

静 情 審 第 1 5 号

平成25年 7 月 25 日

静岡県教育委員会 様

静岡県情報公開審査会

会 長 興 津 哲 雄

静岡県情報公開条例第19条の規定に基づく諮問について（答申）

平成24年 9 月 13 日付け教学第4123号による下記の諮問について、別紙のとおり答申します。

記

「新しい公共の場づくりのためのモデル事業」の事業者として選定された特定団体の活動に参加する際に実施機関が作成した文書及び当該団体から受領した文書の部分開示決定に対する異議申立て（諮問第179号）

別紙

1 審査会の結論

静岡県教育委員会の決定は、妥当である。

2 異議申立てに至る経過

- (1) 平成24年6月15日、異議申立人は、静岡県情報公開条例（平成12年静岡県条例第58号。以下「条例」という。）第6条の規定により、静岡県教育委員会（以下「実施機関」という。）に対し、以下の内容に係る公文書（以下「本件対象文書」という。）の開示を請求し、同日、実施機関は、当該開示請求を受け付けた。

- 1 平成23年度新しい公共の場づくりのためのモデル事業の実施業者に選定された「ふじのくに里山コミッション」と称する団体に、静岡県立静岡農業高等学校が参加する際に、教育委員会又は高等学校で作成された文書及び当該団体から受領し保管している文書一式（請求1）
- 2 当該団体の活動に対する静岡県立静岡農業高等学校の協力の具体的内容が判明する文書（請求2）

- (2) 平成24年6月28日、実施機関は、以下の文書を特定した上で、文書3については保有しておらず条例第11条第2項に該当するとして、文書1及び文書2については条例第7条第2号に該当するとして、公文書部分開示決定（以下「原処分」という。）を行い、異議申立人に通知した。

- 1 ふじのくに里山コミッション全体会議資料（文書1）
- 2 第1回ふじのくに里山コミッション全体会議議事録（文書2）
- 3 教育委員会又は高等学校で作成された文書及び当該団体の活動に対する静岡県立静岡農業高等学校の協力の具体的内容が判明する文書（文書3）

- (3) 平成24年7月9日、異議申立人は、原処分を不服として、行政不服審査法（昭和37年法律第160号）第6条の規定により実施機関に対し異議申立て（「異議申立て1」という。）を行い、同月10日、実施機関は、これを受け付けた。
- (4) 平成24年7月26日、実施機関は、原処分を変更し、開示しないこととした部分の一部を開示することとした部分開示決定（以下「変更処分1」という。）を行い、異議申立人に通知した。
- (5) 平成24年7月28日、異議申立人は、変更処分1を不服として異議申立て（「異議申立て2」という。）を行い、同年8月1日、実施機関は、これを受け付けた。

- (6) 平成24年9月13日、実施機関は、変更処分1を変更し、開示しないこととした部分の一部を開示することとした部分開示決定（以下「変更処分2」という。）を行い、異議申立人に通知した。

3 異議申立人の主張要旨

実施機関が変更処分2を行った結果、異議申立人が開示を求めており、かつ、実施機関がなお非開示が妥当であるとしているのは、文書2のうち「第1回ふじのくに里山コミッション全体会議出席者名簿（H23.12.10）」という表題の文書（以下「出席者名簿」という。）中の、①電話番号のうち電話帳（ハローページ）に氏名が掲載されている者に係るもの、②特定市議会議員のメールアドレス及び③地方公共団体の職員が所属団体から付与された個人メールアドレス（以下「本件情報」という。）が記載された部分である。

当該部分に関し、異議申立人が異議申立書、意見書及び意見陳述で主張している異議申立ての理由等は、おおむね次のとおりである。

- (1) 電話帳に氏名が掲載されている者の電話番号は、本人が掲載されることに同意している情報であり、また、電話帳は図書館等にも配架されていることから、慣行として公にされている情報であるといえる。実施機関は、電話帳への掲載が任意であることを理由に慣行として公にされている情報とはいえないとするが、電話帳への掲載を希望している者についての理由にはなりえない。
- (2) 特定市議会議員のメールアドレスは、関係が希薄な者に対しても、市議会議員である同人が積極的に公開している情報であり、慣行として公開されるべき情報に当たる。
- (3) 地方公共団体の職員が所属団体から付与された個人メールアドレスが記載された部分について、実施機関は、公にした場合、職員の事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあり、条例第7条第6号に該当すると主張するが、同号のアからオまでの支障は限定列举である。そのように解さなければ、条例第7条柱書で原則開示としていることを完全に没却させてしまう。
- (4) 条例第7条第6号の「おそれ」は、一般的抽象的な危険性が生じることでは足りず、相当の蓋然性をもって生じる具体的危険性を生じることをいうと解すべきである。現に、実施機関の職員が職務上作成する名刺に自己のメールアドレスを記載している例を見かけるが、名刺にメールアドレスを記載しても職員の事務の適正な遂行に全く支障を生じないのに、情報公開請求に応じて開示した場合には職員の事務の適正な遂行に支障が生じるなどというのは、全くもって不明というほかない。
- (5) 実施機関は、多数の迷惑メールが送信されるとするが、大半は件名から迷惑メールであることが判明するものであることから開封するまでもなく、開封直後に削除するとしてもたいして時間はかからないし、迷惑メールの送信を減らすためとして、

正当な権利行使をしている市民側に不利益を負わせることは許されない。

- (6) コンピューターウイルスに感染することが事務事業上の支障に当たることは否定しないが、静岡県では、職員のメールアドレスを非開示にするなどという方法ではなく、ウイルス対策ソフトを導入し、コンピューターウイルスから防御できるシステムを構築していることから、コンピューターウイルスに感染し、事務事業上の支障が生じることはない。実際、平成24年12月13日時点で、条例の全実施機関あてにウイルス等で具体的な支障があった場合の処理に関する書類の開示請求を行ったところ、全実施機関から、公文書の不存在を理由とする非開示決定がなされており、ウイルスに感染した実例はなかった。
- (7) 条例第7条第6号は、アからオまでに該当する場合に限り非開示情報となる旨を規定しているのであるから、非開示の根拠規定としては、同号のアからオまでのいずれの場合に当たると判断したのかまで記載しなければならないが、実施機関は、非開示とする根拠規定として「条例第7条第6号」としか記載しておらず、実施機関が条例第7条第6号のどの条項に該当すると判断したのかについて異議申立人に告知されたとはいえないため、静岡県行政手続条例第8条1項本文に違反する。
- (8) 条例第7条第6号を例示列举として捉え、「公務支障」とだけ理由を記載すれば足りるのであれば、被処分者が行政救済を求めた場合、処分庁が被処分者の主張とは異なった支障を理由として選択すること（でっちあげること）が可能となってしまう、処分の透明化など全く図ることができない。

4 実施機関の主張要旨

実施機関が意見書で述べている主張は、おおむね次のとおりである。

- (1) 電話帳は、NTT西日本の契約者で掲載に同意した回線使用世帯の代表者又は他社回線契約者のうち任意の掲載希望者しか掲載されていないのであり、NTTが電話事業を独占していた時代とは異なり、電話帳へ掲載されていることをもって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であるとまではいえない。
- (2) 特定市議会議員のホームページに、出席者名簿に記載されたメールアドレスは記載されておらず、問合せはホームページ上に用意されたフォームに入力することとなっており、議会を設置した地方公共団体から付与されたものでもない。
- (3) 実施機関においては、所属部署単位で付与される所属メールアドレスは公表されているが、いわゆるスパムメールと呼ばれる多数の迷惑メール、ウイルスによる無差別な攻撃などの支障が事実として存在するため、地方公共団体の職員が所属団体から付与され、公表されていない個人メールアドレスについては、条例第7条第6号に該当し、非開示とすることが妥当である。
- (4) 条例第7条第6号は、「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」としており、例示列举である。

- (5) 条例第 12 条第 1 項の規定に基づき理由付記が求められるのは当然だが、異議申立人に対する公文書部分開示決定通知書には、「条例第 7 条第 6 号に該当」としか記載されていないわけではなく、根拠規定を適用した理由も記載しており、実施機関の判断の慎重と公正妥当を担保し、それに対する不服申立てに便宜を与えるという理由付記制度の趣旨に照らし、不備があるとはいえない。

5 審査会の判断

実施機関が変更処分 2 を行った結果、異議申立人が開示を求めており、かつ、実施機関がなお非開示が妥当であるとしているのは、出席者名簿に本件情報が記載された部分であるため、以下、本件情報の非開示情報該当性等について、判断する。

(1) 出席者名簿について

内閣府が推進する「新しい公共の場づくりのためのモデル事業」の実施主体である「ふじのくに里山コミッション」が、平成23年12月10日に全体会議を開催した。出席者名簿は、当該会議に出席した個人ごとに、項番、氏名、分野、所属、住所、電話番号、E-mail及びURLの項目順に41名分の情報が記載されたもので、出席した実施機関の職員が当該団体から受領したものである。

(2) 非開示情報該当性について

ア 電話番号のうち電話帳に氏名が掲載されている者に係る部分

電話帳（ハローページ）に氏名が掲載されている者の電話番号は、条例第 7 条第 2 号本文の個人情報ではあるが、被掲載者本人は電話帳への掲載に同意しており、また、電話帳は図書館等にも配架されていることから、慣行として公にされている情報として、同号ただし書アに該当するため開示すべきであると異議申立人は主張する。

しかしながら、本件で問題とされている電話番号は、図書館等でも閲覧が可能な電話帳に掲載された情報が何ら他の情報と紐付けられることなく文書に記載（転記）されたものではなく、出席者名簿の電話番号欄に記載されたもので、特定の会議に出席したとの情報と紐付けられたものである。

そもそも、電話帳への掲載同意は、氏名及び住所に係る情報から電話番号を調べるために利用される電話帳への掲載に係るものである。したがって、当該同意を、特定の会議への出席事実などの他の情報と紐付けて公開されることまで含んだものと推定することは、被掲載者の同意範囲の解釈として不合理であるだけでなく、公文書については公開を原則としつつも、個人に関する情報がみだりに公にされ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としている条例第 3 条の趣旨にも合致しない。

電話帳には、被掲載者を特定するための情報として氏名及び住所は掲載されているものの、特定の会議に出席したとの情報は掲載されていないのであり、

特定の会議の出席と紐付けられた特定個人の電話番号については、条例第7条第2号ただし書アの法令等の規定により又は慣行として公にされている情報とはいえない。

イ 特定市議会議員のメールアドレス

特定市議会議員のメールアドレスは、条例第7条第2号本文の個人情報ではあるが、関係が希薄な者に対しても市議会議員として積極的に公開している情報であり、同号ただし書アに該当するため開示すべきであるなどと異議申立人は主張する。

しかしながら、特定市議会議員のメールアドレスの公表状況について当審査会の事務局職員に確認させたところ、特定市議会議員が開設しているホームページ及びその属する市議会の事務局のホームページにも掲載されておらず、他に広く公表しているという事情もうかがえなかった。

したがって、特定市議会議員のメールアドレスの情報は、あくまでも一定の目的をもった活動を行っている団体の関係者に対して提供されたものであり、条例第7条第2号アの法令等の規定により又は慣行として公にされている情報とまではいえない。

ウ 地方公共団体の職員が所属団体から付与された個人メールアドレス

(7) 条例第7条第6号の解釈

異議申立人は、条例第7条第6号のアからオまでの支障は限定列举であり、そのように解さなければ、条例第7条柱書で原則開示としている趣旨を完全に没却させてしまうと主張する。

しかしながら、条例第7条第6号は、県の機関等が行う事務又は事業の内容及び性質に着目してグループ分けされた類型ごとに、公にすることにより生ずる典型的な支障をアからオまでに掲げた上で、「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」についても非開示とすべきことを規定しており、アからオまでの支障の類型は例示列举と解すべきである。

なお、当然のことながら、例示された支障の類型以外について、「当該事務又は事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれ」の要件に該当するとして非開示とするためには、条文上具体的に列举された支障の類型の場合に求められると同様の支障の程度やおそれの程度が要求されるため、支障の類型を例示列举と解釈したこと自体で条例の原則開示の趣旨を没却することになるものではない。

(4) 条例第7条第6号該当性

a 実施機関におけるメールアドレスの公表状況等

実施機関では、業務上職員が使用するメールアドレスとして、課等の単

位に所属メールアドレス、職員個人に個人メールアドレスを付与している。このうち、所属メールアドレスは、実施機関のホームページ上で連絡先のアドレスとして掲載したり、県民からの意見等に回答する際に発信元として使用するなど、利用目的に応じて、外部向けの連絡先として利用されている。他方、個人メールアドレスは、異議申立人が指摘するように、業務上関係のある外部関係者に配付することもある職員の名刺に記載され、外部関係者との連絡に使用されることもあるが、主として、担当者間の簡易な業務連絡や関係資料の送付の目的で使用されているものである。

なお、出席者名簿には、実施機関だけでなく、特定市の職員の個人メールアドレスも含まれていたため、当審査会の事務局職員に確認させたところ、特定市における職員の個人メールアドレスの公表状況についても、実施機関と同様であった。

また、当審査会の事務局職員が県庁内のパソコンネットワークシステム（「しずおかデジタル・オフィス」ネットワーク。以下「SDO」という。）を所管する企画広報部電子県庁課に確認したところ、同ネットワークの管理に当たっては、外部から送信される多数の迷惑メールに対処するため、予め定められたロジックや蓄積された情報によって迷惑メールと判定の上、当該メールを排除するフィルタリングサービスにより迷惑メールの排除を図っているとのことであった。実際に、実施機関が当審査会に対する意見書を提出した前月（平成24年8月）の実績では、SDOのサーバにインターネット経由で送信（正常受信）されたメールは1日平均2万7千通余であり、そのうち47%（一日単位での最高率は77%）が迷惑メールとして、フィルタリングサービスにより排除されているとのことであった。

b 開示による弊害等

上記のような実施機関におけるメールアドレスの公表状況等を踏まえると、所属団体から付与された職員の個人メールアドレスが公にされた場合、多数の迷惑メールが外部から送信されるおそれがある。また、迷惑メールを排除するためのフィルタリングサービスは、外形的、機械的な判断により必要なメールを排除してしまうことのないような設定とならざるを得ないことから、迷惑メールの増加に伴い、排除されずに残った、業務と関係のないメールを削除する手間が増えたり、誤って業務と関係のあるメールまで削除してしまったりするおそれも高まるものといえる。

さらに、異議申立人は、県はウイルス対策ソフトを導入し、コンピューターウイルスから防御できるシステムを構築していることから、コンピューターウイルスに感染し、事務事業上の支障が生じることはなく、平成24年12月13日時点で、条例の全実施機関あてにウイルス等で具体的な支

障があった場合の処理に係る書類の開示請求を行ったところ、全実施機関から、公文書の不存在を理由とする非開示決定がなされており、ウイルスに感染した事例はなかったなどとする。

しかしながら、ウイルス対策ソフトは従来のウイルスに対応するウイルス検知用データからウイルスを見つけ出す仕組みになっているため、新しいウイルスを検知できない場合もあるという限界があり、多数の迷惑メールが送信されるおそれがあることも踏まえると、迷惑メールに含まれるウイルスに感染することはないなどとはいえない。

加えて、近時は、メールアドレスなどの情報を入手した上で送信者を詐称し、情報窃取を意図して特定の相手を狙ったいわゆる標的型攻撃メールによる被害事例が、衆議院、参議院、国内の大手重工業メーカー等で現に発生するなど、標的型攻撃の脅威の顕在化が指摘されているところである。

c. 条例第7条第6号該当性

以上のことから、所属団体から付与された職員の個人メールアドレスが公にされた場合、業務と関係のないメールが大量に送信され、不要なメールを削除する手間が発生するおそれがあるだけでなく、業務に必要なメールを誤って削除してしまい業務に支障が生ずるおそれ、迷惑メールに含まれるウイルスによる感染被害のおそれ、関係者を装った外部からの標的型攻撃メールの送信による情報窃取等のおそれを生じさせるなど、実施機関の適正な業務の遂行に支障を生ずるおそれがあるといえ、条例第7条第6号に該当する。

(3) 理由付記について

異議申立人は、条例第7条第6号に掲げられているアからオまでの支障が限定列举であるとの理解を前提に、非開示の根拠規定としては、同号のアからオまでのいずれの場合に当たると判断したのかまで記載しなければならないにもかかわらず、実施機関は、根拠規定については条例第7条第6号とするだけであり、当該条項の適用理由についても「公務支障」としか記載していないため、実施機関が支障の内容及び適用条項についてどのように判断したのかについて、異議申立人に告知されたとはいえないと主張する。

しかしながら、前述したとおり、条例第7条第6号の支障の類型は例示列举であり、異議申立人に対する部分開示決定（変更処分1）に係る通知書には、適用条項として「条例第7条第6号に該当」と記載した上で、適用理由について、「公務支障」とするだけでなく、「地方公共団体の職員の個人メールアドレスは各職員の任務遂行のために付与されているものであり、これを公にした場合、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など、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。」として、根拠規定

の適用理由も具体的に記載されていることから、行政庁の判断が慎重かつ公正妥当に行われることを担保することによって、そのし意を抑制するとともに、処分の理由を開示請求者に知らせることによって、その不服申立てに便宜を与えるという理由付記制度の趣旨に照らし、不備があるとはいえない。

異議申立人は、その他種々主張するが、審査会の上記判断を左右するものではない。

よって、「1 審査会の結論」のとおり判断する。

6 審査会の処理経過

当審査会の処理経過は、別記のとおりである。

別記 審査会の処理経過

年 月 日	処 理 内 容	審査会
平成 24 年 9 月 14 日	実施機関から諮問書及び意見書を受け付けた。	
平成 24 年 9 月 26 日	審議	第 252 回
平成 24 年 10 月 29 日	審議	第 253 回
平成 24 年 11 月 13 日	異議申立人から意見書を受け付けた。	
平成 24 年 11 月 26 日	審議	第 254 回
平成 24 年 12 月 17 日	審議	第 255 回
平成 25 年 1 月 28 日	審議	第 256 回
平成 25 年 2 月 27 日	審議	第 257 回
平成 25 年 3 月 25 日	審議	第 258 回
平成 25 年 4 月 22 日	審議	第 259 回
平成 25 年 5 月 27 日	審議、異議申立人から意見を聴取した。	第 260 回
平成 25 年 6 月 24 日	審議	第 261 回
平成 25 年 7 月 22 日	審議	第 262 回
平成 25 年 7 月 25 日	答申	

静岡県情報公開審査会委員の氏名等（氏名は、五十音順）

氏 名	職 業 等	調査審議した審査会
興 津 哲 雄	弁護士	第 252 回～第 262 回
鈴 木 紀 子	弁護士	第 252 回、第 253 回、 第 255 回～第 262 回
根 木 真理子	静岡大学 教育学部 教授	第 252 回～第 262 回
望 月 律子	静岡県看護協会 会長	第 252 回～第 260 回、 第 262 回
森 俊太	静岡文化芸術大学 文化政策学部学科長	第 252 回～第 262 回
山 本 雅昭	静岡大学 人文社会科学部 教授	第 252 回～第 256 回、 第 258 回～第 262 回