

答 申 第 9 号

鎌情・個審査第3号
平成23年 4月14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 千 葉 準 一

平成22年8月5日付け鎌市相第1005号及び鎌市相第1006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

1 審査会の結論

平成22年8月5日付け鎌市相第1005号による諮問（以下「諮問第6号」という。）及び平成22年8月5日付け鎌市相第1006号による諮問（以下「諮問第7号」という。）は、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。）に基づいて作成された書類の公開請求に対する一部公開決定処分に係る異議申立てであるが、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、当審査会では、これらの諮問を併合して審理し、以下の結論に達した。

(1) 諮問第6号について

異議申立人による基地局設置条例にかかる地縁団体説明実施報告書（行政文書公開請求受理日時点で市に提出されているもの）（以下「地縁団体説明実施報告書」という。）の公開請求に対して鎌倉市長が平成22年6月16日付けで行った行政文書一部公開決定処分（以下「本件処分1」という。）については、非公開とした部分のうち、法人の代表者の印影部分を除き、公開することが妥当である。

(2) 諮問第7号について

異議申立人による基地局設置条例にかかる携帯電話等中継基地局設置等計画届出書（行政文書公開請求受理日時点で市に提出されているもの）（以下「携帯電話等中継基地局設置等計画届出書」という。）の公開請求に対して鎌倉市長が平成22年6月16日付けで行った行政文書一部公開決定処分（以下「本件処分2」という。）については、非公開とした部分のうち、法人の代表者の印影部分を除き、公開することが妥当である。

2 異議申立人の主張の要旨

(1) 異議申立ての趣旨

異議申立人が、平成22年6月9日付けで鎌倉市情報公開条例（以下「条例」という。）の規定に基づき、鎌倉市長に対し地縁団体説明実施報告書について行った公開請求に対して平成22年6月16日付け鎌倉市指令市相第1号で異議申立人に対して通知した本件処分1（法人の代表者の印影の非公開部分を除く。）及び平成22年6月10日付けで条例の規定に基づき、鎌倉市長に対し携帯電話等中継基地局設置等計画届出書について行った公開請求に対して平成22年6月16日付け鎌倉市指令市相第2号で異議申立人に対して通知した本件処分2（法人の代表者の印影の非公開部分を除く。）を取り消す、との決定を求めるものである。

(2) 異議申立ての理由

異議申立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 条例第6条第5号非該当性について

実施機関は、地縁団体説明実施報告書及び携帯電話等中継基地局設置等計画届出書（以下「本件文書」という。）中の携帯電話等中継基地局の設置場所について、鎌倉市内の詳細な設置場所の情報（以下「設置場所情報」という。）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）に該当するとして非公開にしている。同号に該当する理由として、「総務省電波利用ホームページにおいて、物理的な破壊活動を誘発するおそれがあるため不公表としている旨明記していること」を挙げている。

しかし、総務省電波利用ホームページは、電波法第25条第1項を根拠として、総務省から一般国民に対し積極的に情報提供を行うことを義務づける制度に関する記述であるから、この制度によってカバーされない（積極的情報提供の義務付けの範囲外の）設置場所情報が直ちに情報公開制度の非公開情報に該当するものではない。

また、大抵の基地局が公道から目視で設置場所を確認できるものであるから、仮に物理的な破壊活動を企てる者があったとしても、当該情報の公開が破壊活動を誘発することはあり得ない。

異議申立人が基地局に物理的な破壊活動が加えられた過去の事例について総務省総合通信基盤局電波部移動通信課担当職員に確認したところによれば、平成18年以降で、基地局ケーブルが遮断された事例1件を把握するのみとのことであった。全国に数万基あると思われる携帯基地局に対する破壊活動が約5年間に1件だけということは、犯罪の実現可能性が極めて乏しいことを意味する。

さらに、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、情報を非公開とする場合は、犯罪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否かを検討しなければならない。本件処分1及び本件処分2（以下「本件処分」という。）の場合、実施機関は、設置場所情報が公開されると犯罪

が誘発されるおそれがあると断じているが、想定された犯罪と当該情報との関連性は具体的に示されていない。

以上から、設置場所情報は、基地局設置条例制定の趣旨にのっとり公開すべきである。

イ 条例第6条第2号ア非該当性について

実施機関は、本件処分1に係る行政文書一部公開決定理由書（平成22年8月19日付け鎌市相第1039号（以下「一部公開決定理由書1」という。）及び本件処分2に係る行政文書一部公開決定理由書（平成22年8月19日付け鎌市相第1040号（以下「一部公開決定理由書2」という。）において、「東京都国立市に設置されている携帯電話基地局の無線局事項書の一部開示決定に関する件」について平成15年12月16日付け（平成15年度（行情）答申第451号）内閣府情報公開・個人情報保護審査会の答申（以下「内閣府審査会答申」という。）を引用している。内閣府審査会答申は、携帯電話基地局の設置場所に関する情報について、行政機関の保有する情報の公開に関する法律（以下「情報公開法」という。）第5条第2号イに該当する非公開情報であるとし、その理由として、第一に、基地局の設置場所のすべてが目視で確認できるものではないこと、第二に、基地局の設置場所は顧客獲得のための重要な要素であり、事業者は一般に外部への公表を欲しないことを挙げ、当該情報の開示は、当該事業者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としている。

また、実施機関は、設置場所情報は経営上重要な要素であり、内部情報として管理し、外部に公表されることを欲しない性質のものである旨の要望が携帯電話事業者からあったとしている。

一部公開決定理由書1及び一部公開決定理由書2（以下「一部公開決定理由書」という。）のこのような記載内容から、実施機関は、設置場所情報を非公開とした理由として、当該情報は、条例第6条第2号ア（公開することにより当該法人等（中略）の権利、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがあるもの）に該当するものと主張しているようにも思われる。

しかし、実施機関の引用する内閣府審査会答申は、携帯電話事業を行う同業者の場合は、目視確認以外にも電波法第25条第2項の規定に基づき、他社がどこに基地局を設置したかという情報についてのアクセスは可能である点を看過した失当なものである。

また、内閣府審査会答申において、内閣府情報公開・個人情報保護審査会は、基地局設置事業者がその設置場所情報を外部に公表されることを欲しないとしていることから、直ちに当該情報の開示が当該事業者の「正当な利益を害するおそれ」があるという結論を導いており、実施機関はこの点を援用する。しかし、「法人の利益を損なう情報」という非公開情報の類型に関するリーディングケースである最高裁平成13年11月27日判決は、「単に当該情報が「通常他人に知られたくない」というだけでは足りず、当該情報が開示されることによって当該法人等（中略）の競争上の地位その他正当な利益が害されることを要すると解すべきであり、またそのことが客観的に明らかでなければならない。」と判示している。

したがって、仮に実施機関が、設置場所情報は条例第6条第2号アに該当すると判断していたとしても、その判断は失当であり、設置場所情報は条例第6条第2号アには該当しない。

ウ 第6条第2号ただし書該当性について

条例第6条第2号ただし書は、法人等に関する情報のうち、「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」は、例え同号ア又はイに掲げる非公開情報に該当する場合であっても、公開しなければならない旨規定している。実施機関が設置場所情報について条例第6条第2号ただし書に該当すると判断しているのか否かは必ずしも明らかではないが、実施機関が引用する内閣府審査会答申は、電波法施行規則第21条の3の規定により、無線設備から発射される電磁波の強度が一定の値を超える場所（人が通常集合し、通行し、その他出入りする場所に限る。）には、「取扱者のほか容易に出入りすることができないよう」な施設の設置が義務付けられていること及び当該電波の強度は電波防護指針で定められていることを挙げ、設置場所情報は、条例第6条第2号ただし書に相当する情報公開法第5条第2号ただし書には該当しないとしている。

しかし、電波法施行規則第21条の3の規定は、「人が通常集合し、通行し、その他出入りする場所」に接していない無線設備については何らの規制も設けていないのであるから、同規則の存在から直ちに設置場所情報を公開しても、人の生命、健康等の保護に欠けるところはないなどと判断するのは失当である。

また、国の定めた電磁波の安全基準は諸外国に比べ著しく緩やかで、直ちに見直し作業に取りかかる必要性があると認識しており、設置場所情報は、条例第6条第2号ただし書に該当し公開すべきである。

エ 条例第6条第1号イ該当性について

実施機関は、一部公開決定理由書において、一部公開した理由として、「総務省電波利用ホームページ無線局免許情報及び無線局登録情報の公表範囲」から引用し、プライバシー保護への配慮を挙げている。実施機関のいうプライバシーが、誰の、いかなるプライバシーかは明らかではないが、仮に実施機関が設置場所情報を非公開とした根拠として、条例第6条第1号の個人に関する情報に該当するためと主張する趣旨であるとしても、設置場所情報は「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」であり、条例第6条第1号イに該当するため公開すべきである。

3 実施機関の行政文書一部公開決定理由説明要旨

実施機関の説明を総合すると、本件文書を一部公開とした理由は次のとおりである。

(1) 条例第6条第5号該当性について

実施機関が設置場所情報を非公開とした根拠は、平成22年6月16日付け鎌倉市指令市相第1号行政文書一部公開決定通知書及び鎌倉市指令市相第2号行政文書一部公開決定通知書（以下「一部公開決定通知書」という。）に記載したとおり、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）に該当するためである。その理由は次のとおりである。

ア 「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表範囲」において、無線設備の設置場所の公表は「市区町村単位」とし、それ以外を不公表とする理由として「物理的破壊活動を誘発するおそれ及び営業情報に該当するおそれがあるため。また、プライバシー保護への配慮のため。」としていること。

イ 本件と同様の事例に関する内閣府審査会答申において「諮問庁が不開示とすべきと判断した部分については、不開示とすることが妥当である。」とされていること。

ウ 参議院議員紙智子氏の「携帯電話基地局の位置情報について公開すべきではないか」（平成21年12月3日質問第99号）との質問に対し、国は平成21年12月11日答弁書第99号において「携帯電話等中継基地局の詳細な設置場所については、設置主体である法人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や、犯罪の予防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こと等により、明らかにしないこととしている。」と回答していること。

エ 市内に基地局を設置する携帯電話等事業者から「中継基地局の設置場所は、経営上重要な要素であり、内部情報として管理し、外部に公表されることを欲しない性質の情報であること、また、通常、基地局には職員が常駐しないことから、情報の開示により基地局への危害活動が容易になり、危害を加えられた場合の社会的影響が極めて大きい。」との理由により、設置場所情報の市名以外の部分を非公開にしてほしい旨の要望があったこと。

オ 基地局設置条例制定の趣旨は、携帯電話等中継基地局の設置にあたり、住民が知らないうちに設置されるというトラブルを未然に防ぐため、事業者に対し工事着手前に周辺住民や地縁団体の代表者への説明責任を課すとともに、紛争の未然防止の観点から行政の主体的な施策の実施を、周辺住民には事業者の事前説明を聞いて検討し紛争回避に努めることを定めたものであること。

カ 携帯電話が広く普及し、市民生活に欠くことができないものとなっていること及び事業者が災害基本法における指定公共機関になっていることなどから、公益的使命を有すること。

以上から、設置場所情報の公開については、施設の安全性や公共性、危害を加えられた場合の社会的影響等を考慮し、非公開が妥当であると判断した。

(2) 設置場所情報を非公開と決定した根拠について

平成22年11月26日第24回審査会における実施機関の行政文書一部公開決定理由説明の聴取において、実施機関は、設置場所情報の非公開決定の根拠は一部公開決定通知書に記載したとおり、条例第6条第5号のみであると説明した。

4 参加人の意見要旨

(1) 参加人について

参加人は、本件文書を鎌倉市長に提出した事業者であり、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1月27日付けで「参加人申請書」を提出し、処分庁より平成23年2月25日付け鎌市相第1151号及び鎌市相第1152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23年2月28日付け「行政文書一部公開決定処分に関する意見書」の要旨は、次のとおりである。

ア 携帯電話基地局の設置場所は、長期間にわたり多額の費用を投じて調査した上で決定しており、事業者独自のノウハウが駆使されている。個々の設置場所情報を組み合わせて網羅的な基地局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となり得るものであり、設置場所情報そのものが重要な営業秘密である。かかる情報が公開されることにより、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、事業者の競争上の地位が害されるおそれがある。

イ 設置場所情報が公開されることにより、設置場所の土地や建物の所有者(以下「地主等」という。)に苦情等が寄せられること等が想定され、賃貸借契約を中途解約せざるを得なくなる等により、地主等の個人の利益が侵害されるおそれがある。その結果、携帯電話基地局の設置場所の確保が困難となり、携帯電話サービスエリアの維持や拡大、携帯電話の普及や発展に支障をきたす等、事業活動に多大な影響を及ぼすおそれがあるほか、地域住民や携帯電話ユーザーにも不利益となる。

ウ 携帯電話基地局の設置場所が公開されることにより、基地局設備への通信妨害や危害活動が容易になり、携帯電話サービスの障害等に起因して公共の秩序の維持に支障が生じるおそれがある。また、参加人である事業者は、災害対策基本法の指定公共機関とされており、携帯電話サービスは、災害等の非常時の重要な情報伝達手段として公益的使命を有している。したがって、携帯電話基地局への妨害活動が、国民の社会生活に多大な不利益を生じさせるおそれがある。

以上から、参加人としては、設置場所情報は非公開とすることが妥当であると考えます。

また、他の携帯電話事業者5社も同様の見解である。

5 審査会の判断

当審査会は、異議申立人、実施機関及び参加人から各々の主張を聴取し、審議した結果、次のように判断した。

(1) 本件文書について

本件文書中の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、携帯電話等中継基地局の設置又は改造をしようとする携帯電話等通信事業者が、当該設置等の工事の概要について地縁団体の代表者に説明を行った後に提出することが義務付けられている文書である。

なお、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条第2項の規定により、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、本件文書中の携帯電話等中継基地局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、新たに携帯電話等中継基地局の設置又は改造をしようとする携帯電話等通信事業者が、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5つの地域に関する計画書である。

本件文書に対する異議申立人の行政文書公開請求に対し、実施機関は、地縁団体説明実施報告書中の事業者及び代表者の印影を第6条第2号に該当するとして、基地局の設置場所の市名以外の部分を第6条第5号に該当するとして、非公開とする一部公開決定を行った。異議申立人は、このうち、第6条第5号に該当するとして非公開とされた設置場所情報の公開を求めている。

(2) 実施機関の非公開決定の根拠条文について

一部公開決定通知書及び一部公開決定理由説明書の記述を比較すると、設置場所情報を非公開とした実施機関の判断の根拠が、条例第6条第5号のみであるのか、同条第1号及び第2号アも含むのかについて明確でない。そこで当審査会では、この点について実施機関に説明を求めたところ、実施機関は条例第6条第5号のみを根拠として設置場所情報を非公開と決定していたことが確認された。

したがって、当審査会としては、設置場所情報が条例第6条第5号の非公開情報に該当するか否かという点について以下検討する。

(3) 条例第6条第5号について

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侵害するおそれのある情報、行政の公正又は円滑な執行を著しく困難にするおそれのある情報、法令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。

本件各公開請求に対して、実施機関は、設置場所情報が条例第6条第5号に該当する情報、すなわち「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」であると判断し、非公開としている。

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に結びつく情報のほか、「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」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。

当審査会としては、条例第6条第5号の解釈について、実施機関の判断に対して一定の配慮をする必要性は認めるものの、実施機関の裁量権の行使には限界があり、裁量権の行使が適切であったか否かという点について厳格に判断しなければならないものと解する。

次に、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、実施機関に、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。一般的類型的な主張立証で足りるとするのであれば、実施機関が条例第6条第5号に該当すると判断すれば、その判断を覆して公開することはほとんど不可能となるからである。

本件文書について、実施機関は、設置場所情報を公開すると物理的破壊活動を誘発するおそれがあり、施設の安全性や公共性、危害を加えられた場合の社会的影響の大きさ等を考慮して非公開とした、としている。しかし、設置場所情報が公開されたことにより、物理的破壊活動を誘発する危険性が本当に高まるのか、また、その結果として施設の安全や公共安全と秩序の維持にどのような影響が及ぶのか、といった点について

て具体的な説明がなされたわけではなく、設置場所情報の公表に関する国の見解や物理的破壊活動の誘発についての抽象的な危険性が指摘されるにとどまっている。このことを、上記の基準に照らし判断すると、実施機関として適切に裁量権を行使したことを十分に立証したと評価することはできない。

また、参加人の提出した意見書においても、実施機関と同様に、物理的破壊活動の誘発に関する具体的な主張が述べられている訳ではない。

以上から、当審査会としては、設置場所情報を公開することにより、当該設置場所における物理的破壊活動の誘発の危険性が高まったと判断するまでには至らなかった。

したがって、本件における設置場所情報が条例第6条第5号に該当するとする実施機関の判断には合理性がないと認めざるを得ず、設置場所情報は公開することが妥当である。

以上のとおりであるので、「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	処 理 内 容
22. 8. 5	諮問（諮問第6号・諮問第7号）
8. 9	異議申立人に対し、情報公開・個人情報保護審査会諮問通知書送付
8. 9	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
8. 11	審議（第21回審査会）
8. 19	行政文書一部公開決定理由説明書を受理
8. 24	異議申立人に対し、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
9. 17	異議申立人から意見書提出
9. 21	実施機関に意見書（写し）送付
9. 28	審議（第22回審査会）
11. 2	異議申立人及び補佐人から意見陳述要旨提出
11. 2	審議（第23回審査会） 異議申立人から意見聴取
11. 26	審議（第24回審査会） 実施機関から行政文書一部公開決定理由説明の聴取
12. 21	審議（第25回審査会）
23. 1. 25	審議（第26回審査会）
2. 25	実施機関（処分庁）から利害関係人に対し参加人となる許可決定を行った旨の通知提出
2. 28	参加人から意見書が提出
3. 9	審議（第27回審査会）諮問第6号と諮問第7号を併合審理の扱いとし、答申する旨を決定
3. 30	異議申立人から意見書（資料）が追加提出
4. 5	参加人から意見書（資料）が追加提出
4. 13	審議（第28回審査会）
4. 14	答申

