

諮問（情）第 76 号

答 申

第 1 審査会の結論

山口処理場建設計画当時の市と地域との協議内容が分かる文書の公文書公開請求（以下「本件請求」という。）に対して、札幌市長（以下「諮問庁」という。）が行った一部公開決定（以下「原決定」という。）は妥当である。

なお、上記の結論に当たり、非公開とした「説明会に参加した地域住民の意見が分かる部分及び意見を推察できる部分」及び「地域から提出された要望書の内容が分かる部分」の全体にわたって札幌市情報公開条例（平成 11 年条例第 41 号。以下「条例」という。）第 7 条第 5 号オを根拠とするほか、「説明会に参加した地域住民の意見が分かる部分及び意見を推察できる部分」については、条例第 7 条第 1 号も併せて根拠とする。

第 2 審査請求に至る経緯**1 公文書の公開請求**

審査請求人は、条例第 6 条第 1 項の規定に基づき、令和 3 年 7 月 11 日付けで、諮問庁に対し、本件請求を行った。

2 原決定

諮問庁は、次のとおり、令和 3 年 7 月 26 日付け公文書一部公開決定通知書により原決定を行った。

(1) 対象公文書

- ア 第 3 山口処理場予定地地権者、検討委員会との会議録
- イ 山口東・西検討委員会に対する説明会議 議事録
- ウ 山口連合町内会・地権者に対する説明会 議事録
- エ 第 3 山口処理場建設計画に関する要望書
- オ 「第 3 山口処理場建設計画に関する要望書」に対する回答について
- カ 山口地区検討委員会の再要望案件に対する回答説明会議 議事録
- キ 第 3 山口処理場建設計画に対する同意について

(2) 非公開部分

- ア 個人（公務員及び町内会長を除く。）の氏名、印影及びそれらが分かる部分
- イ 町内会長印の印影
- ウ 説明会に参加した地域住民の意見の分かる部分及び意見を推察できる部分

エ 地域から提出された要望書の内容が分かる部分

3 審査請求

審査請求人は、原決定を不服として、令和 3 年 8 月 11 日、諮問庁に対して、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、審査請求（以下「本件審査請求」という。）を行った。

第 3 審査請求人の主張要旨

1 審査請求の趣旨

原決定のうち次の部分（以下「本件非公開部分」という。）を非公開とした処分を取り消し、公開するとの裁決を求める。

- (1) 説明会に参加した地域住民の意見の分かる部分及び意見を推察できる部分（以下「非公開部分 1」という。）
- (2) 地域から提出された要望書の内容が分かる部分（以下「非公開部分 2」という。）

2 審査請求の理由

(1) 非公開部分 1 について

ア 「説明会での発言内容が公表されることを前提として開催したものではない」としても、条例に基づく公開請求によって、非公開部分 1 が公開の対象となることは、法制度上受忍されるべきである。よって、「説明会での発言内容が公表されることを前提として開催したものではない」ため、非公開部分 1 を公開することで市と地域との信頼関係が失われるとの主張は、条例の有名無実化を図るものであり、非公開理由として失当である。

イ 説明会があくまでも公式の場であり、放言する場ではない以上、「忌憚のない意見」とはいえ、利害関係者であれば持つ至極当然の意見や疑問などが非公開部分 1 であり、人目を憚る内容ではない。よって、非公開部分 1 の公開によって、市と地域との信頼関係が失われたり、出席者が忌憚のない意見を述べることに消極的になることは想定されない。

ウ したがって、少なくとも上記ア又はイにより、非公開部分 1 の公開は条例第 7 条第 5 号オに該当しない。

エ 仮に上記アからウまでが認められないとしても、平成 4 年 3 月 19 日開催の「山口連合町内会・地元地権者に対する説明会」は一般市民の来場が認められる通常の住民説明会と同等の扱いであったと考えられ、発言内容の公開は許容される。

オ 「発言内容や要望書の内容が非公開を前提としていることのみ」が非公開部分1及び非公開部分2の非公開理由の出発点であり、「本件を非公開とする理由は、その内容を公開することにより地域との信頼関係が失われ、事業に影響を与えることから条例に定める非公開理由に該当するためであり、発言内容や要望書の内容が非公開を前提としていることのみをもって非公開としたものではない」との処分庁の主張は通用しない。

カ 本件説明会が通常の住民説明会と異なり、説明の対象が限定されていたというのは、処分庁の主張のとおり「想定」の域を出ない。対象を限定して本件説明会を開催したと主張するのであれば、「想定」にとどまらない根拠を処分庁が明示する必要がある。

(2) 非公開部分2について

ア 「要望内容が公表されることを前提として提出されたものではない」としても、条例に基づく公開請求によって、非公開部分2が公開の対象となることは、法制度上受忍されるべきである。よって、「要望内容が公表されることを前提として提出されたものではない」ため、非公開部分2を公開することで市と地域との信頼関係が失われるとの主張は、条例の有名無実化を図るものであり、非公開理由として失当である。

イ 要望書に記載されているとおり、「当地区（手稲山口地区）の将来を見据えた特段の善処方」が要望内容である。つまり、要望書には、特定の個人的利益に基づく要望内容ではなく、手稲山口地区の全体利益に基づく要望内容が記載されており、人目を憚る内容ではない。よって、非公開部分2の公開によって、市と地域との信頼関係が失われることはない上、率直な要望を述べることに消極的になる必要もなければ、地域住民が今後同種の要望書を提出することをちゅうちょする必要もない。

ウ したがって、少なくとも上記ア又はイにより、非公開部分2の公開は、条例第7条第5号オに該当しない。

エ 「発言内容や要望書の内容が非公開を前提としていることのみ」が非公開部分1及び非公開部分2の非公開理由の出発点であり、「本件を非公開とする理由は、その内容を公開することにより地域との信頼関係が失われ、事業に影響を与えることから条例に定める非公開理由に該当するためであり、発言内容や要望書の内容が非公開を前提としていることのみをもって非公開としたものではない」との処分庁の主張は通用しない。

第4 諮問庁の説明要旨

1 非公開部分1について

- (1) 一般廃棄物最終処分場の建設に当たっては、地域からのご意見やご要望に対して丁寧に対応し、地域との信頼関係を構築することによって事業実施への合意を得ることが必要不可欠である。このため、第3山口処理場建設計画当時においては、地域住民から当該処理場建設に対する忌憚のないご意見をいただくため、複数回にわたり説明会が開催されている。本件説明会の参加者は、議事録において、連合町内会及び単位町内会の役員、地域住民、市農協及び地権者といった地域関係者のみであり、当該説明会の開催趣旨からも、説明会の参加者は発言内容が公開されることを想定して発言していたとは考えにくく、そのような中で、発言内容を公開することは、信義則に反するものであり、地域との信頼関係を損なうこととなる。
- (2) たとえ発言した個人が特定できなくとも、最終処分場事業に対する様々な意見を持つ参加者がいる中で、本件説明会における地域住民の意見の分かる部分及び推察できる部分を公開することは、参加者個人のみならず地域住民全体にとって不利益が生じるおそれがあるものと考えられる。
- (3) 以上のことを踏まえると、本件説明会の議事録の公開は、極めて慎重な対応が求められるものであり、議事に関して非公開としている情報が公開されることは、その前提が崩れ、地域との信頼関係が失われることにつながり、現在行っている第3山口処理場における廃棄物処理に重大な影響を与えるものであると考えられる。
- (4) 本件説明会の内容を公開することにより、今後、一般廃棄物最終処分場建設に係る説明会を実施する際に、参加者が自らの発言内容を公開されることへの懸念から、発言に対して消極的になり、本市において地域住民の忌憚のない意見を把握することが困難となる事態が想定される。
- (5) その結果、一般廃棄物最終処分場建設事業に対する地域住民の理解が得られず、事業実施に向けた合意形成が困難となり、事業進捗に著しい支障を及ぼすと認められることから、非公開部分1は、条例第7条第5号オ（事務・事業に関する情報）に該当し非公開とする。
- (6) 非公開部分1を非公開とする理由は、その内容を公開することにより地域との信頼関係が失われ、事業に影響を与えることから条例に定める非公開事由に該当するためであり、発言内容や要望書の内容が非公開を前提としていることのみをもって非公開としたものではない。
- (7) 審査請求人は、本件説明会は一般市民の来場が認められる通常の説明会と同等の扱いであったと考えられ、発言内容の公開は許容されるとも主張するが、本件説明

会は山口連合町内会や地元地権者などを対象として開催されたものと想定されるため、通常の住民説明会とは性質が異なるものである。

2 非公開部分2について

- (1) 本件要望書は、複数回にわたる説明会の後に第3山口処理場建設に対する協力の条件として、地域住民の代表である山口東地区検討委員及び山口西地区検討委員より本市に提出されたものであるが、その内容から、本件要望書が両地区外に公開されるものとして想定して提出されたとは考えにくいものである。このような中で、本件要望書を公開することは、信義則に反するものであり、地域との信頼関係が損なわれることとなる。
- (2) 市が特定の団体から受けた要望書の内容を当該団体の意思に関わりなく公開するとなれば、今後、要望書を提出する団体の自由かつ率直な意見の表明に支障を来すことが想定される。
- (3) 以上のことから、本件要望書の公開は、地域との信頼関係を損ね、第3山口処理場における廃棄物処理に重大な影響が生じるおそれがあるとともに、今後、新たに一般廃棄物最終処分場等の建設事業を行う際、地域に協力の条件として同種の要望書を提出することをちゅうちょさせ、結果、今後の最終処分場事業等の円滑な実施に著しい支障を及ぼすと認められるため、条例第7条第5号オ（事務・事業に関する情報）に該当し非公開とする。
- (4) 非公開部分2を非公開とする理由は、その内容を公開することにより地域との信頼関係が失われ、事業に影響を与えることから条例に定める非公開事由に該当するためであり、発言内容や要望書の内容が非公開を前提にしていることのみをもって非公開としたものではない。

第5 審査会の判断

1 本件対象公文書について

本件対象公文書は、手稲山口地区にある第3山口処理場の建設計画当時、市が地域住民に説明会を行った際の記録、地域住民から市長に提出された要望書及びそれに対する回答、地域住民から市長に提出された第3山口処理場建設計画に対する同意書である。

2 非公開情報該当性について

本件非公開部分について、審査請求人は条例第7条の非公開理由（以下「非公開理

由」という。)に該当しないと主張しているのに対し、諮問庁は非公開理由に該当すると主張していることから、その非公開情報該当性について検討する。

(1) 条例の規定について

ア 条例第7条第1号（個人に関する情報）本文は、「個人に関する情報（中略）で特定の個人を識別することができるもの（中略）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」は公開しないことを定めたものである。ただし、「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 公務員等（中略）の職務の遂行に係る情報（後略）」のいずれかに該当する場合には、本号本文で規定する非公開情報に当たらないとしている。

イ 条例第7条第5号オ（事務・事業に関する情報）は、「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が行う事務又は事業に関する情報」のうち、「事務又は事業の性質上、公にすることにより、当該事務又は事業の適正な遂行に著しい支障を及ぼすと認められるもの」は公開しないことを定めたものである。

(2) 非公開情報該当性について

当審査会で対象公文書を見分したところ、非公開部分1には、説明会に参加した連合町内会及び単位町内会の役員、地権者等の地域関係者が第3山口処理場やこれまでの山口処理場建設事業、市の対応、地域の実情等に関して抱いている率直な意見や疑問等が分かる内容が、また、非公開部分2には、地域の実情を踏まえた個別具体的な要望内容及びそれに対する市の回答が記載されていた。

一般廃棄物最終処分場は、その性質上、地域住民から嫌悪施設として建設が敬遠される傾向にあり、建設される地域の中でも様々な意見や考えを持つ者がいると考えられる。このため、一般廃棄物最終処分場に関する事業を円滑に進めるためには、地域住民から地域課題等に関する具体的な意見や要望を忌憚なく述べていただき、それを丁寧に聞き取り、市として可能な限り対応することによって、地域住民との信頼関係を築き、当該事業への理解を得ながら進めていくことが必要であるといえる。

一般廃棄物最終処分場に関する事業についてはこのような事情が認められるところ、非公開部分1及び非公開部分2は、説明会の参加者あるいは要望書を提出した地域住民からすれば、公開されることを想定していたとは考えられず、当該非公

開部分が公開された場合には、地域との信頼関係が損なわれ、今後、地域住民から意見の聴取やその他の協議に当たり協力が得られなくなるなど、現在行っている第3山口処理場の廃棄物処理事業の適正な遂行に著しい支障を及ぼすと認められることから、条例第7条第5号オ（事務・事業に関する情報）に該当する。

なお、非公開部分1が公開された場合には、たとえ発言した個人が特定できないとしても、当時説明会に参加した者のいずれかの意見と認識されることで、これら参加者個人の権利利益を侵害するおそれがあると認められることから、非公開部分1については、条例第7条第1号（個人に関する情報）本文に該当し、かつ例外的に公開されることを定めた同号ただし書アからウまでのいずれにも該当しないため、同号も併せて非公開の根拠と考えるのが適当である。

3 結論

よって、当審査会は、「第1 審査会の結論」のとおり判断する。

第6 審議経過

審議経過は、次のとおりである。

年 月 日	審 議 経 過
令和3年11月11日	諮問書、諮問庁の一部公開決定理由説明書等を受理
令和3年11月18日	審査請求人に諮問庁の一部公開決定理由説明書を送付するとともに意見書の提出等を要請
令和3年12月17日	審査請求人から意見書の提出
令和4年11月 1日 (第196回審査会)	審議（事案の経過・概要等）
令和4年12月16日 (第197回審査会)	諮問庁からの事情聴取及び審議
令和5年 1月17日 (第198回審査会)	審議
令和5年 1月24日	答申