

答 申 第 73 号
平成14年11月29日

神 戸 市 長
矢 田 立 郎 様

神戸市情報公開審査会
会長 真 砂 泰 輔

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)

平成11年11月16日付神港技計第196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

- (1) 漁協との打合せ記録(平成11年8月20日付、神港技計第108号による通知以後分)
- (2) 確認書
- (3) 漁業補償の算定に関する項目の水産精通者への照会について(伺)
- (4) 漁業補償の算定に関する項目について(回答)
についての部分公開決定に対する異議申立てについての諮問

1 審査会の結論

実施機関が非公開とした情報のうち、別表1の審査会の判断欄に公開と示した情報を非公開とした決定は妥当ではなく、公開すべきである。

その他の部分について非公開とした決定は、妥当である。

2 異議申立ての趣旨

(1) 異議申立人(以下「申立人」という。)は、改正前の神戸市公文書公開条例(以下「改正前条例」という。)に基づいて、「空港建設事業関連の漁業補償についての資料(前回、8月6日請求以後)」の公開請求(以下「本件請求」という。)を行った。

(2) 市長(以下「実施機関」という。)は、本件請求に対し、

- a 漁協との打合せ記録(平成11年8月20日付、神港技計第108号による通知以後分)
- b 確認書
- c 漁業補償の算定に関する項目の水産精通者への照会について(伺)
- d 漁業補償の算定に関する項目について(回答)

を特定し、文書bを公開、文書a、dを非公開、文書cを部分公開とする決定(以下「本件決定」という。)を行った。

(3) これに対し、申立人は、本件決定を取り消し、非公開とされた情報の公開を求める異議申立て(以下「本件申立て」という。)を行った。

3 申立人の主張

(1) 異議申立書における主張

本件決定は以下の理由から不当である。

神戸空港建設事業は当面の神戸市民の最大の関心事であり、平成11年9月13日に既に着工されている。こうした重大な時期に、事業者としての神戸市に最大限の説明責任が課せられているにもかかわらず、実施機関による非公開決定通知書の非公開理由は、単に改正前条例第7条第2号、7号を羅列したのみに過ぎず、なんら個別具体的に非公開理由を説明していない。

(2) 意見書における主張

ア 本件請求は、平成11年6月および8月、2度にわたって同趣旨の公開請求を行い、

- (ア) 漁協との打合せ記録
- (イ) 補償金算定調書(案)
- (ウ) 算定資料(案)
- (エ) 補償範囲検討図

等の文書が特定されたが、全面非公開決定を受けてきた。今回、補償額の総枠のみを記載した「確認書」だけが公開されたが、それ以外はすべて非公開とされている。

イ 本件請求は、目下問題になっている神戸空港問題にまつわる漁業補償の明細、特に補償交渉の過程を知ろうとしたものであるが、それは空港問題に係る様々な手続きの過程を、できる限り市民に透明にしておく必要があるとの基本的な考えから公開請求したものである。

確かに、一般に漁業補償が漁業関係者のプライバシーなど微妙な問題をはらんでいることは理解されるが、漁業補償が空港建設費（平成11年度着工費378億円）の中に含まれ、公金の支出による以上、聖域視してはならず、密室裡に手続きが進められることのないよう、可能な限りオープンにし、市民の監視のもとにおかれるべきものである。これまでのような全面シャットアウトといった姿勢は、本件作業になんらかの不透明さがあるかのような印象を市民に与えかねない。

（なお、漁業補償交渉は、平成11年8月30日に、補償金95億円、漁業振興対策費20億円で終了している）。

ウ まず、特定された文書が、「確認書」を除いて、これまでの請求に続いてほとんど全面非公開とされたことは、漁業補償交渉の過程から市民を完全にシャットアウトすることになり、秘密裏の交渉との疑惑を招きかねない。実施機関の担当者は、補償交渉終了後の一部公開の可能性を示唆していたが、終了後では、空港計画を疑問視する市民からすれば一切チェックの機会を失うことになり、情報公開制度の機能が働かなくなってしまう。

エ 改正前条例第7条第2号について

実施機関からの非公開理由説明書によれば、当該文書を公開すれば、「漁協の正当な利益を害することになる」とされているが、当該文書のすべての部分が「漁協の正当な利益を害することになる」として、非公開とされるべきかどうか、個別具体的に検討がされていない。法人たる漁協そのものが一部利害者だけの閉鎖的な組織であってよいわけではなく、市民全体の共有財産である「公有水面」に対して責任を負う“公的性格”を帯びている以上、「漁協の正当な利益」についてももっと個別・限定的な解釈がなされるべきである。

オ 改正前条例第7条第7号について

実施機関からの非公開理由は「漁業補償交渉の目的を損ない、又は公正若しくは円滑な執行に著しい支障を生じ、又は生じるおそれがある」とされているが、まったく個別具体的な支障が示されていない。漁業補償交渉を速やかに進めることのみが優先されているといわねばならない。そもそも「公正な執行」とは、市民に情報を秘匿したままで行われる事業執行ではあるまい。

カ 非公開文書のうち、「漁業補償の算定に関する項目の水産精通者への照会について(伺)」について

「(伺)」のみが文書特定されて、「照会」そのものが文書特定されていないことは疑問がある。加えて、「非公開理由説明書」では、「特定の水産精通者」とされているのみで、「照会先」の公開も支障があるとのことであるが、これでは漁業補償過程がまったく密室裡におかれることを意味し、由々しい問題といわねばならない。

キ 以上、実施機関による非公開処分は、改正前条例第7条第2号および第7号に該当せず、「市政への市民の理解と参加」を掲げた市条例の目的・趣旨にも違反する不当かつ違法な判断である。

4 実施機関の主張

(1) 本文書について

ア 「漁協との打ち合わせ記録」は、交渉の日時等をはじめ、漁業補償の交渉相手である摂津漁業協会（以下「漁協」という。）との交渉内容を記録した文書である。

イ 「漁業補償の算定に関する項目の水産精通者への照会について（伺）」は、漁業補償の算定にあたって、第三者である水産精通者への意見を求める際の伺い文である。

ウ 「漁業補償の算定に関する項目について（回答）」は、本市からの照会に対する水産精通者からの意見として、補償金額を算定するうえで必要な情報が記載された文書である。

(2) 改正前条例第7条第2号に該当すると判断した理由

ア 「漁協との打合せ記録」は、交渉の日時等をはじめ、漁業補償交渉における漁協からの要求内容が記載されている。これらは漁業補償交渉についての漁協の基本的な考え方に関する情報であり、この種の情報は、漁業補償に限らず、一般の補償交渉においても公開すべきではない情報である。

また、漁協の操業実態や漁獲金額、収益率、埋立工事により操業に影響を及ぼす範囲の情報が記載されており、これらは、漁協の収入及び財産に関する情報である。

したがって、これらの情報を公開すれば法人たる漁協の競争上の地位その他正当な利益を害することになる。

イ 「漁業補償の算定に関する項目について（回答）」は、第三者的な立場の意見を求めるものとして、本市から特定の水産精通者に対して照会を行い、その回答を得たものであり、補償金額を算定するうえで必要な情報が記載されたものであるが、これらの情報は、漁協の当該事業に関する情報であって、これらを公開すれば、法人たる漁協の競争上の地位その他正当な利益を害することになる。

ウ 以上から、改正前条例第7条第2号に該当すると判断した。

(3) 改正前条例第7条第7号に該当すると判断した理由

ア 「漁協との打合せ記録」には、交渉の日時等をはじめ、補償金の算定に関する情報、交渉の相手方である漁協からの要求内容に対する市の対応方針等が記録されている。これらを公開すれば、当該又は将来の漁業補償交渉の目的を損ない、又は公正若しくは円滑な執行に著しい支障を生じ、又は生じるおそれがある。

イ 「漁業補償の算定に関する項目の水産精通者への照会について（伺）」は、第三者的な立場の意見を求めるものとして、特定の水産精通者に対して照会を行ったものであり、照会先及び照会内容が公になることにより、照会先における公正若しくは円滑な事務に支障を生じ、ひいては当該照会に対する回答の精度が損なわれる可能性が考えられる。その結果本市における当該又は将来の漁業補償交渉の目的を損ない、又は公正若しくは円滑な執行に著しい支障を生じ、または生じるおそれがある。

ウ 「漁業補償の算定に関する項目について（回答）」は、第三者的な立場の意見を求めるものとして、本市から特定の水産精通者に対して照会を行い、その回答を得たものであり、補償金額を

算定するうえで必要な情報が記載されたものであるが、これらの情報は、漁業補償交渉を進めていく上で不可欠な情報であって、これらを公開すれば、当該又は将来の漁業補償交渉の目的を損ない、又は関係者の理解や協力が得にくくなるなど公正若しくは円滑な執行に著しい支障を生じ、又は生じるおそれがある。

エ 以上から、改正前条例第7条第7号に該当すると判断した。

5 審査会の判断

(1) 本件公文書について

ア 本件公文書は、「空港建設事業関連の漁業補償についての資料（前回、8月6日請求以後）」の公開請求（以下「本件請求」という。）に対して実施機関が特定した文書であり、以下の文書で構成されている。

- a 漁協との打合せ記録
- b 確認書
- c 漁業補償の算定に関する項目の水産精通者への照会について（伺）
- d 漁業補償の算定に関する項目について（回答）

実施機関は本件公文書について、bを公開、cを部分公開、a及びdを非公開とする決定（以下「本件決定」という。）を行った。

実施機関が本件決定を行うにあたり非公開とした理由は、改正前条例第7条第2号及び第7号に該当するというものである。

イ 本件公文書は、神戸市が神戸沖において神戸空港島を建設することに伴い、神戸市漁業協同組合、兵庫漁業協同組合、東明石浦漁業協同組合、明石浦漁業協同組合、淡路町漁業協同組合（以下、上記5つの漁業協同組合をまとめて「各漁業協同組合」という。）に対して漁業上の損失補償の金額を算定するために作成、取得されたものである。

ウ 本件決定に対し、申立人は、改正前条例第7条第2号及び第7号に該当しないとして、その取消しを求めている。

エ したがって、本件の争点は、本件決定により非公開とされた本件公文書についての改正前条例第7条第2号及び第7号の該当性であり、以下、その該当性を検討する。

(2) 「漁協との打合せ記録」について（第2号、第7号の該当性）

ア 実施機関によれば、神戸空港島の埋立てに伴う漁業補償の交渉は、各漁業協同組合から委任を受けた摂津漁業協会との間で行われている。なお、当該摂津漁業協会は上記各漁業協同組合で構成されている。

摂津漁業協会との交渉は、計17回行われた（平成11年4月20日～平成11年8月27日）。本件請求のあった平成11年10月5日時点で存在した漁協との打合せ記録（以下「本件交渉記録」という。）は、申立人が本件請求に先行して行った2回の公開請求に対して特定された漁協との交渉記録を除いた、第17回の交渉記録である。

イ 本件交渉記録は、A4版で3頁にまとめられ、神戸空港島完成後の空港島周辺の漁獲高の減少の程度やそれに伴う補償金額についての主張をはじめ、漁業補償に関する当事者双方の様々な主張が忠実にかつ詳細に記録されている。また、実施機関によれば、そもそも本件交渉記録は公開されることを予定して記録されたものではなく、交渉の相手方である摂津漁業協会の確認も経ていないことが認められる。

このような性格を有する本件交渉記録を公開すれば、摂津漁業協会ひいては摂津漁業協会に委任した各漁業協同組合との信頼関係を損ない、神戸市が行う漁業補償事務の円滑な執行に著

しい支障が生じると認められる。

ウ したがって、本件交渉記録を改正前条例第7条第7号に該当するとして非公開としたことは妥当である。

(3)「漁業補償の算定に関する項目の水産精通者への照会について(伺)」について(第7号の該当性)

ア 実施機関は漁業上の損失補償の金額を算定するに当たり、その補償金額の妥当性を担保するため、水産業の現状等に専門的な知識や経験等を有する機関に対して照会を行っている。上記の文書は、実施機関が水産業に精通した機関に対して照会をした際の決裁文書であり、これは起案書及び照会文で構成されている。照会文には、照会先の機関名、照会事項が記載されている。

実施機関は、上記の文書について、照会先及び照会文を非公開とし、その理由として、照会先及び照会文を明らかにすれば、回答の精度が損なわれ、漁業補償交渉事務の円滑な執行に著しい支障が生じると主張している。

しかし、本件における照会は、水産業の現状等に専門的な知識や経験等を有する機関に対して、補償対象の漁業協同組合の操業の実態に即した回答を求めるものであり、また神戸空港島に係る漁業補償は既に妥結していることから、これを公開しても実施機関が主張するような回答の精度が損なわれ、漁業補償の金額の算定に著しい支障を生じるおそれはないと考えられる。

イ したがって、照会先及び照会文を改正前条例第7条第7号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。

(4)「漁業補償の算定に関する項目について(回答)」について(第2号、第7号の該当性)

ア この文書は、漁業上の損失の補償金額の妥当性を担保するため、実施機関が水産業に精通した機関に対して行った照会に対する回答(以下「水産精通者からの回答」という。)である。

イ 水産精通者からの回答に記載されている情報は以下のとおりである。

(ア) 漁業種類別・組合別の操業実態、事業実施周辺漁場への依存度

(イ) 影響補償の対象海域、被害率

(ウ) 価値減少補償の対象海域、被害率

(エ) 平年漁獲高を算定するための採用年次

(オ) 浜売り率

ウ (ア)の漁業種類別・組合別の操業実態は、各漁業協同組合が現実に操業している海域を端的に示す情報であり、これを公開すれば、各漁業協同組合がどの海域を主要な海域としているかが明らかとなる。このような情報は、通常、法人等の事業活動上の情報として保護に値するものと考えられる。

エ (ア)の事業実施周辺漁場への依存度、(イ)の影響補償の被害率、(ウ)の価値減少補償の被害率は、いずれも各漁業協同組合の任意の協力を得て実施する実態調査及び水産精通者の意見に基づき、実施機関により査定された平均的な数値である。そのため、個別の補償対象者の実際の操業において生じる漁獲高の減少の程度と異なる場合も十分想定されるため、個別の補

償対象者から自己の依存度、被害率の数値と平均的な依存度、被害率の数値との乖離をめぐって多様な意見が出るおそれは否定できない。

したがって、このような情報を公開すれば、神戸市が行う漁業補償事務の円滑な執行に著しい支障が生じると認められる。

オ (オ)の浜売り率は、各漁業協同組合が神戸市中央卸売市場を經由せず、魚介類を直接水産会社に売却したり、水産物頒布会で直接消費者に販売する割合を示す数値である。この数値も平均的な数値であるから、既に検討した依存度、被害率と同様、自己の浜売り率の数値と平均的な浜売り率の数値との乖離をめぐって多様な意見が出るおそれは否定できない。

したがって、このような情報を公開すれば、神戸市の行う漁業補償事務の円滑な執行に著しい支障が生じると認められる。

カ (イ)の影響補償の対象海域、(ウ)の価値減少補償の対象海域は、いずれも埋立工事等との関係で一定の範囲の海域が自ずと推測されるから、これを非公開とする理由は認められない。

(エ)の平年漁獲高を算定するための採用年次は、漁業補償金を算定するための基礎となる平年漁獲高の算定方法として、通常、過去何年分かの漁獲高の平均数値を求める方法が採られるが、この平均数値を求める対象となる年次についての回答である。既に公になっている公共用地の取得に伴う損失補償基準要綱(昭和37年6月29日閣議決定)及びこれに基づいた同運用方針(国土交通省)には、評価時前3年ないし5年の平均(豊凶の著しい年を除く)と記載されており、平年漁獲高を算定するための採用年次を非公開とする理由は認められない。

キ したがって、操業実態を改正前条例第7条第2号に該当するとして非公開とした決定及び依存度、被害率、浜売り率を改正前条例第7条第7号に該当するとして非公開とした決定は妥当であるが、影響補償の対象海域、価値減少補償の対象海域、平年漁獲高を算定するための採用年次を改正前条例第7条第2号、第7号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。

(4) 結論

ア 本件請求の対象となる情報は、13件あり、実施機関の決定の内訳は、公開が2件、非公開が11件であった。

イ これに対して、当審査会は、上記の非公開の11件については、5件を公開に変更すべきであり、6件を妥当であると判断した。

ウ 当審査会が、本件について公開すべきであると判断した情報は、別表1の審査会の判断の欄に掲げるとおりである。

別表 1

番号は整理番号である

文書名及び当該公文書に記載された内容	実施機関の 当初の決定	審査会の 判断
a 1 漁協との打合わせ記録	非公開	妥当
b 2 確認書	公開	-
c 漁業補償の算定に係る項目の水産精通者への照会について(伺)	-	-
3 照会先	非公開	公開
4 照会文書	非公開	公開
5 照会先、照会文書を除く部分	公開	-
d 漁業補償の算定に係る項目について(回答)	-	-
6 漁業種類別・組合別の操業実態(図)	非公開	妥当
7 事業実施周辺漁場への依存度(漁場依存度率表)	非公開	妥当
8 影響補償の対象海域(別図 影響区域)	非公開	公開
9 影響補償の被害率	非公開	妥当
10 価値減少補償の対象海域(別図 価値減少区域)	非公開	公開
11 価値減少補償の被害率	非公開	妥当
12 平年漁獲高を算定するための採用年次	非公開	公開
13 浜売り率	非公開	妥当

(参 考) 審査の経過

年 月 日	審査会	経 過
平成11年11月16日	-	* 諮問書を受理
平成11年12月10日	-	* 実施機関から非公開理由説明書を受理
平成11年12月20日	第118回審査会	* 審議
平成12年1月4日	-	* 異議申立人から非公開理由説明書に対する意見書を受理
平成12年2月10日	第120回審査会	* 審議
平成12年9月11日	第126回審査会	* 審議
平成13年3月29日	第133回審査会	* 審議
平成13年5月15日	第135回審査会	* 審議
平成13年7月23日	第137回審査会	* 実施機関の職員から非公開理由を聴取
平成13年11月5日	第138回審査会	* 審議
平成13年12月17日	第139回審査会	* 審議
平成14年1月11日	第140回審査会	* 審議
平成14年1月23日	第141回審査会	* 審議
平成14年2月22日	第142回審査会	* 異議申立人から意見を聴取 * 審議
平成14年3月25日	第143回審査会	* 審議
平成14年4月16日	第144回審査会	* 審議
平成14年5月13日	第145回審査会	* 審議
平成14年6月5日	第146回審査会	* 審議
平成14年7月5日	第147回審査会	* 審議
平成14年7月29日	第148回審査会	* 審議
平成14年9月13日	第149回審査会	* 審議
平成14年9月25日	第150回審査会	* 審議
平成14年10月31日	第151回審査会	* 審議