



答申第3号

平成2年11月8日

相模原市長 館 盛 静 光 殿

相模原市公文書公開審査会

会 長 高 橋 秀 夫



公文書非公開決定処分に関する諮問について（答申）

平成2年1月29日付けで諮問のあった、公文書公開請求に関し行った意見照会に対する横浜防衛施設局からの回答書非公開の件について、次のとおり答申します。

## 1 審査会の結論

公文書公開請求に関し、相模原市長が第三者である横浜防衛施設局に対して行った意見照会に対する横浜防衛施設局からの回答書は、公開すべきである。

## 2 不服申立人の主張要旨

### (1) 不服申立ての趣旨

不服申立ての趣旨は、公文書公開請求に関し、相模原市長が第三者である横浜防衛施設局に対して行った意見照会に対する横浜防衛施設局からの回答書（以下「本件文書」という。）を相模原市長が平成元年12月4日付けで非公開とした処分の取消しを求める、というものである。

### (2) 不服申立ての理由

不服申立人の主張を総合すると、相模原市長が「国との協力関係又は信頼関係を著しく害するおそれがある。将来における公文書公開に係る事務の円滑な実施を著しく困難にするおそれのあるため。」相模原市公文書公開条例（以下「条例」という。）第6条第1項第3号及び条例第6条第1項第5号に該当するとした非公開決定は、次に掲げる理由から条例の解釈及び運用を誤っている、というものである。

ア 条例第6条第1項第3号該当としたのは失当である。

(7) 条例第6条第1項第3号は同条前段「国等からの協議、依頼に基づいて（相模原市が）作成取得した情報であつて」という限定付きの範囲内の情報に限られているものであり、当該意見書は相模原市当局が横浜防衛施設局に依頼して（決してその逆ではない）聴取した意見書であつて、どのように広く解釈しても、同条前段にいう公文書の範囲に入る文書ではない。

(4) たとえ、国が公開を拒む意思表示をしていたとしても、市民の公開請求を退ける条文は条例のどこにもなく、市が公開を拒むことは不可能である。

(7) もし国が公開を拒みたいのであれば、公開処分取消訴訟と執行停止申立てをすればよいのであつて、国側にはそれなりの救済を試みる手段は十分に保証されている。

イ 条例第6条第1項第5号該当としたのも失当である。

(7) 同条文は「本市の機関又は国等が行う検査、監査、指導、取締り、

渉外、争訟、交渉、入札、試験その他の事務事業に関する情報であつて」という限定付きの範囲内の情報にだけ適用される条文であり、本件文書がこの検査ないし試験その他の事務事業に関する情報には当たらない。

百歩ゆずっても地方自治法等に記された行政事務事業とは全く無関係の「意見聴取」であるから、本号の条文を当該意見書にあてることが不可能のはずである。したがって、本件文書の公開が、本号後段の「将来の同種の事務事業の公正若しくは円滑な実施を著しく困難にするおそれがあるもの」という規定に抵触することはない。

(イ) 本号条文の「将来の同種の事務事業の」とある部分を非公開決定通知書で「将来における公文書公開決定に係る事務の」にすり換えたのは、同条文の「同種の事務事業」の中に「情報公開事務」を含めた解釈、判断と考えられるが、本号が想定している「検査ないし試験等の事務事業」の中に「情報公開事務」が入っていないことは明白である。

ウ 相模原市当局は、平成2年2月20日付けの「非公開決定理由書」において、条例第3条後半部分である「実施機関は第三者の権利又は利益が不当に侵害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」という部分の拡大解釈のみならず恣意的な解釈を行い、その結果が第三者である横浜防衛施設局の「公開の同意が得られなかった」ので非公開としたということである。しかし、これが条例の正しい解釈と運用なのか否か。公文書公開手続において、第三者の意見聴取が絶対必要である場合とはいかなる場合であるのか。また、第三者の「公開の同意」ということは条例のいかなるところにも明記されていないにもかかわらず、このような条例にないことを絶対条件とするようなことは条例に全く違反し、相模原市の情報公開制度そのものを否定することなのではないか。

### 3 実施機関の職員（建築審査課長）の説明要旨

実施機関の職員の説明を総合すると、本件文書を非公開とした理由は次のとおりである。

#### (1) 条例第6条第1項第3号該当性について

ア 本件文書は、横浜防衛施設局が相模原市建築主事に対し通知をした計画通知書及びその添付図書に対する公文書公開請求に関連して実施機関が取得したものである。

したがって、単に本件文書のみで判断するのではなく、公開請求のあった計画通知書及びその添付図書に関連して取得したものであることから、本件文書は本号前段に該当する公文書である。

イ 条例第1条(目的)とともに、この条例全体にわたる解釈及び運用を定めた条例第3条は「実施機関は、公文書の公開を請求する市民の権利が十分に尊重されるようにこの条例を解釈し、運用するものとする。この場合において、実施機関は、第三者の権利又は利益が不当に侵害されることのないように最大限の配慮をしなければならない。」と規定しており、同条後段についての解釈、運用基準によれば「原則公開のこの条例においても、第三者に関する情報は最大限に保護すべきであり、正当な理由なく公にしてはならない旨を明らかにした趣旨である……中略……第三者に関する情報を公開するか否かは、もつぱら条例第6条(公開しないことができる公文書)の定めるところによるが、その解釈、運用に当たっては、この後段の定め趣旨に即して行うものとする。」とされている。

ウ 本件文書は、第三者が作成した情報である。第三者に関する情報は必要に応じて条例第8条第6項に定めるところにより、第三者の意見を聴き、慎重に処理するものとされており、第三者である横浜防衛施設局の意見を聴いたところ、公開の同意が得られず、公開の同意が得られていない本件文書を公開することの正当な理由は見出だせない。

エ 国と地方公共団体は各種の事務事業の執行にあたり、常に相互の密接な協力、信頼関係を基として推進しているところであり、今後ともこの協力関係、信頼関係を堅持していくことが市政の推進にあたり大切であり、本市の事務事業を進める上においても、国からの指導を仰ぐこと等が多いところである。このような中で第三者である国から非公開を要請されている情報を公開すると、今後の各種事務事業等の執行にあたり、国と本市との協力関係、信頼関係を著しく害するおそれがある。

## (2) 条例第6条第1項第5号該当性について

ア 同号前段は「本市の機関又は国等が行う検査、監査、指導、取締り、渉外、争訟、交渉、入札、試験に関する情報」に限定したものではなく、その他の事務事業に関する情報も含まれており、本件文書は、その他の事務事業に該当していることは明白である。

イ 本件文書が公開されることになると、将来公文書の公開、非公開の決

定を行う際に関係する第三者からの意見聴取を必要とする場合において、当該第三者から正確な情報が得られなくなったり、回答そのものについて協力を得られなくなるおそれがある。

ウ したがって、本件文書を公開した場合、将来の公文書公開決定に係る事務の円滑な実施を著しく困難にするおそれがある。

#### 4 審査会の判断理由

##### (1) 本件文書の性格について

本件文書は、建築基準法第18条第2項の規定に基づき、国の機関（横浜防衛施設局）から相模原市建築主事に提出された米軍への提供施設整備事業に係る建築物の計画通知書及び添付図書（以下「計画通知書類」という。）に対する公文書公開請求に関し、実施機関が、条例第8条第6項の規定に基づき行った意見照会に対する回答書である。

##### (2) 条例の基本的な考え方

###### ア 条例の基本的な考え方

条例は、第1条において「この条例は、公文書の公開を請求する市民の権利を定めることにより、市政に対する市民の理解を深め、一層開かれた市政の推進を図り、もつて地方自治の本旨に即した市政の運営に寄与することを目的とする。」と定めている。

これは、憲法第92条に規定する「地方自治の本旨」に即した、住民自治を推進するための一手段として、市民の請求に応じて実施機関の管理する公文書を原則として公開する制度を、この条例によって創設的に定めたものであり、このことにより、市政に対する市民の理解を深め、一層開かれた市政の推進を図ることを目的としたものと解される。

###### イ 公開しないことができる公文書

しかしながら、地方自治の本旨に即した開かれた市政の運営を図るため、公文書は原則として公開されるべきであると言っても、公文書の中には、公開することにより、個人のプライバシーを侵害するものや法人等に不利益を与えるもの、行政執行上著しい支障が生ずるおそれのあるもの等が含まれている。このため条例は、公文書の公開を請求する権利とそれ以外の権利や公共の利益等との調整を図る必要があることから、条例第6条第1項において、公文書の公開を請求する市民の権利に対応して、実施機関の公開しないことができる権限と公開しないことができ

る公文書の範囲を定めている。

#### ウ 条例の解釈及び運用について

条例第1条（目的）とともに、条例全体にわたる解釈及び運用を定めた条例第3条は「実施機関は、公文書の公開を請求する市民の権利が十分に尊重されるように、この条例を解釈し、運用するものとする。」と規定するとともに「第三者の権利又は利益が不当に侵害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。」と規定している。

前段は、原則公開の精神を明らかにしたものであり、公文書の公開を請求する市民の権利を十分に尊重するためには、公開しないことができる公文書の範囲は原則公開の精神に立って判断するとともに、公開の請求にも迅速・適確に対応すべきものとしながらも、後段は、個人のプライバシーなど第三者に関する情報が公開されることによって、それらの者の権利や利益が侵害されることのないよう最大限の配慮をすべきであり、正当な理由なく公にしてはならない旨を明らかにしている。

なお、第三者の情報については最大限の配慮をしながらも、公開しないことができる公文書の解釈・運用に当たっては厳格にされるべきであり、行政側の恣意的な解釈・運用は当然のことながら排除されなければならないものである。

#### エ 国等の情報の取扱いについて

地方自治体の行政は、国や他の公共団体又は公共的団体（以下「国等」という。）と、さまざまな分野で密接な相互関係や連携を図りながら、総合的に推進されている。このため、地方自治体が行政を進める過程において作成し、又は取得した情報の中には、国等の情報が数多く含まれている。

国等に関する情報については、条例第6条第1項第3号ないし第5号において、その性質から次の3種類に分類している。

- (ア) 国等の機関からの協議、依頼等に関して市が受け身の立場で作成し、又は取得した情報（国等からの協議、依頼等に関する情報）
- (イ) 市の機関と国等の機関が、対等の立場又は市の発意に基づいて行われた審議、検討、調査、研究等に関する情報（審議、検討、調査研究等に関する情報）
- (ウ) 国等の機関の行う具体的な事務事業の実施に関する情報（事務事業の実施に関する情報）

これらの情報についても、「原則公開」の立場から市民に公開されるべきものであるが、他方において国等に関する情報は、いわゆる第三者情報である。第三者に関する情報は、条例第3条の規定に基づき第三者の権利又は利益が不当に侵害されることのないよう配慮しなければならない。

なお、条例第6条第1項第3号ないし第5号の適用に当たっては、行政側の恣意的な解釈・運用は排除されなければならないが、前記のとおり、原則公開の精神に即し判断されなければならないものである。

以上のような基本的な考え方に立ち、以下、本件不服申立てについて検討を行った。

### (3) 条例第6条第1項第3号該当性について

ア 条例第6条第1項第3号は国等の機関からの協議、依頼等に基づいて作成し、又は取得した情報であって、公開することにより、国等との協力関係又は信頼関係を著しく害するおそれのあるものを公開しないことができるとしている。

イ 同号は国等との協力関係又は信頼関係を継続的に確保することを目的としており、同号による「公開しないことができる情報」は次の2点から成り立っている。

(ア) 国等の機関からの協議、依頼等に基づいて作成し、又は取得した情報であること。

(イ) 公開することにより、国等との協力関係又は信頼関係を著しく害するおそれのある情報であること。

ウ 本件文書が、国等の機関からの協議、依頼等に基づいて作成し、又は取得した情報に該当するか否かについて検討をする。

(ア) 「国等の機関からの協議、依頼等」とは「さがみはらの公文書公開（条例の解釈及び運用の基準）」（以下「解釈運用基準」という。）99ページによれば、「法令等に基づき、又は任意に行われる協議、依頼、照会、指示、委託、委任等で、国等の発意に基づき本市が受け身の立場で行う協議等をいい、本市と国等が対等の立場で行う協議等や本市の発意に基づき行う協議等は含まれない。」とされている。このように、条文上の「協議、依頼等」という文言は、代表的な例示であり、法令等に基づいて、又は任意に行われるものとは問わず、本号の主眼とするところは、市が受け身の立場において作成し、又は取得

した情報であるか否かにより判断すべきものである。

(イ) 本件文書は、実施機関が計画通知書類の公開請求に対する決定をする上で、この計画通知書類の提出者である国に意見を求め、それに対する国からの回答書である。公開請求のあった当該計画通知書類は、国の機関（横浜防衛施設局）から実施機関が受け身の立場において取得したものであり、条例第6条第1項第3号に規定する国等の機関からの協議、依頼等に基づいて取得した情報に当たるものである。本件文書は、当該計画通知書類の公開請求に対する決定をする上で、当該計画通知書類に関連して取得されたのであるから、実施機関の発意に基づいて取得した文書には当たらない、と言えないこともない。しかしながら、第三者からの意見聴取は、条例上聴くことができるとの規定であり、本件の第三者への意見照会は実施機関の判断（発意）に基づき行われたものであると認められる。

(ウ) このことから本件文書は、本号の主眼とする市が受け身の立場において作成し、又は取得した情報には当たらないものであり、本件文書を公開した場合、国との協力関係又は信頼関係を著しく害するおそれがあるとしても、本号に該当する公文書でない限りにおいては、本号をもって非公開の理由とした実施機関の決定は相当でない判断する。

#### (4) 条例第6条第1項第5号該当性について

ア 条例第6条第1項第5号は、「本市の機関又は国等の機関が行う検査、監査、指導、取締り、渉外、争訟、交渉、入札、試験その他の事務事業に関する情報であつて、公開することにより、当該事務事業の実施の目的を失わせ、又は当該事務事業若しくは将来の同種の事務事業の公正若しくは円滑な実施を著しく困難にするおそれのあるもの」を公開しないことができるとしている。

イ 条例第6条第1項第5号は、同号に掲げられた事務事業に関する情報の中には、当該事務事業の性質上、公開することにより、市民全体の福祉の増進を目的とする行政の公正又は円滑な実施を困難にし、ひいては市民全体の利益が損なわれるおそれのある情報があり、このような情報を公開すれば、かえって条例が目指した公正又は円滑な市行政の実施が阻害される結果となるのを防止するため設けられた規定であつて、同号に掲げられた事務事業は、そのような事務事業の典型的な例示にすぎない。したがって、同号に掲げる「その他の事務事業」は、当該事務事業



の性質上、それに関する情報を公開することにより、その実施の目的を失わせ、又はその公正若しくは円滑な実施を著しく困難にするおそれのある他の事務事業に及ぶものと解される。

ウ そこで、まず、本件文書である回答書が同号に掲げられた例示の事務事業に該当するか否かについて検討する。

(ア) 本件文書に係る第三者からの意見聴取は、実施機関が条例の規定に基づき行うことができることとされている事務事業であるが、この第三者からの意見聴取は同号の掲げる事務事業のうち、「検査、監査、指導、取締り、渉外、争訟、交渉、入札、試験」には該当しない事務事業である。

(イ) 次に、第三者からの意見聴取が「その他の事務事業」に該当するか否かについて検討する。

前記のとおり、同号が掲げる「その他の事務事業」は、当該事務事業の性質上、それに関する情報を公開することにより、その実施の目的を失わせ、又はその公正若しくは円滑な実施を著しく困難にするおそれのある他の事務事業に及ぶものと解すべきものである。

一般に実施機関が行う第三者からの意見聴取に係る回答書の中にも、それを公開することにより、当該第三者の信頼を損ね、さらに、実施機関が将来第三者からの意見聴取を必要とする場合において、正確な情報を得られなくなるなど、第三者からの意見聴取に係る事務の実施の目的を失わせ、又はその公正若しくは円滑な実施を著しく困難にするおそれのある情報もあり得る。

したがって、公文書公開事務に係る第三者からの意見聴取も、同号が掲げる「その他の事務事業」に含まれるものと解される。

(ウ) しかし、実施機関の主観的ないし恣意的な判断で「事務事業の実施の目的を失わせ、又はその公正若しくは円滑な実施を著しく困難にするおそれがある」、とすれば、非公開とする情報の範囲は拡大される危険性が高く、よって同号の適用に当たっては慎重な運用が要求される。

エ そこで、本件文書を公開した場合、当該事務事業の実施の目的を失わせ、又は当該事務事業若しくは将来の同種の事務事業の公正若しくは円滑な実施を著しく困難にするおそれがあるか否かについて検討する。

オ 本件文書は、前述のとおり実施機関が公文書公開請求に対する決定を

行うにあたり、第三者である国に意見を求め、それに対する国からの回答書である。第三者に関する情報についての意見聴取は、相模原市公文書公開事務処理規程第22条の規定に基づき、公開か否かの判断を容易にできるとき、その他相当の理由のあるときを除き、当該第三者の意見を聴取するものとする、とされている。

この意見聴取は、条例が公開請求のあった公文書は原則公開としながらも、第三者の権利又は利益が不当に侵害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としていることから、第三者に関する情報について、公開か否かの判断を慎重かつ公正に行うための手続であると認められる。したがって、第三者から意見を聴取する場合においては、公開した場合の支障について、できる限り実質的な回答を求める必要がある。

このため、一般に、公開請求のあった公文書が条例第6条第1項各号に該当し、非公開とせざるを得ないものである場合は、第三者からの意見聴取に係る回答書についても、対象となった公文書の内容に触れる場合が十分考えられ、非公開とせざるを得ないこともあり得る。

カ 実施機関は、本件決定にあたり第三者である国の意見を聴いたところ公開の同意が得られず、同意の得られていない本件文書を公開することの正当な理由は見いだせない、とし、また、本件文書が公開されると将来公文書の公開・非公開の決定を行う際に関係する第三者からの意見聴取を必要とする場合、当該第三者から正確な情報や回答そのものについて協力を得られなくなるおそれがあり、将来の公文書公開決定に係る事務の円滑な実施を著しく困難にするおそれがある、と主張する。

キ ところで、当審査会が国（横浜防衛施設局）に対して行った意見聴取によると、「本件文書は相模原市の実施機関から公文書公開請求に対する処分を検討するための内部資料として求められたものと思料し回答したものである。」として非公開を希望するものであった。

確かに、実施機関から意見を求められた第三者が実施機関に対して自己に関する情報の内容について非公開を要請する回答をし、さらに、本件のように当該第三者が実施機関に対し当該回答書についても非公開を希望している場合、実施機関において、当該第三者の意向に反しこれを公開すると、実施機関の懸念する、将来第三者からの意見聴取を必要とする場合、正確な情報が得られなくなるおそれがあり、将来の公文書公

開決定に係る事務の実施の目的を失わせ、又はその公正若しくは円滑な実施を著しく困難にするおそれがないとは言えない。

ク しかしながら、第三者からの意見聴取に対する回答書であって、当該第三者が当該回答書について非公開を希望している場合であっても、当然のことながら第三者の意見を慎重に検討し、個々の回答書の内容が条例第6条第1項のいずれかに該当するか否かの判断を慎重かつ公正に行うべきであり、この判断に当たっては、前記4(2)で記したとおり条例の基本的考え方に立ち適確に判断されなければならない。

ケ 以上の観点に立ち判断すると、第三者である国は本件文書について非公開を希望しているが、本件文書の内容からは、公開請求のあった計画通知書類の記載内容に触れる記述や国の行う事務事業の実施に著しい支障を与えたり、第三者である国の権利又は利益を不当に侵害するような記述は認められない。

したがって、本件文書を公開したとしても、今後実施機関が必要とする第三者からの意見聴取に係る事務の実施の目的を失わせ、又はその公正若しくは円滑な実施を著しく困難にするおそれがあるとは認められない。

コ 以上述べたことから、当審査会は、実施機関が条例第6条第1項第5号をもって本件文書を非公開とした決定は相当でないとは判断する。

## 別 紙

## 審査会の処理経過

年 月 日	処 理 内 容
2・1・29	○諮問
2・1 (第16回審査会)	○審議
2・2	○実施機関（主管：建築指導部建築審査課）に対し、公文書非公開決定に係る理由説明書の提出依頼
2・20	○実施機関から、公文書非公開決定に係る理由説明書を受理
2・22	○不服申立人に対し、公文書非公開決定に係る理由説明書の写しを送付及び当該理由説明書に対する意見書の提出依頼
3・13	○不服申立人から、公文書非公開決定に係る理由説明書に対する意見書を受理
3・14	○実施機関に対し、公文書非公開決定に係る理由説明書に対する意見書の写しを送付
3・29 (第17回審査会)	○審議
4・26 (第18回審査会)	○審議
5・15	○横浜防衛施設局長に対し、公文書公開請求に関する意見についての照会文書を送付
5・24 (第19回審査会)	○不服申立人及び補佐人から意見の聴取 ○審議

6・13	○横浜防衛施設局長から、公文書公開請求に関する意見について回答書を受理
6・14 (第20回審査会)	○審議
6・28 (第21回審査会)	○実施機関の職員（建築審査課長ほか1名）から意見聴取 ○横浜防衛施設局の職員（建設企画課長ほか3名）から意見聴取 ○審議
8・2 (第23回審査会)	○審議
9・6 (第24回審査会)	○審議
10・1	○不服申立人から、補充意見書を受理
10・4 (第25回審査会)	○審議
10・18 (第26回審査会)	○審議
11・1 (第27回審査会)	○審議
11・8 (第28回審査会)	○審議 ○答申