

青森県知事 木村 守男 殿

青森県公文書開示審査会

会 長 虎 谷 一 郎

青森県情報公開条例第14条第1項の規定に基づく諮問について（答申）

平成8年9月2日付け青秘第120号による下記の諮問について、別紙のとおり答申します。

記

平成8年1月～3月分の秘書課の食糧費に関する支出負担行為伺、支出命令票及び請求書（平成8年1月1日以降最初に実施した懇談に係るものを除く。）に係る部分開示決定に対する異議申立てについての諮問

答 申

第 1 審査会の結論

青森県知事（以下「実施機関」という。）は、支出負担行為伺及び請求書に記載された相手側出席者の職名・氏名を除き、開示することが妥当である。

第 2 諮問事案の概要

1 公文書開示請求の内容

異議申立人は、平成 8 年 8 月 13 日、青森県情報公開条例（平成 7 年 10 月青森県条例第 44 号。以下「条例」という。）第 5 条の規定に基づき、県秘書課が食糧費で行った懇談会に係る公文書（支出負担行為票、支出命令票及び請求書。ただし、平成 8 年 1 月から 3 月に開催したものすべてで、最初の 1 件を除く。）について、公文書開示請求を行った。

2 実施機関の決定内容

実施機関は、平成 8 年 3 月 26 日分の秘書課の食糧費に関する支出負担行為伺、支出命令票及び請求書（以下「本件公文書」という。）を対象公文書として特定した上で、本件公文書について、次のとおり部分開示決定（以下「本件処分」という。）を行い、平成 8 年 8 月 23 日、異議申立人に通知した。

- (1) 支出負担行為伺のうち開催場所、主催者側出席者の職名・氏名、相手側出席者の所属・職名・氏名及び債権者の住所・債権者名・債権者コードを条例第 10 条第 3 号及び第 8 号に該当するとして非開示とした。
- (2) 支出命令票のうち債権者の住所・債権者名・債権者コードを条例第 10 条第 3 号及び第 8 号に該当するとして、また、支払店・預金種別・口座番号を同条第 4 号に該当するとして、それぞれ非開示とした。
- (3) 請求書のうち債権者の住所・債権者名・債権者の電話番号、主催者側出席者の職名

・氏名及び相手側出席者の所属・職名・氏名を条例第10条第3号及び第8号に該当するとして、また、振込先金融機関名・預金種別・口座番号及び債権者の印影を同条第4号に該当するとして、さらに、債権者の印影については、同条第5号にも該当するとして、それぞれ非開示とした。

3 異議申立て

異議申立人は、平成8年8月28日、行政不服審査法（昭和37年法律第160号）第6条の規定に基づき、異議申立てを行った。

第3 異議申立人の主張の要旨

1 異議申立ての趣旨

異議申立ての趣旨は、本件処分の取消しを求めるというものである。

2 異議申立ての理由

異議申立人が主張している異議申立ての理由は、総合すると、おおむね次のとおりである。

(1) 基本的な考え方について

ア 条例は、その目的を、第1条で「この条例は、県民の公文書の開示を求める権利を明らかにするとともに、情報公開の総合的な推進に関し必要な事項を定めることにより、開かれた県政を一層推進し、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する」と定めている。この条例は、原則公開の理念の下に解釈・運用されなければならないことは言うまでもない。

イ 自治体の情報公開制度には、公務が適正に行われているか、とりわけ税金の使い方が妥当かどうかを住民が監視する狙いが含まれているはずであるが、本件処分では非開示部分が極めて広範囲にわたり、部分開示された公文書から読み取れる情報は、「3月26日に2人が県秘書課の食糧費で賄う懇談を行い、30,000円の起案に対し、29,680円が支出された」という程度に限定されてしまっている。これでは、当該懇談が県政発展のため必要だったのか判断できる材料がほとんどないと言っても

過言ではなく、「開かれた県政を一層推進し」、「地方自治の本旨に即した県政の発展に寄与」するという条例の趣旨を骨抜きにする運用である。

ウ 日本国憲法第13条が保障するいわゆるプライバシー権とは、私生活をみだりに公開されないという法的保障ないし権利として理解される。この点と、本件異議申立てとの関係については、同条が、「生命、自由及び幸福追求に対する国民の権利については、公共の福祉に反しない限り、立法その他の国政の上で、最大の尊重を必要とする」と定めるとおりに、特定の個人が識別され、又は識別され得る情報であっても、その公開によって、個人のプライバシーの権利の侵害が生じない場合は、開示義務を免除されない。

エ 平成8年11月22日大阪高裁判決によれば、食糧費について、「行政事務等の執行上直接的に費消される経費であるから、食糧費支出の違法性を判断するには、当該行政事務等の存在が明確にされるとともに、右支出と右事務執行との直接的な関連性が認められる必要がある。さらに、支出の対象とされる飲食内容が、これを必要とする行政事務の性質、内容、及び食糧費の性質などを対比して、社会通念上相当な範囲のものであることが必要である。」としている。

この判決と同じ立場に立って考えれば、青森県が過去に行った1件ごとの懇談会支出が適正なものか否か県民が判断するためには、公文書に非開示部分があっては、判断する材料が足りなくなってしまうので、非開示部分があってはならないはずである。

オ 今回の異議申立てに対し、実施機関側は、出席者名などを非開示とした理由説明さえ満足に行っていない。「処分はするが理由は詳しく説明しない」といった対応が認められるはずはなく、この一点においても、本件処分は取り消されなければならない。

(2) 条例第10条第3号及び第8号の該当性について

ア 相手側出席者の所属・職名・氏名について

(ア) 懇談の相手方が国等の行政庁の公務員、又は公務員に準じる者である場合、すなわち、公務員間の懇談会等の場合は、私生活上の事実とは一切無関係であり、純粹に公務としての公的会合であるため、プライバシーの権利の侵害を問題とする余地はなく、その氏名等は公表されるべきである。

平成8年7月29日仙台地裁判決で示されているように、「公費によって開催さ

れた懇談会について、県民には税の無駄遣いを監視する上でも、可能な限り具体的な情報の開示を受ける利益があるのであって、職務上の立場で出席した公務員の役職、氏名を個人情報に該当するとして、当然に非開示とすることは許されない。」と考えられるので、条例が、本来の目的どおり、県民にとって有益な果実をもたらすよう、早期に情報が開示されるべきである。

- (イ) 公費による知事等との懇談は公的会合であり、たとえ、懇談の相手側が私人であっても、相手方の氏名等は私生活上の事実に関する情報とはいえず、開示することによって、個人の権利が侵害されることはない。
- (ウ) 知事等と懇談をして飲食をともにすることは、社会通念上、名誉なことこそあれ、何ら不名誉、または嫌悪すべき事からではないので、懇談の事実の公表によって、今後の懇談を回避、拒絶する団体や個人が現れ、そのために県にとって、今後の事務の公正又は円滑な執行に著しい支障が生じるおそれがあるとは考えられない。
- (I) 仮に、実施機関が主張するように、相手方が不満を持つケースを想定しても、懇談の相手方が国等の行政庁の公務員、又は公務員に準じる者である場合、すなわち、公務員による公務員の接待の場合には、懇談の事実が明らかになることによって、懇談の相手方である公務員が不満を持ち、その不満を理由として県政との関係における自己の公務の遂行の仕方が影響されるとすれば、公務員の服務規律に違反するばかりか、贈収賄の問題ともなるので、相手方が公務員、又は公務員に準じる者の場合には、懇談の実施を内密にする必要はなく、むしろ積極的に公開することにより、県政に対する県民の信頼と理解を深めるべきである。
- (オ) 相手方が私人である場合には、懇談の事実が明らかになることによって、私人である相手方がいかなる不満を持つ可能性があり、相手方との信頼関係をなぜ、どのように損ねる可能性があるのか、実施機関は、抽象的な理由説明に終始しており、その具体的な内容が理解できない。

類推するに、例えば、懇談の事実を公表すると、私人の県政における位置付け、評価などが、懇談場所や懇談費用の単価などを他の懇談会と比較すること等によって明らかになり、もしくは、明らかになる可能性があるということなのだろうか。仮に、そのような不満を持つ相手方が出現するにしても、県政における相手方の位置付けは、懇談会などにおける接待の内容によってのみ定まるものではないことは自明であり、そのような不満に合理的な理由はない。

イ 主催者側出席者の職名・氏名について

(ア) 県秘書課の食糧費という公費によって賄われる懇談会は、公的会合であり、公的会合に出席することは、私人ではなく公人としての公務であり、プライバシーの権利の侵害を問題とする余地はなく（公務は私生活上の事実に関する情報ではない。）、その職名・氏名は公表されるべきである。

(イ) もっとも、実施機関が主催者側出席者の職名・氏名を非開示とする根拠は、「相手側出席者たる特定の個人が識別され、又は識別される可能性」があること、さらに「その結果、又はその可能性自体により、相手方の理解、協力が得られず、相手方との信頼関係を損ない、今後の事務の公正又は円滑な執行に著しい支障が生ずるおそれがあるため」だという。

「相手側出席者たる特定の個人」自体は開示すべき情報であり、従って主催者側出席者の職名・氏名も開示すべきである。実施機関が条例第10条第3号及び第8号に該当するので非開示とした処分は不当である。

(ウ) 一方、実施機関が、主催者側出席者の職名・氏名を「相手側出席者たる特定の個人が識別され、又は識別される可能性」とその影響だけを理由に非開示とすることも、また不当である。

本件懇談会について、実施機関が部分開示決定をした上で異議申立人に開示した公文書から読み取ることのできる情報は、「8年3月26日に2人が県秘書課の食糧費で賄う懇談を行い、起案では30,000円の支出を見込み、29,680円の支出があった」という程度に限定されており、この程度の情報に加えて主催者側出席者の職名・氏名を開示したところで、相手側出席者たる特定の個人が識別されることはあり得ない。従って、まず、主催者側出席者の職名、氏名を開示しなければならない。

少なくとも、実施機関は、本件公文書にかかる懇談会への主催者側出席者の職名・氏名を開示した場合に生じる「著しい支障」の内容を、具体的に明らかにすべきである。

ウ 債権者の住所、債権者名、債権者コード及び電話番号について

相手側出席者たる個人は開示すべきであるから、債権者に関する情報も開示すべきである。その理由は、ア及びイで述べたとおりである。

実施機関が非開示とした理由は、総合すると、おおむね次のとおりである。

1 条例第10条第3号及び第8号に該当することについて

(1) 相手側出席者の所属・職名・氏名について

開示することにより、他の情報と組み合わせることによって、相手側出席者たる特定の個人が識別され、又は識別される可能性があり、その結果又はその可能性自体により、相手方の理解、協力が得られず、相手方との信頼関係を損ない、今後の事務の公正又は円滑な執行に著しい支障が生ずるおそれがあるため。

(2) 主催者側出席者の職名・氏名について

開示することにより、他の情報と組み合わせることによって、相手側出席者たる特定の個人が識別され、又は識別される可能性があり、その結果又はその可能性自体により、相手方の理解、協力が得られず、相手方との信頼関係を損ない、今後の事務の公正又は円滑な執行に著しい支障が生ずるおそれがあるため。

(3) 開催場所及び債権者の住所・債権者名・債権者コード・債権者の電話番号(以下「開催場所等」という。)について

開示することにより、債権者等に対して問い合わせ等が行われ、相手側出席者たる特定の個人が識別され、又は識別される可能性があり、その結果又はその可能性自体により、相手方の理解、協力が得られず、相手方との信頼関係を損ない、今後の事務の公正又は円滑な執行に著しい支障が生ずるおそれがあるため。

2 条例第10条第4号に該当することについて

債権者の振込先金融機関名(支払店)、預金種別、口座番号及び債権者の印影は、開示することにより、債権者の取引上、経営上の情報が明らかとなり、当該債権者の競争上又は事業運営上の地位が損なわれるおそれがあるため。

3 条例第10条第5号に該当することについて

債権者の印影は、開示することにより、偽造され、債権者の財産の保護に支障が生ずるおそれがあるため。

第5 審査会の判断理由

1 条例の基本的な考え方について

条例は、いわゆる県民の知る権利に資するべく、「県民の公文書の開示を求める権利を明らか」にしたものであり（第1条）、条例では、「実施機関は、県民の公文書の開示を求める権利が十分に尊重されるように、この条例を解釈し、及び運用しなければならない」と定められている（第3条）。

この趣旨から、条例は、原則開示の理念に立って、解釈・運用されるべきものである。

2 条例第10条第3号（個人情報）の該当性について

上記のとおり、条例は、開かれた県政の推進という民主主義、地方自治の理念に沿うものであるが、他方において、民主社会において重要な権利であるプライバシーの権利は最大限配慮される必要がある（条例第3条後段）。

条例第10条第3号は、この公文書の情報公開の要請と個人のプライバシーの権利の保護の要請の調整を図るため規定されたものである。

同号は、本文で、「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、特定の個人が識別され、又は識別され得るもの」に該当する情報が記録されている公文書については、実施機関は、開示しないことができるとし、このような情報を包括的に非開示とすると定めつつ、ただし書で、特定の個人が識別され、又は識別され得る場合であっても保護する必要のない情報を、

法令又は他の条例の規定により何人でも閲覧することができる情報（同号ただし書イ）

公表することを目的として実施機関が作成し、又は取得した情報（同号ただし書ロ）

法令又は他の条例の規定に基づく許可、免許、届出その他これらに類する行為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（同号ただし書ハ）

に類型化して開示すべきものとしている。

異議申立人は、「特定の個人が識別され、又は識別され得る情報」であっても、その公開によって、個人のプライバシーの権利の侵害が生じない場合は、開示義務を免除されない旨主張する。

しかし、上記のとおり、条例は、公文書の原則開示を定めながらも、個人のプライバシーの権利の保護の要請に配慮して一つの立法的解決を図っているのもであって、その解釈は文理上無理があり、採用できない。

次に、本号に該当するかどうかについて検討する。

(1) 相手側出席者の所属・職名・氏名について

本件公文書には、相手側出席者の所属に相当する部分の記載はないことが認められるので、以下、職名・氏名についてのみ検討する。

実施機関は、これらの情報を開示することにより、他の情報と組み合わせることによって、相手側出席者である特定の個人が識別され、又は識別され得る旨説明している。

相手側出席者の氏名は、特定の個人を直接識別する情報であり、また、相手側出席者の職名についても、所属、その他の情報と組み合わせることによって、特定の個人が識別され得ることから、これらの情報は、「特定の個人が識別され、又は識別され得る情報」であると認めざるを得ない。

次に、相手側出席者の職名・氏名の同号ただし書の適用の可否について検討するが、同号ただし書イ及びハに該当しないことは、明らかである。

そこで、同号ただし書ロに該当するかどうかについて検討する。

平成8年4月1日以降の食糧費に関する公文書については、原則として、すべて開示するという方針が県知事から公表されており、当審査会に顕著である。

上記年月日以降の公文書に関しては、相手側出席者の職名・氏名も公表されることを前提として提供した情報として、同号ただし書ロに規定する情報に含まれると解される。

一方、本件公文書が作成された時点では、すべてが公表される旨の告知は、県庁内外とも存在しなかったと認められ、懇談会等の会食に出席すると事後に相手方の職名・氏名が公表されることについて、相手方の了解を得ていないし、相手方がこの公表を了承しているとも認められない。このことは、相手方が公務員又は公務員に準ずる者であっても異ならない。

このような本件公文書作成時の実情並びに同号本文・ただし書の規定により、公文書開示の要請と個人のプライバシーの権利の調整を図った趣旨に照らすと、相手側出席者の職名・氏名は、社会通念上公表が予定された情報と解することはできない。

したがって、相手側出席者の職名・氏名は、同号本文に該当し、かつ、同号ただし書のイ、ロ又はハのいずれにも該当しないので、開示しないことができる個人情報に該当すると認められる。

(2) 主催者側出席者の職名・氏名について

実施機関は、これらの情報を開示することにより、他の情報と組み合わせることによって、相手側出席者である特定の個人が識別され、又は識別され得る旨説明している。

確かに、主催者側出席者の職名・氏名が開示されれば、当該所属又は職員の担当業務等から、ある程度懇談の相手方を推測できないことはないにしても、あくまで推測できるということにすぎず、そのことから直ちに、その懇談の相手方である特定の個人が識別され得るとは考え難いので、これらの情報は、「特定の個人が識別され、又は識別され得る情報」であるとは認められない。

(3) 開催場所等について

実施機関は、これらの情報を開示することにより、債権者等に問い合わせ等が行われ、相手側出席者である特定の個人が識別され、又は識別され得る旨説明している。

しかし、日々多数の顧客に接している債権者等にしてみれば、ある特定の日に実施機関が実施した懇談の相手側出席者である特定の個人を識別でき、正確に記憶しているというのは、極めて困難であると考えられ、少なくとも、本件において、そのような可能性があるとは認められないので、これらの情報は、「特定の個人が識別され、又は識別され得る情報」であるとは認められない。

3 条例第10条第8号（行政執行情報）の該当性について

条例第10条第8号では、「県の機関又は国等の機関が行う検査、監査、取締り、試験、入札、徴税、争訟、交渉、渉外、人事その他の事務に関する情報であって、開示することにより、当該事務若しくは将来の同種の事務の実施の目的が損なわれ、又はこれらの事務の公正若しくは円滑な執行に著しい支障が生ずるおそれのあるもの」に該当する情報が記録されている公文書については、実施機関は、開示しないことができると定められている。

この趣旨は、行政が行う検査等の事務の実施に関する情報の中には、開示することにより、これらの事務の目的の達成を困難とするものや、これらの事務の公正又は円滑な執行を著しく妨げるものがあり、その結果、県民全体の利益が損なわれるおそれのある場合もあるので、そのような情報は、非開示とするというものである。

この場合において、「著しい支障が生ずるおそれ」があるかどうかについては、「おそれ」の有無及び程度を客観的、具体的に判断しなければならないと解される。

そこで、本号に該当するかどうかについて検討する。

実施機関は、相手側出席者の所属・職名・氏名、主催者側出席者の職名・氏名及び開催場所等については、開示することにより、他の情報と組み合わせること等によって、相手側出席者たる特定の個人が識別され、又は識別される可能性があり、その結果又はその可能性自体により、相手方の理解、協力が得られず、相手方との信頼関係を損ない、今後の事務の公正又は円滑な執行に著しい支障を生ずるおそれがある旨説明している。

しかし、本号に該当する情報であると認めるためには、当該懇談が事業の施行のために必要な関係者との内密の協議を目的としたものであること、これらの情報が開示されることにより、当該事務事業若しくは将来の同種の事務事業の目的が達成できなくなり、又はこれらの事務事業の公正若しくは円滑な執行に著しい支障が生ずるおそれがあることを、実施機関が具体的に主張立証する必要があるが、実施機関は、これらの情報を開示することにより、相手方との信頼関係を損ね、事務執行に著しい支障を生ずると説明しているのみで、上記のような具体的な主張立証がなされているとは認め難い。

よって、本件公文書に記録されているこれらの情報は、「事務の公正又は円滑な執行に著しい支障が生ずるおそれのある情報」であるとは認められない。

4 条例第10条第4号（事業情報）及び第5号（犯罪予防等関係情報）の該当性について

条例第10条第4号本文では、「法人その他の団体（県及び国等を除く。）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つて、開示することにより、当該団体又は当該個人の競争上又は事業運営上の地位が損なわれるおそれのあるもの」に該当する情報が記録されている公文書については、実施機関は、開示しないことができると定められている。

同条第5号では、「犯罪の予防又は捜査、人の生命、身体、財産等の保護その他公共の安全と秩序の維持に支障が生ずるおそれのある情報」が記録されている公文書については、実施機関は、開示しないことができると定められている。

そこで、各号に該当するかどうかについて検討する。

実施機関は、債権者の振込先金融機関名（支払店）、預金種別、口座番号及び印影については、開示することにより、債権者の取引上、経営上の情報が明らかとなり、当該債権者の競争上又は事業運営上の地位が損なわれるおそれがある旨説明している。

さらに、債権者の印影については、開示することにより、偽造され、債権者の財産の保護に支障が生ずるおそれもある旨説明している。

確かに、これらの情報は、事業活動を行う上での内部管理に属する情報ではあるが、これらの情報が記録されている請求書は、実施機関のみならず、広く一般の顧客に対しても発行されるという実態を考慮すると、通常飲食業者が秘密に管理している性質の事からではなく、当該債権者の競争上又は事業運営上の地位が損なわれ、あるいは、財産の保護に支障が生ずるおそれがあるとは考え難いので、これらの情報は、「当該債権者の競争上又は事業運営上の地位が損なわれるおそれがある情報」又は「犯罪の予防又は捜査、人の生命、身体、財産等の保護その他公共の安全と秩序の維持に支障が生ずるおそれのある情報」であるとは認められない。

5 結論

以上により、相手側出席者の職名・氏名は、条例第10条第3号に該当することから、実施機関がこれらの情報を非開示としたことは、結果として、妥当である。その余の情報を、同条第3号及び第8号、第4号又は第5号に該当するとして非開示としたことは、妥当ではない。

第6 審査会の処理経過

当審査会の処理経過の概要は、別記のとおりである。

別 記

審査会の処理経過の概要

年 月 日	処 理 内 容
平成 8 年 9 月 2 日	・ 実施機関からの諮問を受理した。
平成 8 年 9 月 24 日	・ 実施機関からの「理由説明書について」を受理した。
平成 8 年 9 月 25 日 (第 2 回 審 査 会)	・ 諮問の審議を行った。
平成 8 年 10 月 16 日	・ 異議申立人からの意見書を受理した。
平成 8 年 10 月 30 日 (第 3 回 審 査 会)	・ 実施機関から意見聴取を行った。 ・ 諮問の審議を行った。
平成 8 年 12 月 9 日 (第 4 回 審 査 会)	・ 諮問の審議を行った。
平成 8 年 12 月 25 日	・ 異議申立人からの意見書を受理した。
----- (第 5 回 審 査 会)	・ 諮問の審議を行った。
平成 9 年 1 月 16 日 (第 6 回 審 査 会)	・ 諮問の審議を行った。
平成 9 年 1 月 31 日 (第 7 回 審 査 会)	・ 諮問の審議を行った。

(参考)

青森県公文書開示審査会委員名簿

(五十音順)

氏名	役職名等	備考
石田 恒久	弁護士	
加藤 勝康	青森公立大学学長	会長代理
千葉 多香子	私立千葉学園千葉幼稚園園長	
虎谷 一郎	前東北女子大学学長	会長
西村 恵美子	青森県読書団体連絡協議会会長	