

答 申 第 248 号

令和8年3月31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7年8月28日付神行総第461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

「特定施設の喫煙所の再開検討に係る文書等」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「〇〇の喫煙所の再開検討に係る文書」を非公開とした決定は妥当である。また、「たばこに関する市民等からの問い合わせ記録」を本件公文書として特定したことは妥当であるが、写しの交付の際に判読不能となった情報の一部については、あらためて判読可能な状態にして公開を実施すべきである。

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、令和6年9月27日受付で「タバコ（喫煙、喫煙所、受動喫煙、ポイ捨て等）に関する意見や問い合わせ・取材、市の回答が分かる文書（回答のあるものに限らない。令和6年8月2日以降）」、「〇〇の喫煙所の再開検討に係る文書（令和4年9月16日以降）」ほか5項目の公開請求（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、令和6年10月11日、本件請求のうち「タバコ（喫煙、喫煙所、受動喫煙、ポイ捨て等）に関する意見や問い合わせ・取材、市の回答が分かる文書（回答のあるものに限らない。令和6年8月2日以降）」に対して「たばこに関する市民等からの問い合わせ記録」（以下「本件公文書1」という。）を、「〇〇の喫煙所の再開検討に係る文書（令和4年9月16日以降）」に対して「〇〇の喫煙所の再開検討に係る文書」（以下「本件公文書2」という。）をそれぞれ特定し、以下の情報を非公開とする部分公開決定（以下「本件処分」という。）を行った。

〔非公開情報〕

① 本件公文書1のうち、

特定個人の氏名、所属、郵便番号、住所、電話番号、メールアドレス、勤務先、車のナンバー、写真（条例第10条第1号ア該当）

苦情申立を行っている法人の名称、所在地、電話番号、建物名、メールアドレス、業務情報（条例第10条第2号ア該当）

苦情申立を受けている法人の名称、所在地、電話番号、建物名、イベント情報、近隣施設名称（条例第10条第2号ア該当）

② 本件公文書2のすべて（条例第10条第4号及び同条第5号イ該当）

(3) これに対し、請求人は、令和7年1月24日受付で、本件処分のうち、本件公文書1の特定のやり直し、及び本件公文書2の公開を求める審査請求を行った。

3 請求人の主張

令和7年1月24日受付の審査請求書から要約すれば、概ね以下のとおりである。

- (1) 請求人が本件公文書1を見分したところ、判読不能な程に文字が小さく潰れた部分が見受けられた。このことからすると、本件公文書1は本件請求時に存在した文書から、有意な情報の一部を削除して作成された新たな文書といえる。公開の対象とされるべき文書は本件請求時に存在した文書である。したがって、文書の特定に誤りがある。なお別途、情報提供されたファイルがあったものの、これは公開文書として特定されたものではないことからすると、特定の誤りの瑕疵を治癒するものではない。
- (2) 本件公文書2の作成後、2年以上が経過し、既に立ち消えとなった検討又は協議あるいは交渉に関する情報であることからすると、条例第10条第4号あるいは第5号イに該当しない。

4 処分庁の主張

処分庁の主張を、令和7年2月25日受付の弁明書、令和7年10月20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) 本件公文書1について

情報公開の実施については、神戸市が作成の「情報公開事務の手引き」（以下「手引き」という。）41頁において、電磁的記録のマスキング処理の方法を「非公開情報が含まれる電磁的記録について、マスキング処理を行った上で光ディスクに複写し交付する場合、特定の操作をすることでマスキング処理をした非公開情報が閲覧可能となる事態を防ぐため、データ形式のみで処理せず、必ず画像化処理を行う。」と規定している。

請求人は、本件公文書1を「本件請求時に存在した文書から、有意な情報の一部を削除して作成された新たな文書」とし、「文書の特定に誤りがある」と主張するが、本件公文書1は、本件請求時に存在した文書を「手引き」に基づいて、電磁的記録のマスキング処理を行うため画像化処理を実施したものであって、その過程で有意な情報の一部の削除は行っていない。このため、公開文書については、文書の特定に誤りはない。

また、請求人は、「別途、情報提供されたファイルがあったものの、特定の誤りの瑕疵を治癒するものではない。」と主張するが、前述の通り、文書の特定に誤りはなく、治癒が必要な事実もない。

(2) 本件公文書2について

本件公文書2は、喫煙所設置を検討している場所を保有するビルの管理組合と締結することを考えている神戸市で作成した協定書の案であり、文書の相手方の表記も定まっていない程度の、未成熟な、神戸市内部で検討の過程にある文書である。

神戸市としても最終的な意思決定がされる前段階のものであるため、本件公文書

2を公にすることにより、市民の間に不正確な理解や誤解、混乱が生じると認められ、条例第10条第4号に定める非公開情報に該当する。

また、令和7年1月21日現在も、管理組合の役員会および部会集会で、この案件は議題に上がっていない。管理組合の役員に会議資料（本件公文書2）が配布される前に第三者に本件公文書2を公にすることにより、市の協定書締結に向けた交渉に著しい支障が生じると認められ、条例第10号第5号イに定める非公開情報に該当する。

なお、請求人は、改めて令和7年2月5日に「〇〇の喫煙所の再開検討に係る文書（令和4年9月16日以降）」ほかを公開することを求める旨の公文書公開請求書を市民情報サービス課に提出し、処分庁は同日付でこれを受理したが、神戸市内部での検討が終了したため、「〇〇の喫煙所の再開検討に係る文書（令和4年9月16日以降）」は公開とし、請求人にその旨通知している（令和7年2月18日付神環事第1152号）。

5 審査会の判断

（1）本件公文書1について

①争点

請求人は、本件公文書1において判読不能な程に文字が小さく潰れた部分が見受けられたことから、本件公文書1は、本件請求時に存在した文書から、有意な情報の一部を削除して作成された新たな文書といえ、文書の特定に誤りがあると主張する。

これに対し処分庁は、本件公文書1は、本件請求時に存在した文書を「手引き」に基づいて、電磁的記録のマスキング処理を行うため画像化処理を実施したものであって、その過程で有意な情報の一部の削除は行っておらず、文書の特定に誤りはないと主張する。

したがって、本件の争点は、文書特定の妥当性である。

以下、検討する。

②文書特定の妥当性について

条例第17条第2項は、「公文書の公開は、文書、図画又は写真については閲覧又は写しの交付により、電磁的記録についてはその種別、情報化の進展状況等を勘案して規則で定める方法により行う。」と定め、神戸市情報公開条例施行規則（以下「規則」という。）第3条において、電磁的記録の公開の実施の方法を定めている。

本件請求においては、請求人が公開の実施方法として、公文書公開請求書において「電磁的記録はCD-Rによる写しの交付」を希望したことから、規則第3条第5号の「電磁的記録を光ディスクに複製したものの交付」の方法により公開を実施している。

神戸市が作成した「手引き」では、条例第17条「公開の実施」の【運用】にお

いて、「電磁的記録のマスキング処理」として、上記4（1）において処分庁が主張した内容が記載されている。

処分庁に確認したところ、本件公文書1は Excel ファイル形式等で保存された電磁的記録で、非公開情報が含まれていたため、「手引き」の記載どおりデータ上で非公開情報の上に不透明の図形ツールを重ねマスキング処理したものを印刷出力した後、スキャナーを用いて PDF ファイルに変換する方法により写しの作成を行ったということであった。

神戸市が、「手引き」において非公開情報が含まれる電磁的記録のマスキング処理の手順のなかで画像化処理を求めているのは、マスキング処理をした非公開情報が特定の操作によって閲覧可能となるのを確実に防ぐためであり、プライバシー情報等を保護する上で必要な手順といえる。画像化処理を行うこと自体については、公文書の写しを作成するにあたってデータ形式を画像データにして保存するものであり、公文書そのものの内容を改変するものではない。

また、請求人は、本件公文書1は本件請求時に存在した文書から有意な情報の一部を削除して作成された新たな文書といえると主張するが、処分庁の説明からは、そのようなことを窺わせる事実は確認することはできなかった。

したがって、本件請求に対して処分庁が本件公文書1を特定したこと自体は妥当である。

③判読不能部分の公開の実施について

請求人の主張にあった「別途情報提供されたファイルがあった」ことについて、処分庁に確認した。処分庁によると、電磁的記録のマスキング処理を行う過程において、文字サイズが小さかった部分については一部判読不能な状態となったことが確認されたため、当該判読不能部分の情報については、Word ファイルに文字データを貼り付け画像化処理を行って判読可能な状態の PDF ファイルを作成し、本件公文書1の写しを交付する際に、併せて情報提供したということであった。

審査会において、請求人に交付された本件公文書1の写し（PDF ファイル）を見分したところ、レコード番号 34、36、60、62、67 の内容欄及びレコード番号 26、40 の添付画像で判読不能箇所（以下「判読不能部分」という。）が認められた。

また、処分庁が情報提供した PDF ファイルと本件公文書1の元データ（Excel ファイル）を照合したところ、レコード番号 34、36、60、62、67 については、判読不能となっていたものと同内容のデータが判読可能な状態にされ、請求人に情報提供されていることが認められた。一方、処分庁によると、レコード番号 26、40 の添付画像については、元データが JPEG 形式であったため、レコード番号 34、36、60、62、67 と同じ方法をとることができなかったことから、情報提供は実施していないということであった。

本件において、判読不能部分のうち判読可能な状態にして情報提供されたものに

については、本件公文書 1 の公開が実施されたものと評価できるが、判読不能部分のうち情報提供が実施されていないものについては、公開が実施されていないといわざるを得ない。

したがって、処分庁においては、レコード番号 26、40 の添付画像を判読可能な状態にし、あらためて公開を実施するべきである。

(2) 本件公文書 2 について

①争点

処分庁は、本件公文書 2 について、条例第 10 条第 4 号及び同条第 5 号イに該当するとして非公開とする決定を行った。

これに対し請求人は、本件公文書 2 は、その作成後 2 年以上が経過し、既に立ち消えとなった検討又は協議あるいは交渉に関する情報であることからすると、条例第 10 条第 4 号あるいは同条第 5 号イに該当しないと主張する。

したがって、本件の争点は、本件公文書 2 の条例第 10 条第 4 号及び同条第 5 号イの該当性である。

以下、検討する。

②条例第 10 条第 4 号の該当性について

行政としての最終的な意思決定がされる前段階の情報については、これを公開することになれば、自由、闊達な審議、検討等ができなくなることや、市民の間に不正確な理解や誤解、混乱が生じることが考えられる。このため、条例第 10 条第 4 号は、実施機関並びに国及び他の地方公共団体の内部又は相互間における審議、検討又は協議に関する情報であって、公にすることにより率直な意見の交換若しくは意思決定の中立性が著しく損なわれ、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と認められる情報に限定して、非公開とすることができる旨を規定している。

処分庁によれば、本件公文書 2 は、未成熟な検討の過程にある文書であり、最終的な意思決定がされる前段階のものであって、請求人が審査請求をした令和 7 年 1 月 21 日時点でも、当該管理組合の役員会等において当該案件は議題に上がっていなかったとのことであった。

審査会としては、処分時において本件公文書 2 が処分庁の最終的な意思決定がされる前段階のものであり、未だ当該管理組合役員に提示されていない内部検討段階のものであったことを踏まえるならば、本件公文書 2 を公にすることにより、市民の間に不正確な理解や誤解、混乱が生じると処分庁が判断したことは首肯することができる。

したがって、本件公文書 2 は条例第 10 条第 4 号に該当し、処分庁が非公開とした決定は妥当である。

③条例第 10 条第 5 号イの該当性について

条例第 10 条第 5 号は、実施機関又は国若しくは他の地方公共団体が行う事務又

は事業に関する情報であって、公にすることにより、次に掲げる支障を生じると認められるもの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著しい支障を生じると認められるものとし、同号イとして、公にすることにより、契約、交渉又は争訟に係る事務に関し、市若しくは市が設立した地方独立行政法人又は国若しくは他の地方公共団体の財産上の利益又は当事者としての地位を著しく損なうものについて、非公開とすることができる旨規定している。

処分庁によれば、(2)②で述べたように、本件処分の時点はもちろんのこと、令和7年1月21日時点においても、協定の相手方である当該ビル管理組合の役員会等で、この案件は議題に上げられていない状況であり、管理組合の役員に本件公文書2が配付される前に第三者に本件公文書2を公にすることにより、協定書締結に向けた交渉に著しい支障を生じるとのことであった。

また、請求人は本件公文書2が作成されてから2年以上が経過し、既に検討又は協議あるいは交渉はすでに立ち消えとなっていると主張するが、処分庁によると本件処分時点において検討等は継続していたとのことであった。

本件公文書2は、処分庁が当該管理組合との間で喫煙所の設置に向けた交渉が行われるなかで提示されるものであることから、本件公文書2の性質上、当該交渉が開始される以前に本件公文書2を公にすることは、当事者としての処分庁の地位が不当に害されるおそれがあるものと認められる。したがって、本件公文書2は条例第10条第5号イに該当し、処分庁が非公開とした決定は妥当である。

(3) 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。

(参 考) 審査の経過

年 月 日	審 査 会	経 過
令和7年1月24日	—	* 請求人から審査請求書を受理
令和7年2月25日	—	* 処分庁から弁明書を受理
令和7年8月28日	—	* 諮問書を受理
令和7年10月20日	第383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7年12月25日	第385回審査会	* 審議

令和8年1月27日	第386回審査会	* 審議
令和8年3月24日	第388回審査会	* 審議