

沼 情 審 第 3 号

平成17年7月1日

沼津市長 齋 藤 衛 様

沼津市情報公開審査会

会長 三 橋 良士明

沼津市情報公開条例13条の規定に基づく平成16年7月29日付け沼都再第20号の5による下記の諮問について、以下のとおり答申します。

記

「出店誘致に係る企業との交渉記録」の部分開示決定処分に対する不服申立てについて [平成16年度諮問第3号]

1 審査会の結論

沼津市長が行った沼津市情報公開条例（以下「条例」という。）10条1項に規定する第三者から不服申立てがされている「出店誘致に係る不服申立人との交渉記録」を部分開示とした決定は、妥当である。

2 不服申立て及び審査の経緯

- (1) 平成16年6月9日、条例4条の規定により、沼津市長（以下「実施機関」という。）に対して、「2003年1月31日西武百貨店の出店辞退後、市当局がその他の百貨店に出店誘致した企業名と交渉経過の記録」に関する公文書の開示請求があった。
- (2) 実施機関は、この開示請求の対象となる公文書として、出店誘致した企業（3社）との交渉記録（以下「本件公文書」という。）を特定したうえで、本件公文書には第三者に関する情報が含まれているため、6月18日、条例10条1項の規定により、出店誘致した3社に対して第三者意見書の提出を求めるとともに、開示請求者に対して開示決定等の期間延長を通知した。
- (3) 第三者意見書の提出を求められた3社のうち、1社は、「開示しても差し支えない」との意見（平成16年6月25日付け意見書）であったが、2社からは「開示に反対する」旨の意見書（平成16年6月23日付け）及び意見

(7月5日の電話による意見であったがその後7月19日付け第三者意見書として提出された)が実施機関に提出された。

- (4) 平成16年7月6日、実施機関は、本件公文書の部分開示決定(以下「本件処分」という。)を行い、開示請求者に通知するとともに、第三者意見書の提出のあった3社に対して、7月8日付けで本件公文書の部分開示を決定した旨を通知した。
- (5) 平成16年7月20日、開示に反対する旨の意見書を提出した1社から、本件処分を不服として、実施機関に対して不服申立てがされた。不服申立人(以下「申立人」という。)は、本件処分のうち、申立人との交渉記録を部分開示とした処分(以下「本件部分開示処分」という。)を取消し、不開示とするとの決定を求めるとともに、本件部分開示処分の執行停止の申立てを行った。そこで、実施機関は、本件部分開示処分の執行停止を決定し、開示請求者及び申立人に対して、7月21日付けで、本件不服申立てに係る決定に至るまで本件部分開示処分の効力を停止する旨を通知し、本件は、同月29日付けで実施機関より条例13条の規定に基づき当審査会に諮問されることとなった。
- (6) 当審査会の審査においては、実施機関側が平成16年8月18日に理由説明書を提出し、これに対して申立人は10月16日に意見書を提出した。その後、平成17年1月17日に当審査会は実施機関に対する意見聴取を実施した。また、当審査会は、2月9日付けの文書(沼情審第45号)により、申立人に対して口頭意見陳述への出席等の依頼を行ったが、申立人からは、2月28日付け文書により口頭意見陳述を行わないこと意思表示及び当審査会の質問事項に関する見解が示された。それに対して、実施機関からは、3月31日付け文書により実施機関側の見解が示された。

3 不服申立人の主張の要旨

申立人の主張する不服申立ての理由は、不服申立書、意見書等によれば、おおむね以下のとおりである。

- (1) 申立人と沼津市との間で行われた出店誘致に係る交渉記録(以下「本件交渉記録」という。)は、「沼津市担当者が市庁内での報告用に作成した回覧メモと理解しており」、開示請求の対象となる公文書に該当しない。
- (2) 「開示文書に該当するというのであれば、将来開示される可能性があることについて」、沼津市担当者は事前説明をすべきであった。事前説明があれば、「相互に確認を行った正式な議事録として作成することも可能であった。」
- (3) 沼津市との交渉においては、「相互信頼のもと、社内の様々な情報を率

- 直に伝えてきた」ところがあり、本件交渉記録には当社の機密事項に関わる内容が含まれている。このような交渉記録が、たとえ部分であれ開示されると、当社にとって、「想定外の不利益を受けることが予測される。」
- (4) 出店に関する情報については、正式決定に至った段階で決定した情報のみ公表するというのが一般的である。交渉の一方の担当者が、協議においてメモした会話形式のこうした文書が公表されることは、商慣習としても、また一般的にもありえないことである。
- (5) 本件交渉記録は、条例5条2号にいう、「公にしないとの条件で任意に提供されたものであって、法人等又は個人における通例として公にしないこととされているもの」に該当する。

4 実施機関の主張の要旨

実施機関の説明及び主張は、本件処分決定通知書、部分開示理由説明書及び審査会による実施機関意見聴取によれば、おおむね以下のとおりである。

- (1) 不服申立ての対象となっている公文書は、大手町地区第一種市街地再開発事業のキーテナント候補として、不服申立人との間で行われた交渉内容を記録したものである。また、本件交渉記録は、「事務処理上必要な議事録として作成したもの」であり、議事録作成について、「公にしないとの約束も行わなかった」ものである。
- (2) 条例5条では、「実施機関は、開示請求があったときは、開示請求に係る公文書に次の各号に掲げる情報（以下「不開示情報」という。）のいずれかが記録されている場合を除き、開示請求者に対し、当該公文書を開示しなければならない」と規定している。また、条例6条では、開示請求に係る公文書の一部に不開示情報が記録されている場合において、不開示情報が記録されている部分を容易に区分して除くことができるときは、開示請求者に対し、当該部分を除いた部分につき開示しなければならないと定めている。このことから実施機関では、下記の(3)に記載する不開示情報と判断した部分を除き部分開示としたものである。
- (3) 実施機関として不開示とした部分は、①相手方担当者の個人情報に係る部分（条例5条1号に該当）、②公にすることで、企業の今後の事業展開に不利益となる部分（条例5条2号又は4号に該当）、③賃料、敷金（条例5条3号又は4号に該当）、④他企業の売上高に関する情報（条例5条2号に該当）である。
- (4) 本件交渉記録は、文書そのものが企業の機密事項に関する情報には当たらず、文書中に不開示情報があるものの、その部分を容易に区分して除くことができることから、部分開示にすることが適当であると判断したもの

である。

- (5) 「しかしながら、交渉記録が開示されることに対し、企業側の論理と行政側との見解の相違が生じており、このことにより、今まで築きあげてきた沼津市との信頼関係が著しく損なわれるものであると考える。」

5 審査会の判断

当審査会は、申立人と実施機関との間における本件の争点に関し、以下のとおり判断する。

(1) 不服申立ての対象文書の公文書該当性について

本件交渉記録は、大手町地区第一種市街地再開発事業に係わる出店誘致について沼津市と申立人との間で行われた交渉を記録した文書であって、沼津市側が作成したものである。

申立人は、「本件交渉記録は、沼津市担当者が市庁内での報告用に作成した回覧メモ」であり、「第三者への開示対象の文書には該当しない」と主張する。

当審査会の調査によれば、本件交渉記録は、沼津市と申立人と間で行われた交渉・打合わせ（平成15年2月から11月まで9回にわたる）の内容を沼津市職員が記録したものである。それらの各文書の欄外には、「再開発課（回覧）」の押印欄があることから、本件交渉記録は、沼津市文書管理規程（昭和42年訓令甲第2号）に則り、沼津市職員が作成した庁内回覧用文書であると言える。したがって本件交渉記録は、沼津市職員が、「職務上作成し」、「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」ものであることから、条例2条1号にいう「公文書」に該当する。

以上のことから、当審査会は、本件不服申立ての対象となっている本件交渉記録は条例3条に基づく開示請求の対象となる公文書に該当するものと判断する。

(2) 本件交渉記録の不開示情報該当性について

申立人は、本件交渉記録には、申立人会社の機密事項に関わる内容が含まれていること、また、出店に関する情報については、正式決定に至った段階で決定した情報のみを公表することが通例であり、交渉の一方の担当者が記録したものを公表することは商慣習としても、また一般的にもありえないことであることから、本件交渉記録は、条例5条2号にいう不開示情報に該当し、全部不開示とすべきであると主張する。

他方、実施機関は、本件交渉記録そのものが企業の機密事項に関する情報には当たらず、文書中に不開示情報があるものの、その部分を容易に区

分して除くことができることから、部分開示にすることが適当であると判断したものであり、部分開示決定により開示した部分に不開示情報は含まれていないことを主張する。

当審査会としては、本件交渉記録が条例2条1号にいう「公文書」に該当することから、実施機関は、開示請求があったときは、開示請求に係る公文書に条例5条各号に掲げる情報のいずれかが記録されている場合を除き、開示請求者に対し、当該公文書を開示しなければならないと判断する。申立人の主張は、本件交渉記録が条例5条2号に規定する不開示情報に該当するとの主張であるが、条例5条2号に規定する不開示情報には、「公にすることにより、当該法人等又は当該個人の正当な利益を害するおそれがあるもの」と「公にしないとの条件で任意に提供されたものであって、法人等又は個人における通例として公にしないこととされているもの」（以下「任意提供情報」という。）のふたつのタイプがある。そこで当審査会は、条例5条2号に規定する不開示情報のふたつのタイプを区別して、本件交渉記録の不開示情報該当性について検討した。

① 本件交渉記録の内容と「公にすることにより、当該法人等又は当該個人の正当な利益を害するおそれがあるもの」（条例5条2号）への該当性について

当審査会の調査によれば、本件交渉記録は、沼津市と申立人との間で行われた交渉・打合わせの内容を沼津市職員が記録したものであり、そこには、交渉・打合わせの出席者である沼津市側と申立人側の発言内容が記録されている。本件交渉記録のうち、少なくとも申立人側の発言記録は当該法人の出店戦略、経営戦略に係わる情報であり、また当該法人の営業、販売、運営等に関する情報でもあることから、条例5条2号にいう「法人に関する情報」に該当すると、当審査会は判断する。

申立人は、本件交渉記録には、「当社の機密事項に関わる内容」が含まれており、このような交渉記録が、たとえ部分であれ開示されることにより、「当社にとって、想定外の不利益を受けることが予測される」として、本件交渉記録の不開示情報該当性を主張するが、当審査会は、条例5条2号にいう「正当な利益を害するおそれ」の判断に当たっては、単なる確率的な可能性ではなく、法的保護に値する蓋然性が求められると解するところ、申立人の主張においては、当該交渉記録情報を開示することにより生ずる不利益の内容につき具体性と客観性がないことから、当審査会は、本件交渉記録の部分開示決定による開示部分には、条例5条2号に規定する不開示情報に該当するに足りる程の「正当な利益を害するおそれ」があるとはいえないと判断する。

② 本件交渉記録の任意提供情報（条例5条2号）該当性について

申立人は、沼津市との出店交渉においては、「相互信頼のもと、社内の様々な情報を率直に伝えてきた」のであって、一般に、出店に関する情報については、正式決定に至った段階で決定した情報のみを公表することが通例であり、交渉の一方の担当者が記録したものを公表することは商慣習としても、また一般的にもありえないことであることから、本件交渉記録は、条例5条2号にいう、「公にしないとの条件で任意に提供されたものであって、法人等又は個人における通例として公にしないこととされているもの」に該当すると主張する。

当審査会は、任意提供情報に関する条例5条2号の規定は、法人等から公にしないとの条件の下に任意に提供された情報について、当該条件が合理的なものと認められる限り、不開示情報として保護しようとするものであり、情報提供者の信頼と期待を保護しようとする趣旨の規定であると解して、本件交渉記録が不開示情報たる任意提供情報に該当するか否かについて審査した。

申立人が主張するように、一般に、交渉目的を達成するためには交渉当事者の相互信頼と率直な意見交換の場を確保することが必要不可欠であり、本件のような出店交渉において、交渉当事者の一方がその交渉過程のやりとりを一方的に公表することは、交渉目的の達成を困難にするおそれがあり、交渉当事者の合意のもとで交渉過程に関する情報の外部提供がなされることが通例である。当審査会の調査したところにおいても、交渉当事者である沼津市側が、その交渉過程のやりとりを一方的に公表した事実はない。

しかし、本件において問われていることは、そのような交渉過程及び交渉記録の公表の問題ではなく、情報公開条例に基づく開示請求に対する実施機関としての対応であり、その場合、実施機関たる沼津市長は、当然のこととして、市民の知る権利を尊重する観点から、条例の定めるところに従って対応すべきこととなる。

本件交渉記録が条例の定める不開示情報たる任意提供情報に該当するためには、条例5条2号に規定する「公にしないとの条件」の設定がなければならない。「公にしないとの条件」とは、情報の提供を受けた実施機関が第三者に対して当該情報を提供しないとの条件を意味し、そのような条件の設定は、情報の提供を受ける立場の実施機関側と情報を提供する立場の法人側との双方の合意により両当事者を拘束する約束ごととして成立するものである。当審査会は、条件を設ける方法として、口頭又は文書による明示的な場合のほか、黙示的な場合

もありうるが、後者の場合においても、黙示的ではあれ、当事者において、その旨の意思と合意が存在しなければならない。

当審査会の調査によれば、少なくとも実施機関である沼津市側には、本件交渉過程及び本件交渉記録について、条例5条2号に規定する「公にしないとの条件」を設定するという明示的言動はもとより、その意思もなかったことから、黙示的であれ合意が成立する前提条件に欠けるところがあり、本件交渉記録は、条例5条2号に規定する不開示情報たる「任意提供情報」に該当しないものと、当審査会は判断する。

- (3) 以上のとおり、当審査会は、本件交渉記録の部分開示による開示情報部分は、条例5条2号に規定する不開示情報に該当しないと判断する。よって、実施機関の行った「出店誘致に係る不服申立人との交渉記録」の部分開示決定は、妥当である。

6 審査会の処理経過

平成16年7月29日	諮問審査書の受理
平成16年8月18日	実施機関からの理由説明書の受理
平成16年10月18日	不服申立人からの意見書の受理
平成16年11月8日	諮問の審査（第1回審査）
平成16年12月6日	諮問の審査（第2回審査）
平成17年1月17日	実施機関の意見聴取（第3回審査）
平成17年2月7日	諮問の審査（第4回審査）
平成17年3月14日	諮問の審査（第5回審査）
平成17年4月15日	諮問の審査、実施機関の意見聴取（第6回審査）
平成17年5月13日	諮問の審査（第7回審査）
平成17年6月14日	諮問の審査及び答申の確定（第8回審査）

沼津市情報公開審査会	三橋良士明（会長）
	細沼早希子（会長職務代理者）
	坂部利夫（委員）
	伊藤孝彦（委員）
	柳谷淳子（委員）