

諮問庁：外務大臣

諮問日：平成27年11月30日（平成27年（行情）諮問第711号）

答申日：平成28年6月9日（平成28年度（行情）答申第115号）

事件名：特定月の日米合同委員会において全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文書の不開示決定（不存在）に関する件

## 答 申 書

### 第1 審査会の結論

「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。」（以下「本件対象文書」という。）につき、これを保有していないとして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

行政機関の保有する情報の公開に関する法律（以下「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27年6月3日付け情報公開第01013号により外務大臣（以下「外務大臣」、「処分庁」又は「諮問庁」という。）が行った不開示決定（以下「原処分」という。）について、その取消しを求める。

#### 2 異議申立ての理由

##### （1）異議申立書

##### ア 不存在について

平成19年度（行情）答申第372号、同373号及び同394号（以下「別件答申」という。）などによると、「諮問庁より関連文書の提示を受けて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、すべての協議の内容は日米双方の合意がなければ公表されない旨合意がされていると認められ」との記述がある。当該答申において処分庁が提示した文書として本件対象文書が言及されており、少なくとも過去において存在していることは明らかである。したがって本件対象文書は存在するはずである。

また、処分庁は、原処分の理由として「外務省保有の行政文書を探索しましたが、対象となる行政文書は作成・取得していないため不開示（不存在）としました」としており、過去に存在していたが移管ないし廃棄により、現に実施機関として保有をしていないのか、過去において作成・取得をしていないのかを明らかにしていない。総務省に

において開催されていた法の制度運営に関する検討会の報告（平成17年3月29日）では、法の運用に関する改善措置として、理由付記に関して「特に、文書不存在を理由とする不開示決定については、例えば、請求対象文書をそもそも作成・取得していない、作成したが保存期間が経過したので廃棄した、あるいは請求対象文書が個人メモであって組織共有文書ではないから対象文書としていないなど、不存在の要因についても付記することを徹底する必要がある」とされている。仮に移管ないし廃棄による不存在であるならば、理由付記が不相当であり、不適法な処分である。

イ 5条3号を理由とする不開示について

「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分かるもの。」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」（以下「日米地位協定」という。）発効後の第1回日米合同委員会の議事録で1960年に作成されたものと思われる。日米合同委員会に係る議事録等は、日米双方が公表に合意をしない限り公開されないとされており、「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分かるもの。」に該当する文書はその根拠となるものである。

「議事録が日米間の合意がない限り公表されない」とする合意内容がどのようなものであるのかは、日米地位協定の運用に関連する情報とは言えても、これによって日米地位協定の実施や運用にかかる米軍施設や区域を巡る諸問題に直接関係するものではなく、日米両政府の対処能力を低下させ、米軍の日本における安定的駐留と円滑な活動を阻害するおそれはない。

また、「議事録が日米間の合意がない限り公表されない」とする部分は、会議の運営に関する事項であり、情報公開の条件である、情報公開法制を含めて情報公開に係る状況が変化中、日米において情報公開法制がなかった50年以上前の当時の合意が法の解釈運用を形式的に縛っていることになる。これについて、どのような内容であるのかを公にすることは、日米間の信頼関係を損なうものではなく、その合意が合理的であるか否かが検証されることによる公益性はるかに上回るものであり、不開示とすべき相当の理由はない。したがって、法5条3号には当たらない。

ウ 以上のとおり、本件処分は法の解釈、運用を誤ったものである。よ

って、その取消しを求めるため、異議申立てを行った。

(2) 異議申立ての一部取下げ書

本件処分のうち、「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分かるもの。」に対する不開示処分に対する異議申立てを取り下げる。

(3) 意見書

ア 異議申立人が開示請求した文書は「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分かるもの」である。これは、別件答申が、「諮問庁より関連文書の提示を受けて確認を行ったところ、特定年月の日米合同委員会において、すべての協議の内容は日米双方の合意がなければ公表されない旨合意がされていると認められ(る)」と認定したことを受けて、別件答申における言い回しをそのまま利用して文書を特定したものである。つまり、異議申立人は、別件答申の際に諮問庁が審査会に提示した「関連文書」のうち、審査会が上記のように認定した文書の開示を求めており、そのことは文書の文言上明らかである。この文書につき、諮問庁は、理由説明書において、「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、当該記載は、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、この点が別件答申で認められたところである。」と主張している。

イ 理由説明書から分かるように、諮問庁は、理由説明書中の「当該記載」が存在する文書を審査会に提示したこと、及びその文書の存在を今回改めて確認したことを認めている。諮問庁が理由説明書で言及している答申は、異議申立人が文書特定に利用した答申と同一であるから、異議申立人が開示請求をした文書と、諮問庁が「当該記載」が存在する文書とは同じものである(なお、諮問庁はこの文書について「強く推定させる」とするが、それは諮問庁の意見にすぎず、審査会は、この文書について上記アのとおり認定している)。したがって、理由説明書における諮問庁の主張自体から、異議申立人が開示請求をしている文書が存在していることは明らかである。

ウ なお、諮問庁は「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分かるもの」について、「明示的記載の存在は確認され

なかった」と主張しているが、失当である。上記のとおり、異議申立人が開示請求しているのは「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分かるもの」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のではない。諮問庁が存在を確認したとする記載は「強く推定させる」記載内容であり、審査会が別件答申のとおり認定している文書なのであるから、それは「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」であることは明らかである。

以上のとおり、本件対象文書は、存在しており、原処分は取り消されるべきである。

### 第3 諮問庁の説明の要旨

#### 1 原処分及びその理由

処分庁は、異議申立人が行った本件対象文書と「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分かるもの。」の開示請求に対し、本件対象文書については作成又は取得していないため不開示（不存在）、また、「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分かるもの。」について1文書を特定し、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ため、法5条3号に該当すると判断し、不開示とする本件処分を行った。

#### 2 異議申立人の主張について

##### (1) 不開示（不存在）について

ア 異議申立人は、別件答申において、本件対象文書は過去に審査会に提出された旨言及されており、本件対象文書は存在する旨主張している。また、仮に不存在であれば、保存期間経過の上廃棄されたか、外交資料館に移管されたはずであり、作成・取得していないという理由付記は不適法である旨主張している。

イ 上記アを受け、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、当該記載は、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、この点が別件答申で認められたところである。しかしながら、異議申立人が請求している「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」に

係る明示的記載の存在は確認されなかった。

ウ したがって、本件対象文書は作成・取得されておらず、異議申立人の主張には理由がない。

## (2) 不開示について

ア 「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分かるもの。」は、日米合同委員会議事録を構成している文書である。日米合同委員会では、そこでの協議等の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協議を必要とする全ての事項に関して忌たんのない協議や意見交換を行っている（日米地位協定のいわば前身たる「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づく行政協定」（以下「日米行政協定」という。）についても同様）。かかる協議によって、在日米軍施設・区域を巡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である。

また、在日米軍施設・区域を巡る諸問題には、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ため、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。

このような事情から、日米合同委員会の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、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。仮に「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分かるもの。」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、米側との間で忌たんのない協議を行えなくなるおそれがあり、ひいては米軍施設・区域を巡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。

以上のように、「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分かるもの。」は、公表を前提としない協議の記録文書（英文）であり、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り、法5条3号に該当すると判断したため、不開示とする決定を行ったものである。

イ 異議申立人は、議事録が日米間の合意がない限り公表されないとす

る合意内容については、日米地位協定の実施や運用にかかる米軍施設や区域を巡る諸問題に直接関係せず、日米両政府の対処能力を低下させ、米軍の安定的駐留と円滑な活動を阻害しないことから、開示すべきと主張する。しかしながら、日米間で合意がない限り公表されないとしている議事録の内容を開示することは、日米間の信頼を損ない、結果として、日米地位協定の実施や運用にかかる米軍施設や区域をめぐる諸問題に影響を与えるため、異議申立人の主張には理由がない。

ウ 異議申立人は、50年以上前の日米間の合意であり、内容を公にすることにより、日米間の信頼関係を損なうものではないと主張する。しかしながら、50年以上前の合意ではあるものの、現在でも有効な日米間の合意であり、現時点で米側から同意を得ておらず、開示するとの判断に至っていないものである。したがって、異議申立人の主張には理由がない。

### 3 結論

上記の論拠に基づき、諮問庁としては、原処分を維持することが妥当であると判断する。

### 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27年11月30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12月14日    | 審議                   |
| ④ 平成28年3月1日   | 諮問庁から諮問の一部取下げ書を収受    |
| ⑤ 同年4月12日     | 異議申立人から意見書を収受        |
| ⑥ 同年5月23日     | 委員の交代に伴う所要の手續の実施及び審議 |
| ⑦ 同年6月7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

諮問庁は、本件対象文書の開示請求に対し、本件対象文書を作成又は取得していないとして不開示とした原処分を妥当としていることから、以下、本件対象文書の保有の有無等について検討する。

なお、異議申立人は、「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分かるもの。」に対する異議申立てを取り下げている。

#### 2 本件対象文書の保有の有無について

(1) 本件対象文書の保有の有無について、当審査会事務局職員をして諮問

庁に確認させたところ、次のとおりであった。

ア 本件対象文書は、「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分かる文書」である。

イ 日米合同委員会は、日米行政協定26条及び日米地位協定25条に基づき、当該協定の実施に関して相互間の協議を必要とする全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。

ウ 本件開示請求を受け、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が、全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記載はなかった。

エ 本件異議申立てを受け、昭和27年8月に開催された日米合同委員会の議事録を再度確認したが、全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記載はなく、当該議事録以外に同月に開催された日米合同委員会の議事の記録は保有していない。

(2) 諮問庁から昭和27年8月の日米合同委員会の議事録の提示を受けて確認したところ、その内容は諮問庁の上記(1)ウの説明のとおりであり、また、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ことから、本件対象文書の存在は確認できなかった旨の諮問庁の上記(1)の説明が不自然、不合理とまではいえず、他に本件対象文書の存在をうかがわせる事情も認められないことから、外務省において、本件対象文書を保有しているとは認められない。

### 3 異議申立人のその他の主張について

異議申立人のその他の主張は、当審査会の上記判断を左右するものではない。

### 4 本件不開示決定の妥当性について

以上のことから、本件対象文書につき、これを保有していないとして不開示とした決定については、外務省において本件対象文書を保有しているとは認められず、妥当であると判断した。

(第2部会)

委員 白井玲子, 委員 池田綾子, 委員 中川丈久