

令和8年3月25日

審査庁 高松市長 大西 秀人 殿

高松市情報公開・個人情報保護審査会

会長 阿部 晶子

行政文書の一部公開及び非公開決定に関する審査請求について（答申）

令和7年12月18日付け高土第615号により諮問のあった事案について、次のとおり答申いたします。

1 審査会の結論

本件審査請求を棄却すべきである。

2 公開請求の内容及び審査請求に至る経緯

審査請求人 ○○○○が、令和7年5月28日付けで高松市情報公開条例（平成12年高松市条例第39号。以下「条例」という。）第5条の規定に基づき行った公開請求の内容及び当該請求に対する同年6月11日付け高土第233号決定（以下「本件処分」という。）に係る審査請求の経緯は次のとおりである。

（1）本件公開請求の内容

審査請求人は、次の文書の公開請求を行った。

ア 令和6年9月2日付け高土第359号による高松市法定外公共物占有等許可（以下「本件許可」という。）を行うに際し、関係者からの聞き取りの状況を記載した資料、現地調査の状況を記録した資料一切（以下「本件許可関係資料」という。）

イ 令和6年9月2日付け高土第359号による高松市法定外公共物

占用等許可に関する工事に際し、発生した問題（農道の崩落、水路の損傷等）に関し、関係者からの聞き取りの状況を記載した資料、現地調査の状況を記録した資料、工事業者からの報告内容等を記載した資料、工事業者に指示等した内容等を記載した資料等一切（以下「本件工事関係資料」という。）

ウ 令和6年9月2日付け高土第359号による高松市法定外公共物
占用等許可に関する、本件行政文書公開請求に係る高松市長による行政文書公開（非公開）決定（一部公開決定を含む。）日までの下記に該当する文書

（ア） 高松市法定外公共物占用等変更許可申請書（添付書類含む一切）
（以下「本件変更許可申請書」という。）

（イ） 高松市法定外公共物占用等許可更新申請書（添付書類含む一切）
（以下「本件許可更新申請書」という。）

（ウ） 高松市法定外公共物工事着手・完了届（添付書類含む一切）（このうち、高松市法定外公共物工事完了届に関する文書について、以下「本件工事完了届」という。）

（エ） 上記（ア）及び（イ）に係る許可書（添付書類及び決裁文書並びに許可に係る交渉記録、指示記録、打ち合わせ資料、関係者からの聞き取り状況を記載した資料、現地調査の状況を記録した資料等を含む一切）

（オ） 「高松市法定外公共物の占用等の許可等事務取扱要領」に定める誓約書（様式第1号）（以下「本件誓約書」という。）、法定外公共物占用等許可審査調書（様式第2号）（以下「本件審査調書」という。）及び法定外公共物占用等許可補正指導簿（様式第3号）（以下「本件補正指導簿」という。）（いずれの様式も上記（ア）から（エ）の行政文書に含まれる場合を除く）

エ 令和6年9月2日付け高土第359号による高松市法定外公共物
占用等許可に関し、本件行政文書公開請求に係る高松市長による行政文書公開（非公開）決定（一部公開決定を含む。）日までに、弁護士協議を行った内容を記載した資料一切（弁護士協議実施に関する伺い

文書、協議内容及び協議結果を記載した資料等一切)

(2) 本件審査請求の経緯

年 月 日	処 理 内 容
令和7年 5月28日	審査請求人から行政文書公開請求書を受付
令和7年 6月11日	実施機関が行政文書公開、一部公開及び非公開を決定
令和7年 7月15日	実施機関が審査請求人から審査請求書を受付
令和7年10月20日	実施機関が審査請求人に対し弁明書を送付
令和7年11月12日	実施機関が審査請求人から反論書を受付

3 実施機関及び審査請求人の主張

(1) 実施機関の一部公開及び非公開決定の理由

ア 一部公開するもの

本件誓約書及び行政問題法律相談実施票（添付文書を含む）

イ 一部公開するもののうち、公開しない部分及び理由

(ア) 法人代表者の印影

(理由)

印影については、公表すべき合理的理由及び必要性はなく、偽造等の不正利用につながることも考えられることから、これを公開することは、当人の正当な利益を害するおそれがあるため、条例第7条第2号アに該当。

(イ) 個人の氏名

(理由)

特定の個人を識別することができるため、条例第7条第1号に該当。

(ウ) 法律相談実施票のうち、解決・処理の方針

(理由)

内部検討段階での試案、検討課題の協議に関する情報であって、公にすることにより、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ため、条例第7条第4号に該当。

(エ) 法律相談実施票のうち、教示・指導を受けた内容及び今後の方針、担当弁護士の氏名

(理由)

行政問題法律相談においては、行政執行過程において生ずる法律上の諸問題について、その対応に関する意思決定が適正に行われるよう、外部及び内部の弁護士から、助言として率直な意見を受ける必要があるところ、当該内容が公になると、外部から不当な働きかけが行われる可能性等から、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、条例第7条第4号に該当。

また、そのことにより、行政問題法律相談事務の性質上、当該事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるため、条例第7条第5号柱書に該当。

イ 公開しないもの及び公開しない理由

(ア) 本件許可関係資料、本件工事関係資料、本件許可更新申請書、本件完了届、本件変更許可申請書に係る許可書、本件許可更新申請書に係る許可書及び本件補正指導簿

(理由)

上記文書については、作成又は取得しておらず、行政文書不存在のため。

(イ) 本件変更許可申請書のうち、令和7年5月29日以降に作成又は取得したもの

(理由)

公開請求日時点では、該当する行政文書を作成又は取得しておらず、行政文書不存在のため。

(2) 審査請求の趣旨

ア 本件処分は違法・不当であるため、これを取り消し、当該行政文書の全部公開を求める。

イ 一部公開された「行政問題法律相談実施票」については、他にも行政文書が存在すると考えられることから、特定漏れの文書を特定し、全部公開するよう求める。

ウ 行政文書を「作成又は取得しておらず、行政文書不存在のため」の理由による非公開決定は、事実を反し違法・不当であるため、これを取り消し、対象文書を特定し、全部公開するよう求める。

(3) 審査請求の理由

ア 本件許可関係資料の行政文書不存在について

許可処分を行うに際しては、関係者からの聞き取りや現地調査などを行った内容を処分の決裁権者に十分説明する必要があると考えられることから、当該聞き取りや調査に関し記録した何らかの行政文書が作成されているのが当然である。なお、担当者のメモ形式の文書であっても、組織で供用されている行政文書として特定し、公開すべきである。

イ 本件工事関係資料の行政文書不存在について

農道の崩落及び水路の損傷等については、市の財産に対する多大な損害を発生させた大きな問題であることから、関係者からの聞き取りや現地調査などを行い、占用等許可処分の決裁権者に十分説明し、対応や対策を協議する必要があると考えられることから、当該聞き取りや調査に関し記録した何らかの行政文書が作成されているのが当然である。なお、担当者のメモ形式の文書であっても、組織で供用されている行政文書として特定し、公開すべきである。

ウ 行政問題法律相談実施票について

(ア) 「行政問題法律相談実施票」下部に記載された相談日は、令和7年3月26日のみであるが、相談は1回限りではなく、複数回実施されたと考えられる。他にも文書が存在すると考えられることから、全ての対象文書を特定し、全部公開すべきである。

(イ) 下記のとおり、非公開理由については、具体的な記載がなく、いずれも抽象的かつ不明確な記載しかされておらず、非公開理由の記載が不十分であることから、全部公開すべきである。

① 法律相談実施票のうち、解決・処理の方針

意思決定の中立性がどのように不当に損なわれるおそれがあるのか、どのような混乱を市民の間に生じさせるおそれがあるのか、特定の者にどのような利益を与え、若しくは不利益を及ぼすおそれがあるのか不明であり、そもそも、特定の者とはどのような者を指すのかも不明である。

なお、弁護士協議に関する情報の公開により、法律の専門家である弁護士の意思決定の中立性が損なわれるとは到底考えられない。

また、欄を細かく区切らず、丸ごと非公開としており、公開すべき範囲について真摯に検討したとは到底認められない。

② 法律相談実施票のうち、教示・指導を受けた内容及び今後の方針、担当弁護士の氏名

外部からの不当な働きかけとはどのようなことを想定しているのか不明であるし、法律の専門家である弁護士の意思決定が公開を理由に変化するとは到底考えられない。また、弁護士協議は、法律の専門家に法的な解釈を求めるものであることから、公開することにより、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るようなものではないと考えられる。

また、高松市の顧問弁護士に対しては、市の公金から報酬を支払っているのであるから、弁護士協議で得られた情報については、どのような問題があり、どのように対応すべきであるかの情報を、弁護士の氏名を含め、公益上の理由により広く市民に公開すべきである。

なお、「教示・指導を受けた内容及び今後の方針」については、欄を細かく区切らず、丸ごと非公開としており、公開すべき範囲について真摯に検討したとは到底認められない。

(4) 実施機関の主張

実施機関が弁明書において主張する内容は、おおむね次のとおりである。

ア 本件許可関係資料の存否について

本件許可において現地調査を行ったが、その状況を記録した資料となる行政文書までは作成していない。

イ 本件工事関係資料の存否について

問題が発生した以降、関係する工事業者への聞き取りを行うとともに、現地での状況確認を行ったが、市内部での協議を行うための行政文書は作成していない。

ウ 行政問題法律相談票について

(ア) 一部公開した行政問題法律相談票に記載の日付以外の本件許可に関する行政問題法律相談の実施の有無について

本件許可に関し、弁護士との法律相談は、本件処分において一部公開した行政問題法律相談票に記録のある2回しか行っていない。

(イ) 非公開理由について

行政における審議、検討又は協議の間の途中の内部情報を公にすることにより、率直な情報交換が妨げられることで、将来の同様の意思決定に支障を来す可能性が考えられ、当事者として当然に認められる地位を不当に害されるおそれや、事案等の公正、円滑な解決の妨げとなり、事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがある。

また、法律相談の内容は、極めて短い期間内に回答を求められる案件や、事実関係が必ずしも明らかでない状況下で暫定的な回答をせざるを得ない案件もあり、また、法律相談記録は職員が弁護士の助言及び指導の概要を記載したものに過ぎず、弁護士の回答と表現が一致しない部分が含まれることが想定される。

このような事情を考慮すると、法律相談記録が公にされると、様々な憶測や誤解を生み、市民や事案の関係者に誤解を与えたり、あるいは前後の関係なく弁護士の発言として記録された情報のみが独り歩きをし、結果として当該弁護士の信用や評価等に不当な影響を及ぼし、その正当な利益を害するおそれがある。

さらに、将来、法律相談の案件は、訴訟等に発展することも想定され、対応した弁護士名が開示されることにより、外部から不当な

働きかけが行われる可能性も否定できず、相談に対する公正な発言及び判断が困難となる。

(5) 審査請求人の主張

審査請求人が反論書において主張する内容は、おおむね次のとおりである。

ア 本件許可関係資料の存否について

法定外公共物占用等許可は、組織的な決裁を経て行われる行政処分であり、現地調査の結果を確認できる記録が不可欠であり、本件審査調書のみでは、許可当時の状況を十分に把握できない。

また、現地調査の状況や写真等を記録として残すことは、公文書の管理に関する法律（平成21年法律第66号）第4条及び第5条に定める「職務遂行の過程及び結果の記録・保存義務」に照らしても当然に求められる。

これらの点を踏まえると、実施機関の説明は極めて不自然であり、探索又は特定が不十分である可能性が高い。

イ 本件工事関係資料の存否について

市は、その管理する公共財産に関する重大な損害について、損害の状況を把握し、占有者や工事業者への対応方針を組織として検討・決定する必要がある。

関係者からの聞き取り内容や現地の写真、損害状況の整理資料等を作成し、関係部署間で協議するのが通常であり、実施機関の説明は合理的なものとは言い難い。

ウ 一部公開した行政問題法律相談票に記載の日付以外の本件許可に関する行政問題法律相談の実施の有無について

一部公開された行政問題法律相談実施票には、日付及び「教示・指導を受けた内容」が記載されていないものがあり、また、審査請求人は、本件許可の取消等に関する問合せの際、土地改良課職員から、弁護士に確認した旨の説明を受けていたが、そのことについても記載がない。

したがって、当該相談に関する行政問題法律相談実施票が存在す

る可能性が高い。

エ 行政問題法律相談票の非公開理由について

(ア) 条例第7条第4号の該当性について

率直な意見交換を妨げる具体的蓋然性が必要とされるところ、本件は既に意思決定が終了しており、今後の意見交換を妨げるおそれはない。また、単に弁護士に事実関係の確認、法解釈や法的助言を求めたにすぎず、政策形成過程や内部検討に属する情報とはいえない。

(イ) 条例第7条第5号の該当性について

既に意思決定が終了した案件に関する法的助言を整理したにすぎず、公にしても、今後の行政事務の遂行に支障が生じるとは考え難い。また、相談内容は一般的法解釈に関するものであり、交渉、契約、訴訟方針等の実務遂行に関わる情報ではない。

法律相談を受けた弁護士は、高松市から報酬を得て業務を行う公的立場にあり、その相談記録の開示は受忍限度の範囲内にある。

(ウ) 非公開理由の具体性について

処分庁の主張は抽象的であり、本件具体的事案に即した理由が示されておらず、非公開の範囲は過剰である。

(エ) 部分開示について

「解決・処理の方針（案）」及び「教示・指導を受けた内容及び今後の方針等」欄全体を一括して黒塗りとし、部分的な開示可能性を全く検討していない。

4 審査会の判断

本件審査請求に関する審査に当たり、審査請求人が公開を求める部分については、審査請求人が審査請求の理由において、本件処分において不存在とされた文書の存在及び行政問題法律相談実施票の公開しない部分に関する違法・不当を述べており、その余の部分に関しては何ら主張がなされていないことから、その余の部分について、審査請求人は公開を求めていると解するのが相当である。そのため、当審査会は、本件処分におい

て不存在とされた文書の存否及び行政問題法律相談実施票の公開しない部分及びその理由について審査した結果、次のとおり判断する。

(1) 不存在とされた行政文書の存否について

行政文書の存否については、過去のある時点において、実施機関の職員が当該行政文書を職務上作成し、または取得し、実施機関がそれを保有するに至り、その状態がその後も継続している事実が認められる場合に、当該行政文書が存在するものと解することが相当である。

公文書の管理に関する法律第4条において文書の作成義務が規定されていると言えども、当該規定がただちに本件処分において不存在とされた行政文書を実施機関が保有するに至った事実の裏付けとなるものではない。

また、審査請求人は、本件処分、本件処分に関する工事及び本件処分に関する行政問題法律相談に係る行政文書の存在しないことが不合理である旨を述べるが、審査請求人の指摘する事情をもって、行政文書を実施機関が保有するに至った事実が立証されとはいえず、また、そのほか、当審査会が確認した限りにおいて、実施機関の保有を裏付ける事実もない。

また、当審査会において、本件許可及び本件許可に関する工事の状況について、実施機関から聴取した結果、必要な現地調査や関係者への聞き取りは土地改良課の管理職を含む複数の職員が同行して行われた事情もあって、法定外公共物占用等許可審査調書のほかにそれらを記録した文書は作成されなかった旨の回答を得ており、こうした実施機関の説明に特に不合理な点は認められない。

こうしたことから、本件処分において不存在とされた行政文書が存在するとは認められない。

(2) 行政問題法律相談実施票の公開しない部分及びその理由について

ア 行政問題法律相談実施票について

行政問題法律相談は、行政執行過程において生じた法律上の諸問題について、実施機関の職員からの相談に弁護士が指導・助言を行い、事務処理の適正化を図るとともに、職員の法的知識の習得・向上に努

め、もって今後の行政訴訟等に的確に対応するため、実施されるものである。

そして、行政問題法律相談実施票は、実施機関の職員が、行政問題法律相談に係る事案の事実関係、法的な問題点及び法律相談の前段階における所属の考え方や解決・処理の方針案等を相談前に記入し、弁護士から教示・指導を受けた内容及び解決・処理の方針等を相談後に記入した文書である。

イ 「解決・処理の方針」の条例第7条第4号の該当性について

「解決・処理の方針」には、法律相談の前段階における所属の考え方や解決・処理の方針案が具体的に記載されているが、例え現在審議、検討又は協議の対象になっていない情報であっても、かつて市の機関内部において審議等の対象とされたものは、条例第7条4号のいう「市の機関の内部における審議、検討又は協議に関する情報」に該当すると解するのが相当である。

また、行政問題法律相談においては、前述の目的から、実施機関の職員が、対応に当たっての考え方や解決・処理の方針案に関し率直な意見を示す必要がある一方、その内容について相当な変更も予想されるものであるから、このような段階の情報は未だ未成熟かつ不確定なものであって、これらの情報が公にされることになれば、当該審議等又は将来の同種の審議等に係る意思形成自体に著しい支障を生じ、また、市民に対して方針が既に確定したかのような無用な混乱、誤解を招くおそれがあるものというべきであり、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、又は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条第4号に該当する。

ウ 「教示・指導を受けた内容及び今後の方針」及び「担当弁護士の氏名」の条例第7条第4号及び第5号の該当性について

「教示・指導を受けた内容及び今後の方針」には、弁護士から教示・指導を受けた内容及び解決・処理の方針が具体的に記載されており、「担当弁護士の氏名」には、行政問題法律相談を受けた弁護士の個人を特定できる情報が記載されているが、前述した「解決・処理の方針」

と同様に、条例第7条4号のいう「市の機関の内部における審議、検討又は協議に関する情報」に該当すると解するのが相当である。

また、行政問題法律相談においては、前述の目的から、外部の弁護士からの助言として率直な意見を受ける必要がある。その一方で、市の内部的な意思形成の途中で行われるため、未だ、未成熟、不正確な情報が含まれていることも少なくない。そのため、これらの情報が公にされた場合、形式的には未確定と分かっているにもかかわらず、弁護士の助言である以上確定的な方針であるとか、あるいは少なくとも蓋然性の高い方針であるとの印象を与えることがあるといえる。そうすると、当該審議等又は将来の同種の審議等に係る意思形成自体に著しい支障を生じ、また、市民に対して方針が既に確定したかのような無用な混乱、誤解を招くおそれがある。したがって、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、又は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条第4号に該当する。

また、同様の理由により、行政問題法律相談事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるほか、前述した当該事務の目的にあるとおり、相談に係る事案は、将来訴訟に発展する可能性が高いというべきであり、市の検討内容や今後の対応方針が公開されることにより、実際に訴訟に発展した場合に市が適正な対応を取る際の障害となるおそれがあるため、条例第7条第5号に該当する。

エ 公開しない理由の付記について

公開しない理由の付記については、公開しない理由の有無について実施機関の判断の慎重と公正妥当を担保してそのし意を抑制するとともに、公開しない理由を公開請求者に知らせることによって、その不服申立てに便宜を与える趣旨に出たものと解するのが相当である。

本件処分に付された理由には、公開しない部分が条例第7条各号所定の非公開事由のどれに該当するのかについて、非公開の根拠規定を示すにとどまらず、公開しない部分に記載された情報の性格が簡潔に示されており、公開しない理由を公開請求者に知らせるに不十分とまではいえず、その記載に本件処分を違法ならしめるような不備があっ

たとまでは認められない。

オ 部分開示について

部分開示については、非公開事由に該当する独立した一体的な情報を更に細分化し、その一部を非公開とし、その余の部分にはもはや非公開事由に該当する情報は記録されていないものとみなして、これを公開することまでも実施機関に義務付けているものと解することはできない。

当審査会において、本件処分に係る行政文書を確認したところ、「解決・処理の方針（案）」欄の記載内容は、法律相談の前段階における所属の考え方や解決・処理の方針案に関する独立した一体的な情報を成すものとみるべきであるから、当該記載部分を更に細分化してその一部のみを非公開とし、その余の部分を開示しなければならないものとは認められない。

また、「教示・指導を受けた内容及び今後の方針等」欄の記載内容は、弁護士から教示・指導を受けた内容及び解決・処理の方針に関する独立した一体的な情報を成すものとみるべきであるから、同様に、これを細分化してその一部のみを非公開とし、その余の部分を開示しなければならないものとは認められない。

(3) 結論

以上のことから、審査請求人が公開を主張する行政文書については不存在であり、また、公開を主張する部分については条例第7条第4号及び第5号に該当するため、1「審査会の結論」のとおり判断する。

5 審査処理経過

年 月 日	処 理 内 容
令和7年12月18日	諮問書受理
令和8年1月29日	実施機関から不開示理由の聴取及び争点の審査
令和8年3月 日	答申