

陳 述 書

2019年9月11日

東京地方裁判所民事第2部C係 御中

特定非営利活動法人情報公開クリアリングハウス

理事長 三木 由希子

1 はじめに

私は、現在特定非営利活動法人情報公開クリアリングハウスの理事長を務めています。当法人は1999年に設立され、公的機関における知る権利の擁護をミッションとし、情報公開制度をはじめ知る権利の保障に資する制度・政策の拡充と活用に取り組んできました。自ら制度を活用しているほか、情報公開制度を活用する報道機関、NPO、個人などからの相談を受けて支援を行い、情報公開制度の運用上の問題、制度・政策の問題、行政運営上の課題など幅広い領域の問題に関わってきました。

また、当法人の前身は1980年に設立された「情報公開法を求める市民運動」であり、1982年に自治体で初めて情報公開条例が制定される前から、立法運動及び条例制定運動に取り組み、各地の情報公開条例の運用や利用・活用状況、不開示等事案の争訟事案の事例収集などを行い、支援も行ってきました。今年度で通算40年の活動歴となります。

私は2010年から理事長を務めていますが、1996年に「情報公開法を求める市民運動」のスタッフとなり、1999年の当法人設立当

時から理事と室長（事務局長職）を兼務して会の活動全般を担い、2007年からは理事として関わってきました。

NPOとしての活動のほか、自治体においては情報公開条例や個人情報保護条例の改正に審議会等委員として関わり、2010年からは内閣府行政透明化検討チームの構成員として、改正情報公開法案の立案過程に関わりました。また、これまで個人としては6件の情報公開訴訟を行い、現在法人として係争中の4件の訴訟では代表者として関与しています。一方、独立した立場から、自治体では2003年以降、情報公開審査会、個人情報保護審査会、行政不服審査会の委員として不服申立ての審査を行う機会があり、請求者、争訟当事者という立場以外からも、情報公開制度の運用の実際に関わってきました。

2 日米合同委員会に関する情報公開請求について

当法人は安全保障や防衛、外交に関する専門的な知見を有するものではありませんが、米軍基地問題については情報公開の不足が建設的で合理的な議論を妨げ、また、米軍基地に起因する市民生活や社会的・環境的影響について現実に即した問題解決のための前向きな議論を妨げていると考えてきました。中でも、日米地位協定そのものは明らかであるものの、その実際の運用について協議し決定する日米合同委員会及びその分科委員会の議事録並びに合意事項は、日米双方が合意した範囲でしか公開されないことに問題意識を持ってきました。

日米地位協定及び日米合同委員会に関しては、日米間の合意の非公表や正式な「合意」とは別のいわゆる「密約」があるとされ、市民生活に影響を与えるものであっても「合意」の公表自体に合意しないと公表されません。また、「合意」がどのような運用や解釈を予定しているのかは

議事録により確認されるべきですが、これまでに公表されたものは1972年の沖縄返還の際の議事録のみとなっています。結果的に、重大な事件や事故が起こるたびに日米間の合意がどのようなものかが問われることになり、日米地位協定及び日米合同委員会の情報公開の不十分さが、事故や事件の解決を妨げ、人々の救済や地域社会の安全を守る取り組みを遅滞させてきました。

特に情報公開の観点から問題なのは、情報公開請求により公開が求められた場合、情報の内容や性質により開示・不開示の判断がされていないことです。日米間での合意のない開示が日米間の信頼関係等を損なうなどの理由で、情報公開法5条3号を適用した不開示が情報公開法の運用上行われ、情報公開・個人情報保護審査会もそれを支持する答申を行っているため、日米間での合意がないという形式的不開示の判断が政府において肯定されていることです。安全保障、外交において他国との信頼関係を重視する必要があることを否定するものではありませんが、合意がないという形式的不開示判断は、むしろ在日米軍の所在する地域社会との信頼関係を損ない、政府の説明責任をいたずらに回避させ、安全保障や外交という高度な政治的判断が必要という「聖域」に逃避しているかのように受け止めざるを得ない状況にあると考えています。

こうした問題意識のもと、日米合同委員会の情報公開を進めることは極めて公益性の高い課題であることから、当法人として、日米合同委員会の議事録のうち、特に議事録を公表する場合の条件について合意している内容部分に限定して情報公開請求を行いました。1952年の日米行政協定時代の日米合同委員会に関する文書である本件文書1は、不存在決定となったため係争しているところです。

3 本件文書1の請求対象情報の特定について

本件文書1は「昭和27年8月の日米合同委員会において、すべての協議内容は日米双方の合意がなければ公表されない旨の合意がされた事実がわかるもの」と特定して請求をしたところ不存在となったものです。この請求対象情報は、過去の情報公開・個人情報保護審査会が日米合同委員会の議事録等の不開示を妥当と判断した答申（以下、別件答申）において、審査会が認定した記載をもとに特定したものです。

審査会は、不開示等処分を行った実施機関職員からの聴取のほか、職権で不開示文書の提示を求めてインカメラ審理を行い、また審査に必要な文書の提示を求めることができるなど、司法審査とは異なる事実認定ができます。このような権限等をふまえれば、審査会は本件文書1のような、別件答申で不開示処分該当性の根拠となる事実関係については、そう認めるに足りる事実が客観的に確認できたから「合意がなければ公表されない旨の合意」があると認定したと一般に理解されるのが自然で、当法人も同様に理解いたしました。

また、情報公開請求するに当たり、請求者が知りたい情報がどのような文書として存在しているか、どのように情報として記載されているかがわからないため、請求対象情報をどのように特定するのが適切かを検討することになります。公表されている公的な情報は重要な手掛かりです。審査会答申で認定されていることをもとに請求対象文書を特定すれば、少なくとも行政機関において特定可能だと請求者が理解するのは自然なことです。本件文書1に関して特定した請求対象情報は、外務省が審査会において日米合同委員会関係の文書の不開示の根拠とし、かつそれをもとに審査会が「合意がなければ公表されない旨の合意」があるとの事実認定を行ったわけです。そして、日米合同委員会の議事録等に関

する「合意がなければ公表されない旨の合意」は過去の終わったことでなく、今に至るまで1952年以降の合同委員会関係文書の不開示の根拠となるものですから、外務省において特定ができないなどということはありません。

さらに、情報公開法は「行政文書の名称その他の開示請求に係る行政文書を特定するに足りる事項」(4条1項2号)と規定し、請求文書そのものの特定を求めています。行政機関において特定できる程度に請求内容を記載すれば足り、仮にその特定が不十分な場合は、行政機関が請求者に連絡をして内容の確認や調整を行い、必要があれば補正を行うこととなります。その際、補正に必要な情報提供を行うほか、補正に至らなくとも請求者に対して請求範囲の特定に必要な情報提供を行うことで、請求者と行政機関の間で請求範囲の理解に齟齬が生じないように運用するのが通常です。しかし本件文書1に関して、外務省から請求者である当法人に対して何の確認の連絡もありませんでした。

以上のことから、当法人は請求者として必要かつ十分な請求対象情報の特定を行っていました。

4 本件文書1の範囲に含まれる文書について

本件文書1については当法人の審査請求を受けて、審査会が不存在決定を妥当とする旨の答申(以下、本件答申)を出しており、外務大臣による裁決も行われたところです。本件答申で審査会は、別件答申で認定した事実について「日米合同委員会下の分科会における協議内容の協議内容の公表の在り方についての記載があるが、全ての協議内容は日米双方の合意がなければ公表されない旨の合意がされていた事実がわかる記載」はないと説明しています。また、本件答申は以前の別件答申の際

には外務省からの関連文書の提示及び職員からの口頭説明の聴取において、「日米双方の合意がない限り公表されないとの共通認識の下に厳格に取り扱われているとの説明があったことを踏まえて」認定を行ったともしています。

この本件答申の記載は、「全ての協議内容」についての公表に関する合意であるかに着目していますが、そもそも、公表に関する合意について口頭での説明により「合意」があることを認識できる程度の記載のある行政文書が存在しなければ、当時のことを経験しているはずのない職員の口頭説明によって、別件答申のような認定ができるはずはありません。したがって、本件文書1には別件答申で認定した事実関係を裏付ける記載を含む行政文書が当然に含まれ、特定されるべきものと考えます。

以 上