

事件番号 令和3年（行サ）第2号
行政上告提起事件
上告人 井原勝介
被上告人 岩国市

令和3年3月24日

広島高等裁判所 御中

上告人 井原勝介

上告理由書

頭書事件について、上告人は次の通り上告理由を提出します。

上告の理由

原判決には、以下の通り、重大な憲法違反がある。
なお、略語の表記及びその内容は、原判決のそれによる。

第1 憲法92条の地方自治の本旨、住民自治の原則の侵害

本件対象文書には、市民の政治的活動の禁止など、憲法21条の「表現の自由」を制限する規定が盛り込まれている。さらに、本件対象文書を根拠に制定された「岩国市愛宕スポーツコンプレックス管理条例」4条に、同じく市民の政治的活動の禁止規定が盛り込まれ、日本国憲法を最高法規とするこの国の地方自治体の条例の中に憲法21条に抵触する規定が存在するという異常な事態になっている。

地方自治体がこうした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、地方自治の本旨、そのうちの住民自治の原則からす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、また市民に公開することなく、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、被上告人の権限濫用である。

憲法に反する内容を含み、憲法に反する手続により締結、取得された本件対象文書は、本来公開されて然るべきものであり、そもそも本件条例の非開示情報には該当しない。また、これを非開示情報とする被上告人の主張は法的保護に値しない。

憲法との関係で本件対象文書が有するこうした本質的性格を全く考慮することなく、本件対象文書を本件条例7条の非開示情報に該当するとの原判決の判断は、本件条例に反するだけでなく、憲法92条の地方自治の本旨を侵害するものである。

第2 憲法21条の「表現の自由」から派生する国民の「知る権利」の侵害

原判決は、本件条例の解釈、適用を根本的に誤っており、憲法21条の「表現の自由」から派生する国民の「知る権利」を侵害するものである。

原判決は、「米側の同意のないままに本件対象文書を開示した場合には、本件協定違反及び条約違反とみなされ、本件施設の共同使用の終了、本件協定の取消しなどの事態を招来しかねないので、本件対象文書に記載された情報は、本件条例7条7号所定の「公にす

ることにより、市の機関と関係当事者との協力関係又は信頼関係が著しく損なわれるおそれがあるもの」に該当するとともに、同条6号柱書きの「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」及び同号イの「本市の当事者としての地位を不当に害するおそれ」があるものにも該当し、従って、本件情報は、本件条例7条6号柱書き、同号イ及び7号所定の非開示情報に該当する」としている。

法令の解釈・適用に当たっては、それぞれの条文の趣旨・目的とそれを実現するための適用要件を明確にし、具体の事実をその適用要件に当てはめるという手順を踏む必要があることは言うまでもない。各条文に使われている文言も、その趣旨・目的に即して解釈される必要があることはもちろんである。

しかるに原判決は、こうした手順とはまったく逆に、それぞれの適用要件の違いを考慮せず、本件対象文書を一括して本件条例7条6号及び7号の文言に形式的、外形的に当てはめているだけで、乱暴な議論である。個々の事案がそうした適用要件に該当するか否か、具体的かつ丁寧な考察が必要である。

以下、それぞれの条文の趣旨、内容に即して考察する。

1. 本件条例7条6号の趣旨

本号は、いわゆる「行政執行（運営）情報」と言われるもので、事務又は事業（以下「事務等」という。）に関する内部情報の公開により行政の適正な執行が損なわれるような場合を想定しており、その典型的な例が同号のアからオまでに列挙されている。

すなわち、監査や検査、契約や争訟、人事管理など、いずれも、行政の意図や方針などを当該事務等の相手方に秘匿して行うことが、適正な事務執行の上で不可欠な要件となるような、そうした特殊な性質を有する一定の事務等が典型的なものとして列挙されている。すなわち、事務等に内在するその性質に直接起因して生じる支障を対象としているのであり、それが条文の「事務又は事業の性質上」という文脈の意味するところである。

また、「適正な遂行への支障」とは、内部情報を相手方が知ることにより、その事務等本来の目的を十分に果たすことができないような場合を想定している。

必然的に、そうした相手方の知らない内部情報の、当該事務が終了する前の「事前開示」が本号の適用要件となるものである。そのことは、岩国市が作成した「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、すべて「事前の開示」が要件とされていることから明らかである。

ちなみに、上告人自身が、岩国市長として、情報公開条例（案）を市議会に提出し成立したものであり、もちろん、公式解釈としての「手引」も、上告人の責任で作成したものである。つまり、「手引」に記載されていることが、本件条例の「立法意図」であり、本件条例の解釈・適用にあたって尊重されるべきものである。

2. 本件条例7条6号イの適用について

（1）適用要件

原判決は、明示的ではないにしても、本件対象文書が本件条例7条6号イの「契約」に該当すると判断していると考えられるので、そのことを前提に、以下、考察する。

同号イの条文には、「契約に係る事務に関し」「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」とあり、また、手引には、「用地買収、損失補てん等に係る単価等を事前に開示することにより、経費の増大や実施時期の遅延が生じるような場合」が該当する旨説明されている。

すなわち、同号イの趣旨は、契約の締結に向けて相手方と交渉や駆け引きを行う過程で、行政の意図や方針などに関する内部情報、いわゆる「手の内情報」を開示すれば、契約の相手方が行政の方針や意図を知るところとなり、それが当該契約の締結に際し行政側

を相手方との関係において不利な立場に追込むことになる。同号イの「財産上の不利益を生じる、又は当事者としての立場を不利にする」とは、まさに契約交渉の当事者としての地位を意味するものである。

本件対象文書のような相手方との合意事項を最終的に記録した確定文書は、すでに相手方の了知するものである。契約に即して言えば、契約交渉が終わり契約を締結した後に、その契約書を開示したとしても、すでに交渉は終わっているのだから、契約交渉に際しての行政側の立場が不利になることはなく、財産上の不利益も受けず、当事者としての地位を不当に害されることがないのは、あまりにも明らかである。

(2) 原判決の違法性、違憲性

原判決は「確定文書を排除するものではない」としているが、確かに本件条例にそうした文言はないが、上記の趣旨からすれば、そもそも確定する前の内部情報の保護が同号イの主たる目的であり、そこから当然に確定文書は排除されると考えるのが論理必然である。そうでないというなら、どのような場合に確定文書が対象となりうるのか、根拠を持って説明すべきである。

また、原判決は、本件対象文書の開示により、将来的に本件協定の取消しなどにより、運動施設の共同使用の事務に支障が生じるおそれがあることを、同号イの「当事者としての地位を害するおそれ」としているが、ここにいう「当事者としての地位」は、協定の締結交渉をする際の当事者としての地位であり、協定締結後の運動施設の管理に関する当事者としての地位までを含むものではない。

以上、原判決は、同号イの重要な適用要件である「対象となる情報」や「おそれ」の内容に関する解釈、適用を根本的に誤り、本号の適用要件に合致しないものを条文の文言に無理やり当てはめており、およそ、法を司る裁判所の判断とは思えない。原判決は、違法であることはもちろん、憲法違反である

3. 本件条例7条6号柱書きの適用について

(1) 適用要件

手引には、「アからオまでに掲げるおそれは、公にすることにより、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支障を及ぼすおそれのうち、典型的なものを例示として掲げたものである。」とされている。

典型例を各号列記し、その他として一般的な規定を置くことは通例であり、その場合に、典型例の考え方が一般規定にも適用されることは、法令解釈の常識である。

従って、事務等に関する内部情報を事前に開示し、当該事務等の相手方が知るところとなれば、当該事務等の適正な遂行が阻害されるという、そうした性質を有する事務等の内部情報が対象であるという本号の基本的考え方、適用要件は、同号柱書きにも当然当てはまるものである。

(2) 原判決の違法性、違憲性

しかるに、原判決は、こうした要件を全く考慮することなく、ただ条文にある「事務又は事業に関する情報」という文言を形式的に捉えて、運動施設の日米共同使用という一般的な事務にまで適用対象を広げ、さらに、「事前開示」という同号の重要な要件についても何らの合理的根拠もなく、判断の要素から除外し、協定書という確定文書を同号柱書きの適用対象としている。

また、ここでも、原判決は、将来の協定の取り消しなどを事務の支障に該当するとしているが、共同使用の事務に将来支障が生じるおそれがあるとしても、それは、本号の「事務の性質上」のおそれではなく、その守備範囲を大きく逸脱している。やはり、字面に形式的に当てはめているだけで、およそ、条文をその趣旨・目的に即して適正に解釈するという原則から完全に逸脱し、違法であることはもちろん、憲法違反である。

4. 本件条例7条7号の適用について

(1) 適用要件

本件条例7条7号では「信頼関係を著しく損なう」ことが要件とされており、「信頼関係への影響」を考える要素として、「本件協定に基づく相手側の意向」が考慮されるべきは当然としても、そこには、形式的な相手側の意向だけでなくその理由の合理性が当然求められると考えるべきである。

例えば、開示しても相手側に何ら支障が生じないような場合には、相手側の反対には合理性がなく、本件条例上は法的保護に価するとは言えず、従って、同号の「信頼関係を著しく損なう」という要件に該当するとは言えないというべきである。

仮に実質的な理由のいかんを問わず、相手側の意向だけで同号への該当性が判断されるとすれば、行政と外部機関との間で前もって非公開の取り決めをしておけば、どんな情報でも同号の非開示情報に該当することになり、それでは同号の意味がなくなる。

(2) 米軍の反対の理由について

原判決も、以下の通り、開示に反対の理由を述べた2度にわたる米軍の意見書を引用しながら、本件条例7条7号の非開示情報への該当性を判断している。

米軍の意見書（平成29年11月21日付。乙第7号証）では、開示に反対する理由として、「本件対象文書が日米合同委員会合意（2017年10月5日付）に直接関係し、またその一部をなすものであること、部分開示であっても、今後の米軍の手続き、運用又は合意事項に支障をきたすこと」があげられている。

また、米軍の意見書（令和2年1月31日付。乙第29号証の2）においても、「日米合同委員会において現地実施協定書の無断開示は日米両政府間の取り決めと国際慣行に反する行いと裁定されている。また条約違反とみなされる。」と、その理由が付加されている。

しかし、本件のような運動施設の共同使用に関する文書を開示したとして、米軍の運用に大きな支障が生じるとは、通常は考えられないし、少なくともこれだけの説明では理解できない。また、唐突に条約違反と言われても、具体的な条約や適用条項さえ明らかにされておらず、これだけではにわかに信じがたい。

これまでの下級審の審理において、岩国市や国側から本件対象文書は日米合同委員会の議事録の一部に該当するので開示できないという主張が有力になされてきたが、根拠のない主張であり、原判決ではこの点について全く触れられていない。ことほどさように、米軍の意見についても、その内容を精査し、その合理性を一々検証すべきである。

例えば、米軍の手続き、運用にどのような支障をきたすのか、あるいはどの条約のどんな条項に違反するのかなどという、実質的理由にまで踏み込んだ合理性の判断が全く行われていない。そうした審理が行なわれなままに、米軍の意見がそのまま原判決の重要な論拠とされている。

米軍の運用に生じる支障の程度によっては、本件対象文書の非開示処分に納得せざるを得ないかもしれない。また、具体的な条約に違反するというのであれば、それはもはや本件条例の域を超えた問題として理解せざるを得ないであろう。

米軍として、本件対象文書の開示にただ反対するというのではなく、その理由を具体的に提示してきており、司法として、その理由の妥当性、合理性を判断すれば、おのずから関係者の納得のいく結論が得られるはず。原審が、どうしてそこまで踏み込んで審理し判断しないのか、理解に苦しむ。

(3) 原判決の違法性、違憲性

原判決は、要するに、「米軍が反対する中で、本件協定に反して本件対象文書を開示すれば、岩国市と米軍の信頼関係が失われることは明らかであり、本件対象文書に記載された情報は、本件条例7条7号の非開示情報に該当する」というものである。

この判旨においては、米軍が開示に反対する理由の合理性については何も触れられておらず、合意なき開示は協定に反するという外形的な条件を主な根拠に、本件条例7条7号の該当性を判断しており、あまりにも形式的な解釈である。

およそ、非開示情報への該当性の判断に当たっては、情報の種類や性質により開示した場合に当事者にどのような不都合が生じるのかが重要なポイントである。相手側に生じる不利益と市民の開示を受ける利益との比較考量が行なわれないうままに、ただ、米軍が反対するというだけで、信頼関係が損なわれ、同号の非開示情報に該当するというのは、あまりにも形式的で、本件条例の趣旨を大きく逸脱し違法であり、憲法に保障された国民の「知る権利」を事実上奪うものである。

5. 本件条例8条の適用について

(1) 公知の情報について

本件条例は、情報の公開の可否について規定しているものであり、その前提として、本件条例の対象となる情報は公開されていない情報であり、そうした情報の開示に起因して当事者に生じる支障を勘案し非開示情報が規定されているのである。

従って、市民の知りうる状態にあるいわゆる「公知の情報」は、「開示することにより当事者に支障を生じる」という状態にはならず、非開示情報に該当しないことは本件条例7条各号の適用を考える以前の問題として明らかである。

すなわち、公知の情報であるか否かは、非開示情報を判断する場合の大前提であるというべきである。原判決では、こうした点にまで踏み込んだ考察が行なわれておらず、審理が尽くされていないというべきである。

(2) 概要版記載事項について

そうした観点からすれば、岩国市により作成された「概要版」に記載されている内容に相当する本件対象文書の該当部分については、概要版の公開により公知の情報となったのであり、当該情報を開示したとしても米軍に新たな支障が生じるとは考えられない。また、本件対象文書に記載されている愛宕山運動施設内の各施設の配置や利用時間などは、施設内の各所に掲示され誰でも知りうる状態にあり、そうした情報の開示により、米軍に何らかの影響を与えるとは到底考えられない。

(3) 確定事実について

さらに論点を絞る。概要版の内容から判断すると、本件対象文書の冒頭には、岩国市の国に対する「一時使用申請」、国の米側に対する「共同使用要請」を経て日米合同委員会合意、本件協定の締結までの愛宕山運動施設の共同使用に至る事実経過及び日付けを記載した部分があることがわかる。こうした部分は、すでに国等により公表された確定事実であり、運動施設の使用条件を定める本件協定の本体部分とは明らかに性質を異にするものである。本件対象文書の中の情報でこうした確定事実に関するものについては、その開示により米軍に何らかの不都合が生じるとは到底考えられない。従って、こうした事実経過に関する情報の開示に反対する実質的理由は米軍にはないと考えられる。

このような誰もが知っている確定事実であっても、開示した場合に米軍に何らかの不都合が生じるおそれがあるというのであれば、その内容を具体的に説明すべきであり、そうした説明もなしに、ただ開示に反対するというのであれば、それは、まさに権利の濫用であり、本件条例上は法的保護に値しないことは論を俟たない。

(4) 原判決の違法性、違憲性

非開示情報への該当性の判断に当たって実質的理由が必要だということは、部分開示の可否を考える場合にも当然当てはまる。原判決は、相手側の意向を主な根拠に、本件対象文書全体を一括して非開示情報としているが、情報の原則公開の趣旨からすれば、非開示情報はできる限り限定的に考えるべきである。

本件対象文書には種類や性質の異なる様々な情報が存在しており、それぞれの情報の種類ごとに、開示した場合に生じる支障の程度、信頼関係に与える影響の程度を考察し、開示の利益と不利益を比較考量すべきである。しかし、原審ではこうした作業がまったく行なわれておらず、本条の解釈・適用に根本的な誤りがあり、違法であることはもちろん、憲法違反である。

一般に行政の保有する情報には、すでに何らかの形で公開され市民の知りうる状態にあるいわゆる「公知の情報」や単なる事実経過を記載したもの（確定事実）が含まれている。少なくとも、こうした情報については開示しても何の問題もないと思われるにも関わらず、ただ米軍が反対するというだけで本件対象文書に含まれる情報全部を一括して非開示情報とする原判決は、情報公開の趣旨、部分開示の原則に根本的に反し、違法である。あまりにも乱暴で、とても裁判所の判断とは思えない。大部分を黒塗りにしてでも、部分開示を行うべきである。