

豊情個審答申第51号
平成31年(2019年)1月31日

豊中市長
長内 繁樹様

豊中市情報公開・個人情報保護審査会
会長 塩川 茂

豊中市情報公開条例に基づく行政文書の開示の請求に係る取扱い
について(答申)

平成29年9月12日付け諮問第40号により諮問を受けた豊中市情報公開
条例に基づく行政文書の開示の請求に係る取扱いについて、別添のとおり答申
します。

第一 審査会の結論

豊中市長が行った、「豊中市公共交通改善計画（素案）」に係る行政文書不開示決定は、妥当ではなく、豊中市情報公開条例及び本答申の趣旨に照らして当該行政文書の不開示情報該当性について再度検討を行い、不開示情報に該当しないと認められる部分を開示すべきである。

第二 審査請求の経過

1 開示請求

審査請求人は、平成29年5月18日、豊中市情報公開条例（平成13年豊中市条例第28号。以下「条例」という。）第6条第1項の規定に基づき条例第2条第1号に規定する実施機関である豊中市長（以下「実施機関」という。）に対し、行政文書の名称又は内容を「プロポーザル参加希望に配布した「豊中市公共交通改善計画（素案）」」（以下「本件行政文書」という。）とする開示請求（以下「本件開示請求」という。）を行った。

2 実施機関の決定

実施機関は、同年5月26日、本件開示請求に係る行政文書を「豊中市公共交通改善計画（素案）」（以下「本件行政文書」という。）と特定し、「豊中市公共交通改善計画（素案）は、公にすることにより、率直な意見の交換若しくは意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれ、不当に市民の間に混乱を生じさせるおそれ又は特定の者に不当に利益を与え若しくは不利益を及ぼすおそれがあるため開示できません。」との理由を付して、行政文書不開示決定（以下「本件処分」という。）を行い、審査請求人に通知した。

3 審査請求

審査請求人は、同年8月14日、本件処分を不服として、行政不服審査法（平成26年法律第68号）の定めるところにより、同法第9条第1項に規定する審査庁である豊中市長（以下「審査庁」という。）に対し審査請求（以下「本件審査請求」という。）を行った。

4 審査会への諮問

審査庁は、同年9月12日、条例第18条第1項の規定に基づき豊中市情報公開・個人情報保護審査会（以下「審査会」という。）に、本件審査請求について諮問した。

第三 審査請求の趣旨

本件処分の取消しを求める。

第四 審査請求人の主張の要旨

審査請求人の主張の要旨は、審査請求書及び口頭意見陳述の内容をまとめると以下のとおりである。

- 1 不開示決定通知書には、開示しないこととする理由の根拠として、条例第7条第3号と記されているが、肝心の「開示しないこととする理由」欄には、該当条項の条文がそのまま引き写しされているだけである。本件行政文書を開示することがなぜ「公にすることにより、意思決定の中立性が不当に損なわれる」、「不当に市民の間に混乱を生じさせる」、「特定の者に不当に利益を与え若しくは不利益を及ぼす」ことになるのかが一切書かれていない。「開示しないこととする理由」欄は、もっと丁寧を書くべきである。
- 2 本件行政文書は、「公募（への参加）希望者」という「不特定の方」に配布されるものであり、すでに市民的に公表されたと同じ扱いでありながら、なぜ開示できないのか。
- 3 本件行政文書が、検討段階の文書であることは十分理解しているが、なぜ公募期間が既に終わった段階での開示請求であっても開示できないのか。公共交通のあり方について意見を出すことは、市にとっても望ましいことである。市民との共同でいい計画をつくる、市民の生活から知恵を吸収し絞り込んだ計画を立てることこそが、条例が目的とする「市民の市政への参加・信頼される開かれた市政」のあるべき姿である。

第五 実施機関の主張の要旨

実施機関の主張の要旨は、弁明書及び口頭意見陳述の内容をまとめると、次のとおりである。

- 1 本件行政文書は、以下の3点の理由から条例第7条第3号に該当するため、不開示とした。
 - ① 公共交通の新設や見直しのほか、その経路や運行手法及び運行回数等の具体的内容は、市民生活に直結するものである。本件行政文書にはそれらの内容が検討対象として含まれており、その記載も検討段階のものであり、公表することにより、『市として精査された案』だと誤解されかねず、不当に市民の間に混乱を生じさせるおそれがある。
 - ② 本件行政文書では、公共交通の新設や見直しを含め、公共交通に関するさまざまな手法や経路も検討対象として記載されている。本件行政文書の内容については、市民及び関係事業者等の意見や了解を得たものではなく、その手法や経路などの妥当性や効果検証などの十分な精査は行われていない。今後、市内部でさらなる検討や検証を行った後に、市民及び関係事業者と協議検討していくものである。
よって、市内部での検討や精査が行われていない情報を事前に公開することで、情報を知り得た者によって市内部の協議や意見に圧力が生じ、意見の交換や意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれがある。
 - ③ 公共交通の運行内容に関しては、その周囲の土地に関する価格や、飲食業などの店舗や事業者の立地条件などに影響を与え、その情報を特定の者が知り得た場合には、利益を得ることがあり、知り得ない者には不利益を及ぼすおそれがある。

- 2 不開示決定通知書において、開示しないこととする理由の根拠に条例第7条第3号と記載したが、個別具体的な該当理由の記載はなく、条例本文を引用したものとなっていた点については、その主張のとおりである。今後は、丁寧な説明を心掛ける。
- 3 本件行政文書は、「豊中市公共交通改善計画（素案）策定等支援業務」の中で、当該計画（素案）の精査を進める受託事業者を公募型プロポーザルにて公募するにあたり、市ホームページへ公開することなく、参加希望者という特定の者へ、当該公募の参加意思確認と守秘義務の順守を条件に配付したものである。
- 4 検討段階では公表しないことについては、上記1で叙述したとおりである。
- 5 以上のとおり、本件処分には、違法又は不当な点は何ら存在しないものであるから、本件審査請求は理由なしとして棄却されるべきである。

第六 審査会の判断

1 条例の基本的な考え方

条例は、市民の行政文書に対する開示請求権を保障するとともに、豊中市がその諸活動について説明責任を有し、それを果たすべきであるとの基本的な考え方を示している。

条例第7条では、「実施機関は、開示請求があったときは、開示請求に係る行政文書に不開示情報のいずれかが記録されている場合を除き、開示請求者に対し、当該行政文書を開示しなければならない」と規定し、行政文書の開示請求に対しては、原則として全部開示すること、及び開示しない場合としては、同条各号で定める不開示情報が記録されているときに限られることを示している。

条例第7条第3号では、「市の機関並びに国，独立行政法人等，他の地方公共団体及び地方独立行政法人その他の公共団体（以下「国等」という。）の内部又は相互間における審議，検討又は協議に関する情報であって，公にすることにより，率直な意見の交換若しくは意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれ，不当に市民の間に混乱を生じさせるおそれ又は特定の者に不当に利益を与え若しくは不利益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。

また、条例第8条第1項では、「実施機関は、開示請求に係る行政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」として、部分開示について規定している。

2 本件審査請求に係る条例第7条第3号該当性の判断

実施機関の主張の要旨は、本件行政文書に記載された情報が条例第7条第3号に規定する不開示情報に該当するため本件行政文書を不開示としたというものであるが、まずはこの点について該当性を検討する。

条例第7条第3号は、上述のとおり市の機関の内部における審議、検討又は協議に関する情報に関し不開示情報としての要件を定めた規定であるが、これは意思決定前の審議、検討又は協議に関する情報を全て不開示とすることは市がその諸活動を説明する責務を全うする観点から適当ではないという趣旨に基づくものであり、具体的には公にすると率直な意見の交換若しくは意思決定の中立性が「不当に」損なわれるおそれ、「不当に」市民の間に混乱を生じさせるおそれ又は特定の者に「不当に」利益を与え若しくは不利益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。

この場合における「不当」とは、情報を開示することの公益性を考慮しても、開示により予想される支障が看過し得ない程度のものであることとされ、当該予想される支障の程度が「不当」なものであるか否かの判断は、当該情報の性質に照らし、開示することにより得られる利益と不開示とすることによる利益とを比較衡量した上で判断するものであるとされている。

当審査会は、本件行政文書について実施機関に対し提出を求め、インカメラにより審理を行ったものであるが、本件行政文書には、実施機関が平成28年12月に策定し、公開している「公共交通のあり方検討報告書」に記録された情報とその内容・性質が重複する情報が含まれていることを確認している。

これらの情報については、本件処分時において、すでに公開されている情報であることから、仮にこれらの情報を開示したとしても、実施機関が上記第五の1で主張しているような『市として精査された案』と誤解され、不当に市民の間に混乱を生じさせるおそれ、「情報を知り得た者によって市内部の協議や意見に圧力が生じ、意見の交換や意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれ」及び「情報を特定の者が知り得た場合には、利益を得ることがあり、知り得ない者には不利益を及ぼすおそれ」があるとは認められない。

よって、本件行政文書に記録された情報のうち、少なくとも「公共交通のあり方検討報告書」において公開された情報とその情報の内容・性質に関し重複する部分については、条例第7条第3号に規定する不開示情報には該当しない。

一方で、公開された情報とその情報の内容・性質に関し重複する部分以外の部分には、たとえばバス運行補助の見直しに係る実施機関の見解といった、まさに意思決定前の審議、検討又は協議に係る情報であって、当該情報を開示することについては、実施機関が主張するような「おそれ」が存在し、開示することにより得られる利益と不開示とすることによる利益とを比較衡量した上でもなお、本件処分時においてこれを不開示とすべき情報が認められる。

以上を小括すると、本件行政文書について、条例第7条第3号に規定する不開示情報が一部含まれていることについては是認できるものではあるが、当該行政文書に記録された情報の全てが同号の不開示情報に該当するものではない。

3 本件審査請求に係る条例第8条第1項該当性の判断

次に、条例第8条第1項の該当性について検討する。

条例第8条第1項本文においては、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場合には、当該部分を除いた部分を開示しなければならない旨規定されている。

上記2で述べたとおり、本件行政文書には条例第7条第3号に規定する不開示情報が一部記録されているものではあるが、本件行政文書は、情報の内容及び性質ごとに章等のまとまりにより細かく区分されているため、たとえば当該まとまりを開示とすべき部分と不開示とすべき部分を画する単位として利用することにより、当該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は可能であり、本件行政文書の一部に不開示情報があることをもって、本件行政文書に記録された情報の全てが不可分一体的な不開示情報を成すとはいえない。

また、本件行政文書に記録された不開示情報以外の情報についても、例えば単なる罫線の一部であるとか、意味不明な記号の断片とは異なり、全く有意でないといえないことは明白であることから、条例第8条ただし書に規定する場合にも該当しない。

よって、本件行政文書のうち不開示情報の部分以外の部分は、条例第8条第1項本文の規定により部分開示されるべきである。

4 結論

以上の次第で、本件行政文書に条例第7条第3号に該当する情報が含まれていることについては一定首肯できるものではあるが、その全てが条例第7条第3号に規定する不開示情報に当たるとはいえない。また、不開示情報を容易に区分して除くことが可能であるにもかかわらず、その全てを不開示とした本件処分は、条例第8条第1項の規定に照らし不当と言わざるを得ない。実施機関は、条例及び本答申の趣旨に照らして、不開示とすべき部分を再度検討のうえ、当該不開示とすべき部分を除き本件行政文書を開示すべきである。よって、審査会は上記「第一 審査会の結論」のとおり判断する。

平成31年（2019年）1月31日

豊中市情報公開・個人情報保護審査会

会 長 塩 川 茂

委 員 加 藤 幸 江

委 員 中 川 丈 久

委 員 前 田 雅 子

委員 塩野隆史