



答申第4号

平成2年11月8日

相模原市長 館 盛 静 光 殿

相模原市公文書公開審査会  
会 長 高 橋 秀 夫



公文書公開（一部公開）決定処分に関する諮問について（答申）

平成2年2月13日付けで諮問のあった、建築基準法に基づき横浜防衛施設局から提出された「米軍キャンプ座間内家族住宅建築に係る計画通知書及び添付図書」一部非公開の件について、次のとおり答申します。

## 1 審査会の結論

建築基準法第18条第2項の規定に基づき、横浜防衛施設局から相模原市建築主事に提出された米軍キャンプ座間内家族住宅建築に係る計画通知書及び添付図書の一部を非公開としたことは、相当である。

## 2 不服申立人の主張要旨

### (1) 不服申立ての趣旨

不服申立ての趣旨は、建築基準法第18条第2項の規定に基づき、横浜防衛施設局から相模原市建築主事に提出された米軍キャンプ座間内家族住宅建築に係る計画通知書及び添付図書（以下「本件文書」という。）の一部を相模原市長が平成元年12月4日付けで非公開とした処分の取消しを求める、というものである。

### (2) 不服申立ての理由

不服申立人の主張を総合すると、相模原市長が「国との協力関係又は信頼関係を著しく害するおそれがあるため」相模原市公文書公開条例（以下「条例」という。）第6条第1項第3号に該当するとした非公開決定は次に掲げる理由から条例の解釈及び運用を誤っている、というものである。

ア 本件文書は、条例第6条第1項第3号前段に規定する要件である「国、他の公共団体又は公共的団体（以下「国等」という。）の機関からの協議、依頼等に基づいて作成し、又は取得した情報」でないことは明白である。

したがって、同号前段に規定する要件に該当しない以上、同号後段による「公開することにより国等との協力関係又は信頼関係を著しく害するもの」の規定を適用することはできないものである。

また、「国等の機関からの協議、依頼等に基づいて作成し、又は取得した情報」であると主張するのであれば、（国等の機関からの）協議書又は依頼書が存在しなければならないはずであり、その場合には証拠文書類をもって証明すべきである。

イ 仮に、本件文書全てを相模原市が公開決定をしたとしても、国等は行政事件訴訟法に基づく救済の機会が保証されており、国等との協力関係、信頼関係は害されることはない。

よって、同号後段に規定する要件のみに着目しても、一部非公開決定をする理由はない。

ウ 相模原市は、決定理由書において条例第3条後段に規定する「第三者の権利又は利益が不当に侵害されることのないように最大限の配慮をしなければならない」という部分を引用し、非公開理由の主要部分として、次の理由から納得できるものではない。

(7) 条例第6条第1項第3号条文及び「さがみはらの公文書公開（条例の解釈及び運用の基準）」（以下「解釈運用基準」という。）による同号の解釈運用基準には、国等の権利や利益に触れる記述や詳細な解釈はされていない。

他方、条例第6条第1項第1号及び第2号条文及び同号の解釈運用基準においては、第三者である個人や法人の権利・利益が不当に侵害されることのないように、条例第3条後段に沿った記述や詳細な解釈を示している。つまり、条例第3条後段における最大限の配慮をすべき第三者とは、個人や法人がその主眼であることが明らかである。

これは、国等の公共機関と個人や法人との性質の違いから考えれば当然のことであって、国の主権者である国民は、国等の情報を知る権利を有している。この権利は、日本国憲法における基本的人権として保障されるものである。

(4) 池子米軍家族住宅環境影響予測評価書によって、本件家族住宅と外見からは全く同じような米軍住宅の平面図・立面図が公開されている。このように、既に公開されているものと同種の文書を相模原市が公開することが国の権利や利益を不当に侵害することになるのか、たとえ本件文書すべてが公開されたとしても米軍住宅の建設計画には何ら影響を与えないことは明白である。

このことから、相模原市は、条例第3条後段部分を不当に拡大解釈していることは明白である。

(7) また、「第三者の同意が得られていない情報を公開することの正当な理由は見出せない」と市は主張しているが、国が第三者である場合にのみ第三者の同意が公開か非公開かを決定する主要因となっているのであれば、相模原市の主体性・自治という点から重大問題である。

(2) 相模原市は、条例第6条第1項第3号を公開しない理由に該当させた根拠については一切説明も論証もせず、条例第3条後段部分を解釈・運用したところ条例第6条第1項第3号に該当すると論じている。これは明らかに論理の飛躍であり、このような条例の運用は許される

ものではない。

エ 那覇市では、防衛秘密が論点となっている海上自衛隊の対潜水艦戦作戦センター建築に関する計画通知書の公開請求に対して全面公開決定をしている。（この決定に対し国から執行停止の申立てと同時に「公開処分取消し請求訴訟」が提起され、那覇地裁では44枚の図面のうち23枚については公開を可としている。）これは、保持される秘密というものが存在しないということである。本件決定に当たっては、本件文書の機密性や重要性等について一切触れることなく非公開決定の理由が述べられているが、問題の本質は、防衛秘密を含んでいるのか、公開することにより米軍や国の秘密が明らかになり行政上支障があるか否かにより判断されるべきである。決定理由書に述べられている主要因は国の非公開という要求以外のなにものでもなく、相模原市の主体性・自治体としての独立性は全く酌み取れない。

この理由書を読む限り、米軍基地の早期返還に取り組む市の姿勢を疑わざるを得ない。

オ 決定通知書の表記について

決定通知書の「公開しない部分の概要」欄には、非公開となった文書名を記さず、「～以外の図書」となっている。このような不明確な記述は、私達の知る権利を無視し、公文書公開制度の理念に著しく反するものである。

カ 公開請求を求めた背景について

日本が過去において軍国主義に制圧されていった過程を考えると、国・軍の情報の規制が大きく国民全体の意思を変えたものである。このため軍事基地の情報を一つずつ公開して残すことが、過去の不幸を避けることであると判断し、本件公開請求を求めたものである。

### 3 実施機関の職員（建築審査課長）の説明要旨

実施機関の職員の説明を総合すると、本件文書の一部を非公開とした理由は次のとおりである。

#### (1) 条例第6条第1項第3号該当性について

ア 本件文書は、建築基準法第18条第2項の規定に基づいて横浜防衛施設局から、相模原市建築主事に通知された米軍キャンプ座間内家族住宅建築に係る計画通知書類である。

通知を受けた建築主事は、法令で定める期限内に当該通知に係る建築物の計画が審査対象法令に適合するか否かを審査し、その結果を通知者に対して通知しなければならないものである。

イ このように、通知者である横浜防衛施設局は、法令に基づく建築主事の審査を前提として通知（提出）をしたのであるから、本件文書は単なる通知ではなく、その内容から判断すると依頼的な要素を有しているものと考えられ、本号前段部分に規定する国等の機関からの依頼等に基づいて取得した情報に該当するものである。

本号に該当する公文書であるか否かの判断については、あくまでもその内容から判断する必要がある。

ウ 条例第1条（目的）とともに、この条例全体にわたる解釈及び運用を定めた条例第3条は「実施機関は、公文書の公開を請求する市民の権利が十分に尊重されるようにこの条例を解釈し、運用するものとする。この場合において、実施機関は、第三者の権利又は利益が不当に侵害されることのないように最大限の配慮をしなければならない。」と規定しており、同条後段についての解釈、運用基準によれば「原則公開のこの条例においても、第三者に関する情報は最大限に保護すべきであり、正当な理由なく公にしてはならない旨を明らかにした趣旨である……中略……第三者に関する情報を公開するか否かは、もつぱら条例第6条（公開しないことができる公文書）の定めるところによるが、その解釈、運用に当たっては、この後段の定め趣旨に即して行うものとする。」とされている。

エ 本件文書は米軍施設の建築を行うにあたり、横浜防衛施設局が作成したものであり、本市が公開・非公開の決定を容易にできる立場ではなく、このため条例第8条第6項の規定によって、第三者である横浜防衛施設局の意見聴取を行い、その回答書等を踏まえ、条例に即して検討をし、決定したものである。

オ 国と地方公共団体は各種の事務事業の執行にあたり、常に相互の密接な協力、信頼関係を基として推進しているところであり、今後ともこの協力関係、信頼関係を堅持していくことが市政の推進にあたり大切であり、本市の事務事業を進める上においても、国からの指導を仰ぐこと等が多いところである。このような中で第三者である国から非公開を要請されている情報を公開すると、今後の各種事務事業等の執行にあたり、

国と本市との協力関係、信頼関係を著しく害するおそれがある。

(2) 逗子市及び那覇市の事例との関係について

地方公共団体の条例は、憲法第94条及び地方自治法第14条に基づき議会の議を経て制定するものであり、これは他の地方自治体をも拘束するものではない。したがって、今回の決定においても当然のことながら本市の条例に基づいて判断し、決定したものである。

(3) 決定通知書の表記について

情報公開制度においては事柄の性質上、公開しない部分の概要及び公開しない理由の付記についてはおのずから限界がある。したがって、「公開しない部分の概要」欄には必ずしも特定文書名を列挙しなければならないということではない。

#### 4 審査会の判断理由

(1) 本件文書の性格について

本件文書である計画通知書及び添付図書は、在日米駐留軍に対する日米地位協定によるところの提供施設整備事業として、米軍基地内に家族住宅を建設するため、この建築物の計画について建築主である国の機関（横浜防衛施設局）が建築基準法第18条第2項の規定に基づき、相模原市建築主事あてに通知したものである。

(2) 条例の基本的な考え方

ア 条例の基本的な考え方

条例は、第1条において「この条例は、公文書の公開を請求する市民の権利を定めることにより、市政に対する市民の理解を深め、一層開かれた市政の推進を図り、もつて地方自治の本旨に即した市政の運営に寄与することを目的とする。」と定めている。

これは、憲法第92条に規定する「地方自治の本旨」に即した、住民自治を推進するための一手段として、市民の請求に応じて実施機関の管理する公文書を原則として公開する制度を、この条例によって創設的に定めたものであり、このことによって市政に対する市民の理解を深め、一層開かれた市政の推進を図ることを目的としたものと解される。

イ 公開しないことができる公文書

しかしながら、地方自治の本旨に即した開かれた市政の運営を図るため、公文書は原則として公開されるべきであると言っても、公文書の中

には、公開することにより、個人のプライバシーを侵害するものや法人等に不利益を与えるもの、行政執行上著しい支障が生ずるおそれのあるもの等が含まれている。このため条例は、公文書の公開を請求する権利とそれ以外の権利や公共の利益等との調整を図る必要があることから、条例第6条第1項において、公文書の公開を請求する市民の権利に対応して、実施機関の公開しないことができる権限と公開しないことができる公文書の範囲を定めている。

#### ウ 条例の解釈及び運用について

条例第1条（目的）とともに、条例全体にわたる解釈及び運用を定めた条例第3条は「実施機関は、公文書の公開を請求する市民の権利が十分に尊重されるように、この条例を解釈し、運用するものとする。」と規定するとともに「第三者の権利又は利益が不当に侵害されることのないよう最大限の配慮をしなければならない。」と規定している。

前段は、原則公開の精神を明らかにしたものであり、公文書の公開を請求する市民の権利を十分に尊重するためには、公開しないことができる公文書の範囲は原則公開の精神に立って判断するとともに、公開の請求にも迅速・適確に対応すべきものとしながらも、後段は、個人のプライバシーなど第三者に関する情報が公開されることによって、それらの者の権利や利益が侵害されることのないよう最大限の配慮をすべきであり、正当な理由なく公にしてはならない旨を明らかにしている。

なお、第三者の情報については最大限の配慮をしながらも、公開しないことができる公文書の解釈・運用に当たっては厳格にされるべきであり、行政側の恣意的な解釈・運用は当然のことながら排除されなければならないものである。

#### エ 国等の情報の取扱いについて

地方自治体の行政は、国や他の公共団体又は公共的団体（以下「国等」という。）と、さまざまな分野で密接な相互関係や連携を図りながら、総合的に推進されている。このため、地方自治体が行政を進める過程において作成し、又は取得した情報の中には、国等の情報が数多く含まれている。

国等に関する情報については、条例第6条第1項第3号ないし第5号において、その性質から次の3種類に分類している。

(ア) 国等の機関からの協議、依頼等に関して市が受け身の立場で作成し、

又は取得した情報（国等からの協議、依頼等に関する情報）

(イ) 市の機関と国等の機関が、対等の立場又は市の発意に基づいて行われた審議、検討、調査、研究等に関する情報（審議、検討、調査研究等に関する情報）

(ウ) 国等の機関の行う具体的な事務事業の実施に関する情報（事務事業の実施に関する情報）

これらの情報についても、「原則公開」の立場から市民に公開されるべきものであるが、他方において国等に関する情報は、いわゆる第三者情報である。第三者に関する情報は、条例第3条の規定に基づき第三者の権利又は利益が不当に侵害されることのないよう配慮しなければならない。

なお、条例第6条第1項第3号ないし第5号の適用に当たっては、行政側の恣意的な解釈、運用は排除されなければならない。前記のとおり、原則公開の精神に即し判断されなければならないものである。

以上のような基本的な考え方に立ち、以下、本件不服申立てについて検討を行った。

(3) 条例第6条第1項第3号該当性について

ア 条例第6条第1項第3号は国等の機関からの協議、依頼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、国等との協力関係又は信頼関係を著しく害するおそれのあるものを公開しないことができるとしている。

イ 同号は国等との協力関係又は信頼関係を継続的に確保することを目的としており、同号による「公開しないことができる情報」は次の2点から成り立っている。

(ア) 国等の機関からの協議、依頼等に基づいて作成し、又は取得した情報であること。

(イ) 公開することにより、国等との協力関係又は信頼関係を著しく害するおそれのある情報であること。

ウ まず、本件文書が、国等の機関からの協議、依頼等に基づいて作成し、又は取得した情報に該当するか否かについて検討をする。

(ア) 本件文書は、建築基準法第18条第2項の規定により国の機関である横浜防衛施設局から実施機関である相模原市建築主事に、通知（提出）されたものであり、実施機関の職員である相模原市建築主事は審



査対象法令に適合するか否かの審査を行うため、この通知を受理（取得）したものであり、本件文書は国の機関から実施機関が取得した文書であると言える。

(イ) 「国等の機関からの協議、依頼等」とは「さがみはらの公文書公開（条例の解釈及び運用の基準）」（以下「解釈運用基準」という。）99ページによれば、「法令等に基づき、又は任意に行われる協議、依頼、照会、指示、委託、委任等で、国等の発意に基づき本市が受け身の立場で行う協議等をいい、本市と国等が対等の立場で行う協議等や本市の発意に基づき行う協議等は含まれない。」とされている。このように、条文上の「協議、依頼等」という文言は、代表的な例示であり、法令等に基づいて、又は任意に行われるものとは問わず、本号の主眼とするところは、市が受け身の立場において作成し、又は取得した情報であるか否かにより判断すべきものである。

(ウ) 本件文書は、国が自ら行う事業の実施に当たって作成し、建築主である国の機関（横浜防衛施設局）が、建築基準法第18条第2項の規定により、実施機関である相模原市建築主事に通知（提出）したものである。したがって、本件文書は実施機関の発意又は国と対等の立場において作成し、又は取得したものではなく、実施機関が法令の規定に基づき、受け身の立場において取得したものである。

(エ) 以上、解釈運用基準、及び前記(2)エによる国等の情報の取扱い等から総合的に判断すると、本件文書は本号前段に該当する公文書であると言える。

エ 次に、本件文書のうち一部非公開とされている部分を公開した場合、国との協力関係又は信頼関係を著しく害するおそれがあるか否かについて検討する。

(ア) 国等の発意に基づき市が受け身の立場において作成し、又は取得した情報は、国等が情報の主体である。このような情報についての公開・非公開の判断に当たっては、必要に応じて情報の主体である国等の意見を聴くなど慎重かつ公正な判断を行うべきである。

(イ) 実施機関は、本件文書に係る建築物は国が防衛上の政策的判断に基づき在日米軍への提供施設整備事業として建築する建築物であり、情報の主体は第三者である国であることから、本件文書を公開することによる国の行う事務事業に与える支障を独自に判断することなく、国

の意見を聴取した上で、国から非公開を要請された部分については、これを公開すると国との協力関係又は信頼関係を著しく害するおそれがあると判断し、非公開の決定を行ったものと認められる。

(ウ) しかしながら、当審査会は、実施機関が国との協力関係又は信頼関係を著しく害するおそれがあるとした理由について、実施機関からの説明及び実施機関が国に対して行った意見聴取に対する国からの回答書だけでは本決定が妥当であったか否か客観的判断をなし得ないため、審査会として国（横浜防衛施設局）から書面及び口頭にて意見の聴取を行った。

横浜防衛施設局の意見要旨は

(エ) 本件に係る情報は日米地位協定に基づく在日米軍への提供施設整備事業として整備される施設に関するものであり、米軍の駐留・運用に関する情報であることから、本件文書は、日米合同委員会関係文書として位置付けられるものである。

(オ) 日米合同委員会関係文書は、日米間で原則として不公表扱いされていることから、公表に際しては米側との合意が必要とされ、合意の得られなかった文書について非公開を求めた。

(カ) したがって、米側との合意が得られなかった文書について公開することは、在日米軍の円滑かつ効果的な運用を妨げ、今後の提供施設整備事業の円滑な実施に著しい支障が生ずるおそれがある。また、日米間の合意に反することとなり信頼関係を損なうおそれがある。

(キ) 日米合同委員会関係文書が原則として不公表扱いされていること、及び本件文書の公表に関しての米側との調整の経緯、経過等日米間で取り交わされた内容の公表は差し控えるのが通例となっている。というものである。

(ク) ところで、日米合同委員会は日米地位協定第25条の規定に基づき設置されており、同条第1項前段によれば「この協定の実施に関して相互間の協議を必要とするすべての事項に関する日本国政府と合衆国政府との間の協議機関として合同委員会を設置する」と規定されている。

(ケ) 本件文書は、前記4(3)ウに記したとおり実施機関の発意に基づき作成したものではなく、第三者から受け身の立場で取得した第三者に係る情報そのものである。また、本件文書に係る家族住宅の建築は、

日本国と合衆国との間の安全保障条約に基づく日米地位協定の実施に関し、国の高度な政策的判断により行われる提供施設整備事業として実施される国の事業である。実施機関は、本件文書に係る当該建築物について、審査対象法令に適合するか否かの審査等、及び本件文書について実施機関の文書管理に関する定めにより管理・保管等を行うものであって、当該事業そのものについて何らかの処理をする権限は有していない。

そして、国からは、本件文書に係る情報は日米合同委員会関係文書であり、その公表に際しては米側との合意が必要とされ、合意の得られなかった文書について公開することは、在日米軍の円滑かつ効果的な運用を妨げ、今後の提供施設整備事業の円滑な実施に著しい支障が生ずるおそれがあるとして非公開を要請されていることが認められる。

- (2) 前述のとおり条例は、公開請求のあった公文書は原則公開としつつも、条例第6条第1項においては、公文書の公開を請求する市民の権利とそれ以外の権利や公共の利益等との調整を図る観点から、公文書の公開を請求する市民の権利に対応して実施機関の公開しないことができる権限と公開しないことができる公文書の範囲を定めている。また、公開請求に係る公文書に第三者に関する情報が含まれている場合にあって、この第三者に関する情報の公開か否かの判断に当たっては、必要に応じて第三者の意見を聴き慎重に処理することなど第三者の権利や利益を不当に侵害することのないよう最大限の配慮をしている。

なお、第三者に関する情報であっても、その公開か否かの判断に当たっては条例第6条（公開しないことができる公文書）の定めによるものであることは言うまでもない。

- (3) 以上のとおり、本件文書が国の防衛・外交に関するものであり、情報の主体である国から前記理由により本件文書のうち一部について非公開を要請されていることを考慮すると、実施機関が当該非公開を要請されている部分についてこれを公開した場合、国との協力関係又は信頼関係を著しく害するおそれがあると認められる。

なお、本号は「国等との協力関係又は信頼関係を著しく害するおそれのある情報」について公開しないことができるとしており、この「協力関係又は信頼関係」とは、解釈運用基準によれば当面の協力関係と将来にわたる継続的で包括的な信頼関係を指すものとされている。

(シ) したがって、日米合同委員会関係文書の取扱いの実情などから、国からは公開した場合の実質的な支障について明確な回答は得られなかったものの、実施機関が、本件文書のうち一部を国との協力関係又は信頼関係を著しく害するおそれがあるとして非公開とした決定は是認することができる。

オ 以上のことから総合して判断すると、実施機関において本件文書のうち一部を条例第6条第1項第3号に該当するとして非公開と決定したことは、相当である。

しかし、国は、本件文書の公開請求に当たって、本件文書のうち非公開を要請する文書について単に包括的、形式的な理由をもって実施機関に対して非公開を要請しているが、非公開を要請するに当たっては、たとえ防衛・外交に関連した情報であるとしても、非公開を要請する文書ごとに公開されることによる支障について、個別的、実質的な理由を明らかにするよう努めるべきである。

#### (4) 決定通知書の表記について

ア 「公開しない部分の概要」欄には、公開しない部分という事柄の性質上、非公開部分の内容や文書名を具体的に明示して記載すると、その記載内容から非公開とすべき公文書を公開したのと同様の結果を生ずるおそれのある場合もあり得る。したがって、当該欄への記載の仕方については、前記の事柄に留意しつつ、文書の性格や形態等から個別的に判断すべきであるが、一般的には、解釈運用基準の記載例に示されているとおり、公開しない部分にどのような情報が含まれているかが分るように、できる限り具体的に記入すべきであると解される。

本件決定において非公開とされた計画通知書に添付されるべき図書の種類は、国からの通達（建築基準法第18条に規定する国の建築物の場合の取扱方法について（昭和25年11月16日建設省発住第67号の2））により示されており、一般に公表されているものであるから、非公開とした図書の名称を当該欄に表記したとしても、公開請求のあった本件文書を公開したのと同様の結果を生ずるおそれはないと認められる。したがって、本件決定にあっては、当該欄に具体的に図書の名称等を表記することが適切であったと判断する。

イ 以上のとおり、本件決定における実施機関の決定通知書の表記については、一部適切でない点が見受けられるが、本件決定を違法ならしめる

重大な瑕疵とまでは認められない。

(5) 他市の事例との関係について

不服中立人は、他市の事例と比較しても本件文書は公開されるべきであると主張するが、本市条例の定める公文書の公開を請求する市民の権利は、本来的に認められている権利をこの条例によって明らかにしたのではなく、この条例によって創設的に定められた権利であることが、条例第1条（目的）の解釈運用基準からも明らかである。

したがって、この権利は、この条例の目的に即して、この条例の範囲内で行使されなければならないものであり、当審査会における本件の調査審議に当たっても同様の見地から検討を行ったものである。

## 審査会の処理経過

別 紙

年 月 日	処 理 内 容
2・ 2・13	○諮問
2・15	○実施機関（主管：建築指導部建築審査課）に対し、公文書公開（一部公開）決定に係る理由説明書の提出依頼
3・ 5	○実施機関から、公文書公開（一部公開）決定に係る理由説明書を受理
3・ 7	○不服申立人に対し、公文書公開（一部公開）決定に係る理由説明書の写しを送付及び当該理由説明書に対する意見書の提出依頼
3・27	○不服申立人から、公文書公開（一部公開）決定に係る理由説明書に対する意見書を受理
3・29 (第17回審査会)	○審議
3・30	○実施機関に対し、公文書公開（一部公開）決定に係る理由説明書に対する意見書の写しを送付
4・26 (第18回審査会)	○審議
5・15	○横浜防衛施設局長に対し、公文書公開請求に関する意見についての照会文書を送付
5・24 (第19回審査会)	○不服申立人から意見の聴取 ○審議

6・13	○横浜防衛施設局長から、公文書公開請求に関する意見について回答書を受理
6・14 (第20回審査会)	○審議
6・28 (第21回審査会)	○実施機関の職員（建築審査課長ほか1名）から意見聴取 ○横浜防衛施設局の職員（建設企画課長ほか3名）から意見聴取 ○審議
8・2 (第23回審査会)	○審議
9・6 (第24回審査会)	○審議
10・4 (第25回審査会)	○審議
10・18 (第26回審査会)	○審議
11・1 (第27回審査会)	○審議
11・8 (第28回審査会)	○審議 ○答申