

諮問庁：外務大臣

諮問日：令和元年11月6日（令和元年（行情）諮問第328号）

答申日：令和2年4月14日（令和2年度（行情）答申第10号）

事件名：「一般国際法上，駐留を認められた外国軍隊には，特別の取決めがない限り接受国の法令は適用されない」と判断する根拠となっている文書等の開示決定に関する件（文書の特定）

答 申 書

第1 審査会の結論

別紙の1に掲げる文書（以下「本件請求文書」という。）の開示請求につき，別紙の2に掲げる文書（以下「本件対象文書」という。）を特定し，開示した決定は，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，令和元年9月6日付け情報公開第01279号により外務大臣（以下「処分庁」又は「諮問庁」という。）が行った開示決定（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

原処分は今回の文書開示請求に対し全く不十分，あるいは的外れである。その理由を以下に述べる。

本件対象文書は，処分庁に開示請求をしなくても衆議院ホームページなどで公開されている。答弁書の日付は平成14年5月31日であり，答弁書の内容のうち審査請求人の関心である「一般国際法と日米地位協定の関係について」は，審査請求人が文書開示請求の段階で「外務省がホームページや国会答弁で述べてきている」として示した内容とほぼ同じことが書かれているにとどまっている。

また，「外務省がホームページや国会答弁で述べてきている」と審査請求人が指摘する「一般国際法上，駐留を認められた外国軍隊には，特別の取決めがない限り接受国の法令は適用されない」という説明は，過去の国会答弁を国立国会図書館のデータベースで検索するだけでも，ほぼ同じ表現で平成11年まで，ほぼ同じ趣旨で昭和47年まで遡ることができる。

審査請求人は，外務省も容易に確認できるであろうこうした公開情報も踏まえ，外務省が「一般国際法と日米地位協定の関係について」上記

のように説明する際の「判断の根拠となっている文書」と「判断するに至った経緯が分かる文書」の開示請求をした。その文書開示請求に対し、今回の処分庁の決定は、平成14年の衆議院議員の質問主意書と答弁書という公開情報1点のみを開示したのである。

しかも外務省は今回、法11条により「開示請求に係る行政文書が著しく大量であるため、開示請求があった日から60日以内にその全てについて開示決定等を行うことにより事務の遂行に著しい支障が生ずるおそれがある場合」に認められる開示決定期限の延長をした上で、審査請求人による平成30年12月の文書開示請求から9か月近くたって処分庁の決定を出した。また、外務省からはこの9か月近くの間、審査請求人に対し、文書開示請求の趣旨について問合せは全くなかった。

このような経緯を経た今回の決定は、審査請求人の文書開示請求に対し全く不十分、あるいは的外れであるといわざるを得ない。法1条「この法律は、国民主権の理念にのっとり、行政文書の開示を請求する権利につき定めること等により、行政機関の保有する情報の一層の公開を図り、もって政府の有するその諸活動を国民に説明する責務が全うされるようにするとともに、国民の的確な理解と批判の下にある公正で民主的な行政の推進に資することを目的とする」にもとる決定として、見直しを求める。

(2) 意見書

審査請求人の主張は、審査請求を申し立てる際に外務省に提出した書面（添付資料①（省略。以下同じ。））のとおりであり、外務省の決定が開示請求に対し全く不十分、あるいは的外れというものだが、更にいえば不誠実である。この件をめぐる外務省とのやり取りを以下に述べるので、審査会においては是非一読してもらいたい。外務省の対応が法を尊重しておらず、その末になされたこの決定を見直すべきとの審査請求人の主張が理解してもらえらると思う。

外務省は最近まで、一般国際法と日米地位協定の関係について、ホームページ（添付資料②）や国会答弁で「一般国際法上、駐留を認められた外国軍隊には、特別の取決めがない限り接受国の法令は適用されない」と述べてきたが、この説明については研究者が疑問を示し（添付資料③）、国会でも議論になっていた（添付資料④）。だが、外務省は根拠を今日まで明確に語っていない。

そこで審査請求人は外務省に対し、今回の審査請求の元になった平成30年12月19日付けの文書開示請求に先立ち、同年10月15日付けで文書開示請求（特定文書番号）（添付資料⑤）を行っている。開示請求対象はこのように記した。

「外務省はこれまで、一般国際法と日米地位協定の関係について、ホ

ームページや国会答弁で『一般国際法上、駐留を認められた外国軍隊には、特別の取決めがない限り接受国の法令は適用されない』と述べてきている。外務省がそう述べる根拠としてきた一般国際法に関する文書又は文献」

外務省は審査請求人に対し、平成30年10月31日付け（添付資料⑥）で「担当課（室）において他の事務が繁忙である」として開示決定期限を延長すると通知した上で、同年12月14日付けで「不開示（不存在）」との決定を通知した（添付資料⑦）。その理由は「一般国際法に係る日本政府の解釈や見解は、特定の文献や論文をその根拠とするものではない」というものだった。

審査請求人にすれば、「一般国際法に関する文書または文献」という開示請求で対象として想定したのは、外務省の言う「特定の文献や論文」に限られず、一般国際法と日米地位協定の関係について外務省が上記のような説明をする理由や、そうした説明をするに至った経緯が分かる文書というものだった。また、外務省が「特定の文献や論文をその根拠とするものではありません」と主張するならなおさら、どういう根拠で上記のような説明をするのかが分かる文書の開示について検討をしてほしいところであった。

ところが、外務省は開示決定期限を延長したにもかかわらず、審査請求人に開示請求の趣旨について問合せを一度もすることなく、その対象を「特定の文献や論文」に絞って「不開示（不存在）」との決定を下した。審査請求人がこうした経緯への不満を、決定通知を受けた後に外務省の外交記録・情報公開室に伝えたところ、同室からは文書開示請求の際の書面（添付資料⑤）に対象文書について分かりやすく書いてもらえればよかったという話があった。

審査請求人は当時、この「不開示（不存在）」決定について審査会に審査を申し立てることも考えたが、開示請求の趣旨について外務省と齟齬がある状況では平行線に終わると判断した。そして外務省に対し、趣旨をより明確にする形で改めて文書開示請求をすることにした。それが今回の審査請求の元になった、平成30年12月19日付けでの文書開示請求（2018-00459）である。

その後の経緯は、審査請求を申し立てる際に外務省に提出した書面（添付資料①）のとおりだが、外務省の対応が不誠実でもあるという観点から加筆して記す。

審査請求人が平成30年12月19日付けで行った文書開示請求（添付資料①）では、請求対象を本件請求文書のように記した。

外務省は審査請求人に対し、開示決定期限を延長した上で、令和元年9月6日付けで決定通知を出した（添付資料⑧）。その内容は次のとお

りである。

「行政文書の名称等：本件対象文書 決定区分：開示」

だが、上記の開示文書は外務省に開示請求をしなくても、衆議院ホームページなどで同じ内容の質問主意書と答弁書（添付資料⑨）が見られる公開情報である。

答弁書の日付は平成14年5月31日であり、その内容のうち、審査請求人の関心である「一般国際法と日米地位協定の関係について」は、審査請求人が文書開示請求の段階で「外務省がホームページや国会答弁で述べてきている」として示した内容（添付資料②）とほぼ同じことが書かれているにとどまる。

また、「外務省がホームページや国会答弁で述べてきている」と審査請求人が指摘する、「一般国際法上、駐留を認められた外国軍隊には、特別の取決めがない限り接受国の法令は適用されない」という説明は、過去の国会答弁を国立国会図書館のデータベースで検索するだけでも、ほぼ同じ表現で平成11年まで（添付資料⑩）、ほぼ同じ趣旨で昭和47年まで（添付資料⑪）遡ることができる。

審査請求人は、外務省も容易に確認できるはずのこうした公開情報も踏まえ、外務省が「一般国際法と日米地位協定の関係について」上記のように説明する際の「判断の根拠となっている文書」と「判断するに至った経緯がわかる文書」の開示請求をしたのである。

しかも外務省は今回、法11条により「開示請求に係る行政文書が著しく大量であるため、開示請求があった日から60日以内にその全てについて開示決定等をするにより事務の遂行に著しい支障が生ずるおそれがある場合」に認められる開示決定期限の延長をした上で、審査請求人による平成30年12月の文書開示請求から9か月近くたって決定を出した。

その結果が、平成14年の衆議院議員の質問主意書と政府の答弁書という公開情報1点のみの「開示」決定というのは、一体どういうことだろうか。

しかも外務省はこの9か月近くの間、審査請求人に対し、開示請求の趣旨について問合せを全くしていない。これに先立つ審査請求人の文書開示請求（特定文書番号）でも同様に開示請求の趣旨を問い合わせず、対象について齟齬が生じたままでの「不開示（不存在）」決定となり、そのため審査請求人が改めて開示請求をしたにもかかわらずである。

このような経緯を経た今回の決定は、審査請求人の文書開示請求に対し全く不十分、あるいは的外れであり、不誠実であるといわざるを得ない。

なお、外務省は一般国際法と日米地位協定の関係についてのホームペ

ージでの説明を平成31年1月11日に修正し、「一般国際法」という言葉を使わなくなっている（添付資料⑫，⑬）。ただし，外務省はその後の国会答弁で「国民の皆様により分かりやすく御理解をいただくという観点から行ったものであって，改訂前と改訂後で政府の基本的な考え方に変わりはありません」とも説明している（添付資料⑭）。

外務省がそういう立場を採るのであれば，国会答弁を調べるだけでも上記のとおり昭和47年まで遡ることのできる，一般国際法と日米地位協定の関係についての「政府の基本的な考え方」を「国民の皆様により分かりやすく御理解をいただく」ために，その根拠となる文書の開示請求に誠実に対応すべきである。

その誠実な対応とは何か。繰り返しになるが，少なくとも今回の外務省の決定のように，開示決定期限を9か月まで延長した末に，平成14年の衆議院議員の質問主意書と政府の答弁書という公開情報1点のみを「開示」とするといったものではあり得ないはずだ。

審査会におかれては，今回の外務省のような対応が，法1条「この法律は，国民主権の理念にのっとり，行政文書の開示を請求する権利につき定めること等により，行政機関の保有する情報の一層の公開を図り，もって政府の有するその諸活動を国民に説明する責務が全うされるようにするとともに，国民の的確な理解と批判の下にある公正で民主的な行政の推進に資することを目的とする」にもとる決定であることを是非理解してもらい，外務省に対し見直しを求めるよう願う次第である。

第3 諮問庁の説明の要旨

1 経緯

処分庁は，平成30年12月19日付けで受理した審査請求人からの本件請求文書の開示請求に対し，法11条による延長を行い，相当の部分として不開示（不存在）とする決定を行い（平成31年2月18日付け情報公開第02144号），さらに最終の決定として1件の文書を特定し，開示とする原処分を行った。

これに対し，審査請求人は，令和元年9月25日付けで原処分の見直し等を求める旨の審査請求を行った。

2 本件対象文書について

本件対象文書は，別紙の2に掲げる1文書である。

3 審査請求人の主張について

審査請求人は，「今回の決定は，審査請求人の文書開示請求に対し全く不十分，あるいは的外れであるといわざるを得ない。法1条『この法律は，国民主権の理念にのっとり，行政文書の開示を請求する権利につき定めること等により，行政機関の保有する情報の一層の公開を図り，もって政府の有するその諸活動を国民に説明する責務が全うされるようにするととも

に、国民の的確な理解と批判の下にある公正で民主的な行政の推進に資することを目的とする』にもとる決定として、見直しを求める。」旨主張するが、処分庁は、請求件名に即して適切に該当する文書を特定の上、開示としたものであり、原処分は妥当である。

4 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適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 令和元年11月6日 諮問の受理
- ② 同日 諮問庁から理由説明書を收受
- ③ 同月25日 審査請求人から意見書及び資料を收受
- ④ 令和2年3月11日 審議
- ⑤ 同年4月10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、別紙の2に掲げる1文書である。

審査請求人は、文書の再特定を求めており、諮問庁は、本件対象文書を特定し、開示した原処分を妥当としていることから、以下、本件対象文書の特定の妥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、諮問庁から次のとおり説明があった。

ア 本件開示請求は、外務省がこれまで、一般国際法と日米地位協定の関係について、「一般国際法上、駐留を認められた外国軍隊には、特別の取決めがない限り接受国の法令は適用されない」と述べてきており、そのように判断する根拠となっている文書及びそのように判断するに至った経緯が分かる文書であって、処分庁において作成又は取得したものを求めるものと解して、原処分を行った。

イ 本件請求文言にいう「一般国際法上、駐留を認められた外国軍隊には、特別の取決めがない限り接受国の法令は適用されない」との文言（以下「特定文言」という。）を閣議決定という文書の形で政府の立場として初めて表明したのが、平成14年5月に提出された質問主意書に対する答弁書であったことから、処分庁は、当該主意書及び答弁書が本件請求文書にいう「判断するに至った経緯が分かる文書」に該当すると考え、本件対象文書を特定したものである。

ウ なお、一般国際法に係る日本政府の解釈や見解は、特定の国家の見解や実行又は特定の国際判例や学説をその根拠とするものではなく、

本件請求文書にいう「判断する根拠となっている文書」の保有は確認できなかった。

エ また、本件審査請求を受け、改めて執務室内の書庫、書架及びパソコン上のファイル等の探索を行ったものの、特定文言に係る政府の立場について検討又は整理したような文書を含め、本件対象文書の外に本件請求文書に該当する文書の保有は確認できなかった。

- (2) 本件対象文書は、特定文言を閣議決定という文書の形で政府の立場として初めて表明した文書であって本件請求文書に該当するとする上記(1)イの諮問庁の説明は否定し難い。

一方、特定文言とほぼ同じ趣旨の国会答弁が遅くとも昭和47年には行われていたなどとする審査請求人の主張にも鑑みれば、特定文言に係る政府の立場について検討又は整理したような文書を含め、平成14年5月に作成された本件対象文書の外に本件請求文書に該当する文書の保有は確認できなかったなどとする上記(1)ウの諮問庁の説明は疑問なしとしない。

しかしながら、本件審査請求を受け、改めて探索を行ったものの、本件対象文書の外に本件請求文書に該当する文書の保有を確認できなかったなどとする上記(1)エの諮問庁の説明を覆すに足り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の外に本件請求文書に該当する文書を保有していないと認めざるを得ない。

3 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。

4 本件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、開示した決定については、外務省において、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ると判断した。

(第2部会)

委員 白井玲子, 委員 佐藤郁美, 委員 中川丈久

別紙

1 本件請求文書

外務省はこれまで、一般国際法と日米地位協定の関係について、ホームページや国会答弁で「一般国際法上、駐留を認められた外国軍隊には、特別の取決めがない限り接受国の法令は適用されない」と述べてきている。

外務省が一般国際法と日米地位協定の関係について

- ・上記のように判断する根拠となっている文書
- ・上記のように判断するに至った経緯が分かる文書

2 本件対象文書

衆議院議員岡田克也君提出「武力攻撃事態における我が国の平和と独立並びに国及び国民の安全の確保に関する法律案」等有事関連3法案に関する質問主意書及び答弁書