

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(1)

平成28年3月22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	
吉	田	一	
野	村	恒	
町	田	穂	
菅	谷	正	
岡	田	悠	
今	西		
石	川	真由	
高	橋		

被告は、本準備書面において、請求の原因に対する認否を行う（後記第1）とともに、本件訴訟が提起されるまでの経緯を述べた上で（後記第2）、本件各不開示決定が適法であることについて主張する（後記第3）。

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 請求の原因に対する認否

1 「1 行政文書全部不開示決定」について  
認める。

2 「2 本件処分の違法性」について

(1) 「(1) 請求文書について」について

ア 「ア」について

認める。

イ 「イ」について

本件各文書に関して、原告が開示請求を行ったことは認め、その余については、原告独自の見解であり、認否の限りではない。

(2) 「(2) 請求文書①に関する本件処分について」について

本件文書1の不開示決定（以下「本件不開示決定1」という。）の理由が、対象となる行政文書を作成・取得していないため不存在であること及び甲第4号証に原告が引用する一文が記載されていることについては認め、その余は否認ないし争う。

(3) 「(3) 請求文書②に関する本件処分について」について

本件文書2の不開示決定（以下「本件不開示決定2」という）の理由が、本件文書2に記載されている情報が情報公開法5条3号の情報に該当すること及び本件文書2が第1回日米合同委員会の議事録であることは認め、その余は争う。

### 3 「3 義務付けの訴えについて」

第1文は認め、その余は争う。

## 第2 本件訴訟が提起されるまでの経緯

### 1 開示請求

原告は、平成27年4月30日付けで、外務大臣に対し、情報公開法に基づき、本件各文書について開示請求をした（以下「本件開示請求」という。甲第1号証）。

外務大臣は、平成27年5月1日付けで本件開示請求を受け付け、原告に対し、本件開示請求について開示請求番号2015-00163を付与した旨の通知を送付した（乙第1号証）。

### 2 開示決定等期限の延長通知

外務大臣は、平成27年5月25日付けで、原告に対し、「担当課(室)において他の事務が繁忙である。」ことを理由として、情報公開法10条2項に基づき、本件開示請求に係る決定の期限を平成27年6月30日まで延長する旨の通知を送付した（乙第2号証）。

### 3 不開示決定

外務大臣は、平成27年6月30日付けで、原告に対し、本件各不開示決定について記載した行政文書開示決定等通知書を送付した（甲第2号証。以下「本件決定通知書」という。）。

本件決定通知書には、本件文書1の決定理由として、「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。」と記載された。本件文書2については、「本件行政文書は、日米双方の合意がない限り公表されないことを前提に行われた日米地位協定の実施に関する日米間の協議の記録であり、本件協議の内容が記録された議事録を公にすることにより、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協議や意見交換を行うこと

を阻害するおそれがあり、また、その結果、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おそれがあるため、不開示としました」と記載され、情報公開法5条該当号については「3号」と記載された。

#### 4 異議申立て

原告は、平成27年8月21日付けで、外務大臣に対し、本件各不開示決定の決定処分を取り消すとの決定を求める異議申立てを行った（乙第3号証）。

#### 5 情報公開・個人情報保護審査会への諮問

前記4の異議申立てを受け、外務大臣は、平成27年11月27日付けで、情報公開法18条(平成26年法律第69号による改正前のもの)に基づき、本件各不開示決定について情報公開・個人情報保護審査会に諮問を行った（乙第4号証）。

また、外務大臣は、平成27年12月1日付けで、原告に対し、上記諮問を行った旨を通知した（乙第5号証）。

#### 6 訴訟提起、異議申立て一部取下げ

原告は、平成27年12月9日、本件訴訟を提起した。

原告は、平成28年2月17日付けで、前記4の異議申立てのうち、本件文書1に対する不開示処分についての異議申立てを取り下げた（乙第6号証）。

### 第3 本件各不開示決定の適法性

#### 1 本件文書1について

##### (1) 開示請求に係る行政文書を保有していないとき

情報公開法9条2項は、開示請求に係る行政文書の全部を開示しないとき、同法8条に基づいて開示請求を拒否するとき、及び開示請求に係る行政文書を保有していないときは、行政機関の長は、開示をしない旨の決定をすると規定している。

##### (2) 本件文書1の不存在

## ア 日米合同委員会の沿革・組織・構成

日米合同委員会は、「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」（昭和35年条約第7号。以下「日米地位協定」という。乙第7号証）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すべ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。日米合同委員会での合意は、日米地位協定の実施の細則を定めるものとして日米両政府を拘束する。

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づく行政協定」（昭和27年条約第6号。以下「日米行政協定」という。）において設けられたものであり、昭和35年6月23日に発効した日米地位協定においても引き継がれたものである。

そして、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（乙第8号証）が設置されている。それぞれの分科委員会には代表ないし議長が置かれ、各専門分野について各分科委員会が協議等を行い、当該協議等に関して分科委員会ごとに議事録等が作成される。

（時期により、設置された分科委員会の違いはあるが、基本的な日米合同委員会の性質や構成等は、昭和27年4月28日の日米行政協定の発効以降、変わりはない。）。

## イ 本件文書1の存在は確認されなかったこと

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。

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から、前記(1)で述べたとおり、本件文書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。

## 2 本件文書2について

### (1) 情報公開法5条3号該当性の審理・判断の在り方

#### ア 情報公開法5条3号は行政機関の長がした同号該当性に関する判断について広い裁量権を認めた趣旨の規定であること

情報公開法5条3号は、「公にすることにより、国の安全が害されるおそれ、他国若しくは国際機関との信頼関係が損なわれるおそれ又は他国若しくは国際機関との交渉上不利益を被る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」を不開示情報として定めている。

ところで、「公にすることにより、国の安全が害されるおそれ、他国等との信頼関係が損なわれるおそれ又は国際交渉上不利益を被るおそれがある情報については、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策的判断を伴うこと、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。この種の情報については、司法審査の場においては、裁判所は、本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と考えられることから、このような規定としたところである。3号該当性の判断においては、行政機関の長は、「おそれ」を認定する前提となる事実を認定し、これを不開示情報の要件に当てはめ、これに該当すると認定（評価）することとなるが、このような認定を行うに当たっては、高度の政策的判断や将来予測としての専門的・技術的判断を伴う。裁判所では、行政機関の長の第一次的判断（認定）を尊重し、これが合理的な許容限度内であるか否かという観点から審理・判断されることになる。」とされている（以上につき、総務省行政管理局編・詳解情報公開法62ページ、高橋滋ほか・条解行政情報関連三法315及び316ページ）。

すなわち、情報公開法5条3号は、同号該当性に関して行政機関の長がした判断について広い裁量権を認めた趣旨の規定であることから、当該行政機関の長の判断に違法があるかどうかについては、裁判所は、同号該当性に係る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）どうかを審理の対象とし、これについて判断することになるのである。より具体的に言うと、「公にすることにより、国の安全が害されるおそれ…がある情報」に該当するか否かを認定するためにした前提事実の認定、それらの認定事実に係る不開示情報の要件への当てはめ及びその充足性を判断して不開示情報に該当するとの認定（評価）をしたことについて、それらが高度の政策的判断や将来予測として行政機関の長がした専門的・技術的判断を伴う裁量権の行使によるものであることから、裁判所は、これらについての行政機関の長の第一次的判断（認定）を尊重した上で、これが合理的な許容限度内であるか否かという観点から審理・判断するべきものである。

情報公開法5条3号のおそれがあると「認める相当の理由があるとき」との文言は、在留期間の更新に関する出入国管理及び難民認定法21条3項の「法務大臣は、…在留期間の更新を認めるに足りる相当の理由があるときに限り、これを許可することができる」との文言を参考に立法されたものであり、最高裁判所昭和53年10月4日大法廷判決（民集32巻7号1223ページ）は、この「在留期間の更新を認めるに足りる相当の理由がある」かどうかの判断が法務大臣の広い裁量に委ねられることを前提に、「その判断の基礎とされた重要な事実と誤認があること等により右判断が全く事実の基礎を欠くかどうか、又は事実に対する評価が明白に合理性を欠くこと等により右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かどうかについて審理し、それが認められる場合に限り、右判断が裁量権の範囲を超え又はその濫用があつたものとして違法であるとすることができるものと解するのが相当である。」と判示している。したがって、情報公開法5条3号所定の「おそれ」があると「認める相当の理由がある」との文言についても、同判決の判示するところと同義に解すべきである。

#### イ 情報公開法5条3号該当性に関する主張立証責任の在り方

裁量処分について、行政機関の長が裁量権の範囲を逸脱し、これを濫用したことについての主張立証責任は、裁量処分の違法性を主張する側がこれを負うとするのが学説上も裁判実務上もすう勢を占める見解である（南博方・高橋滋編・条解行政事件訴訟法〔第4版〕245ページ）。その論拠は、論者によって若干説明の仕方が異なるが、一般的に、「裁量処分は、裁量の行使を誤っても不当となるにとどまるのが原則であり、違法の問題を生ずるのは、裁量の範囲の逸脱又は濫用があることが認められる例外的な場合に限られるから、この例外的な場合に当たることは原告が主張立証しなければならない」と理解されている（瀧川叡一「行政訴訟の請求原因、

立証責任及び判決の効力」民事訴訟法講座第五巻1447ページ、高橋利文・最高裁判所判例解説民事篇平成4年度424及び425ページ)。

この点、行政事件訴訟法30条も、「行政庁の裁量処分については、裁量権の範囲をこえ又はその濫用があつた場合に限り、裁判所は、その処分を取り消すことができる。」と規定しており、この「裁量権の範囲をこえ又はその濫用があつた場合に限り」との文言に照らせば、同条も、処分行政庁の判断が裁量権の範囲を超えたこと又はその濫用があつたことを基礎づける事実について裁量処分の違法性をいう側(原告側)が主張立証責任を負うことを前提としていると解される(司法研修所編・改訂行政事件訴訟の一般的問題に関する実務的研究165ページ)。

これを本件について見てみると、上述したように、情報公開法5条3号は、同号該当性に関して行政機関の長がした判断について広い裁量権を認めた趣旨の規定であって、「公にすることにより、国の安全が害されるおそれ…がある情報」等に該当するか否かを認定するために、前提事実の認定、それらの不開示情報の要件への当てはめ及びその充足性を判断して不開示情報に該当するとの認定(評価)をするに際して、それぞれ行政機関の長がした高度の政策的判断や将来予測としての専門的・技術的判断を伴う裁量権の行使について、裁判所は、行政機関の長の第一次的判断(認定)を尊重した上で、これが合理的な許容限度内であるか否かという観点から審理・判断すべきことになるから、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・濫用があつたことを基礎づ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。

## (2) 本件文書2の情報公開法5条3号該当

### ア 日米合同委員会議事録の性質

本件文書2は、日米地位協定の実施に関する日米間の協議機関である日

日米合同委員会の議事録の一部を構成している文書である。

前記1(2)で述べたように、日米合同委員会は、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すべ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り、そこでの合意は、日米地位協定の実施の細則を定めるものとして日米両政府を拘束する。

このような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については、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おり（甲第3号証及び甲第4号証）、しかも、その対象は内容によって限定されたものではなく、たとえ日米地位協定の実施に直接関わらない内容であっても日米双方の合意がない限り公表されるものではない。このように、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について、日米双方の合意がない限り公表されないこととしているのは、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、公表についての日米双方の合意がない限り、内容によって限定されることなく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ており、かかる意見交換や協議によって、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が可能となっているのであって、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となっているからである。

また、在日米軍施設・区域をめぐる諸問題には、その性質上、日米両国の国家全体としての利害のみならず、在日米軍施設・区域が所在する地域社会、日本国内の諸勢力など様々な利害が絡み合っているところ、公表を前提とした協議ではこのような複雑な利害関係の調整を図ることは極めて困難である。

仮に、我が国が米国の合意なしに日米合同委員会における意見交換や協議の内容及びそれが記載された文書を公表すれば、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や、米側との交渉上不利益を被るおそれがある。

イ 本件文書2が情報公開法5条3号に該当すること

本件文書2は、日米合同委員会における協議の議事録の一部を成すものであり、日米合同委員会の意見交換や協議の内容が記載された文書であるから、これが日米双方の合意がない限り公表されないことは、前記アで述べたとおりであって、それを前提に日米間において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すべての事項に関する協議が行われている。

したがって、日本政府が本件文書2を米国政府の同意なく公表することは、日本政府はもとより、米国政府においても予定するところではなく、仮に本件文書2が開示されることになれば、米国政府の意思に一方的に反し、我が国と米国政府との信頼関係が損なわれることは明らかであって、今後米国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り、ひいては我が国の安全が害され、米側との交渉上不利益を被るおそれがある。

以上のとおり、外務大臣が、本件文書2を開示することによって国の安全が害されるおそれ、他国等との信頼関係が損なわれるおそれ又は他国等との交渉上不利益を被るおそれがあると認めるにつき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、外務大臣の本件不開示決定2に裁量権の逸脱又は濫用を認める余地はないから、本件文書2は情報公開法5条3号の不開示情報に該当する。

したがって、本件不開示決定2は適法である。

以上