

諮問実施機関：滋賀県知事（琵琶湖環境部循環社会推進課）

諮問日：平成26年4月11日（諮問第93号）

答申日：平成27年4月10日（答申第84号）

内容：「木くず不法投棄事案に係る復旧計画書」の公文書一部公開決定に対する異議申立て

答 申

第1 審査会の結論

滋賀県知事（以下「実施機関」という。）は、非公開とした部分のうち、事業者の名称、所在地、代表者名および印影以外の部分を公開すべきである。

第2 異議申立てに至る経過

1 公文書公開請求

平成25年12月24日、異議申立人は、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、次の公文書の公開を求める公文書公開請求（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）

鴨川汚染チップ撤去について

- ①平成25年12月13日付け受理した撤去計画書類
- ②平成25年12月14日午後3時頃から約1時間河川敷に入った関係者内訳
- ③平成25年5月2日 新規の南京錠の鍵 常時貸し出して預けているのが分かるもの

2 実施機関の決定

平成26年1月14日、実施機関は、本件公開請求のうち①の請求について、対象公文書として「一級河川鴨川及びその周辺における木材チップ等に関する河川管理用通路等の復旧計画」（以下「復旧計画書」という。）を特定の上、作業現場および作業予定日以外の情報は条例第6条第2号イに該当するとして、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 異議申立て

同年3月14日、異議申立人は、本件処分を不服として、行政不服審査法（昭和37年法律

第 160 号) 第 6 条の規定に基づき、実施機関に対して異議申立て（以下「本件異議申立て」という。）を行った。

第 3 異議申立人の主張要旨

異議申立人が、異議申立書、意見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 異議申立ての趣旨

本件処分を取り消し、復旧計画書の内容を全面的に公開することを求める。

2 異議申立ての理由

(1) 条例第 6 条第 2 号イ該当性について

新規の企業が撤去作業を引き受けることとなった経緯を考えるならば、復旧計画書は全くの任意で提供されたものとは言い難い。なぜなら、実際には、県は新規の企業に対して撤去作業を委ねるにあたって、その前提条件として復旧計画書の提出を求めており、当該企業がこれを拒んだ場合には、撤去作業を引き受けることができなかったものと考えられるからである。このことから、「任意に提出された」との理由は事実と反するものであり、一部公開の理由とすることは許されない。

また、復旧計画書の主な内容は、不法投棄された木材チップの撤去や搬出の方法や条件等に関するものであると推測される。具体的には、地上に散乱している木材チップを重機などでかき集め、袋など何らかの容器に詰め、それらをトラックなどにより搬出するという作業が行われるものと考えられるが、これらの作業は技術的に何ら特殊なものではなく、土木工事などで一般的かつ日常的に行われる作業であり、したがって、外部に漏らしてはならない企業秘密の類を含むものであるとは考えられない。

すなわち、復旧計画書に記されている作業内容は、公開しても何ら差し支えのない作業内容や技術であり、「通例として公にしないこととされている」に該当するものであるとは考えられない。

そして、これを公開することが「相手方の信頼を損ねるおそれ」を生じさせるとは考え難く、県や県民に「不測の損害を与える」とする実施機関の主張は具体性に欠けているものであって、これらの理由は一部公開の根拠とはなり得ない。

(2) 条例第 6 条第 2 号ただし書該当性について

放射能に汚染されていることが明らかに認められる木材チップがどのような条件、方法などにより撤去されることになるのかは、県民、とりわけ投棄されている現場の近隣で暮らす住民にとっては、生命、健康、生活などに直接的に関連性を有する大切な情報であることは明らかである。したがって、復旧計画書の内容の大半が条例第 6 条第 2 号ただし書に該当するものであり、公開されるべきものであると言わざるを得ない。

実施機関は、木材チップにおける放射能含有量が「指定廃棄物」とされる基準値である 8,000Bq/kg を下回っており、廃棄物処理法に基づき通常の廃棄物として処理することが許されることを同号ただし書に該当しない理由としている。しかしながら、福島第一原発事故発生以前の基準値が 100Bq/kg とされていたことを考えるならば、この 8,000Bq/kg という新たな基準値に確かな科学的裏付けが存在しているのかという疑問が存在しているとも言える。国の基準を下回っていることは、法的に通常の廃棄物として処理することが許されることを意味しているものであっても、この基準値以下であれば確実に安全であることを科学的に保証するものではないと言える。新聞報道等でも知られているように、実施機関の測定条件には問題があり、県の測定値のみが科学的に正しいものであるとすることに疑問の余地があることも明らかである。

また、実施機関は、投棄現場における放射線の空間線量は低いものであり、国際放射線防護委員会の基準から安全なレベルにあることを同号ただし書に該当しない理由としている。しかし、県の測定値のみが正しいとする県の主張には疑問があり、国際放射線防護委員会の勧告値以下であるかは疑問である。仮に、県の測定値が正しいとしても、国際放射線防護委員会の年間 1 ミリシーベルトという基準は、基準値以下であれば確実に安全であることを意味しているわけではなく、仮に放射線を被ばくせざるを得ない場合は、このレベルに抑えることが望ましいということの意味しているに過ぎない。いかなる場合でも、被ばくが避けられない場合は、被ばく線量をできる限り低く抑えることが望ましいとされており、放射線が発生している限りは、その多寡にかかわらず、そこに何らかの人体への作用の可能性が存在していると考えるのが常識である。

以上のとおり、国の現行の基準値や国際的基準以下であるから安全であり、したがって、木材チップに関する情報は、人々の生命、健康の保護とは無関係なものであり、公にする必要がないとする実施機関の主張は、あまりにも短絡的かつ一面的であり、受け入れることができないものである。

第 4 実施機関の説明要旨

実施機関が、諮問書、理由説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 本件対象公文書について

高島市安曇川町地先の一級河川鴨川河川管理用通路ほかに放射性物質に汚染された木くずが無断で敷設された事案（以下「本件不法投棄事案」という。）について、事案関係者が木くずの撤去を行う意向を示したことから、実施機関は、事案関係者の関係する企業による原

状回復計画の概要を公表したが、この原状回復計画は撤回され、当該企業とは別の第三者の企業（以下「計画実行者」という。）から新たな復旧計画書が提出され、実施機関はこれを受け入れた。

本件対象公文書である復旧計画書は、実施機関が法令等に基づき提出を求めたものではなく、計画実行者が木くずの撤去、搬出作業、処理等に係る工程や条件などを取りまとめ、任意で提出したものである。

3 非公開理由について

(1) 条例第6条第2号イ該当性について

復旧計画書は、計画実行者が任意に提出したものであり、復旧計画書には、「本文書と別紙の全部は、滋賀県情報公開条例第6条第2号イに規定する非公開情報になると理解しております」との記載がある。計画実行者は、既に公表されている情報を除き非公開とすることを求め、実施機関も確実に作業が完了できるよう、これを了承したものである。

撤去や搬出の方法、条件などの作業内容は、復旧計画の作業工程に関わる情報であり、その内容が公になれば、放射性物質に汚染された木くずの搬出時期等が類推され、搬出が困難になるなど、円滑な作業の実施に支障が生じることが予想されたため、公開できないと判断した。

計画実行者が非公開とすることを求め、そのことを実施機関が了承した情報について、相手方の承諾なく公開すれば、相手方との信頼関係が損なわれ、その結果、計画実行者が復旧作業を中止することも想定された。また、復旧作業が頓挫すれば、一刻も早い撤去を望む地域住民等の要請に応えられず、本件事案が長期化することによって、地域住民等の不安や不満を招くとともに、周辺地域のイメージ悪化に繋がる可能性があるなど、不測の損害を与えるおそれが認められたものである。

以上のことから、非公開部分は、相手方から公にしないことを条件に任意に提供された情報であり、当該条件を付することは合理的であると認められ、条例第6条第2号イの非公開情報に該当する。

(2) 条例第6条第2号ただし書該当性について

本件木くずの放射能濃度は、最大 3,900Bq/kg であり、これは「平成 23 年 3 月 11 日に発生した東北地方太平洋沖地震に伴う原子力発電所の事故により放出された放射性物質による環境への汚染への対処に関する特別措置法」により、国が責任を持って処分するものとされている「指定廃棄物」となる 8,000Bq/kg を下回るものであり、廃棄物処理法に基づき通常の廃棄物として処理することが可能なものである。

また、平成 25 年 9 月 11 日に、現地（地上 1 m）の放射線の空間線量率を測定したところ、最も高いところは、1 時間あたり 0.41 マイクロシーベルトであり、その影響については、仮に木くず敷設以降、現場への立入禁止措置を行うまでの 6 か月間、毎日 8 時間その

場所に立ち入ったとしても、追加被ばく線量は0.543ミリシーベルト程度であって、国が基準としている国際放射線防護委員会勧告の年間1ミリシーベルトの半分程度である。

同年10月以降、地域住民の不安や風評被害の払拭を図るため、周辺環境のモニタリングを継続して実施するとともに、その結果を広く公表してきたところであるが、問題となる検査および測定結果は見られなかった。

以上のことから、本件木くずに関する情報は、「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」とは言えず、非公開部分は条例第6条第2号ただし書には該当しない。

第5 審査会の判断理由

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ものであり、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 本件対象公文書について

本件対象公文書は、本件不法投棄事案に係る現場の原状回復の工程や作業内容ならびに作業、収集運搬、処分などに従事する事業者（以下「作業等従事者」という。）の名称等が示された計画書であり、提出者とされる計画実行者の名称、所在地、代表者名および印影が記載されている。

また、本件対象公文書の冒頭には、計画実行者が、当該文書が条例第6条第2号イに規定する非公開情報になると理解している旨の記載がなされていることが認められる。

実施機関は、本件対象公文書について、作業現場および作業予定日以外の情報は条例第6条第2号イに該当する旨の主張をしているが、異議申立人はこれらの公開を求めていること

から、以下、当該情報の非公開情報該当性を検討する。

3 非公開情報該当性について

(1) 条例第6条第2号イ該当性について

条例第6条第2号イは、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、法人等また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を非公開情報とするものである。

そして、非公開の条件を付することの合理性の判断は、提供当時の諸事情を踏まえて行うものであるが、場合によって、その後の状況の変化も考慮する必要があると解される。

実施機関は、本件対象公文書は、計画実行者から公にしないとの条件で任意に提出されたものであり、その内容が公になれば、円滑な作業の実施に支障が生じるおそれがあったこと、計画実行者が復旧作業を中止することが想定されたこと、また、復旧作業が頓挫すれば、地域住民等の不安や不満を招くとともに周辺地域のイメージ悪化に繋がるなど、県民等に不測の損害を与えるおそれがあったことから、非公開の条件を付すことは合理的であると主張している。

本件不法投棄事案については、実施機関は、本件処分後の平成26年12月19日に、事案の経過、県の判断や対応についてまとめた「一級河川鴨川およびその周辺における木くず不法投棄事案の総括」（以下「事案総括」という。）という文書を公表しているところである。

当審査会において事案総括を見分したところ、本件対象公文書の内容、情報の公表範囲や公表の際の表現方法など、木くずの撤去をめぐる一切の折衝については、不法投棄を行った個人（以下「不法投棄者」という。）との間で行われていたことが明らかにされている。

このことからすると、実施機関は、結果として実質的に、違法行為を行った不法投棄者の要求に従って、本件対象公文書に係る情報を非公開としたものと判断せざるを得ず、このような状況の下においては、非公開の条件を付すことが合理的であるとする実施機関の主張は是認できるものではない。

放射性物質に汚染された木くずが、具体的にどのような計画に基づいて撤去等がなされたかについては、県民等が高い関心を寄せる情報であるとともに、実施機関が本件不法投棄事案の顛末を説明する上で、欠かすことのできない基礎的な情報のひとつである。そして、木くずの撤去作業の不透明性が県民等の不信を招いたことに鑑みれば、その内容については、実施機関として積極的に説明責任を果たすべきものであると言える。

また、事案総括においては、実施機関自ら、主な作業工程など復旧計画の概要を既に公にしているものと認められるところであり、公にしないとの条件があるため公開できない

とする実施機関の主張は、この点においても不合理であると言わざるを得ない。

したがって、仮に任意で提供された情報であったとしても、本件非公開情報は、実施機関として説明責任を果たすべき情報であって、非公開とする条件を付すことが合理的なものとは言えず、同号イに該当するものとは認められない。

なお、実施機関は口頭説明において、非公開部分を公開した場合には、債務不履行による損害賠償責任が生じるおそれがあるとの主張をしているが、条例上の非公開情報に該当しないことはすでに述べたとおりであり、こうした主張は採用できるものではない。

(2) 条例第6条第2号ア該当性について

本件非公開情報には、計画実行者の名称、所在地、代表者名および印影ならびに作業等従事者の名称および代表者名が含まれており、こうした情報は計画実行者および作業等従事者が特定される情報である。そこで、決定通知書には非公開理由として記載されていないものではあるが、本来保護されるべき法人等の正当な利益を害することを避けるため、当審査会として、当該情報の条例第6条第2号ア該当性について検討する。

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あたっては、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。

計画実行者については、事案総括において不法投棄者の影響下にある企業であったと推測されているものの、不法投棄自体に関与していたと判断すべき事情は見当たらないところであり、こうした状況において、計画実行者が特定される情報を公にすれば、いかにも当該事業者が不法投棄に関与していたとの印象を与えるおそれがあるものと考えられる。

また、作業等従事者についても、不法投棄者が復旧計画に密接に関与していたことが公にされていることを考慮すれば、当該事業者が特定される情報を公にすれば、いかにも当該事業者が不法投棄者と特別の関係があるとの印象や不法投棄に関与していたとの印象を与えるおそれがあるものと言える。

したがって、計画実行者および作業等従事者が特定される情報を公にすれば、当該法人等に対する信用や社会的評価が損なわれるおそれがあると言え、計画実行者の名称、所在地、代表者名および印影ならびに作業等従事者の名称および代表者名は、同号アに該当するものであると認められる。

(3) 条例第6条第2号ただし書該当性について

異議申立人は、本件非公開情報は、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な情報であり、条例第6条第2号ただし書に該当するものであるとの主張をしていることから、計画実行者の名称、所在地、代表者名および印影ならびに作業等従事者の名称および代表者名について同号ただし書該当性を検討する。

同号ただし書は、保護されるべき法人等に関する情報であっても、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は公開することを定めたものであり、当該情報を公にすることにより保護される人の生命、健康等の利益と、これを公にしないことによる法人等の利益を比較衡量し、前者の利益が後者のそれを上回るときにはこれを公開すべきものと解される。

一般に、県民が生命や健康等に不安を感じるような事故等が発生した場合には、条例の理念からすれば、実施機関は、可能な限りこれに関連する情報の公開に努めるべきであると言える。そして、本件木くずが放射性物質に汚染されていたことからすれば、将来にわたる影響の可能性を考慮し、積極的に同号ただし書を適用すべきであるとの意見があることは理解できないものではない。

しかしながら、実施機関が周辺地域で行ってきたモニタリング検査においては問題のある測定結果は認められないとされていること、また、法律上、本件木くずは通常の廃棄物として処理が可能なものとされていることなどからすると、現時点においては、現実には人の健康等に被害が発生するおそれがある状況にあるものとは言えず、今後、被害が発生する蓋然性があるものとまで判断することはできない。

したがって、計画実行者の名称、所在地、代表者名および印影ならびに作業等従事者の名称および代表者名が、人の生命、健康、生活または財産を保護するために、公にすることが必要であるものとは言えず、当該情報は同号ただし書に該当するものとは認められない。

4 付言

本件審議において実施機関は、事案総括で公にされた事実とは異なり、本件対象公文書に不法投棄者の関与が全くなかったかのような説明を行っており、当審査会に対して、意図的に不正確または不十分な説明を行ったものと判断せざるを得ない。

当審査会が処分の妥当性を公正かつ的確に判断するためには、その前提として、処分に至る事実関係や対象公文書の性質、非公開の理由などが、事実に基づいて正確に説明されなければならないことは言うまでもなく、これを怠った実施機関の姿勢は極めて遺憾である。

実施機関においては、自らの行う説明の重要性を認識し、今後このようなことがないよう、諮問にあたっては、当審査会に対する正確かつ丁寧な説明に努めることを強く求めるものである。

5 結論

以上のことから、本件非公開情報は、条例第6条第2号イに該当するものとは認められないが、非公開情報のうち、計画実行者の名称、所在地、代表者名および印影ならびに作業等従事者の名称および代表者名は、同号アに該当するものと認められる。

よって、「第1 審査会の結論」のとおり判断するものである。

第6 審査会の経過

当審査会は、本件異議申立てについて、次のとおり調査審議を行った。

| 年 月 日 | 審 査 の 内 容 |
|---------------------------|--|
| 平成26年4月11日 | ・実施機関から諮問を受けた。 |
| 平成26年6月10日 | ・実施機関から理由説明書の提出を受けた。 |
| 平成26年6月4日 | ・異議申立人から理由説明書に対する意見書の提出を受けた。 |
| 平成26年9月22日 (第228回審査会) | ・審査会事務局から事案の説明を受けた。 ・事案の審議を行った。 |
| 平成26年11月18日 (第230回審査会) | ・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。 |
| 平成26年12月16日 (第231回審査会) | ・異議申立人から意見を聴取した。 ・事案の審議を行った。 |
| 平成27年2月17日 (第233回審査会) | ・事案の審議を行った。 |
| 平成27年3月16日 (第234回審査会) | ・答申案の審議を行った。 |