

タイトル	情報公開条例における個人情報：公務員の懇談会出席情報を中心として
著者	近藤，哲雄
引用	北海学園大学法学研究，42(1)：287-315
発行日	2006-06-30

情報公開条例における個人情報

——公務員の懇談会出席情報を中心として——

近藤哲雄

目次

- 一 はじめに
- 二 個人情報の意義と制度
- 三 下級審の動向
- 四 最高裁判決
- 五 交際費による懇談会出席者情報
- 六 おわりに

一 はじめに

昭和五七年に山形県金山町で金山町公文書公開条例が制定され、また、同年には神奈川県においても神奈川県公文書公開条例が制定された。平成一一年には先行した自治体の情報公開条例を参考として、国は、「行政機関の保有する情報の公開に関する法律」、いわゆる情報公開法を制定し平成一三年度から実施している。情報公開制度では国民・住民等に対して情報の開示請求権を認め、開示請求された情報はすべて公開することを原則としている。しかし、行政が保有している公文書には公開することにより個人のプライバシーや企業の利益を侵害する情報、さらには適正な行政執行を阻害するおそれのある情報が記載されている。このような情報は原則公開の例外として公開しないこととされている。

多くの自治体の条例では非開示事由として、個人情報、法人情報、意思形成過程情報、事務事業情報などが規定されている。開示請求された公文書に非開示事由が記載されている場合には自治体は非開示決定を行うが、この非開示決定に対して多くの取消訴訟が提起されている。なかでも自治体が開催する懇談会・会議等で飲食をとまうもの（以下「懇談会」という。）に出席した者の氏名・職名の開示請求に対して、自治体が個人情報に該当するとして非開示決定を行った処分の取消訴訟は多数提起されていた。下級審裁判例の多くは条文の文言よりもプライバシーの保護に重点を置き個人情報該当性を判断していたが、これと異なる裁判例もあつた。このようななかで平成一五年に最高裁は懇談会出席者情報について、条例で規定する「個人に関する情報」の意義を明らかにし、個人情報の適用についての一つの考え方を示した。

本稿は、懇談会出席者情報の開示請求訴訟の裁判例を検討し、情報公開条例における個人情報の意義を明らかにす

るものである。

二 個人情報の意義と制度

一 個人情報とプライバシーの権利保護

プライバシーの権利保護のため個人に関する情報は公開すべきではない。しかし、プライバシーの権利については必ずしもその内容が明らかでないことから、その規定の仕方は自治体によって異なっており、いわゆる個人識別型とプライバシー保護型がある。多くの自治体の条例は個人識別型であり、情報公開法も個人識別型である。

プライバシー保護型とは、個人の思想等に関する情報であって、特定の個人が識別されうるもののうち、一般に他人に知られたくないと認められるものを非公開とするものである。なにが一般に他人に知られたくないと認められるものに該当するかが明確でないことから、思想、宗教、身体的特徴、健康状態、学歴、財産等が条例で例示されている。

個人識別型とは、本来プライバシーの保護ができない場合に情報を公開しないとするべきであるが、プライバシーの概念が明確でないことから、プライバシーの権利が侵害されるおそれのある個人識別情報をすべて非開示とするものである。また、プライバシーは誤って公開された後ではこれを修復することができないこともこの型をとる理由である。しかし、個人識別型では非開示の範囲が広すぎることから、条文ではただし書きにより非開示の範囲を限定し、原則公開の理念と調和を保っている。本稿で取り上げる条例は断りがない限りすべて個人識別型条例である。

個人識別型の非開示事由の定め方は、昭和五七年に制定された神奈川県条例を範とするものが多い。その条文は

次の通りである。

第九条 実施機関は、次の各号いずれかに該当する情報が記録されている公文書については、当該公文書の閲覧又は当該公文書の写しの交付を拒むことができる。

一 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。）であつて、特定の個人が識別され、又は識別され得るもの。ただし、次に掲げる情報を除く。

ア 何人でも法令の規定により閲覧することができると思われる情報

イ 公表することを目的として作成し、又は取得した情報

ウ 法令の規定による許可、免許、届出その他これらに相当する行為に際して作成し、又は取得した情報であつて、公開することが公益上必要と認められるもの

このような規定のもとで公文書の開示請求があつた場合に、開示請求を受けた公文書に記載された情報が①「個人に関する情報」であること（テスト1）、②「特定個人が識別され、又は識別され得る」^①情報であること（テスト2）、③ただし書きのア、イ、ウに該当しない情報であること（テスト3）という三つのテストに合格した場合に限り、実施機関は公文書を開示しないこととしている。

個人情報該当性についての一番の争点はテスト1における「個人に関する情報」の意義についてである。当初下級審では、これを条文の文言どおり個人にかかわりのある情報であれば「個人に関する情報」に当たり、個人が識別されればただし書きに当たらない限りすべて非開示とする、いわゆる文言説がとられていた。^③その後、食糧費の支出に

係る公文書の開示請求では、これを実質的にプライバシー保護型と同様に解する、いわゆるプライバシー限定説がとられるようになった。

二 懇談会出席者情報の開示

1 交際費と食糧費

懇談会開催のための予算には交際費と食糧費がある。交際費は、自治体の長又はその他の執行機関等が当該自治体を代表し、又はその利益を図るために外部との公の交渉をする際に特に必要とされる経費であり、歳出科目では支出の性質上の分類である節区分の一つである(地方自治法施行規則一五条二項)。食糧費は、歳出科目の節区分である需用費の細説区分である。需用費とは、自治体の行政事務の執行上必要とされる物品の購入、取得及び修理等に要する経費で、一度の使用でその本来の効力を失うものなどであり、食糧費とは、例えば会議用・式日用・接待用の茶菓・弁当などである。⁽⁵⁾

交際費と食糧費はその性質の違いからこのように予算上は区分されている。懇談会の経費は一般的には食糧費で賄われるものが多いが、自治体によつては必ずしも両者は明確には区分されていない場合もある。交際費と食糧費の性質上の違いから、個人情報該当性に違いがあるかは一つの論点であり、本稿では食糧費による懇談会の出席者情報について検討し、最後に交際費による場合について言及する。

2 公開対象文書

食糧費の支出は、まず、懇談会開催の内部決定が行われ、懇談会が行われた後で債権者(飲食店等)から請求書が送られ、それに基づき支出負担行為及び支出命令の決定が行われる。支出が行われた後予算執行状況を明らかにする

記録がされる。公文書としては、①懇談会開催の内部決定書(起案文書)、②請求書、③支出負担行為及び支出命令の決定書、④予算の執行状況を明らかにする予算差引簿等が存在するのが一般的である。地方自治法では、公金の支出は支出行為、支出命令及び支出からなっているが、⁽⁶⁾飲食店における飲食のように支出負担行為としての契約が独立して行われないような場合は、形式的に支出負担行為が支出命令と一緒に行われるのが一般的である。食糧費支出に関する一切の資料というような開示請求の場合は、記載情報の内容により、①ないし④の文書が対象となるのが一般的である。

3 非開示決定

懇談会出席者情報の非開示決定は、公文書に出席者の氏名・職名が記載されている場合に公文書全体を非開示とするものと部分開示の⁽⁷⁾規定を適用して個人識別情報である氏名・職名を黒塗りにして開示する場合があるが自治体では後者によるのが通常である。

懇談会出席者には、①主催者側公務員⁽⁸⁾、②相手方公務員、③相手方私人があるが、その違いによって開示・非開示の結論が異なるか、異なるとするならばその理由が問題となる。

(1) 「個人が識別され、又は識別され得るもの」とは、他の情報と照合することにより特定個人が識別され、又は識別され得るものも含まれると解されている。情報公開法五条一号ではそのことが明文で規定されている。

(2) 実施機関には、条例により情報公開の義務を負う者で自治体の長のほかその他の執行機関等がなっている。

(3) 文言説をとる下級審の裁判例については、村上裕章「東京都財務局が作成した懇談会開催の起案文書中の相手方出席者の都議会会派の役職者名は、懇談会が実際に開催されたものではなく、役職者名は冒用されたものであるから、その者の『個人に関する情報』を記載したものは当たらないとされた事例、ほか」判例評論四八九号(一九九九年)二〇七頁(判例時報一六八五号二〇七頁)参照

- (4) 宮本義雄『地方財務実務―理論と実際』(第一法規、一九六四年)二五八頁
- (5) 自治大学校編『自治用語辞典「三訂版」』(ぎょうせい、一九九八年)四〇〇頁。
- (6) 支出負担行為、支出命令及び支出の意義については、近藤哲雄『自治体法』(学陽書房、二〇〇四年)一五三頁参照
- (7) 情報公開法で規定する部分開示は、有意義な一つのまとまりのある情報(独立した一体的な情報)単位に行われるもので、氏名・職名はそれ自体では情報とされないが、情報公開法六条二項の規定により例外として部分開示の規定が適用されている。これに対して自治体の条例で規定する部分開示とは氏名・職名それぞれ自体が情報として扱われることを前提として部分開示が行われており、下級審の裁判例もすべてそのような解釈であったが、大阪府知事交際費情報公開請求事件第二次上告審(最判平成一三年三月二七日民集五五卷二号五三〇頁)で条例で規定する部分開示も情報公開法で規定する部分開示と同様に解すべきこととされた。なお、これに対する批判として、近藤前掲『自治体法』二二二頁参照
- (8) 主催者側公務員の氏名・職名については、現在自治体では公開するのが一般的でもはや争点とはなっていない。

三 下級審の動向

一 宮城県事件以前

交際費の執行について過去に問題が多かったことから、情報公開条例が制定された当初には交際費の支出に関する公文書の情報公開請求が多数行われていたが、その後官官接待、架空懇談会などの問題が世間の関心を集め、食糧費に係る情報公開請求が多く行われるようになった。最初に問題となったのは大阪府水道部の会議費⁽¹⁾についてである。この事件は懇談会情報が事務事業情報に該当するとして非開示決定が行われたものであったが、これが最高裁判所により取り消され、食糧費による懇談会情報の事務事業情報該当性についての一つの結論が出された(最判平成六年二月八日民集四八卷二号二五五頁)。この事件では個人情報該当性が非開示決定の理由とされなかったことから個人情報

については問題とならなかった。個人情報が必要な争点となった最初の訴訟は宮城県財政課が開催した懇談会である。

二 宮城県事件一審（仙台地判平成八年七月二十九日判例時報一五七五号三一頁）

1 判決の概要

本判決は、宮城県条例九条二号（個人情報）の趣旨について、「個人の尊厳及び基本的人権を尊重する観点から、個人のプライバシーを最大限に保護するため、特定個人が識別され、又は識別され得るような情報が記載されているような公文書については、公文書の開示をしないことができることを定めたものである」としたうえで、「公務員の役職や氏名は、当該公務を遂行した者を特定し、場合によっては責任の所在を明示するために表示されるにすぎないものであって、それ以上に右公務員の個人としての行動ないし生活に関わる意味合いを含むものではない。したがって、その限りにおいてはプライバシーが問題になる余地はない」から、「このような情報は、原則として『個人に関する情報』にはあたらないものと解すべきである」とした。

また、公務員以外の出席者については、「懇談会の相手方が私人である場合には、懇談会に参加することは公務にはあたらない」が、「本件の場合、私人である相手方とは、民間の金融機関の職員のみであり、金融機関と県財政課の職員との懇談会は、県債や当せん金付き証券の発行に関する事柄についての情報交換のために開かれた」ものであるから、「いわば公務に準ずる公益的事業に関するものであり、金融機関の職員の役職・氏名は、その事業の相手方担当者として表示されるにすぎないから、当然に『個人に関する情報』に該当するものとはいえない」とした。

2 判決に対する疑問

本判決は、宮城県条例が個人識別型であるにもかかわらず、公務遂行過程の情報で公務員の個人としての行動ない

し生活にかかわらない情報はプライバシーの保護が問題とならないから「個人に関する情報」には該当しないとしたものである。この判決は条例の文言より原則公開という情報公開制度の理念を重視したものと見える。しかし、このような解釈には次のような問題がある。第一に、条例に規定する「個人に関する情報」をプライバシー保護に限定するものであり、条文の文言を離れた解釈となり、また、立法者意思に反するものである。第二に、出席者が公務員である場合には主催者側と相手方とを区別せず、同じ理由で開示請求が認容されている。本判決は「公務員の役職や氏名は、当該公務を遂行したものを特定し、場合によっては責任の所在を明示するために表示されるにすぎないもの」とするが、このことは主催者側公務員については当てはまるが、宮城県以外の公務員について当てはまるものではない。第三に、私人である相手方については、懇談会は「公務に準ずる公益的事業に関するもの」であるから、懇談会への出席した金融機関の職員の情報は当然に「個人に関する情報」に該当しないとするのみでそれ以上の理由は述べられていない。懇談会に出席する相手方は金融機関の職員でなくても公務に参加することには変わりがないのであるから、このような理由は金融機関の職員でなくともすべての私人に該当することとなり、説得性のない理由である。⁽²⁾

しかし、宮城県事件判決が「個人に関する情報」であるかどうかの判断基準をプライバシー保護に求め、懇談会出席情報は「個人に関する情報」に該当しないとしたこと、その後の同種事件の裁判に影響を与え、同種の判決が下級審の大勢を占めるようになった。

三 宮城県事件以後の下級審の動向(1)―個人情報に該当しないとする判決

1 東京都事件控訴審(東京高判平成九年二月二七日判例時報一六〇二号四八頁)

本事件は、公文書には出席者の氏名は記載されておらず、省庁名や団体名が記載されているのみであったが、記載

されている情報と他の情報とを組み合わせることにより、懇談会に出席した相手方個人を識別することが可能となるとして、非開示決定された事件である^③。

本判決は、懇談会は「都の公務として開催され、これに出席した相手方は、国（関係省庁・国税当局）と地方公共団体（隣接県、大都市及び特別区）の担当職員であり、いずれも右会議・懇談会等には公務員の職務の遂行として出席したものである。したがって、国及び地方公共団体の担当職員の右会議・懇談会等出席に関する情報は、私事に関する情報ではなく、公務員の私人としてのプライバシー保護に対する配慮は必要でないから、『個人に関する情報』には当たらない」として、非開示処分を取り消した。

2 大阪市事件一審（大阪地判平成九年三月二五日判例地方自治一六三号一三頁）

本判決も個人情報情報を非開示事由とする趣旨はプライバシーの保護についての配慮にあるとし、プライバシーの保護が必要となるのは相手方が懇談会に出席したという情報が「私的な領域の問題」といえる場合であるとした。そして、相手方が議員、審議会関係者、医療関係者、外国からの来賓、大学関係者、金融機関に属する者、報道機関に属する者、各種団体に属する者等に分けて論じ、いずれも懇談会への出席は「職務」としてなされたものであり、「私的な領域の問題」といえないとして非開示処分を取り消した。控訴審（大阪高判平成一〇年六月一七日判時一六六九号三五頁）も本判決と同様な理由で原審を是認した。

しかし、懇談会への出席者は本人の何らかの職務と関係があるのが通常であるから、このような理由では自治体が開催した懇談会への出席者情報はすべて個人情報に該当しないことになる。宮城県事件では金融事務に関する懇談会であったことが「公務に準ずる公益的事業に関するもの」であるとされ、これが「個人に関する情報」でないことの根拠であった。本判決はこれを一般化したものといえる。

3 鹿児島県秘書課等事件一審（鹿児島地判平成九年九月二十九日判例地方自治一七三号九頁）

本判決は「個人識別型」の条例もその立法趣旨からプライバシーを保護することを目的とするものであるとして、「プライバシー権を中心にして、当該個人の正当な権利利益の侵害が生じる余地のない情報は、特段の事情のない限り、同号にいう『特定の個人が識別され、又はされ得るもの』には含まれない」としている。

また、本判決は相手方が私人である場合については、懇談会等に出席した者は「県職員の公務遂行過程に関与していることは当然認識していたはずであり、また、前記した食糧費の性格を併せしんしゃくすると、交際費の支出と異なり、食糧費の執行としての懇談（宴会、会食）への出席は、県の行政事務、事業そのものへの関与にはかならないから：それが公表されることがあり得ることを自覚しておくべきことは県職員以外の公務員の場合と異なることはい」とする。しかし、「認識していたはず」、「自覚しておくべき」といえるかどうか疑問であるばかりでなく、このような説明では「認識」していない者や「自覚」していない者のプライバシーは侵害されてもかまわないという結論になり適切であると思われぬ。なお、本判決は、交際費と食糧費の相違により個人情報該当性について異なるとしているが、これについては後に述べる。

4 同趣旨判決

その後も同趣旨の判決として、熊本県事件一審（熊本地判平成一〇年七月三〇日判例地方自治一八五号四二頁）、鹿児島県監査委員会事務局事件一審（鹿児島地判平成一一年一月二十九日判例タイムス一〇五五号一二二頁）、鳥取県事件一審（鳥取地判平成一一年二月九日判例地方自治一九〇号四二頁）、千葉県事件一審（千葉地判平成一一年一〇月二七日判例地方自治一九九号一〇頁）、滋賀県事件一審（大津地判平成一二年四月一〇日判例地方自治二〇五号九頁）、宮崎県事件一審（宮崎地判平成一二年九月四日判例タイムス一〇八号一七四頁）が続き、下級審判決の大勢を占めるに

いたった。

5 新潟県事件控訴審（東京高判平成一一年四月二八日判例時報一七一四号五〇頁）

本事件は、新潟県東京事務所が行った会合又は贈答における相手方の氏名・職名等の開示が争われたものであり、一審（新潟地判平成一〇年八月七日判例時報一七一四号五四頁）では氏名は個人情報であるとしていた。一審については次に述べる。

本控訴審判決は、『個人に関する情報』とは、公開原則の例外にふさわしい、みだりに公に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」として、公務あるいは団体の職務上の行為は私事に関するものでないから、氏名も公表すべきものとした。

この判決の特徴は、「個人識別型」条例をプライバシーの保護を基準として判断することに対し学説の批判があったことから、プライバシーという文言を使用せず「専ら私事に関するもの」か否かを判断基準としたことにある。

二 宮城県事件以後の下級審の動向(2)―個人情報に該当するとする判決

「個人に関する情報」の解釈に当たっては、プライバシーの保護に限定する必要性から判断する下級審が定着するなかで、条例の文言、立法者意志に則して「個人に関する情報」を解釈する判決もわずかながらあった。

1 新潟県事件一審（新潟地判平成一〇年八月七日判例時報一七一四号五四頁）

本事件は、前掲新潟県事件の一審である。本判決では氏名と職名では結論が異なっている。

氏名については、『個人に関する情報であって、特定個人が識別され、又は識別され得る』とは、その個人が公務

員か否かを問わず、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、評価などすべての情報について：非公開と定めたと解すべきである」としたうえで、「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、特定個人が識別される情報であるから」公開しないことができるとした。

一方、職名は個人のプライバシーにかかわるものでないから非開示事由に該当しないとしている。しかし、本判決は職名が「個人に関する情報」に該当しないとされたものではないと思われる。その理由は、本判決では「他の情報と組み合わせることにより、間接的に特定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」と述べていることから、職名について他の情報と組み合わせることにより、間接的に特定個人が識別できることを実施機関が主張していないことが、「特定個人が識別され、又は識別され得る」ものではないとして、職名に関しては非開示決定が取り消されたものと考えられるからである。つまり、職名はテスト1ではなく、テスト2により非開示事由に当たらないとされたものであろう。

2 宮崎県事件控訴審（福岡高判平成一四年五月一〇日判例タイムス一一〇九号一五六頁）

本判決も文言説である。本判決は「（条例は、）個人識別情報型を採用しているものというべきであり、同号所定の情報は、個人が識別されうる情報の一切をいうのであるから、：個人情報の開示により個人の私生活が具体的にどのような侵害されるかを考慮する必要はないというべきである。」また、「公務員の個人情報について、本件条例には特別の定めはないのであるから、同号所定の情報には公務員の個人に関する情報も含まれると解すべきである」として、一審判決を取り消した。

本判決がこれまでの下級審の大勢に反して、出席者情報を個人情報であるとした理由の一つとして、平成一一年に

制定された情報公開法の影響があるものと思われる。すなわち、同法五条一号は個人情報については個人識別型を採用しているが、同号ハで「(公務員等)である場合において、当該情報は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、当該公務員の職及び当該職務遂行の内容に係る部分」を個人に関する情報から除くと規定している。このことは、「個人に関する情報」には公務員の職務遂行に関する情報が含まれることを前提としていることになる。⁽⁴⁾したがって、情報公開法と同じ文言である条例の「個人に関する情報」には公務員の職務遂行に係る情報が含まれると解釈するのが文言上は妥当となる。本判決はこのような考え方にたつたと思われる。

なお、情報公開法では、氏名と「職」(職名が含まれる)は区別され、氏名それ自体は「個人に関する情報」ではなく個人識別性の問題とされており(同法五条一号)、そして氏名については同号ただし書きイの「慣行として公にされているかどうかにより、情報公開法六条二項に基づき部分開示が行われることになる。つまり、氏名はテスト1の問題ではなくテスト2の問題であるとしている。

3 尼崎市事件一審(神戸地判平成一四年二月二一日判例地方自治二三六号六〇頁)

本判決も出席者の氏名は個人情報であるとするが、その理由は文言説とは異なっている。本事件は、尼崎市が主催した創世尼崎の会の市職員以外の出席者氏名を非公開とすることができかねるか争点となった事件である。創世尼崎の会は、中央省庁、国の外郭団体、兵庫県東京事務所の職員で尼崎市にゆかりのある者によつて構成される団体である。

本判決は、大阪府知事交際費情報公開請求事件の二つの最高裁判例(最判平成六年一月二七日民集四八卷一号五三三頁、最判平成一三年三月二七日民集五五卷二号五三〇頁)を引用して、条例の規定する「個人情報とは、特定個人が識別され又は識別され得るものをいう」としたうえで、「ある情報が形式文言上は個人情報に該当するとしても、それがもともと外部に公表、披露されることが予定されるものについては、非公開とすることができないと解するのが相当

である」とした。そして、①条例は「個人」と規定している以上、公務員を「個人」から除外できない、②出席会員は、「私的な性格を持つ団体である創世尼崎の会の会員資格に基づいて、自己が所属する中央省庁等の勤務時間外に本件総会に出席したに過ぎない以上、その出席は公務ではなく私人としての行為」で、「私的な出来事である」、③本件総会は、「外部に公表、披露されることがもともと予定されているものとはいえなかった」として、出席会員の氏名は条例で規定する非公開情報に当たるとした。

しかし、大阪府条例はプライバシー保護型であり、尼崎市条例は個人識別型であることから、本判決は尼崎市条例の文言から離れた解釈を展開する結果となっている。

- (1) 特別会計である地方公営企業会計の予算では食糧費は会議費に区分されている。
- (2) この判決に対しては多くの学説から同様な批判があった。例えば、南川諦弘「宮城県食糧費情報公開請求事件」大阪学院大学法学研究二三巻二号（一九九七年）一六九頁、平松毅「情報公開条例の非開示事由に基づき懇談会の目的、開催場所、出席者名並びに懇談会に係る債権者名及び口座名を非開示とした県知事の決定が取り消された事例」判例評論四五八号（一九九七年）三八頁（判例時報一五九一号二〇〇頁）、藤原静雄「行政機関の事務・事業に関する情報」(3)食糧費」法学教室二〇一号（一九九七年）三〇頁、常岡孝好「東京都食糧費公文書開示請求訴訟控訴審判決」ジュリスト一一三五号（一九九八年）四二頁、大西達夫「情報公開条例における非公開個人情報該当性について」判例タイムス一〇二五号（一九九八年）五三頁、村上裕章前掲二二頁
- (3) 本事件一審（東京地判平成八年六月二〇日判例地方自治一七一号二六頁）は、「条例九条二号にいう『特定個人が識別され得るもの』には、…他の情報とを組み合わせることに容易に特定個人が識別できる情報をも含むものと解すべきであるが、本件の場合には個人を識別されることは考え難く、また、特定の個人が識別しうることの証明がないとして処分を取り消していた。これはテスト2により個人情報に当たらないとしたものである。これに対して控訴審は「個人に関する情報」に当たらないとしたものである。つまりテスト1によったものである。

(4) 宇賀克也『新・情報公開法の逐条解説』（有斐閣、二〇〇二年）五〇頁

四 最高裁判決

一 大阪市事件上告審（最判一五年一月二一日民集五七卷一〇号一三八七頁）

1 判決の概要

このような下級審の動向のなかで、平成一五年に最高裁は大阪市事件上告審で、懇談会出席者情報についての考え方を明らかにした。そしてこれに続いて出された新潟県事件上告審（最判一五年一月二一日判例時報一八四七号二四頁）、広島県事件上告審（最判一五年二月一八日判例時報一八四八号六六頁）も同じ考え方に立っている。大阪市事件最高裁判決の概要は次の通りである。

① 「『個人に関する情報』については、『事業を営む個人の当該事業に関する情報』が除外されている以外には文言上何ら限定されていないから、個人の思想、信条、健康状態、所得、学歴、家族構成、住所等の私事に関する情報に限定されるものではなく、個人にかかわりのある情報であれば、原則として同号にいう『個人に関する情報』に当たると解するのが相当である。」（判旨1）

② 「法人その他の団体の従業員が職務として行った行為に関する情報は、職務の遂行に関する情報ではあっても当該行為者個人にとっては自己の社会的活動のとしての側面を有し、個人にかかわりのあるものであることは否定することができない。そうすると、上記の職務の遂行に関する情報も原則として、同号にいう『個人に関する情報』に含まれるというべきである。」（判旨2）

③ 「法人等を代表する者が職務として行う行為等当該法人等の行為そのものと評価される行為に関する情報につい

ては、専ら法人等に関する情報としての非公開事由が規定されているものと解するのが相当である。」「そして、このような情報には、法人等の代表者又はこれに準ずる地位にある者が当該法人等の職務として行う行為に関する情報のほか、その他の者の行為に関する情報であっても、権限に基づいて当該法人等のために行う契約の締結等に関する情報が含まれると解するのが相当である。」(判旨3)

④「国及び地方公共団体の公務員の職務の遂行に関する情報は、公務員個人の社会的活動としての側面を有するが、公務員個人の私事に関する情報が含まれる場合を除き、公務員個人が同条二号にいう『個人』に当たることを理由に同号の非公開情報に当たるとはいえないものと解するのが相当である。」(判旨4)

⑤「本件条例は、大阪市の市政に関する情報を広く市民に公開することを目的として定められたものであるところ、同市の市政に関する情報の大部分は、同市の公務員(特別職を含む。)の職務の遂行に関する情報とすることができる。そうすると、本件条例が、同市の公務員の職務の遂行に関する情報が記録された公文書について、公務員個人の社会的活動としての側面があることを理由に、これをすべて非公開とすることができるとしているとは解し難いというべきである。」(判旨5)

⑥「国又は他の地方公共団体の公務員の職務の遂行に関する情報についても、国又は当該地方公共団体において同様な責務を負うべき関係にあることから、同市の市政に関する情報を広く市民に公開することにより市政に対する市民の理解と信頼を確保を図ろうとする目的を達成するため、同市の公務員の職務の遂行に関する情報と同様に公開されてしかるべきものと取り扱うというのが本件条例の趣旨であると解される。」(判旨6)

2 判旨1について

判旨1は、「個人に関する情報」の意義を明らかにしたものである。これまでの下級審の大勢は個人識別型の条例で

あってもその趣旨はプライバシーの保護にあるとして、プライバシーに関係しない情報は公開すべきとするものであったが、本判決は条例の規定文言に従って、「個人にかかわりのある情報」は原則として「個人に関する情報」に当たるとした。このような解釈は立法者意志にもかなっており妥当なものと思われる。

しかし、本判決は「原則として」という文言を付け加えており、「個人にかかわりのある情報」はすべて「個人に関する情報」に当たるとしたものではない。その例外が、判旨3で述べる「法人等を代表する者が職務として行う行為」等の情報と判旨4で述べる「公務員の職の遂行に関する情報」である。これらの情報は「個人に関する情報」に該当しないこととなる。

3 判旨2について

判旨2は、法人等の従業員等の行為に関する情報も原則として「個人に関する情報」に該当するということを述べたもので、判旨1で述べたことを具体的事例について当てはめたものである。その結果、懇談会の相手方出席者が私人である場合にはその出席情報は原則として非公開となる。これまでの下級審（大阪市事件一審・同控訴審、鹿児島県事件一審等）では、法人等の従業員等の行為は職務としてなされたものであり「個人に関する情報」でないといっていたが、判旨2はこれを否定するものである。

4 判旨3について

判旨3は、法人等の従業員等の行為に関する情報でも「個人に関する情報」に該当しない例外があることを述べたものである。条例が非開示事由として個人情報とは別に法人情報を規定していることを根拠として、「法人等を代表する者が職務として行う行為等当該法人等の行為そのものと評価される行為に関する情報」は「個人に関する情報」ではなく「法人情報」であるとしている。その具体的事例として、法人等の代表者等の行為と従業員等が権限に基づい

て当該法人等のために行う契約の締結等の情報があるとしている。

別に法人情報が規定されていることを理由に、法人等の代表者等の行為を個人情報から除外するという解釈はそれまでになかった考え方であるが、妥当なものと思われる。⁽¹⁾判旨2及び判旨3により、懇談会等への私人の出席情報は原則として非公開情報とされることとなる。

5 判旨4について

判旨4は、「公務員の職務の遂行に関する情報」は、公務員個人の私事に関する情報が含まれる場合を除き、「個人に関する情報」に当たらないとするものである。判決では、「公務員個人が同条二号にいう『個人』に当たることを理由に同号の非公開情報に当たるとはいえない」としているのみであるが、これはもともと「公務員の職務の遂行に関する情報」は「個人に関する情報」に当たらないとする趣旨であろうと思われる（テスト1）。

また、「公務員個人の私事に関する情報が含まれる場合を除き」としていることから、「公務員個人の私事に関する情報」は「個人に関する情報」に該当するということであろう。そうすると、判旨4を判旨1と併せて考えると、「個人にかかわりのある情報」は原則として「個人に関する情報」である（判旨1）。その例外として「公務員の職務の遂行に関する情報」は「個人に関する情報」ではない（判旨4）。またその例外として、「公務員の職務の遂行に関する情報」であっても「公務員個人の私事に関する情報」となる（判旨4）とするものである。

6 判旨5について

判旨5は、判旨4で述べた「公務員の職務の遂行に関する情報」は「個人に関する情報」に該当するとはいえないとする理由を主催者側出席者について述べたものである。これは妥当なものであろう。

7 判旨6について

判旨6は、相手方出席者が公務員である場合も主催者側公務員と同様に公開すべきこと、及びその理由を述べたものである。その理由として、「同市の市政に関する情報を広く市民に公開することにより市政に対する市民の理解と信頼を確保を図ろうとする目的を達成するため」、大阪市の公務員の情報と同じ扱いとするのが条例の趣旨であるとする。しかし、この説明には疑問がある。「市政に対する市民の理解と信頼を確保を図ろうとする目的を達成」という視点から見れば、相手方出席者が国及び他の自治体の公務員の場合と私人の場合と異ならないからである。大阪市の立場からみれば懇談会に出席した相手方が公務員であろうが私人であろうが異なることはないはずである。

このような疑問に答えるためであろうか、本判決は「国又は他の地方公共団体の公務員の職務の遂行に関する情報についても、国又は当該地方公共団体において同様な責務を負うべき関係にある」と述べている。しかし、ここで述べられているのは、国又は他の自治体とその公務員との関係であって、このことは当該国又は他の自治体の情報公開制度（説明責任）では意義があるとしても、大阪市の情報公開制度（説明責任）にとつては意義があるとは思われない。したがって、国又は他の自治体の公務員の場合と私人の場合が異なる理由とするには疑問がある。

自治体がその説明責任を果たすため情報公開条例を制定して、当該自治体に所属する公務員の情報を公開することとしたとしても、国又は他の自治体の公務員を当該自治体の公務員と同様に扱うことには問題がある。国やそれぞれの自治体は独立して法人格を有するものであり、特定の自治体の条例で国又は他の自治体の説明責任や公務員関係に論及することは適切ではない。最高裁の考え方には、情報公開法は五条一号ハに規定する公務員についてかつ書きで特に地方公務員を含むことを明記していること、さらには現在多くの自治体では情報公開法は五条一号ハに相当する規定で公務員に国家公務員及び他の自治体の公務員を規定していることが影響を与えたものであろうと思われる。

国が自治体の説明責任や公務員関係について規定することは、憲法九二条を根拠として、その妥当性はともかく可能であろう。しかし、自治体が国又は他の自治体の公務員関係を条例で規定することは、現行法体系からいっても、地方分権の推進という立場からも問題であり、このような最高裁の解釈には疑問が残ろう。立法者意思もそのようなものであったとは思えない。

二 新潟県事件上告審（最判一五年一月二一日判例時報一八四七号二四頁）

本判決は大阪市事件最高裁判決と同じ法理を述べたものであるが、本判決では「公務員の職務の遂行に関する情報」であっても例外として「個人に関する情報」に当たるとされる「公務員個人の私事に関する情報」の例が示された。すなわち、「相手方の住所又は出身地の記載があり、その氏名等と合わせて特定の個人が識別され、又はされ得るもの」が「公務員個人の私事に関する情報」とされたことである。一方、過去の公務歴は「公務員個人の私事に関する情報」でないとされた。公務員の職務の遂行に関する情報は「個人に関する情報」でないとする解釈によれば、過去の事実であっても同じ結論となる。⁽³⁾

三 広島県事件上告審（最判一五年二月一八日判例時報一八四八号六九頁）

本事件は、広島県が県にゆかりのある各省庁の幹部等を構成員とする広島くらぶ幹事会及び第一線で活躍する広島県出身在京者から県政への助言、協力を得るための広島県産業懇話会の開催に係る食糧費支出についてのものである。本判決も大阪市事件最高裁判決と同じ法理を述べている。

本判決では、各省庁の在籍者が幹事会に出席したことが「公務員の職務の遂行に関する情報」であるとされている。

公務員が日中業務に関して打ち合わせ等の会議を開き、その後夕食をかねて懇談会を開く場合の情報が「公務員の職務の遂行に関する情報」であることはある程度妥当性があるが、当初から懇談会に出席すること自体を目的とするような場合が「公務員の職務の遂行に関する情報」といえるかどうかは疑問である。このような場合は一般的に勤務時間外に行われるものであり、上司等の命令・許可を得て行われるものではない。判例時報一八四八号（二〇〇四年）七〇頁の匿名コメントでは、「『公務員の職務の遂行に関する情報』に当たるかどうかは、上司の職務命令の有無によって決定されるのではなく、当該行為の客観的な性質によって定まるものである」としているが、これは一般論としては妥当であるとしても、本件のような場合に当てはめるには疑問がある。

四 懇談会出席者情報に係る最高裁判決の結論

自治体が主催する懇談会への出席者情報の公開については、①主催者側出席者の場合、②相手方出席者が公務員の場合、③相手方出席者が私人の場合の三通りのケースがある。最高裁判決は、①及び②についてはこれまでの下級審の大勢と同じく個人情報に当たらないとするものである。しかし、その理由は多くの下級審が個人識別型規定をプライバシー保護型に類する解釈をしていたが、最高裁は条例の規定の仕方⁽⁴⁾に則した解釈をした。③については、これまでの下級審の大勢とは異なり個人情報に当たるとした。

①及び③の結論については賛成であるが、②については賛成し難い⁽⁴⁾。②の結論については情報公開の必要性という視点から見れば立法論として賛成できるとしても、条例解釈としては疑問が残ろう。結局、最高裁の立場は自治体の条例の条文解釈と情報公開の必要性（情報公開法の立場）との間での妥協的産物⁽⁵⁾⁽⁶⁾であろう。地方分権が進められるなかで自治体はそれぞれ自治権に基づき独立した存在であることが強調されている。このようななかで自治体が他の自

治体の説明責任や公務員関係にまで条例で規定することは地方分権の流れに反するものであろう。

②の場合については、立法論として情報公開法と同様な規定が望ましい。既に多くの自治体でこのような条例改正が行われている。

- (1) 村上博「新潟県東京事務所需用費に関する公文書非公開決定処分取消請求事件最高裁判決」法令解説資料総覧二六七号(二〇〇三年)六一頁はこれに反対している。
- (2) 阿部泰隆「食糧費関係文書開示許可処分取消請求控訴事件」判例地方自治二二二二号(二〇〇二年)一九頁は、「公務員とその相手方とは厳然と区別して議論すべきである」とし、「相手方は、県の公務を遂行しているわけではなく、出席を頼まれただけである」としている。このような疑問が生ずるのは当然である。
- (3) 判例時報一八四七号(二〇〇四年)二六頁参照
- (4) 乙部哲朗「大阪市食糧費公開請求訴訟上告審判決」判例評論五四八号(二〇〇四年)一五頁(判例時報一八六四号一九三頁)も相手方公務員の出席情報を主催団体の情報公開条例に基づき開示するのは疑問であるとしている。
- (5) 近藤前掲『自治体法』二一六頁参照
- (6) 大西有二「大阪市財政局財務課食糧費関係文書と情報公開」ジュリスト一六二九号(二〇〇四年)五〇頁は、本判決は情報公開法が考慮されたと思われるが、その説明が不十分であるとしている。

五 交際費による懇談会出席者情報

一 プライバシー保護型

大阪市事件最高裁判決により食糧費による懇談会出席者情報の個人情報該当性についての最高裁の考え方が示された。しかし、既に述べたとおり懇談会は食糧費によるほか交際費による場合もある。

交際費については大阪府知事交際費情報公開請求事件の二つの最高裁判決によりプライバシー保護型における個人情報該当性についての考え方が示されていた。すなわち、大阪府知事交際費情報公開請求事件第一次上告審（最判平成六年一月二七日民集四八卷一号五三頁）は「知事の交際の相手方となった私人としては：その具体的な費用、金額等までは一般に他人に知られたくないと望むもの」であるから、知事の「交際に関する情報は、その交際の性質、内容等からして交際内容等が一般に公表、披露されることがもともと予定されているものを除いては」個人情報に当たり、「私人である相手方に係るもの」は相手方が識別できるようなものであれば原則として公開してはならないとした。そして、同事件第二次上告審（最判平成一三年三月二七日民集五五卷二号五三〇頁）は第一次上告審にいう「私人である相手方に係るもの」とは、「相手方が公務員であると否とを問わず、当該交際が当該相手方にとって私的な出来事であるものを意味する」とした。

しかし、個人識別型における交際費について最高裁の判断が出されたのは、大阪市事件上告審の後である。

二 個人識別型

個人識別型条例における交際費については、東京都知事交際費の情報公開請求事件では、その相手方が公務員である場合であっても、「個人に関する情報」であり、「個人が識別」される場合は非開示処分が適法とされ（東京地判平成四年一〇月一五日判例時報一四三六号六頁）、これは控訴審でも支持されていた（東京高判平成九年五月一三日判例地方自治一六七号二九頁）。しかし、逆に食糧費の支出については既に述べたとおり、東京都事件控訴審ではその相手方が公務員である場合には「個人に関する情報」でなく、非開示処分が違法とする反対の結論になっていた（前掲東京高判平成九年二月二七日）。また、前掲鹿児島県秘書課等事件一審（鹿児島地判平成九年九月二九日）でも食糧費と

交際費の性質が異なることが個人識別型規定をプライバシー保護型と同様に解する根拠の一つとなっていた。

このような下級審の判例状況から、懇談会出席者情報については、懇談会が食糧費による場合と交際費による場合とでは個人情報該当性の判断が異なるのではないかという問題が生じていた。

この問題については、東京都知事交際費情報公開請求事件の上告審（最判平成一六年三月二日判例地方自治二五四号一三頁）は、「交際の相手方が公務員であり、当該交際がその相手方にとって公務の遂行として行われたものであるときには、当該交際に関する情報は、公務員の私事に関する情報が含まれている場合を除き」、「個人に関する情報」ではないとし、大阪市事件最高裁判決の法理をそのまま適用した。懇談会情報の公開について、それが交際費による場合と食糧費による場合とで異なる扱いとはならないとするのが最高裁判決の結論である。個人情報の保護という視点から見れば交際費と食糧費を区別する理由はないからこれは妥当な結論であろう。

六 おわりに

一 個人情報に関する最高裁の結論

個人情報については個人識別型条例、プライバシー保護型条例及び情報公開法の三通りの仕組みがあるが、これらの関係については最高裁の考え方によれば次のような結論が導き出されるであろう。

個人識別型条例の規定では「個人に関する情報」には「公務員の職務の遂行に関する情報」は含まれないことになり、情報公開法に規定する「個人に関する情報」より限定された内容となる。この立場では公務員に関し個人情報の範囲が狭すぎることから、「公務員の職務の遂行に関する情報」から公務員の「私事に関する情報」が除かれている。

一方、情報公開法の規定では「個人に関する情報」には「公務員の職務の遂行に関する情報」が含まれることを前提として、同法五条一号ただし書きハにより公務員等の職務の遂行に係る情報を除いている。また、氏名については同号本文により個人識別性の問題とされており、氏名それ自体では「個人に関する情報」に該当するかどうかは問題とならない。そして、氏名により個人が識別されたとしても、情報公開法五条一号ただし書きイ（慣行公開情報）により氏名は開示される場合がある。¹⁾

「個人に関する情報」については個人識別型条例と情報公開法は同一文言ながら異なる解釈がとられているが、結果的には、個人識別型条例と情報公開法との間に個人情報該当性に違いはないことになる。

プライバシー保護型条例の規定では個人について公務員を除外していないことから、個人情報に該当する「私人である相手方に係るもの」とは「相手方が公務員である」と否とを問わず、当該交際が当該相手方にとって私的な出来事であるものを意味する。」（大阪府知事交際費情報公開請求事件第一次上告審、同第二次上告審）。つまり、公務員の「私的な出来事」は個人情報に該当するということである。

一方、大阪府事件最高裁判決では「個人に関する情報」には「公務員の職務の遂行に関する情報」は含まれないとするが、「公務員の職務の遂行に関する情報」から公務員の「私事に関する情報」が除かれている。そして、大阪府知事交際費情報公開請求事件上告審にいう「私的な出来事」は大阪府事件最高裁判決にいう「私事に関する情報」と同じであると考えられるから、結論として公務員に関する情報については個人識別型条例とプライバシー保護型条例との間に個人情報該当性の差はないといえる。²⁾

以上のことから、最高裁は個人識別型条例に規定する「個人に関する情報」の解釈操作により、それは既に述べたとおりかなり無理したものであるが、公務員についての個人情報の適用に当たっては個人識別型条例、プライバシー

保護型条例及び情報公開法による場合も結果的には同じ結論になるとしたものと見える。

本稿は、懇談会出席情報について述べてきたが、大阪市事件最高裁の法理は懇談会出席者情報に限らず一般的な見解として述べられてきたものであり、また、新潟事件上告審では贈呈品等の贈呈の相手方についても同じ法理を適用している。そうしてみると大阪市事件最高裁の法理は懇談会出席情報に限らずすべての場合に当てはまると思われる。

二 残された課題

しかし、以上のような結論を得るためには、若干の問題が残されている。

1 「公務員個人の私事に関する情報」の内容

その一つは大阪市事件最高裁判決にいう「公務員個人の私事に関する情報」の内容を明らかにすることである。既に述べたとおり、新潟県事件上告審では、「相手方の住所又は出身地の記載があり、その氏名等と合わせて特定の個人が識別され、又はされ得るもの」が「私事に関する情報」とされ、逆に過去の公務歴は「私事に関する情報」でないとされている。

そのほかの最高裁の判例では、最判一五年一月一日判例時報一八四七号二一頁は、旅行命令票の「記載欄のうち『給料票の種類』欄及び『級・号級』欄に記載されている情報は、『氏名』欄に記載された同校長の氏名と一体として同校長の私事に関する情報そのものを成す」としている。また、最判一五年一月二一日民集五七卷一〇号一六〇〇頁は、「職務専念義務（の）免除」・「欠勤」はその内容・理由が明らかにされない限り「私事に関する情報」ではないとし、「出勤及び出張に関する情報」は、公務に従事しなかったこと自体を明らかにするとしても、その理由まで直ちに明らかになるわけでないから「私事に関する情報」ではないとするが、一方、「停職」は「公務員の立場を離れ

た個人としての評価をも低下させる性質を有する情報」であるから「私事に関する情報」に当たるとしている。⁽³⁾ いずれも妥当な考え方であろう。

2 「公務員の職務の遂行に関する情報」該当性の判断基準

二つ目として、「公務員の職務の遂行に関する情報」かどうかの判断基準が明らかにされなければならない⁽⁴⁾（これは情報公開法の立場でも同様であると思われるが）このことについては、広島県事件上告審で広島くらぶ幹事会に出席した各省庁の在籍者について述べた最高裁の判断には疑問があることは既に指摘したとおりである。また、尼崎市事件一審が「(出席会員は、)私的な性格を持つ団体である創世尼崎の会の会員資格に基づいて、自己が所属する中央省庁等の勤務時間外に本件総会に出席したに過ぎない以上、その出席は公務ではなく私人としての行為」で「私的な出来事である」としたのに対して、控訴審（大阪高判平成一六年五月二七日判例地方自治二六七号一五頁）は、大阪市事件最高裁判決の法理を適用し、これを「公務員の職務の遂行に関する情報」であるとしている。この控訴審判決に對しても広島県事件上告審に関して述べたことが当てはまるであろう。

(1) 情報公開法五条一号ただし書きイの適用に当たっては、各府庁の申合わせにより、平成一七年八月から職務の遂行に係る情報に含まれる当該職員の氏名については、特段の支障の生ずるおそれがある場合を除き、すべて公にするものとされた（「情報公開・個人情報保護」二〇〇五年九月号一八頁参照）。その結果、国家公務員についても氏名は開示されることとなり、個人識別型条例における地方公務員との違いはなくなった。それまでは各府省はそれぞれ一定の役職以上の者を公開することとしており、府省により異なる取扱であった。

(2) なお、懇談会出席者情報に係る公務員以外の場合については個人識別型条例とプライバシー保護型条例との間に個人情報該当性の違いがあるのかどうかはこれまで検討してきた判例からは結論を出すことは出来ない。なお、別途検討を要するものである。

(3) 乙部前掲「大阪市食糧費公開請求訴訟上告審判決」一四頁

(4) 阿部前掲「食糧費関係文書開示許否処分取消請求控訴事件」一九頁は、「公と私はそんなに簡単に区別できるのか。私事という概念

はそれほど明確であろうか」としている。