

答 申

第1 審査会の結論

実施機関の決定は妥当である。

第2 諮問事案の概要

1 行政文書の開示請求

審査請求人は、平成30年1月28日、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6条第1項の規定に基づき、奈良県知事（以下「実施機関」という。）に対し、「図書情報館における希望図書の申込から購入可否決定（未決を含む）までに係る文書（起案を含む。平成29年8月申込分）」の開示請求（以下「本件開示請求」という。）を行った。

2 実施機関の決定

- (1) 平成30年2月28日、実施機関は、本件開示請求に対応する行政文書として、ア開示する行政文書（以下「本件行政文書」という。）のとおりに特定した上で、イ開示しない部分を除いて開示する旨の行政文書一部開示決定（以下「当初決定」という。）を行い、ウ開示しない理由を付して、審査請求人に通知した。

ア 開示する行政文書

- (ア) 平成29年8月9日付け起案「希望図書の購入について（伺い）」
- (イ) 平成29年8月9日付け起案「希望図書（県内図書館等）の購入について（伺い）」
- (ウ) 平成29年8月15日付け起案「希望図書の購入について（伺い）」
- (エ) 平成29年8月15日付け起案「希望図書（県内図書館等）の購入について（伺い）」
- (オ) 平成29年8月24日付け起案「希望図書の購入について（伺い）」
- (カ) 平成29年9月2日付け起案「希望図書の購入について（伺い）」
- (キ) 平成29年9月6日付け起案「希望図書の購入について（伺い）」

イ 開示しない部分

- (ア) 個人（公務員（日々雇用職員を除く。）及び著者を除く。）の氏名及びふりがな
- (イ) 個人の電話番号、携帯電話番号及び個人カードの利用者ID

ウ 開示しない理由

条例第7条第2号に該当
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ため

- (2) 平成30年6月1日、実施機関は、当初決定における「イ 開示しない部分」の
(ア) 「個人（公務員（日々雇用職員を除く。）及び著者を除く。）の氏名及びふ

りがな」を「個人（公務員（日々雇用職員及び非常勤嘱託職員を除く。）及び著者を除く。）の氏名及びふりがな」に改める旨の変更決定（以下「本件変更決定」という。）を行い、審査請求人に通知した。

3 審査請求

審査請求人は、平成30年5月27日、当初決定を不服として、行政不服審査法（平成26年法律第68号）第2条の規定に基づき、実施機関に対し、不開示の公務員の氏名及びふりがなを開示せよとの裁決を求める旨の審査請求を行った。

なお、その他の不開示部分は、審査請求の対象となっていない。

4 諮問

平成30年8月21日、実施機関は、条例第19条の規定に基づき、奈良県情報公開審査会（以下「当審査会」という。）に対して、当該審査請求に係る諮問を行った。

第3 審査請求人の主張要旨

1 審査請求の趣旨

不開示の公務員の氏名及びふりがなを開示せよとの裁決を求める。

2 審査請求の理由

審査請求人が、審査請求書及び意見書において主張している審査請求の理由は、おおむね次のとおりである。

(1) 審査請求書

不開示情報でないため

(2) 意見書

平成30年5月27日本件に係る審査請求書を提出し、乾図書・公文書課長の求めに応じ、概略以下のように説明した。

平成30年2月28日付け函情第255号の開示決定（以後「決定」という。）において、日々雇用職員を除く公務員の氏名等は開示のところ、平成29年度No.117の希望図書申込書の受付担当者の氏名は不開示となっているが、同一申込書を個人情報開示請求すると、受付担当者は片山と開示された。しかし、片山は日々雇用職員ではないため「決定」の開示しない部分と整合しない。

この説明に対し乾課長は特に言及しなかったが、6月3日中尾総務企画課長（情報公開主任）より、平成30年6月1日付け函情第42号開示変更決定通知書（以後「後の決定」という。）を受け取った。審査請求人は、「決定」がまちがいなら更正になるのではないかと指摘したが、中尾課長は変更とした。

更正と変更の違いについては、不動産登記法がわかりやすく説明しているので、幾代通、不動産登記法より引用する。変更登記は、「実体関係に対応した登記はすでに存在するが、実体関係について後発的な変化を生じたために、登記と実体関係の間に後発的な不一致をきたした場合に、これを一致せしめるように既存登記の一部を変更する目的でなされる登記をいう」。更正登記は、「既存の登記につき、その当初の登記手続において「錯誤又は遺漏」があったために、登記と実体関係の間

に原始的な不一致がある場合に、この不一致を解消せしむべく既存登記の内容の一部を訂正補充する目的をもってなされる登記をいう」。

「決定」に基づき開示の実施が行われ、この「決定」に対して既に審査請求がなされているから、審査請求の手續の中で、「決定」が取り消され、後の決定に基づき開示の実施が行われたのであれば格別、後発的な事情で変更した「後の決定」は、本審査請求に影響しないと考えられる。したがって、かがみ部分に記したとおり、この意見書においては「決定」に対して意見を述べる。

既述したように、「決定」では、日々雇用職員以外の職員の氏名等は開示のところ、これと異なる事実（日々雇用職員以外の者も不開示になっている）が判明したから、審査請求に基づき「決定」を取り消し、新たな決定に基づき開示の実施を行うべきである。後の決定は変更理由を示しておらず、審査請求が始まった後に、実施機関が恣意的に決定を事後変更し事足りりとするのは妥当でないとする。

「決定」と開示の実施の不開示部分が整合しないことから、審査請求人には、実施機関の不開示部分の特定が妥当か判断できないので、そもそも希望図書受付担当者に不開示の者がいるか検討する。

新規採用日々雇用職員研修資料の一部であるカウンター業務対応マニュアル（2016／修正）の（9）希望図書の受付では、「レファレンスカウンターで職員が対応する」と記載されている。レファレンスカウンターに日々雇用職員はつかない運用であること及び新規採用日々雇用職員研修資料で使われている「職員」は日々雇用職員を除く職員と解されていることから、希望図書受付担当者は日々雇用職員以外の職員と考えられる。日々雇用職員以外の職員とは、具体的には正規職員、常勤及び非常勤の嘱託職員である。

県職員の氏名は個人識別情報であるから、奈良県情報公開条例（以後「条例」という。）第7条第2号ただし書の問題に帰着する。奈良県では、条例の解釈について、奈良県情報公開条例の解釈運用基準（以下「基準」という。）を制定している。

ただし書アでは、「個人識別情報であっても、一般に公にされている情報については、あえて不開示として保護する必要性に乏しいと考えられることから、ただし書により、本号の不開示情報から除くこととしたものである。」そして「「慣行として」は公にすることが慣行として行われることを意味し、「「公にされ」とは、当該情報が、現に公衆が知り得る状態に置かれていれば足りる（「基準」26頁）。

つまり、個人識別情報であっても、一般に公にされている情報は、開示によりプライバシー等を侵害するおそれはないので開示の対象となる。これを大阪市の「情報公開推進のための指針」では、「個人に関する情報であっても、不特定多数の者に広く知られる状態に置かれている場合には公開する」と端的にまとめられている。

平成19年度（行情）答申第65号では、ホームページや刊行物に現に登載されている場合には、公表慣行が認められており、名古屋高裁判決・平成17年（行コ）58号においては、公共図書館に保管されている新聞記事は、条例若しくは慣行により、公共図書館において原則誰でも閲覧できる状態にあると認められるから、記事中の氏名についても、新聞記事を閲覧することにより誰でも知り得る状態におかれていることになるから、公開すべき情報に当たると判示している。

正規職員及び常勤嘱託職員は職員録に氏名が掲載されているところ、非常勤嘱託職員の氏名は掲載されていない。しかし、図書情報館の非常勤嘱託職員の氏名は、十周年記念誌に掲載された後も、月刊大和路ならら、メールマガジン、奈良新聞、報道資料、奈良県立図書情報館芸亭など、さまざまなメディアで公表慣行が認めら

れる。これら展示や書評などの執筆は、正規職員及び常勤嘱託職員と同様、非常勤嘱託職員も順番で担当しているから、当然その氏名が公になることを前提としている。このうちメールマガジン、報道資料、芸亭は図書館の編集発行になるものであり、月刊大和路ならら、奈良新聞の書評は図書館との提携により毎月掲載されているものである。

そして、これらの雑誌・新聞等は、不特定多数の者に広く知られる状態に置かれていることが認められる。月刊大和路ならら、奈良新聞、芸亭は、図書館等の公共図書館で永久保存されており、メールマガジンのバックナンバーと芸亭は図書館のホームページで、報道資料は県政情報センター備付けの報道資料簿冊で誰でも閲覧することができる。そのため本意見書の添付資料として全て写しを入手できたものである。

これらから、例えば、本件で不開示となっている片山は、非常勤嘱託職員であり、一年単位の任用であるところ、平成29年度においても、月刊大和路ならら、メールマガジン、報道資料で、図書館職員として氏名が公開されているのが認められる。そもそも図書館では、図書・公文書課の職員はほぼ全員が交替でカウンターにつき、利用者の個人情報を扱うことから、全職員が顔写真入りの職員証を着用し、氏名を誰でもわかるようにしているのは周知である。

以上から、正規職員、常勤嘱託職員だけでなく、非常勤嘱託職員の氏名も公表慣行があるので、希望図書受付担当者の氏名は全て条例第7条第2号ただし書アに当たり不開示にならないと考える。

同様に、新規採用日々雇用研修資料の一部である予約〔通知処理〕2014/4修正2頁では、「連絡は担当職員が行う」と記載されている。希望図書に関する連絡も予約に関する連絡に準じる運用であるから、連絡担当職員は日々雇用職員以外の者と考えられる。そうすると、既述のとおり、日々雇用職員以外の職員の氏名は公表慣行があるから、希望図書連絡担当者の氏名も全て条例第7条第2号ただし書アに当たり不開示にならないと考える。

条例第7条第2号ただし書ウでは、職務遂行に係る情報のうち、当該公務員の職及び当該職務遂行の内容に係る部分は開示とされている。これに加えて、「基準」において、「県の職員の職務遂行に係る情報に含まれる氏名については、その性格上、公益性が強く、行政として県民の要望に応じて公にすることが予定されている情報と考えられるため、当該職員等の私生活等に影響を及ぼすおそれがある場合を除き、本号ただし書アにより、原則開示する」とされている（「基準」28頁）。

職務遂行に係る情報については、平成13年度（行情）答申第31号において、諮問庁が厳格に解釈する必要があるとしたのに対し、審査会は、「政府の諸活動を説明する責務を全うされるようにする観点から設けられた趣旨に照らせば諮問庁主張のように当該規定を限定的に解することは適当でない」とし、当該情報が私生活にかかわる情報と明確に区別されることを理由に職務遂行の内容に係る情報と認めている。

本件希望図書申込書は、申込者が記入後、受付担当者、連絡担当者、貸出担当者が順に記入し、業務の確認と担当者の責任を明確にする文書である。申込書の受付、申込者への連絡、申込者への貸出は当然職務命令に基づくものであるから、希望図書申込書への記載は、私生活にかかわる情報と明確に区別される職務遂行のために行われたものである。それゆえ、その内容はただし書ウにより原則開示されている。そうすると、「基準」により職務遂行に係る県職員の氏名は公にすることが予定されている情報となったから、ただし書アにより原則開示されるべきであるところ当

該職員の私生活等に影響を及ぼすおそれがある例外にあたらぬ。

以上より、条例第7条ただし書ウ、アの重畳適用により、希望図書申込書の不開示の職員の氏名は開示すべきと考える。

第4 実施機関の説明要旨

実施機関が、弁明書において説明している本件決定の理由は、おおむね次のとおりである。

1 本件行政文書について

実施機関では、奈良県立図書情報館（以下、単に「図書情報館」という。）へ登録をしている利用者及び県内図書館等からの希望図書の申込を受け付けている。申込を受け付けた図書は、担当職員が当該図書の購入についての適・否を起案し、上司の決裁を仰ぎ発注作業を進め、購入の可否等について希望図書申込書に書き込みし保存している。なお当初より図書情報館で購入を予定していた図書について希望図書としての申込が届いた場合は、備考欄に発注中と記載して起案をおこなっている。

本件では、実施機関が保有している、平成29年8月申込分の希望図書申込書から購入可否決定に至るまでの起案文書を開示請求の対象文書として特定した。

2 審査請求の趣旨について

審査請求人は、審査請求書において、「不開示の公務員の氏名及びふりがなを開示せよとの裁決を求める」としている。実施機関は本件決定において、平成29年8月申込分の希望図書申込書から購入可否決定に至るまでの起案文書に記載された図書情報館に勤務する日々雇用職員及び非常勤嘱託職員の氏名及びふりがなを不開示としていることから、審査請求人が本件審査請求で開示を求めているのは、図書情報館に勤務する日々雇用職員及び非常勤嘱託職員の氏名及びふりがな（以下「本件不開示情報」という。）であると解した。

3 条例第7条第2号該当性について

条例第7条第2号本文は、「個人に関する情報であつて、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。

同号ただし書には、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、当該情報がその職務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されている。

本件不開示情報は、これらを開示することにより、特定の個人を識別することができることから、条例第7条第2号本文に掲げる情報に該当する。

次に同号ただし書について検討する。

公務員等の職務遂行に係る情報に含まれる当該公務員等の氏名については、公にし

た場合、公務員等の私生活等に影響を及ぼすおそれがあり得ることから、例外的に開示する情報とはしていないが、当該公務員等の氏名が、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場合には、本号のアが適用され、個人情報としては不開示とならないことになる。

実施機関が氏名を公表する慣行がある場合又は公にする意思をもって（あるいは公にされることを前提に）氏名を情報提供している場合には、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と解される。

奈良県においては、毎年、職員録が発行され、販売等の方法により公にされており、当該職員録に掲載されている職員の氏名は、慣行として公にされているものとして開示されるが、日々雇用職員及び非常勤嘱託職員の氏名については、当該職員録に掲載されていない。

また、実施機関は、平成27年度に、奈良県立図書情報館十周年記念誌（以下「記念誌」という。）を発行しており、記念誌には、平成27年10月1日までに図書情報館に在籍していた、日々雇用職員及び非常勤嘱託職員を含めた全職員の氏名が掲載されている。しかし、本件開示請求は、平成29年度の文書を対象としており、記念誌に氏名が掲載されている日々雇用職員及び非常勤嘱託職員が必ずしも平成29年度において継続して実施機関に在籍しているとは限らず、平成27年度の記念誌の名簿と一致しているとも限らないことから、公にされているとは解されず、同号ただし書アに該当しない。また、同号ただし書イ及びウに掲げる情報のいずれにも該当しないことは明らかである。

以上のことから、本件不開示情報は条例第7条第2号の不開示情報に該当する。

4 結語

以上のことから、実施機関が行った本件決定は妥当なものであり、原処分維持が適当と考える。

第5 審査会の判断理由

当審査会は、本件事案について審査した結果、次のとおり判断する。

1 基本的な考え方

条例は、その第1条にあるように、県政に対する県民の理解と信頼を深め、県民の県政への参加を促進し、もって県民の知る権利への理解を深めつつ、県の有するその諸活動を県民に説明する責務が全うされるようにするとともに、公正で開かれた県民本位の県政を一層推進することを目的として制定されたものであり、その解釈・運用に当たっては、県民の行政文書開示請求権を十分尊重する見地から行わなければならない。

しかし、この行政文書開示請求権も絶対的で無制限な権利ではなく、個人、法人等の権利利益や、公共の安全、公共の利益等も適切に保護すべき必要があり、開示しないことに合理的な理由がある情報を不開示情報として、条例第7条に規定している。

これらの条例上不開示とされている情報については、条文の趣旨に沿って客観的に判断する必要がある。

したがって、当審査会は、原則開示の理念に照らし、本件行政文書が、不開示情報を規定する条例第7条各号に該当するかどうかを、その文理及び趣旨に従って判断するとともに、本件事案の内容に即し、個別、具体的に判断することとする。

2 本件行政文書について

実施機関では、図書情報館へ登録をしている利用者及び県内図書情報館等からの希望図書の申込みを受け付けている。

本件行政文書は、実施機関が保有している平成29年8月申込分の希望図書申込書から購入可否決定に至るまでの起案文書であり、氏名、ふりがな、利用者ID、連絡先、担当者名、資料名、著者名、発行所、発行年月及び定価等が記載されている。

3 条例第7条第2号該当性について

実施機関は、本件行政文書に記載された日々雇用職員（以下「本件日々雇用職員」という。）及び非常勤嘱託職員（以下「本件非常勤嘱託職員」という。）の氏名及びふりがなについて、条例第7条第2号に該当すると主張しているので、以下検討する。

条例第7条第2号本文は、「個人に関する情報であつて、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。

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。

本件日々雇用職員及び本件非常勤嘱託職員の氏名及びふりがなは、これを開示することにより、特定の個人を識別することができることから、条例第7条第2号本文に掲げる情報に該当する。

次に、同号ただし書について検討する。

同号ただし書ウでは、公務員等の職務遂行に係る情報のうち、職及び職務遂行の内容に係る部分については、当該公務員等の個人に関する情報としては不開示とはしないこととされているが、公務員等の職務遂行に係る情報に含まれる当該公務員等の氏名については、公にした場合、公務員等の私生活に影響を及ぼすおそれがあり得ることから、例外的に開示する情報とはしていない。しかし、県の職員の職務遂行に係る情報に含まれる氏名及びふりがなについては、その性格上、公益性が強く、行政として県民の要望に応じて公にすることが予定されている情報と考えられるため、実施機関の職員の氏名及びふりがなについては、奈良県職員録（以下、単に「職員録」という。）に掲載され、一般に頒布されている。このことから、職員録に掲載されている実施機関の職員の氏名及びふりがなについては、慣行として公にされているため、当該職員の私生活等に影響を及ぼすおそれがある場合を除き、同号ただし書アに該当するとして、原則として開示されている。

そうすると、日々雇用職員及び非常勤嘱託職員の氏名及びふりがなが全て職員録に掲載されているか否かが問題となる。

この点について、事務局を通じて実施機関に確認したところ、非常勤嘱託職員については、その業務内容や勤務条件などを総合的に勘案して職員録に掲載するか否かを個別に判断しており、日々雇用職員については、その勤務条件を勘案して職員録には

掲載していないとのことであつた。

そこで、当審査会が事務局に職員録を確認させたところ、本件日々雇用職員及び本件非常勤嘱託職員の氏名及びふりがなは掲載されていなかった。

また、職員録以外において、実施機関の日々雇用職員及び非常勤嘱託職員の氏名を実施機関が慣行として公にしているかについて、審査請求人は、実施機関が発出したメールマガジン及び報道資料並びに実施機関の職員が寄稿した雑誌及び新聞において、本件日々雇用職員及び本件非常勤嘱託職員の氏名が記載されている旨主張している。

そこで、当審査会が事務局を通じて実施機関に確認したところ、一部の展示イベントに係る報道資料については、非常勤嘱託職員の氏名を記載したうえで報道機関に配布したが、報道機関との連絡用として当該イベントの担当者の氏名を記載しているものであって、現に報道等において非常勤嘱託職員の氏名が公にされた事実はなく、実施機関のホームページにも掲載していないとのことであつた。

また、メールマガジン並びに雑誌及び新聞については、これらに掲載された記事は書評や歴史文化等に係る解説（以下「書評等」という。）であつて、司書である一部の日々雇用職員及び非常勤嘱託職員が自らの知見を活かして執筆した著作物であり、その執筆者として署名しているものであるとのことであつた。

個人の氏名及びふりがなが慣行として公にされているか否かについては、当該氏名及びふりがなが公にされている事例があつたとしても、それが個別的な事例にとどまる限り、慣行として公にされているとは解されていない。そして、書評等への署名は、その内容を考慮すると、書評等の執筆者として行ったものであると考えるのが相当であり、個別的な事情にとどまるものと認められることから、司書である日々雇用職員及び非常勤嘱託職員の氏名について、実施機関が発出したメールマガジン並びに非常勤嘱託職員及び日々雇用職員が寄稿した雑誌及び新聞に掲載されていることをもって、実施機関が本件日々雇用職員及び本件非常勤嘱託職員の氏名及びふりがなを慣行として公にしているとは認められない。

これらのことから、本件日々雇用職員及び本件非常勤嘱託職員の氏名及びふりがなは、法令等で公にすることが予定されている情報ではなく、また、慣行として公にされている又は公にすることが予定されている情報であるとする事情は認められないことから、同号ただし書アに該当しない。

また、本件日々雇用職員及び本件非常勤嘱託職員の氏名及びふりがなは公務員等の職及び職務遂行の内容に係る情報に当たらないため同号ただし書ウに該当せず、また同号ただし書イに該当しないことは明らかである。

以上のことから、本件日々雇用職員及び本件非常勤嘱託職員の氏名及びふりがなは、条例第7条第2号に規定する不開示情報に該当する。

4 審査請求人の主張について

審査請求人は、意見書において、その他種々主張するが、いずれも当審査会の判断を左右するものではない。

5 結 論

以上の事実及び理由により、当審査会は「第1 審査会の結論」のとおり判断する。

第6 審査会の審査経過

当審査会の審査経過は、別紙のとおりである。

(別 紙)

審 査 会 の 審 査 経 過

年 月 日	審 査 経 過
平成30年 8月21日	・ 実施機関から諮問及び弁明書の写しの提出を受けた。
平成30年 9月19日	・ 審査請求人から意見書が提出された。
令和 3年 2月26日 (第250回審査会)	・ 事案の審議を行った。
令和 3年 3月24日 (第251回審査会)	・ 事案の審議を行った。
令和 3年 4月23日 (第252回審査会)	・ 答申案の取りまとめを行った。
令和 3年 8月12日	・ 実施機関に対して答申を行った。

(参 考)

本 件 答 申 に 関 与 し た 委 員

(五十音順・敬称略)

氏 名	役 職 名	備 考
いろめよしお 以呂免義雄	弁護士	会長代理
くぼ ひろこ 久保 博子	奈良女子大学研究院生活環境科学系 教授 (住生活・住環境学)	
こたに まり 小谷 真理	同志社大学政策学部准教授 (行政法)	
のだ たかし 野田 崇	関西学院大学法学部法律学科教授 (行政法)	会 長
ほそみみえこ 細見三英子	元産経新聞社記者	