

答 申 第 6 8 号

平成13年7月26日

神戸市長
笹山幸俊様

神戸市公文書公開審査会
会長 真砂泰輔

神戸市公文書公開条例第13条の規定に基づく諮問について
(答 申)

平成11年2月23日付け神港管管第536-1号により諮問のありました下記の件について、別紙のとおり答申します。

記

- (1) 公有水面埋立免許に係る認可について(申請)
- (2) 公有水面埋立免許出願事項の要領の告示(写)[平成10年神戸市告示第302号]
- (3) 神戸港港湾区域内の公有水面埋立てについて(照会)(写)[神戸市長あて]
- (4) 神戸港港湾区域内の公有水面埋立てについて(回答)(写)[神戸市長より]
- (5) 第82号議案に係る議会の議決を証する書面(写)
- (6) 利害関係者の意見書(写)
- (7) 関係部局及び関係機関の意見書(写)
- (8) 公有水面埋立免許願書(写)

についての部分公開決定に対する異議申立てについての諮問

1 審査会の結論

ア 公有水面埋立免許に係る認可について（申請）のうち利害関係者の意見書に関して記載した部分及び利害関係者の意見書（写）について、意見の提出者の氏名を条例第7条第1号に該当するとして非公開とした決定は妥当であるが、その他の部分を非公開とした決定は妥当ではなく、公開すべきである。

イ 平成11年6月29日付け神港管第142号で公有水面埋立免許に係る認可について（申請）のうち利害関係者の意見書に関して記載した部分を除く部分について、非公開決定が取消され、公開されている。したがって、この部分については、処分を争う利益がないため、却下を免れない。

2 異議申立ての趣旨

(1) 異議申立人（以下「申立人」という。）は、神戸市公文書公開条例（以下「条例」という。）に基づいて、「空港島の埋立認可申請（平成11年1月26日）について、国に提出した文書すべて」の公開請求（以下「本件請求」という。）を行った。

(2) 市長（以下「実施機関」という。）は、本件請求に対し、

- a 公有水面埋立免許に係る認可について（申請）
- b 公有水面埋立免許出願事項の要領の告示（写）〔平成10年神戸市告示第302号〕
- c 神戸港港湾区域内の公有水面埋立について（照会）（写）〔神戸市長あて〕
- d 神戸港港湾区域内の公有水面埋立について（回答）（写）〔神戸市長より〕
- e 第82号議案に係る議会の議決を証する書面（写）
- f 利害関係者の意見書（写）
- g 関係部局及び関係機関の意見書（写）
- h 公有水面埋立免許願書（写）

を特定し、文書b、c、d、e、gを公開とし、文書a、fを非公開とし、文書hを部分公開とする決定（以下「本件決定」という。）を行った。

(3) これに対し、申立人は、本件決定の取消しを求める異議申立て（以下「本件申立て」という。）を行った。

なお、申立人は、申立書において文書hについての部分公開の決定についてはこれを争わない、としている。

(4) 本件決定後、実施機関は、空港島埋立に係る認可、免許がなされたことに伴い、条例第7条第7号に掲げる非公開理由が消滅したとして、平成11年6月29日付け神港管第142号で、文書aの公有水面埋立免許に係る認可について（申請）のうち、利害関係者の意見書に関して記載した部分を除く部分について非公開決定を取り消し、これを申立人に公開している。

3 申立人の主張

(1) 異議申立書における主張

ア 本件決定は以下の理由から不当である。〔文書hについては、争わない〕

神戸空港建設事業は当面の神戸市民の最大の関心事であり、事業者としての神戸市に最大限の説明責任が課せられているにもかかわらず、実施機関による「部分公開決定通知書」の非公開理由は、単に条例第7条第7号及び第1号を羅列したのみに過ぎず、何ら個別具体的に非公開理由を説明していない。(今後、非公開理由の書き方の是正を求めたい)。

加えて、実施機関による非公開理由の口頭説明も極めて不十分である。今後、実施機関からの非公開理由説明書の提出を待つて敷衍したい。

(神戸空港建設事業の手續の進捗状況との関連から、本件申立ての審査会審査を急がれるよう要望したい。)

(2) 意見書における主張

ア 公有水面埋立免許に係る認可について(申請)(文書a)について

実施機関の非公開理由説明書によれば、「免許権者の判断が述べられているもの」とのことであるが、空港島の埋立て手續については、免許権者は港湾管理者の長すなわち神戸市長であり、人格は異にしても、実質的に事業者即免許権者であることをまず指摘しておきたい。

次に、実施機関の非公開理由は、「現在国において審査が行われている状況下で、公開すれば認可・免許事務の執行に著しい支障を生じる」と要約できる。しかし、非公開理由説明書は、単に漠然たる危惧を述べているに止まり、公開すればなぜ「公正もしくは円滑な執行に著しい支障を生じるおそれがある」のか、なんら個別具体的に特定されていない。推測するところ、事業者として運輸省の埋立認可を得ることが何にもまして優先するとの判断が先行しているためであろう。

一方、神戸空港問題が当面の神戸市の最大課題である以上、空港島埋立て問題に関心を持つ市民からすれば、着工に至る手續の全過程を知りたいと考えるのは当然であり、行政として手續完了後の結果だけでなく、それまでの経過を逐一市民に知らせ、透明にしておくことが、条例第1条(目的)に掲げられた「市民の行政参加」「市政への信頼と理解を深める」ことになるはずである。それにしても、「免許権者の判断が述べられている」に過ぎない申請書がなぜ100%非公開とされるのか、理解に苦しむものであり、恣意的な運用としか言い様がない。

イ 利害関係者の意見書(写し)について(文書f)について

埋立願書の縦覧期間中に提出された氏名及び意見が記載されているとのことであるが、氏名の非公開は理解できても、意見部分の公開はなんらプライバシーの侵害に当たらない。

ウ 以上、実施機関による非公開処分は、条例第7条7号及び1号に該当せず、「市政への参加」を掲げた市条例の目的・趣旨にも違反する不当かつ遵法な判断である。

4 実施機関の主張

(1) 非公開とした理由(非公開理由説明書における主張)

ア 空港島に係る公有水面埋立免許申請については、公有水面埋立法(大正10年法律第57号。以下「埋立法」という。)第47条第1項及び埋立法施行令第32条の規定に基づき、文書aとそれに係る添付図書(文書b~h)を、平成11年1月26日に、免許権者である神戸港港湾管理者の長(神戸市長)から、認可権者である運輸大臣へ提出することにより行っている。

運輸大臣は、埋立免許認可申請に対して、埋立ての必要性や環境保全上の配慮等について客観的・広域的な見地から総合的に判断して、免許権者あて、認可をなすものである。

免許権者は、認可を受けて、埋立出願者へ免許を行うこととなる。

イ 文書aには、免許権者の、空港島に係る公有水面埋立免許願書(以下「願書」という。)の記載内容及び利害関係者の意見等に対する、検討評価に基づいた判断が記載されている。

具体的には、願書の内容を把握し、埋立ての必要性(埋立ての動機、規模、効果等)や免許基準との適合性について審査するとともに、利害関係者、地元市長及び関係行政機関の意見について評価を行い、その結果、免許し得るものとする免許権者の判断が述べられているものである。

現在、運輸大臣は、文書aに記載された免許権者の判断(埋立ての必要性、利害関係の調整、環境保全上の配慮等)について、客観的・広域的な見地から総合的に審査しているところである。

文書aの記載情報は、市又は国等が行う許可(免許)認可の事務事業に関する情報であり、現在国において審査が行われている状況下で、これを公にすれば、認可及び免許事務の公正若しくは円滑な執行に著しい支障を生じ、若しくは生じるおそれがあると認められる。

よって、条例第7条第7号に該当すると判断し、非公開の決定を行ったものである。

また、文書aには、願書の縦覧期間中に意見を提出した者の氏名及び意見が利害関係者の意見として原文通り記載されている。

これらの氏名及び意見は、特定の個人が識別される情報であって、空港島に係る公有水面の埋立事業に対する当該個人の意見・見解が記載された情報である。

特定の件について、誰がどのような意見・見解を表明したかは、通常公にしないことが正当と考えられる。

よって、条例第7条第1号にも該当すると判断し、非公開の決定を行ったものである。

ウ 文書fは、文書aの添付図書の一つであるが、これは願書の縦覧期間中に提出された利害関係者の意見書をそのまま複写したものであり、文書aに含まれている利害関係者の氏名及び意見と同一の内容である。

よって、条例第7条第1号に該当すると判断し、非公開の決定を行ったものである。

(2) 事情聴取時の主張

本件決定後、空港島埋立てに係る認可、免許がなされたことに伴い、条例第7条第7号に掲げる非公開理由は消滅しており、本件申立てにおいて条例第7条第7号を非公開理由としては主張しない。

5 審査会の判断

(1) 本件公文書について

ア 本件申立ては、申立人が、

「空港島の埋立認可申請（平成11年1月26日）について、国に提出した文書すべて」の公開を請求したのに対し、実施機関が、平成11年2月9日、

- a 公有水面埋立免許に係る認可について（申請）
- b 公有水面埋立免許出願事項の要領の告示（写）〔平成10年神戸市告示第302号〕
- c 神戸港港湾区域内の公有水面埋立てについて（照会）（写）〔神戸市長あて〕
- d 神戸港港湾区域内の公有水面埋立てについて（回答）（写）〔神戸市長より〕
- e 第82号議案に係る議会の議決を証する書面（写）
- f 利害関係者の意見書（写）
- g 関係部局及び関係機関の意見書（写）
- h 公有水面埋立免許願書（写）

を特定し、文書b、c、d、e、gを公開とし、文書a、fを非公開とし、文書hを部分公開とする決定をしたことに係わるものである。

イ なお、申立人は、申立書において文書hについての部分公開の決定については、これを争わないとしている。

ウ 本件決定後、実施機関は、空港島埋立に係る認可、免許がなされたことに伴い、条例第7条第7号に掲げる非公開理由が消滅したとして、平成11年6月29日付け神港管第142号で、文書aの公有水面埋立免許に係る認可について（申請）の非公開決定のうち、利害関係者の意見書に関して記載した部分を除く部分について取消し、これを申立人に公開していることが認められる。

エ したがって、現時点においてなお非公開とされている文書は、文書hを除けば、文書aの公有水面埋立免許に係る認可について（申請）のうち、利害関係者の意見書に関して記載した部分及び文書fの利害関係者の意見書（写）である（以下両文書を一括して「本件公文書」という。）。

(2) 本件の争点について

ア 上記(1)から、本件の争点は、本件公文書が条例第7条第1号に該当するか否かである。

イ なお、申立人は、口頭意見陳述で前記平成11年6月29日付け神港管第142号で取り消される前の文書aに係る当初の非公開決定についても、違法、不当である旨主張しているが、前述のように当該文書が既に公開されていることが認められるので、このような場合には、処分を争う利益がないと考えられる。

(3) 本件公文書の条例第7条第1号の該当性について

ア 文書aの公有水面埋立免許に係る認可について（申請）のうち、利害関係者の意見書に関して記載した部分は、評価に関する部分を除けば、文書fの利害関係者の意見書（写）を原文通り記載したものであるから、両文書に記載されている情報は同一である。したがって、両文書が条例第7条第1号に該当するか否かについては、これを一括して検討することとする。

イ 本件公文書には、意見の提出者の氏名、意見の内容及び意見に対する評価が記録されている。

以下、個別に検討する。

(ア) 意見の提出者の氏名について

個人がどのような意見、見解を述べるかは、本来、個人の自由であり、尊重されるべきである。したがって、本件公文書に記録されている氏名は、通常、保護されるべき情報である。

また、本件においてあえてこれを公開しなければならない特段の事情も認められない。

以上から、意見の提出者の氏名は、特定の個人が識別される情報であって、公にしないことが正当であると認められるため、条例第7条第1号に該当する。

(イ) 意見の内容について

条例第7条第1号に該当すると言えるためには、個人が識別され、又は識別され得ることが必要である。この点について、実施機関は、意見の内容から特定の個人が識別され得ると主張する。

しかし、本件意見の内容には実施機関が主張するような情報は認められない。また、本件において、意見の内容から直ちに特定個人が識別され、又は識別され得る特段の事情も認められない。

特定の個人が識別されない以上、条例第7条第1号には該当しないと考える。

(ウ) 意見に対する評価について

条例第7条第1号に該当すると言えるためには、個人が識別され、又は識別され得ることが必要である。この点について、実施機関は、意見の評価から意見の内容が推測され、そしてその意見の内容から特定の個人が識別され得ると主張する。

しかし、本件意見の評価から直ちに意見の内容が推測されるとは認められない。また、前述のように、意見の内容から特定の個人が識別される可能性もないと考えられる。

特定の個人が識別されない以上、条例第7条第1号には該当しないと考える。

ウ 以上から、本件公文書のうち、意見の提出者の氏名は条例第7条第1号に該当するが、意見の内容及び意見に対する評価は条例第7条第1号に該当しない。

(4) 結論

ア 公有水面埋立免許に係る認可について(申請)のうち利害関係者の意見書に関して記載した部分及び利害関係者の意見書(写)について、意見の提出者の氏名を条例第7条第1号に該当するとして非公開とした決定は妥当であるが、その他の部分を非公開とした決定は妥当ではなく、公開すべきである。

イ 平成11年6月29日付け神港管第142号で公有水面埋立免許に係る認可について(申請)のうち利害関係者の意見書に関して記載した部分を除く部分について、非公開決定が取消され、公開されている。したがって、この部分については、処分を争う利益がないため、却下を免れない。

(参 考) 審査の経過

年 月 日	審査会	経 過
平成 11 年 2 月 23 日	-	* 諮問書を受理
平成 11 年 3 月 31 日	-	* 実施機関から非公開理由説明書を受理
平成 11 年 4 月 8 日	-	* 異議申立人から非公開理由説明書に対する意見書を受理
平成 11 年 6 月 30 日	第 111 回審査会	* 異議申立人から意見を聴取
平成 11 年 9 月 3 日	第 114 回審査会	* 審議
平成 11 年 12 月 20 日	第 118 回審査会	* 審議
平成 12 年 3 月 8 日	第 121 回審査会	* 審議
平成 12 年 7 月 19 日	第 125 回審査会	* 実施機関の職員から非公開理由を聴取
平成 12 年 9 月 11 日	第 126 回審査会	* 審議
平成 12 年 11 月 13 日	第 129 回審査会	* 審議
平成 12 年 11 月 27 日	第 130 回審査会	* 審議
平成 12 年 12 月 18 日	第 131 回審査会	* 審議
平成 13 年 1 月 22 日	第 132 回審査会	* 審議
平成 13 年 4 月 27 日	第 134 回審査会	* 審議
平成 13 年 6 月 5 日	第 136 回審査会	* 審議
平成 13 年 7 月 23 日	第 137 回審査会	* 審議