

諮問庁：防衛大臣

諮問日：令和元年9月12日（令和元年（行情）諮問第242号）

答申日：令和2年9月9日（令和2年度（行情）答申第245号）

事件名：「平和安全法制」に関し，検討・研究された自衛隊三軍運用のシミュレーションに係る文書の不開示決定に関する件

答 申 書

第1 審査会の結論

別紙に掲げる文書5（以下「本件対象文書」という。）につき，その全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31年3月25日付け防官文第5198号により防衛大臣（以下「防衛大臣」，「処分庁」又は「諮問庁」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5及び文書6につき，不開示決定を取り消し開示する，との決定を求める。

2 審査請求の理由

（1）審査請求書（添付資料省略）

ア 文書5について

今般の不開示決定において「不開示とした理由」として，文書5については「安全保障法制整備に関する具体的な検討の経緯等が記載されており，公にすることにより，我が国の安全保障上の関心事項等が推察されることとなり，敵対する勢力等からの妨害や対抗措置を容易ならしめ，国の安全が害されるおそれ，他国若しくは国際機関との信頼関係が損なわれるおそれ，他国若しくは国際機関との交渉上不利益をこうむるおそれ，及び不当に国民の間に混乱を生じさせるおそれがあることから，法5条3号及び5号に該当するため不開示としました。」（「行政文書開示決定通知書 別紙第2」添付A（省略））とあるが，そもそも「文書5」という名称は今般開示決定に際して防衛省によって便宜的に付けられたものであって，「文書5」という名称の行政文書は存在しない。審査請求人に交付された「行政文書開示決定通知書 別紙第1」（添付B（省略））の文書番号5「開示する行政文書の名称等」欄には，審査請求人が開示請求に際して名称不明の行政文書特定のため，開示請求する文

書の性質を概括的に述べたものがそのまま引用されているだけで、探索・特定された行政文書の名称は全く提示されていない。

法の意義・目的は「主権者国民に対し政府の説明責任を全うする観点から、（略）国民に開かれた行政の実現を図るために重要な法律」（総務省）であり、また情報公開制度の趣旨が実現されるべく「法律の適正かつ円滑な運用が行われるよう推進」（総務省）することが国の責務である。当然、防衛省も当該制度の趣旨に即した法運用をすべきである。

しかるに、今般の開示決定処分は上記情報公開制度の本旨を形骸化するものであり、到底容認できない。上記情報公開制度の本旨を、実態を伴わない単なる美辞麗句の羅列としないよう防衛省は真摯かつ最大限の努力を払うよう切望する。

上記情報公開制度の趣旨にのっとり、以下①～⑤の情報開示措置等を実施し、説明責任を果たすよう求める。

- ①「文書5」に含まれる各行政文書全てを個別に特定し、かつそれらの全てにつき、（a）文書名称（表題）（b）作成主体／作成関与者／作成機関（c）作成日付、以上3項目の開示を求める。
- ②上記各行政文書中、不開示情報以外の部分全ての開示を求める。
- ③上記各不開示部分全てにつき、各不開示箇所ごとに「不開示とした理由」の提示を求める。
- ④上記不開示理由中、「不当に国民の間に混乱を生じさせるおそれがあること」が挙げられているが、法5条5号の条文文言を恣意的に運用するのではなく、「国民の間に」「生じさせる」「おそれがある」「混乱」とは、例えばどのような事態であるのか、またその「混乱」が誰にとってどのように「不当」であるのか、具体例を提示して述べるのでなければ「不開示とした理由」として適切であるか判断できない。

行政情報は原則公開されるべきで、極めて例外的な場合にのみ限定的に不開示が認められるという法の趣旨に照らし、不開示決定には十分慎重な判断が求められる。単に機械的に法5条5号の条文文言と当該行政文書の文言とを照合させるのではなく、当該条文文言に示される事態発生が、高い蓋然性で想定される場合でなければ当該条文を適用すべきではない。

防衛省は、法5条5号を審査請求人の開示請求に対する不開示理由として採用した時点で、「混乱」発生を具体的に予測していたはずであり、それなくしては法5条5号を適用する根拠も必要性もないことになる。その予測作業及びその予測結果を審査請求人に説明する作業を怠り／回避しているのでは、法5条5号が今般「不開

示とした理由」として妥当・適切であるか、客観的に判断できず、説得力は皆無である。

⑤「文書5」という文書名は複数の文書群の総称として防衛省が与えた名称であるから「文書5」と称する架空の文書を対象として前項①②③④の措置を採ることはできない。よって「文書5」を構成する具体的な文書として探索・特定された各文書全てにつき各個別に対処するよう求める。

イ 文書6について（省略）

（2）意見書

ア 審査請求対象文書

開示交付された文書1ないし文書4の文書群については今般審査請求の対象としていないことをまず確認しておく。

次に文書6として審査請求人が想定している内容は文書5に包摂されていると思われるので文書6については開示請求及び審査請求を取り下げる。

今般審査請求の対象とするのは文書5の文書群のみである。

イ 不開示理由の説明不足

文書5の不開示理由及び今般審査請求人宛て送付された「理由説明書」が、審査請求人が先般提出した審査請求書において説明を求めている事項に対して全く応答していないことを指摘したい。ここで再度諮問庁の応答を求めるために審査請求書の一部を以下に引用する。

（上記（1）ア④の引用。省略。）

今般審査会に意見書を提出する機会を与えられたので上記引用したとおり再度「混乱」等につき具体的説明を求める。

ウ 「文書5」文書群の開示を求める個人的理由

審査請求人が「安保法制」の策定過程・経緯について当該法律の策定関係者が保有する具体的情報の入手を切望する理由はひとえに「自衛」のためである。「安保法制」の発動はすなわち武力行使・戦闘行為の起動であり、当然それは戦争に直結する蓋然性が高い。これは単に一政府による一政策の実施にとどまらず、私たち一人一人の生存権が侵害される現実の脅威が出来る事態となる。平和＝非戦憲法の下で「生存権」はこれまで主として福祉の分野で論じられてきた権利であり、個人の経済的条件を調えることが生存権実現の主要な課題であった。ところが今日「安保法制」＝集団的自衛権行使＝解釈改憲の下では、「生存権」は正に生存を否応なく脅かされる戦争との関係で論じられなければならない。「安保法制」の内実を何も知らされていない国民が「安保法制」の発動によって結果

的に災禍に見舞われるおそれは全くないと国は断言できるのか。国会審議の過程において政府は再三「平和安全法制によって安全度は確実に向上する」旨答弁してきたが、その答弁が信頼に値するものか判断するには「安保法制」の具体的運用（武力行使発動の要件、他国防衛の条件、国内の防衛配備、米軍との連携等）についての検討が不可欠であることはいうまでもない。審査請求人は自らの生存権を自ら守るため、生き延びる術の獲得に資するべく当該情報開示を求めている。当該入手情報を諮問庁が「敵対する」とする「勢力」に有償／無償で譲渡しようとするものではない。

諮問庁は「文書5」文書群の不開示理由として「敵対する勢力等からの妨害」排除等を挙げているが、その「敵」と称する勢力にとっての「敵」とは誰のことか。武装した兵員ばかりではない。「敵」と帰属を同じくする一般市民も「敵」の一員である。「敵対勢力」が彼らの「敵」を攻撃し、また、「敵」からの攻撃に対して防御することは戦争である以上当然であり、最終的な勝利は「敵」に帰属する人員を殲滅することで実現する。こうして戦争では結果的に非戦闘人員も無差別殺戮の標的となる。これは絵空事を述べているのではない。例えばイラク戦争では市民の誤爆（確信的無差別攻撃？）が頻発したし、現在のシリアやパレスチナでも同様の事象は枚挙に暇がない。このような恐怖の応酬に私たちは無関係でいられるのだろうか。

また日本の戦時下沖縄では軍が住民を守るのではなく、軍によって住民が蹂躪されるという倒錯した事例が無数にあった。つまり自国民ですら「敵」とみなされた厳然たる事実が歴史上存在した。今後はどうであろうか。過去と異なり「安保法制」は自国民を「敵」とみなさないであろうか。仮に自国民を敵視しないとしても「敵」は必ず作られる。武力行使には「敵」が不可欠であるから。「敵」がいるから武力行使をするのではない。むしろ逆に武力行使をするから「敵」は生まれる。諮問庁には攻撃対象としての「敵」だけが念頭にあり、自衛隊が守る対象は「国」であって「敵」となる可能性のある自国の「民」ではない。

安保法制成立後、改正法に基づく自衛隊の任務は着々と軍事色を強め、それに伴い、軍備の増強も著しい。もはや専守防衛の「自衛」隊などではなく、いつでも戦闘態勢に入ることができる攻撃力を完備した軍隊である。国民はそれらの攻撃的兵器がいつどのように運用されるのか知らされなくてよいのだろうか。

エ 「文書5」文書群の開示を求める非個人的理由

諮問庁が今般のように国民に情報を提供しない姿勢は、戦時下軍部

が情報を独占して、論語の「よらしむべし知らしむべからず」を曲解、至上原則とした大本営発表と異なるところはない。現在では「民はひたすら国を信じていればよい。民に国政を理解させることはできないから」として情報を隠蔽している。いずれも主権者国民を愚民と見ていることに変わりはない。不開示理由として示されている「混乱を生じさせるおそれ」という文言には、諮問庁が警戒しているのは「敵」への情報漏洩のみならず国内市民への情報流出の両者であり、それらを等しく脅威と捉えていることと、さらにまたここでも主権者国民を愚民と見ていることが明示されている。

「安保法制」は飽くまで国の政策・制度であって、本来武力行使の現場で戦闘の帰趨を左右する類の軍事機密情報ではないはずである。「軍機」を口実に政策・制度情報のブラックボックス化を図るのなら、個別の政策に対する検証が将来においても不可能になるおそれがある。

上述のように①主権者国民を「敵」視し、または「愚民」扱いすること、②政策の透明性・検証可能性が損なわれる、この二者の①が情報隠蔽の動機であり②が結果である。この①②のような情報隠蔽に随伴する事象を嫌忌する感覚は独り審査請求人に限られるものではない。

「安保法制」以後のこの国は、国際紛争を解決する手段として武力行使を選択することとなった。このような重要な政策変更には圧倒的な民意の支持が得られなければならないはずであるが、政府はそのような配慮を完全に欠落させていた。こうした強権的な政治手法もまた上記①を動機とし②を結果として招来するものである。これを嫌忌する感覚もまた独り審査請求人に限られるものではない。

オ どのような開示を求めるか

審査請求書にも記したように、今般の不開示処分は不開示決定自体の当否以外にも情報開示手続上極めて不透明で、以下（ア）（イ）のような情報開示担当者の職務怠慢といわざるを得ない不当かつずさんな措置がなされている。（ア）は文書の特定及び開示／不開示の選別について、（イ）は（不）交付の方法についてである。

（ア）審査請求書の一部を以下に引用する。

上記情報公開制度の趣旨に則り、以下①ないし⑤の情報開示措置等を実施し、説明責任を果たすよう求める。

（上記（１）ア①ないし③の引用。省略。）

今般審査会に意見書を提出する機会を与えられたので上記引用したとおり再度①～③等につき開示及び理由の提示を求める。

（イ）また今般諮問庁は「文書５」文書を構成する文書群の文書総数を

示さず、また個別文書の表題・作成年月日・作成者・文書番号・ボリューム等を一切示すことなく一括して不開示処分とし、審査請求人に対して文書1枚たりとも交付することはなかった。これまでの審査請求人の経験では「全部不開示」の場合には紙面全体に黒塗りを施した文書を交付されるのが通例であった。今般全面黒塗りする文書すら交付されないのはなぜか。諮問庁は「文書全体が黒塗りでは当該文書が保持する情報は皆無であり交付する意味がないので不交付」とする旨主張するであろうが、文書情報とは単に文書内容の情報に限らず、文書そのものの物理的存在もまた情報の一部である。審査請求人はそのような情報も求めている。当該文書情報の意味の有無は文書開示を求めた者が判断すべきで、開示義務のある諮問庁が当該文書交付以前に「意味がない」として交付要求に応じないのであれば、行政情報取得に対する行政権力による事前抑制にほかならず、憲法上許されない検閲と親和的・近似的な発想である。仮に全面黒塗りであれ、当該文書全ての交付を求める。

当審査会を構成する各委員の方々は上記（ア）（イ）の審査請求人の求めを法の趣旨に照らし不当・無意味な要求と判断されることはないであろうから、諮問庁が適切な開示・交付措置及び不開示理由説明を実施するために上記（ア）②で示した不開示情報以外の部分全ての箇所を特定する作業に関与・協力を求めたい。それとも審査会委員の方々には諮問庁の不誠実かつ公務員としての職務怠慢を黙過されるのだろうか。

カ 終わりに

「安保法制」は4年前の9月に成立した。民意は「反対」が多数、また多くの憲法学者が違憲と指摘した。国会審議を尽くさず怒号飛び交うなか、議事録には「聴取不能」と記録されているのみで「可決」の文言はない。「強行採決」ですらないのである。戦後国会史上前代未聞・立憲破壊・最悪・醜悪・汚辱の壊憲強行突破が「丁寧な説明」を決まり文句とする首相の下で行われた。私は当時「なるほどこうして戦争を始めるんだ」と、80年以上も昔にタイムスリップしたような奇妙な感覚に襲われたのをよく覚えている。そしてその感覚は時の経過とともに減衰するどころかむしろ年を追うごとに強く深くかつ鮮明になるばかりなのだ。審査会委員の方々においても、かけがえのない一回限りの生を生きる生身の人間として、生の感覚を研ぎ澄まして当該審査請求案件を取り扱ってくれることを期待し切望する。

第3 諮問庁の説明の要旨

1 経緯

本件開示請求は、「①2015年9月に成立し2016年3月に施行された「平和安全法制」に関し、当該法案策定の資料とするために、あるいは成立した法案を実施するために、策定・成立・施行の前後に防衛省ないしは防衛研究所内部で検討・研究された自衛隊三軍運用のシミュレーションを文書化したもの一切。②上記検討・研究のための会議・会合・打合わせの議事録一切。」の開示を求めるものであり、これに該当する行政文書として、別紙に掲げる6文書を特定し、平成31年3月25日付け防官文第5198号により、法5条3号及び5号に該当する文書並びに不存在的の文書を不開示とする原処分を行った。

本件審査請求は、原処分に対して提起されたものである。

2 法5条該当性について

文書5の全てについては、安全保障法制整備に関する具体的な検討の経緯等が記載されており、文書名等を含め、公にすることにより、我が国の安全保障上の関心事項等が推察されることとなり、敵対する勢力等からの妨害や対抗措置を容易ならしめ、国の安全が害されるおそれ、他国若しくは国際機関との信頼関係が損なわれるおそれ、他国若しくは国際機関との交渉上不利益を被るおそれ、及び不当に国民の間に混乱を生じさせるおそれがあることから、法5条3号及び5号に該当するため不開示とした。

3 審査請求人の主張について

審査請求人は、「「文書5」を構成する具体的な文書として探索・特定された各文書全てにつき各個別に対処するよう求める。」として、文書5に含まれる各行政文書全てを個別に特定し、不開示情報以外の部分全てを開示することを求めるが、当該文書については、上記2のとおり、その全てが法5条3号及び5号に該当するため不開示としたものである。

また、審査請求人は、「「文書6」を構成する具体的な文書として探索・特定された各文書全てにつき各個別に対処するよう求める。」として、文書6に含まれる各行政文書全てを個別に特定し、不開示情報以外の部分全てを開示することを求めるが、当該文書については、本件開示請求を受けて探索を行ったところ、作成しておらず、保有を確認することができなかつたため不開示としたものであり、本件審査請求を受け、念のため改めて行った探索においても、当該文書の保有を確認することができなかつた。

よって、審査請求人の主張には理由がなく、原処分を維持することが妥当である。

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 令和元年9月12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27日 審議

- ④ 同年10月9日 審査請求人から意見書を収受
- ⑤ 令和2年6月9日 本件対象文書の見分及び審議
- ⑥ 同年7月30日 審議
- ⑦ 同年9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

本件対象文書は、別紙に掲げる文書5である。

審査請求人は、本件対象文書の開示を求めており、諮問庁は、本件対象文書の全部が法5条3号及び5号に該当するとして不開示とした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、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

本件対象文書について、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、本件対象文書は、安全保障法制整備の検討に係る政党関係者との会合における席上回収資料であり、公にすることを前提としない文書であるとの説明があった。

当該説明をも踏まえると、本件対象文書は、これを公にすることにより、我が国安全保障政策上の取組に係る政府部内の未成熟な検討内容が明らかとなり、いわゆる平和安全法制の成立以降である原処分時点においても、将来の同種の検討作業において政府部内での自由かつ達な議論に支障を来すなど、政府部内の率直な意見の交換が不当に損なわれるおそれがあると認められるので、法5条5号に該当し、同条3号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。

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 付言

別紙に掲げる文書のうち、文書5については、原処分において具体的な文書名が明らかにされていないが、本来、特段の支障がない限り、開示決定通知書には、文書の名称を具体的に記載すべきであるから、処分庁においては、今後、この点に留意して適切に対応することが望まれる。

5 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、その全部を法5条3号及び5号に該当するとして不開示とした決定については、同号に該当すると認められるので、同条3号について判断するまでもなく、不開示としたことは妥当であると判断した。

(第2部会)

委員 白井玲子, 委員 佐藤郁美, 委員 中川丈久

別紙

- 文書 1 在外邦人救出に係る法整備について
- 文書 2 事例集関連資料
- 文書 3 (参考資料集)切れ目のない安全保障法制整備の検討状況について
- 文書 4 邦人輸送資料
- 文書 5 開示請求された「① 2015年9月に成立し2016年3月に施行された「平和安全法制」に関し、当該法案策定の資料とするために、あるいは成立した法案を実施するために、策定・成立・施行の前後に防衛省ないしは防衛研究所内部で検討・研究された自衛隊三軍運用のシミュレーションを文書化したもの一切。」に係る行政文書のうち、文書1ないし文書4で特定した行政文書以外の文書
- 文書 6 開示請求された「② 上記検討・研究のための会議・会合・打合せの議事録一切。」に係る行政文書