行政機関の長の説明を尽くさせたいうで、その正確性を最終的に担保するために行うのであるから、行政機関の長が上記説明を尽くさずに安易にインカメラによる閲覧を求めて不開示事由該当性についての判断

を裁判所に迫るといったことは許されない。インカメラ審理の実施は、ヴォーン・インデックス審理を十分に行ったこと、及び原告の申立によることを要件とすべきである。

- 5 インカメラ審理の導入は、当連合会が、民訴法改正における文書提出命令の改正等で、文書提出命令の事前審査として裁判所による非公開審理を積極的に提言していたことと軌を一にするものであり、また、ヴォーン・インデックス審理の導入による行政機関の長の説明文書の正確性を確認するために実施されるものであることから、憲法第82条の裁判の公開の要請に抵触するものではない。

また、提言の趣旨(4)記載のとおり、当事者は、行政機関の長の説明文書の記載項目及び内容を検証した結果である調書を読覧することができるので、原告が当該情報を知らないまま不開示事由該当性の反論・反証をする機会を失うものでなく、控訴理由の主張で、原告は当該情報を全く知らずに主張をしなければならないという事態を避けることができ、裁判所もまた請求拒否理由記載文書の正確性を担保したうえで、これに基づき説得力ある判決を下すことができ、上級審裁判所においても、正確性が確認された請求拒否理由記載文書に基づいて原判決に対する判断をすることができるから、従前、インカメラ審理導入の場合の問題点として懸念されてきたことは、いずれも回避できる。

こうした非公開審理の例は、たとえば、先の民事訴訟法改正の際に文書提出命令の申立の判断のために非公開審理による提示手続が法制化され(民事訴訟法第223条第6項)、さらに著作権法改正により著作権関係訴訟にも非公開審理による文書提出命令や検証物提示命令が法制化され(著作権法第114条の3)、人事訴訟に非公開審理による本人尋問手続や証人尋問手続(人事訴訟法第22条)が設けられたこと等、挙げることができる。

情報公開訴訟においても、審理の実効性を確保するために、インカメラ審理が導入されるべきである。

以上