

## 裁 決 書

審査請求人 ○○ ○○

処 分 庁 兵庫県尼崎市長

審査請求人（以下「請求人」という。）が平成29年7月26日にした、処分庁尼崎市長（以下「処分庁」という。）による平成29年7月18日付けの請求人に対する公文書部分開示決定に関する処分に係る審査請求（平成29年度審査請求第5号）について、次のとおり裁決する。

なお、上記の部分開示決定については、平成29年8月31日付けの請求人に対する公文書部分開示変更決定通知書における部分開示変更決定により一部変更されており、請求人の主張及び処分庁の主張は、同変更決定に係るところにも及んでいる。よって、同変更決定は、実質的に当初の平成29年7月18日付けの公文書部分開示決定に包含されていると解されるので、審査庁は、これを含めて裁決する。

### 主 文

本件審査請求に係る公文書部分開示決定を変更し、次の各号に掲げるとおり部分開示及び開示をし、その余の部分は原処分のとおりとする。

- (1) 公文書は開示が原則であり、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ことから、それらを踏まえた、部分開示とする。  
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とする。
- (2) 配置図に記載のある寸法は、開示する。
- (3) 「寺町都市美形成地域の景観チェックリスト」（住宅用）と題する文書について、具体的な内容欄は、開示する。
- (4) 「都市美誘導基準チェックリスト」のチェック欄について、選択肢を全て黒塗りしていずれのチェック欄にチェックしたかを分らないようにする意義は認められないので、開示する。  
（（4）①のベースカラー、サブカラー等を特定する数値や割合についての記載は、設計者にとって秘匿すべきノウハウが記載されていると認められる。）
- (5) 公文書開示請求書別紙第1第2項に掲げる文書の黒塗り部分は、本件チームの構成員の意見、質問については開示され、これに対する事業者の回答が黒塗りされ不開示となっている。この

内容のうち、仕上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はいえず、開示する。

## 事案の概要

- 1 請求人は、平成29年7月3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、公文書開示請求書（以下「本件開示請求書」という。）を提出し、その別紙第1及び第2に掲げる文書（以下「本件開示請求文書」という。）の開示を請求した。
- 2 処分庁は、本件開示請求文書のうち、次の各号に掲げる文書の区分に応じ、当該各号に定める文書を特定した。
  - (1) 本件開示請求書別紙第1第1項に掲げる文書  
本件開示請求書別紙第1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。）について、景観法（平成16年法律第110号）第16条第1項の規定による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。）
  - (2) 本件開示請求書別紙第1第2項に掲げる文書  
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。）
  - (3) 本件開示請求書別紙第1第3項に掲げる文書  
尼崎市住環境整備条例施行規則（昭和60年尼崎市規則第61号）第10条第1項の規定に基づき尼崎市住環境整備条例（昭和59年尼崎市条例第44号）第23条の規定による届出として処分庁に提出された本件事前協議申請書の2頁目以下の部分（以下「本件対象文書3」という。）

次に、処分庁は、本件対象文書1に記載された情報のうち、本件事業に係る共同住宅（以下「本件共同住宅」という。）の設計者が属する事務所の担当者名、個人の印章の印影（以下「本件個人情報」という。）については、条例第7条第2号に掲げる情報に該当するとした。

また、本件対象文書1に記載された情報のうち、法人の代表者印の印影、本件共同住宅の各部分の寸法等、外観の形状、仕上材の材質、色彩等及び本件対象文書2に記載された情報のうち、本件共同住宅の外観の形状、仕上材の材質、色彩等（以下「本件法人情報」という。）については、条例第7条第3号に掲げる情報に該当するとした。

そして、本件個人情報及び本件法人情報（以下「本件不開示情報」という。）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、その旨を公文書部分開示決定通知書（平成29年7月18日付け尼開指第2260号の2、以下「本件通知書」という。）により請求人に通知した。

- 3 請求人は、平成29年7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、本件開示請求書別紙第1第2項に掲げる文書として、本件対象文書2のほか、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。）が該当すると認め、本件報告書に記載された情報のうち、個人（尼崎市職員のうち課長以上の職にある者を除く。）の氏名及び印章の印影については条例第7条第2号に掲げる情報に該当するとして、これらの情報を除いた部分を開示する旨の決定（以下「本件変更処分」という。）を行い、その旨を公文書部分開示変更決定通知書（平成29年8月31日付け尼開指第2260号の3、以下「本件変更通知書」という。）により請求人に通知した。

### 審理関係人の主張の要旨

#### 1 請求人の主張

本件審査請求において、概ね次のように主張し、本件処分の取消しを求めている。

##### (1) 不開示部分及び不開示理由の記載について

ア 本件通知書の「公文書の開示をしない部分及びその理由」欄には、「(開示しない部分)」として、「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」と記載され、「(理由)」として、「当該部分は、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」と記載されているところ、このような記載からは、本件対象文書のどの部分が、どの理由で不開示となったかははっきりしない。また、「寺町都市美形成地域の景観チェックリスト」と題する文書の「具体的な内容」欄、「都市美誘導基準 チェックリスト」と題する文書の「チェック欄」において、いずれにチェックしたかが分からないように黒塗りされている部分や、「景観配慮の具体的な内容と説明」、本件対象文書2の黒塗り部分についても非開示とされているが、本件通知書の「(開示しない部分)」のいずれに該当するかが分からず、不開示部分の特定が不十分である。

イ 本件報告書には、「別紙意見書のとおり」の記載が複数あり、いずれも開示されなかったが、同意見書がどのような内容で、どのような理由で不開示とされたか、本件通知書に記載がなく、不明である。

ウ 本件対象文書2に「配置図・詳細図」「1階平面図」の記載があるが、開示されていない。処分庁は、これらの図面が本件対象文書1に含まれており、配置図については、条例第7条第3号本文の不開示情報に該当する部分を黒く塗って請求人に送付し、1階平面図については、当該不開示情報を除いた部分に有意な情報が記録されていないと認められたことから交付しなかったと主張するが、本件通知書に不開示とした文書の特定も不開示にした理由も告知せずに不開示にしたから違法である。

##### (2) 本件変更通知書における不服申立ての教示の必要性について

行政庁が、審査請求若しくは再調査の請求又は他の法令に基づく不服申立てをすることができる処分をする場合には、処分の相手方に対し、当該処分につき不服申立てをすることができる旨並びに不服申立てをすべき行政庁及び不服申立てをすることができる期間を書面で教示しなけれ

ばならない（行政不服審査法（平成26年法律第68号）第82条第1項）。しかし、本件変更通知書には、この記載がない。

### (3) 不開示の適法性

- ア (ア) 本件対象文書1の2頁の「建築物」欄の「材質」や「色彩（マンセル値）」を開示しないことに「正当な利益」は考えられない。あらゆる寸法が秘密というわけではなく、外観から分かるものや公開情報との整合性がとられるべきである。
- (イ) 「寺町都市美形成地域の景観チェックリスト」と題する文書の「具体的な内容」欄について、施工業者のノウハウとは無縁である。
- (ロ) 「道路Cの沿道2」と題する文書の「具体的な内容」欄について、施工業者のノウハウが記載されているとは考えられない。例えば、美観を害する看板かどうかを審査するには、看板の文字、色彩、大きさなどが書かれているだけである。
- (エ) 「都市美誘導基準 チェックリスト」と題する文書の「チェック欄」において、いずれにチェックしたかが分からないように黒塗りされている部分や、「景観配慮の具体的な内容と説明」についても不開示とされたことにつき、不開示に「正当な利益」はない。
- (オ) 本件対象文書2の黒塗り部分についても、非開示とする正当な利益はない。
- イ 処分庁による条例第7条第3号ただし書に該当しないことの主張、立証がない。建物の美観審査を公にし、行政への監視機能を高めることが必要である。
- ウ 本件変更通知書により開示された本件報告書の本件チームの座長の氏名は、尼崎市のホームページの「表彰イベント風景（第8回）」と題する頁で開示されているから、条例第7条第2号アの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に当たるから、非開示としたのは違法である。

## 2 処分庁の主張

処分庁は概ね次のとおり主張し、本件審査請求を棄却するとの裁決を求めている。

### (1) 不開示部分及び不開示理由の記載について

ア 本件通知書の記載内容のほか、本件処分により請求人に交付された本件対象文書1及び本件対象文書2の写しから、本件不開示情報がそれぞれの不開示情報（条例7条第2号又は第3号に掲げる情報）に該当するか判別することが可能である。一般的に、不開示情報の箇所が多い場合に、その箇所ごとに理由を示すべきか否か等、どの程度までに詳細に理由を記すべきか問題はあがあるが、本件処分は、その理由が不十分と評価される程のものではない。

イ 処分庁は、尼崎市都市美形成条例（昭和59年尼崎市条例第41号）第27条第1項に基づき、都市美の形成（同条例第2条第1号に規定する都市美の形成をいう。）に関する専門的な助言又は指導を行う尼崎市都市美アドバイザーを置くことができ、処分庁は、尼崎市都市美アドバイザー及び同市関係職員で構成される尼崎市都市美アドバイザーチームを設置し、その会議における協議を通じて事業者への助言又は指導を行わせている。

本件事業についても、尼崎市都市美アドバイザーチーム（以下「本件チーム」という。）が設置され、会議（以下「本件会議」という。）が開催されたところ、本件会議の開催に当たっては、あらかじめ本件チームの構成員が事業者へ照会した質問及び意見に対する回答を記載した文書を事業者が作成し、処分庁に提出した上で、本件会議において、本件チームの構成員が当該質問及び意見を述べ、また、事業者が回答を述べるという方法により行われた。この構成員の質問及び意見並びに事業者の回答が記載されたものが、本件会議の会議録として

特定され、部分開示された本件対象文書2であり、本件会議の日時、会場、出席者、議題及び会議要旨が記載されているのが、本件報告書である。

ウ 本件対象文書1に含まれる「配置図・詳細図」「1階平面図」の図面についての主張は、上記請求人の主張に記載したとおりである。

## (2) 不開示の適法性

ア 本件対象文書1のうち本件個人情報に記載された部分以外の部分及び本件対象文書2には、本件共同住宅の各部分の寸法等、外観の形状、仕上材の材質、色彩等が記載されている部分があるところ、これらの情報は、共同住宅の建築に関する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り、これを開示することは本件共同住宅の開発事業者等の正当な利益が害されるおそれがある。

したがって、本件法人情報については、条例第7条第3号アに該当するため、同号本文に該当する。

イ 本件処分の際には、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に危害が与えられていなかったし、今後その危害が与えられる蓋然性があるとまではいえない。また本件法人情報を開示することによって、およそ直接的に個人の生命等を保護することにつながるわけではない。

よって、個人の生命等を保護する利益が本件法人情報を保護する利益より上回るとはいえない。したがって、本件法人情報を保護する利益より上回るとはいえない。

ウ 本件報告書に記載された情報のうち、個人の氏名及び印章の印影については、条例第7条第2号に掲げる情報に該当する。

## 理 由

### 1 不開示部分及び不開示理由の記載について

(1) 最高裁判所判決昭和60年1月22日民集39巻1号1頁は、理由提示の意義につき、処分庁の判断の慎重と公正妥当を担保し、その恣意を抑制するとともに、申請拒否の理由を申請者に知らせることによって、その不服申立てに便宜を与える趣旨に出たものと判示している。このような趣旨からは、根拠規定に加え、少なくとも当該行政文書中のどのような情報をどのような理由で不開示としたのか、特に、根拠規定中に複数の不開示理由が含まれている場合には、そのうちのどれに該当するかまで原則として付記する必要がある。

これを本件処分についてみると、本件通知書の記載のように、開示しない部分に「施工業者のノウハウにかかると思われる部分」と抽象的な記載にとどまり不開示部分が十分に特定されていないこと、根拠規定についても、条例第7条第2号について、「特定の個人を識別することができるもの」と明確に述べていないこと、また、条例第7条第3号のア又はイのいずれに当たるのか示されていないこと、また、複数の不開示部分のうちどの不開示部分が、複数の不開示理由のいずれに該当するのかが示されていないことから、本件部分不開示決定の理由提示は十分なものとはいえず、不備があるものと言わざるを得ない。

(2) しかし、請求人は、本件報告書の「別紙意見書」について、全く開示されなかったと主張するが、本件報告書と本件対象文書2の内容を照らし合わせれば、別紙意見書は本件対象文書2のことをいうと解されるから、請求人の全く開示されなかったという主張は事実と異なる。

(3) また、本件対象文書1に含まれる「配置図・詳細図」「1階平面図」は、本件通知書の「開示しない部分」に、「平面図・立面図・断面図・完成予想図」の記載がある。この記載では、特定された公文書のいずれの部分であるか不明で、不開示部分の特定としては不十分であり不備がある。

## 2 公文書部分開示変更通知書における不服申立ての教示の必要性について

処分庁は、本件変更通知書のとおり、本件開示請求文書として本件報告書を特定し、その一部を不開示とする決定をした。これは不開示処分であるから、行政不服審査法第82条第1項により、処分の相手方である請求人に対し、その処分につき不服申立てをすることができる旨並びに不服申立てをすべき行政庁及び不服申立てをすることができる期間を書面で教示しなければならないところ、本件変更通知書にはその記載がないことから、不備がある。

## 3 不開示の適法性及び妥当性

### (1) 本件法人情報の条例第7条第3号アの該当性について

①非公開事由の解釈に当たり、市民の付託のもとに立法機関たる尼崎市議会が、公文書公開の要請と第三者である個人のプライバシー保護や同じく第三者である法人等の権利保護の要請及び公平かつ円滑な行政遂行の必要性等との調和を図りつつ、その結実として規定したものであるから、請求にかかる文書を公開するか否かは、その法文の解釈を中心になされることになる。条例第7条第3号アは、当該情報を「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」と規定しているところ、その規定の文言からすると、「文書を公開することにより法人等が正当な利益を害するおそれがある場合で、その正当な利益は「重大」若しくは「著しい」ものであることを要しない趣旨であると解される。

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（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。

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。

なお、請求人が、反論書の添付書類として提出した神奈川県情報公開審査会答申第331号において問題とされた設計図面は、県立新ホールの設計業務等を進めるに当たり、文化芸術等の専門家から意見を聴取するために実施機関が設置した検討委員会において、県立新ホールの基本設計について検討するために、■■を介して本件設計者から実施機関が取得した県立新ホールの設計図面である。答申は、当該設計図面を公開することによって、設計者の正当な利益を害するおそれがあるとまでは認められない根拠として、当該設計図面が公表された技術提案書の図面のコンセプトを基に作成されていたこと、基本設計概略図面が公表されていたこと、当該設計図面は公表されていた図面と類似した図面又は推測可能な図面ということができたこと、県立新ホールが一般利用に供された後も設計者にとって秘匿すべきノウハウが記載されているとは認められないことが挙げられており、本件事業とは事情が異なる。

②次に、配置図については、請求人の主張するとおり、公開された建築計画概要書に配置図が添付され、多くの寸法が記載されており、これを公開することによって、新たに事業者の正当な利益が害されるおそれは認められない。したがって、配置図に記載のある寸法については、開示されるべきである。

③本件対象文書1及び2に記載された情報のうち、本件共同住宅の外観の形状、仕上材の材質、色彩等が記載されている部分は、資格を有する設計者が、地形、周囲の環境、法令等の技術的基準、需要、経済状態、販売コストないし販売政策上の配慮、施行条件、利用者の利便性、耐久性、外観等の広範な諸要素を考慮し、作成したものであると考えられる。これらは、設計者のノウハウによるものであり、これを公にすることにより、設計者の所属する事業者の正当な利益を害するおそれがあると考えられる。

仮に、当該情報の開示により、外観の計上、仕上材の材質等の開示が、寺町地域の文化の保存により市民の生活を向上させ、また市民の不動産価値を高めるための美観審査の透明化、行政への監視機能の強化につながるものであっても、本件共同住宅の各部分の寸法や資材や色彩の詳細な数値まで開示を求めることまで必要か疑問があり、事業者の上記ノウハウ等と比較衡量し、その価値を上回ると認めることはできないと考えられる。

ア 本件対象文書1の2頁の「建築物」欄の「材質」や「色彩（マンセル値）」を不開示とした点について、請求人は、外観から分かるものや公開情報との整合性がとられるべきであると主張する。しかし、一般人は、建物の外観を外から観察することができるにとどまり、使用資材、施行態様、マンセル値による正確な色彩等の詳細を知ることはできない。これらの情報は、設計者の属する事業所が上記のノウハウ、考慮から選択したものであり、非開示情報に該当すると認められる。

イ 「寺町都市美形成地域の景観チェックリスト」（住宅用）と題する文書について、具体的な内容欄を確認したところ、その記載内容は、ほぼ一般人が外観から知ることができると記載されており、設計者にとって秘匿すべきノウハウが記載されているとは認められ

ない。これについては開示すべきである。

ウ 「都市美誘導基準チェックリスト」のチェック欄についても、選択肢を全て黒塗りしていずれのチェック欄にチェックしたかを分からないようにする意義は認められない。(4) ①のベースカラー、サブカラー等を特定する数値や割合についての記載は設計者にとって秘匿すべきノウハウが記載されていると認められる。

エ 本件対象文書2の黒塗り部分は、本件チームの構成員の意見、質問については開示され、これに対する事業者の回答が黒塗りされ不開示となっている。この内容を確認したところ、事業者の回答は、色調についてはマンセル値で詳細に特定され、材質や施行方法についても、詳細に記載されている。しかし、仕上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はいえず、開示するのが相当である。

(2) 本件報告書出席欄の座長の氏名に係る条例第7条第2号アの該当性について

条例第7条第2号アは、「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」を例外的開示事由として挙げている。「法令の規定」は、何人に対しても、かつ、理由の如何を問わず公開するものに限られる。「慣行として」とは、慣習法とまではいえなくても、事実上の慣習であれば足りるが、開示請求の対象になった情報と同種の情報が公にされた先例があるとしても、それが個別事例として位置づけられるにとどまり、先例として踏襲されていない場合には、「慣行として」とはいえない。これを本件報告書についてみると、都市美アドバイザーチームの座長の氏名を公表することが事実上の慣習となっていれば、例外的開示事由であると考えられるが、記念講演会等で先例がある程度では認められないものとする。

#### 4 小括

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。

#### 5 附帯意見

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が特定されておらず、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、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、理由の記載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こととめているが、前記理由の記載の趣旨

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。

## 6 結論

以上のとおり、行政不服審査法第46条第1項の規定により、本件審査請求には理由があることから、主文のとおり裁決する。

平成30年12月11日

審査庁 尼崎市長 稲村 和美

### (教示)

1 この裁決については、この裁決があったことを知った日の翌日から起算して6か月以内に、尼崎市を被告として、裁決の取消しの訴えを提起することができます。

ただし、この裁決の取消しの訴えにおいては、不服申立ての対象とした処分が違法であることを理由として、裁決の取消しを求めることはできません。

処分の違法を理由とする場合は、この裁決があったことを知った日の翌日から起算して6か月以内に、尼崎市を被告として（訴訟において尼崎市を代表する者は尼崎市長となります。）、処分の取消しの訴えを提起することができます。

2 ただし、上記の期間が経過する前に、この裁決があった日の翌日から起算して1年を経過した場合は、裁決の取消しの訴えを提起することはできなくなります。

なお、正当な理由があるときは、上記の期間やこの裁決があった日の翌日から起算して1年を経過した後であっても裁決の取消しの訴えを提起することが認められる場合があります。