

平成29年2月23日判決言渡 同日原本領収 裁判所書記官

平成27年(行コ)第62号 行政文書非公開決定処分取消請求控訴事件

(原審・名古屋地方裁判所平成24年(行ウ)第130号)

口頭弁論終結日 平成28年11月18日

判 決

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2 303号室

控訴人 特定非営利活動法人

情報公開市民センター

代表者理事 聰一夫 二久周宏雄 希名

訴訟代理人弁護士 海河山谷橋嶽藤坂井

新内青中四濱加石浅

恵邦雄和将光俊勇

聰一夫二久周宏雄 希名

新内青中四濱加石浅

恵邦雄和将光俊勇

聰一夫二久周宏雄 希名

新内青中四濱加石浅

恵邦雄和将光俊勇

聰一夫二久周宏雄 希名

ほか13名

東京都千代田区霞が関一丁目1番1号

被控訴人 国田勝年官滋人彦子

代表者法務大臣 金閻情報

処分行政庁 内北藤枝藤居

指定代理人 藤近藤祐治

指定期間人 藤居真理子

高 山 博 行

北 川 龍 彦

ほか2名

主 文

- 1 本件控訴を棄却する。
- 2 控訴費用は控訴人の負担とする。

事 実 及 び 理 由

第1 控訴の趣旨

- 1 原判決を取り消す。
- 2 内閣情報官が平成24年5月28日付けで控訴人に対し、平成23年8月分ないし同年10月分の秘密保全法制に関する関係省庁との協議に係る文書に対する行政文書開示等決定（ただし、平成26年1月20日付け、同年2月26日付け及び同年5月30日付けの各行政文書変更開示等決定並びに同年8月20日付けの行政文書変更開示決定による各変更後のもの）のうち、原判決別紙「文書目録」記載1ないし3の各行政文書に記録された同目録「不開示部分」欄記載の各情報を不開示とした部分を取り消す。
- 3 内閣情報官が平成24年9月27日付けで控訴人に対し、平成23年11月分ないし平成24年3月分の秘密保全法制に関する関係省庁との協議に係る文書に対する行政文書開示等決定（ただし、平成26年1月20日付け、同年2月26日付け及び同年5月30日付けの各行政文書変更開示等決定並びに同年8月20日付けの行政文書変更開示決定による各変更後のもの）のうち、原判決別紙「文書目録」記載4ないし16の各行政文書に記録された同目録「不開示部分」欄記載の各情報を不開示とした部分を取り消す。

第2 事案の概要

- 1 本件は、控訴人が、内閣情報官に対し、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。）4条1項に基づき、平成24年3月

26日付で、「秘密保全法制に関する法令等協議、法令以外の協議（行政文書ファイル管理簿・内閣情報調査室分）に綴られた文書」の開示請求をしたところ、同年5月28日付け及び同年9月27日付で、内閣情報官から、上記請求に係る行政文書の一部を開示し、その余の部分を不開示とする旨の各決定を受けたため、これらの決定（ただし、平成26年1月20日付け、同年2月26日付け及び同年5月30日付けの各行政文書変更開示等決定並びに同年8月20日付けの行政文書変更開示決定による変更後のもの、以下「本件決定」という。）のうち、原判決別紙「文書目録」記載1ないし16の各行政文書の中に記録されている同目録「不開示部分」欄記載の各情報（以下「本件各不開示情報」という。）を不開示とした部分の取消しを求める事案である。

原審は、本件各不開示情報について、いずれも情報公開法5条3号所定の不開示情報に該当するということができ、これを公にすることにより、同号所定の「おそれ」があると内閣情報官が判断したことをもって、その裁量権の範囲から逸脱し、又はこれを濫用したということはできないから、その余の点（本件各不開示情報の同法5条6号所定の不開示情報該当性）について判断するまでもなく、本件決定のうち本件各不開示情報を不開示とした部分は適法であるとして、控訴人の請求をいずれも棄却したところ、控訴人が控訴した。

2 関係法令の定め、前提事実、争点及び争点に関する当事者の主張は、次のとおり補正し、3のとおり控訴人の当審における補充主張を、4のとおり被控訴人の当審における補充主張を、それぞれ加えるほかは、原判決の「事実及び理由」中の「第2 事案の概要」の2ないし5に記載するとおりであるから、これを引用する。

- (1) 原判決11頁11行目の「本件各文書」を「原判決別紙「文書目録」（以下「本件文書目録」という。）記載1ないし16の各行政文書（以下「本件各文書」という。）」に改める。
- (2) 同12頁7行目の「外務省」の次に「大臣官房総務課の職員」を加え、1

4行目の「。なお」から15行目の「である。」までを削除し、18行目ないし19行目の「法制局持込資料」を「法制局持込み資料」に改め、21行目の「。なお」から22行目の「である。」までを削除する。

- (3) 同13頁4行目末尾に「。」を加える。
- (4) 同73頁9行目冒頭から末尾までを次のとおり改める。

「4号 (略)

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って、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、不當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當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) 同80頁9行目の末尾に「(略)」を加える。

3 控訴人の当審における補充主張

- (1) 判断手法について

ア 統一基準による機密性の格付けについて

(ア) 情報公開法と統一基準は、形式的には両者の目的が異なるが、前者が情報の開示、伝播の有意性と必要性を定めたものであり、後者が情報の開示、伝播の危険性と管理の必要性をルール化したものであり、いずれも開示不開示を含めた広い意味での情報管理の定めという点では共通の目的を有する。統一基準による機密性の格付けは、当該情報が外部に流出した場合のリスク評価を基に行うものであるが、情報公開法による開示も情報の外部流出の一形態にすぎないから、国の情報が国民に対してどのように扱われるべきかという問題を考察するには、機密性の格付けを検討することが不可欠である。両者の性質についても、情報公開法が情報の開示に積極的な価値を認める一方で、統一基準は開示の持つリスクに着目し、情報開示の限界を示すという点で、いわば盾の両面を構成

するものでしかない。情報公開法による開示の当否を判断するに当たつて、漏えいのリスク評価を内容とする行政情報の機密性の格付けを考慮しないことには無理がある。

(イ) 情報公開法 5 条 3 号が定める不開示事由は、開示により「国の安全が害されるおそれ、他国若しくは国際機関（以下「他国等」という。）との信頼関係が損なわれるおそれ又は他国等との交渉上不利益を被るおそれ」が生じる情報であるのに対し、機密性 2 情報は、情報漏えいによって「国民の権利が侵害され又は行政事務の遂行に支障を及ぼすおそれ」が生じる情報であり、前者は後者よりも具体的かつ狭いことは明らかであるから、機密性 2 情報における「おそれ」には、情報公開法 5 条 3 号所定の「おそれ」に該当しないものも含まれることになる。そして、機密性 2 情報の指定すらされていない機密性 1 情報に該当する情報は、これを開示したとしても、懸念された「国民の権利が侵害され又は行政事務の遂行に支障を及ぼすおそれ」すら発生しないと行政機関の長が判断したことを示すものであり、情報公開法 5 条 3 号所定の「おそれ」の発生を行政機関の長自らが否定していたことになる。したがって、機密性 1 情報に該当する情報について、同号所定の不開示事由が認められることはありえないはずである。裁判所は、国の安全保障上又は対外関係上の専門的、技術的判断をなしうる立場ではなく、行政機関の長の判断が第 1 次的に尊重されるべきであるから、機密性 1 情報に指定されたという事実も当然配慮すべきである。

(ウ) なお、本件各文書は、国の情報保全の中核ともいるべき内閣情報調査室と、外務省、防衛省及び警察庁との間でやりとりされた文書であるから、これら担当者が統一基準における機密性の格付けについての認知や理解度に温度差があったということは考えられない。

イ 被控訴人が情報公開法 5 条 5 号を撤回し、同条 3 号を主張し始めた点に

について

情報公開法 5 条 3 号を理由とする不開示を争うためには、国民の側が行政機関の長の裁量権の逸脱又は濫用があつたことを基礎付ける具体的事實について証明することを要するとされており、同条 5 号や 6 号を理由とする不開示とでは、国民の側の立証の負担が明らかに異なる。また、同条 5 号や 6 号所定の「支障」の程度は実質的なものであることが必要であり、「おそれ」の程度も法的保護に値する蓋然性が要求され、開示によって支障を及ぼすおそれがあるとされる事務又は事業の性質を踏まえた立証が行政機関の長に必要であるのに対し、同条 3 号を理由とする場合には、当該情報が国の安全保障上又は対外關係上の情報であることを推認するに足りる事情を立証しさえすれば足りる。したがって、国の安全保障上又は対外關係上の情報について、行政機関の長が当該情報の公開による漏えいを防ぐことを目的としている場合には、同条 5 号や 6 号にも該当するとの判断が可能であつても、同条 3 号を理由とすることが合理的な判断である。よって、本件当初決定当時、同条 3 号を不開示事由としなかつた被控訴人の態度は、被控訴人において、本件各不開示情報を開示しても同条 3 号所定の「おそれ」は発生しないとの判断を行つたことの証左である。

(2) 本件各文書について

ア 不開示部分 1 ないし 3 について

(ア) 不開示部分 1 及び 2 は、「(外交機密の分野)」という見出し(乙 7 4, 7 5)の直後に記載されているが、だからといって、その部分に外交機密の具体的な項目が記載されていると判断することは困難であるし、開示されている「具体例」欄(乙 7 4, 7 5)の記載よりもどの程度具体的であるかも明らかではない。また、その体裁から見て、具体的な外交機密上の情報を取り込めるだけのスペースもない。いずれにしろ、不開示部分 1 ないし 3 は、特別秘密(特定秘密)に指定する可能性を例示

したものにすぎないのであり、これを開示することが他国等との信頼関係を害することになるのかは不明である。

(イ) 不開示部分 1 及び 2 が記録されている各文書（文書番号 1 及び 2 の各文書）は、統一基準による秘密情報にもカテゴライズされていない一般的な不開示情報である機密性 2 情報であり、「取扱注意」文言が記載されているにとどまる。加えて、不開示部分 1 及び 2 に上記のような記載があるのであれば、文書番号 1 及び 2 の各文書に暗号化措置を取ることなく、漫然と添付ファイルで送信する手法を取らなかつたはずである。また、不開示部分 1 及び 2 については、本件当初決定では、情報公開法 5 条 3 号が不開示事由として主張されていなかつた。

(ウ) 不開示部分 3 が記録されている文書（文書番号 3 の文書）については、機密性 2 情報の指定すら受けていない機密性 1 情報であり、メール送信の際に暗号化されていない。

イ 不開示部分 4 及び 6 について

(ア) 不開示部分 4 及び 6 に記載されているとされる、我が国が現在抱えている外交上の懸念事項についての我が国政府の位置付けやその個別・具体的な事案の名称等などは、外交情報一般といって差し支えないほど広範な概念であり、幾らでも公の形で存在する。その部分に何が記載されているかを絞る証拠はないから、情報の作成者が外務省であるというだけで、我が国の安全が害されるおそれや他国等との信頼関係が損なわれるおそれの根拠としているにすぎない。不開示部分 4 及び 6 が記録されている各文書（文書番号 4 及び 6 の各文書）は、「「我が国の主権の維持及び安全保障」について」という一般的な文書にすぎず、これを開示したからといって他国等との信頼関係を害することにはならない。

(イ) 不開示部分 4 及び 6 も、機密性 1 情報の指定しか受けておらず、本件当初決定では、情報公開法 5 条 3 号が不開示の理由とされていなかつた。

不開示部分 4 が記録されている文書（文書番号 4 の文書）は、メールに添付された文書であるところ、暗号化されていないが、同号に該当する情報であれば、暗号化されたはずである。

ウ 不開示部分 5 及び 7 について

(ア) 「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」（甲 4 1, 以下「運用基準」という。）には、外国政府から提供された特定秘密の対象に含ませるべきであると考えられる事項についての例示が多々見られるから、不開示部分 5 及び 7 の開示に限って、なぜ外交上支障が生じるのか明らかではないし、不開示部分 5 及び 7 が他の開示情報とどこが違うのかについても明らかになっていない。したがって、外国との交渉上不利益を被るともいえない。

(イ) 「特定秘密の漏えい等事件の刑事手続における留意事項について」の議事要旨（甲 2 7）には、「我が国にとって参考となるような有効な立法上の手当てをしている国は見当たらない。」などといった参加者の評価が記載されているにもかかわらず、開示されていることからみても、外国から収集した情報に対する我が国の評価を公にすることが、当該情報を提供した外国等との信頼関係を害することが明らかであるとはいえない。不開示部分 5 及び 7 に上記議事要旨とは異なる事情が存在するのであれば、かかる事実は被控訴人が明らかにすべきである。

(ウ) 不開示部分 5 及び 7 も機密性 1 情報の指定しか受けていない。不開示部分 5 が記録された文書（文書番号 5 の文書）は、メールで送信されるに際し、暗号化されていない。不開示部分 5 及び 7 も、本件当初決定では、情報公開法 5 条 3 号の主張はされていなかった。

エ 不開示部分 8 について

不開示部分 8 が記録されている文書（文書番号 8 の文書）は、機密性 3 情報の指定も機密性 2 情報の指定も受けていない。被控訴人は、不開示決

定について、相手国の担当者から聴取を行った在外公館の担当者に対して確認しているのに、不開示部分8を開示することの可否については確認しておらず、不開示とする根拠がない。文書番号8の文書は、メールに添付された文書であるが、暗号化されていない。

オ 不開示部分9, 11, 14-2及び15について

(ア) 現在の特定秘密保護法は、第5章で具体的な調査手続の流れや調査の手法、考え方を示しているし、運用基準では、調査手続の流れや調査の手法等が詳細に記載されており、これらを明らかにすることにより、我が国の安全が害されるおそれがないこと、少なくともこれらを詳細に公表する価値が上記「おそれ」に対抗する価値よりも高いことを政府が認めているといえる。また、適性評価制度の基準が公表されることによって、政府全体の情報保全態勢・能力等が推察できるとは政府も考えていないはずであり、不開示部分14-2及び15を開示することにより、それができるというのであれば、運用基準とどこがどう異なるか、被控訴人が証明すべきである。

(イ) 不開示部分9, 11, 14-2及び15は、機密性2情報の指定すら受けていない機密性1情報の文書である。不開示情報9及び15が記録されている各文書（文書番号9及び15の各文書）は、暗号化されずに添付ファイルの形で送信されている。

カ 不開示部分10, 12及び13について

不開示部分10, 12及び13を開示すると、他国機関等による情報収集活動を容易ならしめ、情報漏えいの危険性を高める事態を招くとともに、防衛秘密が含まれる情報を他国から入手しにくくなる等、我が国の安全が害されるおそれがあるというからには、不開示部分10, 12及び13にそれだけの具体的な情報が記載されているはずであるが、それを裏付ける根拠はない。不開示部分10, 12及び13の記述は、防衛大臣が防衛情

報を入手する順序が外務大臣よりも遅くなることについての問題意識を喚起することを目的としているから、当該部分には外務省が防衛情報を入手するルートについての一般論しか記載されていないと見るのが常識的かつ相当である。しかも、不開示部分 10, 12 及び 13 が記録されている各文書（文書番号 10, 12 及び 13 の各文書）については、機密性 3 情報の指定はおろか、機密性 2 情報の指定すらなされていない。また、文書番号 10 及び 12 の各文書は、いずれもメール添付文書であるところ、暗号化されずに送信されている。加えて、他国情報収集活動に別の政府等が妨害をしたり、他国政府等に利用、協力することは、現代国家の安全保障や外交の現場では通常行われている公知の事実であり、不開示部分 10, 12 及び 13 が開示されたからといって、外国のインテリジェンス機関に知られていない情報提供者が明らかとなったり、情報が取られたりするおそれがあるとはいえない。

キ 不開示部分 14-1 について

(ア) 情報保全についての他国との意見交換に関する我が国の方針・問題意識が記載されているとされる、わずか 2 行の不開示部分 14-1 が開示されることにより、当該国との相互の信頼に基づき保たれている正常な関係に支障を及ぼすおそれが生じるとは考えられない。また、我が国に限らず、各国は、情報保全を一定の方針・問題意識を持って行っているのであり、情報提供を受けた国が提供した国の制度との比較を行うことは当然に想定されるものであるから、かかる記述が明らかになったからといって、当該国との正常な関係に支障を及ぼすおそれがあろうはずはない。

(イ) 上記(ア)のようなおそれが生じるのであれば、統一基準に基づく漏えい対策が取られているはずであるが、不開示部分 14-1 が記録されている文書（文書番号 14 の文書）は機密性 2 情報ですらない。また、本件

当初決定では、不開示部分14-1に情報公開法5条3号による不開示決定はなされていない。

ク 不開示部分16について

不開示部分16が記録されている文書（文書番号16の文書）は、特定秘密保護法別表2号ハのような規定を設ける必要性を訴える内容であることからすると、特別秘密の内容を記述する必要性はない。

政府は、特定秘密保護法の制定の必要を示す例として、頻繁に安全保障に関して特定の国名を挙げた上で現実的に想定し得る事態を例示していることに鑑みれば、不開示部分16を開示しても、我が国の安全を害するおそれや他国等との信頼関係が損なわれるおそれなど発生しないことは明らかである。

不開示部分16を開示することにより、上記のようなおそれが発生するというのであれば、機密性指定がなされるはずであるが、不開示部分16には、そのような指定はなされていない。文書番号16の文書は、メール送信された文書であるが、暗号化されていないし、本件当初決定では、不開示事由として情報公開法5条3号が挙げられていなかった。

4 被控訴人の当審における補充主張

(1) 統一基準における機密性の格付けとの関係

統一基準による機密性の格付けと情報公開法5条各号の不開示事由の該当性は、その趣旨及び目的等を異にしており、一概に両者を比較することは困難である。文書番号3ないし16の各文書は、統一基準による機密性の格付けがされず、結果としては機密性1情報と扱われることになるが、その理由は情報公開法5条各号の不開示事由が記録されていなかったからではない。

文書番号3ないし16の各文書が統一基準における機密性の格付けがされなかつた理由としては、次のような事情が複合したと考えられる。

- ① 上記各文書の作成時点においては、行政機関又は担当者によって、統一基準の趣旨や機密性の格付けの認知や理解度に温度差があった。
 - ② 上記各文書は、秘密保全法制に関する内閣情報調査室、警察庁、外務省及び防衛省といった情報コミュニティーを構成する省庁間での文書である。これらの省庁は、情報保全意識を高く保持しており、法案作成過程における関係省庁間の率直な意見交換が公になった場合には、無用な誤解や憶測を招き、国民の間に混乱を生じさせるおそれがあることも十分認識しており、そのような省庁間の限られた担当者間での文書のやりとりであり、資料の取扱いには十分注意することもその都度明記され、実際には統一基準における機密性の格付けの機密性2情報として扱われていた。そのため、担当者において、統一基準による機密性の格付けを付する必要性にまで認識が至らなかった。
 - ③ 上記各文書が作成又は送受信された時期は、内閣情報調査室において秘密保全法制に関する本格的な法案化作業が行われ、関係する担当者は多忙を極めていた。
- (2) 本件当初決定において情報公開法5条3号該当性が判断されなかつた理由
- 本件当初決定における対象文書は、1994枚という大量のものであつた。当時は、秘密保全法制の法案化作業が喫緊の課題となつてゐたため、内閣情報調査室は、対象文書の不開示事由の該当性判断に際して、秘密保全法制の整備に関する議論が不当に制約を受けたり混乱することに懸念を抱いていたため、情報公開法5条5号の該当性を優先的に検討する必要があつた。情報公開法5条5号に該当すると確認された部分については、同条の他の不開示事由を検討しても開示・不開示の範囲に影響を及ぼさないと考えられたため、対象文書の多さもあって、情報公開法5条3号の該当性は検討されなかつたにすぎない。

第3 当裁判所の判断

- 1 当裁判所も、控訴人の本訴請求については、いずれも理由がないと判断する。その理由は、次のとおり補正し、2のとおり控訴人の当審における補充主張に対する判断を加えるほかは、原判決の「事実及び理由」中の「第3 当裁判所の判断」の1ないし4に記載するとおりであるから、これを引用する。
- (1) 原判決36頁5行目ないし6行目の「(セキュリティ・クリアランス)」を削除し、16行目の「尊重の下」を「尊重の上」に改め、同行の「法制」を削除する。
- (2) 同37頁10行目の「9月29日」の次に「午後8時58分」を、13行目の「11月17日」の次に「午後9時18分」を加える。
- (3) 同頁15行目ないし16行目及び20行目ないし21行目の各「「我が国の主権の維持及び安全保障について」」をいずれも「『「問 我が国の主権の維持及び安全保障」について』」に、16行目ないし17行目及び21行目ないし22行目の各「「国際約束に基づき、保護を必要とする情報について」」をいずれも「『「問 国際約束に基づき、保護を必要とする情報」について』」に改める。
- (4) 同38頁22行目の「2月22日」の次に「午後7時18分」を加える。
- (5) 同40頁3行目の「外務省」の次に「大臣官房総務課の職員」を加える。
- (6) 同55頁12行目の「損なわれる」の次に「おそれ」を加える。
- (7) 同59頁4行目の「発言」を「発言や意見等」に改める。
- (8) 同63頁初行冒頭から3行目末尾までを次のとおり改める。
「上記②の点については、不開示部分10、12及び13には、防衛秘密が含まれる情報の入手経路等に関する運用の実情が具体的に記載されているというのであるから、特定秘密保護法の別表2号の基準を定めた運用基準の中に記載された内容とは性格が異なることは明らかであり、情報公開法5条3号所定のおそれを否定する事情であるということはできない。」
- 2 控訴人の当審における補充主張に対する判断

(1) 判断手法について

ア 統一基準による機密性の格付けについて

(ア) 控訴人は、情報公開法による開示の当否を判断するに当たって、趣旨が異なるとはいえ、統一基準での行政情報の機密性の格付けを考慮しないのは無理があるとし、情報公開法5条3号の不開示事由は、「国の安全が害されるおそれ、他国等との信頼関係が損なわれるおそれ又は他国等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」であって、統一基準での機密性2情報の該当事由（漏えいにより、国民の権利が侵害され又は行政事務の遂行に支障を及ぼすおそれがある情報）より具体的かつ狭いから、機密性2情報に指定された情報の一部は情報公開法5条3号に該当しないし、機密性1情報に指定された情報は同号の不開示事由に該当しない旨主張する。

この点、統一基準における機密性についての格付けの定義の解説によれば、秘密文書には相当しないが、情報公開法に基づく処分に係る審査基準で不開示情報に該当する情報であり、行政事務従事者以外がアクセスできない状態を最低限確保されるべき情報は機密性2情報に、それ以外の情報には、機密性1情報に決定することを基本とする説明がされており（乙96の本文p6），情報公開法の不開示事由との関連性が全く意識されていないわけではない。しかし、控訴人の主張するとおり、情報公開法5条3号の不開示事由と統一基準の機密性の格付け判断が運動するというのであれば、ある情報が同号の不開示事由に該当する場合には、機密性の格付けとしては機密性3情報か、少なくとも機密性2情報に必ず指定されなければならなくなるところ、統一基準もそのような定めではなく、情報の格付けの際に、情報公開法の不開示事由を参考にする程度にとどまるし（乙96），行政内部においても、「機密性の高い行政文書」の概念と情報公開法による不開示情報の概念との関係は定か

ではないものとされていること（甲35の5）からすると、情報公開法の不開示事由と機密性の格付けを連動させるのは困難であり、機密性3情報ないし機密性2情報に指定されていない情報であるからといって、情報公開法5条3号の不開示事由に該当しないとはいえない。

なお、控訴人は、情報公開法と統一基準の機密性の格付けが広い意味での情報管理の定めという共通の目的を有し、その性質についても、情報開示の限界を示すという点で盾の両面を構成する旨縷々主張する。しかし、個々の趣旨が異なる以上、共通の目的があるからといって、同様に扱わなければならない理由はないし、性質が違えば、その違いに応じた取扱いをするのが自然である。情報公開法と統一基準のそれぞれに即してみれば、その目的や性質が異なることは、控訴人の両者を比較する主張（上記第2の3(1)ア(ア)）自体からでも自ずと明らかであるといえる。

(イ) もっとも、不開示部分3ないし16が記録されている各文書（文書番号3ないし16の各文書）については、機密性2情報と格付けされず、機密性1情報と扱われていることからすると、これら文書の作成者又は入手者は、作成又は入手時点において、「国民の権利が侵害され又は行政事務の遂行に支障を及ぼすおそれ」が発生しないと判断したことになり、当該部分には、そのような情報公開法5条3号所定の「おそれ」に該当するような情報が記載されていないのではないかとの疑問を生じさせるものといえる。

しかし、そもそも、統一基準による情報の格付けは、その作成者又は入手者が、当該情報をどのように取り扱うべきと考えているのかを他の者に認知させ、当該情報の重要性や講ずべき情報セキュリティ対策を明確にするための手段である（乙96の本文p5）。そうすると、当該情報が限られた担当者の間だけで取り扱われ、それら担当者の間で当該情報の重要性や講ずべき情報セキュリティ対策について共通の認識がある

場合には、その当否はともかく、実際問題として、当該情報について機密性の格付けを行う必要性は乏しいといえる。

ところで、内閣情報調査室は、秘密保全法制に関する協議に際し、平成23年9月15日以後、複数回にわたり、協議に関する資料（条文素案等）を外務省、防衛省、法務省、警察庁等の関係省庁の担当部局に一斉にメールで送信しているが、提供する際に、資料の取扱いには十分注意をしてほしい旨の記載をしていた（乙97ないし120（枝番を含む。））。そうすると、平成23年9月15日以後、秘密保全法制に関する協議に関する文書は取扱いに十分注意を要するものであることが、内閣情報調査室と関係省庁の担当者の中で共通認識になっており、限られた担当者の間でのみこれら情報が取り扱われていたものと推認できる。そして、文書番号3ないし16の各文書は、いずれも平成23年9月15日以後、内閣情報調査室と関係省庁の間で、秘密保全法制に関する協議に関する文書として作成され又は送受信されたものであるから、上記の事情が影響して、内閣情報調査室と関係省庁の担当者において機密性の格付けが行われなかつた可能性が高く（同日以前に同じ目的で作成された文書番号1及び2の各文書は、機密性2情報と格付けされている。）、機密性の格付けが行われずに機密性1情報として扱われていたからといって、取扱いに注意を要しないような資料であると判断されたとは直ちにいえず、上記各文書に情報公開法5条3号所定の「おそれ」のある記載がないとはいえない。

(ウ) したがって、文書番号3ないし16の各文書が、統一基準による機密性の格付けにおいて、機密性3情報ないし機密性2情報に指定されなかつたことから、不開示部分3ないし16が情報公開法5条3号の不開示事由に該当しないとはいえないから、これを関連付けた控訴人の主張は理由がない。

イ 被控訴人が情報公開法5条5号を撤回し、同条3号を主張し始めた点について

控訴人は、情報公開法5条5号や6号を理由として不開示にするよりも、同条3号を理由として不開示とするほうが、行政機関の長にとって立証の負担の点からは合理的であるから、本件当初決定時、被控訴人において、同条3号を不開示事由としなかったのは、同号所定の「おそれ」が発生しないとの判断を行ったことの証左である旨主張する。

この点、不開示事由それ自体をみれば、情報公開法5条3号の場合には、「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」とされ、その認定について行政機関の長の裁量が認められるのに対し、同条5号や6号の場合には、単に「おそれがあるもの」とされ、行政機関の長に広範な裁量は認められておらず、同条3号を理由として不開示とする方が行政機関の長にとって立証の負担は少ないといえる。しかし、それは対象となる情報が具体的に特定され、個別の情報全部について同条何号に該当するか検討できる状況下において初めていえることである。本件開示請求（平成24年3月26日付け）及び本件当初決定（同年5月28日付け及び同年9月27日付け）は、いずれも特定秘密保護法案が閣議決定されて国会に提出された時（平成25年10月25日）よりも前という状況下に行われたものであり（原判決の第3の2の(1)イ）、法案化に向けて秘密保全法制の具体的な内容等が検討されている段階にあり、内閣情報調査室も繁忙状況にあったものと推認されるところ、本件請求に係る対象文書は1994枚という著しく大量のものであるから（原判決の第2の3(3)イ）、個々の情報について情報公開法5条各号に該当するか否かを個別に判断することなく、当該情報全体をみて、その時点では、関係省庁間で意見交換を行い、法案化作業を行っている段階であり、開示することによって不当に国民の間に混乱を生じさせるおそれ及び率直な意見の交換又は意思決定

の中立性が不适当に損なわれるおそれがあるとしたり、事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるとして、同条5号ないし6号の不開示事由に該当するか否かの視点のみから分類することはある意味合理的なものであり、そのことから直ちにその情報の中に同条3号所定の情報が含まれていないということにはならない。したがって、本件当初決定では、同条3号を理由とすることなく、同条5号や6号を理由として不開示とされたからといって、当該情報の中に同条3号所定の情報が含まれていないということはできない。

ウ 以上によれば、本件各不開示情報につき、機密性1情報として扱われて、情報公開法5条3号を不開示の理由としなかったということがあったとしても、当該情報に同号所定の情報が記載されていないとはいはず、本件各不開示情報それ自体に即して検討すべきである。

(2) 本件各文書について

ア 不開示部分1ないし3について

(ア) 控訴人は、不開示部分1及び2に具体的な項目が記載されていると判断することは困難であるし、どの程度具体的かも明らかではなく、具体的な情報を取り込めるだけのスペースもない旨主張する。しかし、文書番号1及び2の各文書（乙74、75）は「秘密の範囲 別表事項案」であり、例えば、番号11の「具体例」欄に「領土問題の解決に向けた構想、下記外交機密のうち、ア、イ、ウ、エ、オ、ク」、「理由：対外的には例示しないが、実際にはこうした分野で特別秘密に指定する可能性がある」などとして、文書の末尾に「（外交機密の分野）」とし、その後に不開示部分1及び2があることからすると、当該部分には外交機密の具体的な項目が記載されていると推認することができるのであり、そのスペースは上記推認を妨げるほど小さいものではない。

控訴人は、不開示部分1ないし3は特別秘密に指定する可能性を例示

したものにすぎないから、これを開示することが他国との信頼関係を害することにはならない旨主張する。しかし、例示したものにすぎないとしても、外交機密が具体的に記載されていれば、他国等との信頼関係を害するおそれがあるということができる。

(イ) 控訴人は、文書番号1及び2の各文書が機密性2情報であるが「取扱注意」にとどまり、文書番号3の文書が機密性1情報である旨、文書番号1及び2の各文書について、本件当初決定では、情報公開法5条3号が不開示事由として主張されてこなかった旨主張する。しかし、いずれも不開示事由が同号所定の不開示情報に該当しないことを示す事情であるといえないことは、原判決が第3の3(1)イ(ウ)で説示し、上記(1)で説示するとおりである。

(ウ) 控訴人は、不開示部分1ないし3に情報公開法5条3号所定の不開示情報が記録されているのであれば、暗号化措置などを取るはずであるのに、漫然と添付ファイルで送信している旨主張する。しかし、統一基準の「第1.3部 情報についての対策」の「1.3.1.4 情報の移送」の(5)(乙96のp59)によれば、要機密情報（機密性2情報及び機密性3情報）であっても必要に応じて情報を暗号化すれば足りるとされていることからすると、暗号化されていないことをもって、要機密情報が含まれていないということにはならず、暗号化されずに文書番号1ないし3の各文書が送信されていたとしても、上記各文書に同号所定の不開示情報が記録されていないと推認することはできない。

イ 不開示部分4及び6について

(ア) 控訴人は、我が国が現在抱える外交上の懸念事項についての位置付けやその個別・具体的な事案の名称などは、外交情報一般といって差し支えないほど広範であり、幾らでも公の形で存在する旨主張する。しかし、不開示部分4及び6の直後に「参考」として内閣総理大臣が参議院本会

議でした答弁が引用されていること（乙77、78）からすると、不開示部分4及び6には、それとは異なる事項が記載されていると推認することができ、同部分に記載されている情報が外交情報一般であり、公の形で存在するものであると認めることはできない。

控訴人は、文書番号4及び6の各文書が一般的な文書にすぎないから、これを開示したからといって他国等との信頼関係を害することにはならない旨主張する。しかし、文書番号4及び6の各文書の開示された部分が一般的な文書であったとしても、不開示部分4及び6には個別・具体的な事案の名称等が記載されている（原判決の第3の3(2)ア）のであるから、外交上の不利益が生じたり、他国等との信頼関係を損なうおそれがあることは否定できず、同部分を開示しなかった本件決定における内閣情報官の判断に裁量の逸脱又はその濫用があるとは認められない。

(イ) 控訴人は、不開示部分4及び6が記録されている各文書（文書番号4及び6の各文書）は機密性1情報として扱われていること、文書番号4の文書の添付されたメールは暗号化されていない旨主張するが、これらによっては不開示部分4及び6に情報公開法5条3号所定の不開示情報が記録されていないといえないことは、上記(1)並びに(2)アイ及びウで説明するところと同じである。

ウ 不開示部分5及び7について

(ア) 控訴人は、運用基準には、外国政府から提供された特定秘密の対象に含ませるべきであると考えられる事項の例示が多々見られるところ、不開示部分5及び7がこれらとどこが違うか明らかでない旨主張する。しかし、上記基準が定められたのは、平成26年10月14日であり（甲41），本件決定のうち最終のものは同年8月20日であるから、運用基準が公表されていることによって、本件決定が違法になるものではない。また、運用基準には、特定秘密保護法別表の各項目に該当する種々

の事項が挙げられてはいるものの、情報を提供する具体的な外国政府としてはアメリカ合衆国が挙げられているくらいで、それ以外に具体的な国名や外国政府の機関名の記載はなく、不開示部分5及び7の記載も運用基準と同様の記載であるとは認められない。

なお、不開示部分5及び7は、我が国の安全保障の確保に関する情報であり、一般的・類型的にみて、当該情報が開示された場合に、我が国の安全が害されるおそれのある情報であるから、不開示部分5及び7を開示しなかった内閣情報官の判断に裁量権の逸脱又はその濫用があることを基礎付ける具体的な事実については、控訴人において証明を要するものである（原判決の第3の3(3)ア及びイア）。上記基準の例示と不開示部分5及び7が同一であることは、控訴人において証明すべきであるが、これを認めるに足りる証拠はない。

- (イ) 控訴人は、外国から収集した情報に対する評価が記載された議事要旨（甲27）が開示されていることからみても、それが外国等との信頼関係を害することが明らかであるとはいはず、不開示部分5及び7に上記議事要旨と異なる事情が存在することを被控訴人が明らかにすべきである旨主張する。しかし、不開示部分5及び7が上記議事要旨と同一であることについては、控訴人において証明すべき事項であることは、上記アで説示するとおりであるが、これを認めるに足りる証拠はないから、不開示部分5及び7を開示しなかった内閣情報官の判断に裁量の範囲の逸脱又はその濫用があるとは認められない。
- (ウ) 控訴人は、不開示部分5及び7が記録されている各文書（文書番号5及び7の各文書）は機密性1情報として扱われている旨、文書番号5の文書が、メールで送信されるに際し、暗号化されていない旨、本件不開示部分5及び7について、本件当初決定では、情報公開法5条3号の主張がされていなかった旨主張するが、これらによって不開示部分5及び

7に同号所定の不開示情報が記録されていないとはいえないことは、上記(1)並びに(2)アイ及びウで説示するところと同じである。

エ 不開示部分8について

控訴人は、不開示部分8の開示の可否について、相手国担当者から聴取を行った在外公館の担当者に対して確認をしていない旨主張するが、開示の可否について上記担当者に確認しないことをもって、情報公開法5条3号の相当の理由を欠くとはいえないことは、原判決が第3の3(4)イ(イ)で説示するとおりである。

不開示部分8が記録されている文書（文書番号8の文書）が機密性3情報及び機密性2情報の指定も受けていないこと、同文書が暗号化されていないことをもって、不開示部分8に同号所定の不開示情報が記録されていないとはいえないことは、上記(1)並びに(2)アイ及びウで説示するところと同じである。

オ 不開示部分9、11、14-2及び15について

(ア) 控訴人は、特定秘密保護法の適性評価については、調査の流れや調査の手法等が、特定秘密保護法それ自体や運用基準で明らかにされているから、これらを明らかにしても、我が国の安全が害されるおそれではなく、公表する価値が高いことは政府も認めていた旨主張する。しかし、不開示部分9、11、14-2及び15には、本件決定時に行われていた秘密取扱者適格性確認制度の具体的な内容が記載されているところ（原判決の第3の3(5)アイ）、秘密取扱者適格性確認制度については、特定秘密保護法の適性評価と異なり、法令上の位置付けが明確ではないなどの課題が存在していたものであるから（原判決の第3の2(1)イ）、適性評価の場合と異なり、調査手続の具体的な内容を明らかにすれば、我が国の安全を害するおそれがあるとの内閣情報官の判断に裁量権の範囲の逸脱又はその濫用があるとは認められない。なお、運用基準によって本件決

定の違法性が左右されることは、上記ウ(ア)で説示するとおりである。

控訴人は、不開示部分14-2及び15を開示すると情報保全態勢等が推察できるというのであれば、運用基準とどこがどう異なるのか、被控訴人が証明すべきである旨主張する。しかし、不開示部分14-2及び15の記載内容は運用基準と同じものであることを控訴人において証明すべきであるところ（上記ウ(ア)参照），これらが同じものであることを認めるに足りる証拠はない。

(イ) 控訴人は、不開示部分9, 11, 14-2及び15が記録されている各文書（文書番号9, 11, 14及び15の各文書）が機密性1情報として扱われている旨、文書番号9及び15の各文書は暗号化されていない旨主張するが、これらによって不開示部分9, 11, 14-2及び15に情報公開法5条3号所定の不開示情報が記録されていないといえないことは、上記(1)並びに(2)ア(イ)及び(ウ)で説示するところと同じである。

カ 不開示部分10, 12及び13について

(ア) 控訴人は、不開示部分10, 12及び13に具体的な情報が記載されていることを裏付ける証拠はなく、記述内容からすれば、一般論しか記載されていない旨主張する。しかし、不開示部分10, 12及び13の直後の記載によれば、当該部分には、情報の入手・伝達の経路が記載され、それに対する防衛省の立場からの懸念事項を2つの観点から質問していること（乙81, 83, 84）からすると、不開示部分10, 12及び13には、そのような懸念事項や質問の前提となる内容が記載されていると考えられるから、被控訴人の主張するとおり、情報入手・伝達の経路が個別に取り上げられ、当該経路に係る運用の実情が具体的に記載されているものと推認することができる。

(イ) 控訴人は、他国の情報収集活動に別の政府等が妨害したりすることは、外交の現場等で通常行われていることは公知の事実であるから、不開示

部分10, 12及び13を開示しても、情報提供者が明らかとなったり、情報が取られたりするおそれがあるとはいえない旨主張する。しかし、不開示部分10, 12及び13を開示しないとの判断に裁量権の逸脱又はその濫用があることを基礎づける事実は、控訴人において証明することを要すべきであるところ（上記ウア参照），不開示部分10, 12及び13に、公になっている事項が記載されていると認めるに足りる証拠はなく、これらを開示しても情報収集活動に影響を生じないと認めるに足りる証拠もないことからすれば、当該部分を開示しない内閣情報官の判断に裁量権の逸脱又はその濫用があるとは認められない。

(ウ) 控訴人は、文書番号10, 12及び13の各文書が機密性2情報の指定すらなされていない旨、文書番号10及び12の各文書は暗号化されずに送信されている旨主張するが、これらによっても不開示部分10, 12及び13に情報公開法5条3号所定の不開示情報が記録されていないとはいえないことは、上記(1)並びに(2)ア(イ)及び(ウ)で説示するところと同じである。

キ 不開示部分14-1について

(ア) 控訴人は、わずか2行の不開示部分14-1の開示をすることにより、情報保全について意見交換をした他国との相互の信頼関係に基づき保たれている正常な関係に支障を及ぼすおそれが生じるとは考えられない旨主張する。しかし、わずか2行であっても、当該部分には、情報保全についての他国との意見交換に関する我が國の方針・問題意識が記載されているものと推認することができ、当該情報が開示された場合に我が国の安全が害されるおそれや、他国等との交渉上不利益を被るおそれがあることは、原判決が第3の3(7)ア及びイ(イ)で認定説示するとおりである。

控訴人は、情報提供を受けた国が提供した国との制度との比較を行うのは当然であるから、そのような記述が明らかになったからといって、当

該国との正常な関係に支障を及ぼすおそれがあろうはずはない旨主張する。しかし、不開示部分14-1に、単なる制度の比較が記載されているにすぎないと認めるに足りる証拠はないことからすると（これについては、控訴人において証明すべきである（上記ウ(ア)参照）。），不開示部分14-1を開示しないという内閣情報官の判断に裁量権の逸脱又はその濫用があるとは認められない。

(イ) 控訴人は、文書番号14の文書について、機密性2情報ですら指定されていない旨、本件当初決定では情報公開法5条3号による不開示決定はなされていない旨主張するが、これらによつても不開示部分14-1に同号所定の不開示情報が記録されていないとはいえないことは、上記(1)並びに(2)アイ及びウで説示するところと同じである。

ク 不開示部分16について

(ア) 控訴人は、文書番号16の文書の内容からすると、特別秘密の内容を記述する必要性はない旨主張する。しかし、同文書（乙87）は、外国政府等から提供される当該外国政府等の安全保障等に関する事項であつて、我が国が当該外国政府等との間で締結した国際約束に従い保護を必要とする情報を特別秘密に指定し得るための規定を置く必要性について述べたものであるが、不開示部分16のより前の部分には、その必要性が具体例を伴わない形で示されており、それより後の部分には、個別具体的な協定が取り上げられていることからすると、不開示部分16には、被控訴人が主張するとおり、情報保護協定等によって他国から提供される情報のうち、我が国の特別秘密に該当し得ると考えられる事項について、特定の国名を挙げた上で現実的に想定し得る事態の例示や、これらについての我が国政府の安全保障上の評価が記載されているものと推認できる。

控訴人は、特定秘密保護法制定の必要性を示す例として、政府が特定



の国名を挙げた上で現実的に想定し得る事態を例示していることに鑑みれば、不開示部分16を開示しても、関係国等との信頼関係を損なうおそれ等は発生しない旨主張する。しかし、不開示部分16に記載されている、特定の国名を挙げた上での現実的に想定し得る事態の例示やその安全保障上の評価（原判決の第3の3(8)アイ）が、特定秘密保護法の制定の必要性を示す例として挙げられたものと同一であることを認めるに足りる証拠はないから（これについては、控訴人において証明すべきである（上記ウア参照）。），当該部分を開示した場合、上記おそれ等が発生しないとはいえない。

(イ) 控訴人は、不開示部分16が記録されている文書（文書番号16の文書）は機密性の指定がされていない旨、文書番号16の文書は暗号化されていない旨、不開示部分16について、本件当初決定では、不開示事由として情報公開法5条3号が挙げられていなかった旨主張するが、これらによっても不開示部分16に同号所定の不開示情報が記載されていないとはいえないことは、上記(1)並びに(2)ア(イ)及び(ウ)で説示するところと同じである。

第4 結論

よって、控訴人の本訴請求をいずれも棄却した原判決は相当であり、本件控訴は理由がないから、これを棄却することとし、主文のとおり判決する。

名古屋高等裁判所民事第1部

裁判長裁判官

永野 厳彦

裁判官 鈴木幸男

裁判官 大久保香織

これは正本である。

平成29年2月23日

名古屋高等裁判所民事第1部

裁判所書記官 小林史

