

答 申 第 1 3 号

《公表用》

鎌情・個審査第3号

平成24年 6月 1日

鎌倉市長 松 尾 崇 様

鎌倉市情報公開・個人情報保護審査会
会 長 安 富 潔

平成23年8月22日付け鎌市相第138号で諮問のあった下記の事案について、別紙のとおり答申します。

記

行政文書一部公開決定処分に対する異議申立てについて

(注記) 公表用の答申は、固有名詞部分の表記を「〇〇〇〇」に置き換えています。

社。以下「事業者」という。)の情報が記録されていたため、事業者に対し、平成23年6月1日付けで条例第13条第1項の規定による意見書提出機会付与を通知した。通知を受けた事業者は、実施機関に対し、平成23年6月13日又は同月14日付けで公開に反対の意見書を提出した。

ウ 実施機関の行政文書一部公開決定処分、それに対する意見書を提出した第三者である事業者の執行停止の申立て及び行政文書一部公開決定処分に係る執行停止

実施機関は、アに対し、平成23年7月14日付け鎌倉市指令市相第9-1号によって本件処分1を、平成23年7月22日付け鎌倉市指令市相第11号によって本件処分2を行い、条例第13条第3項の規定により公開に反対の意見書を提出した第三者である事業者にその旨を通知したところ、平成23年7月28日又は同年8月3日付けで、事業者から行政不服審査法（昭和37年法律第160号）第48条において処分についての異議申立てに準用される同法第34条第2項の規定による情報公開執行停止申立書が提出された。実施機関は、平成23年7月28日及び同年8月5日付けで行政文書公開決定に係る執行の停止を決定し、行政文書公開請求者及び執行停止を申し立てた事業者に対して通知した。

エ 異議申立書の提出等

異議申立人は、実施機関が平成23年7月14日付け鎌倉市指令市相第9-1号及び平成23年7月22日付け鎌倉市指令市相第11号によって行政文書公開請求者に対して行った本件処分1及び本件処分2に対し、平成23年7月28日又は同年8月3日付けで、行政不服審査法第6条の規定により、処分の取消しを求めて異議申立てを行った。

なお、当該異議申立てを受けた実施機関は、当該異議申立ては、いずれも実施機関を同じくし、また異議申立理由及び処分理由も同一であることから、これらを併合し、平成23年8月22日付け鎌市相第138号で、条例第17条の規定により、鎌倉市情報公開・個人情報保護審査会（以下「審査会」という。）に諮問したものである。

(2) 異議申立ての趣旨

異議申立てに係る本件処分1及び本件処分2を取り消すとの決定を求めるものである。

(3) 異議申立ての理由

本件処分に対する異議申立人は、意見書を提出した第三者である事業者である。

なお、各異議申立人の異議申立書の提出、行政文書一部公開決定理由説明書に対する意見書の提出及び口頭意見陳述は、以下のとおり行われた。

ア 異議申立人〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇株式会社

- ・異議申立書の提出 平成23年7月28日及び同年8月3日
- ・行政文書一部公開決定理由説明書に対する意見書の提出
平成23年11月18日
- ・口頭意見陳述 平成24年2月14日

イ 異議申立人〇〇〇〇株式会社

- ・異議申立書の提出 平成23年7月28日及び同年8月3日
- ・行政文書一部公開決定理由説明書に対する意見書の提出
平成23年11月17日
- ・口頭意見陳述 平成24年3月5日

ウ 異議申立人〇〇〇〇〇〇〇株式会社

- ・異議申立書の提出 平成23年7月28日及び同年8月3日
- ・行政文書一部公開決定理由説明書に対する意見書の提出
平成23年11月18日
- ・口頭意見陳述 平成24年2月14日

エ 異議申立人株式会社〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇

- ・異議申立書の提出 平成23年7月28日及び同年8月3日
- ・行政文書一部公開決定理由説明書に対する意見書の提出
平成23年11月18日
- ・行政文書一部公開決定理由説明書に対する意見書の補足意見書
平成24年2月7日
- ・口頭意見陳述 平成24年2月14日

オ 異議申立人〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇株式会社

- ・異議申立書の提出 平成23年7月28日及び同年8月3日
- ・行政文書一部公開決定理由説明書に対する意見書の提出
平成23年11月18日
- ・口頭意見陳述 平成24年3月5日

カ 異議申立理由の要旨

各異議申立人の代理人及び補佐人の主張を総合すると、異議申立ての理

由は次のとおりである。

(ア) 基地局の設置場所情報が、条例第6条第1号に該当することについて

① 平成23年10月24日付け鎌市相第212号行政文書一部公開決定理由書（以下「一部公開決定理由書」という。）では、基地局の設置場所に係る情報としては、公証に関する情報である「土地の所在」のほか、「登記権利者の住所（設置場所と登記権利者の住所が同一の場合）」、「建物の所在」、「建物の登記権利者の住所」等が考えられる。このうち、個人の住所と判断される記載は戸籍的事項に関する情報であり、条例第6条第1号に該当し非公開とすべきと考えられるが、このほかは同号ただし書アに該当し公開される情報であると判断したとされている。しかし、仮に土地の所在に関する情報は、公証の情報であるとしても、鎌倉市携帯電話等中継基地局の設置等に関する条例（以下「基地局設置条例」という。）に基づき作成し提出する「設置等計画届出書」等に設置場所として記載して提出した場合は、単なる公証に関する情報に付加的な価値が付され、もはや「単なる公証に関する情報」と短絡的に断ずるには値しない高度な情報となっている点が考慮されていないのは極めて遺憾である。

② 一部公開決定理由書では、土地所有者が財産権に基づき開発行為、住宅建設等を計画し、所要の申請等を行った場合についても、公証に関する情報である「土地の所在」の情報については公開されていることを考慮すると、非公開とはならないと判断したとのことであるが、土地所有者が財産権に基づき自ら行う行為と、土地所有者との賃貸借契約の締結を前提として、事業者が設置を予定している場所としての土地の所在の情報を記載した設置等計画届出書等を提出する行為は、全く異なる意味を有した行為である。また、設置を予定している場所の多くは、土地所有者が事業者と賃貸借契約を締結する以前に設置等計画届出書に記載していることから、当該時点で土地所有者は自らが所有する土地の所在情報が広く公にされることを全く意図していない。したがって、土地所有者が自ら行った住宅建設等の所要の申請等の行為に基づく土地の所在が公開されることをも

って、設置等計画届出書等の所在地情報が公開されることは、客観的合理性を欠き、理由をなさないものとする。

- ③ 一部公開決定理由書では、開示するのは設置場所の情報だけであり、取引先・契約内容を明らかにするものではなく、条例の趣旨を踏まえたものとしているが、土地の所在は公証に関する情報と断じている点を鑑みれば、土地の所在の情報を「公証」をもって確認するという極めて容易な行為で、土地所有者と事業者との賃貸借契約の存在又は契約締結の交渉を行っている事実が容易に把握できるという点を認識しているといわざるを得ず、鎌倉市個人情報保護条例（平成5年10月条例第8号）第1条の「個人の尊厳を保つ上で個人情報の保護が必要不可欠である」の規定に対しての明らかな不作為とも取れる解釈であり、容認できない。また、鎌倉市情報公開条例解釈及び運用の基準の非公開情報細目基準（以下「非公開情報細目基準」という。）第1号（個人に関する情報）第4項によれば、個人の取引情報も非公開情報として明確に規定されている点と併せれば、一部公開決定理由書の説明は不十分である。今日、携帯電話等中継基地局（以下「基地局」という。）を設置する際に、設置場所の土地や建物の所有者（以下「地主等」という。）と賃貸借契約を締結するケースが大半を占めているため、設置場所の情報が公開された場合、地主等に対して直接苦情等の建設的行動の矛先が向けられた場合に、当該賃貸借契約の継続又は締結に極めて重大な結果をもたらすことが容易に想定でき、その結果、地主等が当該賃貸借契約の中途解約や、締結をしないことを選択せざるを得なくなった場合は、地主等の個人の利益が害されることが明白である。

- ④ 鎌倉市情報公開条例解釈及び運用の基準及び非公開情報細目基準には、個人の住所や取引状況は、個人に関する情報として非公開にすべきと明確に示されている。平成23年7月14日付け鎌倉市指令市相第9-1号行政文書一部公開決定通知書及び平成23年7月22日付け鎌倉市指令市相第11号行政文書一部公開決定通知書（以下「行政文書一部公開決定通知書」という。）において、実施機関は、基地局の設置場所は公開とするが、個人の住所と判断されるものは除くとしている。しかし、

「個人の住所」であるか否かの判断基準が必ずしも明確ではなく、個人の住所が公開されるおそれがある。

⑤ 本件対象文書には、一旦は設置等計画届出書を提出したものの、土地所有者の意向が変わり、当該土地に基地局を設置することができなくなり、計画廃止届出書を提出している事案もある。設置等計画届出書等に記載されている場所は現在基地局とは何ら関係のない場所であり、公開されると土地所有者に不利益を生じさせるおそれがある。

⑥ 公開請求の対象となっている文書に記載されている住所にお住まいの方から、「本来であれば（個人情報）一番守らなければならない市役所が、本人の了解も得ずに条例で明確に（非公開と）規定している個人情報を公開しなければならないのか。」という意見が寄せられている。

(イ) 基地局の設置場所情報が、条例第6条第2号アに該当することについて

① 基地局の設置場所情報は、良好な通信品質を確保しつつ、経済的かつ効果的なサービスエリアを形成するため、地域における時間帯ごとの利用状況や人口分布、他の事業者のシェアなどの要素を長時間にわたり多額の費用を投じて調査した上決定しており、事業者独自のノウハウが駆使されている。設置場所情報を組み合わせて網羅的な基地局の分布図を作成した場合、当該分布図は今後基地局を設置する際の重要なノウハウになり得るため、設置場所の情報そのものが重要な営業機密である。また、運用開始日と設置場所を照合することによって、時系列を加味した事業者独自の基地局整備計画の考え方が明らかになり、かかる情報が公開された場合、事業者の営業戦略やノウハウが明らかにされることになり、競争上の地位が害されるおそれがある。

② 一部公開決定理由書では、設置場所の情報については、基地局設置条例の中で、携帯電話等通信会社が近接住民等に対し事前に基地局の設置等について説明する責任を明確にしていること、基地局は建設された後、一般的に目視できる状態になるから、条例第6条第2号アに該当すると判断するに足る蓋然性はないとしているが、基地局設置条例の規定によれば、事前の説明範囲につい

て「近接住民及び地縁団体を代表する者」と限定されており、これをもって一般に公開されているとはいえない。通常の人であれば、基地局を見ただけで基地局と特定できるものでもない。

しかも、条例第4条の規定によれば、公開請求権を有する者は鎌倉市民に限定されないため、事業者にとって特定の利害関係にある者が、公開された情報を基に網羅的な基地局分布図やリストを作成することは極めて容易であり、それらは重要なノウハウとなり得る。かかる情報が公開された場合、事業者の営業戦略やノウハウが明らかにされることになり、競争上の地位が害されるおそれがある。

したがって、基地局の設置場所情報は、非公開情報細目基準第2号（法人等に関する情報）第2項営業活動に関する情報販売活動その他の営業活動の内容に関する情報ウ販売方法その他営業上のノウハウに関する情報に該当しており、非公開とすべき情報であると考えられる。

- ③ 基地局の設置場所が公開されると、地主等は、自分の土地上に基地局が設置されていることが公開されることをおそれ、基地局設置に躊躇を覚え、結果的には今後の基地局設置・移転が非常に困難となり、事業者のみならず、携帯電話等事業全体として通信基盤の維持に重大な支障を与えることが懸念される。現に、新規基地局の設置、既設基地局の出力増強ができず、鎌倉市における事業者の携帯電話通話品質の向上が図れない状態である。

したがって、基地局の設置場所情報は、非公開情報細目基準第2号（法人等に関する情報）第2項営業活動に関する情報販売活動その他の営業活動の内容に関する情報イ取引先・契約内容等に関する情報に該当しており、非公開が妥当である。

- ④ 一部公開決定理由書では、基地局設置について近隣住民に説明しており、かつ、設置後は目視可能であって秘密ではないとしている。

しかし、携帯電話のサービスエリアを構築するのは、基地局単体ではなく、複数基地局でネットワークが構成されていること、一つの基地局の電波が届く範囲内で通話可能な携帯電話数が限られること、遮蔽物等の存在によって電波の届きにくい場所が

発生することなどの事情から、各事業者は、経済的でより品質の高い携帯電話サービスの提供のため日夜研究を続けており、基地局の設置場所情報が公開されれば、その集積により、事業者の基地局ネットワークに係るノウハウ及び営業秘密が公開されたのと等しい状態となり、事業者の競争上の地位を害することは明らかである。

- (ウ) 基地局の設置場所情報が、条例第6条第2号イに該当することについて

実施機関は、一部公開決定理由書において、基地局の設置場所情報が法人等における通例として公開しないこととされているものその他の当該状況を付することが当該情報の性質、当時の状況とに照らして合理的であると認められるものに該当するか否かという点に触れていない。それは、基地局の設置場所情報が、携帯電話等通信会社が基地局設置条例第8条第1項の規定により、近接住民に開示したのち、同条第2項の規定により、一般の閲覧に供されるものを除き、情報を公開しないことを条件に設置等計画届出書等を提出していることを認めているからにほかならない。

また、携帯電話等通信会社は、基地局の設置場所情報を通例公開していないし、電波法（昭和25年法律第131号）第25条第2項の規定に照らしても、公開しないことは合理的である。

したがって、基地局の設置場所情報は条例第6条第2号イに該当し、公開することができないと考える。

- (エ) 設置場所情報が、人の生命、健康等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（条例第6条第1号イ及び同条第2号ただし書）に該当しないことについて

世界保健機構（WHO）は、2006年5月にファクトシートNo.304「電磁界と公衆衛生：『基地局と無線技術』」を公表し、結論として「非常に低い曝露レベルと、これまでに集められた研究結果を考慮すれば、基地局及び無線ネットワークからの弱いRF（Radio Frequencyの略、ラジオ、テレビ、携帯電話等無線通信に利用される電波のこと）信号が健康に悪影響を生じるという明白な科学的根拠はない」と結論付けている。また、国際非電離放射線防護委員会（ICNIRP）は、1998年に公表した国際的ガイドライン（時間変化する電界、磁界および電磁界へのば

く露制限のためのガイドライン) について、2009年9月に、その妥当性を再確認したと発表した。さらに、2010年5月には、インターフォン研究(携帯電話と脳腫瘍に関する国際的な疫学研究)の結果報告を踏まえ、「インターフォン研究の結果は、現行のガイドラインを変更する理由を提示するものではない」との見解を公表している。

我が国の電波防護指針に示されている基準値は、WHOも支持しているこの国際的ガイドラインと同等であり、事業者は電波防護指針を遵守している。

以上から、事業者は、基地局からの電波が人体に悪影響を与えることはないと認識しており、基地局の設置場所情報が、人の生命、健康等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(条例第6条第1号イ及び同条第2号ただし書)には、該当しないと考える。

(オ) 基地局の設置場所情報が、犯罪等の予防等に関する情報(条例第6条第5号)に該当することについて

① 実施機関は、一部公開決定理由書において、平成23年4月14日付け鎌情・個審査第3号答申第9号において、審査会の判断が出ていることを鑑み、その後、危険性を新たに立証する事実や事情変更等も認められないことから条例第6条第5号には該当しないとしている。

しかし、異議申立人は、以下の被害事例が出ていることを報告する。

・ ○○○○○○○○○株式会社

神奈川県内において過去3年間だけでも基地局のケーブル線を切断されるという被害が3件発生している。

・ ○○○○株式会社

過去(2005年4月～2010年10月)に全国で70余件の基地局設備への危害(同軸ケーブル切断、フェンス破損、アース線盗難、入口ガラス破損、監視カメラ破損、フェンス南京錠切断等)を現に受けている。また、鎌倉市内の基地局においても、2009年5月(空調室外機破損)及び2009年6月(アース線切断)の被害を受け、所轄警察署に被害を申告している。また、2009年2月・4月には近隣市で、当社を含む

数社の携帯電話会社のケーブルが切断される事故が発生している。

・ 株式会社〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇

全国で350余件、神奈川県内で9件（2004年10月～2011年10月）の基地局設備への危害（通信ケーブル切断、フェンス破損等）を受けている。神奈川県内の2件のケーブル切断事件の場合は通信が途絶し、管轄警察署へ被害届、告訴状の提出等を行った。

・ 〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇株式会社

関東地区で平成23年10月にケーブル切断の被害を被った。

基地局の設置場所情報が公開されていない状況下においても、これだけの基地局への危害が加えられていることから、情報が公開されるようになれば、悪意を持った第三者による基地局設備への危害のリスクは、更に増加することは容易に想定される場所である。

- ② 電気通信事業法（昭和59年法律第86号）第8条では、「電気通信事業者は、天災、事変その他緊急事態が発生し、又は発生するおそれがあるときは、災害の予防若しくは救援、交通、通信若しくは電力の供給の確保又は秩序の維持のために必要な事項を内容とする通信を優先的に取り扱わなくてはならない。公共の利益のため緊急に行うことを要するその他の通信であって総務省令で定めるものについても、同様とする。」と規定されている。

電気通信事業者である事業者にとって、テロ、大規模な事故、災害等の発生時に重要通信の疎通さえ不可能になりかねないリスクを伴う、不特定多数の第三者に対する利用目的に捉われない基地局の設置場所情報の公開は、容認できるものではない。

- ③ 加入者線に無線通信を利用する携帯電話サービスは、地震等の災害の影響を受けにくく、普及率が高いことから、災害時の重要な情報伝達手段となっている。事業者は災害対策基本法に基づく指定公共機関として指定され、災害時において重大な公益的使命を有している。破壊活動による通信の途絶は、単に鎌倉市民のみならず、国民の社会生活（人命・財産）に多大なる不利益を生じさせるおそれがある。

- ④ 事業者の基地局の一部は、特に重要な施設等をサービスエリア

ア内にあり、そのような重要な施設における携帯電話の使用を困難にするための故意の設備破壊や不法電波による通信妨害、危害活動を誘発するおそれがある。

- ⑤ 本件対象文書には、基地局の図面も含まれており、これらの情報を公開すると、基地局のどの部分を攻撃すればいいか判明してしまうため、基地局の設置場所及び基地局の図面の公開により、犯罪誘発及び被害の重大化の危険性は高まる。

以上から、基地局の設置場所情報は、条例第6条第5号「公開することにより、犯罪の予防、鎮圧又は捜査、公訴の維持、刑の執行その他の公共安全と秩序の維持に支障を及ぼすおそれがあると実施機関が認めることにつき相当な理由がある情報」に該当し、非公開にすべきものとする。

- (カ) 基地局の設置場所情報が、法令秘情報（条例第6条第6号）に該当することについて

- ① 実施機関は、一部公開決定理由書において、基地局設置条例第2条第1項及び第8条に関する取扱い基準（以下「基地局設置条例取扱基準」という。）は、基地局設置条例の施行に関し、基地局設置条例第8条に定める報告書の開示等の際の対応について「総務省電波利用のホームページ無線免許情報及び無線局登録情報の公開範囲」を基に事業者と協議して定めたものであり、条例第6条第6号に定める法令等すなわち「法律、政令、省令及び条例」には該当せず、条例に基づく公開請求に係る設置場所の情報について、公開・非公開の判断を拘束するものではないとしている。

しかし、そもそも条例第6条第6号（法令秘情報）の規定は、法令等又は国の機関等の指示によって非公開とされる情報は、条例でも同様に非公開にすることを定めたものであって、同号にいう「法令等」に規則が含まれないからという形式的理由で、鎌倉市自らが定めた規則を鎌倉市自ら遵守しないことを許容する根拠として当該規定を用いることは適切ではない。

- ② 基地局設置条例取扱基準には、「近接住民説明会及び地縁団体説明会実施報告書の開示・不開示の基準は以下のとおりとする」として、次の3点が明確に規定されている。

第一に、設置場所等については、市名単位「鎌倉市」までとし、

字名以下は不開示とする。

第二に、地縁団体説明実施報告書の説明会の状況等については、発言者の氏名等が判別する箇所及び基地局の位置が判別できる箇所は不開示とする。

第三に、添付資料のうち、基地局の設置場所が判別できる案内図、位置図、平面図、公図等是不開示とし、設置場所が判別できない立面図、構造図等は開示対象とする。

基地局設置条例取扱基準の第8条の開示基準は、鎌倉市が自ら基地局設置場所の情報公開が妥当ではないと判断したからこそ制定したものである。事業者は、基地局設置条例取扱基準に沿った適正な運用がなされることを前提として、鎌倉市に提出する設置等計画届出書等の書面に設置場所の字名以下の部分を記入しているのであり、法令の定義に規則などは含まれないといった形式的かつ不適切な理由をもって、鎌倉市が自ら定めた基準を無視した対応をすることは、信義誠実の原則に反するものであり、改めて基地局設置条例取扱基準を尊重した判断を求めるものである。

- ③ 無線局の情報の公開に関しては、電波法第25条各項及び関連法令に基づき総務大臣が公表することができることが規定されている。その中で、無線局の所在地に関する情報は、「市区町村」までであり、以下の大字町丁目、地番に関しては公表する情報に含まれていない。

また、総務大臣から当該無線局の情報の開示を受けることができる者や、開示された情報を利用することができる目的は限定されており、その目的外である自己の営業戦略等に情報を利用することを厳密に禁じ、罰則規定さえ設けている。このように電波法令によって規定されている無線局になりうる基地局の設置場所を、利用目的に何ら制限を設けず、無秩序かつ網羅的に入手する方法は、鎌倉市が情報公開請求に基づき公開をした場合を除き、日本国内には存在しない。基地局は全て電波法令によって規定される無線局の性格を有し、無線局の情報開示は、電波法令の規定により総務大臣の専権事項である点を看過してはならず、基地局設置条例は、電波法令による規定を超えることは不可能であり、このことは、未だ電波法令に基づく無線局

免許の許可を受ける前であっても、同様と考える。

以上から、基地局の設置場所情報は、電波法第25条、条例第6条第6号（法令秘情報）及び非公開情報細目基準第6号（法令秘情報）第1項法令の規定により、公開することができないとされている情報（2）他目的使用が禁止されているものに該当し、非公開にすべきものとする。

(キ) 平成23年12月27日付け平成23年度（行情）答申第417号について

事業者が意見書を提出した後、内閣府情報公開・個人情報保護審査会が、本件と類似の事案に係る総務大臣の諮問に対し、平成23年12月27日付け平成23年度（行情）答申第417号（以下「平成23年国審査会答申書」という。）が出た。

平成23年度国審査会答申書においても、無線設備の設置場所を特定できる情報について、町及び丁目等に関する情報の開示は否定されている。さらに、平成23年国審査会答申書では、基地局の装置構成や無線設備の技術的情報も、特定会社の競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがあることを認め、不開示が相当としていることに留意する必要がある。無線局の設置場所情報が、移動通信事業者にとって経営上極めて重要な情報であることが認められた内容となっており、妥当な答申であるとする。

3 実施機関の行政文書一部公開決定理由説明要旨

一部公開決定理由書及び平成24年3月5日実施の実施機関の決定理由説明を総合すると、実施機関が字名以下の設置場所情報を公開とした根拠は、次のとおりである。

(1) 設置場所情報の条例第6条第1号本文非該当性について

「本件対象文書」のうち基地局の設置場所(字名以下の詳細な設置場所の情報に限る。)に係る情報は、条例第6条第1号ただし書アに該当するため、公開とすることが妥当である。

基地局の設置場所に係る情報としては、公証に関する情報である「土地の所在」のほか、「登記権利者の住所（設置場所と登記権利者の住所が同一の場合）」、「建物の所在」、「建物の登記権利者の住所」等が考えられる。このうち、個人の住所と判断される記載は戸籍的事項に関する情報であり、条例第6条第1号に該当し非公開とすべきと考えられる

が、このほかは同号ただし書アに該当し公開すべき情報であると判断した。

事業者の意見書では、設置場所が特定できる情報が公開されると、賃貸借契約の締結が明らかとなり、苦情等が地主等に寄せられ、当該契約の中途解約など、地主等の個人の利益が害されるおそれがあるとのことであるが、土地所有者が財産権に基づき開発行為、住宅建設等を計画し、所要の申請等を行った場合も、公証に関する情報である「土地の所在」の情報については公開されていることを考慮すると、非公開とはならないと判断した。

なお、本件対象文書中で「特定の個人が識別できる住所、氏名」は非公開とした。

(2) 設置場所情報の条例第6条第2号非該当性について

本件対象文書のうち、条例第6条第2号に該当し、非公開とする部分は「法人に関する印影」のみであると判断した。

事業者の意見書では、設置場所の情報は、良好な通信品質を保持しつつ、経済的、効果的なサービスエリアを形成するため、事業者独自のノウハウが駆使されており、設置場所情報そのものが営業秘密である。よって、その情報が公表されると各事業者の営業戦略やノウハウが明らかにされることになり、競争上の地位が害されると述べられている。

しかしながら、設置場所の情報については、基地局設置条例により携帯電話等通信会社が近接住民等に対し事前に基地局の設置等について説明する責任を明確にしていること、基地局が建設された後、一般的に目視できる状況となることから条例第6条第2号アに該当すると判断するに足る蓋然性はないとしたものである。

また、事業者の意見書では、設置場所を特定する情報が公開されると、公開を想定していなかった地主等との間で、賃貸借契約の更新、交渉が難航することが予想され、事業活動に影響を及ぼす等との記述については、公開するのは設置場所の情報だけであり、取引先・契約内容を明らかにするものではなく、基地局設置条例の趣旨を踏まえると、基地局の設置場所の情報は、条例第6条第2号アには該当しないと判断した。

(3) 設置場所情報の条例第6条第5号非該当性について

事業者の意見書では、設置場所の情報が公表されることにより、基地局設備への通信妨害、危害活動がなされる危険性がある等との記述については、平成23年4月14日付け鎌情・個審査第3号答申第9号で審査

会の判断が出ていることを鑑み、その後、危険性を新たに立証する事実や事情変更等も認められないことから条例第6条第5号には該当しないと判断した。

(4) 設置場所情報の条例第6条第6号非該当性について

事業者の意見書では、基地局設置条例取扱基準に関しては、設置等計画届出書等の開示等について、近接住民説明実施報告書及び地縁団体説明実施報告書の開示・不開示の基準が定められ、設置場所等については「鎌倉市」とし、字名以下は不開示、発言者の氏名等が判別できる箇所及び基地局の位置等が判別できる箇所並びに図面等は不開示とされており、今後も基地局設置条例取扱基準に沿った運用がされるものと理解していると述べていることについては、基地局設置条例取扱基準は、基地局設置条例の施行に関し、基地局設置条例第8条に定める報告書の開示等の際の対応について、「総務省電波利用ホームページ無線免許情報及び無線局登録情報の公開範囲」を基に事業者と協議して定めたものであり、条例第6条第6号に定める法令等すなわち「法律、政令、省令及び条例」には該当せず、条例により公開請求があった際の判断を拘束するものではないと考える。

4 参加人の意見要旨

(1) 参加人について

参加人は、平成23年5月20日付けで行政文書公開請求書を鎌倉市長に提出した者であり、行政不服審査法第24条第1項及び第48条の規定に基づき、処分庁である鎌倉市長に対し、平成23年11月2日付けで「参加人申請書」を提出し、処分庁より平成23年11月17日付け鎌市相指令第17号によって、本件異議申立てに参加する許可を得た者である。

(2) 参加人が、条例第22条の規定により審査会に提出した平成24年2月29日付け平成23年7月14日付鎌倉市指令市相第9-1号をもって行った本件処分1に対する異議申立てにおいて、各異議申立人が提出した意見書についての参加人意見書の要旨は、次のとおりである。

ア 「条例第6条第1号ただし書アに該当しない」という異議申立人の主張への反論

各異議申立人は、基地局の設置場所は、土地の所在に関する情報であっても、不動産登記簿の閲覧を通じその所有者たる特定の個人が識別さ

れ、土地所有者の取引状況（事業者との賃貸借契約の存在）、或いはかかる契約の締結交渉をしている事実が明らかとなり、条例第6条第1号柱書に該当すると主張している。また、設置等計画届出書等に記載されている設置予定場所情報については、多くは賃貸借契約が締結される以前の記載であり、地主等は自らが所有する土地の所在情報が広く公に知られることを意図していないと指摘している事業者もある。

しかし、基地局が設置された後においては、取引状況（賃貸借契約の存在）は、本件情報の公開・非公開にかかわらず第三者が容易に推察できるものとなり、賃貸借契約締結以前であっても、近接住民には設置計画の周知が図られるのであるから、本件情報の非公開が取引状況の秘匿を保障するものとはなりえない。

また、そもそも個人に関する情報であっても、事業を営む個人の当該事業に関する情報は条例第6条2号の範疇である。

イ 「条例第6条第1号ただし書イに該当しない」という異議申立人の主張への反論

異議申立人のうち1社は、設置場所情報が、人の生命、健康、生活又は財産を保護するため、公開することが必要と認められる情報でないことはいうまでもないと主張するが、参加人が、平成22年6月16日付け鎌倉市の行政文書一部公開決定処分に対して異議申立人として平成22年9月16日付けで提出した意見書において、基地局の発する電磁波が人の生命、健康、生活に影響を及ぼすものであることを指摘しているし、その後、平成23年5月31日、世界保健機構（WHO）の下部組織から重要な調査結果が公表され、WHOの専門組織「国際がん研究機関」（IARC）が、「携帯電話から放射される電磁波の暴露によって、脳腫瘍（その一種である神経腫瘍）と耳の聴神経腫瘍のリスクを高めることを示す限定的な証拠がある」として、携帯電話電磁波をグループ2B（発がん性の可能性がある）に分類したことから、事態は大きく変わったと認識しており、基地局の設置場所情報は、条例第6条第1号ただし書イに該当すると考える。

ウ 「条例第6条第2号アに該当する」という異議申立人の主張への反論

設置等計画届出書に記載された設置場所の情報が、企業独自の高度なノウハウや門外不出の営業秘密であるということは、平成23年国審査会答申書においても認められたが、以下の理由により、妥当ではないと

考える。

第一に、事業者は同業他社の既存局について電波法第25条第2項の規定により情報を得ることができる。これにより競業事業者間では、他社の既存局情報を目視に頼らず得ることができる。

第二に、企業間競争においては、「つながらない」あるいは「通じにくい」エリアの解消が至上命題であり、他社の基地局情報を逐一把握して、競合を避ける、あるいは手薄なエリアに積極展開するなどの悠長な事業展開を凶っているとは考えにくい。したがって、企業間競争において情報公開請求によるデータ収集が行われると考えるのは、非現実的である。

また、基地局設置に当たってノウハウが存在するとしても、他社が知った事実を他の地域に応用して当該事業者の事業展開を阻むことは、それぞれの地域の固有の要素が絡む以上難しい。

異議申立人のうち1社は、通常の人であれば、基地局を見ただけで基地局と特定できるものではないとしているが、基地局の画像はインターネットでいくらでも見ることができ、通常の人でも関心を持てば判別可能であるのに、同業他社であればなおさら容易であるはずである。

第三に、設置場所の情報が情報公開によって明らかにされた場合、それらが集積された情報は、「網羅的」とはいえない。

2010年4月から2011年3月に事業者が基地局設置条例に基づいて提出した文書を情報公開して明らかになった基地局の設置計画地は25箇所であり、総務省電波利用ホームページで確認した鎌倉市の基地局数604基（うちPHSが229基）の4パーセントに過ぎない。

第四に、各異議申立人は、設置場所情報が公開され、地主等に対して、直接苦情等の建設反対行動の矛先が向けられた場合、賃貸借契約の中途解約や締結見合わせなどにより、地主等の個人の利益が害され、土地等の所有者が基地局の設置を躊躇するようになり、結果的に基地局の設置、改造、移転等が困難になる法人の利益が損なわれるとしているが、それは、事業遂行を設定時の短時間に限ってみた不十分な捉え方である。これまでの鎌倉市内の基地局設置をめぐる地域住民と携帯電話等通信会社との紛争や地域住民間の軋轢の事例からは、影響が及ぶ十分な範囲の住民に設置計画が知らされないまま基地局設置場所が決まった方が、むしろ紛争や軋轢が生じやすいということが明らかである。したがって、設置場所情報の公開は、基地局設置事業の遂行にとってむしろプラス面の

方が大きいともいえる。

エ 「条例第6条第2号イに該当する」という異議申立人の主張への反論

異議申立人のうち1社は、基地局設置条例第8条第1項及び第2項の規定に従って、近接住民に対して開示されるもの及び一般の閲覧に供されるものを除き、開示しないことを条件に設置等計画届出書等を提出していること、及び基地局設置条例取扱基準では、設置場所情報の字名以下の不開示を定めていることを理由に、当該情報が実施機関の要請を受けて、公開しないことを条件に任意に提供されたものであるとしている。

しかし、条例では「職員等が職務上作成し、又は取得した行政文書」は公開されることが原則であり、基地局設置条例第8条についても、設置等計画届出書等の提出に当たり、設置場所情報について公開しない旨の限定を付けているという理解は失当である。

オ 「条例第6条第5号に該当する」という異議申立人の主張への反論

各異議申立人は、基地局に危害を加えられた事例を例示し、設置場所情報は、条例第6条第5号に該当すると主張している。

しかし、その件数は参加人が総務省総合通信基盤局電波部移動通信課の担当者発言（平成22年9月7日）「平成18年以降で、基地局ケーブルが遮断された事例を1件把握している」のと大きく食い違う。

空調室外機破損やフェンス破損が、第三者が物理的な力を行使したためのものであるという立証が可能か不明であり、全体として数を大きく見せようとする印象を免れない。

仮に、各社申告の事例数が正しかったとしても、仙台地裁平成9年2月27日判決で導き出された「想定される犯罪が重大であって、その実現可能性が存在すると言える場合であっても、その予防という目的と、特定の情報の秘匿との間に合理的な「関連性」が存在するかどうかを検討するという課題を避けて通ることはできない」ものとする。

また、各異議申立人の意見書では、大規模な事故や災害が発生した時に不逞の輩が基地局への破壊活動を行ったら大変なことになると危機感を煽っているが、いつ発生するかわからない大事故や大災害に備えて、あらかじめ情報公開制度を利用して基地局の場所を確認する、あるいは情報公開制度を利用して作られた基地局分布図を入手して襲撃に備えるというのは不自然である。基地局設置条例による届出文書の情報公開で得られる情報は、今後数年経った後においても「網羅的」と言える状態

には至っておらず、的確な襲撃に役立つものとは思えない。

カ 「条例第6条第6号に該当する」という異議申立人の主張への反論

異議申立人のうち2社は、電波法第25条第2項及び同条第3項では、「限られたものに対してのみ基地局の情報を提供し、かつ、限られた利用しか許していない」から、本情報を公開することは法律に反する、と主張する。

しかし、この主張は、そもそも電波法第25条の規定が、無線局に関する情報を、個別の情報公開請求を待たずに、総務省の側から一般国民に対し情報提供を行うことを義務付ける趣旨であることを見落とした解釈であり、総務省が基地局の設置場所の詳細に関する情報を一律に公表すべき情報として取り扱っていないことは、合理的必要性がある場合には、これを開示することを禁止する理由にはなりえないと考える。

また、各異議申立人は、基地局設置条例取扱基準は、基地局設置条例第8条に定める報告書の開示等について「設置場所等について字名以下を不開示」としており、基地局設置条例取扱基準は「条例の解釈」を示すものであるから、条例第6条第6号の「法令等」に含まれ、設置場所情報は、非公開が妥当であるとしている。

しかし、基地局設置条例に規定している記載事項を基地局設置条例取扱基準によって免除することを容認する規定は存在せず、当該基準は基地局設置条例に反する限度で無効であると考えられる。

したがって、情報公開請求があった際の判断を拘束するものではないとする実施機関の判断を支持するものである。

5 審査会の判断

当審査会は、異議申立人及び実施機関から各々の主張を聴取し、参加人の意見を基に審議した結果、次のように判断した。

(1) 平成23年4月14日付け鎌情・個審査第3号答申第9号との相違について

平成22年8月5日付け鎌市相第1005号及び第1006号による諮問に対する答申（平成23年4月14日付け鎌情・個審査第3号答申第9号。以下「23年答申」という。）は、基地局設置条例に基づいて作成された文書に対する情報公開請求という共通点はあるものの、以下の点で本件とは相違する。

ア 23年答申に係る公開請求対象文書は、基地局設置条例施行後から約2か月間に提出された地縁団体説明実施報告書と設置等計画届出書に限られていたため、公開請求対象文書に利害関係を有する者も限定されていた。

これに対し、本件諮問では、設置等計画届出書、近接住民説明実施報告書、地縁団体説明実施報告書及びこれらの添付書類並びに計画廃止届出書並びに使用開始届出書が請求対象文書であり、基地局設置条例施行後1年余りの全ての提出文書ということもあり、本件対象文書の文書量及び利害関係を有する者の範囲が大きく増大した。

イ 23年答申に当たって、一部公開決定処分を行った実施機関は、一部公開決定処分の理由として条例第6条第5号（犯罪の予防等に関する情報）に該当することのみを根拠としていた。

これに対し、本件諮問では、異議申立人は、設置場所情報を非公開とする条例上の根拠として、条例第6条第1号（個人に関する情報）、同条第2号（法人等に関する情報）、同条第5号（犯罪の予防等に関する情報）及び同条第6号（法令秘情報）の全てに該当すると主張し、実施機関は、条例第6条第1号、同条第2号及び同条第5号には、該当しないとしている。

また、23年答申時には、争点となった条例第6条第5号に該当する具体的な事例が示されなかったが、本件諮問では、異議申立人から、過去に被った基地局破壊の実例が報告された。

以上により、本件諮問に関する審査を行うに当たり、23年答申と同様に判断することはできない。

(2) 本件対象文書について

ア 設置等計画届出書は、基地局設置条例第6条の規定により、新たに基地局の設置又は改造をしようとする携帯電話等通信会社が、当該設置等の工事に着手する60日前までに、市長に提出することが義務付けられている文書であって、市内の複数の地域に関する計画書である。

イ 近接住民説明実施報告書及び地縁団体説明実施報告書は、基地局設置条例第7条第2項の規定により、基地局の設置又は改造をしようとする携帯電話等通信会社が、当該設置等の工事の概要について基地局設置条例第2条第3項に規定する近接住民に説明したとき及び同条第4項に定める地縁団体の代表者に説明を行った後に、それぞれ提出することが義務付けられている文書である。

ウ 近接住民説明実施報告書又は地縁団体説明実施報告書が提出された場合、基地局設置条例第8条の規定により、鎌倉市携帯電話等中継基地局の設置等に関する条例施行規則（以下「基地局設置条例施行規則」という。）第8条に定める期間、一般の閲覧に供されることとなっているが、設置場所情報については公表されていない。

また、設置等計画届出書には案内図、計画図、説明等を行う範囲を記した図面を、近接住民説明実施報告書には説明等を行った範囲が分かる書類を、地縁団体説明実施報告書には説明等を行ったときの資料を、それぞれ添付することになっている。

さらに、基地局設置条例取扱基準2条例第8条に定める報告書の開示等についてによれば、第一に、設置場所等については、市名単位「鎌倉市」までとし、字名以下は不開示とする。第二に、地縁団体説明実施報告書の説明会の状況等については、発言者の氏名等が判別できる箇所及び基地局の位置が判別できる箇所は不開示とする。第三に、添付資料のうち、基地局の設置場所が判別できる案内図、位置図、平面図、公図等は不開示とし、設置場所が判別できない立面図、構造図等は開示対象とする、と定められている。

エ 計画廃止届出書は、基地局設置条例施行規則第9条の規定により、設置等計画届出書に記載された計画を取りやめようとするとき、使用開始届出書は、基地局設置条例施行規則第10条の規定により、設置等に関する工事が終了し、基地局の使用を開始したとき、それぞれ提出が義務付けられている書類である。

本件対象文書全てに対し、異議申立人は、基地局の設置場所情報（字名以下の詳細な設置場所の情報に限る。）の非公開を主張している。

(3) 条例第6条について

条例第6条は、公開請求のあった行政文書について実施機関が請求者に対して公開義務があることを原則としている。しかし、実施機関が保有している行政文書の中には、公開することにより個人のプライバシーを害するおそれのある情報、法人の権利、競争上の地位等を害するおそれのある情報、犯罪の予防等又は法令等の規定により公開を禁じられている情報などがあるため、実施機関として請求者に対しても公開できないこれらの非公開情報の範囲を定め、同条各号に掲げている。

(4) 条例第6条第2号アについて

条例第6条第2号アは、公開することにより法人等の権利、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれのある情報について、非公開にできる旨の規定である。

これについて異議申立人は、以下のとおり主張する。

基地局の設置場所は、地域における時間帯ごとの利用状況や人口分布、他の事業者のシェアなどの要素を、長時間にわたり多額の費用を投じて調査した上で決定されており、事業者独自のノウハウが駆使されている。設置場所情報を組み合わせて網羅的な基地局の分布図を作成した場合、当該分布図は今後基地局を設置する際の重要なノウハウになり得るため、設置場所情報そのものが重要な営業機密である。また、運用開始日と設置場所を照合することによって、時系列を加味した事業者独自の基地局整備計画の考え方が明らかになり、かかる情報が公開された場合、事業者の営業戦略やノウハウが明らかにされることになり、競争上の地位が害されるおそれがある。

そこで、この点について検討すると、本件に類似した事例に対し、平成23年国審査会答申書では、設置場所や基地局整備計画に関する情報は、一般に外部に公表を欲しない性質のものといえ、当該情報が公表された場合、特定会社の競争上地位その他正当な利益を害するおそれがある、としている。しかし、本諮問の場合、基地局設置条例に基づいて作成される設置等計画届出書等から明らかになるのは、鎌倉市内の、基地局設置条例施行後に新設又は改造される基地局に関するものに限られるという点で、公開される設置場所情報はかなり限られたものになり、企業の営業戦略を害するおそれも低いのではないかと考えられる。

しかしながら、鎌倉市は、海山に挟まれた狭小な陸地に住宅地だけでなく文化施設も点在するといった地形的特殊性から、設置場所や設置の順番の決定は、営業戦略と深くかかわっているといえる。また、現在許可を受けている周波数帯と異なる周波数帯の免許を受けることになれば市内の既存の基地局の改造も行われることになり、結果として、基地局の詳細な分布図の作成が可能になり、企業の営業戦略が明らかとなり事業経営に多大な影響を及ぼすおそれがあると考えられる。

以上のことから、当審査会としては、基地局の設置場所の情報は、条例第6条第2号アに該当し、非公開が妥当であると判断する。

(5) 条例第6条第2号ただし書について

参加人は、設置場所情報が、仮に条例第6条第2号アに該当したとしても、基地局の発する電磁波のもたらす健康被害の事例を掲げて、「人の生命、健康、生活又は財産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」に当たると主張する。

この点、「人の生命、健康、生活又は財産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」に該当するものとして、非公開情報細目基準では、工場排水の分析結果や危険物貯蔵状況等の情報など、情報を公開する緊急性が高い事例が例示されている。

しかしながら、電磁波の及ぼす健康被害については、世界的な規模で研究が進められてきているところではあるが、現時点では、いまだ「人の生命、健康、生活又は財産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」に該当するとまでいえるという共通した認識には至っていないといえよう。

(6) 条例第6条第5号について

なお、23年答申では、条例第6条第5号が争点とされたので、当審査会としては、この点に言及しておくこととする。

条例第6条第5号は、非公開にすることが犯罪の予防等に直ちに結びつく情報のほか、「その他の公共の安全と秩序の維持に支障を及ぼすおそれがあると実施機関が認めることにつき相当な理由がある情報」も非公開にすることを認めており、公開・非公開の判断について実施機関の専門的見地からの裁量的判断を容認する規定となっている。

また、条例第6条各号に定める非公開情報に該当することの立証責任については、当審査会としては、異議申立人に、事実関係及び非公開情報に該当するとした判断に合理性があることを相当の根拠に基づいて主張立証することが求められているものと解する。

この点、異議申立人から、全国、神奈川県内、鎌倉市で起こった基地局への破壊活動の事例（同軸ケーブル切断、フェンス破損、アース線盗難、入口ガラス破損、監視カメラ破損、フェンス南京錠切断等）や被害状況（近隣市の事例で特定地域の通信が3日間ほぼ途絶したこと等）が意見聴取において説明された。

その中には、発生の日時や場所、方法等の近接性から基地局のリストを作成して計画的に破壊活動を行ったのではないかと推察される事例も存在した。今日の情報通信技術が普及した社会の実情に照らせば、基地局の詳細な設置場所が情報公開制度を通じて公開されることになれば、公

開された情報が集積され、その結果、上記のような通信途絶をも惹起する可能性のある破壊活動が容易に実行されることになるのではないかと基地局を管理する立場にある異議申立人が懸念したとしても、あながち不合理とはいえない。

災害の発生時の通信機能を維持し、防災への十全さを確保するためにも、基地局への破壊活動の要因となる情報が公開されることを回避したいとの異議申立人の主張にも合理性が認められる。

以上から、当審査会としては、本件基地局の設置場所の情報は、条例第6条第5号に該当し、非公開が妥当であると判断する。

(7) 結論

以上のとおり、本件対象文書のうち基地局の設置場所が特定できる情報については、条例第6条第2号ア及び同条第5号に該当するため、非公開とすべきである。

よって、条例第6条第1号及び第6号該当性については、判断するまでもなく、「1 審査会の結論」のとおり判断する。

(別紙)

審査会の処理経過

年 月 日	内 容
指令市相第9-1	
23/5/20	行政文書公開請求書が提出される。
6/1	行政文書公開請求者に対し、行政文書公開決定等期間延長 通知書送付 (決定期限 平成23年7月21日)
6/1	異議申立人に対し、意見書提出機会付与通知書送付
6/13・14	異議申立人から意見書提出
7/14	行政文書一部公開決定通知書送付
7/28	異議申立書及び執行停止申立書が提出される。 (事務担当 市民相談課)
7/28	異議申立人(5社)及び情報公開請求者に執行停止通知書送付
指令市相第11号	
23/5/30	行政文書公開請求書が提出される。
6/7	行政文書公開請求者に対し、行政文書公開決定等期間延長 通知書送付 (決定期限 平成23年7月28日)
7/22	行政文書一部公開決定通知書送付
8/3	異議申立書及び執行停止申立書が提出される。 (事務担当 市民相談課)
8/5	異議申立人(5社)及び情報公開請求者に執行停止通知書送付
(併合後)	
8/22	異議申立て2件を併合して審査会に対し諮問(諮問第11号)
8/22	異議申立人(5社)及び情報公開請求者に対し情報公開・個人情報 保護審査会諮問通知書送付
9/26	審議(第32回審査会)
10/3	実施機関に対し、行政文書一部公開決定理由説明書の提出要請
10/24	行政文書一部公開決定理由説明書を受理
10/26	異議申立人(5社)に対し、行政文書一部公開決定理由説明書の 写しを送付及び意見書の提出要請
11/17・18	異議申立人から意見書提出
11/17	実施機関から参加人の許可について通知

24 / 1 / 26	審議（第35回審査会）
2 / 7	異議申立人（株式会社〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇）から
	補足意見書が提出
2 / 14	審議（第36回審査会）異議申立人（5社中3社）から意見聴取
2 / 29	参加人から意見書が提出
3 / 5	審議（第37回審査会）
	実施機関の一部公開決定理由説明聴取
	異議申立人（5社中2社）から意見聴取
3 / 28	審議（第38回審査会）
6 / 1	答申