

【諮問第16号】

扇島問題連絡協議会資料一部公開の件

3 川 公 審 第 1 3 号

平成3年12月21日

川崎市長 高橋 清 様

川崎市公文書公開審査会

会 長 山 田 二 郎

公文書の閲覧等の請求拒否処分に関する不服申立てについて（答申）

昭和63年3月23日付け62川環企第449号2をもって川崎市長から諮問のありました扇島問題連絡協議会に関する資料（（会議録、添付資料、日本鋼管株から市に提出された文書等）60年度に係る公文書）の一部公開の件（諮問第16号）について、次のとおり答申します。

1 審査会の結論

(1) 請求公文書のうち、2号文書「三者協議会に基づく測定結果について(供覧)」、5号文書「扇島問題連絡協議会(以下「協議会」という。)負担金の納入依頼について」及び8号文書「三者協議会に基づく測定結果について(供覧)」は、公開すべきである(関係する簿冊の保存文書索引目次を含むものとする。)

(2) 請求公文書のうち、下記文書は下記のとおり部分公開することが妥当である。

ア 3号文書「協議会への出席について」に関しては、1、3-8枚目は公開が妥当である。さらに9-13枚目『扇島計画の一部変更について』のうち最終頁(13枚目)下段『3.公害対策について』及び6号文書「扇島計画の一部変更について(伺い)」に関しては、4-7枚目『別紙 扇島計画の一部変更について』のうち最終頁(7枚目)下段『3.公害対策について』部分については公開が妥当であり、その他の部分は非公開が妥当である。

イ 4号文書「京浜製鉄所昭和60年度主要研究開発実験に係る報告について」に関しては、1枚目、2枚目『京浜製鉄所昭和60年度主要研究開発実験に係る報告について(通知)』及び3枚目『昭和60年度主要研究開発実験について(ご報告)』部分については公開が妥当であり、その他の部分は非公開が妥当である。

(3) 請求公文書のうち、1号文書「定期測定結果報告について(供覧)」及び7号文書「定期測定結果について(供覧)」の公文書を非公開としたのは妥当である。

2 不服申立ての趣旨

不服申立ての趣旨は、昭和62年10月20日付けで不服申立人がなした「協議会」に関する公文書(会議録、添付資料、日本鋼管㈱から市に提出された文書等)の閲覧請求に対して、川崎市長が、昭和63年2月1日付けで川崎市情報公開条例(昭和59年川崎市条例第3号。以下「条例」という。)7条1項2号及び同項3号に該当するとして上記請求にかかる公文書の一部を非公開とした処分の取消しを求めるというものである。

3 請求公文書及び非公開部分

(1) 請求公文書： 昭和60年度協議会文書(会議録、添付資料、日本鋼管㈱から市に提出された文書等)

(2) 非公開とし： ア 3号文書「協議会への出席について」の開催通知
部分 イ 6号文書「扇島計画の一部変更について(伺い)」の承認書、申請書を除く文書

4 不服申立人の主張要旨

不服申立人は、本件不服申立て提起に先立って昭和 59 年 11 月 28 日付けで不服申立人がなした本件不服申立事案以前の年度の「協議会」に関する公文書の閲覧請求に対して、川崎市長が、昭和 60 年 3 月 18 日付けで条例 7 条 1 項 2 号及び同項 3 号に該当するとして上記請求にかかる公文書の一部を非公開とする処分の取消しを求めており、当審査会は昭和 60 年 3 月 30 日付け 59 川公調第 190 号 2 (以下「諮問 3 号事件」という。)をもって川崎市長から諮問を受けている。不服申立人は、上記の諮問 3 号事件において主張した不服申立事由を本件でも援用するほか、主として次の 4 点を追加主張している。

(1) 昭和 60 年度から昭和 62 年度分について一部公開された情報の問題点

昭和 60 年度 - 昭和 62 年度分について一部公開されたものは、本来情報提供されるたぐいのものである。すなわち、「扇島計画の一部変更について」に添付されている「別紙」県及び川崎、横浜両市が承認を与えた条件内容(昭和 62.10.1)などが公開されないのは納得できない。

(2) 「会議録は存在しない」とのことであるが、「協議会」に関する資料のうち最も大事な部分であり是非公開してもらいたい。会議録が万一存在しないとすれば、人命にかかわる公害行政にとって重大な謗りとなることは免れない。

(3) 昭和 60 年 7 月 10 日の「協議会」で「公害部会要領の策定」がなされているが、ただちに追加公開される(情報提供として)べきである。

(4) 条例 7 条 1 項 2 号を理由とする非公開について

以前より固定発生源の大気汚染物質の排出量が「減ってきた」とはいえ、移動発生源よりも何倍も多く窒素酸化物等の汚染物質が排出され、いまなお市民の生命と健康を破壊する元凶となっているのだから「企業の活動利益」を理由に閲覧請求を拒否すべきでない。

5 実施機関の主張及び応答要旨

実施機関の主張及び応答要旨は、以下のとおりである。

(1) 「協議会」の目的について

「協議会」は昭和 44 年 7 月、企業の公害対策をはじめとする扇島移転に伴う諸問題について川崎市及び構成団体が相互に連絡しつつ企業との交渉を行い、それらの問題の解決を図ることを目的に設置されたものであり、埋め立て及び移転等の適否に関する協議、公害防止協定に関する協議等が主な協議事項である。

なお、「協議会」の庶務は、横浜市が担当している。

(2) 非公開理由について

ア 条例 7 条 1 項 2 号について

当該公文書は、企業の事業活動、公害対策等の内容が記載されており、これらについては企業の扇島計画、設備計画、生産計画、公害防止計画等にかかわる原材料の

種類、量、施設の内容・規模、設備・装置等の名称・用途・位置・能力・稼働状況、生産量、製造工程等についての現況に関する情報が相当量記録されている。

これらの情報から企業秘密に属する部分にかかる生産能力、製法、技術ノウハウ等が容易に推定され、又は明らかとなり、公開することにより企業の活動利益が害されることになるものと判断し、協議会文書を非公開としたものである。

イ 条例7条1項3号について

当該公文書は、「協議会」が協議ならびに意思決定を行うために取得又は作成したものであり、公開することによって構成団体との協力関係を損なうおそれがあると判断される。

6 審査会の判断

(1) 条例7条1項2号本文（法人情報の非公開）の本件に対する適用について

実施機関は、本件請求公文書の多くは、条例7条1項2号本文に該当すると主張する。

しかし、それら文書を個別に検討したときに、典型的には本件企業が証券取引法に基づいて大蔵大臣に提出した有価証券報告書（以下「報告書」という。）における「設備の新設、重要な拡充もしくは改修又はこれらの計画」、「設備計画」の「工事概要」欄の記載等によって、事後的にある程度「公知の事実」になり、少なくとも現時点においては「時限秘切れ」と扱うことが可能な文書が存在するのである（以下「時限秘切れ情報」という。）。

他方、施設・設備の概要は上記時限秘切れ情報によって大雑把には明らかであっても、より詳細に文書に記載されており、個別施設・設備に関する経営戦略や技術ノウハウが公開されることによる本件企業の不利益を考えると、現時点においてもなお非公開とされるべき文書も含まれていることは言うまでもない。

また、当初から「報告書」には登場してこないような日本鋼管(株)の行う実験に関する情報などは、もとより非公開とされるべきである。

(2) 条例7条1項2号但書ア（健康条項）の本件に対する適用について

条例7条1項2号但書アは、法人情報に該当しても「人の生命、身体又は健康を保護するため公開が必要と認められる情報」は、公開すべきと定めており、申立人は本件請求公文書はこれに該当すると主張する。

() 周知のとおり、公害対策基本法に基づいて国が定める二酸化窒素に関する環境基準は、昭和48年に「1時間値の1日平均値0.02ppm以下であること」とされていたのが、昭和53年に「1時間値の1日平均値0.04ppmから0.06ppmの間、またはそれ以下であること」と引き下げられた。それに対し、かねて独自の取組みをしてきた川崎市では、昭和57年以降昭和60年次達成をめざす中間目標値を0.04ppm以下とし、工場単位の総量規制による窒素酸化物削減計画を予定し、企業等の指導に当たってきた。そして川崎市において、公害健康被害補償法に基づく指定地域が多く存し、指定疾病認定を受けている呼吸器病患者が多数居住していることは、公知の事

実である。したがって、本件の公開問題が、大気汚染による人身被害の防止に深くかかわっていることはたしかである。

しかしながら同時に、企業活動利益を害する情報公開を是とするか否かは、諸要素の考量を要する総合判断の問題である。

まず、本件非公開情報の公開必要性に関し、口頭意見陳述の場において申立人側から、呼吸器病被害の実情、被害者の立場をはじめ種々の具体的所見が真摯に唱えられている。ところが情報公開の必要性の判断にあつては、公開請求者の具体的な情報利用目的の如何は問わない建て前であるから、申立人らが本件情報を公害裁判への取組みなど、その活動においていかに活用しようかという情報は、間接的な参考事項にとどまるのである。本市域にかかわるいわゆる“川崎公害裁判”は地域社会一般の情勢にかかわっていると見られるが、本件企業等の排出行為と公害被害との因果関係の如何は当該裁判の争点ではあつても、本件の審査事項そのものではなく、本件審査に求められているのは、排出情報の公開が人身公害防止のために是非必要であるかどうかの総合判断である。

- () 現行法制の下で川崎市の公害局（現環境保全局公害部）では、関係企業の協力を得て昭和 53 年から、各企業の発生源テレメータ・システムを採用してきている。すなわち、各企業は、連続測定機、燃料流量計等を設置し、その連続測定結果を常時電話回線により市公害監視センターに通報するというシステムで、それにより川崎市は、窒素酸化物・硫黄酸化物排出量のコンピュータ集計を行うとともに発生源・各施設別の排出量等を的確に把握し、公害防止の指導行政をなし得ていると認められる。本件の公開請求にかかる公文書にも各施設別排出データが含まれており、その公開は、たしかに、企業の各工場内における公害防止努力を住民公開により促進していくという見地から重視されるであらう。

しかし、当審査会としては、川崎市は当面、企業の協力で可能となっている上記のテレメータ・システムを確保し、それによる発生源排出データの把握と工場単位の総量規制の推進とを期していくのが、窒素酸化物・硫黄酸化物公害の防止のために社会的に肝要であり、各施設別データの一般公開は公害防止にとって是非必要とはいえないと判断した。

もっとも、当審査会は、現行の二酸化窒素「環境基準」すら全国的に達成年限の予定が立っていない現状を深く憂慮しており、今後とも川崎市の公害防止行政が有力に進められていくとともに、関係企業や自動車排ガスの関係者などが大気汚染公害防止の努力をますます強めていくことを、要請するものである。特に関係企業は、現代企業の社会的責任にかんがみ、排出情報の公開による公害防止努力の明示ということに今後積極的な取組みをするように期待したい。

- () 以上の理由から、少なくとも大気汚染関連の個別施設ないし個別施設群に関する情報は、非公開が妥当であると考えたものである（以下「個別施設情報」という。）。

他方、水質や底質土に関する測定値に関しては、因果関係の問題として、汚染源が日本鋼管(株)の特定施設に限定されるものではなく、したがって、測定値から何等かの設備能力などが推定されるものではないことから、大気におけるような個別施設

情報性を有しないため、公開が妥当であると考えられる。

(3) 条例7条1項3号ア(意思決定過程情報)ウ(協力関係情報)の本件に対する適用について

実施機関は、本件請求公文書が、条例7条1項3号ア又はウに該当すると主張する。

しかし、ア(意思決定過程情報)についていえば、最終決定には至らない途中の情報であれば全て「意思決定過程における情報」として非公開になるという趣旨の規定ではない。今後の三者の意思決定過程を阻害する具体的な弊害が生じる文書に限定されるというべきである。また、ウ(協力関係情報)についていえば、三者の交渉段階の文書を含む内部資料の公開は今後の協議会の運営上必ずしも望ましくないことは理解できるが、全ての文書が自動的にウに該当するというものではなく、今後の協議会での討議や決定が困難になる事情のうかがえる文書に限定されるべきであろう。

この意味からすると、本件の個別文書中、条例7条1項3号該当のみを理由に非公開を正当化できる文書は存在しなかったと考えられる。なお、「個別施設情報」に該当しないということで、条例7条1項2号からは非公開理由なしとされた公文書は、条例7条1項3号によって公開を妨げられることはないと認められる。

(4) 個別文書の公開・非公開の判断

ア 「個別施設情報」に該当せず公開すべき文書

(ア) 2号及び8号文書「三者協議会に基づく測定結果について(供覧)」の『様式1 水質測定記録表(10月~3月分)』、『様式1 水質測定記録表(4月~9月分)』は、採水場所欄における「パーシャルフリーダム、処理設備」等によって、ある程度施設が特定されるが、それによって直ちに生産能力等が分かるわけではない。また、本表の濃度は、排水口ごとのものなので、施設ごとのデータは推測できない。よって条例7条1項2号に該当せず、公開が妥当である。

8号文書『扇島地区底質測定結果』については、「公害防止対策」に従って、年1回測定するものである。因果関係の明確ではない『扇島地区底質測定結果』の公開によって、会社の企業活動に無用の誤解を与え、会社の信用を傷つけ、会社の活動利益を害するというのが、実施機関側の主張である。

しかし、因果関係としてみれば、本件採取地点からみて多数の汚染源が想定されるのは当然の理であって、全て日本鋼管(株)のみに起因するとの推定が成立しないのは論ずるまでもないことであろう。さらに測定結果をいかに解析するかは、解析者次第であって、常に日本鋼管(株)側に汚染の全責任があるとの主張にのみ用いられるものではない。因果関係としてみれば、本件採取地点からみて多数の汚染源が想定されそうであるならば単に誤解を受けるおそれがあるからというだけでは、会社の活動利益を害するとはいい難い。よって公開が妥当である。

(イ) 4号文書「京浜製鉄所昭和60年度主要研究開発実験に係る報告について」4枚目以下の『別紙 昭和60年度主要研究開発実験』は、ウ(イ)で論ずるとして、1-3枚目に関する限り、いずれも文書のカガミ部分であり、公開に支障となる内容を含んでいないので、公開が妥当である。

イ 市政執行情報であって公開すべき文書

(ア) 5号文書「協議会負担金の納入依頼について」についてみると、全体7種類の文書からなる。すなわち、

- | | | |
|--------------------|----------------------|---------------------|
| ()依頼書、 | ()請求書、 | ()昭和 59 年度協議会事業報告、 |
| ()昭和 59 年度協議会決算書、 | ()昭和 60 年度協議会事業計画書、 | |
| ()昭和 60 年度協議会予算書、 | ()協議会要綱である。 | |

実施機関の主張する非公開理由は、これらの公開によって協議会又は市が企業にどう対処したか、またはどのように対処しようとしているかが明らかになるとし、具体的には、()協議会事業計画書で企業は行政指導の内容を事前に知ってしまい、「協議会」の監視機能が低下すること、()依頼書、()請求書、()協議会予算書で協議会の活動規模ないし活動内容が知られてしまうこと、()協議会事業報告の公表で、時系列的に指導内容が知られ、今後の行政指導を円滑に行えなくなること、()協議会要綱で協議会の活動が分かってしまうこと等を主張し、これらから、意思決定過程情報、協力関係情報に該当するという。

しかし、このうち、()依頼書、()請求書とは、川崎市の公金が市を構成員とする協議会に支出される金額を示すものであり、()協議会決算書と()協議会予算書とは、協議会全体の予算と決算であり、このような公金の流れに関する文書は、特に非公開にしなければならないような特殊な内容を含むものでないかぎり、原則として公開に親しむものと考えられる。本件において、実施機関主張の点が非公開理由に該当するか否かをみると、協議会の予算規模それ自体の公表は、協議会の活動を阻害するものとは考えられないばかりか、仮に予算が過小であるならば、より予算規模を拡大すべきであるとの議会や市民の検討や判断の素材となり得るのみである。もともと協議会そのものは市の公害行政のために他の自治体と協調・調整を行う場であり、現業部門ではないし設備や装置を必要とするものではなく、いわばソフト部門の活動なので、従って協議会それ自体が多額の出資を必要とするものではないし、金額が少ないからといって、その活動が停滞しているとか、公害行政に役割を果たしていないとかいう性質の組織ではない。このように考えてくると、意思決定過程情報とか、協力関係情報ということではそもそも非公開にできないと考えられる。

ちなみに、市の決算文書のうち「昭和 60 年度各会計歳入歳出決算 - 事項別明細書」の公害対策費のなかの公害対策総務費として、同年度の協議会の収入金額のうち、同年度に市が負担した「協議会負担金」10万円の支出は、既に公開済みである。勿論、構成団体が同額を負担するものか否か、前年度繰越額の存否並びに存在するときの金額等まで、知り得るものではないけれども、公開に親しむことの論拠の一つとなることは否定できないであろう（他の自治体の負担分については同様にそれぞれの自治体の該当年度予算書ならびに決算書において明らかにされているものであると考えられる。）

次に、()協議会事業報告と()協議会事業計画書についてであるが、()協議会事業計画書に記載された内容は、文書作成時とはともかく、少なくとも現時点において公表することについては、何ら弊害はなく、時限秘切れと考えることがで

きる。さらに具体的にその内容を見ると、単に協定改正、監視体制の整備、公害防止設備の開発・稼働状況調査といった極めて抽象的な内容であって、仮に文書作成時点で会社が知り得たとしても、公害行政への障害は考えられないし、仮に知ったことによって指導内容を先取りする形で公害対策を行うことは差支えないであろう。() 協議会事業報告については、事業計画書とほぼ同様の項目建てによって協議会の前年度の活動内容をまとめたものであって、何も秘密のうちに行われていたことを記載したものではなく、ここに記載された程度の内容は、市の環境白書等から、あるいは具体的な企業への要望なり指導内容から、少なくとも企業にとってはある程度推察のつく事柄であるし、住民にとってもこの程度の抽象的内容であれば、市の環境白書等から推察のつく事柄であり、これを公開すると会社に対し公害行政指導を行いにくくなる性質の情報とは考えられない。このように考えてくると、意思決定過程情報とか協力関係情報を理由として非公開にはできない。() 協議会要綱は、単なる協議会の設置要綱であり、これを公開したからといって三者の協力関係を損なうといった実質的な内容を有するものではない。

(イ) 3号文書「協議会への出席について」の()昭和59年度協議会事業報告、()昭和59年度協議会決算書、()昭和60年度協議会事業計画書(案)、()昭和60年度協議会予算書(案の1)(案の2)、()協議会要綱は、(ア)と同様公開が妥当である。なお、()協議会幹事の設置について(案)、()協議会公害部会要領(案)についても、単なる協議会の設置要領等であり、これを公開したからといって三者の協力関係を損ねるとは考えられないので公開が妥当である。

ウ 「個別施設情報」等のため非公開とすべき文書

(ア) 1号文書「定期測定結果報告について(供覧)」及び7号文書「定期測定結果について(供覧)」の『別紙1. 粉じん濃度測定表』、『別紙2. ばい煙量測定記録表』は、いずれも発生施設別の測定記録であるため法人情報として、非公開が妥当である。

(イ) 4号文書「京浜製鉄所昭和60年度主要研究開発実験に係る報告について」の『別紙 昭和60年度主要研究開発実験』『60年度研究開発実験について』は、実験プラント設置に関する文書で実験プラントの概要、フローシート等から成る。個別の実験プラントは、技術ならびに経営情報で、かつ個別施設情報であり、また、有価証券報告書では伏せられているところであるので、法人情報として非公開が妥当である。

(ウ) 3号文書「協議会への出席について」の9-13枚目及び6号文書「扇島計画の一部変更について(伺い)」の4-7枚目『扇島計画の一部変更について』は、昭和59年6月18日付け承認の工事計画に関して、工期の一部見直しと、小規模施設の若干の内容変更の概要を述べたものである。132期(昭和60.4.1~61.3.31)有価証券報告書24頁の「設備の新設、重要な拡張若しくは改修又はこれらの計画」における「設備計画」表のうち、京浜製鉄所に関する「工事名称」欄から、この当時の工事が、冷延設備、継目無管設備等にあったことを知ることができる。同表の「工事概要」欄から、さらに具体的な工事内容がある程度までは推察できるようになっている。しかし、この本文書に記載された内容は、より詳細な工事内容の小規模な計画変更

であり、有価証券報告書において必ずしも推察可能なものではない。従って非公開が妥当である。ただし、最終頁(3号13枚目、6号7枚目)下段の『3.公害対策について』は、公開が妥当である。