

主 文

- 1 原告の請求を棄却する。
- 2 訴訟費用は原告の負担とする。

事 実 及 び 理 由

第 1 請 求

国土交通大臣が原告に対し平成19年3月7日付け国広情第 号により通知した行政文書不開示決定のうち、都市再生街区基本調査成果図の東京都23区に関するものの電磁的記録を開示しないこととした部分を取り消す。

第 2 事 案 の 概 要

- 1 本件は、原告が行政機関の保有する情報の公開に関する法律（以下「情報公開法」という。）に基づいてした国土交通省が平成16年、17年度に発注した都市街区確認等調査業務の成果品のうち平成17年度変更特記仕様書第2条2(3)2)公図現況重ね図及び第2条5都市再生街区基本調査成果図の東京都23区に関するものの電磁的記録の開示請求について、国土交通大臣が平成19年3月7日付け国広情第 号によりした開示しないとの決定に関し、原告が、被告に対し、上記決定のうち都市再生街区基本調査成果図の東京都23区に関するものの電磁的記録（以下「本件行政文書」という。）を開示しないこととした部分について、違法であるとして、その取消しを求める事案である。
- 2 前提事実（以下の事実は、当事者間に争いがないか、各掲記の証拠によって容易に認められる。）

(1) 都市再生街区基本調査成果図（以下「基本調査成果図」という。）

基本調査成果図は国土交通省が都市再生街区基本調査（以下「街区基本調査」という。）に基づいて作成するものであり、街区基本調査は国土交通省が実施する都市部における地籍整備事業のための基礎的調査である。

(2) 街区基本調査

地籍調査を行う際、特に都市部では、まず街区（道路、鉄道若しくは軌道

の線路その他の恒久的な施設又は河川，水路等によって区画された土地)の外延を確定し，その後街区内の各筆を調査するという手順によるのが効果的であるところ，街区基本調査とは，このような調査の前提として実施された街区の測量基準点(以下「街区基準点」という。)の設定や街区の外延の座標調査(この座標調査の対象となった点を以下「街区点」という。)等をいう。

(3) 基本調査成果図の作成手順

ア 地方公共団体から提供された資料(航空写真，道路台帳平面図，土地境界図等)を基に現況図を作成し，現況図と電子データ化された公図をそのまま重ね合わせて公図現況重ね図を作成する。そして，公図現況重ね図を基に，公図上の街区の角の筆界点に当たると思われる標識，道路構造物等の有無を現地で確認する(この作業を「現地踏査」という。)

この段階までに現地踏査と並行して約数百メートル間隔で設置した街区基準点を基に，現地踏査で確認された箇所を街区点として測量する。街区基準点から直接街区点を見通すことができない場合には，中継用の公共基準点(補助点)を設置して測量する。

公図に街区点の測量の成果を重ね，公図上の特定の筆界点(公図上の街区の角の筆界点)を街区点に可能な限り近づけた位置をコンピューター上で割り出して公図を補正する。ただし，補正については，個々の土地の形状を歪めるようなことはせず，相似形変形又は回転に限定されている。なお，この作業に当たり，街区点と公図上の特定の点との対応関係を土地所有者等から確認していない。

街区点に近づけて補正した公図に現況図を重ね合わせたものが基本調査成果図である(乙8の1ないし6)。

イ 基本調査成果図は，公図を上記の限度で補正した図面と，一応筆界点に当たると思われる街区点の測量結果であるため，補正された公図上の街区

と現況の街区とが合致しない場合も少なくなく，合致しない場合，基本調査成果図上にそのずれが示されることになる（乙 8 の 6 ）。

ウ 街区基本調査の方法や基本調査成果図の作成手順等については，国土交通省作成のパンフレットや同省のホームページによって公開されている（乙 1 ， 2 ）。

(4) 基本調査成果図の利用

基本調査成果図は，関係行政機関（地方公共団体等）に送付され，地方公共団体等は，地籍調査のうち一筆地調査の着手前に，基本調査成果図を基にして調査図素図を作成し，各筆の調査及び測量をする（乙 1 ）。

(5) 本件不開示決定

原告は，平成 1 9 年 2 月 7 日付けで，国土交通大臣に対し，情報公開法に基づき，公図現況重ね図及び本件行政文書の開示を請求した（甲 1 ）。

これに対し，国土交通大臣は，平成 1 9 年 3 月 7 日付け国広情第 号により，公図現況重ね図については不存在を理由に，本件行政文書については，情報公開法 5 条 1 号にいう「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」に該当し，かつ，同号ただし書イ，ロ，ハのいずれにも該当しないことを理由に開示しない旨の決定をした（甲 2。以下，本件行政文書の不開示決定を「本件不開示決定」という。）。

(6) 本件訴訟提起

原告は，平成 1 9 年 3 月 9 日付け（同月 1 0 日受付）で，本件不開示決定の取消しを求めて，本件訴訟を提起した（当裁判所に明らかである）。

3 争点

- (1) 本件行政文書に表示された情報は，情報公開法 5 条 1 号本文の不開示情報に該当するか
- (2) 本件行政文書に表示された情報は，情報公開法 5 条 1 号ただし書イの情

報に該当するか

(3) 本件行政文書に表示された情報は、情報公開法 5 条 1 号ただし書口の情報に該当するか

(4) 本件行政文書に表示された情報は、情報公開法 5 条 6 号の不開示情報に該当するか

4 争点に関する当事者の主張

(1) 争点(1) (本件行政文書に表示された情報は、情報公開法 5 条 1 号本文の不開示情報に該当するか) について

(被告の主張)

ア 本件行政文書に表示された情報について

情報公開法では、開示請求権の主体や開示目的が限定されていないことからすると、行政文書に表示された情報から、当該文書の作成目的とされていない情報を除外するべきではなく、当該文書から読み取り得る情報は、当該文書に表示された情報と解されなければならない。

基本調査成果図は、補正された公図、街区基準点、街区点、現況図等を統合して作成されるところ、現況図に空中写真を基に作成された図面が使用された場合、当該基本調査成果図には街区内部の土地の占有状況を示す境界や、この境界と補正された公図上の境界との整合状況も表示されるから、基本調査成果図に表示された情報には、街区内部の土地の占有状況を示す境界と補正された公図上の各筆ごとの境界(基本調査成果図の作成担当者が公法上の境界に対応すると判断したもの)の整合状況という情報も当然含まれる。

よって、本件行政文書には、街区内部の土地の占有状況を示す境界と補正された公図上の各筆ごとの境界の整合状況という情報も表示されている。

イ 「個人に関する情報」に該当すること

「個人に関する情報」には、個人の内心，身体，身分，地位その他個人に関する一切の事項についての事実，判断，評価等のすべての情報が含まれ，個人の財産に関連する情報もこれに該当する。

上記のとおり，基本調査成果図には，街区内部の土地の占有状況を示す境界と補正された公図上の各筆ごとの境界の整合状況という情報も表示されているが，この情報は，個人の所有地の状況に関する情報として「個人に関する情報」に該当する。

ウ 「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」情報（以下「個人識別情報」という。）に該当すること

「他の情報」には，公知の情報のほか，当該情報に関連する特定の者の同僚，近親者や地域住民等，特殊の範囲の者が知り，又は知りうる情報をも含むと解するのが相当である。

基本調査成果図には，公図から引用された地番が表示され，登記事項証明書には地番のほか権利者の氏名等が記載されているから，登記事項証明書記載の情報を照合することにより，基本調査成果図に表示された土地の権利者の氏名等を識別することが可能になる。登記事項証明書は，不動産登記法 119 条 1 項により何人も交付を請求することができるから，不動産登記記録に記録されている情報は，照合の対象となる「他の情報」に該当する。

よって，本件行政文書に表示された情報は，個人識別情報に該当する。

エ 「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」に該当すること

情報公開法では，目的のいかんを問わず，何人も開示請求をすることができるため，同法が規定する不開示情報に該当するかどうかは，開示請求者の個別的事情，動機などとは関係なく判断されること，また，一度開示された情報のその後の拡散を制御することはできず，原状回復は不可能で

あることから、行政機関の長は、不開示情報が公開された場合に生じうるあらゆる事態を想定して検討を加えなければならない、支障が確実に生ずると証明できないからといって、安易に開示の判断をすることはできない。そうすると、情報公開法に基づく不開示決定取消訴訟では、記録された情報が典型的にいかなる種類、性質のものかにより、これを公にした場合、経験則上どのような支障が生じうるおそれがあるかを判断すべきである（最高裁判所平成6年1月27日第一小法廷判決・民集48巻1号53頁参照）。

(ア) 基本調査成果図を悪用した詐欺事犯が発生するおそれがあること

基本調査成果図が公表されると、悪質な業者が、基本調査成果図に表示された公図と現況との食い違いを利用して、土地所有者等に不要な測量契約を締結させ、代金をだまし取ろうとする詐欺事犯の発生するおそれがあり、その発生のおそれは、地番図の悪用事例とは異なる。

(イ) 基本調査成果図を公表することにより土地取引が阻害されるおそれがあること

特定の土地の公図と現況とのずれが表示された基本調査成果図が公表されると、当該土地を購入する予定であった者が、将来の境界紛争の可能性を必要以上に懸念してその評価額を引き下げたり、取引自体を断念してしまう可能性も十分考えられ、土地取引の阻害要因となる可能性がある。

(原告の主張)

ア 本件行政文書に表示された情報について

ある情報がある文書に表示されているか否かの判断は、当該文書の作成目的や作成手段等を考慮しなければなしえないものである。

基本調査成果図は、一筆の土地ごとに公図とのずれを示す目的で作成されたものではなく、公図の補正も街区単位で相似形変形等することによっ

てしか行われぬ。そのため、基本調査成果図を一筆の土地の単位で観察し、補正された公図に示された筆界が現況において推定される筆界と比較してずれているように見えたとしても、そのことに特別な意味（街区単位で重ね合わせた結果ずれてしまったという意味を超える意味）はなく、基本調査成果図が、当該土地の権利関係や具体的占有状況、真の筆界等に関連して何か意味のある情報を提供していることにはならない。

よって、基本調査成果図に表示された情報に、街区内部の土地の占有状況を示す境界と補正された公図上の各筆ごとの境界の整合状況という情報は含まれないから、本件行政文書にもこの情報は表示されていない。

イ 「個人に関する情報」に該当しないこと

(ア) 「個人に関する情報」該当性の判断は、当該情報と他の情報とを組み合わせることによって個人にかかわりのある形で記述されるというだけでは不十分で、当該情報自体から（個人の識別性とは別に）個人とのかかわりを観念できることが必要と解すべきである。そのように解しないと、社会的に有意なあらゆる情報が「個人に関する情報」に該当し、法が不開示情報について「個人に関する情報」との限定を付したことが無意味になるし、不開示情報の範囲が不当に広がり、法の制度趣旨を没却することにつながるからである。

基本調査成果図から有意な情報として読み取りうる情報は、すべて個人とのかかわりを観念できないものである。なお、補正した公図と現況図とを補正した公図の街区上の点と現況図の街区点とが最大限一致するように重ね合わせた状況（公図上の街区の各点を補正して（ただし、補正は縮小又は拡大に限られ、筆界点における屈曲角度は変更しない）街区点の座標値に重ね合わせた状況を含む。以下、「公図と現況図とを重ね合わせた状況」という。）についても、ともに単独では個人とのかかわりが認められない二つの図面（公図と現況図）を一定の基準に従って

機械的に重ね合わせたものにすぎないから，個人とのかかわりを観念することができない。

(イ) また，個人にかかわりうる情報であっても，国土に関する情報であって，個人とのかかわりとは無関係に客観的に決まっており，かつ，公知又はそれに近い情報や社会に広く共有されることが当然に予定されている情報等，個人の権利利益を保護する観点からの秘匿の必要性が認められない情報は，「個人に関する情報」には該当しないと解すべきである。なぜなら，情報公開法の目的からすれば，法が，国政についての重大な関心事である国土に関する情報について，個人にかかわりのある情報としての側面を有していることを理由に原則不開示と取り扱う旨定めているとは解しがたいからである。

基本調査成果図は，国土調査のうち，地籍調査の前段階における基礎資料として作成されたものであるから，そこに表示された情報は，国土に関する情報に当たり，土地や建物の所有関係等とは無関係に，物質的（制度的）な側面から客観的に定まっているものである（ ）。また，基本調査成果図に表示された情報のうち，地表の現況，街区点や街区基準点の位置，土地の区割り，地番の割り振りは，いずれも社会的に広く共有されるべき情報，あるいは公知又は公知に近い情報といえるから，秘匿の必要性は認められない。公図と現況図とを重ね合わせた状況についても，社会的に広く共有されるべき情報と公知又はそれに近い情報とを機械的に重ね合わせたものにすぎないから，秘匿の必要性は認められないし，公図上の境界線が定量的な側面において正確性を欠くことは，取引通念ないしは経験則上すでに明らかになっており，それが筆界のずれといった形で表示され公開されたとしても，被告が主張するような詐欺事犯の誘発や土地取引の消極化につながることは考えられず，プライバシー等個人の権利利益を保護する観点からの秘匿の必要性も認められ

ない。

(ウ) よって、本件行政文書に表示された情報は、「個人に関する情報」に該当しない。

ウ 個人識別情報に該当しないこと

基本調査成果図に表示された情報は、個人に関係のない情報であり、個人を識別する前提を欠いているから、個人識別情報に該当しない。現に、被告自身も、本件不開示決定当時、本件行政文書に表示された情報の個人識別性を否定している。

たしかに、登記記録を見れば、基本調査成果図の土地所有者等を識別することは可能であるが、それは登記記録が独立して地権者情報を提供しているからであって、そのことが基本調査成果図に表示された情報の個人識別性を肯定する理由とはならない。このように解さないと、地図はすべて個人識別情報に該当することになり、公にされている登記記録等よりも権利侵害性の低い地図情報が原則非開示と取り扱われてしまい妥当ではないし、個人情報保護制度上、地図情報の取り扱いに非常識な負担を強いることにつながってしまうからである。

エ 「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」に該当しないこと

(ア) 基本調査成果図を悪用した詐欺事犯の発生するおそれについて

必ずしも正確ではない地番図を電子媒体で開示したり、インターネットを通じて公表している地方公共団体が多数存在する中、そのような図面を悪用した詐欺事案が発生したという報告はなされていないから、基本調査成果図の公表に限って詐欺事犯につながるなどということはほとんど考えられない。

(イ) 境界紛争の発生するおそれについて

境界紛争は、土地取引等の際に、境界が不明瞭であることから発生す

るものであって、基本調査成果図の開示を検討する際に、境界紛争発生のおそれを考慮することは妥当ではない。土地の境界等に関連して不健全な状態がある地域においては、それに関する情報を積極的に公表することで、地籍調査の必要性を当該地域の住民に実感してもらい、早い段階での善処を促すべきである。

(2) 争点(2) (本件行政文書に表示された情報は、情報公開法5条1号ただし書イの情報に該当するか)について

(原告の主張)

情報公開法5条1号ただし書イが「法令の規定により又は慣行として公にされ、又は公にすることが予定されている情報」(以下「公領域情報」という。)を不開示情報から除いたのは、個人に関する情報であっても、法令や慣行により公にされている情報は、秘匿の必要性が極めて低く、それが開示されることについても当然受忍すべき関係にあるからである。そうすると、公領域情報同士、あるいは公領域情報とそれ単体では不開示情報とは認められない情報とを組み合わせた情報についても、プライバシー等の観点から秘匿する必要性が認められない限り、情報公開法5条1号ただし書イの情報に準じて不開示情報に該当しないと解すべきである。

基本調査成果図に表示された情報のうち、公図については不動産登記法120条によって公にされている。また、現況図については、低解像度の航空写真や各種数値地図が広く普及する形で慣行上公にされているといえるし、仮にそれが道路台帳を利用したものであれば、道路法28条3項による閲覧という形で公にされている。街区点や街区基準点等の位置が「個人に関する情報」に当たらないのは上記のとおりである。そして、公図上の筆界のずれを含む公図と現況図とを重ね合わせた状況は、それ自体を直接公にすることを予定した法令や慣行は存在しないものの、公図や現況図は公にされているから、公領域情報同士(公図と現況図)又は公領域情報(公図と現況図)と

それ単体では不開示情報とは認められない情報（街区点等）とを組み合わせた情報といえるし，基本調査成果図の作成工程は公にされていること，その過程に土地所有者等の個人は関与しないこと，公図と現況図とを重ね合わせた状況から分かる公図上の筆界のずれは，単にその公図が土地の筆界を明確にするための資料としては十分な精度や正確性をもっていないことを明らかにするだけで，土地の所有権や筆界には一切影響がないことからすれば，公にしたところで，個人の権利利益を害するおそれはない。

よって，本件行政文書に表示された情報は，情報公開法5条1号ただし書の情報に準じ，不開示情報に該当しない。

（被告の主張）

公領域情報に該当するか否かは，客観的に判断されるべきであって，実質的なプライバシー侵害の有無を考慮すべきではない。

現在，基本調査成果図に表示された情報を何人に対しても等しく公開することを定めた規定は存在しないし，慣習として現に公衆が知りうる状態にもおかれていない。基本調査成果図は，あくまで地籍調査事業遂行の一段階で作成された内部資料にすぎないし，公表することで，個人の権利利益を害するおそれや，関係行政機関が実施する地籍調査事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるため，基本調査成果図に表示された情報は，将来的にも公にすることが予定されておらず，その例もない。公領域情報該当性の判断において，実質的なプライバシー侵害の有無を考慮するとしても，基本調査成果図に表示された補正された公図上の各筆ごとの境界と街区内部の土地の占有状況を示す境界との不一致は，当該土地の占有状況と所有権界との齟齬を示唆し，当該土地の財産評価に直結するから，当該土地の地権者等にとって，保護に値する情報というべきであり，これを開示することは，彼らのプライバシーを侵害することになる。

なお，基本調査成果図に表示された情報のうち，公領域情報に該当するの

は街区基準点等の測量成果及び現況図で、補正された公図及びその座標値は公領域情報には該当しない。なぜなら、基となった公文書の情報が公領域情報であっても、加工作成後の文書の情報は公領域情報に該当しない場合があるところ、基本調査成果図上の筆界は公図を補正したもので、公図と同一の情報とはいえず、また、基本調査成果図上の補正された筆界点は、世界測地系による座標値が与えられ、現地復元性を有しているのに対し、公図は通常現地復元性を有しないため、これらの情報を同一と解することはできないからである。

よって、本件行政文書に表示された情報は、情報公開法5条1号ただし書きの情報に該当しない。

(3) 争点(3) (本件行政文書に表示された情報は、情報公開法5条1号ただし書きの情報の情報に該当するか)について

(原告の主張)

基本調査成果図が公開され、社会において有効に活用されることは、「現在及び将来の国民が安心して豊かな生活を営むことができる経済社会」が実現することにつながり(地理空間情報活用推進基本法1条)、積極消極両面において公共の福祉が増大する。これには、「人の生命、健康、生活又は財産を保護する」ことも当然に含まれており、基本調査成果図に表示された情報は、「人の生命、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。

(被告の主張)

情報公開法5条1号ただし書きは、不開示により保護される利益と開示により保護される利益を比較衡量し、後者が前者に優越すると認められるときに開示を義務付けるものであり、「人の生命、健康、生活又は財産を保護するため」とは、現実には、これらの法益に被害が発生している場合や、これらの法益が侵害されるおそれがある場合を含むと解される。

原告が主張する開示により保護される利益は、いずれも「人の生命、健康、生活又は財産」に現実に被害を発生させたり、これらの法益が侵害されるおそれがあるものといえない。また、基本調査成果図は、地籍調査事業遂行の一段階で作成される内部資料であり、いわば叩き台としての意味を有するにすぎないから、基本調査成果図自体を開示することで得られる利益は大きいとはいえない。仮に、原告が指摘する利益が得られるとしても、基本調査成果図を開示することで、基本調査成果図を悪用した詐欺事犯等の発生するおそれや、将来境界紛争を発生させるおそれがあるから、不開示により保護される利益の方が大きい。

よって、本件行政文書に表示された情報は、情報公開法5条1号ただし書の情報に該当しない。

(4) 争点(4) (本件行政文書に表示された情報は、情報公開法5条6号の不開示情報に該当するか) について

(被告の主張)

基本調査成果図は、作成後、地方公共団体等に送付され、地方公共団体が行う地籍調査事業に利用されるものであるから、これに表示された情報は、「国の機関又は地方公共団体が行う事業又は事業に関する情報」に該当する。

「当該事務又は事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれ」に該当するか否かの判断は、開示のもたらす支障と開示の公益上の必要性とを比較衡量して行うが、「支障」は実質的なものである必要があり、「おそれ」も単なる可能性では不十分である。もっとも、当該情報の類型的な性質を明らかにするなどして、経験則上、そのおそれがあることを判断できる程度の主張、立証をすれば足りるというべきである。

基本調査成果図は、あくまで地籍調査の基礎資料にすぎず、その精度もごく限られたものにとどまるにもかかわらず、公図より精度が高いとか、筆界を正確に示した資料であるといった誤解を与えてしまう可能性がある。基本

調査成果図を作成した市区町のうち地籍調査を実施中のものに対し、基本調査成果図の公表による地籍整備事業への支障について照会したところ、東京都の市区町の32パーセント、全国の市区町の25パーセントが支障が生じるおそれがあると回答した。具体的な支障としては、基本調査成果図上の補正された筆界を自己に不利と考える土地所有者が、これによって筆界が定められることを警戒して地籍調査に非協力的になり、逆に、基本調査成果図上の補正された筆界を自己に有利と考える土地所有者が、これに固執して強硬な態度をとり、地籍調査の円滑な進行の障害になるおそれがある、補正された筆界点の座標値が公表されると、行政機関が土地所有者の立会いを得ずに筆界を確定したと誤解されるおそれがある、土地所有者等が、基本調査成果図の座標値に基づいて、現地の状況とは無関係に境界や所有地の面積を主張し、新たな境界紛争の一因になりかねない等が挙げられている。一方、基本調査成果図は、いわば叩き台としての意味を有するにすぎないから、開示すべき公益上の必要性はない。

よって、本件行政文書に表示された情報は、情報公開法5条6号の情報に該当する。

(原告の主張)

基本調査成果図の公表により、地籍整備事業に支障が生じるおそれがあると回答したのは、意外なほどに低水準にとどまっている上、具体的に想定される支障として挙げられている内容のほとんどは、地籍調査と無関係か、関係があっても抽象的なものである。支障が生じるおそれがあると回答した市区町がそのような内容の回答しかできないことは、むしろ基本調査成果図の公表によっても地籍調査の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがないことを窺わせるものである。

第3 当裁判所の判断

1 争点(1) (本件行政文書に表示された情報は、情報公開法5条1号本文の不

開示情報に該当するか) について

(1) 本件行政文書に表示されている情報について

情報公開法には「情報」の定義を定めた規定はなく、何が「情報」に当たるかは社会通念に照らして合理的に解釈するしかないところ、文書から読み取りうる情報は、当該文書に表示された情報と解すべきである。

基本調査成果図の作成方法は、前提事実のとおりであり、街区点に近づけて補正した公図に現況図を重ね合わせたものが基本調査成果図であるところ、補正された公図上の街区と現況の街区とが合致しない場合も少なくなく、その場合、補正された公図上の街区と現況の街区との整合状況（ずれ）も基本調査成果図上に表示されることになる。また、現況図に航空写真を基に作成された図面が使用される場合、当該基本調査成果図には、街区内部の土地の占有状況を示す境界やこの境界と補正された公図上の境界との整合状況が表示されることになる。このように、基本調査成果図には、補正された公図上の街区と現況の街区との整合状況、街区内部の土地の占有状況を示す境界と補正された公図上の境界との整合状況が表示されており、こういった整合状況も基本調査成果図から読み取ることが可能である。

よって、上記整合状況も本件行政文書に表示された情報に当たると認められる。

この点に関する原告の主張は、当該文書から読み取りうる情報であるにもかかわらず、その作成目的等によって、当該文書に表示された情報から除外することになり妥当でなく、採用できない。

(2) 「個人に関する情報」の該当性について

「個人に関する情報」とは、個人の内心、身体、身分、地位その他個人に関する一切の事項についての事実、判断、評価等のすべての情報をいうと解されるから、個人の財産に関する情報も「個人に関する情報」に該当する。

上記のとおり、基本調査成果図には、補正された公図上の街区と現況の街

区との整合状況，街区内部の土地の占有状況を示す境界と補正された公図上の境界との整合状況が情報として表示されているところ，たとえこの情報が土地の所有権や筆界に直接影響を与えるような性質のものではないとしても，現況（占有状況）が私法上の境界（所有権界）と一致していないことを示唆するものであり，当該土地の資産評価にも影響を与えうるものであるから，個人の所有地の状況に関する情報として，個人の財産に関する情報に当たるといふべきである。

よって，本件行政文書に表示された情報は，「個人に関する情報」に該当すると認められる。

この点に関する原告の主張のうち，公図と現況図とを重ね合わせた状況は個人とのかかわりを観念することができないという主張については，上記のとおり，個人の所有地の状況に関する情報に当たるから妥当でなく，国土に関する情報について別の基準で判断する見解については，そのように解すべき理由がないから妥当でなく，いずれも採用できない。

(3) 個人識別情報の該当性について

ア 個人識別情報に該当するか否かを判断する際，照合の対象となる「他の情報」には，公知の情報のほか，図書館等の公共施設で一般に入手可能なものなど，一般人が通常入手しうる情報も含まれると解される。

登記記録に記録されている事項の全部又は一部を証明した書面である登記事項証明書には，地番のほか権利者の氏名等も記載されているところ，登記事項証明書は，手数料の納付は必要であるが，何人も交付を請求することができる（不動産登記法 119 条 1 項）から，不動産登記記録に記録されている情報は，「他の情報」に該当する。そして，基本調査成果図には，公図から引用された地番が表示されているから，登記事項証明書記載の情報を照合することにより，基本調査成果図に表示された土地の権利者の氏名等を識別することが可能になる。

よって、本件行政文書に表示された情報は、個人識別情報に該当すると認められる。

イ この点に関し、まず、原告は、地図情報が原則不開示情報と扱われてしまい妥当でないと主張するが、一般的な地図情報は、情報公開法5条1号ただし書イの公領域情報に当たるものとして開示の対象となるものと解されるから、この批判は当たらない。次に、原告は、基本調査成果図の土地所有者等を識別することが可能になるのは、登記記録が独立して地権者情報を提供しているからであるところ、そのことを理由に個人識別情報に当たると解すると、地図はすべてこれに該当することになり、公にされている登記記録よりも権利侵害性の低い地図情報が原則非開示とされ妥当でないと主張するが、前判示のように、基本調査成果図には補正された公図上の街区と現況の街区との整合状況や街区内部の土地の占有状況を示す境界と補正された公図上の境界との整合状況という情報も表示されており、登記記録だけでは、こういった情報を確認することはできないから、この批判も当たらない。

また、原告は、被告自身、本件不開示決定の理由において、個人識別情報の該当性を否定していたと主張するが、「行政機関の長は、開示請求に係る行政文書の全部を開示しないときは、開示をしない旨の決定をし、開示請求者に対し、その旨を書面により通知しなければならない」(情報公開法9条2項)とされており、その場合、請求が不適法であることの理由を示さなければならない(行政手続法8条1項)ところ、情報公開法には、不開示決定の理由の追加、差し替えを禁止又は制限する旨定めた規定はなく、行政手続法8条1項も、理由の追加、差し替えを禁止又は制限する趣旨までをも含む規定とは解されない(最高裁判所平成11年11月19日第二小法廷判決・民集53巻8号1862頁参照)から、やはり、本件行政文書に表示された情報が個人識別情報に該当することを否定する理由と

はならない。

(4) したがって、その余の点について判断するまでもなく、本件行政文書に表示された情報は、情報公開法5条1号本文の不開示情報に該当すると認められる。

2 争点(2) (本件行政文書に表示された情報は、情報公開法5条1号ただし書イの情報に該当するか) について

(1) 情報公開法5条1号ただし書イに規定された「公にされ」とは、現在、何人も知りうる状態におかれていることをいい、「公にすることが予定されている情報」とは、開示請求の時点においては公にされていないが、将来、公にすることが予定されている情報をいうと解される。

現在、基本調査成果図に表示された情報そのものを何人に対しても等しく公開することを定めた規定はなく、その情報が慣行として何人も知りうる状態におかれていると認めるに足りる証拠はない。また、将来、その情報を公にすることが予定されていることを認めるに足りる証拠はない。

(2) 原告は、公図や現況図は公にされており、街区点はそれ自体では不開示情報とは認められないところ、基本調査成果図は、このような情報を組み合わせたものにすぎず、公図を变形する作成工程は公にされており、その過程に所有者等は関与せず所有権等にも影響がないことからすると、情報公開法5条1号ただし書イの情報に準じて開示されるべきであると主張する。

しかし、基本調査成果図の公図部分は、街区点に近づけて補正されたものであり、法令の規定により公にされている公図と基本調査成果図の公図部分とを同一の情報ということはできないし、基本調査成果図上の筆界点には世界測地系による座標値という新たな情報が付加されていること(乙1, 2)からすると、法令の規定により公にされている公図と基本調査成果図の公図部分とでは情報の内容が異なるというべきであるから、基本調査成果図が公領域情報同士(公図と現況図)又は公領域情報(公図と現況図)とそれ単体

では不開示情報とは認められない情報（街区点等）とを組み合わせた情報であるとの原告の主張はその前提を欠く。

(3) よって、本件行政文書に表示された情報は、情報公開法5条1号ただし書イの情報に該当しない。

3 争点(3)（本件行政文書に表示された情報は、情報公開法5条1号ただし書口の情報に該当するか）について

情報公開法5条1号ただし書口の「人の生命，健康，生活又は財産を保護するため」とは、「人の生命，健康，生活又は財産」に現実に被害が発生している場合に限られず，これらの法益が侵害されるおそれがある場合も含むと解される。

原告は、本件行政文書の開示により保護される利益として、基本調査成果図の公開が現在及び将来の国民が安心して豊かな生活を営むことができる経済社会の実現につながり、積極消極両面において公共の福祉が増大することを主張するが、これは、「人の生命，健康，生活又は財産」に現実に被害を発生させたり，これらの法益が侵害されるおそれがあるものとはいえない。

よって、本件行政文書に表示された情報は、情報公開法5条1号ただし書口の情報に該当しない。

第4 結論

以上のとおり、本件行政文書に表示された情報は、情報公開法5条1号本文の不開示情報に該当し、かつ、同号ただし書イ及び口のいずれの情報にも該当しないと認められるから、その余の点について判断するまでもなく、本件不開示決定が違法であるとは認められない。

よって、原告の請求は理由がないから棄却することとし、主文のとおり判決する。

高松地方裁判所民事部

裁判長裁判官

森

實

将

人

裁判官

真

鍋

麻

子

裁判官

松

田

克

之