



平成27年11月26日判決言渡 同日原本領収 裁判所書記官

平成25年(行ウ)第431号 内閣官房行政文書不開示処分取消請求事件

口頭弁論終結日 平成27年9月8日

判 決

東京都新宿区三栄町16番4号 芝本マンション403

情報公開クリアリングハウス内

原 告 三 木 由 希 子

東京都千代田区霞が関1丁目1番1号

被 告 国

同 代 表 者 法 務 大 臣 岩 城 光 英

処 分 行 政 庁 内 閣 情 報 官 滋

同 指 定 代 理 人 北 村 充

同 早 川 史

同 東 海 林 岳 史

同 末 永 広

同 古 瀬 高 嗣

同 高 山 博 行

同 上 條 旬 也

同 谷 口 智 史

同 北 川 竜 彦

同 高 橋 一 平

主 文

- 1 本件訴えのうち、処分行政庁に対し、行政文書の開示決定の義務付けを求める部分をいずれも却下する。
- 2 原告のその余の請求をいずれも棄却する。
- 3 訴訟費用は原告の負担とする。

## 事 実 及 び 理 由

### 第 1 請 求

- 1 処分行政庁が、平成24年1月16日付けで原告に対してした【別紙1】文書目録第1記載の各行政文書の一部を不開示とする旨の決定（閣情第11号。ただし、平成26年5月26日付け閣情第392号行政文書変更開示等決定による変更後のもの。）のうち、氏名に関する不開示決定部分を除く部分を取り消す。
- 2 処分行政庁が、平成24年4月18日付けで原告に対してした【別紙1】文書目録第2記載の各行政文書の一部を不開示とする旨の決定（閣情第189号。ただし、平成26年5月26日付け閣情第393号行政文書変更開示等決定による変更後のもの。）のうち、氏名に関する不開示決定部分を除く部分を取り消す。
- 3 処分行政庁は、原告に対し、前2項の取消し請求に係る部分を開示する旨の決定をせよ。

### 第 2 事 案 の 概 要

原告は、行政機関の保有する情報の公開に関する法律（平成26年号外法律第69号による改正前のもの。以下「情報公開法」という。）に基づき、処分行政庁に対し、①平成23年12月15日、「情報保全の在り方に関する有識者会議、秘密保全法制の在り方に関する検討チームの配布資料、議事内容のわかるものであって、ホームページで公表されていないもの」に該当する行政文書の開示請求（以下「本件開示請求1」という。）を、②平成24年3月19日、「『秘密保全法制の在り方に関する検討チーム作業グループ』の配布資料・議事内容のわかるもの」に該当する行政文書の開示請求（以下「本件開示請求2」という。）をそれぞれしたところ、処分行政庁から、本件開示請求1に対しては、同年1月16日付けで、【別紙1】文書目録第1記載の各行政文書のうち、その一部を不開示とする旨の決定（閣情第11号）を、本件開示請求2に対しては、平成24



年4月18日付けで、同目録第2記載の各行政文書のうち、その一部を不開示とする旨の決定（閣情第189号）を受けた。その後、処分行政庁は、原告に対し、本件開示請求1に係る一部不開示決定については平成26年5月26日付け閣情第392号行政文書変更開示等決定により、本件開示請求2に係る一部不開示決定については同日付け閣情第393号行政文書変更開示等決定により、それぞれ開示部分を追加した（以下、上記各文書変更開示等決定により変更後の本件開示請求1に係る一部不開示決定を「本件一部不開示決定1」、本件開示請求2に係る一部不開示決定を「本件一部不開示決定2」といい、両者を併せて「本件各一部不開示決定」という。）。

本件は、原告が、被告に対し、本件各一部不開示決定（ただし、氏名に関する不開示決定部分を除く。）の各取消し（以下、上記各取消しを求める訴えを「本件取消しの訴え」という。）を求めるとともに、上記各取消し請求に係る不開示部分を開示する旨の決定の義務付け（以下、上記義務付けを求める訴えを「本件義務付けの訴え」という。）を求める事案である。

## 1 法令の定め

本件に関係する主な法令の定めは、【別紙2】法令の定め記載のとおりである。なお、【別紙2】において定義した略語は本文においても用いる。

## 2 前提となる事実（証拠等を掲げるもののほかは当事者間に争いがない。）

### (1) 秘密保全法制の在り方に関する検討チーム等

ア 秘密保全法制の在り方に関する検討チーム（以下「本件検討チーム」という。）は、平成20年4月、秘密保全に関する我が国及び諸外国の実情を踏まえ、我が国に真にふさわしい秘密保全法制の在り方について検討することを目的として、内閣官房長官の決裁により、内閣官房副長官（事務）を議長とし、関係省庁の局長を構成員として設置されたものである。

当時の我が国の秘密保全に関する法令については、個別法によって差異が大きく、また、国家公務員法等の守秘義務に係る罰則の懲役刑は1年以

下とされていたことから、その抑止力が十分ではないなどの問題点が指摘されており、本件検討チームにおいては、同月22日、同年10月7日及び平成21年4月21日の3回にわたって会合が開催され、秘密保全法制の在り方に関する基本的な考え方等について議論が行われた。

(乙1の1, 1の2, 1の3, 乙3, 乙6の1, 6の2, 6の3)

イ 秘密保全法制の在り方に関する検討チーム作業グループ（以下「本件作業グループ」という。）は、本件検討チームにおける検討を補佐するため、本件検討チームの下に設置されたものである。

本件作業グループにおいては、平成20年5月20日、同年7月3日、同年10月1日、同月24日及び平成21年4月15日の5回にわたって会合が開催され、秘密保全法制の在り方に関する論点等について議論が行われた。

ウ 情報保全の在り方に関する有識者会議（以下「本件有識者会議」という。）は、平成21年7月、本件検討チームにおける検討を深めるため、各界の有識者から我が国に真にふさわしい秘密保全法制の在り方について意見を聴取する場として、本件検討チームの議長である内閣官房副長官（事務）の決定により設置されたものである。

本件有識者会議は、同月22日及び同年8月24日の2回にわたって開催されたが、いわゆる民主党への政権交代後、政府内の審議会等の在り方について見直しが進められたことから、本件有識者会議の開催は当面留保されることとなった。

エ 本件検討チーム、本件作業グループ及び本件有識者会議は、平成22年12月7日、政府における情報保全、秘密保全に関する法制の在り方等について検討するため、内閣総理大臣の決裁により、「政府における情報保全に関する検討委員会」（以下「本件検討委員会」という。）が設置されたことに伴い、廃止された。

## (2) 特定秘密保護法の成立

ア 本件検討委員会は、平成22年12月7日に開催され、平成23年1月4日には、本件検討委員会における検討に資するため、各界の有識者から意見を聴くことを目的として、「秘密保全のための法制の在り方に関する有識者会議」が開催されることとなった。

同有識者会議は、同年1月5日から同年6月10日までの間に合計6回開催され、同年8月8日には、同有識者会議における議論を取りまとめた「秘密保全のための法制の在り方について（報告書）」（以下「本件報告書」という。）が本件検討委員会に提出された。

同年10月7日に開催された第4回本件検討委員会においては、本件報告書の内容を十分に尊重の上、秘密保全に関する法制の整備のための法案化作業を進めることが決定された。

イ その後、秘密保全に関する法制の整備のための法案化作業が継続され、平成25年10月25日、特定秘密保護法案が閣議決定を経た上で第185回臨時国会に提出された。そして、同年12月6日、特定秘密保護法が同国会において可決、成立し、同月13日に公布され、平成26年12月10日に施行された。

（弁論の全趣旨）

## (3) 秘密取扱者適格性確認制度

内閣総理大臣決定により設置されたカウンターインテリジェンス推進会議は、平成19年8月9日、カウンターインテリジェンス機能の強化に関する基本方針（以下「本件基本方針」という。）を決定した。

本件基本方針においては、各行政機関が特別管理秘密（各行政機関が保有する国の安全、外交上の秘密その他の国の重大な利益に関する事項であって、公になっていないもののうち、特に秘匿することが必要なものとして当該機関の長が指定した情報をいう。以下同じ。）を取り扱うに当たっては、特別

管理秘密を取り扱うことについての適格性を確認した者にこれを行わせることが基本方針とされ、その適格性を判断するための手続として、秘密取扱者適格性確認制度が定められた。

秘密取扱者適格性確認制度は、平成21年4月1日から特定秘密保護法の施行日である平成26年12月10日まで実施されていた制度であり、特定秘密保護法の施行後は、特定秘密保護法12条以下の定める適性評価制度が実施されている。

(乙9、弁論の全趣旨)

(4) 本件開示請求1に係る経緯

ア 原告は、平成23年12月15日、情報公開法3条に基づき、処分行政庁に対し、「情報保全の在り方に関する有識者会議、秘密保全法制の在り方に関する検討チームの配布資料、議事内容のわかるものでホームページで公表されていないもの」に該当する各行政文書の開示を求める本件開示請求1をした。

イ 処分行政庁は、本件開示請求1に係る行政文書を【別紙1】文書目録第1記載1ないし5の各行政文書（以下、これらの各行政文書を併せて「本件各文書1」という。なお、【別紙1】で定義した略語は本文においても用いる。）と特定した上、平成24年1月16日付けで、原告に対し、情報公開法5条3号、5号及び6号の不開示情報に該当することを理由に本件各文書1の一部を不開示とする旨の決定（以下「本件変更前一部不開示決定1」という。）をした。

ウ 原告は、平成24年3月16日付けで、本件変更前一部不開示決定1を不服として、内閣総理大臣に対し、本件変更前一部不開示決定1の取消しを求める審査請求（以下「本件審査請求1」という。）をした。

これを受けて、内閣総理大臣は、情報公開法18条に基づき、情報公開・個人情報保護審査会に諮問したところ、同年12月11日付けで、同審査

会から、本件変更前一部不開示決定1は妥当である旨の答申を受けたため、平成25年1月10日付けで、本件審査請求1を棄却する旨の裁決をした。

(5) 本件開示請求2に係る経緯

ア 原告は、平成24年3月19日、情報公開法3条に基づき、処分行政庁に対し、「『秘密保全法制の在り方に関する検討チーム作業グループ』の配布資料・議事内容のわかるもの」に該当する各行政文書の開示を求める本件開示請求2をした。

イ 処分行政庁は、本件開示請求2に係る行政文書を【別紙1】文書目録第2記載1ないし5の各行政文書（以下、これらを併せて「本件各文書2」といい、本件各文書1及び2を併せて「本件各文書」という。）と特定した上、平成24年4月18日付けで、原告に対し、情報公開法5条1号、3号ないし6号の不開示情報に該当することを理由に本件各文書2の一部を不開示とする旨の決定（以下「本件変更前一部不開示決定2」といい、本件変更前一部不開示決定1と併せて「本件各変更前一部不開示決定」という。）をした。

ウ 原告は、平成24年5月6日付けで、本件変更前一部不開示決定2を不服として、内閣総理大臣に対し、本件変更前一部不開示決定2の取消しを求める審査請求（以下「本件審査請求2」という。）をした。

これを受けて、内閣総理大臣は、情報公開法18条に基づき、情報公開・個人情報保護審査会に諮問したところ、同年12月11日付けで、同審査会から、本件変更前一部不開示決定2は妥当である旨の答申を受けたため、平成25年1月10日付けで、本件審査請求2を棄却する旨の裁決をした。

(6) 本件訴訟の提起

原告は、平成25年7月12日、本件各変更前一部不開示決定の各取消し及び本件各変更前一部不開示決定による不開示部分を開示する旨の決定の義務付けを求める本件訴訟を提起した（顕著な事実）。

(7) 被告による本件各文書の追加開示

ア 処分行政庁は、平成25年12月6日に特定秘密保護法が可決、成立し、同月13日に公布されたことを受け、平成26年5月26日付けで、本件変更前一部不開示決定1及び2による不開示部分の一部を追加で開示する旨の行政文書変更開示等決定をした（閣情第392号、同第393号。以下、これらを併せて「本件各変更開示等決定」という。）。本件各文書のうち、本件各変更開示等決定後も不開示とされた部分は、氏名に関する部分のほか、【別紙3】不開示部分目録記載の各部分（以下「本件各不開示部分」という。なお、【別紙3】で定義した略語は本文においても用いる。）である。（乙1, 2, 6, 8（いずれも枝番含む。））

イ 原告は、平成26年8月21日、本件訴訟の口頭弁論期日において、本件各一部不開示決定による不開示部分（氏名に関する部分を除く。）の各取消し及び上記各取消し請求に係る不開示部分を開示する旨の決定の義務付けを求める旨の訴えの変更をし、被告はこれに同意した（顕著な事実）。

3 争点

本件においては、本件各不開示部分が情報公開法5条各号の不開示情報に該当するかが問題となり、具体的な争点は、以下のとおりである。

- (1) 本件各不開示部分のうち、本件不開示部分1-4及び本件不開示部分2-4(2)（以下、これらを併せて「本件不開示部分①」という。）は、情報公開法5条3号及び6号の不開示情報に該当するか（争点(1)）。
- (2) 本件各不開示部分のうち、本件不開示部分①以外の部分（以下「本件不開示部分②」という。）は、情報公開法5条5号及び6号の不開示情報に該当するか（争点(2)）。

4 争点に関する当事者の主張

- (1) 争点(1)（本件不開示部分①は、情報公開法5条3号及び6号の不開示情報に該当するか。）について



## 【被告の主張】

本件不開示部分①は、以下のとおり、いずれも情報公開法5条3号及び6号の不開示情報に該当する。

### ア 本件不開示部分①の具体的な記載内容

(ア) 本件不開示部分1-4は、本件有識者会議の第1回会議の配布資料の一部であり、本件基本方針に基づき実施されている秘密取扱者適格性確認制度の具体的な手続の流れを一つの図で示し、同制度を一覧化したものである。当該図には、全体として、秘密取扱者適格性確認制度の具体的な調査の手法と手順の組合せが示されている。

(イ) 本件不開示部分2-4(2)は、本件作業グループの第4回会合の配布資料の一部であり、秘密取扱者適格性確認制度において、どのような場合に、いかなる手法によって調査が行われるかという手続の流れに関する情報が記載されている。

### イ 本件不開示部分①が情報公開法5条3号の不開示情報に該当すること

#### (ア) 情報公開法5条3号該当性の判断基準

情報公開法5条3号は、同号の掲げるおそれがあると「行政機関の長が認めるにつき相当の理由がある情報」を不開示情報として定めているところ、同号の不開示情報該当性に関する司法審査は、行政機関の長の第一次判断を尊重した上で、当該判断につき社会通念上著しく妥当性を欠くなど裁量権を逸脱又は濫用したと認められるか否かという観点からその適法性が審理、判断されるべきであり、上記裁量権の逸脱又は濫用があったことを基礎付ける具体的事実については、原告が主張立証する必要があると解すべきである。

(イ) 本件不開示部分①を開示することにより我が国の安全が害されるおそれがあること

我が国においては、本件基本方針に基づき、特別管理秘密を取扱うこ

とについての適格性を確認する手続として秘密取扱者適格性確認制度が実施されていたところ、秘密取扱者適格性確認制度は、特定秘密保護法の定める適性評価制度とは異なり、法令によりその実施権限が担保されているものではなく、罰則その他の措置も定められていない制度であり、罰則その他の措置により、他国機関等による不当な対抗、妨害措置等に対して抑止力を及ぼすなど、適切に対応することを期待することが困難である。

そして、本件不開示部分①に記載された秘密取扱者適格性確認制度における具体的な調査手続の流れや、調査の手法と手順の組合せが開示され、我が国政府が、どのような着眼点をもって、どのような手法を用いて懸念される事実を解明しようとしているのかが明らかになれば、他国の情報機関等が政府全体のカウンターインテリジェンス（外国情報機関の情報収集活動による被害を防止するための方策）に係る情報保全体制、能力等を推察し、各行政機関の職員から不正に情報を入手するなどの情報収集活動をすることが容易となり、我が国の情報保全対策に対する妨害行為や現行の対策内容に応じた攻撃手法の実行等、情報漏えいの危険性を高める事態を招き、ひいては我が国の安全が害されるおそれがあるから、本件不開示部分①は、情報公開法5条3号の不開示情報に該当する。

- (ウ) 本件不開示部分①は既に開示されている情報とは性質が異なること
  - a 本件不開示部分①に記載された情報は、秘密取扱者適格性確認制度に関して既に開示されている行政文書（甲11、13ないし15）に記載されている形式的かつ断片的な情報とは性質が異なるものであり、上記行政文書が開示されていることをもって、情報公開法5条3号該当性が否定されるものではない。
  - b また、原子力施設の重要区域へのアクセス等を制限するための措置

である信頼性確認制度は、実際に運用されている制度ではなく、また、秘密取扱者適格性確認制度とは趣旨及び目的が異なる制度であるから、上記信頼性確認制度に関する文書が開示されていることをもって、本件不開示部分①の不開示情報性が否定されるものではない。

- ウ 本件不開示部分①が情報公開法5条6号の不開示情報に該当すること
- 本件不開示部分①には、秘密取扱者適格性確認制度の運用場面における具体的な調査の方法や手続等が記載されており、前記イで述べたとおり、秘密取扱者の適格性を確認するための調査権限が法的根拠に基づき十分に保護されていない秘密取扱者適格性確認制度の下では、本件不開示部分①を開示することにより、他国機関等から不当な対抗、妨害措置が講じられることなどにより、適格性の確認そのものを効果的に実施できないなど、情報保全に係る事務の適正な遂行ができなくなる実質的な支障が生じるおそれがある。

したがって、本件不開示部分①は情報公開法5条6号の不開示情報に該当する。

#### 【原告の主張】

本件不開示部分①は、以下のとおり、いずれも情報公開法5条3号及び6号の不開示情報には該当しない。

- ア 本件不開示部分①は情報公開法5条3号の不開示情報に該当しないこと

##### (ア) 情報公開法5条3号の解釈

情報公開法の立法趣旨からすれば、情報公開法5条3号の国の安全が害されるおそれ等に関する行政機関の長の判断を無前提、無条件に正当性のあるものと認定することは許されず、上記判断が合理的な許容限度にあるか否か、及び裁量権の範囲の逸脱又は濫用があるか否かを判断するためには、請求対象である情報に係る政府の諸活動の正当性が立証される必要がある。

(イ) 本件不開示部分①は、既に開示されている情報に照らし、不開示としなければならない程度のものではないこと

a 秘密取扱者適格性確認制度については、本件基本方針及び「秘密取扱者適格性確認制度の実施に関するガイドライン」により統一的な基準が提示されているほか、これを受けて、各行政機関において内部規程が整備されているところ、これらの各行政文書のうち、調査事項の基本項目、実施に当たっての手順、手続、実施権者などの基本情報に関する部分は、その一部が既に開示されている。

b また、秘密取扱者適格性確認制度と同種の制度である特定秘密保護法に基づく適性評価制度については、適性評価の調査事項、調査方法、手順、手続、情報収集の手順と手段、評価に関する基本的な考え方等が明らかにされている。さらに、秘密取扱者適格性確認制度と目的及び趣旨を同一にし、その組織内部に及ぼす効果も同じである原子力施設の安全確保に関する信頼性確認制度に関する資料も開示されており、諸外国の類似の制度における調査事項の基本項目、大まかな手続等が紹介されているほか、考え得る防護対策等が明らかにされている。このように、秘密取扱者適格性確認制度と同種の制度の調査事項、手続等に関する情報は、一般的な仕組みとして広く知られている。

c 他方で、本件不開示部分①の分量からすると、秘密取扱者適格性確認制度の実際の個別具体的な運用や判断基準、内容等が詳細に記載されているものとは考え難く、形式的かつ断片的な情報が含まれているにすぎないことが合理的に推測されるほか、本件各変更開示等決定によって新たに開示された内容の中には、単に秘密取扱者適格性確認制度の客観的な制度に関する事実を記載したにすぎない部分もあるから、本件不開示部分①に記載された情報が、既に開示されている情報と異質なものであることは立証されていない。

したがって、本件不開示部分①は、既に開示されている情報に照らし、不開示としなければならない程度のものとはいえない。

(ウ) 秘密取扱者適格性確認制度の調査の手順等が開示されたとしても、我が国の安全が害されるおそれはないこと

特別管理秘密の取扱いの適格性を確認する仕組みに関し、他国の情報機関等による不当な対抗、妨害措置が講じられる可能性があるとするれば、それは具体的に適格性確認の対象となり、かつ、対抗、妨害措置を講ずべき対象となる業務に関わる個人が特定されるなど、個別の事案の特徴によるものである。

また、特別管理秘密の取扱いの適格性を確認する際の調査事項や一般的な手続、手順等は、その性質上、調査対象となる者に対して秘匿することができないものであるところ、適格性の調査対象者が特定管理秘密の外部への漏えいを企図し、又は適格性がなければ行えない職務を希望している場合等には、調査対象事項を意図的に隠蔽するという事態が生じる可能性があるから、適格性を確認するための調査事項や一般的な手続、手順等は、上記のような事態が生じ得ることを織り込んだものである必要がある。

したがって、秘密取扱者適格性確認制度における調査の手法、手順、手続といった外形的な仕組みが開示されたとしても、特別管理秘密の漏えいのおそれが高まるものとはいえず、このことは、前記(イ)bのとおり、特定秘密保護法に基づく適性評価制度等の同種の制度において、調査項目及び手続等が公開されていることから明らかである。

なお、被告は、秘密取扱者適格性確認制度には法令の根拠がないことから、適性評価制度とは差異があるなどと主張するが、適性評価制度においても、適性評価の実施に関してとられる可能性のある対抗、妨害措置に対する罰則その他の措置が創設されているわけではなく、法令の根

抛の有無により、情報漏えいのリスクが高まるものではない。

(エ) 小括

したがって、適格性確認制度の調査の手法、手順、手続が公になったとしても、行政機関の職員から不正に情報を入手しようとする他国機関等による情報収集活動を容易ならしめるなど、特別管理秘密の漏えいのおそれが高まり、ひいては我が国の安全が害されるおそれがあるということではできず、不開示にすることにより保護される利益の正当性も認められないから、これを不開示とした処分行政庁の判断は、裁量権を逸脱、濫用したものである。

イ 本件不開示部分①は情報公開法5条6号の不開示情報に該当しないこと前記アで述べたとおり、本件不開示部分①に、開示することにより事務作業上の支障が生じるほどの個別具体的な内容が詳細に記載されているとはいえない。

また、秘密取扱者適格性確認制度という業務の性質上、調査手法、手順、手続といった外形的な手続を開示したとしても、適格性の確認そのものを効果的に実施できないなど、情報保全に係る事務の適正な遂行ができなくなる実質的な支障が生じるおそれが生じるものとはいえず、このことは、特定秘密保護法に基づく適正評価制度や、各国の同種の制度における調査事項及び手続等が公開されていることから明らかである。

したがって、適格性確認制度の調査の手法、手順、手続が公になったとしても、情報公開法5条6号に該当する具体的な支障は生じない。

(2) 争点(2) (本件不開示部分②は、情報公開法5条5号及び6号の不開示情報に該当するか。) について

【被告の主張】

本件不開示部分②は、以下のとおり、いずれも情報公開法5条5号及び6号の不開示情報に該当する。

ア 本件不開示部分②の具体的な記載内容

(ア) 本件不開示部分②のうち、本件不開示部分 2-1(2)を除く部分は、いずれも本件検討チーム及び本件作業グループにおける会合の各議事録である。これらの各議事録には、いずれも、公にしないことを前提に発言された、特定秘密保護法成立以前の我が国における秘密保護法制の在り方全般に関する各発言者の率直な問題意識や、これに対する各関係省庁の捉え方等が、本件各文書 1 については発言者名、本件各文書 2 については発言者の所属省庁名若しくは官職名とともに、一問一答形式で記載されているほか、発言者各自の固有の知識や経験、価値観に基づくざつぐざつ個人の見解を述べた箇所も存在する。

(イ) 本件不開示部分 2-1(2)は、本件作業グループの第 1 回会合における配布資料であり、本件検討チームの第 1 回会合における各出席者の議論や質疑応答を取りまとめた内容が記載されたものであって、前記(ア)の議事録と同趣旨の内容が記載されている。

イ 本件不開示部分②は情報公開法 5 条 5 号の不開示情報に該当すること

(ア) 情報公開法 5 条 5 号の解釈

情報公開法 5 条 5 号の「率直な意見の交換若しくは意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれ」とは、公にすることにより、外部からの圧力や干渉等の影響を受けることなどによって、率直な意見の交換又は意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれがある場合を想定しており、適正な意思決定手続の確保を保護法益としている。

このような情報公開法 5 条 5 号のおそれについては、客観的にそのおそれがあると認められる必要がある一方で、高度な蓋然性があることまでは要求されていないと解すべきである。

(イ) 本件不開示部分②を公にすることによる不利益は重大であり、これを公にすることによる利益を上回ること

a 本件検討チーム及び本件作業グループの各会合は、いずれも非公開とされており、その議事録も、関係者限りの取扱いとされているところ、本件不開示部分②には、公にしないことを前提に行われた秘密保全法制の在り方に関する率直な意見交換の内容が詳細に記録されており、特定秘密保護法成立以前の我が国における秘密保全法制の在り方全般に関する各発言者の率直な問題意識や、それに対する関係省庁の捉え方等の様々な論点に関する発言が含まれている。また、この議事録の作成に当たっては、各発言者に対する発言内容の趣旨の確認まではされておらず、今後確認することも極めて困難な状況にあることからすると、本件不開示部分②の記載内容は、各発言者の発言の背後にある言外の意図や趣旨までを正確に汲み取れていない可能性がある。

このように、非公開を前提に行われた自由かつ達かつ不正確なおそれのある議論の内容が公になれば、今後、秘密保全法制のみならず、公開を前提としない関係省庁との会合、打合せや、各種検討作業における関係省庁とのやり取りの際に、関係省庁の発言者が率直に意見を述べることをためらうなど、関係省庁間の率直な意見の交換が不当に損なわれるおそれがある。特に、本件検討チーム及び本件作業グループにおける検討が行われた時点は、秘密保全法制の初期的な検討段階であり、実効的な秘密保全法制の基本的な考え方を検討、整理するためには、関係省庁間の忌憚のない意見交換が不可欠であり、本件不開示部分②を公にした場合に生じる支障は看過し得ず、その不利益は重大なものである。

b 他方で、本件不開示部分②を開示することにより得られる利益は、国民の秘密保全法制についての一定の理解や議論の深化等に寄与することにあるものと考えられるが、このような利益は、本件不開示部分②を開示することによって生じる上記不利益を上回るものとまではい



えない。このことは、情報公開法の目的及び趣旨を踏まえ、特定秘密保護法の成立以降、その法案立案過程の協議文書等を順次開示するとともに、本件各文書についても追加開示を行っていることから明らかである。

(ウ) 小括

以上によれば、本件不開示部分②は、公にすることにより、率直な意見の交換が不当に損なわれるおそれがあるものであり、情報公開法5条5号の不開示情報に該当する。

ウ 本件不開示部分②が情報公開法5条6号の不開示情報に該当すること

前記イで述べたとおり、本件不開示部分②が公にされた場合、関係省庁間の率直な意見の交換が不当に損なわれるおそれがあり、このような事態が生じた場合、今後、内閣情報調査室が、関係省庁と会合、打合せを開催したりする際に、関係省庁からの協力が得られなかったり、発言者が率直な意見を述べることをためらうなど、内閣情報調査室が行う事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがある。

特に、秘密保全制度に関しては、特定秘密保護法の施行準備も含め、引き続き関係省庁との意見交換が行われ、関係省庁間の忌憚のない意見交換が不可欠であったものであり、本件不開示部分②を公にした場合には、内閣情報調査室が行う事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれが大きかったのであるから、これによる不利益は、本件不開示部分②を公にすることによって生じる利益を上回るものである。

したがって、本件不開示部分②は、公にすることにより、内閣情報調査室が行う事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるものであり、情報公開法5条6号の不開示情報に該当する。

**【原告の主張】**

本件不開示部分②は、以下のとおり、いずれも情報公開法5号及び6号の不

開示情報には該当しない。

ア 本件不開示部分②は情報公開法 5 条 5 号の不開示情報に該当しないこと

(ア) 情報公開法 5 条 5 号の解釈

情報公開法 5 条 5 号の立法趣旨からすると、会議の議事内容が同号の不開示情報に該当するか否かは、単に当該会議が公開しないことを前提に開催されたか否かによって決せられるべきものではなく、当該会議等の性質及び審議事項に照らし、個別具体的に、率直な意見の交換等が不当に損なうおそれがあるかにより判断されるべきである。

そして、率直な意見の交換等が不当に損なわれるおそれがあるといえるためには、当該情報の性質に照らし、審議、検討途中の段階の情報を公にすることの公益性を考慮してもなお、適正な意思決定の確保に対して看過し得ない程度の支障が生じるおそれが客観的に認められる必要がある。

(イ) 本件不開示部分②が開示されたとしても、率直な意見の交換が損なわれるおそれはないこと

a 政策形成段階で述べられる見解、意見は、様々な見解、意見を踏まえた調整を行い、合意を形成していくプロセスの一環であるとともに、関係省庁の政策形成段階での認識の変化、あるいは見解、意見の取捨選択の結果を示す事実である。そして、政策形成に関与する関係省庁の見解や意見は、どのようなものであれ、政策形成に影響を及ぼし、政策形成に自らの利害を反映させることを企図しているものであるから、関係省庁としては、忌憚なく見解、意見を述べる一方で、政策形成への影響力行使という自らの立場上、説明責任を負うことを前提にこれを述べることも同時に求められるというべきであり、実際、政策形成過程においては、このような前提で見解、意見が述べられているものというべきである。したがって、秘密保全法制に係る検討過程の議事録が開示されることは、本来政府に要請される説明責任として当然の結果にすぎず、これ

が開示されたからといって、率直な意見の交換が損なわれるおそれはない。

b 現に、情報公開法の施行当初から、公開を前提とせずに実施された各種法案の立案段階の関係省庁間の協議記録及び内閣法制局との法令協議の記録は、情報公開法の施行以前の協議に関するものであっても、当該法案の国会提出後、原則として開示されている。これらの協議記録には、各行政機関の考え方や意見等が率直に記載されているものの、関係省庁間の協議や、内閣法制局との協議等は支障なく実施されており、上記記録の開示により、何らかの具体的な支障は生じていない。特定秘密保護法案の立案過程に係る内閣法制局との協議及び関係行政機関との協議の記録についても、法案の国会提出後、順次部分公開されていることから、本件不開示部分②が開示されたとしても、今後の同種の審議、検討に対する支障は生じない。

(ウ) 本件不開示部分②の開示により政府内の率直な意見の交換が損なわれるおそれがあったとしても、正当な利益とはいえないこと

a 前記アのとおり、情報公開法5条5号の不開示情報該当性は、単に当該会議が非公開を前提に開催されたか否かによって決せられるべきものではないから、本件検討チーム及び本件作業チームの会合が非公開を前提に開催されていたからといって、当該会合の参加者が、その議事録等の情報が開示されないことを期待することは誤りである。当該会合の参加者としては、政府において政策形成に係る会議に参加する以上、政策形成に関する説明責任と不開示により保護される利益との比較衡量の結果、議事録等が開示され得ることは当然に甘受すべきであって、当該会合が非公開を前提に開催されたことをもってその議事録を不開示とすることは、行政組織としての本質的な説明責任を放棄しているだけであるから、このような不開示の利益は保護すべき正当な利益とはいえない。

b また、本件不開示部分②を公にした場合に、関係省庁からの非協力的対応が引き起こされ、率直な意見の交換が損なわれる可能性があったとしても、このような対応は、本来、関連する法令等の立案過程に関与し、これを誠実に遂行する責任を有している行政機関としてあってはならないものであり、行政機関としての責任を放棄しているものに他ならないから、上記のような支障が生じることを避ける利益は、正当な利益として認められるべきものではない。

c さらに、本件検討チーム及び本件作業チームの会合に係る議事録の記載内容が不正確なものであったとしても、当該会合の参加者としては、議事録の記載内容の訂正等を求めることができたはずであるし、仮に、議事録の配布範囲が特定の者に限られていたとすれば、議事録の記載が不正確であったにもかかわらず、これを関係省庁の意見として秘密保全法制が行われたことになるから、このような事実を秘匿する利益は保護されるべきものではない。

(エ) 本件不開示部分②を不開示とすることによって得られる利益は、これを開示することによって得られる公益性を上回るものではないこと

秘密保全法制という賛否の分かれる政策の形成に当たっては、これを推進する政府としてその方針に理解を求め、それに沿った議論の深化を求めただけでなく、政府内でどのような見解の相違、意見、必要性に対する考え方があるのかという忌憚のない政策形成過程を公にすることこそが、国民の間に行政運営に関する的確な認識、自律した存在としての適正な意見を形成し、公正で国民の意見が反映された行政を実現するものである。政府内において形成される政策は、様々な選択肢、可能性、方向性の取捨選択の結果であり、何が選択されなかったのかが公開されない限り、政策形成の結果に対する評価が意見の中心となり、ものごとを的確かつ合理的に判断することは困難である。

そして、本件不開示部分②に係る会合の結果取りまとめられた「秘密保全法制の在り方に関する基本的な考え方について」の内容は、その後、平成23年1月から開催された秘密保全のための法制の在り方に関する有識者会議において事務局案として提示された内容に反映されているのであり、本件不開示部分②が政策形成において果たした実質的な役割及び影響の重要性を考慮すれば、本件不開示部分②を不開示とすることによって得られる利益は、これを開示することによって得られる公益性を上回るものではない。

(オ) 小括

以上によれば、本件不開示部分②を不開示とすることによって得られる利益は、これを開示することによって得られる公益性を上回るものではないから、本件不開示部分②は、公にすることにより、率直な意見の交換等が不当に損なわれるおそれがあるものとはいえず、本件不開示部分②は情報公開法5条5号の不開示情報には該当しない。

イ 本件不開示部分②は情報公開法5条6号の不開示情報に該当しないこと

前記アで述べたとおり、本件不開示部分②に係る会合は、非公開で開催されたものではあるものの、同会合の参加者としては、忌憚のない見解、意見を述べる一方で、政策形成への影響力行使という自らの立場から、当然に発生する相応の説明責任を負うことも求められるのであるから、本件不開示部分②の開示により、被告の主張する、関係省庁の協力を拒んだり、率直な意見交換をためらうといった事態が生じるものとはいえないし、仮に上記のような事態が生じるとすれば、それは行政機関としての職務の放棄にほかならない。

本件不開示部分②が政策形成において果たした実質的役割、影響の重要性も考慮すれば、本件不開示部分②を開示することにより、内閣情報調査室の行う事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれが生じる蓋然性があるとはいえ

ないから、本件不開示部分②は、情報公開法5条6号の不開示情報に該当しない。

### 第3 当裁判所の判断

1 争点(1) (本件不開示部分①は、情報公開法5条3号及び6号の不開示情報に該当するか。) について

(1) 本件不開示部分①の記載内容

後掲の証拠及び弁論の全趣旨によれば、本件不開示部分①の記載内容に関し、以下の事実が認められる。

ア 本件不開示部分1-4の記載内容

本件文書1-4は、平成21年7月22日に開催された本件有識者会議における配布資料である。本件文書1-4の2ページ目から12ページ目までは、「秘密保全法制のあり方に関する考え方(案)」の概要等についてと題する資料であり、この資料には、我が国において秘密保全法制を整備すべき必要性、秘密の範囲、秘密の管理、罰則及び司法手続、想定される主な論点等についての考え方等が、表形式で記載されている。

また、本件文書1-4の13ページ以下は、「参考資料」と題する資料であり、15ページから17ページまでには、現行の秘密保全に関する法制における罰則との対比、米国・英国の主な罰則等の内容が図示されている。そして、本件文書1-4の14ページの表題部分(1行目及び2行目)には、本件文書1-4の15ページから17ページまでの表題部分と同様の体裁で、「秘密取扱者適格性確認制度の実施に関するガイドラインの概要(平成20年9月2日カウンターインテリジェンス推進会議承認)」と記載されており、14ページのうち、上記表題部分を除く部分が本件不開示部分1-4である。

(乙1の4, 乙6の4, 弁論の全趣旨)

イ 本件不開示部分2-4(2)の記載内容

本件文書 2-4 は、平成 20 年 10 月 24 日に開催された本件作業グループの第 4 回目の会合の議事録及び配布資料であり、本件文書 2-4 の 5 ページから 8 ページまでは、「当面検討を進める主な論点」と題する資料であるところ、本件文書 2-4 の 5 ページには、適格性確認制度を具体的にどのような制度とするかが論点として記載されている。

そして、本件文書 2-4 の 5 ページ 16 行目から 22 行目までの部分には、上記論点を検討するための参考として、本件基本方針に基づき平成 21 年 4 月から実施される秘密取扱者適格性確認制度について記載されており、本件不開示部分 2-4(2)は、秘密取扱者適格性確認制度に関する記載の一部である。

(乙 2 の 4, 乙 8 の 4, 弁論の全趣旨)

(2) 秘密取扱者適格性確認制度の概要及び既に開示されている情報等

前提となる事実、後掲の証拠及び弁論の全趣旨によれば、秘密取扱者適格性確認制度等に関し、以下の事実が認められる。

ア 秘密取扱者適格性確認制度の概要

本件基本方針において定められた秘密取扱者適格性確認制度は、各行政機関において特別管理秘密を取り扱う者の適格性を判断するための制度であり、平成 21 年 4 月 1 日から特定秘密保護法の施行日である平成 26 年 12 月 10 日まで実施されていた。

公安調査庁、内閣官房等の各行政機関においては、同制度の実施について必要な事項を定める実施規程等の内部規程が作成されていたものの、同制度は、あくまで本件基本方針に基づく事実上の運用にすぎず、特別な法令の根拠に基づくものではなかった。

(前提となる事実(3), 甲 11, 13 ないし 15, 乙 9, 弁論の全趣旨)

イ 秘密取扱者適格性確認制度に関して既に公にされている情報

(ア) 本件基本方針

本件基本方針においては、特別管理秘密を秘密の取り扱うことについての適格性の確認は、調査対象者が特別管理秘密を取り扱うに当たって信用できかつ信頼し得るか否かを調査すること（以下「クリアランス手続」という。）により行うものと定められている。もともと、クリアランス手続の具体的な内容については公にされていない。（乙9）

(イ) 公安調査庁における特別管理秘密取扱者適格性確認制度実施規定等

公安調査庁においては、秘密取扱者適格性確認制度の実施のため、公安調査庁特別管理秘密取扱者適格性確認制度実施規程（平成21年4月1日長官訓令。以下「公安調査庁実施規程」という。）が定められるとともに、公安調査庁実施規程の施行に伴い、適格性の確認に関する事務の適正な運用に資するとともに、統一的な運用を図るため、「適格性の有無の判断指標」（平成21年4月7日公調総発第268号。以下「公安調査庁判断指標」という。）が定められている。

公安調査庁判断指標においては、適格性の有無の判断は、公安調査庁実施規程に基づく調査の結果を基に、公安調査庁判断指標に掲げられている「評価の視点」及び「考慮事項の例」を踏まえ、調査対象者に係る個別具体的な事情を十分に考慮した上で、総合的に行うものとされているものの、上記「評価の視点」の内容は公にされておらず、「考慮事項の例」についても、セキュリティクリアランス対象活動、帰化、外国籍配偶者及び特定の外国への頻繁な私的渡航、懲戒処分等、刑事処分、金銭問題、アルコール依存等の10項目の項目名が明らかにされているのみで、その内容については公にされていない。また、適格性を否定されたことがある者の取扱いについても、その内容は公にされていない。

（甲11）

(ウ) 内閣官房秘密取扱者適格性確認制度実施規程等

内閣官房においては、内閣官房における秘密取扱者適格性確認制度の



実施について必要な事項を定めることを目的として、内閣官房秘密取扱者適格性確認制度実施規程（平成21年3月2日内閣総理大臣決定。以下「内閣官房実施規程」という。）が定められるとともに、内閣官房実施規程に基づき、内閣官房秘密取扱者適格性確認制度実施細則（平成21年3月2日内閣情報官決定。以下「内閣官房実施細則」という。）、内閣情報調査室特別管理秘密取扱者適格性確認制度実施要領（平成21年3月25日内閣情報官指示第120号。以下「内閣情報調査室実施要領」といい、内閣官房実施規程、内閣官房実施細則と併せて「内閣官房実施規程等」という。）がそれぞれ定められており、これらの概要は以下のとおりである（甲13ないし15、弁論の全趣旨）。

a 実施権者

内閣官房の職員に対する適格性の確認は内閣情報官が行い（内閣官房実施規程4条）、そのクリアランス手続に関与することができるのは、原則として、内閣情報官のほか、内閣総理大臣、内閣官房長官、内閣官房副長官、内閣情報官が指名する内閣情報調査室の情報保全担当職員に限られる（同5条）。

他方、内閣情報調査室実施要領4条及び5条には、内閣情報調査室における秘密取扱者適格性確認制度の実施権者及びクリアランス手続に関与することができる者が定められているものの、その内容については公にされていない。

b 調査対象者の名簿の提出

部局の事務掌理者は、当該部局に所属する職員のうち、適格性の確認が必要であると認める職員の名簿を作成して内閣情報官に提出しなければならないとされており（内閣官房実施規程6条1項）、内閣官房実施細則3条には、当該名簿に記載すべき事項が定められているものの、その内容については公にされていない。

c 人事管理情報等による調査

内閣情報官は、適格性の調査のため、人事管理情報等による調査として、調査対象職員に係る人事記録、勤務評定記録書その他内閣情報官が定める資料を参照するとともに、当該職員の所属する部局等の事務掌理者に対して関係資料の提示又は提出を求めることができるものとされており（内閣官房実施規程7条1項、2項）、内閣官房実施細則5条、内閣情報調査室実施要領8条には、上記関係資料の内容が定められているものの、その内容については、人事記録及びその附属書類、勤務評定記録書を除き公にされていない。

d その他の事項

適格性の調査においては、調査対象者に対する面接及び調査対象者の上司、同僚等に対する事情聴取が行われることが予定されており、当該調査対象者の所属する部局の事務掌理者は、上記事情聴取等が円滑に行われるよう必要な配慮をしなければならないとされている（内閣官房実施規程7条4項）。

また、内閣官房実施規程等には、調査票による調査、確認後の措置等、適格性の見直しといった項目に関する定めがあるものの、その内容については公にされていない。

ウ 他の制度等に関して公にされている情報

(ア) 特定秘密保護法の運用に関する基準

特定秘密保護法においては、行政機関の長が、特定秘密を保有する者等につき、その者が特定秘密の取扱いの業務を行った場合にこれを漏らすおそれがないことについての評価を実施するという適性評価制度が定められている（12条ないし17条）。

そして、特定秘密保護法18条1項の規定に基づいて平成26年10月14日に定められた「特定秘密の指定及びその解除並びに適性評価の

実施に関し統一的な運用を図るための基準」（以下「特定秘密保護法運用基準」という。）には、特定秘密保護法の適性評価制度に関し、実施体制（適性評価実施責任者、適性評価実施担当者、関与の制限、留意事項）、調査対象者の選定（名簿の提出、行政機関の長の承認、留意事項）、適性評価の実施についての告知と同意（評価対象者に対する告知、同意の手續、不同意の場合の措置、同意の取下げ）、調査の実施（評価対象者による質問票の記載と提出、上司等に対する質問等、人事管理情報等による確認、評価対象者に対する面接等、公務所又は公私の団体に対する照会、留意事項）、評価（評価の基本的な考え方、評価の際に考慮する要素）等の各事項についての運用基準が定められているほか、運用の際に使用される質問票等の文書の様式が添付されており、これらの内容はいずれも公にされている（甲16）。

(イ) 原子力施設における内部脅威への対応に関する報告書

総合資源エネルギー調査会、原子力安全・保安部会原子力防災小委員会が平成17年6月に作成した「原子力施設における内部脅威への対応について」と題する報告書には、原子力施設の安全確保に関し、原子力施設への立入りが許されている者（以下「内部者」という。）によって当該施設の安全性が脅かされることへの対策として、当該内部者の経歴等の個人情報等に基づき、その人間の重要区域へのアクセス等を制限するという信頼性確認制度の導入等に関する検討内容が記載されている。

上記検討の過程においては、信頼性確認制度を整備済みの諸外国における現状（使用される情報、情報の管理主体、実施主体、実施方法）、信頼性確認の実施上の課題（基本的人権の尊重、プライバシー保護、制度の実効性、制度の実現性、国民的合意の形成）等の観点からの検討がされ、その結果、今後の政策の方向性として、国民的な合意を得た上で、分野横断的な信頼性確認制度を創設すべきであるとともに、現行制度上

においても実現可能な信頼性確認に係る取組について引き続き検討すべきである旨の結論が示されている。

(甲 2 1)

(3) 本件不開示部分①の情報公開法 5 条 3 号の不開示情報該当性

ア 情報公開法 5 条 3 号の趣旨及び解釈

情報公開法 5 条 3 号は、公にすることにより、国の安全が害されるなどのおそれがあると「行政機関の長が認めることにつき相当の理由のある情報」を不開示情報と規定しているところ、上記の文言は、同号の掲げるおそれの有無の判断については、当該情報の性質上、我が国の安全保障上又は対外関係上の将来予測としての専門的、技術的判断を要するなどの特殊性が認められることを考慮し、行政機関の長の第一次的な判断を尊重する趣旨で定められたものと解される。

したがって、行政機関の長は、同号の不開示情報該当性の判断につき裁量を有するものと解され、同号の不開示情報に該当するものとしてされた行政文書の不開示処分が違法と認められるためには、同号の不開示情報該当性に関する行政機関の長の判断が社会通念上著しく妥当性を欠くなど、裁量権の範囲の逸脱又は濫用に当たると認められる必要があり、上記の裁量権の範囲の逸脱又は濫用があったことを基礎付ける具体的事実については、原告において主張、立証することを要するものと解すべきである。

もっとも、開示請求者及び裁判所としては、同号の不開示情報該当性が問題となる行政文書の内容を直接把握することはできないことからすると、同号の不開示情報該当性に関する行政機関の長の裁量権の範囲の逸脱又は濫用の有無を判断する前提として、まずは被告において、当該行政文書に記載された情報が、一般的、類型的にみて、公にすることにより同号の掲げる国の安全が害されるなどのおそれがあると行政機関の長が判断し得るものであることを立証することが必要と解すべきである。

イ 本件不開示部分①の記載内容等

(ア) 前記(1)アで認定したとおり、本件文書1-4は、本件有識者会議における配布資料であるところ、その14ページの表題部分(1行目及び2行目)には、「秘密取扱者適格性確認制度の実施に関するガイドラインの概要(平成20年9月2日カウンターインテリジェンス推進会議承認)」と記載されており、その体裁は、15ページないし17ページの表題部分と共通していること、本件文書1-4の15ページから17ページには、現行の秘密保全に関する法制における罰則との対比、米国・英国の主な罰則等の内容が図示されていることが認められる。

そうすると、本件不開示部分1-4には、本件文書1-4の15ページから17ページまでと同様の体裁で、秘密取扱者適格性確認制度の実施に関するガイドラインの概要が図示されていることがうかがわれ、被告の主張するとおり、秘密取扱者適格性確認制度の具体的な手続の流れが図示され、同制度における具体的な調査の手法と手順の組合せが記載されているものと推認することができる。

また、前記(1)イで認定したとおり、本件不開示部分2-4(2)は、秘密取扱者適格性確認制度に関する記載の一部であり、被告の主張するとおり、秘密取扱者適格性確認制度の手続の流れに関する情報が記載されているものと推認することができる。

(イ) 前提となる事実(3)及び前記(2)で認定した事実によれば、秘密取扱者適格性確認制度は、本件基本方針において、各行政機関が特別管理秘密を取り扱うに当たり、特別管理秘密を取り扱うことについての適格性を確認した者にこれを行わせることが基本方針とされたことから、その適格性を判断するための手続として定められた制度であると認められる。そして、同制度の実施の対象となる特別管理秘密は、国の安全、外交上の秘密その他の国の重大な利益に関する事項のうち、特に秘匿することが

必要とされているものであり、特に情報漏えいの危険性を排除することが求められる性質の情報である。

このような秘密取扱者適格性確認制度の内容からすると、同制度の手続に関する情報が、国の安全に関するものであることは明らかであり、本件不開示部分①には、一般的、類型的にみて、公にすることにより同号の掲げる国の安全が害されるなどのおそれがあると行政機関の長が判断し得る情報が記載されているものと認められる。

したがって、情報公開法5条3号の不開示情報に該当することを理由として本件不開示部分①を不開示とした処分行政庁の判断が違法と認められるためには、原告において、本件不開示部分①が同号の不開示情報に該当するとして処分行政庁の判断が裁量権の範囲の逸脱又は濫用に当たることを主張、立証する必要があるものというべきである。

ウ 本件不開示部分①を不開示とした処分行政庁の判断の裁量権の範囲の逸脱、濫用の有無

(ア) 原告は、秘密取扱者適格性確認制度における調査の手法、手順、手続といった外形的な仕組みが開示されたとしても、特別管理秘密の漏えいのおそれが高まるものではないと主張する。

しかしながら、秘密取扱者適格性確認制度における具体的な調査の手法や手順は、我が国の情報管理体制や情報管理能力の実状を踏まえて定められたものと考えられるから、このような情報が開示された場合、他国の情報機関等が、開示された情報から我が国の情報保全体制、能力等を推察することにより、各行政機関から不正に情報を入手するなどの情報収集活動が容易になる可能性は否定できない。

そして、秘密取扱者適格性確認制度の実施の対象となる特別管理秘密は、特に情報漏えいの危険性を排除することが求められる性質の情報であること、平成26年12月10日の特定秘密保護法の施行前において

は、本件基本方針に基づく秘密取扱者適格性確認制度が現に実施されていたことを考慮すれば、本件不開示部分①を公にした場合、国の安全が害されるおそれがあると処分行政庁が判断したことには合理的な根拠があるというべきである。

(イ) また、原告は、秘密取扱者適格性確認制度に関する情報の一部は既に開示されている一方で、本件不開示部分①の分量からして、形式的かつ断片的な情報が含まれているにすぎないことが合理的に推測されるとして、本件不開示部分①に記載された情報は、既に開示されている情報に照らし不開示としなければならないものではないと主張する。

しかしながら、前記(2)で認定したところによれば、本件基本方針上、秘密取扱者適格性確認制度における適格性の確認は、クリアランス手続により行うものとされているものの、クリアランス手続の具体的な内容については公にされていない（前記(2)イ(ア)）。また、公安調査庁、内閣官房等の各行政機関において定められた秘密取扱者適格性確認制度の実施規程等の内部規定についても、適格性の有無を判断する際の考慮事項の例となる項目（セキュリティクリアランス対象活動、帰化、外国籍配偶者及び特定の外国への頻繁な私的渡航等。前記(2)イ(イ)）、クリアランス手続の実施権者（前記(2)ウa）、適格性の調査に当たり参照する資料の内容の一部（前記(2)ウc）など、一部には公にされている部分があるものの、内容の詳細の多くは公にされていない。

そうすると、本件不開示部分①には、秘密取扱者適格性確認制度に関する未だ公にされていない情報が記載されている可能性が十分にあるものといえ、単に本件不開示部分①の分量のみをもって、形式的かつ断片的な情報が含まれているにすぎないということとはできない。

(ウ) さらに、原告は、前記(2)ウで認定したとおり、特定秘密保護法に基づく適性評価制度においてはその概要が公にされていること、原子力施設

の安全確保に関する信頼性確認制度に関する資料にも、諸外国における類似の制度の概要が記載されていることなどからも、本件不開示部分①を不開示にする理由はないと主張する。

しかしながら、特定秘密保護法の施行前における我が国の秘密保全に関する法令については、個別法によって差異が大きく、国家公務員法等の守秘義務に係る罰則の懲役刑は1年以下とされ、その抑止力が十分ではないなどの問題点が指摘されており（前提となる事実(1)ア）、秘密取扱者適格性確認制度の実施に当たっても、上記の問題点は同様に妥当していたものである。これに対し、特定秘密保護法は、特定秘密の漏えいの防止を図るため、特定秘密を漏えいした者や、特定秘密を保有する者の管理を害する行為によって特定秘密を取得した者に対し、10年以下の懲役等に処すなどの罰則規定（23条ないし27条）を置いており、従前の秘密保全に関する法令について指摘されていた上記の問題点については、一定の措置が講じられたものといえる。

このように、特定秘密保護法の施行前における事実上の運用にすぎなかった秘密取扱者適格性確認制度と、特定秘密保護法の施行後に実施される適性評価制度とでは、当該制度の下での情報の漏えい等に対して適用し得る罰則等が異なることからすると、処分行政庁が、両制度の下における情報漏えいの危険性等には差異があるとして、秘密取扱者適格性確認制度に関する具体的な手続等に関する情報を公にすることにより、国の安全を害するおそれがあると判断したことが、合理性を欠くということとはできない。

また、原子力施設の安全確保に関する信頼性確認制度は、我が国において現に実施されている制度ではなく、また、その趣旨及び目的も異なるものであるから、各国における同種の手続が公にされていることも、秘密取扱者適格性確認制度に関する具体的な手続等を公にしないことの



合理性を否定する事情にはならない。

(エ) したがって、本件不開示部分①が情報公開法5条3号の不開示情報に該当とするとした処分行政庁の判断が、裁量権の範囲の逸脱又は濫用に当たると認めることはできない。

(4) 小括

以上によれば、本件不開示部分①は、いずれも情報公開法5条3号の不開示情報に該当するものというべきであるから、同条6号の不開示情報性について判断するまでもなく、本件各不開示決定のうち、本件不開示部分①を不開示とした部分は適法である。

2 争点(2) (本件不開示部分②は、情報公開法5条5号及び6号の不開示情報に該当するか。) について

(1) 本件不開示部分②の記載内容

前提となる事実、後掲の証拠及び弁論の全趣旨によれば、以下の事実が認められる。

ア 本件不開示部分1-1ないし1-3の記載内容

本文書1-1ないし1-3は、いずれも本件検討チームの第1回ないし第3回会合の議事録及び配布資料であり、このうち本件不開示部分1-1ないし1-3は、いずれも当該各会合の各議事録の一部として、当該各会合において行われた議論の内容を記載した部分である(乙1の1ないし1の3、乙6の1ないし6の3、弁論の全趣旨)。

イ 本件不開示部分2-1(1)、2-2、2-3、2-4(1)、2-5の記載内容

本文書2-1から2-5は、いずれも本件作業グループの第1回ないし第5回会合の議事録及び配布資料であり、このうち本件不開示部分2-1(1)、2-2、2-3、2-4(1)、2-5は、いずれも当該各会合の議事録の一部として、当該各会合において行われた質疑応答、意見交換、説明

等の内容を記載した部分である（乙2の1から2の5，乙8の1から8の5，弁論の全趣旨）。

ウ 本件不開示部分2-1(2)の記載内容

本件文書2-1の6ページ及び7ページは，本件作業グループの第1回会合において配布された資料のうち，「検討チーム第1回会合における主な議論（未定稿）」と題する資料であり，同資料の一部である本件不開示部分2-1(2)は，本件検討チームの第1回会合における主な議論の内容を記載した部分である（乙2の1，弁論の全趣旨）。

(2) 本件検討チーム及び本件作業グループの構成及び各会合の内容等

前提となる事実，後掲の証拠及び弁論の全趣旨によれば，本件検討チーム及び本件作業グループの構成及び各会合の内容等について，以下の事実が認められる。

ア 本件検討チーム及び本件作業グループの概要

(ア) 本件検討チームは，平成20年4月，複雑多様化する国際情勢の下，我が国の国益を守り，国民の安全を確保するためには，政府の情報機能を強化する必要があるところ，情報機能の強化に当たっては，情報の保全の徹底がその前提となるものであるとの認識の下，現在の秘密保全に関する法令の問題点を解消するため，秘密保全に関する我が国及び諸外国の実情を踏まえ，我が国に真にふさわしい秘密保全法制の在り方について検討することを目的として設置された。

本件検討チームにおいては，内閣官房副長官（事務）が議長，内閣危機管理監が副議長をそれぞれ務めていたほか，内閣官房副長官補（外政担当），同（安全保障・危機管理担当），内閣情報官，警察庁警備局長，公安調査庁次長，外務省国際情報統括官，防衛省防衛政策局長及び内閣官房内閣審議官（内閣情報調査室）が構成員とされていた。

また，本件検討チームの各会合はいずれも非公開とされ，その議事録

の取扱いについても、「関係者限り・用済後廃棄」又は「特に厳重な取り扱いを要する」ものとされていた。

(前提となる事実(1)ア, 乙1の1ないし1の3, 乙6の1ないし6の3, 弁論の全趣旨)

(イ) 本件作業グループは、本件検討チームの検討を補佐するため、本件検討チームの下に設置されたものであり、本件検討チームの指示で、本件検討チームの会合において示された各論点を具体的に検討した上、その結果を次の本件検討チームの会合において報告するものとされていた。

本件作業グループは、内閣官房内閣参事官(内閣情報調査室)が座長となり、内閣官房内閣参事官(外政担当)、同(安全保障・危機管理担当)のほか、警察庁、公安調査庁、外務省、防衛省の関係職員や、その他座長の指名する者が構成員とされていた。

また、本件作業グループの各会合はいずれも非公開とされ、その議事録の取扱いについても、「関係者限り・用済後廃棄」とされていた。

(前提となる事実(1)イ, 乙1の1, 乙2の1ないし2の5)

イ 本件検討チームにおける各会合の内容

(ア) 第1回会合

平成20年4月22日に開催された本件検討チームの第1回会合においては、内閣官房内閣審議官が、秘密保全法制の在り方に関する検討について、各構成員に対し、本件検討チームの設置の趣旨、本件作業グループも含む秘密保全法制の在り方の検討体制、検討スケジュールのほか、秘密保全法制についての主な検討課題及びこれを踏まえた上で採り得る選択肢について説明するとともに、上記の主な検討課題及び今後採り得る選択肢に関し、忌憚のない意見を述べることを求めた上で、各構成員による議論がされた。

この際に示された主な検討課題は、①秘密保全の対象及びその範囲、

②規制対象者の範囲，③処罰の対象となる行為，④罰則，⑤行政措置，⑥司法手続の6点であり，内閣官房内閣審議官の上記説明においては，これらの各論点につき，今後採り得る選択肢が複数提示されていた。

また，この会合の際には，各構成員に対し，参考資料として，過去の秘密保全法制に関する主な提言等の概要，我が国における秘密保全の関する現行法制の概要，各国の秘密保全法制の概要が記載された書面がそれぞれ配布された。

(乙1の1，乙6の1，弁論の全趣旨)

(イ) 第2回会合

平成20年10月7日に開催された本件検討チームの第2回会合においては，各構成員に対し，本件作業グループによる秘密保全法制の在り方に関する検討の中間結果が記載された「秘密保全法制の在り方に関する基本的な考え方について」と題する報告書が配布され，本件作業グループの座長である内閣官房内閣参事官によって同報告書の内容が説明された後，同報告書の内容について各構成員による議論がされた。

上記の報告書には，秘密の範囲（秘密とすべき事項，秘密の作成又は取得の主体に関する範囲），秘密の管理（秘密の指定，秘密の伝達，人的管理，その他の保全措置），罰則及び司法手続（禁止行為，法定刑，司法手続），法形式（新規立法），基本的人権の尊重，その他の各項目についての検討結果が記載されていた。

(乙1の2，乙6の2，弁論の全趣旨)

(ウ) 第3回会合

平成21年4月21日に開催された本件検討チームの第3回会合においては，各構成員に対し，第2回会合の結果を踏まえ，主に①適格性確認制度の主体及び対象の詳細な内容，②業務等により秘密を取り扱う者以外の者による漏えい行為，過失による漏えい行為及び秘密の探知収集

行為等の処罰範囲等につき、本件作業グループが追加で検討した内容が反映された「秘密保全法制の在り方に関する基本的な考え方について

(案)」と題する報告書の修正案が配布され、本件作業グループの座長である内閣官房内閣参事官が、その内容について報告した後、各構成員による議論が行われた。その後、上記報告書は、本件検討チームにおける検討結果として取りまとめられた(以下、この報告書を「本件検討チーム報告書」という。)(乙1の3、乙2の5、乙6の3、乙8の5、弁論の全趣旨)

ウ 本件作業グループの各会合の内容

(ア) 第1回ないし第3回会合

平成20年5月20日及び同年7月3日に開催された本件作業グループの第1回及び第2回会合においては、座長である内閣官房内閣参事官から、現実的な議論のほか、理想的な議論も行いたい旨の説明がされた後、前記イ(ア)の本件検討チームの第1回会合における主な議論の内容を踏まえ、今後の検討課題とされた秘密保全法制の目的・必要性、保全する秘密の対象及びその範囲、規制対象行為及び規制の方法に関する各論点について、事務担当者による検討結果の報告及び各構成員による意見交換等が行われた。

また、同年10月1日に開催された本件作業グループの第3回会合においては、本件作業グループにおける検討結果を取りまとめた「秘密保全法制の在り方に関する基本的な考え方について(案)」と題する報告書の案が各構成員に配布され、本件検討チームの第2回会合においてこれを報告することとされた。

(乙2の1ないし2の3、乙8の1ないし8の3、弁論の全趣旨)

(イ) 第4回及び第5回会合

平成20年10月24日に開催された本件作業グループの第4回会合

においては、座長である内閣官房内閣参事官から、前記イ(イ)の本件検討チームの第2回会合の結果についての説明がされた後、適格性確認制度（具体的な制度設計、適格性確認の実施等に係る調整、一時的に秘密を取り扱う者に関する例外的措置等）、禁止行為（漏えい行為に対する基本的な考え方、業務により秘密を知得し、又は領有した者の過失による漏えい行為、探知収集行為）並びに立法府及び司法府に係る検討という各論点について、追加で検討を進める旨が説明され、今後の検討の進め方や、上記各論点の内容等について、各構成員からの意見交換がされた。

平成21年4月15日に開催された本件作業グループの第5回会合においては、各構成員に対し、本件作業グループによる上記の追加検討結果を反映させた「秘密保全法制の在り方に関する基本的な考え方について（案）」と題する報告書の修正案が配布され、座長である内閣官房内閣参事官から、同月21日に開催予定の本件検討チームの第3回会合の内容についての説明がされた後、各構成員による意見交換がされた。

（乙2の4、2の5、乙8の4、8の5、弁論の全趣旨）

#### エ 本件検討チームの検討結果

本件検討チーム、本件作業グループ及び本件有識者会議は、平成22年12月、本件検討委員会が設置されたことに伴い廃止された。

その後、本件検討委員会における検討に資するため、各界の有識者から意見を聴くことを目的として、平成23年1月4日、「秘密保全のための法制の在り方に関する有識者会議」が設置され、同有識者会議は、同年1月5日から同年6月10日までの間に合計6回開催された。

同有識者会議は、同年8月8日、同有識者会議における議論を取りまとめた本件報告書を本件検討委員会に提出し、その頃、本件報告書は公にされた。本件報告書には、秘密保全法制の必要性・目的、秘密の範囲、秘密の管理、罰則、法形式、国民の知る権利等との関係、立法府及び司法府と

という各項目についての検討結果が記載されており、その記載内容は、本件検討チーム報告書の記載内容と多くの部分で共通している。

(前提となる事実(1)及び(2), 乙1の3, 乙2の5, 乙4, 乙6の3, 乙8の5, 弁論の全趣旨)

(3) 情報公開法5条5号の不開示情報該当性

ア 情報公開法5条5号の趣旨及び解釈

情報公開法5条5号は、国の機関等の内部又は相互間における審議、検討又は協議に関する情報であつて、公にすることにより、率直な意見の交換若しくは意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれがある情報を不開示情報と定めている。

このような情報が不開示情報として定められた趣旨は、国の機関等の内部における意思決定過程における情報を公にすることにより、外部からの圧力や干渉等の影響を受け、意思決定がゆがめられたり、率直な意見の交換などが妨げられるなどの結果が生じることを防止し、適正な意思決定手続を確保することにあるものと解される。このような同号の趣旨からすれば、同号の率直な意見の交換が不当に損なわれるおそれとは、当該情報を公にすることにより、将来の同種の意思決定を妨げることになる場合を当然に含むものというべきであり、かつ、率直な意見の交換が不当に損なわれるおそれがあると認められるためには、単に行政庁においてそのおそれがあると判断するだけでなく、客観的にそのおそれがあると認められることが必要と解すべきである。

また、同号においては、不開示情報に該当するための要件として、率直な意見の交換などが「不当に」損なわれるおそれがあることが必要とされているところ、上記の文言は、政府がその有する諸活動を国民に説明する責務（情報公開法1条参照）を負っていることに鑑み、審議等の情報の開示により国民が受ける利益と、開示により適正な意思形成にもたらされる

不利益とを比較衡量する趣旨で定められたものと解される。したがって、審議等の情報を公にすることにより、率直な意見の交換などが「不当に」損なわれるおそれがあると認められるためには、当該情報を開示することの利益を斟酌してもなお、開示のもたらす支障が重大であって、不開示とすることに合理性が認められることが必要と解すべきである。

イ 本件不開示部分 1-1 ないし 1-3 について

(ア) 前記(1)アで認定したとおり、本件不開示部分 1-1 ないし 1-3 は、いずれも本件検討チームの第 1 回ないし第 3 回会合の議事録のうち、各会合において行われた議論の内容を記載した部分であることが認められ、国の機関の内部又は相互間における審議、検討又は協議に関する情報に該当することは明らかである。

そこで、本件不開示部分 1-1 ないし 1-3 を公にすることにより、率直な意見の交換が不当に損なわれるおそれがあるかを検討すると、前記(2)アで認定したとおり、本件検討チームは、平成 20 年 4 月、現在の秘密保全に関する法令の問題点を解消するため、秘密保全に関する我が国及び諸外国の実情を踏まえ、我が国に真にふさわしい秘密保全法制の在り方について検討することを目的として設置されたものであり、内閣官房副長官(事務)が議長、内閣危機管理監が副議長を務めていたほか、警察庁警備局長、公安調査庁次長、外務省国際情報統括官、防衛省防衛政策局長など、関係省庁の局長級の担当者が構成員とされていたものである。そして、前記(2)イで認定したとおり、本件検討チームの各会合においては、①秘密保全の対象及びその範囲、②規制対象者の範囲、③処罰の対象となる行為、④罰則、⑤行政措置、⑥司法手続の各論点が秘密保全法制における主な検討課題として掲げられ、これらの各論点についての採用し得る選択肢も提示された上で、上記各論点に関し、各構成員による議論及び意見交換が行われていたことが認められる。



(イ) このような本件検討チームの設置目的や各構成員の属性、本件検討チームの各会合において検討された秘密保全法制に関する上記①ないし⑥の各論点の内容に加え、上記各会合がいずれも非公開とされていたことからすると、本件検討チームの各会合においては、警察庁、公安調査庁、防衛省、外務省等の関係省庁における当時の情報管理体制の実情を踏まえた、具体的かつ率直な意見交換をすることが求められていたものといえる。そして、このような意見交換をするに当たっては、国の安全に関する情報等、各構成員の保有する機密性の高い情報や、各構成員が自ら体験し又は見聞した個別具体的な事例に関する情報等に言及することも当然に想定されていたものと考えられる。

そうすると、本件検討チームの各会合における議事録等が公にされることになれば、今後、秘密保全法制に関する同種の協議等において、関係省庁の担当者が、自らの保有する機密性の高い情報等に言及することをためらうなどする結果、率直な意見の交換が損なわれるおそれがあることは十分に想定できるものである。また、このように率直な意見の交換が損なわれるおそれが生じることは、本件検討チームの各会合における議論の内容や、議論の過程において取り扱うこととなる情報の性質上やむを得ないものであり、上記のおそれが生じることを避け、適正な意思決定手続を確保するという利益は正当なものというべきである。

(ウ) 他方で、本件不開示部分 1-1 ないし 1-3 を開示した場合、本件検討チームにおける我が国の秘密保全法制に関する議論の過程が明らかになることにより、国民の秘密保全法制の理解や議論の深化に寄与するという利益があるといえることができる。しかしながら、前記(2)エで認定したとおり、本件検討チームにおける検討結果が取りまとめられた本件検討チーム報告書の記載内容は、秘密保全のための法制の在り方に関する有識者会議が本件検討委員会に提出し、公にされていた本件報告書の記

載内容と多くの部分で共通していることが認められ、本件検討チームにおける議論の内容は、本件報告書に反映されていたといえることからすると、本件不開示部分1-1ないし1-3を開示することによって得られる利益は限定的であるといわざるを得ない。

(エ) したがって、本件不開示情報1-1ないし1-3は、これを開示することにより、国民の秘密保全法制の理解や議論の深化に寄与するという利益があることを考慮しても、開示のもたらす支障が重大であり、不開示とすることに合理性が認められるというべきであるから、公にすることにより、将来の同種の協議等における率直な意見の交換が不当に損なわれるおそれがあるものと認められる。

ウ 本件不開示部分2-1(1)、2-2、2-3、2-4(1)、2-5について

(ア) 前記(1)イで認定したとおり、本件不開示部分2-1(1)、2-2、2-3、2-4(1)、2-5は、いずれも本件作業グループの第1回ないし第5回会合の議事録のうち、各会合において行われた質疑応答、意見交換等の内容を記載した部分であることが認められ、国の機関の内部又は相互間における審議、検討又は協議に関する情報に該当することは明らかである。

そこで、本件不開示部分2-1(1)、2-2、2-3、2-4(1)、2-5を公にすることにより、率直な意見の交換又は意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれがあるかを検討すると、前記(2)ア(イ)で認定したとおり、本件作業グループは、本件検討チームの検討を補佐するため、本件検討チームの下に設置され、本件検討チームの指示により、本件検討チームの会合において示された各論点についての検討、報告することとされていたものであり、内閣官房内閣参事官（内閣情報調査室）が座長を務めていたほか、警察庁、公安調査庁、外務省、防衛省等の関係職員が構成員とされていたことが認められる。そして、前記(2)ウで認定した

とおり、本件作業グループの各会合においては、本件検討チームの各会合において検討することとされた秘密保全法制に関する各論点につき、より具体的な検討が行われるとともに、各構成員による質疑応答、意見交換等が行われたことが認められる。

- (イ) このような本件作業グループの設置目的や、本件作業グループの構成員、本件作業グループの各会合における検討内容に加え、上記各会合がいずれも非公開とされていたことからすると、上記各会合においては、本件検討チームの各会合において示された秘密保全法制に関する各論点をより具体的に検討するため、警察庁、公安調査庁、防衛省、外務省等の関係省庁における現行の情報管理体制の実情を踏まえた上で、具体的かつ率直な意見交換をすることが求められていたものということができ、かつ、上記意見交換をするに当たっては、国の安全に関する情報等、各構成員の保有する機密性の高い情報や、各構成員が自ら体験し又は見聞した個別具体的な事例等に言及することも当然に想定されていたものと考えられる。

そうすると、本件作業グループの各会合における議事録等が公にされることになれば、今後、秘密保全法制に関する同種の協議等において、関係省庁の担当者が、自らの保有する機密性の高い情報等に言及することをためらうなどする結果、率直な意見の交換が損なわれるおそれがあることは十分に想定できるものである。また、このように率直な意見の交換が損なわれるおそれが生じることは、本件検討チームの各会合における議論の内容や、上記議論の過程において取り扱うこととなる情報の性質上やむを得ないものであり、上記のおそれが生じることを避け、適正な意思決定手続を確保するという利益は正当なものというべきである。

- (ウ) 他方で、本件不開示部分 2-1(1)、2-2、2-3、2-4(1)、2-5 を開示した場合、本件作業グループにおける我が国の秘密保全法制に

関する議論の過程が明らかになることにより、国民の秘密保全法制の理解や議論の深化に寄与するという利益があるということが出来る。しかしながら、前記(2)イないしエで認定したとおり、本件作業グループにおける最終的な検討結果は、本件検討チームに報告された上、本件検討チーム報告書として取りまとめられていること、本件検討チーム報告書の記載内容は、公にされていた本件報告書の記載内容と多くの部分で共通していることが認められ、本件作業グループにおける議論の内容は、本件報告書に反映されていたといえることからすると、本件不開示部分 2-1(1), 2-2, 2-3, 2-4(1), 2-5を開示することによって得られる利益は限定的なものといわざるを得ない。

(エ) したがって、本件不開示部分 2-1(1), 2-2, 2-3, 2-4(1), 2-5は、これを開示することにより、国民の秘密保全法制の理解や議論の深化に寄与するという利益を考慮しても、開示のもたらす支障が重大であり、不開示とすることに合理性が認められるというべきであるから、公にすることにより、将来の同種の協議等における率直な意見の交換が不当に損なわれるおそれがあるものと認められる。

エ 本件不開示部分 2-1(2)について

前記(1)ウで認定したとおり、本件不開示部分 2-1(2)は、本件検討チームの第1回会合における主な議論の内容を記載した部分であることが認められ、その内容の多くは、本件検討チームの第1回会合の議事録の記載内容と共通するものであるといえる。

したがって、本件不開示部分 2-1(2)は、本件不開示部分 1-1と同様、公にすることにより、将来の同種の協議等における率直な意見の交換が不当に損なわれるおそれがあるものと認められる。

オ 原告の主張について

これに対し、原告は、政策形成過程に関与する関係省庁は、その立場上、

国民に対して説明責任を負うことを前提にこれを述べるものが求められるものであるから、本件不開示部分②の議事録が開示されたとしても、率直な意見の交換が妨げられるものではないし、現実に率直な意見の交換が損なわれる可能性があったとしても、このような対応は、行政機関としての説明責任を放棄するものにほかならず、このような支障が生じることを避ける利益は正当な利益として認められるものではないと主張する。

しかしながら、情報公開法は、行政機関が国民に対して説明責任を負っていることを前提としつつも（情報公開法1条参照）、公にすることにより率直な意見の交換又は意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれがある情報を不開示情報として定めているのであるから、行政機関が国民に対して説明責任を負っていることを理由に、非公開を前提に開催された会合等の議事録の全てが開示されなければならないものではない。

そして、前記イないしエで説示したとおり、本件検討チーム及び本件作業グループにおける各会合の議事録が公にされることにより、今後の同種の会合等において、関係省庁等の担当者による率直な意見交換等が損なわれるおそれが生じるのは、上記各会合における検討内容及びその過程において取り扱われることが想定される情報の性質に由来するものであるというべきであるから、このような意思決定手続の適正性の確保は正当な利益として認められるべきものである。

したがって、原告の上記主張は採用できない。

#### (4) 小括

以上によれば、本件不開示部分②はいずれも情報公開法5条5号の不開示情報に該当するものと認められるから、本件不開示部分②が情報公開法5条6号の不開示情報に該当するか否かについて判断するまでもなく、本件各一部不開示決定のうち、本件不開示部分②を不開示とする部分は適法である。

### 3 本件義務付けの訴えの適法性

前記1及び2で説示したとおり、本件各不開示部分はいずれも情報公開法5条の定める不開示情報に該当するから、本件各一部不開示決定はいずれも適法であり、本件訴えのうち、本件各一部不開示決定の各取消しを求める本件取消の訴えは、理由がないものとして棄却されるべきである。

そして、一定の処分を求める旨の法令に基づく申請を却下し又は棄却する旨の処分がされた場合における当該一定の処分についての義務付けの訴えは、当該申請に対する応答としてされた処分が「取り消されるべきものであり、又は無効若しくは不存在である」(行政事件訴訟法37条の3第1項2号)という要件に該当するときに限り提起することができるものであるから(同項柱書き)、本件各一部不開示決定が取り消されるべきものでない以上、本件義務付けの訴えは不適法な訴えとして却下されるべきである。

#### 第4 結論

よって、原告の請求のうち、本件義務付けの訴えは不適法であるからこれを却下し、その余の請求は理由がないからこれらを棄却することとして、主文のとおり判決する。

東京地方裁判所民事第2部

裁判長裁判官 増 田 稔

裁判官 齊 藤 充 洋



馬 拓 本 池 判 裁 官

【別紙 1】

文 書 目 録

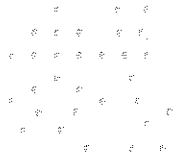
第 1 秘密保全法制の在り方に関する検討チーム及び情報保全の在り方に関する有識者会議に関する資料

- 1 第 1 回秘密保全法制の在り方に関する検討チーム会合（平成 20 年 4 月 22 日）資料（以下「本件文書 1-1」という。乙 1 の 1，乙 6 の 1。）
- 2 第 2 回秘密保全法制の在り方に関する検討チーム会合（平成 20 年 10 月 7 日）資料（以下「本件文書 1-2」という。乙 1 の 2，乙 6 の 2。）
- 3 第 3 回秘密保全法制の在り方に関する検討チーム会合（平成 21 年 4 月 21 日）資料（以下「本件文書 1-3」という。乙 1 の 3，乙 6 の 3。）
- 4 情報保全の在り方に関する有識者会議（第 1 回）（平成 21 年 7 月 22 日）資料（以下「本件文書 1-4」という。乙 1 の 4，乙 6 の 4。）
- 5 情報保全の在り方に関する有識者会議（第 2 回）（平成 21 年 8 月 24 日）資料（以下「本件文書 1-5」という。乙 1 の 5，乙 6 の 5。）

第 2 秘密保全法制の在り方に関する検討チーム作業グループに関する配布資料等

- 1 第 1 回秘密保全法制の在り方に関する検討チーム作業グループ（平成 20 年 5 月 20 日）配布資料及び議事録（以下「本件文書 2-1」という。乙 2 の 1，乙 8 の 1。）
- 2 第 2 回秘密保全法制の在り方に関する検討チーム作業グループ（平成 20 年 7 月 3 日）配布資料及び議事録（以下「本件文書 2-2」という。乙 2 の 2，乙 8 の 2。）
- 3 第 3 回秘密保全法制の在り方に関する検討チーム作業グループ（平成 20 年 10 月 1 日）配布資料及び議事録（以下「本件文書 2-3」という。乙 2 の 3，乙 8 の 3。）
- 4 第 4 回秘密保全法制の在り方に関する検討チーム作業グループ（平成 20 年





10月24日) 配布資料及び議事録(以下「本件文書2-4」という。乙2の4, 乙8の4。)

5 第5回秘密保全法制の在り方に関する検討チーム作業グループ(平成21年4月15日) 配布資料及び議事録(以下「本件文書2-5」という。乙2の5, 8の5。)

## 【別紙 2】

### 法 令 の 定 め

#### 第 1 情報公開法

##### 1 1 条 (目的)

この法律は、国民主権の理念にのっとり、行政文書の開示を請求する権利につき定めること等により、行政機関の保有する情報の一層の公開を図り、もって政府の有するその諸活動を国民に説明する責務が全うされるようにするとともに、国民の的確な理解と批判の下にある公正で民主的な行政の推進に資することを目的とする。

##### 2 3 条 (開示請求権)

何人も、この法律の定めるところにより、行政機関の長（〔括弧内略〕）に対し、当該行政機関の保有する行政文書の開示を請求することができる。

##### 3 4 条 (開示請求の手続)

###### (1) 1 項

前条の規定による開示の請求（以下「開示請求」という。）は、次に掲げる事項を記載した書面を行政機関の長に提出してしなければならない。

ア 1 号 〔省略〕

イ 2 号

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

###### (2) 2 項 〔省略〕

##### 4 5 条 (行政文書の開示義務)

行政機関の長は、開示請求があつたときは、開示請求に係る行政文書に次の各号に掲げる情報（以下「不開示情報」という。）のいずれかが記録されている場合を除き、開示請求者に対し、当該行政文書を開示しなければならない。

(1) 1 号及び 2 号 〔省略〕

(2) 3 号



公にすることにより、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があると行政機関の長が認めることにつき相当の理由がある  
情報

(3) 4号 [省略]

(4) 5号

国の機関、独立行政法人等、地方公共団体及び地方独立行政法人の内部又は相互間における審議、検討又は協議に関する情報であつて、公にすることにより、率直な意見の交換若しくは意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれ、不当に国民の間に混乱を生じさせるおそれ又は特定の者に不当に利益を与え若しくは不利益を及ぼすおそれがあるもの

(5) 6号

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、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

イないしホ [省略]

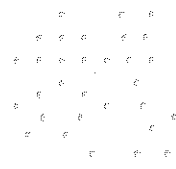
5 18条 (審査会への諮問)

開示決定等について行政不服審査法による不服申立てがあつたときは、当該不服申立てに対する裁決又は決定をすべき行政機関の長は、次の各号のいずれかに該当する場合を除き、情報公開・個人情報保護審査会（〔括弧内略〕）に諮問しなければならない。

1号及び2号 [省略]

## 第2 特定秘密の保護に関する法律（以下「特定秘密保護法」という。）

1 1条 (目的)



この法律は、国際情勢の複雑化に伴い我が国及び国民の安全の確保に係る情報の重要性が増大するとともに、高度情報通信ネットワーク社会の発展に伴いその漏えいの危険性が懸念される中で、我が国の安全保障（国の存立に関わる外部からの侵略等に対して国家及び国民の安全を保障することをいう。以下同じ。）に関する情報のうち特に秘匿することが必要であるものについて、これを適確に保護する体制を確立した上で収集し、整理し、及び活用することが重要であることに鑑み、当該情報の保護に関し、特定秘密の指定及び取扱者の制限その他の必要な事項を定めることにより、その漏えいの防止を図り、もって我が国及び国民の安全の確保に資することを目的とする。

## 2 3条（特定秘密の指定）

### (1) 1項

行政機関の長（〔括弧内省略〕）は、当該行政機関の所掌事務に係る別表に掲げる事項に関する情報であつて、公になっていないもののうち、その漏えいが我が国の安全保障に著しい支障を与えるおそれがあるため、特に秘匿することが必要であるもの（〔括弧内省略〕）を特定秘密として指定するものとする。〔以下省略〕

### (2) 2項及び3項 〔省略〕

## 3 11条

特定秘密の取扱いの業務は、当該業務を行わせる行政機関の長若しくは当該業務を行わせる適合事業者が当該特定秘密を保有させ、若しくは提供する行政機関の長又は当該業務を行わせる警察本部長が直近に実施した次条1項又は15条1項の適性評価（〔括弧内省略〕）において特定秘密の取扱いの業務を行った場合にこれを漏らすおそれがないと認められた者（〔括弧内省略〕）でなければ、行ってはならない。〔以下省略〕

## 4 12条（行政機関の長による適性評価の実施）

### (1) 1項



行政機関の長は、政令で定めるところにより、次に掲げる者について、その者が特定秘密の取扱いの業務を行った場合にこれを漏らすおそれがないことについての評価（以下「適性評価」という。）を実施するものとする。〔以下省略〕

(2) 2項

適性評価は、適性評価の対象となる者（以下「評価対象者」という。）について、次に掲げる事項についての調査を行い、その結果に基づき実施するものとする。

1号ないし7号 〔省略〕

(3) 3項

適性評価は、あらかじめ、政令で定めるところにより、次に掲げる事項を評価対象者に対し告知した上で、その同意を得て実施するものとする。

1号ないし3号 〔省略〕

(4) 4項 〔省略〕

5 18条（特定秘密の指定等の運用基準等）

(1) 1項

政府は、特定秘密の指定及びその解除並びに適性評価の実施に関し、統一的な運用を図るための基準を定めるものとする。

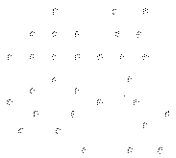
(2) 2項ないし4項 〔省略〕

6 23条

(1) 1項

特定秘密の取扱いの業務に従事する者がその業務により知得した特定秘密を漏らしたときは、10年以下の懲役に処し、又は情状により10年以下の懲役及び1000万円以下の罰金に処する。特定秘密の取扱いの業務に従事しなくなった後においても、同様とする。

(2) 2項ないし5項 〔省略〕



## 7 24条

### (1) 1項

外国の利益若しくは自己の不正の利益を図り、又は我が国の安全若しくは国民の生命若しくは身体を害すべき用途に供する目的で、人を欺き、人に暴行を加え、若しくは人を脅迫する行為により、又は財物の窃取若しくは損壊、施設への侵入、有線電気通信の傍受、不正アクセス行為（〔括弧内略〕）その他の特定秘密を保有する者の管理を害する行為により、特定秘密を取得した者は、10年以下の懲役に処し、又は情状により10年以下の懲役及び1000万円以下の罰金に処する。

### (2) 2項及び3項〔省略〕

【別紙 3】

不 開 示 部 分 目 録

第 1 本件各文書 1 の不開示部分

- 1 本件文書 1-1 の 1 ページ 24 行目から 4 ページ 15 行目まで (以下「本件不開示部分 1-1」という。)
- 2 本件文書 1-2 の 1 ページ 26 行目から 2 ページ 40 行目まで (以下「本件不開示部分 1-2」という。)
- 3 本件文書 1-3 の 1 ページ 21 行目から 3 ページ 36 行目まで (以下「本件不開示部分 1-3」という。)
- 4 本件文書 1-4 の 14 ページのうち, 1 行目及び 2 行目を除く部分 (以下「本件不開示部分 1-4」という。)

第 2 本件各文書 2 の不開示部分

- 1(1) 本件文書 2-1 の 1 ページ 22 行目から 2 ページ 42 行目まで (以下「本件不開示部分 2-1(1)」という。)
- (2) 本件文書 2-1 の 6 ページ及び 7 ページのうち, 6 ページの 1 行目から 4 行目まで, 11 行目, 16 行目及び 30 行目並びに 7 ページの 1 行目, 5 行目及び 13 行目を除く部分 (以下「本件不開示部分 2-1(2)」という。)
- 2 本件文書 2-2 の 1 ページ 19 行目から 4 ページ 18 行目まで (以下「本件不開示部分 2-2」という。)
- 3 本件文書 2-3 の 1 ページ 16 行目から 40 行目まで (以下「本件不開示部分 2-3」という。)
- 4(1) 本件文書 2-4 の 1 ページ 14 行目から 20 行目まで, 同 23 行目から 32 行目まで及び同 38 行目から 56 行目まで (以下「本件不開示部分 2-4(1)」という。)
- (2) 本件文書 2-4 の 5 ページ 18 行目の「各行政機関において,」の次から 21 行目の「また,」の前まで (以下「本件不開示部分 2-4(2)」という。)

