

広情個審第46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2月4日付け広路街第262号・広路街第263号・広路街第264号、
平成28年2月22日付け広路街第289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138、139、140、144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28年2月4日付け広路街第262号の諮問事案（諮問第138号事案）
平成27年11月19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28日付け広路街第218号で行った公文書不開示決定に対する平成28年1月7日付け異議申立て
- ② 平成28年2月4日付け広路街第263号の諮問事案（諮問第139号事案）
平成27年11月19日付けの公文書開示請求に対し、実施機関が同年12月28日付け広路街第219号で行った公文書不開示決定に対する平成28年1月7日付け異議申立て
- ③ 平成28年2月4日付け広路街第264号の諮問事案（諮問第140号事案）
平成27年12月16日付けの公文書開示請求に対し、実施機関が同年12月28日付け広路街第221号で行った公文書不開示決定に対する平成28年1月7日付け異議申立て
- ④ 平成28年2月22日付け広路街第289号の諮問事案（諮問第144号事案）
平成27年12月4日付けの公文書開示請求に対し、実施機関が平成28年1月18日付け広路街第234号で行った公文書不開示決定に対する同月22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。）に対して行った各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。）の異議申立書及び意見書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、開示の決定を求めるというものである。

(2) 異議申立ての理由

ア 広島市東部地区連続立体交差事業に重大な利害関係を有する市民の一人として、現計画に関わる情報を知る権利がある。

イ 実施機関は、開示しない理由として条例第7条第2号に該当すると主張するが、「公にすることにより当該法人の・・・地位を害する」とは考えられない。

「技術上のノウハウ」という表現は曖昧でかつ広い概念であるが、開示請求した内容は「仮線路の図面」、「仮線路の位置と経路を示す図面」であり、これに公表をはばかるレベルの技術情報が含まれていることは考えられない。構造や施工方法を示す図面ならば高度の技術情報を含むこともあり得るが、位置と経路を示すだけの図面にはそのようなレベルの技術情報は含みようがない。開示請求した情報を公にすることにより、なぜ、どのように、法人の地位を害するのか（因果関係）についても具体的・具体的な根拠が示されていないから、条例第7条第2号には該当しない。このような曖昧な理由で開示の拒絶が認められるなら、多少とも技術に関わりのある情報は全て、実施機関の恣意的判断でいつでも拒絶が可能となり、それでは、条例第1条及び第3条に記載されている、「公文書の開示を求める権利を尊重する」の趣旨に反する。

ウ 広島市東部地区連続立体交差事業に重大な利害関係を有する市民の一人として、現計画に関わる情報を知る権利がある。

エ 実施機関は、開示しない理由として条例第7条第3号に該当し、「内部検討段階における試案の情報であり、公にすることにより・・・支障を及ぼす」と主張しているが、そのような効果をもたらす可能性は考えられない。市議会で公に発言されている事柄が試案という不確かな根拠に基づくことはあり得ないし、このような理由が通るなら市長答弁が無責任極まるものと判断されることになる。

オ 開示請求した図面は、船越地区の高架化を進める上での重大な障害として広島市が主張する「用地買収追加」の根拠を示すものであり、それを秘匿することは自ら用地買収追加の根拠を疑わせることになる。公の資料の中で「用地買収の追加が必要」と宣言した以上、その根拠もまた公表すべきである。

カ 仮に、文書を作成した法人の名前が公表されることに支障があるなら、当該法人名のみを抹消した上での開示は可能であり、条例第7条第2号に該当しない。

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

ア 実施機関は、申立人から開示請求があった公文書として、「広島市東部地区連続立体交差事業現計画平面図」（以下「本件公文書①」という。）を特定した。

本件公文書①は、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22年度に協定を締結した広島市東部地区連続立体交差事業に伴う概略設計修正業務で作成した仮線全体平面図である。

イ 実施機関は、申立人から開示請求があった公文書として、「広島市東部地区連続立体交差事業の見直し案をベースに市域を全て高架化した案平面図」（以下「本件公文書②」という。）を特定した。

本件公文書②は、広島市東部地区連続立体交差事業の見直しの方向性を取りまとめるにあたり、平成27年6月に取りまとめた見直しの方向性で示した見直し案の他に市の内部検討段階で行った様々な試案のうち、一つの案の資料である。

なお、この広島市東部地区連続立体交差事業の見直し案をベースに市域を全て高架化した案については、内部検討段階において実施困難と判断したものである。

(2) 不開示理由について

ア 本件公文書①について

以下の理由から、条例第7条第2号に規定する「当該法人等又は当該個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」に該当し、不開示としたものである。

本件公文書①は、見直し検討に着手している広島市東部地区連続立体交差事業において、見直し検討の着手前に、JR山陽本線・呉線の海田市駅から向洋駅付近の約6.3キロメートルの鉄道を高架化する現計画について、西日本旅客鉄道株式会社（以下「JR西日本」という。）、広島県、広島市の3者において協定を締結して、概略設計の修正業務を実施し作成した図面である。当該設計の実施は広島県及び広島市からの委託によりJR西日本が実施し図面を作成している。

本件公文書①に図示されている仮線とは、鉄道を高架化する施工方式のうち、仮線方式における仮設の鉄道線路のことである。仮線方式とは、現行の列車運行を維持しながら施工を行うために、在来線の隣に仮線を敷設し、空いた線路敷に本体構造物を構築する工法である。この仮線の線形を計画するに当たっては、JR西日本が鉄道事業者として、内部基準、技術的検討、運営面での検討等の運輸に係る技術上のノウハウ等を踏まえて計画している。仮に本件公文書①を開示した場合、JR西日本の運輸に係る技術上のノウハウ等が公開されることになり、当該法人独自の技術的情報等が競争上の他の法人等に伝わり、当該法人の競争上の地位を害するおそれがある。

また、本件公文書①には、鉄道の諸元、設備等に係る詳細な情報が記載されているため、損傷・破壊行為等の対象となる懸念があり、公共の安全と秩序の維持に支障を及ぼすおそれがある。仮

に本件公文書①を開示した場合、列車の運行を妨げることを目的とする者が情報を入手し、列車の運行に重大な支障を及ぼす鉄道施設の破壊等を行うことが可能になり、その場合、公共に多大な混乱を招き、列車を利用する人の命を脅かす危険につながるおそれがあり、その影響は計り知れない。

なお、本件公文書①の情報は、条例第7条第2号に規定する「人の生命、健康、生活又は財産を保護するため、公にすることが必要であると認められる情報」には該当しないため、不開示決定は適正である。

なお、本件公文書①を開示するかどうかを決定する際に、JR西日本へ意見照会を行ったところ、「図面における詳細な情報については、損傷・破壊行為等の対象となる懸念があり、公共の安全と秩序の維持に支障を及ぼすおそれがあることから、『行政機関の保有する情報の公開に関する法律第5条第4号』に該当すると考えられるため不開示を要求します。」との意見書が提出された。

また、以下の理由から、条例第7条第3号に規定する「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。

本件公文書①は、仮線の線形を計画するに当たって、JR西日本が鉄道事業者として、内部基準、技術的検討、運営面での検討等の運輸に係る技術上のノウハウ等を踏まえて計画したものであり、仮に本件公文書①を開示した場合、JR西日本の運輸に係る技術上のノウハウ等の情報が公開されることとなり、当該法人独自の技術的情報等が競争上の他の法人等に伝わり、当該法人の競争上の地位を害するおそれがある。

また、申立人は、「仮に、文書を作成した法人の名前が公表されることに支障があるなら、当該法人名のみを抹消した上での開示は可能」と主張しているが、当該箇所に当該法人の鉄道施設が存在することは、世間一般に周知されている事実であり、法人名のみを不開示としたところで、上記の当該法人の競争上の地位を害するおそれを回避することはできない。

イ 本件公文書②について

以下の理由から、条例第7条第3号に規定する「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、不開示としたものである

連続立体交差事業は、地方公共団体が都市計画事業として実施しており、高架化に伴う受益分の負担を鉄道事業者より受け、事業を行っているところであり、「都市における道路と鉄道との連続立体交差化に関する要綱」、「都市における道路と鉄道との連続立体化に関する細目要綱」に基づき実施している。この「都市における道路と鉄道との連続立体化に関する細目要綱」第4条「都市計画事業施行者は、連続立体交差化に関する都市計画事業の案を作成しようとするときは、あらかじめ鉄道事業者と協議するものとする。」に規定されるように、本事業では、広島県、広島市が事業の案を作成するにあたっては、JR西日本と十分に協議・調整を行う必要がある。案を作成し、図面等の最終的な成果物に至るためには、広島県、広島市、JR西日

本で協定を締結し設計業務を実施する必要があるが、本件公文書については、広島市が施工性、経済性、安全性、実現性等の総合的な検討により実施可能な最適案を具体化する中で内部検討段階において実施は困難と判断した、最終成果に至っていない中途段階の試案資料である。

以上のことから、仮に本件公文書②に記載された情報を開示した場合、次のようなことが考えられる。

- ① 現在見直し検討を行っている本事業の見直し案については、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、JR西日本と十分に協議・調整を行い、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、本件公文書を開示した場合には、広島市が事業者として内部検討段階において実施は困難と判断した中途段階の試案情報であり、最終的な成果に至っていない未成熟な情報であるにもかかわらず、この情報が最終成果のものである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になり、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。
- ② 本件公文書②に記載された情報は、土地所有者へ説明を行っておらず、また、広島市が事業者として内部検討段階において実施は困難と判断した中途段階の試案情報であり、なおかつ平成27年6月に広島県、広島市が取りまとめた見直しの方向性とも異なる中途段階の未成熟な情報であるため、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ので極力慎重に取り扱う必要がある。
- ③ 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。

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。

(1) 審議の併合について

諮問第138号、諮問第139号、諮問第140号及び諮問第144号については、申立人が同一であること及び異議申立ての趣旨が同様であることから、当審査会は、これらを併合して審議することとした。

(2) 不開示理由について

ア 条例の理念について

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。

イ 条例第7条第2号該当性について

条例の理念に照らせば、条例第7条第2号は、「法人・・・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その他社会的な地位を害すると認められるもの」を不開示情報と規定しているが、その意味は、単に当該情報が「通常他人に知られたくない」というだけでは足りず、当該情報が開示されることによって当該法人の競争上の地位その他正当な利益が害されることを要すると解すべきであり、また、そのことが客観的に明らかでなければならないものと解される。

実施機関は、本件対象公文書を開示した場合には、JR西日本が鉄道事業者として有する鉄道の諸元、設備等に係る詳細な情報のほか、内部基準、技術的検討、運営面での検討等の運輸に係る技術上のノウハウ等が公開されることになり、当該法人独自の技術的情報等が競争上の他の法人等に伝わり、当該法人の競争上の地位を害するおそれがあり、列車の運行を妨げることを目的とする者が情報を入手し、列車の運行に重大な支障を及ぼす鉄道施設の破壊等を行うことが可能になり、その場合、公共に多大な混乱を招き、列車を利用する人の命を脅かす危険につながるおそれがあると認められる旨主張し、本件公文書を不開示としている。しかしながら、本件対象公文書の内容すべてが、公にした場合に当該法人の競争上の地位その他正当な利益を害するものとは思われない。この点において、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、本件実施機関は、JR西日本へ意見照会を行った上で、本件各不開示決定を行っているが、当審査会は、実施機関が改めて開示に関する決定を行う際には、JR西日本に本答申の主旨を説明し、同社が不開示とすべきと考える理由について具体的な説明を求めた上で、不開示事由に該当するか否かを慎重に判断することを求める。

ウ 条例第7条第3号該当性について

条例の理念に照らせば、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つて、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、平成27年6月に広島県、広島市が取りまとめた見直しの方向性とも異なる中途段階の未成熟な情報であるため、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旨主張し、本件公文書を不開示としている。

本件公文書のうち仮線の位置を含む未成熟な情報は、開示した場合、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、広島市東部地区連続立体交差事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがある情報であると認めることができる。したがって、条例第7条第3号に該当するとした実施機関の判断は妥当であるが、それ以外の情報については、公にすることにより当該事業の適正な遂行に実質的な「支障」が及ぶ具体的な「おそれ」があるか否か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、本件対象公文書のうち、表題部分は少なくとも開示すべきと考える。

5 まとめ

以上により、「1 審査会の結論」のとおり判断する。

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