

## 広島県情報公開・個人情報保護審査会（諮問26（情）第3号）

### 第1 審査会の結論

広島県知事（以下「実施機関」という。）が、本件異議申立ての対象となった行政文書について、不開示とした決定は妥当である。

### 第2 異議申立てに至る経過

#### 1 開示の請求

異議申立人は、平成26年7月23日、広島県情報公開条例（平成13年広島県条例第5号。以下「条例」という。）第6条の規定により、実施機関に対し、〇〇漁業協同組合（以下「本件漁協」という。）の共同漁業権区域（以下「本件漁協の漁業権海域」という。）及び本件漁協の漁業権海域を除く広島県海域（以下「本件海域」という。）のそれぞれについて、これらの海域で操業する〇〇漁業に関する紛議、漁協又は漁業者からの苦情、他の漁業とのトラブル等（以下「〇〇漁業に関するトラブル等」という。）を記録した文書（以下「本件対象文書」という。）の開示請求をした。

#### 2 本件請求に対する決定

実施機関は、上記1の開示請求のうち本件漁協の漁業権海域に関するものについては、条例第7条第2項及び第13条の規定により行政文書存否応答拒否の決定を、本件海域に関するもの（以下「本件請求」という。）については、条例第7条第2項の規定により行政文書不開示決定（以下「本件処分」という。）を行い、それぞれ平成26年8月5日付けで異議申立人に通知した。

#### 3 異議申立て

異議申立人は、平成26年10月3日、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条の規定により、実施機関に対し異議申立てを行った。

### 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、開示を求める。

#### 2 異議申立ての理由

異議申立人が異議申立書、意見書及び口頭による意見陳述で主張している異議申立ての理由は、おおむね次のとおりである。

(1) 異議申立人は、実施機関と〇〇漁業の許可の運用に関して争いがあり、実施機関に対し、当該許可の運用の理由等についてはっきりしたことは教えてもらえず、実施機関には本件請求に答えたくない動機があり、かつ、答えていない可能性が高いと思われるだけの前例もある。

一切情報を開示しないという決定は、開示請求の趣旨に沿わないと考える。

(2) 異議申立人が請求した内容から、次に主張するとおり、部分開示を行えば個人の

権利利益を保護でき、また、取締りに関する事務に係る情報の開示対象外の条件は「正確な事実の把握を困難にする」、「違法若しくは不当な行為を容易にする、若しくはその発見を困難にする」おそれがある場合に限定されるが、こうした条件に該当することになるとは考えられず、不開示決定は不当又は違法である。

(3) 条例第10条第2号（個人情報）該当性について

ア 実施機関は、被通報者や情報提供者の氏名等、個人情報が記載されていることや氏名等の記述を除いたとしても、日時、場所、行為の内容等から被通報者や情報提供者の特定あるいは推定が可能になるおそれがあると主張しているが、特定が不可能になるまで不開示情報を拡大して部分開示すればよい。なお、実施機関は被通報者や情報提供者の「推定が可能になるおそれがある」場合についても不開示要件足り得ると主張しているが、こうした解釈は不開示の裁量を不当に拡大したものとする。

イ 異議申立人は、単なる通報や苦情だけでなく、〇〇漁業を巡るトラブルや紛争等について、実施機関が自らの言葉で作成した行政文書の開示も求めており、こうした文書を開示しても、個人情報保護への脅威になるとは考えられないので、単なる通報や苦情の類以外の文書は開示し、存在しなければ不存在通知を行うべきである。

(4) 条例第10条第6号（行政執行情報）該当性について

ア 実施機関は、行政文書に記録された日時、場所、行為の内容等から通報事案の特定が可能になるとの前提のもとに不開示理由を説明しているが、日時及び場所の両方又はいずれか一方、あるいは行為の内容等の一部を不開示とすれば事案の特定を防ぐことは可能である。よって、例えば、日時及び場所等を隠して通報件数だけでも分かるように開示する、あるいは通報等をもとに実施機関が再構成して記述した文書を開示するなど、条例第10条第6号に該当しない情報に限定して開示しても、開示請求の目的を容易に達成できるので、実施機関の主張は成立しない。

イ また、実施機関は対応職員の氏名や押印等まで持ち出し、部分開示によっても条例の意図する個人の権利利益の保護が不可能と主張するが、今回の請求の目的は時期や場所の特定を伴わなくても達成できるため、実施機関が懸念する情報を全て削除して開示すれば保護は可能である。

ウ 実施機関は、情報を開示した場合は証拠等の発見、収集、保全等を困難にする行為が行われるおそれがあると主張する。しかし、実施機関が想定している行為がいわゆる現行犯が行うものを指すのであれば、そうした行為を防止できるまで行為の内容等を秘匿して開示すれば良いし、いわゆる遺留品的な証拠の隠滅を指すとしても、〇〇する〇〇漁業では、〇〇であり、証拠隠滅の可能性を考慮する必要はない。したがって、実施機関が示した根拠は極めてあいまいで、県民の権利を制限する根拠としては不十分である。

エ 実施機関は、本件対象文書のうち苦情や違反通報に係る電話聞取りに限定して、これらの元の情報が任意通報であり、一般には公にしない事が期待されているとして、暗に開示が適当でないと主張している。

しかし、実施機関自ら「一方的に作成したもの」と認めているように、通報者から逐一公開の是非について確認したものではない上に、部分開示という方法がある以上、こうしたあいまいな分析でもって条例の趣旨を曲げて不開示とするのは不適切である。

また、これらの文書が法令等で作成が義務付けられたものではないと主張するが、実施機関が業務のために作成して保管している以上、これらの文書は条例の対象となることを免れない。

さらに、こうした情報が開示された場合、通報者等からの信頼を損ね、漁業取締りその他水産行政の執行に支障が生じるとしているが、何ら根拠のないものであり、条例の目的と比較衡量してもなお不開示とする根拠としては不十分である。

なお、実施機関のここでの主張は、本件対象文書のうち苦情や違反通報以外には無効であることは言うまでもない。

(5) 条例第13条（行政文書の存否に関する情報）該当性について

ア 実施機関は、同趣旨である本件漁協の漁業権海域に関する開示請求に対し、平成26年8月5日付けで存否応答拒否とする決定を行っており、対象区域が異なるだけの二つの請求について異なる対応を必要とする適切な理由が想定できず、異なる対応をしている意味が分からない。

イ 実施機関は、「違反操業を行った者から開示請求があった場合等」には、文書の存否を答えるだけで請求者に通報の有無、捜査の開始等を確認あるいは類推させ得ることが想定され、漁業取締りに関し正確な事実の把握を困難にする又は違法な行為を容易にする等のおそれがあるとしているが、異議申立人は〇〇漁業の違反操業をしておらず、違反操業を行った者から開示があった場合という前提に基づいて権利を制限するのは不適切である。そして、実施機関の上記の懸念は断定ではなく、仮定又は単なる可能性であることを示す表現を重ねて使用しており、その根拠はきわめてあいまいであることは明白である。

ウ また、実施機関は、時期や海域を限定して開示請求を行うことで、通報事案、ひいては被通報者や情報提供者の特定あるいは推定が可能になるおそれがあるとしている。このうち、時期については日時に関する情報を不開示とすれば懸念は払拭されるし、そもそも異議申立人は時期を限定した開示請求は行っていないのだから、この前提は当たらない。そして、海域を限定した請求についても、狭い方の本件漁協の漁業権海域だけでも操業する漁業者、付近を航行する一般船舶の船員、一般住民等、通報を行い得る者の数は相当数であるため部分開示等を適切に行えば実施機関の懸念は払拭できる。

エ なお、条例第13条該当性に関する実施機関の主張は、不開示又は存否応答拒否が必要な理由についてのものであり、「同一の請求事案に対して異なる対応を行ったこと」の根拠にはならない。

オ 最後に実施機関は、行政文書の作成又は保存の有無を明らかにせず、「〇〇漁業による密漁については、漁業関係者間で以前から問題になっており、これまで苦情や違反通報等が行われていないとは常識的にはいえない」としている。仮に実施機関が自らが主張する理由を正しいと考えるならば、上記カッコ内の事情

を加味しても、当然本件請求についても存否応答拒否を行うべきである。にもかかわらず、実施機関がここで通報者等（存在するとすればだが）の利益の保護を無視してまで「不開示」という体裁をとったのは、〇〇漁業許可の運用に関して争う中で、対象許可の区域では他県の密漁漁船を除き〇〇漁業による深刻なトラブルが生じていないことを根拠の一つとすることが明らかであったことから、これに対して県内で〇〇漁業によるトラブルが生じていることを強調する狙いから、あえて不開示という体裁をとったものに外ならず、条例の趣旨と無関係な動機に基づくこうした対応は違法である。

#### (6) 追記

異議申立人は実施機関と〇〇漁業の許可の運用について争いがあり、実施機関の持つ〇〇漁業に関する種々の情報を確認した上で、当該運用に対する具体的な主張を行う必要があったが、実施機関が情報を不開示又は存否応答拒否という形で秘匿したため、自らの知る範囲でしか主張できず、議論を深化させることができなかった。

### 第4 実施機関の説明要旨

実施機関が理由説明書及び口頭による意見陳述で説明する本件処分を行った理由は、おおむね次のとおりである。

#### (1) 条例第10条第2号（個人情報）該当性について

ア 条例第10条第2号は「個人に関する情報」であって「特定の個人が識別され、若しくは識別され得るもの（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、なお個人の権利利益を害するおそれがあるもの」が記録されている行政文書は、不開示とすることを定めたものである。

イ 本件対象文書には、被通報者や情報提供者の氏名等、個人情報が記録されているため、これらの情報については開示できない。

また、氏名等の記述を除いたとしても、本件対象文書に記録された日時、場所、行為の内容等から被通報者や情報提供者の特定あるいは推定が可能になるおそれがある。

このように、本件対象文書を開示した場合、特定の個人を識別され得る情報を含むため、条例第10条第2号の不開示情報に該当する。

なお、異議申立人は、部分開示を行えば、個人の権利利益を保護できるはずであると主張するが、被通報者や情報提供者の氏名等を除いたとしても、県内において〇〇漁業の許可をしている漁協や許可を受けている者の数は少ないことから関係者が限られるため、本件対象文書の作成時期（対応した実施機関の職員の氏名、回覧時の実施機関の職員の押印等からでも時期の特定は可能）や記載内容から通報事案の特定が可能であるから、被通報者や情報提供者等特定の個人が識別又は推測され得る情報を含むため、異議申立人の主張は開示する理由に当たらない。

ウ また、部分開示により一旦件数が明らかになると、日付を変えて同様の開示請求がなされた場合、開示された件数が増加すると、増加した事案の発生時期が明

らかとなるから、本件請求に係る対象文書に記載された事案の発生時期を開示した場合と同様に、当該トラブル等の事案、被通報者及び情報提供者等の個人を特定又は推測することが可能になり、特に、逆恨みなどにより情報提供者の権利利益を害する。

エ このように、本件請求に対し、行政文書を開示した場合、特定の個人が識別され、若しくは識別され得る情報を含むため、条例第10条第2号の不開示情報に該当する。

(2) 条例第10条第6号該当性について

ア 条例第10条第6号は、「県の機関又は国（略）が行う事務又は事業に関する」情報であって、公にすることにより「当該事務又は事業の性質上、当該事務又は当該事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれ」がある情報が記載されている行政文書は、不開示とすることができることを定めたものである。

イ 本件請求は、〇〇漁業に関するトラブル等を記録した文書の開示を請求したもののだが、漁業に関する紛議、苦情等が当機関に寄せられる場合は、漁業関係法令の違反に起因することが多く、違反通報や取締要請等の情報及びこれに対する対応等の情報も含まれることになる。

これらの情報を開示した場合、行政文書に記録された日時、場所、行為の内容等から通報事案の特定が可能になり、証拠の発見、収集、保全等を困難にするための行為が行われるおそれがあるほか、違反通報があった海域あるいはなかった海域等の特定、違反行為の手段や内容、通報等に対する取締機関の対応等の情報が公になることにより、違反操業を助長するおそれがある。

ウ 本件対象文書は、漁業に関する苦情、漁業関係法令違反に関する情報、漁業取締り要請等について、電話等で対応者が聞き取った内容を記録したもので、情報提供者等から任意に提供を受ける場合がほとんどであるから、一般には公にしないことが期待されている。

また、これらの聞取票等は法令等で作成が義務付けられたものではなく、情報提供者の了解を得たり、内容を確認したのではなく、対応者が一方的に作成したものである。そうすると、このような情報が開示された場合、情報提供者やその他漁業関係者からの信頼を著しく損なうことになり、漁業取締りその他水産行政の執行に支障が生じることとなる。

〇〇漁業に関するものではないが、過去に、情報提供に基づき行政指導を行ったところ、情報源を秘匿していたにもかかわらず、当該指導を受けた者が逆恨みをして情報提供者を捜し出そうとし、その結果、押しかけられた者から、実施機関には今後情報提供をしない旨の通告があったことや、上記(1)のイのとおり、本県における〇〇漁業の許可は少なく関係者が限られることを踏まえると、本件対象文書の一部でも開示すると、情報提供者は、一般に逆恨みによる情報提供者捜しが行われることをおそれて、実施機関に情報提供をしなくなり、漁業取締りに関して正確な事実の把握を困難にするおそれ又は違法な行為を容易にし、若しくはその発見を困難にするおそれがある。

エ なお、異議申立人は、部分開示を行うことにより、条例第10条第6号イの不開

示情報には該当しないと主張するが、本件対象文書の記載内容を全て不開示とし、件数だけを部分開示したとしても、日付を変えて同様の開示請求が繰り返された場合、ある時点において開示された対象文書の件数が増加すると、増加したトラブル等の事案の発生時期が明らかとなることにより、当該トラブル等の事案、情報提供者等が特定又は推測されることから、やはり、上記ウと同様の支障が生じることになる。

オ これらのことから、本件請求に対しては、開示請求の趣旨を損なわない程度に不開示情報とそれ以外の情報を分離して部分開示することはできないため、本件対象文書の全部について開示しない必要がある。

### (3) 条例第13条（行政文書の存否に関する情報）該当性について

ア 条例第13条は、「行政文書が存在しているか否かを答えるだけで、保護されるべき利益を損なうこととなるとき」は、「当該行政文書の存否を明らかにしないで」開示請求を拒否することができるものと定めたものである。

イ 「保護されるべき利益を損なうこと」とは、条例第10条各号に該当する不開示情報の規定により保護すべき利益が損なわれることとなる場合をいう。

ウ 漁業法関係法令違反に関する通報等については、違反操業を行った者から開示請求があった場合等、行政文書の存否を答えるだけで、請求者に通報等の有無、捜査の開始の有無等を確認あるいは類推させ得ることが想定され、漁業取締りに関して、正確な事実の把握を困難にするおそれ又は違法な行為を容易にし、若しくはその発見を困難にするおそれがある（条例第10条第6号の不開示情報に該当）。

また、時期や海域を限定して開示請求を行うことで、通報事案の特定が可能になり、被通報者や情報提供者の特定あるいは推定が可能になるおそれがある（条例第10条第2号の不開示情報に該当）。

エ このため、違反通報や取締要請等に関する開示請求については、条例第13条の規定により、行政文書の存否を明らかにしないで、開示請求を拒否しなければ、保護されるべき利益が損なわれることになる。

オ しかし、本件請求については、行政文書の作成時期が指定されておらず、海域が広範囲であること、特に〇〇漁業に関する密漁については、漁業関係者間で前から問題になっており、これまでに苦情や違反通報等が行われていないとは常識的にいえないことから、存否応答拒否とはせず、全部不開示としたものである。

## 第5 審査会の判断

### 1 本件請求について

本件請求は、本件海域で操業する〇〇漁業に関するトラブル等を記録した行政文書の開示を請求したものである。これに対して実施機関は、本件対象文書の一部でも開示すると、当該トラブル等の事案、情報提供者等が特定又は推測されるおそれがあるほか、違反操業を助長したり、情報提供者捜しが行われることなどをおそれて情報提供者が漁業関係法令違反等に関する情報を提供しなくなるなどにより、漁業取締りの適正な遂行に支障が生じるおそれがあるため、条例第10条第2号及び第6号の不開示情報に当たり、部分開示することはできないとして、条例第7条第2項の規定に

より、不開示の決定を行ったものである。

## 2 本件処分の妥当性について

### (1) 本件処分の妥当性について

ア 異議申立人は、本件請求に対しては、部分開示を適正に行うことにより、例えば提供された情報の件数だけでも分かるように開示するなど、条例第10条第2号及び第6号に該当しない情報に限定して開示しても、開示請求の目的を容易に達成できる旨主張する。

よって、以下、例えば件数だけでも分かるよう、部分開示することができるか検討する。

イ まず、本件請求は、本件漁協の漁業権海域に係る〇〇漁業に関するトラブル等を記録した行政文書の開示請求と同時に行われたものであり、当審査会は、本件漁協の漁業権海域に係る開示請求に対して実施機関が存否応答拒否としたことは妥当と判断したところである（本件漁協の漁業権海域に係る開示請求に対する処分についての異議申立てに係る諮問（諮問26（情）第2号）の答申（以下「別件答申」という。）を参照。）。

ウ 次に、本件請求に対して、仮に、部分開示によりトラブル等の情報提供に係る行政文書の件数を開示することができるとすれば、より広い海域である広島県海域全域についての行政文書の開示請求に対しても、その件数を部分開示することができることになる。

エ 条例に定める情報公開制度は、何人に対しても等しく開示請求権を認めるものであるから、同一の開示請求者が対象海域を変えて、繰り返し〇〇漁業に関するトラブル等が記載された行政文書の開示請求をすることも可能である。

オ そうすると、広島県海域全域と特定の海域を除いた広島県海域それぞれにおける〇〇漁業に関するトラブル等が記載された行政文書の件数を比較することにより、当該特定の海域における〇〇漁業に関するトラブル等の実施機関に対する情報提供の有無が明らかになる。

カ そして、特定の海域における〇〇漁業の許可を受けた者や当該海域で操業する漁業者等の関係者が限られる場合には、当審査会が別件答申で判断したとおり、〇〇漁業に関するトラブル等の情報提供の有無を明らかにするだけで、情報提供者は、一般に自らが情報提供者であると特定又は推測されて逆恨みされることなどをおそれて、実施機関に漁業関係法令違反等の情報を提供しなくなるおそれがあることは否定できない。

キ 以上のことから、本件海域における〇〇漁業に関するトラブル等が記載された行政文書の件数は、本件漁協の漁業権海域における〇〇漁業に関するトラブル等の有無を明らかにする情報と認められるため、条例第10条第6号の不開示情報に該当する。

ク なお、本件請求に対して部分開示決定をした上で、同一の開示請求者から広島県海域全域における開示請求がされた場合にのみ、不開示とすれば足りるとも考えられるが、情報公開制度における開示可否の判断に当たっては、開示請求者が

誰であるかなどの個別的事情によって、開示決定等の判断に影響を与えるものではないことから、そのような対応をすることは適切ではない。

ケ よって、本件請求に対し、条例第7条第2項の規定により不開示とした実施機関の決定は妥当である。

## (2) 異議申立人のその他の主張について

ア 異議申立人は、単なる通報や苦情だけでなく、〇〇漁業を巡るトラブルや紛争等について、実施機関が自らの言葉で作成した行政文書の開示も求めており、こうした文書を開示しても、条例第10条第2号及び第6号の不開示情報を開示することになるとは考えられない旨主張する。

しかし、実施機関が自らの言葉で作成した行政文書であっても、関係者が限定される特定の区域を除いた広島県海域における〇〇漁業に関するトラブル等が記載された行政文書の件数を開示することは、上記(1)と同様に広島県海域全域における〇〇漁業に関するトラブル等が記載された行政文書の件数と比較することにより、当該特定の区域において実施機関に当該トラブル等の情報提供がなされたか否かを明らかにすることになるため、仮に、実施機関が自らの言葉で作成した行政文書が存在するとしても、上記(1)と同様に、部分開示することはできないと認められる。

イ また、異議申立人は、実施機関が本件請求に対しては不開示とし、本件請求とは対象区域が異なるだけの本件漁協の漁業権海域に関する開示請求に対しては存否応答拒否としているが、異なる対応を必要とする適切な理由が想定できない旨主張している。

確かに、いずれの開示請求も、請求している行政文書は、〇〇漁業に関するトラブル等を記録した行政文書であるが、その対象となる海域が異なることで、それぞれの開示請求に対して行政文書の存否を明らかにした場合に保護されるべき利益を損なうこととなるか否かに違いがある。つまり、本件漁協の漁業権海域に係る開示請求は、限られた海域におけるものであるから、その関係者は限定され、行政文書の存否を明らかにするだけで、情報提供者は、一般に自らが特定又は推測されて、逆恨みされることなどをおそれて漁業取締りに必要な情報が提供されなくなるおそれがあると認められる。一方、本件請求については、対象となる海域が広範囲であり、行政文書の作成時期も限定されていないこともあり、実施機関は、これまでに実施機関に情報提供がなされていないとは常識的にいえない旨説明する。そうすると、対象文書が存在することは明らかであり、対象文書の存否を答えるだけで保護されるべき利益を損なうおそれがあるとは認められず、存否応答拒否をすることはできない。

以上のことから、実施機関が本件海域の請求と本件漁協の漁業権海域の請求について、異なる決定を行ったことは、不合理とはいえない。

ウ なお、異議申立人は、実施機関が違反操業を行った者から開示請求があった場合を前提として、本件処分を行った理由を述べた部分に対し、異議申立人は違反操業をしていないから、違反操業を行った者から開示請求があった場合という前提に基づいて権利を制限するのは不適切である旨や実施機関の〇〇漁業の許可の

運用について争うに当たり、実施機関が不開示としたため議論を深化させることができなかつた旨主張する。

しかし、条例に定める情報公開制度は、何人に対しても等しく開示請求権を認めるものであり、開示可否の判断に当たっては、開示請求の対象である行政文書が広く一般に公開されることを前提としており、開示請求者が誰であるか、又は開示請求者が開示請求に係る行政文書に記録されている情報について利害関係を有しているかどうかなどの個別的事情によって、開示決定等の結論に影響を及ぼすものではなく、これらの主張は上記判断を左右するものではない。

エ 異議申立人はその他種々主張するが、いずれも上記判断を左右するものではない。

### 3 結論

よって、当審査会は、「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

当審査会の処理経過は、別記のとおりである。

別 記

審 査 会 の 処 理 経 過

年 月 日	処 理 内 容
26. 11. 19	・ 諮問を受けた。
26. 11. 21	・ 実施機関に理由説明書の提出を要求した。
27. 1. 13	・ 実施機関から理由説明書を収受した。
27. 1. 14	・ 異議申立人に理由説明書の写しを送付した。 ・ 異議申立人に意見書の提出を要求した。
27. 2. 27	・ 異議申立人から意見書を収受した。
27. 3. 4	・ 実施機関に意見書の写しを送付した。
27. 9. 24 (平成 27 年度第 6 回)	・ 諮問の審議を行った。
27. 10. 23 (平成 27 年度第 7 回)	・ 異議申立人から本件処分に対する意見を聴取した。 ・ 実施機関から本件処分に対する意見を聴取した。
27. 11. 20 (平成 27 年度第 8 回)	・ 諮問の審議を行った。
27. 12. 25 (平成 27 年度第 9 回)	・ 諮問の審議を行った。
28. 1. 29 (平成 27 年度第 10 回)	・ 諮問の審議を行った。

参 考

答申に関与した委員（50音順）

【第2部会】

兒 玉 浩 生	弁護士
日 山 恵 美	広島大学大学院准教授
横 山 信 二 （ 部 会 長 ）	広島大学大学院教授