

広情個審第13号

令和2年6月10日

広島市長 松井 一實 様

広島市情報公開・個人情報保護審査会

会長 田邊 誠

公文書部分開示決定に係る審査請求に対する裁決について（答申）

令和元年10月23日付け広施恵第224号で諮問のあったこのことについては、
別添のとおり答申します。

（諮問第311号事案）

答 申 書

諮問のあった事案について、次のとおり答申します。

【諮問事案】

令和元年10月23日付け広施恵第224号の諮問事案（諮問第311号事案）

令和元年5月8日付けの公文書開示請求に対し、広島市長（以下「実施機関」という。）が同年6月21日付け広施恵第95号で行った公文書部分開示決定に対する同年8月16日付け審査請求

1 審査会の結論

実施機関は、上記の公文書開示請求（以下「本件開示請求」という。）に対して行った部分開示決定（以下「本件部分開示決定」という。）を取り消し、不開示事由の該当性を個別具体的に精査した上で、改めて開示に関する決定を行うべきである。

2 審査請求の内容

審査請求人（以下「請求人」という。）の審査請求書等及び口頭意見陳述における主な主張を要約すると、次のとおりである。

(1) 審査請求の趣旨

実施機関が請求人に対して行った公文書部分開示決定を取り消し、真に非開示とすべき部分を除いて開示するとの決定を求める。

(2) 審査請求の理由

ア 本件については、以下の経緯がある。

平成24年9月22日、請求人は『『新規埋立地の調査に係る技術検討委員会設置要領（平成15年5月23日施行）』に基づいて設置された『新規埋立地の調査に係る技術検討委員会』の第1回から第17回までの全ての議事録』を開示請求した。この時、第8回及び第10回～第17回までの議事録は全面開示されたが、第1回～第5回、第7回及び第9回の議事録は部分開示という名のもとにほとんど非開示とされた（第6回議事録は紛失していて開示できないとのことであった。）。

その時、広島市情報公開条例（平成13年広島市条例第6号。以下「条例」という。）第7条第1号及び第3号に該当する部分を非開示にするとし、第3号の非開示理由は、「市の機関が行

う事務又は事業に関する情報であつて、検討状況を公にすることにより、今後の選定に係る自由な意見交換に支障が出るなど、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ものであるため。」とされていた。

当時、広島市は、条例に反して、次期最終処分場の候補地について、その場所や絞り込んでいく過程などの情報を全て非開示とする方針を取っていた。

しかし、この方針で非開示とした内容に対して、異議を唱える申立てが平成28年8月29日に実施機関に対して行われたことから、実施機関はこれを同年11月2日に当審査会に諮問した。

この審査は終了しており、平成30年10月12日に答申が出されている。この答申を受けて、実施機関は、平成31年3月4日に裁決書を出した。

この裁決により、今まで、次期最終処分場の候補地について、その場所や絞り込んでいく過程などの情報を全て非開示としていたのは誤りであったとして、全ての候補地と最終候補地に絞り込んでいく過程を開示した。

本審査請求に係る開示請求は、最終処分場の候補地とそれを絞り込んでいく過程を開示する方針が決定した後に行った開示請求である。

請求人は、この開示請求によって、議事内容が開示されるものと考えていたが、相変わらず非開示であった。

イ 「新規埋立地の調査に係る技術検討委員会」は、その設置要綱第8条で、「審議会等の会議は、公開するものとする」としており、同条ただし書きによって、同条第1号から第5号に列挙する非公開情報を内容とする場合はこの限りではない、として非公開を認めている。

この要綱に基づいて、第1回会議に「新規埋立地の調査に係る技術委員会の会議の公開・非公開の扱いについて（案）」を配付し、以下の理由で、会議を非公開とすることとなった。

「検討過程において、検討対象地区が候補地に適していないと判断される場合が生じる可能性もあり、本委員会での検討対象地区や検討状況を公開することは、地区周辺の住民に無用な不安や心理的な圧迫、風評被害を与える懸念が高い。また、埋立地の建設事業等、大規模な公共事業については、利害が複雑に絡むことが多く、事前に関係情報を公開することは、地権者をはじめとする利害関係人に対してむやみに混乱を生じさせるおそれが高くなるため、本委員会での検討が終了し、本市が多面的環境アセスメントを実施するまでの間は、慎重な取扱いが必要である。」

ウ この委員会での審議を経て、4地区が最終的な候補地に選定されたが、その後で旧湯来町が合併し、湯来町内の恵下地区も検討することとなった。恵下地区は旧湯来町時代にすでに公表されていたため、会議の公開・非公開の取扱いを再度定める必要が生じ、以下のとおりとすることとなった。

「これまで、本委員会では、本市がこれまでの調査で抽出した地区を基本として、地質などの立地特性や施設の安全性等について、専門的な見地から検討を行っていただき、4地区の埋立地候補地を選定した。この間、この会議については、本市が多面的環境アセスメントを実施し候補

地を公表するまでは、慎重な取扱いが必要なため、非公開で行うこととしてきた。その後、湯来町との合併にあたり、今年の3月末には湯来町から埋立候補地の提案があった。今後は、この湯来町の埋立候補地に絞って、調査を実施し、このことについて、本委員会で助言・指導ならびに埋立地としての適性の判定を、行っていただくこととなる。したがって、今後の湯来町の埋立候補地の調査について検討していただく会議については、既に埋立候補地の場所が公表されていて、これまでのような取扱いが必要とまではされないため、公開とすることが適切だと考えられる。しかし、これまでの4候補地の選定を参考に、比較し検討していただく内容が含まれる会議については、これら4候補地に関する情報が明らかになることで、地権者をはじめとする利害関係者に対してむやみに混乱を生じさせる恐れが高いため、非公開とすることが適切だと考えられる。」

以上のような経過があり、恵下地区のみ検討する場合には公開、他の4候補地が含まれる場合は非公開で会議を行うことが決定されている。

エ 実施機関は、本件審査請求に係る開示請求に対しても、上記の会議の公開・非公開方針を適用して、議事内容等を非開示にしたものと推察される。

オ しかし、会議の公開・非公開と、会議記録の開示・非開示は全く別物である。

カ 「新規埋立地の調査に係る技術委員会の会議の公開・非公開の扱いについて（案）」では、「本市が多面的環境アセスメントを実施するまでの間」は慎重な取扱いをすべきとされているが、実施後は開示されるべきと解するべきである。

さらに言えば、他の4候補地では多面的環境アセスメントは実施されず、恵下地区で通常的环境アセスメントを実施した段階で、非公開の理由はなくなっており、既に建設工事が行われている現時点では、議事内容を非開示にしてはならない。実施機関には、どのような審議があり、どのような過程で恵下地区に決定したのかを明らかにする説明責任がある。

キ 実施機関は、議事録を非公開とした理由を、「委員に自由な議論を行っていただくため、当該委員会は非公開を前提に開催されたものだから」としているが、当該委員会が非公開となった理由は、先に述べたとおり「公開されると地区住民に無用な不安や風評被害を与えたり、利害関係人にむやみに混乱を生じさせたりする。」からであり、実施機関の非開示理由は間違っている。

ク 請求人が4候補地に関する議論のみが行われている議事録の公開を求める理由は、恵下地区が候補地に加わる以前の議論と、恵下地区の議論とを重ね合わせないと、5候補地が同じレベルで判断できず、恵下地区に決定した理由が明確に分からないからである。どのような審議があり、どのような過程で恵下地区に決定したのかを明らかにする説明責任が、実施機関にはある。

3 実施機関の主張要旨

実施機関の説明書及び口頭意見陳述における主張を要約すると、次のとおりである。

- (1) 本件開示請求の対象公文書は、『新規埋立地の調査に係る技術検討委員会設置要領（平成15年

5月23日施行)』に基づいて設置された『新規埋立地の調査に係る技術検討委員会』の第1回から第9回までのすべての会議資料及び議事録』であり、本市は、(2)の不開示情報を除く部分開示決定を行った。

(2) 不開示としたのは、①個人の氏名等、②非公開を前提とした会議の資料及び議事録、③希少動植物の分布を示した記載の3点であるが、このうち、①については、条例に定める「個人に関する情報であって、当該情報に含まれる氏名、生年月日その他の記述等により特定の個人を識別することができるもの又は特定の個人を識別することはできないが、公にすることにより、個人の権利利益を害するおそれがあるもの」であることから、条例第7条第1号に該当するため、②については、委員に自由な議論を行っていただくために、当該委員会が非公開を前提として開催されたものであること、③については、希少動植物の分布を示した記載を公にすることにより、希少動植物の乱獲及び周辺環境の破壊等につながる危険性があることから、いずれも「市の機関又は国等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、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もの」であることから、条例第7条第3号に該当するため開示しないこととしたものである。

(3) 本件部分開示決定の対象となる文書については、以前にも開示請求があったが、実施機関が行った不開示決定に対して審査請求が提起されたため、実施機関は、当審査会の答申(諮問第182号)を踏まえて裁決(以下「過去の裁決」という。)を行っている。今回、実施機関は、過去の裁決にのっとり開示、不開示の判断を行い、本件部分開示決定を行ったものである。

請求人は、「最終処分場の候補地とそれを絞り込んでいく過程を開示する方針が決定した後に行った開示請求であるため、議事内容が開示されるものと考えていたが、相変わらず不開示であった。」としているが、非公開とした会議の議事録については過去の裁決においても不開示としており、扱いは変わっていない。

(4) 請求人は、実施機関が開示請求に対し、技術検討委員会の公開・非公開の方針を適用して、議事内容等を非開示にしたと推察する旨を主張しているが、本件部分開示決定については、条例にのっとり判断したものである。

4 審査会の判断理由

当審査会としては、必要な調査を行い、条例に即して検討した結果、以下のとおり判断する。

(1) 条例第1条及び第3条の規定について

条例第1条は「市民の知る権利を尊重し、市民に公文書の開示を求める権利を保障する等市政に関する情報の公開について必要な事項を定めることにより(略)市民の市政参加を助長し、市政に対する市民の理解と信頼を深め、もって地方自治の本旨に即した市政を推進することを目的とする」と定め、条例第3条は「実施機関は、この条例の解釈及び運用に当たっては、公文書の開示を

求める市民の権利を十分に尊重（略）しなければならない」としている（第3条）。

(2) 条例第7条第3号の規定等について

条例第7条柱書きは、「実施機関は、開示請求があったときは、開示請求に係る公文書に次の各号に掲げる情報（以下「不開示情報」という。）のいずれかが記録されている場合を除き、開示請求者に対し、当該公文書を開示しなければならない。」と規定し、同条第3号は、不開示情報として、「市の機関又は国等（中略）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（中略）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支障を及ぼすおそれがあるもの」と規定している。

前記(1)の条例の理念に照らせば、ここにいう「支障」については、名目的なものでは足りず、実質的なものであることが必要であり、「おそれ」も、抽象的な可能性では足りず、事務の適正な遂行が阻害される具体的な蓋然性が求められると解される。

(3) 本件公文書の不開示情報について

対象公文書は、『新規埋立地の調査に係る技術検討委員会設置要領（平成15年5月23日施行）』に基づいて設置された『新規埋立地の調査に係る技術検討委員会』の第1回から第9回までの全ての会議資料及び議事録」であり、当審査会が見分したところ、このうち、①個人の氏名等、②非公開を前提とした会議の資料及び議事録、③希少動植物の分布を示した記載が不開示とされているが、請求人は、①及び③については、実施機関の説明に異論はないとしている。よって、以下では、②の該当性について検討する。

(4) 非公開とした会議の資料及び議事録について

ア 広島市行政手続条例（平成7年広島市条例第5号。以下「手続条例」という。）第8条第1項により、実施機関は、公文書の一部又は全部を開示しないときは、その理由を決定通知書に記載する必要がある。

この不開示理由の付記は、実施機関の慎重かつ合理的な判断を確保し、不開示理由を開示請求者に知らせて審査請求に便宜を与えるためのものであるから、不開示とされた各情報が、条例が示す不開示事由のどれに該当するのかをその根拠とともに開示請求者に明確に示すものでなければならない。

イ 本件部分開示決定の通知書では、非公開とした会議の議事録を不開示とした理由について、「市の機関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、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支障を及ぼすおそれがあるため。」としているが、これは条例第7条第3号の規定を記載しているのみで、実質的にどのような支障を及ぼす具体的なおそれがあるのかが示されておらず、理由の記載として不十分である。

ウ また、実施機関は、議事録の委員の発言内容の部分を不開示とした理由について、「委員に自由な議論を行っていただくために、当該委員会が非公開を前提として開催されたものであること」と説明するが、イと同様、市の事務又は事業の適正な遂行に実質的にどのような支障を及ぼす具体的なおそれがあるかが、具体的な個別の発言の中身に即して示されておらず、理由の記載として不十分である。

なお、非公開とされた会議の議事録の開示方法としては、今回のように委員の発言内容の部分を全て不開示とする方法以外にも、発言者名を不開示とし、発言内容の部分については開示とする方法も考えられる。

エ 以上のことから、本件部分開示決定における理由の記載は十分なものとはいえず、手続条例第8条第1項の定める理由付記の要件を欠くものであると認められることから、実施機関は、前記ウのとおり不開示事由の該当性を個別具体的に精査した上で、改めて開示に関する決定を行うべきである。

以上により、「1 審査会の結論」のとおり判断する。

別紙1

審査会の処理経過

年 月 日	処 理 内 容
R 1 ・ 1 0 ・ 2 3	広施恵第224号の諮問を受理 (諮問第311号で受理)
R 2 ・ 1 ・ 2 1 (第1回審査会)	第2部会で審議
R 2 ・ 2 ・ 1 8 (第2回審査会)	第2部会で審議
R 2 . 3 . 2 4 (第3回審査会)	第2部会で審議

参 考

広島市情報公開・個人情報保護審査会第2部会委員名簿
(五十音順)

氏 名	役 職 名
佐 藤 以 誠	広島ホームテレビ経営戦略局長
田 邊 誠 (部会長)	広島大学大学院法務研究科教授
土 井 敬 子	広島消費者協会理事
福 永 実	広島大学大学院法務研究科教授