

2014年（平成26年）3月4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）

2013年（平成25年）4月8日付けで諮問された「平成25年3月14日各派代表者会議の報告資料のうち『横浜地裁平成24年（行ウ）第59号公文書公開決定処分取消し請求事件の判決への対応について』の起案文書一式」の行政文書公開請求に対する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

異議申立人による「平成25年3月14日各派代表者会議の報告資料のうち『横浜地裁平成24年（行ウ）第59号公文書公開決定処分取消し請求事件の判決への対応について』の起案文書一式すべて」の公開請求に対し、藤沢市長が平成25年3月29日付けでした行政文書公開拒否決定処分については、原告の氏名及び被告補助参加人の氏名を除き、公開すべきである。

2 事実

- (1) 異議申立人は2013年（平成25年）3月15日付けで、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条の規定に基づき、実施機関に対し、「平成25年3月14日各派代表者会議の報告資料のうち『横浜地裁平成24年（行ウ）第59号公文書公開決定処分取消し請求事件の判決への対応について』の起案文書一式」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、本件請求にかかる行政文書を、「平成25年3月14日各派代表者会議資料横浜地裁平成24年（行ウ）第59号公文書公開決定処分取消し請求事件の判決への対応について（以下「本件文書」という。）」と特定し、本件文書の内容すべてが条例第6条第3号に該当するとして、2013年（平成25年）3月29日付で行政文書拒否決定処分（以下「本件処分」という。）

を行った。

- (3) 異議申立人は、実施機関に対し同日付けで、本件処分の取消しを求める異議申立て（以下「本件異議申立て」という。）を行った。
- (4) 実施機関は同年4月8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、本件処分の取消しを求める、というものである。

(2) 異議申立ての理由

異議申立人は、異議申立書、意見書、再意見書で本件異議申立ての理由について、次のとおりの主張をしている。

ア 法的根拠のない平成25年3月14日各派代表者会議では報告資料は市議会議員に情報提供され、公開されている。市民には情報提供されないのに、情報公開請求したが、条例第6条第3号該当で行政文書公開拒否された。何人も情報公開請求する権利があり、市議会議員と市民に差をつける公開処分は違法である。

イ 行政文書公開拒否決定通知書で、「公開請求に係る文書は、裁判の判決への対応を検討するためその段階における市の対応方針に対して市議会に意見を求めるために作成されたもので、当該文書に記載されている情報は、実施機関内部又は実施機関相互における審議、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ものであり、条例第6条第3号に該当するため。」とするが、本件文書は、市議会に対する実施機関の控訴しない報告であると思料される。

もし、本件文書が実施機関の言うとおりの意思決定過程を示す文書であるとするれば、条例第12条第2号「実施機関は、前項の場合において、当該拒否する理由がなくなる時期又は当該一部の公開を承諾する部分以外の部分を公開することができることとなる時期をあらかじめ明示することができるときは、当該時期を明らかにしなければならない。」とあるので、「時限公開のお知らせ」で2013年3月21日控訴期限後は、公開するとの理由の付記をすべきである。

実施機関は非公開理由説明書で、「同文書の内容のうち、『判決に対する市

の考え』及び『対応方針』については、そのような目的のために、率直な考えを記載したものである。したがって、その内容が条例第6条第3号に該当せず公開されるべき性質のものであるとするならば、そのような文書の作成にあたり、過度に慎重になり、及び自由かつ率直な記載を躊躇することにつながることによって、率直な意見の交換や意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれが高く、円滑な協議が行われることを損なうことになる。」とするが、このような理由説明は、公文書等の管理に関する法律（平成21年法律第66号。以下「公文書管理法」という。）の「経緯を含めた意思決定に至る過程並びに当該行政機関の事務及び事業の実績を合理的に跡付け、又は検証することができるよう」にする文書作成を義務付ける趣旨を理解しない、実施機関の独自な見解である。

また、「異議申立人が判決書を受領していることから、判決の要約たる『訴訟の概要』の部分のみを公開したとしても、異議申立人が知りたいと思う内容が理解しうるものではないことが強く推測される。そうであるならば、そのような公開は条例の求めるところではない（一部略）。」とするが、条例第5条「何人も、この条例の定めるところにより、実施機関の管理する行政文書の公開の請求をすることができる。」とあり、何人の請求であっても、目的を問わず、同一文書に対し、同一人が何回も請求することは妨げられないので、実施機関も新規の請求であれば制約されることなく対応すべきである。

さらに、「この点、平成25年3月14日開催の各派代表者会議に実施機関が出席したのは、本件文書に係る訴訟において取消しを求められた処分を市長が行った理由の一つが市議会において当該処分を求める請願が採択されたことであったことに鑑み、裁判の判決についての対応方針の決定に先立ち、市長部局において検討した対応方針を説明し、別の実施機関たる議会の意見を聴くこと、すなわちまさに実施機関相互における協議を目的としたものであるから、そこで配布された文書に条例第6条の非公開情報が含まれているとすれば、当該情報については同条の規定に基づき公開されないのであるから、それにより結果的に実施機関たる議会の構成員である議員と市民との間に違いが生まれることは当然のことであって、なんら違法な点はなく、市会議員と市民に差をつけることをもって違法であるとす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。」とするが、各派代表者会議について設置、運営に関する規程は見当たらないものの、「藤沢市議会事務局規程」第4条には、議会事務局の分掌事務として「議事課（2）常任委員会、議会運営委員会、特別委員会の運営及びその他諸会議」との明文の規定があり、こ

れに基づいて議会事務局職員が会議に同席して記録等の事務を行っており、また、会議は市の庁舎を利用して開催されている。したがって、各派代表者会議について、実質上、市議会に設置された正規の公的機関というべきであり、また、本件文書は、実施機関が作成し管理している組織的共用文書すなわち「行政文書」（条例第4条）に該当するといえる。

市議会議員には情報提供されている本件文書を、市民には情報提供せずに、行政文書公開請求させ、行政総務課参事の決裁で公開拒否決定処分をしている。実施機関は、藤沢市事務決裁規程第4条（専決の制限）「特命のあつた事項、重要若しくは異例と認められる事項、新規な事項又は疑義のある事項については、市長若しくは市長の権限の受任者又は上司の決裁を受けなければならない。」を順守していない。さらに、藤沢市情報公開制度推進会議規則（所掌事務）第2条「推進会議は、次に掲げる事項について研究し、及び協議する。（1）全庁的な情報又は複数の課に係る情報の公開諾否の判断に関すること。」とあるのに、実施機関は提議もせずに公開拒否する処分は、条例第1条「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。」の趣旨を理解せず、違法に近く不当である。

ウ 実施機関は再非公開理由説明書で、「本件文書の公開を拒否したのは、本件文書が公開されるべき性質のものであるという前提がある中でこのような文書を作成することになれば、その作成にあたり、過度に慎重になり、及び自由かつ率直な主張を躊躇することにつながるからであり、そのような事情は、たとえ控訴期限後であっても変わるものではない。」とするが、公文書管理法第4条「行政機関の職員は、第1条の目的の達成に資するため、当該行政機関における経緯も含めた意思決定に至る過程並びに当該行政機関の事務及び事業の実績を合理的に跡付け、又は検証することができるよう、処理に係る事案が軽微なものである場合を除き、次に掲げる事項その他の事項について、文書を作成しなければならない。」を実施機関は理解せず、「その作成にあたり、過度に慎重になり、及び自由かつ率直な主張を躊躇することにつながるからであり」とするが、おそれであり、合理的理由説明がないのは不当である。

また、「当該部分は異議申立人が受領しているはずの文書の要約でしかない（一部略）」とするが、異議申立人があずかり知らぬことであり、実施機関が要約であると決め付けることは、条例第5条「何人も、この条例の定めるところにより、実施機関に対し、当該実施機関が管理する行政文書の公開の請求をすることができる。」に違反する理由説明である。

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、行政文書公開拒否決定通知書、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

ア 公開請求書に係る文書は、裁判の判決への対応を検討するためその段階における市の対応方針に対して市議会に意見を求めるために作成されたもので、当該文書に記載されている情報は、実施機関内部又は実施機関相互における審議、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ものであり、条例第6条第3号に該当する。

イ 条例第6条第3号は、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（中略）があることから、当該情報を非公開とし、もって行政における内部的な審議、検討又は協議が円滑に行われることを確保することをその趣旨とする。

本件文書は、「訴訟の概要」、「判決に対する市の考え」及び「対応方針」をその内容とするもので、裁判の判決を受けて控訴するかどうかを決定するにあたり、あらかじめ市長部局側において対応方針等について検討し、当該対応方針等について決定に先立って議会の意見を聴くため、議会側で開催された各派代表者会議において当該対応方針等を説明するために作成し、及び配布したものである。

同文書の内容のうち、「判決に対する市の考え」及び「対応方針」については、そのような目的のために、率直な考えを記載したものである。したがって、その内容が条例第6条第3号に該当せず公開されるべき性質のものであるとするならば、そのような文書の作成にあたり、過度に慎重になり、及び自由かつ率直な記載を躊躇することにつながることによって、率直な意見の交換や意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれが高く、円滑な協議が行われることを損なうことになる。

一方、「訴訟の概要」については、すでに言い渡された判決の要点をまとめたもの、すなわち検討過程ではないものであるから、この点だけ着目するのであれば、この部分だけを取り出して公開すべきものであるとの判断も成り立ちうる。しかしながら、そこに判決文からどの部分を引用し、どのように

要約するか、言い換えれば、判決文からの引用の仕方は、「判決に対する市の考え」に密接につながるものであって、この部分だけを切り離して公開の是非を判断すべきものではないのであるから、「判決に対する市の考え」及び「対応方針」と併せて公開の諾否を判断することとした。

なお、仮に「訴訟の概要」の部分がすでに言い渡された判決の要約であることを理由に条例第6条第3号には該当しないとの判断が成り立つとした場合について言及しておく。

条例第7条第1項は、公開請求の趣旨から判断して、請求者が知りたいと思う内容が、公開部分と非公開部分を分離してもなお理解しうる場合に公開することをその趣旨とする。

公開請求に係る文書が「横浜地裁平成24年（行ウ）第59号公文書公開決定処分取消し請求事件の判決への対応について」とされていることから、異議申立人が知りたい内容が、本件文書において「判決に対する市の考え」及び「対応方針」であると思われること、さらには本件文書に係る訴訟において、異議申立人が判決書を受領していること、以上2点から、判決の要約たる「訴訟の概要」の部分のみを公開したとしても、異議申立人が知りたいと思う内容が理解しうるものではないことが強く推測される。そうであるならば、そのような公開は条例の求めるところではない。

したがって、当該部分が条例第6条第3号には該当しないものであるとするならば、同部分のみの公開により異議申立人が知りたいと思う内容が理解されるのかどうか、すなわち異議申立人がした請求の趣旨が満たされるのかどうかについては、異議申立人に確認を要すると考える。

(2) 異議申立人の主張に対する反論

ア 異議申立人は、本件文書を報告資料とし、同文書が市議会議員に提供されたのに対し、市民には情報提供されていない点をとらえ、市議会議員と市民に差をつけることは違法であると主張している。

この点、平成25年3月14日開催の各派代表者会議に実施機関が出席したのは、本件文書に係る訴訟において取消しを求められた処分を市長が行った理由の一つが市議会において当該処分を求める請願が採択されたことであったことに鑑み、裁判の判決についての対応方針の決定に先立ち、市長部局において検討した対応方針を説明し、別の実施機関たる議会の意見を聴くこと、すなわちまさに実施機関相互における協議を目的としたものであるから、そこで配布された文書に条例第6条の非公開情報が含まれているとすれば、当該情報については同条の規定に基づき公開されないものであるから、それに

より結果的に実施機関たる議会の構成員である議員と市民との間に違いが生まれることは当然のことであって、なんら違法な点はなく、市議会議員と市民に差をつけることをもって違法であるとす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、本件文書が意思決定過程を示す文書であることを前提に、控訴期限後は公開するとの理由を付記すべきである旨主張する。

条例第12条は「当該拒否する理由がなくなる時期（中略）をあらかじめ明示することができるときは、当該時期を明らかにしなければならない。」と規定している。

この点、非公開理由説明書においても説明したところであるが、本件文書の公開を拒否したのは、本件文書が公開されるべき性質のものであるという前提がある中でこのような文書を作成することになれば、その作成にあたり、過度に慎重になり、及び自由かつ率直な主張を躊躇することにつながるからであり、そのような事情は、たとえ控訴期限後であっても変わるものではない。したがって、異議申立人の主張には理由がない。

異議申立人は、本件処分が行政総務課参事の決裁により行われたこと及び情報公開制度推進会議に提議せず行われたことが、違法に近く不当である旨を主張する。

この点、そもそも行政文書公開請求に対する諾否決定についての不服申立ては、請求に係る行政文書の一部又は全部を非公開としたことの当否について問うものなのであって、決裁者が誰であるか及び情報公開制度推進会議における協議の有無は当該非公開の当否についてなんら影響を与えるものではない。したがって、このような異議申立人の主張は明らかに失当である。

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

当審査会は、異議申立人及び実施機関から各々の主張を聴取した結果、次のように判断した。

(1) 本件文書について

ア 本件文書は、実施機関が、平成25年3月14日に開催された藤沢市議会の各派代表者会議において、報告資料として配布した、訴訟に関する今後の方針決定にあたっての文書である。

イ 実施機関は、本件請求に対する本件処分の理由を条例第6条第3号に該当する旨主張しているのです、その該当性について以下検討する。

(2) 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、「実施機関内部若しくは実施機関相互（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 実施機関の主張によれば、本件文書は裁判の判決を受けて控訴するかどうかを決定するにあたり、その決定に先立って、議会の意見を聴くため、議会の各派代表者会議において対応方針等を説明するために作成し、配布したもので、当該文書に記載されている情報は、実施機関内部又は実施機関相互における審議、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、というものである。

ウ 当審査会で本件文書についてインカメラ審理を行ったところ、本件文書の記載内容は、「訴訟の概要」、「判決に対する市の考え」、「対応方針」から成っていることが認められた。

エ まず、本件文書のうち「訴訟の概要」について検討すると、そこに記載された内容は、当該訴訟に関する経過等の客観的事実にすぎず、「判決に対する市の考え」及び「対応方針」の部分との関係においても、ある事実を取り上げること自体が一定の方針を示唆することにつながるような、政策情報と事実情報が密接不可分な場合にあたるとは考えられない。

したがって、当該部分が公開されたとしても、実施機関内部及び相互における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認められない。

オ 次に、「判決に対する市の考え」及び「対応方針」の部分について検討すると、その記述内容は、実施機関内部の議論の詳細を示しているものではなく、当該部分は、実施機関内部における検討あるいは協議を経た後の結論をあらわしているにすぎないといえる。

また、当審査会が実施機関から聴取したところによれば、実施機関は、訴訟の方針を決定する際に、その都度議会の代表者会議において意見を聴くことを常とはしておらず、本件文書の作成は、通常一般的な場合としてではなく、特別な場合として行われたのであって、本件については、将来あるいは他の同種審議への支障可能性の考慮を要する場合にはあたらない。

したがって、当該部分が公開されたとしても、実施機関内部及び相互における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認められない。

なお、実施機関は処分理由としていないが、原告及び被告補助参加人の氏名については、特定の個人が識別されるものであり、条例第6条第1号に該当するため、公開すべきでない。

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

別紙

処理経過

| 年 月 日 | 処 理 内 容 等 |
|-------------|---|
| 2013. 3. 15 | ・ 行政文書公開請求書受付 |
| 3. 29 | ・ 行政文書公開拒否決定処分 |
| 3. 29 | ・ 行政文書公開異議申立書受理 |
| 4. 8 | ・ 市長から審査会へ諮問書の提出 |
| 4. 9 | ・ 審査会から市長へ非公開理由説明書の提出要請 |
| 5. 10 | ・ 市長から審査会へ非公開理由説明書の提出 |
| 5. 22 | ・ 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 |
| 5. 24 | ・ 異議申立人から審査会へ意見書の提出 |
| 5. 28 | ・ 審査会から市長へ異議申立人の意見書の写しの送付 |
| 6. 25 | ・ 市長から審査会へ再非公開理由説明書の提出 |
| 7. 2 | ・ 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及び審査会から市長へ対象文書の提出要請 |
| 7. 3 | ・ 異議申立人から審査会へ再意見書の提出 |
| 7. 4 | ・ 市長から審査会へ対象文書の提出 |
| 7. 5 | ・ 審査会から市長へ異議申立人の再意見書の写しの送付 |
| 7. 25 | ・ 異議申立人及び実施機関への意見聴取 |
| 9. 26 | ・ 審議 |
| 10. 31 | ・ 審議 |
| 11. 28 | ・ 審議 |
| 12. 26 | ・ 審議 |
| 2014. 1. 23 | ・ 審議 |
| 3. 4 | ・ 答申 |

藤沢市情報公開審査会委員名簿

| 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・弁護士 |
| ○ 小澤 弘子 | 弁護士 |
| 青木 孝 | 弁護士 |
| 中津川 彰 | 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