

報 道 資 料

平成27年1月16日
総務部 総務課
県政情報係 新谷、松石
直通 0742-27-8348
庁内内線 2388、2344

奈良県情報公開審査会の第159号答申について

行政文書の一部開示決定に対する異議申立てについての諮問第206号事案に関して、下記のとおり、奈良県情報公開審査会から奈良県知事に対して答申されましたのでお知らせします。

記

1 答申の概要

- ◎ 答 申 日：平成27年 1月14日
- ◎ 実 施 機 関：県土マネジメント部 まちづくり推進局 建築課
- ◎ 対象行政文書：平成〇〇年〇〇月〇〇日付け「建築物事故情報報告（第1報）（平成〇〇年〇〇月〇〇日 〇〇時〇〇分現在）」
- ◎ 諮問に係る処分と理由
 - 決 定：一部開示決定
 - 不開示部分：ア 個人のメールアドレス
イ 個人（公務員を除く。）の氏名
ウ 〇〇月〇〇日午前、〇〇市〇〇の駐車場の4階から乗用車が厚さ約20センチのモルタル製の壁を突き破ってバスロータリーの路上に転落した事件について、建築物の所有者ないし管理者に報告を求めた文書（決裁文書等を含む。）
 - 不開示理由：ア 上記不開示部分のア及びイ
条例第7条第2号
個人に関する情報であって、特定の個人が識別されるため
イ 上記不開示部分のウ
建築物の所有者又は管理者に報告を求めておらず、当該文書を作成していないため
- ◎ 審査会の結論：実施機関は、不開示とした情報のうち、個人（公務員を除く。）の氏名を開示すべきである。
- ◎ 判断理由：

1 本件開示請求に対応する行政文書について

建築物等に係る事故が発生したときは、実施機関は、平成17年3月31日付け国住防第3278号「建築物等に係る事故防止のための対応及び連携体制の整備について（通知）」（以下「国土交通省通知」という。）に基づき、事故情報を確認し、国土交通省へ報告を行うこととされている。

本件開示請求は、平成〇〇年〇〇月〇〇日（〇）に発生した、乗用車が建築物の4階から路上に転落した事故（以下「本件事故」という。）について、実施機関が国土交通省通知に基づき作成又は取得した文書の開示を求めるものである。

本件開示請求のうち、「建築物の所有者ないし管理者に報告を求めた文書」に係る部分（以下「請求1」という。）は、実施機関が、本件事故に係る駐車場の所有者又は管理者（以下「本件所有者等」という。）に対し、本件事故について報告を依頼する旨の文書（以下「本件依頼文書」という。）及び本件依頼文書に基づき本件所有者等が実施機関に提出した文書（以下「本件報告文書」という。）の開示を求めるものと解される。

本件開示請求のうち、「国に報告した内容が分かる文書」に係る部分（以下「請求2」という。）は、本件事故について、実施機関が国土交通省に報告した文書の開示を求めるものと解される。

2 本件決定の妥当性について

実施機関は、請求1に対応する行政文書については、作成又は取得していないため不存在であり、また、本件開示文書のうち、個人のメールアドレス及び個人（公務員を除く。）の氏名については、奈良県情報公開条例（平成13年3月奈良県条例第38号。以下「条例」という。）第7条第2号又は第6号に該当すると主張しているため、以下検討する。

また、異議申立人は、口頭意見陳述において本件開示文書以外にも請求2に対応する行政文書が存在すると主張している。当該主張については、異議申立書及び意見書において明文をもって示されていないが、異議申立書及び意見書の記述を広義に解釈し、本件異議申立てが当該行政文書についても開示を求める趣旨であるものとして扱うこととし、併せて検討する。

(1) 請求1に対応する行政文書の不存在について

実施機関は、請求1に対応する行政文書を作成又は取得していないため不存在であると主張している。

実施機関は、本件事故については、職員が現地に赴き、本件所有者等に対し事故の状況等について聴き取ったが、文書による報告を求めていないため、本件依頼文書及び本件報告文書を作成又は取得していないと説明している。

文書により報告を求める必要がなかったのかという点について、当審査会が実施機関に説明を求めたところ、事故の原因が専ら建築物等に起因したものである場合は文書による報告を求めるが、それ以外の場合には聴き取りによる報告のみとする等、状況によって扱いが異なり、過去に発生した事故についても、聴き取りのみの例と、聴き取りと併せて文書による報告を求めた例とがあり、状況に応じて適切な方法を選択をしているとのことであった。また、本件事故については、現地での聴き取りの結果、乗用車の運転者の操作ミスに起因するものであることが判明したため、文書による報告を求める必要はないと判断したとのことであった。

当審査会が国土交通省通知を見分したところ、その趣旨は、建築物等に係る事故が発生した場合、特定行政庁が、事故情報の確認を行い、その概要を国土交通省に報告する等により、全国的に類似事故の再発防止を図ることであると考えられる。

また、国土交通省通知は、事故の情報を把握するための方法として、聴き取りによるべきか、文書による報告を求めるべきかについて、特に言及していない。

これらのことから、事故の原因が建築物等に起因したものであるかどうかによって扱いが異なることは、事務処理上特段合理性を欠くものではないと考えられる。

これに対し、異議申立人は、建築時には適法に建てられた建築物であっても、法令の改正等により、新たな規定に対して不適合が生じている場合がある等の状況を考慮すると、文書による報告を求めて然るべきであると主張している。しかしながら、当審査会は、開示決定等の妥当性を判断するものであり、実施機関の本件事故への対応が適切であったかどうかを判断するものではなく、前述の異議申立人の主張を考慮しても、なお、実施機関が本件所有者等に対して文書により報告を求めた事実があると推測させる特段の事情は認められず、本件依頼文書及び本件報告文書を作成又は取得していないとする実施機関の説明に特段不自然、不合理な点は認められない。

また、異議申立人は、実施機関が聴き取りにより報告を求めたのであれば、その記録が存在するはずであると主張している。この点について実施機関は、職員が現地へ行き本件所有者等から事故の状況等を聴き取り、その内容を書き留めた文書（以下「本件聴き取り文書」という。）は、当該職員の個人的な備忘録として作成されたものであるため行政文書には該当せず、また、これに基づいて国土交通省への報告文書を作成した後に廃棄した、と説明している。

聴き取った内容を現地へ書き留めた場合、当該職員が帰庁して復命書等の文書を作成することにより所属長に報告し、その後国土交通省への報告文書を作成する、という手順により事務処理が行われることが想定される。しかしながら、事故の状況等の聴き取りは、国土交通省への報告を念頭に置いたものであることを考慮すると、復命書等の文書の作成を省略して、聴き取った内容を記載した備忘録に基づいて国土交通省への報告文書を作成し、その決裁をもって所属長への報告を兼ねるという扱いがなされ、不要となった備忘録を廃棄したとしても、事務処理上特段合理性を欠くものではないと考えられる。

ところで、条例により開示を求めることができるのは、第2条第2項に規定する行政文書である。行政文書とは、同項によると、職員が職務上作成し、又は取得した文書等であって、当該実施機関の職員が組織的に用いるものとして、当該実施機関が保有しているものであるとされている。

本件聴き取り文書については、作成された状況を勘案すると、実施機関の職員が個人的な備忘録として作成した文書であって、必ずしも組織的に用いるものとは認められない。したがって、条例第2条第2項に規定する行政文書に該当しないとする実施機関の判断は妥当であると認められる。

以上のことから、請求1に対応する行政文書は存在しないとする実施機関の説明は是認できると判断する。

(2) 本件開示文書の不開示部分について

実施機関は、本件開示文書のうち、個人のメールアドレス及び個人（公務員を除く。）の氏名が条例第7条第2号又は第6号に該当すると主張している。

ア 条例第7条第2号及び第6号について

条例第7条第2号本文は、「個人に関する情報であって、当該情報に含まれる氏名、生年月日その他の記述等により特定の個人を識別することができるものを原則として不開示情報とする旨規定している。すなわち、本号にいう「個人に関する情報」とは、氏名、住所のほか、思想、信条、職業、収入、資産、家族関係等個人に関する一切の情報をいうものである。

同号ただし書は、同号本文に該当する情報であっても、「ア 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」、「イ 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」、「ウ 当該個人が公務員等である場合において、当該情報と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」のいずれかに該当する情報については、同号の不開示情報から除外することとしている。

条例第7条第6号は、「県の機関又は国、独立行政法人等、他の地方公共団体若しくは地方独立行政法人が行う事務又は事業に関する情報であって」（前段）、「公にすることにより、次に掲げるおそれその他当該事務又は事業の性質上、当該事務又は事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるもの」（後段）を不開示情報とする旨規定している。

イ 不開示情報該当性について

(ア) 個人のメールアドレス

「個人のメールアドレス」は、本件開示文書の作成に係る担当者のメールアドレスである。

実施機関は、当該メールアドレスが条例第7条第2号及び第6号に該当すると主張している。

i 条例第7条第2号該当性について

当該担当者は実施機関の職員であり、当該メールアドレスは、実施機関において各職員に対しその職務遂行のために付与されたものである。

当審査会が本件開示文書を見分したところ、当該メールアドレスには、職員の氏名を識別することができる文字列が含まれていることが認められる。したがって、当該メールアドレスに含まれる一部の文字列は、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情報であり、条例第7条第2号本文に掲げる情報に該当する。

次に、同号ただし書該当性について検討する。

同号ただし書アについて、実施機関は、職員の氏名については奈良県職員録に掲載され一般に頒布されているが、職員のメールアドレスについては奈良県職員録に掲載されておらず、同号ただし書アに規定する「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」に該当しないと説明している。しかしながら、当該メールアドレスに含まれる一部の文字列によって識別される実施機関の職員の氏名は、奈良県職員録に掲載される等により公にされているのであるから、同号ただし書アに該当すると判断する。

以上のことから、条例第7条第2号に該当しないと判断する。

ii 条例第7条第6号該当性について

実施機関は、本件決定において、開示しない理由に条例第7条第6号該当性を挙げていなかったが、実施機関は、理由説明書において同号該当性に係る主張を追加した。

当該メールアドレスは、実施機関において各職員に対しその職務遂行のために付与されたものである。したがって、当該メールアドレスは、実施機関の事務又は事業に関する情報であるため、条例第7条第6号前段に掲げる情報に該当する。

当該メールアドレスが公にされた場合、当該メールアドレスが実施機関の各職員に付与されたものであることから、職員個人に対する嫌がらせ、不当な干渉等がなされる、あるいは、不特定多数の者から本来の業務目的以外のメールが大量又は無差別に送信される等の事態が想定され、当該職員の事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあることは否定できない。したがって、当該メールアドレスは、条例第7条第6号後段に掲げる情報に該当する。

iii まとめ

以上のことから、個人のメールアドレスは、条例第7条第2号に該当しないが、同条第6号に該当するため、実施機関が開示としないことは妥当である。

(イ) 個人（公務員を除く。）の氏名

「個人（公務員を除く。）の氏名」は、本件開示文書のうち、本件事故が発生した場所を示す位置図に記載された個人の住宅に係る氏名である。

実施機関は、当該氏名が条例第7条第2号に該当すると主張している。

当該氏名は、個人を識別できる情報であることから同号本文に該当することは明らかである。

そこで、同号ただし書の該当性について以下検討する。

実施機関の説明によると、当該位置図は市販の住宅地図の写しに本件事故が発生した場所を示したものであるとのことである。

市販の住宅地図は、出版社が現地で表札、郵便受け等を確認し氏名を掲載しているものであり、掲載に当たり本人から事前に同意を得ているとは限らない。しかし、個人情報の保護に関する法律（平成15年法律第57号。以下「個人情報保護法」という。）は、第23条第2項において、個人情報の本人の求めに応じて第三者への提供を停止することとしている場合であって、あらかじめその旨を本人が容易に知り得る状態に置いているときは、あらかじめ同意を得ないで当該個人情報を第三者に提供することができる旨を規定しており、住宅地図の出版社は、個人情報の本人から掲載の停止を求められた場合には次のデータ更新に基づき制作される商品から当該個人情報を削除することを当該出版社のホームページに掲載している。すなわち、住宅地図は、オプトアウトの仕組みの下で市販することが認められているものである。

同号ただし書アは、「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」を開示することとしている。慣行として公にされている情報とは、現に公衆の知り得る状態に置かれており、かつ、それが社会通念上慣行と言えるものであることをいう。

住宅地図は、一般に市販されていることから、当該氏名は現に公衆の知り得る状態に置かれていることは明らかであるが、住宅地図を市販することが個人情報保護法第23条第2項に基づくオプトアウトの仕組みの下で認められているという事情を考慮した上で、当該氏名が社会通念上慣行として公にされている情報と言えるかが問題となる。

この点について実施機関は、住宅地図の市販はオプトアウトの仕組みの下で認められているものであるため、当該氏名は慣行として公にされている情報に該当するものとは言えず、また、ストーカー、いわゆるドメスティック・バイオレンスの被害を受けるおそれがある等の事情により自己の住所を知られたくないと考える個人が、既に出版社に対して掲載の停止の申出をしている等の可能性があることから、不開示とすべきであると主張している。

住宅地図は、出版社が現地で表札、郵便受け等を確認し氏名を掲載しているものであるが、表札、郵便受け等は、住宅に居住する者が、当該住宅を訪問する者に対して居住者の氏名を表示するものであって、必ずしも広く一般に公にすることを目的としているとは認められないことから、表札、郵便受け等に氏名を掲げていることをもって、当該氏名が慣行として公にされている情報であるとも言えない。

ところで、条例第7条第2号において個人に関する情報を不開示とする目的は、個人の正当な権

利利益の保護であり、その中核部分はプライバシーである。しかし、プライバシーの概念が必ずしも明確ではなく、個人の価値観により、その範囲につき見解が分かれることが少なくない。そこで、制度の安定的運用を図るため、個人識別情報を原則不開示とした上で、個人の権利利益を侵害せず不開示にする必要のないもの、及び開示しないことの利益より開示することの公益が優越するため開示すべきものを同号ただし書で例外的開示事項として列挙していると解される。

この点を踏まえて、オプトアウトの仕組みの下で公にされている当該氏名が、慣行として公にされている情報に該当するか否かを検討する。

住宅地図は、個人情報保護法第23条第2項に基づくオプトアウト制度の下で版を重ねて市販され、社会経済活動において現に広く利用されているという実態があることから、当該氏名は条例第7条第2号ただし書アに該当する。

以上のことから、当該氏名は、条例第7条第2号に該当しないため、開示すべきである。

(3) 本件開示文書以外の請求2に対応する行政文書の不存在について

異議申立人は、口頭意見陳述において、本件開示文書による報告以外にも実施機関から国土交通省に対し本件事故に関する報告がなされて然るべきであると主張している。これに対し、実施機関は本件開示文書による報告以外には国土交通省への報告は行っていないと説明している。

理由説明書等により確認された本件事故後の経過によると、本件事故は平成〇〇年〇〇月〇〇日(〇)に発生し、実施機関は同月〇〇日(〇)に新聞記事により本件事故の発生を把握している。そこで、実施機関は、本件事故の発生を把握した翌日(同月〇〇日)に現地調査を行い、その翌日(同月〇〇日)に本件開示文書を国土交通省建築指導課宛てに発出している。また、その後(同月〇〇日)実施機関は、本件所有者等に対し事故の再発防止に努めることを指導する文書を発出している。

上記のとおり、実施機関が本件事故の発生を把握したのは事故が発生してから3日が経過しているのであるが、国土交通省通知は、特定行政庁が職権により事故の発生を把握することまで求めているものではない。また、実施機関が国土交通省への報告を行ったのは一度であるが、同通知は、国土交通省への報告を複数回行うことを義務付けるものであるとは解されない。

これらのことから、本件開示文書以外の請求2に対応する行政文書を作成又は取得していないとする実施機関の説明に、特段不自然、不合理な点はなく、当該文書が存在すると推測させる特段の事情もない。

したがって、当該文書は存在しないとする実施機関の説明は是認できると判断する。

2 事案の経緯

① 開示請求	平成25年	7月10日		
② 決定	平成25年	7月18日	付けで一部開示決定	
③ 異議申立て	平成25年	9月17日		
④ 諮問	平成25年	10月3日		
⑤ 経過	平成26年	7月9日	第175回審査会	審議
	平成26年	8月8日	第176回審査会	審議
	平成26年	9月16日	第177回審査会	審議
	平成26年	11月6日	第178回審査会	審議
	平成26年	12月18日	第179回審査会	審議