

京情審答申第38号
平成14年4月24日

京都府知事
山田啓二様

京都府情報公開審査会
会長 錦織成史

公文書部分公開決定に係る異議申立てに対する決定
について（答申）

平成10年11月26日付け10環企第685号で諮問のあった事案につ
いて、次のとおり答申します。

第1 審査会の結論

本件異議申立ての対象となった部分公開決定において、実施機関が非公開とした部分のうち、監修者の氏名と肩書については、これを公開すべきである。

実施機関のその余の判断は、妥当である。

第2 異議申立てに至る経過

- 1 平成10年7月29日、異議申立人は、京都府情報公開条例（昭和63年京都府条例第17号。以下「条例」という。）第4条の規定により、京都府知事（以下「実施機関」という。）に対し、「京都府自然環境保全地域候補地指定前調査報告書（片波川源流域周辺）」を公開請求（以下「本件請求」という。）した。
- 2 これに対し、実施機関は、本件請求に対応する公文書として「京都府自然環境保全地域候補地指定前調査報告書（片波川源流域）」（以下「本件公文書」という。）を特定の上、平成10年9月25日、別紙1の部分を除いて公開するとの部分公開決定を行い、異議申立人に通知した。
- 3 平成10年10月16日、異議申立人は、行政不服審査法（昭和37年法律第160号）第6条の規定により、本件公文書の部分公開決定処分（以下「本件処分」という。）を不服として実施機関に対し、異議申立て（以下「本件申立て」という。）を行った。
- 4 平成10年12月8日、実施機関は、片波川源流域での京都府自然環境保全地域（以下「保全地域」という。）等の指定について、指定すべき区域及び保全計画に関する府の方針が決定されたことから、平成10年9月25日付けで行った本件処分を変更し、別紙2の部分を除いて公開するとの部分公開決定を行い、異議申立人に通知した。

第3 本件申立ての趣旨

本件申立ての趣旨は、本件処分の取消しを求めるというものである。

第4 異議申立人の主張要旨

異議申立人が異議申立書、意見書及び口頭による意見陳述において述べている主張を総合すると、おおむね次のとおりである。

- 1 本件処分に係る公文書の公開の必要性とその理由について

(1) 希少種に関する情報について

自然環境保護に係る行政の本来の役割やその意義は、その地域にどのような動植物種がどのような姿で生息しているかなどの情報を公開することにある。

そして、希少動植物種（以下「希少種」という。）については、その情報を府民に正しく公開することにより、希少種は府民の共有の財産となって、保護されるのである。

実施機関が非公開とした情報の中には、希少種が生息している地点を特定することができる具体的な情報（以下「希少種の具体的な生息地点の情報」という。）もある。

そのような情報を非公開とすることについては、理解できる。

しかし、希少種が生息している地点を特定することができない概要的な情報（以下「希少種の概要的な生息地点の情報」という。）でさえも非公開とするなど、実施機関は情報公開制度の認識を誤っている。

非公開とされた希少種に関する情報には、府の他の資料や、マスコミなどにより公にされている情報もある。そのような情報までも非公開とする合理的な理由はなく、その点でも公開すると乱獲等が行われるおそれのある情報とはいえない。

保全地域及び野生動植物保護区（以下「保護地区」という。）の指定に関して、希少種に関する情報を非公開とすることは、地道な調査活動などを通じて環境保護にかかわっている民間団体や府民（以下「民間団体等」という。）の参加を閉ざすことになり、自然環境保護行政に係る事務事業を推進する上で、民間団体等の協力を得ることができないなどのデメリットがある。

自然環境保護行政に係る事務事業の目的の達成を図るならば、むしろ現状を踏まえた積極的な情報公開と、民間団体等との共同作業が必要である。

したがって、希少種に関する情報を非公開とすることは、自然環境保護行政に係る事務事業の目的の達成を阻むものであって、当該情報を公開することにより、希少種の乱獲につながるおそれがあり、それらを保護するという自然環境保護行政に係る事務事業の目的の達成に重大な支障を生じるおそれがあると実施機関が主張する理由は成り立たない。

(2) 意思形成過程に関する情報について

保全地域として指定する区域などについては、行政内部で検討中の案件であり、意思形成過程に関する情報に当たるということだが、既に、指定する区域の案については、民間団体やマスコミに実施機関自ら地図上で図示した文書を情報提供している。

したがって、本件処分のうち、意思形成過程に関する情報である

ことを理由に非公開とすることについては、実施機関自らの行為によってすでに破綻している。

(3) 監修者の氏名等に関する情報について

監修者は、その学問的良心と真実に基づいて調査結果を監修しているはずであり、客観的調査と自らの学問的知識に基づく評価であれば、監修者の氏名及び肩書に関する情報（以下「監修者の氏名等に関する情報」という。）を公開することに対し、何らかの支障が生じるとは全く考えられない。

監修作業も、当然、府民の税金を使って行われているはずであり、その点からも、公開すべきである。

また、本件公文書のような調査報告書については、監修者の関与の仕方は特に重要であることから、監修内容及びその方法（以下「監修内容等」という。）について学問的にやましいところがないければ、公開されることに何ら支障はないはずで、非公開はおかしい。

もし、客観的な調査とその評価にかかわって、「公開されるのであれば、名前は出せない。」という監修者であれば、それは監修に当たる資格がないことを自ら語っているのに等しい。

したがって、監修内容等にやましいところがないければ、監修者の氏名等に関する情報は公開できるはずであり、公開すれば、監修者と行政との信頼関係を害し協力を得られなくなるなど、今後の事務事業の執行に支障を生じるおそれがあると実施機関が主張する理由は成り立たない。

第5 実施機関の説明要旨

実施機関が理由説明書及び実施機関の職員による口頭説明において述べていることを総合すると、おおむね次のとおりである。

1 本件公文書について

本件公文書は、京都府環境を守り育てる条例（平成7年京都府条例第33号。以下「守り育てる条例」という。）に基づく保全地域の指定に当たり、府が自然環境の概況を詳細に把握するために、調査受託会社に対し、調査（以下「本件調査」という。）及び報告書の作成を依頼したものである。

保全地域の指定とは、守り育てる条例第73条第1項に規定されているところであるが、具体的には、

- (1) 優れた天然林が相当部分を占める森林の区域
- (2) 地形若しくは地質が特異であり、又は特異な自然の現象が生じている土地の区域及びこれと一体となって自然環境を形成してい

る土地の区域

- (3) その区域内に生存する動植物を含む自然環境が優れた状態を維持している海岸、湖沼、湿原、河川の区域
- (4) 植物の自生地、野生動物の生息地などで前出の(1)から(3)に相当する自然環境を維持している区域

のいずれかに合致する区域のうち、自然的社会的諸条件から見て、その区域における自然環境を保全することが、特に必要なものを指定することをいう。

そして、当該指定の目的は、保全の指定を受けた区域において、自然の改変を伴う各種行為について制限することにより、原生的な自然として多種多様な生物種を保存する学術上高い価値を持つ自然環境を未来に継承していくことにある。

なお、本件調査を行った区域（以下「本件調査区域」という。）における保全地域は、(1)に該当する。

本件調査結果などを基にして、府は「指定書及び保全計画書」を作成し、京都府自然環境保全審議会での審議を経て、保全地域及び特別地区の指定を行った。

2 本件処分に係る公文書の公開しない部分とその理由について

(1) 希少種に関する情報について

希少種とは、環境庁の調査などにより絶滅のおそれがある動植物として認められている種、学術書で稀産とされている種及び採取や捕獲、取引の対象とされたため、個体数が減少しつつあるとされている種などをいう。

これら希少種については、その生息及び生育の地点や分布範囲などの情報が公表されると、業者や愛好家による大量捕獲、殺傷、損傷及び生息地破壊などが行われたり、観察を目的とした来訪者による、生育地の踏み荒らしや繁殖環境の悪化が引き起こされることが多く、近年特に問題となっている。

そのため、希少種が数多く生息している本件調査区域において、詳細な調査を行い、その結果を踏まえて、保全地域及びその地域内に、保護地区の指定を行い、希少種の保護を図ろうとするものである。

その判断の基礎となる本件公文書には、希少種の生息及び生育の地点、繁殖の具体的な地点、確認した希少種の数及び調査の方法などの情報が、詳細な地図、写真、図式及び文章により記載されている。

これら希少種に関する情報を公開すれば、山野草業者、標本及び剥製業者、愛好家などの知るところとなり、地域的な種の絶滅を引き起こすおそれが十分に考えられることから、本件調査区域の自然

環境を守り、希少種の保護を図るという、自然環境保護行政に係る事務事業の目的を達成できなくなるおそれがある。

特に、希少種の生息地点を常時監視することは事実上不可能であることから、密猟による乱獲や立入りなど、不測の事態に対して適切な処置をとることは、困難であると同時に、乱獲等により一部地域から一旦姿を消してしまった希少種は、人間の手においてはもはや再生することは不可能である。

また、本件調査区域周辺で府が進めている丹波広域基幹林道建設事業に関しても、希少種に関する調査は行われているが、当該調査結果においても、希少種の具体的な生息地点の情報については、公にされていない。

マスコミなどにより既に公にされている情報についても、本件調査区域に限定した希少種の具体的な生息地点の情報ではなく、「希少種の生息に関する情報が周知の事実になっている」とまでは言えないものである。

府の公文書公開制度における公開・非公開の判断は、何人に対しても同様の判断を行うものであることから、仮に請求者が自然環境保護活動を目的として請求を行った場合であっても、そのことが公開・非公開の判断に直接影響を与えるものではない。

これらのことから、本件請求に対して、希少種の生息及び生育の地点、調査方法及びその期日などが明らかとなる情報及び情報を複合することによって具体的な希少種の生息及び生育の地点が明らかになる情報を公開することにより、自然環境保護行政に係る事務事業の目的の達成に重大な支障を生じるおそれがあることから、条例第5条第6号後段に該当し、非公開としたものである。

(2) 監修者の氏名等に関する情報について

本件公文書は、希少種に関する情報が記載されることとなるため、公表にすることを目的に作成されたものではない。

したがって、調査受託会社は、学識者に対し、氏名等が公表されることを前提にした上で、監修依頼をしたものではない。

また、監修の依頼内容は、調査受託会社が調査分析をした結果から導かれた評価の考え方について、誤りがないかについての確認などである。

よって、監修内容が、本件調査の全般に及ぶものとの誤解を生む可能性があること、さらに監修依頼は、直接、調査受託会社から監修者に行われているものであり、実施機関が監修依頼をしたものではないことから、監修者の氏名等に関する情報を公開することにより、調査受託会社と監修者との信頼関係はもとより、それを公開した府と監修者との信頼関係をも害するものである。

優れた自然環境を守り続けていくことは、年々難しくなっており、学識者の協力なくしては立ちゆかない状況にある。今回のような調

査の監修だけでなく、今後、府の自然環境保護行政に係る事務事業を推進するに当たり、学識者と協力関係を保ちながら、その研究成果を生じた取組を進めていくことが不可欠である。

監修者の氏名等を公開すると、本件調査の内容について、批判や意見が監修者個人に対し、行われるおそれがあり、そのような状況が起れば、今後、当該学識者の協力が得られなくなるおそれがあり、学識者との協力を得ながら進めるべき府の希少種の調査、今後進めるべき自然環境保護行政に係る事務事業、環境基本計画の見直しなどにおいても、著しい支障が生じるおそれがある。

よって、監修者の氏名等に関する情報を公開することになれば、府と当該監修者との信頼関係を害し、今後の事務事業の適正な執行に著しい支障を生じるおそれがあることから、条例第5条第6号後段に該当し、非公開としたものである。

第6 審査会の判断理由

1 基本的な考え方

公文書公開についての条例の基本的理念は、その前文においてうたわれているように、府民に公文書の公開を請求する権利を認めるとともに、積極的に情報を提供することにより、府民の府政に対する理解と信頼を深め、府政のより公正な運営を確保し、府民参加の開かれた府政の一層の推進を図り、併せて府民福祉の向上に寄与しようとするものである。

このような基本的理念を実現するためには、府が保有する情報は公開を原則とするべきであるが、その情報の中には、公開することにより個人のプライバシーが損なわれるものや、実施機関の行う事務事業に重大な支障が生じるものもある。

このため、立法者は条例の制定に際し、制度の趣旨、公文書の公開・非公開に係る公益性、有用性等を総合衡量した結果、原則公開の条例においても、なお、例外的に非公開とせざるを得ない情報があると判断し、これを条例第5条において公開をしないことができる公文書として具体的に類型化し、規定したものである。

しかし、同条各号に定める情報に該当するか否かについては、当該情報のみを取り出し、抽象的にとらえて判断するのではなく、当該情報を取り巻く諸事情をも考慮に入れ、個々の事例に即し、具体的に判断されなければならない。

2 具体的な判断及びその理由

実施機関は、希少種に関する情報及び監修者の氏名等に関する情報が、条例第5条第6号後段に該当すると主張するので、これについて検討し、判断する。

なお、本件申立てのうち、意思形成過程に関する情報においては、既に公開されているため、これについては判断しない。

(1) 本件公文書について

本件公文書は、平成9年度に実施機関が守り育てる条例に基づく保全地域の指定に当たり、事前に自然環境の現状を詳細に把握するための調査を外部委託し、作成された調査報告書である。

(2) 条例第5条第6号後段の該当性について

条例第5条第6号後段は、府若しくは国等が行う取締り、監督、立入検査、試験、入札、交渉、渉外、争訟、許認可その他の事務事業に関する情報であって、公開することにより、当該若しくは同種の事務事業の目的が達成できなくなり、若しくはこれらの事務事業の公正かつ適切な執行に著しい支障が生じるおそれのある情報が記録されている公文書を非公開とすることを定めたものである。

なお、「事務事業の目的が達成できなくなるおそれのあるもの」とは、事務事業の性質上、それらに係る情報を公開すれば、当該又は同種の事務事業を実施しても予想どおりの成果が得られず、実施する意味を喪失するおそれのある情報のことをいい、「事務事業の公正かつ適切な執行に著しい支障が生じるおそれがあるもの」とは、公開することにより特定のものに不当な利益を与えるものや、経費の著しい増大や事務事業の実施の時期の大幅な遅延を招くもの等、著しい支障が生じるおそれのある情報のことをいう。

ア 希少種に関する情報の条例第5条第6号後段の該当性について

実施機関は、希少種に関する情報を公開することにより、乱獲等が行われるおそれがあり、自然環境保護行政に係る事務事業の目的の達成に重大な支障を生じるおそれがあると主張するので、これについて検討、判断する。

希少種は、一度乱獲が行われると、乱獲が行われた地域において、種の絶滅を引き起こす蓋然性が高いことから、抽象的な乱獲の危険性をもって、特定の動植物種について捕獲採取規制を行うこと、あるいは、環境庁が作成した「日本の絶滅のおそれのある野生生物 - レッドデータブック - 」や、絶滅のおそれのある野生動植物の種の保存に関する法律（平成4年法律第75号）などで、動植物種の希少性に関して認められた基準に基づき、比較的広く種の範囲を定めて、生息地域の保全を図っていくことをせざるを得ない。

このような自然環境保護行政の性質にかんがみると、希少種の

具体的な生息地点の情報について、非公開とすることについては、相当な理由があると認められる。

なお、異議申立人は、環境保護にかかわっている民間団体等に対しては、自然環境保護行政を推進する上で協力を得るためにも、積極的に情報公開をすべきであると主張する。

しかしながら、公文書公開制度は、特定の個人や団体に限って、特定の情報を与えられる制度ではない。

また、条例に基づき公開請求された公文書の公開・非公開の判断は、公開請求者が誰であるかを離れて判断すべきであり、公開請求が府民のいずれからなされても同じ結論になるべきであって、このことは、民間団体等が自然環境保護行政への協力を目的として公開請求を行う場合であっても、業者や愛好家が希少種を採取する目的で公開請求を行う場合であっても同様である。

以上の観点から、以下具体的に検討、判断することとする。

まず、実施機関は、非公開とされた情報は、希少性があると認められている動植物種に関する情報であると主張する。

その点について確認したところ、実施機関が非公開とした動植物種に関する情報は、いずれも、環境庁、京都府及び学術団体が、野生動植物種に関する調査の結果、「絶滅のおそれのある種」、「学術上重要な種」若しくは「乱獲や密猟により生存が危ぶまれている種」として選定した種又は法令で保護の対象となっている種に関する情報であることが認められた。

次に、異議申立人は、希少種に関する情報であっても、希少種の概要的な生息地点の情報については、公開しても具体的な生息地点が明らかになるものではないことから、乱獲等が行われるおそれはなく、自然環境保護行政に係る事務事業の目的の達成に重大な支障を生じるおそれはないことを主張する。

確かに、希少種の生息に関する専門的な知識が乏しい人々が、当該情報を見れば、その情報から生息している地点を特定するのは難しいと推測される。

しかしながら、本件調査区域の場所及びその区域内のサンプリング調査をした場所の情報は、既に公開されている。

したがって、希少種の生息地点が、その区域内のいずれかの地点であることを前提とすれば、調査時期やその方法及び生息を確認した地形などの概要的な情報は、希少種の生息に関する専門的な知識又は採取・栽培経験の豊富な業者や愛好家などの人々が見れば、希少種の具体的な生息地点の情報になりうる。

さらに、異議申立人は、実施機関が非公開とした希少種に関する情報には、府の他の資料やマスコミなどの報道において、公にされているものもであると主張する。

その点について確認したところ、本件調査区域周辺においては、

丹波広域基幹林道建設事業に併せて、平成8年度に作成された、丹波広域基幹林道実施計画報告書（以下「実施計画報告書」という。）により、当該区域周辺に生息している希少種に関する情報の一部を公にしており、マスコミなども、民間団体等の目撃情報として、当該建設事業区域内の希少種に関する情報を報道している事実が認められた。

しかしながら、実施計画報告書においても、本件処分の内容と同様、希少種の具体的な生息地点の情報については公にされていない。

また、希少種の目撃に関するマスコミなどの報道は、本件調査区域に限定したものではないため、当該報道により、本件調査区域内における希少種の生息地点の情報が公にされているとまではいえない。

このように、いずれの情報においても、本件調査区域における希少種の具体的な生息地点の情報が公にされているという事実は、認められない。

したがって、本件公文書における希少種に関する情報を非公開としたことについては、相当の理由があり、この部分を公開することになれば、自然環境保護行政に係る事務事業の目的の達成について、予想どおりの成果が得られず、実施する意味を喪失するおそれがあると認められる。

イ 監修者の氏名等に関する情報の条例第5条第6号後段の該当性について

実施機関は、監修者の氏名等に関する情報を公開することにより、監修者との信頼関係を害し、今後の同種の事務事業の協力が得られなくなるなど、公正かつ適切な執行に著しい支障を生じるおそれがあると次のように主張するので、これについて検討、判断する。

実施機関の主張は、そもそも本件公文書は、公表を目的としたものではなく、それを前提に調査受託会社が監修者に監修依頼したもので、調査受託会社も監修者の氏名等の公開には消極的である。また、監修内容も調査分析結果から導いた評価の考え方に誤りがないかどうかであり、調査全般におよぶものではない。したがって、監修者の氏名等を公開すると、監修者個人に対し、本件公文書の調査内容についての批判や意見が行われるおそれがあり、そのような状況が起これば、当該情報を公開した府と監修者との信頼関係を害し、今後、当該学識者の協力が得られなくなることが予想され、学識者との協力関係を得ながら進めるべき自然環境保護行政に係る事務事業に著しい支障が生じるおそれがある

とするものである。

しかしながら、本件公文書が、公表を前提としていないことや監修依頼自体が実施機関ではなく、調査受託会社から行われたことをもって非公開とする主張には理由はない。

また、監修などに携わった者に対し、批判や意見があることは通常考えられるところであり、そのことをもって実施機関との信頼関係が損なわれるとは考えにくく、仮に信頼関係が損なわれるとしても、そのことが自然環境保護行政に係る事務事業に著しい支障があるとまでは到底考えられない。

したがって、監修者の氏名等に関する情報を公開しても、今後の同種の事務事業の適正な執行に対して、著しい支障を生じるおそれがあるとは認められない。

3 結 論

以上の理由から、「第 1 審査会の結論」のとおり判断するものである。

別紙 1

公文書を公開しない部分の概要及び理由

概 要	理 由
<p>希少種情報</p> <p>本件調査で把握した希少動植物の「種名」、「調査地点」、「調査期日」、「確認位置」等希少動植物種に係る情報</p>	<p>(京都府情報公開条例第5条第6号後段該当)</p> <p>希少動植物種に関する情報は、公開すると当該希少動植物種の乱獲につながるおそれがあり、それらを保護するという自然環境保護行政本来の目的を達成することができなくなるおそれがあるため</p>
<p>意思形成過程情報</p> <p>「採取を制限すべき植物種」、「採集を制限すべき動物種」、「保全対象地域の検討」、「採取を制限すべき種」等調査会社に取りまとめたもののうち、府として最終的な意思決定がなされていない情報</p>	<p>(京都府情報公開条例第5条第6号前段該当)</p> <p>保全地域の対象地域等については、行政内部で検討中の案件であり、公開すると府民に無用の誤解や混乱を招くなど、当該意思形成を公正かつ適切に行うことに著しい支障が生じるおそれがあるため</p>
<p>事務事業の執行に支障を生じる情報</p> <p>監修者の「氏名」、「肩書」</p>	<p>(京都府情報公開条例第5条第6号後段該当)</p> <p>監修者に関する情報は、本来この資料が広く一般に公開されることを目的に作成されたものではないこと及び公開することにより、府と当該監修者との信頼関係を害し協力を得られなくなるなど、今後の事務事業の適正な執行に著しい支障を生じるおそれがあるため</p>

別紙 2

公文書を公開しない部分の概要及び理由

概 要	理 由
<p>希少種情報</p> <p>本件調査で把握した希少動植物の「種名」、「調査地点」、「調査期日」、「確認位置」等希少動植物種に係る情報</p>	<p>(京都府情報公開条例第5条第6号後段該当)</p> <p>希少動植物種に関する情報は、公開すると当該希少動植物種の乱獲につながるおそれがあり、それらを保護するという自然環境保護行政本来の目的を達成することができなくなるおそれがあるため</p>
<p>事務事業の執行に支障を生じる情報</p> <p>監修者の「氏名」、「肩書」</p>	<p>(京都府情報公開条例第5条第6号後段該当)</p> <p>監修者に関する情報は、本来この資料が広く一般に公開されることを目的に作成されたものではないこと及び公開することにより、府と当該監修者との信頼関係を害し協力を得られなくなるなど、今後の事務事業の適正な執行に著しい支障を生じるおそれがあるため</p>