

諮問実施機関：滋賀県収用委員会

諮問 日：平成 26 年 1 月 23 日（諮問第 89 号）

答申 日：平成 27 年 3 月 5 日（答申第 81 号）

内 容：「特定工事に係る裁決申請書・明渡裁決申立書に添付の参考資料のうち交渉経緯の概要の部分」の公文書非公開決定に対する異議申立て

答 申

第 1 審査会の結論

滋賀県収用委員会（以下「実施機関」という。）は、非公開とした部分のうち、別表に掲げる部分を公開すべきである。

第 2 異議申立てに至る経過

1 公文書公開請求

平成 25 年 10 月 24 日、異議申立人は、滋賀県情報公開条例（平成 12 年滋賀県条例第 113 号。以下「条例」という。）第 5 条第 1 項の規定に基づき、実施機関に対して、次の公文書の公開を求める公文書公開請求（以下「本件公開請求」という。）を行った。

（請求する公文書の名称または内容）

平成 25 年 2 月 5 日付けで起業者から提出された下記の、一般国道 1 号改築工事（栗東水口道路・滋賀県湖南市石部北五丁目地内から栗東市六地藏字釣り山地内まで）ならびにこれに伴う特別高圧送電線鉄塔移設工事および付帯工事に係る裁決申請書・明渡裁決申立書の参考資料のうち、交渉経緯の概要（P57～P69）の部分

2 実施機関の決定

同年 10 月 31 日、実施機関は、本件公開請求に対して対象となる公文書を特定し、その全部が非公開情報に該当するとして、条例第 10 条第 2 項の規定に基づき、公文書非公開決定（以下「本件処分」という。）を行った。

3 異議申立て

同年 12 月 24 日、異議申立人は、本件処分を不服として、行政不服審査法（昭和 37 年法律第 160 号）第 6 条の規定に基づき、実施機関に対して異議申立て（以下「本件異議申立て」という。）を行った。

第3 異議申立人の主張要旨

異議申立人が、異議申立書、意見書および意見陳述で述べている内容は、次のように要約される。

1 異議申立ての趣旨

非公開とされた文書の公開を求める。

2 異議申立ての理由

公開請求した文書は、裁決申請を行う以前に土地所有者である異議申立人と起業者が交渉を行った経緯について、起業者が作成した報告書（以下「本件対象公文書」という。）であり、収用手续において起業者より、収用裁決の可否について判断するための資料として実施機関に提出されたものである。

これは当事者にとって大変重要な情報であり、当事者である異議申立人本人に公開されないことはあり得ない。これが非公開とされた結果、異議申立人が意見を述べる権利や機会が失われたものである。

本件公開請求は、実施機関から公開請求を行うように指示がされたため行ったものであるが、訳の分からない理由を付けて全部が非公開とされた。

異議申立人は、起業者である国に対して、行政文書開示請求および保有個人情報開示請求を行ったが、それらの決定においては国の事務への支障は不開示の理由とされており、今後の国の事務に支障が生じるとする実施機関の主張には根拠がない。

また、実施機関は、本件対象公文書は任意で提出されるもので、これを公にすると、今後、起業者が提出を差し控える等のおそれがあると主張しているが、これは申請書と一体のものとして必ず提出されているものである。実施機関は、本件対象公文書について、裁決申請が十分な任意交渉を経ずに安易になされていないかどうかを確認する資料であると説明しており、そうであるならば、起業者が当該文書の提出をはばかるということは考えられない。

平成25年12月4日の裁決により本件に係る実施機関の審理は終了しており、条例第6条第5号の非公開理由は既に消滅している。

第4 実施機関の説明要旨

実施機関が、諮問書、理由説明書および口頭説明で述べている内容は、次のように要約される。

1 実施機関の決定について

実施機関が行った決定は妥当である。

2 本件対象公文書について

本件対象公文書は、平成 25 年 2 月 1 日付けで国土交通大臣から申請のあった「一般国道 1 号改築工事（栗東水口道路・滋賀県湖南市石部北五丁目地内から栗東市六地藏字釣り山地内まで）ならびにこれに伴う特別高圧送電線鉄塔移設工事及び付帯工事」に係る土地収用事件について、起業者から任意で提出された参考資料のうち、交渉経緯の概要説明に関する文書である。

本件対象公文書は、裁決申請が十分な任意交渉を経ずに安易になされていないかどうかを確認できる資料であるとともに、その経緯に表れた交渉当事者双方の事情は和解の勧誘を行うにおいて有用な示唆を提供するものであると言える。

異議申立人は、当事者としての地位に基づき、本件公開請求に先立って、起業者が提出した全ての参考資料の開示を求めていたが、実施機関が本件対象公文書を不開示としたところ、本件公開請求が行われたものである。

3 非公開理由について

(1) 条例第 6 条第 1 号該当性について

個人の氏名が記載されている部分は公開できない。

(2) 条例第 6 条第 2 号ア該当性について

本件対象公文書に記載されている法人名自体は、公開されると法人の正当な権利、利益が害されるおそれのある情報に該当しないことは明らかであるから、非公開情報に該当しないことは実施機関としてもこれを認める。

ただし、当該文書の中に記載されている法人に関するその他の情報は、当該法人が保有しており、本件収用による損失補償の対象となる財産権の内容やその補償交渉に関する情報であり、これを公開することは一般的には当該法人の保有財産やその事業の内容を知らしめることになり、当該法人の正当な権利、利益を害するおそれがあると考えられる。

(3) 条例第 6 条第 5 号該当性について

本件対象公文書には、起業者がこれを開示することによる不利益を慮って、参考資料として提出することをばかるといえる情報が多く含まれている。にもかかわらず、これらの資料が起業者から提出されているのは、それがあくまで当該収用事件の資料としてのみ用いられ、土地所有者および関係人に対しても開示することが義務付けられていないからである。

したがって、これらの資料が土地所有者および関係人はおろか一般に公文書として公開されることになれば、起業者は上記不利益を慮って、詳細かつ正確な情報の提出を差し控えることになりかねず、その結果、和解の勧誘などの実施機関の公正かつ適正な審理の実現が不当に損なわれるおそれが生じる。

(4) 条例第 6 条第 6 号該当性について

起業者が本件対象公文書の公開を、公開されることによってもたらされる不利益の故に望まないのは、当該土地収用事件の審理が終結した後においても変わらない。

すなわち、本件対象公文書は、起業者の用地取得等の交渉の手法に関する情報を含んでおり、たとえ審理終結後であっても、その内容を公開すれば今後の国における用地取得等の交渉に関する事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがある。

また、今後、他の収用事件において、起業者が審理終結後に公開されることを恐れて、同種の資料を参考資料として提出することを差し控えたり、提出するとしてもその内容が詳細さや正確性を欠いた不十分なものとなるおそれがあり、その結果、和解の勧誘などの実施機関の公正かつ適正な審理の遂行に支障を及ぼすおそれがある。

第5 審査会の判断理由

1 基本的な考え方について

条例の基本理念は、前文、第1条および第3条等に規定されているように、県の保有する情報は県民の共有財産であり、したがって、公開が原則であって、県は県政の諸活動を県民に説明する責務を負うものであり、県民の公文書の公開を請求する権利を明らかにすることにより、県民の県政への理解、参画を一層促進し、県民と県との協働による県政の進展に寄与しようとするものである。

しかし、県の保有する情報の中には、公開することにより、個人や法人等の正当な権利、利益を侵害するものや、行政の適正な執行を妨げ、あるいは適正な意思形成に支障を生じさせ、ひいては県民全体の利益を損なうこととなるものもある。このため、条例では、県の保有する情報は公開を原則としつつ、例外的に公開しないこととする事項を第6条において個別具体的に定めている。

実施機関は、請求された情報が条例第6条の規定に該当する場合を除いて、その情報を公開しなければならないものであり、同条に該当するか否かについては、条例の基本理念から厳正に判断されるべきものである。

当審査会は、以上のことを踏まえた上で以下のとおり判断する。

2 本件対象公文書について

本件対象公文書は、「一般国道1号改築工事（栗東水口道路・滋賀県湖南市石部北五丁目地内から栗東市六地蔵字釣り山地内まで）ならびにこれに伴う特別高圧送電線铁塔移設工事及び付帯工事」に関して、起業者である国が地権者との任意交渉の経緯等について記録したものを実施機関に提出した「交渉経緯の概要」とされる文書である。

本件対象公文書は、交渉等の内容が表形式で記録されたものであり、主に、「日付」欄に年月日、「当方」欄に国の担当所属名、「相手方」欄に地権者等の法人名、「内容」欄に交渉の内容や事業の進捗状況など交渉に関連する情報が記載されている。

実施機関は、本件対象公文書に記載された情報は、条例第6条第1号、第2号ア、第5号および第6号に該当する旨の主張をしているが、異議申立人は全部の公開を求めていること

から、以下、当該情報の非公開情報該当性を検討する。

3 非公開情報該当性について

(1) 条例第6条第1号該当性について

ア 条例第6条第1号について

条例第6条第1号は、個人に関する情報（事業を営む個人の当該事業に関する情報を除く。）であって、特定の個人を識別することができるもの（他の情報と照合することにより、特定の個人を識別することができることとなるものを含む。）または特定の個人を識別することはできないが、公にすることにより、なお個人の権利利益を害するおそれがあるものを非公開情報とするものである。

そして、特定の個人を識別することができるかどうかは、一般人を基準として判断することが適当である。

ただし、当該個人と特別の関係にある者であれば特定の個人を識別することができる場合、公にすることにより、なお個人の権利利益を害するおそれがあるときには、当該個人と特別の関係にある者を基準として判断すべきである。

イ 条例第6条第1号該当性について

本件対象公文書を見分したところ、交渉の関係者などの個人の氏名が記載されている部分が認められ、当該個人の氏名については、個人に関する情報であって、明らかに特定の個人を識別することができるものであると言える。

ただし、これらのうち、法人の役員の氏名については、商業登記簿で閲覧が可能なものであって、条例第6条第1号ただし書アに規定する法令の規定により公にされている情報に該当するものと認められる。

したがって、法人の役員の氏名は非公開情報にあたらないが、その他の個人の氏名については、条例第6条第1号に該当するものである。

(2) 条例第6条第2号ア該当性について

ア 条例第6条第2号アについて

条例第6条第2号アは、法人等に関する情報または事業を営む個人の当該事業に関する情報であって、公にすることにより、当該法人等または当該個人の権利、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を非公開情報とするものである。

そして、ここでいう「おそれ」があるかどうかの判断にあたっては、単なる確率的な可能性ではなく、法的保護に値する蓋然性を要するものと解される。

イ 条例第6条第2号ア該当性について

実施機関は、法人名は非公開情報に該当しないことを認めるとした上で、法人名以外の法人に関する情報は、法人の財産権の内容やその補償交渉に関する情報であり、これを公にすると法人の保有財産やその事業の内容が明らかとなり、当該法人の正当な利益

を害するおそれがあると主張している。

本件対象公文書を見分したところ、「内容」欄には、国が「相手方」欄に記載された法人と行った交渉の内容や当該法人側の発言など（以下「交渉内容等」という。）が具体的に記載された部分が認められる。

これらの交渉内容等は、法人における財産の管理や処分の方針などに密接に関連するものであると言え、交渉の当事者でなければ知り得ないであろう情報を含んでいるものであると推認される。

よって、こうした情報は、法人の内部管理に関する情報にあたるものと考えるのが相当であり、これを公にすると、当該法人の権利、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と認められる。

なお、「相手方」欄に法人名が記載されていない行もあるが、この場合であっても、相手方の法人を容易に類推でき、「内容」欄の記載が交渉内容等であるものについては、同様に、公にすると法人の正当な利益を害するおそれがあるものと判断すべきである。

一方、「内容」欄には、交渉内容等のほかに、国と県等との協議の内容、事業の進捗状況や法人事業の概要等についての記載も認められるところである。

確かに、こうした記載から交渉の状況の一端が垣間見えることは考えられなくはないが、これらの情報は、交渉の内容や法人の主張、方針それ自体が記載されているものでなく、当該情報を公にしたとしても、直ちに当該法人の権利、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とは言えない。

また、「日付」欄の情報も法人に関する情報にあたるものであるが、実施機関からは非公開の理由について具体的な説明はなく、非公開情報であると判断すべき事情は見当たらない。

したがって、交渉内容等は、条例第6条第2号アに該当するものであると認められるが、その余の部分については、同号に該当するものとは認められない。

(3) 条例第6条第5号該当性について

ア 条例第6条第5号について

条例第6条第5号は、県の機関等の内部または相互間における審議、検討または協議に関する情報であって、公にすることにより、率直な意見の交換もしくは意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれ、不当に県民等の間に混乱を生じさせるおそれまたは特定の者に不当に利益を与え、もしくは不利益を及ぼすおそれがあるものを非公開情報とするものである。

そして、ここでいう「おそれ」があるかどうかの判断は、審議、検討等の途中段階の情報を公にすることの公益性を考慮してもなお、適正な意思決定の確保等への支障が見過ごしできない程度のものをいうと解される。

イ 条例第6条第5号該当性について

実施機関は、本件対象公文書には起業者が提出することをはばかる情報が多く含まれており、これを公にすると起業者が詳細かつ正確な情報の提出を差し控えるなど、実施機関の公正かつ適正な審理の実現が不当に損なわれるおそれがあるとして、条例第6条第5号に該当すると主張している。

しかしながら、こうした主張は、実施機関が行う事務への支障を述べたものであって、条例第6条第6号該当性に係るものであると言える。

また、既に実施機関における審理が終結していることを考慮すれば、現時点においてなお同条第5号該当性を考慮すべき事情は見当たらない。

したがって、非公開部分は、条例第6条第5号に該当するものとは認められない。

(4) 条例第6条第6号該当性について

ア 条例第6条第6号について

条例第6条第6号は、県の機関等が行う事務または事業に関する情報であって、公にすることにより、当該事務または事業の性質上、当該事務または事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるものを非公開情報とするものである。

そして、ここでいう「支障」については、その程度は名目的なものでは足りず、実質的なものが要求され、「おそれ」については、その程度は抽象的な可能性では足りず、法的保護に値する蓋然性が要求されると解される。

イ 条例第6条第6号該当性について

実施機関は、本件対象公文書には、起業者の用地取得等の交渉の手法に関する情報が含まれており、たとえ審理終結後であっても、その内容を公開すれば今後の国における用地取得等の交渉に関する事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあると主張している。

しかしながら、本件対象公文書は、特定の法人との交渉の経緯等が記録されているに過ぎないものであって、用地取得に係る具体的な手法が記載されているものとは認められず、これを公にしたとしても、今後の国の用地取得交渉に係る事務の適正な遂行に支障があるものとは考え難い。

現に、国による行政文書開示決定通知書を見分したところにおいても、国が、自らの事務の適正な遂行への支障を不開示の理由とはしていないことが認められるところである。

また、実施機関は、本件対象公文書を公にすれば、今後、起業者が当該文書を公開されることによる不利益を恐れて、詳細かつ正確な情報の提出を差し控えるなどのおそれがあり、その結果、和解の勧誘など実施機関の公正かつ適正な審理の遂行に支障を及ぼすおそれがあると主張している。

しかしながら、既に述べたとおり、本件対象公文書は、公にしたとしても起業者における事務の遂行に支障を及ぼすおそれはないものであって、公にされることによる不利

益を恐れて起業者が当該文書の提出を差し控えるとする実施機関の主張には理由がない。
したがって、非公開部分は、条例第6条第6号に該当するものとは認められない。

4 異議申立人の主張について

異議申立人は、自身が収用手续の当事者であることを理由として、本件対象公文書の全てが公開されるべきであると主張している。

しかしながら、条例に基づく公文書の公開請求権は、何人に対しても等しく認められているものであり、公開請求者が誰であるかなどの個別事情は、公文書の公開、非公開の判断に影響を及ぼさないものである。

したがって、たとえ異議申立人が、本件対象公文書が収用委員会に提出された収用手续の当事者であったとしても、そのことを理由として非公開情報を公開することはできない。

5 付言

本件において、実施機関は、決定通知書に記載していなかった非公開理由を処分後に追加し、また審議の各段階においてその主張を変遷させていることが認められ、実施機関における非公開理由の説明は、不適切なものであったと指摘せざるを得ない。

理由付記の制度は、条例第10条第3項により、非公開理由の有無について実施機関の判断の慎重と公正妥当を担保して、その恣意的な判断を抑制するとともに、処分の理由を公開請求者に知らせることによって、その不服申立てに便宜を与える趣旨から設けられているものであり、非公開理由は処分時において十分検討すべきものである。

実施機関においては、今後はこのようなことがないよう、慎重かつ適正な情報公開制度の運用に努められたい。

また、本件審議を通じて、異議申立人からは、実施機関から公文書公開請求を行うよう勧められたことなど、実施機関における収用手续の当事者に対する情報提供のあり方について不満が述べられたところである。

事実関係は判然としないが、既に述べたとおり、情報公開制度は公開、非公開の判断にあたって公開請求者が誰であるかを考慮しないものであるため、本件のように、収用手续に係る当事者が、当事者としての地位に基づき情報の提供を求めている場合において、この制度の利用を案内することは必ずしも妥当ではない。

当審査会としては、実施機関が関係法令により付与された自らの職権に基づき、可能な範囲で当事者に対する情報提供や助言、説明を行うなど、より一層の真摯な対応に努められることを望むものである。

6 結論

異議申立人は、その他種々の主張を行っていることが認められるが、いずれも当審査会の

判断を左右するものではない。

以上のことから、法人の役員を除く個人の氏名は条例第6条第1号に該当し、交渉内容等は同条第2号アに該当するものと認められるが、その余の別表に掲げる部分については同条第1号、第2号ア、第5号および第6号に該当するものとは認められない。

よって、「第1 審査会の結論」のとおり判断するものである。

第6 審査会の経過

当審査会は、本件異議申立てについて、次のとおり調査審議を行った。

年 月 日	審 査 の 内 容
平成26年1月23日	・実施機関から諮問を受けた。
平成26年2月21日	・実施機関から理由説明書の提出を受けた。
平成26年3月19日	・異議申立人から理由説明書に対する意見書の提出を受けた。
平成26年7月28日 (第226回審査会)	・審査会事務局から事案の説明を受けた。 ・事案の審議を行った。
平成26年8月25日 (第227回審査会)	・実施機関から公文書非公開決定について口頭説明を受けた。 ・事案の審議を行った。
平成26年10月22日 (第229回審査会)	・異議申立人から意見を聴取した。 ・事案の審議を行った。
平成26年11月18日 (第230回審査会)	・事案の審議を行った。
平成27年1月27日 (第232回審査会)	・答申案の審議を行った。

別表

公開すべき部分	頁・行
資料名	1 頁
項目名、頁番号	1 頁から 13 頁
表題、凡例	2 頁
「日付」欄	2 頁から 13 頁
「当方」欄	2 頁から 13 頁
「相手方」欄	2 頁から 13 頁（4 頁 15 行目の個人の氏名は除く）
「内容」欄	2 頁・1 行目から 5 行目 3 頁・1 行目、5 行目、8 行目、9 行目、13 行目、17 行目 4 頁・2 行目、5 行目、6 行目、8 行目、9 行目、12 行目、14 行目、16 行目から 20 行目 5 頁・2 行目、12 行目 6 頁・8 行目 7 頁・1 行目 8 頁・1 行目、4 行目、17 行目、18 行目、22 行目、23 行目 9 頁・7 行目（個人の氏名は除く）、9 行目から 11 行目 10 頁・4 行目、16 行目 11 頁・11 行目、23 行目、25 行目 12 頁・5 行目
欄外の注意書き	13 頁

・ 頁数は、審議用に提出された本件対象公文書の通し頁のものである。

・ 行数は、各頁の表について、項目名が記載された行（表頭）を除いて、枠ごとに上から順に数字を割り振ったものである。