



岡情審査第231号

平成25年9月13日

岡山市長 高谷茂男様

岡山市情報公開及び個人情報保護審査会

会長 山口和秀



岡山市情報公開条例第16条の規定に基づく諮問について（答申）

平成25年1月4日付け岡産廃第1231号による下記の諮問について、
次のとおり答申します。

記

御津河内産廃処分場処理施設設置計画（以下「本件設置計画」という。）
に係る文書として、岡山市産業廃棄物処理施設設置審議会（以下「審議会」
という。）の第1回から第4回までの議事録（以下「本件公文書」という。）
の開示請求に対して、一部開示とした処分に対する異議申立て（以下「本
件異議申立て」という。）についての諮問

第1. 審査会の結論

本件公文書の開示請求に対して、岡山市長（以下「実施機関」という。）が行った一部開示決定処分において、非開示とした審議内容（以下「本件審議内容」という。）については、本件設置計画関係者の担当者の氏名及び居住地に関する情報、本件設置計画者の取引先に関する情報、発言した委員が具体的に確認できる情報（委員名及び経歴等で発言者が特定できる情報）を除き、開示すべきである。

第2. 異議申立て及び諮問の経緯

- 1 本件異議申立人（以下「申立人」という。）は、平成24年10月29日付けで実施機関に対し、岡山市情報公開条例（平成12年市条例第33号。以下「条例」という。）第3条第1項の規定に基づいて、本件公文書の開示請求（以下「本件請求」という。）を行った。
- 2 本件請求に対し、実施機関は、同年11月12日付けで本件公文書の個人の氏名は条例第5条第1号の個人情報に該当し、本件審議内容は、開示することにより、審議会の調査審議において率直な意見の交換若しくは意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれがあるなど、条例第5条第3号に規定する審議・検討又は協議に関する情報に該当することを理由として一部開示決定処分を行った。
- 3 上記決定を受けた申立人は、実施機関に対し、同年12月18日付けで本件審議内容の開示を求めて異議申立てを行った。
- 4 実施機関は、平成25年1月4日付けで、本件異議申立てについて、条例第16条の規定に基づき、当審査会に本件諮問を行った。

第3. 申立人及び実施機関の主張の要旨

申立人及び実施機関の主張の要旨は、次のとおりである。

1 申立人の主張要旨

(1) 条例第5条第3号該当性について

第1回審議会から第4回審議会については、審議が終了し、本件設置計画者に対し指示がなされ、本件設置計画者からの回答も終わっている。既に審議が終了したものについて開示を求めているのであって、これを開示することにより率直な意見の交換や意思決定の中立性が損なわれることは考えられない。開示することにより率直な意見の交換や意思決定の中立性が損なわれることがあれば、審議会や行政の在り方がおかしいのであって、開示自体を制限することに結びつくものではない。条例第5条第3号は、審議会議事録を全て一律に非開示情報と定めているわけではなく、非開示情報とするためには、議事録を開示することにより、実施機関が主張するような影響を具体的に立証する必要がある。

また、本件審議内容を開示することにより、発言者の特定が行われ、その者が不当な圧力を受けるとも主張しているが、具体的には、どのようなことを想定しているのか。本件審議内容は、議事骨子を示した要旨にしか過ぎないと考えられ、それでも発言者の特定が行われるかも知れないが、どのような圧力がかかるというのか。本件においては、市民が慎重審議を要請する手紙を届ける程度のことであるのかも知れないし、その中には委員の特定の発言を難詰するも

のもあるかも知れない。しかし、このことは不当な圧力・干渉として排除されるべきことではなく、当然の市民の権利であり、条例の目的にも適う行為と考えなければならない。専門家の審議とは、もっぱら密室で市民から隠れて行われるのではなく、自らの専門性に基づいて、堂々と、国民全てを説得できるだけの確信のもとに行われるものでなければ、公正・中立な審議として国民を納得させることはできない。審議の公正・中立性の保証という観点からいえば、特定の利害関係者から圧力がかかることよりも、行政当局による委員の恣意的な任命こそが問題なのである。

(2) 条例第5条第4号該当性について

実施機関は、条例第5条第4号事由を非開示理由として追加したが、審議会議事録については、非開示を約束して委員に就任してもらっているのだから、約束違反をして開示すれば委員に就任してもらえなくなり、業務に支障が生じるというのは、あまりに勝手な仲間内の論理であり、条例第5条第4号の非開示理由とは成り得ない。問題は、あらかじめ委員に対して議事録を非開示とすることを約束するのは、正しいのかというところにあり、根本的には議事録を非開示とすること自体の正当性が論証されなければならない。

(3) 条例第7条該当性について

本件設置計画のような安定型処分場については、これまで全国各地で環境汚染が発生しており、その安全性に根本的な疑問がもたれている施設が、岡山市民の水道水源地に作られることを考えれば、岡山市民大半の健康と生活という公益に関わる問題である。さらに、平成2

4年3月には、岡山市議会で「建設反対の請願書」が採択されており、本件の審議の在り方と許認可の決定については、岡山市民全員が大きな関心を寄せている案件であって、同時に、将来にわたって岡山の自然環境と人間活動の調和をどのように図っていくのかということは、岡山市民全員の意思決定に関わる問題である。審議の内容・経過を開示することによって、広く岡山市民が「何が問題となり、どのように審議され、どのように解決が図られたのか」を知ることこそ、岡山市の将来の在り方を間違えないというより広い意味での公益に資することである。

安全な施設を建設することは公益であり、安全でない施設を建設することは公益に反するといえる。本件の許認可に際して、英知を集めて安全な施設とすることが、或いは安全が保証されないので作らせないことができるのであれば、その経験は、次に計画が持ち上がった際に必ず役立つという意味において、まさに岡山市民全体の利益に関わる公益なのである。専門家による意見は、決定的ともいえる程の役割を果たすため、公益に資するためには、この専門家集団が如何に深く問題を捉え、如何に十分審議を尽くすかが、決定的に重要である。

2 実施機関の主張要旨

(1) 審議会について

廃棄物の処理及び清掃に関する法律（昭和45年法律第137号。以下「廃棄物処理法」という。）第15条第1項に規定する施設（以下「産業廃棄物処理施設」という。）を岡山市内に設置しようとする者は、岡山市産業廃棄物処理施設の設置及び管理の適正化等に関

する条例（平成14年市条例第22号。以下「産業廃棄物条例」という。）第6条に基づき事業計画書及び環境保全調査書を市長に提出しなければならないことになっている。

審議会は、最終処分場等（廃棄物処理法施行令（昭和46年政令第300号）第7条の2に規定する産業廃棄物処理施設をいう。）に係る事業計画及び環境保全調査書の内容について、環境保全的観点からはもとより、日常生活的観点からも、調査審議することを目的に設置されており、市長は、審議会の議を経て、当該最終処分場等の設置に関する意見を述べるものとしている。

本件請求の対象となった審議会は、岡山市北区御津河内に設置を計画している産業廃棄物処理施設（以下「本件産業廃棄物処理施設」という。）に係るものである。

なお、産業廃棄物条例第5条では、廃棄物処理法第15条又は第15条の2の6に基づく申請は、これら産業廃棄物条例の手続を経た後に行わなければならない旨規定されている。

(2) 条例第5条第3号該当性について

審議会は、設置計画の審議・検討を行う過程で、疑義等が生じた場合には、当該設置を計画する事業者側に質問及び要請として「産業廃棄物処理施設設置計画に係る審議会の意見について（以下「審議会意見」という。）」という文書を通知することがある。

本件請求の時点では、審議会による審議のみを捉えても本件設置計画者に対する審議会意見が出されている段階であり、いまだ最終的な合意には至っていない。また、市長の意見もいまだ作成されて

おらず、産業廃棄物条例手続は、終了していない。本件審議会の議事が終了しても、本件産業廃棄物処理施設の許可事務に係る一連の手続の一部が終了したに過ぎず、許可に係る手続そのものは継続していると考えるのが妥当であり、本市の意思形成過程にあることには変わりがない。

そもそも審議会意見は、産業廃棄物条例手続の途中で審議会の合議事項に基づいて出されるものであり、本市の意思形成過程の要素のひとつとして非開示情報に該当すると考えられなくもないところ、条例第1条の本旨に照らして、①審議会の審議過程そのものとはいえないこと、②発言者を個別に特定することまではできないこと、③審議会意見については、本件設置計画者側には既に通知がされているものであって、これを全て非開示とすれば、その決定は著しく平等性を欠くおそれがあることから、これを全て開示すべきとの判断を行っており、これまでも実際に開示がされている。

一方、本件審議内容は、審議会意見とは異なり、審議会意見をまとめるために行われた審議の過程そのものにあたり、これには審議会委員個別の意見が詳細に記された、まさに合議体としての意思形成過程を記録したものである。これを開示すれば、発言者の特定が行われ、その者が不当な圧力を受けることで特定の利害関係者の利益を助ける発言が行われたり、開示が予定されることによって発言者自らがその意見の表明そのものを自粛するといった行為も容易に予想されるため、審議会の中立性が保たれず、その審議において十分な議論が行われないおそれが生じる。本件審議内容は、審議会の

審議過程を記録した文書に過ぎないから、その情報の一部は審議会の合議事項すなわち審議結果とはいえず、未成熟な審議途中の情報や合議体としての審議結果とは異なる発言の一部が不当に扱われれば、不当な混乱を招くおそれもある。

このように、審議会意見が開示される場合と大きく異なり、本件審議内容が開示されると、審議会における審議の中立性や自由闊達な意見の醸成といった適正な意思決定手続の手段を確保することが困難となり、その未成熟な情報が、市民の誤解や憶測を招き不当な混乱を生じさせるおそれがある。

いったん本件審議内容を開示すると、審議会における発言内容やその発言に関わる委員の特定を防ぐことはできず、特定の委員に対する圧力がかかるおそれを未然に防止することは事実上困難となることから、本件審議内容は条例第5条第3号の非開示情報に該当するため、本件請求については、全体として一部開示決定の判断を行ったものである。

(3) 条例第5条第4号該当性について

本件産業廃棄物処理施設設置に係る全ての手続が終了し、本市の意思決定がされた後、すなわち、本件産業廃棄物処理施設の設置について許可又は不許可の行政処分がされた後の本件審議内容の扱いについても、これを全部開示とすることは実施機関の事務執行上の理由から条例第5条第4号に該当するものとする。

また、審議会においては、法令に定められた技術上の基準等に関する専門的見地からの審議検討も必要なことから、専門的知識を有

する委員の就任が欠かせないが、審議会の委員として委嘱する専門家に対して、審議事項については守秘義務が課せられることを確認し、あらかじめ審議会議事録の開示は行わない旨の説明を行った上で委嘱を行っている。

このような運用を行っている理由は、審議会から委員個人に向けられる圧力等に対する何らかの保証や配慮を求める要請があったことなどを考慮し、条例及び岡山市会議公開要綱の非開示事項に鑑み、審議会議事録を開示対象としないとすることで委員個々の意見に対する個人攻撃等を防ぐよう運用すると取り決めたものである。

さらに、本件審議内容が開示対象とされることなどを理由に一部の委員が就任を固辞するといった事態になれば、産業廃棄物条例手続の遂行において著しい停滞を余儀なくされるものである。

したがって、本件審議内容の扱いは、審議会の終了により条例第5条第3号事由に該当しないと見なされた場合、若しくは本件産業廃棄物処理施設の許可、不許可について行政処分が行われた以後においても、条例第5条第4号該当となり、開示される内容については、本件開示決定と同様に扱うことが妥当と考える。

(4) 条例第7条該当性について

設置許可申請もされていない施設が、どういった公益に対して、どのような利益侵害をどの程度もたらすのかが依然として不明である。申立人がいうところの公益が、生活環境の保全の全般にあるとみなした場合、これを確保するために本市が行うことができる主な手段は、「生活環境の保全及び公衆衛生の向上を図ること」を目的とした法及

び関連する法令及び条例等に基づく様々な施策や措置及び処分であり、これら具体的な行政行為等によりその公益の確保を目指すことを可能とするものである。すなわち、法令の要件を満たさない施設の建設が計画される場合にあっては、当該施設の設置許可申請は法令に基づき不許可とされるべきであり、こうした具体的な行政行為によって本市における公益の確保を行うものである。

一方、本件審議内容の開示によっても、生活環境の保全の全般に対して何らかの具体的な措置が可能となるものではなく、このことが生活環境の保全及び公衆衛生の向上という公益の確保を実現する具体的な手段であるということとはできない。

第4. 審査会の判断

実施機関と申立人との間における本件の争点をめぐる諸問題に関し、当審査会は、以下のとおり判断する。

1 本件公文書について

本件公文書は、本件産業廃棄物処理施設の設置計画に係る審議会の第1回から第4回までの議事録である。

本件公文書のうち、第1回から第3回までの議事録には、「日時」、「場所」、「出席者（委員、事業者及び事務局）」、「1. 事業計画説明」及び「2. 審議」とする項目で構成され、「1. 事業計画説明」とする内容から本件設置計画関係者が説明した事項及び説明時間が確認でき、実施機関は「出席者」及び「1. 事業計画説明」に記載された本件設置計画関係者の担当者名を非開示としている。また、「2. 審議」とする

内容から、審議会での発言者ごとの発言内容が確認でき、実施機関は、「2. 審議」の内容を全て非開示としている。

第4回の議事録では、本件設置計画関係者の出席がなく、事業計画説明とする項目もないが、これ以外の項目としては、第1回から第3回までのものと同じ構成となっている。

なお、第1回から第3回までの議事録には、発言した委員は「委員」として記載されているが、第4回の議事録では具体的な委員名が記載されている。

2 条例第5条第3号該当性について

(1) 条例第5条第3号は、「本市の機関並びに国、独立行政法人等、他の地方公共団体及び地方独立行政法人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、開示することにより、率直な意見の交換若しくは意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれ、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もの」を非開示情報として規定している。

(2) 「岡山市情報公開及び個人情報保護制度運用の手引 平成18年3月改訂」(以下「運用の手引」という。)における条例第5条第3号の説明によると、「『審議、検討又は協議に関する情報』とは、審議、検討又は協議に直接使用する目的で作成し、又は取得した情報(例:会議資料に記載された情報)及びこれらの経過・内容等に関する情報(例:議事録に記載された情報)をいう。また、1回又は数回の審議、検討又は協議が終了したとしても、当該機関としての最終的な意思決定

に至っていない場合においては、当該審議、検討又は協議に関する情報は、なお、検討中のものであるため、それを公にすることにより、本号に規定するそれぞれのおそれがある場合には、開示しないこととなる。」としている。また、運用の手引では「『不当に』に該当するかどうかは、当該情報の性質に照らし、開示することによる利益と非開示とすることによる利益を比較衡量して判断するが、検討中の段階の情報を開示することの公益性を考慮しても、なお意思決定等に対する支障が看過し得ない程度のものである場合には、開示しないこととなる。」としている。

- (3) 審議会では、本件産業廃棄物処理施設に係る事業計画及び環境保全調査書の内容について、環境保全的観点からはもとより、日常生活的観点からも調査審議を行っており、本件審議内容を確認すると、専門家や市民の代表者といったそれぞれの立場から意見が述べられており、それは客観的事実であったり、科学的な分析に基づいた専門家の意見であって、本件産業廃棄物処理施設の設置の是非を議論したものでなく、発言した委員が具体的に確認できる場合（委員名及び経歴等で発言者が特定できる場合）を除き、審議の中立性や自由闊達な意見の醸成といった適正な意思決定手続の手段を確保することが困難となったり、外部からの圧力がかかること自体考えにくい。

産業廃棄物処理施設の設置に当たっての審議会における審議内容は、少なくとも周辺住民にとって極めて関心の高いものである。他方、本件請求は、産業廃棄物条例手続が終了していない段階で行われているものの、実施機関は審議会意見を開示しており、審議会意見からは、

個別具体的な発言内容までは確認できなくとも、どのようなことが議論されたのかは確認できる状況にあり、本件審議内容を開示したとしても、未成熟な情報が、市民の誤解や憶測を招き不当な混乱を生じさせるおそれが高いとまではいえない。これらを総合的に判断すれば、開示することによる支障について、看過し得ない程度のものとはいえない。

よって、本件審議内容を開示することにより、率直な意見の交換、意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれ、不当に市民の間に混乱を生じさせるおそれがあるとまではいえないことから、条例第5条第3号の非開示情報には該当しない。

3 条例第5条第4号該当性について

(1) 条例第10条には、実施機関は開示請求に係る公文書の全部又は一部を開示しないときは、開示請求者に対し、その理由を示さなければならないと規定している。実施機関は、本件審議内容については、条例第5条第3号を理由として非開示としたが、その後、実施機関から条例第25条に基づく意見書が提出され、その中で条例第5条第4号を非開示理由として追加した。当審査会は、本件事案について紛争が繰り返されることなく、今回限りで解決するためにも、実施機関からの非開示理由の追加を認め、追加された非開示理由に対し、申立人へは反論の機会を与えたものである。

(2) 条例第5条第4号は、「本市の機関又は国、独立行政法人等、他の地方公共団体若しくは地方独立行政法人が行う事務又は事業に関する情報であつて、開示することにより、次に掲げるおそれその他当

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支障を及ぼすおそれがあるもの ア 監査、検査、取締り又は試験に係る事務に関し、正確な事実の把握を困難にするおそれ又は違法若しくは不当な行為を容易にし、若しくはその発見を困難にするおそれ、イ 契約、交渉又は争訟に係る事務に関し、本市又は国、独立行政法人等、他の地方公共団体若しくは地方独立行政法人の財産上の利益又は当事者としての地位を不当に害するおそれ、ウ 調査研究に係る事務に関し、その公正かつ能率的な遂行を不当に阻害するおそれ、エ 人事管理に係る事務に関し、公正かつ円滑な人事の確保に支障を及ぼすおそれ、オ 本市、国若しくは他の地方公共団体が経営する企業、独立行政法人等又は地方独立行政法人に係る事業に関し、その企業経営上の正当な利益を害するおそれ、カ 人の生命、健康、生活又は財産の保護、犯罪の予防、犯罪の捜査その他公共の安全と秩序の維持に支障を及ぼすおそれ」を非開示情報として規定している。

- (3) 運用の手引における条例第5条第4号の説明によると、『当該事務又は事業の性質上』とは、当該事務又は事業の性質に照らして保護する必要がある場合にのみ非開示とすることができることとする趣旨である。この『当該事務又は事業』には、同種の事務又は事業が反復される場合の将来の事務又は事業も含まれる。また、『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』とは、事務又は事業に関する情報を公にすることによる利益と支障とを比較衡量した結果、公にすることの公益性を考慮してもなお、当該事務又

は事業の適正な遂行に及ぼす支障が看過し得ない程度のものをいう。この場合、『支障を及ぼすおそれ』は、単なる抽象的な可能性では足りず、当該事務又は事業の適正な遂行に支障を生じることについて、法的保護に値する程度の蓋然性が認められなければならない。」としている。

- (4) 実施機関は、委員個々の意見に対する個人攻撃等を防ぐために、あらかじめ審議会議事録の開示は行わない旨の説明を行った上で委嘱を行っており、本件審議内容が開示対象とされることなどを理由に一部の委員が就任を固辞するといった事態になれば、産業廃棄物条例手続の遂行において著しい停滞を余儀なくされると主張している。

しかし、審議会は事業計画及び環境保全調査書の内容について、環境保全的観点のもとより、日常生活的観点からの調査審議を行っており、本件審議内容から判断しても、委員に対する不当な圧力により、委員が意見を撤回したり、意見の変更を行うことなどの事態も考えにくく、発言した委員が具体的に確認できる場合（委員名及び経歴等で発言者が特定できる場合）を除き、本件審議内容が開示対象とされることをもって、委員から就任を固辞される具体的なおそれがあるとは考えられず、実施機関の主張は抽象的な可能性にとどまるものであって、法的保護に値する蓋然性が認められるとはいえない。仮に、委員に対してある程度の批判が行われる可能性を考慮しても、委員が就任を固辞する事態が発生し産業廃棄物条例手続の遂行に著しい停滞を余儀なくされることまでは、容易には認めが

たい。

上記の理由により、実施機関が主張する開示することによる支障については、条例第5条第4号の非開示情報には該当しない。

なお、付言すると、本件審議内容を開示することにより、委員から就任を固辞されることを危惧しているのであれば、実施機関は、委員に対し市民に公開できる情報は、できる限り公開するという情報公開制度の趣旨を説明し、委員の理解を得るよう努めることが必要であると考えます。

4 条例第7条該当性について

条例第7条は、「実施機関は、開示請求に係る公文書に非開示情報（第5条第5号に該当する情報を除く。）が記録されている場合であっても、公益上特に必要があると認めるときは、開示請求者に対し、当該公文書を開示することができる。」と規定しているところ、すでに上記で判断しているとおり本件審議内容は、基本的に開示すべきものとして判断しているため、条例第7条に基づく公益上の観点からの開示の必要性を判断するまでもない。

5 条例第5条第3号及び第4号以外の非開示情報について

(1) 実施機関が本件公文書において非開示とした審議内容には、条例第5条第3号及び第4号該当性は、上記のとおり認められないと判断したところであるが、当審査会が見分したところ、本件審議内容には、本件設置計画関係者の担当者の氏名及び居住地に関する情報が記載されており、また、本件設置計画者の取引先に関する情報も記載されている。これらの情報が条例第5条第1号及び第2号に該

当するか否かについて次のとおり検証する。

- (2) 条例第5条第1号は、「個人に関する情報（事業を営む個人の当該事業に関する情報を除く。）で特定の個人を識別することができるもの（一般人が通常入手し得る関連情報と照合することにより、特定の個人を識別することができることとなるものを含む。）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、なお個人の権利利益を害するおそれがあるもの。」を非開示情報とする旨規定している。

また、同号ただし書において、「ア 法令若しくは他の条例の規定により又は慣行として公にされ、又は公にすることが予定されている情報」、「イ 人の生命、健康、生活又は財産を保護するため、公にすることが必要であると認められる情報」、「ウ 当該個人が公務員等・・・である場合において、当該情報がその職務の遂行に係る情報であるときは、当該情報のうち、当該公務員等の職及び氏名並びに当該職務遂行の内容に係る部分」のいずれかが記録されている場合は、開示しなければならない旨規定している。

本件設置計画関係者の担当者の氏名及び居住地に関する情報は、特定の個人を識別できる情報であると認められ、条例第5条第1号の本文に該当し、その内容からただし書のいずれにも該当しないことは、明白である。

- (3) 条例第5条第2号は「法人その他の団体（国、独立行政法人等、地方公共団体及び地方独立行政法人を除く。以下「法人等」という。）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であって、

開示することにより、当該法人等又は当該事業を営む個人の権利、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがあるもの。ただし、人の生命、健康、生活又は財産を保護するため、開示することが必要であると認められる情報を除く。」と規定している。

本件設置計画者が予定している取引先の情報は、あくまでも予定として本件設置計画者が審議会の中で自発的に出した情報であって、実施機関から提出を求められたものでもないので、通常は本件設置計画者の内部で管理している情報と考えられるため、当該情報を開示することにより、当該法人の競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがあると認められるものとする。

6 結論

以上の理由により、当審査会は、「第1. 審査会の結論」のとおり判断するものである。

第5. 審査会の処理経過

当審査会における処理経過は次のとおりである。

年 月 日	処 理 内 容
平成25年 1月 4日	諮問書の收受
平成25年 1月25日	実施機関側意見書の收受
平成25年 1月28日	審 議
平成25年 2月19日	申立人側意見書の收受
平成25年 2月25日	審 議
平成25年 4月22日	実施機関側及び申立人側口頭意見陳述並びに審議
平成25年 5月15日	実施機関側意見書の收受
平成25年 5月20日	審 議
平成25年 6月11日	申立人側意見書の收受
平成25年 6月24日	審 議
平成25年 7月22日	審 議
平成25年 8月19日	審 議
平成25年 9月13日	答 申