

第 1 審査会の結論

広島県知事（以下「実施機関」という。）が、本件異議申立ての対象となった行政文書につき、その一部を不開示とした決定については、「復命内容 3 水産庁からの説明内容」の 3 段落目及び 4 段落目以外の部分を開示すべきである。

第 2 異議申立てに至る経緯

1 開示の請求

異議申立人は、平成 24 年 2 月 14 日、広島県情報公開条例（平成 13 年広島県条例第 5 号。以下「条例」という。）第 6 条の規定により、実施機関に対し、平成〇年〇月〇日付け漁業許可申請の一部拒否処分又は当該処分を不服として平成〇年〇月〇日付けで農林水産大臣に提起した審査請求に関する次の行政文書の開示を請求（以下「本件請求」という。）した。

- (1) 水産課職員が出張し、当該処分又は審査請求に関する水産庁への直接説明又は水産庁との協議、検討、打合せ等を行った時の復命書又は報告書等（課内で稟議、回覧した結果を含む。）
- (2) (1) の結果を踏まえ、当該処分又は審査請求への対応等について水産課内で検討又は関係機関と協議等した結果の記録

2 本件請求に対する決定

実施機関は、本件請求に対し、上記 1（1）に関する文書として、〇〇漁業許可不服審査請求に関する打合せの復命書（以下「本件対象文書」という。）を特定し、条例第 10 条第 5 号の審議、検討、協議等に関する情報を不開示とする行政文書部分開示決定処分（以下「本件処分」という。）を行い、上記 1（2）に関する文書については、不存在を理由とする行政文書不開示決定処分を行い、平成 24 年 2 月 24 日付けで異議申立人に通知した。

3 異議申立て

異議申立人は、平成 24 年 4 月 23 日、本件処分を不服として、行政不服審査法（昭和 37 年法律第 160 号）第 6 条の規定により、実施機関に対し異議申立てを行った。

第 3 異議申立人の主張要旨

1 異議申立ての趣旨

本件処分を取り消し、開示を求める。

2 異議申立ての理由

異議申立人が、異議申立書及び意見書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) 平成 24 年 3 月 6 日付け行政文書開示請求により、平成 24 年 3 月 22 日付け水産第

154号で部分開示された当該不開示決定に関する起案文書(以下「起案文書」という。)によれば、今回の不開示決定は条例第10条第5号に掲げられた不開示条件のうち情報を開示することで県民に不正確な理解や誤解を生じさせるおそれがあることを適用して行われ、理由として〇〇漁業許可の事務処理に関しては水産庁と継続協議中であり許認可事務の審査基準策定に関する途中経過の情報が含まれるためとしている。しかし、今回の請求の対象とした復命書に関する出張における直接の協議目的であったはずの農林水産大臣宛審査請求(平成〇年〇月〇日付けで提起したもの)については既に却下しており、関連事務又は事後処理の未済を理由に継続協議中とするのは不適切である。

- (2) 起案文書における不開示理由の記述が、県民に不正確な理解や誤解を生じさせるおそれがあることを理由に審査基準策定を終えるまでは関連情報の開示を一律に行うべきではないと主張したものとすれば、条例第1条で課せられた県政に関し県民に説明する責務を放棄し、県民の県政への参加を促すとした同条の趣旨に反している。
- (3) 実施機関の示す条例第10条第5号の不開示理由のうち、「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」については、実施機関は後記第4の1から4までで部分開示の理由を羅列した時に当該要件について一切触れていないため、今回の不開示情報には該当がないものと理解する。
- (4) その他、後記第4の1から4までにおける実施機関の主張に対する意見は次のとおりである。

ア 後記第4の1の記述については、今回の部分開示(一部不開示)決定の結果、異議申立人は用務の題名、用務先、旅行期間、復命者、復命年月日、決裁者・回覧者及び相手(水産庁)の氏名以外の一切の情報の提供を拒否されており、当該項目における実施機関の説明の真偽あるいは是非について判断することは不可能であるからこれを保留する。

イ 実施機関は後記第4の2において、対象文書に国の担当者の意見、見解のみが記録され、県の担当者の意見、見解を記録していないとして、当該不開示情報を開示した場合、国の担当者がその時点で考えた当該機関の漁業の許認可事務に係る問題点のみが強調され、県民に不正確な理解や誤解を生じさせ、「不当に県民の間に混乱を生じさせるおそれ」があるとしているが、上記アと同様、異議申立人には確認できないが仮に記録内容が実施機関の主張のとおりであったとしても、下記のとおり不開示の理由に当たらない。

(ア) 実施機関のいう漁業の許認可事務(取り分け異議申立人が開示請求の目的とした〇〇漁業許可)については漁業法(昭和24年法律第267号)にその根拠を置き、県は同法の規定により農林水産大臣の認可を受けて制定した広島県漁業調整規則(昭和41年広島県規則第54号)に基づき同法の委任の範囲内で事務を行っているにすぎないことから、国の機関の見解があれば十分開示請求目的は達成可能であり、県の意見の記録がないことをもって「県民に不正確な理解や誤解を生じさせ」とする実施機関の主張には合理性がない。

(イ) 事実、平成24年3月29日に閲覧した第〇回広島海区漁業調整委員会の議事録

において、国の担当者から「(異議申立人に対する) 県の処分そのものが適切だったか不適切だったかは、判断しておりません」としながら「この〇〇漁業の許認可については、行政手続法に基づく審査基準について、制定、周知という点で十分でない、不適切な点がある」と断定されたとき、県の担当者は一切抗弁していない点を見ても、また県の組織する委員会においてわざわざ国の担当者による直接説明を必要とした点を見ても、当該問題における県の意見の重要性は極めて低く、開示の公益性を前にすれば考慮の必要がないことは明らかである。

(ウ) 実施機関がそれでも、対象文書に記録されている(と思われる)国の担当者の意見、見解を一方的に開示すれば開示に見合う公益性を考慮しても、なお不利益が大きいと考えるのであれば、開示に合わせて実施機関又は担当者をして自らの意見、見解を記録した補足文書を発出すればこと足りる。

ウ 実施機関は後記第4の3において、対象文書には実施機関が作成した「漁業の許認可等の事務処理要領」(以下「事務処理要領」という。)の見直しに関する国の意見が記録されており、実施機関がこの見直しの是非について判断していない段階でこの情報を開示すれば県民に不正確な理解や誤解を生じさせるおそれがあるとして不開示としたと主張するが、下記のとおりこれらの主張は不開示理由たりえない。

(ア) 開示請求の動機となった異議申立人の〇〇漁業許可申請に対し実施機関の行った申請の一部拒否処分に関する通知においても、それに先立ち不許可処分が相当として広島海区漁業調整委員会に諮問した時の文書においても、事務処理要領及び異議申立人の申請がそれを満足していないとは記述されていないことから、事務処理要領は行政手続法にいう審査基準ではなく単なる行政指導指針にすぎないため、その改正に対する影響を不開示理由とするのは不適切である。

(イ) 仮に、県がこれまで事務処理要領をあたかも審査基準の如く取扱っており、かつそれがために開示によって県民の間に混乱を生じさせるおそれがあったとしても、それは県の違法な業務執行に起因するものであるから、自らの責任において関係者への説明を尽くすべきであり、条例が当該条項において予定する、開示に伴って「不当に」県民の間に混乱を生じさせるおそれがある場合には該当しない。

(ウ) 事務処理要領の改正は既に平成24年3月29日開催の広島海区漁業調整委員会に付議され、平成24年4月23日付けで異議申立てを行ったときには既に改正を終えて、関係者に周知されているはずである。

エ 実施機関は後記第4の4において、開示について国の機関の了解を得ていないほか、県及び国の担当者同士で協議中の情報を開示すれば「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おそれ」があるとして不開示としたと主張するが、これらの主張については下記のとおり反論する。

(ア) 条例が県に課している「県政に関し県民に説明し、県民の県政への理解と信頼を深めその参加を促し、もって公正かつ開かれた県政を推進する」という義務は、「県民」を「国民」、「県」を「(国の) 行政機関」、「県政」を「(国の) 行政」と読みかえれば「行政機関の保有する情報の公開に関する法律」(平成11年法律第42号)により国の行政機関にも同様に課せられていることから、国が対象文書に記録された担当者の意見、見解等の公開に反対するとは考えられず、公開に

よって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実施機関の主張は根拠に乏しい。

(イ) 仮にそうした懸念があったとしても、条例の目的に鑑みれば実施機関は単に懸念の存在のみで一方向的に不開示を決定すべきではなく、条例第 15 条の規定を準用して(あるいは通常の照会行為として)国に対象文書の公開について打診し、その結果をもって開示、不開示を判断すべきところ、異議申立人が開示請求により入手した当該文書開示決定に関する起案文書を見る限り、実施機関がそうした手段を尽くした形跡は認められない。

(ウ) 実施機関がここで示した不開示理由のうち「意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれ」については具体的事実が示されておらず該当しないものと判断する。

第 4 実施機関の説明要旨

実施機関が本件処分を行った理由については、おおむね次のとおりである。

1 本件対象文書には、異議申立人が、農林水産大臣に対して行った漁業許可不服審査請求に関し、農林水産大臣の裁決が行われる以前に行った、国の機関との検討協議中の情報が記録されている。また、これに関連し、当機関の漁業の許認可事務に対する国の機関の担当者の意見、見解に関する情報が記録されている。

これらの情報が、「県の機関」と「国」の相互間における検討、協議結果であることは明らかである。

2 本件対象文書には、当機関の漁業の許認可事務に対する国の機関の担当者の意見、見解が記録されているが、当機関の意見、見解を記録していないため、この情報を開示した場合、国の機関の担当者が、その時点で考えた当機関の漁業の許認可事務に係る問題点のみが強調され、県民に不正確な理解や誤解を生じさせ、「不当に県民の間に混乱を生じさせるおそれ」がある。

3 当機関における漁業の許認可の内容については事務処理要領を作成し、関係者に周知しているが、本件対象文書には、この要領の見直しに関する国の機関の意見が記録されている。許認可事務の見直しの是非について判断していない段階で、この情報を開示した場合、県民に不正確な理解や誤解を生じさせ、「不当に県民の間に混乱を生じさせるおそれ」がある。

4 本件対象文書の作成及び記載内容について、国の機関の了解を得ていない。県の機関と国の機関の担当者同士の検討、協議中の情報が開示された場合、県民に不正確な理解や誤解を生じさせるおそれがあるだけでなく、国の機関との信頼関係を損ない、「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おそれ」がある。

第 5 審査会の判断

1 本件対象文書について

本件請求は、県が行った〇〇漁業許可の一部拒否処分を不服として、農林水産大臣へ審査請求を行った事案に関して、県の水産課職員が出張し、当該処分又は審査請求に関する水産庁への直接説明又は水産庁との協議、検討、打合せ等を行った時の復命書又は報告書等に関する文書の開示を求めたものである。

これに対し、実施機関は、〇〇漁業許可不服審査請求に関する水産庁職員との打合せ用務の復命書を対象文書として特定し、その記載内容の一部について、条例第 10 条第 5 号の審議、検討、協議等に関する情報に当たるとして、行政文書部分開示決定処分を行ったものである。

2 本件処分の妥当性について

(1) 条例第 10 条第 5 号について

ア 条例第 10 条第 5 号は、「県の機関並びに国、独立行政法人等、他の地方公共団体、地方独立行政法人及び地方公社の内部又は相互間における審議、検討、協議、調査研究等に関する情報であつて、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るおそれ、不当に県民の間に混乱を生じさせるおそれ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」を不開示とする情報として規定している。

イ 本号でいう「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おそれ、不当に県民の間に混乱を生じさせるおそれ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」のある情報とは、次のものが考えられる。

(ア) 公にすることにより、外部からの圧力、干渉等によって率直な意見の交換が不当に妨げられたり、中立的な意思決定ができなくなるもの

(イ) 未成熟な情報や事実関係の確認が不十分な情報であつて、公にすることにより、県民に不正確な理解や誤解を与えるなど、不当に県民の間に混乱を生じさせるおそれがあるもの

(ウ) 公にすることにより、特定の者に不当に利益を与え、又は不利益を及ぼすおそれがあるもの

ウ 「不当に」とは、審議、検討、協議、調査研究等に関する情報の性質に照らし、検討段階の情報については、公にすることによる利益と公にすることによって生じる支障とを比較衡量した上で、公にすることの公益性を考慮しても、なお、その支障が重大で放置することができない程度のものである場合をいうものである。

エ 審議、検討、協議、調査研究等に関する情報については、県の機関等としての意思決定が行われた後は、一般的には、当該意思決定そのものに影響が及ぶことはなくなることから、本号の不開示情報に該当する場合は少なくなるものと考えられるが、意思決定が行われた後であっても、当該審議、検討、協議、調査研究等に関する情報が開示されると、県民の間に混乱を生じさせたり、将来予定されている同種の審議、検討等に係る意思決定に不当な影響を与えるおそれがあれば、本号に該当し得る。

(2) 条例第 10 条第 5 号の該当性について

実施機関が不開示とした部分が、条例第 10 条第 5 号に該当するか否かについて、以下検討する。

当審査会において、本件対象文書を見分したところ、本件対象文書には用務の名称、用務先、用務の相手方の所属・職・氏名、旅行期間、復命年月日、復命者の職・氏名・印影、決裁者の職・印影、復命内容が記載されており、実施機関が条例第 10

条第5号に該当するとして不開示とした情報は、次のとおりであった。

区分	不開示情報
情報1	「復命内容 2 結果(1)」の記載内容
情報2	「復命内容 2 結果(2)」の記載内容
情報3	「復命内容 3 水産庁からの説明内容」の1段落目の記載内容
情報4	「復命内容 3 水産庁からの説明内容」の2段落目の記載内容
情報5	「復命内容 3 水産庁からの説明内容」の3段落目の記載内容
情報6	「復命内容 3 水産庁からの説明内容」の4段落目の記載内容
情報7	「復命内容 3 水産庁からの説明内容」の5段落目の記載内容
情報8	「復命内容」の最下行のメモ書き

ア 情報1から情報4まで、情報7及び情報8について

情報1から情報4まで、情報7及び情報8は、〇〇漁業許可に対する審査請求への国の裁決に関連する記載である。

これを公にしたとしても、開示請求日時点では裁決が行われていることから、当該裁決に関して、「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おそれ」があることは認められず、記載内容は確定した情報であることから、「不当に県民の間に混乱を生じさせるおそれ」があることも認められない。

また、当該裁決の結果を公にすることにより特定の個人に利益・不利益を与えることはあっても、それが「不当」であるとはいえない。

さらに、今後の同種の審議、検討、協議等に係る意思決定に不当な影響を与えるおそれがあることも認められない。

したがって、情報1から情報4まで、情報7及び情報8は条例第10条第5号に該当しないため、開示すべきである。

イ 情報5及び情報6について

情報5及び情報6は、県の〇〇漁業許可の審査基準に関する記載である。

当審査会から実施機関に確認したところ、情報5及び情報6を不開示とした理由について、本件請求時には審査基準（事務処理要領）の見直しが必要かどうか検討されていないにもかかわらず、これらの情報が開示されると、あたかも審査基準の見直しが必要で、現に検討を行っているかのような誤解を与え、不当に県の漁業関係者などの間に混乱を生じさせるおそれがあると説明する。

確かに、このような未成熟、事実関係の確認が不十分な情報を公にすると、県民に不正確な理解や誤解を与えるなど、不当に県民の間に混乱を生じさせるおそれがあると認められる。

したがって、情報5及び情報6を条例第10条第5号に該当するとして、不開示とした実施機関の判断は妥当である。

3 結論

よって、当審査会は、「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、別記のとおりである。

別 記

審 査 会 の 処 理 経 過

年 月 日	処 理 内 容
24. 6. 19	・ 諮問を受けた。
24. 6. 25	・ 実施機関に理由説明書の提出を要求した。
24. 7. 25	・ 実施機関から理由説明書を収受した。
24. 7. 31	・ 異議申立人に理由説明書の写しを送付した。 ・ 異議申立人に意見書の提出を要求した。
24. 8. 30	・ 異議申立人から意見書を収受した。
24. 9. 5	・ 実施機関に意見書の写しを送付した。
24. 11. 8 (平成 24 年度第 8 回)	・ 諮問の審議を行った。
24. 12. 20 (平成 24 年度第 9 回)	・ 実施機関から本件処分に対する意見を聴取した。 ・ 諮問の審議を行った。
25. 1. 24 (平成 24 年度第 10 回)	・ 諮問の審議を行った。

参 考

答申に関与した委員（50音順）

【第2部会】

荒 井 秀 則	弁護士
中 坂 恵美子	広島大学大学院教授
横 藤 田 誠 （ 部 会 長 ）	広島大学大学院教授