

(答申第162号)

(答申第163号)

## 答 申

### 第1 審査会の結論

岐阜県知事（以下「実施機関」という。）が行った海津市内における農地法（昭和27年法律第229号）違反転用事案に関する情報の部分公開決定において、審査請求人が公開を求める情報を実施機関が非公開としたことは、妥当である。

### 第2 諮問事案の概要

#### 1 公文書の公開請求

岐阜県情報公開条例（平成12年岐阜県条例第56号。以下「条例」という。）第11条第1項の規定に基づき、令和2年3月9日付けで実施機関に対して、次に掲げる情報に係る公文書公開請求（以下「本件公開請求」という。）が行われた。

- (1) 海津市内の5筆の畑（いずれも農用地区内にあるもの。以下「本件土地」という。）の農地法違反の転用事案（県外の残土取扱業者が同法第5条の許可を受けずに、本件土地において、地権者の承諾を超える高さまで土砂を搬入・堆積させたもの）につき、岐阜県知事がとった措置に関する一切の情報
- (2) 当該案件につき農地法第51条による違反転用に対する措置命令（以下「命令」という。）を発出したか否かがわかる一切の情報
- (3) 命令を発出するか否かを検討したことがわかる一切の情報
- (4) 命令を発出していない場合には、何故発出しないのかがわかる一切の情報

#### 2 実施機関の決定等

##### (1) 対象公文書の特定

実施機関は、本件公開請求に係る対象公文書として、1(1)については、農政部農村振興課（以下「本庁」という。）と西濃農林事務所が保有する公文書のうち、農地法に基づく勧告に係る文書（本件部分公開決定通知書添付の一覧（以下「一覧」という。）Aに記載した公文書。以下「公文書A」といい、BからGまでについて同様とする。）、命令に係る文書（公文書B）、履行督促に係る文書（公文書C）、現地パトロールの記録（公文書D）、農地法違反農地転用者（以下「違反者」という。）からの聴き取りの記録（公文書E）、関係機関又は県内部でのやりとりの記録（公文書F）、担当者間のやりとりの記録（公文書G）に分類される計480件を対象公文書として特定した。

また、1(2)については、公文書Bにより命令を発出したことが確認でき、1(3)については、公文書Fにより命令を発出するに当たっての検討内容が確認できることから、新たに特定する公文書はなかった。なお、1(4)に係る公文書については、県が命令を行っていたため、存在しなかった。

## (2) 実施機関の決定

実施機関は、1(1)から(3)までの請求については、条例第6条第1号、第3号及び第6号に該当する情報が記載されているとして公文書部分公開決定(以下「本件処分」という。)を行い、1(4)の請求については、当該請求に係る公文書が存在しないことを理由として公文書非公開決定を行って、令和2年4月23日付け農村第133号並びに同日付け西濃林第319号及び同第320号により審査請求人に通知した。

## 3 審査請求

審査請求人は、本件処分において、公文書AからGまでに記載されている情報が、条例が規定する非公開事由に該当しないにもかかわらず非公開にされているとし、本件処分の取消しを求めて令和2年6月15日付けで、行政不服審査法(平成26年法律第68号)第2条の規定に基づき、実施機関に対して審査請求(以下「本件審査請求」という。)を行った。

## 4 諮問

実施機関は、条例第18条第1項の規定に基づき、令和2年6月24日付け農村第325号及び同日付け農村第326号で、本件審査請求について、岐阜県情報公開審査会(以下「審査会」という。)に諮問した。

## 第3 審査請求人の主張

### 1 審査請求の趣旨

公文書AからGまでに記載されている情報は、条例第6条各号で規定される非公開事由に該当しないものであるにもかかわらず、本件処分において非公開とされた違法な処分であるから、取り消されるべきである。

### 2 審査請求の理由

審査請求人が主張する審査請求の理由は、おおむね以下のとおりである。

#### (1) 条例第6条第1号該当性について

違反者が行った違法な農地転用は残土処理業者としての行為であって、その事実は「事業を営む個人の当該事業に関する情報」(条例第6条第1号括弧書)として個人情報の適用除外に該当する情報である。

したがって、これを個人情報と解釈し、非公開としたのは重大な法令解釈の誤りである。

#### (2) 条例第6条第3号該当性について

##### ア 本文該当性について

違反者による違法な農地転用は、農地法違反というにとどまらず、刑法第235条の2の不動産侵奪罪に該当する行為であるから、現在進行形の状態犯である。法令を遵守していない業者に「競争上の地位その他正当な利益」(条例第6条第3号本文)など観念する余地はないから、その情報は公開されるべきである。

##### イ ただし書該当性について

建設残土の大量の盛土は、地震の際の振動や大雨による地盤の軟弱化で

大崩落を起こす危険きわまりないものであり、付近道路を通る通行人や通行車両の搭乗者など「人の生命、健康、生活又は財産を保護」（条例第6条第3号ただし書）にかかわる重大案件である。

したがって、事業活動情報の例外として、公開するべきである。

(3) 条例第6条第6号該当性について

平成19年4月以降の違反者の無視に的確に対処できず、同種同様の違反転用の繰り返しを防げない農地法運用の怠慢こそ、問題とされるべきものである。

「行政指導に係る指導内容等の情報は、これを公開することにより、指導対象者が公表や法的手段によらず自主的な回復を図ることを目標とする行政指導の目的を阻害するおそれがある」という実施機関の主張は、視点がずれているのみか、何故に命令が無視されたのか、繰り返しを防げないのか、何故に放置して後任者に送り廻しするしかないのかを、組織として検討し反省すらしめないことこそ、問題視されるべきことであり、それこそが、岐阜県情報公開条例本来の制度趣旨である。

(4) その他の主張（行政のネグレクト）について

違反者の行政命令違反について、効果のない催告を繰り返して放置し、悪質な農地違反転用への対応を、個人情報などを理由に非開示にするのは、違反者の違法行為を黙認している実施機関の怠慢が露見するのを恐れてのことであると批判されてもしかたのないものである。

情報公開制度は、行政の怠慢、行政のネグレクトを監視するための制度であるから、行政処分を出した以降の実施機関の怠慢がわかる情報を隠そうとするのは、情報公開制度の制度趣旨に反する違法行為である。

## 第4 実施機関の主張

### 1 趣旨

本件審査請求を認容しない旨の答申を求める。

### 2 本件処分の理由

実施機関が主張する本件処分の理由は、おおむね以下のとおりである。

(1) 条例第6条第1号該当性について

実施機関は、条例に則り、「行政指導に係る違反者への指導内容」といった違反者（事業者）についての情報は、事業を営む個人の当該事業に関する情報（条例第6条第3号）に該当するものとし、「違反者の自宅住所、電話番号等」は、個人情報（条例第6条第1号）に該当するものとして、それぞれ非公開の決定を行っている。

例えば、違反者に係る事業活動上のものを除いた携帯電話番号、署名、病歴その他の経歴等については、違反者の人格的・財産的な権利利益等を害するおそれがあるため、個人に関する情報に属すると判断し、非公開としている。

また、違反者以外の関係者についても、まず、行政指導等に係る地権者の

氏名及び職業、地権者への指導内容、土地の所在の一部、地番、写真、地図並びに住民票等は、これらの情報が明らかになることによって、地権者の特定に繋がる情報であることから条例第6条第1号に該当すると判断し、非公開とした。加えて、地権者に関する詳細な指導内容についても、個人に関する情報に属するものと判断し、条例第6条第1号に基づいて非公開としている。ただし、処分時において地番と公簿上の土地所有者が一致しており、公にされているものについては、その氏名を公開した。

なお、取引先等の事業者の名称等については、公開することにより、違反者との関係性が明らかになることによって、取引先等の事業者の競争上の地位その他正当な利益が損なわれると認められるため、条例第6条第3号に該当すると判断し、非公開としている。

以上のように、実施機関は条例に則って公開又は非公開の決定を行っており、「事業を営む個人の当該事業に関する情報」を「個人情報と解釈した」事実はない。

## (2) 条例第6条第3号該当性について

### ア 本文該当性について

本件処分において、違反者の違反転用以外の事業活動に関する情報は、これを公表することにより、違反者の社会的評価を不当に下げるなど、違反者の競争上の地位その他正当な利益が損なわれると認められるため、条例第6条第3号に該当すると判断し、非公開としている。

すなわち、違法な行為を行っている事業者であっても、事業を継続している以上、「競争上の地位その他正当な利益」が存在しており、条例第6条第3号の適用がないと解するのは妥当でない。

### イ ただし書該当性について

条例第6条第3号ただし書に該当するケースは、現実に人の生命、健康等に対する危害が発生している場合や、土砂の崩落等により将来これらが侵害される蓋然性が高い場合であって、例外的に適用されるものである。

実施機関が定期的実施している現地確認において、本件土地周辺で違反転用に起因すると疑われる健康被害や、本件土地周辺農地での営農上の被害が確認されていないことから、人の生命、健康、生活又は財産を保護するため、同号ただし書を適用し公開することが必要であると認められる情報には当たらない。

## (3) 条例第6条第6号該当性について

行政指導に係る指導内容等の情報は、これを公開することにより、指導対象者が公表や法的手段によらず自主的な回復を図ることを目標とする行政指導の目的を阻害するおそれがある。また、法令違反に対する県の是正指導の内容、指導方針等が明らかになることによって、今後発生する同種の違反是正指導に支障を及ぼすおそれがあるため、条例第6条第6号に該当すると判断した。

審査請求人の主張は、情報公開制度の枠組を飛び超え、農地転用許可制度

の運用の是非にまで及んでおり、請求の対象となった公文書における情報公開決定の適否を問うべき、本件審査請求の趣旨には合致しないものである。

(4) その他の主張（行政のネグレクト）について

違反者の違反転用行為について、実施機関は、平成19年4月16日付けで作業の中止と農地の復元を勧告して以降、一時的に土砂が撤去されることはあったものの、新たに残土が搬入されるなど、違反者が指導に従わず、是正を完了する見込みがなかったことから、平成20年1月29日付けで違反者に対して農地復元命令を発出した。その後、実施機関は平成20年3月から平成28年3月までにかけて計9回、当該命令の履行を求める督促を発出し、現在も農地への復元を求め違反者に対し継続的に指導を行っている。したがって、実施機関は、農地の復元を求めて違反者に対して継続的な指導を行っており、「放置」している事実はない。

また、農地法には、行政処分を行ったとしても農地転用違反者を公表する制度がないが、実施機関は違反者に対する社会的制裁、違反者による早期の違反状態からの回復、周辺住民への注意喚起による被害拡大防止・警告、不正・不当な行為の事前防止等を目的として、同法に基づく行政処分を行ったものについては公表することとし、行政処分に至った本件土地の事案についても公開の対象としている。一方で、行政処分に至らない行政指導にとどまる事案については、違反者の自主的な行動により違法状態の回復を図ることを目標としているため、行政指導に従わないことを理由とした公表は行っていない。このような事情を前提に、実施機関は、条例に従って、非公開事由に該当するか否かを判断した上で部分公開決定しており、審査請求人が主張するような「実施機関の怠慢」を隠蔽する意図も当然ない。

審査請求人の主張は、請求の対象となった公文書における情報公開決定の適否を問うべき、本件審査請求の趣旨には合致しないものであって、情報公開制度の趣旨を誤解しているものと言わざるを得ない。

## 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 対象公文書の特定について

実施機関は、本件処分において、前記第2の2（1）記載のとおり対象公文書を特定している。この特定については争いがないことから、以下、本件処分の非公開部分の妥当性について判断する。

なお、本件処分は、本庁と西濃農林事務所において別個に行われた2つの処分であるが、ここでは、これらを「本件処分」とし、合わせて検討を行うものとする。

### 2 本件処分の妥当性について

#### (1) 条例第6条第1号（個人情報）該当性について

##### ア 条例第6条第1号（個人情報）の趣旨

条例第6条第1号は、個人の尊厳及び基本的人権の尊重の立場から、個人の

プライバシーを最大限に保護するため、特定の個人を識別することができる情報については、非公開とすることを定めたものである。プライバシーの具体的内容は、法的にも社会通念上も必ずしも明確ではないため、本号では、個人のプライバシーに関する情報であることが明らかに判別できる場合はもとより、個人のプライバシーに関する情報であると推認できる場合も含めて、個人に関する一切の情報は原則として非公開としている。その一方で、規定上明示されているとおり、事業を営む個人の当該事業に関する情報は同号の対象からは除かれており、当該情報は同条第3号により公開・非公開が判断されることになる。

また、同号ただし書イは、個人の利益保護の観点から非公開とする必要のないものとして、「法令及び条例の定めるところにより又は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情報」を非公開情報から除外すると規定している。この場合の「公にされ」とは、当該情報が現に公衆が知り得る状態に置かれていれば足り、現に公知（周知）の事実である必要はないことを意味するものである。

#### イ 条例第6条第1号（個人情報）該当性

##### （ア）違反者以外の関係者の個人情報について

本件処分に係る対象公文書には、行政処分に至った事案及び行政指導にとどまる事案に係る情報が記載されており、本件処分では、行政処分に至った事案については、公表されている個人情報の範囲や、処分時において地権者の地番と公簿上の土地所有者の地番が一致している場合など、慣行として公にされていると認められる情報の範囲で公開されている。一方、行政指導にとどまる事案については、地権者の氏名及び職業、地権者への指導内容、土地の所在の一部、地番、写真、地図並びに住民票等、違反者以外の関係者の個人情報は非公開とされている。

実施機関の主張によれば、農地法には、行政処分に当たる命令等を行ったとしても農地転用違反者を公表する制度がなく、県においても公表の基準を定めてはいないが、同法に基づく行政処分を行うに至らない指導にとどまる事案については、公表しない取扱いをしているとのことである。

そうすると、行政指導にとどまる事案については公表されていない以上、当該事案における個人情報は「法令及び条例の定めるところにより又は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情報」であるとはいえないから、条例第6条第1号に該当するとして非公開とした実施機関の判断は妥当である。

##### （イ）違反者の個人情報について

審査請求人は、違反者が行った違法な農地転用は残土処理業者としての行為であって、その事実は「事業を営む個人の当該事業に関する情報」（条例第6条第1号括弧書）として個人情報の適用除外に該当すると主張する。

この点について、条例第6条第1号に規定する個人情報から除かれる「事業を営む個人の当該事業に関する情報」とは、個人情報の意味する範囲に含

まれるが、当該事業に関する情報であるものをいい、事業者としてのものではない氏名、住所等の情報は、当該事業に関する情報に当たらない。

そうすると、違反者に関する情報のうち、本件処分において実施機関が条例第6条第1号に該当するとして非公開とした携帯電話番号、署名、病歴その他の経歴等は、いずれも違反者の事業に関する情報であるとはいえず、これらのうちに「法令及び条例の定めるところにより又は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情報」も認められないことから、その非公開の判断は妥当である。

#### ウ 小括

以上のとおり、本件処分における条例第6条第1号の該当性について、実施機関の判断は妥当である。

### (2) 条例第6条第3号（事業活動情報）該当性について

#### ア 条例第6条第3号（事業活動情報）の趣旨

条例第6条第3号本文は、法人等又は事業を営む個人が有する正当な権利利益は、原則として、当該法人等又は事業を営む個人の当該事業に関する情報を公開することにより、害されるべきではないという趣旨であり、公開することにより、法人等又は事業を営む個人の競争上の地位その他正当な利益が損なわれると認められる情報は、非公開とすることを定めたものである。同号の競争上の地位その他正当な利益が損なわれると認められる情報とは、法令又は社会通念に照らし事業者が有すると考えられる利益が損なわれると認められるものをいい、「損なわれる」かどうかの判断に当たっては、法人等又は事業を営む個人の当該事業に関する情報には様々な種類、性格のものがあり、その権利利益にも様々なものがあるため、法人等又は個人の営む事業の性格や権利利益の内容、性質等に応じ適切に判断する必要がある、単なる確率的な可能性ではなく、法的保護に値する蓋然性が求められる。

また、同号ただし書は、人の生命、健康、生活又は財産を保護するために、公開することが必要であると認められる情報は、同号本文に該当する場合であっても、公開しなければならないことを定めたものである。現実には人の生命、健康等に被害が発生している場合に限らず、将来これらが侵害される蓋然性が高い場合も含まれ、その情報を公開することにより保護される人の生命、健康等の利益と、これを公開しないことにより保護される法人等又は事業を行う個人の権利利益とを比較衡量し、前者の利益を保護することの必要性が上回る場合に、当該情報を公開しなければならないものである。

#### イ 条例第6条第3号（事業活動情報）該当性

##### (ア) 本文該当性

本件処分に係る対象公文書には、行政処分に至った事案及び行政指導にとどまる事案に係る情報が記載されており、本件処分では、行政処分に至った事案については上記第4の2(4)のとおり公表していることを受け、その固有の形状が認証的機能を有し、公開された場合に悪用されて事業者の利益を損なうと考えられる代表者の印影を除いて、当該事案に係る情報は公開さ

れている。一方、行政指導にとどまる事案に係る情報は、非公開とされている。

この行政指導にとどまる事案に係る情報が非公開とされている点について、審査請求人は、法令を遵守していない事業者に「競争上の地位その他正当な利益」(条例第6条第3号本文)など観念する余地はないと主張するが、ある事業者に対して行政指導が行われた事実及びその内容は、通常公にされないものであり、これが公にされると当該事業者の社会的信用が侵害され、社会的評価の低下を来し、「法人等又は事業を営む個人の競争上の地位その他正当な利益が損なわれる」と認められる。そして、本件処分に係る対象公文書に記載されている行政処分に至った事案と行政指導にとどまる事案とは、条例上、これらを一体的に取り扱わなければならないほどの直接的な関係性を有しているとまでは認められないことから、当該行政指導にとどまる事案に係る情報が同号本文に該当するとして非公開とした実施機関の判断は妥当である。

(イ) ただし書該当性

審査請求人は、建設残土の大量の盛土は、地震の際の振動や大雨による地盤の軟弱化で大崩落を起こす危険きわまりないものであり、付近道路を通る通行人や通行車両の搭乗者など「人の生命、健康、生活又は財産を保護」(条例第6条第3号ただし書)にかかわる重大案件であるから、事業活動情報の例外としてその情報は公開されるべきであると主張する。

確かに、上記(2)アで述べたとおり、同号ただし書に規定する「人の生命、健康、生活又は財産を保護するため、公開することが必要であると認められる」場合には、現実には人の生命、健康等に被害が発生している場合に限らず、将来これらが侵害される蓋然性が高い場合も含まれる。

この点について、当審査会が実施機関から聴取したところによれば、本件土地については、盛土されたところが崩れると周辺の農地に営農上の支障が生ずるおそれがあるため、西濃農林事務所が2か月に1回の頻度で現地パトロールを実施しているとのことである。そして、このように定期的に現地を確認する中では、盛土されたところが崩れるような状況は把握しておらず、同号ただし書を適用して公開しなければならないほどの緊急性は認められないとのことである。

そうすると、実施機関が主張するように、本件土地周辺で違反転用に起因すると疑われる健康被害や、本件土地周辺農地での営農上の被害が確認されていないことを合わせて考慮すれば、現状においては、現実には人の生命、健康等に被害が発生しているとも、将来的に人の生命、健康等が侵害される蓋然性が高いとも認めることはできないから、同号ただし書に該当するとはいえない。

ウ 小括

以上のとおり、本件処分における条例第6条第3号の該当性について、実施機関の判断は妥当である。



(3) 条例第6条第6号(事務事業情報)該当性について

ア 条例第6条第6号(事務事業情報)の趣旨

条例第6条第6号は、県の機関又は国等が行う事務又は事業に関する情報であって、公開することにより、当該事務又は事業の性質上、当該事務又は事業の適正な遂行に著しい支障を及ぼすおそれがあるものを、非公開情報として規定している。

同号の趣旨は、県の機関又は国等が行う事務事業は、公益に適合するよう適正に遂行されるべきものであるが、当該事務事業に関する情報の中には、公開することにより、その適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるものが含まれるため、当該情報は非公開とすることを定めたものである。

イ 条例第6条第6号(事務事業情報)該当性

当審査会が実施機関から聴取したところによれば、実施機関は、対象案件ごとの農地法違反の程度や行為の危険度、相手方の理解度等を個別に考慮して、行政指導を行っているとのことである。したがって、行政指導の内容を明らかにすれば、違反転用をしても処分されない水準があるといった誤解を招くおそれがあるほか、違反者が態度を硬化させ、違法状態の解消に消極的になるなど、違反転用を解消して優良農地を確保するという同法に基づく事務の遂行に著しい支障が生じるおそれがあるとしている。また、具体的にどのような手法でどこまで指導しているのかという実施機関の指導の基準ややり方が分かることとなり、今後の指導に支障が生じるともしている。

確かに、行政指導とは、行政機関がその任務又は所掌事務の範囲内において一定の行政目的を実現するため特定の者に一定の作為又は不作為を求める指導、勧告、助言その他の行為であって処分に該当しないものをいうものであり(行政手続法(平成5年法律第88号)第2条第6号)、あくまでも相手方の任意の協力によってのみその内容が実現されるものであって(同法第32条第1項)、その相手方が行政指導に従わなかったことを理由として不利益な取扱いをしてはならないとされている(同条第2項)ことからすれば、実施機関のこの説明が不合理であるとはいえない。

すなわち、行政指導とは、相手方に対する拘束力を有しない非権力的な作用であり、相手方の任意の同意又は協力を期待してなす行為であることから、公にしないことを前提に指導をする側とされる側との信頼関係が成り立ってはじめて円滑に実施され得るものである。そうすると、実施機関による農地法の施行事務において行われた行政指導に係る情報を公開すれば、当該信頼関係が失われ、当該事務の遂行に支障を及ぼすおそれがあると認められるから、実施機関が当該情報を条例第6条第6号に該当するとして非公開としたことは妥当である。

(4) 審査請求人のその他の主張(行政のネグレクト)について

審査請求人は、違反者の行政命令違反について、効果のない催告を繰り返して放置し、悪質な農地違反転用への対応を、個人情報などを理由に非開示にするのは、違反者の違法行為を黙認している実施機関の怠慢が露見するのを恐れ

てのことであると批判されてもしかたのないものであるとし、そのような怠慢がわかる情報を隠そうとするのは、情報公開の趣旨に反する違法行為であると主張する。

しかし、実施機関による非公開の判断が妥当であることは、これまでに述べたとおりであり、審査請求人のこの主張には理由がない。

### 3 結論

以上により、「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

当審査会は、本件諮問事案について、以下のように審査を行った。

審 査 の 経 過	
令和2年6月24日	実施機関から諮問を受けた。
令和2年7月17日	実施機関から弁明書（写し）を受領した。
令和2年7月28日	実施機関から反論書（写し）を受領した。
令和2年9月9日	実施機関から再弁明書（写し）を受領した。
令和2年12月15日 （第172回審査会）	諮問事案の審議を行った。 諮問事案を一体のものとして審理を決議した。
令和3年6月1日 （第174回審査会）	審査請求人及び実施機関から口頭意見陳述を受けた。 諮問事案の審議を行った。
令和3年8月30日 （第176回審査会）	諮問事案の審議を行った。

（参考） 岐阜県情報公開審査会委員

役 職 名	氏 名	職 業 等	備 考
会 長	栗山 知	弁護士	
	佐藤 住子	行政書士	
	下條 芳明	朝日大学法学部教授	
	地守 素子	岐阜商工会議所議員	
	和田 恵	弁護士	

（五十音順）