

## 答 申

### 第1 山口県情報公開審査会（以下「審査会」という。）の結論

山口県知事（以下「実施機関」という。）が平成26年(2014年)6月9日付け平26港湾第142号で行った公文書の部分開示決定（以下「本件処分」という。）については妥当である。

### 第2 異議申立てに至る経過

#### 1 公文書の開示請求

異議申立人は、平成26年5月16日付けで実施機関に対し、山口県情報公開条例（平成9年山口県条例第18号。以下「条例」という。）第6条の規定により、「上関原発の埋め立て免許延長申請にかかる県が発出した中国電力への6回目の補足説明の内容」の開示請求（以下「本件請求」という。）を行った。

#### 2 公文書の特定

実施機関は、本件請求に係る公文書として、「平成26年5月14日付け平26港湾第110号で中国電力株式会社に送付した「設計概要変更・工事竣功期間伸長許可申請書及び添付図書に関する補足説明について」」（以下「本件公文書」という。）を特定した。

#### 3 実施機関の処分

実施機関は、本件処分を行うとともに、その旨を異議申立人に通知した。

#### 4 異議申立て

異議申立人は、本件処分を不服として、平成26年8月4日付けで行政不服審査法（平成26年法律第68号）による改正前の行政不服審査法（昭和37年法律第160号）第6条の規定に基づく異議申立てを行った。

### 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、全面開示を求めるというものである。

#### 2 異議申立ての理由

部分開示の理由として、実施機関は条例第11条第3号及び第5号を挙げるが、条例の解釈及び運用を定めた条例第4条に照らせば、到底承服できず、積極的な情報提供を定めた条例第24条にも反している。

#### 3 実施機関の理由説明に対する意見

##### (1) 趣旨

大量の放射性物質を拡散させ、多くの被災者を生んだ東京電力福島第一原子力発電所事故により、原子力発電の安全性や是非について国民的な議論が高まっている。中国電力株式会社（以下「本件法人」という。）が計画している上関原発に関する情報についても、県民の関心は以前にも増して高くなっており、その原

発建設の前提となる公有水面埋立てについても例外ではない。本件法人が埋立免許の延長申請を提出した平成24年10月以降、実施機関である県は審査のため、本件法人に対して複数回にわたって補足説明を求め、その回答を得ているが、一年半以上の期間が経過しても許可、不許可の判断をせず、平成26年5月14日にはさらに1年後を回答期限として補足説明の照会を行うという異例の状態が続いている。そればかりか、実施機関である県はどのような補足説明を求めたのかを明らかにせず、県政運営上、不透明である。そもそも条例は、第1条で制定の意義について「県政の公正な運営を図るとともに、その運営に対する県民の理解及び信頼を確保し、もって県民の県政への参加を一層促進することを目的」と記されており、第4条に「実施機関は、この条例の解釈及び運用に当たっては、公文書の開示を求める者の権利を最大限に尊重しなければならない」とあり、さらに第24条には「県民が必要とする情報を積極的に提供する」との規定がある。法令を遵守すべき立場にあるにもかかわらず、本件処分は、これらの条文に反した行動と言わざるを得ない。開示を求める。

(2) 条例第11条第3号の適用について

第1に、実施機関は、本件処分の理由として、条例第11条第3号を挙げ、「法人等に関する情報であつて、公開することにより当該法人等に不利益を与えるおそれがあるものは非開示情報とされている」と説明する。しかし、そもそも条例第11条本文には「開示をしないことができる」との規定があつて、非開示が原則ではない。条例解釈に誤りがある。

第2に、実施機関が部分開示決定した本件公文書の内容は、公有水面埋立てという公共性が高い事業に関するもので、電源開発としての原発建設につながる事業でもあり、極めて高い公共性を帯びている。前述のとおり、原発に関しては県民の関心が高い状況にある。条例第11条第3号ハには、当該法人等の不利益を与えるおそれがある情報であつても、「イ又はロに掲げる情報に準ずる情報であつて、公開することが公益上必要であると認められるもの」との例外規定があり、条例第11条第3号が安易に適用されることがあつてはならない。

第3に、実施機関は、本件処分について、条例第11条第3号を挙げ、「法人等に不利益を与えるおそれがあるもの」と主張するが、その具体的な根拠が明示されていない。

(3) 条例第11条第5号の適用について

第1に、実施機関は、本件処分の理由として、条例第11条第5号を挙げ、「公開することにより、当該事務若しくは事業又は将来の同種の事務若しくは事業に係る意思形成に著しい支障が生ずるおそれがあるものは非開示情報とされている」と説明する。しかし、条例第11条本文は「開示をしないことができる」との規定であつて、非開示が原則ではない。条例解釈に誤りがある。

第2に、実施機関は、未成熟な情報を公開することにより「本件情報の内容のみによって、それが事務処理等における県の対応方針であるかのように理解され、又は推認されたりすること等により、県民に重大な誤解や混乱を与えたり助長したりするおそれが大きい」と主張するが、前述のとおり、すでに審査は相当長期

間に及んでいる。平成22年8月に実施機関である県が当初、本件法人に許可した埋立免許の審査期間から考えると異常な状態である。実施機関である県が許可、不許可の判断をしないことが県民並びに本件法人に無用な誤解、混乱、不利益を与えていると考えられ、その審査内容を明らかにするべきである。

第3に、実施機関は、裁判上も公開されておらず、係争中の訴訟遂行にも重大な影響を与えると主張する。しかし、提訴の背景を思料するに、実施機関である県の情報公開の在り方について県民の一部が疑問を呈した結果であって、実施機関である県がこの姿勢を反省するならまだしも、訴訟を理由に部分開示決定することは何ら理由になっていない。

#### (4) 補足

審査会における審査期間をみると、諮問を受けてから答申までに1年以上経過している事案も少なくない。仮に実施機関の決定が誤りであるとすれば、県民の知る権利が長期間侵害されている状態であり、迅速な審査をお願いする。

### 第4 実施機関の説明要旨

#### 1 本件公文書の内容及び構成

本件公文書は、平成20年10月22日に交付された上関原子力発電所に係る公有水面埋立免許（以下「本件埋立免許」という。）について、事業者から平成24年10月5日付けで申請されている竣功期間の伸長及び設計概要の変更に関して、平成26年5月14日付けで事業者に照会した「設計概要の変更・工事竣功期間伸長許可申請書及び添付図書に関する補足説明について」であり、当該照会は、埋立免許権者である県が、公有水面埋立法（大正10年法律第57号）上の変更申請の要件である正当な事由の有無を判断するために、事業者に対して当該申請に関して不明な点について補足説明を求めたものであり、本件公文書は、記号番号、日付、受信者名、発信者名、公印、標題、本文、担当班名及び別紙により構成されている。

#### 2 部分開示決定とした理由

条例第4条の規定によれば、実施機関は、当該条例の解釈及び運用に当たっては、公文書の開示を求める者の権利を最大限に尊重しなければならないとされており、本件公文書のように、一件の公文書に複数の情報が記録されている場合には、情報ごとに開示情報に該当するかどうかを審査し、条例第11条各号の非開示事項に該当する情報が記録されている部分があるときは、条例第12条によれば、その部分を除いて開示しなければならないとされているが、この「非開示事項に該当する情報が記録されている部分」については、総務省行政管理局編「詳解 情報公開法」によると、公開することにより不利益、支障の生ずる「おそれ」があると認められるひとまとまりの情報が非開示情報の単位となるとされている。また、ある事柄についての独立した一体的な知らせとして意味があるものとなるべき部分が全体として一個の情報を構成するとした裁判例がある（大阪地裁平成16年1月16日判決）。さらに、大阪府知事交際費公開訴訟差戻上告審判決（最高裁平成13年3月27日判決）によれば、非開示事由に該当する独立した一体的な情報を更に細分化し、その一部を非公開とし、その余の部分を公開することまでも義務づけていないとされている。

このことから、本件公文書の非開示部分については、そこに記録された情報が、条例第11条第3号及び第5号に該当する「おそれ」があると認められるひとまとまりの情報であり、独立した一体的な知らせとして意味があることから、それを細分化することなく非開示としたものである。

条例第11条第3号及び第5号に該当する理由は、以下のとおりである。

(1) 条例第11条第3号該当（法人等情報）

条例第11条第3号の規定によれば、法人等に関する情報であって、公開することにより当該法人等に不利益を与えるおそれがあるものは非開示情報とされている。

これは、原則として法人等の事業活動の自由を保障しようとするものであり、「法人等に関する情報」とは、法人等の組織や事業に関する情報のほか、法人等の権利利益に関する情報等法人等と何らかの関連性を有する情報をいうものと解され、「不利益を与えるおそれ」とは、公にすることにより当該法人等の権利、競争上の地位、その他正当な利益を害するおそれをいうものであると解される。

本件公文書は、前述のとおり、公有水面埋立免許権者である県が、公有水面埋立法上の変更申請の要件である正当な事由の有無等を判断するために、事業者に対して当該申請に関して不明な点について補足説明を求め、これに対して事業者が申請者として説明を行ったものであり、事業者は当該変更申請により、期間伸長及び設計概要の変更の許可を受け、公有水面の埋立ての継続を目指すものであり、事業者の埋立ての権利に関する情報である「法人等に関する情報」に該当する。

また、本件埋立免許については、現在、事業者から出願事項の変更の申請がなされ、県はその申請内容について具体的に公有水面埋立法に基づき、変更の許可又は不許可について審査を行っている最中であることから、当該公文書を公開することにより、現在進行中である埋立免許権者としての県の審査に影響を与えるおそれがあり、事業者の正当な利益を害するおそれがあるといえる。

この点、本件公文書が、法人等に不利益を与える情報であるかどうかの判断については、公開する場合における不利益の有無等について当該法人等に意見書の提出の機会を与えるなど、事前に十分な調査を行うことにより、客観的に判断する必要があるが、本件公文書の非開示部分については、事前に事業者に第三者としての意見を照会した結果、事業者から、審査への影響が懸念される、法人の不利益情報に該当する等を理由として、開示について支障がある旨の意見書の提出を受けているところである。

以上のことから、本件公文書の非開示部分は、条例第11条第3号に規定する「公開することにより、当該法人等に不利益を与えるおそれがあるもの」に該当する。

なお、本号イでは、法人等の事業活動によって生ずる危害から人の生命、身体又は健康を保護するため、公開することが必要であると認められる情報については、法人等に不利益を与えてもなお公開すべき情報である旨の例外規定があるが、ここでいう「危害」とは、現に発生しているか、将来発生するであろうことが確

実である人の生命等に対する危険及び損害をいうのであって、本件公文書の非開示部分については、公有水面埋立法に基づく埋立免許に係る情報であり、公開しないことによって人の生命等に対する危険及び損害が発生するか、将来発生するであろうことが確実とは言い難く、法人に不利益を与えてまで公開すべき情報とはいえないため、本件公文書の非開示部分については、本号イには該当しない。

(2) 条例第11条第5号該当（意思形成過程情報）

条例第11条第5号の規定によれば、県の機関の事務又は事業に係る意思形成の過程において行われる県の機関の内部若しくは相互間又は県の機関と国等との間における審議、調査、研究、協議等に関する情報であって、公開することにより、当該事務若しくは事業又は将来の同種の事務若しくは事業に係る意思形成に著しい支障が生ずるおそれがあるものは非開示情報とされている。

そして、「意思形成の過程」とは、特定の事務又は事業における個々の決定手続等が終了するまでの過程のほか、当該事務又は事業が複数の決定手続等を要する場合には、当該事案に係る全体としての最終的な意思決定が終了するまでの過程をいうものと解される。

ところで、公有水面埋立法の規定によれば、出願事項に変更がある場合、事業者から申請があり、同法に規定する要件に該当するときは、知事は変更を許可することができることとされている。

本件埋立免許については、現在、事業者から出願事項の変更の申請がなされており、**県**はその申請内容について具体的に公有水面埋立法に基づき、変更の許可又は不許可についての審査を行っている最中であり、本件公文書は、前述のとおり、公有水面埋立免許権者である**県**が、公有水面埋立法上の変更申請の要件である正当な事由の有無等を判断するために、事業者に対して当該申請に関して不明な点について補足説明を求め、これに対して事業者が申請者として説明を行ったものであり、出願事項の変更に関する事務についての決定手続等が終了するまでの意思形成過程にある情報に該当するものである。

そして、**県**が審査を継続している中で、このような意思形成過程にある未成熟な情報を公開することは、本件情報の内容のみによって、それが事務処理等における**県**の対応方針であるかのように理解され、又は推認されたりすること等により、県民に重大な誤解や混乱を与えたり助長したりするおそれ大きい。

とりわけ、原子力発電所やそれに係る埋立免許については様々な意見があり、本件埋立免許についても、その取扱いについては公有水面埋立ての当初免許時から県民に広く関心が持たれている中で、現在審査段階にある当該審査に係る内容の確認等が終了していない未成熟な情報を公開することは、原子力発電に賛成又は反対する人々や県民に極めて重大な誤解や混乱を与えたり助長したりすることとなり、推進運動や反対運動に関わる住民や広く県民に冷静かつ理性的に説明することがより一層困難となり、県民及び事業者その他の関係者に、**県**が行う審査についての無用の予断や誤解を与え、より一層の混乱を招くものである。

また、かかる無用な誤解や混乱の結果、**県**は審査途中の出願事項の変更の審査について不当な影響を受け、審査が不十分な状態での行政処分の判断を迫られる

等、意思決定の中立性が不当に損なわれ、**県**の適正な事務の実施に著しい支障が生ずるおそれがあるものと考えられる。

さらに、現在係争中の上関原発建設計画に係る公有水面埋立免許処分取消訴訟等においても、原告から本件公文書等の提出を求められているが、**県**は当該公文書の提出は必要ないと主張し、裁判所も今もって提出の判断を下しておらず、裁判上も公開されていない中、当該公文書を公開することは、適切に主張を進めてきた**県**の今後の訴訟遂行にも重大な影響を及ぼすこととなる。

なお、前述のとおり、現在、本件埋立免許については、**県**は事業者からの出願事項の変更申請について審査を行っている最中であり、この変更申請に係る補足説明の回答内容全体が、**県**の審査の対象であることから、回答内容全体を非開示としたものである。

以上のことから、本件公文書の非開示部分は、条例第11条第5号に規定する「当該事務に係る意思形成に著しい支障が生ずるおそれがあるもの」に該当する。

### 3 その他参考事項

以上が、本件処分を行った理由であるが、本件処分の決定に当たっては、条例第1条の県民の知る権利や条例第4条の公文書の開示を求める者の権利等を尊重し、原則開示という条例の趣旨にしたがい、現時点で公開できる最大限のところまで開示している。

また、審査が終了し、出願事項の変更の許可又は不許可の行政処分を**県**が行った後においては、意思形成過程でなくなることから、今回非開示とした部分についても、開示が可能になる部分が出てくるものと考えられる。

## 第5 審査会の判断

### 1 本件公文書の内容及び性格

本件公文書は、本件埋立免許について、事業者である本件法人から申請されている竣功期間の伸長及び設計概要の変更に関して実施機関が求めた補足説明のための照会文書であり、実施機関の職員が職務上作成した文書であって、当該実施機関の職員が組織的に用いるものとして、当該実施機関が保有しているものであることから、条例第2条第2項に規定する「公文書」に該当する。

### 2 条例第11条について

#### (1) 第3号について

第11条は、実施機関は、第3号に規定する「法人その他の団体（以下「法人等」という。）に関する情報又は事業を営む個人の当該事業に関する情報であって、公開することにより、当該法人等又は当該個人に不利益を与えるおそれがあるもの」は開示しないことができるとしている。

これは、原則として法人等又は事業を営む個人の事業活動の自由を保障しようとする趣旨である。

しかし、公益上公開することが必要と認められるものがあることから、同号イからハマまでに規定する「法人等又は個人の事業活動によって生ずる危害から人の生命、身体又は健康を保護するため、公開することが必要であると認められる情

報」、「法人等又は個人の違法又は不当な事業活動によって生ずる支障から人の生活を保護するため、公開することが必要であると認められる情報」及び「イ又はロに掲げる情報に準ずる情報であって、公開することが公益上必要であると認められるもの」については、開示をしないことができる情報から除くこととされている。

なお、「当該事業に関する情報」とは、営利を目的とするかどうかを問わず、事業内容、事業資産、事業所得等事業活動に関する一切の情報をいい、「不利益を与えるおそれがあるもの」に該当する典型的なもの及び具体例としては、販売上のノウハウに関する情報として顧客名簿や新製品の販売計画書、工場設備投資計画書などが、信用上不利益を与える情報として不祥事件報告書などが、人事等専ら法人の内部管理の情報として内部監査実施状況報告書などが考えられている。

また、「危害」とは、現に発生しているか、将来発生するであろうことが確実である人の生命等に対する危険及び損害をいい、「保護する」とは、未然防止、排除、拡大防止又は再発防止をいい、「イ又はロに掲げる情報に準ずる情報」とは、生活環境、自然環境の破壊等に関する情報をいうものと考えられている。

## (2) 第5号について

条例第11条は、実施機関は、第5号に規定する「県の機関（県が設立した地方独立行政法人を含む。以下同じ。）又は国等の機関（県の機関を除く。以下同じ。）の事務又は事業に係る意思形成の過程において行われる県の機関の内部若しくは相互間又は県の機関と国等の機関との間における審議、調査、研究、協議等に関する情報であって、公開することにより、当該事務若しくは事業又は将来の同種の事務若しくは事業に係る意思形成に著しい支障が生ずるおそれがあるもの」は開示しないことができるとしている。

これは、県の機関又は国等の機関の事務又は事業に係る意思形成に著しい支障が生ずるおそれのある情報を非開示とすることを定めたものであり、例えば、行政内部で審議中の案件又は内容の正確性の確認を終了していない資料等で、公開することにより、県民に無用の誤解を与え、又は無用の混乱を招くおそれがある情報、行政内部の会議、意見交換の記録等で、公開することにより、行政内部の自由な意見又は情報の交換が妨げられるおそれがある情報等が該当するとされている。

また、「意思形成の過程」とは、特定の事務又は事業における個々の決定手続等が終了するまでの過程のほか、当該事務又は事業が複数の決定手続を要する場合には、当該事案に係る全体としての最終的な意思決定が終了するまでの過程をいうとされている。

なお、「著しい支障が生ずるおそれ」があるかどうかについては、実施機関の裁量をできるだけ限定しようとする趣旨から、単なる「支障」では足りず、また、「おそれ」の有無及び程度についても客観的、具体的に判断しなければならず、適用に当たっては、「原則開示」の趣旨を踏まえて、いたずらに拡大解釈するなど恣意的な運用を行うことのないよう十分留意しなければならないとしている。

## 4 本件公文書について

本件公文書は、実施機関が本件法人に対して補足説明を求めた照会文書であり、提出方法等を記載した送付文と説明事項を記載した別紙で構成されている。

本件公文書の別紙をインカメラ審理により実際に見分したところ、実施機関が開示しないとしている「別紙に記載の個別事項の照会内容」の部分には、5つの見出し符号ごとに個別具体的な照会内容が記載されていることを確認した。

この照会内容は、実施機関からの照会に対する本件法人のそれまでの回答内容等に係る不明な点について、実施機関が審査上必要となる補足説明を求めているものであり、実施機関の審査段階における未成熟な情報といえる。

また、原子力発電やそれに係る埋立免許については、県民に広く関心が持たれ、多数の反対運動等が展開されている中で、審査の途中段階にあるこれらの情報を開示することは、実施機関の審査に対する様々な憶測を呼ぶこととなり、未成熟な情報やその一部のみが一人歩きするなど、県民及び事業者その他の関係者に、無用の誤解を与え、又は無用の混乱を招くおそれがあると考えるのが相当である。

したがって、本件処分の時点においては、これらの情報は、公開することにより、当該事務又は将来の同種の事務に係る意思形成に著しい支障を生ずるおそれがあると認められる。

さらに、照会内容が一体的にまとめられている本件公文書の「別紙に記載の個別事項の照会内容」の部分は、そうしたおそれを生じさせるひとまとまりの情報として捉えるべきと考えるのが相当である。

よって、本件公文書の「別紙に記載の個別事項の照会内容」の部分は、条例第11条第5号に該当し、同条第3号について判断するまでもなく非開示が妥当である。

以上の理由により、第1に掲げる審査会の結論のとおり判断する。

## 第6 審査会の審査経過等 別紙のとおり



別紙

審査会の審査経過等

年 月 日	経 過
平成26年 8月21日	実施機関から諮問を受けた。
平成26年 8月26日	理由説明書の提出を実施機関宛て依頼した。
平成26年 9月 9日	実施機関から理由説明書の提出を受けた。
平成26年 9月16日	実施機関から提出された理由説明書の写しを異議申立人宛て送付し、併せて意見書の提出を依頼した。
平成26年 9月30日	異議申立人から意見書の提出を受けた。
平成26年10月 6日	異議申立人から提出された意見書の写しを実施機関宛て送付した。
平成26年10月28日	事案の審議を行った。
平成27年 4月30日	事案の審議を行った。
平成27年 6月 4日	事案の審議を行った。
平成27年 7月28日	事案の審議を行った。
平成27年10月14日	事案の審議を行った。
平成27年12月21日	事案の審議を行った。
平成28年 2月 9日	事案の審議を行った。
平成28年 4月28日	事案の審議を行った。
平成28年 6月 7日	事案の審議を行った。
平成28年 8月 8日	事案の審議を行った。
平成28年10月11日	事案の審議を行った。
平成28年12月20日	事案の審議を行った。
平成29年 2月 7日	事案の審議を行った。

(参考)

山口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
井 竿 富 雄	山口県立大学教授	
石 原 詠美子	弁護士	
沖 本 浩	弁護士	会長
高 松 恵 子	司法書士	
森 永 敏 夫	公認会計士	会長職務代理者

(平成29年2月7日現在)