

答 申 第 8 号

令和元年 11 月 15 日

松阪市議会議長 大平 勇 様

松阪市情報公開審査会

会長 森下 英俊

情報公開決定処分に係る審査結果について（答申）

平成 31 年 4 月 26 日付け 19 松議第 000072 号で諮問のありました下記の事案について本書のとおり答申いたします。

記

答申第 8 号 「平成 31 年 4 月 1 日付 18 松議第 1132 号による松阪市情報公開条例第 12 条第 1 項に基づく公文書部分公開決定」に対する審査請求に関する事案

事務担当：松阪市情報公開審査会事務局

（総務課 文書・情報公関係）

TEL: 0598-53-4055

FAX: 0598-22-1522

## 答 申

### 1 審査会の結論

松阪市議会（以下「実施機関」という。）が平成31年4月1日付け18松議第1132号により行った公文書部分公開決定については、個人に関する情報、法人に関する情報に係る記載、並びに事務事業に関する情報の内、参考人の陳述及び当該陳述内容を反復確認する或いは示唆する記載に関しては、原決定を維持し、その余の部分は精査の上改めて決定すべきである。

### 2 審査請求の経緯

審査請求人は、平成31年3月18日付けで松阪市情報公開条例（平成17年松阪市条例第6号。以下「条例」という。）に基づき「松阪市百条委員会が行った証人喚問議事録及び百条委員会からの文書質問に対し〇〇〇〇〇から提出された回答書に関する一切の書類」の公文書公開請求（以下「本件請求」という。）を行った。

それに対し実施機関は、対象とする公文書として「第7回地区集会所建設事業補助金交付事務に関する調査特別委員会、第8回同、第9回同（以下「本件百条委員会」という。）会議録」及び「文書質問について（依頼）に対する回答（平成31年2月18日付）」を特定し、条例第8条第1号、第2号ア、第5号アに該当することを理由に部分公開決定を平成31年4月1日付けで行うとともに、平成31年4月5日に審査請求人に当該公文書の部分公開を実施した。

審査請求人は、本件百条委員会会議録（以下「本件公文書」という。）の部分公開決定（以下「本件処分」という。）の内、条例第8条第5号アに基づき「参考人に対する質問及び質問に対する陳述」に係る部分（以下「本件非公開情報」という。）を非公開とする決定を不服として、実施機関に対し平成31年4月15日付けで本件処分の取消しを求め、審査請求書を提出した。

### 3 実施機関の主張の要旨

実施機関の本件処分に係る弁明書及び口頭陳述において主張する趣旨は、概ね次のとおりである。

本件百条委員会を非公開とした経緯について、松阪市議会委員会条例第44条において、委員長の許可を得た者のみ傍聴が可能であると規定している。委員会における審査で個人情報や名誉にかかわる審査を行う場合や、民事訴訟規則第121条を参考とし、参考人が特定の傍聴人の面前においては威圧され十分な陳述をすることができないと認められる場合等には、委員長の裁量において傍聴を許可しないことが可能としている。

百条委員会を開催するにあたり、すべての参考人の証言については基本公開で行う予定だったが、本件百条委員会の日程調整の段階において当該参考人（以下「本件参考人」という。）より非公開の申出があった。また当日の証人喚問前においても本件参考人から氏名及び会社

名について再度非公開の申出があり、本件参考人の代理人弁護士からも「本件参考人のプライバシーの権利を保護するため、本件参考人の氏名、住所など本人の特定につながる情報のみならず、証言の内容についても手段の一切を問わず公開や公表することのないよう強く要望します。」という要望書の提出があったことから、百条委員会において議論した結果、調査という目的を達成するためには参考人が発言しやすい環境づくりを優先し、本件百条委員会は非公開で行った。

また本件参考人の代理人弁護士は、平成 31 年 3 月 25 日に開催された平成 31 年 2 月定例会で百条委員会の調査報告を行う際においても事前に「本件参考人のプライバシーの権利及び名誉権並びに営業権を保護するため、個人の特定につながる情報を口頭や書面などで公表しないよう申し入れます。」という申入書の提出を行っている。

過去の判例において、地方自治法第 100 条の規定に基づく調査に対し、名誉棄損による国家賠償法に基づく損害賠償請求事件の判決において、損害賠償請求が容認された事例がある。その理由の一部に「地方議会の議員にあつては、憲法第 51 条（議員の発言表決の無答責）が国会議員について認めていると同様の特権が憲法上保障されているわけではないことをも考慮すると、原則として、議会活動を行うにあたりその発言等により市民の権利、就中、市民の名誉権や思想良心の自由を侵害することがないように注意すべき義務を負う」とし、「本件特別委員会は地方自治法第 100 条に定める調査権限を与えられたものであるが、同条も事柄の重要性に応じて資料の収集に便宜をはかるとするに止まる」としている。

このようなことから仮に本件参考人の住所、氏名及び本件非公開情報を公開した場合、率直な陳述が不当に損なわれ、正確な事実の把握が出来なくなるおそれがあり、参考人との信頼関係を失うことにもつながり、その運営自体が著しく困難な状況に陥り、調査の目的が達成されず、議会運営に支障をきたすおそれもあった。また今後将来、地方自治法第 100 条に基づく同様の委員会において、参考人喚問の内容を公にすることにより同様の事態を招くおそれがあると認められることから、本件非公開情報を除き公開する本件処分を行った。

審査請求人は、審査請求の理由として「条例第 8 条第 5 号アに規定する監査、検査、取締り、試験又は租税の賦課若しくは徴収に係る事務に、百条委員会が行った参考人喚問は該当しない。」と主張している。しかし、百条委員会については、地方自治法第 100 条に基づく調査を行うために、同条に根拠を有する議会の調査権に基づき、議決を経て設置し開催したものであること、また議会が行政の適正な事務執行、再発防止を執行機関とは違う立場から調査することにこそ、その目的があり、当該目的に沿った調査は議会にしかできない調査である。このことから百条委員会に基づく調査が「監査、検査、取締り」以外の名称を用いるものであっても、その実質を備えている。

以上のことから、条例第 8 条第 5 号ア監査、検査、取締りに係る事務に該当し、公にすることにより、本件参考人の率直な陳述が不当に損なわれるおそれがあり、正確な事実の把握が困難になり、又本件参考人との信頼関係を失うことにつながることから百条委員会の本旨である調査の目的を達成することが困難になり、議会運営更には今後将来開催される同様の委員会運営に支障をきたすことから、非公開とすべきと判断した。

#### 4 審査請求人の主張の要旨

審査請求人が主張する審査請求の主たる理由は、審査請求書、弁明書に対する意見書及び口頭意見陳述によると、概ね次のとおりである。

本件処分の根拠規定である条例第8条第5号は「市又は国、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」と規定しており、また同号ア「監査、検査、取締り、試験又は租税の賦課若しくは徴収に係る事務」と規定されていることから、百条委員会が行った証人喚問は、条例第8条第5号アには該当しない。よって一部非公開とした理由は無く、開示すべきである。

実施機関は、百条委員会の証人喚問を参考人からの申込みにより非公開で行ったこと、参考人からの証言の内容について非公開とするよう要望書が提出されていること、地方自治法第100条に基づき行う調査権については、監査、検査、取締りの実質を備えていることを理由として、条例第8条第5号アに該当することから非公開が妥当であると主張している。

開示・非開示の判断は、非公開条件という形式によって開示・非開示が決定されるべきではなく、その内容に即して実質的に開示・非開示が判断されるべきであると考え。なぜなら、非開示を正当とする理由の存否に関わりなく、参考人等からの申し入れを以って、非開示とすることができることとなれば、実施機関の都合により、非開示とすることができることとなり、原則開示とした条例の趣旨に照らすと妥当でない。

非公開情報は原則公開の例外を成すもので、同条例第8条各号に掲げられた非公開情報は例示ではなく限定列举の趣旨だから、百条委員会が行った証人喚問が監査、検査、取締りの実質を備えるとして会議録を非公開情報とする合理的理由とはなりえない。

条例第8条第5号は、「次に掲げるおそれ」について各行政機関に共通的に見られる事務又は事業に関する情報であって、その適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあると考えられる典型的な支障を挙げたものであり、文理解釈すべきである。

「監査、検査、取締り」の定義は、「主として監察的見地から事務又は事業の執行若しくは財産の状況の正否を調べる監査、法令の執行確保、会計経理の適正確保、物資の規格、等級の証明等の為に帳簿書類その他物件等を調べる検査、行政上の目的による一定の行為の禁止、若しくは制限について適法、適正な状態を確保する取締り」であることから百条委員会尋問は、監査、検査及び取締りの何れにも該当せず、本件処分の適用は妥当とは言えない。

さらに、「正確な事実の把握を困難にするおそれ又は違法若しくは不当な行為を容易にし、若しくはその発見を困難にするおそれ」が非公開となる例として、監査等の対象、実施時期、調査事項等の詳細な情報や試験問題等のように、事前に公にすれば、適正かつ公正な評価に判断の前提となる事実の把握が困難となったり、行政客体による法令違反行為又は法令違反に至らないまでも妥当性を欠く行為を助長したり、巧妙に行うことにより隠ぺいをするなどのおそれがある場合に該当し、また事後であっても例えば違法行為の詳細についてこれを公にすると法規制を免れる方法を示唆するようなものは該当し得るとされている。

この「おそれ」は主として事前の場合を指し、今回委員会による当該参考人についても尋問が終了した時点で、正確な事実の把握を困難にするおそれ、または違法若しくは不当な行為を容易にし、若しくはその発見を困難にするおそれは消滅したものと考えられる。

他の二氏（第7回、8回）の尋問については、条例第8条第1号（個人情報）及び第2号

(法人情報)を除き公開となっているが、本件百条委員会の本件非公開情報のみが条例第8条第5号アに該当するとして非公開とした実施機関の弁明に合理的理由はない。

以上のことから、地方自治法第100条に基づき行われた証人喚問が、監査、検査、取締りの実質を備え、条例第8条第5号アを適用するという拡大解釈に基づく非公開決定は妥当ではない。

条例第8条第5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」とは、具体的に当該事務又は事業の目的、その目的達成の為の手法等に照らして、その適正な遂行に実質的な支障を及ぼすおそれがある場合を指し、そのおそれの程度も単なる確率的な可能性ではなく、法的保護に値する蓋然性が要求されることから、本件百条委員会の証人喚問が当該要件を満たしていない為、「当該事務又は事業」に該当するとは考えられない。

百条委員会は、国会の国政調査権と同様、罰則を設けることで調査権の実効性が担保されている。出頭と証言、記録の提出を請求を受けた参考人が、正当な理由なく出頭、証言、記録の提出を拒否した場合等、禁錮や罰金に処せられる。こうした強い権限を考えれば、証人からの要望により議事録の尋問部分を非公開にしなければ正確な事実の把握ができないという主張は理解できない。

実施機関は、弁明書において過去の判例として、東京地方裁判所八王子支部判決平成8年(ワ)第1564号を例に挙げて正当化しようとしているが、その判決理由に「本件特別委員会は地方自治法第100条に定める調査権限を与えられたものであるが、同条の事柄の重要性に応じて資料の収集に便宜を図るにとどまる」としていることから、百条委員会が行った証人喚問は、一定の権限を有し監査、検査、取締りとは異なる事務と考えられる。また本件公文書は証人が真実を語った内容であると考え、名誉棄損には全く該当しない。こうした行為は、市民の知る権利への積極的な妨害行為であり、厳しく糾弾されるべきと考える。

よって条例8条第5号アおよび、同号柱書の「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」に該当せず公開すべきであり、将来において設置が不確かな百条委員会、又は非公開による尋問を理由とし情報公開を拒否することは、市民の知る権利を阻害し、条例の趣旨を著しく逸脱している。

## 5 審査会の判断

### (1) 基本的な考え方

条例の目的は、市民の知る権利の保障と市政の諸活動を市民に説明する責務を明らかにするとともに、市政への市民参加を推進し、市政に対する市民の理解と信頼を深め、より一層開かれた市政を実現するというものである。

又、実施機関に対しては、公文書を原則公開とし、条例の目的が十分に達成されるよう条例を解釈・運用するとともに、公文書の公開を請求する権利や公益性と、行政に情報提供した者の権利・利益との調和を図ることを基本としている。

本審査会は、こうした情報公開制度の理念を尊重し、条例を厳正に解釈し、以下のように判断する。

(2) 本件公文書および非公開部分について

本件公文書は、平成 30 年 11 月 28 日に非公開で開催した第 9 回百条委員会における地区集会所の改修を行った施工業者代表への尋問に係る会議録である。非公開とした箇所については、個人情報として「参考人の氏名、生年月日、住所、職業」、法人情報として「参考人の経営している会社名」、そして事務事業に関する情報として委員からの尋問の一部及び参考人の陳述内容全てが非公開となっている。なお、個人情報及び法人情報については、審査請求の対象とされていない為、審査会においては、判断しない。

(3) 条例第 8 条第 5 号アについて

条例の趣旨から、本来行政遂行に関する情報は原則公開とすべきものであるが、本号は行政が行う事務又は事業の適正な遂行を確保する観点から、公にすることにより当該事務又は事業の遂行に支障を及ぼすおそれがある情報について、アからオまでの典型的な支障の例を挙げて、公開しない旨を定めている。

同号アの「監査、検査、取締り」にあっても、市の「情報公開条例の解釈と運用」（以下「条例の解釈」という。）によれば、「市の機関等が権限に基づいて行う監査、立入等の検査、法令違反の取締りをいうものであるが、他にも監督、調査、指導等といった「監査、検査、取締り」以外の名称を用いている場合であっても、その実質を備えているものは、これに該当する。」と条文において列挙した事務事業については、限定的なものではない旨を示している。

(4) 本件処分について

(ア) 条例第 8 条第 5 号アの該当性について

審査請求人の百条委員会が行った当該参考人尋問は「監査、検査、取締り」のいずれにも該当せず、本件処分の適用は妥当とは言えないという主張に対し、実施機関は、いわゆる百条委員会については、地方自治法第 100 条に基づく調査権に基づき、行政の適正な事務執行、再発防止について、執行機関と異なる立場で行われる議会にしかできない調査で、「監査、検査」以外の名称を用いているが、その実質は備えていると主張している。

- 1 審査請求人は主張の中で、「条例第 8 条各号については、限定列挙であり、記載以外認められない。」あるいは、「条例第 8 条第 5 号については「おそれ」についての典型的な支障を挙げたものであり、文理解釈すべきである」と述べている。

条例第 8 条は、実施機関に対し非公開情報を除き、公文書の公開を義務付けるもので、同条各号において非公開情報が規定されているが、それらは実施機関の恣意的判断を制限することから「個人情報」「法人情報」「事務事業情報」といったように限定的に示されている。

一方、同条各号における非公開情報に関する記載については、市の保有する情報または事務事業が多岐にわたることから、類型を示した上で、それらへの適用の正当性、公開による支障の蓋然性などを求めている。この点、実施機関は「条例の解釈」を引用し、同条第 5 号アについて、百条委員会は地方自治法に基づき、執行機関と異なる立場から調査、改善、指導といった権限を持ち行うものであり、監査、検査等の名称は用いないが、その実質を備えると説明している。

条例第 8 条各号は、審査請求人の主張するとおり、限定列举の規定と言えるが、それは、先にも述べたとおり、個人情報、法人情報、事務事業情報などいわば非公開情報の種別についての限定であり、条例第 8 条第 5 号アは、前述 5 (3) のとおり、監査、検査、取締りはその典型例を示すものである。百条委員会は地方自治法第 100 条を根拠とする議会の権限に基づき執行機関の行った事務の執行の正否などについて調査を実施するのであり、その趣旨からすればそれらと同じ名称を用いなくても、その実質を備えているものと認められる。

- 2 実施機関は、本件非公開情報を公開した場合、率直な証言が不当に損なわれ、正確な事実の把握が出来なくなり、運営自体が著しく困難な状況に陥り、議会運営に支障をきたすおそれ、また将来百条委員会が開催するような状況となったとき、その証言について公表を前提とした場合には、同様の支障のおそれがあることを本件処分の理由としている。

審査請求人は本件百条委員会での証人喚問が終了した時点で、実施機関の主張する「おそれ」は消滅したものであると主張している。さらに百条委員会について、関係者の出頭と証言、記録の提出を請求でき、正当な理由なくそれらを拒否した場合、禁錮や罰金の規定に処することができる強い権限があることから、本件公文書は公開されるべきものであり、参考人からの申し出により議事録の尋問部分を非公開にしなければ正確な事実の把握ができないという主張は理解できないとしている。

証人喚問が終了した時点で、この「おそれ」は消滅するとの点は、本件百条委員会に限って言えば、審査請求人の主張する正確な事実の把握を困難にするおそれは、尋問が終了すれば消滅するというとも言えるが、例えば本件公文書を公開した場合、参考人の申し出により非公開を条件として行われた本件百条委員会における参考人の発言が、事後に参考人の意思に関係なく公開された事実が前例となり、今後同種の委員会が同じような条件で行われる場合、たとえ尋問が非公開で行われたとしても、結果的に議事録の公開が前提となるため、参考人の発言への影響は否定できず、正確な事実の把握など調査の実施に支障が出るおそれがあると言え、実施機関の主張には、一定の蓋然性が認められる。

- 3 百条委員会には審査請求人が述べた強い権限があり、参考人は真実を述べるものと考えられるが、仮にそれが公開されることを前提とした場合と、秘密が守られるとの保障がある場合とを考えると、証言内容を如何に述べるかは参考人の内面に委ねられている以上、同じ証言が得られるものとは断言できない。となれば、より正確な事実を得るための環境を整えようとして本件参考人の申出に応じ、非公開とした実施機関の決定には、事務事業の遂行上の支障を排除するという理由があるものと認められる。

本件参考人は、プライバシー権、名誉権、営業権の保護を訴え、証言等とその手段の一切を問わず公表しないように実施機関に求めている。また実施機関も当該要求に理由があるものとして承諾し、本件百条委員会も同意し、非公開で行うことを決議し、その旨広報もされている。

非公開で行うと約束されたものを、尋問における証言の正確性が確保されたことをもって、当初の本件参考人との約束を反故にし、公開するとなれば、実施機関は不当な方

法により証言を得たことになり、さらに、本件参考人の求める権利利益の保護はその実質を伴わないこととなり、実施機関は信頼を損ねるおそれがある。

- 4 実施機関の示すとおり、過去の判例では、百条委員会において、社会的評価を害する情報を公表したことが、名誉棄損にあたるとした損害賠償請求では、「地方議会には国会議員と同様に憲法第 51 条による発言表決の無答責が保障されている訳ではない」として、当該請求が認められている。その中で、罰則規定など、いかに強い権限を持つ百条委員会であっても、「その権限の及ぶところは出頭、証言、記録の提出など資料の収集というところに止まる」とされ、議会は当該委員会をもっても非公開情報を公開する権限までは持たないと判示しているものと解される。

前述からすると、審査請求人の「尋問が終了したことで保護する利益が消滅する」との主張、「出頭、証言等の拒否あるいは虚偽証言に対する厳罰があることから、証人は正しく証言をするから正確な事実の把握のための非公開に理由が無い」との主張は、それらをもってのみ公開に支障がないものとは言えず、いずれの主張も採用できない。

(イ) その他の主張について

審査請求人は、条例第 8 条第 5 号柱書「当該事務又は事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれ」について、当該事務又は事業の目的、その目的達成の為の手法等に照らして、その適正な遂行に実質的な支障を及ぼすおそれがある場合を指し、そのおそれの程度も単なる確率的な可能性ではなく、法的保護に値する蓋然性が要求されることから、本件百条委員会の証人喚問が当該条件を満たしていないから当該事務又は事業に該当しないと主張している。これに関しての審査会の判断は、(4) (ア) に示すとおりである。

また審査請求人は、開示・非開示の判断について、参考人等からの申し入れを以って非開示とすることができれば、実施機関の都合により開示・非開示とすることができることとなり、原則開示とした条例の趣旨に照らすと妥当でないとして主張している。しかし、仮に参考人等からの申し入れを断ることによって、正確な事実の把握を困難にするおそれにつながるようになることから考えると、実施機関の都合ではなく調査という目的のために行った判断である為、審査請求人の主張には理由がない。

(ウ) 非公開情報について

本件公文書を見ると、実施機関の説明のとおり、非公開部分は本件参考人の氏名、住所等の個人情報、事業所名等の法人情報、参考人の証言部分、並びに委員長をはじめとする各委員の発言にも及んでいる。この中で各委員の発言の多くにみられる、参考人の発言を反復し確認を促すものなどについては、参考人の証言を直接示しており、当該証言と同意義と考えられ非公開が妥当であるが、その意をもたない非公開部分も散見され、これらには非公開とする理由はないものと認められる。

ところで、本件処分に関する市の監査委員による住民監査請求の結果報告書、当該住民監査請求に係る勧告に基づく市長の講じた措置等が市のホームページで公表されている。これらには本件公文書に関連する事案の経過など、具体的な内容が記載されており、本件百条委員会における委員等の発言として記載されている情報には、同一の内容も見受けられる。これらに関しても、非公開として保護する理由のない情報と言うべき



であり、公開することに支障はないものと認められる。

以上のことから、本件非公開情報の内、参考人の陳述及び本件百条委員会の委員等が当該陳述内容を反復確認する記載、若しくは示唆する記載については条例第8条第5号および同号アに該当するものと認められ非公開が妥当であるが、その余の部分については既に公表されている情報とも照らし、条例の各規定に則り精査を行った上で、改めて決定すべきである。

(5) 結論

「5 審査会の判断」の結果、「1 審査会の結論」のとおり答申する。

## 6 審査会の処理経過

本審査会の処理経過は、次のとおりである。

審査会の処理経過

年 月 日	処 理 内 容
平成31年4月15日	審査請求書受理
平成31年4月26日	諮問書及び弁明書受理
令和元年5月24日	審査請求人に対し、弁明書の送付、意見書の提出依頼
令和元年6月20日	審査請求人及び実施機関に対し口頭意見陳述希望の確認
令和元年7月12日	事前書面審査及び調査
令和元年7月23日	審議（第7回審査会）
令和元年11月15日	答申