

町田市行政不服審査会  
2018年度第10-2号事件  
(審査請求人 ○○ ○○)

2021年11月18日

答 申

町田市長 石坂 丈一 様

町田市行政不服審査会  
会 長 野 村 武 司

2018年12月20日付け18町総法第105号(2018年度第10号-2事件) でなされた諮問について、以下のとおり答申いたします。

### 第1 審査会の結論

審査請求人○○○○(以下「審査請求人」という。)が2018年6月19日付けで処分庁町田市長(以下「処分庁」という。)に対して行った公文書公開請求に対して、処分庁が2018年6月27日付け18町総法第33号の2をもって行った公文書非公開決定において非公開とした部分のうち、「相談内容」及び「回答内容」欄以外については公開すべきである。

### 第2 審査請求の趣旨

審査請求人は処分庁が2018年6月27日付け18町総法第33号の2をもって行った公文書非公開決定処分を取り消すとの決定を求めた。

### 第3 本件事案の経緯

1 審査請求人は、町田市情報公開条例(以下「本件条例」という。)第6条第1項の規定により、2018年6月19日に「公文書公開請求書」で、処分庁に対し「2017年12月14日付け17町政聴要第541号の「市政要望への対応について(報告)」の「顛末等」4行目に示された、3R推進課と交わした相談などのすべての情報」を対象とする公文書公開

請求を行った。

- 2 処分庁は、「法律相談一覧表\_2017.xlsx」を対象文書とし、非公開とする決定をし、2018年6月27日付け18町総法第33号の2「公文書非公開決定通知書」により審査請求人に通知した。
- 3 審査請求人は、審査庁町田市長（以下「審査庁」という。）に対して、上記処分を不服として2018年8月23日に「審査請求書」により審査請求を行った。
- 4 処分庁は、2018年10月4日付け18町総法第80号「弁明書」により弁明した。
- 5 審査請求人は、2018年11月8日に「反論書」により反論した。
- 6 審査庁は、本件条例第10条第2項の規定に基づき、2018年12月20日付け18町総法第105号「審査請求について（諮問）」により、本件審査請求について当審査会に諮問した。
- 7 審査会は、次のとおり調査審議を行った。

2020年10月9日 審議

2020年11月27日 処分庁への事情聴取

2020年12月25日 審議

2021年2月4日 審査請求人による口頭意見陳述

2021年5月28日 審議

2021年7月16日 審議

2021年8月6日 審議

2021年9月17日 審議

2021年10月15日 審議

2021年11月12日 審議

#### 第4 審査請求人と処分庁の主張

- 1 審査請求人は審査請求書において、主に次のとおり主張した。
  - (1) 本件条例はその第1条でその目的を公正で透明な開かれた市政を実現することを目的としているため、行政法律相談を非公開とすることは、市政の公正な法的意思決定を不透明にし、市政に対する信頼を著しく低下させて、その目的（本件条例第1条）に全く反する。
  - (2) 行政法律相談は、市政の公正かつ適正な法的意思決定の目的のために

実施されるものであり、その公開によって、行政法律相談の利用を委縮させるものでは決してなく、むしろ公正かつ適正な法的意思決定を明確にできるためその利用を促進させると認められる。

(3) 公開によって行政法律相談の利用が委縮するとの主張は、行政法律相談が公正かつ適正な法的意思決定の目的のために実施されていない場合に認められる。

2 処分庁は弁明書において、主に次のとおり主張した。

(1) 行政法律相談は、町田市 of 事務又は事業の意思決定過程において専門家の知見を活用することで法的リスクを回避し、又は法的問題を解決することを目的に実施するものである。

(2) 行政法律相談は、あくまで意思決定の参考とするために実施しているに過ぎない。したがって、行政法律相談の内容がそのまま意思決定に直結しているわけではないため、相談の内容を非公開とすることが意思決定を不透明にしているとは言えない。

(3) 上記のとおり、行政法律相談は、意思決定の参考とすることを目的に実施するものであり、その公開により公正かつ適正な法的意思決定がなされたことを明確にできることにはならない。

(4) 行政法律相談の実施にあたっては、相談の内容が一般に公開されないことを前提に、相談を受ける部署から十分な情報の提供を受ける必要があるところ、仮にその内容が公開されるとなれば、情報の提供に消極的になり、又は相談そのものを躊躇することは容易に予想されるものであり、適切な時期に相談を実施する機会を逸することとなる。その結果、行政法律相談の目的である法的リスクを回避し、又は法的問題を解決することにも支障が生じることとなる。また、相談の担当者においても、相談及びその回答の内容が一般に公開されることを前提に、詳細な相談の内容及び率直かつ具体的な回答の内容を記録しないこととなれば、その事後的なチェックや継続した相談及び類似相談への対応に著しい不便を生じる。

3 審査請求人は反論書において、主に次のとおり主張した。

(1) 処分庁は、「行政法律相談は、あくまで意思決定の参考とするために実施しているに過ぎない。」と主張するが、行政法律相談は、町田市組織規則に規定された重要な職務であり、また、意思決定過程において専

門家の法的知見を活用した、法的に妥当な意思決定過程である。したがって、その内容を非公開とすることは、市の重要な職務である法的な意思決定過程を不透明にし、市政に対する信頼を著しく低下させると認められる。

- (2) 処分庁は、「行政法律相談は、意思決定の参考にすることを目的に実施するものである。」と主張するが、市の意思決定においては、すべて法的な意思決定過程が求められており、とくに行政法律相談は、明確に町田市組織規則に規定して、法的な意思決定過程の実施を目的にしていると認められる。従って、その公開により、法的な意思決定過程が明らかとなり、市の意思決定が公正かつ適正になされたかが明確にできる。
- (3) 処分庁の主張する行政法律相談の相談内容や適切な情報は、2018年8月8日付け18町総法第52号の2の公文書の件名1の行政法律相談について(入カフォームを含む)で示されているように、相談内容は法的な違法性・妥当性についての相談であり、適切な情報は経緯や背景事情、市にとって不利な情報もすべて、法的な公正な事実関係の情報であると認められる。法的な違法性・妥当性、公正な事実関係が公開されると、適切な情報提供がなされないとか、相談そのものを躊躇する恐れがあるとの主張は、公正であり法令に従うことを定めた公務員法に反しており、論評に値しないが、認められない。
- (4) 行政法律相談に限らず、市の意思決定においては、すべて客観的な事実関係に基づく法的に公正で適正な意思決定過程が求められている。市が客観的な事実関係に基づく法的に公正で適正な意思決定過程を市民に説明できないとなれば、市政に対する信頼は著しく低下し、本件条例の目的は失われる。行政法律相談が公務員法その他法令に従い公正かつ適正に業務実施されているならば、相談を受ける部署からの十分な情報の提供とは、市にとって不利な情報も含めた、法的判断に必要な十分な客観的事実関係の提供であり、また、相談の担当者の率直かつ具体的な回答内容とは、法的に公正で適正な(専門家の法的知見を活用した法的に違法または妥当と判断された)意思決定過程であるため、公開することになんら支障を生じ得ない。処分庁は、「仮にその内容が公開されるとなれば、情報の提供に消極的になり、又は相談そのものを躊躇するこ

とは容易に予想される」と主張するが、その主張の根拠は示されておらず、認められない。仮に相談内容が公開されたとしても、相談を受ける部署からの十分な情報の提供とは、法的判断に必要な十分な客観的事実関係の提供であるため、情報の提供に消極的になることはなく、また相談そのものを躊躇することは、市の意思決定においては、すべて客観的な事実関係に基づく法的に公正で適正な意思決定過程が市民に求められているため、まったく予想されない。むしろ、市の意思決定においては、すべて客観的な事実関係に基づく法的に公正で適正な意思決定過程が市民に求められているため、相談を受ける部署は、意思決定過程が市民に公開されることで、法的に公正で適正な意思決定を求めて積極的に相談するようになる。また、処分庁は「相談の担当者においても、相談及びその回答の内容が一般に公開されることを前提に、詳細な相談の内容および率直かつ具体的な回答の内容を記録しないことになる」と主張するが、その主張の根拠も示されておらず、認められない。相談の担当者においては、たとえ公開されることが前提であっても、法的に公正で適正な(専門家の法的知見を活用した法的に違法または妥当と判断された)意思決定過程である公正かつ適正な業務を実施するものであるから、相談の担当者が率直かつ具体的な回答内容を記録しないことにはならない。相談の担当者が率直かつ具体的な回答内容を記録しないとの主張は、公正かつ適正な業務を実施しない場合に認められる。したがって、行政法律相談の内容を公開することは、相談者が相談することを委縮させ、かつ、相談の担当者による相談の記録を躊躇させることにはならず、よって、行政法律相談業務の実施の目的を失わせることはなく、かつ、公正かつ適正な業務実施を著しく困難にすると認められない。

## 第5 審査会の判断

### 1 本件請求対象文書について

本件請求対象文書は、実施機関内において行われている行政法律相談について、特定の相談案件の相談日、回答日、継続案件名、相談部・課、相談者、人数、回答者、分野、テーマ、関連する法律・条文、相談内容、回答内容を一覧でまとめた記録である。

実施機関は、本件請求対象文書が意思決定の参考に過ぎず、行政法律相談

の内容が意思決定に直結しているわけではなく、相談内容が公開されることにより相談を行う部署から適切な情報提供を受けられなくなる、あるいは各部署が相談を躊躇するおそれがあるとして、本件条例第5条第1項第4号を理由に全部非公開とする決定を行った。

## 2 条例第5条第1項第4号該当性について

### (1) 条例第5条第1項第4号について

本号は「市又は国等の事務又は事業の運営に関する情報であって、公開することにより当該事務又は事業の実施の目的を失わせ、又は公正かつ適正な実施を著しく困難にすると認められるもの」を非公開と定めており、公開することによる支障が一般的なおそれではなく、「事務事業の実施の目的を失わせる」程度のものであるか、「著しく困難と認められる」程度のものと認められるものであることを要件としている。

本件請求対象文書に照らせば、相談内容等が公開されると相談に関する事務事業に一定の影響を与えることが想定されたとしても、事務事業の実施目的を失わせる程度のものであるか、適正・公正な事務事業の実施が著しく困難になる程度のものであるかといった支障の程度を検討する必要がある。

### (2) 行政法律相談について

実施機関によると、行政法律相談は、実施機関における事務事業の意思決定過程において専門家の知見を活用することで法的リスクを回避し、または法的問題を解決することを目的に、意思決定の参考とするために実施されているとのことである。

実施機関は、行政法律相談の内容が意思決定に直結しているわけではなくと主張するが、実施機関が意思決定を行う経過の一環として、法的問題や法的リスクに関連する相談・協議・検討等が行われているのであるから、意思決定に至る経緯の一部をなすものであり、どのような法的問題等を考慮したのかは、重要な経緯と言えるものである。

したがって、意思決定に至る経緯の一部をなす行政法律相談であるという事務事業の性質を踏まえて、本件条例第5条第1項4号の定める非公開要件の該当性を判断する必要がある。

### (3) 条例第5条第1項第4号該当性について

ア 相談日、回答日、相談部・課、相談者、人数及び回答者について

本件請求対象文書の記載欄のうち、相談日、回答日、相談部・課、相談者、人数、回答者は、行政法律相談が実施された外形的事実に関する情報である。本件決定は、特定案件の行政法律相談に係る記録が存在することを明らかにしたうえで非公開としていることから、行政法律相談を実施機関の各部署が行ったこと自体が秘匿を要するものではないと認められる。したがって、これらの情報を公開することにより、本件条例第5条第1項4号の定める非公開事由に該当するとは言えず、実施機関の判断は妥当ではない。

#### イ 分野及びテーマについて

審査会で見分したところ、本件請求対象文書記載欄のうち「分野」は実施機関の行う事務事業を大きく分類わけしたもの、「テーマ」は分野ごとに実施している事務事業を業務類型で区分したもので、いずれも実施機関が行う事務事業についての一般的な類型的整理を行ったものである。これらの情報が公開されても行政法律相談という事務事業の実施の目的を失わせ、あるいは適正・公正な事務事業の実施が著しく困難になるとは認められず、本件条例第5条第1項4号に該当するとした実施機関の判断は妥当ではない。

#### ウ 相談内容及び回答内容について

本件請求対象文書記載欄のうち「相談内容」及び「回答内容」は、行政法律相談が行われた具体的な事案に関する情報である。

行政法律相談の事務事業の性質を踏まえると、適正な遂行のためには、相談内容に係る具体的な問題・課題・状況、相談する各所管課の評価・認識などが法制課に対して率直に提供される必要がある。また、行政法律相談を所管する法制課は、相談段階で提供された情報等の範囲で妥当と思料される専門的知見を提供することとなり、確定的な見解に限らず一定の留保を付した上での知見の提供などの対応をすることが求められる。そのため、相談者と法制課の間の率直なやり取りがなされることが、行政法律相談の公正・適正な遂行を確保するために必要と認められる。

しかしながら、行政法律相談により提供される専門的知見が、意思決定権者に与える影響は小さくないと思料される場所であり、本件請求対象文書に記載欄の「分野」及び「テーマ」の分類からは、行政法律相

談ではさまざまな法的問題を取り扱っていると見受けられるところである。そのため、個別具体的な事案に係る相談にとどまらず、一般的な法令等の解釈や政策決定や事務事業遂行の基準や規範となる普遍性のある専門的知見が提供されるものも含まれ得ると思料される。

したがって、「相談内容」及び「回答内容」については、一般的に行政法律相談における率直な情報共有及び知見の提供の一連の内容を公にすることとなるため、開示すると事務事業の性質としてその目的を失わせ、公正・適正な事務事業の遂行が著しく困難になると認められるが、法令等の解釈や法的問題等に関する基準や規範となる知見など、個々の事案にとどまらず実施機関の事務事業に影響を及ぼす案件については、相談の内容や性質を踏まえて個別に判断する必要がある。

本件請求対象文書についてみると、「相談内容」及び「回答内容」に記載されている内容は、個別の固有の状況に関する行政法律相談である。そのため、記録されている内容は、具体的な事案の状況・相談者としての考え方と、それに対する法的助言であり、相談内容に係る実施機関の事務事業の遂行一般に影響を及ぼすものとは言えない。

したがって、これらを公にすると行政法律相談において率直かつ十分な情報共有がなされなくなるなど、事務事業の実施の目的を失わせ、公正かつ適正な事務事業の実施を著しく困難にすると認められ、本件条例第5条第1項第4号に該当するとした実施機関の判断は妥当である。

#### エ 継続案件名、関連する法律・条文について

本件請求対象文書記載欄のうち「継続案件名」は継続性のある相談案件の場合に必要な応じて記載する欄として用いられ、「関連する法律・条文」は相談内容に係る法令等について記載する欄である。いずれも、「相談内容」及び「回答内容」が非公開情報に該当し、かつ当該非公開情報を明らかにする、あるいは強く推認させる記載である場合は、本件条例第5条第1項第4号に該当すると言えるところである。

しかしながら、本件請求対象文書ではいずれも空欄となっており、「相談内容」及び「回答内容」を明らかにする、ないし強く推認させるものではないことから、本件条例第5条第1項第4号に該当するとした実施機関の判断は妥当ではない。



### 3 結論

以上のとおり、処分庁が行った本件請求対象文書を本件条例第5条第1項第4号に該当するとして全部非公開とした決定のうち、「相談内容」及び「回答内容」欄以外を非公開としたことは妥当でなく、公開すべきである。