

答申第2号

第1 審査会の結論

本件公開請求の対象公文書である平成12年3月に財団法人〇〇〇〇から実施機関に提出された「平成11年度都市計画予定道路法線等検討業務委託報告書」について、「3 谷塚旭町線検討報告 3-1 はじめに」（8頁）の記述部分及び図3-1 谷塚旭町線位置図は公開すべきであると判断しますが、その余の部分について非公開とした決定は妥当であると判断します。

第2 異議申立ての趣旨

異議申立人は、平成13年5月25日付け公文書公開請求書により「H11年度都市計画予定道路法線等検討業務委託事業における谷塚松原線延伸計画の松原五丁目及び旭町五丁目に係る内容」の公開請求を行ったが、草加市長が同年6月4日付け草発第〇〇〇〇号の公文書非公開決定通知書により非公開決定を行ったため、その非公開決定の取消しを求めて、本件異議申立てに至ったものです。

第3 異議申立人の主張要旨

平成13年8月2日付けの異議申立書、同年9月25日付けの意見書及び同年11月26日の当審査会における口頭意見陳述によれば、異議申立人の主張の要旨は、次のとおりです。

- 1 本条例の目的「市民の知る権利を保障し、市の諸活動を市民に説明する責任を全うする」（第1条）に反する決定です。関係住民は、計画について逐一知る権利を有しています。

2 総論

都市計画はもとより住民合意ですすめるべきであることは、憲法の基本的人権、地方自治の精神からも明白なことです。まして、標記の件は、「終の住処」として、この地を住居地として選んだ住民にとってどのような住環境になるのか、計画が進むならこの地に引き続き居住できなくなるのではないかと不安です。私たち住民ばかりか、孫子の代にまで係わる重大問題です。また、道路

新設による環境破壊の重大な懸念が生じており、尼崎道路公害裁判をはじめ一連の判決で、住環境を重視することが、行政でも司法でもすう勢になりつつあるときに、この流れに逆行することになるでしょう。生活道路整備のための必要性に納得できるならともかくも、現状では、抽象的な松原団地整備という言葉しか聞こえてきません。計画の必要性についてさえ、関係住民に明確な説明もないまま、計画の内容を極秘裏にすすめようとすることに、関係住民は到底納得できるものではありません。街づくり、とりわけ、道路計画については、計画策定段階から、ガラス張りですすめるべきです。

3 条例第7条第4号該当性について

(1) 「実施機関並びに国及び他の地方公共団体の内部又は相互における審議、検討又は協議に関する情報」の該当性について

財団法人〇〇〇〇から提出された「報告書」について、実施機関は「庁内的な調整はもとより担当課としての意思決定も何らなされていない」ことを強調しています。しかし、「報告書」作成は、市の公金を支出してなされたものであり、既に市当局として、計画実施を前提にした公な事業を開始したことを示しています。この計画の実施について「白紙」状態で「報告書」作成を依頼したのではないことは明白でしょう。公費を使って「報告書」作成という、実施第一段階に踏み出しながら、この理由は成り立ちません。

(2) 「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もの」及び「不当に市民の間に混乱を生じさせるもの」の該当性について

総論で述べたように、関係住民がこの計画に重大な関心を持っているのは当然です。関係住民は、単にこの地域社会の騒音、排ガス、交通安全、地域社会の分断だけをおそれているだけではありません。今、小泉総理でさえ、公共事業抑制を強調しているときに、この計画がなぜ必要か、バブル崩壊後も草加市が不必要な事業に乗り出そうとしているのではないかという、根本的な疑義があります。こうした点を含めて、市当局に質してきましたが、明確な返答もなく、計画をなし崩し的に進行させることに、私たちは危機感を強めています。そのうえ、「意思決定の中立性」をいうが、「中立」とは何か。住民を排除して行政ペースで計画を推進・断行するのが「中立」というのでしょうか。そうであるならば、行政の独断専行を「中立」の名で覆い隠

そうとするものと断ぜざるを得ません。これは「草加市情報公開条例」の基本精神にも真っ向から反するものです。

- (3) 「特定の者に不当に利益を与え、若しくは不利益を及ぼすと認められるもの」の該当性について

計画で利益を与えるものが出るというのは、笑止千万な言い分です。住民は計画で土地・家屋を取り上げられたり、削られるという不利益は予想されるが、投機のおそれなど考えられません。それとも市は、莫大な補償を考えているとでもいうのでしょうか。一方、不利益を被ることは、十分予想できます。土地・建物を取り上げられたり、削られるだけではありません。総論で述べたような、排ガス、騒音、交通事故、地域の分断など住環境の破壊という点からみても、住民全体に不利益が起きます。まして、無駄な事業ということになれば、23万市民全体の不利益でもあります。計画の進捗状況の公表をしなくても、住民の不利益は明白であり、「住民の不利益」を公開拒否理由にするのは成り立ちません。「住民の不利益」を真に考えているのなら、この道路計画を撤回すべきです。

- 4 松原団地の住民も今回の道路問題については多大な関心を寄せています。松原団地自治会は、独自に市に対して、A地区とB地区の間の道路は16mの谷塚・松原線延伸構想から除外することを要望しています。谷塚松原線が延伸されると、団地住民の歩行の安全、騒音、排気ガスの問題が心配されます。
- 5 住民に情報を公開し、住民がいっしょになってまちづくりを検討することにより、パートナーシップ、住民参加のまちづくりが推進できると考えます。そのことにより、事業も短期間で効率的に推進することができます。
- 6 実施機関の条例第7条第4号該当性の理由は抽象的で、説得力がありません。草加市の情報公開条例は立派な内容であり、適正に運用し、この計画は公開すべきです。

第4 実施機関の主張要旨

平成13年9月7日付けの理由説明書及び同年11月26日の当審査会における口頭説明によれば、実施機関の主張の要旨は、次のとおりです。

1 対象公文書

本事案における対象公文書は、平成12年3月に財団法人〇〇〇〇から提出された「平成11年度都市計画予定道路法線等検討業務委託報告書」のうち(仮称)谷塚旭町線に係る部分です。

2 条例第7条第4号該当性

(1) 「実施機関並びに国及び他の地方公共団体の内部又は相互における審議、検討又は協議に関する情報」の該当性

本事案の対象公文書は、都市計画道路の法線検討調査結果報告書であり、当該都市計画予定道路(異議申立人の記述するところの谷塚松原線延伸計画)について、その線形、幅員、道路構造等を含め、いずれも今後の都市計画決定に向けた内部検討段階での試案・試算・検討課題等に該当し、庁内的な調整はもとより担当課としての意思決定も何らなされていない、検討段階の情報です。

(2) 「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もの」の該当性

前述のとおり当該公文書は意思決定のなされていない検討段階の未成熟な情報です。しかしながら、(仮称)谷塚旭町線については構想路線として位置づけている現段階においても、一部市民からの中止を求める請願等がなされており、担当課に対しても電話や直接来庁して延伸反対の意思表示がなされてきた経緯があることから、当該公文書を公開することにより、今後の意思決定過程において、外部からの圧力や干渉等を受け、意思決定の中立性が不当に損なわれると思料されます。

(3) 「不当に市民の間に混乱を生じさせるもの」の該当性

前述のとおり当該公文書は今後の都市計画決定に向けた内部検討段階での情報であり、都市計画の策定等に係る事前協議・調整等に関する情報に該当する、意思決定の途上にある未成熟な情報です。しかしながら、報告書の中には具体的な検討ルート等が明示されており、公開することによりあたかも延伸ルートが決定しているかのごとき印象を与えかねないものです。このような情報を現段階で尚早な時期に公開することは、市民に誤解や憶測を与え、不当に市民の間に混乱を生じさせることになると思料されます。

- (4) 「特定の者に不当に利益を与え、若しくは不利益を及ぼすと認められるもの」の該当性

当該公文書は、前述のとおり今後の都市計画決定に向けた内部検討段階での情報ですが、その内容は、事業予定地の計画案、用地買収計画案等に該当するとともに、研究データにおける将来予測、模擬実験、シミュレーション等の不確定な情報も含んでいることから、尚早な時期に公開すると、投機を助長するなどにより、特定の者に不当に利益を与え、又は不利益を及ぼすと思料されます。また、調査研究等の計画案、報告等に該当し、統一的に公にする必要のある計画であるため、現段階で公開すると、公開を受けた者に不当に利益を与え、又は他の者に不利益を及ぼすと思料されま

- 3 都市計画の決定にあたっては、作成の段階から住民の参加を得て計画づくりを行い、P I 方式、インターネットの活用など幅広く意見を聞いていきたいと考えています。

[注：P I（パブリック・インボルブメント）方式とは、政策形成過程において、住民の意見・意思を幅広く取り込む機会を設け、政策に反映させる住民参加の方式です。]

- 4 議会の決算委員会でも当該報告書の内容報告は行っておりません。したがって、当該報告書の内容は、公になっていません。

第5 審査会の判断

1 本件対象公文書について

本件請求は、「H 1 1 年度都市計画予定道路法線等検討業務委託事業における谷塚松原線延伸計画の松原五丁目及び旭町五丁目に係る内容」についてなされており、その対象公文書は、平成12年3月に財団法人〇〇〇〇から実施機関に提出された「平成11年度都市計画予定道路法線等検討業務委託報告書」のうち、(仮称)谷塚旭町線に係る部分、すなわち同報告書の8頁及び15～18頁、報告書に付属する数量計算書の1頁及び5～28頁、同交差点解析報告書の3、4頁、19頁の谷塚旭町線に係る部分及び20、21頁、並びに添付図面4枚であることが確認できます。

これらの公文書について、実施機関は、本条例第7条第4号に該当すると

して全部を非公開としていますので、以下、その妥当性について検討します。

2 判断に当たっての基本的な考え方

本条例は、「市民の知る権利を保障し、市の諸活動を市民に説明する責任を全うするため、公文書の公開等に関し必要な事項を定めることにより、市民による市政への監視の下に、より公正で開かれた市政を推進し、市民の市政への参加の促進に資すること」（第1条）を目的として制定されたものであり、実施機関が組織的に用いるものとして保有しているすべての公文書について何人にも公開請求権を認め、第7条の各号に該当する理由がない限り、当該公文書を公開しなければならない義務を実施機関に課したものといえま

す。

本条例はまた、「実施機関は、この条例の解釈及び運用に当たっては、公文書の公開を請求する権利を十分に尊重……しなければならない」（第3条）とし、さらに、「公開請求に係る公文書の一部に非公開情報が記録されている場合において、非公開情報が記録されている部分を容易に区別して除くことができるときは、……当該部分を除いた部分につき公開しなければならない」（第8条第1項）としており、公文書については公開が原則であり、非公開の措置はあくまで例外であることを示しているといえます。

したがって、本条例が定める非公開事由の解釈及び運用に当たっては、本条例の基本理念を踏まえ、厳格に解釈され運用されるべきものと考えます。当審査会は、このような基本的な考え方に基づいて判断するものです。

3 本件における判断及びその理由

(1) 条例第7条第4号の意義とその解釈について

本条例第7条第4号は、「実施機関並びに国及び地方公共団体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、不当に市民の間に混乱を生じさせ、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と認められるもの」と規定し、それに該当する情報が記録されている場合には、実施機関に対して公文書公開義務を免除しています。その趣旨は、「実施機関並びに国及び地方公共団体の内部又は相

互間における審議、検討又は協議に関する情報」について、その公開が、「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、不当に市民の間に混乱を生じさせ、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と認められるもの」だけを、例外的に非公開とすることができることを規定したものです。

それは、公開請求に係る公文書が、単に意思形成の過程にある情報を含むという理由で非公開を認めるものでも、率直な意見交換若しくは意思決定の中立性を損ない、市民の間に混乱を生じさせ、又は特定の者に利益を与え若しくは不利益を与える「おそれ」があるという理由だけで非公開を認めるものでもありません。この条項を根拠とする非公開の決定は、請求に係る公文書の公開が、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、「不当に」市民の間に混乱を生じさせ、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と認められるもの、すなわちこのような「不当な」影響が具体的に認められる場合に限って是認されるものです。

そして、そこにいう「実施機関並びに国及び地方公共団体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」とは、実施機関内部又は実施機関相互間若しくは実施機関と国等との間の審議、検討、協議のために、又はその審議、検討、協議に際して作成され又は取得された情報をいうものと解されます。また、「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、不当に市民の間に混乱を生じさせ、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と認められる」とは、①公開することにより、外部から権力や暴力を背景にした圧力や干渉を受けるなどにより、率直な意見の交換又は意思決定の中立性が不当に損なわれる、②意思決定手続の途上にある未成熟な情報が公開され、又は情報が尚早な時期に公開されることで市民に誤解や憶測を与え、不当に混乱を生じさせる、又は③計画案や検討案等に関する情報で尚早な時期に公開すると投機を助長するなどにより、特定の者に利益を与え若しくは不利益を及ぼす、などの具体的な危険性のあることが客観的に認められる場合を指すと解されます。

(2) 本件公文書の条例第7条第4号該当性について

実施機関は、本件公文書に記載されている情報が上記の「審議、検討又は協議に関する情報」に該当し、かつ、「意思決定の中立性が不当に損なわれ」、「不当に市民の間に混乱を生じさせ」、「特定の者に不当に利益を与え、若しくは不利益を及ぼす」と認められると主張していますので、その点について検討します。

当審査会が、草加市情報公開・個人情報保護審査会条例第6条第1項第1号の規定に基づき本件請求に係る公文書を見分したところによれば、本件公文書は、今後の都市計画決定に向けて内部検討を進めるための基礎資料とするために委託された調査業務の結果報告書であり、そこには、都市計画予定道路（仮称）谷塚旭町線の具体的な検討ルートが複数明示されており、その各案について線形、幅員、構造等の試案とともに、将来予測、模擬実験、シミュレーション等に基づくデータ、予想される工事費の試算、検討課題、評価等が記載されており、その内容は、実施機関内部又は相互間における審議、検討、協議若しくは実施機関と国等との協議のために作成された又は取得された情報であって、本条例第7条第4号にいう「実施機関並びに国及び地方公共団体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」に該当するものと判断されます。

一般的にいつて、都市計画決定にかかわる情報は、本情報公開条例の基本理念に則っても、また、近年改正された都市計画法の趣旨に照らしても、できる限り早期に公開されるべきであるといえます。また、道路整備を内容とする都市計画の場合には、環境上の観点から道路建設一般に否定的な意見、生活上の理由から当該道路計画に反対する意見など、さまざまな少数意見・反対意見が存在するのは当然のことですから、計画手続を進めるに際しては、これらの意見を十分に尊重するとともに、どのような意見の持ち主に対しても道路計画に関する情報を公平に公開しなければならないといえます。計画に関する情報や意見が相互にフィードバックされることによって、はじめて市民の参加が実質的なものになり、計画決定手続がスムーズに進められ得ると考えられるからです。

したがって、本件公文書に係る道路体系整備計画に関して、外部から権力や暴力を背景とした圧力や干渉が加えられた場合はともかく、一部の市

民から中止を求める請願等がなされ、電話や直接来庁により担当課に延伸反対の意思表示がなされてきた経緯があったとしても、そのような事実があるというだけでは、外部からの圧力や干渉を受け、意思決定の中立性が損なわれる具体的な危険があるとはいえないと判断します。また、実施機関は、当該道路延伸計画に反対運動があることを懸念し、本件公文書には複数の具体的な検討ルートが明示されており、公開することによりあたかも延伸ルートが決定しているかのごとき印象を与えかねず、このような情報を現段階で公開することが、市民に誤解や憶測を与え、不当に市民の間に混乱を生じさせることになることと主張していますが、反対運動があることをもって不当に市民の間に混乱を生じさせることにはならないと判断します。それゆえ、本件公文書の公開により「意思決定の中立性が不当に損なわれ」、「不当に市民の間に混乱を生じさせる」とは認められないといえます。

しかしながら、本件公文書に関してはいまだ庁内的な調整はもとより担当課としての意思決定に向けての検討も何らなされておらず、本件公文書に記載されている情報は、いずれも実施機関において意思決定に至る審議、検討が開始される前の段階にあるきわめて未成熟で不確定な情報であるといわざるを得ません。そして、このような情報が尚早な時期に公にされた場合、投機を助長したり、駆け込みの増改築を誘発したりするなどの弊害を生ずることも予測されます。したがって、本件公文書に記載された未成熟で不確定な情報が、現段階でそのまま公開された場合には、実施機関が主張するように、投機を助長したり、駆け込みの増改築を誘発するなどにより、特定の者に利益を与え、又は他の者に不利益を及ぼす可能性があり、当該事業計画の遂行にも多大の支障を生ずるものと判断されます。よって、本件公文書に記載された情報は、「特定の者に不当に利益を与え、若しくは不利益を及ぼすと認められるもの」に当たると判断します。

4 条例第8条第1項の部分公開について

ところで、本条例は、その第8条第1項において、「実施機関は、公開請求に係る公文書の一部に非公開情報が記録されている場合において、非公開情報が記録されている部分を容易に区別して除くことができるときは、公開

請求者に対し、当該部分を除いた部分につき公開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、いわゆる部分公開の義務を実施機関に課しています。

この規定は、すべての公文書の公開という本条例の基本原則を踏まえて、たとえ請求に係る公文書に非公開情報が含まれている場合であっても、それを除いた部分に有意の情報がある場合には、非公開情報を除いて公開しなければならない実施機関の義務を定め、公開原則をより徹底する趣旨にほかなりません。したがって、非公開情報が記録されている公文書について公開請求があった場合に、部分公開の可否を検討することは、実施機関の義務であるといえます。

以上のことを本件公開請求に係る公文書についてみると、「3 谷塚旭町線検討報告 3-1 はじめに」(8頁)の記述部分及び図3-1 谷塚旭町線位置図として記載されている情報は、既に「草加市都市計画マスタープラン」(平成11年6月)として公表され、あるいは、それと前後する時期に同マスタープランをめぐる議会での質疑においてなされた都市開発部長の答弁によって既に公にされている情報であるといえます。

すなわち、既に公表されている平成10年12月及び同11年6月の定例会草加市議会会議録によれば、本件公開請求に係る公文書に記載された都市計画予定道路が「補助幹線道路」であり、「幅員は16mで2車線のいわゆる交互交通の道路」で「車道の幅員は9m、両側にそれぞれ3.5mの歩道を設けて、いわゆる歩車道の分離を行う」ものであること(平成10年12月定例会草加市議会会議録68頁)、また、本件公開請求に係る公文書に記載された都市計画予定道路法線等検討業務委託の内容が、「都市計画マスタープランにおいて、都市基盤の骨格として位置付けさせていただいた構想路線を今後具体化、推進化していくための第1段階」で、「いろいろ権利関係等で混乱を避けるため、成果品の公表については現在のところ考えておらない」が、「ルートや交差点の位置、形状等について・・・・・・既存道路等との交差における安全性や既存建築物の立地状況、また道路構造令等に基づく路線の線形など、複数のルートの検討を行うもの」であること(平成11年6月定例会草加市議会会議録122頁)などが、都市開発部長の答弁として記録さ

れています。また、「草加市都市計画マスタープラン」及び「草加市都市計画マスタープラン(概要版)」(平成11年6月)に道路体系整備方針図として掲げられているものは、本件公文書の8頁に記録された図3-1 谷塚旭町線位置図と同一の内容のものであると見ることができます。

したがって、これらの情報が記録されている部分については、既に公知の事柄であり、それを公開することが「特定の者に不当に利益を与え、若しくは不利益を及ぼすと認められるもの」には該当しないと判断します。

5 その他

本件公開請求に係る公文書である「平成11年度都市計画予定道路法線等検討業務委託報告書」は、既にみたとおり、平成12年3月に財団法人〇〇〇〇から実施機関に提出されたものです。したがって、本件公開請求がなされた平成13年5月25日時点でみても、1年以上の期間が経過していますが、実施機関によれば、その間、庁内的な調整はもとより担当課としての意思決定に向けての検討もいまだ何らなされていないとのことであり、実施機関はそのことを理由として本件公文書を公開できないと主張しています。

しかしながら、先に述べたとおり、都市計画決定にかかわる情報は、本情報公開条例の基本理念に則っても、また、近年改正された都市計画法の趣旨に照らしても、できる限り早期に公開されるべきであり、また、市民が市の道路整備計画に関して必要とする情報を求め、市に対して意見を述べようとすることは、当然の事理であるといえます。そして、本条例は、その第8条第2項において、「期間の経過により非公開情報に該当しなくなったときは、当該公文書を公開しなければならない」として、いわゆる時限的非公開を実施機関に義務づけていますが、これも公開原則をより徹底する趣旨の規定にほかなりません。

したがって、本件公文書についても、今後、それをもとにして検討が進められ、実施機関として意思形成が図られるのに伴い非公開事由が消滅するに至った場合には、直ちに公開されるべきものであることを付言しておきます。

6 むすび

以上により、実施機関の決定は、前記した一部を除き、現時点においては妥当

であると認め、「第1 審査会の結論」のとおり判断します。

第6 審査の経過

本件異議申立てに係る審査の経過は、次のとおりです。

- 平成13年 8月14日 草加市長から諮問を受けました。
8月21日 諮問実施機関に対して、理由説明書の提出を求めました。
9月 7日 諮問実施機関から理由説明書が提出されました。
9月10日 異議申立人に対し、理由説明書の写しを送付するとともに、理由説明書に対する意見書の提出を求めました
9月25日 異議申立人から意見書、口頭意見陳述申立書及び補佐人出頭許可申請書が提出されました。
諮問実施機関に対して、意見書の写しを送付しました。
11月16日 審査
11月26日 審査、異議申立人及び補佐人の口頭意見陳述並びに諮問実施機関職員からの口頭説明の聴取
12月 8日 審査
12月27日 審査及び諮問実施機関職員からの口頭説明の聴取
平成14年 1月22日 審査

平成14年 1月22日

草加市情報公開・個人情報保護審査会

会長 後 藤 仁

委員 右 崎 正 博

委員 大 井 法 子

