

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 (7)

平成30年4月23日

東京地方裁判所民事第2部C係 御中

被告指定代理人

|   |   |   |   |
|---|---|---|---|
| 高 | 洲 | 昌 | 弘 |
| 田 | 家 | 重 | 信 |
| 矢 | 澤 | 正 | 樹 |
| 入 | 谷 | 貴 | 之 |
| 寺 | 尾 |   | 長 |
| 鈴 | 木 | 孝 | 宏 |
| 内 | 藤 | 正 | 彪 |
| 宮 | 野 | 理 | 子 |
| 西 | 田 | 真 | 啓 |
| 吉 | 野 | 浩 | 平 |

|     |  |    |
|-----|--|----|
| 第1  | はじめに   | 3  |
| 第2  | 本件不開示決定2が国賠法上違法となる余地はないこと  | 3  |
| 1   | 国賠法1条1項にいう「違法」の意義等   | 3  |
| 2   | 情報公開法に基づく開示制度の趣旨に照らして、本件不開示決定2が国賠法上違法となる余地はないこと                        | 4  |
| (1) | 当該公務員の行為が国家賠償を請求する者の具体的な権利ないし法的利益を侵害していることを要するというべきこと                  | 4  |
| (2) | 情報公開法に基づく開示制度は、公益を目的とするものであって、開示請求をした個人に対し、法律上保護される主観的利益を付与等するものではないこと | 5  |
| (3) | 小括   | 8  |
| 3   | 外務大臣が、本件不開示決定2を行うについて、職務上尽くすべき注意義務を尽くすことなく、漫然とかかる処分を行った事実はないこと         | 8  |
| (1) | 本件文書2は、情報公開法5条3号所定の不開示事由に該当すること  | 8  |
| (2) | 本件文書2が別件答申中に言及されていることや別件訴訟の書証として提出されていることから、情報公開法5条3号の該当性が否定されることはないこと | 10 |
| 4   | 小括   | 14 |
| 第3  | 結語   | 14 |
| 第4  | 求釈明  | 14 |

被告は、本準備書面において、本件不開示決定2に国賠法上の違法はないこと（第2）について主張を補充するほか、本件不開示決定2による原告の損害について釈明を求める（第4）。

なお、略語等は、本準備書面で新たに用いるもののほか、従前の例による。

## 第1 はじめに

本件は、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、原告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、原告は、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家賠償請求を求める訴えに訴えを変更した。

本件国賠請求に理由がないことについては、これまでにも詳細に主張してきたところであるが、本書面では、従前の被告の主張をふえんし、改めて本件国賠請求に理由がないことについて、詳述する。

## 第2 本件不開示決定2が国賠法上違法となる余地はないこと

### 1 国賠法1条1項にいう「違法」の意義等

国賠法1条1項にいう「違法」とは、被告の平成29年2月7日付け準備書面(4)（以下「被告準備書面(4)」という。）第2の2（2及び3ページ）で述べたとおり、抗告訴訟における行政処分の違法性とは性質を異にし、権利ないし法的利益を侵害された個別の国民に対する関係において、公務員が職務上通常尽くすべき注意義務を尽くすことなく、漫然と当該行為をしたと認められる場合において肯定され得るものであり（職務行為基準説）、かかる違法性判断

の前提として、当該公務員の行為が国家賠償を請求する者の具体的な権利ないし法的利益を侵害していることを要するものである。

そして、以下に述べるとおり、情報公開法に基づく開示制度の趣旨に照らせば、本件不開示決定2が国賠法上違法となる余地はなく(後記2)、また、本件不開示決定2を行ったことについて、職務上の義務逸背を肯定することもできない(後記3)というべきである。

## 2 情報公開法に基づく開示制度の趣旨に照らして、本件不開示決定2が国賠法上違法となる余地はないこと

### (1) 当該公務員の行為が国家賠償を請求する者の具体的な権利ないし法的利益を侵害していることを要するというべきこと

国賠法1条1項の違法性判断の前提として、当該公務員の行為が国家賠償を請求する者の具体的な権利ないし法的利益を侵害していることを要することは前記1のとおりである。

すなわち、例えば、民法709条の不法行為に基づく損害賠償を請求するに当たっては、不法行為法上保護される具体的な権利ないし法的利益が侵害されていることを要するものと解されており(最高裁昭和63年2月16日第三小法廷判決・民集42巻2号277ページ、最高裁昭和63年6月1日大法廷判決・民集42巻5号277ページ、最高裁平成2年4月17日第三小法廷判決・民集44巻3号547ページ)、この理は、国賠法に基づく国家賠償請求においても同様に当てはまる(最高裁平成3年4月26日第二小法廷判決・民集45巻4号653ページ、最高裁平成17年7月14日第一小法廷判決・民集59巻6号1569ページ、最高裁平成18年6月23日第二小法廷判決・集民220号573ページ参照)。

このように、公権力の行使又は不行使が職務上の法的義務に違背するとして違法とされるためには、単に当該個別の国民の何らかの権利ないし利益が

侵害されたというだけでは足りず、飽くまで、国賠法上保護される具体的な権利ないし法的利益が侵害されたことを要するものと解すべきである。

そして、最高裁判所平成25年3月26日第三小法廷判決（集民243号101ページ）も、一級建築士により構造計算書に偽装が行われた建築物の計画について建築主事がした建築確認が、建築主との関係で国賠法1条1項の適用上違法であるか否かが争われた事案において、「建築確認制度の目的には、建築基準関係規定に違反する建築物の出現を未然に防止することを通じて得られる個別の国民の利益の保護が含まれており、建築主の利益の保護もこれに含まれている」と判示し、公権力の行使の根拠となる法令が個別の国民の利益の保護を目的としているか否かを検討しているところである。

(2) 情報公開法に基づく開示制度は、公益を目的とするものであって、開示請求をした個人に対し、法律上保護される主観的利益を付与等するものではないこと

ア 一般に、何らかの申請等を行う権限を法律上付与された者が、そのことから直ちに、当該申請等に対する公務員の行為（給付等）が適法に行われることを具体的な権利又は法的利益として有するということはできないから、国家賠償を請求する者が国賠法上保護される権利ないし法的利益を有しているか否かは、当該申請権限等が法律上付与された目的及び趣旨等に照らして、判断されるべきである。

この点、最高裁判所平成28年10月18日第三小法廷判決（民集70巻7号1725ページ）は、弁護士法23条の2第2項に基づく照会（以下「23条照会」という。）をした弁護士会が、その相手方である会社が同照会に対する報告を拒絶したことにより法律上保護された利益が侵害されたと主張して、不法行為に基づく損害賠償を求めた事案において、「弁護士会が23条照会の権限を付与されているのは飽くまで制度の適正な運

用を図るためにすぎないのであって、23条照会に対する報告を受けることについて弁護士会が法律上保護される利益を有するものとは解されない。したがって、23条照会に対する報告を拒絶する行為が、23条照会をした弁護士会の法律上保護される利益を侵害するものとして当該弁護士会に対する不法行為を構成することはない」と判示し、当事者が主張する利益について、23条照会をする権限が弁護士会に付与されている目的等を検討した上で、23条照会が弁護士会の個別的な法的利益を図ることを目的としていないことを理由として、弁護士会が23条照会に対する報告を受けるという法的利益を有しない旨判断しているところである。

イ そこで、情報公開法が行政文書の開示を請求する権利を定めた目的等について検討するに、情報公開法は、行政文書の開示を請求する権利につき定めること等により、行政機関の保有する情報の一層の公開を図り、もって政府の有するその諸活動を国民に説明する責務が全うされるようにするとともに、国民の的確な理解と批判の下にある公正で民主的な行政の推進に資することを目的としており（同法1条）、行政機関の保有する個人情報の保護に関する法律1条の規定（「行政の適正かつ円滑な運営を図りつつ、個人の権利利益を保護することを目的とする」）と異なり、個人の権利利益を保護することを目的とするような規定はない。なお、情報公開法の目的規定（1条）に「知る権利」を規定することが検討されながら見送られたのは、①「知る権利」という概念については、憲法上明文の規定はなく、憲法解釈としても、論者によって、その根拠や内容に様々な見解があること、②最高裁判所の判例においても、行政機関が保有する情報に対する開示請求権という意味での「知る権利」は認められていない状況にあることによるものである（総務省行政管理局編「詳解情報公開法」13及び14ページ参照）。

そして、情報公開法は、開示請求権を「何人」にも付与しており、開示

請求者が開示を求める行政文書についてあらかじめ何らかの権利利益を有していることを要件としておらず（同法3条）、また、開示請求の手續においても、開示請求書に開示請求の理由や目的を記載することは必要とされておらず、開示請求者が当該開示請求又はこれに係る行政文書にいかなる権利利益を有するのかを明らかにするような記載事項及び添付書類の定めもされていない（同法4条1項）。

このような情報公開法の規定及びその目的等から明らかなどおり、情報公開法は、開示請求権を定めることを手段として、行政機関の保有する情報の一層の公開を図ることを第一次的な目的とし、公正で民主的な行政の推進等といった公益に資することを高次の目的としているものであって（前掲「詳解情報公開法」11ページ）、情報公開法に基づく開示制度は、知る権利や国民の参政権といった個人の権利の実現を図ることを目的とするものではなく、ましてや、開示請求をした個々人に対し、開示請求を行った文書について何らかの法律上保護される主観的利益を付与するものでもない。

この点、東京高等裁判所平成18年9月27日判決（訟務月報54巻8号1596ページ）は、情報公開法の開示決定等の期限の定めについて、「情報公開制度の窮極の目的である適正な行政運用の監視、確保という国民全体の一般的利益の実現に資するための目的的な規制であり」、「開示請求者の法律上の地位もそのような目的的な規制と表裏の関係にあるものにすぎない」として、開示請求者が同法10条所定の期限内に開示請求に対する決定を受けることができなかつたとしても、直ちに「開示請求者の個人的な権利利益が侵害されたものと解すべきではな」と判示し、情報公開法の目的を理由として、開示請求者が法定の期間内における開示決定を受ける利益を否定しているところである。

### (3) 小括

以上のとおり、情報公開法に基づく開示請求権は公益を目的とするものであり、個人の権利の実現を図ることを目的とするものではないから、仮に、原告が「開示請求について適法な開示を受ける利益侵害」を覬念して本件不開示決定2の国賠法上の違法性をいうものであるのであれば、このような利益はそもそも国賠法上保護される利益とは認められず、本件不開示決定2について国賠法上の違法性を問題にする余地はない。

### 3 外務大臣が、本件不開示決定2を行うについて、職務上尽くすべき注意義務を尽くすことなく、漫然とかかる処分を行った事実はないこと

また、以上の点をおいても、次に述べるとおり、本件文書2は、情報公開法5条3号所定の不開示事由に該当することが明らかであり(後記(1))、原告が不開示事由を否定する根拠として挙げるところはいずれも理由がない(後記(2))。

#### (1) 本件文書2は、情報公開法5条3号所定の不開示事由に該当すること

ア 被告準備書面(1)第3の2(2)(9ないし11ページ)及び被告準備書面(2)第2の2(9ないし14ページ)で述べたとおり、本件文書2のごとく、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については、日米双方の合意がない限り公表されないという日米間の本件合意がなされているところであり、かかる合意は、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であるとの国際慣行を基調とするものである。

のみならず、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、公表についての日米双方の合意がない限り、その内容にかかわらず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り、日米両国は、意見交換や協議の内容及び文書の記載内容等にかかわらず、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おり、これまで、かかる合意枠組みの下で、日米間の信頼関係が構築されてきたものである。

そうすると、我が国が日米双方の合意がない限り公表しないとの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ような事態は、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といわざるを得ない。また、それゆえに、これまで、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合意が、文書の内容や性格のいかんにかかわらず、日米両国によって厳格に守られてきたのである（以上、乙第9号証8及び9ページ）。

イ そして、現に、本件でも、外務省は、本件開示請求を受け、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）ことは、被告準備書面(2)第2の2(3)ア(12及び13ページ)で述べたとおりである。

この点につき、改めてその事実経過を補足すると、外務省においては、本件開示請求を受け、米国政府に対し、本件文書2の開示に関する意見を求めたところ、平成27年6月30日に、ナサンN. フロスト日米合同委員会事務局長から電話で、米国政府が上記開示に同意しない旨の立場が示された。これにより、米国政府の意思が確認され、外務大臣は、これを受けて本件不開示決定2を行ったものである（乙第27号証）。

ウ そうである以上、本件合意に反し、我が国が米国の合意なしに本件文書 2 に記録された情報を部分的にでも開示するような事態は、日米間の信頼関係を損ない、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し、本件不開示決定 2 を行ったことには相当の理由があるといえる。

よって、本件文書 2 は、情報公開法 5 条 3 号所定の不開示事由該当に該当することは明らかである。

(2) 本件文書 2 が別件答申中に言及されていることや別件訴訟の書証として提出されていることから、情報公開法 5 条 3 号の該当性が否定されることはないこと

ア これに対し、原告は、①別件日米合同委員会議事録に係る文書不開示決定に対する異議申立ての答申（甲第 4 号証）において、本件文書 2 の内容に言及されている部分があることや、②本件文書 2 と同内容の文書が別件訴訟の書証として被告（同事件原告）から提出されたことを捉えて、本件文書 2 が既に広く知られている事柄であるとして、これを公にしても日米間の信頼関係を損なうなどのおそれがあるとはいえないなどと主張し（訴状第 2 の 2 (3) ・ 5 ページ、原告準備書面 (2) 第 2 の 3 (2) イ (1) ・ 16 ページ）、これらのことから、本件文書 2 の情報公開法 5 条 3 号該当性が否定されると主張するようである。

イ しかしながら、日米間では、外国との協議の内容を基本的には不開示として取り扱うという国際慣行の下、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について、日米双方の合意

がない限り公表されないという本件合意がなされており、かかる合意を基礎として、日米合同委員会の議事録の公表・非公表が決められ、日米間の信頼関係が構築されてきたところ、本件開示請求において、本件文書2について米国政府が開示に同意しないとしたことは前記(1)イのとおりである。

なお、この点に関して、本件不開示決定2の時点においては、日米合同委員会の議事録を対象とする過去の不開示決定について、本件文書2と同様の非公開に係る合意部分やインデックス（過去に開催された日米合同委員会における協議事項、合意事項等を項目別に分類し、これらの事項等が日米合同委員会議事録のどこに存在するかを記したもの）も含め、妥当とする答申が複数存在していた一方で（甲第3号証、甲第4号証、乙第28号証、乙第29号証）、日米合同委員会の議事録を開示すべきとする答申や裁判例は存在しなかったものである。

そうでありながら、仮に、原告が主張するように、開示請求文書の内容が既に広く知られていたとしても、我が国が米国の同意なく当該文書を一方的に開示するようなことは、我が国が本件合意を一方的に反故にするものであって、かかる事態になれば、日米間の信頼関係が損われるおそれがあることは明らかである。

ウ また、被告準備書面(5)第1の2（2ないし4ページ）で述べたとおり、民事訴訟記録の閲覧制限においては、様々な制約や条件があるほか、当事者及び利害関係を有する第三者以外の者は訴訟記録の閲覧ができるのみでその写しの交付を受けることはできず、例えば、当該記録がインターネット上に公開され、誰でもアクセスできるといった状況にはならない一方、情報公開制度によって文書が開示された場合はそのような状況も想定されるのであるから（開示請求において開示の目的は問われず、開示された文書の利用についても制限はない。）、本件文書2と同内容の文書が別件訴

訟の証拠として提出されていたことは、本件文書2を情報公開制度において開示することと同視できるものではない。

そして、留意すべきは、別件訴訟は、沖縄県知事が、沖縄県情報公開条例に基づき、日米間の合意がないにもかかわらず、日米合同委員会の議事録の一部を構成する文書につき開示決定をしたことについて、国が当該開示決定の取消しを求めて提起した訴訟であって、別件訴訟において、国は、上記文書の不開示事由該当性を立証するために、本件文書2と同内容の文書を証拠として提出することによって、上記文書について日米両政府間で双方の合意がない限り公表しない旨の合意が存在することを立証せざるを得ないという特殊事情があったということである(現に、別件訴訟の判決中には、日米間の非公表の合意の有無が争点として掲げられている(乙第23号証20ページ))。

この点、確かに、我が国の民事訴訟法において国や地方公共団体の秘密について閲覧制限を肯定する規律が置かれていないことは原告も指摘するところであって(原告準備書面(4)第1の2(2)(4及び5ページ))、現行法下においては、民事訴訟法の閲覧制限の要件と情報公開法における不開示事由に係る要件とは合致しているわけではない。しかしながら、別件訴訟については、沖縄県知事による開示決定により日米合同委員会の議事録の一部を構成する文書が広く公開されることを阻止しなければならないという特殊事情が現に存し、かかる特殊事情下で、日米間において、別件訴訟において、本件文書2と同内容の文書を証拠として提出するという限度で合意がされたものであり、本件文書2の情報公開制度における開示を含む一般的な公開等について合意がされたわけではない(乙第27号証)。これに対して、本件開示請求については、上記(1)イで述べたとおり、米国政府側から開示に同意しない旨の立場が示されたことを受けて本件不開示決定2がなされたものであって、別件訴訟とは前提を全く異にしている。そ

して、本件開示請求を受け、外務大臣が米国の同意なく本件文書2を開示するという事態になれば、日米間の信頼関係が損なわれるおそれが招来されることは、前記イで述べたとおりである。

なお、原告は、甲第9号証及び第10号証の裁判例において、他の訴訟で証拠として提出された文書が「民事訴訟法91条1項の規定に基づき、現に何人も知りうる状態に置かれている。」(甲第9号証10ページ)、「訴訟記録の一部として何人も閲覧可能である。」(甲第10号証4ページ)と判示されていると指摘し(原告準備書面(4)第1の2(3)・5及び6ページ)、このことから、国が別件訴訟において本件文書と同内容の文書をいったん証拠提出した以上は、本件文書2をあえて保秘する実質的利益はそもそもないはずであり、米国政府の同意なくして本件文書2を開示したとしても、日米間の信頼関係が損なわれるおそれはない旨主張するものとも解される。しかしながら、日米合同委員会の議事録については、日米双方の合意がない限り公表しないとの本件合意を基礎として公表・非公表が決められ、そのような合意枠組みの下で、今日まで日米間の信頼関係が構築されてきたことは前記(1)のとおりであり、以上の枠組みを前提とするならば、飽くまでも、開示することについて米国政府から同意が得られているか否かということが日米間の信頼関係維持において不可欠であることはいうまでもない。そうである以上、原告の上記指摘は、そもそもの前提を欠くものである。

エ 以上要するに、本件不開示決定2の当時、本件文書2そのものを原告の本件開示請求に応じて情報公開制度で開示することについて日米間の合意はなかった以上、外務大臣が米側の意に反して独断でこれを開示すれば、日米間の信頼関係が損なわれるおそれがあったことは明らかであったといえ、この点は、本件文書2と同内容の文書が別件訴訟で証拠提出されていたなどの事情があるとしても変わるところはない。

#### 4 小括

以上のとおり、本件不開示決定2が国賠法上1条1項の適用上違法となる余地はない。

#### 第3 結語

以上のとおりであり、本件国賠請求は速やかに棄却されるべきである。

#### 第4 求釈明

本件不開示決定2による原告の損害について、原告は、変更申立書第2の3（3ページ）において、「原告の無形の損害は金銭に換算すると100万円を下らない。」と主張するが、当該損害の存否について反論するため、より具体的な損害の性質や内容について明らかにされたい。

以 上