

平成29年（行ク）第263号

（本案事件：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）

申立人 特定非営利活動法人情報公開クリアリングハウス

相手方 国（処分行政庁 外務大臣）

文書提出命令申立てに対する意見書

平成29年10月11日

東京地方裁判所民事第2部C係 御中

相手方指定代理人	大	津	由	香
	中	村	元	昭
	矢	澤	正	樹
	入	谷	貴	之
	寺	尾	長	
	鈴	木	孝	宏
	内	藤	正	彪
	宮	野	理	子
	石	川	真由美	
	高	橋	潤	

第1	意見の趣旨	3
第2	はじめに	3
1	事案の概要	3
2	相手方の意見の骨子	4
第3	本件各対象文書は民訴法220条1号に該当せず、相手方には本件各対象文書についての文書提出義務が認められないこと	4
1	はじめに	4
2	本件各対象文書について積極的に引用したものとは解され得ないこと	5
3	本件各対象文書について、相手方は秘密保持の利益を放棄していないこと	7
4	小括	12
第4	結語	12

相手方は、2017（平成29）年8月7日付け申立人の文書提出命令申立書（以下「本件申立書」という。）による文書提出命令の申立て（以下「本件申立て」といい、本件申立ての対象文書を「本件各対象文書」という。）に対し、次のとおり意見を述べる。

なお、略称等は、本意見書で新たに定めるもののほかは、本案事件の例による。

第1 意見の趣旨

本件申立てを却下する
との決定を求める。

第2 はじめに

1 事案の概要

本件申立ての本案事件は、外務大臣が平成27年6月30日付けで本件文書1及び本件文書2をいずれも不開示とする旨の本件各不開示決定をしたことが違法であるとして、申立人らが本件各不開示決定の取消し及び開示の義務付けをそれぞれ求めた抗告訴訟であったところ、申立人は、本件不開示決定2については、平成28年10月14日付け変更決定により本件文書2が開示されたことを受け、外務大臣が本件不開示決定2をしたことが国賠法上違法であるとして抗告訴訟から国賠請求を求める訴えに訴えを変更したものである（平成28年11月24日付け訴えの変更申立書。以下上記国賠請求を「本件国賠請求」という。）。

そして、申立人は、本件国賠請求において、外務大臣が本件不開示決定2をするに当たり、米国政府から本件文書2の公開に同意しない旨の立場が示されていたとの相手方の主張（被告準備書面(2)第2の2(3)ア・13ページ、相手方の平成29年4月18日付け準備書面(5)（以下「被告準備書面(5)」という。）

第2の3・5及び6ページ)を捉えて、米国政府がそもそも上記公開に同意しないとの回答を行った事実はなかったことを証明するために、上記回答が示されるに至るまでの日本・米国両国の交渉のやり取りのうち岡田事務官とフロスト事務局長との間でやり取りされた一連のメールの具体的内容を明らかにするとして、本件申立書1「文書の表示」掲記の岡田事務官とフロスト事務局長間のメール(本件各対象文書)について民事訴訟法(以下「民訴法」という。)220条1号に基づき文書提出命令の申立てをしたのが、本件申立てである。

2 相手方の意見の骨子

申立人は、文書提出義務の原因として、民訴法220条1号を挙げるが、本件各対象文書は、同号の「当事者が訴訟において引用した文書を自ら所持するとき」の要件に該当しないから、相手方に文書提出義務はない(後記第3)。

以下詳述する。

第3 本件各対象文書は民訴法220条1号に該当せず、相手方には本件各対象文書についての文書提出義務が認められないこと

1 はじめに

(1) 民訴法220条1号は、文書提出義務のある場合として、「当事者が訴訟において引用した文書を自ら所持するとき」との要件を定めているところ、その根拠は、①当事者の一方が自己の主張を基礎づけるために積極的に文書の存在又は内容を引用した以上、少なくとも相手方当事者との関係では、当該文書の秘密保持の利益を放棄したものと解されるという点と、②その当事者の主張が真実であるという一方的な心証を裁判所に抱かせる危険があり、それを防止するためには相手方当事者にも当該文書を利用させ、その批判にさらすことが公平である点の2点に求められると解される(門口正人ほか・民事証拠法体系第4巻各論Ⅱ98ページ参照)。

したがって、当事者が当該文書の秘密保持の利益を積極的に放棄したものでなければ、提出義務を認めるのは妥当ではなく、「引用した」といえるためには、訴訟において積極的に当該文書の存在に言及した場合であることを要すると解されている（秋山幹男ほか・コンメンタール民事訴訟法Ⅳ377ページ）。そして、所持者が裁判長の釈明に応じて所持を認めたにすぎないような場合は、その文書を引用したとはいえないと解されている（東京高裁昭和40年5月20日決定・判タ178号147ページ，東京地裁昭和43年9月14日決定・判時530号18ページ）。

(2) この点、申立人は、相手方が被告準備書面(5)第2の3(5ページ)において、本件各対象文書が存在することについて積極的に言及しており、本件各対象文書が「当事者が訴訟において引用した文書」に当たることは明らかであると主張する（本件申立書の5・2及び3ページ）。

しかしながら、以下に述べるとおり、本件各対象文書は、民訴法220条1号所定の引用文書には該当しないというべきである。

2 本件各対象文書について積極的に引用したものとは解され得ないこと

(1) 相手方が本件各対象文書に言及した経緯は以下のとおりである。

ア 相手方は、本件文書2が情報公開法5条3号の不開示情報に該当することについて、被告準備書面(1)第3の2(2)(10ページ)、被告準備書面(2)第2の2(9ないし14ページ)において、繰り返し主張してきた。その後、本件不開示決定2に係る抗告訴訟の訴えを取り下げ、本件国賠請求を追加する訴えの変更を受け、相手方は、被告準備書面(4)第2の4(5及び6ページ)において、外務大臣は、本件合意があり、本件文書2が情報公開法5条3号の不開示情報に該当すること、情報公開制度における本件文書2の開示について米国の同意がないことを踏まえ、本件不開示決定2をしたものであり、外務大臣が同号の解釈を誤った事実はなく、本件不開

示決定2が国賠法1条1項の適用上違法となる余地はない旨主張した。

イ また、相手方は、上記訴えの変更の際し、申立人から本件文書2の公開について米国政府から意見を得たとする具体的な状況等（時期、方法、相手方、内容等）を明らかにするよう求釈明がなされたことに対し（2016（平成28）年11月24日付け訴えの変更申立書第3・3ページ）、本件不開示決定2に際して外務省から米国政府に意見を求めたのは確認の趣旨にすぎないとして上記求釈明に応じないに対応した（被告準備書面(4)第3・6ページ）。

ウ しかしながら、相手方が被告準備書面(4)を陳述した平成29年2月7日の口頭弁論期日において、裁判所から相手方に対し、本件文書2が情報公開法5条3号に該当しないという判断もあり得るとして、同号に該当しない場合に備えて、本件国賠請求に関し、国賠法上の違法性について予備的な主張の補充を検討するよう指示があった。また、これを受け、申立人から相手方に対し、上記の予備的な主張と関連するとして、前記イの求釈明に回答して反論するよう要望があり、裁判所は、この要望を受け、相手方に対し、本件文書2についての開示決定前の判断と上記の違法性に関する判断との関係を踏まえて、求釈明事項に回答するよう指示をした。

(2) 上記のとおり、裁判所から相手方に対し、本件文書2が情報公開法5条3号の不開示情報に該当しないとの判断をする可能性があり、その場合は本件国賠請求における国賠法上の違法性について、申立人が釈明を求めている事項（米国政府から意見を得た時期、方法、相手方、内容等）を回答するよう指示があったため、相手方としては、飽くまで上記求釈明に応じて回答する必要はないとの立場ではあったものの、申立人の強い申入れ及び裁判所の訴訟指揮に応え、円滑な訴訟進行に協力するため、被告準備書面(5)第2の3（5及び6ページ）において、米国政府に意見を求めた状況を具体的内容を引用せずに必要かつ可能な限度で説明したにすぎない。

(3) したがって、相手方は、自己の主張を基礎付けるために積極的に本件各対象文書を引用したものではないというべきである。

3 本件各対象文書について、相手方は秘密保持の利益を放棄していないこと

(1) また、相手方としては、前記2(1)で述べた裁判所からの指示を踏まえ、本件各対象文書についての言及としては、例えば、6月26日ないし30日の岡田事務官及びフロスト事務局長の意見交換の方法については、「メール及び電話」によるというあいまいな表現ぶりにとどめ、メールの内容にやむを得ず触れざるを得ない場合においても、日米双方の信頼を損なわない限度でのごく簡単な要約にとどめられるよう配慮したものである(被告準備書面(5)第2の3・5ページ)。この点、申立人も、原告準備書面(4)第2の2(6及び7ページ)において、被告準備書面(5)における岡田事務官とフロスト事務局長のメールの内容の記載は、当該メールの内容を要約して記載したもので、メールの具体的日時も特定されておらず、抽象的な主張にすぎないと指摘しているところである。

このような方法での主張立証を選択した理由は、次に詳述するとおり、外国との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、一方的な公開は外国との信頼関係を損なうため、基本的には不開示と扱うのが当然の国際慣行であると位置づけられる秘密保護の必要性の高いものであったからにほかならない。更にふえんすれば、本件各対象文書の内容を明らかにすることはその秘密を放棄することになるのであって、そのような事態となれば、我が国が米国その他諸外国からの信頼を損なうことにつながりかねず、我が国の外交施策上も多大な弊害を招来するものである。だからこそ、相手方としては、このような弊害を避けるべく、これを訴訟の場で明るみにすることを避け、つまりは、秘密を放棄してこなかったのである。

(2) このように、文書提出命令の対象となった文書について、秘密保持の利益を放棄しているか否かという問題と、その文書の内容が秘密性の高い内容であるかという問題は、相互に密接に関連するものといえる。そのため、民訴法220条1号該当性の判断においては、当該文書の秘密保護の必要性を考慮した上で、秘密保持の利益を放棄しているか否かを検討すべきである。

(3) 以下では、本件各対象文書が秘密保持の必要性の高い文書であることを述べる。

ア 被告準備書面(2)第2の2ア(イ)(10及び11ページ)で述べたとおり、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のであり、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、非公開の情報の内容や意見交換の手法が明らかとなり、両国の政治、外交に支障を来すほか、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り扱うのが当然の国際慣行とされている。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というのが国際慣行となっている。すなわち、被告準備書面(2)第2の2(2)ア(10ページ)で述べたとおり、国際社会の基本的構成要素である主権国家は、それぞれ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て、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するためには、他国との交渉という手段を用いるほかなく、その利害の不一致ないし衝突を調整し、我が国の国益に添う結果を追求するためには、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によるしかないのである。

ところが、本来、非公開であるはずのこのような意見交換の内容が当事国の意思に反して証拠提出される可能性があることが前提とされると、その後、本件で問題とされているような、我が国と諸外国との間におけるメール等を用いた効率的な方法による率直かつ迅速な意見交換に萎縮効果を及ぼすことは自明のことであって、ひいては、意見交換の機会を両国の正式な協議の場に限定せざるを得なくなり、我が国の膨大な国際間の問題を適切かつ迅速に処理することが不可能となり得る。のみならず、我が国が諸外国からの信頼を損なう結果、諸外国も我が国に対して秘密保持義務を遵守する必要がないと判断し、我が国が非公開を前提に諸外国に提供した情報や意見についても、我が国の意思に反して公にされるおそれすらある。

イ これを本件における我が国の外交の相手方である米国との関係に即していえば、被告準備書面(2)第2の2(3)(14ページ)で述べたとおり、我が国においては、今日においても在日米軍が駐留し、日米安全保障体制を中核とする日米同盟はいうまでもなく日本外交の基軸となっており、戦後70年を経て形成された日米両国の強固な信頼関係は、約束したことは必ず守るという姿勢によって成り立っている。特に、在日米軍についての日本政府と米国政府との間の信頼関係を損なうことは、日米の安全保障政策に多大なる影響を及ぼし、そのことは我が国の安全を害し、適正な日米外交に著しい支障を生じさせることはいうまでもないことであり、それゆえ、日米関係においては、日頃から、在日米軍と日本政府の関係省庁間において、緊密なメール、電話、会議(対面)等によって率直で開かれたやり取りが行われ、信頼関係が不断に構築されてきたところである。そして、そのようなやり取りは、上記アで述べた国際慣行と同じく、当然ながら公にすることを前提としない対外秘を前提としたものである(乙第22号証及

び第26号証)。

そして、本件各対象文書に係る一連のメールも、日本政府側の窓口である外務省北米局日米地位協定室と日米合同委員会の米側事務局長を含む在日米軍司令部との日頃のメール連絡や電話連絡の一貫として行われてきたものであって、当然ながらその送受信者双方ともに互いに公にしないことを前提に率直な意見や表現、情報が示されていたものである。しかも、そのやり取りの中には、例えば、各国政府内における関係部署との協議状況、本件文書2に関係する日米間の過去の出来事の確認、検討過程における担当者の具体的意見等、日米間の日常的な意見・情報交換の具体的手法、経過等、いわば機微に触れる情報も多分に含まれているのであり、そのような内容が記載された本件各対象文書を訴訟の場で証拠として提出するような事態となれば、非公開の情報や意見交換の手法、経過等の内容が利害の相反する国、機関、個人等に利用され、あるいはそれを阻止するために日米両国において必要な対応を余儀なくされるほか、最終判断の前段階である意見交換が日米各国の最終的な意思であるかのごとき誤解を生み、日米関係及びそれ以外の国際関係に混乱を来すなどのおそれが招来されることが容易に想定されるものである。

ウ このように、以上で述べた国際慣行に加え、日米間の外交関係、さらには、本件各対象文書の内容・性質を踏まえると、本件各対象文書内容そのものを明るみにすることは、国際慣行に反するばかりか、米国の意にも沿わないものであることは明らかである。しかるに、我が国のみの判断において、そのような文書を証拠提出するとなれば、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ことが容易に想定されるところである上、我が国が外国との協議の過程での意見交換等の内容を相手国の意向に反して公にしたと諸外国にも認識され、信頼の回復は極めて困難となるため、あらゆる国際関係にお

いて我が国が交渉上不利益を被るだけでなく、我が国の安全が害されるなどのおそれ大きいことは明らかである。

エ 現に、米国政府は、本件各対象文書の証拠提出に反対している。

(7) 平成29年4月18日の口頭弁論期日において、申立人が相手方に対し、本件各対象文書の証拠提出を求めた後、外務省においては、その検討の過程で米国政府に対し、本件各対象文書の証拠提出に関する意見を求めていたが、同国政府は将来の在日米軍と日本政府の関係省庁間との内部調整に萎縮効果をもたらし、在日米軍の安定した駐留を阻害するとの理由から、反対の意向を示した(乙第24号証)。そのため、相手方は、前記2(2)のとおり、本件文書2の公開に関する米国政府とのやり取りについて、日米双方の内容を若干ふえんした乙第25号証の陳述書を提出したが、引き続き本件各対象文書の正確な記載内容等は明らかにしていなかったものである。

(i) さらに、米国政府は、本件申立てを受け、「全ての電子メール、議事録、記録、決定、手続、解釈、合意された見解、取決め、そしてその他の全ての意見交換や合意が公開されることを確約しかねないという前例が、確立されることとなろう。明らかに、そのような結果は日米間の信頼関係に対して害を及ぼす。」、(最終的な合意と了解に至るまでの協議は)

「日米両政府のいずれの決定を示すものではないし、最終的な協議の結果の解釈を誤った方向に進ませる」、「将来の在日米軍と日本政府の関係省庁間との内部調整に萎縮効果をもたらし、在日米軍の安定した駐留を阻害する」として、証拠提出について極めて強い反対の意向を、表明しているところである(乙第26号証)。

オ このように、本件各対象文書の性質、内容は、国際問題に発展する極めて秘密性の高い文書なのであって、日本国政府が一方的な意思によってその秘密を放棄できる性質のものではない。だからこそ、相手方は、国際慣

行や米国政府の意向に反しないよう、日本・米国両国の交渉のやり取りについて抽象的な記載にとどめるなどして主張、立証してきたのであるから、相手方が本件各対象文書の正確な記載内容についての秘密保持の利益を放棄していないことは明らかである。

4 小括

このように、相手方が、本件各対象文書について、自己の主張を基礎づけるために自ら積極的に引用したことはなく、また、秘密保持の利益を放棄したといえないことは明らかである。

したがって、本件各対象文書は民訴法220条1号の引用文書に該当しない。

第4 結語

以上のとおり、本件各対象文書は、民訴法220条1号に該当しないから、相手方は、同文書につき提出義務を負わない。

よって、本件申立ては理由がないから、速やかに却下されるべきである。

以 上