

令和3年（行ウ）第29号 行政文書非公開決定処分取消等請求事件

原告 ゆがわら町民オンブズマン

被告 湯河原町

準備書面（2）

2021（令和3）年8月23日

横浜地方裁判所第1民事部 御中

原告訴訟代理人

弁護士 大川 隆 司



同 小沢 弘 子



同 石崎 明 人



同 伊藤 朝日太郎



同 武井 由 起 子



同 中村 晋 輔



同 高橋 由 美



同 馬込 竜 彦



目次

第1 理由付記の要件を欠くことについて	4
1 被告の主張	4
2 原告の反論	4
(1) 行政手続法8条1項但書により理由付記の例外は限定的に解される ...	4
(2) 本件非公開決定は平成4年最判の例外にあたらない	5
(3) 本件条例5条7号は複数の非公開事由を挙げている	6
(4) 本件条例5条7号の定めは抽象的である	7
(5) 記載すべき非公開理由の程度は、開示請求者の知、不知にかかわらない	8
(6) 本件非公開決定の理由は一般人が容易に知り得るものではない	9
(7) 小括	10
第2 会議規則は「法令等」に該当しない	11
1 条例と規則の本質的な違い	11
(1) はじめに	11
(2) 条例と規則は、地方自治法において峻別されている	11
(3) 規則が「条例」の範疇に該当するとの解釈は、情報公開条例の趣旨に整合しない	12
(4) 被告の主張は失当である	14
2 県内主要自治体の情報公開条例における取扱い	14
(1) 各自治体の情報公開条例解釈運用基準からも「法令等」に規則は含まれない	14

(2) 「法令等」に規則は含まれないと解釈運用基準に明記している自治体	1 4
(3) 解釈運用基準において「法令等」の定義に規則を含めていない自治体	1 5
(4) 本件条例の検討	1 6
3 本件条例と会議規則との整合的解釈	1 6
4 判例は会議規則の「法令」性を否定している	1 7
第3 本件文書の公開義務	1 8
1 特別委員会の一部が秘密会とされた理由	1 9
2 秘密会の開催は会議録の非公開を意味しない	2 0
第4 本件文書は滞納者の個人情報を除き公開義務があること	2 1
1 議会の会議は行政機関の意思形成過程以上に透明性が要請される	2 1
2 秘密会における非公開情報は個人情報に限られる	2 3

第1 理由付記の要件を欠くことについて

1 被告の主張

被告は、答弁書において、「本件非公開決定に会議規則第92条への言及が欠け、各大臣の指示によるとの不要な文言があったとしても、本件では、それによって、条例が不開示決定に理由付記を求めた趣旨が損なわれるような事情は一切認められない。」「原告は、開示を請求した文書の種類及び性質からして、本件非開示決定に記載された理由によって、非開示の理由が、秘密会の議事の記録は公表しないとする会議規則の定めによることを当然に知り得るべき事情があったといえる。」などと主張している。

2 原告の反論

(1) 行政手続法8条1項但書により理由付記の例外は限定的に解される

ア 平成17年3月3日制定された湯河原町情報公開条例（以下、「本件条例」という。）の10条3項は、「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（カッコ内略）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（理由付記の要件）（甲4）。

本件条例10条3項は、平成5年11月12日制定された行政手続法の8条1項本文の「行政庁は、申請により求められた許認可等を拒否する処分をする場合は、申請者に対し、同時に、当該処分理由を示さなければならない。」という規定と同趣旨のものである。

イ 手続法上重要な機能をもつとされる理由付記については、判例上、実定法に根拠のある場合に必要とされるにとどまっていたため、統一行政手続法のなかに理由付記（理由の提示）に関する一般的根拠規定をおく必要性が高まっていたことから、この行政手続法8条が制定されるに至ったものである（高橋滋「行政手続法」(ぎょうせい、現代行政法学全集2)211頁）。

ウ 行政手続法 8 条 1 項但書（平成 14 年改正）は、「ただし、法令に定められた許認可等の要件又は公にされた審査基準が数量的指標その他の客観的指標により明確に定められている場合であって、当該申請がこれらに適合しないことが申請書の記載又は添付書類その他の申請の内容から明らかであるときは、申請者の求めがあったときにこれを示せば足りる。」と規定している。

エ つまり、行政手続法 8 条 1 項但書により、最判平成 4 年 12 月 10 日（以下、「平成 4 年最判」という。）（甲 10）の例外として、単に該当する情報公開条例の非開示規定を示すだけで理由付記として十分とされる場合が限定されることになったのである。

この点、宇賀克也東京大学教授（現最高裁判事）は、平成 4 年最判について、「根拠条文との関係で述べられたものであるが、行政手続法 8 条の解釈としても、一般的にいて、単に根拠条文を示すのみでは足りず、いかなる事実関係を認定して当該根拠規定に該当すると判断したかを具体的に記載することが必要であろう」と論じている（宇賀克也「情報公開・個人情報保護」（有斐閣）364 頁）。

オ 行政手続法 8 条 1 項但書や宇賀教授の見解に照らしても、平成 4 年最判の例外として単に該当する情報公開条例の非開示規定を示すだけで理由付記として十分とされる場合は限定的に解されなければならない。

（２）本件非公開決定は平成 4 年最判の例外にあたらない

ア 湯河原町議会議長による本件非公開決定の理由について、本件条例 5 条 7 号のうち、「法令等の定めるところにより」にあたるのか、あるいは、「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」にあたるのか、本件条例 5 条 7 号に挙げられている複数ある非公開事由のうち、いずれに該当するのか、本件非公開決定通知書から判別することができない。

イ しかも、本件非公開決定通知書において、本件条例 5 条 7 号に該当することについての根拠がまったく書かれていない。

ウ 本件条例 5 条 7 号は、下記(3)、(4)においても論ずるとおり、複数の非公開事由を挙げている上、抽象的な定めであるから、要件が明確に定められている場合にあらず、本件条例の解釈運用基準すら被告から公にされていないのであるから、単に該当する本件条例 5 条 7 号の規定を示すだけで理由付記として十分となりうるものではない。

したがって、本件非公開決定は、平成 4 年最判の例外として単に該当する本件条例 5 条 7 号の規定を示すだけで理由付記として十分とされる場合にあたらないのであるから、本件条例 10 条 3 項が求めている理由付記の要件を欠く。

(3) 本件条例 5 条 7 号は複数の非公開事由を挙げている

ア 平成 4 年最判について、多賀谷一照千葉大学教授（現名誉教授）は、「本件において挙げられた適用除外条項（条例 9 条 8 号）は、他の適用除外事由とは異なり、それ自身が複数の要件を羅列する包括的な規定の仕方をしており、この条項に該当するとされただけでは、申請者には、そのどの要件に該当するかは必ずしも明らかではない。控訴審・上告審で Y 側の理由付記が不備であるとされた主たる根拠は、この 9 条 8 号における複数の要件の羅列である。したがって、他の適用除外条項において、単一の要件が挙げられているのみであり、かつ請求されている文書についてそのどの箇所が適用除外に該当するかについて特定するまでもなく明らかであるような場合においては、単に非開示の根拠規定を示すだけで「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」もあり得るということになる。」と論じている（甲 11・法学教室 No.153・119 頁）。

イ 本件非公開決定通知書記載の公開することができない理由は、平成 4 年

最判の非開示決定通知書と同様に、「湯河原町情報公開条例 5 条 7 号「法令等の定めるところにより、又は実施期間（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」に該当するため」（甲 2）として、複数の要件を羅列したものであって、単一の要件が挙げられているのみではないから、単に本件条例 5 条 7 号の非開示の規定を示すだけで「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」にあらず、理由付記の要件を欠くことは明らかである。

ウ また、下記(5)において指摘する東京地裁平成 24 年 3 月 22 日判決も、「同号（三鷹市情報公開条例 8 条 1 項 4 号）エ所定の事由が複数の事由を定めるものであってしかも抽象的であり、規範的判断をも伴うものであることは明らかであるから、非公開決定の理由として同号エに該当する旨の記載があるだけでは、開示請求者において、非公開決定の理由がいかなる根拠により同号エ所定のどの事由に該当するのかを知ることは困難であるのが通例であると考えられる。」と判示している（甲 12・判例地方自治 377 号 17 頁）。

エ 本件条例 5 条 7 号についても、複数の非開示事由を定めるものであるから、非公開決定の理由として同号に該当する旨の記載があるだけでは、開示請求者において、非公開決定の理由がいかなる根拠により同号所定のどの事由に該当するのかを知ることはできない。

（４）本件条例 5 条 7 号の定めは抽象的である

ア 東京地裁平成 24 年 3 月 22 日判決は、三鷹市情報公開条例 8 条 1 項 1 号が「法令の定めるところにより、明らかに公開することができないと認められる情報」を非公開情報としていることについて、「同号所定の事由は抽象的であるといわざるを得ない」とした上で、「単に同号に該当する旨の記載があるだけでは、開示請求者において、非公開決定の理由がい

かなる根拠により同号所定の事由に該当するのかわかることは困難であるのが通例であると考えられる。」「本件各文書の種類、性質等を考慮しても、本件付記理由によっては、いかなる根拠により本件条例 8 条 1 項 1 号所定の事由に該当するとして本件決定がされたのか（カッコ内略）を、原告において知ることはできないものといわざるを得ない。」などと判示し、条例の定める理由付記の要件を欠くものというほかないと判断している（甲 1 2・判例地方自治 377 号 16 頁～17 頁）。控訴審の東京高裁も、平成 24 年 8 月 29 日判決において、理由付記の要件を欠く違法があると判断して、控訴人三鷹市の控訴を棄却する判決をしており、非公開決定処分を取り消した東京地裁平成 24 年 3 月 22 日判決が確定している（甲 1 2・判例地方自治 377 号 11 頁～13 頁）。

イ 本件条例 5 条 7 号の「法令等の定めるところにより、又は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」との定めも抽象的であり、本件条例 5 条 7 号に該当する旨の記載があるだけでは、原告において、非公開決定の理由がいかなる根拠により同号所定のどの事由に該当するのかわかることはできない。

（５）記載すべき非開示理由の程度は、開示請求者の知、不知にかかわらない

ア 令和 3 年 3 月 8 日に原告代表者が湯河原町役場に本件決定の理由を確認に行ったところ、湯河原町役場庶務課行政・文書係の櫻井大暉氏（以下、「櫻井氏」という）は、原告代表者に対し、口頭で湯河原町議会会議規則 92 条が理由であるとの説明を行った。櫻井氏は、同日、湯河原町議会委員会条例及び湯河原町議会会議規則をプリントアウトし、湯河原町議会会議規則 92 条の条文に黄色蛍光ペンでマーキングをした上で、原告代表者に交付した（甲 3 の 1、甲 3 の 2・8 頁）。

イ この点、平成 4 年最判の上告人であった東京都知事は、「開示請求者である被上告人は当然その非開示理由を推知できたというべきであるから、条

例の当該条項以外に特段の理由を付記する必要はなかった」、「被上告人は、(略)、上告人の担当職員から非開示の理由について、口頭による説明を受け、処分理由を十分に了知したことは明らかであるから、理由付記の有する不服申立便宜機能は、実質的に、十分確保されており、被上告人の利益の保護に欠けるところはない。」などと主張していた(甲10・判例タイムズ No.813・189頁、191頁)。

ウ これに対し、平成4年最判は、「これ(非開示決定通知書)に記載することを要する非開示理由の程度は、相手方の知、不知にかかわりがないものというべきである(カッコ内略)し、また、本件において、後日、実施機関の補助職員によって、被上告人に対し口頭で非開示理由の説明がされたとしても、それによって、付記理由不備の瑕疵が治癒されたものということとはできない。」と判示して、東京都知事の上記主張を採用することができないとした(甲10・判例タイムズ No.813・186頁)。

エ 被告の主張は、東京都知事の上記主張と同様のものであるから、最判平成4年12月10日に照らしても失当である。

(6) 本件非公開決定の理由は一般人が容易に知り得るものではない

ア 岡山地裁平成26年6月25日判決は、「本件非開示部分1及び2(2)に関して、本件通知書に記載された理由は、同号(岡山市情報公開条例5条2号)に該当することに加え、それぞれ国保連合会の正当な利益を害するおそれがあること、取引先金融機関の競争上の地位や国保連合会の正当な利益を害するおそれがあることという単に同号の抽象的な規定文言を示しただけにとどまっており、当該公文書の種類、性質等を考慮しても、これらの提示理由によっては、一般人において、同号所定のどのような利益が具体的に害されるおそれがあるのかを容易に知ることができないものといわざるを得ない。そうすると、本件決定の通知における本件非開示部分1及び2(2)を非開示とする理由の提示は、本件条例10条1項の要求す

る理由提示としては十分ではないといわなければならない、本件決定のうち本件非開示部分 1 及び 2 (2) を非開示とした部分は、同項の定める理由提示の要件を欠いた違法な処分であるというべきである。」と判示している (甲 1 3 ・ 季報情報公開 ・ 個人情報保護第 55 号 62 頁)。

イ 本件非公開決定通知書記載の公開することができない理由は、本件条例 5 条 7 号の抽象的な規定文言を示しただけにとどまっており、本件文書の種類及び性質を考慮しても、一般人において、本件非公開決定の理由について、本件条例 5 条 7 号の「法令等の定めるところにより」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なのか、それとも、同号の「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に該当するためなのか、容易に知ることができない。

ウ しかも、本件条例は、5 条 1 号アにおいて、「法令又は条例 (以下「法令等」という。)」として略称規定を設けている。そのため、本件条例 5 条 7 号の「法令等の定めるところにより」の「法令等」とは、「法令又は条例」を指すのであって、「規則」は含まれない。

この点については、下記第 2 において詳述するが、本件条例 5 条 7 号の「法令等」に「会議規則」が含まれるとの解釈は、被告独自の見解にすぎない。しかも、本件条例 5 条 7 号の「法令等」に「会議規則」が含まれるとの被告独自の見解について、被告は事前に公表をしていない。

エ そうすると、本件非公開決定の理由について、本件文書の種類及び性質を考慮しても、一般人において、本件条例 5 条 7 号の「法令等の定めるところにより」公開することができないとされている情報に該当する根拠が会議規則 9 2 条であることも容易に知ることができないのである。

(7) 小括

よって、本件非公開決定は、本件条例 1 0 条 3 項が求めている理由付記の

要件を欠く違法なものであるから、本件非公開決定は取り消されなければならない。

第2 会議規則は「法令等」に該当しない

1 条例と規則の本質的な違い

(1)はじめに

被告は、答弁書において、会議規則92条1項が本件条例5条7号の「法令等」に該当すると主張するが、理由がない。

以下、この点について述べる。

(2)条例と規則は、地方自治法において峻別されている

ア 条例は、その制定改廃につき、地方自治法に、首長の提案権（149条1号）、議会の提案・議決権（96条1号）、住民による直接請求（74条）の定めがなされており、制定手続が規則とは全く異なる。

条例で定めるべき事項を規則で定めることはできず、また、規則で定めるべきこと（地方自治法152条3項、194条や同法施行令173条の2など）を条例で定めることはできないとされている。

イ 前者の代表的なものが、地方自治法14条2項の「普通地方公共団体は、義務を課し、又は権利を制限するには、法令に特別の定めがある場合を除くほか、条例によらなければならない」との規定である。

本件条例における原則公開の例外として非公開情報とする定めは、行政文書の公開請求権（情報公開条例4条）を制限するものである。したがって、これを制限するには条例によらなければならないのであって、規則によることは許容されていない。

ウ さらに加えれば、被告が根拠とする「会議規則」は、戦前の制度（市制48条および町村制50条）では「会議細則」と呼ばれていた沿革もあり、

現行法下の判例でも、「会議規則は、・ ・ ・ (中略) ・ ・ ・ 普通地方公共団体の議会の会議運営に関する事項中、地方自治法に規定することを相当としない細則をその地方の事情に適するように制定することを許したものと謂うべきである」とされている（東京高裁昭和24年2月19日判決）。このような会議運営の細則にすぎないものを、知る権利（本件条例1条）という重要な権利を制限する根拠にすることは許されない。

(3)規則が「条例」の範疇に該当するとの解釈は、情報公開条例の趣旨に整合しない

ア 本件条例は、1条において「町民の知る権利」の尊重を明記し、3条は「行政文書の公開を請求する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」との解釈運用方針を定める。そのうえで、5条は、「実施機関は、・ ・ ・ 次の各号のいずれかに該当する情報（以下「非公開情報」という。）が記録されている場合を除き・ ・ ・ 公開しなければならない」と規定して、公開が原則であることを明らかにするとともに、1号乃至7号として列挙された非公開情報が記載されている場合にのみ非公開とすることができる旨を定め、実施機関の恣意的、裁量的非公開を禁じている。

イ ところが、被告の主張するように「『条例』に規則も含まれる」と解すれば、実施機関がそれぞれ裁量的に非公開情報を作り出せることになる。

すなわち、本件条例2条は、実施機関として、議会のほか、町長、公営企業管理者、教育委員会、選挙管理委員会、監査委員、農業委員会、固定資産評価審査委員会を規定する。このうち町長（地方公共団体の長）は、「法令に違反しない限りにおいて、その権限に属する事務に関し、規則を制定することができる」（地方自治法15条1項）とされ、広範な規則制定権限を有する。教育委員会、選挙管理委員会、農業委員会、固定資産評価審査委員会は地方自治法180条の5に列記された「普通地方公共団体の

委員会」であるところ、地方自治法 138 条の 4 第 2 項により、「普通地方公共団体の委員会は、法律の定めるところにより、法令又は普通地方公共団体の条例若しくは規則に違反しない限りにおいて、その権限に属する事務に関し、規則その他の規程を定めることができる」とされている。

ウ 同項にいう「法律の定め」は、以下のとおりである。

①教育委員会については、地方教育行政の組織及び運営に関する法律 15 条 1 項が「法令及び条例に違反しない限りにおいて、その権限に属する事務に関し、教育委員会規則を制定することができる」、②選挙管理委員会については、地方自治法 194 条が「この法律及びこれに基づく政令に規定するものを除く外、選挙管理委員会に関し必要な事項は、委員会がこれを定める」、③農業委員会については、農業委員会等に関する法律 34 条が「総会又は部会の会議に関する事項は、法令に別段の定めがある場合を除き、それぞれ総会又は部会の会議で定める」、④固定資産評価審査委員会については、地方税法 436 条 1 項が「この法律に規定するもののほか、固定資産評価審査委員会の審査の手続、記録の保存その他審査に関し必要な事項は、当該市町村の条例で定める」、2 項が「前項の条例で定めるべき事項は、当該条例の定めるところによって、固定資産評価審査委員会の規程で定めることができる」とし、湯河原町固定資産評価審査委員会条例 14 条は「この条例に定めるものを除くほか（ママ）、審査の手続、記録保存その他審査に関し必要な事項は、固定資産評価審査委員会規程で定める」と定めている。

エ このように各実施機関は、その権限に属する事務、委員会に関し必要な事項、会議に関する事項について、規則制定権限を有するものとされている。

被告の主張によれば、各実施機関は、規則制定権限が付与されてさえいれば、いわばフリーハンドで、情報公開の例外たる非公開情報を設けるこ

とができることになる。

オ 情報公開条例の定める実施機関の公開義務を規則により消滅させることができるなどという事態は、知る権利の尊重と公開原則を定める本件条例の趣旨に著しく反することになるから、「『条例』に規則も含まれる」との解釈が予定されていないことは明らかである。

(4) 被告の主張は失当である

被告は、「会議規則第92条の規定は委員会条例に基づき、制定されたものであるから、本件条例第5条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」として、会議規則が条例の規定に基づいて制定されていることをもって、規則が「条例」の範疇に該当すると主張するが、失当である。

委員会条例26条は「委員会に関し必要な事項」の規定を会議規則に委任しているが、このことは、単に会議規則が適法に制定されたことを示すにすぎず、「『条例』の範疇に該当する」ことの根拠にはなりえない。

2 県内主要自治体の情報公開条例における取扱い

(1) 各自治体の情報公開条例解釈運用基準からも「法令等」に規則は含まれない

下記のとおり、神奈川県内自治体の情報公開条例の解釈運用基準をみても、本件条例5条7号の「法令等」には、会議規則は含まれないと解釈される。

(2) 「法令等」に規則は含まれないと解釈運用基準に明記している自治体

ア 鎌倉市

鎌倉市情報公開条例6条6号は、「法令等の規定により、公開することができないとされている情報」を非公開情報としている。

鎌倉市情報公開条例の「条例の解釈及び運用の基準」は、同条例6条6号に関し、「「法令等」とは、法律、政令、省令（法定受託事務についての国等からの通知等を含みません。）及び条例をいい、実施機関

が定める規則などは含まれません。」としている。

イ 川崎市

川崎市情報公開条例 8 条 6 号は、「法令の規定により、公にすることができないと認められる情報」を不開示情報としている。

「川崎市情報公開条例の解釈と運用」は、同条例 8 条 6 号に関し、「『法令』とは、法律、政令、省令その他の命令並びに条例をいい、市の機関の規則、訓令等は含まない。」としている。

(3) 解釈運用基準において「法令等」の定義に規則を含めていない自治体

ア 神奈川県

神奈川県情報公開条例 5 条 7 号は、「法令等の規定により、公にすることができないとされている情報」を非公開情報としている。

「神奈川県情報公開条例の解釈及び運用の基準」は、同条例 5 条 7 号に関し、「『法令等』とは、条例 5 条 1 号において法令又は条例をいうとされており、法令には、法律、政令、省令その他国の機関が定めた命令が含まれる。」としている。

イ 相模原市

相模原市情報公開条例 7 条 6 号は、「法令等の定めるところにより、公にすることができないと認められる情報」を非公開情報としている。

「相模原市情報公開条例の解釈及び運用の基準」は、同条例 7 条 6 号に関し、「『法令等』とは、法律、政令、省令その他国の機関が定めた命令及び条例をいう。」としている。

ウ 小田原市

小田原市情報公開条例は、8 条 1 号アにおいて、「法令又は条例（以下「法令等」という。）」として略称規定を設けた上で、同条 6 号は、「法令等の規定により、公にすることができないとされている情報」を非公開情報としている。

「小田原市情報公開条例の解釈と運用基準」は、同条 6 号に関し、
「『法令等の規定』とは、法律、政令、省令その他国の機関が定めた命令及び条例をいいます。（「法令等」・・・ 8 条 1 号ア）」としている。

（４）本件条例の検討

ア 本件条例 5 条 1 号アにおいて、「法令又は条例（以下「法令等」という。）」として略称規定が設けられているのであるから、同条 7 号の「法令等」も、「法令又は条例」を指していることになる。

上記各自治体の解釈運用基準の「法令等」の定義を参考にすれば、本件条例 5 条 7 号の「法令等」に規則は含まれない。

イ そもそも、「法令秘」が非公開情報とされている趣旨は、地方自治体の条例制定権が、国の「法律の範囲内」（憲法 9 4 条）、「法令に違反しない限り」（地方自治法 1 4 条 1 項）に限られているためであり、また、「条例」も法令秘の対象とされているのは一般法と特別法との関係では特別法が優先することから他の条例において公開禁止等の定めがある場合に当該条例が優先する趣旨を併せて規定したものである。上記（２）、（３）の「法令等」についての解釈は、そのことを確認したものである。このような本件条例 5 条 7 号の趣旨に照らしても、「法令等」に規則が含まれないことは明白である。

3 本件条例と会議規則との整合的解釈

（１）被告は情報公開条例制定時にすでに会議規則 9 2 条 1 項の規定があったことを理由に、規則も「条例」に含まれると解釈しなければ、本件条例及び会議規則制定者である湯河原町議会の意思として整合しない、とも主張するが、論理性を欠く。

（２）会議規則 9 2 条 1 項は、「秘密会の議事の記録は公表しない」と規定して

いるにすぎず、情報公開条例に基づく公開を排除するものではない。

地方自治法 115 条 1 項は、本会議につき「普通地方公共団体の議会の会議は、これを公開する。但し、議長又は議員三人以上の発議により、出席議員の三分の二以上の多数で議決したときは、秘密会を開くことができる」とし、同法 123 条は会議録の作成について定める。会議公開の原則は、会議記録の公表もその内容とするとされ、「『記録の公表』は、会議の記録つまり会議録を一般住民が閲覧し、必要に応じてその写しを得ることができる状態にしておくことをいい、会議公開の原則の重要な一角をなすものと考えられている」（甲 14『議員必携』38 頁）。ここでいう「記録の公表」とは、情報公開請求手続によらず、住民等が容易に記録にアクセスできるようにすることであり、湯河原町議会においても、会議録はウェブ上での自由な閲覧に供されている。

会議規則 9 2 条 1 項は、秘密会の議事の記録については、上記のような公表の対象とならない旨を規定しているにすぎず、情報公開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（被告も述べる通り、情報公開条例制定のはるか前に会議規則が制定されていることからして、当然である）。

(3) 会議規則と情報公開条例との関係について、1 で述べた情報公開条例の理念や基本原則に照らせば、条例制定者の意思は、“本件会議規則も含め、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条例 5 条 1 号ないし 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”というものであったと解するのが合理的である。

4 判例は会議規則の「法令」性を否定している

(1) 会議規則を根拠に実施機関が行った非公開処分について争われた裁判

例は、いずれも、「法令又は条例」に会議規則も含まれるとの実施機関の主張を明確に排斥している。

福井地裁令和元年6月12日判決（甲6）は、「本件条例10条1号は、法令または条例の規定により、開示することができないと認められる情報が記録された公文書の開示をしないことができると規定するところ、本件会議規則は、地方自治法120条に基づき越前市議会が設けた会議規則であって、法令にも条例にも当たらない。被告は、本件会議規則が条例と同等であると主張するが、単に条例を制定する議会（地方自治法14条1項）が設けたものであることを理由に、会議規則が条例に含まれるとか、本件条例10条1号の規定が会議規則にも準用ないし類推されるということとはできない。したがって、本件会議規則86条の規定を理由として、本件係争部分に記録された情報が本件条例10条1号に該当するということとはできない。」と判示している。この福井地裁令和元年6月12日判決については、同年11月20日名古屋高裁金沢支部控訴棄却判決、令和2年6月30日最高裁上告不受理決定により、確定している（甲7）。

- （2）訴状7頁で指摘したとおり、岐阜地裁平成22年11月24日判決（甲15）も、「本巣市議会会議規則（会議規則）106条1項は「秘密会の議事の記録は、公表しない。」と規定されてはいるが、同規則は、条例ではないから、秘密会の議事の記録についても本件条例の適用が除外されるものではない。」と判示している。

この福井地裁令和元年6月12日判決及び岐阜地裁平成22年11月24日判決に照らしても、湯河原町議会会議規則が本件条例5条7号の「法令等」に該当しないことは明白である。

第3 本件文書の公開義務

1 特別委員会の一部が秘密会とされた理由

(1) 湯河原町町税等徴収対策強化特別委員会の会議録は2011年10月5日の第1回分から2021年3月12日の最近分までウェブ上にその大部分が公表されている。

しかし、訴状添付(16頁)の「秘密会の開催状況」に記載した25回分の特別委員会においては、その各一部が秘密会とされ、その部分の審議内容を知ることができなくなっているため、本件情報公開請求がなされた訳である。

(2) もっとも、秘密会とされた理由、すなわち特別委員会議事の一部をあえて秘密会とした理由は、各特別委員会の会議録の公開部分(ウェブ上に公表されている部分)によって明らかである。甲第16号証は、秘密会を含む特別委員会25回分の会議録中の該当部分を、原告代理人において抜粋し整理したものである。

(3) これによれば整理番号6と9を除く23回分の「秘密会」は、特別委員会の席上「滞納者に関する資料」が配布され、これに関連して「個人名等を出しての説明や質疑が考えられる」ために、「秘密会」とされたものであること、整理番号6(2013年5月27日)は配布資料自体は個人情報を含まないものの「厳しい滞納状況を踏まえると個人名等を出しての説明や質疑が考えられる」ので「秘密会」とされたものであることが把握できる。

また整理番号9(2014年10月29日)は、湯河原町と友好関係のある韓国忠州市が主催する「りんごマラソン大会」の参加者募集に際し、町税等滞納者がこれに応募したことが問題にされたという特異なケースであった。

(4) いずれにしても、「秘密」として保護されるべきものは「秘密会」の議事録全部ではなく、そこに録取されている「説明や質疑」の中に含まれている(かも知れない)個人名等に限られる。

2 秘密会の開催は会議録の非公開を意味しない

- (1) 訴状(9頁～10頁)で指摘したとおり、秘密会の開催が許容されるということは、その会議録の非公開も当然許容されるということの意味するものではない。会議録の非公開が許されるのは秘密会における議事のすべてではなく「特に秘密を要する」と客観的に認められる範囲(たとえば本件条例5条3号所定の「公開することにより、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」がある情報)に限られることは、憲法57条1項ただし書きの趣旨からも明らかである。
- (2) ちなみに、湯河原町と同様に滞納者情報を町当局と共有するため委員会を秘密会として開催したことがある真鶴町議会の場合は、当該秘密会の会議録はすべて公表されている。

真鶴町議会は湯河原町より4年遅れて、平成27年3月から総務民生常任委員会で滞納者リストを配布して来た。湯河原町との違いは、審議の場が特別委員会ではなく常任委員会であったこと、時期が毎年3月に限られていたこと、リストの内容が町税等の滞納者全員ではなく、合計滞納額が100万円以上に及ぶ者に限られていた点にあった(2020年12月3日同町議会本会議における町長および税務収納課長の説明)。

- (3) 最初の秘密会が開かれた平成27年3月11日の真鶴町議会総務民生常任委員会の会議録(甲17)によれば、同日午前9時59分に開会された同常任委員会は午後1時48分から税務徴収部門を議題にした後、秘密会に移行し、午後2時33分に秘密会を閉会し公開の会議に戻した。

この間、委員が配布資料に目を通すために設定された休憩時間(38分間)および質疑の一部が行なわれたと見られる休憩時間(3分間)の内容は記録されていないため、会議録から読み取ることはできないが、資料の内容に関する税務収納課長の説明、および「ただいまから、資料を配布しますが、後ほど会議終了の際には回収させていただきますのでご承知ください」という

委員長の指示など休憩時間以外の議事は、ウェブ上で公表されている会議録にもすべて記録されている。

- (4) 湯河原町議会においても、おそらくその内容は真鶴町議会総務民生常任委員会の上記会議録の記載内容と大きく異なるものではないであろうと推測される。個人情報を除いては、本件条例所定の非公開情報は存しない以上、公開されるべきである。

第4 本件文書は滞納者の個人情報を除き公開義務があること

1 議会の会議は行政機関の意思形成過程以上に透明性が要請される

- (1) 立法、行政、司法の三権のうち、当該機関の意思形成過程の透明性が憲法の明文で要請されているのは立法と司法である。国会の会議の公開を定めた57条、裁判の公開を定めた82条がそれにあたる。いずれも明治憲法(48条、59条)以来の沿革を有している。

これに対し、行政機関の意思形成過程について、その「説明責任」が実定法(行政機関の保有する情報の公開に関する法律。以下『情報公開法』という。)に明記されたのは1999年であり、近年のことに属する(情報公開制度の成立)。

- (2) 国会の会議について公開の原則が定められた趣旨について、学説は次のような説明をしている。

ア 「公開原則は、国会審議が国民一般に開かれているというにとどまらず、有権者に選挙に際しての判断資料を提供し、その知る権利に仕えるという意義を有している。詳述すると、第1に、討論の過程における国民世論とのフィードバックの機会を作ること、第2に、結論を生み出す過程を公開することによって結論に対する説得力を増加させ、他方的確かつ建設的な批判を可能とすること、第3に、以後の選挙に際しての判断材料を有権者

に提供しそれは同時に有権者の意思を反映した行動を代表者に促す誘因となること、以上の3つの意義を有する」(甲18:渋谷秀樹『憲法(第3版)』522頁)。

- イ 「『審議の原理』は、議事《会議》公開の原則と結びついている。議事《会議》の公開の原則は、選挙民に選挙に際しての判断資料を提供し、国民の『知る権利』に応え、国民と議会とを結びつけるという権能を果たすとともに、議会の決定の妥当性を側面から担保するという機能を有する。近代議会制が依拠する多数決の原則は、かかる『審議の原理』、議事公開の原則を背景においてはじめて有意義となる。議事公開の原則を定める日本国憲法57条は、この関係においてきわめて重要な意義を担う規定であるといえることができる。

議会における公開の自由な討議を通じて、国民に国政に関する問題の所在を知らしめ、それをめぐって国民の様々な表現活動を誘発し世論の形成を促し、そうした様々な表現活動ないし世論が即時的にあるいは選挙における代表者の変更等を通じて議会の活動に反映される」(甲19:佐藤幸治『議会制と表現の自由』ジュリスト995号7頁)。

- ウ 「その審議状況を生で見聞きしたいという能動的な直接傍聴が保障されることで、立法過程の情報が選挙民に直接伝達され、国政選挙での判断材料に供されるとともに、国民意思の国会審議への反映が促進されるところに意義がある」(甲20:松本和彦『演習憲法』法学教室385号137頁)。

- エ 「情報公開法は『国民主権の理念にのっとり』行政情報の公開を通じ、『政府の有するその諸活動を国民に説明する責務』を全うし、『国民の的確な理解と批判の下にある公正で民主的な行政の推進』を目指すと定めているが(情報公開法1条)、本来、主権者国民に対するこうした説明責任を果たすべきは、何より全国民を代表する議員から構成される国会の両院である。会議の公開や議事録の公表は、そのための不可欠の前提といえよう。

のみならず、会議の公開・議事録の公表は、報道の自由や国民の知る自由の具体化という意味をも有する」(甲21:木下智史・只野雅人編『新・コンメンタール憲法[第2版]』522頁(只野雅人執筆))。

- (3)「地方自治の本旨」(憲法92条)の中には住民自治の原則が含まれるので、住民全体を代表する「議事機関」(同93条)としての地方議会についても、国会と同様の公開性が要請される。

地方公共団体の議会の会議を公開すると定めた地方自治法115条1項は、このことを確認している。

- (4)情報公開制度が確立した今日においては行政機関内部の意思形成過程さえ、実質秘に該当しなければ公開する義務が課せられている(情報公開法5条1号・5号、本件条例5条1号・3号等)。

本来、主権者たる国民に対する説明義務を果たすべきは、何より国民を直接に代表する機関である議会である。その意味で、議会には国民に対する高度の透明性が行政機関以上に要請されるのであるから、行政機関以下の透明性でよいとする解釈は明らかな背理である。

従って、仮に会議規則が公開禁止と規定している場合(形式秘)には非公開情報とすることが文理上認められるとしても、条例の合理的解釈としては「実質秘」に該当しない限り公開義務があると解すべきである。

2 秘密会における非公開情報は個人情報に限られる

- (1)訴状(7頁～8頁)で指摘したとおり、秘密会の開催が許容されるということは、その会議録の非公開も当然許容されるということを意味するものではない。会議録の非公開が許されるのは秘密会における議事のすべてではなく「実質秘」として保護される情報に限られる。このことは、議会の国民に対する高度の透明性を踏まえ、憲法57条2項が「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、これを公表し、且つ一般に頒布しな

ければならない」と定めた趣旨からも明らかである。

- (2) 特別委員会の秘密会の議事録中、「実質秘」となりうる情報は、個人情報(本件条例5条1号)に限られる。

これは以下述べる通り、各特別委員会が秘密会に移行したのは、滞納者の個人名等の個人情報が扱われることを理由としていたことから明らかである。

- (3) 特別委員会議事の一部を秘密会とした理由は、ウェブ上に公表されている各特別委員会の会議録の公開部分によって明らかにされている。

甲第16号証は、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特別委員会25回分の会議録中、秘密会とした理由部分を原告代理人において抜粋し整理したものである。

- (4) 甲第16号証によれば整理番号6と9を除く23回分の「秘密会」は、特別委員会の席上「滞納者に関する資料」が配布され、これに関連して「個人名等を出しての説明や質疑が考えられる」ために、「秘密会」とされたものであることが把握できる。

また、整理番号6(2013年5月27日)は、配布資料自体は個人情報を含まないものの「厳しい滞納状況を踏まえると個人名等を出しての説明や質疑が考えられる」ので「秘密会」とされたものである。

なお、整理番号9(2014年10月29日)は、湯河原町と友好関係のある韓国忠州市が主催する「りんごマラソン大会」の参加者募集に際し、町税等滞納者がこれに応募したことが問題にされたという特異なケースであった。

- (5) いずれにしても各特別委員会が秘密会に移行したのは、滞納者の個人名等の個人情報が扱われることを理由としている。

特別委員会が秘密会に移行した理由を踏まえれば、「実質秘」として保護されるべきものは秘密会の議事録に録取されている滞納者の個人名等の個

人情報(本件条例 5 条 1 号)に限られるべきである。

よって、本件文書は滞納者の個人情報を除き公開義務がある。

以上