

諮問第49号

答 申

第1 審査会の結論

千葉市長（以下「実施機関」という。）が異議申立人に対し平成24年6月7日付け千葉市指令総政第2号により行った「千葉市情報公開・個人情報保護審議会公募委員選考に係る小論文」（以下「本件小論文」という。）を不開示とした決定（以下「本件処分」という。）を取り消し、本件処分の際に実施機関が行った意見照会において、開示に同意する意思表示をした応募者5人の論文本文を、開示すべきである。

第2 諮問に至る経過

諮問に至る経過は、次のとおりである。

1 公文書開示請求

異議申立人は、平成24年5月24日付けで、千葉市情報公開条例（平成12年千葉市条例第52号。以下「条例」という。）第6条第1項の規定に基づき、実施機関に対して、本件小論文の開示を求める公文書開示請求書を提出し、実施機関は、同日これを収受した。

2 不開示決定

実施機関は、開示請求に係る公文書を本件小論文と特定した上で、本件処分を行い、条例第7条第2号（個人情報）に該当するとして、本件小論文すべてについて不開示とした。

3 異議申立て

異議申立人は、実施機関が行った本件処分を不服として、平成24年8月10日付けで、実施機関に対し、行政不服審査法（昭和37年法律第160号）第6条の規定に基づき異議申立書を提出し、実施機関は、同月13日にこれを収受した。

4 諮問

実施機関は、条例第19条の規定に基づき、平成24年8月21日付け24千総政第868号により本審査会に諮問した。

第3 異議申立人の主張

異議申立書及び意見書並びに口頭による異議申立人の主張の要旨は、次のとおりである。

1 異議申立ての趣旨

異議申立ての趣旨は、本件処分を取り消し、本件小論文から条例第7条第2号前段に該当する部分を除いたものの開示を求めるというものである。

2 異議申立ての理由

- (1) 実施機関は、本件小論文が思想等を創作的に表現したものであり、著作物に当たるとするが、その内容すべてが「創作的に表現」されたものとは思えず、「著作物」とまではいえない。「創作的に表現」されたと判断した理由を明示して欲しい。

仮に著作物であるとしても、開示に対する当該著作者の明示の不同意がなければ問題はなく、そもそも著作物該当性を判断する必要はない。

- (2) 実施機関は、本件小論文に個人の人格、思想、社会観と密接に関連する内容が記載されているとするが、そのすべてが「個人の人格、思想、社会観と密接に関連する」とまではいえず、「密接」の意味が曖昧である。

また、本件小論文の基本的性格は「政策提案情報」であり、個人の権利利益を侵害するものではない。

- (3) 条例に係る「審査基準」（千葉市行政手続条例第5条第1項によるもの）について釈明して欲しい。

また、条例第7条第2号後段の適用については、立法趣旨に照らせば極めて慎重であるべきであり、本件処分のように濫用されてはならない。

- (4) 応募者は、千葉市情報公開・個人情報保護審議会に応募するほどの意識をもっているのだから、本件小論文が条例に基づき部分開示されるであろうことは、当然予測しているものと推測される。そうでなければ、その事実を示して欲しい。仮にそのような事実が存在していても、それは不開示の根拠とはならない。

- (5) 実施機関は、応募者に対して意見照会を行い、複数の応募者から開示に反対する旨の意見書が提出されたとするが、賛成反対の具体的人数を明らかにして欲しい。

また、2人の公募委員について、開示に賛成ならば、ひとまずその分だけを開示して欲しい。開示に反対ならば、そのような情報公開意識の低い市民を選考した市に問題を感じる。開示に反対であっても、直ちに条例第7条第2号後段該当性を立証できるものではない。

- (6) 実施機関は、理由説明書において平成15年5月28日の東京高裁判決を引用するが、同判決は情報公開制度についての基本的理解に欠け、判断基準とすることは到底できない。むしろ原審の方を参考にすべきである。

- (7) 応募作文の開示（個人識別情報を除く部分開示）の是非については、実務上すでに少なくない自治体で開示されているので問題はない。問題は、千葉市のように応募段階での事前告知がない場合、どのような手続きを経て開示するかであるが、今後応募段階での事前告知手続きを導入し、開示するようにすればよいのではないか。

第4 実施機関の説明

異議申立てに対する実施機関の理由説明書及び口頭による説明の要旨は、次のとおりである。

1 本件小論文について

本件小論文は、平成22年1月から3月までに行われた千葉市情報公開・個人情報保護審議会の公募委員選考手続において、応募者から提出された「小論文」である。

同審議会の委員の選考手続は、千葉市情報公開・個人情報保護審議会公募委員選考要領に定められているが、この選考要領において、提出された小論文は応募者に返却しないものとされ、事後に公開される可能性については特に明示されていない。また広報紙に掲載された募集記事においても、事後に公開される可能性は特に記載されていない。さらに述べれば、実施機関においてこのような小論文の類を公表した例はない。

2 本件小論文を不開示とした理由について

- (1) 実施機関は、本件小論文のうち、応募者の郵便番号、住所、氏名、電話番号、生年月日、性別及び職業については条例第7条第2号前段に該当し、800字程度の論文本文については同号後段に該当するとして不開示決定を行った。

- (2) 条例第7条第2号後段の「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」に論文本文が該当するとした理由は、その内容に特定の応募者を識別できる情報は含まれていないが、開示すれば、本件小論文を対社会に開示すべきか否かについて自ら決すべき利益（以下「人格権に由来する利益」という。）や、著作権法が保障する「著作物の公表権」を害するおそれがあると判断したためである。

ア 「人格権に由来する利益」を害するおそれについて

本件小論文は、応募者の経験などを背景として、社会的な関心に基づく意見、信条、理念等を記述したものであるが、裁判例では、「それらの意見等は、各人の人格、思想、社会観等と密接に結びついたものであることが明らかであるから、それらの意見等を対社会に開示すべきか否か、また、それを社会のどの範囲に開示すべきかについては、元来各応募者が自ら決すべき利益（一種の人格権に由来する利益）を有していると認めるのが相当」（東京

高裁平成14(行コ)265、平成15年5月28日判決参照)とする。

これに加え、本件では、応募者が作成段階では本件小論文が事後に公開されることが全く予測し得ない状況であるから、たとえ特定の個人が識別されないとしても人格権に由来する利益を害するおそれがあることは明白である。

さらに、実施機関は本件処分を行うに当たり応募者全員に意見照会を実施しており、これに対して、複数の応募者から開示に反対する旨の意見書が提出されている。こうした意見を参考に、前記のことを検討した結果、論文本文を開示した場合、人格権に由来する利益を害するおそれがあるとして、条例第7条第2号後段に該当すると判断したものである。

イ 「著作物の公表権」を害するおそれについて

著作権法(昭和45年法律第48号)は「著作物」について「思想又は感情を創作的に表現したものであって、文芸、学術、美術又は音楽の範囲に属するものをいう」と定義し(同法第2条第1項第1号)、「論文」を「著作物」として例示している(同法第10条第1項第1号)。

この点、本件小論文が、情報公開制度及び個人情報保護制度の運用等についての意見、理念等が記載されたものであることを考えると、思想等を創作的に表現したものとして「著作物」に当たることは明らかである。

そして、著作権法は未公表の著作物が地方公共団体に提供された場合、開示する旨の決定の時までに著作者が別段の意思表示をした場合を除き、実施機関が情報公開条例により提供又は提示(公表)することについて同意したものとみなす旨を規定している(同法第18条第3項第3号)。

これらの規定の適用の可否について、当時の募集状況及び意見照会により提出された開示に反対する旨の意見書を参考に検討した結果、論文本文を開示した場合、著作権法が保障する公表権を害するおそれがあるとして、条例第7条第2号後段に該当すると判断したものである。

第5 審査会の判断

審査会は、本件小論文並びに異議申立人の主張及び実施機関の説明を検討した結果、以下のように判断する。

1 千葉市情報公開・個人情報保護審議会について

千葉市情報公開・個人情報保護審議会は、同審議会設置条例に基づき設置されたものであり、同条例第2条第1号に「情報公開及び個人情報の保護に関する重要事項について、市長の諮問に応じて調査審議し、又は市長に意見を述べること。」、同条第2号に「千葉市個人情報保護条例(平成17年千葉市条例第5号)の規定によりその権限に属させられた事項を処理すること。」と所掌事務が規定されている。また、その組織は、第3条において「委員10人以内で組織する。」

と定めている。委員については、第4条において、「学識経験を有する者その他市長が適当と認める者」とされている。

公募委員は、「その他市長が適当と認める者」として、2人が選考されており、その選考手続は、平成21年4月から「千葉市附属機関の委員の公募に関する要綱」が施行されたことに伴い、平成22年度の委員改選時において、実施されたものである。

2 本件小論文及び不開示情報について

(1) 本件小論文について

本件小論文は、異議申立人の開示請求に対し、実施機関が特定した「平成22年に行われた千葉市情報公開・個人情報保護審議会の公募委員選考に応募した応募者7人の小論文」である。

(2) 本件小論文における不開示情報について

実施機関は、本件小論文に記載されたすべての情報を不開示情報としているが、その内容は次のとおりである。

ア 応募者の郵便番号、住所、氏名（ふりがな）、電話番号、生年月日、性別及び職業

イ 応募者の論文本文

上記不開示情報のうちイについて、実施機関は、本件処分を行うに際し、条例第15条に基づく意見照会を応募者7人に実施しており、その結果、2人が開示に反対する旨、5人は開示に同意する旨の意思表示をしている。

これらの意思表示などを参考に、実施機関は、応募者7人全員の論文本文について、条例第7条第2号本文後段の「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」に該当すると主張しているのに対し、異議申立人は、これに該当しない旨を主張している。

そこで、以下、論文本文について、条例第7条第2号本文後段の該当性を検討する。

3 条例第7条第2号（個人情報）について

(1) 本号の趣旨及び解釈について

本号本文は、個人のプライバシーを最大限に保護するため、明らかに個人のプライバシーに関する情報と判別できる場合に限らず、個人に関する情報であって、特定の個人を識別することができるものや、個人識別性がなくても、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ものは、不開示とすることを原則としたものである。

そして、「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」とは、特定の個人を識別することができる情報が記録されていないため個人識別性のない情報ではあるが、

個人の人格と密接に関連する内容が記録されていること、個人の未公表の著作物であること等の理由により、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をいうと解されている（「情報公開事務の手引」参照）。

(2) 論文本文の同号本文後段該当性について

まず、「特定の個人を識別することはできない」ものに該当するかであるが、応募者7人のうち、2人の論文本文には、本人の経歴等を記載した部分が含まれていたものの、当該部分から、特定の個人が識別できるものとまではいえず、また、その他の記載内容についても、特定の個人が識別できるものは特に見当たらないことから、これに該当すると認められる。

次に、「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」に該当するかであるが、実施機関は、「人格権に由来する利益」及び「著作物の公表権」を害するおそれを主張しているため、分けて検討する。

ア 「人格権に由来する利益」を害するおそれについて

第4 実施機関の説明2(2)に記載された裁判例が示すとおり、本件小論文が、社会的な関心に基づく意見、信条、理念等を記述したものである場合、各応募者が当該利益を有することについては、本審査会も異論のないところである。

そして、本件小論文は、「情報公開と個人情報保護についての考え」というテーマの下に、各応募者の社会的な関心に基づく意見等を記述したものと見えるから、各応募者は、当該利益を有していると認めるのが相当である。

もっとも、当該利益は、応募者本人が本件小論文の開示及びその範囲について、自ら決定すべきことを内容とするものであるから、開示について応募者の意思に反しない限り、当該利益を害するおそれはないものと解すべきである。

本件の場合、本件処分を行う際に実施した意見照会によって、応募者の意思は明確となっている以上、反対の意思表示をしている2人は別として、同意の意思表示をしている5人分の論文本文を開示したとしても、それらの者の利益を害するおそれは認められないというべきである。

この点、実施機関は、開示に関する事前告知がなされていないことや、過去に実施機関において公募論文を開示した事例がないといった募集時の状況、さらには、開示に反対する2人の意見を考慮し、応募者7人全員について利益侵害のおそれを主張しているが、それらの事情を応募者の意思が明確な場合にまで考慮に入れることは、合理的でないといわざるを得ない。

したがって、開示に同意する5人の応募者について利益侵害のおそれを認める実施機関の主張は、採用できない。

イ 「著作物の公表権」を害するおそれについて

実施機関は、本件小論文が著作権法上の「著作物」に該当するため、これを開示すれば著作者の公表権を害するおそれがあると主張する。

これに対し、異議申立人は、そもそも、本件小論文の内容すべてが「著作物」とまではいえないし、「著作物」といえる場合であっても、開示について応募者の明示の不同意がなければ問題ない旨、主張している。

前述のとおり、本件小論文には、応募者の「社会的な関心に基づく意見等」が記述されており、これが応募者独自の考えを示したものであることは容易に窺えることから、著作権法が規定する「著作物」の定義すなわち「思想又は感情を創作的に表現したものであって、文芸、学術、美術又は音楽の範囲に属するもの」に当たるといえる。

したがって、本件小論文は「著作物」に該当すると認められる。

そして、本件小論文は、公募委員選考に応募するために作成されたものであって、未だ公表されていないものと推認されることから、各応募者は、著作権法が保障する著作者人格権としての公表権を有すると認められる。

もっとも、著作権法は、公表権を保障する一方で、未公表の著作物が地方公共団体に提供された場合、開示する旨の決定の時までに著作者が別段の意思表示をした場合を除き、実施機関が情報公開条例により提供又は提示（公表）することについて同意したものとみなす旨を規定していることから（同法第18条第3項第3号）、著作者が開示に反対する意思表示をしない限り、著作物を公開しても公表権を侵害するおそれはないものと解すべきである。

これを本件についてみると、本件処分の前に実施した意見照会において、開示に反対の意思表示をした2人については、公表権の侵害が問題となりうるが、その他の5人については、開示に同意する意思表示をしているのであって、別段の意思表示をしたものとは認められない以上、公表権が害されるおそれは認められないものというべきである。

この点、実施機関は、開示に反対する2人の意見を参考にして、同意の意思表示をしている5人についても公表権侵害のおそれを主張しているが、実施機関の解釈は、公表権と情報公開の調整を図り情報公開の安定性を確保しようとする上記規定の趣旨に反するものといわざるを得ない。

したがって、同意の意思表示をしている5人についてまで、公表権侵害のおそれを認める実施機関の主張は、採用できない。

ウ 以上のことから、同意の意思表示をしている5人の論文本文については、「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があるもの」に該当しないものと解するのが相当である。

したがって、これを不開示とした実施機関の判断は妥当でなく、開示すべ

きである。

4 異議申立人のその余の主張については、本件処分の妥当性の判断に直接関係するものでなく、また、以上の本審査会の判断に影響を及ぼすものではないので、言及しない。

なお、本件は、情報公開・個人情報保護審議会の公募委員選考に関する事案であるが、千葉市において、公募委員等の選考事務は他にも存在し、それぞれ事情が異なると考えられる。

したがって、今後、公募論文の開示の是非については、それぞれの公募事務の性質及び目的、公募論文の内容、応募者の意思、将来の公募事務に与える影響などを総合的に勘案した上で、判断するよう検討されたい。

以上により、冒頭の「第1 審査会の結論」のとおり判断する。

<参考>

答申に至る経過

年 月 日	内 容
平成24年 8月21日	諮問書の受理
平成24年 9月25日	実施機関から理由説明書を受理
平成24年10月22日	異議申立人から意見書を受理
平成24年10月22日	実施機関理由説明及び審議（第126回審査会）
平成24年12月 3日	異議申立人意見陳述及び審議（第127回審査会）
平成25年 1月22日	審議（第128回審査会）
平成25年 2月25日	審議（第129回審査会）
平成25年 3月19日	審議（第130回審査会）
平成25年 4月25日	審議（第131回審査会）