

「〇〇で行われている残土処分に係る許可申請並びに許可の内容が分かる文書」部分公開決定

第1 審査会の結論

平成 29 年 10 月 4 日付けで愛媛県知事（以下「実施機関」という。）が行った部分公開決定処分において非公開とされた項目のうち、「同意書」の「自治会長の氏名」については公開すべきである。

第2 審査請求に至る経緯

1 公文書公開請求

審査請求人は、平成 29 年 9 月 20 日、愛媛県情報公開条例（平成 10 年愛媛県条例第 27 号。以下「条例」という。）第 6 条第 1 項の規定に基づき、実施機関に対し、「〇〇で行われている残土処分に係る許可申請並びに許可の内容が分かる文書」について公開請求（以下「本件公開請求」という。）を行った。

2 請求に対する決定

実施機関は、本件公開請求に対し、平成 29 年 10 月 4 日付けで部分公開決定（以下「本件処分」という。）を行った。

非公開とした部分は、①「特定事業許可申請書」の法人代表者印の印影、②「事業計画書の概要」の主な発生元に係る内容、③「土砂等搬入計画書」の主な発生元に係る内容、工事名及び工事場所、「運搬経路図」の図面、④「緊急連絡表」の現場責任者氏名、⑤「土地使用貸借契約書」の貸主の印影、借主の法人代表者印の印影、⑥「検査試料採取調書」の採取者氏名、採取者の印影、⑦「計量証明書」の計量管理者氏名、計量管理者の印影、⑧「一定の規模以上の土地の形質の変更届出書」の法人代表者印の印影、⑨「周知の埋蔵文化財包蔵地及び指定文化財確認通知書」の宛名、⑩「公用物占用（工作物設置）許可申請」の法人代表者印の印影、⑪「同意書」の〇〇自治会長の住所・氏名を記録した部分で、理由は、条例第 7 条第 2 項第 1 号に該当、個人に関する情報であり、特定の個人を識別することができるためと、条例第 7 条第 2 項第 2 号に該当、法人に関する情報であり、公にすることにより当該法人の権利、競争上の地位、正当な利益を害するおそれがあるためである。

3 審査請求

審査請求人は、本件処分のうち②「事業計画書の概要」の主な発生元に係る内容、③「土砂等搬入計画書」の主な発生元に係る内容、工事名及び工事場所、「運搬経路図」の図面及び⑪「同意書」の〇〇自治会長の氏名の公開を求め、平成 29 年 10 月 18 日、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、実施機関に対し審査請求を行った。

第3 実施機関の説明の要旨

実施機関が弁明書で主張する部分公開とした理由は、おおむね次のとおりである。

1 公文書部分公開決定に係る対象文書（以下「本件公文書」という。）について

県外業者による土砂と称した建設汚泥の不法投棄事件を契機として、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）で対応ができない廃棄物まがいの土砂等による埋立て等を規制し、土壌汚染や崩壊などによる災害発生の未然防止を基本に、違反者には厳しい罰則を科すことにより、結果として産業廃棄物の不法投棄を防ぐことを目的に、愛媛県土砂等の埋立て等による土壌の汚染及び災害の発生の防止に関する条例（平成 12 年条例第 2 号。以下「土砂条例」という。）を制定し、3,000 平方メートル以上の土地の埋立て等（特定事業）は知事の許可制としている。

審査請求人が部分公開決定の取消しを求める本件公文書は、事業者が〇〇で残土の処分を行うため、土砂条例第 10 条の規定に基づき平成 28 年 5 月 17 日付けで知事に提出された特定事業許可申請書及び添付書類並びに土砂条例第 9 条の規定による平成 28 年 6 月 29 日付けの知事の許可通知書である。

特定事業の許可にあたっては、土砂条例第 12 条の許可の基準の適合状況などについて審査する必要があるため、事業計画の概要書、土砂等搬入計画書、災害防止計画書、計画平面図、区域内の土地の登記事項証明書、区域内の表土の汚染状況検査結果証明書、関係許認可等の申請書の写しなどが添付されている。

2 本件公文書を部分公開とした理由

(1) 条例第 7 条第 2 項第 1 号に該当すること

本件公文書のうち、自治会長の住所及び氏名については、公開により特定の個人が識別され、又は識別され得るため、条例第 7 条第 2 項第 1 号本文に該当し、同号アからウのいずれにも該当しないので、非公開と判断した。

- ① 自治会とは、町内などを単位として、あくまで同一地域の居住者により組織される自主的・民主的な任意団体であり、その代表者である自治会長の氏名及び住所については、通常自治会加入者や校区居住者を越えて広く一般市民へ配布されるものではない。

また、〇〇市に確認したところ、自治会長の個人情報については基本的に非公開としており、問い合わせ等があった場合も、個別の理由により判断しており、他地区の住民からの問い合わせには応じていないとのことであった。

したがって、自治会長の住所及び氏名は、条例第 7 条第 2 項第 1 号アに該当する情報とはいえない。

- ② 本件同意書は、特定事業区域内の雨水等の排水のため、新たに敷設する開渠水路を既設の公共用水路に接続して河川に放流する計画について、公共用水路の維持管理を担っている自治会の総意として同意したものであるが、自治会長の住所及び氏名の情報について公開しなければ、周辺住民の生命、健康、生活又は財産を侵害されるおそれがあるものではないことは明らかである。

したがって、条例第 7 条第 2 項第 1 号イに該当する情報とはいえない。

- ③ 自治会は地域住民による自主的な任意団体であり、その代表である自治会長は公務員等には該当しないことは明らかである。

したがって、条例第 7 条第 2 項第 1 号ウに該当する情報とはいえない。

(2) 条例第 7 条第 2 項第 2 号に該当すること

本件公文書のうち、主な発生元に係る内容、工事名及び工事場所、運搬経路図の図面については、公開により当該法人の競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがあるため、条例第 7 条第 2 項第 2 号本文に該当し、ただし書に該当しないので、非公開と判断し

た。

- ① 非公開とした情報は、特定事業を行うに当たっての土砂の受入れを予定している工事の名称や場所等であり、具体的な取引先に関する情報であることから、営業上機密性の高い情報であると認めることができる。これを公にすると、同業他社に経営の具体的な内容や手法を公開するに等しいものであり、取引先に対し営業活動が行われるなど、当該事業者の競争上正当に得られる利益を著しく害することになるおそれがある。また、運搬経路図の図面についても、公にすることにより具体的な土砂の発生元が明らかとなることから、同様であると考えられる。

したがって、条例第7条第2項第2号本文に該当し、ただし書には該当しない情報である。

第4 審査請求の内容

1 審査請求の理由

残土の発生元は、環境に対する影響が生じた場合、社会的責任を負うべき主体であり、非公開により保護される利益と比較すれば公開するのが適当であること。実態的には、搬入の実状から、公知の事実ともなっている。

また、自治会長は地域の公共的な役職であり、非公開により保護すべき対象とは考えられない。また、同意書発行の年月日から特定できる公知の事実である。

2 審査請求人の反論

審査請求人が主張する弁明書に対する反論は、おおむね次のとおりである。

(1) “条例第7条第2項第1号に該当すること”について

① “条例第7条第2項第1号アに該当する情報とはいえない”について

自治会は、良好な地域社会の維持及び形成に資する共同活動を行うことを目的とするいわゆる「地縁による団体」で、本件公文書に係る〇〇自治会も地縁による団体に他ならない。地方自治法では、第260条の2以下の規定をもって、地縁による団体について一定の手続きを経ることによって「認可地縁団体」として、任意団体ではあるが特別に法人格を認めることを定めている。

自治会は、同法同条第6項において認可地縁団体であっても行政組織の一部ではないとの念のため規定が置かれており、認可外の自治体において当然のことであるが、現実の地域社会においては行政組織と住民との橋渡し機能を果たしていることも事実である。代表者である自治会長は行政組織と住民との橋渡し機能を果たす中で、個人情報等の守秘が求められることは当然なので、“行政協力員”等の名称で非常勤職員に位置づけ、法的な守秘義務を担保する事例もある。

弁明書では自治会をもって「あくまでも(中略)任意団体」と認識されているが、ほかの任意団体とは質的に異なる公共的機能を有していることは明らかである。道路法及び河川法適用外のいわゆる里道や公共水路は法定外公共物と位置づけられ、地元管理として自治会に維持管理が託されている場合が一般的で、本件公文書における自治会長名も公共的機能を果たすうえで必要な職務であって、個人的に活動しているわけではない。また、地域において何らかの事業を実施するにあたって行政機関の許認可が必要とされる場合に、地元の同意を条件に付されることが少なくなく、その際の地元の同意は形式的には自治会長の同意署名押印によることが多く、自治会及びその代表機関として自治会長は、公共的

役割を担っていることが明らかである。

なお、審査請求人は〇〇に居住し、他地域の住民であることは事実であるが、松山市に本部事務局を置く「四国へんろ道文化」世界遺産化の会という任意団体の下部組織である〇〇に所属し、〇〇地域を通る旧へんろ道(〇〇)の復元整備事業に従事してきており、これまで通行途絶状態だった〇〇地域内も徒歩通行可能となり、今後の維持管理には個人的にも取り組まなければならない立場にあるので、巷間いわれるステークホルダーに当たる者である。

公文書公開において、特に自治体では対象請求者を原則として住民に限定する例もあったが、全国的に「何人も」その対象に含まれるよう拡大される趨勢にある。個別の理由により住民が問い合わせたら応じて、同様の理由で住民でないステークホルダーが問い合わせても応じないということは、社会的公正に欠けることになる。

以上の事情から、本件公文書に係る自治会長氏名(住所は除く。)の情報は、公的機能を果たしている自治体の代表機関を特定するために必要な情報であり、全国的慣行として公にされる情報であり、本号ただし書きアに該当する。

② “条例第7条第2項第1号イに該当する情報とはいえない”について

本件公文書に係る特定事業残土処分場は埋め立て工事が実施中であり、自然豊かな景観は様変わりし、土砂搬入ダンプ車等の往来で住民及びお遍路さんの通行に危険を感じているほか、路面の損傷や粉塵・散乱土石も著しい状況になっている。

まさに周辺住民の生活が侵害されている状況にあり、搬入路は遍路道に重なる区間があるが、お遍路さんを温かく迎える雰囲気もなく、遍路道の復元整備に取り組んできたものとして、このような状況ではお遍路さんがこのルートを敬遠する危険も感じており、取組にも支障をきたしている状態である。

〇〇地域を通る旧へんろ道(〇〇)の復元整備に当たっては、〇〇地域住民の皆さんがご高齢にもかかわらず、道の補修事業にも汗を流していただくなど、多大のご協力をいただいた。遍路道が地域の貴重な歴史的文化的遺産であり、地域活性化にも役立つとのご理解があつてのことと受け止めている。

本件公文書には、事業者から提出された災害防止計画が含まれているが、その第9「周辺住民への配慮」には「周辺住民より苦情等があれば、当社が責任を持って速やかに対処し、解決に当たります。」と明記されている。しかし、住民個々に苦情は持っているが、世間一般で行われるように自治会を通じて事業者へ苦情が伝わっている状況になく、状況は改善される気配がない。

非公開となった自治会長氏名は、事業者である〇〇の会社登記に役員と記載されているものと同じである蓋然性がある。事業者と自治会は利益相反関係にあり、事業者の役員である者が事業者との折衝において自治会を代表することはできないと解される。仮に事業者の役員が自治会を代表して作成された同意書は、瑕疵のある者であり、〇〇市長が事業者に対して行った残土処分場の排水路としての公共用水路の使用許可にも影響を生じることとなる。排水路が使用できなければ、残土処分場の事業計画の成否にも影響が及ぶ懸念が生じる。

審査請求人は本件事業者の残土処分そのものに反対しているわけではなく、地域住民及びステークホルダーに迷惑をかけることのないよう、どうしても迷惑が掛かるのであれば社会的に認められる代償措置をとることを願っているものである。本件残土処分場の建設

により地域の良好な自然環境・景観が損なわれ、加えて、道路通行上の支障も出ている。このような地域の状態を見れば、良好な地域社会の維持及び形成に資する共同活動を行うべき地縁による団体である自治会が充分機能していないことが明らかで、その要因として自治会の代表者である自治会長が利益相反関係にあることを疑わせるものである。

地域住民の良好な生活が侵害されている状況にあつて、それを改善するために利益相反行為があつてはならない。利益相反行為を判断するのに、もしも非公開になった自治会長氏名が利益相反関係にない者であれば、非公開部分は本号イには該当しないといえるが、利益相反関係にある者であれば、非公開部分(住所は除く)は本号イに該当する。

(2) “条例第7条第2項第2号に該当すること”について

本件特定事業者は〇〇地域に本社事務所を置くいわゆる地元企業である。しかし、地元住民の生活を尊重する気配があまり見られない。残土処分を行う事業者がその責任を充分果たさないのであれば、残土排出者にも連帯責任を問わなければならない。

本号ただし書きには、「人の生命、健康、生活又は財産を保護するために、公にすることが必要であると認められる情報を除く。」と規定しており、本件公文書において非公開とされた部分は、まさにその規定に該当する情報である。

非公開とされた情報は、本件事業のような大規模な残土処分事業を地域内で実施する場合には、本来的に地域内住民及びステークホルダーへ事業者の責任において事前説明を行うべき性格のものである。本件事業者は、地元住民の生活を尊重する気配があまりなく、ましてそれ以外のステークホルダーについては眼中にもないように見受けられる。

弁明書では、非公開とされた部分が本号ただし書きに該当しない理由については説明がほとんどなく、一方的な結論だけが述べられている。

生活環境の保全は、それを妨げる恐れのある事業を実施する原因者(事業者)の責任であるが、それが十分に果たされない場合は住民はじめステークホルダーなど関係者の努力により、事業者の責任が果たされるよう努力することも必要である。それを前提に最終的には行政にも地域の生活環境を保全する責任があるといわなければならない。原因者がその責任を果たすよう指導すること、地域住民等の関係者が事業者に対し責任を果たすよう求める際にはできる限りそれを支援することが求められる。弁明書には、そのような行政の責任を十分理解した姿勢が感じられないのが残念である。

事業者としては、残土処分者だけでなくより優越な立場にあることの多い残土排出者も含めて考慮することが妥当であり、特に残土処分者とその責任を十分果たさない場合には、残土排出者にも地域の生活環境が保全されるよう連帯責任を果たすよう求めることが条理にかなうことである。本件事業に関しては、残土排出者は企業規模等からしても処分者より優越的な立場にある蓋然性があり、それを明確にするためにも、本件公文書の非公開部分の公開が必要であり、非公開部分は本号ただし書きに該当する。

第5 審査会の判断の理由

1 本件審査請求の内容について

本件審査請求において、審査請求人が部分公開決定の取り消しを求める部分は、本件処分のうち②「事業計画書の概要」の主な発生元に係る内容、③「土砂等搬入計画書」の主な発生元に係る内容、工事名及び工事場所、「運搬経路図」の図面及び⑪「同意書」の自治会長の氏名であり、審査請求人が公開を求めているのは、②及び③に記された「残土の発

生元に係る情報」及び⑩に記された「自治会長の氏名」である。そこで、この2点の公開の是非について検討する。

2 本件処分に係る具体的な判断

(1) 「自治会長の氏名」について

「自治会長の氏名」について、実施機関においては、特定の個人が識別される情報として条例第7条第2項第1号に該当するとし、また、自治会は、あくまで同一地域の居住者により組織される自主的・民主的な任意団体であり、その代表者である自治会長の氏名等については、通常自治会や校区を越えて広く一般に配布されるものではなく、同号ただし書きアには該当しないとして非公開としており、地元の〇〇市においても、自治会長の個人情報については基本的に非公開とし、問い合わせ等には個別の理由により判断し、他地区の住民からの問い合わせには応じていないとのことである。

これに対し審査請求人は、自治会は、ほかの任意団体とは質的に異なる公共的機能を有し、いわゆる里道や公共水路などの法定外公共物の維持管理が託されるなどしているほか、自治会長は、本件公文書のように、行政機関の許認可等における自治会の同意を表すものとして、会長の署名押印による同意書を発出するなど、公共的役割を担っていることは明らかである。自治会長の氏名は、公的機能を果たしている自治体の代表機関を特定するために必要な情報であるほか、全国的慣行として公にされている情報であるため、同号ただし書きアに該当すると反論している。

「自治会長の氏名」とは「自治会という団体の代表者の氏名」であり、個人を識別できる個人の情報としての側面と、自治会という団体の情報としての側面を併せ持っており、両方の側面から検討されるべきである。まず、「自治会長の氏名」を団体の情報という側面からみた場合は、条例第7条第2項第2号に規定する「法人その他の団体」に関する情報として、「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」は非公開とされており、自治会長の氏名の公開が、自治会の権利、利益を害するおそれがあるとは認められないため、団体の情報という側面からは、「自治会長の氏名」を非公開とすることはできないと解される。

(2) 「自治会長の氏名」の個人情報該当性について

次に「自治会長の氏名」について個人の情報としての側面から検討すると、条例第7条第2項第1号本文の規定により、「個人に関する情報であつて、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」は非公開情報とされるが、「ただし、次に掲げる情報を除く。」として次のア、イ及びウの情報については、公開することと規定されている。

ア 法令、条例若しくは実施機関の規則（規程を含む。）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、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並びに当該職務遂行の内容に係る部分

「自治会長の氏名」について、実施機関では、特定の個人を識別することができる情報であり、通常地域を越えて広く一般に配布されるものではなく、地元市においても、自治

会長の個人情報とは基本的に非公開とされ、問い合わせ等には個別の理由により対応しているとして、アにも該当しないとして非公開としている。

しかしながら、法人その他の団体の代表者の氏名等の情報公開に係る判例として、最高裁判所平成15年11月11日判決（民集第57巻10号1387頁）において、「法人その他の団体（国及び地方公共団体を除く。）の代表者若しくはこれに準ずる地位にある者が当該法人等の職務として行う行為に関する情報又はその他の者が権限に基づいて当該法人等のために行う契約の締結等に関する情報その他の法人等の行為そのものと評価される行為に関する情報は、大阪市公文書公開条例（昭和63年大阪市条例第11号）6条2号にいう「個人に関する情報」にあたらぬ。」とされ、「法人等を代表する者が職務として行う行為等当該法人等の行為そのものと評価される行為に関する情報については、専ら法人等に関する情報としての非公開事由が規定されているものと解するのが相当である。したがって、法人等の行為そのものと評価される行為に関する情報は、同条2号の非公開情報に当たらないと解すべきである。」と説明されているところである。

確かに「自治会長の氏名」は、会長自身の個人名であり、特定の個人を識別することができる情報ではあるが、通常自治会長は、自治会という団体を代表し、地域における世話役としての職務を遂行しており、本件事案の例のように、自治会を代表して対外的に同意書を発出するなどしているところである。本件処分に係る「同意書」の「自治会長の氏名」については、団体の代表として団体としての意思を対外的に示したものであり、上記判例にもあるとおり、法人その他の団体の職務として行う行為に関する情報として、非公開とすべき個人情報には当たらず、条例第7条第2項第1号アに規定する、公にすることが予定されたものと解することが妥当であり、公開されるべきである。

なお、審査請求人が主張する、自治会の地方自治法上における認可地縁団体としての位置づけや地域住民と行政組織の橋渡し等の高い公共的な機能については、上記判断に何らの影響を及ぼすものではない。

次に同号イについて、審査請求人は、当該処分場周辺の環境悪化があるとして、自治会長が利益相反関係にある場合には本号イに該当すると主張している。「公にすることが必要と認められる情報」に該当するかどうかは、非公開とすることにより保護される利益と公開することにより保護される利益とを比較衡量して判断することになるが、「自治会長の氏名」については上記アに該当するとして、すでに公開が妥当と判断しており比較衡量できない。また、自治会長は公務員ではないため、同号ウには該当しない。

(3) 「残土の発生元に係る情報」について

審査請求人が部分公開決定の取り消しを求める「事業計画書の概要」の主な発生元に係る内容、「土砂等搬入計画書」の主な発生元に係る内容、工事名及び工事場所及び「運搬経路図」の図面に記載された「残土の発生元に係る情報」については、法人等に関する情報として、条例第7条第2項第2号本文の規定により、「法人その他の団体（国、独立行政法人等、地方公共団体、地方独立行政法人等及び公社を除く。以下「法人等」という。）に関する情報又は事業を営む個人の当該事業に関する情報であつて、次に掲げるもの。」は公開しないとされ、「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。」となっている。

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 実施機関の要請を受けて、公にしないとの条件で任意に提供されたものであって、法人等又は個人における通例として公にしないこととされているものその他の当該条件を付することが当該情報の性質、当時の状況等に照らして合理的であると認められるもの

本件処分において非公開とされた情報は、実施機関の説明のとおり、特定事業を行うに当たっての土砂の受入れを予定している工事の名称や場所等、具体的な取引先が明らかになる情報であり、営業上機密性の高い情報であると認められ、また、これを公にすると、同業他社に経営の具体的な内容や手法を公開することとなり、当該事業者の競争上正当に得られる利益を著しく害することになるおそれがあると認められ、条例第7条第2項第2号アに該当する。

また、審査請求人は、「残土排出者にも地域の生活環境が保全されるよう連帯責任を果たすよう求める。」として、本号ただし書きを適用し「残土の発生元に係る情報」の公開を求めている。この場合も上記(2)と同様に、「公にすることが必要と認められる情報」に該当するかどうかは、非公開とすることにより保護される利益と公開することにより保護される利益とを比較衡量して判断することになるが、実施機関に確認したところ、本県土砂条例においては土砂の排出については何ら規制しておらず、残土処分場及びその周辺の問題等について発生元に連帯責任を負わせることはできないとのことであり、公開することにより保護される具体的な利益が想定できないため、ただし書きには該当しない。

3 まとめ

以上の理由により、当審査会は、「第1 審査会の結論」のとおり判断するものである。

第6 審査会の審議等の経過

当審査会の処理経過は、次のとおりである。

審査会の審議の経過

年 月 日	処 理 内 容
平成 29 年 12 月 22 日	諮問、実施機関から弁明書を受理
平成 29 年 12 月 27 日	審査請求人に弁明書を送付、反論書の提出を依頼
平成 30 年 3 月 15 日	審査会（第1回審議）
平成 30 年 5 月 14 日	審査会（第2回審議）
平成 30 年 7 月 9 日	審査会（第3回審議）

答申に関与した委員（五十音順）

氏 名	現 職	備 考
妹 尾 克 敏	松山大学法学部教授	会 長
武 田 秀 治	弁護士	
豊 島 徳 子	元人権擁護委員	
松 原 日出子	松山大学人文学部教授	
光 信 一 宏	愛媛大学法文学部教授	