

諮問庁：防衛大臣

諮問日：平成27年6月24日（平成27年（行情）諮問第388号）

答申日：平成28年12月19日（平成28年度（行情）答申第591号）

事件名：特定組合と締結した契約書等の一部開示決定に関する件

## 答 申 書

### 第1 審査会の結論

次の文書1及び文書2（以下、併せて「本件対象文書」という。）につき、その一部を不開示とした決定については、理由の提示に不備がある違法なものであり、取り消すべきである。

文書1 契約書

文書2 シュワブ（H25）補償調査業務報告書

### 第2 審査請求人の主張の要旨

#### 1 審査請求の趣旨

行政機関の保有する情報の公開に関する法律（以下「法」という。）3条の規定に基づく開示請求に対し、平成27年1月30日付け沖防第306号により沖縄防衛局長（以下「処分庁」という。）が行った一部開示決定（以下「原処分」という。）について、取消しを求める。

#### 2 審査請求の理由

開示請求した漁業損失に係わる補償金額並びに当該補償金算定に係わる資料一式及び関連資料の一部については「これを公にした場合、昨今の県内情勢を踏まえ、外部からの圧力などにより、名護漁業協同組合の名誉、社会的評価等の非財産的権利が損なわれる恐れがあることや当該漁業協同組合の財務状況が推測される恐れがあること、さらに当該漁業協同組合員個人の所得がおおよそ推察され、当該組合員個人への外部からの不必要な接触や圧力などにより当該組合員個人の権利利益を害する恐れがある」等の理由で、不開示とされました。しかしながら、当該の不開示の決定は、税金の用途という国民が政府の政策を公正に評価するうえで重要不可欠な情報を「知る権利」を著しく侵害すると考えます。

さらに、補償金額並びに算定根拠の一部は、琉球新報の平成26年5月23日付朝刊「名護漁協に補償36億」や同24日付朝刊「社説」で報じられ、既に公になってから10か月以上が経過しております。このため、不開示の決定に際しては、名護漁業協同組合の非財産的権利や組合員個人の権利利益が、上記「知る権利」の侵害に比し、不当に害された具体的な事例の提示がなされなければ、理由の説明としては到底納得できるもので

はありません。

また、不開示の理由に関し、「今後、防衛省内において実施する同種事業に係わる契約、交渉等に影響を与えることも考えられ、将来における同種事業の適正な遂行に支障を及ぼす恐れがある」とも説明しておりますが、そもそも事業が適正に遂行されているかどうかの判断は、適正な情報開示がなされなければ不可能であることは自明です。さらに、補償金額の算定は、漁獲量、漁獲高、平年の純収益額などに基づいて公正に定められるべき性質のものであるから、情報開示の是非が契約や交渉の最重要事項である補償金額を左右する事態は本来、政府側が避けるべきものと考えられます。

### 第3 諮問庁の説明の要旨

#### 1 経緯

本件開示請求は、沖縄防衛局長（処分庁）に対し、「米軍普天間飛行場の移設計画で、名護漁業協同組合と平成26年5月20日付で締結した漁業補償契約の契約書及び算定資料」の開示を求めるものであり、これに該当する行政文書として、「契約書」（文書1）及び「シュワブ（H25）補償調査業務報告書」（文書2）を特定し、法9条1項の規定に基づき、平成27年1月30日付け沖防第306号により、法5条2号イ及びロ並びに6号ロに該当する部分を不開示とする一部開示決定（原処分）を行った。

本件審査請求は、原処分に対してされたものである。

なお、原処分における行政文書開示決定通知書中「3 開示の実施の方法等」において、開示する行政文書の数量等の記載に誤りがあったことから、平成27年6月22日付け沖防第2972号により原処分を変更する処分を行ったが、不開示とした部分及びその理由に変更はない。

#### 2 法5条該当性について

- (1) 本件対象文書中、名護漁業協同組合代表理事組合長及び株式会社沖縄総研代表取締役の印影については、これを公にした場合、各種書類の偽造等に悪用され、それにより当該法人の権利・競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがあることから、法5条2号イに該当するため不開示とした。
- (2) 本件対象文書中、漁業損失に係る補償金額並びに当該補償金額の算定に係る資料一式及び関連資料の一部については、これを公にした場合、昨今の沖縄県内の社会情勢を踏まえれば、外部からの圧力などにより名護漁業協同組合の名誉、社会的評価等の非財産的権利が損なわれるおそれがあることや財務状況が推測されるなどにより、同組合の権利又は利害が害されるおそれがあることから法5条2号イに該当するため不開示とした。
- (3) 補償金額の算定は、地域の実情や様々な特殊事情を斟酌した上で行っ

ており、他地域における補償金額の算定にそのままの考え方を適用することは難しく、算定資料を公にした場合、積算根拠となる基準や条件と関わりなく補償金額等が一人歩きするような事態を招くことも考えられ、今後の同種事業における契約、交渉等に影響を与えるおそれがあるとともに、あらかじめ当該漁業協同組合と沖縄防衛局との間で補償内容を公にしない旨の覚書を締結しており、これを公にした場合、同組合と沖縄防衛局との間の信頼関係を損なうことになり、将来における同種事業の適正な執行に支障を及ぼすおそれがあることから、法5条6号ロに該当するため不開示とした。

このほか、補償金額や算定資料を公にした場合、組合員個人の収入がおおよそ推測されるほか、当該組合員個人に対する不当な圧力や接触を誘発し、個人の権利利益を害するおそれがあることから不開示とした。なお、原処分において法5条2号イに該当するとしたが、同条1号にも該当する。

- (4) 文書2中、関連資料の一部については、沖縄防衛局の要請に応じた部外者から公にしないとの条件で任意に提供された補償金額の算定に係る資料であり、その性質上、当該条件を付することが合理的であると認められることから、法5条2号ロに該当するため不開示とした。

### 3 審査請求人の主張について

- (1) 審査請求人は、漁業損失に対する補償金額並びに当該補償金算定に係る資料一式及び関連資料の一部を不開示としたことにつき、「税金の用途という国民が政府の政策を公正に評価するうえで重要不可欠な情報を「知る権利」を著しく侵害する」と主張するが、法は政府の諸活動の国民に対する説明責任を果たすために原則として開示との考え方に立っているものの、一方で、個人及び法人等の権利や利益を適切に保護することも同時に求めており、これらの調和を図るため、開示・不開示を判断するに当たっては、開示することの利益と開示しないことの利益を適切に比較衡量する必要があるとされている。

これを踏まえ、本件対象文書について開示・不開示を考えれば、原処分において不開示とした補償金額や算定資料を公にした場合、原処分において開示した名護漁業協同組合の組合員数を元に、各組合員のおおよその補償金額を推察することが可能となり、昨今の沖縄県内の社会情勢等に鑑みれば、同組合及び組合員個人に対して誹謗中傷や嫌がらせ等がなされることが十分考えられるところ、このような権利侵害から同組合及び組合員を保護することは当然であり、そのために当該情報を不開示としたとしても、これにより得られる利益は当該情報を開示することにより得られる利益を上回ることから、「知る権利」を著しく侵害することにはならない。

- (2) また、審査請求人は、既に特定新聞における補償金に関する記事及び社説において、補償金額及び算定根拠の一部が公になっており、当該報道のあった平成26年5月からこれまでの間に、名護漁業協同組合の非財産的権利や組合員個人の権利利益が、「知る権利」の侵害に比し、不当に害された具体的な事例の提示がなされなければ、理由の説明としては到底納得できないと主張するが、法5条2号イの規定は、公にすることにより法人等又は個人の権利、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがある情報については不開示とするものであり、過去の具体的な事例の有無にかかわらず、公にすることにより権利利益の侵害が発生する『おそれ』の蓋然性により開示・不開示を判断するものであることから、原処分において必ずしも侵害の具体的な事例の提示が求められているわけではない。
- (3) さらに審査請求人は、そもそも事業が適正に遂行されているかどうかの判断は、適正な情報開示がなされなければ不可能であることは自明であると主張するが、一般的に漁業補償契約における補償金額は、片方の契約当事者が一方的に決め得るものではなく、あくまで契約当事者間における交渉を経て、その合意に至るものであり、補償金額の算定に必要な基礎資料を得るため、補償の原因者は、当該補償の相手方である漁業協同組合の協力のもと、各組合員からの聞き取り調査やアンケート調査等により、平年の漁獲金額や年間経費等を把握しなければならず、そのため漁業協同組合との間の信頼関係の醸成が必要不可欠となっている。また、補償金額は、「国土交通省の公共用地の取得に伴う損失補償基準（平成13年1月6日国土交通省訓令第76条）」等に基づき算定されているが、その算出基礎等には様々な要素があり、個々具体的な適用には、当該地域の実情やその他の条件を斟酌する必要があることから、他の漁業協同組合への補償にそのまま適用することは難しい。したがって、不開示とした部分を公にした場合、名護漁業協同組合への補償金額は、あくまで同組合に対して採用した各種の基準や条件に基づき算出されたものであるにもかかわらず、当該補償金額のみが一人歩きすることにより、他の漁業協同組合との契約において、無用の詮索や憶測を抱かせ混乱を招くおそれがあるとともに、名護漁業協同組合との信頼関係を損なうことにもなり、今後の漁業補償事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがある。
- (4) 審査請求人は、「補償金額の算定は、漁獲量、漁獲高、平年の純収益額などに基づいて公正に定められるべき性質のものであるから、情報開示の是非が契約や交渉の最重要事項である補償金額を左右する事態は本来、政府側が避けるべきもの」であると主張するが、補償金額の算定は、上記(3)のとおり行っているところ、算定式や考え方については開示

されており、情報開示の是非が補償金額を左右することはない。

- (5) 以上のことから、審査請求人の主張にはいずれも理由がなく、原処分を維持することが適当である。

#### 第4 調査審議の経過

当審査会は、本件諮問事件について、以下のとおり、調査審議を行った。

- |              |               |
|--------------|---------------|
| ① 平成27年6月24日 | 諮問の受理         |
| ② 同日         | 諮問庁から理由説明書を收受 |
| ③ 同年7月22日    | 審議            |
| ④ 平成28年12月1日 | 本件対象文書の見分及び審議 |
| ⑤ 同月15日      | 審議            |

#### 第5 審査会の判断の理由

##### 1 本件対象文書について

本件対象文書のうち、文書1は、普天間飛行場代替施設建設工事に伴って平成26年に名護漁業協同組合と沖縄防衛局の間で締結された漁業補償契約の契約書であり、文書2は、その補償金額の算定資料とされた部外業者作成に係る調査報告書である。

処分庁は、本件対象文書について、法5条2号イ及びロ並びに6号ロに該当する部分を不開示とする一部開示決定（原処分）を行った。

これに対し、審査請求人は、原処分の取消しを求めているが、諮問庁は、不開示理由に法5条1号を追加しつつ、原処分を維持することが適当であるとしている。

##### 2 理由の提示について

- (1) 開示請求に係る行政文書の一部又は全部を開示しないときには、法9条1項及び2項に基づき、当該決定をした旨の通知をしなければならず、この通知を行う際には行政手続法8条に基づく理由の提示を書面で行うことが必要である。理由の提示の制度は、処分庁の判断の慎重・合理性を担保してその恣意を抑制するとともに、処分の理由を相手方に知らせずして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る。この通知に提示すべき理由としては、開示請求者において、不開示とされた箇所が法5条各号の不開示情報のいずれに該当するのかが、その根拠とともに了知し得るものでなければならず、当該行政文書及び不開示箇所を特定できる記載がなければ、その種類、性質等が分からず、通常、求められる理由の提示として十分とはいえない。

以下、原処分における理由の提示の妥当性について検討する。

- (2) 当審査会において、原処分に係る行政文書開示決定通知書を確認したところ、原処分において不開示とされた部分とその理由に係る記載は、以下のとおりである。

ア 文書1及び文書2中、名護漁業協同組合代表理事組合長及び株式会

社沖縄総研代表取締役の印影については、特定の文書に限定して用いられ、当該組合において、むやみに公にしているものでもなく、これを公にした場合、当該法人の各種書類の偽造等に悪用されるおそれがあることから、法5条2号イに該当するので、該当部分を不開示とした。

イ 文書1及び文書2中の漁業損失に係る補償金額並びに当該補償金算定に係る資料一式及び関連資料の一部（以下「不開示部分1」という。）については、これを公にした場合、昨今の沖縄県内情勢を踏まえ、外部からの圧力などにより、名護漁業協同組合の名誉、社会的評価等の非財産的権利が損なわれるおそれがあることや当該漁業協同組合の財務状況が推測されるおそれがあること、さらに当該漁業協同組合員個人の所得がおおよそ推測され、当該組合員個人への外部からの不必要な接触や圧力などにより当該組合員個人の権利利益を害するおそれがあることから、法5条2号イに該当するので、該当部分を不開示とした。

さらに、該当部分については、当該漁業協同組合が強く不開示を望んでいることから、これを公にした場合、当該漁業協同組合と沖縄防衛局との間の信頼関係を損なうことになり、また、漁業補償金額の算定は、当該地域の実情や様々な特殊事情を斟酌した上で行っており、他の漁業補償にそのままの考え方を適用することは難しく、これを公にした場合、積算根拠となる基準や条件と関わりなく漁業補償金額等が一人歩きするような事態を招くことも考えられ、今後、防衛省内において実施する同種事業に係る契約、交渉等に影響を与えることも考えられ、将来における同種事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあることから、法5条6号ロに該当するので、当該部分を不開示とした。

ウ 文書2中の関連資料の一部（以下「不開示部分2」という。）については、沖縄防衛局から提供者側に対し、情報の提供を要請し、提供者側から公にしないとの条件でこれに応じて任意に提供されているものであることから、法5条2号ロに該当するので、該当部分を不開示とした。

(3) 不開示部分1及び不開示部分2の記載について検討すると、文書1については、不開示部分のうち印影以外の部分が不開示部分1であることが判別できるものの、文書2については、行政文書開示決定通知書上、文書2のうちいずれの部分が不開示部分1又は不開示部分2に該当するのかについて具体的に記載されておらず、また、これと開示実施文書とを照合し、更に本件対象文書を見分しても、文書2のうちいずれの部分が不開示部分1又は不開示部分2に該当するのかを確認することはでき

ず，結局，いずれの部分が法5条2号イ若しくはロ又は6号ロに該当するとしたのか判然としない。

(4) なお，処分庁は，上記第3の1のとおり，原処分を変更する処分を行っているが，当該変更決定においても，原処分において提示された不開示部分及びその理由は変更されていない。

(5) 以上を踏まえると，本件においては，原処分により処分庁が本件対象文書のどの部分をどのような根拠をもって不開示としたかが開示請求者に明らかにされているとはいえず，理由の提示の要件を欠くといわざるを得ず，法9条1項及び2項の趣旨並びに行政手続法8条に照らして違法であるので，原処分は取り消すべきである。

### 3 本件一部開示決定の妥当性について

以上のことから，本件対象文書につき，その一部を法5条2号イ及びロ並びに6号ロに該当するとして不開示とした決定については，その理由の提示に不備がある違法なものであり，取り消すべきであると判断した。

### (第4部会)

委員 鈴木健太，委員 常岡孝好，委員 中曾根玲子