

平成29年3月7日午後11時6分書記官郵便送達

平成29年3月7日判決言渡 同日原本領収 裁判所書記官
平成27年(行ウ)第3号 公文書開示決定取消請求事件
口頭弁論終結日 平成28年11月29日

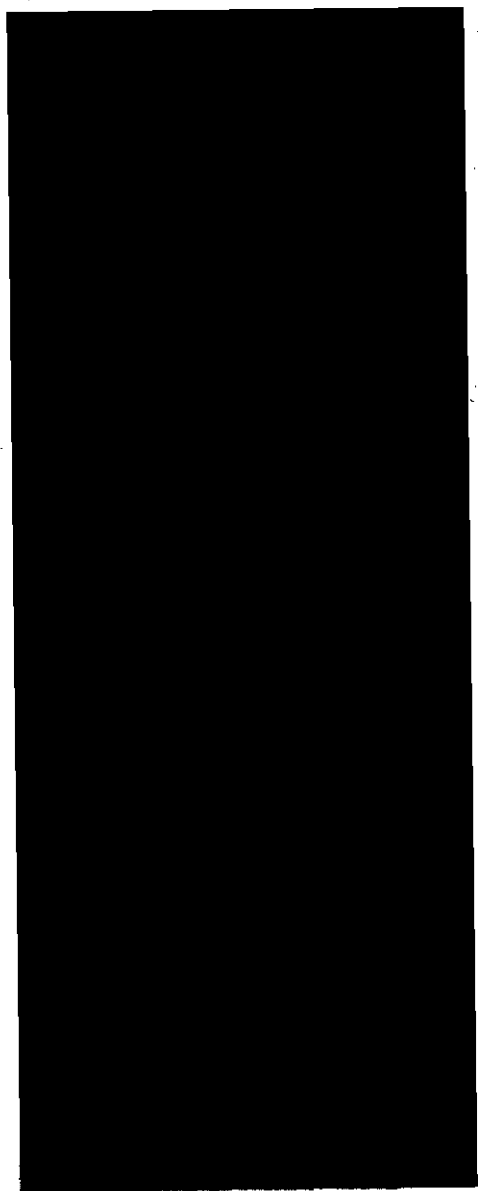
判 決

東京都千代田区霞が関一丁目1番1号

原 告 国
同代表者法務大臣 金 田 勝 年

原告指定代理人

同
同
同
同
同
同
同
同
同
同
同
同
同
同
同



那覇市泉崎一丁目2番2号

被 告 沖 縄 県
同代表者知事 翁 長 雄 志
処分行政庁 沖縄県知事 翁 長 雄 志

被告訴訟代理人弁護士

同

同

同

被告指定代理人

同

同

同

参 加 人

同訴訟代理人弁護士

同

同

同

同

主 文

- 1 沖縄県知事が沖縄県情報公開条例に基づき平成27年2月19日付けで参加人に対してした別紙文書目録1ないし4記載の公文書を開示するとの決定を取り消す。
- 2 訴訟費用中、参加によって生じた費用は参加人の負担とし、その余は被告の負担とする。

事実及び理由

第1 請求

主文同旨

第2 事案の概要

1 本件は、処分行政庁である沖縄県知事が、沖縄県情報公開条例（平成13年沖縄県条例第37号。以下「本件条例」という。甲1。）に基づき、平成27年2月19日付けで、参加人に対し、別紙文書目録1ないし4記載の公文書（以下「本件各文書」という。）を開示するとの決定（以下「本件開示決定」という。）をしたところ、原告が、被告に対し、その取消しを求めた事案である。

2 前提事実

次の事実は、当事者間に争いがなく、掲記の証拠及び弁論の全趣旨によって容易に認められる。

(1) 当事者等

ア 原告は、沖縄県国頭郡東村及び国頭村に所在するFAC6001北部訓練場の土地（以下「本件土地」という。）を所有し、米国政府に対し、在日米軍基地として、本件土地の使用を許可している（争いなし）。また、原告は、米国政府との間で、地方公共団体等による沖縄県内の在日米軍基地の共同使用に関する交渉等に係る事務を遂行している（甲14ないし17）。

イ 被告は、沖縄県知事が所属する地方公共団体である（争いなし）。

(2) 本件訴訟に至る経緯

ア 日米両政府は、昭和35年6月23日に開催された第1回日米合同委員会（日本国とアメリカ合衆国との間の相互協力及び安全保障条約（昭和35年条約第6号。以下「日米安保条約」という。）第6条に基づく施設及び区域並びに日本国における合衆国軍隊の地位に関する協定（昭和35年条約第7号。以下「日米地位協定」という。）25条に基づいて設置され

た合同委員会)において、日米合同委員会の公式な議事録は、日米両政府に関する正式な文書とみなされ、双方の同意がない限り公表されない旨を合意した(甲10の1・2)。

イ 沖縄県知事は、昭和53年10月9日、原告に対し、日米地位協定2条4項(a)の規定に従い、本件土地の一部について、沖縄県道名護国頭線(県道70号線)の用地として共同使用(以下「本件共同使用」という。)する内容の申請をし、別紙「北部訓練場の一部土地(県道70号線)における共同使用手続き経緯表」記載の一連の手続を経て、平成2年9月27日、日米合同委員会において、本件共同使用が合意された(甲3, 13)。

ウ 本件各文書の概要は、以下のとおりであり、本件共同使用に関し、米国の権限に関する事項や本件共同使用の終了に関することを含め、本件共同使用に関する条件が記載されている(甲4, 13, 26, 27)。

(ア) 別紙文書目録記載1の文書(以下「本件文書1」という。)

本件共同使用に関し、平成2年12月1日付けで、在沖米海兵隊施設技術部長、沖縄県知事及び那覇防衛施設局施設部長との間で締結された共同使用に係る協定書である。

(イ) 別紙文書目録記載2の文書(以下「本件文書2」という。)

本件文書1の和文仮訳文書である。

(ウ) 別紙文書目録記載3の文書(以下「本件文書3」という。)

昭和56年8月18日付けで、日米合同委員会の一部を構成する施設特別委員会(現在の施設分科委員会)の米国側代表である米国海兵隊大佐によって作成された文書であり、本件共同使用に当たり、米国軍隊から提案のあった使用条件を、国の機関である那覇防衛施設局長から沖縄森林管理署長を経て、昭和58年2月15日付けで沖縄県に照会した通知の一部を構成するものである。

(エ) 別紙文書目録記載4の文書(以下「本件文書4」という。)

本件文書3の和文仮訳文書である。

エ 参加人は、平成27年1月6日、本件条例に基づき、沖縄県知事に対し、本件各文書の開示請求（以下「本件開示請求」という。）をした（争いなし）。これを受けて、沖縄県知事は、同月9日、本件各文書には原告に関する情報が記録されているとして、本件条例16条1項に基づき、沖縄防衛局長に対し、提出期限を同月23日として、本件開示請求に係る公文書の開示決定等についての意見書を提出する機会を与えた（争いなし）。

オ 沖縄防衛局長は、平成27年1月22日、本件開示請求は行政機関の保有する情報の公開に関する法律（以下「情報公開法」という。）5条3号に該当する可能性があり、関係機関との調整が必要であるとして、沖縄県知事に対し、意見書の提出期限の延期を求め、沖縄県知事は、同月26日、沖縄防衛局長に対し、意見書の提出期限を平成27年2月4日に変更する旨通知した（甲5、28）。

カ 沖縄防衛局長は、平成27年2月3日、関係機関へ照会中であるとして、再度、沖縄県知事に対し、意見書の提出期限の延期を求めた（甲29）。

キ 沖縄防衛局長は、本件各文書はいずれも日米合同委員会の議事録の一部を構成する文書であるとして、在日米軍に対し、公表についての意向を確認したところ、米国政府は、平成27年2月18日、本件各文書の公表に同意せず、本件各文書を日米両政府外に公表することは日米両国の外交を行う能力に有害であると考える旨回答した（甲6の1・2、13）。

ク 沖縄防衛局長は、平成27年2月18日、沖縄県知事に対し、在日米軍の回答も踏まえて検討した結果、本件各文書については、情報公開法5条3号及び本件条例7条1号に該当するとして、本件各文書の全部について、開示されると支障がある旨の意見書を提出した（甲7）。

ケ 沖縄県知事は、平成27年2月19日付けで、本件各文書につき、本件条例7条に規定する不開示情報及び情報公開法5条3号に該当しないとし

て、本件開示決定をし、同年3月6日午前9時、本件各文書を参加人に対して開示することとした(甲8)。

コ 原告は、平成27年3月4日、当庁に本件訴訟を提起するとともに、本件開示決定に基づく執行の停止を申し立て、当裁判所は、同月5日、同執行を本件訴訟の判決確定まで停止する旨決定した(顕著な事実)。

サ 参加人は、当裁判所に対し、平成27年4月13日、行政事件訴訟法22条に基づき本件訴訟に参加することを申し立てた。当裁判所は、原告及び被告の意見を聴取したうえ、同年7月21日の第1回口頭弁論期日において、参加人による訴訟参加の申立てを許可する旨の決定をした(顕著な事実)。

3 法令等の定め

(1) 日米地位協定(甲2)

米国政府は、日米安保条約6条の規定に基づき、日本国内の施設及び区域の使用を許され、個々の施設及び区域に関する協定は、日米合同委員会を通じて日米両政府が締結しなければならない(2条1項(a))。

また、日本国政府は、米国軍隊が施設及び区域を一時的に使用していないときは、臨時に当該施設及び区域を自ら使用し、又は日本国民に使用させることができる(2条4項(a))。

(2) 情報公開法

ア 情報公開法は、国民主権の理念にのっとり、行政文書の開示を請求する権利につき定めること等により、行政機関の保有する情報の一層の公開を図り、もって政府の有するその諸活動を国民に説明する責務が全うされるようにするとともに、国民の的確な理解と批判の下にある公正で民主的な行政の推進に資することを目的とする(1条)。

イ 何人も、情報公開法の定めるところにより、行政機関の長に対し、当該行政機関の保有する行政文書の開示を請求することができる(3条)。

ウ 行政機関の長は、開示請求があったときは、開示請求に係る行政文書に、以下の情報を含む情報公開法5条各号に掲げる情報（以下「不開示情報」という。）のいずれかが記録されている場合を除き、開示請求者に対し、当該行政文書を開示しなければならない（5条）。

(ア) 公にすることにより、国の安全が害されるおそれ、他国若しくは国際機関との信頼関係が損なわれるおそれ又は他国若しくは国際機関との交渉上不利益を被るおそれがあると行政機関の長が認めることにつき相当の理由がある情報（3号）

(イ) 国の機関、独立行政法人等、地方公共団体又は地方独立行政法人が行う事務又は事業に関する情報であつて、公にすることにより、契約、交渉又は争訟に係る事務に関し、国、独立行政法人等、地方公共団体又は地方独立行政法人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支障を及ぼすおそれがあるもの（6号）

エ 行政機関の長は、開示請求に係る行政文書に不開示情報が記録されている場合であっても、公益上特に必要があると認めるときは、開示請求者に対し、当該行政文書を開示することができる（7条）。

オ 地方公共団体は、この法律の趣旨にのっとり、その保有する情報の公開に関し必要な施策を策定し、及びこれを実施するよう努めなければならない（25条）。

(3) 本件条例

ア 本件条例は、地方自治の本旨に即した県政を推進する上で、県民の知る権利を尊重し、県政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ことが重要であるとの認識に立ち、公文書の開示を請求する権利を明らかにするとともに、情報公開の総合的な推進に関し必要な事項を定めることにより、県政に対する県民の理解と信頼を深め、もって県民の参加と監

視の下に公正で開かれた県政の推進に資することを目的とする（1条）。

イ(ア) 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、監査委員、人事委員会、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、公営企業の管理者及び病院事業の管理者をいう（2条1項）。

(イ) 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、図画及び電磁的記録であつて、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（2条2項）。

ウ 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（5条）。

エ 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本件条例7条各号に掲げる情報のいずれか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（7条柱書）。

(ア) 法令又は条例（以下「法令等」という。）の規定により、公にすることができないと認められる情報（7条1号）

(イ) 県、国、独立行政法人等、他の地方公共団体又は地方独立行政法人が行う事務又は事業に関する情報であつて、公にすることにより、契約、交渉又は争訟に係る事務に関し、県、国、独立行政法人等、他の地方公共団体又は地方独立行政法人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支障を及ぼすおそれがあるもの（7条7号イ）

オ 実施機関は、開示請求に係る公文書に7条各号が定める不開示情報（7条1号に該当する情報を除く。）が記録されている場合であっても、公益上特に必要があると認めるときは、開示請求者に対し、当該公文書を開示することができる（9条）。

カ(ア) 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（11条1項）。

イ(イ) 実施機関は、開示請求に係る公文書の全部を開示しないとき（前条の規定により開示請求を拒否するとき及び開示請求に係る公文書を保有していないときを含む。）は、開示をしない旨の決定をし、開示請求者に対し、その旨を書面により通知しなければならない（11条2項）。

キ 開示請求に係る公文書に県、国、独立行政法人等、他の地方公共団体、地方独立行政法人及び開示請求者以外の者（以下「第三者」という。）に関する情報が記録されているときは、実施機関は、開示決定等をするに当たって、当該情報に係る第三者に対し、開示請求に係る公文書の表示その他の事項を通知して、意見書を提出する機会を与えることができる（16条1項）。

(4) 本件条例による全部改正前の沖縄県情報公開条例（平成3年沖縄県条例第31号。以下「旧条例」という。乙10。）

実施機関は、公開の請求に係る公文書に、旧条例9条各号のいずれかに該当する情報が記録されているときは、当該公文書に係る公文書の公開をしないことができる（9条柱書）。

ア 法令等の定めるところにより、公開することができないと認められる情報（9条1号）

イ 国又は他の地方公共団体その他公共団体（以下「国等」という。）との間における協議、依頼、協力、委任等に基づいて作成し、又は取得した情報であつて、公開することにより、国等との協力関係又は信頼関係が著しく損なわれると認められるもの（以下「国等協力関係情報」という。9条5号）

ウ 取締り、監督、立入検査、許可、認可、試験、入札、交渉、渉外、争訟

その他の県又は国等の機関が行う事務事業に関する情報であって、公開することにより、当該事務事業の目的が損なわれると認められるもの、特定のものに不当な利益若しくは不利益が生ずるおそれがあるもの、関係当事者間の信頼関係が損なわれると認められるもの、当該事務事業若しくは将来の同種の事務事業の公正若しくは円滑な執行に支障が生ずると認められるもの又は県若しくは国等の行政の公正若しくは円滑な運営に著しい支障を生ずると認められるもの（9条7号）

- (5) 那覇市情報公開条例（昭和63年那覇市条例第1号。後記平成13年判決に係る処分当時のもの。以下「那覇市条例」という。乙3。）

実施機関は、那覇市条例6条各号のいずれかに該当する情報が記録されている公文書については、当該公文書を非公開とすることができる（6条1項柱書）。

ア 法令により、明らかに守秘義務が課されている情報（6条1項1号）

イ 行政執行に関する情報であって、次に掲げるもの

(ア) 市の機関内部若しくは機関相互間又は市の機関と国等の機関との間における審議、検討、調査等の意思決定過程において作成し、又は取得した情報であって、公開することにより、公正又は適正な意思決定に著しい支障を生じるおそれのあるもの（6条1項4号ア）

(イ) 市の機関又は国等の機関が行う検査、監査等の計画及び実施細目、入札の予定価格、試験の問題、交渉の方針、争訟の方針等の事務又は事業に関する情報であって、当該事務又は事業の性質上公開することにより、当該事務又は事業の公正又は適正な執行を妨げるおそれのあるもの（6条1項4号イ）

(ウ) 市の機関と国等の機関との間における協議、依頼、委任等に基づいて作成し、又は取得した情報であって、公開することにより、国等との協力関係を著しく損なうおそれのあるもの（6条1項4号ウ）

(エ) 行政上の義務に違反する行為の取締り又は犯罪の捜査に関する情報であって、公開することにより、個人の生命、身体、財産等の保護、犯罪の予防又は捜査その他の公共安全と秩序の維持に支障を及ぼすと認められるもの（6条1項4号エ）

(オ) その他公開することにより、行政の公正かつ円滑な執行に著しい支障を生ずることが明らかな情報（6条1項4号オ）

4 争点

(1) 本件訴えが法律上の争訟に当たるか（争点①）

(2) 原告が原告適格を有するか（争点②）

(3) 本件開示決定の適法性

ア 本件各文書につき日米間で非公表の合意がなされているか（争点③）

イ 本件各文書の本件条例7条1号及び情報公開法5条3号該当性（争点④）

ウ 本件各文書の本件条例7条7号該当性（争点⑤）

5 当事者の主張

(1) 争点①（本件訴えが法律上の争訟に当たるか）

【原告の主張】

原告は、本件各文書が公開されることによって、①原告の行う在日米軍施設・区域の共同使用に係る事務の適正な遂行という利益及び②他国との信頼関係を損なわれない利益が害され、その結果、原告が本件土地の所有者として有する財産上の利益や本件土地の使用に関する米国政府との交渉を行う当事者としての地位が害されることとなるから（本件条例7条7号イ参照）、本件訴えは、原告が本件土地の所有者として有する財産上の利益や交渉の当事者としての地位が害されることを理由として、その保護救済を求めるものである。そして、これらの利益は、一般公益に解消されるものではなく、本件訴えは原告が専ら行政権の主体として国民に対して行政上の義務の履行を求める訴訟ではない。したがって、本件訴えが法律上の争訟に当たることは

明らかである。

【被告及び参加人の主張】

原告が主張する、在日米軍施設・区域の共同使用に係る事務の適正な遂行という利益や、他国との信頼関係を損なわれない利益は、結局、日米地位協定25条に基づいて我が国が行う外交交渉事務に関する利益であり、一般公益の保護の観点から行う公的活動に他ならないから、本件訴えは法律上の争訟に当たらない。

(2) 争点② (原告が原告適格を有するか)

【原告の主張】

ア 本件条例7条1号、情報公開法5条3号が、原告の他国との信頼関係を害されない利益を個別的利益として保護していること

他国との信頼関係を損なわれない利益が害されると、原告が当事者として行う共同使用に係る交渉を円滑に行うことができなくなり、結局は、原告が所有権を有する土地を使用できなくなるなどの事態を招来することとなり、原告が所有権を有する土地を使用する財産上の利益及びその土地の使用に関する米国政府との交渉を行う当事者としての地位が害されることになる。情報公開法5条3号が、かかる利益を個別的利益として保護していることは明らかである。

イ 本件条例7条7号が、原告の行う在日米軍施設・区域の共同使用に係る事務の適正な遂行という利益を個別的利益として保護していること

本件条例7条7号は、情報公開法5条6号と同様の規定ぶりであるところ、その趣旨は、国等が争訟、交渉等を行う場面では、国等は相手方と同様の地位ないし対等の地位しか有していないことに鑑み、開示されることにより国等の財産上の利益や当事者としての地位を害する情報を不開示事由として規定することで、国等が相手方と対等の立場で行う争訟、交渉に関する事務が阻害されることを防止することにあるものと解される。かか

る趣旨からすれば、本件条例7条7号が、原告が行う在日米軍施設・区域の共同使用に係る事務の適正な遂行という利益を個別的利益として保護していることは明らかである。

ウ 被告は、本件条例7条が情報公開法5条3号の適用を排除している旨主張するが、本件条例7条1号の「法令」には文理上何ら制限はなく、「法令」には法律が含まれる以上、情報公開法5条3号の適用は排除されない。沖縄県公文書公開審査会専門部会の資料をみても、国等協力関係情報がおよそ保護の対象とならないとは整理されておらず、むしろ、旧条例9条1号又は7号の規定により開示の当否を検討すべきこととされているから、本件条例において旧条例9条5号に該当する規定がないことをもって、本件条例が情報公開法5条3号の適用を排除しているとはいえない。

また、最高裁平成8年（行ツ）第261号同13年7月13日第二小法廷判決（訟務月報48巻8号2014頁。以下「平成13年判決」という。）において問題とされた利益は、本件訴訟において原告が主張する「原告の他国等との信頼関係を損なわれない利益」や「原告の行う在日米軍基地の共同使用に係る事務の適正な遂行」とは異なるものであるから、同判決は、本件訴訟における原告の原告適格を否定する根拠とはならない。

エ したがって、原告が本件訴えについて原告適格を有することは明らかである。

【被告及び参加人の主張】

ア 本件条例7条1号が、原告の他国との信頼関係を害されない利益を個別的利益として保護していないこと

情報公開法25条が、情報公開条例の策定を努力義務とし、その創意に任せる以上は、地方自治体が策定した条例は、情報公開法とは独立の自主立法に他ならないのであって、本件条例には情報公開法5条3号に相当する規定が存在しない以上、本件条例は、原告の他国との信頼関係を害され

ない利益を個別的利益として保護していないものと解するべきである。

本件条例7条は、旧条例9条5号が定めていた国等協力関係情報は、「協力関係」「信頼関係」といった文言が不明確であるとして、これを削除しているところ、この批判は、情報公開法5条3号についても同様に当てはまる。このように、本件条例は、不開示情報から国家の安全に関する情報及び他国若しくは国際機関との信頼関係に関する情報を明確に除外しており、原告の他国との信頼関係を害されない利益を個別的利益として保護していない。

そして、本件条例は意見聴取をすべき第三者から国を排除していること（本件条例16条1項）も併せ考えると、我が国と他国又は国際機関との信頼関係は、本件条例によって保護されるべき利益ではない。

イ 本件条例7条7号は、原告の行う在日米軍施設・区域の共同使用に係る事務の適正な遂行という利益を個別的利益として保護していないこと

平成13年判決は、非公開文書について規定する那覇市条例6条1項の趣旨、文言等に照らし、同項が原告（国）の主張に係る利益を個別的利益として保護する趣旨を含むものと解することはできないとして、原告適格を否定しているところ、本件条例7条7号柱書の文言は、那覇市条例6条1項4号の文言と実質的に異なるところがないから、本件訴えにおいても、原告（国）は原告適格を有しない。

ウ したがって、原告は本件訴えについて原告適格を有しない。

(3) 争点③（本件各文書につき日米間で非公表の合意がなされているか）

【原告の主張】

本件各文書は、いずれも日米地位協定の実施に関して日米間で協議する合同委員会議事録の一部を構成している文書である。

【被告及び参加人の主張】

日米合同委員会において包括的に非公開が合意されているのは、合同委員

会の公式な議事録に限られるところ、共同使用にかかる協定書やその使用条件を記載したメモである本件各文書が公式な議事録又はこれと一体をなすものに該当しないことは明らかである。

(4) 争点④ (本件各文書の本件条例7条1号及び情報公開法5条3号該当性)

【原告の主張】

情報公開法5条3号該当性の判断権者は沖縄防衛局長であって、沖縄県知事は、同号が定める不開示情報に該当する可能性があれば、原告に対して照会を行い、その判断に従った対応を行うことが当然に期待されている。

本件各文書は、日米地位協定の実施に関して日米間で協議する合同委員会の議事録の一部を構成している文書であり、合同委員会合意は、日米地位協定の実施の細則を定めるものとして日米両政府を拘束する取り決めである。このような合同委員会の意見や協議の内容及びそれが記録された文書については、日米双方の合意がない限り公表されないことが日米間で合意されており、米国政府の同意なしに公開されないことを前提とした文書である。そして、秘密保持を適切に行うことは、当該他国との信頼関係を維持継続する上で不可欠の前提条件であるから、沖縄防衛局長が、本件各文書が公開されることによって他国との信頼関係が損なわれるおそれがあると判断することには相当の理由があり、この判断が社会通念上著しく妥当性を欠くことが明らかであるとはいえないものである。

【被告及び参加人の主張】

旧条例9条5号が定めていた国等協力関係情報は、「協力関係」「信頼関係」といった文言が不明確であるとして、本件条例においては削除されているところ、これは、我が国と米国との信頼関係又は協力関係においても同様であるから、本件条例は、情報公開法5条3号の適用を排除している。

また、本件条例は、意見聴取の相手方に原告を含めていないことから、情報公開法5条3号該当性の判断権者は沖縄県知事であって、沖縄防衛局長

ではないことは明らかである。

(5) 争点⑤ (本件各文書の本件条例7条7号該当性)

【原告の主張】

本件文書3及び4は、米軍に対して使用を許された施設及び区域を日本国又は日本国民が使用する際の米軍から提案された使用条件を記載したもので、本件文書1及び2は、在沖米海兵隊施設技術部長、沖縄県知事及び那覇防衛施設局施設部長との間で締結した共同使用に係る協定書であるから、いずれも本件条例7条7号の「国(中略)が行う事務に関する情報」に該当する。そして、共同使用に関しては、今後も米軍との間で同種の交渉が繰り返されること、本件各文書はいずれも日米地位協定の実施に関する協議機関である日米合同委員会の議事録の一部を構成する文書として、日米双方の合意がない限り、公表されないことが日米間で合意されたものであり、実際に日米双方が公表を認めていないことなどに照らせば、本件各文書に係る情報は、これを開示すると、原告の米国政府との在日米軍基地の共同使用に関する交渉に係る事務に関し、原告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り、また、原告が行う在日米軍基地の共同使用に係る事務の適正な遂行に支障を来すおそれがあるから、本件条例7条7号イ又は柱書きに該当する。

【被告及び参加人の主張】

本件各文書に記載された情報は、いずれも日米地位協定という大枠の中の細則にすぎないものであり、公開することによって国の事務・事業に実質的な支障を生ずる蓋然性は認められないとともに、比較衡量上も開示による利益に比して秘匿すべき利益は小さいのであるから、これを非開示とすべき実質的理由は存在しない。

第3 当裁判所の判断

1 争点① (本件訴えが法律上の争訟に当たるか) について

- (1) 行政事件を含む民事事件において裁判所がその固有の権限に基づいて審判することのできる対象は、裁判所法3条1項にいう「法律上の争訟」、すなわち当事者間の具体的な権利義務ないし法律関係の存否に関する紛争であつて、かつ、それが法令の適用により終局的に解決することができるものに限られる。

本件訴えは、法令の適用により終局的に解決することができることは明らかであるから、当事者間の具体的な権利義務ないし法律関係の存否に関する紛争といえるか否かが問題となる。

この点、原告は、本件各文書は、日米両政府の間で、双方の合意なくして公開されない旨の合意がなされており、本件各文書が公開されると、原告と米国との間の信頼関係が損なわれ、非公開を前提とした忌憚のない協議や意見交換を行うことが不可能となって在日米軍施設・区域の共同使用に係る事務の適正な遂行に支障を来す結果、原告が本件土地の所有者として有する財産上の利益や本件土地の使用に関する米国政府との交渉を行う当事者としての地位が害されることとなる（本件条例7条7号イ）と主張し、本件土地の所有者として有する固有の利益が侵害されることをも理由として、本件開示決定の取消しを求めているものである。そうすると、本件訴えは、当事者間の具体的な権利義務ないし法律関係の存否に関する紛争に当たり、「法律上の争訟」に該当するというべきである。

- (2) 被告及び参加人は、原告が主張する、①原告の行う在日米軍施設・区域の共同使用に係る事務の適正な遂行という利益及び②他国との信頼関係を損なわれない利益は、一般公益の保護の観点から行う公的活動に関する利益にすぎない旨主張する。しかし、原告は、これらの利益が害される結果、本件土地の所有者として有する固有の利益が侵害されることを理由として本件訴えを提起している。原告の行う在日米軍施設・区域の共同使用に係る交渉を円滑に進めることができなくなれば、結局は原告が所有権を有する本件土地を

使用することができなくなり、国有地の有効活用が阻害されるおそれが生じ得る。このような事態によって侵害され得る利益は、一般公益の保護の観点から行う公的活動に関する利益に解消し切れるものではなく、このような利益を基礎とする本件訴えは、原告が専ら行政権の主体として国民に対して行政上の義務の履行を求める訴訟でもない。被告及び参加人の上記主張は採用することができない。

2 争点②（原告が原告適格を有するか）について

(1) 「法律上の利益を有する者」の意義

行政事件訴訟法9条は、取消訴訟の原告適格について規定するが、同条1項にいう当該処分取消しを求めるにつき「法律上の利益を有する者」とは、当該処分により自己の権利若しくは法律上保護された利益を侵害され又は必然的に侵害されるおそれのある者をいうのであり、当該処分を定めた行政法規が、不特定多数の者の具体的利益を専ら一般的公益の中に吸収解消させるにとどめず、それが帰属する個々人の個別的利益としてもこれを保護すべきものとする趣旨を含むと解される場合には、このような利益もここにいう法律上保護された利益に当たり、当該処分によりこれを侵害され又は必然的に侵害されるおそれのある者は、当該処分の取消訴訟における原告適格を有するものというべきである（最高裁平成元年（行ツ）第130号同4年9月22日第三小法廷判決・民集46巻6号571頁参照）。

(2) 本件条例7条7号について

ア 本件条例7条7号は、非公開の要件を明確にするため、情報公開法に倣って制定されたものである（乙12〔7頁〕）。これと同旨の定めを置く情報公開法5条6号がロにおいて契約、交渉又は争訟に係る事務に関し国等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を不開示情報として定める趣旨は、国等が争訟、交渉等を行う場面では、国等は相手方と対等の地位しか有していないことに鑑み、開示されること

により国等の財産上の利益や当事者としての地位を害する情報を不開示事由として規定することで、国等が相手方と対等の立場で行う争訟、交渉に関する事務が阻害され、国等の財産上の利益や当事者としての地位が害されることを防止することにあるものと解される。そうすると、情報公開法5条6号ロを倣った本件条例7条7号イは、在日米軍施設・区域の共同使用に係る事務の適正な遂行によって実現される原告の財産上の利益又は当事者としての地位を、その個別的利益として保護しているものと解すべきである。

イ 被告及び参加人は、平成13年判決は、那覇市条例6条1項の趣旨、文言に照らし、同項が原告である国の主張に係る利益を個別的利益として保護する趣旨を含むものと解することはできないとして、国の原告適格を否定しているところ、本件条例7条7号柱書の文言は、那覇市条例6条1項4号の文言と実質的に異なるところがないから、本件訴えにおいても、原告（国）は原告適格を有しない旨主張する。

そこで検討するに、平成13年判決は、前記のとおり、国の主張する利益を「本件文書の公開によって国有財産である本件建物の内部構造等が明らかになると、警備上の支障が生じるほか、外部からの攻撃に対応する機能の減殺により本件建物の安全性が低減するなど、本件建物の所有者として有する固有の利益」と理解した上で、これが那覇市条例6条1項において個別的利益として保護される趣旨を含むものとは解されないと判断したものである。開示の適否が問題となっている文書も、これに記録される情報も、国が原告適格を基礎づけるものとして主張する法的利益も、根拠となる条例も、本件と平成13年判例とは異なるのであるから、被告及び参加人の上記主張は前提を異にするものとして採用することができない。

確かに、那覇市条例6条1項4号イは、国等の機関が行う事務又は事業に関する情報であって、当該事務又は事業の性質上、公開することにより、

当該事務又は事業の公正又は適正な執行を妨げるおそれのあるものを不開示情報として規定している点において、本件条例7条7号柱書の文言と共通するものの、本件条例7条7号イは、那覇市条例6条1項4号イと異なり、同号柱書に定める上記おそれの例示として、契約、交渉又は争訟に係る事務に関し、国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という具体的利益を明示していることに照らすと、本件条例7条7号イは、在日米軍施設・区域の共同使用に係る事務の適正な遂行によって実現される原告の財産上の利益又は当事者としての地位を、その個別的利益として保護しているものと解すべきである。

被告及び参加人の主張は採用することができない。

- (3) したがって、その余の点について判断するまでもなく、原告は、本件開示決定の取消しを求めるにつき「法律上の利益を有する者」として、原告適格が認められる。

3 争点③（本件各文書につき日米間で非公表の合意がなされているか）について

証拠（甲6の1・2、12の1・2、13、25、27）及び弁論の全趣旨に照らせば、本件各文書は、いずれも日米合同委員会の議事録の一部を構成する文書であり、日米両政府間において、両政府の合意なくして公開されない旨の合意が形成されていることが認められる。

4 争点⑤（本件条例7条7号該当性）について

- (1) 本件各文書については、日米両政府間で、双方の合意がない限り公表しない旨の合意が形成されており、米国政府は、本件各文書を公表することについて同意していないこと（前記第2の2(2)キ、第3の3）、合同委員会議事録は過去に公表されたことがないこと（甲12の1・2、13、27）、今後も本件土地の使用に関して日米合同委員会における交渉が引き続き行われることなどに照らすと、本件各文書は、国が行う事務又は事業に関する情報

であって、公にすることにより、契約、交渉又は争訟に係る事務に関し、国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ものと認められる。

したがって、本件各文書は、本件条例7条7号イに該当する。

- (2) 被告及び参加人は、本件各文書の公開によって国の事務・事業に実質的な支障を生ずる蓋然性は認められない旨主張するが、日米両政府間において、双方の合意なくして公表されない旨の合意があるにもかかわらず、我が国が米国政府の同意なくして一方的に当該情報を公表することとなれば、その後の米国政府との交渉に支障を来すことは明らかである。被告及び参加人の主張は採用することができない。

5 結論

以上によれば、本件訴えは、原告が、在日米軍施設・区域の共同使用に係る事務の適正な遂行によって実現される原告の財産上の利益又は当事者としての地位が害され、原告が本件土地の所有者として有する固有の利益が侵害されることを主張するものとして法律上の争訟に該当し、かつ、本件条例7条7号イは、在日米軍施設・区域の共同使用に係る事務の適正な遂行によって実現される原告の財産上の利益又は当事者としての地位を、その個別的利益として保護しているものと解されるから、原告には本件開示処分の取消しを求める原告適格が認められる。そして、本件開示決定には、本件条例7条7号イに反する違法があると認められる。

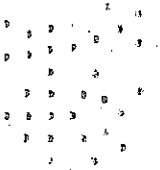
よって、原告の請求は理由があるから、これを認容することとして、主文のとおり判決する。

那覇地方裁判所民事第2部

裁判長裁判官 森 鍵

裁判官 中 町 翔

裁判官 此 上 恭 平



別紙

文 書 目 録

- 1 平成2年（1990年）12月1日付け「FAC6001 北部訓練場における沖縄県による在日合衆国軍施設の共同使用に係る協定書」（英文）
- 2 平成2年（1990年）12月1日付け「FAC6001 北部訓練場における沖縄県による在日合衆国軍施設の共同使用に係る協定書」（仮訳）
- 3 1981年（昭和56年）8月18日付け施設特別委員会メモ「FAC6001 北部訓練場の土地の一部共同使用について」（英文）
- 4 1981年（昭和56年）8月18日付け施設特別委員会メモ「FAC6001 北部訓練場の土地の一部共同使用について」（仮訳）

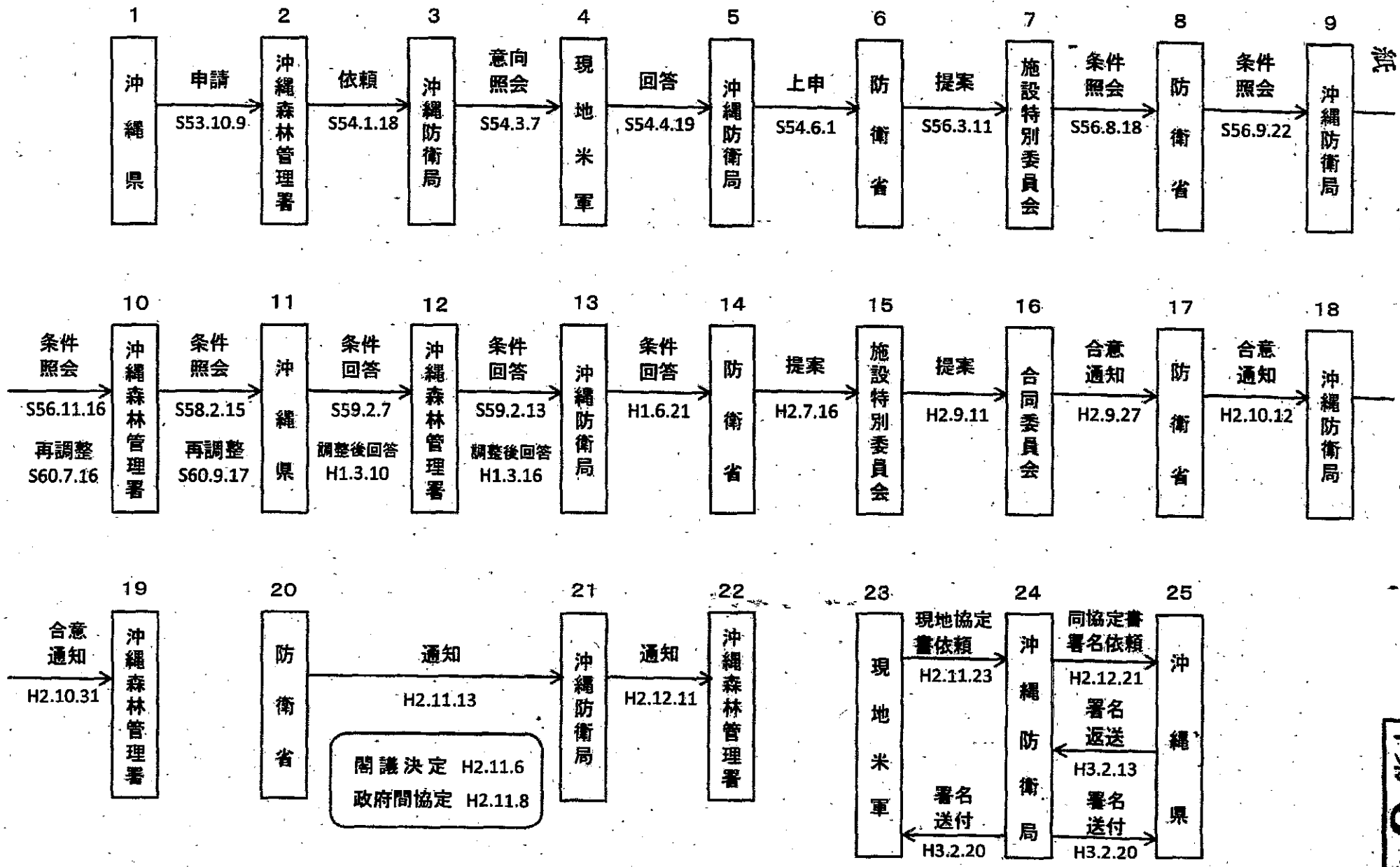
以 上

北部訓練場の一部土地(県道70号線)における共同使用手続き経緯表

別

紙

24



甲第 3 号証

これは正本である。

平成29年3月7日

那覇地方裁判所民事第2部

裁判所書記官 竹内幸枝