

28年6月29日	
午〇時17分	
書記官送達	

平成28年6月29日判決言渡 同日原本交付 裁判所書記官

平成27年()第 号 行政文書部分開示決定処分取消等請求控訴事件

(原審・大阪地方裁判所 平成26年()第 号)

口頭弁論終結日 平成28年3月23日

判 決

[Redacted]

控訴人兼被控訴人 (1 審原告)

[Redacted]

(以下「1 審原告」という。)

同訴訟代理人弁護士

[Redacted]

同

[Redacted]

同

[Redacted]

同

[Redacted]

東京都千代田区霞が関1丁目1番1号

控訴人兼被控訴人 (1 審被告)

国

(以下「1 審被告」という。)

同代表者法務大臣

岩 城 光 英

処 分 行 政 庁

内 閣 情 報 官

[Redacted]

指 定 代 理 人

[Redacted]

同

[Redacted]

同

[Redacted]

同

[Redacted]

同

[Redacted]

主

文

1 1 審被告の控訴に基づき、原判決のうち1 審被告敗訴部分を取り消す。

2(1) 本件訴えのうち、別紙「不開示部分一覧表」の2、7及び12の各部分

の開示決定の義務付け請求に係る訴えを却下する。

(2) 内閣情報官が平成25年11月25日付けで1審原告に対してした、別紙「行政文書目録」記載の行政文書の一部不開示決定（閣情第395号）のうち、上記(1)の各部分をいずれも不開示とした部分の取消請求を棄却する。

3 1審原告の控訴を棄却する。

4 訴訟費用については、1、2審を通じて、1審原告の負担とする。

事 実 及 び 理 由

第1 控訴の趣旨

1 1審原告

(1) 原判決のうち1審原告敗訴部分を取り消す。

(2) 内閣情報官が平成25年11月25日付けで1審原告に対してした、別紙「行政文書目録」記載の行政文書の一部不開示決定（閣情第395号）のうち、別紙「不開示部分一覧表」の1、3～6、8～11の各部分をいずれも不開示とした部分を取り消す。

(3) 内閣情報官は、1審原告に対し、別紙「不開示部分一覧表」の1、3～6、8～11の各部分の開示決定をせよ。

2 1審被告

主文同旨

第2 事案の概要

1 本件は、1審原告が、内閣情報官に対し、行政機関の保有する情報の公開に関する法律（以下「情報公開法」という。）に基づき平成25年10月24日付けで別紙「行政文書目録」記載の行政文書（以下「本件行政文書」という。）の開示請求（以下「本件開示請求」という。）をしたところ、同年11月25日、内閣情報官から、本件行政文書のうち別紙「不開示部分一覧表」記載の部分（以下「本件不開示部分」という。）を不開示とし、その余の部分を

開示する内容の一部不開示決定（閣情第395号。以下「本件一部不開示決定」という。）を受けたため、同決定のうち本件不開示部分を不開示とした部分の取消しを求めるとともに、本件不開示部分について開示決定の義務付けを求める事案である。

原審は、①別紙「不開示部分一覧表」の2、7及び12の各部分は、情報公開法5条3号及び6号が定める不開示情報に当たらないとして、本件一部不開示決定のうちこれらの各部分を不開示とした部分を取り消すとともに、内閣情報官にこれらの各部分の開示を命じ、②別紙「不開示部分一覧表」の1、3～6、8～11の各部分は、同法5条3号が定める不開示情報に当たるとして、本件訴えのうち、これらの各部分の開示決定の義務付け請求に係る訴えを却下するとともに、本件一部不開示決定のうちこれらの各部分を不開示とした部分の取消しを求める請求を棄却した。これを不服とする当事者双方が控訴を提起した。

2(1) 関係法令等、前提事実及び争点は、後記(2)のとおり改めるほかは、原判決3頁8行目から14頁21行目までに記載のとおりであるから、これを引用する。

(2)ア 原判決5頁5行目の「容易に」を削る。

イ 原判決7頁2行目の「有識者報告書」を「有識者会議報告書」と改める（以下、原判決の「有識者報告書」を全て「有識者会議報告書」と改める。）。

ウ 原判決11頁21行目の「当庁」及び14頁10行目の「当裁判所」をいずれも「大阪地方裁判所」と改める。

3(1) 争点に対する当事者の主張は、後記(2)、(3)のとおり当審における当事者の主張を追加するほかは、原判決14頁22行目から33頁4行目までに記載のとおりであるから、これを引用する。ただし、原判決16頁15行目の「おそれのる」を「おそれのある」と、19頁7行目の「いないこと」を

「いえないこと」とそれぞれ改める。

(2) 当審における1審原告の主張

ア 総論

(ア) 情報公開法5条3号の立証の程度について

同法5条3号所定の不開示情報であるとして不開示決定がされ、その取消訴訟が提起された場合には、国は、我が国を取り巻く国際情勢、我が国と当該他国又は国際機関との従前及び現在の関係、これらをめぐる歴史的経緯及び事象、我が国の外交方針、我が国と当該他国又は国際機関との今後の交渉及び将来の関係の展望等に関する事実について可能な限り具体的に主張立証し、これらを総合的に踏まえて、同法5条3号所定のおそれがあると合理的に判断する根拠があることを証明する必要があると解するのが相当である（東京高判平成26年7月25日参照）。

国の安全や外交を理由とする秘密については、濫用の危険が高く、一般市民が行政機関に裁量権の逸脱濫用があったことを知る由もない。また、開示請求対象文書が開示請求者及び裁判所の目に触れる状況に置かれない。さらに、国の安全や他国若しくは国際機関との交渉に関する正確かつ詳細な情報は、専ら行政機関の長が保持しており、国民としては、公にされている刊行物やメディアによる報道等から概括的に入手するほかないと考えられる。これらに照らすと、同法5条3号所定のおそれがあることについては、国が可能な限り具体的な事実関係に基づく合理的な根拠を示すことを要すると解すべきである。

国は、市民に対し、説明責任を負うとともに、違法性を基礎付ける証拠が国の側に偏在しているので、行政訴訟において、国に一定程度立証責任を負わせたとしても負担ではないし、それによって、実質的な市民の裁判を受ける権利が保障される。

以上のようなことからすると、本件では、1審被告は、①我が国にお

ける情報保全事務における全体的な体制，②本件行政文書に記載されている文言の抽象性（本件行政文書，秘密取扱者適格性確認制度の実施に関するガイドライン〔以下「ガイドライン」という。〕，各行政機関が作成する秘密取扱者適格性確認制度実施規程はどのような関係にあるのか），③諸外国との関係（諸外国においては，本件行政文書と類似する文書のうち，どのようなレベルの文書が公開又は非公開となっているのか），④情報収集活動の容易性の根拠（本件行政文書の内容が公開されれば，どのような理由で情報収集活動が容易になるのか），⑤我が国の安全体制が害される蓋然性（その蓋然性があるとすれば，その根拠）；⑥本件行政文書を公開した場合に予想される他国から妨害行為等に関する事実について，可能な限り具体的に主張立証し，これらを総合的に踏まえて，同法5条3号所定のおそれがあると合理的に判断する根拠があることを証明する必要がある。

(イ) 本件行政文書が機密性2情報であることについて

本件行政文書は，秘密文書制度においては，秘密文書に該当しないと解されており，情報セキュリティ上の格付けも機密性2情報であって，国の安全を害するおそれがない文書と位置付けられているから，本件行政文書は，秘密文書制度や情報セキュリティ上の格付けでは，国の安全が害されるおそれはないが，情報公開法上では，公にされると国の安全が害されるおそれがあることにつき，内閣情報官が相当の理由があると判断したということになる。

原判決は，秘密文書制度及び情報セキュリティ上の格付けと不開示情報は連動しないと述べるが（原判決46頁），「国の安全」という同一の術語が用いられているにもかかわらず，秘密文書制度及び情報セキュリティ上の格付けと同法5条3号所定の不開示情報の「国の安全」とがどう異なるのかについて何ら審理を尽くしていない。仮に，両概念が直

ちに連動するものではないとしても、秘密文書制度及び情報セキュリティ上では、国の安全を害するおそれがないと判断されている以上、当該評価は、内閣情報官が相当な理由があると判断したことにつき、十分な反証となる間接事実である。

なお、別件開示請求における裁決（甲8）にも、理由説明書（甲12）にも、国の安全を害するおそれについて指摘されているものの、他国又は国際機関との信頼関係が損なわれるおそれ、他国又は国際機関との交渉上不利益を被るおそれについては、摘示されていない。このことは、これらの摘示されていないものについては、相当の理由がないとの強い推定が働くというべきである。

(ウ) 本件行政文書におけるクリアランス手続について

特定秘密保護法における適性評価制度は、本件行政文書のクリアランス手続を受け継ぎ法制度化したものであるところ、特定秘密保護法における適性評価制度においては、細部にわたって調査事項、手続、配慮事項が公にされている。特定秘密保護法における適性評価制度においてこれらの事項が公にされているということは、これらの事項を公にすることが国の安全等を害するおそれがないということの証明である。また、本件行政文書におけるクリアランス手続に関する記載は、その分量からして、特定秘密保護法等よりも概括的な記載にとどまることは明白である。本件行政文書におけるクリアランス手続が特定秘密保護法における適性評価制度と異なっているのであれば、重要でないとして廃止、変更されたのであるから、それらの部分には、国の安全等を害するおそれがない。

有識者会議報告書では、本件行政文書におけるクリアランス手続の問題点を具体的に列挙し、一番に「①法令上の位置付けが必ずしも明確でないこと」を問題点として上げている。そして、特定秘密保護法の逐条

解説（甲40）及び特定秘密の指定及びその解除並びに適性評価の実施に関し統一的な運用を図るための基準（甲39，以下「運用基準」という。）においては，プライバシーの保護等の観点から，評価対象者の明示的な同意が必要とされており，さらに，特定秘密保護法においては，適性評価手続の調査結果は本人に告知され，苦情申出制度も設けられている。このように特定秘密保護法等においては，適性評価制度について，調査対象者のプライバシーについて相当の配慮がされているのに対し，本件行政文書におけるクリアランス手続には，プライバシーに対する配慮が全くされていない。したがって，本件行政文書におけるクリアランス手続は，調査対象者のプライバシーを侵害するものであって違法である。情報公開法の不開示情報は，国の違法な行為に関する行政文書の情報を含まず，違法な手続を規定した行政文書も不開示対象とはならないから，クリアランス手続に関する不開示部分①は開示されるべきである。

(エ) 情報公開法5条6号該当性について

同法5条6号の立証責任は国にあり（原判決34頁），国において，同法5条6号該当性を主張立証しなければならない。

同法5条6号の趣旨は，国の機関等が行う事務又は事業は，公共の利益のために行われ，公にすることにより，その適正遂行に支障を及ぼすおそれがある情報については，不開示とする合理的な理由があるという点にある。そうであるとすれば，国が主張する「事務又は事業」は適法でなければならない。

「適正な遂行に支障を及ぼすおそれ」とは，当該事務又は事業が，根拠規定や趣旨に照らし，公益的な開示の必要性等の種々の利益衡量した上で適正な遂行といえるものであることを求められるものであるところ，「適正」の要件の判断に際しては，開示のもたらす支障のみならず，開示のもたらす利益も比較衡量されなければならない。また，「おそれ」

の程度についても、法的保護に値する蓋然性があることを要する。

原判決は、本件不開示部分のうち1審原告敗訴部分の同法5条6号該当性について判断していないが、本件では、開示のもたらす支障も利益についても、1審被告は何ら具体的な主張立証をしておらず、「おそれ」についても蓋然性の立証は行われていない。

イ 各論

(ア) 不開示部分①について

a 運用基準（甲39）15頁以下の見出しは次のようになっている。

「1 適性評価の実施に当たっての基本的な考え方

2 実施体制

(1) 適性評価実施責任者

(2) 適性評価実施担当者

(3) 関与の制限

(4) 留意事項」

この運用基準の記載からすると、不開示部分①が該当する「クリアランス手続の構成」には、運用基準2(1)(2)(3)程度の内容しか記載されていないといえる。そして、このような記載であれば、およそ情報公開法5条3号の不開示情報に該当しない。

b 運用基準（甲39）の「5 調査の実施」（20頁）を見ると、(1) 評価対象者による質問票の記載と提出、(2) 上司等に対する質問等、(3) 人事管理情報等による確認、(4) 評価対象者に対する面接等、(5) 公務所又は公私の団体に対する照会の5項目が掲げられている。また、本件行政文書の下位規範である「秘密取扱者適格性確認制度の実施に関するガイドライン」（甲43、以下「ガイドライン」という。）には、クリアランス手続として、「1 ■調査」に、「(1) 人事管理情報等による調査」と「(2) 調査対象者の上司及び人事担当課に対する調査

票による調査」が掲げられているところ、ガイドラインの(1)は、運用基準の(3)と、ガイドラインの(2)は、運用基準の(2)とそれぞれ対応しており、ガイドラインの(2)では、「上司又は人事担当課が把握していない事項について該当がある旨を把握することを目的とする限りにおいて、調査対象者本人に確認することを妨げない。」とされているから、この部分は、運用基準の(4)と対応している。そして、運用基準の(1)は、ガイドラインに対応する箇所はなく、運用基準の(5)は、ガイドラインの「2. ■調査」の部分に対応することとなる。そうすると、本件行政文書のクリアランス手続の構成の4項目（不開示部分①）は、(ア)上司等に対する質問等、(イ)人事管理情報等による確認、(ウ)評価対象者に対する面接等、(エ)公務所又は公私の団体に対する照会の4項目から成ることになる。このことは、運用基準と本件行政文書のそれぞれの行数を比較すると、文章の長さが対応していることや衆議院における政府の答弁（甲47～49の各1・2）からも裏付けられる。

国は、評価対象者の同意を得ないままに公務所又は公私の団体に対する照会によって情報を収集し、評価対象者のプライバシーを侵害していたことを隠すために、クリアランス手続の構成の項目を隠している。

(イ) 不開示部分②について

上記(ア) bで述べたところからすると、不開示部分②には、公務所又は公私の団体に対する照会についての留意事項が記載されており、「特に、行政機関以外の照会については、調査のための補完的な措置として、必要最小限となるようにしなければならない。」というような記載である。

(ウ) 不開示部分③について

不開示部分③は、「カウンターインテリジェンスに関する情報」の単なる定義部分であることが明らかである。単なる定義が公にされたところ

ろで、国の安全が害されたり、他国等との信頼関係が損なわれ又は他国等との交渉上不利益を被るとは考えられないから、不開示部分③は、情報公開法5条3号の不開示情報に該当しない。

(エ) 不開示部分④～不開示部分⑥について

原判決は、不開示部分④～不開示部分⑥が開示されると、情報の収集、分析、共有の手法等が明らかになるという。

しかしながら、政府が特定の情報を収集した場合、それが分析され、行政機関内部の一定の範囲で共有されることは当然のことであり、そのこと自体は、公知の事実である。

「情報の収集の手法等」については、公開情報からの取得、聴取り調査は、合法的な手法であり、そのような手法を採用することを秘匿する必要性はない上、密行性を要する内偵も行政上の必要性に応じて合法的な範囲では可能であるから、内偵行為を行うということ自体は、秘匿する必要性はない。情報収集の手法等が一般的な情報収集方法の類型だけではなく、特に秘匿する必要があるようなノウハウが含まれる場合は別であるが、本件行政文書の分量で秘匿性のあるノウハウが記載されるのは不自然である。そもそも本件行政文書は、各行政機関におけるカウンターインテリジェンスに関する対応の基本的な方針を策定したにすぎないものであり、個々の具体的な対応については、各行政機関に委ねられている。本件行政文書のような法律レベルで制定されてもおかしくない基本法的な一般規定において具体的なノウハウが書かれていることについての合理的な理由も主張立証されていない。

また、「分析の手法等」についても、分析自体は、外部との接触が生じない対内的な活動であり、不開示部分の記載内容は、分析方法を規定するものではなく、分析方法の例示の域を出ない。特に秘匿する必要があるようなノウハウが含まれる場合は別であろうが、本件行政文書の位

置付け、分量でノウハウが記載されるのは不自然である。

さらに、「共有の手法等」については、別件開示請求における裁決（甲8）の記載を勘案すると、共有範囲を明らかにすると、そこが外国情報機関等の情報収集活動のターゲットになるという趣旨であるようであるが、情報共有の部分は3行しかなく、しかも、本件行政文書第2部Ⅱの前文において、「その成果物を各行政機関で共有するものとする」としているのであるから、この3行の中に、外国情報機関等のターゲットになる情報が記載されていることはありえない。

したがって、不開示部分④～不開示部分⑥は、情報公開法5条3号の不開示情報に該当しない。

(オ) 不開示部分⑧～不開示部分⑩について

原判決は、各行政機関及びカウンターインテリジェンスセンターによる事案対処の要点の記載が公にされることで生じる支障がどのようなものか具体的に述べてはいない。単に、支障が生じるおそれを一般的抽象的に「具体的なおそれが存する」というのみである。

本件行政文書は、各行政機関におけるカウンターインテリジェンスに関する対応の基本的な方針を策定したにすぎないものであり、個々の具体的な対応については、各行政機関に委ねられている。そのため、各行政機関が本件行政文書に記載された基本方針をさまざまに解釈、運用していった結果、各行政機関でばらばらの基準になってしまった。このような不都合をなくすために特定秘密保護法により統一していく必要があることが、平成25年秋の第185回国会審議において、同法案担当の森まさ子国務大臣の答弁によって明らかにされている。すなわち、本件行政文書に記載された基本方針は、それを実施する段階では各行政機関によってばらばらな内容として具体化されてしまうほどの抽象度の高い記載である。

現に「事案対処」の項目でも、一部開示された部分は、要点が記載されているものの、それだけでは外国情報機関において秘密情報を不正入手することを可能又は容易にするような内容が記載されているものではない。不開示部分についても、一部開示部分と説明レベル及び分量的に同等であり、一部開示部分と同程度の抽象性しかないものというほかない。

したがって、不開示部分⑧～不開示部分⑩は、情報公開法5条3号の不開示情報に該当しない。

(4) 当審における1審被告の主張

ア 情報公開法5条3号該当性に関する審理、判断の手法の誤りについて

(ア) 同法5条3号は、同号該当性に関して行政機関の長がした判断について、広い裁量権を認めた趣旨の規定であることから、当該行政機関の長の判断に違法があるかどうかについて、裁判所は、同号該当性に係る行政機関の長の第一次的な判断を尊重し、その判断が合理性を持つ判断として許容される限度内のものであるか（「相当の理由」があるか）どうかを審理の対象とし、これについて判断することになる。より具体的にいうと、「公にすることにより、国の安全が害されるおそれ…（中略）…がある情報」に該当するか否かを認定するためにした前提事実の認定、それらの認定事実に係る不開示情報の要件への当てはめ及びその充足性を判断して不開示情報に該当するとの認定（評価）をしたことについて、それらが高度の政策的判断や将来予測として行政機関の長がした専門的、技術的判断を伴う裁量権の行使によるものであることから、裁判所は、これらについての行政機関の長の第一次的判断（認定）を尊重した上で、これが合理的な許容限度内であるか否かという観点から審理、判断すべきものである。

したがって、不開示情報該当性の判断に至る過程で行政機関の長が行

った各段階における当該行政機関の長の裁量権の行使に逸脱又は濫用があったことを基礎づける具体的事実について、1審原告がその主張立証責任を負うものと解すべきである。裁判所は、判断の基礎とされた重要な事実を誤認があること等により判断が全く事実の基礎を欠くかどうか、又は事実に対する評価が明白に合理性を欠くこと等により判断が社会通念に照らし著しく妥当性を欠くことが明らかであるかどうかについて審理し、それが認められる場合に限り、判断が裁量権の範囲を超え又はその濫用があったものとして違法であるとするすることができるものと解するのが相当である。

- (イ) 原判決は、不開示部分②、不開示部分⑦及び不開示部分⑫について、1審被告の主張によっても、これらを開示することによって、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他国等との交渉上不利益を被るおそれが具体的に存するものとは認められないとして、上記各部分の不開示は違法であると判示している。

この判断は、当該行政文書に記載された国の安全等の確保に関する情報について、裁判所が情報公開法5条3号所定の「おそれ」があると推認するに足りる事情を1審被告において主張立証しなければならず、この主張立証により上記の「おそれ」を推認するに至らない場合には、同号該当性が否定されることを意味するものである。

しかし、当該行政文書に記載された情報が同法5条3号所定の「おそれ」があるものと認められるかどうか、行政機関の長の裁量に委ねられる事項であることは原判決も認めるところであり、この点について、1審被告に裁判所をして確信をもって認定させる立証責任を課すことは、実質的に、上記の「おそれ」の有無の認定に関して行政機関の長に裁量権を認めず、判断代置的な司法審査を行うに等しいのであって、原判決が示した一般的な判断手法と事案への具体的な当てはめとの間には大き

な食違い、矛盾があるといわざるを得ない。しかも、原判決は、1審被告の上記の「おそれ」の主張立証の程度について、同法5条6号の場合と同様の「法的保護に値する蓋然性」を要求しており、これは、記録されている情報自体を明らかにして不開示情報該当性の主張立証をすることができない1審被告に対し、殊更に厳格な立証を要求するものというほかない。

以上のような判断の仕方は、同法5条3号が、「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」と規定して、飽くまで行政機関の長においておそれがあると判断したことにつき相当の理由があるかどうかを問題としており、おそれが具体的に存するかどうかを直接問題としない規定とされたことを全く顧みないものである。

イ 不開示部分②、不開示部分⑦及び不開示部分⑫に係る原判決の判断の誤りについて

(ア) 不開示部分②につき

不開示部分②は、平等取扱原則やプライバシー保護への配慮といった一般的な配意事項に引き続くものではあるが、このような前後3項目とは異なり、「イ クリアランス手続の構成」を踏まえ、その運用に当たって特に配意すべき事項として、クリアランス手続において特定の具体的な手法を執る際に講ずるべき配意事項が記載されている。同部分は、不開示が適法とされた不開示部分①と一体として、クリアランス手続の構成、手法等、すなわち調査対象者が特別管理秘密を取り扱うに当たって信用し得るか否かについての調査がどのようなものかについて記載されており、我が国政府全体のカウンターインテリジェンスに係る情報保全体制、能力の一部を構成するものである。

不開示部分②には、不開示部分①と一体となって、クリアランス手続の構成、手法等が記載されているところ、これを公にすることにより、

どのような調査を行っているかが明らかとなり、我が国の情報保全対策に対する対抗・妨害措置を講じられるおそれがある。すなわち、クリアランス手続がどのように構成されているかが公にされると、外国情報機関等がそのように公にされたクリアランス手続に抵触しないような形で特別管理秘密取扱者に接触を試みる等して、特別管理秘密を取得しようとすることを可能にし又は容易にすることとなる。

また、不開示部分②が開示されると、過去のクリアランス手続において、どの時点で我が国が当該特定の具体的な手法を執るべきと判断したかが明らかとなり、我が国政府の調査能力が露呈するおそれがある。すなわち、協力者等の適格性を偽装しようとしていた外国情報機関等が、いずれの段階で当該特定の具体的な手法が執られたか、あるいは執られなかったかを分析することにより、過去に講じた偽装措置の成否を段階的に検証することが可能となり、我が国政府の調査能力を推察することを可能にすることとなる。

我が国政府の調査能力は、クリアランス手続にのみ用いられるものではなく、外国情報機関等による情報収集活動の実態を把握し、これらの活動から我が国が保有する重要情報を守るためにも用いられるのであって、我が国政府の調査能力を推察されることは、我が国政府全体の情報保全に関する事務に支障を及ぼすおそれが極めて高い。

このように、不開示部分②を開示すると、我が国政府が外国情報機関等に対する情報収集に関して用いる調査能力が推察され、それに抵触しない形で外国情報機関等が情報収集活動を行うことを可能にし、あるいは容易にするおそれがあり、我が国政府全体の情報保全に関する事務の遂行に実質的な支障を及ぼし、ひいては国の安全が害されるおそれがある。

このような不開示部分②を開示した場合の弊害に照らすと、不開示部

分②が同法5条3号の不開示情報に該当するとの内閣情報官の判断は十分に合理的であり、かつ、不開示部分②は同法5条6号の不開示情報に該当するというべきである。

(イ) 不開示部分⑦及び不開示部分⑫につき

不開示部分⑦及び不開示部分⑫には、カウンターインテリジェンス・センターにおいて作成される文書の具体的な名称等が記載されているが、より具体的に言うと、不開示部分⑦については、同センターが諸外国におけるカウンターインテリジェンス等に関する調査をした後に、同センターが行う具体的な業務内容が、具体的な文書の名称とともに記載され、また、不開示部分⑫には、同センターの業務内容について、前後の項目の一般的な事項とは異なり、具体的な文書の名称を挙げた上で、同文書を利用して行う具体的な業務内容が記載されている。

不開示部分⑦及び不開示部分⑫は、これを公にすることにより、政府がカウンターインテリジェンスに関する情報をどのような方法で共有しているかが明らかとなり、我が国の情報保全対策に対する対抗・妨害措置が講じられるおそれがある。すなわち、カウンターインテリジェンスに関する情報の調査に基づいて作成される文書の内容が明らかになった場合、外国情報機関による情報収集活動を可能にし、あるいは容易にするおそれがあることは、原判決が判示するとおりであるが、当該文書の名称のみが明らかになった場合であっても、それを端緒とした探索が可能となり、外国情報機関等が協力者を通じて重要文書の持出しを企図した場合には、端的にその文書名を告げることで窃取行為を格段に容易ならしめるなど、当該文書の内容が漏えいするおそれを著しく高めることとなる。

しかも、不開示部分⑦には、カウンターインテリジェンス・センターが、カウンターインテリジェンスに関する調査を行った結果をどのよう

7

に取り扱うのか、具体的な文書の名称を含めた同センターの具体的な業務内容が記載されており、不開示部分⑫には、具体的な文書の名称を挙げた上で、同文書を利用して行う同センターの具体的な業務内容が記載されているから、これらを公にすることは、正にカウンターインテリジェンスに関する情報の収集、分析、共有の手法等を公にすることにほかならない。当該文書の利用方法は、収集した情報を分析し、その成果物をどのように利用するかということであって、外国情報機関等がこれを分析することにより、カウンターインテリジェンス・センターの情報収集、分析能力が推察されることになる。

このように、不開示部分⑦及び不開示部分⑫に記載された文書の具体的な名称を明らかにすれば、外国情報機関等による情報収集活動の端緒を与え、これを格段に容易するおそれがあり、文書の利用方法については、正にカウンターインテリジェンスに関する情報の収集、分析、共有の手法等を公にすることにほかならず、我が国政府全体の情報保全に関する事務の遂行に実質的な支障を及ぼし、ひいては国の安全が害されるおそれがある。

このような不開示部分⑦及び不開示部分⑫を開示した場合の弊害に照らすと、不開示部分⑦及び不開示部分⑫が同法5条3号の不開示情報に該当するとの内閣情報官の判断は十分に合理的であり、かつ、不開示部分⑦及び不開示部分⑫は、同法5条6号の不開示情報に該当する。

ウ 本件行政文書によって定められた秘密取扱者適格性確認制度が既に廃止されていることについて

本件行政文書によって定められた秘密取扱者適格性確認制度は、平成26年12月10日の改定によって廃止されているが、従前のクリアランス手続がどのように構成されていたかが公にされると、クリアランス手続の実施時に協力者等の適格性を偽装しようとしていた外国情報機関等が、ク

リアランス手続のいずれの段階でどのような手法が執られたか、あるいは執られなかったかを分析することにより、過去に講じた偽装措置の成否を段階的に検証することが可能となり、それによって、我が国政府の調査能力を推察することが可能となる。

したがって、不開示部分①及び不開示部分②は、情報公開法5条3号及び6号の不開示情報に該当する。

第3 当裁判所の判断

1 情報公開法5条3号及び6号の各不開示情報の当たるかどうか争点となった場合の審理方法等

- (1) 情報公開法は、国民主権の理念にのっとり、行政文書の開示を請求する権利につき定めること等により、行政機関の保有する情報の一層の公開を図り、もって政府の有するその諸活動を国民に説明する責務が全うされるようにするとともに、国民の的確な理解と批判の下にある公正で民主的な行政の推進に資することを目的としており（1条）、その観点から、行政機関の保有する行政文書の開示の請求権者を特に限定せず（3条）、また、5条各号に掲げる不開示情報のいずれかが記録されている場合を除き、行政機関の長に対して開示請求に係る行政文書の開示を義務付けている（5条）。

このうち、情報公開法5条3号は「公にすることにより、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又は他国若しくは国際機関との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」を不開示情報として定めているが、その趣旨は、我が国の安全、他国若しくは国際機関（以下「他国等」という。）との信頼関係及び我が国の国際交渉上の利益を確保することは、国民全体の基本的な利益を擁護するために政府に課された重要な責務であって、同法においてもこれらの利益は十分に保護されるべきと考えられたことによるものである。そして、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他国等との交渉上不利益を被るおそれがある情報については、一般の行政運営に関する情報とは異なり、その性質上、開示・不開示の判断に高度の政治的判断を伴うこと、我が国の安全保障上又は対外関係上の専門的・技術的判断を要することなどの特殊性が認められる。このような同法5条3号の文言及び趣旨に照らすと、同号該当性の判断には行政機関の長に一定の裁量が認められるのであって、行政機関の長が同号に該当するとして不開示決定をした場合には、裁判所は、当該行政文書に同号に規定する不開示情報が記録されているか否かについての行政機関の長の第一次的な判断を尊重し、その判断が合理的なものとして許容される範囲内であるかどうかを審理、判断すべきであって、同号に該当する旨の行政機関の長の判断が社会通念上合理的なものとして許容される限度を超えると認められる場合に限り、裁量権の範囲の逸脱又は濫用があったものとして違法となると解するのが相当である。

同法5条3号が定める不開示情報に当たるかどうかが開示決定の取消訴訟で争われる場合には、行政機関の長は、不開示決定に係る行政文書を保有し、その内容を把握している上、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他国等との交渉上不利益を被るおそれを基礎付ける情報を保有しているのであるから、国（1審被告）において、まず、これらの事実を、当該行政文書の具体的な内容を明らかにすることなく主張立証すべきであり、それに対する開示請求者（1審原告）の主張立証を併せて考慮して、裁判所は、行政機関の長の判断が合理的なものとして許容される範囲内であるかどうかを判断し、行政機関の長の判断が社会通念上合理的なものとして許容される限度を超えると認められる場合には、裁量権の範囲の逸脱又は濫用があったものとして違法であるとの判断をすべきことになる。

以上述べたところを主張立証責任の観点からいうと、上記の裁量権の範囲の逸脱又は濫用があったことについての主張立証責任は、開示請求者（1審

原告)にあるということが出来るが、国(1審被告)は、上記のとおり主張立証する必要があり、その主張立証の程度、内容によっては、裁量権の範囲の逸脱又は濫用があることが事実上推認されることがあり得るということが出来る。

- (2) 次に、情報公開法5条6号は「国の機関…が行う事務又は事業に関する情報であつて、公にすることにより、…当該事務又は事業の性質上、当該事務又は事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるもの」を不開示情報として定めているが、その趣旨は、国の機関等が行う事務又は事業は、公共の利益のために行われるものであり、公にすることによりその適正な遂行に支障を及ぼすおそれがある情報については、不開示とする合理的な理由があると考えられたためである。そして、同法5条6号にいう「支障」の程度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、また、同法5条6号にいう「おそれ」の程度も単なる確率的な可能性ではなく、法的保護に値する蓋然性が要求されると解される。

同法5条6号が定める不開示情報に当たるかどうかが開示決定の取消訴訟で争われる場合には、不開示情報に該当しない限り原則的には行政機関の長に行政文書の開示を義務付けているという同法の構造や同法5条6号の不開示情報を定めた趣旨に照らすと、国(1審被告)において、当該行政文書には「国の機関…が行う事務又は事業に関する情報であつて、公にすることにより、…当該事務又は事業の性質上、当該事務又は事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるもの」が記録されていることを主張立証すべきであり、それに対する開示請求者(1審原告)の主張立証を併せて考慮して、裁判所は、当該行政文書に同号所定の不開示情報があることが認められるかどうかを判断し、認められない場合には、不開示決定は、違法であるとの判断をすべきことになる。

- (3) 以上の(1)、(2)に反する、情報公開法5条3号及び6号の各不開示情報に当

たるかどうか争点となった場合の審理方法等に関する当事者の主張を採用することはできない。

- (4) 1 審原告は、本件不開示部分が、情報公開法 5 条 3 号所定的不開示情報に当たることについて、1 審被告は、①我が国における情報保全事務における全体的な体制、②本件行政文書に記載されている文言の抽象性、③諸外国との関係、④情報収集活動の容易性の根拠、⑤我が国の安全体制が害される蓋然性、⑥本件行政文書を公開した場合に予想される他国からの妨害行為等に関する事実について、可能な限り具体的に主張立証し、これらを総合的に踏まえて、同法 5 条 3 号所定のおそれがあると合理的に判断する根拠があることを証明する必要があると主張する。

しかし、前記(1)で判示したとおり、1 審被告は、不開示決定に係る行政文書の内容、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他国等との交渉上不利益を被るおそれを基礎付ける事実を、当該行政文書の具体的な内容を明らかにすることなく主張立証すべきであるが、同号該当性の判断には行政機関の長に一定の裁量が認められるのであり、行政機関の長が同号に該当するとして不開示決定をした場合には、裁判所は、当該行政文書に同号に規定する不開示情報が記録されているか否かについての行政機関の長の第一次的な判断を尊重し、その判断が合理的なものとして許容される範囲内であるかどうかを審理判断すべきことからすると、1 審被告は、裁量権の範囲の逸脱又は濫用がないことを明らかにし、裁量権の範囲の逸脱又は濫用があることが事実上推認されない程度に主張立証する必要があるが、それを超えてまで主張立証する必要はない。したがって、1 審被告が上記で主張しているような主張立証までする必要があるとは解されない。

2 認定事実

- (1) 後記(2)のとおり改めるほかは、原判決 3 5 頁 5 行目から 4 2 頁 8 行目までに記載のとおりであるから、これを引用する。

(2)ア 原判決36頁19行目から20行目にかけての「秘密取扱者適格性確認制度の実施に伴うガイドライン」を「ガイドライン」と改める。

イ 原判決41頁5行目の「その頃、本件行政文書の改定がれた(証人■■■)」を、「同日、本件行政文書における秘密取扱者適格性確認制度は廃止され、本件行政文書の改定がされて、不開示部分①及び不開示部分②を含む部分は、削除された(甲46, 証人■■■)。」と改める。

3 検討

以上を踏まえ、本件不開示部分についての情報公開法5条3号及び6号の不開示情報該当性について、以下検討する。

(1) 不開示部分①及び不開示部分②について

ア 不開示部分①及び不開示部分②の各記載内容につき

(ア) 不開示部分①及び不開示部分②は、いずれも、本件行政文書の「第2部 政府統一基準」中の「I 特別管理秘密に係る基準」の「3 人的管理」の「(1) 秘密取扱者適格性確認制度」に存する。

このうち、不開示部分①は、秘密取扱者適格性確認制度についての「ア 基本方針」として、特別管理秘密に当たる秘密についての取扱いについては、これを取り扱うことについての適格性を確認した者に行わせることや、この適格性の確認はクリアランス手続により行うこと等が記載されている部分に続けて、新たな項目として「イ クリアランス手続の構成」の表題の下に記載された部分であり、その内容全体が不開示とされている。不開示部分①は、15行からなるものであり、その体裁からすると、クリアランス手続の構成に係る四つの項目が記載されているものと推認される。この点について、■■■は、不開示部分①は、クリアランス手続の構成の部分であり、これは、調査対象者が特別管理秘密を取り扱うに当たって信用できかつ信用し得るか否かについての調査がどのようなものかについて記載されており、我が国政府全体のカウンタ

ーインテリジェンスに係る情報保全体制、能力の一部を構成するものである旨陳述、証言している（乙9、証人■）。

また、不開示部分②は、上記「イ クリアランス手続の構成」に続く、「ウ クリアランス手続を行う際の配意事項」としてまとめられた、(ア)から(エ)の4項目のうちの一つ（(イ)の項目）であって、3行からなるものである。同項目の(ア)は、適格性の確認に当たり国家公務員法を遵守するとともにプライバシーの保護への配慮を尽くさなければならないことを、(ウ)は、クリアランス手続の過程で得られた情報を正当な理由なく第三者に提供してはならないことを、(エ)は、各行政機関がクリアランス手続の実効性確保のために相互に必要な協力を行うものとするをそれぞれ記載しており、不開示部分②も、クリアランス手続を行う際の配意事項が記載されているものと推認される。この点について、■は、不開示部分②が存する「ウ クリアランス手続を行う際の配意事項」についても、調査対象者が特別管理秘密を取り扱うに当たって信用できかつ信用し得るか否かについての調査がどのようなものかについて記載されており、我が国政府全体のカウンターインテリジェンスに係る情報保全体制、能力の一部を構成するものである旨、及び、不開示部分②は、他の3項目とは異なり、クリアランス手続において特定の具体的な手法をとる際に講ずるべき配意事項が記載されている旨陳述している（乙9、13）ところ、配意事項として、特定の具体的な手法をとる際に講ずるべき配意事項が記載されていても不自然ではないから、不開示部分②は、他の3項目とは異なり、クリアランス手続において特定の具体的な手法をとる際に講ずるべき配意事項が記載されているものと認められる。

(イ) 不開示部分①は、上記(ア)のとおり、クリアランス手続の構成に係る四つの項目が記載されているものと推認される。この四つの項目について、1審原告は、前記第2の3(2)イ(ア)bのとおり、運用基準（甲3

9) 及びガイドライン(甲43)に基づいて、その内容を主張する。

しかし、運用基準は、特定秘密保護法の統一的な運用を図るため、特定秘密保護法18条1項に基づき定められ、平成26年12月10日から施行されているものである(甲39)ところ、特定秘密保護法に基づく特定秘密を取り扱う者の適性評価の制度は、本件行政文書に記載されている秘密取扱者適格性確認制度とは別個の制度であるから、運用基準の内容から本件行政文書の記載内容を推認することはできない。このことは、有識者会議報告書(平成23年8月8日、甲14)が、上記秘密取扱者適格性確認制度について、法令上の位置付けが必ずしも明確でないことなどを指摘し、秘密保全法制の早急な整備を提言しているとしても、左右されるものではない。なお、1審原告は、運用基準と本件行政文書のそれぞれの行数を比較すると、文章の長さが対応しているとも主張するが、文章の長さが対応していることから直ちにその内容を推認することができないことは明らかである。

また、ガイドライン(甲43)は、上記秘密取扱者適格性確認制度を実施するに際してのガイドラインであり、クリアランス手続として、「1 ■調査」に、「(1)人事管理情報等による調査」と「(2)調査対象者の上司及び人事担当課に対する調査票による調査」が掲げられており、この(2)には、「上司又は人事担当課が把握していない事項について該当がある旨を把握することを目的とする限りにおいて調査対象者本人に確認することを妨げない。」と記載されており、その後、「2 ■調査」が記載されているものの、これだけの記載では、本件行政文書の記載内容を推認することは困難である。

さらに、証拠(甲47~49の各1・2)によると、①衆議院議員が、消費者庁の秘密取扱者適格性確認制度実施規程7条の文言(「ガイドラインII 1(1)の人事管理情報等による調査は、調査対象職員に係る人事記

録、勤務評定記録書その他次長が定める種類の資料を参照すること及びガイドラインⅡ 1(1)アただし書の照会を行うことにより行うものとする。」)と有識者会議報告書(甲14, 8頁)の秘密取扱者適格性確認制度の課題についての記載(「対象者本人から十分な情報が得られない場合に、適性評価の実施権者(対象者が適性を有していると認める権限のある者をいう。)が公私の団体に照会する権限が明確でないこと)に基づいて、上記秘密取扱者適格性確認制度では、対象者本人から十分な情報が得られない場合に、適性評価の実施権者は、公私の団体等に照会する規定となっているのかどうか明らかにされたいとの質問をしたのに対して、政府が、消費者庁の上記実施規程7条と同様の規定を定めている府省等がある旨の答弁をしていること、②衆議院議員が、消費者庁の上記実施規程7条と同様の規定を定めている府省等を明らかにされたいとの質問をしたのに対して、政府が、「内閣官房、内閣府、官内庁、公正取引委員会、金融庁、復興庁、厚生労働省及び原子力規制委員会」との答弁をしていること、③衆議院議員が、上記②の府省等の照会規定は、「権限がない」と解釈してよいか、他の府省等は、公私の団体に照会することを行っていないのか明らかにされたいとの質問をしたのに対して、政府が、「お尋ねについては、いずれも秘密取扱者適格性確認制度の具体的運用に関わることであり、これを明らかにすることにより、政府の情報保全に支障を及ぼすおそれがあることから、お答えを差し控えたい。」との答弁をしていることが認められる。しかし、これらの質問と答弁によっても、「ガイドラインⅡ 1(1)アただし書の照会」が何であるかは明らかでなく、これらの質問と答弁から、本件行政文書の記載内容を推認することはできない。

1 審原告は、国は、評価対象者の同意を得ないままに公務所又は公私の団体に対する照会によって情報を収集し、評価対象者のプライバシー

を侵害していたことを隠すために、クリアランス手続の構成の項目を隠している」と主張するが、推測による主張というほかなく、採用することはできない。

したがって、1審原告の前記第2の3(2)イ(ア)bの主張を採用することはできない。

(ウ) 1審原告は、前記第2の3(2)イ(イ)のとおり、不開示部分②には、公務所又は公私の団体に対する照会についての留意事項が記載されていると主張するが、この主張は、前記第2の3(2)イ(ア)bの主張に基づくものであり、前記(イ)のとおり前記第2の3(2)イ(ア)bの主張を採用することができない以上、前記第2の3(2)イ(イ)の主張を採用することもできない。

イ 不開示部分①及び不開示部分②の情報公開法5条3号が規定する不開示情報該当性につき

(ア) 本件基本方針が、カウンターインテリジェンスに関する各行政機関の施策に関し、必要な事項の統一を図るとともに、カウンターインテリジェンス・センターその他カウンターインテリジェンスに関する施策を推進する体制を確立し、もって国の重要な情報や職員等の保護を図ることを目的としてとりまとめられたものであること（本件行政文書の「第一部 総則」の「1 目的」参照）に加え、各行政機関が保有する国の安全、外交上の秘密その他国の重大な利益に関する事項であって公になっていないもののうち、特に秘匿を要するもの（特別管理秘密）の管理（情報漏えいの絶無を期すこと）は、我が国の安全を守り、また、他国等との信頼関係を維持するという観点から、極めて重要なものであることからすると、そのような特別管理秘密の管理の方法として、クリアランス手続により適格性を確認された者で、かつ、知る必要がある者のみが特別管理秘密取扱者としてアクセスできることとする本件基本方針において、このようなクリアランス手続がどのように構成されているのか

が公にされると、クリアランス手続の実施時に協力者等の適格性を偽装しようとしていた外国情報機関等が、クリアランス手続のいずれの段階でどのような手法が執られたか、あるいは執られなかったかを分析することにより、過去に講じた偽装措置の成否を段階的に検証することが可能となり、それによって、我が国政府の調査能力を推察することが可能となるものと認められる。そして、そのことは、我が国の安全が害される結果を招くおそれがあるということができる。

上記アのとおり、不開示部分①は、クリアランス手続の構成に係る四つの項目が記載されているものであり、不開示部分②は、クリアランス手続において特定の具体的な手法をとる際に講ずるべき配意事項が記載されているものであるから、これらの部分を開示すると、クリアランス手続がどのように構成されているのかが公にされて、上記のとおり、我が国の安全が害される結果を招くおそれがあるということができる。

このことは、本件行政文書によって定められた不開示部分①及び不開示部分②を含む秘密取扱者の確性確認制度が、平成26年12月10日に廃止されているとしても、変わるものではない。

なお、クリアランス手続の実施時に協力者等の適格性を偽装しようとしていた外国情報機関等が、過去に講じた偽装措置の成否を段階的に検証した事例があったことを具体的に認めるに足りる証拠はないが、前記1で判示したとおり、1審被告は、裁量権の逸脱又は濫用がないことを明らかにし、裁量権の範囲の逸脱又は濫用があることが事実上推認されない程度に主張立証する必要があるにとどまるから、具体的に上記のような事例があったことまで主張立証する必要はないものというべきである。

- (イ) この点について、1審原告は、本件行政文書は、基本方針であって、その性格は全行政機関横断的な抽象的概括的な規定とならざるを得ず、

その総頁数や、各項目の分量からしても、その内容が詳細かつ具体的に記載されているとはいえない旨、また、本件行政文書は、その機密性についての格付け及び取扱制限に照らすと、秘密文書に相当する機密性を有しない旨主張する。

しかし、本件基本方針（本件行政文書）が、カウンターインテリジェンスに関する各行政機関の施策に関し必要な事項の統一を図るものであることからすると、各行政機関がそれぞれ当該行政機関に適合した形で「秘密取扱者適格性確認制度実施規程」を作成するとしても（なお、同実施規程を作成するか否かの判断は、各行政機関に委ねられている。）、各行政機関が行うクリアランス手続に共通する事項についての統一的な取り決め、方針は本件基本方針においてされているものと推認されるところであって、本件行政文書が、クリアランス手続の構成について概括的な記載しかしていないものとは認め難い。この点について、本件行政文書の総頁数や、各項目の分量、各不開示部分の行数の多寡は、どのような内容の情報が記載されているかを推知する一つの指標にはなり得るものといえるが、それによって、当該情報の具体性が直ちに左右されるものではない。

また、本件行政文書は、「秘密文書」には当たらないものとして、「機密性2情報」との機密性についての格付けがされている（前記2の認定事実〔原判決第3の2(1)ウ〕）が、「秘密文書等の取扱いについて（昭和40年4月15日事務次官等会議申合せ）」において、秘密文書等の指定及び作成は、必要最小限度にとどめることとされていること（甲30）や、機密性についての格付けが、情報公開法に基づく情報公開請求がされた場合の同法所定の不開示情報該当性に直ちに結びつくものとは解されないことに照らすと、本件行政文書について、「機密性3情報」ではなく、「機密性2情報」との格付けがされていることから、

直ちに、本件行政文書の全体について、これを開示しても、我が国の安全、利益に損害を与えるものではないということとはできない。そうであるところ、不開示部分①及び不開示部分②が特別管理秘密の管理の観点から、我が国の安全を守るために、これを不開示とする必要性がある情報ということができるとは、上記(ア)で説示したとおりである（なお、本件行政文書が「機密性2情報」とされていることと、本件不開示部分の不開示情報該当性の関係については、不開示部分①及び不開示部分②以外の他の不開示部分に関しても、上記と同様であると解される。）。

(ウ) また、1審原告は、本件行政文書のうち、人的管理に関する事項については、有識者会議報告書によって、その項目が明らかにされるなどしていることからすると、既に公知のものとなっている旨、また、特定秘密保護法における適性評価制度において、細部にわたって調査事項、手続、配慮事項が公にされており、本件行政文書におけるクリアランス手続が特定秘密保護法における適性評価制度と異なっているのであれば、重要でないとして廃止、変更されたものである旨主張する。

この点について、有識者会議報告書においては、「2 人的管理」の「(1) 適正評価制度」の「エ 評価の観点及び調査事項」として、秘密漏えいのリスクとの関連が深い、例えば、① 我が国の不利益となる行動をしないこと、② 外国情報機関等の情報収集活動に取り込まれる弱点がないこと、③ 自己管理能力があること又は自己を統制できない状態に陥らないこと、④ ルールを遵守する意思及び能力があること、⑤ 情報を保全する意思及び能力があることといった観点から対象者の適性を評価することが考えられるとし、諸外国の適正評価における調査事項を参考にすると、調査事項としては、例えば、① 人定事項（氏名、生年月日、住所歴、国籍（帰化情報を含む。）、本籍、親族等）、② 学歴・職歴、③ 我が国の利益を害する活動（暴力的な政府転覆活動、

外国情報機関による情報収集活動、テロリズム等)への関与、④ 外国への渡航歴、⑤ 犯罪歴、⑥ 懲戒処分歴、⑦ 信用状態、⑧ 薬物・アルコールの影響、⑨ 精神の問題に係る通院歴、⑩ 秘密情報の取扱いに係る非違歴といったものが考えられるとの指摘がされていることが認められる(甲14)。また、平成25年の臨時国会で、クリアランス手続の調査事項は、① セキュリティクリアランス対象活動を行っている国、組織又は人への関与、② 帰化、③ 外国籍配偶者、④ 特定の外国への頻繁な私的渡航、⑤ 懲戒処分等、⑥ 刑事処分、⑦ 金銭問題、⑧ アルコール依存、⑨ 薬物濫用等、⑩ 精神障害、⑪ 情報の不適切な取扱い、⑫ 特異な言動であることが、その事項名のみ明らかにされている(前記2の認定事実[原判決第3の2(1)イ(オ)])。これらのことからすると、本件基本方針(本件行政文書)が定めるクリアランス手続における調査事項自体は既に公にされているものであって、その内容も有識者会議報告書が指摘する各項目と同種のものということができるが、そうであるとしても、クリアランス手続として、上記のような各項目をどのように調査するかについては、何ら明らかにされていないから、不開示部分①及び不開示部分②の内容が既に公知のものになっているということとはできない。

また、特定秘密保護法における適性評価制度は、本件行政文書に記載されている秘密取扱者適格性確認制度とは別個の制度であるから、特定秘密保護法における適性評価制度において、細部にわたって調査事項、手続、配慮事項が公にされているからといって、不開示部分①及び不開示部分②の内容が既に公知のものになっているとか、不開示部分①及び不開示部分②を開示しても我が国の安全を害するおそれがないということとはできないし、本件行政文書に記載されている秘密取扱者適格性確認制度と特定秘密保護法における適性評価制度とが異なる部分がある場合

に、その部分は重要でないとか、それを開示しても我が国の安全を害するおそれがないというべき根拠もない。

- (エ) さらに、1審原告は、本件行政文書に基づいて実施されていたクリアランス手続は、法律の根拠がなく、対象となる行政機関職員の同意を得ないで行われ、評価項目・調査事項を具体的に明らかにしていなかった点で、違法な調査を行うものであって、このようなクリアランス手続は違法であるというべきであり、憲法が保障するプライバシー権を侵害する違憲・違法なものとして本件行政文書には秘密として保護されるべきものではない旨主張するところ、前記第2の2「前提事実」（原判決第2の2「前提事実」(1)イ(ウ)）のとおり、有識者会議報告書において課題として指摘されている点がある。

これに対し、本件基本方針においては、秘密取扱者適格性確認（クリアランス手続）の実施の根拠は任命権（任命権者である行政機関の長等による特別管理秘密を取り扱う官職への職員の任用に関して任命権者の権限の範囲内で実施するもの）であるとされ、国の行政機関の職員のみを対象として、当該職員の同意を必ずしも要することなく実施することができるものとされていた（前記2の認定事実〔原判決第3の2(1)イ(エ)〕）。上記の有識者会議報告書で指摘されているように、このようなクリアランス手続が法制度化され、明確化されることが望ましいことであるとしても、各行政機関が保有する国の安全、外交上の秘密その他の国の重大な利益に関する事項であって、公になっていない情報である特別管理秘密について、クリアランス手続によって適格性を確認することができた者のみにそのアクセスを認めることによって、特別管理秘密の管理を徹底する（その情報漏えいの絶無を期す）ことは、我が国の安全を守るために必要性が高い事柄であることに鑑みると、上記のような任命権の発動として、特別管理秘密を取り扱う官職への職員の任用に関し

て、必ずしも当該職員の同意を得ることなく、クリアランス手続を実施することが、違憲、違法であるとまでいうことはできない。また、クリアランス手続において、当該職員への通知や不服申立ての制度が整備されていないとしても、同様に違憲、違法であるとまでいうことはできない。したがって、本件基本方針が定めるクリアランス手続をもって、違憲、違法な手続ということとはできないから、不開示部分①及び不開示部分②を不開示とすることができないというべき理由はない。

(イ) 以上によると、不開示部分①及び不開示部分②について、これを公にすることにより、国の安全が害され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ということができ、情報公開法5条3号の不開示情報に該当すると認められる。

(2) 不開示部分③について

ア 不開示部分③の記載内容につき

不開示部分③は、本件行政文書の「第2部 政府統一基準」中の「Ⅱ カウンターインテリジェンスに関する情報の収集・共有」の「1 カウンターインテリジェンスに関する情報の定義」に存する。

そして、不開示部分③の前後をみるに、同部分の直前は、「「カウンターインテリジェンスに関する情報」とは、外国情報機関の我が国に対する情報収集活動の状況及び態様に関する情報」と記載されており、これに続いて約3行にわたる不開示部分③があり、同不開示部分の直後には、「及び外国情報機関の情報収集活動による被害を防止するための方策に関する情報をいう。」と記載されている。これらからすると、不開示部分③は、その前後部分とあわせて、カウンターインテリジェンスに関する情報の定義が記載された文章の一部を構成するものと推認される。この点について、 は、不開示部分③には、カウンターインテリジェンスに関する情報として、「外国情報機関の我が国に対する情報収集活動の状況及び態様に関

する情報」の更に具体的な内容、すなわち、政府として収集すべき「カウンターインテリジェンスに関する情報」の具体的な内容が例示されて記載されており、簡単にいうと、政府が関心を持っている情報の具体例が記載されている旨陳述、証言している（乙9、証人■）。

本件行政文書の性質に加え、不開示部分③が記載された位置や、その前後の文脈、不開示部分③が約3行（2行半）にわたるものであることに鑑みると、上記■の陳述等の内容に格別不自然な点は認められず、同陳述等のおり、同不開示部分には、「外国情報機関の我が国に対する情報収集活動の状況及び態様に関する情報」の更に具体的な内容として、政府として収集すべき「カウンターインテリジェンスに関する情報」の具体的な内容が例示されて記載されているものと認めるのが相当である。

イ 不開示部分③の情報公開法5条3号が規定する不開示情報該当性につき
外国による諜報活動を阻止し、情報の漏えいその他の国益を害する事態を予防すること（カウンターインテリジェンスの定義）は、我が国の安全を守り、また、他国等との信頼関係を維持する上で重要な事柄であることは明らかであるところ、我が国政府のカウンターインテリジェンス機能を強化するために、カウンターインテリジェンス・センターにおいて、カウンターインテリジェンスに関する情報を収集及び分析し、その成果物を各行政機関で共有すること（不開示部分③が存する、本件行政文書の「II カウンターインテリジェンスに関する情報の収集・共有」の項）は、上記のようなカウンターインテリジェンス機能を十全ならしめる上で必要性の高いものといえる。そうであるところ、我が国がカウンターインテリジェンスに関する情報として、いかなる情報を収集、分析し、これを共有しているかについて、抽象的にこれを定義付けた情報に止まらず、これを具体的に例示したものについてまで公にすることは、我が国が関心を有するカウンターインテリジェンスに関する情報がどのようなものが具体的に明

らかになって、かかる情報の収集を困難にさせるものといえるし、逆に、他国の情報機関等が、そのように具体的に明らかにされた、我が国が収集、分析を行っているカウンターインテリジェンスに関する情報がどのようなものかを把握し、これに抵触しないような形で我が国に対する情報収集活動を行うことを可能にし、あるいは容易にするものということができる。

これらからすると、実効的なカウンターインテリジェンスに関する情報の収集、分析を確保するために、カウンターインテリジェンスに関する情報の内容が具体的に例示されている不開示部分③を不開示とする必要があるものということができる。

これに対し、1審原告は、不開示部分③は定義であって一般的内容である上に、具体的な例示があるとしても例示にすぎない以上、これを開示したとしても1審被告が主張するような我が国政府の情報保全等に与える影響はない旨主張する。しかし、不開示部分③の記載内容が、カウンターインテリジェンスに関する情報の内容を具体的に例示するものであって、これを公にすることにより、我が国のカウンターインテリジェンスに関する情報の収集、分析に具体的な支障を生じさせることは、上記で説示したとおりであるから、この点についての1審原告の主張は採用することができない。

以上によると、不開示部分③について、これを公にすることにより、国の安全が害され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ということができるから、情報公開法5条3号の不開示情報に該当すると認められる。

(3) 不開示部分④～不開示部分⑥について

ア 不開示部分④～不開示部分⑥の各記載内容につき

(ア) 不開示部分④～不開示部分⑥は、いずれも本件行政文書の「第2部 政府統一基準」中の「II カウンターインテリジェンスに関する情報の

収集・共有」に存し、「1 カウンターインテリジェンスに関する情報の定義」に続く、「2 情報収集」の項目が不開示部分④、「3 情報分析」の項目が不開示部分⑤、「4 情報共有」の項目が不開示部分⑥である。これらの各不開示部分は、いずれも、各項目の表題を除く本文全てが不開示とされている。

このうち、不開示部分④は、「2 情報収集」の項目の本文部分であり、その体裁（別紙「行政文書」参照）に鑑みると、三つの項目から構成されるものと推認され、それぞれ3行、3行及び5行の分量であると認められる。

また、不開示部分⑤は、「3 情報分析」の項目の本文部分であり、その体裁に鑑みると、二つの項目から構成されるものと推認され、それぞれ4行及び3行の分量であると認められる。

さらに、不開示部分⑥は、「4 情報共有」の項目の本文部分であり、その体裁に鑑みると、さらなる細項目はないものと推認され、3行の分量であると認められる。

(イ) 不開示部分④～不開示部分⑥の内容は、上記(ア)のとおりであるから、これら各不開示部分には、カウンターインテリジェンスに関する情報の収集、分析、共有の各点について、その手法等が記載されているものと推認される（この点について、 も、不開示部分④～不開示部分⑥は、我が国政府がカウンターインテリジェンスに関する情報をどのような手法で収集、分析及び共有しているかが明らかとなる旨陳述している【乙9】）。

イ 不開示部分④～不開示部分⑥の情報公開法5条3号が規定する不開示情報該当性につき

我が国政府のカウンターインテリジェンス機能を強化するために、カウンターインテリジェンス・センターにおいて、カウンターインテリジェン

スに関する情報を収集及び分析し、その成果物を各行政機関で共有することが、カウンターインテリジェンス機能を十全ならしめる上で必要性の高いものといえることは、上記(2)イで説示したとおりであるところ、このようなカウンターインテリジェンスに関する情報の収集、分析、共有の手法等を公にすることは、外国情報機関において、我が国政府がカウンターインテリジェンスに関する情報をどのような手法で収集し、収集した情報をどのように分析し、その成果物をどのように共有するかといった事項が明らかになり、このような情報の収集等の手法を踏まえた対処がされることによつて、我が国がカウンターインテリジェンスに関する情報を収集等することが困難になると共に、我が国の情報保全体制全体の傾向や水準等を具体的に推知させることとなり、外国情報機関による情報収集活動を可能にし、あるいは容易にするものと認められる。

これらからすると、我が国がカウンターインテリジェンスに関する情報を的確に収集し、これを分析してその成果物を各行政機関が共有することを確保するために、カウンターインテリジェンスに関する情報の収集、分析及び共有の手法等が記載されている不開示部分④～不開示部分⑥を不開示とする必要性があるものといえることができる。

この点について、1審原告は、不開示部分④及び不開示部分⑤について、特に秘匿する必要があるようなノウハウが含まれる場合以外は不開示とする必要はないが、本件行政文書の分量で秘匿性のあるノウハウが記載されるのは不自然であり、本件行政文書は基本法的な一般規定を記載したものであるから、そこに具体的なノウハウが書かれていることについての合理的な理由も主張立証されていない旨の主張をするが、不開示部分④及び不開示部分⑤を不開示とする必要性があることは、上記で判示したとおりであり、特別なノウハウが記載されている場合に限られることはないから、1審原告の上記主張を採用することはできない。また、1審原告は、不開

示部分⑥について、3行しかなく、しかも、本件行政文書第2部Ⅱの前文において、「その成果物を各行政機関で共有するものとする」としているのであるから、この3行の中に、外国情報機関等のターゲットになる情報が記載されていることはありえないと主張するが、不開示部分⑥を不開示とする必要性があることは、上記で判示したとおりであり、不開示部分⑥が3行であり、本件行政文書第2部Ⅱの前文において、「その成果物を各行政機関で共有するものとする」とされているからといって、この判断が左右されることはない。

以上によると、不開示部分④～不開示部分⑥について、これらを公にすることにより、国の安全が害され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ということが出来るから、情報公開法5条3号の不開示情報に該当すると認められる。

(4) 不開示部分⑦について

ア 不開示部分⑦の記載内容につき

(ア) 不開示部分⑦は、本件行政文書の「第2部 政府統一基準」中の「Ⅱ カウンターインテリジェンスに関する情報の収集・共有」に存し、「2 情報収集」、「3 情報分析」、「4 情報共有」の各項目に続く、「5 調査等」に存する。この「5 調査等」の項目は、(1)と(2)の二つからなっており、不開示部分⑦は、このうち、(1)の文章中、「カウンターインテリジェンス・センターは、諸外国におけるカウンターインテリジェンスに関する事例及び方策に関する情報を一般刊行物等により調査し、」に続く、約1行半の部分である。なお、同項目の(2)には、カウンターインテリジェンス・センターから各行政機関へのカウンターインテリジェンスに関する情報の提供の方針が記載されている。

(イ) 不開示部分⑦の内容は、上記(ア)のとおりであり、カウンターインテリジェンスに関する情報の調査等について、諸外国におけるカウンターイ



ンテリジェンスに関する事例及び方策に関する情報を一般刊行物等により調査した後にカウンターインテリジェンス・センターが行うべき内容が記載されているものと推認される。そして、この点について、1審被告は、不開示部分⑦には、上記調査の上で作成される文書の具体的な名称等が記載されている旨主張するところ、上記のような不開示部分⑦が存する項目や、同部分に先立つ文章の内容に照らすと、1審被告主張のように、同部分には、上記のとおり調査に基づいて作成される文書の具体的な名称等が記載されているものと認めるのが相当である。

イ 不開示部分⑦の情報公開法5条3号が規定する不開示情報該当性につきカウンターインテリジェンスに関する情報の調査に基づいて作成される文書の内容が明らかになると、カウンターインテリジェンスに関する情報の収集、分析及び共有について、上記(3)イで説示したのと同様に、外国情報機関において、我が国政府がカウンターインテリジェンスに関する情報をどのような手法で収集し、収集した情報をどのように分析し、その成果物をどのように共有するかといった事項が明らかになり、このような情報の収集等の手法を踏まえた対処がされることによって、我が国がカウンターインテリジェンスに関する情報を収集等することが困難になるとともに、我が国の情報保全体制全体の傾向や水準等を具体的に推知させることとなり、外国情報機関による情報収集活動を可能にし、又は容易にするものと認められる。

そして、上記調査に基づいて作成される文書の具体的な名称等を含む調査した後にカウンターインテリジェンス・センターが行うべき内容が公にされることにより、それを端緒とした探索が可能となり、外国情報機関等が協力者を通じて重要文書の持出しを企図した場合には、端的にその文書名を告げることで窃取行為を容易にするなど、調査に基づいて作成される文書の内容が漏えいするおそれを高めることとなる。「行政文書の管理に



関するガイドライン」（平成23年4月1日内閣総理大臣決定）では、
「秘文書 極秘文書に次ぐ程度の秘密であって、関係者以外には知らせてはならない情報を含む極秘文書以外の行政文書」、「秘文書については、インターネットからの侵入に対する多重防御による情報セキュリティ対策が施された電子計算機でも保存することができる。」とされているところ、国の行政機関等がサイバー攻撃にさらされた場合、文書名が判明していれば、その文書の窃取が容易になるものと認められる（乙13, 14）。これらのことからすると、不開示部分⑦を不開示とする必要性があるものといえることができる。

この点について、1審原告は、本件行政文書は、カウンターインテリジェンス・センター設置の組織規範（根拠規定）でもあるところ、不開示部分⑦は、カウンターインテリジェンス・センターの業務内容について記載されており、組織規範（根拠規定）に記載されるレベルでの当該機関の業務の記載について、不開示事由に該当する記載を採用するはずがなく、また、本件行政文書では、「カウンターインテリジェンスに関する情報」の概念は、カウンターインテリジェンス・センターという国の機関の組織規範（根拠規定）に組み込まれるべき内容であることを前提として定義されており、このような内容を有する「カウンターインテリジェンスに関する情報」は不開示事由に当たらないと主張するが、本件行政文書は、カウンターインテリジェンス・センター設置の組織規範（根拠規定）としての性格も有していること、不開示部分⑦は、カウンターインテリジェンス・センターの業務内容について記載されていること、本件行政文書では、「カウンターインテリジェンスに関する情報」の概念は、カウンターインテリジェンス・センターという国の機関の組織規範（根拠規定）に組み込まれるべき内容であるとして定義されていることの各事実から、不開示部分⑦を不開示とする必要性があるとの上記判断が左右されることはない。

そうすると、不開示部分⑦について、これを開示することによって、国の安全が害され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といえることができるから、情報公開法5条3号の不開示情報に該当すると認められる。

(5) 不開示部分⑧～不開示部分⑪について

ア 不開示部分⑧～不開示部分⑪の各記載内容につき

(ア) 不開示部分⑧～不開示部分⑪は、いずれも本件行政文書の「第2部 政府統一基準」中の「IV 事案対処」に存する。

本件行政文書の上記「IV 事案対処」の項目は、冒頭に、「各行政機関は、当該行政機関の職員（以下「所属職員」という。）が外国情報機関の不審動向の対象となった場合又はそのおそれがある場合には、必ず組織として対処するものとする。」と記載されており、不開示部分⑧は、同記載部分に続く部分である。そして、不開示部分⑧を含む本件行政文書の体裁（別紙「行政文書」参照）に鑑みると、同不開示部分は、三つの項目からなっており、「1」として表題1行と本文2行からなる項目、「2」として表題1行と本文4行からなる項目、「3」として表題1行があり、その後、「(1)」として5行の文章が、「(2)」として3行の文章が記載されている項目からなるものと推認される。不開示部分⑨は、同様に、「4」として表題1行があり、その後、「(1)」として7行の文章が、「(2)」として2行の文章が記載されている項目からなるものと推認される。不開示部分⑩は、同様に、「5」として表題1行があり、その後、「(1)」として4行の文章が、「(2)」として3行の文章が記載されている項目からなるものと推認される。不開示部分⑪は、同様に「6」として表題1行と本文2行からなる項目からなるものと推認される。

(イ) 不開示部分⑧～不開示部分⑪の内容は、上記(ア)のとおりであり、「IV 事案対処」の項目に存するものであり、これら各不開示部分に先立つ

部分に、「各行政機関は、各行政機関の職員（所属職員）が外国情報機関の不審動向の対象となった場合又はそのおそれがある場合には、必ず組織として対処するものとする。」と記載されていること、同項目中、開示されている部分の記載内容も、カウンターインテリジェンス・センターは、各行政機関の職員からのカウンターインテリジェンスに関する不安・心配の相談等に対応することや、各行政機関のカウンターインテリジェンス・センターに対する支援の要請、各行政機関の職員から相談があった場合のカウンターインテリジェンス・センターから当該行政機関に対する情報提供等が記載されていることからすると、「IV 事案対処」の項目には、各行政機関の職員が外国情報機関の不審動向の対象となった場合又はそのおそれがある場合に、各行政機関が組織としていかに対処すべきかについての対処要領等が記載されているものと推認される。

イ 不開示部分⑧～不開示部分⑩の情報公開法5条3号が規定する不開示情報該当性につき

外国情報機関による不審動向に対する対処要領等の内容が公にされると、外国情報機関において、このような対処要領等を踏まえた上で我が国（各行政機関）が保有する特別管理秘密等の秘密情報を不正に入手しようとすることを可能又は容易にし、その漏えいの絶無を期すべき特別管理秘密等を漏えいの危機にさらすものということができ、我が国の安全を守る点から、このような対処要領等が記載された不開示部分⑧～不開示部分⑩を不開示とする必要性があるものということができる。

この点について、1審原告は、不開示部分⑧～不開示部分⑩に記載されているのは、事案対処要領としてのマニュアル的なものにすぎない上に、いずれも5行程度の記載であって、これを公にした場合に支障が生ずるほどの具体性を有するものではない旨、並びに、本件行政文書に記載された

基本方針は、それを実施する段階では各行政機関によってばらばらな内容として具体化されてしまうほどの抽象度の高い記載であり、「事案対処」の項目でも、一部開示された部分は、要点が記載されているものの、それだけでは外国情報機関において秘密情報を不正入手することを可能又は容易にするような内容が記載されているものではないから、不開示部分⑧～不開示部分⑩についても、一部開示部分と説明レベル及び分量的に同等であり、一部開示部分と同程度の抽象性しかない旨主張し、上記のような支障が生ずることを争う。しかし、上記アのような不開示部分⑧～不開示部分⑩の記載内容に照らすと、これら不開示部分に記載された外国情報機関による不審動向に対する対処要領等の内容は、各行政機関の職員（所属職員）が外国情報機関による不審動向の対象となった場合又はそのおそれがある場合に、各行政機関が組織としていかに対処すべきかについて、詳細な記載ではないとしても、その要点が記載されているものと推認されるところであり、これを公にした場合には上記のような支障が生じるおそれがあるものといえることができるから、マニュアル的で抽象度の高い記載であることを理由として上記のような支障が生じることを否定する1審原告の主張を採用することはできない。

以上によると、不開示部分⑧～不開示部分⑩について、これらを公にすることにより、国の安全が害され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といえることができるから、情報公開法5条3号の不開示情報に該当すると認められる。

(6) 不開示部分⑫について

ア 不開示部分⑫の記載内容につき

(ア) 不開示部分⑫は、本件行政文書の「第3部 カウンターインテリジェンス・センター」中の「2 業務」に存する。カウンターインテリジェンス・センターは、政府のカウンターインテリジェンス機能を強化する

ため、各行政機関と連携して、行政機関の枠組みを超えたカウンターインテリジェンスの業務を推進することとされており、その業務の内容は、以下の10項目の業務（(1)から(10)まで）であり、不開示部分⑫は、そのうちのひとつ（(5)の部分）であって、1行の文章である（別紙「行政文書」参照）。

- (1) 基本方針の施行に関する連絡調整
- (2) 基本方針の改定案の策定
- (3) カウンターインテリジェンスに関する情報の収集及び分析
- (4) 我が国及び諸外国におけるカウンターインテリジェンスに関する事例及び方策についての一般刊行物等による調査
- (5) 不開示部分⑫
- (6) 行政機関の求めに応じたカウンターインテリジェンス・センターの保有する情報の提供
- (7) 行政機関職員からのカウンターインテリジェンスに関する不安・心配の相談への対応
- (8) 行政機関の求めに応じたクリアランス手続に関する支援
- (9) 行政機関に対する秘密保全研修及び啓発に関する支援
- (10) 行政機関の求めに応じた事案対処に関する支援

(イ) 上記のとおり、不開示部分⑫は、業務の(4)「我が国及び諸外国におけるカウンターインテリジェンスに関する事例及び方策についての一般刊行物等による調査」に続く業務内容であることからすると、不開示部分⑦と同様に、上記業務(4)の調査に基づく文書の作成が記載されているものと推認される所であり、1審被告も、不開示部分⑫には、カウンターインテリジェンス・センターにおいて作成する文書の具体的な名称等が記載されていると主張しているところ、上記のような不開示部分⑫が存する項目や、同部分に先立つ文章の内容に照らすと、この主張を認

めることができる。

イ 不開示部分⑫の情報公開法5条3号が規定する不開示情報該当性につき上記アのような不開示部分⑫の内容に照らすと、同不開示部分の不開示情報該当性については、不開示部分⑦の不開示情報該当性（上記(4)参照）と同様に解するのが相当であり、不開示部分⑦と同様に、これを開示することによって、国の安全が害され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といえることができるから、情報公開法5条3号の不開示情報に該当すると認められる。

4 以上によると、本件不開示部分は、いずれも情報公開法5条3号に該当すると認められるから、内閣情報官がした本件一部不開示決定のうち、これらの部分を不開示とした部分は適法であると認められる。

5 本件訴えのうち本件不開示部分の開示決定の義務付けの請求に係る部分は、行政事件訴訟法3条6項2号に基づく義務付けの訴えとして提起されたものと解されるところ、上記説示のとおり、本件一部不開示決定のうち本件不開示部分の取消しを求める1審原告の請求は理由がないから、本件訴えのうちこれらの各部分の開示決定の義務付けの請求に係る部分は、いずれも同法37条の3第1項2号所定の訴訟要件を満たさない不適法なものとして、却下を免れない。

6 以上の次第で、本件一部不開示決定のうち本件不開示部分の取消しを求める1審原告の請求は理由がないから棄却し、本件不開示部分の開示決定の義務付けに係る訴えは不適法であるから却下することが相当である。

よって、1審被告の控訴に基づき、原判決のうち1審被告敗訴部分を取り消し、本件訴えのうち、不開示部分②、不開示部分⑦及び不開示部分⑫の各部分の開示決定の義務付け請求に係る訴えを却下し、本件一部不開示決定のうち、不開示部分②、不開示部分⑦及び不開示部分⑫をいずれも不開示とした部分の取消請求を棄却するとともに、1審原告の控訴を棄却することとして、主文のとおり判決する。

大阪高等裁判所第14民事部

裁判長裁判官 森 義 之

裁判官 井 上 一 成

裁判官 住 山 真 一 郎

(別紙)

行政文書目録

カウンターインテリジェンス機能の強化に関する基本方針（平成19年8月9日
カウンターインテリジェンス推進会議決定）（ただし、平成23年12月6日付け
改定後のもの。）

なお、同行政文書の内容は、その不開示部分を含め、別紙「行政文書」のとおり
である（ただし、別紙「行政文書」中のマスキング部分は、別紙「不開示部分一覽
表」記載のとおり、不開示とされた部分であり、また、別紙「行政文書」に記載さ
れた下線及び「不開示部分①」ないし「不開示部分②」の各記載は、本判決におけ
る便宜のために付したものである。）。

(別紙)

不開示部分一覧表

- 1 別紙「行政文書」の4頁17行目から5頁2行目までの部分
(第2部I3(1)のイ「クリアランス手続の構成」の部分)
(以下「不開示部分①」という。)
- 2 別紙「行政文書」の5頁10行目から12行目までの部分
(第2部I3(1)のウ「クリアランス手続を行う際の配意事項」のイの部分)
(以下「不開示部分②」という。)
- 3 別紙「行政文書」の7頁2行目20文字目から4行目36文字目までの部分
(第2部IIの1「カウンターインテリジェンスに関する情報の定義」の部分)
(以下「不開示部分③」という。)
- 4 別紙「行政文書」の7頁7行目から17行目までの部分
(第2部IIの2「情報収集」の部分)
(以下「不開示部分④」という。)
- 5 別紙「行政文書」の7頁19行目から25行目までの部分
(第2部IIの3「情報分析」の部分)
(以下「不開示部分⑤」という。)
- 6 別紙「行政文書」の7頁27行目から29行目までの部分
(第2部IIの4「情報共有」の部分)
(以下「不開示部分⑥」という。)
- 7 別紙「行政文書」の8頁3行目35文字目から5行目までの部分
(第2部IIの5「調査等」の(1)の部分)
(以下「不開示部分⑦」という。)
- 8 別紙「行政文書」の9頁3行目から19行目までの部分
(第2部のIV「事案対処」の部分)

(以下「不開示部分⑧」という。)

9 別紙「行政文書」の9頁28行目から10頁8行目までの部分

(第2部のIV「事案対処」の部分)

(以下「不開示部分⑨」という。)

10 別紙「行政文書」の10頁11行目から18行目までの部分

(第2部のIV「事案対処」の部分)

(以下「不開示部分⑩」という。)

11 別紙「行政文書」の10頁22行目から24行目までの部分

(第2部のIV「事案対処」の部分)

(以下「不開示部分⑪」という。)

12 別紙「行政文書」の11頁32行目の部分

(第3部の2「業務」の部分)

(以下「不開示部分⑫」という。)

カウンターインテリジェンス機能の強化に関する基本方針

平成 19 年 8 月 9 日
カウンターインテリジェンス
推進会議決定
改定 平成 21 年 3 月 17 日
改定 平成 23 年 12 月 6 日

第 1 部 総則

1 目的

この基本方針は、カウンターインテリジェンスに関する各行政機関の施策に関し必要な事項の統一を図るとともに、カウンターインテリジェンス・センターその他カウンターインテリジェンスに関する施策を推進する体制を確立し、もって国の重要な情報や職員等の保護を図ることを目的とする。

2 定義

この基本方針において「行政機関」とは、次に掲げる機関をいう。

- (1) 法律の規定に基づき内閣に置かれる機関（内閣府を除く。）
- (2) 内閣府、宮内庁並びに内閣府設置法（平成 11 年法律第 89 号）第 49 条第 1 項及び第 2 項に規定する機関（国家公安委員会にあっては、警察庁を除く。）
- (3) 国家行政組織法（昭和 23 年法律第 120 号）第 3 条第 2 項に規定する機関（法務省にあっては、検察庁を除く。）
- (4) 警察庁
- (5) 検察庁

第 2 部 政府統一基準

I 特別管理秘密に係る基準

特別に秘匿すべき情報については、物的管理として、最新の「政府機関の情報セキュリティ対策のための統一管理基準」及び「政府機関の情報セキュリティ対策のための統一技術基準」（情報セキュリティ政策会議決定）の厳格な適用等を行うとともに、人的管理として、秘密取扱者適格性確認制度、管理責任体制、秘密保全研修制度を導入して、特別な管理を行い、情報漏えいの絶無を期すものとする。

1 特別管理秘密の定義

特別な管理を行う対象とする情報（以下「特別管理秘密」という。）は、各行政機関が保有する国の安全、外交上の秘密その他の国の重大な利益に関する事項であって、公にな

っていないものうち、特に秘匿することが必要なものとして当該機関の長が指定したものとす。

2 物的管理

(1) 段階的な秘密区分指定

「秘密文書等の取扱いについて（昭和 40 年 4 月 15 日事務次官等会議申合せ）」に基づき、秘密情報はその特性や重要性により段階的に区分し、それぞれの秘密区分における秘密保全の必要度に応じた管理体制を構築しているところであるが、特別管理秘密に該当するものについては、特に適切な秘密指定を行うこととする。

(2) 情報へのアクセス管理

ア 秘密情報に対するアクセス管理は、知る必要がある者のみに秘密情報に対するアクセスを可能とするニード・トゥ・ノウ（need-to-know）の原則を徹底し、秘密情報の不必要な拡散を防止することとする。

イ 「秘密文書等の取扱いについて（昭和 40 年 4 月 15 日事務次官等会議申合せ）」における秘密情報の取扱いに関する規定を遵守するほか、特別管理秘密については、その特質にかんがみ、情報のライフサイクルの各段階において、次に掲げるとおりとする。

(7) 作成・入手に当たっては、特別管理秘密と確認できる標記を付すこととし、管理簿に登録するものとする。

(4) 利用に当たっては、原則としてクリアランス手続（3(1)ア(4)に規定するクリアランス手続をいう。）により適格性（3(1)ア(7)に規定する適格性をいう。）を確認された者で、かつ、知る必要がある者のみが特別管理秘密取扱者（特別管理秘密を取り扱う者をいう。以下同じ。）としてアクセスできることとする。また、情報に係る媒体の物理的構成を変更する場合は、原則として特別管理秘密の管理責任者又はその事務の一部を行うものとして各行政機関において指定する者（以下「管理責任者等」という。）の許可を得るものとし、電子化された特別管理秘密を取り扱う場合は、スタンドアローンの端末を使用するか、インターネットに接続しておらず、かつ、特別管理秘密を取り扱うことのできる者のみが特別管理秘密にアクセスすることができるよう適切に管理されたネットワークに接続した端末で行うものとする。

(9) 保管（外部電磁的記録媒体への電子情報の保存を含む。）に当たっては、原則として、施設可能な堅固な保管庫を使用するものとする。なお、電子情報

を端末に保管する場合には、パスワード設定等による保護を行うほか、物理的な盗難防止措置を施すものとする。保管開始日、保管終了日等を記した管理簿を作成し、保管状況について定期的な点検を実施するものとする。

(エ) 送達に当たっては、その授受が確実に行われることを担保するため、受領書の交付の義務付け等により特別管理秘密が送達された事実を記録化する措置を講じるものとする。

(イ) 提供に当たっては、管理責任者等の承認を得るものとする。

(ロ) 廃棄に当たっては、後述するとおり、復元不可能な廃棄手段・方法を選択することとし、電子情報を抹消する場合には、専用のデータ抹消ソフトを用いるなどしてデータを廃棄するものとする。

(3) 送達・廃棄等における秘密保全措置

ア 秘密情報の送達・廃棄等に伴う秘密漏えいの防止措置について一定の管理手続きを定めることにより、秘密情報とその取扱者の直接的な監督下から離れた場合においても、秘密保全措置を講じるものとする。

イ 「秘密文書等の取扱いについて（昭和 40 年 4 月 15 日事務次官等会議申合せ）」における送達・廃棄等における秘密保全措置に関する規定を遵守するほか、特別管理秘密については、その特質にかんがみ、次に掲げるとおりとする。

(ア) 特別管理秘密の送達に当たっては、当該秘密情報の紛失を防止するため厳重に封かんするとともに、周囲から容易に封の中身を視認できない措置を講じるものとする。また、特別管理秘密の送達に確実を期すため、第三者に委託することは避けることを原則とし、信頼できる送達手段・方法を選択するものとする。なお、特別管理秘密を電子情報として送達する場合には、原則として暗号化を図ることとし、インターネットを介した電子メールやストレージサービスを利用した送達は認めないものとする。

(イ) 特別管理秘密の廃棄に当たっては、管理責任者等が立ち会うこととし、復元不可能な廃棄手段・方法を選択することにより、その確実を期すものとする。

(4) 情報システムへのアクセス管理

ア 視認できる情報媒体のみならず、電磁波のような視認が極めて困難な情報媒体をも含むあらゆる情報媒体の意識的、無意識的を問わない外部への漏えいに対す

る物理的な防止対策に取り組むものとする。

イ この他、最新の「政府機関の情報セキュリティ対策のための統一管理基準」及び「政府機関の情報セキュリティ対策のための統一技術基準」の情報システムに係る基本遵守事項及び強化遵守事項を踏まえ、適切な対応を実施するものとする。ただし、カウンターインテリジェンスの観点から別の扱いをするものにあつてはこの限りではない。

3 人的管理

(1) 秘密取扱者適格性確認制度

ア 基本方針

- (7) 各行政機関は、特別管理秘密に当たる秘密の取扱いについては、特別管理秘密を取り扱うことについての適格性（以下単に「適格性」という。）を確認した者に行わせることとする。
- (8) 適格性の確認は、調査対象者が特別管理秘密を取り扱うに当たって信用できかつ信頼し得るか否かについての調査（以下「クリアランス手続」という。）により行うこととする。

イ クリアランス手続の構成

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

不開示
部分①

ウ クリアランス手続を行う際の配意事項

- (7) 適格性の確認に当たっては、国家公務員法（昭和 22 年法律第 120 号）第 27 条の平等取扱原則（人種、信条、性別、社会的身分、門地又は国家公務員法第 38 条（欠格条項）第 5 号に規定する場合を除くの外政治的意見若しくは政治的所属関係によって、差別されてはならない。）を遵守しなければならない。また、調査の目的と関係のない質問を行わない等プライバシーの保護への配慮を尽くさなければならないこととする。

(4)

[Redacted text block]

不開示
部分②

- (9) クリアランス手続の過程で得られた情報は、正当な理由なく第三者に提供してはならないこととする。
- (8) 各行政機関は、クリアランス手続の実効性確保のため相互に必要な協力を行うものとする。

エ 適格性の確認

- (7) 適格性の確認は、特別管理秘密を取り扱わせようとする各行政機関の長が指定した者が行うこととする。
- (4) 適格性の確認は、当該行政機関の事務の遂行のため必要な職員に限って行うものとする。

オ クリアランス手続におけるセンターの役割

カウンターインテリジェンス・センターは、各行政機関の求めに応じて、クリアランス手続について必要な支援を行うこととする。

(2) 特別管理秘密の管理責任体制

ア 管理責任者等の指定

各行政機関は、特別管理秘密の厳格な管理を行うため、特別管理秘密の管理について責任を負う者を管理責任者等として指定するものとする。

イ 管理責任者等の業務

管理責任者等は、以下に掲げる業務その他の特別管理秘密の管理について責任を負うものとする。管理責任者等は、カウンターインテリジェンス担当部署（V1の規定により設置又は指定された部署をいう。以下同じ。）に所属していない場合にあつては、カウンターインテリジェンス担当部署と適宜連携を図るものとする。

- (ア) 特別管理秘密に係る媒体の物理的構成を変更する場合の許可
- (イ) 特別管理秘密の保管状況についての定期的な点検
- (ウ) 特別管理秘密の提供についての承認
- (エ) 特別管理秘密の廃棄に当たっての立会い

(3) 特別管理秘密取扱者の秘密保全研修制度

ア 各行政機関における特別管理秘密取扱者研修

各行政機関は、特別管理秘密取扱者に対し、特別管理秘密の秘密保全に必要な知識、技能等を修得させるため、特別管理秘密取扱者研修を定期的実施するものとする。なお、必要な場合は、特別管理秘密取扱者研修を臨時に実施することを妨げるものではない。

イ カウンターインテリジェンス・センターによる支援

(ア) 各行政機関の特別管理秘密取扱者研修担当者に対する研修

カウンターインテリジェンス・センターは、各行政機関における特別管理秘密取扱者研修の担当者が当該研修の実施に必要な知識、技能等を修得できるよう特別管理秘密取扱者研修担当者研修を実施するものとする。

(イ) 研修実施マニュアル及び標準教材の作成

カウンターインテリジェンス・センターは、(ア)の研修を効果的かつ効率的に行うため、各行政機関の特別管理秘密取扱者研修実施マニュアル及び同研修用標準教材の作成を行うものとする。

II カウンターインテリジェンスに関する情報の収集・共有

我が国政府のカウンターインテリジェンス機能の強化のため、カウンターインテリジェンス・センターにおいて、カウンターインテリジェンスに関する情報を収集及び分析し、その成果物を各行政機関で共有するものとする。

1 カウンターインテリジェンスに関する情報の定義

5 調査等

(1) カウンターインテリジェンス・センターは、諸外国におけるカウンターインテリ
ジェンスに関する事例及び方策に関する情報を一般刊行物等により調査し、

不開示
部分 ⑦

(2) カウンターインテリジェンス・センターは、各行政機関の基本方針の施行を支援
するため、各行政機関の求めに応じて、カウンターインテリジェンス・センターの
保有するカウンターインテリジェンスに関する情報を提供できる範囲で当該行政機
関へ提供するものとする。

III カウンターインテリジェンス意識の啓発

職員一人一人が秘密保全の重要性を理解し、秘密保全を意識して日々の業務を遂行していくため、各行政機関は、職員一般を対象として秘密保全その他カウンターインテリジェンスに関する啓発活動等を計画的に実施するものとする。

1 各行政機関における啓発活動

各行政機関は、カウンターインテリジェンス啓発活動を実施するものとする。

カウンターインテリジェンス啓発活動は、職員一人一人のカウンターインテリジェンス意識を高揚するとともに、外国情報機関による不審な活動に対する理解を深めることにより、秘密保全の重要性を自覚した職務遂行を可能とするよう実施するものとする。

2 カウンターインテリジェンス・センターによる支援

(1) 各行政機関の啓発担当者に対する研修

カウンターインテリジェンス・センターは、基本方針の統一的かつ確実な施行を図るため、各行政機関におけるカウンターインテリジェンス啓発活動の担当者が啓発活動の実施に必要な知識、技能等を修得できるよう、当該担当者に対する研修を実施するものとする。

(2) 啓発活動実施マニュアル及び標準教材の作成

カウンターインテリジェンス・センターは、(1)の研修を効果的かつ効率的に行うため、各行政機関の担当者用啓発活動実施マニュアル及び職員用標準教材の作成を行うものとする。

IV 事案対処

各行政機関は、当該行政機関の職員（以下「所属職員」という。）が外国情報機関の

不審動向の対象となった場合又はそのおそれがある場合には、必ず組織として対処するものとする。

[Redacted text block]

不表示
部分⑧

- (3) カウンターインテリジェンス・センターは、各行政機関の職員からのカウンターインテリジェンスに関する不安・心配の相談に対応するものとする。職員からの相談が、一般的な不安・心配の相談ではなく当該行政機関の事案対処を必要とする場合には、カウンターインテリジェンス・センターは、当該職員に対して所属行政機関に報告するよう指導するものとする。
- (4) 各行政機関及びカウンターインテリジェンス・センターにおいて報告又は相談に対応する者は、報告又は相談を行った職員の氏名及びその内容について、正当な理由なく第三者に提供してはならない。

[Redacted text block]

[Redacted text block]

不開示
部分⑨

[Redacted text block]

(3) 各行政機関は、必要に応じてカウンターインテリジェンス・センターに支援を求めることができる。

[Redacted text block]

不開示
部分⑩

[Redacted text block]

(3) カウンターインテリジェンス・センターは、各行政機関の職員から相談があり、その内容が当該職員の所属する行政機関の事案対処を必要とする場合は、当該行政機関に当該相談について可能な範囲で情報提供するものとする。

[Redacted text block]

不開示
部分⑪

V 管理責任体制

各行政機関は、基本方針の確実な実施を図るためカウンターインテリジェンス担当部署を設置又は指定するとともに、カウンターインテリジェンス研修・啓発活動について責任体制を構築するものとする。

1 カウンターインテリジェンス担当部署の指定

各行政機関内において、カウンターインテリジェンスの担当部署を設置又は指定するものとする（複数指定することもできる。）。カウンターインテリジェンス担当部署においては、以下に掲げる事務を行うものとする。

- (1) カウンターインテリジェンス・センターとの連絡調整
- (2) カウンターインテリジェンスに関する情報の収集・分析
- (3) カウンターインテリジェンスに関し、職員に対する研修・啓発活動の企画立案又は連絡調整
- (4) カウンターインテリジェンスに関する相談対応及び事案対処

2 カウンターインテリジェンスに関する研修・啓発活動の責任者の指定

各行政機関においては、カウンターインテリジェンス機能強化の実効性を確保するため、カウンターインテリジェンスに関する研修・啓発活動についての責任者（以下「研修等責任者」という。）を指定するものとする。

研修等責任者は、特別管理秘密取扱者研修及びカウンターインテリジェンス啓発活動について責任を負うものとする。研修等責任者は、カウンターインテリジェンス担当部署に所属していない場合にあつては、カウンターインテリジェンス担当部署と適宜連携を図るものとする。

第3部 カウンターインテリジェンス・センター

1 設置

カウンターインテリジェンス推進会議の庶務機能を強化し、基本方針の施行に関する連絡調整等を行い、我が国政府全体のカウンターインテリジェンスの中核として機能するカウンターインテリジェンス・センターを内閣官房内閣情報調査室に置くこととする。

2 業務

カウンターインテリジェンス・センターは、政府のカウンターインテリジェンス機能を強化するため、各行政機関と連携して、次に掲げる行政機関の枠組みを超えたカウンターインテリジェンスの業務を推進することとする。

- (1) 基本方針の施行に関する連絡調整
- (2) 基本方針の改定案の策定
- (3) カウンターインテリジェンスに関する情報の収集及び分析
- (4) 我が国及び諸外国におけるカウンターインテリジェンスに関する事例及び方策について的一般刊行物等による調査

（6）行政機関の求めに応じたカウンターインテリジェンス・センターの保有する情報の

不開示
部分(2)

提供

- (7) 行政機関職員からのカウンターインテリジェンスに関する不安・心配の相談への対応
- (8) 行政機関の求めに応じたクリアランス手続に関する支援
- (9) 行政機関に対する秘密保全研修及び啓発に関する支援
- (10) 行政機関の求めに応じた事案対処に関する支援

第4部 附則

1 施行

この基本方針は、第2部Iに掲げる事項については平成21年4月1日から、その他の事項については平成20年4月1日から施行する。

2 基本方針の改定

カウンターインテリジェンス推進会議は、カウンターインテリジェンスに関する情勢又は各行政機関の基本方針の施行の状況等を踏まえ、基本方針を見直し、必要があれば、改定するものとする。

カウンターインテリジェンス推進会議が各行政機関の基本方針の施行の状況を把握するため、カウンターインテリジェンス・センターは、各行政機関から基本方針の施行の状況について報告を受け、取りまとめるものとする。

これは正本である。

平成28年6月29日

大阪高等裁判所第14民事部

裁判所書記官 山本正俊