

令和2年（行コ）第7号

日米合同委員会議事録不開示決定取消請求控訴事件

控訴人 特定非営利活動法人情報公開クリアリングハウス

被控訴人 国

控訴理由書

2020年（令和2年）2月14日

東京高等裁判所第16民事部へ係 御中

控訴人訴訟代理人

弁護士 近 藤 卓 史

弁護士 二 関 辰 郎

弁護士 牧 田 潤 一 朗

弁護士 秋 山 淳

弁護士 神 谷 延 治

弁護士 加 賀 山 瞭

弁護士 小 野 高 広

弁護士 安 齋 由 紀

第1 はじめに

1 本件の概要

本件は、控訴人が、情報公開法に基づき、控訴状別紙文書目録記載の文書（以下「本件文書1」という）の開示を請求したところ、外務大臣が、本件文書1については作成・取得していないため存在しないとして、2015年（平成27年）6月30日付けで不開示とする旨の決定（甲2 以下「本件不開示決定1」という）をしたため、本件文書1にかか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。

2 本件の争点

本件において、控訴人が、不存在を理由とする不開示処分の取消を求め、開示を求めている文書は、「昭和27年8月に開催された日米合同委員会の各会合の議事録のうち『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』部分」である。

同文書が物理的に存在することは当事者間に争いがなく、したがって、本件文書1が存在するか否かという争点は、開示請求書（甲1）の中に同文書が含まれているといえるか、ということになる。

この点については、後述するとおり、本件開示請求の記載内容から、別件答申（次の3（1）で定義する。）に言及のある『関連文書』が本件文書1として開示請求の対象になることはわかるものである。それゆえ、これを国が把握できなかったとすれば、そのことは直ちに国側に落ち度があったことを意味することになる。しかし、仮にその点を措き、開示請求者と被開示請求者（国の機関）との間に認識の齟齬がある場合に、そのことについてどちらに責任を負わせるべきかという観点から捉えた場合でも、次に述べるとおり、齟齬の責任を開示請求者側に負わせるべきではないという結論が導かれる。

3 本件の問題の所在

(1) 外務省の説明及び情報公開・個人情報保護審査会の答申により、はじめて控訴人が開示を求めている文書が明らかになったこと

控訴人は、2015年（平成27年）4月30日に、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3文書につき、そのすべてを不開示とした決定は妥当であるとした2008年（平成20年）1月22日付情報公開・個人情報保護審査会答申（甲4 以下「別件答申」という）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合意がされていると認められ（る）」とあることから、そのように「認められ」た根拠となる文書が存在するものと考え、その言い回しをそのまま利用して、開示請求者としては情報公開法4条1項2号の要件を満たす形で、本件文書1の開示請求を行った（甲1）。これに対し外務大臣は、情報公開法4条2項が定める補正の手續等を全くとることなく、2015年（平成27年）6月30日に「当省保有の行政文書を探索しましたが、対象となる行政文書は作成・取得していないため不開示（不存在）としました」との理由で不開示とした（甲2）。

控訴人は、この不開示理由の意味がわからず、異議申立を行ったところ、同手續における外務省の理由説明書（甲5、提出日2015年（平成27年）1月27日（乙14））によりはじめて、「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させるものであり、この点が平成20年1月22日の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。」との説明がなされた。

さらに同事件の2016年(平成28年)6月9日付の答申(平成28年(行情)答申115号 乙10 以下「本件答申」という)では、「本件開示請求を受け、昭和27年8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会における協議内容の公表の在り方についての記載がある」「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、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」とされたのである。

すなわち、控訴人にとって、外務省の説明、情報公開・個人情報保護審査会(以下「審査会」という)の答申により、その段階で、はじめて、別件答申の認定の根拠となった文書が、「昭和27年8月に開催された日米合同委員会各会合の議事録のうち『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』部分」であることが判明したのである。

そして、この文書こそが、控訴人が本件開示請求で開示を求めていたものであったのである。

(2) 開示請求者と被開示請求者との間に請求対象文書について認識の齟齬がある場合、開示請求者にその責任を負わせるべきではない

結局、本件の問題は、請求対象文書について、開示請求者と被開示請求者(国の機関)との間に認識の齟齬があり、それを解消する作業が行われることなく、請求対象文書不存在を理由として不開示処分がなされ、その不服申立(本件では取消訴訟も提起されている)の段階になってはじめて、開示請求者(控訴人)

にとって請求対象文書が具体的に明らかになった場合、開示請求者、被開示請求者のどちらの責任においてその齟齬を是正すべきかという問題ともいえる。

開示請求者（控訴人）には、どのような文書が存在するのかわからず、請求者として情報公開法4条1項2号の要件を満たす開示請求をしており、一方被開示請求者（外務大臣）は、文書の存在、内容を知悉しているのであるから、請求対象文書についての認識の齟齬の責任を開示請求者側に負わせるべきではない。

原判決は、本件文書1が存在するとは認められず、本件不開示決定1が違法であるとはいえないとして、控訴人の本件不開示決定1の取消請求を棄却し、本件文書1の開示の義務付けを求める請求を却下したが、上記のような問題の所在をふまえ、以下一審判決の誤りを明らかにする。

第2 文書の存在に関する原判決の誤り

1 本件文書1が存在すること

(1) 開示請求の経緯

控訴人は、本件文書1の開示請求にあたり、別件答申の言い回しをそのまま利用している。前記のとおり、別件答申は、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3文書につき、そのすべてを不開示とした決定は妥当であるとしたものであるところ、同答申には「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合意がされていると認められ(る)」(傍点控訴人訴訟代理人)との記載がある。

控訴人は、この別件答申の記載を利用して、請求対象文書を「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わかるもの」とし、本件文書1を特定するに足りる事項を記載して、情報公開法4条1項2号の要件を満たす形で開示

請求した（甲1）。

このように、控訴人は、別件答申の際に諮問庁（外務大臣）が審査会に提出した関連文書のうち、審査会が上記のように認定した根拠となる文書を本件文書1として、その開示を求めたものである。

（2）本件文書1の存在が明らかであること

以下に述べる原審における被控訴人の主張内容、外務省の理由説明書（甲5）及び本件答申（乙10）からも、控訴人が上記のとおり開示請求した本件文書1の存在が明らかになったというべきである。

すなわち、本件文書1について、被控訴人は、「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の存在が確認された。当該記載はその趣旨からすれば、当該記載は、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れるものであった」と主張している（原審被告準備書面（1）第3、1（2）イ（5～6頁））。

また、控訴人は、本件文書1の不開示決定について異議申立てを行い、外務大臣は、情報公開・個人情報保護委員会に諮問を行ったところ、外務省は、理由説明書において、同様に「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させるものであり、この点が平成20年1月22日の答申で認められたところである」

（甲5）としている。また本件答申は、「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会において協議内容の公表の在り方についての記載がある。」(乙10)としている。

上記被控訴人の主張、外務省の理由説明書(甲5)及び本件答申(乙10)の記載からすれば、外務省は、「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」(以下「本件記載」という)が存在する日米合同委員会の議事録を関連文書として審査会に提示したことも明らかである。

そして、被控訴人の主張からすれば、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。そして、「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」本件記載のある文書は、まさに審査会が別件答申において認定したとおり、「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」にあたる。

以上のとおり、本件文書1とは本件記載のある文書のことであり、原審の被控訴人の主張等に照らせば、本件文書1が存在することは明らかである。

2 原判決の認定は誤っている

(1) 原判決の認定

原判決は、「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」(原判決12頁)、「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」(同13頁)としたうえ、

「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』に当たるということはできない」として、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に当たるということはできないとしている（同13頁）。

(2) 原判決の請求対象文書の特定の判断が誤っていること

原判決は、「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」としている。

確かに、控訴人は開示請求書に「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」と記載しているが、控訴人には、対象文書に関する情報としては別件答申しかなく、どのような文書が存在するのかは分からないのであり、同記載はあくまでも情報公開法4条1項2号の要件を満たすための記載にすぎない。

しかも、原告準備書面(1)第2、1(3)(4頁以下)で述べたとおり、控訴人が開示請求しているのは、「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わかるもの」であって、明示的に記載されている文書に限定して求めているものではない。このことは、開示請求書(甲1)において、本件文書2については「明示的に合意された事実がわかるもの」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ず、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」ものであれば、本件文書1に該当するものである。

(3) 本件記載から「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」こと

前記のとおり、原審における被控訴人の主張から、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。そして、「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」本件記載のある文書は、「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「わかる」ものであって、本件記載のある文書はまさに控訴人が本件文書1として特定した文書である。

本件記載のある文書から、「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」からこそ、別件答申も「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合意がされていると認められ(る)」(甲4)と判断したのである。

(4) 別件答申の判断は本件記載のある文書を根拠にしていること

前記のとおり、本件文書1の不開示決定に対する異議申立てについての本件答申によれば、別件答申の際に、審査会は「関連文書」の提示に加え、「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ふまえることにより、「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められる」と判断したということである(乙10)。

原審原告準備書面(7)11頁でも述べたとおり、諮問庁のどの職員がいかなる口頭説明を行ったかは控訴人の知るところではないが、諮問庁において、今から60年以上前の昭和27年8月時点における日米合同委員会やそのころの分科会の議事録の作成に直接関与した職員が存在したはずはない。それゆ

え、諮問庁の職員の口頭説明は、あくまでも提示された文書（の全部ないし一部）の内容を手がかりとして、同文書を読んだ場合にそこから導くことができることを補足する以上のものではなかったはずである（仮に当時作成された資料で口頭説明の根拠となるものが存在するとすれば、それ自体が本件記載のある文書として本件文書1に該当することになるはずであるが、そのような文書の存在は主張されていない）。したがって、別件答申の「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）」（甲4）との判断が、提示された文書の内容を根拠にしていたことに変わりはない。仮に提示された文書自体からそのような「合意がされていると認められ（ない）」とすれば、別件答申が上記のような認定をすることはできないし、被控訴人は、「日米合同委員会における協議内容は日米双方の合意がなければ公表されない」という立場の根拠とする文書を有していないということになるはずである。

したがって、本件答申をふまえても、別件答申の同判断の内容は、提示された文書の内容を根拠とするものであり、同判断にあたって「諮問庁の職員からの口頭説明の聴取」の結果を踏まえたとしても、そのことゆえに同判断が別件答申において提示された文書の内容によらないことになるわけではない。

(5) 外務省が本件記載のある文書を本件文書1であると認識しえたこと

開示請求書において記載されている文書の範囲の解釈については、文書自体が行政機関側にあることをふまえて行わなければならない。情報公開法4条1項2号の「開示請求に係る行政文書を特定するに足りる事項」の記載についても、「請求を受けた行政機関の専門職員が合理的努力で特定しうる程度の記載があれば、2号の記載としては十分であるとみるべきであろう」（宇賀克也『新・情報公開法の逐条解説』第8版、60頁）とされているところである。

そして、本件開示請求を受けた外務省は、本件文書1が本件記載のある文書であることは、本件開示請求の段階でも十分認識できたものである。

すなわち、原審原告準備書面（7）6頁以下で述べたとおり、別件答申は、情報公開法19条1項による諮問に応じて審査請求について調査審議するために設置された情報公開・個人情報保護審査会（情報公開・個人情報保護審査会設置法2条1号）が外務大臣の諮問に応じて調査審議した結果であり（しかも、別件答申の対象文書の一つは、「行政協定に基づく日米合同委員会インデックス」であり（甲4）、その調査審議の対象は、本件開示請求の対象である本件文書1と共通である）、控訴人による本件開示請求時点（2015年4月30日付）ですでに存在していたものである。それゆえ、審査会の組織としての位置付け及び行政運営は一般的・統一的に行われるべきであって、外務大臣宛てに審査会が出した答申に、当の外務省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、外務省が、本件情報公開請求時点において、別件答申の存在に思い至らなかったなどということはありません。そして、現に外務省は理由説明書（甲5）でも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認識し、その内容を具体的に検討し得たのであり、別件答申において審査会が外務大臣から提示を受けた「関連文書」が存在し、「関連文書」に基づいて「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合意がされていると認められ（る）」と認定されたことも認識できたことになる。

このような本件開示請求時点の外務省の認識からすれば、本件記載のある文書についても、本件文書1として開示請求の対象とされていると解釈できたものである。

- (6) 開示請求者と被開示請求者との間に請求対象文書について認識の齟齬がある場合に開示請求者にその責任を負わせるべきではない

原審原告準備書面（7）7頁で述べたとおり、控訴人としても、別件答申の記載から「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）」文書が存在することしか分からず、別件答申

の諮問序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」の一部のみから同認定をしたのかも知り得なかった。そのため、控訴人としては、端的に、別件答申の記載から本件文書1を「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」としたのであり、可能な限り具体的に請求文書を特定するに足る事項を開示請求書に記載したのである（控訴人は、あくまでも別件答申が上記認定をするにあたって直接に根拠とした記載部分に限定して請求対象としたかったため、請求対象文書を、たとえば「[別件答申]で『関連文書』と言及されている文書」などと特定したのでは範囲が広すぎることになる可能性もあったことから、「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」としたのである。）。

このように、控訴人は、開示請求の段階で、可能な限り具体的に請求文書（本件文書1）を特定するに足る事項を記載したものである。そして、前記のとおり、開示請求を受けた外務省は、本件開示請求の段階で、本件文書1が本件記載のある関連文書であることは認識できたのであり、開示請求書の記載内容は、情報公開法4条1項2号の「開示請求に係る行政文書を特定するに足りる事項」を記載したものといえる。

控訴人にとって、外務省の説明、審査会の答申により、その段階で、はじめて、別件答申の認定の根拠となった文書が、「昭和27年8月に開催された日米合同委員会各会合の議事録のうち『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』部分」であることが判明したのである。本件では、開示請求者（控訴人）には、どのような文書が存在するのかはわからず、請求者として情報公開法4条1項2号の要件を満たす開示請求をしており、一方被開示請求者（外務大臣）は、文書の存在、内容を知悉しているのであるから、請求対象文書についての認識の齟齬の責任を開示請求者側に負わせるべき

ではない。

原判決は、「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」と認定しており、開示請求の文書を控訴人において特定するという不可能を控訴人に強いている。原判決の上記認定は、文書の特定について行政機関の専門職員が合理的努力で特定しうる程度の記載があれば足りるとする行政機関情報公開法4条1項2号の趣旨にも反するものである。

(7) 小括

以上のとおり、本件記載のある関連文書から、日米合同委員会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」ということができる。

したがって、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に当たるということとはできないとした原判決の認定は誤りである。

第3 本件文書の開示の義務付けの訴えの適法性等についての原判決の誤り

以上のとおり、本件文書1は存在し、外務省は本件記載のある文書が本件文書1として開示請求の対象とされていると解釈できたものであるから、本件文書1の不存在を理由として不開示とした本件不開示決定1は取消されなければならない。

また、被控訴人は、これまで本件文書1の不開示事由については、控訴人が釈明を求めたにもかかわらず一切主張立証をしておらず、原審原告準備書面(7)13頁で述べたとおり、本件文書1は、控訴人が「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」として情報公開請求し、国が情報公開法5条3号に該当するとして不開示とした決定を

取り消して開示したうえで国賠請求について請求を認諾した文書（乙14、乙15）と同様に、情報公開法5条3号等の不開示事由に該当しないから、外務大臣が開示決定をすべきことは情報公開法5条の規定から明らかである。

したがって、本件文書1の開示の義務付けを求める訴えについて訴訟要件を欠くとした原判決は誤りであり、控訴人の本件文書1の開示の義務付けを求める訴えは認容されなければならない。

第4 結語

以上のとおり、控訴人の本件文書1に係る不開示決定の取消請求を棄却し、本件文書1の開示の義務付け請求を却下した原判決は誤りであり、控訴人の請求はいずれも認容されなければならない。

以 上