

# 審 査 請 求 書

今治市長 菅 良二 様

2017年12月7日

請求者

今治市民ネットワーク

## 第一 審査請求に係わる処分などについて

### 一 審査請求に係わる経過及び処分の内容並びに知った年月

私たち今治市民ネットワーク(以下「請求人」という。)は、2017年11月6日付けで、「岡山理科大学今治キャンパスに関する基本協定書」(以下「基本協定書」という。)第13条の学校法人加計学園理事会の議決書(以下「議決書」という。)などに関する公文書の開示請求を行った(以下「当該開示請求」という。)

請求人は、議決書が今治市情報公開条例第7条3号(以下「条例7条3号」という。)の「法人の研究内容や建物、カリキュラム、構想あるいは経営状態等の情報が含まれており、法人の権利や競争上の地位、法人の社会的評価、社会活動の自由その他正当な利益を害するおそれがある。」情報(以下「非開示情報」という。)に該当すると「議決書」自体を丸ごと「非開示」とする処分内容の公文書非開示決定通知書(企企第596号:同年11月20日付。以下「非開示通知書」という。)を受け取った(以下この処分を「当該処分」という。)

### 二 処分庁の教示の有無及びその内容

非開示通知書に、「この決定に不服がある場合は、この決定があったことを知った日の翌日から起算して3箇月以内に、書面で今治市長に対して審査請求をすることができます。」との教示があった。

## 第二 審査請求の趣旨

「議決書」に非開示情報が含まれるとの理由で、「議決書」自体を丸ごと非開示とする当該処分は、以下で述べる理由にとり違法である。したがって、請求人は、行政不服審査法19条に基づき、当該処分の取り消し、「議決書」を開示することを求める。

### 第三 「議決書」の非開示(処分)が違法であること

はじめに

#### 1 住民の法的地位

住民(=市民)に最も身近な地方公共団体(以下「自治体」という。)は、憲法に基づき、住民が主体として運営される〈住民自治〉を基本理念とする。つまり、住民は、自治体の人的構成要素をなすとともに、自治体活動の源泉として、自治体運営の主体たる地位にあり、自治体の組織運営に参加する権利を有する。しかも、国の運営とは異なり、自治体の運営は、代議制民主主義(間接民主主義型システム)だけでなく、住民全員の直接民主主義、参加型民主主義システムを採用している。これに基づき、今治市の「まちづくり条例」は、市民が行政の運営に参画する環境を法的に定めている。詳細は「別紙1 憲法・地方自治法が示す住民の法的地位とその関係」を参照のこと。

請求人が、「議決書」の開示を求める情報は、まさに、今治市民が、今治市の「まちづくり」に参画する上に必要不可欠な公文書である。

#### 2 住民の知る権利

住民が自治体運営に参画するための一つの重要な条件整備として、〈住民の知る権利〉を保障するものとして情報公開制度がある。この制度の今治版が、今治市情報公開条例(以下「条例」という。)である。条例1条において〈住民の知る権利〉に対応し、「公文書の開示を請求する権利を定め」、「市政運営の公開性の向上を図り」、「市の諸活動を市民に説明する責務」を義務付け、「市民の信頼と市政参加の充実に資することを目的」とすると定めている。そして、住民の「公文書の開示」請求に答えるために、「実施機関は、この条例の適正かつ円滑な運用に資するため、公文書を適正に管理するものとする」(20条)と定めている。

この20条の解説及び運用を今治市情報公開条例解説(以下「解説」という。76頁)で、「1 『公文書を適正に管理する』とは、公文書の起案から、保存、廃棄に至るまで、『情報公開制度の適正かつ効率的な運営』に対応できる全ての文書管理システムを整備することをいう。」、「2 保存されているべき公文書がなかったり、その所在が明確でないといった状態では、情報公開制度は的確に機能しない。その意味で、情報公開制度と公文書の管理は、

『車の両輪』であり、その点に留意しながら、職員は、公文書の管理体制の整備に努めていかなければならない。」と各職員に〈住民の知る権利〉に対応し、適正に公文書を作成し、管理し、そして、開示することを促している。

以上のことを踏まえて、請求人らが求める「議決書」の開示の有無を判断することが不可欠である。なお情報公開制度の詳細は、「別紙2 住民の〈知る権利〉と自治体の〈説明責任〉を負わず情報公開制度」を参照のこと。

#### 一 少なくとも「議決書」を部分開示することが不可欠

基本協定書第13条の条文は、「この基本協定中、甲の議会又は乙の理事会の議決等を要する事項については、それぞれの議決等がなされたときに効力が生ずるものとする。」であり、乙(学校法人加計学園)の「理事会の議決」書の中に、「法人の研究内容や建物、カリキュラム、構想あるいは経営状態等の情報が含まれており、法人の権利や競争上の地位、法人の社会的評価、社会活動の自由その他正当な利益を害するおそれがある。」情報が含まれるとの理由で、「議決書」自体を丸ごと非開示とする決定(処分)を行った。

しかしながら、非開示情報が含まれることを理由に、「議決書」自体を丸ごと非開示とすることは、条例1条の「市の諸活動を市民に説明する責務」が示す情報公開制度の趣旨に著しく反し、違法である。以下、その理由を述べる。

##### 1 公文書の量が多いなどは理由にならない

条例8条には、非開示情報が含まれる場合の「当該部分(非開示情報)を除いた部分につき開示しなければならない」と規定している。このことが、まず前提となる。そのうえで、解説50頁の条例8条の【解釈・運用】《第1項》に、「1 部分開示を行わなければならないのは、『非開示情報が記録されている部分を容易に区分して除くことができる』場合であり、公文書のどの部分に非開示情報が記録されているかという記載部分の区分けが困難な場合や、区分けは容易であるがその部分の分離が技術的に困難な場合(電磁的記録の場合等)には部分開示の義務がなく、開示しない旨の決定を行うこととなる。」とある。

しかし、「公文書の量が多く、時間・労力を要することは、区分・分離の容易性とは関係がない。」とある。したがって、この点は当該処分の理由にならない。

## 2 「分離が技術的に困難な場合」には該当しない

契約書である基本協定書の13条が求める「議決書」が、契約上の書類であるとの性質から理事会の役員ないし委員らの正式な印章が不可欠である。したがって、「議決書」の添付資料に「区分けは容易であるがその部分の分離が技術的に困難な場合（電磁的記録の場合等）」があったとしても、「議決書」は紙媒体の書類であるから、非開示理由として残るのは、「公文書のどの部分に非開示情報が記録されているかという記載部分の区分けが困難な場合」に限定される。

しかし、前述のように「議決書」は、契約上の書類であるから、後日の争いや認識の齟齬などを避けるために、区分けなどが明確になされる必要がある。仮に、それが不明瞭であるならば、後日の争いを避けるために、区分けを明確にした「議決書」の作成を加計学園に求める責務が今治市にある。したがって、「議決書」が、「公文書のどの部分に非開示情報が記録されているかという記載部分の区分けが困難な場合」に該当するはずがなく、それを理由に非開示とすることは許されない。

## 3 「議決書」が「有意の情報」が含まれてないはずがない

同解説の「2 非開示情報が記録されている部分に『有意の情報』が含まれていないとは、残りの部分に記載されている内容が公表情報だけとなる場合、無意味な文字、数字等られつとなる場合等である。このような場合は、開示をしない旨の決定を行うこととなるが、当該決定に際し、『非開示情報の記載部分を除くと、〇〇のような状態になるので、有意の情報が含まれなくなると認められる。』などの理由を明らかにする必要がある。」とある。

しかしながら、非開示通知書には、そのような記載は存在しないし、発効日を確認する意味から理事会の議決年月日の検証が不可欠であるから、「有意の情報」が含まれていないなどとの理由で非開示とすることも許されない。

## 4 少なくとも「部分開示」が不可欠である

解説51頁に【部分開示の方法】を、「①部分開示と非開示部分とが別ページに記載されている場合には、非開示部分を取り外して開示する。②開示部分と非開示部分とが同一ペ

ページに記載されている場合には、非開示部分を覆って複写するか、又は該当するページの全部を複写した上で非開示部分をマジックインク等で黒く塗りつぶし、それをもう一度複写したものを開示する。」と記載している。同様のことを今治市が作成している「情報公開事務の手引」の10頁の「(3)公文書の部分開示の方法」にも記載されている。

つまり、【部分開示の方法】が示すように、非開示情報に該当する情報があれば、その情報部分を「ジック等で塗りつぶしたものを複写したもの又は非開示部分を覆って複写したものを開示する」ことが不可欠である。

したがって、非開示情報が含まれることを理由に、「議決書」自体を丸ごと非開示とするとは、条例1条の「市の諸活動を市民に説明する責務」が示す情報公開制度の基本的な趣旨に著しく反し、かつ条例8条にも反し違法である。

#### 第四 「議決書」は、条例7条3号の非開示情報にも該当しない

##### 一 解説が示す条例7条3号の非開示情報の判断基準

条例7条3号の条文は、次のとおりである。

法人その他の団体(国、独立行政法人等、地方公共団体及び地方独立行政法人等を除く。以下「法人等」という。)に関する情報又は事業を営む個人の当該事業に関する情報であって、公にすることにより、当該法人等又は当該個人の権利、競争上の地位その他正当な利益を害すると認められるもの。ただし、事業活動によって生じ、又は生ずるおそれのある危害から人の生命、健康、生活又は財産を保護するため、公にすることが必要であると認められる情報を除く。

##### 1 正当な利益を害するおそれがある情報か否かの判断基準

解説26頁の条例7条3号の【趣旨】2には、「法人等又は事業を営む個人の正当な事業活動の自由は保護される必要があることから、公にすることにより法人等又は個人の正当な利益を害するおそれがある情報については、公益性確保の観点から公にすることが認められる情報を除き、非開示とすることを定めている。」とし、「公にすることにより法人等又は個

人の正当な利益を害するおそれがある情報」であるか否かの判断を【解説・運用】の1で、「当該法人等と行政との関係や当該法人等の憲法上の権利(信教の自由、学問の自由等)の保護の必要性等それぞれの法人等及び情報の性格に応じて適正に判断する必要がある。」(以下「正当な利益を害するおそれがある情報か否かの判断基準」という。)とある。

## 2 危害から人の生命などを保護するか否かの判断基準

解説27頁の条例7条3号の【解説・運用】の5には、「ただし書は、法人等又は個人の事業活動によって危害(公害、薬害等)が生じ、又は生ずるおそれがある場合に、危害の未然防止、拡大防止又は再発防止を図り、その危害から人の生命、健康、生活又は財産を保護するため、公にすることが必要であると認められる情報は開示することを定めたものである。この場合、現実には危害が発生している場合のほか、その発生の高蓋然性が高い場合も含まれ、その事業活動が違法又は不当であるか否かを問わない。」(以下「危害から人の生命などを保護するか否かの判断基準」という。)とある。

その上で『公にすることが必要であると認められる情報』に該当するかどうかについては、非開示とすることにより保護される法益と開示することにより保護される利益を比較衡量して判断することになる。この比較衡量に際しては、開示することにより保護される利益の性質及び内容を踏まえる必要があり、特に、人の生活又は財産を保護する必要性の判断に当たっては、その侵害の内容、程度と保護の必要性を十分に検討する必要がある。」(以下「公にすることが必要であるか否かの情報判断基準」という。)とある。

## 二 条例7条3号の「ただし書」を検証していない

解説32頁に「法人等の正当な利益を害する情報に該当するかどうかの判断フロー」図が記載されている。この図が示すように「議決書」の情報が条例7条3号の「非開示」情報であるか否かを判断する際に、その情報がただし書(事業活動によって生じ、又は生ずるおそれのある危害から人の生命、健康、生活又は財産を保護するため、公にすることが必要であると認められる情報を除く)に該当するか否かを検証する必要がある。以下、「議決書」の情報が「非開示」情報に該当するかを検証する。

## 1 加計学園事業活動は、市民の生命などを直結する情報が含まれている

2017(平成29)年1月10日、広島県・今治市 国家戦略特別区域会議への応募についての「資料6」獣医学部新設 目的の18ページに「エボラ出血熱、SARS、MERS、高病原性鳥インフルエンザ等、(中略)動物間での病原体の生態を明らかにし」と記述し、「配布資料4」も同様の感染症を挙げている。

したがって、加計学園の事業活動の中に、「事業活動によって生じ、又は生ずるおそれのある危害から人の生命、健康、生活を保護するため、公にすることが必要であると認められる情報」が含まれていることは明白である。

2017年9月6日開催の今治市議会の国家戦略特区特別委員会で吉川泰弘学部長候補は「BSL3の施設は日本で60カ所あるが、どこからも問題は発生していない」と述べている。3. 11の福島原発大事故前に「安全である、重大事故は起こらない」と繰り返され、聞かされていたが、原発大事故は実際に起こった。つまり、言葉上の「安全」ではなく、科学に基づく物理的な「安全」の担保が不可欠である。

熟練した研究者、倫理観の高い人物であったとしても事故のリスクがあるが、同学園獣医学部は学校であるので学生らが使用する。したがって、事故のリスクは高い。

しかも、獣医学部建設地近く、西方に断層が縦横に存在(今治市・地震防災マップにはいこいの丘北側に震度6強を示す赤い帯がある)し、その丘に建つ獣医学部棟の5階に同施設はある。したがって、人的原因による事故のみならず自然災害による事故のリスクも考えられ、それらの事故により、病原菌などが漏れ出て風に乗った場合の飛散範囲の甚大さは想像に難くない。

以上のことから、加計獣医学部開学後のBSL3施設の稼働は様々な事故(災害、運用、ミスなど)は、今治市民の生命、健康、生活に直結する問題となる。つまり、加計学園の事業活動には、今治市民の生命、健康、生活に直結している。

基本協定書は、このような事業活動を伴う「甲(今治市)と乙(加計学園)が相互の協力し、獣医学部を核とする今治キャンパスの開設及び運営を円滑に行う」ことなどを定めた契約書であり、「議決書」は、その重要な種類の書類である。

したがって、この加計学園の理事会の「議決書」は、基本協定書6条の「地域への貢献」、同7条の「連携協力」、同10条の「運営状況の報告及び調査」などに関する情報が記載されている可能性が極めて高く、今治市民の生命、健康、生活に直結する情報が含まれていると考える。

## 2 「議決書」は、市民の財産に直結する情報が含まれている

「議決書」は、市民の財産である土地の無償譲渡と補助金の交付に関する契約書の一部をなす重要な書類である。

また「議決書」は、今治市指定文化財・天然記念物であり、日本全体の生息数66頭の貴重な今治市の財産である「野間馬」に係わる契約書の一部をなす重要な書類である。例えば、加計学園は、「野間馬」を「参加型臨床実習」に使うとして、2017(平成29)年2月17日、同年3月13日に2017(平成30)年4月から今治市野間馬ハイランドへの実習生受入の承認申請を行い、市長はいずれも承認決定を行っている。

加計学園は他との差別化をする意味あいから「馬に触れる機会を持つ獣医大学」は少ないとして「野間馬」を獣医学部の教育方針(特徴あるカリキュラム)に組み入れ「高度臨床獣医師を育成」を謳っている。文化財を私学獣医養成の臨床実習に用いるなどは前代未聞の出来事である。

したがって、「議決書」は、市民の財産に直接係わる契約書である基本協定書の一部をなす重要な書類であることは明白である。

## 3 開示による今治市民の利益と非開示による加計学園の法益の比較

前記したように、ただし書きの解説(27頁)に、『「公にすることが必要であると認められる情報」に該当するかどうかについては、非開示とすることにより保護される法益と開示することにより保護される利益を比較衡量して判断することになる。この比較衡量に際しては、開示することにより保護される利益の性質及び内容を踏まえる必要があり、特に、人の生活又は財産を保護する必要性の判断に当たっては、その侵害の内容、程度と保護の必要性を十分に検討する必要がある。』とある。

つまり、非開示とすることにより保護される加計学園の「正当な利益の性質及び内容」という法益と、開示することによる今治市民の「保護される利益の性質及び内容」のどちらを保護するのかを比較衡量し判断することになる。

その際の重要な判断材料の一つが、「別紙1 憲法・地方自治法が示す住民の法的地位とその関係」で述べたとおりである。

地方自治法第1条の2に、「地方公共団体は、住民の福祉の増進を図ることを基本」とすることを規定している。このことを俵静夫(元内閣法制審議委員;東京教育大学名誉教授)は、『地方自治法』(法律学全集8・有斐閣)93頁で、自治体は、「住民自治に基づき、住民の福

祉増進を目的として地方の公共事務を行うために設けられたものにほかならない」と解説している。

つまり、今治市は、「事業活動によって生じ、又は生ずるおそれのある危害から人の生命、健康、生活又は財産を保護する」責務を負っている。したがって、条例で「事業活動によって生じ、又は生ずるおそれのある危害から人の生命、健康、生活又は財産を保護するため」に、「公にすることが必要であると認められる情報を」非開示の対象情報から除外すると定められているのである。

したがって、今治市は、非開示とすることにより保護される加計学園の法益よりも、開示することによる今治市民の生命などの保護を優先する義務を負う。

また、「議決書」は、市民の財産に直結する情報が含まれている理由から、非開示とすることにより保護される加計学園の法益よりも、開示することにより保護される今治市民の財産を優先する義務を負う。

したがって、今治市は、市民の生命や財産の保護を後回しし、加計学園の法益を優先した条例7条3号に基づく非開示情報であるとの理由により、「議決書」を非開示とすることは許されない。

#### 4 基本協定書が示す「議決書」の開示の不可欠性

基本協定書第1条は、「この基本協定は、甲(今治市)と乙(加計学園)が相互に協力し、本市に国際水準の教育カリキュラムを備えた獣医学部を核とする今治キャンパスの開設及び運営を円滑に行うとともに、今治キャンパスの魅力を一層向上させることによって、全国からの新たな人の流れを生み出し、また関連産業の誘致を促進することにより、若年人口の地元定着を図ることによって、地域の発展と活性化による地方創生に大きく寄与することを目的とする。」とある。

今治に住む住民の生命や健康、財産が保護されず、侵害される可能性があるところには、「関連産業の誘致を促進」しても関連産業が定着するはずもなく、また「若年人口の地元定着を図る」ことなどはあり得ない。したがって、「議決書」の非開示と基本協定書の1条の目的とは相反する。

また同第4条は、「甲(今治市)は、乙(加計学園)に対して、今治キャンパスに供する次の土地を無償で譲渡するものとする。」のであるから、加計学園は、信義誠実の原則に基づき、今治市民の利益を優先する道義的責任があり、加計学園の法益が損なわれることを理由に「議決書」の開示を拒んではならない。

さらに同第5条は、「甲は、乙の実施する今治キャンパス開設事業に対し補助金を交付するものとする。」とあるから、加計学園は、信義誠実の原則に基づき、今治市民の利益を優先する道義上の義務から、加計学園の法益が損なわれることを理由にし、「議決書」の開示を拒むことは許されない。

また同第6条は、「乙は、今治キャンパスを社会に開かれたものとし、地域住民に対してこれを積極的に開放し、地域の発展と活性化に貢献するものとする。」とあるから、加計学園は、今治市民の利益を無視してはならず、加計学園の法益のみを優先することは信義誠実の原則における道義上の理由から、「議決書」の開示を拒むことは許されない。

さらに同第7条は、「甲及び乙は、第1条の目的を達成するため、相互に協力して地域との連携を積極的に推進するものとする。」とある。今治市民の利益の保護なしには、加計学園の事業活動の公益の確保もあり得ない。したがって、今治市民の利益を優先し、「議決書」を開示することが、加計学園の公益となる。

以上のように基本協定書の各条文からも、「議決書」を非開示とする理由は存在しない。

## 結語

以上のように、「議決書」は、条例7条3号の非開示情報に該当しない。仮に一万歩譲り、仮にどうしても非公開する情報が含まれているとしても、その「非開示情報が記録されて部分を容易に区分して除くことができる」(条例第8条1項)。

したがって、非開示処分を取り消し、非開示情報に該当する部分を「マジック等で塗りつぶしたものを複写したもの又は非開示部分を覆って複写したものを開示する」ことが不可欠である。

以上

## 添付資料

別紙1 憲法・地方自治法が示す住民の法的地位とその関係

別紙2 住民の〈知る権利〉と自治体の〈説明責任〉を負わず情報公開制度