

答 申

第1 山口県情報公開審査会（以下「審査会」という。）の結論

山口県知事（以下「実施機関」という。）の行った公文書の非開示回答は、妥当である。

第2 不服の申出に至る経緯

1 公文書の開示の申出

不服申出人は、平成14年10月4日付けで実施機関に対し、山口県情報公開条例（平成9年山口県条例第18号。以下「条例」という。）附則第3項の規定により、山口県情報公開要綱（平成3年合同告示第1号。以下「要綱」という。）第7条に基づき「山口宇部空港整備事業で支払ったすべての漁業補償額」の開示の申出（以下「本件申出」という。）を行った。

2 実施機関の回答

実施機関は、本件申出に該当する公文書として、「山口宇部空港整備事業及び宇部港東見初地区港湾整備事業の実施に伴う漁業補償に係る契約書類」（以下「本件公文書」という。）を特定し、平成14年10月29日付けで本件公文書の非開示回答（以下「本件回答」という。）を不服申出人に行った。

3 不服の申出

不服申出人は、実施機関が行った本件回答を不服として、平成14年11月5日付けで実施機関に対して不服の申出を行った。

第3 不服申出人の主張要旨

1 不服の申出の趣旨

不服の申出の趣旨は、本件回答の取り消しを求めるといものである。

2 不服の申出の理由

不服申出人が主張する理由のうち、公文書の開示に関するものは、概ね次のとおりである。

- (1) 税金がどのように使われたかを県民に明らかにするのは当然で、そのことから、公開は当然である。また、補償金額が公開されることで透明性の高い事業実施が期待できるし、県民の知る権利を尊重し、優先すべきである。
- (2) 要綱第5条第3号に該当し、「公開することにより、当該法人等又は当該個人に

不利益を与えると認められるため」ということだが、それではいったい「誰」に対して、どのような「不利益」が生じるのかを明確にすべきで、具体的な不利益を明確にしないのは非開示の理由にはならない。

- (3) 要綱第5条第6号に該当し、「公開することにより、当該事務又は事業の実施の目的を失わせ、又は当該事務若しくは事業の円滑な実施を困難にするおそれがあるもの」ということだが、今回開示の申出をしている内容は、空港整備事業に関するもので、既に事業は終了している。しかも、空港運営事業は既に開始され、県民にとって貴重な交通手段となっているので、「事業実施の目的を失わせ」、「事業の円滑な実施を困難にする」といったおそれがあるということを示すべきであり、具体的な不都合を明確にしていけないのは非開示の理由にはなり得ない。
- (4) 要綱第5条第7号の該当についても、「公開することにより、県の機関と関係当事者との協力関係又は信頼関係が損なわれると認められるもの」と記述されているが、空港整備事業が既に終了している段階で、どのような協力関係や信頼関係が損なわれるのかが明確に示されておらず、これも非開示の理由にはならない。

さらに、「補償総額等は一切外部に公開しないとの前提の下で妥結してきた」との理由も述べられているが、「一切公開しないとの前提」は「誰が誰とどのような内容の前提を交わしたのか」が明確にされるべきである。それを証明する文書も覚書もないとのことだが、それは「前提」とは認められない。

第4 実施機関の説明要旨

1 条例施行前の取扱い

- (1) 条例施行前に補償契約を締結した漁業補償については、契約の相手方である漁業協同組合（以下「漁協」という。）関係者との間において、補償総額等は、一切外部に公開しないとの前提の下で妥結した経緯がある。
- (2) 要綱に基づく情報公開事務は、あくまでも行政サービスという形で行われてきたもので、漁業補償額を開示すると開示後の同種の事業の補償交渉への困難性が予測され、行政運営に支障があることから、すべて非開示としており、県議会においても、条例施行前の漁業補償については、他の事業への影響もあり公表しない方針を示しているところである。

2 非開示とした理由

(1) 要綱第5条第3号該当

地元漁協との漁業補償に係る契約書類は、特定の法人の資産価値に関する情報であって、その補償額は法人にとって内部管理情報であり、これを公開することによ

り、当該法人に不利益を与えると認められる。

(2) 要綱第5条第6号該当

漁協関係者との間において、補償総額等は、一切外部に公開しないとの前提の下で妥結した経緯があり、県の一方的な判断により公開することは、県と漁協関係者との信頼関係を著しく損なうこととなり、県の約束違反を理由に、現在進めている港湾整備事業及び交渉中の空港護岸改良事業に多大な影響が出るだけでなく、他地域における同種の事業実施についても影響が出るということが十分予想される。

(3) 要綱第5条第7号該当

山口宇部空港整備事業及び宇部港東見初地区港湾整備事業の漁業補償については、県の事業と国の航路浚渫事業が密接に関係しているため、総額補償方式をとったものであることから、国の了承の下に補償額が算定されている。そして、国においても、県と同様に補償額については非開示の方針であることから、県が一方的に補償金額を公開することとなれば国と県との信頼関係及び協力関係を損なうだけでなく、今後の国との共同事業の実施について支障が出ることは明白である。

第5 審査会の判断

1 要綱の運用について

要綱に基づく公文書の開示は、実施機関の説明にあるように、条例施行前に実施機関の職員が職務上作成し、又は取得した公文書について、行政サービスという形で行われてきたもので、要綱に基づく判断は条例に基づくものとは異なり、行政処分としての法的性格を有するものではない。

しかし、要綱は、県政の公正な執行及び県政に対する県民の信頼の確保を図るため、実施機関自らが制定したものであるから、その運用に当たって、要綱の規定に実施機関が従わなければならないことは当然であり、実施機関の恣意的な解釈が許されるものではない。

このため、要綱に基づく開示の申出があった場合には、条例の場合と同様、要綱に規定されている条文を適正に解釈して判断し、開示、非開示等の回答を行うべきであるので、審査会は、このような考え方にに基づき、実施機関の条文の適用に誤りがないかどうかについて審査する。

2 本件公文書の内容及び性格

- (1) 本件公文書は、次に掲げる公有水面における工事を伴う事業の実施のために締結された漁業補償に関する契約書類で、実施機関の職員が職務上作成し、又は取得した文書であって、決裁又は供覧の手続きが終了し、実施機関が保有しているものな

ので、いずれも要綱第2条第2項に規定する公文書に該当する。

ア 昭和48年5月に着手した山口宇部空港に2,000mの滑走路を新設する空港整備事業（消滅する漁業権の面積は約1,029,203㎡）

イ 平成8年7月に着手した山口宇部空港の滑走路を500m延長して2,500mとする空港整備事業及び平成9年3月に着手した宇部港東見初地区港湾整備事業で、そのうち、宇部港東見初地区港湾整備事業は、山口県が実施する宇部港東見初地区の埋立事業と国が実施する航路浚渫事業の2事業に分かれている（消滅する漁業権の面積は約1,708,016㎡であるが、山口宇部空港整備事業に係るものはこのうち約67,187㎡（約3.9%））。

なお、漁業補償は、3事業を山口宇部空港整備事業及び宇部港東見初地区港湾整備事業という事業名で一括契約している。

(2) 本件公文書に記録されている補償金額を合計することにより、山口宇部空港整備事業に係るすべての漁業補償額を算出することができる。

しかし、滑走路の500m延長に係る漁業補償は、宇部港東見初地区の埋立事業及び航路浚渫事業に係る漁業補償と一括した契約となっていることから、その補償額には、山口宇部空港整備事業のほか、他の2事業に係る補償額が含まれている。

3 漁業補償交渉について

通常、自己の収入に関する情報は、他人に知られることを誰であっても嫌がるし、他人に知られたいと正当な利益として主張することのできるものであるということが出来る。そのため、これまでの公共事業の実施に伴う用地の取得や補償の交渉に当たっては、買収価格や補償価格を他人に知られたいと考える地権者等の相手方の意思を尊重し、買収価格や補償価格を部外者に漏らさないということを当然の前提に行われてきたというのが実態である。

このことは、山口宇部空港整備事業の実施に伴う漁業補償交渉についても同様であって、補償額を公表することを前提として交渉が行われたと認めることができるような記録はない。逆に、県議会において、平成8年度に着手した山口宇部空港整備事業及び宇部港東見初地区港湾整備事業の補償額の公表を求められたにもかかわらず、補償額を明らかにしていないという事実を県議会の会議録で確認することができるが、これは、部外者に補償額を漏らさないという前提で補償交渉が行われ、補償額の公表に係る相手方の了承を実施機関が得ていなかったことを示すものであり、公表することについての了承を得ていたのであれば、県議会で補償額を明らかにしたとしても何の支障もなかったはずである。

4 要綱第5条第3号の該当の有無について

(1) 要綱第5条第3号について

要綱第5条は、同条第3号に規定する「法人（国及び地方公共団体その他の公共団体を除く。）その他の団体（以下「法人等」という。）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、公開することにより、当該法人等又は当該個人に不利益を与えると認められるもの」は開示をしないことができるとしている。

しかし、公益上公開することが必要と認められるものがあることから、要綱第5条第3号イからハに規定する情報については、開示をしないことができる情報から除くこととなっている。

(2) 本件公文書について

漁業法（昭和24年法律第267号）の規定に基づく漁業権は、財産的価値を有する権利であり、漁業補償は、公有水面の埋立てを伴う事業が実施されることに伴って漁業権の一部が消滅すること等に対する対価として支払われるものである。

漁業補償額は、漁業権を設定している漁協にとって、自己の収入に関するもので、内部情報として関係者以外に知られたいくないと考えているものであり、また、その交渉過程から、実施機関が一方的に漏らす、又は公表することがあると予測しているものでもない。

また、これまでの山口宇部空港整備事業と宇部港東見初地区港湾整備事業に係る漁業補償は、宇部市内の複数の漁協が交渉の相手方となっており、その補償額は、関係漁協が同額の補償を受けているものではない。そのため、補償総額が明らかになると、補償総額と各漁協の補償額とを比較し、関係漁協間の補償額の多寡による組合員の不満等によって、漁協運営に支障が生じることが考えられるので、本件公文書に記録されている情報は、要綱第5条第3号に規定する公開することにより、漁協に不利益を与えると認められるものに該当し、人の生命、身体、健康等を保護するために公開することを規定する同号イからハに掲げるものには該当しないと認められる。

5 要綱第5条第6号の該当の有無について

(1) 要綱第5条第6号について

要綱第5条は、同条第6号に規定する「県の機関又は国等の機関が行う検査、監査、取締り等の計画又は実施細目、訴訟又は交渉の方針、入札の予定価格その他の事務又は事業に関する情報であって、当該事務又は事業の性質上、公開することにより、当該事務又は事業の実施の目的を失わせ、又は当該事務若しくは事業の円滑な実施を困難にするおそれがあるもの」は開示をしないことができるとしている。

ここに規定する「交渉」とは、相手方との話し合いによる取り決めを行うことをいい、その種類としては、補償・賠償に係る交渉、土地等の売買に係る交渉、労務交渉等がある。また、「その他事務又は事業に関する情報」とは、県の機関又は国等の機関が行う一切の事務又は事業に関する情報をいう。さらに、「円滑な実施を困難にする」とは、経費が増大し、又は実施の時期が遅れる、反復継続される同種の事務又は事業の実施が困難になる等をいう。

(2) 本件公文書について

三方を海で囲まれた山口県では、宇部港以外の港湾においても、これまでに埋め立てを伴う港湾整備事業が数多く実施されてきており、そのため、実施機関は、本件公文書以外にも県内の各港湾で実施された事業に伴う漁業補償に関する契約書類を保有している。

本件公文書を公開するということは、実施機関が過去に契約し、保有している本件公文書以外の漁業補償に関する契約書類も公文書の開示申出があった場合には公開するということになる。

補償価格を部外者に漏らさないということを当然の前提の下に交渉し、契約している県内の各漁協等の契約相手方は、漁業補償額が公開されるということは想定しておらず、契約相手方の意向に反して実施機関が一方的に公開すると、実施機関に対する不信感が生じ、その結果、県内の各港湾で現在実施している港湾整備事業に対する漁業関係者の協力が得られなくなるだけでなく、今後、実施が計画されている港湾整備事業に係る漁業補償交渉に重大な影響が生じることが予想され、その結果、事業が中断したり、事業の着手時期が遅延したり、計画されている事業の実施自体が著しく困難となる等のおそれがある。

具体的に宇部港においては、空港整備事業は完了したが、東見初地区の港湾整備事業は漁協等の漁業関係者の協力を得て現在も工事を行っており、さらに、山口宇部空港についても、平成11年9月の台風18号によって、山口宇部空港が冠水被害を受け、4日間、空港機能が完全に麻痺した事態を踏まえ、高波による海水の侵入を防ぐ山口宇部空港護岸改良事業を実施するため、現在、関係漁協との間において、漁業補償交渉を行っている最中で、本件公文書を公開すると、影響が出ないという保障はなく、逆に、東見初地区の港湾整備事業や補償交渉に直接的な支障が出て、これらの事業の円滑的な実施を困難にするおそれがあると認めるべきと考えられるので、本件公文書に記録されている情報は要綱第5条第6号に該当するものといえることができる。

6 要綱第5条第7号の該当の有無について

(1) 要綱第5条第7号について

要綱第5条は、同条第7号に規定する「県の機関と県の機関以外のものとの間における協議、協力等により実施機関が作成し、又は取得した情報であって、公開することにより、県の機関と関係当事者との協力関係又は信頼関係が損なわれると認められるもの」は開示をしないことができるとしている。

ここに規定する「協議、協力等」とは、法令等に基づき、又は任意に行われる指示、交渉、依頼、照会、検討、調査等をいう。また、「協力関係又は信頼関係」とは、当面又は将来にわたる継続的で包括的な協力関係又は信頼関係をいう。

(2) 本件公文書について

従来、公共事業の実施に伴う用地の買収価格や補償価格を公開するという前提で交渉を行っていなかった実態から、契約した買収価格や補償価格の公開を実施機関が一方的に行うと、公共事業に協力して用地の買収等に応じた者から、当該行為は、契約相手方の信頼を裏切るもの、信義に反するもの、公務員の守秘義務に違反するものというような批判が出て、公共事業を担当した県の機関と契約相手方との協力関係又は信頼関係が損なわれることとなることは明らかである。

県は、港湾整備事業等の土木事業のほか、水産振興のための事業も重要な施策と位置付けて実施しており、これらの事業を実施するためには、県のそれぞれの事業担当機関と漁協をはじめとする漁業関係者との継続的で包括的な協力関係又は信頼関係が必要であることはいうまでもない。

しかし、本件公文書を公開した場合には、漁業補償の交渉経緯から、信頼を裏切る信義に反する行為であるという県に対する関係漁協等の漁業関係者からの批判が当然に予想され、その結果、県の港湾事業を担当する機関と関係漁協等の漁業関係者との協力関係又は信頼関係が損なわれるだけでなく、港湾事業以外の事業を担当する県の機関との協力関係又は信頼関係にも影響が出ると認められるので、国との協力関係又は信頼関係についての判断をするまでもなく、本件公文書に記録されている情報は要綱第5条第7号に該当するものということができる。

7 まとめ

(1) これらのことから判断すると、実施機関の要綱第5条第3号、第6号及び第7号の適用に誤りがあるということとはできないことから、本件回答は相当であるということが出来る。

(2) しかし、山口県の情報公開を推進するため、漁業補償に関する情報の取扱いについて、審査会として、次のとおり意見を付しておく。

ア 公費による事業を実施する実施機関は、事業を適正に実施していることを県民

に説明する説明責任があることを認識し、可能な限り説明責任が果たせるような事業実施に努めるべきである。

イ 漁業法に規定する漁業権は、一定の漁場において、特定の漁業を他人を排除して独占的に営むことができる権利で、漁業法が定める適格性を有する漁業者等に一定の優先順位に従って無償で与えられるが、漁業調整、船舶の航行、てい泊、けい留、水底電線の敷設その他公益上必要があると認めるときは、都道府県知事は、漁業権を変更し、取り消し、又はその行使の停止を命ずることができることとされている。

ウ 実施機関が実施する事業に伴って漁業権が消滅する場合には、漁業権が財産的価値を有している以上、補償することは必要ではあるが、漁業権が設定される漁場は、個人の所有権が認められない国民の財産である公有水面である。

エ このような漁業権の性質に着目するとともに、実施機関の説明責任を考えれば、今後の漁業補償に関する交渉は、漁協等の理解を得て、合意した補償額等を外部に明らかにすることを前提として行い、透明性の高い事業実施に努めることが必要と考える。

以上の理由により、第 1 に掲げる審査会の結論のとおり、判断する。

第 6 審査会の審査経過等

別紙 1 のとおり（省略）