

令和５年度答申第１５号

令和６年　３月２８日

松戸市長　本郷谷　健次　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３月１５日付け松総行第２８１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

松戸市長は、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、松戸市教育委員会（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「平成29年（行ウ）第58号住民訴訟に関して、弁護士との相談に係る文書」（以下「相談文書」という。）と特定し、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4日付け審査請求書により、松戸市長（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。住民監査請求や控訴審に係る文書が全く特定されていない。

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。

不開示箇所は、第7条第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。

本件処分では具体的な公文書名を明らかにしておらず、理由付記に不備がある。

平成30年答申第9号で特定された公文書が本件処分で特定されていない。

平成30年度答申第9号に係る処分において、不開示事由としていなかった条例第7条第5号及び第6号本文該当性を、本件処分において追加したことは違法である。また、条例第7条第6号イは、争訟に関する情報を一律に不開示とするものではない。

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

本文書として特定した文書は、相談文書である。

相談文書には、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が記載されている。

争訟の追行に係る事務に関する情報を公にすることにより、裁判所に係属中の争訟や今後の訴訟に関する協議・検討に際して必要な情報提供を躊躇したり、係属中の争訟に関する意見や、今後の訴訟に関する方針に至る判断過程が明らかになれば、市の争訟事務の適正な執行に支障を及ぼす。また、市職員が弁護士に対して、自己の見解や資料を示すことに消極的になるおそれがあることから、条例第7条第6号柱書に該当する。

次に、争訟の追行に係る事務に関する情報を公にすることにより、市が当事者として争訟に対応する内部的な方針が公となり、対等な立場で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、条例第7条第6号イに該当する。

相談文書以外の本件住民訴訟に関する文書は、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。

また、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に関する公文書は、取得・作成していないため、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) 本件文書について

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。

総務部行政経営課は、法令、条例、規則等の解釈及び運用に関すること、訴訟手続に関すること等をその所掌事務としている（松戸市事務分掌規則（平成25年松戸市規則第11号）第5条第2項の表）ことからすると、本件文書のうち、行政経営課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（略）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。

本件文書である相談文書について検討すると、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が記載されている。

実施機関は、本件文書については、現在係争中の本件住民訴訟に関する情報が記録されていることから、条例第7条第6号イの「争訟に係る事務に関し、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ある情報」に該当し、非開示となることを主張する。

実施機関の主張する条例第7条第6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、本件住民訴訟は争訟に該当する。

市の機関と顧問弁護士との相談内容を第三者に対して公にすることは、市と顧問弁護士との信頼関係に支障が生じるほか、市が当該弁護士から取得した情報を第三者に開示することにより、財産上の権利、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがあり、その結果、市の機関が弁護士に新規に依頼することができなくなる事態を生じ、市における適正な行政執行を妨げるおそれがあり、条例第７条第６号柱書の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に該当する。

次に、条例第７条第６号イは、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。

争訟に係る事務に関する情報を非開示とする理由については、実施機関が当事者として争訟に対処するための内部的な方針等に関する情報を開示した場合には、当該情報が正規の争訟の場を経ないで、相手方当事者に伝わるなどして、紛争の公正、円滑な解決を妨げ、実施機関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ことによる。

また、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的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）。

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、本件文書である相談文書について検討すると、本件文書には、争訟の追行に係る事務に関する情報が記載されている。このような情報を公にすることにより、裁判所に係属中の争訟や今後の訴訟に関する協議・検討に際して必要な情報提供を躊躇したり、係属中の争訟に関する意見や、今後の訴訟に関する方針に至る判断過程が明らかになれば、市の争訟事務の適正な執行に支障を及ぼすこと、市職員が弁護士に対して、自己の見解や資料を示すことに消極的になるおそれがある。したがって、本件文書を開示することは、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相当程度の蓋然性があるほか、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。

なお、本件文書に係る以前の処分理由（第6号イ）について、本件処分により非開示理由（第6号柱書）を追加することは、条例第10条第3項には反しない（平成11年11月19日最高裁第二小法廷判決参照）。

(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、当審査会平成30年度答申第9号事案においての特定文書との差異及び平成30年（行○）第○○○号に関する文書の特定以外に、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を非開示としたことは妥当であるが、当審査会の平成30年度答申第9号を踏まえ、改めて開示決定等をすべきである。

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 3月15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）