

1 審査会の結論

異議申立人が行った「塩草土地区画整理事業に関する組合との話し合い全ての記録及び産廃処分に関する市が記録した全ての資料」（以下「本件対象文書」という。）の開示請求に対し、瀬戸市長（以下「実施機関」という。）が行った一部開示決定の処分のうち、下記についてはこれを開示すべきである。

- (1) 個人に関する情報のうち、「会議に出席した任意の組織に属する個人の情報」
 - (2) 法人に関する情報のうち、「産業廃棄物の想定数量」
- その他、個々の不開示情報についての判断は、別紙のとおりとする。

2 異議申立人の主張の要旨

(1) 異議申立ての趣旨

本件異議申立ての趣旨は、瀬戸市情報公開条例（平成12年瀬戸市条例第5号。以下「条例」という。）第3条の規定に基づき、異議申立人が平成21年9月28日付けで行った本件対象文書の開示請求に対し、平成21年10月29日付け21瀬都整第739号により実施機関が行った一部開示決定の処分について、この処分を取り消し、公文書の公開を求めるものである。

(2) 異議申立ての主たる理由

異議申立人の主張する異議申立ての主たる理由は、おおむね次のとおりである。

ア 条例第4条第2号による不開示該当性について

- (ア) 実施機関は、個人が識別できる情報は、すべて非公開にできると考えているようであるが、条例の趣旨はプライバシー保護にあることは明らかであるから、氏名等で個人が識別されても、個人が公開されないことを望まないことが通常であるか、それが正当であるかを検討し、公開・非公開を判断すべきである。

実施機関は、「個人の氏名」が「特定の個人を識別できる個人に関する情報」であり、単に氏名等により個人が識別されるから条例第4条2号に該当するとしているだけである。

- (イ) また、本件請求対象文書のうち、土地区画整理事業に関する会議録等の「塩草地区産業廃棄物関連」の文書について、平成21年11月13日に愛知県へ行政文書任意開示申出を行ったところ、瀬戸市が不開示情報とした産業廃棄物の処分場届出に係る原因者の代表者氏名が開示され、このことから、当時計画されていた事業区域内の状況が明らかになったとしても、何ら本件事業の執行に著しく支障を及ぼすおそれはないと解すべきである。

イ 条例第4条第3号による不開示該当性について

- (ア) 実施機関が主張する「法人の正当な利益を害するおそれがある情報」について、具体的に明らかにされておらず、かつその根拠も示されていない。「当該法人の権利を害するおそれ」があることについて具体的な根拠を主張立証しなければ、単に「おそれがある」として非公開とすることは、情報公

開制度の実質的意味が失われることになりかねない。非公開事由の該当性は主観的判断に基づいて決めるのではなく、例外規定の解釈は厳格でなければならない。

- (イ) 土地区画整理事業は、事業自体、公共性が高く、議会の議決を経て市の予算に区画整理組合等助成金も計上している。工事中断の原因は、議会に説明する責任がある。
- (ウ) 土地区画整理事業関連等の訴訟判決については、新聞、雑誌又はインターネットで広く公表されており、調停に関する情報も「公にすることで、当該法人に正当な利益を害するおそれがあるもの」として何ら支障が出るとは考えられないし、不開示理由には当たらない。
- (エ) 塩草土地区画整理事業の推進に係る意思形成に関する事項については、本件事業認可される以前の会議録であって、現在、既に事業認可され、事業は実施されているのであり、この公文書を開示したとしても、何ら組合員に混乱や誤解を招く要素のある文書に該当するものではない。実施機関は、どのようなおそれがあるのかについて立証責任があるが、何ら明確にされていない。

ウ 条例第4条第5号による不開示該当性について

- (ア) 実施機関が主張する平成7年4月1日付け「塩草地区産業廃棄物関連瀬戸保健所調査 会議報告書」を開示することによって、「今後の資料収集を著しく困難にする」とは、何をもって困難になるのかを主張立証する責任及び説明がなされていない。

不開示該当性は、時の経過、社会情勢の変化又は当該情報に係る事務若しくは事業の進行の状況等の事情の変更に伴って変化するものであり、開示請求があった都度、判断するものである。

条例第4条第5号は、「市の機関並びに国及び他の地方公共団体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」(A)であって、かつ「公にすることにより、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」(B)がある場合を公開の例外とする。(A)と(B)を両立する事由にあたることを主張立証しなければ例外として認めることはできない。

(B)について、対象となる事業は平成14年度からすでに県の認可を得て実施されており、市民に公表されているものであるから、意見交換の途中や意思決定の途中にあるものではない。

また、対象となる事業の事後の開示請求であり、決定の中立性に影響を及ぼすことのできる段階にはすでにない。

したがって、立証されるべきは、「以後の資料収集を著しく困難にする情報」に該当することに限定されなくてはならない。

- (イ) 条例第4条第5号により不開示としたことについて、実施機関は処分後

において資料提供者の意見に内容変更があり、改めて開示の諾否を判断した結果、当該公文書を開示として取り扱うべきであることが判明したとするが、申立人が本件事業に対して開示請求した時点で資料提供者に開示することの可否について意見聴取をしていないのは、職務怠慢であるし、真摯に対応していないと認識できる。また、開示として取り扱うべきであることを認めているにも関わらず、未だ（意見書提出時点：平成22年2月15日）当該公文書を開示し提出しないのは請求権の侵害にあたるので速やかに提出しなければならない。

3 実施機関の説明の要旨

実施機関の説明はおおむね次のとおりである。

(1) 条例第4条第2号該当性について

本件対象文書に記載されている個人の氏名及び印影は、条例第4条第2号の「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、特定の個人を識別できるもの」に該当するため、不開示情報である。

(2) 条例第4条第3号該当性について

ア 調停は民事調停規則第10条の規定により非公開で行われたものであり、調停に係る事項については、調停申立人のプライバシー保護の観点から、条例第4条第3号ア「公にすることにより、当該法人等又は当該個人の権利、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」に該当する。

イ 塩草土地地区画整理事業の推進に係る意思形成に関する事項は、対策方法が未確定である軟弱地盤に関する情報であり、不確定な情報を開示すると組合員の誤解や混乱を招く事態が想定され、これは、条例第4条第3号ア「公にすることにより、当該法人等又は当該個人の権利、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」に該当する。

(3) 条例第4条第5号該当性について

平成7年4月21日付け「塩草地区産業廃棄物関連 瀬戸保健所調査 会議報告書」には、資料提供者の情報が記録されており、条例第9条第5項の規定に基づく第三者への意見聴取の結果、当該情報を公にすると、資料提供者との信頼関係を損なうなど以後の資料収集を著しく困難にすると認められ、条例第4条第5号「市の機関並びに国及び他の地方公共団体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、公にすることにより、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」に該当するため、不開示情報である。

なお、条例第4条第5号により不開示としたことについて、処分後において資料提供者の意見に内容変更があり、改めて開示の諾否を検討した結果、当該公文書は開示として取り扱うべきであると判断した。

これにより、実施機関は当該公文書に係る処分を変更し、全開示として変更決定通知を行っている。(平成22年3月17日付けで通知書を送付)

4 審査の経過

当審査会は、本諮問事件について、次のとおり審査を行った。

- | | | | |
|-----|-------|-------|-----------------|
| (1) | 平成22年 | 1月14日 | 実施機関から諮問書を收受 |
| (2) | 平成22年 | 1月29日 | 実施機関から理由説明書を收受 |
| (3) | 平成22年 | 2月15日 | 異議申立人から意見書を收受 |
| (4) | 平成22年 | 3月3日 | 実施機関より補充説明書を收受 |
| (5) | 平成22年 | 4月14日 | 実施機関からの説明聴取及び審査 |
| (6) | 平成22年 | 6月11日 | 実施機関からの説明聴取及び審査 |
| (7) | 平成22年 | 6月18日 | 審査 |
| (8) | 平成22年 | 8月4日 | 審査 |
| (9) | 平成22年 | 9月9日 | 審査 |

5 審査会の判断の理由

異議申立人は、実施機関が特定した下記(1)アからエまでの本件対象文書の不開示部分が、条例第4条第2号、第3号ア及び第5号に該当しないと主張し、開示を求めている。

このことから、当審査会は下記(1)アからエまでの文書について、条例第15条第3項の規定に基づき開示決定等に係る公文書の提示を求め、審査を行った。

(1) 本件対象文書について

実施機関が本件対象文書として特定した公文書は、以下のとおりである。

- ア 瀬戸塩草土地地区画整理事業 理事会会議録 (第79回から第84回)
- イ 瀬戸塩草土地地区画整理事業 GK会報告書 (第231回から第258回)
- ウ 軟弱地盤対策に関する会議録
- エ 塩草地区土地地区画整理事業準備委員会会議録

このうち、「ウ 軟弱地盤対策に関する会議録」には平成7年4月21日付け「塩草地区産業廃棄物関連 瀬戸保健所調査 会議報告書」が含まれており、実施機関は条例第4条第5号に該当するとして公文書一部開示決定(平成21年10月29日付け)を行ったが、その後、他の実施機関で開示されている事実が判明したことから、当該文書のみを全面開示することと決定し、平成22年3月17日付けで異議申立人に公文書開示決定一部変更通知書を送付している。このことから、当該文書については、審査の対象から除外する。

(2) 不開示情報該当性について

ア 条例第4条第2号該当性について

(ア) 条例第4条第2号は、個人のプライバシーを保護するため、「特定の個人

を識別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もの」が記録されている公文書については開示しないことができると規定している。つまり、本条例は、個人のプライバシーの具体的な内容やその保護すべき範囲が、法的にも社会通念上も必ずしも明確でないことに鑑み、個人に関する情報に配慮する立場を採っている。

したがって、「個人に関する情報」とは、氏名、住所をはじめとする個人に関する一切の情報をいい、「特定の個人が識別できるもの、または識別することができることとなるもの」とは、その情報から特定の個人が識別可能な場合はもとより、他の情報と結びつけることにより識別できる場合も含むこととしている。

この条例の趣旨に沿って、実施機関が条例第4条第2号に該当するとして不開示とした箇所について調査し、不開示とされた情報を次のとおり分類のうえ、審査を行った。

- a 個人の氏名
- b 土地区画整理事業地内の地権者のうち、同意者・未同意者の人数
- c 個人の家族情報、個人の親族の情報
- d 個人の年齢
- e 個人の住所
- f 個人の職業
- g 町内会の名称及び役職名
- h 任意組織の名称及び役職名
- i 個人の資産
- j 個人の健康状態
- k 個人の国籍情報
- l 個人の相続に関する情報
- m 個人の印影
- n 会議に出席した任意の組織に属する個人の情報

- (イ) 「a 個人の氏名」について異議申立人は、氏名等で個人が識別されても、個人が公開されないことを望まないことが通常であるか、それが正当であるかを検討し、公開・非公開を判断すべきであると主張するが、瀬戸市の条例は、個人が識別できる情報は不開示とすることと定めており、条例第4条第2号ア「法令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」、条例第4条第2号イ「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」及び条例第4条第2号ウ「当該個人が公務員である場合において、当該情報と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、当該公務員の職及び氏名並びに当該職務遂行の内容に係る部分」に当たらない限り原則として公にすることは認められず、本件対象文書に記載されている個人の氏名は、これらには当たらない。

したがって、個人の氏名が、個人を識別することができる情報であるとして条例第4条第2号により不開示とした実施機関の判断は妥当である。

- (ウ) 「b 土地区画整理事業地内の地権者のうち、同意者・未同意者の人数」、「c 個人の家族情報、個人の親族の情報」、「d 個人の年齢」、「e 個人の住所」、「f 個人の職業」、「g 町内会の名称及び役職名」及び「h 任意組織の名称及び役職名」については、個々の箇所をもって特定の個人を識別することはできないが、対象公文書に記載された他の情報と照合することにより特定の個人が識別されることとなる情報であり、条例第4条第2号に該当すると認められ、不開示とした実施機関の判断は妥当である。
- (エ) 「i 個人の資産」、「j 個人の健康状態」、「k 個人の国籍情報」及び「l 個人の相続に関する情報」については、プライバシー性の高い情報で、通常他人には知られたくない情報であり、これらの情報が明らかになれば、無用な噂や詮索・差別などにより個人の正常な日常生活に支障をきたす可能性がある。
- したがって、これらの個人に関する情報を公にすると、個人の権利利益を害するおそれがあることから、条例第4条第2号により不開示とした実施機関の判断は妥当である。
- (オ) 「m 個人の印影」については、土地区画整理組合の役員が使用する印影の情報であって、公にすることにより、これを悪用する者によって財産等が侵奪される等、個人の権利利益が害されるおそれがあり、個人財産の保護の観点から、条例第4条第2号によりこれを不開示とした実施機関の判断は妥当である。
- (カ) 「n 会議に出席した任意の組織に属する個人の情報」については、会議に出席した個人に関する情報であるが、特定の個人が識別できる情報は含まれておらず、その他の情報を組み合わせても個人を識別することはできない。
- したがって、条例第4条第2号に定める「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できるもの」に該当するとは認められず、実施機関はこれを開示すべきである。

イ 条例第4条第3号該当性について

- (ア) 条例第4条3号は、法人その他の団体の正当な事業活動を保障する観点から、開示することにより当該法人等の活動利益を害することが明らかであると認められる情報は不開示とすることを定めたものである。その本文において、「公にすることにより、当該法人等又は当該個人の権利、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」が記録されている公文書については開示しないことができると規定している。

この条例の趣旨に沿って、実施機関が条例第4条第3号に該当するとして不開示とした箇所について調査し、不開示とされた情報を次のとおり分類のうえ、審査した。

- a 調停に関する事項
- b 工事にに関する事項
- c 産業廃棄物の想定処分費用
- d 調査費用
- e 土地区画整理事業同意者数
- f 委託に関する事項

g 産業廃棄物の想定数量

h 法人の名称

なお、「法人の名称」については、その内容を以下のとおり細分類し、それぞれ審査を行った。

- (a) 土地区画整理事業地内の地権者である法人の名称
- (b) 土地区画整理事業地内の特定の地域が判別される法人の名称
- (c) 産業廃棄物処理に関する技術提案を行った法人の名称
- (d) 産業廃棄物を土地区画整理事業地内に処分した法人の名称
- (e) 他の市町村の土地区画整理事業の法人の名称
- (f) 任意組織の内部管理の一部を受託された法人の名称
- (g) 他の市町村の土地区画整理事業が特定される法人の名称

(イ) 「a 調停に関する事項」については、民事調停法第1条によれば、民事調停は民事に関する紛争について当事者の互譲により条理にかない実情に即した解決を図ることを目的として行われるものであり、また、民事調停手続規則第10条によれば、調停の手続は公開しないこととされている。さらに、裁判所において作成される調停事件記録の閲覧を申請できるものの範囲は民事調停規則第23条の規定により当事者及び利害関係者に限定されている。

このように、調停制度は非公開で行われることを前提にしたものであること、及び、上記のような調停手続に関する情報を公にすると、当事者である法人の権利や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ことから、条例第4条第3号により不開示とした実施機関の判断は妥当である。

(ウ) 「b 工事に関する事項」、「c 産業廃棄物の想定処分費用」、「d 調査費用」、「e 土地区画整理事業同意者数」及び「f 委託に関する事項」については、土地区画整理事業者が意思形成のために必要な議論を行った過程を示す情報で、これらの内部情報が明らかになると、不確定な段階の情報が法人の意向として誤解されたり、無用な憶測を呼ぶなど、当該法人の正常な事業活動が妨げられる可能性がある。

したがって、これらの情報を公にすると、当該法人の権利、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがあることから、条例第4条第3号により不開示とした実施機関の判断は妥当である。

(エ) 「g 産業廃棄物の想定数量」については、土地区画整理事業地内に埋設されていると想定される産業廃棄物の数量である。

この情報は、土地区画整理事業地の過去の利用経過を明らかにし、当該土地区画整理事業地内の土地の安全性を判断する材料となる情報であって、人の生命、健康、生活又は財産を保護する上で重要なものであることから、実施機関はこれを不開示とすることは許されない。

ちなみに、同情報は当審査会の審査対象文書から除外した「ウ 軟弱地盤対策に関する会議録」(平成22年3月17日付け公文書開示決定一部変更通知書を送付)に記載されており、すでに開示されている。

(オ) 「h (a) 土地区画整理事業地内の地権者である法人の名称」については、

土地区画整理事業地内の地権者である法人と土地区画整理事業者の交渉に関する情報で、これが明らかになると、土地区画整理事業に対する同意の有無など交渉の当事者のみが知り得る情報が第三者に知られ、地権者である法人の正当な利益を害する可能性があるとともに、土地区画整理事業者である法人に対する信頼が失われるなど、土地区画整理事業者である法人の正当な利益を害する可能性もある。

したがって、これらの法人に関する情報を公にすると、当該法人の権利、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがあることから、条例第4条第3号により不開示とした実施機関の判断は妥当である。

- (カ) 「「h (b) 土地区画整理事業地内の特定の地域が判別される法人の名称」については、土地区画整理事業者が地権者の同意取得について協議した情報で、この情報が明らかになると、土地区画整理事業地内の地権者である法人の同意・未同意に関する情報が第三者に知られ、当該法人の正当な利益を害するおそれがあるとともに、地権者の同意取得に取り組む土地区画整理事業者の意向が誤解されたり、無用な憶測を招く可能性がある。

したがって、これらの法人に関する情報を公にすると、当該法人の権利、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがあることから、条例第4条第3号により不開示とした実施機関の判断は妥当である。

- (キ) 「h (c) 産業廃棄物処理に関する技術提案を行った法人の名称」、「h (d) 産業廃棄物を土地区画整理事業地内に処分した法人の名称」及び「h (e) 他の市町村の土地区画整理事業の法人の名称」までについては、土地区画整理事業地内の軟弱地盤対策について検討するため聴取した情報であって、これらの情報が明らかになると、技術提案した内容を基に同法人の技術に対する評価や事業活動に影響を及ぼしたり、産業廃棄物を土地区画整理事業地内に処分したとされる法人及び他の市町村の土地区画整理事業を行う法人が不当に評価されるなど、法人の正当な利益を害する可能性がある。

したがって、これらの情報を明らかにすると、当該法人の権利、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがあることから、条例第4条第3号により不開示とした実施機関の判断は妥当である。

- (ク) 「h (f) 任意組織の内部管理の一部を受託された法人の名称」については、任意組織の内部管理に関する情報で、これが明らかになると、任意組織と任意組織から受託された当事者法人のみが知り得る内部管理の情報が第三者に知られることとなり、任意組織及び任意組織から受託された法人の正当な利益を害する可能性がある。

したがって、この情報を明らかにすると、当該法人の権利、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがあることから、条例第4条第3号により不開示とした実施機関の判断は妥当である。

- (ケ) 「h (g) 他市町村の土地区画整理事業が特定される法人の名称」については、法人の名称から他の市町村の土地区画整理事業が特定され、土地区画整理事業の保留地処分の情報等と組み合わせることにより当該土地区画整理事業の評価に影響を及ぼし、土地区画整理事業を行う法人の正当な利益を害する可能性がある。

したがって、この情報を明らかにすると、土地区画整理事業を行う法人の

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ことから、条例第4条第3号により不開示とした実施機関の判断は妥当である。

異議申立人は、土地区画整理事業の意思形成に関する事項は、既に事業認可され、事業は実施されているのであり、この公文書を開示したとしても、何ら組合員に混乱や誤解を招く要素のある文書に該当するものではないと主張する。しかし、土地区画整理事業が認可され、事業を実施するための契約が締結後であっても、当該区画整理事業の実施主体である法人の意思形成に関する情報が明らかになれば、将来同種の事業に必要な意思形成を行う際の自由闊達な議論が妨げられるなど法人の自主性が損なわれるおそれがあることから、これらの情報を不開示情報と判断したことは妥当である。

6 審査会の意見

実施機関が公文書の開示を行うにあたっては、原則開示を基本とするものであり、その例外として取り扱われる不開示若しくは一部不開示の決定を行う場合においては、不開示とした箇所について、いかなる理由によって不開示としたのかを具体的に付記することが求められる。しかし、今般実施機関が行った公文書一部開示決定通知における理由付記には不十分な点が見受けられた。

実施機関は、条例の趣旨を十分に踏まえ、不開示決定を行った場合には個別具体的な理由を明示するよう努められたい。