

諮問庁：環境大臣

諮問日：平成29年2月27日（平成29年（行情）諮問第69号）

答申日：平成30年1月29日（平成29年度（行情）答申第436号）

事件名：米軍との間で交わした琉球・奄美の世界自然遺産登録に関する文書の不開示決定に関する件

答 申 書

第1 審査会の結論

別紙に掲げる文書（以下「本件対象文書」という。）につき、その全部を不開示とした決定は、妥当である。

第2 審査請求人の主張の要旨

1 審査請求の趣旨

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条の規定に基づく開示請求に対し、平成28年9月9日付け環水大総発第1609092号により環境大臣（以下「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 審査請求の理由

審査請求の理由は、審査請求書の記載によると、おおむね次のとおりである（なお、意見書の内容は省略する。）。

- (1) 「開示請求のあった行政文書に該当する資料は、非公開を前提とし、作成されたものです」との理由で不開示となっているが、不開示文書がどのカテゴリーの文書か示されず、存在する文書名が挙げられていないため、文書の存在が特定できているか確認できない。どのような文書が何件存在し、環境省が米軍といかなるやり取りをしているのかが把握できない開示の仕方は、情報開示として問題であると考えます。
- (2) 不開示の理由の「非公開を前提とし、作成されたものです」についても具体的な記述がない。非公開を前提とすることを米軍と決定したのはいつなのか、米軍のどの機関とどのような協議をしてなされたものなのか、上記不開示の理由からでは不明である。環境省の判断のみで、不開示を決定していないかどうか、法の誤った運用がされていないか、疑念の残る不開示理由である。
- (3) 環境省と米軍とのやり取りは、琉球・奄美の世界自然遺産登録を実現するための科学的な内容のものであるはずである。実現のためには登録条件を満たすことが必要であり、それは、①世界遺産条約に基づくクライテリアを満たしているかどうか、②法的措置等により、価値の保護・

保全が十分担保されているか、という科学的な基準である。つまり、環境省と米軍のやり取りは、科学的な内容であるはずであり、政治的、外交上のやり取りではない。米軍の北部訓練場の問題は、法的措置等による価値の保護・保全の担保という問題で、琉球・奄美の世界自然遺産登録の条件をクリアできるかどうかという市民の懸念事項であり、その点についての環境省の取り組みについて、透明性の確保や説明責任があると考えられる。

- (4) UNESCOのガイドライン(UNESCO, The Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention, 2015)の39, 40項には、世界遺産の保護と適切な利用を責任をもって進めるために、地域住民や市民などのパートナーの計画策定時からの継続的な関与の重要性が記されており、市民からの情報開示請求にこのような不開示の方法で応えることは、同制度の主旨にそぐわない。さらに、同ガイドライン65項で「国は、現地管理者、地域・地方自治体、地域コミュニティ、NGOsそして関心をもつ関係者や協力者を含む広く多様なステークホルダーの参加により、暫定リストを作成するよう奨励される」ことを踏まえれば、この不開示の対応は問題であると考えられる。

第3 諮問庁の説明の要旨

1 事案概要

- (1) 審査請求人は、法に基づき、処分庁に対し、平成28年8月10日付けで、本件対象文書の開示請求(以下「本件開示請求」という。)を行い、処分庁は同月12日付けでこれを受理した。
- (2) 本件開示請求に対し、処分庁は、平成28年9月9日付けで審査請求人に対し、行政文書を不開示とする旨の原処分を行った。
- (3) これに対し、審査請求人は、平成28年11月28日付けで、処分庁に対して原処分の取消しを求める審査請求(以下「本件審査請求」という。)を行い、処分庁は同月30日付けで受理した。
- (4) 処分庁は、本件審査請求について検討を行ったが、原処分を維持することが相当と判断し、処分庁において本件審査請求を棄却することにつき、情報公開・個人情報保護審査会に諮問するものである。

2 原処分における処分庁の決定及びその考え方

本件対象文書については、公にすることにより、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交渉上不利益を被るおそれがある。このため、法5条3号の不開示理由に該当すると判断されたことにより、法9条2項に基づき不開示としたものである。

3 審査請求人の主張についての検討

審査請求人は、原処分取消しを求めているので、その主張について検討する。

(1) 不開示文書の文書名の不記載及び不開示理由の具体性の欠如と環境省のみの誤った判断で不開示決定がなされた可能性について

審査請求人は、不開示文書の文書名が挙げられておらず、米軍とのやり取りが把握できないことは問題であると主張する。

不開示文書は、日本政府と米軍との間で行われた会議の議事録及び会議で使用した資料である。当該会議の議題及び議事内容は非公開とすることを前提として両国間で議事録を作成しており、双方の合意なく公開しない旨を議事録に明記しているが、当該議事録を公開することについて合意はされていない。

よって、審査請求人の、不開示理由が具体的ではなく、環境省のみの誤った判断で不開示決定がなされた可能性があるとの主張はあたらない。

また、上記のとおり議題及び議事内容を非公開としている会議であるところ、不開示文書の文書名を公開することによりこれらが明らかになることから、米軍との信頼関係が損なわれるおそれ又は交渉上不利益を被るおそれが生じる。これは法5条3号における考え方にも沿ったものであるので、審査請求人の主張には理由がない。

(2) 不開示対象の情報が、米軍との信頼関係や交渉上の不利益にかかるものかどうかについて

審査請求人は、環境省と米軍とのやり取りは、世界自然遺産登録を実現するための科学的な内容のものであるはずと主張しているが、開示請求のあった行政文書に該当する資料は、非公開を前提とし作成されたものであり、内容のいかんを問わず、米軍との信頼関係に鑑みたときには不開示とすべきものである。仮に審査請求人指摘のとおり、科学的な内容であったとしても、そのような内容のやり取りが、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交渉上不利益を被るおそれのある情報のいずれにも該当しないことを断定する根拠はない。

以上のことから、環境省と米軍のやり取りは、世界自然遺産登録を実現するための科学的な内容のものであり、信頼関係が損なわれるおそれ、交渉上不利益を被るおそれがあるという性格の情報であってはならないはずであるという審査請求人の主張は成り立たない。

また、法5条も開示義務についての除外規定を設けており、米軍の北部訓練場に係る環境省の取り組みについての透明性の確保や説明責任が他国若しくは国際機関との信頼関係や交渉上の不利益に対して優先されるとはいえない。

(3) ユネスコガイドラインとの関係について

ユネスコのガイドライン39項では、世界遺産の保護におけるパート

ナーシップの重要性が記載されており、40項ではパートナーの例として、世界遺産資産の保全管理に利害関係を有する又は従事する個人又はその他の関係者、特に地域コミュニティ、先住民族、政府機関、非政府機関、民間組織、及び所有者であるとされている。また、64項では、締約国は、暫定リストの策定に当たり、遺産管理者、地方自治体、地域のコミュニティ、NGO、その他の利害関係者、協力者を含む幅広い関係者の参加が望ましいとされている。以上の規定をもって、審査請求人は不開示決定を問題であると主張する。

しかし、ユネスコのガイドラインは世界遺産条約履行のための作業指針を示したものであり、環境省と米軍との間でのやり取りに関する文書は、登録推薦書や暫定リスト作成等の世界遺産条約履行のために必要とされる作業の一環としての文書ではなく、ガイドラインの範疇外である。

仮にガイドラインを本件に引用するとしても、ここでいうパートナーや利害関係者との協力が該当するかどうかは不明である。

仮に、利害関係者との情報共有が、世界遺産の保護におけるパートナーシップや利害関係者との協力の一手段に位置付けられる場合であっても、それが他国若しくは国際機関との信頼関係や交渉上の不利益に対して、常に優先されるという根拠はない。今回の不開示決定は、開示請求のあった行政文書に該当する資料が、非公開を前提とし作成されたものであることから、これを公開することは当該情報を公にすることで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交渉上不利益を被るおそれがあり、法5条3号に定める不開示情報に該当すると判断されたことによるものである。以上のことから、不開示の対応は問題であるとする審査請求人の主張は当たらない。

4 結論

以上のとおり、審査請求人の主張について検討した結果、審査請求人の主張には理由がないことから、本件審査請求に係る処分庁の決定は妥当であり、本件審査請求は棄却することとしたい。

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29年2月27日 諮問の受理
- ② 同日 諮問庁から理由説明書を收受
- ③ 同年3月16日 審議
- ④ 同月28日 審査請求人から意見書を收受
- ⑤ 同年11月30日 委員の交代に伴う所要の手続の実施、本件対象文書の見分及び審議
- ⑥ 平成30年1月25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

本件開示請求は、本件対象文書の開示を求めるものであり、処分庁は本件対象文書の全部を法5条3号に該当するとして不開示とする原処分を行った。

これに対し、審査請求人は、本件対象文書の不開示部分の開示を求めており、諮問庁は原処分を維持することが妥当としていることから、以下、本件対象文書の見分結果を踏まえ、本件対象文書の不開示情報該当性について検討する。

2 不開示情報該当性について

(1) 諮問庁は、上記第3の3(1)のとおり、本件対象文書は、日本政府と米軍との間で行われた会議の議事録及び会議で使用された資料であり、当該会議の議題及び議事内容は非公開とすることを前提として両国間で議事録を作成しており、双方の合意なく公開しない旨が議事録に明記されているが、当該議事録を公開することについて合意はされていないと説明する。

(2) また、当審査会事務局職員をして、諮問庁に更に確認させたところ、諮問庁は、本件審査請求を受けて、米軍に対して本件対象文書の開示の可否について照会を行ったところ、全ての部分について開示することに同意できない旨の回答があり、当該米軍の回答にも関わらず、本件対象文書を開示すると、米軍との信頼関係が損なわれ、今後、米軍との間で忌たんのない協議や意見交換等を行えなくなるおそれがあると説明する。

(3) 本件対象文書を見分すると、本件対象文書は、日本政府と米軍との間で行われた会議の議事録及び会議で使用された資料であり、議事録には双方の合意なく公開しない旨の記載があることが認められる。

(4) そこで、以下、検討する。

ア 本件対象文書は、日米双方の合意なく公開しないこととされているものであると認められ、米軍がその開示に同意しない旨表明していることを踏まえると、仮に、当該米側の判断にも関わらず、我が国がこれを一方的に開示すれば、我が国と米国との信頼関係が損なわれ、今後、米側との間で忌たんのない協議等が実施できなくなるおそれがあるとする諮問庁の上記(2)の説明は、不自然、不合理であるとはいえない。

イ したがって、本件対象文書を公にすると、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行政機関の長が認めることにつき相当の理由があると認められるので、法5条3号に該当し、不開示としたことは妥当である。

ウ なお、審査請求人は、上記第2の2(1)のとおり、「不開示文書がどのカテゴリーの文書か示されず、存在する文書名が挙げられてい

ないため、文書の存在が特定できているか確認できない。」等と主張するが、本件対象文書である行政文書の具体的な名称を開示することにより、諮問庁が上記（１）で説明する会議の議題等の一部を明らかにすることとなると認められるため、当該主張は理由がない。

3 審査請求人のその他の主張について

（１）審査請求人は、諮問庁が理由説明書（上記第３）において、本件対象文書が日本政府と米軍との間で行われた会議の議事録及び会議で使用された資料である旨明らかにしたことを受け、意見書において、その余の文書も特定されるべきである旨の記載をしている。

そこで、諮問庁が理由説明書（上記第３）で説明する文書以外の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、他の文書の保有は確認できなかったとのことであり、この説明を覆すに足る事情は認められない。

（２）審査請求人のその余の主張は、当審査会の上記２の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、その全部を法５条３号に該当するとして不開示とした決定については、同号に該当すると認められるので、妥当であると判断した。

（第４部会）

委員 山名 学，委員 常岡孝好，委員 中曾根玲子

別紙

2013年1月1日以降、環境省と米軍間で交わした琉球・奄美の世界自然遺産登録に関する文書すべて（電子メール等電磁的記録も含む）