

3湯情審第2号の12
令和4年1月18日

審査請求人 ゆがわら町民オンブズマン
代表 濱田知子様

湯河原町情報公開審査会
会長 三宮政俊



行政文書非公開決定に係る審査請求について（答申）

令和3年5月20日に審査請求のありました件につきまして、別紙のとおり答
申しましたので、写しを送付します。

答 申 書

令和3年12月21日

湯河原町情報公開審査会

会 長 三 宮 政 俊

委 員 吉 田 仁 美

委 員 米 谷 壽 代

委 員 榎 本 泰 代

委 員 岸 本 章

1 審査会の結論

湯河原町議会が、本件審査請求の対象となった行政文書につき、令和3年2月26日付け非公開とした決定（以下「本件処分」という。）は、取り消されるべきものである。

2 審査請求及び審査の経緯

- (1) 令和3年2月15日、審査請求人ゆがわら町民オンブズマン（代表者濱田知子）（以下「審査請求人」という。）は湯河原町議会（以下、本件処分を行った実施機関としての議会を「実施機関」という。）に対し湯河原町情報公開条例（平成17年湯河原町条例第1号。以下「本件条例」という。）第9条第1項の規定により、「2011年（平成23年）12月7日から2020年（令和2年）7月20日までに開催された湯河原町町税等徴収対策強化特別委員会の中でおこなわれた秘密会の議事録全て。」の公開請求を行った。
- (2) 令和3年2月26日、実施機関は審査請求人に対し、請求のあった「2011年（平成23年）12月7日から2020年（令和2年）7月20日までに開催された湯河原町町税等徴収対策強化特別委員会の中でおこなわれた秘密会の議事録全て。」について、本件条例第5条第7号「法令等の定めるところにより、又は実施期間^{原文ママ}が法律上従う義務を有する各大臣等の指示により、公開することができないとされている情報」に該当することを理由に非公開決定を行い、行政文書非公開決定通知書を交付した。
- (3) 令和3年5月20日、審査請求人は実施機関に対し、本件処分について行政文書非公開決定審査請求書を提出し、審査請求を行った。
- (4) 令和3年6月30日、当審査会は、実施機関から審査請求事案諮問書により諮問を受けた。
- (5) 令和3年7月5日、当審査会は、口頭意見陳述に出席できる補佐人の範囲及び人数について決定した。
- (6) 令和3年7月21日、当審査会は、実施機関より弁明書に係る反論書の写しの送付を受けた。
- (7) 令和3年7月21日、当審査会は、審査請求人の代理人から口頭意見陳述等申出書の送付を受けた。
- (8) 令和3年7月26日、当審査会は、実施機関より弁明書に係る反論書の写しの送付を受けた。
- (9) 令和3年10月12日、当審査会は、実施機関及び審査請求人に対し、審査会への出席及び資料の提出の要否、口頭意見陳述等の日程について決定した。
- (10) 令和3年11月9日、当審査会は、審査請求人に対し、本件審査を行うため本件審査請求に係る意見等の提出及び口頭意見陳述の求めについて通知した。
- (11) 令和3年11月9日、当審査会は、実施機関に対し、本件審査を行うため本件審

査請求に係る意見等の提出及び説明者の出席を依頼した。

- (12) 令和3年11月10日、当審査会は、審査請求人より補佐人出席申出書の提出を受けた。
- (13) 令和3年11月10日、当審査会は、審査請求人に対し、補佐人出席申出決定通知書の送付を行なった。
- (14) 令和3年11月12日、当審査会は、審査請求人より本件条例第21条第3項の規定に基づく資料の送付を受けた。
- (15) 令和3年11月12日、当審査会は、実施機関より本件条例第21条第3項の規定に基づく資料の送付を受けた。
- (16) 令和3年11月16日、当審査会は審査請求人及び補佐人からの口頭意見陳述を実施した。
- (17) 令和3年11月16日、実施機関は当審査会に対し、前記行政文書に係る説明を行った。
- (18) 令和3年11月22日、当審査会は、審査請求人より本件条例第21条第3項の規定に基づく資料の送付を受けた。
- (19) 当審査会は、令和3年7月5日から令和3年12月21日にかけて、4回にわたり本件に関する審査を行い、上記の結論を得るに至った。

3 審査請求人の主張の要旨

(1) 審査請求の趣旨

本件審査請求の趣旨は、令和3年2月26日付け非公開決定の取り消し及び公開請求に係る行政文書のうち町税等滞納者の個人情報を除く部分の開示を求めるものである。

(2) 審査請求を行う理由

本件審査請求の理由は、令和3年5月20日付け行政文書非公開決定審査請求書によれば、概ね次のとおりである。

令和3年2月26日付け行政文書非公開決定通知書（以下「本件通知」という。）には、本件条例第10条第3項の理由付記の要件を欠いており、本件処分は違法であるから、本件処分は取り消さなければならない。

そして、本件条例第5条及び第6条に基づき、実施機関に対し、本件文書のうち、特定滞納者の個人情報を除いた部分を公開することを求める。

(3) 主張の要旨

ア 本件条例第10条第3項は、公開請求に係る行政文書の全部又は一部を拒むときは、その理由を併せて通知しなければならないとされている。情報公開制度における非公開理由開示の制度は、非公開理由の有無について実施機関の判断の慎重と公正妥当を担保してその恣意を抑制するとともに、非開示の理由を開示請求者に知らせることによって、その不服申立てに便宜を与える趣旨に出たものというべきである。

このような理由付記制度の趣旨に鑑みれば、公文書の非公開決定通知書に付記すべき理由としては、開示請求者において本件条例第5条各号の非開示事由のどれに該当するのかをその根拠と共に了知し得るものでなければならず、単に非開示の根拠規定を示すだけでは、当該公文書の種類、性質とあいまって開示請求者がそれらを当然知り得るような場合は別として、本件条例第10条第3項の要求する理由の通知としては十分とはいえない。

本件通知には、本件条例第5条第7号の規定を単に示しているだけであり、本件条例第5条第7号のいずれの要件に、いかなる理由で該当するかの根拠について了知し得るものではなく、本件文書の種類、性質を考慮して開示請求者がその理由を当然知り得るような場合でもない。

したがって、本件通知は、本件条例第10条第3項の定める理由付記の要件を欠いているため、それをもって本件処分は違法であり、取消しを免れない。

イ 弁明書によれば、本件文書は、湯河原町議会会議規則（昭和40年湯河原町議会規則第2号。以下「会議規則」という。）第92条第1項に「秘密会の議事の記録は、公表しない。」と規定されているため、本件処分を行なったとの事である。

本件条例第5条第1号アによれば、「法令等」とは、「法令又は条例」を指す。ここにいう条例とは、地方自治法（昭和22年法律第67号）第14条第1項の条例制定権に基づき議会が制定し、地方自治法第96条第1項第1号により議決するものであって、地方自治法第120条を根拠に制定される会議規則とは異なる。つまり、本件条例第5条第1号アの「法令等」に「条例」は含まれるが、「会議規則」は含まれない。

ウ 日本国憲法第57条第1項ただし書は、衆・参議院の会議を特別議決によって秘密会にすることを認めている。ただし、同条第2項は、「会議の記録」について、「秘密会の記録の中で特に秘密を要すると認められるもの」以外は全て「公表し、且つ一般に頒布」することを義務付けている。つまり、秘密会によって傍聴を排除することを許された場合にも、会議終了後も秘密として保護されるべき情報は、秘密会の全てではなく「特に秘密を要する」と客観的に認められる範囲に限られ、それ以外の情報は「公表して差し支えない」どころか、「公表しなければならない」と規定しているのである。憲法の上記規定は直接には国会の両議院を対象としているが、その法理は地方議会を含む全ての公的会議体について類推適用されるべきものである。我が国において情報公開条例が最初に適用された訴訟において、裁判所が憲法第57条を引用しつつ「会議の非公開とその会議の経過や結果を記録した会議録を事後的に公開することとは事柄の性質上両立しえないではない」と判示している（浦和地裁昭和59年6月11日判決判例タイムズ526号287頁）ことはその証左である。

エ 会議規則第92条第1項の規定も、憲法第57条の趣旨に即して限定的に解釈され

なければならない。すなわち、会議規則第91条が「秘密会」を予定している趣旨は、傍聴人等を議場外に退去させることにより、個人情報等の保護されるべき情報が流出することを避けることを目的とするというべきである。そして、本件では、秘密会で行なわれた町税等徴収対策強化特別委員会（以下「本件委員会」という。）の議事録の公開が求められているが、本件委員会が秘密会とされたのは、町税等滞納者の個人情報を取り扱われるからに他ならない。そうであるとすれば、同条において「公表しない」とされている「秘密会の議事の記録」とは、秘密会を開催した目的である個人情報の保護の達成が困難ないし不可能になる内容の「議事の記録」に限定されるというべきである。換言すれば、町税等滞納者の氏名等の個人情報を除外した上であれば、秘密会で行なわれた本件委員会の議事録を公表することに何の妨げもなく、むしろ積極的に公表することが求められるというべきである。

オ 湯河原町議会基本条例（平成18年湯河原町条例第31号。以下「基本条例」という。）は、第3条第3項において、「議会は、町民が自由に議会を傍聴し、又は広報等を通じて必要な情報を得ることができるよう、町民に対して議会の議決又は運営についてその経緯、理由等を説明する説明責任を果たすことにより、透明性と応答性のある運営を行なうものとする。」としている。湯河原町議会の議会運営に関する最高規範であって、会議規則よりも上位にある基本条例第3条第3項からすれば、たとえ秘密会で行なわれたとしても、湯河原町議会は、特別委員会の運営について町民に対して説明する説明責任を負っているのだから、本件委員会の議事録を町民に対し公開しなければならない。本件委員会の議事録を町民に対し公開することこそが、基本条例第3条第3項が求める透明性と応答性のある議会運営に資するといえる。また、基本条例第2条第2項により、町長その他の執行機関の活動を監視するという役割を果たすために必要な活動に積極的に取り組まなければならない立場にある議会としては、同条第3項の規定により、その活動にあたり、町民に対し必要な情報提供をしなければならない。本件委員会は、まさに町長その他の各執行機関の活動を監視するという湯河原町議会の役割を果たすのに必要な活動にあたるのであるから、本件委員会の議事録は、町民に対し積極的に公開されなければならない性質の行政文書に他ならないのである。

カ 会議規則第92条第1項は、秘密会の議事録については公開の対象にならない旨を規定しているに過ぎず、本件条例に基づく公開請求があった場合について規定するものではない。会議規則と本件条例との関係について、本件条例の理念や基本原則に照らせば、条例制定者の意思は会議規則を含め、規則の規定から直ちに法令秘該当により非公開情報とするのではなく、対象となる行政文書について個別に本件条例第5条第1号ないし第6号に定める非公開情報が記載されているかを判断し、公開・非公開・部分公開を決するものであると解するのが合理的である。

キ 本件条例第1条は「町民の知る権利を尊重し、行政文書の公開を求める町民の権利を明らかにする」として憲法第21条の表現の自由由来する町民の「知る権利」を明記し、行政文書公開請求権の権利性を明記している。また、議会を含めた行政文書の公開を実施する機関（以下「各実施機関」という。）が「町政を町民に説明する義務」があることを当然の前提としている。そして、本件条例が「知る権利」、「町政を町民に説明する責務」を明記するのは、憲法第92条が要請する「地方自治の本旨に即した町政の運営に寄与すること目的とする」からに他ならない。このように、本件条例に基づく情報公開請求権は、憲法上保障された表現の自由由来する「知る権利」を基盤とした権利性を有し、他方で議会を含めた各実施機関が「説明する責務」を負う以上、議会を含む各実施機関は、原則として情報公開義務を負い、例外的に本件条例第5条各号が非公開情報として列挙した、公開により実質的害悪の生じる恐れのある情報に限り、非公開決定をすることが許容されているに過ぎない。納税者たる町民にとって、議会における町税徴収強化策の審議は重大な関心事であり、とりわけ公開が必要な議論である。また、湯河原町議会の常任委員会とは別に、特別委員会が開催される理由の解明も町民の関心事である。そして、納税者として行政機関に対して様々な情報を提供し、徴税事務の客体となる町民としては、本件委員会においていかなる資料・情報が提供されているのかについて、明らかにすることを求めるのは当然のことである。他方で、これらの情報を公開したとしても、本件条例第5条各号が想定するような公開による害悪ないし支障は何ら生じることはない。このように、町民が、住民自治の主体として、また納税者として重大な関心を持つ町税徴収強化に関する議会での議論の内容は「知る権利」に基づき積極的に公開されるべきものであり、他方で公開による害悪ないし支障が生じることはないのであるから、非公開とすることは許されない。

ク 以上の点から、本件委員会が秘密会で行なわれていたとしても、その議事録について行政文書公開請求を受けた実施機関は、これを公開しなければならない。ただし、個人情報保護の観点から、本件文書のうち、町税等滞納者の氏名等の個人情報が記されている部分だけは本件条例第5条第1号の非公開情報として除外すべきである。本件文書から町税等滞納者の個人情報とそれ以外の部分を分離するのは容易であり、かつ、本件文書の公開を請求する趣旨を失わない程度に合理的に分離できる。また、町税等滞納者の個人情報を黒塗り等により本件文書から除くことによって、本件文書を公開しても町税等滞納者の権利利益が侵害されるおそれもない。

したがって、実施機関は、部分公開について規定した本件条例第6条に基づき、本件文書のうち町税等滞納者の個人情報を除く部分を公開しなければならない。

4 実施機関の主張の要旨

(1) 実施機関の諾否決定の理由

本件審査請求の対象である「秘密会の議事録」については、会議規則第92条第1項の規定に基づき公表しないこととされているため、非公開決定をした。

(2) 実施機関の審査請求理由に対する説明

審査請求人は、本件通知に記載された公開することができない理由に『いかなる「法令等の定め」によるのか記載されておらず、どの大臣のいかなる「指示」によるのか記載されておらず、該当理由について、何の記載もない。』ため、本件条例第10条第3項の定める理由付記の要件を欠いているため、本件処分は違法であると主張している。しかし、実施機関が非公開決定に理由を付記することを求められる理由は、①実施機関の判断と公正妥当を担保して恣意を抑制すること、②非開示の理由を開示請求者に知らせて、不服申立てに便宜を与えることにあるとされており、さらに、付記する理由の程度については、③開示請求者が、非開示理由のどれに該当するのかをその根拠とともに了知し得るものでなければならず、単に非開示の根拠規定を示すだけでは、当該公文書の種類、性質等とあいまって開示請求者がそれらを当然知り得るような場合は別として、理由付記としては不十分であるとされている。

本件処分が、非開示理由として本件条例第5条第7号の文言をそのまま引用し、会議規則第92条への言及を欠き、各大臣の指示によるとの本件処分では不要な文言を残していたことについては不親切との謗りは免れないが、湯河原町議会が当初から非開示理由は会議規則第92条にあると判断していたことは明らかであり、他に非開示理由の判断について慎重さが欠けているなど、不公正や恣意的な判断をしたような事情は一切認められず、また、本件処分に付された理由が不親切であったことによつて、開示請求者の不服申立てに支障が生じた事情も一切ない。また、審査請求人は、会議規則は「法令等」に該当しないため、会議規則第92条の規定を理由に非開示決定することは根拠がない旨の主張をあわせて行なっているが、会議規則第92条の規定は湯河原町議会委員会条例（昭和33年湯河原町条例第7号。以下「委員会条例」という。）第26条の規定に基づき制定されたものであるから、本件条例第5条第1号アの「条例」の範疇に該当し、同条第7号の「法令等」に該当するものである。

加えて、会議規則は昭和40年3月23日に湯河原町議会で可決され、制定当時から秘密会の議事は公表しない旨の規定（第92条）が存在し、また、本件条例は平成17年3月2日に湯河原町議会で可決されており、第5条の規定内容は現在と同様である。

本件条例の制定者は湯河原町議会であるところ、平成17年の条例制定時には、会議規則第92条により、秘密会の議事は公表しないことが定められており、湯河原町

議会において、本件条例の制定後は従前の方法を改め、秘密会の議事の記録についても本件条例によって公開するのが条例制定者の意思であったとすれば、条例制定と同時に会議規則第92条は廃止されているはずであるが、そのような改正は行なわれていなかった。

会議規則で秘密会の議事は公表しないと定めておきながら、本件条例では秘密会の議事の記録を公表すると定めることは、委員会条例及び会議規則の制定者である湯河原町議会の意思として明らかに整合しない。

湯河原町議会が本件条例の制定に際し、会議規則第92条の規定を改めなかったのは、条例制定者として秘密会の議事の記録については、本件条例制定後も会議規則第92条に基づき公表しないと判断していたからである。

5 審査会の判断

本件の争点は、理由付記の不備と、会議規則第92条の規定を根拠とした非公開決定が認められるかである。

当審査会では、審査請求人の審査請求書、反論書、口頭意見陳述並びに実施機関の非公開決定に係る弁明書及び審査請求に対する理由説明により、本件処分の妥当性について調査、審議した結果、以下のように判断する。

(1) 本件通知の理由付記の不備について

本件条例第10条第3項では、「前項の場合において、公開請求に係る行政文書の全部又は一部の公開を拒むとき（第8条の規定により公開請求を拒むとき及び公開請求に係る行政文書を実施機関が管理していないときを含む。）は、その理由を併せて通知しなければならない。」と規定している。決定通知書にその理由を付記すべきとしているのは、非開示理由の有無について各実施機関の判断の慎重と公正妥当を担保してその恣意を抑制するとともに、非開示の理由を開示請求者に知らせることによって、その不服申立てに便宜を与える趣旨に出たものというべきである。このような理由付記制度の趣旨に鑑みれば、決定通知書に付記すべき理由としては、開示請求者において、本件条例第5条各号に規定する非公開情報のどれに該当するのかをその根拠とともに了知し得るものでなければならず、単に非開示の根拠規定を示すだけでは、当該行政文書の種類、性質等とあいまって開示請求者がそれらを当然知り得るような場合は別として、本件条例第10条第3項の要求する理由付記としては十分でないといわなければならない（最高裁判所平成4年12月10日第一小法廷判決（平成4年（行ツ）第48号警視庁情報非開示決定処分取消請求事件）参照）とされている。

本件通知では、「湯河原町情報公開条例第5条第7号「法令等の定めるところにより、又は実施期間が法律上従^{原文ママ}う義務を有する各大臣等の指示により、公開すること

ができないとされている情報」に該当するため」と記載されている。実施機関は、会議規則第92条を理由に非公開決定をしたと説明するが、本件通知には会議規則第92条を根拠にしている旨の記載はなく、開示請求者が本件通知から本件文書が本件条例第5条第7号に該当する根拠を了知し得るものであったということとはできない。

したがって、本件処分における理由の付記は十分なものとはいえず、本件条例第10条第3項の規定する理由付記の要件を欠くものである。よって本件処分は取消されるのが相当である。

(2) 会議規則第92条の規定を根拠とした非公開決定が認められるか。

ところで、改めて実施機関が会議規則は本件条例第5条第7号に定める「法令等」に該当し、会議規則第92条第1項を理由に非公開決定をした場合、審査請求人は再び審査請求を余儀なくされることになる。そこで、本件条例と会議規則の関係を検討する。

ア 本件条例の目的

本件条例第1条では、「この条例は、町民の知る権利を尊重し、行政文書の公開を求める町民の権利を明らかにするとともに、町政を町民に説明する責務を全うし、町民参加による一層開かれた町政の実現を図り、もって町政に対する町民の理解と信頼を深め、地方自治の本旨に則した町政の運営に寄与することを目的」とすると定め、町民が知る権利を有していることを各実施機関が尊重することを明らかにしつつ、町政の記録である行政文書を公開することにより、町民の町政参加を容易にし、より一層開かれた町政を実現して、町政に対する町民の理解を深めることを目的としている。

イ 本件条例第5条第7号について

本件条例第5条第7号は、法令等又は各実施機関が法律上従う義務を有する各大臣等の指示により、公開することができないとされている情報を非公開とすることを定めている。同条第1号アによれば、「法令等」とは、法令又は条例を指している。会議規則は、地方自治法第120条の規定により議会の事務手続を中心に規定するために議会が自立的、自主的に制定するものであり、条例と同じように議決を経ているからといって、会議規則が「法令等」に含まれるとは言い難い。そのため、会議規則第92条を根拠に本件文書を非公開とすることは適当ではない。

ウ 会議規則第92条第1項について

会議規則第92条第1項は、「秘密会の議事は、公表しない。」と定めている。当審査会は、同規定について、傍聴人の排除や、積極的な公表を行なわないという趣旨の規定であると判断する。秘密会を開催するのは、審議にあたり、個人情報などの公にすることが相応しくない情報を秘匿すること、議員が審議の対象について議論を進める中で、傍聴人等外部からの圧力や影響を受けることを避けることを目的とするものだと考えられる。そのため、秘密会で開催された本件委員会

の議事録が、会議規則第92条第1項の規定をもって、直ちに本件条例第5条各号に規定する非公開情報に該当するとはいえない。

また、国会法第63条では、「秘密会議の記録中、特に秘密を要するものとその院において議決した部分は、これを公表しないことができる。」とし、秘密会の記録について、特に秘密とする必要があると議決した部分のみが秘密とされることを示している。国会の秘密会の記録は公開することを原則としており、町民にとってより身近な地方議会が、特に秘密とする必要がある部分以上に記録の非公開の範囲を広げることは、町民の理解を得られるものではない。

(3) まとめ

以上のように、審査請求人の主張は相当であり、当審査会は、本件通知について、請求者に非公開となった根拠を了知させるものではなく、理由付記の要件を十分に満たすものではなく、取り消されるべきものと判断する。なお、会議規則は条例とはいえ、会議規則第92条は本件条例第5条第7号が規定する法令秘情報には当たらない。よって、会議規則第92条の規定を理由に非公開とした本件処分は、取り消されるべきである。

ところで、実施機関である湯河原町議会の独立性と自主性は尊重されるべきである。本件処分は文書全部の非公開決定であり、実施機関において文書を公開するべき範囲についての検討がなされていない。したがって、当審査会が公開するべき範囲を審査することは妥当ではないので、個人情報を除く部分の開示請求の可否については判断しない。今後、実施機関においては、本件条例の趣旨を踏まえた情報公開制度の運用のあり方に基づき、公開請求にかかる文書について公開するべき範囲を検討されることを要望する。

よって、審査会の結論の通り答申する。

以上