

答 申

平成 25 年 12 月 11 日付け農水政第 25 号で諮問された件について、次のとおり答申する。

第 1 審査会の結論

霧島市長（以下「実施機関」という。）が部分開示とした「木質系バイオマスエネルギー利活用検討委員会の会議録、打合メモ※」（以下「会議録等」という。）、「霧島市、霧島木質発電、森林組合同でなされた共定書※」（以下「協定書」という。）、「霧島木質発電の要望を県にあげる際、市が県に提出した書類全て」（以下「要望書等」という。）のうち、協定書を部分開示とした決定は妥当である。

一方、会議録等及び要望書等に関しては、審査会が不開示妥当と判断した部分を除き、開示すべきである。

※異議申立人（開示請求者）が提出した開示請求書上の記載による。

第 2 異議申立ての趣旨

本件異議申立ては、霧島市情報公開条例（平成 17 年霧島市条例第 10 号。以下「条例」という。）第 4 条第 1 項の規定に基づく平成 25 年 9 月 24 日付けの開示請求（以下「本件開示請求」という。）に対し、平成 25 年 10 月 8 日付け農水政第 15 号及び平成 25 年 10 月 11 日付け農水政第 17 号で実施機関が行った、会議録等、協定書及び要望書等（以下「本件対象文書」という。）の部分開示決定（以下「本件決定」という。）の取消しを求めるものである。

第 3 本件決定に対する主張の内容

1 異議申立人（以下「申立人」という。）の主張の要旨

(1) 異議申立書（平成 25 年 10 月 28 日付け）の要旨

ア 趣旨

(ア) 協定書

法人の印影が条例第 5 条第 3 号に該当し不開示とのことだが、法人の印影は、一般社会において商取引の際など公に用いられるものであり、これを開示したからといって当該法人等又は当該個人の権利、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがあるとはいえない。

また、木質バイオマス発電事業（以下「本事業」という。）は、霧島木質発電株式会社が霧島市を窓口として国の補助金を利用して行うものであり、公益性が高いといえることから、木材供給・購入計画表における木材供給量及び単価に関しては、条例第 7 条により裁量的に開示されるべきである。

(イ) 要望書等

本事業は、国の支援事業を活用し、補助金によって建設費用等が助成される公益性の高い事業である。したがって、不開示情報に該当するとしても、条例第 7 条により裁量的に開示されるべきである。

(ウ) 会議録等

木質系バイオマスエネルギー利活用検討委員会（以下「委員会」という。）の委員の中には、霧島木質発電株式会社の代表者も含まれていることからしても、市が中立的な立場で検討したのかに疑問がある。

したがって、不開示情報に該当するとしても、事業の公益性から、条例第 7 条により裁量的に開示されるべきである。

イ 理由

- 鹿屋市には、市が補助金の窓口となり、国の補助金を用いて、焼酎かすによるバイオマスプラントを建設した事業体がある。しかしながら、原料が集まらず、経営が破たんしたため、国が市に補助金の返還を請求する可能性も生じている。
- エネルギー問題や環境問題を考慮すれば、本事業はこれからの霧島市に必要な事業かもしれないが、部分開示された会議録を見る限り、原材料の安定供給に課題を抱えているようである。現時点で安定した原材料の供給が見込めないのであれば、近い将来、木材が供給されなくなる可能性がないとは言えず、そうなれば、霧島木質発電株式会社の経営は成り立たない。後に残るのは、無残に伐採された霧島の山々と市に対する国からの補助金返還請求ということになりかねない。事業・研究などが公益上必要な場合に給付される「補助金」を利用する本事業は、公益性の高い事業であり、透明性が確保されなければならない。本件開示請求で不開示とされた部分については公にされるべきであり、条例第 5 条第 3 号及び第 5 号を理由に部分開示とするのは不当である。
- 委員会の結論として述べている内容からは、市として本事業を取り入れたいこと、また、委員会における市職員の発言からは、市が主導して地元企業の参入を促そうとしていたことがうかがえる。
- 補助金の認定に当たり公益性の有無を判断する際には、客観性と公平性の確保が重要である。真に地元企業の参入を求めるのであれば、市は検討した内容を公表し、事業体を公募するとの方法があったにもかかわらず、一般への事業説明も公募も実施されなかった。市は条例第 5 条第 3 号及び第 5 号を根拠としているが、競合するものがあつたのかもわからない状態であり、極めて不透明な中で進行しているとしか言いようがない。
- 申立人は、当初、補助金の申請に当たり、事業体から市に対し、何らかの申請書が提出されているものだと考え、事業体から提出された申請書等の開示請求を行ったが、平成 25 年 9 月 17 日付けで公文書不存通知を受けた。このため、「霧島木質発電株式会社から何かしらの文書の提出はないのか。申請に当たって見積書の提出もなかったのか。」との旨を担当者に問いあわせたところ、「文書的なものはなく、事業体からの要望を踏まえ、補助金に対する要望として受け付けた」「窓口で見積書を見せてもらい口頭による説明を受けた」「見積書の添付や提出はない」との説明を受けた。事業体からの要望を踏まえ補助金制度を紹介したとする担当者の説明内容と、会議録の内容には矛盾がある。また、要望書等の中には、平成 25 年 6 月 13 日付け霧島木質発電株式会社宛ての見積書が添付されており、市の説明は事実と異なっている。

○不透明性、非公平性に関して付け加えれば、霧島木質発電株式会社の子会社である霧島木質炭素株式会社は、市議会議員を長年務めた者が代表取締役を務める企業が含まれており、開示された資料によれば、同氏は原材料の供給者としても名を連ねている。とても補助金の交付に際しての客観性と公平性が確保されているとはいえない。このようなことを踏まえれば、本事業は、その公益性から補助金の適正化に努めなければならないものであるから、客観性、透明性及び公平性が確保されることを求める。

(2) 実施機関の部分開示理由に対する申立人からの意見書（平成 26 年 1 月 14 日付け）の要旨

ア 序論

情報公開制度の基本は原則公開である。非公開とするのは例外中の例外でなくてはならず、非公開とするに当たっては、条例に基づき合理的な個別の事情が説明される必要がある。また、非公開情報の範囲はなるべく狭く、かつ、限定されなければ制度の趣旨に合致しない。

しかしながら、実施機関が提出した「公文書の一部を開示しない理由」一覧及び理由説明書では、具体的で合理的な説明はなく、「公開することにより市民や燃料供給者に無用の誤解を招くおそれがある」と述べている箇所が多く見られる。この「おそれがある」とは、行政担当者の漠然とした主観的な可能性を示したものでしかなく、また、「無用の誤解」とは一体どのようなことを指しているのかについての説明がない。

イ 不開示理由について

(ア) 条例第 5 条第 3 号

a 協定書の法人の印影

実施機関は、「法人の印影は、法人等の事業活動において取引関係者に対し必要な場合にのみ示されるものであることから、公にすることによって法人等又は事業を営む個人の名誉、社会的価値、社会的活動の自由等が損なわれると認められる情報として条例第 5 条第 3 号アに該当すると判断した」と述べているが、本件印影は協定書に当事者であることを証明する目的で押印されたものであって、それ以外に特殊な事情が含まれているわけではない。また、押印の際、協定書の当事者に市が含まれていることから、当該文書が公文書となりうることを認識していたと推認できる。しかも、このような場合において、いわゆる内部管理事項にふさわしい厳密な管理・使用が要請される銀行印などを押印する可能性は通常少ないものと考えられる。したがって、本件印影を不開示とする実施機関の主張には妥当性がない。

b 要望書

「資金の確保について」の欄に記載されている借入先については、条例に該当する旨理解できる。しかしながら、本事業は国の補助金によるものであり、公益性の高い事業であることから、客観性、透明性及び公平性が確保されるべきであり、その情報は開示されるべきである。

したがって、客観性、透明性及び公平性が確保されているか市民がチェックするためにも情報公開が必要であり、実施機関の処分は妥当でない。

(イ) 条例第 5 条第 5 号

a 会議録

本答申は、霧島市情報公開・個人情報保護審査会設置条例第 14 条の規定に基づく、公表用のものです。

実施機関は、最終的な意思決定までの一段階にある情報であり、「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」に該当するとして、部分開示決定をした。

しかしながら、意思形成過程の情報であるとしても、不開示となると、情報公開制度の目的である市民の行政への参加、監視、市民の生活や健康に影響を及ぼす行政上の政策決定に対するチェック機能が果たせなくなる。

実施機関は条例第 5 条第 3 号及び第 5 号を不開示の理由としているが、委員会が結論を出していないにもかかわらず、第 3 回委員会の終了から半年後の平成 25 年 7 月 9 日には協定書が作成されている。よって、本件開示請求の時点では既に一定の意思形成がなされていたとみられ、実施機関が主張するように中立性が不当に損なわれたり、市民に混乱を生じさせたりするおそれがあるのであれば、その具体的な根拠が示されなければならない。

ウ その他

申立人が見積書の開示請求をした際には、公文書不存在通知を受け、市担当者からも事業者から市に同文書の提出はなかったとの回答を得た。ところが、県に対し同様の開示請求を行ったところ、要望書には見積書が添付されていたことが判明した。

つまり、本来は見積書が存在し、事業者から市に提出されていたということになり、市は本件開示請求に対し一部文書を開示していなかったということになる。

(3) 申立人が提出（平成 26 年 1 月 14 日付け及び平成 26 年 1 月 28 日付け）した資料

項目※	名称※	立証趣旨※
証拠 1	岡山市情報公開条例第 16 条の規定に基づく諮問について (答申第 44 号)	単に条例第 5 条第 3 項アの法人情報該当性を理由にして、印影を非開示とした実施機関の判断が失当であること。
証拠 2	平成 13 年（行ヒ）第 9 号東海環状道関連情報非公開処分取消請求事件判決文	意思形成に著しい支障が生ずると認められる情報が記録された公文書に当たらないとされた判例
証拠 3	三重の情報公開 答申第 37 号	意思形成過程情報であることを理由に非開示とする場合、抽象的な支障のおそれがあるだけでなく、客観的かつ具体的に明らかな支障を生ずる蓋然性があることが求められること。
証拠 4	霧島市ホームページ記事	霧島木質バイオマス燃料協議会が設立されたこと。
証拠 5	概算御見積書	霧島木質発電株式会社宛に平成 25 年 6 月 13 日付見積書が提出されていたこと。また、この見積書が同社から霧島市に提出されていたこと。よって、実施機関の情報公開手続に瑕疵があったこと。
証拠 6	書籍の写し（新・情報公開法の逐条解説 232 頁）	行政不服審査法に基づき、意見陳述の機会を得る権利は保障されていること。また審査会が意見陳述の機会を与えずによいのは、申立人の意見を全面的に認める場合とされ

本答申は、霧島市情報公開・個人情報保護審査会設置条例第 14 条の規定に基づく、公表用のものです。

項目※	名称※	立証趣旨※
		ており、新たな争点の主張でなければ意見陳述ができないとは定められていないこと。
証拠 7	判例タイムズ 248 号 282 頁判例	証拠 6 同じ。
証拠 8	平成 21 年（行ウ）第 63 号公文書非開示決定取消請求事件判決文	公文書の不存在について行政に瑕疵があった事例
証拠 9	平成 20 年（行ウ）第 689 号判例	上記証拠 7 と同じ。
証拠 10	三重の答申第 160 号	法人情報の該当性（事業計画、生産性、経営上のノウハウ）について、個別に検討、判断された答申
証拠 11	答申第 7 号（岡山市）	委員会の会議結果報告書はすべて開示すると判断された答申。意思形成過程にある情報の全てが非開示となるものではないこと。いたずらに非開示の範囲を広げることがないよう留意して限定解釈されるべきであること。実施機関は支障を生ずるおそれがあるとする場合、個別具体的に主張立証する必要が求められること。
証拠 12	平成 9 年（行ツ）第 241 号公文書不開示決定処分取消請求事件判決要旨	法人情報該当性について、単に当該情報が「通常他人に知られたくない」というだけでは足りず、当該情報が開示されることによって当該法人又は当該事業を営む個人の競争上の地位その他正当な利益が害されることを要すると解されるべきであり、また、そのことが客観的に明らかでなければならぬと最高裁が判示している事実
証拠 13	平成 13 年（行ウ）第 41 号判決	法人情報について、具体的事実関係に触れることなく、一般的、抽象的な信頼関係毀損等のおそれを述べるものにすぎず、直ちに条例に該当するとした実施機関の判断が不当とされた事例
証拠 14 の 1 乃至同 2	インターネット記事	バイオマス発電では長期にわたり安定した燃料調達が必要とされ、事業の成否を左右すること。中でも木質バイオマスは燃料調達が最も難しいとされていること。
証拠 15 の 1 乃至同 4	株式会社グリーン発電大分に 関する記事	他県の事例。新聞記事で借入先、借入金額、全投資額、内補助金の額なども報道されていること。会社にホームページがあり、バイオマス発電の仕組みや森林整備・植林に取り組む姿勢が記載されていること。
証拠 16	法務省本省情報公開審査基準	情報公開法第 5 条各号該当性について個別具体的に判断されなくてはならないこと。
証拠 17	情報公開法における「法人情報」の解釈	法人情報に関する解釈。情報公開個人情報審査会における不開示情報該当性の判断について問題提起されている文献

項目※	名称※	立証趣旨※
証拠 18	いわゆる省エネ法裁判名古屋 高裁判決要旨 要旨	法人情報の不開示情報該当性の判断について個別客観性、 蓋然性が必要と判示された判例。
証拠 19	いわゆる省エネ法裁判最高裁 判決文	証拠 18 の最高裁判決。

※申立人が提出した「証拠説明書」上の記載による。

(4) 申立人及び補佐人の口頭による意見陳述等（平成 26 年 1 月 29 日）の要旨

ア 申立人

- 本件開示請求により開示された文書のうち、要望調査票には、本来、「霧島木質発電株式会社発電所建設計画」との書類と、「概算御見積書」と題する文書が添付されていたことが判明している。つまり、開示請求をしたにもかかわらず、対象となる文書の存否の明言もなかった上、実際は該当する文書があったということになる。
- 実施機関が提出した「公文書の一部を開示しない理由」一覧における理由は、おおむね法人秘情報に該当するからと理解しているが、これをおおまかに 5 つの種類に分類して考えてみた。分類としては、「A 検討途中あるいは、最終的な意思決定までの初期段階の情報なので不開示」「B 生産や経営に関する、関わる情報であるから不開示」「C 技術上のノウハウに関する情報なので不開示」「D 資金調達、債務内容なので不開示」であり、E は印影についてであるが、既に申立書で述べているため、ここでは触れない。
- A について、会議録の内容が意思形成段階にないとの主張は、委員会の会議録の内容が意思形成段階にないことを意見書で述べ、関係資料を提出済みである。さらに追加資料を提出する。
- B について、生産活動の方針等に関する情報と判断したため不開示としているが、これに該当すると不開示になるといえるのか。何をもってそうなるのか、判断の根拠は何かの説明を求める。さらに、「競争上不利になるおそれがある」とあるが、公金が投入されている企業とこれ以外の企業では、競争上の地位は同一ではない。仮に「おそれ」があると主張するのであれば、個別具体的に説明していただきたい。法人の事業の将来展望、経営方針に係る情報とあるが、今回、開示請求しているのは、木質バイオマスに関連しての特定の事業に関するものであり、その法人そのものの経営本体に関する展望や方針などについての開示を求めているものではなく、該当する情報が記載されているわけではないことから、不開示理由には当たらないのではないかと。
- C について、技術上のノウハウに関する情報のため不開示にしている点であるが、発電施設で受け入れる原材料の比率を知りえたからといって、製造加工の過程に関する技術上のノウハウがわかるわけではない。企業経営上の秘匿すべきノウハウが具体的に記述されている場合にのみ、限定的に不開示とされるべきである。
- D について、法人の債務情報に関するという理由のみで、全ての情報が一律に不開示情報に分類されることには疑問を感じる。本件は補助金の申請に伴うものであるので、開示・不開示を判断する際には、項目ごとに検討されるべきである。

○これまでの裁判例や他審査会における事例を踏まえ、貴審査会におかれては、法人情報に関する正当利益侵害の「おそれ」について、客観的、法的保護に値する蓋然性があるかどうかとの基準で判断していただきたい。

イ 補佐人

○法人秘情報については、主観的な判断に基づき他人に知られたくない情報であるから、また、それが一般的に該当するからとの理由で不開示とするのではなく、今回のような補助事業である以上、事業体はその情報を開示することによるリスクの判断は個別になされなければならないとするのが、近年の裁判の流れとして確定しつつある内容である。

ウ 質疑応答

(委員) 申立書で、公益上必要だから第 7 条により裁量的開示をすべき旨主張しているが、これまで文書の中で触れられたこと以外で、何か話されたいことはあるか。公益上必要だから、開示せよということか。

(補佐人) 公益上必要ということではなく、事業そのものがどういう根拠に基づいて成り立っていくのかに関し客観的なデータが出されるべきにもかかわらず、基礎データそのものが、全て法人秘情報との理由で、無用の誤解を招くおそれがあるというだけで不開示になったのはおかしい。公益上の問題というよりも、基本的な情報公開のあり方の問題である。行政不服申立ての中においても、事業主体側に不利益になるおそれがあるとの主観的な理由のみが強調され、不開示と判断されている事例が多い。このような事例に対する訴訟の中で、一部不開示であったものが開示されてきており、他県における審査会の答申をみると、個別具体的に審議をしている。しかしながら、今回の不開示理由は、「無用な誤解をおそれる」「一般的な法人秘情報に該当する」との理由のみにおいて不開示となっているため、その是非に関し審査会に判断してほしい。

2 実施機関の主張の要旨

(1) 実施機関の理由説明書（平成 25 年 12 月 25 日付け農水政第 31 号）の要旨

○上記 1 の(1)のアの(ア)及び(イ)には、「不開示情報については、本事業が国の補助事業を活用する公益性の高い事業であるため、条例第 7 条の規定に基づき開示されるべき」旨の記載があるが、第 7 条は「当該情報が現に発生しているか、又は将来発生する可能性が高い危害等から生命等を保護する必要がある場合等で、開示することが公益上特に必要であると認めるときには、当該公文書について開示することができる」と霧島市情報公開・個人情報保護制度の手引き（以下「手引き」という。）上解釈しているため、同条には該当しないと考える。

また、協定書において不開示とした木材供給量・単価は、霧島木質発電株式会社の原材料の仕入計画としての情報であり、どこからどの程度、どのくらいの価格で購入するかが公になると、同社が原材料購入の面で、競争上、不利になるおそれがあり、「生産活動の計画、方針等に関する情報」に該当すると判断した。

要望書等で不開示とした情報は、霧島木質発電株式会社が計画している施設・機械設備、原材料調達、資金調達等、事業計画に直接関係する情報であり、公になることにより今後の事業活動が損なわれるものと判断した。

○上記 1 の(1)のアの(ウ)には、「委員会の委員の中には霧島木質発電株式会社の代表者も含まれていることからしても市が中立な立場で検討したのか疑問がある」旨の記載があるが、委員

本答申は、霧島市情報公開・個人情報保護審査会設置条例第 14 条の規定に基づく、公表用のものです。

会は、木質バイオマス発電に関する可能性を調査検討するために、各種情報の共有と、課題・懸案事項について意見交換、協議を行うことを目的に開催されており、事業体を決定することが目的ではない。

また、「第 7 条に該当する」とあるが、前項の前段と同様の理由で、同条には該当しないものとする。

会議録等の中で不開示としている情報のうち、委員・オブザーバーの事業活動に直接関係する情報については、手引きにおける「第 3 号（法人等に関する情報）本文に該当し、不開示と考えられる情報」の生産量、出荷額、将来展望、経営方針等に該当すると考え、公になることにより今後の事業活動が損なわれるものと判断した。

その他、燃料の単価や集材に関する意見等の情報は、検討途中の意見であり、当該情報が公になると市民や燃料供給者等に無用の誤解を招くおそれがあるものと判断した。特に集材状況は、平成 24 年度の委員会終了後に、協定書により必要量の確保が確認でき、平成 25 年 12 月に設立された霧島木質バイオマス燃料協議会（以下「協議会」という。）において、事業体と素材生産者、原木供給者の間で安定供給に向けた供給量と価格についての協議を進めるとの状況にあることから、検討中の一段階にある情報の開示は無用な誤解を招くおそれがあるものと判断した。

- 上記 1 の(1)のイに記載があるように、本事業は公益上必要な事業であり、透明性が確保されることが求められるが、そのことが即ち不開示情報を開示する根拠とはなりえない。あくまで条例に基づく情報開示とすべきであり、条例第 5 条第 3 号及び第 5 号に該当する情報であれば、不開示とすることが妥当と考える。

(2) 実施機関からの説明聴取（平成 26 年 1 月 29 日）の要旨

ア 実施機関

- 燃料単価に関する情報を不開示とした理由としては、本事業に関しては、全国的に事例が少なく、様々な憶測等が飛び交っている中で、今後、協議会において本格的に協議されるべき当該情報が開示されれば、協議会の委員に対し先入観を与え、協議会の運営自体が立ちいかなくなる可能性があるためである。
- 燃料の供給量に関する情報を不開示とした理由としては、燃料の安定供給が本事業の必須条件であり、事業体、燃料供給者及び市は燃料供給に関する協定書を締結している。このような中で当該情報が開示されれば、協議会の委員に先入観を与え、協議会の運営自体が立ちいかなくなる可能性があるためである。
- 他の事業体も視察させていただいたが、燃料単価や供給量に関しては、具体的に教えていただくことができなかった。本事業の関係者は、燃料単価と供給量に深い関心を有しており、本事業の立ち上げの時期である現時点では、期待と不安が混在している状況にある。このような中、委員会において協議された内容が開示され、これが市としての方針・決定事項であるなどと受け取られることになれば、事業体及び燃料供給者の双方に不利益が生じる結果になるものと懸念している。

イ 質疑応答

（委員）燃料単価以外の部分の不開示も目立ったが、説明はないか。

（実施機関）我々は、3回の委員会を開催したが、当該会議は、あくまでも本事業の可能性を調査検討したものである。燃料単価や供給量など、可能性調査の段階に過ぎない

情報を開示すれば、利害関係者で構成する協議会の検討内容と連動してしまい、協議が進まなくなる可能性がある。

(委員) 申立人は、本事業の公益性の高さを主張しており、条例第 7 条による開示を求めているが、この点に関しては検討したのか。

(実施機関) 条例第 7 条の解釈としては、「現に発生しているか、又は将来発生する可能性が高い危害等から人の生命等を保護する必要がある場合等で、開示することが公益上特に必要であると認められるときは、当該公文書について開示をすることができる」ものであると理解しているが、本事業の情報に関しては、ただちに生命等に危害を与える性質のものではないと判断した。

(委員) 条例第 5 条第 3 号の解釈についてであるが、その趣旨としては、「本号は、法人等又は事業を営む個人の事業活動の自由を原則として保障しようとする」ものであるとされており、燃料の調達先や金額を秘匿することはもちろんだと思うが、本事業の事業体が、純粋に民間法人と同視できるかとの問題がある。補助金が交付されていることを踏まえれば、仮に条例第 5 条第 3 号に該当するとしても、第 7 条で裁量的に開示すべきとの考え方もあると思うが、本事業の事業体は、純粋な民間企業として捉えていいものか。

(実施機関) 本事業の事業体は、商工会議所の有志を主とした 5 名で設立した会社であり、市の資金を用いる第三セクターの形式を採っているものでもなく、株式会社としての登録もされている。このことから、当該事業体は、民間企業と同様であるものと捉えている。

(委員) 委員会は可能性を探るための会議であり、事業体の決定には関与していないと述べている。では、どのような過程を経て、霧島木質発電株式会社が事業体として決定されたのか。申立人はその点を知りたいように見受けられる。

(実施機関) 平成 24 年度中に、国及び県から補助事業の情報提供を受けていたが、市としては、直接の事業主体になることや、第三セクター方式による事業実施は行わない方針であった。このような中、現在の霧島木質発電株式会社の関係者が、「山をきれいにすると趣旨であれば」と事業実施に意欲を示されたことから、補助事業の存在及び内容を説明し、県に対しても、その旨の報告を行った。その後、県の指示に従い、要望書の提出や、さきほど述べた燃料供給に関する協定書を締結したところである。

(委員) 委員会では、他の事業者も事業実施に前向きである旨が述べられているが、その中で、どのようにして現在の事業体に決定したのかを知りたい。

(実施機関) 今回の補助事業における要件は、平成 27 年 3 月までに発電所が稼働することであった。当該事業者はその旨をお伝えしたところ、この要件を満たすことが不可能であると判断され、事業実施を見送られたものである。

(委員) 霧島木質発電株式会社は、設立の後に事業実施を表明したことになる。その他の既存事業者に対しても、当該補助事業に関する情報の周知を行い、公平な条件の下で募集を行ったといえるのか。

(実施機関) 公募は行っていないが、様々な情報が、地域における県議会議員や国会議員などから発信されており、その結果、色々な事業者が相談に来られた。我々は、当該

事業者に対し、補助事業の要件等をその都度説明したところだが、最終的に残った会社が現在の事業体である。

(委員) 申立人は、委員会の委員に霧島木質発電株式会社の構成員が入っていることに関し疑念を持っているようだが。

(実施機関) 確かに、委員会には、霧島木質発電株式会社の構成員が入っているが、委員会は、あくまで可能性を探るための会議に過ぎない。そのプロセスの中では、複数の事業者からも問い合わせ等があったところであるが、最終的に現在の事業体が残ったものである。

(委員) 委員会における非開示情報が開示された場合、具体的にどのような不利益が想定されるのか。

(実施機関) 燃料供給価格と供給量に関しては、その時点では、委員は確かな情報に基づかない発言をされているため、このような情報が独り歩きをするようなことがあれば、当該情報により燃料協議会の委員は先入観を持ち、会議の運営にも混乱を招くことになるだろう。

第 4 審査会の判断

実施機関は、本件対象文書の一部について、条例第 5 条第 3 号及び第 5 号に該当するものとして一部不開示とした。

これに対し、申立人は、その主張内容に変遷が見受けられる点があるが、条例第 5 条第 3 号及び第 5 号の規定による不開示に疑義を呈するとともに、仮に不開示情報に該当する場合であっても、条例第 7 条による裁量的開示を主張し、本件決定の取消しを求めている。

1 論点

本件決定に係る論点となっている条例の規定は、第 5 条第 3 号及び第 5 号並びに第 7 条である。このような中、当審査会としては、当該規定の意義及び解釈の基準に関し、次のとおり判断する。

(1) 第 5 条第 3 号

まず、条例第 5 条の基本的な考え方は、公文書の開示を請求しようとするものの請求する権利と、請求された公文書に情報が記録されている個人又は法人その他の団体の権利利益及び公益との調和を図ることである。そして、本号は、法人等の事業活動の自由を原則として保障しようとする趣旨であり、公開することにより法人等の権利、競争上の地位その他正当な利益が損なわれると認められる情報が記録されている公文書については開示しないことを定めたものである。

本号に関しては、国の「行政機関の保有する情報の公開に関する法律」(平成 11 年 5 月 14 日法律第 42 号。以下「情報公開法」という。)第 5 条第 2 号イにも同様の規定が存在する。そして、ある情報が情報公開法 5 条第 2 号イ所定の不開示情報に当たるか否かは、同号イの定める要件に該当する事情の有無によって客観的に判断されるべきものであって、処分行政庁の裁量判断に委ねられるべきものではない、とする最高裁判所の判例がある(最高裁判所第 2 小法廷判決、平成 23 年 10 月 14 日、行政文書不開示決定処分取消請求事件)。そして、情報公開法第 5 条第 2 号イにいう「おそれ」の有無の解釈については、(1)「客観性基準」+「蓋然性基準」、(2)各事業者の個別事情の考慮、という判断の枠組みが一般的なものであると考えられる。当審査会も、条

本答申は、霧島市情報公開・個人情報保護審査会設置条例第 14 条の規定に基づく、公表用のものです。

例第 5 条第 3 号の解釈に当たって、上掲最高裁の立場及びそのような一般的な判断の枠組みを踏襲するものである。

すなわち、本号アにいう権利、競争上の地位その他正当な利益を害する「おそれ」とは、他人に知られたくないとの主観的なものでは足りず、権利利益を害されるおそれが客観的に存在（以下「客観性」という。）し、抽象的な可能性ではなく法的保護に値する程度の蓋然性がある（以下「蓋然性」という。）ことを要する。また、情報によっては、あらゆる事業者について漏れなくその情報の公開が正当な利益を侵害することになる場合もあれば、当該事業者の個別的な事情に照らしてその情報の公開が正当な利益を侵害することになる場合もある。ゆえに、当該事業者の個別事情も検討する必要がある。

この点については、申立人等の「口頭による意見陳述」における下記のような主張及び要望は、概ね首肯できる（「第 3 の 1 の（4） 申立人及び補佐人の口頭による意見陳述等（平成 26 年 1 月 29 日）の要旨」参照）。

- 仮に「おそれ」があると主張するのであれば、個別具体的に説明していただきたい。
- 開示・不開示を判断する際には、項目ごとに検討されるべきである。
- 貴審査会におかれては、法人情報に関する正当利益侵害の「おそれ」について、客観的、法的保護に値する蓋然性があるかどうかとの基準で判断していただきたい。
- 事業体はその情報を開示することによるリスクの判断は個別になされなければならない。

（2） 第 5 条第 5 号

市の最終的な意思は、機関内部での調査、研究、企画、調整、検討又は関係機関との審議、協議等を繰り返しながら形成されるのが一般的で、このような最終的な意思決定に至る過程における情報の中には、開示することにより、市民に無用の誤解を与え、又は無用の混乱を招くことがあり、また、機関内部の会議等における自由な意見、情報交換を阻害するものがある。

このようなことを踏まえ、本号は、市の意思形成に支障が生じると明らかに認められる情報（以下「意思形成過程情報」という。）が記録されている公文書については開示しないことを定めたものである。ただし、市政運営の説明責任の観点から、不開示は客観的かつ明白に支障が生ずると判断される情報が公文書に記録されている場合に限られるものである。

この点、意思形成過程情報の該当性に関しては、①政策情報と事実情報の区別、②政策決定型審議会等での議論であるかどうかが重要なポイントとして考えられる。

①に関しては、意見や政策に関する情報と、事実に関する情報を区別し、後者については公開すべきとする考え方であり、②に関しては、政策決定型審議会は説明責任を特に強く求められることから、そこでの議事内容については、意思形成過程情報を理由に不開示とする場合はかなり限定されるべきと解されるものである。

（3） 第 7 条

本条は、開示請求に係る公文書に不開示情報が記録されている場合であっても、当該情報を開示することが公益上特に必要であると認めるときは、当該公文書を開示することができることを定めたものである。

実施機関は、不開示情報が記録されている場合でも、当該情報が現に発生しているか、又は将来発生する可能性が高い危害等から人の生命等を保護する必要がある場合等で、不開示とする

ことによって保護される利益と公益上の必要性とを個別、具体的に比較衡量して判断し、公益上特に開示する必要があると認めるときは、当該文書について開示することができるものである。

2 審査会の判断の理由

(1) 協定書

ア 法人の印影

実施機関が開示とした法人の印影は、記載事項の内容が真正なものであることを示す認証的機能を有しており、実社会において重要な役割を果たしていることから、これが公開されると、偽造等によって当該法人に財産的損害等を及ぼすおそれがある。印影の有するこのような性質や、印影は一般に公開されることを欲しない情報であって、内部情報として当該法人自身が管理しているものであることを踏まえれば、原則として、これが公にされることは、当該法人の競争上の地位その他正当な利益を害するものであることが認められる。加えて、当該印影が開示されたとしても、開示請求者が受けるべき利益はさほど大きいものではないものと推察される。換言すると、当該印影を公開しなければ、申立人が情報公開制度の目的として主張する「市民の行政への参加、監視、市民の生活や健康に影響を及ぼす行政上の政策決定に対するチェック機能」が果たされなくなるとまでは認められない。

この点、請求書等の流通段階における印影など、事業者が内部限りで管理をしていないような事例にあっては、これが開示されても当該法人の正当な利益等が損なわれると認められるものには当たらないとの見解もあることを踏まえ、当審査会は、条例第 8 条に基づき、平成 26 年 5 月 7 日付けで関係者の一部に対する調査（以下「関係者調査」という。）を実施した。その結果、協定書における印影は、法務局に法人印として登録されている実印であるとの回答を得た。

以上のようなことから、当審査会は、条例第 5 条第 3 号に該当するとして法人の印影を開示とした実施機関の決定は妥当であるものと判断する。

イ 木材供給量・単価

実施機関が開示とした木材供給量・単価が、条例第 5 条第 3 号にいう法人等に関する情報に該当することに関しては、委員の意見が一致した。

この点、上記 1 の(1)に述べた当該情報の開示に係る客観性及び蓋然性に関しては、実施機関の説明等を踏まえ個別に判断することになるが、当審査会は、よりの確な判断を行うに資する情報を得るため、関係者調査を実施した。その結果、木材供給量が公になった場合には、他の事業者が当該情報を得ることによって競合が起り、安定的な供給に支障が生じる可能性が想定されるなどの回答を得た。

この関係者調査の結果や実施機関による説明などを総合的に勘案したところ、当該情報の開示に関しては、客観性及び蓋然性がともに認められるとの結論に達したことから、当審査会は、条例第 5 条第 3 号に該当するとして木材供給量・単価を開示とした実施機関の決定は妥当であるものと判断する。

ウ 条例第 7 条の適用の可否

申立人は、上記イの情報に関し、本事業が市を通じて交付される国の補助金を活用するものであり、また、本事業の客観性、透明性及び公平性が確保される必要があることなどから、高い公益性を有しているとして、条例第 7 条の適用による裁量的開示を求めている。

本答申は、霧島市情報公開・個人情報保護審査会設置条例第 14 条の規定に基づく、公表用のものです。

この点、上記 1 の(3)で述べたとおり、条例第 7 条は、条例第 5 条などにより不開示となる場合であっても、なお公にすることに公益上の必要性があると認められる場合には開示できるとするものであるが、その場合、行政機関の長は、高度の行政的な判断により、公にすることに当該保護すべき利益を上回る公益上の必要性があると認められるか否かにつき比較衡量を行うこととなる。

確かに、申立人が主張するとおり、本事業は国の補助金を活用するものであり、その部分では一定の公益性を有しているものといえることから、納税者である市民や事業者等に対し、必要な情報が適切に提供されるべきものである。しかしながら、このような情報の提供については、時機に応じ、行政機関により直接、又は市議会における議論等を通じて提供されるべきものであるといえる。

以上のことを総合的に勘案した結果、当審査会は、本件においては、不開示となった情報を保護すべき利益を上回る公益性は認められないことから、第 7 条による裁量的開示をすべき必要性があるとはいえないものと判断する。

(2) 要望書等

ア 新規発電・プラント、原材料の必要量に対する現時点での確保量（計画）等

実施機関が不開示とした次表に掲げる情報は、条例第 5 条第 3 号にいう法人等に関する情報に該当することに関しては、委員の意見が一致した。

この点、上記 1 の(1)に述べた当該情報の開示に係る客観性及び蓋然性に関しては、実施機関の説明、関係者調査の結果等を踏まえ個別に判断することになるが、当審査会が次表の不開示情報をそれぞれ審査した結果、当該情報のうち、客観性及び蓋然性がともに認められ不開示が妥当と判断されたものを除き、実施機関は開示すべきものと判断する。

・実施機関が不開示とした情報及び当審査会の判断結果

資料		記載内容※	判断結果
調査票 - 1	土地購入費等、発電プラント	新規発電・プラント	不開示
	チップ使用量・原木使用量の現時点確保量	原材料の必要量に対する現時点での確保量（計画）	不開示
	発電施設で受け入れる原材料（種類）の比率	原材料の種類・構成・割合	不開示
	主な事業スケジュール	新規施設・プラントの新設時期	開示
調査票 - 2	発電用地の建設用地確保について	新規施設・プラントの新設現状	開示
	資金の確保について（支出）	新規施設・プラントの新設経費	不開示
	資金の確保について（収入）	資金調達に係る予定額・方法、借入金の額・借入相手方	不開示
	資金内訳	同上	不開示
原材料（原木・チップ）供給者整理表		霧島木質発電株式会社の原材料の仕入計画	不開示
チップ供給事業者調査票		同上	不開示

本答申は、霧島市情報公開・個人情報保護審査会設置条例第 14 条の規定に基づく、公表用のものです。

資料	記載内容※	判断結果
補正予算（経済対策）要望額整理表	新規施設・プラントの新設経費	不開示
木質バイオマス利活用施設等整備内訳	施設の新設に係る機械・設備等の種類・台数・経費	施設名の欄中「チップ製造施設」の内訳及び数量の欄中「チップ製造施設」の内訳に係るものを開示するものとし、残る部分は不開示

※実施機関が提出した「公文書の一部を開示しない理由」一覧」上の記載による。

イ 条例第 7 条の適用の可否

上記(1)のウと同様の理由により、当審査会は、本件においては、不開示となった情報を保護すべき利益を上回る公益性は認められず、第 7 条による裁量的開示をすべき必要性があるとはいえないものと判断する。

ウ 見積書の存否

申立人は、本来、要望書等に添付されているはずの見積書が本件開示請求により開示されず、また、過去に行った開示請求においても、当該文書に関しては不存在通知を受けた旨を主張している。

このような中、当審査会が本件について実施機関からその事実関係に関し聴取したところ、当該見積書は、市の要望書等を受理した県が事業体に対し補足資料として提出を求めたものであるとのことであり、当該事実内容に関しては、当事者である県側も認めているとのことであった。

以上のようなことから、当審査会は、市が該当文書を保有しているにもかかわらず隠蔽しているとの申立人の主張は事実誤認に基づくものであり、妥当でないものと判断する。

(3) 会議録等

ア 法人の出荷額、生産量、事業の将来展望・経営方針等

実施機関が不開示とした次表に掲げる情報は、条例第 5 条第 3 号にいう法人等に関する情報に該当することに関しては、委員の意見が一致した。

この点、上記 1 の(1)に述べた当該情報の開示に係る客観性及び蓋然性に関しては、実施機関の説明、関係者調査の結果等を踏まえ個別に判断することになるが、当審査会が次表の不開示情報をそれぞれ審査した結果、当該情報のうち、客観性及び蓋然性がともに認められ不開示が妥当と判断されたものを除き、実施機関は開示すべきものと判断する。

・実施機関が不開示とした情報及び当審査会の判断結果

資料	該当箇所※	記載内容※	判断結果
第 1 回委員会 会議録等	3 枚目 20 行目	法人の出荷額	不開示
第 2 回委員会	1 枚目 29 行目	法人の生産量	不開示

本答申は、霧島市情報公開・個人情報保護審査会設置条例第 14 条の規定に基づく、公表用のものです。

資料	該当箇所※	記載内容※	判断結果
会議録等	2 枚目 16 行目 (前半)	法人の出荷額	不開示
	2 枚目 24 行目	法人の出荷計画	不開示
	2 枚目 34～37 行目	法人の事業の将来展望・経営方針	不開示
	3 枚目 3～4 行目	法人の事業の将来展望・経営方針	不開示
	3 枚目 16 行目、18 行目、20～21 行目、22 行目、23 行目、25 行目	各法人の生産量や出荷額、出荷量等	不開示
第 3 回委員会 会議録等	2 枚目 22～23 行目 (前半)	法人の生産量	不開示
	2 枚目 23 (後半)～24 行目	法人の生産計画	不開示
	2 枚目 25 行目	法人の生産量	不開示
	2 枚目 26～27 行目	法人の未利用材の生産計画	不開示
	2 枚目 32～33 行目	法人の未利用材の生産計画	不開示
	3 枚目 4～7 行目、9 行目	法人の未利用材の生産計画	不開示
	3 枚目 26～29 行目	法人の事業の将来展望・経営方針	不開示
	3 枚目 36～37 行目、38～41 行目	法人の事業の将来展望・経営方針	不開示
	6 枚目 2～3 行目、6～7 行目	法人の事業の将来展望・経営方針	6～7 行目中、個別の事業者名を除き開示

※実施機関が提出した「公文書の一部を開示しない理由」一覧」上の記載による。

イ (検討途中の) 燃料費の価格、単価その他最終的な決定までの一段階にある情報

まず、委員会が上記 1 の (2) で述べた政策決定型審議会等に該当するか否かに関して検討したところ、委員会は、「木質系バイオマス発電に関する可能性を調査検討するために」「各種情報共有を図るとともに燃料調達についての課題や懸案事項等について意見交換、検討を行う」ことを目的としており、また、実際の審議の内容についても、概ね当該目的に沿ったものであることから、政策決定型審議会には該当しないものと判断する。

次に、次表の不開示とされた情報について、政策情報又は事実情報のいずれに該当するかに関し、個別に審査を行った。

その結果、当審査会は、当該情報のうち政策情報に該当するものとして不開示が妥当と判断されたものを除き、実施機関は開示すべきものと判断する。

・実施機関が不開示とした情報及び当審査会の判断結果

資料	該当箇所※	記載内容※	判断結果
第 1 回委員会 会議録等	3 枚目 13 行目	燃料費の価格	不開示
	3 枚目 18 行目	燃料費の単価	不開示
	3 枚目 22 行目	燃料費の単価	不開示
	4 枚目 17 行目、18 行目	過去に検討された金額として検討途中に示された情報	不開示
第 2 回委員会 会議録等	2 枚目 16 (後半) ~17 行目	燃料費の単価についての検討途中の金額	開 示
	2 枚目 37 行目 (後半)	B 材の単価やパルプ工場の受入状況	不開示
	3 枚目 1 ~ 2 行目	B 材の単価やパルプ工場の受入状況	不開示
	3 枚目 7 ~ 8 行目	最終的な意思決定までの一段階にある情報	不開示
	3 枚目 35 ~ 36 行目	燃料費の単価についての検討途中の金額	不開示
	4 枚目 18 行目	最終的な意思決定までの一段階にある情報	不開示
第 3 回委員会 会議録等	1 枚目 38 ~ 39 行目	最終的な意思決定までの一段階にある情報	不開示
	2 枚目 12 行目、13 行目、17 行目、20 行目	最終的な意思決定までの一段階にある情報	不開示
	2 枚目 30 ~ 31 行目	最終的な意思決定までの一段階にある情報	不開示
	4 枚目 8 行目、13 行目、19 ~ 20 行目	最終的な意思決定までの一段階にある情報	19 ~ 20 行目中、個別の事業者名を除き開示
	5 枚目 39 行目	最終的な意思決定までの一段階にある情報	不開示

※実施機関が提出した「公文書の一部を開示しない理由」一覧上の記載による。

ウ 条例第 7 条の適用の可否

上記(1)のウと同様の理由により、当審査会は、本件においては、不開示となった情報を保護すべき利益を上回る公益性は認められず、第 7 条による裁量的開示をすべき必要性があるとはいえないものと判断する。

第 5 付帯意見

本答申は、霧島市情報公開・個人情報保護審査会設置条例第 14 条の規定に基づく、公表用のものです。

本件決定の中で、会議録等においては、部分開示とはされているものの、委員会の委員の発言の多くが開示されており、その発言者名に関しても全て開示されている。このことは、公文書の開示請求については、原則公開を理念とする条例の趣旨に基づくものであったことは理解するが、今回の委員会のような必ずしも「政策決定型審議会等」には当たらないと認められる場における議論等を一律に公開することは、かえって委縮効果を招きかねない側面があるといえ、今後、市において行われる様々な会議における自由闊達な議論を阻害する可能性が懸念される。

また、委員会の公開又は非公開の別が必ずしも明確にされていなかったこと、会議録等が委員の確認を経た上で作成されたものでないことなど、種々の問題点が散見された。

実施機関におかれては、今後、上述した問題点等に対し適切に対応されるよう求めたい。

○霧島市情報公開・個人情報保護審査会委員

職名	氏名	役職等
会長	長谷川 史明	志學館大学法学部教授
委員	稲留 隆	司法書士
委員	植木 春生	司法書士
委員	末吉 隆之	弁護士
委員	古川 玲子	前鹿児島県情報公開審査会委員