

答申第195号  
令和3年9月9日

岡崎市長 中 根 康 浩 様

岡崎市情報公開・個人情報保護審査会  
会長 山 崎 浩 司

公文書一部開示決定に係る審査請求について（答申）

令和3年6月7日付け3拠第18号で諮問のあった件について、次のとおり答申する。

## 1 審査会の結論

令和3年6月7日付け3拠第18号の諮問について、岡崎市長（以下「実施機関」という。）による一部開示決定において、審査請求の対象となった非開示とした図面は開示すべきである。

## 2 諮問に至る経過

### (1) 開示請求

審査請求人は、令和3年3月19日付けで岡崎市情報公開条例（平成11年岡崎市条例第31号。以下「条例」という。）第5条の規定に基づき、実施機関に対し、「南公園基本計画策定業務に係る基本設計説明書及び契約書」の開示請求（以下「本件開示請求」という。）を行った。

### (2) 本件開示請求に対する決定

実施機関は、本件開示請求の対象となる公文書について、南公園再整備事業に関して実施機関が保有する中央コンサルタント株式会社との令和元年9月11日付け設計業務等委託契約書及び同業務により同社から提出を受けた基本計画説明書と特定した（以下、あわせて「本件対象公文書」という。）。

実施機関は、本件対象公文書について、法人担当者の氏名及び人物の肖像については、個人に関する情報であって、公にすることにより、個人の権利利益を害するおそれがあるものであるため、条例第7条第2号の規定により非開示とし、基本計画図（案）、管理・屋内遊戯施設の平面図（参考図）及び立面図（参考図）、交通広場管理棟の平面図（参考図）及び立面図（参考図）、トイレ基本設計図（参考図）及び鳥瞰図（以下、あわせて「本件図面」という。）については、市内部における検討又は協議に関する意思形成過程情報であって、公にすることにより、誤解や憶測を与え、意思決定の中

立性が不当に損なわれるおそれや不当に市民の間に混乱を生じさせるおそれがあり、また、公にすることにより、今後の業者選定の事務において、業者独自のアイデア及びノウハウを生かした提案を受けることが困難になるおそれがあり、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であるため、同条第5号及び第6号の規定により非開示とし、法人の印影については、法人に関する情報であって、偽造の被害等が生じるおそれがある情報と認められ、公にすることにより、当該法人の権利、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがあるものであるため、同条第3号アの規定により非開示とした。

実施機関は、上記判断に基づき本件対象公文書の一部を開示する決定（以下「本件決定」という。）を行い、令和3年4月1日付けで審査請求人にその旨を通知した。

### (3) 審査請求

審査請求人は、本件決定を不服として、令和3年4月5日付けで、実施機関に対し、本件図面を開示すべきであるという審査請求（以下「本件審査請求」という。）を行ったが、本件処分が違法又は不当であるとする理由の記載がなかったため、上記理由の記載を求めたところ、同年4月8日付けで非開示とした本件図面については条例第7条第5号及び6号に該当しないとして、回答書の提出があった。

### (4) 諮問

実施機関は、本件審査請求に対する裁決を行うにあたり、同年6月7日付けで条例第19条第2項の規定に基づき、審査会へ諮問を行った。

## 3 審査請求の内容

### (1) 審査請求の趣旨

本件図面における本件決定の取消しを求める。

### (2) 審査請求の理由

非開示とされた図面等について、条例第7条第5号及び第6号に該当しない。

## 4 実施機関の弁明要旨

### (1) 本件図面について

南公園は岡崎市の南部に位置する総合公園であるが、開設から40年以上が経ち施設・設備の老朽化が激しく維持管理費の増大が見込まれると同時に、安全面での懸念も増加している。実施機関ではこうした背景を踏まえ、南公園を再整備する必要があると考え、現在南公園再整備事業に着手したところである。

本件対象公文書のうち基本計画説明書は、過年度に行った検討業務を踏まえた上で、近年盛んになった公民連携や民間活力導入によるPFI方式などの整備手法を用いる場合の整備水準や規模等について、同社にて調査・分析を行い整備計画の検討結果をまとめたものである。そして本件図面は、市内部でPFI方式の導入の可否等について検討するため、またその際の予算規模を検討する際の参考とするために、一つの案としてイメージを可視化したものであって、未だ未成熟の情報である。

(2) 条例第7条第5号該当性について

南公園再整備事業については現段階において素案の域を出ておらず、市内部において更なる検討、討議及び調整が必要な状態である。PFI方式での整備についても検討段階で、PFI導入評価や市内部での十分な討議もされていない。令和2年11月から12月にかけてパブリックコメントで素案に対する意見を募集し、整理した段階であり、上述の市内部での検討等と並行して、市外部に対しても更なる周知と意見聴取をすることになっている。すなわち、基本計画説明書のうち、本件図面については、これを基に市内部の各種会議等で具体的な整備計画の内容が具体的に検討・議論されていく段階のものであり、「市・・・の内部・・・における審議、検討又は協議に関する情報」といえる。

そして、現段階でこれが公にされた場合、現在南公園再整備事業について市民への周知活動やアンケート、市民公聴会を行い、機能面についての市民からの意見募集を行っているにもかかわらず、同事業に関する市の決定した意思であるかのような誤解や憶測を与えて市民の間に不当に混乱を生じさせたり、南公園再整備事業に関しては様々な意見がある中で外部からの圧力や干渉等の介入がなされ、その結果率直な意見の交換や意思決定の中立性が不当に害されたりするおそれが否定できない。

よって、実施機関は、本件図面が条例第7条第5号に該当するものと判断した。

(3) 条例第7条第6号該当性について

本件図面は、南公園の再整備事業について中央コンサルタンツ株式会社にて調査・検討した結果、導入・改廃を予定している施設の仕様・外観・配置等を具体的に図式化したものであり、市の同再整備事業のたたき台となる情報であることから、「市・・・が行う事務又は事業に関する情報」に該当する。

上述の通り、現在、市においては南公園の魅力向上を図るため民間活力を導入しての再整備とその後の維持管理を予定しており、今後は業務水準書、仕様書等で求める性能、機能等を明確にした上で、事業者からの提案を受けるとしている。すなわち、南公園再整備事業はその性質上、現時点

での検討作業にとどまらず、今後、市内部で基本計画を正式に策定した上で、事業者選定手続（事業者からの提案及び選定）を経て正式な契約締結を行うという一連の事業となっているところ、この提案においては、民間事業者ならではの独自アイデア及びノウハウが生かされることを期待しており、その後の事業者選定においても重要な評価項目となる。

それにもかかわらず、現段階でのたたき台である本件図面が公表された場合には、南公園再整備事業における市としての要望を可視化したものと捉えられ、事業者からの提案の幅を狭めてしまったり、事業者選定において有利になるとの思惑を抱かれたりする結果、事業者からの多種多様な提案及びそれによるコスト削減を期待するというPFI方式を用いて行う事業の趣旨が没却されてしまい、事務又は事業を行う意味が喪失されるおそれがある。また、現段階でのたたき台が公表されることにより、市において既に計画における事業スキームの目星がついており、公平公正な選定がなされないのではないかという疑念を与え、事業者の参入意欲を減退させてしまうことにもなる。つまり、上述の南公園再整備事業の性質（現在の検討作業の後に事業者からの提案、事業者選定及び契約の締結という一連の手続であること）上、事務又は事業の遂行に支障が生じるおそれがあるといえる。この支障は、現段階でのたたき台を公表する公益に比してなお看過し得ないものである。

よって、実施機関は、本件図面が条例第7条第6号に該当するものと判断した。

## 5 当審査会の判断

### (1) 本件図面について

本件決定において非開示とされた本件図面のうち、「基本計画図（案）」は南公園全体図を示して導入施設の配置等の案を示したものの、「管理・屋内遊戯施設の平面図（参考図）」及び「同立面図（参考図）」、「交通広場管理棟平面図（参考図）」及び「同立面図（参考図）」並びに「トイレ基本設計図（参考図）」は、サウンディング企業からのヒアリング結果等を踏まえて建築物の希望等のイメージを参考として図面化したもの、「鳥瞰図」は施設の配置や施設利用等をイメージした俯瞰図であり、いずれも実施機関から中央コンサルタンツ株式会社が請け負った「令和元年度南公園基本計画策定業務」の成果物として実施機関に提出された「基本計画説明書」の一部である。

(2) 実施機関は、本件図面が条例第7条第5号（意思形成過程情報）若しくは第6号（事務事業情報）に該当するとして本件図面を非開示とする本件決定を行っているため、本件図面がこれらの非開示情報に該当するかを検討する。

ア 条例第7条第5号（意思形成過程情報）該当性について

(ア) 同条項は、「市及び国等・・・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」を非開示とするものである。

ここで、「審議、検討又は協議に関する情報」とは、事務事業の最終的な意思決定がなされるまでの間において行われる審議、検討又は協議に関する情報をいう。

また、「不当に」とは、情報の内容及び性質に照らして、検討段階にある情報を公にすることで保護される利益と、それにより生じる支障とを比較衡量し、公にすることの公益性を考慮してもなお、その支障が看過し得ない程度のものである場合をいう。そして、公文書の非開示は例外的場合に限られる（条例第7条）ことからすれば、上記の「おそれ」とは、意思決定の中立性が不当に損なわれるなどの危険が存することの抽象的危険性・可能性では足りず、少なくともそのような危険が存することの客観的かつ具体的な危険性・可能性が認められる必要があるものと解される（大阪高等裁判所平成5年3月23日判決等）。

(イ) 実施機関が主張する通り、本件図面は市内部において南公園再整備事業の手法を検討するに際してのものであり、「市・・・の内部・・・における審議、検討又は協議に関する情報」（条例第7条第5号）に該当するものと認められる。

(ウ) 実施機関は、このような検討段階の情報である本件図面を公にすることで、それが市の南公園再整備事業についてあたかも確定した方針であるかのように独り歩きしてしまうことを懸念し、「不当に市民の間に混乱を生じさせるおそれ」があると主張する。

しかしながら、本件図面はあくまでその時点での一つの案であって、予算検討のための参考資料に過ぎず、確定した方針ではないのであれば、先ずはそのことを説明するのが行政の説明責任と捉えるべきではないかと考える。このような説明を丹念に行えば、通常理解力があれば本件図面が確定した方針などではないことは容易に理解されると思われるし、仮に理解されないような見方があったとしても、本件図面はあくまで一案に過ぎず確定ではないことを繰り返し丁寧に説明していくより外ない（かつそれで足りる）ものと思料されることである。（むしろ、ある特定の図面が存在するがその内容は秘匿することで、かえって「既に当該図面の内容で決定しているのではないか」との疑念を抱かれかねないのではとも想像される。）

そうすると、実施機関が主張する「おそれ」は、行政としての説明責任を果たすことによって防ぎ得る（現段階では市民への周知活動やアンケート、市民公聴会等を通じて市民の意見を募っているのであれば、尚更その場を利用して説明が可能と思料される。）ものと解されることから、未だそのような危険が存することの客観的かつ具体的な危険性・可能性があるとまでは認めがたい。

よって、本件においては本件図面を公にすることにより、「不当に市民の間に混乱を生じさせるおそれ」があるとまでは認められない。

(エ) また、実施機関は南公園再整備事業に関し、外部からの圧力や干渉等の介入がなされることを危惧し、「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」があるものと主張するが、（現段階では市民からの意見を募っている状況であれば、様々な意見・要望が寄せられること自体は当然のものであるが）自由闊達な意見を超えて外部からの圧力や干渉等の介入がされるとの「おそれ」については、未だそのような危険が存することの客観的かつ具体的な危険性・可能性があると認められない。

(オ) 以上より、本件図面が条例第7条第5号（意思形成過程情報）に該当するとは認められないものと判断する。

イ 条例第7条第6号（事務事業情報）該当性について

(ア) 同条項は、「市又は国等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、・・・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」を非開示とするものである。

ここで、「事務又は事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれ」とは、事務又は事業に関する情報を公にすることにより、事務又は事業の適正が阻害されたり、事務又は事業を行う意味を失わせたりするなど、情報を公にすることの公益性を考慮してもなお看過し得ない程度の客観的・具体的な支障が生ずることをいう（上記ア(ア)に同旨）。

(イ) 実施機関が主張する通り、本件図面は、南公園再整備事業について導入・改廃を予定している施設の仕様・外観・配置等の案を具体的に示したものであり、市の同再整備事業のたたき台となる情報であることから、「市・・・が行う事務又は事業に関する情報」（条例第7条第6号）に該当する。

(ウ) 実施機関は、このようなたたき台の情報である本件図面を公にすることで、南公園再整備事業において今後想定されている民間事業者からの提案の幅を狭めたり、意欲的な参入を阻害したりする結果、PFI方式を用いて事業を行う趣旨が没却されることを懸念し、「事務又は事業の

適正な遂行に支障を及ぼすおそれ」があると主張する。

確かに、民間事業者からの自由な提案を求め、これを活用するのがPFI事業の最も重要な要素ともいえることから、市の想定を何でも公にして提供するのは妥当ではないとの主張は首肯できる。しかしながら、本件図面についてはあくまで一つの案に過ぎないことを明確に示し、本件図面記載の案によらないアイデアが採用される可能性があることが事業者理解されれば、必ずしも事業者の参入を妨げるとは限らず、民間事業者からの積極的な参加も期待できるのではないかと考える(疑念という点に関して言えば、ある特定の図面が存するがその内容は秘匿とすることの方が、かえって既に当該図面の内容に決定済みではないかとの疑念を事業者に抱かれ、自由な参入を妨げる可能性があるのではないかと想像される。)。つまり、本件図面記載の情報に関して言えば、その透明性を高めることにより、民間活力導入というPFI事業の効果がより期待できるのではないかと思料するところである。

そうすると、実施機関が主張する上記「おそれ」は、本件図面の意義(たたき台に過ぎず、これとは異なるアイデアが採用される可能性もあること)を明確に示すことによって防ぎ得るものと解されることから、未だそのような危険が存することの客観的かつ具体的な危険性・可能性があるとまでは認めがたい。

(エ) したがって、本件図面が条例第7条第6号(事務事業情報)に該当するとは認められないものと判断する。

### (3) 結論

以上より、本件図面は条例第7条第5号及び第6号のいずれにも該当するものと認められないことから、「1 審査会の結論」のとおり判断する。

以 上