

## 答 申

### 【諮問件名】

公文書の一部公開決定に対する審査請求について

#### 1 審査会の結論

平成30年4月5日付けで米子市農業委員会（以下「実施機関」という。）が行った公文書一部公開決定処分（農委起第10号-1。以下「本件処分」という。）に対し、審査請求人（以下「請求人」という。）が同年5月28日付けで行った、本件処分の一部の取消しを求める審査請求（以下「本件審査請求」という。）については、棄却するべきである。

#### 2 本件事案の経過

米子市情報公開・個人情報保護審査会（以下「当審査会」という。）において認定した本件事案の事実経過は、次のとおりである。

##### (1) 本件公文書公開請求

請求人は、平成30年3月7日付けで実施機関に対し次の公文書（以下「本件文書」という。）の写しの送付を求める公文書公開請求書を送付し、実施機関は、同月8日付けでこれを受け付けた。

平成26年度（平成26年4月から平成27年3月まで）、平成27年度（平成27年4月から平成28年3月まで）、平成28年度（平成28年4月から平成29年3月まで）の各期間における以下の規定による申請について、非行政書士が代理している場合の各申請書及び委任状（代理人の氏名又は名称及び代表者の部分を含む。）

ア 農地法第3条

イ 農地法第4条第1項

ウ 農地法第5条第1項

##### (2) 本件処分

実施機関は、本件公文書公開請求に対し、平成30年4月5日付けで、本件文書について、次のとおり公文書一部公開決定処分を行い、請求人に通知した。

ア 公開しないと決定した部分

(ア) 個人の住所、氏名、年齢、職業及び印影、許可を受けようとする土地の所在のうち小字、地番、対価及び賃料等の額並びに資金調達計画

(イ) 法人の代表者の印影の一部、許可を受けようとする土地の所在のうち小字、地番、対価、賃料等の額及び資金調達計画

イ 一部を公開しない理由

(ア) ア(ア)については、米子市情報公開条例（以下「条例」という。）第7条第1号に該当する個人に関する情報であつて、特定の個人を識別することができるものであるため。

(イ) ア(イ)については、条例第7条第2号に該当する法人等に関する情報であり、公にすることにより、当該法人等の権利、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがあるため。

ウ 一部を公開しない理由が消滅する時期なし。

### (3) 本件審査請求

請求人は、本件処分を不服とし、平成30年5月28日付けで本件処分の一部の取り消しを求める審査請求書を提出し、実施機関は、同月29日付けでこれを受け付けた。

### (4) 本件審査請求に対する弁明

実施機関は、平成30年7月20日付けで弁明書を作成し、同月25日付けでこれを請求人に送付した。

### (5) 弁明に対する反論

請求人は、平成30年8月16日付けで実施機関に反論書の提出をし、実施機関は、同月17日付けでこれを受け付けた。

### (6) 本件審査請求に係る諮問

実施機関は、平成30年8月27日付けで当審査会に諮問書を提出した。

## 3 本件審査請求の趣旨

本件審査請求の趣旨は、次のとおりである。

請求人は、本件処分を不服とし、本件処分のうち農地法に基づく各申請における申請代理人たる非行政書士の氏名等を非公開とした処分の取消しを求める。

## 4 請求人の主張の趣旨

請求人の主張の趣旨は、次のとおりである。

下記の理由により本件処分は違法である。

(1) 条例第7条第1号違反

条例第7条第1号ただし書によれば、「人の生命、身体、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」については、原則公開することとされている。これは、非公開とすることにより保護される利益と、公開することにより保護される利益との比較衡量を行い、後者が前者に優越すると認められるときに、公開することを義務付けたものである。

そもそも、農地法第3条、第4条及び第5条の許可申請は行政書士の独占業務であり、行政書士でない者が業として行えば刑事罰に処せられる（行政書士法第1条の2、第19条第1項及び第21条第2号）。これは、かかる業務を、行政手続に関し専門的知識や能力を有する行政書士に独占させることで依頼者の利益保護を図るといふ、公益上の理由による。

仮に、行政書士法違反の行為が横行すれば、行政書士の生活や財産が脅かされるばかりでなく、行政手続の円滑な実施に寄与することで国民の利便に資するという行政書士法の制度趣旨に反し、国民の利益を大きく損なう。

しかし、行政書士を含めた国民が、かかる事態を阻止するには、行政書士法違反者の氏名等が記載された各申請書や委任状を示して警告や告発を行う以外に方途がない。それにも関わらず、行政機関が行政書士法違反者の氏名等を非公開とすることは、国民が上記公益に資する法秩序を回復する途を全く閉ざしてしまうことになる。

他方、行政書士法違反者は、私益を図るために依頼者を欺く悪質な行為を行い、ひいては国民の利益を損なわせる者であり、もともと行政書士以外の資格で法人等の活動と同様に反復継続的に業を営む者でもある。

そうだとすれば、かかる者の氏名等を非公開とする利益と、公開とすることにより保護される上記の公益とを比較衡量すれば、後者が前者に優越することは明らかである。

よって、本件処分は条例第7条第1号ただし書に違反しており、違法である。

(2) 条例第7条第2号本文違反

法人その他の団体（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について非公開とされるのは、条例第7条第2号ア又はイに該当する場合に限定されている。

この「事業を営む個人の当該事業に関する情報」とは、「法人等の活動と同様に、特定の目的をもって反復的、継続的に営む個人の活動に関する情報」である（名古屋高裁平成28年11月25日判決、津地裁平成28

年10月20日判決)。そして、行政書士でないのに報酬を得る目的で依頼を受けて農地法許可申請書等を作成提出する者は、通常、当該行為を業として反復継続して行う意思を有することから、かかる者の氏名等の情報は、「特定の目的をもって反復的、継続的に営む個人の活動に関する情報」に該当する。

したがって、本件処分に係る行政書士以外の代理人の氏名等は「事業を営む個人の当該事業に関する情報」に該当し、かつ条例第7条第2号ア及びイに該当しないことから公開が義務付けられるにも関わらず、非公開とする点で本件処分は違法である。

(3) 条例第7条第2号ただし書違反

条例第7条第2号ただし書によれば、事業を営む個人の当該事業に関する情報等であっても、「人の生命、身体、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もの」については、常に公開することを義務付けている。

ここで、かかる情報に当たるか否かは、当該情報を公にすることにより保護される人の生命、健康等の利益と、これを公にしないことにより保護される事業を営む個人の権利利益との比較衡量をすることによって判断される。

本件では、依頼者を欺き、ひいては国民の利益を損なう行為を反復継続する者の氏名等を非公開とする利益と、これを公開することで警告等の端緒となり、国民の生活や財産が脅かされなくなるという利益との比較衡量であり、後者は前者に明らかに優越する。

したがって、本件処分に係る行政書士以外の代理人の氏名等は、事業を営む個人の当該事業に関する情報であっても常に公開が義務付けられるにも関わらず、非公開とする点で本件処分は違法である。

(4) 実施機関の弁明に対する反論

実施機関は、農地法に基づく申請に係る行政書士以外の代理人が業として当該申請を行ったと断定することが困難だと弁明する。しかし、他士業者や事業者が受任業務を行う際に、暗黙裡にしる報酬を見込まないはずはなく、その点で、実施機関の弁明には理由がない。

また、実施機関は、本件処分に係る行政書士以外の代理人の氏名等を公開した場合、個人のプライバシーを侵害すると弁明する。しかし、行政書士法違反は犯罪行為という公益に関わる問題であり、過去には実際に刑事処分が出されている事案もある以上、プライバシーに優越すると言えるから、この点についても実施機関の弁明には理由がない。

## 5 実施機関の主張の趣旨

実施機関の主張の趣旨は、次のとおりである。

下記の理由により本件処分は違法又は不当ではない。

- (1) 請求人の主張するとおり、農地法第3条、第4条及び第5条の許可申請は行政書士の独占業務であり、行政書士でない者がこれを業として行えば刑事罰に処せられる。このような行政書士の独占業務については、行政書士法に定められているが、その理由は、請求人の主張するとおり、依頼者の利益保護を図るといふ公益上の理由によるものである。
- (2) 現状において、実施機関に対して代理人により農地法に基づく申請がなされた場合、実施機関は、当該申請に係る書面に記載された内容のみをもって、当該代理人が行政書士法に違反し業として当該申請を行ったと断定することは困難である。
- (3) しかるに、当該代理人の住所、氏名等の情報を、「人の生命、身体、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」に該当すること、あるいは、「特定の目的を持って反復的、継続的に営む個人の活動に関する情報」に該当することを理由として公開することはできない。
- (4) これらの情報に該当することが明確でないまま公開した場合は、個人のプライバシーを侵害するおそれがある。
- (5) なお、実施機関においては、以前から、鳥取県行政書士会が作成した「各種の許認可申請書、届出書、報告書、諸証明願或は権利義務に関する書類等の作成を行政書士でない者が報酬を得て業として行うことは法律によって禁止されています。」と記載された看板やポスターを事務所の分かりやすい場所に設置し、注意喚起を行っている。

## 6 当審査会の判断

### (1) 審査の経緯

実施機関から、平成30年8月27日、条例第17条第1項に基づき、本件審査請求について当審査会に諮問があったことを受け、当審査会は別表のとおり審査を行った。

### (2) 争点の整理

本件審査請求について、当審査会において判断すべき点は、本件文書に係る実施機関の一部公開決定処分のうち、農地法に基づく各申請における申請代理人たる非行政書士の氏名等を非公開とした処分に違法性又は不当性があるか否かである。当審査会が、本件文書のインカメラ審査（非公開とされた公文書の提示を求めて審査すること。）を実施した上で検証したと

ころ、請求人が公開を求めている情報とは、農地法に基づく申請に係る代理人（以下単に「代理人」という。）の氏名、住所、職業、電話番号（以下「本件非公開部分」という。）である。

したがって、当審査会では、本件処分に対し、本件非公開部分について条例第7条第1号に該当するか否かを争点として審査を行った。

なお、本件非公開部分の中に含まれている法人等に関する情報については、実施機関が当審査会による意見聴取の場で、非公開とした処分は誤りであり公開すべき情報であると認めているので、当該法人等に関する情報については争う必要がないため、当審査会では審査の対象としていない。

よって、前述したとおり、審査の対象となるのは、実施機関が条例第7条第1号に該当するとした、個人に関する情報のみである。

実施機関においては、当該法人等に関する情報をすみやかに請求人に公開されたい。

また、代理人の電話番号については、本件処分を行った公文書一部公開決定通知書中の「6 公開しないと決定した部分及びその程度」に記載されていない。本来これは公文書一部公開決定通知書において非公開部分として正確に特定しその理由を記載すべきものであるから、実施機関におかれては今後十分に留意されたい。

### (3) 争点に対する判断

#### ア 行政書士法の制度趣旨について

(ア) 行政書士法第1条の2第1項における行政書士の業務とは「他人の依頼を受け報酬を得て、官公署に提出する書類（中略）その他権利義務又は事実証明に関する書類（中略）を作成すること」であり、同法第19条第1項においては「行政書士又は行政書士法人でない者は、業として第1条の2に規定する業務を行うことができない」ことが原則とされ、この規定に違反した者は、同法第21条により「1年以下の懲役又は100万円以下の罰金」に処せられる。そして、農地法第3条、第4条及び第5条の許可申請に係る書類は、行政書士法第1条の2第1項に規定する「官公署に提出する書類」に該当すると認められる。

(イ) 請求人の主張によれば、農地法に基づく申請を代理して行うことが行政書士法により行政書士の独占業務とされているのは、かかる業務を行政手続に関し専門的知識や能力を有する行政書士に独占させることで依頼者の利益保護を図るという、公益上の理由によることである。

(ウ) このことは、実施機関も認めるところであり、この点については双方争いがない。現に、実施機関は、窓口において、鳥取県行政書士会が作成した看板やポスターにより、各種許認可申請書等の作成を行政書士で

ない者が報酬を得て業として行うことは法律により禁止されていると注意喚起している。また、実施機関から聴取したところによると、平成30年5月7日以降、実施機関が作成し、米子市のウェブサイトで公開している農地法に基づく申請に係る委任状のひな型には、「「行政書士等以外の第三者が有償で反復継続して書類作成し、譲受人等が本人申請する場合」や「行政書士等以外の第三者が有償で反復継続して書類作成し、代理申請する場合」は行政書士法第19条に違反する行為です。」と記載し、さらなる注意を促している。

#### イ 条例第7条第1号該当性について

(ア) 条例第7条第1号に該当する非公開情報とは、「個人に関する情報(事業を営む個人の当該事業に関する情報を除く。)であって、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、なお個人の権利利益を害するおそれがあるもの。」と明記されているが、例外的に公開すべき情報として規定されているものの中に、「人の生命、身体、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」(同号ただし書イ)がある。

(イ) 請求人は、行政書士でないのに報酬を得る目的で依頼を受けて農地法に基づく許可申請書等を作成し提出する者は、通常、当該行為を業として反復継続して行う意思を有するため、本件非公開部分は、「事業を営む個人の当該事業に関する情報」に該当するから、公開するべきであると主張する。

また、請求人は、代理人の氏名等を非公開とする利益と、それらを公開とすることにより保護される公益とを比較衡量すれば、後者が前者に優越することは明らかであり、本件非公開部分は、個人に関する情報であっても「人の生命、身体、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」に該当するから、公開するべきであると主張する。ここで言う「代理人の氏名等を非公開とする利益」とは、自らに係る情報を公開されない代理人個人の権利利益である。一方、「それらを公開とすることにより保護される公益」とは、行政書士法違反者の氏名等が公開されることが、これら違反者への警告等の端緒となり、行政書士法の制度趣旨に沿うことにつながることで保護される国民の利益である。

(ウ) しかし、これらの請求人の主張は、本件文書に係る代理人は行政書士

法に違反し、報酬を得て反復的、継続的に農地法許可申請書類を作成して実施機関に提出しているに違いないという請求人の見解に基づくものに過ぎない。

(エ) また、当審査会において実施機関に聴取したところ、実施機関としては、上記アで述べたように行政書士法違反についての注意喚起を行っているものの、実際に代理人により農地法に基づく申請がなされた場合、当該申請に係る書面に記載された内容のみをもって、当該代理人が行政書士法に違反し、報酬を得て反復的、継続的に行う業の一環として当該書面を作成し、当該申請を行ったものであるか否かを判別することは困難であるため、当該申請に係る書面上の不備がなければこれを受理することとしているとのことであった。

(オ) この実施機関の実状を踏まえると、当審査会としては、代理人が個人である場合、当該個人が行政書士法に違反し、報酬を得て反復的、継続的に農地法許可申請書類を作成して実施機関に提出していると判断することは困難である。したがって、本件非公開部分を「事業を営む個人の当該事業に関する情報」又は「人の生命、身体、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」であると言うことはできない。仮に、これらの情報に該当することが明確でないまま本件非公開部分を公開した場合は、個人のプライバシーを侵害するおそれがある。

(カ) 以上のことから、本件非公開部分について条例第7条第1号に該当するとして非公開とした実施機関の判断は妥当である。

#### (4) 結論

上記のとおり、当審査会においては、本件処分のうち農地法に基づく各申請における申請代理人たる非行政書士の氏名等を非公開とした処分を取り消すべき違法性又は不当性は認められない。

よって、冒頭の審査会の結論のとおり判断する。

## 別表

(処理経過)

年 月 日	内 容
平成30年8月27日	・実施機関から審査会に対して諮問
平成30年9月12日 (本件に係る審査会第1回目)	・事務局職員による審議内容に係る説明 ・審議
平成30年10月2日	・実施機関へ意見聴取の日時を通知 ・実施機関へ「関係資料」の提出を依頼
平成30年10月12日	・実施機関から提出された「関係書類」を受付
平成30年10月19日 (本件に係る審査会第2回目)	・実施機関からの意見聴取を実施 ・本件公文書に係るインカメラ審査を実施 ・審議
平成30年10月24日	・審査請求人へ実施機関から提出された「関係資料」の写しを送付するとともに口頭意見陳述の日時を通知
平成30年11月9日	・審査請求人から提出された「上申書」を受付
平成30年11月16日 (本件に係る審査会第3回目)	・審査 ・答申案の検討
平成30年11月21日	・実施機関へ審査請求人から提出された「上申書」を送付
平成30年12月21日 (本件に係る審査会第4回目)	・答申案の検討 ・答申の決定