

三重県共同研究文書非開示処分取消請求事件

訴訟物の価格 金 1、600、000円

貼用印紙額 金 13、000円

郵券分予納 金 8、000円

津地方裁判所民事部御中

2006年5月30日

訴 状

原告 寺町知正

岐阜県山県市西深瀬208-1 Tel/fax 0581-22-4989

原告 兼松秀代

岐阜市光栄町1-1-2-402 Tel/fax 058-232-2073

被告 三重県知事 野呂昭彦

津市広明町13 Tel 059-224-3070

請求の趣旨

1. 被告の原告らに対する2005年11月28日付非開示処分「科総第185号」(別紙-1)を取り消す(ただし、「個人情報該当」としての非開示部分を除く)。
2. 訴訟費用は、被告の負担とする。
との判決を求める。

請求の原因

第1 当事者

1. 原告らは肩書地に居住する住民であり、本件各文書の開示請求を行った。
2. 被告三重県知事野呂昭彦(以下、単に被告という)は、三重県情報公開条例(以下、「本件条例」という)第2条1項の実施機関である。

第2 本件提訴の経過と開示の必要性

1. 社会的意義

フェロシルトの問題に関して、三重県と石原産業の關係に緊張感がない、若しくは蜜月だとの批判がある。2005年11月、本件原告が三重県と石原産業の共同研究について、三重県知事に「三重県と石原産業の共同研究のうちフェロシルト(無機性汚泥)に関して保持するもの」と記入して情報公開請求したところ、非開示部分がたくさんあつた。その主たる部分は、なんと「請求されていない情報だから」、という。

条例上は、個人情報など非開示事由に該当しない限り被告には公開義務があるにもかかわらず、「(請求)対象外」と多くを非開示としたことは信じられない。

1985年度から当時の三重県環境科学センターや県工業技術センターなどが、石原産業四日市工場から年間約30万トンもの大量に排出されるフェロシルトと似た成分の産廃汚泥「アイアンクレー」の減量化について、再利用方法の研究をし

ていたとされている。

2002年度からは、「産業廃棄物抑制に係る産官共同研究事業」として石原産業のフェロシルトなどを使い植物育成効果に関する研究を行い、植物の生育「抑制」効果があることが判明したにもかかわらず公表しなかったこと、その後にフェロシルトをリサイクル認定したこと、などなど、三重県と石原産業の関係には、懸念されることが多々ある。

今回の私たちの情報公開請求に対する多くの非開示処分。直感的に、これは変な共同研究を他にもやっていて、それを隠したいのではないかと受け止めざるを得ない心境である。開示されていない部分に、「何もないかもしれない、でも、何かあるかもしれない」。

2. 他の情報を見せないことは都合の悪いことを見つけられたくないこと

かつて、請求事項と直接関連なさそうに見える文書(情報群)から、いろいろなこと(例:カラ支出)などが発見された例は少なくない。その意味でも、「対象外」と位置づけて文書の開示を排除することは許されない。

情報公開の先進県とされる三重県でこのようなことが日常的にされてきたとは信じられず、とはいえ、今回の開示方法が非日常的な仕業なのか、疑問がつのる。

3. まとめ

本件公文書の開示は、社会的意義も高く、情報公開条例の制定趣旨に合致するものである。よって、原告は、三重県の共同研究の実態を明らかにし、かつ、誤った情報公開制度を是正するために、本件提訴に及ぶ。

第3 請求の趣旨に係る開示請求と非開示処分

1. 開示請求と処分決定

原告らの2005年11月14日付けの「三重県と石原産業の共同研究のうちフェロシルト(無機性汚泥)に関して保持するもの」との開示請求に対しての被告の同年11月28日付け処分は「科総第185号」(別紙-1)である。

当該公文書部分公開決定通知書(別紙-1の1)には、開示しない部分として「別紙のとおり」、上記部分を開示しない理由として「三重県情報公開条例第7条第2号(個人情報に該当) 当該情報(上記開示しない部分)は個人に関する情報であり、開示することにより、特定の個人が識別され、又は識別され得るため」と記されている。

2. 処分後の開示の実態

しかし、実際には、被告が前記個人情報に該当するとして非開示とした情報以外に、「一部対象外」(別紙-1の2、別紙-1の3の摘要欄)と記されて、実質的に非開示とされた文書が46件中22件存在する。

開示しない部分として「別紙のとおり」とされる部分を集計すれば以下である(出版物は除く)。

(1) 別紙の共同研究事業の「件名」欄記載の数は合計46件、年度別の内訳は、H13(2件)、H14(13件)、H15(18件)、H16(11件)、H17(2件)

(2) 別紙各右端の研究事業別の「摘要」欄記載の文言別の内訳は、

「全面開示」	(2 0 件)
「個人情報部分非開示・一部対象外」	(1 3 件)
「個人情報部分非開示」	(4 件)
「一部対象外」	(9 件)

第4 本件条例の定める制度(関連部分)

1. 条例の趣旨、目的(第1条)

本件条例第1条は、この条例の目的を明らかにし、三重県における情報公開制度の基本的な考え方を定めたものであり、第1条は、「この条例は、県民の知る権利を尊重し、公文書の開示を請求する権利につき定めること等により、三重県(以下「県」という。)の保有する情報の一層の開示を図り、もって県の諸活動を県民に説明する責務が全うされるようにするとともに、県民による参加の下、県民と県との協働により、公正で民主的な県政の推進に資することを目的とする。」と規定している。

三重県の情報公開制度は、この住民固有の権利を具体化し、住民の県政への参加を促し、開かれた県政を実現することを目的とするものである。

そして、情報公開条例をその制度趣旨(第1条)に従って利用しようとする者にとって、実施機関が保有する情報が開示される時期は何年先であってもとにかく見られればよいというものではない。開示されるべき情報は開示請求後速やかに開示されなければならない。なぜなら、情報公開制度を使う住民は何年後かに過去を振り返って政治を論じたいと考えているのではなく、いま行なわれている政治に主権者たる住民として責任ある適切な意見を表明したいと考えているからである。

そして本件条例は情報公開請求権を位置づけているのであるから、実施機関と住民とが噛み合った議論をするために実施機関が保有する情報が住民に速やかに提供されることを予定している、といえる。情報を持たない住民の意見はその主観はともかく客観的には行政実務の現実を無視した自分勝手なものになりかねないが、行政と情報を共有する住民は「知らなかった」という弁解ができなくなるので自分勝手な意見を言わなくなるか、言いたくても言いにくくなる。そのような状況は行政にとっても誠実に自治体のことを考える住民にとっても好ましい効率的な関係である。

よって、非開示処分が誤っているとして処分の取消を求める裁判は、本件条例第1条の目的を大前提として進められる必要がある。

2. 本件条例における「公文書」の定義(第2条)

本件条例第2条1項において「この条例において『実施機関』とは、知事、議会、教育委員会、公安委員会、警察本部長、選挙管理委員会、人事委員会、監査委員、労働委員会、収用委員会、海区漁業調整委員会、内水面漁場管理委員会及び公営企業管理者をいう。」とされている。

同2項において「この条例において『公文書』とは、実施機関の職員が職務上作成し、又は取得した文書、図画、写真、フィルム及び電磁的記録(電子的方式、磁気的方式その他人の知覚によっては認識することができない方式で作られた記録をいう。以下同じ。)であって、当該実施機関の職員が組織的に用いるものとして、当該実施機関が保有しているものをいう。」、同3項において「この条例において『開示請求者』とは、公文書の開示を請求するもの、開示を請求しようとするもの又は開示を請求したものをいう。」とされている。

3. 実施機関の責務（第3条）

本件条例は第3条で「実施機関は、県民の公文書の開示を請求する権利が十分に尊重されるようこの条例を解釈し、運用するものとする。」と規定している。

4. 開示請求権（第5条）

本件条例第5条は、「何人も、この条例の定めるところにより、実施機関に対し、当該実施機関の保有する公文書の開示を請求することができる。」としている。

5. 公文書の開示の請求方法（第6条）

本件条例第6条は、「前条の規定による開示の請求（以下『開示請求』という。）は、次に掲げる事項を記載した書面（以下『開示請求書』という。）を実施機関に提出してしなければならない。一 開示請求者の氏名又は名称及び住所又は居所並びに法人その他の団体にあつては代表者の氏名。二 開示請求に係る公文書を特定するために必要な事項」としている。

同2項は、「開示請求者は、実施機関が公文書の特定を容易にできるよう必要な協力をしなければならない。」、同3項は、「実施機関は、開示請求書に形式上の不備があると認めるときは、開示請求者に対し、相当の期間を定めて、その補正を求めることができる。この場合において、実施機関は、開示請求者に対し、補正の参考となる情報を提供するよう努めなければならない。」としている。

6. 公文書の開示義務（第7条）

本件条例第7条の規定の要点は、本文柱書が「実施機関は、開示請求があつたときは、開示請求に係る公文書に次の各号のいずれかに該当する情報（以下『非開示情報』という。）が記録されている場合を除き、開示請求者に対し、当該公文書を開示しなければならない。」であり、各号の非開示事由の規定は略すが、各号類型で示せば次のように規定している。

- 一 法令秘情報
- 二 個人情報
- 三 事業活動情報
- 四 犯罪捜査等情報
- 五 意思決定過程(審議・検討)情報
- 六 行政運営(事務・事業)情報

7. 部分開示（第9条）

本件条例第9条1項は、「実施機関は、開示請求に係る公文書の一部に非開示情報が記録されている場合において、非開示情報に係る部分を容易に区分して除くことができるときは、当該非開示情報に係る部分以外の部分を開示しなければならない。」、同2項「開示請求に係る公文書に第7条第2号の情報（特定の個人が識別され得るものに限る。）が記録されている場合において、当該情報のうち、特定の個人が識別され得ることとなる記述等の部分を除くことにより、公にしても、個人の権利利益が害されるおそれがないと認められるときは、当該部分を除いた部分は、同号の情報に含まれないものとみなして、前項の規定を適用する。」としている。

8. 開示請求に対する措置（第12条）

第12条において、「実施機関は、開示請求に係る公文書の全部又は一部を開示

するときは、その旨の決定をし、開示請求者に対し、その旨並びに開示をする日時及び場所を書面により通知しなければならない。』としている。

9. 非開示とする場合の理由明記の義務（第15条）

第15条において、「第12条各項の規定により開示請求に係る公文書の全部又は一部を開示しないときは、開示請求者に対し、同条各項に規定する書面によりその理由を示さなければならない。この場合においては、開示しないこととする根拠規定を明らかにするとともに、当該規定を適用する根拠が当該書面の記載自体から理解され得るものでなければならない。」とされている。

10. 立証責任の転換

本件条例第1条が開示原則を認め、第7条で例外的に非開示とすることができるという規定になっている仕組みからして、立証責任は被告（実施機関）側に転換されている。

これまでの情報公開訴訟における最高裁判例等の理由部分において、「（被告が）非開示事由に該当する事実を具体的に主張していないので」とか「（被告が）非開示事由に該当する事実を具体的に立証していないので」という書き方をしているのは、立証責任が転換されていることを端的に示している。

11. まとめ

このように本件条例は、三重県政の実情などに対する住民の理解を深め、三重県政に対する住民の信頼を高めるために制定されたもので、実施機関が管理する情報について開示を原則とし、非開示は例外である。

そして、条例の非開示事由該当性（適用除外事由）を、専ら行政機関の側の利便等を基準・根拠に、その主観的判断に基づいて決するとすれば、その範囲が不当に拡大する危険性があり、情報公開制度の実質的意味が失われることにもなりかねないから、各号の非開示事由の条文構造をよく理解し、正確に適合性を判断し、例外規定の解釈は厳格でなければならない。

第5 対象外情報を非開示とすることの違法性

1. 開示・非開示の決定

（1）決定の原則

本件条例に基づく情報の公開は、実施機関の管理する文書（第2条2項）に関して、開示請求権者（第5条）から、適式の公文書の開示の請求方法によって請求された場合に（第6条）、第7条各号の非開示事由に該当する情報が存在すると考えられる場合は、その該当性の有無を判断し、当該情報に関して最終的な開示・非開示の決定をするものである。

この判断の際、実施機関は、公文書の開示を請求する権利が十分に尊重されるようにこの条例を解釈し、運用しなければならない（第3条）。

決定は、その旨を書面により通知しなければならない（第12条）、全部又は一部を開示しないときは、書面に、開示しないこととする根拠規定を記載自体から理解され得るように示さなければならない（第15条）。

（2）（全部）非開示決定

そして、当該公文書全体に第7条に定める非開示事由に該当する情報が記録され

ている場合に、当該情報の全てが開示請求の公文書と同一である場合は(全部)非開示となる。

(3) 部分開示決定

もし、開示請求に係る公文書の一部に非開示情報が記録されている場合、非開示情報に係る部分を容易に区分して除くことができるときは、当該非開示情報に係る部分以外の部分を開示しなければならない(第9条)。

ここでいう「非開示情報」とは第7条各号に該当する情報であって、「当該非開示情報に係る部分以外の部分」とは第7条各号に該当する情報を除いた公文書の全ての部分であることは文理上明白である。

しかも、通常一個の文書にはさまざまな情報が詰まっているものである。記録された情報を細分化して行くと、「1個の文書中」の大部分の「情報」が請求とは関係ない「情報」である、ということになってしまい、結局は大部分を非開示とする条例運用が生じてしまう。それは、条例の制定趣旨に反する。

2. 本件条例における「情報」と「公文書」の定義に関する被告の誤認識

本件条例は、「次の各号のいずれかに該当する情報」(第7条本文柱書)とし、続いて「当該公文書を開示」としている。つまり、本件条例における「情報」という概念は、「公文書」という概念より狭いものを意味している(もちろん、時には等しいこともあり得る)ことは、明らかである。

本件条例第2条2項、3項及び第6条の規定によれば、本件条例が、本件条例に基づく開示の請求の対象を「情報」ではなく「公文書」としていることは明らかである。

したがって、本件条例に基づき公文書の開示を請求した原告が、「三重県と石原産業の共同研究のうちフェロシルト(無機性汚泥)に関して保持するもの」と、記録されている情報の面から開示を請求する公文書を特定した場合であっても、当該公文書のうちその情報が記録されている部分のみが開示の請求の対象となるものではなく、当該公文書全体がその対象となることは明白である。

被告は、本件条例が規定する「情報」及び「公文書」の定義を誤って解釈し、結果として違法な本件処分を行った。

3. 被告における「対象外」情報という概念の誤り

(1) 本件条例趣旨からの著しい逸脱していること

「対象外」情報という概念をもって情報公開に望む三重県の場合、職員はかえって苦勞を抱え込むことになってしまっている。

本件条例は、「非開示情報に係る部分を容易に区分して除くことができるときは」(第9条)として、「容易に」というように実務的な問題、技術上の問題、職員の時間や手間、煩雑さも開示方法の要件としている。極めて主観的な作業の困難さやその負担の程度を判断基準の一つに定めているのである。

仮に、本件条例が被告の任意の開示を定めただけの条例であるなら、この過剰な作業も許容される余地がないとはいえないが、原則開示を定めた本件条例において被告職員をして敢えて過剰な作業をしてまで非開示部分を増やすことは、条例の主旨からして到底許されない。

(2) 恣意的判断の余地が拡大すること

そもそも、何を対象外情報と判断するかは、極めて主観的であり、著しい恣意的判断の余地がある。そして、対象外情報として一旦墨塗りやマスキングがなされた場合、それが本来は請求に係る情報であったのかどうかは、だれにも確認することができない。

(3) 被告の根本的な誤り

そもそも、「対象外情報」という概念は本件条例のどこにもないのである。

4. 理由の付記がないこと自体が違法である

本件条例は、非開示処分によって請求者に保障された権利を侵害もしくは影響を与えるからこそ「処分時に理由を付記すること」(第15条)を定めている。

この定め趣旨は、開示請求に対する実施機関の判断の慎重、合理性を担保し、恣意的な判断を抑制するとともに、処分理由を相手方に知らせて不服の申立てに便宜を与えることにあるのは明白である。そして、付記すべき理由の程度は、開示請求者が理由を推知できると否とにかかわらず、いかなる理由で非開示事由を定める条項に該当するかを具体的事実に基づいて記載しなければならない、口頭の説明により補充することも許されないものと解されている。しかも、開示請求に係る文書の非開示の理由として単に条例〇条〇号(◇◇情報)に該当すると記載するのみでは不備である」とされている。

5. まとめ

以上述べてきたよう、「対象外情報」という本件条例にない概念をもちいて、公文書の一部を墨塗り、非開示として請求者に開示しなくてよいということは、本件条例の想定・規定するところではない。

理由付記できないのも当然であって、このこと自体で違法な処分である。

本件処分は、本件公文書中に存在する第7条2号に該当する個人情報情報を非開示とする以外は、他に何ら非開示情報は存在しないとしているのである(別紙-1の1)。本件処分(個人情報該当部分は除く)にかかる文書中に存在する22件の共同研究事業に関して、「一部対象外」(別紙-1の2及び3)として本件文書の一部を請求者に対して非開示とした本件処分は、本件条例上の非開示処分の根拠を欠く。

本件処分は、本件条例の解釈を誤った違法な処分であり、直ちに取り消されなければならない。

第6 裁量権の濫用は処分取消の理由となること

裁量権の逸脱または濫用は処分の取り消し事由である(行政事件訴訟法第30条)ところ、対象外情報をして非開示とすることに関して、第9条の部分開示という開示方法を適用してよいとしていることは、(1)第7条の非開示事由に該当する場合の規定である第9条の規定を拡大解釈して適用していること、(2)開示を大原則とする本件条例において「実施機関の任意の判断でよい」という無制限の裁量権の存在を容認していること、この二点において裁量権の濫用であって、行政事件訴訟法の趣旨目的に反するのは明白である。

本件処分において、対象外情報を非開示とした行為は、明らかに被告の著しい裁量権の濫用であって、違法というしかない。よって、この観点においても違法な処分であって、直ちに取り消されなければならない。

以上