

# 答 申 書

諮問第 8 号

## 第 1 審査会の結論

和歌山県知事（以下「実施機関」という。）は、本件異議申立ての対象となった「平成 8 年 4 月 1 日に起案した伺い 抑留犬等の処分業務の委託契約の締結について」（以下「本件公文書」という。）については、当該委託契約に係る受託業者（委託先・支払先・債権者）の名称、所在地及び代表者氏名並びにその印影の部分を除き開示すべきである。

## 第 2 異議申立てに至る経過

- 1 異議申立人は、和歌山県公文書の開示に関する条例（平成 5 年和歌山県条例第 2 号。以下「条例」という。）第 5 条の規定に基づき、実施機関に対し平成 9 年 8 月 21 日に「生活衛生課が委託している犬・猫の委託業者名、処分場所、処分方法、委託費用（平成 8 年度）の内訳がわかる公文書」について開示請求を行った。
- 2 実施機関は、1 の請求に対して本件公文書を特定し、非開示決定（以下「本件処分」という。）を行い、開示しない理由を「条例第 9 条第 8 号該当。開示することにより特定のものに不利益が生ずるおそれがあり、関係当事者間の協力関係若しくは信頼関係が損なわれるとともに、事務事業の円滑な執行に支障が生ずるおそれがあるため」と記載して、平成 9 年 10 月 3 日付けで異議申立人に通知した。
- 3 異議申立人は、平成 9 年 12 月 5 日に、行政不服審査法（昭和 37 年法律第 160 号）第 6 条の規定により、本件処分を不服として、実施機関に対し異議申立てを行った。

## 第 3 異議申立ての内容

### 1 異議申立ての趣旨

異議申立ての趣旨は、本件処分を取り消し、本件公文書の開示を求めると

いうものである。

## 2 異議申立ての理由

異議申立人が異議申立書及び意見書並びに審査会における意見及び説明の陳述によって主張する内容を要約すると、おおむね次のとおりである。

- (1) 動物の捕獲、引取り、飼い主への返還、里親引取り、殺処分の頭数や動物愛護に関する県民の意識調査等のような動物保護行政の全体像が分かるような情報は、動物保護を推進しようとする者にとって不可欠の情報であるばかりか、県民全体にとっても和歌山県の動物が置かれている状況を知り得る情報であり、動物保護行政を推進する上で大変重要なものである。

動物保護行政がどのように行われているのかについて、県民は当然それを知る権利があり、本件処分は、条例の「原則公開」の精神に反する。

- (2) 民間の業者に犬及び猫の殺処分を委託することについては問題があり、その問題に関する情報を公開しないことは不当である。

### ア 公共性の問題

動物の保護及び管理に関する法律（昭和48年法律第105号。以下「動物保護管理法」という。）第7条第4項では、「都道府県知事等は、動物の愛護を目的とする公益法人その他の者に犬及びねこの引取りを委託することができる。」と定めており、これは殺処分を行う者についての規定ではないが、その趣旨からすると知事等が何らかの理由で自身で犬及び猫の殺処分を行うことができない場合には、それを公益法人等に委託することが当然であり、委託している他の都道府県の多くは都道府県が設立した狂犬病予防協会に委託している。

したがって、この委託業者が県外の者であったり、動物取扱業者（ペット繁殖業者、実験動物業者）であってはならない。県外の動物取扱業者に委託すると、県外の業者であるため県の行政範囲外となり監視が難しいこと、利益を優先し犬や猫を横流しする可能性があることの問題がある。

このような問題がある事案について情報を公開しないことは、県民と実施機関の信頼関係を損なうものである。

#### イ 運搬の問題

動物保護管理法第10条第1項では、「動物を殺さなければならない場合には、できる限りその動物に苦痛を与えない方法によってしなければならない。」と定めている。この規定からすると動物を処分するために運搬する場合にはできる限り苦痛を与えない方法によらなければならないものであり、動物の運搬はできる限り近距離とするよう努めることや運搬車の構造が動物の運搬に適していることが不可欠である。県外に動物を運搬する場合には、長距離の運搬になり動物が死んだり、負傷したりすることが起こりやすいものである。

その運搬が適正に行われているかどうかを知ることは、動物保護行政が適正に行われているかを知る上で非常に重要なことである。

#### ウ 不正の温床になりやすいという問題

実施機関の犬及び猫の処分体制は、処分を委託した犬や猫が適正に処分されたか確認できるものになっていない。委託業者が処分を委託された犬や猫を皮の原料、実験動物等として流用するような不正を行おうとすれば非常に行いやすい処分体制である。他府県では、犬や猫の実験場への払下げに関し職員がリベートを受け取ったり、保健所から処理施設に輸送する際に犬や猫が民間業者に横流しされたりといった問題が起こっている。

このような不正の温床になりやすいと考えられる委託事業については、実施機関は積極的に情報を公開して適正に処理されていることをアピールすべきである。

- (3) 実施機関は、本件公文書を開示することで具体的にどのような不利益や支障が生じ、なぜ事務事業が円滑に執行できなくなるおそれがあるのかを示していない。また、受託業者から非公表にとの申出を受けているということであるが、なぜ受託業者が非公表とすることを望むのかの理由が全く分からない。

本件のように公共性の高い事業について、このような理由で非開示の決定を出したとすると、どのような公文書でも非開示処分にすることができ、条例は形骸化すると言わざるを得ず、明らかに当解釈は拡大解釈である。

また、異議申立人の所属する団体の調査により既に受託業者は判明しており、非開示とする意味がない。

さらに、受託業者名以外の部分を非開示とする理由が示されておらず、条例第10条に基づき受託業者名の部分のみを非開示とし、他の部分を開示することも可能である。

#### 第4 実施機関の主張要旨

実施機関が非開示決定通知書及び異議申立てに対する非開示処分の理由説明書並びに審査会における意見及び説明の陳述によって主張する内容を要約すると、おおむね次のとおりである。

本件公文書に記載されている情報は、実施機関が行う抑留犬等の処分委託事業に関する情報であって、これが開示されることにより、当該業務委託契約の受託業者に不当な不利益が生ずるおそれがあると認められ、かつ、実施機関と当該受託業者との間の信頼関係及び協力関係が損なわれると認められ、並びに現在及び将来の抑留犬等の処分業務の円滑な執行に支障が生じ、結果として狂犬病発生予防の防疫体制が維持できなくなる等県民が求める動物保護行政事業に支障が生じるおそれがあると認められるものであり、条例第9条第8号に掲げられた非開示とすべき、いわゆる行政運営情報である。

- 1 抑留犬等の処分については、従来は各保健所ごとに実施していたものであるが、各保健所の焼却炉の老朽化、処分頭数の増加等により、その処分体制に支障が生じたものである。そのため以前から、県全体において当該処分業務の一元化を図るべく動物保護管理施設の設置の推進を図ってきたものであるが、地元調整等の問題からその推進は困難を極めてきたものである。

このような状況の下においても、実施機関としては当該処分業務を滞ることなく実施しなければならず、当該処分業務の受託可能な業者として本件受託業者を選定し、抑留犬等の処分業務の委託契約を締結しているものである。

2 本件委託契約については、受託業者からその処分業務の特殊な性格上、委託先、契約内容等については公表しないで欲しいとの申入れを受け、それを前提に締結されているものである。

すなわち、本件委託契約締結前から当該受託業者は当該処分業務を受託したことを一般に知られることによる当該受託業者の他の主要業務への支障を懸念していたものであり、実施機関としてもその業務が抑留犬等の処分という必要ではあるが、その個々の具体的な業務の処理の必要性や重要性については理解を得るのが難しい特殊なものであることから、その懸念を抱くことはやむを得ないものと考えていたものである。

この状況は現在も変わっていないものであり、この状況において本件公文書を開示することは受託業者の懸念を具体的なものとし、受託業者に事業運営上予想していなかった不利益を生じさせるものである。

3 実施機関には、各保健所の焼却炉の老朽化、抑留犬頭数の増加等に伴い、現在抑留犬等を自ら処分する施設や設備が著しく不足しており、当該処分業務の自己処理が不可能である。

しかしながら、実施機関においては、「人と動物が共生する潤いのある社会づくり」のための拠点施設「和歌山県動物愛護センター（仮称）」（以下「動物愛護センター」という。）の建設にも取り組んでいるところであり、当該処分業務を業者委託せざるを得ない状況を漫然と放置しているわけではない。

4 現在、本県が所有している小規模動物用処理施設（焼却炉）は2施設であり、これでは県内における実施機関が処分しなければならない犬及び猫のすべての処分は行えないものである。

また、各保健所で犬や猫の殺処分及び死体の保管を行い、県内の動物霊園や動物火葬場の動物専用焼却炉、市町村のごみ処理施設等で焼却処理する方法又は化製業者にその処理を委託する方法についても検討したがいずれもそれらの施設の処理能力や処理費用の面また、犬や猫の死体搬送業者については、一般廃棄物運搬業等の許可を取得しなければならないという法的な制約の面から現実的には困難である。さらに、他の公営の動物愛護センター等への処分の委託も他府県市の施設の能力や施設設置時の地元同意の経過等から

受入れは無理と拒絶されている。

このように当該処分業務を本件受託業者に委託せざるを得ない状況である。したがって、当該処分業務委託が継続できなければ、実施機関の処理能力では捕獲し又は、引き取った犬や猫の処分が滞ることとなり、結果として狂犬病発生予防の防疫体制が維持できなくなる等実施機関が実施すべき動物保護行政事業の円滑な執行に著しい支障が生ずることになる。

- 5 なお、抑留犬等の処分業務についてはもろもろの難しい問題がある中、実施機関は3で述べたように動物愛護センターの平成12年の開設を目指し、懸命の努力を重ねているところであり、平成10年11月にはその建築工事の契約も締結されている。当センターが完成すれば、当該処分業務に要する施設も整うこととなり、現在の処分方法もすべて変更されることになる。このような状況において、本件公文書の開示により現在の抑留犬等の処分業務の委託事業の継続が不可能となり、そのために新たな臨時の抑留犬等の処分体制を構築することは、余りにも障害が多いものであり、県民生活に及ぼす支障も小さいものではない。

## 第5 審査会の判断

当審査会は、本件公文書の非開示決定の当否につき審査した結果、次のとおり判断する。

### 1 条例第9条第8号該当性について

- (1) 条例第9条第8号は、県の機関等が行う取締り、監査、検査、許可、入札、交渉等の事務事業に関する情報であって、開示することにより当該事務事業の目的が損なわれると認められるもの、特定のものに不当な利益若しくは不利益が生ずるおそれがあると認められるもの、関係当事者間の協力関係若しくは信頼関係が損なわれると認められるもの又は当該事務事業若しくは将来の同種の事務事業の公正若しくは円滑な執行に支障が生ずるおそれがあると認められるものについては開示しないこととする旨規定している。

- (2) 本件公文書は、平成8年度において、実施機関が狂犬病予防法（昭和25年法律第247号）及び和歌山県飼い犬等取締条例（昭和32

年和歌山県条例第56号)に基づき抑留した犬並びに動物保護管理法に基づき引き取った犬及び猫で、所有者が引き取らないもの又は新たな飼養者が見つからないものについての処分を行うため、その抑留犬等の処分業務の委託契約を締結することについての伺い文書であり、これが県の機関が行う事務事業に関する情報に属することは明らかである。

- (3) 実施機関は、本件受託業者との間で本件委託契約締結に当たって「この契約の受託業者名や委託内容等を公表しない。」旨の合意を行っていること及びその合意に反し本件委託契約の受託業者名や委託内容を公表すると実施機関と本件受託事業者の間の信頼関係及び協力関係が損なわれると主張するが、公文書開示制度の下においては、非開示としなければならない情報は、条例第9条各号に規定されているものに限られるものであり、単に契約当事者間でその契約の内容等を公表しない旨の合意を行っただけでは、直ちに、その契約の内容等を非開示にすべきであると解することは相当でない。

しかしながら、本件合意については、本件受託業者側からすると、受託業者の本来の主要業務は抑留犬等の処分ではなく、当該処分業務は実施機関の懇請に基づき、実施機関の円滑な業務の遂行に協力するため、特に付加した協力的業務にすぎないにもかかわらず、本件委託契約の受託業者名や委託内容等が公表されることにより、本件受託業者の本来業務があたかも抑留犬等の処分であるかのように誤解されるとともに、その抑留犬等の処分業務に関して第三者からいわれのない批判や非難を受け、ひいては本来業務に支障を来すことがないか危惧され、万が一にもこのような不利益な結果が生じることは、公共団体である実施機関に協力することであっても、一企業としては到底耐え得るところではないと判断して行ったものであると認められる。

また一方、本件合意については、実施機関の側からすると、もし本件受託業者との間に抑留犬等の処分に関する委託契約が締結できず、あるいは、その契約が解除された場合には、第4の4で述べているような和歌山県の事情よりして、抑留犬等の処分業務の円滑な遂行に著

しい支障が生じ、狂犬病発生予防の防疫体制を維持し得ず、狂犬病予防法や和歌山県飼い犬等取締条例の目的を達成し難くなることが容易に予想されるとともに、本件受託業者の危惧を単なる杞憂にすぎないとも断定できないところから、受託業者の要請に応じて本件委託契約の受託業者名や委託内容等を公表しないことに同意することとしたものであると認められる。

そして、このような合意が実施機関と本件受託業者との間で行われたことについては、抑留犬等の処分という本件業務の特殊性等諸般の事情から総合的に判断すると、特に不合理で、かつ、不適正なものであるとは言い難いと考える。

したがって、このような状況の下で本件公文書を全部開示する場合には、実施機関は、本件受託業者との間の合意に背くこととなり、その信頼関係を損ない、ひいては、当該契約の維持及び今後の同種の契約の締結が困難となるおそれがあると認められる。そして、このような状況は、条例第9条第8号に規定する当該公文書を開示することにより「関係当事者間の協力関係若しくは信頼関係が損なわれると認められる」場合に該当するものであると判断する。

- (4) 更に、和歌山県では、抑留犬等の処分は、従来、各保健所ごとに実施してきたのであるが、焼却炉の老朽化、化製業者の廃業、処分を要する抑留犬等の増加等により、各保健所での処分に支障をきたすようになったものである。しかし、新たな焼却施設等の設置については、地元の合意が得られず、抑留犬等の処分を取り扱う人材の確保等問題もあり、保健所ごとの新規の処分施設の設置が困難になったところから、県全体として処分業務の一元化を図ることとし、抑留犬等の処分施設を含む、大規模の動物保護管理施設を設置すべく努力することとしたものである。しかしながら、その施設の設置についても地元調整等の問題から、その推進は非常に困難であった。そして、このような状況下においても、抑留犬等の処分業務の停滞は許されなかったところから、当該処分業務を外部に委託せざるを得ないこととなり、受託可能な業者として、ようやく本件受託業者を求め得たものである。現

在、受託業者に委託しているのは、抑留犬等の移送、保管、殺処分、焼却処分等を一連の業務として行う処理業務であり、したがって、受託業者は、抑留犬等の移送設備、収容施設、殺処分施設、死体焼却施設等の特別な施設をすべて備えていなければならない上、それに従事する人的要員も常に確保していなければならないものである。

ところが、近年の社会・経済状況の変化に伴い、これら抑留犬等の処分業務を受託する業者がなくなり、本件受託業者も、契約の更新を差し控えたい意向を示している状況である。そこで実施機関においても、近畿の他府県市の動物管理センター等への当該処分業務の委託について打診したが、いずれも他の地方公共団体からの処分業務委託は受けられないとして拒否されている。そのような状況の下、実施機関は、県内の動物霊園等の施設の利用についても検討しているが、それらの施設が小規模な上、焼却対象もペットで、焼却費用のみでも高額な経費を要し、到底県全体の抑留犬等の処分委託をなし得るものでなく、また市町村のゴミ焼却施設に併設されている焼却炉の利用についても検討しているが、それらの焼却施設の対象動物は公共の場所で死亡したものに限定されているだけでなく、その処理能力も経常的に利用するには小さいものであった。さらに、実施機関は、移送業務、殺処分業務、焼却処分業務等を分離して別々の業者に委託する方法も検討しているが、県の施設の整備費等に莫大な費用が必要であるばかりでなく、受託業者もそれぞれ各種の行政上の許可を必要とするなど、即応し得る状態にはないのである。このような状態で、現在、受託業者に委託している抑留犬等の処分業務を代替させるに足る方策は、見出し得ないと認められた。

一方、実施機関は、最近に至り、かねて計画していた動物愛護センターの設置の構想が現実の方向に進み、用地を確保し得て、施設建設工事の入札もようやく終わり、平成12年4月から当該センターが稼働し得る見通しを得る状態に至っている。

しかしながら、当該センターが稼働するまでの間も、抑留犬等の処分業務は、停滞することを許されず、もし、本件受託業者との間に抑

留犬等の処分に関する委託契約が締結できず、あるいは、その契約の解除をせまられる場合には、他に適当な受託業者を求め得ない現在、たちまちにして、抑留犬等の処分業務に支障が生じ、狂犬病発生予防の防疫体制が崩壊し、狂犬病予防法や和歌山県飼い犬等取締条例の目的を達し得なくなり、県行政に多大の支障をもたらすことは明白である。このような事態は、条例第9条第8号に規定する当該公文書を開示することにより「当該事務事業及び将来の同種の事務事業の円滑な執行に支障が生ずるおそれがあると認められる」場合に該当するものであると判断する。

- (5) ところで、異議申立人も主張しているように条例第10条は、公文書の開示の請求に係る公文書に本件のように条例第9条各号のいずれかに該当する開示してはならない情報が記録されている場合において、その開示してはならない情報が記録されている部分とそれ以外の部分とをその公文書の中で容易に、かつ、その公文書の開示の請求の趣旨が損なわれない程度に分離できるときは、その開示してはならない情報が記録されている部分を除いて公文書を開示する旨規定している。

これは、条例が公文書の原則公開を基本理念とし、条例第3条前段にも規定しているように県民の公文書の開示を求める権利を十分尊重しようとすることから定められた規定である。

この規定の趣旨に鑑み、かつまた、前述した本件契約の受託業者名や委託内容等を公表しないこととした実施機関と本件受託業者の合意の趣旨・目的を考えると、その趣旨・目的を損なわない範囲で、できる限り広く開示するのが相当である。そして、本件の場合、委託契約の内容を開示しても、契約当事者たる受託業者の名称、所在地及び代表者氏名並びにその印影を非開示とすることにより、当該公文書からは本件受託業者は、判り得ないものであり、当該合意の趣旨・目的が完全に充足されるとは言えないにしても、実施機関と本件受託業者の信頼関係を著しく損なうことにはならず、ある程度、本件契約の受託業者名や委託内容等を公表しないこととした趣旨・目的を達し得ているものと考えられる。また、異議申立人としても、受託業者を当

該公文書の開示により判ることができないとしても、実施機関が抑留犬等の処分業務に関して、いかなる内容をもって当該業務委託をしているかを知り得るものであり、本件開示請求の目的を当該部分開示により相当程度達し得ると考える。

- (6) 以上、諸点を総合勘案し、本件公文書は、抑留犬等の処分業務の委託契約に係る受託業者（委託先・支払先・債権者）の名称、所在地及び代表者氏名並びにその印影の部分を非開示とすることにより条例第9条第8号の規定の趣旨を維持し得ると判断され、かつ、本件公文書から当該部分を分離することは容易であり、またその部分を非開示としても本件公文書の開示請求の趣旨が損なわれることはないと判断する。

## 2 結論

以上の理由により、当審査会は、冒頭「第1 審査会の結論」のとおり判断する。

## 第6 審査会の処理経過

当審査会の処理経過は、次のとおりである。

年 月 日	審 査 の 経 過
平成10年 1月20日	諮問
平成10年 2月26日	実施機関からの理由説明書を受理
平成10年 4月17日	異議申立人からの意見書を受理
平成10年 5月19日 (第29回審査会)	審議

平成10年 6月10日 (第30回審査会)	実施機関からの意見及び説明の聴取
平成10年 6月23日 (第31回審査会)	審議
平成10年 7月 7日 (第32回審査会)	審議
平成10年 8月 4日 (第34回審査会)	審議
平成10年 9月22日 (第37回審査会)	異議申立人からの意見及び説明の聴取
平成10年10月20日 (第39回審査会)	実施機関からの説明の聴取
平成10年11月10日 (第40回審査会)	審議
平成10年12月 8日 (第42回審査会)	審議
平成11年 2月 5日 (第44回審査会)	審議

平成 1 1 年 2 月 1 9 日 ( 第 4 5 回 審 査 会 )	審 議
平成 1 1 年 3 月 9 日 ( 第 4 7 回 審 査 会 )	審 議