

平成23年9月21日

答 申

第1 審議会の結論

次に掲げるものを除き、開示することが適当である。

- ・「異議申立人が県へ提出(要請)した文書(資料)」のうち、〇〇法人への指導権限に関する〇〇省からの回答メール及び〇〇問題対策委員会報告書・具申以外のもの
- ・「面談の記録として県が作成した文書」のうち相談内容の記録部分

なお、開示すべきと判断した文書中、個人に関する情報として現に非開示決定されている部分については、開示・非開示の結論において双方に争いが無いことから、判断していない。

第2 審査請求に至る経緯

平成22年12月21日 公文書開示請求

平成23年 2月 3日 部分開示決定通知

2月18日 行政不服審査法第6条の規定による異議申立

第3 実施機関の部分開示決定理由（異議申立人が反対の意見書を提出した際の開示の理由）

特定の個人が県に文書を提出したことは、個人に関する情報ではあるが、通常、秘密とすべき情報とは考えられず、鳥取県情報公開条例(以下「県条例」という。)第3条の趣旨を踏まえ、県条例第9条第2項に掲げる非開示情報には当たらないと判断した。

なお、県の職員が職務に関連して受け取り、組織で共用している文書は公文書として県条例による開示対象となり、単に公開しないという要請があったというだけで、非開示とすることはできない。

第4 異議申立人の説明

ア 本件で開示対象となっている文書は、県条例第9条第2項2号にいう「個人に関する情報」であり、同号ただし書ア～エのいずれかに該当しなければ非開示となるべきである。また、開示決定においては、同号ただし書ア～エのいずれに該当するか具体的に明示されておらず、理由不備は明白である。

なお、県の条例解釈は次のとおり誤りがある。

- ・仮に法人理事の職務執行と解しても、個人情報該当性は否定されない。
- ・個人情報について、開示することの利益と不利益を比較して決定するという考え方は最高裁の判例に反する。

県条例の個人情報の定義は、いわゆる識別型であり、プライバシーの有無は

問わない。定型的に個人情報定義し、原則非開示としたうえで、例外として開示する個人情報を定めているものである。(県条例第9条第2項2号ただし書ア～エ)

・県が引用する判例は、公務員の職務遂行情報の規定が整備される以前の公務員の職務遂行情報に関するものである。仮に条例の趣旨から個人情報該当性を解釈するにしても、開示されるのは公務員の職務遂行情報に匹敵するような、条例の趣旨から当然に公開が予定されなければならないものに限り解すべきである。

〔最高裁判例 平成15年11月11日〕

・個人の思想、信条、健康状態、所得、学歴、家族構成、住所等の私事に関する情報に限定されるものでなく、個人に関わる情報であれば、原則として個人に関する情報に該当すると解するのが相当である。

・法人その他の団体の従業員が職務として行った行為に関する情報は、職務の遂行に関する情報であっても、当該行為者にとっては自己の社会活動としての側面を有し、個人に関わりがあるものであることは否定できない。

イ 今回、県は非開示とすることを明確に約束しており、公開することは、県の約束違反であり、信義誠実の原則（民法第1条第2項）に違反する。

信義則は、行政一般に適用される法の原則であり、情報公開にも適用される。

よって、県条例に定める非開示事由に明記されていなくても、秘匿の約束をすることにより、県は非開示とする義務を負う。

開示請求の場合を想定していた約束かどうかは、県の担当者の認識ではなく、一般的な理解において解釈されるべきであり、開示請求を想定しなかったと解する理由はない。

また、本開示決定は地方公務員法に定める守秘義務にも反する。

なお、秘匿にすることを要請したのは平成22年3月3日であるが、県に相談した同年3月1日にも秘匿にするかどうかを保留している。

平成22年3月1日のやりとりの有無は県の認識と差があるが、いずれにしても同年3月3日に秘匿を約した事実は変わらない。

ウ 異議申立人は、県に相談したことが明らかにならないことを前提として行動しており、開示されることにより具体的な不利益が生ずる。

組織の人間が、組織に黙って公の機関に相談したことが分かれば、様々な嫌がらせの対象となることは明白であり、現に、異議申立人は〇〇法人から懲戒手続によって理事を解任されている。

異議申立人が密かに県に相談したことが〇〇法人側に分かれば、「情報公開によって開示されるような状況で(すなわち、県民すべてに明らかになる状況で)、県に相談したことは不特定・多数に事実を適示して、組織の社会的評価を下げたもの」として評価されかねない。

また、県に資料を提出する際、未確認のものもある旨説明したが、開示される文書にはそのことが注記されておらず、未確認情報をあたかも事実のように触れ

回ったと言われかねない。

さらには、異議申立人は、この解任処分の違法性について、〇〇しているが、県の開示決定が、その帰趨に影響を与えるおそれがある。

そもそも、理事の解任について説明責任を果たすのは法人であり、県ではない。よって、県が開示すべきと解されるような公益性が高い情報ではない。

エ 相談者・情報提供者の情報は秘密として守られる必要があり、その義務を果たさなければ、県に情報は集まらなくなる。

オ 開示請求では、異議申立人と甲氏（別の元理事）に関して同じ内容を請求されている。

甲氏が県に相談した際の作成のメモは非開示決定をしながら、異議申立人に関する文書については開示決定がなされており、開示請求についての処理と均衡を欠く。

カ 開示する理由として、単に公開しないという要請があっただけでは非開示とすることができないとあるが、県が約束したことは明白であり、理由として不備である。

キ 〇〇の情報を知りたいと言うことであれば、個人を特定する必要はなく、本件は理事解任と関連したものであることが明白である。

このように、個人情報を含んだり、個人を特定した開示請求は、開示請求そのものが失当とされるべき。

ク 補正も、請求書の訂正として文書でなされなければならない。

最終的に請求書に記載されている内容と、県が開示しようとしている文書とが異なっている。

ケ 最後に

情報公開は、県民の公的な関心事を知る権利を保障する趣旨のものであり、その意義は県条例第1条に示されている。そして、本件において、公的な関心事として正当性があるのは、情報提供者を特定した開示請求ではなく、法人運営についての問題点そのものである。情報提供者の情報は、通常、個人が知られたくない情報に属するものであり、本件においても県は秘匿を約している。そして、県条例第3条第2項も、「個人の秘密その他、通常他人に知られたくない個人に関する情報がみだりに公にされることがないよう最大限の配慮をしなければならない。」と明言されている。

よって、本情報公開請求は、最高裁判例、個人情報の定義、条例の解釈上、認められてはならない。

## 第5 実施機関の説明

ア そもそも情報公開制度は、憲法第21条が保障する知る権利を具体化し、ひい

ては、憲法第15条の参政権を実質的に確保する機能を持つものである。

県条例においても、県の諸活動を県民に説明する責務を全うし、もって県民参加による開かれた公平な県政の推進に資することを目的としており（県条例第1条）、また、実施機関は、公文書の開示に当たっては、公文書の開示を求める権利が十分に保障されるように、この条例を解釈し、運用するものとする（県条例第3条第1項）とされている。

そのうえで、県条例第3条第2項で、この条例の解釈及び運用に当たっては、（単に「個人情報」ではなく、）個人の秘密その他の通常他人に知られたくない個人に関する情報がみだりに公にされることのないよう最大限の配慮をするよう明記しており、単に形式的に個人情報に該当すれば、非開示とするのではなく、プライバシー性が高い情報についてのみ保護する趣旨と解される。

このような、実施機関が保有する情報を開示する義務を課したうえで、その例外を限定的に定めている基本構造や目的にかんがみれば、非開示となるものは、開示することによる利益より、開示することによる不利益が大きいと認められる場合に限られ、ただし書ア～エは、実施機関による厳格な運用を徹底させるため、公開しなければならない個人情報を確認的に明記しているものと解される。

県条例で定める「個人に関する情報」は、あくまでも保護すべき個人に関する情報であって、形式的には個人情報であっても、個人としての私的領域における権利、正当な権利が害されるおそれがあると評価できない場合は、そもそも「個人に関する情報」として非開示にすべき理由も必要もないというべきであり、裁判例に示されているところである。

本件については、次の理由から非開示とする情報に該当しないと判断したものである。

- ・ 県は〇〇法人の監督権限があり、多くの補助金を交付している。

また、県民も〇〇法人の健全な運営への関心が高い。このことを勘案すると、〇〇法人に関する行政の透明性を確保すべきであり、県民に対して強い説明責任が求められており、開示によって得られる利益は大きいこと。

- ・ 理事の選任・解任は、法人運営の根幹であり、特に〇〇法人のように公共性が高い団体については、選任・解任の理由についての説明責任を果たすべきものであり、その理由となった事実の有無は、秘匿される性格のものではないこと。

- ・ 開示対象の文書は、〇〇法人の理事がその所轄機関である県〇〇部に提出した資料等であり、純然たる個人情報とは言い難い。実質的には、団体の機関としての情報であり、個人情報であるにしても、プライバシー性は極めて低いこと。また、〇〇法人の公益性に勘案すると、その経営について他の法人以上に説明責任が求められ、一定のプライバシーの制約は受忍すべきものであること。

〔最高裁判例 平成15年12月18日〕

このような本件条例の目的、趣旨からすれば、公務員個人が本件条例9条2号にいう「個人」に当たることを理由に同号の非公開情報に当たるとはいえないと解するのが相当である。

〔高松地裁判例 平成16年4月26日〕

形式的には個人識別情報と言えても、個人としての私的領域における私的な権利、正当な権利が害されるおそれがあると評価できない場合は、そもそも「個人に関する情報」として不開示にすべき理由も必要もないというべきである。

条例を形式的に解すると「異議申立人又は甲氏（別の元理事）」であれば、特定の個人が識別されないこととなるが、条例の趣旨を踏まえ、そのような解釈をしていない。

実質的に解すべきである。

イ 県民の知る権利を保障し、行政の透明性を高めることを目的とする条例からすると、仮に職員が、開示請求があっても開示しないというような約束をしても、非開示とすることは許されない。

また、要請があったのは、書類持参2日後である。（提出は平成22年3月1日、要請は同年3月3日）

要請時には、既に組織で共用されており、鳥取県公文書管理規程等により廃棄・返還等は出来なくなっており、その時点で開示される可能性があることを説明していても結論は変わっていない。

なお、地方公務員法の守秘義務は、職務上知り得た秘密を守るべき公務員の勤務規律であり、県条例により義務付けられた情報を開示することは、守秘義務違反とはならない。

ウ 法人の理事がその法人が適切に運営されるよう努めるのは当然であり、県に相談したことも社会通念上、特に不適切なものとは言えないことから、この事実が明らかになることは、異議申し立て人の社会的評価を下げる行為には当たらない。

また、相談を受けた県は実態を把握した上で判断するものであり、提供された情報を直ちに事実と認識し、法人の評価をするわけではないため、監督機関である県への法人情報の提供が、直ちに法人の価値を下げることにはつながらず、現に解任理由ともされていない。

県が保有する文書、とりわけ任意で提出された文書について記載されている内容が、必ずしも正しいとは限らないということは言うまでもないことであり、情報公開の前提である。よって、それを以て異議申立人に不利益があるということとはできない。

なお、〇〇の焦点であれば、なおさら真実を明らかにし、その是非を争うべきである。

事実を明らかにしないように求める異議申立人の要請は、そもそも保護に値するかどうか疑問である。

エ 県は、必要に応じて情報を収集するために所轄する団体に対して、報告などを求めることが出来、一律に相談者や情報提供者の情報を非開示としなくても情報を得ることはできる。

また、相談者・情報提供者の情報を一律開示するものではなく、事案ごとに個

別に判断を行うものである。

オ 開示請求者に内容を確認し、開示している。

甲氏（別の元理事）からは県に対して文書が提出されていないため、甲氏の相談を受けて作成した文書は、開示決定の対象とならなかったものである。

カ 開示すべき情報を非公開の要請を受けて担当者が約束したとしても、非開示とすることはできないという趣旨である。

キ 開示対象の文書は、当時、〇〇法人の理事であった異議申立人がその所轄機関である県〇〇部に提出した資料等であり、純然たる個人情報とは言い難い。

なお、氏名、肩書き等は非開示としている。

ク 開示請求が形式上の要件に適合しないと認めるときは、補正の手続をとるべきであるが、単に分かりにくい場合には、開示請求者の負担軽減のため、求められている内容を開示請求者に確認して、内容を特定している。

今回は開示決定前に、開示請求者の求めている文書の範囲を確認した。

ケ 最後に

県は、知る権利の重要性に鑑み、情報公開に積極的に取り組んでいる。

予算編成過程や県議会議員からの提言、幹部職員日程等を公表するなどしているほか、開示・非開示の判断に当たっても、真に保護すべきもの以外は開示を徹底している。

これらにより情報公開について日本一と評価されるに至っている。

本件を開示にすることの是非についても、この高い情報公開に関する姿勢を踏まえて、常識的に判断されるべきである。

## 第6 本件異議申立て審議の経過

平成23年	3月18日	諮問書の受理
	4月21日	実施機関の理由説明書提出
	5月24日	異議申立者の意見書提出
	6月24日	実施機関・異議申立者の意見陳述、実施機関の補足説明書提出、審議
	7月26日	実施機関・異議申立者の意見陳述・補足説明書提出、審議

## 第7 審議会の判断

### (1) 判断に当たって

ア 一般論として、情報公開は県民の知る権利に応えるべく、原則公開を徹底すべきであり、例外(非開示)は限定的に解すべきであり、常識的に非開示とされるべきでない情報が非開示とならないように条例を解釈運用していくことは重要である。

鳥取県においては、このことが特に徹底されており、全国トップとの評価もされている情報公開を支えているものである。

イ しかし、個人情報の解釈としては、国や他県に関するものではあるが、様々な判例等を踏まえ、全国的にはほぼ形式的に判断されている。

本審議会においても、条例の文言や判例を踏まえると鳥取県情報公開条例においては、次のように解すべきものではないかという意見があった。

個人情報保護の目的はプライバシー保護であることは言うまでもなく、客観的にプライバシー性がないものと認められるものはそもそも保護されることは無いと解する余地はあるが、一般的な個人情報は、開示の利益・不利益を比較して判断する趣旨ではない。県条例第9条第2項第2号但し書きに該当しない限り、一応非開示となり、公益性が高ければ第11条（公益的開示）により開示される。

・このような状況において、本件について検討すると、県の職員が開示請求を想定していたかどうかは別として秘匿する旨約した以上（このことはウのとおり事実と認められる。）、異議申立人が公共性の高い団体の理事であり情報公開についても相応な知識があるであろうことを踏まえても、存否応答拒否又は非開示を期待するのは当然であり、部分開示決定されたことに不満を抱くことも十分に理解できるところである。

ウ ただし、条例において、職員が秘匿すると約したとしても、それをもって直ちに非開示となるものではないことは明らかである。（第9条第2項各号に該当しなければ開示となること、第9条第3号イで公にしないという条件で提出されたものであってもそれだけで非開示とならないことが規定されていること等）

なお、異議申立人が担当次長（参事監）に面談した平成22年3月1日に秘匿することについてのやり取りがあったかどうか、同年3月3日に異議申立人が電話で秘匿を求めた際、開示請求への対応を想定していたのかどうかについては双方の主張が食い違っているが、同年3月3日に異議申立人から秘匿にすることを求められ、担当次長（参事監）がそれを了承したということについては争いが無い。

これを踏まえ、以下本件について検討する。

## （2）具体的判断

ア 開示を求められた文書は、「異議申立人等が県に提出（要請）された文書（資料）」及び「その提出（要請）を受けて県が作成した文書」である。

イ まず、異議申立人が県職員と面談したことについて検討した。

県の経済団体幹部から、県が所管する法人の理事（理事長職務代理者）が県〇〇部長に当該法人に関する事で面談を求められていると紹介され、県幹部職員（当日部長が不在のため担当次長（参事監））が面会したということは、実質的に法人に関する情報であると判断した。

当該法人の理事でなければ、県幹部職員が直接の面談を応諾することは考えにくく、また、そのため、異議申立人も法人の理事を名乗り、面談の仲介を求めたものと解されるからである。

そして、理事が県幹部職員と面談したことが明らかになることは、特に当該法人に不利益になるものとは考えられない。

なお、県の説明では、説明責任を果たす観点から、幹部職員の面会スケジュール等は公開しており、秘匿はしていない(本件については少なくとも面談前に秘匿にすべきという要請があったとは認められない。)ということであり、仮に個人に関する情報としても、条例第9条2項2号アの慣行として公にされる情報に該当し、いずれにしても開示されるべきである。

また、既に部分開示決定されており、何らかの文書を提出したことは明らかになっており、一般的には、面談して提出することが推定されることから、実質的な面からも非開示とする理由に乏しいと言わざるを得ない。

#### ウ 次の相談の内容について検討した。

相談の内容が明らかになることは、その内容が法人の運営に関するものであるにしても、相談者の評価にもつながることから、個人に関する情報としての性格が濃いと解される。

法人の理事でなくても、本件のような相談は可能であり、法人の意思とは明らかに異なるものであり、純粋な法人に関する情報とは言えない。

なお、県に相談した内容は、原則として公にされるような慣行は無いと認められ、但し書きア～エにも該当しない。

#### エ 相談内容が明らかになることの具体的なプライバシー性についての当審議会の判断を述べれば次のとおりである。

理事が当該法人の適切な運営に資するために、監督権限がある機関に相談することは、正当な職務であり、相談の背景等が異議申立人主張のとおりであれば、客観的に本人の評価を下げるものではないと思われる。

しかし、文書の内容が〇〇を〇〇するものが多く、異議申立人がそのような内容の文書を配布したという情報が一人歩きする可能性もあり、絶対的に不利益が無いと言うこともできない。

保護されるべきはプライバシーであるが、これは本人が知られたくないと思うかどうかによるところが大きく、現に不服申し立てまでされていることから、少なくとも主観的には相応の秘匿性があると認められる。

そして、公にしないという県とのやり取りを踏まえると、上述のとおり秘匿されることを期待することも当然であり、条例第3条第2項で定める「通常他人に知られたくない個人に関する情報」に該当すると解される。

#### オ 公益性が高く、多額の補助金の交付を受けている団体は、透明性が求められ、特に理事の選解任は法人の健全な運営のために重要というのが本件の公益性であるが、本異議申し立て後に、異議申立人から〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇。これにより、広く〇〇〇〇されるとともに、〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇





ア 「開示する理由として、単に公開しないという要請があっただけでは非開示とすることができないとあるが、県が約束したことは明白であり、理由として不備である」について

対応した県の職員が秘匿にすることを了承したということは大きく、異議申立人の意に反して開示する理由として不正確なことは否めないが、部分開示決定した理由の中では補足的な部分であり、結論に影響を与えるものではない。

また、現に不服申し立てに支障が生じている訳ではない。

よって、部分開示決定が無効となるほど重大なものとは解されない。

なお、本件に関する当審議会の答申を踏まえ、改めて開示決定される場合には、正確に記載されるべきであることは言うまでもない。

イ 「個人情報を含み、個人を特定した開示請求は、開示請求そのものが失当とされるべき」について

本件については法人の情報であるのか、個人に関する情報なのか等判断を要する余地があったものであり、受理した上で判断すべきものである。

なお、文書が提出されたかどうかとも明らかにしないとの判断であれば、受理した上で県条例第18条により存否応答拒否をすべきであるが、以上のとおり、本審議会としては、部分開示が適当と判断している。

また、開示請求そのものが失当とされるべきであるとは解されない。

ウ 「補正も、請求書の訂正として文書でなされなければならない。最終的に請求書に記載されている内容と、開示しようとしている文書とが異なっている」について

・県の説明では、一般的に県民が、知りたい文書や内容を正確かつ厳格に記載できるとは限らず、適宜口頭で内容を確認しているということであり、本件についても記載されている内容が分かりにくいので、開示請求者に後日確認したものとすることである。

開示請求書記載の内容と電話確認した内容が異なるものではなく、補正というより補正というべきものであり、再請求あるいは文書提出まで求める必要は無いと考える。

なお、開示請求者に過度の負担をかけるべきではないが、後日の争いを避けるため、特に本件のように第三者から反対の意見書が提出され、あるいは提出が予想される場合にはできるだけ文書で行うことが適当である。

#### (4) 結論

結論として、次に掲げるものを除き、開示することが適当である。

・「異議申立人が県へ提出(要請)した文書(資料)」のうち、〇〇法人への指導権限に関する〇〇〇〇省からの回答メール及び〇〇問題対策委員会報告書・具申以外のもの

・「面談の記録として県が作成した文書」のうち相談内容の記録部分

なお、開示すべきと判断した文書中、個人に関する情報として現に非開示決定さ

れている部分については、開示・非開示の結論において双方に争いが無いことから、判断していないことを申し添える。

## 第8 意見

意見となるが、本件については県職員においても県の情報公開の考え方が徹底されていないことも一因である。

県民に対しても同様である。

県が情報公開に積極的に進めれば進めるほど、このような問題が生ずることを懸念する。

県職員が情報公開について十分に理解するとともに、県民に対してこのことを周知するために、職員が鳥取県行政手続条例39条の規定を遵守し、資料を提出する県民に説明することを徹底し、提出するかどうかの選択肢を示した上で、情報公開を進めるべきである。