

岡情審査第49号

平成19年6月8日

岡山市長 高谷茂男様

岡山市情報公開及び個人情報保護審査会

会長 山口和秀

岡山市情報公開条例第16条の規定に基づく諮問について（答申）

平成18年2月7日付け岡文第867号及び岡文第907号による下記の諮問について次のとおり答申します。

記

口頭による意見陳述に係るMD及び反訳文書（以下「本件第1の公文書」という。）の開示請求に対して非開示とした決定に対する異議申立て（以下「本件第1の異議申立て」という。）についての諮問（以下「本件第1の諮問」という。）及び公文書非開示決定通知に係る伺書（以下「本件第2の公文書」という。）の開示請求に対して一部開示とした決定に対する異議申立て（以下「本件第2の異議申立て」という。）についての諮問（以下「本件第2の諮問」という。）

第 1 . 審査会の結論

本件第 1 の公文書に関して、岡山市長（以下「実施機関」という。）が行った非開示決定及び本件第 2 の公文書に関して実施機関が行った一部開示決定は、ともに妥当であるから、本件第 1 の異議申立て及び本件第 2 の異議申立てはともに棄却されるべきである。

第 2 . 異議申立て及び諮問の経緯

1 本件第 1 の異議申立て及び諮問の経緯

- (1) 本件異議申立人（本件第 2 の異議申立ての異議申立人と同一人物。以下「申立人」という。）は、平成 17 年 11 月 7 日、実施機関に対し、岡山市情報公開条例（平成 12 年市条例第 33 号。以下「条例」という。）第 3 条第 1 項の規定に基づいて、本件第 1 の公文書の開示請求を行った。
- (2) それに対して、実施機関は、同年 11 月 18 日付けで、本件第 1 の公文書（口頭による意見陳述に係る MD 及び反訳文書については、発言要旨を記録した文書を反訳文書に代わるものとして、対象文書として認めた上で）について、個人の氏名等は条例第 5 条第 1 号の個人情報に該当することを理由として、また、口頭による意見陳述の記録は条例第 5 条第 3 号の審議・検討・協議に関する情報及び同条第 4 号の事務事業執行情報に該当することを理由として非開示の決定をした。
- (3) 上記決定を受けた申立人は、実施機関に対し、平成 18 年 1 月 18 日付けで、違法・不当な処分であるとして本件第 1 の異議申立てを行った。
- (4) それに対して、実施機関は、同年 2 月 7 日、本件第 1 の異議申立て

の取扱いについて、条例第16条の規定に基づき、当審査会に本件第1の諮問を行った。

2 本件第2の異議申立て及び諮問の経緯

(1) 申立人は、平成17年11月21日、実施機関に対し、条例第3条第1項の規定に基づいて、本件第2の公文書の開示請求を行った。

(2) それに対して、実施機関は、同年11月25日付けで、口頭による意見陳述に係るMD及び反訳文書につき、個人の氏名等は条例第5条第1号の個人情報に該当することを理由として、また、口頭による意見陳述の記録は条例第5条第3号の審議・検討・協議に関する情報及び同条第4号の事務事業執行情報に該当することを理由として一部開示の決定をした。

(3) 上記決定を受けた申立人は、実施機関に対し、平成18年1月25日付けで、違法・不当な処分であるとして本件第2の異議申立てを行った。

(4) それに対して、実施機関は、同年2月7日、本件第2の異議申立ての取扱いについて、条例第16条の規定に基づき、当審査会に本件第2の諮問を行った。

第3．申立人及び実施機関の主張の要旨

申立人及び実施機関の主張の要旨は、次のとおりである。

1 申立人の主張要旨

(1) 当審査会の口頭による意見陳述の性格、趣旨目的について

条例第24条に規定する口頭による意見陳述は、審査会の調査審議の内容をなすものではなく、調査審議の前段階における審議資料の収集の手續に属するものであり、その趣旨目的は、不服申立人等の権利

利益の確保に資するとともに、判断資料を豊富にし、異議申立理由・実施機関の意見（弁明）書・異議申立人の反論書に係る弁明反論を補強し、明確にすることによって、公平な調査審議を行えるようにするために、不服申立人等が口頭による意見を述べる機会を与えることとしているものである。

(2) 条例第5条第3号に規定する審議・検討・協議に関する情報該当性について

ア 上記の口頭による意見陳述の趣旨・目的からして、実施機関が主張する「条例第5条第3号の審議・検討・協議に関する情報に該当し、開示することにより、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がある」との理由は、正鵠を射た合理的な理由とは認められず、違法不当である。

イ 「不当に」の解釈については、審議・検討又は協議に関する情報の性質に対し、検討段階における情報を公にすることの利益と、非開示にすることによる利益を比較衡量し、公にすることの公益性を考慮してもなお適正な意思決定の確保等への支障が看過し得ない程度のものである場合をいうものであるが、本陳述制度の目的からすれば、実施機関の理由は明らかに失当である。

ウ 「おそれ」については、公文書の公開によって、市民の市政への参加を促進し、開かれた市政の実現に寄与するという条例の趣旨が没却されることのないように、単なる抽象的・観念的な可能性ではならず、率直な意見の交換若しくは意思決定の中立性が損なわれる具体的・客観的かつ法的保護に値する程度の蓋然性が要求されると解されるもので、そうした非開示事由（おそれ）の存在は、実施機

関において、個別具体的に主張・立証しなければならないものであるが、実施機関は、これに適合した理由を述べておらず失当である。なお、実施機関に広範な裁量を与える趣旨ではないことを特に指摘するものである。

エ 実施機関のあげる平成17年4月28日付け岡情審査第17号の当審査会の答申（以下「平成17年の答申」という。）の趣旨は、意見書等を非開示とする客体は、事の当否は別にして、第三者（一般人）を対象としたものであって、直接事件に関与する異議申立人には、両当事者間の争点形成にかかる交換文書として審査会から理由説明書（弁明書）が送付されている実態に徴し、的外れの主張である。

(3) 条例第5条第4号に規定する事務事業執行情報該当性について

ア 上述の口頭による意見陳述の性格、趣旨目的に鑑み、口頭による意見陳述に係るMD及び反訳文書の開示が、未成熟な意見や評価等について、市民に不正確な理解や誤解を与えるおそれがあるとの実施機関の主張は、全くの的外れであり、「中立公正な判断を行うという審査会の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」との弁明も、全くポイントを外れた理不尽・恣意に過ぎない失当なものである。

イ 実施機関は、「審査会の審議においては、実施機関側及び申立人側双方の意見書の交換によって論点が具体化していくものであり、これら具体的なやり取りの中には審議過程での未成熟な意見や評価等が含まれる場合があり、これらを開示すると、市民に不正確な理解や誤解を与えるおそれがあると考えられる」としているが、本件

にかかわる口頭による意見陳述の開示によって、市民に混乱を生じさせ、又は投機等を助長するなどの影響は全く考えられず、また、今後、反復・継続して行われる審査会において、発言が差し控えられる等の支障は全く考えられない。

ウ なお、条例上「実施機関」とされている監査委員は、双方の反訳書を開示しており、本件実施機関が指摘する非開示理由に掲げる「おそれ」の存在は、全く杞憂にすぎないものであることが実証されている。

実施機関は、「個人情報等の非開示情報を審査の対象として取り扱う審査会の反訳書と監査委員の反訳書とを同列に論じることとはできないと考える」と短絡的に述べているが、監査委員の反訳書も、市長の「財産管理を怠る事実」を争点として、双方が防禦、攻撃するための弁明と反論であり、審査会の反訳書とその目的と趣旨は、収斂するものである。

エ また、口頭による意見陳述は、公平な調査審議を行えるよう、異議申立理由書・弁明書や反論書に加え、当該文書を補完して、当該主張の完璧化を図ろうとするものであるから、すべて省略することなく丹念に反訳すべきものであり、反訳に当たっては、発言の趣旨が歪められないよう配慮する必要がある。そしてその内容は、答申の内容を理解し得るためにも知りおく必要があるものである。さらに、今後の訴訟の提起のためにも、実施機関の弁明の内容を知悉しておく必要があるものである。

2 実施機関の主張要旨

(1) 条例第5条第1号に規定する個人情報該当性について

個人の氏名等は、個人に関する情報で特定の個人を識別することができるものであり、条例第5条第1号の個人情報に該当するため非開示とした。ただし、条例第5条第1号ただし書ウ（公務員の当該職務の遂行に係る情報）に該当するものを除いている。

(2) 条例第5条第3号に規定する審議・検討・協議に関する情報該当性について

ア 審査会の口頭による意見陳述の記録は、公文書の開示決定等の当否を審査する審査会の調査審議の内容の一部として条例第5条第3号の審議・検討・協議に関する情報に該当し、開示することにより、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がある。

イ 平成17年の答申において、非公開で行われる審査会の調査審議の手下にある意見書等を条例第5条第3号の審議・検討・協議に関する情報に該当するとして非開示としたことは妥当であると判断されている。

口頭による意見陳述は、実施機関側及び申立人側の意見書の提出後の審査会の調査審議の一環として行われるものであり、インカメラ・システムの下で公文書の開示・非開示の判断の当否を審査するという特質を有する審査会の調査審議の内容の一部と考えられる。

したがって、口頭による意見陳述に係るMD及び反訳文書は当然開示の対象にならない。

また、開示請求に対する非開示の理由は、条例第5条の各号によることになるが、条例第27条の規定の内容から、条例第5条第3号に該当すると判断して非開示としたものである。

ウ 条例第24条及び第26条の規定は、いずれも不服申立人等に限って適用される規定であって、開示請求の主体である「何人」(条例第3条)に対しても適用される規定ではない。したがって、これらの規定を根拠に、「審議過程での未成熟な意見や評価等について開示しても、市民に不正確な理解や誤解を与えるおそれがあるとはいえない」とする申立人の主張は、具体的な根拠を欠き、妥当ではないと考える。

(3) 条例第5条第4号に規定する事務事業執行情報該当性について

ア 審査会の口頭による意見陳述の記録は、公文書の開示決定等の当否を審査する審査会の調査審議の内容の一部として条例第5条第4号の事務事業執行情報にも該当し、開示することにより、審議過程での未成熟な意見や評価等について市民に不正確な理解や誤解を与えるおそれがある。また、具体的な審議の過程が明らかになることから、今後、反復継続して行われる審査会において、発言が差し控えられ、自由かつ率直な意見の交換によって中立・公正な判断を行うという審査会の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。

イ 条例第24条及び第26条の規定は、いずれも不服申立人等に限って適用される規定であり、これらの規定を根拠に、「審議過程での未成熟な意見や評価等について開示しても、市民に不正確な理解や誤解を与えるおそれがあるとはいえない」とする申立人の主張は、具体的な根拠を欠き、妥当ではないと考える。

ウ 申立人が例としてあげる監査委員の反訳書とは、地方自治法(昭和22年法律第67号)第242条第6項及び第7項に基づく請求

人又は地方公共団体の長その他の執行機関若しくは職員の陳述に関するものであるが、同条第7項は必要な場合には双方を立ち合わせることができるとしており、これと個人情報等の非開示情報が記録された公文書の開示決定等の当否を審査の対象とする審査会の反訳書とを同列に論じることはできないと考える。

エ 審査会の口頭による意見陳述の記録について、どのような方法や内容にするかについては、開示・非開示の当否とは別の問題であると考え。

第4．審査会の判断

実施機関と申立人との間における本件の争点をめぐる諸問題に関し、当審査会は、以下のとおり判断する。

1 2件の異議申立てに係る2件の諮問（以下「本件諮問」という。）の取扱いについて

「第2．異議の申立て及び諮問の経緯」において述べたように、申立人は、2件の開示請求に関してそれぞれ異議申立てを行っているが、その内容をみると、異議申立ての対象となったのはいずれも当審査会の異議申立人の同じ口頭による意見陳述に係るものであり、実施機関はどちらも市長であるという共通点があるため、当審査会は、これら2件の諮問を一括して検討・判断することとする。

2 本件公文書について

本件第1の公文書は、平成17年10月24日に当審査会が行った「平成15年度陳情書及び請願書に係る審議等を記載した文書」一部開示決定に係る異議申立事件他2件に係る口頭による意見陳述を録音したMD

及びその際の発言要旨を記録した文書であると認められる。

また、本件第2の公文書は、本件第1の公文書の開示請求に対して実施機関が非開示を決定し、申立人に通知した際の決裁文書であり、その中には本件第1の公文書のうち発言要旨を記載した文書が含まれることが認められる。

3 条例第5条第1号に規定する個人情報該当性について

本件第1の公文書及び本件第2の公文書に含まれる個人の氏名・住所・電話番号・郵便番号については、個人に関する情報で、特定の個人を識別することができるものであり、条例第5条第1号の個人情報に該当するため、公務員の当該職務の遂行に係る情報を除き非開示とした実施機関の処分は妥当である。

4 口頭による意見陳述の性格について

(1) 当審査会の調査審議手続の一環である「口頭による意見陳述」(条例第24条)は、当審査会が、実施機関の諮問に基づき、異議申立ての対象である実施機関の非開示決定処分、一部開示決定処分の妥当性を調査・審議するに当たって、実施機関側及び申立人側からの意見書の提出後行われるもので、不服申立人等の権利利益の確保に資するとともに、判断資料を豊富にし、公平な調査審議を行えるようにすることを目的として行われるものである。

(2) 口頭による意見陳述では、審査会の委員と陳述人とが対面して手続を進めていく中で、意見書等で述べられた主張内容が口頭での陳述を通じて補足されたり、より具体的で明確なものとされるなど、調査審議に際しての判断資料が豊富になるだけでなく、陳述人との質疑応答等を通じて、委員の意思形成も行われていくものであって、申立人

のいうように審査会の調査審議とは区別される「前段階」として理解されるべきものではなく、調査審議の手續そのものと解すべきである。

(3) このように、口頭による意見陳述は、開示請求に係る公文書についてその内容が条例第5条各号に定められた非開示情報に該当するかどうかを、インカメラ・システムの下で調査審議する 条例第27条によって非公開とされている 当審査会の「調査審議の手續」の一部を構成するものである。

5 条例第5条第3号に規定する審議・検討・協議に関する情報該当性について

前述のような口頭による意見陳述の性格から、これを録音したMD及びその発言要旨を記載した文書は、当審査会の調査審議そのものに属する情報であって、開示することにより、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があり、条例5条第3号に該当するというべきである。

6 条例第5条第4号に規定する事務事業執行情報該当性について

また、口頭による意見陳述は、審査会の意思形成の過程にある情報であり、それを録音したMD及びその発言要旨を記載した文書を開示することにより、具体的な審議の過程が明らかになることから、今後反復継続して行われる審査会において、発言が差し控えられ、自由で率直な意見の交換によって中立・公正な判断を行うという審査会の事務、事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあり、さらに、審議の過程での未成熟な意見や評価を開示することになれば、市民に不正確な理解や、誤解を与えるおそれがあることから、条例第5条第4号に該当するというべきである。

7 条例第24条及び第26条について

(1) 条例第24条は、不服申立人等の権利利益の確保に資するとともに、公平、公正な調査審議を確保するために、審査会は、不服申立人等から申立てがあったときは、口頭による意見陳述の機会を与えることができるとしている。しかし、これも審査会がその必要がないと認めるときはその機会を設ける必要がないとしており、不服申立人等に口頭で意見を述べる絶対的な権利を認めたものではない。

(2) また、申立人は、条例第26条が、不服申立人等が、審査会に対して審査会に提出された意見書又は資料の閲覧を求めると規定していることを捉えて、条例第5条第4号該当性を否定しているが、条例第26条は、不服申立人に対して意見書又は資料の閲覧請求権を与えたものであり、公文書開示請求として「何人」にも請求権を認めるというものではない。

8 口頭による意見陳述を記録する文書の形式等について

申立人は、監査委員の反訳を例に、当審査会における記録文書についても省略することなくすべてを丹念に反訳すべきであると主張するが、口頭による意見陳述を認めるかどうか、それをどのように調査審議に利用するかは、審査会の判断に任されているというべきである。

また、口頭による意見陳述の記録を開示の対象とするかどうかについても、開示請求に係る公文書についてその内容が条例第5条各号に定められた非開示情報に該当するかどうかを、インカメラ・システムの下で調査審議する手続の一部であるという当審査会における口頭による意見陳述の性格からして、監査委員の行う意見陳述手続とは異なる判断が必要であるというべきである。

9 結論

以上の理由により、当審査会は、「第1. 審査会の結論」のとおり判断するものである。

第5．審査会の処理経過

当審査会における処理経過は次のとおりである。

年 月 日	処 理 内 容
平成18年 2月 7日	本件第1の異議申立て及び本件第2の異議申立てに係る諮問書の收受
平成18年 3月 2日	実施機関側意見書の收受
平成18年 3月29日	申立人側意見書の收受
平成18年 4月17日	審 議
平成18年 5月22日	審 議
平成18年 6月19日	審 議
平成18年 7月24日	審 議
平成18年 8月21日	審 議
平成18年 9月15日	審 議
平成18年10月16日	審 議
平成18年11月27日	審 議
平成18年12月25日	審 議
平成19年 1月22日	審 議
平成19年 2月26日	審 議
平成19年 3月19日	審 議
平成19年 4月23日	審 議
平成19年 5月21日	審 議
平成19年 6月 8日	答 申