

情報公開手続きと審査会答申の情報科教育への活用

阪本邦夫

甲南大学 知能情報学部 知能情報学科
神戸市東灘区岡本 8-9-1, 658-8501

概要

現行の高等学校学習指導要領において、各学科に共通する教科「情報」の科目として「社会と情報」が設けられている。この「社会と情報」では、「情報の特徴と情報化が社会に及ぼす影響を理解させ、情報機器や情報通信ネットワークなどを適切に活用して情報を収集、処理、表現するとともに効果的にコミュニケーションを行う能力を養い、情報社会に積極的に参画する態度を育てる」ことを目標に掲げ、「情報社会における法と個人の責任」を学習内容の1つとしている。本稿では、インターネット上の情報とともに、図書館や行政機関が保有する文書情報の収集、活用も重要であるとの観点から、公文書公開手続きの実習を通じた情報科教育を实践するうえで、より深く情報公開関連法令についての知見を得る方法としての情報公開審査会答申の活用について述べる。

キーワード: 情報科教育, 科目「社会と情報」, 情報公開, 個人情報保護, 審査会答申

1 情報科教育教材としての情報公開手続き

平成21年3月に改訂された現行の高等学校学習指導要領において、「情報の特徴と情報化が社会に及ぼす影響を理解させ、情報機器や情報通信ネットワークなどを適切に活用して情報を収集、処理、表現するとともに効果的にコミュニケーションを行う能力を養い、情報社会に積極的に参画する態度を育てる」ことをねらいとして、共通教科「情報」（専門学科ではなく、普通科等で共通して開設される科目としての「情報」）の科目として「社会と情報」を設けている[1]。

平成29年の教科書改訂に向け平成28年に検定された高等学校共通教科情報の教科書「社会と情報」を調査したところ、全ての教科書で著作権や個人情報保護に関する法令等が取りあげられ、さらに4冊の教科書が情報公開についても内容として取り上げていた（図1）。

これは「平成12年3月高等学校学習指導要領解説情報編」において、情報Cの科目内容の一部として「情報社会の中で、多くの情報が公開されており、それらを有効に利用することが求められていることを理解させる。また、プライバシーや著作権などをめぐり様々な問題が生じてきたことを知り、情報の保護に関しての生徒の意識を高め、情報を収集・発信する場合に気を付けなければならない問題点や情報に関する個人の責任について理解させる」、さらに、「情報の公開については、国、地方公共団体、企業などが情報を公開している実態や利用するときの注意点などを理解させる。例えば、公開されている情報を入手する活動を通して、情報の入手方法や取扱

いの注意、情報の有用性などについて、生徒に理解させる」としていたことを踏まえた内容である[2]。見開きページで「知る権利と情報公開」について詳しく紹介している教科書もあり、インターネット上の情報とともに、図書館や行政機関が保有する文書情報の収集、活用能力を涵養するものである。



図1 高等学校情報科教科書「社会と情報」の一部

生徒に公文書の情報公開手続きを学習させる上で、「情報公開」や「情報公開法」といった用語のみを教授することはたやすい。しかし、情報公開法に則った公文書の情報公開手続きの実習を通して、生徒に「情報公開」や「情報公開法」を学習させようとするとき、単に公文書の情報公開手続きの手順を追うだけではなく、情報公開審査会答申を参考にして、「公開請求」→「(公開・非公開の)決定」→「不服申立て」→「諮問」→「審査」→「答申」→「(修正された)決定」の大まかな流れ(それでも不服がある場合には行政訴訟となり、「提訴」→「審理」→「判決」と続く)を追ってみて、特に情報公開審査会での審査において争点となっている部分に着目すれば、公文書の公開・非公開の判断といった情報公開手続きについて、一層深く理解できるようになり、公文書の情報公開手続きの実習を実践する場合にも大いに役立つものと思われる。

本稿では、平成26年11月7日大建測第7115号諮問事件(平成27年10月22日大阪市情報公開審査会答申第406号。以下、「大建測第7115号諮問事件」を「本諮問事件」,「答申第406号」を「本答申」という。)を素材として[3], 情報公開と個人情報保護との比較衡量の過程を通じ、公文書の公開・非公開を判断するといった情報公開手続きの理解に有用な、情報公開審査会答申の活用について述べる。

2 不服申立てとは

「国民主権の理念にのっとり、行政文書の開示を請求する権利につき定めること等により、行政機関の保有する情報の一層の公開を図り、もって政府の有するその諸活動を国民に説明する責務が全うされるようにするとともに、国民的的確な理解と批判の下にある公正で民主的な行政の

推進に資する」，これは行政機関情報公開法（行政機関の保有する情報の公開に関する法律）の第1条に定められた目的である。

このように行政機関の保有する行政文書である「公文書」は，行政運営に対する住民の信頼の確保を図るため公開が求められるだけでなく，歴史資料としても適切な保存及び利用等が求められる。これら行政運営に関する情報は公設図書館の所蔵資料と同様に住民の財産であり，行政が適正かつ効率的に運営されるようにするとともに，その諸活動を現在及び将来の市民に説明する責務を，行政機関は負っていると言える。

行政機関の保有する行政文書は，開示請求がなされたときは開示することが原則ではあるが，昨今の個人情報保護の要請から，行政文書に個人情報等の不開示情報が含まれる場合には，当該箇所を黒く塗りつぶす等のマスキング処理を施し，不開示情報が記録されている部分を容易に区別して除くことができる場合には，当該部分を除いた部分につき開示しなければならない（部分開示）とされている。当該開示請求に係る行政文書に不開示情報が含まれない限り，開示を拒むことができないことが原則であり，どのような情報が不開示情報に該当するかの基準があらかじめ定められ公表もされてはいる。しかし，この運用基準の策定にあたりあらゆる事例を網羅することは事実上不可能であり，運用基準に示された事例を個々の開示請求の事案に具体的に当てはめて，開示，部分開示，不開示の処分を行うことになる。

それゆえ運用基準の適用や解釈において，行政機関の判断に裁量の余地が生じることとなる。行政文書の開示請求手続きにおいては，行政機関が裁量権を濫用することは極めて少ないと言えるが，部分開示や不開示の処分取り消しを求める行政訴訟判決や情報公開審査会答申において，不開示とされた部分を公開すべきと判断されているものもあり，運用基準の適用や解釈において裁量権の逸脱が全くないとは言い難い。情報開示請求者は行政文書の開示によって必要とする情報が全て得られることを期待し，行政機関は運用基準を厳格に適用あるいは裁量権を逸脱するような拡大解釈によって，公開する情報を最小限にとどめようとするため，情報公開と個人情報保護とは制度的に常にトレードオフの関係となり，情報開示請求者の期待権と行政機関の処分とで利益衡量が行われることとなる。

真つ当な不服申立ては，この情報開示請求者と行政機関との公開・非公開の判断基準の理解に相違があるときに行われていると考えられるため，数ある情報公開審査会答申の中でも，行政機関の決定を修正する答申を選び，情報開示請求者と行政機関の主張を比較検討することで，公開・非公開の判断基準の境界線が明確になり，情報公開関連法令や情報公開手続きをより深く理解できるようになる。

3 本諮問事件の概要

詳細は参考文献[3]に譲るが，本答申を素材として情報公開手続きと不服審査手続きを学習するため，どうしても事例学習では必要となる事件の背景，事情等の概要をここでまとめておく。

本諮問事件は，道路境界明示申請書等の行政機関保有公文書の情報公開請求に対して，平成26年10月6日大建測第6995号による「道路境界明示申請書，土地台帳付属地図，土地所有権調査書，承諾書（受付番号第268号平成9年4月30日）」に関する部分公開決定につき，個人の署名，印影，連絡先並びに土地台帳付属地図及び土地所有権調査書の氏名印欄の閲覧者名を不開示情報としたことを不服として，この決定を一部取り消し，「道路境界明示申請書」に記載さ

れた代理人の氏名及び住所、「土地台帳付属地図」に記載された代理人（閲覧者）の氏名、「土地所有権調査書」に記載された代理人（閲覧者）の氏名及び「承諾書」に記載された代理人の氏名及び住所を公開するよう求めたものである[4],[5],[6]。（なお、同年11月11日付け大建測第7125号により行った部分公開決定についても併せて審査されているが[7],[8],[9]、趣旨内容は同一であり簡便のため、前者の決定（参考文献[4]）のみを素材として活用する。）

ここでの代理人とは代理業務を行った国家資格を有する者のことであり、専ら個人の資格で事業活動に従事する土地家屋調査士のことを指す。土地家屋調査士は測量士と厳格に区別されることなく世間一般には測量屋として誤認されている。いずれも国家資格を有する士業であり、道路や建築現場などにおいて光波測距器を覗き込んで距離・角度・標高の計測を行うという技術的にも作業内容的にも大きく差は見られないのであるが、測量士は国土交通省所管で道路・都市計画や地図作成といった国土調査関係業務を主として携わるのに対し、土地家屋調査士は法務省所管で土地や建物の位置、形状を特定するための測量および表示登記業務に携わる国家資格者である——戦後に創設された固定資産税制度の一翼を担うため測量士とは別の新たな資格とされたものの、国土と私有地の測量とではスケール感が大きく異なるため、創設当時は測量士になれなかったものなる資格と見下されていた。司法制度改革を踏まえて現在では法律家としての側面も有する。なお、土地や建物の売買等に伴う所有権の権利登記業務は、司法書士が担うとされる。

境界明示制度には、道路の区域を明確にする道路区域明示申請や、市有地と申請地である民地との境界を示す市有地境界明示申請があり、本件では道路区域明示申請及び市有地境界明示申請がそれぞれなされている。都市部の住宅地域においては、ほとんどの私有地は道路に面していることが多いため、私人の所有地と道路との境界線の確認は、土地所有者と道路管理者である行政機関で行うことになる——道路部分の土地所有者は多くが国または地方公共団体である。したがって、国道であれば国、都道府県道であれば都道府県、市町村道であれば市町村を相手方として、互いに隣接する土地の境界線を確認する作業が、境界明示の手続きということになる——私有地どうしであればお互い対等であるが、相手が行政機関の場合にはお伺いをたてる形となる。

この境界明示申請の流れは、境界明示申請人が境界明示申請書を提出し、行政機関の担当部署が受付を行い、現地における境界調査や測量の実施、境界明示申請人に対する境界についての説明や協議を経て境界が確定した後に、境界明示申請人が境界明示についての承諾書を提出するというものである。もちろん私有地の所有者が自分自身で手続きを行っても差し支えないが、土地測量の作業が伴うため専門家である土地家屋調査士の先生に、行政機関への手続きに関してもまともにお任せし、境界明示申請人の代理として境界明示手続きの申請を行うのが一般的である。

本諮問事件で開示が求められている各行政文書は、境界明示申請人が境界明示申請を行うにあたり行政機関に提出した道路境界明示申請書及びその添付書類並びに境界が確定し境界明示申請人が承諾した際の承諾書である。

4 土地家屋調査士及び情報公開の制度と背景

スポーツ観戦は、ルールを知らなければ面白くないことは言うまでもないが、選手情報などの知識を頭に入れておけば、観戦がもっと楽しくなる。本論に入る前に、土地家屋調査士の業務と情報公開との関連を簡単にまとめておく。

土地家屋調査士は土地家屋調査士法施行規則の定めにより、「依頼者に交付し、又は官庁に提出すべき書類を作成したときは、その書類の末尾または欄外に記名し、職印を押さなければなら

ない。」（土地家屋調査士法施行規則第26条）とされており、土地家屋調査士が作成し交付する書類には、氏名の記載、職印の押印が義務付けられている。なお、「職印」とは、業務上使用することを定め、土地家屋調査士会への届出が義務付けられているものである（土地家屋調査士法施行規則第20条）。また、土地家屋調査士は事務所を設けなければならないとされており（土地家屋調査士法第20条）、業務を行うにあたって、氏名、事務所の所在地等を土地家屋調査士会連合会に登録しなければならないとされている（土地家屋調査士法第8条）。

これらの登録手続きは、土地家屋調査士を名乗る者が有資格者であることを担保するとともに、無資格者による代理業務を禁止するための法令上の定めの実効性を持たせようとするためのものである。土地家屋調査士の氏名は官報で公表されるとともに、登録者の名簿は土地家屋調査士会連合会を通じて広く公開されているものである。資格者の氏名、事務所の所在地等の情報が公開されなければ、国家資格を有するかの如くあるいは資格者であることを詐称され、無資格者による土業を禁止する目的が達成できないことは明らかであり、公益性を鑑みて個人情報保護することの利益、不利益の均衡が判断され、資格者の氏名、事務所の所在地等の情報が公開すべき情報とされたことというまでもない。

行政機関情報公開法（行政機関の保有する情報の公開に関する法律）等に基づく情報公開制度の基本的な理念は、各法令等の目的が定めるように、住民の公文書の公開を求める具体的な権利を保障することによって、行政機関等の説明責務を全うし、もって住民の行政参加を推進し、行政に対する住民の理解と信頼の確保を図ることにある。

したがって、法令等の解釈及び運用は、各法令等において実施機関の責務として明記されるように、公文書の公開を請求する住民の権利を十分尊重する見地から行われなければならない。しかしながら、法令はすべての公文書の公開を義務づけているわけではなく、公文書の公開義務の条項本文において、公開請求に係る公文書に不開示情報のいずれかに該当する情報が記載されている場合は、実施機関の公開義務を免除している。もちろん、この公文書の公開義務の条項各号が定める不開示情報のいずれかに該当するか否かの具体的判断に当たっては、公文書の公開義務の定め趣旨を十分に考慮しつつ、法令の上記理念に照らし、かつ公文書の公開を請求する住民の権利を十分尊重する見地から、厳正になされなければならないことはいうまでもない。

山口県知事が行った「昭和53年10月19日付け豊土第9-7号公有財産の用途廃止に伴う引継ぎについて引継通知書」の部分開示回答のうち、分間図の調製者の氏名並びに土地所在図・地積測量図の実施者並びに調整者の氏名並びに作製者の住所及び氏名は開示すべきである（山口県情報公開審査会答申第6号）。名古屋市長の行った一部公開決定のうち、「名古屋市緑区鳴海町字山下1番及び2番1と境界を接する市道松ヶ根台第2号線に係る道路区域線の証明願に添付されていた境界標引照図及び道路等の横断面図」を作成した測量事務所の住所、名称、電話番号及びファックス番号並びに土地家屋調査士の氏名の部分を非公開とした決定は、妥当でないので公開すべきである（名古屋市情報公開審査会答申第62号）。

古くは平成13年度の山口県情報公開審査会、平成20年の名古屋市情報公開審査会の各答申でも確認できるように、土地家屋調査士の住所、氏名を開示すべきとの答申は、全国各地の情報公開審査会で既に出されている。

ここで、注意してもらいたいことが一点ある。それは、土地家屋調査士の住所、氏名といった個人情報は必ず開示しなければならないものではないということである。最初は混乱するかもしれないので、ここで整理をしておく。

個人の住所、氏名は言うまでもなく個人情報である。このことは土地家屋調査士の住所、氏名

についても同様である。しかし、土地家屋調査士の場合には、その社会的職責の観点から、公務員と同じように個人情報といわれるものであっても開示されることが有り得ると考えるべきである。このことは、不開示とされた情報の開示を求める場合、きちんとした理由付けができるかどうかに関わってくるので、よく理解しておくことが望ましい。

この土地家屋調査士の例で言えば、「一般に不開示とされる個人情報ではあるが、土地家屋調査士の住所、氏名は公開できる。ただし、他の不開示事由に該当すれば、やはり不開示となる」といった具合である。オセロゲームのように、駒がひっくり返って、またひっくり返されることもあるから注意が必要である。

だから「土地家屋調査士の住所、氏名は公開されるものとされている。よって不開示部分を公開しろ。」では公開を求める理由として不足である。「土地家屋調査士の住所、氏名は公開できる。『不開示とすべき』とする事由にも該当しない。」というように、逆転による開示であることを決定づけ、不開示となる再逆転が起こらないことをきちんと説明しなければならない。

最後に、大阪府情報公開条例と同条例の解釈運用基準を見ておくことにする。

大阪府情報公開条例においては、「個人の思想、宗教、身体的特徴、健康状態、家族構成、職業、学歴、出身、住所、所属団体、財産、所得等に関する情報（事業を営む個人の当該事業に関する情報を除く。）であって、特定の個人が識別され得るもののうち、一般に他人に知られたいと望むことが正当であると認められるもの」として、個人のプライバシー保護の観点から、個人のプライバシーに関する情報の公開禁止について定められているが、大阪府情報公開条例の「解釈運用基準」において、「一般に他人に知られたいと望むことが正当と認められるもの」とは、一般的に社会通念上、他人に知られることを望まないものをいう。なお、「正当と認められるもの」かどうか客観的に明白である場合を除き、個人から意見を聴取するなどにより、慎重に取扱い、客観的な判断に努めることとしたうえで、「一般に他人に知られたいと望むことが正当と認められるもの」に該当せず、公開することができる情報の例として、「大阪府情報公開条例 解釈運用基準」では、次のような事例が具体例とともに例示されている。

- | |
|--|
| <p>(1) 何人でも法令の規定により、閲覧できる情報（閲覧を利害関係人等にも認められているもの及び法令の規定では何人とされていても、現に制限されているものは含まない。）
（例）株式会社の代表取締役の氏名及び住所並びに他の取締役の氏名</p> <p>(2) 個人が公表することについて了承し、又は公表することを前提として提供した情報
（例）被表彰者名簿</p> <p>(3) 個人が自主的に公表した資料等から他人が誰でも知り得る情報
（例）著書や報道記事等において広く公表されている個人の職業、所属団体、経歴等</p> <p>(4) 従来から慣行上公開しており、かつ、今後公開しても、それが一般に他人に知られたいと望むことが正当と認められる情報でないことが確実であるもの
（例）審査会等の委員の氏名、大学の教授等の氏名、社会的活動を行っている団体の代表者</p> <p>(5) 専ら個人の資格で事業活動に従事する専門職の当該職務に関する情報
（例）医師、弁護士、司法書士、土地家屋調査士、不動産鑑定士等の職・氏名</p> <p>(6) サービスの内容や性格から氏名等を明らかにして職務に従事する者の当該職務に関する情報
（例）居宅介護支援に係る介護支援専門員及び訪問介護に係る訪問介護員の職・氏名</p> <p>(7) 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もの
（例）河川占用許可申請書、道路占用許可申請書、宅地造成の勧告書、改善命令書</p> <p>(8) 公務員の職務に関連する情報の職務に関連する情報の職務に関連する情報
（例）起案者名、決裁者名、旅行命令簿・復命書の出張者名、決裁印</p> |
|--|

このように「大阪府情報公開条例 解釈運用基準」では、「個人識別情報」は公開してはならない情報とされてはいるものの、あわせて「一般に他人に知られたくないと望むことが正当と認められるもの」に該当せず、公開することができる情報の例が列挙されており、「専ら個人の資格で事業活動に従事する専門職の当該職務に関する情報」として、「土地家屋調査士」等の例示がされている。

また、上述の「大阪府情報公開条例 解釈運用基準」については、平成22年5月19日付行政刷新会議事務局の文書でも取り上げられており、土地家屋調査士の住所、氏名の開示については、結論が既に出ていることである。なお、医師、弁護士、司法書士、土地家屋調査士、不動産鑑定士等の職・氏名が公開することができる情報として例示されているからとあって、これら専ら個人の資格で事業活動に従事する専門職の当該職務に関する情報がすべて開示情報となるわけではなく、不開示情報に該当する特段の理由を有していないかなど、情報公開制度と個人情報保護の趣旨を踏まえたうえで、開示すべきか否かの判断が厳正になされなければならない。逆転、再逆転でオセロゲームの駒は、ひっくり返り、再度ひっくり返されるのである。

5 情報公開審査会の結論

部分公開決定が翻される事例を取りあげており、本諮問事件においても答申結果は自明であるため、最初に本答申の結論を取りあげておき、その後で情報公開手続き、不服申立て手続きでの流れ順に従って議論を深めることとする。

本諮問事件に諮問された異議申立ての内容は、平成26年10月6日大建測第6995号による「道路境界明示申請書、土地台帳付属地図、土地所有権調査書、承諾書（受付番号第268号 平成9年4月30日）」に関する部分公開決定につき、個人の署名、印影、連絡先並びに土地台帳付属地図及び土地所有権調査書の氏名印欄の閲覧者名を不開示情報としたことを不服として、この決定を一部取り消し、「道路境界明示申請書」に記載された代理人の氏名及び住所、「土地台帳付属地図」に記載された代理人（閲覧者）の氏名、「土地所有権調査書」に記載された代理人（閲覧者）の氏名及び「承諾書」に記載された代理人の氏名及び住所を公開するよう求めたものである。

大阪市情報公開審査会への本諮問事件につき、同審査会は本答申で、

大阪市長が、平成26年10月6日付け大建測第6995号により行った部分公開決定で公開しないこととした部分のうち、道路境界明示申請書の連絡先欄の情報、道路区域・市有地境界明示申請書の連絡先及び担当者欄の情報、土地台帳付属地図及び土地所有権調査書に記載された氏名、承諾書の連絡先欄に記載された住所及び氏名を公開すべきである。
--

との答申を行った。

この答申は、異議申立人が部分公開決定を一部取り消し、土地家屋調査士の住所、氏名については開示することを求めた不服申立てを認容したものとなっている。

行政機関情報公開法（行政機関の保有する情報の公開に関する法律）等の法令に基づく情報公開制度では、①申請者による情報公開請求に対し、②行政機関による行政文書の開示・不開示決定が行われ、この行政機関の決定に不服がある場合には、③行政機関に対して不服申立てを行うことになる——不服の内容は、勿論黒塗りされた部分を公開せよということになるが、平成28年3月31日までは、行政不服審査法上の不服申立てには審査請求と異議申立ての2種類があり、処分を行った行政庁の上位に監督する上級行政庁が存する場合には審査請求をすることができ

るが、上級行政庁が存しない場合等には処分を行った行政庁に対して異議申立てのみ行うことができた。市長の名で行われた行政処分に対しては、市長より上位の行政機関が存しないことから、市長に対して異議申立てを行うこととなっていた（平成28年4月1日以降は審査請求に一元化するよう制度変更されている）。

行政不服審査法上の不服申立ての手続きは一般的には、あくまでも同じ系列の行政機関に対する苦情の申出となるきらいがある。しかし、情報公開制度においては不服申立ての手続きは第三者機関である情報公開審査会へ諮問がなされ、答申を受けた行政機関（諮問庁）はその答申の趣旨を十分に尊重したうえで、申請者による情報公開請求に対し開示・不開示決定を改めて行うこととなる。

さらに審査会は、必要があると認めるときは、諮問庁に対し、行政文書等の提出を求めることができる。実際に当該行政文書等を見分してインカメラ審理を行うこともでき、また審査会は、必要があると認めるときは、行政文書等に記録されている情報の内容を審査会の指定する方法により整理した資料を作成させ、提出するよう諮問庁に求めることもできる。

よって情報公開審査会へ諮問がなされた後は、④処分を行った行政機関（諮問庁）に部分開示あるいは不開示決定とした決定理由書の提出を求め、⑤不服申立人に対してその決定理由書に対する意見書の提出を求めた後、不服申立人並びに諮問庁への聴聞及び審査会での審議を経て、⑥答申を行うという流れとなる。

次章からは、情報公開制度における手続きの時系列に沿って、異議申立人及び行政機関の主張、争点・論点整理、審査会の判断について考察する。

6 異議申立てに至る経緯

異議申立人は、平成26年9月23日、大阪市情報公開条例に定める公開請求権に基づき、実施機関に対し、

建設局測量明示課において、平成26年9月17日受付番号6275号で申請しました道路境界明示図の控の謄本に関して、①平成9年の当該明示申請に関し、明示申請日、受付番号、明示図交付日の情報提供、②平成26年9月17日受付番号6275号で本情報公開請求人本人が申請した書類上の、平成9年の明示申請に関する部分の情報提供または当該申請書原本の情報公開、③平成9年の当該明示申請に関し、境界明示申請者（土地所有者）および代理人の氏名の情報提供および当該委任状原本の情報公開の情報提供または情報公開を請求いたします。なお、情報の非公開が決定された場合は、文書不存在、文書の所在を明らかにした上で条例による非開示決定である旨等の理由を明記して、非公開決定の通知書の発行をお願いいたします。

との本件公開請求を当該行政業務担当部署（実施機関）に対して行った。

これに対し、実施機関は、本件情報公開請求に係る文書を「道路境界明示申請書、土地台帳付属地図、土地所有権調査書、承諾書（受付番号第268号 平成9年4月30日）」と特定した上で、大阪市情報公開条例に定める公開請求に対する措置等の規定に基づき、

公開しないこととした部分	個人の署名、印影、連絡先並びに土地台帳付属地図及び土地所有権調査書の用紙右下の氏名印欄の閲覧者名
--------------	--

として一部公開しないこととし、

上記の部分 公開しない理由	<p>大阪市情報公開条例第7条第1号に該当。</p> <p>(説明) 個人の署名及び印影については、個人に関する情報であって、これを公にすることにより偽造あるいは転用が可能となることから、当該個人の権利利益を害するおそれがあり、かつ同号ただし書ア、イ、ウのいずれにも該当しないため。個人の連絡先並びに土地台帳付属地図及び土地所有権調査書の用紙右下の氏名印欄の閲覧者名については、特定の個人に関する情報に該当し、これを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り、かつ同号ただし書ア、イ、ウのいずれにも該当しないため。</p>
------------------	--

との理由を付して、平成26年10月6日付け大建測第6995号により、本件部分開示決定を行った。なお、大阪市情報公開条例第7条柱書及び第1号では、次のように規定されている。

<p>第7条 実施機関は、公開請求があったときは、公開請求に係る公文書に次の各号に掲げる情報（以下「非公開情報」という。）のいずれかが記録されている場合を除き、公開請求者に対し、当該公文書を公開しなければならない。</p> <p>(1) 個人に関する情報（事業を営む個人の当該事業に関する情報を除く。）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（他の情報と照合することにより、特定の個人を識別することができることとなるものを含む。）又は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。ただし、次に掲げる情報を除く。</p> <p>ア 法令若しくは条例（以下「法令等」という。）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</p> <p>イ 人の生命、身体、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</p> <p>ウ 当該個人が公務員等（行政機関の保有する情報の公開に関する法律（平成11年法律第42号）第5条第1号ハに規定する公務員等並びに大阪市住宅供給公社の役員及び職員をいう。）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</p>

この実施機関の部分開示決定に対して、

<p>【不服申立ての趣旨】</p> <p>上記決定を一部取り消し、当該道路明示申請人とは明らかに異なる、代理人の氏名及び住所の公開決定を求める。なお、公開決定を求めるものは、以下の書面に記載された代理人（代理業務を行った資格を有する者）の氏名及び住所である。①「道路境界明示申請書」に記載された代理人の氏名及び住所、②「土地台帳付属地図」に記載された代理人（閲覧者）の氏名、③「土地所有権調査書」に記載された代理人（閲覧者）の氏名、④「承諾書」に記載された代理人の氏名及び住所</p> <p>【不服申立ての理由】</p> <p>多くの情報公開審査会で、「専ら個人の資格で事業活動に従事する専門職（医師、弁護士、司法書士、土地家屋調査士、不動産鑑定士等）の当該職務に関する情報については、資格を有する者が業務を行ったことを証するためのもので、公開することにより、当該法人等又は当該個人に不利益を与えるおそれがある情報に該当するとは認められない」との答申がされており、上記決定において公開しないこととされた部分のうち、代理人の氏名及び住所は非公開情報には該当しないと解されている。よって、大阪市の上記部分公開決定に関し、大阪市情報公開審査会での審議を求めるものである。</p>
--

として、土地家屋調査士の住所、氏名の情報を開示するように、異議申立人は、平成26年10月10日、本件部分開示決定を不服として、実施機関に対して、行政不服審査法（昭和37年法律第160

号) 第6条第1号の処分についての異議申立ての規定に基づき、本件部分開示決定の一部取消しを求める異議申立てを行った。

7 実施機関の主張及び異議申立人の反論

実施機関は諮問及び実施機関理由説明書において、次のような実施機関の判断を示している。

- ① 実施機関が本文書において公開しないこととした情報は、個人の署名、印影、連絡先並びに土地台帳付属地図及び土地所有権調査書の用紙右下の氏名印欄の閲覧者名である。
- ② 個人の署名及び印影については、個人に関する情報であって、これを公にすることにより偽造あるいは転用が可能となることから、当該個人の権利利益を害するおそれがあるため非公開とした。個人の連絡先、土地台帳付属地図及び土地所有権調査書の用紙右下の氏名印欄の閲覧者名(以下「連絡先等」という。)については、本文書の申請人の取引先に関する情報であって、これを公にすることにより申請人の個人の権利利益を害するおそれがあるため非公開とした。

さらに、同理由説明書において、次のように実施機関の見解を示し、異議申立人による大阪市情報公開条例第7条第1号本文及びただし書きに関する理解が乏しく解釈に誤りがあり、不服申立てには全く理由がないことを暗に主張している。

- ① 異議申立人は、本文書における連絡先等が「専ら個人の資格で事業活動に従事する専門職(医師、弁護士、司法書士、土地家屋調査士、不動産鑑定士等)の当該職務に関する情報」に該当し、専門職に従事する者自身の情報を保護する必要がないと主張している。
- ② しかし、本件決定においては、上記のとおり、専門職に従事する者の情報の保護を目的としたものではなく、本文書の申請人の個人情報保護のために非公開としたものである。

このような実施機関の諮問及び実施機関理由説明書に対し、異議申立人は意見書において次のような反論を行っている。

- ① 実施機関による部分開示決定の一部を取消し、不服申立人が公開決定を求めるものは、代理人(代理業務を行った資格を有する者)である土地家屋調査士の氏名及び住所である。
- ② 平成9年5月13日付大阪市指令(道明)第387号「道路境界明示図」の交付の為、平成9年4月30日付第268号として「道路境界明示申請書」が受付されているが、当該「道路境界明示申請書」に、謄本返還が行われた旨が記録されている。
- ③ この謄本返還は、「道路区域境界明示申請書記入要領」によると、「原本還付を希望される場合は、土地家屋調査士等の原本証明」が必要とされている。よって、上記「道路境界明示申請書」は、土地家屋調査士等の国家資格者が代理人として申請したものであり、不服申立人が部分公開決定を一部取り消し、公開を求めている氏名および住所は、土地家屋調査士等の国家資格者に関する情報であると推定される。
- ④ 道路境界明示申請に要する添付書類のうち、登記所(出張所を含む法務局)が交付する土地の全部事項証明書(土地登記簿謄本)の原本還付が認められるのは、土地家屋調査士等が原本証明をした場合に限られており、このような特別な措置は、土地家屋調査士等が土地家屋調査士法等で定められた国家資格者であることに他ならない。
- ⑤ 土地家屋調査士法等の定めにより、土地家屋調査士等は申請の代理業務を行うことができるとされているが、道路境界明示申請に係る代理業務には法律上制限はなく、道路境界明示申請の代理は、民法や土地家屋調査士法の定めによる代理にはあらず、その代理人の住所、氏名は個人に関する情報に該当し、不開示情報にあたるというのが、大阪市の主張である。

- ⑥ また、不服申立人が公開決定を求めている情報は、土地家屋調査士の氏名及び住所に関する情報であるが、理由書の第3の2において、当該情報が「本件文書の申請人の取引先に関する情報」であることが示されている。
- ⑦ 上記の取引先に関する情報が非公開となる理由について、大建測第6995号部分公開決定通知書においては、「特定の個人に関する情報に該当」、理由書の第3の2において、「公にすることにより申請人の個人の権利利益を害するおそれがある」、第4においては、「本件文書の申請人の個人情報保護のため」としている。しかしながら、「取引先に関する情報」は申請人本人の個人情報に該当しないことは言うまでもない。また、「取引先に関する情報」が保護されるべき場合とは、入札価格の費用積算根拠となる使用部材の製造会社名、取り扱い業者名、作業の請負業者名等、競業他社との関係で、その「取引先に関する情報」自体が、自由競争における企業秘密にあたる場合などである。本件の道路境界明示申請に係る添付文書において、企業間の自由競争を阻害するような「取引先に関する情報」は存在せず、申請人と代理人（閲覧者）との関係は、単に土地所有者（個人）と測量業務を請負い、当該境界明示申請の代理申請業務を行った業者という関係でしかない。
- ⑧ 従って、法人等又は事業を営む個人の適正な活動は、社会の維持存続と発展のために尊重・保護されなければならないという見地から、社会通念に基づき判断して、競争上の地位を害すると認められる情報、その他事業を営む者の正当な利益を害すると認められる情報は、営業の自由の保障、公正な競争秩序の維持等のため、公開しないことができるとするのが「取引先に関する情報」を保護する趣旨であること言うまでもなく、資格を有する者が業務を行ったことを証するためのものである本件氏名等の情報を、「取引先に関する情報」の保護を理由に非公開とすることは極めて不適切である。
- ⑨ さらに、非開示の情報に該当するかどうかを判断するに当たっては、情報公開制度の趣旨から、本人に限って開示を認めている一部の個人情報を除き、開示を求める目的、利害関係の有無等、開示の申出人の属性にかかわることは、斟酌できないものと考えべきであり、開示の申出人によって開示の範囲が異なるということはあってはならないこと言うまでもない。
- ⑩ 以上のように、官庁に提出すべき書類に記載された、土地家屋調査士等の住所、氏名は、資格を有する者が業務を行ったことを証するためのものであり、「依頼者に交付し、又は官庁に提出すべき書類を作成したときは、その書類の末尾または欄外に記名し、職印を押さなければならない。」（土地家屋調査士法施行規則第26条）との趣旨より、何人でも法令の規定により閲覧できる情報（土地家屋調査士会連合会等が公表）であり、個人の資格で代理業務を行っていることから、資格者であることの担保の為、当然に公表されることを前提にして提供された情報であると言わざるを得ない。

さらに異議申立人は同意見書において、情報公開審査会が条例でも認められている、

- ① 不服申立人が公開決定を求める文書の提出を大阪市に求め、
- ② 当該非公開箇所の氏名、住所が、「専ら個人の資格で事業活動に従事する専門職（医師、弁護士、司法書士、土地家屋調査士、不動産鑑定士等）の当該職務に関する情報に該当するか、記載された職名や押印された職印を見分して審議（インカメラ審議）し、
- ③ 資格を有する者が業務を行ったことを証するためのものである本件氏名は、事務所に所属する土地家屋調査士の氏名に関する情報であり、土地家屋調査士の氏名は、官報で公告されているほか、本件事務所の代表者であることから、これを公開した場合に、資格者本人、本件測量事務所に明らかに不利益を与えることになるか

を判断するよう求めている。

8 情報公開審査会の判断

大阪市情報公開条例第7条第1号本文では、個人情報に該当する情報については、原則的に公開しないことができると規定するが、同号ただし書きに該当する場合には、同条例第7条第1号本文に該当する場合であっても、公開しなければならない旨規定している。

同条例第7条第1号本文に規定する「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、カルテ、反省文など個人の人格と密接に関わる情報や未公表の研究論文等の著作物であって、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るが、当審査会で、本件各文書を見分したところ、本件各情報は、明らかにこれに該当しない。また、申請人の取引先に関する情報であっても病院への通院の事実などを示す場合には、個人の権利利益を害することもあり得ると解されるが、本件各情報はこのような情報にも該当しない。

さらに審査会において、本件各情報を実際に確認したところ、代理人の氏名欄には、「土地家屋調査士」の肩書とともにその氏名が記載されていた。とすると、代理人は、境界明示申請の代理を土地家屋調査士の事業として行っていると解するのが相当であり、また、その住所も土地家屋調査士の事務所の所在地と解することが相当である。したがって、本件各情報は、「事業を営む個人の当該事業に関する情報」に該当し、条例第7条第1号に該当しない。なお、事業を営む個人である土地家屋調査士が、その事業として境界明示申請の代理を行うに当たって境界明示申請書等に記載した土地家屋調査士の氏名及び事務所の所在地を公開しても、当該土地家屋調査士の権利、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれは認められないことは言うまでもない。

このように大阪市情報公開審査会は、実施機関が本件各情報について、申請人の取引先に関する情報であって、これを公にすることにより申請人の個人の権利利益を害するおそれがあるため非公開とした旨の主張には理由がないとするとともに、本件各情報の代理人の個人情報該当性についても検証し、本件各情報の申請人の個人情報該当性も否定し、異議申立人の請求を認容した。

なお、黒塗り部分の情報を異議申立人が事前に知る由もないが、

当審査会において本件各文書を見分したところ、道路境界明示申請書の担当者欄には代理人である土地家屋調査士の氏名が手書きにより記載されており、この手書きにより記載された氏名は、代理人による自署である可能性を否定することができず、当該代理人の署名と解することが相当である。

との判断がなされている。また、

個人の署名については、本人が手書きで自己の氏名を記したにとどまらず、その形状には特定の個人を識別することができる情報が含まれていることが認められること、また、社会経済活動上、署名が個人の認証機能として果たしている役割を考慮すると、署名は公にすることにより偽造等当該個人の権利利益を害する場合もあると認められることから、当該個人の氏名そのものに係る情報(以下「氏名情報」という。)について公開すべきであるからといって、必ずしも当該署名を公開することが妥当であるとは言えない。

とすることは当然の判断である。

したがって、氏名情報とは別に、大阪市情報公開条例第7条第1号ただし書き該当性の検討が求められるところ、当該署名は道路境界明示申請書が不特定多数の者に広く知られる状態に置かれているとは認められないことから同号ただし書きに該当せず、かつ、その性質上、同号ただし書き及びウにも該当しない。

ところで、署名を非公開とする趣旨が、主として公開された署名の偽造により個人の権利利益が損なわれることを防止する点にあることを考慮すれば、必ずしもその全部を非公開とする必要はないと認められる。

したがって、署名を非公開とする場合であっても、署名の一部を公開するなど、偽造防止に配慮しつつ署名が記録されていることが分かる措置を取るべきである。

と、情報公開上の実務（情報公開のあり方）についての見解も合わせて示されている。

9 おわりに

平成26年11月7日大建測第7115号諮問事件（平成27年10月22日大阪市情報公開審査会答申第406号）を素材として、情報公開と個人情報保護との比較衡量に関して考察した。

本諮問事件は、公文書における土地家屋調査士の氏名及び住所の情報公開を異議申立人が求めたものである。土地家屋調査士などのように、専ら個人の資格で事業活動に従事する専門職の当該職務に関する情報については、特段の事情のない限り公開すべきと解されているところ、実施機関が申請人の取引先に関する情報であって、これを公にすることにより申請人の個人の権利利益を害するおそれがあるため非公開とした旨の主張をしたことに対し、異議申立人が当該判断の不当性と当該情報の公開可否の判断を情報公開審査会に求めたという事例である。

情報公開審査会の判断は、土地家屋調査士の氏名及び住所の情報を公開すべきとの結論である。

これまで見てきたように、情報公開関連法令（本諮問事件の場合であれば、大阪市の情報公開条例）に、公文書は公開が原則であること、非公開となるのは条文に記載の各号に該当する場合であることが謳われてはいるが、個別具体的な事例を列挙することはできないため、条文の記述はどうしても抽象的にならざるを得ない。そのため条文制定の趣旨などを考慮して、条文を適切に解釈し運用することが求められるところ、開示請求者と行政機関との間で解釈や見解に相違が生じた場合に争訟となる。

行政不服審査法に基づく不服申立て（審査請求）や行政事件訴訟法に基づく行政訴訟は、（特定）行政書士や弁護士等の法律実務の領域であるから、教員である者や教員を目指している者は深入りする必要はない。情報公開審査会答申に表れている開示請求者と行政機関の主張を比較し、法律を使って（しかし、この場合には条文に詳細に記述されていないため争いとなっているので、一般常識や経験則で良いであろう）言い争いに決着をつける（両者が納得するような）理由づけが感覚的にできる（何となくわかる）ようになれば十分である。

公文書の公開手続きを情報教育の教材として活用し、「何人も行政文書の開示を請求できる」からといって、情報公開の手順に則って申請手続きを実際に行うという、実習を生徒にさせるとなると、行政機関に不要の負担を強いることとなり、様々な行政活動にも支障をきたし、結果として住民が不利益を被る結果となりかねない。一方、情報公開審査会答申はインターネット上においても広く公開がされており、行政機関に対して何ら申請手続きを行うことなく、不服申立てがなされた事件に限られるが、部外者であっても情報公開手続きの流れを知ることができる。情報公開審査会答申は、教員が情報公開手続きについての詳細な知見を得るために有用であるだけでなく、公文書の公開手続きを生徒の実習教材として使用する方法の代替としても、情報公開審査会答申を十分に利活用することができると考えられる。

参考文献

- [1] 文部科学省平成21年3月高等学校学習指導要領
- [2] 文部科学省平成12年3月高等学校学習指導要領解説情報編

- [3] 大阪市情報公開審査会平成27年10月22日答申第406号
- [4] 大阪市長平成26年10月6日大建測第6995号部分公開決定通知書
- [5] 平成9年4月30日受付番号第268号道路境界明示申請書
- [6] 大阪市長平成9年5月13日大阪市指令（道明）387号道路境界明示図
- [7] 大阪市長平成26年11月11日大建測第7125号部分公開決定通知書
- [8] 平成25年9月26日受付番号第1876号道路境界明示申請書
- [9] 大阪市長平成25年10月15日大建測第1762号道路境界明示図