

論 説

新潟県情報公開条例の運用状況と
本条例に関する情報公開訴訟について

石 崎 誠 也

一 新潟県情報公開条例の概要

新潟県情報公開条例は、一九九五（平成七）年に制定され、同年一〇月一日より施行された。都道府県の情報公開条例としては必ずしも早い制定とは言えない。本条例施行以前には、一九八五（昭和六〇）年制定の新潟県公文書公開実施要綱が運用されていた。

条例の基本的な構造は、その頃までに制定されていた他の都道府県情報公開条例と基本的に同じであるが、本県

の情報公開条例の主な特徴として次の点を指摘することができる。^①

① 情報公開請求権の権利性に関しては、「知る権利」という表現は行わなかったが、情報公開の目的に「県民の公文書の公開を求める権利」を明記している。

② 開示請求権者は、県内に住所を有する個人及び県内に事務所又は事業所を有する個人及び法人その他の団体とされている。これは、区域内に勤務地や通学校を持つ者や当該自治体に居住・勤務等の関係を持たなくても当該情報の公開を求める者については公開請求権を認めようとする規定例に比較して、文言上はその範囲が狭いものである。なお、開示請求権者以外の者からの公開の要求を「申出」と称し、その公開に応じるようにしている。

③ 実施機関は、知事、公営企業管理者、教育委員会、選挙管理委員会、人事委員会、監査委員、地方労働委員会、収用委員会、海区漁業調整委員会、連合海区漁業調整委員会及び内水面漁業管理委員会である。つまり、公安委員会と議会は情報公開の実施機関とはされておらず、また、県土地開発公社などの外郭団体に関する規定も存在しない。

④ 公開の対象となる情報は、実施機関の職員が職務上作成し、又は取得した文書、図画及び写真であって、決裁、供覧等の事務手続が終了し、実施機関が管理しているものである。つまり、決裁済み文書型の規定であり、また電磁的記録媒体に記録された情報も公開の対象となっていない。なお、本条例による情報公開請求の対象となる文書は、一九九五年四月一日以降に決裁等の事務手続が終了したものであり、それ以前の文書は請求の対象ではないが、公開の申し出があったときは、実施機関はこれに応じるよう努めるものとされており、これも「申出」と称している。

⑤ 非開示情報は、九種類に分けられている(条例一〇条)。すなわち、(i)法令等の規定によって公開することが

できないとされている情報又は機関委任事務に関する情報で主務大臣等から公開してはならない旨の指示のあるもの(一号)、(ii)個人識別情報(但し、法令等の規定により誰でも閲覧できる情報、公表することを目的として作成又は取得された情報及び許可・免許・届出等に際して実施機関が作成又は取得した情報であって公開することが公益上必要と認められるものを除く)(二号)、(iii)法人情報(但し、事業活動によって生じる危害から個人の生命・身体・健康を保護するため公開することが必要と認められる情報、違法・不当な事業活動によって生じうる支障から個人の財産又は生活を保護するため公開することが必要と認められる情報及びこれらに準じる情報であって公開することが必要と認められる情報を除く)(三号)、(iv)公開することによって国または他の地方公共団体との協力関係又は信頼関係が損なうと認められる情報(四号)、(v)県又は国等の機関の意思形成過程の情報であって、公開することにより、当該又は同種の事務事業の遂行に支障を来すもの(五号)、(vi)検査や試験等に関する情報であって公開すると当該事務事業の実施に支障を来すもの(六号)、(vii)合議制機関等の会議に係る情報であって、非公開と定めているもの若しくは公開することにより当該合議制機関の公正若しくは円滑な議事運営が損なわれると認められるもの(七号)、(viii)非公開を条件とした任意提出情報(八号)、(ix)犯罪助長情報(九号)である。これらは公開しないことができるという規定であって、非公開情報に該当する場合でも裁量的開示は可能だと考えられる。また、非開示情報を分離できるときは部分的開示をしなければならないとされている。

⑥ 新潟県公文書公開審査会を置き、情報公開の決定に関する不服申立の際に、諮問することが義務づけられている。本審査会はいわゆるインカメラ審理を行うことができる。

二 新潟県情報公開条例の運用状況

(1) 概況

① 新潟県情報公開条例が施行された一九九五年一〇月から一九九八(平成一〇)年度までの実施状況は次の通りである(県行政情報室「新潟県の情報公開・個人情報保護」の各年度別実施状況を参照)。

九八年度の請求件数に比し、九五年度から九七年度の請求件数が非常に多いが、これは九七年度までは新潟市民オンブズマンによる過剰接待やカラ出張など公費の不適正支出に関する交際費ないし食糧費に関する公開請求が多かったためである。件数は、基本的には情報公開請求ごとに数えるが、その場合、課毎に請求書を提出するようにしているため、同種の開示請求でも複数の課に請求すると請求件数が増えることになる。

② 非公開とされたものには、次のようなものがある。

- 九五年度…公立高等学校事故報告(生徒の非行に関するもの)、県道改修工事の用地買収に係る承諾書、県職員の仕事障害者雇用状況通知書・採用計画通報書、道路特殊改良に関する補償算定基準、ダム建設に伴う損失補償基準協定書、県立高校職員会

	請求・申出	全面公開	部分公開	非公開	不存在等
1995年度	623(177)	36(18)	441(139)	128(4)	18(16)
1996年度	460(320)	142(123)	172(99)	76(62)	70(36)
1997年度	404(354)	71(52)	198(190)	71(51)	64(61)
1998年度	183(162)	55(46)	78(73)	2(2)	48(41)
3年間合計	1670(1013)	304(239)	889(501)	277(119)	200(154)

※各年度は4月から翌年3月まで。但し、1995年度は情報公開条例施行日(10月1日)以降。

※数字は請求と申出の合計で、()は、情報公開請求に関するものを内数で示す。

議録(卒業式・入学式での日の丸・君が代の取扱に関する部分) 一三件、平成六年度の各課の出勤整理簿約一一〇件。

九六年度…教職員の懲戒処分等に関する起案書、体罰事件に関する報告書の公開請求、いじめ自殺事件に関する報告書の公開請求、職員旅費・食糧費支出に関して県が不相当とした旅費命令簿等の資料、出勤整理簿と超過勤務命令簿など。

九七年度…校長・教頭選考検査及び教員採用試験問題、職員の出張に関わる旅行命令簿、職員の休暇簿、体罰に関する報告書及び教員の懲戒処分に関する資料など。

九八年度…土地改良区の土地貸借関係資料と不動産価格通知書に関するもの。

(2) 異議申立て

① 異議申立は、九五年度に二件申し立てられた。いずれも市民オンブズマンによる食糧費等に関するものと知事交際費に関するものであり、部分開示とされたものである。この年度中には公文書公開審査会からの答申と異議申立に対する決定はなされなかった。

九六年度に新たに申し立てられた事件は三〇件あり、前年度からの継続事件二件を含めて三三件が審議された。そのほとんどは、市民オンブズマンが申し立てた食糧費及び旅費支出に関するものであるが、その他に、イヌワシ等稀少鳥類検討委員会関係の資料に関するものや体罰に関する報告書がある。九六年度に出された公文書公開審査会の答申は二件であり、それを承けて異議申立に対する決定も二件であった(請求を一部認容した)。

九七年度は、四〇件の異議申立があつた。そのうち三二一件が市民オンブズマンによる旅費・食糧費に関するものであり、また学閥問題を考える会からの校長・教頭選考検査基準や公立学校教職員採用選考基準に関するものが八件、イヌワシ等の保護に関するものが一件であつた。前年度からの継続審査を含めて、七〇件が継続していたが、公文書公開審査会の答申と決定のあつた事件数は、前年度と同じく二件であつた(請求を一部認容した)。

九八年度の新規異議申立は七件であり、そのうち四件が教育関係、イヌワシ保護関係が一件である。また取り下げが三件あつた。公文書公開審査会の答申と決定のあつたものは一件である。

九八年度までに答申のもものは、次に紹介する通りである。その後、九九年に校長等選考検査試験問題の非公開決定に対する異議申立に対する答申がなされているが、九九年度の実施概要が未公開のため、参照できていない。

(a) 東京事務所需用費・知事交際費関係

市民オンブズマンが一九九五年一〇月に請求した東京事務所の需用費の支出負担行為兼支出命令決議書等の公開請求に対し、実施機関である県知事が同年一月に部分開示の決定を行ったところ、請求者が異議を申し立てた事件である。実施機関が非公開とした部分は、会合名簿または贈答名簿に記載されている相手方の「氏名、住所、出身地、所属・職名」及び相手方又はその所属団体が推定される部分、支出負担行為兼支出命令決議書及び請求書等に記録されている個人債権者の「氏名、印影」、請求書等に記載されている債権者の「氏名、印影、サイン」、支出負担行為兼支出命令決議書及び請求書等に記録されている立替払費用償還に係る職員個人の「住所」及び「取引機関名、金融機関コード、預金種別、口座番号、口座名義」(以下、本稿において「取引金融機関情報」という)、債権者の取引金融機関情報、支出負担行為兼支出命令決議書及び請求書等に記録されている資金前渡職員の取引金融

機関情報である。

また、市民オンブズマンが一九九五年一〇月に行った「知事交際費に関する書類」に対して、実施機関(県知事)が同月部分開示の決定を行ったところ、同じく異議申立がなされた。非開示となった部分は、県職員の取引金融機関情報、交際の相手方、日時、場所、支出金額等交際の内容が識別される部分、領収書・請求書等に記録されている個人債権者の「住所、氏名、印影」、領収書等に記録されている交際の相手方又は債権者又は金融機関の従業員の「氏名、印影、サイン」及び取引金融機関情報であった。

この二件の異議申立については、一九九六年一月に諮問があり、一三回の審査会を行った上、同年一一月に答申が出されている。

公文書公開審査会答申は、非開示決定を一部変更し、前者については、会合・贈答の相手方の「氏名、住所、経歴、出身地、所属・職名」(ただし、国や他県等の職員の場合は職名の部分を除いた課及びそれに相当する組織名以上の部分、会社等の場合は企業誘致の相手方を除き、当該会社名、団体名は公開すべきものを除く)、債権者の従業員の「氏名、印影、サイン」、県職員の「住所」、県職員・債権者の取引金融機関情報については非開示を認めただけのもの、それ以外の情報は公開すべきもので、後者については、支出内容が見舞・弔慰、餞別又は贈答に係る情報のうち特定個人が識別される部分、支出内容が接遇にかかる情報のうち接遇の日時・場所・出席者が識別される部分、交際の相手方等の「氏名、印影、サイン」、交際の相手方・債権者・職員の取引金融機関情報の非公開を維持したが、その他は公開すべきものとした。

(b) イヌワシ等の保護に関する電子メール等

これは、一九九七年八月に「イヌワシ等の保護に関する国内外の団体・個人の電子メール、手紙、ファクシミリ等の文書（原文及び翻訳）」の公開請求があったのに対し、県の実施機関が一八通の文書を特定し、そのうち一七通の文書を、条例一〇条二号及び六号の規定に該当する情報が含まれているとして、当該部分を除く開示決定としたところ、申請者が異議を申し立てた事件である。実施機関が非公開とした部分は、①電子メール一三通のうち、既に発信者に公開の可否を照会していた一〇通については、発信者の個人情報に関する部分、公開の可否を照会していない三通については公文書全体。②発信者に公開の可否を照会していない手紙二通及びファクシミリ二通については、公文書全体。

それに対し、審査会の答申（一九九八年五月二九日）は、(i)平成九年七月一四日に受け付けた新潟県知事あての手紙及びファクシミリ文書については公文書全体、及び(ii)前号以外の公文書のうち、発信者の個人情報（ネームを含む発信者の氏名、職業名、役職、住所、郵便番号、電話番号、ファクシミリ番号、メールアドレス、ホームページ、ホームページの名称、大学名、大学の所在都市名、大学のキャンパス名、大学院名、研究所及び専攻名）を除いて公開すべきであるとするものであった。

その理由として、(ii)は個人情報であり、かつ例外的公開事項に該当しないこと、(i)の文書は手書きであり、個人に関する情報に該当する部分を非公開としても個人を識別することが可能なことをあげている。実施機関は、非公開の理由として、個人識別情報であること（条例一〇条二号）と公開することにより事務事業の円滑な実施を妨げるおそれのあること（同六号）をあげていたが、審査会は、本件公文書については、個人識別を可能とする情報を非公開とすることにより、それ以外の部分を公開しても、県民等の投書する意欲を失わせることにはならない

として、同号該当性を否定した。

本件は、いわゆる行政機関の管理する第三者作成文書の公開の可否が問われたものである。異議申立人は、本件イヌワシの保護に関する電子メールは自然環境保護団体の呼びかけに応じて県に送信されたいきさつがあり、発信者が氏名・住所を含む電子メールの公開を前提としていることは明らかであり、実施機関が発信者の公開の意志を問うことなく非公開としたことは違法であると主張した。審査会の答申はこの論点には触れていない。これは、個人識別型規定を持つ場合に、文書作成者が個人識別情報の開示を承認しているときに当該個人識別情報を開示できるかという問題につながっており、さらに、これは著作権の問題とも関係する^③。著作権との関係について、情報公開法制定時に著作権法の改正が行われた。なお、著作権保護と情報公開の関係については、数多くの議論がある一方、筆者はそれを専門的に研究しているものではないので、コメントを行いうる立場にはないが、第三者の作成する文書を公開するときに、場合によっては、作者名を公開しないことがかえって本人にとって不利益であったり、個人識別情報（の一部）を作成者本人が希望することもありうる^④と考える。このような場合には、個人識別型規定にあつても本人が承諾する個人情報を開示すべき場合もあるように思われる。たしかに、個人識別情報型を採用する条例にあつては、かかる個人情報を開示できるかという問題が生じるが、本人が個人識別情報（の一部）について、明らかに公開を承諾する（あるいは希望する）意思を明確にしている場合、プライバシーを侵害するものではないことが明らかなので、非開示情報としての個人情報に該当しないと解することも可能であるように思われる。これは、個人情報識別型規定の場合の、そこでいう個人情報を限定解釈する可能性の議論と共通する問題を含む。

② 異議申立に関しては、その審理にかなりの期間を必要とし、異議申立に対する決定がなされるまでに約一年程

度の時間がかかっているという問題があり、審理の迅速化が必要であろう。審査会の審議経過を参照すると、ひとつの事件に関する公文書公開審査会の審議が一〇回以上にもなり、それだけで一年近くを必要としていることが分り、同審査会が丁寧かつ慎重な審理を行っていることが窺える。たしかに自治体の審査会の場合、常勤の委員をおくことは困難であろうし、それだけに、審議会の開催日程を設定すること自体容易でないことは想像できるが、三名程度の起案担当者制を採用するとか、連続した日程に集中的に審理する等の方式も検討されるべきであろう。

三 本県情報公開条例をめぐる情報公開訴訟について

本県の情報公開をめぐる現在までに判決の出されたものは新潟市民オンブズマンが原告となった事件である。交際費・食糧費等に関する情報公開訴訟は、既に各地で数多くの判決が出されており、これらの判決も全国的な判例動向の影響を受けている。これらの判決は、判例集に掲載されていないので、資料的意味を含めてここで紹介する。^④

(1) 東京事務所関係資料に関する訴訟

市民オンブズマンは、一九九五年一〇月より新潟県東京事務所に関する資料の開示請求を行ってきたが、一月一三日に県は、接待相手となった各省庁職員や会社の氏名・名称等を非開示とし、その他を公開する旨の決定を行

った。市民オンブズマンは、この決定に対して二月二日に県知事に対して異議申立を行なったところ、翌一九六一年一月二日新潟県公文書公開審査会の答申があり、それを承けて同年二月二七日に異議申立に対する決定が出された。その決定は、非開示決定を一部変更したものの、会合・贈答の相手方の氏名、住所、経歴、出身地、所属・職名等については非開示とするものであった。一方、市民オンブズマンは最初の非開示決定に対する取消訴訟を提起した。

① 第一審判決は、一九九八年八月七日に新潟地方裁判所よりだされた。

地裁判決は、県が非開示としたうち、会合及び贈答の相手方の「経歴、所属（会社及び団体名を含む）・職名」の部分及び資金前渡職員の「取引金融機関名、金融機関コード、預金種別、口座番号、口座名義」の部分の非開示決定を取り消した。

判決は、本条例の「個人識別情報」の意義について次の通り述べた。

本県条例第一〇条二号は、基本的な人権尊重の観点から、個人のプライバシーを最大限に保護するため、特定の個人が識別され、又は識別され得るような個人に関する情報が記録されている公文書は、原則として非公開とすることを定めたものであり、何がプライバシーかの判断が困難であることに鑑みれば、同号で規定する「個人に関する情報であって、特定の個人が識別され、又は識別せられる」とは、その個人が公務員であるか否かを問わず、個人のプライバシーに関する情報であることが明らかなる場合はもとより、個人のプライバシーに関する情報か否かが不明確な場合も、個人に関する一切の事項についての事実、判断、評価など全ての情報について、同号の「アないしウの事由に該当しない限り非公開と定めたものである」と解すべきである。ここに、「特定の個人が識

別され、又は識別され得る」とは、氏名、住所、生年月日、年齢等のように特定の個人が直接識別できる情報の他、他の情報と組み合わせることにより、間接的に特定の個人が識別されうる情報を含むものであるが、他の情報と組み合わせることにより、間接的に特定の個人が識別できることは、実施機関の側で証明しなければならぬ。」

そのうえで、具体的に次のように判断した。

氏名及び住所は、個人のプライバシーに関する情報であり、かつ、特定の個人が識別される情報であるから、公務員であるか否かを問わず、本号に該当する。請求書等の中に記載された債権者の従業員の名、印影又はサインについても同様である。

食糧費支出伺い及び支出負担行為県支出命令決議書等に記載された県側出席者の氏名及び住所が記載され、氏名は公開されているが、住所は個人のプライバシーに該当すると解すべきである。また、支出負担行為県支出負担命令決議書等には立替払費用償還に係る県職員個人の取引金融機関名等の情報が記録されているが、これらは県職員の個人的な経済生活に関するものであり、個人のプライバシーに関する情報か否かが不明確な場合であるから、本号に該当し公開しないことができると解すべきである。

会合と贈答の相手方が公務員である場合は、当該公務員が公務として会合に出席し、又は贈答を受けたならば、氏名、住所は別として、経歴、所属・職名は個人のプライバシーに関わるものではないと認められる。相手方が公務員でない場合も、本件の会合に出席し又は贈答を受けることは、いわば公務に準ずる公益的な事業に関してなされたものであり、氏名、住所は別として、相手方の経歴、所属・職名は、その事業の相手方担当者として表

示されているにすぎないから、個人のプライバシーに関わるものでないと認められる。

② それに対し、原告・被告双方が控訴したところ、一九九九年四月二八日に東京高等裁判所は、一部の業者については非公開としたものの、全体的には第一審判決に加え、相手方の従業員の「氏名、印影、サイン」部分の非開示決定も取り消す判決を下した。

本判決は、個人に関する情報につき、「本件条例にいう『個人に関する情報』とは、公開の例外とするにふさわしい、みだりに公開されることが相当でない情報に限定されているのであって、個人に関係する事項のうち、専ら私事に関するものと通常理解される情報のみを指すと解するのが相当である。すなわち、個人の行動であっても、それが公務としてされた場合はもちろんのこと、法人等社会的活動を行っている団体においても職務上の行為としてされた場合にも、もはや私事に関するものとは言えないのであるから、当該行動に関する情報は、本件条例にいう『個人に関する情報』には該当しないというべきである。……確かに、プライバシーの概念は明確なものではないから、プライバシー保護の要否のみを基準として公開するか否かを決することは困難であるが、専ら私事に関することか否かは、常識的に見て容易に判断できる事項であり、これに当たるものについてのみ特定の個人が識別可能か否かで非公開とするか否かを決定することは、運用上も支障が生ずるとは認めがたく、前記の解釈を採ることを妨げるものではない。」と述べている。

他方、企業誘致に関する会合又は贈答の相手方の「会社名、氏名、住所、経歴、所属・職名」については、地裁判決と異なり、これらの条例一〇条六号該当性を肯定した。すなわち、「特定の誘致対象企業に関する情報を収集したというのであるから、右文書を開示すると、当該誘致対象企業は、県が贈答の相手方から自己に関する情報収

集活動を行ったことを容易に認識することができ、そのことが誘致対象企業と贈答の相手方との信頼関係に悪影響を及ぼし、贈答の相手方に多大の迷惑を及ぼすおそれがあると認められる。」とする。この判決に対しては、県知事が上告している。

(2) 旅費・食糧費に関する訴訟と出勤整理簿等に関する訴訟

次いで、市民オンブズマンは、一九九六年二月四日に公表した「旅費・食糧費に関する調査結果概要(平成七年度分)」について、何を以て不正支出と判断したのかその判断基準を知るために、適性を欠くとされた支出の根拠となった旅行命令簿、旅費領収書、復命書及び食糧費の支出に関する資料の公開を求めたが、県は一九九六年二月から翌九七年一月にかけてその全部について非公開とする決定を行なった。また、市民オンブズマンが、一九九七年二月一七日に、土木部建築住宅課等の出勤整理簿と超過勤務命令簿の公開を求めたところ、県は一九九七年二月二五日から三月一四日にかけて、その全部を非公開とする決定を行った。それに対し、市民オンブズマンは、前者の非開示決定に対し三月一八日に取消訴訟を提起し、後者の非開示決定に対しては四月九日に取消訴訟を提起した。

これらの訴訟について、一九九九年一〇月一八日に新潟地方裁判所より判決があった。

① 前者について、県は、県条例一〇条二号(個人情報)、同三号(事業活動情報)、六号(事務事業執行情報)の非開示事由に該当すると主張した。ところが、地裁判決は、それは事実上文書の公開ではなく情報それ自体の公開を求めるものであるという理由によって取消請求を棄却した。すなわち、「本件公開請求は「本件調査において、

他用途に支出したとされた新潟県出納局管理下及び被告新潟県地方労働委員会の旅費や、新潟県企画調整部五課その他の問題とされた旅費、新潟県土木部六課その他の問題とされた旅費及び食糧費、並びに新潟県代表監査委員事務局で事務処理に不適切なものとされた旅費について、その件数及び金額の根拠となった「旨の限定を付して、本件各公文書の公開を求めるものであり、本件各公文書に、不正支出、問題あり等といった記載でもされていない限り、その特定は、表題ないし記載内容から客観的、一義的に行うことができず、新潟県が、平成七年度に執行された旅費及び食糧費の支出の適正を調査し、不適正との結論を出すにあたって、いかなる資料を根拠としたかという、当該公文書の表題ないし記載内容以外のものを基礎としなければならない。前記一認定の通り、原告が前記一三のように右各公文書を特定して公開を請求しさえすれば、公開除外事由である職員コード等の個人情報など一部を除いて、その公開を受けることができるのであり、現に原告は平成七年度の新潟県土木部等の県外出張に係る旅行命令簿、旅費領収書及び復命書等と特定してその公開を求め、その公開を受けていることからすれば、前記のような文書限定方法を付した本件公開請求は、公文書自体の公開を求めるものというよりも、新潟県が、平成七年度に執行された旅費及び食糧費の支出に関し、本件調査結果概要書において不適正との結論を出すにあたって、いかなる資料を根拠としたかという事実ないし情報自体の公開を求めるものに等しいというべきであって、条例は県民の公文書の公開を求める権利を明らかにしたのであって、右のような事実ないし情報自体の公開を直接目的とするものではないことから、本件のような限定を付した公文書の公開請求はできないものというべきである。」というものである。

② 後者の訴訟については、休暇及び休業等に関する記載のうち、「年」、「公疾」、「療」等の記載を除いて非開示

決定を取り消した。本判決は、個人に関する情報を公開除外とした理由は、個人のプライバシーを守る観点からであるとしたうえで、職員の個人情報に関し、「当該個人が……公務員であったとしても、そのプライバシーは当然保護されなければならないのであるから、右職員個人に関する情報もまた、条例第一〇条第二号「個人に関する情報」の範疇にあると解されるべきであるが、前記の通り、同条項の趣旨が当該職員個人に関する情報であっても、その私生活とは区別された、公務員としての公的活動に関する情報（公務員としての地位、資格に関する情報、公務遂行に関する情報等）であって、その公開によって同人のプライバシーが不当に害されるようなものではない情報については、同号の「個人に関する情報」に該当しないと解するのが相当である」とした。そして、出勤整理簿の職名及び氏名の記載の個人情報該当性を否定し、休暇及び休業等に関する記載（年次有給休暇、公務疾病休暇など休暇の種類の分かる記載）は個人に関する情報とし、出勤及び出張等に関する記載は個人情報ではないとした。この判決は、確定している。

(3) 若干の検討

① これらの事件では、公務遂行中の公務員個人情報为非公開情報たる「個人に関する情報」に該当するかどうかをめぐって、東京事務所関係資料公開請求に関する公文書公開審査会及び第一審判決はそれが「個人に関する情報」に該当することを認め、それ以外の判決は、公務遂行中の公務員個人情報はそれらが専ら私事に関するものでない限り「個人に関する情報」には該当しないとしている。東京事務所資料公開請求訴訟の第一審判決は、本条例が個人情報識別型の規定であることから、個人が公務員であるかどうかに関わらず、個人のプライバシーに関する情報

であることが明らかな場合は勿論、不明確な場合もこれに該当するとした。但し、公務員の経歴・所属・職名は「個人のプライバシーに関わるものでないと認められる」として、非開示情報としての個人情報ではないとしているので、個人情報の解釈において、プライバシー保護目的性との関係で限定的解釈をする余地を認めている。なお、公文書公開審査会は、個人を特定できる情報の公開を認めていないので、審査会の方が、個人識別情報について限定的な解釈をしていない。

それに対し、同事件の第二番は、「個人に関する情報」は「みだりに公開されることが相当でない情報」とプライバシー保護という観点から限定的に解釈し、「個人に関する事項のうち、専ら私事に関するものと通常理解される情報のみ」とした。そして、公務遂行中の公務員の個人情報は、専ら私事に関するものと言えない限り、個人に関する情報には該当しないとされたものである。旅費・食糧費・出張記念公開請求訴訟の新潟地裁判決もほぼ同様の立場をとっている。

公務遂行に関するの公務員個人情報とは、「個人に関する情報」には該当しないと考える、近年の情報公開訴訟判決において数多く見られるものであり、本判決もその流れに即したものと見える。^⑤ここでは、個人情報識別型であっても、情報公開制度の目的と個人情報非開示の目的を勘案して、非開示情報たる個人情報の解釈を限定的に捉えようとしている傾向であって、個人情報識別型とプライバシー保護型の接近を示すものとなっている。^⑥

なお、公務遂行上の公務員情報については、判例動向及び情報公開法の制定に伴い、各自治体の条例でも明文で非開示情報から除外するようになってきており、本県においてもいずれ検討されることとなる。しかし、個人情報別型規定を採用する条例にあって、非開示情報としての個人情報の概念を限定的に解釈することの可能性と必要性

を検討することは、さらに、本人に関する情報開示を情報公開条例を用いて請求する可能性や、第三者に関する情報につき、当該第三者が同意している場合に提供者の氏名等の個人情報を含めて公開を可能とすることにも関係することになる。⁽⁷⁾ 筆者も、このような限定解釈の可能性を否定すべきでないと考える。

② 食糧費等に関する新潟地裁一九九九年一月八日判決について

この判決は、不適正と判断された支出に関する情報の開示を求めたところ、これは文書の公開ではなく、情報それ自体の公開であるという理由で、開示請求それ自体を不適法なものとしたものである。なるほど、公文書に記載されていない情報を提示せよという請求は許されないとしても、既存の公文書の公開を請求し、そこで得られた情報を手がかりにして県の行政が適切に執行されているかどうかを市民が判断しようとすることは情報公開制度の趣旨に何ら反するものではない。情報公開は情報の記された公文書の公開を求めるものであるが、その場合、公開された情報を何らかの視点に立って整理し、評価することによって、行政活動の適否を市民が判断していくのが、通常ではなからうか。仮に、公開された情報を総合することによって、本来不開示とされるべき情報が公開されることになるというのであれば、関係条項によって公開を拒否することもありえようが、本件のように、既存の公文書の公開を求めるのであれば、それ自体は情報公開制度に適合した請求であり、それを文書化されていない情報を求めるのに等しいという理由で開示請求を不適法なものとするのは、情報公開制度の趣旨に合致しないものと言わざるをえない。

おわりに

本稿では、新潟県の情報公開条例の実施状況を紹介し、それに関するいくつかの問題を指摘してきた。なお、情報公開法の制定及び情報公開に関する全国的な実務・判例の到達点を踏まえて、本県情報公開条例の改正も遅くない時期に検討されることになろう。ここでは、対象文書や実施機関などに関し全国的に共通する課題もあり、それについての論稿も数多く発表されている。本県条例の改善課題については、別の機会に詳細に検討したいと考える。ところで、機関委任事務に関する現行一〇条一号は、地方自治法改正に伴い一九九九年二月改正されたが、各大臣からの指示等があった場合という形で残されることとなった。しかし、四号・五号があるので、特別の規定をおく必要があるのか疑問である。さしあたり、地方自治法改正に合わせるための技術的な改正であったのであろうが、今後の本格的な改正作業では、この点も十分に議論されることになろう。

- (1) 各自治体の情報公開条例の概要及び比較研究については、最近のものとして、自由人権協会編「情報公開条例の運用と実務」(下) 信山社(一九九八年)、藤原静雄「情報公開法制」弘文堂(一九九八年)一七六頁以下、井手嘉憲・兼子仁・右崎正博・多賀谷一照編「講座情報公開」ぎょうせい(一九九八年)・特に八〇頁以下(平松毅執筆部分)、小早川光郎編著「情報公開法 その理念と構造」ぎょうせい(一九九九年)・特に一八一頁以下(藤原静雄執筆部分)等を参照。また、情報公開法制定に伴う自治体の情報公開条例の課題を論じるものに、上記の他、宇賀克也「行政手続・情報公開」弘文堂(一九九九年)、奥津茂樹「情報公開条例の論点」ぎょうせい(一九九九年)、「特集／情報公開の到達点」法律

時報一九九九年五月号など。また、各都道府県の情報公開条例の規定を参照するに際しては、鹿児島大学法学部全国条例データベース <http://foremaster.leh.kagoshima-u.ac.jp/> を利用させていただいた。

- (2) できる規定の裁量性については、藤原静雄「情報公開法制」弘文堂(一九九八年)一〇七頁以下。
- (3) 情報公開制度と著作権の関係については、中島徹「情報公開法と著作権法上の権利」自由と正義一九九八年二月号一七〇頁以下、小早川光郎編著「情報公開法―その理念と構造」ぎょうせい(一九九九年)一四九頁以下(玉井克哉執筆部分)。清水幸夫「講演録/情報公開法の制定と著作権法」コピーライト一九九八年二月号二頁以下。岸本織江「情報公開法制定に伴う著作権法の一部改正について」コピーライト一九九九年七月号三三頁以下、作花文雄「詳解 著作権法」ぎょうせい(一九九九年)六一九頁以下等を参照。
- (4) これらの判決は、二〇〇〇年一月末の時点でいずれも未公開である。
- (5) 個人情報識別型をとる条例にあつて、公務遂行中の公務員個人情報「個人に関する情報」ではないとしたものに、仙台地裁平成八・七・二九判決(判時一五七五号三三頁)、東京高裁平成九・二・二七判決(判時一六〇二号四八頁)、名古屋高裁平成九・一一・二八判決(判夕九八八号一六六頁)、東京高裁平成一〇・三・二五判決(判時一六六八号四四頁)、大阪高裁平成一〇・六・二七判決(判時一六六九号三五頁)など。
- (6) 個人情報別型規定とプライバシー保護型規定の接近については、例えば、井手・兼子・右崎・多賀谷編前掲書二七七頁以下(川上宏二郎「個人情報保護と情報の公開」、野村武司「広島県食糧費訴訟と公務員情報」法律時報一九九九年五月号二九頁は、「少なくとも情報公開に対する保護法益とされるプライバシーに明らかに当たらないものは、「個人に関する情報」から除外するという解釈が行われるべきであり、そうした解釈が情報公開制度における個人情報規定の解釈

方法として確率されてよい」としている。他方、藤原静雄・前掲書一七三頁は、「個人識別型の条例の下で公務員の氏名を開示する場合には、これをプライバシーの保護利益を問題にして個人情報に該当しないとすることは、文理上問題があると思われる」と述べている。その他、仙台地裁判決に対する平松毅「判批」判例評論四五八号三八頁。

(7) 個人識別型規定を持つ条例にあって、本人または本人の親の情報公開請求について、個人に関する情報であることを理由に非公開とすることはできないとした例として、東京地裁平成八・五・二三判決(判例自治一六九号三七頁)、東京高裁平成九・三・一二判決(判夕九七三号一五二頁)、長崎地裁平成一〇・一一・一八判決(判例自治一八六号二六頁)