

答 申 書

諮問第 1 0 号

第 1 審査会の結論

和歌山県知事（以下「実施機関」という。）は、本件異議申立ての対象となった「平成 7 年 6 月 2 7 日付けの橋土第 4 5 0 3 号の指示書を発信するため、平成 7 年 6 月 2 1 日に起案された公文書」及び「平成 8 年 1 2 月 1 2 日付け橋土第 4 5 0 3 号の文書を発信するため、平成 8 年 1 2 月 1 1 日に起案された公文書」（以下これらを「本件公文書」という。）については、次の部分を除き開示すべきである。

- 1 個人の氏名、住所及び印影並びにこれら個人が所属する組織名及びその組織における役職名（県職員の所属名、職氏名及び印影、登記官の職氏名及び印影、町長の職氏名、町職員の所属名及び職名、区の役員の所属名及び役職名並びに土地家屋調査士の氏名及び印影を除く。）
- 2 個人に係る本件水路に隣接する対象地番及び関係者所有地の地番（本件公文書に記載された地番のうち、「昭和 4 年作成字図面（写し）」及び「昭和 3 8 年調製の旧公図（写し）」に記載された地番並びに「当該箇所の付近の法人敷地境界図面（写し）」に記載された地番及び「打合せ結果確認書が作成された時に訂正記入した現地立会確認書（写し）」に記載された法人の土地に係る地番を除いたものをいう。）

第 2 異議申立てに至る経過

- 1 異議申立人は、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 5 条の規定に基づき、実施機関に対し平成 9 年 1 0 月 6 日に、次の内容の公文書について開示請求を行った。

- （ 1 ） 本件国有水路不法占拠産廃不法投棄問題一件のうち、問題発生から現在に至るまでの経過及び対応のわかる文書一式
- （ 2 ） 同一件のうち、平成 7 年 6 月 2 7 日付けの橋土第 4 5 0 3 号指示書を出す根拠となった文書一式

(3) 同一件のうち、平成 8 年 1 2 月 1 2 日付け橋土第 4 5 0 3 号 (指示書撤回の証明書) を出す根拠となった文書一式

2 実施機関は、1 の (1) の文書については、公文書が存在しないことを理由に公文書開示請求書を不受理とした。また、1 の (2) 及び (3) の文書については、本件公文書を特定し、非開示決定 (以下「本件処分」という。) を行い、開示しない理由を次のように記載して、平成 9 年 1 1 月 1 9 日付けで異議申立人に通知した。

(1) 条例第 9 条第 2 号該当。特定の個人が識別され、または識別され得る情報が含まれているため。

(2) 条例第 9 条第 8 号該当。将来の事業の円滑な執行に支障が生じるおそれがあるため。

3 異議申立人は、平成 1 0 年 1 月 1 9 日に、行政不服審査法 (昭和 3 7 年法律第 1 6 0 号) 第 6 条の規定により、本件処分を不服として、実施機関に対し異議申立てを行った。

第 3 異議申立ての内容

1 異議申立ての趣旨

異議申立ての趣旨は、本件処分を取り消すとの決定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及び意見書並びに審査会における意見及び説明の陳述によって主張する内容を要約すると、おおむね次のとおりである。

(1) 条例第 9 条第 2 号該当性について

ア 個人を特定する情報を求めている。また、反社会的な違法行為を行っている個人の情報は、その違法行為に関連する限度において、プライバシーとしての実質的な保護を受けないことは、社会通念及び法解釈上常識である。

また、本件指示書の名宛人が、国有水路を不法占拠し、産業廃棄物の不法投棄まで行っていたことは、関係者はもとより、町民周知の事実であり、個人情報として保護されるべき実質的な要件を欠い

ている。

イ 「平成7年6月27日付けの橋土第4503号の指示書を発信するため、平成7年6月21日に起案された公文書」(以下「指示書交付の伺い文書」という。)については、当該公文書に基づき発信された指示書は、交付当初より名宛人の実名入りのまま町内に出回り住民の周知の事実である。

また、「平成8年12月12日付け橋土第4503号の文書を発信するため、平成8年12月11日に起案された公文書」(以下「指示書撤回証明書交付の伺い文書」という。)については、宛名記載のまま本人が公開している。

したがって、本件公文書については、条例第9条第2号に該当する情報として非開示とする必要性はもはやない。

ウ 現在、行われている地籍調査を成功裏に終わらせるためにも、本件公文書の開示は不可欠である。そして、事の真相を明らかにしてこそ、今後とも行政と住民との信頼関係が良好に保たれるものである。

(2) 条例第9条第8号該当性について

ア 事務事業に関する情報とは、監査、検査、取締り、試験等の実施内容についての情報をいい、事前に情報が公開されると、その事務事業本来の行政目的を実現できないもののことである。また、その事務の性格上、秘密裏に実施されるべきもので、非開示とすることが、広く公益に合致するもののことである。

開示請求した公文書は、このような非開示とすべき、純然たる事務事業に関する情報ではない。

イ 個人の営利目的の事業を、さも公的機関の事業に置き換えて想定している。名宛人個人が行っている事業であり行政運営情報には該当しない。

ウ 本件公文書を開示することによって将来の事業の円滑な執行に支障が生ずるというが、本来、反社会的な違法行為を行っている指示書の名宛人及びその関係者と、その違法行為を是正しなければなら

ない実施機関との間に、協力・信頼関係に基づく配慮などあってはならないものである。

エ 当該水路については、機能管理者である町と財産管理者である実施機関との考え方が異なっており、その相違こそ将来における公正・適切な事業の執行を損なうおそれがあると思われる。

法定外公共物についての確認の資料は、法務局備え付けの公図であり、先般、法務局は、本件水路の公図について水路の色落ちの誤りを認め職権により訂正・修正を行って、国有水路であることを明らかにした。また、本件水路所在地の町長が議会本会議において、当該水路は当初より国有水路であると明言している。

住民のための行政が曲げられている事実は即刻明らかにされるべきであり、今後同種の問題の再発防止のためにも開示されるべきである。

第4 実施機関の主張要旨

実施機関が非開示決定通知書及び異議申立てに対する非開示処分の理由説明書並びに審査会における意見及び説明の陳述によって主張する内容を要約すると、おおむね次のとおりである。

1 条例第9条第2号該当性について

(1) 本文該当性について

「指示書交付の伺い文書」には、本件指示書の被交付者（隣接者）の土地と本件水路（法定外公共物）との境界に関する情報、当該被交付者の工事に関する情報及びこれらの情報を関係者が証言した旨の情報が記載されており、これらは当該被交付者及び関係者の個人情報（個人に関する情報であって、特定の個人が識別され、又は識別され得るもの）に該当するものである。

また、「指示書撤回証明書交付の伺い文書」には、当該被交付者と本件水路との境界に関する情報及び本件水路の所在に対する関係者の意見が記載されており、これらについても、当該被交付者及び関係者の個人情報に該当するものである。

(2) たゞし書該当性について

ア 本件公文書に記載された情報が条例第 9 条第 2 号たゞし書の(法令等の規定に基づき何人でも閲覧することができる情報)及びイ(公表を目的として実施機関が作成し、又は取得した情報)に該当しないことは明らかである。

イ 条例第 9 条第 2 号たゞし書のウ(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、又は取得した情報であって、開示することが公益上必要であると認められるもの)の規定については、民法のような一般法に基づき、私人と行政機関が対等の立場で行う場合の情報まで含んでいると解するのは妥当でなく、許可、免許、届出等と同等のものを行う場合の情報に限っていると解すべきである。本件公文書によって発信した文書では「指示書」という名称を用いているが、水路(法定外公共物)に関する知事の財産管理権限は実質的には所有権に止まるものであり、本件公文書の内容はその所有権に基づく妨害排除請求を行うため等に係る起案文書であることから、法令等の規定に基づく許可、免許、届出等にして実施機関が作成し、又は取得した情報には当たらず、同たゞし書のウには該当しないものである。

2 条例第 9 条第 8 号該当性について

(1) いわゆる里道、水路等の法定外公共物については、その所在を明確に確認できる資料がないため、実務においては、不動産登記法(明治 3 2 年法律第 2 4 号)第 1 7 条に規定する地図や旧土地台帳法施行規則第 2 条に規定する地図をもとにして、現地において実施機関と隣接地所有者その他の関係者が協議を行い、その所在を確定することとしている。そして、この確定協議は、行政庁に対して何らの優越的地位も認められず、実施機関と隣接地所有者とは対等の立場で協議を行い、合意に達した場合に成立するものであり、いわば両者の話し合いによって、成立する性質のものである。

(2) 「指示書交付の伺い文書」を起案した当時、実施機関と本件指示書の被交付者との間では本件水路の所在について一応の合意が成立して

いたため、実施機関は当該被交付者に対して、本件指示書によって本件水路の現状回復等を求めたものであるが、その後、当該被交付者は、本件水路が国有地でない旨主張し、水路の所在を争う姿勢を見せているため、現在では実質的に境界不明の状況になっている。このような状況の下で、実施機関は、現在、この問題を解決するための方途を模索しているところであり、本件公文書を開示することは、このような問題の円滑な解決を阻害するおそれがある。

- (3) また、(1)で述べたように法定外公共物の管理事務は、原則として隣接土地所有者等との話し合いによって進められるものであることから、その円滑な執行には関係者との信頼関係が不可欠であり、本件のような公文書を開示することは、将来の法定外公共物の管理事務に支障を生ずるおそれがある。

第5 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 公文書の構成

本件公文書のうち、「指示書交付の伺い文書」は、法定外公共物（水路）に関し隣接土地所有者あてに橋本土木事務所長が交付した現状回復を求めた指示書に関する文書であり、「伺い文（鑑）」、「指示書（案）」、「当該箇所が水路であると判断する理由（書）」及び「当該箇所が里道でないと判断する理由（書）」並びにこれらに添付された関係図面（「当該箇所の付近の法人敷地境界図面（写し）」、「昭和4年作成字図面（写し）」及び「昭和38年調製の旧公図（写し）」）から成っている。また、本件公文書のうち、「指示書撤回証明書交付の伺い文書」は、その指示書を撤回する事務処理を行ったことに関する文書であり、「伺い文（鑑）」、「証明書（案）」、「指示書（写し）」、「打合せ結果確認書（写し）」及び「打合せ結果確認書が作成された時に訂正記入した現地立会確認書（写し）」から成っている。

2 条例第9条第2号該当性について

- (1) 条例第9条第2号は、個人の尊厳にかかわる基本的人権の尊重の立

場から、公文書開示制度の下においても個人のプライバシーに関する情報が最大限に保護されるよう配慮すべきであることから、個人に関する情報であって、特定の個人が識別され、又は識別され得るものについては原則として開示しないとする旨規定している。

- (2) 実施機関は、本件公文書には、隣接者（本件指示書の名宛人等）その他の関係者の住所・氏名及び印影並びにこれらの個人が属する組織名やその組織における役職名が記載されており、本件公文書は隣接者その他の関係者の個人情報に該当するので非開示にすべきであると主張する。

確かに、本件公文書中には、実施機関主張のとおり個人の氏名、住所及び印影並びにこれら個人が所属する組織名及びその組織における役職名が記載されており、したがって、これらの記載部分を開示することは、当該個人に係る個人情報を開示することとなり、それは条例第 9 条第 2 号ただし書の規定による除外事由に該当しない限り、公文書開示制度の下においても基本的人権を尊重し個人のプライバシーを保護する立場から条例第 9 条第 2 号の規定に反するものとして許されないものである。

- (3) また、本件公文書の中には、本件水路に隣接する対象地番及び関係者所有地の地番の表示があり、これらは直接特定の個人や法人を識別し得る情報ではないが、登記簿及び公図の記載等の他の情報と組み合わせることにより特定の個人や法人が識別され得る情報であり、かつ、本件は水路との関係で所有する土地の位置や範囲の係争に係る事案であるものもあり、これらの地番の表示は、関係土地所有者にとって直接又は間接に係わりのある情報であるから、本件の場合においては、次に掲げる法令等の規定に基づき何人でも閲覧することができる地番や法人に係る地番の表示を除き、個人のプライバシー保護の見地からこれらの地番の表示は条例第 9 条第 2 号の規定に照らし、非開示とするのが相当である。

ア 「昭和 4 年作成字図面（写し）」に記載された地番及び「昭和 3 8 年調製の旧公図（写し）」に記載された地番 「昭和 4 年作成字図面

(写し)」は、町税務課保管の町大字に係る字図面の写しであり、また「昭和38年調製の旧公図(写し)」は、地方法務局支局保管の郡町大字番字全図の写しで3枚の図面から構成されているものである。そして、これらの図面はそれ自体により直接特定の個人を識別することはできないが、登記簿等の他の情報と組み合わせることにより特定の個人がどの場所にどのような土地を所有しているかを判断し得る情報であり、特定の個人が識別され得る情報とすることができる。しかしながら、これらの図面は、公にすることが法令等の規定によって定められている情報というべきものであり、条例第9条第2号ただし書アに該当する情報として開示すべきものである。

イ 「当該箇所の付近の法人敷地境界図面(写し)」に記載された地番及び「打合せ結果確認書が作成された時に訂正記入した現地立会確認書(写し)」に記載された法人の土地に係る地番 法人に関する情報であって、条例第9条第2号に規定する個人情報ではない。

(4) そして、本件公文書については、(2)に述べた個人の氏名、住所及び印影並びにこれら個人が所属する組織名及びその組織における役職名と、(3)に述べた個人に係る本件水路に隣接する対象地番及び関係者所有地の地番が記載された部分をそれ以外の部分と分離して部分開示とすることは容易であり、しかも、これらの非開示部分を除いても本件公文書の開示請求の趣旨が損なわれることはないものである。

この点に関して実施機関は、本件公文書に記載されている上記記載の部分を非開示とすれば残りの部分だけでは県政の内容について明らかにするという意義を失った文書になると主張するが、これらの部分以外の部分だけでも、実施機関が当該水路の管理についてどのような考えの下に、どのような対応をしてきたか等の実施機関の処理内容を相当程度理解することができ、その開示によってこの点に関する情報を得たいとする異議申立人の公文書開示請求の趣旨を相当程度充足することができると思う。したがって、条例第10条の規定に基づく本件公文書の部分開示は意味がないので全部非開示とすべきである旨

の実施機関の主張は採用できない。

- (5) なお、異議申立人は、隣接者（本件指示書の名宛人）は、国有水路の不法占拠者で、産業廃棄物の不法投棄を行っていた者であり、そのことは住民周知の事実であるから、個人情報として保護されるべきものではないとか、あるいは、既に本件指示書は名宛人の実名入りのまま町内に出回り住民周知の事実であり、また、本件指示書撤回証明書は名宛人の実名入りのまま名宛人本人が公開しており、非開示とすべき必要性はないとし、条例第 9 条第 2 号ただし書に該当すると主張する。

しかしながら、個人のプライバシーは公文書開示制度の下においても最大限に保護されるべきものであり、このことは条例第 3 条後段の規定にも明記されているところである。したがって、仮に、当該個人の反社会的な違法行為に関連する情報であるからといって、当該個人のプライバシーを損なっても良いとする根拠は全くないものである。また、本件公文書が当該地区住民の周知する情報についてのものであったとしても、公文書開示制度の下においては、その情報を開示することの意味は、別個に評価されるべきものであり、異議申立人の主張する事由は、条例第 9 条第 2 号ア、イ及びウに掲げる個人情報の原則非開示の除外事由のいずれにも該当するものでない。

また、仮に、当該個人が何らかの事情でその個人情報を自ら開示しているからといって、当該個人が公文書開示制度の下において、その個人情報が開示されることを了承し、または、その個人情報が公表されることを前提として提供した情報であるとは認め難いし、また、その個人情報が、何人にも知り得る状態において公表されているとも認め難い。したがって、このような異議申立人が主張する事由も条例第 9 条第 2 号ア、イ及びウに掲げる個人情報の原則非開示の除外事由のいずれにも当たらない。

- (6) ところで、本件公文書中、県職員の所属名、職氏名及び印影については、当該県職員の職務に関する情報であり、かつ公表しても当該県職員個人のプライバシーを侵害するおそれがないと認められることが

ら、(2)及び(3)において述べた非開示とすべき部分から除かれるものである。登記官の職氏名及び印影、町長の職氏名、町職員の所属名及び職名、区の役員の所属名及び役職名並びに土地建物調査士の氏名及び印影も同様である。

3 条例第9条第8号の該当性について

- (1) 条例第9条第8号は、県の機関等が行う検査、許可、交渉、渉外等の事務事業に関する情報であって、開示することにより当該事務事業の目的が損なわれると認められるもの、特定のものに不当な利益若しくは不利益が生ずるおそれがあると認められるもの、関係当事者間の協力関係若しくは信頼関係が損なわれると認められるもの又は当該事務事業若しくは将来の同種の事務事業の公正若しくは円滑な執行に支障が生ずるおそれがあると認められるものについては開示しないこととする旨規定している。
- (2) 本件公文書は、国有財産法（昭和23年法律第73号）に基づき国からの機関委任事務として実施機関が行った法定外公共物（水路）の管理に関する公文書であり、県の機関が行う事務事業に関する情報に属することは明らかである。
- (3) 実施機関は、隣接者は現在、水路の所在を争う姿勢を示し、そのため現在では境界不明の状態となっているところであって、法定外公共物の管理事務は原則として隣接地所有者との話し合いによって進められているもので、仮に本件公文書を開示したとすれば、話し合いが困難となり、法定外公共物の管理事務に支障を生じ、実施機関の模索している円滑な解決を阻害するおそれがあり、条例第9条第8号の規定により本件公文書を非開示とすべきであると主張する。
- (4) ところで、国有財産（法定外公共物）の財産管理は、実施機関が機関委任事務の処理として厳正に行うべきもので、水路、里道等法定外公共物の位置、範囲等は、隣接地所有者の主張が不当な場合、民事訴訟による所有権確認等の方法が認められているのであって、隣接地所有者らとの任意の話し合いにより水路、里道等法定外公共物の本来の位置、範囲等を見捨てて実施機関がほしいままに決定し得るべき筋合

いのものではない。したがって、本件公文書を開示したからといって、特定の者に不当な利益又は不利益が生ずるおそれがあるとは考えられず、また、当該事務事業の目的が損なわれたり、当該事務事業又は将来の同種の事務事業の公正な遂行に支障を生じるものとは到底認められないものである。また、当該事業について通常一般的に求められる関係当事者間の協力関係や信頼関係及び円滑な当該事務事業又は将来の同種の事務事業の執行についても、2で述べた個人情報の部分を非開示とすることにより支障がないと認められるものである。

このように実施機関の主張は、2で述べた個人情報に該当する部分については理由があると認められるが、その他の部分は条例第9条第8号の規定により非開示を相当とする事由は認められないものである。

4 結論

以上の理由により、当審査会は、冒頭「第1 審査会の結論」のとおり判断する。

第6 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10年 2月 2日	諮問
平成10年 3月 2日	実施機関から理由説明書を受理
平成10年 5月11日	異議申立人から意見書を受理
平成10年 6月23日 (第31回審査会)	審議

平成10年 7月 7日 (第32回審査会)	異議申立人から意見及び説明の聴取
平成10年 8月 4日 (第34回審査会)	実施機関から意見及び説明の聴取
平成10年 8月26日 (第35回審査会)	審議
平成10年 9月 3日 (第36回審査会)	審議
平成10年11月10日 (第40回審査会)	審議
平成10年11月24日 (第41回審査会)	審議
平成10年12月 8日 (第42回審査会)	審議