

諮問庁：防衛大臣

諮問日：平成28年3月18日（平成28年（行情）諮問第239号）

答申日：平成29年4月18日（平成29年度（行情）答申第14号）

事件名：普天間飛行場代替施設に関する沖縄防衛局と海上保安庁第十一管区海上保安本部との間で協議した内容を記した文書の不開示決定に関する件

答 申 書

第1 審査会の結論

「2014年7月2日に官報告示された「防衛省告示第122号」（漁業操業制限法関連）及び「防衛省告示第123号」（日米地位協定関連）の内容に関連し、沖縄防衛局と、第11管区海上保安本部及び同本部管内の海上保安部等との間で協議した内容を記した一切の文書。電子メール、写真等を含む。ただし、2014年度に作成及び入手したものに限り。」

（以下「本件請求文書」という。）の開示請求に対し、「普天間飛行場代替施設建設事業の実施に必要な調査や工事の施工等に当たり、キャンプ・シュワブの共同使用水域における民間船舶の航行の安全を確保しつつ、工事の安全確保に万全を期するとともに、米軍の円滑な活動や施設・区域の適切な管理を図るため、同水域の秩序と保安の維持に必要な措置を採るための所要の警備の運用に関する、米海兵隊太平洋基地、沖縄防衛局及び第11管区海上保安本部との間の合意文書」（以下「本件対象文書」という。）を特定し、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26年9月5日付け沖防第3377号により沖縄防衛局長（以下「処分庁」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

（1）審査請求書

審査請求人は、平成26年7月30日付けで処分庁に対し「『防衛省告示第122号』及び『防衛省告示第123号』の内容に関連し、沖縄防衛局と、第11管区海上保安本部及び同本部管内の海上保安部等との間で協議した内容を記した文書」の開示を請求した。

処分庁は平成26年9月5日付けで、上記請求に対し原処分をした。その理由については行政文書不開示決定通知書の中で「公にすることに

より、普天間飛行場代替施設建設事業の実施に必要な、安全対策等の作業が安全に行えなくなる可能性があることなどから、当該事業の安全の確保及び円滑な実施に支障を及ぼし、国が行う事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるため、法5条6号に該当するため、不開示としました」と記した。

しかし、処分庁による原処分は、以下のとおり、常識で考えても妥当性を欠く。

行政文書は一般的に、文書のタイトルや日付、作成した部署名、担当者名といったものから、行政事務に関わる具体的な内容等に至るまで、様々な情報を含む。審査請求人が請求した文書も同様に幅広い情報を含むことは容易に想像され、その中に、公開しても「事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれ」が生じない情報が一片も含まれていないとはおよそ考えられない。

例えば、処分庁の主張に沿えば、当該行政文書の日付や作成部署名だけを明らかにしても「事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれ」が生じることになるが、常識的にそのようなことは考えられない。他にも公開しても差し支えない情報が当該行政文書に多数含まれる可能性があることは想像に難くない。

なお、処分庁は、特定した対象文書の名称や件数についても審査請求人には一切通知していない。

以上のとおり、処分庁の原処分は著しく合理性を欠いているため、改めて文書に記載された内容を精査した上で開示を求めるものである。

(2) 意見書

諮問庁の理由説明書を精読してもなお、開示できる情報が当該文書に一切含まれていないとの説明には承服できず、貴審査会の慎重な審査を求める。不開示情報として削除する範囲は、容易に区分できる文や段落等の単位で判断すべきで、当該文書の全ての文や段落等が法5条の不開示の要件に該当するとは思えない。観念的にひとまとまりの不開示情報のうち一部分を開示しても、不開示情報を開示したことにはならない場合があるとの解釈が一般的であると理解している。

諮問庁は本件対象文書として、具体的に「米海兵隊太平洋基地、沖縄防衛局及び第11管区海上保安本部との間の合意文書」のみを挙げているように読めるが、合意に至る協議の過程で作成又は取得した文書が存在しないとはおよそ考えられず、それらの文書にも開示できる情報が含まれている可能性があると思われる。

諮問庁は米軍に対して文書開示の可否について照会し、全ての部分について開示に同意できない旨の回答を得たとしている。しかし、照会の具体的方法や文言、米軍の回答者、回答の具体的文言等が示されておら

ず、また、具体的な文や段落等を挙げて開示の可否を協議した様子もうかがえない。よって、米軍への照会結果が、一部を開示する余地がないことの根拠として妥当がどうか判断しかねる。

貴審査会の明哲な判断により、法1条の趣旨に則り最大限の情報が開示されることを望む。

第3 諮問庁の説明の要旨

1 経緯

本件開示請求は、「2014年7月2日に官報告示された『防衛省告示第122号』（漁業操業制限法関連）及び『防衛省告示第123号』（日米地位協定関連）の内容に関連し、沖縄防衛局と、第11管区海上保安本部及び同本部管内の海上保安部等との間で協議した内容を記した一切の文書。電子メール、写真等を含む。ただし、2014年度に作成及び入手したものに限る。」の開示を求めるものであり、これに該当する文書として本件対象文書を特定し、件名を含めその全てが法5条6号の不開示情報に該当することから、法9条2項に基づき、平成26年9月5日付け沖防第3377号により原処分を行った。

2 防衛省告示第122号及び第123号について

平成26年防衛省告示第122号は、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に基づき日本国にあるアメリカ合衆国の軍隊の水面の使用に伴う漁船の操業制限等に関する法律1条の規定に基づき、キャンプ・シュワブ水域における漁業の操業を制限又は禁止した昭和36年総理府告示第9号（漁船の操業を制限又は禁止する区域及び期間並びにその条件を定めた件）の一部を改正したことにつき、同法施行規則1条の規定に基づき告示したものであり、平成26年防衛省告示第123号は、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の関する協定2条の規定によりアメリカ合衆国が使用を許される施設及び区域について、キャンプ・シュワブ及びキャンプ端慶覧の共同使用、キャンプ・シュワブの使用条件変更及び岩国飛行場の追加提供が決定されたことを告示したものである。

3 本件対象文書について

本件対象文書は、防衛省告示第122号及び第123号を受け、普天間飛行場代替施設建設事業の実施に必要な調査や工事の施工等に当たり、キャンプ・シュワブの共同使用水域における民間船舶の航行の安全を確保しつつ、工事の安全確保に万全を期するとともに、米軍の円滑な活動や施設・区域の適切な管理を図るため、同水域の秩序と保安の維持に必要な措置を採るための所要の警備の運用に関する、米海兵隊太平洋基地、沖縄防衛局及び第11管区海上保安本部との間の合意文書である。

4 法5条の該当性について

本件対象文書の内容は上記3のとおりであり、これを公にした場合、当該施設・区域の警備体制や警備のために構築することとしている各種施設の詳細等が明らかになるため、警備上の盲点が露呈するなどして実効的な警備体制の構築が困難となる。その結果、テロ行為を誘発するおそれが生起するほか違法な妨害活動の実行が容易になり、普天間飛行場代替施設建設事業の実施に必要な作業を安全に行えなくなる可能性があることなどから、当該事業の安全の確保及び円滑な実施に支障を及ぼすおそれがある。

また、本件対象文書には米軍施設内の設備等の情報が記載されているため、我が国の一方的な判断によりこれを公にした場合、米軍の運用に支障が生じるおそれがあるとともに、米軍との間でこれまで築かれてきた信頼関係が著しく損なわれるおそれがある。

これらの理由から、本件対象文書を公にした場合、今後、普天間飛行場代替施設建設事業の円滑な進捗が困難となるなど、国の事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあり、法5条6号に該当することから、原処分においてその全てを不開示としたものである。さらに言えば、我が国と米国との間の信頼関係を損なうおそれ及び公共の安全と秩序の維持に支障を及ぼすおそれがあることから、同条3号及び4号にも該当する。

5 審査請求人の主張について

審査請求人は、「行政文書は一般的に、文書のタイトルや日付、作成した部署名、担当者名といったものから、行政事務に関わる具体的な内容等に至るまで、様々な情報を含む」ことから、本件対象文書に、「公開しても事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれが生じない情報が、一片も含まれていないとはおよそ考えられない。」として、原処分を取り消すよう求めるが、本件対象文書については、上記4のとおり、これを公にした場合、普天間飛行場代替施設建設事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるほか、我が国と米国との間の信頼関係を損なうおそれ、公共の安全と秩序の維持に支障を及ぼすおそれがあることからその全てを不開示としたものである。

また、本件審査請求を受け、米軍に対して開示の可否について照会を行ったが、その結果は、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であり、本件対象文書の一部を開示する余地はなく、審査請求人の主張は当たらない。

以上のとおり、審査請求人の主張には理由がなく、原処分を維持することが妥当である。

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28年3月18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4月15日 審査請求人から意見書を收受
- ④ 同日 審議
- ⑤ 平成29年3月21日 本件対象文書の見分及び審議
- ⑥ 同年4月14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、普天間飛行場代替施設建設事業の実施に必要な調査や工事の施工等に当たってキャンプ・シュワブの共同使用水域の秩序と保安の維持に必要な措置を採るための所要の警備の運用に関して米海兵隊太平洋基地、沖縄防衛局及び第11管区海上保安本部との間で協議した内容を記載した文書である。

審査請求人は、原処分を取消しを求めるとともに本件対象文書の作成過程で作成又は取得した文書があるはずであると主張しており、諮問庁は、本件対象文書の全部が法5条3号、4号及び6号に該当する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、本件対象文書の見分結果に基づき、本件対象文書の特定の妥当性及び不開示情報該当性について検討する。

2 本件対象文書の特定の妥当性について

(1) 本件対象文書の特定について、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 本件開示請求は、平成26年7月に告示された防衛省告示第122号及び防衛省告示第123号（以下、併せて「告示」という。）の内容に関し、沖縄防衛局と第11管区海上保安本部及び同本部管内の海上保安部等との間で協議した内容を記載した文書の開示を求めるものである。

イ 告示を受け、普天間飛行場代替施設建設事業の実施に当たり、沖縄防衛局が第11管区海上保安本部及び米海兵隊太平洋基地に対し、キャンプ・シュワブへの第11管区海上保安本部の立入り、運用並びに用地及び施設の使用について条件を明確にし、キャンプ・シュワブの共同使用水域の秩序と保安の維持について日本政府が行う処置について整理しておく必要がある旨指摘したところ、合意形成が必要との理解が三者間で共有されたことから、同三者間で調整を行い、本件対象文書を作成した。

ウ 本件対象文書が完成した後、本件対象文書の作成過程で作成又は取得した文書については、必要がないため全て廃棄した。

エ 本件対象文書の作成過程で作成又は取得した文書については、沖縄防衛局行政文書管理要領（以下「管理要領」という。）別表第5の備

考欄 6 に規定された「随時発生し、短期に目的を終えるもの」に該当し、保存期間は 1 年未満とされている。

(2) 諮問庁から告示、管理要領及び本件対象文書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)イ及びエの説明のとおりと認められ、作成過程の文書は全て廃棄した旨の諮問庁の上記(1)の説明が不自然、不合理とはいえず、他に本件請求文書に該当する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、沖縄防衛局において、本件対象文書の外に本件請求文書に該当する文書を保有しているとは認められない。

3 不開示情報該当性について

本件対象文書には、普天間飛行場代替施設建設事業に関連するキャンプ・シュワブにおける警備の運用及びキャンプ・シュワブの施設に関する内容が具体的に記載されている。

本件対象文書は、その件名及び形式を含め、これを公にすることにより、キャンプ・シュワブにおける警備体制に係る日米政府間の合意の内容及び米軍施設内の設備等に関する情報が明らかとなり、米軍の運用及び施設の安全の確保に支障を及ぼし、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、同条 4 号及び 6 号について判断するまでもなく、不開示とすることが妥当である。

4 審査請求人のその他の主張について

審査請求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。

5 付言

本件は、審査請求から諮問までに約 1 年 5 か月が経過しており、「簡易迅速な手続」による処理とはいい難く、本件審査請求の趣旨及び理由に照らしても、諮問を行うまでに長期間を要するものとは考え難い。

諮問庁においては、今後、開示決定等に対する不服申立事件における諮問に当たって、迅速かつ的確な対応が望まれる。

6 本件不開示決定の妥当性について

以上のことから、本件請求文書の開示請求につき、本件対象文書を特定し、その全部を法 5 条 3 号、4 号及び 6 号に該当するとして不開示とした決定については、沖縄防衛局において、本件対象文書の外に開示請求の対象として特定すべき文書を保有しているとは認められないので、本件対象文書を特定したことは妥当であり、本件対象文書は同条 3 号に該当すると認められるので、同条 4 号及び 6 号について判断するまでもなく、不開示としたことは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