

諮問庁：内閣法制局長官

諮問日：平成28年11月25日（平成28年（行情）諮問第694号）

答申日：平成29年2月1日（平成28年度（行情）答申第711号）

事件名：1972年政府見解において「必要な自衛の措置」をとり得るとする一方で「集団的自衛権の行使は憲法上許されない」と明記されるまでの検討のための文書の開示決定に関する件（文書の特定）

## 答 申 書

### 第1 審査会の結論

別紙に掲げる文書（以下「本件請求文書」という。）の開示請求につき、「政府統一見解等（当局関係）」のうち、「集団的自衛権と憲法との関係について」（以下「本件対象文書」という。）を特定し、開示した決定については、本件対象文書を特定したことは、妥当である。

### 第2 審査請求人の主張の要旨

#### 1 審査請求の趣旨

行政機関の保有する情報の公開に関する法律（以下「法」という。）3条の規定に基づく開示請求に対し、平成28年10月7日付け内閣法制局一第43号により内閣法制局長官（以下「処分庁」又は「諮問庁」という。）が行った開示決定（以下「原処分」という。）について、原処分による開示文書では不十分であるので、さらなる文書の開示をする旨の決定を求める。

#### 2 審査請求の理由

##### （1）審査請求人即ち開示請求者の請求内容

審査請求人即ち開示請求者は、平成28年8月15日、行政文書開示請求書を処分庁に提出した。この行政文書開示請求書における「請求する行政文書の名称等」には「1972年政府見解において「必要な自衛の措置」を取り得るとする一方で「集団的自衛権の行使は憲法上許されない」と明記されるまでの検討のための文書（例えば、会議議事録・会議開催年月日・出席者名簿・提出書類・国会における想定問答集・検討書・報告書等）。」旨記載されている。

##### （2）行政文書開示決定通知書の記載内容

この行政文書開示請求に対し、平成28年10月7日、行政文書開示決定通知書が決定通知されている。行政文書開示決定通知書における「開示する行政文書の名称」として「政府統一見解等（当局関係）」のうち、「集団的自衛権と憲法との関係について」旨記載されている。

### (3) 行政文書開示決定通知書の記載内容の検討

しかし、上記開示決定は不当である。すなわち、開示文書（本件対象文書）は「集団的自衛権と憲法との関係について」をタイトルとする決定された文書のみであって、この決定に至るまでの具体的な議事録等が欠けている。したがって、これらの議事録等をも開示されるべきである。具体的には、開示文書において「参・決委（昭和47・9・14）における水口議員要求の資料」と記載されているが、参・決委（昭和47・9・14）における水口議員要求の具体的内容を示す文書等、1972年政府見解において「必要な自衛の措置」を取り得るとする一方で「集団的自衛権の行使は憲法上許されない」と明記されるまでの検討のための文書（例えば、会議議事録・会議開催年月日・出席者名簿・提出書類・国会における想定問答集・検討書・報告書等）を開示すべきである。

よって、平成28年9月16日付け行政文書の開示について、法9条1項の規定に基づきなされた原処分による開示文書（本件対象文書）では不十分であるので、さらなる文書の開示をする旨の決定を求める。

### 第3 諮問庁の説明の要旨

審査請求人は、処分庁が平成28年10月7日付け内閣法制局一第43号により行った行政文書開示決定（原処分）について、同月31日付けで審査請求（以下「本件審査請求」という。）を行い、原処分による開示文書（本件対象文書）では不十分であるとして、さらなる行政文書の開示を求めているところ、以下に述べるとおり、当局は、同年9月16日付けの審査請求人による開示請求に係る行政文書を、本件対象文書以外に保有していないことから、本件審査請求には理由がない。

すなわち、審査請求人は、「開示文書は「集団的自衛権と憲法との関係について」をタイトルとする決定された文書のみであって、この決定に至るまでの具体的な議事録等が欠けている。したがって、これらの議事録等をも開示されるべきである」と主張するが、内閣法制局においては、「集団的自衛権と憲法との関係について」に関し、本件対象文書以外に、審査請求人が指摘するような「会議議事録・会議開催年月日・出席者名簿・提出書類・国会における想定問答集・検討書・報告書等」の行政文書を保有していない。

なお、審査請求人が主張する「参・決委（昭和47・9・14）における水口議員要求の具体的内容」に関する決算委員会における具体的やり取りについては、国会会議録において明らかである。（参考（略））

### 第4 調査審議の経過

当審査会は、本件諮問事件について、以下のとおり、調査審議を行った。

- ① 平成28年11月25日 諮問の受理
- ② 同日 諮問庁から理由説明書を收受

- ③ 平成29年1月13日 審議
- ④ 同月30日 審議

## 第5 審査会の判断の理由

### 1 本件開示請求について

本件開示請求は、「1972年政府見解において「必要な自衛の措置」を取り得るとする一方で「集団的自衛権の行使は憲法上許されない」と明記されるまでの検討のための文書（例えば、会議議事録・会議開催年月日・出席者名簿・提出書類・国会における想定問答集・検討書・報告書等）。」（本件請求文書）の開示を求めるものであり、処分庁は、本件対象文書を特定し、その全部を開示する原処分を行った。

これに対し、審査請求人は、本件対象文書では文書の特定が不十分であるとして、さらなる文書の開示を求めているが、諮問庁は、原処分を妥当としているので、以下、本件対象文書の特定の妥当性について検討する。

### 2 本件対象文書の特定の妥当性について

(1) 審査請求人は、「集団的自衛権と憲法との関係について」（1972年政府見解）の決定に至るまでの議事録、本件対象文書に記載されている参議院決算委員会（昭和47年9月14日）における水口議員要求の具体的内容を示す文書等、1972年政府見解において「必要な自衛の措置」を取り得るとする一方で「集団的自衛権の行使は憲法上許されない」と明記されるまでの検討のための文書（例えば、会議議事録・会議開催年月日・出席者名簿・提出書類・国会における想定問答集・検討書・報告書等）を開示すべき旨主張する。

(2) 他方、本件対象文書を特定した経緯等について、当審査会事務局職員をして諮問庁に確認させたところ、以下のとおりである。

内閣法制局では、法施行時（平成13年）に、既存の行政文書の整理を行い、それまでの政府見解等に係る文書は、「政府統一見解等（当局関係）」という行政文書ファイルにまとめ、その保存期限を平成23年（平成14年から起算して10年）とした（ただし、現在は、保存期間を10年延長し、保存期限は平成33年）。本件開示請求は、44年前の1972年の政府見解に係る文書を求めるものであるため、上記行政文書ファイルの中にあつた本件対象文書を特定したものである。なお、本件対象文書中に「外務省と協議済である。」旨の記載があるので、これに該当する文書を探索したが、本件対象文書以外に本件請求文書に該当する文書は確認できなかった。

(3) そこで、当審査会において、諮問庁が、本件対象文書が保存されていたと説明する行政文書ファイル「政府統一見解等（当局関係）」について、内閣法制局の行政文書ファイル管理簿を確認したところ、当該行政文書ファイルは、作成（取得）時期を2001年（平成13年）1月1

日、保存期間満了時期を2021年（平成33年）12月31日として、その備考欄に「当初の保存期間満了日：2011年12月31日延長期間：10年」と記載されていると認められ、このことからすると、上記諮問庁の説明に不自然、不合理な点は認められない。

- (4) 以上を踏まえて検討するに、当審査会において、諮問書に添付された本件対象文書の写し及び理由説明書に添付された国会会議録の写しを確認したところ、本件対象文書は、昭和47年（1972年）9月14日の参議院決算委員会における資料要求に対する政府統一見解に係る起案文書及びその浄書文書であり、本件請求文書に該当するものと認められる。

また、当該起案文書中の「外務省と協議済である。」との記載から、当該起案の前に外務省と協議を行い、その結果、起案がされ、内閣法制局内部での修文等を経て、浄書文書のとおり決裁されたことをうかがうことができ、そうすると、当時、本件対象文書に関し、その起案前の外務省との協議に係る文書やその協議結果を踏まえて、当該起案に至るまでの検討等に係る文書が作成等されていた可能性は十分考えられる。

しかし、それらは44年前に決定された事項に関し、その起案に至るまでの担当者段階の文書であると考えられること、本件対象文書が現在の行政文書ファイルにまとめられたと諮問庁が説明する時点（平成13年）でも、既に当該決定から30年近く経過していたこと等を勘案すると、その当時、仮に当該起案に至るまでの検討等に係る文書が作成等されていたとしても、本件対象文書を現在の行政文書ファイルに整理した際に、当該起案文書及び浄書文書のみを保存すべき文書として整理した可能性を否定することはできず、そのこと自体は不自然、不合理とまではいえない。

- (5) また、本件請求文書は、1972年の政府見解に係る文書であるところ、平成13年（2001年）の法施行時にそれまでの政府見解等に係る文書をまとめた行政文書ファイルである「政府統一見解等（当局関係）」を探索したが、本件対象文書の外に本件請求文書に該当する文書は確認できなかった旨の諮問庁の説明についても、その探索の方法及び範囲に特段の問題があるとは認められない。

- (6) したがって、内閣法制局において、本件対象文書の外に本件請求文書に該当する文書を保有しているとは認められない。

### 3 審査請求人のその他の主張について

審査請求人は、その他種々主張するが、当審査会の上記判断を左右するものではない。

### 4 本件開示決定の妥当性について

以上のことから、本件請求文書の開示請求につき、本件対象文書を特定

し、開示した決定については、内閣法制局において、本件対象文書の外に開示請求の対象として特定すべき文書を保有しているとは認められないので、本件対象文書を特定したことは、妥当であると判断した。

(第1部会)

委員 岡田雄一，委員 池田陽子，委員 下井康史

## 別紙（本件請求文書）

1972年政府見解において「必要な自衛の措置」を取り得るとする一方で「集団的自衛権の行使は憲法上許されない」と明記されるまでの検討のための文書（例えば、会議議事録・会議開催年月日・出席者名簿・提出書類・国会における想定問答集・検討書・報告書等）。