

答 申

第1 審査会の結論

実施機関の決定は妥当である。

第2 諮問事案の概要

1 行政文書の開示請求

異議申立人は、平成14年9月9日、奈良県情報公開条例（以下「条例」という。）第6条第1項の規定に基づき、奈良県知事（以下「実施機関」という。）に対し、「平成14年7月31日付け特定事業者からの県立月ヶ瀬神野山自然公園特別地域内行為報告書」の開示請求（以下「本件開示請求」という。）を行った。

2 実施機関の決定

平成14年10月15日、実施機関は、本件開示請求に対応する行政文書として、「平成14年7月31日付け特定事業者（以下「本件業者」という。）からの県立月ヶ瀬神野山自然公園特別地域内行為報告書（以下「本件行政文書」という。）」を特定した上で、本件行政文書のうち、次の（1）開示しないことと決定した部分を除いて開示する旨の行政文書一部開示決定（以下「本件決定」という。）を行い、次の（2）開示しない理由を付して、異議申立人に通知した。

（1） 開示しないことと決定した部分

- ア 機械配置図、A、B立面図、C、D立面図のうち扱者等の欄における氏名
- イ 経緯書のうち契約相手方中の用益物権設定者名、及び土地賃貸借契約書等欄の記載事項
- ウ 経緯書のうち経緯

（2） 開示しない理由

- ア 条例第7条第2号に該当する。
個人に関する情報であって、特定の個人が識別される氏名が記載されているため。
- イ 条例第7条第3号に該当する。
事業者の契約上の内部管理に関する情報であって、公にすることにより、当該事業者の正当な利益を害するおそれがあるため。
- ウ 条例第7条第6号に該当する。
県が行う事務に関する情報であって、公にすることにより、当該事務の適

正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるため

3 異議申立て

異議申立人は、平成14年10月30日、本件決定を不服として、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、本件決定の開示しないことと決定した部分のうち、経緯書のうち経緯（以下「本件不開示情報」）についての処分の取消しを求める異議申立てを行った。（なお、その他の機器配置図、A，B立面図、C，D立面図のうち扱者等の欄における氏名、経緯書のうち契約相手方中の用益物権設定者名、及び土地賃貸借契約書等欄の記載事項については異議申立ての対象になっていない。）

4 諮問

平成14年12月24日、実施機関は、条例第19条の規定に基づき、奈良県情報公開審査会（以下「当審査会」という。）に対して、当該異議申立てに係る諮問（以下「本件事案」という。）を行った。

第3 異議申立人の主張要旨

1 異議申立ての趣旨

異議申立ての趣旨は、本件決定の開示しないことと決定した部分のうち、本件不開示情報について処分の取消し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、異議申立書等において主張している異議申立ての理由は、概ね次のとおりである。

(1) 実施機関の怠慢や「事務の適正な遂行」に熱心でなかった事が、今回の条例違反の最大の原因である。

ア 自然公園をかかえる村との協議、村担当職員への指導がおろそかであった為に、自然公園侵害がどんどん進み、村当局が「見て見ぬ振り」をしているように見える。

イ 当時、通信業界再編をにらんで、関西の自動車電話、携帯電話会社は、通信エリア拡大戦争とも言える無線中継所（アンテナ鉄塔）建設に狂奔していて、その1社である本件業者の代理店社員の利権企画が、違反承知で村長ぐるみで進められたと推察されている。村内観光業者を中心に、建設直後、村長へ事情説明を求め、異議を申し立てたらしいが、私が実施機関に通報する平成14年4月2日までこの件に関して堅く口を閉ざした人が多かった。

上に例した状況を生んだのは、県庁の机上で、ワープロや書類の整理に汲々した「事務の遂行」であって、自然公園は現場をよく歩き、よく感じなければ守れ

るものではない。

- (2) 本件不開示情報は、本件業者の一部分、関西支社設備部用地グループが、「行為報告書」の一部として実施機関に提出したものであって、要するに自己申告書であり、それ以外の何ものでもなく、その開示が他に類を及ぼすような表現は誇大である。

公文書にせよ、学説にせよ、100%事実確認絶対「真」なるものは、その時点では存在せず、後世において調査を重ねても判断不可能な事例も多い。当該違法事件は、現在、その約60メートルのグロテスクとも言える鉄塔が、山稜を分断し、梅林からの貴重な自然景観を破壊し続けており、時々刻々、県民の嫌悪感を増幅し続けており、一刻も早い原状回復（撤去）が望まれている事件であるから、全てガラス張りにして、有意の県民の協力並びに支持を得て、是正を急ぐことが、「適正な事務遂行」と言えるのである。

- (3) 実施機関の理由書を精読して感じたことは、行為者側に、委任事務団体、月ヶ瀬村との協議、実施機関との事前相談などに当該行為に至らせた要因の主張があることによって、実施機関の不手際責任追及を避けたい意志が、「経緯」不開示になったのではないかということである。「県の有するその諸活動を県民に説明する責務が全うされるようにする」奈良県情報公開条例の本旨に基づき、そして、自然公園を守る主体は、県民そのものの意思と活動であることを思い、ウミを出し切って、真っ正面から積極的に風致保全の「事務の適正な遂行」に取り組んでもらいたいものである。しかし、実施機関の役人が、その主人公のように思い違いをしていたり、県民の指摘がないことを天恵のように怠慢とも言える「事務の怠慢な酔行」が、隠し隠し横行しているような様子がうかがえるのである。

第4 実施機関の説明要旨

- 1 実施機関が、理由説明書において説明している本件決定の理由は、概ね次のとおりである。

- (1) 自然公園に係る事務について

奈良県立自然公園条例(昭和41年12月奈良県条例第23号。以下、「公園条例」という。)は、県内にあるすぐれた自然の風景地を保護するとともに、その利用の増進を図り、もって県民の保健、休養及び教化に資することを目的としている。

公園条例第5条第3項の規定により、特別地域内においては、同項各号に掲げる工作物の新築等の行為は、知事の許可を受けなければ、してはならないとしている。また、許可に関して違反行為を発見したときは、「県立自然公園の許可、届出等の取扱要領」(以下「要領」という。)第21により、違反行為者に対し許可申請書の例により報告書の提出を指導し、違反行為に関する違反事実、当該違反行為の概要をできる限り正確に把握し、原状回復その他必要な措置に関する対応を検討するものとしている。

本件では、違反事実を把握した結果、当該工作物に対して自然公園の保護のために必要な措置をとる必要があるため、現在も実施機関による行為者への是正指導を重ねている。

(2) 本件行政文書について

本件行政文書は、公園条例第5条に規定する許可を受けずに工作物を新築した本件業者に対し、当該行為の報告書の提出を指導し、平成14年7月31日付けで提出を受けたものである。なお、経緯書は、本件業者が報告書の備考欄に「参照下さい」と脚注表示した上、添付文書として提出されてきたものである。

(3) 条例第7条第6号該当性について

実施機関では、自然公園保護の目的のために、公園条例の基準等に照らしたうえで、必要な措置をとるよう本件業者への指導が継続中であり、この段階において、本件不開示情報を公にすることは、「事務の適正な遂行」に支障を及ぼす可能性が極めて高いと判断したものである。

本件不開示情報を公にすることにより、事務の適正な遂行に支障が及ぶと考えられる点は以下のとおりである。

ア 月ヶ瀬村と本件業者との協議において、自然公園の規制区域を確認する権限が村に存在するかなどのような記述がされている。また、記載内容に事実と相違している点がある。

従って、実施機関により行為者への指導を重ねている現時点において、これらの不正確な情報を公にすることは、当該情報が確認されているかの誤解を招き、混乱を惹起させ事務の遂行に著しく支障を生じることになる。

イ 実施機関と本件業者の代理である元請施工会社との事前相談において、基地局設置の可否について記述がされているが、自然公園保護の目的のために必要な許可基準の受け止めの不十分な、またさらに月ヶ瀬村近傍という本件に直接関わらない、位置を特定しない一般論としての取り扱いの説明がなされている。

着手当時（平成10年7月）の許可基準である審査指針では、

(ア) 第1種特別地域又は第1種特別地域に準ずると認められる地域でないこと。

(イ) 公園事業たる道路から20m以上離れていること。

(ウ) 主要な展望地からの展望する場合著しい妨げにならないものであること。

(I) 山稜線を分断するなど眺望の対象に著しい支障を与えるものでないこと。

(オ) 外部の色彩、形態が周囲の自然との調和を著しく乱すものでないこと。と規定されているにもかかわらず、許可上の判断基準の重要な部分の観点欠落し、制限の一部分のみの記述に止まっている。

これら不十分な情報が公にされることにより、他の事業者等によって自然公園の公益性を損なう妥当性を欠いた行為を助長することにつながり、自然公園の保護を目的とする事務の適正な遂行に重大な支障が生じるおそれがある。

ウ 月ヶ瀬村と行為者間の協議における記述では、実施機関による是正指導に直接的に関わる内容ではなく、行為者の記録メモをもとに一方的に記述したもので、事実関係の確認が困難な内容記載となっている。

このような、事実関係の確認が困難な内容の情報について、報告書を受理したことのみをもってこれらの未確認情報を公にすることは、当該情報が確定しているかの誤解を招き、関係者の間に混乱を惹起させ事務の遂行に支障を生じることになる。

エ 違反指導における事務は、違反事実の発見（現地調査等）・行為者への事情聴取 報告書の提出（始末書添付） 是正計画書提出の指示書 是正計画書の提出 是正計画の実施指示書 是正措置の完了確認という過程で進められる。

このような状況にあって本件不開示情報を公にすることは、始末書の公表を前提とすることとなり、いかに反省の意を表明しているとはいえ、違反行為という反社会的行為の事実を公表されることに対して抵抗があることは容易に想像でき、今後、違反者に対し情報提供を求めても、開示されることをおそれる行為者は、情報提供を拒むことが考えられ、結果として、適切な是正指導の基礎となるべき具体的情報を得るための事情聴取が困難となり、適切な是正指導を行うという事務の遂行に大きな支障を及ぼすこととなる。

オ 不確実な情報が開示されると、それがあたかも事実であるかのように喧伝された場合に、情報が一人歩きし、それを払拭する手だてがない。

第5 審査会の判断理由

当審査会は、本件事案について審査した結果、次のとおり判断する。

1 基本的な考え方

条例は、その第1条にあるように、県政に対する県民の理解と信頼を深め、県民の県政への参加を促進し、もって県民の知る権利への理解を深めつつ、県の有するその諸活動を県民に説明する責務が全うされるようにするとともに、公正で開かれた県民本位の県政を一層推進することを目的として制定されたものであり、その解釈・運用に当たっては、県民の行政文書開示請求権を十分尊重する見地から行わなければならない。

しかし、この行政文書開示請求権も絶対的で無制限な権利ではなく、開示請求に係る行政文書は不開示情報が記録されていない限り、開示しなければならない旨の第7条の規定が置かれている。これらの不開示規定は、個人、法人等の権利

利益や、公共の安全、公共の利益等も適切に保護するために規定されており、条例上不開示とされている情報については、条文の趣旨に添って客観的に判断する必要がある。

したがって、当審査会は、原則開示の理念に照らし、本件行政文書が、不開示情報を規定する第7条各号に該当するかどうかを、その文理及び趣旨に従って判断するとともに、本件事案の内容に即し、個別、具体的に判断することとする。

2 本件行政文書について

本件行政文書は、県立月ヶ瀬神野山自然公園の特別地域内において、所定の許可を受けずに工作物を新築した本件業者から、要領第21の規定に基づき、当該行為の概要に関して提出された報告書であり、本件不開示情報が記載された経緯書は報告書の備考欄にそれを参照する旨が記載されていること及び報告書と同時に提出されたことから本件行政文書の一部となっているものである。

3 条例第7条第6号該当性について

条例第7条第6号は、「県の機関又は国、独立行政法人等若しくは他の地方公共団体が行う事務又は事業に関する情報であって、公にすることにより、次に掲げるおそれその他当該事務又は事業の性質上、当該事務又は事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるもの（アないしオ（略）」に該当する情報については、不開示とすることを定めている。

実施機関は、本件行政文書のうち、本件不開示情報は、不正確な情報、不十分な判断材料による決定がなされた情報、一方的な表現で未確認な情報等であって、公にすることにより、事務の遂行に著しい支障が生じるおそれがあるとしているので、これらについて以下検討する。

（1） 条例第7条第6号前段要件該当性について

本件行政文書は、県立月ヶ瀬神野山自然公園の特別地域内において、公園条例第5条に規定する許可を受けずに工作物を新築した本件業者に対して、要領第21に基づき事実確認を求めた報告であり、本号前段に規定する事務に関する情報と認められる。

（2） 条例第7条第6号後段要件該当性について

本号後段要件該当性について、実施機関は種々の理由をあげて、事務の遂行に支障を生じることになると主張する。

そこで、これらの理由について判断する。

まず、本件不開示情報の正確性について検討する。

本件行為着手当時において、知事から市町村長へ委任されていた事務は、申請書等の受付に関する事務に限定されているのであって、公園条例に基づく規制区域を確認する権限まで含まれているものではないことが認められる。

さらに、当審査会が実施機関に求めた事実関係の確認及び実施機関の補足説明からも自然公園条例における規制区域を確認する権限を委任した事実は確認されていない。

また、当時の審査指針を確認したところ、本件不開示情報は重要な部分の記述が欠落した不十分な情報であるとする実施機関の説明に誤りはない。

以上のように、本件不開示情報には、記載内容が不正確・不十分な情報が含まれていることが認められる。

ところで、違反行為に対して行政のとるべき是正手法としては、行政指導を含めて様々な手法があるが、いかなる是正手法をとるかは、是正案件を取り巻く状況や、周辺住民の考え方等諸般の事情を考慮して選択する必要がある。本件事案において、実施機関が選択した方法は行政指導であり、それは関係者の理解協力のもとに迅速な解決を図ろうとする趣旨から選択されたものと考えられる。

そのような是正事務の性格に着目して考えれば、是正指導の段階にある中で、不正確な情報や不十分な情報を公にすることとなれば、当該情報が正確な情報であると確認されているかの誤解を招き、関係者の理解協力を阻害する結果となり、是正事務の目的である是正策の迅速な遂行を困難にし、かえって遅延する結果となることも十分予想できるところである。

また、本件不開示情報を不正確かつ不十分であることを明らかにして公にしたとしてもなお、誤った情報が他の事業者等による同様の違反行為や妥当性を欠いた行為を助長する原因となることも予想され、是正事務の適正な遂行に重大な支障が生じるおそれがあると認められる。

本件行政文書のうち経緯書は、実施機関が要領第21の規定に基づき本件業者に求めた「報告書」の備考欄にそれを参照する旨記載されていることから、本件行政文書の一部として、取り扱うこととなったものであり、実施機関としては本来取得を予定していなかった情報である。しかし、一方で是正事務においては行為者からの真実の報告は、迅速かつ的確な是正指導に必要不可欠なものである。

このような是正事務の実態において、本件不開示情報が記載された経緯書は、違反行為者が当該行為に至った詳細な顛末や経過等を記載し提出する「始末書」と同種のもので位置づけられるものであり、その内容を公にすれば、今後、類似案件において、「始末書」を公にされることをおそれる行為者から正確な情報を入手することが困難になることが容易に予想され、結果として、是正改善が適正に行えなくなったり又は遅延するおそれがあり、是正事務に支障があることが認められる。

よって、是正事務の遂行に著しく支障を生じるとする実施機関の主張は、是認できるところである。

(3) まとめ

よって、本件不開示情報は、条例第7条第6号に該当する情報であると判断

する。

4 結 論

以上の事実及び理由により、当審査会は「第1 審査会の結論」のとおり判断する。

第6 審査会の審査経過

当審査会の審査経過は別紙のとおりである。

(別紙)

審査会の審査経過

年 月 日	審 査 経 過
平成14年12月24日	・ 実施機関から諮問を受けた。
平成15年 1月31日	・ 実施機関から理由説明書の提出を受けた。
平成15年 2月28日	・ 異議申立人から意見書の提出を受けた。
平成15年 3月 5日 (第71回審査会)	・ 実施機関から不開示理由等を聴取した。 ・ 異議申立人から意見等を聴取した。 ・ 事案の審議を行った。
平成15年 4月 2日 (第72回審査会)	・ 事案の審議を行った。
平成15年 5月 7日 (第73回審査会)	・ 事案の審議を行った。
平成15年 6月 4日 (第74回審査会)	・ 事案の審議を行った。
平成15年 7月 2日 (第75回審査会)	・ 事案の審議を行った。
平成15年 7月30日 (第76回審査会)	・ 事案の審議を行った。
平成15年 9月 3日 (第77回審査会)	・ 事案の審議を行った。
平成15年10月 1日 (第78回審査会)	・ 答申案のとりまとめを行った。
平成15年11月 4日	・ 実施機関に対して答申を行った。

(参 考)

奈良県情報公開審査会委員名簿

(五十音順・敬称略)

氏 名	役 職 名	備 考
いけだ としお 池田 敏雄	関西大学教授（行政法）	会 長
さとう こういち 佐藤 公一	弁 護 士	会 長 代 理
さわにし やすちか 澤西 康允	元産業経済新聞大阪本社奈良支局長	
まつむら けいこ 松村 佳子	奈良教育大学教授（理科教育）	
わたなべ まさる 渡辺 賢	帝塚山大学教授（行政法）	

(平成15年11月 4日現在)