

尼崎市情報公開・個人情報保護

審査委員会答申

(答申第45号)

(平成30年8月23日)

答 申

第 1 審査委員会の結論

本件諮問に係る審査請求を棄却すべきとの審査庁の判断は、妥当である。

第 2 事案の概要

- 1 審査請求人は、平成 29 年 3 月 6 日、処分庁尼崎市長(以下単に「処分庁」という。)に対し、尼崎市情報公開条例(以下「条例」という。)第 6 条第 1 項の規定に基づき、「公文書の名称又は内容」を「株式会社 にかかわる産業廃棄物や汚染土壌の処理実績報告(平成 27 年度以降の文書)」(以下「本件開示請求文書」という。)とする公文書開示請求(以下「本件開示請求」という。)を行った。
- 2 処分庁は、開示すべき文書を次のとおり特定した(以下「本件対象文書」という。)
 - (1) 尼崎市 に所在する汚染土壌処理施設(以下「本社工場」という。)における汚染土壌処理業の処理実績報告であって、次の期間に係るもの
 - ア 平成 26 年度
 - イ 平成 27 年度 第 1 期から第 4 期まで
 - ウ 平成 28 年度 第 1 期
 - (2) 尼崎市 に所在する汚染土壌処理施設(以下「尼崎工場」という。)における汚染土壌処理業の処理実績報告であって、次の期間に係るもの
 - ア 平成 27 年度 第 4 期
 - イ 平成 28 年度 第 1 期から第 3 期まで
- 3 処分庁は、本件対象文書に国等及び審査請求人以外の第三者(以下「対象会社」という。)に関する情報が含まれていたことから、対象会社に意見書提出の機会を付与する必要(条例第 15 条第 1 項)があると認め、同月 15 日、本件第三者には意見書を提出することができる旨を、審査請求人に対しては公文書開示決定期限を同年 4 月 20 日まで延長する旨をそれぞれ通知し、同年 3 月 27 日、対象会社から意見書の提出を受けた。
- 4 処分庁は、同年 4 月 17 日、本件開示請求に対し、本件対象文書のうち次に掲げる部分を除いた部分を開示する旨決定し(以下「本件処分」という。) 尼環第 17940 号 2(以下「本件通知書」という。)により審査請求人に通知した。
 - (1) 要措置区域等の所在地、再処理汚染土壌処理施設、処理後土壌の搬出先及び洗浄処理前分別処理ガラの搬出先(条例第 7 条第 3 号該当のため)
 - (2) 法対象外(要措置区域等外)の汚染土壌の処理情報(同条第 6 号該当のため)
- 5 審査請求人は、同年 5 月 6 日、本件処分に対し、審査請求(以下「本件審査請求」という。)を行った。

第3 審査請求の趣旨及び理由

本件審査請求において、審査請求人が主張した審査請求の趣旨及び理由等は、次のとおりである。

1 趣旨

本件処分取消を求める。

2 理由

- (1) 本件開示請求において開示を請求した文書は、汚染土壌の適正な処理の推進に係る関心の高いものであり、自治体によってはインターネットで公表されているようなものである。
- (2) しかるに処分庁は、その一部を条例第7条第3号及び第6号該当という抽象的な理由(以下「本件理由付記」という。)のみで不開示とした。本件開示請求文書の記載項目のうち、具体的にいかなる事項が前記各条項に該当するのかを明示せずに不開示とすることがまかり通れば、およそあらゆる開示請求に対してそのような応答がされかねないこととなる。
- (3) なお、汚染土壌の処理に係る廃棄物行政は身近な環境に係るものとして我々の生活と密接な関連があり、公共の福祉の観点からも開示が望まれる。

第4 処分庁の弁明の要旨等

1 趣旨

本件審査請求を棄却するとの裁決を求める。

2 理由

- (1) 処分庁は、土壌汚染対策法(以下「法」という。)第54条第4項の規定に基づき、汚染土壌処理業者から、法対象内土壌の処理に係る報告書(以下「処理実績報告書」という。)を徴収している。また、法対象外土壌は同法の報告の対象ではないものの、その適切な処理を期すため、これについても処理実績報告書に併せて記載するよう、行政指導として事業者任意の協力を求めているところである。
- (2) 対象会社は本社工場又は尼崎工場(以下「本社工場等」という。)において法対象内土壌及び法対象外土壌の処理事業を営む者であり、本件対象文書は、(2)のとおり対象会社から提出を受けた処理実績報告書である。
- (3) 本件処分において不開示とした部分(以下「本件不開示情報」という。)は、次のとおりである。

ア 本件法人等情報(条例第7条第3号ア)

(ア) 本件取引先情報

本社工場等に搬入された法対象内土壌及び法対象外土壌に係る次の情報

a 搬入元

b 搬出先の名称及び場所

- (イ) 本件事業規模情報
本件工場等において処理される法対象内土壌及び法対象外土壌の合計数量等
- イ 本件法対象外土壌情報（条例第7条第6号）
本件工場等において処理された法対象外土壌に係る次の情報
 - (ア) 種類
 - (イ) 数量
 - (ウ) 搬入元及び搬入先（「搬出先」の誤りと解する。）
 - (エ) その他法対象外土壌の処理に関する情報
- (4) 本件不開示情報を不開示とした理由は、次のとおりである。
 - ア 本件法人等情報の条例第7条第3号本文該当性
条例第7条第3号アは、「法人その他の団体……に関する情報……であって」公にすることにより、当該法人等……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」（以下「法人不利益情報」という。）を開示対象から除外しているところ、本件法人等情報はこれに当たる。
 - (ア) 本件取引先情報が公にされると、同業者の営業活動等によって当該法人等の顧客が奪われたり、個別の取引関係から当該法人等の事業の内部事情が推察されるおそれがあるといえる。
 - (イ) 本件事業規模情報は、法令により公表が要求されているような情報ではなく、これが公にされると、当該事業所における具体的な事業遂行上のノウハウ等が推測されるおそれがあるといえる。
 - イ 本件法人等情報の条例第7条第3号ただし書該当性
 - (ア) 条例第7条第3号ただし書は、法人不利益情報であっても、「人の生命、健康、生活又は財産」（以下「生命等」という。）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」（以下「公益情報」という。）については、開示義務の対象としているところ、これは、法人不利益情報を不開示とすることによる法人の利益と個人の生命等という法益とが衝突し、後者が優越する場合には、法人不利益情報であってもなお開示すべきとするものである。そして後者が優越する場合は、具体的には、現に個人の生命等に危害が与えられる蓋然性があり、法人不利益情報を開示しなければその危害を有効に除去することができない場合をいうと解する。
 - (イ) 本件法人等情報は、法対象内土壌の処理という個人の生命等に影響を及ぼす可能性がある事業に関する情報ではある。しかし、本社工場等において法対象内土壌の不適切処理等の事故等があったわけではなく、本社工場等における事業により現に請求人その他の個人の生命等に具体的に危害が与えられる蓋然性があるとはいえない。したがって、個人の法益が優越する状況にあるとはいえず、本件法人等情報は公益情報には当たらない。

ウ 本件法対象外土壌の条例第7条第6号該当性

(7) 条例第7条第6号は、「本市の機関……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もの」(以下「行政運営情報」という。)を、開示義務の対象外としているところ、これは、一般的には開示すべき情報であっても、開示により得られる利益と行政運営上の支障を比較衡量し、後者が優越する場合には、なお不開示とすることを認めるものである。そして後者が優越する場合とは、具体的には、当該情報を開示することにより当該情報の保有に係る行政目的の実現に支障が生じる蓋然性があり、一方で当該情報を開示しなければ個人の生命等や法人等の事業活動上の権利、競争上の地位、社会的評価その他の正当な利益等を有効に保護することができないような場合ではない場合をいうと解する。

(4) 本件法対象外土壌情報は、法律上の報告義務はなく、行政指導として任意の報告を要請しているものである(第4・2(1)参照)かかる情報が公開されれば、処分庁と対象会社の信頼関係が崩れ、今後法対象外土壌の処理に係る情報の報告を見合わせる事が予想される。そうすると、法対象外土壌の処理状況の把握及び事後の指導監督が困難となる。

他方で、本社工場等において法対象内土壌の不適切処理等の事故等があったわけではなく、本社工場等における事業により現に請求人その他の個人の生命等に具体的に危害が与えられる蓋然性があるとはいえない。したがって、本件法対象外土壌情報を開示しなければ個人の生命等や法人等の事業活動上の権利、競争上の地位、社会的評価その他の正当な利益等を有効に保護することができないとはいえず、本件法対象外土壌情報は行政運営情報に当たる。

(5) 本件処分に当たって、処分庁は、本件通知書の「公文書の開示をしない部分及びその理由」として、本件法人等情報及び本件法対象外土壌情報が、それぞれ条例第7条第3号及び第6号に当たる旨を示した。確かに、かかる記載では、本件不開示情報の各情報が具合的にいかなる理由で前記各条項に該当するか明白とはいえない。

しかし、不開示情報の箇所が多い場合にどの程度詳細な理由を付すべきかは、開示対象となる公文書の内容や不開示理由によって様々であるところ、本件対象文書が汚染土壌処理業者の土壌処理状況に係るものであり、処分庁がこれを指導監督すべき立場にあることからすれば、その記載内容に法人不利益情報や行政運営情報が含まれ得ることは十分に予見できるといえる。少なくとも不開示決定に対して審査請求を提起するに支障があるわけではないことに鑑みれば、本件理由付記を不十分と評価されるほどではない。

第5 審理員意見書の要旨

審理員は、本件審査請求は棄却すべきであるとしており、その理由は次のとおりである。なお、本件不開示情報を、以下のとおり読み替える。

読替え前			読替え後
本件 法人 等情 報	本件 取引 先情 報	搬入元	法対象内土壌に係るもの 本件不開示情報(1)
			法対象外土壌に係るもの 本件不開示情報(2)
		搬出先の名称及び場所	本件不開示情報(4)
	本件事業規模情報		本件不開示情報(5)
本件 法対 象外 土壌 情報	種類		本件不開示情報(3)
	数量		
	搬入元及び搬出先		本件不開示情報(2)・(4)
	その他法対象外土壌の処理に関する情報		本件不開示情報(3)

1 条例第7条第3号ア該当性

条例第7条第3号は法人不利益情報を不開示情報と定めているが、公文書は開示が原則であるから不開示の範囲を広く解することは相当でなく、開示により法人等の「権利、競争上の地位その他正当な利益」が害される蓋然性が客観的に認められることを要し、かつその蓋然性の有無は、開示請求に係る公文書の外形的事実を前提に、当該法人の権利利益を保護する必要性や当該法人と行政との関係等を総合考慮して判断すべきである。

(1) 本件不開示情報(1)(2)(4)について

本件不開示情報(1)(2)(4)は対象会社の取引先に関する情報であり、これを知ることによって対象会社の事業活動の内容・規模等を具体的に把握できるものである。かかる情報が第三者に不当に利用されると、対象会社の取引先やひいては対象会社自体の事業活動に多大な支障が生じることが予想され、要保護性が高い情報といえる。

また、土壌汚染処理業には公益的側面もあり、その担い手は限られているところ、市民の権利保護の観点からは、当業者を無制約の自由競争にさらすのではなく、むしろ行政の指導監督を実効あらしめることが求められているというべきである。

これらの点に鑑みれば、本件不開示情報(1)(2)(4)は、法人不利益情報に該当するといえる。

(2) 本件不開示情報(5)について

処分庁は、本件不開示情報(5)について、これが開示されると個々の事業所における事業規模情報が公となり、対象会社における具体的な事業遂行上のノウハウが推

測されるおそれがあるとして法人不利益情報に当たる旨をいうが、かかるおそれがあるとまでは言い難い。また、仮に対象会社の処理に係る土壌が法対象内土壌だけであれば、合計数量等は個別の数量から必然的に把握できる情報にすぎない。

別途条例第7条第6号の問題とはなり得ても、法人不利益情報に当たるものではない。

2 条例第7条第3号ただし書該当性

条例第7条第3号ただし書は、法人不利益情報のうち公益情報を不開示情報から除外しているところ、これに当たるかは開示・不開示それぞれの利益の慎重な比較衡量によるべきである。

本件不開示情報(1)(2)(4)は対象会社の取引先に係る情報であり、これらが開示され第三者に悪用されることで対象会社の事業活動に支障を生じる蓋然性が認められる一方、事故の報告等とは異なる日々の処理に係る情報にとどまるから、これらを開示しないことで現実に人の生命等に侵害が発生しているとか又はその蓋然性が高いということとはできず、開示することでこれらの侵害が除去される蓋然性があるともいえない。

よって、公益情報に当たるものではない。

3 条例第7条第6号該当性

条例第7条第6号は、「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」を行政運営情報として不開示情報と定めているが、公文書は開示が原則であるから、「支障」とは名目的なものでは足りず実質的なものであることを要し、また「おそれ」の程度も単なる確率的な可能性ではなく法的保護に値する蓋然性が要求されるというべきである。

(1) 本件不開示情報(2)ないし(4)について

本件不開示情報(2)ないし(4)は、いずれも法対象外土壌の処理に係る情報であり、対象会社が処分庁の行政指導に応じて任意に報告した情報である。かかる情報が開示されて対象会社の事業活動に支障が出ると、事後の協力が萎縮が生じることも考えられ、法対象外土壌に対する行政の監視・指導が疎かになりかねず、ひいては市民の健康を著しく害するおそれがある。

これらの情報は、公にすることで市の業務の適正な遂行に実質的な支障が及ぶが蓋然性が高いものであり、行政運営情報として不開示とすることに合理的理由があるといえる。

(2) 本件不開示情報(5)について

本件不開示情報(5)は、法対象内土壌に関する情報のみであれば開示されるべきものであるが、法対象外土壌の情報も含まれており、開示によって行政運営に具体的支障が生じることについては、本件不開示情報(2)ないし(4)と異なるものではない。したがって、これについても、行政運営情報に当たるといえるべきである。

4 その他

(1) 理由付記について

本件処分の通知書には、不開示の部分とその理由としての適用条項の記載があるところ、条例は公開されておりその内容を知ることは容易である。そして本件処分の開示物を見分すれば、不開示部分と前記通知書の記載が一致しており、かつこれらが法人不利益や行政運営情報に該当することも十分予測できるといえるから、不開示の理由が不十分ということとはできない。

(2) 法対象外土壌に係る情報の公開状況について

審査請求人は、「自治体によってはインターネットで公表されているところもある旨をいうが、産業廃棄物に関する処理実績報告とは異なり、汚染土壌に係るそれが公開されている例は見当たらない。

産業廃棄物は排出事業者が自ら適切に処理すべきものであり処理を委託してもその責任を免れないのに対し、土壌はそもそも自然物であって、法上も排出事業者の責任は明記されていない。とすると、汚染土壌については、「自ら処理」する場合と同程度の情報提供が要請される産業廃棄物とは公開すべき情報の程度が必ずしも同じとはいえない。

第6 審査委員会の判断

本件審査請求を棄却すべきとの審査庁の判断は、妥当である。その理由は次のとおりである。

1 不開示理由該当性

(1) 条例第7条第3号ア該当性

ア 公文書の開示請求に対して条例第7条柱書は原則開示と定め、同条各号に列記の不開示理由は例外に位置付けられるものである。条例第7条第3号アは、法人等の「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」情報を不開示とするが、不開示理由のかかる例外的位置付けに鑑みると、これに当たるといいうためには法人の客観的利益が侵害される蓋然性が必要と解すべきである

イ 本件不開示情報(1)(2)(4)は対象会社の取引先の名称、住所その他取引先との取引に係る具体的な情報であるところ、かかる情報が広く開示の対象となると、第三者がこれを基に取引先へ干渉するなどして、取引先ひいては対象会社の事業活動が阻害されることが予想される。そうすると、本件不開示情報(1)(2)(4)は、これを開示することで法人の客観的利益が侵害される蓋然性のある情報であって、法人不利益情報に該当するというべきである。

ウ 他方、本件不開示情報(5)は処理土壌の合計数量等に係る情報であるところ、これを開示すると、本来報告義務のない法対象外土壌の処理総量等の情報が開示されたのと同然となるのは、処分庁の弁明のとおりである。しかし法対象内土壌の

処理総量は、対象会社の事業規模を一定程度明らかにする情報ではあるものの、これが開示されることで直ちに対象会社の客観的利益が害されるとまではいえず、法人不利益情報に当たるといえることはできない。

(2) 条例第7条第3号ただし書該当性

条例第7条第3号ただし書は公益情報を不開示情報から除外しており、ある情報がこれに該当するか否かは、当該情報を開示することで害されるおそれのある個人・法人の不利益よりも公にすることで得られる利益が上回るかという観点から、具体的かつ慎重な比較衡量によって決すべきである。

本件不開示情報(1)(2)(4)が開示された場合の支障は(1)イのとおりであるところ、対象会社における法対象外土壌の処理につき現に環境的な悪影響をもたらしているといった事実はなく、これら各情報を開示することで何らかの公益が直接的に保全されるという関係を認めることはできない。したがって、本件不開示情報(1)(2)(4)はこれを開示することの利益が開示の利益を上回るとはいえず、公益情報に該当するものではない。

(3) 条例第7条第6号該当性

条例第7条第6号は、開示することで行政の事務又は事業の「適正な遂行に支障が及ぶおそれがあるもの」を不開示としているところ、公文書は開示が原則であるから、「支障」の程度は名目的なものでは足りず、実質的なものであることを要し、また「おそれ」の程度も単なる確率的な可能性ではなく、法的保護に値する蓋然性が要求されるものである。

本件不開示情報(2)ないし(5)は、いずれも法対象内土壌に係る情報とは異なり法的な報告義務が課されたものではなく、処分庁の行政指導により対象会社から任意の提供を受けて取得したものである。ここで、法対象外土壌も汚染状態が法の定める基準に適合しないか又はそのおそれがあり、行政の指導監督を及ぼしその適切な処理を期すべき点において、法対象内土壌と異なるものではない。そうすると、本来報告義務がないものを任意に提出した本件不開示情報(2)ないし(5)が対象会社の意に反して開示された場合、以後同社からかかる情報の提供につき協力を得難くなることは見易い道理であって、これを開示することにより、法対象内土壌に対する指導監督という処分庁の事務に実質的な「支障」が生じる蓋然性があるといえるから、本件不開示情報(2)ないし(5)はいずれも行政運営情報に当たる。

(4) 小括

以上のとおり、本件不開示情報(1)は法人不利益情報に、本件不開示情報(3)及び(5)は行政運営情報に、本件不開示情報(2)及び(4)はその双方に当たるものであり、また本件不開示情報(1)(2)(4)はいずれも公益情報に該当しない。

2 理由付記の不備

本件処分の通知書には、不開示の部分とその理由としての適用条項の記載があると

ころ、条例は公開されておりその内容を知ることは容易である。そして本件処分の開示物を見分すれば、不開示部分と前記通知書の記載が一致しており、かつこれらが法人不利益や行政運営情報に該当することも十分予測できるといえるから、不開示の理由が不十分ということとはできない。

3 結論

上記の理由により、審査委員会は、「第1 審査委員会の結論」に記載のとおり答申する。

なお、本件は、尼崎市情報公開・個人情報保護審査委員会条例第8条第1項の規定に基づき、審査委員会第1部会において審議を行ったものである。

以 上

(参考)

審 査 の 経 過

	審 査 経 過
平成30年4月 2日	・ 諮問書(諮問第45号)を受理
平成30年4月22日	・ 審査委員会第1部会に付託
平成30年6月11日	・ 審議
平成30年6月27日	・ 審議
平成30年8月23日	・ 答申

審査委員会第1部会委員

氏 名	現 職	備 考
村上 武則	大阪大学名誉教授	部会長
坂井 希千与	弁護士(春名・田中・細川法律事務所)	
尾藤 寛	弁護士(尾藤法律事務所)	