

栃木県廃棄物処理施設専門委員会に関する文書の部分開示決定に係る異議申立てに対する決定

栃木県情報公開審査会

第1 審査会の結論

非開示とされた「栃木県廃棄物処理施設専門委員会委員名簿」のうち、現職欄の記載中会長・副会長の表示及び部門欄の記載内容は開示すべきであるが、これ以外を非開示としたことは妥当である。

第2 異議申立人の主張要旨

1 異議申立ての趣旨

異議申立人は、栃木県知事（以下「実施機関」という。）に対し、平成16年1月29日付けで、「栃木県廃棄物処理施設専門委員会委員（以下「専門委員」という。）の1.氏名及び住所 2.委員の現在の職業 3.国内外においての有資格を取得していれば、その内容 4.委員が廃棄物処理施設に関してどの部分について有識者なのか 5.任期期間 上記の事柄がわかる資料」について、開示請求（以下「本件請求」という。）を行った。

本件請求に対して実施機関が、平成16年2月12日付で栃木県情報公開条例（平成11年栃木県条例第32号。以下「条例」という。）第11条第1項の規定に基づき行った部分開示決定（以下「本件処分」という。）について、その取消しを求めるものである。

2 異議申立ての理由

異議申立人の異議申立書における主張を要約すると、おおむね次のとおりである。

なお、異議申立人に口頭意見陳述の意向を確認したところ、口頭意見陳述の機会は求めない旨、異議申立人から回答があった。

ア 実施機関は異議申立人が請求した公文書を非開示決定し、異議申立人が請求していない文書を開示するという公文書部分開示決定をしたが、あまりにも県民を愚弄している。実施機関は県政に関し、県民に説明する責務を全うしていない。

イ 実施機関は条例第7条第2号及び第5号の解釈を誤っている。専門委員は、産業廃棄物処理施設を設置することに伴い生じる大気汚染、水質汚濁、騒音、振動又は悪臭に係る事項のうち、周辺地域の生活環境に影響を及ぼすおそれがあるもののうちそれぞれの分野での専門的知識を有する者であるが、専門委員は、栃木県から日当をもらって、事業者の産業廃棄物処理施設の設置許可申請に対して、実施機関に対し意見を述べる程度のできる程度のものであり、専門委員に事業者を処分する権限は全くないし、専門委員は公平な立場で意見を述べなければならず、特定の事業者に対し、利益、不利益になるような意見があってはならない。

ウ 実施機関は産業廃棄物処理施設の設置申請があった場合、廃棄物の処理及び清掃に関する法律（以下「廃掃法」という。）第15条第4項により所要事項を告示しなければならない。

事業者の当該設置申請は公衆が縦覧できるし、設置申請後に栃木県廃棄物処理施設専門委員会（以下「専門委員会」という。）が開かれるのだから、そもそも専門委員会が非公開ということ自体、誤りであり、栃木県の「情報公開の総合的推進に関する要綱」において、会議の議事録は県民に公開することになっているのだから、専門委員会の会議の状況を明らかにし、運営の透明性を高めなければならない。

第3 実施機関の主張要旨

実施機関の開示決定等理由説明書及び実施機関の職員からの意見聴取における主張を要約すると、おおむね次のとおりである。

1 異議申立ての対象文書について

本件請求に対して、実施機関は、専門委員会委員名簿及び専門委員会設置要綱を特定した上、前者を非開示とし、後者を開示とする本件処分を行った。

廃掃法第8条の2第3項及び第15条の2第3項において、政令で定める廃棄物処理施設（焼却施設、最終処分場等）を許可するに当たっては、周辺地域の生活環境の保全等について適正な配慮がされた計画であるか、あらかじめ専門的知識を有する者の意見を聴かなければならないとされ、その分野は廃棄物の処理並びに大気汚染、水質汚濁、騒音、振動及び悪臭とされている。

これに基づき本県では、平成10年6月に専門委員会を設置し、廃棄物処理施設の設置を許可するにあたり、専門的な見地からの意見を聴いているところである。

専門委員名簿は特定の個人の情報を含む文書であることから、慎重な取扱いが求められるものである。

2 非開示理由について

ア 専門委員名簿には、専門委員の氏名、住所等の特定の個人が識別される情報が記載されており、各専門委員のプライバシーを保護するため非開示とすべき情報であることから、条例第7条第2号に該当するものと判断される。

また、専門委員名簿を開示することにより、専門委員が公正かつ円滑な審査をする上で著しい支障を来すことも想定され、その結果として県民の利益が損なわれる場合も予想できるものである。よって、廃棄物処理施設設置許可申請に関し適正な事務の遂行が損なわれるおそれのある情報として、条例第7条第5号に該当するものと判断される。

なお、専門委員会はあくまでも専門委員個人に対してその専門的見地から意見を聞くものとの考え方であり、任意の協議会若しくは懇話会的なものとして位置づけているものである。

イ 専門委員会の性格について、廃掃法の趣旨に基づき、専門委員それぞれの専門的見地から許可申請書の施設設置計画に対する意見を聴いて、県が許可をする際の参考としたり、必要な補正指導を申請者に行うために設けられた、任意の協議会又は懇話会

的なもの、すなわち、補助的な役割を果たす機関と考えている。

ウ 専門委員会の会議は当初から非公開であるが、審議結果については、県の処分決定後、情報公開請求があった場合には、当該情報を開示している。

なお、専門委員会では実際に事業者を呼ぶ場合があるが、その際にも専門委員氏名は伏せている。

エ 専門委員には、会議は非公開として、就任してもらっている。実施機関としては、就任時の経緯等から専門委員の氏名等について当然非開示と解釈してきた。

オ 審査会の要請により実施した各専門委員への聞き取り調査結果では、おおむね非開示を含め半数以上の委員が、非開示が適切であるという意見であった。

カ 廃棄物処理施設の設置許可に当たっては、施設の性質から地域住民の不信、不安、それから苦情が起き、施設設置前にも紛争ざたになる事例が相当多い。県が設置許可申請書の審査又は許可等の判断をする際にも、様々な立場の方々から意見や要望が寄せられるのが現状である。

こうした中で、専門委員は、廃棄物処理等の基準等に照らして、客観的にかつ中立公平に意見を述べる必要があるであって、その立場は確保されなければいけない。専門委員会を非公開とし、専門委員の氏名等を非公開にすることも、個々の事業者の許可申請に対する県の審査が、より公平な立場で行われるために必要な措置であると考ええる。

キ 実務において、専門委員の意見をもとに、県が事業者の説明を求めたり、対応措置等をとるよう指導したりすることから、専門委員が設置許可に相当な影響力を持っていると、外部からは見られやすい。こうしたことから、公開することによって、専門委員個人が非難、批判又は不当な圧力を受けるなどの不利益も予想され、専門委員としての自由な意見陳述の妨げになるようなことが考えられる。

ク 産業廃棄物に関する許可申請においては、事前協議の手續に応じず、また、威力的な対応で許可申請を有利に進めようとする者が出ている状況にある。庁内で設置される栃木県不当要求行為対策委員会において対応策等が検討された事例もある。

ケ 専門委員の氏名等が開示された場合の開示による今後の行政に与える影響については、実施機関として明白な危機を認識している。廃棄物処理施設は地域における大きな紛争の火種になることから、専門委員会の審議妨害若しくは専門委員への圧力が行われると、円滑な議事運営が著しく阻害され、公正な立場での意見表明に支障が生じる。

コ 危惧する案件を説明すると、例えば、許可を急ぐ事業者から直接専門委員に説明に行くと言われたことがあった。専門委員会に事業者を呼ぶ場合があるが、専門委員の厳しい意見を受け、専門委員の氏名を聞かれたことがあった。また、専門委員の職場に事業者が訪れた場合、立場上対応せざるを得ない専門委員もあり、その場合には相当業務に支障が出ると思われる。そのほか、施設設置について地域全体で反対している場合がある。

こうした事例も踏まえて、専門委員名簿の開示は、客観的・中立的立場での専門委員の意思表示に重大な影響を与えることで、廃棄物処理施設の許可審査への影響は甚だ大きいと考える。

第4 審査会の判断理由

1 判断に当たっての基本的な考え方

条例は、地方自治の本旨にのっとり、県民に公文書の開示を請求する権利を保障することにより、県が県政に関し県民に説明する責務を全うするとともに、県民の県政への参加を促進し、もって一層公正で開かれた県政の実現に寄与することを目的に制定されたものであり、原則公開の基本理念の下に解釈、運用されなければならない。

当審査会は、この基本的な考え方に立って本件処分を調査審議し、県民の公文書の開示を求める権利が不当に侵害されることのないよう条例を解釈し、以下判断するものである。

2 本件公文書について

本件公文書は、専門委員会設置要綱に基づき設置された専門委員会の委員名簿であって、「氏名」、「現職」、「部門」、「勤務先」及び「自宅」の各欄から構成されているほか、作成現在日が付されている。各欄に記載されている内容は、次のとおりである。

氏名欄	専門委員氏名
現職欄	職名、会長・副会長の表示、有資格の名称
部門欄	専門分野
勤務先欄	勤務先住所、電話番号、FAX番号
自宅欄	自宅住所、電話番号、FAX番号

3 具体的な判断

(1) 条例第7条第2号該当性について

ア 条例第7条第2号本文該当性について

条例第7条第2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、特定の個人が識別され、若しくは識別され得るもの又は特定の個人を識別することはできないが、公開することにより、なお当該個人の権利利益を害するおそれがあるものについては、同号イ、ロ又はハに該当する情報を除き、これを非開示情報として規定している。

本件公文書の各欄に記載された情報のうち、会長・副会長の表示及び専門分野については、これを公開しても特定の個人が識別され得る情報と認められず、条例第7条第2号本文に該当しないが、これ以外の情報は、個人に関する情報であって、特定の個人が識別され、若しくは識別され得るものと認められることから、同号本文に該当すると判断される。

以下、会長・副会長の表示及び専門分野の情報を除き、条例第7条第2号イ、ロ又はハ該当性について検討する。

イ 条例第7条第2号イ該当性について

本県では、審議会等の会議は原則公開とされ、その議事録は条例第7条各号に該当する情報を除き公表するものとされている。しかし、専門委員の氏名等の情報については、その公開に関する法令等の規定がなく、また、実施機関が当該情報を公開して

いないことから、法令等の規定により又は慣行として公開されている情報とは認められない。

しかしながら、審議会等の公開原則や他県等において専門委員の氏名等の情報を公表又は開示している事例があることから、以下、本件公文書に記載された情報が慣行として公開することが予定されている情報と認められるかどうかを検討する。

実施機関の主張によれば、専門委員会の会議については、産業廃棄物処理施設設置の審議に関わるもので、会議を公開することにより、公正かつ円滑な議事運営に著しい支障が生じると認められるので、当初から非公開としている。ただし、審議結果については、専門委員会の審議が終了して県が許可等の処分を決定した後であれば、開示請求に基づき、審議内容を開示しているとのことである。

また、専門委員の氏名等の情報については、専門委員の選任に当たり、会議は非公開である旨を説明して委員に就任してもらっている経過があるので、当然非開示と解釈してきたと主張する。

なお、当審査会の要請により実施した専門委員への聞き取り調査結果では、おおむね非開示を含め半数以上の専門委員が開示を望まないという意見であったと報告された。

異議申立人は専門委員が栃木県から日当をもらう点を指摘しているが、専門委員会は、要綱によって設置された懇話会・協議会的な組織であり、専門委員は、法律又は条例の規定により設置された審議会等の委員とは異なり、公務員である身分を有する者でない以上、専門委員は基本的に民間人であると考えられる。

専門委員は、特定の専門分野から選任される者であり、専門委員個人が特定され得る情報を公開すると、開示された審議内容と突き合わせることによって、特定の専門委員の発言内容が明らかとなることが十分予想される。このような形で発言内容まで批判され得るといふ責任を、産業廃棄物処理施設設置許可という具体的な事務に関して、民間人であり、本来の職分と異なる立場で活動している専門委員に負担させることは、必ずしも適切であるとは考えられない。

専門委員が産業廃棄物処理施設の設置に関し専門的意見を述べることについては、専門的意見を述べる以上、社会的にある種の責任が伴うものであるといえるが、前述したとおり審議内容については開示されるのであるから、専門委員としての発言自体は関係者等からの批判の対象とされ得ることになる。それぞれの専門的意見についての責任は、直接専門委員個人が負うのではなく、当該専門的意見に基づき処分を行った実施機関が負うべきものである。

当審査会としては、以上のとおり、専門委員会自体が当初から非公開であること、専門委員の氏名等の個人情報については公開されないものとされていること、現在、専門委員の中に個人情報の公開を望まないものがあること、専門委員は民間人であってその責任には限度があること、及び専門的意見についての責任は専門的意見に基づき処分を行った実施機関が負うべきことを総合的に勘案すると、本件公文書に記載された情報が慣行として公開することが予定されている情報とは認められないので、同情報は条例第7条第2号イに該当しないと判断するものである。

ウ 条例第7条第2号ロ及びハ該当性について

本件公文書に記載された情報は、人の生命、健康、生活又は財産を保護するため公開することが必要である情報とは認められないので、条例第7条第2号ロに該当せず、また、公務員の職務の遂行に関する情報でないので、同号八にも該当しないと判断されるものである。

(2) 条例第7条第5号該当性について

条例第7条第5号は、県の機関等が行う事務又は事業に関する情報であって、公開することにより、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を非開示とすることを定めている。

県の機関等が行う事務又は事業に関する情報の中には、性質上、公開されることにより県民全体の福祉の増進を目的とする行政の公正又は適切な実施が阻害され、ひいては県民全体の利益が損なわれるおそれのあるものがあるため、条例第7条第5号は、これを防止しようとするものである。

以下、この考え方にに基づき、本件公文書に記載された情報が、条例第7条第5号に該当するかどうかについて検討する。なお、本件公文書に記載された情報のうち、会長・副会長の表示及び専門分野については、前述のとおり個人識別性が認められないことから、実施機関による同号該当性についての主張の前提を欠くと認められるので、同号には該当しないと判断される。

実施機関は、専門委員は廃棄物処理等の基準に照らして客観的かつ中立な意見を述べる必要であって、その立場は確保されなければならないと主張する。専門委員の氏名等を公表しないことも、個々の事業者の許可申請に対する県の審査がより公平な立場で行われるために必要な措置であると主張する。

異議申立人も、専門委員は公平な立場で意見を述べなければならないと述べており、この点については何ら異論はないものと考えられる。したがって、問題は、専門委員の公平な意見表明を保障するために氏名等を公開する方がよいのか公開しない方がよいのかということである。

実施機関は、本件公文書を公開することにより、廃棄物処理施設設置許可申請に関して適正な事務の遂行が損なわれるおそれがある旨主張する。

実施機関は、廃棄物処理施設の設置に当たっては、当該施設の性質から地域住民のあいだで不信、不安の念が生まれ、それから苦情が起き、施設設置前にも紛争ざたになる事例が相当多く、県が設置許可申請書の審査又は許可等の判断をする際にも、設置許可申請者などの様々な立場の者から意見や要望が寄せられるのが現状であると主張する。

また、実施機関は、実務において、専門委員の意見をもとに、県が事業者の説明を求めたり、対応措置等をとるよう指導したりすることから、専門委員が設置許可に相当な影響力を持っていると外部から見られやすく、例えば、許可を急ぐ事業者から直接専門委員に説明に行くと言われたことがあるなど、氏名等を公開することによって、専門委員個人が非難、批判又は不当な圧力を受けるなどの不利益も予想され、自由な意見陳述の妨げになるようなことが考えられると主張する。

以上の主張を総合的に勘案すると、当審査会としては、本県における廃棄物行政に

関しては、専門委員の氏名等を公開することについて慎重にならざるを得ない状況にあるのではないかと考えられ、公開した場合の危険性に対する対応策が実施機関において必ずしも十分に図られていない現状においては、専門委員個人やその意見の中立性や公平性を守るために、専門委員の氏名等を非公開にする必要性は否定し切れないと考える。

したがって、当審査会は、本件公文書に記載された情報は、条例第7条第5号に該当すると判断するものである。

4 結論

以上のことから、当審査会は冒頭の「第1 審査会の結論」のとおり判断する。

5 少数意見

当審査会の審議において、条例第7条第2号イ及び同条第5号該当性について次のような少数意見があったので付言するものである。

(1) 条例第7条第2号イ該当性について

実施機関は、廃棄物処理施設の設置に関し審議及び調査をするために、専門的知識を有する者から構成される専門委員会を設置し、専門的な見地からの意見を聴いている。

専門委員会での専門委員の発言は、行政の意思決定に直接的に影響し、その結果、住民や事業者の利害にも大きな影響を与えることから、世論調査などにおける一般民間人の発言とは異なる特別の重要性をもっている。専門委員の発言がこのような重要性をもつのは、その発言が専門的知識に立脚した公平中立な意見であると想定されるからである。専門委員の発言は、この想定に見合うだけの責任を伴うものであり、この責任を明確にするために、専門委員の氏名等は公開されるべきものと考えられる。現に国及び少なくない地方自治体において同種の専門委員会の委員氏名が公表されているのは、このような考え方が一般的にも受け入れられていることを示している。

実施機関は、専門委員会を任意の協議会若しくは懇話会的なものとして位置付けているというが、そのことによって上の事情が変わるわけではない。それゆえに、専門委員会における専門委員の意見を一般民間人の意見と同列に論じることができない。

実施機関は、専門委員会の審議内容は開示されるから、専門委員の氏名等は開示されなくても、意見の公平中立性は保障されると考えているように見える。確かに審議内容が開示されることによって、各専門委員の意見は公開の批判的検討に委ねられることとなり、一定程度の公平中立性を維持することになる。しかし、各意見の発言者が秘匿される限りは、仮に専門委員の意見に誤りがあっても、当該専門委員はその責任を負わずにすみ、それだけ恣意的な意見が出される誘因となり、意見の公平中立性が侵される可能性が生まれる。この場合の責任を当該専門委員に負わずに、その専門委員を選任した実施機関にのみ負わせることは、実施機関に過重な責任を負わせることになる。

実施機関は、専門委員会は非公開としているから、当然、専門委員の氏名等も非公開と解釈されると主張し、また、氏名等は非公開であるという説明をして委員就任を

お願いしてきたという経緯、及び現にかなりの委員が非公開を希望しているという事実を考慮すれば、非公開とすべきだと主張している。しかし、このことによって専門委員の責任を免除するに足る理由となるとは考えられない。

実施機関は、氏名等を公開すれば、委員に対して非難・批判や不当な圧力がかけられ、結果として公平中立な意見が得られなくなると主張している。確かに、その可能性はある。しかし、氏名等が公開されていなければ、安易に利害等に配慮した意見を言うこともできるが、氏名等が公開されていればこそ、専門家として責任のある、それゆえに公平中立な意見を言わなければならないという側面もある。現状では、氏名等は積極的に公開されてはいないけれども、会議を秘密裏に開くわけではなく、ときには専門委員会に事業者を呼ぶことさえあり、また、専門委員の一部には自ら専門委員であることを公表している者もいる。このような現状では、氏名の秘匿は極めて不完全であり、むしろ完全に公開する方が意見の公平中立性を高めることになるものと思われる。

以上の理由によって、専門委員の氏名等は公開を予定しているものと考えてのが相当であり、条例第7条第2号イに該当すると考えられる。なお、住所、電話番号等は公開することが予定されている情報とまではいえないので、非公開とすべきである。

(2) 条例第7条第5号該当性について

実施機関は、専門委員の氏名等を公開すれば、廃棄物処理施設設置許可申請に関して適正な事務の遂行が損なわれるおそれがあると主張している。確かに専門委員の氏名等を公開すれば、専門委員に非難・批判や圧力がかけられることはありうる。しかし、そのようなことは他の審議会等にも起こり得ることであり、それにもかかわらず多くの審議会等は委員の氏名等を公開している。したがって、そのような非難・批判や圧力が、氏名等を非公開にしなければならないほどに深刻なものであるか否かが問われなければならない。

実施機関が、適正な事務の遂行が損なわれるおそれがあるという主張の根拠として挙げている事項の多くは、廃棄物処理施設の設置については地域住民、事業者の双方から種々の圧力があるという一般的な心配である。しかし、そのような一般的な心配だけで、氏名等を非公開とするには足りない。氏名等公開の是非を判断するためには、その心配が相当程度に深刻なものであることを要する。

この点から実施機関の挙げている具体的な事例を列挙するならば、事前協議の手続きに応じず威力的な対応で許可申請を有利に進めようとする者がいたこと、許可を急ぐ業者から直接専門委員に説明に行くと言われたことがあったこと、専門委員会に呼ばれた事業者が専門委員の厳しい意見を受け、専門委員の氏名を聞いたことがあった、等である。ここで挙げられた事例は、その一部にすぎないであろうし、実際にその対応に当たらなければその危険性を実感することはできないであろう。しかし、少なくとも挙げられている事例に関する限りは、氏名を公開しても十分に対応可能なものと推測される。また、庁内に設置される栃木県不当要求行為対策委員会において対応策等が検討された事例があるということであるから、必要があれば、この委員会を強化して、より効果的な対応策をとるべきだと考えられる。

既に述べたように、専門委員の氏名等を公開して事務の遂行が損なわれるおそれも

あるが、公開することによってかえって不当な圧力をかけにくくなるという側面もある。現状では、委員氏名等を一般的には公開はしないけれども、自ら専門委員であることを公表している専門委員がいることや、必要に応じて専門委員会に事業者を呼んでいることなど、半ば公開しているような状況である。この程度の秘匿状態で事務遂行が正常に行われているのであれば、公開したからといって事務遂行が損なわれるおそれがさほど深刻になるとは考えられない。

以上の理由によって、専門委員の氏名等を公開することは事務遂行上の支障を起さずとは考えられないので、条例第7条第5号に該当しないと考えられる。

6 審査会の処理経過

審査会の処理経過は、次のとおりである。

年 月 日	処 理 内 容
平成16年 3月 1日	・ 諮問
平成16年 3月17日	・ 諮問庁から開示決定等理由説明書を受理
平成16年 3月25日 (第165回審査会)	・ 審議 (経過等説明)
平成16年10月 7日 (第172回審査会)	・ 審議
平成16年11月 9日 (第173回審査会)	・ 実施機関の職員からの意見聴取 ・ 審議
平成16年12月 9日 (第174回審査会)	・ 審議
平成17年 1月27日 (第175回審査会)	・ 実施機関の職員からの意見聴取 ・ 審議
平成17年 2月22日 (第176回審査会)	・ 審議
平成17年 3月16日 (第177回審査会)	・ 審議

栃木県情報公開審査会委員名簿

(五十音順)

氏 名	職 業	備 考
荒 井 雅 彦	弁護士	平成16年10月 1日委員就任
奥 村 光 央	(社)栃木県中小企業団体中央会専務理事	平成16年10月 1日委員就任
早乙女 哲	下野新聞社取締役	
佐 藤 千鶴子	公認会計士	
菅 俣 博	(社)栃木県商工会議所連合会専務理事	会長職務代理者 平成16年 9月30日任期満了
田 島 二三夫	弁護士	平成16年 9月30日任期満了
中 村 清	宇都宮大学教授	会長