

答 申 第 228 号

令和6年7月19日

神 戸 市 長

久 元 喜 造 様

神戸市情報公開審査会

会長 中原 茂樹

神戸市情報公開条例第19条の規定に基づく諮問について

(答 申)

令和5年11月13日付神行行第332号により諮問のありました下記の件について、別紙のとおり答申します。

記

「王子動物園リニューアル構想策定意見聴取の記録」の部分公開決定に対する審査請求についての諮問

答 申

1 審査会の結論

処分庁が「神戸市立王子動物園の再整備に関する有識者会議委員の委嘱について（依頼）」のうち、有識者の氏名、在籍する大学の学長名、謝礼金単価及び旅費の支給方法を非公開とした決定は妥当ではなく、公開すべきである。また、「王子動物園再整備有識者意見聴取」を一部非公開とした決定のうち、別表に示した部分を非公開とした決定は妥当であるが、その余の部分については公開すべきである。

2 審査請求の趣旨

- (1) 審査請求人（以下「請求人」という。）は、神戸市情報公開条例（以下「条例」という。）に基づき、「王子動物園リニューアル基本構想を策定するにあたって実施された、有識者からの意見聴取の際に作成された一切の文書」の公開請求（以下「本件請求」という。）を行った。
- (2) 市長（以下「処分庁」という。）は、本件請求に対して、「王子動物園再整備有識者意見聴取」及び「神戸市立王子動物園の再整備に関する有識者会議委員の委嘱について（依頼）」を特定し、他動物園や他都市の内部情報等、本園の基本構想策定の内容と関与しない情報、基本構想策定検討の範囲外の内容のうち、事実と異なる情報や方針等が定まっていない情報及び議事録に記載の法人名、個人名を含む個人的な情報を非公開とする部分公開決定を行った。
- (3) これに対し請求人は、有識者からの意見聴取内容を全面的に公開する、及び有識者の氏名部分を公開する、との裁決を求める審査請求を行った。

3 請求人の主張

請求人の主張を、令和5年7月5日受付の審査請求書、令和5年8月24日受付の反論書、令和6年4月30日の意見陳述、令和6年6月13日受付の反論書及び請願書から要約すれば、概ね以下のとおりである。

- (1) 王子公園再整備および王子動物園リニューアルは市民の関心が非常に高い。このような市民の一大関心事にあたっては、市民と情報を共有しながら市民と共に政策を進めていくことが、市政の混乱を防ぎ、市民の理解と納得を得る上で重要である。
- (2) 有識者の意見内容（以下「本件有識者意見」という。）がわかる文書の公開を求めたが、公開された文章は、本件有識者意見の大部分が非公開とされている。これは公開されるべきである。
- (3) 行政文書は、開示請求があれば原則として公開する義務があり、非開示・部分開示とするのは例外的な場合である。やむをえず非開示・部分公開とされるのは明確な理由がある場合に限定されている。文書開示にあたっては、意見聴取録に記録さ

れた本件有識者意見が本件基本構想とは関係であろうが無関係であろうが、非公開事由にあたらぬ限り、公開する義務がある。

- (4) 公開しない部分とその理由について、「本園の基本構想策定検討の範囲外の内容のうち、事実と異なる情報や方針等が定まっていな情報非公開とする。上記情報は、公にすることにより、市民の間に著しい混乱を生じさせ、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おそれがあるため。」とあるが、これは理由としては不当である。本計画は基本構想段階であり、方針が定まっていな部分があるのは当然である。また、王子動物園リニューアルについては、市民の意見を聴取しながら計画を進めていく旨の処分庁の方針とも、矛盾が生じる非公開理由となっている。本計画のような大きな計画においては、様々な諸段階を踏んで行政過程が進行するのであり、その過程を明らかにすることが文書開示制度の趣旨である。その諸段階には、市民の参画や意見提出も当然予定されている。市の内外に存在する多様な意見をすり合わせ、開かれた議会を通じてひとつの形にしていく営みこそが、民主的な行政のあり方であり、情報の開示は、民主的な行政を推進する上で非常に重要である。
- (5) 公開しない部分とその理由について、「他動物園や他都市の内部情報等、本園の基本構想策定の内容と関与しない情報を非公開とする。上記情報は、公にすることにより、他の地方公共団体等が行う事業の適正な遂行に支障を及ぼす恐れがあるため。」とあるが、これは理由として不十分である。他園の内部情報が含まれているというだけで直ちに非開示情報に当たるわけではない。また、本件有識者意見聴取は、本件基本構想を策定する上で有益な内容と推定され、市民の間で広く共有されるべきである。さらに、文書のどこが該当部分にあたり、なぜ他の地方公共団体の適正な遂行を妨げるのかが不明である。文書の部分非公開を行うに当たっては、非公開の該当部分がそれぞれの理由で非公開になるかを明らかにする責務があると考えられる。そのような箇所の特定がなされていない本件決定は、条例に反する。よってこの理由は取り消されるべきである。
- (6) 条例第10条第5号本文では、不開示にあたってはただの支障ではなく、「著しい」支障が生じる必要があると定められている（支障の「顕著性」）。今回の開示請求に当たっては、そのような顕著性がなく、根拠条文の変更では、条例第10条5号ア～オに準ずる程度の著しい支障があるとの理由は付記されていない。これは、条例第13条第3号に違反する、違法な行政処分である。
- (7) 本件請求の結果公開された文書では、有識者の氏名が非公開となっているが、これは公開されるべきである。公開しない部分とその理由について、「議事録に記載の法人名、個人名を含む個人的な情報を非公開とする。上記情報は、公にすることにより、当該個人等の正当な利益を害すると認められるため。」とあるが、これは理由としては不当である。有識者の氏名は公表を前提としており、既に神戸市のホームページで公表されている。また、有識者の意見の簡単な内容も既に神戸市のホームページで公開されている。そのような状況で、情報公開に当たって有識者の氏

名を「当該個人等の正当な利益を害する」ので非公開とすることには理由がない。

4 処分庁の主張

処分庁の主張を、令和5年8月8日、9月19日受付の弁明書、令和6年2月7日の審査会における事情聴取から要約すれば、概ね以下のとおりである。

- (1) 公にすることにより、他の地方公共団体等が行う事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるため、条例第10条第5号オ及び同号柱書後段に該当するものとして、他動物園や他都市の内部情報等、本件基本構想策定の内容と関与しない情報を非公開とした。(処分庁は、令和6年5月23日受付の書面にて、根拠条文を決定通知書及び弁明書で条例第10条第5号オとしていたところ、条例第10条第5号オ及び同号柱書後段に訂正した。)
- (2) 公にすることにより、市民の間に著しい混乱を生じさせ、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おそれがあるため、条例第10条第4号に該当するものとして、本件基本構想策定検討の範囲外の内容のうち、事実と異なる情報や方針等が定まっていない情報を非公開とした。
- (3) 市民への不確定な情報や本件基本構想に関わらない情報提供により、処分庁と有識者の間における率直な意見の交換が損なわれ、正しい意思決定が行われなくなるおそれがある。
- (4) 公にすることにより、当該個人等の正当な利益を害すると認められるため、条例第10条第1号アに該当するものとして、議事録に記載の法人名、個人名を含む個人的な情報を非公開とした。

請求人は、有識者の氏名は公表を前提としており、既に神戸市のホームページで公表されているため、情報公開に当たって、有識者の氏名を「当該個人等の正当な利益を害する」として非公開とすることには理由がない旨を主張するが、有識者の氏名の非公開そのものが正当な利益を害するのではなく、発言内容とあわせた内容が正当な利益を害するおそれがある。

(処分庁は、令和6年5月23日受付の書面にて、根拠条文を決定通知書で条例第10条第2号ア、弁明書で条例第10条第4号としていたところ、条例第10条第1号アに訂正した。)

- (5) 請求人は「公開された文章は、本件有識者意見の大部分が非公開とされている」と主張するが、本件基本構想を策定するために必要な内容については公開している。
- (6) 令和4年6月から同年8月にかけて11回の市民との意見交換会や市民意見聴取を行っている。本件処分は、市民の意見を聴取しながら計画を進めていく旨の処分庁との方針と相反するものではない。
- (7) 請求人は「文書の部分非公開を行うに当たっては、非公開の該当部分がそれぞれの理由で非公開になるかを明らかにする責務がある」と主張するが、非公開部分に複合的な内容が含まれているため、それぞれの非公開理由の明示は困難である。

5 審査会の判断

(1) 本件対象文書について

処分庁は、本件請求に係る対象文書として、「王子動物園再整備有識者意見聴取」（以下、「公文書1」という。）及び「神戸市立王子動物園の再整備に関する有識者会議委員の委嘱について（依頼）」（以下、「公文書2」という。）を特定した。

このうち「公文書1」については、「王子動物園リニューアル基本構想」を策定する際に、有識者から聴取した意見を忠実に記録したものであり、最終的には「王子動物園リニューアル基本構想」の参考資料に「王子動物園のリニューアルに関する有識者意見について」としてその概要が公表されているが、「公文書1」全体を公開することを前提として作成されたものではなく、有識者に発言内容の確認も行われておらず、公表資料を作成するための文書であることが認められる。

(2) 本件の争点について

処分庁は、「公文書1」「公文書2」に記載された「他動物園や他都市の内部情報等、本園の基本構想策定の内容と関与しない情報」を条例第10条第5号オ及び同号柱書後段に該当するとして、「本園の基本構想策定検討の範囲外の内容のうち、事実と異なる情報や方針等が定まっていない情報」を条例第10条第4号に該当するとして、「議事録に記載の法人名、個人名を含む個人的な情報」を条例第10条第1号アに該当するとして、それぞれ非公開とする部分公開決定を行った。なお、処分庁に確認したところ、「議事録に記載の法人名、個人名を含む個人的な情報」には、公文書2に記載された委員に関する個人的な情報も含める趣旨であるとのことであった。

これに対し、請求人は、有識者意見聴取は、動物園リニューアル基本構想を策定する上で有益な内容と推定され、市民の間で広く共有されるべきであり、全面的に公開することを求めるとしている。また、有識者の氏名は公表を前提としており、既に神戸市のホームページで公表されているため、「当該個人等の正当な利益を害する」として非公開とすることには理由がなく、公開するとの裁決を求めている。

したがって、本件の争点は、非公開部分の条例第10条第5号オ及び同号柱書後段、条例第10条第4号、条例第10条第1号アの該当性についてである。

なお、処分庁は、条例第10条第5号オ及び同号柱書後段並びに条例第10条第4号に該当するとして非公開とした理由として、「本園の基本構想策定の内容と関与しない情報」であることや「本園の基本構想策定検討の範囲外の内容」であることを主張しているが、情報公開制度においては、「記録されている情報の面から公開を請求する公文書を特定した場合であっても、当該公文書のうちその情報が記録されている部分のみが公開の請求の対象となるものではなく、当該公文書全体がその対象となるものというべき」（最高裁平成17年6月14日第三小法廷判決（平成13年（行ヒ）263））であり、当該公文書中に記載されている情報が公開の請求に係る事項であるか否かを選別することなく、当該公文書全体の中で、条例第10条第1

号から第6号に至る非公開情報に該当する情報があるのか否かの判断を行う必要がある。

また、請求人は、処分庁からの根拠条文変更の書面には理由が付記されておらず、条例第13条第3項に違反すると主張しているが、条例第13条第3項は、公開請求に係る公文書の全部もしくは一部を公開しない旨を通知する場合に公開（非公開）決定通知書においてその理由を付記することを求めたものであり、審査請求の過程で処分庁から審査会に提出された当該文書は行政処分には該当しないことから、条例に違反するとはいえない。しかしながら、処分庁が当該文書を提出することとなったのは、当初の公文書公開決定通知書に記載誤りがあったことが原因であり、その理由付記の妥当性についても確認を行う。

以下、検討する。

(3) 条例第10条第5号オ及び同号柱書後段の該当性について

処分庁によれば、公文書1には、他の動物園の飼育管理や人員体制等の内部情報等に関する情報が含まれており、これらを公開すれば、当該施設の公正かつ円滑な事業の執行が妨げられ、当該施設の運営に支障を生じる可能性があるため、非公開としたとのことであった。

審査会が見分したところ、処分庁が非公開とした情報は、他の動物園に言及した一連の有識者発言であり、なかには、他の動物園の飼育管理に係る課題やコレクションプラン策定時の検討内容、経営状況、労務管理に言及する内容の記載が含まれている。これらについては、公になれば、他の動物園の評価に大きな影響を与える可能性が高いと考えられ、他の地方公共団体が経営する企業経営上の正当な利益を著しく損なう、あるいは、他の地方公共団体が行う事務又は事業の適正な遂行に著しい支障を生じるものといえる。

したがって、これらの情報が条例第10条第5号オ及び同号柱書後段に該当するとして、処分庁が非公開とした決定は妥当である。

一方、処分庁が非公開とした情報の中には、対外的に知られていない情報ではあるものの、公開されたとしても、他の動物園の評価に大きな影響を与える可能性が高いとはいえない情報であったり、一般的に知られている他の動物園の飼育管理に関する情報やすでに公表されている取り組み内容が記載されている。

これらの情報は、公開されたとしても、当該施設の公正かつ円滑な執行が妨げられ運営に支障を生じるとはいえず、公開すべきである。

(4) 条例第10条第4号の該当性について

処分庁によれば、公文書1には、未だ方針が定まっておらず未確定の情報であったり、曖昧な事実や表現が含まれており、これらを公開すれば、今後の検討段階において自由闊達な審議、検討ができなくなるおそれや市民の間に不正確な理解や誤解、混乱が生じる可能性があるため、非公開としたとのことであった。

審査会が見分したところ、処分庁が非公開とした情報は、王子動物園や他の動物園に関する不確かな情報や方針等が定まっていない情報に言及した有識者の一連

の発言部分であることが認められる。具体的には、王子動物園や他の動物園における動物種単体の飼育方針やコレクションプランに関する方針、王子動物園外周の遊園地・大学・駐車場・交通対策に関する意見等であるが、これらの情報は、王子動物園の再整備方針を定めるに当たって得られた専門的見地からの有益な意見や情報であり、条例の目的に掲げる市民参加推進の観点からも可能な限り公開することが求められる情報でもある。

処分庁が非公開とした情報のなかには、意見がするどく対立しうる問題に関する断定的な発言や正確か否かが明らかでない情報に基づく意見が記載されている部分が見受けられる。公開を前提とせずに行われた意見聴取におけるこのような発言内容を公開することになれば、今後の同種の事業を進めるうえで、率直な意見の交換、自由、闊達な審議・検討等ができなくなる恐れがある。また、個人の主観的な意見があたかも客観的な事実であるかのように受け取られ、市民の間に著しい混乱を生じさせると認められる。したがって、これらの情報について、処分庁が条例第10条第4号に該当するとして、非公開とした決定は妥当である。

一方、それ以外の部分については、方針等が定まっていない情報ではあるが、一般人が容易に想定しうる意見や、公にしても特段支障があるとはいえない事実にすぎず、条例第10条第4号に該当するとはいえないため、公開すべきである。

(5) 条例第10条第1号アの該当性について

処分庁によれば、公文書1において個人的な情報を明らかにすることで、発言内容と有識者名が結びつくことにより、今後の意見聴取の場において自由闊達な議論や検討が行われなくなることを懸念し個人に関する情報を非公開としたとのことであった。また、それに合わせて、公文書2においても有識者個人に関する情報を非公開としたとのことであった。

審査会が見分したところ、公文書1では、意見聴取の際の発言者としての有識者の氏名及びその所属団体・役職名を、公文書2では、委嘱依頼文における有識者の氏名、在籍する大学の学長名、謝礼金単価及び旅費の支給方法についての記載をそれぞれ非公開としていることが認められる。

しかしながら、有識者の氏名及び所属団体・役職名については、処分庁が意見聴取を実施する前に神戸市ホームページにおいてすでに公表されており、令和4年12月に公表された「王子動物園リニューアル基本構想」においても、有識者氏名及び意見の概要が掲載されているところであり、公開すべきである。また、大学長名は一般的に公開されている情報であるため、所属団体名を公開とするならば、有識者が在籍する大学の学長名も当然公開すべきものである。

つぎに、有識者会議での謝礼金単価及び旅費の支給方法については、神戸市では「附属機関及び有識者会議に関する指針運用の手引き」において「特別職の職員で非常勤のものの報酬及び費用弁償に関する条例」で定める附属機関の構成員への報酬額等に準じ、所管部局で決定することとされている。本件有識者意見聴取においても、当該条例で規定されている額の範囲内で、実施機関が基準を設定した謝礼金

単価及び旅費の支給方法が採用されていることが認められる。また、有識者への謝礼金等については、有識者個人の収入であると同時に、行政運営に資するために行った意見聴取にかかる公費の支出でもあり、その金額の妥当性に関し、神戸市において説明責任が求められるものである。

したがって、公文書1における発言者としての有識者の氏名及びその所属団体・役職名、公文書2における有識者氏名、在籍する大学の学長名、謝礼金単価及び旅費の支給方法についての記載を条例第10条第1号アに該当するとして非公開とした決定は妥当ではなく、公開すべきである。

(6) 理由付記について

条例第13条第3項は、実施機関が公開請求に係る公文書を公開しない旨を通知する場合には、その理由を付記しなければならないと規定している。公開することができない理由の提示の程度については、単に条例上の根拠条文を示すだけでは足りず、公開請求者が非公開の理由を十分に認識しうるものであることが必要である。

本件についてみるに、処分庁が審査会に提出した「部分公開に対する根拠条文の変更について」には、条例第10条第5号オを根拠条文として適用していたが、非公開部分の一部を除き、条例第10条第5号柱書後段に変更するとあり、非公開とする根拠条文に条例第10条第5号柱書後段を追加したものとなっている。一方で、当初の公文書公開決定通知書の「公開しない部分とその理由」欄には、「他の地方公共団体等が行う事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるため」との記載があり、すでに条例第10条第5号柱書後段に該当する内容の説明がなされていたことが認められる。

そうすると、当初決定における理由付記は、決定自体を取り消さなければならないほどに妥当性を欠くとまではいえないものの、当初の公文書公開決定通知書における「公開しない部分とその理由」欄の記載は正確性を欠くものであり、処分庁におかれては公文書公開決定通知書の作成にあたり今後十分に注意されたい。

(7) 結論

以上のことから、冒頭の審査会の結論のとおり判断する。

(別表)

処分庁が「王子動物園再整備有識者意見聴取」(公文書1)において非公開とした情報のうち、当審査会が公開しないことができると判断した部分

対象文書	非公開部分	理由
2021年7月7日分	2頁目の上から30行目の左から15文字目～35文字目	10条5号オ
2021年7月15日分	1頁目の上から6行目の左から38文字目～8行目	10条4号
2021年8月10日分	2頁目の上から34行目の左から6文字目～3頁目の上から1行目	10条5号柱書
2021年9月9日分	1頁目の上から20行目の左から12文字目～21行目	10条5号柱書
	1頁目の上から26行目の左から35文字目～28行目の	10条5号柱書

	左から33文字目	
	1頁目の上から32行目の左から5文字目～2頁目の上から2行目	10条5号柱書
	3頁目の上から9行目の左から20文字目～41文字目	10条5号柱書
	3頁目の上から18行目～19行目	10条5号柱書
2022年1月19日分	1頁目の上から11行目の左から10文字目～12行目の左から2文字目	10条5号柱書
	1頁目の上から34行目の左から14文字目～2頁目の上から3行目	10条5号柱書
	2頁目の上から5行目～10行目	10条4号
2022年1月20日分	1頁目の上から28行目の左から3文字目～10文字目	10条5号柱書
2022年1月21日分	1頁目の上から10行目～11行目	10条4号
	1頁目の上から18行目の左から2文字目～7文字目	10条5号柱書
	1頁目の上から20行目の左から20文字目～22行目	10条5号柱書
	2頁目の上から22行目の左から6文字目～7文字目、9文字目～10文字目	10条5号柱書
2021年1月23日分	1頁目の上から7行目の左から9文字目～17文字目	10条4号
	1頁目の上から14行目の左から2文字目～23文字目	10条5号柱書
	1頁目の上から16行目の左から22文字目～37文字目	10条5号柱書
	2頁目の上から15行目～16行目	10条5号柱書
	2頁目の上から21行目～22行目	10条5号柱書
	2頁目の上から34行目	10条5号柱書
	3頁目の上から1行目の左から2文字目～17文字目	10条5号柱書
	3頁目の上から2行目～3行目	10条5号柱書
	3頁目の上から5行目の左から2文字目～3文字目	10条5号柱書
	3頁目の上から5行目の左から30文字目～8行目	10条5号柱書
	3頁目の上から15行目～17行目	10条5号柱書
	3頁目の上から26行目の左から24文字目～37文字目	10条5号柱書
2022年1月25日分	1頁目の上から8行目の左から28文字目～9行目の左から20文字目	10条5号柱書
	2頁目の上から28行目の左から2文字目～29文字目	10条4号
2022年11月1日分	1頁目の上から16行目の左から27文字目～17行目の左から6文字目	10条4号
	2頁目の上から4行目の左から13文字目～15文字目	10条4号
2022年11月3日分	2頁目の上から7行目の左から38文字目～8行目の左から23文字目	10条5号柱書
	2頁目の上から9行目の左から14文字目～28文字目	10条5号柱書

(参 考) 審査の経過

年 月 日	審査会	経 過
令和5年7月5日	—	* 請求人から審査請求書を受理
令和5年8月8日	—	* 処分庁から弁明書を受理
令和5年8月24日	—	* 請求人から反論書を受理
令和5年9月19日	—	* 処分庁から弁明書を受理
令和5年10月3日	—	* 請求人から陳情書を受理
令和5年11月13日	—	* 諮問書を受理
令和6年2月7日	第363回審査会	* 処分庁の職員から非公開理由等を聴取 * 審議
令和6年3月12日	第364回審査会	* 審議
令和6年4月30日	第365回審査会	* 請求人から意見陳述 * 審議
令和6年5月23日	—	* 処分庁から根拠条文変更にかかる書類を受理
令和6年5月29日	第366回審査会	* 審議
令和6年6月13日	—	* 請求人から反論書を受理 * 請求人から請願書を受理
令和6年6月25日	第367回審査会	* 審議