

査答申請第1号

平成12年5月8日

生駒市長 中本幸一 殿

生駒市情報公開及び個人情報保護審査会

会長 石田 榮仁郎

公文書の部分開示決定に対する不服申立てについて（答申）

平成12年1月14日付け生北第114号で諮問のあった下記の事案について、別紙のとおり答申します。

記

「平成10年度 北部地域開発財政計画事業費概算書（試案）」の部分開示決定に対する異議申立て事案

（諮問情第1号）

(別紙)

査答申請第1号

答 申

第1 審査会の結論

生駒市長(以下「実施機関」という。)の決定は妥当である。

第2 諮問事案の概要

1 公文書の開示請求

異議申立人は、平成11年11月5日、実施機関に対し、生駒市情報公開条例(平成9年12月生駒市条例第26号。以下「条例」という。)第8条の規定により、「平成10年度北部開発地域財政計画」の開示請求を行った。

2 実施機関の決定

実施機関は、平成11年11月12日、本件請求に対応する公文書として、「平成10年度 北部地域開発財政計画事業費概算書(試案)」(以下「本件公文書」という。)を特定した上で、本件公文書のうち、次の「(1) 開示をしないことと決定した部分」を除いて開示をする決定(以下「本件処分」という。)を行い、次の「(2) 開示をしない理由」を付して異議申立人に通知した。

(1) 開示をしないことと決定した部分

- ア 事業施行者の種類
- イ 事業の位置、名称その他それらを推測し得る文言
- ウ 事業の構造、規模及び整備時期
- エ 財源内訳の名称の一部、土地評価額及び土地買収単価

(2) 開示をしない理由

ア 条例第6条第5号該当理由

奈良県、国等との協議が整っていない未成熟な情報であり、開示をすることにより奈良県、国等との協力関係、信頼関係が著しく損なわれる。

イ 条例第6条第6号該当理由

地元権利者、奈良県、国等との協議等が整っていない未成熟な情報であり、開示をすることにより市民等に誤解を与えたり無用な混乱を招いたりして、公正かつ適正な意思形成に著しい支障が生ずる。

ウ 条例第6条第7号該当理由

地元権利者、奈良県、国等との協議等が整っていない未成熟な情報であり、開示をすることにより、地元権利者、奈良県、国等との協力関係、信頼関係が著しく損なわれて今後の事業の円滑な執行に著しい支障が生ずる。

3 不服申立て

異議申立人は、平成12年1月11日、本件処分を不服として、行政不服審査法（昭和37年法律第160号）第6条の規定により、実施機関に対して異議申立てを行った。

4 諮問

実施機関は、平成12年1月14日、条例第12条第1項の規定により、生駒市情報公開審査会（現生駒市情報公開及び個人情報保護審査会。以下「当審査会」という。）に、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

本件処分のうち、不開示とした処分を取り消し、当該部分の開示をするとの決定を求める。

2 異議申立ての理由

異議申立人が異議申立書、意見書及び口頭意見陳述において主張している異議申立ての理由は、おおむね次のとおりである。

(1) 本件公文書について

本件公文書の作成は、法律等で義務付けられたものではないとしても、事業の実施主体である生駒市として、長期的観点に立った健全な財政運営を行うために最低限の責務に属するものであり、いわゆる「知る権利」の具体化、市民の市政参加の促進と有効な監視、実施機関の説明責任などにより公正で開かれた市政を推進するため、公開を原則とする条例の意義、目的からして、本件処分の開示をしない理由は条例の規定に該当しないものである。

また、開示をしないこととした部分の中には、公表されている資料に記載されているものがある。

(2) 条例第6条第5号該当性について

「事業の位置、名称その他それらを推測し得る文言」及び「事業の構造、規模及び整備時期」は条例第6条第5号に該当しない。

本号は「市と国等との間における協議、協力、依頼等により実施機関が作成し」と規定しているが、本件公文書は、実施機関が机上で想定して作成したものであって国等との協議、協力、依頼等によるものではなく、また、あくまで試案であり、内容に変更等が生ずることは市民は承知しており、実施機関が言うような混乱等を起こすことはない。したがって国等との協力、信頼関係を著しく損なうものではない。

(3) 条例第6条第6号該当性について

「事業施行者の種類」、「事業の位置、名称その他それらを推測し得る文言」、「事業の構造、規模及び整備時期」及び「財源内訳の名称の一部、土地評価額及び土地買収単価」は条例第6条第6号に該当しない。

ア 実施機関は本件公文書の開示をすることにより誤解と混乱を生ずるとしているが、そもそも試案である本件公文書の開示をすることにより、なぜそのようなことになるのか、合理的な説明がない。

イ 実施機関は事業化には国等との協議が不可欠であるといっているが、本件公文書の各事業は事業化を図る以前の試案であり、開示をしない理由にはならない。

ウ 本件公文書の各事業はあくまで試案であって、内容に変更等が生ずることは市民や関係者等は承知しており、また、周辺土地利用や騒音、環境等の問題は計画を進める中で当該事業者などが関係住民などとその都度協議し、協定などを結ぶべき事柄であり、実施機関が言うような誤解や混乱等を起こすことはなく、まして説明や協議の場も持てないような事態などにはなり得ない。

エ 地元協議会等での自由かつ率直な意見交換が阻害されることになる理由の具体的な説明がない。

(4) 条例第6条第7号該当性について

「事業の位置、名称その他それらを推測し得る文言」、「事業の構造、規模及び整備時期」及び「財源内訳の名称の一部、土地評価額及び土地買収単価」は条例第6条第7号に該当しない。

ア 本号に該当する具体的な理由がない。

イ 市民は、試案を試みの案として理解するのが順当であり「確定した情報であるかのごとく」振る舞う者は市民から相手にされない。

ウ 条例第6条各号に該当するかどうかの判断は、原則開示の立場でより厳格に行わなければならないものであるが、本号でいう「著しい支障が

生ずる」とする主な理由を「情報のひとり歩き」としているのは、条例の趣旨に合わない。

第4 実施機関の説明要旨

1 本件公文書について

本件公文書は、生駒市北部地域において事業展開される「関西文化学術研究都市高山地区（第2工区）開発事業」と「京阪奈新線整備事業」に関連して本市が整備する必要があると思われる事業について、本市財政に対する影響を把握し、長期的観点に立った健全な財政運営を行うために、内部検討用として平成10年度時点での事業費や財源を机上で想定し、試算するために作成したもので、市の意思を形成するためのごく初期段階の資料である。

本件公文書の各事業（「3 鉄道整備事業」を除く。以下同じ。）は、市として意思を示したものではなく、また、関係権利者や地元住民等への説明、奈良県、国等の関係機関との協議、地形等の自然条件の考慮等事業化に当たり不可欠な都市計画決定手続に係る素案作成のための各種作業も経ておらず、内容の変更、実施されない事業、事業の追加等不確定要素を多数内包している。また、本件公文書は法律、条例等で策定が義務付けられたものではない。

2 条例第6条第5号該当性について

「事業の位置、名称その他それらを推測し得る文言」及び「事業の構造、規模及び整備時期」は、次の理由により条例第6条第5号に該当する。

本件公文書の各事業は、国家プロジェクトとして位置付けられた学研高山地区（第2工区）開発事業の関連事業として、都市計画決定、事業認可等の法的諸手続だけではなく、素案作成段階からその進展に応じて、適宜奈良県、国等と協議し、合意の上で進められるものであり、事業の円滑な執行には、奈良県、国等との信頼関係、協力関係が不可欠であるが、現段階では、これらの協議等を全く行っていなかったり、調べていない未成熟なものである。にもかかわらず、開示をすると、あたかも確定したものであるかのように、情報がひとり歩きをし、その真偽を確かめるため関係権利者、地元住民等が奈良県、国等に対して問い合わせや交渉を行って日常業務等に支障を来したり、本市が独断専行した形となることで、市と奈良県、国等との協力関係や信頼関係が著しく損なわれることになる。また、本号でいう「協議、協力、依頼等」は「協力関係又は信頼関係」が生ずる場合の例示であって、その趣旨は「市と国等との協力関係又は信頼関係が著しく損なわれる」場合は不開

示とすることができることを定めたものであり、本件公文書は同号に該当する。

3 条例第6条第6号該当性について

「事業施行者の種類」、「事業の位置、名称その他それらを推測し得る文言」、「事業の構造、規模及び整備時期」及び「財源内訳の名称の一部、土地評価額及び土地買収単価」は、次の理由により条例第6条第6号に該当する。

(1) 市の意思を形成し決定するためには、事業の成立の可能性、投資効果、費用等について各種調査、市内部での協議、検討を十分に行わなければならないが、それらの作業が不十分なままで開示をすると、市としての事業に対する方針や、具体的な説明ができずに、周辺土地利用、騒音・振動等の問題について、架空の議論や思わくが先行して関係権利者、地元住民等に誤解や混乱を招いたり、地元の協議会での自由かつ率直な意見交換等が阻害されることになる。

(2) 事業を進めるに当たっては、市としての一定の方向性が出た段階で、まず、関係権利者、地元住民等に説明し、理解していただいた上で協力をいただかなければならないが、そういった対応をする前の段階で未成熟な情報であったとしても開示をすると、本来、より早い時期に説明等を受けるはずの関係権利者、地元住民等が市に対して不信感を抱き、地元での説明、協議の場が持てなくなったり、地元で立ち上げていただく協議会の結成が難航したりして公正かつ適正な合意形成に著しい支障が生ずる。

(3) 国庫補助対象の事業を行うには合理的、論理的なものになるよう、奈良県、国等と事前に協議を行っていかなければならないが、現段階で本件公文書の開示をすると、市に対する奈良県、国等の信頼関係が著しく損なわれ、当該協議に著しい支障を生ずる。

(4) 未成熟な情報がひとり歩きすることによって、今後、行われる生駒市都市計画審議会や奈良県都市計画地方審議会での自由かつ率直な意見交換等が阻害されることになる。

4 条例第6条第7号該当性について

「事業の位置、名称その他それらを推測し得る文言」、「事業の構造、規模及び整備時期」及び「財源内訳の名称の一部、土地評価額及び土地買収単価」は、次の理由により条例第6条第7号に該当する。

これらの情報の開示をした場合、あたかも確定したものであるかのごとく情報がひとり歩きをし、次のような事態を招いて、今後の事務の公正かつ円

滑な執行に著しい支障を来す。

- (1) 本来、一般市民より早い時期に市から説明や協議を受けるべきである関係権利者、地元住民等に情報がひとり歩きして伝わると、市に対する心証を著しく悪化させて事務の執行に不可欠な相互の協力関係、信頼関係の形成を妨げたり、今後、正式に決定される情報との差異を巡り混乱を招いたりして協議や交渉が著しく難航し、事業の実施が遅れる。
- (2) 事業予定箇所周辺において、予定施設の整備を見込んだ土地取引による地価の上昇により、用地買収が難航したり事業費が増大する。

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、公文書の開示を請求する市民の権利を保障することにより、市民の市政への参加を促進するとともに、市の諸活動を市民に説明する責務が全うされるようにし、もって公正で開かれた市政を推進することを目的とし(第1条)、実施機関は、その解釈運用に当たっては公文書の開示を請求する市民の権利が十分に尊重されるようにする(第3条前段)としている。

このように、市民の「公文書の開示請求権」を保障し、「開示を原則」とする理念の下にあっても、個人に関する情報がみだりに公にされることのないよう最大限の配慮をし(第3条後段)、開示をすることにより個人、法人等の正当な権利・利益を侵害したり、市民全体の福祉の増進を目的とする行政の公正かつ適正な執行を妨げ、市民全体の利益を著しく害することのないよう、例外として開示をしないことができる情報(第6条)を定めている。

実施機関は、公文書に条例第6条各号に定める情報がある場合を除いて開示をしなければならないものであり、当審査会は、実施機関が本件公文書において開示をしないことと決定した部分が同条各号に該当するかどうかについて、原則開示の理念に照らし、判断することとする。

2 本件公文書について

本件公文書は、平成10年度に生駒市北部開発課の職員が作成したものである。

本件公文書は、生駒市北部地域での関西文化学術研究都市高山地区(第2工区)開発事業と京阪奈新線整備事業に関連して生駒市が整備する必要があると思われる事業について、その事業費総額を試算することを主な目的としているものであり、本件公文書の各事業(「3 鉄道整備事業」を除く。以

下同じ。)は、そのために想定されたものにすぎず、都市計画決定等の法的な手続はもとより、地元住民、奈良県、国等の関係者等との協議等が全く調っていないものである。

以上の認識の上で判断を行うこととした。

3 条例第6条第5号該当性について

条例第6条第5号は、市と国又は他の地方公共団体との協力、信頼関係を継続的に確保することが市政運営上非常に重要であるという観点から、「市と国等との間における協議、協力、依頼等により実施機関が作成し、又は取得した情報であって、開示をすることにより、市と国等との協力関係又は信頼関係が著しく損なわれると認められるもの」が記録されている公文書については開示をしないことができると規定している。したがって、本号に該当するためには、本号前段の「市と国等との間における協議、協力、依頼等により実施機関が作成し、又は取得した情報」であること及び本号後段の「開示をすることにより、市と国等との協力関係又は信頼関係が著しく損なわれると認められるもの」であることが必要である。

本号前段の該当性について、本件公文書の作成に当たっては奈良県、国等との間で具体的な協議、協力、依頼等があったものではないことは実施機関の説明等からも明らかである。また、本号に規定する協議、協力及び依頼は例示であって協力関係又は信頼関係に基づくと認められる事情があれば、国等との協議等により作成したものと考えるのが相当であるとしても、本件公文書については、このような事情があったものとも認められない。

よって、本号前段には該当しないものであり、したがって、本件公文書は、本号には該当しない。

4 条例第6条第6号該当性について

条例第6条第6号は、市又は国等の事務事業に係る意思形成が公正かつ適正に行われることを確保するという観点から「市又は国等の事務事業に係る意思形成過程において、市の機関内部若しくは機関相互間又は市と国等との間における審議、協議、検討、調査、研究等に関し、実施機関が作成し、又は取得した情報であって、開示をすることにより、当該事務事業又は同種の事務事業に係る公正かつ適正な意思形成に著しい支障が生ずると認められるもの」が記録されている公文書については開示をしないことができると規定している。したがって、本号に該当するためには、本号前段の「市又は国等の事務事業に係る意思形成過程において、市の機関内部若しくは機関相互間

又は市と国等との間における審議、協議、検討、調査、研究等に関し、実施機関が作成し、又は取得した情報」であること及び本号後段の「開示をすることにより、当該事務事業又は同種の事務事業に係る公正かつ適正な意思形成に著しい支障が生ずると認められるもの」であることが必要である。

(1) 本号前段の該当性について、本件公文書は生駒市北部開発課職員が具体的な調査等を経ず、既存の資料等を基に、総経費を算出することを主な目的として作成されたもので、本件公文書の各事業については、今後、市内部での協議や種々の調査等を行った上でその実施の可否、手法等を定められるものであり、現段階においては極めて未成熟な意思形成過程にある情報であると認められる。

よって、本件公文書は本号前段に該当する。

(2) 本号後段の該当性について、実施機関は、本件公文書のうち「事業施行者の種類」、「事業の位置、名称その他それらを推測し得る文言」、「事業の構造、規模及び整備時期」及び「財源内訳の名称の一部、土地評価額及び土地買収単価」は本号に該当するとしているのでこれらについて以下検討する。

本件公文書の各事業については想定であって、その事業の実施の可否や手法等は未定であり、実施機関内部の十分な検討や必要な調査も経ていない。また、通常、公共事業の対象となる地元住民等はその内容によっては自らの権利・利益に直接関わることになり、非常に高い関心を持っていると考えられる。こうした状況において、本件公文書にある未成熟な情報が開示された場合、実施機関として明確な方針を示したり具体的な説明等を行うことができないことや、市からの説明等を受ける前に、第三者等を通じて情報が伝わることにより、地元住民等の間で誤解を招いたり混乱を生じさせることはあり得る。その結果、市に対して不信感を抱いたり、開示された内容が確定されたものとして伝播されたりして、市が意思形成を図る上で重要な今後の地元住民等との協議等において、著しい支障が生じるものと認められる。

よって、「事業施行者の種類」、「事業の位置、名称その他それらを推測し得る文言」、「事業の構造、規模及び整備時期」及び「財源内訳の名称の一部、土地評価額及び土地買収単価」は、本号後段に該当する。

5 条例第6条第7号該当性について

条例第6条第7号は、市又は国等が行う事務事業の公正かつ円滑な執行を

確保するという観点から「市又は国等が行う立入検査、監査、許可、認可、試験、審査、争訟、入札、交渉、渉外、人事その他の事務事業に関する情報であって、開示をすることにより、当該事務事業若しくは同種の事務事業の目的を損ない、又はこれらの事務事業の公正かつ円滑な執行に著しい支障が生ずると認められるもの」が記録されている公文書については開示をしないことができると規定している。

実施機関は、本件公文書のうち、「事業の位置、名称その他それらを推測し得る文言」、「事業の構造、規模及び整備時期」及び「財源内訳の名称の一部、土地評価額及び土地買収単価」は本号に該当するとしているのでこれらについて以下検討する。

本件公文書の各事業については想定であって、その事業の実施の可否や手法等は未定であり、実施機関内部の十分な検討や必要な調査も経ていない。また、通常、公共事業の対象となる地元住民等はその内容によっては自らの権利・利益に直接関わることになり、非常に高い関心を持っていると考えられる。こうした状況において、本件公文書にある未成熟な情報が開示された場合、実施機関として明確な方針を示したり具体的な説明等を行うことができないことや、市からの説明等を受ける前に、第三者等を通じて情報が伝わることにより、地元住民等の間で誤解を招いたり混乱を生じさせることはあり得る。その結果、市に対する不信感から、相互の協力関係、信頼関係の形成が阻害され、各事業の実施が遅滞したり、また、具体的な事業位置が分かることで投機的な土地取引により地価の上昇を招き、用地買収事務が難航したり、事業費が増大するなどの著しい支障が生じるものと認められる。

よって、「事業の位置、名称その他それらを推測し得る文言」、「事業の構造、規模及び整備時期」及び「財源内訳の名称の一部、土地評価額及び土地買収単価」は、本号に該当する。

6 公表されている資料との関係について

異議申立人は、開示をしないこととした部分の中には、公表されている資料に記載されているものがあるとの主張をしていたので当審査会で確認したところ、当該資料が公表されたものではないことを確認した。

7 結論

(1) 以上の理由から、当審査会は、「第1 審査会の結論」のとおり判断する。

(2) 当審査会は、本件公文書の作成の目的を、生駒市北部地域において事業

展開される関西文化学術研究都市高山地区開発事業等に関連して生駒市が整備する必要があると思われる事業についての総経費を算出することと認め、各事業については極めて未成熟な情報であるものと認めた。その趣旨及び内容を踏まえた上で、前述のとおり判断したものであるが、住民参加の実現、とりわけ地元住民の権利が保障されるためにはできうる限り早い段階での情報の開示と事業の説明が求められるところであり、そのことにより実施機関が説明責任を果たされることを強く望むものである。

第6 審査会の審査経過

本件事案に係る当審査会の審査経過は次のとおりである。

年 月 日	審 査 経 過
平成12年1月14日	○ 実施機関から諮問を受けた。
平成12年1月25日	○ 実施機関から理由説明書の提出を受けた。
平成12年2月14日	○ 不服申立人から意見書の提出を受けた。
平成12年2月22日 本件第1回審査会 (通算第3回審査会)	○ 実施機関から不開示理由の聴取等を行った。 ○ 不服申立人等から意見の聴取等を行った。 ○ 審議を行った。
平成12年4月 3日 本件第2回審査会 (通算第4回審査会)	○ 実施機関から不開示理由の聴取等を行った。 ○ 審議を行った。
平成12年4月18日 本件第3回審査会 (通算第5回審査会)	○ 審議を行った。 ○ 答申の案文検討を行った。
平成12年5月 8日 本件第4回審査会 (通算第6回審査会)	○ 答申の案文検討を行った。