

2013年（平成25年）3月8日

藤沢市長 鈴木 恒夫 様

藤沢市情報公開審査会
会長 安富 潔

情報公開請求の公開拒否決定に関する異議申立てについて（答申）

2012年（平成24年）8月21日付けで諮問された「平成23年度顧問弁護士相談依頼票すべて」の行政文書公開請求の公開拒否決定の件について、次のとおり答申します。

1 審査会の結論

藤沢市長（以下「実施機関」という。）が「平成23年度顧問弁護士相談依頼票すべて」の行政文書公開請求に対し、2012年（平成24年）8月8日付けで行政文書公開拒否決定処分については、本件対象文書のうち「相談内容」欄の具体的な内容を除き、公開とすべきである。

2 事実

- (1) 異議申立人は2012年（平成24年）8月1日付けで、実施機関に対し、藤沢市情報公開条例（平成13年藤沢市条例第3号。以下「条例」という。）第10条の規定により、「平成23年度顧問弁護士相談依頼票すべて」（以下「本件請求文書」という。）の行政文書公開請求（以下「本件請求」という。）を行った。
- (2) 実施機関は、本件請求に係る行政文書を「平成23年度中に市の各課から提出された顧問弁護士相談依頼票（藤沢市顧問弁護士設置等規程（昭和40年藤沢市訓令甲第11号。以下「顧問弁護士設置規程」という。）第4条に定められた第1号様式）及び当該依頼票に添付された相談事案に関する資料等すべて」（以下「本件文書」という。）と特定した。
- (3) 実施機関は同月8日付けで異議申立人に対し、本件請求について行政文書公開拒否決定処分（以下「本件処分」という。）を行った。
- (4) 異議申立人は同月16日付けで、実施機関に対し、本件処分の一部取消しを

求める異議申立てを行った。

- (5) 実施機関は同月 21 日付けで、藤沢市情報公開審査会（以下「審査会」という。）に対し条例第 18 条の規定により、本件異議申立てについて諮問した。

3 異議申立人の主張要旨

(1) 異議申立ての趣旨

異議申立ての趣旨は、本件処分のうち、以下の部分の記載事項について処分の取消しを求める、というものである。

- ・ 依頼年月日
- ・ 依頼担当名（以下「相談を依頼する各課かい長名」という。）
- ・ 「1 相談予定日」欄
- ・ 「2 希望弁護士」欄
- ・ 「3 過去に相談したことの有無」欄
- ・ 「4 関係部課との協議の必要性」欄
- ・ 「5 訴訟の可能性」欄
- ・ 「6 相談内容」のうち
 - ・ 「(1) 相談件名」欄
 - ・ 「(2) 問題の発生日年月日」欄
 - ・ 「(6) 市の主張・考え方」欄
 - ・ 「(8) 根拠法令等」欄

(2) 異議申立ての理由

異議申立人は、異議申立書、意見書、再意見書及び意見陳述で以下のとおりの主張をしている。

ア 条例第 6 条第 3 号「公開することにより、率直な意見の交換又は意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれがあるもの」とするが、(1) 異議申立ての趣旨に列挙した項目については、条例第 6 条第 3 号に該当せず、行政文書公開一部承諾決定処分にすべきであり、行政文書公開拒否決定処分にすることは不当である。

イ 2012 年（平成 24 年）9 月 18 日付行政文書公開拒否決定に係る非公開理由説明書（以下、「非公開理由説明書」という。）の「異議申立ての理由に対する反論」において、「この点、異議申立ての趣旨に列挙された情報のうち、『市の主張・考え方』について、また、『相談件名』についても、市がどのような事案について顧問弁護士と相談した、ということはわかり、市がどのような問題を抱えているのかを意思決定前に公開することになるのである

から、これら2つの情報については、前述した理由のとおり、審議等に関する情報であるといえ、非公開情報である。」とするが、当該請求情報が「意思決定前」であるのかどうかの合理的理由説明もなく、すべて非公開にすることは不当である。

また、非公開理由説明書において、「これを本件についてみるに、異議申立ての趣旨に列挙された情報を公開したとしても、そのことが市政に対する市民の理解を深め、公正で開かれた市政の推進に資することになるとは到底いえない。」とするが、実施機関の独自な見解であり、市民は当該情報を見ない限り判断できない。

さらに、非公開理由説明書で「仮にこのような情報公開制度の本旨からは当たらない異議申立人の主張を認め、異議申立ての趣旨に列挙された情報を公開するとすれば、100件以上ある「平成23年度の顧問弁護士相談依頼票すべて」について、当該列挙情報以外の部分を塗りつぶしたうえで公開するという多大な事務量を職員に課すこととなるのであり、能率的な行政の確保（地方自治法第1条）にも反することになる。」とするが、「多大な事務量を職員に課すこととなる」点については認識するが、100件以上ある点は非公開理由説明書で初めて認識したものである。顧問弁護士相談依頼一覧表があるのか不明であるが、本件請求時に存在を認識していればそれを請求していた。もしなければ、一覧表（相談件名を認識できるもの）を作成することを要望する。

条例第6条第3号の「審議等に関する情報に該当」で非公開にするとすべて非公開になる可能性があり、意思決定後であれば、請求者が一覧表から情報公開請求事案を選択し、市がどのような問題を抱えていたのか市政運営の適正さを判断するための資料として情報入手できるようにすべきである。

ウ 2012年（平成24年）11月2日付行政文書公開拒否決定に係る再非公開理由説明書（以下「再非公開理由説明書」という。）の中では「おそれがある情報」と述べるだけで、「おそれ」については個々相談案件で異なり、法的に保護に値する蓋然性が要求されるものであり、その合理的理由説明もなく、すべてを公開拒否することは不当である。

実施機関の法的問題の所在と、それをどう処理・対処したかを市民は「知る権利」がある。さらに、顧問弁護士費用は市民の税金から支出されているのである。同様の他市事例（鎌倉市）では公開拒否していない。実施機関が条例第1条「この条例は、地方自治の本旨に即した市政を推進する上において、市民の知る権利を保障し、市政を市民に説明する責務を全うされるよう

にすることが重要であることにかんがみ、実施機関の保有する情報の公開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、もつて市政に対する市民の理解を深め、公正で開かれた市政の推進に資することを目的とする。」の目的を理解せず、市民の「知る権利」を奪うことは不当である。

再非公開理由説明書3頁(3)で「しかし、そもそも顧問弁護士相談の相談件名を公開するとなれば、実施機関が内部又は実施機関と実施機関外部との間にどのような法的な問題を抱えているのかについて公開することになるのであるから、実施機関が顧問弁護士に相談することをためらうこととなり、結果として率直な意見交換や意思決定の中立性が損なわれるおそれが高くなってしまふ。そして、このことは、顧問弁護士相談依頼票と相談件名が認識できる一覧表とで、なんら変わるところはない。」とするが、公文書等の管理に関する法律(平成21年法律第66号)(行政文書ファイル管理簿)第7条第2項「行政機関の長は、行政文書ファイル管理簿について、政令で定めるところにより、当該行政機関の事務所に備えて一般の閲覧に供するとともに、電子情報処理組織を使用する方法その他の情報通信の技術を利用する方法により公表しなければならない。」としており、政令第11条第1項第2号「名称」は「相談件名」に相当すると推察できるので、一覧表に代わる行政文書ファイル管理簿についての言及がないのも不当である。

エ 顧問弁護士相談依頼票の内容は、個々の案件によってその内容が異なるはずであり、それぞれ条例第6条第3号に該当する理由が違ふはずである。それをひとまとめにして、全部を条例第6条第3号に該当するという理由で非公開にするということは、理由の付記が不十分であり、条例第12条の規定に反している。

以上のとおり、「異議申立てに係る処分を取消す」との答申を求める。

4 実施機関の主張要旨

実施機関は、非公開理由説明書及び再非公開理由説明書で、以下のとおりの主張をしている。

(1) 本件処分をした理由

条例第6条第3号において審議等に関する情報が非公開情報とされている趣旨は、行政における内部的な審議等に関する情報の中には、公開することにより、外部からの干渉、圧力等を受けて率直な意見の交換が妨げられ、意思決定の中立性が損なわれるおそれがあるもの、未確定の段階の情報が確定されたも

のと誤解され、市民の間に混乱を生じさせるおそれがあるもの、又は投機を助長するなど特定の者に不当に利益を与え、若しくは不利益を及ぼすおそれがある情報があることから、当該情報を非公開とするところにある。また、条例第6条第3号の「審議、検討又は協議に関する情報」には、実施機関内部における意見調整、打合せ、相談など、審議、検討又は協議という名称が用いられていないものも含まれる。

これを本件文書についてみるに、顧問弁護士相談依頼票は、各課かい長が、市行政全般についての法令解釈及び指導、助言を求めるため、この市に設置された顧問弁護士（顧問弁護士設置規程第1条）に相談する事案のあるときに、法制主管課長に送付するものであるから（同規程第4条）、相談に関するものである。したがって、本件文書は前述のとおり、条例第6条第3号の「審議、検討又は協議に関する情報」に該当する。

次に、顧問弁護士相談は、市行政全般についての法令解釈及び指導、助言を顧問弁護士に求めるものであるのは前述のとおりであるが、これは実施機関内部又は実施機関と実施機関外部との法的な問題について判断するに当たり、専門的見地からの意見を参考にするために行うものである。この内容が公開されるとすれば、相談する実施機関の側も相談を受ける顧問弁護士の側も、自由かつ率直な発言をすることがためらわれ、結果として率直な意見交換や意思決定の中立性が損なわれるおそれが高い。したがって、本件文書は公開することにより、率直な意見の交換又は意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれがある情報といえる。

以上から、本件文書は、実施機関内部における審議、検討又は協議に関する情報であって、公開することにより、率直な意見の交換又は意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれがある情報であるので、条例第6条第3号に該当するため、非公開とした。

(2) 異議申立ての理由に対する反論

ア 異議申立人の主張は、顧問弁護士相談依頼票中の記載事項のうち一部の事項については、公開することにより、率直な意見の交換又は意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれがあるとはいえないのであるから、当該事項については公開すべきであり、当該事項を非公開とした本件処分は取消されるべきである、というものである。

このことからすると、異議申立人は、顧問弁護士相談依頼票に記載されている情報のうち一部は審議等に関する情報として非公開情報であることは認めよう。また、異議申立ての趣旨に列挙した情報については、公開されたとし

ても率直な意見の交換又は意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれがあるとはいえないのであるから、審議等に関する情報には当たらず、公開すべきであると主張していると思われる。

この点、異議申立ての趣旨に列挙された情報のうち、「市の主張・考え方」について、また、「相談件名」についても、市がどのような事案について顧問弁護士と相談した、ということはわかり、市がどのような問題を抱えているのかを意思決定前に公開することになるのであるから、これら2つの情報については、前述した理由のとおり、審議等に関する情報であるといえ、非公開情報である。

一方、異議申立ての趣旨に列挙された情報については、確かにその部分のみが公開されたとしても率直な意見の交換又は意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれがあるとまではいえない。

しかし、そもそも行政文書公開請求は地方自治の本旨に即した市政を推進するうえにおいて、市民の知る権利を保障し、市政を市民に説明する責務を全うされるようにすることが重要であることにかんがみ、実施機関の保有する情報の公開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、もって市政に対する市民の理解を深め、公正で開かれた市政の推進に資することを目的とするものである（条例第1条）。これを本件についてみるに、異議申立ての趣旨に列挙された情報を公開したとしても、そのことが市政に対する市民の理解を深め、公正で開かれた市政の推進に資することになるとは到底いえない。そして、仮にこのような情報公開制度の本旨からは当たらない異議申立人の主張を認め、異議申立ての趣旨に列挙された情報を公開するとなれば、100件以上ある本件文書について、当該列挙情報以外の部分を塗りつぶしたうえで公開するという多大な事務量を職員に課すこととなるのであり、能率的な行政の確保（地方自治法第1条）にも反することになる。これをおして異議申立人の申立てを認めることが情報公開制度の趣旨であるとはいえない。

したがって、本件処分が違法ないし不当の根拠を、顧問弁護士相談依頼票が条例第6条第3号の審議等に関する情報に該当しないためとしている異議申立人の主張は理由がなく、認容することはできない。

イ 異議申立人は、意見書において、本件請求に係る情報につき、意思決定前の情報であるかどうかの合理的な理由説明もなく、すべて非公開にすることは不当である旨主張する。

この点、異議申立人が意思決定前であるのかどうかの合理的な理由説明を

すべきと主張する根拠が、非公開理由説明書「異議申立ての理由に対する反論」の「市がどのような問題を抱えているのかを意思決定前に公開することになるのであるから」との記載にあるのであれば、そこには誤解がある。なぜならば、非公開理由説明書の記載は、本件請求に係る情報は市の方針決定前の相談についてのもの、すなわち実施機関内部の検討に係るものであって、まさに条例第6条第3号の非公開情報に該当する、ということ述べているだけだからである。異議申立人がこの記載を根拠に意思決定後であれば公開できるはず、と主張しているのであれば、それは当たらない。

確かに、非公開情報として条例第6条第3号に規定する審議等に関する情報のうち、公開することにより不当に市民の間に混乱を生じさせるおそれがあるものについては、その情報が意思決定に係る手続上にあることを理由として非公開情報とされているのであるから、かかる情報については、意思決定がなされた後であれば公開すべきである、という点は、異議申立人の主張のとおりである。

しかし、上記の理由が該当するのは、公開することにより不当に市民の間に混乱を生じさせるおそれがあるものについてのみであり、条例第6条第3号に規定するこれ以外の情報、すなわち、公開することにより、率直な意見の交換若しくは意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれ又は特定の者に不当に利益を与え、若しくは不利益を及ぼすおそれがある情報については、条例は意思決定前であることを理由として非公開としているわけではない。そうであるから、これらの情報については、意思決定前であるかどうか、という点とは無関係に非公開とすべき情報なのである。

そして、本件処分は、非公開理由説明書に記載したとおり、本件請求に係る情報が、公開することにより率直な意見の交換若しくは意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれがある情報に該当することを理由とするものであり、公開することにより不当に市民の間に混乱を生じさせるおそれがある情報に該当することを理由としたものではない。したがって、本件請求に係る情報は意思決定前であるかどうかにかかわらず非公開とすべき情報であるから、意思決定前であるかどうかについて説明すべきであるのにそれを欠く本件決定は不当である旨の異議申立人の主張は、その具体的な根拠を欠くものである。

また、異議申立人は、非公開理由説明書「異議申立人の主張に対する反論」における「異議申立ての趣旨に列挙された情報を公開したとしても、そのことが市政に対する市民の理解を深め、公正で開かれた市政の推進に資するこ

とになるとは到底いえない。」との記載について、「実施機関の独自な見解」と主張しているが、これは、異議申立人が公開を求める情報から件名と市の主張を除くとすると、残るのは日付や弁護士名だけであり、これらの情報のみを公開したとしても、実質的な意味がない旨を述べているだけであるから、実施機関の独自の見解というより、むしろ一般的な見解であると思われる。

なお、異議申立人は、意見書において、相談件名が認識できる一覧表があればそれを請求していた、と主張する。

しかし、非公開理由説明書で述べたとおり、そもそも顧問弁護士相談の相談件名を公開するとすれば、実施機関が内部又は実施機関と実施機関外部との間にどのような法的な問題を抱えているのかについて公開することになるのであるから、実施機関が顧問弁護士に相談することをためらうこととなり、結果として率直な意見交換や意思決定の中立性が損なわれるおそれが高くなってしまふ。そしてこのことは、顧問弁護士相談依頼票と相談件名が認識できる一覧表とで、なんら変わるところはない。その点で、異議申立人の主張は失当である。

以上のとおり、実施機関による本件処分に違法ないし不当はなく、異議申立人の主張には理由がないから、本件異議申立ては棄却されるべきである。

5 審査会の判断

(1) 本件請求内容について

本件請求内容は「平成23年度顧問弁護士相談依頼票すべて」である。

(2) 顧問弁護士の設置について

顧問弁護士設置規程に基づき、市行政全般についての法令解釈及び指導、助言を求めることを目的として、市に顧問弁護士を設置している。

市における顧問弁護士相談は、定められた曜日及び時間内での予約制となっている。市の各課が相談を依頼する際は、顧問弁護士設置規程第4条「各課かい長は、顧問弁護士に相談する必要がある事案があるときは、(中略)相談日5日前までに、顧問弁護士相談依頼票(第1号様式)を法制主管課長に送付して行わなければならない。」の規定のとおり、顧問弁護士相談依頼票をもって法制主管課である行政総務課に連絡をし、予約することとなっている。

(3) 本件処分について

本件請求に対し、実施機関は請求に係る文書を、顧問弁護士相談を依頼する市の各課かい長が行政総務課に、平成23年度の1年間に提出した顧問弁護士相談依頼票(顧問弁護士設置規程第4条に定められた第1号様式)及び当該依

頼票に添付された相談事案に関する資料等すべて、と特定し、そのすべてが条例第6条第3号に該当するとして、公開拒否決定処分を行った。

(4) 本件異議申立ての対象となる部分について

本件異議申立てについては、異議申立人の口頭意見陳述において、異議申立人が公開を求める部分は、異議申立書に記載された異議申立ての趣旨のとおり、本件文書中の顧問弁護士相談依頼票（顧問弁護士設置規程第4条に定められた第1号様式）に記載されている「依頼年月日」、「相談を依頼する各課かい長名」、及び同依頼票にあらかじめ設けられた「相談予定日」、「希望弁護士」、「過去に相談したことの有無」、「関係部課との協議の必要性」、「訴訟の可能性」の各欄のほか「相談内容」欄のうち「(1) 相談件名」、「(2) 問題の発生年月日」、「(6) 市の主張・考え方」、「(8) 根拠法令等」の各欄のみであって、同依頼票に添付されている相談事案に関する資料等の部分については公開を求めている旨が確認された。

よって、本件異議申立ての対象となる部分は、平成23年度中に市の各課から提出された顧問弁護士相談依頼票（顧問弁護士設置規程第4条に定められた第1号様式。以下「本件対象文書」という。）に記載されている「依頼年月日」、「相談を依頼する各課かい長名」、及び同依頼票にあらかじめ設けられた「相談予定日」、「希望弁護士」、「過去に相談したことの有無」、「関係部課との協議の必要性」、「訴訟の可能性」の各欄のほか「相談内容」欄のうち「(1) 相談件名」、「(2) 問題の発生年月日」、「(6) 市の主張・考え方」、「(8) 根拠法令等」の各欄である。

以上から、異議申立ての対象となる部分について、条例第6条第3号の該当性を以下検討する。

(5) 条例第6条第3号の該当性について

ア 条例第6条本文は、「実施機関は、公開請求があつたときは、公開請求に係る行政文書に次の各号に掲げる情報（中略）のいずれかが記録されている場合を除き、公開請求をしたもの（中略）に対し、当該公開請求に係る行政文書を公開しなければならない。」と規定しつつ、同条第3号において、「実施機関内部（中略）における審議、検討又は協議に関する情報であつて、公開することにより、率直な意見の交換若しくは意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれ、不当に市民の間に混乱を生じさせるおそれ又は特定の者に不当に利益を与え、若しくは不利益を及ぼすおそれがあるもの」については、公開しなければならないとはしていない。

イ 実施機関は、本件文書は相談に関するものであることから、審議、検討又

は協議に関する情報に該当し、また、本件文書を公開することにより市職員と顧問弁護士との率直な意見交換や意思決定の中立性が損なわれるおそれがあることから、条例第6条第3号に該当すると主張している。

ウ 本件対象文書は、顧問弁護士設置規程に様式が定められた帳票であり、記載内容で判断すると、次のとおり3つに区分して考えることができる。1つ目は、「依頼年月日」、「相談を依頼する各課かい長名」、「内線番号」、「相談予定日」、「希望弁護士」、「過去に相談したことの有無」、「関係部課との協議の必要性」、「訴訟の可能性」を記載した部分（以下「依頼年月日等」という。）。

2つ目は、具体的な相談内容を記した「相談内容」の部分。3つ目は、「決裁欄」の部分である。

エ 本件対象文書の1つ目の部分である「依頼年月日等」と3つ目の部分である「決裁欄」については、これらの部分が公開されたとしても、今後の相談に際して、実施機関と顧問弁護士が自由かつ率直な発言を行うことを躊躇することにつながるとは考えられない。したがって、実施機関内部における率直な意見の交換若しくは意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれがあるとは認められず、条例第6条第3号には該当しない。

オ しかしながら、本件対象文書の2つ目の部分である「相談内容」のうち、異議申立人が公開を求める「(1)相談件名」、「(2)問題の発生日」、「(6)市の主張・考え方」、「(8)根拠法令等」については、公開された場合、相談が行われた事案を特定し得ることになり、当該事案に係る実施機関と顧問弁護士との間の率直な意見の交換が行われなくなるおそれが認められるほか、実施機関の意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれが皆無とはいえず、条例第6条第3号に該当する。

(6) 結論

よって、「1 審査会の結論」のとおり判断する。

6 審査会の処理経過

当審査会の処理経過は、別紙のとおりである。

以 上

審査会の処理経過

年 月 日	処 理 内 容 等
2012.8. 1	・ 行政文書公開請求書受付
8. 8	・ 行政文書公開拒否決定処分
8.16	・ 行政文書公開異議申立書受理
8.21	・ 市長から審査会へ諮問書の提出
8.27	・ 審査会から市長へ非公開理由説明書の提出要請
9.18	・ 市長から審査会へ非公開理由説明書の提出
10.11	・ 審査会から異議申立人へ非公開理由説明書の写しの送付
10.12	・ 異議申立人から審査会へ意見書の提出
10.16	・ 審査会から市長へ異議申立人の意見書の写しの送付
11. 2	・ 市長から審査会へ再非公開理由説明書の提出
11. 6	・ 審査会から異議申立人へ再非公開理由説明書の写しの送付
11.12	・ 異議申立人から審査会へ再意見書の提出及び審査会から市長へ異議申立人の再意見書の写しの送付
11.12	・ 審査会から市長へ対象文書の提出要請
11.15	・ 市長から審査会へ対象文書の提出
11.22	・ 異議申立人への意見聴取
12.17	・ 実施機関への意見聴取
2013. 1.31	・ 審議
2.22	・ 審議
3. 8	・ 答申

第14期藤沢市情報公開審査会委員名簿

(任期：2012年2月1日～2014年1月31日)

氏 名	役 職 名 等
◎ 安富 潔	慶應義塾大学大学院法務研究科教授
○ 小澤 弘子	弁護士
青木 孝	弁護士
金井 恵里可	文教大学国際学部准教授

◎会長 ○職務代理者