

答 申 情 第 9 3 号

平成 3 0 年 9 月 6 日

京 都 市 長 様

京都市情報公開・個人情報保護審査会

会 長 佐 伯 彰 洋

(事務局 総合企画局情報化推進室情報管理担当)

京都市情報公開条例第 1 8 条第 1 項の規定に基づく諮問について (答申)

平成 2 9 年 1 2 月 2 1 日付け都建指第 1 3 1 号をもって諮問のありました下記のことについて、別紙のとおり答申します。

記

中高層条例に基づく説明状況報告書の公文書一部公開決定事案 (諮問情第 1 5 2 号)

(別紙)

1 審査会の結論

諮問庁が非公開とした部分のうち、説明状況報告書の別紙に当たる「打合せ議事録」に記載のある以下の部分については、公開すべきであり、その他の部分について非公開としたことは妥当である。

- (1) 2015年12月7日の記録の1行目8文字目から19文字目まで
- (2) 2015年12月7日の記録の2行目1文字目から14文字目まで、同19文字目から22文字目まで
- (3) 2015年12月9日の記録の1行目1文字目から5文字目まで、同9文字目から13文字目まで

2 審査請求の経過

- (1) 審査請求人は、平成29年8月28日に、諮問庁に対して、京都市情報公開条例（以下「条例」という。）第6条第1項の規定により、以下の公文書の公開を請求した（以下「本件請求」という。）。

請求内容

中高層条例に係る、事業主からの説明状況報告書（下記の計画地における建築計画に関するもの。ただし事業主から計画地北隣◎◎番地と◎◎番地▼▼の関係者に対する説明内容が記載されてる部分のみ）

計画地：●●

- (2) 諮問庁は、本件請求に係る公文書として「京都市中高層建築物等の建築等に係る住環境の保全及び形成に関する条例に基づく報告について(270028)」を特定したうえ、公文書一部公開決定処分（以下「本件処分」という。）をし、平成29年9月7日付けで、その旨及びその理由を次のとおり審査請求人に通知した。

法人担当者の氏名については、当該個人のプライバシーを侵害するおそれがあるとともに、当該法人の事業活動上の地位その他正当な利益を明らかに害すると認められるため（条例第7条第1号及び第2号に該当）。

法人担当者間の打合せ議事録の一部については、当該法人の事業活動上の地位その他正当な利益を明らかに害すると認められるとともに、公にすることにより、本市の事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあり、かつ正確な事実の把握を困難にするおそれがあるため（条例第7条第2号及び第6号に該当）。

- (3) 審査請求人は、平成29年12月6日に、本件処分を不服として、行政不服審査法第

2条の規定により、非公開部分の公開を求める審査請求をした。

3 審査請求の趣旨

本件審査請求の趣旨は、本件処分に係る非公開部分の公開を求めるというものである。

4 諮問庁の主張

公文書一部公開決定通知書、弁明書及び審査会での職員の説明によると、諮問庁の主張は、おおむね次のとおりであると認められる。

(1) 本件公文書について

京都市中高層建築物等の建築等に係る住環境の保全及び形成に関する条例(以下「中高層条例」という。)及び京都市中高層条例施行規則(以下、中高層条例とまとめて「中高層条例等」という。)に基づく説明状況報告書(270028)である。

(2) 本件審査請求に係る非公開部分について

ア 法人担当者の氏名について(条例第7条第1号及び第2号)

① 条例第7条第1号該当性

本号は、個人のプライバシーの保護に最大限の配慮をし、個人に関する情報が公開されてプライバシーが侵害されることのないよう、特定の個人が識別され、又は識別される情報のうち、公開しないことが正当であると認められるものが記録されている文書について、非公開とすることを定めたものである。

また、プライバシーの概念、内容は確定したものではないため、広く「個人に関する情報であって、個人が識別され、又は識別され得るもの」を非公開の対象としたうえで、「通常他人に知られたいくないと認められるもの」という限定を加え、情報の内容に応じて、実施機関において個別的、具体的な判断を行うものである。

本市の中高層条例第11条及び中高層条例施行規則第2条では、中高層建築物等の建築主に対して、建築計画を近隣関係住民に周知するため、当該建築計画の概要を記載した標識の設置を義務付けており、そこには、当該建築物の用途、敷地面積、構造等に加え、建築主、設計者及び工事施工者の住所、氏名(法人にあっては、名称及び代表者)を掲載する必要があるが、本件においてもすでに設置され、それらの情報は公表されている。

一方、本件公文書のうち、打合せ議事録には、議事録の作成者及び会議に出席した法人担当者の氏名等が記載されているが、これには、設置された標識においても公表されていない者の氏名も含まれている。当該法人に所属する社員のうち、特定の氏名を持つ個人は極端に少ないことが想定され、インターネットの発達等も鑑みれば、法人担当者の氏名という情報は、極めて容易に当該個人を推定することが可

能な情報であると考えられる。

さらに、当該個人にとっては、特定の法人に所属しているという個人的な経歴を明らかにされるものであり、当該情報は、一般の感受性を基準として、客観的に通常他人に知られたいと認められる情報であると考えられる。

これらのことから、法人担当者の氏名は、条例第7条第1号に該当する情報として、非公開とする。

(イ) 条例第7条第2号該当性

本号は、公開することにより、法人等の競争上又は事業活動上の地位を明らかに害すると認められる情報が記録された公文書について、非公開とすることを定めたものである。また、条文上の「当該事業に関する情報」とは、営利を目的とするか否かを問わず、事業活動に関する一切の情報をいう。

一方、当該情報が、人の生命、身体、健康等に危害が生じるおそれがある法人等の事業活動による情報や、人の生活環境に影響を及ぼす法人等の反社会的な行為に関する情報等である場合は、非公開として保護すべき法人等の利益と公開に対する公益上の必要性とを比較衡量したうえで、公開・非公開を判断する必要がある。

法人担当者の氏名は、すでに設置されている前述の標識では公表されていない当該法人の構成員に関する情報、すなわち、専ら法人の内部に関する情報であり、当該法人の競争上又は事業活動上の地位その他正当な利益を明らかに害する情報であると考えられる。

また、当該情報は、事業活動によって生じ、又は生じるおそれのある危害から人の生命、身体又は健康を保護するため、公にすることが必要であると認められる情報及び違法又は不当な事業活動によって生じ、又は生じるおそれのある支障から人の生活又は財産を保護するため、公にすることが必要であると認められる情報に該当するものではないと考えられる。

これらのことから、法人担当者の氏名は、条例第7条第2号に該当する情報として、非公開とする。

イ 法人担当者間の打合せ議事録の一部について（条例第7条第2号及び第6号）

(ア) 条例第7条第2号該当性

本号は、公開することにより、法人等の競争上又は事業活動上の地位を明らかに害すると認められる情報が記録された公文書について、非公開とすることを定めたものである。また、条文上の「当該事業に関する情報」とは、営利を目的とするか否かを問わず、事業活動に関する一切の情報をいう。

一方、当該情報が、人の生命、身体、健康等に危害が生じるおそれがある法人等の事業活動による情報や、人の生活環境に影響を及ぼす法人等の反社会的な行為に関する情報等である場合は、非公開として保護すべき法人等の利益と公開に対する

公益上の必要性とを比較衡量したうえで、公開・非公開を判断する必要がある。

本件公文書のうち、法人担当者間の打合せ議事録については、建築主等と近隣住民との間で行われた協議内容の概要が記されており、当該法人の競争上又は事業活動上の地位その他正当な利益を明らかに害する情報であると考えられる。

また、当該情報は、事業活動によって生じ、又は生じるおそれのある危害から人の生命、身体又は健康を保護するため、公にすることが必要であると認められる情報及び違法又は不当な事業活動によって生じ、又は生じるおそれのある支障から人の生活又は財産を保護するため、公にすることが必要であると認められる情報に該当するものではないと考えられる。

これらのことから、法人担当者間の打合せ議事録の一部は、条例第7条第2号に該当する情報として、非公開とする。

(イ) 条例第7条第6号該当性

本号は、公開することにより、本市が行う事務事業の目的が損なわれたり、公正かつ適正な執行が妨げられる情報について、非公開とすることができることを定めたものであり、「監査、検査、取締り又は試験に係る事務」等の事項的基準と「正確な事実の把握を困難にするおそれ」等の定性的基準の双方を満たしているかを検討したうえで、公開・非公開を判断する必要がある。

また、条文中の「その他当該事務又は事業」は、本市等が行うあらゆる事務又は事業を指すとともに、例示された支障以外の支障が生ずる場合を除外する趣旨ではない。

すなわち、本号は、本市等が執行している多種多様な事務又は事業のすべてにわたる包括的な規定であるから、事務又は事業に関する情報を公開することによる利益と支障を比較衡量した上で、公開することの公益性を考慮しても、なお、当該事務又は事業の適正な遂行に及ぼす支障が看過し得ない程度のものであり、かつ当該支障を及ぼすおそれの程度について、抽象的・確率的な可能性ではなく、具体的な支障が生じる相当の蓋然性が認められるかについて、慎重に判断しなければならない。

本件についてみると、初めに、事項的基準について、打合せ議事録は中高層条例において提出を義務付けている近隣住民への説明状況報告書の一部である。中高層条例は、中高層建築物等の建築等に関し、建築主等が配慮すべき事項、建築計画に係る周知の手続、紛争の調整及び調停に関する手続その他必要な事項を定めることにより、紛争の予防及び解決を図り、もって安全で快適な住環境の保全及び形成に資することを目的としており、本件打合せ議事録は、本市が行う中高層条例に係る事務に関する情報であるということができる。

次に、定性的基準について、当事者間の協議内容は、建築計画に関する意見や要望など、近隣関係住民の利害に密接に関わるもので、公開されることを前提とせず

に自由な意思表示等がなされているものと考えられる。本件請求によって、当該協議内容が公開されれば、当事者間での率直な協議の実施に支障をきたすほか、本市、建築主等及び近隣関係住民との相互の信頼関係が破たんする可能性を生じさせ、今後、本市が当事者間の協議内容や説明状況を正確に把握することが困難になるなど、中高層条例に関する事務の適正な遂行にとって、具体的な支障が相当の蓋然性をもって発生することが考えられるところである。

これらのことから、法人担当者間の打合せ議事録の一部は、条例第7条第6号に該当する情報として、非公開とする。

ウ 公文書公開請求の公開範囲について

本市の情報公開条例は、本市が保有する情報の一層の公開を図り、もって本市の諸活動を市民に説明する責務を果たすとともに、市政に対する市民の理解、信頼及び参加の下にある公正で民主的な市政の推進に資することを目的としている。

情報公開条例第5条では、何人に対しても公開請求権を認めており、公開請求者の属性や請求対象文書への関わりの有無等により文書の公開範囲が左右されるものではない。

5 審査請求人の主張

審査請求書、反論書及び口頭意見陳述によると、審査請求人の主張は、次のとおりである。

(1) 本件公文書の一部非公開決定につき不開示の理由がないこと

ア そもそも不開示の理由の提示が十分でないこと

(ア) 「法人担当者の氏名については、当該個人のプライバシーを侵害するおそれがある」との不開示理由は、条例第7条第1号に該当するものではない。

(イ) 「(法人担当者の氏名については、) 当該法人の事業活動上の地位その他正当な利益を明らかに害すると認められる」との本件不開示理由は、条例第7条第2号の規定をそのまま引き写しているのみであって、具体的な不開示理由がまったく提示されていない。本件において、法人担当者の氏名を開示したからといって、事業活動上の地位その他正当な利益を害するものではない。

(ウ) 「法人担当者間の打合せ議事録の一部については、当該法人の事業活動上の地位その他正当な利益を明らかに害すると認められる」との本件不開示理由についても、同様に、条例第7条第2号の規定をそのまま引き写しているのみであって、具体的な不開示理由がまったく提示されていない。本件において、議事録を開示したからといって、事業活動上の地位その他正当な利益を害するものではない。

(エ) 「(法人担当者間の打ち合わせ議事録の一部については、) 公にすることにより、

本市の事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあり、かつ正確な事実の把握を困難にするおそれがある」との本件不開示理由について、条例第7条第6号及び同号アの規定をつまみ食いのように引き写しているのみであって、具体的な不開示理由がまったく提示されていない。

(オ) 本件一部不開示決定は、不開示理由が十分に示されていない、という形式面をとっていても、端的に違法である。

イ 法人担当者の氏名について不開示に理由がないこと

(ア) そもそも、本件「打ち合わせ議事録」記載中「出席者（敬称略）」として記載されているのは、下記の者らである。

株△△ ▲▲氏、

有□□ ■■氏、

有◇◇ ◆◆氏、

＊＊ ++（マスキングがない部分につき）

この点、「法人担当者の氏名」としてマスキングされているとみられる部分について、そもそも、有限会社◇◇ ◆◆氏、及び、＊＊ ++の側から、審査請求人及び、有限会社□□ ■■氏の側に対して説明がされた経緯に関して、「打ち合わせ議事録」の形式でまとめられた文書であって、この説明は、「京都市中高層建築物等の建築等に係る住環境の保全及び形成に関する条例」にもとづいてされた説明であり、有限会社◇◇ ◆◆氏、及び、＊＊ ++の業務上行われたものであって、マスキングされた部分の「法人担当者の氏名」については、「個人が識別され、又は識別され得るもののうち、通常他人に知られたくないと認められるもの。」（条例第7条第1号）には該当しない。

(イ) そもそも、「法人担当者の氏名」を不開示とすることと、「当該法人の事業活動上の地位その他正当な利益を明らかに害すると認められる」こととは論理的に結びついておらず、「公にすることにより当該法人等又は当該個人の競争上又は事業活動上の地位その他正当な利益を明らかに害すると認められるもの。」（条例第7条第2号）には該当しない。

ウ 法人担当者間の打ち合わせ議事録の一部について不開示に理由がないこと

(ア) 本件「打ち合わせ議事録」の一部について、ほとんどの部分がマスキングされているところ、マスキングされた部分は、有限会社◇◇ ◆◆氏、及び、＊＊ ++の側から、審査請求人▲▲、及び、有限会社□□ ■■氏の側に対して説明がされた経緯に関する部分であり、この説明は、「京都市中高層建築物等の建築等に係る住環境の保全及び形成に関する条例」にもとづいてされた説明であり、有限会社◇◇ ◆◆氏、及び、＊＊ ++の業務上行われたものであって、「公にすることにより当該法人等又は当該個人の競争上又は事業活動上の地位その他正当な利益を

明らかに害すると認められる」ものではない。したがって、法人担当者間の打ち合わせ議事録の一部について、条例第7条第2号には該当しない。

(イ) そもそも、不開示理由の提示として、条例第7条第6号及び同号アの規定を適正に踏まえられていない。すなわち、まず、「公にすることにより、本市の事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあり、」との不開示理由については、「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」との規定に照らして吟味される必要があるところ、一体どのような事務又は事業の性質上吟味されたものであるのか、不開示理由として全く明らかとされていない。また、「正確な事実の把握を困難にするおそれ」との不開示理由については、「監査、検査、取締り又は試験に係る事務に関し、」この関連で吟味される必要があるところ、一体どのような監査、検査、取締り、又は試験に係る事務に関するものであるのか、不開示理由としてまったく明らかとされていない。

(ウ) さらに、「公にすることにより、次に掲げ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」、「監査、検査、取締り又は試験に係る事務に関し、正確な事実の把握を困難にするおそれ」について、該当するか否かは、単なる抽象的なものではなく、具体的に判断しなければならず、「単なる確率的な可能性ではなく法的保護に値する蓋然性が必要」(東京地方裁判所平成20年11月27日判決)であり、「単に行政機関の主観においてその利益が害されるおそれがあると判断されるだけではなく、法人等の権利利益が害されるという相当の蓋然性が客観的に認められることが必要である」(東京地方裁判所平成21年2月27日判決)。そうとすれば、本件において、「京都市中高層建築物等の建築等に係る住環境の保全及び形成に関する条例」に基づいてされた説明の経緯を「打ち合わせ議事録」に照らして詳らかにすることで、上記の「おそれ」が生じるような法的保護に値する蓋然性が客観的に認められるということではなく、このような「おそれ」に依拠する本件不開示理由は、条例第7条第6号及び同号アには該当しない。

(2) 弁明書に対し、以下、反論を行う。

ア 法人担当者の氏名について(条例7条1号)

(ア) 条例7条1号は、「個人に関する情報(事業を営む個人の当該事業に関する情報を除く。)であって、個人が識別され、又は識別され得るもののうち、通常他人に知られたいと認められるもの。」と規定しており、弁明書記載のような、「公開しないことが正当であると認められるもの」とは規定されていない。弁明書における条例規定の趣旨の把握はそもそも誤っている。

(イ) 条例規定は、「個人に関する情報(事業を営む個人の当該事業に関する情報を除く。)であって、個人が識別され、又は識別され得るもののうち、通常他人に知られたいと認められるもの。」との規定になっているのであって、弁明書の主張

における、「広く『個人に関する情報であって、個人が識別され、又は識別され得るもの』を非公開の対象とした上で、『通常他人に知られたいと認められるもの』という限定を加え、」というような、非公開の対象が本来的に広いものであるかのような理解は誤っている。単に「個人に関する情報（事業を営む個人の当該事業に関する情報を除く。）であって、個人が識別され、又は識別され得るものうち、通常他人に知られたいと認められるもの。」が、例外的に非公開となりうるものに過ぎない。条例規定の構造は、あくまで、公開が原則である。

(ウ) 京都市における中高層条例第11条及び中高層条例施行規則第2条所定の標識の設置は、建築計画を近隣関係住民に周知させるために定められた制度であって、京都市情報公開条例における非公開事由の適否とは関係がない。京都市における中高層条例及び中高層条例施行規則（以下、単に「京都市中高層条例等」という。）所定の建築計画を近隣住民に周知させるための制度があるからといって、京都市情報公開条例における情報公開の範囲が限定される、非公開の範囲が拡大される、という関係にはない。

要するに、個人の氏名が、「個人に関する情報（事業を営む個人の当該事業に関する情報を除く。）であって、個人が識別され、又は識別され得るものうち、通常他人に知られたいと認められるもの」に該当するか否か、端的に判断すれば足りるというべきである。

この点、通常他人に知られたいと認められるか否かは、本件事実関係に照らし、具体的に、他人に知られたいと認められるものか、という観点から判断すべきである。

本件においては、京都市中高層条例等所定の制度としての説明（打合せ）に出席して説明した者が誰か、ということで氏名が記載されているところ、建設事業者の側として、近隣住民に対する説明（打合せ）に同席した者は、どこの会社の誰それであるのか、自ら明らかにしており、近隣住民との関係において、その地位、氏名が他人に知られたいというものではない。従って、「通常他人に知られたいと認められるもの」にはあたらない。

(エ) 以上、法人担当者の氏名について（条例7条1号）、条例規定の非公開事由には該当しないので、本件処分は取り消されなければならない。

イ 法人担当者の氏名について（条例7条2号）

(ア) 弁明書においては、「本号は、公開することにより、法人等の競争上又は事業活動上の地位を明らかに害すると認められる情報が記録された公文書について、非公開とすることを定めたものである。また、条文上の『当該事業に関する情報』とは、営利を目的とすると否とを問わず、事業活動に関する一切の情報をいう。」と主張する。

本件では、営利企業がホテル建設を行うに際して関係住民に対する説明（打合せ）

に関する情報公開が問題となっているので、弁明書のこの部分の主張には意味がない。

(イ)「当該情報が、人の生命、身体、健康等に危害が生じるおそれがある法人等の事業活動による情報」あるいは「人の生活環境に影響を及ぼす法人等の反社会的な行為に関する情報」である場合に該当するならば、必ず公開しなければならないとされているものである。この場合、「非公開として保護すべき法人等の利益と公開に対する公益上の必要性とを比較考量したうえで、公開・非公開を判断する必要がある」という弁明書の主張は端的に誤っている。

(ウ) 京都市中高層条例等の制度によって掲示される標識の記載事項によって京都市情報公開条例の情報公開の範囲を画することはできないというべきである。

本件処分は、「公にすることにより当該法人等又は当該個人の競争上又は事業活動上の地位その他正当な利益を明らかに害すると認められる」ということを本件に即して具体的に述べることを何らしていない。本件の関係住民に対する説明において、法人等及び個人について、公にすることにより、どのような競争上又は事業活動上の地位その他正当な利益が害されるというのか、その内容は何ら説明されていない。弁明書においても合理的理由なく結論を述べるのみであって、条例規定に沿った適正な条例規定該当性の検討がされておらず、これをもって、非公開事由に該当するということはできない。

(エ) 条例規定では、

「ただし、次のいずれかに該当する情報を除く。

ア 事業活動によって生じ、又は生じるおそれのある危害から人の生命、身体又は健康を保護するため、公にすることが必要であると認められる情報

イ 違法又は不当な事業活動によって生じ、又は生じるおそれのある支障から人の生活又は財産を保護するため、公にすることが必要であると認められる情報」と規定されている。

この点、事業主有限会社◇◇及び解体業者##株式会社は、マンション建設に先立つ旧建物の解体作業において、近隣住民の生活や建物等の財産を違法不当に侵害してきており、施主や解体業者がどのような説明（打合せ）をしているのか公にする必要がある。

(オ) 以上、法人担当者の氏名について（条例7条2号）、条例規定の非公開事由には該当しないので、本件処分は取り消されなければならない。

ウ 法人担当者間の打合せ議事録の一部について（条例7条2号）

(ア) 本件公文書のうち、法人担当者間の打合せ議事録については、建築主等と近隣住民との間で行われた協議内容の概要が記されているとの点については、京都市中高層条例等に照らし、説明（打合せ）が行われたことについての報告のための打合せ議事録であるから、当然、その内容が記載されている。

弁明書においては、協議内容の概要が記されていることから、直ちに、「当該法人の競争上又は事業活動上の地位その他正当な利益を明らかに害する情報であると考えられる」と結論づけており、正当な利益の内容は何か、公にすることにより、利益がどのように害されるか、全く説明されていない。条例規定に沿った適正な条例規定該当性の検討がされておらず、非公開事由に該当するということができない。(イ)以上、法人担当者間の打合せ議事録の一部について(条例7条2号)、条例規定の非公開事由には該当しないので、本件処分は取り消されなければならない。

エ 法人担当者間の打合せ議事録の一部について(条例7条6号)

(ア) 弁明書の主張は、条例条項の規定を一部引き写しているだけである。条例規定の構造としては、あくまで公開が原則であって、非公開事由が限定的に列挙されているという制度の構造を見失ってはならない。十分な吟味検討の上で、限定的な非公開事由に該当することが確かであるときに限って非公開とすることができるといわなければならない。

(イ) 条例条項に照らし、「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」との規定となっており、どのような事務・事業について、どのように適正な遂行の支障となるのか、その具体的な蓋然性が示されなければならない。

(ウ) 条例7条6号「ア」ないし「オ」において、弁明書で主張する「事項的基準」のどれに当たるのか、明らかにされなければならない。

(エ) 京都市中高層条例等によれば、建築主は近隣住民に対する説明の状況を市長に報告しなければならないとされる(京都市中高層条例13条)。

京都市中高層条例においては、建築主は近隣住民に対して説明をしなければならず、これを京都市に報告しなければならないのであって、さらには、制度上説明会の開催が求められることもあるのであって、「近隣関係住民の利害」という観点からすれば、関連する情報については、非公開ではなく公開されなければならない。

(オ) 「本件請求によって、当該協議内容が公開されれば、当事者間での率直な協議の実施に支障をきたすほか、本市、建築主等及び近隣関係住民との相互の信頼関係が破たんする可能性を生じさせ」との点については、単なる抽象的な可能性を述べるものに過ぎない。むしろ、非公開によって、京都市中高層条例等によって義務付けられている説明及びその報告について、適正に、正直に報告がされているのか、非公開にされるならば、近隣関係住民においては疑心暗鬼を招くのみであって、現状の非公開は、むしろ、非公開によって建築主と近隣関係住民との信頼関係の醸成を損なっているとすらいうことができる。

また、打合せ議事録が非公開となるということであれば、建築主は説明内容の報告について他方当事者である近隣関係住民の目を免れるということにほかならず、適正な報告がされない契機となりかねず、むしろ、非公開とすることで京都市は当

事者間の協議内容や説明状況を正確に把握することが困難となるとすらいふことができる。

京都市中高層条例等の制度設計としては、建築主の近隣住民に対する説明と市長に対する報告という制度として設けられているのであって、この過程において、情報の非公開を要請されるべき事情は存しないといわなければならない。

少なくとも、京都市中高層条例等における説明（打合せ）に関する報告（打合せ議事録）について非公開とすることで、「中高層条例に関する事務の適正な遂行にとって、具体的な支障が相当の蓋然性をもって発生することが考えられる」とは到底言い得ない。議論の構造として、「当事者間での率直な協議の実施に支障をきたすほか、本市、建築主等及び近隣関係住民との相互の信頼関係が破たんする可能性を生じさせる」という「可能性」の議論から出発しているので、論理的に考えて、「具体的な支障が相当の蓋然性をもって発生すること」にはつながり得ないのである。

本来的に、京都市が保有する情報は、本件近隣住民である審査請求人を含む京都市民のものであって、あくまでも公開が原則といわなければならない。

非公開事由に該当するというのであれば、情報を公開することで、問題となるのは具体的にどのような事務についてのことであるのか、また、事務の適正な遂行につき具体的にどのような支障が生じうるのかどうか、具体的に明確にされなければならない。さらには、そのような支障が生じることについて単なる抽象的な懸念・可能性ではなく、具体的な相当程度の蓋然性が客観的に認められなければならない。

ところが、弁明書においては、これらの点がおおよそ適正に述べられておらず、非公開事由の該当性が明らかとされていない。

(カ) 以上、法人担当者間の打合せ議事録の一部について（条例7条6号）、条例規定の非公開事由には該当しないので、本件処分は取り消されなければならない。

オ 公文書公開請求の公開範囲について

弁明書においては、「本市の情報公開条例は、本市が保有する情報の一層の公開を図り、もって本市の諸活動を市民に説明する責務を果たすとともに、市政に対する市民の理解、信頼及び参加の下にある公正で民主的な市政の推進に資することを目的としている。」と主張する。

もっとも、この点は条例1条の趣旨を述べるに過ぎない。

本件非公開は条例1条の趣旨を損なっている。

カ 解体工事における事故について

非公開とされた打合せ議事録の主題としては、従前の建物の解体工事に際して、飛散落下物が生じ、審査請求者を含む近隣関係住民に財産的損害、生命身体の具体的危険が生じていたことが、話し合いの主題とされているものとみられる。

そうとすれば、上記条例規定中、非公開事由において公開すべきものとして定められている条例規定（条例7条1号ただし書、条例7条2号ただし書）に該当する。

もっとも、本件においては、そもそも、例外的な非公開事由について該当することが適正に理由付けられておらず、非公開事由に該当しないことが明らかであって、上記条例規定（条例7条1号ただし書、条例7条2号ただし書）の該当性については補足的に主張することとする。

6 審査会の判断

当審査会は、諮問庁の主張及び審査請求人の主張を基に審議し、下記のとおり判断する。

(1) 基本的な考え方

実施機関は、公開請求があったときは、条例第7条の規定に基づき、公開請求に係る公文書に同条各号で定める非公開情報が記録されている場合を除き、請求者に対し、当該公文書を公開しなければならない。

京都市が保有する情報の中には、公にすることにより、個人や法人等の権利利益を侵害するおそれがあるものなどの非公開情報があるが、非公開情報の範囲を最小限にとどめ、「原則公開」という考え方が本条例の基本理念である。

公開請求に係る公文書の中の一部に非公開情報が含まれている場合は、全体を非公開にするのではなく、原則公開の観点から、当該非公開情報を除いた部分につき当該公文書を公開しなければならない。

(2) 本件公文書について

本件公文書は、中高層条例第12条第1項の規定により、中高層建築物等の建築主が、近隣住民に対して、当該中高層建築物等の建築計画について行った説明の状況に関して、同条例第13条第1項の規定により、京都市長に報告するために提出した説明状況報告書（中高層条例施行規則第5号様式（第7条関係））である。

説明状況報告書には、報告者の住所及び氏名、建築主の住所及び氏名、個別の説明の相手方の住所、氏名、説明日時、説明者氏名、説明に対する意見及び回答などを記載する欄があるところ、本件では、説明に対する意見及び回答については、打合せ議事録が別紙として添付されている。当該打合せ議事録には、打合せ議事録の作成者、打合せの出席者及び打合せの内容が記載されている。

(3) 本件処分について

ア 法人担当者氏名の条例第7条第1号該当性について

(ア) 諮問庁は、打合せ議事録を作成する事務を担った者（以下「議事録作成者」という。）及び打合せ議事録の出席者欄と内容欄に記載されている設計会社の担当者の

うち++氏を除く担当者（以下「設計会社担当者」という。）の氏名について、条例第7条第1号に該当するとして非公開としており、審査請求人は、「通常他人に知られたくないと認められるもの」にはあたらず、条例第7条第1号に該当しないと主張するので、この点について検討する。

(イ) 条例第7条第1号本文に係る趣旨は、個人のプライバシーの保護に最大限の配慮をし、個人に関する情報が公開されてプライバシーが侵害されることのないよう、特定の個人が識別され、又は識別され得る情報のうち公開しないことが正当であると認められるものについて、非公開とすることを定めたものである。

個人のプライバシーに関する情報は、非公開とすべきであるが、プライバシーの概念、内容は、確定したものではないため、広く「個人に関する情報であって、個人が識別され、又は識別され得るもの」を非公開の対象としたうえで、この条例の目的に照らして、非公開の範囲をできる限り限定し、公開請求する市民の権利を保障するという観点から、「通常他人に知られたくないと認められるもの」という限定を加え、情報の内容に応じて、実施機関において個別的、具体的に判断する必要がある。

情報の内容が「通常他人に知られたくないと認められるもの」に該当するか否かについては、一般の感受性を基準として、客観的に通常他人に知られたくないものであるか否かで判断するべきであって、請求者のいかに問わず、客観的に判断するため、たとえ対象となる情報が本人又は利害関係者のものであったとしても、第三者からの公開請求の場合と同様に、情報自体の性質に照らし合わせて公開の可否を決しなければならない。

(ウ) 本件打合せ議事録は、中高層条例第13条第1項の規定に基づき、建築主が京都市長に提出することとされている説明状況報告書の一部であるところ、当審査会が打合せ議事録を見分すると、議事録作成者が打合せに参加していた事実は見てとれず、単に、一社員として、打合せ議事録を作成する事務手続を担当しているに過ぎないというべきであり、通常、打合せ議事録作成に当たって、自己の氏名を広く対外的に表示しているとは考え難く、一般に公開されるべき情報であるとまでは認められないことから、議事録作成者の氏名については、条例第7条第1号本文に該当すると判断する。

(エ) また、本件における近隣住民への説明者は、説明状況報告書を確認すると、設計会社の代表である**の++氏となっており、当審査会が打合せ議事録の内容を確認したところ、確かに++氏が主体となって折衝を行っていることが見て取れた。

一方、設計会社担当者については、打合せ議事録を見分する限り、あくまで補助的な役割に過ぎず、折衝を進めていく主体であるとまではいえず、通常、自己の氏

名を広く対外的に表示しているとは考え難く、一般に公開されるべき情報であるとまでは認められないことから、設計会社担当者の氏名については、条例第7条第1号本文に該当すると判断する。

(オ) なお、条例第7条第1号ただし書きには「人の生命、身体、健康、生活又は財産を保護するため、公にすることが必要であると認められる情報を除く。」とあり、同号本文に該当する非公開情報のうち、例外的に公開する必要のある情報が規定されているが、当審査会が打合せ議事録を見分した限り、このような情報は見受けられず、条例第7条第1号ただし書きには該当しない。

(カ) 以上のことから、諮問庁が、法人担当者氏名について非公開としたことは、諮問庁が別に主張している条例第7条第2号該当性について検討するまでもなく、同条第1号に該当し、妥当であると判断する。

イ 法人担当者間の打合せ議事録の一部（内容欄における非公開部分。以下同じ。）の条例第7条第6号該当性について

(ア) 当審査会が、打合せ議事録の内容欄を確認したところ、諮問庁が非公開としている部分とは、近隣住民の氏名のほか、近隣住民の発言内容及び当該発言内容が類推され得る建築主側の発言内容など（以下「打合せ発言等」という。）であることが認められた。

一方で、近隣住民への説明者として対外的な説明責任のある**の++氏の氏名や発言内容（近隣住民の発言内容が類推され得る部分を除く。）は、公開されている。

(イ) 諮問庁は、近隣住民の氏名や打合せ発言等を非公開としていることについて、「当事者間の協議内容は、建築計画に関する意見や要望など、近隣関係住民の利害に密接に関わるもので、公開されることを前提とせずに自由な意思表示等がなされているものと考えられる。本件請求によって、当該協議内容が公開されれば、当事者間での率直な協議の実施に支障を来すほか、本市、建築主等及び近隣関係住民との相互の信頼関係が破たんする可能性を生じさせ、今後、本市が当事者間の協議内容や説明状況を正確に把握することが困難になるなど、中高層条例に関する事務の適正な遂行にとって、具体的な支障が相当の蓋然性をもって発生することが考えられるところである。」と理由を述べ、条例第7条第6号に該当すると主張している。

(ウ) これに対して、審査請求人は、「京都市中高層条例においては、建築主は近隣住民に対して説明をしなければならず、これを京都市に報告しなければならないのであって、さらには、制度上説明会の開催が求められることもあるのであって、「近隣

関係住民の利害」という観点からすれば、関連する情報については、非公開ではなく公開されなければならない。」「非公開事由に該当するというのであれば、情報を公開することで、問題となるのは具体的にどのような事務についてのことであるのか、また、事務の適正な遂行につき具体的にどのような支障が生じうるのかどうか、具体的に明確にされなければならない。さらには、そのような支障が生じることについて単なる抽象的な懸念・可能性ではなく、具体的な相当程度の蓋然性が客観的に認められなければならない。」などと主張する。

(エ) 条例第7条第6号は、本市等が行う事務事業の中には、監査、契約、調査に係る事務など、当該事務又は事業の性質上、公開することによって、その目的が損なわれたり、公正かつ適切な執行が妨げられるものがあるため、これらに係る情報について、非公開とすることができることを定めたものである。同号に規定する「適正な遂行に支障を及ぼすおそれ」にある「支障」の程度は、名目的なものでは足りず、実質的なものであることが必要であり、「おそれ」も、抽象的な可能性では足りず、法的保護に値する程度の蓋然性が求められる。

(オ) マンションなどの中高層建築物や不特定多数の人々が利用する建築物が建築されるに当たっては、日照の障害、電波障害、工事中の騒音、振動及び利用方法など様々な問題（以下「日照等問題」という。）が生じ、更に、これらの問題をめぐって建築紛争に発展する場合は容易に想定されるところ、中高層条例が制定された目的についても「中高層建築物等の建築等に関し、建築主等が配慮すべき事項、建築計画に係る周知の手續、紛争の調整及び調停に関する手續その他必要な事項を定めることにより、紛争の予防及び解決を図り、もって安全で快適な住環境の保全及び形成に資することを目的とする。」とされている。

このような中で、建築主が、中高層建築物等の建築による日照等問題の影響を最も受けるであろう近隣住民に対して中高層建築物等の建築計画について説明し、近隣住民が、当該説明を受けて率直に意見を述べることは、建築紛争の予防及び解決を図るうえで、非常に重要な手續であることは明らかである。

近隣住民は、中高層建築物等の建築の影響を最も受ける者であるため、このような影響を受けることを避けようと努力するのは当然のことであり、意見を述べるに当たっては、自身の利害に関する内容や、個別具体的な問題や要望など、通常第三者に知られたくないような実に様々な事項なども含めて、詳細に述べるであろうことが容易に推測される。このような率直な様々な意見を近隣住民が述べるができるように配慮されることは、中高層条例の目的からして当然かつ重要なことであるというべきである。

よって、このような近隣住民の氏名や発言内容等が公開されることとなると、近隣住民が、自身の利害に関する内容や、個別具体的な問題や要望などに関して、率

直な意見が述べにくくなるおそれは高いと言わざるを得ず、中高層条例の目的がかなわなくなり、諮問庁の行う中高層条例に関する業務に支障が出ることは実質的に見て明らかであると判断する。

したがって、諮問庁が、条例第7条第6号に基づき、打合せ議事録中の近隣住民の氏名及び打合せ発言等を非公開としたことは、基本的に適正であると考ええる。

(カ) ただし、打合せ発言等の非公開部分のうち、明らかに近隣住民の氏名や発言内容、当該発言内容を類推され得るものに該当しない箇所があったため、当審査会は諮問庁に対し、公開、非公開を判断した考え方について確認したところ、「議事録全体が条例第7条第2号及び第6号で保護すべき利益があると考えている。ただし、原則公開との情報公開制度の趣旨から、単なる事実には過ぎない部分は公開としたものである。」とのことであった。

しかしながら、当審査会は、以下の記録（以下「事実に関する記録」という。）については、近隣住民の発言などではなく、単なる事実についての記録には過ぎないと考えられる部分であり、打合せ議事録の内容欄で既に公開している部分と比較してその差は認められず、条例第7条第6号に該当しないと判断する。

- a 2015年12月7日の記録の1行目8文字目から19文字目まで
- b 2015年12月7日の記録の2行目1文字目から14文字目まで、同19文字目から22文字目まで
- c 2015年12月9日の記録の1行目1文字目から5文字目まで、同9文字目から13文字目まで

(キ) 以上から、諮問庁が、近隣住民の氏名及び打合せ発言等のうち、事実に関する記録を除く部分について非公開としたことは、諮問庁が別に主張している条例第7条第2号該当性について検討するまでもなく、同条第6号に該当し、妥当であると判断する。

ウ 事実に関する記録についての条例第7条第2号該当性について

(ア) 当審査会は、上記6(2)イ(カ)において、打合せ発言等のうち、事実に関する記録については、条例第7条第6号に該当しないと判断したため、事実に関する記録に関して諮問庁が主張している同条第2号の該当性についても、以下検討する。

(イ) 条例第7条第2号は、公開することにより、法人及びその他の団体又は事業を営む個人の競争上又は事業活動上の地位その他正当な利益を明らかに害すると認められる情報について、非公開とすることを定めたものである。

法人その他の団体の営業の自由、公正な競争は、当然に保障されなければならない、技術上のノウハウ、営業上の秘密など、公開することにより、当該法人等の競争上

又は事業活動上の地位その他正当な利益を明らかに害すると認められる情報は、非公開として保護されなければならない。

(ウ) しかし、事実に関する記録については、上記6(2)イ(カ)で述べたとおり、近隣住民の発言などではなく、単なる事実についての記録に過ぎないと考えられる部分であり、このような内容を公開したとしても、打合せ議事録に登場する法人の競争上又は事業活動上の地位その他正当な利益を明らかに害するとは認められず、条例第7条第2号に該当しないと判断する。

エ 理由付記について

審査請求人は、本件処分の理由付記について、不備がある旨を主張しているところ、審査請求人が主張するとおり、本件処分のうち、条例第7条第2号及び第6号に関する理由付記については、該当条項の引用に留まっているため、以下、この点について付言する。

条例第10条第3項では、「実施機関は、第1項の規定による公文書の一部を公開する旨の決定・・・をした旨の通知をするときは、当該通知にその理由を付記しなければならない。(以下略)」旨規定しているが、これは、決定者の慎重かつ合理的な判断を確保するため及び処分の理由を相手方に知らせるためである。

なお、上述した理由付記の趣旨に鑑み、公開請求に対する一部公開決定等に当たり付記すべき理由については、最高裁判所平成4年12月10日第一小法廷判決(平成4年(行ツ)第48号)において「開示請求者において、本条例9条各号所定の非開示事由のどれに該当するのかをその根拠とともに了知し得るものでなければならず、単に非開示の根拠規定を示すだけでは、当該公文書の種類、性質等とあいまって開示請求者がそれらを当然知り得るような場合は別として、本条例7条4項の要求する理由付記としては十分でないといわなければならない」と判断したことも踏まえなければならない。

よって、今後、実施機関は、一部公開決定等を行う場合には、公開しない根拠規定及び適用する理由を客観的に理解できる程度に明確に記載するよう、具体的な理由付記に努めるべきである。

(3) 以上により、「1 審査会の結論」のとおり判断する。

(参 考)

1 審議の経過

平成29年12月21日 諮問

平成30年 1月18日 諮問庁からの弁明書の提出

- 2月22日 審査請求人からの反論書の提出
- 7月 3日 諮問庁の職員の口頭理由説明（平成30年度第3回会議）
- 8月 7日 審査請求人の口頭意見陳述（平成30年度第4回会議）
- 9月 6日 審議（平成30年度第5回会議）

- 2 本件諮問について調査及び審議を行った部会
第1部会（部会長 佐伯 彰洋）