

広情個審第15号

平成28年8月24日

広島市長 様

広島市情報公開・個人情報保護審査会

会長 大久保 隆志

公文書部分開示決定及び公文書不存在決定に係る異議申立てに対する決定について（答申）

平成26年7月1日付け広施恵第74号及び平成26年8月14日付け広施恵第122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81、83号関係）

答 申 書

諮問のあった事案について、次のとおり答申します。

【諮問事案】

- ① 平成 26 年 7 月 1 日付け広施恵第 7 4 号の諮問事案（諮問第 8 1 号事案）
平成 26 年 4 月 2 日付けの開示請求に対し、広島市長（以下「実施機関」という。）が同年 5 月 1 6 日付け広施恵第 2 7 号で行った公文書部分開示決定に対する同月 3 1 日付けの異議申立て
- ② 平成 26 年 8 月 1 4 日付け広施恵第 1 2 2 号の諮問事案（諮問第 8 3 号事案）
平成 26 年 7 月 1 4 日付けの開示請求に対し、実施機関が同月 2 8 日付け広施恵第 1 1 0 号で行った公文書不開示決定に対する同月 3 1 日付けの異議申立て

第 1 審査会の結論

1 諮問第 8 1 号事案

「広島市佐伯区湯来町大字和田に計画されている恵下埋立地整備事業に関して発注された恵下埋立地（仮称）放流管測量及び実施設計業務の委託業務の変更契約書並びに成果品一式。」の公文書開示請求について

- (1) 恵下埋立地（仮称）放流管測量及び実施設計業務 報告書（基本設計見直し編）平成 26 年 3 月（以下「本件対象公文書①」という。）について、実施機関が部分開示した決定は、妥当です。
- (2) 恵下埋立地（仮称）放流管測量及び実施設計業務 報告書 平成 26 年 3 月（以下「本件対象公文書②」という。）について、全部不開示とした決定を取り消し、以下の情報に該当する部分を除き、開示することが妥当です。
 - ア 受託業者の従業員名等や、地下埋設物事業者から提出された地下埋設物の図面等に記載されている個人の氏名、住所、その所有する住宅の平面図等及びポンプ候補箇所の所有者名
 - イ 地下埋設物事業者から提出された地下埋設物の図面等及び受託業者から提出された見積り
 - ウ 未公告の情報
 - エ 未公開の図面等（ポンプ候補箇所等の図面を含む。）
- (3) 恵下埋立地（仮称）放流管測量及び実施設計業務 測量報告書 平成 26 年 3 月（以下「本件対象公文書③」という。）について、部分開示とした決定は妥当です。

- (4) 恵下埋立地（仮称）放流管基本設計（修正） 平面図・縦断図 平成26年3月（以下「本件対象公文書④」という。）について、全部不開示とした決定を取り消し、未公開の図面等に該当する部分を除き、開示することが妥当です。

2 諮問第83号事案

『恵下埋立地（仮称）放流管測量及び実施設計業務』報告書（基本設計見直し編）3-13ページから3-57ページ（以下「本件対象公文書①の重複請求部分」という。）の公文書開示請求に対し、実施機関が同公文書を不開示とした決定は、妥当です。

第2 異議申立ての趣旨

異議申立人（以下「申立人」という。）の異議申立ての趣旨は、本件部分開示決定及び本件不開示決定を取り消し、本件対象公文書①～④の全部を開示するよう求めているものです。

第3 申立人の主張の要旨

申立人の異議申立書及び「異議申立てを補足する意見」の主な主張を要約すると、おおむね次のとおりです。

- 1 「個人の氏名、印影等」については、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。）第7条第1項の規定を正しく解釈しているのであれば、当然開示請求はしない。しかし、黒塗りや不開示の状態では判断できないため、開示すべき個人情報等が黒塗り又は不開示部分にある場合は、当然に開示を求める。
- 2 「特定の業者が積算した見積書等」については、条例第7条第2号等に該当し、公にすることにより当該法人等の競争上又は事業運営上の地位を害すると認められるものであれば非開示で是とされるが、実際には、その見積書等が「当該法人」の地位を危うくしない性格のものであることが多分にある。
「特定の業者が積算した見積り」ということのみをとらえて、「当該法人」の地位を危うくするような、法的保護に値する蓋然性があるとは考えられない。当該法人の逸失利益の生ずる要因を個別具体的に検討しなければならない。
- 3 「地下埋設物の事業者から提供された地下埋設物の図面等」については、条例第7条第2号等に該当し、公にすることにより当該法人等の競争上又は事業運営上の地位を害すると認められるものであれば非開示で是とされるが、実際には、その地下埋設

物の図面等が「当該法人」の地位を危うくしない性格のものであることが多分にある。

各事業者から提供された地下埋設物の図面を公にすることにより「当該法人」の地位を危うくするような、法的保護に値する蓋然性があるかどうかは、個別具体的に判断しなければならない。

- 4 「告示日以前の工事未発注の成果図面等」については、条例第7条第3号等に該当し、今後の当該工事の積算単価等の算定基礎となる情報を入札公告日以前に公にすることにより、当該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ものであれば非開示で是とされるが、「支障を及ぼすおそれ」とは、単にその可能性があるという程度ではなく、法的保護に値する蓋然性が要求されている。

全部不開示とした報告書等については、その内容を個別具体的に判断し、条例が例外的に認めている非開示項目を除いては全て開示しなければならない。ましてや、目次すら開示しないということは、当該業務委託が仕様書通りに履行されていないのではないかとの疑念すら抱かせるものである。

- 5 「用地取得候補地等」については、条例第7条第1号から第3号に該当し、その情報が法的保護に値する蓋然性があると認められる場合には是とされるが、そうでない場合には開示しなければならない。

様々な用地図面の中に、個人を特定できないものや市の用地であるものが含まれればそれらは開示すべきものであるから、これも個別具体的に判断しなければならないので、文書全部を不開示とすることには異議がある。

- 6 条例第7条第3号に該当すると述べられている「市の機関が行う事務又は事業に関する情報であって、業務の過程における未確定情報等を公にすることにより、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であるため」という漠然とした理由が、非開示の理由となりうるのかという疑問がある。

特に、専門知識に基づく純然たる技術的検討や、自然的、社会経済的な事実関係に基づく情報などの場合、不開示とすべき理由がなく開示すべきである。

当該委託業務は、目的をもって遂行された。平成26年3月に業務は完成し、完成検査により目的を達成したことを確認して実施機関は成果品を受領している。その対価として委託料を支払っている。目的をもって遂行された業務がその目的を果たしているとき、それは未確定情報ではなく確定情報である。目的をもって委託した業務が、その目的を達成したと判断して成果品を得、委託料を支払った以上、現時点での「確定情報」であるから、後に、全く異なった情報を公表しなければならないとしても、そこまで斟酌して不開示とすべきものではない。これを公表することが、地域関係者に期待や不安を抱かせ、関係者との協議や調整に時間を要するような事態となる蓋然

性がありうるとすれば、実施機関は、その場合にも開示を前提として、関係者との協議・調整により、そうした事態の解決をはかるべきものと考えられるのであるから、条例第7条第3号に該当するとは考えられない。

7 工事発注前であるとの理由をもって公にできないというものではない。

仮に公示日前であることをもって一律に、委託業務の成果品が開示できないというのであれば、当該工事が発注される以前に当該委託業務の成果品の保存期限を過ぎることがあるかも知れないし、社会情勢の変化に伴って当該工事の発注が中止となれば、永遠に開示されることはなくなる。公示日前という乱暴な理論で一律に不開示とできるものでないことは明らかである。

8 以上から、開示によって、支障が生じる具体的で客観的な、法的保護に値する事柄が真に生じると考えられる場合にのみ、非開示とできるのであるから、成果品の内容を個別具体的に確認し、法的に権利を侵害する等の蓋然性があるか否か判断した上で、開示非開示を決めるべきものを、「支障を及ぼすおそれ」などの「おそれ」を過剰に解釈して適用し、部分開示又は全部不開示としており、明らかに条例の適用を誤っている。

第4 実施機関の主張の要旨

実施機関の説明書及び口頭意見陳述での主な主張を要約すると、おおむね次のとおりです。

1 本件対象公文書③について、申立人は不開示の決定を受けたと主張しているが、受託業者の従業員名を除き開示している。

2 受託業者の従業員名等や、地下埋設物事業者から提出された地下埋設物の図面等に記載されている個人の氏名、住所、その所有する住宅の平面図等及びポンプ候補箇所の所有者名については、条例第7条第1号に規定されている開示することのできない個人情報である。

これらは、同号ただし書のア～エのいずれにも該当しないことから「個人に関する情報であって、特定の個人を識別できるもの又は特定の個人は識別できないが公にすることにより、なお特定の個人の権利利益を害するおそれがあるもの」として不開示としたものである。

3 地下埋設物事業者から提出された地下埋設物の図面等及び受託業者から提出された

見積りについては、条例第7条第2号に規定されている開示することのできない法人等事業情報である。

これらは、同号ただし書に該当しないため、「法人の原価・単価等に関する情報であって、公にすることにより当該法人の競争上又は事業運営上の地位を害すると認められるもの」として不開示としたものである。

さらに、地下埋設物事業者から提出された地下埋設物の図面等は、第三者による損壊行為等を防ぐため、外部に公開しないことを条件として入手したものであり、この条件に反して開示した場合には、今後、地下埋設物事業者から、同様の情報を入手することが不可能となるから、「本市の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」として不開示としたものである（条例第7条第3号）。

- 4 未公告の情報については、条例第7条第3号に規定されている開示することのできない事務事業の執行に関する情報である。

すなわち、公告前に積算単価等の算定基礎となる情報を開示すれば、開示情報を先に入手した請負業者のみが、入札に当たって著しく有利になることは明らかである。また、全業者が開示を受けることになると、入札公告制度そのものが、意味をなさないうものになってしまう。

したがって、「市の機関が行う入札・契約事務に関する情報であって、今後の当該工事の積算単価等の算定基礎となる情報を入札公告日以前に公にすることにより、当該事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるもの」として不開示としたものである。

- 5 未公開の図面等（ポンプ候補箇所等の図面を含む。）については、条例第7条第3号に規定されている開示することのできない事務事業の執行に関する情報である。

これらは、業務の過程における未確定情報であって、公開することにより、住民に対して不正確な理解や誤解を与えるおそれがある。こうした誤解は、さまざまな主張と相まって、地元住民に不安や不信を生じさせ、今後の用地買収交渉や関係団体等との協定締結等に支障を及ぼし、工事着工の遅れにより平成32年度の恵下埋立地（仮称）埋立て開始の遅延につながり、その結果として廃棄物の処理に支障をきたし、市民生活や経済活動に重大な影響を及ぼすおそれがある。

上記の理由により、「市の機関が行う事務又は事業に関する情報であって、業務の過程における未確定情報等を公にすることにより、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」として不開示としたものである。

- 6 条例第8条第1項ただし書きにより、当該情報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場合は、全部不開示とすることが認められている。

不開示とした対象公文書の中に、開示できる情報が含まれている場合であっても、

当該情報が開示した他の公文書にしている内容に含まれている場合には、同一内容を重ねて公開しても有意の情報とはいえないこと。また、目次等だけを開示しても有意の情報とはいえないことから、当該開示可能部分を含めて全部不開示としたものである。

第5 審査会の判断理由

当審査会としては、必要な調査を行い、条例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③の開示情報について

申立人は、本件対象公文書③が不開示であると主張していますが、実施機関は、受託業者の従業員名を除き開示していると認められることから、開示された情報については、異議申立てを行う理由がないものと認められますから、却下すべきものです。

2 本件対象公文書①から同④について

(1) 個人の氏名等について

本件対象公文書①、同②及び同③の不開示部分には受託業者の従業員名等が記載され、本件対象公文書①及び同②に添付されている地下埋設物事業者から提出された地下埋設物の図面等の不開示部分には個人の氏名、住所、その所有する住宅の平面図等及びポンプ候補箇所の所有者名が記載されています。

本件氏名等は、条例第7条第1号にいう「個人に関する情報であって、特定の個人を識別できるもの」に該当するということができ、同号ただし書のアからエまでの除外事由に該当していません。

したがって、本件氏名等は、同号の不開示情報に該当するというべきです。

(2) 受託業者から提出された見積りについて

本件対象公文書①及び同②の不開示部分には、受託業者から提出された見積りが記載されています。

本件見積りは、当該法人独自のものであり、公表する情報ではないことから、社会通念上、事業を営むものが秘匿することを認められている情報に該当し、同号ただし書の除外事由に該当していません。

したがって、本件見積りは、条例第7条第2号の不開示情報に該当するというべきです。

(3) 地下埋設物事業者から提出された地下埋設物の図面等について

ア 地下埋設物事業者の事業活動上の支障について

本件対象公文書①及び同②の不開示部分には、地下埋設物事業者（NTT、広

島市水道局、同下水道局) から提出された地下埋設物の図面等が記載されています。

ア) NTTから提出された地下埋設物の図面等について

NTTから提出された通信ケーブルの埋設位置等が記載された図面等は、条例第7条第2号にいう「法人その他の団体に関する情報」に該当するといえることができます。

次に、本件地下埋設物の図面が、条例第7条第2号にいう「公にすることにより当該法人の競争上又は事業運営上の地位その他社会的な地位を害すると認められるもの」に該当するか否かについて検討します。

「公にすることにより当該法人の競争上又は事業運営上の地位その他社会的な地位を害すると認められるもの」とは、競争秩序を維持するとともに営業の自由を保障するため、社会通念上、事業を営むものが秘匿することを認められている情報のことをいいます。

本件地下埋設物の図面を一般に広く公表することにより、第三者がライフラインとして重要な通信ケーブル等を損壊等し、市民生活に支障が生ずる危険性の増大が推測されることから、当該図面等は「公にすることにより当該法人の競争上又は事業運営上の地位その他社会的な地位を害すると認められるもの」に該当すると認めることができ、同号ただし書の除外事由に該当していません。

したがって、本件地下埋設物の図面等は、条例第7条第2号の不開示情報に該当するといえるべきです。

イ) 広島市水道局及び同下水道局から提出された地下埋設物の図面等について

広島市水道局及び同下水道局から提出された水道及び下水道施設の埋設位置等が記載された図面等は、条例第7条第3号にいう「市の機関が行う事務又は事業に関する情報」に該当するといえることができます。

次に、本件地下埋設物の図面が、条例第7条第3号にいう「公にすることにより、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」に該当するか否かについて検討します。

本件地下埋設物の図面を一般に広く公表することにより、第三者がライフラインとして重要な水道及び下水道施設を損壊等し、市民生活に支障が生ずる危険性の増大が推測されることから、当該図面等は、「公にすることにより、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」に該当すると認めることができます。

したがって、本件地下埋設物の図面等は、条例第7条第3号の不開示情報に該当するといえるべきです。

イ 実施機関の事業遂行上の支障について

本件地下埋設物の図面等は、実施機関が、上記の地下埋設物事業者から外部に

公開しないことを条件として入手したものであり、この条件は、ライフラインとして重要な地下埋設物の安全性を守るために付せられた必要な条件であると認めることができます。

この条件に反して本件地下埋設物の図面等を開示した場合には、今後、地下埋設物事業者からの情報入手が不可能となるため、当該図面等は、「公にすることにより、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」に該当すると認めことができます。

したがって、本件地下埋設物の図面等は、条例第7条第3号の不開示情報に該当するというべきです。

(4) 積算単価等の算定基礎となる情報について

本件対象公文書①及び同②の不開示部分には積算単価等の算定基礎となる情報が記載されています。

本件積算単価等の算定基礎となる情報は、市の機関が行う事務又は事業に関する情報に該当すると判断できます。

次に、本件積算単価等の算定基礎となる情報が、条例第7条第3号にいう「公にすることにより契約に係る事務に関し市の財産上の利益又は当事者としての地位を不当に害するおそれ」があるものに該当するか否かについて検討します。

入札制度の根幹は、入札参加者が、入札公告により得た情報に基づき同一の条件の下で競争を行うことにありますから、入札公告日前に、本件積算単価等の算定基礎となる情報が公になってしまうと、入札制度が機能しないおそれがあるものと認められ、本件積算単価等の算定基礎となる情報は、公文書開示請求の時点において、未公告の情報でした。

したがって、本件積算単価等の算定基礎となる情報は、条例第7条第3号の不開示情報に該当するといえます。

(5) 図面等について

本件対象公文書①、同②及び同④の不開示部分には、図面等（ポンプ候補箇所等の図面を含む。）の情報が記載されています。

本件図面等の情報は、市の機関が行う事務又は事業に関する情報に該当するといえることができます。

次に、本件図面等の情報が、条例第7条第3号にいう「公にすることにより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」に該当するか否かについて検討します。

不開示とされた本件図面等の情報は、浸出水放流管建設工事の入札公告前又はポンプ建設用地の取得前の未確定情報に該当します。

未確定情報を開示した場合には、入札参加者や住民に誤解や不安や不信を生じさせ、今後の入札や用地買収交渉、関係団体等との協議等に支障を及ぼし、工事着工

の遅れによる恵下埋立地（仮称）埋立て開始時期の遅延、その結果として廃棄物の処理に支障をきたし、市民生活や経済活動に重大な影響を及ぼすおそれがあるといえます。

したがって、本件図面等の情報は、条例第7条第3号の不開示情報に該当するといえます。

なお、申立人が引用する平成14年4月30日横浜市答申第205号は、「神奈川県知事による都市計画案の公告・縦覧が開始されていたことからみて、未だ最終決定されていないとしても、もはや市民等に公表し、説明すべき段階にあったと考えるべきであり、本件処分があった時点で公開しても、そのことによって著しく市民等の混乱を招き、その後の適正かつ効率的な審議、検討等に支障が生じたとは考えられない。」と述べており、未だ市民等に公表すべき段階にはない本件とは状況が異なっています。また、同文中の「専門的な文献から抜粋した参考資料」は、本件対象公文書①、同②及び同④の不開示部分には含まれていません。

(6) これらのことから、実施機関が、条例第7条第1号から第3号に該当するものとして、本件対象公文書①から同④について当該部分について不開示と決定したことは、妥当と考えられます。

(7) 「有意の情報が記載されていないと認められるもの」として不開示とした情報について

実施機関が、不開示とした本件対象公文書②及び同④の中には、上記(1)～(5)で述べた不開示情報に該当しないが、有意の情報が記載されていないことを理由に不開示とされた情報が記載されています。

条例第8条第1項は、「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。」と規定しています。

同項ただし書が不開示情報と定めた「有意の情報が記載されていないと認められるとき」とは、不開示部分を除いたものが、それ自体としては無意味な文字や数字の羅列になること等をいいます。

このことを踏まえて、当該不開示とされた情報が、同項ただし書にいう「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」に該当するかどうかについて検討します。

ア 本件対象公文書②について

実施機関は、不開示とした本件対象公文書②の中には、開示できる情報が含まれているが、当該情報が同①で開示している内容と同一であることを理由に、同一内容を重ねて公開しても有意の情報とはいえないこと。また、目次だけを開示

しても有意の情報とはいえないことを理由に、当該開示可能部分を含めて全部不開示としています。

しかし、当該不開示とされた部分は、それ自体としては無意味な文字や数字の羅列には該当しませんから、開示することが妥当と考えられます。

イ 本件対象公文書④について

実施機関は、目次等だけを開示しても有意の情報とはいえないことから、当該開示可能部分を含めて全部不開示としています。

しかし、当該不開示とされた部分は、それ自体としては無意味な文字や数字の羅列には該当しませんから、開示することが妥当と考えられます。

3 本件対象公文書①の重複請求部分について

本件対象公文書①の重複請求部分は、申立人が行った平成26年4月2日付けの開示請求に対し実施機関が公文書部分開示決定をした後、一部不開示とされた本件対象公文書①のうち、3-13ページから3-57ページについて、同年7月14日付けで再度、公文書開示請求されたものです。

本件対象公文書①の重複請求部分には、受託業者から提出された見積り及び図面等が記載されています。

(1) 受託業者から提出された見積りについては、第5、2、(2)で述べたとおり、条例第7条第2号の不開示情報に該当するというべきです。

(2) 図面等については、開示請求のあった4月2日の時点で、浸出水放流管建設工事の入札公告前の未確定情報であったため、条例第7条第3号の不開示情報に該当していました。

4月2日以降、重複して公文書開示請求があった7月14日までの間、新たに確定した情報はないことから、本件図面等の情報は、第5、2、(3)で述べたとおり、条例第7条第3号の不開示情報に該当するといえます。

(3) これらのことから、実施機関が、条例第7条第2号及び第3号に該当するものとして、本件対象公文書①の重複請求部分について不開示決定したことは、妥当と考えられます。

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。

別紙1

審査会の処理経過

年 月 日	処 理 内 容
26. 7. 1	広施恵第74号の諮問を受理（諮問第81号で受理）
26. 8. 14	広施恵第122号の諮問を受理（諮問第83号で受理）
28. 4. 22 (第1回審査会)	第1部会で審議
28. 5. 24 (第2回審査会)	第1部会で審議
28. 6. 21 (第3回審査会)	第1部会で審議
28. 7. 5 (第4回審査会)	第1部会で審議
28. 7. 29 (第5回審査会)	第1部会で審議

参 考

広島市情報公開・個人情報保護審査会第1部会委員名簿
(五十音順)

氏 名	役 職 名
大久保 隆 志 (部会長)	広島大学大学院法務研究科教授
大 橋 弘 美	弁護士
片 木 晴 彦	広島大学大学院法務研究科教授
佐田尾 信 作	中国新聞社論説主幹
ジョージ・R・ハラダ	広島経済大学経済学部教授