

尼崎市情報公開・個人情報保護

審査委員会答申

(答申第 4 0 号)

(平成 2 8 年 1 月 2 2 日)

答 申

第 1 審査委員会の結論

尼崎市長（以下「実施機関」という。）が、平成 27 年 5 月 29 日付け尼建指第 1390 号 - 2 で行った公文書不開示決定処分（以下「本件不開示決定処分」という。）について、不開示とした決定は妥当である。

第 2 異議申立ての趣旨及び理由

平成 27 年 6 月 30 日付け異議申立書、平成 27 年 10 月 9 日付け意見書（以下「意見書 1」という。）意見陳述及び平成 27 年 11 月 30 日付け意見書・続（以下「意見書 2」という。）において、異議申立人が主張した異議申立ての趣旨及び異議申立理由等は次のとおりである。

1 異議申立ての趣旨

異議申立人が平成 27 年 5 月 25 日付けで尼崎市情報公開条例（以下「条例」という。）第 6 条第 1 項の規定により行った「尼崎市 丁目 に関する図面 道路と建物（水路）が分かるもの 昭和 23 年当時のもの」の公文書開示請求に対し、実施機関が行った本件不開示決定処分を取り消すとの決定を求めるものである。

2 異議申立ての理由

- (1) 平成 26 年 8 月 18 日、尼崎市 丁目 番地先の道路（以下「対象道路」という。）が建築基準法第 42 条第 2 項に規定する道路（以下「2 項道路」という。）に該当するかについて実施機関に確認した際、対応した職員から「立ち並びがない」ことの説明のため、受付カウンターで昭和 23 年当時の航空写真だと言って図面を提示された。対応した職員は、図面に記載のあった、黒く塗りつぶした数ミリ幅の線を指差し、「この黒い線が道路です。水路と見分けがつかありません。」と異議申立人に説明した。異議申立人は、図面を航空写真と言う実施機関の説明に疑問を持った。
- (2) そこで、異議申立書添付書面 3 の御願書（平成 26 年 9 月 16 日実施機関受付、以下「文書 1」という。）にて、「示された図面は、新聞等に載る航空写真と全く違います。全く違う図面が、何故、航空写真ですか。」と質問した。これに対し、実施機関は異議申立書添付書面 4 の回答文書（平成 26 年 11 月 27 日付け尼建指第 4390 号、以下「文書 2」という。）にて「提示した航空写真は尼崎市が所有している過去の航空写真です。他の方が所有している航空写真については把握しかねます。」と回答した。また、文書 1 にて「示された図面の、黒く塗りつぶした数ミリの幅の線を建築指導課が『道路』と説明（判断）された根拠を説明してください。」と質問したところ、実施機関は文書 2 にて「黒い線とは建物の影の部分だと思われませんが、その空間を示しております。」と回答した。
- (3) しかしながら、昭和 23 年当時の連合軍の航空写真では、水路・川・建造物は黒く、道

路は白く写っていることから、「空間を示し」たのなら空間は白く写るはずである。よって、平成26年8月18日に、異議申立人が、実施機関受付カウンターで提示された文書は、昭和23年当時の航空写真ではない。

- (4) そこで、異議申立人は、平成26年8月18日に実施機関受付カウンターで提示された図面を求めべく公文書開示請求を行ったが、文書不存在を理由とする本件不開示決定処分に納得できない。

3 意見書1

異議申立人が、審査委員会に提出した意見書1の要旨は次のとおりである。

- (1) 実施機関との質疑応答の始まりとなった道路調査申込書（対象道路の調査に当たって作成されたもの。平成18年7月4日申込、平成18年7月5日調査。以下「道路調査申込書」という。）の調査者の意見欄には、対象道路の幅員が0.95～1.4と記載されているが、実施機関に確認したところ、当該数値は基準時数値ではなく、平成18年7月5日調査時の計測数値であると回答している。基準時幅員は何メートルであったのか。
- (2) 道路調査申込書の調査者の意見欄において、対象道路を「里道」と記述しているが、なぜ、市道である対象道路を、「里道」と記述したのか。
- (3) 平成26年2月4日、実施機関より、尼崎市 丁目 番地（以下「調査土地」という。）の建物は、西側の道路に接しており、対象道路に接しているとは認められず、対象道路に接している建物は、尼崎市 丁目 番地（以下「調査土地隣地」という。）の建物1棟しかないことから、対象道路には、2項道路の要件として建築基準法に規定される立ち並びがない、との説明を受けた。しかしながら、調査土地の西側には、幅1メートルの農業用水路があったことから、調査土地の建物は西側に対して接しておらず、西側に「立ち並んでいる」ことは考えられない。
- (4) また、実施機関は、調査土地は北側道路に接しているから、対象道路には接していないとの説明を行ったが、調査土地の北側には、幅2メートルの農業用水路があったことから、その旨を指摘し、調査を行うよう実施機関に求めたところ、水路幅については、河港・21世紀の森推進課にて確認するようにとの回答がなされた。
- (5) 実施機関は、調査土地の建物が対象道路に対して「立ち並び」がなかったということを証明するために、「道路と水路の見分けがつかない」今回の図面を提示したと考えられる。

4 意見聴取時の主張要旨

- (1) 実施機関は、対象道路が2項道路ではないと判断している。その理由について、平成26年8月18日に実施機関の窓口にて質問したところ、建築基準法施行時（昭和25年）には、対象道路に対しては、建物の立ち並びがなかったと説明された。説明の際には、実施機関より図面を提示され、実施機関は、この図面を航空写真と称していたが、なぜ、図面を航空写真と称するのか、疑問がわいた。また、説明の際に示された図面には、黒く塗りつぶした線が記載されており、実

施機関からは「この黒い線が道路です。水路と見分けがつきません。」と説明を受けたが、黒い線がなぜ道路なのか疑問がわいた。そこで、説明の際に用いられた図面を開示請求したところ、不存在との決定を受けたことから、異議申立てを行ったものである。

- (2) 実施機関の窓口で提示された図面は、航空写真とは明らかに異なったもので、異議申立書添付書面 2（異議申立人が記憶に基づき作成した図面イメージ、以下「文書3」という。）のようなものだった。図面には、調査土地及び調査土地隣地の周辺は記載されていなかったことから、実施機関が特別に作成したのだと思う。また、図面は、窓口対応の際に、実施機関の職員が書いたものではなく、事務室から持ってきたものである。
- (3) 実施機関に対しては、正確・公平に処理してもらえれば良いと思っているが、実施機関の対応は「ずさん」である。これまで実施機関に説明を求めるために提出した文書に対する回答についても、市民の立場に立ったものではないと感じている。

5 意見書2

意見書2は、審査委員会から異議申立人に対し、実施機関の窓口で提示された図面の紙質等の詳細や図面が存在していたことについてのさらなる証拠について照会した結果、提出されたもので、その要旨は次のとおりである。

- (1) 平成26年8月18日に実施機関の窓口で提示された「図面（実施機関の主張は航空写真）は、1種類であり、文書3のようなものであった。航空写真を切り取ったようなものではなかった。
- (2) 紙質については、図面に手を触れていないので明確ではないが、そう悪い紙質ではなかった。白いコピー用紙のような鮮明な黒色の映える用紙だった。
- (3) 提示された図面には、今回の審議対象となっている調査土地と調査土地隣地のみが記載されていた。「道路と水路の見分けがつきません。」と実施機関が説明した「黒い線」の黒色は、鮮明な黒色と印象に残っている。鮮明な黒い線は、数ミリメートル幅の枠内にきちんと収まっており、異議申立人が手書きで書こうとしても書けないような精緻な図面であった。
- (4) 異議申立人は文書2に対して、あらためて平成27年1月16日付けで御願書（以下「文書4」という。）を実施機関に提出した。そのなかで、再度「全く違う図面が、何故、航空写真ですか。」と質問したところ、実施機関からの回答（平成27年5月1日付け尼建安第750号、以下「文書5」という。）は、「回答を差し控える。」というものであった。
- (5) 異議申立人は、文書1や文書4など実施機関への文書を所管課長あてに提出していたが、文書5を受けて、平成27年6月25日付けで同内容の質問を含んだ尼崎市長稲村和美あての提案書（以下「文書6」という。）を提出した。文書6は実施機関が受領したが、これに対する実施機関からの回答はない。

第3 実施機関の主張要旨

平成27年8月24日付け公文書不開示理由説明書、意見聴取、平成27年11月30日付け回答文書（尼建安第6350号-2、以下「回答文書1」という。）及び平成27年12月22日付け

回答文書（尼建安第7020号-2、以下「回答文書2」という。）において、実施機関が主張した不開示理由等は次のとおりである。

1 公文書不開示理由説明書

異議申立人が公開を請求する文書は、平成26年8月18日に、実施機関職員が口頭説明の中で説明に用いた文書の公開請求を求めるものであるが、今回の平成27年5月25日付け公文書開示請求書を提出される前に同一の主旨の公文書開示請求書を平成27年5月7日に提出されており、それに対して実施機関は、公文書部分開示決定通知書とともに昭和23年に撮影した航空写真の写しを開示している。しかし、異議申立人は、当時の説明に用いられたのは航空写真ではなく図面であり、実施機関が開示した文書は求めるものと違うものと主張し、改めて公文書開示請求書を提出されたものである。しかしながら、異議申立人が主張する内容の図面は実施機関では保有していないことから、文書の不存在を理由に本件不開示決定を通知したものである。

2 意見聴取時の主張要旨

- (1) 平成26年8月18日に、窓口カウンターにて異議申立人に提示したものは、昭和23年当時の航空写真であって、図面ではない。異議申立てがなされた後、異議申立人が主張する「図面」について、実施機関内を探索したが、そのようなものは存在しなかった。
- (2) 窓口カウンターで異議申立人に提示した航空写真は、平成27年5月7日付けの公文書開示請求に対し、異議申立人に開示した航空写真とほぼ同じものであったと記憶している。パソコンから印刷した航空写真を見せたこともあり、解像度や縮尺が、若干異なったかも知れない。
- (3) 異議申立人に対し説明を行うために、窓口対応時に、手書きの文書を作成した記憶もないし、事前に文書を作成したこともない。また、航空写真以外に、何か図面等を提示した記憶もない。
- (4) 異議申立人の主張は、昭和25年当時には、調査土地の西側及び北側に水路があったことから、調査土地に建っていた建物が西側に対し立ち並んでいることは考えられないというものである。航空写真は、「立ち並んでいない」という判断を行った材料を見せてほしいという異議申立人からの要望に対し、判断材料のひとつとして、提示したものである。提示した航空写真では、水路の有無については判断できず不明である。航空写真では建物の影も投射されて黒く写るし、道路も黒く写る。航空写真には黒い線が見えるが、建物の影なのか道路なのか、また、水路が存在したのかは判断ができない。

また、文書1において、異議申立人は「黒く塗りつぶした数ミリの幅の線を、実施機関が『道路』と説明(判断)された根拠を説明してください。」と質問しており、これに対して実施機関は、文書2において「黒い線とは建物の影の部分だと思われませんが、その空間を示しております。」と回答している。「建物の影」とは航空写真を前提に回答したものである。

- (5) 平成26年8月18日以降、異議申立人より、文書1にて、「示された図面は、新聞等に掲載の航空写真と全く違います。全く違う図面が、何故、航空写真ですか。」との意見が提出された。これに対して、実施機関は文書2にて「提示した航空写真は尼崎市が所有している過去の航空写真で

す。他の方が所有する航空写真については把握しかねます。」と回答している。

3 回答文書 1

回答文書 1 は、審査委員会から実施機関に対し、実施機関が最初から「図面」が存在しなかったと主張しているにもかかわらず、異議申立て後に「図面」を探索した理由及び平成 26 年 8 月 18 日に異議申立人に示した航空写真はいつ印刷したのかについて、問い合わせた結果、提出されたもので、その要旨は次のとおりである。

- (1) 担当者が「図面」で説明をしていないこと自体は明確だが、異議申立人が主張した日時以外で「図面」を見たことがあったとして、その「図面」の開示請求が今回の請求する目的である可能性も否定できないことから、確認のため「探索」した。
- (2) 異議申立人と口頭でやりとりをする中で、航空写真の提示を求めてきたため、応対しているカウンターを離れ、航空写真を保存しているパソコンにつながっているプリンターで印刷した。

4 回答文書 2

回答文書 2 は、異議申立人から提出された意見書 2 を踏まえ、審査委員会から実施機関に対し、意見書 2 に対する意見等（特に、黒い線についての回答に異議申立人が疑念を抱いているにもかかわらず、明確に回答しなかった理由）について、照会した結果、提出されたもので、その要旨は次のとおりである。

- (1) 異議申立人と口頭のやり取りの中で、調査土地西側の道路と水路の有無の確認方法が議論の焦点となり、航空写真を提示し、「この写真の中の黒い部分は建物の影であり、この部分に道と、もし存在していたら水路があると思われる。この写真ではその判別はつかない。」と返答した。異議申立人が文書 1 で記載した「この黒い線が道路です。」との内容及びニュアンスでは回答していない。こうしたやりとりから文書 1 に対し、文書 2 にて「黒い線とは建物の影の部分だと思われませんが、その空間を示しております。」と回答したものである。
- (2) 紙質については、市役所でコピーの際に一般的に使われている再生紙と思われる。
- (3) 黒い線についての疑念も含め、異議申立人からの質問に対する回答を差し控えているという点については、文書 5 にて「今回提出していただいているご質問は、これまで道路調査申込書内にある各事項に対して視点を変えた質問を何度もされておられるものや、建築基準法の解釈について『もっとわかりやすく』等の繰り返しの説明を求める主旨のご質問となっていることから、何度も同じ事項に対し回答しますとその回答内容によっては解釈が変わることを避けるためにご質問に対する回答は差し控えさせていただきます。」と回答したとおりである。
- (4) 異議申立人から提出された文書 6 は、これまで実施機関に提出された文書の内容と同一のため、回答内容は文書 5 と同様になることから回答していない。

第 4 審査委員会の判断

1 判断に当たった審査委員会の基本的な考え方

審査委員会は、公文書開示請求に係る開示決定等の妥当性を審査することを目的としていることから、審査委員会としては、異議申立人が公文書開示請求の対象とした公文書（以下「本件公文書」という。）の存否について判断していくものとする。

したがって、異議申立書及び異議申立人から提出された意見書中、対象道路の道路調査や異議申立人に対する実施機関の対応等に対する意見、苦情とみられる部分については、概ね実施機関において対処されるべきものであり、審査委員会の審査対象外であるが、上記の判断を行うに際して必要と思われる限りにおいて、一部意見を付記する。

2 異議申立人と実施機関の認識の相違について

異議申立人は、平成26年8月18日に実施機関の窓口において、実施機関が対象道路は2項道路ではないと判断した理由である「立ち並びがない」ことについて説明を求めた。説明時に実施機関が異議申立人に提示した文書について、実施機関は航空写真を提示したと主張する一方、異議申立人は航空写真ではなく図面の提示があったと主張しており、両者の認識に相違がある。

3 本件公文書の存否について

- (1) 異議申立人の意見陳述によると、実施機関は、あらかじめ文書3のような図面を準備し、平成26年8月18日に異議申立人が来庁した際に、窓口で提示したとのことである。これに対し、実施機関からの意見聴取によると、実施機関が異議申立人に提示した文書は、昭和23年当時の航空写真であると主張している。したがって、2で述べたとおり両者の認識に相違があるものの、実施機関が異議申立人に対し、何らかの文書を提示したことについては争いがない。
- (2) 文書3に記載された図面の形状から、本件公文書は、実施機関が窓口対応の際に作成した手書き文書であったことも考えられるが、対応した実施機関の職員は、手書き文書を作成した記憶がないと述べており、異議申立人も、窓口対応の際に、実施機関の職員が図面を書いて提示したのではなく、事務室から持ってきたものであると述べていることから、本件公文書は、実施機関が窓口対応の際に手書きで作成したものであったとはいえない。
- (3) 実施機関が提示したと主張している航空写真は、実施機関の事務室内に設置されているパソコンで保管・管理されており、窓口対応の際、調査土地近辺を拡大した航空写真を印刷し、異議申立人に提示したことも考えられるが、この場合、当該航空写真には調査土地近辺の状況も印刷されているはずである。しかしながら、異議申立人は文書3のように、調査土地及び調査土地隣地の部分を切り取ったような図面を提示されたと述べており、意見書2でも航空写真を切り取ったようなものではなかったと主張している。一方、実施機関も平成27年5月7日付けの公文書開示請求に対して開示した航空写真と同等の縮尺のものを提示したと述べていることから、実施機関が航空写真の縮尺を変更し、調査土地近辺を拡大した航空写真を、異議申立人に提示したとはいえない。
- (4) 審査委員会において、実施機関から提出された、昭和23年当時の航空写真（平成27年5月7日付けの公文書開示請求に対し、異議申立人に開示した航空写真と同様のもの）を見分したと

ころ、調査土地西側及び北側に黒い線を確認できた。また、実施機関は、文書2において「黒い線とは建物の影の部分だと思われませんが、その空間を示しております。」と回答している。したがって、「建物の影」とは航空写真を前提に回答したとの実施機関の意見聴取時における主張は、不自然、不合理なものではない。

- (5) 実施機関は意見聴取時及び回答文書1において、異議申立てがなされた後、異議申立人が主張する図面について、異議申立人が平成26年8月18日以外に見た可能性も否定できないことから、確認のために実施機関内を探索したが、そのような文書は存在しなかったと述べており、審査委員会としては、実施機関が文書を意図的に不開示としているとの心証は得られなかった。
- (6) 結局のところ、審査委員会としては、以上のように判断できる一方で、調査能力の限界から、異議申立人が求める図面が平成26年8月18日の窓口対応時に異議申立人に提示されたと明確に判断することはできず、平成27年5月25日に公文書開示請求があった時点で本件公文書が存在していたと積極的に理由づけることもできないとの結論に至った。
- (7) なお、異議申立人の対象道路についての主張については説得力がある箇所もあり、実施機関がいくら異議申立人と対立する点があったにせよ、異議申立人の事実認定に関する質問に対し、「解釈が変わることを避ける」という理由で回答を差し控えたことなどについて、実施機関としては、本来、より真摯に対応すべきであったと思われる。実施機関においては、今後、類似の状況でそのような対応を採るよう留意されたい。

3 結論

上記の理由により、審査委員会は、「第1 審査委員会の結論」に記載のとおり答申する。

なお、本件については、尼崎市情報公開・個人情報保護審査委員会条例第8条第1項の規定に基づき、審査委員会第2部会において審議を行ったものである。

以 上

(参考)

審 査 の 経 過

	審 査 経 過
平成27年8月24日	・ 諮問書(諮問第40号)を受理
平成27年9月10日	・ 審査委員会第2部会に付託
平成27年10月13日	・ 異議申立人の意見陳述 ・ 実施機関から意見聴取 ・ 審議
平成27年11月20日	・ 異議申立人及び実施機関に対し追加照会
平成27年12月9日	・ 異議申立人意見書に対して実施機関に照会
平成28年1月22日	・ 答申

審査委員会第2部会委員名簿

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
石橋 伸子	弁護士(神戸シティ法律事務所)	
重本 達哉	大阪市立大学大学院法学研究科准教授	