

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

異議申立人は、平成22年9月9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、奈良県教育委員会（以下「実施機関」という。）に対し、「〇〇〇立〇〇中学校〇〇〇〇教諭 1 平成16年から6年間（16、17、18、19、20、21年）の通勤手当支給に係る通勤届の開示請求を求める。例、通勤届（任命権者の奈良県教育委員会に提出した通勤届のことである。）「通勤方法、定期・回数券の識別、運賃額の記載があるものが必要」交通機関の運賃負担変更等にかかる変更届を含む。2 〇〇〇〇教諭の通勤について、当該校長（〇〇中学校「〇〇〇〇」）及び任命権者（奈良県教育委員会）が指導した経緯がわかる文書を求める。（メモを含める。）（通勤による交通費の不正受給のことをさす。） 1と2について、文書での回答（開示請求）」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

平成22年9月24日、実施機関は、本件開示請求に係る文書（以下「本件行政文書」という。）を開示しない旨の行政文書不開示決定（以下「本件決定」という。）を行い、次の開示しない理由を付して、異議申立人に通知した。

開示しない理由

本件開示請求は、特定の個人の名を挙げてしたものであることから、開示請求された行政文書の存否について回答すれば、条例第7条第2号の規定により不開示とすべき個人に関する情報を開示することとなるため

3 異議申立て

異議申立人は、平成22年10月1日、本件決定を不服として、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、実施機関に対し、本件決定の取消しを求める異議申立てを行った。

4 諮 問

平成22年10月13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、当該異議申立てに係る諮問を行った。

第3 異議申立人の主張要旨

1 異議申立ての趣旨

本件決定の取消しを求めます。

2 異議申立ての理由

異議申立人が、異議申立書等において主張している異議申立ての理由は、おおむね次のとおりである。

(1) 異議申立書

〇〇〇〇教諭の通勤手当の支給に関し、不正の端緒を把握した。

よって、開示請求を行い、正確な事実関係の調査をし、正規な支出か不正な支出かの判断資料としたい。

問題点

ア 大原則に反する（不開示について）

第一条 この条例は、行政文書の開示を請求する権利を明らかにするとともに、情報公開の総合的な推進に関し必要な事項を定めることにより、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する。

イ 第1条の規定から

教育委員会は、奈良県情報公開条例に基づいて、「行政文書の開示制度」と「情報提供施策」を行うのは当然である。

条例第10条を根拠に不開示にするのは、大原則に反する。

ウ 県民の税金

税金の使途を明らかにするのは、県民としての権利、また、教育委員会が開示しないのは職務の怠慢である。

(2) 口頭意見陳述

実施機関の理由説明書について主張しておきたいところが2点ある。1点目は、理由説明書の「不開示と判断した理由について」の「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とする旨規定している」と記載している部分、2点目は、「異議申立ての理由について」の「個人の正当な権利・利益を害したり、県民全体へ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」として、

この教諭の権利利益を尊重している部分である。

この開示請求は、この教諭が交通費を不正受給しているという情報提供があり、それを調べるために行ったものである。通勤届がなければ実情が分からないことから、公的な資料を求めたものである。

しかし、開示請求しても開示されない。そうすると、奈良県教育委員会は、通報に関して対処せず、隠ぺいしているような印象も受ける。本来、地方公務員は、県民の信頼に応えるべく職務を遂行するのが仕事である。疑問があれば、職員又は教育委員会が正々堂々と答えるべきである。隠ぺいして不開示にしていくということには納得できない。

このような不正受給について、つい最近のことであるが、大阪市では、委託事業の指導員5人が通勤手当を不正受給していたが、大阪市公正職務審査委員会が調べて、返還と処分という対応をしている。また、西宮市でも職員90人が不正受給をしていたが、不正受給分は職員給与から差し引くとしている。奈良県教育委員会においても、不正受給について開示請求があれば、教職員全てについて確認をすべきである。しかし、確認もせず不開示としている。本来の地方公務員の職務そのものを考えずに、職員や組織をかばい、この不信に対して明確に答えないことが非常に問題である。

この件については、非常に大きな問題だとは思っていない。職員がわずかなお金を不正受給したのではないかという推測だけである。ただ、情報公開を求めているにもかかわらず、全く公開しないということが非常に大きな問題であり、憤りを持っている。

第4 実施機関の説明要旨

実施機関が、理由説明書等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 県費負担教職員制度について

市町村立学校職員給与負担法（昭和23年法律第135号）第1条に規定する市町村立の小学校、中学校等の教職員（以下「県費負担教職員」という。）の任命権は、地方教育行政の組織及び運営に関する法律（昭和31年法律第162号。以下「地教行法」という。）第37条の規定により、都道府県教育委員会に属する。

県費負担教職員に係る給料その他の給与については、市町村立学校職員給与負担法第1条の規定により、都道府県の負担とされ、県費負担教職員の給与、勤務時間その他の勤務条件については、地教行法第42条の規定により、都道府県の条例で定めることとされている。本県では、一般職の職員の給与に関する条例（昭和32年9月奈良県条例第33号。以下「給与条例」という。）が定められており、市町村立学校に勤務する県費負担教職員の給料その他の給与については、給与条例が適用される。

また、県費負担教職員の任免、分限又は懲戒に関しては、地教行法第43条第3項において、「地方公務員法の規定により条例で定めるものとされている事項は、都道

府県の条例で定める」とされ、本県では、職員の懲戒の手續及び効果に関する条例（昭和26年8月奈良県条例第47号）が定められており、市町村立学校に勤務する県費負担教職員については、この条例が適用される。

2 通勤手当支給に係る通勤届等について

通勤手当は、給与条例第11条の6第1項の規定により、徒歩により通勤するものとした場合の通勤距離が片道2キロメートル以上で、交通機関等を利用してその運賃を負担し、又は自動車若しくは自転車等を使用することを常例とする職員に支給するとされ、職員が、通勤手当を受給する要件を具備するに至った場合又は通勤のため負担する運賃等の額に変更があった場合には、通勤手当に関する規則（昭和46年3月奈良県人事委員会規則第20号）第3条の規定により、通勤届により、その通勤の実情を任命権者に届け出なければならないとされている。

通勤距離が片道2キロメートル以上の通勤手当支給対象者から学校長に提出された通勤届は、学校長の確認を受けた上で任命権者である実施機関に送付され、実施機関において通勤手当の確認及び決定（以下「認定」という。）を受けることとなる。一方、通勤距離が片道2キロメートル未満の者は、学校長に通勤届を提出するが、通勤手当が不支給であることから、通勤届を実施機関に提出する必要はなく、学校で保管されている。

また、交通機関の運賃負担額変更等に係る通勤手当改定届（以下「改定届」という。）は、電車、バス等の運賃改定により運賃負担額に変更が生じる複数の職員分について、学校長が一括して確認を行った上で、実施機関に送付され、実施機関で認定される。

本件開示請求は、〇〇〇立〇〇中学校に勤務する職員を特定して、当該職員に係る通勤届及び改定届の開示を求めるものである。これは、当該職員の通勤手当を認定した通勤届及び改定届を実施機関が保有していることを前提とするものである。

したがって、当該職員の通勤届及び改定届が実施機関に存するという事は、当該職員の通勤距離が片道2キロメートル以上であることを前提とするものであって、当該文書の存否を答えることは、当該事実の有無を明らかにすることになる。

3 指導文書について

異議申立人は、当該職員の通勤手当の不正受給について、学校長又は任命権者が指導した経緯が分かる文書の開示を求めている。県費負担教職員に係る懲戒処分については、任命権者である実施機関の権限である。仮に、不正受給があったならば、当該学校長又は実施機関が何らかの指導を行った可能性があり、実施機関が懲戒処分を検討するに当たり、この指導の経緯が分かる文書が実施機関に存するものとの前提に立っているものと考えられるが、当該文書の存否も通勤手当を受給していること、すなわち、通勤距離が片道2キロメートル以上であることを前提としていることから、当該文書の存否を答えることは当該事実の有無を明らかにすることになる。

4 不開示と判断した理由について

条例第7条第2号は、「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とする旨規定している。

〇〇〇立〇〇中学校に勤務している特定の職員が、通勤届を提出しているか否か及び当該個人の通勤による通勤手当の不正受給について、学校長又は実施機関が指導した経緯が分かる文書が存するか否か、すなわち、当該職員の通勤距離が〇〇〇立〇〇中学校から片道2キロメートル以上であるか否かという事実（以下「通勤距離情報」という。）は、条例第7条第2号に規定する個人に関する情報であつて、当然に個人識別性を有する情報であると認められる。

そして、通勤距離情報は、これを広く一般に公にする制度ないし実態があるものとは認められず、また、そのような性質を有するものとは考えられないことから、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」に該当するものではない。また、通勤距離情報については、人の生命、健康、生活又は財産を保護するために何人に対しても公にすることが必要であると認めるべき特段の事情も見当たらず、同号ただし書イに規定する情報に該当するものでもなく、当該情報が公務員の職務の遂行に係る情報でもないことから、同号ただし書ウに規定する情報にも該当するものではない。改定届についても、職員が通勤手当の支給を受けているか否かが明らかになるだけでなく、特定の交通機関を利用している事実を明らかにすることになる。

さらに、当該職員の通勤手当の不正受給について、学校長又は実施機関が指導した事実の有無という情報は、当該職員の名誉や信用に直接関わる情報であり、当然に個人識別性を有するため、条例第7条第2号本文に掲げる情報に該当し、同号ただし書ア、イ及びウに規定する情報に該当するものではない。これに関連して、職員に対して懲戒処分を行った場合、その氏名を公表する場合があるが、手当の不正受給があつたとしても、必ずしも懲戒処分に至るわけではなく、その態様、不正の程度等を勘案しながら判断することになる。また、手当の不正受給により懲戒処分に至った場合であっても、全て氏名が公表されるのではなく、実施機関が定めた「教職員懲戒処分の公表基準について」に照らし個別に判断することとなっている。したがって、公表することとされていない指導文書の存否を答えることは、個人の名誉や信用に直接関わる情報である通勤手当の不正受給に係る指導の事実の有無を明らかにすることになる。

以上のことから、本件開示請求は、特定の職員の名を挙げてされたものであり、本件行政文書の存否を答えるだけで特定の職員に係る通勤距離が片道2キロメートル以上あるか否かということ及び通勤手当の不正受給に係る指導の有無という条例第7条第2号に規定する個人に関する情報を開示することとなるため、条例第10条の規定により不開示としたものである。

5 異議申立ての理由について

異議申立人は、第3の2の(1)のウのとおり、「税金の用途を明らかにするのは、県民としての権利、また、教育委員会が開示しないのは職務の怠慢である。」と主張する。

しかしながら、行政文書の公開については、条例第1条にあるように「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する」という理念の下にあっても、一方では、公開することにより、個人の正当な権利利益を害したり、県民全体へ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、県民全体の利益を著しく害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、県の保有する情報は公開を原則としつつ、条例第7条各号に定める不開示情報の規定が設けられているものであり、本件開示請求については、4のとおり、本件行政文書の存否を明らかにするだけで条例第7条第2号に定める不開示情報を開示することとなるため不開示としたものである。

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、条文の趣旨に添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 存否応答拒否について

条例第10条は、「開示請求に対し、当該開示請求に係る行政文書が存在しているか否かを答えるだけで、不開示情報を開示することになるときは、実施機関は、当該行政文書の存否を明らかにしないで、当該開示請求を拒否することができる」と規定

している。

開示請求に対しては、当該開示請求に係る行政文書の存否を明らかにした上で、存在している場合は開示又は不開示の決定をし、存在しない場合は存在しない旨の決定をすることが原則である。

しかし、本件開示請求のように、特定の個人の名を挙げて、当該個人の特定の個人情報記録された行政文書の開示請求があった場合には、行政文書に記録されている当該個人情報存在するが、不開示情報に該当するとして不開示決定をしたり、当該個人情報を記録した行政文書が存在しないとして不開示決定をすれば、当該個人情報の存否が明らかになってしまうが、これにより不開示情報を開示することとなってしまう場合がある。

そこで、条例第10条は、その例外として、行政文書が存在するしないにかかわらず、開示請求された行政文書の存否について回答すれば、不開示情報を開示することとなる場合には、開示請求を拒否することができることを定めたものである。これは、開示請求に対する応答の例外的な取扱いを定めたものであることから、この規定を適用するに当たっては、行政文書の存否を明らかにするだけで、どのような内容の不開示情報を開示することとなるのか具体的に明らかにする必要がある。

3 本件行政文書について

本件行政文書は、特定の職員の通勤手当支給に係る通勤届及び改定届（以下「本件行政文書1」という。）並びに特定の職員の通勤手当の不正受給に関わる学校長又は任命権者が指導した経緯が分かる文書（以下「本件行政文書2」という。）である。

(1) 本件行政文書1について

本件開示請求において、名を挙げられた〇〇教諭は県費負担教職員であり、県費負担教職員の通勤手当は、給与条例第11条の6第1項の規定により、徒歩により通勤するものとした場合の通勤距離が片道2キロメートル以上で、交通機関等を利用してその運賃を負担し、又は自動車若しくは自転車等を使用することを常例とする職員に支給するとされ、職員が、通勤手当を受給する要件を具備するに至った場合又は通勤のため負担する運賃等の額に変更があった場合には、通勤手当に関する規則第3条の規定により、通勤届により、その通勤の実情を任命権者である実施機関に届け出なければならないとされている。

また、改定届は、電車、バス等の運賃改定により運賃負担額に変更が生じる複数の職員分について、学校長が一括して確認を行った上で、実施機関に送付され、実施機関が認定する。

なお、実施機関に確認したところ、平成16年から平成21年までの間に運賃改定による運賃負担額の変更により改定届の提出の対象となったのは、奈良交通バスを利用する職員だけであったとのことである。

(2) 本件行政文書2について

県費負担教職員に係る懲戒処分は、任命権者である実施機関の権限である。した

がって、仮に不正受給があったならば、学校長又は任命権者である実施機関が何らかの指導を行う可能性があり、実施機関が懲戒処分を検討するに当たり、不正受給に関わる指導の経緯が分かる文書を作成し、又は取得する場合がある。

4 本件存否情報の条例第7条第2号該当性について

実施機関は、本件行政文書の存否を答えるだけで、条例第7条第2号に規定する不開示情報を開示することになるため、条例第10条の規定により不開示決定した旨主張しているので、以下検討する。

(1) 条例第7条第2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、当該情報が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。

(2) 本件行政文書1について

実施機関の説明によると、通勤距離が勤務公署から徒歩で片道2キロメートル以上である通勤手当支給対象者の通勤届については、実施機関において通勤手当の認定を行う必要から、当該通勤届を実施機関で保有するが、片道2キロメートル未満で通勤手当が支給されない場合においては、当該学校で保管されるだけで、実施機関では通勤届を保有しないとのことである。とすると、実施機関が通勤届を保有しているという事実の有無を明らかにすれば、特定の職員の通勤距離が、勤務公署から徒歩で片道2キロメートル以上であるか否かという情報が明らかになる。また、実施機関の説明によると、平成16年から平成21年までの間に改定届の提出が必要となったのは奈良交通バスを利用する職員だけであるとのことである。とすると、実施機関が改定届を保有しているという事実の有無を明らかにすれば、特定の職員が通勤に奈良交通バスを利用しているか否かという情報が明らかになる。

ところで、条例第7条第2号は、基本的人権を尊重し、個人の尊厳を守る立場から、個人のプライバシーを最大限保護するため、個人に関する情報を不開示としているものであるが、個人のプライバシーの概念が抽象的であり、その具体的な内容や保護すべき範囲が必ずしも明確でないことから、個人の権利利益の十分な保護を図るため、特定の個人を識別できる情報を不開示と定めている。その結果、本来保護する必要のない情報も含まれることとなることから、これらの本来保護する必要のない情報を同号ただし書により不開示情報から除外している。

本件行政文書1の存否を答えることにより明らかになる情報は、職員の住所や通勤経路が直ちに識別できるものではないが、特定の個人の名を挙げて開示請求されたものであるから、特定の個人を識別できる情報に該当すると言わざるを得ない。そこで、当該情報が同号ただし書の例外に該当するかどうか検討すると、当該情報は、これを広く一般に公にする制度ないし実態があるものとは認められず、そのような性質を有するものとは考えられないことから、同号ただし書アに該当するものではない。また、当該情報は、公務員の職務の遂行に係る情報でもないことから、同号ただし書ウに該当せず、さらに、同号ただし書イに該当しないことは明らかである。

したがって、本件行政文書1は、その存否を答えるだけで、条例第7条第2号に規定する不開示情報を開示することになる。

(3) 本件行政文書2について

本件行政文書2の存否を答えることにより特定の職員が通勤手当の不正受給に関わって学校長又は任命権者から指導を受けた事実の有無という情報が明らかになり、この情報は、当該職員の名誉や信用に直接関わる個人のプライバシーの保護の必要性が認められる情報であり、当然に当該個人の識別性を有する情報であると認められ、条例第7条第2号本文に掲げる個人に関する情報に該当する。また、当該情報については、これを広く一般に公にする制度ないし実態があるものとは認められず、また、そのような性質を有するものとは考えられないことから、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」に該当するものではない。

なお、実施機関では、「教職員懲戒処分の公表基準について」を定めており、不正受給に関連して懲戒処分に至った場合には、職員の氏名が公表されることも考えられるが、実施機関の説明によると、通勤手当の不正受給があったとしても、必ずしも懲戒処分に至るわけではなく、懲戒処分に至った場合であっても、全て氏名が公表されるのではないとのことである。

これらのことから、通勤手当の不正受給に関わって学校長又は任命権者から指導を受けた事実の有無という情報は、同号ただし書アに該当しないと認められる。また、当該情報は、公務員の職務の遂行に係る情報でもないことから、同号ただし書ウに該当せず、さらに、同号ただし書イに該当しないことは明らかである。

したがって、本件行政文書2は、その存否を答えるだけで、条例第7条第2号に規定する不開示情報を開示することになる。

(4) まとめ

したがって、本件行政文書の存否を答えるだけで、条例第7条第2号に規定する不開示情報を開示することになるため、条例第10条の規定により、当該行政文書の存否を明らかにしないで、本件開示請求を拒否すべきものと認められる。

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22年10月13日	・ 実施機関から諮問を受けた。
平成22年11月29日	・ 実施機関から理由説明書の提出を受けた。
平成22年12月16日 (第143回審査会)	・ 事案の審議を行った。
平成23年 2月15日 (第144回審査会)	・ 異議申立人から意見等を聴取した。 ・ 実施機関から不開示理由等を聴取した。 ・ 事案の審議を行った。
平成23年 4月 6日 (第145回審査会)	・ 事案の審議を行った。
平成23年 6月 2日 (第146回審査会)	・ 答申案のとりまとめを行った。
平成23年 6月24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
いしぐろよしひこ 石黒 良彦	弁護士	会長代理
いしだ ひでじろう 石田 榮仁郎	近畿大学教授（憲法）	
おんだ まさこ 音田 昌子	元読売新聞大阪本社編集委員	
ちはら みえこ 千原美重子	奈良大学教授（臨床心理学）	
みなみがわ あきひろ 南川 諦弘	大阪学院大学教授（行政法）、弁護士	会 長