

令和7年10月3日

始良市議会議長 小山田 邦弘 殿

始良市行政不服審査会
会長 新倉 哲朗

答 申 書

令和7年7月2日付け始議第88号により諮問のあった件について、下記のとおり答申します。

記

第1 審査会の結論

始良市議会議長（以下「処分庁」という。）が公文書開示請求に対して行った一部開示決定処分（令和7年3月24日付け始議第1118号通知）において、弁護士の意見を含む市機関の内部における審議、検討又は協議に関する情報を不開示とした措置は、「公にすることにより、率直な意見の交換若しくは意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれ、不当に市民の間に混乱を生じさせるおそれ」がある「審議検討情報」に当たることから、不開示条項を定める始良市情報公開条例（平成22年始良市条例第17号）第7条第5号の規定により適法である。

よって、審査請求人が令和7年4月9日付けで提起した本審査請求は、棄却されることが妥当である。

第2 審査請求に至る経緯

1 開示請求の内容

審査請求人は、始良市情報公開条例第6条第1項の規定により、処分庁に対し、令和7年2月10日に次の公文書に係る開示請求を行った。

- (1) 令和4年9月26日付け始良市建設同志会外8者が市議会に提出した「工事請負契約の締結に関するお願い」という文書の内容について、法律事務所にどのような事項を照会したのか分かる書類
- (2) (1)に対する法律事務所の回答

2 処分庁の決定

処分庁は、本件開示請求について、令和7年3月24日付け始議第1118号通知により、公文書一部開示決定を行い、審査請求人に通知した。

3 審査請求

審査請求人は、令和7年4月9日、上記2において、「弁護士相談依頼書及び法律問題相談報告書のうち、弁護士の意見が分かる部分が、市機関の内部における審議、検討又は協議に関する情報を不開示条項として規定する始良市情報公開条例第7条第5号に該当するため、当該部分を不開示とした一部開示決定処分」について、これを不服として、同条例第19条の規定により、処分庁に対して審査請求を行った。

4 諮問

処分庁は、令和7年7月2日付け始議第88号文書で条例第19条の規定に基づき、始良市行政不服審査会に対して、本件処分に係る審査請求について、弁明書を添えて諮問を行った。

第3 審査請求人の主張の趣旨

1 審査請求の趣旨

開示しない理由を「始良市情報公開条例第7条第5号」適用を取り消すとの裁決を求める。

2 審査請求の理由

弁護士相談依頼書及び報告書に決裁者である議長の公印が無いことに議長としての責任が不明確であること、その他8項目

第4 処分庁の主な主張の趣旨

1 「始良市弁護士相談依頼書」及び「始良市法律問題相談報告書」は、議会事務局において適切に専決処理されている。議長による起案、決裁、公印の有無をもって、情報公開条例上の開示可否の判断に直接的な影響を与えるものではない。

2 上記書面は、弁護士に対して、法律の見解を求める過程における議会としての意思決定を行う前提として、内部での検討や専門的見解の整理を目的に作成された、情報公開条例第7条第5号に規定する「意思形成過程情報」に該当する。

3 2の情報の開示により今後の率直な意見交換を阻害し、議会の独立かつ中立的な意思決定に支障が生じるおそれがあるとともに、議会内部の未確定な検討内容や法的助言が断片的に開示されることで、市民に誤解を与え、議会の判断過程や立場について混乱や不信を招くおそれがあると判断したため、同条例に基づき不開示とした。

4 「審査請求の趣旨」における主張に対する弁明について

審査請求人の主張「条例第7条第5号に規定する「市の機関」に「議会」は該当せず、担当機関の扱いに誤りがある」について

「議会」は、始良市情報公開条例の開示請求対象となる「実施機関」として、

第2条第1号で明記している。本件開示請求に対する議会の不開示決定は、同条例に基づく適法な処理である。

第5 当審査会における審査

本件開示請求から当審査会の審査までの経過は、以下のとおりである。

1 審査の経過

年月日	審査経過の内容
令和7年2月10日	開示請求者（審査請求人）は、処分庁に対して公文書開示請求書を提出した。
令和7年2月21日	処分庁は、開示請求者（審査請求人）に対して公文書開示決定等期限延長通知書を提出した。
令和7年3月3日	処分庁は、第三者に対して公文書開示等意見書提出機会付与通知書を提出した。
令和7年3月7日	第三者は、処分庁に対して公文書の開示に関する意見書（開示に支障あり）を提出した。
令和7年3月24日	処分庁は、開示請求者（審査請求人）に対して公文書一部開示決定通知書（原処分）を提出した。
令和7年4月9日	審査請求人は、処分庁である議長（議会事務局）に対して審査請求書を提出した。
令和7年4月15日	処分庁は、審査請求人に対して4月23日を期限とする補正要求書を提出した。
令和7年4月22日	審査請求人は、処分庁に対して補正書を提出した。
令和7年7月2日	処分庁は、当審査会事務局に対して弁明書を添付の上、諮問書を提出した。
令和7年7月15日	第1回審査会を開催した。 ・諮問書、審査請求書、弁明書を配付して説明した。
令和7年7月22日	審査請求人は、反論書（補足書を含む。）を審査会事務局に提出した。
令和7年9月16日	第2回審査会を開催した。 ・審査請求人による意見陳述を実施した。 ・審査会で答申（案）を協議し、最終案を決定した。

2 当審査会の本件処分に係る判断及び判断理由

当審査会は、審査請求人及び処分庁からの主張を審査した結果、以下のように判断する。

(1) 判断に当たっての基本的な考え方

始良市行政不服審査会は、公文書の開示を請求する権利が不当に侵害されることのないよう、原則開示の理念に立って、条例を解釈し、以下判断するものである。

(2) 本件一部開示決定処分について

公文書開示請求書の内容を基本として、処分庁が作成した弁明書の内容を踏まえると、「始良市弁護士相談依頼書」及び「始良市法律問題相談報告書」は、実施機関である始良市議会事務局職員が、顧問弁護士に相談した依頼文書及び相談結果をまとめた報告書であり、始良市情報公開条例第2条第2項に規定する「公文書」に該当する。

処分庁は、本件相談依頼書に対して法律事務所が示した具体的な法的見解や助言等を含む公文書を開示することについて当該法律事務所に「意見書」の提出を求め、その回答を得た。その回答結果を踏まえ、「弁護士が使用した印影及び弁護士の意見を含む市機関の内部における審議、検討又は協議に関する情報」を不開示として、一部開示決定処分を行った。

(3) 本件審査請求について

審査請求人は、審査請求書において、処分庁が不開示とした部分のうち、「条例第7条第5号の適用を取り消すことの裁決を求める」と主張していることから、当該部分の不開示情報該当性について、以下検討する。

(4) 一部開示決定処分のうち、審査請求において主張されず、事実認定した事項

ア 不開示情報第7条第3号（印影、氏名は法人における個人情報）の部分

イ 不開示情報第7条第5号のうち、法律事務所が示した回答内容の部分

(5) 条例第7条第5号該当性について

「始良市弁護士相談依頼書」及び「始良市法律問題相談報告書」は、始良市が弁護士に対して法律見解を求める過程における議会としての意思決定を行う前提として内部での検討や専門的見解の整理を目的に作成されたものであり、当該書類のうち、不開示とした部分は、公にすることにより、今後の弁護士相談における率直な意見交換が損なわれ、また、不当に市民の間に混乱を生じさせるおそれが認められることから、始良市情報公開条例で規定する不開示情報のうち、条例第7条第5号の「審議検討情報」に該当する。

(6) 反論書1(2)及び2のうち、「議会に対する審査請求に対して始良市行政不服審査会に審査権限があるか疑問」、「行政不服審査会に依頼の根拠が不明」「同審査会による審査が適法である根拠を教示されたい」との主張について

始良市情報公開条例第2条第1項において、「実施機関」に「議会」が含まれていること、同条例第19条第1項本文において、「審査請求があったときは、実施機関（議会）は、（中略）始良市行政不服審査会に諮問しなければならない」と規定されていることから、議会は、審査請求人からの審査請求を受け、行政不服審査会に諮問したものであり、条例に従った適法な行為である。

なお、同条例第 19 条第 1 項の規定は、実施機関の主観的判断にのみ委ねるのではなく、第三者の目から客観的判断を行い、それを尊重して審査請求に対する裁決をすることで、実施機関の恣意的な判断を防ぐ趣旨によるものである。

これは、国の行政文書に係る情報公開に関して定めた「行政機関の保有する情報の公開に関する法律」（平成 11 年法律第 42 号。以下「情報公開法」という。）第 19 条にも同様の規定があるほか、他の自治体においても一般的であり、始良市において、特異な取扱いをしているものではない。

- (7) 反論書 1 (3) のうち、「弁護士事務所を第三者と位置付けているが、始良市の顧問事務所で責任ある関係人であり第三者に該当しない。位置付けの理由が不条理で本件処分が違法である」との主張について

そもそも、情報公開制度では、開示対象文書中に第三者に関する情報が記録されている場合に、当該第三者の権利利益を保護するとともに、開示の是非の判断に適正を期するため、開示決定等の前に第三者に対して意見書提出の機会を付与することを始良市情報公開条例第 15 条第 2 項で規定している。

ここで、「第三者」とは、同条例第 15 条第 1 項において「市、国、他の地方公共団体及び開示請求者以外の者」と定義付けており、実施機関が業務委託契約を締結していることなど、利害関係の有無によって判断されるものではない。

よって、審査請求人の主張には理由がなく、開示対象文書中に弁護士事務所による意見等が記載された部分は、条例第 15 条第 1 項の規定により明確に「第三者情報」と位置付けられ、本件開示請求に係る一部開示決定処分は適法と認められる。

- (8) 反論書 1 (4) のうち、「千葉県柏市ホームページでは、個人情報取扱いのルールとして「市の機関」とは、市長ほか（中略）、消防長が該当する、と明示されている」の主張について

そもそも、市が保有している情報の管理・取扱いについては、「情報公開制度」と「個人情報保護制度」があり、本件審査請求の対象は、「情報公開制度」における公文書の開示であるところ、審査請求人が柏市の「個人情報取扱いのルール」を反論書で取り上げているため、まず、「個人情報保護制度」における「議会」の取扱いについて言及する。

「個人情報保護制度」においては、地方公共団体の執行機関は国の「個人情報の保護に関する法律（平成 15 年法律第 57 号）」の適用対象となる一方、地方議会はその適用対象外として自律的な対応に委ねることとされている。

そのため、始良市においては、執行機関を対象とする「始良市個人情報保護法施行条例（令和 4 年始良市条例第 23 号）」とは別に、議会を対象とする「始良市議会の個人情報の保護に関する条例（令和 5 年始良市条例第 9 号）」を制定している。これは、審査請求人が根拠とする柏市と同様であり、柏市の「個人情報」取扱いのルールにおいて「市の機関」に、「議会」が含まれていないとの審査請求人の

主張は認める。

一方で、本件審査請求の対象となっている「情報公開制度」における「議会」の取扱いについては、始良市情報公開条例第2条第1項において、条例の対象となる「実施機関」の一つとして「議会」を定めている。また、同条例第7条第5号の「市の機関」については、「始良市情報公開事務の手引」において「執行機関、補助機関、議会等をいい、(中略) 附属機関その他これらに類するものも含まれる。」と定めており、議会も「市の機関」に含まれることを明記している。

また、審査請求人が拠り所とする柏市の「情報公開制度」を確認したところ、「柏市情報公開事務の手引」の解釈では、不開示情報が規定される第7条第5号の規定中「本市の機関」とは、「本市の全ての機関をいい、執行機関、議決機関及びこれらの補助機関(職員)又は事務局(職員)のほか、執行機関が設置する附属機関も含まれる。」と定めており、柏市においても、始良市と同様に、「議会」は「市の機関」の対象に含まれることを確認した。

国でも、不開示情報を定める情報公開法第5条第5号の「国の機関」と、法の適用機関を定める同法第2条第1項の「行政機関」とは異なる表記としており、「国の機関」の方が広義な機関を指しており、同様の表現手法は、柏市を含め、他の地方公共団体の情報公開条例でも一般的であると認められる。

なお、始良市ホームページによると、「情報公開制度」では「対象となる実施機関」において、「個人情報保護制度」では「実施機関の窓口」において、それぞれ「議会」を対象機関として明記している。

(9) 審査請求人のその他の主張について

審査請求人のその他の主張は、弁護士の意見の分かる部分の不開示情報該当性については前記(5)において、主な論点については前記(6)から(8)までにおいて、それぞれ述べたとおりであることから、当審査会の判断に影響を及ぼすものではない。

以上を総合して判断すれば、審査請求人の請求には理由がないことから、冒頭の第1「審査会の結論」に達した。

以 上

(答申に関与した委員の氏名)

新 倉 哲 朗
森 尾 成 之
田 中 昌 之
重 野 巨 樹