

答 申

第1 香川県情報公開審査会（以下「審査会」という。）の結論

香川県西讃土木事務所長（以下「処分庁」という。）が非公開決定（以下「本件処分」という。）により非公開とした行政文書のうち、第2の2（2）に掲げる行政文書については、公開すべきである。

第2 審査請求に至る経緯

1 行政文書の公開請求

審査請求人は、令和4年10月4日付けで、香川県情報公開条例（平成12年香川県条例第54号。以下「条例」という。）第5条の規定により、処分庁に対し、次の内容の行政文書公開請求を行った。

香川県部等設置条例、香川県行政組織規則、香川県事務決裁規程及び令和2年6月1日付け観音寺（高松）法務局地積測量図「〇〇〇〇」名義での訂正記録決裁記録

2 処分庁の決定

処分庁は、公開請求のあった行政文書として、次の文書を特定し、令和4年10月14日付けで、（1）については条例第28条第4項、（2）については条例第7条第4号に該当するとして、本件処分を行い、審査請求人に通知した。

（1）香川県部等設置条例、香川県行政組織規則及び香川県事務決裁規程（以下「本件行政文書1」という。）

（2）令和2年6月1日付け観音寺（高松）法務局地積測量図「〇〇〇〇」名義での訂正記録決裁記録（以下「本件行政文書2」という。）

3 審査請求

審査請求人は、本件処分を不服として、令和4年10月17日付けで、行政不服審査法（平成26年法律第68号）第2条の規定により、香川県知事に対して審査請求を行った。

第3 審査請求の内容

1 審査請求の趣旨

本件処分の取消しの裁決を求めるものである。

2 審査請求の理由

審査請求書において主張している理由は、おおむね次のとおりである。

県の利益、当事者としての保護されるべき公益は、「不当に害する」おそれに限定すべきである。

県行政は言うまでも無く「公共の福祉」の一部であり、自らがよしんば訴訟当事者であるからと言って具体的に〇〇〇〇の名義で訂正の事務処理の一連の決定の過程の手続を公開しない合理的理由は無い。

行政の訴訟当事者になることは極めて通常の形態であり「本件行政文書2」が存在すると断言した上で県の訴訟上の地位を「不当」ととするのは、そもそも民主法治主義に反する。ディスクロージャーとアカウントビリティこそが、公共の福祉の核心である。

飛び越えて言えば裁判確定後に開示請求すれば、どう対応するのか。

第4 処分庁の説明の要旨

弁明書による説明は、おおむね次のとおりである。

1 本件処分の理由

- (1) 本件行政文書1については、条例第28条第4項で、香川県立文書館等において管理されている文書であって、一般に閲覧させているものについては行政文書の公開をしないと規定していることから、非公開としたところである。
- (2) 本件行政文書2については、条例第7条第4号イで、県の機関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、争訟に係る事務に関し、県の財産上の利益又は当事者としての地位を不当に害するおそれその他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支障を及ぼすおそれがあるものについては、非公開情報とされているところであり、本件行政文書2については、「3 処分庁の意見」に記載しているとおおり、現在係争中の争訟に直接対応するために作成した行政文書であることから、争訟の円滑な遂行に支障を及ぼすおそれがあるため非公開としたところである。

2 関連する争訟の概要

- (1) 平成〇年〇月〇日、審査請求人は、香川県を被告として、観音寺簡易裁判所に、平成〇年から平成〇年にかけて県が実施した、公共事業用地取得に係る分筆登記申請の添付書類として、法務局に提出された地積測量図の作製者欄に審査請求人の記名・押印があるのは、名義の無断使用であり、公文書偽造であるとして、損害賠償請求訴訟を提起した。

同事件は高松地方裁判所観音寺支部へ移送後、高松地方裁判所丸亀支部に回付され、令和〇年〇月〇日の判決で、氏名を他人に冒用されない権利ないし利益を侵害する違法なものであるが、消滅時効により県が審査請求人に対して負う損害賠償債務は既に消滅しているとして、審査請求人の請求は棄却された。

令和〇年〇月〇日、審査請求人はこれを不服として高松高等裁判所に控訴し、

令和〇年〇月〇日の判決で、地積測量図の偽造は審査請求人の人格権を侵害する不法行為に該当するものの、名義冒用のみで審査請求人の名誉や信用が毀損されたということとはできないとし、地積測量図のうち訴訟提起より20年以上前にされた分筆登記に関する偽造等の行為を原因とする損害賠償請求権が除斥期間経過により消滅していないもののうち、消滅時効期間が経過していない地積測量図について、慰謝料額〇〇円をもって相当と認めるとの原判決一部変更がなされた。

なお、令和〇年〇月〇日、審査請求人は、最高裁判所に上告したが、令和〇年〇月〇日に棄却され高裁判決が確定している。

(以下「前訴」という。)

(2) その後、令和〇年〇月〇日、審査請求人は、新たに香川県を被告として、高松地方裁判所観音寺支部に、損害賠償〇〇円の支払と不法の公文書の訂正を求め訴訟を提起した。

(3) さらに、令和〇年〇月〇日、審査請求人は、香川県を被告として、高松地方裁判所に、前訴判決後もさらに偽造の上塗り(本件「決裁記録」手続)をし、県は恥ずべき行為を行っており、損害賠償〇〇円(その後〇〇円に拡張)、3大新聞への謝罪の実施及び不法の公文書の訂正を求め訴訟を提起している。

(2)は高松地方裁判所へ回付後(3)と併合され、現在争訟進行中である。

(以下「現訴」という。)

3 処分庁の意見

(1) 本件行政文書1を非公開としたことについては、審査請求人は審査請求書において言及しておらず、非公開決定について容認していると推察されるが、「1 本件処分の理由」に記載のとおり、香川県立文書館等において管理されている文書であって、一般に閲覧させているものについては行政文書の公開をしないと規定していることから、非公開としたものである。

(2) 前訴で当初から県は、地積測量図作製当時に審査請求人の氏名を冒用したとの主張は否認しており、「当時、当該図面の作成に直接関わっていない場合でも、測量士資格を有する職員は上司の依頼、あるいは引継事項として当該慣行の存在を知り、地積測量図作製者として氏名が記載され、押印がなされることを作製名義人は認識、認容していた。」と主張してきた。

当該主張は認められず、①地積測量図を偽造されることによって、名義人である審査請求人が一定の精神的苦痛を被ったのは明らかであるから、これは、審査請求人の人格権を侵害する不法行為に該当する。②一方、当該地積測量図が杜撰であるような場合は別として、地積測量図の作製名義人の審査請求人名義の冒用が審査請求人の名誉や信用を毀損したということとはできない。③損害を知った時とは被害者が損害の発生を現実に認識した時をさすものというべき

であるので、地積測量図に記載されている内容の証明年月日（発行年月日）から訴訟が提起された時までには3年間の消滅時効期間が経過していないものがあるから、消滅時効は完成していない。④香川県が行った不法行為は、審査請求人名義の地積測量図を偽造し、これを利用して分筆登記を行ったことであるから、民法724条後段の「不法行為の時」とは、同図面に基づいて分筆登記がされた時期と解するのが相当である、との判断が示されている。

一方、訴訟提起より20年以上前にされた分筆登記に関する偽造等の行為を原因とする損害賠償請求権は除斥期間経過により消滅している、との判断が示され、消滅時効及び除斥期間未達の2枚の地積測量図についての慰謝料額が〇〇円とした判決が確定した。

- (3) 前訴では、「違法性の判断は、地積測量図毎に行う」という考え方がとられていると解されたため、今後、除斥期間が経過していない地積測量図に関し、審査請求人から新たな訴訟が起こされる度に不法行為を原因とする損害賠償を命ぜられる可能性があるが、それは到底認められないとの判断から、処分庁は高松法務局観音寺支局と対応を協議し、令和2年6月1日、分筆登記時点から起算して20年が経過していない地積測量図の作製者欄の審査請求人氏名を削除する等の地積測量図訂正手続を実施しており、これが本件決裁記録手続である。

具体的には、地積測量図作製者名を違法とされた審査請求人名から、当該地積測量図作製年月日に、あるいは地積測量図作製時から何らかの理由で年月が経過している場合には対象不動産売買契約の準備段階において、当該県公共事業を担当していた県職員名に訂正している。

- (4) しかしながら審査請求人は、前訴、現訴を通じて「不法の公文書の訂正」を請求していたにも関わらず、現訴において、本件決裁記録手続を、偽造文書を秘密裏に訂正し「偽造」を続けていると主張するとともに、香川県が(3)の2段落目に記載している訂正後の地積測量図の作製者として記載されている県職員が地積測量図訂正日時時点で県を退職していることを理由に、「公務員でない者が地積測量図作製者として記載され審査請求人の人格や自尊心、名誉を更に深く傷つけている。」として、該当する地積測量図の損害賠償請求額の増額を請求するとともに、訂正後の元県職員の刑事告発を警察や検察に対し執拗に行っている状況である。

このように本件行政文書2は、進行中の争訟に関する被告側の証拠そのものであり、(4)のような審査請求人の主張や行動に鑑みると、今後の争訟の進行に影響を及ぼすおそれがあることから、非公開としたものである。

第5 審査会の判断

1 判断における基本的な考え方について

条例は、その第1条にあるように、県民の行政文書の公開を求める権利を具体的に明らかにするとともに、行政文書の公開に関し必要な事項を定めることにより、県の保有する情報の一層の公開を図り、県政に関し県民に説明する責務が全うされるようにし、県政に対する県民の理解と信頼を深め、もって地方自治の本旨に即した県政の発展に寄与することを目的として制定されたものであり、審査に当たっては、これらの趣旨を十分に尊重し、関係条項を解釈し、判断するものである。

なお、審査請求人は、本件処分のうち、本件行政文書2を非公開としたことを不服としているものであり、本件行政文書1を非公開としたことについては争ってはいないと解されることから、その妥当性については審査の対象に含めないこととする。

2 本件行政文書2について

香川県観音寺土木事務所（平成14年4月1日に香川県西讃土木事務所に改称）においては、法務局に提出される地積測量図を作製した当時、当該地積測量図の作製に直接関わっていない場合でも、測量士資格を有する県の職員の氏名が地積測量図の作製者として記載され、押印がなされていた。元県の職員である審査請求人は、地積測量図に審査請求人の記名・押印があるのは、名義の無断使用であり、公文書偽造であるとして、損害賠償請求訴訟を提起し、裁判では、消滅時効及び除斥期間の経過していない地積測量図について、審査請求人の主張が一部認められた。処分庁は、今後、除斥期間が経過していない地積測量図に関し、審査請求人から新たな訴訟が起こされる度に損害賠償を命ぜられる可能性があるが、それは到底認められないとの判断から、除斥期間の経過していない地積測量図の作製者欄の審査請求人の氏名を削除する等の地積測量図訂正手続を実施しており、当該手続のために作成したものが、本件行政文書2である。

本件行政文書2は、起案書、起案書の別紙、地積測量図訂正申出書の案及び訂正後の地積測量図の案で構成されている。

そして、本件行政文書2に記録された情報には、県の職員の職の名称、氏名及び印影が含まれている。また、訂正後の地積測量図の案には、債務者及び測量士（県の職員を除く。）の氏名も記載されている。

3 非公開情報該当性について

(1) 条例第7条第4号イ該当性について

本号は、県の機関等が行う事務又は事業の目的達成又は適正な執行の確保の観点から、当該事務又は事業に関する情報の中で、当該事務又は事業の性質、目的等からみて、公開することにより、将来の当該事務又は事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがある情報については、非公開とすることを定めたものである。また、「適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるもの」に該当するか

どうかを判断するに当たっては、「支障」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」の程度も単なる確率的な可能性では十分とはいえないものであると解される。

本号イは、契約、交渉又は争訟に係る事務に関し、県、国、県以外の地方公共団体、独立行政法人等、地方独立行政法人又は出資法人（以下「実施機関等」という。）の財産上の利益又は当事者としての地位を不当に害するおそれを例示するものである。

本号イにおいて、争訟に係る事務に関する情報が記録された行政文書を非公開とすることができる旨定めている趣旨は、実施機関等が一方当事者として争訟に対処するための内部的な方針に関する情報が公開されると、それが正規の交渉等の場を経ないで相手方当事者に伝わるなどして、紛争の公正、円滑な解決を妨げるおそれがあるからであると解され、本号イにいう「争訟に係る事務」に関する情報とは、現在係属し、又は係属が予想される争訟についての対処方針の策定やそのために必要な事実調査等、個別具体的な争訟の追行に係る事務に関する情報にとどまらず、一般的な争訟事務に関する対処方針の策定や事実調査の手法等の情報をも含むものと解するのが相当である。一方、争訟の対象となる行政上の行為の行われる過程において、当該行政上の行為の適正を保持するために作成し、又は取得した文書は、争訟に係る事務に関して作成し、又は取得した文書ではないことからすると、これが、当該行政上の行為に係る争訟において証拠として提出されることがあり得るとしても、直ちにこれを争訟に係る事務に関する情報であると解することはできない。

この基本的な考え方に基づき、本件行政文書2の本号イ該当性について、以下検討する。

処分庁は、本件行政文書2については、現在係争中の争訟に直接対応するために作成した行政文書であることから、争訟の円滑な遂行に支障を及ぼすおそれがあると主張する。

当審査会が見分したところ、本件行政文書2は、地積測量図の作製者欄に記載された氏名の訂正手続を行う過程で、当該訂正手続の適正を保持するために作成された文書であり、争訟についての対処方針の策定やそのために必要な事実調査の過程で取得された情報であるとは認められない。よって、争訟に係る事務に関する情報であるとはいえず、本号イに該当しないと判断される。

(2) 条例第7条第1号該当性について

本件行政文書2には、個人の氏名等が記載されていることから、本号該当性について、以下検討する。

本号は、個人の尊厳及び基本的人権の尊重の立場から、個人に関する情報は最大限に保護されることが必要であるため、特定の個人が識別され得る情報は、

原則として非公開とすることを定めたものである。また、我が国において、プライバシーの具体的な内容が法的にも社会通念上も必ずしも明確ではなく、その内容や範囲は事項ごと、各個人によって異なり得ることから、本条例は、プライバシーであるか否か不明確な情報も含めて、特定の個人が識別され得る情報を包括的に非公開として保護することとした。加えて、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についても、非公開とすることを定めたものである。

しかし、これらの個人に関する情報には、個人の権利利益を侵害しないと考えられ、非公開とする必要のない情報及び公益上の必要があると認められる情報も含まれているので、これらの情報を本号ただし書で規定し、公開することを定めたものであると解される。

ア 本件行政文書2のうち、訂正後の地積測量図の案に記載された債務者及び測量士（県の職員を除く。）の氏名について

当審査会が見分したところ、これらの情報は、特定の個人を識別することができる個人に関する情報であるが、地積測量図は、不動産登記法（平成16年法律第123号）第121条第1項の規定に基づき、何人も法務局で手数料を納付して写しの交付を受けることができることから、本号ただし書アの法令の規定により公にされている情報に該当すると判断される。

イ 本件行政文書2に記載された県の職員の職の名称、氏名及び印影について
当審査会が見分したところ、これらの情報は、特定の個人を識別することができる個人に関する情報であるが、本号ただし書ウの公務員の職務の遂行に係る情報に該当すると判断される。

4 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 審査会の審査経過

(略)