

情審第31号
平成24年 7 月23日

長野市長 鷺 澤 正 一 様

長野市情報公開審査会
会長 柳澤 修嗣

長野市情報公開条例第18条の規定に基づく諮問について（答申）

平成24年 3 月14日付け23第一第92号で諮問のありました事案について、下記のとおり答申します。

記

1 審査会の結論

長野市長（以下「実施機関」という。）が、平成23年12月16日付け23第一第60号で行った行政情報部分公開決定（以下「本件処分」という。）は、妥当である。

2 異議申し立てに至る経過

(1) 公開請求

異議申立人（以下「申立人」という。）は、平成23年11月21日付けで、長野市情報公開条例（平成13年長野市条例第30号）（以下「条例」という。）第5条の規定に基づき、実施機関に対し、「市役所第一庁舎および長野市民会館の建て替えについて、平成22年1月7日～3月17日に寄せられた市民意見の原本」（以下「本件対象行政情報」という。）の写し等の交付を請求（以下「本件請求」という。）した。

(2) 実施機関の決定

実施機関は、本件請求に対して、条例第7条第2号に該当する個人に関する情報を除き公開することとし、本件処分を行い、申立人に通知した。

(3) 異議申立て

これに対し、申立人は、本件処分を不服として、平成24年2月16日付けで、実施機関に対して異議申立て（以下「本件申立て」という。）を行った。

(4) 諮問

実施機関は、平成24年3月14日付けで、条例第18条の規定に基づき、当審査会に対して諮問した。

3 申立人の主張要旨

「異議申立書」、「反論書」から、申立人の主張は、おおむね次のとおりである。

条例第8条で、部分公開とは「当該情報のうち、氏名、生年月日その他特定の個人を識別することができることとなる記述等の部分を除くことにより公開するもの」と定めている。本件対象行政情報は、過去に公開された経過があるが、今回、公開となった部分は、内部の報告に関する決裁欄のみで、本件対象行政情報をすべて一括して袋に入れ、文書の形も、原状もすべてを隠そうとする、明らかに条例に反すると同時に、過去の対応とは大きく異なるものである。何故一度公開したものが公開できないとなるのか、この点に関してもしっかりと説明責任を市は果たすべきである。

条例では、非公開情報として、「特定の個人を識別することはできないが、公開することにより、なお個人の権利利益を害するおそれがあるもの」となっており、マスキング等を行っても、なお公開することによって特定個人の権利利益が具体的に害されるおそれがある場合に適用されるものであると思う。

今回のパブリックコメントを、個人が特定できる部分をマスキングして公開することによっても、なお具体的な権利侵害が避けられないことを明らかにすることが必要であると考ええる。

「文面や自筆の場合の筆跡には、意見提出者の特徴が現われている」としても、氏名・住所等をマスキングすれば、個人は事実上特定できなくなる。私たちには、筆跡鑑定は不可能であるゆえに、個人の特定はできない。市が可能というからには、鑑定できる根拠を明示されたい。

「意見提出者の不安感」、「事務の適正な遂行に支障が生じるおそれ」は、プライバシーの侵害とは異なったものであり、単なる行政の思い込みでしかなく、具体的な権利侵害とはいえないものである。

個人に関する情報を隠れ蓑とし、行政を検証する権利である、情報公開請求を恣意的に制限することは許されるものではなく、集約した意見の概要を公表しているからというのは理由とならない。

実際には特定できないにも関わらず、個人情報保護のためという理由をつけ、更に、ありもしないおそれを理由に公開を拒むことは、条例に反するものである。

情報公開の判断が時により変化することは、無いと言えないと思う。当時は非公開であったものが、後日、公開となることは十分考えられることであるが、その逆は、果たしてあり得るのでしょうか。それが許されるのは、具体的な権利侵害が発生してしまった場合に限定されると考える。どの様な権利侵害が発生しているのか、市は、しっかりと説明責任を果たすべきであると考ええる。

事実上の非公開処分を取り消し、個人が識別できる部分を除き公開するとの決定を求める。

4 実施機関の理由説明の要旨

実施機関が、「理由説明書」及び意見陳述で行った主張は、おおむね次のとおりである。

- (1) 本件対象行政情報は、事前に「情報公開請求があった場合には原文を公開する」との告知をした上で、意見募集をしたものではないため、原文の公開について、意見提出者の了解を得ていない。そのような状況では、「公開しても、個人の権

利利益が害されるおそれがない」とまでは言い切れず、また、原文のうち非公開情報部分の特定ができないため、当該情報公開に当たっては、文書全体をマスキングしたものである。

- (2) 意見原文には、計画案への意見のほか、意見提出者の思想や信条、考え方等が記載されているものがある。また、文面や自筆の場合の筆跡には、意見提出者の特徴が表れているものもあると考えられ、それらは、「個人に関する情報」に該当するものと考えられる。

また、条例では、市民に限らず、広く何人にも行政情報の公開請求権を認めており、公開請求する行政情報についての利害関係の有無や、公開請求する理由、利用目的などは問わない。よって何人も公開請求できる以上、氏名や住所等の個人情報でもマスキングしても文面や筆跡など他の情報と照合することで、特定の個人を識別できる者が公開請求者となる可能性は否定できないと考える。

意見原文が公開された場合、意見提出者は、原文のまま公開されることの不快感や、記述内容や筆跡から特定の個人が識別されてしまうのではないかという不安感を抱く可能性があり、個人の権利利益を害するおそれがある。また、今後の意見募集への協力を躊躇してしまうなど、事務の適正な遂行にも支障が生じるおそれがある。

- (3) 行政情報の公開の適否は、時の経過、社会情勢の変化、当該情報に係る事務・事業の進行状況等に伴って変化するものであり、公開請求があった都度判断している。

本件対象行政情報について、過去（平成22年度）の公開請求の際は、住所、氏名、電話番号など「特定の個人を識別できる情報」のみ非公開とし、意見原文については、公開とする「部分公開決定」としたが、今回の請求に当たっては、「みどりのはがき」や「長野市まちづくり意見公募制度」での取り扱いや他市の事例を改めて確認するなかで、個人に関する情報のうち、個人の内心・信条の記述や直筆の文書など「公開するかどうかの判断が困難なものや、当該個人の権利利益を害するおそれがあるもの」については、非公開情報とし、個人のプライバシーを最大限に保護する必要があると判断したため、意見原文について非公開情報としたものである。

過去の対応は、その時点で判断して決定したものであるが、個人情報の取り扱いでやや配慮に欠けていたと考えられ、今回は、個人情報の取り扱いに十分に配慮し、より適切に判断したものである。

以上から、意見の原文については、個人に関する情報の保護などに配慮し、非公開としたものである。

5 審査会の判断理由

(1) 基本的な考え方

条例第1条には、「この条例は、地方自治の本旨にのっとり、市民の知る権利を尊重し、行政情報の公開を請求する権利を明らかにすること等情報公開の総合的な推進に関し定めることにより、市民の市政参加を一層促進するとともに、市の諸活動を市民に説明する責務を果たし、市政運営における透明性の向上を図り、

市政に対する市民の理解と信頼を深め、もって公正で開かれた市政の発展に寄与することを目的とする。」とされている。

条例において、実施機関が保有する情報は原則公開とされており、条例の目的を実現するため、その運用に当たっては、この理念が十分に尊重されなければならない。当審査会は、この基本的な考え方に沿って、本件申立てについて判断するものである。

(2) 本件申立てに対する審議事項について

申立人の主張及び実施機関の説明を整理すると、本件対象行政情報が条例第7条第2号及び第6号に該当するか否かが本件申立ての争点と考えることから、この点について調査、審議する。

(3) 本件処分の理由である条例第7条第2号及び第6号の該当性について

① 条例第7条第2号の該当性

原則公開とする情報公開制度においても、個人の尊厳を確保し、基本的人権を尊重する観点から、個人のプライバシーは最大限保護されるべきものであり、一度侵害されると当該個人に対し回復しがたい損害を与えることとなる。

このため、条例第3条において、実施機関の責務として、「この条例の解釈及び運用に当たっては、行政情報の公開を請求する権利を十分に尊重する」とする一方で、「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開されることがないように最大限の配慮をしなければならない。」と規定している。また、個人のプライバシーに係る具体的な内容は、法的及び社会通念上でも必ずしも明確ではなく、その内容や範囲は、事案ごと、各人によって異なり得ることから、条例第7条第2号及び同号ただし書きにおいて、非公開情報とする個人情報と、その例外について規定している。氏名、住所などにより特定の個人を識別することができる情報はもとより、それだけでは特定の個人を識別することができない情報であっても、個人の思想や信条などに関する情報が含まれる行政情報であって、内容自体が個人の人格と密接に関連するため、公開することにより、当該個人の権利利益を害するおそれがあると認められる情報は、非公開情報に該当すると解釈するのが相当である。

申立人は、条例第8条第2項の「公開請求に係る行政情報に条例第7条第2号の情報が記録されている場合において、当該情報のうち、氏名、生年月日その他の特定の個人を識別することができることとなる記述等の部分を除くことにより、公開しても、個人の権利利益が害されるおそれがないと認められるときは、当該部分を除いた部分は、同号の情報に含まれないものとみなして、前項の規定を適用する。」との規定を基に、氏名、住所が分からない限り、特定の個人を識別できる能力を有する者がいない以上、おそれはあくまで想定であり、現実的ではないと主張している。

しかしながら、当審査会が調査したところ、本件対象行政情報には、意見や提案の内容が記載されており、その中には、意見提出者自身の考え方、思想、信条などを表現したものもあることから、それだけでは特定の個人を識別することはできないまでも、個人に関する情報に該当することは明らかであり、本人の同意を得ずに公開することにより個人の権利利益を害するおそれがあると認められる。また、本件対象行政情報が、不特定の一般に公開されることに

より、意見提出者の身近な者や利害関係人であれば、意見や提案の内容から、氏名、住所などの個人を識別できる情報を部分的に除いたとしても、特定の個人を推測できる可能性があり、結果として意見提出者の権利利益を害するおそれが生じると考えることは妥当である。

したがって、本件対象行政情報のように、提出された意見原文を不特定の一般に公表することを想定していない意見提案制度にあっては、条例第8条第2号の規定をそのまま適用することは困難であり、申立人の主張を採用することはできない。

② 条例第7条第6号の該当性

実施機関によると、今回の意見公募は、公募された意見を原文のまま公開するとの前提で募集したものではなく、意見提出者に対して、原文のまま公開することについて、一切了承を得ていない。よって、意見原文が不特定の一般に公開された場合、意見提出者は、原文のまま公開されることへの不快感や不安感を抱くおそれがあり、今後、同種の意見募集に対し、公募を躊躇されるなど、事務の適正な遂行に支障が生じることが考えられるとしている。

当審査会としては、本件対象行政情報について、意見提出者の意思を確認せず、意見提出者の知らない間に自分の意見や提案の内容がそのまま一方的に一般に公開されるならば、意見提出者の中には、意見や提案を提出しなかったであろうと考える者もいるとすることは理解できる。また、意見公募制度により提出された意見や提案の原文がそのまま公開されることとなると、意見提出者は、意見や提案が原文のまま一般に公開されることを懸念し、意見公募制度を通じた意見の発信をためらうおそれがあることも否定できない。ひいては、市政の重要な施策に対する市民の忌憚のない意見や提案を募る意見公募制度の実施に当たって、意見提出者が減少し、提出される意見や提案の内容の狭隘化を招くおそれがあるなど、意見公募制度そのものの遂行のさまたげとなり、行政事務の支障となり得るとすることには合理性が認められる。

(4) 結論

当審査会としては、前述のとおり、本件処分は条例に反するとの申立人の主張は当たらないものと判断した。

以上のことから、当審査会は、本件処分について、「1 審査会の結論」のとおりと判断した。

(5) 審査にかかわった委員

会長 柳澤 修嗣、委員 関 良徳、委員 小泉 真理、委員 田下 佳代、委員 芝波田 利直

審査会における調査・審議の経過

年 月 日	内 容
平成24年 3 月14日 (審査会)	○実施機関から「諮問書」及び「理由説明書」を受領 ○実施機関による口頭理由説明 ○審議
平成24年 3 月30日	○申立人に「実施機関理由説明書」及び「反論書提出通知」を送付
平成24年 4 月10日 (審査会)	○審議
平成24年 4 月16日	○申立人から「反論書」を受領
平成24年 4 月17日	○実施機関へ申立人からの「反論書」を送付
平成24年 5 月21日 (審査会)	○審議
平成24年 6 月25日 (審査会)	○審議
平成24年 7 月23日 (審査会)	○審議 ○答申