

答 申

「平成 27 年 7 月に、愛媛県庁の〇〇が、告発者の個人名が〇〇だとわからないよう個人情報を伏せた文書を添付して、〇〇市役所の〇〇に宛てて発信したメール文書。すなわち平成 28 年 11 月 4 日付け 28 文第 462 号で公開決定され、審査請求の裁決書（29 文第 370 号）で公開決定は妥当と決定されたものと同一の文書」非公開決定及び部分公開決定

第 1 審査会の結論

平成 29 年 10 月 16 日付けで愛媛県知事（以下「実施機関」という。）が行った非公開決定及び部分公開決定は、妥当である。

第 2 審査請求に至る経緯

1 公文書公開請求

審査請求人は、平成 29 年 10 月 2 日、愛媛県情報公開条例（平成 10 年愛媛県条例第 27 号。以下「条例」という。）第 6 条第 1 項の規定に基づき、実施機関に対し、「①平成 27 年 7 月に、愛媛県庁の〇〇が、告発者の個人名が〇〇だとわからないよう個人情報を伏せた文書を添付して、〇〇市役所の〇〇に宛てて発信したメール文書。すなわち②平成 28 年 11 月 4 日付け 28 文第 462 号で公開決定され、審査請求の裁決書（29 文第 370 号）で公開決定は妥当と決定されたものと同一の文書」について公開請求（以下「本件公開請求」という。）を行った。

2 請求に対する決定

実施機関は、本件公開請求に対し、平成 29 年 10 月 16 日付けで①非公開決定及び②部分公開決定（以下「本件処分」という。）を行った。

①を非公開とした理由は、条例第 10 条に規定する、当該公開請求に係る公文書が存在しているか否かを答えるだけで、条例第 7 条第 2 項第 1 号に規定する個人に関する情報を公開することとなるため、公文書の存否自体を回答できないためである。また、②の公開決定（部分公開）のうち非公開とした部分は、職員のメールアドレスで、理由は、条例第 7 条第 2 項第 6 号に規定する、公にすることにより、適正な事務の遂行に支障を及ぼすおそれがあるためである。

3 審査請求

審査請求人は、本件処分を不服として、平成 29 年 10 月 23 日、行政不服審査法（平成 26 年法律第 68 号）第 2 条の規定に基づき、実施機関に対し審査請求を行った。

第3 実施機関の説明の要旨

実施機関が弁明書で主張する非公開及び部分公開とした理由は、おおむね次のとおりである。

1 公文書非公開決定について

(1) 対象文書の内容

審査請求人が非公開決定の取消しを求める公文書は、「平成27年7月に、愛媛県庁の〇〇が、告発者の個人名が〇〇だとわからないよう個人情報を伏せた文書を添付して、〇〇市役所の〇〇に宛てて発信したメール文書」である。

(2) 上記1(1)の公文書を非公開とした理由

公文書の公開請求者は〇〇氏であったが、請求内容は上記1(1)のとおり、「平成27年7月に、愛媛県庁の〇〇が、告発者の個人名が〇〇だとわからないよう個人情報を伏せた文書を添付して、〇〇市役所の〇〇に宛てて発信したメール文書」であることから、公文書が存在するか否かを答えるだけで、条例第7条第2項第1号に規定する個人に関する非公開情報を、〇〇氏とは別人の〇〇氏に対して、公開することとなる。このため、条例第10条に基づき、公文書の存否自体を明らかにせず、非公開と決定したものである。

2 公文書部分公開決定について

(1) 対象文書の内容

- ① 平成27年7月15日付けで、愛媛県文化・スポーツ振興課の〇〇から〇〇市〇〇課の〇〇あてに送付した、〇〇市プールの安全管理に関する事実確認依頼のメール
- ② 上記①のメールに添付した愛媛県庁県民総合相談プラザあてに送られたメール
- ③ 平成27年7月16日付けで、〇〇市〇〇課の〇〇から愛媛県文化・スポーツ振興課の〇〇あてに送付した、〇〇市プールの安全管理に関する調査結果のメール
- ④ 上記③のメールに添付されていた〇〇市〇〇課の調査結果

(2) 非公開とした部分

上記2(1)の公文書のうち、非公開とした部分は、①及び③に記載されている職員のメールアドレスである。

(3) 公文書を公開決定（部分公開）とした理由

上記2(1)の公文書②の黒塗り部分については、愛媛県文化・スポーツ振興課の〇〇から、〇〇市〇〇課の〇〇に確認を依頼した際に、個人が特定されないよう黒塗りして送付したものであり、公文書のうち、条例に規定する非公開情報は、職員のメールアドレスのみである。

このため、条例第8条第1項に基づき、非公開情報を除いた部分について、公開したものである。

第4 審査請求の内容

1 審査請求の趣旨

本件審査請求の趣旨は、「非公開決定及び部分公開決定処分を取り消す。」との裁決を求めるというもので、次の理由により、本件処分条例の解釈適用を誤った違法な処分であるから、無効であるとしている。

- 本件処分は、単一の公文書の公開請求にもかかわらず、条例第 10 条に基づく非公開と、公開（部分公開）との矛盾する決定がなされている。
- 本件処分は、非公開決定した公文書を公開（部分公開）している。

2 審査請求人の反論

審査請求人が審査請求書において主張する審査請求の理由は、おおむね次のとおりである。

(1) 本件処分は、矛盾した違法な処分である。

実施機関は、「公文書の非公開決定及び部分公開決定（平成 29 年 10 月 16 日付け 29 文第 423 号）については、妥当である。」と主張する。

しかしながら当該審査請求の理由は、「本件処分は、単一の公文書の公開請求にもかかわらず、条例第 10 条に基づく非公開と、公開（部分公開）との矛盾する決定がなされている。したがって、条例の解釈適用を誤った違法な処分であるから、本件処分は無効である。」というものである。

公開請求書に記載された件名から、当該公文書が単一の公文書の公開請求であることは明らかである。請求人は、「愛媛県庁の〇〇が、告発者の個人名が〇〇だとわからないよう個人情報伏せた文書を添付して、〇〇市役所の〇〇に宛てて発信したメール文書」が「すなわち平成 28 年 11 月 4 日付け 28 文第 462 号で公開決定され、審査請求の裁決書（29 文第 370 号）で公開決定は妥当と決定されたものと同一の文書」であることを明言したうえで、公開請求をしている。

したがって、実施機関においても〇〇による「メール文書」がすなわち「28 文第 462 号」と同一のものであることは了解済みと判断する。そのうえで、単一の公文書について非公開決定と、部分公開決定を同時にするというのは法令を曲解するものであり、職務遂行能力もなく、法令順守の意識も欠如しており、「条例の解釈適用を誤った違法な処分であるから、本件処分は無効である。」という請求人の主張はすべてそのまま認められなければならない。

(2) 〇〇は仮名であり実在しない。

実施機関は、「条例第 7 条第 2 項第 1 号に規定する個人に関する非公開情報を、〇〇氏とは別人の〇〇氏に対して、公開することとなる。このため、条例第 10 条に基づき、公文書の存否自体を明らかにせず、非公開と決定したものである。」と主張する。

しかしながら、公開請求書に記載された〇〇という個人名は、請求人が創作した仮名であり実在しない架空の人物であることは当初から主務課にメールにて伝えてある。個人情報の保護に関する法律第 2 条の規定によれば、「個人情報」とは、「生存する個人に関する情報」である。したがって、実在しない架空の個人名については保護される個人情報には当たらない。

それにもかかわらず実施機関は、保護法の適用外である架空の個人名について、条例を適用したのであるから、解釈適用を誤った違法な処分であることは明白である。

実在しない架空の人物である〇〇の個人情報を、法令に基づいて保護するためになされた決定はすべて無効である。したがって、情個審第 23 号の答申において、公開請求に記載された〇〇という「個人名をもって対象となる文書を特定しようとしている点」をもって、非公開とした決定を妥当と判断した愛媛県情報公開・個人情報保護審査会の判断もまた誤りである。これまでの決定はすべて撤回されるとともに、違法な処分をしたことによる法令違反について、その責任が厳しく問われなければならない。

第5 審査会の判断の理由

1 本件公開請求の内容及び決定方法について

本件公開請求の件名は、「①平成 27 年 7 月に、愛媛県庁の〇〇が、告発者の個人名が〇〇だとわからないよう個人情報を伏せた文書を添付して、〇〇市役所の〇〇に宛てて発信したメール文書。すなわち②平成 28 年 11 月 4 日付け 28 文第 462 号で公開決定され、審査請求の裁決書 (29 文第 370 号) で公開決定は妥当と決定されたものと同一の文書」であり、「①。すなわち②」と、請求人が主張するように、前後の文書は同一のものであるという構成になっている。

さらに、本件公開請求の件名の②の「審査請求の裁決書 (29 文第 370 号)」は、そもそも本件処分とは別件の平成 28 年 10 月 17 日付け 28 文第 428 号で決定された存否応答拒否による非公開決定を妥当と裁決したものであるが、検分したところ、当該裁決に係る審査請求において、請求人は「平成 28 年 11 月 4 日付け 28 文第 462 号の公開決定」を例示して、「非公開とされた公文書は、処分庁が行った別件処分において部分公開されている」と主張し、これに対し処分庁が裁決書の理由の中で、「処分庁が行った別件処分に係る審査請求人が行った公文書公開請求は、(中略) 特定の個人を指定した内容ではないため、当該公開請求に対し、やり取りした文書として、個人情報を伏せたメールがそのまま公開されたものであり、条例の解釈運用は妥当である。」と答えており、この部分を指すものと考えられ、本件公開請求の件名の②は、全体として「平成 28 年 11 月 4 日付け 28 文第 462 号で公開決定された文書」について記したものと解される。

改めて本件公開請求の件名の②の平成 28 年 11 月 4 日付け 28 文第 462 号で公開決定された処分についてみると、その請求内容は、「平成 27 年 7 月 9 日から平成 28 年 3 月末日までに、「愛媛県文化・スポーツ振興課スポーツ振興グループ」の職員、〇〇と〇〇が、「〇〇市役所〇〇課」に宛てて職務上作成し、又は「〇〇市役所〇〇課」から取得した文書、図画、記録、調査書、双方のメールのやり取り等の電磁的記録、その他この件に関わる一切の文書」であり、その内容に公務員以外の個人名は記されておらず、上記裁決書の記述にもあったとおり、特定の個人を指定した公開請求とはなっていない。これに対し、本件公開請求の件名の①には、個人の氏名が記されており、この請求に基づき文書が公開された場合、特定の個人が識別できる情報が公開されることとなるため、請求内容に個人の氏名が記載されていない本件公開請求の②とは公開対象文書を特定し公開又は非公開を検討するうえでの条件が全く異なるため、請求人が主張する「①。すなわち②」が成立しているとは言えず、一体的に判断することが困難であることから、実施機関が、①と②を切り離して個別に処分を決定したことは、妥当である。

2 本件処分に係る具体的な判断

(1) 非公開とした前半部分 (①) について

本件公開請求の前半部分の件名は、「①平成 27 年 7 月に、愛媛県庁の〇〇が、告発者の個人名が〇〇だとわからないよう個人情報を伏せた文書を添付して、〇〇市役所の〇〇に宛てて発信したメール文書。」であり、1 で述べたとおり、本件公開請求の前半部分の件名は、告発者として特定の個人名を記載した請求内容となっている。

条例第 7 条第 2 項第 1 号には、個人の尊厳及び基本的人権を尊重し、個人のプライバシーを最大限に保護するため、特定の個人が識別できる情報は、原則として非公開とすることが定められており、「個人に関する情報」には、個人の内心、身体、身分、地位その他個人に関する一切の事項、判断、評価等のすべての情報が含まれるとされていることから、本件公開請求前半部分のように、「特定の個人からの告発」については、その内容はもちろん告発したという事実についても本号に該当する。また、その告発の存否を明らかにするだけで非公開情報を公開することとなるため、例外的に、公文書の存在を明らかにしないで公開請求を拒否することができる場合について定めた条例第 10 条に該当する。このため、関連する文書を含め、存否を明らかにしないで非公開とした実施機関の決定は、妥当である。

(2) 部分公開とした後半部分 (②) について

本件公開請求の後半部分の件名は、「②平成 28 年 11 月 4 日付け 28 文第 462 号で公開決定され、審査請求の裁決書 (29 文第 370 号) で公開決定は妥当と決定されたものと同一の文書。」である。

① 本件対象公文書について

本件対象公文書については、第 3 の 2 (1) の①～④のとおり

② 本件処分に係る具体的な判断

ア 非公開とした部分について

本件処分において、実施機関が非公開とした部分は、本件公文書①及び③に記載している「職員のメールアドレス」であり、条例第 7 条第 2 項第 6 号に該当するという理由である。

本号は、公にすることにより、県の機関、他の公共団体等が行う事務又は事業の適正な遂行に支障を及ぼす恐れがある情報は、非公開とすることを定めたもので、職員のメールアドレスについては、業務で使用するもので、公開された場合、業務外の着信等さまざまな支障が想定されることから、非公開とすることは妥当である。

イ 公開 (部分公開) された部分について

条例第 8 条第 1 項の規定によれば、「非公開情報が記録されている部分を容易に区分して除くことができるときは、公開請求者に対し、当該部分を除いた部分につき公開しなければならない。」とされており、実施機関では、本件公文書①～④について、上記の非公開部分を除いた部分について公開したもので、妥当である。

(3) 審査請求人の主張について

① 「本件処分は、矛盾した違法な処分である。」との主張について

審査請求人は、「本件処分は、単一の公文書の公開請求にもかかわらず、条例第 10 条に基づく非公開と、公開 (部分公開) との矛盾する決定がなされている。したがっ

て、条例の解釈適用を誤った違法な処分であるから、本件処分は無効である。」と主張するが、上記1で述べたとおり、本件公開請求の前半部分と後半部分では、公開対象文書を特定し公開又は非公開を検討するうえでの条件が全く異なるため、一体的に判断することは困難であり、実施機関が、前半部分と後半部分を切り離して個別に処分を決定したことは、妥当である。

なお、請求人は、「単一の文書」を主張するが、前半部分については、上記2(1)で述べたとおり、告発者として特定の個人名が記されていることから、条例第10条を適用し、公文書の存否応答拒否による非公開となり、公文書の有無自体を明らかにしないため、後半部分の文書と比較することはできないものである。

② 「〇〇は仮名であり実在しない。」との主張について

審査請求人は、個人情報の保護に関する法律第2条の規定によれば、「個人情報」とは「生存する個人に関する情報」であるとして、「〇〇という個人名は、請求人が創作した仮名であり・・・(中略)・・・保護法の適用外である架空の個人名について、条例を適用したのであるから、解釈適用を誤った違法な処分である。」と主張する。

本県条例の解釈・運用によれば、「個人」には、生存する個人のほか、死亡した個人も含まれる。」とされているほか、「個人に関する情報」には、個人の内心、身体、身分、地位その他個人に関する一切の事項についての事実、判断、評価等の全ての情報が含まれ、個人の人格や私生活に関する情報に限らず、個人の知的創作物に関する情報、その他個人との関連性を有する全ての情報をいう。」と定義されている。

県宛てに提出・送付又は送信等され、県が保有している公文書に記されている「発信者の氏名等の記載」については、そもそも発信者が自己の責任において記載した、あるいは記載しなかったものであるため、本人証明等を要するもの以外は、通常その真偽の確認が行われることはない。しかしながら、発信元の氏名欄等に記載された情報の取扱いにあたっては、発信者本人の意思で記載されたものであるため、人の名前はもちろん、ペンネームやハンドルネームなども含め、発信者である特定の個人を識別することができる情報、又は、他の情報と照合することにより特定の個人の識別につながる情報と考えられるため、実際の発信者である生存する個人を守るべく、保護の対象とすることは妥当である。

3 まとめ

以上の理由により、当審査会は、「第1 審査会の結論」のとおり判断するものである。

第6 審査会の審議等の経過

当審査会の処理経過は、次のとおりである。

審査会の審議の経過

| 年 月 日 | 処 理 内 容 |
|-------------------|------------------------|
| 平成 29 年 12 月 7 日 | 諮問、実施機関から弁明書を受理 |
| 平成 29 年 12 月 11 日 | 審査請求人に弁明書を送付、反論書の提出を依頼 |
| 平成 30 年 2 月 6 日 | 審査会（第 1 回審議） |
| 平成 30 年 5 月 14 日 | 審査会（第 2 回審議） |

答申に関与した委員（五十音順）

| 氏 名 | 現 職 | 備 考 |
|---------|------------|-----|
| 妹 尾 克 敏 | 松山大学法学部教授 | 会 長 |
| 武 田 秀 治 | 弁護士 | |
| 豊 島 徳 子 | 元人権擁護委員 | |
| 松 原 日出子 | 松山大学人文学部教授 | |
| 光 信 一 宏 | 愛媛大学法文学部教授 | |

