

練情審査発第 33 号

平成 26 年 3 月 19 日

練馬区長 殿

練馬区情報公開および個人情報保護審査会

公文書部分公開決定に対する異議申立ての審査について（答申）

平成 25 年 8 月 21 日付け 25 練総情第 648 号で諮問（諮問第 58 号）を受けた「『外環の 2』に関する今後の取組方針（素案）に対する公募意見関連文書」の部分公開決定に対する異議申立てのうち、平成 25 年 9 月 30 日付け練情審査発第 12 号（答申第 43 号その 1）により当審査会が既に答申した共同申立てに係る部分を除き、その余について審査の結果を別紙のとおり答申いたします。

（答申第 43 号その 2）

答申書（答申第 43 号その 2）

1 審査会の結論

練馬区長(以下「実施機関」という。)が、平成 25 年 6 月 19 日付け第 130606000001-1 号で行った「『外環の 2』に関する今後の取組方針(素案)に対する公募意見関連文書」(以下「本件公文書」という。)の部分公開決定(以下「本件処分」という。)は、練馬区情報公開条例(平成 13 年 10 月練馬区条例第 61 号。以下「公開条例」という。)上、適法かつ妥当であり、取り消す必要はない。

2 異議申立ての趣旨

本件異議申立ての趣旨は、異議申立人が平成 25 年 6 月 6 日付けで行った本件公文書の公開請求に対し、同年 6 月 19 日付けで実施機関が行った本件処分の取消しを求めるといものである。

3 異議申立人の主張の要旨

異議申立人は、異議申立書、意見書および口頭意見陳述において本件異議申立てに至る経過および理由を述べたうえで、おおむねつぎのように主張している。

(1) 本件公文書公開請求の趣旨について

異議申立人は、意見公募の対象となった『外環の 2』に係る事業計画の今後の動きによって、地域住民の人生設計が望まない方向に大きく変わる可能性があると考え、どのような意見があったのか、それらがきちんと反映されているのかを確認するために、また、賛成・反対に関わらず、多くの区民にも地元の人たちの思いを知る機会にしてもらいたいがために本件公文書の公開を求めたものである。

(2) 本件処分が依拠した公開条例条文の解釈に疑義があること

ア 本件処分において非公開とされた部分のうち、提出された意見書原本(合計 201 通。以下「本件意見書」という。)について、氏名、住所、電話番号やメールアドレスなど公開条例第 7 条第 1 号本文前段に規定する「特定の個人を識別することができる」情報について非公開とすることは理解できる。

イ しかしながら、実施機関は非公開の理由説明において、本件意見書について「信書」という極めてあいまいな概念を持ち出し、当該文書の性格を混乱させた。本件公文書が「信書」にあたるかはともかく、個人の主義・主張を記したものである以上、公開条例にいう「個人に関する情報」に相当することは否定しないが、問題は、これを公開条例上どう取り扱うべきかということである。

- ウ 実施機関は、本件意見書について、文面の表現や用字・用語は意見提出者の特徴が表れており、特に筆跡は個人識別性の高い情報であって、仮に氏名等個人識別情報を除いたとしても、公開される意見の内容やその他の情報と照合することにより、個人が識別される蓋然性が高いと主張する。
- エ しかしながら、区が作成した『情報公開制度運用の手引』（以下「運用の手引」という。）によれば、照合の対象となる情報とは、公知の情報や一般に入手可能な情報であり、特別な調査をすれば入手し得るかもしれないような情報は含まないとしており、この点、筆跡や用字・用語までも含めるとするならば、運用の手引の解釈から大きく踏み外したものである。
- オ また、本件意見書そのものを公開条例第7条第1号本文後段に規定する「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」に該当するとして、そのすべてを非公開とした実施機関の見解は、条例解釈を歪め、不当に拡大するものである。
- カ 運用の手引によれば、「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」として公開条例が具体的に想定しているのは、「カルテ、反省文などの個人の人格と密接にかかわる情報や未公表の著作物で、個人識別性のある部分を除いたとしても、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場合」としている。
- キ カルテも反省文も、どちらも 当該個人に係る個別的事案・事務に関して、法令に基づいて、第三者に公開することを予定することなく、区に提出されたものである。
- ク これに対して、本件意見書は、もっぱら区の行政計画等に自己の見解を反映させることを目的に、区の意見募集に自ら応じて、その内容が少なくとも「概要」として公開されることを自明の前提として作成・提出されたものであり、公文書として取得された目的、方法、根拠、文書作成者の意志のありよういずれの点からもカルテや反省文とは大きく異なっており、ましてや未公表の著作物に相当するとは到底考えられない。
- ケ 実施機関は、反論書において、本件意見書について「特定の個人を識別できないが、云々」に該当すると述べているが、当初は「特定の個人を識別することができるもの」にも該当する旨強く主張していた。実施機関の説明では、「特定の個人を識別できるもの」なのか「特定の個人を識別することはできないが、云々」なのか、その見解が混乱しており、整理がついているとは思えない。

コ また、実施機関は、意見提出者の知るところでないうちに、体裁もそのままに公開され、第三者の目にさらされることが自己情報コントロール権の侵害にあたりと主張するが、氏名等の個人識別情報を除けば、公開条例が公開の例外とした個人に関する情報には該当せず、むしろ、提出した意見がどう取り扱われ、そもそも適切に受け止められたのかということ自体についてさえ、実施機関から丸 1 年半にわたって何の報告もない事態こそ、区民の自己情報コントロール権をないがしろにするものである。

(3) 法に基づく独立行政法人の情報公開制度の運用との間に齟齬があること

ア 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。以下「独立行政法人情報公開法」という。）に基づく法人文書の開示請求において、独立行政法人日本高速道路保有・債務返済機構は、当該機構が実施したパブリックコメントに対して提出された意見書について、住所や氏名などは墨塗りされているものの、多数の個人からの多様な意見を自筆のものも含めてそのまま開示するという処分を行っている。

イ 一方は法に基づいて開示、他方は条例に基づいて非公開となっており、法が公開すると定めている性格の文書を条例を根拠に非公開とすることは許されるのか、責任ある説明が必要である。

(4) 練馬区区民意見反映制度（以下「意見反映制度」という。）を形骸化させるものであること

ア 意見反映制度は、練馬区政推進基本条例（平成 22 年 12 月練馬区条例第 45 号。以下「区政推進条例」という。）に基づき、区民等の意向の把握を行い、それらを反映するために行われるものであり、提出された意見を区がどう受け止め反映させたか（反映させなかったか）ということだけでなく、その経過と結果を広く区民が知り検証することを通して、行政計画等の策定プロセスそのものを開かれたものとしていくことにこそ大きな意義がある。

イ もし、提出された意見の一部が公にされなかったり、歪曲して取り扱われたりすれば、意見反映制度の根幹を危うくするものであり、少なくとも求めがあれば、提出された意見書の原本・全文を確認することができるようにしておくことは、当該制度に対する区民の信頼を確保し、透明で公正なものとして維持するためには不可欠である。

ウ 実施機関は、意見反映制度の運用と今回の公開の可否は区別して考えるべきと主張するが、むしろ逆である。そもそも、区政推進条例では、意見反映制度につ

いて、「提出された意見およびそれに対する見解を公表する」と明記されている。そして、練馬区区民意見反映制度に関する規則（平成 23 年 3 月練馬区規則第 24 号）によれば、区が自ら公表するあり方として、意見の概要を公表するものと規定しており、事務処理上、このような運用自体が不適切ということとはできないまでも、今回のように公開請求があった場合に、当該制度の趣旨なりあり方の中で、公開条例に基づいて考えた際にどうであるかという議論は、是非検証する必要がある。

4 実施機関の説明の要旨

上記異議申立人の主張に対し、実施機関は、非公開理由説明書および反論書において本件意見書を非公開とした理由についてつぎのように説明している。

(1) 条例上の非公開理由について

ア 本件意見書は、直筆によるもの、特定の団体が作成したと思われる様式に直筆のもの、ワードプロセッサによるもの、電子メールによるものに大別することができ、その内容は、各意見提出者の都市交通や地域環境政策に関する考えや私生活等に根差した説明が記載されているものである。

イ このように特定個人の主義・主張に係る情報は、全体として個人に関する情報に該当するものであり、本件意見書は区に宛てて提出された特定個人からのいわゆる信書にあたるものと解することができる。

ウ 本件意見書は様々な方法で作成されてはいるものの、その文面の表現や用字・用語は意見提出者の特徴が表れている場合があり、仮に氏名等の個人識別情報を除いたとしても、公開される意見の内容やその他の情報と照合することにより個人が識別される可能性も否定できず、特に自筆によるものについては、筆跡が個人識別性の高い情報であることに鑑みれば、その蓋然性は高いものと言える。

エ さらに信書の性格に鑑みれば、本件意見書が意見提出者の知るところでないうちに、体裁もそのままに公開され、第三者の目にさらされるという事態は、仮に氏名等の個人識別情報を除いたとしても、自己の情報をコントロールする権利という観点から、個人の権利利益を害するおそれが十分にある。

オ よって、本件意見書は、そのもの全体が公開条例第 7 条第 1 号本文に規定する非公開とすべき個人に関する情報に該当し、同条同号ただし書きのいずれにも該当するとは認められないことから、非公開とする処分を決定したものである。

(2) 本件異議申立てに対する実施機関の意見

ア 意見反映制度は、対象となった計画等を策定した際に提出された意見の概要な

らびにこれに対する区の見解を公表しなければならないことを規定しているが、一方で公表することにより個人または団体の権利その他正当な利益を害するおそれがあると認めるときは、これを公表しないことができる旨も同時に規定している。

イ すなわち、本件意見書は先に述べたとおり、信書の性格を有し、主義・主張という個人の人格に密接にかかわる情報であるからこそ、このような規定を付して、公表に当たっては、実施機関に対して十分な配慮を求めているのである。

ウ また、意見反映制度の趣旨を鑑みれば、意見提出者は区に対して自身の意見を反映することを期待し、制度の規程によって提出された意見の概要が公表されることは了知しているものの、体裁もそのままに本件意見書が第三者に公開されるとまでは必ずしも了知しているとは言えない。

エ よって、「その内容が少なくとも概要として公開されることを自明の前提として提出されたものであるから」との異議申立人のいう前提だけでは、氏名等の個人識別情報を除けば個人の権利利益を害するおそれがないとまでは断定できず、また、原本までも明らかにすべきとする異議申立人の主張は、あくまでも意見提出者の一人としての個人的な期待に基づくものに過ぎない。

オ 個人のプライバシーは、一度侵害されると当該個人にとっては回復しがたい損害を与えるため、最大限保護尊重されるべきものであり、このことは、公文書を原則公開とする情報公開制度にあっても、公開条例第3条の規定において実施機関に課された責務である。

カ 情報通信技術の発達によりインターネットが普及した現在、本人の意思に反する個人情報の漏えいや拡散、また、これらに関連しての犯人捜しやいわれのない誹謗中傷などが社会問題化している。

キ 公開文書がインターネットに掲載されること自体は、何人も請求できる公文書公開制度において公開されたものであるから、何も問題はない。しかしながら、このような現状を踏まえて、本件意見書について考えた場合、意見提出者が原本のまま公表されるとは必ずしも了知していない以上、氏名等の個人識別情報を除きさえすればよいという問題ではなく、個人の権利利益を害するか否かは、信書の性格に鑑みて十分慎重に取り扱われるべきものである。

ク 実施機関としては、先に述べたように仮に氏名等の個人識別情報を除いたとしても、本件意見書を体裁もそのままに公開することは、自己の情報をコントロールする権利を保護するという観点から、これを侵害する蓋然性はなお高いものと

考える。

ケ また、異議申立人は、意見反映制度を形骸化させるとも主張するが、仮に、実施機関が恣意的に意見を取捨選択し、もしくは歪曲して要約するようなことがあれば、意見提出者は公表された意見の概要を見れば、これを実施機関に対して指摘することは容易であり、検証することができないという異議申立人の主張は認めることができない。

コ なお、異議申立人は、独立行政法人情報公開法における制度運用と齟齬があると主張するが、地方公共団体については、行政機関の保有する情報の公開に関する法律（平成 11 年法律第 42 号。以下「行政機関情報公開法」という。）第 25 条の規定に基づき、同法の趣旨にのっとり情報公開制度を整備するよう努めなければならないとされている。

サ このことは、地方自治体における情報公開制度が、法令の趣旨を逸脱しない範囲において各自治体が主体的・自律的に運用するべきものであることを示しており、実施機関は、これまでに述べたとおり本件処分も公開条例の規定の趣旨に基づき適正に判断を行ったものである。

5 当審査会の判断理由

当審査会の審査結果は、つぎのとおりである。

(1) 判断に当たっての前提

ア 当審査会は、練馬区情報公開および個人情報保護審査会条例（平成 12 年 3 月練馬区条例第 81 号）第 1 条の規定に基づき設置されたもので、実施機関による公文書非公開等決定に対し異議申立てがあった場合において、公開条例第 18 条の規定に基づき実施機関の諮問に応じ、その非公開等決定が公開条例の解釈運用を誤ったものであるか否かについて審査して実施機関に答申する機関である。したがって当審査会は、本件処分の是非を公開条例に則して判断するものである。

イ 公開条例第 7 条各号は、情報公開制度にあつて例外的に非公開とする事項について定めている。

ウ したがって、当審査会は、本件意見書の公開、非公開を公開条例第 7 条各号のいずれかに該当するかしないかを基準として判断するのであり、これに該当しないものは当然公開しなければならない。

エ なお、異議申立人は、本件公文書のうち、本件意見書について氏名や住所等明らかな個人識別情報を除いて公開するべきと主張する一方、本件処分においてその他に非公開とされた部分（意見書受付台帳における個人の氏名および住所）に

については公開を求めないとしている。よって、本件意見書そのものを非公開としたことの妥当性について判断することとする。

(2) 本件意見書について

ア 実施機関と異議申立人は、本件意見書の文書としての性格について、信書という概念をめぐる双方それぞれに見解を主張している。

イ 本件審査に当たり当審査会において本件意見書を検分したところ、本件意見書は、作成者の私的な立場に基づき、当該個人によって作成された文書であり、その内容はそれぞれ意見提出者個人の意見、意思、思想、信条などが表現されたものであり、文書の性格という意味においては私文書(信書)であると認められる。

ウ 本件意見提出者は、意見反映制度の下において、自らの意見を区に対して表明したものであることは疑いの余地がないものの、本件意見書自体を公表して良いのか否かについては、私文書(信書)の性質上、一般論として原則否定というべきであり、受領した実施機関がそのままの形で本件意見書を公表するためには、意見提出者の了解を得る必要がある。

エ なお、その内容から本件意見書が公開条例上の個人に関する情報であることは、実施機関と異議申立人の双方に意見の対立は見られない。

(3) 公開条例第7条第1号該当性について

ア 原則公開という情報公開制度にあって、本号は個人の尊厳という観点から、個人のプライバシーを最大限に保護するために定められたものである。プライバシーの具体的内容は、法的にも社会通念上も必ずしも明確ではないため、本号では、個人のプライバシーに関する情報であると明らかに判別できる場合はもとより、個人のプライバシーに関する情報であると推認できる場合を含めて個人に関する情報は原則として非公開とし、その一方で例外として公開するものを本号ただし書により限定列挙したものである。

イ 本件意見書については、氏名や住所など明らかな個人識別情報を除いたうえで特定の個人が識別できるのか否かが争点の一つとなっており、照合することによって個人が識別できる情報に関し、異議申立人は、筆跡など特別な調査を要するものは、これには該当しないと主張している。

ウ しかしながら、インターネットなどで容易に情報が流布され、また、容易に調べることができる現在の情報を取り巻く社会環境を鑑みれば、例えば、意見提出者の近親者や知人・仲間あるいは近隣者など、特定の地域において関心度の高い「外環の2」をめぐる関係者間においては、当該個人を推認することは容易であ

り、特別な調査をしなければ得られない情報とまでは言えないから、異議申立人の主張は採用できない。

エ 当審査会としては、本件意見書が一般に公開されることにより、意見提出者個人が識別されるおそれは十分あるものと認めることができ、また、(2)イからエまでに述べたとおり、本件意見書は区ではなく個人が作成した私文書(信書)であって、当該個人に関する情報であるからこそ、これを公開することは意見提出者の権利利益を害するおそれが生じると考えることは妥当である。

オ また、本件意見書は意見反映制度の規定および運用をみても、原文そのものを公表することを意見提出者に告知ないしは確認していない以上、体裁もそのままに公開されることは意見提出者の予期するところではなく、公開されることを前提とした意見や提案とまでは言い切れない。

カ したがって、争点の二つ目である、たとえ特定の個人を識別できない情報であったとしても、自己の情報をコントロールする権利を保護する観点から、公開することにより意見提出者の権利利益を害するとした実施機関の主張は、これもまた妥当であると考えられる。

キ この点についても、実施機関はインターネット環境の現状を挙げて説明しているが、その説明は審査会としても首肯できるものであり、個人のプライバシーを最大限保護尊重するという公開条例の趣旨からも、公開の可否判断に当たっては、このような社会環境の現状や変化に対して、今後ますます注意を払っていかねなければならない時代にあるものと認識する。

ク 以上のように、本件意見書については、公開された情報の受け手に視点をおいた場合には、個人が識別できるおそれのある情報であり、また、当事者(意見提出者)の立場に視点をおいた場合には、たとえ個人が識別できない場合であっても当事者(意見提出者)の権利利益を害するおそれがある情報であると認めることができるため、公開条例第7条第1号本文に該当し、これを非公開とした実施機関の説明は妥当と考える。

(4) その他の異議申立人の主張について

ア 異議申立人は、公開条例の解釈に当たり、独立行政法人情報公開法との関係についても意見を述べているが、地方自治体について言えば、情報公開制度の運用に当たっては行政機関情報公開法の趣旨にのっとりその充実を図っていく必要があるということはいうまでもないことである。

イ しかしながら、地方自治体における情報公開制度は、法令の趣旨を逸脱しない

範囲において、各自治体が主体的・自律的に運用するものであり、それぞれの条例の規定に則して考えるべき問題であるから、当審査会も5(1)で述べた前提に立って判断するものである。

ウ また、意見反映制度を形骸化するとの異議申立人の主張についても、意見の概要を公表するとしている以上、検証ができないとまでは言えないものとする。

(5) 結論

以上のとおりであるので、当審査会は、実施機関が行った本件処分は適法かつ妥当であり、取り消す必要はないものとする。

6 審査会の付帯意見

ア 当審査会の本件処分についての当否に関する見解は以上のとおりであるが、審査の過程で述べられた異議申立人の主張に関して審査会としても以下に意見を述べる。

イ まず、本件意見募集については、募集後に相当な期間が経過したにもかかわらず、規定に基づいて意見の概要やこれに対する区の見解が示されなかったことは事実であり、区に対応の仕方として適正であったのか否か検証すべきものとする。

ウ また、意見反映制度そのものについても、個人情報保護の観点から区に寄せられた意見書の取扱いについて、また、処理期間等の観点から意見の概要の公表方法に関する事などについて課題があることは、審査会としても感じるところであり、実施機関にあっては、今般の異議申立人の主張も踏まえて改善を図り、より信頼性のある制度にすべきである。

7 審査会の処理経過

本件異議申立てに関する当審査会の主な処理経過は、別紙のとおりである。

以 上

【別紙】

審 査 年 月 日	処 理 経 過
平成25年 8月 2日	・異議申立書の受理
8月21日	・練馬区長（実施機関）から諮問
	・本件異議申立てについて審査手続開始決定
	・実施機関へ非公開理由説明書の提出要求
9月18日	・非公開理由説明書を受理
9月30日 （第7期第13回審査会）	・実施機関の本件異議申立てに対する説明 ・非公開理由説明書の審査
	・不服申立適格に関する審査 ・異議申立てのうち、共同申立てに係る部分について練馬区長（実施機関）へ答申（答申第43号その1）
10月 7日	・異議申立人に非公開理由説明書の送付と意見書提出の要請
	・異議申立人に口頭意見陳述の希望について照会
10月21日	・異議申立人の意見書および口頭意見陳述申立書を受理
10月24日 （第7期第14回審査会）	・意見書の審査 ・実施機関に意見書の送付と反論書提出の要請
11月 8日	・実施機関の反論書を受理
11月14日 （第7期第15回審査会）	・反論書の審査
12月16日 （第7期第16回審査会）	・異議申立人の口頭意見陳述実施
平成26年 1月31日 （第7期第17回審査会）	・争点の審査
2月27日 （第7期第18回審査会）	・答申内容の検討
3月19日 （第7期第19回審査会）	・答申内容の検討および答申文の作成
	・練馬区長（実施機関）への答申