

諮問庁：公安調査庁長官

諮問日：平成14年7月8日

答申日：平成14年12月17日

事件名：特定団体ハンドブックの不開示決定に関する件（平成14年諮問第303号）

## 答 申 書

### 第1 審査会の判断

朝鮮総聯ハンドブック（改訂版）（以下「本件対象文書」という。）を不開示とした本件決定は、妥当である。

### 第2 異議申立人の主張の要旨

#### 1 異議申立ての趣旨

本件異議申立ての趣旨は、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。）3条の規定に基づく本件対象文書の開示請求に対し、公安調査庁長官が平成13年10月5日付け公調総発第892号により行った不開示決定につき、これを取り消し、開示を行うとの決定を求めるものである。

#### 2 異議申立ての理由

異議申立人の主張する異議申立ての理由は、異議申立書によれば、本件対象文書には不開示情報は記載されておらず、速やかに開示されるべきであるというものである。

### 第3 諮問庁の説明の要旨

#### 1 本件対象文書の不開示理由

公安調査庁長官は、本件対象文書について、その記載は、個人が識別され、法人等の権利、競争上の地位その他正当な利益が害されるおそれのある情報が含まれ、また、そのすべてが公安調査庁の事務に当たる破壊的団体の規制に関する調査についての情報であって、これを開示すると、調査事項や調査の方向等が推測され、以後の調査事務に支障を来し、ひいては公共の安全と秩序の維持に支障を及ぼすおそれがある上、他国との交渉上不利益を被るおそれがあるものも含まれるので、情報公開法5条1号、2号、3号、4号及び6号に該当するとして、その全部を不開示とした。

#### 2 不開示理由の詳細

##### （1）公安調査庁の所掌事務

公安調査庁は、破壊活動防止法（以下「破防法」という。）による破壊的団体の規制に関する調査及び処分の請求並びに無差別大量殺人行為を行った団体の規制に関する法律（以下「団体規制法」という。）の規定による無差

別大量殺人を行った団体の規制に関する調査、処分の請求及び規制措置を行い、もって、公共の安全を確保することを任務とする（公安調査庁設置法3条）。

破壊的団体の規制処分としては、破防法5条の団体活動の制限処分と同法7条の団体の解散指定処分があり、無差別大量殺人行為を行った団体の規制処分としては、団体規制法5条の観察処分と同法8条の再発防止処分がある。

規制に関する調査のための権限としては、公安調査官の任意調査権（破防法27条、団体規制法29条）があるほか、観察処分に付された団体の活動状況を明らかにするため、公安調査庁長官に、被処分団体からの所定事項の報告を受ける権限（同法5条2項及び3項）、公安調査官に必要な調査をさせる権限（同法7条1項）及び公安調査官に被処分団体の施設への立入検査をさせる権限（同条2項）が与えられている。

## （2）本件対象文書の作成目的及び性格等

本件対象文書は、在日本朝鮮人総聯合会（以下「本件団体」という。）に関する調査の担当者にその基礎知識を提供するとともに、本件団体関係情報の分析ないし評価のための基礎資料として用いる目的で作成された執務参考資料であり、本件団体の組織実態や活動状況などの本件団体に関連する情報が体系的にとりまとめられている。これらの情報は、破防法27条に基づく調査により収集したものである。

このように本件対象文書に記録された情報は、本件団体に関する情報と公安調査庁が行う調査事務に関する情報等の性格を併せ有している。

また、本件対象文書の記載は、調査活動の基礎知識又は分析・評価の基礎資料としての機能を果たし得る最小単位ごとに見出しが付されて参照の便が図られており、見出しの付された項目ごとに1個の情報であると解される。

## （3）本件団体に関する情報（情報公開法5条2号該当性）

### ア 破防法に基づく調査の在り方

破防法は、団体規制によって公共の安全の確保に寄与する（同法1条）という目的を達成する趣旨のものであり、同法3条1項は、「この法律による（中略）規制のための調査は、第1条に規定する目的を達成するために必要な最小限度においてのみ行うべきであって、いやしくも権限を逸脱して、思想、信教、集会、結社、表現及び学問の自由並びに勤労者の団結し、及び団体行動をする権利その他日本国憲法の保障する国民の自由と権利を、不当に制限することがあってはならない。」と規定していて、同法27条に基づく調査は、規制のために必要な最小限度でのみ行うべきものとされている。

団体規制のための調査は、調査対象団体に対する規制の要否を決し、規制請求の審査手続において規制要件に当たる事実を証明する証拠とする目

的で当該団体に関する情報を収集するものであるから、この調査は、そのような情報を保有する団体関係者その他の第三者から任意に情報の提供を受ける任意調査であるが、調査対象団体の自律的活動をみだりに公開されない自由の制限を伴うことが多く、このような制限も必要最小限度にとどめられなければならない。

#### イ 調査結果の外部提供の在り方

破防法 27 条の調査権は、情報の保有者に情報の提供を求め又は働き掛け、提供された情報を受領することに限らず、受領した情報を保有し、調査権の目的の範囲で活用する権限も含まれる。調査結果の外部提供は、団体の自律的活動をみだりに公開されない自由の侵害を伴うものであり、規制のために必要な最小限度の範囲で行わなければならない。

同法は、調査結果の外部提供を、①その調査目的に沿ってその後の調査の基礎資料とするか規制請求の際に提出する証拠として活用する場合のほか、②公安調査庁と警察との情報交換（同法 29 条）、③団体規制の状況に関する国会報告（同法 36 条）等同法制定時に既に想定されていた法定の場合に限っており、団体規制のために必要な範囲を超えた団体の自由・権利の不当な制限の防止を図っている。

#### ウ 本件対象文書を公にすることによる本件団体への影響

本件対象文書に記録された情報は、①本件団体の歴史、組織実態、活動状況又は朝鮮民主主義人民共和国との関係等を内容とするだけでなく、②その内容が公安調査庁の調査によって確認されたものであり、また、③同庁が本件団体の調査のための基礎知識又は入手情報の分析・評価の基礎資料として必要としている情報の内容・範囲及び程度等を示し、ひいては本件団体に係る規制に関する調査の必要の範囲及び程度等を含んでいる。

このような情報を公にすれば、それぞれ、①団体の自律的活動をみだりに公開されない自由の制限となり、②本件団体とかわりを持ち、又はその内部事情を知ろうとする様々な団体及び個人が、これに基づいて、本件団体に関連する活動を決したりその調査を行うことにより、本件団体の利益等を害することが予想され、③一般国民に、本件団体のマイナスイメージを印象付けることとなり、本件団体に加え、その構成員及びその家族等にも多くの不利益をもたらすことは明らかである。

したがって、本件対象文書に記録された情報は、その具体的内容に立ち入るまでもなく、情報公開法 5 条 2 号の不開示情報に該当する。

### (4) 国の機関が行う事務に関する情報（情報公開法 5 条 6 号及び 4 号該当性）

#### ア 公安調査庁長官の規制請求権等

破防法における団体規制（同法 5 条及び 7 条）は、公安調査庁長官の請求（同法 11 条）によって公安審査委員会が審査し、同委員会が決定する

(同法 22 条 5 項) が、同長官による規制請求の要否又は可否の判断は高度に専門的かつ政策的判断であって、広範な裁量権が認められている。

団体規制を行うために必要な情報及び証拠を収集するための手段として、同法 27 条は、公安調査官に任意調査権を付与し、「第 3 条の規定する基準の範囲内において、必要な調査をすることができる」と規定しており、調査に当たっていわゆる比例原則を遵守すべきことを求めるだけで、調査事項、調査対象者や調査手法等具体的な調査の実施細目に触れていないので、検察官等に対する書類及び証拠物の閲覧請求(同法 28 条)その他法定事項を除き、だれを対象として何をどのような手法で調査するかなどは、公安調査官の合理的選択(裁量)にゆだねられているものと解される。

#### イ 適正な権限行使のため考慮すべき事情

団体規制システムには、①その存在自体による破壊的活動の一般予防機能、②調査、規制請求又は規制の実施による破壊的活動の個別予防機能、③具体的に計画された破壊的活動から国民を保護し、又は破壊的活動への関与者の検挙等のための情報提供機能がある。

公安調査庁が、調査対象として公表した団体については、調査対象となることをおそれて自制することにより発揮される①の一般予防機能が期待できず、その活動等のすべてに調査の可能性があることで自制を促し、実際に調査することにより②の個別予防機能を発揮させることとなる。この機能を効率的に発揮させるためには、その活動等のすべて調査されている可能性を団体に認識させる必要があり、同庁が将来の業務遂行のため必要と認めて保有している調査結果のほか、将来の調査を推測させる調査方針、調査結果・重点、調査事項、調査手法、入手情報の評価基準・視点、情報提供者(情報源)及び担当調査官に関する情報等を秘匿しなければならない。これによっても団体の自制が得られない場合に、規制請求及び規制の実施による個別予防に移行することになる。調査活動の中で、具体的に計画・準備された破壊的活動に関する情報を入手したときは、これを適切に政府又は関係機関に提供して破壊的活動及びこれによる被害の発生を阻止するなどして、③の機能を発揮させるから、将来の調査活動を推測させるような事項を秘匿する必要がある。

調査対象団体は、上記各機能によってその活動に制約を受ける上、団体目的実現のために破壊的活動その他の不法活動を計画、準備又は実行すれば、調査によってこれが解明され、団体規制、刑事処罰その他様々な規制を受ける可能性が生じる。そのため、調査の事実等を知った団体や同庁において調査の対象とされていることを公表された団体は反発し、調査等に対する反対運動や虚偽情報の流布、担当調査官への攻撃、団体内での対抗措置等による調査妨害活動を行うおそれがある。

そのため、公安調査庁長官の規制請求権と公安調査官の調査権の適正な行使のためには、①調査結果、②将来の調査を推測させる調査方針、③調査計画・重点、調査事項及び調査手法、④情報提供者（情報源）及び⑤担当調査官に関する情報並びにこれらの情報を推測させる情報を秘匿しなければならない。

#### ウ 本件対象文書に記録された情報の分析・検討

本件対象文書に記録された調査事務に関する情報は、①公安調査官による調査結果にとどまらず、②将来の調査事項、調査の重点及び視点、③調査手法、④入手情報の評価の基準又は視点等を推測させるものである。

また、調査対象団体は、本件対象文書に記録された情報につき、公表情報と内部協力者等を通じて入手した情報とを区別し、後者に基づいて、構成員等がその地位や活動に基づき入手し得る情報と照合することなどにより、情報提供者を特定するおそれがある。

さらに、調査の重点や視点等の情報を知られると、構成員等に接触を図る者が関心を示す事項を分析することで、身分を秘匿して構成員等と接触を図っている公安調査官が特定され、その身分が発覚するおそれがある。

よって、本件対象文書に記録された各情報は、その具体的内容を検討するまでもなく、これを公にすることにより、公安調査庁の調査事務の適正な遂行に支障を生じるおそれがあると認めるにつき合理的理由がある。

また、団体規制の目的及び同庁の調査が果たすべき抑止機能等に照らせば、このような支障が生じることにより、公共の安全と秩序の維持に支障を及ぼすおそれがあると認めることにつき相当の理由があり、情報公開法4条に該当する。

#### (5) 公益上の理由による裁量開示（情報公開法7条）について

本件対象文書に記録された情報は、個人識別情報を含み、また、これを開示すると、本件団体の権利その他正当な利益を害するおそれがある上、公安調査庁の業務に支障を生じるおそれもあり、それを超える公益上の必要性も認められないため、情報公開法7条の裁量的開示を考慮する余地はない。

### 3 まとめ

本件対象文書に記録された情報は、情報公開法5条2号、4号及び6号の不開示情報に該当するので、同条1号及び3号該当性を判断するまでもなく、全部不開示とすべきである。

## 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14年7月8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8月8日 本件対象文書の見分及び審議

- ④同年 9 月 2 日 審議
- ⑤同年 1 0 月 3 日 諮問庁の職員（公安調査庁管理官ほか）からの口頭説明の聴取
- ⑥同月 3 1 日 審議
- ⑦同年 1 2 月 1 3 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、公安調査庁が作成し保有している本件団体に関する文書であり、当審査会において見分したところによれば、表題、はしがき、目次及び本文からなり、本件団体の組織実態や活動状況などの本件団体に関連する情報が体系的にとりまとめられているものと認められる。

また、その表題及び内容からすれば、諮問庁の説明するとおり、本件対象文書は、同庁において調査担当者に本件団体に関する基礎知識を提供するとともに、本件団体関係情報の分析ないし評価のための基礎資料として用いる目的で作成された執務参考資料であると言うことができ、本件対象文書の作成に当たっては、同庁において、公安調査官が種々の調査活動を行って収集した本件団体に関する情報について、これを分類整理した上で、更に検討分析を加えたり、一定の目的で使用するため加工するなどしているものと認めることができる。

よって、本件対象文書に記述された情報は、本件団体に関する情報であると同時に、同庁の調査に関する情報であると言うことができる。

### 2 公安調査庁における調査の在り方

公安調査庁設置法によれば、公安調査庁は、破防法の規定による破壊的団体の規制に関する調査及び処分の請求並びに団体規制法の規定による無差別大量殺人行為を行った団体の規制に関する調査、処分の請求及び規制措置を行い、もって、公共の安全の確保を図ることを任務とするものとされており（同法 3 条）、その任務を達成するため、①破壊的団体の規制に関する調査に関すること、②無差別大量殺人行為を行った団体の規制に関する調査に関すること、③破壊的団体に対する処分の請求に関すること、④無差別大量殺人行為を行った団体に対する処分の請求に関すること、⑤無差別大量殺人行為を行った団体に対する規制措置に関することなどが、その所掌事務として定められている（同法 4 条）。そして、同法 2 7 条又は団体規制法 2 9 条により、公安調査官は、当該規制に関し、これらの法律の各 3 条に規定する基準の範囲内において、必要な調査をすることができることとされている。

このように、公安調査官には破防法又は団体規制法による規制に関し一般的な調査権が与えられているが、この調査権に基づく調査は、破防法 3 条及び団体規制法 3 条により、各法律に規定する目的を達成するために必要な最小限度においてのみ行うべきであって、権限を逸脱して基本的人権を不当に制限する

ようなことがあってはならないとされており、任意調査であっても、基本的人権の保障の観点から一定の制約を受け、これら法律の許容する適正なものではない。

### 3 情報公開法5条2号イ該当性について

(1) 上記1で述べたとおり、本件対象文書に記載されている情報は、公安調査官による任意調査（破防法27条）に基づいて収集された本件団体の組織実態や活動状況に関する情報であり、これら情報は本件団体に関する情報に該当する。

本件団体は、その構成員が結社の自由の保障の下に結社し、団体として自律的な活動を行っているものであり、個々の構成員には、本件団体における活動を他から観察・監視されない自由が憲法上保障されており、本件団体は、個々の構成員のこのような憲法上の自由の享受を確保することにつき、団体としての正当な目的・利益を有する。したがって、本件団体は、団体としてその活動状況等について他者から観察・監視を受けないことが必要であり、団体に関する情報が、いつ、どのような方法で、どの程度公表されるかは、団体の活動上重大な意義を有する事柄であると言うことができる。これらが時期を問わず一般に公開された場合には、団体の自律的な意思形成や活動に支障が生じるおそれがあることは否定できず、これは、情報公開法5条2号イにおいて保護されるべき法人等の正当な権利利益を害するおそれがあるものに該当するものと言うべきである。

(2) 上記2で述べたとおり、破防法27条による任意調査は、その対象となることによって当該団体が受ける憲法上の権利・自由等に対する重大な制約を、公共安全の確保のために必要な最小限度において許容しているものと解される（同法3条1項）。そして、同法は、任意調査の結果得られた情報の利用や外部提供につき、警察庁及び都道府県との間で情報交換すること（同法29条）及び団体規制の状況につき国会に報告すること（同法36条）を規定するほか、今後の調査の基礎資料とすることや規制請求に際して公安審査委員会に提出することも当然予定しているものと解される。このような同法が本来予定している情報の利用や外部への提供も、対象団体の権利利益を制限するものとして必要な最小限度の範囲のものとして許されたものと解される。

そうであるのに、このような情報の利用や外部提供とは別に本件対象文書の内容を公にすることは、本件団体の権利・自由に対する更なる制約をもたらすものであって、本件団体における活動等を他からの観察・監視にさらすだけではなく、場合によっては、他からの誹謗・中傷や不当な干渉等を惹き起こす可能性もあり得るところである。

(3) そこで、本件対象文書について検討すると、これに記載されている組織実

態や活動状況に関する情報は公安調査官の調査結果に基づくものであり、これが一般に公にされた場合には、その内容が当該団体の組織実態や活動状況等を示すものとして取り扱われることとなり、本件団体の自律的意思形成や活動に支障を生じるおそれがある。

したがって、本件対象文書に記載された情報は、情報公開法5条2号イの不開示情報に該当するものと認められる。

#### 4 情報公開法5条6号該当性について

##### (1) 特定団体を対象とする任意調査について

本件対象文書の法5条6号該当性は、上記2で述べた公安調査庁の調査事務の性質に照らし、これを公にした場合、その目的を達成するために必要な同庁に認められた適正な調査までその実効性を損なうこととなるかという観点から判断する必要がある。

公安調査官は、上記のとおり、破防法27条により、団体規制に関し必要な調査を行うことができ、同法における規制は特定の団体を対象とするものであるから、このような規制に関し必要な調査とは、当該団体に対する規制請求に必要な規制要件に当たる事実を証明する情報を収集するために行われるものである。

同庁が、いかなる団体を調査対象とし、当該団体に対する規制請求に必要な要件事実を証明する情報を収集するかの判断においては、諮問庁の説明するとおり、高度に専門的かつ政策的判断を要し、公安調査庁長官の裁量権が認められるものと言うことができるが、上記のとおり、同庁による調査は、各法律に規定する目的を達成するために必要な最小限度においてのみ行われるべきであって、権限を逸脱して基本的人権を不当に制限するようなことがあってはならないのであるから、その判断は合理的・客観的理由に基づいてなされなければならない。

そして、破防法27条に基づく公安調査官の調査はあくまで任意のものであり、公安調査官が特定団体に対する調査においていかなる手段をとるかは、当該特定団体の活動内容や調査事項等に応じて、その裁量により個別に判断されるべき事柄であるが、破防法及び団体規制法の規定する目的を達成するために必要な最小限度においてのみ行うべきであって、その権限を逸脱して基本的人権を不当に制限するようなことがあってはならないことは上記2で述べたとおりである。

同庁においては、これまでに国会答弁において、調査の対象としている特定の団体を明らかにした例があり、本件団体はそのような団体の一つであるが、同庁においては、本件団体に対して、いつ、どのような事項について調査し、どのような調査の方法をとっているかについては明らかにしておらず、これを秘匿しているものと認められる。調査対象であることが明らかになっ

ている団体に対する調査においては、そのことによって任意調査に対して対抗措置等をとることは容易になっているとすることができるから、同庁においては、実効性のある調査を行うため種々の調査を行っているものと推察されるが、個別の調査事項や調査手法を秘匿しつつ調査を行うことは、上記のとおり、団体規制を行うため必要最小限度の範囲において行う調査である限り、関係法令の認めるものと解される。

## (2) 本文の不開示情報該当性について

そこで、本件対象文書の本文を公にした場合、上記(1)で述べたような本件団体に対する公安調査庁の適正な調査に、いかなる支障が及ぶおそれがあるか検討する。

上記1で述べたとおり、公安調査庁においては、公安調査官が種々の調査活動を行って収集した本件団体に関する情報について、これを分類整理した上で、更に検討分析を加えたり、一定の目的で使用するため加工するなどして本件対象文書を作成したものであるとすることができる。

そこで、本件対象文書の本文の記述内容を見てみると、大きく分けて、一般に入手し得る情報(以下「公然情報」という。)に基づくものと一般には入手できない情報(以下「非公然情報」という。)に基づくものがあるということができる。

### ア 非公然情報に基づく記述について

非公然情報に基づく記述については、そのような記述が存在すること自体が公になることで、本件団体においては、公安調査庁による調査事項や方法を推測することができ、同庁の任意調査によって非公然情報を把握されないよう対抗措置をとることが容易となる。そうなれば、上記(1)で述べたような範囲で行われる同庁による調査によっては的確な情報を収集することができなくなり、適正な調査の遂行に支障が及ぶおそれがあるものということができる。

よって、非公然情報に基づく記述は、情報公開法5条6号の国の機関が行う事務であって、公にすることにより、当該事務の性質上、当該事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるものに該当するものと認められる。

### イ 公然情報に基づく記述について

公然情報に基づく記述については、これが公然情報と全く同様の内容のものである場合には、これを公にすることによる公安調査庁の調査への支障を認めることは困難である。しかし、本件対象文書における記述を見ると、公然情報に基づく記述であっても公表情報そのものではなく、そこには、①公然情報を一定の観点から整理・加工しているもの、②公然情報に同庁における分析・評価を加えているもの、③公然情報を評価しその一部を取捨選択しているもの、又は④特定の公然情報に基づく記述の存在自体

が同庁における調査の視点を示しているものがあり、これら要素が単独で又は重なり合って含まれていると言うことができる。

このような要素が含まれている公然情報に基づく記述が公になれば、本件団体においては、同庁における調査目的やその必要性、同庁の本件団体に対する調査における重点事項・関心事項や同庁による調査の程度、正確さ及び深さ等を推認することができ、同庁による調査の実態を知ること、調査に備えて公表される情報自体を操作するなどの任意調査に対する対抗措置等をとることが容易となるものと考えられる。

よって、公然情報に基づく記述についても、アで述べた非公然情報に基づく記述と同様に、情報公開法5条6号に該当するものと認められる。

### (3) その余の部分の不開示情報該当性について

本件対象文書のはしがきは、本件団体に関する公安調査庁の考え方や本件対象文書を作成した趣旨等が具体的に述べられており、これが公になれば、本件団体に対する同庁の適正な調査に支障が及ぶおそれがあり、本文と同様に情報公開法5条6項の不開示情報に該当するものと認められる。

本件対象文書の目次は、調査の対象事項等を推認することができる部分を含んでおり、これを公にすれば、公安調査庁における適正な調査の遂行に支障が及ぶおそれがある。また、本件対象文書のような同庁における執務参考資料であれば当然に記述されているものと一般人が推測し得るような記述部分に限って開示しても、その余の不開示部分の位置や分量等から調査の対象事項等を推認されるおそれがないとは言えないから、全体が本文と同様に情報公開法5条6号の不開示情報に該当するものと認められる。

## 5 部分開示の可否

以上述べたとおり、本件対象文書の本文、はしがき及び目次の各記述は、その全体が情報公開法5条6号の不開示情報に該当することから、同法6条1項の規定により部分開示することはできないものと認められる。

また、本件対象文書の表題については、同法5条2号イ又は6号の不開示情報を含んでいるものとは認められないが、本件対象文書が開示請求の対象文書として特定されている以上、有意な情報があるということとはできず、部分開示すべきものとは言えない。

よって、本件対象文書につき、同法6条1項により部分開示すべき記述を認めることはできない。

## 6 本件不開示決定の妥当性

以上のことから、本件対象文書につき、情報公開法5条1号、2号、3号、4号及び6号に該当するとしてその全部を不開示とした本件決定については、本件対象文書は同条2号及び6号に該当するので、その余の不開示情報該当性について判断するまでもなく、不開示とするのが妥当であると認めた。

第6 答申に関与した委員  
吉村徳則，高木佳子，戸松秀典