

13公開審 第9号
平成13年4月25日

福島県知事 様

福島県情報公開審査会長

公文書不開示決定に対する異議申立てについて（答申）

平成10年4月8日付け10人第208号で諮問ありましたこのことについて、当審査会の意見は別紙のとおりです。

答 申

第 1 審査会の結論

福島県知事（以下「実施機関」という。）は、「部局作成にかかる公費支出調査資料（各所属毎の不適正執行額が記載されている部分）」（以下「本件公文書」という。）を非開示とした決定は妥当ではなく、開示すべきである。

第 2 異議申立てに係る経過

- 1 平成 9 年 1 2 月 2 5 日、異議申立人は、福島県情報公開条例（平成 2 年福島県条例第 4 1 号。以下「条例」という。）第 8 条の規定により、実施機関に対し、「県公費支出調査検討委員会の資料のうち、不適正支出額の各課所ごと（年度ごと）の一覧」との内容で公文書の開示請求（以下「本件開示請求」という。）をした。
- 2 平成 1 0 年 1 月 2 3 日、実施機関は、本件開示請求に対応する公文書として、本件公文書を特定し、これを非開示にするとの決定（以下「本件処分」という。）を行い、「各所属毎の不適正執行額が明らかになることにより、当該所属の当時の所属長あるいは経理担当職員等の特定個人に対する誤解や不利益を生ぜしめるおそれがあるため。」との理由を付して異議申立人に通知した。
- 3 平成 1 0 年 3 月 2 4 日、異議申立人は、行政不服審査法（昭和 3 7 年法律第 1 6 0 号）第 6 条の規定により、本件処分を不服として、実施機関に対して異議申立てを行った。
- 4 平成 1 2 年 1 1 月 2 4 日、実施機関は、本件公文書が条例第 6 条第 7 号に該当するとの理由の追加を行った。

第 3 異議申立人の主張要旨

- 1 異議申立ての趣旨
異議申立ての趣旨は、本件処分の取消を求める、というものである。
- 2 異議申立ての理由
異議申立ての理由は、異議申立書及び意見書を総合すると、次のとおりである。
 - (1) 当該公文書に記載されている内容は、賃金、報償費、食糧費、使用料及び賃借料、役務費等の各科目についての「実態と異なる支出」の件数や金額、すなわち県費の支出状況についての記載であり、一般に公にすることが慣行となっているから、そ

れが「各所属における科目ごとの不適正執行の有無や金額」であったとしても、公になることには、何ら問題がない。

また、これらの情報は、執行方法が不適正だったとしても、結果の公表を前提に実施した調査に係るものであり、県政執行における行政の責務として、公にすることが予定されていると解すべきである。

(2) 実施機関は、職員録等の情報との組み合わせで当時の所属長等や経理担当者名が識別され得ることとなり、職員個人のプライバシーに該当することを非開示理由としているが、公務員の職務遂行上記録された情報、特に、公務員の役職や氏名については、プライバシーが問題になる余地がない。このことは、平成8年7月29日の仙台地裁判決をはじめとした数々の判例ですでに定着している。

(3) 実施機関が主張する個人的不利益は、極めて抽象的なおそれにすぎない。つまり、公になった所属に複数の職員がいれば、誰が不正支出行為をしたかまでは特定できないし、県庁全体の組織的不正行為だったとすれば、職員の当該行為は、「虚偽公文書作成、同行使」等に該当する違法行為と考えられるから、実施機関が非開示することは公益に反している。

(4) 公費支出の実態を把握するための調査は、知事が県民に向けて実施することを公表した上で行われたもので、その結果についても公にすることが予定されていたのだから、実施機関が非公開を前提として実施したこと自体が妥当性を欠いていたというべきである。実施機関は、殊更、職員との信頼関係に言及するが、今回の調査は、県民と県との信頼関係を揺るがす行為が行われていたことを背景として実施に至ったものであり、すべてが公にされることを前提として行われるべき調査であったと考える。

したがって、今回の公文書が公開されても、今後の同種の調査に支障をきたすとは考え難い。

(5) 本件公文書が公になった場合、裏切られたと感じる職員がいけないとは断言できない。しかしながら、そうだからといって今後の同種の調査が行われる際に円滑な実施が到底望めないとする程の明確な根拠はなく、実際に支障をきたすとは考え難い。仮に、そのような態度を取る職員がいたとすれば、職務怠慢・放棄と取られ得る余地があり、そのようなリスクを冒してまでも協力しない職員がいるとは考えられない。

第4 実施機関の説明要旨

実施機関が、本件公文書を非開示とした理由は、非開示決定理由説明書及び実施機関の説明を総合すると次のとおりである。

1 本件公文書について

住民自治を基本とした地方分権が進む中で、県は、地方自治体自らがその責任を自覚し、また、県職員に対する信頼が揺らぎつつある現実を直視し、正すべきところがあれば自ら正すことを念頭に、各所属における公費支出の実態を把握し、より社会情勢に適合した公費支出の諸制度の確立を図ることを目的に、平成9年4月以降、公費支出に関する実態調査（以下「公費支出調査」という。）を実施した。

本件公文書は、平成6年度から同8年度までに係る賃金、報償費、食糧費、使用料及び賃借料、役務費等の各科目それぞれについて、各部局等が所属ごとの「実態と異なる支出」の件数及び金額を取りまとめ、一覧表形式で作成した資料である。

2 非開示とした理由について

(1) 条例第6条第2号について

本号は、開示請求に係る公文書に、「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、特定の個人が識別され、又は識別され得るもの」が記録されているときは、実施機関は、当該公文書を開示しないことができる旨を規定している。

これは、個人の尊厳及び基本的人権尊重の立場から、個人のプライバシーに関する情報が最大限に保護されるよう配慮したものである。また、個人のプライバシーの概念は法的に未成熟であり、その範囲も個人によって異なり、類型化することが非常に困難であることから、プライバシーを含む個人に関する情報であって、特定の個人が識別され得るような情報が記録されている公文書は、原則として非開示とすることを定めたものである。

本件公文書を開示すれば、各所属における科目ごとの不適正支出執行の有無及びその金額が明らかとなるのみならず、公費支出調査の対象となった期間において所属長等であった者及び関係者（庶務担当課長、係長等）であった者（以下これらを総称して「関係職員」という。）が、職員録等の情報により明確に識別されることとなる。その結果、識別された関係職員に対して様々な個人的不利益が及ぶおそれがあり、本号本文に該当し、ただし書のいずれにも該当しないことから非開示としたものである。

(2) 条例第6条第7号について

本号は、開示することにより、県の機関が行う事務事業の目的が損なわれ、又はこれらの事務事業の公正若しくは円滑な実施に著しい支障が生ずるおそれのある情報が記録されている公文書は、非開示とすることを定めたものであり、当該事務事業のみならず反復的又は継続的なものについて、同様のおそれがある場合についても非開示とするものである。

公費支出調査は、その対象と内容等を踏まえ、非公開とすることを前提として、職員本人による自己点検や関係職員からのヒアリングに基づいて実施したという特殊な性格を有するものであり、仮に調査内容を開示した場合、関係職員との信頼関

係が失われることとなり、今後の非公開を前提とする同種の調査の実施に著しい支障が生ずることは明らかである。

さらに、本件公文書を開示すれば、関係職員が裏切られたと感じることは間違いなく、将来、同種の事務事業を実施したときに、形式的、表面的には、協力的な態度を示すとしても、既に信頼関係が失われている以上、実際には同事務事業の公正かつ円滑な実施は到底望めず、実施目的が損なわれ、又は公正若しくは円滑な実施に著しい支障が生じることは容易に予想できる。

第5 審査会の判断

1 本件公文書について

(1) 公費支出調査資料について

県は、旅費等の公費支出についての社会的な批判を契機に、各所属における公費支出の実態を把握し、より社会情勢に適合した公費支出の諸制度の確立を図ることを目的に、平成9年4月21日に公費支出検討委員会を設置し、公費支出調査を実施した。同委員会は、各所属ごとに平成6年度から同8年度までに係る月次資料(支払予算明細表、支出負担行為明細表等)と関係書類(賃金台帳、出役領収書等)との突き合わせ、関係職員とのヒアリングを実施することにより、各所属における公費支出の実態を把握するとともに、実態と異なる支出の原因及び背景の分析作業を行い、同10月13日までにその内容を取りまとめた。

本件公文書は、同委員会が取りまとめた資料中各所属ごとの不適正執行額を記載した文書である。

なお、公費支出調査の方法は、その対象や内容等を踏まえ、プライバシーに配慮したものとする必要性から、全職員に協力を求めながら、職員本人による自己点検や関係職員からのヒアリングに重きを置いて行うという特殊性を有するものであった。

(2) 本件公文書の内容について

本件公文書には、調査費目(賃金、報償費、食糧費、使用料及び賃借料、役務費)に応じて、各所属ごとの「支出件数」、「支出額」、「うち実態と異なる支出の内訳」、「備考」の各欄があり、さらに、「うち実態と異なる支出の内訳」欄については、賃金にあっては「(1)諸経費へ流用」と「(2)被雇用者へ支給」とに、報償費及び役務費にあっては「(1)諸経費へ流用」と「(2)その他」とに、食糧費並びに使用料及び賃借料にあっては「(1)職員間の飲食等に充当」と「(2)その他」とに細分され、該当する金額がそれぞれ年度ごとに記載されており、全体的には、各部局ごとの一覽性のある資料となっている。

なお、食糧費については、形態別の把握を目的に、「会合等・対国等」、「会合等・対民間」、「会議の弁当茶菓」、「来客用茶菓」、「その他」、「所属計」ごとにも整理されている。

2 非開示決定理由の追加について

実施機関は、当審査会に対して諮問した後、非開示決定の理由の追加をしたが、原決定後において、このような理由の追加が認められるかどうかについては、次のとおり判断する。

まず、条例第9条第3項の規定が公文書の開示をしない旨の決定（第7条の規定により開示の請求に係る公文書の一部を開示しないこととする場合の開示しない旨の決定を含む。）を書面により通知するに際し、その理由を併せて通知すべきものとしていっているのは、開示しない理由の有無について、実施機関の判断の慎重と公正妥当とを担保し、その恣意を抑制するとともに、開示しない理由を相手方に知らせることにより、その不服申立てに便宜を与えることを目的としていると解すべきであり、同規定の目的は、開示しない理由を具体的に付記して通知することをもってひとまず実現される。

このことを踏まえ、他の規定に目をやったとしても、同規定がその趣旨を超えて、ひとたび書面に理由を付記した以上、実施機関が当該理由以外の理由を本件処分の不服申立てに係る審理において、主張することを許さないものとする趣旨をも含むと解すべき根拠はないとみるのが相当である。

さらに、当審査会の審議の対象は、開示しない理由の適否ではなく、実施機関が行った決定処分の妥当性であるから、非開示決定の理由を追加することは認められる。

3 条例第6条第2号該当性について

(1) 条例第6条第2号について

本号は、個人の尊厳及び基本的人権の尊重の立場から、個人のプライバシーについては、最大限に保護されるよう配慮する必要があるとの観点から措置された規定である。すなわち、個人のプライバシーの概念は、法的にも、社会的にも必ずしも明確ではなく、その範囲も個人によって異なり、類型化することが困難であることから、プライバシーを含む個人に関する情報であって、特定の個人が識別され、又は識別され得るような情報が記録された公文書については、同号ただし書のいずれにも該当しない限り、原則として非開示とすべきことを定めたものと解される。

(2) 条例第6条第2号本文該当性について

本件公文書には、各所属ごとの不適正執行額が調査費目に応じて、各部局等ごとにかつ年度別に記載されているのみで、関係職員の氏名等が記載されていないから、表記上は、当該関係職員に関する情報というよりは、公費支出調査に関する情報というべき内容のものである。

しかしながら、仮に本件公文書を開示した場合、市販されている職員録等から、関係職員が特定され、又は特定され得る内容であるから、一応、個人に関する情報に含まれるものと解され、本文に該当すると認められる。

(3) 条例第6条第2号ただし書該当性について

本件公文書に記載されている情報が本号ただし書ア及びウに該当しないことは明

らかであるから、ただし書イに該当するかどうかについて検討する。

本件公文書は、第5の1の(1)で述べた特殊性を有する公費支出調査に関するものであるが、県民の県政に対する理解と信頼を深め、もって開かれた県政を一層推進するという条例の目的を考え合わせたときに、たとえ、実施機関が主張するような関係職員との信頼関係に基づく特殊な性格を有する調査に関するものであったとしても、その調査の目的等から、当該関係職員は、何らかの形で公になることを認識していたものとするのが妥当である。

また、実施機関は、本件公文書を開示することにより、各所属における不適正執行の有無等の情報と職員録等の情報とを組み合わせることで、関係職員の氏名が明らかになり、その結果、これらの職員が不適正執行に関係していたとして、当該関係職員への嫌がらせやその家族に対する様々な個人的不利益が及ぶおそれがある旨主張する。

しかしながら、当審査会が本件公文書を見分したところ、本件公文書を開示することによって、実施機関が主張する不利益が関係職員等に及ぶおそれが全くないとは断言できないものの、本件公文書に記載された情報は、公務遂行に関する情報であり、しかも実施機関が主張する不利益が、特に受忍し難いものになる程のおそれがあるとは考えられない。

よって、本件公文書に記載されている情報は、本号ただし書イに該当すると認められる。

4 条例第6条第7号該当性について

(1) 条例第6条第7号について

本号は、開示することにより、県の機関が行う事務事業の実施の目的が損なわれ、又はこれらの事務事業の公正若しくは円滑な実施に著しい支障が生ずるおそれのある情報が記録されている公文書については、非開示とすることを定めたものである。

また、反復的又は継続的な事務事業については、当該事務事業執行後であっても、当該情報を開示することにより、将来の同種の事務事業の実施の目的が損なわれ、又はこれらの事務事業の公正若しくは円滑な実施に著しい支障が生ずる場合があるので、これらに係る情報が記録されている公文書についても非開示とするものである。

(2) 条例第6条第7号前段該当性について

まず、公費支出検討委員会が同号に規定する県の機関に該当するかどうかについて検討する。同委員会は、第5の1の(1)で述べたとおり、県が福島県公費支出調査検討委員会設置要綱により、平成9年4月21日に設置した組織であるから、同号に規定する県の機関に該当する機関であると認められる。

次に、公費支出調査が同号に規定する事務事業に該当するかどうかについて検討する。同調査は、より社会情勢に適合した公費支出の諸制度の確立を図ることを目的に、各所属における公費支出の実態を把握するとともに、実態と異なる支出の原

因とその背景の分析作業を行うものであったから、本号前段に該当する事務事業であると認められる。

(3) 条例第6条第7号後段該当性について

公費支出調査の調査内容については、第5の1の(1)で述べたとおりであり、実施機関は、開示することにより生じる支障性として、非公開を前提として行った調査内容を開示した場合、関係職員との信頼関係が失われることとなり、将来の同種の事務事業において、当該関係職員は、ひとまず協力的な態度を取るが、実質的な協力が得られず、同事務事業の公正又は円滑な実施が望めなくなるおそれがある旨主張する。

確かに、今回の調査が第5の1の(1)で述べた特殊性を有するものであることは認められるが、県民の県政に対する理解と信頼を深め、もって開かれた県政を一層推進するという条例の目的や今回の公費支出に関する実態調査の目的を考え合わせた場合、関係職員は、当該調査が何らかの形で公になることを前提として協力すべきものであったと考えられるから、公にされたとしても信頼関係を損なうものではない。

さらに、当審査会が本件公文書を見分したところ、その内容は、総括的なものであって、開示することによって、実施機関が主張するような関係職員との信頼関係を損なう程のものではなく、今後の同種の事務事業に対して協力が得られないとする程の支障性がある内容とは認められない。

したがって、本件公文書に記載されている情報は、本号後段に該当しないと認められる。

5 以上から、「第1 審査会の結論」のとおり判断する。

6 当審査会の処理経過は、別表のとおりである。

別表

審査会の処理経過

年 月 日	処 理 内 容
平成10年 4月 8日	・ 諮問書受付
平成10年 4月13日	・ 実施機関に非開示決定理由説明書の提出を要求
平成10年 4月28日	・ 実施機関から非開示決定理由説明書受付
平成10年 5月 6日	・ 異議申立人に非開示決定理由説明書を送付 ・ 異議申立人に非開示決定理由説明書に対する意見書の提出を要求
平成10年 5月13日	・ 異議申立人から非開示決定理由説明書に対する意見書受付
平成12年 3月23日 (第75回審査会)	・ 異議申立ての経過説明 ・ 審議
平成12年 4月24日 (第76回審査会)	・ 実施機関から非開示決定理由について聴取 ・ 審議
平成12年 6月 5日 (第77回審査会)	・ 審議
平成12年 8月30日 (第79回審査会)	・ 審議
平成12年10月17日 (第80回審査会)	・ 実施機関から非開示決定理由について追加聴取 ・ 審議
平成12年11月24日 (第81回審査会)	・ 審議
平成12年12月19日	・ 異議申立人から非開示決定理由説明書に対する追加意見書受付
平成12年12月20日 (第82回審査会)	・ 審議
平成13年 1月23日 (第83回審査会)	・ 審議
平成13年 2月21日 (第84回審査会)	・ 審議
平成13年 3月15日 (第85回審査会)	・ 審議

他の諮問事案も並行して行った。