

2012年（平成24年）9月21日

藤沢市長 鈴木 恒夫 様

藤沢市情報公開審査会  
会長 安富 潔

情報公開請求の公開拒否決定に関する異議申立てについて（答申）

2012年（平成24年）1月17日付けで諮問された「平成23年11月18日百条委員会記録67頁 柳田委員の質問にある『道路の計画』図面作成に係る起案文書一式（図面を含む）」の行政文書公開請求の公開拒否決定の件について、次のとおり答申します。

## 1 審査会の結論

藤沢市長（以下「実施機関」という。）が「平成23年11月18日百条委員会記録67頁 柳田委員の質問にある『道路の計画』図面作成に係る起案文書一式（図面を含む）」の行政文書公開請求に対し、2011年（平成23年）12月14日付けでした行政文書公開拒否決定処分については、実施機関が不存在であるとした部分の処分は妥当であるが、その他の異議申立人が処分の取消しを求める部分については、公開とすべきである。

## 2 事実

- (1) 異議申立人は2011年（平成23年）11月30日付けで、実施機関に対し藤沢市情報公開条例（平成13年藤沢市条例第3号。以下「条例」という。）第10条の規定により、「平成23年11月18日百条委員会記録67頁 柳田委員の質問にある『道路の計画』図面作成に係る起案文書一式（図面を含む）」（以下「本件請求文書」という。）の行政文書公開請求（以下「本件請求」という。）を行った。
- (2) 実施機関は、本件請求に係る行政文書を「平成23年11月18日百条委員会記録67頁 柳田委員の質問にある『道路の計画』図面作成に係る起案文書一式」（以下「本件文書（1）」という。）及び「同質問にある図面」（以下「本件文書（2）」という。）と特定した。

- (3) 実施機関は同年12月14日付けで異議申立人に対し、本件請求文書について行政文書公開拒否決定処分（以下「本件処分」という。）を行った。
- (4) 異議申立人は同月26日付けで、実施機関に対し、本件処分の取消しを求める異議申立てを行った。
- (5) 実施機関は2012年（平成24年）1月17日付けで、藤沢市情報公開審査会（以下「審査会」という。）に対し、条例第18条の規定により、本件異議申立てについて諮問した。

### 3 異議申立人の主張要旨

#### (1) 異議申立ての趣旨

異議申立ての趣旨は、本件処分の取消しを求める、というものである。

#### (2) 異議申立ての理由

異議申立人は、異議申立書、意見書及び補充意見書で、以下のとおりの主張をしている。

不成立に終わった用地取得に関して外部に提示した道路策定図面を条例第6条1, 3, 4号で非公開にすることは不当である。「市政に対する市民の理解を深め、公正で開かれた市政の推進に資する」条例第1条の目的からも当該図面作成に係る起案文書がない点に疑問が残る。文書を作成していない理由を示していないのは不当である。

2012年2月24日付非公開理由説明書（以下「非公開理由説明書」という。）4頁6行目「また、仮に事実上不成立となったと仮定した場合においても、取得等が困難となった場合の事業用地に関する情報は、市が関与することができない情報となることから、個人情報を保護するため、条例第6条第1号に該当するとした情報については原則として非公開とするものである」とするが、「市が関与することができない情報」との文言で、実施機関の意思形成のプロセスに係る一次情報を素朴に‘未成熟’情報として一括処理し、その大半を非開示部分としてしまうことは、市政に対する一般市民の不信感を誘発することにもなりかねない。公開を求める公文書の件名なり内容に行政側が縛られることになると、公開請求の多くが「非公開」と結論づけられるおそれが強く、このことが情報公開制度を後退させる原因にもなりかねない。

条例第6条第1号「公開することにより、個人の権利利益を害するおそれがあるもの」(個人情報を保護する)として実施機関は当該図面を非公開にするが、特定個人に利益供与する情報が含まれているとの疑問を抱かせる結果となりかねない。「善行地区における地域コミュニティ活動事業用地取得に関する調査特

別委員会」(百条委員会)委員は調査過程で実施機関からの要請で委員のみとの条件付きで当該図面を閲覧している。市民の代表である市議員が閲覧している当該図面を、たとえ、土地買収が不成立の場合でも、一律に非公開にすることは市政の透明性確保のうえからも不当である。

さらに、非公開理由説明書4頁(2)の4行目「本件請求に係る図面については、百条委員会において審議されている土地(以下「当該地」という。)の有効活用及び周辺の緑地の保全等のための道路築造に関して、当該地の隣接地地権者と市との道路用地の交渉過程において、市民自治部が土木部に依頼して作成された。当該図面については、実際に作成した土木部道路管理課(以下「道路管理課」という。)には現存しておらず、市民自治部市民自治推進課(以下「市民自治推進課」という。)においてのみ現存する。また、図面作成に係る起案文書については、市民自治推進課及び道路管理課ともに作成した記録もないが、通常、このような図面については、地権者の意向や提案等もふまえて、その交渉過程の中で、修正・変更等されていく可能性のあるものであり、未確定の状況の中でその都度起案文書を作成し決裁、保管及び保存等を行わないものである。」とするが、当該図面は市民自治部に現存している事実を認めているので、非公開にする必要はないといえる。部署間の作業依頼に起案文書がない事実も認めていることは、重大な問題である。市民自治部が最初の当該図面作成を道路管理課に依頼する起案文書を作成していない合理的な理由説明がないのも不当である。

公共事業用地やその代替地を取得する際の原則である「公示価格基準主義」の具体的内容につき、市当局がどのように考えているかは、土地の買収の成否如何にかかわらず、市民の関心事であり、行政機関の説明責任の対象である。

未確定な段階の情報を公開するにあたって行政側に求められる負担は、当該情報が、未確定な段階のそれであることを注記して周知させる程度のことである。その程度の負担を惜しんで無条件に公開した場合には、市民が誤解する蓋然性が皆無ではない、との仮定に立つとしても、それは「法的保護」に値するものとは到底いえない。

情報公開制度が適正かつ円滑に運用されるためには、行政文書が適切に管理・保存されていることが不可欠であり、それによって初めて市民の期待に応える制度として機能するものである。そのため行政文書の紛失、保存年限に基づかない不適切な廃棄など、情報公開制度の根幹を揺るがすような行政文書の取扱いはあってはならない。

説明責任を全うするという情報公開制度の趣旨が損なわれる起案文書不存

は、条例第31条及び藤沢市行政文書取扱規程の趣旨をふまえているとはいえない。

単に、「ないものはない」という意味での文書不存在はむしろ少なく、文書が存在しないということの情報公開における意味、特性をふまえると非公開決定の理由に、「通常、文書が存在しないため」と解釈されるような単純な記載をして許されるものではないと考える。

異議申立人は道路築造計画の初期図面作成に係る起案文書を請求しているのであり、途中状況の起案文書について請求しているものではない。市民自治推進課の図面作成依頼に係る起案文書、道路管理課の図面作成に係る起案文書が存在しないことについての合理的理由説明がないことは不当である。

以上のとおり、「異議申立てに係る処分を取消す」との答申を求める。

#### 4 実施機関の主張要旨

実施機関は非公開理由説明書で以下のとおりの主張をしている。

本件請求に係る図面については、当該地の有効活用及び周辺の緑地の保全等のための道路築造に関して、当該地の隣接地地権者と市との道路用地の交渉過程において、市民自治部が土木部に依頼して作成された。当該図面については、実際に作成した道路管理課には現存しておらず、市民自治推進課においてのみ現存するが、当該図面の作成に係る起案文書については、市民自治推進課及び道路管理課ともに作成した記録もなく、現に作成されていないことから、不存在のため、行政文書公開拒否決定とした。申立人は「『市政に対する市民の理解を深め、公正で開かれた市政の推進に資する』条例第1条の目的からも道路策定図面作成に係る起案文書がない点に疑問が残る。文書を作成していない理由を示していないのは不当である。」とするが、通常、このような図面については、地権者の意向や提案等もふまえて、その交渉過程の中で、修正・変更等されていく可能性のあるものであり、未確定の状況の中でその都度起案文書を作成し決裁、保管及び保存等を行わないものである。

当該図面の作成にあたっては、隣接地地権者の個人的な意向や提案を含むものであるとともに、個人の所有財産である土地に未だ確定していない具体的な道路計画図を示したものである。現在、当該地の取得に関する案件が百条委員会で審議されており、地域住民をはじめとし大きな関心事となっていることなどから、公開することにより、隣接地地権者が周辺住民等から誹謗・中傷等を受けるなど、個人の権利利益を害するおそれがあり、条例第6条第1号に該当するとした。

また、当該図面は、上記の交渉過程における隣接地地権者の個人的な意向や提

案をふまえたうえで、市内部で検討された事項を加味して作成された図面であり、市内部における最終的な意思決定に係る手続き上にある情報であり、事業予定地の計画案に該当する情報である。作成時点においては、未確定な情報であるものの、隣接地地権者の所有財産の市への売却の可能性や、道路築造に関して市に相当額の経費がかかることが想定されることなどから、公開することにより、隣接地地権者及び市に対する外部からの干渉や圧力等により、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、未確定の段階の情報が確定されたものと誤解され、当該地に関心を持つ地域住民等の間に混乱を生じさせるおそれ、又は隣接地地権者の所有財産への投機を助長するなど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り、条例第6条第3号に該当するとした。

さらに、当該図面は、隣接地地権者からの道路用地の買収も含めた交渉過程・内容等を反映したものであるため、実施機関が行う事務又は事業に関する情報である。市の事業実施にあたっては、隣接地地権者との交渉のみならず、並行して周辺住民の理解や協力及び関係事業者との協議・調整などを行っていく必要があるため、これらを事前に公開することにより、関係事業者間の信頼関係が損なわれたり、又は関係者の理解、協力等が得られにくくなると認められる情報であること、及び将来の反復継続される同種の事務事業の公正かつ円滑な執行に支障が生ずると認められる情報であることから、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り、条例第6条第4号に該当するとした。

異議申立人は「不成立に終わった用地買収に関して外部に提示した道路策定図面を条例第6条1, 3, 4号で非公開にすることは不当である。」とするが、当該図面に示された道路築造計画については、その工事内容や経費等を考慮したうえで、当時、市としては困難である旨の一定の判断を行ったものであるが、百条委員会において審議されている土地は、その審議結果や同時に提起されている訴訟の結果等をふまえて最終的にその方向性を明確にしていくものであるため、一概に不成立とはいえない。

また、仮に事実上不成立となったと仮定した場合においても、取得等が困難となった場合の事業用地に関する情報は、市が関与することができない情報となることから、個人情報保護のため、条例第6条第1号に該当するとした情報については原則として非公開とするものである。

以上のとおり、実施機関による本件処分には不当はなく、異議申立人の主張には理由がないから、本件異議申立ては棄却されるべきである。

## 5 審査会の判断

### (1) 本件請求文書について

本件請求文書は「平成23年11月18日百条委員会記録67頁 柳田委員の質問にある『道路の計画』図面作成に係る起案文書一式」及び「同質問にある図面」である。

### (2) 百条委員会について

百条委員会設置の根拠法令、目的、公開、記録についての規定は次のとおりである。

ア 地方自治法（昭和22年4月17日法律第67号）第100条では、「普通地方公共団体の議会は、当該普通地方公共団体の事務（自治事務にあつては労働委員会及び収用委員会の権限に属する事務で政令で定めるものを除き、法定受託事務にあつては国の安全を害するおそれがあることその他の事由により議会の調査の対象とすることが適当でないものとして政令で定めるものを除く。次項において同じ。）に関する調査を行い、選挙人その他の関係人の出頭及び証言並びに記録の提出を請求することができる。」とされており、本件請求に係る百条委員会については藤沢市議会委員会条例（平成15年3月28日条例第40号。以下「議会委員会条例」という。）第5条第1項に基づき、議会の議決により設置された特別委員会である。

イ 同委員会の目的は、善行地区における地域コミュニティ活動事業用地取得に関する調査、である。

ウ また、同委員会は議会委員会条例第35条に基づき公開とされているとともに、会議録は同条例第63条により、一般に公開されている。

### (3) 本件文書（1）の存否について

実施機関は本件文書（1）については、実施機関の職員が作成していないため不存在であるとした。

ア 「平成23年11月18日百条委員会記録67頁 柳田委員の質問にある『道路の計画』図面」は、市民自治推進課が道路管理課に依頼し、道路管理課が作成したものである。

イ 用地取得交渉の過程において作成する図面は、地権者との交渉過程で修正や変更等が加えられる可能性があるもので、図面が未確定の状況下において、図面作成の都度、市は起案文書を作成しないのが通常であり、本件についても図面作成の依頼の際に、起案文書を市民自治推進課及び道路管理課ともに

作成していない、との実施機関の主張には理由があると認められる。

(4) 本件文書（２）の処分の当否について

実施機関は本件文書（２）については、条例第６条第１，３，４号に該当するとして、公開拒否決定処分を行ったことから、以下、その該当性について検討する。

ア 条例第６条本文は、「実施機関は、公開請求があったときは、公開請求に係る行政文書に次の各号に掲げる情報（中略）のいずれかが記録されている場合を除き、公開請求をしたもの（中略）に対し、当該公開請求に係る行政文書を公開しなければならない。」と規定しつつ、同条第１号において、「個人に関する情報（中略）であって、特定の個人が識別され、若しくは識別され得るもの又は特定の個人を識別することはできないが、公開することにより、個人の権利利益を害するおそれがあるもの。」については、公開しなければならないとはしていない。

イ 実施機関は、本件文書（２）には隣接地地権者の個人的な意向や提案が含まれており、本件文書が公開された場合、隣接地地権者が周辺住民等から誹謗、中傷を受けるおそれがあり、条例第６条第１号に該当すると主張している。

ウ 条例第６条本文に続き、同条第３号において、「実施機関内部（中略）における審議、検討又は協議に関する情報であって、公開することにより、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」については、公開しなければならないとはしていない。

エ 実施機関は、当該図面は、用地買収交渉過程における隣接地地権者の個人的な意向や提案をふまえたうえで、市内部で検討された事項を加味して作成された図面であり、市内部における最終的な意思決定に係る手続き上にある情報であり、事業予定地の計画案に該当する情報である、と主張している。作成時点においては、未確定な情報であるものの、隣接地地権者の所有財産の市への売却の可能性や、道路築造に関して市に相当額の経費がかかることが想定されることなどから、公開することにより、隣接地地権者及び市に対する外部からの干渉や圧力等により、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、未確定の段階の情報が確定されたものと誤解され、当該地に関心を持つ地域住民等の間に混乱を生じさせるおそれ、又は隣接地地権者の所有財産への投機を助長するなど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り、条例第6条第3号に該当すると主張している。

オ 条例第6条本文に続き、同条第4号において、「実施機関（中略）が行う事務又は事業に関する情報であって、公開することにより、（中略）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」については、公開しなければならないとはしていない。

カ 実施機関は、本件文書（2）を公開した場合、事前に公開することにより、関係当事者間の信頼関係が損なわれたり、又は関係者の理解、協力等が得られにくくなると認められること、及び将来の反復継続される同種の事務事業の公正かつ円滑な執行に支障が生ずると認められることから、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り、条例第6条第4号に該当すると主張している。

キ しかし、百条委員会は公開の会議であるとともに、会議録も公開されており、本件請求に係る隣地地権者の氏名及び土地の所在、市及び当該隣接地地権者間における用地買収交渉の経緯や両者の発言内容は公知の事実となっている。このことをふまえると、実施機関の非公開理由説明書における主張、意見陳述の内容は、本件文書（2）を非公開とする根拠を具体的に何ら示しておらず、実施機関としての説明責任を果たしていない。

ケ 本件文書（2）を公開したとしても、条例第6条第1号、第3号、第4号に該当するおそれがあるとは認められない。

(5) 以上のことから、本件異議申立てに係る本件文書（1）については、実施機関の職員が作成しておらず不存在である、との理由で行った実施機関の処分は妥当である。

また、本件異議申立てに係る本件文書（2）については、条例第6条第1号、第3号、第4号に該当しないと判断する。

よって、「1 審査会の結論」のとおり判断する。

## 6 審査会の処理経過

当審査会の処理経過は、別紙のとおりである。

以上



## 審査会の処理経過

年 月 日	処 理 内 容 等
2011.11.30	・ 行政文書公開請求書受付
12.14	・ 行政文書公開拒否決定処分
12.26	・ 行政文書公開異議申立書受理
2012. 1.17	・ 市長から審査会へ諮問書の提出
1.19	・ 審査会から市長へ非公開理由説明書の提出要請
2.24	・ 市長から審査会へ非公開理由説明書の提出
3. 1	・ 審査会から異議申立人へ非公開理由説明書の写しの送付
3.16	・ 異議申立人から審査会へ意見書の提出
3.23	・ 審査会から市長へ異議申立人の意見書の写しの送付
4.26	・ 審査会から市長へ対象文書の提出要請
4.26	・ 市長から審査会へ対象文書の提出
5. 2	・ 異議申立人から審査会へ補充意見書の提出
5. 7	・ 審査会から市長へ異議申立人の補充意見書の写しの送付
5.17	・ 異議申立人への意見聴取及び異議申立人から審査会へ意見陳述参考資料の提出
5.18	・ 審査会から市長へ異議申立人の意見陳述参考資料の送付
6.28	・ 実施機関への意見聴取及び審議
8.23	・ 審議
9. 6	・ 審議
9.21	・ 答申

## 第14期藤沢市情報公開審査会委員名簿

(任期：2012年2月1日～2014年1月31日)

氏 名	役 職 名 等
◎ 安富 潔	慶應義塾大学法科大学院法務研究科教授
○ 小澤 弘子	弁護士
青木 孝	弁護士
中津川 彰	弁護士
金井 恵里可	文教大学国際学部准教授

◎会長 ○職務代理者