

諮問庁：北九州市長

諮問日：平成28年3月25日（諮問第137号）

答申日：平成29年4月5日（答申第137号）

答 申 書

第1 審査会の結論

別紙1記載の各文書（以下、併せて「本件対象文書」という。）につき、別紙2から別紙4までの「不開示が妥当な部分」欄に掲げる部分を除き、開示すべきである。

第2 異議申立人の主張の要旨

1 異議申立ての趣旨

平成27年条例第48号及び第50号による改正前の北九州市情報公開条例（以下「条例」という。）第5条の規定に基づく開示請求に対し、平成28年1月18日付け北九市文文第2506号により北九州市長（以下「処分庁」という。）が行った一部開示決定（以下「原処分」という。）について、その取消しを求める。

2 異議申立ての理由

開示された13ページのうち、5枚は石棺の写真など既に一般に公開されている。石棺2基の堀上げと玉造工房は記録保存とする旨を示すページが開示されたが、これもすでに当局が公表している内容で、議会の答弁からも公表されている。原案の内容、文化財保護審議会の会議録は開示されていない。

会議録不開示の理由は「条例第7条5号」に該当するとして、「今後の同様の会議での率直な意見交換が不当に損なわれるおそれがあり、また、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。個人情報のみ不開示にするべきで、全会議録を不開示とする理由は全くない。

また、保存計画の原案や変更後の計画も開示されていない。理由は、「意思形成過程の情報であり、公にすることにより、不当に市民の間に混乱を生じさせるおそれがあるため」としているが、「意思形成過程」を理由にすることは承服できない。これらも個人情報のみを不開示とすればよく、個人情報を除き、直ちに開示するよう不服申し立てをする。

第3 処分庁の説明の要旨

1 原処分の内容

原処分は、異議申立人からなされた「文化財保護審議会に提案した城野遺跡の保存計画の原案、変更後の計画、文化財保護審議会の会議録、及び変更するに至った経緯が分かる一切の資料」についての開示請求に対して、北九州市長が、文化財保護審議会の会議録については、今後、同審議会において率直な意見交換、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、また同審議会に提出した資料は、城野遺跡の保存に関する意思形成過程の情報であり、公にすることにより、不当に市民の間に混乱を生じさせるおそれがあるため、条例第7条5号に該当するとして一部開示としたものである。

2 本件請求に係る行政文書

平成23年10月27日と平成26年7月23日に開催した北九州市文化財保護審議会にかかわる資料。

(1) 文化財保護審議会の会議録

(2) 文化財保護審議会に提案した保存計画の原案及び変更後の計画

3 原処分における不開示情報

(1) 文化財保護審議会の会議録

(2) 文化財保護審議会に提出した保存計画の原案及び変更計画案の一部

4 原処分の理由説明

(1) 北九州市長は、本件請求に係る行政文書が条例第7条5号に該当する部分について、不開示とした。

(2) 条例第7条5号の該当性

条例第7条5号は、「市の機関並びに国、独立行政法人、他の地方公共団体及び地方独立行政法人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もの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」は不開示とすることを定めている。

市の機関が意思を形成する場合は、審議、検討又は協議の繰り返しを経て、最終的な意思を固めていくという過程を取るものであり、意思決定が行われた後であっても、将来予定されている同種の審議、検討等にかかる意思決定に不当な影響を与えるおそれがある場合は本号に該当する。

このような規定の趣旨を踏まえ、本件請求に係る行政文書について、以下のとおり、条例第7条5号に該当すると考える。

ア 文化財保護審議会の会議録

文化財保護審議会は、北九州市の文化財の指定などについて、教育委員会の諮問に応じ、調査審議し、答申することを目的として設置された北九州市の付属機関である。

市文化財の指定を受けるということは、その物の文化財的価値が認められるだけでなく、財産的価値が付加されることも考えられる。指定を受けられない場合には、その逆も考えられる。

このように審議会では、財産的価値を左右する協議が行われるため、非公開にし、委員間の自由な発言を確保している。もし、協議内容が公にされると、委員の今後の率直な意見の交換、若しくは外部からの圧力などにより意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれがあり、文化財行政について多大な支障が生じることが考えられる。

イ 文化財保護審議会に提出した保存計画の原案および変更計画案

保存計画及び保存計画の変更案については、当初、交渉の原案として定めた保存計画を、交渉経過に伴って変更したものであって、まさに意思形成過程の情報であり、その中には移築保存に伴う経費や展示計画など、未確定の多くの情報が含まれている。このような意思形成過程の情報を公にすることにより、市民の間に混乱を生じさせるおそれがあり、且つ、今後、事業を実施していく上で（入札などを含む）、特定のものに利益を与え若しくは不利益を及ぼすおそれがある。

第4 調査審議の経過

当審査会は、本件諮問事件について、以下のとおり、調査審議を行った。

- | | |
|-------------|---------------|
| ①平成28年3月25日 | 諮問 |
| ②同年4月20日 | 処分庁から理由説明書を收受 |
| ③同年5月18日 | 異議申立人から意見書を收受 |
| ④同年5月25日 | 審議 |
| ⑤同年6月28日 | 審議 |
| ⑥同年7月27日 | 処分庁から意見聴取 |
| ⑦同年8月31日 | 異議申立人から意見聴取 |
| ⑧同年10月12日 | 審議 |
| ⑨同年10月26日 | 審議 |
| ⑩平成29年2月27日 | 審議 |
| ⑪同年3月23日 | 審議 |

第5 審査会の判断の理由

1 本件対象文書について

本件開示請求は、北九州市文化財保護審議会（以下「審議会」という。）に提案した城野遺跡の保存計画の原案、変更後の計画、審議会の会議録及び変更するに至った経緯が分かる一切の資料の開示を求めたものである。

処分庁は、本件開示請求に係る文書を次のとおり特定した。

- (1) 平成23年10月27日に開催した審議会（以下「平成23年審議会」という。）の会議録。
- (2) 平成26年7月23日に開催した審議会（以下「平成26年審議会」という。）の会議録。
- (3) 平成23年審議会に提出した「城野遺跡の保存について」と題する文書（以下「平成23年資料」という。）
- (4) 平成26年審議会に提出した「城野遺跡保存計画の変更について」と題する文書（以下「平成26年資料」という。）

処分庁は、平成23年審議会の会議録（以下「平成23年会議録」という。）及び平成26年審議会の会議録（以下「平成26年会議録」という。）については全部不開示とし、平成23年資料及び平成26年資料については一部開示とする原処分を行った。

以下、本件対象文書の見分結果を踏まえ、本件対象文書の不開示情報該当性について検討する。

2 平成23年会議録について

- (1) 平成23年会議録は、A4版で、各用紙には頁数が打たれており、1頁から14頁までである。表形式で作成されており、3つの欄（左側、中央、右側）から構成されている。1番目（左側）の欄が「次第」となっており、<開会>、<審議>、<事務局説明>及び<質疑応答>などといった審議会の進行状況が記載され、また、審議会において発言したものの氏名及び役職（肩書）などが記載されている。

2番目（中央）の欄が「内容」となっており、「職員紹介」、「新委員紹介」及び「諮問書の読み上げ」といった具体的な審議会の進行内容が記載され、また、審議会において発言したものの発言内容が記載されている。発言内容の記載は審議会における発言を逐語的に文書にしたものと判断できる。

3番目（右側）の欄が「備考」となっており、審議会の事務局（以下「事務局」という。）が説明した資料番号が記載されている。

- (2) ところで、平成23年審議会の会議録には、本件対象文書となったものとは異なる会議録が北九州市のホームページで公開されており、この会議録によっ

て、「出席者」や「議事・議題の概要」の情報が明らかにされている。出席者については、11名の委員の氏名が記載されている。議題は、「蒲生八幡神社について」であり、審議内容として「蒲生八幡神社の文化財指定（有形文化財・建造物）について諮問があった。今回の諮問を受けて、答申案がまとめ次第再度委員の意見を伺い、次回の審議会で答申することになった。」と記載されている。また、報告事項として、「旧小倉警察署庁舎（旧岡田医院）の登録文化財の登録について」及び「城野遺跡の保存について」の2つの項目名が記載されている。

(3) 平成23年会議録に記載されている情報は概ね次のとおりである。

- ア 審議会に出席したものの氏名及び役職
 - イ 審議会の進行状況に関するもの
 - ウ 審議会の進行等に関する審議会会長（以下「会長」という。）及び事務局を務める北九州市職員（以下「事務局職員」という。）の発言内容
 - エ 議題及び報告事項に関する出席者の発言内容
- 以下、これらの情報ごとに不開示情報該当性を検討する。

(4) 不開示情報該当性について

ア 審議会に出席したものの氏名及び役職について

平成23年会議録の「次第」欄及び「内容」欄には、「審議会に出席したものの氏名及び役職」が記載されている部分がある。

前記(2)で述べたとおり、平成23年審議会の出席者は明らかにされており、出席したのは委員と事務局職員のみと認められる。委員及び事務局職員は条例第7条1号ただし書で規定する公務員となり、その氏名及び役職は原則公開となる。

この情報のうち、不開示を妥当としたのは、平成23年会議録14頁「次第」欄の3行目及び平成23年会議録の「内容」欄に記載された氏、役職及び肩書きなどである。不開示が妥当としたものは文化財保護審議会の答申をとりまとめる担当となった委員名が特定されることになる情報である。

審議会の結論は、当該文化財の財産的価値を大きく左右することにもなり得るものであり、その答申内容に不快、不満の念を抱く者などがいた場合、答申をとりまとめた者が批判の対象となるおそれや、答申をとりまとめるまでに、外部からの圧力、干渉等の影響を受けて、意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれが生じることを否定することができず、不開示が妥当であると判断した。

不開示が妥当としたもの以外については、条例第7条5号該当性を認めることはできず、開示が妥当であると判断した。

イ 審議会の進行状況に関するものについて

審議会の進行状況に関するものとして、平成23年会議録の「次第」欄には、「<開会>」、「<審議>」、「<事務局説明>」、「<質疑応答>」及び「<報告案件説明>」といった記載が、「内容欄」には、「・諮問書の読み上げ」、「・諮問に至る経緯についての説明」、「(異存なし)」、「登録文化財の登録手続きについて説明」及び「城野遺跡の保存について説明」などといった記載がある。

これらの記載は、単に審議会の進行内容を簡潔に記載したものにとすぎず、例えば、「城野遺跡の保存について説明」した内容が具体的かつ詳細に記載されているものではない。

これらの情報を開示したとしても、今後の審議会において、率直な意見交換が損なわれるおそれや、不当に市民の間に混乱を生じさせるおそれがあると認めることはできず、開示することが妥当であると判断した。

ウ 審議会の進行等に関する会長及び事務局職員の発言内容について

平成23年会議録の「内容」欄には審議会の進行するにあたっての会長や事務局職員の発言内容が記載されている。

これらは、単に、議事進行のための発言にとすぎないものや、北九州市のホームページに掲載されている会議録に記載されている内容と同一のものであり、これを開示したとしても、今後の審議会において、率直な意見交換が損なわれるおそれや、不当に市民の間に混乱を生じさせるおそれがあると認めることはできず、開示することが妥当であると判断した。

エ 議題及び報告事項に関する出席者の発言内容について

(ア) 平成23年会議録の「内容」欄には、審議会における議題・議事に関する委員及び事務局職員の発言が逐語的に記載されている部分がある。

ところで、本件審議会は合議制の機関であり、その審議において、より適切な検討結果を導き出すにあたっては、委員間において、自由闊達な討議が行われる必要があることは容易に推認できることである。また、審議会の会議録については、北九州市のホームページにおいて公開される内容もあるが、審議会における委員間討議の具体的かつ詳細な内容は公開されておらず、委員も自己の発言が事後に公開されることを全く想定していないものと認めることができる。

(イ) 当審査会において平成23年会議録を見分した結果、各委員が議論の対象となった文化財あるいはこれと類似する文化財に関する自己の見解や疑問点、また専門家としての過去の経験などを披瀝し、これに対し、他の委員が別の意見を述べるなどして議論を深めていく過程が確認できた。

こうした議題及び報告事項に関する出席者の発言内容をすべて開示しなければならないとすると、審議会における自己の発言によって、文化財の財産的価値を左右する結果を招くことや、専門家あるいは市民の間に想定し得ないような反響が起こることを懸念し、今後の審議会において、委員が、自由な発言を控えるといった状況が生じることも十分に想定しうるところである。

よって、議題及び報告事項に関する委員の発言内容については、これを開示すると、今後の審議会において率直な意見交換が損なわれるおそれや、不当に市民の間に混乱を生じさせるおそれがあると認めることができ、不開示が妥当であると判断した。

また、議題・議事に関する事務局職員の発言は、主に委員からの質問や意見に回答するものであり、これを開示すると、委員の質問や意見が明らかになるおそれがあり、今後の審議会において、委員が自由な発言を控えるといった状況が生じるおそれを否定することができず、不開示が妥当であると判断した。

3 平成26年会議録について

(1) 平成26年会議録は、A4版で、各用紙には頁数が打たれており、1頁から18頁までである。

なお、この会議録には、開催日時及び開催場所が記載されているが、これを不開示とする理由はなく、開示することが妥当である。

(2) ところで、平成26年会議録には、平成23年会議録と同様に、本件対象文書となったものとは異なる会議録が、北九州市のホームページで公開されており、この会議録によって、「出席者」や「議事・議題の概要」の情報が明らかにされている。出席者については、12名の委員の氏名が記載されている。議題は、「小笠原氏着用の武具の文化財追加指定について（諮問）」及び「大清水神社の銅製鰐口の文化財指定について（諮問）」であり、審議内容として、「諮問を受け、次回審議会までに答申案を作成する」などと記載されている。また、報告事項として、「城野遺跡の保存計画の変更について」ほか4件の項目名が記載されている。

(3) 平成26年会議録に記載されている情報は概ね次のとおりである。

- ア 審議会に出席したものの氏名及び役職
- イ 審議会の進行状況に関するもの
- ウ 審議会の進行に関する会長の発言内容
- エ 事務局職員の発言内容
- オ 委員の発言内容

以下、これらの情報ごとに不開示情報該当性を検討する。

(4) 不開示情報該当性について

ア 審議会に出席したものの氏名及び役職について

前記(2)で述べたとおり、北九州市のホームページにおいて公開されている会議録によって、平成26年審議会の出席者は明らかにされており、出席したのは委員と事務局職員のみである。委員及び事務局職員は条例第7条1号ただし書ウで規定する公務員となり、その氏名及び役職は原則公開となる。

平成26年会議録における審議会に出席したものの氏名及び役職は、これを開示することによって、条例第7条5号に規定する「おそれ」が生じることの客観的かつ具体的な危険性・可能性があるとは認められず、開示することが妥当であると判断した。

イ 審議会の進行状況に関するものについて

この記載が開示妥当であることは、前記2「平成23年会議録について」(4)イで述べたとおりである。

ウ 審議会の進行に関する会長の発言について

この記載が開示妥当であることは、前記2「平成23年会議録について」(4)ウで述べたとおりである。

エ 事務局職員の発言内容について

(ア) 発言内容による分類について

平成26年会議録に記載されている事務局職員の発言を、その内容によって分類すると概ね次のとおりとなる。

- a 議事進行に関するもの
- b 委員に対する自己紹介及び挨拶に関するもの
- c 議題2件の諮問書の内容を説明したもの
- d 報告事項5件に関して説明したもの
- e 委員からの質問、意見などに対して回答したもの

(イ) 議事進行に関するものについて

この記載が開示妥当であることは、前記2「平成23年会議録について」(4)イで述べたとおりである。

(ウ) 委員に対する自己紹介及び挨拶に関するものについて

事務局職員は条例7条1号ただし書きウで規定する公務員となることから、その氏名及び役職は原則開示となる。

自己紹介の内容は、単に氏名や役職を述べているものに過ぎず、開示することが妥当であると判断した。

また、事務局職員の挨拶についても、その内容は北九州市における文化行政の一般的な情勢を述べたものにすぎないものと認められ、公

にされていない事項が述べられているといった事情も認めることはできない。

よって、これらの情報を開示したとしても、条例第7条5号に規定する「おそれ」が生じることを認めることはできず、開示することが妥当であると判断した。

(エ) 議題2件の諮問書の内容を説明したものについて

- a 平成26年審議会の議題が、「小笠原氏着用の武具の文化財追加指定について（諮問）」及び「大清水神社の銅製鰐口の文化財指定について（諮問）」であることは、前記（2）で述べたとおり、すでに明らかにされている。

事務局職員の説明は議題2件について、諮問書の内容を口頭で説明しているものと認めることができる。この説明内容に関する記載のうち、不開示が妥当と判断したものは次のとおりである。

- b 別紙3の「不開示が妥当な部分」欄の4頁①、7頁②及び③並びに8頁で不開示が妥当とした部分には、文化財の所有者及び関係者の氏名、住所及び役職（肩書）など個人に関する情報が記載され、特定の個人が識別できることから不開示が妥当であると判断した。
- c 別紙3の「不開示が妥当な部分」欄の4頁②及び③並びに7頁①で不開示が妥当とした部分には、文化財の調査を実施した者の氏名及び役職（肩書）が記載され、その役職（肩書）から条例第7条1号ただし書きウの公務員には該当しないものと認められ、不開示が妥当であると判断した。
- d 別紙3の「不開示が妥当な部分」欄の9頁の情報は、文化財の評価に関する委員の意見である。これは、事務局職員が当該委員から口頭で聞いた内容を審議会において披瀝したものと認められ、これを開示すると、自己の発言によって、文化財の財産的価値を左右する結果を招くことや、専門家あるいは市民の間に想定し得ないような反響が起ることを懸念し、委員が、当該文化財の評価に関する自由な発言を控えるといった状況が生じるおそれを否定することが出来ず、不開示が妥当であると判断した。
- e 上記不開示が妥当とした部分以外のものについては、小笠原氏着用の武具及び大清水神社の銅製鰐口の形状（長さ、重量など）、また、当該文化財が作成されるに至った理由や使用者などの歴史的経緯に関する客観点事実が述べられているものと認められ、こうした情報を明らかにすることによって、今後の審議会において、委員が率直な意見を述べることを控えるといった状況が生じる理由を容易には見出

せないし、これらの情報を開示した場合、市民の間にどのような誤解が生じることになるのかといった点に関する処分庁の具体的な説明もなく、開示することが妥当であると判断した。

(オ) 報告事項5件に関して説明したもの

報告事項5件の項目名がすでに明らかにされていることは前述したとおりであり、事務局職員の説明内容も、当該報告事項の案件に関する客観的事実を説明しているものにすぎないと認めることができ、報告事項の財産的価値を大きく左右するような情報や市民の間に混乱を生じさせるような情報が含まれているといった事情を認めることもできず、開示することが妥当であると判断した。

(カ) 委員からの質問、意見などに対して回答したもの

この記載は、委員からの質問や意見に事務局職員が回答したものであり、これを開示すると、委員の質問や意見が明らかになるおそれがあり、今後の審議会において、委員が自由な発言を控えるといった状況が生じるおそれを否定することができず、不開示が妥当であると判断した。

オ 委員の発言内容について

この情報が不開示妥当であることは、前記2「平成23年会議録について」(4)エで述べたとおりである。

よって、別紙3の10頁及び12頁から18頁までの「不開示が妥当な部分」欄の記載については、「議題及び報告事項に関する審議会委員の発言内容」及び前記エ(カ)で述べた事務局職員が委員からの質問に対して回答したのものに関する記載と認められ、不開示が妥当であると判断した。

4 「平成23年資料」及び「平成26年資料」について

(1) 平成23年資料は、「城野遺跡の保存について」と題する資料である。

平成26年資料は、「城野遺跡の保存計画の変更について」と題する資料である。

処分庁は、これら資料の一部を不開示とした理由について、「このような意思形成過程の情報を公にすることにより、市民の間に混乱を生じさせるおそれがあり、且つ、今後、事業を実施していく上で(入札などを含む)、特定のものに利益を与え若しくは不利益を及ぼすおそれがある」旨主張する。

(2) 平成23年資料及び平成26年資料のうち、不開示が妥当と判断したのは、平成26年資料の2頁8行目文頭の「・」から5文字目の「発掘調査」から同頁9行目3文字目の「したと」までの記載である。この部分には、城野遺跡の土地所有者であった国の考え方が記載されているが、その記載は、簡潔な記載がなされているのみであり、国の城野遺跡保存に関する真意が正確に伝わらず、

市民の誤解や憶測を招き、不当に市民の間に混乱を生じさせるおそれがあることから不開示が妥当であると判断した。

- (3) その余の記載については、そもそも、処分庁の主張は、条例第7条5号に規定する「おそれ」が生じることの抽象的な危険性・可能性を言うにすぎないものであり、客観的かつ具体的な危険性・可能性を言うものではない。

また、当審査会において文書を見分したが、これを開示することによって、市民の間にどのような混乱を生じさせるおそれがあるのか、また、今後、事業を実施していく上で（入札などを含む）、特定のものにどのような利益を与え若しくは不利益を与えるのか、その理由を容易に見出すことは困難であった。

よって、開示することが妥当であると判断した。

- 5 以上のことから、本件対象文書につき、一部開示とした決定については、前記第1のとおり判断した。

なお、当審査会は文化財の価値を判定する専門的な機関ではなく、開示が妥当とした部分に、例えば、その文化財の財産的価値を大きく左右するような未だ公表されていない重要な事実があるか否かといった点を漏れなく判断することができない。

仮に、開示が妥当とした部分に、こうした重要な情報が含まれている場合、処分庁（審査庁）は、これを不開示とする具体的な理由を明らかにしたうえで、不開示とするなどの対応をとられたい。

北九州市情報公開審査会

会	長	阿野寛之
会長職務代理者		神陽子
委	員	田村奈々子
委	員	中谷淳子
委	員	熊谷美佐子