

答申 行文第25号  
平成24年12月25日

奈良市議会 様

奈良市情報公開審査会  
会長 伊藤 忠通

行政文書部分開示決定についての異議申立てについて(答申)

平成24年11月5日付け奈市議第868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24-2号】

実施機関が平成24年9月27日奈市議第754号により異議申立人らに対してした「行政文書部分開示決定通知書」の一部開示決定に対する異議申立てについて

(別紙)

答申:行文第 25 号

諮問:行文第24-2号

## 答 申

### 第1 審査会の結論

実施機関が行った本件部分開示決定処分については適正である。

### 第2 諮問事案の概要

#### 1 行政文書の開示請求

異議申立人は、平成24年9月18日、奈良市議会(以下「実施機関」という。)に対し、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条の規定により「平成23年度政務調査費について下記の分の領収書等の証拠書類(1、岡田佐代子議員の人件費 440,000 円・2、山口誠議員の人件費 351,500 円・3、土田敏朗議員の人件費 169,200 円・4、内藤智司議員の人件費 278,100 円・5、植村佳史議員の人件費 3,200 円)」の開示請求を行った。

#### 2 実施機関の決定

実施機関は、開示請求対象文書(以下「本件行政文書」という。)中にある人件費受取人(以下「本件被雇用者」という。)の住所、氏名、生年月日、電話番号及び印影を不開示情報(以下「本件不開示情報」という。)と判断し、平成24年9月27日付け奈市議第754号により、部分開示決定処分(以下「本件処分」という。)を行い、行政文書部分開示決定通知書(以下「本件部分開示決定通知書」という。)を異議申立人に交付した。

### 第3 異議申立人の主張

#### 1 異議申立ての趣旨

異議申立人は、本件処分を不服とし、不開示部分の全部開示を求めて、平成24年10月23日、行政不服審査法(昭和37年法律第160号)第6条の規定により異議申立てを行った。

#### 2 異議申立ての理由

異議申立人が異議申立書、意見書及び口頭意見陳述において主張している異議申立ての理由は、以下のとおりである。

- (1) 政務調査費に係る人件費の受取人は公費を受け取っているため、個人に関する情報とはいえ、不開示とするのは条例の適用を誤っている。すなわち、本件被雇用者は、条例第7条

第2号ただし書ウで規定する公務員等にあたるため、その情報は不開示情報にあたらぬ。

- (2) 本件部分開示決定通知書には、開示できない理由が記載されている。ところが、そこに記されている理由は、単に条文を引用しているだけの文章であり、本件処分の理由を十分に説明するものではない。明確な不開示理由を示していない本件処分は、その要件を欠いており、無効である。
- (3) 異議申立て後の手続きについては、まず、実施機関から異議申立人に弁明書若しくは理由書が送付され、その後、当該弁明書等に対して異議申立人が、反論書を送付する形で進める方法が適法であると考え。ところが、本異議申立て事案においては、これらの手続きがないまま進められており、その手続き内容は極めて不適切である。

#### 第4 実施機関の主張

実施機関が、意見書及び口頭意見陳述において主張している本件処分にかかる意見は、概ね次のとおりである。

- (1) 本件不開示情報は、個人を識別できるものであり、公にすることにより、個人の権利利益を害するおそれがあるものである。
- (2) 人件費の支出は公費で賄われているが、本件被雇用者の雇用形態は、あくまで議員が雇い入れたアルバイトの域を出ない。よって本件被雇用者は、条例第7条第2号ただし書ウで規定する公務員等にはあたらぬ。

#### 第5 審査会の判断

当審査会は、異議申立人が提出した異議申立書、意見書及び異議申立人が行った口頭意見陳述並びに実施機関が提出した意見書及び実施機関が行った口頭意見陳述を基に、次のとおり判断した。

##### 1 基本的な考え方

条例は、その第1条にあるように、地方自治の本旨にのっとり、市民の知る権利を尊重し、行政文書の開示を請求する権利(以下「開示請求権」という。)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、市の保有する情報の一層の公開を図り、もって市の諸活動を市民に説明する責務を全うし、市政に対する市民の信頼を確保し、公正で開かれた市政を推進することを目的として制定されたものである。

したがって、実施機関は、開示請求された行政文書を可能な限り公開すべきであるが、一方で開示請求権も無制限無制約な権利ではなく、当該行政文書に条例第7条所定の情報が含まれる場合、不開示とすることを認めている。開示請求された行政文書の中に、公にすることにより特定の個人の権利利益を害するおそれがある情報が含まれる場合、市民の知る権利が制約されることもやむを得ない。

当審査会は、上記の趣旨に照らし、本件不開示情報が条例第7条所定の情報に該当するか否

かを判断することとする。

## 2 争点について

本件の争点は、以下のとおりである。

(1) 本件被雇用者が、条例第7条第2号ただし書ウで規定する公務員等にあたるか否か。

(2) 本件部分開示決定通知書の不開示理由の付記が、適切に行われているか否か。

なお、異議申立人から異議申立て後の手続きに不備があるとの申立てがあったが、当該申立ては、本件処分の適否を判断する要件とは言えないため、本答申においては検討しない。

## 3 本件行政文書の概要について

本件行政文書は、奈良市議会議員が支出した政務調査費のうち、人件費に関する資料である。その内容としては、「科目別一覧表(科目別の支出集計表)」、「領収書」、「雇用契約書」、「勤務表(出勤確認表)」の4点が、月別にまとめられており、それぞれの文書中、本件被雇用者の住所、氏名、生年月日、電話番号及び印影についてはマスキングが施されている。

## 4 本件被雇用者が、条例第7条第2号ただし書ウに規定する公務員等にあたるか否かについて

条例第7条第2号本文は、本件行政文書に「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」が含まれる場合、不開示とすることができる旨定め、特定の個人を識別できる個人情報について、不開示とすることを認めている。

その一方で、同号ただし書ウは、「当該個人が公務員等(中略)である場合において、当該情報が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(当該公務員等の氏名に係る部分を公にすることにより、当該公務員等の個人の権利利益を不当に害するおそれがあると認められる場合にあつては、当該部分を除く。)」と定め、該当する個人が公務員等である場合で、かつ該当する情報がその職務の遂行に係る情報であるときは、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ついて、開示する旨規定している。

本件不開示情報である本件被雇用者の住所、氏名、生年月日、電話番号及び印影が条例第7条第2号本文の個人識別情報に該当することに争いはないから、本件不開示情報が開示されるためには、本件被雇用者が同号ただし書ウ所定の公務員等に該当し、当該情報がその職務の遂行に係る情報に該当するか否かが問題となる。

そこで当審査会は、本件行政文書に含まれる「雇用契約書」の内容を精査するとともに、実施機関から本件被雇用者の雇用形態に関する聞き取り調査を行った。それにより、当該雇用契約は

議員と被雇用者との間で交わされたものであり、雇用主はあくまで各議員であること、給与は一定ではなく、個々の契約によって個別の時間給を定めていること及び雇用に際して、辞令、嘱託書若しくは任命書の類は一切交付されていないことが各認められた。これに加えて、本件被雇用者が従事している仕事は、議員の政務調査補助及び関係書類の作成作業という単純な機械的且つ補助的な仕事に止まり、被雇用者の補助によって作成された議員の情報は、政務調査として議員である公務員等の職務の遂行に係る情報として公開されることとなっている。

異議申立人が主張するように、本件被雇用者が政務調査事務に携わり、公費からその給与を得ているという特殊な事情はあるものの、前述の各事実を総合して判断すれば、当該雇用契約が、各議員の判断に基づいて行われたアルバイト契約の範囲を出ないことは明らかであり、本件被雇用者を公務員等と認めることはできないと言うべきである。

よって、当審査会は、本件不開示情報が条例第7条第2号に該当するとした実施機関の判断は妥当であったと認める。

## 5 本件部分開示決定通知書の不開示理由の付記が適切か否かについて

異議申立人は、最高裁判所平成4年12月10日第1小法廷判決(平成4年(行ツ)第48号警視庁情報非開示決定処分取消請求事件)を引用し、本件部分開示決定通知書には本件処分において不開示の理由が明らかにされておらず、理由明示の要件を欠いた本件処分は無効であると主張している。

本市条例第11条第3項は実施機関に対し、不開示理由の記載を要求しているところ、前記最高裁判決は不開示決定通知書にその理由を付記することにつき「非開示理由の有無について実施機関の判断の慎重と公正妥当を担保してそのし意を抑制するとともに、非開示の理由を開示請求者に知らせることによって、その不服申立てに便宜を与える趣旨に出たもの」というべきである。このような理由付記制度の趣旨にかんがみれば、公文書の非開示決定通知書に付記すべき理由としては、開示請求者において、本条例(都条例の意。本鈎括弧内は同じ)九条各号所定の非開示事由のどれに該当するのかをその根拠とともに了知し得るものでなければならず、単に非開示の根拠規定を示すだけでは、当該公文書の種類、性質等とあいまって開示請求者がそれらを当然知り得るような場合は別として、本条例七条四項の要求する理由付記としては十分でない旨判示している。

そこで、検討するに、仮に本件部分開示決定通知書の記述が、単に適用条項の記載のみにとどまる場合は、異議申立人の主張するとおり、決定理由明示の要件を欠いていると言わざるを得ない。しかし、本件部分開示決定通知書には、「行政文書の名称」、「開示をすることができない部分」、「適用条項」及び「開示をすることができない理由」が、項目別に記載される様式となっており、「行政文書の名称」欄には「平成23年度政務調査費について下記の分の領収書等の証拠書類」と記載され、下記として「議員個人名と人件費金額」が、また「開示をすることができない部分」欄には「①領収書等に記載されている債権者(個人事業者、法人その他の団体を除く)の住

所、氏名及び印影。②雇用契約書に記載されている被雇用者の住所、氏名、及び押印されている印影、生年月日及び電話番号。③勤務表に押印されている被雇用者の印影」が、「適用条項」欄には「奈良市情報公開条例第7条第2号」が、「開示をすることができない理由」欄には「上記のことについては、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、また公にすることにより、個人の権利利益を害するおそれがあるため」が、開示請求対象の議員毎に記載されている。

本件部分開示決定通知書の記載内容からは、実施機関の判断の慎重と公正妥当を担保してそのし意を抑制するとともに、不開示理由を開示請求者に知らせることによって、その不服申立てに便宜を与えるという理由付記を定めた条例の趣旨を達成していると認めることができる。

よって、本件部分開示決定通知書には、適用条項と併せて開示をすることができない部分として文書の具体的な箇所を記載するとともに、理由として、条例中の不開示理由該当箇所を引用する記述があるから、不開示理由の付記としては、十分であると言うべきである。

以上のことから、当審査会は、本件部分開示決定通知書の不開示理由の付記については適切であったと判断した。

## 6 結論

よって、当審査会は、「第1 審査会の結論」のとおり判断する。

### 第6 審査会の審査経過

当審査会の審査経過は、次のとおりである。

年 月 日	審 査 経 過
平成24年11月 5日	実施機関から諮問を受けた。
平成24年11月15日 平成24年11月16日	実施機関から意見書の提出を受けた。 異議申立人から意見書の提出を受けた。
平成24年12月12日 (平成24年度第5回審査会)	<ul style="list-style-type: none"> <li>・異議申立てについての概要説明を行った。</li> <li>・異議申立人から意見聴取を行った。</li> <li>・実施機関から意見聴取を行った。</li> <li>・事案の審議を行った。</li> </ul>
平成24年12月25日 (平成24年度第6回審査会)	事案の審議を行い、答申のとりまとめを行った。
平成24年12月25日	実施機関に対して答申を行った。

○ 奈良市情報公開審査会委員(敬称略)

氏 名	役 職 名	備 考

伊藤忠通	奈良県立大学学長	会長
末吉洋文	帝塚山大学准教授	
多田実	弁護士	職務代理者
藤次芳枝	弁護士	
戸城杏奈	弁護士	