

審査会答申

令和3年6月2日3飯総総第133号で諮問を受けた情報公開決定に係わる審査請求について、次のとおり答申します。

1 審査請求に係わる情報の件名又は内容

飯塚市上下水道事業経営審議会（以下、「審議会」という。）に関する資料

① 諮問書②会議録③答申書（整理番号 1—222）

2 答申の内容

実施機関は、本件審査請求の対象となった部分公開処分（審議会に係わる①諮問書②会議録③答申書一切の件）において、一部非公開とした行政公文書を全て公開すべきである。

3 請求の趣旨

審議会に関する資料のうち、①の諮問書は全部公開されたが、②の会議録及び③の答申書は部分公開とする処分決定に対し、「非公開は市情報公開条例との整合性を欠くので、全部公開を求める」とするものである。

なお、審査に当たっては、飯塚市情報公開条例（以下「条例」という。）第24条第1項、第2項による意見陳述の機会及び意見書の提出が求められている。

4 本件審査に至るまでの経緯

- ・令和2年10月21日、市長は、審議会に対し、上下水道事業の経営戦略、水道料金水準の見直し等について、諮問する。
- ・令和2年10月21日～令和3年2月16日の間に、審議会は4回の会議を開き、諮問に関する審議を行い、令和3年3月3日、その結果を市長に答申する。
- ・令和3年3月29日、情報公開請求者は、条例第6条第1項の規定に基づき、審議会に係わる資料として、①諮問書②会議録③答申書（以下「本件対象文書」という。）の公開を請求する。
- ・令和3年4月16日、実施機関は、本件対象文書のうち、②会議録③答申書については、「最終的な意思決定までの一段落であり」、「市民に誤解や混乱を生ずる部分」は、公開しないとし、その理由として「当該事務事業の公正又は円滑な執行に支障を及ぼすと認められ」、条例第8条第3号イに該当するとして、部分公開決定を行い（条例第11条第3項の時間的経過による事後公開を担保している）、請求人に通知する。
- ・令和3年5月27日、請求人は、本件処分を不服として、条例第19条の規定により審査請求を行い、その内容は、「非公開は、情報公開条例との整合性を欠き、全部公開を求める」とするものである。

- ・令和3年6月2日 市長は、飯塚市情報公開審査会（以下「審査会」という。）に対し、審査請求に係わる審査を諮問する。
- ・令和3年6月3日 議会運営委員会において、水道料金の値上げに関する条例の改正案が公表され、同日をもって本件対象文書は市のHP等で全文公開される。
- ・令和3年6月29日 第1回審査会

5 本件対象公文書

本件対象文書は、本市の上下水道事業の経営戦略及び水道料金の見直しにあたり、市長からの諮問書、市長の諮問を受けた審議会が事務局（企業管理者）との間で審議し、その議事・内容を取りまとめた4件（第2回～第5回）の会議録、及びその答申書である。

この審議会は、冒頭、事務局より、飯塚市審議会等の公開に関する要領（以下「要領」という。）及び条例第8条第3号イに基づき、諮問から答申までの間、非公開とする旨の提案があり、審議会もこれを承認し、非公開の形で行われている。

6 実施機関の決定処分と主張要旨

(1) 決定処分（部分公開）

実施機関は、公開請求があった本件対象文書のうち、市長の諮問書は全て公開し、会議録及び答申書は、一部「行政としての最終的な意思決定までの一段落であるため、開示することにより、市民に誤解や混乱を生じる部分」は非公開としている。

その非公開（黒塗り）部分は、次に示す事項の記載内容である。

- ・第2回会議録における、市の水道事業に関しての、市が投資すべき「起債額」、予想される水道料金の「値上げ率」、全額起債できない理由は、設定条件や起債の借り入れ等について次回説明、直近10年間で予想される「1年の投資額」。
- ・第4回会議録における、答申案についての委員意見としての、「改定期間については明記しておいた方が良い」。
- ・答申書における、水道事業の財源に関する目標設定についての、「今後10年間の投資額」、財源に関する目標設定における「目標年度、期間」と内部留保資金の「金額」
- ・答申書における、下水道事業の投資に関する目標設定についての、施設、設備の更新に毎年必要とする「金額」、管路の更新に毎年必要とする「金額」
- ・答申書における、水道料金水準の見直しについての、①料金体系と料金算定期間について、②料金改定率について、③改定期間について、の記載内容は全文非公開。
- ・答申書における、審査会の附帯意見のうち、「水道料金の作成にあたっては、総括原価の配賦割合に注意し、できる限り公平、平等な負担割合の増加となるよう努めること」、「水道料金の改定は、市民生活に多大な影響を与えるため、改定にあたっては、改定の必要性やその影響額、今後の利益積立の必要性等について、ホームページのみならず広報誌等幅広い広報手段を用いて、利用者の理解が得られるよう丁寧に説明するように努めること」

の提言事項は全文非公開。

以上、非公開とした理由は、会議録、答申書は、「行政運営に関する情報であり、公開することにより当該事務事業の公正又は円滑な執行に支障を及ぼすと認められるため、条例第 8 条第 3 号イに基づき非公開」と判断している。

なお、決定通知書では、付記事項として、条例第 11 条第 3 項に定める時間の経過による非開示部分の事後公開は、「有り」としている。

(2) 主張要旨

第 1 回審査会における実施機関の主張要旨（処分理由の説明）は、概ね次のとおりである。

- ① 条例第 16 条第 1 項では、「執行機関に置く附属機関及びこれに類するものは、その会議を公開するものとする」（原則公開）としながらも、その但書で、「当該会議の審議の内容が不服申立て、苦情処理、あっせん及び調停に係る場合並びに第 8 条各号のいずれかに該当する場合は、その会議の全部又は一部を公開しないことができる」という適用除外を規定している。
- ② 当該審議会については、条例第 8 条第 3 号（行政運営情報）のイに定める「市又は国等が行う行政上の監査、検査、取締り、許認可、試験、入札、契約、交渉、争訟、人事その他の事務事業に関する情報であって、公開することにより、当該事務事業又は将来の同種の事務事業の目的が損なわれ、その公正かつ適正な執行に著しい支障を及ぼすことが明らかであるもの」に該当すると判断し、非公開とした。
- ③ その非公開理由としては、審議会を公開することにより、市民に誤解あるいは混乱を招く事態が生じること、また、委員の率直な意見の交換が損なわれ、当該事務事業の適正な執行に支障を及ぼすと判断したものである。
- ④ （部分公開の理由として）通常、附属機関の会議録や答申書は原則公開であるが、市の意思決定に係る手続きの途上にある情報であり、公開することにより、市民に誤解あるいは混乱を招く事態が生じ、それによりその後の公正かつ円滑な意思形成に支障が生じる場合がある。
- ⑤ 「水道料金の見直し」は、約 20 年ぶりで 35% 増を行うというのは、市民にとって重大かつ注目度の高い内容であり、市民に丁寧な説明がないまま情報公開すると、不正確な理解や混乱を招く事態が生じると判断し、部分公開とした。
- ⑥ 非公開部分については、時限公開としており、市の方針決定後、料金値上げに関する条例改正案を市議会へ提出し、記者発表を行い、ホームページ等で市民に公表した日に、請求者に非公開部分について公開している。また、同日に、審議会の会議録、答申書も市ホームページで公開している。

7 請求人の審査請求と主張要旨

(1) 審査請求理由

決定処分につき、「非公開は市情報公開条例との整合性を著しく欠くので、全部公開を求める」という不服申立である。

(2) 主張要旨

第 1 回審査会における本件処分に対する意見聴取によれば、請求人の異議申立の主張要旨は、概ね次のとおりである。

- ① 請求人の審査請求は、条例第 19 条に基づくものであり、本審査請求後に事後公開を行ったことは、本審査請求を棄却する理由にはならない。
- ② (経過説明) 公開請求 3 月 29 日、処分決定 4 月 16 日、審査請求 5 月 27 日、事後公開 6 月 3 日
- ③ 開示請求情報は、上下水道事業経営審議会の諮問書、会議録、答申書であり、当審議会は市長の諮問機関である。
- ④ (本件処分の内容) 諮問書は全部公開、会議録、答申書は部分公開・事後公開
- ⑤ 条例第 11 条第 1 項 (部分公開) の内容
- ⑥ (本決定の理由として) 「公表により市民に誤解や混乱を生じる部分」と記載しているが、その立証に係わる記述はない。
- ⑦ ⑥の記載部分が条例第 8 条第 3 号に該当するとしている。
- ⑧ 条例は、「公開請求に係る情報が条例第 8 条各号に該当すること (適用除外情報) の立証責任は、実施機関が負う」(条例第 10 条) と定めるが、本決定通知にはその立証責任を果たす記述はない。審査請求の直後、口頭の説明をしたが、「近々公開する」と情報提供したものである。
- ⑨ 条例第 11 条第 3 項は、時間の経過等による事後公開を定めているとともに、条例第 12 条第 3 項では、全部又は一部非公開決定通知である場合、「当該情報の公開できない理由がなくなる期日をあらかじめ明示できるときは、その期日を明らかにしなければならない」と定めているが、市長が 6 月 3 日をもって議会運営委員会で水道料値上げにかかる条例改正議案等を公表することは、本決定当時、相当の確実性をもっていた。
- ⑩ (まとめ) 水道経営と水道料金引上げに関わる会議録、答申書の一部を、「公開することにより市民に誤解や混乱を生じる部分」と決めつけたうえで、条例第 8 条第 3 号に該当するとして適用除外情報としたことは、条例第 1 条に定める本市情報公開条例の目的との整合性を著しく損なうものであり、条例第 8 条及び第 11 条の濫用である。よって、4 月 16 日付けで「公開することにより市民に誤解や混乱を生じる部分」を含む開示決定とすることを強く求める。

8 審査会の判断

以下に示す審査会の判断は、実施機関が令和 3 年 4 月 16 日付けで部分公開 (一部非公開) 決定した時点における審査内容とその判断であり、その非公開 (黒塗り) 部分の内容は、同年 6 月 3 日の対象文書の全文公開によって確認したものである。

(1) 審査会の基本的な考え方

行政情報の公開は、民主的な地方行政の大前提である、という原理的要請を推進するため、条例第1条は、「住民の知る権利と地方自治の本旨にのっとり、市が保有し、又は保有すべき情報の公開並びにその総合的な推進に関し必要な事項を定めることにより、市の諸活動を市民に説明する責務が全うされるようにする」と定めている。

しかし、条例は、行政情報の原則公開としながらも、行政情報を公開することにより、請求人以外のものの権利利益を侵害したり、行政の公正かつ適正な執行が著しく損なわれるなど、市民の個人権や市民全体の利益を害することがないように、原則公開の例外として第8条各号において限定的に適用除外事項を定めている。

審査会は、こうした情報公開の理念に基づいて関係条項を正しく解釈しながら、本件事案について厳正に審査し、判断する。

なお、本件事案の審査において、請求人は、「適用除外部分が条例第8条第3号（ア：国等協力関係情報、イ：行政執行情報、ウ：生命・財産の保護・犯罪捜査情報）に該当する」と主張するが、実施機関は、「条例第8条第3号イに基づき非公開」という処分決定をしているので、ここでの審査は、条例第8条第3号イの妥当性に絞っての審査とする。

(2) 条例第8条第3号イ（行政執行情報）の該当性について

① 条例第8条第3号イの考え方

本件事案の論点は、請求人の対象文書の公開請求に対し、実施機関が示した会議録及び答申書を一部非公開とした部分及びその理由が、適用除外である条例第8条第3号イに該当するか否かの問題である。

条例第8条第3号イは、実施機関が行う事務事業に関する情報について、「当該事務事業又は将来の同種の事務事業の目的が損なわれ、その公正かつ適正な執行に著しい支障を及ぼすことが明らかであるもの」は、公開しないことができる旨を定めており、非公開事由を明確にするために、その類型として、同号前段で「市又は国等が行う行政上の監査、検査、取締り、許認可、試験、入札、契約、交渉、争訟、人事その他の事務事業に関する情報」と定め、具体的な情報を例示している。

この適用除外事項は、行政側が公文書等を非公開とする場合の根拠規定としてよく運用されるが、この条項は、個人情報や法人情報といった他の適用除外事項とは異なり、抽象的な文言により解釈の仕方が様々であるため、とかく実施機関の恣意的な判断がなされ、本適用除外事項を根拠に、自己にとって不都合な部分を非公開とする危険性があるので、そのような運用を許さない厳正な条例解釈・適用がなされなくてはならない。

その多くが、本件処分と同様に、「行政事務の意思形成過程にある情報」であり、「市民に誤解や混乱を生じさせ」、「事務事業の公正かつ適正な執行に著しい支障を及ぼす」ことを、非公開理由として挙げている。

たしかに、意思形成過程の情報は、不確定な情報であるため、それを公開することにより市民に誤解や混乱を生じさせることがあり得ることは、審査会も理解できる。しかし、

当該審議会等、市の附属機関として設置する合議制機関等の多くは、広い意味での市民参加の機関であって、市民の生活に重大な影響を及ぼす事項については、行政側だけで決定するのではなく、市民参加による審議会で審議を行い、その民主的討議によってその重大事項が検討されていくものである。その意味からすると、審議会は、まさに行政課題の意思形成過程に参加する一環であるところに意義があるものと解される。この審議会の意思形成過程の情報は公開できないとすると、この種の審議会はすべて非公開となり情報公開制度の趣旨に反することになる。

また、一般市民の行政運営における意思形成過程への市民参加の要請からすると、こうした市民生活に重大な影響を及ぼす未確定の情報を知り、その決定過程に参加するところに意義があるのであるから、たんに公開することによって「誤解や混乱を生じる恐れがある」というだけでは、一般的・抽象的な理由にすぎず、この一事で住民参加の要請を否定することはできない。

さらに、「事務事業の公正かつ適正な執行に著しい支障を及ぼす」という文言の解釈であるが、「公正かつ適正」という文言は、その用語の抽象性からしていかようにも解釈できることから、いわば行政にとっての「便宜」と同義に解釈され、公開情報の範囲を狭めるように運用される危険性がある。

したがって、「事務事業の公正かつ適正な執行に著しい支障を及ぼす」の解釈にあたっては、行政事務事業の公正かつ適正な執行に「著しい支障を及ぼす」ことを明らかにしなければならず、そのような「危険な状況が具体的に存在することが客観的に明白」であることを要するものとして、解釈運用されるべきである。

また、本条項の解釈運用にあたっては、先の「危険な状況の具体性、明白性」を明らかにするとともに、逆に非公開とすることによる弊害はないか、また、公開することによる有用性や公益性はないか等も総合的に検討する必要があると考えられる。」

② 条例第 8 条第 3 号イの妥当性

ア（会議の非公開について）実施機関は、第 2 回審議会の冒頭、「要領及び条例（適用除外事項）に基づき、諮問から答申までの間、本会議を非公開とする」旨を提案し、その旨審議会の承認を得ているとしているが、審議会自らの議事運営規則若しくはその議決により会議の非開示を決議したのであれば、審議会の自主的な判断によるものとみることができるが、実質的な審議に入る前に、実施機関の裁量で非公開の方向付けするのは問題である。

とくに、「諮問から答申までの間」非公開というのは、会議体の議事を非公開というだけでなく、その後の経過や審議内容を記録した会議録及びその結論・成果を取りまとめた答申書まで非公開とする旨を同一的に示唆したかのごとく解されるが、そうだとすると、審議もしないままに、当初から条例の適用除外事項（条例第 8 条第 3 号イ）をたてに会議録及び答申書の内容まで非公開としたことは、「会議公開の精神」に反する極めて不当なものと言わざるを得ない。

一般に、会議の非公開は、傍聴人等の圧迫によって出席委員等の自由かつ闊達な討議が

妨げられ、公正又は円滑な議事運営が著しく損なわれたり、審議や発言内容において個人情報や企業情報等の漏洩を防がなければならない状況下にある場合に、審議内容の公開・非公開とは別に、要領や条例第 8 条各号該当性の判断により会議の非公開は認められる場合がある。

しかし、会議自体の非公開と、その審議の経過や結論を取りまとめた会議録及び答申書の公開・非公開の問題は、事柄の性質上、両立させるべきであり、たとえ同じ理由であっても、会議自体を非公開で行ったことから、会議録及び答申書を非公開とすることに結びつけることは認められない。

この審議会は、水道行政の各種計画、経営状況等、重要な課題を審議・検討することから、会議の議事進行は、水道行政の担当部局（企業局）が示す具体的な提案を基に審議・検討し、合意していくという形（事務局主導型の会議）で進められたと考えるが、事柄の性質上、それは否定しない。しかし、そこでの議題や審議内容を記録した会議録及び結果を取りまとめた答申書の「主体」は審議会にあるのだから、事後的にそれらの内容を公開するか、非公開とするかは、審議会が要領や条例第 8 条各号該当性により自主的に判断すべきことである。審議前に、担当部局の主導で会議録から答申書まで非公開である旨を示唆するのは、審議会の主体性・自主性を無視した恣意的行為であると考えられる。

イ（意思形成過程について）当該審議会が審議した主要課題は、市長の諮問に基づく、1 に、本市上下水道事業の経営見直し（経営戦略における投資・財政計画）について、2 に、本市における水道料金水準の見直しについて、であって、いずれも市民の生活と健康、あるいは防災、さらには家庭経済（家計）に係わる極めて重要な課題である。

その会議録及び答申書において、実施機関は、「行政としての最終的な意思形成過程の一段落であり、開示すると市民に誤解や混乱を生じる」として、その核心部分を非公開としているが、前述したように、審議会自体が広い意味での市民参加の機関であり、意思形成過程への参加であるのだから、職員機構以上に公開に努めるべき責任がある。当該審議会はそのことを十分認識し、答申書の附帯事項として、先（6-（1））に引用したように、「水道料金の改定は、市民生活に多大な影響を与えるため、改定にあたっては、改定の必要性やその影響額、今後の利益積立の必要性等について、ホームページのみならず広報誌等幅広い広報手段を用いて、利用者の理解が得られるよう丁寧に説明するように努めること」の旨、提言している。

にもかかわらず、実施機関は、市民が最も「知りたい」情報である「水道料金の改定案に関する記載事項」を全て黒塗りし、審議会の尊重すべき提言を、「意思形成過程の一段落であり、誤解や混乱を生じる」として、実施機関の都合で非公開としているが、その正当性はまったく見あたらず、不当である。それは、たとえ意思形成に関し微妙な討議の過程を必要とする場合であっても、他の非開示事項に該当すること等の実質的根拠がない限り、これら合議制機関等に関する情報こそ市民にとっては重要であり、ここでの審議こそ市民に開かれたものでなければならないからである。

その意味から、よほどの混乱の事実が明白であり、他の非開示事項に該当すること等の実質的根拠がない限り、「意思形成過程の一段落で、誤解や混乱を生じる」の一事でもって、非開示理由とするのは妥当でないとは判断される。この点、請求人も「市民に誤解や混乱を生じる」と記載するだけで、その立証責任(条例第10条)を果たしてないと反論している。

また、実施機関がよほど公開による誤解や混乱を懸念するのであれば、決定通知の際に、時間的経過による事後公開の可能性とともに、会議録等に記載されている内容は実施機関として確定したものではなく、未成熟な検討段階である旨を説明し、その旨を「注記」として開示するなどの工夫により、実施機関が危惧する誤解や混乱を回避できる方法もあったはずである。

ウ (公正又は円滑な執行について) 実施機関は、対象文書の非公開部分を一括して、「当該事務事業の公正又は円滑な執行に支障を及ぼすと認められる」と主張しているが、条例第8条第3号イにいう「公正かつ適正な執行に著しい支障を及ぼすこと」に該当するというためには、単に実施機関の主観において判断されるだけではならず、そのような危険が具体的に存在することが客観的に明白であることを要するものと考えなければならない。本件対象文書の非開示(黒塗り)部分については、この部分を公開すると、どのような危険な事態や事実が具体的に存在するかについては明らかにされず、極めて不明確である。

実施機関が認識しているのは、対象文書の内容が市の上下水道事業の経営見通し、水道料金値上げに関するものという市民の生活や健康あるいは家計に密着するものであるが故に、これを公開すると、「市民にとって重大かつ注目度の高い内容であり、市民に丁寧な説明がないまま情報公開すると不正確な理解や混乱を招く事態が生じる」おそれがあるとする点である。これは、不確定情報の公開によって、市民の無用な不安と混乱、誤解を招き、反論、批判、問い合わせなどが殺到し、決定までの事務処理に支障をきたすことを懸念してのことと推察するが、実施機関も認識しているように、対象文書の内容が市民生活に直接影響を及ぼす重大な問題であるだけに、事前の丁寧な説明がないままに公開すると誤解や混乱は、当然起こりうる現象である。だからこそ、公開による説明責任が大事なのである。丁寧な説明責任を果たさないまま、起こりうる反発や混乱を「公正かつ円滑な意思形成に支障が生じる」と決めつけて非公開とすることこそ、反って混乱を大きくし、住民参加の原理を否定していることになる。

こうした場合、決定に至るまでの経緯や理由・根拠を何ら説明しないままに非公開にすることの方が、よほど行政への批判や反発は大きくなり、その責任は実施機関が負うことになるのだから、これを非公開とするよりも、たとえ「水道料35%増し」など微妙な数値等であっても、市民生活に密着した情報であり、その負担者は市民なのであるから、むしろ積極的に公開すべきである。

そして、懸念される事態については、市民参加による審議会ですら十分に審議・検討した内容であることに一定の根拠があるのだから、それを根拠として、その経緯や審議した内容を市民に丁寧に説明することで市民の不安や混乱を払拭し、市民の理解や納得を得ること

こそ、実施機関に課せられた責務であると考えられる。

実施機関は、6月3日の議会運営委員会で議案が公表されるまで、支障なく事務事業を遂行するために、本件処分を行ったのであろうが、本件事案は、上下水道事業の経営戦略及び水道料金見直しという市民生活に密着した問題であるだけに、最終的には議会を通じて市民が判断することになる。その市民が適正な判断をするためには、当該対象情報の公開は不可欠であることから、実施機関はその保有する対象情報をすべて公開し、説明責任を果たす必要があると考えられる。

エ (時限開示の期日の明示について) 条例第12条第3項は、「当該情報の公開できない理由がなくなる期日をあらかじめ明示できるときは、その期日を明らかにしなければならない」と定めている。請求者は、「6月3日をもって議会運営委員会において、水道料値上げにかかる条例改正議案等を公表することは、本決定当時(4月16日)、相当の確実性をもっていった」として、公開できる期日の明示は可能であったと主張している。この点を確認すると、実施機関は、「(6月3日)料金値上げに関する条例改正案を議会へ提出し、記者会見を行い、ホームページ等で市民に議案を公表した日に請求者に非公開部分についても公開決定を行った」もので、議会運営委員会の日程はほぼ決まっていたものの、処分決定の時点では、議案自体を上程するか否かが決まっていなかったと説明している。

オ (まとめ) 本件事案に係わる対象公文書は、すべて市民生活に直接影響を与える、市民の関心度が高い行政意思形成過程中的の文書である。実施機関が課せられた行政事務事業を支障なく速やかに処理していく立場は理解できるが、対象情報が水道行政という市民生活に直結する内容であるがだけに、その決定には、市民参加の原理が活かされなければならない。その意味からすると、請求人が主張するように、本件処分は条例第1条が示す基本理念との整合性を欠くものであると言わざるを得ない。

③ 結論

以上のことから、実施機関が、「意思形成までの一段落であり、公開することにより当該事務事業の公正又は円滑な執行に支障を及ぼす」として非公開としている事項は、事務事業の執行に著しい支障を及ぼすことが明らかであるとは言い難く、事務を遂行する過程で公開することに公益性が認められ、説明責任を果たすべきものであることから、条例第8条第3号イの適用除外に該当しないと判断する。

9 審査会の処理経過

審査会は本諮問事項について、以下のように審査を行った。

- 令和3年6月29日 令和3年度第1回情報公開審査会
- ・ 請求から諮問に至る経緯等を説明
 - ・ 審査請求人の意見陳述
 - ・ 実施機関(企業管理課)より説明

・審議

令和3年7月7日 令和3年度第2回情報公開審査会

・継続審議

令和3年7月21日 令和3年度第3回情報公開審査会

・答申(案)について審議

10 審査会委員

会 長 下 村 孝

副会長 西 原 眞 理 子

委 員 安 藤 茂 友

委 員 高 橋 小 夜 子

委 員 平 尾 利 幸