

1 審査会の結論

実施機関の決定は妥当であり、取り消す必要はない。

2 異議申立人の主張の要旨

(1) 異議申立ての趣旨

異議申立ての趣旨は、和歌山県知事（以下「実施機関」という。）が、平成6年1月26日付けで行った、平成5年度土地売買等届出受付台帳（以下「本件公文書」という。）を非開示とした決定を取り消し、上記公文書の開示を求めるというものである。

(2) 異議申立ての理由

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よって主張する異議申立ての理由を要約すると次のとおりである。

ア 実施機関は、非開示の理由について本件公文書が個人のプライバシーに関する情報であることを処分の理由としているが、財団法人〇〇〇町開発公社（以下「本件法人」という。）が斎場建設のために本件土地を取得したことは、既に〇〇〇町議会において明らかにされており、本件情報は、住民誰もが知っていることである。

イ 実施機関は、本件公文書を開示することにより、地価の高騰が生じるなど土地の取得が困難となり、事業を営む個人又は法人等の正当な利益が損なわれるとしているが、本件土地取引は時価の3倍以上の価格で行われており、しかも、それを届出しなかったことについて実施機関は、始末書を出させるだけで済ませているのであって、このような実施機関の指導こそ土地の高騰をもたらすものである。

ウ 本件取引が、国土利用計画法（昭和49年法律第92号。以下「国土法」という。）に基づく届出がされていないことについては、平成6年6月22日に出された〇〇〇町監査委員の報告によって明らかにされており、実施機関が本件情報を非開示とする理由はない。

エ 本件開示請求は、住民の利益を守るためにしているものであり、可否の判断に当たっては、特定の個人又は法人の利益より多数住民の利益を優先させることが必要で、このためにも本件公文書は開示されるべきである。

3 実施機関の説明要旨

非開示決定通知書、異議申立てに対する非開示処分の理由説明書、その他口頭による意見陳述等による実施機関の説明は、おおむね次のとおりである。

- (1) 和歌山県公文書の開示に関する条例（平成5年和歌山県条例第2号。以下「条例」という。）第9条第1号の該当性について

国土法に基づく届出事務は、本来国の事務であるが、地方自治法（昭和22年法律第67号）第148条第2項による別表第3の1の（5の5）に都道府県知事の機関委任事務として掲げられており、したがって、都道府県知事はこの事務を処理するに当たっては、同法第150条により、主務大臣の指揮監督を受けるものである。そうして国土庁土地局土地利用調整課長は、平成元年4月28日付け元国土利第160号「国土利用計画法に基づく届出書の公開について」により、たとえ町議会において届出事実、当事者名、所在地及び面積内容が答弁され、これに基づき新聞報道がなされ、登記簿上既に所有権が譲受人の名義に移転されていても、国土法に基づく届出書ないしこれによって得られる情報は、本来、私人が排他的に管理する資産、財産運営上の情報又は個人のプライバシーに関する情報であり、一般に公開されるべき性格のものではなく、また、このような情報が一般に公開されることは、行政側と届出をした者との信頼関係を損ない、国土法の的確な運営に重大な支障を及ぼすおそれがある。したがって、たとえ届出書の全部又は一部の内容が報道されており、届出書どおり登記簿上譲受人の名義に変更されていたからといって公開されるべきものではないとの指示を行っている。

なお、実施機関が、本件公文書の開示につき平成6年1月12日、4月25日、6月21日及び7月18日の4度にわたり国土庁に問い合わせたところ、前記元国土利第160号で指示したとおり非開示として取り扱われるべきであるとの回答がなされた。

したがって、本件公文書は、機関委任事務に関する情報であって、主務大臣等から開示してはならない旨の明示の指示がなされているものであり、条例第9条第1号に該当する。

- (2) 条例第9条第2号の該当性について

本件公文書の内容は、土地の所在地、地目、面積、譲渡人住所、氏名、土地の取引価格、利用目的等に関するもので、これを開示することによりこれらの情報が明らかになり個人のプライバシーが侵害される。

本件公文書は、法令等により何人でも閲覧することができる情報ではないので、ただし書アには該当しない。公表目的で実施機関が作成し又は取得した情報ではないので、ただし書イには該当しない。また、本件公文書は、一定面積以上の土地売買等の届出書を受理した実施機関が作成又は取得した情報であるため、ただし書ウの「法令等の規定に基づく許可、免許、届出等の際に実施機関が作成し、又は取得した情報」に該当するが、これを開示することが公益上必要であるとは認められないので、ただし書ウにも該当しない。

以上より、本件公文書は、条例第9条第2号本文に該当し、ただし書ア、イ及びウのいずれにも該当しないものである。

- (3) 条例第9条第3号の該当性について

本件法人の主な業務は、公共用地の先行取得であるが、本件公文書には、売買の当事者、土地の所在地、面積、予定対価、土地の利用目的等が記載されており、これが開示されると地価の高騰が生じるなど今後の土地の取得が困難になるほか、本件法人の土地買収について売手に対し開示されるのではないかという危惧の念を与えることになり、本件法人の土地買収業務が今後困難となり、事業運営上の利益が損なわれる。

本件公文書には、土地売買に関する必要事項が記載されているだけで、人の生命及び健康に影響を与え又は生活環境の保全上支障が生ずるおそれがある情報とはいえず、また、公益上開示することが必要であるとも認められない。

以上より、本件公文書は、条例第9条第3号本文に該当し、ただし書ア、イ及びウのいずれにも該当しないものである。

4 審査会の判断

当審査会は本件公文書の非開示決定の当否につき、審査した結果、次のとおり判断する。

(1) 本件公文書の内容等について

本件公文書は、「国土利用計画法に基づく土地に関する権利の移転等の届出に関する事務処理要領」に基づき、実施機関が国土法に基づく届出事務の統一的かつ効率的な執行を図る目的で作成した公文書である。上記要領第4によれば、県の土地対策課は、市町村長から土地売買等届出書（以下「届出書」という。）の送付を受けたときは、審査の上本件公文書に所要の事項を記載するものとされており、所要の事項とは、受理番号、市町村受理日、県受理日、土地の所在地、地目、面積、譲受人住所・氏名、譲渡人住所・氏名、県内外の別、土地単価、土地総額、工作物の種類、工作物の価格、利用目的、措置状況（不勧告、勧告、公表、取下げ等）及び備考とされている。そして、土地売買等届出受付台帳は、各市町村、県事務所及び土地対策課に備え付けられているが、本件開示請求の対象となっている公文書は、土地対策課に備え付けられている土地売買等届出受付台帳で、全県内で平成5年度中に提出・受理された国土法第23条第1項の規定に基づく届出書の事務処理に係るものである。

(2) 条例第9条第1号の該当性について

実施機関は、本件公文書は機関委任事務に関する情報であって、主務大臣等から開示してはならない旨の明示の指示のある公文書であると主張する。

そして、実施機関が言う主務大臣等の明示の指示とは、平成元年4月28日付け元国土利第160号「国土利用計画法に基づく届出書の公開について（通知）（京都府照会回答）」によるものであるが、その指示内容は、届出書（添付図書を含む。）については、「本来私人が排他的に管理すべき資産、財産運営上の情報又は個人のプライバシーに関する情報であり、そもそも一般に公開されるべき性格のものではなく」

とし、「このような情報が一般に公開されることは、行政側と届出をした者との信頼関係を損ない、国土利用計画法の的確な運用に重大な支障を及ぼすおそれがある」ので、当事者自ら公開する場合は別として、町議会において、届出書の内容の全部又は一部が答弁され、これに基づき新聞報道がなされていたり、登記簿上既に譲受人の名義に移転しているからといって、「一般に公開されるべきものでないとの性格が直ちに変更されるものではなく、「非公開として取り扱われるべきものである」と言うにある。

しかしながら、前掲元国土利第160号の通知は、届出書（添付図書を含む。）そのものを対象としているのであって、届出書の受付台帳である本件公文書を対象としたものではない。両者は、名称が異なるのみではなく、作成者、作成の目的、作成の根拠を異にしており、届出書の非開示を明示的に指示しているとしても、本件公文書の非開示を明示的に指示しているものとは言い得ない。機関委任事務に係る主務大臣等の指揮監督権に基づく公文書の非開示の指示は、その公文書を具体的に明示し、文書によってなされたものでなければならぬと一般に解釈運用されており、たとえ、非開示を明示された公文書に関係のある公文書であるからといって、上記のごとく、名称、作成者、作成目的、作成の根拠を異にする公文書についてまで類推して条例第9条第1号の規定を適用して非開示とすることは許されない。なぜなら、都道府県が行う行政事務のうち、約7割前後がいわゆる機関委任事務とされており、その事務処理に伴い実施機関が権限に基づき保有する情報も、全情報中の相当部分を占めていると思われる。したがって、もし機関委任事務に関する公文書開示に当たって、「主務大臣等から開示してはならない旨の明示の指示」に関する前記解釈運用の基準を緩和し、拡張解釈されることになると、公文書開示制度の意義は広範囲にわたって失われることになる。

実施機関は、前掲元国土利第160号通知の趣旨を国土庁に照会したところ、本件公文書についても前掲通知が非開示の明示の指示に当たると口頭で指示説明された旨主張するが、上記口頭の指示説明がいわゆる明示の指示というに値しないことはもちろん、上記口頭説明も前掲通知を本件公文書に適用することを正当化する資料とはなし難い。

(3) 条例第9条第2号又は3号の該当性について

本件公文書は、先に4(1)で示したごとく、土地の所在地、地目、面積、譲受人及び譲渡人の住所・氏名、土地の単価及び総額、工作物の種類や価格、利用目的や届出に対する不勧告、勧告、公表、取下げ等の措置状況が記載され、しかも、平成5年度の全県内で受理された届出について記載されているものである。したがって、本件公文書を開示するときは、譲受人及び譲渡人が識別され、そのものに係る上記のごとき情報が開示されることになる。したがって、譲受人又は譲渡人が個人である場合は、条例第9条第2号（場合によっては同条第3号）の該当性が、そして法人その他の団体である場合には、同条第3号の該当性が問題となる。

ア そうして、それが個人である場合には、上記情報は、特定個人が識別され、又は識別され得る個人情報に当たる。ところで、公文書開示制度の下においても、個人のプライバシーは、基本的人権の尊重の立場から最大限に保護すべきものとされ、この見地から特定の個人に関する情報が記録されている公文書については、原則として、これを非開示とすることにしている。これが条例第9条第2号本文の規定の趣旨である。ここでいうプライバシーに関わる個人に関する情報とは、思想、信条、信仰、趣味、心身の状況、学職歴、親族関係はもちろん、その所得、資産、財産の運営状況その他一切の個人に関する情報をいうと一般に解されているが、必ずしも、その概念は明確でない。そこで条例は、プライバシーの具体的内容や範囲について不明確性を避けるため、個人情報について、他人に知られたくないという主観的な要素を排し、特定の個人が識別され、識別され得る個人に対する情報は、すべてこれを原則として非開示とすることにしている。

したがって、本件公文書のうち譲受人又は譲渡人が個人である場合は、条例第9条第2号本文により、特定の個人が識別される情報として非開示とされるべきである。

もっとも、これら個人情報の中には、個人事業主の事業に関する情報として分類され得るものもあると考えられる。しかしながら、これらを個人事業主の事業に関する情報と個人に関する情報とに区分することは困難であり、かつ、個人の権利、利益の侵害の受け止め方は各人によって異なり、また、その情報の利用目的、処理方法によっても異なり得るものであって、特定の個人が識別される情報か否かという以上に、個人に関する情報をその種類によって取扱いを別にすることは困難であり、かつ、その実益にも乏しい。

しかし、仮に個人の事業活動情報は、個人情報いわゆるプライバシーと区別せられ、かつ、本件の個人情報のうちにも、事業活動情報として別個の立場から検討すべきであると考えられる情報があるとしても、本件公文書に表示されている譲受人又は譲渡人に係る情報は、少なくとも個人の当該事業に関する情報であって、これを開示するときは、その個人の事業運営上の地位又は社会的な地位その他正当な利益が損なわれると認められるものであって、条例第9条第3号本文に規定する事業活動情報として保護されなければならないものである（同条同号については、更に後に説示する。）。

以上の次第で、譲受人又は譲渡人が特定の個人として識別され、又は、識別され得る情報については、条例第9条第2号本文又は第3号本文に該当するものとして、非開示とすべきである。なお、本件の場合、上記個人情報と同条第2号ただし書アないしウ掲記のいわゆる絶対的開示情報に当たらないことは言うまでもない（また、同条第3号ただし書掲記の情報にも当たらないことは、後に述べるとおりである。）。

異議申立人は、本件公文書開示請求によって得んとする情報は、既に議会において、詳細が明らかにされ、〇〇〇町監査委員の報告によって届出書が提出されてい

ないことが明らかにされているのであるから、今さら、これを非開示にすることは実益がなく、プライバシーを保護することにはならないと主張する。しかしながら、公文書開示制度の下における住民に対する公文書の開示は、条例により、住民に与えられた権利であって、その権利行使の許される範囲は、条例により定められたところに限られるのである。したがって、たとえその情報が他の手段、方法により住民の知るところとなっていたとしても、条例上、非開示とされている情報については条例の手続きにより開示することは許されないのである。のみならず、本件公文書には、異議申立人が開示請求の趣旨としている特定の情報のほか、平成5年度中に届出書の提出、受理された県内のすべての土地取引に関する情報が記録されているのであって、この意味からも異議申立人の上記主張は認めることができない。

イ また、譲受人又は譲渡人が、法人その他の団体（以下「法人等」という。）である場合、その法人等がその情報を開示されることによって、競争上若しくは事業運営上の地位又は社会的な地位その他正当な利益が損なわれるか否かが問題となる。そして、もし開示することによりそれらの地位その他正当な利益が損なわれると認められる場合には、原則として非開示としなければならない。このことは、事業を営む個人の事業に関する情報についても同様に言い得るところである。条例第9条第3号本文の趣旨とするところは、ここにある。

そこで、これを本件についてみると、本件公文書の取り扱うところは、私人等の土地取引に係るもので、これらの情報は、本来、事業を営む個人又は法人等が他人に知られることなく、自ら管理すべき財産や資産運営上の事柄であって、そもそも一般に公開されるべき性格のものではなく、それが公開される場合、売買の事実、その取引価格、利用目的、さらには前述のごとき措置状況が記録されているだけに、それら法人等の土地取引にまつわる事業活動が種々の面で阻害されたり、地価の高騰により事業活動上の不利益がもたらされたり、さらに、それら法人等の名誉、社会的評価を損なうことが十分考えられる。

したがって、本件公文書は、条例第9条第3号本文により非開示にされるべき情報ということが出来る。

この点に関し、異議申立人は、特定の法人等の利益よりも多数住民の利益を考えるべきであると主張する。しかしながら、前にも述べたごとく、公文書開示制度の下における公文書の開示は、条例の定めるところによるほかないのであって、条例第9条第3号本文によれば、上記のごとく法人等に関する情報であって、「開示することにより、当該法人等又は当該事業を営む個人の競争上又は事業運営上の地位、社会的な地位その他正当な利益が損なわれると認められるもの」は（同条同号ただし書規定のア、イ又はウに該当するもののほかはすべて）非開示事項とされているのである。したがって、特定の法人等の情報であっても、同条同号本文に該当する限り、非開示事項として取り扱われることは、やむを得ないところである。のみならず、本件公文書には、異議申立人が当初知ろうとしていた取引の当事者に係る情

報以外に、平成５年度受理された県内全部の土地取引の届出書に関する情報が記載されており、そのうち譲受人又は譲渡人が法人等であるものも数多く存在し、その意味からも開示されることにより失われる法人等の利益は、異議申立人主張の特定の利益にとどまるものではないのである。したがって、この点に関する異議申立人の主張は、肯認することができない。

もっとも、非開示事項とされている条例第９条第３号本文の情報であっても、それが上記ただし書ア、イ又はウに当たるものについては、いわゆる絶対的開示情報として開示しなければならないものである。ところで、本件情報は、土地取引に係る情報であって、県民の生命、身体、健康、生活等を保護し、公共の安全を確保するため開示することが公益上必要と認められるような情報とはいえないし、消費生活その他人の生活に与える影響が極めて大きく、開示することが公益上必要な情報というにも当たらないのであって、本件情報は、それが法人等に関する情報であっても、事業を営む個人の事業に関する情報であっても、いずれにしる前掲ただし書ア、イ及びウの絶対的開示事項ということとはできないものである。

(4) その他

ア 異議申立人のその余の主張について

そのほか、異議申立人は、地価高騰の原因は、違法な無届売買に関し、当事者に対し単に始末書を提出させるだけで放置する実施機関の行政指導の不行き届きに原因があるとして非開示とする理由を争うが、上記主張は、国土法の定める規制方法に関する批判でなければ、同法の執行に係る実施機関の行政運営に対する批判であって、非開示の理由を左右すべき主張とは認められない。

イ 部分開示について

本件公文書のうち譲受人及び譲渡人欄を伏せ、さらに、もし他の情報と合わせれば、その名称が識別されるおそれのある場合は、目的物件の表示の一部を伏せること等により、部分開示を認めることができないかを検討したが、異議申立人の本件開示請求の目的が、もともと、特定物件に係る特定当事者間の土地売買に関する届出書提出の有無、その内容を知ることにあることを思えば、上記方法により部分開示をしてみても、異議申立人の本件開示請求の趣旨が損なわれ、その目的を達することのできないことが明らかであるから、本件の場合、部分開示を認める余地は存しないと云わなければならない。

(5) 結論

以上のとおり本件公文書には、条例第９条第２号本文及び同条第３号本文に該当する情報が記録されており、したがって実施機関が先にした非開示決定は結論において維持すべきものであるので、前記「１ 審査会の結論」に掲記のとおり答申する。

5 審査会の処理経過

当審査会の処理経過は、次のとおりである。

| 年 月 日 | 審 査 の 経 過 |
|-----------------|--------------------|
| 平成 6 年 4 月 21 日 | 諮問を受けた。 |
| 平成 6 年 5 月 11 日 | 実施機関から理由説明書を受理した。 |
| 平成 6 年 5 月 31 日 | 異議申立人から意見書を受理した。 |
| 平成 6 年 6 月 14 日 | 諮問の審議を行った。 |
| 平成 6 年 7 月 19 日 | 実施機関から理由説明の聴取を行った。 |
| 平成 6 年 7 月 26 日 | 異議申立人から意見聴取を行った。 |
| 平成 6 年 9 月 2 日 | 諮問の審議を行った。 |
| 平成 6 年 9 月 22 日 | 諮問の審議を行った。 |
| 平成 6 年 11 月 1 日 | 諮問の審議を行った。 |
| 平成 6 年 12 月 2 日 | 諮問の審議を行った。 |