

大 津 市 情 報 公 開 ・ 個 人 情 報 保 護 審 査 会 答 申

(答 申 第 2 5 号)

平 成 27年 1月 26日

大 津 市 情 報 公 開 ・ 個 人 情 報 保 護 審 査 会

答 申

第1 審査会の結論

大津市長(以下「実施機関」という。)の行った公文書部分公開決定について理由の記載に不備があるので取消すべきである。

改めて審査をした上で非公開とすべき部分がある場合には、当該部分につき、その適用条文を示すとともに当該条文を適用する理由を分かりやすく記載すべきである。

第2 異議申立ての経過

1 公開請求

平成26年4月23日、異議申立人は、大津市情報公開条例(以下「条例」という。)第6条第1項の規定に基づき、実施機関に対し、「平野二丁目平野町交差点北西側の土地におけるコンビニ設置に伴う農用地解除申請に係る申請書類一式」と記載して公文書の公開を請求した。

2 実施機関の決定

平成26年5月8日、実施機関は、本件請求に対応する公文書として「平野二丁目平野町交差点北西側の土地におけるコンビニ設置に伴う農用地解除申請に係る申請書類一式」(以下「本件公文書」という。)を特定の上、「住所、氏名、印影、電話番号、所有農地地番、生年月日、続柄、生誕地、生活状況、戸籍抄本」及び「印影、法人名、代表者名、所在地、電話番号、農用地区区域外に代替すべき土地がなかった経過書の一部、出店申込書の一部、店舗移転理由書の一部、農用地区区域変更(除外)申請に係る理由書の一部、コンビニ店舗出店(移転)に伴う農用地区区域変更(除外)申請についての一部、建物賃貸借契約書(写し)、農用地区区域外に代替すべき土地がなかった経過書追加書類の一部」を非公開とする部分公開の決定(以下「本件処分」という。)を行い、公開しない理由を次のように付記して異議申立人に通知した。

(1) 条例第7条第1号に該当する。

住所、氏名、印影、電話番号、所有農地地番、生年月日、続柄、生誕地、生活状況、戸籍抄本については、個人に関する情報であって、特定の個人を識別することができるもの又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ため。

(2) 条例第7条第2号に該当する。

印影、法人名、代表者名、所在地、電話番号、農用地区区域外に代替すべき土地がなかった経過書の一部、出店申込書の一部、店舗移転理由書の一部、農用地区区域変更(除外)申請に係る理由書の一部、コンビニ店舗出店(移転)に伴う農用地区区域変更(除外)申請についての一部、建物賃貸借契約書(写し)、農用地区区域外に代替すべき土地がなかった経過書追加書類の一部については、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ため。

3 異議申立て

平成26年6月11日、異議申立人は、本件処分を不服として、行政不服審査法第6条の規定に

基づき、実施機関に異議申立てを行った。

第3 異議申立ての趣旨

実施機関の本件処分を取消すとの決定を求めるものである。

第4 異議申立人の主張要旨

異議申立人の主張は、異議申立書及び意見書の記載内容、並びに異議申立人の意見陳述によれば、概ね次のとおりである。

- 1 本件処分の取消(公開)を求める部分は、標題「農用地区域外に代替すべき土地がなかった経過書」1頁目「当該店舗が継続利用できなくなった理由」につき、その理由が記載されていると推測される箇所及び標題「店舗移転理由書」第2段落「しかしながら、当該店舗におきましては、弊社と～(非公開部分)、当該店舗は契約期限以降、継続できなくなる可能性が極めて高く、平野地域においてコンビニエンスストアが消滅するに至ると思われます。」における上記非公開部分である。
- 2 公文書の記載内容が、非公開情報に該当するか否かの判断は、市民の知る権利を不当に害することのないよう限定的かつ慎重に行わなければならない、かつ、その判断は、一般的・抽象的ではなく、真実公文書を公開することで他の法益を侵害するか否か、及び侵害されるおそれが皆無ではない場合でもその程度等を個別・具体的に検討して行わなければならない。
- 3 異議申立人が公開を求める本件非公開部分(に記載されている内容を)推測すると、大よそ「農用地区域外に代替すべき土地がなかった経過」に関する部分である。
そもそも当該部分を公開することが、何故に「法人の権利、競争上の地位その他正当な利益を害する」おそれがあると判断されるのか、合理的理由が見あたらない。
「当該店舗が継続利用できなくなった理由」については、その標題から見ても、そこに記載されている内容は、通常は歴史的事実の経過を記載するだけの性質の項目であり、そこに法人の権利等を害するおそれがある記載(営業上のノウハウ等)がされているとは到底考えられない。
- 4 当該店舗にかかる経過や契約内容について非公開とすべき箇所が存在するのであれば、部分的に非公開とすれば足りるはずである。
本件処分の取消しを求める部分は、標題に「当該店舗が継続利用できなくなった理由」と記載されていることから、継続利用できなかった経過が記載されているものと推測されるが、具体的な契約内容についてはともかく、本件処分のように全体的・網羅的に非公開とする必要性及び許容性については理由説明書にも記載されておらず、不十分であり説得力に欠けるものである。
そもそも本件文書は「農用地区域外に代替すべき土地がなかった経過書」であるにもかかわらず、本件非公開決定により、本件文書の目的である代替すべき土地がなかったとされる経過が、情報公開請求者に全く知らされない結果となっている。このような結果となることを条例第7条が規定しているとは到底解されない。
- 5 本件非公開部分記載内容が、仮に「店舗賃貸借契約についての条件交渉の経過」等が記載されている場合であって、かつ当該店舗が大津市上田上平野町字特定地番所在のコンビニエ

ストアに関する賃貸借契約に関するものであれば、本件処分は、なおさら許されるものではない。

仮に本件非公開部分の記載内容が、当該店舗賃貸借契約についての条件交渉に関する記載であれば、異議申立人は、当該契約交渉の当事者であり(本件土地の所有者兼賃貸人)、その当事者からの公開請求である以上(異議申立人が、当該非公開部分記載事項については、条例第7条第2号が規定する法人の権利(非公開情報とすることで守られる法益)を放棄する訳であるから)、実施機関としては異議申立人の法益に配慮する必要はない。

- 6 仮に、保護されるべき法益を自ら放棄(条例第7条で保護されるべき立場を放棄)している当事者についてまで一律に判断し、非公開とすることは、そもそも非公開事項を規定した条例第7条及び情報公開の原則を定めた条例第1条の趣旨に反するものである。
- 7 仮に異議申立人以外の第三者の名称等が記載されている場合であっても、条例第7条第2号の趣旨は、当該第三者の名称等を非公開部分と決定すれば達成されるものであり、本件処分のように、標題記載内容を全体的かつ網羅的に非公開とする決定は明らかに、憲法第21条及び条例第1条、条例第7条本文に反する処分である。

第5 実施機関の主張要旨

実施機関の主張は、非公開理由説明書及び実施機関から事情を聴取した結果、概ね次のとおりである。

- 1 本件申立文書に記載されている本件処分の取消しを求められている部分については、当該店舗にかかる経過や契約内容等が記載されており、これは法人の内部管理に属する事項に関する情報であることから、「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」と判断し非公開とした。
- 2 大津市情報公開制度に基づく公文書の公開請求制度は、何人に対しても目的の如何を問わず公開請求を認め、何人に対しても同様の回答をすることを前提としていることから、公開・非公開の判断にあたっては、請求者の個別的事情は斟酌しないこととしており、公開請求に係る公文書に記載された情報が請求者自身に関する情報であっても、非公開となる。

第6 当審査会の判断理由

- 1 本件異議申立ての対象となっている公文書について

本件異議申立ての対象となっている公文書は、「平野二丁目平野町交差点北西側の土地におけるコンビニ設置に伴う農用地解除申請に係る申請書類一式」である。

本件公文書は、①農用地区域変更申請書②所有農地一覧表③計画に供する必要説明書④農用地区域外に代替すべき土地がなかった経過書⑤誓約書⑥登記全部事項証明書⑦配置図⑧平面図⑨立面図・断面図⑩出店申込書⑪農用地区域変更(除外)申請に係る理由書⑫店舗移転理由書⑬コンビニ店舗出店(移転)に伴う農用地区域変更(除外)申請について(副申)⑭土地使用承諾書⑮戸籍抄本⑯地元(大津市平野)に対する説明会経過報告⑰委任状⑱誓約書⑲建物賃貸借契約書⑳農用地区域外に代替すべき土地がなかった経過書追加書類のほか関連

する写真、図面で構成されている。

当審査会は、異議申立人の意見陳述と実施機関からの聴取を経て、4回の審議を重ねた。

異議申立人は、実施機関が決定通知書に記載した非公開理由は、個別具体的な説明がされていない旨を主張しているため以下、理由の付記について検討する。

2 理由の付記について

大津市行政手続条例第8条は、行政庁が、申請により求められた許認可等を拒否する処分をする場合(求められた許認可等の一部を拒否する場合を含む。)は、申請者に対し、当該処分の理由を示さなければならないとしている。大津市行政手続条例が理由を付記すべきものとしているのは、処分に当たって行政庁の判断の慎重と公正妥当を担保してその恣意を抑制するとともに、当該処分の理由を申請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に出たものと解される。もっとも一般に、法令が行政処分に理由を付記すべきものとしている場合には、どの程度の記載をすべきかは、処分の性質と理由付記を命じた各法令の趣旨・目的に照らしてこれを決定すべきであるとされている。

条例第11条第3項によれば、一部を公開する旨の決定又は全部を公開しない決定をしたときは、公文書部分公開決定通知書又は公文書非公開決定通知書に該当する非公開条項及び当該条項を適用する理由について記載すべき旨が定められている。知る権利を尊重し、市の有するその諸活動を説明する責務を全うするという趣旨に照らせば、部分公開、非公開とする場合には、その理由はできる限り公開請求者に対して分かりやすく記載をすることが必要とされているものである。

このような理由付記制度の趣旨に鑑みれば、公文書部分公開決定通知書に付記すべき理由としては、該当する非公開条項及び当該条項を適用する理由について、専門的な知識を有しない人にも十分理解できるよう、分かりやすく記載しなければならない。また、複数の非公開事由に該当する場合には、該当する条項ごとに、当該部分がなぜ該当するのかという理由を具体的に記載することが必要である。

本件公文書部分公開決定通知書には、公文書の公開をしない部分欄に「住所、氏名、印影、電話番号、所有農地地番、生年月日、続柄、生誕地、生活状況、戸籍抄本」及び「印影、法人名、代表者名、所在地、電話番号、農用地区区域外に代替すべき土地がなかった経過書の一部、出店申込書の一部、店舗移転理由書の一部、農用地区区域変更(除外)申請に係る理由書の一部、コンビニ店舗出店(移転)に伴う農用地区区域変更(除外)申請についての一部、建物賃貸借契約書(写し)、農用地区区域外に代替すべき土地がなかった経過書追加書類の一部」と記載され、公文書を公開しない理由欄に条例第7条第1号及び第2号に該当する旨と、該当条文ごとに公開をしない部分及び当該条文を適用する理由が記載されている。

以上の公文書を公開しない理由欄の記載状況を見ると、どの部分がどのような理由によって公開しないのかにかかる記載を欠いている。非公開の根拠とする該当条文の記載はされているところ、当該公文書の種類、性質等とあいまって公文書公開請求者が条例第7条各号所定の非公開事由のどれに該当するのかをその根拠とともに当然に知り得るような場合は別として、単に非公開の根拠規定を示すだけでは、大津市行政手続条例第8条及び条例第11条第3項の要求する理

由付記としては十分でない。

行政処分に理由を付記すべき場合に、その記載を欠いたり不備があったりするときは、処分自体の取消しを免れないものとされていることから、原処分を一旦取消して実施機関において改めて審査の上、非公開部分があるときは、当該部分に適用すべき条文及び適用する理由を分かりやすく記載して決定処分すべきである。

3 当事者からの公文書公開請求について

異議申立人は、当該契約交渉の当事者であり、その当事者からの公文書公開請求である以上、実施機関としては異議申立人の法益に配慮する必要はなく、従って、保護されるべき法益を自ら放棄している当事者についてまで一律に判断し、非公開とすることは、そもそも非公開事項を規定した条例第7条及び情報公開の原則を定めた条例第1条の趣旨に反するものであると主張している。しかし公文書の公開請求は、何人に対しても等しく公開請求を認めているため、公開請求者が誰であるか、又は公開請求者が公開請求に係る公文書について利害関係を有しているかなどの個別的事情によって、当該公文書の公開・非公開の判断に影響を及ぼすものではないため、当事者に係る情報が仮に記載されていたとしても、条例第7条各号所定の非公開事由に該当する場合は、非公開となる。

4 結論

以上のことから、冒頭の「第1 審査会の結論」のとおり判断する。

第7 審査会の処理経過

審査会の処理経過は、次のとおりである。

年 月 日	処 理 内 容
平成26年 6月19日	諮問書の受理
平成26年 9月29日	異議申立ての概要説明 異議申立人からの意見陳述 実施機関からの事情聴取 審議
平成26年10月31日	審議
平成26年11月18日	審議
平成26年12月25日	審議
平成27年 1月26日	答申