

令和5年度答申第11号

令和6年 3月28日

松戸市監査委員	関	聡	様
同	三好	徹	様
同	大谷	茂範	様
同	岩瀬	麻理	様

松戸市情報公開審査会

会長 後 藤 仁 哉 印

公文書の非開示決定に係る審査請求に対する諮問について（答申）

平成31年2月22日付け松監第178号をもって諮問のあった「平成29年10月12日になされ、同月18日に補正された住民監査請求及び平成29年（行○）第〇〇号並びに平成30年（行○）第〇〇〇号の住民訴訟に関して、弁護士等と相談したり、内部的に検討したり、監査対象や相手方やその弁護士等と遣り取りしたり、それに前後して作成・取得されたりした公文書一切。」（以下「本件文書」という。）の開示請求に係る公文書非開示決定に対する審査請求（以下「本件審査請求」という。）について、別紙のとおり答申する。

答 申

1 審査会の結論

松戸市監査委員は、公文書非開示決定（以下「本件処分」という。）を取り消し、改めて開示決定等をすべきである。

2 本件審査請求までの経過

審査請求人は、平成30年11月19日付け公文書開示請求書により、松戸市監査委員（以下「処分庁」という。）に対して、松戸市情報公開条例（平成13年松戸市条例第30号。以下「条例」という。）第6条第1項の規定により、本件文書に係る公文書の開示請求（以下「本件開示請求」という。）をした。

処分庁は、平成30年12月3日付け公文書非開示決定通知書により、本件文書を同通知書別表に記載のとおり特定し、審査請求人に対して、条例第10条第2項の規定により、本件処分をした。

審査請求人は、本件処分を不服として、平成31年1月7日付け審査請求書により、松戸市監査委員（審査庁）に対して、本件審査請求をした。

3 本件審査請求の趣旨及び理由

審査請求人の主張は、おおむね次のとおりである。

(1) 趣旨

本件処分を取り消し、請求対象文書をさらに特定した上で、請求した情報は、全て開示するとの裁決を求める。

公益上の理由による裁量的開示を実施することを求める。

ボーンインデックスの提出を求める。

(2) 理由

公文書の探索が不十分であるか、又は、対象文書を情報公開の適用除外か解釈上の不存在と判断することが違法である。開示請求の内容及び請求対象たる事案の性質からして、本件対象文書が特定されたもので尽くされているとは、到底考えられない。

処分庁は対象文書を極めて限定的に解しており、条例第3条第1項、第7条本文に違反する。

非開示箇所は、第6号柱書及びイにもその他の号にも該当しない。該当したとしてもただし書に該当する。

4 処分庁の説明要旨

処分庁の説明は、おおむね次のとおりである。

(1) 趣旨

本件審査請求を棄却することを求める。

(2) 理由

本件文書として特定した文書は、平成29年10月12日になされ、同月18日に補正された住民監査請求に関する公文書である。

非開示とした別表の文書については、争訟における主張や監査委員の判断に関する情報が含まれている。

公にすると関係課が自己の見解や資料を示すことに消極的となり、今後の監査に際し、関係課の協力が得られなくなるおそれや、監査委員による適正な監査業務の執行が妨げられるおそれがあることから、条例第7条第6号柱書及び条例第7条第6号イに該当する。

別表以外の文書は、取得・作成していないことから、不存在であり、条例第10条第2項に該当する。

公益上の理由による裁量的開示を実施することについては、条例に規定がない。

5 審査会の判断

本件処分に対する審査会の判断は、次のとおりである。

(1) 条例の目的等について

条例によると、市の保有する情報は、これを市民と共有することによって、市民生活の向上や豊かなまちづくりに役立てられるべきものであり、市民と行政がともに協働し、成熟した地域社会を創造するため必要とされる（条例前文）。

また、条例は、市の保有する情報の一層の公開を図り、もって市の有するその諸活動を市民に説明する責務が全うされるようにするとともに、市民の市政への参加を促進し、市民の理解と批判の下にある公正で民主的な市政の推進に資することを目的とする（条例第1条）。

実施機関は、この条例の解釈及び運用に当たっては、この条例に定める公文書の開示を請求する権利を最大限に尊重しなければならない（条例第3条第1項）とともに、公文書を開示する場合においては、個人に関する情報がみだりに公に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（同条第2項）。

(2) 本文文書について

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（条例第5条）。その際、開示請求者は、住所、氏名のほか、公文書の名称その他の開示請求に係る公文書を特定するに足りる事項を記載した書面を実施機関に提出しなければならない（条例第6条）。

条例において開示請求の対象となる公文書とは、「実施機関の職員が職務上作成し、又は取得した文書、図画、写真、フィルム及び電磁的記録であって、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（条例第2条第2項）。

処分庁は、実施機関（条例第2条第1項）に該当するため、実施機関の職員が職務の必要上作成し、又は取得した文書であって、当該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文書は、組織供用文書に該当し、開示請求の対象となる。

松戸市監査委員処務規程（昭和56年松戸市監査委員訓令第1号）第7条は、次長専決事項として、

- 「(5) 保存文書の管理及び廃棄に関すること。
- (6) 公文書の開示に関すること。
- (7) 個人情報の開示及び訂正に関すること。」

と規定していることからすると、本文文書のうち、監査委員事務局において保有する公文書は、実施機関における組織供用文書に該当する。

(3) 本件処分（非開示決定）について

「実施機関は、開示請求があったときは、開示請求に係る公文書に次の各号のいずれかに該当する情報（以下「非開示情報」という。）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」（条例第7条）とされ、同条第6号は、非開示情報として、

- 「(6) 市の機関又は国、独立行政法人等、他の地方公共団体若しくは地方

独立行政法人が行う事務又は事業に関する情報であって、公にすることにより、次に掲げ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

ア （略）

イ 契約、交渉又は争訟に係る事務に関し、市（略）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

ウ～オ （略）」

と規定する。

条例第7条第6号柱書について検討すると、本件文書中、監査委員が関係課から取得した情報を第三者に対して公にすることは、関係課と監査委員との信頼関係、協力関係に支障が生じ、その後、関係課から監査委員に対して必要な情報提供、回答等が得られなくなる等、以後の同種の事務事業の公正又は適正な執行が實際上、困難となることが予想される。

本件住民監査請求を受けて作成された職員に対する事情聴取結果を記載した文書の中には、地方自治法（昭和22年法律第67号）第242条が監査記録を公開することを予定していないため、監査委員限りで参考にするにとどめ、公開しないことを前提として提供された機密情報が含まれる可能性があることから、当該文書を無条件に公開することは関係行政機関との信頼関係を損ない、将来の同様の事情聴取に重大な支障を及ぼし、公正又は適正な監査を行うことができなくなるおそれがあり（平成11年11月19日最高裁第二小法廷判決参照）、その結果、当該監査事務若しくは将来の同種の監査事務の目的が達成できなくなり、監査委員による適正な監査業務の遂行に支障を及ぼすおそれがある。

次に、条例第7条第6号イについて検討すると、同号イの「争訟に係る事務」とは、行政事件訴訟法（昭和37年法律第139号）その他の法令に基づき、市が当事者となって行う訴訟及び市が第三者として参加する訴訟のほか、行政不服審査法（平成26年法律第68号）その他の法令に基づく行政上の不服申立てに係る事務をいい、本件住民監査請求は争訟に該当する。契約、交渉又は争訟に係る事務においては、相手方との交渉、折衝等が不可欠であるが、市が保有する内部情報等を明らかにすると相手方にとって一方的に有利となり、対等な立場で契約、交渉又は争訟を遂行すべき立場にある市の財産上の利益又は当事者としての地位を害するおそれ

があるため、非開示とする趣旨である。

非開示とすることができる情報の内容としては、争訟の帰すうに影響を与える情報の全てを非開示と解するのは相当ではないが、現に係属し、又は係属が具体的に予想される事案に即した具体的方針に限定されると解すべきではなく、実施機関が行うことのあるべき争訟に対処するための一般の方針をも含むとされる（平成11年11月19日最高裁第二小法廷判決参照）。

監査委員が独自に取得した情報等、争訟の相手方との交渉を有利に進めるために取得し、利用する情報や、争訟についての対処方針など個別具体的な争訟の追行に関する情報を第三者に対して公にすることは、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ことが認められる。

ただし、条例が公文書は開示すべきであることを原則として定め、非開示が例外であることに鑑みると、「市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」の解釈においては、「おそれ」の程度は、単なる確率的な可能性又は単なる抽象的な可能性では足りず、市の事務や事業の適正な遂行に支障が生じることについて、法的保護に値する蓋然性が認められなければならないと解すべきである。したがって、単に争訟に係る事務に関する公文書であれば一律に非開示とできると解するのは相当ではなく、それらの公文書について、開示することによって「市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」が相当程度の蓋然性をもって認められるかどうか、個別の文書ごとに判断されるべきである。

その上で、非開示とした別表の文書について検討すると、実施機関は、争訟における主張や監査委員の判断に関する情報が含まれているため、公にすると関係課が自己の見解や資料を示すことに消極的となり、今後の監査に際し、関係課の協力が得られなくなるおそれや、監査委員による適正な監査業務の執行が妨げられるおそれがあることから、条例第7条第6号柱書及び条例第7条第6号イに該当することを主張するが、これらは、市（略）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ほか、市の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ため、条例第7条第6号柱書及びイに該当することが認められる。

(4) 文書の不存在について

条例第10条は、開示請求に対する決定等について、

「第10条 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、その旨及び開示の実施に関し必要な事項を書面により通知しなければならない。

2 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。

3 実施機関は、前2項の規定により開示請求に係る公文書の全部又は一部を開示しないときは、開示請求者に対し、当該各項に規定する書面によりその理由を示さなければならない。この場合においては、開示しないこととする根拠規定及び当該規定を適用する根拠が、当該書面の記載自体から理解されるものとしなければならない。」

と規定する。

処分庁は、相談文書以外の本件住民訴訟に関する公文書及び本件住民監査請求に関する公文書は、取得・作成していないため、文書不存在として条例第10条第2項に該当することを説明する。また、処分庁は、開示しないこととする根拠規定として、条例第10条第2項を明示しており、当該規定を適用する根拠が、当該書面の記載自体から理解されるものとなっているため、本件処分の根拠及び理由説明として妥当である。

(5) 意見聴取及びインカメラ審理について

当審査会において、処分庁に対して当該文書の提出を求め、意見聴取とともにインカメラ審理を行い、及び特定した文書以外の文書の存在について確認したが、非開示情報に該当しない文書の開示が必要と認められるほか、処分庁の説明に不自然な点は、認められなかった。

(6) 裁量的開示について

審査請求人の主張する裁量的開示については、条例に規定を欠くため適用できない。

以上のとおり、処分庁が特定した文書のうち、非開示情報に該当する文書を非開示としたことは妥当であり、また、特定した文書以外には、処分庁はこれを保有していないと認められるが、当審査会の平成30年度答申第11号を踏まえ、開示文書の範囲を見直し、非開示情報に該当しない文書を開示

することが妥当である。

6 結論

以上により、審査会は、「1 審査会の結論」のとおり判断する。
当審査会の処理経過は、別紙のとおりである。

審査会の処理経過

年 月 日	内 容
平成31年 2月22日	諮問書の受理
令和 5年 6月 8日	第1回審査会（諮問の報告）
令和 5年11月13日	第2回審査会（審議）
令和 5年12月13日	第3回審査会（審議）
令和 6年 1月25日	第4回審査会（審議・意見陳述）
令和 6年 2月26日	第5回審査会（審議・理由説明）
令和 6年 3月28日	第6回審査会（審議）