

諮問庁：国土交通大臣

諮問日：平成27年7月31日（平成27年（行情）諮問第471号）

答申日：平成29年6月15日（平成29年度（行情）答申第84号）

事件名：特定事故について関係機関から受けた特定立体駐車場の平面図の一部
開示決定に関する件

答 申 書

第1 審査会の結論

別紙に掲げる文書（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は、審査請求人が開示すべきとする部分を不開示としたことは、妥当である。

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、九州地方整備局長（以下「処分庁」という。）が行った平成27年5月25日付国九整総情第294号による一部開示決定（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

審査請求人が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。

（1）審査請求書

ア 情報公開・個人情報保護審査会（以下、第2及び第3においては下「審査会」という。）は、平成26年度（行情）答申第467号において、「不開示部分7は、文書2の平面図に記載されている一級建築士の登録番号、氏名及び印影とされ、諮問庁は、このうち登録番号及び氏名は開示し、印影のみ不開示を維持すると説明している。しかし、これらは諮問庁自身が理由説明書で先行処分において不開示理由が示されていないとして不開示理由を補足するとしているものであり、当審査会で、先行処分の通知書において「不開示とした部分とその理由」を記載している当該通知書の別紙を確認したところ、文書2の平面図に関しては、図そのものを不開示とする旨の記載しかされておらず、一級建築士の登録番号、氏名及び印影は、先行処分において不開示とされていないと解すべきであり、不開示部分ではないので、当審査会の判断の対象外である。」としており、先行処分（平成25年6月3日付け国九整総情第179号）の「文書2の平面図に記載されている一級建築士の印影」は不開示部分ではないとの判断を示している。

イ 原処分では、先行処分で不開示部分になっていないとされた印影について、不開示とする判断がされている。審査請求人は、先行処分における不開示部分を不服として審査請求したのだから、その審査対象は不服申立ての範囲である不開示部分に限定されるはずであり、裁判庁はその範囲を超えて審査請求人に不利益に処分を変更してはならない（行政不服審査法40条5項）。にもかかわらず、本件裁判は、上記印影の開示決定を取り消しており、不服申立ての範囲を超えて審査請求人の不利益に処分を変更するものといえる。したがって、本件裁判は不利益変更禁止に反して違法であり、これに依拠した原処分も当然違法となるというべきである。

ウ また、処分庁が先行処分における本件印影部分開示決定につき自ら撤回した上でこれを不開示とする新たな処分を行ったとすれば、かかる撤回は、既になされた処分に対する相手方等の信頼を保護する必要から、かかる信頼を犠牲にしてなお優先すべき公益上の必要性ある場合にのみ適法となる。本件においては、審査請求人は、印影は不開示部分でないと主張し、本件答申においてその主張が認められたことから、当該部分が開示されることについて信頼を抱いていた。他方、一級建築士の氏名は既に開示されているにもかかわらず、一級建築士の印影に関する開示決定のみをあえて撤回する公益上の必要性は極めて小さい。したがって、審査請求人の信頼を犠牲にしてなお優先すべき公益上の必要性はないといえ、先行処分の撤回は違法であり、違法な撤回を前提としてなされた本件不開示決定も当然に違法となる。

エ よって原処分の取消しを求める。なお、本件不開示決定は、本件裁判に依拠した決定であるのか、処分庁の独自の判断によるものなのか理由を見ても判然としない。前者の場合上記イが、後者の場合上記ウが該当するが、今後いずれの根拠により不服を申し立てればよいのか不明であるので、処分庁は本件不開示決定の根拠につき明らかにされたい。

(2) 意見書

ア 国土交通大臣は、理由説明書2頁で、「本件不開示部分は、処分庁が、先行処分において、法5条1号に該当するものとして不開示にしたものであり、既に法9条2項に基づく不開示決定としての効力は生じている。」と弁明しているが、平成26年度（行情）答申第467号で判断されたとおり、先行処分の「文書2の平面図に記載されている一級建築士の印影」は不開示部分ではない。

先行処分では、法9条2項に基づく不開示決定としての効力は生じていない。

国土交通大臣臨時代理が、平成27年4月13日付け国住指第10

1-2号による裁決をもって、九州地方整備局長に対して「文書2の平面図に記載されている一級建築士の印影」を不開示とするよう命じている。本件裁決は、不服申立ての範囲を超えて「審査請求人の不利益に当該処分を変更」したもので、違法である。

イ 国土交通大臣は、理由説明書3頁で、「しかし、先行処分において、本件不開示部分を不開示とするにあたり、行政手続法8条に定める理由の付記がなされておらず、行政手続上の瑕疵があり、取消事由が存するものであると認められる。」と弁明しているが、国土交通大臣臨時代理の本件裁決には、行政手続法に関する判断をした旨の記述がされていない。

本件裁決で判断していないものを、あたかも本件裁決で判断したかのような弁明をすることは不誠実であり、審査請求人との信頼関係を損なうものである。

ウ 国土交通大臣臨時代理は、本件裁決において「なお、以上の判断については、本件審査請求に係る審査会答申（平成26年度（行情）答申第467号）に沿ったものである。」と述べているが、上記のとおり、本件裁決は決して答申に沿ったものではなく、むしろ審査会の判断を無視して、不服申立ての範囲を超えて「審査請求人の不利益に当該処分を変更」したものである。

エ 以上のことは、明白である。本件は、先行決定から、既に2年以上の期間が経過している。審査会には、速やかに、国土交通大臣の姿勢を正す判断をしていただきたい。

第3 諮問庁の説明の要旨

1 本件審査請求について

(1) 本件審査請求人は、法に基づき、九州地方整備局長（処分庁）に対して、「①特定年月日Aに発生した特定駐車場Xにおける自動車事故について関係機関から受けた文書一式（供覧文書、決裁文書等を含む。）、②特定年月日Bに特定駐車場Yで発生した事故について関係機関から受けた文書一式（供覧文書、決裁文書等を含む。）」の開示請求を行い、処分庁は、一部開示決定（先行処分）を行った（平成25年6月3日付け国九整総情第179号）。

(2) これに対し、審査請求人は先行処分の取消しを求め、平成25年7月10日付けで国土交通大臣に審査請求し、諮問庁は、平成25年8月13日付けで、審査会に諮問し（平成25年（行情）諮問第338号）、審査会は、平成27年2月12日付けで諮問庁に答申し（平成26年度（行情）答申467号）、この答申に基づき、諮問庁は裁決を行った（平成27年4月13日付け国住指第101-2号）。

(3) 本件裁決を受けて、処分庁は先行処分を取り消し、本件開示請求に対

する一部開示決定（原処分）を行った（平成27年5月25日付け国九整総情第294号）。審査請求人は、原処分において印影に関する情報が不開示とされていることから、諮問庁に対し、当該情報の開示を求めて、原処分の取消しを求めて本件審査請求を提起した。

2 審査請求人の主張について

審査請求書によると、審査請求人の主張は、おおむね以下のとおりである。

- (1) 審査会は、平成26年度（行情）答申第467号において、「不開示部分7は、文書2の平面図に記載されている一級建築士の登録番号、氏名及び印影とされ、諮問庁は、このうち登録番号及び氏名は開示し、印影のみ不開示を維持すると説明している。しかし、これらは諮問庁自身が理由説明書で先行処分において不開示理由が示されていないとして不開示理由を補足するとしているものであり、当審査会で、先行処分の通知書において「不開示とした部分とその理由」を記載している当該通知書の別紙を確認したところ、文書2の平面図に関しては、図そのものを不開示とする旨の記載しかされておらず、一級建築士の登録番号、氏名及び印影は、先行処分において不開示とされていないと解すべきであり、不開示部分ではないので、当審査会の判断の対象外である。」としており、先行処分の「文書2の平面図に記載されている一級建築士の印影」は不開示部分ではないとの判断を示している。
- (2) 原処分では、先行処分で不開示部分になっていないとされた印影について、不開示とする判断がされているが、審査請求人は、先行処分における不開示部分を不服として審査請求したのだから、その審査対象は不服申立ての範囲である不開示部分に限定されるはずであり、裁決はその範囲を超えて審査請求人の不利益に処分を変更しているといえ、行政不服審査法40条5項の「不利益変更禁止」に反して違法であり、これに依拠した原処分も当然違法となるべきである。
- (3) また、処分庁が先行処分における本件印影部分開示決定につき自ら撤回した上でこれを不開示とする新たな処分を行ったとすれば、判例によれば、かかる撤回は、既になされた処分に対する相手方等の信頼を保護する必要から、かかる信頼を犠牲にしてなお優先すべき公益上の必要性ある場合にのみ適法となる。本件において、審査請求人は印影は不開示部分でないと主張し、答申においてその主張が認められたことから、当該部分が開示されることについて信頼を抱いていた。他方、一級建築士の氏名は既に開示されているにもかかわらず、一級建築士の印影に関する開示決定のみをあえて撤回する公益上の必要性は極めて小さい。したがって、審査請求人の信頼を犠牲にしてなお優先すべき公益上の必要性はないといえ、先行処分の撤回は違法であり、違法な撤回を前提として

なされた本件不開示決定も当然に違法となる。

- (4) よって原処分取消しを求める。なお、本件不開示決定は、本件裁判に依拠した決定であるのか、処分庁の独自の判断によるものなのか理由を見ても判然としない。前者の場合上記(2)が、後者の場合上記(3)が該当するが、今後いずれの根拠により不服を申し立てればよいのか不明であるので、処分庁は本件不開示決定の根拠につき明らかにされたい。

3 先行処分及び原処分における印影の不開示の妥当性について

審査請求人は、先行処分における開示文書である平面図に記載されている一級建築士の印影部分(以下「本件不開示部分」という。)について、先行処分において不開示理由を付記せずに不開示となっていたものが、原処分において不開示を維持されたことは、行政処分の不利益変更にあたり、審査請求人の印影の開示への信頼を犠牲にして優先すべき公益上の必要性もないので、原処分を取り消すべきと主張していることから、以下、本件不開示部分の不開示の妥当性について検討する。

- (1) 行政不服審査法40条5項に規定する不利益変更の禁止とは、処分庁の上級行政庁たる審査庁が、不服申立ての限度の範囲を超えて、処分を審査請求人の不利益に変更することであり、同項ただし書において、裁判においてこのような変更をし、又は処分庁に対し変更すべきことを命ずることを禁止されているものである。
- (2) 本件不開示部分は、処分庁が、先行処分において、法5条1号に該当するものとして不開示としたものであり、既に法9条2項に基づく不開示決定としての効力は生じている。したがって、印影情報に係る不開示決定は、先行処分において既になされたものであり、本件裁判に基づく原処分により行われたものではないことから、行政不服審査法40条5項に規定する不利益変更禁止の原則に抵触するものではない。
- (3) しかし、先行処分において、本件不開示部分を不開示とするにあたり、行政手続法8条に定める理由の付記がなされておらず、行政手続上の瑕疵があり、取消事由が存するものであると認められる。
- (4) 審査庁としては、先行処分における行政手続上の瑕疵により開示請求人が印影情報を知ることができなくなる不利益と、当該情報を開示することにより個人情報流出して一級建築士が被る不利益を比較衡量した結果、請求人の知る権利を保護する利益よりも、当該情報が開示されることにより、印影の偽造等がなされ、個人が社会生活を営むにあたり支障が生じる不都合から守られるべき利益が優先されるべきであると考えられる。
- (5) したがって、本件裁判において先行処分における印影情報の不開示決定に係る部分について、処分庁の判断により、当該決定を取消し改めて理由を付記した上で、印影情報の不開示決定を行うよう付言したもので

ある。

- (6) よって、原処分における印影情報の不開示決定は不利益変更には当たらず、処分庁の判断により上記3(4)で述べたとおりの観点から行われたものである。

4 結論

以上のことから、諮問庁としては、原処分における印影情報の不開示決定は、不利益変更の禁止の原則に抵触せず、妥当であると考えます。

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7月31日 諮問
- ② 同日 諮問庁から理由説明書を收受
- ③ 同年8月31日 審査請求人から意見書及び資料を收受
- ④ 同年9月7日 審議
- ⑤ 平成29年5月23日 委員の交代に伴う所要の手続の実施及び本件対象文書の見分並びに審議
- ⑥ 同年6月13日 審議

第5 審査会の判断の理由

1 本件審査請求の経緯について

- (1) 本件開示請求は、特定年月日Aに発生した特定駐車場Xにおける自動車事故及び特定年月日Bに特定駐車場Yで発生した事故について、関係機関から受けた文書一式(供覧文書、決裁文書等を含む。)の開示を求めるものであり、処分庁は、本件対象文書を特定し、その一部を法5条1号、2号イ及び6号柱書きに該当するとして不開示とする先行処分(平成25年6月3日付け国九整総情第179号)を行った。
- (2) 先行処分に対し、審査請求人から不開示部分の一部の開示を求める審査請求があり、当審査会に諮問されたため、当審査会は、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「文書2及び文書3の平面図」について開示すべきであるとの答申(平成26年度(行情)答申第467号)を行った。同答申において、審査請求人が開示すべきとする「文書2の平面図に記載されている一級建築士の印影」については、「先行処分において不開示とされていないと解すべきであり、不開示部分ではないので、当審査会の判断の対象外である。」として、開示・不開示の判断を示さなかった。
- (3) 上記答申を受け、諮問庁は、先行処分を取り消す裁決を行い、処分庁は、改めて本件対象文書の一部を法5条1号、2号イ及び6号柱書きに該当するとして不開示とする原処分を行った。諮問庁は、上記裁決の理由中で、文書2及び文書3の平面図を開示すべきとしたが、文書2の平面図に記載されている一級建築士の印影については、「法5条1号に該

当するとして不開示とすることが妥当であり、当該情報を不開示とすること及び不開示とする理由を開示決定通知書の「不開示とした部分とその理由」に記載すべきである。」との判断を示し、原処分では、同裁判に基づき、文書2及び文書3の平面図は開示する一方、文書2の平面図に記載されている一級建築士の印影（本件不開示部分）を同条1号に該当するとして不開示とした。

(4) 審査請求人は、原処分の取消しを求めて本件審査請求を申し立てた。本件審査請求の理由は、「本件不開示部分は先行処分で不開示とされていないから、先行処分を取り消して本件不開示部分を不開示とすべきとした裁判には不利益変更禁止に反する違法があり、これに依拠した原処分も違法である。」というものであるが、諮問庁の説明によると、審査請求人は、同様の理由で平成27年10月13日に裁判の取消請求訴訟を提起したが、平成28年9月15日東京地方裁判所において、訴え却下の判決を受け、平成29年4月12日東京高等裁判所において、控訴棄却の判決を受けて確定しており、両判決の理由中で「先行処分は本件不開示部分を不開示としたものというべきである。」との判断が示されたとのことである。

(5) そうすると、本件審査請求については、上記確定判決によって解決済みとも考えられるが、審査請求人は、本件不開示部分の開示を求めていることからすると、本件不開示部分の不開示情報該当性についても争うものと解される。この点については、上記答申において判断していないので、以下、本件対象文書の見分結果を踏まえて検討する。

2 本件不開示部分の不開示情報該当性について

(1) 本件不開示部分は、文書2の平面図に記載されている一級建築士の印影である。当審査会事務局職員をして、諮問庁に対して、当該印影を不開示とした理由について改めて確認させたところ、諮問庁は、以下のとおり説明する。

当該印影は、法5条1号本文前段の個人に関する情報であって、特定の個人を識別することができるものに該当するところ、一級建築士の氏名を開示したとしても、当該印影を公表する慣行等があるとは認められないので、同号ただし書イに該当せず、同号ただし書ロ及びハに該当する事情も認められない。したがって、当該印影は、同号に該当し、不開示としたことは妥当と考える。

(2) 当該印影は、一級建築士の個人の氏名が記された印鑑を押印したものであるから、法5条1号本文前段に規定する個人に関する情報であって、特定の個人を識別することができるものに該当すると認められる。

当該印影は、その固有の形状が意味を有する、氏名とは別個の情報であるから、上記諮問庁の説明のとおり、氏名が開示されるとしても、当

該印影を公表する慣行等があるとは認められないので、法5条1号ただし書イに該当しない。また、同号ただし書ロ及びハに該当する事情も認められない。

次に、法6条2項の部分開示について検討すると、当該印影は個人識別部分であることから、部分開示の余地はない。

したがって、当該印影は法5条1号に該当し、不開示としたことは妥当である。

3 審査請求人のその他の主張について

審査請求人はその他種々主張するが、いずれも当審査会の上記判断を左右するものではない。

4 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6号柱書き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する部分は、同条1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と判断した。

(第5部会)

委員 南野 聡, 委員 泉本小夜子, 委員 山本隆司

別紙（本件対象文書）

- 1 特定年月日 A に発生した特定駐車場 X における自動車事故に関して，関係機関から受けた文書一式」（供覧文書，決裁文書等を含む。）として
文書 1：M 県の担当者から九州地方整備局への担当者宛てに送った第一報に係るメール及び添付文書
文書 2：同第二報に係るメール及び添付文書
文書 3：同第三報に係るメール及び添付文書

- 2 特定年月日 B に特定駐車場 Y で発生した事故について，関係機関から受けた文書一式」（供覧文書，決裁文書等を含む。）として
文書 4：N 県の担当者から九州地方整備局への担当者宛てに送った第一報に係るメール及び添付書類
文書 5：同第二報に係るメール及び添付書類