

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15年3月6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、「風保第16号の17（平成14年8月21日）『県立月ヶ瀬神野山自然公園特別地域内における無許可の工作物（無線中継所）にかかる指示について』の文書にて指示し、行為者によって提出などされた計画書又は報告書あるいは異議（不服）申立書などの対応書類」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15年3月20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8月21日付け奈良県指令風保第16号の17『県立月ヶ瀬神野山自然公園特別地域内における無許可の工作物（無線中継所）にかかる指示について』により指示したことに係る協議報告書（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

- 1 協議出席者相手方氏名
- 2 事前協議内容
- 3 協議資料

（2） 開示しない理由

条例第7条第2号に該当。

- 1 個人に関する情報であって、特定の個人が識別されるため。

条例第7条第5号及び第6号に該当。

- 2, 3 審議、検討に関する情報であって、実施機関内部の検討がまだ十分でない情報が公になり意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれがあるととも

に、県が行う事務に関する情報であって、行政指導等の決定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15年5月7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、事務協議内容及び協議資料（以下「本件不開示情報」という。）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、協議出席者相手方氏名については、異議申立ての対象になっていない。）

4 諮問

平成15年5月19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) 実施機関の理由説明書では、条例第7条第5号該当性について、「県の内部又は相互間における審議、検討又は協議に関する情報であって・・・」としているが、正確には「県の機関又は国、独立行政法人等及び他の地方公共団体の内部又は相互間における審議、検討又は協議に関する情報であって・・・」となっている。このことは、当該行政文書が請求日より三ヶ月も前に風致保全課自然景観係と行為者が話し合った「行政指導に基づく是正への事前協議」内容の報告に過ぎなく、風致保全課の課長止まりであることから見ても、県内部の他の機関との審議、検討又は協議に関する情報とは言えない。又、事前協議内容も40字以内の短かさと推定できるが、課内検討も30分かからないものであろうと推察する。

右の内容が「公にすることにより率直な意見の交換若しくは意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれ、不当に県民等の間に混乱を生じさせるおそれ又は特定の者に不当に利益を与え若しくは不利益を及ぼすおそれがある」とは思えず、実施機関は、特に奈良県はこの条項を適用しての不開示が多いとの、市民オンブ

ズマンの指摘は当を得ているとの感が強いのである。又、理由は抽象的で右のおそれが明確に示されていない。

- (2) 条例第7条第6号該当性についての実施機関の主張は、条例の規定ア～オに該当しておらず、的を外れている。その具体的事例は、具体的記述に欠け、この情報開示によってそれが原因となる説得性に全く欠けた引用である。要は、情報公開をしたくない意志だけが明瞭な非合理的説明としか言い得ない。

第4 実施機関の説明要旨

- 1 実施機関が、理由説明書等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) 自然公園にかかる事務について

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。）では、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されている。

公園条例第5条第3項の規定により、県立自然公園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があった場合は、公園条例第8条の規定により、知事は、公園の保護のために必要があると認めるときは、許可を得ずに行為を行った者に対して、公園の保護のために必要な限度において、原状回復を命じ、原状回復が著しく困難である場合に、これに代わるべき必要な措置をとるべき旨を命ずることができるとしている。

本事案は、自然公園特別地域内において、公園条例第5条第3項の規定にある知事の許可を得ずに違法に新築された工作物に対して、違反事実を把握した結果、当該工作物は自然公園の保護のために必要な是正措置をとる必要があるため、当該工作物の設置者（以下「本件業者」という。）に対し是正計画の策定を求めているもので、現在正に、当該計画の決定に向けて実施機関と本件業者との間で協議を重ねているところである。

是正計画の決定にかかる事務は、一般的にその違反行為が自然公園に及ぼす支障の程度、それに至る経緯等を総合的に判断して、その是正策を決すべきものであり、本事案においても行政指導の手法を用いながら、その解決を図るべく協議している途上である。

(2) 本件行政文書について

本事案においては、工作物の規模が大きく、影響も大きいことから、本件業者が是正計画を作成するにあたっては、実施機関との協議が不可欠であり、また、実施機関においても、本件業者の提案を公園内許可基準と照らし合わせ、公園保護のた

めに適切な是正計画であるかを判断した上で、是正計画を決定するものである。

協議の際に使用される資料は、本件業者の是正に向けた考え方が個別具体的に盛り込まれたものであり、行為者の今後の事業展開に関する情報が含まれていることも多くみられ、今後の協議の進展に大きな影響をもたらすものである。

本事案において、是正計画の事前協議を行った際に、本件業者から、是正計画の提案がなされ、その資料が提出された。本件行政文書は、その事案の重要性に鑑みて、是正計画の確定案とはいえないものの、協議内容を上司へ報告するために作成し、供覧したものである。

(3) 条例第7条第5号該当性について

本件行政文書は、本件業者との協議を行いつつ、違法に新築された工作物に対する是正計画案の可否を実施機関内部において決定するための意思形成過程中的の情報であり、当該工作物の影響が大きいことから、公にすることにより、外部からの圧力などにより是正計画の決定に不当な影響を受けるおそれがある。また、本件行政文書は、協議途上であるという性格上、変更されることがある未成熟な情報であり、公にすることにより、事前協議内容が確定されたかの誤解を招き、不当に県民や他の事業者等の間に混乱を生じさせるおそれがある。

(4) 条例第7条第6号該当性について

実施機関においては、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及び協議が継続中であり、本件不開示情報は、その是正措置の内容を決定するにあたって、事前協議段階の未確定な情報であるといえる。

この段階において、実施機関と本件業者との間で協議中の是正計画案を公にすることは、本件業者の是正に向けた個別具体的な情報であることから、信頼関係が損なわれ、是正計画について具体的な資料の提出を拒むことなどにより、適切な協議が行えなくなり、是正行為が遅延するなど、公園保護のための事務に支障を及ぼすおそれがある。

また、協議とは、事業目的の完遂を求める事業者が、是正計画書を作成するにあたり、協議相手方である実施機関の考え方を引き出したり、公園内許可基準の確認をする段階のものであって、事業者の一方的な提案の段階であることも多い。

具体的事例として、違反事業者に対して実施機関が是正指導を行い、是正計画の策定について、実施機関と当該事業者の代理人との間で協議中であつたところ、事業者及び代理人の一方的な提案の段階であつたにもかかわらず、事業者が協議段階の是正計画は決定されたものと独断で判断し、当該事業者の目指す方向へ行為された結果、さらなる違反行為を重ねることとなった事案がある。

このように、協議中であり行為者の一方的な提案の段階である情報を公にすることは、是正計画が決定されたかの誤解を招き、上記事案にも見られるような、行為者が独断でさらなる違反行為を行うなど、公園保護の目的に反する結果をもたらす

おそれがある。

- (5) 以上のことから、本件行政文書は、実施機関が行う自然公園内における是正計画決定にかかる事務に関する意思形成過程中的の情報であって、公にすることにより、意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれや、不当に県民等の間に混乱を生じさせるおそれがあり、条例第7条第5号に該当すると判断するとともに、本件不開示情報を公にすることにより、当該事務の性質上、適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあり、条例第7条第6号に該当すると判断し、一部開示決定としたものである。

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特定業者（以下「本件業者」という。）から、実施機関から求められた是正計画策定に関して事前協議を行った際に、是正計画案として提示された資料である。それらは、是正計画の確定案とは言えないものの、その事案の重要性に鑑みて、協議内容を上司へ報告するために作成し、供覧したものである。

3 条例第7条第5号該当性について

条例第7条第5号は、「県の機関並びに国及び他の地方公共団体の内部又は相互間における審議、検討又は協議に関する情報であって、公にすることにより率直な意見の交換もしくは意思決定の中立性が損なわれるおそれ、不当に県民等の間に混乱を生じさせるおそれ又は特定の者に不当に利益を与え若しくは不利益を及ぼすおそれがあるもの」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、本件業者との協議を行いつつ、違法に新築された工作物に対する、本件業者からの是正計画案の適否を実施機関内部において決定するための意思形成過程中的の情報であり、当該工作物の影響が大きいことから、公にすることにより、外部からの圧力などにより是正計画の決定に不当な影響を受けるおそれがあり、また、協議途上であるという性格上、変更されることがある未成熟な情報であり、公にすることにより、事前協議内容が確定されたかの誤解を招き、不当に県民や他の事業者等の間に混乱を生じさせ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5号前段要件該当性について

本件不開示情報は、実施機関が違反行為を行った本件業者に対してその是正策を求め、それに応じて是正計画の策定のために行った協議に際して提出した協議資料及び実施機関の作成した協議報告書のうち協議内容に関する部分である。

実施機関は、違反行為が発覚したときには、まずは、行政指導の手法を用いてその是正を図っていくことが通常であり、本事案においても、現時点では、行政指導の手法を用いて指導中である。

従って、本件不開示情報の内容を実施機関が、是正計画として決定していない以上、未だ行政指導中の情報であり、実施機関内部における検討に関する情報であると認められる。

(2) 条例第7条第5号後段要件該当性について

実施機関の説明によれば、本件不開示情報は、実施機関が諸般の事情を総合的に勘案した是正計画を策定するための指導中における検討材料として本件業者から提供を受けた情報であることが認められる。

これらの情報は、実施機関において公園内許可基準と照らし合わせ、総合的観点からその是正計画の可非を決定するため、実施機関内部において検討に付されるべきものである。

従って、これらの情報の内容は、未だ確定したものととは到底言えない最終的是正計画決定に至る意思形成過程にある情報といわざるを得ない。また、検討途上にあることから、変更される余地のある未成熟な情報であるとも言える。

よって、これらを現時点において公にすることは、外部からの影響を受け是正計画の決定に不当な影響を受けるおそれ及び社会的に混乱を生じさせるおそれがあると認められる。

(3) まとめ

よって、本件不開示情報は、条例第7条第5号に該当する情報であると判断する。

4 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、事前協議段階の未確定である本件業者の一方的な提案の段階の情報であって、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

本件不開示情報は、実施機関が所管する自然公園内において本件業者が違法に設置した工作物に関する是正計画の策定に関する情報であるため、条例第7条第6号前段に該当すると認められる。

(2) 条例第7条第6号後段要件該当性について

本件不開示情報は、実施機関により、行為者に対して是正指導を重ねている段階において、本件業者が、自社の将来の事業展開を考慮した結果として、是正に向けて実施機関に示した個別具体的な情報である。

このような是正計画の検討段階で本件不開示情報を公にすることは、本件業者との信頼関係が損なわれ、是正計画について具体的な資料の提出を拒むことなどにより、是正事務の目的である是正計画の迅速な策定を困難にし、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、一方的な提案の段階である情報を公にすることは、是正計画が決定されたかのような誤解を招き、本件業者が独断でさらなる違反行為を行ったり、他の業者に対して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。

(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15年 5月19日	・ 実施機関から諮問を受けた。
平成15年 7月17日	・ 実施機関から理由説明書の提出を受けた。
平成15年 8月20日	・ 異議申立人から意見書の提出を受けた。
平成15年 9月 3日 (第77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10月 1日 (第78回審査会)	・ 事案の審議を行った。
平成15年11月 5日 (第79回審査会)	・ 事案の審議を行った。
平成15年12月 3日 (第80回審査会)	・ 答申案のとりまとめを行った。
平成15年12月25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12月25日現在)