

広 情 審 第 1 4 号

平成 2 3 年 4 月 2 5 日

広島市長 松 井 一 實 様

広島市情報公開審査会

会長 大久保 隆 志

公文書不開示決定に係る異議申立てに対する決定について（答申）

平成 2 2 年 1 1 月 1 2 日付け広文ス第 7 3 6 号で諮問のあったこのことについては、
別添のとおり答申します。

（諮問第 5 2 号関係）

答 申 書

平成 2 2 年 1 1 月 1 2 日付け広文ス第 7 3 6 号で諮問のあった事案（諮問第 5 2 号で受理）について、次のとおり答申します。

第 1 審査会の結論

「競技会場等主な施設整備に関する検討結果（試案）」について、広島市長（以下「実施機関」という。）が不開示とした決定のうち、別表中の「開示すべき情報」の欄に掲げる部分については、これを取り消し、開示すべきです。その他の部分については、実施機関の決定は妥当です。

第 2 異議申立ての趣旨

平成 2 2 年 5 月 2 8 日付け異議申立ての趣旨は、異議申立人（以下「申立人」という。）が同年 4 月 2 3 日付けで行った、「2 0 2 0 年オリンピック招致検討について、平成 2 2 年 4 月 2 日に来広した J O C 幹部に競技施設、オリンピック関連施設の配置及び整備構想を説明する際に用いた文書（施設の場所、整備手法が具体的に記されているもの）」に係る開示請求に対し、実施機関が同年 5 月 7 日付け広文ス第 2 6 8 号で行った不開示決定（以下「本件不開示決定」という。）について、これを取り消し、全部の開示または少なくとも部分開示を求めるというものです。

第 3 申立人の主張の要旨

異議申立書での主張を要約すると、おおむね次のとおりです。

- 1 広島市情報公開条例第 1 条は「市民の知る権利を尊重し、市民に公文書の開示を求める権利を保障する等市政に関する情報の公開について必要な事項を定めることにより、市民に説明する責務が全うされるようにし、市民の市政参加を助長し、市政に対する市民の理解と信頼を深め、もって地方自治の本旨に即した市政を推進することを目的とする。」と定めている。

たしかに条例は、第 7 条第 1 号ないし第 4 号が示す不開示情報について開示しないことを認めているが、第 1 条の趣旨に従えば、不開示情報に当たるかどうかの判断は慎重にされ、可能な限り開示に努めるべきである。そのために条例は第 8 条に部分開

示の制度を定めている。

それにも関わらず、本件処分について実施機関が示した理由は、①「事務の性質上」というのはどのような事務のどのような性質なのか、②「事務の適正な遂行に支障を及ぼす」とはどのような事務が、どのように適正に遂行されるべきで、それに対してどのように支障を及ぼすのかなど全く示されないなど極めて抽象的で、条例第1条が掲げる公益を上回るほどのものとは到底考えられない。

仮にやむを得ず当該文書に不開示情報に当たる部分があったとしても、すべてが不開示情報に当たるとは到底考えられず、少なくとも部分開示されるべきである。

こうした対応をせず、一切を不開示とし、さらに公文書を開示できる時期も示さないのは、条例の趣旨から逸脱した対応であり本件処分は速やかに取り消されるべきである。

- 2 広島市は4月21日に開催された、市民も傍聴可能な市議会総務委員会において、不開示となった公文書に含まれていると考えられる競技会場などについての試案の一部を委員に対し文書を配布した上で説明している。こうしてすでに公知となっている事実が含まれているにもかかわらず、その後に行なわれた本件請求に対し、一切を不開示しているという不誠実な対応である。

第4 実施機関の主張の要旨

実施機関の主張を要約すると、おおむね次のとおりです。

- 1 本件不開示決定の対象公文書である「競技会場等主な施設整備に関する検討結果(試案)」(以下「本件対象公文書」という。)を構成する書面について
 - (1) 競技会場等主な施設整備に関する検討結果(試案)は、競技会場の候補地を選定するに当たっての考え方、検討結果、概算整備費、オリンピック選手村やメディアセンターの施設配置の考え方、大会関係者用の宿泊施設の状況を記載したもので、内部検討段階の試案である。
 - (2) 2020年オリンピックゾーン・エリア分布図は、競技会場及びオリンピック関連施設の候補地及び市外・県外の候補会場を、広島市内地図の上に記載したもので、内部検討段階の試案である。
 - (3) 施設分布は、ゾーン別にエリア、施設名称、管理者、想定競技種別、概算工事費等を表に整理したもので、内部検討段階の試案である。
 - (4) 競技会場候補地の現状図及び施設配置図は、オリンピック招致検討に関わった関係者からの情報提供により入手できた公にされていない貴重な情報をもとに、オリンピック競技会場として必要な競技エリア、関連諸室、観客席、駐車場を会場候補地の写真の上に記すとともに、それぞれに必要な面積を記載したもので、競技会場の候補地を検討していく上での基礎資料とする内部検討段階の試案である。

- (5) 2020年ヒロシマ・オリンピック選手村およびメディアセンター配置構想案は、オリンピック選手村を構成するレジデンシャル・ゾーン、オリンピック・ヴィレッジ・プラザ、食堂、駐車場等、メディアセンターを構成する国際放送センター、メイン・プレス・センターを配置した構想案で、内部検討段階の試案である。

2 不開示とした理由

本件対象公文書は、すべて内部検討段階の試案のものであり、施設所有者や競技団体等と協議を行っておらず、仮定している競技会場の具体的な名称等を公にすることにより、施設所有者をはじめ多くの関係者に不確定な情報が流れ、それにより、その後協議を行う施設所有者等との信頼関係が構築できず、具体的な協議の進行に支障を及ぼす。

また、オリンピック関連施設である選手村等の構想を公にすることにより、地権者をはじめ多くの関係者に不確定な情報が流れ、それにより、その後協議を行う地権者等との信頼関係が構築できず、具体的な協議の進行に支障を及ぼす。

本件対象公文書の内容の一部は、4月21日に開催された本市議会総務委員会において配布した資料に反映されているものの、それがそのまま記載されているわけではなく、基礎的な資料として利用しているにとどまり、今後も検討資料として活用していくものである。また、公にされている情報だけを開示した場合であっても、本件対象公文書の内容がこういった形で記載されているかが併せて明らかになり、どのような観点で検討しているかといった着眼点が容易に推測できるため、国内の候補都市に立候補しようとしている国内の他の都市がある場合、これを参考にして、自らの招致に関する資料の作成や修正が可能となり、本市が国内の候補都市に立候補した場合は、その選定において不利益を被る恐れがある。

以上のことから、本件対象公文書は、条例第7条第3号の「その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」に該当し、全体として開示することができないと認められるものであるため、本件不開示決定を行ったものである。

第5 審査会の判断理由

当審査会としては、本件対象公文書を見分し、広島市情報公開条例（平成13年広島市条例第6号。以下「条例」という。）の規定に則して検討した結果、以下のとおり判断します。

1 本件対象公文書について

本件対象公文書は、平成22年4月2日に、財団法人日本オリンピック委員会（JOC）の幹部に、オリンピック招致の検討状況を説明した際に用いた資料と認められ、次の書面から構成されています。

- (1) 本件対象公文書の件名と同じ「競技会場等主な施設整備に関する検討結果(試案)」と題する書面で、競技会場の候補地を選定するに当たっての考え方、検討結果、概算整備費、オリンピック選手村及びメディアセンターの施設配置の考え方並びに大会関係者用宿泊施設の状況が記載されたものです。
- (2) 「2020年オリンピック ゾーン・エリア分布図」と題する書面で、広島市内の競技会場及びオリンピック関連施設の候補地の位置が地図上に表示され、また、県内及び県外の候補会場が記載されています。
- (3) 「施設分布」と題する書面で、表形式になっており、ゾーン・エリア別に、候補地が所在するエリアの現況、想定する競技施設等の状況、想定競技種別、概算工事費等が整理されたものです。
- (4) 「競技会場候補地の現況図及び施設配置図」と題する書面で、いくつかの競技について、実施機関が会場候補地として想定している既存施設の有無、当該既存施設の概要が示されており、また、競技を実施するために必要な競技エリア、関連諸室、観客席、駐車場等の面積等の要件が整理されたものです。なお、諮問第51号の答申に係る対象公文書である「競技施設の施設要件」の一部と同様の内容となっています。
- (5) 「2020年ヒロシマ・オリンピック 選手村およびメディア・センター配置構想案」と題する書面で、選手村及びメディアセンターの配置案が、図面で示されたものです。

2 条例第7条第3号該当性について

- (1) 実施機関は、本件不開示決定において、「開示しない理由」を「オリンピック招致開催の実現可能性を見極めるため、内部検討している段階の試案であり、未確定な情報を開示することにより、事務の性質上、事務の適正な遂行に支障を及ぼすため」としています。条例第7条第3号は、「市の機関又は国等（国、独立行政法人等、他の地方公共団体又は地方独立行政法人をいう。以下同じ。）が行う事務又は事業に関する情報であって、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」を不開示情報として規定しています。しかし、開示請求に対しては、開示が原則であり（条例第7条本文）、不開示は例外的取扱いであることから、条例第7条第3号（事務支障情報）を適用する際の「支障」については、具体的かつ実質的なものである必要があり、「おそれ」の程度も、単なる可能性ではならず、法的保護に値する蓋然性が要求されるため、慎重な検討が必要となります。
- (2) 実施機関が主張する事務支障の具体的な内容は、①施設所有者や競技団体等と協議を行っておらず、仮定している競技会場の具体的な名称等を公にすることにより、施設所有者をはじめ多くの関係者に不確定な情報が流れ、それにより、その後競技を行う施設所有者等との信頼関係を構築できず、具体的な協議の進行に支障を及ぼ

す、②オリンピック関連施設である選手村等の構想を公にすることにより、地権者をはじめ多くの関係者に不確定な情報が流れ、それにより、その後協議を行う地権者等との信頼関係が構築できず、具体的な協議の進行に支障を及ぼすというものです。

- (3) 上記1の(1)から(5)までに述べた書面の内容からすれば、上記(2)で述べたような支障を及ぼすおそれがあると認められ、実施機関の主張には理由があります。また、実施機関が主張するもののほか、オリンピック招致検討に関わった関係者との信頼関係を損なうことにより、その後の情報入手に支障が生じるおそれ及びオリンピック招致を検討する国内の都市が、広島で開催するオリンピックの実現可能性を推測する材料にすることで、候補都市の選定において、本市が不利益を被るおそれもあり、本件不開示決定の時点では、本件対象公文書の大部分について、条例第7条第3号該当性が認められ、不開示が妥当と考えられますが、上記(1)で述べたように、開示請求に対しては開示が原則であることから、なお、次の点を検討する必要があります。

3 部分開示について

- (1) オリンピック招致という事柄は、従前から世間の関心が高く、毎回のオリンピックごとに、各種の報道等がなされ、多くの情報が世間に周知されています。また、実施機関も招致に向けた市民等の関心を高めるために、積極的に情報公開を行っており、当該事務事業を通じて、多数の情報が公表されています。このような観点からは、本件対象公文書に含まれる情報の中でも、オリンピック招致という事柄から一般に入手が可能である情報や、社会通念上一般に了知されていると認められる情報は、上記2で述べたような事務支障はなく、開示できる情報と考えられます。また、本件不開示決定の時点において、実施機関がその事務事業を通じ、公表している情報も同様です。したがって、「2020年オリンピック招致検討のための基本計画案作成業務」の入札公告の仕様書（諮問第51号の答申書参照）並びに平成22年4月21日開催の本市議会総務委員会に提出された、「2020年ヒロシマ・オリンピック開催基本方針（案）」（以下「資料1」という。）、「基本計画及び今後のスケジュールについて」（以下「資料2」という。）及び「財団法人日本オリンピック委員会（JOC）によるヒアリングについて」（以下「資料3」という。）で明らかになっている情報は、開示できる情報と考えられます。なお、これらの資料1から3までは、平成22年4月25日に開催された2020年オリンピック招致検討委員会第4回会議で配布され、本市のホームページにも掲載されています。
- (2) 上記(1)の観点から、次のアからオまでの書面について、それぞれに掲げるような情報は、開示すべき情報と考えられ、個別にまとめたものが別表となります。

ア 「競技会場等主な施設整備に関する検討結果（試案）」と題する書面

(ア) 標題部分

- (イ) オリンピック開催の基本コンセプトとして、競技施設については、現有施設の活用を基本とするという情報（資料１）
- (ウ) 想定している競技会場数及びその内訳に係る情報（資料２）
- (エ) 想定しているメイン会場は、広島広域公園陸上競技場（広島ビッグアーチ）であるという情報（資料３）
- (オ) 大会関係者用として確保する必要がある宿泊施設の所在する圏域、総室数及びその内訳に係る情報（資料２）

イ 「２０２０年オリンピック ゾーン・エリア分布図」と題する書面
 標題部分

ウ 「施設分布」と題する書面

- (ア) 標題部分
- (イ) 競技会場等の配置について、市内の三つのゾーン、県内及び県外（サッカー）に分けることを想定しているという情報（資料１及び２）

エ 「競技会場候補地の現況図及び施設配置図」と題する書面

- (ア) 標題部分
- (イ) 会場を検討する競技に係る情報（同一会場で開催を想定している他の競技を除く。）（資料１）
- (ウ) 会場候補地として実施機関が想定している既存施設の有無及び当該既存施設の概要が示されているという情報（資料１及び２）

オ 「２０２０年ヒロシマ・オリンピック 選手村およびメディア・センター配置構想案」と題する書面
 標題部分

- (3) 条例第８条第１項において、「実施機関は、開示請求に係る公文書の一部に不開示情報が記録されている場合において、不開示情報が記録されている部分を容易に区分して除くことができるときは、開示請求者に対し、当該部分を除いた部分につき開示しなければならない。ただし、当該部分を除いた部分に有意の情報が記録されていないと認められるときは、この限りでない。」と規定され、「広島市情報公開条例の解釈及び運用基準」によれば、「公文書の一部に第７条各号に掲げる情報に該当する情報が記録されているということのみで直ちに当該公文書全体を不開示とするのではなく、可能な限り開示に応じることを、実施機関に対して、義務付けたもの」とされています。上記(2)で示した開示すべき情報については、他の不開示部分をいわゆる黒塗りという形で区分して除くことができます。また、別表に示された開示すべき情報のうち、「競技会場等主な施設整備に関する検討結果（試案）」と題する書面に係る部分は、有意性がありますし、その他の書面については、標題部分等のみですが、まったく何の情報も見ることができない場合に比べ、少なくとも、本件対象公文書の構成が判明するわけですから、有意性がないとは言えません。したが

って、本件対象公文書については、別表の開示すべき情報を開示する部分開示とすることが相当です。

4 実施機関の主張について

- (1) 実施機関は、公にされている情報だけを開示した場合であっても、本件公文書の内容がこういった形で記載されているかが併せて明らかになり、どのような観点で検討しているかといった着眼点が容易に推測できるため、国内の候補都市に立候補しようとしている国内の他の都市がある場合、これを参考にして、自らの招致に関する資料の作成や修正が可能となり、本市が国内の候補都市に立候補した場合は、その選定において不利益を被る恐れがあると主張しています。
- (2) 確かに、各個別の競技について、実施機関が競技会場と想定している既存施設の有無、当該既存施設がどこであるのか等の情報が公になった場合は、広島で開催するオリンピックの実現可能性を推測する材料となり、国内の候補都市に立候補しようとしている他の都市が、自らの優位性を強調する資料の作成や修正が可能になることは理解できます。しかし、オリンピック招致に向けての初期の検討段階における「競技会場（候補地の選定、概算整備費）」、「オリンピック選手村及びメディアセンター」、「大会関係者用の宿泊施設」などの基本的な枠組みに関する情報については、過去のオリンピック招致の経緯などから、社会通念上一般に了知されている情報と認められます。したがって、本件不開示決定の時点で公表されている情報及び基本的な枠組みに関する情報については、仮にこれを開示したとしても、実施機関が主張するようなおそれがあるとは、認められません。

以上により、「第1 審査会の結論」のとおり判断するものです。

なお、実施機関から当審査会への本件諮問については、異議申立てから5か月以上経過した後になされています。条例第16条によれば、不開示決定等について異議申立てがあったとき、実施機関は当審査会に諮問しなければならないとされており、同条が異議申立制度の実効性を確保するため、当審査会への諮問制度を設けている趣旨等に鑑みると、市民の知る権利が適正かつ迅速に実現されることが強く求められているというべきです。その意味において、実施機関による速やかな諮問が望まれることを付言しておきます。

第6 審査会の処理経過

当審査会の処理経過は、別紙のとおりです。

別紙

審査会の処理経過

年 月 日	処 理 内 容
2 2 . 1 1 . 1 2	広文ス第 7 3 6 号の諮問を受理（諮問第 5 2 号で受理）
2 2 . 1 1 . 1 6 （第 1 回 審 査 会）	審 議（事案の概要説明）
2 2 . 1 2 . 2 1 （第 2 回 審 査 会）	審 議（実施機関の口頭意見陳述）
2 3 . 2 . 9 （第 3 回 審 査 会）	審 議
2 3 . 3 . 1 5 （第 4 回 審 査 会）	審 議
2 3 . 3 . 3 0 （第 5 回 審 査 会）	審 議

参 考

広島市情報公開審査会委員名簿（五十音順）

氏 名	役 職 名
大久保 隆 志 (会 長)	広島大学大学院法務研究科教授
片 木 晴 彦	広島大学大学院法務研究科教授
近 藤 いずみ	弁護士
ジョージ・R・ハラダ	広島経済大学経済学部教授
藤 元 康 之	中国新聞社総合編集本部副本部長