

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28年(2016年)1月15日付け平27港湾第417号で行った公文書の部分開示決定（以下「本件処分」という。）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28年1月6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、「①2012年10月5日付の中国電力による上関原発建設に係る公有水面埋立免許の「設計概要変更・工事竣功期間伸長許可申請書」及び、これに関わり、同年10月23日から2015年6月22日の間、山口県が中国電力に提出した「補足説明」を求める文書及び、中国電力が山口県に提出した「補足説明」（ご回答）の全文、②同上「①」に係る「伸長許可申請」の取扱いに係り、国機関との協議のための出張の復命書及び協議内容を記した文書の全文、及び同出張に要した経費を示す公文書」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、別表の公文書の件名欄に掲げる文書（以下「本件公文書」という。）、平成24年10月5日付け上総第1号で中国電力株式会社（以下「本件法人」という。）から提出された「設計概要変更・工事竣功期間伸長許可申請書」及び国土交通省との協議に係る出張に要した経費を示す文書（以下「本件公文書等」という。）並びに「平成24年10月17日、同年11月13日、平成25年2月8日、平成26年5月12日及び平成27年6月18日に行った公有水面埋立免許に関する国土交通省との協議に係る復命書」（以下「協議復命書」という。）を特定した。

3 実施機関の処分

実施機関は、平成28年1月15日付けで、協議復命書に係る本件請求について開示の決定を、協議復命書及び本件公文書等以外の公文書に係る本件請求について却下の決定を、本件公文書等に係る本件請求について本件処分を、それぞれ行うとともに、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、本件公文書に関し別表のとおり行った本件処分を不服として、平成28年3月11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、本件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

上関原子力発電所建設計画に係る公有水面埋立てに関する情報については、県民の関心が非常に高く、部分開示することにより、広く県民と共有すべき情報もあると考えており、実施機関が関連情報を基本的に独占するのは望ましいことではない。また、条例第11条第3号又は第5号が安易に適用されることがあってもならない。

3 実施機関の理由説明に対する意見

(1) はじめに

本県では、条例を1997年（平成9年）7月に制定し、同年9月から施行されている。

国の情報公開制度はやや遅れて、情報公開法、正式な法律名は「行政機関の保有する情報の公開に関する法律」というが、1999年（平成11年）5月に制定され、2001年（平成13年）4月から施行されている。この国の情報公開法は、それまでに制定されていた情報公開条例の水準を超える内容を含んだものであった。

国の情報公開法では、その第25条、地方公共団体の情報公開において、「地方公共団体は、この法律の趣旨にのっとり、その保有する情報の公開に関し必要な施策を策定し、及びこれを実施するよう努めなければならない。」としている。したがって、この条文は、情報公開制度を整備していなかった自治体に、この法律の趣旨にのっとりた整備を促すとともに、本県のように既に情報公開条例を整備している自治体に対しても、この法律の趣旨にのっとりた条例の見直しを求めているということができる。

そこで、本県の条例を、中国・四国・九州の各県の条例と対比してみたところ、「非公開事項（情報）の範囲」の規定において、「山口県情報公開条例」では（開示をしないことができる公文書）第11条本文で、「（いわゆる）非開示情報が記録されているときは、当該公文書の開示をしないことができる。」と、「できる規定」になっており、これは中四国・九州17県で唯一古い条文のままで、他は皆、「開示しなければならない」である。

さらに、非開示の範囲はできるだけ狭くするという流れであるにもかかわらず、条例第11条第5号に「意思形成の過程」の文言が、中四国・九州で唯一山口県のみ残っている。

今回、異議申立人は本県の条例そのものを争点とするものではないが、平成28年（2016年）1月15日付け平27港湾第417号で受け取った公文書部分開示決定通知書のうち（別紙2）において開示しない理由が、「条例第11条第3号該当 法人の内部管理に属する情報であり、開示すると当該法人に不利益を与えるおそれがあるため」、また、「条例第11条第5号該当 行政内部で審議中の案件に属する情報であり、開示すると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じるおそれがあるため」の羅列にすぎず、これは、「原則開示のルールの下では、非開示情報に該当するとして例外的に非開示の決定がなされた場合、その非開示決定の妥当性を立証する責任は実施機関が負うものである」

とした一般論から大きく逸脱したものであると指摘せざるを得ず、さらに、同日付け同号による公文書開示請求の却下について（通知）の却下理由が「請求のあった公文書は、作成されておらず、存在しないため」としているなど、平成27年9月定例県議会における一般質問に対する県の答弁では、「本県（情報公開）条例は、公文書の「原則開示」を基本理念としており、県民の知る権利を尊重し、県が保有する公文書の開示を請求する権利を明らかにするとともに、条例の解釈及び運用に当たっては、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規定している。こうしたことから、本県の条例施行後に制定された情報公開法や他県の条例と規定の方法は異なっているものの、趣旨及び運用において、何ら異なるものではありません。」（平成27年9月山口県議会定例会会議録第5号参照）などであったが、今回の件は、この答弁が絵空事にすぎないことを如実に物語っているのではとの疑念がぬぐえないもの、と表明した上で、以下のとおり、「理由説明書」に対する各異議申立人それぞれの具体的意見を3項目に分けて申し述べる。

(2) 部分開示決定とした理由について

条例は第4条で、「実施機関は、当該条例の解釈及び運用に当たっては、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」ことを原則として規定している。

そこで、次のとおり3とおりの意見を申し述べる。

ア 実施機関である山口県は、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、「公開することにより不利益、支障の生じる「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」などの理由を挙げて、私たちが情報公開を求めた公文書の全体を「非開示」としている。

しかし、山口県が主張する「ひとまとまり」の情報の一部は、既に県自らが公（おおやけ）にしている。公式な事例としては平成26年6月定例県議会における代表質問に対する答弁が存在している。（平成26年6月30日）

同県議会で県は、「中国電力からの上関原発建設計画に係る公有水面埋立免許の変更申請については、県として、昨年3月の5回目の補足説明の照会において、事業者の主張の根幹である、重要電源開発地点に指定された上関原発の位置づけが形式的にはなく、実質的に何ら変わらないことについて、補足説明を求めた」と、「補足説明」の具体的な内容を明らかにしている。

さらに、「中国電力からは、この度策定された新しいエネルギー基本計画においては、原子力を重要なベースロード電源と位置づけるとともに、エネルギーミックスについて「速やかに示す」とされていること、また、上関原発が指定されている重要電源開発地点制度に関して、現時点では見直すことを想定していない旨の国の見解を得ていること、さらに、今後の原発の新增設が全く認められないということではなく、エネルギーミックスの構築等様々な検討において、上関原発も当然位置づけられるものと認識しているとの新たな主張がなされました」と本件法人からの「説明」の中身も明らかにされている。

この事実は、「公開することにより不利益、支障の生じる「おそれ」があると認められる」とした県の「理由説明」には何ら根拠がないことを示しており、

「ひとまとまり」の情報として「非開示」とした県の対応は不当である。

イ 理由説明書によると、本件公文書の非開示部分については、そこに記載された情報が、条例第11条第3号、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。と述べられているが、例えば、平成27年6月県議会定例会会議録第6号26頁に「埋立免許権者である県は、中国電力の埋立免許延長申請に対し、重要電源開発地点に指定された上関原発の国のエネルギー政策上の位置づけが変わらないことについて、補足説明を求めてきたところ。これに対し、中国電力からは、2月県議会の答弁でお示ししたとおり、上関原発を位置づける重要電源開発地点の指定について、現時点に至るまで何ら変更はないとの主張がなされており、さらに、今年5月の回答においても新たな主張がなされています。県としては、いずれも一定の説明がなされていると受け止めております。」との県議会における部長答弁からして、実施機関が条例第12条（部分開示）及び第4条（この条例の解釈及び運用）を尊重しているとは言い難く、実施機関は開示できる部分について再度精査すべきである。

なお、実施機関が条例以外に理由の根拠として総務省行政管理局編「詳解情報公開法」に掲載されている大阪地裁、最高裁判決などの独立一体説を採用した判例を挙げているが、その一方で必ずしも独立一体説を採用しているとは言えない最高裁判決（平成15年11月11日「平成10年（行ツ）第167号」）もあることを付記しておきたい。

おって、公有水面埋立法第13条は、埋立ての着工及び竣功（完成）を知事の指定する期間内にしなければならないと定めている。ただし、同法第13条の2で、正当な理由があると認められるときは、期間の伸長を許可できるとしている。

事業者は、当初の竣功時期が過ぎる直前に期間伸長の申請をし、実施機関は、「正当な理由があるか否か」を判断すると称して、再三再四質問をして実質上の期間伸長を図ってきたのではとの疑念がぬぐえないままに経過し、一度目の期間伸長の期間も過ぎてしまうため、事業者が再度の期間伸長を行った極めて特殊な案件（明治学院大学の熊本一規教授が国交省港湾局総務課に照会したところ、過去の行政実例は2例しかなく、しかも、2例とも実際に期間伸長の許可が出たかどうかわからない。との回答であった。）であり、しかも部分開示された情報は公有水面埋立法第13条の2の規定によれば当然の照会事項で、全面非開示と何ら変わらないものと指摘せざるを得ない。

また、平成24年10月5日付けの期間伸長等申請から3年7か月もの時間が経過してもなお審査が継続中という異例な実施機関の対応を検証するのに必要な基本的情報は異議申立人にとって有意な情報であり、開示されるべきである。

ウ 平成27年6月定例会における、7月2日の一般質問での質疑では、「平成27年5月に会社側から2018年6月までの埋立免許の延長申請が行われた

ことなどが、県から報道関係に流されているにもかかわらず、情報公開請求に対して、報道に流れた部分さえ黒塗りで、全く示されていないのはなぜかとの問いに対し、「申請者の了解を得た上で、3点の新たな主張がなされたことなど、補足説明の内容の一部を公表し…」と本会議で答弁している。

その後の再質問・再々質問においても、「新聞記事には出ておりましたけれども…報道機関を通じて考え方を説明したもの。報道内容（3点を公表したこと）が全てでございまして…」（参照 平成27年6月山口県議会定例会会議録第5号）と公表したことを認めている。それでも、開示された文書はほとんど黒く塗りつぶされていて、県民の知る権利を無用に阻害したに他ならない。

また、県は部分開示としているが、この黒塗りの開示文書のどこが部分開示と言えるのか、すべて非開示というほかない。

(3) 部分開示されるべき範囲について

ア 条例第11条第3号該当（法人等情報）について

(ア) 理由説明書によると、法人等に不利益を与える情報であるかどうかの判断を、「事前に事業者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がされている」ことのみをもって、条例第11条第3号に該当すると判断しており、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している条例第4条の規定を遵守していない。

また、事業者より「審査への影響が懸念される」との意見書が提出されているとあるが、開示されたことにより審査内容が左右されることなどあってはならないことであり、「審査への影響が懸念される」ことを理由として非開示とされた部分は、「当該法人等に不利益を与えるおそれがあるもの」には該当しないため、開示されるべきである。

(イ) 山口県は、「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」ことを挙げ、「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」とされている。

また、県は、事前に事業者第三者としての意見を照会した結果、「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」ことも挙げられている。

しかし、公有水面埋立法に基づく審査に当たって、山口県が事業者である中国電力に求めている「補足説明」及び中国電力の「説明」の内容については、概略であれ、既に公にされているものであり、「非開示情報」に当たるものではない。

さらに、県は、「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」があることを挙げながら、「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」と決めつけていますが、この論拠は示されておらず、県の主張は正当性を著しく欠いたものであり、「非開示」の理由とはなり得ない。

イ 条例第11条第5号該当（意思形成過程情報）について

(ア) 条例では、県民の知る権利を尊重し、県の諸活動について県民に説明する責務が、全うされるようにすることが重要とされているが、「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」とする条例第4条の規定により、実施機関は、意思形成過程情報であるかないかを判断する情報の単位あるいは「ひとまとまり」は、できるだけ最小単位となるよう努力すべきであるとする。

また、部分開示については、条例第12条に、実施機関は、開示できない部分を容易に区分することができるときは、その部分を除いて、当該公文書の開示をしなければならないとされており、容易に区分できる単位として、以下の主張をする。

事業者から申請された上関原子力発電所に係る公有水面埋立免許の出願事項変更申請について、県は、許可又は不許可について公有水面埋立法の規定に基づき審査されているところであるが、その審査の具体的な内容は明らかになっていないため、平成20年6月17日付けで行われた埋立免許申請について、現在公開されている審査内容と公有水面埋立法第13条の2第1項及び第2項を参考に検討すると、県は、数点の審査項目を設定し、申請内容が条件を充たしているかどうかを審査していると類推できる。その審査項目に基づいて、補足説明が求められていると考えられ、審査項目の中の1点でも充たしていない場合は、すぐに不許可の判断が下されると考えるのが自然であるため、当初求められていた補足説明項目の中で、事業者の説明により、次の補足説明を求められていない項目は、条件をクリアしたものと考えられ、既に意思形成過程ではなく、開示されるべきと考える。また、その部分は、容易に区分できる単位であるとする。

例えば、平成24年10月23日付け及び平成24年11月22日付けで求められた補足説明は、開示された部分のみから類推すると、同じ内容の項目についての質問となっているが、平成25年1月4日付けで求められた補足説明には、「伸長期間の設定理由について」の項目がなくなっており、「伸長期間の設定理由について」の内容は、審査条件をクリアしたと考えられる。これ以外にも、補足説明により審査条件をクリアし、私たちの主張する「意思形成過程ではなくなった」項目もあると考えられるが、平成25年3月19日以降に求めている補足説明は、質問項目自体が黒塗りにより非開示とされているため判断できない。

あまりにも不誠実であり、県民の知る権利を阻害している。

(イ) 山口県は、「公開することにより、…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」ことを挙げている。

この点も前述のように、公有水面埋立法に基づく審査に当たっての「意思

形成の過程」については、概略であれ、既に公にされている。

この事実は、「公開することにより、…意思形成に著しい支障が生ずるおそれ」はないことの証左である。

もし県が「意思形成過程にある未成熟な情報」であると主張し、それを公開することにより、「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」と言うのなら、平成26年6月定例県議会などにおいて「未成熟な情報」を基に答弁したということになり、県議会及び県民を著しく軽視した対応であり、厳しい批判は避けられない。

(4) その他

事業者より提出されている補足説明には、直近のものまで図面が多く添付されており、変更許可申請が提出されてから約3年半も経過した現在も、設計概要変更についての補足説明が求められていると類推できる。設計概要変更についての審査は、工事竣功期間伸長についての審査とは違い、設計許可基準を充たしているかどうかの審査であり、国のエネルギー政策との関連もなく、淡々と審査されるべきものである。現在に至っても補正できていない設計内容であるならば、今後も設計許可基準を充たすことは困難ではないかと、多くの県民が疑義を持つところである。

通常、設計概要の変更については、申請者側の設計担当者との協議を事務レベルで進め、補正される内容と思われ、港湾課長が、文書で補足説明を求めるほどの内容ではないと考えるが、必要ないものまで補足説明を求め、東日本大震災による福島第一原子力発電所事故を原因とした県民の不安が薄れるのを待つための時間稼ぎではないかと邪推する意見も多くある。そんなことはあってはならず、県行政への不信感を払しょくするためにも、最大限の情報を公開すべきである。

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する補足説明の照会文書（7回分）（以下「**文書1**」という。）、及び当該照会に対する事業者からの回答文書（6回分）（以下「**文書2**」という。）であり、当該照会及び回答は、公有水面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、そ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、本件公文書は、**文書1**については、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、**文書2**については、記号番号、日付、受信者名、発信者名、公印、標題、本文、受付印、担当部署名、別紙及び添付資料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、各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、その余の部分を開示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号又は第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号又は第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、事前に事業者から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従い、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及び当該照会に対して本件法人が行った補足説明の回答文書であり、実施機関の職員が職務上作成し、又は取得した文書等であって、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「イ又は口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、「イ又は口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。

3 本件公文書について

本件公文書を構成する文書1及び文書2については、実施機関が説明するようにそれぞれ7件の文書に分かれていることから、別表のとおり各文書に枝番を付すことによりそれぞれの文書を特定し、以下、実施機関が非開示とした部分における非開示理由の該当性について検討する。

なお、文書1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、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おり、文書2は、本件法人が実施機関に対して補足説明をした回答文書で、担当連絡先等を記載した送付文と、回答内容を記載した別紙と、回答内容の説明又は根拠を記載した添付資料とで構成されている。

(1) 文書1-1から文書1-7までの「別紙に記載の個別事項の照会内容」の部分について

文書1をインカメラ審理により実際に見分したところ、文書1-1から文書1-4までの照会文書において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、部分開示されている照会事項の項目名について見出し符号ごとに個別具体的な照会内容が記載され、また、文書1-5から文書1-7までの照会文書において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、3つ又は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。

文書1-1の照会内容は、当初の申請内容に係る不明な点について、また、文書1-2から文書1-7までの照会内容は、実施機関からの照会に対する本件法人の回答内容等に係る不明な点について、それぞれ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、いずれも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分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文書1-1から文書1-7までの「別紙に記載の個別事項の照会内容」の部分は、それぞれ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、文書1-1から文書1-7までの「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。

なお、少数意見として、文書1-1の「別紙に記載の個別事項の照会内容」の1(1)ア、ウ及びエの部分については、他の部分と容易に区分でき、開示されている照会事項の項目名から一般に推認できる内容の情報であることから、開示することにより、実施機関の意思形成において何らかの支障を生ずるおそれがあるとしても、当該支障を生ずるおそれが著しいとまでは言えないとの意見があった。

(2) 文書2-1から文書2-7までの「代表者の印影」及び「担当連絡先」の部分について

文書2-1から文書2-7までをインカメラ審理により実際に見分したところ、これらを構成する送付文には、それぞれ、本件法人の代表者印が押印され、本件法人における当該文書の担当連絡先が記載されていることを確認した。

当該代表者印の印影は、本来、外部に対し一般に公開することを予定していない内部管理の情報であるものと考えられ、これを秘匿することに正当な利益を有するものと認められる。

また、担当連絡先は、実施機関に提出された文書に関する本件法人の担当部署及び連絡先の情報であり、当該担当連絡先が一般に公にされていない限りにおいて、本件埋立免許に関するこれまでの経緯から、開示することにより、本件公文書に関する外部からの様々な照会や働きかけ等に対応することになるなど、本件法人に不利益を生じさせるようなおそれがあると認められる。

したがって、文書2-1から文書2-7までの「代表者の印影」及び「担当連絡先」の部分は、条例第11条第3号本文に該当し、かつ、同号イからハまでに掲げる情報に該当しないことから、非開示が妥当である。

(3) 文書2-1から文書2-7までの「別紙に記載の個別事項の回答内容」並びに

「(別添)に記載の個別事項の回答内容に関するもの」、「添付資料1、添付資料2、添付資料3、添付資料4、添付資料5、添付資料6及び添付資料7の回答内容」、「添付資料7の添付図面の個別事項の回答内容に関するもの」、「添付資料1、添付資料2、添付資料3、添付資料4、添付資料5、添付資料6、添付資料7、添付資料8、添付資料9及び添付資料10の回答内容」、「別紙1及び別紙2の回答内容」、「添付資料1、添付資料2、添付資料3-1、添付資料3-2、添付資料4、添付資料5及び添付資料6の回答内容」及び「添付資料1-1、添付資料1-2、添付資料2、添付資料3-1、添付資料3-2、添付資料4、添付資料5、添付資料6、添付資料7、添付資料8、添付資料9及び添付資料10の回答内容」(以下「別紙に記載の個別事項の回答内容等」という。)の部分について

文書2-1から文書2-7までをインカメラ審理により実際に見分したところ、文書2-1から文書2-7までを構成する別紙に記載の個別事項の回答内容等には、

それぞれ実施機関の照会項目に対する個別具体的な回答内容とその説明又は根拠が記載されていることを確認した。

これは、本件法人が事業活動に必要な免許の伸長等を求めるため申請を行い、実施機関が当該申請の内容審査に必要があるとして、当該申請に関する不明な点について補足説明を求めたことに対し、本件法人が任意に回答し、説明するものであり、いずれも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分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、回答内容とその説明又は根拠が一体的にまとめられている文書2-1から文書2-7までの別紙に記載の個別事項の回答内容等の部分は、それぞれ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、文書2-1から文書2-7までの別紙に記載の個別事項の回答内容等の部分は、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。

4 部分開示について

条例第12条は、「実施機関は、開示請求に係る公文書に前条各号のいずれかに該当する情報が記録されている部分がある場合において、その部分を容易に区分することができるときは、その部分を除いて、当該公文書の開示をしなければならない。」と規定している。

このことに関して、異議申立人は、公文書の開示を求める者の権利を最大限に尊重すべきであって、実施機関が非開示とした情報の一部は既に公にされており、公開することにより不利益や支障の生じるおそれがあるとする実施機関の説明には根拠がないことから、これらをひとまとまりの情報として非開示とすることは不当である旨主張する。

しかし、審査会が本件公文書をインカメラ審理により実際に見分したところ、公にされているとされる非開示情報は、他の非開示情報と密接に関連し、容易には区分できない状態で一体的に存在していることから、これらの情報が相まって開示されることで、前述のとおり著しい支障を生ずるおそれがあると考えるのが相当であると認められる。したがって、この点に関する異議申立人の主張は認めることができない。

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

別表

文書番号	公文書の件名	開示しない部分	開示しない理由
文書1 - 1	平成24年10月23日付け平24港湾第288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」	別紙に記載の個別事項の照会内容	条例第11条第3号該当 (法人の内部管理に属する情報であり、開示すると当該法人に不利益を与えるおそれがあるため。以下同じ。) 条例第11条第5号該当 (行政内部で審議中の案件に属する情報であり、開示すると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じるおそれがあるため。以下同じ。)
文書1 - 2	平成24年11月22日付け平24港湾第321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」	別紙に記載の個別事項の照会内容	条例第11条第3号該当 条例第11条第5号該当
文書1 - 3	平成25年1月4日付け平24港湾第381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」	別紙に記載の個別事項の照会内容	条例第11条第3号該当 条例第11条第5号該当
文書1 - 4	平成25年1月30日付け平24港湾第425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」	別紙に記載の個別事項の照会内容	条例第11条第3号該当 条例第11条第5号該当

文書1 - 5	平成25年3月19日付け 平24港湾第526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」	別紙に記載の個別事項の照会内容	条例第11条第3号該当 条例第11条第5号該当
文書1 - 6	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」	別紙に記載の個別事項の照会内容	条例第11条第3号該当 条例第11条第5号該当
文書1 - 7	平成27年6月22日付け 平27港湾第135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」	別紙に記載の個別事項の照会内容	条例第11条第3号該当 条例第11条第5号該当
文書2 - 1	平成24年11月13日付け上総第4号で中国電力株式会社から提出された「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（ご回答）」	代表者の印影	条例第11条第3号該当
		担当連絡先	条例第11条第3号該当
		別紙に記載の個別事項の回答内容	条例第11条第3号該当 条例第11条第5号該当
		（別添）に記載の個別事項の回答内容に関するもの	条例第11条第3号該当 条例第11条第5号該当
文書2 - 2	平成24年12月21日付け上総第5号で中国電力株式会社から提出された「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（ご回答）」	代表者の印影	条例第11条第3号該当
		担当連絡先	条例第11条第3号該当
		別紙に記載の個別事項の回答内容	条例第11条第3号該当 条例第11条第5号該当
		添付資料1、添付資料2、添付資料3、添付資料4、添付資料5、添付資料6及び添付資料7の回答内容	条例第11条第3号該当 条例第11条第5号該当
		添付資料7の添付図面の個別事項の回答内容	条例第11条第3号該当 条例第11条第5号該当

		に関するもの	
文書2 - 3	平成25年1月25日付け 上総第10号で中国電力株式会社から提出された「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（ご回答）」	代表者の印影	条例第11条第3号該当
		担当連絡先	条例第11条第3号該当
		別紙に記載の個別事項 の回答内容	条例第11条第3号該当 条例第11条第5号該当
		添付資料1、添付資料 2、添付資料3、添付 資料4、添付資料5、 添付資料6、添付資料 7、添付資料8、添付 資料9及び添付資料1 0の回答内容	条例第11条第3号該当 条例第11条第5号該当
文書2 - 4	平成25年2月22日付け 上総第13号で中国電力株式会社から提出された「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（ご回答）」	代表者の印影	条例第11条第3号該当
		担当連絡先	条例第11条第3号該当
		別紙に記載の個別事項 の回答内容	条例第11条第3号該当 条例第11条第5号該当
		別紙1及び別紙2の回 答内容	条例第11条第3号該当 条例第11条第5号該当
文書2 - 5	平成25年3月6日付け上 総第14号で中国電力株式 会社から提出された「文書 の補正について」	代表者の印影	条例第11条第3号該当
		担当連絡先	条例第11条第3号該当
		別紙に記載の個別事項 の回答内容	条例第11条第3号該当 条例第11条第5号該当
文書2 - 6	平成26年4月11日付け 上総第1号で中国電力株式 会社から提出された「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（ご回 答）」	代表者の印影	条例第11条第3号該当
		担当連絡先	条例第11条第3号該当
		別紙に記載の個別事項 の回答内容	条例第11条第3号該当 条例第11条第5号該当
		添付資料1、添付資料 2、添付資料3-1、 添付資料3-2、添付 資料4、添付資料5及 び添付資料6の回答内 容	条例第11条第3号該当 条例第11条第5号該当
文書2 - 7	平成27年5月15日付け 上総第2号で中国電力株式	代表者の印影	条例第11条第3号該当
		担当連絡先	条例第11条第3号該当

	会社から提出された「設計概要変更・工事竣功期間延長許可申請書及び添付図書に関する補足説明（ご回答）」	別紙に記載の個別事項の回答内容	条例第11条第3号該当 条例第11条第5号該当
		添付資料1-1、添付資料1-2、添付資料2、添付資料3-1、添付資料3-2、添付資料4、添付資料5、添付資料6、添付資料7、添付資料8、添付資料9及び添付資料10の回答内容	条例第11条第3号該当 条例第11条第5号該当

別紙

審査会の審査経過等

年 月 日	経 過
平成28年 3月28日	実施機関から諮問を受けた。
平成28年 3月29日	理由説明書の提出を実施機関宛て依頼した。
平成28年 4月14日	実施機関から理由説明書の提出を受けた。
平成28年 4月15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28年 5月12日	異議申立人から意見書の提出を受けた。
平成28年 5月12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)