

答 申

第 1 審査会の結論

岐阜県知事（以下「実施機関」という。）は、当審査会の意見等を総合的に勘案しつつ、公開の対象となる公文書について改めて検討を加え、岐阜県情報公開条例（平成12年岐阜県条例第56号。以下「条例」という。）の解釈として可能な限り公開するよう精査した上で、現時点において最も適切と考えられる決定を行うべきである。

第 2 諮問事案の概要

1 公文書の公開請求

異議申立人は、条例第11条第1項の規定に基づき、平成21年6月1日付けで、実施機関に対し、「2009年4月27日開催の『知事と市長との意見交換会』の意見交換の内容を記録した資料すべて、2009年5月15日開催の『知事と町村長との意見交換会』の意見交換の内容を記録した資料すべて」の公開を請求した。

2 実施機関の決定

実施機関は、これに対し、総合企画部市町村課が保有する「平成21年度第1回市長会と知事の意見交換」及び「町村会との意見交換会結果」（以下これらを「本件対象公文書」という。）を特定し、条例第6条第5号及び第6号に該当することを理由に、公文書非公開決定（以下「本件処分」という。）を行い、平成21年6月15日付け市町村第328号により異議申立人に通知した。

3 異議申立て

異議申立人は、本件処分を不服として、平成21年6月19日付けで、行政不服審査法（昭和37年法律第160号）第6条の規定に基づき、実施機関に対して異議申立てを行った。

第 3 異議申立人の主張

1 異議申立ての趣旨

本件処分を取り消すとの決定を求めるものである。

2 異議申立ての理由

異議申立人が、異議申立書及び意見書において主張する異議申立ての理由は、おおむね以下のとおりである。

(1) 知事と市長会との意見交換会及び知事と町村会との意見交換会（以下これらを「意見交換会」という。）は、事前に県が開催場所や日時などの概要を発表した公式の会合である。参加者は知事や市町村長、県の幹部職員で、それぞれ公の立場で出席し意見を交わした。知事や市町村長、県の幹部職員が公式の会合で公の立場で発言した内容は、当然公開されるべきである。

(2) 非公開理由として示された「率直な意見の交換が不当に損なわれるおそれ」「不当に県民の間に混乱を生じさせるおそれ」「県と相手方との信頼関係を損ない、事務または事業の適正な遂行に著しい支障を及ぼすおそれ」は主観的な憶測に過ぎず、客観的な根拠がない。

(3) 実施機関は、非公開決定理由説明書の中で、「発言内容が意見交換会直後の資料提供以上に公にされることがないことが約束されている」としているが、市町村課担当

者は、私に「文書や口頭などで明確に非公開の約束をしているわけではない」との趣旨を回答しており、矛盾している。

- (4) 実施機関は、非公開決定理由説明書の中で、条例第6条第5号該当性について、「発言内容が正確に記録されているとは言い難い」として「実際の発言とは異なる不正確な情報が確定的な情報であるとの誤解を与える」可能性を主張しているが、公文書の開示・非開示は、記載された情報の客観的な内容によって判断されるべきで、その内容が虚偽であるかどうかにかかわるものではない。また、誤解を与える点については、開示の際に説明し、注記するなどの工夫で回避できる。実施機関の主張は、対象公文書を全面非公開とする根拠にはならない。記録内容を個別に検討し、公開に適さない部分だけを非公開とすればよい。
- (5) 実施機関は、非公開決定理由説明書の中で、条例第6条第6号該当性について、「記録を公開すれば、県とは非公式な話は一切できないとの認識が生まれ、次回の意見交換会の開催のみならず、県と市町村との間においては率直な意見交換は成立しないという事態に陥ることは想像に難くない」と主張する。だが、意見交換会を形式的な議論にしないために非公開にすることと、終了後に記録を公開することは両立でき、意見交換会の非公開が記録の非公開には結び付かないと考えるべきである。県と市町村の関わりは他分野に広がり、密接に連携していることからすれば、記録を公開しただけで「県政運営全般において著しい支障が生じる」とする実施機関の主張は現実的ではない。こうした極論を全面非公開の根拠とするのは原則公開という情報公開の精神に反する。
- (6) 実施機関は、非公開決定理由説明書の中で、異議申立人の主張に対する反論として、公開によって県と市町村の関係に支障が生じると主張する根拠として、市長会と町村会から提出された意見書を挙げている。だが、市長会と町村会の意見交換会記録の非公開の要請に従わないことが、ただちに両者の信頼を損なうことになるかと解すべきではない。「支障」が具体的で、客観的で明白といえるかどうかで判断すべきである。

この点について、実施機関は全く説明していないし、検討した跡も見られない。市町村に言われるがままである。県と市町村の関わりが他分野に広がり、各分野で密接に連携していることを考えれば、非公開要請に従わずに公開しても、県政運営全般にわたって市町村の理解・協力が得られなくなるとは考えられない。従って、実施機関の懸念は抽象的な可能性の範囲にとどまり、全面非公開の根拠にはならない。

第4 実施機関の主張

実施機関が非公開決定理由説明書及び口頭意見陳述において主張しているところは、おおむね次のとおりである。

1 本件対象公文書について

本件対象公文書は、非公開で開催される意見交換会の内容を記録した文書であり、異議申立人の請求の趣旨に合致するものである。

2 本件処分について

実施機関が本件処分を行った理由は、次のとおりである。

(1) 意見交換会の性格について

意見交換会は、平成17年度以降市長会とは計6回、町村会とは計8回開催されている。

開催に際しては、会議内容を非公開とすることを申し合わせ事項として確認してお

り、県政記者クラブに対しても、開催の案内は行っているが、取材については冒頭の知事あいさつまでとし、意見交換会の内容については許可をしていない。

これは、知事と市町村長が「率直な意思疎通の機会を設けパートナーシップの構築に努めている」ことを県民に知っていただく一方、知事と市町村長が自由闊達に意見交換が行えるような環境を確保する必要があるための措置である。

また、意見交換会終了後は、開催結果として意見交換の概要を県政記者クラブに資料提供しているが、これは、誰がどのような話をしたか特定できないように十分配慮するとともに、公開することにより、県民の間に誤解を生じさせること等がないよう、事務局が公開を前提に慎重に作成しているものである。

意見交換会は、基本的にフリーディスカッション形式であり、各自治体内部の合意形成、あるいは相互の意見調整がなされていない段階であっても、世間の耳目を集めている話題や懸案になっている話題等について意見交換、情報共有が忌憚なく行われている。このようなことができるのは、意見交換会が非公開で開催されること、発言内容が意見交換会直後の資料提供以上に公にされることがないことが約束されているからである。

(2) 条例第6条第5号該当性について

ア 条例第6条第5号の趣旨について

条例第6条第5号は、「審議・検討等情報」として、県または国等の事務事業についての最終的意思決定がなされていない事項の審議、検討または協議に関する情報を公開すると、外部からの干渉、圧力等により率直な意見の交換、意思決定の中立性が損なわれたり、未成熟な情報が確定的な情報であると県民に誤解、不利益もしくは混乱を生じさせるおそれがあるとして、公開しないことを定めたものである。

イ 条例第6条第5号該当性について

本件対象公文書は、不確定、未成熟な内容を多数含んでいるとともに、担当者のメモ的性格が強く、発言内容が正確に記録されているとは言い難い。

本件対象公文書が公開され、新聞等により報道されることになれば、県民に不確定、未成熟な情報が確定的な情報であるとの誤解を与え、不当に県民の間に混乱を生じさせるとともに、利害関係者等から、不当な干渉、圧力等がかけられ、今後の県の意思決定に大きな影響を与えるおそれが払拭できないことから、本件対象公文書を公開することは、条例第6条第5号に該当すると判断した。

(3) 条例第6条第6号該当性について

ア 条例第6条第6号の趣旨について

条例第6条第6号は、県又は国等の事務事業の適正な遂行を確保するため、公文書を公開することにより、事務事業の適正な遂行に著しい支障を及ぼすおそれがある情報については公開しないことを定めたものである。

イ 条例第6条第6号該当性について

意見交換会は、マスコミ等の取材は許可しておらず、発言内容は意見交換会の概要以上に公にされないことが約束されているものである。出席者は知事や市町村長という立場を離れた個人的な見解や、県民には本来公表すべきでない情報であっても安心して発言を行っている。それを一方的に公開することになれば、市町村長との信頼関係を著しく損なうことになり、その結果、県とは非公式な話は一切できないとの認識が生まれ、次回の意見交換会の開催のみならず、県と市町村との間においては、率直な意見交換は成立しないという事態に陥る。

そのような事態になれば、従前のように県に対する市町村の理解・協力は期待できなくなり、今後の県政運営全般において著しい支障が生じることが想定できることから、本件対象公文書を公開することは、条例第6条第6号に該当すると判断した。

(4) 異議申立人の主張について

異議申立人は、異議申立書において、「知事や市町村長等が公式な会合で公の立場で発言した内容は当然公開されるべきである」と主張するが、発言内容を公開することによって不利益あるいは混乱が予想される場合等には、条例各号において非公開とされる場合があり、異議申立人の主張は妥当性を欠く。

また、異議申立人は、非公開理由について、「県の主観的な憶測に過ぎず、客観的な根拠がない」とするが、岐阜県市長会及び岐阜県町村会からは、「今後、率直な意見交換や未確定の事項等に関する意見交換は、事実上不可能になること」、「内容を公開することにより、意見交換出席者間、ひいては他部他者との信頼関係が崩壊し、今後の行政運営全般に著しい支障が生じるおそれがあること」、「そのため、意見交換会の記録は公開すべき資料でないこと」との意見書が提出されており、県の主観的な憶測でないことは明らかである。

第5 審査会の判断

当審査会は、本件諮問事案について審査した結果、次のように判断する。

1 本件対象公文書について

本件対象公文書は、平成21年4月27日に開催された知事と市長会との意見交換会及び平成21年5月15日に開催された知事と町村会との意見交換会の内容が分かる文書であり、意見交換会での知事や市町村長等の発言等が記載されたものである。

2 本件処分に係る具体的な判断について

異議申立人は、本件対象公文書は条例第6条第5号及び第6号に規定する非公開情報に該当しない旨主張していると考えられるので、本件対象公文書における同号の該当性について、以下のとおり判断する。

なお、実施機関は条例第5号及び第6号を根拠に対象公文書すべてを非公開としているが、詳細に検討すると、本件対象公文書を公開することで、市町村長との信頼関係を著しく損ない、それにより今後の事務事業に著しい支障を及ぼすとする（条例第6条第6号該当性）を前提に、併せて意見交換の内容が審議・検討情報（条例第6条第5号該当性）に重疊的に該当すると主張していると考えられるので、まず条例第6条第6号該当性を検討し、そののち条例第6条第5号該当性を検討する。

(1) 条例第6条第6号について

ア 条例第6条第6号の趣旨

条例第6条第6号本文は、県の機関又は国等の事務事業の適正な遂行を確保するため、公文書を公開することにより、当該事務事業の適正な遂行に著しい支障を及ぼすおそれがある情報が記載されている公文書については、公開しないことを定めたものである。さらに、行政運営に係る情報は、本来公開されなければならないことから、本号の適用には情報の公開による事務事業の適正な遂行に対する支障が「著しい」ものに限定されており、支障が軽微なものである場合には、当該公文書は公開されるべきとするものである。

また、事務事業に及ぼす支障の有無については、当該事務の内在的性格に照らし

て判断するものであり、「適正」の要件判断については公開のもたらす支障と利益を比較衡量しなければならない。「支障」の程度も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、「おそれ」の程度も単なる抽象的な可能性ではなく、法的保護に値する程度の蓋然性が要求されている。

イ 条例第6条第6号該当性について

実施機関は、意見交換会が非公開で開催され発言内容も概要程度しか公表されないことが約束されており、当事者もそのことを前提に参加、発言を行っていること、市長会及び町村会から「公開すべきではない」との意見が提出されたこと等により、内容を公開することで県と市町村長との信頼関係を著しく損ない、その結果県とは非公式な話は一切できないとの認識が生まれ、次回以降の意見交換会の開催のみならず、県と市町村との間においては、率直な意見交換は成立しないという事態に陥るとともに、従前のように県に対する市町村の理解・協力が期待できなくなり、今後の県政運営全般において著しい支障が生じるとして本件対象公文書すべてを非公開としている。

この点当審査会で確認したところ、実施機関が主張するように意見交換会の開催にあたっては、報道機関からの取材についても冒頭の一部のみとしており、開催結果の公表についても、発言者が特定できないよう配慮されている事実が確認できた。

また、市長会及び町村会から本件対象公文書を公開することにより、今後の意見交換会ないし今後の行政運営全般に著しい支障が生じる旨の意見書が提出されていることが確認できた。

これらのことから、意見交換会は非公開が前提で開催されており、知事及び市町村長等の発言は意見交換会の非公開を前提としてなされているものと認めることができる。

しかし、一方において意見交換会の発言内容については、記録を作成することや内容を非公開とすることまでを明確に定めているものではなく、また、結果の概要については公表されていることから、実際の運用において本件対象公文書すべてを非公開とする取扱いを行っているだけであった。

一般に会議の議事を非公開とすることの主眼は、これを公開されると会議の出席者が、傍聴人や報道関係者から心理的圧迫を受けて自由な意見交換ができなくなり、又は傍聴人等に迎合するような質疑発言をなすおそれがあるため、このような事態を回避し、出席者が議事に専念できるようにして審理の充実を図ることにあると解されるのであり、会議の非公開とその会議の経過や結果を記録した会議録を事後的に公開することは事柄の性質上両立しえないものではないと考えられる（浦和地方裁判所判例（昭和58年（行ウ）第18号）同旨）。

加えて、意見交換会は、事前に開催場所、日時、出席者等が公表され、事後には結果の概要が公表されることから公務として行われているものであると認められるところ、意見交換の内容についても、一定の説明責任が生じていると考えられる。

これらのことを総合的に勘案すると、参加者の発言内容をすべて非公開とすることに対する信頼は法的保護に値するとまではいえず、意見交換会の性格、県と各市町村長との信頼関係等を考慮して、本件対象公文書すべてを非公開とした実施機関の判断は妥当とはいえない。

また、条例第7条第1項は、公開請求に係る公文書に非公開情報とそれ以外の情

報が併せて記録されている場合について、「非公開情報に係る部分とそれ以外の部分とを容易に分離することができ、かつ、当該分離により請求の趣旨が損なわれることがないと認められるときは、公文書の部分公開をしなければならない。」と規定している。

情報公開制度は、県民の知る権利及び県の県民に対する説明責任を全うするために、県の保有する情報については、原則公開という方針のもと運用が図られており、条例第7条第1項に規定する部分公開もこの理念から設けられたものである。

よって、実施機関は条例の趣旨を踏まえ、条例第6条第6号該当性について、意見交換の個別の内容に照らして、公開することにより県と各市町村長との信頼関係を損ない、当該事務事業の遂行を著しく阻害するおそれがあるかどうかを個別具体的に判断すべきである。

(2) 条例第6条第5号について

ア 条例第6条第5号の趣旨

県又は国等の事務事業についての最終的意思決定がなされていない情報を公開すると、外部からの干渉、圧力等により率直な意見の交換、意思決定の中立性が損なわれたり、未成熟な情報が確定的な情報であると県民に誤解を与え、無用の混乱を生じさせ、又は投機等を助長するなどして特定のものに利益を与え若しくは不利益を及ぼすことがあり得る。本号は、このような場合には、当該情報が記録されている公文書については、公開しないことを定めたものである。

ただし、「不当に」と限定することにより、県民参加による開かれた県政を実現するというこの条例の趣旨、目的から、最終的な意思形成に至る過程において、できる限り県民の意見を県政に反映させることが必要であるため、公開のもたらす支障が「不当」であると認められる場合に限り、非公開とすることを明らかにしている。

イ 条例第6条第5号該当性について

実施機関は、本件対象公文書には、不確定、未成熟な内容が多数含まれており、公開することにより、県民に不確定、未成熟な情報が確定的な情報であるとの誤解を与え、不当に県民の間に混乱を生じさせるとともに、利害関係者等から、不当な干渉、圧力等がかけられ、今後の県の意思決定に大きな影響を与えるおそれが払拭できないとして、本件対象公文書すべてを非公開としている。

この点、当審査会で本件対象公文書を見分したところ、確かに記載されている内容は、全体的に県又は国等の事務事業についての最終的意思決定がなされていない事項に関して記載されているものが多く、記載内容の一部については、現在も審議・検討が行われている事務事業に関するものが見受けられた。

しかし、反面、意見交換会開催の時点においては審議・検討中の事項であったものが、その後最終的な意思決定がなされ、その事実も公とされ、県民等が広く知ることとなった内容の事項も散見された。

このような県又は国等において意思決定がなされた後の情報については、内容が審議・検討等に関する情報であったとしても、一般的には公開によって当該意思決定等そのものに影響が及ぶ可能性はなくなることから、対象公文書すべてが本号に該当するとはいえない。

実施機関は、本件対象公文書すべてを非公開としているが、第5の2(1)イで述べたとおり、本件対象公文書について部分公開の可否を検討すべきであるから、条

例第6条第5号該当性について、条例の趣旨を踏まえ、意見交換の個別の内容に照らして、参加者の率直な意見の交換や意思決定の中立性を不当に損なうおそれがあるかどうかを個別具体的に判断すべきである。

3 結論

以上により、「第1 審査会の結論」のとおり判断する。

第6 審査会の処理経過

審査会は、本件諮問について、以下のように審査を行った。

審査の経過	
平成21年6月30日	・実施機関から諮問を受けた。
平成21年7月21日	・実施機関から非公開決定理由説明書を受領した。
平成21年7月24日	・異議申立人に非公開決定理由説明書を送付した。
平成21年8月7日	・異議申立人から意見書を受領した。
平成21年8月11日	・実施機関に意見書を送付した。
平成21年8月19日 (第86回審査会)	・諮問事案の審議を行った。
平成21年11月11日 (第87回審査会)	・実施機関から口頭意見陳述を受けた。 ・諮問事案の審議を行った。
平成22年1月27日 (第88回審査会)	・諮問事案の審議を行った。

(参考) 岐阜県情報公開審査会委員

役職名	氏名	職業等	備考
	粟津 明博	朝日大学法学部教授	
	桑原 一男	行政書士	
	小森 正悟	弁護士	
	三井 怜子	岐阜県商工会女性部連合会理事	
会長	森川 幸江	弁護士	

(五十音順)