

【諮問第36号】

9 川 公 審 第 9 号

平成10年1月19日

川崎市長 高橋 清 様

川崎市公文書公開審査会

会 長 藤 原 淳一郎

公文書閲覧等請求に対する一部公開処分に関する不服申立てについて（答申）

平成7年5月16日付け7川土交第7号をもって諮問のありました「川崎縦貫道路周辺地区整備計画調査報告書の閲覧等請求一部公開処分の件」について、次のとおり答申します。

1 審査会の結論

- (1) 請求公文書のうち、目次、1頁、4頁ないし8頁、13頁、19頁、21頁ないし23頁、27頁、28頁、32頁、34頁、35頁、39頁、41頁ないし44頁、46頁、50頁ないし55頁、57頁、59頁ないし64頁、66頁、71頁、72頁、76頁ないし78頁は公開すべきである。
- (2) 請求公文書のうち、下記の頁については以下のとおり部分公開することが妥当である。
 - ア 3頁、29頁、33頁、36頁、40頁、45頁、56頁、65頁、67頁については、数値を非公開とし、細目の表題、単位、本文を公開すべきである。

ただし、29頁については4行目から6行目の各行全体、10行目の特定企業名、及び11行目12行目を非公開とし、36頁については、8行目ないし10行目を非公開とし、45頁については、18行目及び19行目を非公開とすべきである。
 - イ 9頁ないし12頁、14頁ないし17頁、30頁、31頁、37頁、38頁、47頁ないし49頁については、表題、地区名、凡例、頁数については公開すべきであるが、その余の部分を非公開としたのは妥当である。

2 請求公文書及び非公開部分

(1) 請求公文書

川崎縦貫道路周辺整備計画調査報告書（平成6年3月）（以下「本件文書」という。）

(2) 非公開とした部分

公開済みの2頁、18頁、20頁、24頁ないし26頁、58頁、68頁ないし70頁、73頁ないし75頁、79頁ないし96頁以外の頁

3 異議申立ての趣旨及び経緯

- (1) 異議申立人は、平成7年2月10日川崎市情報公開条例（昭和59年川崎市条例第3号。以下「条例」という。）第6条の規定に基づき、本件文書の全部につき公文書の写しの交付の請求をしたが、実施機関である川崎市長（以下「実施機関」という。）は、平成7年3月3日本件文書は条例7条1項3号ア及びウと同項2号に該当するとして、その一部を非公開とする処分をした。
- (2) 異議申立人は、前項の処分を不服として、同年5月1日付けで条例14条1項に基づき、前項の各処分の取消しを求めて異議申立てを行った。
- (3) 当審査会は、平成7年5月16日付けで諮問を受け、同年6月16日付けで実施機関から非公開理由説明書の提出を受け、同年7月18日付けで異議申立人より意見書の提出を受け、平成8年2月3日及び同年11月9日実施機関から事情聴取を行い、同年2月3日、異議申立人及び補佐人から口頭による意見を聴いた。

さらに審議の過程で審査会にとって不明な点に関して追加的に平成9年に数次の事情聴取を行った（本審査会諮問第36号）。

なお、川崎縦貫道路上部空間利用整備計画調査報告書（平成6年3月）に対しても異議申立人は本件と同じ日に公文書閲覧等請求を行い、本件と同じ理由で一部非公開処分を受け、同じ日に異議申立てを行い、諮問された（本審査会諮問第37号）ため、本件と同じ日に事情聴取し口頭意見陳述を行うなど、審査手続を併合して進めたことを付け加える。

(4) 異議申立人の主張要旨

ア 条例はその前文で、実施機関が行う公文書公開制度につき、「日本国憲法が保障する基本的人権としての知る権利を実効的に保障することが市政への市民参加の推進と市民の信頼の確保を図り、公正かつ民主的な市政を確立するうえにおいて不可欠の前提である。」との基本的な考え方を示しており、市民の公文書閲覧請求権は単に条例上付与されたものにとどまらない憲法上の権利であることを明確にしている。したがって、関係住民は、この計画の策定段階から決定段階までのすべての段階に対して係わる権利をもっているはずである。このような計画は、計画が決定ないしは確定された場合、その変更、撤回は著しく困難である。未成熟な段階での公開が絶対に必要であり、この段階から住民の意見を聴きながら計画を策定すべきである。

イ 実施機関は平成4年秋に、川崎縦貫道路（以下「縦貫道」という。）2期の「都市計画法」決定以前の「素案」を住民の意見を聴くためとして「説明（公開）」したが、その際、インターチェンジ及び出入路の「周辺地区整備計画」や「上部空間利用整備計画」があるということの説明はなされなかった。しかし、これらの整備計画はルート及びインターチェンジ・出入路計画の一部であるから、右素案に含まれるものであり、本来は縦貫2期計画のルート及びインターチェンジ・出入路計画とあわせて公開されるべきものである。

ウ 住民の知る権利は最大限に保障されるべきである。したがって、実施機関は「理由説明書」で「地権者からの要望に対応する整備計画等に関して」といっているが、沿線住民は調査を受けておらず、どのような「地権者」がどのような「要望」を出したのか明らかにすべきである。

また、「特定企業の経営方針」に関する情報まで非公開としているが、高速縦貫道のように多数の住民や地域全体に大きな影響を及ぼす計画に関して、特定企業の経営方針が、住民の知る権利を阻害してまで保護されるということはあってはならないことである。

エ 実施機関は、関係住民から意見を聴くためにも本件文書において、縦貫道2期計画のインターチェンジ及び出入路建設予定地の何処が調査されたのかを明らかにすべきであり、そのためには本件文書はすべて公開されるべきものである。非公開が殆どという原決定は、「計画法」作りを住民の意見を聴きながら行うという実施機関の方針と矛盾するものである。

オ 条例7条1項3号ア（意思決定過程情報）該当性について

意思決定過程の情報が非公開とされるためには、「公正又は適正な意思決定に著しい支障を生ずるおそれ」がなければならないが、「著しい支障」とは客観的にかつその著しい危険の高度の蓋然性が存在しなければならないものと解すべきであり、本件文書非公開はいずれもこの基準には該当しないものと考えられるので、全部を公開すべきである。（平成3年3月27日京都地裁平成2年（行ウ）第4号公文書非公開決定処分取消請求事件判決を引用し、同判決に示された見解に従うべきであるとする。）

カ 条例7条1項2号（法人情報）該当性について

実施機関は、本件調査には「将来的な土地利用計画に関する意向など特定企業の経営方針に関する記載があり、これらを公開することは当該法人の事業活動上の利益を害することが明らかである。」としているが、「利益を害することが明らか」とは、開示されることによって当該法人の競争上の地位その他正当な利益を害すること、すなわち、法人の事業活動、事業運営、名誉、社会的評価、社会活動の自由等を阻害することが客観的に明らかでなければならないと解すべきであり、本件非公開はこれに該当しないものである。（平成6年5月25日宇都宮地裁平成2年（行ウ）第9号公文書開示決定処分取消請求事件判決を引用）

キ 条例7条1項3号ウ（協力関係情報）該当性について

実施機関は「理由説明書」で「国等の機関から提供を受けた構想段階にある情報」が含まれているので、

公開は「信頼・協力関係を著しく損なう」と判断しているが、国等とは平等・対等の関係が保たれるべきものであって、国等を上位に置くことは許されない。単に国等から提供を受けたものであるだけでは非公開理由にはあたらないものである。

4 実施機関の主張要旨

実施機関の主張によれば、本件文書にいう調査とは、川崎縦貫道2期計画の円滑な推進を図るため、「川崎縦貫道路計画調整協議会」(以下「協議会」という。)において、周辺地区整備計画を調整検討するための基礎的資料を作成するために実施された。

「協議会」の調整検討に必要な調査を行うために「協議会」内に、「川崎縦貫道路周辺地区整備計画調査専門委員会」(以下「専門委員会」という。)を設置し(同委員会設置要項)専門委員会は、前記関係各機関の担当者と学識者をもって組織されている。この専門委員会による平成5年度の調査検討内容を、事務局を務める川崎市がまとめたものが本件文書である。

「協議会」は、関係機関である建設省関東地方建設局、神奈川県、日本道路公団、首都高速道路公団、川崎市の5機関により構成され、縦貫道に関する計画調整を行って事業の円滑な推進に資することを目的として設置されたものであり、次の調整を行うものである。

- (1) 川崎縦貫道路が当該地域及びより広域的観点からみて、最適な計画及び構造となるように、位置、道路構造等について、調整を行う。
- (2) 川崎縦貫道路計画決定までに必要な事項について、調整を行う。
- (3) その他、協議会の目的を達成するのに必要な事項について、調整を行う。

実施機関の非公開理由は、各非公開部分が、

- (1) 計画策定の検討過程にあり適正な意思決定に著しい支障が生ずる。
- (2) 特定法人の事業に関する情報であり当該法人の活動利益を害する。
- (3) 国等の機関との協力関係を著しく損なう。

のいずれかに該当する、というものである。

- (1) 意思決定過程情報(条例7条1項3号ア)

9頁ないし12頁、14頁ないし17頁、30頁、31頁、33頁、37頁、38頁、40頁、45頁、47頁ないし49頁、55頁ないし57頁は全部が、3頁、29頁、35頁、36頁、45頁、65頁、78頁については一部が、意思決定過程情報として非公開とせざるをえない。

上記非公開部分は、意思決定の過程にある不確実、未成熟な情報であり、公開することにより、無用の誤解に基づく混乱を生じ、「協議会」における適正な意思決定のための協議が停滞したり困難になるなど、著しい支障を生じる。

不確実、未成熟な情報である点について、実施機関は次のとおり主張した。本調査に基づく事業計画は、今後さまざまな段階での意思決定を経ていくことになるが、現在は、地元の諸条件の中で考えられる試案を作成し、その試案に関する期待される効果や制度上・実施上の問題点について、関係機関相互間で自由な意見や提案による検討・調整を行っているものであり、今後の全体のプロセスの中ではごく初期の段階にあり、今後住民に提示して、事業実施を前提に成案化していくまでには、何段階ものプロセスを経ることが必要となる。

ア 整備試案の作成と問題点の抽出=現段階

イ 各試案についての比較検討=現段階

- ウ 実現性ある案の絞り込み
- エ 整備メニューとしての確定
- オ 想定される事業手法に関する関係機関調整
- カ 縦貫道路事業とのスケジュール調整
- キ 住民への提示
- ク 計画の修正、成案化
- ケ 事業化に向けての法手続き
- コ 事業着手

「専門委員会」の調査は平成3年から現在にいたるまで毎年続行されており、本件文書は平成5年度の成果をまとめたものに過ぎず、前記「キ 住民への提示」の段階の前の、不確実かつ未成熟な情報である。

意思決定上の支障について、実施機関は次のように主張する。

本件文書中、前記部分は、土地の権利関係の調整を伴うものであるため、関係する住民にとっては生活基盤に関係する重大な問題であり、現時点で公開した場合、不確実な試案であることをできる限り説明したとしても、記載されている内容が一人歩きし、基本的に行政が実行したいと考えている案だと誤解される危険性が極めて高い。その場合には、無用な誤解に基づいた多くの反応が各方面から出され、釈明に追われる混乱状態が長期間続き、「協議会」における適正な意思決定のための協議が停滞したり困難になるなど、著しい支障が生じることが確実である。

(2) 法人情報（条例7条1項2号）

9頁、10頁につき全部、35頁、36頁、45頁、78頁につき一部は、公開されれば法人の活動利益を害する情報であり、公開できない。

これらは縦貫道の沿線に位置する企業から聴取した、移転又は残留の意向及び、敷地面積・支障面積に関する情報等である。

これらは当該法人の経営方針に関する内部情報であり、公開すれば事業競争上の不利益を受けることが予測されるほか、企業の内部管理の面でも困難な事態を招く可能性が強く、明らかに当該法人の活動利益を害するものと認められる。

(3) 協力関係情報（条例7条1項3号ウ）

31頁、67頁、71頁、72頁は全部が、66頁は一部が、公開されれば、国等との協力関係を著しく損なうために、公開できない。本件文書には、試案の作成にあたっての必要から、縦貫道計画の沿線への国の機関の移転計画に関する情報や、他の自治体から提供を受けた、まだ公表されていない内部検討資料等が含まれている。

これらの情報は、市の依頼により、信頼関係に基づいて提供を受けたものであり、公開することによって当該国等の機関との協力関係を著しく損なうとともに、今後の資料収集が困難となって適正な意思決定に著しい支障を生ずるおそれがある。

5 審査会の判断

(1) 「本件文書」について

ア 「縦貫道」は、東京湾横断道路の浮島側から東名高速道路を結ぶ全長22.8キロメートルの自動車専用道路として計画され、このうちすでに1期区間（国道15号から東京湾横断道路までの全長7.9キロメー

トル)については平成2年に都市計画の決定がなされ、現在事業中である。

残る2期区間(国道15号から東名高速道路までの約14.4キロメートル)についても現在計画中であるが、ルート及び構造の基本的な構想はすでに実施機関から公表されている。(川崎市土木局広域交通対策室(当時)から発行されている「川崎縦貫道路(期)計画」と題するパンフレットには、縦貫道の位置ばかりでなく、各出入路やインターチェンジの位置及び構造を、地図上に示したものが公表されている。)それによれば、市内主要道路である 国道409号(川崎本町出入路) 東西道路(塚越出入路) 南北道路(新川崎出入路) 東京丸子横浜線(小杉出入路) 第3京浜道路、及び国道409号(高津インターチェンジ、及び高津出入路) 国道246号(溝口出入路) 東名高速道路、及び小杉菅線(宿河原インターチェンジ、及び宿河原出入路)と各接続するルートを取っており、構造については、一部掘削構造の部分もあるが、その大部分は地下構造となっている。

イ 「協議会」は、昭和60年12月に5つの関係機関(国(建設省)、神奈川県、川崎市、日本道路公団、首都高速道路公団)によって組織された。

「協議会」には、相互の密接な連絡調整と会の円滑な運営を図るため、「幹事会」がおかれ、協議会の審議に必要な各種調査、資料の作成その他の事務を行うものとされた(「協議会」規約6条)その後、昭和61年9月に周辺地区の整備計画を調査検討する目的で「専門委員会」が設置され、調査結果は、適宜「協議会」に報告するものとされた(同委員会設置要綱5条)

「協議会」に報告するための文書は、平成3年度から現在にいたるまで毎年作成されており、本件文書は、「専門委員会」の関与のもと、事務局を務める川崎市が平成5年度の調査検討段階の内容を資料として作成したものである。

本件文書の内容は、縦貫道2期区間のうち、計画的な対応が必要とされる特定の地区を重点整備地区として、4地区(塚越ランプ周辺地区、小杉都心地区、小杉~宿河原区間、宿河原ランプ周辺地区)を選定し、それらの地区毎に、事業推進上の問題、課題を整理し、その問題や課題に対応し、かつ、関係機関との調整を図りながら、また、幾通りかの周辺地区整備計画の試案を立案し、立案したそれらの試案毎に問題点や課題を整理したものである。

(2) 条例7条1項3号ア(意思決定過程情報)該当性について

本件文書は、前述のとおり、「協議会」における調整検討のための資料であり、かつ、その後も平成6年度、7年度と調査が続行されているものであることが認められる。

実施機関が意思決定過程情報として条例7条1項3号アに該当するとしているものの中には、支障規模等、今後変更の可能性のある数値や、詳細な地図上に、移転件数や移転面積、代替地供給可能ゾーンの分布を示したものがあ

る。これらの情報は、不確実な試案の段階にあるものであり、意思決定過程における未成熟な情報である。実施機関は、これらの非公開部分を公開することにより、「協議会」における前記意思決定に著しい支障を生ずるおそれがあると主張しており、この点につき検討すると、たしかに、現段階でこれらの部分が公開されれば、最終的には未だどのような計画になるか全く不確実な試案に基づき、基本的に行政が実行しようとしている案だと誤解され、土地の権利関係の調整を伴うものであるだけに、重大かつ無用の混乱を生じる危険性がある部分が存在し、「協議会」の運営が困難となる支障を生じることは否めない。

ただし、何について記載された頁の内容が非公開とされたかについては、市民には知る権利があると考えられるので、実施機関が一頁全体について非公開とした頁につき、表題、地区名、凡例、頁数については公開す

べきであると判断した。

また、実施機関が当該頁全体を非公開とすべきであるとしたもののうち、複数のメニューを検討中であることが明らかであるものについては、行政が遂行しようとしている確定案であるとの誤解による無用の混乱を生じるとの実施機関の危惧には、根拠がない。この場合は、知る権利に対比するときに重視すべき程の支障が生じるとは考えられない。

さらに、35頁図2-15、78頁の図のように、かつて構想として検討されたが、検討過程で実現可能性が減じたものも存在する（JR東海道貨物線新駅構想等）。その公開に実施機関は消極的であるが、これらの図のように、検討過程を表すが、検討の成果を表すものではないものも、無用の混乱を生じるものとはいえない。かえって、どのような検討をしているか不透明であることの方が、混乱を生じ易いともいえる。意思決定過程に関する情報についても、上記構想図のように一定の抽象性を持ち、直ちに住民の動揺を招く危険があるとはいえないものに関しては、公開すべきである。

川崎市が平成7年11月に作り公表した「行財政改革の推進に向けた基本方針」の中でも、「情報の共有化による市民と行政の合意形成」が重要である旨の指摘がなされており、次のように述べている。

『『あれかこれか』の施策選択の時代においては、どのような根拠やビジョンのもとに施策決定の総合的判断がされたかを明らかにし、市民の納得と合意を得るよう努めなければならない。このため、これからは市民ニーズの把握や、施策に関する行財政データ等の情報についての積極的な提供・公開が一層重要となってくる。

さらに、市民ニーズの多様化に対して、多様な選択ができるよう、施策のメニュー化を図り、それらの情報を市民に十分提供することにより、選択する市民の納得性を得ることも重要である。」

これまでのように、若干の修正の余地のみ残して、ほぼ決定した段階で住民への提示を行うという手法を前提とするならば、不確定案を公開することは無用の混乱を生じ、意思決定に支障を生じるとの考え方に直結すると考えられるが、意思決定過程それ自体に対する市民の納得を得る工夫としては、それでは不十分となってきた一方、市民の側は、メニュー化された施策の選択の過程、施策決定の総合的判断の過程を知っても無用の混乱を生じず、かえって決定過程に新たな智慧を持って参加する程までに成長していく過程の中にあると考えられる。

なお、本件文書のうち、意思決定過程情報の時限秘切れがいつであるか、すなわち、いつを以て意思決定ありといえるかについては、実施機関に対して本審査会が質問したが、「計画の最終的な確定前に予定される住民への提示の時」という程度であった。また、その際には本件文書中の意思決定過程情報であることを理由として非公開となった情報がすべて時限秘切れとなるのか、部分的であるのかについても、ついに、はっきりした回答は得られなかった。

当審査会における慎重な検討の中で、不確定案であるにもかかわらず公文書として流布されることによる誤解を可及的に避ける工夫として、「不確定案」ないし「複数ある不確定案のうちの一例」と付記して公開すべき部分が存在する旨の意見が有力に主張された。しかし、審議の過程で、本件文書のうち上記の付記をしない部分につき、逆に確定案であるとの誤解を招くおそれがあることが指摘され、結果として、判断の結論として上記の付記をすることはしないこととした。

本文書の公開部分のうち大部分が、平成6年段階の（以後変動しうる）調査内容に過ぎず、不確定な段階であることは前述したとおりであるが、念のため、理由中に、繰り返し付記することとする。

公開を受ける市民の理性を信頼して、可及的に公開部分を拡大した本審査会の判断であるため、異議申立人としては確定案との誤解のもとに公開文書の一部が一人歩きをするような取り扱いを避け、本件公開公文書の

意味につき誤解の生じない形での慎重な扱いをされることを望む。

(3) 条例7条1項2号(法人情報)該当性について

9頁、10頁には個別企業名と、「残留再建」「移転」「売却」「土地利用転換」「再建可能」「再建困難」等の企業意向が直接記載されている。

これらの情報は、実施機関の主張するとおり、当該法人の経営方針に関する内部情報であり、公開すれば事業競争上の不利益を受けることが予測されるほか、企業の内部管理の面でも困難な事態を招く可能性が強く、明らかに当該法人の活動利益を害するものと判断されるため、表題、地区名、凡例、頁数の他は非公開とすることが妥当である。29頁、36頁、45頁の非公開部分も、再建の難易等に言及しており同様である。

ただし、既に「川崎市縦貫道(期)計画」と題する図面が川崎市土木局広域交通対策室(当時)により公表されており、その図と現況並びに公図、登記簿謄本を照合することにより、自ずと明らかであることがらに關しては、非公開とすることは妥当ではない。

抽象性の高い構想に過ぎない35頁の図2-15、78頁の図は、法人の活動利益を明らかに害する情報とは言えず、非公開は妥当ではない。

(4) 条例7条1項3号ウ(協力関係情報)該当性について

31頁、67頁に関しては、意思決定過程情報と協力関係情報の二面から実施機関は非公開としているが、既述のとおり意思決定過程情報として表題、地区名、凡例、頁数以外については非公開とすることが妥当であるため、協力関係情報性について検討する必要はない。

66頁図11-2は名古屋市の住民の残留意向に関する調査結果たる統計的数値、表11-2は、横浜市の用地取得の障害になっている理由毎のパーセンテージである。いずれも両市の政策決定そのものにかかわるようなあるいは両市がどうしても秘密にしておきたいといった情報ではなく、統計的資料にとどまると考えられる。したがって、これが公開されることにより協力関係を著しく損なうとは認められない。

71頁は「神奈川県の新用途移行基準の概要」を示すものであり、近年の土地利用上の問題点と用途地域見直しの基本方針とを文章にしたものであり、72頁は新用途への移行に伴う土地利用上の問題と、現行から新用途地域への変更パターンを図に表したものであって、神奈川県民であれば知り得るべき情報であって、これらが公開されることにより協力関係を著しく損なうとは認められない。