

答 申

第 1 審査会の結論

沖縄県知事（以下「実施機関」という。）が行った公文書不開示決定は妥当ではなく、当該決定時点において閉鎖されていた開発登録簿に係る開発許可通知書を除き、開示すべきである。

第 2 諮問の概要

1 公文書の開示請求

審査請求人は、沖縄県情報公開条例（平成 13 年沖縄県条例第 37 号。以下「条例」という。）第 6 条第 1 項の規定により、令和 2 年 4 月 22 日付けで実施機関に対して、「平成 29 年度及び平成 30 年度に発せられた開発許可の通知すべて」について、公文書開示請求（以下「本件請求」という。）を行った。

2 公文書の特定

実施機関は、本件請求に係る対象公文書を、「平成 29 年度及び平成 30 年度の開発許可通知書の写し」（以下「本件公文書」という。）と特定した。

3 実施機関の決定

実施機関は、本件公文書は、条例第 18 条（他の制度との調整）に該当することを理由として、公文書不開示決定（以下「本件処分」という。）を行い、条例第 11 条第 2 項の規定により、令和 2 年 5 月 7 日付けで審査請求人へ通知した（以下「当初の決定通知」という。）。

その後、審査請求人から実施機関に対し、令和 2 年 5 月 11 日にメールによる問合せがあったことにより、実施機関は当初の決定通知の記載事項を訂正する必要があるとして、令和 2 年 5 月 15 日に当初の決定通知の差替えを依頼する旨、審査請求人へ通知した（以下「第 1 次訂正通知」という。）。

さらに、審査請求人から実施機関に対し、令和 2 年 5 月 15 日付けで「公文書不開示決定についてのお問合せ」（以下「問合せ」という。）の提出があったことにより、実施機関は、第 1 次訂正通知の「請求文書の日付」及び「公文書の表示」欄のほか、開示しないこととする根拠規定を、当初の決定通知で示した条例第 18 条ではなく、条例第 7 条第 2 号及び第 3 号へ変更し、当該規定を適用する理由を「開示することにより個人及び法人の権利利益を害するおそれがある」として、令和 2 年 5 月 29 日付けで、第 1 次訂正通知に係る処分の取消し及び当該通知の破棄を依頼する旨、審査請求人へ通知した（以下「第 2 次訂正通知」という。）。

4 審査請求

審査請求人は、本件処分を不服として、行政不服審査法（平成 26 年法律第 68 号）第 2 条の規定により、令和 2 年 7 月 16 日付けで実施機関に対して審査請求を行った。

5 諮問

実施機関は、条例第 21 条の規定により、令和 2 年 9 月 16 日付けで沖縄県情報公開審査会(以下「審査会」という。)に対して、本件公文書の開示決定等について諮問した。

第 3 審査請求人の主張（要旨）

1 審査請求の趣旨

本件処分を取り消し、本件公文書の開示を求める。

2 審査請求の理由

①条例第 7 条第 2 号ただし書アに該当する。

本件公文書は、都市計画法（以下「法」という。）第 35 条第 2 項に基づく開発許可の通知書である。都道府県知事は、開発許可をしたときは法第 46 条および第 47 条に基づいて、開発許可に係る情報を開発登録簿（以下「登録簿」という。）に記載しなければならない。登録簿は「常に公衆の閲覧に供するように保管し、かつ、請求があったときは、その写しを交付しなければならない。」（法第 47 条第 5 項）と規定されている。

したがって、本件公文書である開発許可通知書に記載されている情報が登録簿により公にされていることは、確定的な事実である。

よって、本件公文書は条例第 7 条第 2 号ただし書ア「法令等の規定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」に該当し、不開示情報から除かれることから、条例第 7 条第 2 号には該当しない。

②本件公文書記載の情報は条例第 7 条第 3 号ただし書に該当する。

本件公文書に記載されている情報は、「一般の第三者が土地等の取引に際し、不測の損害を被ることのないようにその保護を図ること」を目的として登録簿に記載されており、「公にすることが必要であると認められる情報」である。

したがって、本件公文書に記載されている情報は、条例第 7 条第 3 号ただし書「人の生命、健康、生活又は財産を保護するため、公にすることが必要であると認められる情報」にあたり、条例第 7 条第 3 号が定める不開示情報から除外されることから、条例第 7 条第 3 号には該当しない。

③本件公文書の一部は過去に開示されており、権利利益を害するおそれがあるとは言えない。

審査請求人は、本件公文書の一部について、過去に開示請求を行い、実施機関から部分開示決定の通知を受けるとともに、当該開示請求の対象公文書として開示されている。

実施機関は、第 2 次訂正通知（令和 2 年 5 月 29 日付）において、不開示決定の説明として「開発許可通知書は許可を受けたものが所持することにより、許可を受けていると証明できるものであり、写しであっても第三者に提供できるものではないと考えております。」と主張している。しかし、写しを第三者に提供さ

れたからといって、第三者が許可を受けていることにはならない。

したがって、本件処分で、開示しないこととする根拠規定として記載された条例第7条第2号及び第3号所定の「開示することにより法人又は個人の権利利益を害するおそれがあるため」という適用理由には、蓋然性がなく根拠がない。

第4 実施機関の弁明書（要旨）

- 1 条例に基づく開示請求において、登録簿が一般に閲覧されているかどうかで、開発許可通知書の情報の開示の可否を判断することは適当ではない。
- 2 登録簿は、県管理の下、一般閲覧に供されるものであるが、開発許可通知書は開発許可申請者（以下「許可申請者」という。）あて作成され処分の通知を行い、許可申請者が管理するものであり、公にされる登録簿とは異なることから、公文書の作成趣旨は異なっている。
- 3 登録簿は廃止されることにより、閲覧できなくなる性質をもつものでもあるため、登録簿に記載されていることを理由として、開発許可通知書の個人及び法人情報が、情報公開の手続において、直ちに一般に公にされるべきものとは認められないと判断する。したがって、条例第7条第2号ただし書ア、イ及び第3号ただし書には該当しない。

第5 弁明書に対する審査請求人の反論書（要旨）

- 1 本件公文書に記載されている情報は、法第46条及び第47条に基づいて登録簿に記載され、「常に公衆の閲覧に供するように保管」されていることから、「法令等の規定」により「公にされ」ているといえる。
- 2 仮に、特定の開発行為について開発行為の廃止の届出があり、該当する登録簿が閉鎖され、当該開発行為についての許可通知書に記載されている情報が公にされていない場合は、当該通知書について開示請求がされたとしても、個別に不開示の決定をすることが相当であり、それで足りる。
- 3 現時点においても過去の開示決定を取り消さず、同じ公文書について開示する決定と不開示とする決定の相反する処分を存在させ、行政行為の安定性、公平性を欠いていることについての弁明にはなっていない。
同一の公文書について相反する処分を行ったことを知りながら、職権によって相反する処分のどちらかを取り消さず放置し、そのうえ不利益処分とする根拠規定や適用理由の訂正や変更を繰り返す行為は、県民に混乱を与え、行政の安定性、公平性を欠き、処分権の濫用にあたり、著しく不当である。
- 4 開発許可に係る公文書の開示決定等について、他の地方自治体の情報公開審査会による答申は、不開示情報及び不開示情報から除かれる情報を定めるただし書の各要件に照らして該当性を審査し、登録簿や不動産登記簿に記載されている個人情報については、何人にも閲覧可能な情報であるとして、ただし書に該当すると断じて

いる。

法人その他の団体に関する情報については、登録簿によってすでに公にされていることから、法人の権利利益を害するおそれがあるとは認められず、ただし書の該当性を審査するまでもなく、不開示情報に該当しないと判断している。

第6 審査請求人の意見書（要旨）

審査請求人は、福岡県福岡市、神奈川県横浜市、千葉県千葉市及び山口県に対して開発許可通知書を対象とする公文書開示請求を行ったところ、すべて開示された。

そのうち、福岡市と横浜市については、実施機関が発する開発許可通知書の記載情報と項目が同一であり、記載項目に地方自治体ごとの差異はない。

したがって、同一内容の公文書の開示について、地方自治体ごとに判断が異なることはあり得ないにもかかわらず、実施機関は開発許可通知書について他の地方自治体と異なる判断をしていることが分かる。

第7 審査会の判断

1 本件公文書について

本件公文書は、平成29年度及び平成30年度の開発許可通知書の写しであり、当該通知書は、開発許可を受けた者が個人及び法人のいずれも該当している。

実施機関は、第2次訂正通知において、条例第7条第2号（個人に関する情報）及び第3号（法人等に関する情報）に該当することを根拠としていることから、以下、同条第2号及び第3号の規定の該当性について検討する。

2 条例第7条第2号について

（1）条例第7条第2号本文

条例第7条第2号は、個人の権利利益の十分な保護を図るため、「個人に関する情報」は原則として不開示とし、当該情報に含まれる氏名、生年月日、その他の記述等により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）、又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個人の権利利益を侵害するおそれがあるものを不開示とする旨規定している。

（2）条例第7条第2号ただし書ア

条例第7条第2号ただし書アは、「法令等の規定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」については、あえて不開示情報として保護する必要性に乏しいものと考えられることから、本号の不開示情報から除くこととしているものである。

当該ただし書アで定める「法令等の規定」とは、何人に対しても等しく当該情報を開示することを定めている規定に限られるものである。

「慣行として」とは、公にすることが慣習として行われていることを意味するが、慣習法としての法規範的な根拠を要するものではなく、事実上の慣習として公にされていること又は公にすることが予定されていることで足りるものである。

「公にされ（ている）」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。過去に公にされたものであっても、時の経過により、開示請求の時点では公にされているとは見られない場合があり得る。

「公にすることが予定されている情報」とは、将来的に公にする予定（具体的に公表が予定されている場合に限らず、求めがあれば何人にも提供することを予定しているものも含む。）の下に保有されている情報をいう。

3 条例第7条第3号について

条例第7条第3号は、法人等に関する情報の不開示情報、又は事業を営む個人の当該事業に関する情報の不開示情報としての要件を定めたものであり、「公にすることにより、当該法人等又は当該個人の権利、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」については不開示とする旨を定めたものである。

「法人等に関する情報」とは、法人等の組織や事業に関する情報のほか、法人等の権利利益に関する情報等と何らかの関連性を有する情報を指すものである。

「事業を営む個人の当該事業に関する情報」とは、事業に関する情報であるので、法人等に関する情報と同様の要件により、事業を営む上での正当な利益等について不開示情報該当性を判断することが適当であることから、本号で規定しているものである。

「権利」とは、法的保護等に値する権利一切を指し、「競争上の地位」とは、法人等又は事業を営む個人の公正な競争関係における地位を指し、「その他正当な利益」とは、ノウハウ、信用、法人等又は事業を営む個人の運営上の地位を広く含むものであると解される。

4 不開示情報該当性の判断の時点について

不開示情報該当性の判断は、時の経過、社会情勢の変化、当該情報に係る事務・事業の進行の状況等の事情の変更に伴って変化するものであり、開示請求があった都度判断しなければならない。個々の開示請求における、条例第7条各号で定める不開示情報該当性の判断の時点は、開示決定等の時点である。

5 実施機関への確認について

本件公文書は、平成29年度及び平成30年度の開発許可通知書の写しであり、当該通知書には、沖縄県指令番号、許可申請者の住所及び氏名、開発行為の施行に対して許可する旨の文言、許可年月日、許可番号、実施機関の氏名及び印影、開発行為の概要に設けられた10項目及び当該通知書の裏面に13項目の許可条件等に関する情報が含まれている。

(1) 審査会は本件公文書を見分し、実施機関に対し、「法第38条で定める『開発行為に関する工事を廃止したとき』とは、具体的にどのようなケースがあるのか」について、確認を求めた。

その結果、実施機関から、「廃止届は工事完了までに廃止したものが対象となる。着工前に計画が頓挫した場合や、計画を全面的に見直す場合、工事中でも完

成までの資金を調達することができなくなった場合、会社が廃業した場合等がある。」等の回答があった。

- (2) また、審査会は実施機関に対し、「開発許可通知書が条例第7条第2号及び第3号に該当し、開示しないこととする具体的な根拠規定」及び「登録簿で開示している情報を、開発許可通知書で不開示とする具体的な根拠及び理由」等について、確認を求めた。

その結果、実施機関から、登録簿について「閲覧の目的を問わず無制限に閲覧が認められているものではなく、登録簿で公開しているからといって、条例で直ちに開示すべきと判断するべきではない。よって開発許可通知書の写し単独で開示・不開示を判断する。」旨の回答があった。

あわせて実施機関から、許可申請者が個人及び法人の場合において、本件の不開示情報を開示した場合に考えられる不利益として、「営業目的の業者からダイレクトメールが送られてくる」、「着手予定年月日や完了予定年月日（以下「工事着手及び完了予定年月日」という。）を開示することにより、反対するものから妨害を受ける可能性がある」、「法人に所属する担当者として土地所有者と取引する際の証明書として利用されるおそれがある」等の回答があった。

- (3) そのほか、審査会は実施機関に対し、第2次訂正通知における「条例第7条第3号の判断に配慮が足りなかったとする具体的な根拠」、「過年度に開発許可通知書の開示決定を行った理由」及び「『写しであっても第三者に提供できるものではない』とする根拠規定及び理由」について、確認を求めた。

その結果、実施機関から、「通例として、開発許可通知書の再交付を行っていないため、公文書開示請求があった場合でも、写しを開示することは再交付と同様になるため、写しであっても第三者に提供できるものではないと判断した」、「開示した場合にも、許可申請者に不利益が生じる可能性があることから、許可申請者が開示請求者に提供した開発許可通知書の写しではない（実施機関に保存していた開発許可通知書の写しである）ことが第三者にも分かるようにすべきである」及び「『配慮が足りないものであった』とする根拠は、条例第7条第3号に該当することまでの判断に及ばなかったことである」等の回答があった。

6 条例第7条第2号及び第3号該当性について

(1) 条例第7条第2号該当性

開発許可を受けた者が個人の場合の開発許可通知書は、当該通知書を公にした場合、条例第7条第2号本文で定める「当該情報に含まれる氏名、その他の記述等により特定の個人を識別することができるもの」に該当するものと考えられる。

しかし、同条第2号は個人識別情報であっても、一般に公にされている情報については、あえて不開示情報として保護する必要性に乏しいものと考えられることから、ただし書アにより、本号の不開示情報から除く旨規定している。

審査会において、本件公文書である開発許可通知書を見分した結果、当該通知書に記載された情報のうち、法第46条及び第47条で定める登録簿に記載された

情報（以下「登録簿情報」という。）があるほか、当該登録簿情報以外で「実施機関の氏名及び印影」、「工事着手及び完了予定年月日」、「11 その他必要な事項」の一部内容及び当該通知書の裏面の「許可条件」等の情報（以下「登録簿にない情報」という。）があることを確認した。

登録簿情報については、法第 47 条第 5 項において「都道府県知事は、登録簿を常に公衆の閲覧に供するように保管し、かつ、請求があったときは、その写しを交付しなければならない」旨定められている。

これは、登録簿情報を常に公衆の閲覧に供することを定めた規定であると言え、登録簿情報は公衆が知りうる状態に置かれているものと認められる。

よって、開発許可を受けた者が個人の場合の開発許可通知書のうち、当該通知書に記載された登録簿情報については、条例第 7 条第 2 号ただし書アで定める「法令等の規定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」に該当し、開示すべきである。

また、登録簿にない情報について、実施機関は、本件公文書である開発許可通知書における登録簿にない情報のうち、「工事着手及び完了予定年月日を開示することにより、反対するものから妨害を受ける可能性がある」等を主張している。

しかし、当該主張はあくまで可能性を述べたものであり、工事着手及び完了予定年月日を公にすることにより、当該妨害を受けるおそれが特段、具体的に生じるものとは認められない。

その他の登録簿にない情報についても、審査会で見分した結果、当該情報を公にすることにより、実施機関が主張する「条例第 7 条第 2 号に該当し、個人の権利利益を害するおそれ」があるとは認められず、開示すべきである。

（2）条例第 7 条第 3 号該当性

開発許可を受けた者が、法人等又は事業を営む個人の場合の開発許可通知書のうち、登録簿情報については、先述のとおり、法令等の規定により常に公衆の閲覧に供する情報であり、条例第 7 条第 3 号で定める「公にすることにより、当該法人等又は事業を営む個人の権利、その他正当な利益を害するおそれがあるもの」とは認められず、開示すべきである。

また、登録簿にない情報について、実施機関は、本件公文書である開発許可通知書における登録簿にない情報のうち、先述した「反対するものから妨害を受ける可能性」のほか、「法人に所属する担当者として土地所有者と取引する際の証明書として利用されるおそれがある」等を主張している。

しかし、これらの主張についてもあくまで可能性を述べたものであり、当該登録簿にない情報を公にすることにより、当該「おそれ」が特段、具体的に生じるものとは認められない。

よって、当該情報を公にすることにより、実施機関が主張する「条例第 7 条第 3 号に該当し、法人の権利利益を害するおそれ」があるとは認められず、開示すべきである。

(3) 閉鎖された登録簿について

審査会において、法第 38 条の規定による開発行為の廃止の届出により閉鎖された登録簿を見分した結果、当該閉鎖された登録簿には、「法第 38 条の規定による開発行為の廃止の届出があったため、法施行規則第 37 条に基づき、閉鎖」の文言及び「当該工事廃止届出日」等の記載があるのみであり、開発許可に基づく登録簿情報の記載がないことを確認した。

条例第 7 条各号で定める不開示情報該当性の判断の時点については、開示決定等の時点であることから、本件処分の際の時点において、閉鎖された登録簿に係る開発許可通知書の不開示情報該当性について、以下に述べるものとする。

当該閉鎖された登録簿に係る開発許可通知書のうち、開発許可を受けた者が個人である場合の当該通知書に記載された情報は、先述した条例第 7 条第 2 号ただし書アで定める「法令等の規定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」とは認められず、同条第 2 号本文で定める「当該情報に含まれる氏名、その他の記述等により特定の個人を識別することができるもの」に該当し、不開示が妥当である。

同様に、本件処分の際の時点において、閉鎖された登録簿に係る開発許可通知書のうち、開発許可を受けた者が法人等又は事業を営む個人である場合の当該通知書に記載された情報は、当該法人等又は事業を営む個人の事業活動上の信用及び運営上の地位に関する情報であると考えられ、法人等又は事業を営む個人の権利その他正当な利益に関する情報であると言える。

よって、当該情報を公にすることにより、当該法人等又は事業を営む個人の事業活動上の信用が失われ、不利益を与えるおそれがあるほか、当該法人等又は事業を営む個人の運営上の地位を害するおそれがあることから、条例第 7 条第 3 号に規定する「当該法人等又は事業を営む個人の権利、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれ」に該当し、不開示が妥当である。

以上のことから、「第 1 審査会の結論」のとおり判断する。

第 8 付言

実施機関は、本件処分に係る当初の決定通知後、審査請求人からのメール及び問合せを受けて、第 1 次訂正通知書及び第 2 次訂正通知書により、当初の決定通知で示した開示しないこととする根拠規定及び理由を変更するとともに、当該通知の差替え、取消し及び当該破棄を依頼する等、行政手続が不適切であったと言わざるを得ない。

今後、実施機関において、開示請求に係る開示決定等を行うにあたっては、条例等の規定に基づき、決定内容を精査し、適正な情報公開事務の処理に努めるよう、改善を要望する。

本案件を審議した沖縄県情報公開審査会委員名簿

五十音順

氏 名	役 職 名 等	備 考
儀部 和歌子	弁護士	会長職務代理者
渡名喜 庸安	琉球大学名誉教授	会長
仲村 剛	弁護士	
新見 研吾	弁護士	
三浦 毅	琉球大学准教授	

沖縄県情報公開審査会の処理経過

年 月 日	内 容
令和2年9月18日	諮問書受理
令和2年11月11日	審議（第319回）
令和2年12月16日	審議（第320回）
令和3年2月10日	審議（第321回）
令和3年3月10日	審議（第322回）