

広情個審第43号

平成29年12月25日

広島市長 松井 一實 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28年1月25日付け広路街第240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137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】

平成28年1月25日付け広路街第240号の諮問事案（諮問第137号事案）

平成27年11月13日付けの公文書開示請求に対し、広島市長（以下「実施機関」という。）が同年12月24日付け広路街第207号で行った公文書不開示決定に対する同月28日付け異議申立て

1 審査会の結論

実施機関は、上記の公文書開示請求（以下「本件開示請求」という。）に対して行った不開示決定を取り消し、不開示事由の該当性を個別具体的に精査した上で、改めて開示に関する決定を行うべきである。

2 異議申立ての内容

異議申立人（以下「申立人」という。）の異議申立書及び補足意見、口頭意見陳述における主な主張を要約すると、以下のとおりである。

(1) 異議申立ての趣旨

本件異議申立ての趣旨は、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。）に基づき、申立人が行った本件開示請求について、実施機関が行った不開示決定を取り消し、改めて開示を求めるというものである。

(2) 異議申立ての理由

ア 実施機関は、開示しない理由として条例第7条第3号に該当すると主張するが、条例のいう「事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれ」が具体的に提示されていない。条例が列举（第3号ア～オ）する利益の侵害や調査研究の阻害などにも該当しない。

イ 実施機関は、「・・・未成熟な情報の図面等が説明もないまま・・・公にされれば・・・誤解や混乱を招く」と主張するが、身勝手な思い込みだ。市民が誤解するかどうかは市民それぞれの判断力の問題だ。きちんとした資料なら誤解されない。

そもそも「誤解のおそれ」は、条例第7条の不開示情報に該当しない。

ウ 実施機関は繰り返し「行政に対する不信感の発生」を主張する。よほど自信がないのか。根拠資料が不完全だと自覚しているかのようだ。市民が「誤解する」と憶測することは市民を信用していないことも意味する。市民は公務員を信頼して行政執行を委ねている。全体の奉仕者なら市民の信頼に応え、開示すべきだ。

エ 実施機関は「実現困難な案や構想段階の情報も多く含まれる」と主張するが、検討のためさまざまな案を吟味するのは何事であれ当然のこと。その中で劣った案が外されたなら問題はない。

開示請求を行った公文書は、連続立体交差事業の「見直しの方向性」（平成27年6月11日）として広島市と広島県が発表（ホームページ掲載や記者会見）した計画案（いわゆる再見直し案）を策定するために利用した資料であり、成果として計画案が発表された以上、その検討作業の「遂行に支障を及ぼすおそれ」は発生しない。

オ 実施機関は「今後同様な協議の際に・・・出席者の忌憚のない意見の発言を妨げる」と主張する。しかし協議内容は鉄道の線形や構造などの技術的な検討だ。政治的配慮や住民の利益相反に関するものでもない。公表、非公表にかかわらず技術者は、忌憚のない専門的なやりとりをするものだ。

カ 実施機関は、大量の資料の「抽出及び開示等」に「慎重な検討」を行ったと主張するが、リストアップした文書の件数、種類、題名を示さず、どの文書のどの部分が該当するかの説明もせず、文書の部分開示すらしない。全文書の全部分を全くの非公開とする理由の説明がない。

キ 申立人は「平成27年6月ごろの見直し」についての開示を求めているのに対し、実施機関は不開示決定書で「東部連続立体交差事業に伴う成果品一式」などを加筆している。全体事業の完成までは「内部検討段階」が継続すると拡大解釈している。

東部地区連続立体交差事業は平成11年に都市計画決定し、完成までに30年は掛かる。この間、工事区域・期間ごとに、用地買収、造成、鉄路の検討、街路の検討など何十件もの個別事業が発注されている。

自治体の事業は単年度執行が原則であり、特にコンサルタント業務は数か月～半年程度の発注・納入が多い。個別事業はその都度完了し、検討段階を終了している。

今回の申立人の開示請求は、東部連立事業の全体資料まで求めてはいない。

ク 通常であれば、申立人の提出した異議申立書に対し、実施機関から不開示決定通知を補足して提出される「理由説明書」が提出されていないから、審査会の審査前に十分な吟味や論点整理ができない。

3 実施機関の主張要旨

実施機関の説明書及び口頭意見陳述における主な主張を要約すると、以下のとおりである。

(1) 公文書の特定について

実施機関は、申立人から開示請求があった公文書として、以下の公文書を特定した。

ア 広島市東部地区連続立体交差事業に伴う業務委託成果品一式（以下「本件公文書ア」という。）

本件公文書アは、広島市東部地区連続立体交差事業の見直しに伴い実施する鉄道の概略修正設計の基礎資料を作成することを目的とし、西日本旅客鉄道株式会社、広島県、広島市の3者において平成24年度に協定を締結した業務の成果品である。

本件公文書アは、鉄道高架区間延長を現計画よりも短縮した案の実現可能性について、広島県・広島市が西日本旅客鉄道株式会社へ依頼し技術的な検討を実施したものである。これについては、最終的な事業方針として関係者間で合意したものではなく、事業の見直し検討を進める中で、鉄道の線形・構造等を具体化し、見直し案の実現可能性を技術的に検討したものであり、試案・試算段階の中途資料である。その後、この成果品も用いながら関係者間で見直し検討を進め、さらに修正・追加案等が加わり平成27年6月に「見直しの方向性」として広島県・広島市で公表している。

イ 広島市東部地区連続立体交差事業検討業務成果品一式（以下「本件公文書イ」という。）

本件公文書イは、鉄道の事業計画の見直しに伴う、関連街路の道路予備設計・交差点予備設計及び都市計画変更図面作成を行うため、広島市が平成25年度に設計コンサルタントへ委託した業務の成果品である。

本件公文書イは、広島市東部地区連続立体交差事業の見直しに伴い、都市計画道路青崎中店線、花都川線、船越中央線について、幅員構成、施工性、経済性等の総合的な検討により最適な案を選定したものである。これらについては広島市が事業者として事業方針を決定する前の検討段階であり、また、この段階では道路の用地取得や工事に必要となる最終的な成果品に至っていないものであるため、内部検討段階の試案・試算の成果品である。

ウ 広島市東部地区連続立体交差事業の見直しの方向性について（平成27年6月 広島県・広島市）に関する検討資料及び関係者協議録一式（以下「本件公文書ウ」という。）

平成25年8月に広島県・広島市が見直し検討状況を公表してから、平成27年6月に見直しの方向性を取りまとめるまでに様々な見直し検討項目や見直し案について試案・試算した内部検討資料と、見直し検討において関係者である広島県、府中町、海田町及び西日本旅客鉄道株式会社と協議した記録である。

本件公文書ウのうち内部検討資料は、平成27年6月に広島県・広島市が見直しの方向性を

取りまとめるまでに本件公文書ア及びイ等も用いながら内部で様々な検討を行った試案・試算であり、その中には実現困難な案や構想段階の情報等も多く含まれている。それらを関係者との協議を経て地元住民等へ説明できるよう取りまとめたものが平成27年6月に広島県・広島市が公表した「見直しの方向性」の資料である。

また、事業見直しに係る関係者との内部検討協議については、円滑な事業推進を図ることを目的としており、広島市東部地区連続立体交差事業に関わる関係機関が、事業推進のために忌憚のない意見を述べる協議の場である。

(2) 不開示理由について

以上のことから、仮に本件公文書ア、イ及びウに含まれる情報（以下「本情報」という。）を開示した場合、次のようなことが考えられる。

ア 鉄道及び道路の線形、構造、幅員等については、施工性、経済性、安全性、また利用者の利便性や地域住民の意見等も踏まえて、今後事業者として方針決定の後に詳細設計を実施して最終的な成果物に至るものである。このため、本情報を開示した場合には、最終的な成果に至っていない未成熟な情報の図面等であるにもかかわらず、この情報が最終成果との認識を与えてしまうおそれがあることから、土地所有者や地域住民等が行政に対する不安や不信感を持つこととなり、行政としての信頼を失ってしまう。この信頼を回復させることは容易ではない。

イ 本情報は、土地所有者等へ説明を行っておらず、また、最終的な成果に至ったものとも異なる中途段階の未成熟な情報であり、開示した情報に対し説明もないまま地元関係者及び土地所有者が情報を得た場合、その情報がいつの時点のものか、どのような段階の資料なのかの判断もできないことから、地元関係者及び土地所有者への誤解や混乱を招き、土地所有者同士の利害関係による紛争等が生じることも考えられる。これは、土地所有者の財産権にも関わるものであるため極力慎重に取り扱う必要がある。

ウ 広島市東部地区連続立体交差事業では、平成27年6月に広島県及び広島市が見直しの方向性について府中町及び海田町に説明し、その後見直し案について地元住民へ説明することの合意を得たものであるが、本件公文書を開示することで、その内部検討段階、試案段階の情報により誤った認識を与えてしまうおそれがあることから、関係住民等が行政に対する不安や不信感を持つこととなり、行政としての信頼を失ってしまう。この信頼を回復させることは容易ではない。

エ 仮に関係者との協議内容を開示した場合、内部検討段階での協議出席者の発言内容が公開されることとなり、今後同様な協議の際に協議出席者が忌憚のない意見を発言することを妨げることにつながる。これは円滑な事業推進を図ることを困難とし、当該事業の適正な遂行に支障を及ぼ

すこととなる。このことについては、当該事業のみでなく、今後、広島市の行う事務又は事業の適正な遂行にも同様の支障を及ぼすこととなる。

以上についてのおそれがあり、今後の事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがある。

4 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、以下のとおり判断する。

条例は、第1条に規定されているとおり、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して制定されたものであり、原則開示の理念の下に解釈・運用されなければならない。

上記の理念に照らせば、条例第7条第3号は、「市の機関・・・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、・・・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」を不開示情報と規定しているが、「支障」の程度については、名目的なものでは足りず、実質的なものであることが必要であり、「おそれ」も、抽象的な可能性では足りず、法的保護に値する程度の蓋然性が求められると解される。

実施機関は、本件対象公文書を開示した場合には、最終的な成果に至っていない未成熟な情報の図面等であるにもかかわらず、この情報が最終成果との認識を与えてしまうおそれがあり、土地所有者や地域住民等が行政に対する不安や不信感を持つこととなり、行政としての信頼を失うおそれがあると認められる旨主張し、本件公文書ア、イ及びウの全部を不開示としている。しかしながら、当審査会は、例えば、本件対象公文書を開示した場合に、土地所有者や地域住民等に誤解等が生ずる結果、本件事業の適正な遂行に「支障」を及ぼす「おそれ」があるか否かについての実施機関の検討が不十分であると考えから、実施機関は、不開示事由の該当性を個別具体的に精査した上で、不開示事由に該当しない情報については開示するという原則に基づいて、改めて開示に関する決定を行うべきである。

なお、以上のことからすれば、少なくとも次の情報は開示すべきである。

- ① 本件公文書イのうち、「広島市東部地区連続立体交差事業検討業務 報告書 平成27年3月」の「第2-2章 地域の概要」に記載されている広島市統計書や広島市のホームページ等から引用した情報
- ② 本件公文書ウのうち、広島県、府中町、海田町、西日本旅客鉄道株式会社等の職員との協議結果報告書の広島市職員の職及び氏名

また、これ以外の情報についても、不開示事由の該当性を個別具体的に精査した上で、不開示情報に該当しないものについては開示すべきである。

5 まとめ

以上により、「1 審査会の結論」のとおり判断する。

なお、平成28年4月1日に施行された行政不服審査法によれば、実施機関は弁明書を審査請求人に送付することとされている。本件不開示決定当時は、そのような規定がなかったため、実施機関は「異議申立てに対する説明書」（弁明書）を申立人に送付していないが、審理の公平性及び透明性の確保の観点から、現行の行政不服審査法が適用されない異議申立てについても、弁明書を異議申立人に送付することが望ましいことを付言する。

別紙1

審査会の処理経過

年 月 日	処 理 内 容
28. 1. 25	広路街第240号の諮問を受理（諮問第137号で受理）
29. 7. 28 (第1回審査会)	第2部会で審議
29. 8. 23 (第2回審査会)	第2部会で審議
29. 9. 15 (第3回審査会)	第2部会で審議
29. 10. 13 (第4回審査会)	第2部会で審議
29. 10. 13 (第5回審査会)	第2部会で審議
29. 11. 17 (第6回審査会)	第2部会で審議
29. 12. 8 (第7回審査会)	第2部会で審議

参 考

広島市情報公開・個人情報保護審査会第2部会委員名簿
(五十音順)

氏 名	役 職 名
浅 利 陽 子	弁護士
大 原 健 嗣	中国放送㈱報道制作局長
田 邊 誠 (部会長)	広島大学大学院法務研究科教授
原 公 子	広島消費者協会理事
山 田 健 吾	広島修道大学教授