

令和元年5月31日

嬉野市長 村上大祐 様

嬉野市情報公開審査会
会長 山下 義昭

嬉野市情報公開条例第17条第1項の規定に基づく諮問について（答申）

平成31年1月21日付け嬉総第593号及び平成31年1月25日付け嬉総第609号による次の諮問について、別紙のとおり答申します。

1 諮問第2号

「10月4日に村上市長が自身のFacebookに、匿名の投稿に対して“「嬉野市では、特定の業者に多額な不透明な事業発注がある」とありますが、そのような不正やそれに類する行為は一切ありません。私個人に対する明らかな名誉棄損行為であり、投稿者や拡散に関わる人物に対しては、代理人と相談の上、法的措置をとることも検討したいと思います”と反論していますが、本件に関連する指示や依頼、契約書類等すべての文書」の非公開決定処分を行った件

2 諮問第3号

「平成29年度決算における（1）官民連携手法検討業務 官民連携手法検討事業者公募要項案作成，（2）嬉野温泉駅周辺コンセプト作成（1工区）業務ウェブサイト構築 写真映像の収録，（3）嬉野温泉駅周辺コンセプト作成（2工区）業務開発コンセプト作成 コンセプトムービー作成，（4）嬉野温泉駅周辺景観ガイドライン策定 ガイドラインの作成 実現手法の検討，（5）道の駅基本構想策定業務 道の駅基本構想（6）嬉野医療センター予定地不動産鑑定評価業務 不動産鑑定評価 3街区，（7）うれしのまちづくりコンセプト絵巻作成業務 デザイン構築 絵巻作成の（1）から（7）までのそれぞれについて，①委託契約に関する全ての書類一式（契約書，見積書，事前承認書等），②委託業務遂行に関する全ての報告書，協議書，③その他の全ての成果物一切および，それらの付属書類，④委託料支払いに関する支出命令に関し作成された全ての書類の一切および付属書類」の部分公開決定処分を行った件

3 諮問第4号

「内規に照らして該当する市職員に対してどのような事情聴取を行い、どのような処置をしたのか、また、自身に対してはどのような調査をして『私自身が条例に抵触する行為はなく』という判断を下したのか、第三者に理解できる文書類すべて。」の非公開決定処分を行った件

4 諮問第5号

「建設・新幹線課のまちづくり推進室長（当時）と〇〇・〇〇代表とのやり取りをした文書すべて（業務に関わる場合議事録，メール，メッセージ，資料などの添付データも含む。私的会話は除く）期間については最初の接触から最も新しいものまでを求める。」の非公開決定処分を行った件

別紙（答申第3号）

答 申

第1 嬉野市情報公開審査会（以下「審査会」という。）の結論

嬉野市長（以下「実施機関」という。）が平成30年11月8日付け嬉総第451号の3により公文書部分公開決定（以下「本件決定」という。）の処分をしたことは、妥当である。

第2 審査請求に至る経緯

審査請求に至る経緯は次のとおりである。

1 公文書の公開請求

審査請求人は、嬉野市情報公開条例（平成26年嬉野市条例第33号。以下「条例」という。）第5条第1項の規定に基づき、実施機関に対して、「平成29年度決算における（1）官民連携手法検討業務 官民連携手法検討 事業者公募要項案作成、（2）嬉野温泉駅周辺コンセプト作成（1工区）業務ウェブサイト構築 写真映像の収録、（3）嬉野温泉駅周辺コンセプト作成（2工区）業務開発コンセプト作成 コンセプトムービー作成、（4）嬉野温泉駅周辺景観ガイドライン策定 ガイドラインの作成 実現手法の検討、（5）道の駅基本構想策定業務 道の駅基本構想（6）嬉野医療センター予定地不動産鑑定評価業務 不動産鑑定評価 3街区、（7）うれしのまちづくりコンセプト絵巻作成業務 デザイン構築 絵巻作成の（1）から（7）までのそれぞれについて、①委託契約に関する全ての書類一式（契約書、見積書、事前承認書等）、②委託業務遂行に関する全ての報告書、協議書、③その他の全ての成果物一切および、それらの附属書類、④委託料支払いに関する支出命令に関し作成された全ての書類の一切および附属書類」についての公開請求（以下「本件公開請求」という。）を平成30年10月26日に行った。

2 実施機関の決定

実施機関は、平成30年11月8日付け嬉総第451号の3公文書部分公開決定通知書により、本件公開請求のうち、条例第6条第1項第4号イに規定する事務事業に関する情報、条例第6条第1項第1号に規定する個

人に関する情報，条例第6条第1項第2号に規定する法人等に関する情報に該当するものについて，非公開とし，本件決定を行った。

3 審査請求

審査請求人は，本件決定を不服として，行政不服審査法（平成26年法律第68号）第2条の規定に基づき，平成30年12月17日に実施機関に対して審査請求を行った。

第3 審査請求人の主張の要旨

1 審査請求の趣旨

本件決定の処分を取り消し，公開決定を求めるものである。

2 審査請求の理由

審査請求人が不服申立書において主張している本件決定に対する意見は，次のように要約される。

(1) 要旨

- ① 市は部分公開の根拠として，条例第6条第1項第4号イを理由としているが，非公開の範囲が著しく広く，規定を逸脱しており，不当である。
- ② 今回の決定は，条例第3条に定めた実施機関の責務に反しており不当である。
- ③ 条例第8条にある公益上の理由による裁量的公開に反しており不当である。

(2) 平成29年度決算「官民連携手法検討業務 官民連携手法検討事業者公募要項案作成」について

- ① 委託設計書の単価表の数量の非開示は，見積書の適正さを検証するためには不可欠な情報であり，「契約，交渉又は争訟に係る事務に関し，市又は国等の財産上の利益又は当事者としての地位を不当に害するおそれ」には該当しない。必然的に主任技師，技師，技術員の金額は，非開示にする理由はない。
- ② 特記仕様書で1計画条件の整理（2）関係者へのヒアリング，2官民連携手法の検討，3事業者公募案の検討がいずれも全面非開示なのはきわめて不当である。特記仕様書は，事業が適切なのか，外注が適

切なのか、予算に見合っているかを検証するために不可欠な情報であり、「契約、交渉又は争訟に係る事務に関し、市又は国等の財産上の利益又は当事者としての地位を不当に害するおそれ」には該当しない。

- ③ 目次の非開示は理解できない。規定を逸脱した隠蔽である。
- ④ 成果品に記載されている「基本方針」、「整備のルール」、「道の駅基本計画（１）休憩機能（２）情報発信機能（３）地域連携機能（４）防災拠点機能」を非開示としている理由が全く理解できない。特に道の駅基本計画は国土交通省との協議資料と議員に説明しており、どうして黒塗りなのか。条例第６条第１項第４号イに該当しないことは明らかである。成果品１３～４４ページの非開示範囲は情報隠蔽にほかならず、不当である。「収支予測」というさらに詳細な資料が開示されており、収支の試算に関しても非開示とする根拠はない。
- ⑤ 平成２９年度事業であるのに、未だに開示されない理由が分からない。

(３) 平成２９年度決算「嬉野温泉駅周辺コンセプト作成（１工区）業務ウェブサイト構築 写真映像の収録」について

委託設計書の全面公開を求める。

(４) 平成２９年度決算「嬉野温泉駅周辺コンセプト作成（２工区）業務開発 コンセプト作成コンセプトムービー作成」について

委託設計書の全面公開を求める。

(５) 平成２９年度決算「嬉野温泉駅周辺景観ガイドライン策定ガイドラインの作成実現手法の検討」について

- ① 既に述べたように、委託設計書の非開示は不当である。
- ② 既に述べたように、特記仕様書の非開示は不当である。
- ③ 成果品３，５，８，１０，１１ページの非開示は不当であるか、第７条の部分公開「実施機関は、公開請求に係る公文書に非公開情報とそれ以外の情報とが併せて記録されている場合において、非公開情報とそれ以外の情報とを容易に、かつ、公開請求の趣旨を損なわない程度に分離できるときは、当該非公開情報が記録されている部分を除いて、公文書を公開しなければならない」との規定に明らかに反している。何を記載しているか全く分からず、公文書公開の本旨を著しく損なっている。

- ④ 仮に「契約、交渉又は争訟に係る事務に関し、市又は国等の財産上の利益又は当事者としての地位を不当に害するおそれ」がある項目を認めるとして、現状の開示は部分開示とは言えず不当である。
- (6) 平成29年度決算「道の駅基本構想，策定業務 道の駅基本構想」について
- ① 既に述べたように委託設計書の非開示は不当である。
- ② 既に述べたように特記仕様書の非開示は不当である。
- ③ 成果品6，8，9～17ページは，一般論を記載したと推察され，黒塗りにする理由が全く理解できない。国土交通省との協議資料をどうして非開示にするのか。条例第6条第1項第4号イに該当しないことは明白であり，かつ条例第7条にも反している。全面公開すべき公文書ではないのか。

第4 実施機関の主張の要旨

実施機関が弁明書において主張している本件決定に対する意見は，次のように要約される。

1 条例の運用・解釈

(1) 条例第3条について

条例第3条は，条例の目的を達成するため，条例の解釈・運用，個人情報保護の保護，公文書の管理体制，情報提供の推進に関する実施機関の責務についての規定である。第1項前段は，第1条の「条例の目的」を実現するために，公文書の公開原則の立場を明らかにしたものであり，実施機関は，公文書が第6条第1項に定める非公開情報に該当するか否かの判断に当たっては，公開の原則に立って適正に解釈し，運用しなければならないとしている。また，後段は，公開の原則とする情報公開制度においても，基本的人権を尊重し，プライバシーを保護する必要があることから，個人に関する情報をみだりに公開されないことがないよう，実施機関は最大限の配慮をしなければならないことを定めたものである。

(2) 条例第6条第1項第4号について

条例第6条第1項第4号は「，市の機関又は国等が行う事務又は事業に関する情報」について，行政が行う事務又は事業の中には，その性質や目的等からみて執行前又は執行過程で情報を公開した場合，その事務又は事業を実施する目的を失わせたり，特定の者に不当な利益を与えた

りするなど、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ことがあり、このようなおそれのある情報は非公開とする規定である。ここで言う「適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるもの」とは、事業の目的等に照らし公開することによる利益と支障とを比較衡量し、公開することの公益性を考慮しても、なお、適正な執行に及ぼす支障が見過ごし得ない程度のものに限っている。

(3) 条例第6条第1項第4号イについて

条例第6条第1項第4号イは、契約、交渉又は争訟にかかる事務に関する情報については、その処理方針や内容等を公開すると市又は国等の財産上の利益又は当事者としての地位を不当に害するおそれがあるものを非公開とするという規定である。なお、本規定は、公開のもたらす支障が「不当」と判断できる場合に非公開とするものであり、具体的には、支障が重大で、非公開とすることに合理性が認められる場合に限定している。

(4) 条例第7条第1項について

条例第7条第1項は、公文書の一部に非公開情報が記録されている場合における部分公開について、公文書を損傷させることなく、また、相当と考えられる程度の時間と費用又は物理的な困難さを伴わずに公開部分と非公開部分を分離できる場合で、分離しても請求者が知り得たいと思う内容が十分理解し得る場合に、非公開情報を除いて公開しなければならないとする規定である。部分公開は、請求に対して可能な限り公開する趣旨を定めたものであるが、分離したことによって、公開請求の趣旨が失われると認められるときは、全体として非公開とせざるを得ないとしている。

(5) 条例第8条について

条例第8条は、公開請求に係る公文書に非公開情報が記録されている場合には、条例第6条及び第7条の規定により非公開の部分を開示しないが、個々の事例における特殊な事情によっては、公開することによって生ずる支障を上回る公益上の必要性がある場合がある。このような場合について、実施機関の判断により裁量的に公開する余地を与えた規定である。「公益上特に必要があると認めるとき」とは、第6条第1項第1号（個人情報）ただし書イ、同項第2号（法人情報）ただし書に規定する人の生命、健康等の個人に関する法益を保護するため公開する場合に比べ、より広い社会的、公共的な利益を保護する特別の必要のある場合をいう。

このため、運用にあたっては、非公開情報の規定により保護される権利利益があるにもかかわらず例外的に公開するものであるから、適用に当たっては、非公開情報の規定により保護される権利利益と公開による公益を比較して、慎重に検討する必要があるとしている。

2 本件決定の理由

(1) 条例第6条第1項第4号イの判断について

審査請求人が請求した一連の情報は、今後実施する事業と深く結びついており、公開した場合、審査請求人という特定の者にのみに利益を与え、不公平が生ずる（公募条件の事前取得等）。仮に、審査請求人がその情報を世間に知らしめることで公平性を保つと主張した場合であっても、市が正式に公表していないものが世間に認知されることになる。この場合、誤った情報が先走りすることで、今後、市が最終決定する情報（公表する情報）と情報公開した情報により認知された情報（執行過程の情報）が混同することになる。行政における内部的な審議等に関する情報の中には、行政内部で十分に検討・協議がなされていないものや、制度の点検がなされていない未成熟なものなどが含まれている場合があり、これを公開すれば、市民に誤解を与え、混乱を生じさせる可能性が非常に高い。そうなれば、市政への信頼が大きく揺らぎ、その信頼を回復するには膨大な時間と労力を要することは言うまでもない。

(2) 非公開情報の判断について

非公開情報の全般的な取り扱いについては前述したとおりであるが、本件申立ての特記仕様書、目次、成果品については、おのおのの関連性が強い。非公開とした部分は、一つの文では内容が理解しがたいものであっても、複数の文が合わされば内容が予想できるようなものや、一部分を切り取って公開することで本来の趣旨とは異なる理解がなされたり、偏った捉え方をされたりするものがある。このため、できる限り誤解が生じないよう細心の注意を払い公開・非公開の判断を行い、処分を下した。

設計書については、事業の目的を完成させるために必要な価格の総額（予定価格算出の根拠となる設計金額）を計算した根拠資料である。設計書に記載している数量（以下「歩掛」という。）は、積算業務の基準等に関する情報であり、契約事務の公正かつ円滑な執行に支障を及ぼすおそれがあるとして、事業者に対しても公開していない。本来、入札価格は事

業者が業務を履行しうる適正な積算をもって算出すべきであり、歩掛を公表することで競争の原理が働かず高止まりとなり、市の不利益となる。

(3) 本件決定に関する判断について

上述のことから、実施機関としては、利益と支障を比較し、支障のほうが大きく、適切な執行に及ぼす影響が見過ぎしえない程度のものと判断し部分公開の処分を下した。また、公開請求の趣旨が失われると認められると判断し、部分公開とせず非公開とすることも可能であったが、条例第3条第1項に規定する「公開の原則に立って運用する」という情報公開制度の趣旨に従い、公開の原則に立って部分公開とした。

審査請求人は「公益上特に必要があると認めるとき」と主張しているが、公益上必要であるとは到底認めることができないため、適切に処分を下した。

(4) その他

審査請求人が請求した情報については、請求時点では部分公開としたが、今後、本処分における非公開情報を公開しないわけではない。請求内容ごとに公開時期は異なるが、来るべき時が来れば当該情報については公開することを前提としている。なお、その趣旨については、審査請求人に対し幾度となく説明している。

第5 審査会の判断

上記の審査請求人の主張、実施機関の主張等を検討した結果、当審査会は次のとおり判断する。

1 本件審査請求について

本件は、審査請求人の情報公開請求につき実施機関が部分公開決定をしたことに対する審査請求である。審査請求人は、①本件対象文書の非公開部分は条例が規定する非公開情報には該当せず開示すべき情報に当たる（以下「本件非公開部分」という。）、②仮にそうでないとしても実施機関は裁量的開示（条例第8条）をすべきであるなどと主張して、審査請求に係る非公開部分の公開を求めている。そこで、以下ではこれらの主張の当否を中心として検討する。

2 本件非公開部分は条例が規定する非公開情報に該当するか

(1) 本件非公開部分について

本件非公開部分は、本件対象文書のうち、いずれも平成 29 年度決算「官民連携手法検討業務 官民連携手法検討事業者公募要項案作成」、「嬉野温泉駅周辺コンセプト作成（1 工区）業務ウェブサイト構築 写真映像の収録」、「嬉野温泉駅周辺コンセプト作成（2 工区）業務開発 コンセプト作成コンセプトムービー作成」、「嬉野温泉駅周辺景観ガイドライン策定ガイドラインの作成実現手法の検討」における(一)委託設計書の単価表の数量、(二)特記仕様書のうち成果品の内容に関する部分及び成果品に係る記載中成果品の内容に関する部分である。少しく補足すると、(一)の委託「設計書」とは、事業の目的を完成させるために必要な価格の総額を計算した根拠資料であり、設計書に記載している数量（以下「歩掛」という。）は、積算業務の基準等に関する情報である。また、(二)の「成果品の内容に関する部分」は、嬉野温泉駅周辺開発事業における民間事業者公募要項（案）の内容に関する情報である。

(2) 非公開情報の条例第 6 条第 1 項第 4 号の該当性について

実施機関は、本件非公開部分は条例第 6 条第 1 項第 4 号の非公開情報に該当するとして非公開としているので、まず、本号の意義、解釈について検討する。

本号は「市の機関又は国等が行う事務又は事業に関する情報であつて、公開することにより」、本号アからオに掲げるおそれ「その他当該事務又は事業の性質上、当該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もの」を非公開情報と規定している。その趣旨は、市の機関等が行う事務又は事業の公正かつ適切な執行を確保する観点から、その適正な遂行に支障を及ぼすおそれがある情報を非公開とするとしたものである。ところで、本号アからオに掲げるものは、その性質上、公開することにより適正な事務又は事業の遂行に支障を及ぼすおそれがあると典型的に考えられるものを類型化して例示したものであるから、この類型に該当しない場合であっても「その他当該事務又は事業の性質上、当該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もの」（本号柱書）は本号による非公開情報に該当することになる。そこで、「その他当該事務又は事業の性質上、当該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もの」の意味であるが、これは、公開による利益と公開による支障とを比較衡量し、前者を考慮してもなお、当該事務又は事業の適正な執行に看過できな

い程度の支障を及ぼすおそれがあるものという意味である。ここで、「支障」の程度は名目的なものでは足りず、実質的なものであることが必要であり、「おそれ」も、抽象的な可能性では足りず、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。

以上の観点から、(一)、(二)が非公開情報に該当するか検討する。まず、(一)の歩掛の公開について市は次のように説明している。すなわち、歩掛は積算業務の基準に関する情報であり、これを公表すると入札価格を正確に算定することが可能になるため競争原理が働かず落札価格が高止まりとなり、市の不利益になるので事業者にも公開していない。入札価格は、本来、事業者が業務を履行しうる適正な積算をもって算出すべきものであるなどである。この説明を不自然・不合理ということはできず、そうすると、(一)の歩掛は本号イ（「契約、交渉又は争訟に係る事務に関し、市又は国等の財産上の利益又は当事者としての地位を不当に害するおそれ」）の非公開情報に該当すると解される。

当審査会は一応このように判断するが、歩掛が非公開情報に該当するか否かの問題については、事業者のコンピューターを用いた積算技術の向上等を背景として歩掛の公開による「支障」も限定的になってきている状況が窺われ、各自治体の審査会の判断も分かれている。また、歩掛は一定の時期が来れば、見積額の適正さを検証するなどの観点から開示が必要になる場合もありうると思われる。実施機関は、このことを踏まえて、適切な時期に歩掛の開示について検討することが望まれる。

次に、(二)について検討する。(二)の「成果品の内容に関する部分」は、嬉野温泉駅周辺開発事業における民間事業者公募要項（案）の内容に関する情報であるから、これを開示すれば公募要項（案）の内容が、部分的に、あるいは全面的に明らかになる可能性がある。そうすると、これを情報公開請求により公開することになると、結果的に、公募要項（案）を公募予定の時期の前に、一部または全部公開することを市に強いるということになる。しかも、当該公募要項（案）は、なお内部において協議の上修正することも想定されていることを考慮すると、このような情報を公表すれば公募業務に支障が出ることは明らかであろう。他方、公募要項は公募をするときに明らかになるのであって、これを事前に当該公募要項（案）の段階で、開示させることを必要とする特段の事情は認めがたい。また、当該公募要項（案）について開示する必要も考えられるところであるが、この点

については、公募後に開示を求めることができるのであるから、やはり当該公募要項（案）の段階で、開示させることを必要とする特段の事情があるとは認めがたい。したがって、(二)の「成果品の内容に関する部分」は、本号柱書（「その他当該事務又は事業の性質上、当該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もの」）に規定する非公開情報に該当すると解される。

3 裁量的開示をしないことは条例に違反するか

審査請求人は、実施機関は条例第8条に規定する裁量的開示をすべきであり、これをしないのは違法である旨主張しているので、この点につき検討する。

本条は、条例第6条により非公開とされた情報について、実施機関の高度な行政的判断により裁量的公開を行うことができることを規定したものである。条例第6条により非公開とされた情報は、公開による利益と非公開とすることによる利益とを利益衡量し、後者が優越すると判断されたものである。しかし、個々の事例における特殊な事情によっては、公開することによる利益が非公開にすることによる利益に優越すると認められる場合がありうることは否定できないことから、実施機関の高度な行政的判断により裁量的公開を行う余地を残したものである。したがって、実施機関が裁量的公開を行う場合には、上記の趣旨から、慎重な判断が求められるのであり、恣意的な裁量的公開は違法である。他方、裁量的公開をしないことが裁量の逸脱濫用で違法となる場合は、事案の特殊な事情があつて公開することによる利益が非公開にすることによる利益に優越することが明白である場合など、極めて例外的な場合に限られると解される。実際、国の情報公開・個人情報保護審査会や裁判例にも裁量的公開をしないことが裁量の逸脱濫用に当たるとされた例はないようである（宇賀克也『新・情報公開法の逐条解説 [第7版]』130頁）。

以上の観点から、本件で裁量的公開をしないことが裁量の逸脱濫用になるかを検討すると、本件においては、事案の特殊な事情があつて公開することによる利益が非公開にすることによる利益に優越することが明白であることを窺わせる事実は認められないので、裁量の逸脱濫用に当たらないのは明らかである。したがって、審査請求人の主張は認められない。

4 審査請求人のその他の主張について

審査請求人は、条例第3条違反を主張するが、本条は条例の運用や解釈の指針等を定めたものであって公開・非公開処分の処分要件を規定したものであるのではないので、審査請求人の主張は認められない。審査請求人は、その他にも種々主張するが、何れも当審査会の上記判断を左右するものではない。

以上により、「第1 審査会の結論」のとおり判断する。

第6 審査会の処理経過

当審査会の処理経過は、次のとおりである。

年 月 日	処 理 内 容
平成31年1月21日	実施機関からの諮問, 審議
平成31年2月 1日	審議
平成31年2月14日	審議
平成31年2月21日	審議
令和元年5月17日	答申案の決定

第7 答申に関与した委員

(敬称略)

所属	氏名	備考
福岡大学 法科大学院 教授	山下 義昭	会長
弁護士	吉田 一穂	会長職務代理者
(財)佐賀県暴力追放運動 推進センター 専務理事	江口 勝則	
有権者 (市民代表)	光武 英文	
有権者 (市民代表)	渕野美喜子	