

答 申

【諮問件名】

公文書の一部公開決定に対する審査請求について

1 審査会の結論

令和6年5月31日付けで鳥取県西部広域行政管理組合管理者（以下「実施機関」という。）が行った公文書一部公開決定処分（以下「本件処分」という。）に対し、審査請求人（以下「請求人」という。）が同年7月12日付けで行った本件処分の取消しを求める審査請求（以下「本件審査請求」という。）については、次のように判断する。

- (1) 「鳥取県西部広域行政管理組合正副管理者会議協議会日程」とある文書（3(2)ウ及び5(7)アにおいて単に「協議会日程」という。）

全文を公開すべき

- (2) 「資料1」とある文書

2ページの下から3行目の金額は非公開が妥当、その余は公開すべき

- (3) 「資料2」とある文書

1(1)の表、1(2)の※部分、2の表、2の※部分及び4の表に記載された金額は非公開が妥当、その余は公開すべき

- (4) 「資料3」とある文書

1ページの2(2)の2行目及び末尾の表（冒頭の4文字を除く。）は非公開が妥当、その余は公開すべき

- (5) 「正副管理者会議協議会会議録」とある文書（5(6)及び(7)エにおいて単に「会議録」という。）

現に一部公開されている部分に加え、2ページ以降の管理者及び事務局職員の発言内容（上記「資料1」・「資料2」・「資料3」において非公開が妥当とした部分に関する発言を除く。）は公開すべき、その余は非公開が妥当

2 本件事案の経過

鳥取県西部広域行政管理組合情報公開・個人情報保護審査会（以下「当審査会」という。）において認定した本件事案の経過は、次のとおりである。

- (1) 本件公文書公開請求

請求人は、令和6年5月17日付けで、実施機関に対し次の公文書（以下「本件公文書」という。）の写しの交付を求める公文書公開請求書を送付し、実施機関は、同日付けでこれを受け付けた。

〔公開請求をする公文書の件名及び内容〕

2024（令和6）年1月以降に開かれた正副管理者会議協議会に関して、会

議のための資料、また、会議の内容を示すもの（会議録等）

(2) 本件公文書の特定

実施機関は、本件公文書公開請求に係る公文書として、令和6年1月18日に開催した正副管理者会議協議会の資料及び会議録を特定した。

(3) 本件処分

実施機関は、本件公文書公開請求に対し、令和6年5月31日付けで、鳥取県西部広域行政管理組合情報公開条例（平成13年鳥取県西部広域行政管理組合条例第1号。以下「条例」という。）第11条第1項の規定に基づき、本件処分を行い、請求人に通知した。

[一部を公開しない理由]

条例第7条第5号に該当する「組合の機関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り、公にすることにより、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、不当に住民の間に混乱を生じさせ、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もの」であるため。

(4) 本件審査請求

請求人は、本件処分を不服とし、令和6年7月12日付けで本件審査請求を行い、実施機関は、同日付けでこれを受け付けた。

ア 本件審査請求の趣旨

「本件処分を取り消し、本件公文書の公開をする。」との裁決を求める。

イ 請求人の主張の要旨

請求人の主張の要旨は、おおむね次のとおりである。

一部公開決定通知書に「条例第7条第5号に該当する組合の機関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り、公にすることにより、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、不当に住民の間に混乱を生じさせ、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ものであるため」との記載があるが、以下のとおり一部公開の理由にならない。

(ア) 「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もの」とは、市の機関の内部又は相互間における審議等に関する情報のうち、それが公にされると外部からの圧力や干渉等を受けることなどにより、率直かつ活発な意見の交換が阻害され、十分な議論のなされない意思決定をもたらすおそれがあるもの、又は係る外圧等により、当該意思決定の中立性が保たれないほどに損なわれるおそれがあるものをいい、係る弊害が生ずるにつき、実施機関において立証可能な程度に高度の蓋然性が認められるものをいう。

(イ) 「不当に市民の間に混乱を生じさせるもの」とは、機関内部で審議中の事案に係る情報等のうち、内容の正確性や確定性が未だ担保されているとはいえない未成熟な情報であって、尚早な時期に公にされることにより、市民に無用の誤解を与え、又は無用の混乱を招く蓋然性が高いと認められるものをいう。

(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もの」とは、尚早な時期に公にされることにより、投機を助長するなどして特定の者に利益を与え、若しくは不利益を及ぼす蓋然性が高いと認められるものをいう。

(エ) それぞれについて、蓋然性が高いことが認められることが要件であり、公開しない理由には、その説明が一切ない。また、非公開部分には、「協議事項名」「所管名及び資料名」「資料の内容すべて」等も含まれこれらが(ア)(イ)(ウ)のいずれかに該当するとは到底思われない。さらに、協議内容に関する発言者及び発言すべてが(ア)(イ)(ウ)のいずれかに該当するとも思われない。

(オ) よって、本件処分は条例の解釈、運用を誤ったものであり、本件処分の取消し、本件公文書の公開を求める。

3 実施機関の主張の趣旨

本件処分に係る公文書一部公開決定通知書、令和6年9月20日付け発鳥西総第1259号-3の弁明書及び口頭による理由説明の内容を要約すれば、実施機関の主張は、おおむね次のとおりである。

(1) 審査請求の趣旨に対する意見

本件審査請求を棄却するとの裁決を求める。

(2) 実施機関の主張

ア 本公開請求対象公文書に記録された内容は、本件会議において協議を行った協議事項に関する情報である。

イ 本件会議における協議の内容は、公にすることによって、住民に対してあたかも当該事業が確定したものであるかのごとく誤解を与え、その結果、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、不当に住民の間に混乱を生じさせ、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。

ウ 請求対象資料のうち、協議会日程に記載された協議事項名、所管課名及び資料名の部分は、当該協議事項の内容が確定したもの又は本件会議において確定されるものと住民に誤認させるおそれがあり、これにより不当に住民の間に混乱を生じさせ、その後の協議会での意見の交換及び意思決定における自主性及び中立性が損なわれるおそれがある情報であり、条例第7条に規定する非公開情報に該当するものである。

エ 請求対象資料のうち、資料1、資料2及び資料3（各資料の1ページ目右上部に記載された当該資料番号、会議日及び会議名並びにページ下部に記載されたページ番号を除く。）に記載された部分は、当該協議事項の内容が確定したもの又は本件会議において確定されるものと住民に誤認させるおそれがあり、これにより不当に住民の間に混乱を生じさせ、その後の協議会での意見の交換及び意思決定における自主性及び中立性が損なわれるおそれがある情報であり、条例第7条に規定する非公開情報に該当するものである。

オ 請求対象会議録のうち、協議内容に関する発言者名及び発言が記録された部

分は、協議事項に係る意思形成過程において表れた未成熟な情報であり、これを公開することにより、不当に住民の間に混乱を生じさせ、その後の協議会での意見の交換及び意思決定における自主性及び中立性が損なわれるおそれがある情報であり、条例第7条に規定する非公開情報に該当するものである。

カ 上記ウ、エ及びオの部分は、容易に区分して除くことができる。よって、非公開情報に該当する部分を除いた部分を公開した。

4 弁明に対する反論

本件審査請求に係る令和6年10月25日付けの反論書において、請求人の主張は、おおむね次のとおりである。

(1) 実施機関は、弁明書に以下のように述べている。

「公にすることによって、住民に対してあたかも当該事業が確定したものであるかのごとく誤解を与える」

「当該協議事項の内容が確定したもの又は本件会議において確定されるものと住民に誤認させるおそれがある」

「協議事項に係る意思形成過程において表れた未成熟な情報であり、これを公開することにより、不当に住民の間に混乱を生じさせる」

これらは、弁明書で述べているように、正副管理者会議協議会がどのような性質のものであるかを住民に周知すればそのような「誤解」「誤認」「不当な混乱」が生ずるおそれはない。

そもそも、「住民に対して確定した情報(協議の結果のみ)だけ知らせればよく、その意思決定過程(確定されるまでの協議内容)に関しては、知らせる必要がない、知らせると不具合が生じる」と実施機関が考えるのは誤りである。

(2) 実施機関は、弁明書において繰り返し「おそれがある」と述べている。

単に「おそれがある」ということだけでは、公開しない理由としては不十分である。おそれがある、つまり、可能性を否定できないということが、公開しない理由として認められれば、恣意的にどのようなものでも公開しないことができるようになるおそれがある。

単に「おそれがある」ではなく、それぞれについて「その蓋然性が高い(あるものは立証可能な程度に高度の)」ことが認められることが要件でなければならず、公開しない理由には、その説明が必要である。

(3) 実施機関は、弁明書に以下のように述べている。

「その後の協議会での意見の交換及び意思決定における自主性及び中立性が損なわれるおそれがある情報である」

請求人が、公文書公開をしたのは令和6年5月17日。公文書の件名内容は同年1月18日の正副管理者会議協議会である。

協議内容が不明なので推測ではあるが、1月18日の協議会の内容が、5月17日までの協議会で協議済みの案件もあると思われる。つまり、弁明書で述べている「その後の協議会」が、すべて5月17日以降に行われるものとは思えない。

弁明書の主張に沿って解釈しても、少なくともその後の協議会(5月17日ま

での協議会)での「意見の交換及び意思決定における自主性及び中立性が損なわれるおそれがある情報」には該当しないものがあると考えられ、その部分の情報に関しては公開しない理由とはならない。

したがって、実施機関が公開しないと決定した部分及びその程度の判断は妥当性を欠くと考える。

5 当審査会の判断

(1) 審査会の権限

当審査会は、地方自治法(昭和22年法律第67号)第292条において準用する同法第138条の4第3項の規定に基づき、情報公開制度及び個人情報保護制度の適正な運営を図るため、鳥取県西部広域行政管理組合情報公開・個人情報保護審査会条例(平成13年鳥取県西部広域行政管理組合条例第3号。以下「審査会条例」という。)第1条において設置されている。

その所掌事務としては、審査会条例第2条第1項に規定する同項各号に掲げる者の諮問に応じ当該各号に定める事項の調査審議をすること、及び同条第2項に規定する同条第1項各号に掲げる者に意見を述べることである。

したがって、本件における当審査会の権限はあくまでも公文書の公開決定等又は公開請求に係る不作為に対する審査請求についての調査・審議に限定されており、当審査会は、本件処分に違法性又は不当性があるかを厳正に判断することとなる。

(2) 審査の経緯

実施機関から、令和6年12月9日に条例第17条第1項の規定に基づき、本件審査請求について当審査会に諮問があったことを受け、当審査会は、別表のとおり審査を行った。

(3) 正副管理者会議及び正副管理者会議協議会に関する事実認定

当審査会では、実施機関から意見聴取を行い、正副管理者会議及び正副管理者会議協議会(以下単に「協議会」という。)について次の事実を認定した。

ア 正副管理者会議は、鳥取県西部広域行政管理組合(以下「組合」という。)を構成する2市6町1村の市町村長(米子市にあっては市長及び副市長。米子市長が管理者、その他の市町村長及び米子市副市長を副管理者とする。)計10名で組織されるものであり、組合事務の諸課題、方針等について協議し、決定を行う機関である。

イ 協議会は、正副管理者会議と同じ構成員で組織され、組合の重要施策のうち、検討段階で未確定な情報が含まれる案件等の審議、検討又は協議を行う機関である。

ウ 正副管理者会議及び協議会の設置あるいは運用については、組合の条例、規則その他文書等には規定されておらず、当然に協議会の公開・非公開の別についても規定されていない。また、協議会の公開・非公開の取扱いは、運用により決められている。

エ 協議内容が公開可能なものであれば、公開の会議として「正副管理者会議」の

名称で開催され、公開すべきでない内容（その時点で他事業へ支障が生じると想定されるもの等）の場合は、非公開の会議として「協議会」の名称で区別し、開催しているのが通例である。

なお、この取扱いの始期は明確ではないが、組合設立当初から50年以上もの長きにわたる慣例的な運用であるようで、これまでのいずれの正副管理者とも、正副管理者会議から協議会に移れば、報道機関も退出し、そこからは非公開の会議（協議会・会議録とも非公開）であると認識していたものと認められる。

オ 本件事案における令和6年1月18日開催の協議会は、まず公開の会議として正副管理者会議が開催され、複数の協議事項を協議し、そのすべてが終了した後、非公開とする協議会を開催し、担当職員より別の3件の協議事項の説明が行われた。

なお、正副管理者会議及び協議会の会議録は、実施機関において、逐語形式により、会議終了後速やかに作成されている。

(4) 争点の整理

当審査会は、当該非公開とされた部分について、実施機関の主張のとおり条例第7条第5号に規定する非公開事由に該当するか否かについて検討した。

なお、実施機関の弁明書に「協議会の会議は、非公開であり、その資料及び会議録についても、一般には公表していない」との記載があるため、その点についても検討した。

(5) 実施機関が主張する条例第7条第5号の意義

条例第7条第5号は、非公開事由として「組合の機関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、公にすることにより、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、不当に住民の間に混乱を生じさせ、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もの」と規定している。

その解釈については、条文の同一性から、組合が参照している「米子市情報公開条例逐条解説」において、以下のように解説している。

ア 「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もの」とは、市（組合）の機関の内部又は相互間における審議等に関する情報のうち、それが公にされると外部からの圧力や干渉等を受けることなどにより、率直かつ活発な意見の交換が阻害され、十分な議論のなされない意思決定をもたらすおそれがあるもの、又は係る外圧等により、当該意思決定の中立性が保たれないほどに損なわれるおそれがあるものをいい、係る弊害が生ずるにつき、実施機関において立証可能な程度に高度の蓋然性が認められるものをいう。

イ 「不当に市民（住民）の間に混乱を生じさせるもの」とは、機関内部で審議中の事案に係る情報等のうち、内容の正確性や確定性が未だ担保されているとはいえない未成熟な情報であって、尚早な時期に公にされることにより、市民（住民）に無用の誤解を与え、又は無用の混乱を招く蓋然性が高いと認められるものをいう。

(6) 本件処分の是非の判断における当審査会のスタンス

本件公文書は、組合の機関である協議会における協議事項に関する情報であるが、本件処分において一部公開された部分のみでは、それが何についての協議であったのか明確ではない。

ただし、現に一部公開されている情報（会議録の1ページ）によれば、本件協議会には施設管理課長とごみ処理施設整備課長が出席していることから、その2課の所掌事務（ごみ処理・し尿処理・火葬等）に関する協議であると推測される。

上記2課の所掌事務については、住民の生活に大きく関わる問題であるから、住民がさまざまな立場から大きな関心を持つのは当然のことである。それらの事務・事業の適正で安定的な遂行のためには、住民の意見を反映させるための努力を最大限に行う必要があり、情報公開制度の趣旨を踏まえ、できる限りの情報を公開すべきである。

一方で、上記2課の所掌事務に関する施設は、一般的に嫌悪施設、迷惑施設とも呼ばれ、その立地や運営においては、施設の所在する地域及びその近隣地域並びにそれらの地域に居住する住民（以下「関係住民等」という。）の理解と協力が不可欠であり、関係住民等との信頼関係が良好でなければ、適正かつ安定した事務・事業の処理は確保できない。

これらのことから、当該施設や施設の運営に関するあらゆる情報の取扱いは、事務・事業の性質上、関係住民等との関係性を意識しつつ、公益上の公開の必要性も考慮して慎重に判断する必要がある。

(7) 本件公文書ごとの審査

当審査会は、以上を踏まえ、情報公開制度における原則公開の考えのもと、本件公文書をインカメラ審理により検証し、各文書ごとに本件処分の是非について判断した。

なお、判断における基準日は、本件審査請求日である令和6年7月12日である。

ア 「協議会日程」について

協議事項名、所管課名及び配付資料名が記載されていた。これらはいずれも条例第7条第5号の要件を満たすものではなく、全文公開されるべきである。

これまで協議会が、慣例により長年にわたって非公開とされてきたことからすると、実施機関が本件公文書の大部分を非公開と判断したことにつき、一定の理解ができないわけではない。しかし、非公開とする「法令等の規定」（条例第7条第4号）は存在せず、上述の情報公開制度の原則からしても、慣例の存在のみから情報を非公開とすることはできない。

イ 「資料1」・「資料2」について

仮に事業が進行することになった場合の予算関係の予定スケジュールが記載されていた。これらは、「組合の機関の内部又は相互間における」検討に関する情報にあたる。

現時点でも予算化に至っていない金額については、あくまで検討のために仮定の数字が入れられているにすぎず、審査請求時においても内容の正確性や確実性が未だ担保されていない未成熟な情報にあたる。そして、この金額が公開されれば、あたかも予算が確定しているかのような誤解が生じ、関係住民等と

の信頼関係の形成に支障が生じかねず、尚早な時期に公にされることにより、住民に無用の誤解を与える蓋然性が高いといえる。そのため「不当に住民の間に混乱を生じさせ」るものとして、条例第7条第5号に該当し、非公開とすべきである。

しかし、その余の部分については同号に該当するとは考えられず、公開すべきである。

組合は、関係事業において、実施が確定した場合には円滑に進行できるように、実施未確定段階から仮の想定のもとで、準備や検討を当然進めておかなければならない。そのように備えておくことは組合が行うべき業務の一つであり、批難の対象となるべきものではないから、準備や検討の内容の全てが、公にすると不当に住民の間に混乱を生じさせるものとなるわけではない。

ウ 「資料3」について

非公開部分には赤文字で「取扱注意」との囲み表示が含まれており、秘匿性が高い資料と考えられる。

(ア) 末尾の表の表題と表本体を除いた部分について

組合が関与している事務・事業の方針や処理状況が記載されていた。これらは、「組合の機関の内部又は相互間における」検討又は協議に関する情報にあたる。

記載内容への推測を避けるため詳細は述べないが、1ページの2(2)の2行目については、本件審査請求時点でも未だ確定していない情報であった。内容の正確性や確定性が未だ担保されているとはいえない未成熟な情報で、尚早な時期に公にされることにより、住民に無用の誤解を与える蓋然性が高いものとして、「不当に住民の間に混乱を生じさせ」るものとして条例第7条第5号に該当し、非公開とするのが妥当である。

しかし、その余の部分については、本件審査請求日までに正確性や確定性が担保された状況に至っていると考えられ、公開すべきである。

(イ) 末尾の表の表題と表本体について

他の地方公共団体との間における協議に関する情報で、同地方公共団体が公開を前提としていない内容を記載したものであった。

そこで条例第7条第6号について検討すると、「公にすることにより、その協力関係に著しい支障を及ぼすもの」の判断について、前述の「米子市情報公開条例逐条解説」は、「客観的に行われなければならないことから、必要に応じて国等の意見を聴取したうえで、公にすることによる支障と公開することとの公益性を比較衡量して判断しなければならない」としている。

記載内容への推測を避けるため詳細は述べないが、表の表題5文字目以降と表本体については、他の地方公共団体が公開を想定していなかった情報であり、組合が一方的に公開すれば、同地方公共団体との間で、将来にわたって継続的かつ包括的な協力関係を築けなくなる可能性が高い。そして、そのような協力関係が失われれば、組合が他の地方公共団体から適時に必要な情報を入手しづらくなり、情報不足により円滑かつ適切な事業遂行が

妨げられ、結果住民生活に不利益が生じかねない。その不利益は、情報公開の公益性を上回るものと評価した。

そのため、「公にすることにより、その協力関係に著しい支障を及ぼすもの」にあたると考えられる。

したがって、当該部分は条例第7条第6号に該当し、非公開とすべきである。

エ 「会議録」について

協議会における出席者の発言内容が記録されており、これらは「組合の機関の内部」における「協議に関する情報」にあたる。

なお、令和6年1月18日から同年5月17日までの間、協議会は開催されていない。

(ア) 2ページ以降の管理者及び事務局職員の発言内容について

「資料1」・「資料2」・「資料3」において非公開とした部分に関する情報は、「会議録」においても非公開とすべきである。

その余については条例第7条第5号の要件を満たすものではなく、公開すべきである。

(イ) 2ページ以降のその余の部分について

「公にすることにより、率直な意見の交換」が「不当に損なわれるもの」かにつき検討する。

上述のとおり、協議会を非公開とする「法令等の規定」(条例第7条第4号)はなく、長年慣例で非公開とされてきたことのみをもって、情報を非公開とできるわけではない。

とはいえ、協議会の出席者は、慣例の存在から、会議も会議録も非公開であるとの認識で臨席していた。出席者は互いに利益相反が生じうる自治体の長でもあるところ、協議会が率直な意見交換の場であることを重視し、非公開を前提に、未だ検討段階の未成熟な情報についても発言することがあった。

住民生活に最も密接な関係にあるといえる基礎自治体の長の発言は、当該自治体の住民はもちろん、周辺自治体住民の生活にも直接的な影響を与えかねない。それゆえ長の発言は普段から大きな注目を集めているのであり、住民の活動のきっかけとなりうる。発言が公開されることになれば、各出席者は、発言内容が確定した情報と捉えられることを避けようと慎重で限定的な言動に終始し、その結果率直かつ活発な意見交換が不可能になる可能性が高い。

それゆえ、公にされると外部からの干渉等を受けることなどにより、率直かつ活発な意見の交換が阻害され、十分な議論のなされない意思決定をもたらすおそれがあるとして、「公にすることにより、率直な意見の交換」が「不当に損なわれるもの」にあたるといえる。そして、係る弊害は、立証可能な程度に高度の蓋然性があるものと評価できると考えた。

したがって、条例第7条第5号に該当し、非公開とすべきである。

(8) 結論

以上のことから、「1 審査会の結論」のとおり判断するものである。

(9) 付言

上記「5(3) 正副管理者会議及び正副管理者会議協議会に関する事実認定」に記載のとおり、協議会は長年にわたる慣例で非公開とされており、その出席者も協議会・会議録とも非公開と認識していた。

協議会が非公開だから文書も公開しないという処分庁の方針については、一定の理解はできる。しかし、情報公開制度上の非公開情報は、条例第7条各号に該当する必要がある、慣例による非公開という同各号に定めのない理由のみで非公開とすることはできない。さらに、協議会を非公開とする根拠も当初明確に主張されていなかったことからすると、実施機関にこの点の認識が欠けていたことは否めない。

情報公開が原則である以上、非公開を前提とする会議運営を行うのであれば、条例第7条第4号の「公にすることができないと明示」する「法令等の規定」を設けるべきである。

また、実施機関からの意見聴取において、「文書を公開することによって関係団体との信頼関係が損なわれる」旨の主張があったが、実施機関や関係団体にそのような懸念さえあれば、条例第7条各号を具備できるわけではない。関係団体との間における協議等につき条例第7条第4号の「法令上の規定」を設ける等、条例第7条各号を満たす対応を検討すべきである。

今後は、非公開の協議会を運営するのであれば、設置に際し上述のように「公にすることができないと明示」する「法令等の規定」を定めるべきとの認識を周知し、組合における情報公開制度のより一層の適正運用を図られたい。

別表

年 月 日	内 容
令和6年12月9日 (令和6年度第1回審査会)	・ 審査庁から当審査会に対して諮問 ・ 事務局職員による審議内容の説明 ・ 審議
令和7年1月27日 (令和6年度第2回審査会)	・ 審議
令和7年3月4日	口頭意見陳述の実施日等の通知
令和7年3月14日 (令和6年度第3回審査会)	・ 実施機関からの意見聴取の実施 ・ 審議

令和7年5月15日 (令和7年度第1回審査会)	・ 審議
令和7年6月12日 (令和7年度第2回審査会)	・ 審議 ・ 実施機関からの提出資料の補足説明
令和7年7月11日 (令和7年度第3回審査会)	・ 審議
令和7年9月9日 (令和7年度第4回審査会)	・ 答申案の審議
令和7年10月15日 (令和7年度第5回審査会)	・ 答申案の審議
令和7年11月18日 (令和7年度第6回審査会)	・ 答申案の審議 ・ 実施機関からの本件公文書等の補足説明
令和8年1月7日	・ 答申案の決定
令和8年1月14日	・ 実施機関に対して答申