

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

準備書面（7）

2019（令和元）年9月19日

東京地方裁判所民事第2部C係 御中

原告訴訟代理人

弁護士 近 藤 卓 史

同 二 関 辰 郎

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

第1 はじめに

第1 2回弁論準備手続期日において、本件文書1に係る訴えについての争点は、①本件文書1の存否、具体的には、本件開示請求に係る請求対象文書の範囲②本件文書1につき義務付け請求の可否の2点であることが確認された。

原告は、本件文書1が存在すること及び本件文書1についての義務付け訴訟が認容されなければならないことについて、訴状、原告準備書面(1)、同(2)、同(3)において詳論したが、以下あらためて本件文書1に係る原告の主張を整理する。

第2 本件文書1に係る開示請求及び不開示決定

原告は、本件情報公開請求において、下記のとおり本件文書1を特定してその開示を請求した(甲1)。

記

「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」

外務大臣は、本件文書1について全部不開示とする決定を行い、2015(平成27)年6月30日付けで原告にその旨通知した(甲2)。被告が本件文書1を不開示とした理由は、下記のとおりである。

記

「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。」

第3 本件文書1が存在すること

- 1 原告が別件答申の表現を利用して本件文書1の範囲を特定したこと

原告準備書面（１）第２、１（２～３頁）で述べたとおり、原告は、情報公開・個人情報保護審査会の平成２０年１月２２日付答申（甲４、以下「別件答申」という）が、「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）」（傍点原告訴訟代理人）と認定したことを受け、別件答申における言い回しをそのまま利用して、開示請求に係る本件文書１の範囲を特定したものである。

すなわち、原告は、別件答申の際に諮問庁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として特定して、その開示を求めたものである。

２ 被告の主張内容に照らしても本件文書１の存在は明らかであること

この本件文書１について、原告準備書面（１）第１、１（２）（３～４頁）で述べたとおり、被告は、「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（被告準備書面（１）第３、１（２）イ（５～６頁））。

また、原告は、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（平成２７年（行情）諮問第７１１号）、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。

上記被告の主張及び外務省の理由説明書(甲5)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」が存在する文書を審査会に提示したことも明らかである。そして、被告の主張からすれば、「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」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」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通り、「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。

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会における協議内容の公表の在り方に係る記載」部分が、まさに原告が本件文書1として特定した文書にあたるものである。この「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」のある文書が存在することについては上述のとおり外務省自身が指摘してきたことであり、本件文書1が存在することは明らかである。

3 本件答申も別件答申が「関連文書」を根拠に認定したことを認めたこと

なお、原告準備書面(2)第1、1(1)(3頁)で述べたとおり、本件開示請求に関する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平成28年6月9日付答申(乙10、以下「本件答申」という)は、別件答申の「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)」との記載について、「『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」と認定している。

このように、本件答申は、別件答申の「関連文書」について、同審査会が諮問庁（外務大臣）から不開示事由（情報公開法5条3号）の該当根拠として提示を受けたものであり、同審査会は上記「関連文書」を根拠として「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の合意がされていると認められ（る）」と判断したことを認めているものである。

第4 本件文書1に関する被告の主張に理由がないこと

- 1 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」に記載された文書の開示を求めていること

被告は、「本件開示請求において原告が開示請求した本件文書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わかるもの』に明示的に該当する文書の存在は確認されなかった」と主張している（被告準備書面（1）第3、1（2）イ（6頁））。

しかし、原告準備書面（1）第2、1（3）（4頁以下）で述べたとおり、原告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ない。

2 外務大臣が本件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

(1) 外務大臣は本件開始請求書の記載から本件文書1が別件答申における連文書」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、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」部分であると理解可能であったこと

ア 繰り返し述べるとおり、本件開示請求書の「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わかるもの」の記載は別件答申の言い回しをそのまま利用したものであり、本件文書1は別件答申における「関連文書」のうち別件答申が上記のように認定した文書である（なお、既に述べたとおり、被告の主張から、本件文書1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」部分ということになる）。

被告は、この原告の主張について、本件訴訟に至って初めて原告から主張された内容であり、本件開示請求書の記載から、外務大臣が上記の原告主張のとおり理解することは不可能であると主張している（被告準備書面（2）第1、2（1）（3頁））。

イ しかし、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)、原告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、情報公開・個人情報保護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、外務大臣宛てに同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とはあり得ない。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は明らかである。

ウ　そして原告としても、本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」の一部のみから同認定をしたのかも知り得なかった。そのため、原告としては、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したのである(原告は、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。)

エ したがって、原告が本件文書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もの」と特定して行った本件開示請求について、外務大臣が別件答申の存在及びその内容を把握し検討していなかったとは考えられず、外務大臣は、本件開示請求書の本件文書1の記述が、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)」との記述と同じものであると認識することができたものである。

被告は、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」文書が存在するとしたうえで、その日米合同委員会の議事録は日米双方の合意がない限り公表されないと主張しながら、他方で、「すべての協議内容は日米双方の合意がなければ公表しない旨の合意がされた事実がわかるもの」の開示請求に対しては、文書が不存在であるとしており、その態度は一貫していないというほかない。

(2) 本件開示請求書の記載から個別の文書を特定できること

ア 被告は、「別件答申の『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ていると認められる』というのは外務省の職員からの口頭説明を含む諮問庁からの説明全体を踏まえた審査会の判断であって、特定の文書の内容ではないから、本件開示請求文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であったとしても、外務省において、同記載から個別の文書を特定することは不可能である」と

主張している（被告準備書面（3）第3、2（5頁））。

しかし、既に述べたとおり、別件答申の「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ていると認められ(る)」

（甲4）との判断は、別件答申記載の「関連文書」の内容を根拠とするものであり、特定の文書の内容でないから個別の文書を特定することができないということはない。

イ また、被告は、別件答申は審査会の判断であって諮問庁とは主体が異なることを理由に、本件開示請求書の記載から個別の文書を特定することが不可能であるかのように主張している。

しかし、外務省は、理由説明書（甲5）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（＝「別件答申」・原告代理人注）で認められたところである」と自ら主張している。

被告は、別件答申において、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」とした「右記載」のある文書を提示したうえで口頭説明を行い、その結果、審査会による上記判断を引き出している。このように、別件答申において自ら積極的に審査会に働きかけをしておきながら、該当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。被告は、上記の「強く推定させる」とした「右記載」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わかるもの」(本件文書1)として特定すべきであったのである。

(3) 原告が開示を求めているのは、あくまで別件答申の判断の根拠となった「関連文書」であること

ア 被告は、原告が、別件答申が特定の文書のみから直接に「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」と判断したことを前提にしているとしたうえで、「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判断がされたものではなく、同判断の内容は特定の文書の内容ではない」と主張している(被告準備書面(3)第3、1(4頁))。

しかし、被告のこの主張は、原告準備書面(3)第2、1(1)(3頁以下)で述べたとおり、原告の主張を曲解したうえでなされているものにすぎない。

イ 原告が「直接に」という表現を初めて用いたのは、原告準備書面(2)においてであり、具体的には、『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えなかった。この点、原告は、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」という箇所においてである(原告準備書面(2)第1、1(3)(4～5頁))。ここで「直接に」という言葉を原告が用いたのは、仮に「関連文書」中に、別件答申による上記認定に関係のない記述が含まれている場合には、その部分を除く趣旨である。このことは原告準備書面(2)の上記記載箇所の文脈上明らかである。

本件答申によれば、審査会は別件答申の際、「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」（乙10）と判断したということである。

諮問庁のどの職員がいかなる口頭説明を行ったかは原告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「関連文書」（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（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「関連資料」とともに本件文書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、「関連文書」の内容を根拠にしていたことに変わりはない。仮に「関連文書」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表現をするはずはないし、被告は、「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しう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、別件答申の同判断の内容は、特定の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の「関連文書」の内容によらないことになるわけではない。

第5 被告が原告の求釈明に応じないことについて

外務省は、理由説明書において「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」に「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」、同記載が「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」としている（甲5）。また本件答申によれば、外務省が審査会に対し、「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「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」と説明したとのことである（乙10）。

上記理由説明書及び本件答申の記載は本件文書1の存在を示す記載であるが、被告は、本件文書1について、外務省において作成されておらず、外務大臣はこれを保有していないと主張している。

そこで、原告は、被告に対し、本件の争点を明確にするため、上記理由説明書及び本件答申において言及されている「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」ないし「各会合の議事録」がいかなるものであるのか（その様式、標題、記録されている情報の内容、作成または取得の年月日など）を、具体的に明らかにするよう求めた（原告準備書面（3）・7頁）。しかし、被告は、第7回弁論準備期日において、本件文書1については現時点ではこれ以上の主張はないと述べて、原告の求釈明に回答しなかった。また、原告は、第12回弁論準備手続期日においても、被告に対し、原告の準備書面（3）における上記求釈明について回答するよう求めたが、被告は何ら原告からの求釈明に回答しなかった。

このように、被告は、本件文書1の存在を示す主張をしておきながら、「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」ないし「各会合の議事録」の様式、標題、記録されている情報の内容、作成または取得の年月日

などの情報を明らかにしないまま、本件文書1が存在しないと主張するだけであり、その主張は具体的な根拠を欠くものというほかない。

第6 本件文書1についての義務付け請求が認容されるべきこと

本件文書1が存在することについては前記のとおりであり、本件文書1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わかるもの」は、本件文書2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。

なお、本件文書2については、裁判所にも顕著な事実として、被告は当初不開示決定をしていたが、本件訴訟の途中でその方針を変更し、開示決定を行った。そのため、原告が不開示処分は違法であることを理由とする国賠請求に訴えの変更を行ったところ（訴えの変更申立書第1「請求の趣旨」第3項）、裁判所による文書提示命令の発令等を経て、結局は被告の認諾により終了したという経緯がある。本件文書2の不開示決定を国賠法上違法とする主張に基づく原告請求を被告が認諾していることから、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号等の不開示情報該当性は到底認められない。

したがって、外務大臣が開示決定をすべきであることは情報公開法5条の規定から明らかであり（行政事件訴訟法37条の3第5項）義務付け訴訟の要件を充足している。

第7 結語

以上より、本件文書1の存在は明らかであり、本件文書1についての義務付け請求が認容されなければならない。

以 上