

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号及び平成31年1月25日付け嬉総第609号による次の諮問について、別紙のとおり答申します。

1 諮問第2号

「10月4日に村上市長が自身のFacebookに、匿名の投稿に対して“「嬉野市では、特定の業者に多額な不透明な事業発注がある」とありますが、そのような不正やそれに類する行為は一切ありません。私個人に対する明らかな名誉棄損行為であり、投稿者や拡散に関わる人物に対しては、代理人と相談の上、法的措置をとることも検討したいと思います”と反論していますが、本件に関連する指示や依頼、契約書類等すべての文書」の非公開決定処分を行った件

2 諮問第3号

「平成29年度決算における（1）官民連携手法検討業務 官民連携手法検討事業者公募要項案作成，（2）嬉野温泉駅周辺コンセプト作成（1工区）業務ウェブサイト構築 写真映像の収録，（3）嬉野温泉駅周辺コンセプト作成（2工区）業務開発コンセプト作成 コンセプトムービー作成，（4）嬉野温泉駅周辺景観ガイドライン策定 ガイドラインの作成 実現手法の検討，（5）道の駅基本構想策定業務 道の駅基本構想（6）嬉野医療センター予定地不動産鑑定評価業務 不動産鑑定評価 3街区，（7）うれしのまちづくりコンセプト絵巻作成業務 デザイン構築 絵巻作成の（1）から（7）までのそれぞれについて，①委託契約に関する全ての書類一式（契約書，見積書，事前承認書等），②委託業務遂行に関する全ての報告書，協議書，③その他の全ての成果物一切および，それらの付属書類，④委託料支払いに関する支出命令に関し作成された全ての書類の一切および付属書類」の部分公開決定処分を行った件

### 3 諮問第4号

「内規に照らして該当する市職員に対してどのような事情聴取を行い、どのような処置をしたのか、また、自身に対してはどのような調査をして『私自身が条例に抵触する行為はなく』という判断を下したのか、第三者に理解できる文書類すべて。」の非公開決定処分を行った件

### 4 諮問第5号

「建設・新幹線課のまちづくり推進室長（当時）と〇〇・〇〇代表とのやり取りをした文書すべて（業務に関わる場合議事録，メール，メッセージ，資料などの添付データも含む。私的会話は除く）期間については最初の接触から最も新しいものまでを求める。」の非公開決定処分を行った件

別紙（答申第4号）

## 答 申

### 第1 嬉野市情報公開審査会（以下「審査会」という。）の結論

嬉野市長（以下「実施機関」という。）が平成30年12月14日付け嬉総第527号の3により公文書非公開決定（以下「本件決定」という。）の処分をしたことは、結果として妥当である。

### 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項の規定に基づき、実施機関に対して、「(1)から(3)省略、(4)内規に照らして該当する市職員に対してどのような事情聴取を行い、どのような処置をしたのか、また、自身に対してはどのような調査をして『私自身が条例に抵触する行為はなく』という判断を下したのか、第三者に理解できる文書類すべて。」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12月5日に行った。

#### 2 実施機関の決定

実施機関は、本件公開請求のうち、(4)については、平成30年12月14日付け嬉総第527号の3公文書非公開決定通知書により、条例第6条第1項第3号に規定する審議、検討又は協議に関する情報として、非公開とし、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12月25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

本件決定の処分を取り消し、公開決定を求めるものである。

## 2 審査請求の理由

審査請求人が不服申立書において主張している本件決定に対する意見は、次のように要約される。

### 要旨

ア 村上大祐市長は、匿名でのF a c e b o o kの記事に関し、自身のF a c e b o o k上で反論記事を掲載しているが、根拠が示されていない。

イ 本件処分は、条例第1条、第3条、第7条及び第8条に反しており不当である。

## 第4 実施機関の主張の要旨

実施機関が弁明書において主張している本件決定に対する意見は、次のように要約される。

### 1 条例の運用・解釈

#### (1) 条例第1条について

本条は、条例の目的を明らかにしたもので、条例全体の解釈、運用の指針となるものである。各条項の解釈及び運用は、常に本条に照らして行わなければならない。

1 「公文書の公開を請求する権利を保障し」とは、市が保有する公文書の閲覧又は写しの交付を請求する権利を保障することをいう。

条例に定める要件を満たした公文書の公開請求があったときは、実施機関は請求に応じなければならない条例上の義務があり、また、実施機関の非公開決定等に対して、請求者に不服がある場合には、行政不服審査法及び行政事件訴訟法に基づく法的救済を受ける道が開かれている。

2 「市の諸活動を市民に説明する責務を全うする」とは、市民から市政を信託された市が、その諸活動の状況を具体的に明らかにし、市民に対し説明する責務を果たしていくという趣旨である。具体的には、制度の適正な運営を通じて市が保有する情報の一層の公開を図る

ことによってその責務を果たすことになる。

3 「市政の公正で効率的な執行を確保し」とは、市が保有する情報を公開することによって、市政の執行過程を明らかにし、より一層公正で効率的な行政執行を確保することをいう。

4 「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」とは、この条例により実現しようとする直接の目的を規定したものである。

5 「知る権利」については、これを直接明示する法律はないが、憲法上の国民主権の原理、憲法第13条の幸福追求の権利、憲法第21条の表現の自由の保障などから導き出される国民の基本的人権として、さらには地方自治の構成要素の一つである住民自治の原理に含まれる基本的人権として保障されているものと考えられる。

#### (2) 条例第3条について

本条は、条例の目的を達成するため、条例の解釈・運用、個人情報の保護、公文書の管理体制、情報提供の推進に関する実施機関の責務についての規定である。第1項前段は、第1条の「条例の目的」を実現するために、公文書の公開原則の立場を明らかにしたものであり、実施機関は、公文書が第6条第1項に定める非公開情報に該当するか否かの判断に当たっては、公開の原則に立って適正に解釈し、運用しなければならないとしている。また、後段は、公開の原則とする情報公開制度においても、基本的人権を尊重し、プライバシーを保護する必要があることから、個人に関する情報をみだりに公開されないことがないよう、実施機関は最大限の配慮をしなければならないことを定めたものである。

#### (3) 条例第7条について

本条第1項は、公文書の一部に非公開情報が記録されている場合における部分公開について定めたものである。

「容易に、かつ、公開請求の趣旨を損なわない程度に分離できる」とは、公文書を損傷させることなく、また、相当と考えられる程度の時間と費用又は物理的な困難さを伴わずに公開部分と非公開部分を分離できる場合をいう。また、分離しても、請求者が知りたいと思う内容が十分理解し得る場合をいう。なお、「公開請求の趣旨」については、請求書に記載された「公開請求に係る情報の内容」に基づき、請求者の立場に立って判断するものとする。

(4) 条例第8条について

「公益上特に必要があると認めるとき」とは、第6条第1項第1号（個人情報）ただし書イ、同項第2号（法人情報）ただし書に規定する人の生命、健康等の個人に関する法益を保護するため公開する場合に比べ、より広い社会的、公共的な利益を保護する特別の必要のある場合をいうのであり、本件請求には該当しない。

2 条例第6条第1項第3号の該当性

本号は、「市の機関並びに国、独立行政法人等及び他の地方公共団体（以下「国等」という。）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」である。

本号は、行政内部における審議、検討又は協議が円滑に行われることを確保する観点からそれらに支障を及ぼすおそれがある情報を非公開とすることを定めたものである。

(1) 行政における内部的な審議等に関する情報は、市の諸活動を市民に説明する責務を全うし、市民の市政への参加を促進するという観点からは、原則として公開し、市民との共有化を図るべきものである。しかし、行政における内部的な審議等に関する情報の中には、行政内部で十分に検討・協議がなされていないものや、精度の点検がなされていない未成熟なものなどが含まれている場合がある。これらの情報についても原則公開となるものであるが、情報によっては、そのまま公開されると、率直な意見の交換が妨げられ、意思決定の中立性が損なわれるおそれがある場合、また市民に不正確な理解や誤解を与え、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利益を与え若しくは不利益を及ぼすおそれがある場合がある。

本号は、このような事態を防止するため、内部的な審議等に関する情報は、その性質に照らして、当該情報を公開することの公益性を考慮してもなお、これらの行政機関の意思形成等に著しい支障を及ぼすおそれがある場合には、これを非公開とするものである。

(2) 「審議、検討又は協議に関する情報」とは、市の機関及び国等の内部又は相互間における審議、検討、協議のほか意見調整、打合せ、相談

など審議，検討，協議という名称が用いられていないものも含まれ，これらの審議等に関連して作成し，又は取得した情報をいう。

(3) 「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」とは，公開することにより，外部からの圧力や干渉等を招き，自由かつ率直な意見の交換が妨げられ，又は中立的な意思決定ができなくなる場合をいう。

(4) 「不当に市民の間に混乱を生じさせるおそれ」とは，未成熟な情報や事実関係が不十分な情報を公開することにより，市民に不正確な理解や誤解を与え，不当に市民の間に混乱させることとなる場合をいう。

(5) 「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」とは，時期尚早に情報を公開することにより，投機を助長するなどして特定の者に不当に利益を与え若しくは不利益を及ぼすこととなる場合をいう。

(6) 本号を適用して非公開とすることができる場合

① 次のいずれかの事情が生じる「おそれ」がある場合に限る。

ア 率直な意見の交換や意思決定の中立性が不当に損なわれる。

イ 正確な理解を妨げることなどにより不当に市民の間に混乱を生じさせる。

ウ 特定の者に不当に利益を与え若しくは不利益を及ぼす。

② 「おそれ」の有無の判断

本号該当性については，公開することによって生じるそれぞれの支障の内容，程度を具体的かつ客観的に検討して，その「おそれ」の有無を的確に判断しなければならない。

③ 公開によって生じる支障の程度

ア 「不当に」とは，審議，検討，協議の途中の段階にある情報を公開することの公益性を考慮してもなお，公開することにより予想される適正な意思決定の確保等に対する支障が見過ごし得ない程度のものを意味し，公開することによる利益と支障とを比較衡量して判断がなされなければならない。

イ 本号は，公開のもたらす支障が客観的に「不当」と判断できる場合に例外的に非公開とすることができるものである。

④ 客観的，科学的事実に関する情報

審議，検討，協議に関する情報の中に，専門的な検討を経た調査デー

タ等の客観的、科学的事実やこれに基づく分析等を記録した情報があった場合、これらの情報は、一般的に本号に該当する可能性が低いものと考えられる。

⑤ 意思決定後の取扱い

ア 審議，検討，協議に関する情報は，当該審議，検討，協議が終了した後においては，非公開とすべき特段の理由がない限り，原則として公開するものとする。

イ 審議，検討，協議が終了した後において，当該意思決定が政策決定の一部の構成要素である場合や，最終的な意思決定に至る審議，検討等の各段階にある場合には，当該意思決定について，政策全体の意思決定又は次の意思決定に関して本号に該当するかどうかの判断がなされることになる。

⑥ 審議，検討，協議に関する情報は，意思形成過程であるという理由だけで非公開とすることはできない。当該情報は，上記6に該当する場合に限り非公開とすることができるのであり，いたずらに非公開の範囲を広げることのないよう留意する必要がある。

本号に該当する情報の具体例としては，次のようなものがある。

- (1) 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のある情報
    - ・ 人事異動の案
    - ・ 各種委員の選任案
  - (2) 不当に市民の間に混乱を生じさせるおそれのある情報
    - ・ 調査完了前の資料のうち該当するもの
  - (3) 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のある情報
    - ・ 時期を定め統一的に公開する必要がある計画，検討案
    - ・ 用地買収計画等の検討段階にある情報のうち該当するもの
    - ・ 違法行為の事実関係についての調査中の情報のうち該当するもの
- これらに基づいて適切に判断したものであり，請求人の主張には理由がない。

以上のことから，本件公文書を第6条第1項第3号に該当する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 本件審査請求について

本件は、審査請求人の「(4)内規に照らして該当する市職員に対してどのような事情聴取を行い、どのような処置をしたのか、また、自身に対してはどのような調査をして『私自身が条例に抵触する行為はなく』という判断を下したのか、第三者に理解できる文書類すべて」の情報公開請求に対して実施機関が行った非公開処分に対する審査請求である。

非公開処分の対象となったのは①「内規に照らして該当する市職員に対してどのような事情聴取を行い、どのような処置をしたのか」に関する公文書、②村上市長「自身に対してはどのような調査をして『私自身が条例に抵触する行為はなく』という判断を下したのか」に関する公文書である。実施機関は、①、②いずれについても条例第6条第1項第3号の非公開情報に該当するなどして非公開処分をしているが、審査請求人は非公開処分の違法、不当を主張している。そこで、以下では、本件非公開処分が適法、妥当であるかにつき検討する。

### 2 対象文書の非公開情報該当性について

1で述べたように、実施機関は、非公開処分の対象となった①、②いずれについても条例第6条第1項第3号の非公開情報に該当するとしている。しかし、①については、事情聴取等（これは懲戒事由の有無等を判断するために実施されたものである。）を受けた市職員の個人情報でもあるので、非公開事由としての個人情報保護の重要性に鑑み、まず、この情報が条例第6条第1項第1号の非公開情報に該当するかを検討する必要がある。

条例第6条第1項第1号の非公開情報に該当するのは、「個人に関する情報」であって、かつ、同号アからウの除外事項に当たらない場合である。①に関する公文書（事情聴取内容を記録した文書等）が当該市職員の「個人に関する情報」（条例第6条第1項第3号柱書）を内容とするものであること

は明らかであるが、公務員の「その職務の遂行に係る情報」に該当する場合には非公開情報から除外されることになる（同号ウ）。そこで、この点について検討するに、公務員の「その職務の遂行に係る情報」とは、公務員が分掌する職務を遂行する場合における当該情報をいうところ、本件のように市職員に対する事情聴取の場合、事情聴取を業務として行う市職員に関しては、分掌する職務を遂行しているのであるから当該情報は「その職務の遂行に係る情報」に当たるといえる。しかし、事情聴取を受けている当該市職員に関しては、分掌する職務を遂行しているわけではないから当該情報は「その職務の遂行に係る情報」には当らず、このような情報は「個人に関する情報」として保護されるべきものである（以上の解釈等に関しては、宇賀克也『新・情報公開法の逐条解説 [第7版]』83頁参照）。したがって、①に関する公文書は条例第6条第1項第1号の非公開情報に該当する。

次に、②の村上市長「自身に対してはどのような調査をして『私自身が条例に抵触する行為はなく』という判断を下したのか」に関する公文書についても、実施機関は、上述のとおり条例第6条第1項第3号の非公開情報に該当するとしている。しかし、あらためて実施機関に確認したところ、村上市長自身に対する調査や村上市長の上記判断に関する公文書は存在しないとの説明があった。この説明に不自然・不合理な点は認められないので、②に関する公文書については、文書不存在を理由とする非公開処分をするべきである。

以上縷々述べたとおり、本件非公開処分は、結論において妥当であるものの、付記理由との整合性に問題があるので、審査請求の裁決においては、この点の是正が必要と考える。

### 3 裁量的開示をしないことは条例に違反するか

審査請求人は、実施機関は条例第8条に規定する裁量的開示をすべきであり、これをしないのは違法である旨主張しているので、この点につき検討する。

本条は、条例第6条により非公開とされた情報について、実施機関の高度な行政的判断により裁量的公開を行うことができることを規定したものである。条例第6条により非公開とされた情報は、公開による利益と非公開とすることによる利益とを利益衡量し、後者が優越すると判断されたものである。本来公開が禁止される情報である。しかし、個々の事例における特

殊な事情によっては、公開することによる利益が非公開にすることによる利益に優越すると認められる場合がありうることは否定できないことから、実施機関の高度な行政的判断により裁量的公開を行う余地を残したものである。したがって、実施機関が裁量的公開を行う場合には、上記の趣旨から、慎重な判断が求められるのであり、恣意的な裁量的公開は違法である。他方、裁量的公開をしないことが裁量の逸脱濫用で違法となる場合は、事案の特殊な事情があつて公開することによる利益が非公開にすることによる利益に優越することが明白である場合など、極めて例外的な場合に限られると解される。実際、国の情報公開・個人情報保護審査会や裁判例にも裁量的公開をしないことが裁量の逸脱濫用に当たるとされた例はないようである（宇賀・前掲 130 頁参照）。

以上の観点から、本件で裁量的公開をしないことが裁量の逸脱濫用になるかを検討すると、本件においては、事案の特殊な事情があつて公開することによる利益が非公開にすることによる利益に優越することが明白であることを窺わせる事実は認められず、しかも、非公開にすることによる利益は個人情報であるので、裁量の逸脱濫用に当たらないのは明らかである。したがって、審査請求人の主張は認められない。

#### 4 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。

## 第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)	淵野美喜子	