

平成26年度答申第1号

平成26年10月31日

松戸市長 本郷谷 健次 様

松戸市情報公開審査会

会長 高 江 四 郎

公文書の一部開示決定に係る異議申立てに対する諮問について（答申）

平成26年5月16日付け松環廃第62号をもって諮問のありました「平成25年12月議会で補正予算として可決された、塵芥処理費129,360千円の積算資料に関する契約書一式」の一部開示決定に対する異議申立てについて、別紙のとおり答申します。

答 申

1 審査会の結論

松戸市長（以下「実施機関」という。）は、本件異議申立ての対象となった公文書の非開示部分のうち、廃棄物の種類、履行期間開始日及び締結年月日を開示すべきである。

2 異議申立てに至る経過

(1) 開示請求

異議申立人は、平成26年1月6日、松戸市情報公開条例（平成13年松戸市条例第30号。以下「条例」という。）第6条第1項の規定により、実施機関に対し、「平成25年12月議会で補正予算として可決された、塵芥処理費129,360千円の積算資料に関する契約書一式」について、公文書の開示請求（以下「本件請求」という。）をした。

(2) 実施機関の決定

実施機関は、本件請求の対象となった公文書として、平成25年12月議会補正予算に基づき、本市が締結した一般廃棄物の処理に関する委託契約書（以下「本件文書」という。）を特定した上、平成26年1月17日、本件請求に対し、条例第10条第1項の規定により、条例第7条第3号ア及び第6号の非開示情報を除き、一部開示決定（以下「本件処分」という。）をし、通知した。

(3) 異議申立て

異議申立人は、本件処分について、行政不服審査法（昭和37年法律第160号）第6条の規定により、平成26年3月18日、実施機関に対して異議申立てをした。

3 異議申立人の主張要旨

異議申立人の異議申立書及び意見書によると、異議申立人の主張は、おおむね次のとおりである。

(1) 異議申立ての趣旨

本件処分のうち、搬入場所、契約金額、契約保証金、受託者の住所及び氏名、契約締結日を非開示とする決定を取り消し、これらの事項を開示することの決定を求める。

印影及び印紙については、非開示に異議はない。

(2) 異議申立ての理由

ア 廃棄物の最終処分について

松戸市の最終処分場である銚子市、長野県中野市、秋田県大館市、小坂町を視察したことがある。

秋田県の最終処分施設は、コンピューターで管理されていた。松戸市の焼却灰によって放射能汚染をもたらしているのではないかと申し訳なく思う。

「松戸市ごみ処理基本計画」では、ごみの減量が目標となっているが、本気ではない。

松戸市の説明書には「廃棄物の最終処分は市内で行うのが望ましい」と記載されているが、廃棄物の最終処分は、市内で行うのが原則だ。市内で最終処分が出来ない松戸市では、ごみは焼却から資源化へを徹底すべきだ。

イ 東日本大震災に伴う東京電力福島第一原子力発電所の事故による影響と対応について

東北支援の一環として、福島や宮城・岩手の放射能汚染瓦礫が全国各地に運ばれ、焼却され、埋め立てられた事態が起きた。松戸市の放射能

汚染焼却灰の運び出しもその一例であり、松戸以外の放射能汚染自治体からも多量の放射能汚染焼却灰・汚染汚泥が運び出されている。

松戸市の説明書にあるように、松戸市クリーンセンター駐車場に放射能汚染焼却灰が野積みされている。

松戸市の焼却灰の放射線レベルでは、国が言う通り「直ちに健康に影響がない」のは確かであろうが、「絶対に健康に影響がない」とは言い切れないのが低線量放射線による健康被害だ。

ウ 一部開示決定の理由について

松戸市の説明書では、受け入れる自治体への影響・契約相手方の企業利益の阻害・松戸市の廃棄物の円滑処理の阻害の3つが理由となっているが、これらに全く理解できないわけではない。

しかし、市民の「知る権利」の視点を欠く。

松戸市の放射能に汚染された草木が自分の住んでいる地域に運ばれ、処理されている事を処分場周辺の住民は知らないことになるが、放射性廃棄物の処分を依頼する市民として、排出者責任を免れることはできない。

本件は、契約相手が開示された時に、その情報をどう扱うかが焦点になる。廃棄物が持ち込まれた自治体の住民に事実をお知らせすることが正しいと思う。

知らされた皆さんの対応はわからない。放射能が拡散されず、適切に処理されていることが分かれば充分である。

情報開示をせず、処分場の不祥事などにより世間に公表された場合には、問題が大きくなる。

今の時点で処分先の地域住民に知らせる方が松戸市民の責任の上からも周辺住民の知る権利の上からもより正しい選択である。

4 実施機関の説明要旨

実施機関の説明は、理由説明書によると、おおむね次のとおりである。

(1) 廃棄物の最終処分業務について

廃棄物の最終処分は、市内で行うことが望ましいが、本市は市内に広大な土地がないため、最終処分場を確保することが難しく、ほとんどを市外事業者へ委託している。最終処分を委託する場合には、受け入れ先の自治体と事前協議を行い、本市の一般廃棄物処理計画を相手方自治体の一般廃棄物処理計画と調和を保たせ、相互の信頼関係を構築した上で、最終処分を委託している（廃棄物の処理及び清掃に関する法律（昭和45年法律第137号）第6条第3項）。一般廃棄物の最終処分は、市外の民間事業者・設置自治体の理解・協力があって成立する。最終処分場の絶対数は不足しており、新たに民間最終処分場を見つけることは容易ではなく、原発事故後、関西圏以西では関東圏からのごみの受入れは拒否している影響で東日本の民間最終処分場でも新規での契約は受けていない状況にある。

(2) 東日本大震災に伴う原発事故による影響と対応について

原発事故以降、平成23年3月11日に発生した東北地方太平洋沖地震に伴う原子力発電所の事故により放出された放射性物質による環境の汚染への対処に関する特別措置法（平成23年法律第110号）及び環境省の指針により、1キログラム当たり8,000ベクレルを超える放射性物質を含む焼却灰は、指定廃棄物として、最終処分場での埋立てを禁止し、最終的に国が処分するまで各自治体において保管することが義務付けられた。本市の受託者の最終処分場では自主基準値を設定しており、本市は、焼却灰に含まれる放射能濃度の低減化のため、可燃物の分別収集及び計画的な焼却などで対応したが、その後、受託者及び自治体との協議が整い、一部を市外で処理し、現在は自主基準値を下回り、安定的な最終処分が可能となっている。

(3) 一部開示決定の理由について

ア 法人の正当な利益を害するおそれがあること（条例第7条第3号ア）

本件文書には、受託者を特定できる事項が記載されており、開示により本市からの廃棄物を受け入れているという情報が報道機関などを通じて拡散する可能性が高く、受託者の経済的信用及び社会的信用の喪失を始め、相手方自治体内における各種事業者等の地域経済活動にも風評被害をもたらすおそれがある。また、契約金額を明らかにすることは、受託者の競争上の地位を不利にし、今後の経済活動に支障を来たす。さらに、契約破棄の場合には、受託者の正当な利益を害するおそれがある。

イ 事務事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあること（条例第7条第6号本文柱書き）

相手方自治体及び事業者の意見では、廃棄物に問題が無いことは理解するが、風評被害のおそれ及び施設周辺住民との信頼関係が崩壊することを危惧しており、本市も事前協議において、開示等により一切の迷惑をかけたことを確約している。本件文書が開示されれば、相手方自治体は、住民からの苦情及び報道対応等の負担を被る。また、開示は、本市と相手方自治体との事前協議に反し、信頼関係も崩壊する可能性がある。

本市は、現時点では廃棄物の処理を一般廃棄物処理計画に基づき、安定的に遂行しているが、仮に搬入停止となった場合には最終処分先を失い、廃棄物処理事業の適正な遂行に著しい支障を及ぼす。また、ごみの収集は滞り、市民生活に混乱を来たす。さらに本市は信頼関係を失う結果、今後、他の自治体・事業者の協力を得ることが不可能となり、本市の一般廃棄物処理計画に大きな影響が生ずるおそれもある。

上記ア及びイにより、本件文書は、条例第7条第3号及び第6号本文柱書きに該当するため、一部開示とした。

5 審査会の判断

条例によれば、市の情報は、市民と共有することによって、市民生活の向上や豊かなまちづくりに役立てられるべきものであり、市民と行政がともに協働し、成熟した地域社会を創造するため必要となるとともに、市の情報は、広く市民に公開されるよう市民の知る権利を尊重する旨を規定する（前文）。

また、条例は、地方自治の本旨にのっとり、公文書の開示を請求する権利及び市の情報公開の総合的な推進に関し必要な事項を定めることにより、市の情報の一層の公開を図り、市の諸活動を市民に説明する責務を全うすること及び市民の市政への参加を促進し、市民の理解と批判の下にある公正で民主的な市政の推進に資することを目的とすることを規定する（第1条）。

実施機関は、条例の解釈及び運用に当たっては、公文書の開示を請求する権利を最大限に尊重しなければならない（第3条第1項）、条例に定める要件を満たした適法な開示請求に対しては、第7条各号の規定に該当しない限り開示しなければならない（原則公開）。

例外として、公にすることにより、個人又は法人等の正当な利益や行政事務の適正な遂行等の公益を損なうもの等、公にしないことに合理的な理由がある情報は非開示となるが、非開示情報に該当する理由は、具体的かつ客観的なものでなければならず、実施機関の開示、非開示の判断基準を明確にすることが必要である。

以下、本件文書の各項目ごとに、条例第7条第3号及び第6号の該当性について検討する。

- (1) 廃棄物の搬入場所並びに受託者の住所及び氏名（以下「搬入場所等」という。）について

- ア 条例第7条第3号（法人情報）について

本号は、「法人その他の団体（国及び地方公共団体を除く。以下「法人等」

という。)に関する情報であって、次に掲げるもの。ただし、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を除く。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（イ 略）」と規定する。

つまり、本号は、法人等の事業活動の自由、競争上の地位その他の正当な権利利益を保護するため、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情報を非開示とする規定である。

「法人その他の団体」とは、国及び地方公共団体を除き、株式会社、有限会社などの営利法人、社会福祉法人、学校法人などの公益法人等すべての法人のほか、法人以外の権利能力なき社団等を含む。

「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」とは、(a)法人等の保有する生産技術又は営業上の情報、(b)法人等の保有する経営方針、経理、人事等の事業活動を行う上での内部管理に属する事項に関する情報、(c)その他公にすることにより、法人等の名誉、社会的評価、社会的活動の自由等が損なわれるおそれがある情報をいう。ここでいう「害するおそれ」については、法人等には様々な種類、性格のものがあり、その権利利益にも様々なものがあるため、法人等の性格や権利利益の内容、性質等に応じ、当該法人等の憲法上の権利の保護の必要性、当該法人等と行政との関係等を十分考慮して、適切に判断する必要がある。「おそれ」とは、単なる抽象的な可能性だけでは足りず、当該法人等の権利利益が情報の開示によって具体的に侵害されることについて、法的保護に値する蓋然性が認められなければならない。

本号の該当性について検討すると、本件文書の受託者は、一般廃棄物の運

搬・処分業務、処理・処分業務及び収集・運搬業務を行う株式会社等であり、「法人その他の団体」に該当する。

次に、本件文書は、放射性物質に関連した廃棄物処理に関する委託契約書であり、本市において最終処分場を確保することが困難である地域的特性から本市の従前の廃棄物処理委託先との経緯等を勘案した場合、開示情報の利用方法及び利用主体によっては、受託者の営業上の権利利益等を害する結果となる可能性がある。特に、条例では、何人も、実施機関に対し、当該実施機関の保有する公文書の開示を請求することができ（第5条）、利用者の責務としては、条例の目的に即し、適正な請求に努めること及び公文書の開示により得た情報を適正に使用しなければならない（第4条）と規定するものの、開示請求の主体、目的、開示文書の用途等について、特段の制限を設けていないため、搬入場所等の開示は、場合によっては、受託者の権利利益を害する可能性がある。

しかし、これらの可能性のみでは、搬入場所等の開示により、受託者の権利利益が具体的に侵害されることで、法的保護に値する蓋然性がどの程度認められるかは明確ではない。そこで、次に、「害するおそれ」を判断する際の考慮事項である「当該法人等と行政との関係」を検討すると、本市は、廃棄物が放射性物質に関係するものであることから、受託者のほか受入自治体への依頼に際し、本件事業について外部に明らかにしないことを約し、合意の上で委託契約の締結に至ったという経緯がある。

そのため、本市が仮に本件文書を開示した場合には、本委託契約の締結時に合意した事項に違反することとなって、受託者又は受入自治体から委託者である本市に対し、契約途中における契約の見直し又は破棄等が求められることとなり、ひいては受託者においても、本委託契約の履行に伴う利益を失う事態が生ずることとなる。

これらのことから判断すると、搬入場所等の情報の開示によって、受託者の財産権等の権利利益が具体的に侵害され、社会的評価等の低下が想定されることで、法的保護に値する蓋然性が高いことが認められる。

よって、搬入場所等の情報は、第7条第3号アに該当すると判断される。

イ 条例第7条第3号ただし書（例外的開示）について

本号ただし書は、法人情報の例外的な開示につき、「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」を非開示から除いているので、この点につき検討すると、本号は、その構造上、本文該当情報は原則非開示とし、例外的にただし書に該当する情報は開示としている。単に人の生命、健康等といった人格的利益に関わりがあれば、本文該当情報に直ちに優越するものではない。その開示により、人の生命、健康等の保護に資することが相当程度具体的に見込まれる場合であることが必要である。

本市が受入自治体に搬入する廃棄物は、現状における技術水準に基づいて、その放射能濃度を測定し、本市の責任において安全な数値であることを確認しているのであるから、本件文書記載の搬入場所等の情報は、「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」に該当せず、例外的開示に該当しない。

ウ 条例第7条第6号（事務事業執行情報）について

本号は、「市の機関又は国若しくは他の地方公共団体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、次に掲げるおそれその他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（アからオまで 略）」と規定する。

つまり、本号は、市の機関等が行う事務又は事業に関する情報のうち、公にすることにより、当該事務又は事業の実施の目的を失い、又は、適正な遂

行に支障を及ぼすものは、非開示とする合理的理由があるため、非開示情報とする規定である。

「事務又は事業の性質上」とは、当該事務又は事業の本質的な性格に照らし、保護する利益がある場合についてのみ非開示とするという趣旨である。また、「当該事務又は事業」には、同種の事務又は事業が反復的に行われる場合の将来の事務又は事業も含む。

「適正な遂行に支障を及ぼすおそれ」は、事務事業に関する情報を公にすることによる利益と当該事務事業の適正な遂行を確保することによる利益とを比較衡量した上で判断されるものであり、実施機関に広範な裁量権限を与える趣旨ではない。

「支障を及ぼすおそれ」とは、事務事業の適正な遂行に支障が生ずることについて、単なる抽象的な可能性では足りず、法的保護に値する蓋然性が認められなければならないことをいう。

本号の該当性について検討すると、本市は本件事業について外部に明らかにしないことを了解した上で契約を締結したのであるから、本市が搬入場所等の情報を開示した場合は、かかる了解した事項に反して開示することとなり、その結果、受入自治体との信頼関係を喪失し、現行の廃棄物処理業務に支障が生ずるとともに、将来における廃棄物処理に必要な他の自治体との連携・協力体制を維持することが困難となる。

そのため、公にすることによる利益よりも、事務事業の適正な遂行による利益が上回ることが認められるのであるから、搬入場所等の情報は、第7条第6号本文柱書きにも該当する。

エ 結論

以上のとおり、搬入場所等の情報は、第7条第3号ア及び同条第6号本文柱書きに該当し、非開示が妥当である。

(2) 廃棄物の種類について

廃棄物の種類は、本市の刊行物に掲載されているとともに、法人情報であっても、法令の規定により、何人でも閲覧できる情報及び実施機関の職員が職務上作成し、又は取得した情報で公表を目的としているものは、「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」には該当しない。

また、搬入場所等の受託者を特定できる情報を非開示とする以上、廃棄物の種類を開示しても、受託者の権利利益を害し、又は受入自治体の事務事業に支障を及ぼすおそれはないため、開示が妥当である。

(3) 契約金額等について

一般に法人等は、独立した事業活動を行っており、当該法人等の契約の相手方、契約金額、契約の具体的な履行方法に関する事項等は、当該法人等の営業・経営戦略上の自由に属する。

契約金額の基礎となる廃棄物の処分価格は、定価として価格設定されていないため、市と受託者との交渉により成立する。また、廃棄物の処分価格は、廃棄物の性状、比重、量、処分先までの距離などの要素により構成されるため、契約金額の確定には、廃棄物の処理方法、処理量等の情報が関連する。

したがって、契約金額のほか、廃棄物の処理方法、処理量等は、法人等の保有する生産技術上又は営業上の情報として、第7条第3号に該当するとともに、搬入場所等と同様、その開示は本委託契約を締結した趣旨に反するため、第6号本文柱書きにも該当し、非開示が妥当である。

(4) 委託契約書の締結日付等

本件文書の契約締結日及び履行期間の開始日は、過去の日付であるとともに、搬入場所等の受託者を特定できる情報を非開示とする以上、それらを開示しても、受託者の正当な利益を害し、又は受入自治体の事務事業に支障を及ぼすおそれは認められないことから、開示が妥当である。

(5) 契約保証金の額等

予算執行者は、松戸市財務規則（昭和57年松戸市規則第9号）第143条第1項の規定により、契約を締結したときは、直ちに契約の相手方に契約金額の100分の10以上に相当する額の契約保証金を納付させなければならない。ただし、契約の相手方に履行保証保険契約又は工事履行保証契約の締結、公共機関との契約履行の実績等がある場合は、その全部又は一部を納付させないことができる（同条第3項第1号から第8号まで）。

その結果、契約保証金の額及び免除の適用条項の情報を基に算定すれば、契約金額を算出することができるし、ひいては、受託者の契約当事者の資格等及び受入自治体を特定できることとなる。

したがって、契約保証金の額及び適用条項の情報は、契約金額等及び搬入場所等の情報と同様、第7条第3号及び第6号本文柱書きに該当し、非開示が妥当である。

(6) 結論

以上により、当審査会は、「1 審査会の結論」のとおり判断する。

6 審査会の処理経過

当審査会の処理経過は、別紙のとおりである。

審査会の処理経過

年 月 日	処 理 内 容
平成26年 5月16日	諮問書の受理
平成26年 5月19日	第1回審査会（審議）
平成26年 6月25日	第2回審査会（審議）
平成26年 7月27日	第3回審査会（審議） 実施機関の理由説明書の受理及び説明
平成26年 8月21日	異議申立人の意見書の受理
平成26年 8月22日	第4回審査会（審議）
平成26年 9月29日	第5回審査会（審議）
平成26年10月27日	第6回審査会（審議）