

諮問実施機関：滋賀県知事（琵琶湖環境部環境政策課）

諮問日：令和3年5月13日（諮問(情)第23号）

答申日：令和5年3月9日（答申(情)第18号）

内容：「産業廃棄物処理施設設置についての事業計画に関する相談記録等」の公文書一部公開決定に対する審査請求

## 答 申

### 第1 審議会の結論

滋賀県知事（以下「実施機関」という。）が行った決定は、妥当である。

### 第2 審査請求に至る経過

#### 1 公文書公開請求

令和3年2月16日、審査請求人は、滋賀県情報公開条例（平成12年滋賀県条例第113号。以下「条例」という。）第5条第1項の規定に基づき、実施機関に対して、次のとおり、公文書公開請求（以下「本件公開請求」という。）を行った。

（請求する公文書の名称または内容）

請求1 2019年1月4日～2021年2月12日の期間内で、行政機関高島市と琵琶湖環境部循環社会推進課との間におき、高島市内における産業廃棄物処理施設課題での直接対面・電話・ファックス・メール等での連絡通知、質疑応答の議事録、要約筆記メモ。

請求2 2019年1月4日～2021年2月15日に、請求1課題で同部循環社会推進課と高島環境事務所担当職員が会合の場、担当者と事業者同席の場、における県職員出席者と要約メモ含む議事録。電話やファックス、メールでのやり取り含めた日時の特定制と文書メモ含む公文書開示願えるもの。

#### 2 実施機関の決定

令和3年3月5日、実施機関は、請求1に対して、2019年1月4日～2021年2月12日の期間内で、行政機関高島市と滋賀県琵琶湖環境部循環社会推進課との間において、高島市における産業廃棄物処理施設の課題に関する連絡や質疑応答は行っていないことから、対象公文書は不存在である。また、請求2に対して、別表「特定した公文書」欄の文書を特定の上、同表「公文書の公開をしない部分」欄の情報を同表「公文書の公開をしない理由」により、非公開とし、条例第10条第1項の規定に基づき、公文書一部公開決定（以下「本件処分」という。）を行った。

### 3 審査請求

令和3年4月7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（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

審査請求人が、審査請求書、反論書および意見陳述で述べている内容は、次のように要約される。

### 1 審査請求の趣旨

「令和3年(2021年)3月5日付けの審査請求人に対する一部公開処分を取り消し、情報公開請求に係る公文書の非公開部分の開示をすべき」の裁決を求めます。

### 2 審査請求の理由

本件処分は、以下に述べる理由から、条例の基本理念を示す前文、第1条および第3条に反し、条例第6条第1号および第2号の解釈を誤っており、違法であり、取り消されるべきである。

条例の基本理念は、憲法の定める住民自治という地方自治の本旨に立ち、県民の共有財産である県の保有する情報を原則として公開し、県は県民の知る権利を十分に保障し、県政の諸活動を県民に説明する義務を負っており、県民の県政への参画を一層推進し、県民と県との協働による県政の発展に寄与しようとするものである。従って、公開が原則であり、非公開は例外であり、条例第6条の非公開規定は極めて限定的かつ厳密に解釈されなければならない。

本件処分対象の情報は、高島市域において民間事業者が計画中の産業廃棄物施設に関する情報である。審査請求人は、当該の民間事業者が、滋賀県産業廃棄物の適正処理の推進に関する要綱に基づき、滋賀県当局に同要綱が規定する事前相談に訪れたとの情報を得、本件対象情報の公開を求めたものである。

周知のように、産業廃棄物施設は周辺住民の生活と健康、生命、安全、財産、水資源、自然環境等に大きな影響を及ぼすものであり、業者や県・市町がその処理と対応を誤るならば、取り返しのつかない甚大な被害を住民と自然環境にもたらし、その対応は極めて長期にわたるものとなる。

滋賀県栗東市におけるRD(アール・ディエンジニアリング)の産業廃棄物処理場問題がその典型的な例であり、このような事態を二度と繰り返してはならないことは滋賀県民共通の思いであり、県政の大原則である(RDは1979年処分場許可、1998年処分場埋立終了、1999年処分場排水溝から致死量の硫化水素の発生が判明。RDは許可容量を大幅に上回る産廃と無許可の有機溶剤等を埋立。業者は倒産、県が対策工事实施、安全対策はなお継続

的な課題。滋賀県HP参照)。しかしながら、RDは手続的には滋賀県から合法的に施設の設定・使用許可を得ていたのである。

このような事態から、その教訓として、住民の生活、健康、生命、財産、安全、自然環境に重大な影響を与える産業廃棄物施設の設定に関しては、事業者の事前相談という、その計画段階の初期から、どのような業者によって、どこにどのような内容と規模で施設の建設・変更が計画されているかについて、住民が正確で十分な情報を得て、住民自身が学習し、調査し、考えることが不可欠であり、そのためには県による十分な情報公開が行われなければならないということが引き出される。

なぜなら、要綱に基づく事業計画に係る住民説明会に入ってしまったからでは、内容が専門的であるがゆえに住民の学習に必要な十分な時間が不足し、住民が問題点を十分理解できないまま施設の建設・使用が行われ、その後、問題が発覚し、住民も自治体も大きな困難に直面するという例が多く自治体で発生しているからである。

RDの例が示すように、施設の建設後では遅すぎ、回復困難な生活・安全・環境破壊が進行してしまっている例は全国に多数ある。それゆえ、十分な事前の情報公開が、条例の基本精神である住民自治、県民の参画を実現する前提であり、滋賀県環境基本条例の前文に規定する「県民による主体的な環境保全の活動を礎にして築かれた「環境自治」をさらに推し進め」る方法である。

処分庁は、条例第6条第2号の解釈を誤っている。上記決定通知書において、公文書を公開しない理由として「法人に関する情報であって、公にすることにより、当該法人の競争上の地位および活動の自由を損なうおそれがあるため」と記しているが、条例第6条第2号アは「競争上の地位その他正当な利益を害するおそれ」と規定しており、「活動の自由を損なうおそれ」とはしていない。

すなわち、条例においては、企業は完全に「自由な活動」を行うことを認められているのではなく、「競争上の地位その他正当な利益」を害されないことを限定的に保障されているにすぎない。処分庁は第6条第2号を「自由な活動を損なうおそれ」と不当に拡大解釈する誤りを犯しており違法である。

また、条例第6条第2号アの「競争上の地位その他正当な利益を害するおそれ」に規定する「おそれ」は抽象的な「おそれ」ではなく、具体的かつ限定的に解釈されなければならない。なぜなら、この「おそれ」を一般的・抽象的に解釈すると、無限に広がってしまい、公開の原則そのものが成り立たなくなるからである。処分庁は、この解釈を誤り、具体的な「おそれ」ではなく、抽象的一般的な「おそれ」によって一部非公開決定を行っており、違法である。

したがって、文書①「令和2年2月12日の相談で使用された説明資料」における「事業の名称および事業を計画する場所」「事業者の名称および住所」「事業計画の具体的内容を類推できる部分」「事業を計画する場所を示した図」「事業計画の具体的内容を示した部分」「事業を計画する場所の詳細を示した図面」、文書②「令和2年2月12日の相談につ

いて高島環境事務所が作成した記録」における「計画される施設の種類」「関係する施設の名称」「事業計画の具体的内容を示した部分」「事業計画の進捗状況を示した部分」「事業計画の具体的内容や進捗状況を類推できる部分」「事業者の名称および関係者の氏名」「事業者の関係者に関する情報」、文書③「令和2年3月23日に事業者から受信したメール」における「事業計画の進捗状況を類推できる部分」「事業者の名称」「事業者の関係者の氏名とこれに関連する情報」「事業計画の進捗状況を示した部分」、文書④「令和2年3月23日の相談について高島環境事務所が作成した記録」における「計画される施設の種類」「関係する施設の名称」「事業計画の具体的内容を示した部分」「事業計画の進捗状況を示した部分」「事業計画の具体的内容や進捗状況を類推できる部分」「事業者の名称および関係者の氏名」の非公開決定は条例の解釈において誤っており、取り消され、公開すべきである。

この非公開部分こそ、住民がその生命、健康、生活、安全を守るために、どのような業者によって、どこに、どのような施設が計画されているのかを、いち早く知る上で不可欠であり、一般的・抽象的な「おそれ」よりも住民の知る権利が優越するものである。

さらに、条例第6条第2号は、そのただし書において、非公開情報の例外の公開できる情報として、「人の生命、健康、生活また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」と規定している。

産業廃棄物処理施設の設置・変更という本件公開請求情報は、明らかに「人の生命、健康、生活または財産」に密接に関わる施設であり、この規定に該当する。それゆえ、法人の「競争上の地位その他正当な利益を害するおそれ」があるとしても、第6条第2号のただし書を適用して本件対象情報を公開すべきである。すなわち、本件の部分公開決定は条例の解釈を誤っており、違法であるので、取り消されるべきである。

以上の点から、本件処分取消しを求めるため、本審査請求を提起した。

#### 第4 実施機関の説明要旨

実施機関が、諮問書、弁明書および口頭説明で述べている内容は、次のように要約される。

##### 1 実施機関の決定について

実施機関が行った決定は妥当である。

##### 2 非公開理由について

###### (1) 条例第6条第1号該当性について

本件処分の対象となる公文書(以下「対象公文書」という。)に含まれる事業者の関係者の氏名とその関係者に関連する情報については、個人に関する情報であって、特定の個人を識別することができるものであり、条例第6条第1号に該当し非公開と判断した。

###### (2) 条例第6条第2号ア該当性について

本件処分において条例第6条第2号アに該当するとして非公開とした部分は、対象公

文書に含まれる事業者の名称および住所、事業の名称、事業を計画する場所およびその場所を示した図(詳細含む)、事業計画の具体的内容を示した部分、事業計画の進捗状況を示した部分およびその進捗状況を類推できる部分、計画される施設の種類、関係する施設の名称であり、事業者が産業廃棄物処理施設を設置する事業計画の立案を開始し、その内容を事業者の内部で検討する過程で、事業に係る許可の権限を持つ実施機関に対して法令上の課題等を問い合わせたことに係る内容である。

条例第6条第2号アに規定されている「競争上の地位その他正当な利益」には事業の運営上の利益を広く含み、公にすることにより法人等の社会的活動の自由が損なわれると認められるものもこれに当たると解されている。

通常、事業者が事業計画を立案するに当たっては、事業の準備を円滑に進めるため、事業計画の検討がある程度進展し、内容が一定の確度を持つに至るまでは、その内容を広く公表することなく準備を進めるものと考えられる。

このため、当該非公開部分を公にした場合には、事業の円滑な準備に支障を来すばかりか、社会的に当該事業計画が実施されるものとして受け止められることにより、当該事業者が現に行っている事業活動にも支障を来し、もって当該事業者の競争上の地位および活動の自由を損なうことが予見される。

以上のことから、これらの事項については条例第6条第2号アに該当し、非公開と判断した。

### (3) 条例第6条第2号ただし書き該当性について

条例第6条第2号ただし書の規定により「人の生命、健康、生活また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」については非公開情報とならないところ、「公にすることが必要であると認められる」とは、非公開にすることによって保護される利益と公にすることにより保護される利益との比較衡量を行い、その結果、後者が前者に優先すると認められる場合をいうと解されている。

対象公文書について、当該非公開部分を公にしないことによる法人等の利益と、これを公にすることにより保護される人の生命、健康等の利益を比較すると、前者は、(2)で述べた競争上の地位および活動の自由が保護されることになるが、後者は、事前相談の段階であり事業計画の内容が確定したものではないことを公にすることになることや、許可申請に至った場合は、周辺地域の生活環境の保全に適正な配慮がなされたものであることが許可の基準となることから、人の生命、健康、生活または財産が保護される利益は具体性が乏しいものと考えられ、後者が前者に優先するとは認められないため、条例第6条第2号ただし書は適用できないと判断した。

## 第5 審議会の判断理由

### 1 基本的な考え方について

条例の基本理念は、前文、第1条および第3条等に規定されているように、県の保有す

る情報は県民の共有財産であり、したがって、公開が原則であって、県は県政の諸活動を県民に説明する責務を負うとの認識のもと、県民の公文書の公開を請求する権利を明らかにすることにより、県民の県政への理解、参画を一層促進し、県民と県との協働による県政の進展に寄与しようとするものである。

しかし、県の保有する情報の中には、公開することにより、個人や法人等の正当な権利、利益を侵害するものや、行政の適正な執行を妨げ、あるいは適正な意思形成に支障を生じさせ、ひいては県民全体の利益を損なうこととなるものもある。このため、条例では、県の保有する情報は公開を原則としつつ、例外的に公開しないこととする事項を第6条において個別具体的に定めている。

実施機関は、請求された情報が条例第6条の規定に該当する場合を除いて、その情報を公開しなければならないものであり、同条に該当するか否かについては、条例の基本理念から厳正に判断されるべきものである。

当審査会は、以上のことを踏まえた上で、以下のとおり判断する。

## 2 本件処分の妥当性について

### (1) 請求1に係る対象公文書の不存在について

実施機関は、2019年1月4日～2021年2月12日の期間内で、行政機関高島市と滋賀県琵琶湖環境部循環社会推進課との間において、高島市における産業廃棄物処理施設の課題に関する連絡や質疑応答は行っていないと本件処分通知書で不存在の理由を記載している。

県が作成している「産業廃棄物処理施設に関する許可の手引き」に掲載している「要綱に基づく産業廃棄物処理施設等の許可等に係る事前協議における留意事項」において、事前相談では、要綱に規定される事前協議の手続に入る前に関係法令による規制内容を確認することや事業計画案等を作成することを求めている。したがって、事前相談において滋賀県と地元自治体において協議を行うことは求められていないことから、請求1に係る文書が不存在であるとする実施機関の主張に、不自然、不合理な点は認められない。

### (2) 請求2に係る本件処分の妥当性について

実施機関は、別表「特定した公文書」欄の文書を特定の上、同表「公文書の公開をしない部分」欄の情報を同表「公文書の公開をしない理由」により、非公開としているが、審査請求人は、これを不服としてその公開を求めていることから、以下、当該非公開部分に係る本件処分の妥当性について検討する。

#### ア 関連規定

##### (ア) 条例第6条第1号

条例第6条第1号は、個人に関する情報（事業を営む個人の当該事業に関する情報を除く。）であって、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。) また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非公開情報とするものである。

ただし、個人を識別することができる情報であっても、一般に公にされている情報については非公開情報として保護する必要がないことから、本号ただし書アにおいては、法令もしくは条例の規定によりまたは慣行として公にされ、または公にすることが予定されている情報は、非公開情報から除外することとしている。また、県の諸活動を県民等に説明する責務を全うするため、本号ただし書ウにおいては、公務員等の職および職務遂行の内容に係る部分については、非公開情報から除外することとしている。

(イ) 条例第6条第2号該当性について

条例第6条第2号アは、法人等に関する情報または事業を営む個人の当該事業に関する情報であって、公にすることにより、当該法人等または当該個人の権利、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を非公開情報とするものである。そして、ここでいう「おそれ」があるかどうかの判断に当たっては、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を要するものと解される。

イ 事業者の関係者の氏名とその関係者に関連する情報について

本件対象公文書の非公開部分のうち、事業者の関係者の氏名とその関係者に関連する情報について、実施機関は担当者の氏名およびメールアドレスが条例第6条第1号に該当することを理由に非公開としたと述べており、これらの情報は、条例第6条第1号前段の「特定の個人を識別することができるもの」に該当すると認められる。

ウ 事業者の名称および住所、事業の名称、事業を計画する場所およびその場所を示した図(詳細含む)、事業計画の具体的内容を示した部分および類推できる部分、事業計画の進捗状況を示した部分およびその進捗状況を類推できる部分、計画される施設の種類、関係する施設の名称について

(ア) 条例第6条第2号該当性について

本件対象公文書には、事業者が産業廃棄物処理施設を設置する事業計画の立案を開始し、その内容を事業者の内部で検討する過程で、産業廃棄物処理施設に係る許可の権限を持つ実施機関に対して法令上の課題等を問い合わせたことに係る内容が記載されている。

実施機関は、通常、事業者が事業計画を立案するに当たっては、事業の準備を円滑に進めるため、事業計画の検討がある程度進展し、内容が一定の確度を持つに至るまでは、その内容を広く公表することなく準備を進めるものと考えられる。このため、当該非公開部分を公にした場合には、事業の円滑な準備に支障を来すばかりか、社会的に当該事業計画が実施されるものとして受け止められることにより、当該事業者が現に行っている事業活動にも支障を来し、もって当該事業者の競争上の地位および活

動の自由を損なうことが予見されると主張している。

この点につき、当審議会が記載内容を見分したところ、本件非公開部分は、事業者が検討を進めている一事業の計画内容に関する情報であって、これらの情報は事業者にとってその事業の運営に関わる重要な情報である。また、これら検討が十分でない情報が公にされることになると、当該事業の円滑な準備に支障を来すばかりか、実際に当該事業が実施されるか否かも確定していない段階で当該事業計画が実施されるものとして既成事実のごとく社会的に受け止められること等により、当該事業者が現に行っている他の事業活動にも支障を来すなど、事業者の事業活動に実質的な支障を及ぼすおそれがあるものと認められる。

したがって、本件非公開部分が公開されれば、法人の公正な競争上の利益や事業運営上の利益を害するおそれがあることから、条例第6条第2号アに該当すると認められる。

(イ) 条例第6条第2号ただし書該当性について

審査請求人は、産業廃棄物処理施設の設置・変更という本件公開請求に係る情報は、明らかに「人の生命、健康、生活または財産」に密接に関わる施設であり、条例第6条第2号ただし書に該当すると主張している。しかし、法および要綱によって、事業計画等に係る説明会の開催などを含めた慎重な手続による審査を行うこととされていることから、要綱に基づく事前協議を行うより前の段階における事業計画案の内容についてまで、人の生命、健康、生活または財産を保護するためにこれを公にする必要性は認められない。

したがって、条例第6条第2号ただし書には該当しない。

### 3 結論

以上のことから、「第1 審議会の結論」のとおり判断する。

## 第6 審議会の経過

当審議会は、本件審査請求について、次のとおり調査審議を行った。

年 月 日	審 査 の 内 容
令和3年5月13日	・実施機関から諮問を受けた。
令和3年5月28日	・実施機関から審査請求人の反論書の提出を受けた。
令和4年8月23日 (第22回第一分科会)	・審議会事務局から事案の説明を受けた。 ・事案の審議を行った。
令和4年11月2日 (第23回第一分科会)	・実施機関から公文書一部公開決定について口頭説明を受けた。 ・事案の審議を行った。



令和4年12月22日 (第24回第一分科会)	<ul style="list-style-type: none"><li>・ 審査請求人から意見を聴取した。</li><li>・ 事案の審議を行った。</li></ul>
令和5年2月15日 (第25回第一分科会)	<ul style="list-style-type: none"><li>・ 答申案の審議を行った。</li></ul>

滋賀県公文書管理・情報公開・個人情報保護審議会審査部会第一分科会

別表

特定した公文書	公文書の公開をしない部分	公文書の公開をしない理由	該当条項
(1) 令和2年2月12日の相談で使用された説明資料	<ul style="list-style-type: none"> <li>・事業の名称および事業を計画する場所</li> <li>・事業者の名称および住所</li> <li>・事業計画の具体的内容を類推できる部分</li> <li>・事業を計画する場所を示した図</li> <li>・事業計画の具体的内容を示した部分</li> <li>・事業計画の進捗状況を示した部分</li> <li>・事業を計画する場所の詳細を示した図面</li> </ul>	法人に関する情報であって、公にすることにより、当該法人の競争上の地位および活動の自由を損なうおそれがあるため	6条2号
(2) 令和2年2月12日の相談について高島環境事務所が作成した記録	<ul style="list-style-type: none"> <li>・計画される施設の種類の</li> <li>・関係する施設の名称</li> <li>・事業計画の具体的内容を示した部分</li> <li>・事業計画の進捗状況を示した部分</li> <li>・事業計画の具体的内容や進捗状況を類推できる部分</li> <li>・事業者の名称および関係者の氏名</li> <li>・事業者の関係者に関する情報</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・特定の個人を識別することができるため</li> <li>・法人に関する情報であって、公にすることにより、当該法人の競争上の地位および活動の自由を損なうおそれがあるため</li> </ul>	6条1号 6条2号
(3) 令和2年3月23日に事業者から受信したメール	<ul style="list-style-type: none"> <li>・事業計画の進捗状況を類推できる部分</li> <li>・事業者の名称</li> <li>・事業者の関係者の氏名とこれに関連する情報</li> <li>・事業計画の進捗状況を示した部分</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・特定の個人を識別することができるため</li> <li>・法人に関する情報であって、公にすることにより、当該法人の競争上の地位および活動の自由を損なうおそれがあるため</li> </ul>	6条1号 6条2号
(4) 令和2年3月23日の相談について高島環境事務所が作成した記録	<ul style="list-style-type: none"> <li>・計画される施設の種類の</li> <li>・関係する施設の名称</li> <li>・事業計画の具体的内容を示した部分</li> <li>・事業計画の進捗状況を示した部分</li> <li>・事業計画の具体的内容や進捗状況を類推できる部分</li> <li>・事業者の名称および関係者の氏名</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・特定の個人を識別することができるため</li> <li>・法人に関する情報であって、公にすることにより、当該法人の競争上の地位および活動の自由を損なうおそれがあるため</li> </ul>	6条1号 6条2号