

査 答 申 情 第 7 号

平成16年11月25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16年5月10日付け生再第8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

「生駒駅前北口第二地区再開発事業施設基本構想策定業務報告書」の部分開示決定に対する異議申立て事案

（諮問情第7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。ただし、新しい施設構想案作成後は、速やかに地元権利者等にその内容を説明し、不開示とした部分を開示できるようにすべきである。

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16年2月24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、「駅前再開発第2地区事業計画案」の写しの交付による開示請求を行った。

2 実施機関の決定

実施機関は、平成16年3月9日、本件請求に対応する公文書として、「生駒駅前北口第二地区再開発事業施設基本構想策定業務報告書」（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

イメージパース案及び施設構想案の内容（以下「イメージパース案等」という。）

(2) 開示をしない理由

ア 条例第6条第6号及び第7号該当理由

当報告書は、生駒駅前北口第二地区再開発事業について、区域の変更を想定した試案であり、事業を推進していく上において、行政内部の意思形成を図るための検討中の資料であり、地元権利者にも提示していない未成熟な情報を含んでいる。これらの情報のうち、イメージパース案等は、開示をすることにより、試案ではなく、現実の成案であるかのような誤解を市民等に与え、地元権利者との信頼関係を損なうなど、無用の混乱を招き、公正かつ適正な意思形成及び事務事業に著しい支障が生

ずると認められるため。

3 不服申立て

異議申立人は、平成16年5月7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16年5月10日、条例第12条第1項の規定により、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) 条例の目的及び解釈・運用等について

本条例は、公文書の開示を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任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ている（条例第1条）。そして、実施機関は、公文書の開示をする市民の権利が十分に尊重されるようこの条例を解釈し、運用しなければならないとされており（条例第3条）、非開示事由は限定列挙されているのである（条例第6条）。このような本条例の目的（1条）、実施機関の責務（3条）及び非開示事由の定め方（6条）からして、公開請求にかかる情報は原則として公開すべきというのが条例の解釈にあたっての基本的な指針とされなければならない。したがって非開示事由に該当するか否かの判断は厳格にされなければならない。

また、本件公文書の開示をしないこととした部分の中には、公表されている施設構想案がある。

(2) 条例第6条第6号該当性について

イメージパース案等は、次の理由により条例第6条第6号に該当しない。

ア 「意思形成」とは、生駒市内部の意思形成を意味している。

- イ 意思形成過程情報についても、原則公開の精神が及ぼされるべきで、行政の一方的な便宜だけで非公開とすべきでない。
- ウ 情報公開制度が行政の意思形成過程が真に適正になされているかをチェックするために運用されることが期待されている以上、意思形成過程を理由とする非開示決定は、慎重に行われるべきである。
- エ 意思形成過程といっても、法令等に基づいて裁量の余地が少ないものやその他一義的に定められるようなもの場合には、その意思形成の過程が開示されたとしても無用の混乱等生ずるおそれは低いから、本号の「意思形成過程」における情報には当たらない。
- オ 「著しい支障が生ずる」おそれも、行政側の単に抽象的・主観的な「おそれ」があるだけで非公開とするのは、条例の趣旨を没却しかねなく不当で、支障が生ずる具体的・客観的な蓋然性があることが必要である。
- カ 本件不開示情報を開示することにより、「生駒市都市計画審議会」及び「奈良県都市計画審議会」での審議に関し、実施機関は「未熟な情報が一人歩きすることによって、自由かつ率直な意見交換等が阻害されることになる」と述べるだけで、その意思形成に「著しい支障が生ずる」具体的・客観的な蓋然性を何ら主張、立証し得ていない。
- キ 通常、審議会等の意思形成に支障を与える情報として想定されるのは、議事録等、委員の具体的な発言内容が明らかになるものであり、本件不開示情報が開示されたからといって、委員の自由かつ率直な意見交換等が阻害されることは想定できず、本件不開示情報が都市計画決定のあり方とどのように関連するのも不明である。

(3) 条例第6条第7号該当性について

イメージパース案等は、次の理由により条例第6条第7号に該当しない。

- ア 実施機関の主観により開示・不開示が決められるのは不当であり、支障が存在する高度の蓋然性が客観的に認められることが必要である。
- イ 「著しい支障が生ずる」おそれについては、実施機関の抽象的な「おそれ」があるだけで非公開とするのは、条例の趣旨を没却しかねなく不当で、支障が生ずる具体的な蓋然性を実施機関が主張、立証する必要がある。
- ウ 実施機関は、主観的、抽象的なおそれを述べているに過ぎず、支障が存在する高度の蓋然性を全く主張、立証し得ていない。
- エ 生駒駅前北口再開発整備計画のパンフレットの完成イメージ図や平成

2年4月市街地再開発準備協議会発行の再開発ニュース「ようこそ生駒へ」の完成予想図、また、1988年5月の朝日新聞に掲載された「完成予想図」は、集合住宅型の構想を発表したものである。このように、過去に完成予想図が出ていて、市のホームページや駅前のスーパービジョンでも完成予想図の映像を見ることができる。

オ 不開示にしたイメージパース案の一部が、生駒駅前スーパービジョン及び市のホームページで放映されている。また、平成13年3月議会の会議録には、理事者側の答弁が載っており、部分開示の決定のあり方が不自然ではないかという思いを強めている。

第4 実施機関の説明要旨

1 本件公文書について

平成9年3月の生駒駅前北口第一地区市街地再開発事業の完成後において、引き続き第二地区の事業化に向けて地元権利者で組織された第二地区再開発協議会（以下「再開発協議会」という。）と協議を重ねていたが、その後の日本経済の低迷により、再開発事業を取り巻く環境が厳しくなったため、事業の根幹を成す核施設について具体的な計画策定が困難な状況になった。

しかし、第四地区に関しては、核施設に見通しがついたことにより、権利者で組織された再開発準備組合（現在は再開発組合）によって事業が動き出した。その結果、第一地区と第四地区との間に位置する第二地区についても、早期着手に向けて基本構想等を整備していくことについて、再開発協議会等からの要望が強くなった。また、行政としても第二地区は規模的にも第一地区に匹敵するものであることから、市の重要施策として計画を推進していくことになった。

本件公文書は、このような経緯の中、平成11年度に第二地区の再開発事業推進のため、公共施設を核とした構想を市内部で検討するための資料として、生駒市が委託により作成したものであり、都市計画決定等の法的な手続はもとより、地元権利者、奈良県、国等との協議を経ていないものである。

2 条例第6条第6号該当性について

イメージパース案等は、次の理由により条例第6条第6号に該当する。

(1) イメージパース案は、施設建築物を中心に配置した建物完成時のカラー版の2案の図面であり、また、「施設構想案の内容」の面積表には施設の各階別及び用途別に具体的な面積が表示されており、平面図、断面図は各階毎の施設配置を表示してあることから、視覚的に印象が強く、両方の情

報を併せて見るとあたかも決定した計画案として情報が一人歩きする可能性が高いものである。

- (2) これらの情報は、事業関係者である地元権利者及びその組織である再開発協議会を始め、市外部に公表していない。開示することになれば、本件公文書の施設構想案が既に市において決定されたものであるかのように、地元権利者や市民に誤解を与えるおそれがある。

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、地元権利者や再開発協議会等に説明し、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あるため、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地元権利者や再開発協議会等が市に対して不信感を抱き、説明、協議の場が持てなくなったり、公正かつ適正な合意形成に著しい支障が生ずる。

- (3) 今後、再開発協議会等と第二地区の基本構想等を構築していく過程において、地元権利者がイメージパース案等のイメージに左右されその意思形成に影響を与えるとともに再開発協議会等との公正かつ適正な合意形成にも著しい支障が生ずる。

- (4) 中央公民館区域を再開発区域に編入することは、都市計画決定が必要なことから、今後、行われる生駒市都市計画審議会や奈良県都市計画審議会の審議においても、未成熟な情報が一人歩きすることによって、自由かつ率直な意見交換等が阻害されることになる。

3 条例第6条第7号該当性について

イメージパース案等は、次の理由により条例第6条第7号に該当する。

- (1) 再開発事業は地元権利者の財産の権利変換を行うものであるため、都市再開発法により、再開発事業を進めていくためには、地元権利者の同意が必要とされている。

- (2) イメージパース案等は、用途変更や風致地区を縮小することについての県との協議が不調になった時点で重要部分の変更が生じ、当該部分が廃案になることが予想され、また、地元権利者にも説明していない段階のものであったため、本件公文書は出せなくなったものである。

- (3) これらの情報を開示すれば、あたかも確定したものであるかのごとく情報が一人歩きをし、市と一体となって事業について協議していくべき地元権利者等に市の事業推進の姿勢に対する不信感を抱かせるとともに、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・信頼関

係を壊したり、今後、その信頼回復に相当の時間を要することになり、今後の事業推進に際し無用な時間と労力を費やすなど、事業の実施が遅れることになる。

(4) 過去に検討資料のための試案が事前に地元権利者に説明がないまま伝わり、一方的に市が作ったとされ、繰り返し説明しても理解が得られなかったため、事業がストップし、地元の信頼をなかなか回復できないことがあった。

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。

当審査会は、このような条例の趣旨を踏まえ、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、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11年度に第二地区の再開発事業推進のため、公共施設を核とした構想を市内部で検討するための資料として、生駒市が委託により作成したものであり、都市計画決定等の法的な手続はもとより、地元権利者との協議を経ていないものであるとともに、本件公文書の開示をしないことと決定した部分であるイメージパース案等は、用途地域の変更や風致地区の縮小につき県との協議が不調になったことにより、重要部分の変更が生じたため、実施機関は、新たな施設構想案を策定しているところである。

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。

本件公文書は、平成11年度に第二地区の再開発事業推進のため、公共施設を核とした構想を市内部で検討するための資料として、生駒市が作成したものであり、都市計画決定等の法的な手続はもとより、地元権利者、奈良県、国等との協議を経ることなく市の意思を形成するためのごく初期段階の資料として作成された、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。

また、市街地再開発事業は、再開発区域内の従前の土地、建物等の権利を、新しく建築する建築物の床に権利を置き換える権利変換という手法により、建築物の高度化による土地の有効利用と併せて道路等の公共施設の整備を行う事業である。新しく建築する建築物は、従前の権利者が権利変換により区分所有し、管理運営されるものであるため、地元権利者の意向を尊重しながら公共施設の整備を図る性格を有するもので、その事業化のためには、地元権利者等との協議が必要不可欠のものである。

前述したように新たな施設構想案を作成中である現段階では、市と地元権利者とで事業を進めていくという再開発事業の特殊性を考慮すれば、重要部分の変更が生じ、廃案になることが予想されるものであったとしても、市からの説明等を受ける前に、第三者等を通じて地元権利者等に情報が伝われば、心証を害したり、誤解を招いたりして、混乱を生じさせることが考えられる。

その結果、地元権利者等が市に対して不信感を抱いたり、開示された内容があたかも確定されたものとして伝播されたりすることにより、今後の生駒駅前北口再開発第二地区の再開発事業において、市が意思形成を図る上で重要な地元権利者との協議等に、著しい支障が生じるものと認められる。

以上のことから、今後の事業の推進に係る公正かつ適正な意思形成に著しい支障を与えるものであり、条例第6条第6号に該当する。

4 条例第6条第7号該当性について

条例第6条第7号は、市又は国等の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。

新たな施設構想案を作成中である現段階では、市と地元権利者とで事業を進めていくという再開発事業の特殊性を考慮すれば、重要部分の変更が生じ、廃案になることが予測されるものであったとしても、これを地元権利者にその内容を説明する前に第三者である開示請求者に開示することは、地元権利者の心証を害することになる。

その結果、地元権利者等の市に対する不信感から、その信頼回復に相当の時間を要することになり、今後の事業推進に無用な時間と労力を費やしたり、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、信頼関係の形成が阻害され、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、事業の実施が遅滞したりすることによって、著しい支障が生じるものと認められる。

以上のことから、今後の事務の公正かつ円滑な執行に著しい支障をきたすものであり、条例第6条第7号に該当する。

5 公表されているイメージパース案との関係について

開示をしないことと決定したイメージパース案の一部が、生駒駅前スーパービジョン及び市のホームページで放映されているとの異議申立人の主張について当審査会で確認したところ、異議申立人が主張する「スーパービジョンいこま」等で公表されているものは、平成2年に都市計画決定されるとともに、地元権利者等にも説明済みのものであり、本件公文書のイメージパース案とは別のものであることを確認した。

6 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、本件公文書を、再開発事業推進のために、市及び再開発協議会等との意思を形成するための検討用資料として作成されたものである

が、その重要部分の変更を伴う極めて未成熟な情報であるものと認めた。

そのことを踏まえた上で、前述のとおり判断したものであり、請求時点において部分開示とした実施機関の決定は妥当であると判断する。

ところで、本件においては、地元権利者への説明が遅れている理由として、用途地域の変更や風致地区の縮小という都市計画の変更を目指し、県との協議を続けたが、変更が認められなかったため、廃案にせざるを得なかったという特殊な事情があった。

しかし、単に関係者に説明していないことをもって、第三者に開示できない理由にはならず、むしろ、もう少し早く関係者に説明すべきものであった。説明すべき時期には関係者に遅滞なく説明すべきであるという事業遂行上の基本からして、今後、少なくとも市内部において新しい案が策定された段階で地元権利者等に速やかに説明することによって、本件公文書を開示できるようにすべきであるとの結論に至った。

なお、本件審査の過程においては、「時限的な開示ではなく、支障が生ずる蓋然性が低いと考えられるから、開示が相当である。」との意見もあったことを申し添える。

審 査 会 の 審 査 経 過

年 月 日	審 査 経 過
平成16年5月10日	○ 実施機関から諮問を受けた。
平成16年5月20日	○ 実施機関から理由説明書の提出を受けた。
平成16年6月9日	○ 不服申立人から意見書の提出を受けた。
平成16年7月1日 本件第1回審査会 (通算第22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16年7月15日 本件第2回審査会 (通算第23回審査会)	○ 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16年8月3日 本件第3回審査会 (通算第24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16年8月23日 本件第4回審査会 (通算第25回審査会)	○ 審議を行った。
平成16年9月21日 本件第5回審査会 (通算第26回審査会)	○ 審議を行った。
平成16年11月5日 本件第6回審査会 (通算第27回審査会)	○ 審議を行った。 ○ 答申の案文検討を行った。
平成16年11月24日 本件第7回審査会 (通算第28回審査会)	○ 答申の案文検討を行った。 ○ 答申を確定した。

生駒市情報公開及び個人情報保護審査会委員名簿

(五十音順・敬称略)

氏 名	所属、団体名	備 考
いしだ ひでじろう 石 田 榮仁郎	近畿大学教授	会長
かなたに しげき 金 谷 重 樹	摂南大学教授	会長職務代理者
しらいし としや 白 石 竣 哉	社会保険労務士・保護司	
たなか ひろよし 田 中 啓 義	弁護士	
みむら えいこ 三 村 英 子	弁護士	