訴　　　　状

令和元年９月１０日

山口地方裁判所　民事部　御中

〒７４０−００１７　山口県岩国市今津町２丁目１７−１６（送達場所）

　　　　　　　　　　原告　井原勝介　　　印

　　　　　　　　　　（電話　０８２７−２１−９８０７）

〒７４０−８５８５　山口県岩国市今津町１丁目１４−５１

　　　　　　　　　　被告　岩国市代表者兼処分行政庁　市長　福田良彦

公文書非開示決定処分取消請求事件

　訴訟物の価額　１，６００，０００円（算定不能）

　貼用印紙額　　　　　１３，０００円

第１　請求の趣旨

　１．岩国市長が、平成３０年１月２５日付けで原告に対してした「愛宕山運動施設（愛

　　宕スポーツコンプレックス）の共同使用に伴う現地実施協定書（平成２９年１０月２

　　０日付け）」と題する文書を非開示とする決定を取り消す。

　２．訴訟費用は、被告の負担とする。

　との判決を求める。

第２　請求の原因

　１．事実経過

（１）原告は、平成３０年１月１２日、被告に対し、岩国市情報公開条例（以下「条例」という。）に基づき、「愛宕山運動施設に関する平成２９年１０月２０日付けの現地実施協定書」の開示請求（甲第１号証）を行った。

（２）被告は、同年１月２５日、原告に対し、「愛宕山運動施設（愛宕スポーツコンプレックス）の共同使用に伴う現地実施協定書（平成２９年１０月２０日付）」（以下「協定書」という。）は、条例第７条第７号並びに同条第６号柱書き及び同号イの規定に該当するとして、非開示決定（以下「本件処分｝という。甲第２号証）を行った。

（３）原告は、同年２月１５日、岩国市長（審査庁）に対し、「本件処分を取り消す」との裁決を求める審査請求（甲第３号証）を行った。

（４）被告は、同年３月１２日、審査庁に対し、弁明書（甲第４号証）を提出した。これに対し、原告は、同年４月８日、審査庁に対し、反論書（甲第５号証）を提出した。

（５）被告は、同年５月２日、審査庁に対し、再弁明書（甲第６号証）を提出した。これに対し、原告は、同年５月２９日、審査庁に対し、再反論書（甲第７号証）を提出した。

（６）被告は、同年６月２０日、審査庁に対し、再弁明書（２回目。甲第８号証）を提出した。これに対し、原告は、同年７月１７日、審査庁に対し、再反論書（２回目。甲第９号証）を提出した。

（７）被告は、同年８月８日、審査庁に対し、再弁明書（３回目。甲第１０号証）を提出した。これに対し、原告は、同年８月２３日、審査庁に対し、再反論書（３回目。甲第１１号証）を提出した。

（８）審査庁は、同年９月１８日、本件審査請求について、岩国市情報公開・個人情報保護審査会（以下「審査会」という。）に諮問した（甲第１２号証）。

（９）審査会は、平成３１年３月１１日、審査庁に対して、本件処分は妥当である旨の答申（甲第１３号証）を行った。

（１０）審査庁は、同年３月１９日、原告に対して、審査請求を棄却する旨の裁決（甲第１４号証）を行った。

２．本件処分の違法性

　　本件処分は、以下に述べる通り違法であり、取り消されるべきである。

（１）協定書は、被告が岩国市を代表して外部機関と愛宕山運動施設の共同使用の条件を最終的に取り決めたものであり、次に述べる通り、本来岩国市議会に提出され公表されて然るべきものである。従って、協定書は、条例の非開示事由のいずれにも該当せず、本件処分は違法である。

ア　地方自治体が市民の権利利益に係る協定や契約などを外部機関と締結する行為は、地方自治体としての重要な意思決定であり、議会の承認が必要と考えるべきである。地方自治法に明文の規定がなくても、地方自治の原則に立ち返れば当然のことであるが、今回の協定の締結に当たっては、そうした法的手続きが一切とられていない。こうした手続を経ることなく、外国の機関と本件のような協定を締結するとすれば、それは、いわば「密約」であり、被告の権限濫用と言わざるを得ない。

イ　米軍用地の共同使用区域を都市公園として岩国市が管理するための「愛宕スポーツコンプレックス管理条例」（以下「管理条例」という。）には、憲法上疑義のある政治的行為の禁止も含めて市民の権利利益に関する規定が含まれている。管理条例制定の際には、当然、その根拠となる事実（立法事実）として、協定書が岩国市議会に提出されなければならないが、そうした手続きは省略されており、管理条例の制定手続きには重大な瑕疵がある。協定書の替わりに「愛宕スポーツコンプレックス共同使用に伴う現地実施協定書の概要」（以下「概要版」という。甲第１５号証）が岩国市議会に提出されているが、概要版はあくまで概要であり、協定書の内容との整合性を担保するものは何もない。つまり、一片の資料に過ぎない概要版が管理条例制定の立法事実となりえないことは言うまでもない。

（２）当事者の合意について

ア　被告によれば、協定書には、「当事者間の合意なしに公表してはならない」旨の規定があり、そこには、公表によって双方に生じる不都合などの具体的要件に関する記述はなく、単に「当事者の合意」のみが要件であるとされている。また、ここにいう「当事者」には、当然に米側だけでなく被告も含まれている。つまり、被告が反対した場合も非公開にすることもできるというのが、協定書の当該規定の趣旨であると考えられる。

イ　被告の論によれば、「当事者の意向」により公文書の開示の可否が決定されることになるが、そうした考え方は、情報公開の原則に根本的に反するものである。従って、条例第７条に「当事者の合意」を要件とする規定は存在しないし、存在し得ないものである。それにもかかわらず、協定書に、「当該協定書の公開には当事者の合意を必要とする」という新たな条件を付加したとしても、公文書の開示請求に関しては条例の規定が優先されることは言うまでもなく、その限りにおいて、協定書の当該規定は効力を有しないと考えるべきである。

ウ　情報は本来市民のものであり原則公開であるという情報公開の趣旨からすれば、非開示情報はあくまで例外的、限定的に考えるべきであり、条文の趣旨に即し非開示情報に該当する実質的な理由の存否について、被告が主体的かつ具体的に判断する必要がある。しかし、非開示決定書及び数次の弁明書においては、そうした具体的、合理的な説明が一切なされておらず、当事者の反対を根拠として、協定書を開示した場合には条例第７条第６号及び第７号に規定する「おそれ」を生じると結論づけており、条例解釈の明らかな誤りである。

エ　なお、条例上、協定書は開示すべきものだとしても、別途、本件協定上は、当該開示につき当事者の合意が得られるよう務める責務が、被告には残されているというべきである。つまり、協定書の「当事者の合意なしに公表してはならない」という規定は、それにより、条例に関する法的効果を生じるというより、被告のいう契約上の履行義務に留まると考えるべきである。

（３）非開示情報への複数該当性について

ア　被告は、協定書が条例第７条の非開示情報の複数に該当するとしているが、法令の規定は原則として重複しないように整理されており、一つの情報が同時に複数の非開示情報に該当することはないと考えるべきである。第７条第６号と第７号についても、対象となる情報をその内容や性質により分類し、それぞれに応じて非開示情報とすべき理由が具体的かつ限定的に規定されているのである。すなわち、第６号と第７号は、対象となる情報の内容や非開示とすべき必要性などその構成要件が異なるものであり、同条第６号及び第７号の適用に当たっては、まず、それぞれに規定する情報に該当するか否かについて判断し、次に、その情報を開示することにより両号に規定する「おそれ」が生じるか否か判断すべきである。こうした点を無視して、協定書が第７号並びに第６号柱書き及び同号イに該当するとするのは、そもそも条例の解釈を誤るものである。

イ　また、被告は、「協定書は、これによって法律的な権利義務が発生することから、その性質は私法上の契約であり、契約事項の履行という面において、当事者から公表に合意できない意向が示されている中で公表することはできない。従って、条例第７条第６号柱書き、同号イ及び第７号を非開示理由とすることは適正である。」としている。

　　協定書を私法上の契約とする論には疑義があるが、仮に私法上の契約だとすれば、契約当事者にそれを履行する義務があることは当然である。しかし、一方で、条例第７条に、当事者の合意を要件とする規定は存在しない。公文書を非開示とするか否かについては、条例に基づき行政が主体的に判断する必要があり、非公開とする旨を予め契約で定めたとしても、優先すべきは条例の規定であり契約でないことは論をまたない。

（４）条例第７条第７号への該当性について

ア　本号においては、「外部との協議、依頼等により実施機関の職員が作成又は取得した情報」に該当することが前提要件とされており、具体的には、協議等の過程で職員により作成された記録や関連資料などがこれに該当すると考えられる。協定書のように、外部機関との法律関係に関する確定した文書は、そもそもここでいう「職員が作成又は取得した情報」に該当しないことは明らかである。

イ　さらに、本号は、「職員が作成した情報」の内容や性質に直接起因して、「公にすることにより、協力・信頼関係が損なわれるおそれがあるもの」を想定しており、そこに、被告のいう「当事者の意向」が介在する余地はないし、そうした文言は存在しない。

　法令は、個々の規定の立法趣旨を踏まえ、かつ条文の内容・文理に即して合理的に解釈すべきであることは言うまでもない。従って、本号に該当するためには、当該情報の内在的性質により、同号のいう「おそれ」が生じる必要がある。

ウ　さらに、協定書は、愛宕山運動施設の共同使用の条件を定める確定文書であり、また概要版が公開され主要な部分が公知の事実となっている状況においても、なお、協定書の開示により相手方に生じる不利益も含め、「信頼関係を著しく損なう」という実質的、具体的な根拠を持った、すなわち法的保護に値する理由が必要であると言うべきである。

エ　しかしながら、被告は、「開示に合意できない」旨の米軍及び国の意向等を根拠とするのみで、主体的かつ具体的な判断が何も示されていない。単に相手方の同意が得られないというだけでは、本号の非開示事由に該当する合理的理由にならないことは明らかである。

（５）条例第７条第６号柱書きと同号イへの該当性について

　第６号柱書きには、「次に掲げるおそれその他当該事務又は事業の性質上、当該事務又は事業の適正な遂行に著しい支障を及ぼすおそれがあるもの」とされている。すなわち、「次に掲げるおそれ（アからオまでのおそれ）」と「その他」以下の「おそれ」とは、別の概念として規定されているものである。すなわち同号は、アからオまでを典型的な例として掲げ、それらに該当しない場合について一般的な規定をおいているものであり、一つの情報が両方に該当することは想定されておらず、従って、協定書が同号の柱書きとイの両方に該当するという論は、条文解釈の基本的誤りである。

（６）条例第７条第６号柱書きへの該当性について

ア　第６号は、いわゆる「行政執行情報」といわれるもので、被告や国の行う「事務・事業に関する情報」であって、「当該事務・事業の性質上、その適正な執行に著しい支障を及ぼすおそれがあるもの」が対象になっているが、これは、事務等の本質上、開示することによりかえってその事務等の適正な執行を妨げるものが想定されている。

　　従って、同号は、岩国市の行うすべての事務等を対象とするのではなく、事務等の性質によって一定の制限をかけ、そうした条件に合致する典型的なものとして、アからオまでの事務等に係るおそれを列挙しているのである。

　　すなわち、監査や検査、契約や争訟、人事管理など、その性質上、内部情報を事前に公にすることによりかえってその事務の適正かつ効率的な執行に支障をきたすおそれがある特殊な性質を有する事務、事業が対象となるものである。従って、本件のような都市公園の共同使用という一般事務にまで本号柱書きを適用することは、条例解釈の明らかな誤りである。

イ　被告は、当事者の意向を根拠に事務等の遂行に著しい支障が生じるおそれがあるとしているが、ここで当事者の意向は、「事務等の性質」とは直接関係がなく、同号の適用にあたっては、「当事者の意向」が介在する余地はないと言うべきである。

　　また、第６号は、事務等の性質上、事前に情報を公開することによる不都合を防止することを目的としており、そのことは、被告が作成した「情報公開の手引」（以下「手引」という。甲第１６号証）の同号アからオまでの説明でも、すべて「事前の開示」が要件とされていることからも明らかであり、この考え方は同号柱書きにも当然にあてはまるものである。従って、協定書のような確定した文書が同号柱書きの対象にならないことは明らかである。

（７）条例第７条第６号イへの該当性について

　被告は、「協定書は、第６号イの「契約又は交渉に関する事務」に該当する」としている。仮にそうだとすれば、手引により、「契約等に係る事務に関し行政の財産上の利益又は当事者としての地位を不当に害するおそれがある情報の事前開示」が要件とされている。また、「契約などに関し交渉を行う場合に、こちらの手の内を明らかにしてしまうと、相手方に一方的に有利になり、当事者としての地位が不当に害されるおそれがある。この規定は、そのようないわゆる手の内情報を保護するために設けられたものである」とされている（松井茂記著「情報公開法」２８１ページ。甲第１７号証）。

　協定書は、交渉が終わり双方が合意した後のいわば最終の契約書であり、公開したとしても本号イにいう「おそれ」が生じる余地はなく、非開示情報には該当しないことは明らかである。

（８）部分開示について

ア　被告は、やはり当事者の意向を理由に条例第８条の部分開示を否定しているが、同条にも「当事者の意向」を要件とする規定はない。また、従来から、公文書の一部に非開示情報があったとしても、それ以外の確定事実に関する部分などはできるだけ公開するというのが、情報公開の原則とされている。従って、協定書の内容について非開示情報に該当するか否か個別に判断することなく、当事者の意向を理由として全部を一律に非開示とすることは、条例解釈の明らかな誤りである。

イ　協定書の内容のうち、その標題や署名者、事実に関する情報などは、公開されたとしても、当事者に何らの影響を与えるものではなく、条例上、当然開示されるべき情報である。

ウ　さらに、協定書の内容の一部であるとして、被告が当事者の了解を得て作成したとされる概要版によりすでに公開されている情報は、いわば公知の事実であり、開示したとしても、条例第７条第６号又は第７号にいう法的保護に値する程度のおそれが生じるとは到底考えられないし、条例のいう非開示事由に該当しないことは明らかである。すなわち、開示により生じる実質的な影響に関する岩国市としての主体的判断なくして、単に当事者の意向のみによって、部分開示の可否を判断することは、本条の解釈を誤るものである。

エ　また、審査会の答申において、「協定書は英文であり、概要版の情報と協定書の非開示情報を区分することは容易ではない」としているが、ここで言う「容易に」とは、例えば内容が複雑に絡み合っていて、事実上分離が不可能な場合などが想定されていると考えるべきであり、英語版だから区分することができないというのは、条例の解釈を明らかに誤っている。英語版であっても、しかるべく翻訳して、すでに公表されている概要版に該当する部分を抜き出すことは十分に可能だと考える。

　　なお、こうした外国機関との協定などでは、英語版とともに、当然日本語版も作成されているはずであり、英語版だから区分することができないというのは、理由にならない。

３．まとめ

　ア　被告には、「協定書は米軍の同意が得られないので公開できない」という前提があって、それを強引に条例の非開示事由に当てはめようとしており、法令上の様々な不都合が生じている。「当事者の合意」といういわば主観的理由により、公文書が非公開になるとすれば、情報公開制度の意味がなくなる。

　イ　原則公開という情報公開制度の趣旨に鑑みれば、非開示は例外的、限定的に考えるべきであり、条例に基づく非開示事由に該当するためには、法的保護に値する具体的、実質的な理由が必要である。特に、地方自治体が外部機関との法律関係を決定する契約や協定などの確定文書は、公開されることが大前提であり、条例の非開示事由のいずれにも該当しないことは明らかである。

　ウ　部分開示は、情報公開の基本原則であり、当事者の合意により、この原則を排除することはできない。公文書に非開示情報が含まれていて一部黒塗りにすることはあるとしても、全部を一律非開示にすることは許されない。少なくとも、標題や署名者、確定事実、すでに公開されている情報などを非公開にする理由はない。

証拠方法

甲第１号証　公文書開示請求書

甲第２号証　公文書非開示決定通知書

甲第３号証　審査請求書

甲第４号証　弁明書（副本）

甲第５号証　反論書

甲第６号証　再弁明書（副本）

甲第７号証　再反論書

甲第８号証　再弁明書（２回目・副本）

甲第９号証　再反論書（２回目）

甲第１０号証　再弁明書（３回目・副本）

甲第１１号証　再反論書（３回目）

甲第１２号証　岩国市情報公開・個人情報保護審査会への諮問の通知

甲第１３号証　答申書

甲第１４号証　裁決書

甲第１５号証　愛宕スポーツコンプレックス共同使用に伴う現地実施協定書の概要

甲第１６号証　情報公開の手引

甲第１７号証　松井茂記著「情報公開法」２８１ページ

附属書類

１．訴状副本　　　　　　　　　　　　　　　　　１通

２．甲第１号証から甲第１７号証まで（写し）　各１通