

諮問庁：内閣総理大臣

諮問日：平成28年11月16日（平成28年（行情）諮問第679号）

答申日：平成29年7月11日（平成29年度（行情）答申第140号）

事件名：政党への説明結果要旨の一部開示決定に関する件

## 答 申 書

### 第1 審査会の結論

別紙に掲げる6文書（以下「本件対象文書」という。）につき、その一部を不開示とした決定は、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8月29日付け閣情第937号により内閣情報官（以下「処分庁」という。）が行った一部開示決定（以下「原処分」という。）について、文書2の2枚目の下から3行目の個人名を除く不開示部分（以下「本件不開示部分」という。）の開示を求める。

#### 2 審査請求の理由

##### （1）審査請求書

##### ア 文書1ないし文書6について

本件対象文書で不開示とされているのは、一部開示された各行政文書によれば、各政党のプロジェクトチーム、部門会議等での特定秘密保護法案に関する指摘事項、国会議員による発言、質問等が記載されている部分である。会議の対象は「特定秘密の保護に関する法律」（以下「特定秘密保護法」という。）の法案（以下「特定秘密保護法案」という。）についてであり、政府が提出しようとする法案に関して国会議員が発言、指摘、質問をしているのであるから、極めて公共性の高い情報であり、また公共政策に直接的な影響を与え得る立場からの発言内容等である。また、政党内の会議であるが、本件で対象となる政党は国政に関わる政党であり、その会議において政府が提出を予定している法案についてどのようなことが内閣情報調査室に対して発言されたのかは、極めて公共性の高いものであり、また本件対象文書に記載されているのは内閣情報調査室において最終的な法案化作業のために必要なものをまとめたものと理解される。

法5条2号は法人等に関する情報について、公にすることによる権利、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがあるものを不

開示とする規定で、政党が法人等の範囲からは除かれていない。しかしながら、国政に関わる政党及び国会議員である以上、一般的な法人等と同等に権利利益の保護が図られるというのではなく、厳しく公にすることにより損なわれる正当な権利利益があるか否かが判断されるべきである。その観点からすると、すでに述べたとおり政党及び記録されている不開示情報は極めて公共性の高いものであり、当然に政党及び国会議員は法案に影響を与え得る立場である以上、どのような発言があったかが公にされることにより損なわれるのは、明らかにされたくないという主観的な利益にすぎず、正当な権利利益を侵害するものではなく、法5条2号には該当しない。

また、法案の作成に関して政党及び国会議員からどのような発言があったかを明らかにすることによって、法5条6号に該当する事務事業上の支障はあるとは言えない。それは、少なくとも、本件不開示部分が明らかにされることによって、国会提出前の法案について政党の会議で国会議員が意見を述べることができなくなることを支障としているが、国会審議においてそれを国会議員が主張すれば足りるわけであり、また、本来はそうにあるべきであることは言うまでもなく、法案提出前に事前調整がされなければ事務事業の適正な遂行に支障があるとすることは、国会の軽視にほかならず、内閣情報調査室として公にしたくないという主観的な都合を主張しているに過ぎない。したがって、法5条6号には該当しない。

#### イ 文書2及び文書4について

文書2に記載されている個人名の専門家（大学教授）の氏名は争わない。

文書4に記載されているのは、「議員」とあるため国会議員と理解される。国会議員の氏名は、公にされている情報として法5条1号イに該当するものであり、不開示情報に該当しない。

### (2) 意見書

#### ア 各政党における意思決定過程の具体的内容が記載されている部分について

##### (ア) 不開示部分の記載内容について

諮問庁は、不開示部分には「政府の秘密保全に関して、PT等における政党からの出席者の意見や指摘事項等、各政党における意思決定過程の具体的内容が記載されている」と主張している。当該部分については、①記載内容は政府側が内部での情報共有のための参考資料として作成したもので、記載内容について一方の当事者側から確認、了解を得ていないため、正確性が担保されず、公にすると不正確な情報を流布させるおそれがあること、②PT等は、各政党

と内閣情報調査室との信頼関係の下、冒頭のカメラ撮りや終了後の記者ブリーフィングの部分を除いて非公開の形式で行われており、出席者の意見等も公開を前提に発言されたものではないと主張している。

(イ) 法5条2号について

諮問庁の主張するとおり、「法人その他の団体」に政治団体を含むと解されているが、法5条2号は、「公にすることにより、当該法人等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もの」を不開示とすると規定している。この規定により保護の対象となるものには、法的保護に値する一切の権利、公正な競争関係における地位、ノウハウ・信用等運営上の地位を広く含むとされているが（「詳解 情報公開法」）、これは私的領域の権利利益を保護するものである。

また、これらの権利利益を「害するおそれ」があることが要件とされ、「法人等又は事業を営む個人の性格や権利利益の内容、性質等に応じ、当該法人等又は事業を営む個人の憲法上の権利の保護の必要性、当該法人等又は事業を営む個人と行政との関係等を十分考慮して適切に判断する必要がある」と解釈されている。さらには、「おそれ」とは単なる確率論ではなく法的保護に値する蓋然性が要求されているものである（以上、「詳解 情報公開法」）。

(ウ) 政党内部の意思決定過程として保護されるべきものではないこと

これらの規定の解釈等を踏まえると、諮問庁は、国会議員の意見等は公開を前提としたものではないこと、正確性が担保されていないことから当該要件に該当すると主張していることになる。そうすると、非公開で行われた内閣提出法案の立案過程における公党におけるPT等での国会議員の発言内容が私的領域として保護されるべき権利利益に該当するか否かと、記録内容の正確性が担保されていないことが私的領域の権利利益の侵害に該当するか否かが、本件での争点となる。

公党や国会議員は、法人等又は事業を営む個人とは地位、行政との関係等は明らかに異なることは論を待たない。公党のPT等で検討されたのは、本件についていえば特定秘密保護法の政府原案に対する意見である。非公開の会議で国会に提出される法案の内容に関して国会議員が質問や意見を述べ、要望・要求した内容が明らかにされないことが、公党内部での意思決定過程として当然に保護される権利利益とは言えない。法案提出後の国会での審議を経て採決により多数が賛成をして法律が成立していく過程を踏まえれば、法案の国会提出前であっても、公党の性質、国会議員の立場としての意

見等は、処分庁でも立案過程で考慮せざるを得ないものである。このような影響力を持つのは、公党及び国会議員の性質や地位に由来するものであり、もはや私的領域として権利利益を保護する法的蓋然性があるとは言えない。

むしろ、立法過程を合理的に跡付け、法律の諸規定がなぜそのようなものになったのかの過程の説明責任こそ、最も公益性の高い事項である。この公益性との比較衡量によっても私的領域としての公党及び国会議員の権利利益を保護する必要性があるとは到底認められない。これについて、諮問庁は立法過程における公党及び国会議員の権利利益を保護することが、一般民間企業等と同じように保護されるべきとする見解には驚きを禁じ得ないところである。

(エ) 不正確な記録ではないこと

諮問庁は、記録内容の正確性が担保されていないことを主張するが、少なくとも、政府側において情報を共有するために作成された記録であること、その記録に基づいて法案化作業の内容について検討が加えられる場合があることなどを踏まえると、少なくとも、事実と反することが、記載されているとは言えない。むしろ、不正確な記録であることが事実と反する内容であることを意味するのであれば、そのこと自体が法案の立案過程に重大な瑕疵があることを意味している。

したがって、少なくとも、記録の内容は事実と反するものではなく、場合によっては国会議員や公党にとって明らかにされると都合の悪い内容が含まれている、あるいは記録を修正する機会が与えられれば事後的に修正あるいは編集したい内容が含まれている可能性があるという以上のものではない。仮に、事実と反する内容が含まれているということを主張しているのであれば、そのような瑕疵を主張する諮問庁には驚きを禁じ得ない。また、国会議員及び公党にとって望ましくない内容である可能性を考慮しているとすれば、それはもはや、法的保護に値する蓋然性はない。

(オ) 法5条6号について

諮問庁は、法5条6号に該当することも主張している。

理由説明書では「非公開の形式で行われたPT等における意見等の内容を内閣情報調査室において公にすれば、各政党と内閣情報調査室との間の信頼関係が損なわれ、今後、内閣情報調査室において各種の政策立案作業などを行うにあたって、各政党からの協力が得られなくなるおそれがあるなど、内閣情報調査室が行う事務の適切な遂行に支障を及ぼすおそれがある」としている。

公党が政府内における政策立案作業に協力することを否定するも

のではないが、本件についていえば特定秘密保護法の政府内における立案過程の記録である。公党との信頼関係のもとで協力を得るということは、国家提出前の事前の信頼関係に基づく調整に依存した公共政策の立案という、本来は国会において審議し必要な修正を行うべき性質の事柄をあえて非公式の場で行い、その場を維持するための信頼関係を法的保護に値する蓋然性があるという、国会を軽視するかのような主張には驚きを禁じ得ないところである。

公党との信頼関係ではなく、徹底したプロセスの説明責任が必要であることは、公党も国会議員も十分に認識していなければならない事柄であり、それが明らかにされることの公益性は極めて高いことは当然に前提にあった上で、PT等では意見等が述べられているというべきである。それは、本来であれば法案に関する事項は、衆目のある国会の場において審議されるべきことであるからである。法案が成立したあかつきには、法律としての規律を広く社会にもたらすものであるから、法案作成過程という極めて公益性が高く、その過程に影響力を与える可能性のある意見を非公開の会議でなければ述べられないなどは、到底考えられないし、仮にそれを国会議員や公党が期待していたとしても、それは法的保護に値する蓋然性はない。このような期待値的な信頼関係の維持を目的に法5条6号を適用するならば、それは政策立案過程の説明責任を不当に回避させる法の解釈運用を容認することであり、あってはならないことである。

#### イ 個人の氏名が記載されている部分について

諮問庁が認めているとおり、不開示とされている個人名は国会議員の氏名である。非公開の会合での発言であることを受けて、諮問庁は公開を前提に行われた発言ではなく法5条1号ただし書イに該当しないと主張している。

しかしながら、既に述べてきたとおり、本件は特定秘密保護法とう立法過程の記録であり、そのプロセスについては徹底した説明責任が必要であることは、国会議員も十分に認識していた事柄であり、それが明らかにされる公益性が極めて高いことは当然に理解されていたことである。なぜならば、法案の内容に関しては、本来国会において衆目のある中で議論されるべきことであるからだ。国会議員として立法過程に影響を及ぼす事柄は、本来ならば全て明らかにされることを了解した上でなければ、法律という社会に広く規律等をもたらすものを最終的に決定しうる国会を構成する国会議員として、不当な権力の行使を許容することとなる。

以上のことから、非公式で行われたPT等での発言内容は明らかに

されないという期待が国会議員にあったとしても、それは自らの立場や権限に対する理解不足ないし特権的意識に基づくものにすぎないものであって、単なる勘違いである。したがって、公にされることが予定されている情報として、法5条1号ただし書イに該当する。

#### ウ 結論

以上のとおり、本件不開示情報は法5条2号及び6号に該当せず、法5条1号ただし書イに該当するため、諮問庁の解釈運用は誤っており、原処分は取り消されるべきである。

### 第3 諮問庁の説明の要旨

#### 1 本件対象文書について

本件対象文書は、内閣情報調査室が特定秘密保護法案について、自由民主党のインテリジェンス・秘密保全等検討プロジェクトチームや公明党の特定秘密保護法案に関する検討プロジェクトチーム等（以下「PT等」という。）の中で説明した結果要旨である。

内訳は、別紙のとおりである。

#### 2 審査請求人の主張について

##### (1) 各政党における意思決定過程の具体的な内容が記載されている部分（法5条2号イ及び6号）

文書1ないし文書6の不開示部分には、政党の秘密保全に関して、PT等における政党からの出席者の意見や指摘事項等、各政党における意思決定過程の具体的な内容が記載されている。これら各文書は、あくまで政府側が内部の情報共有のための参考資料として作成したものにすぎず、事後に各政党の側に記載内容についての確認、了解を得ているものではなく、各政党からの出席者の意見等に係る記載内容について、正確性が担保されていないことから、公にすることにより、不正確な情報を流布せしめるおそれがある。

また、本件PT等は、各政党と内閣情報調査室との信頼関係の下、冒頭のカメラ撮りや終了後の記者ブリーフィングの部分を除いて、非公開の形式で行われており、出席者の意見等も公開を前提に発言されたものではない。

さらに、法5条2号の「法人その他の団体」に政治団体が含まれることは明らかである。

したがって、本件PT等における各政党からの出席者の意見等は、公開を前提に発言されたものではなく、正確性が担保されていないことから、これを公にすることにより、各政党の権利、競争上の地位、その他正当な利益を害するおそれがあると認められる。また、非公開の形式で行われたPT等における意見等の内容を内閣情報調査室において公にすれば、各政党と内閣情報調査室との間の信頼関係が損なわれ、今後、内

閣情報調査室において各種の政策立案作業などを行うにあたって、各政党からの協力が得られなくなるおそれがあるなど、内閣情報調査室が行う事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあると認められる。

以上のことから、法5条2号イ及び6号に定める不開示情報に該当するため、当該部分を不開示としたことは妥当である。

(2) 個人の氏名が記載されている部分（法5条1号）

文書2及び文書4の個人の氏名が記載されている部分は不開示としている。（なお、審査請求人は、文書2の不開示部分は争わないとしている。）

文書4の不開示部分は、審査請求人が指摘するように国会議員の個人名である。上記(1)においても述べたとおり、文書4については、事後に各政党の側に記載内容についての確認、了解を得ているものではなく、非公開の形式で行われた会議及び部会の内容をまとめた結果要旨であり、政党からの出席者の意見等も公開を前提として発言されたものではない。また、誰が出席したかという国会議員の氏名に係る情報まで、法5条1号ただし書イにある、「法令の規定により又は慣行として公にされ、又は公にすることが予定されている情報」とまでは認められない。

したがって、当該部分を法5条1号に定める不開示情報に該当するとして不開示としたことは妥当である。

3 結語

以上のとおり、上記の審査請求の趣旨については、審査請求人の主張は当たらず、処分庁における原処分は適法に行われていることから、原処分は維持されるべきである。

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16日 | 諮問の受理         |
| ② | 同日          | 諮問庁から理由説明書を收受 |
| ③ | 同年12月12日    | 審議            |
| ④ | 平成29年1月4日   | 審査請求人から意見書を收受 |
| ⑤ | 同年6月20日     | 本件対象文書の見分及び審議 |
| ⑥ | 同年7月7日      | 審議            |

第5 審査会の判断の理由

1 本件対象文書について

審査請求人は、「特定秘密保護法案について各政党・会派、国会議員に説明を行った際の会議等における意見、要望、質問の内容のわかるもの（備忘録、メモを含む）」の開示請求を行い、処分庁は、本件対象文書を特定し、原処分を行った。

本件対象文書は、別紙の6文書であり、内閣情報調査室が特定秘密保護

法案について、自由民主党のインテリジェンス・秘密保全等検討プロジェクトチーム、公明党の特定秘密保護法案に関する検討プロジェクトチーム、民主党の内閣・外務・防衛合同部門会議、日本維新の会の国家政策会議、みんなの党の統治機構部門会議及び生活の党の政策会議等（PT等）の中で説明した結果要旨が記載された会議録である。

審査請求人は、本件対象文書のうち、法5条1号、2号及び6号により不開示とされた本件不開示部分の開示を求めており、諮問庁は、原処分を妥当としていることから、以下、本件対象文書の見分結果に基づき、本件対象文書の不開示情報該当性について検討する。

## 2 不開示情報該当性について

### (1) PT等における政党の出席者の意見及び指摘事項等について

ア 本件不開示部分（文書4の1枚目及び2枚目それぞれの「3 概要」1行目の国会議員名を除く。）には、特定秘密保護法案に関して、PT等における政党からの出席者の意見や指摘事項等に加え、各政党における同法案に対する意思決定過程における議論の具体的内容（以下、併せて「出席者の意見等」という。）が記載されていることが認められる。

イ 当該部分を不開示とした理由について、当審査会事務局職員をして諮問庁に確認させたところ、次のとおりであった。

(ア) PT等は、冒頭のカメラ撮りや終了後の記者ブリーフィングの部分を除いて、非公開の形式で行われており、出席者の意見等も、公開を前提に行われたものではない。内閣情報調査室の関係者は、各政党と内閣情報調査室の信頼関係の下、PT等への同席を認められている。

(イ) 内閣情報調査室では、特定秘密保護法案の検討等に資するとともに、内閣情報調査室内でPT等の内容を共有すること等を目的として、PT等における各政党からの出席者の意見等を手書きにて書き留め、それを基に本件対象文書を作成した。しかし、本件対象文書は手書きのメモを基に作成したものであり、各党の発言者に内容の確認を求めたものでもないため、その記載内容の正確性は担保されていない。

(ウ) したがって、当該部分を公にすることにより、①公開を前提としないで行われた各政党の出席者の意見等が明らかとなり、今後、各政党の同種の非公開の会議において出席者が自らの意見が開示されることを恐れるあまり、率直な発言を控え、自由闊達な議論に支障を来すおそれがあり、また、②当該部分の記載内容は各政党の出席者の意見等を正確に反映したのではなく、その内容について誤解を与えるおそれがあるなど、各政党の権利、競争上の地位、その他



正当な利益を害するおそれがあり、法5条2号イに定める不開示情報に該当すると判断した。

(エ) さらに、当該部分を公にすることにより、各政党と内閣情報調査室の間の信頼関係が損なわれ、今後、各政党の会合への内閣情報調査室の担当者の出席が認められなくなるなど、内閣情報調査室において各種の政策立案作業を行うに当たって、各政党からの協力が得られなくなり、内閣情報調査室が行う事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるため、法5条6号柱書きに定める不開示情報に該当すると判断した。

ウ そこで検討すると、本件対象文書を見分したところ、PT等は、冒頭のカメラ撮りや終了後の記者ブリーフィングの部分を除いて、非公開の形式で行われたという諮問庁の上記イ(ア)の説明は不自然、不合理とはいえず、また、各文書に記載のある会議の開催時間と各文書の分量を比較すると、各文書は実際の会議での出席者の意見等を相当程度短くまとめたものと推察される。また、本件対象文書を作成するに当たり、処分庁が各政党の了解を得たというような事情も見受けられない。したがって、当該部分が公にされれば、非公開の前提で行われた出席者の意見等が、発言者の意図とは異なる内容で明らかになることにより、各政党と内閣情報調査室の間の信頼関係が損なわれ、内閣情報調査室において各種の政策立案作業を行うに当たって、各政党からの協力が得られなくなり、内閣情報調査室が行う事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるとの諮問庁の説明は首肯することができ、当該部分は、法5条6号柱書きに該当し、同条2号イについて判断するまでもなく、不開示とすることが妥当である。

## (2) 国会議員の氏名について

文書4の1枚目及び2枚目それぞれの「3 概要」1行目では会議の冒頭で挨拶を行った国会議員の氏名が不開示とされている。

当該部分は、法5条1号本文前段の個人に関する情報であって、特定の個人を識別することができるものに該当する。

次に、法5条1号ただし書イ該当性について検討すると、文書4に記載のある会議が非公開で行われたという諮問庁の説明を踏まえると、当該国会議員の氏名について「公にされている情報」とも「公にすることが予定されている情報」であるとも判断すべき事情は認められず、同号ただし書イには該当しないと認められる。

また、当該部分は、法5条1号ただし書ロ及びハに該当すると認めべき特段の事情も存しない。

さらに、当該部分は、個人識別部分に該当すると認められることから、法6条2項による部分開示の余地はなく、法5条1号に該当し、不開示

とすることが妥当である。

3 本件一部開示決定の妥当性について

以上のことから、本件対象文書につき、その一部を法5条1号、2号イ及び6号に該当するとして不開示とした決定については、不開示とされた部分は、同条1号及び6号柱書きに該当すると認められるので、同条2号イについて判断するまでもなく、妥当であると判断した。

(第2部会)

委員 白井玲子, 委員 池田綾子, 委員 中川丈久

## 別紙

文書1 自由民主党への説明結果要旨（平成25年8月～平成25年10月分）

文書2 公明党への説明結果要旨（平成25年9月～平成25年10月分）

文書3 民主党への説明結果要旨（平成25年9月～平成25年11月分）

文書4 日本維新の会への説明結果要旨（平成25年10月分）

文書5 みんなの党への説明結果要旨（平成25年10月～平成25年11月分）

文書6 生活の党への説明結果要旨（平成25年10月分）