

答 申 書

諮問第 1 2 号

第 1 審査会の結論

和歌山県知事（以下「実施機関」という。）は、本件異議申立ての対象となった「平成 8 年度 建設省所管国有財産里道水路について指示書（平成 8 年 1 1 月 2 2 日付け和土第 6 8 3 9 号）を発信するための起案文書」（以下「本件公文書」という。）については、次の部分を除き開示すべきである。

- 1 「地番図（合成図）」のうち個人の氏名を記載した部分
- 2 「伺い文（鑑）」のうち指導の経過を記載した部分

第 2 異議申立てに至る経過

1 異議申立人は、和歌山県公文書の開示に関する条例（平成 5 年和歌山県条例第 2 号。以下「条例」という。）第 5 条の規定に基づき、実施機関に対し平成 1 0 年 3 月 3 日に「平成 8 年 1 1 月頃、 に出した復元指示書並に更に出した図を添えたファックス。これに関連の違反工事についての書類並に今度の復元工事並にその前後の書類一切」について開示請求を行った。

2 実施機関は、1 の開示請求のうち「平成 8 年 1 1 月頃、 に出した復元指示書」及び「これに関連の違反工事についての書類」についての開示請求に対して、本件公文書を特定し、非開示決定（以下「本件処分」という。）を行い、開示しない理由を次のように記載して、平成 1 0 年 3 月 3 1 日付けで異議申立人に通知した。

- （ 1 ） 条例第 9 条第 2 号該当。本件公文書には、特定の個人の財産状況がその氏名とともに記載されている。
- （ 2 ） 条例第 9 条第 3 号該当。本件公文書には、特定の法人に対して土木事務所が行った行政指導の内容が記載されており、開示することによ

り当該法人の社会的地位が損なわれると認められる。

(3) 条例第 9 条第 8 号該当。本件公文書には、国有財産の管理事務に関して土木事務所が行政指導を行った内容が記載されており、開示することにより将来の同種の事務事業の円滑な執行に支障が生ずるおそれがあると認められる。

3 異議申立人は、平成 1 0 年 5 月 2 8 日に、行政不服審査法（昭和 3 7 年法律第 1 6 0 号）第 6 条の規定により、本件処分を不服として、実施機関に対し異議申立てを行った。

第 3 異議申立ての内容

1 異議申立ての趣旨

異議申立ての趣旨は、本件処分を取り消すとの決定を求めるというものである。

2 異議申立ての理由

異議申立人が異議申立書及び意見書並びに審査会における意見及び説明の陳述によって主張する内容を要約すると、おおむね次のとおりである。

(1) 条例第 9 条第 2 号該当性について

ア 土地の所有状況は、登記の法令等の規定に基づき何人でも閲覧することができる情報であり、条例第 9 条第 2 号ただし書のア（法令等の規定に基づき何人でも閲覧することができる情報）に該当し、非開示とする情報からは除かれるものである。

また、本件法人に関係する地主の一覧表は、本件事務を所管する土木事務所から地元自治会へ提出されており、今更問題ではない。

イ 実施機関は、条例第 9 条第 2 号ただし書のアの規定は公文書の中に個人情報が法令等の規定に基づいて閲覧できるそのままの形で含まれている場合を想定した規定であり、加工すればプライバシーを侵すと主張しているが、そもそも土地の所有権は完全に公に開示されていないと地主は安心できないもので、これをよりわかりやすくするために加工したからといって、地主はプライバシーを侵されたと文句を言うはずがない。むしろその所有状況を一層わかりやすく

してくれることを要望するに決まっている。したがって、個人の土地の所有状況に関する情報を開示したからといって、プライバシーの侵害にはならない。

地主の知らぬ間に、その所有情報が加工され、それが開示される保障がないとすれば、これは地主にとっても関係者にとってもゆゆしき問題である。

(2) 条例第 9 条第 3 号該当性について

ア 本件里道水路に係る違法な無承認工事によって家屋浸水や学童通学通行危険のおそれがあり、本件公文書は、条例第 9 条第 3 号ただし書のイ（違法又は不当な事業活動によって生じ、又は生ずるおそれがある支障から人の生活を保護するために、開示することが必要であると認められる情報）に該当する。

現に、先日の警報も発令されない大した雨でもないときに、本件法人区域内の降雨の逆流のため付近の地区の多数の家が床上床下浸水の被害にあっている。

実施機関は、「本件法人が工事施行承認を申請していた工事は、機能を喪失していた法定外公共物の機能回復を行おうとするものである。」と言うが、復元指示書は行政罰であるから、この指示書に完全に従うものでなければならぬのは言うまでもないことである。また、水路肩を高くし、里道等も高くしてコンクリート舗装した結果、その先日の浸水が起こり、学童等が通学、通行の危険にさらされたのである。

イ 実施機関は、「本件法人が工事施行承認を受けずに法定外公共物の工事にとりかかったものであるが、本件工事の計画内容自体は不適切ではなかったこと、店舗開店予定日を目前にして焦った一部の従業員が行ったものであること、指示書に対して素直に従っていること、後日あらためて工事施行承認を受けていること等を理由に、本件公文書を開示することは、本件法人の社会的信用を過度に損なうおそれがある。」と主張している。

しかし、実施機関の主張する については、工事が適切であれば

当然工事施行承認を受けられるはずであり、無承認工事を強行する要はない。また、2年半にわたり約50回、県、本件法人、地元自治会の間で浸水対策の交渉を続け、その結論が出ていないにもかかわらず、本件法人の店舗開店のために急きょ許可したことについて何をもって不適切でないと言うのか、承服できない。

実施機関の主張する についても、店舗開店予定日は、本件法人が自ら決めるものであり、自ら決めた予定日に工事施行承認が間に合わないからというのは、工事強行の理由にはならない。また、焦った一部の従業員が行ったというのはどう考えてもおかしい。このような金のかかることで不法工事を強行するには一部の従業員でできるはずがない。

実施機関の主張する についても、地元自治会との協議の場における県側に対しての復元指示書についての本件法人の担当職員の態度を見れば、素直に従っているとは言えたものではない。現に本件復元指示書に従っていないと思われる工事を強行していた。

実施機関の主張する については、施行承認された工事の内容と本件復元指示書の内容とを照合しないと、当該施行承認が適切であったかどうかは疑わしい。何故実施機関は地元自治会に照合を拒否して秘密裏に事を行ったのか。

(3) 条例第9条第8号該当性について

ア 本件法人は、実施機関の指示書の内容に従い、一旦は工事を中止したが、その後すぐに勝手な工事を行っており、それに関連して実施機関の職員からは、指示書の内容やその後の工事についてどのような指示を行ったのかについて異議申立人に説明があったものである。本件公文書の開示を求めているのはこれらの説明内容と公文書の記載内容が一致しているか否かを確かめるためであり、本件公文書を開示することによって、実施機関の将来の同種の事務事業に言行一致の信頼感を生み、事務事業の円滑な執行が支障なく行われるものである。

イ 実施機関は、「法定外公共物の管理事務は実質的に実施機関と指

導を受ける法人等との任意の關係に依拠している。」と主張しているが、任意の關係ならば、無承認工事をどんどんやっても差し支えなしということになり、復元指示書が出ても従うのは自由で、民事訴訟や刑事告発は不要ということになる。そもそも復元指示書は行政を無視した不法工事に対する罰であり、この次に民事訴訟や刑事告発が控えているものである。

本件は一般の事務事業の情報ではなくて、協力若しくは信賴關係は、無承認工事を施行したときに崩れている。そのために復元指示書という罰を受けたのである。

よって、情報開示によって、信賴關係が損なわれるのではなく、無承認工事の施行によって、損なわれた信賴關係を情報開示によって取り戻そうとするものである。

以上のように実施機關の言うところは全く当を得ていないので、当然開示すべきである。

第4 実施機關の主張要旨

実施機關が非開示決定通知書及び異議申立てに対する非開示処分の理由説明書並びに審査会における意見及び説明の陳述によって主張する内容を要約すると、おおむね次のとおりである。

1 条例第9条第2号該当性について

(1) 本件公文書には、特定の土地がだれの所有に係るものかを明らかにした図面が含まれており、それらは特定の個人の財産状況が識別される情報に該当する。

(2) 異議申立人は、本件公文書に記載された情報が、条例第9条第2号ただし書のア(法令等の規定に基づき何人でも閲覧することができる情報)の規定に該当する情報であると主張しているが、同規定は、たとえば不動産の登記簿謄本が公文書の一部となっている場合のように、公文書の中に当該情報が法令等の規定に基づいて閲覧できるそのままの形で含まれている場合を想定した規定であり、一定の加工が施された場合にまで適用される規定ではない。

なぜなら、個人情報、他の情報と組み合わせられることによって新たな個人情報を発生させる場合があり、このような情報をすべて開示することは、プライバシー保護の観点から個人情報を原則非開示とした条例の趣旨（条例第3条後段及び条例第9条第2号）に反するものだからである。

（3） 本件公文書に含まれる特定の土地がだれの所有に係るものであるかを明らかにした図面は特定の個人の個人情報であり、当該個人情報は、土地の所有関係を図面化したものであり、不動産の登記簿謄本のような法令等の規定に基づいて閲覧できるものそのままのものではなく、一定の加工が施されて存在しているものであり、法令等の規定に基づいて何人でも閲覧できる情報には該当しないものである。

（4） なお、異議申立人は、「本件法人関係の地主の一覧表は、本件事務を所管する土木事務所から地元自治会へ提出されており、今更問題ではない。」と主張している。

この主張は、本件法人、県及び市が共同で開催した地元説明会において関係図面等の情報提供がなされたことを指摘しているものと推測され、また、異議申立人は関係人の一人としてその情報を取得した又は関係人としてその情報を取得した者が存在することを知っていることと推測される。しかし、当該情報提供は、特定の事項に関し特定の者に対し特定の目的を持って行われたものである。

これに対し、公文書の開示制度は開かれた県政を一層推進することを目的としてすべての県民に対し同じ公文書を同じように開示する制度であり、そのために個人のプライバシーに係るものは開示してはならないこと等開示請求される情報に記録された者等の不利益等についても調整をすべき旨を定めているものである。

そして、この公文書開示条例に基づく公文書の開示・非開示の決定は、請求者がだれであるかによって差異を生ずるものであってはならず、仮に請求者が請求に係る情報の一部を既に取得していたとしても、開示・非開示の決定においてはそれを斟酌すべきでないとともに、他の特定の者に対し個人の情報提供がなされていることをもって、開示

・非開示の決定においてそれを斟酌すべきでないことは明らかであり、異議申立人の主張は理由のないものである。

2 条例第9条第3号該当性について

(1) 本件法人は、工事施行承認を受けずに法定外公共物の工事に取りかかったものであるが、本件工事の計画内容自体は不適切なものでなかったこと、店舗の開店予定日を目前にして焦った一部の従業員が行ったものであること、指示書に対して素直に従っていること、後日あらためて工事施行承認を受けていること等を考え併せれば、本件公文書を開示することは、本件法人の社会的信用を過度に損なうおそれがあり、条例第9条第3号本文に該当する。

(2) 異議申立人は、本件法人の違法な無承認工事によって家屋浸水や学童通学通行危険のおそれがあり、本件公文書に記載された情報が条例第9条第3号ただし書のイ（違法又は不当な事業活動によって生じ、又は生ずるおそれがある支障から人の生活を保護するために、開示することが必要であると認められる情報）の規定に該当すると主張しているが、本件法人が工事施行承認を申請していた工事は、機能を喪失していた法定外公共物の機能回復を行おうとするものであり、その内容自体には問題はなく、後日ほぼ同じ計画内容によって承認を受けている。異議申立人の主張する家屋浸水や学童通学通行危険のおそれは、本件法人の工事に起因するものではなく、したがって、条例第9条第3号ただし書のイの規定に該当するとの異議申立人の主張は理由のないものである。

3 条例第9条第8号該当性について

いわゆる里道、水路等の法定外公共物は、道路法（昭和27年法律第180号）や河川法（昭和39年法律第167号）等の管理法がないため、その侵害行為に対しては行政処分によって対応する手段が与えられていない。したがって、法定外公共物に対して侵害行為があった場合には、占使用許可、工事施行承認等の正規の手続をとるように指導する。これに応じない場合は民事訴訟を提起する。悪質な場合は、刑事事件として告発する等の手段によって対応しているのであるが、及びによる場合は極めてまれであり、

通常は によって解決をみている（本件法人の場合も所管の土木事務所長の指導に従い無承認工事を中止している。）。

このように、法定外公共物の管理事務が実質的に実施機関と指導を受ける法人等との任意の関係に依拠していること及び2の（1）に述べたように指示書に係る情報を開示することは相当程度に法人等の信用を侵害するものであることから、本件文書を含め指示書に係る情報を開示することは、指導を受けた法人等及び将来指導を受ける法人等に、実施機関の指導に対する不信感を惹起させ、法定外公共物の管理事務の円滑な執行に支障が生ずるおそれがあるものである。

第5 審査会の判断

当審査会は、本件公文書の非開示決定の当否につき審査した結果、次のとおり判断する。

1 公文書の構成

本件公文書は、法定外公共物（建設省所管国有財産里道・水路敷）についてその財産管理者たる実施機関の承認なしに施行した工事に伴い、実施機関が指示書（無承認工事の施行の中止及び原状回復を求めるもの）を交付するための起案文書であって、「伺い文（鑑）」及び「指示書（案）」並びにこれらに添付された関係図面・写真（「附近見取図」、「地番図（合成図）」（地方法務局備付公図からの転写図に所有者名、地目等を加筆したもの）及び「現況写真5葉」）から成っている。

2 本件公文書のうち「伺い文（鑑）」の「記」以下の部分を除いたもの（以下「本件指示書交付文書」という。）について

（1） 条例第9条第2号該当性について

ア 条例第9条第2号は、個人の尊厳にかかわる基本的人権の尊重の立場から、公文書開示制度の下においても個人のプライバシーに関する情報が最大限に保護されるよう配慮すべきであることから、個人に関する情報であって、特定の個人が識別され、又は識別され得るものについては原則として開示しないとする旨規定している。

イ 「地番図（合成図）」（地方法務局備付公図からの転写図に所有

者名、地目等を加筆したもの)中には、特定の土地の地番の下部等にその土地の所有者としての個人の氏名や法人の名称が記載されている部分がある。この土地の所有者としての個人の氏名が記載された部分は、特定の土地がだれの(どの個人の)所有に係るものであるかを明らかにするもので、特定の個人の財産状況が識別される情報というべきである。したがって、この部分は、条例第9条第2号に規定する非開示情報、個人情報(個人に関する情報であって、特定の個人が識別されるもの)に当たり、非開示とするのが相当である。

よって、実施機関が当該「地番図(合成図)」中、個人の氏名を記載した部分を非開示としたことは正当である。

- ウ この点に関し異議申立人は、本件工事に係る里道・水路敷に隣接する土地の関係地主名は、一覧表等の形で本件事務を所管する土木事務所から地元自治会へ提出され、異議申立人らの知り得るところとなっており、今更非開示にすることの意味はないというが、たとえそのような事実があり、関係者の知り得るところとなっても、一般に公表され、すべての県民の知り得る情報となっているとは認められないし、そもそも、そのことと公文書開示制度の下に、実施機関によりこれを公文書の形で開示されることとは意味を異にする。
- エ また、異議申立人は、土地の所有状況は、法令等の規定に基づき何人でも閲覧することができる情報であり、条例第9条第2号ただし書のアに規定するものに該当し、非開示情報から除かれていると主張する。しかしながら、特定の個人の土地所有情報は、個人のプライバシーに属する個人情報であり、原則として非開示とされる情報である。

すなわち、個人情報原則非開示の例外をなす条例第9条第2号ただし書のアにいう「法令等の規定に基づき何人でも閲覧することができる情報」というのは、不動産登記簿や法務局備付図面や商業登記簿のように「法令又は条例の規定によりだれでも閲覧することができる情報」そのもの、すなわち不動産登記簿の謄本や写し

あるいは法務局備付図面の写しなどをいうのであって、それらに加筆し、あるいは合成されて他の情報となったものは、含まれないのである。本件図面自身は、おおむね法務局備付図面を転写したものであるが、地番の記載以外に同図に書き込まれた地目、所有者の氏名や名称等は、法務局備付図面には、記載されていないものであって、この部分は、条例にいう、「法令等の規定に基づき何人でも閲覧することができる情報」そのものとは言い得ないものである。

したがって、当該「地番図（合成図）」のうち個人の氏名を記載した部分は、条例第9条第2号本文の規定により非開示とされるべきものである。

オ しかしながら、「地番図（合成図）」中に述べた個人の氏名が記載された部分があるからといって、当該「地番図（合成図）」全体を非開示とすべきものではない。殊に、当該「地番図（合成図）」は、本件法人が実施機関の承認を得ずに本件法定外公共物の工事を施行した時点における現況を撮影した写真の説明をも目的とするものであるから、当該「地番図（合成図）」から個人の氏名が記載された部分を除き、異議申立人の公文書の開示を求める権利をできるだけ尊重した開示が必要である。

すなわち、「地番図（合成図）」中において、個人の氏名が記載された部分とそれ以外の部分とに分離することは容易であり、しかも、当該個人の氏名が記載された部分を除いても本件公文書の開示請求の趣旨が損なわれることはない。

（２） 条例第9条第3号該当性について

ア 条例第9条第3号は、法人その他の団体に関する情報又は事業を営む個人の当該事業に関する情報であって、開示することにより当該法人等の競争上又は事業運営上の地位、社会的な地位その他正当な利益が損なわれると認められるものについては、原則として開示しないこととする旨規定している。

イ 実施機関は、本件法人は工事施行承認を受けずに法定外公共物の工事に取りかかったものであるが、次のようなことなどを考え併せ

れば、本件公文書を開示することは、本件法人の社会的信用を過度に損なうおそれがあり、条例第9条第3号本文に該当すると主張する。

(ア) 本件工事の計画内容自体は不適切なものでなかったこと。

(イ) 店舗の開店予定日を目前にして焦った一部の従業員が行ったものであること。

(ウ) 本件指示書に素直に従っていること。

(エ) 後日、改めて工事施行承認を受けていること。

ウ まず、本件指示書交付文書のうち「指示書(案)」についてであるが、当該「指示書(案)」は、本件法人が法定外公共物をその財産管理者たる実施機関の承認なしに施行した工事に係るものであることから、法人のその事業に関する情報に属するものであることは、明らかである。

エ しかしながら、法人その他の団体に関する情報及び事業を営む個人の当該事業に関する情報がすべて非開示情報とされるわけではない。

すなわち、それら法人等の事業に関する情報のうち、非開示情報とされるのは、法人その他の団体及び事業を営む個人の正当な事業活動の自由を保障し、併せてその正当な権利利益も保護する必要があることから設けられた条例第9条第3号本文に規定する「競争上又は事業運営上の地位、社会的な地位その他正当な利益が損なわれると認められるもの」に限られているのである。

オ ところで、本件指示書の交付は、本件法人が法定外公共物である建設省所管国有財産里道・水路敷の財産管理者である実施機関の承認を得ないで工事を施行し、実施機関の再三の注意にもかかわらず工事を続行しようとしたため、その財産管理者である実施機関が国有財産法(昭和23年法律第73号)による国からの機関委任事務の処理として行ったもので、必要にして当然の措置といわなければならない。また、その記載内容によっても、本件指示書は、財産管理者の工事施行承認を得ずして国有財産里道・水路敷の工事を施行

した場合に通常出される工事中止、原状回復の要請書に過ぎず、かつ、それ以上の制裁的な趣旨もうかがわれない。

したがって、当該「指示書（案）」が開示されたからといって、本件法人の事業運営上の地位、社会的な地位その他正当な利益が損なわれるとは認められない。

カ この点に関して実施機関のイの（ア）及び（ウ）の主張については、必要な立証がなされていないし、かつ、本件指示書が交付されるまでの実施機関の指導に対する本件法人の対応からすれば、本件指示書の交付は必要にして、かつ、当然の措置であり、当該「指示書（案）」の開示を妨げる事由とは認められない。また、イの（イ）の主張については、本件工事が本件法人の意思と無関係に一部従業員が行ったものであるとの主張は到底認めることはできないし、イの（エ）の主張については、後日工事施行承認を受けたとはいえ、それは本件指示書を本件法人が受領した1年以上も後のことである。

したがって、実施機関の主張のようにイの（ア）から（エ）までの事由をもって、本件指示書の交付先の法人名も含め、当該「指示書（案）」を開示することが、本件法人の事業運営上の地位、社会的な地位その他正当な利益を不当に損なうことになるとは認められない。

キ もっとも本件法人にとっては、本件里道・水路敷について実施機関の工事施行承認を受けずに工事を行ったこと、そのために実施機関から指示書により工事中止、原状回復を指示されたことが公文書の開示により知られることは、好ましいことではないかも知れない。

しかしながら、当該公文書の開示は、本件法人に対する社会的制裁を目的とするものでもなく、かつまた、本件里道・水路敷についての財産管理者としての実施機関の指導の実効性確保を目的とするものでもないことは明らかであり、その開示は、県民の県政に対する理解と信頼を深め、県政への参加を促進し、もって開かれた県政を一層推進することを目的とする公文書開示制度の運用によるものであることは説明するまでもないことである。

また、当該公文書の開示によって知られた情報が、本件法人にとって好ましくないものとしても、それは、本件法人が本件里道・水路敷について実施機関の工事施行承認を受けずに工事を行ったことの結果によるものであって、公文書の原則開示を理念とする公文書開示制度の適正な運用の結果として、本件法人が受忍すべき範囲に属するものである。

ク 併せて、このように国有財産里道・水路敷の工事について多くの地元住民が浸水等生活に係わる問題として捉え、注目し、関与している本件の場合においては、むしろ、実施機関がその工事に対してどのような対応を行っているかを知らせることが大切であって、当該「指示書（案）」のうちの工事施行者たる法人名並びにその所在地及び代表者氏名が記載された部分のみ、あるいはそれらの部分を含め当該「指示書（案）」全部を非開示とすることは、かえって実施機関の本件工事に対する対応や公文書開示制度の公正な運用につき、県民に不必要な疑念をもたらすことになるおそれがあり、条例による公文書開示制度の趣旨に沿わないものといわなければならない。

ケ なお、実施機関は、このような指示書を開示した場合において、それらの公文書の写しがその指示書の交付を受けた者に対する運動、働きかけ等に使用せられ、結果として指示書の交付を受けた者の権利利益を不当に侵害することにならないかとの懸念を述べた。もとより条例第4条に規定するように公文書の開示を受けた者は、その開示によって得た情報を条例の目的に即して適正に使用しなければならない責務があり、公文書の開示によって得た情報を不適正に利用して、その情報に係わる第三者の正当な権利利益を不当に侵害してはならないことは勿論である。しかしながら、実施機関は、条例による公文書開示制度の下においては、あらかじめ、公文書の利用目的を限定した上で、その公文書の開示・非開示を決定することはできないのであって、実施機関のこのような懸念についても理由があるとは言えないものである。

コ このように、本件指示書交付文書のうち「指示書（案）」については、条例第9条第3号に規定する非開示情報には該当しないものと判断する。

サ 併せて、本件指示書交付文書のうち、「伺い文（鑑）」の件名並びに関係図面・写真のうちの「附近見取図」及び「現況写真5葉」中には、本件法人に係る店舗の名称・通称が記載された部分があるが、これらを法人に関する事業の情報としても、「指示書（案）」と同様に、いずれもこれらを開示することが本件法人の事業運営上の地位、社会的な地位その他正当な利益を不当に損なうことになるとは認められない。

よって、これらの記載についても、条例第9条第3号に規定する非開示情報には該当しないものと判断する。

(3) 条例第9条第8号該当性について

ア 条例第9条第8号は、県の機関等が行う許可、認可、交渉、渉外等の事務事業に関する情報であって、開示することにより当該事務事業の目的が損なわれると認められるもの、特定のものに不当な利益若しくは不利益が生ずるおそれがあると認められるもの、関係当事者間の協力関係若しくは信頼関係が損なわれると認められるもの又は当該事務事業若しくは将来の同種の事務事業の公正若しくは円滑な執行に支障が生ずるおそれがあると認められるものについては開示しないこととする旨規定している。

イ 本件公文書は、国有財産法による国からの機関委任事務として実施機関が行った法定外公共物（建設省所管国有財産里道・水路敷）の管理に関するものであり、条例第9条第8号に規定する実施機関が行う事務事業に関する情報に属することは明らかである。

ウ まず、本件指示書交付文書のうち「指示書（案）」についてであるが、実施機関は、当該公文書を開示することは、法定外公共物の管理事務の円滑な執行に支障が生じるおそれがあり、条例第9条第8号に該当するとして、次のように非開示とすべきであると主張する。

(ア) 里道、水路敷等の法定外公共物は、道路法や河川法のような管理法がなく、これら法定外公共物への侵害行為に対しては行政処分によって対応する手段が講じられていないものである。したがって、法定外公共物に対して侵害行為があった場合には、占使用許可、工事施行承認等の正規の手続をとるよう指導し、これに応じない場合は民事訴訟等司法上の手段を講じることになる。

(イ) このように、法定外公共物の管理事務は、實際上、財産管理を所管する行政機関の種々の指導に頼るのが通常であり、これらの指導は、実施機関等財産管理を所管する行政機関とこれらの指導を受ける者との間の信頼関係を基礎とし、両者との間の任意の關係に依拠しているものである。

(ウ) ところが、本件のような指示書をその公文書により指導を受けた法人の名称も明らかにして、実施機関が開示するとすると、その公文書により指導を受けた法人の社会上及び事業運営上の信用を損なうこととなり、その結果として、その指導を受けた法人との信頼關係が害され、その指導又は実施機関が行う将来の同種の指導につき、その法人からの任意の協力を求めることが困難となる。併せて、そのことが将来同種の指導を受けることとなる者の知るところとなるとそれらの者から任意の協力を求めることも困難となり、結果として、法定外公共物の管理事務の円滑な執行に支障が生じるおそれがある。したがって条例第9条第8号の規定により、本件公文書は、非開示とすべきであると主張する。

エ しかしながら、里道・水路敷等の法定外公共物の財産管理が、實際上、実施機関と関係者との任意の理解と協力を前提とする実施機関による指導の方法に頼ることが多いとしても、実施機関の指導によっては関係者からの理解と協力が得られず、その適正管理の目的が達し得ない場合には、民事訴訟等の司法上の手続をとるなど適正な解決を図る道が講じられているのである。

したがって、関係者との任意の理解と協力のみを実施機関の唯一の手段として、法定外公共物の適正管理の問題を解決しようと図る必要はなく、また、実施機関の指導に固執するあまり法定外公共物の適正管理の目的に背くことがあってはならないのである。

すなわち、里道・水路敷等の法定外公共物の財産管理については、実施機関の指導によってはその適正管理の目的が達し得ない場合はもとより、常に、司法的手続によりその適正な管理の目的が達し得るのであるから、法定外公共物に係る関係者から理解と協力を得ようとするあまり、法定外公共物に対する不当な侵害者との間で度を越した信頼関係を維持しようとする腐心して、結果として他の関係者や実施機関の正当な法的利益を犠牲にするようなことは許されないものである。

オ　ところで、本件指示書の交付については、(2)のオの前段に述べたとおり法定外公共物である建設省所管国有財産里道・水路敷の適正管理を目的とした実施機関としての必要にして当然の措置であり、また、その指示書の記載内容も、財産管理者の工事施行承認を得ずして国有財産里道・水路敷の工事を施行した場合に通常出される工事施行中止、原状回復の要請書に過ぎず、かつ、それ以上の制裁的な趣旨もうかがわれぬものであり、(2)のオの後段に述べているように当該「指示書(案)」が開示されたからといって本件法人の事業運営上の地位、社会的な地位その他正当な利益が損なわれるとは認められないものである。

したがって、当該「指示書(案)」が開示されたからといって、本件法人に不当な不利益が生ずるおそれがあるとは認められず、併せて、通常一般的に求められる実施機関と本件法人との間の協力関係や信頼関係も損なわれるとは認められないものである。したがってまた、当該法定外公共物(建設省所管国有財産里道・水路敷)の管理に関する事務事業の目的が損なわれるとは認められないし、併せて、当該事務事業及び将来の同種の事務事業の公正で円滑な執行に支障を生じるとも認められないものである。

カ なお、(2)のキ及びクについては、当該「条例第9条第8号について」においても同様である。

キ このように、本件指示書交付文書のうち「指示書(案)」については、条例第9条第8号に規定する非開示情報に該当しないものと判断する。

ク 併せて、本件指示書交付文書のうち、「伺い文(鑑)」(「記」以下の部分を除いたもの)及び関係図面(「附近見取図」、「地番図(合成図)」及び「現況写真5葉」)についても、「指示書(案)」と同様に、いずれも条例第9条第8号に規定する非開示情報に該当しないものと判断する。

3 本件公文書のうち「伺い文(鑑)」の「記」以下の部分(以下「本件伺い文(鑑)の記」という。)について

(1) 本件伺い文(鑑)の記には、本件指示書の交付を必要とする経緯及び指示書の宛先を本件法人にした理由が記載されている。

(2) ところで、この部分は、本件事務を所管する土木事務所の担当職員が、本件法人あての本件指示書の交付を必要とする理由の説明のため、本件無承認工事施行につき関係者に対して行った指導等に係る経過等を記述した内部的な報告文書である。

そして、これら担当職員が行った口頭による指導に係る経緯等を記述した内部的な経過報告文書を逐一開示するときは、将来、実施機関の担当職員が同種の事務事業の処理に当たり、臨機に適切な指導を行うことの妨げとなり、事務事業の公正かつ円滑な執行に支障を来すおそれがある。なお、口頭による行政指導における指導する側と指導を受ける側との信頼関係の保持という一般的な要請に配慮する必要がある。

(3) しかも、本件公文書の記載内容のうち本件指示書に関しては、2に述べたように「地番図(合成図)」中の個人情報を除きすべて開示されるものであり、あえて、この当該職員の上司への報告部分を開示しなければ、開示請求の目的を達し得ないとも考えられない。

(4) よって、本件伺い文(鑑)の記の指導の経過を記載した部分を開示

することは相当ではなく、実施機関が条例第9条第8号の規定により当該部分を非開示としたことは、正当と認められる。

ちなみに、本件公文書中において、当該指導の経過が記載された部分とそれ以外の部分とに分離することは容易であり、しかも、当該指導の経過が記載された部分を除いても本件公文書の開示請求の趣旨が損なわれることはないものである。

4 結論

以上の理由により、当審査会は、冒頭「第1 審査会の結論」のとおり判断する。

第6 審査会の処理経過

当審査会の処理経過は、次のとおりである。

年 月 日	審 査 の 経 過
平成10年 6月 8日	諮問
平成10年 7月 2日	実施機関から理由説明書を受理
平成10年 8月31日	異議申立人から意見書を受理
平成10年12月 8日 (第42回審査会)	審議
平成10年12月22日 (第43回審査会)	異議申立人からの意見及び説明の聴取
平成11年 2月 5日 (第44回審査会)	実施機関からの意見及び説明の聴取

平成11年 2月19日 (第45回審査会)	審議
平成11年 3月 5日 (第46回審査会)	審議
平成11年 5月14日 (第48回審査会)	審議
平成11年 7月13日 (第49回審査会)	審議