

答申行文第 37 号
平成 29 年 2 月 28 日

奈良市議会議長 浅川 仁 様

奈良市情報公開審査会
会長 佐野 隆

行政文書開示請求部分開示決定処分に対する審査請求について（答申）

平成 28 年 12 月 8 日付け奈市議第 760 号で諮問のあった下記の件について、
別紙のとおり答申します。

記

【諮問： 行文第 28-2 号】

奈良市議会が行った平成 28 年 8 月 3 日付け奈市議第 386 号による行政文書開
示請求部分開示決定処分（処分庁 議会事務局総務課）に対する審査請求について

(別紙)

答申：行文第37号

諮問：行文第28-2号

答 申

第1 審査会の結論

奈良市議会が、平成28年8月3日付け奈市議第386号で行った行政文書開示請求部分開示決定処分は、妥当である。

第2 審査請求の経緯

1 行政文書の開示請求

審査請求人は、奈良市情報公開条例(平成19年奈良市条例第45号。以下「条例」という。)第5条第1項の規定に基づいて、平成28年7月20日付けで、奈良市議会(以下「処分庁」という。)に対して、「平成27年度政務活動費の人件費がわかる文書」の開示請求(以下「本件開示請求」という。)を行った。

2 処分庁の決定

処分庁は、本件開示請求に対する行政文書(以下「本件行政文書」という。)を、次の「(1) 本件行政文書について」のとおり特定した。

その上で、処分庁は、本件開示請求について次の「(2) 不開示部分」を除いて開示する旨の行政文書部分開示決定処分(以下「本件決定処分」という。)を行い、次の「(3) 開示することができない理由」を付して、平成28年8月3日付け奈市議第386号により審査請求人に通知した。

(1) 本件行政文書について

- ア 平成27年度政務活動費収支報告書(柿本元気議員分人件費)
- イ 平成27年度政務活動費収支報告書(内藤智司議員分人件費)
- ウ 平成27年度政務活動費収支報告書(山口誠議員分人件費)

(2) 不開示部分

- ア 平成27年度政務活動費収支報告書(柿本元気議員分人件費)
 - (ア) 領収書に記載されている被雇用者の住所、氏名及び印影
 - (イ) 勤務表に記載されている被雇用者の氏名及び印影
 - (ウ) 雇用契約書に記載されている被雇用者の住所、氏名、生年月日、印影、電話番号及び携帯電話番号
- イ 平成27年度政務活動費収支報告書(内藤智司議員分人件費)
 - (ア) 領収書に記載されている被雇用者の住所、氏名及び印影

- (イ) 勤務表の印影
 - (ウ) 雇用契約書に記載されている被雇用者の住所、氏名及び印影
 - ウ 平成27年度政務活動費収支報告書（山口誠議員分人件費）
 - (エ) 領収書に記載されている被雇用者の住所、氏名及び印影
 - (イ) 勤務表に記載されている被雇用者の氏名及び印影
 - (ウ) 雇用契約書に記載されている被雇用者の住所、氏名及び印影
- (3) 開示することができない理由

本件行政文書に係る(2)の不開示部分は、個人に関する情報であって、特定の個人を識別することができるものであり、個人の権利利益を害するおそれがあるため

3 審査請求

審査請求人は、本件決定処分に対し、行政不服審査法（平成26年法律第68号）第2条の規定に基づき、平成28年9月28日付けで、奈良市議会（以下「審査庁」という。）に対して審査請求を行った。

第3 審査請求人の主張の要旨

1 審査請求の趣旨

本件決定処分を取り消し、本件行政文書のうち次の部分の開示を求める。

- (1) 領収書に記載されている被雇用者の氏名及び印影
- (2) 勤務表に記載されている被雇用者の氏名及び印影
- (3) 雇用契約書に記載されている被雇用者の氏名及び印影

2 審査請求の理由

審査請求人から提出された審査請求書、反論書及び行政不服審査法による口頭意見陳述並びに当審査会における口頭意見陳述での審査請求人の主張を要約すると、審査請求の理由は概ね次のとおりである。

- (1) 奈良市議会基本条例（平成25年奈良市条例第42号）に規定する政務活動費の使途に関する説明責任を踏まえると、政務活動費に係る情報、証拠書類は、その使途を証憑するものとして、開示する公益性が高く、条例第9条による裁量的開示がされるべきである。
- (2) 処分庁は、本件決定処分は平成24年9月27日付け奈市議第754号による行政文書開示請求部分開示決定処分と考え方が同じであると主張しているが、平成24年の地方自治法（昭和22年法律第67号）の改正による政務活動費に関する規定の追加、また国会における政務活動費をめぐる審議状況など社会的な情勢の変化などを踏まえて、開示決定等を判断すべきである。
- (3) 政務活動費収支報告書は、市民に報告され、また、監視してもらうために

作成されたと考えるべきであり、情報公開における原則開示の理念に基づけば、市民には原本を閲覧する権利がある。

- (4) 処分庁は、平成24年9月27日付け奈市議第754号による行政文書開示請求部分開示決定処分に対し、審査請求人が行った異議申立てについて、平成24年12月25日付け答申行文第25号で奈良市情報公開審査会が奈良市議会にした答申（以下「平成24年答申」という。）においても同様の判断がされており、本件決定処分の判断を変更する事由は発生していないと主張しているが、次のとおり事実誤認である。

ア 平成24年答申は、「政務調査費」に関するものであるが、平成24年に地方自治法が改正され、新たに「政務活動費」としての規定が追加されている。「政務活動費」に関する規定では、「議長は、政務活動費については、その用途の透明性の確保に努めるもの」と定められており、これは、住民の監視によって透明性が確保されるという立法趣旨に基づくものと解される。そもそも個人情報、絶対的な不開示情報には当たらず、開示決定等の判断は、公益上の比較衡量や、その時の状況によって判断されるべきである。したがって、不開示部分も議長や議員が任意的に開示することは可能である。

イ 平成24年答申に係る審理手続は、平成28年に行政不服審査法が改正される前に行われたものであり、手続の厳格化及び透明化が図られていなかった。当時の諮問庁は、不服申立人に処分理由説明書の送付手続さえ行わず、条例に基づく奈良市情報公開審査会は諮問庁の見解を一方的に主張し中立的ではなかった。

- (5) 一部の地方公共団体では、政務活動費収支報告書の閲覧請求があった場合は、原本を閲覧に供している。また、情報公開制度による開示請求があった場合は、人件費に係る被雇用者の住所、氏名等を開示している。
- (6) 政務活動費支出報告書に不開示情報が含まれる場合は、その不開示理由を具体的に明示すべきである。個人情報であるという漠然とした理由での本件決定処分は政治や行政の不透明感を増し、不信を招くだけである。

第4 処分庁の説明の要旨

処分庁による弁明書及び行政不服審査法の規定による口頭意見陳述並びに当審査会における口頭での説明を要約すると、本件決定処分の理由については概ね次のとおりである。

- 1 本件行政文書の不開示部分である、被雇用者の住所、氏名、生年月日、印影、電話番号及び携帯電話番号は、特定の個人を識別することができる情報で、公

にされることを前提としたものではない。

- 2 本件行政文書の不開示部分は、人の生命、身体、健康、生活又は財産の保護のため開示が必要なものではなく、また、公務員に関する情報でもない。
- 3 平成24年答申において、本件決定処分と同様の事案である平成23年度政務調査費の件費に係る証拠書類の行政文書開示請求に対する部分開示決定処分が妥当である旨の答申がされており、本件決定処分においてこれを変更する事由はない。
- 4 以上のことから、本件決定処分における不開示部分は条例第7条第2号に該当する。

第5 審査会の判断

審査会は、審査請求人及び処分庁双方の主張を踏まえ、本件事案について審査した結果、次のとおり判断した。

1 条例第7条第2号の該当性について

(1) 本件行政文書について

奈良市議会政務活動費の交付に関する条例（平成13年奈良市条例第20号。以下「政務活動費条例」という。）第1条は、「奈良市議会議員の市政に関する調査研究その他の活動に資するため必要な経費の一部として、政務活動費を交付する」と規定している。また、政務活動費条例第7条は、奈良市議会議員は、政務活動費の交付を受けた年度の終了後に、政務活動費に係る収入及び支出の報告書（以下この(1)において「収支報告書」という。）を奈良市議会議長に提出するとともに、「当該収支報告書に係る領収書等の証拠書類」を添付しなければならないと規定している。

政務活動費条例第3条第2項の規定により、市長は毎四半期の最初の月に当該四半期に属する月数分の政務活動費を奈良市議会議員に交付するものとされ、平成27年度の政務活動費はすべて交付済みであると認められることから、本件行政文書は、すべて政務活動費条例の規定に基づいて、奈良市議会議員である柿本元気議員、内藤智司議員及び山口誠議員が奈良市議会議長に提出した収支報告書である。

処分庁は、本件行政文書中、第2の2(2)に掲げた内容を条例第7条第2号に該当することを理由に本件決定処分を行った。

これに対して、審査請求人は、本件行政文書の不開示部分のうち、領収書に記載されている被雇用者の氏名及び印影、勤務表に記載されている被雇用者の氏名及び印影並びに雇用契約書に記載されている被雇用者の氏名及び印影のみを対象に本件決定処分の取消しを求めている。したがって、当審査会

は、審査請求人が取消しを求めた部分に限定して、条例第7条第2号の該当性を審査することとする。

(2) 条例第7条第2号本文の該当性について

条例第7条第2号本文は、個人に関する情報であって、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を不開示情報として規定している。

以上を踏まえ、本件行政文書の不開示部分のうち、審査請求人が本件決定処分取消しを求めている被雇用者の氏名及び印影を見分したところ、次の事項を確認した。

ア 領収書には、当該奈良市議会議員（以下ア及びウにおいて「議員」という。）が調査研究その他の活動を補助させるために雇用した被雇用者の住所、氏名及び印影のほか、雇用者である議員の氏名、平成27年度各月ごとの賃金月額、被雇用者が賃金を領収した日付といった情報が記録されていることを確認した。

これらの情報のうち処分庁が不開示とした被雇用者の氏名及び印影の情報は、個人に関する情報であって、特定の個人を識別することができるものであることから、条例第7条第2号本文に該当すると認められる。

イ 勤務表には、被雇用者の氏名及び印影のほか、月ごとの勤務実績に関する情報として、平成27年度各月ごとに勤務した日付、時間帯、月計した時間数が記載されている。

これらの情報のうち処分庁が不開示とした被雇用者の氏名及び印影の情報は、個人に関する情報であって、特定の個人を識別することができるものであることから、条例第7条第2号本文に該当すると認められる。

ウ 雇用契約書には、雇用者である議員及び被雇用者の氏名、印影及び住所のほか、被雇用者の生年月日、電話番号及び携帯電話番号並びに契約内容に関する情報として、被雇用者の雇用（予定）期間、職務（雇用）内容、就業場所、就業時間、賃金（給料）、給与支払方法、契約年月日等が記載されている。

これらの情報のうち処分庁が不開示とした被雇用者の氏名及び印影の情報は、個人に関する情報であって、特定の個人を識別することができるものであることから、条例第7条第2号本文に該当すると認められる。

(3) 条例第7条第2号ただし書の該当性について

条例第7条第2号ただし書において、対象となる情報が「ア 法令等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、イ 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、ウ 当該個人が公務員等である場合において、当該情報とその職務の遂行に係る情報であるときは、当該情報のうち、当該公務員等の職及び氏名並びに当該職務遂行の内容に係る部分」に該当する場合は、同号本文に該当するものであっても開示しなければならない旨規定している。

これは、個人に関する情報を不開示とする原則を踏まえた上で、一般的に当該個人の権利利益を保護する観点から不開示とする必要がないもの及び権利利益を保護する必要性を考慮しても開示する必要性が認められるものについて、個別具体的に明確化したうえで、例外的に不開示情報から除くこととしたものである。

次に、審査請求人が本件決定処分取消しを求めている被雇用者の氏名及び印影が、本号ただし書に該当するかどうかについて検討する。

ア 本号ただし書アの規定は、法令等の規定により、何人に対しても等しく閲覧等が認められている場合や、すでに慣行として公にすることが行われている場合などにおいて、これらの情報については不開示情報から除くという趣旨である。

これを踏まえて本件開示請求についてみると、まず、被雇用者の氏名及び印影は、特に法令等により閲覧等が認められているものではないから、法令等の規定により公にされ、又は公にすることが予定されている情報であるとは認められない。

そこで、次に、被雇用者の氏名及び印影が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かどうかについてであるが、法人や団体の代表者など、代表性が認められる個人の氏名であればともかく、本件のような一個人たる被雇用者の氏名は、公にされることが現状では慣行となっているとは言えないから、事実上の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であるとは認められない。また、被雇用者の印影についても、当該印影は法人や団体などの代表者の印影ではなく、純然たる個人の印影が記録されており、これも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であるとは認められない。

以上のことから、被雇用者の氏名及び印影は、本号ただし書アに該当しない。

イ 本号ただし書イの規定は、当該情報を公にすることにより保護される人

の生命、身体、健康、生活又は財産に関する利益と、これを公にしないことにより保護される個人の権利利益を比較衡量し、前者の利益が後者のそれを上回るときにこれを開示する趣旨である。

これを踏まえて本件開示請求についてみると、被雇用者の氏名及び印影は、明らかに人の生命、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には該当しない。

ウ 最後に、本号ただし書ウについて、被雇用者は、ただし書ウに定める公務員等（国家公務員、独立行政法人等の役職員又は地方公務員）の職にないこと、被雇用者の職務（雇用）内容は、公務員等としての職務の遂行に係る情報であるとは認められないことから、本号ただし書ウに該当しない。

エ したがって、審査請求人が本件決定処分取消しを求めている被雇用者の氏名及び印影は、条例第7条第2号ただし書ア、イ及びウのいずれにも該当しない。

(4) 以上のことから、審査請求人が本件決定処分取消しを求めている被雇用者の氏名及び印影については、条例第7条第2号の不開示情報に該当すると認められるから、処分庁がこれらの部分を不開示とした判断は妥当である。

2 条例第9条の該当性について

条例第9条は、開示対象情報が条例第7条各号（第1号を除く。）の規定に該当する場合であっても、実施機関の高度の行政的な判断により、公にすることに、当該情報を保護すべき利益を上回る公益上の必要性があると認められる場合には当該情報を開示することができるとする規定である。

条例第9条に規定する「公益上特に必要があると認めるとき」とは、人の生命、身体、健康などの個人的な権利利益の保護のための開示義務とは異なり、より広く社会的な利益を保護するため特別の必要性がある場合がこれにあたりと解されている。また、「公益上特に必要があると認めるとき」に該当するかどうかを判断する場合には、不開示情報の規定によって保護される利益と公益上の必要性とを個別具体的に比較衡量することが必要となる。

ここで本件行政文書を開示することに、保護される個人の権利利益を上回る公益上の理由があるかどうかであるが、審査請求人は、政務活動費の用途に関する説明責任を全うするためには、その用途を証憑する証拠書類を開示することの公益性は高いと主張している。たしかに、政務活動費の用途を確認し、その用途の適正を図ることは、特に昨今の政務活動費をめぐる収支報告書の不正問題など、市民等にとっても非常に関心が高いことがうかがえることから、審査請求人の主張は一定程度理解できるところである。

しかし、本件行政文書を改めて見分すると、第5の1(2)で説示したとおり、

被雇用者の氏名及び印影をはじめ、被雇用者の住所、電話番号、雇用（予定）期間、職務（雇用）内容、就業場所、就業時間、賃金（給料）、給与支払方法など特定の個人が結んだ契約の内容が記録されている。これらの情報は、個人に関する情報であり、公になった場合、当該個人の権利利益が害されるおそれが高いため高いと考えられる。

したがって、被雇用者の氏名及び印影について裁量的開示をすべきであるという審査請求人の主張は一定程度理解できるところであるが、これらの情報を公にすることに、当該情報を保護すべき利益を上回る公益上の必要性があるとまでは認められず、処分庁が行った本件決定処分に裁量権の逸脱又は濫用は認められない。

3 まとめ

当審査会は、本件事案を厳正かつ客観的に判断した結果、冒頭の「第1 審査会の結論」のとおり判断する。なお、審査請求人のその余の主張は、いずれも当審査会の判断を左右するものではない。

第7 審査会の審査経過

当審査会における審査経過は、次のとおりである。

年 月 日	審 査 経 過
平成28年12月8日	審査庁から諮問を受けた。
平成29年1月30日	平成28年度第6回審査会 1 審査請求についての概要説明を受けた。 2 審査請求からの口頭による意見陳述を受けた。 3 処分庁から口頭による説明を受けた。 4 事案の審議を行った。
平成29年2月28日	平成28年度第7回審査会 1 事案の審議を行った。 2 答申の最終確定を行った。
平成29年2月28日	審査庁に対して答申を行った。

○ 奈良市情報公開審査会委員

氏 名	役 職 名	備 考
杵崎 のり子	奈良学園大学教授	
佐野 隆	帝塚山大学教授	会 長
藤次 芳枝	弁護士	会長職務代理者
戸城 杏奈	弁護士	
浜口 廣久	弁護士	