

京情審答申第41号

平成14年10月23日

京都府知事

山田啓二様

京都府情報公開審査会

会長 錦織成史

公文書部分公開決定に係る異議申立てに対する決定について（答申）

平成13年12月14日付け3住第683号で諮問のあった事案について、
次のとおり答申します。

第1 審査会の結論

本件異議申立ての対象となった部分公開決定について、実施機関の判断は、妥当である。

第2 異議申立てに至る経過

- 1 平成13年11月8日、異議申立人から京都府情報公開条例（平成13年京都府条例第1号。以下「情報公開条例」という。）第4条の規定により、京都府知事（以下「実施機関」という。）に対し、「別添文書の原因である請願書について請願法上の「受理」について決裁した文書」に係る公文書公開請求書が郵送され、受理した。
実施機関は、公文書公開請求書に「別添文書」が添付されていなかったため、平成13年11月12日付けで、情報公開条例第5条第2項の規定により補正を求めたところ、平成13年11月14日、異議申立人から、「別添文書」とは、実施機関が平成13年8月29日付け3住第479号で発信した文書である旨が示されたため、当該文書进行处理するため作成した「府営住宅団地における共益費に関する「請願書」について」と題する起案文書（以下「本件公文書」という。）を請求の対象公文書として特定した。
- 2 実施機関は上記請求に対し、情報公開条例の趣旨、目的を考慮した上で慎重に検討した結果、平成13年11月26日、本件公文書について部分公開決定を行い、同日、公文書部分公開決定通知書を異議申立人に送付した。
- 3 平成13年12月4日、異議申立人から行政不服審査法（昭和37年法律第160号）第6条第1号の規定により、本件公文書に係る公文書部分公開決定処分（以下「本件処分」という。）の取消しを求める異議申立書が郵送され、実施機関は異議申立書を受理した。
- 4 平成13年12月14日、実施機関は、情報公開条例第17条の規定により、京都府情報公開審査会に本件異議申立てに対する決定について諮問した。

第3 本件異議申立ての趣旨

本件異議申立ての趣旨は、本件処分を取消しを求めるというものである。

第4 異議申立人の主張要旨

異議申立人が異議申立書、意見書及び口頭による意見陳述において述べている主張を総合すると、おおむね次のとおりである。

1 総論的意見について

実施機関は、情報公開条例が憲法及び法律とどのような関係にあるかについて特に言及していないが、情報公開条例の憲法及び法律上の根拠は、それぞれ憲法第16条及び請願法（昭和22年法律第13号）であると考えられる。行政機関の保有する情報の公開に関する法律（平成11年法律第42号）は、請願法の特別法である。

請願法第5条には、「この法律に適合する請願は、官公署はこれを受理して誠実に処理しなければならない」という規定があり、この誠実処理義務を主権在民及び憲法第16条の観点から具現化する場合、本件異議申立てをもって京都府個人情報保護条例（平成8年京都府条例第1号。以下「個人情報保護条例」という。）の開示請求とみなして、本人確認を担保要件として、自己情報を含む公文書の公開を許容する運用にすべきである。

なお、第一に、主位的意見の認容を求めるが、仮にこれが認められない場合には、予備的意見1、予備的意見2の順に認容を求める。

2 主位的意見について

実施機関は、本件公文書上の異議申立人の情報（氏名、住所及び印影）が、情報公開条例第6条第1号に該当することを非公開とした理由としている。

しかし、「通常他人に知られたくないと望むことが正当であると認め

られるもの」の「他人」は公文書の公開を請求する者（以下「請求者」という。）を含むとは考えられず、実施機関が主張する請求者が誰であるかを離れて公開又は非公開を判断するもので、公文書に記載された本人からの公開請求（以下「本人請求」という。）であっても、その判断に影響を与えるものではないとする解釈運用は、請願法に反し違法であり、支持できない。

なお、印影については、情報公開条例第6条第6号にも該当しているが、同号も、自己情報ではない場合に適用されるものであり、本件に適用されるべきではない。

情報公開条例と個人情報保護条例の請求における手続上の違いは、請求者の本人確認手続の有無であるが、実施機関が非公開とした情報は、個人情報保護条例の開示請求をした場合においては、開示決定されると想定されることから、情報公開条例に基づく請求に対し、自己情報について非公開決定処分がなされ、異議申立てが提起された場合は、個人情報保護条例の本人確認手続を準用して、それを条件として公開すべきである。

あるいは、本件異議申立てをもって個人情報保護条例の開示請求であるとみなし、個人情報保護条例の開示請求書を再度提出する手続上の煩雑さを緩和する運用をすべきである。

3 予備的意見1について

異議申立人が公開請求している自己情報のうち、実施機関が非公開とした「氏名」は、異議申立人の「通称」であるから情報公開条例第6条第1号に該当しない。

4 予備的意見2について

異議申立人が公開請求している自己情報のうち、実施機関が非公開とした「氏名」は、異議申立人の「商号」であるから情報公開条例第6条第1号に該当しない。

また、この「商号」は、情報公開条例第6条第3号に規定する「事業を営む個人の当該事業に関する情報であって、公にすることにより、当該法人等又は当該個人の競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがあるもの」には該当せず公開されるべきである。

なお、この商号は、商号登記されている。

第5 実施機関の説明要旨

実施機関が理由説明書及び実施機関の職員の口頭説明において述べていることを総合すると、おおむね次のとおりである。

1 本件公文書について

本件公文書は、異議申立人が平成13年7月11日付けで実施機関に対して提出した「請願書」とその処理に係る文書である。

2 主位的意見について

(1) 公文書公開請求制度について

本件公文書における「請願書」は異議申立人より提出されたものであるため、異議申立人は、情報公開条例において保護される個人情報、その情報が自己情報ではない場合において意義があり、本人請求にあっては、情報公開条例第6条第1号として保護される理由はないと主張している。

しかしながら、公文書公開請求制度は、何人にも等しく公開請求権を認めることから、請求者が誰であるかを離れて公開又は非公開を判断するもので、本人請求であっても、その判断に影響を与えるものではない。

(2) 公文書公開請求制度における本人請求の運用について

異議申立人は、情報公開条例の手續過程において、個人情報の非公開決定処分がなされ、異議申立てが提起された場合は、個人情報保護条例の本人確認手續を準用してそれを条件として公開すべきであると主張する。

個人情報保護制度が確立する以前であれば、過渡的な措置として自己情報開示請求権を公文書公開制度に組み入れることも一つの方法であった。

しかし、京都府では、個人情報の範囲や保護すべき権利を公文書公開制度に組み込むことについては、法技術的に相当の困難が予想されたため、総合的な個人情報保護の体系の制度化を急いだという条例制定経緯のもと、個人情報保護制度を確立している。

確かに、異議申立てを自己情報の開示請求とみなして処理するという趣旨は理解できるが、異議申立人の主張するような運用を一般化すると、かえって制度的混乱を招くおそれさえあると考える。

(3) 情報公開条例第6条第1号に該当する部分とその理由について

情報公開条例第6条第1号に該当するとして非公開としたのは、「請願書」を提出した者（以下「提出者」という。）の氏名、住所及び印影（以下「本件情報」という。）である。

提出者の氏名及び住所は、個人に関する情報であって、個人が特定され得るものである。本件においては、「請願書」の内容を公開しているため、提出者の氏名及び住所を公にすれば、誰がどのような「請願書」を提出したのかが明らかとなる。このような情報は、通常他人に知られたくないと望むことが正当であると認められるものである。したがって、情報公開条例第6条第1号で保護すべき情報であると判断した。

また、印影は、提出者の氏名を表すものであって、公にすることにより提出者が特定され得るものである。提出者の氏名については、先に示したとおり、通常他人に知られたくないと望むことが正当であると認められるものであることから、提出者の氏名と同様に情報公開条例第6条第1号で保護すべき情報であると判断した。

(4) 情報公開条例第6条第6号に該当する部分とその理由について

情報公開条例第6条第6号に該当するとして非公開としたのは提出者の印影である。

個人の印影については、銀行印、実印等契約に用いる印と認印等の区別が一見して分からないため、公にすることで複製等により個人の財産等が侵害されるおそれがないとは言えない。したがって、情報公開条例第6条第6号で保護すべき情報であると判断した。

3 予備的意見 1 について

情報公開条例第 6 条第 1 号に規定する「個人に関する情報」には、個人の属性を示すすべての情報が含まれるものであり、「通称」についても個人の属性を示すもので、「個人に関する情報」に該当し、住所とともに「通称」を公にすれば、個人が特定され得ることから、通常他人に知られたくないと認められるものであることに変わりはない。

したがって、異議申立人が主張する「通称」であるから情報公開条例第 6 条第 1 号に該当しないというのは理由がない。

4 予備的意見 2 について

情報公開条例第 6 条第 3 号は、事業を営む個人の事業活動上の利益を保護するため規定しているものである。

異議申立人は、本件処分において氏名とされたものは「商号」であるから個人情報ではなく、かつ情報公開条例第 6 条第 3 号に該当しないため、公にすべきというが、異議申立書に年齢を記載していることや請願の内容から判断すると、事業を営む事業活動上の情報であるとは考えられない。

なお、公文書公開請求及び異議申立ては、自然人としての氏名又は通称であると解釈している。

第 6 審査会の判断理由

1 基本的な考え方

公文書公開についての情報公開条例の基本的理念は、その前文においてうたわれているように、個人のプライバシーの保護に最大限の配慮をしつつ、公文書の公開を請求する権利を認めるとともに、府の諸活動を府民に説明する責務を果たすため、積極的に情報を提供することにより、府民の府政に対する理解と信頼を深め、府政のより公正な運営を確保し、府民参加の開かれた府政の一層の推進を図り、併せて府民福祉の向上に

寄与しようとするものである。

このような基本的理念を実現するためには、府が保有する情報は公開を原則とするべきであるが、その情報の中には、公にすることにより個人のプライバシーや法人等の正当な利益を損なうものもある。

このため、立法者は情報公開条例の制定に際し、制度の趣旨、公文書の公開又は非公開に係る公益性、有用性等を総合衡量した結果、原則公開の情報公開条例においても、なお、例外的に非公開とせざるを得ない情報があると判断し、これを情報公開条例第6条において公にしてはならない情報として具体的に類型化し、規定したものである。

しかし、同条各号（以下「非公開情報」という。）に定める情報に該当するか否かについては、当該情報のみを取り出し、抽象的にとらえて判断するのではなく、当該情報を取り巻く諸事情をも考慮に入れ、個々の事例に即し、具体的に判断されなければならない。

2 具体的な判断及びその理由

実施機関は、本件情報が情報公開条例第6条第1号及び印影については同条第6号に該当すると説明する。

したがって、本件情報が情報公開条例第6条第1号に該当するかを検討し、必要があればその余について判断する。

(1) 本件公文書について

本件公文書は、異議申立人が平成13年7月11日付けで実施機関に対して提出した「請願書」とその処理に係る文書である。

(2) 情報公開条例第6条第1号該当性について

ア 情報公開条例第6条第1号は、基本的人権を尊重する立場から、個人のプライバシーを保護するため、個人が特定され得る情報のうち、通常他人に知られたくないと望むことが正当であると認められるものについて、それが記録されている公文書を非公開とすることを定めたものである。

「個人が特定され得るもの」とは、氏名等のように個人が直接特定できるような情報はもとより、他の情報と組み合わせることによ

り個人が特定され得る情報も含む趣旨である。

また、「通常他人に知られたくないと望むことが正当であると認められる」とは、通常他人に知られたくないと望むことが社会通念上正当と認められることをいう。

イ 本件公文書には、提出者の氏名、住所及び印影が記載されているが、これらは個人に関する情報であり、個人が特定され得るものである。また、本件公文書は個人の主義主張にかかわる文書であり、本件については、提出された「請願書」の内容を公開していることから、提出者が特定される本件情報は、情報公開条例第6条第1号の通常他人に知られたくないと望むことが正当であると認められる情報に該当すると判断する。

なお、異議申立人は、「通常他人に知られたくないと望むことが正当であると認められるもの」の「他人」は請求者を含むとは考えられないと主張する。

確かに、本人請求がなされた場合に、自己情報を公開することは、当該個人のプライバシーを侵害することにはならず、情報公開条例第6条第1号に該当するとして保護する必要性はないようにも思われる。

しかしながら、非公開情報は、京都府が保有する情報を請求者や請求目的にかかわらず一般に公開する公益性と、公開することで損なわれる個人の権利利益や公共の利益とを調整したものである。

一方、個人情報保護条例において保護される情報（以下「不開示情報」という。）は本人に開示することと、本人に開示することで損なわれる個人の権利利益や公共の利益とを調整したものである。

したがって、情報公開条例において、自己情報の本人開示を認めるとするならば、非公開情報の考え方とは異なる不開示情報の考え方によって、公開又は非公開を判断しなければならず、情報公開条例の枠組みを越えた検討が必要となる。

このような場合について、情報公開条例と個人情報保護条例の整合性を図るための制度的保障はなく、適切な運用とはいえない。

ウ なお、異議申立人は、情報公開条例に基づく請求に対し、自己情報について非公開決定処分がなされ、異議申立てが提起された場合は、個人情報保護条例の本人確認手続を準用して、それを条件とし

て公開すべきであるとも主張する。

しかしながら、実施機関の判断時には公開できない情報が、異議申立てが提起されることによって公開されるという運用は、実施機関による一義的な判断が不可能になる上、合理的とはいえず、適切ではない。

また、本件異議申立てをもって個人情報保護条例の開示請求とみなすべきであるとの主張についても、そのような運用を一般化することは、あくまでも情報公開条例上の判断を求めたいものにとって、その意思に反する場合も想定され、適切ではない。

したがって、異議申立人の主位的意見は、認められない。

エ 次に、異議申立人は、予備的意見 1 として、非公開とされた自己情報のうち「氏名」とは異議申立人の「通称」であり、情報公開条例第 6 条第 1 号に該当せず、公開すべきであると主張する。

しかしながら、「通称」であっても、実施機関が非公開とした情報は、個人が特定され得る情報であることには変わりなく、情報公開条例第 6 条第 1 号に該当するものである。

オ また、異議申立人は予備的意見 2 として、非公開とされた自己情報のうち「氏名」とは「商号」であり、情報公開条例第 6 条第 1 号には該当せず、公開することによって、事業を営む個人の競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがあるものには該当しないため、情報公開条例第 6 条第 3 号には該当せず公開すべきであると主張する。

しかしながら、「請願書」の内容は、提出者の個人的主張を述べたものであり、営業活動とは無関係のものと認められることから、異議申立人が主張するように、「商号」を用いて当該「請願書」を提出したとは通常考えられない。

したがって、提出者名については、「商号」であるという主張は認められず、氏名又は通称として個人が特定され得る情報と判断せざるを得ない。

以上のように、本件情報は情報公開条例第 6 条第 1 号に該当すると認められるため、情報公開条例第 6 条第 6 号に該当するか否かについ

ては、当審査会としての判断を行わないものとする。

3 結 論

以上の理由から、「第 1 審査会の結論」のとおり判断するものである。

なお、本件公開請求については、対象公文書を提出したときに使用した呼称により公開請求が行われていること、請求の過程での電話等によるやりとりから公文書に記載された本人からの請求であることが実質的に確認できていた状況を考えると、実施機関は異議申立人の請求趣旨を確認するべきであったといえる。

当審査会としては、本人請求ではないかと思われる事例については、請求者の意向を確認した上で、請求者の意向にかなった制度の教示に努めるよう、実施機関に望むものである。