

諮問庁：防衛大臣

諮問日：平成31年3月28日（平成31年（行情）諮問第253号）

答申日：令和元年9月25日（令和元年度（行情）答申第213号）

事件名：特定施設の野球場エリアにおける共同使用に関する「政府間協定」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

「日本国政府と米国政府が特定年月日A付けで締結した特定施設（特定施設名）の野球場エリアにおける共同使用に関する「政府間協定」（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 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30年2月19日付け中防総総第800号により中国四国防衛局長（以下「処分庁」又は「中国四国防衛局長」という。）が行った不開示決定（以下「原処分」という。）について、取り消した上、全部開示を求める。

#### 2 審査請求の理由

本件審査請求の理由の要旨は、審査請求書によると、おおむね以下のとおりである（なお、別紙1ないし3は省略する。）。

- (1) 本件開示請求行政文書を不開示とした理由は、「本件開示請求に該当する行政文書の保有を確認することができなかったことから、文書不存在につき不開示とする。」であった（別紙1のとおり）。いわゆる「該当文書不存在」の場合である。
- (2) しかるに、特定年月日B特定時間ころ、中国四国防衛局総務課（情報公開担当）の特定職員から、「請求文書があった」「外務省から入手した」「改めて請求すれば対応する」旨の電話があった。この事実だけで、本件処分は明白に違法であり、即刻取り消すべきである。

なお、請求人は、「対応する」とは、再請求を受けて開示又は不開示することと考え、返事は保留した。
- (3) いったん「ない」と不存在決定した行政文書が実は「あった」。

この間、行政の国会（立法府）軽視として、森友学園問題での財務省の公文書「改ざん」や同じ防衛省のイラク派遣時の日報が実は「あった（存在）」など、国民の信頼を根底から揺るがす政治問題となっている。

本件は同様に「公文書管理」のあり方が問われる「特定地名版」である。根は同じではないか。

- (4) そもそも、電話1本で、不開示決定「処分」を「失効」させる、つまり、「取消し」と同じ法効果を持たせることはできない。

本件は、そもそも審査庁（諮問庁を指す。以下同じ。）が情報公開審査会や裁判所の判断を仰ぐまでもない明々白々な「認容」事案である。

処分庁は、本件処分を取り消した上で、改めて請求に対応した処分をしなければならない。あるいは、不開示決定の「変更」（開示又は不開示）処分をしなければならない。

いずれの場合も、取消しや変更に際して、外務省から「入手」した時期や方法、いったん不開示（不存在）決定に至った経緯や理由などを明らかにし、「説明責任」を果たさなければならない。

- (5) 特定職員が電話で求めたのは、「再申請」であり、その場合請求人は当然「開示に係る手数料」300円を納付しなければならない。これは、行政の不手際（ミス・違法）を国民に転嫁するものであり、カネ、時間、手間ともに到底応じられない。

- (6) 不存在の理由は、「保有を確認することができなかった」であるが、「保有していない」ではない。

以下、そもそも処分庁が、事務処理上、請求対象文書を「保有していない」ことが行政の職務遂行上違法ないし極めて不適切であることを述べる。

- (7) 請求対象文書である「政府間協定」は、特定市によれば、特定施設の共同使用のために、米軍、国、特定市の三者が「現地実施協定」を締結するための前提となる「3点セット」、すなわち「閣議決定」「政府間協定」「一時使用（共同使用）許可」のひとつである（別紙2のとおり）。

しかるに、特定年月日Aの現地協定締結時には、防衛省（本省・防衛局）とともに外務省が作成した文書の写しを保有していなかった。これは、特定市も同様であり、請求人が市に情報公開請求したところ、「当市が共同使用する上で必要がないため、取得していない」ため「不存在」とされた（別紙3のとおり）。

では、市はどのようにして「3点セット」が揃ったと認識したのかについては、「国（防衛局）から3点セットの完了の連絡があった」とのことである。処分庁は、どのような内容を、どのような方法で市に連絡したのか明らかにされたい。ただのひと言の電話連絡ではなかったか。

- (8) 防衛省、特定市ともに「政府間協定」の写しを入手して、その内容を承知することなく、現地実施協定を締結した。これは、驚くべき杜撰な事務処理であり、違法である。

しかも、実施協定、3点セットともに、すべて特定年月日A付けであり、どのように国、市ともに決裁等の事務処理が同日に、超スピードでなされたのか不思議でならない。この点も明らかにされたい。

また、市は今後も、共同使用の当事者であるから、処分庁は今回「あった」とされた「政府間協定」の写しを速やかに市に送付し、情報を共有しなければならない。

(9) 以上のとおり、本件政府間協定の不開示決定処分は、情報公開法上の開示の是非にとどまらず、防衛省における日米共同使用の事務処理上の大きな問題を抱えている。

審査庁（本省）においては、速やかに本審査請求の「認容」の裁決を行い、あわせて処分庁（出先地方機関）に対し、事務処理の適正化のための指導監督を早急に実施されたい。

### 第3 諮問庁の説明の要旨

#### 1 経緯

本件開示請求は、処分庁に対し、本件対象文書の開示を求めるものであり、本件開示請求に該当する行政文書の保有を確認することができなかったことから、処分庁は法9条2項の規定に基づき、平成30年2月19日付け中防総総第800号により文書不存在による不開示決定処分（原処分）を行った。

#### 2 文書不存在について

本件開示請求を受け、処分庁において、関係部局の共有フォルダ及び書庫等の探索を行った結果、本件開示請求に該当する行政文書の保有を確認することはできなかった。

なお、本件開示請求に係る政府間協定については、その後、外務省から防衛省に写しが送付されたが、本件開示請求時点では送付されていなかった。

#### 3 審査請求人の主張について

審査請求人は、「本件処分は、法の解釈適用を誤ったものであり、取り消した上、全部開示すべきものである。」として、原処分の取り消しを求めるが、上記2のとおり、本件開示請求に該当する行政文書の保有を確認することができなかったことから、原処分を行ったものである。

よって、諮問庁としては、審査請求人の主張には理由がなく、処分庁が行った原処分を維持することが妥当であると考える。

### 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31年3月28日 諮問の受理
- ② 同日 諮問庁から理由説明書を收受
- ③ 令和元年7月26日 審議

④ 同年9月20日 審議

## 第5 審査会の判断の理由

### 1 本件開示請求について

本件開示請求は、本件対象文書の開示を求めるものであるところ、処分庁は、本件開示請求に該当する行政文書の保有を確認することができなかったことを理由として不開示とする決定（原処分）を行った。

これについて審査請求人は、原処分の取消し及び本件対象文書の全部開示を求めているが、諮問庁は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について検討する。

### 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、その説明は、おおむね次のとおりであった。

ア 本件対象文書は、特定年月日Aに締結された、特定施設名の野球場エリアにおける共同使用のために日本国政府と米国政府が取り交わした政府間協定である。

イ 通常、日本国政府は、政府間協定の締結前に同内容について閣議決定を行っている。防衛省においては、閣議決定後、当該閣議決定に係る文書（以下「閣議決定文書」という。）を、防衛省地方協力局長（以下「地方協力局長」という。）から地方防衛局長宛てに通知している。閣議決定文書は、政府間協定と同様の内容のものである。

ウ 政府間協定は、原本を外務省が保管し、写しが関係省庁に送付されるが、本件対象文書（写し）は、主管である防衛省地方協力局地方協力企画課（以下「地方協力企画課」という。）へ送付されるものである。

エ 中国四国防衛局は、行政文書開示請求書（以下「本件開示請求書」という。）を受け付けた平成29年12月19日時点（以下「本件開示請求時点」という。）において、地方協力局長から通知された閣議決定文書は保有していたが、本件対象文書については保有していなかった。そのため、中国四国防衛局において、本件対象文書は同局で持ち得る文書ではなく、かつ、防衛省本省が保有しているという認識の下、中国四国防衛局総務部総務課情報公開室（以下「中国四国防衛局情報公開室」という。）は、防衛省本省での対応を求め、防衛省本省に回送する旨を開示請求者（審査請求人）の了承を得て、同月20日に請求先を防衛大臣に訂正し、防衛省大臣官房文書課情報公開・個人情報保護室（以下「防衛省情報公開室」という。）に本件開示請求書を回送した。

オ 本件開示請求書を回送された防衛省情報公開室は、主管である地方協力企画課と調整したところ、本件開示請求時点のみならず、中国四

国防衛局から本件開示請求書を回送された平成29年12月20日においても、地方協力企画課が本件対象文書を保有しておらず、さらに、本件対象文書の送付時期も不明であった。そのため、防衛省情報公開室は、本件対象文書を防衛省本省としても保有していないことから、同月28日、中国四国防衛局において開示決定等を行うようにとの連絡を行い、本件開示請求書を中国四国防衛局情報公開室に返送した。返送された中国四国防衛局は、平成30年1月5日に請求先を再度中国四国防衛局長とする旨を開示請求者の了承を得て変更し、同年2月19日に不開示決定（原処分）を行った。

カ なお、審査請求人は、特定年月日Bに中国四国防衛局から本件対象文書があった旨の連絡があった旨主張するが、これは、地方協力企画課が外務省から本件対象文書を受領した旨を中国四国防衛局が同課から連絡を受け、審査請求人に対し、「現時点（本件開示請求時点の後である特定年月日B時点）であれば防衛省本省が本件対象文書を保有している」旨を説明したものであり、中国四国防衛局が本件対象文書を特定年月日B時点で保有していたものではない。

## （2）検討

諮問庁の上記（1）カの説明について、諮問庁から資料の提示を受け、当審査会事務局職員をしてこれを確認させたところ、地方協力企画課が外務省から本件対象文書を受領したのは平成30年1月19日であり、本件開示請求時点より後に送付されたものであることが認められた。さらに、諮問庁は、地方協力企画課が本件対象文書を受領後、処分庁へ本件対象文書は送付されていない旨説明する。

上記の諮問庁の説明を踏まえると、諮問庁が上記（1）イないしカで説明する経緯等については、特段不自然、不合理な点があるとはいえず、これを覆すに足る具体的な事情も認められない。

また、探索の範囲等については、上記第3の2のとおりであり、その探索の範囲等についても、特段の問題があるとは認められない。

したがって、中国四国防衛局において、本件開示請求時点で本件対象文書を保有しているとは認められない。

### 3 審査請求人のその他の主張について

審査請求人は、その他種々主張するが、いずれも当審査会の上記判断を左右するものではない。

### 4 付言

本件不開示決定通知書には、不開示とした理由について、「該当する行政文書の保有を確認することができなかった」旨記載されているところ、一般に、文書の不存在を理由とする不開示決定に際しては、単に対象文書を保有していないという事実を示すだけでは足りず、対象文書を作成又は

取得していないのか，あるいは作成又は取得した後に，廃棄又は亡失したのかなど，なぜ当該文書が存在しないかについても理由として付記することが求められる。

したがって，原処分における理由付記は，行政手続法 8 条 1 項の趣旨に照らし，適切さを欠くものであり，処分庁においては，今後の対応において，上記の点について留意すべきである。

#### 5 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，中国四国防衛局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 1 部会)

委員 小泉博嗣，委員 池田陽子，委員 木村琢磨