

諮問庁：環境大臣

諮問日：平成27年6月19日（平成27年（行情）諮問第370号）

答申日：平成28年11月14日（平成28年度（行情）答申第506号）

事件名：特定日の対応記録等の一部開示決定に関する件

## 答 申 書

### 第1 審査会の結論

「対応記録」（以下「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、審査請求人が開示すべきとし、諮問庁がなお不開示とすべきとしている部分については、別紙4に掲げる部分を開示すべきである。

### 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2月25日付け特定記号第1502252号により特定地方環境事務所長（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、その取消しを求める。

#### 2 審査請求の理由

審査請求人の主張する審査請求の理由は、審査請求書及び意見書の記載によると、おおむね次のとおりである。（なお、審査請求人が添付している資料は省略する。）

##### （1）審査請求書

本件不開示部分は、法の適用を誤った違法な処分であるから全部公開を求める。

##### （2）意見書

処分庁は「公にすることにより、地元対策やし尿処理施設の整備・立地検討に係る今後の両者間の率直な意見交換及び意思決定に対し、外部からの圧力や干渉等が生じるなどにより不当な影響を与えるおそれがあるため」開示しないと主張する。

審査庁は、本件の理由説明書の「審査請求人の主張についての検討」の後段で「また、一部資料には・・・また、地番情報は個人の権利利益を害するおそれがあるから」不開示とし、環境省内部の記録又は報告のために作成した文書であるから開示できないという。

民主主義国家の主人である国民に見せられないような、行政内部資料

というのはそんなにお粗末なものなのか、審査請求人は個人の権利利益を侵すような情報を知りたいとは言っていない。もっと公益的、大局的な事象について究明したいから開示を求めているのである。役人の便宜に従って、国民がお情けで見せてもらうと言うのとは、訳が違うのである。

主人の都合より、下僕の都合が優先するとなると、民主主義国が聞いて呆れる。というのも、この事案は刑事事件に該当する犯罪構成要件を含んでいる。刑事事件に該当するような事案を「内部情報だから」「ただの記録のために作成しただけだから」との理由で開示できないというのは失当であり、公務員によるお互いの庇いあいであり、行政に不都合な情報の隠蔽である。

法の第1章 総則 第1条には「・・・国民の的確な理解と批判の下にある公正で民主的な行政の推進に資することを目的とする」とした立法趣旨に、原処分も審査庁の判断も適合しない。(以下、略)

### 第3 諮問庁の説明の要旨

#### 1 事案概要

- (1) 審査請求人は、法に基づき、処分庁に対し平成27年1月28日付けで別紙1に掲げる文書(以下「本件請求文書」という。)の開示請求(以下「本件開示請求」という。)を行い、処分庁は同月29日付けでこれを受理した。
- (2) 本件開示請求に対し、処分庁は、平成27年2月25日付けで審査請求人に対し、行政文書の一部を開示する旨の原処分を行った。
- (3) これに対し、審査請求人は平成27年3月20日付けで環境大臣(以下「審査庁」ともいう。)に対して原処分について「処分庁が行った原処分を取り消し、その不開示とした部分の開示を求める。」という趣旨の審査請求(以下「本件審査請求」という。)を行い、審査庁は同月23日付けで受理した。
- (4) 審査庁は、行政不服審査法(昭和37年法律第160号。以下「旧行審査法」という。)22条1項に基づき、受理した審査請求書の副本を処分庁に送付し、平成27年4月15日付けで弁明書の提出を求めた。
- (5) 処分庁から平成27年5月7日付けで弁明書の提出があったため、審査庁は、その副本を審査請求人に送付し、また、旧行審査法23条による反論書の提出を求めた。
- (6) 審査請求人は、平成27年6月3日付けで反論書を提出し、審査庁は同月8日付けで受理した。
- (7) 審査庁は、本件審査請求について弁明書及び反論書の内容を含めて検討を行ったところ、処分庁が不開示とした部分の一部は、不開示とすることが妥当ではないと判断し、平成27年6月19日付けで追加的に開

示決定（以下「変更決定」という。）を行った。また、残りの不開示とした部分については、不開示を維持するのが相当と判断し、審査庁において本件審査請求を棄却することにつき、情報公開・個人情報保護審査会に諮問するものである。

## 2 原処分における処分庁の決定及びその考え方

本件開示請求の対象となった文書は、特定町の廃棄物処理施設整備事業（以下「施設整備事業」という。）に係る協議内容及び協議の際に使用した資料である。

当該資料に記載されている事項は、環境省及び地方公共団体の内部及び相互間における協議に関する情報であって、最終的な意思決定前の検討が不十分な事項に関する情報であり、当該情報を公にすることにより外部からの圧力や干渉等が生じるなど、不当な影響を与えるおそれがある。また、当該資料の一部には、環境省内部の記録又は報告のために作成した文書であることから関係者への確認を行っておらず、事実関係の確認が不十分な情報が含まれていることから、このような情報を公にすることにより、不当に国民の間に混乱を生じさせるおそれがある。

以上のことから、法5条5号に該当するため、一部不開示としたものである。

## 3 審査請求人の主張についての検討

審査請求人は、原処分を取り消し、全部開示することを求めているので、その主張について検討する。

審査請求人は、処分庁の原処分の不開示とした部分は、法の適用を誤った違法な処分であると主張する。

審査庁において、処分庁が一部開示決定をした開示文書を確認したところ、特定町の施設整備事業は既に公表されていること、また、事業計画策定に当たっての協議内容の一部や資料については、法5条各号の不開示情報には該当しないと認められることから、平成27年6月19日付けで追加的に開示決定（変更決定）を行った。

しかしながら、当該事業は、現在も同町及び特定県が検討中のものであり、検討過程にある未成熟な情報を公にすることにより、地元対策やし尿処理施設の整備・立地検討に係る今後の両者間の率直な意見交換及び意思決定に対し、外部からの圧力や干渉等が生じるなどにより不当な影響を与えるおそれがあるため、法5条5号の不開示情報に該当する。

また、一部資料には、土地所有者名（個人・法人）及び土地の地番等の情報が記載されており、個人所有者名については、個人に関する情報であって、特定の個人を識別できるものであり、また、地番情報は、公にすることにより個人の権利利益を害するおそれがあることから法5条1号に該当し、また、法人所有者名及び土地の地番等の情報については、公にする

ことにより、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り、同条2号イに該当することから、不開示としたものである。

よって、審査請求人が主張する、法の適用を誤った違法な処分には当たらない。

以上のとおり、審査請求人の主張について検討した結果、本件審査請求に係る不開示部分のうち、一部については追加的に開示決定することとしたが、その余の部分は審査請求人の主張には理由がないことから、本件審査請求は棄却することとしたい。

#### 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19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2日      | 審議                |
| ④ | 同月8日        | 審査請求人から意見書及び資料の收受 |
| ⑤ | 平成28年10月20日 | 本件対象文書の見分及び審議     |
| ⑥ | 同年11月10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

本件開示請求は、本件請求文書の開示を求めるものであり、処分庁は、「対応記録」（本件対象文書）を特定し、その一部を法5条5号に該当するとして不開示とする原処分を行った。

これに対し、審査請求人が原処分を取り消して全部開示すべきであるとして審査請求をしたところ、諮問庁は、本件対象文書の名称につき、別紙2に掲げる具体的な文書名を明示した上で、その一部を新たに開示とする変更決定を行い、当該部分以外の部分（別紙3に掲げる部分。以下「本件不開示維持部分」という。）については、不開示理由に法5条1号及び2号イを追加した上で原処分を妥当としていることから、以下、本件対象文書の見分結果を踏まえ、本件不開示維持部分の不開示情報該当性について検討する。

##### 2 本件不開示維持部分の不開示情報該当性について

###### (1) 文書1について

###### ア 別紙3の一連番号1に掲げる部分

当該不開示維持部分には、私有地に係る土地の地番、地目、面積、課税面積及び所有者（法人）の情報が記載されており、諮問庁は、当該土地は施設整備事業の用地として取得予定の土地である旨説明する。

(ア) この点に関し、変更決定において、施設整備事業の取得予定地の地番が明記された図面（文書2の10ページ）が開示されているこ

とからすれば、当該不開示維持部分のうち土地の地番を公にしたとしても、所有者である法人の権利、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがあるとは認められない。

また、当該土地の地目、面積及び所有者については、上記地番を基に不動産登記記録で確認し得る情報であるから、それらを公にしたとしても、所有者である法人の権利、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがあるとは認められない。

したがって、当該不開示維持部分のうち、土地の地番、地目、面積及び所有者の情報については、法5条2号イに該当するとは認められず、開示すべきである。

(イ) 他方、当該不開示維持部分のうち、土地の課税面積に係る情報は、課税情報として当該土地が所在する市区町村の固定資産課税台帳に記載されているものであるところ、当該台帳の閲覧は何人に対しても認められているものではなく（地方税法382条の2参照）、一般に公にされている情報とは認められない。

課税面積は不動産登記記録記載の面積と必ずしも同一とは限られないため、これを公にすると、個別の土地の評価・価値といった通常公にされない法人の財産に係る情報が明らかとなって、所有者である法人の権利、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがあると認められることから、課税面積に係る情報は、法5条2号イに該当し、不開示とすることが妥当である。

#### イ 別紙3の一連番号2に掲げる部分

当該不開示維持部分には、特定町の施設整備事業に関する地元対策に係る情報が記載されていることが認められ、諮問庁は、これが記載された文書1の3ページの書面は、許認可の事前調整段階の経緯を当時の担当者がメモしたものであり、ファイルにとじられその後の担当者に引き継がれてきた文書であると説明する。

諮問庁は、理由説明書（上記第3の3）において、当該事業は現在も特定町及び特定県で検討中のものである旨を説明しているので、当審査会事務局職員をして特定町のウェブサイトを確認させたところ、本件諮問後に開催された特定町議会定例会の会議録に記載されている発言内容から、当該事業がその当時継続中の事業であったことが確認できる。

そうすると、当該不開示維持部分は、諮問庁の上記説明のとおり、当該事業の検討過程における地元対策等に関する協議内容の一部であると認められ、これを公にすれば、当該事業に関する地元対策やし尿処理施設の整備・立地検討に係る今後の関係者間（特定町、特定県及び地元関係者）における率直な意見の交換又は意思決定の中

立性が不当に損なわれ、当該関係者に対して外部からの圧力や干渉等が生じることにより不当な影響を与えるおそれがあると認められ、法5条5号に該当し、不開示とすることが妥当である。

ウ 別紙3の一連番号3及び4に掲げる部分

当該不開示維持部分には、施設整備事業の計画用地とその周辺の土地の地番及び所有者の情報が記載されていることが認められる。さらに、一連番号3に掲げる部分については、当該事業の計画の具体的内容に係る情報も記載されていることが認められる。

(ア) 土地の地番及び所有者の情報について（下記（イ）で不開示を妥当とする部分を除く。）

これらが記載されている文書1の4ページの特定町集成図及び文書1の5ページの特定町集成図（航空写真）のうち、土地の地番及び所有者の情報については、当該集成図等に記載されている地形・道路名や不開示とされていない地番から、上記集成図等が特定町のうち特定の地域の図面等であることは明らかであり、不開示とされている上記地番や所有者の情報は、市販の地図や不動産登記記録等により公開されているといえる。

そうすると、個人が所有する土地については、その地番及び所有者名は法5条1号本文前段の情報に該当するものの、法令の規定により又は慣行として公にされている情報であるとして同号ただし書イに該当し、また、法人が所有する土地については、これを公にしたとしても、所有者である法人の権利、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがあるとは認められず、同条2号イには該当しない。

したがって、当該不開示維持部分のうち地番及び所有者名については、法5条1号及び2号イのいずれにも該当せず、開示すべきである。

(イ) 施設整備事業の計画の具体的内容に係る情報について

当該情報は、文書1の4ページのうち当該事業の計画用地内又はその周辺の部分に手書きで記入されたものであり、当審査会事務局職員をして諮問庁に確認させたところ、これらの情報はいまだ検討過程にある未成熟な情報であり、変更決定の時点までにこれを公表した事実はないとのことであった。

この点に関し、諮問庁によれば、当該事業の地元説明会において、上記計画の内容に関する資料を参加者に配布したことが二度あったが、それら資料は飽くまで未確定なものであると毎回説明し、その上で、未確定情報が一人歩きしては困るとの判断から上記資料は全て回収したとのことであった。

地元説明会において未確定な案であるとして資料を配布して説明することと、資料自体を一般的に公にすることは質的に大きな差異があるところであるから、上記情報を公にすれば、周辺住民等の誤解や憶測を招き、外部からの圧力や干渉等を受けることで、地元対策やし尿処理施設の整備・立地検討に係る特定町や特定県における率直な意見交換又は意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれがないとはいえない。

したがって、上記情報については、法5条5号に該当し、不開示とすることが妥当である。

なお、上記計画用地内には、各土地の地番及び所有者に関する記載も存するものの、これら記載部分に限って開示することとしたとしても、部分的ではあるが上記計画の具体的内容に係る情報を明らかにすることとなるから、同計画用地内の部分については、これら地番及び所有者に関する記載を含めて全て不開示とするのが相当である。

## (2) 文書2について

### ア 別紙3の一連番号5に掲げる部分

当該不開示維持部分には、施設整備事業に係る協議内容の一部及び当該事業の計画の内容に係る情報が記載されていることが認められ、諮問庁によれば、これらの情報はいずれも検討過程にある未成熟な情報であり、変更決定の時点までにこれを公表した事実はないとのことであった。

そうすると、上記(1)イ及びウ(イ)と同様、これらを公にすると、周辺住民等の誤解や憶測を招き、外部からの圧力や干渉等を受けることで、地元対策やし尿処理施設の整備・立地検討に係る特定町や特定県における率直な意見交換又は意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれがないとはいえない。

したがって、上記情報については、法5条5号に該当し、不開示とすることが妥当である。

### イ 別紙3の一連番号6に掲げる部分

(ア) 当該不開示維持部分が記載されている文書2の11ページは当該計画の平面図であり、そのうち当該事業の計画用地内の部分及び平面図右下「1案」と題する表の上の手書き部分に、当該事業の計画の内容に係る情報が記載されていることが認められる。

上記(1)イ及びウ(イ)と同様、これらを公にすると、周辺住民等の誤解や憶測を招き、外部からの圧力や干渉等を受けることで、地元対策やし尿処理施設の整備・立地検討に係る特定町や特定県における率直な意見交換又は意思決定の中立性が不当に損なわれるお

それがないとはいえないため、上記情報については、法5条5号に該当する。

(イ) 他方で、文書2の11ページには、当該平面図の表題、当該地域の地形、上記計画用地周辺の土地の地番等が記載されており、これらについても不開示とされているが、これらについては、その記載内容に照らし、法5条5号に該当するとは認められないほか、上記(1)ウ(ア)と同様の理由から、同条1号及び2号イのいずれにも該当しないと認められる。

なお、上記計画用地内にも、各土地の地番に関する記載も存するが、これら記載部分に限って開示することとしたとしても、部分的ではあるが上記計画の具体的内容に係る情報を明らかにすることとなるから、同計画用地内の部分については、上記(ア)のとおり、これら地番に関する記載を含めて全て不開示とするのが相当である。

(ウ) したがって、当該不開示維持部分については、当該事業の計画用地内の部分及び平面図右下「1案」と題する表の上の手書き部分を除く部分について、開示すべきである。

### 3 付言

#### (1) 原処分及び変更決定における理由の提示について

ア 処分庁は、原処分において、本件対象文書を特定し、法5条5号該当を理由にその一部を不開示としているが、原処分に係る行政文書開示決定通知書上は、本件対象文書の名称等について、単に「対応記録」とするだけで、文書数や、いずれの日における対応記録なのかを一切明らかにしておらず、不開示情報についても、いずれの文書のいかなる部分を不開示としたのかを何ら明らかにしていない。

また、諮問庁は、変更決定において、その行政文書開示決定変更通知書上、別紙2に掲げるとおり本件対象文書の具体的な文書名等を明示するに至ったが、不開示の理由として法5条1号及び2号イを追加した部分につき「土地所有者名(個人・法人)及び土地の地番等の情報」と明示してはいるものの、その余の部分については何ら明示されておらず、いずれの文書のいかなる部分が変更決定で一部開示とされ、又は不開示が維持されているのかは依然不明確である(なお、別紙3は、諮問庁から提出を受けた開示実施文書を基に、当審査会事務局職員に作成させたものである。)

イ このように、原処分や変更決定については、開示請求者が開示実施文書を手ししない限り、いずれの文書のいかなる部分が不開示とされているのかを了知し得ないほか、不開示部分を明示しないこととする結果、決定の後に具体的な不開示部分を変更して開示実施文書を作成するような恣意を許す余地もるのであるから、上記アのような決定

の在り方は、理由提示を必要とする行政手続法 8 条の趣旨に照らし、適切でないと考えられる。

ウ 処分庁及び諮問庁においては、今後の開示請求への対応に当たっては、不開示理由の提示につき、不開示部分やその根拠規定等についてより明確に記述するなど、適切な対応が望まれる。

(2) 変更決定に係る通知書の記載の在り方について

諮問庁が諮問と同時に行った変更決定については、上記第 3 の 1 (7) のとおり、原処分において不開示とされていた部分の一部を開示することとした点に主眼があったものと理解し得るとしても、変更決定に係る行政文書開示決定変更通知書上は、新たに開示することとした部分がどこかは何ら明示されておらず、逆に、「2 不開示とした部分とその理由」の項において、不開示理由を追加した上で、その不開示理由を詳述することに終始しているのであって、その記載内容は、いわば、審査請求を受けた審査庁が当審査会への諮問をせず不開示部分の一部を追認する趣旨の裁決をしたに等しい内容となっている。

こうした記載の在り方は、法 18 条（現法 19 条）の趣旨に照らして適切とはいえないと考えられるから、諮問庁においては、以後、適切な対応が望まれる。

4 審査請求人のその他の主張について

審査請求人のその他の主張は、当審査会の上記判断を左右するものではない。

5 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 1 号、2 号イ及び 5 号に該当するとして不開示とした決定については、審査請求人が開示すべきとし、諮問庁がなお不開示とすべきとしている部分のうち、別紙 4 に掲げる部分を除く部分は、同号に該当すると認められるので、不開示としたことは妥当であるが、別紙 4 に掲げる部分は、同条 1 号、2 号イ及び 5 号のいずれにも該当せず、開示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 中曽根玲子

## 別紙 1 (本件請求文書)

平成 23 年に、特定町土地開発公社が特定町廃棄物処理場整備計画のために先行取得した、採石場跡地の残壁是正について、特定県の担当者(特定課 B および特定課 C 職員)、環境省地方事務所の担当者及び特定町特定課 A 職員が上記残壁処理について協議している。

- 1 上記標題について、平成 23 年 3 月 3 日の協議で協議した内容の分かる一切の書類
- 2 上記標題について、平成 23 年 4 月 14 日の協議で、協議した内容の分かる一切の書類

別紙 2 (変更決定において明示された本件対象文書の名称)

文書 1 平成 23 年 3 月 3 日の対応記録及び資料

文書 2 平成 23 年 4 月 1 4 日の対応記録及び資料

別紙 3 (本件不開示維持部分)

一連 番号	文書	ページ	不開示維持部分
1	文書 1	2	「地番」欄,「地目」欄,「面積 A」欄,「課税面積 B」欄及び「所有者」欄の No. 1 ないし No. 14 の行
2		3	「H 2 3. 3. 3」の 2 行下の行からの一部分
3		4	特定県特定郡特定町集成図に記載された私有地の地番及びその所有者に係る情報, 並びに施設整備事業の計画の内容に係る情報
4		5	特定県特定郡特定町集成図(航空写真)に記載された私有地の地番及びその所有者に係る情報
5	文書 2	1	「概要」欄の 7 行目の 14 文字目ないし最終文字目, 8 行目及び 14 行目ないし最終行目
		2	表の 1 行目ないし 20 行目, 表の直下の 1 行目及び 2 行目, 5 行目及び 6 行目並びに 10 行目の 11 文字目ないし最終行目
6		11	全て

(注) 本件対象文書にはページ番号は付番されていないが, 上表においては, 各文書の 1 枚目から 1 ページと付番(白紙のページを除く。)したものを「ページ」として記載している。

別紙 4（開示すべき部分）

文書	ページ	開示すべき部分
文書 1	2	「地番」欄,「地目」欄,「面積 A」欄及び「所有者」欄の No. 1 ないし No. 14 の行
	4	特定県特定郡特定町集成図に記載された施設整備事業の計画用地内の土地を除く私有地の地番及びその所有者に係る情報
	5	特定県特定郡特定町集成図（航空写真）に記載された私有地の地番及びその所有者に係る情報
文書 2	1 1	施設整備事業の計画用地内の部分と平面図右下「1 案」と題する表の上の手書き部分を除く部分

（注）本件対象文書にはページ番号は付番されていないが，上表においては，各文書の 1 枚目から 1 ページと付番（白紙のページを除く。）したものを「ページ」として記載している。