

訴 状

平成 24 年 11 月 21 日

名古屋地方裁判所 御中

原告訴訟代理人弁護士

内 河 惠 一
外 18 名

〒460-0002 名古屋市中区丸の内三丁目 7 番 9 号

チサンマンション丸の内第 2 203 号

原 告

特定非営利活動法人 情報公開市民センター
代表者理事長 新 海 聡

原告訴訟代理人 別紙原告代理人目録記載の通り

(送達場所)

〒444-0813 愛知県岡崎市羽根町東荒子 38-1 f. a. s ビル 2 階

弁護士法人 OFFICE シンカイ

電話 0564-83-6151

FAX 0564-53-5388

原告代表者本人兼訴訟代理人弁護士

新 海 聡

〒100-0013 東京都千代田区霞ヶ関1-1-1

被 告

国

代表者法務大臣

滝

実

(処分をした行政庁)

〒100-8968 東京都千代田区永田町 1-6-1

内閣情報官

北村 滋

行政文書非公開決定処分取消請求事件

訴訟物の価額 金 3,200,000 円

貼用印紙額 金 26,000 円

請求の趣旨

- 1 内閣情報官が原告に対して平成 24 年 5 月 28 日付けでおこなった行政文書開示等決定のうち、別紙文書目録 1 (1) (2) (3) 記載の文書中、秘密保全法制に関する関係省庁相互間における審議、検討若しくは協議の具体的な内容が記載されている部分を不開示とする処分を取り消す。
- 2 内閣情報官が原告に対して平成 24 年 9 月 27 日付けでおこなった行政文書開示等決定のうち、別紙文書目録 2 (1) 記載の文書中、公にすることを伝達することなく諸外国の行政機関等から入手した情報が記載されている部分および、同目録 2 (1) ないし (5) 記載の文書中、秘密保全法制に関する関係省庁相互間における審議、検討若しくは協議の具体的な内容が記載されている部分を不開示とする処分を取り消す。
- 3 訴訟費用は被告の負担とする。
との判決を求める。

請求の原因

第 1 事実経過

1 当事者

原告は情報公開法及び地方公共団体の情報公開条例の健全な運用と、民主的な行政の推進に寄与することを目的として設立された特定非営利活動法人である。

2 政府による秘密保全法の制定作業

- (1) 政府は 2008 年 4 月、官房副長官を議長とする「秘密保全法制の在り方に関する検討チーム」を発足させ、2009 年 4 月には作業グループが「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」を作成した（未公表）。その後、政権交代後の 2010 年 12 月「政府における情報保全に関する検討委員会」を招集して 2011 年 10 月まで合計 4 回の会議をもったほか、2011 年 1 月には「秘密保全のための法制の在り方に関する有識者会議」（以下「有識者会議」という。）を設置し、2011 年 1 月から同年 6 月まで合計 6 回の会議を開催した。

- (2) 2011年8月、有識者会議が報告書「秘密保全のための法制の在り方について」（以下「報告書」という。）（甲4号証）を発表し、これにより政府が法制化を目指している秘密保全法のアウトラインがはじめて市民のもとに示された。
- (3) 報告書が方向性を示した秘密保全法制は概要、以下の通りであった。
- i) 特別秘密の指定
- ①国の安全、②外交、③公共の安全及び秩序の維持の3分野の情報のうち、「厳格な保全措置の対象とする、特に秘匿を要する秘密」を特別秘密として指定することとし、これを情報公開の対象から外すこと、とした。
- ii) 特別秘密の漏えい罪の新設
- 特別秘密を漏えいする行為については、故意の正犯のみならず、過失の正犯や独立教唆、煽動も処罰するほか、犯罪に至らないまでも社会通念上是認できない行為を手段とする特別秘密の取得行為を特定取得行為として処罰すること、刑罰の上限を最高10年にまで引き上げることが盛られていた。
- iii) 適格性評価制度の新設
- 特別秘密を扱う者の人的管理の方法として、公務員、私人、あるいは行政、司法担当を問わず、①人定事項（氏名、生年月日、住所歴、国籍（帰化情報を含む。）、本籍、親族等）、②学歴・職歴、③我が国の利益を害する活動（暴力的な政府転覆活動、外国情報機関による情報収集活動、テロリズム等）への関与、④外国への渡航歴、⑤犯罪歴、⑥懲戒処分歴、⑦信用状態、⑧薬物・アルコールの影響、⑨精神の問題に係る通院歴、⑩秘密情報の取扱いに係る非違歴を調査するなどして特別秘密を扱う適格性を評価する制度を設けること。
- さらに対象者のみならず、配偶者や子など、対象者の行動に影響を与える者に対しても①人定事項②信用状態（借金の有無）③渡航歴なども調査できるようにすること。
- (4) その一方で、政府は上記報告書（要約版を含む）のほかは、検討委員会や、4回開催した情報保全システムに関する有識者会議、6回開催した上記有識者会議でそれぞれ配布した資料の一部を首相官邸のwebで公表したのみで、その他の秘密保全法の検討過程の資料はもとより、法案を示す

こともないまま、2011年10月から同年11月末日までの期限で、市民に対し、秘密保全に関する法制の整備に係る意見の募集をし、同年12月16日意見募集の結果を公示した。

3 報告書に対する市民らの反対など

政府が報告書に対するパブリックコメントの募集を開始した頃から、秘密保全法制が市民の知る権利を害し、また、人的管理の制度が市民のプライバシーを侵害するおそれが極めて大きいことが弁護士会や各市民団体から指摘されるようになった。

そして弁護士会に限定しても、2011年11月から2012年10月までの1年間に日本弁護士連合会をはじめとして、46弁護士会から49の秘密保全法制に反対する意見書が提出されたほか、北海道、中部の弁護士会連合会で秘密保全法制定に反対する決議がなされ、関東、九州の連合会でも秘密保全法制定に反対する理事長声明が出された。このように秘密保全法制の制定に反対する意見は国民世論を形成するに至っている。

4 情報の開示請求と一部不開示決定

- (1) 意見書発表の後、市民の間で秘密保全法制に反対する世論が醸成されてきたにもかかわらず、政府が公表しているのは、相変わらず有識者会議が作成した意見書ならびに検討委員会と2つの有識者会議の配布資料、議事要旨などのわずかの資料だけであって、市民、国民が法制化の問題を具体的に検討するために必要な、立法過程の検討資料や法案などは一切公表されていない。
- (2) かかる状況のもと原告は2012年3月26日付けで「秘密保全法制に関する法令等協議、法令以外の協議」に関する文書の開示請求を行政機関の保有する情報の公開に関する法律に基づいて行った（甲1号証）（以下「本件開示請求」という。）。
- (3) 本件開示請求に対し、処分庁は「秘密保全法制に関する法令等協議、法令以外の協議」に関する文書に対する処分として、別紙文書目録1の文書について2012年5月28日付け（以下「本決定1」という）で、別紙文書目録2の文書については同年9月27日付け（以下「本決定2」という。）で一部開示決定をした。
- (4) 本決定1の不開示処分の内容は以下の通りであった。
 - ①文書目録1(2)の文書のうち、個人の氏名及び所属（法5条1号（個

人情報))

- ②文書目録 1 の文書すべてのうち、秘密保全法制に関する関係省庁相互間における審議、検討若しくは協議の具体的な内容が記載されている部分 (法 5 条 5 号 (審議、検討、協議情報) および 6 号 (事務または事業に関する情報))
 - ③文書目録 1 の文書すべてのうち、行政機関の直通電話番号、内線番号、F A X 番号、電子メールアカウントの URL および電子メールアドレス (法 5 条 3 号 (国の安全等に関する情報) 、 6 号)
 - ④文書目録 1 の文書すべてのうち、内閣情報調査室の課長相当職以下の職員の所属及び氏名 (法 5 条 1 号、 3 号、 6 号)
 - ⑤文書目録 1 の文書すべてのうち、警察庁の警部又は同相当職以下の職員の氏名 (法 5 条 1 号、 3 号、 4 号 (公共の安全) 、 6 号)
 - ⑥文書目録 1 の文書すべてのうち、公安調査庁の課長相当職未満の職員の氏名及び個人を識別できる情報が記載されている部分 (法 5 条 1 号、 4 号、 6 号)
 - ⑦文書目録 1 の文書すべてのうち、外務省の課長相当職未満の職員の氏名 (法 5 条 1 号、 3 号、 4 号、 6 号)
 - ⑧文書目録 1 の文書すべてのうち、防衛省の職員の氏名 (法 5 条 1 号、 3 号、 6 号)
- (5) 本決定 2 の不開示処分の内容は以下の通りであった。
- ①文書目録 2 の (1) の文書のうち、公にすることを伝達することなく諸外国の行政機関等から入手した情報が記載されている部分 (法 5 条 3 号 (国の安全に関する情報) 、 6 号)
 - ②文書目録 2 の (1) (2) の文書のうち、内閣情報調査室の班以下の業務体制 (法 5 条 3 号、 6 号)
 - ③文書目録 2 の文書すべてのうち、秘密保全法制に関する関係省庁相互間における審議、検討若しくは協議の具体的な内容が記載されている部分 (法 5 条 5 号、 6 号) (本決定 1 の②に同じ)
 - ④文書目録 2 の文書すべてのうち、行政機関の電話番号、FAX 番号、電子メールアカウントの URL および電子メールアドレス (法 5 条 3 号 (国の安全等に関する情報) 、 6 号) (本決定 1 の③に同じ)
 - ⑤文書目録 2 の文書すべてのうち、内閣情報調査室の課長相当職未満

の職員の所属及び氏名（法5条1号、3号、6号）（本決定1の④に同じ）

⑥文書目録2の文書すべてのうち、警察庁の警部又は同相当職以下の職員の氏名（法5条1号、3号、4号（公共の安全）、6号）（本決定1の⑤に同じ）

⑦文書目録2の文書すべてのうち、公安調査庁の課長相当職未満の職員の氏名及び個人を識別できる情報が記載されている部分（法5条1号、4号、6号）（本決定1の⑥に同じ）

⑧文書目録2の文書すべてのうち、外務省の課長相当職未満の職員の氏名（法5条1号、3号、4号、6号）（本決定1の⑦に同じ）

⑨文書目録2の文書すべてのうち、防衛省の職員の氏名（法5条1号、3号、6号）（本決定1の⑧に同じ）

第2 本決定1、本決定2の違法性

1 はじめに

- (1) これまで述べたところから明らかなように、本決定1、本決定2の各不開示処分は、主に担当した職員の氏名等の情報と秘密保全法制の立法過程に関する省庁間の協議資料のほぼすべてに及ぶため、本決定1ならびに本決定2によって一部開示された文書によって理解可能な事実は、2012年3月の時点では秘密保全法の法案が完成していることと、各省庁と内閣官房内閣情報調査室との協議のテーマ、内閣法制局との協議のテーマ程度であり、秘密保全法制の立法化の可否を巡って市民が判断するために必要な立法事実や、知る権利に対する侵害の危険性、人的管理に関するプライバシー侵害の危険性に関し、市民が判断するために必要な資料は一切開示されていない。
- (2) また、立法を担当した職員の氏名（一部は職）について神経質なほどに不開示とすることに固執するなど、情報の公開によって行政を民主的コントロールの下に置こうとする、情報公開制度のありかたから逸脱した判断がなされていることをはじめとして、本決定1ならびに本決定2には多くの問題が指摘できる。

しかし、とりわけ問題となる点は、本決定1ならびに本決定2が、市民が秘密保全法の立法の可否を巡って判断するために必要な政府

部内での検討資料や法案の一切を不開示としている、という点である。この事態は、本決定1、本決定2のいずれにおいても、法5条5号（審議、検討、協議情報）および6号（事務または事業に関する情報）を根拠として、秘密保全法制に関する関係省庁相互間における審議、検討若しくは協議の具体的な内容が記載されている部分のすべてが不開示とされていること、ならびに本決定2において、法5条3号（国の安全に関する情報）を理由として、文書目録2の（1）の文書のうち、公にすることを伝達することなく諸外国の行政機関等から入手した情報が記載されている部分が不開示とされていることに起因する。

しかし、検討資料や法案を一切公開しない、とする本決定1、本決定2の判断は、以下で述べるように、行政機関の保有する情報の公開に関する法律（以下「情報公開法」という。）の解釈を誤っている。

2 「秘密保全法制に関する関係省庁相互間における審議、検討若しくは協議の具体的な内容が記載されている部分」の不開示決定の違法性

(1) 上記処分の理由

本決定1および本決定2はこれが情報公開法5条5号、同条6号に該当する理由について「公にすることによって、国民の間に未成熟な情報に基づく混乱を不当に生じさせるおそれがあり、また、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や、それにより今後の法案化作業に支障が及ぶなど、内閣情報調査室の事務の適正な遂行に支障をおよぼすおそれ」がある、と説明している。

情報公開法5条5号が「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」が生じる場合には「国の内部における審議、検討又は協議に関する情報」については不開示とできると定めていることに呼応した理由付けである。

(2) 「公にすることによって、国民の間に未成熟な情報に基づく混乱を不当に生じさせるおそれ」はないこと

しかし、同条5号が不開示によって予防しようとしている事態は、

情報の開示によって「不当に」率直な意見の交換や意思決定の中立性が害されること、「不当に」国民の間に生じさせることである。

それでは、秘密保全法の制定に関して、関係省庁相互間における審議、検討若しくは協議の具体的な内容が記載されている部分が公開されることによって、未成熟な情報に基づく「混乱」を「不当に」生じさせることがあるだろうか。たしかにここまで述べてきたように、報告書が公表されただけで、報告書から想定される秘密保全法制が知る権利を制約するおそれがあること、人的管理の名の下に市民のプライバシーを侵害するおそれがあることなどを理由に、強い反対が市民の間から表明されるに至っている。報告書に対してですら強い反対が寄せられている中で、より具体的な情報である、省庁相互間における資料や法案が開示された場合には、一層、秘密保全法の制度化に対する意見が積極的に表明され、市民、国民相互間で大きな議論となることが予想される。のみならず、報告書自身が、「本法制は、その趣旨に従って運用されれば、国民の知る権利との関係で問題を生じたり、取材の自由を不当に制限したりするものではないと考えられる。しかしながら、ひとたびその運用を誤れば、国民の重要な権利利益を侵害するおそれがないとはいえないことから、国民主権の理念の下、政府においてはその趣旨に従った運用を徹底することが求められ、また、国民においてはその運用を注視していくことが求められる制度であることは、特に強調しておきたい。」（甲4号証24頁）と、国民の重要な権利利益を侵害するおそれのある法制であることを認めているほど、国民にとって高度に危険性が予想される法制であるからこそ、立法段階における情報が国民に開示され、国民の間で活発な議論がされる必要性は極めて高い。

したがって、かかる議論は断じて「混乱」ではないし、「不当な」ものではない。このような国民的議論によって阻害される（不開示で保護される）のは、市民、国民の多くが知らないまま、秘密保全法をこっそり法制化し、政府に不都合な情報を隠蔽して市民を政府の監視下に置こうとする企てでしかない。しかし民主主義国家において、かかる立法プロセスはおおよそ立法に携わる国家機関が目指すべき手法ではない。

このように、行政機関が説明責任を無視し、秘密裏に政策を形成しがちであることを情報公開法は念頭におき、1条で「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」と述べ、情報を開示することによって「諸活動を国民に説明する責務」が政府にはあることを命じ、公正で民主的な行政の推進には情報の公開による国民の理解と批判が必要であることを宣言しているのである。

よって、関係省庁間における審議、検討若しくは協議の具体的内容が開示されたことによって、市民から政府に対し、多くの批判が寄せられるようなことがあったとしても、市民を説得して行政目的を達成しようとする姿勢を情報公開法は政府に命じているのである。すなわち、市民による秘密保全法制立法化に対する批判は正当な批判であり、これに対して政府が説明の責任を負うことは政府が本来行うべき事務であって、不当な混乱でもなければ内閣情報調査室の事務の適正な遂行に対する支障でもない。

しかも、政府自身、報告書を公表し、これについてのパブリックコメントを募集しているのであるから、情報の公開によって市民、国民の間に秘密保全法の立法に関して多くの意見が寄せられ、国民的な議論となることは立法過程で十分に予想しているばかりか、歓迎すらしている。

以上の点から、情報の開示によって「公にすることによって、国民の間に未成熟な情報に基づく混乱を不当に生じさせるおそれ」や「内閣情報調査室の事務の適正な遂行に支障をおよぼすおそれ」がある、とする本決定1および本決定2は誤りである。

- (3) 「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や、それにより今後の法案化作業に支障が及ぶ」ことはないこと

一部開示された資料（甲5号証）を見る限り、2012年3月26日の本件開示請求の段階で法案は完成し、政府部内での調査、調整も完了している。

また、政府部内で今後も立法についての議論が継続するという前提にたったとしても、立法化に対する反対や意見は民主主義国家にとって必要な議論であって、その反対論を意識して議論を行うことは情報公開法 1 条によってむしろ期待されていることである。先にも述べたように、政府が意見書に対するパブリックコメントを市民に求めたこと自体、少なくとも、市民の意見を立法化に反映させようとした意思の表れである。したがって、意見の交換や意思決定に反対論が影響されたとしても、それを率直な意見の交換や意思決定の中立性が「不当」に損なわれた、とする評価は基本的に誤っている。かえって反対論が立法化の議論に流入しないことを意図し、政府が本決定 1 および本決定 2 において情報を不開示としたことそれ自体、情報公開法 1 条によって政府の責務とまで規定された説明責任をないがしろにし、公正で民主的な行政の推進に反する結果をもたらすものに他ならない。

(4) 小結

よって、本決定 1 および本決定 2 が「秘密保全法制に関する関係省庁相互間における審議、検討若しくは協議の具体的な内容が記載されている部分」について法 5 条 5 号、同条 6 号に該当する、とした判断は違法であり、取り消されるべきである。

3 「公にすることを伝達することなく諸外国の行政機関等から入手した情報」の不開示決定の違法性

(1) 上記処分の理由

本決定 2 は文書目録 2 の (1) の文書のうち、公にすることを伝達することなく諸外国の行政機関等から入手した情報が記載されている部分について、法 5 条 3 号、6 号に該当するとして不開示とした。この理由について同決定は、他国との信頼関係を損なうおそれや、それによって今後の調査研究に支障が及ぶなど、行政機関が行う事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあることを理由とする。

(2) 他国との信頼関係を損なうおそれなどない

資料提供をした外国から公にすることを禁止されていない文書について、当該外国に公にすることを伝達しなかったというだけで、当該資料の公開が、なぜ他国との信頼関係を損なうおそれがあるの

か、おおよそ理解不能である。

ところで、秘密保全法に関して政府が web 上で公表している資料によると、人的管理の実情について、米国、英国、ドイツ、フランスの例が挙げられている。仮にこれらの国から人的管理に関する資料を入手したとしても、これらの国家はいずれも民主主義国家であって、政策形成過程の情報を公開し、民主的なプロセスで立法化をすすめることを重視している。したがって、これらの国が我が国の立法に資するための資料を我が国政府に提供した時点で、その資料が我が国の情報公開法の対象文書として、立法過程に関する情報公開のプロセスで公開されるであろうことは当然に予想していることは明らかである。

また、問題となっている不開示情報が、これら 4 カ国以外から入手した情報であっても、外交プロセスにおいて提供先の国家の情報公開制度については当然に調査し、提供先の国において自国が提供した資料が情報公開制度によって公開されることを念頭において、提供資料の選定を行っていることは常識であり、相手国において公開を求めない場合には、公開すべきでないことを明白に相手国に伝えることが常識である。

したがって、単に公にすることを伝達していない、というだけで他国との信頼関係を害するおそれなど発生するはずはない。

(3) 今後の調査研究に支障が及ぶおそれはない

公開によって他国との信頼関係を害するおそれがない以上、調査研究に支障が生じる可能性はない。

(4) 小結

よって本決定 2 の、文書目録 2 の (1) の文書のうち、公にすることを伝達することなく諸外国の行政機関等から入手した情報が記載されている部分について、法 5 条 3 号、6 号に該当する、とした判断は違法であり、取り消されるべきである。

4 結論

以上の通り、「秘密保全法制に関する関係省庁相互間における審議、検討若しくは協議の具体的な内容が記載されている部分」の不開示決定部分ならびに「公にすることを伝達することなく諸外国の

行政機関等から入手した情報が記載されている部分」についての非開示決定は違法であり、取り消されるべきである。

第3 むすび

政府が公表した有識者会議の報告書を前提とした秘密保全法制は、行政情報の原則公開を定めた情報公開制度を空文化させるおそれがあること、かつてのスパイ防止法案（1985年・廃案）以上に広範な行政分野の情報の漏えいを罰することで報道に抑止的効果をもたらすこと、「人的管理」の名の下に個人を政府の監視下に置くことで、憲法が保障するさまざまな市民の権利を侵害するおそれのあることが指摘できる。そのような危険性のある法制度であるからこそ、国民主権国家では国民に対して、一層、情報が開示される必要性が強いのである。しかるに、国民の重要な権利利益を制限する危険性のある法律の立法過程での議論を隠すことは、日本国憲法の国民主権原理に反するものである。その意味で、秘密保全法制の立法を担当する内閣官房内閣情報調査室自身がおこなった本決定1および本決定2の処分が、憲法21条が保証する知る権利を具体化した情報公開法の解釈と乖離するものであったことは、それだけ制定されようとしている秘密保全法制が憲法原理に反することとなることをより一層明らかにするものといえよう。

しかし、国家による市民の管理と刑罰の威嚇では平和や国民の安全は確保できない。日本国憲法はかかる歴史的な反省のもと、個人の尊厳を基本とし、国民主権を基本原理としているのである。

憲法原理と対立する重大な論点を含むものであるからこそ、秘密保全法の立法過程の情報が公開され、これによって秘密保全法制の導入について市民の間で真摯な議論がなされることが何よりも重要であることを指摘し、結びとしたい。

以上

証拠方法

別添証拠説明書の通り

添付書類

甲号証の写し	各2通
資格証明書	1通
委任状	1通

文書目録

1

- (1) 秘密保全法制に関する関係省庁との協議に係る文書（平成 23 年 8 月分）
- (2) 秘密保全法制に関する関係省庁との協議に係る文書（平成 23 年 9 月分）
- (3) 秘密保全法制に関する関係省庁との協議に係る文書（平成 23 年 10 月分）

2

- (1) 秘密保全法制に関する関係省庁との協議に係る文書（平成 23 年 11 月分）
- (2) 秘密保全法制に関する関係省庁との協議に係る文書（平成 23 年 12 月分）
- (3) 秘密保全法制に関する関係省庁との協議に係る文書（平成 24 年 1 月分）
- (4) 秘密保全法制に関する関係省庁との協議に係る文書（平成 24 年 2 月分）
- (5) 秘密保全法制に関する関係省庁との協議に係る文書（平成 24 年 3 月分）