

徳島県情報公開審査会答申第135号

第1 審査会の結論

徳島県知事が公文書部分公開決定において非公開としたもののうち、別表2の「公開をするべき部分」欄に掲げる情報については公開をするべきである。

第2 諮問事案の概要

1 公文書公開請求

平成24年9月7日、異議申立人は、徳島県情報公開条例（平成13年徳島県条例第1号。以下「条例」という。）第6条第1項の規定に基づき、徳島県知事（以下「実施機関」という。）に対し、「〇〇町（〇〇〇〇）の不法占用に関する一切の書類（メモ等もふくむ）。ただし、24.6.1と24.8.20と8.23の請求にかかる分はのぞく」の公文書公開請求（以下「本件請求」という。）を行った。

2 実施機関の決定

平成24年9月21日、実施機関は、本件請求に係る公文書を別表1に掲げる文書（以下「本件公文書」という。）と特定し、その内容について検討した結果、同表の「実施機関の決定で非公開とされた部分」欄に掲げる情報をそれぞれ非公開とする公文書部分公開決定処分（以下「本件処分という。」）を行い、異議申立人に通知した。

3 異議申立て

平成24年9月28日、異議申立人は、本件公文書のうち、別表1の「公文書の件名」欄に掲げる「2. 業務報告書（H24.7.26）」（以下「本件対象文書」という。）について、同表「実施機関の決定で非公開とされた部分」欄に掲げる「不法占用の内容（以下「本件情報」という。）」に係る情報を非公開とする本件処分を不服として、行政不服審査法（昭和37年法律第160号）第6条の規定に基づき、実施機関に対して異議申立てを行った。

ちなみに、上記により異議申立ての対象となった本件情報は、「不法占用の範囲について記載された情報（以下「本件情報1という。」）」と「実施機関の担当者の個人的な推測について記載された情報（以下「本件情報2という。」）」から構成される。

4 諮問

平成24年10月22日、実施機関は、徳島県情報公開審査会（以下「当審査会」という。）に対して、当該異議申立てにつき諮問（以下「本件事案」という。）を行った。

第3 異議申立人の主張要旨

1 異議申立ての趣旨

本件処分を取り消し、公開しないとされた部分のうち、業務報告書（H24.7.26）の「不法占用の内容の部分」については、公開するとの決定を求める、というものである。

2 異議申立ての理由

異議申立人から提出された異議申立書及び意見書の主張によると、異議申立ての理由は、概ね次のとおりである。

(1) 条例第8条第4号ロの「争訟に係る事務」について

ア 具体的な争訟が現存するとしても、「争訟に係る事務」に関する情報は、争訟の帰すうに影響を与える可能性のあるすべての情報を指すものと解するのは妥当ではなく、例えば、当該争訟についての当該者の「解決の手のうち」が含まれているような情報、すなわち「当該争訟についての当該者の具体的な解決方針」が含まれているような情報を指すものと解すべきである。

イ 「争訟に係る事務」に該当するか否かは、訴訟における攻撃防御方法たりうるものであるか否か、あるいは実施機関において攻撃防御方法として活用する主観的意図を有して取得、保有したものであるかによって判断されるべきではなく、あくまでも徳島県の対処方針を含むような内容のものであるか否かによって判断されるべきである。

ウ 行政処分がされる過程において当該処分の適正を保持するため作成・取得された文書は、これらが後日当該行政処分に対する争訟において証拠として提出されることがあり得るとしても、争訟に係る事務に関するものということとはできない。

(2) 本件情報における条例第8条第4号ロの該当性について

ア 実施機関の説明では、本件情報は不法占用の範囲を確認するため、砂利の撤去跡の延長をメジャーで測定したものであるとしている。

本来ならこの情報は、不法占用を発見したときに測定し、県民に公開しなければならない客観的事実であるが、それを怠り、住民監査請求がされたことから住民訴訟の可能性を考慮し、不法占用の範囲を確認する目的で急遽測定したものであると考えられる。

イ 本件情報は、県の担当職員が現場の状況を確認したときの不法占用に関する客観的事実である。

すなわち、不法占用に関する現場確認報告の過程において作成・取得された情報であり、訴訟についての県の具体的な解決方針に関する情報ではない。

ウ 以上により、本件情報が「争訟に係る事務」に関する情報に当たらないことは明らかであり、本件情報を公開しないことは違法である。

(3) 条例第8条第3号の「審議、検討又は協議に関する情報」について

本件条例8条第3号の意思形成過程情報は、①未成熟、不確定な情報であって、公開することにより県民に誤った理解や無用の混乱をもたらすおそれのある情報、②公開することにより、行政内部の会議等における自由な意見交換が妨げられるおそれのある情報、③公開することにより、今後の審議、検討に必要な資料が得られなくなるおそれのある情報、④その他公開することにより、意思形成に支障をきたす恐れのある情報であると考える。

(4) 本件情報における条例第8条第3号の該当性について

ア 本件対象文書は来庁者と県担当職員との対話を記録したものであるし、本件情報は砂利の撤去跡を計測したものである。

イ よって、本件情報は、条例第8条第3号に該当しない。

ウ なお、行政上の不服申し立て段階において、理由の追加や差替えをするのは、常識に欠けるものであり、恣意的といわれても仕方がない。

(5) まとめ

以上のような次第で、行政不服審査法に基づき、徳島県知事に対し、「1 異議申立ての趣旨」記載の決定を求める。

第4 実施機関の説明要旨

実施機関から提出された理由説明書及び口頭による理由説明を要約すると、本件処分理由は次のとおりである。

1 本件対象文書について

本件対象文書は、来庁者への対応状況を記録として残し、速報することにより、県が今後の対応を検討するのに必要な報告書として作成したものである。

2 本件情報1について

- (1) 本件情報1は、実際のやり取りの中では全くでてきていない情報であり、あくまで今後の参考として担当者が記載した情報（対話外の参考事項）である。
- (2) 本件情報1は、行政上の行為（通常の河川管理業務）の適性を保持するために取得した情報ではなく、後日住民訴訟において、不法占用されたことにより、徳島県に占用料相当額の損害が生じたとして占用料の徴収等が争点となることが予想されたため、不法占用の発見後、原因者本人により速やかに不法占用物件等の撤去が為されてはいたが、将来の争訟に備えて、砂利の撤去跡の延長をメジャーで計測したものである。
- (3) 本件情報1は、原因者本人により速やかに原状回復がなされていたことから、砂利を捲いただけで不法占用になるのかどうか、法的な検討の必要性が十分認識されていたとは言い難い状況下で、組織として法的な検討ができないまま、あく

まで参考として記載されており、実施機関としての合意形成がなされておらず、本件情報1の記載のうち、「不法占用範囲は」という表現は正確性を欠く表現である。

3 本件情報2について

- (1) 本件情報2は、実際のやり取りの中では全くでてきていない情報であり、あくまで今後の参考として担当者が記載した情報（対話外の参考事項）である。
- (2) 本件情報2は、担当者の推測を記載したに過ぎず、県としてコンセンサスの取れた情報ではない。

4 条例第8条第4号口の「争訟に係る事務」について

- (1) 本件情報が「争訟に係る事務」に該当するかどうかは、東京高裁平成22年1月11日判決（平成22年（行コ）第191号）で示された基準に基づき判断することが妥当であると解する。
- (2) 上記判決では、「争訟に係る事務」に関する情報とは、現在係属し又は係属が予想される争訟についての対処方針の策定やそのために必要な事実調査など個別具体的な争訟の追行に係る事務に関する情報にとどまらず、一般的な争訟事務に関する対処方針の策定や事実調査の手法などの情報も含むものと解するのが相当である。」としている。
- (3) よって、「争訟に係る事務」に関する情報と判断される範囲は、「当該争訟についての当該者の具体的な解決方針」が含まれているような情報に限定されるとする異議申立人の主張よりやや広いと解される。

5 本件情報における条例第8条第4号口の該当性について

(1) 本件情報1における条例第8条第4号口の該当性について

ア 本件情報1は、「係争が予想される争訟」についての「対処方針の策定のために必要な事実調査など個別具体的な争訟の追行に係る事務に関する情報」ないし少なくとも「一般的な争訟事務に関する対処方針の策定や事実調査の手法などの情報」に該当する。

イ 本件情報1は、このまま公開されてしまうと、裁判所に対して「不法占用面積について、県も異議申立人と同じ認識である。」という全く事実と異なる誤解を与えてしまい、県の訴訟における当事者としての立場が不当に害される可能性のある情報である。

(2) 本件情報2における条例第8条第4号口の該当性について

本件情報1と本件情報2は、連動して意味をなすものであり、このまま公開されてしまうと、本件情報1と相まって、裁判所に対して「不法占用の面積について県が原告と同じ認識である。」という全く事実と異なる誤解を与えてしまい、県

の訴訟における当事者としての立場が不当に害される可能性のある情報である。

6 条例第8条第3号の趣旨について

条例第8条第3号の規定は、県をはじめとする行政機関等の内部又は相互間における審議，検討又は協議が円滑に行われ，適正な意思決定がなされるようにする観点から，公にすることによってこれを阻害するおそれのある情報を非公開情報として定めたものである。

7 本件情報における条例第8条第3号の該当性について

(1) 「県の機関内部における検討」に関する情報であることについて

本件対象文書は，訴訟対応を含めた今後の対応を検討するにあたり，行政内部の意思決定に関して必要な書類として作成されており，県の機関内部における検討に関する情報に該当する。

(2) 本件情報1が「公にすることにより，不当に県民の間に混乱を生じさせるおそれがあるもの」に該当する情報であることについて

本件情報1は，原因者本人により速やかに原状回復がなされていたことから，砂利を撒いただけで不法占用になるのかどうか法的な検討の必要性が十分認識されていたとは言い難い状況下で，組織として法的な検討ができないままあくまで参考として，厳密には正確さを欠いた表現で記述されたものであり，このような未成熟な情報が公開されると，「不法占用面積について，県も異議申立人と同じ認識である。」という全く事実と異なる誤解や憶測を招き，県民に対して不当に混乱を生じさせる可能性がある。

(3) 本件情報2が「公にすることにより，不当に県民の間に混乱を生じさせるおそれがあるもの」に該当する情報であることについて

本件情報2は，担当者の推測を記載したに過ぎず，県としてのコンセンサスの取れた情報ではない。このような未成熟な情報が公開されると，本件情報1と相まって「不法占用面積について，県も異議申立人と同じ認識である。」という全く事実と異なる誤解や憶測を招き，県民に対して不当に混乱を生じさせる可能性がある。

第5 審査会の判断

当審査会は，本件事案について審査した結果，次のとおり判断する。

1 本件対象文書及び別件住民訴訟について

(1) 本件対象文書について

本件対象文書は，来庁者と実施機関の職員との間で行われた対話及び対話外の

参考事項を記録した業務報告書である。

したがって、実施機関の職員が通常の職務上作成し、組織的に用いるものとして当該実施機関が保有している公文書である。

(2) 本件対象文書の内容について

当審査会が本件対象文書を見分したところ、本件対象文書には、来庁者が実施機関に対して「現場の写真」、「河川管理用道路の図面」及び「実施機関が河川管理用道路を管理する法的根拠」の提供や情報開示を要望した際のやり取りに関する内容及び対話外の参考事項が記載されている。

前述のとおり、異議申立人が開示を求める本件情報は、対話外の参考事項であり、本件情報1と本件情報2で構成されている。

なお、本件情報1は「不法占用の範囲について記載された情報」、本件情報2は「実施機関の担当者の個人的な推測について記載された情報」である。

(3) 別件住民訴訟について

異議申立人は、本件請求時には「実施機関が管理する河川管理道路が隣接する土地所有者に不法占用されたことにより、実施機関に占用料相当額の損害が生じたとして、隣接する土地所有者から占用料相当額を請求する。」旨の住民訴訟を提訴しており、本件対象文書作成時には同様の内容の住民監査を請求していた。

2 条例第8条第4号ロの該当性について

(1) 条例第8条第4号ロについて

本号は、県をはじめとする行政機関等が行う事務又は事業の適正な遂行を担保する観点から、公にすることによってこれを阻害するおそれのある情報を非公開情報として定めたものであり、本号ロにおいては、その例示として「契約、交渉又は争訟に係る事務に関し、県、国、独立行政法人等、他の地方公共団体、地方独立行政法人又は公社の財産上の利益又は当事者としての地位を不当に害するおそれ」のある情報を挙げている。

ここで、「争訟に係る事務」に関する情報が記録された公文書を非公開とすることができる旨定めている趣旨については、最高裁平成11年11月19日判決において、「実施機関等が一方当事者として争訟に対処するための内部的な方針に関する情報が公開されると、それが正規の交渉等の場を経ないで相手方当事者に伝わるなどして、紛争の公正、円滑な解決を妨げるおそれがあるからであると解される。」とされている。

また、「争訟に係る事務」に関する情報とは、東京高裁平成22年11月11日判決において、「現在係属し又は係属が予想される争訟についての対処方針の策定やそのために必要な事実調査など個別具体的な争訟の追行に係る事務に関する情報にとどまらず、一般的な争訟事務に関する対処方針の策定や事実調査の手法な

どの情報をも含むものと解するのが相当であり、争訟の対象となる行政上の行為の行われる過程において、当該行政上の行為の適正を保持するために作成され、取得された文書は、争訟に係る事務に関して作成され、取得された文書ではないことからすると、これが、当該行政上の行為に係る争訟において証拠として提出されることがあり得るとしても、直ちにこれを争訟に係る事務に関する情報であると解することはできない。」とされている。

さらに、「争訟に係る事務」に該当するとしても、本号口においては非公開となる情報を「財産上の利益又は当事者としての地位を不当に害するおそれ」がある場合に限定していることから、支障の程度についても具体的な記載内容を検討した上で「不当に害する」か否かを決する必要がある。

実施機関は、本件情報が条例第8条4号口に該当する旨を主張しており、以下、「本件対象文書」、「本件情報1」及び「本件情報2」それぞれについて、本号口の該当性の検討を行うこととする。

(2) 条例第8条第4号口の該当性について

ア 本件対象文書における本号口の該当性について

本件対象文書は、来庁者と実施機関の職員との間で行われた対話及び対話外の参考事項を記録した業務報告書である。

ここにいう業務報告書とは、県の職員が例えば、来庁者との対話や協議結果を上司に報告する際には通常作成する資料であり、「行政上の行為の適正を保持するために作成され、取得された文書」であるといえるため、上記2(1)に示す「争訟に係る事務」とは認められない。

したがって、当該文書は条例第8条4号口に該当しない。

イ 本件情報1における本号口の該当性について

実施機関は、当該情報の本号口の該当性について、「当該情報は、行政上の行為（通常の河川管理業務）の適正を保持するために取得した情報ではなく、将来の争訟に備えて砂利の撤去跡の延長を調査したものであり、「対処方針の策定のために必要な事実調査など個別具体的な争訟の追行に係る事務に関する情報」ないし少なくとも「一般的な争訟事務に関する対処方針の策定や事実調査の手法などの情報」に該当し、あくまで参考として記載された実施機関としての合意形成がなされていない正確性を欠く情報であることから、当該情報が公開されると別件訴訟における県の当事者としての立場が不当に害される。」旨を主張する。

これらの主張について検証したところ、不法占用の実態や占用面積が確定されておらず、実施機関としての合意形成がなされていない状況において、当該情報があくまで参考として、正確性を欠く表現により記載されたものであることは理解できる。

しかしながら、仮に当該情報が将来の争訟に備えた事実調査であって、「争訟に係る事務」に該当するとしても、当該情報が公開された場合の影響を考えると、別件訴訟の場において、「組織として合意形成がなされていない正確性を欠く表現であること」や「河川法（昭和39年7月10日法律第167号）に照らせば、必ずしも不法占用と断定することはできない」旨を主張立証すれば足りることであり、実施機関の当事者としての地位が不当に害されるということとはできない。

したがって、当該情報は、条例第8条4号ロに該当しない。

ウ 本件情報2における本号ロの該当性について

実施機関は、当該情報の本号ロ該当性について、「本件情報1と本件情報2が連動して意味をなすものである」と主張する。

しかしながら、上記2(2)イにより、本件情報1が条例第8条4号ロに該当しないとすれば、本件情報2についても同様に本号ロに該当しない。

3 条例第8条第3号の該当性について

(1) 条例第8条第3号について

本号は、県をはじめとする行政機関等の内部又は相互間における審議、検討又は協議が円滑に行われ、適正な意思決定がなされるようにする観点から、公にすることによってこれを阻害するおそれのある情報を非公開情報として定めたものである。

ここにいう「審議、検討又は協議に関する情報」とは、県をはじめとする行政機関等の内部又は相互間において、行政の意思形成過程における事前協議、有識者等外部を交えた審議、検討事項など未成熟又は不正確な情報が含まれている情報であると解する。

(2) 条例第8条第3号の該当性について

ア 本件対象文書における本号の該当性について

本件対象文書は、来庁者と実施機関の職員との間で行われた対話及び対話外の参考事項を記録した業務報告書であり、本号が予定している「行政の意思形成過程における事前協議、有識者等外部を交えた審議、検討事項」に該当しない。

したがって、当該情報は条例第8条3号に該当しない。

イ 本件情報1における本号の該当性について

当該情報は、実施機関の担当者が砂利の撤去跡の延長を計測した情報であり、本号が予定している「行政の意思形成過程における事前協議、有識者等外部を交えた審議、検討事項」に該当しない。

したがって、当該情報は条例第8条3号に該当しない。

ウ 本件情報2における本号の該当性について

当該情報は、実施機関の担当者の個人的な推測を記載した情報であり、本号が予定している「行政の意思形成過程における事前協議，有識者等外部を交えた審議，検討事項」に該当しない。

したがって、当該情報は条例第8条第3号に該当しない。

4 付言

実施機関は、本件処分において、条例第8条第4号に該当するとして本件情報を非公開としたが、理由説明書において同条第3号にも該当するとして非公開理由を追加している。本件事案の場合、追加した理由に付いても異議申立人に意見陳述の機会を付与することとして、これを認めることとしたが、異議申立ての段階での非公開理由の追加は無制限には認められない。したがって、本件処分を行う時点で実施機関は慎重な判断をすべきであり、今後条例の適切な運用に努めるべきである。

5 結論

当審査会は、本件事案を厳正かつ客観的に検討した結果、冒頭の「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

本件事案に係る当審査会の処理経過は、次のとおりである。

年 月 日	内 容
平成24年10月22日	諮問
11月22日	実施機関からの理由説明書を受理
12月21日	異議申立人からの意見書を受理
平成25年 1月11日	実施機関からの追加理由説明書を受理
2月 8日	異議申立人からの追加意見書を受理
2月18日	審議（第108回審査会）
3月18日	実施機関からの口頭理由説明，審議

	(第109回審査会)
4月18日	審議 (第110回審査会)
5月20日	審議 (第111回審査会)
6月24日	審議 (第112回審査会)
7月25日	審議 (第113回審査会)

徳島県情報公開審査会委員名簿

氏 名	職 業 等	備 考
井関 佳穂理	公認会計士, 税理士	
上原 克之	徳島大学総合科学部准教授	
大道 晋	弁護士	会長職務代理者
古本 奈奈代	徳島文理大学人間生活学部教授	
松尾 博	元徳島新聞社相談役・論説委員長	会長

(五十音順)

別表 1

番号	公文書の件名	実施機関の決定で 非公開とされた部分	非公開理由
1	質問書	団体の印影	条例第 8 条第 2 号該当
2	業務報告書 (H24. 7. 26)	相手方の氏名	条例第 8 条第 1 号該当
		不法占用の内容	条例第 8 条第 4 号該当 条例第 8 条第 3 号該当 ※ 3 号は理由説明書 において追加。
3	〇〇〇〇〇〇を徳島県 が管理する法的根拠に ついて	相手方の氏名	条例第 8 条第 1 号該当
4	境界確認書	写真に写った人物の顔	条例第 8 条第 1 号該当
		所有者との関係	条例第 8 条第 1 号該当
5	〇〇〇〇〇〇不法占用 の経緯	土地所有者が経営する会社の名称, 電話番号	条例第 8 条第 1 号該当
		記者, 来庁者の氏名	条例第 8 条第 1 号該当
		土地所有者の発言内容	条例第 8 条第 1 号該当 条例第 8 条第 4 号該当
		〇〇町役場, 河川振興課との協議 内容	条例第 8 条第 3 号該当 条例第 8 条第 4 号該当
6	業務報告書 (H24. 4. 19)	来庁者の氏名	条例第 8 条第 1 号該当
		来庁者と県の発言内容	条例第 8 条第 3 号該当
		土地所有者の発言内容	条例第 8 条第 1 号該当

			条例第8条第4号該当
7	業務報告書 (H24.4.17)	来庁者の氏名	条例第8条第1号該当
		来庁者の発言内容	条例第8条第1号該当
8	マスコミ取材報告	記者の氏名	条例第8条第1号該当

別表 2

別表 1 に掲げる番号	公文書の件名	公開をするべき部分
2	業務報告書 (H 2 4 . 7 . 2 6)	相手方の氏名を除く全文