

情審第43号
令和7年1月28日

長野市長 荻原 健司 様

長野市情報公開審査会
会長 関 良徳

長野市情報公開条例第18条の規定に基づく諮問について（答申）

令和5年3月30日付け4公園第688号で諮問のありました事案について、下記のとおり答申します。

記

1 審査会の結論

本件対象行政情報について、実施機関が行った部分公開の処分は妥当である。

2 本件事案の経緯

(1) 公開請求

審査請求人は、長野市情報公開条例（平成13年長野市条例第30号。以下「条例」という。）第5条の規定に基づき、実施機関に対し、令和4年11月8日付けで青木島遊園地に係る次の行政情報について、行政情報の公開請求を行った。

ア 苦情の記録

イ 苦情申立人との交渉の記録（交渉に用いられた資料を含む）

ウ 苦情への対応のための打合せ・会議の記録（打合せ・会議に用いられた資料を含む）

エ 遊園地廃止に係る意思決定の経過が読み取れる文書。特に市長あてレクチャー資料

オ 遊園地利用者推移に係る統計資料

カ 遊園地騒音に係る調査資料

キ 遊園地廃止について、利用する子ども及びその親に対する説明の状況

ク 遊園地廃止について、隣接する青木島児童センターを利用する子ども及びその親に対する説明の状況

ケ 遊園地廃止に係る賛否について、利用する子ども及びその親の意向が読み取れる文書。アンケート調査等があれば、その調査結果。ほか「みどりのはがき」等の投書を含む

コ 遊園地廃止に係る賛否について、隣接する青木島児童センターを利用する子ども及びその親の意向が読み取れる文書。アンケート調査等があれば、その調査結果

サ 遊園地敷地の賃貸借に係る契約書

シ 苦情の正当性又は不当性に係る検証

ス 県、県警、国等への相談の記録

(2) 実施機関の決定等期間延長処分

実施機関は、審査請求人が公開請求した行政情報の特定及び公開、非公開の判断に時間を要するとして、令和4年11月22日付け4公園第446号で行政情報公開決定等期間延長処分を行った。

(3) 実施機関の本件前処分

実施機関は、審査請求人が公開請求した行政情報について特定し、条例第7条第2号に該当する個人に関する情報及び同条第6号に該当する事務事業等に関する情報を非公開とし、その他の部分を公開として、令和4年11月25日付け4公園第449-2号で部分公開の決定処分（以下「本件前処分」という。）を行った。

(4) 審査請求人からの抗議

その後、審査請求人から、本件前処分で公開された文書に欠落があるのではないかと抗議があり、実施機関が本件前処分対象文書を確認したところ、1ページの欠落が確認された。

(5) 実施機関の決定

実施機関は、本件前処分で欠落していた文書について、条例第7条第2号に該当する個人に関する情報及び同条第5号に該当する審議等に関する情報を非公開とし、その他の部分を公開として、令和4年12月28日付け4公園第449-14号で部分公開の本件処分を行った。

(6) 審査請求

これに対して、審査請求人は、令和4年12月28日付けで公開された行政情報に関する実施機関の処分を不服として、令和5年1月19日付けで審査請求を行った。

(7) 諮問及び弁明書の提出

実施機関は条例第18条の規定に基づき、令和5年3月30日付け4公園第688号により、当審査会に対して諮問し、併せて弁明書を提出した。

(8) 反論書の提出と口頭意見陳述の申立て

実施機関からの諮問及び弁明書の提出を受け、審査会から審査請求人に対し、反論があれば反論書を提出するよう通知したところ、令和5年5月10日付けで提出があり、併せて、条例第26条の規定に基づき、審査会に対する口頭意見陳述の申立てがあった。

(9) 反論書に対する反論書の提出

審査請求人からの反論書の提出を受け、審査会から実施機関に対し、反論書への反論があれば反論書に対する反論書を提出するよう通知したところ、令和5年6月23日付けで提出があった。

(10) 口頭意見陳述の実施

条例第26条の規定に基づき、審査会に対する審査請求人の口頭意見陳述を令和6年1月30日に実施した。

3 審査請求人の主張要旨

(1) 審査請求の趣旨

本件処分のうち、公開しないこととされた部分について審査の上、条例上公開義務のある情報について、公開するとの決定を求める。

(2) 審査請求の理由

審査請求人は、令和4年11月8日、処分庁に対して、条例に基づき、青木島遊園地に係る情報公開請求を、次の内容等について行った。

ア 苦情申立人との交渉の記録(交渉に用いられた資料を含む)

処分庁は、本件請求に対し、令和4年11月22日付けで行政情報公開決定等期間延長処分(4公園第446号)(以下「期間延長処分」)を行った上で、本件処分に先行して、令和4年11月25日付けで、本件前処分(4公園第449-2号)を行った。

本件前処分に係る行政情報を精査した請求人は、部分公開された文書のうち、「●●●に対する対応(H21・9・16)」に欠落があるとの疑いを持つに至り、処分庁に抗議したところ、処分庁はこれを認め、追加して本件処分を行ったものである。(●は非公開部分。以下同じ。)

本件処分により追加して公開された文書は、「2 想定質問」の後段を構成すると思料されるが、公開された部分は想定質問への付番及び回答案を示す記号「A:」のみを残して全てが墨塗りで、実質的に非公開の処分であった。

本件処分で部分公開された行政情報は、決定通知書に付された「対象行政情報リスト」によれば、「●●●に対する対応(H21・9・16)」である。

「公開しない理由」として、それぞれ条例第7条第2号及び同条第5号を挙げている。

本件処分は、次の理由により違法である。

ア 個人の内心に関する情報

条例第7条は、公開義務の適用除外を制限列記するものである。しかし情報リストにある「個人の内心に関する情報」に係る公開義務の除外は、同条では定めていない。

仮に、「個人の内心に関する情報」を理由として本件処分が行われているとすれば、なお本件処分では公開すべき余地が残されている蓋然性が高い。

本件処分は、「苦情申立人との交渉の記録(交渉に用いられた資料を含む)」に係る情報公開請求に対してなされたものであるから、「個人の内心に関する情報」があるとすれば、係る苦情に付随する内心の記載であると推定し、以下に例示して考察する。

例示:

「私は静かな環境の下で暮らしたい(A)。そこで、児童センターが利用登録児童を遊園地で遊ばせる際には、制限をするべきであると長野市に求めた(B)。」

例示(A)は、まさに個人の内心に関する情報といえる。

一方、例示(B)は、保護されるべき個人の内心に関する情報ではない。

内心の自由は、憲法第19条で「思想及び良心の自由は、これを侵してはならない」と保障されており、長野市がそれに対して干渉することは一切許されていない。

しかし例示（Ｂ）は、行政事務運用について市に何らかの作為を促す要望に過ぎず、市はこれに反論または交渉し調整することが許容されると解するのが相当である。

従って、例示（Ｂ）のように、市行政事務の在り方に対して何らかの要望を述べる行為は、憲法第19条が言及する「思想及び良心」すなわち内心の発露には該当しない。

処分庁が、本件処分において、市行政等の事務に対する要望に係る記載を公開の対象としていないとすれば条例の恣意的な運用であるから、該当部分は公開とする処分が適法である。

イ 条例第7条第2号

対象行政情報リストでは、「公開しない理由」として「公開することにより、個人の権利利益を害するおそれがあるため」とする。

しかし、これは青木島遊園地の運営が不適切であったことを露見することをおそれるがゆえの条例の恣意的な運用であるから、該当部分は公開決定するのが順当である。

ウ 条例第7条第5号

対象行政情報リストでは、「公開しない理由」として「市の内部における検討に関する情報であって、公開することにより不当に市民の間に混乱を生じさせるおそれがあるため」としている。

しかし、本件処分により公開された文書は、いわゆる「想定問答」で、苦情申立人から投げかけられる可能性のある質問を処分庁が想定し、行政技術的な見地から予めその回答を用意しておく性格の文書に過ぎない。

係る想定問答を内容とする文書が公開されたからといって「不当に市民の間に混乱を生じさせるおそれがある」とまでは当然に判断されるものではないから、処分庁の決定は不当なものである。

そもそも本件前処分で部分公開した申し入れ書にも、想定問答は記載されており、その全てが公開されている。

本件処分により公開された文書は係る想定問答の続きを成すものであり、本件前処分に記載の想定問答と同様の性格の内容であると推定されることから、本件前処分と同等に公開されなければ、一連の処分内容に矛盾を生じるものである。

本件前処分により公開された文書に記載された「1 基本的スタンス及び申し入れ事項」によれば、当該文書は苦情申立人との交渉に臨む処分庁の方針を記述したものと推定される。

申し入れ書は平成21年度作成のものであるから、係る交渉から13年経過している現時点で「不当に市民の間に混乱を生じさせるおそれがある」との主張は荒唐無稽で理由がない。条例の恣意的な運用であるから、該当部分は公

開決定するのが適法である。

上述したように処分庁は、期間延長処分により処分内容に誤りがないか点検する十分な時間を確保したにも関わらず、本件前処分において文書を欠落した形で部分公開決定し、請求者の抗議に対しようやく本件処分で交付した補完文書もほとんど墨塗りで、実質的には公開された行政情報は無かった。

係る事実関係からは、本件前処分から本件処分に至るまで、恣意的・計画的な情報隠蔽があったことが疑われるものである。

係る情報隠蔽があったとすれば、条例が第1条で示す「市民に説明する責務を果たし、市政運営における透明性の向上を図り、市政に対する市民の理解と信頼を深め、もって公正で開かれた市政の発展に寄与することを目的とする」との理念に著しく違背していると指弾されねばならない。

係る経緯がある以上は、本件処分の適切性について批判的に検証されねばならないとすることには合理性があると言える。

実際、本件前処分に比べると、墨塗による非公開部分が、本件処分においては、明らかに過剰である。

以上の理由から、相当部分を公開・部分公開するとの決定を求め、本申立てに及んだ。

4 実施機関の弁明要旨

(1) 個人の内心に関する情報について

審査請求人が公開を求める「●●●に対する対応（H21・9・16）」において、本件処分の「公開しない理由」に「個人の内心に関する情報」は含まれておらず、それによる非公開部分は存住しない。

(2) 条例第7条第2号の該当性について

条例第7条第2号に該当するものとして非公開とした部分の情報は、氏名等が記載されている部分であり、条例第7条第2号「公開することにより、個人の権利利益を害するおそれがあるため」に該当するものである。

(3) 条例第7条第5号の該当性について

審査請求人が、審査請求において、該当部分は公開決定することが順当であるとする部分は、審査請求人の指摘のとおり「想定問答」として平成21年度に作成した情報である。

非公開とした部分の情報は、当時の本市の考えであり、現在の本市の考えとは異なる内容となっている。

多くの関心を集めている現在の青木島遊園地の状況を鑑み、公開することにより、市民に不正確な理解や誤解を与え、不当に市民の間に混乱を生じさせるおそれがあると判断し、非公開としたものである。

以上の理由から、条例第7条第5号に該当すると判断し、想定問答に係る部分を非公開として本件処分を行ったものである。

したがって、本審査請求は理由がないから、速やかに棄却されるべきである。

5 審査請求人の反論要旨

実施機関の弁明に対し、以下のとおり反論する。

(1) 条例第7条第2号の該当性について

実施機関は、条例第7条第2号に該当すると弁明するが、「公開することにより、個人の権利利益を害するおそれがある」と主張する具体が詳らかにされていないため、弁明たりえていない。

(2) 条例第7条第5号の該当性について

第5号とは次のとおりである。

「市並びに国、他の地方公共団体、独立行政法人及び地方独立行政法人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つて、公開することにより、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、不当に市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」

実施機関は弁明書で該当部分は「想定問答」であることを認めた。一般に想定問答とは、交渉の際、相手方から投げかけられる可能性のある質問を実施機関が想定し、行政技術的な見地から予めその回答を用意しておく性格の内部資料である。

従って、相手方が民間の個人である限り、同号前段「市並びに国、他の地方公共団体、独立行政法人及び地方独立行政法人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」には該当しない、「当時の本市の考え方」であることを以てして公開義務がないとする実施機関の態度は、条例第1条の目的を理解せず、第7条の公開義務を逸脱した恣意的な判断により情報を隠蔽したことを示す何よりの証左である。

また、「多くの関心を集めている現在の青木島遊園地の状況を鑑み、公開することにより、市民に不正確な理解や誤解を与え、不当に市民の間に混乱を生じさせるおそれがある」との主張も、同様に公開義務を逸脱し、恣意的な判断により情報を隠蔽したことを示している。

従って弁明書には理由も誠実さの一片もないことから、審査請求で求めた決定を重ねて求める。

なお、審査請求人は審査会に対し、意見陳述の機会を求める。

6 実施機関による審査請求人の反論に対する反論要旨

(1) 個人の内心に関する情報について

これに対する審査請求人の反論は無い。

本市の主張は当初と変わりなく、理由は当初の弁明書記載のとおりである。

(2) 条例第7条第2号の該当性について

本条本号は、個人のプライバシーを最大限に保護するため、特定の個人を識別できる行政情報は原則として非公開とすることを定めたものである。

以上から、「公開することにより、個人の権利利益を害するおそれがある」と主張する具体が詳らかにされていないため、弁明たり得ていないと主張する

審査請求人の反論は理由がないと解する。

本市主張は当初と変わりなく、理由は当初の弁明書記載のとおりである。

(3) 条例第7条第5号の該当性について

審査請求人は、相手方が民間の個人であるため、条例第7条第5号には該当しないとするが、「想定問答」は当時の本市の内部における検討であることから、条例第7条第5号に該当すると判断したものである。

本市主張は当初と変わりなく、理由は当初の弁明書記載のとおりである。

7 審査請求人による口頭意見陳述要旨

条例第1条では、「情報公開の総合的な推進に関し定めることにより、市民の市政参加を一層促進するとともに、市の諸活動を市民に説明する責務を果たし、市政運営における透明性の向上を図り、市政に対する市民の理解と信頼を深め、もって公正で開かれた市政の発展に寄与することを目的とする。」とされており、市は、自己が不利になるというような恣意的な理由で情報を隠してはいけないことを定めているが、実際には恣意的な理由で情報を隠す運用が行われていると感じている。

実例として、最近の公園緑地課は、公開しない方向でバイアスがかかっており、決定までの期間についてもなるべく遅くするというバイアスがかかっていると見受けられる。

実例として、1軒のお宅が苦情を申立てたことによって青木島遊園地が廃止となった事件の後、情報公開請求に対する対応がシビアで、ナーバスで、恣意的になっている印象を受けている。

情報公開請求をしても、公園緑地課は期限内の15日以内に決定することはなく、必ずと言ってよいほど期限延長の決定を行ってくる。請求者の氏名、属性、内容を見て判断しているのかもしれないが、公園緑地課はほぼ間違いなく期限の延長をする。

さらに、現在も耳目を集めている青木島遊園地廃止事件について、私は情報公開請求をして入手した資料をインターネット上に公開しているが、マスコミの当事者から聞いたところによると、私がインターネット上で公開している資料と、後日マスコミが取材の一環として情報公開請求をして入手した資料を比較したところ、マスコミが入手した資料のほうに非公開部分の増加が見られたとのことであった。

つまり、恣意的な決定が日常的に行われており、青木島遊園地廃止事件以来、それがさらに苛烈さを増していると受け止めている。

特に、行政職員の個人氏名に関する情報が隠蔽される事例が多くなってきているという情報も得ている。

条例第7条では、「公開請求者に対し、行政情報を公開しなければならない。」と規定し、行政情報は原則公開である。

同条第2号では個人に関する情報は非公開としているが、「当該個人が公務員等である場合において、当該情報がその職務の遂行に係る情報であるときは、当

該情報のうち、当該公務員等の職及び氏名並びに当該職務遂行の内容に係る部分」については公開しなければならないと定められている。

よって、職務の遂行に係る情報である場合、職員の職及び氏名は公開が原則であるにもかかわらず、非公開とする事例が増えていると、うわさに聞いている。

市にとって不利な情報は公開しなくて良いという恣意的な決定が、青木島遊園地廃止事件関係については行われてきた、現に行われつつあるということを強く訴えたい。

なお、情報公開制度の恣意的な運用は、公園緑地課単独のものではなく、組織的に行われていると私は確信している。

(中略)

* 個人が特定できる記載のため一部非公開としております。

以上の点について総合的に申し上げると、青木島遊園地廃止事件に関する情報公開請求への市の対応は、非常にナーバスで恣意的な運用が行われている可能性が高いということを強調させていただく。

また、情報を保有している実施機関に対し、私個人を指して、特にこの人物に対して情報を出すことはいかん、ということを市長自らが発出している可能性が高いと私は確信している。

これらの点を強調し、条例第1条に沿った審査を確信し、御期待申し上げる。

8 審査会の判断

(1) 基本的な考え方

条例第1条には、「この条例は、地方自治の本旨にのっとり、市民の知る権利を尊重し、行政情報の公開を請求する権利を明らかにすること等情報公開の総合的な推進に関し定めることにより、市民の市政参加を一層促進するとともに、市の諸活動を市民に説明する責務を果たし、市政運営における透明性の向上を図り、市政に対する市民の理解と信頼を深め、もって公正で開かれた市政の発展に寄与することを目的とする。」とされている。

この条例において、実施機関が保有する情報は原則公開とされており、条例の目的を実現するため、その運用に当たってはこの理念が十分に尊重されなければならない。当審査会は、この基本的な考え方に沿って、本件審査請求について判断するものである。

(2) 対象行政情報について

本件処分の対象となった行政情報は、実施機関が作成した「●●●に対する対応（H21・9・16）」（以下「当該文書」という。）である。

(3) 本件審査請求に対する審議事項について

実施機関は、上記(2)について部分公開とする処分を行い、非公開とした部分については条例第7条第2号、同条第5号に該当するものとしている。

そこで、当審査会は本件対象行政情報を見分し、条例第7条第2号、同条第5号に該当するか、また、条例第12条に定める公開決定等の期限、その他事項に該当する部分等が存在するかについて判断する。

(4) 条例第7条第2号該当性について

条例第7条第2号は、個人に関する情報は原則非公開とする規定である。

対象行政情報を見分したところ、条例第7条第2号により非公開とした部分は個人の姓であり、審査請求人が主張する「個人の内心に関する情報」と考えられる内容は含まれておらず、実施機関の決定処分でも非公開の理由としていない。

個人の姓は、条例第7条第2号本文に規定されている「特定の個人を識別することができる情報」に該当する。

次に、当該個人の姓について、例外的に非公開情報から除いて公開するとした条例第7条第2号ただし書ア、イ、ウ、エに該当するか検証する。

条例第7条第2号アの「法令等の規定により又は慣行として公にされ、又は公にすることが予定されている情報」については、いずれも該当しない。

条例第7条第2号イの「人の生命、健康、生活又は財産を保護するため、公開することが必要であると認められる情報」については、当該情報に係る個人の権利利益よりも、人の生命、健康等の保護の必要性が上回る状況とは言えず、個人の姓を公開する必要性と正当性までは認められないことから該当しない。

条例第7条第2号ウについては、当該個人が公務員であって当該情報が職務遂行に係る情報である場合には公開するとの規定であり、本件非公開部分は公務員の姓ではないことから該当しない。

残る、条例第7条第2号エについては、実施機関が公表した基準に該当するものである必要があり、それは食糧費並びに交際費のみであることから該当しない。

よって、個人の姓を条例第7条第2号によって非公開とした処分は妥当であると判断する。

(5) 条例第7条第5号該当性について

条例第7条第5号は、市並びに国、他の地方公共団体、独立行政法人及び地方独立行政法人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、公開することにより、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、不当に市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は、原則非公開とする規定である。

対象行政情報を見分したところ、条例第7条第5号により非公開とした部分は、実施機関が弁明で言及したとおり想定問答と考えられる。

実施機関によると、当該文書は青木島遊園地への意見等に対応する際の方策を内部で議論する際に使用したのと考えられ、最終的に確定した内容である

かについては不明であり、この内容による対応が実際に行われたのかについても不明で、記録も残存していないとのことであった。

一般的に、行政上の方策を内部で検討する場合には、様々な角度や方向性から検討や協議が行われ、個別の意見には、特定の者にとって利益若しくは不利益を生じるおそれがある性質のものが含まれることも想定される。

こうした議論の経過が公開されることとなった場合には、検討段階において率直な意見の交換ができなくなるおそれがある。

また、審査請求人が主張するとおり、当該文書は十数年前に作成されたものと考えられ、これが実際の交渉記録であれば公開することも想定されるが、それを確認することができず、最終的な意思決定がされていない未確定の情報が公開された場合には、現在の市民に不正確な理解や誤解を与え、混乱を生じさせたり、特定の者に不利益を及ぼしたりするおそれがある。

審査請求人が、対象行政情報の表面と裏面の公開度の違いに対して違和感があることは理解することができ、当審査会でも裏面に公開できる部分がないか検討したが、表面と比較して裏面の記載事項は、妥当であるか判断が難しい基準や方針等の内容で占められており、それが最終的に確定した内容であるか不明である以上、市民に不正確な理解や誤解を与え、混乱を生じさせたり、特定の者に不利益を及ぼしたりするおそれがあることから、条例第7条第5号の非公開事項に該当すると判断した。

よって、条例第7条第5号によって非公開とした処分は妥当であると判断する。

(6) 条例第12条に定める公開決定等の期限について

審査請求人は、条例第12条第1項に定める公開決定等の期限について、同条第2項の規定を濫用して、実施機関が意図的に延長している旨主張している。

実施機関は、文書等の作成時から、公開、部分公開、非公開の判断をしておくとともに、実際に請求があった場合には、公開決定等の判断及び事務処理を出来る限り迅速に行い、請求者に通知するよう心がけなければならない。

一方で、情報公開請求に対する公開決定等の判断に当たっては、条例第7条各号に定める非公開情報の該当性について、市民の知る権利を保障する観点から、一字一句慎重に判断する必要がある、公開決定等を行うまでには一定の期間を要することも想定される。

請求対象となる行政情報が膨大な量におよび、確認及び処理に多大な日数が必要となることが想定される場合には、実施機関は請求者に対し、必要とする行政情報の具体的な特定のほか、抽出請求や分割請求などについて協力を要請することも考えられる。

こうした実施機関の努力、請求者の協力を経てもなお公開決定等を行うまでの期間が条例第12条第1項に定める「15日」を超えると想定される場合には、同条第2項の規定によって認容されている期限の延長はやむを得ないものと考ええる。

(7) その他事項の該当性等について

審査請求人は、その他種々主張するが、いずれも当審査会の上記判断を左右す

るものではない。

(8) 判断

以上のことから、当審査会は「1 審査会の結論」のとおり答申する。

(9) 審査にかかわった委員

会長 関 良徳、委員 飯田 武寛、委員 久田 道人、委員 三浦 正士、
委員 中澤 和彦

7 審査会の処理経過

年 月 日	内 容
令和5年3月30日	審査会（諮問書及び弁明書受理）
令和5年7月4日	審査会（審議）
令和5年8月21日	審査会（審議）
令和5年9月12日	審査会（審議）
令和5年10月3日	審査会（審議）
令和5年10月24日	審査会（審議）
令和5年11月14日	審査会（審議）
令和5年12月26日	審査会（審議）
令和6年1月30日	審査会（審議・口頭意見陳述）
令和6年2月15日	審査会（審議）
令和6年3月26日	審査会（審議）
令和6年5月14日	審査会（審議）
令和7年1月28日	答申