

諮問庁：外務大臣

諮問日：平成15年7月14日（平成15年（行情）諮問第514号）

答申日：平成16年3月19日（平成15年度（行情）答申第709号）

事件名：日米合同委員会に係る手続規則，組織等に関する文書の一部開示決定
に関する件

答 申 書

第1 審査会の結論

第1回日米合同委員会議事録（以下「本件対象文書」という。）につき、不開示とした決定は、妥当である。

第2 異議申立人の主張の要旨

1 異議申立ての趣旨

本件異議申立ての趣旨は、行政機関の保有する情報の公開に関する法律（以下「法」又は「情報公開法」という。）3条の規定に基づく本件対象文書の開示請求に対し、平成13年6月1日付け情報公開第02543号により外務大臣が行った不開示決定（以下「本件不開示決定」という。）について、その取消しを求めるものである。

2 異議申立ての理由

異議申立人の主張する異議申立ての理由は、異議申立書及び意見書（2通）の各記載によると、おおむね以下のとおりである。

（1）法5条3号該当性について

ア 本件対象文書に対する不開示決定は、本件対象文書が法5条3号の不開示事由に当たらないにもかかわらず、なされたもので、違法なものである。

イ 異議申立人が開示を求めた文書は、日米合同委員会の設置や運営の一般ルールや沿革に関する文書である。したがって、そこには個別の案件についての具体的情報も、個別案件にかかわる人名などの固有名詞も記載されているとは到底考えられない。それにもかかわらず、諮問庁が本件対象文書の中に文書名すら開示できないものがあると弁明することは、異議申立人の想像力を超え、不可思議なものである。

本件対象文書について、異議申立人の想像を超えるのは、諮問庁が開示を拒否するに当たって、行政手続法8条及び法9条に基づく理由の提示をまともにしようとししないのが大きな原因である。そのような決定及び理由説明が違法、不当であることは言うまでもない。

諮問庁は、本件対象文書の不開示理由について、本件対象文書が日米地位協定の実施に関する日米間の協議の記録であるとした上で、①本件

協議の記録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いる、②かかる協議は、在日米軍の我が国での安定的駐留と円滑な活動が確保される上で重要な要素となっている、③公表を前提とした協議では、両国の利害、関係地域社会の利害、日本国内の諸勢力の利害などが複雑に絡み合っていてその調整は困難であるなどと説明している。

しかし、上記の協議がいつの時点でなされたものであるのか、その協議の対象を取り巻く環境が現在までに大きく様変わりして過去のものとなっていないか、協議の内容は一般的な原則や手順にすぎず、公表されても上記②や③に掲げられたような支障を実際に引き起こす蓋然性があるのかどうかという基本的な疑問が横たわっている。

(2) 文書名を明らかにしないことについて

文書名を明らかにせず拒否処分をしたことは、行政手続法 8 条に違反している。

(3) 第三者の米国政府に対する照会について

諮問庁が公表・公開の前提として日米両国政府の合意が前提であるとするならば、本件開示請求を受けた時点で、法 13 条の規定に基づき、米国政府に対し、公開の適否について照会すべきであった。しかも、諮問までに 2 年以上の歳月を自ら作り出しているのだから、そうした照会はその間にできたはずである。

諮問庁は、今からでもよいから、不開示決定について慎重に再検討する一環として、米国政府に対し照会を行うべきである。その結果、米国政府が公開に同意しない場合であっても、改めて自らの判断で開示・不開示を決定すべきである。

(4) 脚注について

本件行政文書開示等決定通知書の別紙には、「【対象文書】・開示請求書に記載された行政文書の名称等が包括的であるため、上記一覧に記載した行政文書以外にも、存否を明らかにすることにより、情報公開法第 5 条第 3 号に規定する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それがある情報を開示することになる行政文書が含まれている場合があります。このような場合には、それらの行政文書は、上記一覧には記載されていません。」という脚注が記載されている。

諮問庁が、法 8 条を実際に適用しようとする場合には、①存否を答えるだけで不開示情報を開示することとなる文書の類型（例えば、特定個人のカルテなど）を明示し、②一般人が明確に認識できるだけの拒否理由を示した上で、③同条を適用すると明言すべきである。

したがって、このような漠然とした形で存否応答拒否の適用を宣言する

こと自体が法8条及び行政手続法8条の精神を没却するものであり、違法な処分と言わざるを得ない。

(5) 諮問までに長い年月をかけたことの違法性及び不当性

諮問庁は、本件のみならず、他の多くの異議申立てについても、諮問までに長い年月をかけたが、これは、異議申立てを放置してきたものであって、情報公開法の存在意義そのものを揺るがすものとして、違法、不当なものである。

本件諮問に関して言えば、平成13年6月29日付けで異議申立てを行ったが、諮問は平成15年7月11日付けで出されている。ほぼ2年1か月が経っている。

情報公開法は、諮問庁が情報公開審査会に諮問するまでの期間について明文として制限を定めていないが、可能な限り速やかに諮問すべきことを求めていることは、法の立法趣旨や条文全般にわたる法の精神から明白である。

法は、情報というものが入手時期が遅れば遅れるほどその価値が失われることを大前提にしているのであって、諮問庁が法の立法趣旨と精神を理解せず、これを無視してきたことは法の運用上、断じて許されてはならない。

本件を始めとする多数の異議申立てを長い年月にわたって放置してきた諮問庁の異例の対応について、格別にその違法性、不当性に厳格な判断を答申において示すべきケースと考える。

諮問庁は、審査会の審議の中で、本件諮問がどのような理由で2年もの年月を要したのか、また、その是非について現時点でどのように総括しているのかについて、審査会及び異議申立人に説明すべきである。

また、審査会は、インカメラ審理を実施し、本件対象文書の法5条3号該当性について見分してほしい。

第3 諮問庁の説明の要旨

1 本件対象文書について

本件対象文書は、日米地位協定の実施に関する日米間の協議の記録であって、本件協議の記録について、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ている。

2 本件対象文書の法5条3号該当性について

(1) 本件協議では、その記録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協議を必要とするすべての事項に関して忌憚のない意見交換を行っている。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、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。

- (2) 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・区域周辺の地域社会の利害、日本国内の諸勢力の利害など様々な利害が複雑に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。
- (3) このような事情から、仮に本件協議の記録が開示されることとなれば、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協議を行えなくなるおそれがある。さらに、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おそれがある。
- (4) 以上のように、本件行政文書は、公表を前提としない協議の記録であって、仮に公にした場合、他国等との信頼関係を損なうおそれがあると認められることにつき相当の理由がある情報であるので、法5条3号に該当する。

3 異議申立人の主張について

(1) 文書名を明らかにできないことについて

当初の開示決定においては、本件対象文書の件名について、その記載内容と同様に、法5条3号に該当するとして明らかにしなかったが、その後、更に検討した結果、当該件名については、第1回日米合同委員会議事録という表記で明らかにすることが適切であると判断するに至った。

ただし、英文による本件対象文書そのものについては、全部を不開示とすることが適切であるという判断には変わりはない。

(2) 理由付記について

本件不開示決定に付記された注記が違法な処分である旨主張しているが、かかる注記を付すことが事案に適切であったかどうかは別としても、それが本件不開示決定を違法とするものとは認められない。

なお、現在は、このような注記を付記することは行っていない。

第4 調査審議の経過

当審査会は、本件諮問事件について、以下のとおり、調査審議を行った。

- ①平成15年7月14日 諮問の受理
- ②同日 諮問庁から理由説明書を収受
- ③同年8月28日 異議申立人から意見書を収受
- ④同年9月24日 諮問庁から補充の理由説明書を収受
- ⑤同年10月1日 審議
- ⑥同月16日 本件対象文書の見分及び審議
- ⑦平成16年2月12日 諮問庁の職員（外務省北米局日米地位協定室長ほか）からの口頭説明の聴取
- ⑧同年3月5日 諮問庁から補充の理由説明書を収受

⑨同月15日 異議申立人から補充意見書を收受

⑩同月17日 審議

第5 審査会の判断の理由

1 本件対象文書について

本件対象文書は、第1回日米合同委員会の公式議事録であり、英文により作成されたものである。

諮問庁は、本件不開示決定において、本件対象文書の件名を含めて明らかにできないとして、その全部について不開示とする決定を行ったが、本件諮問後に、当該文書の名称については、「第1回日米合同委員会議事録」であると明らかにした上で、なお、英文で作成された本件対象文書そのものについては、その全部について不開示とすべきとしている。

2 日米合同委員会について

当該委員会は、「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第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」（以下「日米地位協定」という。）25条1項に基づき、日米地位協定の実施に関して相互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ているものである。

3 本件対象文書の不開示情報該当性について

本件対象文書を見分したところによれば、日米合同委員会の公式議事録の扱いについて、相互の合意なしに公表はされない旨明記されていることが認められる。

日米合同委員会の意見の交換や協議の内容及びその結果について公表する必要がある場合には、上記の取決めの下に、その都度、その内容について、日米両国間で合意し、公表することとしており、本件第1回会合以降、実際にも、そのように運用されてきていることが認められる。

諮問庁は、日米合同委員会においては、記録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て協議を必要とするすべての事項に関し忌憚のない意見の交換や協議を行っており、本件対象文書を開示すれば、米国との信頼関係が損なわれ、今後の同委員会における米国側との忌憚のない意見の交換や協議が困難になるおそれがあり、これを開示することは適当ではないとしている。

本件対象文書には日米間の率直な意見の交換や協議の内容及びその結果が記録されており、これを公にした場合には、日米間の忌憚のない意見の交換や協議を困難にし、日米地位協定の円滑な実施を阻害するおそれがあり、我が国が本件対象文書を公にすることにより米国との信頼関係が損なわれるおそれがあることは否定できないものと認められる。

したがって、本件対象文書は、公にすることにより、他国との信頼関係

が損なわれ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ものと認められ、法5条3号に該当すると認められる。

また、本件対象文書は、英文による文書の件名を含め、全体として同号に該当すると認められ、部分開示することは相当でないものと認められる。

なお、以上の点に関し、異議申立人は、法13条の規定に基づき、米国政府に対し、本件対象文書の公開の適否について照会すべきであり、仮に、米国政府が公にすることにつき、同意しなかったとしても、諮問庁は、自らの判断で開示・不開示を決定すべきであると主張している。

この点について、諮問庁は、日米合同委員会の議事の内容及び結果について、公表すべきものはその都度公表しており、本件対象文書は公表しないという取扱いになっているものであって、我が国としても、今後における忌憚のない意見交換や協議のためにも、公表することはできないと考えているものであるから、米国側に公表の可否を照会することは不適切である旨説明しているが、前記のような本件対象文書の内容からすると、このような諮問庁の説明は不合理なものとは言えず、是認できるものである。したがって、この点についての異議申立人の主張は採用できない。

4 注記及びその他の主張について

- (1) 異議申立人は、諮問庁の本件開示決定等通知書に記載された注記について、法9条及び行政手続法8条にかんがみ、違法な処分である旨指摘する。

諮問庁は、本件注記について、諮問庁に対する行政文書の開示請求が何々に関する文書すべて等と言った包括的なものが多いことを背景に、対象となる文書の中に存否応答拒否すべき文書が存在する場合もあることを念頭に置き、処分に遺漏がないことを期し、一般的にこの注記を付するという運用をすることとしたものであると説明するが、少なくとも、本件諮問に関しては、本件開示請求書の記載及びその趣旨に照らして見れば、本件開示請求に係る文書が限定されており、当該開示請求が包括的なものというほどのものとは認められず、本件不開示決定については、本件注記を付したことは適切とはいえない。しかし、これをもって違法とまでは言うことができない。

- (2) 異議申立人は、本件決定において、行政手続法8条の規定による理由の提示がないとして、その違法性を主張するが、本件決定は、本件対象文書の全体を法5条3号に規定する不開示情報に該当するとして不開示としたものであり、その理由の提示に違法があるとまでは認められない。
- (3) 異議申立人は、本件諮問が異議申立て後2年1か月余りを経過してなされたのは、違法、不当であると主張している。

本件諮問の経緯及び諮問庁の対応についてみると、諮問庁からは、平成15年7月に、本件諮問を含む多数の諮問がなされ、それらの諮問の中に

は、本件決定と同時期の法施行後間もない時期に開示決定等がなされたにもかかわらず、不服申立てから諮問までの期間について本件諮問と同じように長期間を経過している諮問が多数含まれていることが認められるが、本件諮問の内容についてみると、本件対象文書の量及び記載や不開示理由の内容からして、不服申立てを受けてから諮問を行うまでにそれほど長期間を必要とするものとは考え難く、本件について、諮問庁は、遅滞なく諮問を行うべきであったものと考えられる。

このような諮問庁における本件諮問の経緯等にかんがみれば、諮問庁におけるその所掌事務の内容やその繁忙性を勘案したとしても、開示決定等に対する不服申立てへの対応として、本件諮問は遅きに失したものと言わざるを得ず、今後においては、迅速かつ的確な対応が望まれるところである。

(4) その他の異議申立人の主張は、いずれも当審査会の上記3の判断を左右するものとは言えない。

5 本件不開示決定の妥当性

以上のことから、本件対象文書につき、法5条3号に該当するとして全部を不開示とした決定については、同条3号に該当するので妥当であると認めた。

第6 答申に関与した委員

清水湛，饗庭孝典，小早川光郎