

答 申

1 本審議会の結論

佐久市長（以下「実施機関」という。）が平成28年5月26日付けで審査請求人に対して行った一部開示処分は、妥当である。

2 諮問事案の概要

- (1) 審査請求人は、佐久市情報公開条例（平成17年佐久市条例第15号。以下「条例」という。）第3条の規定に基づき、実施機関に対し、平成28年5月12日付けで樋橋地区に関する佐久市農業振興地域整備計画の変更に係る申請書類一式の開示請求を行った。
- (2) 実施機関は、本件開示請求に対し、請求に係る文書を一部開示とする旨の決定を行い、審査請求人に通知した。
- (3) 審査請求人は、この処分のうち利用計画図（以下「本件文書」という。）に係る部分の一部開示（以下「本件処分」という。）を不服として、平成28年7月1日付けで、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、実施機関に対し審査請求を行った。

3 審査請求人の主張の要旨

平成28年7月1日付けの審査請求書によれば、審査請求人の主張の要旨は、次のとおりである。

(1) 審査請求の趣旨

本件文書につき、本件処分を取り消し、全部開示を求める。

(2) 審査請求の理由

転用事業計画者は、どのような計画で農用地区域内からの除外を申し出ているのか不明である。農業振興地域整備計画変更に係る審議委員は、利用計画が公にされたからといって、部外者の意見に左右されるべきではない。

よって、本件文書の全部開示を求める。

また、平成28年8月2日付けの意見書で次のように主張している（要旨）。

条例は、第1条で規定しているとおり、情報公開により市民の市政に対する理解と信頼を深め、市民参加を促進することを目的としている。した

がって、条例で定める個人情報等に係る特定の文書以外は積極的に市民に公開されなくてはならない。

本件処分は、本件文書を条例第5条第6号の規定に該当することから、不開示と決定したものである。つまり、本件文書が、実施機関並びに国等のそれぞれの機関の内部又は他の機関との相互間の審議、検討、協議の対象となる情報か否かが問題となる。

「内閣官房における情報公開法に基づく処分に係る審査基準」では、『審議、検討又は協議に関する情報』とは、国の機関、独立行政法人等、地方公共団体又は地方独立行政法人としての意思決定に至るまでの過程の各段階において行われている様々な審議、検討及び協議に関して作成され、又は取得された情報をいう。」とされている。しかるに、当該申請書は農地法に基づく計画変更の申請書であって、「率直な意見交換」とか「意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれ」が問題になる文書ではない。単に申請者の計画が記載されている図面であり、申請者以外が意図的に加除訂正できる図面ではない。したがって、本件文書は条例第5条第6号に該当しない。

次に、本件文書は平成27年3月13日に提出されており、平成28年5月12日になされた審査請求人の開示請求以前に岩村田地区農業振興協議会の審議に付されていると思われる。計画変更の審議をする市内各地区の農業振興協議会の各委員に守秘義務はなく、議題となった文書は既に公表されたものである。つまり、本件文書は条例第5条第6号に該当しない。

以上の理由により、諮問庁の理由書には承服できず、厳正な審議を要望する。

4 実施機関の不開示理由の説明の要旨

平成28年7月26日付けの公文書一部開示決定に係る理由書によれば、実施機関の不開示理由の説明の要旨は、次のとおりである。

本件文書には、事業計画地内における施設の配置、規模、構成等が具体的に掲載されており、当該内容に基づき農業振興地域整備計画の変更の可否について、佐久市農業振興協議会の審議を踏まえ、今後、検討・協議を行っていくものである。

「用途地域の確定」及び「土地区画整理事業の認可」と同時に行われる計画変更の公告までの間に施設の配置等の不確定な情報が開示されると、誤解や憶測に基づき市民等に混乱を生じさせるおそれがある。また、土地の値上りを期待した投機を助長するなどして特定の者に利益を与え、又は不利益

を及ぼすおそれがあり、その結果、佐久市農業振興地域整備計画（以下「整備計画」という。）の変更の協議、検討に関わる関係者が外部から圧力や干渉等の影響を受けることにより、率直な意見の交換又は意思決定の中立性が損なわれること等が懸念される。

以上の理由により、条例第5条第6号の規定に該当することとして、本件文書のうち、具体的な事業計画が記載されている部分を除いた一部開示とした。

また、審査請求人の平成28年8月2日付けの意見書に対し、実施機関は、次のように説明している（要旨）。

整備計画は、農業振興地域の整備に関する法律（以下「農振法」という。）に基づき、国の農用地等の確保等に関する基本指針及び長野県農業振興地域整備基本指針の基本的な考え方に則して佐久市（以下「市」という。）が定めた行政計画である。

整備計画の変更は、土地所有者等の申請に基づく行為ではなく、農振法第13条の規定により、市の発意に基づき、県と協議の上市が決定する手続である。市では、地域農業者の意向等を整備計画に反映させるため、「佐久市農業振興地域整備計画変更申請書」と題する様式を用いてあらかじめ土地所有者等から「申出」を受けた上で、整備計画の変更に係る審議・検討等の手続を行っている。

審査請求人は、意見書の中で申請書及びその添付書類（この項目において「本情報」という。）が条例第5条第6号に規定する実施機関の内部における審議、検討又は協議に関する情報に当たらないと述べているが、これらは、前述のとおり、市やその付属機関において整備計画の変更を審議・検討するに当たり必要な情報として得たものであり、公文書一部開示決定に係る理由書で述べたとおり、条例第5条第6号に規定する「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損なわれ、不当に市民に混乱を生じさせ、又は特定の者に不当に利益を与えるおそれのある」情報に該当する。よって、本情報の一部は不開示情報である。

なお、審査請求人は、「本情報は、岩村田地区農業振興協議会の審議に付された情報と考えられ、当該協議会の委員には守秘義務はなく、地区農業振興協議会で議題となった文書は既に公表されたものである」と述べている。

しかし、地区農業振興協議会は、佐久市補助金等交付規則及び佐久市農業振興事業補助金等交付要綱に基づき、市の補助金を受け、整備計画変更等の審議を事業内容として補助事業を実施する事業者である。佐久市補助金等交

付規則第9条では、「補助事業者等は、善良な管理者の注意をもって補助事業等を行わなければならない」と規定しており、善良な管理者の注意には、職務上知り得た情報を適切に取り扱うことを当然に含んでいる。

さらに、前述のとおり、本情報は条例第5条第6号に該当し、佐久市審議会等の会議の公開に関する指針（平成23年4月21日決裁）第3第2号の当該事項について審議する場合は会議を公開しない旨の規定により、本情報に係る佐久市農業振興協議会の審議は非公開としている。地区農業振興協議会は、佐久市農業振興協議会でその意見を参考にすることを前提に審議を行っていることから、本情報や地区農業振興協議会における審議内容が公表を想定していないことは明らかである。

これらのことから、地区農業振興協議会の審議のため市から提示した情報は、機関の内部で適正に取り扱われ、一連の審議・検討の中で完結するものであり、公表された情報とはいえない。

また、地区農業振興協議会に本件文書を提示したか否かについても、公表していない。

5 本審議会の判断

(1) 判断の対象となる文書

本審議会は、本件処分の妥当性を判断するものであるが、その対象となる本件文書は、実施機関が条例第5条第6号の規定に該当するものとして一部開示決定を行ったものである。

(2) 本件処分の妥当性を判断するに当たっての検討事項

条例第5条第6号は、「実施機関並びに国、独立行政法人等、他の地方公共団体及び地方独立行政法人の内部又は相互における審議、検討又は協議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」については、それが記録されている公文書を開示しないことができると規定している。そこで、本件文書の条例第5条第6号への該当の有無を判断するために、ア 本件文書が条例で規定する審議、検討中の情報に当たるか否か、イ 本件文書が公表されることにより不当に行政等の内部又は相互間における適正な意思決定を損なう、又は市民の間に混乱を生じさせる等のおそれがあるか否かについて。併せて、審査請求人が意見書において述べた、ウ 本件文書が岩村田地区農業振興協議会に提供されたことをもって公表されたものといえるか否かの三点について事実に基づくとともに、法令、社会通念等に照らして詳細に検討すること

とする。

(3) 各検討事項についての判断

ア 本件文書が条例で規定する審議、検討又は協議に関する情報に当たるか否かについて

条例第5条第6号は、不開示情報としての要件の一つとして「実施機関並びに国、独立行政法人等、他の地方公共団体及び地方独立行政法人の内部又は相互における審議、検討又は協議に関する情報」であることを規定している。

そこで、本件文書について、整備計画の変更に係る事務手続の手順に照らして検討する。

本件に係る開示決定は、本年5月26日に行われたものであるが、佐久市農業振興協議会において本件文書に係る案件は本年6月12日に審議されたことから、開示決定を行った時点では、本件文書が佐久市農業振興協議会の審議に付される前の段階にあったことが確認できる。

次の段階として、長野県知事との事前協議等の諸手続を経て、本協議に進むこととなる。本件審査請求があった本年7月1日の時点では、事前調整の途上であり、本審議会における審議の時点（本年8月29日）においては、事前調整が終了し、事前協議に向けた準備作業を行っている段階である。

処分庁である佐久市経済部農政課に今後の見通しを確認したところ、長野県知事との本協議は来年度の早い時期を見込んでおり、一切の手続の完了までには、本協議終了後、概ね数箇月を要するとのことである。

以上の確認事項に照らすと、本件文書は、審査請求人が指摘するように、個人が提出した書類の一部であるものの、実施機関と長野県知事の協議が来年度と見込まれ、現在も当該協議に向け、関係各方面との事前調整・事前協議の途上である行政計画の変更に係る事務文書の一部でもあることから、条例第5条第6号に規定する審議、検討又は協議に関する情報に該当するものと判断する。

イ 本件文書が公表されることにより不当に行政等の内部又は相互間における適正な意思決定を損なう、又は市民の間に混乱を生じさせる等のおそれがあるか否かについて

条例第5条第6号が、当該情報を不開示とする際の要件として「公にすることにより」、「行政等の内部又は相互間において、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」、「不当に市民の間に混乱を生じさせる等のおそれ」を規定している趣旨は、未成熟な情報を開示することにより行政内部又は相互間の適正な意思決定が損な

われることを防ぐとともに、市民に不正確な理解、誤解や憶測による混乱を生じさせること等を防止しようとするものである。

一方で、行政運営の透明性を確保するため、政策決定に至る中間段階にある情報を適切な時期に市民に公表することは、市民の市政参加を推進する観点から重要である。本規定は、これら相反する利益の調整規定としての性格を有する。すなわち、政策決定等の中間段階にある未成熟ともいえる情報を開示することの公益性と、未成熟な情報が開示された場合、又は特定の情報が尚早な時期に開示された場合の行政内部の意見交換及び意思決定に対する影響、誤解や憶測に基づく市民の間の混乱の発生、投機の助長など様々な不当な事態を未然に防止することの公益性との比較衡量により、公にすることの公益性を考慮してもなお、その支障が看過しえない程度のものである場合に適用される規定といえる。

そこで、現時点における本件文書の開示がこれらの要件に該当するものであるか否かについて検討する。

本審議会では、本件文書と既に佐久市議会全員協議会で公表された当該地区のイメージ図の比較を行った。その結果、本件文書については、既に公表されているイメージ図より詳細であり、両者の内容には差異が生じていることを確認した。

また、本件文書に係る事業に関しては、その性質上、地権者などの当事者に限らず様々な事業者など利害関係者が多数存在することが認められる。さらに、本件文書に係る土地利用計画には既に実質的な変更が加えられており、今後も更なる変更が予測される以上、現時点で本件文書を土地利用計画として開示することは、古い計画があたかも現時点における計画であるかのような誤解に基づく市民等との混乱を生じさせるおそれがあると認められる。また、本件文書に記載された土地は、当該整備計画の変更に伴い、地目の変更や区画整理等に起因する土地価格の変更などが容易に推測され、これを公にすることより、将来に向けての憶測や思惑に基づく投機などの行為を招来し特定の者に利益又は不利益を与えるおそれがあり、その結果外部からの圧力、干渉等により行政内部の適正な意思決定が損なわれる可能性があるとの懸念は相当と認められる。

次に、条例第5条第6号が規定する「不当に」については、審議、検討又は協議に関する情報の性質に照らし、検討段階の情報を公にすることによる利益と支障とを比較衡量し、公にすることの公益性を考慮してもなお、その支障が看過しえない程度である場合をいうものである。

本件について見ると、現在、整備計画の変更の手續において長野県知

事に協議を求めため、様々な準備作業、各方面との調整作業を行っている段階であり、本件文書に記載された内容についても当然、確定したものとはいえず、今後の手続の過程において変わりうるものであり、これを公にした場合は、前述のとおり相当な支障が認められる。

他方、本件文書の内容に関しては、既に市議会に対してその概要を示すイメージ図が提示されているほか、本年、佐久市広報紙「広報佐久5月号」においてもその事業計画が広報されていることから、情報提供が相当な程度行われていると判断できる。これらの状況を勘案すると、現時点で本件文書を公にすることの利益が前述の支障より大きいとはいえないと判断する。

以上の検討・確認事項に照らすと、現時点において本件文書の公表を行った場合、不当に行政内部の適正な意思決定を損ない、また、市民の間に混乱を生じさせる等のおそれがあると判断する。

ウ 本件文書が地区農業振興協議会に提供されたことをもって公表されたものといえるか否かについて

この点について、審査請求人は、岩村田地区農業振興協議会で計画変更の審議をする各委員には守秘義務がなく、本件文書は既に公表されたものであると主張し、これに対して処分庁は、市の補助金の交付を受けて本件文書に係る審議を行う地区農業振興協議会の委員は、佐久市補助金等交付規則第9条で規定する善良な管理者の注意義務（以下「善管注意義務」という。）を負うものであり、善管注意義務には当然に職務上知り得た情報を適切に取り扱う義務が含まれるため本件文書が公表されたものであるとはいえない。また、この点は、各地区農業振興協議会における審議の可否を決する佐久市農業振興協議会の会議を非公開としている事実からも裏付けられる旨の反論を行っている。

以下、岩村田地区農業振興協議会の性格、実態等に照らして検討を行う。

岩村田地区農業振興協議会は、平成27年5月21日、市から付託された本件文書を含む関係資料を基に整備計画変更の審議を行ったところである。もともと当協議会は、市から補助金の交付を受けて、岩村田地区に係る整備計画変更の審議を行うことを主たる任務とする任意団体であり、その委員は、その任務を行うにふさわしい者が選任されているものと認められる。同日の審議についても、市からの補助事業として行われたものと認められ、審議に当たった委員は、佐久市補助金等交付規則により当然善管注意義務を負っているものと解する。

そこで、同善管注意義務の内容を含め、本件文書が地区農業振興協議

会に提供された段階で同協議会の委員に守秘義務がないとして公表されたといえるか否かについて検討する。

まず、岩村田地区農業振興協議会の委員は、上記のとおり、整備計画の審議を行う任務を担うにふさわしい経験、知識を有する者が選ばれており、また、振興協議会の性質上、行政に係る未成熟な情報を取り扱うことから、同振興協議会で知り得た情報の取扱いには注意すべき善管注意義務を負うと解するのが相当である。

そして、本件について見ると、本件文書を含む関係資料は、通常他人に知られたくない個人情報を含んでおり、また、本件文書を扱った岩村田地区農業振興協議会の審議は、それに続く佐久市農業振興協議会の審議の前段階に位置づけられるものであるところ、同佐久市農業振興協議会の審議は非公開で行われ、その関係資料（本件文書を含む。）も不開示となっている（これは、安易に関係資料を公表することにより上記に述べたような様々な支障の発生を防ぐためである。）。これらを前提とすると、岩村田地区農業振興協議会の委員は、本件文書を含む関係資料について、正当な理由なくみだりに他人に公開してはならない義務を負うと考えられる。

したがって、本件文書が岩村田地区農業振興協議会に提供されたことをもって当然に公表されたものとはいえず、審査請求人の主張は採用できない。

（４）結論

以上により、本件文書は、条例第５条第６号に該当するものであることから、本審議会は、１の「本審議会の結論」のとおり判断する。

６ 付帯意見

情報公開制度の本旨は、市民の市政に対する理解と信頼を深め、市民参加を促進することである。

本件文書について見ると、現時点では審議、検討中のいわば未成熟な情報であって、開示することにより不当に行政内部の適正な意思決定を損ない、市民等の間に混乱等を生じさせるおそれがあると認められるものではあるが、条例第５条第６号の趣旨は、一律に審議、検討中の情報を不開示とするのではなく、開示することによる市民等の間に混乱等を生じさせる等の支障が看過し得ない程度の場合に限り例外的に不開示を認めるという点にある。

したがって、冒頭に述べた情報公開制度の趣旨に鑑み、本件文書に係る事業

の認可等の手続の完了前であっても、相手方との協議が一定の段階に進み、前段で述べたような開示に伴う支障が許容し得る程度に至った時点において、本件文書を速やかに開示するよう求めるものである。

(審議の経過)

- | | |
|------------|--------------------|
| 平成28年7月20日 | 実施機関からの諮問書を受理 |
| 平成28年7月26日 | 実施機関からの不開示決定理由書を受理 |
| 平成28年8月 2日 | 審査請求人からの意見書を受理 |
| 平成28年8月29日 | 審議会（審議） |