

情 個 審 答 申 第 8 号
令和4年（2022年）12月2日

熊本市長 様

熊本市情報公開・個人情報保護審議会
会 長 澤 田 道 夫

熊本市情報公開条例第18条の規定に基づく諮問について（答申）

令和3年（2021年）11月26日付け、廃計発第236号により諮問を受けました下記の審査請求について、別紙のとおり答申します。

記

2018年8月6日から2019年11月27日までにおける特定の事業所の騒音等に関する相談記録その他関連する全ての文書等の文書等開示請求拒否決定（存否不回答）に対する審査請求について

答 申

第1 審議会の結論

熊本市長（以下「実施機関」という。）の行った文書等開示請求拒否決定（存否不回答）については妥当である。しかしながら、その理由の提示は、熊本市情報公開条例（平成10年条例第33号。以下「条例」という。）第11条第2項に違反するものであることから、同決定を取り消し、実施機関において改めてその理由を具体的かつ明確に提示した上で開示請求を請求拒否する決定をすべきである。

第2 審査請求の経緯

- 1 令和2年（2020年）4月8日、審査請求人は、条例に基づき、2018年8月6日から2019年11月27日までにおける特定の事業所（以下「本件事業所」という。）の騒音等に関する相談記録その他関連する全ての文書等の開示請求（以下「本件開示請求」という。）をした。
- 2 同年4月28日、実施機関は、これに対する文書等開示請求拒否決定（存否不回答）（以下「本件処分」という。）を行った。
- 3 同年5月13日、審査請求人は、本件処分の取消し及び文書等の開示を求めて、審査請求書を実施機関に提出した。

第3 審理関係人の主張の要旨

- 1 熊本市情報公開条例（以下「条例」という。）第7条第2号ウ及びオの該当性について

(1) 審査請求人の主張

本件は、氏名その他特定の個人が識別され得る情報の部分を除くことにより、開示しても、この号の規定により保護される個人の利益が害されるおそれがないと認められることとなる情報であるから、条例第7条第2号ウ（氏名その他特定の個人が識別され得る情報の部分を除くことにより、開示しても、この号の規定により保護される個人の利益が害されるおそれがないと認められることとなる情報）に該当する。

また、本件は、開示を求める情報は、第二種低層住居専用地域における騒音問題に関するものであり、騒音問題は周辺住民の健康に大きく関わるものであるから、条例第7条第2号オ（人の生命、身体、健康、財産又は生活を保護するため、開示することがより必要であると認められる情報）にも該当する。

(2) 実施機関の主張

条例第7条第2号ウ及びオは、いずれも個人情報の開示に関する規定であり、本件のような法人情報について、その該当性は問題とならない。

2 条例第7条第3号アの該当性について

(1) 実施機関の主張

騒音については、熊本県生活環境の保全等に関する条例（以下「県条例」という。）により規制されているところ、県条例は、騒音についての改善勧告や改善命令を行ったとしても、これを公表する規定はない。他方で、県条例は、化学物質や廃棄物の適正管理等については、勧告に従わない者があるときは、その者の氏名等や勧告の内容を公表できると規定しており、明らかに扱いを異にしている。

このように、県条例が、騒音については改善命令を受けた者であっても公表する規定がないことからすれば、騒音について指導等を受けた者について公表することは、県条例の趣旨に反し、当該者の権利利益を害するものと考えられる。

また、本件文書等が仮に存在するとして、これを開示した場合には、騒音について指導を受けた者を実質的に公表するに等しい効果が生じることになるが、これは騒音についての規制条例を超えた制裁を科すにほかならず、当該法人の社会的評価や社会的信用等を害するおそれがあるものと考えられる。

したがって、本件文書等の開示は、当該法人等の競争上の地位、財産権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3号ア（開示することにより、当該法人等又は当該個人の競争上の地位、財産権その他正当な利益を害するおそれがあるもの）に該当する。

(2) 審査請求人の主張

市民からの苦情により指導等が行われたことを公開されることにより、どのような不利益の事例を想定しているのかが見えない。仮に多少の不利益があったとしても、規制基準を順守しないことの代償の範囲を超えることはない。

県条例の趣旨は県民の健康の保護及び生活環境の保全を図ることであり、公表することが同条例の趣旨に反することはない。

また、市のホームページ上に無条件で掲載する等の行為ではなく、文書開示請求があった場合における請求者に対する公開が制裁に当たるとの考えには同調できない。

3 条例第7条第3号ただし書の該当性について

(1) 実施機関の主張

条例第7条第3号ただし書（当該法人等又は当該個人の事業活動によって生ずる人の生命、身体若しくは健康への危害又は財産若しくは生活への侵害から保護するため、開示することがより必要であると認められるものは、不開示となる法人情報から除くとするもの）の該当性については、不開示とすることにより保護される利益

と、開示することにより保護される利益とを比較考量し、後者が優越すると認められることが必要であり、具体的には、公害、薬害、食品による危害等に係る情報で、人の生命等に対する危害の発生を未然に防止し、発生している危害を排除し、若しくはその拡大を防止し、又は当該危害の発生を防止するために公開することが必要な場合である。

この点、本件文書等を不開示とすることにより保護される利益とは、指導等を受けた者の社会的評価や名誉等である。他方で、開示されることにより保護される利益は、審査請求人によれば、周辺住民の健康である。しかし、指導を受けた者の情報を開示することによって、どのように周辺住民の健康が保護されるのかについて、具体的に根拠付ける主張もないから、開示することにより保護される利益が不開示とすることにより保護される利益に優越するとは認められず、条例第7条第3号ただし書にも該当しない。

(2) 審査請求人の主張

本件は、規制基準を順守するという認識が法人にあるのなら起こり得ない問題であることから、法人側の保護される利益が優越と認められる要素はない。法人側が自らの事情により営業を止めることもなく2年近く問題が解決していない原因を明らかにする意味でも、情報開示は必要である。

住民の騒音等による健康被害は、指導を受ける法人側の行為がなければ発生しないものであり、指導等を受ける状況となった法人にとって、社会的評価や名誉等は守るべきものではなく回復すべきものである。

4 条例第9条の該当性（存否不回答の可否）について

(1) 実施機関の主張

本件開示請求に係る文書等とは、特定の法人等の騒音等に関する特定の期間の文書等であり、例えるならば、処分庁に対して騒音等の発生源である当該法人の事業所への苦情が寄せられたこと及び処分庁から当該事業所に対して指導等が行われたことを記録したものである。

そして、仮に本件文書等が存在するとして、これを開示した場合には、騒音について指導を受けた者を実質的に公表するに等しい効果が生じることになる。これは騒音についての規制条例を超えた制裁を科すにほかならず、当該法人の社会的評価や社会的信用等を害するおそれがある。

また、文書等開示請求書に特定の事業所の記載がされている以上、仮に本件文書等が存在するとして、文書中において当該事業所の情報を非開示にしたとしても、請求書の内容と照合することで特定の事業所であることが容易に認識できることから、条例第3条アの規定により保護される利益が、不開示情報を開示した場合と同様に害されることとなる。

したがって、本件開示請求については、条例第9条（当該開示請求に係る文書等の存否について回答することにより、第7条の規定により保護される利益が不開示情報を開示した場合と同様に害されることとなるときは、その存否を明らかにしないで、当該開示請求を拒否することができる）に該当するので、存否を明らかにせずに拒否することができる。

審査請求人は、周辺住民等が騒音の測定等の事実を認識していることなどから、存否不回答は不自然であると主張しているが、条例に基づく開示請求権は、条例第5条が規定するとおり、何人に対しても認められるものであり、開示請求者や特定の地域の住民が求めようとしている情報に関する事実の一部を認識しているかなど、個別的な事情によって判断が左右されるものではなく、一律に判断されるべきであるから、周辺住民等の認識は問題とならない。

(2) 審査請求人の主張

周辺住民等の認識についての説明は、本問題が個人の感情や感覚のみによるものではないとの具体的な例であり、騒音は熊本市民全体の問題である。

本件事業所の騒音に対する考え方や取組や、環境政策課がどのような考えに基づきどのような対応をしているのかについては、第二種低層住居専用地域に居住する者にとって極めて重要な問題である。特に、環境政策課への騒音状況の報告・相談の仕方によっては問題が長期化し、担当者の主観によって被害者が加害者のように扱われかねないこと等は、騒音問題で悩み苦しむ市民にとって、大いに参考・教訓とすべきであることから、その記録が残る文書等について「存否不回答」とすることなどあり得ない。

事業者が条例を順守しないことにより損害を受けるのは市民であるにもかかわらず、当該法人等の権利利益を害することを憂慮し、存否不回答を選択することは、全ての面において公害防止の意識を高めることを阻害している。

5 熊本市公害防止条例第7条の公表について

(1) 審査請求人の主張

熊本市公害防止条例第7条に「市は、公害の状況等をは握するため監視、測定及び調査等を行ったときは、その結果明らかになった公害の状況等を公表するものとする」との規定がある以上、存否を明らかにしないこと自体があり得ない。

実施機関は、熊本市公害防止条例における「公害」とは「相当範囲にわたる」ととされており、相隣関係的な程度にとどまるものについては「相当範囲にわたる」とはいえないとするが、公害等調整委員会の公害の定義によれば、「『相当範囲にわたる』については、ある程度の広がりがあれば、被害者が一人の場合でも、公害として扱われます」であり、同委員会に裁定申請が受理されていることから、本件が公害に該当しないという解釈が共通認識とはいえず、大いなる独創性を感じる。当初の騒音は

規制基準値からかけ離れた状態であったものであり、その音が常に聞こえる場所に住む者に限らず、室外機が設置された敷地境界前の道路を歩いて通る住民には異様とも思える音を発していたことから、それより多大なる影響を受け続けた者、またそれを主張しようとした者が一人だとしても、十分に公害である。

(2) 実施機関の主張

熊本市公害防止条例における「公害」とは「相当範囲にわたる」ものとされているところ、一般に、騒音がひとつの事業所の敷地の境界線等において県条例の規制基準地に近い値であり、相隣関係的な程度にとどまるものについては、「相当範囲にわたる」とはいえないため、公害に該当せず、熊本市公害防止条例第7条の公表の対象ではない。

また、本市が熊本市公害防止条例第7条に基づき公表しているものは、市域の広域的な大気汚染の状況や自動車騒音の調査結果をまとめた「熊本市環境等報告書」等の報告書であり、個々の苦情の案件の調査結果等の公表は行っていない。

そもそも、審査請求人の個別の案件が、熊本市公害防止条例第7条の「公害」に該当するかどうか、あるいは公表されるべきものであるかどうかについては、本件審査請求を判断するに当たって直接の関係にない事情であり、仮に、個別の案件について条例該当性を論じて公表の有無を判断するならば、本件処分で存否不回答とした趣旨に明らかに反することとなる。

第4 審議会の判断

1 審査請求人が開示を求めている文書等

審査請求人が実施機関に対し開示を求めている文書等は、2018年8月6日から2019年11月27日までにおける特定の事業所の騒音等に関する相談記録その他関連する全ての文書等（以下「本件文書」という。）である。

2 判断に当たっての基本的な考え方

本件審査請求に係る判断は、本件文書について、条例、関係法令、関係資料等を総合的に勘案し、開示決定時を基準時として、実施機関が行った開示決定の妥当性を判断したものである。

また、当審議会は、条例に基づき本件処分の妥当性を判断するものであり、事業等の是非については判断しない。

3 条例第7条第2号ウ及びオの該当性について

審査請求人は、本件文書は条例第7条第2号のウ及びオに該当するため、一部の情報を除いて開示されるべきであると主張する。

しかし、条例第7条第2号は、「個人に関する情報」についての不開示情報を規定したものであって、本件のような法人等に関する情報についての規定ではない。

したがって、本件文書は条例第7条第2号ウ及びオには該当しない。

4 条例第7条第3号アの該当性について

実施機関は、県条例に騒音についての改善勧告や改善命令を行った場合における公表規定がないことをもって、騒音に対する指導、勧告、命令等（以下「行政指導等」という。）が行われた事実や事業者に対する苦情が寄せられた事実に関する文書等の開示をすることは当該行政指導等や苦情を受けた者の権利利益を害する（ゆえに条例第7条第3号アに該当する）と主張するので、この点を検討する。

そもそも、県条例に騒音についての改善勧告や改善命令を行った場合における公表規定があるか否かにかかわらず、事業者にとっては、市から行政指導を受けたという事実はもちろん、その事業所が発生させた騒音で市に相談が寄せられたという事実であっても、その伝わり方や広がり方次第で、その信用低下につながる危険性は多分にあるといえる。また、そのような情報が広まってしまうと、仮に事業者が適切な改善を速やかに行っていたとしても、一度低下した信用を回復することは非常に困難となる。特に、本件開示請求においては、特定の事業所が名指しされているのであるから、不特定多数の事業所が該当する可能性がある事実について開示請求があった場合と比較して、信用低下の生じる蓋然性が非常に高いといえる。

したがって、仮に本件文書が存在するとすれば、これを開示することは事業者の正当な利益を害するといえるから、条例第7条第3号アに該当する。

5 条例第7条第3号ただし書の該当性について

法人等の情報が条例第7条第3号ただし書に該当するかどうかは、①当該法人等の事業活動によって生ずる人の生命、身体若しくは健康への危害又は財産若しくは生活への侵害があること、②その侵害を受ける者を保護するために当該法人等に係る文書等を開示する必要があることの2点を満たすかどうかである。

この点、審査請求人は、住民に騒音等による健康被害があったと述べているが、その健康被害を受ける者を保護するために、仮に本件文書が存在するとすればこれを開示する必要があるという理由は明らかでない。

したがって、仮に本件文書が存在するとしても、条例第7条第3号ただし書には該当しない。

6 条例第9条の該当性（存否不回答の可否）について

4及び5で述べたとおり、仮に本件文書が存在するとすれば、これは条例第7条第3号の規定による不開示情報に該当する。しかし、具体的に特定された事業所に対する行政指導等や苦情の事実に関する文書等の開示請求がされている以上、これに対して「不開示」の処分をしたとすれば、その対象文書の存在が明らかになり、開示請求者に当該事業所が行政指導等や苦情を受けたという事実が知られてしまい、条例第7条第3号の規定により保護されるべき行政指導等の事実等が公表されないという事業者の利益

が、当該文書等が開示された場合と同様に害されることになる。

したがって、本件文書の存在の有無にかかわらず、本件開示請求に対しては、条例第9条の規定により「存否不回答」の処分をすることが適当である。

7 熊本市公害防止条例第7条の公表について

審査請求人は、熊本市公害防止条例第7条に公害の調査結果は公表されるとの規定がある以上、存否を明らかにしないこと自体があり得ないと主張するが、現段階で同条の規定によって個々の苦情案件の詳細は公表されていないという事実を前提にすれば、同条の規定の存在は、存否不回答との決定を不合理とするものではない。

8 小括

以上のとおり、本件文書の存否を明らかにしないで本件開示請求を拒否した実施機関の判断自体は、妥当である。

9 理由付記の妥当性について

審査請求人において理由付記が不十分であるとの主張はされていないが、本件処分に係る理由付記の妥当性について以下検討する。

(1) 理由付記に関する定め

条例第11条第2項は、「実施機関は、開示請求に係る文書等を開示しない決定その他当該開示請求を拒否する決定（以下これらを「請求拒否の決定」という。）をしたときは、開示請求者に対し、その旨及びその理由を書面で通知しなければならない」と規定している。

この規定の趣旨は、実施機関の判断の慎重・合理性を担保してその恣意を抑制するとともに、処分の理由を開示請求者に知らせて不服の申立てに便宜を与える点にある。

そのため、要求される理由付記の程度は、単に不開示の根拠規定を示すだけでは足りず、条例第7条各号に記載される不開示事由のどれに該当するかをその根拠とともに開示請求者が了知しうる程度のものでなければならない（最高裁平成4年（行ツ）第48号同年12月10日）。

(2) 条例第11条第2項該当性

7で述べたとおり、条例第9条を適用して本件文書の存否を明らかにしないで本件開示請求を拒否した判断自体は妥当であったものの、本件処分の理由付記には「当該開示請求に係る文書等の存否について回答することにより、熊本市情報公開条例第7条に規定により保護される利益が不開示情報を開示した場合と同様に害されることとなるため」という根拠規定の説明だけしか記載されていない。そのため、開示請求に係る情報について、その存否を答えるだけで開示することとなる不開示情報がどのような情報であり、条例第7条のいずれの不開示情報に該当するかといった内容の記載はなく、その存否を明らかにしないで不開示とする具体的かつ明確な理

由の提示がなされたとは認められない。

以上のことから、本件処分は、開示請求者である審査請求人にとっては、どのような理由によって請求拒否の決定がなされたのかを了知できず、行政不服審査法（平成26年法律第68号）に基づく審査請求を行うに当たって具体的、効果的な主張をすることを困難にさせているものであるから、条例第11条第2項の要求する理由の提示の要件を欠くといわざるを得ない。

したがって、本件処分は、条例第11条第2項に違反するものであり、取り消されるべきである。

10 結論

以上により、「第1 審議会の結論」のとおり判断する。

熊本市情報公開・個人情報保護審議会

会	長	澤田 道夫
会長職務代理者		河津 典和
委	員	魚住 弘久
委	員	岩橋 浩文
委	員	北野 誠

〔参考〕

審議会の審議経過

年 月 日	審 議 経 過
令和３年（２０２１年） １１月２６日	熊本市長から諮問（令和３年（２０２１年）１１月２６日付け）を受けた。 熊本市長から審査請求書の写しを受理した。 熊本市長から弁明書の写しを受理した。 熊本市長から反論書の写しを受理した。
令和４年（２０２２年） ６月３日	諮問の審議を行った。
令和４年（２０２２年） ７月１日	諮問の審議を行った。
令和４年（２０２２年） ８月５日	答申案の審議を行った。
令和４年（２０２２年） ９月２日	答申案の審議を行った。
令和４年（２０２２年） ９月３０日	答申案の審議を行った。
令和４年（２０２２年） １１月４日	答申案の審議を行った。
令和４年（２０２２年） １２月２日	答申案の審議を行った。