

情 個 審 第 1 4 号

平成 2 3 年 6 月 1 0 日

茨城県知事 橋 本 昌 殿

茨城県情報公開・個人情報保護審査会

委員長 大和田 一雄

行政文書部分開示決定に対する異議申立てについて（答申）

平成 2 2 年 2 月 1 9 日付け農整諮問第 1 号で諮問のありました下記事案について、別紙のとおり答申します。

記

「換地計画原案図」部分開示決定に係る異議申立事案

（情報公開諮問第 1 4 9 号）

（情報公開答申第 1 2 5 号）

第1 審査会の結論

実施機関が行った部分開示決定は、各地権者の氏名の部分については妥当であるが、各地権者の整理番号の部分については、これを取り消し、開示すべきである。

第2 諮問事案の概要

1 行政文書の開示請求

平成21年12月25日、異議申立人は、茨城県情報公開条例（平成12年茨城県条例第5号。以下「条例」という。）第5条の規定に基づき、茨城県知事（以下「実施機関」という。）に対して、次の内容の行政文書の開示を請求した。

経営体育成基盤整備事業黒子地区の「換地原案図面」

2 開示決定等期限の延長

平成22年1月6日、実施機関は、条例第12条第2項の規定に基づき、年末年始の公務を行わない期間が含まれるため、開示決定等の期間を同月15日まで延長することとし、異議申立人に通知した。

3 実施機関の決定及び通知

平成22年1月13日、実施機関は、開示請求に係る行政文書として、経営体育成基盤整備事業黒子地区換地計画原案図（以下「原案図」という。）を特定した上で、個人の氏名及び整理番号の部分については、個人に関する情報であって、当該情報に含まれる氏名等により、特定の個人を識別することができ、かつ、例外規定のいずれにも該当しないため、条例第7条第2号に、そして、県の機関が行う事業に関する情報であって、公にすることにより、当該事業の性質上、当該事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるため、同条第6号にも該当するとして、不開示とする部分開示決定（以下「本件処分」という。）を行い、異議申立人に通知した。

4 異議申立て

平成22年1月28日、異議申立人は、実施機関が行った本件処分の取消しを求めて、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。

第3 異議申立人の主張の要旨

1 異議申立ての趣旨

本件処分を取り消すとの決定を求める。

2 異議申立ての理由

異議申立人が、異議申立書及び異議申立人意見書において主張しているところは、おおむね次のとおりである。

(1) 土地所有者名は必然的に分かる性質のものであり、農業施策遂行上の必要性から土地移動等はこれまでも公にされてきた。

農村社会における土地の移動は、農村活動における必要性から、公にすることが慣行とされており、換地計画のもととなる換地計画原案（以下「換地原案」という。）は土地改良法（昭和24年法律195号）により公にすることが予定されている情報である。また、事業実施途上において公にしてはならないとの規定はない。

さらに、集落では、不同意者はおらず、すでに着工し施工中であり、原案図はまず修正の余地はないことから、原案図の情報は公開が予定されている情報である。

これらのことから、条例第7条第2号ただし書アの規定を適用できる。

(2) 事業・換地ともに同意率100パーセントを達成し、すでに着工し施工中であり、開示することにより工事が左右されることは考えられない。換地調整中のように事業遂行に支障を及ぼすおそれはない時期である。

実施機関は、原案図を公にすることにより、当該原案図について、権利関係が確定した図面であるとの誤解を生じるおそれがあると主張するが、過去に原案図を持って権利を主張した者が発生した事例はない。誤解が生じた場合、「公図ではない」の一言で済むことである。また、原案図が非公開であれば、換地原案に合意するものでもなく、むしろ非公開であるのは何か都合の悪いことを隠しているのごとき疑念を持つものであり、合意形成の推進には公開するべきである。

(3) 以下の理由により、農村活動の公益上情報開示の必要性がある。また、原案図を公開することにより、農村社会問題が解決され、公益に資することから、条例第9条の規定を適用できるものである。

ア 集落における換地同意手続では、本人のみの従前地と配分地を示されたが、全体図が示されないため、「役員が良いところを取った」とのうわさが広まってしまった。

イ 新規水田開発は不可であるが、個別には新規開発が可能となるケー

スが発生しており、情報を有する者のみが利益を得ることとなり、不公平が生じてしまう。

ウ 当集落においては、配分を受けるまでの期間が18年間に渡り、耕作不可となるケースが発生する。

エ 農村社会における日常活動において所有者相互の連絡調整を必要とする。

(4) 経過的には、県西農林事務所の「換地原案図」担当者に電話で開示を依頼したところ、「委託先に聞いてみる」とのことであったが、結果は「市担当者がダメ」と言っているとのことであったので、開示請求を行った。これは、所有者からの依頼に個人情報保護法の適用は無理があるので、判断を筑西市に委ねたのであり、市は過去のいきさつから私情を持ったのかもしれない。

(5) 処分決定には、条例定義のみでなく、申請者の目的等総合的に検討され、真に開かれた行政であることを望む。

第4 実施機関の主張の要旨

実施機関が、諮問庁意見書及び諮問庁補足意見書において主張しているところは、おおむね次のとおりである。

1 原案図には、各地権者の氏名等条例第7条第2号に該当する個人に関する情報が記載されている。

換地原案は換地処分を行うまでの事業実施途上における暫定的なものであり、原案図における土地の所有者が必ずしも換地処分後の土地の所有者になると決定されたわけではない。

土地改良法に基づき公告・縦覧の手續に付されるのは、権利者会議の議決を経て実施機関が定めた「換地計画書」である。換地原案は一般に公開するものではなく、記載内容について何人も知り得る状態に置かれているものではないため、条例第7条第2号ただし書アには該当しない。

また、整理番号は、換地事務を整理する上で各地権者に割り振られ、当該番号はそのまま特定の地権者を示すことになるものである。各地権者に対しては、周辺の土地の権利者氏名と整理番号が記載された図面を示し、説明を行っている。各地権者は、自らの整理番号のほか、少なくとも周辺地権者の整理番号についても把握することになり、整理番号を記載した原案図を公にすると、当該番号と自らが知り得た情報とを照合することにより、当該個人のその他の土地について特定することが可能となる。

したがって、整理番号は、地権者の氏名と同様に扱うことが必要となるものである。

- 2 換地原案への同意を得た後も、配分予定地の交換や、配分予定地の地積の増減などの地権者からの要望に応じて、関係地権者の同意を再度得た上で、換地委員会において検討した結果、当該換地原案が修正される場合がある（なお、土地改良事業計画上、土地改良施設の用地確保や道水路の配置などに影響を及ぼす場合には、変更できないこともある。）。また、この修正に伴い、工事内容が変更されることも、当然にあり得る。

今後、換地原案は修正されることも十分にあり得るのであって、換地処分を行うまでの事業実施途上における暫定的なもので、いまだ権利関係が確定していない段階である原案図を公にすることにより、当該原案図があたかも権利関係が確定した図面であるとの誤解を生じるおそれがある。

換地計画の決定に当たっては、権利者からの合意形成を図っていく必要があり、換地原案に同意しない者に対して、同意を得るべく調整を行う必要があるが、暫定的な原案図が公表されると、その者に権利関係が確定した図面であるとの誤解を生じさせるおそれがあり、また、権利者の意向を考慮することなく事業が一方的に決定され進められているかのごとき疑念を抱かせ、その後の同意を得るための調整が困難になり、事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがある。

- 3 異議申立人は、条例第9条に規定する公益上の理由による裁量的開示の適用を主張するが、公益性が判然としない当該理由をもって、不開示情報の規定により保護される利益に優越する公益上特別な理由があるとは認められない。
- 4 県西農林事務所の「換地原案図」担当者に電話で開示を依頼したところ、「市担当者がダメ」と言っているとのことであったので、開示請求を行ったことに関し、所有者からの依頼に個人情報保護法の適用は無理があるので、判断を筑西市に委ねたのであり、市は過去のいきさつから私情を持ったのかもしれない旨の異議申立人の主張については、同人の開示請求の理由や単なる憶測を述べたものであって、本件処分とは関係のない事柄であり、かかる主張を考慮して、本件処分を行い、又は、行う性質のものではない。
- 5 条例に基づく開示請求に係る開示・不開示の決定については、条例の制

定趣旨及びその規定に基づき行うものである。

第5 審査会の判断

当審査会は、本件諮問事案について審査した結果、次のように判断する。

1 開示請求に係る行政文書について

開示請求に係る行政文書は、筑西市内において、県営土地改良事業として、主に水田の区画整理等を目的に行われている経営体育成基盤整備事業黒子地区に関するものであり、換地計画のもととなる換地原案の一部として、工事施工前に各地権者に対して、土地改良法の規定に基づき行われる換地処分後の土地の配分案を提示するために作成された図面である。

そこには、道路、排水路の位置等のほか、各地権者に配分予定の土地の位置、区画形状、用途、仮地番、面積、各地権者の氏名及び各地権者に割り振られた整理番号が記録されていることが認められる。

なお、そのうち、不開示部分は、氏名及び整理番号である。

2 本件処分に係る具体的な判断

(1) 条例第7条第2号該当性について

ア 氏名について

氏名を開示することにより、すでに開示決定されている原案図の個人に関する情報について、特定の個人を識別することができることになるので、氏名の部分が本号本文に該当することは明らかである。

次に、異議申立人は、本号ただし書アの適用を主張するので検討する。

異議申立人の引用する土地改良法の規定による公告・縦覧の対象は、換地計画書であって、今後、調整、修正が予想され、いまだ暫定的な段階にある原案図ではないことから、原案図が「法令の規定により公にされ、又は公にすることが予定されているもの」に該当するとは認められない。

また、土地所有者の氏名が一般の人に知られるようになるのは、正式の換地処分の結果、土地所有者として確定されてからであって、いまだ暫定的な段階にある原案図の氏名が「慣行として公にされ、又は公にすることが予定されているもの」に該当するとも認められない。

したがって、氏名は、本号に該当すると判断する。

イ 整理番号について

整理番号は、それだけでは、すでに開示決定されている原案図の個

人に関する情報について、一般の人にとっては、それが誰のものであるかを知ることが困難であり、特定の個人を識別することができる情報であるとは言えない。

次に、実施機関は、整理番号を公にすると、各地権者に氏名と整理番号が記載された図面（原案図）を示して説明しているときに、説明を受けている各地権者が、自ら知り得た周辺地権者の整理番号と照合し、それを手掛かりに、すでに開示決定されている原案図の個人に関する情報について、特定の個人を識別することができることになる旨主張するので、本号該当性を検討する。

実施機関が主張するような手段により、誰の土地であるかが知られることがあるにしても、それは一定の範囲の周辺地権者に限り知り得る情報であり、一般の人にとっては、整理番号が特定の個人を識別することができることとなる情報であるとは言えない。また、当該個人に関する情報について、一般の人には特定の個人を識別することはできないが、なお一定の範囲の者に誰の土地であるかを知られることになったとしても当該個人のどのような権利利益侵害になるのかという内容も具体的には明らかにされていない。

したがって、整理番号は、本号本文に該当するとは認められず、本号に該当しないと判断する。

（２）条例第 7 条第 6 号該当性について

実施機関は、不開示とした氏名及び整理番号は、条例第 7 条第 2 号のほか、本号にも該当するとしているが、上記（１）アにおいて述べたとおり、氏名の部分は同条第 2 号に該当すると判断されることから、整理番号の本号該当性について検討することとする。

実施機関は、本号に該当する理由として、原案図は修正される場合があり、換地処分を行うまでの事業実施途上における暫定的なもので、いまだ権利関係が確定していない段階である原案図を公にすることにより、当該原案図があたかも権利関係が確定した図面であるとの誤解を生じるおそれがある、換地原案の未同意者に権利関係が確定した図面であるとの誤解を生じさせ、その後の同意を得るための調整が困難になり、事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがある旨主張している。

しかし、実施機関が述べているように、整理番号を開示することにより、すでに開示決定されている原案図の個人に関する情報が周辺地権者など一定の範囲の者には誰のものであるかが知られることがあるにしても、原案図が最終的に確定したのではなく、これから調整、修正など

があり得るものであることは一般に認識されていると考えられ、また、実施機関の主張するような支障が予想されるのであれば、いまだ案であり、これからも修正されることがあり得るものであることを一般に説明するなどして対応することもできると考えられることから、実施機関の主張する支障は抽象的可能性にとどまり、具体的な蓋然性のあるものとは認め難い。

したがって、整理番号は、これを開示することにより、当該事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるものとは認められず、本号に該当しないと判断する。

(3) 条例第9条の適用について

異議申立人は、原案図を公開することにより、農村社会問題が解決され、公益に資することから、条例第9条の規定を適用できる旨主張している。

しかし、異議申立人の主張は、一般的・抽象的な開示の必要性を述べているにすぎず、それだけでは開示すべき公益上特別の理由があるものとは認められない。

3 異議申立人のその他の主張について

異議申立人のその他の主張は、開示請求に係る行政文書の開示・不開示の判断には関係がないものと判断する。

4 結論

以上により、「第1 審査会の結論」のように判断する。

第6 審査会の処理経過

本件異議申立てに係る審査会の処理経過は、次のとおりである。

年	月	日	内	容
平成22年	2月	19日	諮問	受理
平成22年	3月	25日	諮問庁意見書	受理
平成22年	4月	23日	異議申立人意見書	受理
平成22年	6月	4日	諮問庁補足意見書	受理
平成22年	7月	14日	異議申立人補足意見書	受理
平成22年	12月	15日	審査（平成22年度第7回審査会第一部会）	
平成23年	4月	27日	審査（平成23年度第1回審査会第一部会）	
平成23年	5月	30日	審査（平成23年度第2回審査会第一部会）	