

答 申 情 第 1 0 1 号

平 成 3 1 年 1 月 2 2 日

京 都 市 長 様

京都市情報公開・個人情報保護審査会

会 長 佐 伯 彰 洋

(事務局 総合企画局情報化推進室情報管理担当)

京都市情報公開条例第18条第1項の規定に基づく諮問について (答申)

平成30年5月11日付け都景風第5号をもって諮問のありました下記のことについて、
別紙のとおり答申します。

記

特定事案に係る指導状況を示す文書の公文書公開請求拒否決定事案 (諮問情第161号)

(別紙)

1 審査会の結論

諮問庁が行った公文書公開請求拒否決定処分は妥当である。

2 審査請求の経過

- (1) 審査請求人は、平成30年4月3日に、諮問庁に対して、京都市情報公開条例（以下「条例」という。）第6条第1項の規定により、「H◇◇. ◇◇. ◇◇付許可番号**号に係る指導状況を示す文書あるもの全て 場所京都市●●」の公開を請求（以下「本件請求」という。）した。
- (2) 諮問庁は、本件請求に対し、公文書公開請求拒否決定処分（以下「本件処分」という。）をし、平成30年4月17日付けで、その旨及びその理由を次のとおり審査請求人に通知した。

本件公開請求は、当該文書の存否を明らかにするだけで、法人に対する許可についての指導及び違反指導の有無が明らかとなるものである。

文書の公開又は非公開により、法人の事業活動上の地位その他正当な利益を害するおそれ及び本市の事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあり、条例第7条第2号及び第6号の非公開情報を公開することになるので、京都市情報公開条例第9条第1項の規定の規定により、存否を明らかにせず、非公開とするのが相当であると判断されるため（仮に当該文書が存在するとしても条例第7条第2号及び第6号により非公開情報に該当するものである。）。

- (3) 審査請求人は、平成30年4月23日に、本件処分を不服として、行政不服審査法第2条の規定により、本件処分の取消しを求める審査請求をした。

3 審査請求の趣旨

本件審査請求の趣旨は、本件処分の取消しを求めるというものである。

4 諮問庁の主張

弁明書及び審査会での職員の説明によると、諮問庁の主張は、おおむね次のとおりであると認められる。

(1) 本件請求に係る文書について

ア 京都市自然風景保全条例（以下「自然風景条例」という。）では、自然風景の保全を図るため必要があると認めるときは、是正命令を行うことができる（自然風景条例第20条）とともに、当該是正命令を受けた者が正当な理由がなくてその命令に従わないときは、その旨及びその命令の内容を公表することができる（自然風景条例第24条）こととされている。

イ 加えて、是正命令の前段階として、行為者に対して文書や口頭によって行政指導を行うことがある。

ウ また、自然風景条例第9条に基づく許可を受けようとする申請者に対し、申請内容の現状変更行為等について行政指導を行うことがある。

今回審査請求人は、自然風景保全地区内の特定の場所に係る現状変更行為又は新築等の許可があることを所与の前提にしたうえ、当該許可に係る行政指導があったことをも所与の前提として、当該指導の状況を示す文書を求めているものである。

そして、当該文書については、その存否を明らかにするだけで、一般に公表されている土地登記によって特定される、請求内容に記載された場所に係る土地所有者等（法人）に対して、自然風景条例に関する行政指導を行っているか否かの事実が明らかとなるものである。

(2) 条例第7条第2号及び第6号に該当することについて

ア 条例第7条第2号に該当することについて

(ア) 本件請求に係る公文書の存否を明らかにすると、請求内容に記載された場所に係る土地所有者等に対して自然風景条例に関する行政指導を行っているか否かの事実が明らかとなる。仮に行政指導があったとして、このことが明らかになると、当該特定の土地で行われている行為が自然風景条例上の違反状態となっている蓋然性が高いことがわかる。

一方、自然風景条例では、是正命令に至った案件に係る土地の所有者のみを公表することを予定している（自然風景条例第20条第2項）ことから、是正命令までに至らない違反行為者等については、自身の行為が違反状態であることや、当庁により指導を受けていることを一般に公表することを予定していない。しかし、公文書の存否を明らかにすることによって、一般に公表されている土地登記によって所有者を誰でも確認することができることから、いまだ命令の対象にまで至っていない特定の法人が、指導を受けている土地の所有者として特定されてしまう。したがって、このような情報を明らかにすることにより、当該土地を所有する法人の社会的評価が損なわれることが認められ、法人の事業活動上の地位その他正当な利益を明らかに害するおそれがある。

(イ) また、本件請求に係る公文書の存否を明らかにすると、当該特定の土地において請求内容に記載された場所に係る土地所有者等が自然風景条例上の許可の申請を行っている又は今後行おうとしている蓋然性が高いことがわかる。自然風景条例第9条第1項における許可については、いまだ許可を受けていない状況においてこれに係る相談を当職に行っていることを明らかにすることは、当該条例の予定していることではない。

したがって、このような情報を明らかにすることにより、当該土地を所有する法人の事業活動予定が明らかになることが認められる。

(ウ) 以上のとおり、法人の事業活動上の地位その他正当な利益を明らかに害するおそれがあるから、条例第7条第2号に該当する。

イ 条例第7条第6号に該当することについて

(ア) 自然風景条例に関する違反の是正に係る行政指導は、本市が裁量権を行使して適時、適切に行う是正命令の前段階であることから、その指導の有無が一般に公開されると、今後、正確な事実の把握を困難にし、違反是正の完了の遅延、本市の命令権行使に係る時期等の判断への影響を与える可能性がある。

(イ) さらに、同条例に関する許可は裁量行為であり、「自然風景に悪影響を及ぼさないこと」といった定性的な許可基準への適合性を審査するにあたっては、自然風景条例の趣旨から望ましいかたちにするうえで、申請者が希望する現状変更行為の規模を小さくさせるなどの行政指導を適宜行っている。そこで、許可に至るまでの段階における指導の有無が一般に公開されると、許可の可否の判断に必要な正確な事実の把握が困難になるなど、本市の適切な行政指導への影響を与える可能性がある。

(ウ) 以上のとおり、本市の事務の適正な遂行上支障があるから、条例第7条第6号に該当する。

(3) 以上のとおり、本件処分に違法又は不当な点はない。

5 審査請求人の主張

審査請求書、反論書及び審査会での審査請求人の説明によると、審査請求人の主張は、おおむね次のとおりである。

(1) 指導に関する文書があるはずなので公開してほしい。京都市●●、□□の隣接地◆◆

の土地△△に土砂・汚染水の被害がある申し出人の請求・明確に求める

(2) 京都市●●

自然風景保全地内に於ける現状変更行為等の許可申請書（平成##年##月##日
▲▲株式会社 代表取締役 ■■）

(3) 京都風致課が、平成##年##月##日に受理した。道路災害箇所復旧計画図が、現状とは違う事実。

(4) 盛土した隣接地◆◆所有の△△へ〇〇が、埋立をした土砂の流出・廃棄物が、隣接地へ流出した事実の指導の公開。

(5) 隣接地が私の土地で、上流が〇〇である。第一発見者は私である。これについて、京都市の風致課に行き、土砂流出と廃棄物が自分の土地に入っているがその指導はどういうふうになっていますかと相談した。その時に、正式に〇〇から埋立の申請をされているので許可を下ろしたと言われて、私は、情報公開請求をして、風致課からその書類をもらった。申請の届けの書類と計画書と、埋立が終わった後の形が申請書類と違っていた。これが一点である。

(6) 10メートルから20メートルほど高いところから土砂を投棄すると当然下流に流れていく。その対策がされていないため、対策をしたのか否かという点。

(7) 現状、隣接地の土砂と廃棄物が自分の隣接地に流れてきていることについての指導をしたのか否かを聞いたところ、拒否されたため、その公開を求めるものである。

6 審査会の判断

当審査会は、諮問庁の主張及び審査請求人の主張を基に審議し、下記のとおり判断する。

(1) 公文書公開請求拒否決定処分について

一般に、公文書公開請求に対しては、当該請求の対象となる公文書の存否を明らかにしたうえで公開決定等を行うことが原則である。

しかしながら、当該請求に対して公文書の存否を明らかにしただけで条例第7条各号の非公開情報の規定により保護されるべき利益が損なわれる場合があり、そのような場合には、公文書の存否を明らかにしないで当該請求を拒否することができる。

この公文書公開請求拒否の決定に当たっては、公文書の存否を明らかにすることにより生じる個人又は法人等の権利利益の侵害や事務事業の支障等を条例第7条各号の規

定の趣旨に照らして、具体的かつ客観的に判断しなければならず、通常の公開決定等により対応できる場合にまで、拡大解釈されることのないよう、特に慎重な判断を行う必要がある。

(2) 本件請求に係る文書について

ア 審査請求人は、求める文書について公文書公開請求書で「H◇◇. ◇◇. ◇◇付許可番号**号に係る指導状況を示す文書あるもの全て 場所京都市●●」と記載している。ここでいう「許可番号」が何に関するものなのか、公文書公開請求書の記載からは明らかではないが、事務局をして諮問庁に確認させたところ、審査請求人は、本件請求に先立って、当該場所における自然風景条例に基づく許可申請に関する文書を請求し、諮問庁は、「自然風景保全地区内における行為について(許可)の許可申請書」を特定したうえ、一部公開決定がなされており、その後、審査請求人から当該許可や指導について質問等を受けていたとのことであった。

また、審査請求人からの反論書を確認すると、「自然風景保全地内に於ける現状変更行為等の許可申請書」等の記載が見られ、先の一部公開決定を踏まえたものと解される。

これらのことからすると、審査請求人が本件請求でいう「許可番号」とは、自然風景条例において規定している現状変更行為又は新築等の許可に係る番号のことであると認められる。

イ 以上のことから、審査請求人が求めている文書は、自然風景条例の規定に基づく許可(平成◇◇年◇◇月◇◇日付け、許可番号**号、場所●●)に係る行政指導の状況を示す文書であると認められる。

(3) 本件処分における条例第7条第2号の該当性について

ア 条例第7条第2号について

(ア) 本号は、公開することにより、法人その他の団体又は事業を営む個人の競争上又は事業活動上の地位を明らかに害すると認められる情報が記録された公文書について、非公開とすることを定めたものである。「当該事業に関する情報」とは、営利を目的とすると否とを問わず、事業活動に関する一切の情報をいう。

(イ) 本号に該当するかどうかの判断を要するものは、製造、加工等の過程に係る技術上のノウハウ、営業活動上の秘密、信用力や専ら法人等の内部に関するもののほか、法人等の名誉、社会的評価などが損なわれると認められるものとされている。

イ 諮問庁は、仮に審査請求人が求める文書が存在する場合、条例第7条第2号に該当する理由として、次のとおり主張している。

本件請求に係る公文書の存否を明らかにすると、請求内容に記載された場所に係る土地所有者等に対して自然風景条例に関する行政指導を行っているか否かの事実が明らかとなる。仮に行政指導があったとして、このことが明らかになると、当該特定の土地で行われている行為が自然風景条例上の違反状態となっている蓋然性が高いことがわかる。

一方、自然風景条例では、是正命令に至った案件に係る土地の所有者のみを公表することを予定している（自然風景条例第20条第2項）ことから、是正命令までに至らない違反行為者等については、自身の行為が違反状態であることや、当庁により指導を受けていることを一般に公表することを予定していない。しかし、公文書の存否を明らかにすることによって、一般に公表されている土地登記によって所有者を誰でも確認することができることから、いまだ命令の対象にまで至っていない特定の法人が、指導を受けている土地の所有者として特定されてしまう。したがって、このような情報を明らかにすることにより、当該土地を所有する法人の社会的評価が損なわれることが認められ、法人の事業活動上の地位その他正当な利益を明らかに害するおそれがある。

ウ 例えば、審査請求人が本件請求において記載している場所において、過去に是正命令及びそれに引き続く公表があったことにより、広く一般に、自然風景条例の規定に違反していること等が明らかである等といった事情がある場合においては、条例の規定に違反等した法人の社会的評価が損なわれ、事業活動上の地位その他正当な利益を明らかに害するという、諮問庁の主張に理由があるとはいえないと思料される。

エ 当審査会において、諮問庁に対し、公文書公開請求書に記載の場所に係る状況について確認したところ、是正命令に至った案件はなく、したがって、自然風景条例第20条第2項の規定に基づく公表をした事実もない。

オ このことからすると、本件請求に係る文書の存否を明らかにするだけで、本件建築物を所有する法人が公表には至らない行政指導を受けたか否かが明らかになる。このような行政指導を受けた事業者が特定されると、その結果、当該事業者の社会的評価の低下を招き、当該事業者の事業活動上の地位その他正当な利益を明らかに害すると認められる。よって、当審査会は、本件事案について、公文書の存否を明らかにしただけで、条例第7条第2号の非公開情報の規定により保護されるべき利益が損なわれる場合に該当すると判断する。

カ 以上から、諮問庁が主張する条例第7条第6号該当性について検討するまでもなく、「1 審査会の結論」のとおり判断する。

(参 考)

1 審議の経過

平成30年 5月11日 諮問
6月 4日 諮問庁からの弁明書の提出
11日 審査請求人からの反論書の提出
11月 8日 諮問庁の職員の口頭理由説明（平成30年度第7回会議）
12月13日 審査請求人の口頭意見陳述（平成30年度第8回会議）
平成31年 1月22日 審議（平成30年度第9回会議）

2 本件諮問について調査及び審議を行った部会

第1部会（部会長 佐伯 彰洋）