



2015年11月26日

秘密保全法制の検討チーム議事録等の不開示に関する 東京地裁判決について

特定非営利活動法人情報公開クリアリングハウス

1 本事案の概要

提訴日 2013年7月12日
原告 三木由希子(情報公開クリアリングハウス理事長、個人としての訴訟)
※本人訴訟で代理人はいません
被告 国(処分庁:内閣情報官)
判決日 2015年11月26日

[訴えの対象]

2008年4月に内閣官房副長官(事務)を議長として、関係省庁を構成員として設置された「秘密保全法制のあり方に関する検討チーム」と、同作業チームの会議資料、議事録の一部不開示決定の取り消しと開示の義務付け請求

[判決]

原告の請求を棄却

2 原告コメント

- ・ 特定秘密保護法につながる初期段階の政府内での検討を行ったのが「秘密保全法制のあり方に関する検討チーム」であり、その経緯を明らかにすることは、政府の説明責任として当然に要請されるものである。特に、検討チームは関係省庁で構成され、そこでの検討は各省庁の認識等を示す点で、極めて重大な意味を持つ
- ・ しかしながら、会議は非公開で行われたが、非公開で行われた会議での発言内容は、非公開を前提にしたものでありそれは報告書の取りまとめが行われた後も、不開示とされることが妥当と判断され、その理由は公にされると率直な意見交換が妨げられ、今後関係省庁の協力が得られなくなるおそれがあるというものだ。関係省庁及びその職員は、政府の政策形成に対して責任をもって関与し、その結果責任を負うべきものであり、そのプロセスに関する説明責任があると同時に、必要な調整・狭義には協力する義務があるというべき。ところが、被告は一貫して公にされると支障があると主張し、裁判所がそれを認めたことは極めて残念。

- ・ 秘密取扱者適格性確認制度については、不開示部分の一部は以下のような部分である。この部分について被告は「どのような場合にどのような手法によって調査が行われるかという手続きの流れが記載されている」と主張しているが、ここに具体的に保護しなければならない秘密が記載されているとはとても言えないと考えるが、裁判所が被告の主張を容認したことは極めて残念である。

<論点>

- ・ **具体的にどのような制度とするか。**

※ 「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」（平成19年8月9日カウンターインテリジェンス推進会議決定）に基づき平成21年4月から実施する適格性確認制度では、各行政機関において、
 [Redacted]
 [Redacted]
 [Redacted] また、各行政機関の必要に応じ、カウンターインテリジェンス・センターの支援を受けるものとされている。

第3号・第6号

① 調査方法等

[今後の対応]

- ・ 議事録に関しては、控訴を検討している。
- ・ 秘密取扱者適格性確認制度に関する情報については、本事案で争いとなっている決定が、特定秘密保護法制定前の時点で行われたものであり、その時点の状況に照らして不開示決定の妥当性が争われることになる。すでに当該制度は特定秘密保護法の施行とともに廃止されていることから、改めて現段階で情報公開請求を行い、現段階で不開示を維持するのか否かを見極め、不開示の場合は別に争いを起こすか、本件をそのまま継続して控訴をするかのいずれかで検討。

3 本事案の経緯

| | |
|-------------|---|
| 2011年12月13日 | 内閣情報官に対して開示請求（情報保全の在り方に関する有識者会議、秘密保全法制のあり方に関する検討チームの配布資料、議事録） |
| 2012年1月16日 | 一部不開示決定（内容はほぼ不開示で会議の開催日時、参集者、冒頭あいさつ、一部説明資料、報告書の名称、項目などのみ開示） |
| 2012年3月16日 | 2012年1月16日付決定に対する審査請求 |
| 2012年3月16日 | 内閣情報官に対して開示請求（秘密保全法制のあり方に関する検討チーム作業グループの配布資料、議事録） |
| 2012年4月18日 | 一部不開示決定（2012年1月16日決定と同） |

| | |
|-------------|---|
| 2012年5月6日 | 2012年4月18日付決定に対する審査請求 |
| 2012年12月11日 | 2件の審査請求に対する情報公開・個人情報保護審査会答申（決定変更なし、内閣情報官の決定を審査会が支持） |
| 2013年1月10日 | 2件の審査請求に対する裁決（当初決定維持） |
| 2013年7月12日 | 提訴（平成25年（行ウ）第431号（東京地裁2部）） |
| 2014年5月26日 | 決定変更（一部追加開示） ※ 訴訟の途中で特定秘密保護法が成立し、それを受けて被告側が不開示範囲の見直しを行い、配布資料（報告書など）の一部の開示範囲を拡大 |

4 秘密保全法制のあり方に関する検討チームとは

(1) 設置に至る背景

2006年12月に、第一次安倍政権は内閣情報調査室を事務局に、「情報機能強化検討会議」を設置した。構成は、内閣官房長官、内閣官房副長官（事務）、内閣危機管理監、内閣官房副長官補（内政・外政・安全保障・危機管理）、内閣情報官、内閣総務官であり、この下に内閣官房副長官（事務）を委員長、内閣情報官を副委員長として、警察庁、公安調査庁、外務省、防衛省などで構成される「調整会議」が設けられた。

2007年2月28日には「官邸における情報機能の強化の基本的な考え方」がまとめられ、その中では情報機能の強化とともに、「情報保全の徹底」が盛り込まれた。具体的には、①セキュリティクリアランス制度を含む情報保全措置の政府統一基準の具体的な検討、②高度の秘密の保全措置の具体的な検討と実現、③秘密保全法制の在り方についての検討の3点だ。

これを受けて、2006年12月に設置されていたカウンターインテリジェンス推進会議が①についての検討を進め、2007年8月9日に「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、基本方針）を決定した。基本方針は、「国の重要な情報や職員等の保護を図ることを目的」として、カウンターインテリジェンスに関する各行政機関の施策に関して必要な事項の統一基準を設けた。具体的には、特別に秘匿すべき情報を定義しその保全体制を定め、その対象として「特別管理秘密」（特定秘密の源流になる秘密区分）を新たに設けた。この特別管理秘密を業で取り扱う者に対して実施することとされたのが、「秘密取扱者適格性確認制度」（いわゆる、セキュリティクリアランス）である。

情報機能強化検討会議は、2008年2月14日に「官邸における情報機能の強化の方針」を発表する。前年に公表した「官邸における情報機能の強化の基本的な考え方」を具体化すべく更に検討した結果とされ、「情報の保全の徹底」として、①基本方針の着実な実施、②高度の秘密を保全するための措置の検討とすみやかな実現とともに、

③秘密保全法制の在り方についても言及された。③は法整備を視野に入れたもので、「この種の法令の諸外国における現状と実態や我が国の実情を踏まえ、真にふさわしい法制の在り方に関する研究を継続するとともに、具体的な法整備に関しては、各種の場における議論にも留意しながら 国民の広範な理解を得ることを前提として適切な対応をしていくことが必要である」とし、これを受けて実際に法制化の検討が始まっている。

(2) 検討チーム

上記の経緯から、検討チームは秘密保全法制化に向けた具体的な検討を行うために設置されたものである。

内閣官房長官決裁で 2008 年 4 月に内閣官房副長官(事務)を議長として設置され、同月 22 日に第 1 回会合を開催。構成員は以下の通り(第 1 回時点)。設置目的は「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を行う」ことである。内閣情報調査室が事務局。

| 構成員 | 出席者氏名 |
|-----------------------|------------------------------|
| 内閣官房副長官(事務) | 二橋 正弘 |
| 内閣危機管理監 | 野田 健 |
| 内閣情報官 | 三谷 秀史 |
| 内閣官房副長官補(外政) | 安藤 裕康 |
| 内閣官房副長官補(安全保障・危機管理担当) | 柳沢 協二 |
| 警察庁警備局長 | 池田 克彦 |
| 外務省国際情報統括官 | 【代理】堀之内 秀久 (国際情報統括官組織参事官) |
| 防衛省防衛政策局長 | 【代理】鈴木 敦夫 (調査課長) |
| 内閣官房内閣審議官 | 木坂 慎一 |

また、検討チームの下には「作業グループ」が置かれ、第 1 回会合は 2008 年 5 月 20 日に開催された。実質的な検討はここで行われた。構成員は以下の通り(第 1 回時点)

| 省庁 | 部署・官職 | 氏名 |
|------|----------------|------|
| 内閣官房 | 副長官補(外政) 参事官補佐 | 南慎二 |
| | 副長官補(安危) 内閣参事官 | 高橋憲一 |

| | | |
|-------|--|----------------------|
| | 同 内閣参事官 | 岩田健司 |
| 警察庁 | 警備局警備企画課・危機管理企画官 警備局警備企画課・係長 | 大石吉彦 ■■■■ |
| 法務省 | 刑事局公安課・課長 刑事局付 | 井上宏 関口新太郎 |
| 公安調査庁 | 総務部総務課審理室・室長 同 室長補佐 | 木下雅博 ■■■■ |
| 外務省 | 国際情報統括官組織第一国際情報官 大臣官房総務課・事務官 国際情報統括官組織第一国際情報官室・事務官 | 水越英明 ■■■■ ■■■■ |
| 経済産業省 | 経済産業政策局知的財産政策室・室長 同 課長補佐 | 中原裕彦 佐藤力哉 |
| 防衛省 | 防衛政策局調査課情報保全企画室・室長 同 前任部員 同 専門官 | 倉内康治 阿波拓洋 松田隆則 |

5回の作業グループの会合、3回の検討チームの会合を経て、2009年4月に「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」が取りまとめられた。これを受けて、「情報保全の在り方に関する有識者会議」が設置され、2009年7月22日に第1回会合が開催されたが、同年9月の総選挙による政権交代で、2回の会議を開催しただけで中断した。

5 本訴訟の主な争点

(1) 不開示部分

裁判中の決定変更を経て、最終的に不開示部分として残ったのは以下の部分。

(1) 検討チーム

[不開示部分]

- ① 第1～3回の議事録のうち会議内容を記録した部分
- ② 秘密取扱者適格性確認制度の概要等に関する部分

[不開示理由]

- ① 情報公開法5条5号（意思形成過程に係る情報）、同6号（事務事業に関する情報）
- ② 情報公開法5条3号（外交・防衛に係る情報）、同6号

(2) 作業チーム

[不開示部分]

- ・ 第1～5回の議事録のうち会議内容を記録した部分、第1回検討チーム会合の主な議論をまとめた配布資料
- ・ 秘密取扱者適格性確認制度の概要等に関する分

[不開示理由]

- ① 情報公開法5条5号、同6号
- ② 情報公開法5条3号、同6号

(2) 被告の主張（検討チーム・作業チームとも同じ）

①議事録を不開示としている理由

- ・ 非公開で開催された会議であり、公にしないことを前提に率直な問題意識やそれに関する各省庁のとらえ方等が、発言者名等とともに記載されており、個人的見解を述べた部分も存在する。公開しないことを前提に行われた自由闊達かつ不正確なおそれのある議論の内容が公にされることにより、政府内の今後の率直な意見交換が不当に損なわれるおそれがある（法5条5号）
- ・ 上記に加えて、関係省庁間相互における率直な意見交換が損なわれると、今後、関係省庁との会合・打ち合わせを開催したり、各種検討作業に当たって関係省庁をやり取りする際、協力を得られなかったり、発言者が率直な意見を述べることをためらうなど、今後の事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがある（同6号）

②秘密取扱者適格性確認制度について不開示としている理由

- ・ 適格性確認制度は法令によりその実施が担保されたものではない。法令により実施が担保されていれば、罰則その他の措置の存在によって他国機関等による不当な対抗・妨害措置等に対して未然に抑止力が働くことになるほか、法令に基づき秘密の取り扱い自体に関しても厳格な保護措置が講じられる。また、法令等に基づいていないため、開示されると他国機関等が政府全体のカウンターインテリジェンスに係る情報保全態勢・能力等を推察し、各行政機関の職員から不正に情報入手する活動を容易にさせ、情報保全対策に関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（法5条3号）

※ なお、特定秘密保護法における適性評価制度は、統一基準において具体的な質問事項、手順等が公開されている

(3) 原告の主張

①議事録の不開示について

- ・ 会議を非公開で実施したことをもって、その議事内容の記録も当然に非公開として扱われるものではない。政策形成に関与し影響を耐えているという構成員の職責、検討している政策の重要性に照らせば、会議が非公開で行われていたとしても、説明責任を果たす必要があることは明らかで、会議での発言が明らかになることで様々な意見や批判があったとしても、それは正当なものであって、そのことで率直な意見が述べられなくなるとするならば、それは職責を放棄しているに他ならない。また、公開すると今後協力を関係省庁から得られないとするのは、関係省庁がその職責を放棄しているものであって正当なものではない。

②秘密取扱者適格性確認制度について

- ・ 不開示部分の一部は、3行弱の記載にすぎず、形式的かつ断片的な情報の記載にすぎないことが合理的に推測されるため、被告の主張は当たらない
- ・ 秘密取扱者適格性確認制度の概要をまとめた1枚の資料については、セキュリティアラランス制度については、原子力分野で過去に取りまとめられた公表されている報告書、秘密取扱者適格性確認制度ですでに公開されている情報、特定秘密保護法の適性評価制度など公になっている情報があることを踏まえると、その概要を不開示とする理由はない。
- ・ 特定秘密保護法は、適性評価に関して特段の罰則を規定しているわけではなく、罰則等の存在が適性評価の実効性を高めているとは言えない。

(3) 裁判所判断

いずれも、被告の主張を認容

6 連絡先

(1) 原告

特定非営利活動法人情報公開クリアリングハウス
担当 三木 由希子（理事長）
〒160-0008 東京都新宿区三栄町16-4 芝本マンション403
TEL.03-5269-1846 FAX.03-5269-0944
E-Mail icj@clearing-house.org <http://clearing-house.org>