

丹農委諮問第1号 公文書公開決定等異議申立事件

丹情審答申第3号

平成26年1月21日

丹波市農業委員会 殿

丹波市・一部事務組合情報公開審査会

会 長 上 脇 博 之

丹波市情報公開条例（平成16年丹波市条例9号）18条の規定に基づき、平成25年10月7日付けで諮問のあった、頭書異議申立事件についての当審査会の判断は、下記答申書記載のとおりである。

答 申 書

（凡例）

- 1 異議申立人の開示を求めている公文書を本件公文書という。
- 2 丹波市情報公開条例（平成16年丹波市条例9号）を本条例という。
- 3 ■■■■■氏が兵庫県知事に対して、平成25年3月5日付で提出し、丹波市農業委員会が同月12日付で受け付けた「農地等の転用のための権利移動許可申請」を本申請、及びその申請書を本申請書という。
- 4 平成24年度第12回丹波市農業委員会農地部会議事録は、本議事録という。なお、本議事録について、異議申立人、あるいは丹波市農業委員会が作成した書面において、「会議録」という言葉が用いられているが、本答申書では、用語を「議事録」に統一する。
- 5 丹波市農業委員会は実施機関、■■■■■氏は■■■■■氏という。

審査会の結論

- 1 実施機関は、異議申立人に対して、同人が開示を求めた公文書のうち、

- (1) 本申請書添付の疎明書については、
- ① 1 頁記載の■■■■氏が保有する田畑及び小作地の各面積
 - ② 1 頁記載の■■■■氏が保有する家畜及び胎児の頭数
 - ③ 1 頁記載の土地購入理由欄中、同欄 1 行目、2 行目及び 4 行目
 - ④ 最終頁の■■■■氏の名下に押捺された印の印影と電話番号
- を除き、
- (2) 上記疎明書の付属書類である上申書については、
2 頁の■■■■氏の名下に押捺された印の印影
を除き、
- (3) 本議事録については、異議申立人が開示を求めた箇所のうち、
1 8 頁 1 行「言わへんけど、」の次から同行「も牛が」の前まで
を除き、開示すべきである。
- 2 異議申立人の、その余の開示請求は棄却する。

異議申立及び審査の経緯

1 異議申立人は、平成 2 5 年 7 月 8 日、実施機関に対して、■■■■氏提出の本申請書とその添付資料である疎明書、及び同年 3 月 1 2 日付「農業委員会（青垣）の議事録」の開示を求めたところ、実施機関は、同年 7 月 2 2 日付決定をもって、開示を求めた公文書のうち、本申請書の一部、及び本申請書の添付書類である疎明書とその付属書類の上申書の全てについて、本条例 7 条 1 号に該当するとして不開示とし、同年 3 月 1 2 日付「農業委員会（青垣）の議事録」は存在しないとして、開示しなかった。

ただ、実施機関は、同年 3 月 1 2 日付「農業委員会（青垣）の議事録」は存在しないと回答したものの、本議事録は存在するとして、同年 7 月 2 5 日、その一部を任意に開示した。

異議申立人は、同年 9 月 1 3 日に、実施機関に対して、公文書開示請求の対象文書のうち、■■■■氏作成の本申請書添付の疎明書とその付属書

類である上申書、及び本議事録不開示箇所のうち、同議事録㊦ 12頁4行目、㊧ 14頁最下行から15頁最初の行まで、㊨ 16頁下から9行目、㊩ 同頁下から7行目、㊪ 18頁1行目を開示すべきであるとして、異議を申し立てた。

同年10月7日、実施機関から当審査会に対して、本条例18条に基づき、前記異議申立について諮問があり、当審査会は、同月29日、及び同年12月11日の2回にわたり審査を行った。

審査にあたって、当審査会は、実施機関に対して、本件公文書開示請求のあった対象文書の全ての開示を受けた上、異議申立人から異議申立の理由について、また実施機関から本件公文書の一部を部分開示とし、その余を全部不開示とした理由について、それぞれ意見書の提出を受け、同年11月12日には異議申立人とその配偶者から口頭による意見陳述を受け、更に問題点等について、実施機関に対して、書面による釈明を求めた。

2 頭書異議申立事件の争点は、実施機関が、本申請書添付の疎明書とその付属書類である上申書、及び本議事録の不開示部分の情報が、開示の例外を定めた本条例7条1号に該当するかどうかである。

審査会の判断

1 争いのない事実

当審査会が異議申立人から聴取した意見と提出書類、及び実施機関から聴取した意見と提出書類などから、おおむね争いのない事実として、以下の事実を認めることができる。

- ① ■■■氏は、同市において和牛の養育業を営んでおり、平成19年10月ころ、事業拡大のため、別紙物件目録1記載の宅地（以下、本件宅地という）上の、当時空家であった牛舎を買い受け、現在まで同土地において和牛の養育業を営んでいる。
- ② ■■■氏は、本件宅地における養育業の事業規模を拡大するため、自

動車とトラクターの駐車場、進入路として、またサイロと牧草飼料置場として利用することを目的として、前記宅地南側に隣接する■■■■氏所有の別紙物件目録2記載の農地（以下、本件農地という）を取得することを計画した。

- ③ ■■■■氏の前記宅地の東側に隣接して、異議申立人の所有する別紙物件目録3記載の原野と同目録4記載の畑があり、更にその東側に近接して、異議申立人所有の同目録5記載の宅地があるところ、■■■■氏は、本件農地の転用のための権利移動許可申請を行うにあたり、農地法の実施のために定められた「農地等の権利移動の許可手続等を定める規則」（以下、規則という）4条2項4号に基づき、異議申立人と近隣住民の代表である自治会に対して、申請書に添付することが要求されている同意書の交付を求めた。
- ④ ■■■■氏と異議申立人らとの間で何度か交渉が持たれたものの、異議申立人は、牛舎からの異臭問題、雨水の流入問題、扇風機による騒音、飛散する粉塵問題などに対する■■■■氏の取り組みが不十分であること、その他家族の健康問題などを理由に、同意書の交付を拒み、地区の自治会も同意書の交付を拒んだ。
- ⑤ ■■■■氏は、平成25年3月5日、規則4条2項4号に規定する申請書に添付すべき異議申立人と地区自治会の同意書を得ることができなかったため、規則4条2項4号に基づき、それに代わる疎明書を、その付属書類である上申書とともに本申請書に添付して、本申請を行った。
- ⑥ 実施機関は、同月12日、本申請を受け付けた。
- ⑦ 実施機関は、同月21日、農地部会において、■■■■氏の本申請について、許可を相当とするか否かを審議し、賛否を問うた結果、許可を相当とする委員が過半数を占め、兵庫県知事に進達した。
- ⑧ 異議申立人は、同年7月8日、本条例5条に基づき実施機関に対して、本申請書とその添付書類である疎明書、及び同年3月12日付

農業委員会（青垣）の議事録の開示を請求した。

- ⑨ 実施機関は、同月 22 日付の決定で、本申請書の一部、及び同申請書添付の疎明書とその付属書類である上申書の全てについて、本条例 7 条 1 号に該当するとして不開示とし、本申請書の部分開示に応じ、開示請求のあった「農業委員会（青垣）の会議録・審議経過書」は存在しないものとして、本条例 10 条に基づき不開示とした。
- ⑩ 実施機関は、同月 25 日、異議申立人が開示請求した「農業委員会（青垣）3 月 12 日議事録」は本議事録を指すものと解し、同議事録の一部について、任意に開示した。
- ⑪ 異議申立人は、実施機関が、全部不開示とした疎明書とその付属書類である上申書、及び任意に開示を受けた本議事録中、前記④ないし⑥を不開示としたことには理由がないとして、異議の申し立てを行った。

2 争点に対する判断

ア 実施機関の説明

(1) 疎明書と上申書について

実施機関は、異議申立人が開示請求した公文書の内、疎明書とその付属書類である上申書の記載内容を全て不開示とした理由について、いずれもその記載内容は本条例 7 条 1 号に規定する個人情報に該当し、個人の内面が記載されたものであって、不開示部分を公開すると個人の利益を損なうおそれがあると判断した旨説明している。

また、実施機関は、補足して、上申書は本申請に必要な書類ではなく、あくまで疎明書の付属書類にしかすぎないとも述べる。

しかし、本申請において必要な書類であるかどうかという問題と開示請求の対象となる公文書かどうかは別問題であり、本申請において疎明書の付属書類として実施機関に提出された上申書も、実施機関が保有する公文書として開示請求の対象となることは論を俟たない。

(2) 本議事録について

実施機関は、異議申立人から開示請求のあった「農業委員会（青垣）3月12日議事録」は存在しないものとして、不開示処分とした上で、それが本議事録を指すものと解し、本議事録の一部について任意に開示した。

実施機関が、異議申立人に任意に開示した本議事録のうち不開示とした箇所は、個人の氏名、個人の健康状態、疎明書の内容を説明した部分、及び農業協同組合の補助金との関係について経緯を説明した部分であり、実施機関の説明によれば、これら情報は、本条例7条1号の個人情報に該当し、これを公開すると個人の利益を損なうからと説明している。

ところで、本議事録の部分開示は実施機関が任意に行ったものであり、異議申立の対象となるか議論の余地がないではない。

しかしながら、本来、異議申立人から「農業委員会（青垣）3月12日議事録」の開示請求があった時点で、実施機関において、それが存在しないことを直ちに認識できたはずであり、と同時に異議申立人の開示請求した公文書が、実施機関における本申請を巡る農業委員間の議論を記載した公式の議事録であることを容易に理解し得たはずである。とすれば、実施機関としては、異議申立人の意見を聞いた上で、開示請求書を補正してもらい、本議事録の公開を請求してもらうなど適切な措置を講じることができたと認められる。

加えて、異議申立人に改めて本議事録の開示請求を行わせ、実施機関の正式な不開示決定を得た上で、更にその当否を判断するというのは、実質的に見て、異議申立人に不要な負担を掛け、手続的にも迂遠に過ぎる。

そこで、当審査会は、実施機関が任意開示したと述べている本議事録についても、一部不開示決定があったものとみなし、一部を不開示とした理由の当否を判断することにした。

イ 実施機関の説明の問題点

(1) 第1の問題は、異議申立人が指摘するように、実施機関が本

申請書に添付された疎明書とその付属書類である上申書の全てを不開示としたことである。

仮に疎明書と上申書の記載内容の中に、実施機関が説明しているような「個人の内面が記載されたものであり、これを公開すると個人の利益を損なう」記載部分があったとしても、疎明書が、規則4条2項4号に規定する同意書を取得できなかったことの経緯や事情を説明する書面であることを考えれば、書面の性格上その記載内容の全てが個人の内面を記載したものであるはずがなく、実施機関が全ての記載内容を不開示としたのは明らかに本条例の不開示情報規定についての解釈または運用を誤った判断と言わざるを得ない。

(2) 第2の問題は、実施機関が述べる「個人の内面が記載されたもの」という趣旨が必ずしも明らかではない点である。

その趣旨について実施機関は、隣接者との関係における、個人の価値観や考え方であると説明している。

おそらく、■■■■氏の和牛の養育業を巡る、同氏と異議申立人との間の紛争なり確執を念頭に、■■■■氏の異議申立人に対する思いなり、考え方が疎明書に現れているという趣旨で、実施機関は「個人の内面が記載されたもの」と表現したものと考えられる。

確かに本件の疎明書は、■■■■氏が異議申立人の同意書を得られなかった経緯とその間の事情を説明した書面であり、上申書は、それを踏まえて善処を願い出た書面であるから、それら書面の性格上、各書面の中に異議申立人の発言内容や態度、それに対する■■■■氏の思いなり、考え方が当然記載されている。

しかし、まず問題になるのは、このような■■■■氏の異議申立人に対する思いなり、考え方が本条例7条1号に規定する保護すべき個人情報に該当すると言えるのかである。少なくとも、このような情報が本条例7条1号の個人を特定する、氏名、生年月日などの情報でないことは言うまでもない。

そうすると、次に問題になるのは、仮に疎明書等に記載された■■■氏の異議申立人に対する思いなり、考え方が個人情報に該当するとしても、これを公開することによって、同氏の利益を損なうか否かである。

疎明書と上申書の記載内容が、将来の計画や思惑、更には宗教的な信念、政治的な思想等、一般に他人に知られたくない情報に該当するときは、確かに、それを公開してしまうと、個人の社会生活上の不利益を生じるおそれがないとは言えない。これに対して、その内容が一般的な思いや希望、願いなどを表明したものに過ぎず、その表現等も社会通念に照らし一般常識的なものに止まっているのであれば、特段の事情のない限り、その内容を公開しても、表明した個人に不利益をもたらすおそれはないものと考えられる。

また、異議申立人が指摘するように、既に本申請について許可相当という結論が出ていることも考慮する必要がある。

本申請に対する許可不許可が未定の段階では、疎明書を公開することによって、異議申立人との間で、その記載内容の正確性を巡る争いが生じ、そのために実施機関における審議に何らかの影響を及ぼすなど、■■■氏の利益を損なうおそれがないとは言えない。

しかし、本申請について許可相当の結論が出た現時点では、疎明書の中で、同意書を得られなかった経緯や事情、あるいはその理由について記載した内容が公開されたとしても、そのことによって、直ちに■■■氏の利益を損なうおそれはないものと考えられる。

実施機関が、そうした観点から疎明書と上申書を開示すべきか否かを検討した形跡は一切窺えない。

ところで、異議申立人の話によれば、実施機関の事務局職員が、「口頭の聞き取りにおいて、無用の争いが起こるおそれがあるために開示できない」という趣旨のことを述べたということである。この事務局職員の述べたことが、実施機関の見解なり、考え方を非公式に伝えようとしたものであるとするならば、問題である。実施機関が、■■■氏の異議申

立人に対する思いなり、考え方を公開することによって、■■■■氏と異議申立人との間における紛争が一層深刻なものになるのではないかと慮ったことを意味するからである。

しかし、実施機関は、開示を求められた公文書が、本条例の各条項に照らし、開示すべき文書に該当するか否かだけを判断すれば足り、その文書の公開によって、当事者間の純粋な民事紛争にどのような影響を及ぼすかについて配慮する必要はないし、配慮することは許されないと言わなければならない。

(3) 第3の問題は、本議事録について、農業委員会等に関する法律（以下、農業委員会法という）26条が、農業委員会の総会及び部会の会議は公開であると定め、同法27条は農業委員会会長に議事録の作成を義務付け、これを縦覧に供さなければならない旨規定しているので、一部にせよ不開示とすることが許されるかという点である。

農業委員会法26条及び27条の規定は、農業委員会が民主主義的手続の下、適正な運営を図ることを目的とする規定であり、この規定の趣旨は最大限尊重されなければならない。

しかしながら、農業委員会の議事が公開であることと、その議事録を公開することとは同じことでない上、議事録を縦覧に供さなければならないからといって、個人情報の保護を図る必要がないということにはならない。

たとえ、公開の総会や部会で討議された内容であっても、議事録を縦覧に供するときは、本条例7条1号の規定の趣旨に照らし、個人を特定する情報、あるいはプライバシー情報については、原則保護されなければならない。

この理は、情報公開においても同様である。

そこで、実施機関が本議事録のうち不開示とした部分がこの点で適切な判断であったか否かが問題となる。

ウ 審査会の判断

(1) 疎明書

当審査会は、実施機関が疎明書の記載内容を全て不開示としたのは、本条例 7 条 1 号の規定の解釈を誤った違法があると考ええる。

もつとも、本件申請書に添付された疎明書の全ての記載内容を開示するのが相当であるか否かは別に検討する必要がある。

疎明書の記載内容を子細に検討すれば、■■■■氏の資産状況を記載した箇所、許可を求める■■■■氏の将来の計画について記載された箇所、更には■■■■氏の名下に押捺された印の印影がある。これらの情報は、■■■■氏が他人に知られたくないプライバシー情報に該当するものと言えるので、これら情報を全て開示することは■■■■氏の利益を損なうおそれがあり、これら情報について不開示とした限度で実施機関の判断は相当である。

しかしながら、疎明書のその余の部分には、同意書を取得できなかった経緯乃至事情等が記載されているだけであり、そこに一般的な思いや希望、願いなどが込められているにすぎず、加えて、本申請について許可相当という結論の出ている現在、同意書を取得できなかった経緯乃至事情等の記載箇所を公表することによって、■■■■氏の利益を損なうことは考えられない。

(2) 上申書

上申書の記載内容は、■■■■氏の一般的な思いや希望、願いなどを表明したものに過ぎず、その表現等も社会通念に照らし、一般常識的なものに止まっているので、これを開示しても■■■■氏の利益を損なうおそれはない。

したがって、上申書の中で、■■■■氏の名下に押捺された印の印影を除き、その内容をすべて不開示とした実施機関の判断は相当ではない。

(3) 本議事録

実施機関は、異議申立人に任意に開示した本議事録のうち、個人の氏名、個人の健康状態、疎明書の内容を説明した部分、及び■■■■氏が本件

宅地で養育業を営むに至った経緯の一部を説明した部分について、本条例7条1号の個人情報に該当し、これを公開すると個人の利益を損なうとして不開示にした。

これに対して、異議申立人は、実施機関が本議事録について不開示とした箇所のうち、㊶12頁4行目、㊶14頁最下行から15頁最初の行まで、㊶16頁下から9行目、㊶同頁下から7行目、㊶18頁1行目を不開示としたのは理由がないと主張している。

異議申立人が不開示の理由がないと指摘する5箇所のうち、上記㊶、㊶、㊶は個人の健康状態に関する情報であり、実施機関が、これら情報を開示することによって個人の利益を損なうものと判断して、不開示したものと思われる。しかしながら、上記㊶、㊶、㊶は異議申立人自身の家族の健康状態に関する情報であり、これを異議申立人自身に開示しても、異議申立人の利益を損なうとは考えられない。

また、異議申立人が開示を求めている上記㊶の記載箇所は、■■■■氏が、本件宅地で養育業を営むに至った経緯を説明する中で、同土地の前所有者が受けていた農業協同組合からの補助金について述べた箇所であり、保護すべき個人情報とは言えないから、実施機関がこれを不開示とした合理的理由はない。

次に、上記㊶の情報であるが、これは■■■■氏の保有する牛の頭数に関する情報であり、この情報は同氏にとって、他人に知られたくない個人情報であって、これを開示すると同氏の利益を害するおそれがあるものと認められるので、実施機関が、これを本条例7条1号に該当する情報として不開示としたことには合理的理由がある。

そうすると、本議事録については、上記㊶を除く、同㊶ないし㊶の情報について、これを不開示とする合理的理由がない。

(4) 小括

当審査会は、実施機関において、異議申立人が、開示を求めた公文書のうち、本申請書添付の疎明書については、㊶1頁記載の■■■■氏が保有

する田畑及び小作地の各面積、② 1 頁記載の■■■■氏が保有する家畜及び胎児の頭数、③ 1 頁記載の土地購入理由欄中、同欄 1 行目、2 行目及び 4 行目、④最終頁の■■■■氏の名下に押捺された印の印影と電話番号を除き、疎明書の付属書類である上申書については、2 頁の■■■■氏の名下に押捺された印の印影を除き、本議事録については、実施機関が不開示とした情報のうち異議申立人が開示を求めた上記④ないし⑤の情報の中で、上記⑤を除き開示すべきであり、その余の開示請求を棄却するのが相当と判断した。

付言するに、異議申立人が異議申立の対象とはしていないが、実施機関は、本議事録の中で、個人の氏名について、それが個人の特定につながるとして、異議申立人の氏名を含む全ての氏名を不開示とした。この処分は、本条例 7 条 1 号の解釈を形式的に行い、氏名が個人特定につながる情報として、機械的に適用したものと解される。

しかし、他方、実施機関は、本議事録で不開示とされた個人の氏名について、本申請書を開示した際には、全て明らかにしており、開示処分の基準について、不統一が認められる。

実施機関が、異議申立人に一部開示した本申請書の中で、個人の氏名を秘匿としなかったのは、実施機関において、それら氏名が異議申立人にとって自明の情報であり、かつ異議申立人の個人情報と密接不可分の関係に立つ情報であって、氏名を開示された■■■■氏や■■■■氏にとっても異議申立人に氏名を知られることで実質的にも利益が損なわれることはないと判断したものと思われる。

実施機関が、本申請書について、このような常識的で、正しい判断を行いながら、本議事録について、全ての個人名を不開示としたのは、一貫性を欠き、理解できない措置である。

個人の氏名などであっても、それが情報公開を求めた当事者自身の個人情報であれば、当然開示の対象となるし、当該情報が開示を求めた当事者自身の個人情報と密接不可分の関係にあり、当事者に自明の情報で

あって、それら個人情報を開示しても、それを開示することによって、実質的に当該個人の利益を損なうおそれがないケースもある。

したがって、個人の氏名などの個人情報についても、形式的に解釈して機械的に運用するのではなく、開示請求者自身の個人情報か、あるいは個人情報を開示された当該当事者に、開示によってどのような不利益を与えるかを個別具体的に判断した上で、開示するか否かを判断すべきである。その意味において、実施機関が、一部開示した本議事録の中で、個人の氏名を全て不開示としたのは相当でない。

3 結論

以上、当審査会は、異議申立人及び実施機関から聴取した意見、それぞれ当事者が提出した疎明資料等に基づき慎重に審査した結果、審査会の結論の項で示した結論に至った。

4 審査会委員

上脇博之、高木 甫、卯野秋一郎、渡辺 修、山本 登

以上