

広情個審第21号

平成30年9月26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及び公文書不開示決定に係る異議申立てについて（答申）

平成27年7月30日付け広施第34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108号関係）

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】

平成27年7月30日付け広施第34号の諮問事案（諮問第108号事案）

平成27年4月11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5月27日付け広施第22号で行った公文書部分開示決定（以下「本件処分1」という。）及び広施第23号で行った公文書不開示決定（以下「本件処分2」という。）に対する同年6月29日付け異議申立て

第1 審査会の結論

本件処分1において不開示とした部分のうち、別表1に掲げる部分は開示すべきである。なお、その他の不開示とした部分について不開示としたことは妥当である。

本件処分2において不開示とした部分のうち、別表2に掲げる部分は開示すべきである。なお、その他の不開示とした部分について不開示としたことは妥当である。

第2 異議申立ての内容

異議申立人（以下「申立人」という。）の主張は、おおむね次のとおりである。

1 異議申立ての趣旨

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。）に基づき、申立人が行った本件開示請求について、本件処分1及び本件処分2を取消し、開示すべき文書が更に存在するならその文書を、非開示部分のうち条例の規定により開示すべき部分があるならその部分を開示するとの決定を求めるといふものである。

2 異議申立ての理由

(1) 本件処分1について

実施機関が部分開示としたのは以下の3件である。

- ① 平成18年3月12日・15日の説明会
- ② 平成25年11月12日の説明会
- ③ 平成26年5月24日の説明会

このうち、①については、全面開示であるが、②及び③は質疑応答内容を、説明を行った広島市の担当部署名を除いて全て黒塗りとしたものであった。

事務手続きの上からは、①は「公文書開示決定通知書」によって通知すべきものと思われるが、異議申立人にとっては、開示決定・部分開示決定と、その通知の分かれている方が不便であるため、特に不満がある訳ではない。

しかし、②及び③については、疑義がある。どちらも、筒瀬グリーンバンク広場（仮称）の建設工事にかかる「説明会」での質疑応答であり、議事録の構成からは、住民からの質問に、事業者である広島市が公式に回答したものと推察される。

まず、住民からの質問であるが、これが、特定個人の発言部分について、「言い回しもそのままの逐次語録」であって「発言部分については、発言者の氏名を隠したとしても」「なお個人の権利利益を害するおそれがある」ものなのかどうか、当該町内会の固有の権利利益や損害等についての質問であって、公にすることで当該町内会との信頼関係が崩れるようなものなのかどうか、それらを個別具体的に判断し、開示非開示の決定をしなければならないところ、一律に不開示としていると推察される。

次に、実施機関の発言であるが、一般的に、工事の施工についての説明は、開示することによって信頼関係が崩れる性格のものではなく、計画や施工方法等を淡々と説明するものであるから、開示してしかるものである。よほどのことがない限り、非開示にする理由はないものと思われる。

それが何より証拠に、平成18年3月12日に開催された説明会の「質疑の概要」はすべて開示されている。通常、説明会では、そこに記載されているような質問が出るものであるから、平成25年11月12日と平成26年5月24日の説明会でも同様（同様に開示して支障のない）の質問があってもおかしくない。いや、むしろ必ずあると推測するのが当然ではないであろうか。

(2) 本件処分2について

不開示とした24件の不開示理由は、「これらの協議は、正式な協議や説明会ではなく、その前に関係者と適切な情報収集や事前の協議等を行う、いわゆる『下打合せ』であり、公にすることにより、当該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」である。

不開示とした24件については、件名リストがないので、いつの協議録であるのか、異議申立人には分からない。24件の協議録を特定したのであるから、これらのリストは開示すべきである。

申立人は、平成17年2月2日から平成27年4月11日までの期間の協議録を開示請求した。その結果、平成18年3月、平成25年11月、平成26年5月には、当該町内会に対して「説明会」を開催したが、それ以外は、正式な協議や説明会をしていない。（実施機関の不開示理由より）そうであれば、平成18年度から平成25年度の途中まで、7年半あまりの間、全く正式な協議や説明会が開催されていないこととなり、はなはだ不自然である。

申立人は、実施機関からの電話での確認に、この間の協議の内、埋立行為に関連するものでなく地元対策事業で行っている筒瀬福祉センターの間取りなどの協議議事録等は、はずしても支障ないと口頭で回答しているため、これに類するものは省かれているかもしれない。異議申立人との確認で、申請内容から除いた部分については、通知書の中に「〇〇に関するものは除く」あるいは「〇〇に関連するもののみ」等の記述が必要である。これは、申請内容と開示内容との整合性を保つために必要なことであり、省略した協議録がある場合には、必ず概要のわかる記述をしていただきたい。

本件開示申請は、平成27年4月8日付けの「決定書」（広島市長が、平成26年2月5日付け及び平成26年3月27日付け並びに平成26年4月13日付けで異議申立人から提起された異議申立てについて、広島市情報公開・個人情報保護審査会に諮問し、その答申を得て決定したもの）の「4 当庁の判断」の「(1)」の「イ」の「③」の「大規模災害時等における玖谷埋立地への緊急な不燃ごみ搬入等について、両町内会と現在でも協議を行っている」を踏まえて行ったものである。この文面から、実施機関が、「筒瀬親和会」と不燃ごみの緊急搬入等について協議を行っていることは明らかである。この記述は、町内会と協議しているというものであるから、正式な協議であり、関係者（＝役員等）との「下打合せ」でないこともまた、明らかである。開示申請した期間に、実施機関と筒瀬親和会という町内会（住民によって組織された法人格を有する地縁団体）との、埋立行為に関連する協議の議事録は3件だけでなく、不燃ごみの緊急搬入に関するものも含め、更に存在しているはずであるから、それらが開示されておらず、開示すべきであるということである。

この協議録が24件のうちにあるのならば、町内会との協議として、不開示理由の変更が必要となる。

(3) 意見交換について

実施機関は、前出の「決定書」に、「公にしないことを前提に忌憚のない意見交換が行われており、意見交換等の詳細な内容を公にすることになれば、十分な意見交換等ができなくなり・・・事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがある」と記述している。

私見を述べあうような場合、特定の利益を追求するような場合、特定の個人や法人の利害に関するような意見を言い合うような場合には、公にすることで支障が及ぶことも考えられる。

しかし、周知の事実や、自然、社会経済的な事実関係に基づく情報、実施機関の説明など、公にすることに支障のない部分がある場合に、これらは、「忌憚のない意見交換であり、公にできない」とは言えない。

そもそも、「説明会」が「公にしないことを前提に忌憚のない意見交換」を求める場になり得るのか、「公にしない」と説明して開催しているのか、又、そのようなことが可能であるのか、はなはだ疑問である。

説明会での質疑応答は、「忌憚のない意見交換」とは本質的に異なるものであると、異議申立人は考えている。

つまり、説明会での「質疑応答」は、意見交換の場ではなく、住民からの質問に対して実施機関が答える場であるから、質問とその回答を個別具体的に判断して開示不開示を決定すべきものである。

公にしないことを前提にした忌憚のない意見交換の場であるから一律に不開示にするという乱暴な理論は、情報公開条例の規定に抵触するので、審査会で十分審議していただきたい。

第3 実施機関の主張要旨

実施機関の主張は、おおむね次のとおりである。

1 本件処分1について

説明会では本市からの事業の説明だけではなく、工事後の地元利用に関することやイノシシやカラス対策の要望など、事業に直接関係するもの、関係しないものを問わず忌憚のない協議が行われた。そして、これらの協議を通じて本市と同町内会との信頼関係を築き、事業や工事に対する理解を得た。

今回、異議申立ての対象となった2件の工事に関する地元説明会メモにおいて記載している特定個人の発言部分については、言い回しもそのままの逐語記録であり、発言者の性格や言葉遣い等を詳細に表わしており、住民の発言部分については、発言者の氏名を隠したとしても、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、なお個人の権利利益を害するおそれがある。

また、説明会では、公にしないことを前提に忌憚のない意見交換等が行われており、説明会等の出席者は自らの発言内容が公開されることを承知して発言したのではないことから、地元対策事業等に関し同町内会と現在でも協議を行っていることを踏まえれば、意見交換等の詳細な内容を公にすることになれば、今後十分な意見交換等ができなくなり、現在稼働中の埋立事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがある。

以上のことから、条例第7条第1号の個人情報、同条第2号の法人等情報に該当するとともに、同条第3号の広島市の事務事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるものとして、また、広島市職員の発言部分についても、意見交換等の詳細な内容が伺い知れるため、同条第3号の広島市の事務事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるものとして、それぞれ不開示とした。

2 本件処分2について

これらの協議の内容は、同町内会から出ている反対意見や個人の利害を含む地元対策の内容等についての内部情報など、具体的、個別的な意見・情報の交換、提案が忌憚なく行われたものである。

このことから、本件公文書の内容を一部でも公にすれば、本市はこれまで築いてきた同町内会長

等との良好な信頼関係を失うことになる。

さらに、これらの協議は、正式な協議や説明会ではなく、関係者と適切な情報収集や事前の協議等を行う、いわゆる「下打合せ」であり、このような「下打合せ」においては、未成熟かつ不確定なものが含まれる情報のやり取り等が行われることもあり、その内容等については、不開示が妥当であるとする。

また、地元対策事業について、同町内会長等と現在でも協議を行っていることを踏まえれば、協議の内容だけでなく、いつ、誰と何の協議を行ったかも含めて、公にすることになれば、同町内会長等との良好な信頼関係を失い、今後十分な協議や情報収集等ができなくなり、現在稼働中の埋め立て事業の適正な遂行に支障を及ぼすことになる。

以上のことから、本件公文書については、公にすることにより、埋立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7条第3号により不開示とした。

なお、平成17年2月の拡張整備についての地元合意以降には、大きな整備事業がなく、地元との協議は専ら地元対策事業に関連したものであり、異議申立人への電話確認により、地元対策事業に係る議事録は対象公文書から除外してもよい旨の回答を得たことから、これを除外した。

また、平成26年8月の大規模土砂災害における玖谷埋立地への緊急な災害不燃ごみ搬入等については、同町内会長等にお話し、了解を得ているが、議事録は作成していない。

第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、条例に則して検討した結果、以下のとおり判断する。

なお、実施機関は、本件処分1において、説明会開催状況報告書（平成18年3月12日・15日開催）、地元説明会メモ（平成25年11月12日開催、以下「本件公文書1」という。）、地元説明会メモ（平成26年5月24日開催、以下「本件公文書2」という。）の3件の公文書について部分開示決定を行っているが、説明会開催状況報告書（平成18年3月12日・15日開催）には不開示とした情報はなく、申立人も当該公文書については異議申立てを行っていないから、当該公文書を除く公文書について判断する。

1 基本的な考え方について

条例は、第1条に規定されているとおり、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、市民に説明する責務が全うされるようにし、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して制定されたものであり、条例第7条各号に規定された不開示情報を除き、原則開示の理念の下に解釈・運用されなければならない。

2 本件処分1について

(1) 本件公文書1について

ア 実施機関は、「3出席者」、「4(2)説明及び質疑応答」、2ページ41行目の不開示情報について、法人に関する情報であって、公にすることにより当該法人の競争上又は事業運営上の地位その他社会的な地位を害すると認められるものであるとして、条例第7条第2号に該当すると主張している。

審査会が見分したところ、当該各不開示部分には、工事を施工する法人の名称、担当社員の名前及び役職名が記載されている。そのうち、法人の名称は、公知の事実と言え、条例第7条第2号に該当するとは認められず、その他、条例第7条各号に規定された不開示事由に該当しないから、開示すべきである。

なお、担当社員の名前及び役職名は、個人に関する情報であって、特定の個人を識別することができるものに該当するから、実施機関が不開示としたことは妥当である。

イ 実施機関は、「4内容(3)質疑応答」の不開示情報について、特定の個人の発言部分については、発言者の氏名を不開示としたとしても、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、なお個人の権利利益を害するおそれがあるとして条例第7条第1号に該当すると主張しているほか、説明会では公にしないことを前提に忌憚のない意見交換等が行われており、説明会等の出席者は自らの発言内容が公開されることを承知して発言したのではないことから、意見交換等の詳細な内容を公にすることになれば、今後十分な意見交換等ができなくなり、現在稼働中の埋立事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるとして条例第7条第3号に該当すると主張している。

審査会が見分したところ、当該不開示部分のうち、広島市職員以外の出席者の発言部分は、逐語記録であり、説明会等の出席者は自らの発言内容が公開されることを承知して発言したのではないことが伺われ、発言者の氏名を隠したとしても、その内容から発言者を特定することが可能となる情報であり、条例第7条第1号本文に該当し、不開示としたことは妥当である。

広島市職員以外の出席者の発言を除いた不開示部分のうち、2ページ4行目、6行目、9行目から13行目、4ページ4行目及び5行目には、広島市職員の回答が書かれている。当該広島市職員の回答は、これを明らかにすると、その内容からそもそもの発言者を特定することが可能となる情報であり、条例第7条第1号本文に該当し、現在なお埋立地が稼働中であることをも考えると、地元住民との信頼関係を害するおそれがあり、同条第3号の広島市の事務事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるものとして、それぞれ不開示としたことは妥当である。

また、3ページ14行目及び15行目には、特定の法人その他の団体に関する情報又は事業を営む個人の当該事業に関する情報が記載されており、公にすることにより当該法人等又

は当該個人の競争上又は事業運営上の地位その他社会的な地位を害すると認められるため、条例第7条第2号に該当し、不開示としたことは妥当である。

しかし、その他の部分については、いわゆる地元説明会における工事についての一般的な質問や要望に対する回答が記載されているものと認められるから、特定の個人を識別することのできる情報や、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、なお個人の権利利益を害するおそれがある情報には該当しないと解され、条例第7条第1号に規定する不開示事由には該当しない。

また、説明会において広島市が工事の方法について一般的に行った説明について開示することによって住民との信頼関係が損なわれ、今後十分な意見交換等ができなくなり、現在稼働中の埋立事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるとは認められないので、条例第7条第3号の不開示事由にも該当しない。本件説明会は、地元対策として町内会役員と各班の代表者を対象として開催されたものとされているが、質疑応答を見る限りでは、町内会に属していない住民の参加もあり、専ら内々の説明であるとは言えない。当該説明会において広島市が工事の方法について行った説明は説明会に参加できなかった住民にとっても当然に関心のあるところである。協議の結果広島市が工事についてとることになる対応について、別途地元住民に広報するなどの手段が執られていたのであればともかく、協議の記録について本件公文書以外の記録が存しないのであれば、個人に係る情報ないし法人情報として不開示とすべき内容以外の内容は開示すべきである。

(2) 本件公文書2について

ア 「4内容(2)説明」の不開示部分には、個人の名前が記載されており、個人に関する情報であって、特定の個人を識別することができるものに該当するから、実施機関が不開示としたことは妥当である。

イ 実施機関は、「4内容(3)質疑応答」の不開示情報について、特定の個人の発言部分については、発言者の氏名を不開示としたとしても、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、なお個人の権利利益を害するおそれがあるとして条例第7条第1号に該当すると主張しているほか、説明会では公にしないことを前提に忌憚のない意見交換等が行われており、説明会等の出席者は自らの発言内容が公開されることを承知して発言したのではないことから、意見交換等の詳細な内容を公にすることになれば、今後十分な意見交換等ができなくなり、現在稼働中の埋立事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるとして条例第7条第3号に該当すると主張している。

審査会が見分したところ、当該不開示部分のうち、広島市職員以外の出席者の発言部分は、逐語記録であり、説明会等の出席者は自らの発言内容が公開されることを承知して発言した

ものではないことが伺われ、発言者の氏名を隠したとしても、その内容から発言者を特定することが可能となる情報であり、条例第7条第1号本文に該当し、不開示としたことは妥当である。

広島市職員以外の出席者の発言を除いた不開示部分のうち、1ページ下から5行目及び6行目、2ページ2行目から8行目、16行目及び17行目、22行目以下の部分には、広島市職員の回答等が記載されている。当該広島市職員の回答等は、これを明らかにすると、その内容からそもそもの発言者を特定することが可能となる情報であり、条例第7条第1号本文に該当し、現在なお埋立地が稼働中であることをも考えると、地元住民との信頼関係を害するおそれがあり、同条第3号の広島市の事務事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるものとして、それぞれ不開示としたことは妥当である。

しかし、その他の部分については、いわゆる地元説明会における工事についての一般的な質問や要望に対する回答が記載されているものと認められるから、特定の個人を識別することのできる情報や、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、なお個人の権利利益を害するおそれがある情報には該当しないと解され、条例第7条第1号に規定する不開示事由には該当しない。さらに、これらの情報が条例第7条第3号の不開示事由に該当しないことについては、(1)イで説明した通りであり、その他の部分については開示すべきである。

3 本件処分2について

協議録の様式は、おおむね広島市職員の押印欄、件名欄、日時欄、場所欄、出席者欄及び協議内容欄からなっている。

本件処分2に係る各文書について、実施機関は説明会の前に町内会会長等と実施した「下打ち合わせ」であると主張する。これらの公文書の協議内容欄には、広島市職員と筒瀬親和会長等との間で、公表されないことを前提とした具体的かつ個別的な協議等が記載されていることが認められる。

これらの情報について公にすることになれば、筒瀬親和会との良好な信頼関係を失い、今後十分な協議や情報収集等ができなくなり、広島市のごみ埋立事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあることは、十分に蓋然性があると考えられるから、条例第7条第3号に該当するとの実施機関の判断は是認される。

しかしながら、本件の一連の協議について、説明会の前の町内会幹部等との打合せの存否に係る情報についてまで不開示とすることが、条例7条第3号により正当化しうる事情があるとは認められない。従って、以下のように判断される。

(1) 広島市職員の押印欄について

広島市職員の押印欄には、本件各公文書の回覧を受けた広島市職員の印影が記載されている。当該印影は、条例第7条第1号ただし書エの「当該公務員等の職及び当該職務遂行の内容に係る部分」に該当すると解され、その他、条例第7条各号に規定された不開示事由に該当しないから、開示すべきである。

(2) 日時欄について

協議を行った日時は、条例第7条各号に規定された不開示事由に該当しないから、開示すべきである。

(3) 場所欄について

個人情報に該当する場所以外の情報は、条例第7条各号に規定された不開示事由に該当しないから、開示すべきである。

(4) 協議者欄について

筒瀬親和会代表者の役職名及び名前は団体代表者情報であり、広島市職員の役職名及び名前は条例第7条第1号エの「当該公務員等の職」に該当すると解され、その他、条例第7条各号に規定された不開示事由に該当しないから、開示すべきである。

(5) その他の情報について

ア 件名欄について

件名を開示した場合、協議内容が明らかとなり、広島市のごみ埋立事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるから、条例第7条第3号に該当し、不開示としたことは妥当である。

イ 協議内容欄について

協議内容について不開示としたことについて、前述の通り、妥当である。

4 まとめ

以上により、「第1 審査会の結論」のとおり判断する。

なお、申立人は、実施機関が、筒瀬親和会と不燃ごみの緊急搬入等について協議を行っていることは明らかであり、このことに関する議事録が存在しているはずであるにもかかわらず、それらが開示されておらず、開示すべきであると主張するが、当審査会が確認したところ、本件処分2において不開示とした公文書には、申立人の主張する公文書は存在しない。

別表1

区 分	開示すべき部分	
本件公文書1	「3出席者」	・1ページ7行目のうち工事を施工する法人の名称
	「4内容(2)説明及び質疑応答」	・1ページ17行目
	「4内容(3)質疑応答」	<ul style="list-style-type: none"> ・1ページ24行目及び25行目、27行目から29行目まで、33行目から35行目まで、37行目から39行目まで ・2ページ16行目、18行目及び19行目、21行目及び22行目、25行目、27行目、30行目及び31行目、33行目及び34行目、37行目及び38行目、40行目、41行目 ・3ページ4行目から10行目まで、12行目、18行目及び19行目、26行目から32行目まで、34行目、37行目、39行目 ・4ページ1行目、8行目
本件公文書2	「4内容(3)質疑応答」	<ul style="list-style-type: none"> ・1ページ32行目 ・2ページ1行目、11行目から14行目まで

別表2

区 分	開示すべき部分
本件処分2に係る協議録	<ul style="list-style-type: none"> ・広島市職員の印影 ・協議日時 ・個人情報に該当しない協議場所 ・筒瀬親和会代表者の役職名及び名前 ・広島市職員の役職名及び名前

別紙1

審査会の処理経過

年 月 日	処 理 内 容
27. 7. 30	広施第34号の諮問を受理（諮問第108号で受理）
30. 5. 30 (第1回審査会)	第1部会で審議
30. 6. 13 (第2回審査会)	第1部会で審議
30. 7. 18 (第3回審査会)	第1部会で審議
30. 8. 20 (第4回審査会)	第1部会で審議
30. 9. 18 (第5回審査会)	第1部会で審議

参 考

広島市情報公開・個人情報保護審査会第1部会委員名簿
(五十音順)

氏 名	役 職 名
大 橋 弘 美	弁護士
片 木 晴 彦 (部会長)	広島大学大学院法務研究科教授
ジョージ・R・ハラダ	広島経済大学経済学部教授
福 永 実	広島大学大学院法務研究科教授
宮 崎 智 三	中国新聞社論説副主幹