

令和元年5月31日

嬉野市長 村上大祐 様

嬉野市情報公開審査会
会 長 山下 義昭

嬉野市情報公開条例第17条第1項の規定に基づく諮問について（答申）

平成31年1月21日付け嬉総第593号による次の諮問について、別紙のとおり答申します。

審査請求人は、「利害関係者」に該当せず、開示請求権がないとして申請を却下し、非公開決定処分を行った件

第1 審査会の結論

嬉野市長（以下「実施機関」という。）が平成30年10月31日付け嬉総第434号の2，第435号の2，第436号の2及び第437号の2により公文書非公開決定（以下「本件決定」という。）をしたことは、妥当である。

第2 審査請求に至る経緯

審査請求に至る経緯は次のとおりである。

1 公文書の公開請求

審査請求人は、嬉野市情報公開条例（平成26年嬉野市条例第33号。以下「条例」という。）第5条第1項第5号の規定に基づき、実施機関に対して、「①嬉野市景観条例（平成22年3月）策定にかかる仕様書，検査復命書，同計画にかかる事業期間，費用，委託業者等が記載された文書，委託業務契約書②嬉野温泉本通り線一方通行化社会実験（2018年10月7～14日）にかかる仕様書，費用明細，委託業者が記載された文書，委託業務契約書など関係書類すべて③同実験を行うに当たっての関係者および住民に対する説明会等での日程や場所が分かる文書および議事録類すべて（ホームページ開示済み文書は除く）④同実験で配布されたアンケート類すべて⑤同実験で調査した車両や歩行者の通行量データ⑥新幹線駅周辺のまちづくりを話し合ったワークショップに関わる文書すべて。ワークショップ（16年10月6日）で配布した収支計算書含む⑦第6回まちづくり委員会（2015年11月27日）で配布した収支計算書⑧7月9～10日にまちづくり推進室室長（当時），〇〇氏が出張した際の旅費計算書（日程や費用，当初宿泊する予定だったホテルが分かる文書）⑨同上期間の村上大祐市長の旅費計算書，行事予定表（同上）⑩まちづくり推進室室長（当時）が今年6月8日にフェイスブックのメッセージで〇〇の〇〇代表に送付したエクセル表「収支予測」⑪同時に送付したワード文書「新幹線開業に向けたプロモーション」⑫地域おこし協力隊員の勤務・業務処理，活動状況が分かる書類。〇〇さんは2017年11月から今年9月まで，〇〇さんは今年4～9月のもの（嬉野市地域おこし

協力隊活動報告書) ⑬第 6 回嬉野温泉駅周辺まちづくり委員会の会議録
(2015 年 11 月 27 日) ⑭平成 29 年度の建設・新幹線課「嬉野温泉駅周辺整備関連事業」に関わる文書すべて(駅周辺景観ガイドライン含む) ⑮平成 30 年度の建設・新幹線課「嬉野温泉駅周辺整備関連事業」に関わる文書すべて ⑯2018 年 2 月 5 日以降の村上大祐市長の行動や面会について記載した書類すべて ⑰2018 年 2 月 5 日以降の市長の交際費について分かる書類すべて ⑱2018 年 7 月 9 日に市長が東京ベイコート倶楽部の招待者側に渡したとされるお茶の銘柄や金額, どこから支出されたのかが分かる書類すべて ⑲2018 年 7 月 9 日に建設・新幹線課の副課長(当時)と同課の〇〇さんが持参したという嬉野の地酒の銘柄や価格, どこから支出されたのかが分かる書類すべて ⑳2018 年 7 月 9 日の会食について市が行った副課長, 〇〇さんに対して行った聞き取り調査に関する書類すべて㉑地域おこし協力隊員の労働相談に関して, 市が行った聞き取り調査に関する書類すべて」についての公開請求(以下「本件公開請求」という。)を平成 30 年 10 月 18 日に行った。

2 実施機関の決定

実施機関は, 本件公開請求に対し, 条例第 5 条第 1 項第 5 号に規定する「利害関係者」に該当せず, 開示請求権がないとして申請を却下し, 平成 30 年 10 月 31 日付け非公開決定通知書により, 本件決定を行った。

3 審査請求

審査請求人は, 本件決定を不服として, 行政不服審査法(平成 26 年法律第 68 号)第 2 条の規定に基づき, 平成 30 年 11 月 12 日に実施機関に対して審査請求を行った。

第3 審査請求人の主張の要旨

1 審査請求の趣旨

非公開決定の処分の取り消しを求めるものである。

2 審査請求の理由

①〇〇鹿島支局は, 事務所は鹿島市にあるが, 鹿島市, 嬉野市, 太良町が取材担当エリアで, 嬉野市のプレスリリースに応じて報道しており, 市長の定例記者会見にも参加している。同市はパブリシティ効果の恩恵

に属し、本紙読者である市民に対しても広報の一翼を担っている。従って、第5条第1項(5)に示された「前各号に掲げるもののほか、市の行政に利害関係を有するもの」に相当しており、請求の拒否は不当である。

②報道機関には憲法21条1項により「取材の自由」「報道の自由」が認められている。情報公開によらずとも、日常的な取材や報道により嬉野市を含む市民の「知る権利」に応えるのが主要な責務と言える。言い換えれば、嬉野市長を含む実施機関は「取材の自由」および市民の「知る権利」を最大限尊重すべき立場にある。

③今回の情報公開請求は取材で得られなかった事項について求めたものだが、報道機関の情報公開請求は、ひとえに憲法で保障された基本的人権である「市民の知る権利」を満たすためであり、条例第1条の「公文書の公開を請求する権利を保障し、市の保有する情報の一層の公開を図ることにより、市の諸活動を市民に説明する責務を全うするとともに、市民の市政への参加を促進し、市政の公正で効率的な執行を確保し、もって地方自治の本旨に即した市政の発展と市民の知る権利の保障に資することを目的」としている。第3条にあるように「公文書の公開を請求する権利が十分に尊重されるようこの条例を解釈し、運用する」ことを強く求める。

④嬉野市においては、「嬉野市情報公開条例施行規則」で「公文書公開請求書(様式第1号)」のみを定めており、非公開を含め「決定通知書」(処分)しか示していない。また、第5条第1項(5)にある「前各号に掲げるもののほか、市の行政に利害関係を有するもの」の解釈も示されていない。従って、情報公開請求者は「行政との利害関係」について嬉野市のいう厳格で狭い解釈をすることができない。また「公文書公開申出」「公文書公開申出回答」という仕組みを知り得ず、仮に第5条2項であっても「公文書公開請求」ができると考える。説明されていないルールを後出しで持ち出し、情報を公開しない方向に解釈するのは条例第1条、第3条に反しており、不当である。

これは、「嬉野市行政手続条例」の第5条に定められた「審査基準」の不備にほかならない。同条には「行政庁は、申請により求められた許認可等

をするかどうかをその条例等の定めに従って判断するために必要とされる基準（以下「審査基準」という。）を定めるものとする」とあり、第2項には「行政庁は、審査基準を定めるに当たっては、当該許認可等の性質に照らしてできる限り具体的なものとしなければならない」と明記され、第3項では「行政庁は、行政上特別の支障があるときを除き、条例等により当該申請の提出先とされている機関の事務所における備付けその他の適当な方法により審査基準を公にしておかなければならない」としている。現代においては、具体的な審査基準を市のホームページなどに掲載しておき、周知しておかなければならないということだ。

判例でも、「処分にあって、法令の適用関係だけでなく、処分基準の適用関係も示していなければ、理由提示を欠き、同処分は違法となる」と最高裁が平成23年6月7日の判決で示している。

第4 実施機関の主張の要旨

実施機関が弁明書において述べていることは概ね次のとおりである。

本件決定の理由

「利害関係を有する者」とは、一般に「法的利害関係」がある者を意味し、条例第5条第1項第5号に規定する「市の行政に利害関係を有するもの」とは、市の機関の行政処分、公法上の契約その他の行為によって、自己の権利利益に直接的影響を受け、若しくはそのおそれのある自然人又は法人その他の団体をいう。例示すると次のとおりである。

- (1) 実施機関によって処分を受けた者が、自己の権利利益に影響を受け、又は受けるおそれがあるとき。
 - (2) 市の公の施設の利用者が、その施設の利用に関して自己の権利利益に影響を受け、又は影響を受けるおそれがあるとき。
 - (3) 市内に土地、建物を有している者が、市の施設建設、道路工事等によって、土地、建物に影響を受け、又は影響を受けるおそれがあるとき。
- なお、条例において開示請求権が付与されているのは、住民（条例第5条第1項第1号）又は住民に準じる地位にあるもの（条例第5条第1項第2号から第4号まで）と「市の行政に利害関係を有する者」（条例第5条第1項第5号）となっています。

以上のことから、本件公文書を条例第5条第1項第5号に規定する開

示請求権がないとして非公開とした本件処分には、違法又は不当な点は何ら存在しないものである。

第5 審査会の判断

上記の審査請求人の主張，実施機関の主張等を検討した結果，当審査会は次のとおり判断する。

1 条例第5条第1項の趣旨及び合理性について

条例第5条第1項は，次のとおり規定しており，これは情報公開請求権者を住民等一定の者に限定する趣旨であると解される。

「次に掲げるものは，実施機関に対して，公文書の公開を請求することができる。

- (1) 市の区域内に住所を有する者
- (2) 市の区域内に存する事務所又は事業所に勤務する者
- (3) 市の区域内に存する学校に在学する者
- (4) 市の区域内に事務所又は事業所を有する個人，法人その他の団体
- (5) 前各号に掲げるもののほか，市の行政に利害関係を有するもの」

行政機関情報公開法の制定以降，都道府県や政令市等を中心として情報公開請求権者を住民等に限定せず「何人」にも情報公開請求権を付与する自治体も少なくない。しかし，条例第1条も述べているように，市がその諸活動について説明責任を負うのは，第一義的には「市民」であって，情報公開制度の主たる目的も「市民の市政への参加を促進し，市政の公正で効率的な執行を確保」することにあるといえる。加えて，情報公開制度の実施には少なからぬ費用を要することを考慮すると，条例第5条第1項が情報公開請求権者を住民等一定の者に限定していることは必ずしも不合理ということとはできない。

そうすると，情報公開請求権者は条例第5条第1項の各号に該当する者に限られることになる。ちなみに，それ以外の者は情報公開請求権を有さず，同条第2項により，公文書の任意的公開（実施機関は公開の努力義務を負う。）の申出をすることができるにとどまる。

2 条例第5条第1項第5号該当性

- (1) 条例第5条第1項第5号の解釈について

「嬉野市情報公開制度の手引」（嬉野市総務部総務課 平成27年3月）21頁は条例第5条第1項第5号（以下「本号」という。）の「利害関係を有する者」の解釈について「市の機関の行政処分，公法上の契約その他の行為によって，自己の権利利益に直接影響を受け，若しくはそのおそれのある自然人又は法人その他の団体をいう」と述べ，本号に該当する場合として次のような例示をしている。

(1) 実施機関によって処分を受けた者が，自己の権利利益に影響を受け，又は受けるおそれがあるとき。

(2) 市の公の施設の利用者が，その施設の利用に関して自己の権利利益に影響を受け，又は受けるおそれがあるとき。

(3) 市内に土地，建物を有している者が，市の施設建設，道路工事等によって，土地，建物に影響を受け，又は受けるおそれがあるとき。

これは「利害関係を有する者」を嬉野市と「法的利害関係を有する者」とする解釈といえることができよう。この解釈については，本号の文理に適合するものであり，また他に特段不合理と認めべき点は見当たらないので，この解釈を前提にして，審査請求人が本号の「利害関係を有する者」に該当するか否かにつき検討する。

(2) 審査請求人は条例第5条第1項第5号の「市の行政に利害関係を有するもの」に該当するか

ア 審査請求人は，審査請求人が所属する〇〇鹿島支局は，事務所は鹿島市にあるが，①鹿島市，嬉野市，太良町が取材担当エリアで，嬉野市のプレリリースに応じて報道しており，市長の定例記者会見にも参加していること，②嬉野市はパブリシティ効果の恩恵に浴し，市民に対しても広報の一翼を担っていることなどを理由として，「市の行政に利害関係を有するもの」に該当すると主張している。

しかしながら，審査請求人が主張する①，②の利害関係は何れも事実上のものにとどまり，これをもって審査請求人と嬉野市との間に法的な意味の利害関係（権利義務関係）が存するとは言い難い。そうすると，この点の審査請求人の主張を認めることはできない。

イ また，審査請求人は，報道機関には「取材の自由」「報道の自由」

が認められていることなどを根拠にして、条例における情報公開請求権を認めるべき旨主張している。

たしかに、憲法の趣旨に照らして、報道機関における「取材の自由」「報道の自由」が尊重されるべきことは、最高裁の判示からも、明らかである。しかし、いずれの権利も「取材」や「報道」を妨げられない「権利」、いわゆる「自由権」に属するものであって、これらの権利が憲法上尊重されるべきものであるとしても、そのことから直ちに具体的な情報公開「請求権」が導きだされるわけではない。このような具体的な請求権は、立法措置を待ってはじめて保障されるものと解すべきであろう。

この点、条例は前述のように、住民を中心とする第5条第1項各号に該当する者に限って情報公開請求権を認めるという立法政策を採用しているが、報道機関を特別扱いする旨の規定は置いていない。そうすると、この点の審査請求人の主張を認めることはできない。

3 審査請求人のその他の主張について

審査請求人は、その他にも手続条例違反等、種々主張するが、何れも当審査会の上記判断を左右するものではない。

以上により、「第1 審査会の結論」のとおり判断する。

6 審査会の処理経過

当審査会の処理経過は、次のとおりである。

年 月 日	処 理 内 容
平成 31 年 1 月 21 日	実施機関からの諮問、審議
平成 31 年 2 月 1 日	審議
平成 31 年 2 月 14 日	審議
平成 31 年 2 月 21 日	審議
令和元年 5 月 17 日	答申案の決定

第7 答申に関与した委員

(敬称略)

所属	氏名	備考
福岡大学 法科大学院 教授	山下 義昭	会長
弁護士	吉田 一穂	会長職務代理者
(財)佐賀県暴力追放運動 推進センター 専務理事	江口 勝則	
有 権 者 (市民代表)	光武 英文	
有 権 者 (市民代表)	渕野美喜子	