

陳述書

平成28年7月29日

外務省北米局日米地位協定室長

野村恒成 (印)

第1 経歴・業務内容等

1 はじめに

私は、現在、外務省北米局日米地位協定室長を務めております。北米局日米地位協定室の所掌事務は、日米地位協定に基づいて日本に駐留する米軍（以下「在日米軍」といいます。）等の取扱いに関する事務であり、私は室長として、在日米軍に関する事務について責任を負う立場にあります。本件訴訟において主張・立証を尽くすとの観点から、これまでの被告国の主張を踏まえ、以下のとおり説明します。

2 経歴

まず、私の経歴を申し上げます。私は平成6年に外務省に入省して以来、今日までの間、本省や在外公館において様々な外交活動に関与する機会を持ちました。そのうちの主なものを述べると、平成20年7月から平成22年7月まで、国際法局国際法課首席事務官として、国際法に係る外交政策の企画・立案に関与した後、同月から平成23年1月までは、国際連合日本政府代表部一等書記官として、同月から平成24年7月までは同代表部参事官として、国際連合における我が国の外交事務に従事しました。その後、同月から平成27年9月まで、在中華人民共和国日本国大使館参事官として、日中間の外交事務に関与する機会を持ちました。

3 日米地位協定室の業務

私は、平成27年9月30日から現在まで外務省北米局日米地位協定室長の職にあり、日本に駐留する米軍等の取扱いに関する様々な外交事務を担当しています。日米地位協定室では、例えば、在日米軍関連では、在日米軍再編に取り組む一方で、米軍関係者による事件・事故の防止・発生時の対応、米軍機による騒音の軽減、在日米軍の施設・区域における環境問題等の具体的な問題について、地元の要望を踏まえ、改善に向けて最大限の努力を払ってきています。

日米地位協定室は、外務省において、最も情報公開請求関連事務の多い課室の一つであり、在日米軍等に関する文書の管理・情報公開請求への対応を日々行っています。本訴訟の対象である日米合同委員会に関する文書の精査・公開に関する事務にも携わってきました。

第2 外交文書の性質等について

1 そもそも、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ものであって、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ありません。しかし、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の方が通例です。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、相手方との間に信頼関係を築くことが必要不可欠です。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ものであって、国家間の信頼は外交の大前提であるといえます。

2 そして、各国間のやり取りを記録した外交文書は高度の機密性を要する文書であり、これを公にすることによって、我が国が他国との交渉上不利益を被ったり、他国との信頼関係が大きく損なわれたりする場合があります。

外国との協議においては、一般的に、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ものですから、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り扱うのが当然の国際慣行です。

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、各国と情報のやり取りを行う上で不可欠の前提条件です。

したがって、外国との協議の内容を相手方との合意なく公にすることは、相手方との信頼関係を損ない、今後、相手方との間で忌憚のない協議や意見交換を行うことを阻害し、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ます。

3 日米関係について申し上げますと、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、日本のみならずアジア太平洋地域の平和と安定・繁栄のための礎としても有効に機能してきました。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、お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ます。

そして、日米合同委員会におけるやり取りを記録した日米合同委員会議事録は、次項以下で詳述しますが、日米安全保障体制の下、日米相互の協議を必要とする事項に関する日米間の協議の記録であり、日米間の合意がなければ、公表されないこととなっています。在日米軍による施設・区域の使用を認めた「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」(日米安全保障条約)第6条に基づき、米国に対し、我が国の安全及び極東の平和と安全の維持に寄与するために、我が国において施設及び区域を使用することを認めているといった構造は、同条約の締結から50年以上の期間が経過しても変化しておらず、引き続き在日米軍の安定的な駐留を確保しつつ、在日米軍の活動が施設及び区域の周辺の住民に与える負担を軽減するに当たって、米国との交渉に係るやり取りを記録した当該議事録文書を公にすることは、米国との信頼関係を損ない、今後、相手方との間で忌憚のない協議や意見交換を行うことを阻害し、日米両国の信頼関係に悪影響を及ぼすおそれがあるといえます。

今回、訴訟の対象となっている2文書については、関連文書を精査の上、それぞれ文書1は不開示(不存在)、文書2は不開示決定としました。それぞれの決定に至った理由を具体的に述べたいと思います。

第3 本件文書1「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」について

1 日米行政協定

昭和26年9月8日、日本はサンフランシスコにおいて平和条約に調印し、独立を回復しました。同日、吉田茂総理(当時)は米国との間で「日本国とアメリカ合衆国との間の安全保障条約」(旧日米安全保障条約)に署名し、米軍が駐留する権利を与える旨合意しました。当時の国際環境は、朝鮮戦争の勃発に見られるように、冷戦下の東西対立の激化を反映し、極めて厳しく、我が国の独立と平和を守るためには米軍の駐留を前提とし、米国の協力を得ることが不可欠と認識されていました。同条約第3条は、米軍配備に関する細目は両政府間の行政協定で決定する旨明記しており、同条に基づいて旧日米安保条約が発効した昭和27年4月28日、「日本国とアメリカ合衆国との間の安全保障

条約第三条に基く行政協定」(日米行政協定)が発効しました。同協定では、同協定の実施に関して相互の協議を必要とするすべての事項に関する日米間の協議機関として、合同委員会を設置する旨規定されました(同協定第26条第1項)。個々の施設・区域の提供を含む在日米軍について包括的に議論を行う日米合同委員会のほか、各分野の個別具体的な事項について協議を行う分科委員会が合同委員会を補助する形で開催されていました。文書1で言及されている「昭和27年8月の日米合同委員会」とは、日米行政協定に基づいて開催された日米合同委員会を意味するものと解されます。

2 不開示(不存在)決定の妥当性

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ました。当該記載は、その趣旨からすれば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内容でした。

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」については、「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ている文書に限定することなく、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ましたが、該当する文書の存在を確認することはできませんでした。情報公開・個人情報保護審査会(以下、審査会)もまた、本件開示請求に関する異議申立ての審議結果として同様の結論を得るに至ったと承知しており、文書1についての被告の不開示(不存在)決定は妥当であると考えます。

もっとも、先述のとおり、外国との協議の内容を相手方との合意なく公にす

ることは、相手方との信頼関係を損ない、今後、相手方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上、日米行政協定下の日米合同委員会における協議内容については、一般的に、日米双方の合意がない限り公表されないこととなっており、昭和27年8月に開催された日米合同委員会の議事録の一部ないし全部が本件開示請求の対象であると仮定しても、それを開示することは、情報公開法5条3号所定の「おそれ」のおそれがあるといえます。

第4 本件文書2「日米地位協定発効後に開催された第1回日米合同委員会議事録で、議事録が日米間の合意がない限り公表されないことが日米両政府間において明示的に合意された事実がわかるもの」について

1 日米地位協定

旧日米安全保障条約はその後の日米の協力関係の礎となりましたが、(1)米国の日本防衛義務が不明確であること、(2)いわゆる「内乱条項」(日本の内乱に米軍が出動できるとする規定)が含まれていること等については、日本国内で活発な議論が行われました。昭和32年6月、岸信介総理(当時)は、これらの議論を踏まえ、米国に対して同条約の改定を提起しました。その後の交渉を経て、昭和35年1月、日米両国は、「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」(日米安全保障条約)に署名しました。条約の改定に伴い、いわゆる「内乱条項」が削除され、米国の日本防衛義務が明確化されたほか、米軍の行動に関する両国政府の事前協議の枠組みが設けられるなど、旧日米安全保障条約の不平等性が是正されました。日米安全保障条約の国会批准をめぐっては、激しい反対運動が展開されましたが、同年6月に国会承認されました。

日米安全保障条約には、在日米軍の施設及び区域の使用並びに日本国内の地位については、日米行政協定に代わる別個の協定によって規律される旨規定されており(第6条)、日米行政協定の後継として「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第6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」(日米地位協定)が、日米安全保障条約と同日、昭和35年6月23日に発効しました。

同協定においても、協議機関として日米合同委員会が規定されています(第25条第1項)。個々の施設・区域の提供を含め、実施項目は主として日米合同委員会合意で規定されている一方、日米行政協定下と同様に、各分野の個別具体的な事項について協議を行う分科委員会が合同委員会を補助する形で数多く開催されています。

2 不開示決定の妥当性

本件文書2は、日米地位協定下で実施された日米合同委員会の議事録の一部を構成している文書と解されます。以下では日米地位協定下の日米合同委員会の議事録について説明します。

日米合同委員会では、そこでの協議等内容が公表されないことを前提に、日米地位協定の実施に関し日米間の協議を必要とするすべての事項に関し、忌憚のない協議や意見交換が行われています。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が可能となっており、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となっています。

また、在日米軍施設・区域をめぐる諸問題は、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、日本国内の諸勢力等様々な関係者の利害が複雑に絡み合っており、さらに、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が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す。かかる事情から、日米合同委員会における意見の交換や協議の内容(及びそれが記録された文書)については、第2で述べたとおり、不開示と

して取り扱うのが当然の国際慣行ですし、さらに、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ます。

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、既に公知の事実であり、仮に開示されても日米間の信頼関係等に悪影響を及ぼすおそれ等はない旨主張しています。しかしながら、仮に協議の結論が公知の事実であったとしても、その原文にあたる議事録には、協議における意見交換や協議の過程等も記載されており、その記載内容がすべて公知であるわけではありません。さらに、性質上及び日米間の合意上不開示であるものを、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って相手方の同意なく一方的に開示することは、外交実務上全く意味合いが異なります。なぜなら、たとえ当該文書の内容がいかに公知でかつ軽微であると一方当事者において判断したとしても、相手方においてそれを許容するとは限りません。そもそも、日米合同委員会の議事録は、内容を問わず、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合意があるのですから、日米合同委員会の大前提となる合意事項を日本側が一方的に反故にしたという事実は変わりありません。その結果、日本は秘密保持が期待できない国とみなされて信頼関係が損なわれ、相手方が日本側に疑念を抱き、協議内容及び議事録等が再度一方的に公表されることを懸念して、発言に慎重にならざるを得なくなり、結果として忌憚のない意見交換が阻害されます。外交実務の現場においては一方当事者からの情報漏洩が、たとえそれが意図せざる結果であろうとも、その後の外交活動に大きな支障をもたらす場面に何度も遭遇してきました。そして外交交渉においては、一度相手方から失われた信頼を取り戻すことは決して容易なことではありません。

上記のとおり、在日米軍施設・区域をめぐる諸問題は、様々な利害が複雑に絡み合っており、通常の外交交渉以上に、率直かつ忌憚のない意見交換を下支えする信頼関係が重要です。仮にこの信頼関係が傷ついた場合、日米間の意思

疎通及び情報交換が円滑に行われず、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とともに、ひいては日米間のみならずアジア太平洋の安全保障環境に悪影響を与えるほか、米国のみならず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ます。

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、50年以上にわたり当該文書の内容や性格如何に関わらず日米両国によって厳格に守られてきたという事実が、本件における日米間の信頼関係の重要性を裏付けています。

なお、日米双方の合意がない限り公表されないという合意の対象には、明文上も取扱上も例外は設定されておらず、日米合同委員会の議事録中、相手方の同意なしに公表が可能なものはありません。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ました。

本件文書2は、日米地位協定下で実施された日米合同委員会の議事録の一部であり、日米双方の合意がない限り公表することは、その内容にかかわらず、情報公開法5条3号の「おそれ」があるといえます。

第5 終わりに

本陳述書においては、外国との協議内容の不開示の取扱い、日米合同委員会の沿革、本件文書1及び本件文書2の不開示決定の理由等について明らかにするとともに、両文書を開示した場合に、具体的にどのような支障が生じるおそれがあるのかを、私の22年間の外務省における業務経験を踏まえつつ述べ、これらのことを御庁に御理解いただくために、最大限の努力を致しました。

御庁におかれましては、上述した事実関係をお汲み取りの上、原処分 of 妥当

性について御理解を賜りたく、要望する次第です。

(丁)