

令和元年行（ウ）第3号 公文書非開示決定処分取消請求事件

原告 井原勝介

被告 岩国市代表者兼処分行政庁 市長 福田良彦

## 準備書面

令和2年2月21日

山口地方裁判所 民事部 御中

原告 井原勝介 印

令和2年2月7日付け被告の準備書面に対して、下記の通り主張する。

### 記

#### 第1 被告の主張について

1. 令和2年2月7日付けの被告の準備書面（以下、「準備書面」という。）の1について

（1）被告は、「協定書の公表について、利用条件に関する市民の理解を進めるために国及び米軍岩国基地に理解を求めたが、理解が得られなかった」としている。

協定書の公表に関するこのような被告の努力は評価するが、これにより、被告としては、協定書の公開は問題ない、むしろ市民の理解を得るために積極的に公開すべきと考えていたことがよくわかる。そうだとすれば、少なくとも、行政の事務事業の適正な執行を確保することを目的とする第7条第6号の非開示情報には該当しないと考えられる。米側の意向は別として、契約の当事者として情報開示により直接的に不利な立場に置かれることもないのだから。

（2）被告は、「本件協定書は、日米合同委員会の合意に直接関係し、またその一部をなすものである」、また、「日米合同委員会の公式な議事録は、双方の同意がない限り公表されない」と主張する。

日米合同委員会の決定を踏まえて協定書は締結されており、両者に一定の関係があることは事実であるが、同委員会「議事録」と協定書の関係性については説明されておらず、必ずしも明らかではない。

仮に、協定書が同委員会議事録の一部をなすとの主張であるとしても、「議事録」とは、同委員会における協議の内容を時系列的にそのまま記録したまさに「議事録」そのものであり、一方、協定書は、同委員会の協議を踏まえて共同使用の具体的条件を現地レベルで確定させる文書であり、その主体も文書の形態もまったく異なる別物であり、「議事録」非公開の原則を協定書にそのままあてはめることはできない。

（3）日米合同委員会における協議の結果、決定された事項については、前回の準備書面で主張したように、原則として公表されている。現実に、愛宕山運動施設の日米共同使用についても、同委員会の協議を経てその内容が公表されている。

また、例えば、協定書の冒頭の事実経過を記載した部分は、令和元年12月21日付けの準備書面第2の8の（4）のウで述べた通り、すでに公表済みの確定事実であり、議事録の内容とは明らかに異なるものである。これ一つとってみても、協定書を日米合同委員会の「議事録」の一部としてその非公開の原則を適用とする被告の論は破綻している。

## 2. 準備書面の2について

(1) 被告は、概要版の作成について、「被告の責任において独自に文書を取りまとめ、公表することについて、防衛省及び米軍岩国基地の合意を得た上で、公表した」と主張する。「被告の責任で独自に」という文言の趣旨が必ずしも明らかではなく、協定書との整合性が担保されていないかのニュアンスがあるようにも思われる。しかし、概要版は、愛宕スポーツコンプレックス管理条例の制定、また市民の理解の促進に向けて、議会や市民への説明責任を果たすために作成されたとされている。つまり、概要版は協定書の内容を正確に反映しているはずであり、さもなくば、説明責任を果たしたことにはならないし、管理条例制定の根拠にもならない。

(2) 被告は、概要版は、「国及び米軍岩国基地の合意を得た上で公表した」としている。この趣旨も必ずしも判然としないが、内容についても合意がなされているとすれば、概要版と協定書の整合性は担保されていると考えられる。

(3) 被告は、「市民利用に関する事項」について概要版にとりまとめたとしている。つまり、協定書のそれ以外の部分については、何も明らかにされておらず、それでは、管理条例制定の根拠にはならないし、十分な説明責任を果たしたことにもならない。

## 3. 準備書面の3について

(1) 被告の引用する訴状訂正申立書第2の2の(4)アは、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」に該当しないことを主張するものである。敷衍すれば、協定書は、被告と米軍岩国基地との間の公的な合意文書であり、条例第7条第7号にいう「協議、依頼等により実施機関の職員が作成し、又は取得した情報」とは、その情報の主体が、一方は岩国市長であり、他方は実施機関の職員であること、また、その情報の内容が、一方は合意(被告の論によれば契約)事項であり、他方は職員が作成又は取得したものであることなど、両者は本質的に異質なものであり、協定書は、その性質においてそもそも同号の対象となる情報ではない。

(2) 被告は、こうした点に言及することなく、手引の「協力関係又は信頼関係」の解釈を引用し、協定書の本号への該当性を論じている。

一般的に、非開示情報は、各号において、まず、該当する情報の種類が規定されている。次に、その情報を開示した場合に生じるおそれのある当事者の不都合が規定されている。つまり、行政情報のすべてを対象とするのではなく、情報の種類と開示による不都合という観点から2段階の限定をかけており、その両方に該当する必要があることは言うまでもない。

その第1段階の情報の種類に係る構成要件について論じているのに、そこを抜きにして、第2の開示の不都合に係る構成要件についてのみ言及するのは、論点が完全にずれている。

## 4. 準備書面の5について(議事録との関係性)

(1) 前記1で述べた通り、協定書と日米合同委員会の議事録は別物であり、協定書が同委員会の議事録を構成するとの被告の論は当たらない。

(2) 福岡高裁の判決についても、前回の準備書面で述べた通り、共同使用の目的が大きく異なること、対象文書が複数にわたるなど事案の内容が異なること、さらに、公開することによる米軍の不都合について具体的な説明がなされていることなど、本件とは内容や審理経過が大きく異なるものであり、単純に比較することはできない。

(3) 公表に係る意見照会において、米軍は日米合同委員会合意との関係性に言及するのみで、協定書の公開による米軍の不都合については、依然として具体的な説明がなされていない。公文書の原則開示の理念を踏まえ、非開示情報は限定的に考える必要がある。そうした観点からすれば、情報を開示した場合にどのような不都合が生じるのかが鍵になり、その点に関する説明なくして、非開示情報への該当性を判断することは不可能である。

当事者間で13回も協議しているのであれば、その過程で、具体的な支障について何らかの説明があったのではないか、それを可能な限り説明すべきである。今回の審理の重要なポイントだと考えているので、被告として然るべく対応するよう強く期待する。

#### 5. 準備書面の6について（複数該当性について）

(1) 被告の主張する「事務・事業執行情報と協力・信頼関係情報は、対象となる情報の性質や生じるおそれが異なるものであり、その公文書に含まれる情報によって両方の非開示事由に該当することはあり得る」という趣旨には、異論がない。

すなわち、一つの公文書中に性質の異なる情報が複数存在するような場合には、それらが複数の非開示事由に該当することは当然にあり得るものであるが、他方、同じ性質の情報が複数の非開示事由に該当することは原則としてないと言うべきである。

(2) 協定書は、外部機関との公的な合意文書であり、その中に含まれる情報は、その性質において同じであると考えられ、協定書に含まれる情報が複数の非開示事由に該当することはないと考えるべきである。仮に複数の非開示事由に該当するとすれば、協定書のどの部分の情報が被告の言うどのような「性質」をもつのか、そしてその情報の「性質」によりどのような「おそれ」が生じるのか、具体的に明らかにすべきである。

#### 6. 準備書面の8及び9について（条例第7条第6号柱書き）

(1) 被告は、「国管法に基づく一時使用許可の許可条件に反し、当事者の合意のないままに本件協定書を公表した場合、一時使用許可が取り消され、都市公園としての市民利用ができなくなるおそれがあること」を根拠に条例第7条第6号柱書きに該当するとしている。

(2) 被告は、「国による愛宕スポーツコンプレックスの一時使用許可の取り消しによる影響」をもって、「事務又は事業の性質上」生じる支障と位置づけているようであるが、前回の準備書面第1の3の(2)のウ及びエで述べた通り、本号に言う「支障」は、事務等の性質上直接的に発生するおそれのあるものを言うものであり、被告の言う米軍の意向、信頼関係の喪失、そして国による許可の取り消しなどいくつもの段階を経て発生する「支障」を対象とするものではない。

仮に、協定書を公表することが許可条件に反するとしても、それが一時使用許可の取り消しにつながるかどうかは、その時々状況に応じて適切に判断されるものであり、必ずしも明確なものではない。従って、国による許可の取り消しを本号の支障として認定することには、法的には論理の飛躍がある。

(3) 仮に、部分開示も含めて協定書の開示を認める判決が出されたとしたら、司法の判断として、米側も尊重せざるを得ず、少なくとも無視することはできないはずである。また、司法の判断に基づく措置として、米軍との信頼関係に直ちに影響するとも断定できないはずであり、さらに、国による一時使用許可の取り消しの可能性も減少するのではなからうか。こうしたそれぞれの段階における選択肢は多岐にわたる。国による許可の取り消しはその選択肢の一つであり、それを捉えて本号の支障に該当するとの論は当たらない。

7. 準備書面の10について（条例第7条第6号イ）

（1）手引によると、条例第7条第6号のアからイまでのすべての解説において、明確に「情報の事前開示」が要件とされている。手引は、言うまでもなく、条例制定のいわゆる立法趣旨であり、条例解釈にあたって、ある意味では最優先されるべき基準である。

同号イは、行政執行の適正を確保するために、事務主体の「手の内情報」の保護を目的としており、対象が「手の内情報」であることは、同号の重要な構成要件であり、安易にその範囲を拡大すべきではない。

（2）仮に、「手の内情報」に限定されるものではないとしても、本号イの目的は、契約締結までの相手方との交渉において、こちらの内部情報を相手方に知られてしまったら、交渉は相手方に一方的に有利になってしまう、そうした状況を防止することにある。「当事者としての地位が不当に害される」とは、まさに、契約の一方の当事者として、その契約締結に向けての交渉を自身に有利に進めようとするその当事者の立場が不利になることを意味しているものである。

従って、本号イを適用するとすれば、対象となる情報がこうした趣旨、目的に合致する必要があるが、本件のように、すでに契約交渉が終了し協定書が締結されているような場合には、当該協定書を公開したとしてもはや相手方との交渉がそれにより不利になるという状況は存在せず、本号イの構成要件に該当しないことは明らかである。もちろん、そこに相手方の意向が関与する余地はないし、さらにその後の信頼関係への影響にまで本号イを適用拡大することは不可能である。

（3）「事務等が反復される場合に、当該情報の開示による将来の事務等への影響」も本号イの対象となることに異論はないが、そこから「新しい事務に関して忌憚のない協議が困難になる」という不都合も本号イの対象となる」との結論を導き出す被告の主張には、論理の飛躍がある。

本号イは、事務主体の「当事者としての地位が不当に害される」、つまり情報開示により直接的に事務主体の契約交渉が不利になるような場合を想定している。一方、被告の言う「忌憚のない協議が困難になる」とは、つまるところ「協議方法に一定の制約が生じる」という趣旨であると解され、契約交渉に与える影響は本号イの想定と比べてその内容や程度において大きく異なるものである。手引によれば、「原則開示の趣旨を踏まえて、いたずらに拡大解釈すべきではない」とされており、被告の言う「忌憚のない協議が困難になる」という不都合にまで解釈を拡大すべきではない。

（4）被告は、本号イの規定を根拠に「国の当事者としての地位を不当に害するおそれ」も対象となり、本件については「国における在日米軍及び区域の共同使用に係る事務に対する支障」も対象になると主張するが、明らかに解釈を誤るものである。

条文の解釈にあたっては、形式的な文言の意味だけでなく、その背景にある趣旨も十分に理解し拡大解釈にならないよう注意する必要がある。そうした観点から見れば、本号イの適用にあたっては、2つの構成要件を考える必要がある。第1に、本市の機関、国等が行う事務又は事業に関する情報であること（行政事務の種類等の事項的要素）。第2に、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が生じるおそれがあること（開示による支障を個別具体的に判断するための定性的要素）（乙第17号証「新・情報公開法の逐条解説」宇賀克也著）。

協定書に係る情報は、第1の要件で言えば、被告の事務又は事業に関する情報に該当する。従って、この場合の第2の要件は、事務又は事業の前に「当該」という文言が付されていることから、被告の事務又は事業の性質上、被告の事務又は事業の遂行に支障が生じるおそれが対象とされているのである。

つまり、第1の要件として被告の事務等に該当する場合には、第2の要件として被告が言う「国の当事者としての地位を不当に害するおそれ」を同号イの対象とすることはでき

ないものであり、従って、本件の場合「米軍施設及び区域の共同使用に関する国の一般的事務に対する支障」にまで本号イの適用対象を拡大することはできない。

#### 8. 準備書面の11について（部分開示）

(1) 被告は、ここでも、協定書は、日米合同委員会の合意に直接関係し、またその一部をなすものであることから、「同委員会の議事録は、双方の同意がない限り公表されない」という日米両政府の合意が適用されるという趣旨の主張をする。

しかし、前記1で述べた通り、協定書が日米合同委員会の合意に直接関係し、またその一部をなすものであることに異論はないが、そうであるとしても、同委員会における協議の内容を時系列的に記録したものがまさに「議事録」であり、それ以上でも以下でもない。従って、協議の結果としての合意事項が別途公表されれば、それはもはや「議事録」には該当しない。さらに、被告の言うように、合意に直接関係し、又はその合意の一部をなすものであったとしても、別途協定書としてまとめられれば、それももちろん「議事録」には該当しない。従って、そうした文書については、被告の主張する同委員会議事録の公表に関する取り扱いが適用されるものではない。

(2) 一の公文書の中の一定のまとまりのある情報ごとに、非開示情報に該当するかどうか個別に検討し、開示できるものはできるだけ開示するというのが、部分開示の原則である。

このことは、被告が提出した証拠（乙第9号証、第14～16号証）において、非開示情報の範囲の考え方については、「重層的な各階層で捉えていった結果、最終的には、非開示事由たる「おそれ」を生じさせる原因となる情報の最小の単位となるべきである」とされていることから明らかである。

しかるに、意見照会に対する米軍の回答を受けた形で、個別の情報について上記の判断をすることなく、抽象的な表現で一律に「部分的であっても開示した場合、条例第7条各号の支障を生じるおそれがある」とするのは、最小の単位の情報について個別に開示・非開示の判断をしてできる限り部分開示すべきとする条例第8条の趣旨を完全に逸脱するものである。

例えば、概要版に含まれる様々な情報を個別具体的にしてみると、協定書の冒頭の事実経過を記載した部分は、最小単位の情報に該当すると考えられるが、令和元年12月21日付けの準備書面第2の8の(4)のウで述べた通り、すでに公表済みの確定事実であり、公開しても何の問題もないと考えられる。

こうした明らかな公知の事実、公開しても米軍に何らかの不都合が生じるとは到底考えられないものについてまで、「米軍の意向」を根拠に一律非開示にすることは、さすがに情報公開の理念を大きく逸脱しており、どう考えても説得力がない。

被告は、複数の判例を繰り返し引用しその論拠とするが、それらは、本件と比較して、事案の内容や原告及び被告の主張の内容、それに伴う審理経過などが異なり、そのまま本件にあてはめるのには無理がある。

(3) 被告は、「区分が容易でない」理由として、第1に、米側の同意がないままの公表が日米関係などに与える影響の重大性、第2に、英文の区分の困難性、第3に、地方自治体が行うことの困難性など、3段階の条件をあげている。

これらの条件について、条例第8条の条文に即して検討すると、まず、英文だから区分できないというのはまったく理由にならない。日本語による仮訳も用意されているとのことであり、それに相当する英文も当然に区分することができるはずである。そもそも、英文の内容を正確に理解していなければ、被告として責任を持って協定を締結することは不可能である。

次に、同条は、手引によれば、内容の区分の容易性について規定しており、区分による外部への影響を考慮することは要件とされていない。さらに、「影響の重大性を考えれば、自治体として区分を行うことができない」と前提条件がついているが、つまり、この条件がなければ区分は可能と言う趣旨のようである。そうだとすれば、同条の適用にあたっては、「影響の重大性」という趣旨の要件は存在せず、手引に言う「内容の区分」は容易であるということになる。

また、「影響の重大性」という条件を抜きに考えれば、英文だから区分できないというのは、単なる程度の問題であり法的要件にはならない。例え困難だとしても、外部の専門家に依頼してでも区分すべきである。

(4) 岩国市情報公開・個人情報保護審査会の答申において、「概要版と英文の協定書の非開示情報を区分することは容易ではない」とされている。しかし、英文だから区分が容易でないというのは、前記(3)で述べた通り、理由にならない。また、ここでも「本件対象文書の位置付け」が理由としてあげられているが、こうした文書の位置づけが本条の容易性を判断する場合の法的要件にならないことは、前記の通りである。

(5) 概要版については、「被告の責任で独自に作成した」とのことであるが、前記2で述べた通り、その趣旨が必ずしも判然とせず、協定書の内容との整合性は担保できないというニュアンスも含まれているようにも思われるが、仮にそうだとすれば、管理条例制定の根拠にはならないし、市民に対する説明責任を果たしたことにもならない。

概要版の公表について、米側や国の合意を得たと言うことであれば、その内容についても確認が取れていると考えられる。概要版を公表した理由が何であれ、それにより、公知の事実となった情報については最低限開示すべきというのが、部分公開の大原則である。

概要版を見ると、協定書の情報のうち、前段の事実経過の部分と本体の利用条件を定める部分に分けられる。後者は、概要版で明らかになり公知の事実になった部分であり、仮訳と英文を比較すれば、区分は十分可能と思われる。「影響の重大性」を考えなければ、つまり第8条に基づき淡々と判断すれば、区分は可能である。前者は、概要版以前にすでに一般に公表されている事実であり、これを非開示にする理由はない。こうした点に関する具体的な説明、反論がなされていない。

裁判所において、必要であれば専門家の知見も用いて、概要、仮訳、英文を実際に点検していただければ、内容の区分が容易なこと、少なくとも区分が容易な情報は必ず存在することが判明するはずである。

## 第2 まとめ

私にとって、今回は当事者として臨む初めての裁判であり、法律論として未熟なことも多いかもしれないが、国の公務員、官僚として、そして地方自治体の首長としての経験を通じて様々な場面で感じてきた一貫した思いがある。それは、行政を進める上で、一般的な市民感覚、端的に「常識」が大切だということである。行政はもちろん法令に基づき行われるべきものであるが、一般的な市民感覚から考えて「おかしい」と思われることは、法律的にもやはりどこか問題がある場合が多いということ。

本件について、これまで条例の解釈について私なりに突っ込んだ議論をしてきたが、そうした細部の議論とは別に、全体を俯瞰しながら問題の本質を考えるという姿勢も必要だと思われる。そこで、一般的な市民感覚に基づく「常識」から判断して、「おかしい」と感じる点、そうしたある意味で本質的な問題点を以下整理してみたい。

第1に、国であれ、地方であれ、行政が外部機関と秘密協定を結ぶことは許されない。協定を締結した後に、その内容を積極的に公開して、主権者の理解を得ることが必須である。これは、いわば実定法以前の「常識」である。本来公開が前提のこうした合意文書を条例の非開示情報にあてはめようとするところに無理が生じる。

第2に、内容の如何を問わず、「外部機関の意向」を根拠に公文書を非開示にすることができるということであれば、情報公開制度の意味がなくなる。要は、中身の問題である。情報の開示により米軍の運用に支障が生じるというのなら、それを明らかにすれば理解もできる。何も説明せずただ「反対」では、誰も納得しない。

第3に、通常、公文書には、確定した既知の事実など開示しても何の問題もないものが含まれているはず。できるだけ幅広く開示するという情報公開の原則からすれば、最低限そうした部分だけでも開示すべきである。