

諮問庁：内閣総理大臣

諮問日：令和5年10月6日（令和5年（行情）諮問第874号）

答申日：令和6年4月17日（令和6年度（行情）答申第12号）

事件名：特定期間に係る特定職員の出張に関する文書の不開示決定（存否応答拒否）に関する件

答 申 書

第1 審査会の結論

「特定期間の特定内閣情報官の出張計画書、旅費精算請求書、旅程表、旅費精算連絡備考、旅行命令簿など、出張の目的地や内容、日付けのわかる書類」（以下「本件対象文書」という。）につき、その存否を明らかにしないで開示請求を拒否した決定は、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、令和5年5月31日付け閣情第791号により、内閣情報官（以下「処分庁」という。）が行った不開示決定（以下「原処分」という。）について、その取消し及び文書の開示を求める。

2 審査請求の理由

審査請求人は2023年4月26日付けで内閣情報官に対し、特定期間の特定内閣情報官の出張計画書、旅費精算請求書、旅程表、旅費精算連絡備考、旅行命令簿など、出張の目的地や内容、日付けのわかる書類についての開示請求を行いました。

しかし、法8条及び9条2項の規定に基づき、存否を明らかにせず不開示と決定されました。

その理由は、本件開示請求に係る行政文書の存否を答えること自体、法5条3号及び6号の不開示情報を開示することになるということです。

存否を明らかにしない開示拒否が認められた裁判例や、情報公開・個人情報保護審査会の答申例を、5条各号のいずれかに該当するものと判断されたかによって区分してみますと、そのほとんどは1号（個人情報）又は4号（公共安全情報）に該当するとされています。つまり存否を明らかにしない開示拒否がみとめられうるのは、原則的に5条1号・4号に該当する場合に限られており、そのほか、特に5条2号・5号・6号に関する場合は、極めて例外的な事例でない限り開示拒否は認められておりません。

審査請求人は、今回だしてもらおうよう求めた書類がいわゆる存否応答拒

否（グローマー拒否）の対象となる要件を満たしていないと考えており、今般、審査を求めるものであります。

3 意見書

(1) 法8条に基づく存否応答拒否が認められる要件について

ア 法は、開示請求に対する行政機関の長の対応が行政文書の存否を明らかにして、その上で、これを開示するか、不開示とするかのいずれかを決定するのが原則であるとした上で、文書の存否自体が一つの情報であることもあり得ることから、同法8条において、開示請求がされた行政文書の存否自体を明らかにするだけで、不開示情報を開示することになるときは、行政機関の長は、その行政文書の存否を明らかにしないで、その開示請求を拒否できる旨定めたものと解されています。

同条は、文書の存否という情報を開示すること自体が不開示情報を開示することになることがあり得ることに着目して、例外として定められたものであり、その文言上、行政文書の存否を明らかにしないで開示請求を拒否できる場合を「当該開示請求に係る行政文書が存在しているか否かを答えるだけで、不開示情報を開示することとなるとき」に限定していること、文書の存否を明らかにした上で不開示事由に該当する場合に不開示とし、このような措置が是認されるべきものか否かは情報公開手続上の判断（情報公開・個人情報保護審査会の判断ないし司法の判断）にゆだねるのが、情報公開法の趣旨にそったものというべきであることなどに照らしますと、同条に基づいて、行政文書の存否を明らかにしないことが許されるのは、当該行政文書の存否を回答すること自体から不開示情報を開示したこととなる場合や、当該行政文書の存否に関する情報と開示請求に含まれる情報とが結合することにより、当該行政文書は存在するが不開示とする、又は当該行政文書は存在しないと回答するだけで、不開示情報を開示したことになる場合に限られると解するのが相当です（東京地判平成19年9月20日判タ1263号288頁）。また、存否応答拒否を行う場合、仮に当該文書が存在する場合であっても、法5条各号の不開示情報に該当することが必要であるから、存否応答拒否は、決して不開示情報の範囲を拡大するものではありません（資料1 143頁）。

イ 法8条に基づく存否応答拒否は、拒否処分として位置付けられていることから、行政手続法8条1項に基づき、行政庁には理由の提示義務が生じます。しかし、行政機関の長は、開示請求を拒否するときは、開示請求に係る行政文書の存否を明らかにした上で拒否することが原則であるので、同法8条に基づき開示請求を拒否するときは、当該拒

否決定において、必要にして十分な拒否理由を提示しなければならないものと解されます（東京高判平成20年5月29日判例秘書L06329648）。

ウ 以上により、法8条に基づく存否応答拒否が認められるためには、①仮に当該行政文書が存在する場合は法5条各号の不開示情報に該当することを前提として、②当該行政文書の存否を回答すること自体から不開示情報を開示したこととなる場合、又は、③当該行政文書の存否に関する情報と開示請求に含まれる情報とが結合することにより、当該行政文書は存在するが不開示とする、又は当該行政文書は存在しないと回答するだけで、不開示情報を開示したことになる場合に限られ、存否応答拒否決定の際には、必要にして十分な拒否理由を提示しなければならないというべきです。

(2) 審査請求人の請求した本件文書は法5条3号、6号の要件を充足しないのではないかと考えます（上記要件①）。

法5条3号は開示されると外交および安全保障に支障をきたすこととなる恐れのある情報は例外事由としています。審査請求人自身、公にすることにより国の安全が害されるおそれのある情報を知りたいなどは毛頭考えておりません。

内閣法19条は、

内閣官房に、内閣情報官一人を置く。内閣情報官は、内閣官房長官、内閣官房副長官及び内閣危機管理監を助け、第12条2項2号から5号までに掲げる事務のうち特定秘密（特定秘密の保護に関する法律（平成25年法律第108号）3条1項に規定する特定秘密をいう。）の保護に関するもの（内閣広報官の所掌に属するものを除く。）及び第12条2項6号に掲げる事務を掌理する。

と定め、

同12条2項2号から6号は、

- 2 内閣の重要政策に関する基本的な方針に関する企画及び立案並びに総合調整に関する事務
- 3 閣議に係る重要事項に関する企画及び立案並びに総合調整に関する事務
- 4 行政各部の施策の統一を図るために必要となる企画及び立案並びに総合調整に関する事務
- 5 前3号に掲げるもののほか、行政各部の施策に関するその統一保持上必要な企画及び立案並びに総合調整に関する事務
- 6 内閣の重要政策に関する情報の収集調査に関する事務

となっております。

このように内閣情報官の職掌は多様を極めており、外交防衛のみに携

わっているわけではありません。

審査請求人が開示してもらいたい内閣情報官の記録は単なる内政上の問題での出張についてです。具体的に申し上げますと、特定期間のある時期に、内閣情報官が外交防衛ではない案件で国内出張に出ておられたとの証言を得たため、それを確かめるべく開示請求いたしました。

法5条3号は「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」とあり、その裁量を広く認めていることも承知いたしております。しかし、今般の不開示決定について同号を理由とすることは裁量権の逸脱乱用があったのではないかと考えます。

また処分庁は5条6号の不開示情報を開示することになるとも主張されております。しかし、6号に該当するかどうかの「支障」の程度については、名目的なものでは足りず、実質的なものであることが必要であり、「おそれ」も、抽象的な可能性では足りず、法的保護に値する程度の蓋然性が要求されます。(資料1 P125)

そもそも、5月31日付け不開示決定通知書の「存否を明らかにしない理由」には「6号」とあるのみで、柱書もしくはイからホのどの要件に該当するのかすら記載されておられません。審査請求人は幾多の情報開示請求を行っておりますが、このような雑然とした記載で不開示を決定されたのは初めてです。法5条柱書が行政機関の原則的な開示義務を明示し、例外的に不開示とされる場合を列挙したことを踏まえると、不開示であることの主張立証責任は諮問庁にあるというべきですが果たされておられません。

- (3) 本件各文書の存否を回答すること自体から法5条3号、6号の不開示情報を開示したこととなる場合に該当しないではないでしょうか(上記要件②)。

総務省訓令126号によると、法5条3号に関して存否応答拒否ができる具体例として、「情報交換の存在を明らかにしない約束で他国等との間で交換された情報」を挙げておられますが、先に述べたよう、審査請求人が求めているものは単なる内政上の案件における出張記録であるので該当いたしません。法5条6号に関して存否応答拒否ができる具体例として、「特定分野に限定しての試験問題の出題予定に関する情報」と記されていますが、本件の事例とは重なる部分がありません。(資料2 P18)

本来、開示請求がなされた場合、請求対象文書が存在すれば、不開示情報に該当しない部分は開示決定をし、該当する部分は不開示決定がなされます。不開示決定をする場合にはその理由が提示されます。もし請求対象文書が存在しない場合には、不存在の理由を提示して拒否処分を行います。

情報公開法および情報公開条例上、開示拒否が認められる行政文書の範囲に限定はありませんが、開示拒否は本来例外的な処分ですので、開示拒否が認められるのは一定の場合に限られると考えるべきです。

過去の判例や情報公開・個人情報保護審査会の答申を見ても、存否を明らかにしない開示拒否が認められうるのは、原則的には5条1号、4号に該当する場合に限られており、そのほか、特に5条2号、5号、6号に関する場合は、極めて例外的な事例でない限り開示拒否は認められないというべきです。(資料3 P55)

5条3号、6号を理由に存否応答拒否をされるという理屈が判然としていないと考えます。

- (4) 本件各文書の存否に関する情報と開示請求に含まれる情報とが結合することにより、本件各文書は存在するが不開示とする、又は本件各文書は存在しないと回答するだけで、法5条3号、6号の不開示情報を開示したことになる場合に該当しないのではないのでしょうか(上記要件③)

諮問庁から提出された理由説明書の「2 本件対象文書及び不開示部分について」は、「内閣情報官の出張記録等の存否を明らかにした場合、内閣情報室の具体的な情報収集活動の実態が明らかになり、当室が行う将来の効果的な情報収集活動に重大な支障を及ぼすおそれがあり、ひいては我が国の安全保障が害されるおそれがある」としています。

この文章は、当該行政文書の存否に関する情報と開示請求に含まれる情報とが結合することにより、当該行政文書は存在するが不開示とする、又は当該行政文書は存在しないと回答するだけで、不開示情報を開示したことになる場合に該当するという個別、具体的な説明にはなっておらず、ただ単に抽象的な可能性に言及しているに過ぎません。

また諮問庁は「特定期間における出張記録等については、その存否を明らかにした場合、同期間における出張の有無や頻度、個別事項にかかる情報収集活動の有無が明らかとなり、これによって当室の情報関心や情報収集活動の具体的な方法・手段等が推察され、相手方から対抗・妨害措置を講じられるなど、当室が行う業務の適正な遂行に重大な支障を及ぼすおそれがあり、ひいては我が国の安全が害されるおそれがある」ともおっしゃっています。

審査請求人が求めている情報は「対抗・妨害措置が講じられるような相手方」があるものではなく、「我が国の安全が害されるおそれ」のあるものではないので、本記載はまったく的を外れていることを重ねて申し上げます。

- (5) 情報公開法の本来の原則に基づいて開示不開示を決定すべきではないのでしょうか。

諮問庁は理由説明書の「3 審査請求人の主張及び原処分の妥当性に

ついて」において、「処分庁においては、内閣官房組織令4条（昭和32年7月31日政令第219号）に基づき内閣の重要政策に関する情報の収集及び分析その他の調査に関する事務を行っており、本件対象文書については、その存否は明らかにされておらず……」とおっしゃっています。

文章の意味がいまひとつ明確ではありませんが、諮問庁は情報公開法より内閣官房組織令を優位に解釈し、本件対象文書の開示請求に対しては一律、存否応答拒否で不開示としてきたと理解できます。

果たしてこれは正しい行政判断なのでしょうか。

内閣官房の皆様が日々、膨大な情報入手、分析し、この国の安全保障、防衛政策に力を尽くしておられることは重々承知をしており、感謝の念に堪えません。仕事上、機密がつきものであり、誰よりも情報漏洩に細心の注意を払って日夜業務に励んでおられることも理解しているつもりです。

ただしその存在が情報公開法の範疇外であるとまでは、法自体が想定しておりません。諮問庁の言い分を簡潔に要約すると、自らの仕事は情報公開法のブラックボックスであるから、文書があるかないかも答えられないとおっしゃっているに等しいです。開示不開示はあくまでも情報公開法の原則に則り、ケースバイケースで判断されるべきです。

個人情報保護審査会の委員の先生方におかれましては、厳正なる判断をたまわりますよう、何卒宜しくお願い申し上げます。

(6) 添付資料（略）

資料1 「新・情報公開法の逐条解説第8版」宇賀克也有斐閣 P 106－P 144

資料2 平成13年3月30日総務省訓令第126号

資料3 「情報公開・開示請求実務マニュアル」坂本団編 民事法研究会 P 53－P 55

資料4 行政文書開示決定通知書および開示文書（一部分）

（審査請求人が他省庁に対し同様の開示請求をした際に頂戴した行政文書）

第3 諮問庁の説明の要旨

1 本件審査請求に至るまでの経緯について

令和5年4月26日付け（同年5月1日受付）で、審査請求人から、処分庁に対し、本件対象文書の行政文書開示請求（以下「本件開示請求」という。）が行われた。

これを受け処分庁は、令和5年5月31日付け閣情第791号をもって、法8条及び9条2項の規定により、本件開示請求に係る文書の存否を明らかにせずに開示請求を拒否する原処分を行ったところ、令和5年6月28

日付け（同年7月3日受付）で審査請求人から原処分 of 取消しを求める審査請求が提起されたものである。

2 本件対象文書及び不開示部分について

本件対象文書は、「特定期間の特定内閣情報官の出張計画書，旅費精算請求書，旅程表，旅費精算連絡備考，旅行命令簿など，出張の目的地や内容，日付けのわかる書類」である。

特定内閣情報官の出張記録等の存否を明らかにした場合，内閣情報調査室の具体的な情報収集活動の実態が明らかになり，当室が行う将来の効果的な情報収集活動に重大な支障を及ぼすおそれがあり，ひいては我が国の安全が害されるおそれがある。

また，そもそも特定の期間における出張記録等については，その存否を明らかにした場合，同期間における出張の有無や頻度，個別事項にかかる情報収集活動の有無が明らかとなり，これによって当室の情報関心や情報収集活動の具体的な方法・手段等が推察され，相手方から対抗・妨害措置を講じられるなど，当室が行う業務の適正な遂行に重大な支障を及ぼすおそれがあり，ひいては我が国の安全が害されるおそれがある。

したがって，本件対象文書の存否を答えること自体が，法5条3号及び6号の不開示情報を開示することとなるため，処分庁は，法8条の規定に基づき，その存否を明らかにしないこととしたところである。

3 審査請求人の主張及び原処分 of 妥当性について

審査請求人は原処分について，「存否を明らかにしない開示拒否が認められうるのは，原則的に5条1号・4号に該当する場合に限られており，そのほか，特に5条2号・5号・6号に関する場合は，極めて例外的な事例でない限り開示拒否は認められておりません。」という旨主張している。その上で，本件対象文書は「存否応答拒否（グローマー拒否）の対象となる要件を満たしていない」旨主張し，原処分 of 取消しを求めている。

しかしながら，処分庁においては，内閣官房組織令第4条（昭和32年7月31日政令第219号）に基づき内閣の重要政策に関する情報の収集及び分析その他の調査に関する事務を行っており，本件対象文書については，その存否は明らかにされておらず，また，上記2で述べたとおり，その存否自体を明らかにすることによって，当室の情報収集活動の実態すなわち，個別事項に対する情報関心及び情報収集活動の有無，情報収集活動の具体的な方法・手段等が明らかになり，将来の効果的な情報収集活動に重大な支障を及ぼすおそれがあり，ひいては我が国の安全が害されるおそれがあることから法5条3号及び6号の不開示情報を開示することとなるものと判断しており，処分庁の判断は妥当であることから，審査請求人の主張は当たらない。

4 結語

以上のとおり、本件審査請求について、審査請求人の主張は当たらず、処分庁における原処分は妥当であることから、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 令和5年10月6日 諮問の受理
- ② 同日 諮問庁から理由説明書を收受
- ③ 同月31日 審査請求人から意見書を收受
- ④ 令和6年3月28日 審議
- ⑤ 同年4月11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

本件開示請求は、本件対象文書の開示を求めるものである。

処分庁は、本件対象文書の存否を答えるだけで、法5条3号及び6号の不開示情報を開示することになるとして、法8条の規定に基づき、その存否を明らかにせず不開示とする原処分を行った。

これに対し、審査請求人は、原処分の取消しを求めており、諮問庁は原処分を妥当としていることから、以下、本件対象文書の存否応答拒否の妥当性について検討する。

2 本件対象文書の存否応答拒否の妥当性について

(1) 本件対象文書を存否応答拒否により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、諮問庁から次のとおり説明があった。

ア 本件対象文書は、特定内閣情報官が特定時期に出張しなければ存在しないものであることから、その存否について答えることは、特定内閣情報官が特定時期に出張した事実の存否を明らかにする情報といえる。

イ 内閣情報官は、特定秘密の保護に関する事務及び内閣の重要政策に関する情報の収集調査に関する事務を掌理している。当該収集調査については、収集調査した情報の内容はもちろんのこと、その具体的な方法及び手段等も公にしないことを前提として行われており、公表していない。

ウ 仮に、内閣情報官の出張に関する文書の存否を明らかにした場合、ある特定の事項について情報を収集調査していることが推測されるおそれがある。

内閣情報官による特定の事項に係る情報の収集調査の事実又はそれが推察できる事実の有無が明らかになることにより、内閣情報官が事務を掌理する内閣情報調査室の関心事項やどの項目に各種のリソ

ースを投入しているかが明らかとなる。そうすると、内閣情報調査室による情報の収集調査の実態やその能力が推察され、当該収集調査の対象とする相手方から、当該収集調査に対する対抗・妨害措置を講じられることにより、内閣情報調査室及び内閣情報官による今後の情報の収集調査事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあり、ひいては我が国の安全が害されるおそれがある。

(2) 上記を踏まえ、以下、検討する。

ア 当審査会において、本件開示請求書を確認したところ、本件開示請求書には、開示を求める文書として、時期を明示した上で、「特定内閣情報官の出張計画書、旅費精算請求書、旅程表、旅費精算連絡備考、旅行命令簿など、出張の目的地や内容、日付けのわかる書類」と記載されており、諮問庁の上記(1)アの説明は首肯できる。

イ 当審査会において、内閣法を確認したところ、内閣情報官の掌理する事務に関する諮問庁の上記(1)イの説明のとおりであると認められる。

ウ 情報収集調査に関する事務の内容及び性質並びに対象期間の長さ等に鑑みると、内閣情報官の出張に関する文書の存否を明らかにすることにより、内閣情報官の関心事項や資源配分状況が明らかとなり、情報の収集調査の対象とする相手方から対抗・妨害措置を講じられ、今後の情報の収集調査事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるとする諮問庁の上記(1)ウの説明は不自然、不合理とはいえない。そうすると、特定内閣情報官が特定時期に出張した事実が明らかになる本件対象文書の存否は、法5条6号柱書きの不開示情報に該当すると認められる。

エ したがって、本件対象文書について、その存否を答えるだけで法5条6号柱書きの不開示情報を開示することとなるため、同条3号について判断するまでもなく、法8条の規定により開示請求を拒否すべきものと認められる。

3 審査請求人のその他の主張について

審査請求人のその他の主張は、当審査会の上記判断を左右するものではない。

4 本件不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、その存否を答えるだけで開示することとなる情報は法5条3号及び6号に該当するとして、その存否を明らかにしないで開示請求を拒否した決定については、当該情報は同条6号柱書きに該当し、同条3号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 太田匡彦, 委員 佐藤郁美