

処分庁：富士市教育長

諮問日：令和 5 年 6 月 5 日（令和 5 年諮問第 1 号）

答申日：令和 6 年 7 月 2 5 日（令和 6 年答申第 1 号）

事件名：公文書の部分公開決定に対する審査請求について

答 申 書

第 1 審査会の結論

平成 2 8 年度・平成 2 9 年度 富士市いじめ問題対策推進委員会委員名簿（以下「本件対象文書」という。）につき、富士市情報公開条例（平成 1 4 年富士市条例第 3 0 号。以下「条例」という。）第 7 条第 2 号に該当することを理由に公開をしないとした部分について、公開すべきである。

第 2 審査請求人の主張の要旨

1 審査請求の趣旨

審査請求人が条例第 6 条第 1 項の規定に基づき行った、「平成 2 8 年度・平成 2 9 年度 富士市いじめ問題対策推進委員会 委員名簿」の公開請求（以下「本件公開請求」という。）に対し、処分庁は条例第 1 1 条第 1 項の規定に基づき、「平成 2 8 年度 富士市教育委員会いじめ問題調査委員会委員の個人名（1 名分）」を公開しないとする公文書部分公開決定（以下「本件処分」という。）を行った。

審査請求人は本件処分を不服とし、本件処分の取消しを求めて、行政不服審査法第 2 条の規定に基づき、審査庁に対して審査請求（以下「本件審査請求」という。）を行った。

具体的には、対象文書のうち、非公開とされた「平成 2 8 年度 富士市いじめ問題対策推進委員会委員名簿」記載の No. 3 の委員の氏名（備考 医師）の公開を求めるものである。

2 審査請求の理由

審査請求人が主張する、非公開とされた平成 2 8 年度富士市いじめ問題対策推進委員会（以下「本件委員会」という。）の委員の氏名を公開すべきという主たる理由は、審査請求書及び意見書の記載によると、おおむね以下のとおりである。

- ・ 当該委員の名前を公表しないしてほしいという要求は受け入れ、被害者らの要求には答えないことは、被害者らに精神的な苦痛を与えている（なお、ここで被害者らとは、審査請求人ではなく、本件委員会で審議の対象となったいじめ問題の被害者である当時富士市立中学校の生徒及びその保護者をいう。）。
- ・ 公費を払って、公的な立場で選任されたのに、公開されないのは、当該委員と教育委員会の誠意が感じられない。

- ・ 委員の承諾の時点で氏名の公開に業務の支障があると思うなら、委員を受けないと思うので、非公開の条件が本当にあったのかわからない。
- ・ 本件公開の可否は、いじめがあったのかを検証する本件委員会の目的を踏まえて対応すべきである。

第3 処分庁の説明の要旨

1 経緯

本件委員会は、いじめ事案の早急な調査が必要となった事態において、富士市で初めて設置するものであったが、参加予定の委員から、本来業務に支障をきたすことを心配し、氏名を非公開とする旨を条件として求められた（設置時に氏名公開に同意していたのは、4名の委員のうち1名であった。）。早急に委員を選び、いじめ調査を開始する必要があったため、氏名を非公開にする約束で選出した。

その後被害者らから、本件委員会の委員の氏名の開示請求があったため、前述のとおり、約束では非公開の氏名であるが、委員自身の同意が取れた場合は公開しても権利の侵害がないと判断し、4名の委員に意思を確認した。その結果、4名中3名については公開の同意が取れたため公開し、同意が取れなかった1名については公開しなかった。

本件公開請求は、その1名の氏名の公開を求めるものである。

2 理由の訂正について

(1) 理由提示の記載

処分庁が本件処分を審査請求人に通知した、令和5年2月2日付け「富士市公文書部分公開決定通知書」には次のとおりの記載があった。

（訂正前）

（公開しないこととした根拠規定及び当該規定を適用した理由）

個人に関する情報であって、特定の個人を識別することができるもののうち、公にすることにより、個人の権利利益を害するおそれがあるもの（富士市情報公開条例第7条第2号に該当）

(2) 理由提示の訂正

しかしながら、(1)の記載文言は条例記載の文言と異なることから、審査会から指摘をしたところ、処分庁から、条文の読み違いがあったとして次のとおりの訂正申し出があった。

（訂正後）

（公開しないこととした根拠規定及び当該規定を適用した理由）

個人に関する情報であって、特定の個人を識別することができるもののうち、一般に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（富士市情報公開条例第7条第2号に該当）

3 処分の理由

処分庁の主張する非公開の主たる理由は、弁明書、審査会より求めのあった資料の記載及び口頭による意見陳述によると、以下のとおりである。

(1) 非公開情報（条例第7条柱書）の該当性

ア 条例第7条第2号柱書の該当性

非公開とされた当該医師の氏名は、条例第7条第2号に規定する「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、特定の個人を識別することができるもの」に該当する。

また、現代の情報化社会において、氏名が公開されることにより不測の危害や支障が生ずるおそれがあり、氏名は一般に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該当する。

イ 条例第7条第2号ウに規定する公務員等の非該当性

(7) 本件委員会の性格

附属機関は、地方自治法第138条の4第3項の規定に従い、法律又は条例の規定により設置されなければならない。

本件委員会は、平成28年度に起きたいじめ事案を早急に検証するために、条例制定による附属機関としての位置付けではないものとして、条例制定によらず平成28年11月に設置されたものである。

なお、平成29年3月には文部科学省から「いじめの重大事態の調査に関するガイドライン」が発出されたことや、いじめ問題対策の必要性を鑑み、平成29年3月に条例を制定し、平成29年度から、附属機関として富士市いじめ問題対策推進委員会を設置している。

(4) 地方公務員法の規定

附属機関でない場合に、その委員は地方公務員法第3条第3項第3号の「臨時又は非常勤の顧問、参与、調査員、嘱託員及びこれらの者に準ずる者の職」に該当するのか、法律上の位置付けのない私人となるのかが問題となる。

この場合の同号該当性は、a 職務の性質、b 任命行為の有無、c 報酬の支払いの3項目から判断されると考える。

(7) 委員の性格

a 職務の性質

本件委員会は、教育委員会が行う調査を補助するため、教育委員会教育委員会内部に設けたものである。

もっとも、任命行為のない者で構成される本件委員会の業務が教育委員会を補助するものであるとしても、その者が公務員であるかどうかとは別の問題である。

b 任命行為の有無

本件は、依頼とそれに基づく承諾であり、任命行為ではなかった。

委嘱という用語を使っても、必ずしも地方公務員にはならないと解すべき場合がある。

任命行為ではない場合には、誤解を避けるために「委嘱状」ではなく「依頼文書」を使うようにという注意喚起が、平成29年9月発行の手引に記載されているように、本件に限らず実務では依頼であるのに委嘱状を用いるケースが多々あった。

当時の担当者にも、地方公務員としての任命行為であるという認識はなかった。

c 報酬の支払い

報酬と報償費は、地方自治法施行規則の規定で峻別されており、報償費は、非常勤職員の報酬等を含む報酬以外のもの（謝礼金を含む。）を指す。

本件では、報償費として支払っている。

d 結論

以上からすると、本件委員会の委員は公務員ではない。

(エ) 非公開情報該当性の結論

よって、本件委員会の委員は条例第7条第2号ウの公務員等に該当しないので、第2号ただし書により除外されず、当該医師の氏名は非公開情報に該当する。

(2) 委員就任時の非公開の約束

本件委員会は、富士市で初めての設置であったこともあり、参加予定の委員から、本来業務に支障をきたすことを心配し、氏名を非公開とする旨を条件として求められた。早急に委員を選び、いじめ調査を開始する必要があったため、氏名を非公開にして委員会を設置した。設置時に氏名公開に同意していたのは、4名の委員のうち1名である。

このように公開しないものとして選出したものであり、約束は守られるべきである。

(3) 活動終了後の意思確認

本件委員会の活動が平成28年3月に終了したところ、令和4年8月と令和5年1月に被害者ら自身から名前の公開を要求された。その際に、4名のうち3名の委員は公開に同意したため、公開をした。

当該委員は、被った心労が大きかったことから本人との直接の会話ができず、配偶者を通して確認をした。公開の承諾について2回の問い合わせのいずれに対しても、本件委員会に係わることで大変つらい思いをしたので、氏名の公開は拒否する、という意思を示した。

このように当該委員は非公開を希望しており、処分庁としても氏名が公開される

ことにより、より当該委員の心労や被る不利益が増大するおそれがあると考えるので、氏名を公開することはできない。

第4 調査審議の経過

当審査会は、本件審査請求に係る諮問に対して、以下のとおり調査審議を行った。

- | | | |
|---|-----------|-----------------------|
| ① | 令和5年6月12日 | 諮問の受理及び処分庁から理由説明書を收受 |
| ② | 同日 | 審議① |
| ③ | 同年8月3日 | 審査請求人から意見書1を收受 |
| ④ | 同年8月9日 | 審議② |
| ⑤ | 同年9月4日 | 審議③ |
| ⑥ | 同年10月19日 | 処分庁の職員からの口頭説明の聴取及び審議④ |
| ⑦ | 同11月1日 | 審査請求人から意見書2を收受 |
| ⑧ | 同年11月10日 | 審議⑤ |
| ⑨ | 同年12月21日 | 審議⑥ |
| ⑩ | 令和6年2月1日 | 審議⑦ |
| ⑪ | 同年3月28日 | 審議⑧ |
| ⑫ | 同年5月9日 | 審議⑨ |

第5 審査会の判断の理由

1 条例の目的等

条例は、市民の市政についての知る権利を尊重して、公文書の公開を請求する権利を明らかにするとともに市の保有する情報の公開に関して必要な事項を定めることにより、市の諸活動を市民に説明する責務が全うされるようにし、市政の公正な執行と市民の信頼の確保を図り、もって市民参加による開かれた市政の進展に寄与することを目的として制定されたものである（条例第1条）。

実施機関は、市民の公文書の公開を請求する権利を十分に尊重するとともに、市民が必要とする情報を積極的に提供しよう努めるものとする（条例第3条第1項）と同時に、公文書の公開に当たっては、個人の尊厳を守るため個人に関する情報がみだりに公にされることのないよう最大限の配慮をしなければならない（同第2項）。

当審査会はこの基本的な考え方に基づき、以下判断する。

2 理由の訂正について

理由の提示の不備においては、理由提示に瑕疵があるとして処分を取り消すという判断と、理由提示の瑕疵のみを理由として取り消すという答申を出すよりは、非公開情報該当性の判断を示す方が事案の迅速な解決に資するという判断の双方があり得るところである。

理由の提示は、行政機関の判断の慎重と公正妥当を担保し、それに対する不服申立

てに便宜を与えることを目的としているものである。本件審査請求においては、条文の記載が一部誤ってなされていたものの処分庁の主張が変遷したというものではない。また、審査請求人の不服申立ては行われているし、審査会に対し反論の機会もあることに加え、審査請求人は迅速な解決を望んでいる。

当審査会は、これらの事情に鑑みて、理由の訂正を認めて審査を続行することは不合理とはいえないと判断した。

なお、審査請求人には理由の訂正があったこと、審査を継続すること及び意見があれば申し出ることができる旨を通知し、審査請求人から意見はなかった。

3 条例の規定について

(1) 条例第7条

実施機関は、条例第5条に基づく公文書公開請求がなされたときには、原則として文書を公開しなければならない。ただし、条例に非公開情報として規定されているものは除かれるため、本件処分に係る非公開部分が、条例第7条で除外されている非公開情報に該当するかどうかを判断することとなる。

(2) 条例第7条第2号

本件処分に係る非公開部分は、「平成28年度 富士市いじめ問題対策推進委員会委員名簿」記載のNo.3の委員の氏名であることから、条例第7条第2号に規定する非公開情報に該当するかどうか問題になる。

(3) 条例第7条第2号柱書

条例第7条第2号柱書では、非公開情報を2種類に分けて規定している。

柱書前段の一つ目の非公開情報は、「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、特定の個人を識別することができるもの（他の情報と照合することにより、特定の個人を識別することができることとなるものを含む。）のうち、一般に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」であり、柱書後段の二つ目は、「特定の個人を識別することはできないが、公にすることにより、なお個人の権利利益を害するおそれがあるもの」である。

本件処分に係る非公開部分は、個人の氏名であることから、個人に関する情報であり、特定の個人を識別することができるものということができるので、前段の一つ目の非公開情報の該当性を検討することとなる。

なお、対象となる氏名の本人は医師であるが、本件公開請求においては、医師としての事業に関する情報としての位置付けとは解されないため、括弧書きで除外されない。

(4) 条例第7条第2号柱書前段

前段の一つ目の非公開情報に該当するには、さらに「一般に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」であることが必要であるところ、この要件はその範囲につき見解が分かれうるため、以下詳細に検討した。

4 「一般に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

(1) 条文の趣旨及び解釈からの判断

インターネット等が発達し、情報の流通量や速さが飛躍的に拡大している現代において、自分の知らないところで自分の氏名が検索され、利用される可能性も拡大している。とすると、単に氏名だけの情報であっても、他人に知られたくないと望むことが正当であると解する意見もあり得るところである。

しかし、インターネットで検索・利用される可能性を重視するのであれば、およそ「特定の個人を識別することができるもの」であれば全てインターネットで検索され、芋づる式に情報が引き出され、利用される可能性を否定することができない。

そうすると、「特定の個人を識別することができるもの」は全て「他人に知られたくないと望むことが正当」であると認められ原則非公開となってしまう。

それでは、わざわざ「一般に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」という文言を入れて、非公開にする範囲を制限しようとした趣旨が没却されてしまう。

そもそも単なる「氏名」は、特定の個人を識別することのできる個人情報ではあるが、個人を特定するための記号に過ぎず、価値中立的なものであり、それだけでは「一般に他人に知られたくないと望むことが正当である」とまでいえず、氏名については所属や立場などの「肩書」がついて初めて評価が発生し、「一般に他人に知られたくないと望むことが正当」かどうか判断できるものであると考えられる。

裁判例においても、単に個人の氏名というだけで非公開情報とするのではなく「知事の交際の相手方となった」私人の氏名について非公開情報とされている（大阪高裁平成8年6月25日判決等）。

当審査会においては、この考え方にに基づき、本件委員会の委員たる個人の氏名が、「一般に他人に知られたくないと望むことが正当」（条例第7条2号柱書）か否かを判断することとした。

この結果、本件委員会の委員であることは、一般的には何ら社会的評価を低下させるものではないと考えられることから、本件委員会の委員たる肩書のついた個人の氏名は、「一般に他人に知られたくないと望むことが正当」であるとはいえないと判断した。

(2) 処分庁のその他の主張の検討

処分庁は、氏名だけの情報であっても、他人に知られたくないと望むことが正当であると述べるに加え、ア 委員になる際に非公開とする約束があったこと、イ 当該委員が委員会に係わることで大変つらい思いをしたので公開に同意していないことを非公開の根拠として述べているので、その点についても検討する。

ア 委員になる際に非公開とする約束があったこと

本件調査委員会は、富士市で初めての設置であったこともあり、本来業務に支障をきたすことを心配する意見があったが、早急に委員を選び調査を開始する必要があったことから、就任を承諾してもらうために氏名を非公開とする約束をしたということのようである。

にもかかわらず、氏名が公開されると、非公開であることを信じて委員就任を承諾した個人にとってみれば、不意打ちで氏名を公開されることになり、私生活や業務上の現実的不利益や精神的苦痛を被ることも想定されなくはないと処分庁は主張する。

しかしながら、当審査会は、いじめ調査委員会の委員であると知られることが、私生活や業務上の不利益につながるものが通常であるとも考えにくく、一般に他人に知られたくないと望むことが正当であるとはいえないと判断する。

加えて実施機関が非公開を約束したことを理由として非公開とするのであれば、情報公開による「知る権利」を全うしようとした条例の趣旨を没却することとなり認められない。

また、条例第7条第3号イ「公にしないとの条件で任意に提供されたもの」について例外規定が設けられていることからすれば、第7条第2号にそのような規定が設けられていない以上、例外は認めない趣旨であると解されることから、個人の情報については、約束によって例外的に非公開にすることは認められないと解される。

約束違反によって損害を被った者が市に賠償を求めることはありうるとしても、このような個別の約束の存在によって、市民の知る権利が妨げられることがあってはならないと判断した。

イ 当該委員が委員会に係わることで大変つらい思いをしたこと及び公開することでよりつらい思いをする可能性があること

当該委員が本件委員会に係わることで大変つらい思いをしたことを事実として認めるとしても、その具体的内容と本件委員会との因果関係は明らかにされていない。また「つらい思い」は、当該委員の特別の事情であり、このことによって当該委員であったことを「一般に」知られたくないと望むことが正当であると認めることはできない。

また、氏名を公開することで、関係者からの逆恨みをされる等さらに当該委員の心労や被る不利益が増大するおそれがあると処分庁は主張するが、おそれの内容は抽象的であり、具体的現実的危険性が不明であることからすると、当審査会はこの事情をもって「一般に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」とはいえないと判断した。

5 その他の検討事項

(1) 審査請求人の目的との関係

審査請求書及び意見書から、審査請求人は、いじめ事案の被害者らに当該委員の氏名を伝えることを目的として本件公開請求をしたように見受けられる。

審査請求人は、被害者らが当該委員の氏名を知りたい理由は、いじめ問題の加害者らの一人の保護者の職業が医師であったことから、当該委員がその保護者と同一人物ではないかという疑念を明らかにしたいという趣旨であると審査請求時には述べていた。もっとも本件審議が開始されて間もなく、被害者らは当該委員が加害者らの保護者ではないことを探り出していると自ら述べている。その結果として、現時点で氏名の公開を求める他の理由があるのか、あるいは理由はないのかについては述べていない。

当審査会は、情報公開は何人でも市政の権利を尊重し、市政の公正な執行と市民の信頼の確保を図り、もって市民参加による開かれた市政の進展に寄与することを目的とする制度であり、審査請求人の公開請求の目的は特に考慮する事項とはならない。

なお、条例４条の規定により、「公文書の公開を受けたものは、これによって得た情報をこの条例の目的に即して適正に使用しなければならない」となっており、公開された情報の不適正な使用が許されないことはもちろんのことである。

(2) 公務員該当性

処分庁は、公務員の氏名は条例第７条第２号ただし書きウで非公開情報の例外とされるが、当該委員は公務員に当たらない旨の主張をするが、そもそも本件非公開情報は、条例第７条第２号柱書の非公開情報に該当しないので、公務員該当性の議論は不要である。

※ 参考 富士市情報公開条例 抜粋

(公文書の公開義務)

第７条 実施機関は、公開請求があつたときは、公開請求に係る公文書に次の各号に掲げる情報（以下「非公開情報」という。）のいずれかが記録されている場合を除き、公開請求者に対し、当該公文書を公開しなければならない。

(1) 略

(2) 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、特定の個人を識別することができるもの（他の情報と照合することにより、特定の個人を識別することができることとなるものを含む。）のうち、一般に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又は特定の個人を識別することはできないが、公にすることにより、なお個人の権利利益を害するおそれがあるもの。ただし、次に掲げる情報を除く。

ア 法令等の規定により又は慣行により公にされ、又は公にすることが予定されている情報

イ 人の生命、健康、生活又は財産を保護するため、公にすることが必要であると認められる情報

ウ 当該個人が公務員等（国家公務員法（昭和２２年法律第１２０号）第２条第１項に規定する国家公務員（独立行政法人通則法（平成１１年法律第１０３号）第２条第４項に規定する行政執行法人の役員及び職員を除く。）、独立行政法人等（独立行政法人等の保有する情報の公開に関する法律（平成１３年法律第１４０号）第２条第１項に規定する独立行政法人等をいう。以下同じ。）の役員及び職員、地方公務員法（昭和２５年法律第２６１号）第２条に規定する地方公務員並びに地方独立行政法人（地方独立行政法人法（平成１５年法律第１１８号）第２条第１項に規定する地方独立行政法人をいう。以下同じ。）の役員及び職員をいう。）である場合において、当該情報が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、当該公務員等の職、氏名及び当該職務遂行の内容に係る部分

(3)～(6) 略

第６ 答申に関与した委員

石野 弘・羽生田 宏枝・小林 正和・佐野 可奈・和田 武士