

控

諮問庁：外務大臣

諮問日：平成13年8月10日

答申日：平成13年11月26日

事件名：第1回～第16回外交記録公開に関し、公開審査の対象となりながら公開されなかった外交記録の目録の不開示決定（不存在）に関する件
（平成13年諮問第82号～第97号）

答 申 書

第1 審査会の結論

第1回から第16回までの外交記録公開に関し、公開審査の対象となりながら公開されなかった外交記録のリスト・目録（以下「本件非公開リスト等」という。）について、不存在を理由として不開示とした本件決定は、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

本件異議申立ての趣旨は、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、本件非公開リスト等の開示請求に対し、平成13年5月2日付け情報公開第01893号から同01902号まで及び同01904から同01909号までにより外務大臣が行った不開示決定（不存在）について、その取り消しを求めるものである。

2 異議申立ての理由

異議申立人の主張する異議申立ての主たる理由は、異議申立書及び意見書の記載によると、おおむね以下のとおりである。

（1）本件非公開リスト等の不存在について

ア 本件非公開リスト等は、実際に行政文書として存在するはずである。諮問庁は、何らかの理由により本件非公開リスト等の存在自体を隠匿しているか、あるいは、それを法2条2項にいう「行政文書」に当たらないなどとみなして不存在とし、不開示決定を行ったと考えるほかない。したがって、本件処分は、存在する行政文書を不存在として不開示とした違法なものである。

イ 諮問庁は、外交記録公開の審査過程において審査報告書を作成し、その中に問題となる文書に関する情報などを記述している。その問題となる文書の中には、当然、非公開とされた外交記録も含まれているはずであるので、この審査報告書なるものが正に、異議申立人が開示請求した本件非公開リスト等に該当する。

ウ 本件非公開リスト等とは、「リスト」や「目録」という名前の文書だけを意味するものではない。どのような名前や形式の文書があるのか、一国民である異議申立人には知りようがないため、「公開されなかった外交記録の文書名等の情報がある程度まとまった形で記載された文書、文書の綴り」を「リスト・目録」と表現したまでである。

(2) 行政文書開示決定等通知書の別紙である開示請求対象行政文書一覧表の対象文書に関する記載について

諮問庁が異議申立人に送付した行政文書開示決定等通知書の別紙である開示請求対象行政文書一覧表に記載された「対象文書について」という項には、「複数の行政文書が開示請求の対象となる場合、上記以外に存否を明らかにできない行政文書が含まれている可能性があります。」という記述(以下「注記」という。)がある。この注記は、次のような問題を持つものである。すなわち、仮に、開示請求に係る行政文書の中に、その文書の存否を明らかにするだけで、法5条各号の不開示情報を開示することになるような文書(以下「存否応答拒否対象文書」という。)が含まれている場合には、注記自体が不開示処分と一体をなすものとして処分性を持つことになる。一方、存否応答拒否対象文書が含まれていない場合には、この注記は客観的に無意味である。しかし、開示請求者にとっては、存否応答拒否対象文書が含まれているか否かについて確認する手段がないので、やはり、この注記は、開示請求者にとって不開示処分と一体をなすものとして処分性を持つことになる。法8条は、当該開示請求に係る行政文書が存在しているか否かを答えるだけで、不開示情報を開示することとなるときは、その文書の類型(例えば、特定個人の前科記録、カルテ)を示した上で、文書の存否を答えないという拒否処分を行うことを行政機関の長に認めたものであって、当該文書の類型について何ら言及することなく、当該文書の存否を答えないでよいことを認めたものではない。このような注記は、法8条の規定の濫用であり、このような濫用を放置すれば、法の精神は無に帰すこととなる。

(3) 手続違反について

本件不開示決定には、不開示である旨の明示がなく、また、理由の説明が簡単に過ぎる違法がある。

第3 諮問庁の説明の要旨

諮問庁の理由説明書及び口頭説明によれば、おおむね次のとおりである。

1 外交記録公開制度の基本方針

(1) 外交記録公開制度は、国会及び学会等において高まった戦後の外交記録を公開することへの要望にこたえ、また戦後の我が国外交の足跡について広く国民の理解を求め、それを深めるという趣旨の下に、外務省が定めた実施のための基本方針(以下「基本方針」という。)に基づき、昭和51年から自発的に実施してきているものである。この基本方針は、外交記録の公開に関する基本原則、公開原則の例外及び実施体制に関する各事項について基本的な考え方を定めたものである。基本方針の主たる内容は、公開の基本原則として、昭和20年8月以降の外交記録のうち、原則として30年を経たものは、一部の例外を除いて一般に公開することとし、一部の例外としては、国の重大な利益、すなわち、国の安全、他国との信頼関係、交渉上の利益が害される場合及び個人の利益が損なわれる場合を限定し、これを公開しないこととするというものである。

(2) また、基本方針は、外交記録公開制度の実施体制として、公開に係る最終的な決定を行うため、大臣官房長を委員長として主要局部長等を委員とする外交記録審査委員会（以下「審査委員会」という。）を設置すること、公開のための準備作業を行うため大臣官房文書課に外交記録調査室（なお、その後、主管課室の変更などがあり、平成13年4月以降は、大臣官房総務課外交記録審査室となった。以下「審査室」という。）を設置することなどを定めている。

なお、現在、同審査室の人員は、記録官（室長）1名のほか、課長補佐等が7名であり、そのほか、元大使ないし元総領事等で外務省を退官した者から委嘱された者が記録審査員として11名配置されている。また、大臣官房長ほか主要局部長等20名程が委員となって、審査委員会が構成されている。

2 本件非公開リスト等の不存在について

(1) 外交記録公開における審査業務の過程等

外交記録公開の審査過程は、実施年度により多少の変動はあるが、おおむね以下のとおりである。

ア 原則として審査委員会において決定された公開対象分野に基づき、審査室が、公開審査の対象分野に含まれる二国間あるいは国際社会で発生した問題等（以下「案件」という。）に関する種々の情報が記録された公電等各種の行政文書である外交記録（以下「案件記録」という。）が綴じられている行政文書ファイル（以下「ファイル」という。）を選定する。なお、これらの案件のファイルは、通常、1冊あるいは複数冊である。

イ 次に、記録審査員が案件ごとに審査し、その結果を取りまとめた報告書（以下「審査報告書」という。）を各案件ごとに作成する。

この審査報告書には、案件の概要や記録審査員が審査して判断した結果が詳細に記載され、また、特に慎重な協議を要する案件記録がある場合には、協議票と当該案件記録の写しが添付される。記録審査員が下した審査の結果の欄には、当該案件についての総合的な評価のほか、特に問題となる案件記録があれば、その問題点について記述される。通常は、公開するための前提条件として、関係する我が国の省庁及び諸外国並びに国際機関等（以下「関係諸外国等」という。）の了解を得ることなどの留意点に関する記述であり、この記述は、記録審査員限りの未確定の判断である。問題となる案件記録の中には非公開相当とされているものもあるが、審査報告書の段階では、あくまで「非公開候補文書」でしかない。また、これらの「非公開候補文書」の名称は、必ずしも個々の案件記録の表題をそのまま表示したものではなく、関係者にその内容が分かる程度に簡略化されたものである場合が多い。また、協議票は、協議を要する個々の案件記録について、協議を要する理由、関係諸外国等の了解の取得などの留意点を指摘した一定の書式であり、省内協議の過程で主管課及び関係各課がその案件記録の取り扱い等に関し意見等を記述するものである。

ウ 審査報告書によって省内協議が進められる。省内協議とは、外務省内

において審査対象となった案件を所掌する主管課及び関係各課との協議である。省内協議により、関係諸外国等からの了解等を得ることが必要であると確認された案件記録については、関係諸外国等に対して公開することの可否について照会することになる。

なお、第1回から第12回までの外交記録公開の審査業務においては、すべて上記の審査手続（以下「通常手続」という。）によって審査を行ったが、審査の対象となった分野は、おおむね二国間又は多国間の外交問題及びそれにかかわる交渉、国際会議等に関する問題など政治的、国際的な問題（以下「主要案件」という。）である。しかしながら、平成9年の第13回以降からは、外交記録公開の促進を図るために、通常手続に加えて、より審査手続を簡略化した手続（以下「簡易手続」という。）が実施されることになった。簡易手続の対象案件は、政策上の判断を必要とせず、あるいは国の安全等重大な国益にかかわらないと判断された案件（以下「一般案件」という。）である。

エ 省内協議が進行し、関係諸外国等からの了解が得られた案件が一斉公開に適した数量に達したと思われる時点で、審査委員会を開催することになる。審査委員会の開催に当たっては、審査報告書に基づき、各案件ごとに審査報告書の内容を1、2ページに要約した資料（以下「審査委員会資料」という。）を作成する。この審査委員会資料には、同資料作成時点において、省内協議が継続中であり、又は関係諸外国等の了解が得られていない案件及び案件記録（以下前者を「未了案件」、後者を「未了案件記録」という。）も含まれている。

オ 審査委員会資料には、各案件ごとに、件名、概要、省内協議の結果等が一定の様式の下に簡潔に記述されている。同資料においては、公開相当とする案件について、公開可と記載されるが、審査委員会資料作成時点における未了案件又は未了案件記録を含む案件については、その旨簡潔に記述される。なお、公開可とされる案件の中に、非公開相当とされる案件記録あるいは一部非公開とすべき部分がある案件記録が存在する場合には、同資料に個別に摘記されるが、目録様にはなっていない。また、ファイル中の当該案件記録には、これを明らかにするため、付箋紙が貼付される。

審査手続に通常手続と簡易手続の二方式が採用された第13回以降は、主要案件がこの記載様式により取りまとめられている（以下「主要案件資料」という。）のに対し、一般案件については、ほとんどが政策判断を要する等機微な点がないものであるため、通常、案件の件名リスト（以下「一般案件資料」という。）のみが作成され、非公開相当とされる案件については、同資料の当該案件名の欄外に公開を否とする記号を付して表示する。

カ 審査委員会の審議は、審査委員長の発言に続き、公開事務を主管する委員である大臣官房総務課長からの審査委員会資料及び決定の方向性に関する説明が行われ、次に各委員からの質疑応答が行われるという形で進められるのが、通例である。また、審議は、その効率化を図るため、個別の案

件記録を一件一件審査する方式によらず、原則として審査委員会資料に基づいて行われる。すなわち、省内協議等が終了し、公開相当とされた主要案件（非公開とされる案件記録があるものも含む。）については、一括して審議され、おおむねそのまま了承される。未了案件については、個別に公開の可否について審議されるが、公開保留となる場合もあり、あるいは、公開の実績を上げるため、省内協議等の必要手続を促進し、公開期日までに公開条件を充当するように努めることとし、充当することができなかった場合には、公開保留とする旨の決定を行う場合もある。また、一般案件については、一般案件資料に記載された案件を公開の対象とすることの可否について一括して審議し、おおむね審査委員会資料の記載のとおり了承される。

キ 審査委員会が終了すると、最近の例では、審査室が審査委員会での審議の概要を取りまとめた報告・供覧（以下「報告・供覧」という。）を作成する。これには、審査委員長の発言等の概要が記録され、上述の審査委員会資料が別添資料として添付されることもあるが、非公開となった案件、公開案件中の非公開案件記録あるいは公開保留となった案件若しくは案件記録のリスト等は作成されず、添付されていない。なお、従前は、報告・供覧を作成せず、審査室限りのメモを作成した場合もある。

必要がある場合には、公開期日の前に、決裁書を作成し、最終的に公開する案件を確定する。当該決裁書には、決裁書を起案した時点において、公開のための前提条件が充当され公開が可能となった案件の件名を列記したものが添付される。

(2) 本件非公開リスト等の作成の必要性がないことについて

外交記録公開の審査業務の目的は、公開できない外交記録を整理することではなく、外交記録を外交史料館において原則としてマイクロフィルムによって公開するため、これをマイクロフィルムに撮影すること及びその検索簿を作成することにある。マイクロフィルム検索簿には、公開されたファイルの件名、マイクロフィルムのリール番号等が記載されている。これまでの外交記録公開においても、その時点では、非公開などとされた外交記録には付箋紙を貼付して表示するなどの方法により、マイクロフィルムを撮影する際に、これらを除外する方式をとってきたが、外務省独自の外交記録公開制度の趣旨と目的を達成するためには、このような方式で十分であり、本件非公開リスト等を作成する必要性はない。

さらに、マイクロフィルムによって公開されたものであるか、公開されていないものであるかにかかわらず、外務省における管理に差異はなく、法の定めるところに基づき作成された行政文書ファイル管理簿によって管理されている。したがって、外交記録公開制度によって非公開とされたからといって、特にそのためのリストを作成する必要性はない。なお、外交記録公開制度の下では、外交記録そのものを外交史料館に移管することを想定しておらず、非公開相当とされたものもマイクロフィルムによって公開されること

となったものも、外交記録自体を外務省が保有するものについては、法に基づく管理がされ開示請求の対象とされている。

また、保存期間を満了した外交記録について、今後、歴史的な資料として価値を有するものは、法の定めるところに従い、外交史料館に移管することとしている。移管のための規則は既に策定されており、現在、その具体的な実施方法について検討中にある。

2 注記について

本件不開示決定に付された注記は、「複数の行政文書が開示請求の対象となる場合」に限定して存否応答拒否の可能性を示唆するものであるから、不存在を理由とした本件不開示決定については、存否応答拒否の可能性を示唆しておらず、効力を持たないことは自明であり、処分性がない。

なお、異議申立人の指摘を踏まえ、検討を重ねた結果、この注記の運用を改善し、本年6月以降の開示決定等通知書からは注記の表現を変え、かつ、一件一件注記を付記する必要性につき判断し、選択的に付記するようにした。

3 手続違反について

本件不開示決定においては、その理由として不存在を明示しており、また、不存在の場合には、その理由は簡単なものにならざるを得ない。

第4 調査審議の経過

当審査会は、本件諮問事件について次のとおり調査審議を行った。

- ① 平成13年8月10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22日 審議
- ④ 同年9月13日 異議申立人から意見書を收受
- ⑤ 同月17日 諮問庁の職員(外務省大臣官房総務課長ほか)からの口頭説明の聴取
- ⑥ 同月27日 諮問庁から意見書を收受
- ⑦ 同年10月3日 審議
- ⑧ 同年11月7日 審議
- ⑨ 同月12日 諮問庁の職員(外務省大臣官房総務課外交記録審査室長ほか)からの口頭説明の聴取
- ⑩ 同月14日 審議
- ⑪ 同月21日 審議

第5 審査会の判断の理由

1 外交記録公開制度について

外務省における外交記録公開制度は、法による開示請求権制度とは別個に外務省独自の方針に基づいて昭和51年から実施されているものであり、外務省の定めた基本方針の下に、昭和20年8月以降の外交記録のうち、原則として30年を経たものは公開し、国の重大な利益が害され又は個人の利益が損なわれる場合には公開しないという基本原則の下に行われてきたものである。また、その公開は、原則として外交記録そのものではなく、これをマイクロフィルム

に撮影して外交史料館において一般の閲覧に供するというものであって、外交記録そのものは、外交史料館に移管されない限り、行政文書として外務省が依然として保有し管理しているものと認められる。

2 本件非公開リスト等の不存在について

(1) 外交記録公開における審査業務の過程等についての諮問庁の説明は、次に述べる本件非公開リスト等が存在するか否かの点を除き、不自然な点は認められない。

(2) 諮問庁の説明及び諮問庁がその際提示した審査報告書及び審査委員会資料等の提示を求め、慎重に調査審議した結果によれば、次の事実が認められる。

ア 審査報告書は、各案件ごとに別個に作成され、ファイルの件名、その整理番号、そのカバーする期間、そこに綴じられた案件記録の件名、概要、審査結果等が詳細に記載されている。審査結果の欄には、通常は、公開するための前提条件として、関係諸外国等との了解を取ることなどの指摘が記述されている。また、協議票は、記録審査員が関係諸外国等の了解の取得などの留意点を指摘した案件記録の写しに添付され、省内協議の過程における主管課及び関係各課の当該案件記録の取り扱い等についての所見等が記述されており、非公開となった外交記録を一覧性のある目録様に取りまとめたものではなく、非公開となった外交記録を目録様に記載した部分もない。

イ 審査委員会資料は、各案件ごとに別個に作成され、案件の件名、概要、省内協議の暫定的な結果等が一定の様式の下に簡潔に記述されている。その審査結果の欄には、案件の全部又は一部案件記録につき非公開ないし公開保留とすべきものがある場合には、これを摘記し、それを非公開とする理由について簡潔に記述されている。これらの案件は、省内協議の結果、公開を可とするに至った案件（その一部に非公開とすべきものとされた案件記録があるものを含む）、関係諸外国等又は省内の協議未了等により差し当たり公開を保留すべきものとされる案件、引き続き公開の可否について検討を要するものとされる案件等に区分されるが、これらの区分は、審査委員会の審議の段階で公開保留案件が公開可となり、あるいはその後において条件が満たされたことにより、公開可となることなどもあり、最終的なものとは言えない。

第13回以降は、この様式の資料は主要案件資料等と呼称し、これに加えて一般案件資料を作成しているが、これには、公開案件及び非公開案件ならびに審査委員会開催時点での審査未了案件が混在して記載されている。

この審査委員会資料も、審査報告書同様に、非公開となった外交記録を一覧性のある目録様に取りまとめたものではない。

ウ 報告・供覧は、審査委員長の発言、委員からの審査委員会資料と決定の方向性に関する説明及び各委員からの質疑応答の要点などが記録さ

れ、審査委員会資料が別添資料として添付されるが、非公開となった案件記録のリスト等は作成されず、添付されていない。

エ 最終的に公開する案件を確定し、確認するために、決裁書が作成され、公開期日の前までに公開のための前提条件が充当され公開が可能となった案件の件名を列記したものが添付される場合があるが、非公開等の案件ないし案件記録を目録様にまとめた資料は作成されず、添付もされていない。

オ 外交記録公開の審査業務が終了すると、公開されることとなった外交記録を外交史料館において公開するため、これをマイクロフィルムに撮影し、その検索簿を作成することになる。このため、これまでの外交記録公開においても、その時点では、公開できない外交記録に付箋紙を貼付するなどの方法によって、これを他と区別してきている。なお、外交記録公開が回を重ね、量的に増加したのに伴い付箋紙がはく離する可能性がないわけではなく、付箋紙がはく離した場合には、改めてマイクロフィルムや審査委員会資料と照合する必要があるなど手数を要することが考えられるので、公開された外交記録と非公開とされたものを綴り分けるなど管理の仕方について改善を図ることとしている。

外交記録がマイクロフィルムによって公開されたものであるか、公開されていないものであるかにかかわらず、外務省における管理に差異はなく、法の定めるところに基づき作成された行政文書ファイル管理簿によって管理されている。外交記録公開制度の下では、外交記録そのものを外交史料館に移管することを想定しておらず、非公開相当とされたものもマイクロフィルムによって公開されることとなったものも、外交記録自体を外務省が保有するものについては、法に基づく管理がされ開示請求の対象とされている。法の施行後は、行政文書ファイル管理簿の整備が推進され、かつ、毎年1回は改訂されることとなっているが、外交記録公開において公開された案件について同管理簿に注記することを検討している。

(3) 以上によると、外交記録公開審査の過程において本件非公開リスト等に相当するものが作成されることはない認められ、また、外務省独自の外交記録公開制度の趣旨と目的を達成するためには、公開の対象となったものを明らかにすれば足り、公開できない外交記録を整理し、そのリストを作成する必要はなく、非公開とされたものについては付箋紙を貼付するなどの方法によってこれを明らかにしているという諮問庁の説明には、必ずしも不合理若しくは不自然な点はないものと認められる。

なお、異議申立人は、審査過程で作成される審査報告書が、異議申立人が開示請求した本件非公開リスト等に当たると主張するが、この審査報告書は、上記(2)アのとおり、個々の案件ごとに作成された省内協議のための資料であり、そこで指摘された問題となる文書に関する情報は、関係諸外国等からの了解の取得が必要である等の留意事項等であって、これを

もって本件非公開リスト等に当たると認めることはできない。また、審査委員会資料についても同様である。

3 注記の処分性等について

本件不開示決定に付記された注記が一般的にどのような法的意義を有するかどうかは別として、不存在を理由とした本件不開示決定にあつては、このような付記をする必要がなく、意味がない記載であり、その処分性等を論じるまでもなく、妥当な記載とは言えないが、本件不開示決定を違法とするまでのものとは言えない。その他異議申立人の手続違反の主張は、いずれも本件不開示決定を違法とするまでのものとは言えない。

4 本件不開示決定の妥当性

以上のことから、本件開示請求にかかる本件非公開リスト等が外務省において作成され、存在すると認めるに足りる理由はないので、不存在を理由とした本件不開示決定は妥当であると認めた。

第6 答申に関与した委員

清水湛，饗庭孝典，小早川光郎