

諮問実施機関：滋賀県知事（土木交通部流域政策局）

諮問 日：令和元年6月18日（諮問（情）第1号）

令和元年8月22日（諮問（情）第3号）

答申 日：令和元年11月8日（答申（情）第6号）

内 容：「〇〇〇〇株式会社に対して行った河川法第24条の許可に関する文書」の公文書
一部公開決定に対する審査請求

答 申

第1 審議会の結論

滋賀県知事（以下「実施機関」という。）は、非公開とした部分のうち、別表1に掲げる部分を公開すべきである。

第2 審査請求に至る経過

1 公文書公開請求

平成30年11月28日、審査請求人は、滋賀県情報公開条例（平成12年滋賀県条例第113号。以下「条例」という。）第5条第1項の規定に基づき、実施機関に対して、次の公文書の公開を求める公文書公開請求（以下「本件公開請求」という。）を行った。

（請求する公文書の名称または内容）

許可申請者 〇〇〇〇株式会社

河川の名称 淀川水系一級河川 琵琶湖

場所 〇〇市〇〇〇〇 地先

①H〇.〇.〇付申請の上記河川区域内の土地の占有許可（〇〇〇〇号）

②H〇.〇.〇付申請の上記河川区域内の土地の占有許可（〇〇〇〇号）

③H〇.〇.〇付申請の上記河川区域内の土地の占有許可（〇〇〇〇号）

④H〇.〇.〇付申請の上記河川区域内の土地の占有許可（〇〇〇〇号）

上記許可申請およびこれに対する許可に関する資料一式

2 実施機関の決定

平成30年12月7日、実施機関は、本件公開請求に対して、別表2の「公文書の名称・内容」欄記載の文書を対象公文書として特定し、同表「非公開部分」欄記載の情報を同表「非公開理由」欄記載の理由により非公開とした上で、条例第10条第1項の規定に基づき、公文書一部公

開決定（以下「初回処分」という。）を行った。

3 審査請求（諮問（情）第1号）

平成31年3月4日、審査請求人は、初回処分を不服として、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を行った。

4 実施機関の再決定

実施機関は、初回処分に対して審査請求が行われたことから、その内容を確認し、再度検討を行った結果、平成31年3月20日、初回処分で非公開としていた「申請法人代表者氏名」について公開することとし、併せて、「申請者作成添付資料」、「平成〇年〇月〇日付け許可書写し（滋賀県指令〇〇〇〇号）7許可条件(2)」に係る「公文書の公開をしない理由」をより具体的に付記し直すなどした公文書一部公開決定を行った。（以下「再処分」という。）

5 審査請求（諮問（情）第3号）

令和元年6月19日、審査請求人は、再処分を不服として、行政不服審査法第2条の規定に基づき、実施機関に対して審査請求を行った。（以下初回処分と再処分に係る審査請求を併せて「本件審査請求」という。）

第3 審査請求人の主張要旨

審査請求人が、審査請求書および反論書で述べている内容は、次のように要約される。

1 審査請求の趣旨

- (1) 初回処分および再処分のうち「公文書の公開をしない部分」に関する部分を取り消す。
 - (2) 初回処分および再処分のうち公開をしないと決定された部分を公開する。
 - (3) 初回処分のうち公開決定が出ているにもかかわらず公開されていない部分を公開する。
- 以上、(1)から(3)までのとおりの裁決を求める。

2 審査請求の理由

〇〇〇〇株式会社（以下「申請法人」という。）の代表者および担当者が同社の業務で利用するために滋賀県知事に対し河川法（昭和39年法律第167号）第24条の許可を申請することは同社の行為そのものと評価されるものに他ならないから、申請法人代表者氏名および申請法人担当者氏名については、条例第6条第1号の個人に関する情報には該当しない。また、平面図作成者氏名およびその印影についても、職務の過程で使用された氏名であり、個人に関する情報には該当しないというべきである。また、平面図作成者が他の団体に属する場合、当該団体での地位などが明らかにされなければ、個人に関する情報かどうか分からず、他の団体の代表者であれば、個人に関する情報に該当しないことは明らかである。

実施機関は、平成〇年〇月〇日付け許可申請書写し（滋賀県指令〇〇〇〇号）7許可条件（2）および申請者作成添付資料の内容について、実施機関が申請法人に行っていた行政指導の内容そのもの、あるいは、その計画や進捗状況、完了の報告であることから、既に完了済みの行政指導の内容を公開することは、相手方に事実上の不利益を与えるおそれがあり、「公にすることにより法人の名誉、社会的評価、社会的活動の自由が損なわれるおそれがあるもの」に該当すると主張するが、行政指導であってもその内容は千差万別であって、行政指導だからといって、法人の名誉、社会的評価、社会活動の自由が損なわれることはない。そして、条例第6条第2号アは、法令違反があるにもかかわらず、これが無いかのような社会的評価を受ける利益を保護していないし、そのような利益は「正当な」ものではないから、同条同号アには該当しない。また、これらの情報について、決定通知書の理由では、該当条文を示すに過ぎず、理由提示の不備という行政手続法（平成5年法律第88号）第8条第1項に違反している。

そして、公開の対象とされた文書のうち、平成〇年〇月〇日付け「河川法第24条の規定に基づく許可について（通知）」には「別紙指令書写しのとおり」とあるが、公開された公文書には指令書なるものは添付されていない。また、滋賀県指令〇〇〇〇号の「回議書」には「承認履歴については別紙参照」と記載されているにもかかわらず、承認履歴が分かる書類が公開されていない。

第4 実施機関の説明要旨

実施機関が、弁明書および口頭説明で述べている内容は、次のように要約される。

1 実施機関の決定について

実施機関が行った決定は、妥当である。

2 本件対象公文書について

本件対象公文書は、実施機関が、申請法人に対して行った、〇〇市〇〇〇〇地先の河川区域内の土地に対する河川法第24条許可に関する文書である。

3 非公開理由について

(1) 申請法人代表者氏名

申請法人代表者氏名については、初回処分の内容を取り消し、再処分において公開することと決定しているため不服申立の利益がない。

(2) 申請法人担当者氏名および平面図作成者氏名・印影

担当者は単に書類の作成や提出の役割を行ったに過ぎず、その氏名は、申請法人における許可申請事務担当者であるという情報と結びつけることにより特定の個人を識別することができる情報であり、かつ、公にすることが慣行とされているものではない。また、平

面図作成者は申請法人から委託を受けた範囲で図面の作成の役割を行ったに過ぎず、その氏名は、業者名と結びつけることにより特定の個人を識別することができる情報であり、かつ、公にすることが慣行とされているものではない。したがって、特定の個人を識別することができる情報に該当する。

(3) 申請法人代表者印影

河川法第24条の許可申請において、8割以上の法人が一般的な法人実印として登記されているような丸型の代表者印を押印していることから、申請法人からの申請書に押印されていた印影についても、登記されている代表者印であると想定している。そして、登記された印鑑に係る印鑑証明書の取得は、印鑑を提出した者とその代理人に限られており、このように保護されている法人の印影の写しを提出者の同意なく第三者に提供することはできないと考えられ、条例第6条第2号アの保護の対象となる。また、当該申請行為は、法人が業務を行うために必要な許可を取るための重要な手続であり、そこに押印される印影も、法人の内部管理に関する情報として保護に値するものと判断し、非公開とした。

(4) 申請者作成添付資料および平成〇年〇月〇日付け許可申請書写し（滋賀県指令〇〇〇〇号）7許可条件（2）

これらの情報の内容は、実施機関が申請法人に行っていた行政指導の内容そのもの、あるいは、その計画や進捗状況、完了の報告であるが、多種多様な行政指導の中には、一定の法令違反がある場合にその是正を求めて行うものがあり、このような行政指導は、一般に、慎重な判断を経て発動されるものとして受け取られるため、こういった行政指導がなされた場合、その相手方は社会的な信用を失うなど、大きな事実上の不利益を受けるおそれがある。このため、相手方の任意の協力によってのみ実現されるものである既に完了済みの行政指導の内容を公開することは、相手方に事実上の不利益を与えるおそれがあり、「公にすることにより法人の名誉、社会的評価、社会的活動の自由が損なわれるおそれのあるもの」に該当する。

4 理由付記について

再処分によって、条文の内容を示すだけでなく可能な範囲で非公開の根拠を具体的に示しており、行政手続法第8条第1項の理由の提示に不備があるとはいえない。

5 別紙指令書および承認履歴について

滋賀県大津土木事務所長から〇〇市長あての通知文添付の指令書写しは、決裁後に、文書番号および許可年月日を記入し浄書した文書に公印を押印し、案文の宛名との契印を押印した河川占用許可指令書をコピーし、これを添付するものであるため、起案時には、紙資源を節約すべく、河川占用許可指令書案文の起案への添付を省略したものである。つまり、既に公開済みの指令書が、同時に〇〇市長あて通知添付の指令書である。

また、「承認履歴」とは、滋賀県総合事務支援システムの電子決裁サブシステムにおける決裁等の履歴をいう。「承認履歴」は公開した「決裁添付文書」の回議欄の□に付されているレ点で確認できる。すなわち「決裁添付文書」の公開により、「承認履歴がわかる書類」が公開されていることとなる。

第5 審議会の判断理由

1 基本的な考え方について

条例の基本理念は、前文、第1条および第3条等に規定されているように、県の保有する情報は県民の共有財産であり、したがって、公開が原則であって、県は県政の諸活動を県民に説明する責務を負うとの認識のもと、県民の公文書の公開を請求する権利を明らかにすることにより、県民の県政への理解、参画を一層促進し、県民と県との協働による県政の進展に寄与しようとするものである。

しかし、県の保有する情報の中には、公開することにより、個人、法人等の正当な権利や利益を侵害するものや、行政の適正な執行を妨げ、あるいは適正な意思形成に支障を生じさせ、ひいては県民全体の利益を損なうこととなるものもある。このため、条例では、県の保有する情報は公開を原則としつつ、例外的に公開しないこととする事項を第6条において個別具体的に定めている。

実施機関は、請求された情報が条例第6条の規定に該当する場合を除いて、その情報を公開しなければならないものであり、同条に該当するか否かについては、条例の基本理念から厳正に判断されるべきものである。

当審議会は、以上のことを踏まえた上で、以下のとおり判断する。

2 事件の併合について

本件審査請求に係る諮問（情）第1号および諮問（情）第3号の各諮問は、いずれも本件公開請求に対してなされた公文書一部公開決定に関する諮問であり、その内容も実質的に同様であることから、当審議会は、これらを併合して調査審議することとした。

3 本件対象公文書について

本件審査請求に係る対象公文書は、実施機関が、申請法人に対して行った、〇〇市〇〇〇〇地先の河川区域内の土地に対する河川法第24条許可に関する文書であり、具体的には、申請法人から提出された申請書、それに付随する添付資料、当該申請の処理手続きにかかる回議書および許可証の写しである。また、これらの文書には、①申請法人代表者氏名、②申請法人担当者氏名、平面図作成者氏名および印影ならびに許可証写しの受領印印影、③申請法人代表者印印影、④申請者作成添付資料の内容および許可条件といった情報が記載されていることが認められる。

実施機関は、①は再処分において既に公開しており、②は条例第6条第1号を、③および④は同条第2号を理由に対象公文書の一部を非公開としているが、審査請求人は、これを不服として非公開部分の公開を求めていることから、以下、当該部分の非公開情報該当性について検討する。

4 非公開情報該当性について

(1) 関連規定について

ア 条例第6条第1号について

条例第6条第1号は、個人に関する情報（事業を営む個人の当該事業に関する情報を除く。）であって、特定の個人を識別することができるもの（他の情報と照合することにより、特定の個人を識別することができることとなるものを含む。）または特定の個人を識別することはできないが、公にすることにより、なお個人の権利利益を害するおそれがあるものを非公開情報とするものである。

ただし、個人を識別することができる情報であっても、一般に公にされている情報については非公開情報として保護する必要がないことから、本号ただし書アにおいては、法令もしくは条例の規定によりまたは慣行として公にされ、または公にすることが予定されている情報は、非公開情報から除外することとしている。また、県の諸活動を県民等に説明する責務を全うするため、本号ただし書ウにおいては、公務員等の職および職務遂行の内容に係る部分については、非公開情報から除外することとしている。

イ 条例第6条第2号アについて

条例第6条第2号アは、法人等に関する情報または事業を営む個人の当該事業に関する情報であって、公にすることにより、当該法人等または当該個人の権利、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがあるものを非公開情報とするものである。

そして、ここでいう「おそれ」があるかどうかの判断に当たっては、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を要するものと解される。

ウ 条例第6条第6号について

条例第6条第6号は、県の機関等が行う事務または事業に関する情報であって、公にすることにより、当該事務または事業の性質上、当該事務または事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるものを非公開情報とするものである。

そして、ここでいう「支障」については、その程度は名目的なものでは足りず、実質的なものが要求され、「おそれ」については、その程度は抽象的な可能性では足りず、法的保護に値する蓋然性が要求されると解される。

(2) 非公開情報該当性について

ア 申請法人代表者氏名

申請法人代表者氏名については、通常、法人登記の登記事項となり、公にされている

情報であることから、条例第6条第1号ただし書アに該当するものと認められ、再処分において既に公開された箇所以外で非公開としている部分について、公開すべきである。

イ 申請法人担当者氏名、平面図作成者氏名および印影ならびに許可証写しの受領印印影
これらの情報は、法人の業務担当者の氏名やその印影であり、特定の個人を識別することができる情報であることから、条例第6条第1号に該当する情報である。

ウ 申請法人代表者印影

河川法第24条の許可申請においては、必ずしも商業登記法等に基づき登記所に提出された印鑑が押印されているわけではないが、法人が業務を行うために必要な許可を取るための重要な手続に使用されたものであることからすると、当該印影は、これを公開することで、偽造、悪用される可能性を生じさせ、当該法人の事業運営上の地位が不当に損なわれるおそれがあること、また、他方で、これを公開しなければならない特別の事情も見当たらないことから、当該印影については条例第6条第2号アに該当すると認められる。

エ 申請者作成添付資料および平成〇年〇月〇日付け許可申請書写し（滋賀県指令〇〇〇〇号）7許可条件（2）

当審議会が本件対象公文書を見分したところ、非公開とされた情報の内容は、実施機関が河川法第90条の規定に基づき付した条件、および、当該条件を申請法人が遵守しようとなされた行政指導に応じて申請法人が策定した計画、その進捗状況、完了の報告である。これについて、実施機関は、第4-3（4）のとおり、多種多様な行政指導の中には、一定の法令違反がある場合にその是正を求めて行うものがあり、このような行政指導は、一般に、慎重な判断を経て発動されるものとして受け取られるため、こういった行政指導がなされた場合、その相手方は社会的な信用を失うなど、大きな事実上の不利益を受けるおそれがあると主張している。

確かに、行政指導は多種多様であり、その内容や公開請求が行われる時期によっては、当該法人が行政処分を受けた法人と同程度の法令違反行為を行ったのではないかとの憶測を招き、社会的評価を低下させ、取引先との関係が悪化するなど、その事業活動に多大な影響を及ぼすことが想定され、法人の競争上または事業運営上の正当な利益を損なうことがあると認められる。

しかしながら、本件の行政指導は、前述のとおり、河川法第90条の規定に基づき付された許可の条件を申請法人が遵守するためになされたものである。本件許可に付された条件は、本件許可処分と一体となって当該法人の法的地位に直接影響を及ぼすものであり、本件許可処分と同様に考えられるべきものである。このことを前提とすると、本件の行政指導自体は、申請法人がその条件を遵守しようとする申請法人の便宜のためになされたものであり、当該指導を受けての報告内容は、申請法人が行政指導に応じて計画を定め実施し、その計画が完了したことを報告するものである。したがって、これらの情

報は、当該法人の競争上または事業運営上の正当な利益を損なうものではないことから、条例第6条第2号アには該当しない。

ただし、これらの情報の中には、申請法人の取引先の情報やその担当者氏名、申請場所の隣接私有地所有者と思われる者の情報が含まれていることが認められ、これらの情報は条例第6条第1号または同条第2号に該当するものとして非公開とすべきである。

なお、これらの情報について、公にすることにより、今後同様の行政指導を行うことに支障が生ずるという条例第6条第6号の該当性についても併せて検討するに、本件の行政指導の内容からすると、そうした支障も生じないと当審議会では判断した。

(3) 別紙指令書および承認履歴について

第4-5のとおり、別紙指令書については、既に公開されている文書と同じ文書を、実施機関の起案上、添付省略していること、また、承認履歴についても、その内容が分かる文書が既に公開されているとの実施機関の主張について、不自然、不合理な点はなく審査請求人の主張は採用できない。

5 付言

実施機関は、初回処分において、第3-2で審査請求人が主張するように、条例第6条第2号アに該当する理由について、条文をそのまま記載し、審査請求が行われたことを機に、再処分において、より具体的な理由を記載していることが認められる。また、その再処分においても、非公開条項とは異なる理由を示している箇所があると認められる。

理由付記の制度は、条例第10条第3項により、非公開理由の有無について実施機関の判断の慎重と公正妥当を担保してその恣意的な判断を抑制するとともに、処分の理由を公開請求者に知らせることによって、その不服申立てに便宜を与える趣旨から設けられているものであるが、前述のような実施機関の対応では、同制度の趣旨が達成されないことは言うまでもない。

実施機関においては、理由付記制度の趣旨を踏まえ、今後、公文書一部公開決定を行うに際しては、非公開条項に該当する理由について、具体的にかつ適切に記載するよう徹底されたい。

6 結論

よって、「第1 審議会の結論」のとおり判断するものである。

第6 審議会の経過

当審議会は、本件審査請求について、次のとおり調査審議を行った。

年 月 日	審 査 の 内 容
令和元年 6 月 18 日	<ul style="list-style-type: none"> ・実施機関から諮問を受けた。（諮問（情）第 1 号） ・実施機関から審査請求人の反論書の提出を受けた。
令和元年 7 月 29 日 （第 3 回第一分科会）	<ul style="list-style-type: none"> ・審議会事務局から事案の説明を受けた。 ・事案の審議を行った。
令和元年 8 月 22 日	<ul style="list-style-type: none"> ・実施機関から諮問を受けた。（諮問（情）第 3 号）
令和元年 8 月 29 日 （第 4 回第一分科会）	<ul style="list-style-type: none"> ・審議会事務局から事案の説明を受けた。 ・諮問（情）第 1 号および諮問（情）第 3 号について、併合することを決定した。 ・実施機関から公文書一部公開決定について口頭説明を受けた。 ・事案の審議を行った。
令和元年 9 月 6 日	<ul style="list-style-type: none"> ・実施機関から審査請求人の反論書の提出を受けた。
令和元年 9 月 26 日 （第 5 回第一分科会）	<ul style="list-style-type: none"> ・事案の審議を行った。
令和元年 10 月 28 日 （第 6 回第一分科会）	<ul style="list-style-type: none"> ・答申案の審議を行った。

別表 1

頁	公開すべき部分
18	申請法人の取引先事業者の担当者氏名以外の部分
19	欄外記述部分の1行目の左から1～10字目以外の部分
21	全部
39	申請法人の取引先事業者の担当者氏名以外の部分
40	隣接私有地所有者と思われる者の情報以外の部分
62	申請法人代表者印影以外の部分
69	隣接私有地所有者と思われる者の情報以外の部分
83	申請法人代表者印影以外の部分

注 頁は、審議用に提出された対象公文書写しの通し頁を示す。

別表 2

公開請求の内容	公文書の名称・内容	非公開部分	非公開理由
許可申請者 〇〇〇〇株式会社	①平成〇年〇月〇日付け許可（滋賀県指令〇〇〇〇号）		
河川の名称 淀川水系一級河川 琵琶湖 場所 〇〇市 〇〇〇〇 地先 ①H〇.〇.〇	1 平成〇年〇月〇日付け河川法第 24 条許可申請書	(1)申請法人代表者名 (2)担当者氏名 (3)平面図作成者氏名、印影 (4)申請法人代表者印影	(1) (2) (3) 1号 (4) 2号
付申請の上記河川区域内の土地の占有許可 ②H〇.〇.〇	2 上記申請書添付書類	(1)申請者作成添付資料 (2)平成〇年〇月〇日付け許可書写し（滋賀県指令〇〇〇〇号） 7 許可条件(2)	(1) (2) 2号
付申請の上記河川区域内の土地の占有許可 ③H〇.〇.〇	3 上記申請の許可に係る回議書および許可証写し	—	—
付申請の上記河川区域内の土地の占有許可 ④H〇.〇.〇	②平成〇年〇月〇日付け許可（滋賀県指令〇〇〇〇号）		
付申請の上記河川区域内の土地の占有許可 上記許可申請およびこれに対する許可に関する資料一式	1 平成〇年〇月〇日付け河川法第 24 条許可申請書	(1)申請法人代表者名 (2)担当者氏名 (3)平面図作成者氏名、印影 (4)申請法人代表者印影	(1) (2) (3) 1号 (4) 2号
	2 上記申請書添付書類	(1)申請者作成添付資料 (2)平成〇年〇月〇日付け許可書写し（滋賀県指令〇〇〇〇号） 押印影	(1) 2号 (2) 1号
	3 上記申請の許可に係る回議書および許可証写し	—	—

③平成○年○月○日付け許可（滋賀県指令○○○○号）		
1 平成○年○月○日付け河川法第 24 条許可申請書	(1)申請法人代表者名 (2)担当者氏名 (3)申請法人代表者印影	(1) (2) 1号 (3) 2号
2 上記申請書添付書類	申請者作成添付資料	2号
3 上記申請の許可に係る回議書および許可証写し	—	—
④平成○年○月○日付け許可（滋賀県指令○○○○号）		
1 平成○年○月○日付け河川法第 24 条許可申請書	(1)申請法人代表者名 (2)担当者氏名 (3)申請法人代表者印影	(1) (2) 1号 (3) 2号
2 上記申請の許可に係る回議書および許可証写し	—	—

注1 「非公開理由」欄：1号 = 条例第6条第1号該当
2号 = 条例第6条第2号該当