

諮問庁：豊橋市長

諮問日：令和 5 年12月27日（諮問第132号）

答申日：令和 6 年 5 月27日（答申第106号）

事件名：「多目的屋内施設整備に伴う野球場移転に関する政策会議の資料」の一部
公開決定に関する件

答 申 書

第 1 審査会の結論

豊橋市長（以下「処分庁」又は「審査庁」という。）が行った、「多目的屋内施設整備に伴う野球場移転に関する政策会議の資料」に係る一部公開決定は、別紙の「非公開とした部分」を非公開としたことは妥当であるが、それ以外の部分は公開すべきである。

第 2 事案の概要

1 審査請求人による公文書公開請求について

- (1) 審査請求人は、令和 5 年 7 月19日付け公文書公開請求書で、「政策会議で多目的屋内施設、野球場移転に関する一連のもの（豊橋球場、東田球場及び多目的ひろばに関する）がわかる資料（資料、議事録、参加者がわかるもの）とりあえず2022年 4 月 1 日～本日までのもの」の公開請求を行った。
- (2) 処分庁は、令和 5 年 8 月 2 日付け公文書一部公開決定通知書で、公文書一部公開決定（以下「原処分」という。）を行った。
- (3) 処分庁は、以下の文書を対象文書として特定して、原処分を行った。

会議開催日	対象文書
令和 5 年 4 月24日	(1) 「多目的屋内施設基本計画（案）（令和 5 年●月）」

	(2)「野球場の再編について(豊橋総合スポーツ公園整備)(案)」
令和5年5月10日	(3)「多目的屋内施設整備基本計画(案)(令和5年●月)」 (4)「野球場の再編について(豊橋総合スポーツ公園整備)(案)」 (5)「■多目的屋内施設整備検討スケジュール案(R5.5.10)」
令和5年5月17日 (諮問後、開催日は令和4年5月17日であると、処分庁から訂正申出があった。)	(6) 次第 (7) 議事録 (8)「PFI導入対象事業検討調書」 (9)「■多目的屋内施設整備検討スケジュール案(R4.5)」 (10)「多目的屋内施設関連市場調査 中間報告書(案)(令和4年4月)」
令和5年5月23日	(11) 会議資料目次 (12)「多目的屋内施設整備基本計画(案)中間報告(令和5年6月2日)」 (13)「野球場の再編(案)について(令和5年6月2日)」

- (4) 処分庁は、対象文書のうち、(6)(10)(11)を全部公開した。それ以外の対象文書は、表紙、裏表紙、ページ番号、タイトルを除く部分を全て非公開として(ただし、対象文書(7)は、日時、場所(実施方法)、出席者、主な内容及び発言者の欄の記載並びに発言内容欄の議題概要を公開した。)、審査請求人に対象文書を一部公開した

- (5) 公文書一部公開決定通知書の「公開しないこととした理由」の欄には、「豊

橋市情報公開条例第6条第1項第6号及び第7号に該当（・議事録については、事業に関する市の内部における審議、検討又は協議に関する情報であって、検討中のスケジュールや事業内容が公開されることにより、不当に市民の間に混乱を生じさせるおそれ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（第6号）及び検討段階での未決定の情報が公になることで誤解や憶測を招き、事業の推進に支障を及ぼす可能性があり、事業の適正な遂行に支障をきたすおそれがあるため（第7号）・その他資料については、検討段階での未決定の情報が公となることで誤解や憶測を招き、事業の推進に支障を及ぼす可能性があり、事業の適正な遂行に支障をきたすおそれがあるため（第7号）」と記載されている。

- (6) 審査請求人は、令和5年10月20日、原処分を不服として、審査庁に対し、審査請求を行った。

2 対象文書についての補足

- (1) 豊橋市は、総合体育館の老朽化や過密化に対応するとともに、魅力あるまちづくりに寄与するため、防災活動拠点等の多目的利用が可能な屋内施設を、新たに整備することを検討している。そして、多目的屋内施設の具体的な規模、機能、運営方式等を検討する、「多目的屋内施設基本計画及び要求水準書作成委託業務」を実施し、令和5年8月18日に多目的屋内施設基本計画（以下「基本計画」という。）を公表した。
- (2) 豊橋市は、市内の野球場が、駐車場の不足や老朽化等の様々な問題を抱えていることに加え、多目的屋内施設の整備に伴い、既存施設を含めた公園内の施設をどのように配置するか検討する必要性が生じたことから、市内の野球場全体の再編について整備の方向性を示すこととし、令和5年6月9日に、「野球場の再編（案）について」（以下「再編案」という。）を公表した。
- (3) 対象文書（1）（3）（12）は、基本計画が完成するまでに作られた、検討案である。また、対象文書（2）（4）（13）は、再編案が完成するまでに作

られた、検討案である。

第3 審査請求人の主張の要旨

審査請求人が令和5年10月20日付けで審査庁に提出した審査請求書及び令和5年12月18日付けで提出した反論書によると、審査請求の趣旨及び審査請求の理由は、おおむね次のとおりである。

1 審査請求の趣旨

豊橋市情報公開条例（平成8年豊橋市条例第2号。以下「条例」という。）第5条の規定に基づく公文書公開請求に対し、処分庁は、令和5年8月2日付け5豊政企第50号で公文書一部公開決定を行った。原処分で非公開とされた情報は、条例第6条第1項第6号又は第7号に該当しないため、原処分は取り消されるべきである。

2 審査請求の理由

- (1) 一部公開決定時に、処分庁担当課に、いつ公開することができるようになるか確認したところ、「永遠に出すことはできない」と回答した。一部公開決定通知書記載の非公開理由では、永遠に公開することができない理由に該当するとは考えられない。遅くとも、工事内容が決定する等して事業が一定の段階に達したときは、公開すべきである。
- (2) 弁明書には、処分時は、公開できることとなる日が未定であったため、その旨を明記しておらず、いつ公開することができるか判断できなかったため、「公開できない」旨を回答したと記載されている。しかし、この説明は、審査請求人への説明とは異なる。

第4 処分庁の説明の要旨

1 非公開理由該当性について

- (1) 対象文書（1）（3）（12）は、令和5年8月18日に公表された資料の検討

案である。最終版とは内容が異なり、検討過程では、未成熟かつ不確定な情報が記載されているから、決定された内容であると誤解され憶測を招き、不当に市民の間に混乱を招くおそれがある。また、今後予定される公園東側エリアの入札に関する入札説明書の内容を類推することができ、公正な入札業務に支障が生じるおそれがある。そのため、当該部分は条例第6条第1項第6号又は第7号に該当するから、非公開とした。

- (2) 対象文書(2)(4)(13)は、令和5年6月9日に、議会の委員会で公表された資料の検討案である。最終版とは内容が異なり、検討過程では、未成熟かつ不確定な情報が記載されているから、決定された内容であると誤解され憶測を招き、不当に市民の間に混乱を招くおそれがある。また、非公開とした部分には、今後の多目的屋内施設整備事業の入札公告等の事業スケジュールや、事業者からの提案内容といった未決定の内容が含まれていることから、これらの情報が公になることで、誤解や憶測を招き、事業の推進に影響を及ぼす可能性があり、事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあること。そのため、当該部分は条例第6条第1項第6号又は第7号に該当するから、非公開とした。
- (3) 対象文書(5)(9)は、会議時点の検討スケジュールであり、一般的なスケジュールと誤解され、他の手法や調整においても、このスケジュールと同程度の期間に行われるべき等の批判をうけ、事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがある。そのため、当該部分は条例第6条第1項第6号又は第7号に該当するから、非公開とした。
- (4) 対象文書(7)は、事業に関する審議検討過程に関する情報であって、今後予定される基本計画の策定や公園東側エリア整備事業の公告において、未決定の事項が決定したように誤解されたり、特定の者に利益や不利益を及ぼしたりするおそれがある。また、今後のスケジュールについての記載もあり、今後も継続する事業において、発言内容が決定事項と捉えられたり、不確定

要素に関する議論が躊躇されたりするおそれがある。そのため、当該部分は条例第6条第1項第6号又は第7号に該当するから、非公開とした。

- (5) 対象文書(8)は、公園東側エリアの施設をPFI方式で運営するにあたり、複数ある方式に関し、それぞれの評価、障害の有無、支出に対する効用比率計算等が記載されている。これらが公開されると、今後予定される公園東側エリア整備事業の入札公告において、PFI方式や支出に対する効用比率の算定に関する市の考え方が明らかになり、特定の者が有意な情報を取得し、参加予定者が入札説明書等の内容を類推できることで公正な入札が妨げられるおそれがある。そのため、当該部分は条例第6条第1項第6号又は第7号に該当するから、非公開とした。

2 結論

以上のとおり、原処分において非公開とした部分は、条例第6条第1項第6号又は第7号に該当するため、原処分は適法に行われた。したがって、原処分を維持することが妥当である。

第5 調査審議の経過

当審査会は、本件諮問事件について、以下のとおり、調査審議を行った。

- ① 令和5年12月27日 諮問書の受付
- ② 同日 諮問庁から諮問書の添付文書を収受
- ③ 令和6年2月20日 審議
- ④ 令和6年3月1日 審議
- ⑤ 令和6年4月10日 審議

第6 審査会の判断の理由

1 条例第6条第1項第6号及び第7号の解釈について

- (1) 条例第6条第1項第6号は、市の機関と国や他の地方公共団体の相互間

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、率直な意見の交換又は意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれがある情報が記録されている場合は、非公開とすべきであるという趣旨の規定である。しかし、条例の公文書の原則公開の理念に基づけば、非公開とされるものはできる限り限定的にとらえる必要があるから、「おそれ」は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なければならないと解される。そのため、「不当に損なわれるおそれ」とは、中間的な議論や未成熟な意見等が公開されることで、外部の不当な圧力や干渉等を受けることにより意思決定が歪められたり、誤解や筋違いの批判等を招いて自由率直な意見交換が妨げられたりするおそれがある等、公開することによる利益を考慮してもなお、公開による支障が重大であり、非公開とすることが合理的と認められる場合をいうと解される。

- (2) 条例第6条第1項第7号は、市の機関等が行う事務又は事業の性質上、公にすることにより、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情報が記録されている場合は非公開とすべきであるという趣旨の規定である。しかし、条例の公文書の原則公開の理念に基づけば、非公開とされるものはできる限り限定的にとらえる必要があるから、「適正な遂行に支障を及ぼすおそれ」とは、実施機関に広範な裁量を与える趣旨ではないと解され、事務又は事業に関する情報を公開することによって生じる利益と支障とを利益衡量し、公開することによって生じる利益を考慮してもなお看過し得ない程度の支障が生じることが実質的、具体的にみて相当の蓋然性をもって予測される場合をいうと解される。

2 条例第6条第1項第6号又は第7号の該当性について

- (1) 対象文書（１）（３）（１２）及び対象文書（２）（４）（１３）について

ア 本審査会は、令和5年11月24日に答申第100号を行った。同答申の事案では、対象文書を一部公開とした処分の是非が問題となった。対象文書

は、「多目的屋内施設関連市場調査」の受託事業者が受託事務に関して第三者に対して行った、ヒアリングやアンケートの結果である。

イ 本審査会は、「本審査会における審議の時点では、本件調査は完了し、報告書は既に公表されている。報告書の内容は、受託事業者が行ったヒアリングやアンケートの回答結果をまとめたものである。上記のとおり、ヒアリング対象者の名称やヒアリング対象者の特定につながる記載が非公開とされるのであれば、少なくとも報告書で既に公表されている内容と同程度の回答内容は、当該部分を公開しても、特定の法人の正当な利益を害するおそれがあるとはいえないし、市の行う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もいえない。」との答申を行った。

ウ 対象文書（１）（３）（１２）及び対象文書（２）（４）（１３）は、基本計画及び再編案が完成するまでの過程で作成された検討案である。そして、これらの対象文書の完成版といえる基本計画及び再編案は、既に公表されている。したがって、完成版が答申時において既に公表されているという点で、答申第100号と事案が共通であるといえる。そのため、本件においても、答申第100号の判断と同様の判断を行うのが妥当である。

エ 対象文書（１）の別紙記載部分は、アリーナ建設による経済効果の見込みに関する記載である。当該記載は未だ精査されておらず公表するには時期尚早であることから、政策判断により、公表されている完成版から除外されたものである。そのため、公表されると、市が計画的に公表する情報の選択権が失われたり、検討中の情報が独り歩きし、市民等に誤解や憶測を招いたりして、市の適正な事業の遂行に支障を生じるおそれがある。したがって、条例第６条第１項第７号に該当するため、原処分において、これらの部分を非公開とした処分庁の判断は、妥当である。

しかし、処分庁の説明によれば、令和５年11月20日に処分庁が５豊多

第91号で行った公文書一部公開決定において、「多目的屋内施設整備基本計画中間報告書（案）（令和5年4月28日）」（以下「別件公開文書」という。）を全部公開しているとのことであった。別件公開文書も、基本計画の検討案である。別件公開文書を確認したところ、別紙に記載された部分以外は、概ね対象文書と同様の内容であった。そのため、別紙に記載された部分以外は、処分庁が原処分時に非公開とした判断は適法かつ妥当であるが、答申時には、非公開理由には該当しないと考えるのが妥当である。

以上から、対象文書（１）（３）（１２）は、対象文書（１）の別紙記載部分を除き、公開すべきである。

オ 対象文書（２）（４）（１３）は、完成版といえる再編案の内容に照らすと概ね同内容であり、異なる部分についても、非公開理由に該当する部分は見受けられない。そのため、全て公開すべきである。

(2) 対象文書（５）（９）について

ア 対象文書（５）（９）は、多目的屋内施設整備検討スケジュール案である。一定の期間における、多目的屋内施設の整備に関する様々な計画が記載されており、同スケジュール案の期間には、原処分が行われた日も含まれている。スケジュール案という性質上、原処分が行われた時点において、実施済みの計画、未実施の計画、実施予定であったが実施されなかった計画、予定されていた時期とは異なる時期に実施された計画等、様々な計画が記載されることが予定されている。

イ 本審査会は、令和5年11月24日に答申第105号を行った。同答申に関する事案では、多目的屋内施設整備検討スケジュール案を非公開とした処分の是非が問題となった。

ウ 本審査会は、答申第105号で、以下のとおり答申した。

「本件では、スケジュール案に記載された様々な計画を非公開とした

処分庁の判断が妥当であるか問題となっている。原処分時において、実施済みの計画であり、実施済みであるとの情報に一般人が接触可能なものは、その内容が公表されても、処分庁が主張するようなおそれが生じるとは考えられない。そのため、当該部分は公開されるべきである。」

「原処分後、答申時までには実施済みの計画であり、実施済みであるとの情報に一般人が接触可能なものについても、当該部分を非公開とする判断を答申において維持すると、当該非公開部分が公開されるためには、審査請求人は、再度公文書公開請求を行わなければならないこととなり、紛争の一回的解決の観点から、妥当ではない。そのため、原処分時には未実施であるが答申時において実施済みの計画であり、実施済みであるとの情報に一般人が接触可能なものについては、処分時に非公開とした判断は適法かつ正当であるが、公開するのが妥当である。」

「答申時以前の計画に関する記載のうち、答申時には未実施の計画、実施予定であったが実施しないこととされた計画、予定されていた時期とは異なる時期に実施された計画等については、個別に非公開理由に該当するかを判断し、非公開とすべきか検討すべきである。」

「答申時以後の計画に関する記載には、未実施の計画、実施の時期が変更された計画、実施しないこととされた計画、当初は答申時以後に実施される予定であったが、答申時には既に実施された計画等が含まれている。これらは、計画の内容や計画変更に至る経緯等の諸事情が全て公にされるわけではないため、当該部分が公開されると、アリーナ建設に係る計画や事業が、豊橋市民にとって関心の高い事業であり、賛否いずれの意見にも一定の支持者が存在することもあり、計画の内容や計画変更に至る経緯等に関する諸事情を踏まえることなく、記載の文意を離れて推測され、今後行われる事業においても、このような推測をもとに批判が行われ、市が行うアリーナ建設に係る計画や事業の適正な遂行

に支障を及ぼすおそれがある。」

エ 本件は、多目的屋内施設整備検討スケジュール案が対象文書とされており、その非公開の是非が問題となっているという点で、答申第105号と事案が共通であるといえる。そのため、本件においても、答申第105号の判断と同様の判断を行うのが妥当である。

そして、同答申の判断に照らすと、対象文書（５）（９）のうち、別紙記載の部分は、条例第６条第１項第６号又は第７号に該当するため、原処分において非公開とした処分庁の判断は妥当であるが、それ以外の部分は、公開すべきである。

また、対象文書（９）には、特定の個人の氏名が記載されており、当該部分は条例第６条第１項第１号が規定する個人情報に該当するから、非公開とするのが妥当である。

(3) 対象文書（７）について

ア 対象文書（７）は、政策会議の議事録である。議事録では、発言者と発言内容が結びついた記載になっている。そして、多目的屋内施設関連市場調査の中間報告や今後のスケジュールに関する議題であることから、今後同種の会議において、率直な意見交換が困難となるおそれがあり、市の適正な事務事業の遂行に支障が生じるおそれがある。

イ したがって、条例第６条第１項第７号に該当するため、原処分において非公開とした処分庁の判断は、妥当である。

(4) 対象文書（８）について

ア 対象文書（８）は、P F I 導入対象事業検討調書である。その一部には、市が文書作成当時に想定していた施設の配置図が記載されている。豊橋公園東側エリア整備・運営事業では、公園施設の配置も入札予定事業者の提案対象となっている。そのため、当該部分が公開されると、記載されている配置を市が望ましいと考えているとの誤解や憶測が生じ、

公平公正な入札業務の遂行の妨げになるおそれがあり、市の適正な事業の遂行に支障を生じるおそれがある。

また、調書の一部には、P F I 手法を採用した場合の積算根拠となる金額並びにV F M積算に関する項目及び項目に係る数値が記載されている。V F Mは公表されているが、積算根拠となる金額並びにV F M積算に関する項目及び項目に係る数値は、公開されていない。これらの情報は、予定価格の算出に必要な精度に合わせた内容で記載されており、公にされると、事前公表されていない予定価格が類推され、公平な入札業務が実施できなくなるおそれがある。

そして、その導入検討段階での計算が公になると、面積や単価から割り返すことにより、V F Mの積算根拠が類推され、特定の事業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り、併せて、適正な入札価格や提案内容を踏まえた契約が困難となり、本市の財産上の利益が損なわれるおそれがある。

イ したがって、条例第6条第1項第7号に該当するため、原処分において非公開とした処分庁の判断は、妥当である。

3 結論

以上のことから、原処分については、非公開とした部分のうち、別紙記載の「非公開とした部分」は、条例第6条第1項第1号、第6号又は第7号に該当するから、これらの部分を非公開とした判断は妥当であるが、それ以外の部分については非公開理由に該当しないから公開すべきであると判断した。

4 付記

処分庁が、審議中に、別件公開文書を公開済みであることを説明した。対象文書に関する情報は、手続の早い段階で提示されなければ、十分な検討を行うことができない。処分庁及び審査庁においては、審議に必要な資料を、適切な時期に提出するよう求める。

(第 2 部会)

委員（会長職務代理者） 赤本優 委員 河北洋介 委員 菅生剛弘

(別紙) 非公開とすることが妥当な部分

ア：(1) 「多目的屋内施設基本計画(案) (令和5年●月)」

非公開とした部分	
92頁、93頁	92頁の2つ目の図表の下にある2文の次の項目に係る記載から93頁末まで

イ：(5) 「■多目的屋内施設整備検討スケジュール案(R5.5.10)

非公開とした部分	
7項目中、第1項目から第4項目まで	答申日以後の記載
7項目中、第5項目から第7項目まで	答申日以後の記載。ただし、答申日を跨ぐ矢印の記載は、答申日以後の部分に限り非公開とするのが妥当である。

ウ：(7) 「議事録」

非公開とした部分	
発言内容欄	「(1) 多目的屋内施設関連市場調査中間報告書について」、「(中間報告書説明)」及び「(スケジュール説明)」の記載を除く部分

エ：(8) 「PFI導入対象事業検討調書」

非公開とした部分	
1頁目	施設の配置図及び図の横の記載
2頁目	3列目1行目記載中、金額部分

4 頁目	3 列目 1 行目記載中、一番下の項目のかっこ書き部分
5 頁目	図表

オ：(9)「■多目的屋内施設整備検討スケジュール案（R 4. 5）

非公開とした部分	
5 項目中、第 1 項目から第 3 項目まで及び第 5 項目	答申日以後の記載
5 項目中、第 4 項目	答申日以後の記載。ただし、答申日を跨ぐ矢印の記載は、答申日以後の部分に限り非公開とするのが妥当である。
	2 つある四角で囲われた部分の右側の記載中、左列上から 3 つ目の・の記載全て