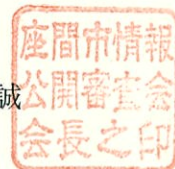


平成31年2月1日

座間市長 遠藤 三紀夫 殿

座間市情報公開審査会  
会長 長田 誠



座間市情報公開条例第11条第1項の規定に基づく処分に係る審査請求  
について（答申）

平成30年10月23日付け座渉発第17号で諮問のあった標記のことについて、次の  
とおり答申します。

#### 第1 座間市情報公開審査会の結論

座間市長（以下「実施機関」という。）が、平成29年12月15日付けで行った  
行政情報の部分公開の決定（以下「本件決定」という。）は、妥当である。

ただし、部分公開の理由について、審査請求人が公開を求める情報の一部を座間市  
情報公開条例（平成16年座間市条例第17号。以下「条例」という。）第7条第3  
号に規定する非公開情報に当たるとしているが、当該情報は、組織共用の実質を備え  
ていないため行政情報には当たらず、部分公開の理由を文書不存在とすべきである。

#### 第2 審査請求及び諮問に至る経緯

##### 1 行政情報の公開の請求

審査請求人は、平成29年11月1日、条例第6条第1号の規定に基づき、実施  
機関に対し、次の行政情報について公開を求める請求（以下「本件請求」という。）  
を行った。

- ① 平成29年7月7日に座間市長と防衛省南関東防衛局長との間で締結された覚  
書（以下「新覚書」という。）の素案作成に当たって、座間市市長室渉外課と防  
衛省南関東防衛局（以下「南関東防衛局」という。）が行った事務レベル協議の  
内容が分かる文書又は電子メールの写し
- ② 平成29年6月21日に開催された「キャンプ座間に関する協議会第19回幹  
事会」に当たって、当日午前9時から開催された「事前打ち合わせ」の内容が分  
かる文書又は電磁的記録
- ③ 平成29年6月28日に開催された「キャンプ座間に関する協議会第9回代表

幹事会」に当たって、当日午前8時30分から開催された「事前打ち合わせ」の内容が分かる文書又は電磁的記録

## 2 南関東防衛局に対する意見照会

実施機関は、平成29年11月17日、南関東防衛局に対し、本件請求に係る行政情報のうち1の①の情報（以下「本件情報」という。）を非公開とすることについての意見を求めたところ、平成29年12月11日、意見がない旨の回答があった。

## 3 本件決定

実施機関は、平成29年12月15日、本件請求に係る行政情報について、それぞれの次のように判断し、部分公開の決定を行った。

1 ①：条例第7条第3号に該当する情報であるため非公開

1 ②及び③：公開

## 4 審査請求

審査請求人は、平成29年12月20日、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条に基づき、審査庁たる座間市長に対し審査請求を行った。

## 5 諮問

実施機関は、平成30年10月23日、座間市情報公開審査会（以下「審査会」という。）に対して諮問を行った。

## 第3 審査請求人の主張

審査請求人の主張は、審査請求人が提出した審査請求書及び反論書並びに審査会でを行った口頭意見陳述から、おおむね次のとおりである。

1 条例の解釈と運用の基準を示した「座間市情報公開条例の解釈及び運用基準」（以下「解釈及び運用基準」という。）では、条例第7条第3号の運用について「公開のもたらす支障が客観的に「不当」と判断できる場合に例外的に非公開とするものであることに留意する必要があります。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などに限定されることとなります」と記述されている。

しかし、実施機関は、本件情報の公開がもたらす支障が重大であり、非公開とすることの合理性について具体的かつ明確に実証していない。

また、条例第7条第3号でいう「不当に市民の間に混乱を生じさせるおそれ」の理由についても具体的なものではない。

2 解釈及び運用基準では、条例第7条第3号の運用について、「審議等の過程が重層的で連続的な場合には、当該意思決定後であっても、政策全体の意思決定又は次の意思決定に関して本号に該当するかどうかの検討が必要です。」としている。

しかし、行政機関のほぼ全ての事務事業は、「過程が重層的で連続的」であり、この運用をもって非公開とするならば、半永久的に意思形成過程の情報は公開されないことになる。

- 3 行政機関における経緯を含めた意思決定に至る過程を合理的に跡付け、又は検証することができるようにすることは、条例の目的規定である第1条に規定する「市の諸活動を市民に説明する責務を全うする」ことにつながるものである。

本件情報は、行政の意思形成過程の情報であり、公開されるべきである。

#### 第4 実施機関の主張

実施機関の主張は、諮問書（付属資料を含む。）及び弁明書並びに審査会への諮問事項の説明から、おおむね次のとおりである。

- 1 本件情報は、昭和46年6月25日に座間町長と防衛庁横浜防衛施設局長との間で締結された覚書（以下「旧覚書」という。）の見直しに当たって、市の機関である渉外課と国の機関である南関東防衛局とが行った協議に係るものであるとともに、「事務レベル協議の内容が分かる文書又は電子メール」であることから、決裁や双方の機関における合意を得ていない未成熟な担当者レベルの検討素案であり、条例第7条第3号に該当する。

また、本件情報を非公開とすることについて、南関東防衛局に照会したところ、座間市が「非公開情報として取り扱うことに意見が無い」としている。

- 2 本件情報は、新覚書について座間市と南関東防衛局とで協議する「キャンプ座間に関する協議会」（以下「協議会」という。）において協議するための素案作成のために担当者間で行われた自由な意見交換の内容である。

米国陸軍キャンプ座間（以下「キャンプ座間」という。）に対し、様々な意見、感情、政治的立場等を有する市民等がいる中、担当者同士の検討段階における未成熟な情報を公開することは、市民に不要な誤解を与え、また、無用な混乱を生じさせることにつながる懸念がある。

- 3 新覚書は、旧覚書についての見直しであり、今後も国内外の情勢によって継続して協議が必要となるものである。

今後も「重層的で連続的に」協議を行っていく内容について、素案のさらに前段階に当たる情報を公開することは、事務レベル間の「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。

なお、本件決定をもって、行政情報全般について「半永久的に意思形成過程の情報は公開されない」という審査請求人の主張は、解釈及び運用基準そのものに疑義を抱いているものである。

- 4 旧覚書の見直しに当たっては、協議会の代表幹事会（座間市長、座間市議会議長、

座間市基地返還促進等市民連絡協議会（以下「促進協」という。）副会長、南関東防衛局長等で構成し、締結前の新党書素案について検討する。）及び幹事会（座間市副市長、座間市議会副議長、促進協副会長、南関東防衛局企画部長等で構成し、代表幹事会で検討する新党書素案について検討する。）での協議内容及び資料を、促進協で報告するとともにホームページで公開しており、条例第1条で規定する「市の諸活動を市民に説明する責務」を全うしている。

## 第5 審査会の判断

実施機関と審査請求人との間における本件の争点をめぐる諸問題に対し、本審査会は、次のとおり判断する。

### 1 本件情報について

本件情報は、平成29年7月7日に締結された新党書の素案作成に当たって、座間市市長室渉外課と南関東防衛局が行った事務レベル協議の内容が分かる文書又は電子メールの写しである。

本審査会が実施機関に確認したところ、本件情報のうち、「事務レベル協議の内容が分かる文書」については、幹事会で検討される新党書素案について、事務担当者が電子メールによってやり取りした電子データであり、事務担当者のパソコンのローカルディスクに保存されている状態であった。

また、本件情報のうち、「事務レベル協議の内容が分かる…電子メール」については、審査請求人が平成29年11月1日に行政情報の公開の請求を行う以前に事務担当者が削除していた。

### 2 争点

実施機関は、本件情報が条例第7条第3号に該当する情報であることを理由に本件決定を行ったことに対して、審査請求人は、本件情報が意思形成過程の情報であり、意思形成後には公開すべきであるとの主張から本件決定の取り消しを求めている。

したがって、本件審査請求の争点は、本件情報の条例第7条第3号への該当性である。

### 3 本件情報の条例第7条第3号への該当性について

#### (1) 条例第7条第3号の基本的な考え方

条例第7条第3号は、非公開に該当する行政情報として「…市の機関と国…の機関…との間における審議、検討又は協議に関する情報であって、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、不当に市民の間に混乱を生じさせるおそれ…があるもの」と規定している。

解釈及び運用基準では、本号の趣旨として、「行政における内部的な審議等に

関する情報の中には、事務担当者レベルの検討素案や機関として未決定の検討案のように未成熟な情報が含まれており、これらの情報がそのまま公開されると率直な意見の交換が損なわれたり、市民の間に混乱を生じさせたりするおそれがあるため…非公開情報とする」としている一方、「審議、検討等の段階の意思形成過程情報は、市民の権利、利益に密接に関連し、関心の高い情報であるので、市民に対する説明責任を全うするように配慮する」としている。

(2) インカメラ審理による本件情報の概要

本審査会は、本件情報の条例第7条第3号への該当性について審理するため、条例第28条第1項の規定に基づき本件情報の提示を求め、インカメラ審理（文書等を直接見分する方法により行う非公開の審理）を行ったところ、おおむね次のような状況であった。

- ① 座間市と南関東防衛局の事務担当者が、それぞれ新覚書の文案を作成し、相互にやり取りした電子メールに添付された文書である。
- ② 座間市側で4つの文書、南関東防衛局側で5つの文書が存在する。
- ③ 時系列が古い文書ほど、事務担当者間での文案が大きく異なっている。
- ④ 国の最終案が幹事会で協議される新覚書案と同様の内容となっている。
- ⑤ 実施機関が、平成30年4月16日に審査請求人に対し通知した弁明書に記載のあるように、「市の基本姿勢又は公式見解と異なる内容が含まれている可能性」があると判断することができる情報が含まれている。

(3) 本件情報の条例第7条第3号への該当性

本審査会は、本件情報が(2)に示したとおり、市の機関と国の機関との間における「審議、検討又は協議に関する情報」であるとともに、座間市の「基本姿勢又は公式見解と異なる内容」を含むものであることから、条例第7条第3号に該当する非公開情報と判断できると考える。

また、実施機関が弁明書において、座間市の「住民の中に様々な意見、感情、政治的立場がある中で公開することは市民に不要な誤解を与え、また無用の混乱を生じさせるおそれがある」としたことは、非公開情報を公開しない範囲で支障の重大性を論じたものといえる。

審査請求人は、平成30年5月10日付けの反論書において、「審査請求人が請求した「座間市市長室渉外課と南関東防衛局が行った事務レベル協議がわかる文書またはメールの写し」という当該情報の性質からすれば、それが確定したものであるとして審査請求人及び市民に理解されることはない。それでもなお、公開により「不要な誤解を与え、また、無用の混乱を生じさせるおそれがある」ことを懸念するならば、公開に際して当該情報が、その後変更されたものであることを審査請求人に理解させればよい。」と主張する。

これは、本件情報が新覚書として確定したものとして理解されることはないの  
で公開すべきだとするものと解するが、本件情報の公開は、本件情報と新覚書と  
の相違性により判断されるべきものではなく、条例第7条各号の非公開情報への  
該当性により判断されるべきものであり、審査請求人の主張は当たらない。

#### 4 本件情報の行政情報該当性について

本審査会は、これまでのとおり、本件の争点について、本件情報が条例第7条第  
3号に該当する非公開情報と判断できると考えるが、第4に記載の実施機関の主張  
から、本件情報が行政情報としての組織共用の実質を備えていなかったと判断する。  
このため、本件情報の行政情報該当性についての検証を行うものである。

##### (1) 条例第2条第2号の基本的な考え方

条例第2条第2号は、公開の対象となる行政情報について、「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、当該実施機関が保有しているもの」と  
規定し、行政情報の範囲を、「市の諸活動を市民に説明する責務を全うする」と  
いう条例の目的に照らして必要十分なものとするため、決裁、供覧等の手続的な  
要件でなく、業務上の必要性に基づき保有している文書であるかどうかなど実質  
的な要件に基づき判断することとしている。

ここで、「当該実施機関の職員が組織的に用いるもの」とは、解釈及び運用基  
準で、「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  
共用文書の実質を備えた状態、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」のものを意味し、作成されたもの  
としては「職務上の内部検討に付した時点以降（起案した文書を回議に付した状態  
であり、決裁手続きの完了を要しません。）」であり、取得したものとしては  
「受領をした時点以降（文書が到達したり、会議資料を受領したりした状態であ  
り、收受印の押印の有無を問いません。）」としている。

##### (2) 実施機関における本件情報の取扱い

本審査会が実施機関に確認したところ、本件情報の取扱いは、おおむね次のと  
おりであった。

ア 座間市の事務担当者は、個人に振り当てられたメールアドレスではなく、所  
属する渉外課のメールアドレスを用いて、南関東防衛局の事務担当者とのやり  
取りを行っていた。

イ 渉外課メールアドレスで受信する電子メールについては、事務担当者が開封  
し、内容を確認する事務を行っていた。

ウ 「1 本件情報について」に示したとおり、本件情報のうち、「事務レベル  
協議の内容が分かる…電子メール」については、審査請求人が平成29年11

月1日に行政情報の公開の請求を行う以前にメールサーバーの容量を超えたため、事務担当者が削除していた。

エ 「1 本件情報について」に示したとおり、本件情報のうち、「事務レベル協議の内容が分かる文書」については、事務担当者のパソコンのローカルディスクに保存されていた。

オ 事務担当者のパソコンのローカルディスクに保存されていた文書は、渉外課の共有サーバーに保存されていなかった。

カ 事務担当者のパソコンのローカルディスクに保存されていた文書は、プリントアウトし、座間市文書管理規程（昭和47年10月1日訓令第7号）第11条に規定する収受の手続を行っておらず、また、文書を保管するキャビネットに保管されてもいなかった。

キ 新覚書素案についての渉外課内部の検討は、幹事会の配布資料である「覚書の履行状況及び見直しの方向性」により総論的に行われており、事務担当者のパソコンのローカルディスクに保存されていた文書を用いていない。

ク 幹事会に諮る新覚書素案とされ、渉外課内で供覧されたものは、南関東防衛局側で作成した5つの文書のうち最終のものである。

### (3) 本件情報の行政情報該当性

ア 実施機関によれば、審査請求人から行政情報の公開の請求があった時点において、本件情報が事務担当者のパソコンのローカルディスクに保存されていたが、これを条例第2条第2号に規定する行政情報に該当するとして、本件情報について非公開の判断を行ったものであり、この点について、実施機関が作成した諮問書（付属資料を含む。）及び本審査会の質疑に対する実施機関の説明から、特段、不自然不合理な点は認められない。

イ 一般的に、一対一で受信される電子メールは、あくまでも電話や口頭と同レベルの一過性の意思伝達を電子メールという手段によって行ったに過ぎないことを踏まえると、その内容の如何を問わず、未だ組織としての検討の段階に至っておらず、組織共用されたものには該当しないと解される。

ウ 事務担当者が渉外課の電子メールアドレスを用い、南関東防衛局とのやり取りを行っていたことは、組織的に共用されたものとの区分ができず、電子メールアドレスの運用に問題が残るところではあるが、添付されている文書を渉外課共有のサーバーに保存せず、事務担当者のパソコンのローカルディスクに保存していたこと及び本件情報に該当する電子メールを事務担当者の判断で削除していたことから、組織的に共用されたものとはいえない。

エ 本件における意思形成過程の行政情報は、幹事会に提出された新覚書素案であり、本件情報は、条例第7条第3号として非公開情報となる意思形成過程の

行政情報ではなく、意思形成過程の行政情報に至る以前の個人的検討段階の情報である。

#### 4 結論

以上により、第1記載のとおり判断する。

#### 5 付帯意見

本答申に当たり、実施機関においては次の点に留意し、行政情報の管理について、今後も引き続き適切な運用に努められたい。

- (1) 電子メールにおける各所属の電子メールアドレスと職員個人に付与される電子メールアドレスの運用について、一定の規範を設定されたい。
- (2) 電子メールを行政情報として取り扱う場合、收受の手続、保管の方法等、一定の規範を設定されたい。
- (3) 意思形成過程の行政情報に至る以前の個人的検討段階の情報について、条例第2条第2号で規定する行政情報と混同することのない取扱いをするとともに、職員への周知を図られたい。

(答申に関与した委員の氏名)

委員 長田誠、委員 齋藤佐知子、委員 曾根秀敏、委員 谷口隆良、委員 山口由紀子

(参考) 答申に至る経過

年月日	経過
平成29年11月1日	審査請求人が実施機関に行政情報公開請求書を提出
平成29年11月8日	実施機関が審査請求人に行政情報公開決定等期間延長通知書を発出
平成29年11月17日	実施機関が南関東防衛局に行政情報の公開の決定等に係る意見書提出機会付与通知書を発出
平成29年12月11日	実施機関が南関東防衛局発出の行政情報の公開の決定等に係る意見書提出機会付与通知書の回答を受理
平成29年12月15日	実施機関が審査請求人に行政情報公開決定通知書を発出 (本件処分)
平成29年12月20日	審査請求人が審査庁たる座間市長(以下「審査庁」という。)に審査請求書を提出
平成30年2月6日	審査庁が審査請求人に弁明書を発出
平成30年2月21日	審査請求人が審査庁に反論書を提出



年月日	経 過
平成30年 4月16日	審査庁が審査請求人に弁明書を発出
平成30年 5月10日	審査請求人が審査庁に反論書を提出
平成30年 7月 4日	審査庁が審査請求人に行政不服審査法に基づく口頭意見陳述について通知
平成30年10月23日	審査会が実施機関からの諮問書を受理
平成30年10月25日	実施機関が審査請求人に審査会に諮問した旨を通知
平成30年11月21日	審査会が審査請求人に条例に基づく口頭意見陳述について通知
平成30年11月21日	審査会が審査請求人に意見書等の提出について通知
平成30年12月19日	(第29回審査会) 実施機関の職員から諮問内容の聴取 審査請求人による口頭意見陳述 審議
平成31年 1月21日	(第30回審査会) 前回の審議内容の取りまとめ 答申案について