

【諮問第294号】

3川情個第31号  
令和4年3月15日

川崎市長 福田紀彦 様

川崎市情報公開・個人情報保護審査会  
会長 早川和宏

公文書開示請求に対する拒否処分に係る審査請求について（答申）

令和2年12月9日付け2川総コ第170号で諮問のありました、公文書開示請求に対する拒否処分に係る審査請求の件について、次のとおり答申します。

【事務局】

総務企画局情報管理部行政情報課情報公開担当  
電話 044-200-2108

## 1 審査会の結論

実施機関川崎市長が行った開示請求拒否処分のうち、別紙記載の情報についてはこれを取り消し、開示すべきであるが、その余の判断については結論において妥当である。

## 2 開示請求内容及び審査請求の経緯

(1) 審査請求人は、令和元年10月9日付けで、川崎市情報公開条例（平成13年川崎市条例第1号。以下「情報公開条例」という。）第7条の規定により、実施機関川崎市長に対して、(仮称)「川崎市差別のない人権尊重のまちづくり条例」（以下「人権条例」という。）について、①（仮称）人権条例に罰則規定を付与できる法的根拠、②検察ないし警察と、条例案文作成にあたっての、付与に関する事前協議の有無、③②に関しての検察・警察との議事録、④①から③までに關与した人々の氏名と役職、⑤（仮称）人権条例を提唱する議員名、⑥（仮称）人権条例を提案、又は請願した市民及び団体に関する公文書の開示請求（以下「本件請求」という。）を行った。

(2) 実施機関川崎市長は、本件請求に対し、令和元年10月23日付けで、上記(1)②から④までの対象公文書については、情報公開条例第8条第3号及び第4号に該当するとして、拒否処分（以下「本件処分」という。）を、上記(1)①については、文書を作成していないとして文書不存在に基づく拒否処分を行った。

なお、上記(1)⑤及び⑥について、実施機関川崎市議会が情報提供をしたところ、審査請求人は当該部分の開示請求を取り下げた。

(3) 審査請求人は、令和元年11月4日付けで、本件処分のうち、上記(1)②及び③の対象公文書（以下「本件対象公文書」という。）に係る拒否処分の取消しを求めて審査請求を行った（当審査会諮問第294号事件）。

## 3 審査請求人及び補佐人の主張要旨

令和元年11月4日付け審査請求書、令和2年3月6日付け反論書及び令和2年10月14日実施の審査庁による口頭意見陳述聴取等によれば、審査請求人及び補佐人の主張の要旨は、次のとおりである。

### (1) 審査請求の理由について

ア （仮称）人権条例は罰則を定めた条文が想定される場所、その場合には、地方検察庁との事前協議が必要とされている（昭和48年1月 全国都道府県総務部長会議連絡事項）。

イ 他の地方公共団体の例としては、議員立法で罰則付き条例を制定した際に、計7回の手前協議を経て協議依頼を行ったことや、法制担当部署が発行した文書に地方検察庁から議会上程の3箇月前までに事前協議をするように依頼を受けた旨の記載があることから、(仮称)人権条例についても相当前から事前協議が行われたことと推察する。

ウ 「検察ないし警察と、条例案文作成にあたっての、付与に関する事前協議の

有無」について、他の地方公共団体が制定した条例で、事前協議を行わなかったことから、制定後に地方検察庁から条文上の不備を指摘された例があり、事前協議が適正に行われたか否かは、川崎市民が知るべき重要な情報である。

エ 検察・警察との議事録については、日本国憲法が保障する「表現の自由」の制限につながる危惧がある（仮称）人権条例が検討される中において、事前協議の際、検察官との協議が何回行われたか、検察官からどのような質問や指摘があったかは、川崎市民及び国民が知るべき重要な情報であり、情報公開条例前文に掲げる「市政への市民参加の推進と市民の信頼の確保を図り、公正かつ民主的な市政を確立する上において必要不可欠」な情報といえる。

オ 横浜地方検察庁との事前協議は既に終了しているはずであることから、自由かつ達な意見交換が阻害される可能性がなく、「外部からの圧力や干渉等の影響を受け、意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれ」がない。

カ 他の地方公共団体では、地方検察庁との事前協議の日程等が公表されている例や事前協議の結果を事前公表している例がある。

## (2) 実施機関川崎市長の主張に対して

ア 実施機関川崎市長の「市民に不正確な理解や誤解を与えるなどして、不当に市民の間に混乱を生じさせ、助長するおそれがあった」という主張については、令和元年第5回川崎市議会定例会において、条例が可決されていることから、既にそのおそれが消滅している。

イ 実施機関川崎市長の「今後の検察協議において、自由かつ達な議論が行われなくなり、条例の刑罰規定を適切に立案することが困難になる」という主張については、内容が、日本国憲法の保障する「表現の自由」に関連するものであり、刑事訴訟法上訴追権を独占的に持つ検察庁がどのような意見を述べたかは立案上重要なものであり、また検察官も慎重かつ丁寧に向き合うべき内容であることから、市民に公開する公益のほうが上回るものといえる。

## 4 実施機関川崎市長の主張要旨

令和2年1月27日付け弁明書、令和2年4月10日付け再弁明書、令和2年10月14日実施の審査庁による口頭意見陳述聴取及び令和3年8月24日実施の当審査会における口頭による処分理由説明等によれば、実施機関川崎市長の主張の要旨は、次のとおりである。

### (1) 人権条例について

人権条例は、平成28年12月27日の川崎市人権施策推進協議会の提言を受け、制定に向けた検討を進め、平成31年3月11日には（仮称）人権条例骨子案を、さらに、令和元年6月24日には、罰則規定を設けることを明記した（仮称）人権条例（素案）を公表し、同年7月8日から8月9日までの日程で、パブリックコメント手続を実施して、広く市民等の意見を求めたものである。

その後、パブリックコメント手続等による意見の取扱いについて庁内で協議を重ね、これらの意見のいくつかを反映させた成案を作成し、令和元年11月12

日に開催された令和元年度第5回政策・調整会議において、(仮称)人権条例(素案)に係るパブリックコメント手続の実施結果を踏まえ、人権条例を制定することについて意思決定を行い、令和元年第5回川崎市議会定例会に条例議案として提出に至った。

条例議案は、提出後、当該定例会における審議を経て、令和元年12月12日に可決、成立し、同月16日に、令和元年川崎市条例第35号として公布している。

## (2) 本件処分に対する考え方

### ア 情報公開条例第8条第3号の該当性について

令和元年6月24日に(仮称)人権条例(素案)を公表している。また、横浜地方検察庁と協議したことについては、同日に開催された川崎市議会文教委員会における所管事務調査の報告において、委員の質問に対し、市の担当者が「協議を行った」旨の答弁をしている。

本件については、パブリックコメント手続を実施したところ、18,243通、26,514件の意見が寄せられ、関心が非常に高かったものの、案件の性質上、本人の思想・信条により賛否がはっきりと分かれ、それぞれの立場からの主観的な意見も多く、このような状況の下で、パブリックコメント手続を行っている「(仮称)人権条例(素案)」(令和元年6月時点の条例案)とは大きく内容が異なる「当初案」に基づいて行われた横浜地方検察庁との協議内容を記録した議事録を開示すると、あたかも、パブリックコメント手続を行っている「(仮称)人権条例(素案)」についての協議内容の議事録であるかの如き印象を市民に与え、市民に不正確な理解や誤解を与えるなどして、不当に市民の間に混乱を生じさせ、助長するおそれがあったものである。

### イ 情報公開条例第8条第4号の該当性について

検察協議は、地方公共団体と司法機関である検察庁が、自由かつ達な議論を行うことによって、条例の刑罰規定を適切に立案することを目的としているが、協議に参加した者の発言が逐語的に記録されている議事録を開示すれば、今後の検察協議において、自由かつ達な議論が行われなくなり、条例の刑罰規定を適切に立案することが困難になる。

このため、情報公開条例第8条第4号柱書の「公にすることにより、……その他事務事業の性質上、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」に該当する。

## (3) 審査請求人の主張について

ア 人権条例は、開示請求拒否処分を行った時点では、可決されていない。

イ 審査請求人は、検察官も慎重かつ丁寧に向き合うべきであると主張している。

しかしながら、検察協議は、法令上の根拠はなく、昭和48年1月に開催された全国都道府県総務部長会議において法務省から示された要請に基づくものであり、実務上の必要性から行われているものである。

したがって、地方公共団体の担当者と地方検察庁の担当検事との間で、条例

の刑罰規定の具体的な内容について、専門的かつ実務的な見地から自由かつ達な議論を行うことが重要である。

それゆえ、逐語的に記録されている議事録を開示すれば、今後の検察協議において、参加者の発言が慎重になり、専門的かつ実務的な見地から自由かつ達な議論が行われなくなり、条例の刑罰規定を適切に立案することが困難になるおそれがある。

ウ 審査請求人は、市民に公開する公益の方が上回るものと主張している。

不開示情報であっても、実施機関川崎市長が公益上特に必要があると認めるときは、情報公開条例第10条の規定に基づき、開示することは可能であるが、これは、実施機関川崎市長の高度な行政判断により不開示情報について裁量的開示を行うことができる旨の規定であり、実施機関川崎市長が不開示情報の開示を義務付けられるものではない。

## 5 審査会の判断

### (1) はじめに

審査請求人は、本件対象公文書は情報公開条例第8条第3号及び第4号に該当しないと主張しているのに対し、実施機関川崎市長はこれらに該当すると主張している。そこで、本件対象公文書が情報公開条例第8条第3号及び第4号に該当するか否かについて、以下、それぞれ判断する。

### (2) 情報公開条例第8条第3号該当性について

情報公開条例第8条第3号は、「市の機関並びに国……の内部又は相互間における審議、検討又は協議に関する情報……であって、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」を不開示情報としている。本件対象公文書は、市の機関と横浜地方検察庁との協議内容を記録した議事録であるため、同号が定める「市の機関並びに国……の内部又は相互間における審議、検討又は協議に関する情報」に該当する。

情報公開条例第8条第3号は、市の機関、国の機関等の内部又は相互間における審議、検討又は協議に関する情報が公開されると、外部からの圧力や干渉等の影響を受けることなどにより、率直な意見の交換又は意思決定の中立性が損なわれるおそれがあり、また、未成熟な情報が公開されたり、特定の情報が尚早な時期に公開されたりすると、誤解や憶測に基づき市民の間に混乱を生じさせ、又は投機を助長するなどして特定の者に利益を与え若しくは不利益を及ぼすおそれがあり得るため、検討途中の段階の情報を公にすることの公益性を考慮してもなお、市の機関及び国の機関等の意思決定に対する支障が看過しえないものである場合には、これを不開示とすることとしたものである。

確かに、本件処分がなされた令和元年10月23日時点では、「(仮称)人権条例(素案)」についてのパブリックコメント手続等による意見の整理・集約中

であったため、「(仮称) 人権条例 (素案)」とは大きく内容が異なる「当初案」に基づいて行われた横浜地方検察庁との協議内容を記録した議事録を開示すると、あたかも、パブリックコメント手続を行っている「(仮称) 人権条例 (素案)」についての協議内容を記録した議事録であるかの如き印象を市民に与え、市民に不正確な理解や誤解を与えるなどして、不当に市民の間に混乱を生じさせ、助長するおそれがあったことは否めない。

しかしながら、人権条例が制定されている現時点においては、実施機関川崎市長の主張するような「おそれ」が生じることはない。そのため、情報公開条例第8条第3号に該当することを理由とする本件処分を、現時点において維持することは妥当ではない。

### (3) 情報公開条例第8条第4号該当性について

情報公開条例第8条第4号柱書は、「市の機関……が行う事務又は事業に関する情報……であって、公にすることにより、……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」を不開示情報としている。ここでいう「事務又は事業に関する情報」とは、当該事務又は事業に直接関わる情報だけではなく、当該事務又は事業の実施に影響を与える関連情報を含むものである。また、「適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるもの」に該当するか否かを判断するに当たっては、「支障」の程度としては名目的なものでは足りず実質的なものであることが要求され、かつ、「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ものであると解される。

人権条例は市長提案によるものであるため、本件対象公文書に記録されている情報は、実施機関川崎市長が行う条例案策定事務に関する情報である。

審査請求人は、人権条例に係る横浜地方検察庁との事前協議が既に終了していることを以て、事務の適正な遂行に支障を生じることはないと主張している。しかしながら、実施機関川崎市長においては、今後も刑罰を含む条例案策定事務を実施することが想定される（地方自治法（昭和22年法律第67号）第14条第3項、第149条第1号）。条例に刑罰規定を置いても、構成要件が不明確である、憲法や法令に抵触している等の場合には、検察官に立件してもらうことができず、その実効性が担保できないため、実施機関川崎市長は、地方検察庁との事前協議（いわゆる「検察協議」）を今後も実施することとなる。そのため、本件対象公文書は、これを開示することにより、検察協議の内容が明らかとなり、将来における罰則付き条例の検察協議に際しての自由かつ達な議論に支障をきたし、地方検察庁の協力を得られなくなると認められ、かつ、「おそれ」の程度についても法的保護に値する蓋然性が認められる。

以上から、本件対象公文書は、基本的に情報公開条例第8条第4号柱書に該当すると考えられるが、人権条例の制定過程において検察協議が実施されていることは既に明らかになっていることから、本件対象公文書のうち、別紙に掲げる部分については、これが開示されても、実施機関川崎市長と地方検察庁と

の間における自由かつ達な議論に支障をきたし、地方検察庁の協力を得られなくなるとは認められないため、開示すべきである。

#### (4) 情報公開条例第10条について

審査請求人の3(1)ウ及びエ並びに(2)イの主張は、その内容からは必ずしも明らかではないが、情報公開条例第10条が定める公益上の理由による裁量的開示をすべきとの主張であると考えられなくもない。実施機関川崎市長は、同条該当性についても主張しているため、この点についても検討しておく。

情報公開条例第10条は、「実施機関は、開示請求に係る公文書に不開示情報が記録されている場合であっても、公益上特に必要があると認めるときは、開示請求者に対し、当該公文書を開示することができる」と定めている。同条は、情報公開条例第8条の判断においては不開示とする必要性が認められる場合であっても、個々の事例における特殊な事情によっては、開示による利益が不開示による利益に優越すると認められる場合があることを否定しきれないため、情報公開条例第8条により不開示とされる情報について裁量的開示を行うことができる旨を定めているものである。ここにいう「公益上特に必要があると認めるとき」とは、開示請求に係る公文書に記録されている情報を不開示にすることにより保護される利益を前提としてもなお、当該案件については、公益を図るため特に開示する必要があると認めるときをいうと解される。

審査請求人は、市民に公開する公益が上回れば開示すべきであると考えているようであるが、情報公開条例第10条は、「公益上特に必要があると認めるとき」であっても、実施機関に開示を義務付けているわけではなく、その裁量に委ねていると解される。本件処分に際し、実施機関川崎市長が裁量的開示をしなかったことが、その裁量権の逸脱濫用であると認めるべき事情は存在しない。そのため、仮に審査請求人が、情報公開条例第10条が定める公益上の理由による裁量的開示をすべきとの主張をしていたとしても、裁量的開示をしなかったことが本件処分の違法性・不当性に影響を与えることはない。

#### (5) 結論

以上から、別紙記載の情報についてはこれを取り消し、開示すべきであるが、その余の判断については結論において妥当である。

## 6 附言

### (1) 対象文書の特定について

開示請求書の「開示請求に係る公文書の名称又は内容」の欄には、「2. 検察ないし警察と、条例案文作成にあたっての、付与に関する事前協議の有無」との記載がある。この文言からは、「付与に関する」という部分が、何の付与についてであるのか明らかではない。もっとも、同欄に記載されている「1. 当該条例に罰則規定を付与できる法的根拠」と合わせて善解すれば、弁明書で実施機関川崎市長が述べているように(罰則規定の)「付与に関する事前協議の有無」と読めないこともない。そうすると、「2.」については、「事前協議の有無」が

記載されている公文書の開示請求をしていると読むことができる。

次に、実施機関川崎市長は、「2.」に該当する文書は議事録であり、議事録について拒否決定をしたものであるとしているが、議事録は事前協議の内容を記載した公文書であり、「事前協議の有無」を記載した文書ではない。また、議事録については「3.」で請求されているため、「2.」の対象公文書を議事録であるとする解釈は、「3.」が「2.」とは別に記載されていることと整合しない。

審査請求人はこの点について争っていないが、「公文書の名称その他の開示請求に係る公文書を特定するに足りる事項」（情報公開条例第7条第1項第2号）が明らかでないとき、実施機関は開示請求者に対し、「相当の期間を定めて、その補正を求めることができる」（同条第2項）とされている。開示請求対象文書の正確な特定は、情報公開条例前文が定める、知る権利の最大限の尊重、公正で信頼できる情報公開制度の確立に資するものであるため、実施機関は、その必要性が認められるときは積極的に補正を求めるべきである。

## （2）理由の提示について

実施機関は、開示請求があったときは、当該開示請求に対する諾否の決定をし、当該決定の内容を開示請求者に書面により通知しなければならない（情報公開条例第12条第1項、第3項）、当該諾否の決定において、開示請求の全部又は一部を拒否するときは、その理由を合わせて通知しなければならないとされている（同条第4項。いわゆる「理由の提示」）。この理由の提示の制度は、処分庁の判断の慎重・合理性を担保してその恣意を抑制するとともに、処分の理由を相手方に知らせて不服申立てに便宜を与える趣旨から設けられているものである。

令和元年10月23日付け開示請求拒否通知書（31川市人第406号）の「開示請求を拒否する理由」欄には、本件対象公文書に対する開示請求を拒否する理由として、「条例については、現在、パブリックコメント手続による意見を整理・集約中であり、今後、市の方針を確定し、意思決定が行われるものです。開示請求に係る公文書の開示により、外部からの圧力や干渉等の影響を受け、意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれや、その性質上、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ため、開示することができません」と記載されている。このうち、第2文については、情報公開条例第8条第3号及び第4号の一部を書き出しただけとなり、本件対象公文書がなぜ不開示となるのかが明らかにされているとは必ずしも言えない。

実施機関川崎市長は、令和2年1月27日付け弁明書において、情報公開条例第8条第3号該当性については、「市民に不正確な理解や誤解を与えるなどして、不当に市民の間に混乱を生じさせ、助長するおそれがあった」こと、同条第4号該当性については、「今後の検察協議において、自由かつ達な議論が行われなくなり、条例の刑罰規定を適切に立案することが困難になる」ことを理由として追加しているが、これらの事項は本件処分時にも記載することができたものである。先述した理由の提示制度の趣旨にかんがみ、処分時から適切な理



由を提示するよう心掛けられたい。

以上の次第で、前記1に記載の「審査会の結論」に記載のとおり答申する。

川崎市情報公開・個人情報保護審査会（五十音順）

委員	板垣勝彦
委員	田所美佳
委員	早川和宏
委員	本間春代

※ 本件対象公文書は、5件の文書からなっているため、時系列順に並べ、それぞれを「文書1」「文書2」……という。

※ 行数は、文字が記載されている行のみを数えた場合の行数を指す。

※ 文字数は、文字が記載されている部分のみを数えた場合の文字数を指す。

**【文書1】**

- 1行目
- 2行目
- 3行目の冒頭から3文字目まで
- 5行目の冒頭から11文字目まで
- 6行目の冒頭から9文字目まで

**【文書2】**

- 1行目
- 2行目
- 3行目の冒頭から16文字目まで
- 4行目の冒頭から10文字目まで
- 5行目の冒頭から4文字目まで

**【文書3の1頁】**

- 1行目
- 2行目
- 3行目の冒頭から14文字目まで
- 4行目の冒頭から9文字目まで
- 5行目の冒頭から3文字目まで

**【文書4の1頁】**

- 1行目
- 2行目
- 3行目の冒頭から14文字目まで
- 4行目の冒頭から9文字目まで
- 5行目の冒頭から3文字目まで

**【文書5の1頁】**

- 1行目
- 2行目
- 3行目の冒頭から14文字目まで

4行目の冒頭から9文字目まで  
5行目の冒頭から3文字目まで

**【文書5の2頁】**

1行目から3行目まで  
16行目から25行目まで