

阿情審答申第3号
令和2年2月20日

阿波市長 藤井 正助 様

阿波市情報公開審査会
会長 小西 義利

阿波市情報公開条例第20条第1項の規定に基づく諮問について（答申）

令和元年7月31日付け阿秘第73号により阿波市長より諮問のありました公文書部分公開決定処分に関する審査請求の件について、次のとおり答申します。

第1 審査会の結論

審査請求の対象となった公文書について、阿波市長（以下「実施機関」という。）が行った部分公開決定処分は、妥当である。

第2 諮問事案の概要

1 公文書公開請求

平成30年12月28日、審査請求人は、同日付けの「公文書公開請求書」により阿波市情報公開条例（以下「条例」という。）第6条第1項に基づき実施機関に対し「自治会長会会議録」の公開請求（以下「本件公開請求」という。）をした。

2 実施機関の決定

- (1) 平成31年1月10日、実施機関は、審査請求人に対し条例第12条第2項に基づき本件公開請求の決定期間を平成30年12月29日から平成31年1月28日までに延期する決定をした。
- (2) 実施機関は、平成31年1月24日、「自治会長会会議録」を公開請求の対象として特定し、条例第11条第1項に基づき「自治会長氏名、一般参加者氏名及び一般質疑者氏名」の部分（以下「本件非公開情報」

という。)を非公開とする公文書部分公開決定をした。

3 審査請求

平成31年1月29日、審査請求人は、平成31年1月24日付け阿企総第440号により実施機関が行った部分公開決定(上記2(2))のうち、資料2(平成30年度自治会長会において、自治会長から事前に受け付けた意見及び提言について回答した内容を記録した文書)及び資料3(平成30年度自治会長会において、自治会長及び一般参加者から受けた質問及びその回答を記録した文書)において、自治会長の氏名及び質問をした一般参加者の氏名を非公開とする決定を不服として、実施機関に対して審査請求(以下「本件審査請求」という。)をした。

4 諮問

令和元年7月31日、実施機関は、阿波市情報公開審査会(以下「当審査会」という。)に対して、本件審査請求につき、諮問した。

第3 審査請求人の主張の要旨

1 審査請求の趣旨

本件公開請求に対し、平成31年1月24日付け阿企総第440号により実施機関が行った部分公開決定のうち、資料2及び資料3において、自治会長の氏名及び質問をした一般参加者の氏名を非公開とする部分(以下「本件処分」という。)を取り消す旨の決定を求める。

2 審査請求の理由

審査請求人の主張する審査請求の理由は、審査請求書及び反論書によると、おおむね以下のとおりである。

(1) 自治会長会での発言は公のものであること

審査請求人は、過去に自治会長を務めており、自治会長会にも出席した。審査請求人が出席した自治会長会は、旧4町別に行われたものであり、阿波市の職員数十名と自治会長数十名、総数で百名近くが出席していた。

審査請求人は、この自治会長会で、自治会名及び氏名を明らかにしたうえで、阿波市における同和教育の現状を質問し、公立小中学校へのエアコン設置の要望について発言し、これらについて市長等から説明を

受けた。

このように審査請求人は、自治会長会において、多数人の前で発言しており、公の場であると認識し発言した。また、審査請求人は、自治会長会は、阿波市が設営する公の場であり、そこでの発言は公のものであると考える。

したがって、自治会長会の内容は、阿波市のケーブルテレビで放送されたり、広報誌で広く公表しても良いものと考えられるのであるから、条例による公開請求がある場合は、公開されるべきである。

(2) 一般参加者に開かれた会議であったことについて

本件処分で公開請求の対象となっている平成30年度の自治会長会では、自治会長と関係のない一般市民が参加している。また、この自治会長会に参加した一般市民は、自治会長会において発言しており、その意見及び提言に対して、市長が回答している。これらのことから、平成30年度の自治会長会は、一般市民に開放された会議であり、全公開の会議であったといえることができる。したがって、平成30年度の自治会長会で発言した者の氏名は、すでに阿波市が公にした情報として公開すべきである。

この点に関して、実施機関は、平成30年度の自治会長会において一般市民に参加を希望する者が生じたことは、想定外であり、当日に参加を希望し来場した一般市民の参加を殊更拒む理由がなかったために認めたものにすぎないと主張するが、一般市民の参加を前提として広く周知していない会議に、一部の市民のみを参加させるという阿波市の対応は、公正、公平さを欠くものであり許されなため、阿波市は、この市民の参加を断るべきであり、参加を認めたのであれば、会議の内容を市民全体に公開すべきである。

また、実施機関は、自治会長会について、仮に広く一般市民の傍聴を認めたとしても、自治会長会の内容は、参加者のみが知り得る情報であり、議事録が公表されない限り、その者の記憶に保持されるにすぎない情報なのであるから、公になっている情報であるとまでは言えないと主張するが、一般市民の傍聴を受け入れたにもかかわらず、会議の内容は、公になっている情報ではないとするのであれば、会議の内容が公になっている情報である場合とはどのようなものなのか、一般に傍聴を認めた時点で、その会議の内容は公になった情報とすべきである。

(3) 自治会長会の会議録が公開されていることについて

実施機関は、自治会長会の会議録を公表していないと主張するが、審査請求人は、条例に基づく公開請求により、会議録の交付を受けている

のであるから、公開請求を行った市民に公表されている。

第4 実施機関の説明の要旨

実施機関の説明の要旨は、弁明書及び補充説明書によると、おおむね以下のとおりである。

1 本件処分の理由

(1) 本件非公開情報の個人情報該当性について

本件非公開情報は、いずれも個人の氏名である。氏名は、特定の個人を識別することのできる情報であるから、条例第8条第2項第2号本文により非公開情報とされる個人情報に該当する。

(2) 本件非公開情報が条例第8条第2項第2号ただし書により非公開情報から除外される情報ではないことについて

ア 条例第8条第2項第2号ただし書アについて

条例第8条第2項第2号ただし書アは、「法令等の規定により又は慣行として公にされ、又は公にすることが予定されている情報」を同号本文の非公開情報から除外する旨を規定するところ、自治会長会の会議録は、内部資料として作成されたものであり、自治会長の意見及び提言は、各自治会から持ち上がった意見及び提言を自治会の代表者として述べたものであり、一般参加者の発言も市に対する提言を述べるものにすぎず、氏名まで公表することを想定するものではないため、慣行として公にされる情報ではなく、同号ただし書アにより非公開情報から除外される情報ではない。

この点に関して、審査請求人は、自治会長会における発言は、すでに公にされている情報であり、また、自治会長会における発言者は、氏名を公にすることについて承諾していると主張するが、自治会長会は、原則として自治会長の出席を想定するものであり、会議録は、出席した自治会長等に配られることもなく、実施機関において、市民一般に公表することも、今後、公表する予定もないことから、自治会長会における発言は、原則として自治会長会に出席した自治会長等のみが知る情報であり、自治会長会に出席した自治会長等の記憶に保持されるにすぎない。このため、慣行として公にされている情報と解することは出来ず、また、発言者において、氏名が公表されることに承諾があるとは言えない。

また、審査請求人は、本件処分において問題となっている平成30

年度の自治会長会に一般市民が参加していたことをもって、発言者の氏名はすでに公になっている情報であると主張するが、自治会長会開催の通知は、自治会長のみを送付しており、一般市民の参加は、想定外のものであり、当日に参加を希望して来場した市民に対して、自治会長会への参加を殊更拒む理由がなかったため、わずか2名の一般市民の参加を認めたものにすぎないのであるから、審査請求人の言うような公開された会議ではない。

仮に、自治会長会への一般市民の傍聴を許したとしても、会議録が公表されない限り、自治会長会における発言は、結局のところ、当該自治会長会に参加した者のみを知る情報であり、その者の記憶に保持されるにすぎない情報であるから、公になっている情報であると言えない。

イ 条例第8条第2項第2号ただし書イについて

条例第8条第2項第2号ただし書イは、「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」を同号本文の非公開情報から除外する旨を規定するところ、自治会長の氏名を公開しなければ、人の生命、健康、生活又は財産が侵害されるようなおそれが生じるものではないことは明らかなのであるから、同号ただし書イにより非公開情報から除外される情報ではない。

ウ 条例第8条第2項第2号ただし書ウについて

条例第8条第2項第2号ただし書ウは、「当該個人が公務員（国家公務員法第2条第1項に規定する国家公務員及び地方公務員法第2条に規定する地方公務員をいう。）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等の職及び当該職務遂行の内容に係る部分」を同号本文の非公開情報から除外する旨を規定するところ、本件非公開情報において氏名を非公開としている個人は、いずれも国家公務員又は地方公務員法上の公務員としての身分を取得している者ではないため、本件非公開情報は、同号ただし書ウにより非公開情報から除外される情報ではない。

(3) 自治会長の氏名を非公開とすることの正当性について

ア 自治会の性質等について

自治会は、一定の区域内の住民により地縁等に基づき形成された地域的団体であり、会員相互の親睦を図り、会員の福祉を増進することを目的として設立された任意の団体であることから、専ら当該自

自治会の区域内で活動することを目的とする団体である。

このため、自治会長の氏名は当該自治会の区域を大きく離れて広く一般に知られるようなことはなく、自治会長において、当該自治会の区域を大きく離れて広く知られることまでは想定していないものと考えられる。また、自治会の活動内容も自治会ごとに異なり、内外における自治会長の役割も一律に決められるものではなく、当該自治会及び自治会長に委ねられているところである。

イ 自治会長に不利益が生じることについて

以上のような自治会の性質から、自治会長は、自治会の区域内の住民の取りまとめ役を担うことになる場合が多くあり、自治会の区域内のあらゆる問題を取りまとめる窓口となるようなイメージを持たれてしまう。

自治会長のこのようなイメージから、自治会の活動及び当該自治会での自治会長の役割から離れて、自治会長に、自治会の区域内で生じるあらゆる問題への対処を求められてしまうことが想定されるが、自治会長は、基本的に無報酬で担う役職であり、これは明らかに過大な負担であり、ことによれば、自治会長の私的生活に大きな支障を及ぼしかねない。また、このような自治会長のイメージから、当該自治会の区域内の住民に相応の影響力があるとのイメージをもたれることが多く、ときには強要的な要求や不適切な利益誘導を受けるおそれが生じる。

以上のような、自治会長への過大な負担及び不適切なアプローチは、本来の当該自治会の活動から外れたものであり自治会長本人に生じる負担であることから、これを避けるために、自治会長の氏名を知らしめる範囲を当該自治会の区域及びこれに近接する区域内に限定する等の一定の限定を行うことは、自治会長の私的生活への支障を避けるためのものであり、自治会長の個人情報として保護すべき正当な利益であるということが出来る。

(4) 自治会の運営に支障が生じることについて

自治会長には、自治会の様々な活動を取りまとめ先導しなければならない等の少なくない負担があることから、自治会に所属していながら、自治会長になることを望まないという者も少なくない。このうえ、上記のような、過大な負担や不適切なアプローチのおそれがあると自治会長のなり手がなくなってしまう、自治会の運営に支障が生ずるおそれがある。

また、自治会長への就任が慣行として構成世帯による持ち回りによ

る輪番制である自治会も多く、このような自治会では、自治会に所属すれば、必ず自治会長に就任しなければならないため、そもそも自治会に加入しなくなる住民が増加することになるおそれがあり、自治会の運営に支障が生じることになる。

(5) 自治会長の名簿が公開されてしまうことについて

阿波市には、300以上の自治会があり、自治会の区域が複数の自治会で重複することは原則としてあり得ないのであるから、阿波市を300以上の区域に分けた形で各自治会が存在していることになる。このように、自治会は極めて細分化された区域に存在していることから、自治会名および自治会長の氏名が明らかになると、非常に容易に自治会長の住所を特定することができる。また、住所におけるいわゆる小字の名称と一致する自治会名が数多く存在する。このような自治会においては、自治会名と一致する小字までの住所と自治会長の氏名のみの記載によって、自治会長宛に郵便物を送付することができるため、住所が公表されるのと同様の弊害が生じ得る。

自治会長会の会議録には、阿波市にあるすべての自治会の名称及び自治会長の氏名を記載した自治会長会の出欠名簿が含まれている。さらに、自治会長会は、毎年開催されており、自治会長は、1年ごとに交代する機会が多いことから、実施機関において保存している自治会長会の会議録における自治会長の氏名を公開すれば、1000名以上の個人の住所と氏名が明らかになっている名簿をその目的を問わずに公開してしまうことになる。

住民基本台帳法において、住民基本台帳の大量閲覧の請求により、ダイレクトメールや犯罪等に利用するために住民基本台帳が利用されてしまうという事態が生じてしまったために、個人情報保護の観点から、平成18年より、住民基本台帳の閲覧に強い制限が加えられた経緯からしても、上記不都合の重大性は明らかである。

特に、自治会長は、上記のようなイメージを持たれてしまうことから、その名簿がダイレクトメールや犯罪等のために悪用されるおそれは、相応に高くなるものと予測される。したがって、上記の住民基本台帳法の趣旨に照らせば、1000名以上の自治会長の氏名及び住所が明らかとなる名簿は、個人情報保護の観点から公開すべきではない情報となる。

(6) 阿波市と自治会との連絡調整業務に支障が生じることについて

阿波市では、おおむね1年に一度、任意に自治会長の変更届を収受することにより、阿波市内のすべての自治会長の氏名を把握し、阿波市に

おける様々な業務において、自治会と阿波市との間での連絡調整のために利用している。

また、阿波市では、自治会長の変更届に基づき、自治会長の名簿を作成しているが、これを一般に公開してはならず、必要に応じて行政機関及び行政機関に準ずる団体に提供するほか、新たに自治会への加入を望む個人等が自治会長の情報の提供を求める場合には、当該自治会長に情報提供に対する意向を聴取し、この意向に沿って情報を提供するという運用を行っている。

近年、阿波市では、自治会長の変更届の提出に際して、新たに自治会長となった者から、変更届に記載されている情報をどのように利用、提供するのか、という問い合わせを受けることが多い。これは、自治会長において、上記のような事態が生じることを懸念したものであると考えられる。

阿波市では、自治会長よりこのような問い合わせがあった場合には、情報の利用及び提供について、その都度、上記のような運用を行っていることを説明している。にもかかわらず、説明を違える形で、条例に基づき、自治会長の氏名を目的を問わず広く市民一般に公開することになれば、自治会長の情報が広く公開されることに懸念を抱いているであろう自治会長に不安を抱かせることになり、任意に提出を求めているにすぎない自治会長の変更届が提出されないおそれがある。

阿波市では、自治会長の変更届で把握した自治会長の情報を複数の業務で利用しており、この情報を利用するすべての業務において市民との間での連絡調整に支障が生じてしまう。

(7) 情報公開制度により自治会長の氏名を公開する必要性が乏しいことについて

ア 自治会長の氏名を一般に公開する必要性が乏しいことについて

上記のとおり、新たに自治会への加入を求める個人等から自治会長の情報の提供を求められた場合は、その氏名も含めて当該自治会長の意向を聴取し、それに沿った形で提供しており、市民において自治会長の情報が必要となった場合に、阿波市が当該情報を一切提供しないというわけではない。

このように、具体的な必要性に基づいて自治会長の情報の提供を求める市民に対しては、自治会長の承諾のもと、その氏名等の情報を提供しているのであるから、情報公開により目的を問わず自治会長の氏名を公開する必要性は乏しい。

イ 自治会長会の会議録において自治会長の氏名を公開する必要性が乏しいことについて

自治会長会において、自治会長は、当該自治会における阿波市に対する要望等を取りまとめ伝達する役割を担っているにすぎない。単に要望等を伝達するにすぎない個人の氏名を公開する必要性は乏しい。

2 結論

以上のように、本件非公開情報は、条例第8条第2項第2号本文に該当する個人情報であり、自治会長及び自治会の正当な利益を保護し、阿波市の業務に支障を及ぼさないために非公開とする必要のある情報である。また、同号ただし書により、非公開情報から除外される情報でもない。よって、本件処分には、違法又は不当な点は何ら存在しない。

第5 審査会の判断

1 当審査会は、本件請求について、審査した結果、次のとおり判断する。

2 条例第8条第2項第2号該当性について

(1) 本件処分の対象とされたのは、自治会長及び質問をした一般参加者の氏名であることから、条例第8条第2項第2号に定める「個人に関する情報であつて、特定の個人を識別することができるもの」に該当することは明らかである。

(2) よって、条例第8条第2項第2号ただし書アないしウに該当するかを検討する。

ア まず、本件処分の対象となった情報が、条例第8条第2項第2号ただし書イないしウに該当しないことは記録上一見して明らかである。

イ よって、条例第8条第2項第2号ただし書アに該当するかを以下検討するに、そもそも自治会長会は、各自治会からの意見及び要望を市として聴取し、今後の市政の実施に資するために開催されているものであつて、自治会長会の会議録自体、あくまでも内部記録として作成されたものであり、自治会長等の参加者の氏名について外部への公開は予定されておらず、それを義務づける法令等の規定又は慣行は存在していない。このことは、従前、自治会長会には一般市民の参加は予定されておらず、平成30年度自治会長会には、偶々、2名の一般市

民が参加をしたからといって変わるところではない。

したがって、本件処分のうち、一般市民の氏名については、条例第8条第2項第2号ただし書アに該当しないことは明らかである。

自治会長の氏名についても、そもそも自治会長名自体も公開されておらず、その公開を義務づける法令等の規定又は慣行も存在していない。したがって、本件処分のうち、自治会長の氏名についても、条例第8条第2項第2号ただし書アに該当しないことは明らかである。

ウ 以上のとおり、条例第8条第2項第2号ただし書アないしウにはいずれも該当しない。

- (3) 以上のとおり、本件処分の対象となった情報は、いずれも条例第8条第2項第2号において非公開とすることができる情報に該当するものであるが、条例においては、「当該公文書を公開しないことができる」旨を定めていることからして、同号に該当するからといって、ただちに非公開が義務づけられるものではなく、諸般の事情を総合衡量してなお公開すべき場合があることを想定しないわけではないと解されることから、念のためこの点について検討する。ただし、総合衡量が許されるからといって、無条件に総合衡量が許されるのではなく、同号に該当する情報であることは、原則として非公開にすべき情報と推定される点は留意されるべきである。

このような観点から本件を検討するに、まず、一般市民の質問については、質問の内容及びこれに対する応答が明らかになれば足り、誰が質問したのかを明らかにすべき必要性はないというべきである。

次に、自治会長の氏名についても、記録によれば、自治会長の氏名を広く公表することは、自治会の運営や市と自治会との連絡調整業務に支障が生じるおそれがあることが認められる一方、本件においては、自治会名はすでに公開されているのであるから、どの自治会からの質問又は要望であるかは、公開されている文書ですでに明らかである。そして、自治会長は、あくまでも自治会を代表して発言しているにすぎないことからすれば、どの自治会からの質問又は要望であるかが特定されていれば足り、自治会長の氏名まで明らかにすべき必要性はないというべきである。

- 3 よって、実施機関の判断は妥当である。

第6 調査審議の経過

調査審議の経過は、以下のとおりである。

年 月 日	処 理 内 容
令和元年7月31日	実施機関が当審査会に諮問
〃 8月1日	当審査会より実施機関に資料の提出を依頼
〃 8月5日	実施機関より当審査会に資料を提出
〃 8月23日	審査関係人の意見書及び理由説明書の提出期限（書面の提出なし）
〃 9月20日	第1回調査審議
〃 9月24日	当審査会より実施機関に補充説明書の提出を依頼
〃 10月24日	実施機関より当審査会に補充説明書を提出
〃 11月25日	補充説明書に対する審査請求人の補充意見書の提出期限（書面の提出なし）
〃 11月26日	第2回調査審議
〃 11月28日	当審査会より実施機関に資料の提出を依頼
〃 11月29日	実施機関より当審査会に資料の提出
令和2年1月15日	第3回調査審議
令和2年2月20日	答申

阿波市情報公開審査会

会長 小西 義利

委員 大倉 市三

委員 川井 哲

委員 出口 芳博

委員 堀井 秀知