



十情審答申第6号

平成30年10月4日

十和田市長 小山田 久 様

十和田市情報公開・個人情報保護審査会

会長 村田 典子

十和田市情報公開条例第21条の規定に基づく諮問について（答申）

平成30年4月26日付け十市管第109号による次の諮問について、別紙のとおり答申します。

- ・ 一部開示の決定をした公文書を写しの閲覧の方法により開示したことに対する不服申立てについての諮問
- ・ 閲覧による開示の場合においても個人の印影を開示しないことに対する不服申立てについての諮問

## 答 申

## 第1 審査会の結論

十和田市財産区管理者である十和田市長が、「深持財産区の平成26年度、平成27年度、平成28年度の日奉仕作業の支出命令書及び支払い基準表（領収書）」のうち、非開示情報が記録されている公文書について、原本の写しを作成して非開示情報に係る部分に黒塗りをを行い、更に写しを作成して、閲覧に供した開示の方法は妥当である。

また、十和田市財産区管理者である十和田市長が、閲覧による開示の場合において、非開示情報である個人の印影について、原本の写しを作成して、非開示情報に係る部分に黒塗りをを行い、更に写しを作成して、閲覧に供した開示の方法は妥当である。

## 第2 不服申立てに至る経過

## 1 開示請求

不服申立人は、平成30年2月9日、十和田市情報公開条例（平成17年十和田市条例第11号。以下「条例」という。）第7条の規定により、十和田市財産区管理者である十和田市長（以下「実施機関」という。）に対し、次に掲げる公文書を閲覧の方法により開示するよう請求（以下「本件開示請求」という。）を行った。

- (1) 法量財産区28年度事業にある森林総合事業費の賃金3,731,600円に係る4人分の雇用契約書と支出命令書、支出明細書6回分とそれの銀行に対する振込み依頼書
- (2) 奥瀬財産区の28年度事業にある森林総合研究所分収造林費の期間業務職員賃金2,632,200円に係る4人分の雇用契約書と支出命令書、支出明細書6回分とそれの銀行に対する振込み依頼書

- (3) 深持財産区の平成26年度、27年度、28年度の一日奉仕作業の支出命令書及び支払い基準表（領収書）

## 2 本件決定

実施機関は、本件開示請求に係る公文書として、期間業務職員の雇用についての起案文書及び支出負担行為兼支出命令書合わせて15件を特定し、平成30年2月22日、この15件についてはその一部に非開示情報が記録されていたことから、次のとおり理由を付して、一部開示の決定（以下「本件決定」という。）をした。

- ・ 個人に関する情報で特定の個人を識別することができるものであるため、条例第8条第2号に該当することから、「個人の氏名、住所、生年月日、印影、個人の銀行口座」については非開示

実施機関は、一部開示となった15件の公文書について、原本の写しを作成し非開示情報が記録されている部分を黒塗りし、更にその写しを作成して、これらを不服申立人の閲覧に供した。

## 3 不服申立て

不服申立人は、平成30年4月17日、本件決定による深持財産区の平成26年度、平成28年度の一日奉仕作業の支出命令書及び支払い基準表（領収書）の開示について、その方法が原本ではなく写しによる閲覧であったこと及び個人の印影を開示しなかったことを不服として、行政不服審査法（平成26年法律第68号）第6条の規定により、不服申立てを行った。

## 第3 不服申立人の主張

不服申立人の主張は、おおむね次のとおりである。

- (1) 深持財産区の平成26年度、平成28年度の一日奉仕作業の支出命令書及び支払い基準表（領収書）の閲覧請求に対して、開示された公文書は全て原本の

コピーであり、かつ、印影を非開示としていた。条例に定める閲覧は原本の閲覧であることから、原本の閲覧を求めるとともに、閲覧の場合には印影についても開示を求める。

- (2) 事務の繁雑さは理解できないわけではないが、職員の考えに条例の趣旨が優先することは論を待たない比較であり、条例第17条第2項を一部非開示の部分がある場合全てに適用するのは、当局の責務や市民の権利をないがしろにするもので賛成できない。
- (3) マスキング技術については、テープ状の付箋を用いた隠蔽方策もあり、非開示部分は、開示請求者に対して、見えないように、見られないように何らかの方策を講じれば良いのであって、必ず墨を塗って隠さなければならないというものではない（なお、不服申立人は、実際にテープ状の付箋を使用して試行的に非開示部分が見えないようにするための措置を施した資料を当審査会に提出している。）。
- (4) 公務員が担当する事務を遂行するためには、どんな事務・作業であろうとも一定の時間はかかる。時間がかかるから担当業務を行わないということであれば公務員の責任を果たすことはできない。また、条例において文書を開示する場合には、最大の時間的制限は定めていないから、時間がかかっても、出来るならば、やらなければならない。
- (5) 開示された領収書（基準表）は、金額、氏名、隠蔽した印影だけで、受領年月日はないし、受領者の氏名も自書ではなく印刷されたものであるため、これだけでは本当に町内会長が受領したのか明確ではない。印影を隠蔽している上に、コピーしたものなので、悪意を持てば誰でも偽造が可能である。
- (6) 閲覧による開示の場合、印影を開示しても、氏名が開示されているから、その印影は多くの場合、名字の印影であろうと想像できるし、問題があるとすれば、印影を正確に記憶して悪用することだが、閲覧開示の場合は、担当職員が側にいるため、コピーすることや写真撮影することは不可能であり、印影を開示しても悪用は考えにくい。それでも不安であれば、周囲に4～5

人の監視員の配置、ビデオ撮影、報道関係者の立会いによる方法も考えられる。

- (7) 開示された「深持財産区一日奉仕作業に対する報酬費支払基準表（平成28年度）」の印影の一部は、個人が所有し、日常使用する印ではないものによるものである可能性があり、その場合は、非開示とすべき個人情報の開示には当たらないから、十和田市情報公開・個人情報保護審査会に対し、姓名の確認、所有・使用印の確認を願う。

#### 第4 実施機関の主張

実施機関の主張は、おおむね次のとおりである。

- (1) 本件開示請求の対象となった公文書には、条例第8条第2号により非開示情報とされている「個人の氏名、住所、生年月日、印影及び個人の銀行口座」が記録され、個人に関する情報で特定の個人を識別することができ、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った。このことから、これらの非開示部分を除いて開示する必要があったため、原本の写しを作成して非開示情報に係る部分を黒塗りし、その写しを閲覧に供した。
- (2) 条例第17条第2項には、「前項の視聴又は閲覧の方法による公文書の開示にあつては、実施機関は、当該公文書の保存に支障を生ずるおそれがあると認めるときその他合理的な理由があるときは、当該公文書の写しによりこれを行うことができる。」と規定されている。
- (3) 公文書の原本を直接閲覧に供することにより、汚損、破損などにより当該公文書の保存に支障を生じるおそれがある。また、一部開示決定の場合、マスキング技術が確立していないため、現状においては原本を閲覧に供することはできない。
- (4) 個人の印影は、条例第8条第2号に該当する個人情報であり、非開示情報に該当することから、原本の写しを作成して当該非開示情報に係る部分を黒

塗りし、その写しを閲覧に供することには理由がある。また、情報公開制度の趣旨として、誰が公文書の開示請求をしても同一の公文書が開示（非開示も含む。）させることが求められるのであって、開示請求人が承知している個別具体の事情により、開示・非開示の判断が左右されるものではない。

- (5) 個人情報をはじめ保護すべき非開示情報を確実に保護し、非開示情報の流出・漏えいの危険性の一切を排除するためには、原本の写しを作成して、非開示情報に係る部分に黒塗りを行い、更に写しを作成する方法が、現時点では最も確実な方法である。その理由としては、公文書を閲覧の方法により開示する際、非開示部分に施された被覆物が剥がれた場合、本来保護すべき情報が保護されない結果となり、しかもこの法益は二度と回復されないものとなるためである。また、仮にこのような事態が発生した場合は、実施機関として、公文書の閲覧方法に問題がなかったのか、その方法が適切だったのか、保護すべき情報の保護のために十分な措置を講じたのか等の責任が問われることになる。
- (6) 公文書の閲覧方法については、開示請求人の違いを問わず、統一的な方法・取扱いによって為されるべきものであり、4～5人の監視員の配置やビデオ撮影等をルール化した時点で、通常、開示請求人は開示請求に対して萎縮し、心理的圧迫を感じるであろうことは容易に想像でき、実施機関のこれらの対応は、事実上公文書の開示請求そのものを抑制する効果を生じさせるとの大きな批判を招くことも容易に想定される。
- (7) 「深持財産区一日奉仕作業に対する報酬支払基準表（平成28年度）」の印影の一部につき、個人が所有し、日常使用する印ではない可能性があることに関して、実施機関としてこの点の事実まで確認しているものではなく、一律に個人情報に当たらないとまではいえない。
- (8) 一部開示の場合における閲覧の方法による開示の場合には、情報公開制度の趣旨を損なわないことを前提にした保護すべき情報の保護の必要性及び速やかかつ効率的な開示の対応という観点から、現時点においては、対象公文

書の写しによる閲覧の方法が確実かつ適切な方法である。

## 第5 審査会の判断

### 1 基本的な考え方

条例は、その第1条にあるように、公文書の開示を請求する市民の権利を明らかにするとともに、公文書の開示に関し必要な事項を定め、もって市政に関し市民に説明する市の責務を全うされるようにすることにより、市政への市民参加の促進と公正で開かれた市政の発展に資することを目的として制定されたものであり、その解釈及び運用に当たっては、その第4条に明記されているように、公文書の開示を請求する市民の権利を十分に尊重するものとするとしている。

よって、当審査会は、原則開示の理念に照らし、条例第8条第2号並びに条例第17条の文理及び趣旨に従い、本件決定において実施機関が①一部開示文書について原本の写しを作成して非開示情報に係る部分を黒塗りし、更にその写しを作成して閲覧に供したこと、②個人の印影を非開示として閲覧に供したこと、について判断するものである。

### 2 争点

本件における争点は、1点目として、閲覧の方法による開示を求めて行った本件開示請求の対象となった非開示情報を含む公文書について、原本を閲覧に供しなければならないのか、写しを閲覧に供することで足りるのか、また、2点目として、閲覧による開示の場合においては、個人の印影を開示しなければならないのか、である。

以下、この2点について検討する。

### 3 非開示情報が記録されている公文書の写しによる閲覧について

実施機関は、一部開示決定の場合には、マスキング技術が確立していない

ため、現状においては原本を閲覧に供することはできないとしている。

一方、不服申立人は、条例に定める閲覧は原本の閲覧であり、写しの閲覧は条例上の閲覧開示に当たらないことから、非開示情報が記録されている公文書においてもテープ状の付箋等により隠蔽したうえで原本の閲覧開示を求めている。

このことについて、総務省行政管理局情報公開・個人情報保護推進室が作成した「情報公開事務処理の手引（平成28年5月）」によれば、「部分開示を行う場合には、例えば、原本である文書又は図画の不開示部分を被覆シール等で覆う方法も考えられるが、不開示部分が明らかにならないようにするには、原本のコピーに黒塗りをを行い、更にコピーをしたものを閲覧させることが確実な方法と考えられる」としている。

この点、実施機関は、テープ状の付箋等による被膜方法は、閲覧中に付箋等が剥がれる可能性について指摘しており、市政に関し市民に説明し、市の責務を全うするという、情報公開制度の目的を果たすとともに個人情報等を確実に保護するためには、「原本の写しを作成して、それを黒塗りし、その写しを作成したうえで閲覧に供する」方法が、現時点では確実な方法であると考えられ、実施機関の開示方法には理由がある。

また、条例第17条第1項では「公文書の開示は、文書、図画又は写真については閲覧」と規定し、同条第2項で「実施機関は、当該公文書の保存に支障を生ずるおそれがあると認めるときその他合理的な理由があるときは、当該公文書の写しによりこれを行うことができる。」としている。

この「その他合理的な理由があるとき」とは、部分開示を的確に行うために非開示部分を黒塗りする必要がある場合等のことであるから、実施機関の開示方法には理由がある。

したがって、付箋等の剥がれによる非開示情報の流出・漏えいの危険性を排除するため、一部開示文書について「原本の写しを作成して非開示情報に係る部分に黒塗りをを行い、更にその写しを作成して閲覧に供した」実施機関



の開示方法は妥当である。

#### 4 閲覧による開示の場合における個人の印影について

##### (1) 個人の印影に係る条例第8条第2号の該当性

条例第8条第2号は、個人に関する情報で特定の個人を識別することができ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のあるものは、非開示とする旨を定めており、個人の印影が同号の非開示情報に該当することについては、裁判例においても認められている（高松高裁平成18年4月24日判決）ところである。

不服申立人は、本件における個人の印影には、個人が所有し、日常使用する印ではないものが含まれており、非開示とすべき個人情報には当たらない旨を主張する。しかしながら、実施機関においてその事実を確認することができない以上は、「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」の存在を否定することはできず、また当該印影は「公にすることが予定されている情報」ともいえないから、本件における個人の印影は、条例第8条第2号に該当する非開示情報と解するのが相当である。

##### (2) 閲覧と写しの交付による開示情報の同一性

条例第1条は、情報公開制度の趣旨として「市政に関し市民に説明する市の責務を全う」することを定めた上で、条例第6条では、何人も公文書の開示を請求することができること、条例第17条第1項では、文書については閲覧又は写しの交付の方法により開示することを定めている。これらの規定から、同一の公文書に対し、複数の開示請求があった場合、その結果は同一であることが当然求められることとなる。すなわち、開示請求者の違いや開示方法の違いによって、開示される情報に違いが生じることはあってはならないものである。

本件においても、個人の印影が条例第8条第2号の個人情報に該当する限り、開示の方法（閲覧か写しの交付か）の違いによって、開示・非開示の取

扱いが異なることはないし、その必要もないから、閲覧の場合には個人の印影を開示すべきという不服申立人の主張には理由がない。

したがって、閲覧による開示の場合においても個人の印影を非開示とした実施機関の判断は妥当である。

## 5 その他

不服申立人は、非開示とされた印影の一部において、個人が所有し、日常使用する印ではない可能性があるものについて、当審査会において「姓名の確認、所有・使用印の確認」を求める旨の主張をする（第3の(7)）。

行政不服審査法の趣旨は、行政不服審査法に規定されているように行政庁の違法又は不当な処分その他公権力の行使に当たる行為に関し、国民に対して広く行政庁に対して審査請求の途を開くことで、あくまでも行政庁の不当な処分に対する審査請求について定めたものである。

情報公開制度における行政庁の不当な処分とは、公文書開示請求をすることにより本来閲覧することが可能な公文書についての非開示決定処分及び請求した公文書を提示させる決定処分であり、いずれも当審査会で判断すべきものではない。

## 6 結論

以上により、第1の記載のとおり、判断する。

第6 審査会の処理経過

年月日	審査の経過
平成30年4月26日	・実施機関から、諮問書の受理
平成30年4月27日	・実施機関に対して、公文書開示請求の一部開示決定理由説明書の提出依頼
平成30年5月15日	・実施機関から、文書開示請求の一部開示決定理由説明書の受理
平成30年5月21日	・不服申立人に対して、実施機関からの理由説明書の写しの送付、並びに意見書等及び口頭での意見陳述申出書の提出依頼
平成30年6月6日	・不服申立人から、公文書開示請求の一部開示決定理由説明書に対する意見書の受理
平成30年6月29日	・実施機関の補足説明 ・審議（平成30年度第1回審査会）
平成30年7月11日	・不服申立人から、公文書開示請求の一部開示決定理由説明書に対する追加意見書の受理
平成30年7月20日	・実施機関に対して、不服申立人からの公文書開示請求の一部開示決定理由説明書に対する追加意見書に対する説明書の送付
平成30年7月31日	・実施機関から、公文書開示請求の一部開示決定理由説明書に対する追加意見書に関する説明書の受理
平成30年8月1日	・審議（平成30年度第2回審査会）
平成30年8月21日	・不服申立人から、公文書開示請求の一部開示決定理由説明書に対する追加意見書に関する説明書に関する説明書に対する意見書の受理

平成30年 8 月24日	・実施機関に対して、不服申立人からの公文書開示請求の一部開示決定理由説明書に対する追加意見書に関する説明書に対する意見書の送付
平成30年 9 月10日	・実施機関から、公文書開示請求の一部開示決定理由説明書に対する追加意見書に関する説明書に関する説明書の受理
平成30年 9 月12日	・不服申立人に対して、公文書開示請求の一部開示決定理由説明書に対する追加意見書に関する説明書に関する説明書の送付
平成30年 9 月28日	・審議（平成30年度第3回審査会）

(参考)

十和田市情報公開・個人情報保護審査会委員名簿（五十音順）

氏 名	役職名等	備 考
芋田 一志	司法書士	会長職務代理者
田中 勝千	大学教授	
溝口 奈美子	商工団体女性会役員	
村田 典子	弁護士	会長
和島 市郎	税理士	