

尼崎市情報公開・個人情報保護

審査委員会答申

(答申第53号)

(令和4年6月27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6」の趣旨に従って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、令和2年10月8日、尼崎市情報公開条例（平成16年尼崎市条例第47号。以下「条例」という。）第5条及び第6条第1項の規定に基づき、処分庁に対し、同日付けの公文書開示請求書（以下、「本件開示請求書」という。）を提出して、本件開示請求書別紙第1項から第7項までに掲げる公文書（以下「本件開示請求文書」という。）の開示請求を行った。
- 2 処分庁は、本件開示請求文書を特定し、うち本件開示請求書第1項から第3項に掲げる文書について次のとおり特定した。
 - (1) 本件開示請求書別紙第1項に掲げる文書（同項①の電話連絡に係るものに限る。）
平成29年5月22日の審査請求人の職員と尼崎市経済環境局経済部地域産業課（以下「地域産業課」という。）の職員との電話の内容及び尼崎市内部での協議内容が記載された文書（以下「本件対象文書1」という。）並びに平成29年5月までの審査請求人の動向及び同年における審査請求人と尼崎市とのやり取りの内容並びにこれらを踏まえた尼崎市内部での協議結果が記載された平成29年6月1日付けの文書（以下「本件対象文書2」という。）
 - (2) 本件開示請求書別紙第1項に掲げる文書（同項②の電話連絡に係るものに限る。）
本件対象文書1
 - (3) 本件開示請求書別紙第1項に掲げる文書（同項③及び④の電話連絡に係るものに限る。）
本件対象文書2
 - (4) 本件開示請求書別紙第2項に掲げる文書
平成30年7月2日の審査請求人の職員と地域産業課の職員との面談内容が記載された同日付けの文書（以下「本件対象文書3」という。）
 - (5) 本件開示請求書別紙第3項に掲げる文書
平成30年11月22日の審査請求人の職員と地域産業課の職員との面談内容及び尼崎市の内部での協議内容が記載された同日付けの文書（以下「本件対象文書4」という。）
- 3 処分庁は、特定した文書のうち、本件対象文書1ないし4については条例第7条第3号（のちに第6号を追加）に該当するとして開示しない部分とし、本件開示請求書

別紙第4項に掲げる文書は不存在として、本件開示請求書別紙第6項から第7項に掲げる文書については条例第7条第6号に該当するとして開示しない部分とし、これらの情報を除いた部分を開示する旨の決定（以下「本件処分」という。）を行い、公文書部分開示決定通知書（令和2年10月19日付け尼産第4250号の2）（以下「決定通知書」という。）により審査請求人に通知し、本件開示請求文書として特定した文書の写しを審査請求人に交付した。

- 4 審査請求人は、令和3年1月19日、本件処分について開示しないとされた部分のうち、本件開示請求書別紙第1項から第4項に該当する文書の開示を求める審査請求を行った。

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ている審査請求の趣旨及び理由は、次のとおりである。

1 趣旨

本件処分のうち、本件開示請求書別紙第1項から第4項に掲げる文書を、不開示とした部分を取り消し、開示するとの決定を求める。

2 理由

(1) 理由の追記

処分庁は、決定通知書において、本件開示請求書別紙第1項から第3項に掲げる文書の開示をしない部分の理由を、条例第7条第3号に該当するためとしながら、令和3年2月26日付け弁明書においては、条例第7条第3号に加えて同6号にも該当すると主張している。これは、審査請求を受けて初めて行った主張であり、（言わば後出しじゃんけんであって）著しく不適切と言わざるを得ない。処分庁の手續違反は明らかである。

(2) 不開示理由該当性

ア 法人情報該当性（条例第7条第3号ア該当性）

決定通知書に記載された開示しない部分の理由は、「法人の事業活動に係る秘密に関する情報であるため（条例第7条第3号該当）」とされているが、審査請求人自身が秘密にすることによる利益を放棄しているのであるから、他の法人の事業活動の秘密に関する情報を除いては開示可能であって、同号を理由とする不開示の決定は理由がない。

イ 事務事業情報該当性（条例第7条第6号イ該当性）

処分庁は、決定通知書において、本件開示請求書別紙第1項から第3項に掲げる文書の開示しない部分の理由を、条例第7条第6号イに該当するとしているが、本来、行政庁は土地情報、土地の売却等の手続的知識および政策的判断の基準について公にする必要性があることから、条例第7条第6号イには該当しない。

(3) 文書不存在

処分庁は、本件開示請求書別紙第4項に掲げる文書は不存在としているが、審査請求人は、平成30年12月19日、尼崎市に対し電子メールにて、尼崎市●●町●●丁目●番●●の土地（以下「本件土地」という。）の譲渡申出を行った。これについて、尼崎市から審査請求人に対し、翌年2月8日、本件土地を売却しないと結論が伝えられた。その際、尼崎市の担当者は、内部にて協議を行ったことを説明した。よって、当該協議、決裁に関して当然に文書が作成されているはずであり、「不存在」とする処分庁の主張はありえない。

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) 理由の追記

公文書の不開示決定又は部分開示決定を行うにあたり、複数の不開示理由に該当することを認識していた場合に、すべての不開示理由を開示請求者に提示しなければならない義務はなく、処分時以降の処分理由の補足を一切許さないとする理由はない。決定通知書において提示しなかった条例第7条第6号にかかる不開示理由を主張することは、許される。

(2) 不開示理由該当性

ア 法人情報該当性（条例第7条第3号ア該当性）

本件対象文書1ないし4には、尼崎市の土地取得、賃借等に関する審査請求人及び尼崎市の意向や審査請求人と尼崎市との交渉内容等の情報が記載されている。これらが公にされると、審査請求人の同業者等による競争が生じるおそれや、審査請求人の事業活動、経営方針等内部事情が明らかになるおそれがある。よって、これらは法人等の事業活動に係る秘密に関する情報であり、法人等の権利、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と認められ、条例第7条第3号アに該当する。また、同号ただし書きには該当しないため、不開示とすることは妥当である。

イ 事務事業情報該当性（条例第7条第6号イ該当性）

本件対象文書1ないし4が公にされると、尼崎市の土地の売却等の手続的知識や政策的判断の基準が明らかとなり、尼崎市が土地の売却等における交渉を優位に進めることが困難になる可能性がある。よって、契約、交渉等に係る事務に関し、財産上の利益又は当事者としての地位を不当に害するおそれのある情報として、条例第7条第6号イに該当する。

(3) 文書不存在

平成30年12月19日に、審査請求人の職員から地域産業課の職員に対し、審査請求人の理事会の議事録とともに、本件土地の取得の方向性などが記載された電子メールが送信されたことは事実である。しかし、当該電子メールには、審査請求人から、尼崎市に対する正式な通知文が添付されていなかったことから、これをもって、本件土地取得に関する譲渡申出に該当するとは判断しなかった。そのため、内部協議などは一切行っておらず、当該協議に関する資料等を作成したことはない。よって、本件開示請求書別紙第4項に掲げる文書は、不存在として行われた不開示の処分は、妥当である。

第5 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 理由の追記について

処分庁が、決定通知書において提示しなかった条例第7条第6号に係る不開示理由を主張することは、手続違反にあたるものではない。

2 不開示理由該当性

(1) 法人情報該当性（条例第7条第3号ア該当性）

本件対象文書1ないし4については、条例第7条第3号アには該当せず、開示されるべきである。

(2) 事務事業情報該当性（条例第7条第6号イ該当性）

本件対象文書1ないし4については、条例第7条第6号イには該当せず、開示されるべきである。

(3) 文書不存在

本件開示請求書別紙第4項に掲げる文書を不存在として行われた不開示の処分は、妥当である。

第6 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 本件処分に係る不開示理由の追記について

(1) 決定通知書の「公文書の開示をしない部分及びその理由」欄には、本件開示請求書第1項から第3項に掲げる文書の開示をしない「理由」として、「条例第7条第1項第3号に該当するため」との記載があるが、令和3年2月26日付け弁明書では、更に、条例第7条第6号イに該当するとの主張が加えられている。そこで、このような処分理由の追記が許されるかが問題となる。

(2) 行政処分における理由の提示は、行政庁の判断の公平性を担保して恣意を抑制し

(恣意抑制機能)、処分の相手方が審査請求他不服申立て等を提起して争う場合の便宜となる(争訟便宜機能)。そうである以上、すべての理由は処分時に提示されるのが望ましいことは言うまでもない。

- (3) もっとも、上記恣意抑制機能と争訟便宜機能は、処分の際に処分理由が一部ではあっても具体的に記載されているのであれば、その目的は一応実現されていると考えられることから、行政側があとから理由を追記することは、処分の同一性を害さない限りにおいては、違法または不当とまでは言えない。
- (4) これを本件について見ると、上記(1)のとおり、処分庁は、本件処分の理由として、決定通知書には、「条例第7条第1項第3号に該当するため」と記載し、弁明書において、「条例第7条第6号イに該当する」と理由を追記したところであるが、当該追記により、本件開示請求に対して、本件処分と異なる処分が生じるとは考えられず、本件処分の同一性が害されたとまでは言えない。
- (5) 以上により、処分庁が、決定通知書において提示しなかった、条例第7条第6号にかかる不開示理由を、審査請求の場において主張することは許されると解すべきであり、この点について手続違反を述べる審査請求人の主張は理由がない。

2 不開示理由該当性

(1) 法人情報該当性(条例第7条第3号ア該当性)

ア 本人開示について

審査請求人は、自らが秘密にすることによる利益を放棄しているのであるから、条例第7条第3号アは適用されず、本件対象文書1ないし4の不開示の理由にならないと主張する。そこで、条例第7条第3号アが本人開示の場合にも適用されるかが問題となるが、条例第5条は、すべての人の公文書開示を求める権利を保障しており、かつ条例には請求者の自己情報について配慮すべきとの規定も存在しない。すなわち、条例は何人に対しても同様の回答をすることを前提としており、本人開示に関して特別な扱いをすることを許容していないと解される。

イ 判断基準について

条例第7条第3号アは、法人等に関する情報又は事業を営む個人の当該事業に関する情報で、「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」は不開示情報とすることを定めている。公文書は市民の知る権利を保障するため、本来開示されるのが原則であることから、例外は広く解されるべきではなく、条例第7条第3号アに該当するか否かは、開示請求に係る公文書を公にすることによって、法人等の「権利、競争上の地位その他正当な利益」が害される蓋然性が客観的に認められることが必要と解され、かつ「権利、競争上の地位その他正当な利益」を害する蓋然性の有無については、開示請求に係る公文書の外形的事実を前提として、当該法人等の性格や権利利益の内容・性質などに応じ、当該権利利益を保護する必要性、当

該法人等の行政との関係等を総合考慮して判断すべきである。

ウ 本件対象文書1ないし4について

以上を踏まえて、本件対象文書1ないし4を検討したところ、これらは平成29年5月22日から平成30年11月22日の間に作成された文書であって、本件開示請求書が、令和2年10月8日に提出されたことに鑑みれば、最も新しいものでも開示請求の2年近く前に作成されたことになる。処分庁は、情報が公になると土地取得に関する競争が生じるおそれや請求人の事業活動等の内部情報が明らかになるおそれがあり、法人等の権利、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがあると主張する。しかし、一般的な経済等の活動において、2年前の情報が明らかになることで法人等の正当な利益を害するようなことは稀であり、本件処分においては、既に「〇〇〇〇〇〇〇〇の廃校について」との公文書が開示されていることも併せて考えれば、少なくとも、何らかの個別具体的な事情（特段の事情）がない限り、そのようなおそれを認めることはできない。よって、本件対象文書1ないし4の記載内容が開示されたからといって、法人等の正当な利益を害するような具体的な情報が記載されているとは言えず、本件対象文書1ないし4を「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」と認定することはできない。

エ よって、本件対象文書1ないし4は、条例第7条第3号アには該当しない。

(2) 事務事業情報該当性（条例第7条第6号イ該当性）

ア 判断基準について

条例第7条第6号イは、尼崎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、「契約、交渉又は争訟に係る事務に関し、」尼崎市「の財産上の利益又は当事者としての地位を不当に害するおそれ」「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」は不開示情報とすることを定めている。解釈にあたっては、条例第7条第3号アと同様に、公文書は市民の知る権利を保障するため本来開示されるのが原則であることから、不開示とする例外は広く解されるべきではない。すなわち、「財産上の利益又は当事者としての地位を不当に害」し「事務又は事業の適正な遂行に支障を及ぼす」「おそれ」とは名目的、抽象的な可能性では足りず、実質的、具体的に支障が生じる相当の蓋然性が認められることが必要と解すべきである。

イ 本件対象文書1ないし4について

以上を踏まえて本件対象文書1ないし4を検討したところ、確かに、審査請求人と処分庁の交渉に関する記載は認められる。しかし、その内容はそれぞれの方針および当事者間のやり取りを簡潔に記載したものに過ぎず、処分庁の主張するような、将来の交渉を有利に運ばなくなるようなノウハウ等の記載は認められない。

ウ よって、本件対象文書 1 ないし 4 は条例第 7 条第 6 号イには該当しない。

(3) 文書不存在について

処分庁によれば、本件開示請求書別紙第 4 項に掲げる文書は、そもそも作成しておらず不存在とのことである。審査請求人は、平成 30 年 12 月 19 日に審査請求人担当者が土地取得に関する方針を記載した電子メールを処分庁に送信したと主張する。審査委員会において当該文書を見分したところ、当該メールを送信した審査請求人担当者が、法人である審査請求人としての意思表示を行う権限を付与されていることはうかがえなかった。そして、その内容については、当該法人の内部協議の結果、本件土地については買取りの方向性となったことを連絡する程度の記載であり、本件土地の売買又は譲渡に向けた法律効果を発生させるような意思表示を行ったと認められるものではない。そのため、処分庁が当該メールに対して、内部協議を行ったとは考えられず、協議、決裁に関する文書を作成しているとは考えられない。

これらのことから、本件開示請求書別紙第 4 項に関する文書の存在は認定することはできない。

よって、本件開示請求書別紙第 4 項に掲げる文書は、不存在として行われた不開示の処分は、妥当である。

以 上

(参考)

審査の経過	
令和3年12月23日	諮問書を受理（諮問第53号）
令和4年1月28日	審査委員会第2部会に付託
令和4年3月15日	第1回審議
令和4年6月27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	神戸大学大学院国際協力研究科教授	部会長
海道 俊明	関西大学大学院法務研究科准教授	
羽田 由可	弁護士（H&S法律事務所）	