

# 伊勢崎市情報公開審査会

## ( 答申第 1 号 )

諮問第 1 号 次に掲げる行政情報の一部を公開することとする決定に係る異議申立てについて

会議結果報告 伊勢崎 P A 周辺地区開発プロジェクト  
会議 ( 平成 18 年 3 月 29 日開催 )

会議結果報告 伊勢崎 P A 周辺地区開発プロジェクト  
会議 第 2 回 ( 平成 18 年 4 月 7 日開催 )

会議結果報告 伊勢崎 P A 周辺地区開発プロジェクト  
会議 第 3 回 ( 平成 18 年 4 月 14 日開催 )

会議結果報告 政策会議 ( P A 周辺開発 )( 平成 18 年  
5 月 1 日開催 )

## 答 申 書

### 第 1 審査会の結論

本異議申立てに係る事件（以下「本異議申立事件」という。）の対象となった行政情報については、伊勢崎市長（以下「実施機関」という。）が異議申立人である 氏（以下「異議申立人」という。）に対して行った決定のとおり、部分公開とすることが相当である。

### 第 2 異議申立ての趣旨及び経緯

- 1 平成 18 年 12 月 28 日付けで異議申立人は、実施機関に対して、伊勢崎市情報公開条例（平成 17 年伊勢崎市条例第 17 号。以下「条例」という。）第 6 条第 1 項の規定により「伊勢崎 P A 周辺計画における観覧車構想に関する一切の情報」について、行政情報の公開請求（以下「公開請求」という。）を行った。
- 2 平成 19 年 1 月 12 日付けで実施機関は、異議申立人の行った公開請求に対して、条例第 12 条第 2 項の規定により、「本件公開請求に係る行政情報が大量であることから、当該行政情報の特定及び公開決定等に係る審査に時間を要し、公開請求のあった日の翌日から起算して 15 日以内に公開決定等を行うことが事務処理上困難である」との理由で公開決定等の期間を延長する旨の決定を行った。
- 3 同年 1 月 30 日付けで実施機関は、異議申立人の行った公開請求に対して、当該公開請求に係る行政情報の一部を公開することとする決定を行った。
- 4 同年 3 月 2 日付けで異議申立人は、実施機関に対して、上記 3 の決定のうち、「市の機関の内部における検討及び協議に関する意思形成過程情報であって、公にすることにより、市民の間に混乱を生じさせるおそれがあること、並びに今後、同種の検討及び協議における率直な意見交換に支障を及ぼし、公正かつ適正な意思決定が損なわれるおそれがある」との理由（条例第 7 条第 1 項第 7 号該当）で当該実施機関が行った次に掲げる行政情報（以下「本件対象行政情報」という。）の一部を公開することとする決定（以下「本件処分」という。）について、本件処分は条例の解釈及び運用を誤ったもので、違法不当な処分であることから、「本件処分を取り消すとの決定を求める」との趣旨で異議申立てを行った。

会議結果報告 伊勢崎 P A 周辺地区開発プロジェクト会議（平成 18 年 3 月 29 日開催）

会議結果報告 伊勢崎 P A 周辺地区開発プロジェクト会議 第 2 回（平成 18 年 4 月 7 日開催）

会議結果報告 伊勢崎 P A 周辺地区開発プロジェクト会議 第 3 回（平成 18 年 4 月 14 日開催）

会議結果報告 政策会議（P A 周辺開発）（平成 18 年 5 月 1 日開催）

### 第3 実施機関の説明の要旨

実施機関は、行政情報公開決定等理由説明書及び口頭理由説明により、本件処分の理由について、次のように説明している。

#### 1 会議の性格について

##### 政策会議

市政の重要課題への対応や全庁的な論議による政策形成等を行うために設置されたものであり、副市長（本件対象行政情報の作成時点においては助役。以下同じ。）及び関係部課長等を構成員として副市長が主宰し、市政に関する重要事項を審議する市の最高審議機関の一つとして位置づけられている。この政策会議における審議は、市長が本市の施策の最終決定を行うに当たっての重要な判断要素になるものである。

##### 伊勢崎PA周辺地区開発プロジェクト会議

政策会議と同様、伊勢崎PA周辺地区開発に係る関係部課長等を委員として、伊勢崎PA周辺地区開発における華蔵寺公園遊園地の一部移転計画の可能性及び今後の方向性を論議するために設置した会議である。

#### 2 本件対象行政情報の性質について

本件対象行政情報である政策会議及び伊勢崎PA周辺地区開発プロジェクト会議（以下「本件会議」という。）の会議録には、本件会議の審議過程における各委員の意見が記載されている。その内容には、審議事案ごとに一定の方向性や方針決定を導くため、委員の自由で率直な発言の要旨が記載されているが、必ずしも最終的な見解や熟慮の上での発言ばかりではなく、断片的な考えや敢えて行った行政運営上の問題提起なども含まれている。

審議会等における会議録であれば、出席した委員等の承認を経て、議長及び会議録の作成者である事務局職員の押印等がなされる場合が多いが、本件会議は、そのような承認は行われていない。

本件会議は、市の政策に関する論議を行うための内部協議の場であり、その会議録は、あくまでも、どのような審議が行われ、いかなる方向性が見出されたかを確認するために作成したものである。

#### 3 条例第7条第1項第7号の適用について

本件会議は、全庁的な視点での政策論議を行う場であり、会議における議論をより実質的なものとし、有益な結果を導き出すためには、委員が何ら制約を受けることなく、忌憚のない意見を表明する機会が確保されることが不可欠であると考え。そうでなければ会議は形骸化してしまい、実質的な議論をするための場を別の形で設けることが必要となる。

本件対象行政情報のうち、本件処分において非公開情報に該当するとした「意見の概要」及び「協議資料」（以下「本件非公開情報」という。）に記載されている内容は、客観的又は科学的なデータに関する検討などとは異なり、今後の市政運営上の課題等に係

る政策の議論に関する情報であり、委員の主観による自由闊達な意見交換の結果が記載されている。さらに、本件非公開情報に記載されている内容は、今後の本市の施策の方向性を導くための過程にあるものであり、市の機関の内部における検討段階の情報である。

また、伊勢崎PA周辺地区開発プロジェクト会議は、華蔵寺公園遊園地の一部移転計画について検討した会議であり、さらに、華蔵寺公園遊園地を移転とした場合の移転予定地に係る情報については、公開することを前提として作成したものではなく、土地の所有者の同意を得ないで、あくまでも市の機関の内部における検討資料として作成したものである。

すべての会議の会議録が非公開ということではないが、このような市政運営を行っていく上での検討課題等を協議した市の機関の内部における検討段階の情報や委員の主観による自由闊達な意見交換の内容など、まだ市としての方針等が決まっていない未成熟な情報を公開することにより、市民の間に誤解や憶測を招き、不当に混乱を生じさせるおそれがあるものと考えられる。

さらに、会議録を公開することが前提となると、今後の政策会議等において、公開を意識する余り、委員が心理的な制約を受け、現状に捉われない自由な発想による幅広い意見が抑制されるなど、発言が萎縮してしまい、結果として今後の市政運営にとって非常に大きなマイナス要因となってしまう。

本件会議の審議事案は、一定の方向性が見出された事案ではあるが、市政の重要案件に係る審議であり、本件対象行政情報を公開することにより、今後、同種の会議の審議における委員の率直な意見交換が不当に損なわれ、ひいては、公正かつ適正な意思決定が損なわれるおそれがあると認められる。

以上の理由により、本件非公開情報について、条例第7条第1項第7号を適用して公開しないこととしたものである。

#### 第4 異議申立人の主張の要旨

- 1 異議申立人は、異議申立書及び意見書において、本件処分は次のとおり違法不当であり、条例の解釈及び運用を誤ったものであると主張している。

市長が本市の施策の最終決定を行うに当たっての重要な判断要素になるものであるならば、市民にも知る権利はある。

市長の重要な判断要素になる政策会議ならば、委員の自由な発言にも責任が伴うのではないか。その会議内における発言ならば公表すべきである。

未成熟な情報が公になれば、市民の間に誤解や憶測を招き、不当に混乱を生じさせるおそれがあるものと考えられるとあるが、公表しないことにより市民の間に誤解や憶測を招いているので、公表することにより、市民の理解が得られるのではないか。

- 2 審査会における口頭意見陳述による異議申立人及び補佐人の主張の内容は、概ね次のとおりである。

実施機関が非公開情報に該当するとした部分には、観覧車建設計画の決定に至る検討過程が記載されていると思われる。この非公開情報に係る部分に記載されている内容を知りたいがために公開請求を行ったものである。

本件会議の中で、市の幹部からどのような意見が出されたのかについて関心がある。非公開情報に該当するとされた意見の概要部分に観覧車建設計画の決定に至る経過が記載されていれば、市の計画の妥当性を検証することができる。

伊勢崎市市民参加条例の制定により、市の政策形成の過程に市民が携わることができるようになってきたが、本件会議の審議事案である観覧車建設計画については、市民に何ら説明もなく事業が進められてしまった。この計画の決定に当たっては、市民参加の手続きが不十分で、どのような意図で市が計画を決定したのかについて、市民に対して経過説明がなかった。まず、市民に対して説明する姿勢が必要ではないか。

市民会議やパブリックコメント手続は、いわば市の施策の未成熟な情報を市民に提供して議論する制度だと思う。このように考えると、会議録の中に未成熟な情報が記載されていようと、これを公開し、市民に対して説明する必要があるのではないか。

市の職員が本当に本市の将来のことを考えて政策の議論をしたのであれば、市民に対して公開することができない部分はないはずである。

## 第5 審査会の判断の理由

### 1 条例の基本的な考え方について

条例は、「行政情報の公開を請求する市民の権利を保障することにより、行政運営の公開性の向上を図り、もって市政の諸活動を市民に説明する責務を果たすとともに、地方自治の本旨に即した市政の進展に寄与する」ことを目的として制定されたものであり、情報公開制度を通じて、市民が積極的に市政へ参加することを推進するとともに、市政に対する理解と信頼を深めることによって、開かれた市政の実現を目指すものである。

実施機関は、この目的に従い、市民から請求された行政情報を原則として公開しなければならない。しかしながら、実施機関の保有する行政情報の中には、公開することにより、個人のプライバシーを侵害したり、市政の公正かつ適切な運営を妨げ、ひいては市民全体の利益を損なうような情報も含まれているため、情報公開制度のもとにおいても、例外的に非公開とせざるを得ないものがある。この例外的に非公開とせざるを得ない情報を条例第7条第1項各号で個別具体的に定めているものである。

もとより、条例の解釈及び運用に当たっては、原則公開の趣旨を踏まえつつ、非公開情報の該当性について、事案の内容に則し、個別かつ適切に判断されなければならないことはいうまでもない。

## 2 本件会議について

実施機関の説明によると、「伊勢崎P A周辺地区開発プロジェクト会議」は、伊勢崎P A周辺地区開発に係る関係部課長等を委員として、伊勢崎P A周辺地区開発における華蔵寺公園遊園地の一部移転計画の可能性及び今後の方向性を論議するために設置した会議である。また、「政策会議」は、市政に関する重要事項を審議する市の最高審議機関の一つとして位置づけられており、副市長が主宰し、関係部課長等を構成員として、市長が市の施策の最終決定を行うに当たっての重要な判断要素になる事案を審議するために設置された会議である。

このことから、本件会議は、いずれも市政運営上の課題に対応し、全庁的な視点で政策形成を行うに当たって、市の幹部職員が議論する場として設置されたものといえる。

## 3 本件対象行政情報の構成について

本件対象行政情報は、当審査会が見分したところ、実施機関が市の施策の検討素案を作成する前段階の内部協議を実施する場として、平成18年3月29日、同年4月7日及び同年4月14日の計3回開催した伊勢崎P A周辺地区開発プロジェクト会議並びに同年5月1日に開催した政策会議における会議録である。

伊勢崎P A周辺地区開発プロジェクト会議における会議録は、それぞれの会議の開催ごとに、会議終了後、実施機関の職員が作成したものであり、それぞれ「日時及び場所」、「会議名」、「会議出席者」、「会議結果（顛末）」並びに「協議資料」から構成されている。

また、政策会議における会議録は、当該会議終了後、実施機関の職員が作成したものであり、「日時及び場所」、「会議名」、「会議出席者」並びに「会議結果（顛末）」から構成されている。

なお、それぞれの会議録中「会議結果（顛末）」欄には、会議における協議結果の要旨として、「協議項目」、「協議事項の概要」及び「主な意見・質問等」が審議事案ごとに記載されている。

## 4 本件処分の内容について

### 本件処分の概要

実施機関は、本異議申立事件において、条例第7条第1項第7号を適用し、本件非公開情報は「市の機関の内部における検討及び協議に関する意思形成過程情報であって、公にすることにより、市民の間に混乱を生じさせるおそれがあること、並びに今後、同種の検討及び協議における率直な意見交換に支障を及ぼし、公正かつ適正な意思決定が損なわれるおそれがある」との理由により、本件処分を行っている。

なお、実施機関が非公開情報に該当するとした部分は、本件対象行政情報のうち、「意見の概要」及び「協議資料」であるが、この「意見の概要」は、本件対象行政情報の「会議結果（顛末）」欄に個別の審議事案ごとに記載されている「主な意見・質問等」に係る部分である。

## 公開の方法

条例第 8 条第 1 項は、部分公開について規定している。これは、原則公開の趣旨から、公開請求のあった行政情報に非公開情報が記録されている場合であっても、非公開情報を容易に区分して除くことができるときは公開可能な部分だけでも公開することについて定めたものである。

そこで、実施機関は、当該規定を適用し、本件非公開情報に係る部分を除き、本件対象行政情報に記載されている「日時及び場所」、「会議名」、「会議出席者」並びに「会議結果（顛末）」のうち「協議項目」及び「協議事項の概要」に係る部分の公開を実施したものである。

### 5 本件処分の理由として適用した条例第 7 条第 1 項第 7 号の該当性について

実施機関の説明及び異議申立人の主張を整理すると、本件対象行政情報のうち、実施機関が非公開情報に該当するとした「意見の概要」及び「協議資料」について、当該情報が条例第 7 条第 1 項第 7 号に該当するか否かが本異議申立事件の争点と考えられる。

そこで、当審査会としては、原則公開の趣旨のもと、本件非公開情報を公開することにより、実施機関が説明する「おそれ」が生じるか否かを審議し、本件非公開情報の条例第 7 条第 1 項第 7 号の該当性について検討することとした。

#### 条例第 7 条第 1 項第 7 号の解釈

情報公開制度の目的の一つは、市民が積極的に市政へ参加することを推進するとともに、市政に対する理解と信頼を深めることによって、開かれた市政の実現を目指すことにある。したがって、市政への市民参加を実効的に保障するためにも、市の機関の内部における審議、検討又は協議に関する情報はできるだけ公開するべきといえる。

しかし、当該情報の中には、十分に審議、検討又は協議されていない未成熟な情報が含まれている場合があり、これらの情報をそのまま公開すると、市民に誤解や憶測を招き、不当に市民の間に混乱を生じさせたり、市の機関の内部の会議などにおける自由闊達な発言又は意見交換を困難にしたり、さらには、一部のものに不当に利益又は不利益を与えるおそれがある。

そこで、このバランスをとるため、市の機関、国、独立行政法人等、他の地方公共団体及び地方独立行政法人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（以下「意思形成過程情報」という。）のうち、公開することにより、「自由闊達な意見交換若しくは公正な意思決定が不当に損なわれるおそれ」、「市民の間に混乱を生じさせるおそれ」又は「特定のものに不当に利益を与え若しくは不利益を及ぼすおそれ」があると認められる情報について、公開しないことができるとしたものが条例第 7 条第 1 項第 7 号の規定である。

ここで留意しなければならない点は、意思形成過程情報のすべてが非公開情報に該当するのではなく、原則公開の観点から、当該情報を公開することにより、これらの「おそれ」が相当な客観性を伴って予測されなければならないということである。

したがって、意思形成過程情報を公開することにより、これらの「おそれ」が客観的に十分予測され得るもののみが非公開情報に該当するというべきであり、条例第7条第1項第7号の該当性の判断に当たっては、意思形成過程情報が現にこのような予測性を有するか否かについて、個別の情報の性格及び内容に基づいて実質的かつ客観的に判断する必要がある。

本件非公開情報の意思形成過程情報の該当性

実施機関が非公開情報に該当するとした「意見の概要」には、本件会議の審議の過程において、それぞれの会議における審議事案ごとに、一定の方向性や方針決定を導くための委員の発言の要旨が記載されており、「協議資料」は、当該審議に当たって、実施機関の内部資料として作成したものである。

これらの情報は、今後の市の施策展開や予算など、市政運営上の課題及び政策形成の議論の過程における委員の発言及び意見交換に係る内容が記載されたものであることから、意思形成過程情報に該当することは明らかである。

「自由闊達な意見交換又は公正な意思決定が不当に損なわれるおそれ」の該当性

本件処分の理由として、本件非公開行政情報を公開することにより、今後、同種の会議の審議における委員の率直な意見交換が不当に損なわれ、ひいては、公正かつ適正な意思決定が損なわれるおそれがある旨の説明が実施機関からあったので、この点について検討することとする。

ア 本件会議のように、市長が市の施策の最終決定を行うに当たっての重要な判断要素となる事案を審議するに当たっては、委員が自由な意見を率直に述べるとともに、互いに反論し、又は批判し合うことにより適切な判断材料を形成し、より適正な結論を導き出す必要がある。

すなわち、一見適切だと思われる意見も反対論により覆される一方、不適切だと思われる意見も検討の結果、正当性を見出すことがあり得るものであり、委員が独断や誤りを恐れず、自由かつ率直に意見を出し合うとともに、様々な観点から検討を加え、議論を尽くして適正な結論を導くことが本件会議の根幹を成すものであると考えられる。

イ このような情報が記載された会議録が公開され、審議における委員の発言内容が明らかとなれば、自己の発言内容を巡っての責任の追及や批判がなされること、あるいは外部から何らかの働きかけが起こることなどの影響を懸念し、今後、同種の会議において、委員が率直な意見の表明を躊躇するおそれがあることは否定できない。

かかる観点からすると、本件会議の審議事案には、既に一定の方向性が出された事案もあると認められるが、だからといって直ちに当該審議の内容を公開することに妨げがないとは言い切れない。

ウ たしかに、異議申立人が主張するように、本来、市の幹部職員としての発言は当然責任あるものであり、市がどのような過程で何を根拠に施策を決定するに至ったのか



について市民が知り、当該決定の妥当性を評価し、市民が積極的に市政へ参加する途を保障することは、十分に意義のあることである。

このように考えると、市の施策の決定に至る過程に関する情報については、できるだけ公開されるべきであると考えられる。

しかしながら、本件会議や同種の会議においては、前述のとおり、市長が様々な条件を考慮に入れて最も適正かつ妥当な意思決定をするため、会議の委員である職員には、各自の意見をそれぞれの立場で忌憚なく発言することが求められている。このような会議において、作成した会議録の公開が前提となるならば、委員の発言が萎縮することは想像に難くなく、それによって今後の率直な意見交換に影響を及ぼす蓋然性が認められるものである。

エ したがって、本件非公開情報は、これを公開することにより、今後、同種の会議において、公正かつ適正な意思決定が不当に損なわれるおそれがあるものと認められ、これらの会議において、委員が意見を発言する自由を最大限保障し、市の施策の適正かつ妥当な意思決定の途を保障する必要があるものと考えられる。

「市民の間に混乱を生じさせるおそれ」の該当性

本件処分の理由として、本件非公開情報は、市の機関の内部における検討段階の未成熟な情報であり、これを公開することにより、市民に誤解や憶測を招き、不当に市民の間に混乱を生じさせるおそれがある旨の説明が実施機関からあったので、この点について検討することとする。

ア 行政機関における施策の意思決定は、一般的には、調査、研究、検討、審議、協議、企画、調整等を積み重ねながら進めるものであり、最終的な意思決定に至るまでには、いくつもの段階がある。

市民参加の開かれた市政の一層の推進という要請からは、意思形成過程情報の公開の是非を判断するに当たって、意思形成過程を包括的に捉えるのではなく、できる限り意思決定に至る過程の節目ごとに個別具体的に判断する必要がある。

イ 本件非公開情報は、前述のとおり、市の施策の検討素案を作成する前段階の内部協議に係る未確定な情報であり、市の機関の内部で十分に検討及び協議がなされていない情報や関係者、各種規制等との調整が未整理な情報が記載されている。

さらに、当該情報には、本件会議の審議の過程において、委員の独断であったり、誤っているとされた意見やその変遷過程など、本件会議の審議事案における公式見解、判断基準等の最終的な結論としてなされたものではない極めて未成熟な情報も含まれている。

本件会議におけるこのような未成熟ないしは未確定な情報を公開すると、市民に無用の誤解や憶測を与えるおそれがあると言ふべきである。

ウ したがって、本件非公開情報は、これを公開することにより、市民に誤解や憶測を招き、ひいては市民の間に不当に混乱を生じさせるおそれがあるものと認められる。

本件非公開情報の条例第7条第1項第7号の該当性

上記のとおり、本件非公開情報は意思形成過程情報に該当し、これを公開した場合に予想される「おそれ」は、異議申立人が主張するような事情を考慮しても、なお看過し得ないものといえ、条例第7条第1項第7号の規定により保護する利益があるものと認められることから、当該情報は同号に該当する情報であると判断するものである。

#### 6 その他

当審査会は、実施機関が行った公開決定等に対して不服申立てがなされた場合において、その対象となる行政情報の全部又は一部が非公開情報に該当するか否かを条例の規定及び趣旨に照らしながら調査審議するものであることから、異議申立人のその余の主張については、本異議申立事件の調査審議の対象とはしなかった。

#### 7 結論

以上のとおりであるから、本異議申立事件に対して当審査会は、上記第1の結論のとおり答申するものである。

### 第6 審査会の付帯意見

実施機関は、条例の目的を達成するために、市政の諸活動を市民に説明する責務を果たし、開かれた市政を推進しなければならないものとする。

しかし、本異議申立事件において実施機関が行った部分公開の方法については検討する余地が残るものであり、今後、原則公開の趣旨のもと、公開しても差し支えない部分については積極的に公開し、市民に対する情報の公開を推進する立場に立って、部分公開の運用を工夫するよう実施機関に対して要望する。

### 第7 審査会委員の回避について

本異議申立事件に係る調査審議に関し、当審査会の小林委員から、本件対象行政情報の中に同委員が利害関係を有する情報が含まれているので、その手続を回避したい旨の申出があった。

当審査会としても、審議の公正性及び中立性に疑義を受けないようにとの同委員からの申出の趣旨を尊重し、当審査会委員の総意によりこの申出を認めたものである。

したがって、同委員は、当審査会で行った本異議申立事件に係る調査審議には参加していない。

### 第8 調査審議の経過

当審査会における本異議申立事件に係る調査審議の経過は、別紙のとおりである。

(別紙)

### 審査会における調査審議の経過

| 年 月 日                          | 内 容   |
|--------------------------------|---|
| 平成 19 年 3 月 16 日               | 実施機関から「諮問書」を受領<br>実施機関に「行政情報公開決定等理由説明書」を提出要求              |
| 平成 19 年 3 月 30 日               | 実施機関から「行政情報公開決定等理由説明書」を受領<br>異議申立人に「行政情報公開決定等理由説明書」の写しを送付 |
| 平成 19 年 4 月 16 日               | 異議申立人から「意見書」を受領<br>実施機関に「意見書」の写しを送付                       |
| 平成 19 年 5 月 15 日<br>(第 2 回審査会) | 実施機関による口頭理由説明<br>審議                                       |
| 平成 19 年 5 月 30 日<br>(第 3 回審査会) | 異議申立人及び補佐人による口頭意見陳述<br>実施機関による補足の口頭理由説明<br>審議             |
| 平成 19 年 6 月 19 日<br>(第 4 回審査会) | 審議  |
| 平成 19 年 7 月 9 日<br>(第 5 回審査会)  | 審議  |