

# 答申第66号（諮問第74号）

「各派代表者会議の記録（平成17年1月以降）」の非開示決定に対する異議申立てに係る答申書

## 第1 審査会の結論

実施機関は、本件異議申立ての対象となった公文書全てについて開示すべきである。

## 第2 諮問事案の概要

### 1 公文書開示請求

異議申立人（以下「申立人」という。）は、群馬県情報公開条例（以下「条例」という。）第11条の規定に基づき、群馬県議会議長（以下「実施機関」という。）に対し、平成17年6月22日付けで、「各派代表者会議の記録（今年1月以降）」の開示請求（以下「本件請求」という。）を行った。

### 2 実施機関の決定

実施機関は、平成17年7月4日、本件請求に係る公文書を「各派代表者会議の記録（平成17年1月以降）」（以下「本件公文書」という。）であると判断し、非開示決定（以下「本件処分」という。）を行い、公文書を非開示とした理由を次のとおり付して、請求人に通知した。

群馬県情報公開条例第14条第5号該当

公にすることにより、率直な意見の交換が不当に損なわれるおそれがあるため

### 3 異議申立て

申立人は、行政不服審査法第6条の規定に基づき、平成17年7月13日、本件処分を不服として実施機関に対し異議申立てを行った。

### 4 諮問

実施機関は条例第26条の規定に基づき、群馬県公文書開示審査会（以下「審査会」という。）に対して、平成17年8月3日、本件異議申立て事案の諮問（以下「本件事案」という。）を行った。

## 第3 争点1（理由付記の程度について）

本件処分における開示しない理由の付記が十分であったか。

### 争点2（条例第14条第5号該当性）

各派代表者会議の記録が条例第14条第5号の「公にすることにより、率直な意見の交換が不当に損なわれるおそれ」がある情報に該当するか。

## 第4 争点に対する当事者の主張

### 1 争点1（理由付記の程度について）

#### （1）申立人の主張

どうして「公にすることにより、率直な意見の交換が不当に損なわれるおそれ」があるのか、その根拠が示されていない。これでは、条例施行規則第4条第3項イ、行政手続条例第8条第1項が求める理由付記として不十分である。

実施機関は、請求があった公文書は、「条例第14条第5号該当 公にすることにより、率直な意見の交換が不当に損なわれるおそれがあるとするため」とだけ述べて、これをもって「条例上の根拠条項を示すだけでなく、条文のうち該当部分を示している」という。

しかし、理由の提示については、単に条例上の根拠条項を示すだけでは足りず、

申請者が拒否の理由を明確に認識しうるものであることが必要である。したがって、どのような類型の情報が記録されているかを示す必要があり、また、開示請求に係る公文書に複数の非開示情報が記録されている場合や1つの情報が複数の非開示情報に該当する場合には、そのそれぞれについて、理由の提示が必要である。

各派代表者会議の記録には、会議参加者、会議実施場所・時間、会議に付議された事項、発言者、発言内容、会議の決定事項、会議記録者、会議録決裁者氏名・職位などなど様々な情報が記載されているはずである。

公開が原則であり、部分開示が規定されていることからすれば、記載情報それぞれについて、非開示理由を示す必要がある。

なお、実施機関が引用する平成14年4月17日奈良地裁判決の事案においても、非公開部分を具体的に特定している。

条例第14条第5号前段は、「県の機関、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であって」と該当の類型を限定している。

そして、代表者会議に付議する事項に「対外関係の重要な行事の実施について」が含まれていることからすれば、代表者会議の会議記録には議会内部の情報や県内部機関相互に関する情報のみならず、国や他県などとの外部関係に関する情報も含まれていることもあり得るから、請求者としてはどの類型の情報が記載されているのかは知り得ないのである。

さらに、当該情報の種類（議会の内部関係に関する情報なのか、国との関係に関する情報のかなど）によって、率直な意見の交換が不当に損なわれる「おそれ」の判断は異なるものである。このことは、例えば、検察庁など国の捜査機関に対する意見交換と議会内部の運営に対する意見交換を想起すれば明らかであろう。

したがって、実施機関はこれらのうちどの類型の情報を示す必要がある。

## (2) 実施機関の主張

条例第18条で、「実施機関は、開示請求に係る公文書の全部を開示しないときは、開示をしない旨の決定をし、開示請求者に対し、その旨を書面により通知しなければならない。」と規定されている。

本件処分の理由の付記については、単に条例上の根拠条項を示すだけでなく、条文のうち該当部分を示して理由を記載したところである。

ちなみに、平成14年4月17日奈良地裁判決（非開示部分が奈良県情報公開条例10条各号のうち、どの事由に該当するかを示しており、理由の付記の要件を満たすとされた事例）においても、「単に非開示事由として列挙された条文を示すのみでは足りないが、これとともに、条文のうちの該当部分を示して理由を記載すれば足りるというべきであり、該当事由を示しているものであれば、「理由の付記」の要件を満たした、適法なものであるというべきである。」とされている。

## 2 争点2（条例第14条第5号該当性）

### (1) 申立人の主張

実施機関は、公にすると「率直な意見の交換が不当に損なわれるおそれがある」という。しかし、この「おそれ」の判断に当たっては、単なる確率的な可能性ではなく、法的保護に値する蓋然性が求められる。そして、その判断にあたっては実施

機関の自由裁量ではなく、客観性が必要であることは言うまでもない。

なぜなら、客観的に法的保護に値しないものまで、実施機関の自由裁量によって「おそれ」があるとしてしまえば、実質的に全ての行政情報を非公開にすることが出来てしまい、実施機関の恣意を許し、条例の趣旨は没却されてしまうからである。

実施機関は、非開示理由を縷々述べる。しかし、会議の性格が任意、非公式であること、会議が非公開であること、会議記録の作成が義務づけられていないこと、会議に出席している構成員の了解のもと文書化しているものではないことは、いずれも条例第14条の非開示理由にはならない。

また、「任意なもの」、「非公式的」とは法律上何を意味し、条例の非開示理由該当性にどのような関係があるのか、まったく不明である。

そして、その記録を公にすることにより「率直な意見の交換」が「不当に」損なわれるとは、単に「意見が言いにくくなる」という程度では足りず、議員としての法的保護に値する正当な発言が著しく制限され、それによって審議の結果が左右されることが明らかであることを要すると解すべきである。

そうすると、少なくとも「海外視察の実施に関する各議員の発言」の部分については、これに値しないことは明らかである。

なぜなら、既に当該会議で海外視察の実施については結論が出されたのであるから、審議の結果は左右されることはないからである。

次に、今後の同種の審議への影響であるが、第1に、海外視察については、その実施目的も含め、内容、成果などが広く県民に報告される予定である。そうすれば、その中で実施決定に至る経緯も自ずから明らかになってしまうから、今後の審議の結果が左右されることはあり得ない。

第2に、仮に今後の審議の結果が左右されることが明らかであるとしても、議員が自ら参加する海外視察の実施についてどのような発言が制限されるというのであろうか。いずれにしろ、議員の職責に照らせば自らの発言は責任を持つべきであり、公開すると言えなくなってしまうような意見は法的保護には値しないというべきである。

結局のところ、「率直な意見の交換」が「不当に」損なわれるのではなく、海外視察の実施について行われた「率直な意見の交換」が県民には見せられない「不当」なものであったと考えるほかない。

## (2) 実施機関の主張

ア 代表者会議は、議会の円滑な運営を目的とした事実上の組織として、党(会)派間の連絡並びに意見調整を図るために開催される任意なものであり、非公式的なその会議の性格から、その場での個々の出席者の意見等については公開されるべきものではない。

イ 会議は非公開として行っており、構成員は自由に率直な意見交換を行う場であると認識し、現に自由活発な意見交換を行っている。

ウ 会議の任意的な性格から、会議記録は、その作成が義務づけられているものではなく、内部的な整理資料として、会議の主宰者である議長に報告しているものであり、この会議に出席している構成員の了解のもと文書化しているものではない。

エ 公にすることで、構成員の発言が外部からの干渉などの影響を受けるおそれがある

り、率直な意見の交換が損なわれる。

以上のことから文書を開示することにより、今後の会議において自由活発な意見交換に支障を来すとともに、率直な意見の交換が不当に損なわれるおそれがあるため、非開示の処分を行ったものである。

## 第5 審査会の判断

当審査会は、本件事案について審査した結果、次のとおり判断する。

### 1 争点1（理由付記の程度について）

申立人は、本件処分は、行政手続条例第8条第1項が求める非開示理由付記としては不十分であり、理由の提示については、単に条例上の根拠条項を示すだけでは足りず、申請者が拒否の理由を明確に認識しうるものであることが必要であると主張する。また、どのような類型の情報が記録されているかを示す必要があり、開示請求に係る公文書に複数の非開示情報が記録されている場合や1つの情報が複数の非開示情報に該当する場合には、そのそれぞれについて、理由の提示が必要であると主張する。

これに対して実施機関は、本件公文書全てを非開示としたために、非開示情報を示さず、非開示理由のみを記載している。そして、本件処分が理由付記の要件を満たした適法なものであると主張する。

実施機関の主張するとおり、公文書全体が非開示情報である場合は、非開示部分を示すこと自体が、非開示情報を開示することになる場合も考えられる。しかし、条例第13条は公文書の原則開示を規定しており、非開示の判断は条例第14条各号に該当するかどうかをその文理及び趣旨に従い、事案の内容に即し具体的に判断することを要する。

当審査会が本件公文書を検分した結果、該当公文書は別紙のとおりであり、議員の発言以外にも事務局職員の職務遂行情報等の情報も含まれていた。

したがって、実施機関が該当公文書の個々の情報ごとに非開示理由を判断したとは認められず、その全てを非開示としたことは、情報公開条例の理念を明らかに逸脱しており、結果として申立人の主張するとおり、理由付記が不十分であったと言わざるを得ない。

以下、争点2において該当する公文書ごとに開示・非開示を検討した。

### 2 争点2（条例第14条第5号該当性）

まず、本件公文書に記録され、実施機関が非開示とした情報が、条例第14条第5号に該当するかどうかについて検討する。

実施機関の主張する「公にすることにより、率直な意見の交換が不当に損なわれるおそれ」とは、公にすることで、外部からの圧力や干渉等の影響を受けることなどにより、率直な意見の交換が不当に損なわれるおそれがある場合であると解される。

また、「不当に」とは、審議、検討等の途中の段階の情報を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などへの支障が看過し得ない程度のものを意味する。その判断は、当該情報の性質に照らし、公にすることによる利益と非開示にすることの利益とを比較衡量した上でなされる。

本件公文書は、党(会)派間の連絡並びに意見調整を図るため、議会に設置されている代表者会議の記録であり、回議用紙、会議記録、添付された会議資料で構成されて

おり、以下のとおり判断した。

(1) 回議用紙について

回議用紙の記載内容のうち、「ガイド・ファイル基準」、「保存期間」、「書目名」については、本件公文書が群馬県議会事務局文書取扱い等に関する規程で定められた様式に則って管理されていることが確認できる情報に過ぎなく、「発議年月日」、「供覧終了日」は、発議日と供覧終了日が確認できる単なる書誌的情報に過ぎない。「課員から議長までの押印」、「発議者の職・氏名」、「議員の出欠状況」、「議会事務局および総務局の出席者の職・氏名」については、これらを開示しても「率直な意見の交換が不当に損なわれるおそれ」があるとは認められず、条例第14条第2号ただし書八に規定される公務員の職務遂行情報である。「開会場所」、「開会年月日」、「閉会年月日」は、単に会議開催の場所と日時が確認できる情報に過ぎない。「会議の目的」は、法令等の規定はないものの、議員の改選後に開かれる各党派世話人会で確認され、主な付議事項が公表されている。「次回開催又は視察等取決め事項」は、今後の会議の実施予定が記載されているに過ぎず、いずれも「率直な意見の交換が不当に損なわれるおそれ」があるとは認められない。

よって、回議用紙の記載内容は条例第14条第5号に該当するとは認められない。

(2) 会議記録について

会議記録は、議員及び事務局等職員である発言者の姓及び職名と発言内容が記載されている。

「議員の姓及び職名、事務局等職員の姓及び職名」は、公務員の職務遂行情報として公開すべき情報である。

「議員の発言内容」については、審査会で検分した結果、なるほど実施機関が主張するように、代表者会議が非公開で行われていることを前提に、構成員が自由に率直な意見交換を行う場であると認識し、自由活発な意見交換を行っている部分もあることは認められた。

しかし、そもそも県民の代表である議員の職務での発言は、公にされることが求められており、予定されるところでもある。また、県政の重要な施策を調整する代表者会議の立場上、意思決定に至るまでの審議は、むしろ公にすることにより審議の透明性の確保に関するメリットが認められる。さらに、議員の海外派遣については、開示請求日の時点では既に意思決定がなされている。

したがって、「率直な意見の交換が不当に損なわれるおそれ」が会議記録を開示することによって得られる公益性と比べて保護すべき利益が大きいとは認められない。

また、実施機関は、会議が任意・非公式的な性格であること、会議が非公開であること、会議記録の作成が義務づけられていないこと、会議に出席した構成員の了解のもと文書化していないことを主張する。

しかし、会議の任意・非公式的な性格、非公開で行われていることが直ちに条例の非開示情報には該当せず、文書化にあたり会議の構成員の了解を得ていないことについては、あくまで文書作成上の手続き的な問題である。

よって、会議記録を開示することにより「率直な意見の交換が不当に損なわれるおそれ」があるとは認められない。

(3) 添付された会議資料について

最後に、本件公文書に添付された会議資料について検討する。

「代表者会議次第」には、開催年月日、議題が記載されているが、(1)で検討したとおり、「率直な意見の交換が不当に損なわれるおそれ」があるとは認められない。

「事務局作成資料」の内容は別紙のとおりであり、事案の概要をまとめた資料、開示請求日時点では既に意思決定がされている内容に係る資料、既に公表されている資料、規定等である。

「他から取得した資料」は、各県の議員の海外派遣についての調査結果を取りまとめたものであり、「全国議長会調査資料」は事案の概要を示したのものに過ぎない。

「全国議長会資料文書」は、全国議長会が各都道府県議会に対して、議会制度の充実強化に関する議決を要望する内容であるが、本県の議決結果は既に県ホームページで公表されている。

よって、添付された全ての会議資料については条例第14条第5号に該当するとは認められない。

以上により、本件公文書は全て開示が妥当であると認められ、「第1 審査会の結論」のとおり判断する。

## 第6 審査の経過

当審査会の処理経過は、以下のとおりである。

# 審査会の処理経過

年 月 日	内 容
平成17年 8月 3日	諮問
平成17年 8月23日 (第114回審査会)	本件事案の概要説明
平成17年 8月24日	実施機関からの理由説明書を受領
平成17年 9月 8日	審査請求人からの意見書を受領
平成17年 9月20日 (第115回審査会)	審議(実施機関の口頭意見陳述)
平成17年10月17日 (第116回審査会)	審議
平成17年10月24日	答申

別紙 実施機関が非開示決定した本件公文書及び主な記載内容

本 件 公 文 書	主 な 記 載 内 容
代表者会議記録 (H17.1.19 開会分) 【本件公文書 1】 回議用紙 会議記録 会議次第 事務局作成資料 他県提供資料 全国議長会調査資料	供覧終了年月日、決裁者印、発議者、開会場所、開会日時、閉会日時、会議の目的、出席委員、欠席委員、当局の出席者、次回開催又は視察等取決め事項等 発言者名、発言内容 住民訴訟「群馬県議会宴会費用返還請求事件」の判決 議員の海外派遣調査結果(概要)について 「議会を名宛人とする訴訟の状況について」より抜粋
代表者会議記録 (H17.2.10 開会分) 【本件公文書 2】 回議用紙 会議記録 会議次第 事務局作成資料	供覧終了年月日、決裁者印、発議者、開会場所、開会日時、閉会日時、会議の目的、出席委員、欠席委員、当局の出席者、次回開催又は視察等取決め事項等 発言者名、発言内容 海外派遣に係る代表者会議の検討経過 海外調査の想定スケジュール 海外調査検討の参考資料(改訂版)
代表者会議記録 (H17.2.24 開会分) 【本件公文書 3】 回議用紙 会議記録 会議次第	供覧終了年月日、決裁者印、発議者、開会場所、開会日時、閉会日時、会議の目的、出席委員、欠席委員、当局の出席者、次回開催又は視察等取決め事項等 発言者名、発言内容
代表者会議記録 (H17.3.17 開会分) 【本件公文書 4】 回議用紙 会議記録 会議次第 事務局作成資料	供覧終了年月日、決裁者印、発議者、開会場所、開会日時、閉会日時、会議の目的、出席委員、欠席委員、当局の出席者、次回開催又は視察等取決め事項等 発言者名、発言内容 平成17年度 委員会設置等検討資料
代表者会議記録 (H17.4.15 開会分) 【本件公文書 5】 回議用紙 会議記録 事務局作成資料	供覧終了年月日、決裁者印、発議者、開会場所、開会日時、閉会日時、会議の目的、出席委員、欠席委員、当局の出席者、次回開催又は視察等取決め事項等 発言者名、発言内容 平成17年度 委員会設置等検討資料 「愛・地球博」及び「群馬県の日」について
代表者会議記録 (H17.4.22 開会分) 【本件公文書 6】 回議用紙 会議記録 会議次第 事務局作成資料	供覧終了年月日、決裁者印、発議者、開会場所、開会日時、閉会日時、会議の目的、出席委員、欠席委員、当局の出席者、次回開催又は視察等取決め事項等 発言者名、発言内容 特別委員会の再編案
代表者会議記録 (H17.5.20 開会分) 【本件公文書 7】 回議用紙 会議記録 会議次第 事務局作成資料	供覧終了年月日、決裁者印、発議者、開会場所、開会日時、閉会日時、会議の目的、出席委員、欠席委員、当局の出席者、次回開催又は視察等取決め事項等 発言者名、発言内容 特別委員会の再編(案)
代表者会議記録 (H17.6.6 開会分) 【本件公文書 8】 回議用紙 会議記録 会議次第 事務局作成資料 全国議長会資料文書 事務局作成資料	供覧終了年月日、決裁者印、発議者、開会場所、開会日時、閉会日時、会議の目的、出席委員、欠席委員、当局の出席者、次回開催又は視察等取決め事項等 発言者名、発言内容 代表者会議の検討経過 海外調査の想定スケジュール(案) 都道府県議会制度の充実強化に関する要望について 群馬県議会海外調査審査会設置要綱
代表者会議記録 (H17.6.13 開会分) 【本件公文書 9】 回議用紙 会議記録 会議次第 事務局作成資料	供覧終了年月日、決裁者印、発議者、開会場所、開会日時、閉会日時、会議の目的、出席委員、欠席委員、当局の出席者、次回開催又は視察等取決め事項等 発言者名、発言内容 県議会における質疑・質問・発言に関する主な規定