

# 秘密指定解除 外交記録・情報公開室

極秘・~~秘~~・取扱注意・平

極秘作成部数 部の内 号

秘密指定権者決裁

秘密指定期間 平成 年 月 日迄、公表迄決定迄、署名迄、保存期間に同じ

指定事由 (情報公開法第5条該当号数) 1 個人情報 2 法人情報 3 外交情報 4 公安秩序 5 内部検討 6 事務文障

## 決 裁 書

大 臣 ① <del>副 大 臣</del> 副 大 臣 ③ (9/1) <del>大臣政務官</del> 大臣政務官 ④ <del>大臣政務官</del> 事務次官 <del>外務審議官</del> <del>外務審議官</del> 官 房 長 ⑤	秘書官	主管	保 存 期 間 (30年) (10年) (5年) ③年 (1年) (1年未満) 平成 年 月 日迄 注：満了期日は、保存期間に応じ、決裁完結日から起算のこと。
	● 秘書官が御了承とする場合には了承日付を決裁時に記入すること。	① 総務課長 首座事務官 情報公開室長 首座事務官 小川 ②	完結 平成 年 月 日 起案 平成 22 年 5 月 11 日 起案者 電話番号 YBT 3650

② ↑

協議先

下記の件に関し、決裁を求めます。(関係文書別添)

件名 情報公開<sup>法</sup>改正 (「行政透明化<sup>検討</sup>」への対応者  
意見の提出

情報公開法改正に関する当省意見の提出

平成22年5月11日

情報公開室

4月20日に開催された「行政透明化検討チーム」にて提示された、情報公開法改正に向けた枝野大臣素案（別添1）に対する各省意見募集に関し、外務省意見を同チームに対し別紙のとおり提出することといたしたい。

（了）

情報公開法改正へ向けた枝野大臣素案に対する外務省意見

平成22年5月 25日  
外 務 省

## 1 外務省の基本的姿勢

- 国民を守り、我が国の国益を増進する力強い外交は、国民の理解と信頼の上に成り立つものであり、そのためにも、国民の「知る権利」の保障、積極的な情報公開が重要である。
- その一方で、国家安全保障や外交の分野では、少なくとも一定期間は情報を対外的に秘匿しておかなければならない場合も多い。
- このように、国民の知る権利と国家安全保障や外交交渉上必要な秘密の保全との間には一定の緊張関係が存在するため、両者間の適切なバランスを取っていくことが必要である。
- 両者間のバランスを取る具体策として、当省では、昨年から今年にかけて、いわゆる「密約」問題に関する調査を行い、これまで公表されてこなかった文書を数多く公開したほか、今後は「外交記録公開」の制度を確立し、作成後30年を経た文書については基本的に自動的公開を行っていくこととしている。

## 2 総論的留意点

前頁の考え方にに基づき、「情報公開制度の改正の方向性」のうち「国民の知る権利を保障し、より充実した国民参加を目指す」という今回の改正の趣旨を実質的に実現するために、外交関連の情報の公開実務を担当する現場の目線から、留意すべき点と考えられる具体的な代替策等の例を提示する。

### (1) 外交情報の性質

- ▶ 安全保障や外交交渉の分野では「情報」が生命線。
- ▶ インテリジェンス情報を中心として厳格な守秘義務がかかる行政の者のみが行うことを担保しなければ入手できない情報がある。
  - 不用意に公開されれば、諸外国との信頼関係を損ない、また情報提供者の生命等に危険が及ぶ可能性。
- ▶ 我が国の情報公開制度の下でインテリジェンス情報等まで公開される可能性が高くなるという印象が対外的に広がれば、情報の収集に大きな困難を伴う。
  - 我が国の国益を著しく減じることになりかねない。
- ▶ 特に、我が国は米英他諸外国のような外事情報機関を有しておらず、在外公館を含む外務省がインテリジェンス情報を含む諸外国の情報を収集している。
  - 外務省内にはインテリジェンス情報を含め機微な情報が多数存在する。



● 前頁にも述べたとおり、国民の知る権利と秘密の保全の間で適切なバランスを取っていく必要がある。

### (2) 実質的に知る権利を保障する制度構築の重要性

- ▶ 開示されることとなる情報の性質と、それを適切に開示するために踏むべき必要不可欠な手続を慎重に考慮して制度を構築する必要がある。
  - そうでなければ、例えば、行政機関での開示決定期限を短縮した結果、対象文書の審査に十分な時間をかけることができなくなり、結果として誤って開示することによる不利益を恐れて不開示とする例が増大したり、開示されるべきでない情報が開示されたりする。



● 適切に制度構築されなければ、必要十分な審査ができなくなること等により、逆に知る権利を制限する結果に陥る場合が生じてしまう危険性がある。

### 3 不開示情報該当性判断の際の行政機関の長の判断を優先する規定の見直し(法5条3号)

#### ● (現状)

「公にすることにより、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国際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」

その性質上、開示・不開示の判断に高度の政策的判断を伴うこと、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ことなどの特殊性があるため。=他の情報と違う扱いを定めている諸外国の例あり【別紙1】



●行政機関の長の判断を優先する規定を無くした場合、司法審査の場で裁判所が、法の適用を超え、「高度の政策的判断」(政治的判断)や「専門的・技術的判断」を行うことになる。



●このような「高度の政策的判断」や「専門的・技術的判断」を、行政機関の長の判断とは独立して裁判所が行っていく方式に変更する場合、現行のように行政機関の長の判断を優先する方式とする場合に比べ以下のような点があることに十分留意した上で、慎重に検討する必要がある。

▶「高度の政策的判断」として、裁判所が特定文書の特定の記載についての開示・不開示を、その時々国際情勢及びそれに対する政府の考え方を踏まえながら判断することが要求される

→最終的に政治的責任を負うことが想定されていない司法部門が、「高度な政策的判断」を行うことの適否。

▶「専門的・技術的判断」として、機微な関連情報等も含めて事案の全体を理解した上で判断することが要求される

・ 特別管理秘密を取り扱う際のセキュリティ・クリアランスや罰則規定を含む裁判官・裁判所関係者の厳格な守秘義務の確保が必要。【裁判官の守秘義務につき別紙2】

・ 当事者事者の一部が知り得ない情報を基に裁判所が判断することを可能にするため、裁判の公開原則に基づく現行の民事訴訟法の基本原則を変更することになる。

## 4 インカメラ審理の導入

●インカメラ審理の導入は、行政側の準備書面作成の負担軽減にもつながり、審判の迅速化につながり得るメリットがあると考えられる。

●一方で、機微な情報に裁判官・裁判所関係者が触れることになるため、以下のような点が確保されないと、仮に情報の漏洩が起こった場合等に国益が害されかねず、その導入には、慎重な検討が必要。

➤「専門的・技術的判断」として、機微な関連情報等も含めて事案の全体を理解した上で判断することが要求される

- ・特別管理秘密を取り扱う際のセキュリティ・クリアランスや罰則規定を含む裁判官・裁判所関係者の厳格な守秘義務の確保。
- ・当事者事者の一部が知り得ない情報を基に裁判所が判断することを可能にするため、裁判の公開原則に基づく現行の民事訴訟法の基本原則の変更。

### 3. 第5条3号の見直し

### 4. インカメラ審理の導入

開示・不開示の決定について、行政機関の長か、司法機関かどちらの判断を優先させるかという二者択一にするのではなく、両者を橋渡しするような代替案を講ずるのも一案。

#### 【代替策の一例】

●情報公開・個人情報保護審査会を強化（体制強化、裁決機関化等）し、事後救済制度の中で司法審査の前置機関とする。

→事後救済制度の一本化により、行政・司法の無駄の削減にもつながり得る。

（事後救済制度の一本化は一案であり、他策を排除するものではない。なお、一本化して行政の無駄を省く観点からは、内閣総理大臣の措置要求制度は審査会の役割との重複がある点も念頭に、「措置要求制度」については慎重に検討すべきと考えられる。）

## 5 情報公開関連手数料の減額・減免

### 留意の点を示す

行政機関を麻痺させる目的等悪意の開示請求や権利の濫用【別紙3の2.】に対する抑止が無くなるとの弊害が予想されるので、悪意の開示請求や権利の濫用を防止するための規定を新たに設ける必要がある。＝濫用防止を定めている諸外国の例あり。【別紙3の(参考)】

### 【具体策の一例】

- 開示請求者の情報公開請求権の濫用を禁止するための努力義務規定を設ける。
- 1回の開示請求で請求できる文書量や1人の請求者が請求できる件数について制限を設ける。
- 大量の開示請求が1部局に集中した場合、開示請求受付を一時停止できる緊急避難措置を設ける。
- インターネットに掲載されている情報は開示請求の対象としない規定を設ける。

## 6 開示決定までの期限の短縮

- ▶ 過去に当省において特に期限延長を行った案件について、開示決定期限を超過し、期限を超えたことでいっそう開示決定が遅延する事案が多発した時期が相当期間にわたって続いていた。
- ▶ しかし、運用を抜本的に変更した結果、平成20年秋以降期限超過はなくなった。

この経験から、安易に期限延長を行わないことが、決定期限を遵守した適切な文書の開示を実現することになると考えている。

現状から判断して少なくとも当省の場合は原則14日以内、特例で相当の部分の開示後、60日以内に開示決定が行える案件は多くない。【別紙3の1。】

行政庁としては審査のため十分な時間がないことから、とりあえず不開示とする案件が増加し、審査会や裁判所への業務の転嫁が起きる可能性大。

(法5条1号及び2号の情報を誤って開示した場合には、賠償請求に直結しうるため。また、法5条3号の情報を誤って開示した場合には国の安全等国益を害することになる等のため。)

業務の転嫁が発生した場合に、審査会や裁判所が行政庁以上に素早く判断を下すことを確保する必要がある。

そうでないと、結果的に開示請求をした国民にとって開示決定までの期限は短縮されなくなってしまう。

### 【代替策の一例】

- 行政庁での開示決定期限の短縮化よりも、まずは安易に期限延長することのないよう、期限延長の条件を厳格化する方法を検討する。
- 具体的には、現行法第11条の特例延長を行う場合の条件を厳格化し、延長通知書に延長理由を現状より詳細に明記するようにする。  
(開示期限を短縮する場合には、例えば以下が必要と考えられる。)
- 行政庁・審査会、及び、裁判所の体制を抜本的に強化(人員増強)する。
- 1回の開示請求で請求できる文書量及び1人の請求者が請求できる件数の制限を設ける。

外国制度における国の安全等に関する情報の取扱い

諸外国においても、国家安全保障情報等については、次のように、大統領命令による秘密指定制度や大臣認定書制度を設け、法の対象外 (exclusion) とし、又は裁判所は、初審的 (de novo) には審査せず、行政機関の長が開示の拒否の判断をする合理的な理由 (reasonable grounds) を有するかどうかを審査するにしているなど、法の適用又は司法審査の関係で、他の情報とは異なる特別の考慮が払われている場合が少なくない。

#### ① アメリカ＝不開示及び適用除外

大統領命令による秘密指定がなされたものについては、裁判所は当該指定が実質的に秘密に値するものについて行われているかを審査することはできないという形式秘説が最高裁判所により採用された。

その後の法改正により、秘密指定が実体的、手続的に適正に行われているかにつき、裁判所が覆審的審査を行うことができることとなったが、連邦裁判所は、行政機関の宣誓供述書が十分に具体的であり、行政機関が不誠実に行動した形跡がない以上、正式審理に基づかずに原告の開示請求を棄却する傾向にある。

不開示規定 (exemption) とは別に、対外諜報活動等の記録についての適用除外 (exclusion) の規定があり、行政実務上は、仮に存在しても存在しないと回答してもよい類型とされている。

#### ② カナダ＝不開示

国家安全保障情報についての不開示規定の司法審査は、不開示決定に合理的理由が存在するかどうかの審査に限定されている。

#### ③ オーストラリア＝大臣認定制度

国家安全保障情報については、不開示文書である旨の認定書を大臣が発行することができ

る。この認定書が発行されたときは、行政不服裁判所は、当該文書が不開示文書であるという主張に合理的理由があるか否かについてのみ審査し得る。

行政不服裁判所が不開示とする合理的理由がないという判決をしたとしても、当該判決には、勧告的効果しかなく、当該大臣は、勧告に従わず認定書を取り消さないことも可能である。この場合には、議会にその旨を通知し、最終的には議会に対する政治的責任として処理する仕組みになっている。

認定書が取り消されない場合には、裁判所による司法審査権は及ばない。

#### ④ ニュージーランド＝大臣認定制度

内閣総理大臣が、開示により国家安全保障を害するおそれがあると認定した場合は、オンブズマンは、当該情報の開示を勧告することはできず、再考を促す勧告をし得るにとどまる。オンブズマンの勧告が行われたときには、二十一職務日後からその勧告を遵守する義務が生じるとされているが、それまでに総督が枢密院令により別段の指示を行った場合はこの限りではないとされる。

裁判所は、枢密院令の発行について、発行が行政情報に関する法律の規定により与えられた権限を逸脱している場合又はその他の法令違反の場合にのみ、その旨の命令を行うことができることとされている。

#### ⑤ 韓国＝適用除外

国家安全保障に関する情報及び保安業務を管掌する機関について、国家安全保障と関連する情報分析を目的に収集し又は作成された情報については、一般の情報の不開示規定と區別して、同法の適用除外とする旨の規定が設けられている。

## 裁判官の守秘義務について

### 1. 評議の秘密

#### 【規定】

「評議は、裁判長が、これを開き、且つこれを整理する。その評議の経過並びに各裁判官の意見及びその多少の数については、この法律に特別の定がない限り、秘密を守らなければならない。」(裁判所法第75条第2項)

(罰則規定) なし。違反した場合には分限裁判による免職または弾劾裁判による法曹資格の剥奪等の処分を受ける可能性あり。退職後については、同法の規定は適用されるのであろうが、仮に違反したとしても、すでに裁判官の職を退いた者に対して分限裁判も弾劾裁判もできないため、何ら処分を科すことはできない。

### 2. 一般的な守秘義務

#### 【規定】

「官吏服務規律」(明治20年7月30日勅令、昭和22年3月31日失効)

第4条1. 官吏ハ己ノ職務ニ関スルト又ハ他ノ官吏ヨリ聞知シタルトヲ問ハス官ノ機密ヲ漏洩スルコトヲ禁ス其職ヲ退ク後ニ於テモ亦同様トス

2. 法令ニ依ル証人鑑定人等ヲ為リ職務上ノ秘密ニ属スル事項ヲ発表スルニハ本属長官ノ許可ヲ要ス

(罰則規定) なし。違反した場合には分限裁判による免職または弾劾裁判による法曹資格の剥奪等の処分を受ける可能性あり。職後については、同法の規定は適用される。

#### 〔適用の根拠〕

「国家公務員法の規定が適用せられるまでの官吏の任免等に関する法律」(昭和22年10月21日)

1 官吏その他政府職員の任免、叙級、休職、復職、懲戒その他身分上の事項、俸給、手当その他給与に関する事項及び服務に関する事項については、その官職について国家公務員法の規定が適用せられるまでの間、従前の例による。但し、法律又は人事院規則(人事院の所掌する事項以外の事項については、政令)を以て別段の定をなしたときは、その定による。

**【参考1】国会答弁**

●最高裁事務総局人事局長の答弁（昭和51年10月28日、参議院法務委員会、）

「裁判官につきまして現在も法律上は官吏服務紀律が適用されるというふうに解しております。」

●司法制度改革推進本部事務局長の答弁（平成16年4月9日、衆議院法務委員会）

裁判官も、評議の秘密につきましては、裁判所法で守秘義務がございます。それから、一般的な守秘義務としては、大変古いものでございますけれども、勅令で、官吏服務規程ですか、たしか明治二十年ぐらいにできたものでございますけれども、この適用によりまして、守秘義務が一般的に課されている、こういう状況でございます。

ただ、罰則は、御指摘のとおりございません。

これは、裁判官につきましては、高度の職業倫理に基づき行動ができる、そういう期待ができるということ、あるいは、それを担保するものとして、弾劾裁判あるいは分限裁判というような手続が設けられておりまして、これらによってそのような義務違反を抑止することが十分に可能であるということとで刑罰が設けられていないというふうに承知をしております。

**【参考2】国家公務員法の適用**

国家公務員法に規定する守秘義務は、裁判官は国家公務員法で「特別職の国家公務員」と規定されていることから、国公法第100条が適用される「職員」（一般職の国家公務員）でないため、適用されない。

## 「情報公開制度の改革の方向性について」に関連する実務の現状

平成 22 年 5 月 12 日

外務省大臣官房総務課情報公開室

標記の改革の方向性に対する当省の意見を追って提出させて頂きたいと考えていますが、まず関連する当省の実務の現状につき、以下のとおり提出させて頂きます。

## 1. 開示決定にかかる期間について

改正案では、開示請求のあった日から14日以内に開示決定等をしなればならず、また、開示決定等の期限の特例を適用する場合においても、相当の部分につき開示決定等した日から60日以内に残りの行政文書について開示決定等しなければならないことになっている点に関して、当省が要した開示請求に対する時間については、以下の表のとおりとなっている。

過去3年間において、外務省で開示請求処理に要した期間

処理日数	2007年度		2008年度		2009年度	
	件数	割合(%)	件数	割合(%)	件数	割合(%)
30日以内	265	18.6	432	26.0	373	37.2
30日超60日以内	334	23.5	356	21.4	299	29.9
60日超90日以内	112	7.9	112	6.8	89	8.9
90日超120日以内	28	2.0	12	0.7	22	2.2
120日超	682	48.0	749	45.1	218	21.8
開示決定数	1421	100.0	1661	100.0	1001	100.0

## 2. 権利の濫用や大量の文書請求について

権利の濫用と思われる請求や、一度に大量の請求があったケースについては、現行の制度の下であっても法の枠内での適切な対応が困難になっている状況にある。

### (1) 同一請求者から同一請求が繰り返し(3回以上)行われた件数

- ア 8回 1件
- イ 5回 2件
- ウ 4回 4件
- エ 3回 12件

### (2) 大量請求の例

#### ア 1件当たりの文書量が多い例

1件の開示請求に対して、実際に開示実施を行った案件

開示対象ページ数	件数
1,001ページから2,000ページ	31
2,001ページから3,000ページ	3
3,001ページから4,000ページ	3
4,001ページから5,000ページ	1
5,001ページから6,000ページ	2
60,000	1
合計	41

#### イ 1度に複数の請求を行った例

同一日に同一請求者から、10件以上の請求があったもの。

09年度：12例

22請求(1例), 15(1), 14(1), 12(2), 11(2), 10(5)

08年度：28例

61(1), 41(1), 39(1), 35(1), 33(1), 23(1), 22(2), 21(2), 20(1), 18(1), 17(3), 15(2), 14(2), 13(2), 12(1), 11(1), 10(5)

07年度：22例

47(1), 40(1), 29(1), 27(1), 26(1), 20(1), 19(2), 16(2), 15(1), 14(5), 13(1), 12(1), 11(1), 10(3)

(3) 榊原社労士グループのように、情報公開請求を行った文書を販売して商売している例もある。(別添資料参照)

(参考) 外国においては、権利の濫用等を排除することを制度上設けている例がある。

(出典：諸外国の情報公開法 (財)行政管理研究センター)

(1) イギリス

ア 公共機関に対する嫌がらせで行われる場合は、第1条(1)項の請求に応じる義務は課されない。

イ 公共機関が一の情報の請求に応じたことがある場合、その後同一の請求者から同様の又は実質的に類似の請求があっても、以前の請求への対応から合理的な期間が経過していない限り新たな請求には応じる義務はない。

(2) フランス

開示請求を受けた行政庁は、数量、反復的・組織的性格の点で、濫用的とみなされる請求について、これに応じる義務を負わない。

(3) ベルギー

以下に該当する場合は閲覧、説明又は写しの交付の請求を拒否することができる。

ア 請求が明らかに濫用に当たるとき

イ 請求内容が明らかに漠然としすぎるとき

(4) アイルランド

公共機関の長は、下記の場合、その請求を却下できる。

ア 請求を認めると、当該記録の数もしくは性質のため、又は当該情報の性質のため、おびただしい件数の記録の検索と審査が必要となる、あるいは当該の公共機関の業務に対する実質的かつ不当な干渉、またはその業務の中断を引き起こすような種類の当該記録の検査が必要となると長が判断する場合。

イ 請求が根拠薄弱なものである、または濫用もしくは同一の請求者又は協調して請求を行ったと認められる異なった請求者からの明らかに不合理な請求であると長が判断する場合

(5) オーストリア

情報公開は、その他の行政事務の処理を著しく害しない範囲においてのみ、行わなければならない。(中略)明らかに放埒な意図を持って請求が行われたときには、情報を開示してはならない。

(了)