

令和4年2月2日判決言渡 同日原本領収 裁判所書記官



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

口頭弁論終結日 令和3年10月25日

判 決

当事者の表示 別紙当事者目録記載のとおり

主 文

- 1 処分行政庁が令和3年2月26日付けで原告に対してした行政文書非公開決定（2湯議第209号の2）を取り消す。
- 2 原告のその余の請求を棄却する。
- 3 訴訟費用は、これを2分し、その1を原告の負担とし、その余は被告の負担とする。

事 実 及 び 理 由

第1 請求

- 1 主文第1項同旨。
- 2 処分行政庁は、原告に対し、令和3年2月26日付けで原告に対してした行政文書非公開決定（2湯議第209号の2。以下「本件処分」という。）に係る文書のうち町税等滞納者の個人情報を除く部分の公開決定をせよ。

第2 事案の概要

本件は、原告が、湯河原町町税等徴収対策強化特別委員会（以下「本件特別委員会」という。）で行われた秘密会（平成23年12月7日から令和2年7月20日までに開催されたもの）の議事録の全て（以下「本件文書」という。）を対象として湯河原町情報公開条例（平成17年湯河原町条例第1号。以下「本件条例」という。）9条1項に基づく行政文書の公開請求（以下「本件公開請求」という。）をしたところ、実施機関（処分行政庁）から全部非公開決定（本件処分）を受けたことについて、本件処分は違法であると主張して、被告に対し、①本件処分の取消しを求める（行政事件訴訟法（以下「行訴法」という。）3条

2項)とともに、②本件公開請求に係る文書のうち町税等滞納者の個人情報記録されている部分を除く部分の原告に対する公開の義務付けを求める(同法3条6項2号)事案である。

1 関係法令等の定め

本件に関する法令等の定めは、別紙「関係法令等の定め」のとおりである。

2 前提事実(争いのない事実並びに後掲各証拠及び弁論の全趣旨により容易に認められる事実)

(1) 当事者等

ア 原告は、湯河原町の行政、議会等の不正、不当な行為を監視し、これを是正することを目的とし、主として湯河原町の住民で構成される権利能力なき社団であつて、令和2年10月1日に設立された(甲9)。

イ 湯河原町議会は、本件条例上の実施機関であり、本件処分をした処分行政庁である(甲2、4)。

(2) 本件処分の経緯等

ア 原告は、令和3年2月15日、本件条例9条1項の規定に基づき、処分行政庁に対し、本件文書を対象とする行政文書の公開請求(本件公開請求)をした(甲1)。

イ 処分行政庁は、原告に対し、令和3年2月26日付けで、本件公開請求につき、本件文書に記録されている情報(以下「本件情報」という。)が「湯河原町情報公開条例第5条第7号『法令等の定めるところにより、又は実施期間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」という非公開理由を提示して、非公開とする旨の本件処分をした(甲2)。

ウ 原告は、令和3年4月14日、本件訴えを提起した(顕著な事実)。

3 争点

(1) 本件情報の非公開情報(本件条例5条7号に定める情報)該当性

(2) 本件処分に係る理由の提示の適法性

(3) 本件義務付けの訴えが認められるか

4 争点に関する当事者の主張

(1) 争点1 (本件情報の非公開情報 (本件条例5条7号に定める情報) 該当性)

(被告の主張)

本件情報は、本件条例5条7号にいう「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」に当たり、本件条例上の非公開情報に該当するから、それを前提として本件文書を全部非公開とした本件処分は適法である。

ア 本件会議規則が本件条例5条7号の「法令等」に該当すること

下記の(ア)及び(イ)の理由により、本件条例5条7号にいう「法令等」には本件会議規則も含まれる。

(ア) 条例や法律の委任関係からして「法令等」に該当すること

本件条例5条1号アは、「法令等」について、法令又は条例のことをいうと定めている。

そして、委員会条例26条は、委員会条例で定めるもののほか、委員会に関し必要な事項は会議規則の定めるところによると規定しているところ、本件会議規則は同条に基づいて制定されたものであるから、「条例」の範疇に該当し、本件条例5条7号にいう「法令等」に該当する。

仮に、本件会議規則が条例の範疇に該当しないとしても、地方自治法が、地方議会の運営について基本的事項を定めるだけで、法律に定めのない事項については、議会自らが会議規則で定めるものとしていること

(地方自治法120条)、同法は議会の会議又は委員会の公開や会議録の公開又は閲覧について何らの定めも置いていないことからすると、同法は、会議や委員会の会議録の公開や閲覧等については会議規則で定めることを議会に委任しているというべきである。

そして、本件会議規則 9 2 条は、このような地方自治法 1 2 0 条の委任に基づいて制定されたものであるから、本件条例 5 条 7 号の「法令等」には本件会議規則 9 2 条も含まれる。

(イ) 本件条例の制定者意思からして「法令等」に該当すること

情報公開請求権は、憲法の規定から直接に導かれるものではなく、法律や条例によって創設的に発生するものであるから、それらで定められた非公開情報については、請求権を定めた法律や条例の目的や趣旨を踏まえ、その文言に即して判断すべきであり、その際には制定者の意思が重要な意味をもつことになる。

本件会議規則は昭和 4 0 年に湯河原町議会で可決したものであり、同規則 9 2 条は制定当時から現在まで同じ規定である。

他方、本件条例は平成 1 7 年に湯河原町議会で可決したものであり、行政文書の公開義務を定めた同条例 5 条も制定当時から現在まで同じ規定である。

そして、本件会議規則も本件条例も制定者は湯河原町議会であるところ、本件条例の制定時に既に本件会議規則 9 2 条の規定が存在していたことを踏まえると、湯河原町議会が秘密会の議事を公開する意思があったとすれば、本件条例の制定の際に本件会議規則 9 2 条は廃止されていたはずであるにもかかわらず、本件会議規則 9 2 条は廃止されていない。

このように、本件条例の制定時に本件会議規則 9 2 条の規定を改めなかったことは、本件条例の制定者が本件条例制定後も秘密会の議事は本件会議規則 9 2 条に基づいて公表しないという意思をもっていた証左であるところ、このような制定者の意思を踏まえて本件条例 5 条 7 号を解釈すれば、同号の「法令等」には本件会議規則 9 2 条も含まれるというべきである。

(ウ) 原告の主張について

原告は、本件条例5条7号の「法令等」に規則が含まれるとすれば議会以外の実施機関がフリーハンドで規則により非公開情報を作成することができるようになってしまう旨主張する。しかしながら、被告は条例制定権を有する議会が規則で非公開情報を定めることができる旨主張しているのであって、そのことは必ずしも条例制定権がない議会以外の実施機関が規則によって非公開情報を定めることを意味せず、被告の解釈によっても議会以外の実施機関がフリーハンドで規則により非公開情報を作成することができるようになるものではないのであって、原告の主張は被告の主張を誤解している。

また、原告は、神奈川県内の各自治体の解釈運用基準の存在を指摘し、「法令等」に規則は含まれない旨主張する。しかし、原告が指摘する各解釈運用基準が「法令等」に含まれないものとして想定している規則は議会以外の実施機関が定める規則であって、議会が定める会議規則が「法令等」に該当しないことを明示しているものはない。

イ 本件情報が公開することができないとされている情報（本件条例5条7号）に該当すること

本件会議規則92条は、秘密会の議事の記録は、公表しないと定めるところ、ここでいう「秘密会の議事」は秘密会としての議事開始が宣告されてから議事終了が宣告されるまでの間における秘密会における全ての議事を指すものと解するべきであり、その間の議事はその内容如何にかかわらず一律に秘密会の議事の記録に当たるといふべきであるから、本件情報は同条の秘密会の議事に該当し、公開することができない情報に当たる。

原告は、本件会議規則92条1項にいう記録の公表は、例えば、ウェブサイト上での自由な閲覧に供するなど情報公開請求手続によらずに住民等がアクセスできるようにすることをいう旨主張する。しかし、このような解釈は、被告において議会の議事録のウェブサイト上への公開を開始し

たのが同項制定後であることと整合しない。また、このように解すると住民等から議会の秘密会の会議録の閲覧請求や情報公開請求があった場合に、議会はこれらの請求を拒むことはできないことになるが、これは本件会議規則 9 2 条が秘密会の議事が他に漏れることを禁止している趣旨に反するため、原告が主張するような限定的な解釈を取るべきではない。

(原告の主張)

本件条例は、町民の知る権利を尊重し、行政文書の公開を求める町民の権利を明らかにする（本件条例 1 条）とし、憲法 2 1 条の表現の自由に由来する知る権利を明記して、町民が行政文書公開請求権を有することを規定し（本件条例 4 条）、本件条例 2 条に定める実施機関である湯河原町議会が町政を町民に説明する責務を負うことを当然の前提としている（本件条例 2 条）ことからすれば、同議会は原則として本件条例に基づく情報公開義務を負い、例外的に公開請求の対象文書に本件条例 5 条各号が非公開情報として列挙した情報が記録されている場合に限り非公開決定をすることが許容されているにすぎない。

被告は、本件情報が本件条例 5 条 7 号の非公開情報に該当する旨主張するが、以下のように本件情報は同号の非公開情報に該当しない。また、本件情報はその他の同条各号列挙の非公開情報にも該当しないから、これを非公開とした本件処分は違法である。

ア 本件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

(ア) 本件条例 5 条 7 号は、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を非公開情報と定めているところ、本件会議規則は上記の「法令等」に該当しない。

すなわち、本件条例は、5 条 1 号アで、「法令等」とは「法令又は条例」を指すものと定義しているところ、本件会議規則は、法令にも条例にも当たらないから、本件条例 5 条 7 号にいう「法令等」に該当しない。

(イ) この点について、被告は、委員会条例26条が、委員会に関し必要な事項は会議規則の定めるところによると規定しており、本件会議規則は同条に基づいて制定されたものであるから、「条例」の範疇に該当し、本件条例5条7号にいう「法令等」に該当する旨主張する。

しかしながら、委員会条例26条は、「委員会に関し必要な事項」を規定することを会議規則に委任しているものであり、このことは本件会議規則が条例の範疇に該当することの根拠にはなり得ない。

また、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、監視委員、農業委員会、固定資産評価審査委員会を定めており、これら各実施機関は、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ところ、被告の主張するように規則が条例の範疇に含まれると解すると、各実施機関がいわばフリーハンドで情報公開の例外である非公開情報を設けることができることになるのであって、行政文書は公開されることが原則としつつ、本件条例5条各号に列挙された非公開情報が記録されている場合にのみ非公開とすることができる旨定め、実施機関の恣意的、裁量的非公開を禁じた本件条例の趣旨に反する。

さらに、神奈川県内の自治体が定める情報公開条例の解釈をみても、本件条例5条7号と同趣旨の規定について、「法令等」に規則は含まれないと解釈運用基準に明記されている自治体（鎌倉市、川崎市）や、「法令等」の定義を具体化した解釈運用基準において、その定義上規則を含めていない自治体（神奈川県、相模原市、小田原市）が複数存在するのであって、このことから本件条例上「法令等」には規則は含まれないと解するべきである。

イ 本件情報が公開することができないとされている情報（本件条例5条7号）に該当しないこと等

10
15
(ア) 仮に、本件条例5条7号の「法令等」に本件会議規則が含まれるとしても、本件会議規則92条1項は、秘密会の議事の「記録は公表しない」と定めているところ、ここにいう記録の公表は、例えば、ウェブサイト上での自由な閲覧に供するなど情報公開請求手続によらずに住民等がアクセスできるようにすることをいい、本件条例に基づく情報公開請求があった場合に、その公開を排除するものではない。

(イ) さらに、以下のように、本件情報は、本件会議規則92条1項で公表しないこととされている「秘密会の議事の記録」に当たらないため、本件条例5条7号にいう「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」に該当せず、本件条例の非公開情報に該当しない。

15
20
25
憲法57条は、1項ただし書で両議院の会議は、出席議員の3分の2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定め、2項で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公表し、一般に頒布しなければならない旨定めているところ、この規定は直接には国会の両議院を対象としているものであるが、その法理は地方議会を含む全ての公的会議体において類推適用されるべきであるから、本件会議規則92条1項の「秘密会の議事の記録は公表しない」との規定も上記憲法の規定の趣旨に即して限定的に解釈されなければならない。

そして、本件会議規則が秘密会を予定しているのは、個人情報等の保護されるべき情報が流出することを防止する点にあることからすれば、「秘密会の議事の記録」とは、公表することで秘密会を開催した目的である個人情報保護の達成が困難ないし不可能になる内容のものに限定されるべきものである。

本件においては、町税等滞納者の氏名等の個人情報を除外した上であれば、秘密会で行われた本件特別委員会の議事録を公表することに何の

支障もないことからすれば、これらを除いた部分は「秘密会の議事の記録」に当たらないというべきである。

このように考えることは、基本条例や本件条例が、湯河原町議会に関し、町民に対して議会の議決又は運営についてその経緯、理由等を説明する説明責任を果たすことによって透明性と応答性のある運営を行うものとする（基本条例3条3項）、活動に当たり町民に対し必要な情報提供をしなければならない（同2条3項）などとし、議会が主権者たる国民に対する説明義務を果たすべき旨の規定を置いていることにも沿うものである。

(2) 争点2（本件処分に係る理由の提示の適法性）

（原告の主張）

ア 理由の提示の適法性の判断枠組み

行政文書の非開示決定通知書において提示すべき理由の程度については、公開請求者においてどの非公開情報に該当するのかをその根拠とともに了知し得るものでなければならず、単に非公開の根拠規定を示すだけでは、当該文書の種類、性質等とあいまって公開請求者がそれらを当然知り得るような場合は別として、理由の提示としては不十分であると解される（最高裁平成4年12月10日第一小法廷判決・集民166号773頁（以下「平成4年最判」という。）参照。）。

そして、平成4年最判の後に制定された行政手続法8条1項本文が、「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、当該処分の理由を示さなければならない」旨定め、同項ただし書が「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つて、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」旨定めていることからすると、平成4年最判にいう単に非公開の根拠規定を示すだけで理由の提示として十分とされる場合は限定的に解釈すべきである。

イ 本件処分に係る理由の提示について

(ア) 本件処分で示された非公開の理由は前記前提事実(第2の2)(2)イのとおりであって、処分行政庁は、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に該当するという非公開の根拠規定(本件条例5条7号)を単に示すにとどまっている。

本件条例5条7号には非公開情報に当たる場合として、「法令等の定めるところにより」と「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」という複数の要件が定められているところ、このように複数の要件が定められている場合には、単に根拠規定を示すだけの理由の提示では、複数ある非公開事由のうちのいずれに該当するのか判別できない。

また、上記のような本件条例5条7号の定めは抽象的であるところ、本件条例の解釈運用基準を被告において公にしているといった事情も認められない。

これらの点からすれば、上記のとおり単に非公開の根拠規定を示すだけの理由の提示では、本件文書の種類、性質等とあいまって公開請求者がどの非公開情報に該当するのか、いかなる根拠でこれに該当するのかを知ることはできないから、本件処分に係る理由の提示は不十分である。

(イ) 被告は、原告において、非公開の理由が秘密会の議事の記録は公表しないという本件会議規則92条の定めにあることを当然に知り得るような事情として、本件処分の後に、職員を通じて原告の代表者に対し、本件処分の理由について口頭で説明するなどしたことも挙げる。

しかしながら、平成4年最判で示されているとおり、要求される非公開理由の提示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ところ、上記(ア)で主張したとおり、本件文書については、単に非公開の根拠規定を示すだけの理由の提示では、文書の種類及び性質を考慮しても、一般人において、どの非公開情報に該当するのか、いかなる根拠でこれに該当するのかを知ることはできない。

しかも、被告がいう非公開情報該当事由は、本件条例5条7号の「法令等」に本件会議規則が含まれる結果、本件情報が同号の非公開情報に該当するというものであるところ、前記(1)(原告の主張)のとおり、本件会議規則が「法令等」に当たるという解釈は被告独自の見解である上、このような解釈について被告は事前に公表していないから、一般人において、本件情報が本件条例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こと、その「法令等」が秘密会の議事の記録は公表しないという本件会議規則92条の定めであることを知ることができる事情があったとは認められない。

ウ 以上によれば、本件処分に係る理由の提示は不十分であって、本件条例10条3項に違反するから、本件処分は違法である。

(被告の主張)

ア 理由の提示の適法性の判断枠組み

実施機関に非公開決定についての理由の提示が求められている趣旨は、実施機関の判断の慎重と公正妥当を担保して、その恣意を抑制するとともに、非公開の理由を公開請求者に知らせることによって、その不服申立てに便宜を与えることにあり、提示する理由の程度については、開示請求者が非開示情報のどれに該当するかをその根拠とともに了知し得るものである必要がある。

イ 本件処分に係る理由の提示について

(ア) 本件処分の際に、処分行政庁は、本件情報が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に該当するという非公開の根拠規定(本件条例5条7号)を示した(前記前提事実(第2の2)(2)イ)。

(イ) 原告が本件公開請求の対象とした本件文書の種類及び性質からして、本件処分の根拠が「各大臣等の指示」であるとは考えられないことからすれば、上記のような理由の提示によって、本件処分が「法令等の定め」を理由としていることは自ずと明らかになる。

そして、本件会議規則92条1項は、「秘密会の議事の記録は、公表しない」と規定しており、同項によって秘密会の議事録である本件文書はその内容如何にかかわらず一律に公表しないことが定められているところ、この本件会議規則は昭和40年に湯河原町議会で可決され、現在ではウェブサイトで公開されている。

このように、本件文書の種類及び性質、本件会議規則92条の書きぶりやその公開状況を踏まえれば、本件処分に付された理由が上記の程度であったとしても、処分行政庁は当初から非公開の理由が本件会議規則92条にあると判断していたことは明らかであって、公開請求者がどの非公開情報に該当するのかをその根拠とともに了知し得るものであったといえる。

(ウ) また、被告は、本件処分の後の日である令和3年3月8日に、職員を通じて原告の代表者に対し、本件処分の根拠は本件会議規則92条に該当するためである旨の口頭説明をするなどしている。

以上の点を踏まえれば、本件処分における理由の提示が、非開示情報に該当する理由について本件条例5条7号の文言をそのまま引用し、本件会議規則92条への言及を欠くなど、不親切といわざるを得ないものであるとしても、処分行政庁が非公開情報該当性の判断について慎重さ

を欠いていたり、不公正や恣意的な判断をしたりしたような事情は認められない上、原告の不服申立てに支障が生じたような事情も認められないから、上記アに説示したような理由の提示を求めた趣旨が損なわれたとはいえない。

したがって、本件処分に係る理由の提示は十分であって、本件処分は適法である。

(3) 争点3 (本件義務付けの訴えが認められるか)

ア 本案前の主張

(被告の主張)

前記第1の2の原告の訴えは、申請型義務付けの訴えであるところ、申請型義務付けの訴えは併合提起した取消しの訴えに理由が認められることが適法要件となるが、上記(1)及び(2)の(被告の主張)のとおり本件処分の取消しの訴えには理由がないから、本件義務付けの訴えは不適法であり、却下されるべきである。

(原告の主張)

争う。

イ 本案の主張

(原告の主張)

本件処分は上記(1)及び(2)の(原告の主張)のとおり違法であるものの、個人情報保護の観点から、本件文書中、町税等滞納者の氏名等の個人情報が記載されている部分だけは、本件条例5条1号の非公開情報に該当するとして、公開の対象から除外されるべきである。

本件文書から町税等滞納者の個人情報とそれ以外の部分を分離するのは容易であり、かつ、本件文書の公開を請求する趣旨を失わない程度に合理的に分離することができるから、処分行政庁は、部分公開について規定した本件条例6条に基づき、本件文書のうち、上記情報が記録されている部

分を除いた部分について公開しなければならない。

そこで、行訴法37条の3第5項に基づき、裁判所は、処分行政庁に対し、本件文書のうち上記個人情報を除く部分の公開決定をすべき旨を命じるべきである。

(被告の主張)

争う。

第3 当裁判所の判断

1 本件処分に係る理由の提示の適法性(争点2)

本件の審理経過に鑑み、まず、争点2について判断する。

- (1) 本件条例10条2項は、実施機関は公開請求について諾否の決定をしたときは、公開請求者に対し、その旨を書面により通知しなければならない旨規定し、同条3項は、公開請求に係る行政文書の全部又は一部を非公開とするときは、その理由を併せて通知しなければならない旨規定している。そして、一般に、法令が行政処分において理由を提示すべきものとしている場合に、どの程度の記載をすべきかは、処分の性質と理由の提示を命じた各法令の趣旨・目的に照らしてこれを決定すべきである。本件条例が上記のように非公開決定をしたときにその理由を併せて通知すべきものとしているのは、本件条例に基づく行政文書の公開請求制度が、町民参加による一層開かれた町政の実現を図ることを目的とするものであって、実施機関においては、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本件条例を解釈し、運用するものとされていること(本件条例1条、3条参照)に鑑み、非公開とする理由の有無について実施機関の判断の慎重と公正妥当を担保してその恣意を抑制するとともに、非公開の理由を公開請求者に知らせることによって、その不服申立てに便宜を与える趣旨に出たものと解するのが相当である。

このような理由の提示制度の趣旨に鑑みれば、非公開決定の通知書において提示すべき理由としては、公開請求者において、本件条例5条各号所定の

非公開事由のどれに該当するかをその根拠とともに了知し得るものでなければならず、単に非公開の根拠規定を示すだけでは、当該行政文書の種類、性質等とあいまって公開請求者がそれらを当然に知り得るような場合は別として、本件条例10条3項の要求する理由の提示としては十分ではないといわなければならない（平成4年最判）。

(2) 以上の見地に立って本件について検討する。

ア 前提事実（第2の2）(2)イによれば、処分行政庁は、本件条例10条2項、3項に基づき、本件公開請求について、原告に対し、本件条例5条7号に規定する「法令等の定めるところにより、又は実施期間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」に該当するという非公開の理由を提示して、本件処分の通知をしたものである。

イ この「実施期間」は「実施機関」の誤記であることが明白であるが、処分行政庁が処分理由とした本件条例5条7号は、「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」と「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」という二つの択一的な要件から構成されるものであるから、上記のような理由の提示では、本件情報が本件条例5条7号のいずれの要件に該当するとされたのかが明らかではない。

また、前者の要件については、法令の規定、その趣旨、目的からみて公開することができないと明らかに判断され得る場合をいうものと解され、規範的な判断をも伴うものであり、後者の要件についても、「各大臣等の指示」という要件は抽象的なものであって、かつその有無は外部からは認識できない場合があることも想定されることからすれば、いかなる法令の規定、趣旨からみて公開することができないとされている情報なのか、いかなる指示によって公開することができないとされている情報なのかと

いう点が明らかにされず、単に同号に該当する旨の記載があるだけでは、公開請求者において、非公開の理由がいかなる根拠によるものか容易に知り得ないのが通例であると認められる。

ウ 本件において、処分行政庁が提示した理由は前記アのとおりであるところ、これは、本件条例5条7号とその規定文言をそのまま示したものであって、単に非公開の根拠規定を示すだけのものであるといわざるを得ない。

そして、前記イのとおり、本件条例5条7号が二つの択一的な要件を定めたものであること、それぞれの要件が抽象的なものであることからすると、本件特別委員会の秘密会の議事録という本件文書の種類、性質等を考慮しても、このような単に非公開の根拠規定を示すだけの理由の提示によつては、いかなる根拠により本件条例5条7号所定の非公開情報に該当するとして本件処分がされたのか（被告主張のような本件会議規則92条の規定が「法令等」に当たることにより本件条例5条7号所定の非公開情報に該当するとして本件処分がされたこと）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。

エ(ア) この点、被告は、本件条例5条7号が択一的な要件を定めるものではあつても、本件文書の種類、性質上、本件処分の根拠が「各大臣等の指示」であるとは考えられないことからすれば、「法令等の定め」を理由としていることは自ずと明らかになる旨主張する。

しかしながら、前記のとおり、「各大臣等の指示」という要件は抽象的なものであつて、かつその有無は外部からは認識できない場合があることも想定されることからすれば、本件文書の種類、性質上直ちに、同要件に該当する可能性が排除されるものではないため、このような被告の主張は採用できない。

イ) また、被告は、本件会議規則がウェブサイトで公開されていることを指摘し、文書の種類や性質からして「法令等の定め」が本件会議規則9

2条であることを原告において知り得る旨主張する。

本件会議規則92条は、秘密会の議事の記録は公表しないことを定めるが、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」という要件は、前記のとおり抽象的であり、規範的な判断をも伴うものであるから、たとえ本件会議規則が公開されているとしても、原告において、提示された理由が本件会議規則の上記規定を意味すると理解することは容易ではない。

これらの点からすると、本件のような理由の提示によっては、いかなる法令の規定、趣旨からみて公開することができないとされている情報なのかという点が明らかにされているとはいえず、非公開の理由がいかなる根拠によるものかを知ることとはできないといわざるを得ない。

さらにいえば、本件会議規則が「法令等の定め」に当たるという被告主張の解釈の是非は後記2で検討するが、その是非は措くとしても、本件条例5条1号アでは、「法令等」とは法令又は条例のことをいう旨定義されているのであって、本件会議規則が「法令等」に該当するかどうかは少なくとも一義的には明らかではない。

このような点を踏まえると、被告の主張は採用できない。

- (3) なお、さらに被告は、本件処分より後の日に、職員を通じて原告の代表者に対し、本件処分の根拠は本件会議規則92条に該当するためである旨の口頭説明をするなどしており、そのことを踏まえれば、原告は非公開の理由を根拠とともに了知し得た旨主張する。

しかしながら、本件条例10条3項の規定内容及び本件条例が行政文書の非公開決定の通知書に理由の提示を要求した前示の趣旨からすれば、非公開決定の理由は、その相手方において当該通知書の記載自体から了知し得るものでなければならず、後の別途の説明によって、理由不備の瑕疵が治癒される余地はない上、本件処分における理由の提示の程度が十分であったか否か

の判断に当たって後日の口頭説明があったことを踏まえた事情を考慮することはできない。

よって、被告の上記主張も採用できない。

- (4) 以上によれば、本件処分は、その通知書の理由の記載が本件条例10条3項の要求する理由の提示の要件を欠くものであって、取り消されるべき瑕疵があったものといわざるを得ないから、原告の請求のうち、本件処分の取消しを求める請求は理由がある。

2 本件情報の非公開情報（本件条例5条7号に定める情報）該当性について

以上に説示したところによれば、本件処分は理由の提示の要件を欠いた違法な処分であり、取消しを免れないものというべきであるが、本件事案の性質に鑑み、更に被告主張に係る本件情報の非公開情報（本件条例5条7号）該当性についても念のため判断する。

- (1) 本件条例5条7号は、「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」を非公開情報として定めるところ、被告は、「秘密会の議事の記録は公表しない」という本件会議規則92条1項がここにいる「法令等」に当たるとし、本件情報は本件条例5条7号の非公開情報に該当する旨主張する。

しかしながら、本件条例5条1号アは、「法令又は条例（以下「法令等」という。）・・・」と規定しており、本件条例にいう「法令等」は法令又は条例のことを指すものと明確に定義している。そして、本件条例5条7号がこの規定よりも後にあることも踏まえると、同号にいう「法令等」も同条1号アで定義された法令又は条例を指すものと解するのが相当であるところ、本件会議規則は、「普通地方公共団体の議会は、会議規則を設けなければならない。」と定める地方自治法120条に基づいて湯河原町議会が設けた会議規則であるから、法令にも条例にも該当しない。

被告は、本件会議規則と本件条例の制定主体が同じ湯河原町議会であるこ

とと、本件会議規則と本件条例の制定の先後関係を踏まえた制定者意思からして、本件会議規則が同号の「法令等」に含まれる旨主張する。しかし、前記のとおり、本件条例においては、「法令等」は法令又は条例のことを指すものと明確に定義されており、この明文の規定に従った解釈をすることが制定者意思に沿うものと考えられるから、被告の上記主張は採用することができない。

したがって、本件会議規則92条1項の規定を理由として、本件情報が本件条例5条7号の非公開情報に該当するということとはできない。

- (2) 被告は、「この条例で定めるもののほか、委員会に関し必要な事項は、会議規則の定めるところによる」旨規定した委員会条例26条や上記(1)の地方自治法120条の存在を指摘し、本件会議規則はこれらの委任に基づいて制定されたものである、本件会議規則は条例の範疇に含まれるなどとして、「法令等」に該当する旨主張する。

しかしながら、本件会議規則が「法令等」の明文の定義に当たらないことは上記(1)で説示したとおりである。

また、本件会議規則が上記(1)のとおり地方自治法120条に基づいて制定されたものであるのに対し、条例は、「普通地方公共団体は、法令に違反しない限りにおいて・・・条例を制定することができる」と規定する同法14条1項に基づいて制定されるものであって、制定権の根拠が異なるほか、条例には、その制定・改廃について、地方自治法に、首長の提案権（同法149条1号）、住民による直接請求権（同法74条1項）などの定めがあり、これらの定めがない会議規則とは制定手続も異なる。

さらに、地方自治法には、「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」（同法14条2項）との規定があり、原則として規則等ではなく、条例で定めなければならない事項が法定されている。

10
15
20
25
30
35
40
45
50
55
60
65
70
75
80
85
90
95
100
105
110
115
120
125
130
135
140
145
150
155
160
165
170
175
180
185
190
195
200
205
210
215
220
225
230
235
240
245
250
255
260
265
270
275
280
285
290
295
300
305
310
315
320
325
330
335
340
345
350
355
360
365
370
375
380
385
390
395
400
405
410
415
420
425
430
435
440
445
450
455
460
465
470
475
480
485
490
495
500
505
510
515
520
525
530
535
540
545
550
555
560
565
570
575
580
585
590
595
600
605
610
615
620
625
630
635
640
645
650
655
660
665
670
675
680
685
690
695
700
705
710
715
720
725
730
735
740
745
750
755
760
765
770
775
780
785
790
795
800
805
810
815
820
825
830
835
840
845
850
855
860
865
870
875
880
885
890
895
900
905
910
915
920
925
930
935
940
945
950
955
960
965
970
975
980
985
990
995

このように、本件会議規則と条例とでは、法律上、制定の根拠、手続、定めることができる事項が異なっており、制定主体が同じであるからといって、本件会議規則が条例の範疇に含まれるなどと解することはできない。

したがって、上記被告の主張は上記判断を左右するものではない。

- (3) 以上によれば、本件情報が本件条例5条7号の非公開情報に該当することを前提とした処分行政庁の本件処分は、この点においても違法であって、取消しを免れない。

3 本件義務付けの訴えが認められるか（争点3）

(1) 本件義務付けの訴えの適法性

原告が処分行政庁に対して、本件公開請求に係る文書の公開を義務付けることを求める訴えは、行訴法3条6項2号、37条の3の申請型義務付けの訴えであるところ、同訴えについては、当該処分が取り消されるべきものであり、又は無効若しくは不存在であるときに限り、訴えを提起することができる（同法37条の3第1項2号）。そうすると、申請型義務付けの訴えにおいては、併合提起された処分の取消し又は無効若しくは不存在の確認を求める請求が認容されることが訴訟要件になるところ、前記1及び2のとおり、本件処分は取り消されるべきものであるから、上記の訴訟要件を満たし適法であると認められる。

(2) 本案要件の充足性

本件文書は本件特別委員会の秘密会の議事録であるところ、湯河原町の滞納者に関する資料が本件特別委員会に提出された後の審議が秘密会とされていると認められること（甲16）を踏まえると、本件情報中には、原告が主張するように滞納者の氏名、滞納金額など個人に関する情報で、特定の個人が識別されるもの（本件条例5条1号）であって、同号列举の除外事由が認められない非公開情報が含まれていることが推認されるところ、処分行政庁においてその点の判断がされていない。

また、傍聴人等を議場の外に退去させて非公開で行われるという本件特別委員会の秘密会の性質（本件会議規則91条）を踏まえると、本件情報中には、公開することにより、議会における率直な意見の交換等が不当に損なわれるおそれがある情報（本件条例5条3号）、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情報（本件条例5条4号）など本件条例5条各号の非公開情報に該当する部分がある可能性が否定できないところ、処分行政庁においてこの点を判断しておらず、本件全証拠によっても、これに該当しないことが当裁判所に明らかであるとはいえない。

そうすると、これらの文書の公開決定をすべきであることが本件処分の根拠規定から明らかであると認められ又は公開決定をしないことがその裁量権の範囲を超え若しくはその濫用となると認められる（行訴法37条の3第5項）ということとはできない。

したがって、これらの文書の公開決定を命ずることはできない。

第4 結論

以上によれば、原告の請求は主文1項の限度で理由があるからその限度でこれを認容し、原告のその余の請求は理由がないからこれを棄却することとして主文のとおり判決する。

横浜地方裁判所第1民事部

裁判長裁判官

岡田伸太

岡 田 伸 太

裁判官

柵木澄子

柵 木 澄 子

裁判官 山田裕章 

山 田 裕 章

表
半
月
給

別紙

当事者目録

神奈川県足柄下郡湯河原町中央五丁目8の17

原告	ゆがわら町民オンブズマン
同代表者代表幹事	濱田知子
同訴訟代理人弁護士	大川隆司
同	小沢弘子
同	石崎明人
同	武井由起子
同	伊藤朝日太郎
同	中村晋輔
同	高橋由美
同	馬込竜彦

神奈川県足柄下郡湯河原町中央二丁目2番地1

被告	湯河原町
同代表者	湯河原町議会議長
	村瀬公大会
処分行政庁	湯河原町議
同訴訟代理人弁護士	川島清嘉
同	川島志保
同	中村真由美
同	原田隆之以介
	以上

別紙

関係法令等の定め

- 1 湯河原町議会会議規則（昭和40年湯河原町議会規則第2号。以下「本件会議規則」という。）（甲3の2）

(1) 91条（指定者以外の退場）

1項 秘密会を開く議決があったときは、議長は、傍聴人及び議長の指定する者以外の者を議場の外に退去させなければならない。

2項 委員会において、秘密会を開くときは、前項の例による。

(2) 92条（秘密の保持）

1項 秘密会の議事の記録は公表しない。

2項 秘密会の議事は、何人も秘密性の継続する限り他にもらしてはならない。

2 本件条例（甲4）

(1) 1条（目的）

この条例は、町民の知る権利を尊重し、行政文書の公開を求める町民の権利を明らかにするとともに、町政を町民に説明する責務を全うし、町民参加による一層開かれた町政の実現を図り、もって町政に対する町民の理解と信頼を深め、地方自治の本旨に即した町政の運営に寄与することを目的とする。

(2) 2条（定義）

1項 この条例において、「実施機関」とは、町長、議会、公営企業管理者、教育委員会、選挙管理委員会、監査委員、農業委員会及び固定資産評価審査委員会をいう。

2項 省略

(3) 3条（解釈運用方針）

実施機関は、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。この場合において、個人の秘密、個人の私生活その他の他人に知られたくない個人に関する情報がみだりに公にされないように最大限の配慮をしなければならない。

(4) 4条（行政文書の公開を請求する権利）

何人も、この条例の定めるところにより、実施機関に対し、当該実施機関の管理する行政文書の公開を請求することができる。

(5) 5条（行政文書の公開義務）

実施機関は、行政文書の公開の請求（以下「公開請求」という。）があったときは、公開請求に係る行政文書に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、公開請求をしたもの（以下「公開請求者」という。）に対し、当該行政文書を公開しなければならない。

1号 個人に関する情報・・・であつて、特定の個人が識別され、若しくは識別され得るもの又は特定の個人を識別することはできないが、公開することにより、個人の権利利益を害するおそれがあるもの。ただし、次に掲げる情報を除く。

ア 法令又は条例（以下「法令等」という。）の規定により何人にも閲覧、縦覧等又は謄本、抄本等の交付が認められている情報

イ以下 省略

2号 省略

3号 町の機関内部若しくは機関相互又は町の機関と国、独立行政法人等、他の地方公共団体及び地方独立行政法人（以下「国等」という。）の機関との間における審議、検討又は協議に関する情報であつて、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、不当に町民の間に混乱を生じさせるおそれ又は特定の者に不当に利益を与え、若しくは不利益を及ぼすおそれがあるもの

4号 町の機関又は国等の機関が行う事務又は事業に関する情報であつて、

公開することにより、次に掲げるおそれ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

ア以下 省略

5号及び6号 省略

7号 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

(6) 6条（部分公開）

1項 実施機関は、公開請求に係る行政文書に非公開情報とそれ以外の情報とが記録されている場合において、当該非公開情報とそれ以外の情報とを容易に、かつ、行政文書の公開を請求する趣旨を失わない程度に合理的に分離できるときは、当該非公開情報が記録されている部分を除いて、当該行政文書の公開をしなければならない。

2項 公開請求に係る行政文書に前条1号に該当する情報（特定の個人が識別され、又は識別され得るものに限る。）が記録されている場合において、当該情報のうち、特定の個人が識別され、又は識別され得ることとなる記述等の部分を除くことにより、公開しても、個人の権利利益が害されるおそれがないと認められるときは、当該部分を除いた部分は、同号の情報に含まれないものとみなして、前項の規定を適用する。

(7) 10条（公開請求に対する決定等）

1項 実施機関は、公開請求があったときは、当該公開請求があった日から起算して15日以内に、当該公開請求に対する諾否の決定（以下「諾否決定」という。）を行わなければならない。ただし、前条第2項の規定により補正を求めた場合にあっては、当該補正に要した日数は、当該期間に算入しない。

2項 実施機関は、前項の規定により諾否決定をしたときは、公開請求者に対し、その旨を書面により通知しなければならない。

3 項 前項の場合において、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・・・は、その理由を併せて通知しなければならない。この場合において、当該行政文書の公開を拒む理由がなくなる期日をあらかじめ明示することができるときは、その期日を明らかにしなければならない。

4 項以下 省略

3 湯河原町議会委員会条例（昭和 33 年湯河原町条例第 7 号。以下「委員会条例」という。）（甲 3 の 1）

(1) 16 条（傍聴の取扱）

1 項 委員会は、議員のほか、委員長の許可を得た者が傍聴することができる。
ただし、委員会の議決により秘密会とすることができる。

2 項 省略

(2) 26 条（会議規則との関係）

この条例で定めるもののほか、委員会に関し必要な事項は、会議規則の定めるところによる。

4 湯河原町議会基本条例（平成 18 年湯河原町条例第 31 号。以下「基本条例」という。）（甲 5）

(1) 1 条（目的）

この条例は、議会の運営及び議員の活動に関する基本的事項を定めることにより、議会が町民から期待された政策形成及び行政監視の役割を果たすとともに、町民とともに汗を流す町民協働の運営を進め、もって活力ある地域づくりと町民の福祉向上に資することを目的とする。

(2) 2 条（議会の使命）

1 項 議会は、町民を代表する議事機関として、町長その他の執行機関（以下「町長等」という。）の活動を監視するとともに、自ら活力ある地域づくり

のために必要な政策を立案して決定し、及び推進しなければならない。

2 項 議会は、地方自治法（昭和22年法律第67号。以下「法」という。）その他の法律で定める活動を誠実に実施するほか、前項に定める役割を果たすために必要な活動に積極的に取り組まなければならない。

3 項 議会は、前項の活動に当たっては、町民に必要な情報を提供し、その多様な意見を反映させるとともに、町民とともにまちづくりの活動を進める町民参加と町民協働の議会運営に努めなければならない。

(3) 3 条（議会の運営原則）

1 項 議会は、必要な政策を自ら立案して決定し、又は執行機関を通じて提案して実施させることにより、政策中心の運営を行うものとする。

2 項 議会は、町民の多様な意見を把握して町政に反映させるとともに、町民と一緒にまちづくりの活動に取り組むことにより、町民参加と町民協働の運営を行うものとする。

3 項 議会は、町民が自由に議会を傍聴し、又は広報等を通じて必要な情報を得ることができるようにするとともに、町民に対して議会の議決又は運営についてその経緯、理由等を説明する説明責任を果たすことにより、透明性と応答性のある運営を行うものとする。

(4) 18 条（この条例の性格等）

1 項 この条例は、議会運営に関する最高規範であって、議会は、この条例で定める目的、原則等を実現するために必要な事項について条例、規則等を制定し、議会運営の仕組みを体系的に整備しなければならない。

2 項 議会は、議会運営がこの条例の目的、原則等に即して行われているかどうかを不断に点検し、必要があると認める場合は、この条例の改正その他必要な措置を講じなければならない。

以 上

これは正本である。

令和4年2月2日

横浜地方裁判所第1民事部

裁判所書記官 蓑 宮 直

