

平成28年1月8日

審査請求人 特定非営利活動法人 情報公開市民センター  
理事長 新海 聡

## 意見書

諮問番号 平成27年（行情）諮問第720号の件で、以下意見書を提出する。

### 第1項 なぜ本情報公開請求ならびに本審査請求を行ったか

#### （1）本情報公開請求を行った理由

当法人は、国の情報公開の健全な運用と民主的な行政の推進に寄与することを目的とする団体である。

平成26年12月10日、特定秘密の保護に関する法律（以下、秘密保護法という）が施行された。秘密保護法は特定秘密の指定が官僚の広範囲の裁量に任せられており、なんでも特定秘密として非公開になるのではないかと法律が成立する前から当法人は危惧してきた。また、時を同じくして現政権は平成26年4月1日に武器輸出三原則を見直し、「防衛装備移転三原則」を閣議決定した。

秘密保護法が成立したのち、特定秘密にあたりうる「国家安全保障会議での審議内容」はどこまで公開されるのか。また、防衛装備移転という極めて国の方針を大きく変更する政策がどのような議論の下承認されたのかを調べて有権者に提示することは、民主主義ではきわめて重要だと考えている。

なお、「防衛装備移転三原則」閣議決定後初めて、平成26年7月17日に「特に慎重な検討を要する重要な案件」でもある防衛装備移転承認が本件国家安全保障会議で審議されたため、本件情報公開請求を行った。

#### （2）本審査請求を行った理由

「防衛移転三原則」【追加資料1】には以下記載されている。

##### 2 移転を認め得る場合の限定並びに厳格審査及び情報公開

また、我が国の安全保障の観点から、特に慎重な検討を要する重要な案件については、国家安全保障会議において審議するものとする。国家安全保障会議で審議された案件については、行政機関の保有する情報の公開に関する法律（平成11年法律第42号）を踏まえ、政府として情報の公開を図ることとする。

しかしながら、本件開示を受けても肝心な部分が開示されておらず、「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」情報公開法の趣旨に反する。また、「国家安全保障会議幹事会の議事録」については作成もしておらず、「国及び独立行政法人等の有するその諸活動を現在及び将来の国民に説明する責務が全うされるようにすることを目的とする」公文書管理法の趣旨に反する。

また、防衛装備移転三原則の運用指針【追加資料2】によれば、防衛装備の海外移

転の許可の状況に関する年次報告書を作成することになっているが、平成27年10月15日にはじめて公表された平成26年度年次報告書【追加資料3】によれば、国家安全保障会議で移転を認め得るとされた案件は本件の1件のみである。しかも詳細が判明せず、本請求が詳細を知る唯一の手がかりである。

本件審査請求を行うことによって、行政に説明責任を果たさせるとともに、「とりあえず不開示」「なるべく議事録作成せず」という行政のあり方を問い直したいと考え、本審査請求に及んだ次第である。

## 第2項 不開示処分違法の理由

処分庁は、合計6件の一部不開示処分ならびに不開示処分を行い、理由説明書を記載しているが、以下の理由で各処分は違法であるため取り消されるべきである。

### (1) 「本件一部不開示処分①」

「国家安全保障会議の開催について（平成26年7月17日）」記載の四大臣会合の定例的な開催場所について、処分庁は下記の理由で不開示とした。

#### 「不開示とした理由

これを公にした場合、定例的な会合場所が明らかになり、今後の国家安全保障会議の開催場所を推察され、今後の開催に際し、敵対する勢力からの妨害や対抗措置を容易ならしめ、我が国の安全が害されるおそれがある。以上のことから、法第5条第3号に定める不開示情報に該当する」

#### 「理由説明書

法第5条第3号に定める不開示情報に該当し、対象となる文書について開示の是非を慎重に判断したと認められるところである。」

#### 【不開示が違法の理由】

そもそも、「会合の場所を明らかにした場合に敵対する勢力からの妨害や対抗措置を容易ならしめ」という理由は全く意味不明である。本件会合は官邸内であると開示されている。「敵対する勢力」なるものが官邸内に自由に入れるとしたらそれこそ大問題ではないか。また、仮に「敵対する勢力」なるものが官邸内の当該部屋に侵入できたとして、どのような妨害や対抗措置がなされると考えられるのか。それを防ぐには会合の場所を非公開にすればよいと考えているのであれば笑止である。

また、平成26年4月7日に開催された「国家安全保障会議(四大臣会合)特別会合」については、マスコミにも公開され、政府がインターネットテレビで公開もしている【追加資料4】。さらに、平成24年4月3日に開催された「原子力発電所に関する四大臣会合」では、座席表が経済産業省公式WEB上で公開されており、開催場所は総理大臣官邸4階大会議室とある。

#### 【追加資料5】。

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23年12月6日改定 カウンターインテリジェンス会議 決定）【追加資料6】にも会議の開催場所に関することは記載がない。これまで慣例として開催場所を公にしなかっただけであり、法的根拠に基づく非公開ではないため、理由説明書でも明確に記載できなかったのではないかと考えられる。

上記を踏まえると、当該会合の場所を公開しても処分庁や諮問庁がいう「おそれ」は発生せず、不開示は違法である。

なお、本件文書は特定秘密保護法に基づく特定秘密に指定されていないと推定される（文書中「特定秘密」と記載がないため）。

## （２）「本件一部不開示処分②」

「国家安全保障会議の開催について（平成２６年７月１７日）」記載の公にしないことを前提とした具体的な議題について、処分庁は下記の理由で不開示とした。

### 「不開示とした理由

これを公にした場合、国家安全保障会議の有する情報関心及び審議事項が明らかとなり、国家安全保障会議が行う今後の安全保障政策等の検討における率直な意見交換に支障を来すおそれがあるほか、個別具体的な事案に関係する他国との信頼関係が損なわれるおそれがある。

以上のことから、法第５条第３号に定める不開示情報に該当する」

### 「理由説明書

法第５条第３号に定める不開示情報に該当し、対象となる文書について開示の是非を慎重に判断したと認められるところである。」

### 【不開示が違法の理由】

本件不開示とした「公にしないことを前提とした具体的な議題」というのは、全く説明になっていない。自ら不開示と定めれば何でも不開示にできてしまう、というのは情報公開法の本래の趣旨から外れる。

また、議題すら不開示にする理由は全く不明である。「個別具体的な事案に関係する他国との信頼関係が損なわれるおそれ」があるとしているが、主な外交懸案事項はすでに外務省発表や報道で公になっており、議題すら公にできない理由は存在しない。

上記を踏まえると、当該議題を公開しても処分庁や諮問庁がいう「おそれ」は発生せず、不開示は違法である。

なお、本件文書は特定秘密保護法に基づく特定秘密に指定されていないと推定される（文書中「特定秘密」と記載がないため）。

## （３）「本件一部不開示処分③」

「国家安全保障会議資料 ペトリオット PAC-2 の部品（シーカージャイロ）の米国の移転について」「国家安全保障会議資料 英国との共同研究のためのシーカーに関する技術情報の移転について」「国家安全保障会議幹事会資料 ペトリオット PAC-2 の部品（シーカージャイロ）の米国の移転について」「国家安全保障会議幹事会資料 英国との共同研究のためのシーカーに関する技術情報の移転について」の、法人その他団体に関する情報又は事業を営む個人の当該事業に関する情報について、処分庁は下記の理由で不開示とした。

### 「不開示とした理由

公にすることにより、当該法人又は当該個人の権利、競争上の地位その他

正当な利益を害するおそれがある。また、我が国の安全保障上の関心事項、防衛装備に係る技術情報等が推察されることになるため、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こうむるおそれがある。

以上から、法第5条第2号及び第3号に定める不開示情報に該当する」

「理由説明書

法第5条第2号及び第3号に定める不開示情報に該当し、対象となる文書について開示の是非を慎重に判断したと認められるところである。」

【不開示が違法の理由】

1) すでに詳細が新聞記事になっていること

本件会合の翌日の平成26年7月18日の新聞各紙【追加資料7】によれば、ペトリオット PAC-2 については米防衛大手レセイオンから三菱重工業がライセンスをうけて部品製造していると明記してある。しかも、米国はこの部品を使った PAC-2 完成品をカタールに輸出することも認めたとしている。また、ミーティアはイギリス・ドイツ・フランスなどが共同開発しており、日本の三菱電機の持つ技術に白羽の矢が立ったと記載がある。同日のネットニュースサイト NEWSPHERE【追加資料8】によれば、AP が海外にも発信し、全世界で報道されている。さらに民間のWEBサイト「TOKYO EXPRESS」【追加資料9】ではさらに詳細に分析している。

2) 米国防総省も事前に公表していること

それどころか、「東洋経済 ONLINE」【追加資料10】では日本政府が国家安全保障会議を平成26年7月17日に開いてジャイロの米国への輸出を正式決定する前に、米国防総省は7月14日に総額110億ドルの防衛装備品をカタールに売却することで合意したと発表し、PAC2 も含まれていたとのこと。米国防総省プレスリリース【追加資料11】によれば、確かにカタールへの総額110億ドル売却について記載がある。

3) 「実質秘」性を欠いていること

外務省秘密漏えい事件最高裁判決【追加資料12】では、「国家公務員法109条12号、100条1項にいう秘密とは、非公知の事実であつて、実質的にもそれを秘密として保護するに値すると認められるものをい」うとしている。

すでに新聞等に掲載されている情報、米国防総省が公開している情報をあえて不開示とする処分庁ならびに諮問庁の姿勢は許し難い。

上記を踏まえると、当該議題を公開しても処分庁や諮問庁がいう「おそれ」は発生せず、不開示は違法である。

なお、本件文書は特定秘密保護法に基づく特定秘密に指定されていないと推定される（文書中「特定秘密」と記載がないため）。

(4) 「本件不開示処分④」

「非公表資料」について、処分庁は下記の理由で不開示とした。

「不開示とした理由

防衛装備移転三原則に関して公にしないことを前提とした文書であり、法人その他の団体に関する情報又は事業を営む個人の当該事業に関する情報、我が国の安全保障上の関心事項が推察される情報及び防衛装備に係る技術情報が推察される情報が含まれている。

これらを公にした場合、当該法人又は当該個人の権利、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれ、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こうむるおそれがある。

以上から、法第5条第2号及び第3号に定める不開示情報に該当する」

「理由説明書

法第5条第2号及び第3号に定める不開示情報に該当し、対象となる文書について不適法だとは認められないところである。」

【不開示が違法の理由】

本件不開示とした「防衛装備移転三原則に関して公にしないことを前提とした文書」というのは、全く説明になっていない。自ら不開示と定めれば何でも不開示にできてしまう、というのは情報公開法の本来の趣旨から外れる。

また、完全に不開示にする理由は全く不明である。仮に処分庁や諮問庁がいう不開示情報が含まれていたとしても、黒塗り文書を開示することでページ数や様式などは公にできるはずである。

上記を踏まえると、当該「非公開資料」を公開しても処分庁や諮問庁がいう「おそれ」は発生せず、不開示は違法である。

(5) 「本件不開示処分⑤」

「国家安全保障会議議事の記録」について、処分庁は下記の理由で不開示とした。

「不開示とした理由

国家安全保障会議の議事に関する情報が記載された文書が開示された場合、我が国の安全保障上の関心事項、情報収集能力が推察されることとなるため、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こうむるおそれがある。

以上から、法第5条第3号に該当する」

「理由説明書

法第5条第3号に定める不開示情報に該当し、対象となる文書について開示の是非を慎重に判断したと認められるところである。」

【不開示が違法の理由】

本件不開示とした記録について、(3)でも述べた通りに議事の結論は報道されており、上記おそれは発生しない。

また、本件会合の翌日に菅義偉官房長官は本件会合の内容について述べて

おり【追加資料 1 3】、全く不開示にすることは情報公開法の趣旨からいって許されない。

(6)「本件不開示処分⑥」

「国家安全保障会議幹事会の議事録」について、処分庁は下記の理由で不開示とした。

「不開示とした理由

作成または取得しておらず、保有していないため不開示とした。(不存在)」

「理由説明書

公文書の管理に関する法律(平成 21 年 7 月 1 日法律第 6 6 号)(以下「公文書管理法」という。)第 4 条では、「当該行政機関における経緯も含めた意思決定に至る過程並びに当該行政機関の事務及び事業の実績を合理的に跡付け、又は検証することができるよう、処理にかかる事案が軽微なものである場合を除き、文書を作成しなければならない。」とされているところである。しかしこれは、「当該行政機関における経緯も含めた意思決定に至る過程」や「当該行政機関の事務及び事業の実績」について、合理的に跡付け、又は検証することができる文書を作成するという趣旨であって、会議の議事録の作成を一律に求めているものではないため、国家安全保障会議幹事会の議事録が作成されていないことをもって、直ちに公文書管理法第 4 条に反しているとは言えず、国家安全保障会議幹事会資料をもって「当該行政機関における経緯も含めた意思決定に至る過程」や「当該行政機関の事務及び事業の実績」について、合理的に跡付け、又は検証することが十分可能であることから、国家安全保障会議幹事会の議事録を作成していないことが不適法であるとは認められないところである。」

【不開示が違法の理由】

1) 本件幹事会は歴史的会合であること

第一項でも述べたが、本件両会合は日本の進路を左右する歴史的会合である。防衛装備の海外移転が予定されており、「同様の類型について、過去に政府として海外移転を認め得るとの判断を行った実績がない案件」

【追加資料 1 4 8 ページ】だからこそ本件幹事会が開催されたのである。それを「処理にかかる事案が軽微なものである場合」にあたと判断したのであれば行政の傲慢である。関係行政機関の局長レベルが参加した本件「幹事会」でも特に慎重な検討を要する案件であると判断したため、本件「国家安全保障会議」が開催されたのであり、当該資料だけで合理的に跡付け、又は検証できるとはとても言えない。

2) 議事録を作らないのは「行政文書の管理に関するガイドライン」違反  
内閣総理大臣決定「行政文書の管理に関するガイドライン」【追加資料 1 5】でも、文書主義の原則として、以下明確に定めてある。

・「行政文書の管理に関するガイドライン」第 3 作成 8 ページ

例えば、法令の制定や閣議案件については、最終的には行政機関の長が決定するが、その立案経緯・過程に応じ、最終的な決定内容のみ

ならず、主管局長や主管課長における経緯・過程について、文書を作成することが必要である。また、法第4条第3号で「複数の行政機関による申合せ・・・及びその経緯」の作成義務が定められているが、各行政機関に事務を分担管理させている我が国の行政システムにおいて、行政機関間でなされた協議を外部から事後的に検証できるようにすることが必要であることから、当該申合せに関し、実際に協議を行った職員の役職にかかわらず、文書の作成が必要である。

「処理に係る事案が軽微なものである場合」は、法第1条の目的を踏まえ、厳格かつ限定的に解される必要がある。すなわち、事後に確認が必要とされるものではなく、文書を作成しなくとも職務上支障が生じず、かつ当該事案が歴史的価値を有さないような場合であり、例えば、所掌事務に関する単なる照会・問い合わせに対する応答、行政機関内部における日常的業務の連絡・打合せなどが考えられる。当該事案が政策判断や国民の権利義務に影響を及ぼすような場合は含まれない。

### 3) 「国家安全保障会議」は名ばかりであること

2013年12月23日に行われた、国際連合が指揮する「南スーダン共和国ミッション」に派遣されている韓国軍PKOに自衛隊PKOが弾薬を提供した際の国家安全保障会議の議事録等を情報公開請求した際の記事（週刊金曜日 2014.1.31）【追加資料16】によれば、四大臣会合ですら、実質的には3府省の官僚が検討・調整をしてお膳立てした中身を国家安全保障会議の大臣がシャンシャンと承認するものだったとしている。

上記が本件にも当てはまるのであれば、幹事会の議事録はもちろん、それ以前の各省庁での検討・調整内容こそ重要ではないか。

### 4) 開示資料では意思決定に至る過程は不明であること

本件「幹事会」配布資料と「国家安全保障会議」配布資料は、左上「席上回収」の文字があるかないかの違いのみで一字一句異なっていない。また、誰が「幹事会」に参加し、何分議論されたのかも資料では判明しない。

本当に本件幹事会の議事録が作成されていないとなると、歴史的に重要であり、かつ実質的な会合の中身は永久にブラックボックスになってしまったことになる。

一般的に言って、官僚が会合に出て、何も記録に残さないというのはあり得ない。「会議録」という名称でなくても、何らかの会議の内容が分かるものは当然作成しているはずである。先述の「行政文書の管理に関するガイドライン」【追加資料15 9ページ】にも以下記載されている。

職員が起案の下書きをしている段階のメモも、一般的には行政文書には当たらないが、当該メモに行政機関における法律立案の基礎となった国政上の重要な事項に係る意思決定が記録され

ている場合などについては、行政文書として適切に保存すべきである。

#### 5) 結論

上記を踏まえると、本件幹事会の議事録を作っていないと記載するのは違法であり、本件処分は取り消されるべきである。

### 第3項 その他

#### (1) 審理方法について

本件各行政文書につき、ぜひとも情報公開・個人情報保護審査会設置法9条に基づくインカメラ審理ならびにボーンインデックスを実施されたい。

#### (2) 追加資料 写し各2通

- ・追加資料1 防衛移転三原則（平成26年4月1日 国家安全保障会議決定 閣議決定）
- ・追加資料2 防衛装備移転三原則の運用指針（平成26年4月1日 国家安全保障会議決定 閣議決定 平成27年11月24日一部改正）
- ・追加資料3 平成27年10月15日 経済産業省 平成26年度防衛装備の海外移転の許可の状況に関する年次報告書
- ・追加資料4 平成26年4月7日に開催された「国家安全保障会議（四大臣会合）特別会合」
- ・追加資料5 「平成24年4月3日に開催された「原子力発電所に関する四大臣会合」経済産業省公式WEB掲載資料
- ・追加資料6 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23年12月6日改定 カウンターインテリジェンス会議 決定）（下線は情報公開審査会答申を受け、新たに開示された部分）
- ・追加資料7 平成26年7月18日 新聞各紙
- ・追加資料8 平成26年7月18日 NEWSPHERE
- ・追加資料9 平成26年8月5日 TOKYO EXPRESS 松尾芳郎
- ・追加資料10 平成26年7月25日 東洋経済 ONLINE
- ・追加資料11 平成26年7月14日 米国防総省プレスリリース
- ・追加資料12 昭和53年5月31日 外務省秘密漏えい事件最高裁判決
- ・追加資料13 平成26年7月18日（金）午前 内閣官房長官記者会見文字起こし（審査請求人作成）
- ・追加資料14 防衛装備移転三原則：制度について 平成26年9月20日 経済産業省 安全保障貿易管理課長 風木 淳
- ・追加資料15 行政文書の管理に関するガイドライン（内閣総理大臣決定 平成27年3月13日一部改正）
- ・追加資料16 平成26年1月31日 週刊金曜日 まさのあつこ「官僚主導で名ばかりの国家安全保障会議」