

## 熊本県情報公開審査会の答申(平成14年10月22日付け答申第75号)の概要

### 1 事案の概要

- (1) 平成13年6月1日付けで実施機関(熊本県知事:上益城地域振興局農林部農業振興課)に対して、平成11年7月16日付けの農地法第3条の農地の権利移転(売買)の許可に関する書類について開示請求があった。
- (2) この開示請求に対して、実施機関は、平成13年6月15日付けで、  
農地法第3条に係る農地の所有権移転許可証(平成11年7月16日付け熊本県指令上益城農第11号)  
許可申請書  
許可申請書の添付文書
- ・ 農業委員会が発行した農地譲受人の耕作証明書
  - ・ 対象農地のある農業委員会が発行した農業委員会意見書
  - ・ 農地譲受人の住民票
  - ・ 農地譲渡人の印鑑登録証明書
  - ・ 許可対象農地の登記簿謄本
- を特定し、このうち農業委員会意見書の一部を開示し、他は旧条例第8条第2号(個人識別情報)に該当するとの判断により不開示とする部分開示決定を行った。
- (3) 上記部分開示決定に対し、平成13年6月25日付けで開示請求者から、異議申立てが行われた。
- (4) 実施機関は、この異議申立てに対する決定を行うに当たり、平成13年7月26日付けで熊本県情報公開審査会に諮問を行った。
- (5) 今回の答申は、この諮問に対する答申である。

### 2 答申の概要

- (1) 主な争点及び審査会の判断要旨  
別表1のとおり
- (2) 開示・不開示等の具体的判断  
別表2のとおり

別表 1

異議申立人の主張の要旨	実施機関の主張の要旨	審査会の判断の要旨
<p>農地法第3条の許可申請は、農地の拡大すなわち農業の拡大を図るための申請であるから、そこに書かれている情報の開示・不開示は、旧条例第8条第3号(事業情報)で判断すべき。</p>	<p>本件行政文書に記載されている個人の住所、氏名、年齢、所有農地等の状況、許可申請に係る農地の所在地などは、いずれも旧条例第8条第2号の個人識別情報に当たるので開示できない。 審査会の先例でも、農地法第3条の許可申請関係文書の情報は個人識別情報であるとの見解が示されている。</p>	<p>農業も事業に当たると解するので、農地の権利移転についての許可関係文書に記載されている情報のうち農業経営に関する情報は、旧条例第8条第3号により判断し、その他の農業経営と直接関連しない個人に関する情報は、同条第2号により判断すべきである。 審査会の先例では、農地の権利移転許可申請に係る文書について、一般的に個人情報に該当するという考え方を示したが、今回当該情報の性質についてあらためて審議した結果、同条第3号により判断すべき部分があるとの結論に至り、前回答申の判断を変更する。</p>
<p>農地法では、不耕作目的での農地の売買は許されていないから、農地は事業用資産と見るべきである。</p>	<p>我が国の農業形態として、農地は農家世帯の財産として代々受け継がれてきた実態があり、農地の処分(取得)は、財産の処分(取得)として、保護されるべき個人情報と考えるのが一般的である。</p>	<p>農地は農家世帯の財産であるという一面は肯定できるが、そのことをもって農業は事業に該当しないとまでは言えない。</p>
<p>何人も閲覧できる登記簿謄本を、許可申請書と一体をなす文書だからとして開示しないのは意味がない。 旧条例は、何人も閲覧できる情報を、開示しないことができる個人情報から除外しており、規定どおり開示すべきである。</p>	<p>登記簿謄本は、法令で農地の権利移転許可申請の添付書類として規定された文書であり、許可申請書と一体をなす書類である。これを開示すれば、必然的に他の行政文書に記録された個人情報も明らかとなるので開示できない。</p>	<p>他の法令等で情報公開条例と同様の開示手続が定められている場合には、条例上の開示請求の対象とならない(条例第18条第1項)。登記簿謄本は、不動産登記法第21条で閲覧、写しの交付請求が規定されており、情報公開条例では請求対象外として不開示とするのが相当である。</p>
<p>個人情報に当たるとしても、旧条例第8条の規定は、「開示しないことができる」となっており、実施機関に開示、不開示の裁量の余地が残されていると解されるので、前向きに情報を開示すべきである。</p>	<p>旧条例第8条の規定は、開示が原則である中で、同条各号のいずれかに該当するときは開示しないこととされているものであり、実施機関に裁量を許す趣旨ではない。</p>	<p>旧条例第8条の「開示しないことができる」とは、原則開示の例外として、同条第2号に該当するものは開示しないこととしたもので、実施機関に開示、不開示の裁量を許す趣旨ではない。</p>
<p>農地を取得する資格のない者に許可が行われており、これらの違法な手続きを正すことや、当該農地をめぐる予想される社会的トラブルを防ぐことなど公益上の必要性からも開示が必要である。</p>	<p>個人の農地の処分(取得)のために行われた申請及び許可に関する文書であり、公益上開示することが必要な情報ではない。</p>	<p>ここまでの判断で開示すべきものとした情報により、本件許可処分の概要は把握できるものと思われ、また本件土地をめぐる切迫した社会問題が発生しているとも認められないので、公益上の理由によりさらに開示することは相当ではない。</p>

<p>実施機関は、異議申立人の主張が不適当な開示請求手段にあたるというが、書類の不備について今日まで指摘も拒否もされていない。</p>	<p>条例第10条にもあるように、異議申立てにおいて個人名を特定して開示を求めることを条例は想定しておらず、本件異議申立ては条例の趣旨に反する不適当な請求手段である。</p>	<p>本件行政文書のうち、一定部分は事業に関する情報とみて開示相当と判断するので、その限りでは実施機関の懸念は解消されるものと考ええる。</p>
---	---	--

別表 2

開示・不開示の判断 本件行政文書	開示すべき情報	不開示とすべき情報
許可証 許可申請書 農業委員会意見書	事業情報に該当するもの <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 農地譲渡人及び譲受人の氏名、職業</li> <li>・ 農地譲受人の性別、専業・兼業の別、所有農地、所有農機具、農業従事日数</li> <li>・ 農地譲渡の理由</li> <li>・ 許可対象農地の所在、地番、地目、面積、普通収穫高、利用状況</li> </ul>	旧条例第8条第2号(個人識別情報)に該当するもの <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 農地譲渡人及び譲受人の住所、年令、印影、両者の関係</li> <li>・ 農地譲受人の世帯員数</li> <li>・ 農地譲受人の世帯員(構成員)の氏名、年令、性別、譲受人との続柄</li> </ul> 事業情報のうち旧条例第8条第3号(事業者の正当な利益を害するもの)に該当するもの <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 対象農地の取引価格</li> </ul>
農業委員会の耕作証明書	農地譲受人の住所の判明につながる部分を除いた部分	農地譲受人の住所の判明につながる部分 <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 証明番号中の市町村名</li> <li>・ 農業委員会名中の市町村名</li> <li>・ 会長の氏名及び印影</li> </ul>
住民票	———	旧条例第8条第2号(個人識別情報)に該当
印鑑登録証明書	———	同 上
登記簿謄本	———	条例第18条第1項(他の法令との調整等)に該当し、条例の適用対象外

諮問実施機関	：熊本県知事（上益城地域振興局農林部農業振興課）
諮問日	：平成13年 7月26日
答申日	：平成14年10月22日（答申第75号）
事案名	：農地法第3条に係る農地の権利移転許可申請関係文書の部分 開示決定に関する件（平成13年諮問第107号）

## 答 申

### 第1 審査会の結論

熊本県知事（以下「実施機関」という。）が部分開示とした別表の「開示請求に係る行政文書名」欄に掲げる行政文書については、同表の「不開示とすべき部分」欄に掲げる部分を除き、開示すべきである。

### 第2 諮問に至る経過

- 1 平成13年6月1日、異議申立人は、熊本県情報公開条例（平成12年熊本県条例第65号。以下「条例」という。）第5条の規定に基づき「平成11年7月16日付熊本県指令上益城農第11号および添付文書（農地法施行規則第2条で定めた事項を記載した申請人本人の許可申請書 申請人を農地取得の有資格者と認定した嘉島町農業委員会の文書 甲佐町農業委員会の意見書 その他の添付文書）」について開示請求を行った。
- 2 平成13年6月15日、実施機関は、当該開示請求に係る行政文書（以下「本件行政文書」という。）として、農地法（昭和27年法律第229号）第3条に係る農地の所有権移転許可申請に対して実施機関名で発行された平成11年7月16日付け熊本県指令上益城農第11号の許可証（以下「許可証」という。）を特定するとともに、その関係文書として平成11年6月に農地の権利譲渡人と譲受人の連署で提出された「農地法第3条の規定による許可申請書」（以下「許可申請書」という。）、平成11年4月9日付けで譲受人の住所地の農業委員会から発行された譲受人についての耕作証明書（以下「耕作証明書」という。）、平成11年6月28日付けで甲佐町農業委員会から発行された「農地法第3条第1項許可申請に係る農業委員会意見書」（以下「農業委員会意見書」という。）並びに許可申請書の添付文書である平成11年4月9日付けで発行された譲受人の

住民票（以下「住民票」という。）、平成11年3月23日付けで発行された譲渡人名義の印鑑登録証明書（以下「印鑑登録証明書」という。）及び本件許可申請に係る農地の登記簿謄本（以下「登記簿謄本」という。）をそれぞれ特定した。

実施機関は、本件行政文書が平成13年3月31日以前に作成又は取得した文書であることから、条例附則第9項に基づき、同条例による全部改正前の熊本県情報公開条例（昭和61年熊本県条例第37号。以下「旧条例」という。）により開示、不開示の判断を行った。そして、本件行政文書のうち農業委員会意見書については、旧条例第8条第2号に該当することを理由に、土地10アール当たり平均対価、当事者の住所、氏名、職業、両当事者の関係、所有・経営する土地面積、世帯員（構成員）、専業・兼業の別、譲渡の理由、譲受人の所有状況の大農機具、譲渡人及び譲受人の印影、許可を受けようとする土地の所在、地番、面積、利用状況及び所有者氏名を除外して開示し、その余については不開示とする決定（以下「本件部分開示決定」という。）を行った。

3 平成13年6月25日、異議申立人は、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、実施機関に対して本件部分開示決定を不服とする異議申立てを行った。

4 平成13年7月26日、実施機関は、この異議申立てに対する決定を行うに当たり、条例第19条第1項の規定に基づき、当審査会に諮問を行った。

### 第3 異議申立人の主張の要旨

異議申立ての趣旨は、本件部分開示決定を取り消すとの決定を求めるものであり、異議申立人が異議申立書、意見書、再意見書及び口頭意見陳述で主張している異議申立ての理由は、概ね次のとおり要約される。

#### 1 個人の事業に関する情報であることについて

(1) 実施機関は、本件行政文書について、「個人に関する情報」に該当することを理由に旧条例第8条第2号を適用して不開示としているが、農地は農業という事業の資産であるから事業を営む個人の事業に関する情

報にあたり、旧条例第8条第3号を適用すべきである。加えて、譲受人は実際は農業に従事していないので、同号が開示とすべきものと定めている「競争上の地位その他正当な利益を害すると認められるもの」には該当しない。

- (2) 農地法では、不耕作目的での農地の取得は禁じられているので、「農地の処分(取得)は、事業用の資産の処分(取得)というより農家世帯における財産の処分(取得)」という実施機関の考えは誤りである。
- (3) 本件における「特定の個人」のことは、地元住民にとっても異議申立人にとってもよく知られているから、秘匿しなければならない情報ではない。

## 2 登記簿謄本、住民票について

旧条例第8条第2号ただし書イで、「法令等の規定により、何人でも閲覧することができる」とされている情報は開示することとなっている。

登記簿謄本は、不動産登記法(明治32年法律第24号)第21条の規定により、何人でも手数料を納めて交付、閲覧の請求ができる文書であるから、許可申請書と一体をなすという特殊性があるから開示できないという実施機関の主張は、不可解な論理である。

住民票についても、制限はあるものの一定の手続をとれば何人も入手できる文書であり、旧条例第8条第2号ただし書イで開示しないことができる情報から除外されている「法令等の規定により、何人でも閲覧することができる」とされている情報に該当する。

## 3 不開示規定の裁量性及び公益上の観点からの開示について

- (1) 旧条例第8条本文では、同条各号のいずれかに該当する情報が記録されているときは、当該行政文書の開示をしないことができると規定されている。この「開示をしないことができる」とは、実施機関に開示、不開示の裁量の余地が残されていると解釈できるのであって、実施機関が「原則として個人に関する一切の情報は不開示」とする主張は間違いであり、条例第1条の趣旨に則り、前向きに情報を開示すべきである。
- (2) 本件許可処分は、虚偽の申告に基づき十分な調査もないまま行われ、その結果、農地を取得する資格のない者に許可が行われている。これらの違法な手続きを正すという公益上の必要性から全面開示が必要である。

( 3 ) 本件許可処分について、県には説明しようとする意思が感じられない。  
本件の開示を通じて、熊本県の情報公開を一步進めるという公益がある。

( 4 ) 譲受人が所有する土地の活用をめぐって、地域住民とのトラブルが起きるおそれがある。これを防ぐという公益上の必要性からも開示が必要である。

#### 4 開示請求の方法の妥当性について

異議申立人は、一連の開示請求の手續の不備について、これまで指摘を受けたことはない。不適當な請求手續であり、存否応答拒否をすべきとの実施機関の主張は、知る権利を奪うものである。

### 第 4 異議申立てに対する実施機関の説明要旨

#### 1 旧条例第 8 条第 2 号 ( 個人識別情報 ) 該当とした理由

( 1 ) 本件行政文書のうち、許可申請書には個人の住所、氏名、年齢、職業、所有農地の面積や農機具等の財産、申請に係る農地の地番、面積、取引価格等の情報が記録され、許可申請書以外の行政文書 ( 許可証、耕作証明書、住民票、印鑑証明書 ) にも、個人の住所、氏名等の情報が記録されているが、これらの情報は「個人に関する情報であって、特定の個人が識別され、又は識別され得る情報」( 以下「個人識別情報」 ) という。) であることは明らかである。

部分開示とした農業委員会意見書の不開示部分についても同様である。

また、これらの情報は、例外的に開示すべきものとして規定されている同号ただし書きから二までのいずれにも該当しない。

( 2 ) 我が国における農業は、主として世帯単位で営まれており、農地は農家世帯の財産として代々受け継がれてきた実態があり、当事者にとって農地の処分 ( 取得 ) は、事業用の資産の処分 ( 取得 ) というより農家世帯における財産の処分 ( 取得 ) であり、当該世帯や個人にとって財産の処分 ( 取得 ) に係る情報は、守られるべきプライバシーに関する情報と考えるのがより一般的である。

( 3 ) 審査会の先例でも、農地売買に関する情報は個人識別情報であり、また特定個人の申請等については、当該文書の存否そのものが保護すべき個人情報に該当するという見解が示されている。

## 2 登記簿謄本について

登記簿は、不動産登記法第21条の規定により何人も交付、閲覧を請求できるものであるが、農地法第3条の許可申請書に添付される登記簿謄本は、農地法施行規則第2条で法定添付文書とされており、許可申請書と一体をなす文書である。したがって、単独文書としてではなく、許可申請書と組み合わせて判断すべきである。本件の場合、登記簿謄本を開示すれば、当該謄本に記載された土地の所在、地番、所有者等の情報を通じて、許可申請書に記載された個人の住所、氏名等が必然的に明らかになり、事実上、特定の個人が判明することになるため不開示とすべきである。

## 3 不開示規定の裁量性及び公益性の観点からの開示について

- (1) 旧条例第8条の規定は、同条各号のいずれかに該当する情報が記録されている場合は、原則開示の例外として開示しないこととされているものであり、実施機関に開示又は不開示の裁量が認められているものではない。
- (2) 本件行政文書は、個人の農地の所有権移転を目的として行われた農地法第3条に係る申請及び許可処分に関する文書であり、当該行政文書に記載された情報そのものが住民の生命、身体、財産の保護その他公共の安全確保のため、公にすることが必要な情報であるとは認められない。

## 4 開示請求の方法の妥当性について

異議申立人は、当初は個人名を特定しないで開示請求を行い、異議申立ての過程で、特定個人に係る行政文書であることを明らかにした上で情報の開示を要求しており、個人名を特定した開示請求へと実質的に変更されたものと解される。文書の存否応答拒否について規定した条例第10条を適用すべき案件であるが、現時点ではそれもできない。条例はこのような請求方法を想定しておらず、異議申立てに応答することで結果的に特定の個人情報が開示されてしまうことになる。このことは、条例の趣旨に著しく反すると考えられる。

## 第5 審査会の判断

当審査会では、本件行政文書の内容を見分した上で、異議申立人の主張の内容及び実施機関の説明内容から、本件部分開示決定の妥当性について



審議した結果、以下のように判断する。

#### 1 本件行政文書について

農地法第3条は、農地の所有権を移転する場合は、農業委員会又は都道府県知事の許可を必要とする旨規定している。具体的には、権利を取得する者の住所と農地が同一市町村内にある場合は農業委員会の許可を必要とし、住所と農地が異なる市町村にある場合は都道府県知事の許可を必要としている。

異議申立人が開示を請求している文書は、この農地法第3条に係る農地の所有権移転に際して作成された申請及び許可に関するもので、次の文書で構成されている。

##### (1) 許可証

許可証は、農地法第3条第1項の規定により、農地の譲渡人及び譲受人が連署で行った当該農地の所有権移転許可申請に対し、実施機関が許可を行うに当たって当該譲渡人及び譲受人へ個別に発行した文書の案文であり、これには当該譲渡人及び譲受人の住所及び氏名、許可する土地の所在、地番、地目及び面積等が記載されている。

##### (2) 許可申請書

許可申請書は、農地の譲渡人及び譲受人から連署で対象農地のある農業委員会へ提出された文書であり、当該譲渡人及び譲受人の印影、氏名、年令、職業及び住所、権利を設定し又は移転しようとする事由の詳細、契約の内容、当事者の所有農地面積、権利を取得しようとする者又はその世帯員の農業従事等の状況及び農機具の保有状況、許可を受けようとする土地の所在、地番、地目、面積、10アール当たり普通収穫高、利用状況及び所有者氏名等が記載されている。

##### (3) 耕作証明書

耕作証明書は、農地の譲受人の住所地にある農業委員会が作成した当該譲受人の耕作の事実を証明する文書であり、譲受人の住所、氏名、自作地面積等が記載されている。

##### (4) 農業委員会意見書

農業委員会意見書は、本件許可申請に基づき対象農地のある町の農業委員会が作成した文書であり、農業委員会の許可・不許可の意見、土地10アール当たり平均対価、当事者の住所、氏名及び両当事者の関係、

譲受人の所有・経営する土地面積、世帯員（構成員）、専業・兼業の別、譲渡の理由、譲受人の大農機具の所有状況、譲渡人及び譲受人の印影、許可を受けようとする土地の所在、地番、地目、面積、10アール当たり普通収穫高、利用状況及び所有者氏名等が記載されている。

(5) 許可申請書の添付文書

許可申請書の添付文書は、農地の譲渡人及び譲受人が本件許可申請を行うに当たって添付した譲受人の住民票、譲渡人の印鑑登録証明書及び対象農地の登記簿謄本である。

なお、本件行政文書は、全て平成13年3月31日以前に実施機関が作成又は取得した文書であるから、条例附則第9項に基づき、条例第7条から第9条までの規定にかかわらず、旧条例第8条の規定により開示、不開示の判断を行うことになる。

2 旧条例第8条第2号及び同条第3号の適用区分について

(1) 本件行政文書に記録された農地法第3条に係る農地の所有権移転に関する情報について、実施機関が「農地の所有権移転に関する情報は個人識別情報である」との考えに基づき、旧条例第8条第2号を適用したことに対し、異議申立人は、「農業という事業を営む個人の当該事業に関する情報であって、旧条例第8条第3号を適用すべき」と主張しているため、まずこの点について検討する。

(2) 旧条例第8条第2号本文は、開示しないことができる情報として、「個人に関する情報であって、特定の個人が識別され、又は識別され得るもの」と規定しているが、「事業を営む個人の当該事業に関する情報」は、個人に関する情報から除くとしている。一方、同条第3号本文は、開示しないことができる情報として、「法人その他の団体に関する情報又は事業を営む個人の当該事業に関する情報であって、開示することにより、当該法人等又は当該事業を営む個人の競争上の地位その他正当な利益を害すると認められるもの。」と規定している。

すなわち、事業を営む個人の当該事業に関する情報は、個人のプライバシーの保護を目的とする同条第2号の適用を除外し、同条第3号で判断することになっている。

ここで、「事業」とは、資本を基礎として、あるいは一定の知識・技能に基づき、物品又はサービスを提供して対価を得る目的で反復継続さ

れる活動全般を指すものと解され、農業も一般的に事業に該当するものと判断する。また、「当該事業に関する情報」とは、事業内容、事業用資産、事業所得等事業活動に関する一切の情報（当該事業活動と直接関係のない個人に関する情報は除かれる。）と解するのが相当である。

この点につき本件行政文書を見るに、本件行政文書は、農地法第3条の許可に係る一連の書類であり、その内容は、農業従事者から他の農業従事者へ農地（耕作の目的に供される土地）が譲渡されることに関するものである。そこに記録されている情報としては、譲渡の対象とされた農地の所在地、譲受人の農業従事の状況などがあるが、これらの情報のうちの多くは、農業従事者の行う農業経営の状況についての情報と見るのが相当であるから、旧条例第8条第2号の規定から除外されている「事業を営む個人の当該事業に関する情報」と解し、その開示の是非については同条第2号によるのではなく、同条第3号により判断すべきものとする。

ただし、本件行政文書に記録された情報の中には、個人の住所、年齢等農業従事者の農業経営の状況とは直接関連しない個人識別情報に該当する情報も含まれており、これらの情報については同条第2号により判断することが必要である。

- (3) なお、実施機関は、「我が国における農業は、主として世帯単位で営まれており、農地は農家世帯の財産として代々受け継がれてきた実態があり、当事者にとって農地の処分（取得）は、事業用の資産の処分（取得）というより農家世帯における財産の処分（取得）であり、当該世帯や個人にとって、財産の処分（取得）に係る情報は、守られるべきプライバシーに関する情報と考えるのがより一般的である。」と主張する。

確かに農業は世帯において代々受け継がれてきた場合が多く、世帯の存在と緊密に関連しているという一面があることは肯定できるけれども、例えば個人商店においても同様の場合があるが、代々受け継がれることをもって事業に該当しないとは言えず、農業に関しても同様と考える。

### 3 旧条例第8条第3号該当性について

- (1) 上記2の考えに基づき、まず本件行政文書のうち許可証、許可申請書、耕作証明書及び農業委員会意見書について、事業を営む個人の当該事業に関する情報に該当する情報及びその開示、不開示について判断する。
- (2) これらの文書に記録されている情報のうち、譲渡人及び譲受人の氏名、

職業、権利を設定し又は移転しようとする事由の詳細、所有権移転の時期、反当取引価格、当事者の所有農地面積、権利を取得しようとする者の氏名、性別、農作業従事日数、農機具の保有状況、許可対象農地の所在、地番、地目、面積、10アール当たり普通収穫高、利用状況、所有者氏名、農業委員会の許可・不許可の意見、10アール当たり平均対価、譲受人の農業従事者数、雇傭労力、専業・兼業の別及び譲渡の理由は、農業経営の状況に係る情報であり、事業を営む個人の当該事業に関する情報に該当するものと判断する。

この場合、譲渡人及び譲受人の氏名については、農業経営主体を示す情報であると考えられるので、事業を営む個人の当該事業に関する情報と解するのが相当である。

- (3) 上記(2)の情報のうち、許可申請書の反当取引価格及び農業委員会意見書の土地10アール当たり平均対価は、本来取引の当事者のみが保有する情報であって、一般に広く公開すべきものとは考えられないので、開示することにより当該事業を営む個人の正当な利益を害するものと認められ、同条第3号本文に該当する。同号ただし書の該当性については後述する。

その余の個人の事業に関する情報については、開示することにより事業を営む個人の競争上の地位その他正当な利益を害するとは認められないので開示相当と判断する。

なお、異議申立人は、譲受人は実際には農業に従事していないので、本件行政文書中には、旧条例第8条第3号に規定する「競争上の地位その他正当な利益を害すると認められるもの」はないと主張するので、この点について検討する。

異議申立人は、異議申立人自身の調査結果に基づき上記のような主張を行っているが、譲受人が農業に従事しているかどうかを認定する権限は実施機関にあり、当審査会に当該事実の有無について審査する権限はなく、異議申立人の主張する内容が確定した事実、若しくは明白な事実となっていとも認められない。したがって、譲受人が農業に従事していないことを前提として、開示、不開示を判断することは適当でなく、本件行政文書の記載内容に基づき判断することが相当と考える。

#### 4 旧条例第8条第2号該当性について

( 1 ) 次に、上記 3 ( 1 ) に掲げた行政文書に記録されている情報のうち、旧条例第 8 条第 2 号該当性について検討する。

農地の譲渡人及び譲受人の印影、年令、権利を取得しようとする者又はその世帯員の耕作事業に従事している状況のうちの世帯員の氏名、年令、性別、権利取得者との続柄、世帯員数及び両当事者の関係の部分は、いずれも農業という事業の内容に直接係わるものとは言えず、個人に関する情報であって、特定の個人が識別され、又は他の情報と組み合わせることにより識別され得るものと認められるので、旧条例第 8 条第 2 号本文に該当する。

( 2 ) 譲渡人及び譲受人の住所は、通常、個人識別情報に該当する。なお、譲受人の住所については農地法第 3 条第 2 項第 8 号により、同条の許可要件の一つとなっているので、その限りにおいては事業情報であると見る余地が全くないわけではないが、住所は個人の事業も私生活も含めた生活の本拠地という要素が強い。したがって、譲渡人及び譲受人ともに住所は個人識別情報と解するのが相当である。

( 3 ) 耕作証明書については、上記 ( 2 ) のとおり農業従事者の住所は、個人識別情報と解するので、同証明書中の住所の判明につながる部分、すなわち農業委員会名の町名部分、会長名、印影、証明番号の町名が分かる部分は個人識別情報と判断する。

( 4 ) 上記 ( 1 )、( 2 ) 及び ( 3 ) において、個人識別情報と判断した情報は、いずれも旧条例第 8 条第 2 号ただし書イ、ロ及びハのいずれにも該当しない。同号ただし書ニの該当性については後述する。

( 5 ) なお、異議申立人は、本件における「特定の個人」のことは、地元住民からもよく知られ、異議申立人もよく知っているので、秘匿しなければならない情報ではないと主張するが、条例による情報の開示は、何人に対しても同様に行うべきものであり、開示請求を行う者がその内容をどこまで知っているかによって開示内容を変えることはできない。したがって、本件の個人識別情報についても、上記のとおり原則的な取扱いをすることが適当である。

## 5 住民票、印鑑登録証明書及び登記簿謄本について

### ( 1 ) 住民票について

住民票は、個人の住所、氏名、生年月日等の個人識別情報が記録され

たもので、農業経営の状況とは直接の関連性が薄い。したがって、通常、個人の事業情報ではなく、旧条例第8条第2号本文に該当する情報と解される。

異議申立人は、住民票は一定の手続をとれば何人も入手できる文書であり、旧条例第8条第2号ただし書イで開示しないことができる情報から除外されている「法令等の規定により何人でも閲覧することができる情報」に該当すると主張しているので、この点について検討する。

住民基本台帳法（昭和42年法律第81号）第11条第1項には、何人も市町村長に対し、住民基本台帳の一部の写しの閲覧を請求できる旨の規定があるが、同条第3項ではその請求が不当な目的によることが明らかなきなどは、市町村長は請求を拒むことができるとの規定もある。同法第12条の住民票の写し等の交付に関する規定も概ね同様となっている。

このように、住民票の閲覧等は一定の制約を受ける場合があることから、旧条例第8条第2号ただし書イの「法令等の規定により何人でも閲覧することができる情報」には該当しないと解することが相当である。

また、同号ただし書ロ及びハのいずれにも該当しない。同号ただし書ニの該当性については後述する。

#### （2）印鑑登録証明書について

印鑑登録証明書は、個人の実印の印影、住所、氏名、生年月日等が記録されている市町村発行の文書であって、一般に、農業経営の状況とは関連性はなく、旧条例第8条第2号の個人識別情報に該当するものと考えられる。また、印鑑登録証明書の交付請求ができるのは、印鑑登録証の交付を受けた本人、あるいはその代理人に限られ、何人も写しの交付を受けることができる行政文書には当たらないため、同号ただし書イに該当せず、ロ及びハにも該当しない。同号ただし書ニの該当性については後述する。

#### （3）登記簿謄本について

不動産登記法第21条によれば、何人でも手数料を納めて、登記簿の閲覧や登記簿謄本の交付を請求できることとされており、異議申立人はこのことを理由に登記簿謄本を開示すべきと主張し、実施機関は「当該謄本に記載された土地の所在、地番、所有者等の情報を通じて、許可申請書に記載された個人の住所、氏名等が必然的に明らかになり、事実上、特定の個

人が判明することになるため、不開示とすべき」と主張している。

ところで、条例第18条第1項は、「この章の規定は、法令又は他の条例の規定により、何人にも開示請求に係る行政文書が第16条第3項本文に規定する方法と同一の方法で開示することとされている場合には、適用しない。」との趣旨を定めている。これは、条例と同様の条件、方法で行政文書を開示する手続が定められている場合には、重ねて条例に基づく開示を認める必要がないことから、条例による開示請求の対象としないことを定めたものである。そして、不動産登記法第21条の規定を見れば、開示の条件、方法は条例の場合と同様であると判断される。

そうすると、本件行政文書中の登記簿謄本については、条例第18条により条例第2章の規定は適用されないこととなるので、不開示とすることが相当である。

## 6 不開示規定の裁量性及び公益上の観点からの開示について

(1) 異議申立人は、旧条例第8条本文の「開示しないことができる」というのは、開示、不開示の裁量の余地が残されていると解釈できるので、条例第1条の趣旨に則り前向きに開示すべきである旨主張しているので、この点について検討する。

旧条例第8条本文は、「開示の請求に係る公文書に次の各号のいずれかに該当する情報が記録されているときは、当該行政文書を開示しないことができる。」と規定している。

当審査会の調査によれば、ここでいう「開示しないことができる」との文言は、実施機関において、これまで請求のあった行政文書に本条各号のいずれかに該当する情報が記録されている場合は、原則開示の例外として当該行政文書を開示しないこととしたもので、当該実施機関に行政文書を開示すること又は開示しないことについての裁量を許す趣旨ではないものと解釈、運用されてきた経緯があり、この解釈、運用は当審査会としても妥当なものとする。

当審査会は、この答申において、上記のとおり個人の事業に関する情報及び個人識別情報の区分について原則的な考え方を示しつつ、個々の情報について、開示、不開示の判断を行ってきた。そして、旧条例第8条本文は上記のとおり解釈するのが相当であると判断するので、これを根拠として更に開示することは相当ではない。

(2) 本件部分開示決定に対し、異議申立人は、「本件許可処分は、虚偽の申告に基づき十分な調査もないまま行われ、その結果農地を取得する資格のない者に許可が行われている。これらの違法な手続きを正すという公益上の必要性から全面開示が必要である。」、「譲受人が所有する土地の活用をめぐる、地域住民とのトラブルが起きるおそれがある。これを防ぐという公益上の必要性からも開示が必要である。」等、公益性の観点からの開示を主張している。

旧条例第8条第2号ただし書二は、個人識別情報であっても「法令等の規定による許可、免許、届出等に際して実施機関が作成し、又は取得した情報であって、開示することが公益上必要であると認められるもの」は開示することを、また同条第3号ただし書イ、ロ及びハには、原則としては開示できない個人の事業情報であっても、公益上必要な場合には開示することを定めている。

これらの各条文の文言とこれまで採られてきた解釈運用から判断すると、これらの規定の趣旨は、個人の生命、身体、財産の安全や公共の安全等に影響を及ぼす重大な事態、あるいはこれに準ずる事態が発生し、又はそのおそれがある場合に、その事態の解消に資するため、原則としては不開示とすべき情報をあえて開示するというところにあるものと解する。

ところで、当審査会がこの答申においてこれまで判断してきたところによれば、本件行政文書中なお不開示となる情報は、譲渡人及び譲受人の住所、譲受人の世帯員の情報及び住民票等の個人識別情報並びに事業に関する情報であって当事者のみが管理すべきものと考えられる農地の取引価格である。

そこで、これらの情報が異議申立人の主張するような公益上の観点から更に開示が必要であるかについて考えるに、これまでの検討により開示すべきものとした情報により、本件許可処分の概要は把握できるものと思われ、また本件土地をめぐる切迫した社会問題が発生しているとも認められない。よって、これらの情報が旧条例第8条第2号ただし書二、あるいは同条第3号ただし書イ、ロ又はハに該当するものとして開示することは相当ではない。

## 7 開示請求の方法の妥当性について



実施機関は、異議申立人が異議申立てにおいて本件行政文書が特定の個人に係るものであることを示したことについて、条例はこのような開示請求の方法を想定しておらず、異議申立てに回答することが結果的に特定個人の情報の開示につながる事となり、これは条例の趣旨に反するのではないかと主張する。

当審査会は、本件行政文書に記載された情報のうち一定の部分を個人の事業に関する情報と見て開示相当と考えるので、その限りにおいては実施機関の懸念は解消されるものと思われるが、開示請求の対象文書が主として個人情報（個人の事業に関する情報を除く。この項において同じ。）で構成されている場合も考えられるので、付言する。

主として個人情報で構成されている文書について開示請求があった場合に、まず、それが特定の個人に係るものであることを明らかにした上での開示請求であって、条例第10条の規定に該当する場合には、文書の存否を明らかにせず不開示とすることができる。

特定の個人に係るものであることを明らかにしない形での開示請求であれば、通常、個人識別情報その他の不開示情報を除外して開示することとなる。その後の異議申立てにおいて、異議申立人が、当該文書は特定の個人に係るものであることを明らかにして、当初に開示された以上の内容の開示を求めることは有り得るかも知れないが、これに対して実施機関は、当該文書が異議申立人のいう特定個人に係るものであるか否かについて言及することなく、異議申立てに対する決定を行うことは可能であると思われる。

条例第10条の趣旨は、実施機関の行為によって開示すべきでない個人情報が開示されてしまう結果となることを防ぐところにあり、上記のような対応をとることによって、実施機関は個人情報を保護するという責務を果たすことができる。

また、異議申立人が異議申立てにおいて、当該文書は特定の個人に係るものであることを明らかにするにせよしないにせよ、特定の申請書等について開示請求が行われる場合には、もともと異議申立人としては当該文書が誰に関するものであるかは知っている場合が多いと考えられるので、実施機関が異議申立てに回答することが個人の情報を開示することにつながるとまで懸念する理由は乏しいように思われる。

なお、異議申立てにおける異議申立人と実施機関とのやり取りを第三者が見た場合には、異議申立人の主張を拠り所として当該文書が特定の個人に係

るものであることがかなりの程度で推測されることとはなる。しかしながら、異議申立てに関する意見書及び理由説明書等は、第一義的には両当事者のみが所有しており、異議申立人がこれらの書類をいかに使用するかは異議申立人にまかされており、条例第4条（開示によって得られた情報の適正利用）あるいは熊本県個人情報保護条例（平成12年熊本県条例第66号）第5条（他人の個人情報の取扱いに当たっての県民の責務）の規定は尊重されるべきであるものの、これらについて具体的な規制は存在しないので、異議申立人の良識に委ねるほかはないものとする。

## 8 結論

以上により、冒頭の「第1 審査会の結論」のとおり判断する。

なお、平成12年2月1日付け熊本県公文書開示審査会（当審査会の前身）答申第61号では、農地法第3条の農地の所有権移転許可申請に係る文書について、特定個人を名指した開示請求に対する旧条例第9条の2の存否応答拒否の妥当性が主な争点となる中で、「特に氏名、住所、家族構成、所有農地については旧条例第8条第2号本文に規定する『個人に関する情報であって、特定個人が識別され、又は識別され得るもの』に一般的に該当する」という考え方を示した。しかしながら、今回、農地法第3条に係る許可申請に関する文書に記載された情報の性質についてあらためて審議した結果、当事者の氏名や許可対象農地等の情報は、個人の事業に関する情報として同条第3号により判断すべきものとの結論に至ったことから、前記答申の当該部分に関する判断を変更することとする。

平成14年10月22日

### 熊本県情報公開審査会

会	長	坂本 仁郎
会長職務代理者		石橋 敏郎
委	員	福嶋美和子
委	員	大江 正昭
委	員	林田美恵子

## 審査の経過

年 月 日	審 査 の 経 過
平成13年 7月26日	・ 諮問（第107号）
平成13年 8月16日	・ 実施機関から部分開示理由説明書を受理
平成13年 9月 6日	・ 異議申立人から意見書を受理
平成14年 6月19日	・ 実施機関から意見書を受理
平成14年 6月27日	・ 諮問の審議
平成14年 7月 1日	・ 異議申立人から再意見書を受理
平成14年 7月31日	・ 異議申立人の口頭意見陳述
平成14年 8月29日	・ 諮問の審議
平成14年10月 1日	・ 諮問の審議

別表（平成14年10月22日答申第75号）

開示請求に係る行政文書名	不開示とすべき部分
許可証（2通）	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 申請人の住所</li> <li>・ 当事者（譲渡人及び譲受人）の住所</li> </ul>
許可申請書	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 申請者（譲渡人及び譲受人）の印影</li> <li>・ 申請当事者の年令、住所</li> <li>・ 権利を設定し、又は移転しようとする契約の内容のうち反当取引価格</li> <li>・ 権利を取得しようとする者又はその世帯員の耕作事業に従事している状況等のうち、申請者の年令、世帯員の氏名、年令、性別及び権利取得者との続柄</li> </ul>
農業委員会の耕作証明書	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 耕作者の住所</li> <li>・ 証明番号中の市町村名が判明する部分</li> <li>・ 農業委員会名中の市町村名が判明する部分</li> <li>・ 会長の氏名及び印影</li> </ul>
農業委員会意見書	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 土地の10アール当たり平均対価</li> <li>・ 当事者（譲受人及び譲渡人）の住所及び両当事者の関係</li> <li>・ 世帯員数</li> <li>・ 申請人の印影</li> </ul>
住民票	全部
印鑑登録証明書	全部
登記簿謄本	全部