

答申番号：平成28年度答申第1号、同第2号、同第3号及び同第4号
事件名：「依存性薬物検討会（平成18年度）依存性薬物検討会委員の委嘱について」の一部利用決定に関する件
「依存性薬物検討会（平成18年度）依存性薬物検討会委員の委嘱について」の一部利用決定に関する件
「依存性薬物検討会（平成18年度）平成18年度第1回依存性薬物検討会の開催について」の一部利用決定に関する件
「依存性薬物検討会（平成19年度）平成19年度第1回依存性薬物検討会の開催について」の一部利用決定に関する件
答申日：平成28年11月15日
諮問庁：独立行政法人国立公文書館
諮問番号：平成27年度諮問第1号、同第2号、同第3号及び同第4号
諮問日：平成27年4月7日

答 申 書

第1 委員会の結論

次に掲げる文書1ないし文書4（以下、併せて「本件対象文書」という。）につき、別紙1の部分の利用を制限するとした独立行政法人国立公文書館（以下「国立公文書館」、「処分庁」又は「諮問庁」という。）の決定については、諮問庁が新たに利用に供するとした別紙2の部分の他に、諮問庁がなお利用を制限すべきとしている別紙3の部分のうち、別紙4に掲げる部分を利用に供すべきである。

文書1：依存性薬物検討会（平成18年度）[件名番号：001]依存性薬物検討会委員の委嘱について[のうちの残りの部分（相当の部分として決定した部分（（依存性薬物検討会委員）承諾書様式）以外の部分）]
【平成27年度諮問第1号】

文書2：依存性薬物検討会（平成18年度）[件名番号：002]依存性薬物検討会委員の委嘱について[のうちの残りの部分（相当の部分として決定した部分（依存性薬物検討会委員の委嘱について（起案）、（依存性薬物検討会委員）承諾書様式、資料の送付について（厚生労働省医薬食品局監視指導・麻薬対策課麻薬係発出事務連絡）、平成18年度第1回依存性薬物検討会（表紙）、議事次第）以外の部分）]
【平成27年度諮問第2号】

文書3：依存性薬物検討会（平成18年度）[件名番号：003]平成18年度

第1回依存性薬物検討会の開催について〔のうちの残りの部分（相当の部分として決定した部分（平成18年度第1回依存性薬物検討会の開催について（起案）、平成18年度第1回依存性薬物検討会の開催について（案）、厚生労働省17階フロア図、平成18年度第1回依存性薬物検討会の開催について）以外の部分）〕【平成27年度諮問第3号】

文書4：依存性薬物検討会（平成19年度）〔件名番号：001〕平成19年度第1回依存性薬物検討会の開催について【平成27年度諮問第4号】

第2 異議申立人の主張の要旨

1 異議申立ての趣旨

公文書等の管理に関する法律（以下「法」又は「公文書管理法」という。）

第16条第1項の規定に基づく特定歴史公文書等の利用請求に対し、国立公文書館が平成26年12月22日付け国公利第20458号により行った一部利用決定（以下「原処分」という。）について、その取消しを求めらる。

2 異議申立ての理由

異議申立人（行政不服審査法の改正（平成28年4月1日施行）により、不服申立ての手続は、異議申立てが廃止され審査請求に一元化されたため、これに伴い、条文中の「異議申立て」、「異議申立人」は、それぞれ「審査請求」、「審査請求人」に一元化されたが、本答申書上は、同法改正後の手続等であっても「異議申立て」、「異議申立人」という語句を用いることとする。）が主張する異議申立ての理由は、異議申立書及び意見書の記載によると、おおむね以下のとおりである。

なお、異議申立人は、以下（1）の異議申立書及び以下（2）の意見書の主張で「情報公開請求」、「公開」、「開示方法」、「非公開」、「不開示」の語句を用いているが、法に係る記載部分については、それぞれ「利用請求」、「利用に供する」、「利用決定方法」、「利用制限」、「利用制限」が正確であるため、そのように主張しているものと解することとする。

（1）異議申立書の記載

異議申立書（平成27年度諮問第1号ないし同第4号）について、原処分における利用制限を取り消すとの決定を求める。

所属する委員の安全に配慮したとしても、資料のほぼ全てを公開しないのは不当である。一国民として、どのような科学的な検証が行われているか、その過程が適切であるのかを確認したいだけであり、委員個人の住所・電話番号など一部を公開せずとも、その内容を公開することは可能なはず

である。また委員の安全のために利用制限を設けた旨の記述があるが、そもそも厚生労働省のホームページを通じて、昨今話題となっている危険ドラッグなど、薬事法上の指定薬物を指定する際の審議会、薬事・食品衛生審議会指定薬物部会の委員氏名、議事録や資料はほぼ全て公開されている。しかしながら、この公開により反社会的勢力からの攻撃を受けたといった報告はなされていない。また依存性薬物検討会（以下「検討会」という。）の委員であることが公となっている関係者も数名おられるが、同様に反社会的勢力からの攻撃を受けたといった報告はなされていない。さらに加えて、既に公にされている資料により、薬事・食品衛生審議会指定薬物部会と検討会の委員は、兼任されているケースが多いと容易に推察でき、実質的に、検討会の委員氏名を秘匿することに意味はない。以上より、法第16条第1項第1号イ及びニに該当するとの主張は不当である。

そもそも、国立公文書館所蔵の資料『基準・認証制度の拡充について（回答）麻薬及び向精神薬の指定について（平成18年7月6日）』によると、検討会は、医薬食品局長の私的諮問機関であり、懇談会等行政運営上の会合に当たるので、「懇談会等行政運営上の会合の開催に関する指針（平成11年4月27日中央省庁等改革推進本部決定）」に基づき、審議会等の公開に係る措置に準じて、議事録を作成し公開することになっている。

また、特段の理由により会議及び議事録を非公開とする場合には、その理由を明示するとともに、議事要旨を公開するものとする、ともある。

さらに、平成17年8月3日情報公開に関する連絡会議資料「懇談会等行政運営上の会合における発言者の氏名について」で、発言者の氏名も公開することになっている。

加えて、当該文書が存在しない場合は、法第4条にも違反する。

総合すると、私的諮問機関の検討会の議事録は、作成することになっており、少なくとも議事録、発言者氏名は原則公開のはずである。

以上より、少なくとも「依存性薬物検討会（平成19年度）平成19年度第1回依存性薬物検討会の開催について」（本件は、第1委員会の結論の項の「文書4」を指す。）に含まれる平成18年度依存性薬物検討会の議事要旨、平成19年度依存性薬物検討会の議事要旨は全面的に公開しなくてはならない。

また、本件に限らず、開示方法そのものについても改善を求める。利用制限をかけ、公開しない部分に関しては、黒塗りとして一部分のみ公開するか、そもそも全く公開しないかの方法を採用していると推察する。しかし、そもそもどのような内容が非公開となっているか、全く情報がなければ、その非公開についての是非を国民は判断することができない。資料全体と

いう、いささか大雑把過ぎるレベルでしか議論のしようも、不服の申し立てようもない。このような状況は国立公文書館にとっても利用者にとっても不便であり、また不幸である。少なくとも非公開部分については、概要を一覧で示し、国民に分かり易く提示すべきである。

(2) 意見書の記載

諮問庁提出に係る理由説明書に対し、意見書（平成27年度諮問第1号ないし同第4号）をもって、まとめて意見を述べる。

まず、個人情報については、最低限、責任の所在を明確にするために、検討会委員の氏名は公開すべきである。住所、電話番号などは不要と考えるが、検討会はその結果を政令改正に直結させており、責任の所在を明確にするためにも公開は必須である。異議申立書にも記したが、薬事・食品衛生審議会指定薬物部会の委員氏名、役職、議事録は公開されているのであり、検討会の委員氏名、役職、議事録を秘密にする理由がない。なぜなら、反社会勢力による委員への攻撃を慮るのであれば、昨今、社会を賑わす危険ドラッグを標的として、大幅な規制強化をしている指定薬物部会の委員をこそ、より強力に保護せねばならないはずだからである。委員氏名を公開しているにも関わらず、攻撃を受けていないのは、反社会勢力からすれば、攻撃する理由がないからに他ならない。考えてみれば、反社会勢力が違法な薬物の販売網、顧客を既に確保しているならば、麻薬指定物質が増えることは、商品ラインが充実することに他ならず、むしろ歓迎している可能性が高い。リスクを増やすことなく、売上を伸ばすことができるからである。以上より国立公文書館の主張には理由がない。

また、国立公文書館は「検討会と部会は、目的や位置付けが異なるものであり、部会委員の氏名が公開されていることを理由に、検討会委員の氏名を利用に供することは妥当ではない」としている。ならば国立公文書館は抽象論を弄ぶのではなく、どのように「目的や位置付け」が違って、その違いゆえ、どのような「理由」で委員氏名を公開することができないのかを詳細に説明すべきである。どうやら、国立公文書館は厚生労働省の回答をそのまま検証することもなく理由説明書として提出しているようで、大変残念である。これまで厚生労働省への行政文書開示請求を通じて、検討会の資料公開を求めてきたが、ほぼ同じ文面（コピー&ペースト?）であり、どこを探しても国立公文書館としての独立性も、職務への矜持のかけらも見当たらないと言わざるを得ない。そもそも目的や位置付けが異なるのは当たり前である。指定薬物部会は法律により設置根拠を与えられた審議会であるのに対し、検討会は医薬食品局長の私的諮問機関であるし、関係する法律も異なる。しかし、最も重要なのは、どちらの会合も基本的な人

権を制限する法律の改正に直結する結果をもたらす会議体である点である。このような刑罰を科す法律の改正は本来、国会で審議されねばならないが（日本国憲法第31条罪刑法定主義）、省令（指定薬物指定）や政令（麻薬指定）の改正に委ねるのならば、最低限、国会での審議と同等の透明性が確保されねばならない。すなわち、日本国憲法第31条で要請される適正手続を担保するために公開は必須である。

さらに、「検討会の委員氏名や資料を公共の利益を害する可能性のために公開できない」とも主張しているが、上記理由により、公共の利益を害さないために公開こそ必要である。加えて、この主張からは、国立公文書館自身が所蔵し管理している依存性薬物調査会（検討会の前身）の資料が公開されていることすら検証していないことが明白である。依存性薬物調査会の資料は全面公開しても、公共の利益を害さず、一方で検討会の資料はほぼ全部非公開にしなければ公共の利益を害するおそれがあるとは一体いかなる根拠があつてのことなのか、分かり易く説明していただきたい。率直に言って、私（個人というより一国民）の異議申立てを如何にして否定するかのみに注意を傾けた、不公平・不公正な態度と言わざるを得ない。依存性薬物調査会の資料には、委員氏名も検討内容も含まれているが、全面的に公開されているのである。以上より諮問庁の主張は一貫性、妥当性、客観性、公平性を著しく欠くのであるし、そもそも本当に公開すべきか否か、国立公文書館内で真剣に検証された形跡がないことも明らかであり、公文書管理委員会特定歴史公文書等不服審査分科会（以下「委員会」という。）におかれては、本事案の諮問庁による「理由説明書」の内容について、慎重に、批判的に検証する必要があることに注意されたい。

なお、検討会の資料の公開については、別件の検討会の資料を厚生労働省へ開示請求した際の私の異議申立てに対する厚生労働省の「理由説明書」を参照されたい。ここでは、「議事要旨」は別途請求すれば開示する旨の記載がある。厚生労働省が開示してよいとした資料を不開示にする理由は、国立公文書館にはないはずである。厚生労働省が反対であったのに国立公文書館が公開を決定した、というならまだしも、逆になるなら前代未聞であろう。この一事を以てしても、国立公文書館が全く機能していないことは明らかである。

厚生労働省からこの回答があつたのは2015年4月初旬であり、本事案の異議申立てをしたのは2015年1月初旬である。厚生労働省の不開示一辺倒だった意見が変化したわけであるが、どのようなプロセスを経て、議事要旨は開示すると変化したのか、その一端を以下に述べる。その経緯は、一国民から見れば大変不可解であるとともに、極めて重要な内容を包

含しており、本件とも密接に関わるものである。

最初の疑問は、検討会なる会議体は一体いかなるものなのか、という素朴なものであった。いくら調べても、いかなる法令にも設置根拠がなく（麻薬指定より刑罰の軽い指定薬物の指定は、指定薬物部会を法令で定めている）、しかし、政令改正に直結する結論を出す会議体である。資料は厚生労働省が保有する公文書を一覧にして記し公開している「行政文書管理ファイル」にもほとんど記載がなく、実態が全く不明であり、一国民としてどのような検討が行われているかを知るため、行政文書開示請求を行ったのである。

行政文書管理ファイルに記載がなくとも、議事録はあるだろうとの推測から、いくつかの年度の「議事録（検討会の内容の記録）」の開示を請求した。しかし30日後に届いた通知は、「保有していないため不開示」であった。政令の改正に直結する会議体であるにもかかわらず、議事録を作成しないのは、常識的に考えておかしい。一般企業で例えるなら、取締役会の決議を得たが議事録はないといった事態である。この場合、会計監査では、取締役会を行わなかった＝勝手にやりたいようにやった、と見なされる重大問題であるが、本件は基本的人権を制限して殺人と同等の重罰を課す法令の改正に係るものであり、日本国憲法第31条が要請する適正手続の担保ができていないのであって、重大性においては比較にならない。

これを基に、全国市民オンブズマンに相談したところ、「審議会等の整理合理化に関する基本計画」（平成11年4月17日）の別紙4「懇談会等行政運営上の会合の開催に関する指針」において議事録作成の義務を負うこと、参加者の氏名を含め議事録を公開すべきものであることをご教示いただいたのである。全国市民オンブズマンも本件に重大な疑問を抱き、直接、厚生労働省の麻薬対策課に問い合わせたところ、設置根拠となる法律が存在しないこと等を指摘し、どういった会議体なのか質すと、当初「検討会は私的諮問機関」と回答したにもかかわらず、私的諮問機関であれば、議事録作成と公開の義務を負う点を更に指摘すると、調査すると一旦引き取り、数日後再度全国市民オンブズマンが問い合わせたところ、前言を翻し、「検討会は単なる意見聴取の場」との珍説を唱え始めた。理由は明らかで、「私的諮問機関」と認めると、議事録作成と公開の義務を負う会議体になってしまうのであり、議事録の公開はおろか、作成すらしていないことを隠蔽しようとしたとしか思えない。その後、国立公文書館所蔵の資料より、「検討会は医薬食品局長の私的諮問機関」と明記してある公文書を発見し指摘したところ、「私的諮問機関」に該当することを認め、議事録作成義務を負っていたが作成していないこと、議事要旨については別途

請求があれば開示することを回答したのである。

私が開示請求時に「議事録（検討会の内容の記録）」と記述していたにもかかわらず、「(検討会の内容の記録)」に議事要旨を含まないとする点も噴飯ものであるが、要するに、当初、検討会の資料はとにかく公開したらまずいから、持っていないことにして不開示でいこうとしたが、いろいろ証拠を出されてごまかせなくなった、ならば、「(検討会の内容の記録)」に議事要旨を含まないと主張すれば、虚偽の通知をしたことにはならないし、議事要旨の公開に応じれば収まるだろうといったことを、厚生労働省が考えたのではないかとの疑念を抱かせるには十分である。こういったあらゆる疑いを晴らし、非公開であることを利用していい加減なことをやっているという国民の心配を払拭するためには、全面的に資料を公開する以外に道はない。

検討会は本来記載すべき行政文書管理ファイルからもおそらく意図的に外されていること、設置根拠法令がないにもかかわらず政令改正に直結する結論を出す会議体であること、常習的に議事録を作成していないこと、厚生労働省が全国市民オンブズマンでさえ珍しいというほど情報を出さないこと、議事録作成の義務を負う点に関して総務省に問い合わせたところ同省担当者もあまりに情報を出さな過ぎることにびっくりしていたこと、等々、あまりにあり過ぎるため割愛するが、要するに、「何をやっているかよく分からない会議体が基本的人権を制限する法律改正に関わっている」状態なのであり、議事録を作成していないことはすなわち、将来に渡って、検討会の検討内容が検証不可能であることを意味する。せめて、現存する議事要旨、検討会進行メモ等の資料は参加者氏名を含めて公開しなくてはならない。

情報公開は、国民が行政を監視するためのシステムである。

本件が全面的に公開となっても、無論、適正に政令改正の議論が行われたことが明らかになり、問題はないかもしれない。しかし、検討会が、現状、将来に渡って、批判的検証を受けることがないシステムの上に成り立っていることは極めて危険であることを忘れてはならない。日本においては、長年「ダメ、ゼッタイ」と宣伝され続けてきた大麻が、世界的には医療用のみならず、嗜好品としても解禁されつつあり、一大産業化する兆しをみせている一事を考えると”批判的検証”こそが必要なのである。

以上より、国立公文書館はその本来の職責を果たすべく、当該文書の全面公開を以て、批判的検証の一助とならなくてはならないものである。

第3 諮問庁の説明の要旨

1 理由説明書の記載

(1) 異議申立ての対象となった利用決定の概要

諮問庁から提出のあった理由説明書の記載のうち、以下記載の「利用決定3」及び「利用決定4」には、「委員委嘱に係る文書」は存在していない。なお、これに関連しては、後記付言で述べる。

① 利用決定1（平成27年度諮問第1号）

利用請求のあった特定歴史公文書等（文書1）は、平成23年度に厚生労働省から歴史公文書等として移管されたものである。

対象文書の内容としては、検討会の委員委嘱に係る文書や運営要綱などの文書が主な内容となっている。

本件は、移管元行政機関の長が対象文書の一部の情報について利用を制限する必要があると認めることにつき、国立公文書館の長が時の経過を考慮してもなお相当の理由があると判断して利用決定をした一部利用決定に対して、利用制限を取り消すことを求める旨の異議申立てがなされたものである。

ちなみに、移管元行政機関によれば、検討会は、麻薬及び向精神薬の濫用による保健衛生上の危害を防止し、もって公共の福祉の増進を図ることを目的として、依存性薬物の規制に関することその他必要な事項の検討を行うものであり、必要に応じて厚生労働省医薬食品局長が招集しているとのことである（以下②、③及び④についても同じ）。

② 利用決定2（平成27年度諮問第2号）

利用請求のあった特定歴史公文書等（文書2）は、平成23年度に厚生労働省から歴史公文書等として移管されたものである。

対象文書の内容としては検討会の委員委嘱に係る文書や配付資料などの文書が主な内容となっている。

本件は、移管元行政機関の長が対象文書の一部の情報について利用を制限する必要があると認めることにつき、国立公文書館の長が時の経過を考慮してもなお相当の理由があると判断して利用決定をした一部利用決定に対して、利用制限を取り消すことを求める旨の異議申立てがなされたものである。

③ 利用決定3（平成27年度諮問第3号）

利用請求のあった特定歴史公文書等（文書3）は、平成23年度に厚生労働省から歴史公文書等として移管されたものである。

対象文書の内容としては、検討会の委員委嘱に係る文書や運営要綱などの文書が主な内容となっている。

本件は、移管元行政機関の長が対象文書の一部の情報について利用を制限する必要があると認めることにつき、国立公文書館の長が時の経過

を考慮してもなお相当の理由があると判断して利用決定をした一部利用決定に対して、利用制限を取り消すことを求める旨の異議申立てがなされたものである。

④ 利用決定4（平成27年度諮問第4号）

利用請求のあった特定歴史公文書等（文書4）は、平成24年度に厚生労働省から歴史公文書等として移管されたものである。

対象文書の内容としては、検討会の委員委嘱に係る文書や配布資料などの文書が主な内容となっている。

本件は、移管元行政機関の長が対象文書の一部の情報について利用を制限する必要があると認めることにつき、国立公文書館の長が時の経過を考慮してもなお相当の理由があると判断して利用決定をした一部利用決定に対して、利用制限を取り消すことを求める旨の異議申立てがなされたものである。

(2) 利用制限をする情報とその制限理由

平成27年度諮問第1号ないし同第4号の利用決定において利用を制限した文書の件名（箇所）とその理由は別紙1のとおりである。

2 補充理由説明書の記載

諮問庁として、平成27年度諮問第1号ないし同第4号の原処分で利用制限した部分について、委員会からの指摘等を踏まえ改めて検討した結果、別紙2の部分については、原処分を変更し、新たに利用に供することとした。その余の部分については、引き続き利用を制限することが適当と認められる。

別紙3のうち、「【撤回】」又は「【追加】」印付きの部分については、原処分の利用制限事由を変更し、利用制限事由の一部を撤回又は追加することとした。

また、別紙3のうち、「※」印付きの部分については、委員会からの指摘等を踏まえ更に検討を行った結果、利用制限を行った原処分を維持することとした。

その他の事項と併せて、以下、その理由を説明する。

(1) 新たに利用に供するとした部分及びその理由

別紙2に掲げる部分については、原処分において、公にすることにより、特定の個人の権利利益を害するおそれ又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ものとして利用制限を行った。今般、これらの部分の利用制限事由該当性につき改めて検討した結果、別紙2に掲げる理由により、これらの部分を公にしても、当該個人の権利利益を害するおそれ又は公共の安全と秩序の維持に支障を及ぼすおそれはないとの判断に至った

ため、当該部分を利用に供することとする。

(2) 利用制限事由の一部を撤回又は追加するとした部分及びその理由

別紙3の「【撤回】」又は「【追加】」印付きの部分については、原処分において、公にすることにより、依存性薬物検討会委員等の権利利益を害するおそれ又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ものとして利用制限を行った。今般、これらの部分の利用制限事由該当性につき改めて検討した結果、別紙3の表欄外に掲げる理由により、次のとおり利用制限事由の一部を撤回又は追加することとする。

- ① 検討会委員の権利利益を害するおそれがないと判断した部分については、利用制限事由のうち法第16条第1項第1号イを撤回する。
- ② 現存する法人及び独立行政法人等の印影については、利用制限事由として法第16条第1項第1号ロを追加する。

(3) その他の補充説明事項

平成28年3月24日付けで、「依存性薬物検討会の資料一式の不開示決定」に関する情報公開・個人情報保護審査会答申（平成27年度（行情）答申第896号、以下「審査会答申」という。）が出された。審査会答申に係る文書は、「2005年度依存性薬物検討会の資料一式」、「2008年度依存性薬物検討会の資料一式」、「2009年度依存性薬物検討会の資料一式」、「平成24年度第1回依存性薬物検討会の資料一式」及び「平成24年度第2回依存性薬物検討会の資料一式」であり、本件諮問文書と同種の文書であると考えられる。審査会答申を踏まえて移管元行政機関が行う裁決における開示・不開示に係る判断は、本件諮問文書の利用に係る判断に影響があると考えられることから、移管元行政機関に以下について改めて意見を照会し、それぞれ回答を得た。それらの回答及び当該回答を踏まえた諮問庁の見解について、以下で補充して説明することとする。なお、審査会答申を受けて、新たに利用に供することが可能になった箇所については別紙2に記載していることから、以下では省略した。

① 審査会答申と本件対象文書との関係について

- ア 「依存性薬物検討会（平成18年度）第1回検討会の開催について」（平成27年度諮問第3号）及び「依存性薬物検討会（平成19年度）第1回検討会の開催について」（同第4号）と麻薬等を指定する政令改正との対応について

移管元行政機関の回答によれば、「検討会の意見を踏まえ、総合的に判断し、最終的に麻薬指定の政令改正に至っている」とのことである。これを踏まえれば、「依存性薬物検討会（平成18年度）第1回検討会の開催について」（平成27年度諮問第3号）及び「依存性薬物検討会

（平成19年度）第1回検討会の開催について」（同第4号）は、麻薬等を指定する政令改正に対応する文書であると思料される。

イ 利用制限を行った原処分を維持する箇所について

i) 検討会の資料

検討会の資料のうち、別紙3の※印の部分については、移管元行政機関より、審査会答申において、不開示が妥当であると認められた文書と同種のものであり、仮にこれを公にすると、人体に害をなす物質が蔓延し、その作用によって犯罪を惹起し、公共の安全が脅かされる可能性があるとの説明があった。当該説明を検討した結果、公共の安全を害するおそれがあるとする移管元行政機関の説明が不合理とまでは言えないこと、本件諮問文書と審査会答申対象文書は同時期に作成されたものであるため、時の経過により公共の安全を害するおそれが低減しているといった特段の理由も認められないことから、利用制限することが適当と判断した。

ii) 検討会における発言内容と紐づいた検討会委員の氏名

検討会委員の氏名のうち、検討会における発言内容を公にする予定の部分については、発言に紐づいた氏名も公にした場合、「各検討会委員等の発言は、それぞれが重要かつ議論の核心となるもので、発言者である検討会委員等の氏名を開示した場合、検討会委員等が反社会的勢力から危害や不当な圧力を受けるおそれが高まる。つまり、物質指定の決定に影響を与えた重要かつ核心となる発言の撤回を求めたいといったインセンティブが働くことが予想され、当該発言者を標的として脅すといった行為を行える」ため、「仮に同検討会委員の氏名が公となり、反社会的勢力から不当な圧力や危害を受けた結果、検討会委員等及び検討会委員等候補者の間で、当該検討会の検討会委員等を務めることは日常生活の平穩を脅かされる程のリスクを伴うものであるとの認識・不安等が広がれば、検討会委員等の確保が困難になり、当該検討会の運営に支障を来す。その結果、麻薬及び向精神薬取締法の目的の一つである公共の安全の確保をできなくなるおそれもある。」という移管元行政機関の説明が不合理とまでは言えないことから、利用制限することが適当と判断した（ただし物故者の氏名については、移管元行政機関から利用に供して差支えないとの意見があったため除く）。

iii) 研究機関を特定する情報

上記ii)の検討会委員の氏名が記載されている文書には、特定の研究機関に関する情報が記載されている。当該研究機関を特定する情報を公にした場合、反社会的勢力から襲撃を受ける危険があり、そうな

った場合、麻薬等の研究を実施している研究員は恐怖を覚え、今後指定のための業務を実施しなくなり、取締り行政が立ちいかなくなることから、麻薬及び向精神薬取締法の目的の一つである公共の安全の確保が出来なくなるおそれがある旨の移管元行政機関の説明があった。諮問庁としては、当該説明内容が不合理とまでは言えないことから、利用制限することが適当と判断した。

ウ 検討会委員の氏名の利用制限事由について

検討会委員の氏名について、審査会答申においては、「検討会委員の氏名については、物質指定に関する検討を行うために意見を聞いている専門家が明らかになると、乱用薬物を現に取り扱っている者や新たに作成・悪用しようとする者から妨害や不当な圧力がかけられ、率直な意見の交換又は意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれがあるとの諮問庁の説明は是認することができ、法第5条第5号に該当すると認められるので、不開示とすることが妥当である。」と判断されている。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。）第5条第5号（審議、検討又は協議に関する情報）は、法上の利用制限情報ではないため、審査会答申を踏まえた決定において、検討会委員の氏名を利用制限する場合、情報公開法のどの条文を適用するのか移管元行政機関に照会したところ、「検討会委員等の氏名については、公にすることにより、委員等が反社会的勢力から危害や不当な圧力を受け、率直な意見の交換又は意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれがある」ため、「審査会答申を受けた決定においては、通例に従い審査会答申を引用したものの、決定に伴う開示実施においては、不開示理由として情報公開法第5条第4号及び第5号該当性を通知書に記載している」との回答があった。当該回答については諮問庁としても、法第16条第1項第1号ニに該当し、利用制限する相当の理由があると認められるため、原処分を維持し、利用制限することとする。ただし、既に公表されている者の情報及び物故者の情報のうち、別紙2に記載した部分については、公にしたとしても上記おそれが認められないことから利用に供することとした。

② 第18回検討会資料のうち、原処分利用に供している箇所と利用制限している箇所との整合性について

国立公文書館において「総括研究報告書（資料4）」に続く資料を一体的に利用制限と判断したのは、同文献を検討会で参考資料にしたことを公にすることが、麻薬の指定基準を推察することにつながり、麻薬指定に当たっての基準等が公にされた場合、乱用薬物を現に取り扱って

る者や新たに作成・悪用しようとする者等(以下「それらの者」という。)により、麻薬の基準を満たさないが乱用されることによって人体に害をなす物質(以下「未規制の乱用物質」という。)の作成を容易にし、それらが世に蔓延する可能性が高まり、犯罪の予防等に支障を及ぼすおそれがあるだけでなく、それらの者が未規制の乱用物質を売買することで不当な利益を得るおそれがあるという移管元行政機関からの説明を不合理とまでいえないと判断し、かつ、「総括研究報告書(資料4)」に続く箇所が検討会の資料であると識別できない形で特定の箇所のみ利用に供することが困難であることによる。

原処分で利用に供している「総括研究報告書(資料4)」については、検討会の資料であることが公判廷で明らかにされているが、その他の資料を検討会の参考資料としたことが公とされている事実は認められない。したがって、仮にその他の資料に、「総括研究報告書」の内容と一部重複する箇所があったとしても、当該箇所を公にすることにより、検討会が参考としたその他の資料の特定につながることから、利用制限しているものである。

第4 委員会における調査審議の経過

当委員会は、本件諮問事件について、以下のとおり、平成27年度諮問第1号ないし同第4号を併合し、調査審議を行った。

- ① 平成27年4月7日 諮問の受理(平成27年度諮問第1号ないし同第4号)
- ② 同日 諮問庁から理由説明書を收受
- ③ 同年5月8日 異議申立人から意見書及び資料を收受
- ④ 同月26日 本件対象文書の見分及び審議
- ⑤ 同年7月10日 審議
- ⑥ 同年11月2日 審議
- ⑦ 平成28年3月8日 参考人から意見陳述書(1回目)を收受
- ⑧ 同月14日 諮問庁職員から口頭説明を聴取及び審議
- ⑨ 同年4月22日 審議
- ⑩ 同年5月25日 審議
- ⑪ 同日 参考人から意見陳述書(2回目)を收受
- ⑫ 同年6月22日 平成27年度諮問第1号ないし同第4号の併合及び審議
- ⑬ 同月30日 諮問庁から補充理由説明書を收受
- ⑭ 同年7月20日 審議
- ⑮ 同年8月9日 諮問庁から補充理由説明書(訂正版)を收受

- ⑯ 同年 9 月 1 日 審議
- ⑰ 同年 10 月 14 日 審議
- ⑱ 同年 11 月 11 日 審議及び答申の決定

第 5 委員会の判断の理由

1 本件諮問事件について

本件対象文書は、検討会委員の委嘱に係る文書等を綴ったもの（文書 1）、検討会委員の委嘱に係る文書等を綴ったもの（文書 2）、平成 18 年度第 1 回検討会の開催に係る文書を綴ったもの（文書 3）、平成 19 年度第 1 回検討会の開催に係る文書等を綴ったもの（文書 4）であり、厚生労働省において行政文書ファイルを作成・保有し、平成 23 年度（文書 1 ないし文書 3）及び平成 24 年度（文書 4）に国立公文書館に移管されたものである。

処分庁は、本件対象文書の利用請求に対し、その一部が法第 16 条第 1 項第 1 号イ及びニに該当するとして利用制限する原処分を行ったが、異議申立人から本件対象文書の原処分における利用制限を取り消すよう異議申立てが行われたものである。

これについて、諮問庁は、当初、原処分を妥当として諮問してきたが、その後、当委員会からの指摘等を踏まえて原処分の見直しを行った結果、別紙 2 に掲げる部分については、原処分を変更して新たに利用に供するとしたものの、別紙 3 に掲げる部分については、なお法第 16 条第 1 項第 1 号イ及びニ、また同号ロにも該当するとして原処分を維持することが妥当（一部の利用制限部分については、利用制限事由の一部を撤回又は追加するとし、原処分を維持することが妥当）と主張しているため、以下、諮問庁がなお利用制限すべきとしている別紙 3 の部分の利用制限事由の該当性について検討する。

2 本件対象文書と厚生労働省保有の検討会に係る行政文書との関係性について

本件対象文書は、厚生労働省において平成 18 年度及び 19 年度に作成された行政文書ファイル（以下「行政文書ファイル」という。）に綴られた行政文書であり、同省における文書保存期間終了後、国立公文書館に移管され、現在は特定歴史公文書等として保存されているものである。

当委員会では、本件対象文書と行政文書ファイル作成時期や文書の内容等がまったく同一とはいえないものの、行政文書ファイル作成時期がほぼ同時期であり、その内容がほぼ同様同種と思われる同省が現に保有している検討会に係る行政文書について、複数の異議申立てを受け、情報公開・個人情報保護審査会に複数諮問され、同審査会からそれぞれ答申がなされたことを確認した。

更なる事実確認等のため、当委員会としては、本件対象文書の内容に係る検討会に最も精通する厚生労働省（以下「参考人」という。）に意見陳述を求めたところ、平成17年度、20年度、24年度及び25年度に係る行政文書ファイルに綴られた行政文書を同省において現在も保有し、当該行政文書の内容は本件対象文書とほぼ同様同種のものであり、その行政文書ファイル作成時期は本件対象文書に係る行政文書ファイル作成時期とほぼ同時期であることが認められた（平成21年度については、行政文書ファイルは作成したものの検討会が開催されなかったことから行政文書ファイル内に行政文書自体存在せず、平成22年度及び23年度については検討会が開催されなかったため行政文書自体作成していない）。

当委員会としては、本件対象文書が法第2条第7項で定める特定歴史公文書等であることに鑑み、移管元行政機関が積極的に公にしていない情報であっても、時の経過を踏まえた考慮を行うことが基本となるが、一方で、上述のとおり、本件対象文書と、同省保有の検討会に係る行政文書はほぼ同様同種と認められることから、同省保有の検討会に係る行政文書の不服申立て（審査会答申：平成27年度（行情）答申第177号、同第199号、同第896号及び平成28年度（行情）答申第23号）や、これを踏まえた同省の裁決の動向も踏まえて論点整理を重ね、諮問庁に対して再三に渡る確認等を行うとともに補充理由説明書の提出を求め、慎重に検討を行った。こうした事情から、当委員会における審議に時間を要する結果となった。

3 利用制限事由の妥当性について

諮問庁が主張する利用制限事由について、諮問庁からの理由説明書、補充理由説明書及び口頭説明聴取並びに参考人からの意見陳述を踏まえ、検討会の性質等や、上述の厚生労働省保有の検討会に係る行政文書との関係性等も鑑みながら、利用制限事由の妥当性について個々に検討することとする。

(1) 検討会の性質等について

検討会は、物質を麻薬・向精神薬に指定する際、有識者から当該物質が麻薬・向精神薬に指定することが妥当か否かの意見を聴取するために、厚生労働省医薬・生活衛生局長が召集する私的諮問機関であることが認められる。

国においては、「審議会等の整理合理化に関する基本的計画（平成11年4月27日閣議決定）」の別紙4「懇談会等行政運営上の会合の開催に関する指針」において、「懇談会等行政運営上の会合」の範囲として、「行政運営上の参考に資するため、大臣等の決裁を経て、大臣等が行政機関職員以

外の有識者等の参集を求める会合であつて、同一名称の下に、同一者に、複数回、継続して参集を求めることを予定しているもの」とされている。

また、厚生労働省においては、「懇談会等行政運営上の会合」の具体的な取扱いについて、同省が定めた「審議会等会合の公開に関する指針」及び「審議会等会合の公開に関する考え方」に基づいて運用し、同省における「懇談会等行政運営上の会合」の対象範囲は、「局長以上の決裁を経て参集した会合」とされている。

したがって、検討会は、上記「懇談会等行政運営上の会合」に該当するものと位置付けられ、同省においては、上記指針等に基づいた運用を行っていることが認められる。

これら「懇談会等行政運営上の会合」の公開に係る措置については、「審議会等の整理合理化に関する基本的計画」の「別紙4」において、「行政運営上の意見交換、懇談等の場として性格付けられるものであることに留意した上、審議会等の公開に係る措置に準ずる」とされている。これによると、①委員の氏名等については、あらかじめ又は事後速やかに公表する、②会議又は議事録を速やかに公開することを原則とし、議事内容の透明性を確保する。なお、特段の理由により会議及び議事録を非公開とする場合には、その理由を明示するとともに、議事要旨を公開するものとする。ただし、行政処分、不服審査、試験等に関する事務を行う審議会等で、会議、議事録又は議事要旨を公開することにより当事者又は第三者の権利、利益や公共の利益を害するおそれがある場合は会議、議事録又は議事要旨の全部又は一部を非公開とすることができるとされている。

また、同省における「審議会等会合の公開に関する指針」及び「審議会等会合の公開に関する考え方」において、①委員の氏名、職業については、別段の取扱いをすべきこととしている場合を除き公開、②開催日時、開催場所等については、別段の取扱い又は会合の運営に支障がある等の特段の事由がある場合を除き、決定後速やかに公開、③諮問・答申を行うもの以外の会合については、少なくとも議事要旨を公開する。特段の事情により非公開とする場合にはその理由を明示する、といった取決めをしている。

さらに、「懇談会等行政運営上の会合における発言者の氏名について」（平成17年8月3日情報公開に関する連絡会議資料）においては、発言者氏名については、特段の理由がない限り、当該発言者が公務員であるか否かを問わず公開するものとされている。

以上を踏まえ、当委員会では参考人に陳述させたところ、当該検討会委員の氏名、職業については、特定の個人を識別することができる情報であること、また、公にすると、乱用薬物を取り扱っている者等から検討会構

成員に対して妨害や不当な圧力がかかり、率直な意見の交換若しくは意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれがあること等から、検討会の開始当初から、検討会各委員の了解に基づく合意事項として、非公表としているとのことであつた。

(2) 検討会の委員委嘱に関する文書について

検討会の委員承認・承諾書、委員及びその所属機関・団体への委嘱依頼、委員から提供された文書、特定法人の兼業依頼状及びメール本文等における検討会委員の氏名、所属等について

当該文書（ここでいう「当該文書」とは本項（2）の文書を指す。以下同様に、（3）ないし（7）の項内で述べる「当該文書」についても、それぞれの項の文書を指す。）には、検討会委員の氏名、所属、自宅住所等が分かる情報が記載されており、これについて諮問庁は、別紙3のNo.1、No.2、No.3、No.4、No.5、No.6、No.7、No.8、No.9、No.10、No.11、No.12、No.13、No.14、No.15、No.16、No.17、No.18、No.19、No.20、No.21、No.22、No.23、No.24、No.25、No.26、No.27、No.28、No.29、No.30が、法第16条第1項第1号イ、ロ及びニに該当するとしている。

これら利用制限部分について当委員会で見分したところ、検討会委員の氏名、勤務先又は自宅住所、勤務先又は自宅電話番号、勤務先又は自宅ファクシミリ番号、電子メールアドレス、個人印影、勤務先名称、役職名、所属長氏名、所属長印影、所属先受付印、所属先契印、運営要綱の一部事項等の内容が記載されていることを確認した。

当委員会では、①検討会委員の氏名、所属等が他に公開されていることはないか、②検討会に関与する個人及び所属等を特定する情報を利用に供した場合、直ちに当該個人等に対する生命、身体、財産等への不法な侵害が生じる確証をもって判断した根拠は何か、③検討会委員が仮に国家公務員（当時）である場合には、検討会委員の氏名や所属等は職務遂行に係る情報に該当しないか、④検討会委員が物故者の場合や、所属機関・団体が現在存在していない場合は、「時の経過」等も踏まえこれらに関する情報は利用に供することができるのではないかな等の視点で、諮問庁に対して個別の利用制限部分ごとに確認等を行うとともに、一部の事項については当委員会事務局職員をして確認等を行った。

その結果、諮問庁は、当委員会への諮問後に物故者となった検討会委員の情報のうち、遺族固有の個人に関する情報として解される余地がある部分を除いた部分や、厚生労働省の施設等機関のホームページにより検討会委員であることが公知の事実である者に関する情報については、別紙2のとおり、利用制限部分について補充理由説明書で利用に供するとしたが、

諮問庁がなお利用制限を主張している部分について、当委員会として更に検討を行った。

諮問庁は、法第16条第1項第1号ニに該当するとした利用制限事由として次のように説明する。「検討会委員の氏名や所属等を明らかにすると、『乱用薬物を現に取り扱っている者や新たに作成・悪用しようとする者等は、暴力団等の反社会的勢力に所属している者又はその関係者であることが多い。法による規制がない中でそれまで未規制物質であったものを売買することによって活動資金を得ていたそれらの者が、当該物質が規制されることに対し、怨念や逆恨みから、その住居や勤務先に押し掛け、恫喝・暴力等の危害が及ぶおそれがある。また、医薬品、医療機器等の品質、有効性及び安全性の確保等に関する法律（以下「医薬品医療機器法」という。）に基づく指定薬物に指定するため、薬事・食品衛生審議会指定薬物部会（以下「指定薬物部会」という。）において審議を行っているが、指定薬物部会の委員の中に、現実に脅された専門家が存在する。麻薬に指定される候補物質は、危険ドラッグを始めとした乱用薬物の中でも、依存性等の作用が最も強い物質群で、反社会的勢力の興味を大いに引きやすく、検討会委員の氏名を公にした場合、委員が不当な圧力を受けたり、ひいては危害を加えられたりする蓋然性は高いと考えている。』との移管元行政機関の判断を不合理までとはいえないことから、当該判断は法第16条第1項第1号ニに該当するものとして相当の理由があると判断した」とのことである。

当委員会としては、上記諮問庁の説明を検討するとともに、中央薬事審議会医薬品安全対策特別部会（以下「特別部会」という。）内に設置された依存性薬物調査会（以下「調査会」という。処分庁は、過去に同調査会に係る利用請求があった際、利用決定に当たり利用制限は行わなかった。）と検討会のそれぞれの性質について、諮問庁及び参考人に対して確認を行った。

その結果、調査会と検討会は、物質の有する依存性について議論する場である点では類似しているが、おおむね次の理由により、結果として検討会資料の方が調査会資料に比して、利用に供する範囲について慎重に検討する必要があるとのことであった。

- ・ 調査会は、承認関連品目を中心に議論する場であるのに対し、検討会では、承認に関わらず物質の依存性等について議論した結果を踏まえ、麻薬・向精神薬指定の妥当性についての意見を聴取する点が異なること。
- ・ 調査会の対象物質は、調査会の開催段階で医薬品として承認されている又は承認申請中であるものがほとんどであるのに対し、検討会の対

象物質は、一般に販売される医薬品であるものの他、乱用薬物として流通している物質も含まれること。

- ・ 検討会委員は、依存性薬物に関する専門家であり、実質的には検討会の結論を踏まえて麻薬等の指定が行われているため、検討会の委員名が公になった場合、乱用薬物を作成し、販売等することで不当な利益を得ている者たちから、委員が脅迫・妨害行為等を受けるおそれがあること。
- ・ 検討会の資料には、麻薬等の指定の基準や個々の検討物質に関する薬理作用に関するデータなどが含まれており、これらを公にすると、どのような点に着目して麻薬等の指定を行っているかが明らかになり、基準は満たさないが、保健衛生上の危害を生じさせる薬物の作成を容易にし、その取締りの事務等に支障が生じるおそれがあること。

また、指定薬物部会の委員の中には現実に脅された専門家が存在し、同様に、検討会委員においても脅されるおそれがあると説明する。

これらを踏まえると、当委員会としては、当該文書は、情報公開法第5条第4号に掲げる情報に該当し、同条第1号、第2号及び第6号ホについて判断するまでもない。したがって、当該情報が記載されている部分は、法第16条第1項第1号ニの利用制限事由に該当し、利用制限をすることは是認できる。

ただし、別紙4のNo.1については一般的記述であること、別紙4のNo.2については当委員会事務局職員をして確認させたところ、厚生労働省の施設等機関のホームページにより検討会委員であることが公知の事実である者の勤務先の電話番号、ファクシミリ番号であり公知の情報であること、別紙4のNo.3については様式の一部であり、いずれも利用制限する特段の事由がないことから利用に供するべきである。

(3) 検討会の議事要旨及び議事要旨（案）について

① 検討会委員等の氏名について

当該文書には、検討会委員等の氏名が分かる情報が記載されており、これについて諮問庁は、別紙3のNo.45、No.47、No.53が、法第16条第1項第1号ニに該当するとしている。

諮問庁は、補充理由説明書において、平成28年3月24日付けで審査会答申が出されたが、同審査会答申に係る文書は、「2005年度依存性薬物検討会の資料一式」、「2008年度依存性薬物検討会の資料一式」、「2009年度依存性薬物検討会の資料一式」、「平成24年度第1回依存性薬物検討会の資料一式」及び「平成24年度第2回依存性薬物検討会の資料一式」であり、本件対象文書と同種の文書であると考えられると述べている。本件審査会答申を踏まえて移管元行政機関が行う裁決に

おける開示・不開示に係る判断は、本件対象文書の利用に係る判断に影響があると考えられることから、諮問庁は、移管元行政機関に改めて意見を照会した上で、次のように述べている。

検討会委員の氏名について、同審査会答申においては、「検討会委員の氏名については、物質指定に関する検討を行うために意見を聞いている専門家が明らかになると、乱用薬物を現に取り扱っている者や新たに作成・悪用しようとする者から妨害や不当な圧力がかけられ、率直な意見の交換又は意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれがあるとの諮問庁の説明は是認することができ、情報公開法5条5号に該当すると認められるので、不開示とすることが妥当である。」と判断されている。情報公開法第5条第5号は、公文書管理法上の利用制限情報ではないため、同審査会答申を踏まえた決定において、検討会委員の氏名を利用制限する場合、情報公開法のどの条文を適用するのか移管元行政機関に照会したところ、「検討会委員等の氏名については、公にすることにより、委員等が反社会的勢力から危害や不当な圧力を受け、率直な意見の交換又は意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれがある」ため、「審査会答申を受けた決定においては、通例に従い審査会答申を引用したものの、決定に伴う開示実施においては、不開示理由として情報公開法5条4号及び5号該当性を通知書に記載している。」との回答があった。当該回答については諮問庁としても、法第16条第1項第1号ニに該当し、利用制限する相当の理由があると認められるため、既に公表されている者の情報及び物故者の情報のうち公にしたとしても上記おそれが認められない部分以外は、原処分を維持し、利用制限することは妥当であると説明する。

また、参考人に陳述させたところ、検討会は、麻薬指定に当たっての参考意見を聴取する場ではあるものの、検討会委員は、医学、薬学、法律学等の依存性薬物に関する専門家であり、実質的には検討会の結論を踏まえて麻薬等の指定が行われている。このため、委員の氏名を公にすると、乱用薬物を取り扱っている者等から委員に対して、麻薬に指定されないよう、妨害や不当な圧力がかかるおそれがある。厚生労働省では、麻薬と同程度の依存性や精神毒性までは立証されていないものの、現に乱用されている危険ドラッグについて、医薬品医療機器法に基づく指定薬物に指定するため、薬事・食品衛生審議会指定薬物部会において審議を行っているが、当該部会の委員の中に、現実に脅された専門家が存在

する。麻薬に指定される候補物質は、危険ドラッグを始めとした乱用薬物の中でも、依存性等の作用が最も強い物質群で、反社会的勢力の興味を大いに引きやすく、検討会委員の氏名を公にした場合、委員が不当な圧力を受けたり、ひいては危害を加えられたりする蓋然性は高いと説明する。

当委員会としては、上記3（2）でも述べたとおり、調査会と検討会のそれぞれの性質や指定薬物部会の委員の中に現実に脅された専門家が存在するといった説明を鑑みると、検討会委員においても脅されるおそれがあるとの説明を是認せざるを得ない。

したがって、検討会の議事要旨及び議事要旨（案）における検討会委員等の氏名に関する情報は、上記3（2）の理由と同様、情報公開法第5条第4号に掲げる情報に該当すると認められ、当該情報が記載されている部分は、法第16条第1項第1号ニの利用制限事由に該当し、利用制限をすることは是認できる。

② 検討会における発言内容と紐づいた検討会委員の氏名について

当該文書には、検討会における討議の中での発言内容と紐づいた検討会委員の氏名が分かる情報が記載されており、これについて諮問庁は、別紙3のNo.51の一部（「No.51」は、本答申書の第5の項のうち、3（3）②及び③、（6）の3つの項に当てはまる利用制限部分のため、該当する項それぞれにおいて「No.51の一部」とする。）が、法第16条第1項第1号ニに該当するとしている。

諮問庁は、補充理由説明書で示したとおり、検討会における発言内容を公にする予定であることから、発言に紐づいた検討会委員の氏名をも公にした場合、「各検討会委員等の発言は、それぞれが重要かつ議論の核心となるもので、発言者である検討会委員等の氏名を開示した場合、検討会委員等が反社会的勢力から危害や不当な圧力を受けるおそれが高まる。つまり、物質指定の決定に影響を与えた重要かつ核心となる発言の撤回を求めたいといったインセンティブが働くことが予想され、当該発言者を標的として脅すといった行為を行える」ため、「仮に同検討会委員の氏名が公となり、反社会的勢力から不当な圧力や危害を受けた結果、検討会委員等及び検討会委員等候補者の間で、当該検討会の委員等を務めることは日常生活の平穩を脅かされる程のリスクを伴うものであるとの認識・不安等が広がれば、検討会委員等の確保が困難になり、当該検討会の運営に支障を来す。その結果、麻薬及び向精神薬取締法の目的の一つである公共の安全の確保をできなくなるおそれもある。」という移管元行政機関の説明が不合理とまではいえないことから、上記3（2）に

において、公知の事実であることから利用に供することとした検討会委員の氏名を含め利用制限することが適当と判断し、物故者の氏名については、移管元行政機関から利用に供して差支えないとの意見があったため利用に供すると説明している。

当委員会としては、検討会における発言内容と紐づいた検討会委員の氏名を開示した場合、検討会委員が反社会的勢力から危害や不当な圧力を受けるおそれが高まるといった諮問庁の説明は不合理とはいえないため、情報公開法第5条第4号に掲げる情報に該当すると認められ、当該情報が記載されている部分は、法第16条第1項第1号ニの利用制限事由に該当し、利用制限をすることは是認せざるを得ない。

③ 「討議」の一部発言内容について

当該文書には、特定の研究機関等に関する情報が記載されており、これについて諮問庁は、別紙3のNo.51の一部が、法第16条第1項第1号ニに該当するとしている。

当該研究機関を特定する情報を公にした場合、反社会的勢力から襲撃を受ける危険があり、そうなった場合、麻薬等の研究を実施している研究員は恐怖を覚え、今後指定のための業務を実施しなくなり、取締り行政が立ちいかなくなることから、麻薬及び向精神薬取締法の目的の一つである公共の安全の確保を出来なくおそれがある旨の説明が移管元行政機関からあり、諮問庁としては、当該説明内容が不合理とまではいえないことから、利用制限することが適当と判断したとしている。

本件研究機関等に関する情報を明らかにした場合、上記3(3)①と同様、反社会的勢力から襲撃を受ける危険があり、麻薬及び向精神薬取締法の目的の一つである公共の安全の確保をできなくなるおそれがあるとの諮問庁の主張は不合理とはいえないため、情報公開法第5条第4号に掲げる情報に該当すると認められ、当該情報が記載されている部分は、法第16条第1項第1号ニの利用制限事由に該当し、利用制限をすることは是認せざるを得ない。

(4) 検討会の委員名簿、委員一覧等について

当該文書には、検討会委員等の氏名、所属、役職等に関する情報が記載されており、これについて諮問庁は、別紙3のNo.42、No.43、No.44、No.57、No.58、No.59が、法第16条第1項第1号イ及びニに該当するとしている。

当委員会において本件対象文書を見分したところ、当該文書中に「委員名簿は公表する」旨の記述があったため、この事実について、参考人に意見陳述を求めたところ、「委員名簿が公開となる」旨の記述があるが、同一箇所「議事要旨は(略)委員名等をマスクした後、公開されること」

とも記述されており、双方の記述は相反している。当該文書作成時から相当程度の時間が経過している現在において、真偽を確かめることは困難であるが、検討会の開始当初からの合意事項として非公表としていること、現在まで当該文書の公開を当省ホームページ上で行っていないことから、当該記述は誤りと判断する。また、検討会構成員に対する脅迫行為等の検討会の中立性を脅かすような第三者からの接触を防止する必要があること等に鑑みても、委員名は非公開が妥当である。」とのことであった。

上記陳述内容も踏まえると、当委員会としては、委員氏名等の扱いについて確かに相反する記述があるが、同省では上記理由により委員氏名等を不開示とした上で議事要旨を公開しており、そのように判断した客観的・合理的根拠に不合理な点はないものと判断する。よって、当該利用制限部分については、上記3(3)①と同じ理由により、情報公開法第5条第4号に掲げる情報に該当すると認められ、また、一部の情報については、委員等の個人に関する情報が記載されており、情報公開法第5条第1号に掲げる情報に該当すると認められるため、当該情報が記載されている部分は、法第16条第1項第1号イ及びニの利用制限事由に該当し、利用制限することは是認できる。

(5) 検討会の委員連絡先が記載された文書及びファクシミリ送付状について

当該文書には、検討会委員の氏名、所属、自宅住所等が分かる情報が記載されており、これについて諮問庁は、別紙3のNo.40、No.41が、法第16条第1項第1号イ及びニに該当するとしている。

これら利用制限部分について当委員会で見分したところ、検討会委員の氏名、勤務先又は自宅住所、勤務先又は自宅電話番号、勤務先又は自宅ファクシミリ番号、電子メールアドレス、勤務先名称、役職名の内容が記載されていることを確認した。

当該利用制限部分のうち、検討会委員の氏名、勤務先住所、勤務先電話番号、勤務先ファクシミリ番号、電子メールアドレス、勤務先名称、役職名については、上記3(2)と同じ理由により、情報公開法第5条第4号に掲げる情報に該当すると認められ、検討会委員の自宅住所、自宅電話番号、自宅ファクシミリ番号、電子メールアドレスについては、個人識別情報であり、同条第1号に掲げる情報に該当するとの主張は不合理とはいえない。

したがって、当該情報が記載されている部分は、法第16条第1項第1号イ及びニの利用制限事由に該当し、利用制限をすることは是認せざるを得ない。

ただし、別紙4のNo.7については様式の一部であり、いずれも利用制限する特段の事由がないことから利用に供するべきである。

(6) 検討会配布資料について

当該文書は、検討会における配布資料又は委員へ事前に送付された検討会配布予定資料であり、これについて諮問庁は、別紙3のNo.31、No.32、No.33、No.34、No.35、No.36、No.37、No.38、No.39、No.46、No.48、No.49、No.50、No.51の一部、No.52、No.54、No.55、No.56が、法第16条第1項第1号ニに該当するとしている。

これら利用制限部分について当委員会で見分したところ、依存性薬物の規制に関する考え方、規制の判断の基準が記載されている文書、規制の根拠となる情報等が記載された各種の文書であることが認められる。

当委員会では、上記2及び3(1)で述べた考え方も踏まえながら、①資料に記載されている規制に関する考え方は、既に公に示されている考え方と同一でないか、仮に同一である場合、当時及び現在においても変わりはないか、②客観的な試験データを記述しているに過ぎないのではないか、③検討を行っていた当時の状況に過ぎないのではないか、④ウェブページで公開されているなど、公知の情報ではないか、⑤新聞報道や裁判の過程で明らかとなっていないか等の視点で、一部の事項については当委員会事務局職員をして確認等をさせるとともに、諮問庁に対して個別の利用制限部分ごとに確認等を行った。

その結果、諮問庁は、再検討を行い、別紙2のとおり、利用制限部分について、補充理由説明書で一部利用に供するとしたが、諮問庁がなお利用制限を主張している部分について、諮問庁から聴取並びに参考人から陳述させた。

第一に、検討会において討議の参考とした資料の情報源や種類は、当該文書を見分する限りでは、常に同様同種のものであるとはみなしがたいが、当該文書により、検討会が物質指定に際してどのような情報を考慮しているのかといった傾向性をうかがうことが可能であるとする根拠やそのような傾向が現在においても一貫して継続していることについては、次のように説明する。「検討会において討議の参考とした資料については、新規に物質を麻薬等に指定する際には、既存の麻薬等規制物質と比較して同等またはそれ以上の中樞神経作用、依存性、細胞毒性、乱用実態等を有するかどうか、現に乱用されるおそれがあるか否かを判断する。物質毎に有する性質は異なるものの、それらの性質が上記のような既存の規制物質と比較し、同等又はそれ以上の性質を有すると判断できる資料等や乱用状況が把握可能な資料を調査・収集しており、それらは麻薬等の指定の判断基準を推察

できるものであることから、討議に用いた資料は明らかにしないこととしている。また、諮問対象文書中で麻薬指定相当とされた物質と類似の物質について規制を検討する場合には、当然類似の検討を行うものであり、これを明らかにすることで、今後の麻薬指定に支障を来すおそれがある」とのことである。

第二に、当該文書に含まれる情報がウェブや文献等で公表されている公知の情報や、客観的な試験データ等であった場合、公共の安全上等の理由によりこれを利用制限するか否かについてどのような具体的基準により、個々の利用制限部分について可否の判断をしたのかについては次のように説明する。「公表されている公知の情報や客観的な試験データであっても、物質の精神毒性や依存性の裏付けとなっていると考えられる資料などであって、当該記述から『麻薬指定の基準を推察することも不可能ではない』との移管元行政機関の主張が不合理とまではいえないと判断した情報については引き続き利用制限することとし、明らかに不合理と考えられるものについては利用に供するとのメルクマールで利用の可否を個別に判断することとした。すなわち、移管元行政機関が主張するように、例えば配布資料中の薬理作用及び依存性の記述は客観的な試験データであり、学術論文や研究報告書等において報告される結果やデータは全て客観的なものであるが、諮問庁としては、利用の可否は、公知の情報や客観的な試験データであるか否かではなく、当該情報が検討会において麻薬指定の要否の判断根拠とされたことが公になることにより、どのような情報をもって物質の精神毒性や依存性などを判断しているかが明らかになり、そのことがひいては『麻薬指定の基準を推察すること』につながるおそれがあるとした移管元行政機関の判断が、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否かによって判断することとし、『麻薬指定の基準を推察することも不可能ではない』との移管元行政機関の主張が不合理とまではいえないと判断した部分については、引き続き利用制限することとした」とのことである。

第三に、処分庁において、原処分で利用に供している文書2の「資料4 総括研究報告書」に続く資料等を一体的に利用制限と判断したことについては次のように説明する。「移管元行政機関からの、『同文献を検討会で参考資料にしたことを公にすることが、麻薬の指定基準を推察することにつながり、麻薬指定に当たっての基準等が公にされた場合、乱用薬物を現に取り扱っている者や新たに作成・悪用しようとする者等（以下「それらの者」という。）により、麻薬の基準を満たさないが乱用されることによって人体に害をなす物質（以下「未規制の乱用物質」という。）の作成を容易にし、それらが世

に蔓延する可能性が高まり、犯罪の予防等に支障を及ぼすおそれがあるだけでなく、それらの者が未規制の乱用物質を売買することで不当な利益を得るおそれがある。』という説明を不合理とまでいえないと判断し、かつ、『資料4 総括研究報告書』に続く箇所が検討会の資料であると識別できない形で特定の箇所のみ利用に供することが困難であることによる。原処分で利用に供している『資料4 総括研究報告書』については、検討会の資料であることが公判廷で明らかにされているが、その他の資料を検討会の参考資料としたことが公とされている事実は認められない。したがって、仮にその他の資料に、『総括研究報告書』の内容と一部重複する箇所があったとしても、当該箇所を公にすることにより、検討会が参考としたその他の資料の特定につながることから、利用制限している」とのことである。

当該利用制限部分については、仮にこれを公にすると、上記おそれがあるとの諮問庁の説明は、依存性薬物に起因する事件・事故が多発している現在の社会状況を踏まえると一概に不合理であるとはいえない。

したがって、諮問庁がなお利用制限すべきとする上記部分については、情報公開法第5条第4号に掲げる情報に該当すると認められ、当該情報が記載されている部分は、法第16条第1項第1号ニの利用制限事由に該当し、利用制限をすることは是認できる。

ただし、別紙4のNo.4、No.8、No.9については当該部分を明らかにすることにより、諮問庁が情報公開法第5条第4号に掲げる情報に該当すると主張するおそれに直ちに結び付くとは考えにくく、No.5、No.6については諮問庁が補充理由説明書において、他の部分で利用に供することとした情報と同じ情報が記載されており、いずれも利用制限する特段の事由がないことから利用に供すべきである。

(7) メールの打ち出し文書について

当該文書は、厚生労働省職員が同省内関係者に送付したメールの打ち出し文書であり、諮問庁は、同省職員に個々に割り振られた電子メールアドレスについて、別紙3のNo.60が、法第16条第1項第1号イに該当している。

諮問庁は、当委員会による平成23年度答申第1号ないし同第3号において、資源エネルギー庁職員の電子メールアドレスにつき、貴委員会から「法第16条第1項第1号イの利用制限事由に該当し、利用制限をすることは妥当である」との判断が示されおり、これを受け、諮問庁においては、国家公務員が職務上使用する電子メールアドレスであって、特定の個人を識別することができ、かつ、利用決定時点で有効なものは、法第16条第1項第1号イの利用制限事由に該当すると説明する。この点、国家公務員

が職務上使用する電子メールアドレスについては、情報公開法に基づく情報公開請求に対して不開示とする場合は、同法第5条第6号柱書を適用するのが通例であるが、特定歴史公文書等の利用請求においては、情報公開法第5条第6号柱書は、法第16条第1項第1号に掲げる利用制限情報ではないため、移管元行政機関が諮問庁への移管前に情報公開法第5条第6号柱書に該当するものとして不開示としていた情報は、国立公文書館への移管後は、情報公開法第5条第6号柱書に該当するとの理由では利用制限の対象とはならないとも説明する。

次に、これら利用制限部分について当委員会で見分したところ、同省内の所管する課室等に割り振られた電子メールアドレスとは異なり、個々の職員が連絡等に係る相手方等に必要に応じて示される電子メールアドレスであることが認められる。

当委員会としては、法第16条第1項第1号イの個人に関する情報として、特定の個人を識別することができる情報に該当するか否かの判断を行うに当たり、諮問庁をして、同省内の所管する課室等に割り振られた電子メールアドレスとは異なり、個々の職員が連絡等に係る相手方等に必要に応じて示されるものであって、関係者以外には分からないような取扱いがされており、一般に公にされ、又は公にすることが予定されていないものであるのか確認させたところ、そのとおりでであると回答があった。また、利用制限している電子メールアドレスについて、諮問庁が説明する「利用決定時点で有効なもの」だけでは利用可否の判断として充分とはいえないため、「現在は無効であるが今後再び有効になる可能性があるもの」及び「現在無効で今後再び有効にならないもの」がないかどうか諮問庁をして確認させたところ、諮問庁は、補充理由説明書で一部原処分を変更するとした。

以上を踏まえると、諮問庁の説明にこれ以上不合理な点はなく、また当委員会において、平成23年度答申第1号ないし同第3号答申で、資源エネルギー庁職員の電子メールアドレスにつき、「法第16条第1項第1号イの利用制限事由に該当し、利用制限をすることは妥当である」との判断を示している前例も踏まえ、利用制限は妥当であると判断する。

(8) 結論

諮問庁が自ら利用に供するとした部分の他に、諮問庁が、法第16条第1項第1号イ、ロ及びニに該当するとして、なお利用を制限するとした別紙3の部分のうち、別紙4に掲げる部分については、当該部分を利用に供した場合、法第16条第1項第1号イ及びニの利用制限事由につき相当の理由があるとは認められないので、利用に供すべきである。

しかし、上記以外の部分については、法第16条第1項第1号イ、ロ及

びニの利用制限事由につき相当の理由があると認められるので、利用を制限することが妥当である。

4 異議申立人のその他の主張について

異議申立人は、その他種々主張するが、いずれも当委員会の上記判断を左右するものではない。

5 付言

当委員会におけるインカメラ審理は、利用制限事由該当性を、「時の経過」をも考慮の上、個別具体的かつ総合的に判断するものであることから、諮問庁の理由説明はできる限り分かりやすくなされることが望ましい。この観点から以下のとおり付言する。

処分庁が原処分の判断に当たり法第16条第2項で規定する移管元行政機関の意見の「参酌」とは、移管元行政機関等の意見を尊重し、利用制限事由の該当性の判断においても適切に反映させていくことを意味するが、最終的な判断はあくまで国立公文書館等の長に委ねられており、当該意見に国立公文書館等の長の判断が拘束されることまでをも意味するものではない。このことに鑑み、原処分における利用審査において、移管元行政機関の意見等に矛盾等があれば調整を重ね、主体的に正確かつ慎重な対応をすることが、本来利用請求者の法益を守ることにつながるものである。それでも原処分に不服がある利用請求者の救済等のために、不服申立て制度があると考えらる。

本件諮問事件は、利用請求者が原処分に不服があったため異議申立てを行い、諮問庁から当委員会に諮問がなされたものであるが、諮問後に移管元行政機関の利用制限意見等が変更されるといったやむを得ない事情等も認められるものの、これ以外に、当委員会からの指摘等を踏まえて、補充理由説明書において諮問庁自ら原処分の判断変更を行うとした部分や、利用制限事由を変更するとした部分が少なからずある。また、一方では利用制限を行いながら他方では同じ情報を利用に供するとした部分等、一部不整合も認められる。これらは、当委員会の平成26年度答申第1号ないし同第4号でも同様の付言をしているが、過誤を含むものであって、原処分における処分庁に対する信頼を損なうものであるのみならず、法が保護しようとする法益の侵害を招くものであり、処分庁にあっては、今後同様のことがないように正確かつ慎重な対応をすべきである。

また、諮問庁が当委員会への諮問時に提出した理由説明書において、利用制限事由が十分に説明されておらず、正確ではないと思われる記載も散見されたため、諮問庁に対し、利用制限部分の大部分について確認を要したほか、当委員会においても、利用制限部分の公知性の有無等を自ら調査

する等、調査審議のプロセスが複雑化している。諮問庁においては、利用制限情報の取扱いには留意しつつも、当委員会への諮問時に提出した理由説明書において、十分かつ正確に説明するべきである。

諮問庁は、諮問時に提出のあった理由説明書においては、利用制限部分を表形式で示し、本表内で本件対象文書の代替物の頁数を記載しているが、その後提出のあった補充理由説明書の別紙表内では代替物の頁数ではなく原本の枚数を記載するなど、途中で利用制限部分を指す記載方法を変更している。補充理由説明書は、当初提出のあった理由説明を補充するという性質上、当初当委員会に提出した理由説明書の記載に大きな齟齬がない限り、諮問途中で記載方法を変えることは、審議の煩雑化や誤認等を招くおそれがあり望ましいとは言い難いので留意すべきである。仮に、理由説明書の一部に齟齬があり、補充理由説明書別紙の表の記載方式を変えた事情もあるのであれば、補充理由説明書にその旨も説明すべきことにも留意されたい。

さらに、補充理由説明書においても正確ではないと思われる記載があり、当委員会の審議に支障を来すことにもなるので、諮問庁は今後同様のことがないようにすべきである。

6 本件一部利用決定の妥当性について

本件対象文書の利用請求につき、その一部を法第16条第1項第1号イ、ロ及びニに該当するとして利用を制限した原処分について、諮問庁が、同条第1項第1号イ、ロ及びニに該当するとしてなお利用を制限すべきとしている別紙3の部分のうち、別紙4に掲げる部分は、同条第1項第1号イ及びニに該当せず、利用に供すべきであるが、その余の部分は、同条第1項第1号イ、ロ及びニに該当すると認められるので、利用を制限することが妥当であると判断した。

(公文書管理委員会特定歴史公文書等不服審査分科会)

分科会長 三宅 弘、委員 井上 寿一、委員 野口 貴公美