

4 松文法審第 4 号
令和 4 年 1 1 月 1 8 日

審査庁

松山市長 野志 克仁 様

松山市文書法制審議会
会長 倉澤 生雄

情報公開決定に係る審査請求について（答申）

令和 4 年 6 月 1 日付け 4 松（文）第 4 3 号で松山市情報公開条例（平成 12 年条例第 6 1 号）第 2 0 条第 1 項の規定により貴職から諮問のあった上記の件について、別紙のとおり答申します。

(別紙)

令和3年度(松審市)第8号事案

答申書

第1 松山市文書法制審議会の結論

松山市長(以下「実施機関」という。)が、令和4年2月28日付け3松(環都)第364号でした行政情報の一部を公開する決定処分は、妥当である。

第2 審査請求に至る経緯

1 本件公開請求

審査請求人は、令和4年(2022年)2月14日、実施機関に対し、松山市情報公開条例(平成12年条例第61号。以下「条例」という。)第5条の規定に基づき、公開請求に係る行政情報の名称又は内容を「松山ブロックごみ処理広域化基本構想(案)にかかる説明会(3地区)議事録」として行政情報の公開を請求した(乙第1号証)。

2 本件処分

実施機関は、令和4年2月28日、審査請求人に対し、条例第11条第1項の規定に基づき、本件公開請求に係る行政情報の一部を公開する決定処分をした(乙第2号証)。

3 本件審査請求

審査請求人は、令和4年2月28日、審査庁たる実施機関に対し、本件処分についての審査請求をした。

4 松山市文書法制審議会への諮問

実施機関は、令和4年6月1日、本件審査請求について条例第20条第1項の規定に基づき当松山市文書法制審議会に諮問し、同審議会の情報公開分科会は松山市文書法制審議会条例(平成28年条例第7号)第6条第1項第1号の定めるところにより本件審査請求について調査審

議することとした。

第3 本件公開請求に係る行政情報の特定

実施機関は、松山ブロックごみ処理広域化基本構想案に係る説明会を、同構想案で建設予定地としている松山市南クリーンセンターの地元3地区（市坪、余戸及び保免）のみを対象に実施していたことから、本件公開請求に係る行政情報を「広域化基本構想（案）に係る地元説明会協議録」と特定した。

第4 本件処分の内容

実施機関は、前記第3の行政情報のうち、次の部分を除いて公開する決定（次の部分を非公開とする決定）をした。

- (1) 個人の氏名、役職及び発言内容の一部
- (2) 協議名等の一部、協議者氏名の一部

第5 処分の理由

実施機関は、前記第4(1)の行政情報は条例第7条第2号本文の非公開情報（個人情報）に、前記第4(2)の行政情報は同条第7号カの非公開情報（事務事業執行情報）に該当するため、非公開とした。

なお、実施機関は、第7の3のとおり、令和4年8月18日付けの当審議会への意見書で上記処分の理由を一部変更している。

第6 審査請求人の主張の要旨

審査請求書、令和4年5月20日付け回答書、当審議会からの質問に対する回答書及び反論書によれば、審査請求人の主張は次のとおりである。

1 審査請求の趣旨

本件処分の取消し及び次の本件非公開部分の公開を求める。

前記第4(1)のうち発言内容の一部及び第4(2)のうち協議名等の一部

2 審査請求の理由

(1) 発言内容の一部の公開を求める理由

ア 条例第7条第2号本文の該当性

地元説明会での市民の意見は事業の執行に重要であるにもかかわらず非公開とするのは問題である。特にごみ処理施設は地元の負担が大きい上に今回は6自治体のごみ処理を広域化するものであり、市民の意見は最大限尊重されなければならない。全ての市民がその意見を知るべきである。

環境省環境再生・資源循環局廃棄物適正処理推進課が作成した「広域化・集約化に係る手引」に広域化・集約化を実施する際には、関係市町村の住民の理解が必要となると書かれている。そのため、広域化・集約化の意義やメリットの説明等、住民理解の促進に向けた取組が求められる。説明会という公の場での貴重な住民の意見が公開されなければ、住民が理解できているのかどうかさえも分からない。

よって、発言内容は条例第7条第2号本文の非公開情報には該当せず、仮に同号本文に該当するとしても同号ただし書イの人の生命、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に該当するため公開されるべきである。

イ 条例第7条第7号カの該当性

住民を代表する立場の者が賛否を表明した発言内容は重要であり、地元住民の意見として多くの市民に知らされるべきである。賛否を率直に述べられないような説明会を開催すること自体が問題で、活発な議論ができるよう環境を整備することが松山市の役割であるにもかかわらず、この部分を非公開とすることは透明性に欠け、民主的な姿勢とは言えない。

(2) 協議名等の一部の公開を求める理由

前述の手引のとおり、住民の理解を得るために住民に丁寧な説明が行われたかどうかは重要である。公の会である協議会名は、周辺住民の生命、健康、生活又は財産を保護するために公にすることが必要で

あると認められる情報（条例第7条第2号ただし書イ）として公開されるべきである。

第7 実施機関の主張の要旨

弁明書及び当審議会への意見書によれば、実施機関の主張は次のとおりである。

1 弁明の趣旨

本件審査請求を棄却するとの裁決を求める。

2 弁明の理由

(1) 条例第7条第2号本文の該当性

ア 条例第3条には「実施機関は（中略）個人に関する情報をみだりに公にすることのないよう最大限の配慮をしなければならない」と規定されている。

イ この規定は、個人に関する情報は、公開することによって個人のプライバシーをはじめとする権利利益を侵害するおそれがあり、また一度侵害されると当該個人に対して回復し難い損害を与えることとなるため、市政に対する市民の知る権利を尊重するために原則公開としている情報公開制度にあっても、個人に関する情報は、最大限保護されるべきであり、正当な理由なく公にされないようにしなければならない旨を定めたものである。

ウ また、条例第7条第2号本文は、非公開情報として「個人に関する情報で、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、なお個人の権利利益を害するおそれがあると認められるもの」と規定している。

エ 以上アからウまでに掲げる規定は、特定の個人を識別することができる情報を原則として非公開とすることを定めている。

オ そして、条例第7条第2号本文の「特定の個人を識別することができる情報」とは、氏名、生年月日その他の記述等により特定の個人であると明らかに識別することができる情報だけでなく、識別さ

れる可能性がある情報も含まれる。

カ 本件では、個人の氏名及び役職は直ちに特定の個人を識別できる情報であり、個人の発言内容の一部はその内容から特定の個人が識別される可能性があるから、同号本文の「特定の個人を識別することができる情報」に該当する。

キ さらに、個人の発言内容の一部は、公開されることにより個人のプライバシーをはじめとする権利利益を侵害するおそれがあるから、条例第7条第2号本文の「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認められる情報」に該当する。また、同号ただし書アからウまでに該当するような情報でないことは一見して明らかである。

ク よって、条例第7条第2号本文の非公開情報として部分公開を決定した本件処分は妥当である。

(2) 条例第7条第7号カの該当性

ア 条例第7条第7号カは、「当該事務事業の性質上、公にすることにより、当該事務事業の適正な執行に支障を及ぼすと認められる情報」を非公開情報と規定している。

イ これは、公開することにより、関係当事者間の信頼関係が損なわれたり、関係者の理解、協力等が得られにくくなる情報を非公開とすべきとしているものである。

ウ 説明会での意見交換の内容は、公にされないという市と地元団体との信頼関係の下で取り扱われており、慎重な対応が求められる。

エ よって、相手方の団体名や出席者名を明らかにすると、ごみ処理広域化について検討協議している地元団体の市に対する信頼が損なわれ、以後の市との^{かつ}闊達な意見交換が阻害されるなど、公にすることにより市のごみ処理事業の適正な執行に支障を及ぼす。

3 部分公開決定通知書及び弁明書に記載した理由の変更

実施機関は、令和4年8月18日付け意見書で、主張を整理する過程で理由を追加し、あるいは修正したい点が明らかになったとして、次のとおり部分公開決定通知書に記載した理由（以下「当初処分理由」とい

う。)及び弁明書に記載した理由(以下「当初弁明理由」という。)を変更した。

(1) 条例第7条第2号本文の該当性

当初弁明理由のうち、前記第7の2(1)キの「個人の発言内容の一部は公開されることにより個人のプライバシーをはじめとする権利利益を侵害するおそれがあることから、条例第7条第2号本文の「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認められる情報」に該当する」との主張を取り下げる。

(2) 条例第7条第7号カの該当性

当初処分理由のうち、発言内容の一部を非公開とした理由に条例第7条第7号カに該当することを追加し、当初弁明理由に次のオからクまでを追加する。

オ また、今回非公開とした発言内容は、いずれも南クリーンセンターの敷地でごみ処理施設を整備することに関する賛否を表明したものであるところ、住民を代表する立場の者がこのような発言をしたことが公になると、発言者が自分は社会的圧力をかけられるのではないかと不安になったり、他の意見を持つ住民から追求(注. 原文のまま)を受けることは容易に予想できる。

カ このような状況では、説明会に出席する地元代表者は住民からの追求(注. 原文のまま)を恐れて賛成や反対などの率直な意見を述べづらくなる。

キ さらに、本件公開請求があった機会に本市職員が説明会の出席者に確認したところ、今回非公開とした発言内容は「公開してほしくない」との意向が示されていることもあり、ごみ処理施設の整備場所の地元住民との意見交換が不可欠である本事業にあっては、公にすると市に対する信頼が損なわれ、今後の事業の適正な執行に回復が困難ともいえる重大な支障や悪影響を生じさせてしまう。

ク よって、発言内容の一部及び相手方の団体名を記載した協議名等の一部や当該団体の出席者名を条例第7条第7号カの非公開情報

として判断し，部分公開決定を行った本件処分は妥当なものである。

第8 審議の経過

当審議会の処理経過は次の表のとおりである。

年 月 日	経 過
令和4年 6月 1日	諮問書の受理
令和4年 6月10日	第1回審議
令和4年 7月26日	第2回審議
令和4年 8月23日	第3回審議
令和4年10月 3日	第4回審議
令和4年11月 7日	第5回審議
令和4年11月18日	答申

第9 当審議会の判断

1 条例の基本的な考え方

条例は，市政に対する市民の知る権利を尊重し，行政情報の公開を請求する権利を明らかにすることにより，市政の活動について市民に説明する責務が全うされるようにするとともに，市民が的確な理解と適切な判断をすることができるよう市の保有する情報の一層の公開を図り，もって住民自治の理念にのっとった市政の実現に寄与することを目的としている（第1条）。

また，実施機関は，公開請求があったときは，公開請求に係る行政情報に非公開情報が記録されている場合を除き，公開請求者に対し，当該行政情報を公開しなければならないこととしている（第7条）。

2 本件処分の内容

本件処分は，実施機関が，前記第4(1)の行政情報を条例第7条第2号本文の非公開情報に，前記第4(2)の行政情報を同条第7号カの非公開情報に該当することを理由に公開しない決定をしたものである。

また，前記第7の3のとおり，当審議会の審議の過程で，実施機関が当初処分理由及び当初弁明理由の変更を主張したため，当該変更を踏ま

えて次のとおり判断する。

3 本件審査請求の争点

前記第6の審査請求人の主張及び第7の実施機関の主張によれば、本件審査請求の争点は、次の2点である。

[争点]

- (1) 発言内容の一部を条例第7条第2号本文の非公開情報に該当するとして非公開とした実施機関の処分は妥当か。また、同号ただし書イに該当するか。
- (2) 発言内容の一部及び協議名等の一部を条例第7条第7号カの非公開情報に該当するとして非公開とした実施機関の処分は妥当か。また、協議名等の一部は同条第2号ただし書イに該当するか。

4 争点についての判断

(1) 条例第7条第2号の該当性

ア 基本的な考え方

条例第7条第2号本文は、個人に関する情報で、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なお個人の権利利益を害するおそれがあると認められるものを非公開情報とし、同号ただし書は、同号本文の非公開情報から除くものを規定している。

これは、いわゆる「個人情報」と呼ばれる、基本的人権としての個人の尊厳を守り、個人のプライバシーの保護を図るため、特定の個人を識別することができる情報を原則として非公開とすることを定めたものである。なお、「特定の個人を識別することができる」とは、氏名、生年月日、その他の記述等により特定の個人であると明らかに識別することができ、又は識別される可能性がある場合をいうと解される。

さらにプライバシーの具体的内容及び該当する情報の範囲は、法的にも社会通念上も必ずしも明確に判定することが困難なところもあることから、明らかに個人のプライバシーに関する情報であると

判断できるものはもとより、プライバシーに関する情報であるかどうか不明確なものを含めて、個人に関する情報を原則として非公開とするものである。その一方で、ただし書により、個人の権利・利益の保護の観点から非公開とする必要のないものや、公益上公にする必要性が認められるものを非公開情報から除外している（松山市文書法制課作成 情報公開事務の手引 27～29頁）。

イ 該当性の判断

(ア) 実施機関は、本件非公開部分のうち、発言内容の一部はその内容から特定の個人であると識別される可能性があるから同号本文の「特定の個人を識別することができる情報」に該当すると主張する。

(イ) そこで、発言内容の一部が公にすることにより特定の個人を識別することができる情報かどうかを検討するため、当審議会で実際にその発言内容を確認し実施機関からも聞き取りをしたところ、本件に係る広域化基本構想（案）に係る地元説明会の開催地区が市坪、余戸及び保免という3地区であることが明らかにされていることを踏まえても、特定の個人が識別されるような発言とは認められなかった。

(ウ) よって、本件非公開部分のうち発言内容の一部は、条例第7条第2号には該当しない。

(エ) なお、審査請求人は発言内容の一部は条例第7条第2号ただし書イに該当するため公開すべきと主張するが、同イに該当するためには当然の前提として同号本文に該当する必要があるところ、発言内容の一部は前述のとおり同号本文には該当しない。

(2) 条例第7条第7号カの該当性

ア 基本的な考え方

条例第7条第7号カは、市が行う事務事業に関する情報で、当該事務事業の性質上、公にすることにより、当該事務事業の適正な執行に支障を及ぼすと認められる情報を非公開としている。

ここでいう「当該事務事業の性質上」とは、当該事務事業の性質

に照らし保護する必要がある場合のみ非公開とすることとする趣旨であり、「当該事務」には同種の事務事業が反復される場合の将来の事務事業も含まれる。

また、「事務事業の適正な執行に支障を及ぼすと認められる情報」とは、事務事業に関する情報を公開することによる利益と支障とを比較衡量した結果、公にすることによる公益性を考慮しても、なお当該事務事業の適正な執行に及ぼす支障が看過し得ない程度のものに限る趣旨であり、この場合の「支障」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る。このような情報の具体例として、公開することにより関係当事者間の信頼関係が損なわれたり、又は関係者の理解、協力等が得られにくくなると認められる情報や将来の反復継続される同種の事務事業の公正かつ円滑な執行に支障が生じると認められる情報がある（松山市文書法制課作成 情報公開事務の手引 4 2・4 3 頁）。

イ 該当性の判断

(ア) 実施機関は、前記第 7 の 2 (2) のとおり、説明会での意見交換の内容は公開されないという市と地元団体との信頼関係の下で取り扱われているため、相手方の団体名等を明らかにすると、地元団体の市に対する信頼が損なわれ、以後の市との^{かつ}闊達な意見交換が阻害されるなど、市のごみ処理事業の適正な執行に支障を及ぼすと主張する。

また、実施機関は、今回非公開とした発言内容はいずれもごみ処理施設を整備することに関する賛否を表明したものであるところ、住民を代表する立場の者がこのような発言をしたことが公になると、発言者が自分は社会的な圧力をかけられるのではないかと不安になったり、他の意見を持つ住民から追求（注．原文のまま）を受けることは容易に予想でき、このような状況では説明会に出席する地元代表者は住民からの追求（注．原文のまま）を恐れて賛成や反対などの率直な意見を述べづらくなると主張する。

さらに、実施機関は、本件公開請求があった際に職員が説明会の出席者に確認したところ、今回非公開とした発言内容は「公開してほしくない」との意向が示されていることもあり、ごみ処理施設の整備場所の地元住民との意見交換が不可欠である本事業にあっては、公にすると市に対する信頼が損なわれ、今後の事業の適正な執行に回復が困難ともいえる重大な支障や悪影響を生じさせてしまうため、発言内容の一部及び相手方の団体名を記載した協議名等の一部を条例第7条第7号カの非公開情報と判断して部分公開決定を行った本件処分は妥当なものであると主張する。

- (イ) そこで、協議名等の一部及び発言内容の一部が、公にすることにより、当該事務事業の適正な執行に支障を及ぼすと認められる情報かどうかを検討するため、当審議会で実際にその発言内容を確認し実施機関からも聞き取りをしたところ、協議名等の一部は団体名であり、発言内容の一部はごみ処理施設の整備に関する賛否を表明する発言であることが確認できた。
- (ウ) 市坪、余戸及び保免の各地区において開催された本件説明会では内容を公開しないという前提で意見交換が行われたところ、協議名等の一部（団体名）を公開した場合、当該協議概要がどの地区のものかが明らかとなり、説明会の内容が公開されたのと同じ結果となる。また、発言内容の一部（ごみ処理施設の整備に関する賛否を表明するもの）については、説明会の出席者が実施機関に対し「公開してほしくない」旨明言している。そうすると、協議名等の一部及び発言内容の一部を公表すれば、市に対する住民の信頼が損なわれ、以後の率直な意見の交換ができなくなるなど、市の事務事業の適正な執行に及ぼす実質的な支障が看過しえない程度のものであることが認められる。
- (エ) なお、審査請求人は、協議名等の一部について公の会である協議会名は周辺住民の生命、健康、生活又は財産を保護するために公にすることが必要な情報であり、条例第7条第2号ただし書イ

に該当するから公開すべきと主張するが、前記4(1)イ(エ)で述べたとおり条例第7条第2号ただし書イの適用は同号本文に該当することを当然の前提としており、本件で適用の対象となる余地はない。

5 結論

以上のことから、実施機関が、発言内容の一部を条例第7条第2号本文に該当しないが同条第7号カに該当するため非公開としたこと及び協議名等の一部を同カに該当するため非公開としたことは、いずれも妥当である。

よって、第1 松山市文書法制審議会の結論のとおり答申する。

第10 付言

実施機関は、前記第7の3のとおり本件審査請求の審議の過程で当初処分理由及び当初弁明理由の一部を変更したので、このことについて付言する。

審査請求の審議過程で実施機関がした前述のような理由の変更は、特にこれを禁ずるような規定はないものの、本件のような審査請求の審議過程で審査請求人の主張、反論がおおむね尽くされ当審議会での審議手続が相当程度にまで進捗している場合においては、それまでの審査請求人の主張をはじめとする当審議会での検討、議論をいたずらに混乱させたり、無益なものにしてしまうおそれも多分にあるから安易に行われるべきではない。

そこで、当審議会は実施機関に対して、情報公開の決定に当たってはその決定が公開請求者らの関係人に及ぼす影響を考慮して公開又は非公開とする根拠や理由が条例のどの条項に該当するかを十分に精査すること、さらにはその決定を不服として市民から審査請求があった場合には、審査機関に対して真摯に弁明して決定時の精査の適正さを立証することを改めて進言したい。

令和4年11月18日

松山市文書法制審議会情報公開分科会

委員 光信 一宏

同 甲斐 朋香

同 河野 康之