

副本

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

原告 特定非営利活動法人情報公開クリアリングハウス

被告 国(処分行政庁 外務大臣)

準備書面(2)

平成28年7月29日

東京地方裁判所民事第2部C係 御中

被告指定代理人

大	津	由	香
梶	山	大	輔
吉	田	一	作
野	村	恒	成
町	田	穂	高
菅	谷	正	道
岡	田	悠	季
今	西		海
石	川	真由美	
高	橋		潤

被告は、本準備書面において、原告の2016（平成28）年5月26日付け準備書面(1)（以下「原告準備書面(1)」という。）に対し、必要な範囲で反論する。

なお、略語等は、本準備書面において新たに用いるもののほかは、従前の例による。

第1 本件文書1が存在しないこと

1 原告の主張

(1) 原告は、本件開示請求の開示請求書（甲第1号証。以下「本件開示請求書」という。）において、本件文書1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」と記載したことについて、別件答申（甲第4号証）において、「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」と認定されていることを受け、上記「言い回しをそのまま利用して文書を特定した」と主張し、さらに、別件答申の際に外務大臣が情報公開・個人情報保護審査会（以下「審査会」という。）に提示した「関連文書」の開示を求めていると主張する（原告準備書面(1)第2の1(1)・2及び3ページ）。

(2) また、原告は、被告が、「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」に明示的に該当する文書の存在は確認されなかったと主張したこと（被告の平成28年3月22日付け準備書面(1)（以下「被告準備書面(1)」という。）第3の1(2)イ・6ページ）に対し、原告が開示請求したのは「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と主張する（原告準備書面(1)第2の1(3)

・ 4 ページ)。

2 被告の反論

(1) しかしながら、本件開示請求書(甲第1号証)には、本件文書1について、前記1(I)のような、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が別件答申における「関連文書」であるなどとは記載されておらず、これらは全て本件訴訟に至って初めて原告から主張された内容である。

したがって、外務大臣において、本件開示請求書の記載から、本件文書1について前記1(I)の原告主張のように理解することは不可能であり、外務大臣は、「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」との記載からそれに該当する文書の有無を検討するほかない。そして、被告準備書面(1)第3の1(2)イ(5及び6ページ)で述べたとおり、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は確認されたが、「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」記載はなかったものである(乙第9号証5ページ)。

したがって、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ことは明らかである。

(2) また、原告は、前記1(2)のとおり、本件開示請求は、「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っていない旨主張するが、外務省においては、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する際、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、その存在を確認できなかったことから、不開示（不存在）決定をしたものである（乙第9号証5ページ）。

なお、原告の前記1(2)の指摘は、開示請求対象文書が「昭和27年8月の日米合同委員会において、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わかるもの」であることと、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、分科委員会における協議内容の公表の在り方に関する記載が「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った」との被告の主張（被告準備書面(1)第3の1(2)イ・5及び6ページ、乙第9号証5ページ）とを混同しているにすぎず、原告の主張は失当である。

3 原告の異議申立てに対する情報公開・個人情報保護審査会の答申

(1) 被告準備書面(1)第2の5(4ページ)で述べたとおり、外務大臣は、平成27年11月27日付けで、本件各不開示決定について、審査会に対し、諮問を行った。なお、被告準備書面(1)第2の6(4ページ)で述べたとおり、原告は、平成28年2月17日付けで、本件文書2の不開示処分についての異議申立てを取り下げた。

(2) 審査会は、平成28年6月9日付けで、外務大臣に対し、前記(1)の諮問についての答申書を交付した（乙第10号証。以下「本件答申」という。）。本件答申の結論は、「本件対象文書（引用者注：本件文書1。以下同じ。）につき、これを保有していないとして不開示とした決定については、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ず、妥当であると判断した。」というものである（乙第10号証7ページ）。

その理由に関し、本件答申は、審査会において、昭和27年8月に開催された日米合同委員会の各会合の議事録の提示を受けて確認したところ、「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」としている（乙第10号証7ページ）。また、本件答申は、甲第4号証の答申（以下「別件答申」という。）において、「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」（甲第4号証4ページ）と記載されたことについて、「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ことから、本件対象文書の存在は確認できなかった旨の諮問庁の上記(1)の説明（引用者注：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に、分科会の協議内容の公表の在り方についての記載があるが、全ての協議内容は日米双方の同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い旨の諮問庁の説明）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」としている（乙第10号証7ページ）。

4 結語

以上のとおり、前記1(1)及び(2)の原告の主張はいずれも失当であって、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に係る本件開示請求に対しては情報公開法9条2項に従って不開示決定をするほかなく、本件不開示決定1は適法である。

第2 本件文書2の情報公開法5条3号該当性

1 情報公開法5条3号所定の「おそれ」の解釈と立証責任

(1) 原告の主張

原告は、東京高等裁判所平成26年7月25日判決（以下「東京高裁平成26年判決」という。）を引用し、情報公開法5条「3号該当性の審理・判断は、行政機関の長に広範な裁量権があることを前提にその判断の当否が検討されるべきではなく、行政機関の長は、当該判断の公正妥当を担保するに足りる、可能な限り具体的な事実関係を主張立証し、その事実関係に基づいて同条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（原告準備書面(1)第2の2(1)・5ないし7ページ）。

(2) 被告の反論

ア 情報公開法5条3号所定の「おそれ」は、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を判断すべきであること

しかしながら、情報公開法5条3号は、我が国の安全、他国等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を十分に保護する必要があることから、設けられた規定である（総務省行政管理局「詳解情報公開法」60ページ）。そして、被告準備書面(1)第2の2(1)ア（6及び7ページ）で述べたとおり、同号に規定された情報は、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将来予測としての専門的・技術的判断を要することなどの特殊性が認められることから、同号は、行政機関の長がした判断について広く裁量権を認めた趣旨の規定であり、司法審査の場においては、裁判所は、同号に規定する情報に該当するかどう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・判断す

ることが適当である。このことは、情報公開法5条1号、2号イ、5号及び6号の規定が「…おそれがあるもの」となっているのに対し、同条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情報」となっていることの違いからも明らかである。

この点、東京高裁平成26年判決は、行政庁に広範な裁量を委ねる趣旨ではなく、法規の目的に従って所定の権限を適法に行使すべきものとしての限定を付する趣旨であるとした上、情報公開法5条3号所定のおそれがあると認めることにつき相当の理由があることについてあたかも被告に主張立証責任があるかのような判示をしているが、そのような判断であるとすれば、上記のような立法趣旨、行政庁の長の判断の専門性・技術性、同条の他の条項の文言との違い等を軽視しているといわざるを得ない。また、東京高裁平成26年判決は、上記のような判断の根拠として、平成17年法律第55号による改正前の旅券法（以下「平成17年改正前旅券法」という。）13条1項5号の解釈に関する最高裁判決（最高裁昭和44年7月11日第二小法廷判決・民集23巻8号1470ページ）を挙げるが、平成17年改正前旅券法13条1項5号は「外務大臣において、著しく且つ直接に日本国の利益又は公安を害する行為を行う虞があると認めるに足りる相当の理由がある者」（下線引用者）に対して外務大臣が旅券の発給等をしないことができるとの規定であるところ、上記規定は、文言上「著しく直接に」との限定が付されており、他方、情報公開法5条3号の「おそれ」には上記のような限定が付されていないから、両者では行政機関の長ないし外務大臣が認める「おそれ」の程度ないし内容が異なるというべきである。むしろ、被告準備書面(1)第3の2(1)ア(8ページ)で述べたように、情報公開法5条3号の文言は、最高裁判所昭和53年10月4日大法廷判決が、「在留期間の更新を認めるに足りる相当の理由がある」かどうかの判断に法務大臣の広い裁量を認めた、出入国管理及び難民認定法

21条3項の規定の文言を参考に立法されたものであるから、平成17年改正前旅券法13条1項5号と情報公開法5条3号を同列に論じることは適切でない。

また、情報公開法5条3号の解釈に関して東京高裁平成26年判決と同旨の最高裁判決はなく、むしろ、最高裁判所は、同号と同様の規定ぶりである情報公開条例の規定（「…おそれがあると実施機関が認めることにつき相当の理由がある情報」）に関する事案につき、被告主張と同趣旨の判示をしている（最高裁平成19年5月29日第三小法廷判決・集民224号463ページ、最高裁平成21年7月9日第一小法廷判決・集民231号215ページ）。また、東京高裁平成26年判決の後に言い渡された同号の解釈に関する裁判例においても、行政機関の長の第一次判断を尊重し、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されるべきであって、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ない限り、裁量権の範囲の逸脱又はその濫用があったものとは認められないとして、当該不開示決定は適法とされている（東京高等裁判所平成28年5月18日判決（平成27年（行コ）第451号・判例集未登載（乙第11号証））、東京地方裁判所平成27年11月26日判決（平成27年（行ウ）第431号・判例集未搭載（乙第12号証）〔乙第11号証の原審〕）、大阪高等裁判所平成28年6月29日判決（平成27年（行コ）第121号・判例集未登載（乙第13号証）））。

イ 立証責任は原告が負うこと

そして、立証責任については、被告準備書面(1)第2の2(1)イ（9ページ）で述べたとおり、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・濫用があったことを基礎付ける具体的事実について、原告がその主張立証責任を

負うものと解すべきである（名古屋高等裁判所平成17年3月17日判決・訟務月報52巻8号2446ページ，前掲東京高裁平成28年5月18日判決及び同大阪高裁平成28年6月29日判決参照）。

なお，被告は，原告が上記の主張立証を行うために必要な限度で，行政機関の長が認定した前提事実の内容，当該認定事実の情報公開法5条3号の要件への当てはめ，その要件充足性の判断に基づく当該不開示情報に該当するとの認定（評価）の概略を明らかにする必要がある。しかし，このことは，上記の各事項について被告が主張立証責任を負うことを意味するものではなく，飽くまで，原告が裁量の逸脱・濫用を基礎付ける事実を具体的に主張立証するために，被告がその前提となるべき事項を指摘するにすぎないものである（前掲名古屋高裁平成17年3月17日判決，同東京高裁平成28年5月18日判決及び同大阪高裁平成28年6月29日判決参照）。

その上で，実際の判断においては，原告の主張立証を踏まえた上で，情報公開法5条3号の「おそれ」があると行政機関の長が認めることにつき，相当の理由があるか，すなわち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の検討が重要である。

2 本件文書2の情報公開法5条3号該当性

(1) 原告の主張

原告は，本件文書2の内容は，会議の運営に関する事項にすぎず，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に，被告自身が言明し，既に広く知られている事実なのであるから，これを公にすることによって，日米間の信頼を損なうことや，米側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はないと主張する（原告準備書面(1)2の2(2)イ・8ページ）。

(2) 日本国と他国との間で意見交換や協議内容等に関する文書が別段の合意の

ない限り公表されない旨合意されている場合には、別段の合意なくその内容を開示することで情報公開法5条3号所定のおそれがあると認めた行政機関の長の判断が合理性を欠くとはいえないこと

ア 被告準備書面(1)第3の2(2)(9ないし11ページ)で述べたとおり、日米地位協定下の日米合同委員会の意見交換や協議の内容及びそれが記録された文書は、日米双方の合意がない限り公表されないことが日米間で合意されている(以下、この合意を「本件合意」という。)。本件合意は、次のとおり、外国との協議の内容はそもそもが基本的には不開示として取り扱うのが当然の国際慣行であるところ、それを更に明確にしたものである。

(7) すなわち、国際社会の基本的構成要素である主権国家は、各々が最高独立の主権を有しているのであって、我が国が外交関係を築く相手方となる他国に対し、権力的な手段を用いて強制し、我が国の意図する結果を発生させるようなことは不可能であるため、国際社会において望ましい結果を求め、国益を実現させるためには、他国との交渉という手段を用いるほかない。しかしながら、外交を通じた国益の実現を目指すのは他国も同様であるため、我が国の意図と他国のそれとが一致するとは限らず、むしろ当初は一致していないことが通例である。したがって、その利害の不一致ないし衝突を調整し、我が国の国益に沿う結果を追及するためには、粘り強い交渉等を通じて他国から必要な協力を得る必要があり、他国の協力を引き出すためには、相手国との間に信頼関係を築くことが必要不可欠である。言い換えれば、相手国との信頼関係がなければ外交は成立しないのであって、国家間の信頼は外交の大前提であるといふべきである(以上、乙第9号証2及び3ページ)。

(4) 外国との協議においては、利害を共有する国家間の場合、両国政府の担当者が率直に自国の事実認識や利害状況を述べ合うことにより、初め

て双方の利害を的確に踏まえた誠実な協議が成り立つ。このような協議の過程での意見交換等の内容は、それが当初から公表を予定して行われる場合でない限り、一方的な公開は相手方との信頼関係を損なうため、基本的には不開示として取扱うのが当然の国際慣行である。また、外国との協議における情報の入手は、外交事務を遂行する上で最も重要な手段の一つであり、秘密保持を適切に行うことは、各国との情報のやり取りを行う上で不可欠の前提条件である。

仮に、我が国が相手国との合意なく協議の内容を一方的に公表すれば、同国との信頼関係が損なわれ、同国との忌憚のない協議や意見交換が阻害される。結果として、我が国のその後の外交活動に大きな支障をもたらし、我が国の外交政策又は安全保障政策に悪影響を及ぼすおそれが生じる。そして、失われた信頼を取り戻すのは容易ではない（以上、乙第9号証3及び8ページ）。

- (ウ) この点、いわゆる口上書 (Note Verbale) の形式を取る外交文書の文書提出命令に関する最高裁判所平成17年7月22日決定(平成17年(行フ)第4号・訟務月報52巻3号・772ページ)は、「本件照会文書及び本件回答文書には、本件各調査文書によって公にされていない事項について、公開されないことを前提としてされた記載があり、その内容によっては、本件照会文書及び本件回答文書の提出により他国との信頼関係が損なわれ、我が国の情報収集活動等の遂行に著しい支障を生ずるおそれがあるものと認める余地がある。」と判断しており(同779ページ)、さらに、福田博裁判官の意見においては、「国内法を適用して外国政府との口上書を対外的に公表する結果となるような公的措置を執る際に、相手国による個別的、明示的な同意を得る必要があることは、外交上のほぼ確立された慣習とあってよいのではないかとと思われる。換言すれば、この慣習は、外国ないし外国政府は他国の国

家管轄に原則として服さないという国際慣習法の延長線上にある問題であって、憲法98条2項の法意もそのように解すべきものと私は考えている。つまり、このような慣習は、口上書の記載内容が実質的に秘密として保護すべきものであるか否かを問うことなく、一律に尊重されるべきものである。(中略)このような同意をあらかじめ得ることなく口上書を対外的に開示する結果となる措置を執ることは、国内法に基づく文書提出命令による場合であっても、国際法規又は国際礼譲に反するおそれ強い。」とされている(同782ページ)。

イ そうすると、上記のとおり、我が国が日米双方の合意がない限り公表しないとの合意(本件合意)に係る情報が含まれる本件文書2を、米国の合意なく開示することになれば、我が国が外交上の慣例に背く国であるとして、我が国と米国との信頼関係が損なわれるおそれがあるのであり、少なくともそのようなおそれがあると認めた行政機関の長の判断を不合理を判断することはできないというべきである。

したがって、本件において、別段の合意なく本件文書2の内容を開示することで情報公開法5条3号所定のおそれがあると認めた行政機関の長の判断が合理性を欠くとはいえない。

(3) 日米間の上記(2)の合意には十分な合理性が認められること

本件文書2に記録された情報が情報公開法5条3号に該当することは、上記(2)の点のみをもってしても明らかであるが、念のため、本件合意に十分な合理性が認められ、実質的に考慮しても、本件合意に反して一方的に本件文書2に記録された情報を開示することにより、同号所定のおそれが生じ得るとの判断に合理性があることについて付言する。

ア 本件合意の趣旨は、日米合同委員会では、意見交換や協議の内容及びそれが記録された文書について、日米双方の合意がない限り公表されないことを前提に、忌憚のない意見交換や協議が行われ、かかる協議によって、

在日米軍施設・区域をめぐる諸問題に日米両政府が迅速かつ効果的に対応することを可能にさせるところにあり、このことは、在日米軍の我が国での安定的駐留と円滑な活動を確保する上で極めて重要な要素である（被告準備書面(1)第3の2(2)ア・10ページ）。すなわち、日米安全保障体制を中核とする日米同盟は日本外交の基軸であり、強固な日米関係は、戦後70年を経て形成された日米両国の信頼関係によって成り立つのであり、この信頼関係とは、互いに理解し合いながら、約束したことは必ず守るという姿勢により成り立っている。また、米国は、国際的に特に大きな影響力を持つ国であり、日米地位協定の実施状況は日米二国間だけでなく、アジア太平洋地域の安全保障環境にも影響を及ぼすものであることから、在日米軍施設・区域を巡る諸問題は、より一層複雑なものとなっているのであり（乙第9号証7ページ）、国際社会における我が国の利益のためには米国との信頼関係は極めて重要であるといえる。

そして、本件合意の対象は、協議等の内容、あるいはその内容が公知の事実であるか否かに関わらない。つまり、日米両国は、内容等に関わらず、日米双方の合意がない限りその内容を公表しないという合意を守ることこそが日米間の信頼関係の基礎となっているのである。仮に、我が国が、原告が主張するように、その協議の結論が公知であるとか、会議の運営に関する事項であるからという理由で米国の同意なくその内容を一方的に開示したとしても、米国においてはそのような事態を許容しないのであり、日米双方の合意がない限り協議内容を公表しないという日米間の本件合意を我が国が一方的に反故にしたという事実が変わるところはない。そして、本件開示請求を受け、外務省において、米国政府に対し、日米合同委員会の議事録を公開することについての意見を求めたところ、米国政府から、公開に同意しない旨の立場が示された（乙第9号証8及び9ページ）。

イ このような状況の中で、我が国が米国との合意なく、本件文書2に記録

された情報を部分的にでも開示することになれば、米国との信頼関係が大きく損なわれ、日米間のみならずアジア太平洋地域の安全保障環境に悪影響を与えるほか、あらゆる国際関係において我が国が不利な立場に置かれるおそれがあり、信頼の回復は極めて困難となる。

その結果、米国は、我が国が今後の意見交換や協議の内容を無断でなし崩し的に公表するのではとの疑念を持ち、在日米軍施設・区域をめぐる諸問題といった重要な議題ほど発言に慎重にならざるを得ず、結果として忌憚のない意見交換が阻害される。

また、米国が我が国に対して疑念を抱き、我が国への情報提供をちゅうちょすることとなれば、在日米軍施設・区域をめぐる諸問題にとどまらず、国際犯罪者やテロリスト情報等の国防に関わる情報や外交活動上必要不可欠な情報を得ることができず、我が国にとって重大な支障を招く事態も予想される。

これらのことは、日米双方の合意がない限り公表されないとの合意が、対象文書の内容及び性格に関わらず、日米両国によって厳格に守られてきていることから明らかである（以上、乙第9号証8及び9ページ）。

以上のことから、被告準備書面(1)第3の2(2)ア(10及び11ページ)で述べたように、本件文書2に記録された情報を部分的でも開示することで、日米間の信頼関係を損ない、今後、米側との間で忌憚のない意見交換や協議を行うことが困難となるおそれがあり、ひいては米軍施設・区域をめぐる諸問題に対する日米両政府の対処能力を低下させ、米軍の我が国での安定的駐留と円滑な活動を阻害することとなり、国の安全が害されるおそれがあると行政機関の長が判断することには十分な合理性があるというべきである。

3 結語

以上のとおり、原告の前記1(1)の主張は理由がなく、米国との合意なく本

本文書2に記録された情報を開示することによって、米国との信頼関係が損なわれるおそれ及び我が国の安全が害されるおそれがあるとの外務大臣の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とは到底認めることができず、同判断に裁量権の範囲の逸脱又はその濫用を認める余地はないから、本文書2に記録された情報は情報公開法5条3号の不開示情報に該当することは明らかである。したがって、本件不開示決定2は適法である。

以 上