

尼崎市情報公開・個人情報保護

審査委員会答申

(答申第47号)

(平成30年11月2日)

答 申

第 1 審査委員会の結論

本件諮問に係る審査請求を棄却すべきとの審査庁の判断は、妥当とはいえない。本件諮問に係る処分庁尼崎市長（以下「処分庁」という。）の処分は、「第 7」の「5 結び」に記載のとおり取り消されるべきである。

第 2 事案の概要

1 審査請求人は、平成 29 年 6 月 29 日、処分庁に対し、尼崎市情報公開条例（以下「条例」という。）第 6 条第 1 項の規定に基づき、平成 29 年 3 月 9 日付申請、同日受付番号第 1039 号開発指導課の事前協議申請書（以下「本件事前協議申請書」という。）に係る開発事業（以下「本件事業」という。）に関する次の書面（以下「本件開示請求文書」という。）について、公文書開示請求（以下「本件開示請求」という。）を行った。

- (1) 「建物外構等の具体的な色調、外構。植栽計画、屋外広告物等の具体的デザインについては別途協議のこと（届出書未提出）」と記載された届出書
- (2) 本件事業に係る都市美アドバイザーチームの会議録
- (3) 本件事前協議申請書 2 ページ目の、「様式（裏）」と題する頁
- (4) 本件事業に係る建物（以下「本件共同住宅」という。）の管理組合理約
- (5) 本件事業に係る騒音防止法及び振動防止法並びに尼崎市住環境整備条例による一切の書面。ただし、次のものを除く。

ア 「供覧します平成 29 年 3 月 10 日」との記載から始まる文書

イ 平成 29 年 2 月 20 日付特定建設作業実施届出書

2(1) 処分庁は、本件開示請求に対し、次のとおり開示すべき文書を特定した。

ア 1(1)に相当する文書として、本件事業に関して景観法第 16 条第 1 項の規定に基づく届出として処分庁に提出された「景観計画区域内における行為の届出書」（以下「本件対象文書 1」という。）

イ 1(2)に相当する文書として、本件事業に係る尼崎市都市美アドバイザーチーム会議（以下「本件会議」という。）における本件事業に対する質問及び意見並びに回答が記載された文書（以下「本件対象文書 2」という。）

ウ 1(3)に相当する文書として、本件事前協議申請書の 2 ページ目以下の部分（以下「本件対象文書 3」という。）

(2) 処分庁は、同年 7 月 18 日、「開示しない部分」及び「理由」を次のとおりとする公文書部分開示決定（以下「本件処分」という。）を行い、尼開指第 2260 号の 2（以下「本件通知書」という。）により審査請求人に通知した。

ア 本件対象文書 1 ないし 3 のうち、「個人の氏名及び印影、平面図・立面図・断面

図・完成予想図、法人の印影、法人の資産にかかる部分の寸法、施工業者のノウハウにかかると思われる部分」 尼崎市情報公開条例第7条第2号及び第3号に該当するため

イ 前記1(4)に係る文書 文書不存在のため

3 審査請求人は、同月26日、本件処分に対し、審査請求（以下「本件審査請求」という。）を行った。

4 処分庁は、同年8月31日、本件対象文書2のほかに、本件会議の日時、出席者等が記載されている「会議報告書（第1回）」及び「会議報告書（第2回）」（以下これらを「本件報告書」という。）が1(2)に当たると認め、このうち個人氏名及び印影を除いた部分を追加で開示する旨の決定（以下「本件追加処分」という。）を行い、同日付尼開指第2260号の3により同年9月5日にその旨を審査請求人に通知した。

第3 審査請求の趣旨及び理由

本件審査請求において、審査請求人が主張した審査請求の趣旨及び理由等は、次のとおりである。

1 趣旨

本件処分の取消しを求める。

2 理由

(1) 理由付記の不備

本件通知書における不開示部分及びその理由の記載は、不開示部分が多岐にわたるにも関わらず、第2・2(2)アのように包括的な記載となっているから、どの部分がいずれの理由により不開示となっているのか、記載のみから判断できない。

(2) 不開示理由非該当

ア 本件対象文書1

(ア) 2ページ目

「建築物」欄の「材質」及び「色彩（マンセル値）」について、屋根や窓枠に係る建材はサンプルが頒布されておりその材質や色彩は周知であるから、これらを開示することにつき法人の「権利、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがある」（条例第7条第3号）とはいえない。

(イ) 寺町都市美形成地域の景観チェックリスト

「具体的な内容」欄について、施工業者のノウハウが含まれるとは考えられず、「正当な利益を害するおそれがある」とはいえない。

(ウ) 都市美誘導基準チェックリスト

「チェック欄」及び「景観配慮の具体的な内容と説明」欄について、開示することで「正当な利益を害するおそれ」があるとは思われない。「地上から高さ30m以下の部分」に係る色彩等は外観上明らかなものである。

イ 本件対象文書 2

「質問及び意見」欄及びこれに対する「回答」欄について、開示することで「正当な利益を害するおそれ」があるとは思われない。外壁の色は外観上明らかなものである。

第 4 処分庁の弁明の要旨等

1 趣旨

本件審査請求を棄却するとの裁決を求める。

2 理由

(1) 理由付記について

本件通知書の記載は、確かにいずれの不開示事項がいずれの不開示理由に対応するかが必ずしも明白とはいえないが、開示された本件対象文書 1 及び本件対象文書 2 と突き合わせればその対応関係を判断することが可能と解され、理由付記として不十分とまではいえない。

(2) 本件不開示情報の不開示事由該当性について

本件不開示情報は、本件共同住宅に係る寸法、材質、外観の形状、色彩等であって、これらの情報には当該住宅の設計者の技術的ノウハウ等の秘密が含まれている蓋然性がある。よって本件不開示情報は、「法人その他の団体……に関する情報」(条例第 7 条第 3 号本文)であって「公にすることにより、当該法人等又は当該個人の権利、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがあるもの」(同号ア。以下「法人不利益情報」という。)に当たり、また、本件共同住宅の建築により近隣住民等の生命等に具体的な危害が及んでいるといった事情はなく、「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」な情報(同条ただし書。以下「公益情報」という。)とは認められない。

したがって、本件不開示情報は条例第 7 条第 3 号アに当たり、不開示情報に該当するといえる。

第 5 審理関係人の補充主張(審査請求人の反論)

1 本件追加処分について

(1) 不開示部分の特定及び不開示の理由の記載を欠く。

(2) 不服申立ての教示(行政不服審査法第 8 2 条)を欠く。

(3) 尼崎市都市美アドバイザーチームの座長氏名は尼崎市ホームページに掲載されており、「法令等の規定により又は慣行として公にされ、又は公にすることが予定されている情報」(条例第 7 条第 2 項ア。以下「公知情報」という。)に当たるから、不開示は違法である。

(4) 別紙意見書の不開示理由がそもそも不明であるが、都市美アドバイザーは税金が

ら報酬を得た上で意見を述べるものであるから、その意見が不開示となれば、行政の透明性が確保されない。

- (5) 共同住宅の仕上げ材の材質、色彩等に係る情報について、仮にノウハウを有するとしたら、それは設計事業者ではなく仕上げ材の製造業者である。

2 本件処分について

- (1) 本件処分は、本件共同住宅の各部分の寸法等を法人不利益情報として不開示としている。しかしながら、たとえば登記簿（建物図面）や建築計画概要書といった公開情報にも寸法は記載されているのであるから、これらで確認できる寸法も含めた全面的な不開示決定は違法である。
- (2) 処分庁は、審査請求人が尼崎市住環境整備条例の規定により提出された一切の書類を求める意思はない旨釈明したというが、そのような事実はない。
- (3) 処分庁は、本件通知書に記載の理由が不十分であっても、開示された文書と照合すれば不開示理由を窺知し得る旨をいう。しかし審査請求期間は不開示決定を受けた時から起算されるため、この時点で不開示の理由を知り得るものでなければならぬというべきである。

第6 審理員意見書の要旨

審理員は、本件審査請求には理由があるから本件処分は取り消されるべきであるとしており、その理由は次のとおりである。

1 理由付記

根拠規定中に複数の不開示理由が含まれている場合、どの情報がどの不開示理由に当たるのかまで付記すべきなのが原則であるから、本件処分の理由付記は不十分と言わざるを得ない。もっとも、本件通知書の記載や本件対象文書の不開示の態様から一定推量される部分もあるため、実体的違法性の有無を含めて検討し、本件処分が取り消されるべきかという観点から判断することとする。

2 1階平面図

設計図書も学術的な性質を有する図面として著作権の対象となると解されるから、これを公開することは著作者の公表権（著作権法第18条第1項）を侵害するものである。したがって、1階平面図は法人不利益情報に当たり、また公益情報に当たるとは認められないから、不開示が相当である。

3 寸法

公開されている建築計画概要書に記載のあるものについては、これを開示しても法人の利益を害するとはいえないから、開示すべきである。

4 外観の形状、仕上げ材の材質、色彩等

これらは設計者のノウハウに係る情報であり、また材質や色彩（マンセル値）は外観の観察によっては正確に知り得るものではないから、法人不利益情報に当たる。具

体的には、「寺町都市美形成地域の景観チェックリスト」(住宅用)及び都市美誘導基準チェックリスト」については、ベースカラー、サブカラー等の具体的数値を除いて開示すべきであり、本件対象文書2については、外観から知り得る以上の情報の記載があるため、不開示とすべきである。

5 座長の氏名

公知情報における「慣行として公にされ」とは、公開されることが事実上の慣習となっていることで足りるものの、単に個別事例として公開されたことがあるにとどまらず、公開されることが慣例として踏襲されていることを要するところ、座長氏名について、公開されている先例はあるものの、公開されることが慣習となっているとまでは認められない。

第7 審査委員会の判断

本件審査請求を棄却すべきとの審査庁の判断は、妥当とはいえない。その理由は次のとおりである。

1 1階平面図

著作権法による保護の対象となる「著作物」とは、「思想又は感情を創作的に表現したものであって、文芸、学術、美術又は音楽の範疇に属するもの」をいい(同法第2条第1項第1号)設計図書も「創作的に表現」されたものであれば「学術的な性質を有する図面」(同法第10条第1項第6号)として著作物性を肯定する余地があると解される。もっとも、著作権者が未発表の著作物を地方公共団体に提供した場合、当該地方公共団体が情報公開条例の規定に基づいて行う当該著作物の公衆への提示・提供については、著作権者が開示決定の時までに「別段の意思表示」をしない限り著作権者は提示・提供に同意したものとみなされるところ(同法第18条第3項)本件では、開示決定の時までに「別段の意思表示」があったとの事情はなく、著作権者の同意が法的に擬制される。したがって、これを開示しても著作権者の公表権を害することになるということはできない。

他方、1階平面図は専門技術者を擁する法人によって作成されたものであり当該法人のノウハウに係る事項が記載されていると認められるし、これが広く公開されると外部からの侵入が容易になる等、本件共同住宅の防犯上の弊害が予想されることから、その分譲を予定している開発事業者との関係でも、1階平面図は法人不利益情報に当たるといふべきである。

もっとも、不開示情報を含む公文書であっても、当該部分を「容易に区分して除くことができるときは」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」を除き、部分開示とすべきである(条例第8条第1項)。そして公文書は開示が原則であるから、有意でない情報とは、それ自体としては無意味な文字や数字の羅列等、およそ当該部分を開示する意義に乏しいと客観的に認められる情報をいうと抑制的に解

すべきところ、1階平面図にはなお開示することが有意であり、かつ「容易に区分して除くことができる」部分のあることが認められる。

なお、以上の理は、他の各階平面図、立面図、断面図、ゴミ置き場設置基準詳細図についても同様である。

2 寸法

公開されている建築計画概要書に記載のあるものについては、これを開示しても法人の利益を害するとはいえないから、開示すべきである。

3 外観の形状、仕上げ材の材質、色彩等

これらの情報は、材質や色彩（マンセル値）等、外観の観察によっては正確に知り得ない限りで設計者のノウハウに係る情報といえ、法人不利益情報に当たる。具体的には、「寺町都市美形成地域の景観チェックリスト」（住宅用）及び都市美誘導基準チェックリストについては、ベースカラー、サブカラー等の具体的数値を除いて開示すべきである。また、本件対象文書2についても、本件処分は質問に対する回答欄を一切不開示としているが、同欄の記載を確認したところ、仕上がりのイメージのような専ら外形的観察によって知り得る程度の情報も一部含まれており、かかる情報については法人不利益情報に当たるといえず、開示するのが相当である。

4 座長の氏名

公知情報における「慣行として公にされ」とは、公開されることが事実上の慣習となっていることで足りるものの、単に個別事例として公開されたことがあるにとどまらず、公開されることが慣例として踏襲されていることを要するところ、座長氏名について、公開されている先例はあるものの、公開されることが慣習となっているとまでは認められない。

5 結び

以上のとおり、建築計画概要書に記載のある寸法及び外観の形状、仕上げ材の材質、色彩等のうち仕上がりイメージのような専ら外形的観察によって知り得る程度の情報まで含めて不開示とした点並びに部分開示とすべき各階平面図、立面図、断面図、ゴミ置き場設置基準詳細図を全部不開示とした点で、本件処分は違法である。

6 付言

本件処分にも適用される尼崎市行政手続条例第8条第1項本文が申請に対する拒否処分に理由の提示を求めているのは、行政庁の判断の慎重と合理性を担保してその恣意を抑制するとともに、処分の理由を相手方に知らせて不服申立ての便宜を与えるところにあると解されるから、不開示の理由が複数ある場合には、開示対象文書の種類、性質等とあいまって、開示請求者がいずれの部分がいずれの不開示理由に対応しているのかを当然知り得るような場合を除き、いずれの部分がいずれの不開示理由に該当するのかが特定されなければならないというべきである。

本件通知書には複数の不開示部分及び不開示理由が提示されているが、これら不開

示部分のうちいずれの部分がいずれの不開示理由に該当するのか特定されておらず、各不開示理由と不開示とされた部分との対応関係が不明であり、求められる理由の提示として十分とはいえない。

今回、5に示したとおり、本件処分はいずれにしてもその一部の取消しを免れないことから、理由付記の瑕疵を独立の違法事由とはせず、これを付言として指摘するにとどめているが、前記理由付記の趣旨が全うされるよう、処分庁は今後この点に留意すべきである。

以 上

(参考)

審査の経過	
平成30年5月8日	諮問書を受理(諮問第47号)
平成30年8月7日	審査委員会第2部会に付託
平成30年9月18日	第1回審議
平成30年10月17日	第2回審議
平成30年11月2日	答申

尼崎市情報公開・個人情報保護審査委員会 第2部会		
氏名	現職	備考
松並 潤	神戸大学教授	部会長
石橋 伸子	弁護士(弁護士法人神戸シティ法律事務所)	
重本 達哉	大阪市立大学准教授	