

答 申

第1 審査会の結論

実施機関の決定は妥当である。

第2 諮問事案の概要

1 行政文書の開示請求

異議申立人は、平成18年5月11日、奈良県情報公開条例（平成13年3月奈良県条例第38号。以下「条例」という。）第6条第1項の規定に基づき、奈良県知事（以下「実施機関」という。）に対し、「縣市町村合併推進審議会の文書のうち、県民及び報道機関に公表していないもの＝合併の組合せ案等」の開示請求（以下「本件開示請求」という。）を行った。

2 実施機関の決定

平成18年5月24日、実施機関は、本件開示請求に対応する行政文書として、下記「（1）不開示決定をした行政文書の名称」のとおり特定した上で、行政文書不開示決定（以下「本件決定」という。）を行い、次の「（2）開示しない理由」を付して、異議申立人に通知した。

（1）不開示決定をした行政文書の名称（以下「本件行政文書」という。）

ア 第3回奈良県市町村合併推進審議会（平成17年12月19日開催）資料のうち

（ア）資料1 - 1

- ・ 「合併の必要性の認識」及び「合併検討の意向」についての調査結果（詳細版）

（イ）資料2 - 1

- ・ 人口1万人未満の小規模な市町村についての考え方（案）
- ・ 生活圏域を踏まえた行政区域の形成・更に充実した行政権能等を有する特例市等の形成についての考え方（案）
- ・ 広域市町村圏をベースにした考え方（案）

（ウ）参考資料

- ・ 資料2 - 1に係る個別表

イ 第4回奈良県市町村合併推進審議会（平成18年2月16日開催）資料のうち

資料1 - 1

- ・ 構想対象市町村の組合せ（案）

(2) 開示しない理由

条例第7条第5号に該当

- ・ 今後、構想の変更等が想定されるなど審議・検討等の過程が連続して続くと考えられ、「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」があるため
- ・ 未成熟な情報を公にすることにより、県民等の誤解や憶測を招くなど「不当に県民等の間に混乱を生じさせるおそれ」があるため

条例第7条第6号に該当

県の合併推進に向けた事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるため

3 異議申立て

異議申立人は、平成18年7月22日、本件決定を不服として、行政不服審査法（昭和37年法律第160号）第6条の規定に基づき、実施機関に対し、本件決定の取消しを求める異議申立てを行った。

4 諮問

平成18年7月28日、実施機関は、条例第19条の規定に基づき、奈良県情報公開審査会（以下「当審査会」という。）に対して、当該異議申立てに係る諮問（以下「本件事案」という。）を行った。

第3 異議申立人の主張要旨

1 異議申立ての趣旨

不開示決定処分取消しを求める。

2 異議申立ての理由

異議申立人が異議申立書等において主張している異議申立ての理由は、概ね次のとおりである。

この文書を公開した方が市町村合併の議論を活性化させ、真に建設的な市町村合併の推進につながる。

また、以下のとおり、市町村合併の建設的な議論を進めるためにも、実施機関は県民を信頼し、速やかな開示を決定するよう求める。

- (1) 地方分権一括法が2000年に施行となり、自治体は住民との情報共有がますます重要である。
- (2) 奈良県政は、「参加と協働」のスタンスを重視しており、とりわけ、まちづくりの重要案件である市町村合併にまつわる情報の開示は、「参加と協働」を

実現する上でも不可欠である。

- (3) 実施機関の不開示決定は、条例の「知る権利」の理念から著しく乖離し、不当である。

第4 実施機関の説明要旨

実施機関が理由説明書等において説明している本件決定の理由は、概ね次のとおりである。

1 本件行政文書について

(1) 奈良県市町村合併推進構想の策定経緯

市町村の合併の特例等に関する法律（以下「新合併特例法」という。）に基づき、市町村合併を進めるために、まずは、総務大臣が定めた「基本指針」に基づき、都道府県は「市町村合併の推進に関する構想」を作成することとされている。また、都道府県は構想を定め、又はこれを変更するときは、「市町村合併推進審議会」の意見を聴かなければならないとされている。

そのために、実施機関では平成17年6月県議会において制定された「奈良県市町村合併推進審議会条例」に基づき、市町村行政に識見を有する者、15名を選任し、早期の構想策定を目指し、平成17年8月29日に第1回を開催後、平成17年度中に奈良県市町村合併推進審議会（以下「審議会」という。）を計5回開催した。

審議会では、毎回、事務局（総務部市町村課）から審議する内容（構想の原案）を資料に基づき説明したうえで、種々議論を重ね、平成18年3月23日の第5回審議会において、奈良県市町村合併推進構想（素案）を取りまとめた。

そして、実施機関は、同構想（素案）を尊重し、平成18年3月30日に奈良県市町村合併推進構想（以下「本件構想」という。）を策定したところである。

(2) 構想の内容と本件行政文書

構想は、国の基本指針に基づき、次の4章で構成されている。

第1章 市町村合併の推進に関する基本的な事項

第2章 市町村の現況及び将来の見通し

第3章 構想対象市町村の組合せ

第4章 市町村合併を推進するための必要な措置

本件行政文書は、審議会において、「第3章 構想対象市町村の組合せ」について、議論するために、事務局が作成した資料の一部であり、具体的には、「複数の組合せパターンを記載した資料」や「各市町村の合併に関する意向調査結果（平成17年10月実施）を取りまとめた資料」などである。

(3) 審議会における本件行政文書の取扱い

本件行政文書は、第3回及び第4回審議会において具体的な組合せを議論するた

めの資料であり、その取扱いについては「奈良県市町村合併推進審議会の公開規程」に基づき、審議会会長が資料の公開により、公正かつ中立な審議等に支障を及ぼすおそれがあると認め、その都度、会議に諮り、非公開と決定したところである。

(4) 構想の性格

市町村合併は、実施機関が策定・公表した本件構想（特に、第3章 構想対象市町村の組合せ）を土台として、今後、各市町村・各地域において主体的な議論を経て、新合併特例法の下での市町村合併を実現していくことになる。言い換えれば、本件構想を策定したのは、1つの区切りと考えるが、市町村合併の実現という最終目的に向けてスタートしたところである。

また、今後、各市町村・各地域で議論が進む中で、本件構想で示した組合せと異なる枠組みによる合併協議の熟度が高まる可能性も考えられるが、その場合は、実施機関として本件構想を変更するなど必要な措置を講ずると、本件構想では明記している。

なお、実施機関が、本件構想の変更をしようとするときは、策定時と同様、審議会の意見を聴かなければならないと新合併特例法に規定されている。

2 条例第7条第5号の該当性について

今般、実施機関が9地域の組合せを含む構想を策定・公表したことは、審議会の意見を聴いた上で、現時点における実施機関としての意思決定を行ったといえる。

しかし、構想を土台として、各市町村・各地域において議論が進む中で、構想で示した組合せと異なる枠組みによる合併協議の熟度が高まる可能性も十分に考えられ、その場合は、実施機関として、構想を変更するなど必要な措置を講ずることとなるが、策定時と同様、審議会の意見を聴かなければならないと新合併特例法に規定されている。

つまり、今後、構想の変更等が想定されるなど審議・検討等の過程が連続して続くと考えられ、本件行政文書を公開することにより、外部からの圧力や干渉等の影響を受けることなど、今後の審議会における「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。

また、今回、構想で1通りの組合せを示したうえで、今後、各市町村・各地域で議論することとしているが、審議・検討等の過程での未成熟な情報である本件行政文書を開示することにより、県民等の誤解や憶測を招くなど「不当に県民等の間に混乱を生じさせるおそれ」もある。

3 条例第7条第6号の該当性について

新合併特例法第1条（目的）には、「この法律は、地方分権の進展並びに経済社会生活圏の広域化及び少子高齢化等の経済社会情勢の変化に対応した市町村の行政体制の整備及び確立のため、当分の間の措置として、市町村の合併について関係法律の特例その他の必要な措置を講ずることにより、自主的な市町村の合併の推進による市町

村の規模の適正化並びに合併市町村の円滑な運営の確保及び均衡ある発展を図り、もって合併市町村が地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割を広く担うことができるようにすることを目的とする。」と規定されている。

この目的を達成するための実施機関の業務は、審議会の意見を聴き、実施機関が市町村の合併を推進する必要があると認める市町村（以下「構想対象市町村」という。）を対象に、組合せを含めた構想を策定し、その組合せに基づき市町村合併を推進することであり、そのために、実施機関として市町村合併を推進するための必要な措置（奈良県市町村合併支援本部の設置、啓発・情報提供、財政支援及び人的支援など）を講じているところである。

本件行政文書は、構想の内容の1つである「第3章 構想対象市町村の組合せ」を検討するために、広域行政の状況、旧合併特例法の下での経緯、地理的条件、生活圏域、歴史的なつながり、あるいは市町村の意向等、あらゆる角度から考えられるさまざまなパターンを掲げ、その中で最も合理的、現実的な組合せを審議会で検討するために作成した資料である。

今般、実施機関が9地域の組合せを含む構想を策定・公表し、今後、各地域において合併に向けた議論を進めていくこととなるが、構想対象市町村においては、合併推進に対する熱意、合併の相手方など、それぞれの考えを持ち、また、住民においても合併賛成・反対等さまざまな意見が存在する。

このような中で、審議・検討等の過程での未成熟な情報である本件行政文書が開示されれば、今後の審議会運営に支障をきたすほか、県民等の誤解や憶測を招くなど「実施機関の合併推進に向けた事務の適正な遂行に重大な支障を及ぼすおそれ」があると言わざるを得ない。

第5 審査会の判断理由

当審査会は、本件事案について審査した結果、次のとおり判断する。

1 基本的な考え方

条例は、その第1条にあるように、県政に対する県民の理解と信頼を深め、県民の県政への参加を促進し、もって県民の知る権利への理解を深めつつ、県の有するその諸活動を県民に説明する責務が全うされるようにするとともに、公正で開かれた県民本位の県政を一層推進することを目的として制定されたものであり、その解釈・運用に当たっては、県民の行政文書開示請求権を十分尊重する見地から行わなければならない。

しかし、この行政文書開示請求権も絶対的で無制限な権利ではなく、個人、法人等の権利利益や、公共安全、公共の利益等も適切に保護すべき必要があり、開示しないことに合理的な理由がある情報を不開示情報として、第7条に規定している。これらの条例上不開示とされている情報については、条文の趣旨に添って客観的に判断する必要がある。

したがって、当審査会は、原則開示の理念に照らし、本件行政文書が、不開示情報

について規定する第7条各号に該当するかどうかを、その文理及び趣旨に従って判断するとともに、本件事案の内容に即し、個別、具体的に判断することとする。

2 本件行政文書について

本件行政文書は、新合併特例法第59条第3項に基づき、実施機関が審議会に対して本件構想に関する意見を求めた際に、審議会が組合せについて審議検討するために使用した資料である。

3 指名委員による調査について

本件について、当審査会では、条例第25条に基づき、指名委員を指名して、条例第22条第4項の調査をするため、審議会が審議を非公開で行った理由、審議会資料を非公表とした理由等について、審議会から実状聴取した。

4 条例第7条第5号該当性について

条例第7条第5号は、「県の機関並びに国、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間における審議、検討又は協議に関する情報であって」（前段）、「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、不当に県民等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」（後段）に該当する情報については、不開示とすることを定めている。

実施機関は、本件行政文書の情報を開示することにより、審議会における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や、県民等の誤解や憶測を招き、不当に県民等の間に混乱を生じさせるおそれがあるとしているので、これについて以下検討する。

(1) 条例第7条第5号前段について

実施機関が説明するように、本件構想は、平成18年3月に一度は策定、公表されたものの、今後、各市町村・各地域で議論が進む中で、本件構想で示した組合せと異なる枠組みによる合併協議の熟度が高まる可能性も考えられ、その場合は、実施機関として本件構想を変更するなど必要な措置を講ずると本件構想にも明記されており、その変更が想定されている。

したがって、以上のように本件構想の変更を想定する必要があり、また、新合併特例法第59条第3項の規定により変更する際には審議会の意見を聴くこととされていることから、最終の構想が決定される過程において、今後も同種の審議が行われることとなり、本件行政文書の情報は実施機関における審議又は検討に関する情報に該当する。

なお、本件構想は、最終の構想が決定されるまでの間においては、審議又は検討に関する情報という性格を有するものの、これを公表した理由は、旧法下の市町村合併

が進まなかった本県では、早急に合併に向けた取り組みを働きかける必要があったためである。

(2) 条例第7条第5号後段について

構想の審議に携わってきた審議会の委員の間で、こと合併の組合せに関しては、非常なフラストレーションを抱えつつ激論されたこと、そしてそれらの組合せが公にされることによって、外部からの圧力や干渉を受けるおそれがあったことが、指名委員による調査でも明らかにされているところである。

以上のような審議状態であった審議会においては、本件構想の組合せ以外の組合せに関する資料である本件行政文書の情報を公にすることにより、委員が外部からの圧力や干渉を受けるおそれあり、特に市町村代表の委員にあっては、我田引水的な意見であるとの第三者からの指摘等を強く意識することとなり、今後の率直な意見の交換が不当に損なわれるおそれがあることが認められる。

よって、本件行政文書の情報は、公にすることにより今後の率直な意見の交換が不当に損なわれるおそれがあるので、条例第7条第5号後段に掲げる情報に該当する。

(3) まとめ

よって、本件行政文書の情報は、その余の事項を検討するまでもなく、条例第7条第5号に該当すると判断する。

5 条例第7条第6号該当性について

条例第7条第6号は、「県の機関又は国、独立行政法人等、他の地方公共団体若しくは地方独立行政法人が行う事務又は事業に関する情報であって」（前段）、「公にすることにより、次に掲げるおそれその他当該事務又は事業の性質上、当該事務又は事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるもの」（後段）に該当する情報については、不開示とすることを定めている。

実施機関は、本件行政文書の情報が本号に該当するとしているので、以下検討する。

(1) 条例第7条第6号前段について

新合併特例法第1条の趣旨からも窺えるように、市町村合併の推進を図ることが要請されている実施機関としては、その一環として審議会において適正な市町村合併の組合せを構築すべく鋭意その事務を遂行しており、本件行政文書の情報は、実施機関が行う事務に関する情報であることが認められるので、条例第7条第6号前段に該当する。

(2) 条例第7条第6号後段について

本件行政文書の情報を公にすれば、前記4で検討したように、審議会において委員による率直な意見の交換が不当に損なわれることとなり、審議会の業務が適正に遂行できなくなり、ひいては、合併推進を目的とする実施機関の事務の適正な遂行

に支障を及ぼすおそれがあると認められる。

よって、本件行政文書の情報は、公にすることにより実施機関の事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるので、条例第7条第6号後段に掲げる情報に該当する。

(3) まとめ

よって、本件行政文書の情報は、条例第7条第6号に該当すると判断する。

6 異議申立人の主張について

異議申立人は、本件行政文書の情報を開示することにより、合併議論が活発化する旨、あるいは、「情報共有」や「参加と協働」の必要性を主張しているところであるが、これらの主張は、一般的には首肯できるものではあるものの、前記4において検討したとおり、本件のように審議会の審議に支障が生じるおそれがある場合にあっては、制約を受けることはやむを得ないと考える。

また、異議申立人の主張する「知る権利」については、県の説明責任を全うするに当たって、その情報公開制度の推進に果たしてきた役割を十分に理解しつつ行うべきことが必要とされるが、行政文書開示請求権の内容については、前記1に説示のとおりである。

7 結 論

以上の事実及び理由により、当審査会は「第1 審査会の結論」のとおり判断する。

第6 審査会の審査経過

当審査会の審査経過は、別紙のとおりである。

審査会の審査経過

年 月 日	審 査 経 過
平成18年 7月28日	・ 実施機関から諮問を受けた。
平成18年 8月30日	・ 実施機関から理由説明書の提出を受けた。
平成18年10月 4日	・ 異議申立人から意見書の提出を受けた。
平成19年 1月17日 (第114回審査会)	・ 実施機関から不開示理由等を聴取した。 ・ 事案の審議を行った。
平成19年 2月14日 (第115回審査会)	・ 事案の審議を行った。
平成19年 3月 7日 (第116回審査会)	・ 答申案のとりまとめを行った。
平成19年 4月 6日	・ 実施機関に対して答申を行った。

(参 考)

本 件 答 申 に 関 与 し た 委 員

(五十音順・敬称略)

氏 名	役 職 名	備 考
いけだ としお 池田 敏雄	関西大学教授（行政法）	会 長
いしぐるよしひこ 石黒 良彦	弁 護 士	
ちはら みえこ 千原美重子	奈良大学教授（臨床心理学）	
わたなべ まさる 渡辺 賢	大阪市立大学教授（憲法）	会 長 代 理

音田昌子委員は、奈良県情報公開審査会運営要領第10条第1項の規定により、本件答申に関与していない。