

大阪府情報公開審査会答申（大公審答申第494号）

〔覚書等部分公開決定審査請求事案〕

（答申日：令和8年3月30日）

第一 審査会の結論

大阪府知事が行った部分公開決定は、妥当である。

第二 審査請求に至る経過

- 1 令和2年10月30日、審査請求人は、大阪府知事（以下「実施機関」という。）に対し、大阪府情報公開条例（平成11年大阪府条例第39号。以下「条例」という。）第6条の規定により、以下の内容についての行政文書公開請求（以下「本件請求」という。）を行った。

（本件請求の内容）

庁舎管理課が〇〇より大手前庁舎周辺に喫煙設備の寄贈を受けるにあたり、〇〇と接触した際に作成・取得した文書（令和元年7月16日付け庁第1851号で公開された文書（寄附申込書やその添付文書、覚書やその別紙、覚書確認書）とは別のもの。担当者との打ち合わせや協議の記録など。電子メールなどの電子データも含む。）

平成30年4月16日と平成27年8月28日付け覚書及び覚書確認書それぞれの起案用紙

- 2 令和2年12月17日、実施機関は、本件請求の対象となる行政文書（以下「本件行政文書」という。）として（1）のとおり特定し、条例第13条第1項の規定により、（2）に掲げる部分を除いた部分を公開することとする決定（以下「本件決定」という。）を行い、（3）のとおり公開しない理由を付して審査請求人に通知した。

なお、実施機関は、同年11月30日に本件請求に係る部分公開決定（以下「本件原処分」という。）を行ったが、本来は非公開とすべき箇所が公開されていたとして本件原処分を取り消し、本件決定を行ったものである。

（1）本件行政文書

- ア 分煙施設設置等にかかる〇〇との打ち合わせ※平成27年7月7日
- イ 喫煙スペースの設置について（〇〇との打合せ概要）※平成27年8月17日
- ウ 喫煙スペースの設置について（〇〇との打合せ概要）※平成27年8月21日
- エ 喫煙スペースの設置について（〇〇との打合せ概要）※平成27年9月8日
- オ 〇〇との打ち合わせ（喫煙スペースへの追加対策）※平成29年11月22日
- カ 〇〇との打ち合わせ（喫煙スペースへの追加対策）※平成30年1月12日
- キ 〇〇との打ち合わせ（喫煙スペースへの追加対策）※平成30年2月1日
- ク 【〇〇】府庁舎南側喫煙所改修最終図面の送付につきまして※2018年2月6日
2:48PM
- ケ 【〇〇】府庁舎南側喫煙所改修 工程表の送付につきまして※2018年2月7日
4:58PM
- コ 【〇〇】府庁舎南側喫煙所改修 仮囲い図（最終成分）の送付につきまして

※2018年2月26日 10:11AM

サ 覚書等について 2018年2月26日 13:29

シ 喫煙スペース（議会会館駐車場側及び分館6号館側）設置に伴う覚書確認書の締結について※平成27年度

ス 喫煙スペース（分館6号館側）の追加設備設置に伴う覚書の締結について
※平成30年度

セ 喫煙スペース（分館6号館側）の追加設備設置に伴う覚書確認書の締結について
※平成30年度

(2) 公開しないことと決定した部分

- ・覚書確認書（案）の乙欄の氏名箇所における担当者の氏名
- ・平成27年8月28日付け覚書確認書の乙欄の氏名箇所における担当者の氏名及び印影（その他略）

(3) 公開しない理由

条例第9条第1号に該当する。

本件行政文書（非公開部分）には、法人担当者の氏名等が記載されており、これは特定の個人が識別される個人のプライバシーに関する情報であって、一般に他人に知られたくないと思ふことが正当であると認められる。

（その他略）

3 令和3年3月17日付けで、審査請求人は、本件決定を不服として、行政不服審査法（平成26年法律第68号）第2条の規定により、大阪府知事に対して、審査請求（以下「本件審査請求」という。）を行った。

なお、審査請求人は、令和3年3月25日付け審査請求取下書により、「相手方担当者の氏名のうち、冒頭「○」の部分」を公開しないことと決定した部分を取り消し、公開するとの決定を求める部分について一部取下げを行った。

第三 審査請求の趣旨

審査請求に係る処分のうち次の部分を公開しないことと決定した部分を取り消し、公開するとの決定を求める。

- ・平成30年と平成27年8月28日付け覚書確認書の○○担当部長の氏名

第四 審査請求人の主張要旨

審査請求人の主張は、概ね次のとおりである。

1 審査請求書における主張

覚書確認書に記録される○○担当部長の行為は、同人が○○から与えられた権限に基づいて○○のために行う契約の締結等に関する情報である。したがって、同人の氏名は、法人等の行為そのものと評価される行為に関する情報であるため、条例第9条第1号の非公開情報に当たらない（最高裁第三小法廷平成15年11月11日判決（以下

「最高裁判決」という)。

2 反論書における主張

(1) 「第五 1 (2) エ」における「条例第9条第1号の該当性について」への反論

最高裁判決では、法人担当者の職務の遂行に関する情報について、次のことが判示されている(引用文中の京都市情報公開審査会による平成3年12月8日付け答申情第127号に見られるもの)。

ア 「法人その他の団体の従業員が職務として行った行為に関する情報は、職務の遂行に関する情報ではあっても、当該行為者個人にとっては自己の社会的活動としての側面を有し、個人にかかわりのあるものであることは否定することができない。そうすると、上記の職務の遂行に関する情報も、原則として、同号(注：当時の大阪市公文書公開条例(昭和63年大阪市条例第11号)(以下「大阪市条例」という。)第6条第2号を指す)にいう「個人に関する情報」に含まれるというべきである。」

イ 「同条(注：当時の大阪市条例第6条を指す)は、2号において「個人に関する情報」から「事業を営む個人の当該事業に関する情報」を除外した上で、3号において「法人その他の団体に関する情報又は事業を営む個人の当該事業に関する情報」と定めて、個人に関する情報と法人等に関する情報とをそれぞれ異なる種類の情報として非公開事由を規定している。これらの規定に照らせば、・・・(中略)・・・法人等に代表する者が職務として行う行為等当該法人等の行為そのものと評価される行為に関する情報については、専ら法人等に関する情報としての非公開事由が規定されているものと解するのが相当である。したがって、法人等の行為そのものと評価される行為に関する情報は、2号の非公開情報に当たらないと解すべきである。」

ウ 「このような情報には、法人等の代表者又はこれに準ずる地位にある者が当該法人等の職務として行う行為に関する情報のほか、その他の者の行為に関する情報であっても、権限に基づいて当該法人等のために行う契約の締結等に関する情報が含まれると解するのが相当である。」

条例においても個人に関する情報と法人等に関する情報とをそれぞれ異なる種類の情報として非公開事由を規定(それぞれ第9条第1号及び第8条第1項第1号に規定)しており、これは最高裁判決に係る条例と同様である。たしかに、最高裁判決に係る条例における非公開事由としての個人に関する情報の定めとは異なり、条例第9条第1号は、「個人の思想、宗教、身体的特徴、健康状態、家族構成、職業、学歴、出身、住所、所属団体、財産、所得等に関する情報(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、特定の個人が識別され得るもの(以下「個人識別情報」という。)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」のみを非公開事由として認めている。しかし、個人が特定の企業でどのような地位にあり、どのような活動を行ったかについての情報は、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から、この点で最高裁判決と異なる考慮を行う必要はない。した

がって、〇〇の〇〇担当部長（以下「担当部長」という。）の氏名の条例第9条第1号の該当性については、最高裁判決の上記ア イ ウの趣旨を踏まえた検討がなされるべきである。

本件係争情報である担当部長の氏名が記録される覚書確認書は、処分庁が〇〇から喫煙設備を無償で受領するにあたり、その取扱いについて、供用期間に係る規定を締結するに当たって処分庁が意思決定を行った文書である。この覚書確認書には、〇〇から処分庁に無償で譲渡される喫煙設備の供用期間に関する規定等が記載され、処分庁の職員である庁舎管理課（室）長及び覚書の締結者である〇〇大阪支社長とは異なる担当部長の氏名及び役職名が記載されている。このうち担当部長の氏名が非公開とされている。

覚書確認書には、覚書には記載のない供用期間に係る規定が記載されている。このように同一の喫煙設備について、覚書の他に覚書確認書と2通の書面に分けて締結がなされたのは、府民が容易く感知することができない形で、供用期間に係る規定を締結することが目的であって、処分庁の「当該文書の性質や内容が、将来に疑義が発生することのないよう確認したものに過ぎない」との主張は、失当である。本件行政文書「喫煙スペースの設置について（〇〇との打合せ概要）（日時：平成27年8月17日）」には、〇〇課長が「いろんなどころから、「公金を使うな」「担保をつけるな」と言われているところ。別紙であっても袋とじの文書に入るため、できればそういった文書の中には入れたくないというのが本音。」と発言したことが記録されている。また本件行政文書の「〇〇との打ち合わせ（喫煙スペースへの追加対策）（日時：平成30年1月12日）」には、覚書の書式に関して、〇〇側が「なお、前回、情報公開の関係で、覚書と覚書確認書を別にした方がよいとのご要望があり、そうさせて頂いた（後略）」と発言したのに対し、府側が「覚書を見れば、別に覚書確認書の存在がわかるような文言は具合が悪い。」と発言したことが記録されている（怒）。〇〇側は「社内的にも5年使用が工事の条件となる。」とも発言しており、5年の供用期間の設定は、〇〇が喫煙設備を無償譲渡するにあたって、欠かすことのできない極めて重要な条件であることが分かる。同様の趣旨として、本件行政文書「分煙施設設置等にかかる〇〇との打ち合わせ」（日時：平成27年7月7日）には、「〇〇が施設設置に協賛した場合の条件として、基本、5年間は喫煙場所として使っていただくこととしている。⇒事前に「覚書」の締結を想定。」と記録されている。

覚書確認書は、庁舎管理課（室）長と担当部長の押印がなされることにより、締結されていることからすると、担当部長が〇〇から与えられた権限に基づいて行ったものと認められる。本件行政文書「喫煙スペースの設置について（〇〇との打ち合わせ概要）」（日時：平成27年8月21日）には、〇〇課長の「覚書確認書の甲の名は庁舎管理課長でお願いしたい。」との発言に対し、〇〇担当者が「権限がおありなのであれば問題ない。」と発言したことが記録されている。当然、〇〇が乙としてあてがった担当部長は、やはり権限が与えられた者とする他にない。〇〇は当初より5年間の供用期間の設定に強く拘っていたのであるから、覚書確認書を有効な契約として締結するべく権限を与えられる者を選んだという他にない。

以上のとおりであるから、覚書確認書に記載される担当部長の氏名は、「権限に基づい

て当該法人等のために行う契約の締結等に関する情報」に該当し、条例第9条第1号に規定する非公開情報に当たらないと判断すべきである。

なお、この氏名を公開することが〇〇の正当な利益を害するとは認められないから、条例第8条第1項第1号に規定する非公開情報にも当たらない。〇〇担当部長は、〇〇の理事を務めており、〇〇のウェブサイトにおいて、その氏名及び役職が公開されている。そして、それら情報は大阪府知事が令和3年11月11日付け青少年第1866号で行った部分公開決定処分によっても公開されている。即ち、平成27年5月26日から〇〇（甲第1号証）、平成29年5月30日から〇〇（甲第2号証）、平成30年5月30日から〇〇（甲第3号証）、令和元年5月30日から〇〇（甲第4号証）と、〇〇担当部長の役職にある者が〇〇の理事を交代で務めてきたことが公開されている。このような対外的に露出する者の氏名を公開したとしても、〇〇の正当な利益を害するとは認められない。

(2) 「第五 1 (3)」への反論

既に述べたように、〇〇担当部長の氏名は、条例第9条第1号に該当しない。したがって、公開されるべきである。覚書確認書は、〇〇庁舎管理課長／〇〇庁舎管理室長が〇〇から喫煙設備を受領するにあたり、供用期間の取り決めを行ったことが情報公開制度により露見することを避けるべく捻り出された、覚書だけを見ればあたかも供用期間の取り決めはないかのように装う企みであって、府民を欺かんと用意周到にこっそり秘密裏に取り交わされた謀ではあるものの、このような小細工が弄されたからといって、双方の権限が付与された者の間で締結された契約であることに変わりない。

3 再反論書における主張

再弁明書における主張への反論については以下のとおり。

「第五 2 (1) ア」の認否は以下の通り。

「判決要旨1」について、「〇〇大阪支社の〇〇担当部長は、〇〇の代表者に準ずる地位にない者である」ことは認めるが、続く「個人に関する情報に当たる」については争う。

「判決要旨2」について、争う。

「第五 2 (1) イ」の4段落目を争う。覚書確認書の内容は、新たな権利義務を定めるものである。その第1条において、覚書には見られない5年間という供用期間が規定されている。これこそが、新たな権利義務に相当する。契約とは、一定の法律的效果を発生させる目的で、相対する当事者の合意によって成立する法律行為とされるところ、覚書確認書は、5年間という供用期間を府に対して義務付ける効果を発生させる目的で、〇〇と府の間で合意が成立したことを文書化した契約の締結等に関する文書である。これが記名押印された会議録に過ぎない内容とはいえないのはその体裁からしても明らかである。そもそも打合せの記録は既に府で作成したものが存在したのであるから、その記録を〇〇と共有しさえすれば、将来的に疑義を生じさせないという目的は達成できたにもかかわらず、あえて覚書確認書を締結したからには、新たな権利義務を定める目的があったという他にない。

「第五 2 (1) ウ」の4段落目を争う。覚書確認書の主文において、大阪府を甲とし、〇〇を乙として、記書以下の内容を締結するとされていることからすると、記名押印者は、

それぞれ甲乙より与えられた権限に基づいて甲乙のために契約を締結したと評価できる。〇〇の社内で寄附に係る稟議を回すには、府への供用期間の義務付けが必須であったことは、府の作成した打合せ記録より明らかであり、このことから、担当部長がその権限に基づき覚書確認書を締結したと理解できる。

「第五 2 (2)」について、否認。条例は公開を原則としており、法令及び判例に基づき、公開／非公開の判断はなされるべきで、「知る権利」は、その結果として保障されるものである。したがって、情報が行政文書の内容の理解に必要なか否かといった観点は公開の可否とは関係がない。

第五 実施機関の主張要旨

実施機関の主張はおおむね以下のとおりである。

1 弁明書における主張

(1) 弁明の趣旨

本件審査請求を棄却する裁決を求める。

(2) 弁明の理由

ア 本件行政文書の性格について

本件行政文書は、本府が管理する敷地内に〇〇から喫煙設備の寄贈を受ける際に担当者との打合せや協議の記録（電子データを含む）、本府と〇〇との間で締結した覚書及び同確認書など、総務部庁舎室庁舎管理課で保管しているものである。

イ 本件係争情報について

審査請求人が公開を求める部分（以下「本件係争情報」という。）は以下の「本件係争情報」欄に記載のとおりである。

- ・喫煙スペース（議会会館駐車場側及び分館 6 号館側）設置に伴う覚書確認書の締結について※平成27年度：担当部長の氏名
- ・喫煙スペース（分館 6 号館側）の追加設備設置に伴う覚書確認書の締結について※平成30年度：担当部長の氏名

ウ 条例第 9 条第 1 号について

条例は、その前文で、府の保有する情報は公開を原則とし、併せて、個人のプライバシーに関する情報は最大限に保護する旨を宣言している。また、第 5 条において、個人のプライバシーに関する情報をみだりに公にすることのないよう最大限の配慮をしなければならない旨定めている。

本号は、このような趣旨を受けて、個人のプライバシーに関する情報の公開禁止について定めたものである。

同号は、

- (ア) 個人の思想、宗教、身体的特徴、健康状態、家族構成、職業、学歴、出身、住所、所属団体、財産、所得等に関する情報であって、
- (イ) 特定の個人が識別され得るもののうち、
- (ウ) 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情報が記録された

行政文書を公開してはならない旨定めている。

そして、「個人の思想、宗教、身体的特徴、健康状態、家族構成、職業、学歴、出身、住所、所属団体、財産、所得等に関する情報」とは、当該情報のみによって、直接特定の個人が識別される場合に加えて、他の情報と結びつけることによって間接的に特定の個人が識別され得る場合を含むと解される。

また、「一般に他人に知られたいと望むことが正当であると認められる情報」とは、社会通念上、他人に知られることを望まないものをいうと解される。

但し、法人等を代表する者又はこれに準ずる地位にある者がその職務として会議に出席する行為等当該法人等の行為そのものと評価される行為に関する情報については、当該法人等に関する情報であり、個人に関する情報には含まれない、としている。

エ 条例第9条第1号の該当性について

審査請求人は、覚書確認書に記録される〇〇の〇〇担当部長の行為は、同人が同社から与えられた権限に基づいて会社のために行う契約の締結等に関する情報であり、同人の氏名は、会社の行為そのものと評価される行為に関する情報であるため、条例第9条第1号の非公開情報に当たらないと主張する。

まず、情報公開においては、個人の尊厳の確保と基本的人権の尊重のため、個人のプライバシーは最大限に保護されなければならないことは言うまでもなく、とりわけプライバシーについては、一旦、侵害されると回復困難な損害を及ぼすことに留意しなければならない。昨今、SNSをはじめ、ICT技術の普及・発達に伴う急激な情報化社会が進展する状況下では、プライバシーの保護には十分留意する必要がある。

そこで、本件についてみるに、本件行政文書には〇〇の担当部長氏名が記載されているが、当該氏名については、法務局に備え付けられている法人の履歴事項全部証明書に記載されておらず、閲覧できるものになっていないこと、かつ、当該氏名の公表は、個人の特定に繋がるものであって〇〇に勤務していることが明らかとなり、これは一般に他人に知られたいと望むことが正当である職業に関する情報に該当するものであり、一旦、公開すると回復不能な人権侵害を引き起こすおそれがあることから、氏名の公表については、より一層慎重な判断が要請されることは当然である。

加えて、本件行政文書の性質や内容、記名している者の当該法人内部での権限等は、まず、当該文書の性質や内容が、将来に疑義が発生することのないよう確認したものに過ぎないことや、記名している者の権限が、審査請求人が引用する最高裁判決の「当該法人等のために行う契約の締結等」に当たる「その他の者」に該当するとは認めがたいものであることは明らかである。

以上から、担当者の氏名が条例第9条第1号に規定する個人情報に該当するものであるため、非公開とすることが妥当である。

(3) 結論

以上のとおり、本件決定は、条例に基づき適正に行われたものであり、何ら違法又は不当な点はなく、適法かつ妥当なものである。

2 再弁明書における主張

(1) 条例第9条第1号の該当性に対する弁明の理由

ア 最高裁判決の趣旨を踏まえた検討

「判決要旨1」

法人その他の団体（国及び地方公共団体を除く。）の代表者に準ずる地位にある者以外の従業員の職務の遂行に関する情報は、その者の権限に基づく当該法人等のための契約の締結等に関する情報を除き、大阪市条例第6条第2号にいう「個人に関する情報」に当たるとしている。これを本件に当てはめてみると、〇〇大阪支社の〇〇担当部長は、〇〇の代表者に準ずる地位にない者であるため個人に関する情報に当たると考えられる。

「判決要旨2」

「判決要旨1」に加えて、覚書確認書は、その性質や内容が、将来に疑義が発生することのないよう確認したものに過ぎない。

よって、当該法人等のために行う契約の締結等に当たる「その他の者の行為」にも該当せず、個人に関する情報に当たると考えられる。

イ 大阪府が各種法人との間で取り交わす文書については、内容の重要性をはじめ、文書で明定される権利義務、主張、方針等は多種多様である。

さらに、文書に記載される個人の役職や地位等も多様である。

このため、条例の適用に当たっては、その文書の性質や内容、記名している者の法人内部での権限等を個別具体的に検討していくべきであることは言うまでもない。

覚書確認書の内容は、新たな権利義務を定めるものではなく、先に締結された覚書のうち、既に両者の間で共通の認識になっている事項を将来的に疑義が生じないように、両者が確認する目的で文書化したものであり、いわば、会議録に記名押印したものに過ぎない内容であることは明らかである。

ウ 次に記名押印している者についてみると、記名押印している地位にある者は、代表者たる知事ではなく、また、行政主体の意思または判断を決定し行政客体に対してこれを表示する権限を持つ者ではなく、いわゆる地方自治法に基づく補助機関にあたる者である。

実施機関において当該事務に関する補助機関の職制は、上位から副知事、総務部長、総務部次長、庁舎室長、庁舎管理課長、庁舎監理課庁舎管理グループ長の職階が設けられており、文書に記載されているのは、上位職階から四番目の職位にある者に過ぎない。

同様に、〇〇の担当部長についても、支社内の一業務部門の部長であり、代表者又はこれに準ずる地位ではないと聞いている。

上記から、大阪府及び〇〇大阪支社は、代表者又はこれに準じる地位ではない低位な者同士が覚書確認書に記名押印したものに過ぎず、その内容も権利義務に係わることを定めた契約の締結等に関する文書ではないことから、権限に基づいて当該法人等のために行う契約の締結等に当たる「その他の者の行為」には該当しない。

エ 審査請求人は、近隣の地方公共団体の事例を引用しているが、各事例の内容、各事例における各団体、請求人の主張、各団体の条例等については承知していない。

また、大阪府における文書公開については、情報の性質の違いに鑑み、個々の案件ごとに公開または非公開の決定を行っており、本件は〇〇の代表者に準ずる地位にない者であり、個人に関する情報に当たると考え、非公開としているものである。

(2) 「第四 2 (2)」に対する弁明の理由

覚書確認書の文書本文はもとより、法人名や職名は既に公開しており、ましてやその内容は明白であることから、審査請求人において何ら不利益を被るものではなく、審査請求人が主張する「知る権利」を侵害するわけでもない。

このことから、当該担当部長の氏名及び印影を非公開としても公益上の問題が生じることはあり得ないことも明らかである。

上記のことから当該個人情報「一般に他人に知られたいと望むことが正当と認められるもの」に該当することは明らかであり、条例第9条第1号の規定により非公開としたものである。

(3) 結論

以上のとおり、担当部長の氏名を非公開とした決定は、条例に基づき適正に行われたものであり、何ら違法性又は不当な点はなく、適法かつ妥当なものである。

第六 参加人の主張

参加人の意見書における主張はおおむね以下のとおりである。

1 意見の趣旨

本件審査請求は棄却する裁決がされるべきである。

2 意見の内容

(1) 総論

審査請求人は、本件審査請求において、本件処分のうち、実施機関が「喫煙スペース（議会会館駐車場側及び分館6号館側）設置に伴う覚書確認書の締結について※平成27年度」及び「喫煙スペース（分館6号館側）の追加設備設置に伴う覚書確認書の締結について※平成30年度」（総称して、以下「本件確認書」という。）にそれぞれ記載された本件係争情報（本件係争情報に係る参加人の従業員を、以下「本件従業員」という。）を公開しないことと決定した部分を不服とするようであるが、以下のとおり、本件係争情報は、条例第9条第1号の「個人識別情報」のうち「一般に他人に知られたいと望むことが正当であると認められるもの」に該当するため、これを公開してはならず、そうでなくとも、本条例第8条第1号の「法人・・・に関する情報」に該当し、これを公開することにより、参加人の正当な利益を害するため、公開すべきではなく、本件処分を公開しないこととした実施機関の本件処分は正当である。

(2) 本件係争情報が「個人識別情報」のうち「一般に他人に知られたいと望むことが正当であると認められるもの」（条例第9条第1号）に該当し、公開してはならないこと

ア はじめに

本件係争情報は、参加人に所属する従業員の「氏名」であり、原則として、個人を識別

することのできる情報として「個人識別情報」に該当する。そして、「氏名」は、個人識別情報の中でも、特にプライバシーの根源を成す情報であり、当然に「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」に該当するものであり、公開してはならない。

かかる結論は、実施機関作成の弁明書や審査請求人作成の反論書等で引用等されている最高裁判決（添付資料略）に照らしても変わるものではない。

イ 最高裁判決に照らしても、本件係争情報は公開してはならないこと

（ア）最高裁判決及び当該判決の趣旨の本件への適用

最高裁判決は、「法人その他の団体の従業員が職務として行った行為に関する情報は、職務の遂行に関する情報ではあっても、当該行為者個人にとっては自己の社会的活動としての側面を有し、個人にかかわりのあるものであることは否定することができない。」として、法人等の従業員に関する情報は原則として「個人に関する情報」に該当し、例外的に、法人等の行為そのものと評価される行為、すなわち、①法人等の代表者又はこれに準ずる地位にある者が当該法人等の職務として行う行為（以下「第一類型」という。）、②法人等の代表者又はこれに準ずる地位にはない者が、その権限に基づいて当該法人等のために行う契約の締結等の行為（以下「第二類型」という。）、に関する情報を、「個人に関する情報」に該当しないとの解釈を示している。

かかる判断は、大阪市条例が、非公開情報として、「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。）と「法人その他の団体（国及び地方公共団体を除く。・・・）に関する情報又は事業を営む個人の当該事業に関する情報」に分けて規定していることにより、民間の法人等の職務として行われた行為に関する情報の中には、法人等に関する情報という非公開事由に評価し尽くされ、これとは別に「個人に関する情報」への該当性を考えることが相当ではないものが存在することをその理由とする（最高裁判所判例解説民事篇（平成15年度）下619頁（担当調査官：〇〇））（添付資料略）。

条例も、公開が禁止される情報としての個人識別情報から「事業を営む個人の当該事業に関する情報」を除外し（条例第9条第1号）、「法人・・・その他の団体（以下「法人等」という。）に関する情報又は事業を営む個人の当該事業に関する情報」（以下「法人等に関する情報」という。）（条例第8条第1号）とを分けて規定しており、最高裁判決の趣旨が概ね妥当する。

（イ）第一類型に関する情報への該当性

a. 最高裁判決が「法人等の行為そのものと評価される行為」の一形態として示す「法人等の代表者又はこれに準ずる地位にある者が当該法人等の職務として行う行為」とは、行為内容等ではなく、主に行行為者の地位そのものに着目した判断基準であるため、肩書そのものから法人等を代表する者であることが推察される地位にある者による行為である場合がこれに該当する。

すなわち、「法人等の代表者又はこれに準ずる地位にある者」というためには、少なくとも、代表取締役、支店長、支社長、常務取締役など、独立性を有する組織の長及び

これに準じる地位にある者に付される肩書を有することを要し、上記以外の肩書（事務長、室長等）が付されている者及びその肩書の記載がない者については、「法人等の代表者又はこれに準ずる地位にある者」とは認められない（福岡高判平成18年10月19日（判例時報1970号50頁））（添付資料略）と解される。

- b. これを本件についてみると、本件従業員の肩書は、「〇〇担当部長」であり、参加人の大阪支社の中の、部の一つである営業総務部の中で、さらに細分化された業務の一つである〇〇にかかる担当部長であり、〇〇部を統括する部長ですらなく、「独立性を有する組織の長及びこれに準じる地位にある者」とはいえず、肩書きそのものから法人等を代表する者であることが推察される地位にある者に当たらないことは明らかである。

このことは、本件確認書において大阪府側として記名押印している担当者が、大阪府における事務に関する補助機関内の上位職階から4番目の職位に過ぎず、行政主体の意思又は判断を決定行政客体に対してこれを表示する権限を持つ者でないことから明らかである。

したがって、本件係争情報は、第一類型に関する情報に該当しない。なお、本件係争情報が第一類型に関する情報に該当しないことは審査請求人も認めており、この点に争いはない。

(ウ) 第二類型に関する情報への該当性

- a. 最高裁判決が「法人等の行為そのものと評価される行為」の一形態として示す「法人等の代表者又はこれに準ずる地位にはない者が、その権限に基づいて当該法人等のために行う契約の締結等の行為」とは、その権限及び行為の性質に着目した判断基準である。

この点、かかる要件は、行為者が法人等を代表するような地位にあることは問題としないため、「その権限に基づいて当該法人等のために行う」「行為」を広く解してしまうと、最高裁判決の趣旨に反して個人のプライバシーを過度に害する結果となる。

すなわち、法人その他の団体の従業員が職務として行う行為は、広い意味の権限を含めると、基本的に何かしらの業務上の権限に基づいて行われるものであるから、かかる権限や行為の範囲に制限を加えなければ、業務命令に反する行為又は自己に権限のない行為を無断で行った場合を除いて、およそ全ての職務上の行為が「その権限に基づいて当該法人等のために行う」「行為」に該当し、かかる行為に関する情報が原則非公開情報とされる「個人に関する情報」から除外され、「公開することにより当該法人等又は当該個人の事業活動に明らかに不利益を与えると認められるもの」という要件を満たさなければ非公開情報に該当しない「法人等に関する情報」（大阪市条例第6条第2号）に分類されてしまう。しかし、これは、公務遂行の直接の担い手ではない民間の法人等の従業員の職務の遂行に関する情報については、個人に関する情報の保護について最大限配慮しなければならないとする要請が、市政に関する情報を広く市民に公開するという要請に優先されることを前提に（前掲調査官解説615頁）、法人等の従業員に関する情報は原則として「個人に関する情報」に該当するとした最高裁判決の趣旨を没却するものである。

したがって、第二類型に該当する「行為」には自ずと制限がかけられるべきであると

ころ、(i) 最高裁判決が、第二類型の一例として、「その権限に基づいて当該法人等のために行う契約の締結」を挙げていること、(ii) 第一類型が認められる範囲の広さ(前記(イ) a.)との整合性を考慮すると、第二類型に該当する行為は、法人等の団体から特別に付与された権限に基づいて対外的に行う法律行為やそれに準ずる行為に限定されるべきである。

b. これを本件についてみると、本件確認書は、参加人の大阪支社長の〇〇部〇〇担当部長である本件従業員が、既に、参加人の大阪支社長と大阪府総務部長との間で締結されていた覚書に関連する事実関係を確認するために作成した単なる確認書であり、参加人が代理・代表して、当事者間の新たな権利義務を定める等の法律行為をおこなったものではない。

審査請求人は、供用期間の記載等から、本件確認書は新たな権利義務を定めるものであると主張するようであるが、①新たな権利義務を定めることを目的とした書面であれば、覚書と同様に、参加人を代表する権限を有する参加人大阪支社長名義でかつ同支社長印を用い、また、大阪府側も総務部長名義で締結されることになるが、本件確認書は、それらよりも下位の職位の者により作成され、参加人に至っては個人印が押印されていること、②本件確認書のタイトルもあくまで「確認書」であること、③実施機関も、「覚書確認書の内容は、新たな権利義務を定めるものではなく、先に締結された覚書のうち、既に両者の間で共通の認識になっている事項を・・・両者が確認する目的で文書化したものであり、いわば、会議録に記名押印したものに過ぎない」と主張しており、本件確認書の作成当事者の所属先のいずれもが、本件確認書を、新たな権利義務を定めることを目的としていないことから、審査請求人の上記主張は明らかに誤りである。

すなわち、本件確認書は、本件従業員が、参加人の一担当者として、特別に付与された権限に基づくことなく(本件確認書に係る案件における法律行為等にかかる決裁権限を付与されていたのは、参加人の大阪支社長(及び同支社長から権限の委譲を受けた〇〇部長)であり、〇〇部〇〇担当部長には、何らの決裁権限も付与されていない。)、一般業務として行った事実行為に過ぎない。

そうすると、本件確認書の作成行為が会社そのものの行為というのは無理があり、さらに、本件係争情報が、個人識別情報の中で最も個人のプライバシーに密接に関係し、その取扱いにおいても最大限個人のプライバシーに配慮することが求められる「氏名」であることも考慮すると、本件係争情報は、法人等に関する情報という非公開事由に評価し尽くされるものとは到底いえず、「個人に関する情報」としてその公開の可否を判断すべきである。したがって、本件係争情報は、第二類型に関する情報にも該当しない

(〇〇に所属する審査員が〇〇にて行った審査行為が、〇〇の行為そのものと評価し得るとはいえないとして当該審査員の氏名を「個人に関する情報」と判断した(仙台高判平成17年10月27日判決(2005WL J P C A10279007)(添付資料略)も参照)。

(エ) 以上のとおり、本件係争情報は、「法人等の行為そのものと評価される行為」である第一類型及び第二類型のいずれにも該当せず、本件係争情報が、氏名という、個人識別情報の中でももっとも配慮を要する情報であり、したがって、個人に関する情報の保護

について最大限配慮しなければならないとする要請がより強く働くことも考慮すると、本件係争情報は、「個人識別情報」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」（条例第9条第1号）に該当する。

ウ 本件処分の時点で既に本条例の目的は果たされていること

本件確認書については、本件処分によって、本件従業員の肩書を含めて、本件係争情報を除く全ての情報を公開する決定がされている。

この点、仮に、「府の保有する情報は公開を原則とし、個人のプライバシーに関する情報は最大限に保護しつつ、行政文書等の公開を求める権利を明らかにし、併せて府が自ら進んで情報の公開を推進することにより、「知る権利」の保障と個人の尊厳の確保に資するとともに、地方自治の健全な発展に寄与する」という条例の趣旨（条例附則）との関係で、参加人の担当者として誰が本件確認書を作成したのかといった情報の開示が重要であったとしても、本件処分によって本件従業員の肩書きが公開されること、本件従業員の氏名が具体的にどのようなものであるかは、本件確認書としての情報の質に全く影響を及ぼすものではない。

したがって、本件処分の時点で、条例の目的は十分すぎるほど達せられているのであり、そのような、本件確認書の情報の質に全く影響を及ぼさない本件従業員の「氏名」まで公開することは、当該担当者のプライバシーを不必要に危険にさらすだけのものであり是認できない。

エ 小括

以上のとおり、本件係争情報は「個人識別情報」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」（条例第9条第1号）に該当し、公開してはならない。

(3) 本件係争情報の開示が参加人の正当な利益を害するものであること

仮に、本件係争情報が「個人識別情報」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」（条例第9条第1号）に該当しないとしても、本件の事実関係の下では、条例第8条第1号の「法人・・・に関する情報」に該当し、これを公開することにより、参加人の正当な利益を害するため、非開示とすべきである。

すなわち、近時、情報開示請求等により開示された文書について、開示請求者が自己のブログやSNS等に投稿する事例が多く、中には誹謗中傷など不適切な言動を伴う例も一定数見受けられる。特に、本件では、本件処分によって情報公開制度の趣旨が既に実現されているにも関わらず、審査請求人が、重ねて、本件確認書の内容に直接関係しない本件従業員の氏名の開示を求めていることからしても、一旦氏名が開示されれば、本件従業員に関する情報が投稿されたり、誹謗中傷などが行われる具体的なおそれがある。

本件係争情報は、プライバシーにかかわる重要なものであり、（特にSNS等で拡散された場合）一度侵害されると瞬く間に被害が拡大し、回復することが事実上不可能という性質を有している。仮に本件係争情報が開示された場合、今後、実施機関との間で書面を作成した場合には、自己の氏名が開示され、その結果プライバシー侵害の危険が及ぶという意識が、参加人の従業員に広まることが想定され、結果として参加人の従業員が業務を

十分に遂行することができなくなるといった萎縮効果が生じる。

このような萎縮効果が参加人の従業員全体に広がれば、参加人の事業活動に重大な影響を与えることは明らかであるから、本件係争情報は、条例第8条第1項第1号に該当し、非公開とされるべきである。

(4) 結論

本件係争情報は、条例第9条第1号の「個人識別情報」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」に該当するため、これを公開してはならず、そうでなくとも、条例第8条第1項第1号の「法人・・・に関する情報」に該当し、これを公開することにより、参加人の正当な利益を害するため、公開すべきでなく、本件処分を公開しないこととした実施機関の本件処分は正当であり、直ちに、本件審査請求を棄却する裁決がされるべきである。

第七 審査会の判断

1 条例の基本的な考え方について

行政文書公開についての条例の基本的な理念は、その前文及び第1条にあるように、府民の行政文書の公開を求める権利を明らかにすることにより「知る権利」を保障し、そのことによって府民の府政参加を推進するとともに府政の公正な運営を確保し、府民の生活の保護及び利便の増進を図るとともに、個人の尊厳を確保し、もって府民の府政への信頼を深め、府民福祉の増進に寄与しようとするものである。

このように「知る権利」を保障するという理念の下にあっても、公開することにより、個人や法人等の正当な権利・利益を害したり、府民全体の福祉の増進を目的とする行政の公正かつ適切な執行を妨げ、府民全体の利益を著しく害したりすることのないよう配慮する必要がある。

このため、条例においては、府の保有する情報は公開を原則としつつ、条例第8条及び第9条に定める適用除外事項の規定を設けたものであり、実施機関は、請求された情報が条例第2条第1項に規定する行政文書に記録されている場合には、条例第8条及び第9条に定める適用除外事項に該当する場合を除いて、その情報が記録された行政文書を公開しなければならない。

2 本件審査の対象について

審査請求書、反論書及び再反論書の内容から、審査請求人の本件決定に対する不服は、本件係争情報を非公開としたことにあると解される。

この部分は本件行政文書に記録されているその余の部分と容易に区分できることから、当審査会はこの点についてのみ調査審議をすることとする。

3 本件決定に係る具体的な判断及びその理由について

本件について、実施機関は条例第9条第1号該当性を主張するところ、審査請求人は、本件係争情報について、法人等の行為そのものと評価される行為に関する情報であるため、

条例第9条第1号の非公開情報に当たらないと主張することから、以下検討することとする。

(1) 条例第9条第1号について

条例は、その前文で、府の保有する情報は公開を原則としつつ、併せて、個人のプライバシーに関する情報は最大限に保護する旨を宣言している。また、条例第5条において、個人のプライバシーに関する情報をみだりに公にすることのないように最大限の配慮をしなければならない旨規定している。

本号は、このような趣旨を受けて、個人のプライバシーに関する情報の公開禁止について定めたものである。

同号は、

- ・個人の思想、宗教、身体的特徴、健康状態、家族構成、職業、学歴、出身、住所、所属団体、財産、所得等に関する情報であって（以下「要件1」という。）
- ・特定の個人が識別され得るもののうち（以下「要件2」という。）、
- ・一般に他人に知られたいと望むことが正当であると認められる（以下「要件3」という。）

情報が記載されている行政文書を公開してはならない旨定めている。

そして、「個人の思想、宗教、身体的特徴、健康状態、家族構成、職業、学歴、出身、住所、所属団体、財産、所得等に関する情報」とは、個人のプライバシーに関する情報を例示したものである。なお、法人等を代表する者又はこれに準ずる地位にある者がその職務として会議に出席する行為等当該法人等の行為そのものと評価される行為に関する情報については、当該法人等に関する情報であり、個人に関する情報には含まれない。

「特定の個人が識別され得る」情報とは、当該情報のみによって直接特定の個人が識別される場合に加えて、他の情報と結びつけることによって間接的に特定の個人が識別され得る場合を含むと解される。

また、「一般に他人に知られたいと望むことが正当であると認められるもの」とは、一般的に社会通念上、他人に知られることを望まないものをいうと解される。

(2) 条例第9条第1号該当性について

ア 要件1 該当性について

本件係争情報は覚書確認書上の担当部長の「氏名」であり、これが個人のプライバシーに関する情報に当たるかを以下検討する。

最高裁判決が判示するとおり、法人その他の団体の従業員が職務として行った行為に関する情報は、職務の遂行に関する情報であっても、当該行為者個人にとっては自己の社会的活動としての側面を有し、個人に関わりのあるものであることは否定できず、原則条例第9条第1号にいう「個人のプライバシーに関する情報」に該当しうる。

もっとも、本条は「事業を営む個人の当該事業に関する情報」を除外し、「法人その他の団体に関する情報又は事業を営む個人の当該事業に関する情報」については条例第8条第1項第1号にて規定している。条例第9条第1号の解釈運用基準において、法人

等を代表する者又はこれに準ずる地位にある者がその職務として会議に出席する行為等当該法人等の行為そのものと評価される行為に関する情報については、当該法人等に関する情報であり、個人に関する情報には含まれない、としている。そして、最高裁判決が、法人その他の従業員が職務として行った行為に関する情報は、職務の遂行に関する情報であっても原則として「個人に関する情報」であるとしていること、また、条例第5条が個人のプライバシーに関する情報に配慮し、プライバシー侵害がないように特に慎重に取り扱うことを求めていることに照らせば、条例第9条第1号の適用を除外される「法人等の行為そのものと評価される行為」を過度に広く解すべきではなく、法人等を代表する者又はこれに準ずる地位にある者以外の場合、その権限に基づく契約の締結等に限定されるべきである。

審査請求人、実施機関及び参加人において、今回覚書確認書を締結した者が「法人等を代表する者又はこれに準ずる地位にある者」に当たらないことについて争いはない。

そうであるならば、覚書確認書を取り交わしたことが契約等、法人等の行為そのものと評価される行為といえるかが問題となる。

この点、新しく権利義務を発生させるものであると解される覚書においては、参加人を代表する権限を有する参加人大阪支社長名で同支社長印を押印し、大阪府側も総務部長名で同部長印を押印して、締結している。一方、本件確認書については、参加人の当該業務の担当部長が、大阪府においては、実施機関が上位職階から四番目の職位にある者としている担当課長が記名している。本件確認書についても新たな権利義務関係を生じさせるような重要な書面であるのならば、覚書と同等の者による記名押印がなされてしかるべきところ、それらよりも下位の職位の者の名により締結され、参加人に至っては個人印が押印されていることが当審査会において確認された。実際、本件確認書の当事者である実施機関及び参加人においては、新たな権利義務を定めるものではなく、覚書について両者の認識を確認するための書面であるとの共通の認識を有している。

このことからすれば、本件確認書を取り交わしたことは契約の締結等とは考えにくく、事実の確認をする文書を取り交わしただけと解され、法人等の行為そのものと評価される行為とはいえない。よって、本件確認書に記載された担当部長の職務として行った行為に関する情報は、条例第9条第1号から除外されるものではない。

ゆえに、除外事由に該当しないことを前提に判断すれば、本件の職名と結びついた「氏名」は職業に関する情報であって、個人のプライバシーに関する情報といえ、要件1に該当する。

イ 要件2 該当性について

「氏名」は特定の個人が識別され得るものであり、要件2に該当する。

ウ 要件3 該当性について

また、勤務先、役職とともに記載される「氏名」については一般的に社会通常上、他人に知られることを望まないものといえ、「一般的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情報」といえる。

よって要件3に該当する。

(3) 以上から、本件係争情報については、条例第9条第1号に該当し、非公開が妥当である。

4 その他の主張について

審査請求人は、その他縷々主張するが、いずれも本件における当審査会の判断を左右するものではない。

5 結論

以上のおりであるから、「第一 審査会の結論」のおり答申するものである。

(主に調査審議を行った委員の氏名)

海道 俊明、近藤 亜矢子、榊原 和穂、高野 恵亮