

掛情審第1号  
令和4年12月23日

掛川市長 久保田 崇 様

掛川市情報公開審査会  
会長 岡田 安功

掛川市情報公開条例第17条の規定に基づく諮問について（答申）

令和4年11月9日付け掛行政第251号により諮問のあった「掛川市・菊川市衛生施設組合の廃棄物処理施設整備等基本構想と環境資源ギャラリーの運営に関する問題提起（増補）」の不開示決定に対する審査請求について、別紙のとおり答申します。



## 別紙

### 1 審査会の結論

掛川市長の決定は妥当である。

### 2 審査請求に至る経過

- (1) 令和4年7月7日、審査請求人は、掛川市情報公開条例（平成17年掛川市条例第15号。以下「本件条例」という。）第6条第1項の規定に基づき、掛川市長（以下「実施機関」という。）に対し、「掛川市・菊川市衛生施設組合の廃棄物処理施設整備等基本構想と環境資源ギャラリーの運営に関する問題提起（増補）」と題する文書（以下「本件請求公文書」という。）の写しの交付を求める開示請求（以下「本件請求」という。）を行い、実施機関は、同日付けで本件請求を受け付けた。
- (2) 実施機関は、令和4年7月19日、本件請求公文書が本件条例第7条第2号に該当するとして、本件条例第11条第2項の規定に基づく不開示決定（以下「本件処分」という。）を行い、審査請求人に通知した。
- (3) 令和4年8月4日、審査請求人は、本件処分を不服として、行政不服審査法（平成26年法律第68号）第2条の規定に基づき、実施機関に対して審査請求を行い、実施機関は、同日付けでこれを受け付けた。

### 3 審査請求人の主張要旨

令和4年8月4日付け審査請求書及び同年10月31日付け意見書によれば、審査請求の趣旨は、本件処分を取り消し、本件請求公文書の全部又は一部を開示するよう求めるものであり、審査請求人が主張している審査請求の理由は、おおむね次のとおりである。

- (1) 廃棄物処理施設整備等基本構想に関わる個人及び法人は、市行政の公益事業を預かる立場にあることから、私的な個人及び法人ではなく公共的立場にある個人及び法人であるにもかかわらず、その権利利益を優先することで、掛川市民の知る権利を阻害している。
- (2) 市民への情報開示を通じて市民の納得を得る努力をしていただくため審査請求をする。
- (3) 当該開示請求文書は、提出者が市職員時代にごみ処理施設建設の当事者であったときの経験等をもとに、現在の市の新施設計画の進め方に対して問題提起したものであり、公益性が高い。
- (4) 提出者本人も公開することで、広く市民に議論が起こることを望んでいるかもしれない。
- (5) 行政が一方的に不開示と判断するのではなく、少なくとも提出した本人に対して、掛川市情報公開条例第14条に基づいて、開示の是非について意見を聴いてからとすべきではなかったか。

(6) 本件請求公文書は公文書であり、情報公開の対象であるはずである。公文書である以上、本件請求公文書が提出された方法については、処分庁と公開請求者の間では問題になり得ない。

#### 4 実施機関の主張要旨

令和4年10月21日付け弁明書によれば、実施機関の主張の要旨は、次のとおりである。

(1) 本件請求公文書のうち、提出者の氏名、住所等の個人識別部分は、個人に関する情報で、開示することにより、特定の個人を識別することができることから、当該部分は、本件条例第7条第2号本文に該当する。また、それらを除いた情報については、それ自体で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ため、本件条例第7条第2号本文に該当する。

(2) 処分庁には、本件請求公文書を公表する実務慣行はなく、公表を義務づける法令等も存在しない。また、本件請求公文書の提出を受ける際、当該公文書が公表又は開示の対象となることを告知した事実もない。したがって、本件請求公文書に記載された情報は、本件条例第7条第2号ただし書アには該当しない。

また、本件処分を行った時点において、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いう事情は認められないため、本件条例第7条第2号ただし書イにも該当しない。

さらに、提出者は、市内在住の個人であり、公務員に該当しないため、本件条例第7条第2号ただし書ウにも該当しない。

以上により、本件請求公文書は、本件条例第7条第2号ただし書のいずれにも該当しない。

(3) 本件請求公文書のうち、個人識別部分以外の情報は、本件条例第7条第2号本文に該当し、同号ただし書のいずれにも該当しない不開示情報であり、かつ、個人識別部分を除いたとしても本件条例第7条第2号本文後段にいう「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」に該当するから、本件条例第8条第2項に基づく部分開示の対象とならない。

#### 5 審査会の判断

当審査会は、本件請求公文書並びに審査請求人及び実施機関の主張を具体的に検討した結果、以下のように判断する。

##### (1) 争点

本件審査請求の争点は、本件条例第7条第2号の該当性及び本件条例第8条第2項に基づく

部分開示の可否の2点にある。

(2) 本件条例第7条第2号該当性の有無について

ア 不開示情報に関する本件条例の定め

本件条例第7条第2号本文は、「個人に関する情報（中略）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することができるもの（他の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」を不開示情報として定めている。一方で、同号ただし書では、例外的開示事由が列挙され、「ア 法令等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（中略）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、当該公務員等の職及び氏名に係る部分」のいずれかに該当する情報については、同号本文に該当するものであっても開示しなければならないとしている。

イ 本件条例第7条第2号本文該当性の有無について

当審査会で本件請求公文書を見分したところ、本件請求公文書には、当該公文書を実施機関に提出した市内在住の個人（以下「提出者」という。）の氏名及び住所（以下「個人識別情報」という。）のほか、本市が検討している廃棄物処理施設の整備に関する基本構想、現在の廃棄物処理施設の維持管理等に対する提出者の意見、感想、見解、判断及び現状認識並びに提出者が本件請求公文書を提出した時点で把握していた事実、情報等（以下「個人識別情報以外の情報」という。）が具体的かつ詳細に記載されていた。

これらのうち、個人識別情報は、個人に関する情報であって、開示することにより、特定の個人を識別することができるから本件条例第7条第2号本文に該当する。

次に、個人識別情報以外の情報は、当該情報のみで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から、本件条例第7条第2号本文に該当する。したがって、個人識別情報以外の情報は、個人識別性の有無にかかわらず、不開示情報とすべきである。理由は、以下のとおりである。

本件条例第7条第2号本文後段は、個人に関する情報のうち、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を不開示情報とした。その趣旨は、特定の個人が識別されない情報であっても、例えば、個人の未

発表論文や個人の人格と密接に関係する情報など、公にすることにより、個人の権利利益を害するおそれがあるものについては、仮に特定の個人が識別されないとしても、なお、保護する必要があることから、本件条例は、これを秘匿すべき個人情報として位置付けたのである。

前述のとおり、本件請求公文書には、提出者の経験や知識、本件請求の時点で知り得た情報等に基づいた提出者自身の忌憚のない意見等が具体的かつ詳細に記載されており、そこに記載されている個人識別情報以外の情報は、それ自体がきわめて個性的で、プライバシー性の高いものであるといえる。

一般的に、市政に対する意見書に記載されている情報は、当該意見書を提出する者にとっては、当該意見書を提出した事実とともに、秘匿すべき必要性が極めて高いものであって、その意に反して、みだりに開示されないとの期待に対する保護の必要性が極めて高いものといえる。なぜならば、これらの文書は、個人の価値観、信条、思想など、取扱いに配慮を要する内容を多分に含んでいるため、通常は、広報紙等への掲載を前提として公募する意見書や提言書、個人識別性のない統計資料に加工して用いるアンケート調査など一部の例外を除き、未公表を前提として提出されるものであり、当該文書を提出しようとする者は、その前提の下、当該情報が第三者に提供されることがないものと信頼した上で、忌憚のない意見を提出するからである。仮に、これらの情報が開示されると、その開示を望まない者にとって、市に対する忌憚のない意見をありのままに提出することに委縮効果が生じ、意見書に自らの率直な思いや正確かつ詳細な情報を記載することをためらわせ、ひいては、意見書の提出を思いとどまらせることになるおそれが生ずる。

そうすると、個人識別情報の有無にかかわらず、提出者にとって、自己の承諾なしに当該情報を開示されないとの期待利益は、法的保護に値するものであって、この法益は、本件条例第7条第2号本文の個人の権利利益に含まれるというべきである。

さらに、弁明書によれば、実施機関は、本件請求公文書の提出を受ける際、提出者に対して本件請求公文書が開示対象となることを告知していないのであるから、社会通念上、提出者は、本件請求公文書がみだりに開示又は公表されることはないと理解しているとみるべきである。

それらを併せて判断すると、個人識別情報以外の情報は、本件条例第7条第2号本文後段にいう「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」に該当すると認めるのが相当である。

なお、実施機関の主張にはないが、本件請求公文書の開示は、前述のとおり、市に対して自由な意見を表明する動機や機会を阻害するおそれがあり、結果として、本市における広聴事務の適正な執行に支障を及ぼすおそれが認められるから、本件条例第7条第6号にも該当する。

ウ 本件条例第7条第2号ただし書該当性の有無について

次に、本件条例第7条第2号ただし書によれば、同号ただし書のアからウまでのいずれかに該当する情報は、同号本文の規定にかかわらず、開示対象とされているので、その点について検討する。

実施機関の説明によれば、本市では本件請求公文書に記載されている情報を公表している事実はなく、本件請求公文書の公表を義務付けた法令等も存在しない。したがって、本件請求公文書に記載された情報は、法令等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とは認められないから、本件条例第7条第2号ただし書アには該当しない。

また、本件請求公文書には、審査請求人が主張するように一定の公益性が認められるが、本件処分がなされた当時、本市では、人の生命、健康、生活又は財産を保護するため、本件請求公文書に記載された情報を公にすることが必要である状況にあったとは認められず、当該情報を開示する利益が開示とする利益を上回っていたとはいえない。したがって、同号ただし書イには該当しない。

さらに、提出者は、市内在住の個人であり、本件請求公文書に記載された情報が公務員等の職務の遂行に係る情報とは認められないから、同号ただし書ウにも該当しない。

エ 本件条例第7条第2号の該当性について

以上に記載のとおり、本件請求公文書は、本件条例第7条第2号に該当するので、本件処分は妥当である。

(3) 本件条例第8条第2項に基づく部分開示の可否について

ア 部分開示に関する条例の定め

本件条例第8条第2項は、「開示請求文書に前条第2号の情報（特定の個人を識別することができるものに限る。）が記録されている場合において、当該情報のうち、氏名、生年月日その他の特定の個人を識別することができることとなる記述等の部分を除くことにより、公にしても、個人の権利利益が害されるおそれがないと認められるときは、当該部分を除いた部分は、同号の情報に含まれないものとみなして、前項の規定を適用する。」と規定している。

#### イ 本件条例第8条第2項に基づく部分開示の可否について

本件条例第8条第2項は、個人に関する情報の部分開示について定めた規定で、その趣旨は、個人識別性のある部分を除くことによって、公にしても個人の権利利益が害されるおそれがないと認められるときは、これを不開示にする意義に乏しいため、このような場合には、個人識別性のある部分を除いた残りの部分は、本件条例第7条第2号の個人に関する情報には含まれないとみなして部分開示するよう定めたものである。ただし、同項の適用に当たり留意すべきは、個人識別性のある部分を除いた場合にあっても、当該部分を除いた部分が、なお個人の権利利益を害するおそれがあるときは、本件条例第7条第2号本文に定めるとおり不開示とすべきであるという点である。

すなわち、個人識別情報以外の情報を部分開示するためには、当該情報の内容が、個人識別情報を除外することにより、公にしても個人の権利利益が害されるおそれがないと認められる場合でなければならない。しかしながら、当該情報は、前記5(2)イに記載のとおり、仮に特定の個人を識別することができる部分を除いたとしても、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言わざるを得ない。

したがって、本件請求公文書は、その記載情報が全体として不開示情報に該当し、本件条例第8条第2項の規定に基づく部分開示の対象とすることはできない。

#### (4) 審査請求人のその他の主張について

##### ア 市民の知る権利を阻害しているとの主張について

審査請求人は、本件審査請求の理由として、本件処分が掛川市民の知る権利を阻害していると主張するので、その点について判断する。

本件条例第1条は、「この条例は、地方自治の本旨にのっとり、市民の市政についての知る権利を尊重して、公文書の開示を請求する権利につき定めること等により、実施機関の保有する情報の一層の公開を図り、もって掛川市（中略）の諸活動を市民に説明する責務が全うされるようにするとともに、公正で民主的な市政の推進に資することを目的とする」と定め、条例の目的を明らかにしている。同条によれば、本件条例の目的は、公文書の開示請求権を定めること等により、市民に対する説明責任を果たし、公正かつ民主的な市政を推進することにある。

なお、審査請求人が本件処分を取り消すべき根拠として主張する市民の市政についての知る権利は、前述のとおり、本件条例第1条においてその概念が明文化されているが、ここで留意すべきは、同条の知る権利とは、公文書開示請求権を定める上で尊重すべき抽象的権利

にとどまるという点である。

すなわち、知る権利とは、開示請求制度を定める上で極めて重要な概念ではあるが、同条の規定振りから明らかなように、それ自体は抽象的概念に過ぎず、開示請求権は、本件条例において構成要件等が条文化された時点ではじめて具体的な権利となるのである。

本件条例は、以上の法的前提に立ち、第2章第1節において、公文書の開示手続を具体的かつ詳細に定めているのであるから、本件処分の是非は、同節における関係条文の適用に違法性があるか否かによって判断すべきである。

これを本件についてみると、本件請求公文書は、前述のとおり、本件条例第7条第2号の不開示情報に該当し、かつ、本件条例第8条第2項に基づく部分開示の対象にも該当しないのであるから、本件処分に違法性は認められない。

#### イ 意見書提出の機会を付与すべきであったとの主張について

審査請求人は、本件処分に先立ち、本件条例第14条に基づいて提出者の意見を聴取すべきであったと主張する。

本件条例第14条第1項は、「実施機関は、開示決定等をするに当たり、開示請求文書に市、国等及び請求者以外のもの（以下この条、第17条の2及び第17条の3において「第三者」という。）に関する情報が記録されているときは、当該情報に係る第三者に対し、開示請求文書の表示その他必要な事項を通知して、意見書を提出する機会を与えることができる」と定め、第三者に対する任意的意見聴取を認めている。

審査請求人は、同項を根拠として、実施機関は本件処分に先立ち提出者の意見を聴取すべきであったと主張するが、同項によれば、意見聴取は任意であり、不開示決定する際の必須条件ではない。

本件条例では、開示請求された公文書に開示請求者以外の者に関する情報が含まれている場合であっても、実施機関は、本件条例第7条第2号の個人に関する情報に該当するか否かを判断すれば足り、第三者への意見聴取の有無が開示又は不開示の決定を左右することはない。すなわち、本件条例第7条各号に列挙された不開示情報は、仮に、本人の同意があったとしても開示対象とならない。然るに本件条例第14条第1項に任意的意見聴取の規定が置かれたのは、例えば、市長が開示すべきと判断した情報が実際には情報提供者である個人の財産的利益、人格的利益、社会的地位等を害する場合がありますことから、当該第三者の権利利益を保護し、開示又は不開示の判断の適正を期するとともに、開示決定を行う際、当該第三者が開示の実施前に開示決定を争う機会を保障するためである。言い換えれば、本件処分

のように不開示情報とすべきことが明白で、かつ、当該第三者の権利利益が害されるおそれのない場合については、意見聴取を必須とする合理的理由は見当たらない。したがって、本件処分に先立って提出者の意見を聴取すべき法的義務は存在しない。

ウ 審査請求人は、その他種々主張するが、いずれも当審査会の上記判断を左右するものではない。

#### (5) 結論

よって、当審査会は、本件請求公文書の開示請求につき、実施機関が不開示とした決定については、妥当であると判断する。

掛川市情報公開審査会

会長 岡田安功

委員 牧野百里子

委員 増田美穂子

委員 山内秀彦

委員 山本幸浩

(参考)

#### 調査審議の経過

年 月 日	審 議 経 過
令和4年10月21日	実施機関から弁明書を受理
令和4年10月31日	審査請求人から意見書を受理
令和4年11月9日	審査諮問書の受理
令和4年11月22日	実施機関から説明聴取、審議
令和4年12月23日	審議