

令和2年12月15日判決言渡 同日原本領収 裁判所書記官

令和2年(行コ)第7号 日米合同委員会議事録不開示決定取消請求控訴事件

(原審・東京地方裁判所平成27年(行ウ)第700号)

口頭弁論終結日 令和2年9月24日

判 決

東京都新宿区四谷三栄町14番7号 芝本マンション403号

控訴人(1審原告)

特定非営利活動法人情報公開クリアリングハウス

同代表者理事

三 木 由 希 子

同訴訟代理人弁護士

近 藤 卓 史

同

二 関 辰 郎

同

牧 田 潤 一 朗

同

秋 山 淳

同

神 谷 延 治

同

加 賀 山 瞭

同

小 野 高 広

同

安 齋 由 紀

東京都千代田区霞が関1丁目1番1号

被控訴人(1審被告)

国

同代表者法務大臣

上 川 陽 子

処 分 行 政 庁

外 務 大 臣

茂 木 敏 充

同 指 定 代 理 人

高 洲 昌 弘

同

志 村 直 之

同

川 埜 周

同

西 田 純

同

川 口 耕 一 朗

東 京 高 等 裁 判 所

同	長	江	隆
同	森	田	枝
同	高	沢	博
同	持	田	雄 太 郎
同	小	林	薫 子
同	松	尾	悠 大

主 文

- 1 本件控訴を棄却する。
- 2 控訴費用は控訴人の負担とする。

事 実 及 び 理 由

第1 控訴の趣旨

- 1 原判決を取り消す。
- 2 外務大臣が平成27年6月30日付けで控訴人に対してした行政文書不開示決定処分のうち、原判決別紙2文書目録記載1の文書に係る処分を取り消す。
- 3 外務大臣は、原告に対し、原判決別紙2文書目録記載1の文書を全部開示する旨の決定をせよ。

第2 事案の概要（略語は、特に断りのない限り、原判決の例による。以下同じ。）

- 1 本件は、控訴人が、行政機関の保有する情報の公開に関する法律（情報公開法）に基づき原判決別紙2文書目録記載1の文書（本件文書1）及び同目録記載2の文書（本件文書2）の開示請求（本件開示請求）をしたところ、処分行政庁である外務大臣から、本件文書1につき不存在とし、本件文書2につき同法5条3号に該当するとして、上記各文書（本件各文書）をいずれも不開示とする旨の決定を受けたため、被控訴人を相手に、本件文書1に係る不開示決定（本件不開示決定1）の取消し及び本件文書1の開示の義務付けを求める事案である。なお、控訴人は、当初、本件訴訟において、本件文書2に係る不開示決定（本件不開示決定2）の取消し及び本件文書2の開示の義務付けも求め

ていたが、本件訴訟の原審係属中に外務大臣が本件文書2を開示する変更決定をしたことを受けて、行政事件訴訟法21条1項に基づき、被控訴人に対し、本件不開示決定2をしたことが違法であるとして損害賠償金110万円及びこれに対する遅延損害金の支払を求める訴えに変更をしたところ、被控訴人は、当該請求を認諾した。

原審は、要旨、①「分科委員会における協議内容の公表の在り方」に関する合意自体は、分科委員会の上位組織である日米合同委員会における全ての協議内容の公表の在り方についての合意そのものではなく、平成28年度（行情）答申第115号（本件答申）においても、「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」（本件記載）のある文書そのものから、分科委員会の上位組織である日米合同委員会における全ての協議内容の公表の在り方についての合意の事実が分かるものとはされていないから、本件記載のある文書が「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分かるもの」（本件文書1）に当たるということはできない、②本件開示請求自体から、平成20年1月22日付け答申（平成19年度（行情）答申第372号、同第373号及び同第394号。別件答申）において言及された「関連文書」が、本件文書1として開示請求の対象とされているものと解釈することはできない、③その他、本件文書1が存在することを認めるに足りる主張及び立証はないとして、本件訴えのうち、本件文書1の開示の義務付けを求める部分を却下し、本件不開示決定1の取消しを求める請求を棄却したところ、控訴人がこれを不服として控訴した。

2 前提事実並びに争点及び争点に関する当事者の主張は、以下のとおり原判決を補正し、後記3のとおり当審における当事者の主張を付加するほかは、原判決の「事実及び理由」中の第2の1ないし3に記載のとおりであるから、これを引用する（以下、補正後の引用に係る上記1の前提事実を「補正後の前提事

実(1)のよう(いう。))。

- (1) 原判決3頁5行目の「分科委員会」の次に「(後記の答申等において「分科会」と略記されることがある。)」を加える。
- (2) 原判決3頁9行目から10行目にかけての「三つの文書」の次に「(「行政協定に基づく日米合同委員会合意インデックス」, 「日米合同委員会議事録インデックス」及び「日米安全保障条約第3条に基づく行政協定関係・日米合同委員会議事録インデックス」)」を, 同頁21行目の「との記載」の次に「及び「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において, 日米合同委員会議事録は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記録されていることが認められる」との記載」をそれぞれ加える。
- (3) 原判決4頁4行目の「通知した」の次に「(甲2)」を加える。
- (4) 原判決4頁9行目から10行目にかけての「審査会に対して, 本件文書1の存否について」を「控訴人から, 本件文書1は別件答申において過去に審査会に提出されたと言及されているので存在するものであり, 仮に本件文書1が不存在であれば保存期間経過の上破棄されたか又は外交史料館に移管されたはずであって, 作成・取得していないという理由付記は不適法であると主張されていることを受けて, 審査会に対し」に改める。
- (5) 原判決5頁22行目末尾の次に改行して次のとおり加える。

〔4) 本件文書2を開示する変更決定

外務大臣は, 平成28年10月14日付けで, 本件不開示決定2を変更し, 本件文書2を開示する決定をした(甲8の1及び2, 乙14, 15)。〕
- (6) 原判決17頁(別紙2)5行目及び8行目の各「分かる」をいずれも「わかる」に改める。

3. 当審における当事者の主張

(1) 争点(1) (本件文書1が存在するか否か) について

(控訴人の主張)

控訴人は、別件答申に「諮問庁より関連文書の提示を受け、確認を行ったところ、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ていると認められ」とあることから、そのように認められた根拠となる文書が存在するものと考え、その言い回しをそのまま用いて、情報公開法4条1項2号の要件を満たす形で本件文書1の開示請求を行った。これに対し、外務大臣は、情報公開法4条2項の定める補正手続等を執ることなく、不存在を理由に不開示としたことから、控訴人が異議申立てをしたところ、外務省は、その審査手続における理由説明書(甲5)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改めて確認したところ、協議内容の公表の可否に関して、日米合同委員会下の分科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、右記載は、行政協定下の日米合同委員会の協議内容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り、この点が平成20年1月22日の答申で認められたところである。」等と説明し、また、本件答申においても、「昭和27年8月に開催された日米合同委員会の各会合の議事録を確認したところ、協議内容の公表の可否に関しては、日米合同委員会下の分科会における協議内容の公表の在り方についての記載がある」とされ、「別件答申に「諮問庁より関連文書の提示を受け、確認を行ったところ、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ていると認められる」との記載があるところ、当該記載は、「関連文書」の提示に加え、特定日に行った諮問庁の職員からの口頭説明の聴取において、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共通の認識の下に厳格に取り扱われているとの説明があ

ったことを踏まえてなされたものである」とされた。上記の外務大臣の理由説明書及び審査会の本件答申により初めて、別件答申の認定の根拠となった文書が、昭和27年8月に開催された日米合同委員会の各会合の議事録のうち「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」（本件記載）のある文書であることが判明したが、この文書こそ、控訴人が本件開示請求において開示を求めていたものである。すなわち、本件文書1とは、本件記載のある文書のことであり、原審における被控訴人の主張等に照らせば、本件文書1が存在することは明らかである。

控訴人は、「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わかるもの」の開示を求めているのであって、明示的に記載されている文書に限定して開示を求めているものではない。そして、本件記載のある文書は、上記「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」である。別件答申の判断の内容は、提示された文書の内容を根拠とするものであり、その判断に当たって「諮問庁の職員からの口頭説明の聴取」の結果を踏まえたとしても、そのことゆえにその判断が別件答申において提示された文書の内容によらないことになるわけではない。外務省は、本件開示請求の時点において、本件記載のある文書についても、本件文書1として開示請求の対象とされていたと解釈することができたものであり、請求対象文書についての認識のそごの責任を開示請求者側である控訴人に負わせるべきではなく、本件開示請求に当たった外務省の取扱いは情報公開法4条1項2号の趣旨にも反するものである。

(被控訴人の主張)

本件開示請求書の記載からは、本件文書1について、控訴人が主張するような別件答申において言及された関連文書であると捉えることはできない。平成27年4月30日付け本件開示請求において、特段の記載がされていない

いにもかかわらず、その約7年前に実施された情報公開請求に係る審査会の審理経過及び判断内容をも把握して請求対象文書を特定すべきというのは、外務省担当者に対して不可能を強いるものであるというほかない。外務省が理由説明書において別件答申に言及しているという点についても、本件との関係では控訴人の異議申立てを受けて初めて認識し得た事情であり、本件開示請求の際に特に認識していた事情ではない。控訴人が別件答申の内容を踏まえた開示を求めたというのであれば、その旨を本件開示請求書に記載すればよく、それが可能であったにもかかわらず、その旨の記載を行わず、他方で、外務省担当職員に対して本件開示請求の約7年前に行われた別件答申までも自発的に調査・確認すべきことを求めるのは明らかに不合理である。

(2) 争点(2) (本件文書1の開示の義務付けの訴えの適法性及び義務付けの可否) について

(控訴人の主張)

本件文書1は存在し、外務大臣は、本件記載のある文書が本件文書1として開示請求の対象とされていると解釈することができた。また、本件文書1には、本件文書2と同様に、情報公開法5条3号等の不開示事由は存しない。したがって、控訴人の本件文書1の開示の義務付けを求める訴えは理由がある。

(被控訴人の主張)

争う。

第3 当裁判所の判断

- 1 当裁判所も、本件文書1を不開示とした本件不開示決定1の取消しを求める控訴人の請求は理由がなく、本件文書1の開示の義務付けを求める控訴人の訴えは不適法であると判断するものであり、その理由は、以下のとおり原判決を補正し、後記2において当審における当事者の主張に対する判断を付加するほかは、原判決の「事実及び理由」中の第3 (以下「原判決第3」という。) の

1及び2に記載のとおりであるから、これを引用する。

- (1) 原判決12頁17行目及び25行目の各「分かる」をいずれも「わかる」に改める。
- (2) 原判決13頁9行目の「すべての協議内容」を「平成27年8月の日米合同委員会において、すべての協議内容」に、同頁10行目の「分かる」を「わかる」にそれぞれ改める。

2 当審における当事者の主張に対する判断

(1) 争点(1) (本件文書1が存在するか否か) について

ア 控訴人は、①本件開示請求に先立つ情報公開法に基づく開示請求（「行政協定に基づく日米合同委員会合意インデックス」、「日米合同委員会議事録インデックス」及び「日米安全保障条約第3条に基づく行政協定関係・日米合同委員会議事録インデックス」の開示を求めたもの）について諮問を受けた審査会による別件答申において、「諮問庁より関連文書の提示を受け、確認を行ったところ、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ていると認められ」との記載及び「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において、日米合同委員会議事録は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記録されていることが認められる」との記載があったこと（補正後の前提事実(2)）を踏まえ、②本件開示請求において、外務大臣に対し、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」）及び本件文書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」）の開示を求めたところ（同(3)ア）、③外務大臣において、(a)本件文書2につ

いては、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の一部として存在しているとされたが、(b)本件文書1については、昭和27年8月に開催された日米合同委員会の議事録中に「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」（本件記載）の存在は認められるものの、「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」の記載の存在は認められないとされた（同(3)ア、イ）。

本件記載は、その記載に係る分科委員会のみならず、その上位組織である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認させるものといえるが（同(3)イ）、前記1（補正後の引用に係る原判決第3の1(1)ア）において説示したとおり、飽くまでも日米合同委員会の下部組織である分科委員会（補正後の前提事実(1)）における公表の在り方に係る記載であるから、本件文書1の内容を成す日米合同委員会そのものの公表の在り方に係る記載とは異なるものである。控訴人が、本件開示請求において、その対象文書である本件各文書の内容を上記のとおり「昭和27年8月の日米合同委員会」における公表の在り方に係る合意の事実が分かる文書（本件文書1）及び「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」で同議事録の公表の在り方に係る合意の事実が分かる文書（本件文書2）とし、委員会の名称等を明示した上で開示を求める文書を特定していたことからすると、本件文書1に「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」（本件記載）のある文書が含まれるということとはできない。

イ これに対し、控訴人は、①外務大臣の理由説明書及び審査会の本件答申により初めて、別件答申の認定の根拠となった文書が、昭和27年8月に

開催された日米合同委員会の各会合の議事録のうち「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」（本件記載）のある文書であることが判明したが、この文書こそ、控訴人が本件開示請求において開示を求めていたものである、②控訴人は、「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わかるもの」の開示を求めているのであって、明示的に記載されている文書に限定して開示を求めているものではなく、本件記載のある文書は上記の開示を求める文書に当たるものであり、別件答申の判断の内容は、本件記載のある文書を根拠とするものであって、その判断に当たって「諮問庁の職員からの口頭説明の聴取」の結果を踏まえたとしても、そのことゆえにその判断が別件答申において本件記載のある文書によらないことになるわけではない、③外務省は、本件開示請求の時点において、本件記載のある文書についても、本件文書1として開示請求の対象とされていたと解釈することができたものであり、請求対象文書についての認識のそごの責任を開示請求者側である控訴人に負わせるべきではなく、本件開示請求に当たった外務省の取扱いは情報公開法4条1項2号の趣旨にも反する旨を主張する。

そこで検討するに、①別件答申においては、上記のとおり「諮問庁より関連文書の提示を受け、確認を行ったところ、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ていると認められ」と記載されるにとどまり、そのように認定される理由につき、日米合同委員会下の分科委員会における公表の在り方に係る記載の存在が確認されたことから、行政協定下の日米合同委員会の協議内容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が強く推認されるという認定の根拠や過程等（後に審査会の本件答申等で明らかにされたもの）の説明は記載されていないところ、本件開示請求の請求書には、別件答申の上記記載の文言に従い、開示

請求の対象文書である本件文書1につき、「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」とのみ記載されるにとどまり、開示請求者がどのような考えに基づいて本件文書1を特定したかの根拠や検討の過程等に関する説明は一切記載されていない。この点につき、控訴人は、飽くまで別件答申が「諮問庁により関連文書の提示を受け、確認を行ったところ、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ていると認められ」と認定するに当たって直接の根拠とした記載部分に限定して請求対象としたかったため、「別件答申で「関連文書」と言及されている文書」などの表現を用いなかった旨を主張するが（控訴理由書12頁）、本件開示請求において、開示請求の対象として本件文書1とともに本件文書2を加え、いずれについても日米合同委員会に関する情報の開示を求め、本件文書1については「昭和27年8月の日米合同委員会において」との時期の限定も付した上で対象文書が特定されていることからすると、「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」（本件記載）を含むにとどまる文書が本件文書1に該当するということとはできない。

また、②本件記載のある文書自体は、分科委員会の上位組織である日米合同委員会における全ての協議内容に公表の在り方についての合意そのものが記載された文書ではない上、「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」は、本件記載のある文書のみならず、これに加え、本件文書2において開示請求の対象とされた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共通の認識の下に厳格に取り扱われているとの諮問庁の職員の説明を踏まえて認定されたものであ

り（補正後の前提事実(3)才），本件記載のある文書それ自体から直ちに上記合意の事実が判明するものではない。本件開示請求において，本件文書1は，「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のわかるもの」とされており，その文言に照らせば，当該文書の記載内容自体から当該合意がされた事実が判明するものを指すと解するのが相当であり，当該合意がされた事実が当該文書の記載内容自体からは判明せず他の事実等と併せて総合して初めて判明するような文書全般を広汎に指すものとは解されないというべきである（控訴人自身，別件答申で「関連事実」と言及されている文書などと特定したのでは範囲が広すぎることになる可能性もあったと主張している（控訴理由書12頁）。）。したがって，本件記載のある文書それ自体は，「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」として特定された本件文書1に該当するとはいえない。

さらに，③上記①及び②のとおり，本件記載を含むにとどまる文書が，本件文書1に該当するということはできず，別件答申がされたのは本件開示請求の約7年前であり，本件開示請求書には別件答申に言及する記載がなかった上（甲1），本件文書1の記載それ自体は開示請求を求める文書の特定に欠けるものではなかったこと等に照らすと，本件開示請求を受理した処分行政庁において，本件開示請求書の記載の文言から，本件文書1に本件記載を含むにとどまる文書が含まれていないものと判断し，本件記載を含むにとどまる文書を開示請求の対象に加える意思があるかどうかを控訴人に確認したり開示請求書の記載を補充させるなどしなかったことをもって，情報公開法4条1項2号（開示請求書の記載事項として請求者が開示請求に係る行政文書を特定するに足りる事項を記載すべき旨を定める規定）の趣旨に反する取扱いがされたということとはできない。

ウ 以上によれば、本件開示請求の対象とされた本件文書1に本件記載のある文書が含まれていると解することはできず、その他、本件文書1が存在することを認めるに足りる的確な証拠は存しないから、本件文書1の存否に関する控訴人の主張はいずれも採用することができない。

当審における控訴人のその余の主張も、原審における主張を実質的に繰り返すもの又はその前提を欠くものであるなど、前記1（補正後の引用に係る原判決第3の1）並びに上記ア及びイの認定判断を左右するものとは認められない。

(2) 争点(2)（本件文書1の開示の義務付けの訴えの適法性及び義務付けの可否）について

上記(1)のとおり、本件文書1の存在が認められない以上、本件文書1を不開示とした本件不開示決定1の取消しを求める控訴人の請求は理由がないから、本件文書1の開示の義務付けを求める控訴人の訴えは、行政事件訴訟法37条の3第1項2号所定の訴訟要件を欠き、不適法である。

3 結論

以上によれば、控訴人の訴えのうち、本件文書1の開示の義務付けを求める部分を却下し、控訴人のその余の請求を棄却した原判決は相当であって、本件控訴は理由がないから、これを棄却することとして、主文のとおり判決する。

東京高等裁判所第16民事部

裁判長裁判官



裁判官



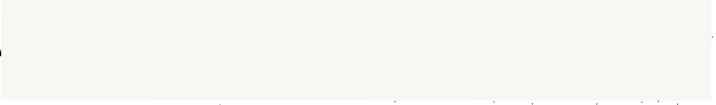
東京高等裁判所



裁判官宮島文邦は、差し支えにつき、署名押印することができない。

裁判長裁判官

岩井由是



これは正本である。

令和2年12月15日

東京高等裁判所第16民事部

裁判所書記官 田 中 真 人

