

第 2 5 7 号 答 申

第 1 審査会の結論

名古屋市長（以下「実施機関」という。）が、第 3に掲げる各決定（以下これらを「本件各処分」という。）に対する異議申立て（以下これらを「本件各異議申立て」という。）の対象となる行政文書を非公開又は一部公開とした決定は、妥当である。

第 2 審査会における判断および答申

本件各処分に対する本件各異議申立ては、いずれも異議申立人が、条例に基づいて実施機関に対して行った、会議記録に関する行政文書の請求に対する非公開決定又は一部公開決定に係るものであり、本件各異議申立てのいずれにおいても本件各処分の対象となる実施機関の会議記録に関する行政文書の公開を求めるものである。

したがって、相互に密接な関連性が認められることから、本件各異議申立てについて、一括して判断し、答申を行うものとする。

第 3 本件各異議申立てに至る経過

1 異議申立て①について

(1) 平成27年 9月 8日、異議申立人は、名古屋市情報公開条例（平成12年名古屋市条例第65号。以下「条例」という。）に基づき、実施機関に対し、世界の「A I O I Y A M A」プロジェクト検討会議（以下「本件検討会議」という。）（第 2回）の会議記録、会議を録音した電子媒体、会議記録メモ及び会議記録の作成に使用した全ての資料（電磁データを含む）の公開請求（以下「本件公開請求①」という。）を行った。

(2) 同年 9月18日、実施機関は、本件公開請求①の対象となる行政文書は存在しないことを理由として、非公開決定（以下「本件処分①」という。）を行い、その旨を異議申立人に通知した。

(3) 同年 9月25日、異議申立人は、本件処分①を不服として、名古屋市長に対して異議申立てを行った。

なお、実施機関は、本件公開請求①に対して、本件処分①のほかに会議資料を特定し、条例第17条第 3項に該当するとして却下決定を行っているが、本件異議申立て①は、本件処分①を特定して行われたものである。

(4) 異議申立人は、異議申立取下書において、本件処分①のうち、会議記録を非公開とした部分については異議申立てを取り下げる旨を述べていることから、本件異議申立て①は、本件処分①のうち、会議を録音した電子媒体及び会議記録メモ（以下「本件対象文書①」という。）を非公開とした部分を対象としている。

2 異議申立て②について

(1) 平成27年10月13日、異議申立人は、条例に基づき、実施機関に対し、本件検討会議（第1回、第2回）の会議記録（電磁データを含む）の公開請求（以下「本件公開請求②」という。）を行った。

(2) 同年10月22日、実施機関は、本件公開請求②に対して、本件検討会議（第1回）の会議記録及び本件検討会議（第2回）の会議記録（以下「本件行政文書②」という。）を特定し、一部公開決定（以下「本件処分②」という。）を行い、その旨を異議申立人に通知した。

(3) 同年11月4日、異議申立人は、本件処分②を不服として、名古屋市長に対して異議申立てを行った。

第4 実施機関の主張

1 決定通知書によると、実施機関は、本件各異議申立ての対象となる行政文書の全部又は一部を公開しない理由として、おおむね次のとおり主張している。

(1) 異議申立て①について

本件対象文書①は作成又は取得しておらず、不存在のため非公開とする。

(2) 異議申立て②について

ア 本件行政文書②のうち、本件検討会議（第2回）の会議記録（以下「本件対象文書②」という。）に記載された市の検討情報は、公開することにより、未確定の段階の情報が確定されたものと誤解され、市民の間に混乱を生じさせるおそれがあるため、条例第7条第1項第4号に該当する。

イ 本件対象文書②に記載された市の行政運営情報は、公開することにより、関係者との信頼関係が損なわれ、今後の事務の適正な遂行に支障を

及ぼすおそれがあるため、条例第 7 条第 1 項第 5 号に該当する。

2 上記 1 に加え、実施機関は、弁明意見書においておおむね次のとおり主張している。

(1) 異議申立て①について

ア 条例第 2 条第 2 号において、行政文書とは、実施機関の職員が職務上作成し、又は取得した文書、図画及び電磁的記録であって、当該実施機関の職員が組織的に用いるものとして、当該実施機関が管理しているものをいうと規定している。

イ 条例の施行について（平成12年依命通達第13号）（以下「依命通達」という。）第 2 条第 2 号関係（行政文書）第 2 解釈及び運用 2 において、「職務上作成し、又は取得した」とは、実施機関の職員が自己の職務の範囲内において事実上作成し、又は取得したことをいい、職務に関連して職員が個人の段階で作成し、又は取得したメモ、下書き、参考資料等は含まれないと規定している。

ウ また、依命通達第 2 条第 2 号関係（行政文書）第 2 解釈及び運用 4 には、「当該実施機関の職員が組織的に用いるもの」とは、行政文書が職員個人の段階ではなく、組織としての共用文書の実態を備えた状態、すなわち、当該実施機関の組織において業務上必要なものとして利用可能な状態に置かれているものをいい、職員が自己の職務に必要なものとして保有する正式文書の写しや、個人的な検討段階にとどまる資料等はこれに該当しないと規定している。

エ 会議記録メモは、会議を録音した電子媒体と共に会議記録の案を作成するための参考として使用しているため、会議記録の案を作成するために取得したメモである。また、会議記録メモは、作成した職員個人が保管しており、組織内において共用のキャビネットや書庫等に保管されているものではない。よって、会議記録メモは、条例第 2 条第 2 項に規定する行政文書に該当しない。

オ 会議を録音した電子媒体についても、会議記録メモと同様に、会議記録の案を作成するために取得したメモであり、条例第 2 条第 2 項に規定する行政文書に該当しない。

なお、会議を録音した電子媒体については、当初から会議記録の案を

作成した時点で消去する予定であり、本件公開請求①の時点で消去しており、存在しない。

(2) 異議申立て②について

ア 本件検討会議においては、「弥富相生山線の近隣住宅地への通過自動車の入り込み対策」（以下「入り込み対策」という。）などを議題として、地元や関係機関との会議体の構築を始めとする対策ステップや対策範囲などについて検討を行った。当該会議体を立ち上げる手順や具体的な対策手法、スケジュールについては、地元及び関係機関（以下「地元等」という。）との調整の上で決定することとしており、本件公開請求②の時点では何ら決定していない。

イ 入り込み対策に係る事項のうち、具体的な対策手法及びスケジュール（以下「本件情報①」という。）については、当該会議体との調整において決定された方針ではなく、将来的に変更になることが十分に想定されるものである。

ウ 入り込み対策に係る事項のうち、将来地元等との調整が必要な情報及び関係機関に対する事実誤認を与えうる情報（以下「本件情報②」という。）については、公開した場合、地元等を軽んじているとの誤解を与えかねず、本市と地元等又は関係機関との信頼関係が損なわれる可能性が十分に懸念される。

第 5 異議申立人の主張

1 異議申立ての趣旨

本件各処分のうち、本件対象文書①を非公開とした部分及び本件対象文書②を一部公開とした部分を取り消す、との裁決を求めるものである。

2 異議申立ての理由

異議申立人が異議申立書、反論意見書及び口頭による意見陳述で主張している異議申立ての理由は、おおむね次のとおりである。

(1) 異議申立て①について

ア 会議の冒頭で録音について発言しており、会議記録は、発言がほぼ詳細に記載されていることから、会議の録音が組織として行われていることは明らかである。会議の録音は一個人が勝手に行ったのではなく、職務上作成したのであるから、当然公開請求の対象となるはずである。

イ 実施機関の職員の発言から、会議を記録したメモは存在するはずである。このメモも職務上作成されたものであるから、行政文書であることは間違いない。

ウ 録音やメモが公開されなければ、会議記録が正確であるかどうかを市民がチェックできない。録音を隠そうとするということは、会議記録の正確性を疑わざるを得なくなる。会議記録が公表されるのであれば、その録音を公開することは何ら問題がないはずである。

エ 他の実施機関は、会議の録音データを公開している。なぜ、本件検討会議の録音データは非公開なのか疑問である。録音データについて、実施機関の非公開理由が行政文書でないだったり、取得していないだったり一律でないので、非公開決定そのものというより、非公開の理由について納得できない。

(2) 異議申立て②について

ア 様々な意見や利害関係があることは予測できるが、住民は、自分の意見が取り入れられたかどうかという基準だけで、行政を信頼するのではない。行政が様々な観点から妥当な判断をするかどうかで、信頼関係が醸成されるのである。したがって、どのような議論がされたかが重要なので、結果さえ示せばいいというのは行政の不遜な対応としか言いようがない。

イ 地元住民を含めて地元というのであれば、議論の内容が公開されることにより、議論の経過もわかり、信頼が増すのである。市民の健康や環境、暮らしを守る立場を第一義に考え議論している姿勢を示すことができれば、関係機関との信頼関係が壊れるはずはない。

ウ 情報公開制度が始まった頃は、行政運営情報や決定過程情報という理由で非公開とする判断がむやみに行われたが、今は改善されてきていると思っていた。極めて残念な対応である。

第 6 審査会の判断

1 争点

以下の 3点が争点となっている。

- (1) 本件対象文書①の有無。
- (2) 本件情報①が条例第 7条第 1項第 4号に該当するか否か。
- (3) 本件情報②が条例第 7条第 1項第 5号に該当するか否か。

2 条例の趣旨等

条例は、第 1条で規定しているように地方自治の本旨にのっとり、市民の知る権利を尊重し、行政文書の公開を求める権利を明らかにし、名古屋市の保有する情報の一層の公開を図り、もって市政に関し市民に説明する責務が全うされるようにし、市民の市政への参加を進め、民主的で公正かつ透明性の高い市政の推進に資することを目的として、制定されたものである。

当審査会は、この条例の原則公開の理念に立って、条例を解釈し、本件事案を判断する。

3 本件対象文書について

- (1) 本件検討会議は、入り込み対策及び相生山緑地の整備等について、その方向性や内容等を検討するため、平成27年 3月26日に設置された庁内会議であり、会長は市長、副会長は副市長、委員は関係各局区長で構成されている。

- (2) 平成27年 6月11日に開催された本件検討会議（第 2回）では、課題解決に向けた検討フロー及び入り込み対策について議論された。

本件対象文書①は、当該会議の内容を録音し、会議記録の案を作成するための参考として使用した録音データ（以下「本件録音データ」という。）及び本件録音データと共に会議記録の案を作成するために作成したメモ（以下「本件メモ」という。）であり、本件対象文書②は、当該会議の会議記録である。

- (3) 本件対象文書②を見分したところ、実施機関が非公開とした本件情報①及び②は、入り込み対策について、交通対策協議会を設立する際の関係者の動き、今後のスケジュール決定までの流れ、他の行政機関との協議を前提とした具体的な対策案、真偽が定かではない情報についての発言内容である。

4 本件対象文書①の有無について

(1) 行政文書とは、条例第 2条第 2号において、実施機関の職員が職務上作成し、又は取得した文書、図面及び電磁的記録であって、当該実施機関の職員が組織的に用いるものとして、当該実施機関が管理しているものと定義されている。

(2) 実施機関の職員が組織的に用いるものとして、当該実施機関が管理しているものとは、作成又は取得に関与した職員個人の段階のものではなく、組織としての共用文書の実態を備えた状態、すなわち、当該実施機関の組織において、業務上必要なものとして、利用又は保存されている状態のものをいうと解される。

したがって、行政文書該当性は、当該文書の作成・取得、利用、保存・廃棄の状況等を総合的に考慮して実質的に判断すべきである。

(3) 本件メモは、実施機関の職員が職務に関連して作成したものであるが、当該職員が個人の段階で作成したものであり、組織としての共用文書の実態を備えた状態、すなわち実施機関の職員が組織的に用いるものとは認められない。

このため、本件メモは、条例第 2条第 2号に規定する行政文書に該当するものとは認められない。

(4) また、当審査会が調査したところ、本件検討会議（第 2回）の会議記録の起案日は、本件公開請求①より前の平成27年 8月20日であり、本件録音データはこの会議記録の案の作成後に廃棄され、請求日時点で存在しなかった。

(5) このため、本件処分①のうち、本件対象文書①が不存在であることを理由として非公開とした部分は妥当である。

5 条例第 7条第 1項第 4号該当性について

次に、本件情報①が、条例第 7条第 1項第 4号に該当するか否かを判断する。

(1) 本号は、行政における審議、検討又は協議に関する非公開情報について定めたものであり、審議、検討又は協議に関する情報の性質に照らして、情報を公にすることによる利益と比較衡量し、なお不当に市民の間に混乱を生じさせるおそれが生ずる場合は、当該情報を非公開とすることを定め

たものである。

(2) 本件対象文書②は、上記 3 (3)のとおりであることから、本件情報①は、本市における審議、検討又は協議に関する情報であることは明らかである。

(3) 次に、本件情報①を公開すると、未確定の段階の情報が確定されたものと誤解され、市民の間に混乱を生じさせるおそれがあるか否かについて判断する。

ア 本件情報①は、入り込み対策の具体的な対策案やスケジュールについての発言であり、確定した方針に基づくものではなく、暫定的な見解、推測等を含むものである。また、入り込み対策の実現のためには、本市だけでなく、他の行政機関等との調整が必要であり、その調整の過程でその手法やスケジュールが変更されることは十分あり得ることである。

イ このため、本件情報①を公開すると、検討中で暫定的、可変的なものにとどまるにもかかわらず、あたかも確定した事実又は結論と誤認されるおそれがあり、不当に市民の間に混乱を生じされるおそれがあると認められる。

(4) したがって、本件情報①は、条例第 7 条第 1 項第 4 号に該当すると認められる。

6 条例第 7 条第 1 項第 5 号該当性について

次に、本件情報②が、条例第 7 条第 1 項第 5 号に該当するか否かを判断する。

(1) 本号は、本市又は他の地方公共団体等が行う事務事業の性質、内容に着目し、公正又は適正な行政運営を確保する観点から、非公開情報を定めたものであり、情報を公にすることによる利益と比較衡量し、なお当該事務事業の遂行に支障が生ずる場合は、当該情報を非公開とすることを定めたものである。

(2) 本件対象文書②は、上記 3 (3)のとおりであることから、本件情報②は、本市が行う事務事業に関する情報であることは明らかである。

(3) 次に、本件情報②を公開すると、当該事業の公正又は適正な遂行に支障

を及ぼすおそれがあるか否かについて判断する。

ア 当審査会の調査によると、本件情報②は、入り込み対策について、関係者の動き、他の行政機関について協議前の情報や真偽が定かではない情報が具体的かつ詳細に記載されている部分であることが認められる。

イ 実施機関によると、当該事業を遂行するためには、入り込み対策の実現が不可欠であり、当該対策の実現に向けて、関係者や他の行政機関との調整を重ねながら、本件検討会議において検討されている。

ウ そうすると、本件情報②を公にした場合、関係者や他の行政機関との信頼関係が損なわれ、関係者や他の行政機関から協力を得られなくなる蓋然性が認められ、当該事業の適正な遂行に支障を及ぼすことになるとする実施機関の説明に不合理な点はなく、これを覆すに足る特段の事情は認められない。

(4) したがって、本件情報②は、条例第 7 条第 1 項第 5 号に該当すると認められる。

7 上記のことから、「第 1 審査会の結論」のように判断する。

第 7 審査会からの付言

異議申立人は、本件処分①の理由付記に不備がある旨主張しているところ、異議申立人が主張するとおり、本件処分①における理由付記は、作成又は取得しておらず不存在のためと記載するのみであるため、以下、この点について付言する。

条例第13条第 1 項では、公開請求に係る行政文書を公開しないときは、その理由を示さなければならないことを定めているが、これは、実施機関の判断の慎重と公正妥当を担保し、その恣意を抑制するとともに、非公開の理由を請求者に知らせることによって、請求者の不服申立てに便宜を与える趣旨である。

この趣旨にかんがみると、行政文書と判断することが不自然とはいえない文書について、行政文書として扱わない理由を説明することなく、単に「作成又は取得していない」として非公開と決定した本件処分①は、評価する人によっては、理由付記の程度の点で十分でなかったとの評価もありうるところである。

実施機関においては、非公開決定を行うに際しては、いかなる根拠により

その判断に至ったのかが分かるよう具体的な理由付記に努め、誠実に説明責任を果たすよう要望する。

第 8 審査会の処理経過

1 調査審議までの経過

(1) 異議申立て①

年 月 日	内 容
平成27年10月29日	諮問書の受理
11月 5日	実施機関に弁明意見書を提出するよう通知
11月18日	異議申立取下書の受理
12月 7日	弁明意見書の受理
12月16日	異議申立人に弁明意見書の写しを送付 併せて、弁明意見書に対する反論があるときは 反論意見書を、口頭での意見陳述を希望する場合は 意見陳述申出書を提出するよう通知
平成28年 1月19日	反論意見書の受理

(2) 異議申立て②

年 月 日	内 容
平成27年12月25日	諮問書の受理
平成28年 1月 8日	実施機関に弁明意見書を提出するよう通知
2月24日	弁明意見書の受理
3月11日	異議申立人に弁明意見書の写しを送付 併せて、弁明意見書に対する反論があるときは 反論意見書を、口頭での意見陳述を希望する場合は 意見陳述申出書を提出するよう通知
4月 6日	反論意見書の受理

2 調査審議以降の経過

年 月 日	内 容
令和元年 8月23日 (第 3回第 3小委員会)	調査審議
同日 (第 3回第 3小委員会)	異議申立人の意見を聴取
9月20日 (第 4回第 3小委員会)	調査審議

10月18日 (第 5回第 3小委員会)	調査審議
10月31日	答申

(答申に関与した委員の氏名)

委員 小林直三、委員 清水綾子、委員 庄村勇人