



答申第5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2月13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。

- (ア) 本件文書は、相模原市の発意によってなされた意見聴取に対する回答書であり、「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ページの5には「本市の発意に基づき行う協議等は含まれない」とあり、条例第6条第1項第3号前段部分「国等からの協議、依頼等に基づいて作成し、又は取得した情報」には該当せず、この一点のみにおいても同号を該当させたことは明白な失当である。

したがって、同号前段の要件が満たされていない以上、同号後段による「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もの」は適用することはできないものであり、非公開決定の理由にはなり得ない。

- (イ) 仮に、本件文書を相模原市が公開決定をしたとしても、国等は行政事件訴訟法に基づく救済の機会が保証されており、国との協力関係、信頼関係は害されることはない。

よって、同号後段に規定する要件のみに着目しても、非公開決定をする理由はない。

(ウ) 相模原市は、決定理由書において条例第3条後段に規定する「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」という部分を引用し、非公開理由の主要部分としていることは、次の理由から納得できるものではない。

a 条例第6条第1項第3号条文及び同号の解釈運用基準には、国等の権利や利益に触れる記述や詳細な解釈はされていない。

他方、条例第6条第1項第1号及び第2号条文及び同号の解釈運用基準においては、第三者である個人や法人の権利・利益が不当に侵害されることのないように、条例第3条後段に沿った記述や詳細な解釈を示している。つまり、条例第3条後段における最大限の配慮をすべき第三者とは、個人や法人がその主眼であることが明らかである。

これは、国等の公共機関と個人や法人との性質の違いから考えれば当然のことであって、国の主権者である国民は、国等の情報を知る権利を有している。この権利は、日本国憲法における基本的人権として保障されるものである。

b 市は「公文書公開（一部公開）決定（相模原市指令（建審）第1-119号）理由書」の中で本件文書の内容を引用しており、市自らが記述・引用した文書を非公開とすることは全く不合理である。本件文書の内容が明らかになっても、横浜防衛施設局との協力関係や信頼関係が著しく害されることもなく、今後における情報公開事務の障害にならないと判断したからこそ本件文書の内容を引用できたのではないか。

このことから、たとえ横浜防衛施設局の意見に反して本件文書を公開したとしても、同局の権利や利益を不当に侵害することはない。

イ 条例第6条第1項第5号該当としたのも失当である。

条例第6条第1項第5号は「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、本件文書がこの限定内の情報ではないことは明白である。

ウ 決定理由書に述べられている主要因は国の非公開という要求以外のな

にもものでもなく、相模原市の主体性・自治体としての独立性は全く酌み取れない。

この理由書を読む限り、米軍基地の早期返還に取り組む市の姿勢を疑わざるを得ない。

エ 本件文書が非公開であるため横浜防衛施設局の意見が分からず、別件で公開請求を行った米軍キャンプ座間内家族住宅建築に係る計画通知書類に関する公文書公開請求に対する一部公開決定処分について論理的な反論ができない。これでは、不服申立てができる権利は形式的に保障されているにすぎない。

神奈川県での事例では、国鉄清算事業団の用地の利用等に関する公文書公開請求に関して、神奈川県が第三者である同事業団から聴取した意見（回答書）は公文書公開請求によって公開されている。

このような事例を見ても、本件文書は公開されるべきである。

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。」とされており、本条後段の解釈、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、もつばら条例第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、これら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と、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を問わず、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号の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あたるものである。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あたらない、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。

(7) 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とは判断する。

(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、よって本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判断する。

審査会の処理経過

別 紙

年 月 日	処 理 内 容
2・ 2・ 13	○諮問
2・ 15	○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
3・ 5	○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
3・ 7	○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・ 27	○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・ 29 (第17回審査会)	○審議
3・ 30	○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
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)	○不服申立人からの口頭での意見陳述 ○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・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