

令和元年12月12日判決言渡 同日原本領収 裁判所書記官

平成27年(行ウ)第700号 日米合同委員会議事録不開示決定取消請求事件

口頭弁論終結日 令和元年9月19日

判 決

5 東京都新宿区三栄町16-4 芝本マンション403号

原 告 特定非営利活動法人情報公開クリアリングハウス

同 代 表 者 理 事 三 木 由 希 子

同 訴 訟 代 理 人 弁 護 士 近 藤 卓 史

同 二 関 辰 郎

10 同 牧 田 潤 一 朗

同 秋 山 淳

同 神 谷 延 治

同 加 賀 山 瞭

同 小 野 高 広

15 東京都千代田区霞が関1丁目1番1号

被 告 国

同 代 表 者 法 務 大 臣 三 好 雅 子

処 分 行 政 庁 外 務 大 臣

茂 木 敏 充

20 同 指 定 代 理 人 別紙1指定代理人目録のとおり

主 文

- 1 本件訴えのうち、別紙2文書目録記載1の文書の開示の義務付けを求める部分を却下する。
- 2 原告のその余の請求を棄却する。
- 25 3 訴訟費用は原告の負担とする。

事 実 及 び 理 由

第1 請求

- 1 外務大臣が平成27年6月30日付けで原告に対してした行政文書不開示決定処分のうち、別紙2文書目録記載1の文書に係る処分を取り消す。
- 2 外務大臣は、原告に対し、別紙2文書目録記載1の文書を全部開示する旨の
5 決定をせよ。

第2 事案の概要

本件は、原告が、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。）に基づき別紙2文書目録記載1及び2の各文書（以下、順に「本件文書1」、「本件文書2」といい、併せて「本件各文書」という。）
10 の開示請求（以下「本件開示請求」という。）をしたところ、処分行政庁である外務大臣から、本件文書1につき不存在とし、本件文書2につき同法5条3号に該当するとして、いずれも不開示とする旨の決定を受けたため、本件文書1に係る不開示決定の取消し及び本件文書1の開示の義務付けを求める事案である。

15 なお、原告は、当初、本件文書2に係る不開示決定の取消し及び本件文書2の開示の義務付けも求めていたものの、本件訴訟係属中に外務大臣が本件文書2を開示する旨の変更決定をしたことを受け、行政事件訴訟法21条1項に基づき、被告に対し、本件文書2に係る不開示決定をしたことが違法であるとして損害賠償金110万円及びこれに対する遅延損害金の支払を求める訴えへの
20 変更をしたところ、被告は、当該請求を認諾した。

- 1 前提事実（証拠等を掲げていない事実は当事者間に争いが無い。）
 - (1) 日米合同委員会は、昭和35年6月23日に発効した「日本国とアメリカ合衆国との間の相互協力及び安全保障条約第六条に基づく施設及び区域並びに日本国における合衆国軍隊の地位に関する協定」（以下「日米地位協定」という。）25条に基づき、日米地位協定の実施に関して日米間の協議を必要とする全ての事項に関する日本国政府と米国政府との間の協議機関として

設置されたものである。なお、日米合同委員会は、昭和27年4月28日に発効した「日本国とアメリカ合衆国との間の安全保障条約第三条に基く行政協定」（以下「行政協定」という。）において設けられ、日米地位協定においても引き継がれたものである。

5 日米合同委員会の下には、協議事項の専門分野に応じて複数の分科委員会が設置され、それぞれに代表又は議長が置かれ、各分科委員会において各専門分野についての協議が行われ、議事録等が作成される。

(2) 別件答申における認定等

10 外務大臣は、日米合同委員会議事録に係るインデックスが記載された三つの文書の開示を求める情報公開法に基づく開示請求につき、同法5条3号に該当するとして不開示とする旨の決定をしたことについて、平成18年10月6日、情報公開・個人情報保護審査会（以下「審査会」という。）に対して諮問を行った（甲4）。

15 上記諮問を受けた審査会は、同日、外務大臣から理由説明書を収受し、平成19年8月28日に外務省の職員からの口頭説明の聴取を行うなどした上で、平成20年1月22日付け答申（平成19年度（行情）答申第372号、同第373号及び同第394号。以下「別件答申」という。）において、上記三つの文書全てを不開示とした決定は妥当であるとした（甲4）。別件答申には、「諮問庁より関連文書の提示を受け、確認を行ったところ、昭和27年8月の日米合同委員会において、すべての協議内容は日米双方の合意がなければ公表されない旨の合意がされていると認められ」との記載がある
20 （甲4）。

(3) 本件開示請求等

ア 原告は、平成27年4月30日付けで、外務大臣に対し、情報公開法に
25 基づき、本件各文書について開示請求（本件開示請求）をした。

外務大臣は、同年6月30日付けで、本件文書1については不存在で

あることを理由に不開示とし、本件文書2については記載されている情報が情報公開法5条3号に該当することを理由に不開示とする決定（以下、順に「本件不開示決定1」、「本件不開示決定2」といい、併せて「本件各不開示決定」という。）をし、原告にその旨通知した。

5 イ 原告は、平成26年法律第68号による全部改正前の行政不服審査法6条に基づき、外務大臣に対して、平成27年8月21日付けで、本件各不開示決定の取消しを求める異議申立てをした。

10 外務大臣は、上記異議申立てについて、同年11月30日、審査会に諮問を行った。そして、同日、審査会に対して、本件文書1の存否について、「昭和27年8月に開催された日米合同委員会の各会合の記録を改めて確認したところ、協議内容の公表の可否に関して、日米合同委員会下の分科会における協議内容の公表の在り方に係る記載の存在が確認され、右記載は、行政協定下の日米合同委員会の協議内容も一般的に日米双方の合意がない限り公表されない性質のものであることを強く推定
15 させるものであり、この点が平成20年1月22日の答申（裁判所注：別件答申）で認められたところである。しかしながら、異議申立人が請求している「昭和27年8月の日米合同委員会において、すべての協議内容は日米双方の合意がなければ公表されない旨の合意がされた事実がわかるもの」に係る明示的記載の存在は確認されなかった」ことから、
20 本件文書1は作成、取得されていない旨の理由説明書を提出した（甲5、乙10）。

ウ 原告は、平成27年12月2日、本件各不開示決定の取消し等を求めて、本件訴えを提起した（顕著な事実）。

25 エ 原告は、平成28年2月17日付けで、前記イの異議申立てのうち、本件不開示決定2に係る部分を取り下げた。

オ 審査会は、前記イの諮問について、平成28年6月9日付けで、本件文

書1を保有していないとして不開示とした本件不開示決定1は妥当である旨答申した（平成28年度（行情）答申第115号。以下「本件答申」という。）。本件答申には、以下の記載がある（乙10）。

「諮問庁から昭和27年8月の日米合同委員会の議事録の提示を受けて確認したところ、その内容は諮問庁の（中略）説明（裁判所注：本件
5 不開示請求を受け、同月に開催された日米合同委員会の各会合の議事録を確認したところ、協議内容の公表の可否に関しては、日米合同委員会下の分科委員会における協議内容の公表の在り方に係る記載の存在が確認されたが、全ての協議内容は日米双方の合意がなければ公表されない旨の合意がされた事実が分かる記載はなかった旨の説明）のとおりであり、
10 また、別件答申に「諮問庁より関連文書の提示を受け、確認を行ったところ、昭和27年8月の日米合同委員会においてすべての協議内容は日米双方の合意がなければ公表されない旨の合意がされていると認められる」との記載があるところ、当該記載は、「関連文書」の提示に加え、
15 特定日に行った諮問庁の職員からの口頭説明の聴取において、日米合同委員会の議事録について、日米双方の合意がない限り公表されないとの共通の認識の下に厳格に取り扱われているとの説明があったことを踏まえてなされたものであることから、本件対象文書（裁判所注：本件文書1のこと）の存在は確認できなかった旨の諮問庁の上記（中略）の説明
20 が不自然、不合理とまではいえず、他に本件対象文書の存在をうかがわせる事情も認められないことから、外務省において、本件対象文書を保有しているとは認められない。」

2 争点

(1) 本件文書1が存在するか否か

(2) 本件文書1の開示の義務付けの訴えの適法性及び義務付けの可否

3 争点(1)（本件文書1が存在するか否か）に関する当事者の主張

(原告の主張)

(1) 本件文書1が存在すること

被告は、昭和27年8月に開催された日米合同委員会の各会合の記録を確認したところ、日米合同委員会下の分科委員会における協議内容の公表の在り方に係る記載の存在が確認され、当該記載は、その趣旨からすれば、分科委員会のみならずその上位の日米合同委員会における協議内容についても、一般的に、日米双方の合意がない限り公表されない性質のものであることを強く推定させるものであった旨、本件訴訟において主張している。また、原告が異議申立てを行った際、諮問庁である外務大臣は、理由説明書において、前記前提事実(3)イのと通りの説明を行った。上記の被告の主張及び上記理由説明書における説明からすれば、外務大臣は、「日米合同委員会下の分科委員会における協議内容の公表の在り方に係る記載」(以下「本件記載」という。)が存在する文書を別件答申の際に審査会に提示したことは明らかである。

そして、被告の上記主張からすれば、本件記載は、「日米合同委員会の協議内容も一般的に日米双方の合意がない限り公表されない性質のものであることを強く推定させる」ものであるから、このような記載のある文書は、正に審査会が別件答申で前記前提事実(2)の認定をしたとおりの、「すべての協議内容は日米双方の合意がなければ公表されない旨の合意がされた事実が分かるもの」に当たる。

したがって、昭和27年8月に開催された日米合同委員会の各会合の記録のうち「日米合同委員会下の分科委員会における協議内容の公表の在り方に係る記載(本件記載)」部分が、正に原告が本件文書1として特定した文書に当たるものである。この本件記載のある文書が存在することについては外務大臣自身が指摘してきたことであるから、本件文書1が存在することは明らかである。

なお、原告は、「すべての協議内容は日米双方の合意がなければ公表されない旨の合意がされた事実」が明示的に記載された文書に限定して開示を求めたわけではない。このことは、本件文書2については「明示的に合意された事実が分かるもの」としていることとの対比からも明らかである。したがって、明示的に該当する文書の存在が確認されないからといって、本件文書1が存在しないということにはならない。

(2) 原告が別件答申における言い回しを利用して本件文書1を特定したこと

ア 原告は、別件答申において、前記前提事実(2)のとおり、「諮問庁より関連文書の提示を受け、確認を行ったところ、昭和27年8月の日米合同委員会において、すべての協議内容は日米双方の合意がなければ公表されない旨の合意がされている」と認定されたことを受け、本件文書1を、別件答申における言い回しをそのまま利用して特定した。すなわち、原告は、別件答申の際に諮問庁である外務大臣が審査会に提出した上記「関連文書」のうち、審査会が上記のとおり認定した根拠となる文書を本件文書1と特定して、その開示を求めたものである。

イ 原告としても、別件答申の諮問庁である外務大臣が、審査会に対していかなる範囲、内容の文書を「関連文書」として提示したのかは知り得ず、「関連文書」の全体から別件答申が上記認定をしたのか、あるいは「関連文書」の一部から上記認定をしたのかも知り得なかった。そのため、原告は、端的に別件答申の記載から本件文書1を特定したのであり、可能な限り具体的に請求対象を特定している。

(3) 外務大臣は開示請求書の記載から本件文書1を特定することができること

ア 外務大臣は、本件文書1が、別件答申の指摘する「関連文書」のうち、昭和27年8月に開催された日米合同委員会の各会合の記録のうちの日米合同委員会下の分科委員会における協議内容の公表の在り方に係る記載(本件記載)部分であることを理解することが可能であった。

すなわち、別件答申は、審査会が外務大臣の諮問に応じて調査審議した結果であり、本件開示請求時点で既に存在していたものである。外務大臣宛てに審査会が出した答申に、当の外務大臣としては当然留意して他の情報公開請求に対応すべきことからすれば、外務大臣が、本件開示請求時点において、別件答申の存在に思い至らなかったということはありません。現に、外務大臣は、前記前提事実(3)イのとおり、本件各不開示決定の取消しを求める異議申立てに関し審査会に提出した理由説明書において別件答申に言及しているのであるから、本件開示請求時点においても別件答申の存在を意識し、その内容を具体的に検討し得た。したがって、外務大臣は、本件開示請求における本件文書1の記述が、別件答申の記述と同じものであると認識することができた。

イ 外務大臣は、別件答申に係る諮問において、審査会に対し、「行政協定下の日米合同委員会の協議内容も一般的に日米双方の合意がない限り公表されない性質のものであること」を「強く推定」させる記載（本件記載）のある文書を提示した上で、外務省職員による口頭説明を行い、その結果、別件答申において、情報公開法5条3号に該当するから不開示が妥当である旨の審査会による判断を引き出している。このように、別件答申に関して自ら積極的に審査会に働きかけをしておきながら、当該文書の開示請求を受けるや、そのような判断は審査会という別主体の判断であって自らは知らないかのような態度をとることは許されない。外務大臣は、上記の「強く推定」させる記載（本件記載）のある文書を、「昭和27年8月の日米合同委員会において、すべての協議内容は日米双方の合意がなければ公表されない旨の合意がされた事実が分かるもの」（本件文書1）として特定すべきであった。

(4) 被告のその他の主張等について

被告は、別件答申においては、「関連文書」の全部ないし一部のみから

「昭和27年8月の日米合同委員会において、すべての協議内容は日米双方の合意がなければ公表されない旨の合意がされている」との認定がされたのではなく、同認定の内容は特定の文書の内容ではないなどと主張する。

しかしながら、昭和27年8月当時の日米合同委員会や分科委員会の議事録の作成に直接関与した職員が別件答申時に存在したはずはないから、外務省職員の口頭説明は、飽くまで「関連文書」（の全部又は一部）の内容を手掛かりとして、同文書を読んだ場合にそこから導けることを補足する以上のものではなかったはずである。したがって、別件答申の認定が、「関連文書」の内容を根拠にしていたことに変わりはない。

本件答申も、別件答申の上記認定につき、「関連文書」の提示に加え、外務省職員からの口頭説明の聴取において説明があったことを踏まえてされたものであると認定しており、この「関連文書」を根拠として、別件答申における前記前提事実(2)の認定がされたことを認めている。

(被告の主張)

- (1) 本件開示請求を受け、外務省において、昭和27年8月に開催された日米合同委員会の各会合の記録を確認したところ、日米合同委員会下の分科委員会における協議内容の公表の在り方に係る記載（本件記載）の存在が確認され、本件記載は、その趣旨からすれば、分科委員会のみならず、その上位の日米合同委員会における協議内容についても、一般的に、日米双方の合意がない限り公表されない性質のものであることを強く推定させるものであった。しかしながら、本件開示請求において原告が開示請求をした本件文書1、すなわち「昭和27年8月の日米合同委員会において、すべての協議内容は日米双方の合意がなければ公表されない旨の合意がされた事実が分かるもの」に該当する文書の存在は確認されなかった。なお、外務大臣は、当該事実が明示的に記載されている文書に限定して確認したのではなく、記載が明示的か否かを問わず、その記載内容から上記事実が分かる文書の存在を確認した

結果、その存在を確認することができなかつたものである。

以上のとおり、本件文書1は外務省において作成、取得されておらず、外務大臣はこれを保有していないから、本件不開示決定1は適法である。

(2) 原告の主張について

5 ア 本件開示請求に係る開示請求書には、本件文書1について、別件答申における言い回しをそのまま利用して文書を特定したとか、本件文書1が別件答申の指摘する「関連文書」であるなどとは記載されておらず、外務大臣において、開示請求書の記載から、原告が、本件文書1として、別件答申の際に外務大臣が審査会に提示した上記「関連文書」の開示を求めている
10 ものと理解することは不可能である。

 イ 本件答申は、別件答申において「すべての協議内容は日米双方の合意がなければ公表されない旨の合意がされていると認められ」とされたのは、外務大臣による関連文書の提示に加え、外務省職員からの口頭説明の聴取において、日米合同委員会の議事録について、日米双方の合意がない限り
15 公表されないとの共通の認識の下に厳格に取り扱われているとの説明があったことを踏まえたものであるなどとしている。すなわち、別件答申においては、「関連文書」の全部ないし一部のみから上記認定がされたのではなく、同認定の内容は特定の文書の内容ではない。

 また、上記のとおり、別件答申の上記認定は、外務省の職員からの口
20 頭説明を含む諮問庁からの説明全体を踏まえた審査会による判断であつて、特定の文書の内容ではないから、本件開示請求に係る開示請求書における本件文書1の記載が別件答申中の表現と類似しているとしても、外務大臣において、同開示請求書の記載から個別の文書を特定することは不可能である。

25 4 争点(2) (本件文書1の開示の義務付けの訴えの適法性及び義務付けの可否) に関する当事者の主張

(原告の主張)

(1) 本件文書1が存在することについては、前記3(原告の主張)のとおりである。また、本件文書1につき、情報公開法5条3号その他の不開示事由は存在しないから、本件文書1の開示の義務付け請求は認容されるべきである。

5 (2) 情報公開法5条3号の不開示事由に該当しないこと

ア 情報公開法5条3号該当性の審理及び判断は、厳格にされるべきであるところ、「日米合同委員会におけるすべての協議内容は、日米双方の合意がない限り公表されない」とする合意内容は、日米地位協定の実施や運用に関する米軍施設や区域をめぐる諸問題に直接関係するものではない上、
10 既に広く知られている事実であるから、これを公にすることによって、日米間の信頼を損なうとか、今後米国との間で忌憚のない協議や意見交換を行うことを阻害するおそれがあることなど、全くあり得ない。外国との協議内容であるというだけで同号に該当するとすることは、文書の具体的内容に着目せず、形式秘を保護しようとするものであり、相当でない。

15 イ 被告が、本件訴訟において、本件不開示決定2が違法であることを理由とした国家賠償請求を認諾していることからみても、本件文書2と基本的に同内容のことを記載した本件文書1について、情報公開法5条3号の不開示事由が存在しないことは明らかである。

(被告の主張)

20 (1) 原告の主張は争う。

(2) 本件文書1の開示の義務付けを求める訴えは、行政事件訴訟法3条6項2号のいわゆる申請型義務付け訴訟に当たるところ、かかる訴えは、当該処分又は裁決が「取り消されるべきものであり、又は無効若しくは不存在である」ときに限り提起することができ(同法37条の3第1項2号)、併合提起された当該処分の取消請求等が認容されることが訴訟要件となる。
25

そうしたところ、前記3(被告の主張)のとおり、本件文書1は不存在で

あり、本件不開示決定1の取消請求は棄却されるべきものであるから、本件文書1の開示の義務付けを求める訴えは、訴訟要件を欠くものであり、不合法である。

第3 当裁判所の判断

5 1 争点(1) (本件文書1が存在するか否か) について

(1)ア 被告は、昭和27年8月に開催された日米合同委員会の各会合の記録の中に日米合同委員会下の分科委員会における協議内容の公表の在り方に係る記載(本件記載)の存在が確認され、本件記載は、その趣旨からすれば、分科委員会のみならず、その上位の日米合同委員会における協議内容についても、一般的に、日米双方の合意がない限り公表されない性質のものであることを強く推定させるものであったと主張する。そうしたところ、原告は、本件記載のある文書こそが、原告が本件開示請求において開示請求の対象とした本件文書1であると主張し、したがって本件文書1は存在する旨主張する。

15 しかしながら、本件開示請求において、本件文書1は、「昭和27年8月の日米合同委員会において、すべての協議内容は日米双方の合意がなければ公表されない旨の合意がされた事実が分かるもの」と特定されているところ、「分科委員会における協議内容の公表の在り方」に関する合意自体は、分科委員会の上位組織である日米合同委員会におけるすべての協議内容の公表の在り方についての合意そのものではない。このことは、たとえ本件記載が、「日米合同委員会における協議内容についても、一般的に、日米双方の合意がない限り公表されない性質のものであること」を「強く推定」させるものであったとしても変わりはない。

20 イ これに対し、原告は、本件記載のある文書は、上記合意がされた事実が「分かる」文書に当たる旨、また、本件開示請求において、本件文書1について、上記合意がされた事実が明示的に記載された文書に限定して開示

を求めたわけではない旨主張する。

しかしながら、被告の主張によっても、本件記載は、日米合同委員会における協議内容についても一般的に日米双方の合意がない限り公表されない性質のものであることを強く推定させるものではあるものの、これにとどまるのであり、上記アのとおり、本件記載のある文書は、上記の合意内容そのものが記載された文書ではないし、前記前提事実(3)オの本件答申における説示のとおり、本件答申においても、本件記載のある文書そのものから上記合意の事実が分かるものとはされていない。そうすると、本件記載のある文書が、「すべての協議内容は日米双方の合意がなければ公表されない旨の合意がされた事実が分かるもの」に当たるといえることはできない。

ウ 以上によれば、本件記載のある文書が、本件開示請求において開示請求の対象とされていた本件文書1に当たるといえることはできない。

(2) 原告は、本件記載のある文書は、別件答申において、前記前提事実(2)のとおり「昭和27年8月の日米合同委員会において、すべての協議内容は日米双方の合意がなければ公表されない旨の合意がされている」と認定された根拠となった「関連文書」であるところ、原告は、別件答申における言い回しをそのまま利用して本件文書1を特定しており、外務大臣はこれを認識することが可能であった旨主張する。

しかしながら、本件開示請求において、本件文書1の特定につき、別件答申が指摘する「関連文書」であるといった記載はされていないのであるから、本件開示請求において本件文書1を特定するために用いられた表現が別件答申における上記認定に係る表現と同一であることを考慮しても、本件開示請求自体から、別件答申において言及された「関連文書」が、本件文書1として開示請求の対象とされているものと解釈することはできないというべきである。

(3) その他、本件文書1が存在することを認めるに足りる主張及び立証はない。

したがって、本件文書1を不開示とした本件不開示決定1が違法であるとはいえない。

2 争点(2) (本件文書1の開示の義務付けの訴えの適法性及び義務付けの可否) について

本件文書1の開示の義務付けを求める訴えは、行政事件訴訟法3条6項2号のいわゆる申請型義務付け訴訟に当たる。

申請型義務付け訴訟は、法令に基づく申請を却下又は棄却する旨の処分がされた場合には、当該処分が「取り消されるべきものであり、又は無効若しくは不存在である」ときに限り提起することができる（行政事件訴訟法37条の3第1項2号）、上記1のとおり、本件文書1は不存在であるから、本件文書1を不開示とした本件不開示決定1の取消請求が認容される余地はない。

したがって、本件文書1の開示の義務付けを求める訴えは、上記の訴訟要件を欠くものであるから、不適法である。

3 結論

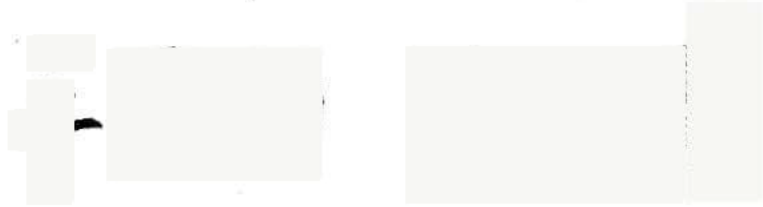
以上によれば、本件訴えのうち本件文書1の開示の義務付けを求める部分は不適法であるからこれを却下し、原告のその余の請求は理由がないからこれを棄却することとして、主文のとおり判決する。

東京地方裁判所民事第2部

裁判長裁判官

裁判官

裁判官



(別紙1)

指定代理人目録

高洲昌弘，森下秀弘，貝原健太郎，西田純，川口耕一朗，長江隆，吉田昌弘，
高沢昭博，吉野浩平

5

以上

(別紙2)

文書目録

- 1 昭和27年8月の日米合同委員会において、すべての協議内容は日米双方の合意がなければ公表されない旨の合意がされた事実が分かるもの
- 2 日米地位協定発効後に開催された第1回日米合同委員会議事録で、議事録が日米間の合意がない限り公表されないことが日米両政府間において明示的に合意された事実が分かるもの

以上

これは正本である。

令和元年12月12日

東京地方裁判所民事第2部

裁判所書記官 山下京子

