



第5号様式

勸 告 書

3 1 逗 情 審 発 第 2 号
2019 年 (平成 31 年) 4 月 17 日

逗子市長 桐ヶ谷 覚 様

逗子市情報公開審査委員 前 田 康



逗子市情報公開条例第15条第3項の規定により、次の措置をとるよう
に勧告します。

1 不服の申出の内容

別紙中、「II 不服申出の趣旨」のとおり

2 勧告の内容

別紙のとおり

I 処理の結果

1 次のとおり勧告する。

実施機関は、後記Ⅱ2記載の本件情報公開拒否決定を取り消し、後記Ⅱ1記載の本件情報公開請求に係る本件請求情報を、平成31年2月6日開催の平成30年度第7回鎌倉市・逗子市・葉山町ごみ処理広域化検討協議会作業部会(ワーキンググループ)(以下「本件部会」という。)で用いられた平成31年2月6日付けの「未定稿資料 鎌倉・逗子・葉山ブロックごみ処理広域化実施計画(たたき台)」(以下「本件実施計画」という。)の47頁の「図7. 1」(以下「本件図7. 1」という。)、50頁の「図7. 2」(以下「本件図7. 2」という。)及び53頁の「図7. 4」(以下「本件図7. 4」という。)と特定し、本件図7. 1について公開し、本件図7. 2及び本件図7. 4については、検討の上、公開決定等をすべきである。

2 次のとおり付言する。

実施機関は、後記V2(6)のとおり、情報公開請求に対して、その全部又は一部を拒む場合、根拠規定や根拠規定の条文を引用するだけでなく、その規定を適用する根拠を具体的に記載するよう留意されたい。

II 不服申出の趣旨

1 情報公開請求

申出者は、平成31年3月8日、逗子市情報公開条例(以下「条例」という。)に基づき、「平成30年度第7回鎌倉市・逗子市・葉山町ごみ処理広域化検討協議会作業部会(ワーキンググループ)概要にある「連携の概念図」」(以下「本件請求情報」という。)を対象とする情報公開請求をした(以下「本件情報公開請求」という。)

2 情報公開拒否決定

本件情報公開請求に対し、実施機関は、同月14日付けで下記の理由で、情報公開拒否決定をした(以下「本件情報公開拒否決定」という。)

記

条例第5条第2項第3号ア に該当

(理由) 当該「連携の概念図」は、鎌倉市・逗子市・葉山町におけるごみ処理広域化検討協議の意思決定過程の情報である。公開することにより、公正又は適正な意思決定を著しく妨げるものであることから、情報非公開とするもの。

3 不服の申出

申出者は、同年3月20日、逗子市情報公開審査委員に不服の申出をした。不服の申出の理由は、以下のとおりである(不服申出書、申出者の2019年3月28日付け「意見陳述書」及び申出者からの事情聴取による。)

- ・ 条例第5条は、情報の公開義務を定めたものであり、実施機関が同条第2項第3号ア該当として、情報公開拒否することは情報公開制度の本来の趣旨にそうもの

ではなく不当である。

- ・ 既に公開されている平成28年7月29日付けの鎌倉市長、逗子市長及び葉山町長間の覚書の第2項(3)に、ごみ処理広域連携の基本方針の一つとして、「なお、可燃ごみの焼却処理は、施設の稼働状況や災害時等の適正処理の観点から、当分の間、鎌倉市の既存施設とこれに代わる現在計画中的の新施設及び逗子市の既存施設の2施設で処理を行っていきます。」と記載されている。本件請求情報には、ごみ焼却施設等の連携に関する図が記載されていると思われるところ、これらに係る施設の連携に関する部分については、少なくとも公開できるはずである。

Ⅲ 実施機関の説明の要旨

実施機関の説明は、以下のとおりである。

1 本件請求情報の特定について

本件請求情報は、本件図7. 4と特定した。その理由は、本件部会の開催日時、開催場所、出席者及び部会の概要を記載した「平成30年度第7回鎌倉市・逗子市・葉山町ごみ処理広域化検討協議会作業部会(ワーキンググループ)概要」(以下「本件概要書」という。)の【概要】欄に記載されている「連携の概念図について、これまで連携する施設のみ記載していたが、全体の処理がわかるように、連携しないものについても記載するようにすることとした。」に係る意見は、本件実施計画の53頁に記載されている本件図7. 4を議論していたときに出されたからである。

2 本件図7. 4について

(1) 条例第5条2項第3号ア該当性

ごみ処理問題は市民にとって関心が強い重大な問題であるところ、本件図7. 4を含む本件実施計画は、鎌倉市が作成したたたき台であり、合意はおろか方向性さえ決まっていない未成熟な情報である。あたかもごみ処理広域化に係る2市1町の連携方法がきまったかのように市民に誤解され、誤った情報に基づく市民の混乱を招き、意思決定が著しく困難になる。

(2) 条例第5条2項第3号イ該当性

本件情報公開拒否決定には拒否決定の理由として記載していないが、本件図7. 4には、鎌倉市が未公表の情報が記載されており、これを逗子市が公開してしまうと、鎌倉市に迷惑をかけ、鎌倉市との協力関係を著しく害する。

また、本件図7. 4には、葉山町の施設及び逗子市との連携を示す矢印が記載されているが、これもまだ不確かな情報であり、これを公開すると葉山町に迷惑をかけ、葉山町との協力関係を著しく害する。

3 本件図7. 1について

仮に、本件請求情報に、本件図7. 1が含まれるとした場合、本件図7. 1については、既に鎌倉市において公開されており、非公開とすべき情報は存しない。

4 本件図7. 2について

仮に、本件請求情報に、本件図7. 2が含まれるとした場合、前記2(1)同様の理由で、今後の意思決定が著しく困難になる。

また、前記2(2)同様、鎌倉市及び葉山町に迷惑をかけ、協力関係を著しく害する。

IV 調査経過

平成31年3月28日、申出人から事情を聴取した。

同日、資源循環課課長、同課係長及び同課主事から事情を聴取した。

同日、本件実施計画を検分した。

同年3月29日、情報公開審査委員の合議を行った。

同年4月4日、環境都市部部長、資源循環課課長及び同課係長から事情を聴取した。

同年4月5日及び4月9日、情報公開審査委員の合議を行った。

V 調査結果及び考察

1 調査により認めた事実

平成9年5月、当時の厚生省は、同年1月に策定された「ごみ処理に係るダイオキシン類発生防止等ガイドライン」に基づき、ごみ処理に伴うダイオキシン類の排出削減を図るため、各都道府県に対して、ごみ処理の広域化について検討し、広域化計画を策定し、本計画に基づいて貴管下市町村を指導されたい旨を通知した(平成9年5月28日衛環第173号 厚生省生活衛生局水道環境部環境整備課長通知)。

これに基づき、神奈川県は、平成10年3月、県内を9ブロック圏域に区分し、各ブロック内の市町村で共同して、ブロック内における広域的なごみ処理施設の整備等のごみ処理を行う仕組みを構築する必要がある等を内容とする「神奈川県ごみ処理広域化計画」を策定した。

前記計画で設定された横須賀三浦ブロック(横須賀市、鎌倉市、逗子市、三浦市、葉山町)は、平成17年12月26日、横須賀市、三浦市及び葉山町の2市1町と鎌倉市及び逗子市の2市での2グループ体制で、当面のごみ処理広域化を推進することとなり、広域連合設立のための組織である「横須賀三浦ブロック広域連合設立準備協議会」を平成18年1月31日に解散した。

平成28年5月、鎌倉・逗子グループに葉山町が加わり、横須賀市及び三浦市の2市と鎌倉市、逗子市及び葉山町の2市1町での2グループ体制となり、鎌倉市、逗子市及び葉山町の2市1町のごみ処理広域化に関する調査及び検討等を所掌事項とする鎌倉市・逗子市・葉山町ごみ処理広域化検討協議会(以下「本件協議

会」という。)が設置された。

平成28年7月29日、鎌倉市、逗子市及び葉山町は、ごみ処理の広域連携に関する基本方針について覚書を締結した。

平成28年11月、本件協議会設置規約第5条に基づいた鎌倉市・逗子市・葉山町ごみ処理広域化検討協議会作業部会(ワーキンググループ)第1回が開催された。

平成30年3月26日、逗子市と葉山町は、葉山町が可燃ごみの焼却処理に関する事務の管理及び執行を逗子市に委託することを内容とする「逗子市と葉山町との可燃ごみの焼却処理の事務委託に関する規約」、並びに、逗子市がし尿及び浄化槽汚泥の処理に関する事務の管理及び執行を葉山町に委託することを内容とする「葉山町と逗子市とのし尿及び浄化槽汚泥の処理の事務委託に関する規約」を承認し、同年4月からこれら事務の委託が開始された。

平成31年2月6日、本件部会が開催され、事務局である鎌倉市から、本件実施計画が提出された。本件実施計画には、鎌倉市、逗子市及び葉山町に係るごみ処理広域化実施計画に係る計画策定の趣旨、2市1町の地域概要及びごみ処理の現状と課題、人口及び資源物とごみの総排出量の推計、広域化の基本方針、ごみの減量・資源化施策、並びに、ごみ処理施設の整備方針等が記載されている。ごみ処理施設の整備方針として、今後のスケジュールを第Ⅰ期、第Ⅱ期に分け、本件図7. 1には第Ⅰ期に係る施設に係る連携図が、本件図7. 2には第Ⅱ期に係る施設に係る連携図が、本件図7. 4には第Ⅱ期より後の施設に係る連携図が記載されている。

2 検討

(1) 本件請求情報の特定

実施機関は、本件請求情報について、本件図7. 4と特定しているので、以下、本件請求情報の特定について検討する。本件請求情報は、本件概要書の【概要】欄に記載されている「連携の概念図」である。

実施機関の説明によれば、本件概要書の【概要】欄に記載されている「連携の概念図」について、これまで連携する施設のみ記載していたが、全体の処理がわかるように、連携しないものについても記載するようにすることとした。」の意味は、本件実施計画には、2市1町間の連携の概念図において、連携する施設のみを記載していたが、今後策定する連携の概念図については、全体の処理がわかりやすくするように、連携しない施設も記載することと、本件部会において決められたことを意味する。そして、この連携の概念図は、本件実施計画の53頁すなわち本件図7. 4を協議しているときの意見であるから、本件図7. 4を指すとのことである。

しかし、連携の概念図について、今後、全体の処理がわかりやすくするように、連携しない施設も記載するという理由ないし方針は、本件図7. 4に限定する意味

は見だし難く、逆に、第Ⅰ期及び第Ⅱ期に係る本件図7. 1及び本件図7. 2にも及ぶものと考えるのが自然である。

よって、本件請求情報は、本件図7. 1、本件図7. 2及び本件図7. 4と特定するのが相当である。

(2) 本件図7. 4について

i 条例第5条第2項第3号ア該当性について

確かに、実施機関が主張するように、ごみ処理問題は市民にとって関心が強い重大な問題であり、慎重に手続きを進める必要があり、不確定な情報が明らかになることによって、不確定な情報を元にした市民による反対運動が生じるなど、市民の誤解や混乱を生じさせることも想定される。

しかし、本件図7. 4を含む本件実施計画は、本件協議会が、本件協議会のためのたたき台を作成する等の下準備をするために設置した作業部会で用いられたものであることから、不確定な情報であることは一見して明らかであり、市民に、本件図7. 4が確定された情報であると誤解を生じさせるおそれがあるとはいえない。

また、確かに、不確定な情報であることを理解した上で、それが確定なものとならないように不確定な段階から市民による反対運動等が生じる可能性は否定できないが、この事象は、市民によって市民の意思を市の意思決定過程に反映させる重要かつ正当な市政への参加方法の一つであり、市民に誤解や混乱を生じさせているものではない。

更に、市民による反対運動が生じた場合、その反対運動に対する対応が必要になることは想定されるが、それ故に「公正又は適正な意思決定を著しく妨げる」とは評価できない。

したがって、本件図7. 4について、条例第5条第2項第3号アに該当するとは認められない。

ii 条例第5条第2項第3号イ該当性について

実施機関は、上記のとおり、本件図7.4について、条例第5条第2項第3号アとは別に、本件拒否決定には記載されていない条例第5条第2項第3号イ該当性を指摘する。

条例第5条第2項第3号イは、「市、国等の機関、独立行政法人等又は土地開発公社(以下「市の機関等」という。)との間における照会、回答、依頼、委任、協議等に基づいて作成し、又は取得した情報であって、公開することにより国等、独立行政法人等又は土地開発公社との協力関係を著しく損なうもの」と規定している。

本件図7. 4は、鎌倉市及び葉山町(以下双方併せて「鎌倉市等」という。)との協議によって取得した情報であるから、条例第5条第2項第3号イの前段

である「…国等の機関…との間における…協議等に基づいて…取得した情報」にあたるものと考えられる。

次に、「公開することにより国等…との協力関係を著しく損なうもの」に該当するか否かについてであるが、実施機関は、鎌倉市等が非公開とする意向でありこれを公開すると、鎌倉市等に迷惑をかけ、よって、鎌倉市等との協力関係を著しく損なう旨説明する。

しかし、実施機関の説明だけでは、本件図7.4を公開することが鎌倉市等の意向に反するか否かは、明確ではない。また、仮に、鎌倉市等の本件図7.4に関する非公開の意向が明確であったとしても、「協力関係を著しく損なう」か否かを判断するためには、鎌倉市等が、本件図7.4中のどの情報を、どのような理由をもって非公開の意向なのか、公開された場合どのような弊害が存するか等非公開の意向に係る具体的な理由に合理性が存するか否か等具体的な事情を勘案して検討をすべきであるところ、これらの事情は全く明らかにされていない。

本来、条例第5条第2項第3号イの該当性については、実施機関が立証をすべき事項であるが、この立証がないことを理由に、直ちに本件図7.4の公開を勧告することは、もしこれに該当する場合、鎌倉市等との協力関係が著しく損なわれるという回復が困難な状況に陥ってしまう可能性も存するため、相当ではないと考える。

よって、実施機関は、本件図7.4について、条例第5条第2項第3号イの該当性について、鎌倉市等の意向及びその理由を照会するなどの手続きを経る等の方法で具体的に確認し、これを全部ないし一部公開することが鎌倉市等との協力関係を著しく損なうか否かを改めて具体的に判断すべきである。

ただ、条例第15条第4項により、審査委員の実施機関に対する勧告は、不服申出があった日から起算して30日以内に行わなければならないとされており、上記の照会手続き等の結果及びそれに基づく実施機関の判断を待つ時間は存しない。また、実施機関が、本件情報公開拒否決定に記載されていない理由を、本件情報公開拒否決定後に追加をして、本件情報公開を拒むことは、条例第10条第3項に反し、また、申出者に対する不意打ちとなり、不服の理由を述べる機会を奪うことになる。

そこで、実施機関は、鎌倉市等の意向及びその理由を照会し、改めて判断するため、また、申出者に対する不服の理由を述べる機会を失わせないため、本件図7.4の公開について改めて判断をすべきである。

したがって、実施機関は、本件情報公開拒否決定を取り消し、本件図7.4について、条例第5条第2項第3号イの該当性について判断し、再度、公開

決定等をすべきである。

(3) 本件図7. 2について

実施機関は、本件図7. 2について、本件請求情報の対象としては扱っていなかった。

しかし、前記V 2(1)で述べたとおり、本件図7. 2は、本件請求情報に該当する。よって、実施機関は、本件図7. 2について、改めて公開決定等をすべきである。

なお、実施機関は、仮に本件図7. 2が本件請求情報の対象に該当するにしても、上記のとおり、条例第5条第2項第3号ア及び同イに該当する旨説明をしている。

しかし、条例第5条第2項第3号アの該当性については、前記V 2(2) i で述べたとおり、不確定な情報を元にした市民による反対運動が生じるなど、市民の誤解や混乱を生じさせることが想定されるなどの実施機関の説明だけでは、「公正又は適正な意思決定を著しく妨げる」とは評価できないと判断する。

また、条例第5条第2項第3号イの該当性については、前記V 2(2) ii で述べたのと同様の問題が存する。

よって、改めて公開決定等をするにあたっては、これらを勘案して判断されたい。

(4) 本件図7. 1について

実施機関は、本件図7. 2同様、本件図7. 1を本件請求情報の対象としては扱っていなかったが、前記のとおり、実施機関は、非公開とすべき情報は存しない旨説明をしている。

よって、実施機関は、本件図7. 1を本件請求情報の一部と特定し、公開をすべきである。

(5) 勧告後の是正期間について

以上のとおりであるので、前記I 1記載のとおり勧告をするが、勧告後の実施機関の対応について、条例は、第15条第6項で「実施機関は、第3項の規定による審査委員の勧告があったときは、当該決定等については是正その他の措置をとるよう努めなければならない。」と定めるのみで、是正その他の措置をとる場合の期間については何も規定していない。

しかし、条例は、第10条第1項において、公開するかどうかの決定について、公開請求があった日から起算して7日以内に決定を行わなければならない旨、やむを得ない理由があるときに限り30日を超えない範囲でこの期間を延長できる旨定め、前記のとおり、第15条第4項において、審査委員の実施機関に対する勧告は、不服申出があった日から起算して30日以内に行わなければならないとされており、情報公開請求に対して、迅速に対応することを要求している。

したがって、本勧告に従って、再度の公開決定等をする場合でも、上記条例の趣旨を没却しないよう留意されたい。

(6) 付言

なお、次のとおり付言する。

条例第10条第3項は、情報公開を拒む場合、その理由を文書で通知することを要求し、その理由の提示にあたっては、根拠規定及び当該規定を適用する根拠が、当該文書の記載自体から理解され得るものであることを要求している。これは、非開示事由の有無について実施機関の判断の慎重と公正妥当を担保してその恣意を抑制するとともに、非開示の理由を開示請求者に知らせることによって、その不服申立てに便宜を与える趣旨に出たものというべきである(最高裁判所平成4年12月10日判決参照)。そうだとすれば、根拠規定や当該規定の条文を引用するだけでは足りず、その規定を適用する根拠を具体的に記載する必要がある。

しかしながら、本件情報公開拒否決定の理由には、上記Ⅱ2のとおり理由が記載されており、その根拠規定は記載されているが、条例第5条第2項第3号アの後段、すなわち、「公開することにより公正又は適正な意思決定を著しく妨げるもの」の該当性については、条文の文言を引用しているだけで、それに該当する具体的根拠が記載されていない。

例えば、「公開することにより公正又は適正な意思決定を著しく妨げるもの」に該当することを理由に公開を拒否するのであれば、どのような内容が記載されていて(もちろん内容が特定できない程度に)、これを公開することにより、どのような事象の発生が予想され、それがどのような理由で公正又は適正な意思決定を著しく妨げることになるのかを具体的に記載すべきである。

以上のとおりであるから、実施機関は、情報公開請求に対して、その全部又は一部を拒む場合、根拠規定や根拠規定の条文を引用するだけでなく、その規定を適用する根拠を具体的に記載するよう留意されたい。

VI 結論

よって、「Ⅰ 処理の結果」のとおり判断した。