

諮問庁：総務大臣

諮問日：平成30年11月6日（平成30年（行情）諮問第493号）

答申日：令和元年10月29日（令和元年度（行情）答申第276号）

事件名：特定時期の叙勲に係る経緯が分かる文書の一部開示決定に関する件

答 申 書

第1 審査会の結論

別紙の1に掲げる文書1ないし文書3（以下、併せて「本件対象文書1」という。）につき、その一部を不開示とし、文書4及び文書5（以下「本件対象文書2」という。）につき、その存否を明らかにしないで開示請求を拒否した決定について、本件対象文書1につき、審査請求人が開示すべきとし、諮問庁がなお不開示とすべきとしている部分は、不開示とすることが妥当であり、本件対象文書2につき、その存否を明らかにしないで開示請求を拒否したことは、妥当である。

第2 審査請求人の主張の要旨

1 審査請求の趣旨

行政機関の保有する情報の公開に関する法律（以下「法」という。）3条の規定に基づく開示請求（以下「本件開示請求」という。）に対し、平成30年6月26日付け総官秘第684号により総務大臣（以下「総務大臣」、「処分庁」又は「諮問庁」という。）が行った一部開示決定（以下「原処分」という。）について、本件対象文書1において不開示とした部分のうちの特定期間区長分の開示及び不開示（存否を明らかにしない）とした本件対象文書2の存否を明らかにするとともに、存在する行政文書の開示を求める。

2 審査請求の理由

審査請求人の主張する審査請求の理由は、審査請求書及び意見書によると、おおむね以下のとおりである。なお、添付書類及び証拠書類は省略する。

（1）審査請求書

審査請求に係る処分は、次のとおり不当及び違法である。

ア 日本国憲法7条において、「天皇は、内閣の助言と承認により、国民のために、左の国事に関する行為を行ふ。」とし、同条7号に「栄典を授与すること。」と規定されている。このように、天皇陛下が行われる国事行為として、栄典を授与することが規定されている。この春秋の叙勲の推薦に当たっての栄典を授与する事務において、一部で

も不開示とすることは、秘密裏に事を進めることである。天皇陛下が璽をおさせ行われる「栄典の授与」である。この国の慶事を秘密裏に進めることは許されるものではないことから、不当である。

イ 法によって制定された情報公開請求権について、日本国憲法 21 条 1 項の派生原理である国民の「知る権利」を一般的抽象的な権利にとどめるべきではない。崇高な憲法を最大限に尊重し開示すべきであることから、不当である。

ウ 法に対して違法である根拠

(ア) 本件対象文書 1 を一部不開示としたことの違法である根拠

総務大臣は、本件対象文書 1 の不開示理由として、「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ものであり、法 5 条 1 号の不開示情報に該当し、同号ただし書イないしハに該当するとは認められないため」とされている。

この不開示理由に、以下のとおり反論する。

特定の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、これを開示したところで個人のプライバシー等の利益が侵害されるおそれはないから、あえて不開示情報として保護する必要はない。更に、叙勲の推薦に係る公文書である。形式的には個人識別情報と言えても、個人としての私的領域における私的な権利、正当な権利が害されるおそれがある内容が含まれているとは考えられないことから、個人に関する情報として不開示にするべき理由も必要もないものである。法の理念から開示しないのは、不当である。

大阪地判平成 17 年 3 月 17 日「行政文書不開示決定取消請求事件」判決では、法 5 条 1 号ただし書イ（公領域情報）について、「法が、何人に対しても行政文書の開示請求権を認めていること（法 3 条）、及び、同法が不開示情報を定めるに当たって開示請求者の属人的な性質に着目していないことに照らせば、個人識別情報が公領域情報に当たるといえるためには、何人に対しても当該情報を等しく公開するような法令の規定又は事実上の慣習が存在する場合、又は、同種の情報についてかかる法令の規定若しくは事実上の慣習が存在し、当該情報についてこれと異なる取扱いをすることに合理性がない場合に該当することが必要であると解するのが相当である。」との判示がある。

特定区長は、特定年月日 B 付け特定文書番号 B の「区政情報部分公開決定通知書」において、不開示の理由がないものと決定し、特定元区長の生年月日・住所（本籍欄のみ不開示）を含む叙勲審査票・履歴書・功績調書の公文書を全て開示している。なお、履歴書に

は賞罰なしとある。このことは、既にこれらの情報は公となっており、事実上の慣習として存在しているのである。

【添付書類】

以上から、法5条1号ただし書イに該当し、違法である。

なお、文書3について、内閣府賞勲局長の平成30年8月17日付け府賞第476号の行政文書開示決定通知書では、総務大臣が不開示とした部分よりも、より多くの個所を開示されている。

【添付書類】

以上から、本件対象文書1の総務大臣の不開示は、不当及び違法である。

(イ) 本件対象文書2の存否応答拒否の違法である根拠

本件対象文書2の不開示理由に、以下のとおり反論する。

総務大臣の不開示理由の中に、「①本件開示請求は特定の個人に係る当該文書の開示を求めている、②本件開示請求は特定の個人に係る内閣府へ提出した文書等の開示を求めており」とされているが、大阪地判の判示には、法5条1号ただし書イ（公領域情報）について、「法が、何人に対しても行政文書の開示請求権を認めていること（同法3条）、及び、同法が不開示情報を定めるに当たって開示請求者の属人的な性質に着目していない」とある。この判示は、法の開示請求権に基づく開示請求に、「特定元区長と審査請求人の関係等を恣意的に加えるべきではない」と解する。

また、「当該情報は、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ものであり、法5条1号の不開示情報に該当し、同号ただし書イないしハ該当するとは認められない」については、上記の本件対象文書1の違法である根拠により、同号ただし書イに該当するものと解する。

なお、内閣府賞勲局長は、文書4については、「保有している。」、文書5については、「保有していない。」とされている。以上から、当該文書の存否は内閣府賞勲局長により、既に公となっているのである。なお、内閣府賞勲局長の不開示（墨塗り）部分については、審査請求をすることとする。【添付書類】

以上の根拠を踏まえ、総務大臣としては、当該文書の存否を明らかにするとともに、保有する文書4を上記の本件対象文書1の根拠に基づき、法5条1号ただし書イに該当する行政文書として開示を求めるものである。

以上から、本件対象文書2の総務大臣の不開示は、不当及び違法である。

エ 本審査請求に係る公文書には、個人の権利利益を保護する必要のある内容はない。叙勲候補者の推薦に係る公文書である。事務及び事業の大本の根拠は憲法であり、長年にわたり国民に愛され親しまれてきた国の慶事である叙勲への思いに照らし、法の上面の文面だけを捉えるのではなく、法の理念を尊重し、大阪地判の判示に従い、広く国民に公開をするべきである。

法は、「国民主権の理念にのっとり国民に説明する責任が全うされるよう、行政に係る情報は原則開示及び不開示情報の範囲はできる限り限定したものとす基本的な考えに立っている。」のである。

また、法5条6号では、不開示情報の範囲を定めているが、情報公開請求を受けて、不開示とするとき、その情報が法律に定める不開示情報に当たるとの立証責任は行政機関の側にあるのである。なお、不開示情報の範囲について、「～のおそれ」という記述については、「「おそれ」は、抽象的一般的な「おそれ」ではなく、具体的現実的な立証をしなければならない。」とコンメンタールにある。

以上から、総務大臣には、法の説明する責務が全うされるように願うものである。説明責任が全うされない様では、特定区特定課職員と同様に「かけられている迷惑よりかけている迷惑は気づかない」ということになり兼ねない。

(2) 意見書

ア 審査請求人は、上記(1)の審査請求の理由において、審査請求に係る処分は、同(1)ア及びイのとおり、日本国憲法に対して、不当であると指摘したところである。

栄典を授与する事務及び事業の大本の根拠は日本国憲法であり、長年にわたり国民に愛され親しまれてきた国の慶事である。しかしながら、諮問庁：総務省（総務大臣）は、審査請求人の「不当である。」との指摘に対して、理由説明書（下記第3を指す。以下同じ。）において何の意見・弁明・反論もなされていない。

司法の場ではないが、情報公開・個人情報保護審査会におかれては、反論等の無いことを踏まえ、審査請求人の「不当である。」との主張を是非にも取り入れて頂きたい。栄典を授与する事務において、大手を振っての「不当」を、まかり通らせてはならない。

イ 諮問庁の説明の要旨2「本件対象文書2の存否応答拒否について」の3段落目に対して、以下のとおり、意見を述べる。

(ア) 審査請求人は、上記第2の2(1)ウ(イ)において、「内閣府賞勲局長は、文書4については、「保有している。」、文書5については、「保有していない。」とされている。以上から、当該文書

の存否は内閣府賞勲局長により、既に公となっているのである。」と記載し、証拠の書類も添付したところである。

内閣府賞勲局長の公文書（平成30年8月17日付け府賞第476号の行政文書開示決定通知書）は、法8条の規定には該当しないとして、存否を明らかにしているのである。何故、総務大臣が存否を明らかにしないのか。何らかの意図を持って恣意的に判断されたものと言わざるを得ない。法解釈の齟齬で済まされる内容ではない。

【証拠書類】

(イ) 特定区長は、特定年月日B付け特定文書番号Bの「区政情報部分公開決定通知書」において、不開示の理由がないと決定し、特定元区長の生年月日・住所を含む叙勲審査票・履歴書（末尾には、賞罰「なし」との記載あり）・功績調書の公文書を全て開示（本籍欄のみ不開示）している。このことは、既にこれらの情報は公になっており、事実上の慣習として存在しているのである。特定元区長も最も身近、且つ叙勲の推薦人でもある特定区長が、法に基づく開示請求に対して、法5条1号ただし書イに該当すると下した結論に基づく開示である。

【証拠書類】

本審査請求に係る状況に応じては、日本国憲法及び大阪地判の問題も含め、司法の場における対応をしなければならないと考える。

ウ 「不開示情報の該当性は、時の経過、社会情勢の変化、当該情報に係る事務事業の進行の状況等の事情変更に伴って変化するものであり、開示請求があった都度判断しなければならない。このような変化は、「おそれ」の要件となっている不開示情報の場合に顕著であると考えられる。ある時点において不開示情報に該当する情報が、別の時点においても当然に不開示情報に該当するわけではない。個々の開示請求における不開示情報の該当性の判断の時点は、開示決定の時点である。」とされている。

特定年春の叙勲であり、事務事業の完結した公文書である。将来にわたり継続して行くことの栄典事務の適正な遂行は、秘密裏に事を進めるのではなく、行政間では連携と信頼関係を構築し、全てをオープンにして、公平公正適正に公務として公務員が遂行するべきものであり、こうしてこそ国民の信頼が得られる。このことは法の目的とするところであり、時代の趨勢である。

エ 総務大臣は、国事行為である春秋に係る栄典事務において、多くの候補者の中から功績内容等を精査し、内閣総理大臣に協議するという

重要な役割を担っており、この推薦事務は国税等からの給与を受け取っている職員が担当されているのである。

国民から負託され、事務や法令解釈に精通の多く行政職員を要される総務大臣である。特に、日本国憲法に対して「不当である。」との審査請求人の指摘に対して、何故、法的根拠を示し反論し、法の理念である説明責任を果たさないのか。この説明責任放棄とも言える理由では、国民としては到底受け入れることはできない。

以上から再度、総務大臣（大臣官房秘書課長）には、法の説明する責任が全うされるよう願うものである。説明責任が全うされない様では、特定区特定課職員と同様に「かけられている迷惑よりかけている迷惑は気づかない」ということになり兼ねない。

「言いわけはすればする程身自分をみじめにする 相手だけ責めるから争いになる反省の余地はまだある」

第3 諮問庁の説明の要旨

1 本件対象文書1の不開示部分について

本件対象文書1の不開示部分には、叙勲予定候補者の生年月日、現住所、主要経歴などが記載されている。

当該情報は、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ものであることから、法5条1号に該当し、同号ただし書イからハにも該当しないことから原処分において不開示としたものである。

しかしながら、今般審査請求を受けて、特定区役所に確認したところ、本件対象文書1の不開示部分のうち生年月日、換算年数及び主要経歴（在職年月）の一部（以下「追加開示部分」という。）については、特定元区長が区長在職時にホームページ上に掲載されていたとのことであり、追加開示部分については法5条1号イに該当することが認められるため開示することとする。

一方、追加開示部分以外の不開示部分については、原処分の判断と同じく、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ものであることから、法5条1号に該当し、同号ただし書イからハにも該当しないことから不開示を維持する。

2 本件対象文書2の存否応答拒否について

本件対象文書2は、叙勲候補者の選考に当たり、刑事・民事を問わず犯歴等を有するなど、栄典の受章環境について検討を要する候補者に関し、候補者ごとに所定の様式にて、地方自治体が作成し提出する文書及び総務省が内閣府に提出する文書である。

そのため、原処分においては、当該文書の存否を答えるだけで、特定個人の犯歴等の有無を明らかにすることとなり、当該情報は、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ものであり、法5条1号の不開示情報に該当し、同号ただし書イないしハに該当するとは認められないことから、法8条の規定により、本件対象文書2の存否を明らかにしないで、本件開示請求を拒否する旨の決定を行ったものである。

今般審査請求を受けて、改めて検討したが、本件対象文書2の存在の有無を答えることは、特定個人の犯歴等の有無を明らかにすることとなり、法5条1号に該当する不開示情報を公にすることとなるため、原処分時の判断を変更する特段の理由もなく、原処分を維持することが妥当である。

3 結論

以上のことから、本件対象文書1について、追加開示部分を開示することとするが、残りの不開示部分には不開示を維持すること、本件対象文書2については、原処分の決定を維持することが適当であると判断する。

第4 調査審議の経過

当審査会は、本件諮問事件について、以下のとおり、調査審議を行った。

- ① 平成30年11月6日 諮問の受理
- ② 同日 諮問庁から理由説明書を收受
- ③ 同月30日 審議
- ④ 同年12月6日 審査請求人から意見書を收受
- ⑤ 令和元年9月20日 委員の交代に伴う所要の手続の実施、本件対象文書1の見分及び審議
- ⑥ 同年10月25日 審議

第5 審査会の判断の理由

1 本件審査請求について

- (1) 本件開示請求は、本件対象文書1及び本件対象文書2を含む文書の開示を求めるものであり、処分庁は、本件対象文書1の一部を法5条1号又は6号に該当するとして不開示とし、本件対象文書2の存否を明らかにしないで開示請求を拒否する原処分を行った。
- (2) 審査請求人は、原処分のうち、本件対象文書1の不開示部分のうちの特定元区長に係る部分の開示を求めるとともに、本件対象文書2の存否を明らかにして、存在する文書を開示することを求めている。
- (3) 諮問庁は、上記第3の1のとおり、本件対象文書1の不開示部分のうち、特定元区長に係る「生年月日」、「換算年数」及び「主要経歴（在職年月）」の一部については、特定元区長が区長在職時にホームページ上に掲載されていたことが分かったため、追加開示部分については法5条1号ただし書イに該当することが認められるとして、追加して開示する意向を示しているところ、当審査会事務局職員をして諮問庁に確認させたところによれば、当該部分は、別紙の2に掲げる部分であるとのこ

とであった。

- (4) したがって、以下、本件対象文書1の不開示部分のうち、別紙の2に掲げる部分を除く部分の不開示情報該当性及び本件対象文書2の存否応答拒否の妥当性について検討する。

2 不開示情報該当性について

(1) 本件不開示部分について

諮問庁の上記1(3)の追加開示の意向を踏まえると、本件対象文書1の不開示部分は、特定元区長に係る文書1の「備考」欄、文書2の「折衝」欄及び「格付」欄の全て、「現住所」欄の一部及び文書3の「主要経歴(在職年月)」欄の一部(以下、併せて「本件不開示部分」という。)であると認められる。

(2) 諮問庁の説明

上記第3の1のとおり。

- (3) 当審査会において本件対象文書1を見分したところ、当該部分には、特定元区長の生年月日、現住所、主要経歴等が記載されていることが認められる。

当審査会事務局職員をして諮問庁に確認させたところ、諮問庁は、本件不開示部分については、特定元区長の区長在職時にも特定区のホームページにおいて公表されていない上、本件の受章に際しても、諮問庁や内閣府において公表されていない旨説明する。

上記諮問庁の説明を本件対象文書1の見分結果と併せて考えると、本件不開示部分は、法5条1号本文前段の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ものである。また、これらが法令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とは認められないことから、同号ただし書イに該当するとは認められず、同号ただし書ロ及びハに該当する事情も認められない。

また、当該部分は個人識別部分であり、法6条2項の部分開示の余地もない。

したがって、当該部分は、法5条1号に該当し、不開示としたことは妥当である。

3 本件対象文書2の存否応答拒否の妥当性について

- (1) 諮問庁は、原処分において、本件対象文書2の存否を明らかにせず、本件開示請求を拒否した理由を上記第3の2のとおり、説明する。

- (2) そこで、当審査会事務局職員をして諮問庁に更に確認させたところ、諮問庁では、本件対象文書2は、内閣府賞勲局との協議(検討)を要する場合のみ、同局に提出するものであり、協議(検討)を要する場合とは、具体的には、刑罰を受けた場合やその他栄典を授与することが不適

当であると判断される場合等が該当する旨説明する。

- (3) そこで検討するに、本件対象文書2が存在しているか否かを答えることは、特定元区長の犯罪歴等の有無（以下「本件存否情報」という。）を明らかにすることと同様の結果を生じさせるものになると認められる。本件存否情報は、法5条1号本文前段に規定する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ものと認められ、これが法令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とは認められず、同号ただし書イには該当せず、同号ただし書ロ及びハに該当する事情も認められない。
- (4) したがって、本件対象文書2については、その存否を答えるだけで、法5条1号の不開示情報を開示することとなるため、法8条の規定により、その存否を明らかにしないで本件対象文書2の開示請求を拒否したことは妥当である。

4 審査請求人のその他の主張について

審査請求人のその他の主張は、当審査会の上記判断を左右するものではない。

5 本件一部開示決定の妥当性について

以上のことから、本件対象文書1につき、その一部を法5条1号に該当するとして不開示とし、本件対象文書2につき、その存否を答えるだけで開示することとなる情報は同号に該当するとして、その存否を明らかにしないで開示請求を拒否した決定については、本件対象文書1につき、審査請求人が開示すべきとし、諮問庁がなお不開示とすべきとしている部分は、同号に該当すると認められるので、不開示とすることが妥当であり、また、本件対象文書2につき、その存否を答えるだけで開示することとなる情報は同号に該当すると認められるので、その存否を明らかにしないで開示請求を拒否したことは、妥当であると判断した。

(第1部会)

委員 小泉博嗣, 委員 池田陽子, 委員 木村琢磨

別紙

- 1 文書1 (別紙1) 特定年春の叙勲候補予定者一覧(兼 政党調べ) 都道府県名 特定都道府県(本件対象文書1)
文書2 特定年春の叙勲候補者一覧表(申立一覧表)(本件対象文書1)
文書3 特定年春の叙勲候補者に係る書類の提出について(協議)(特定年月日A付け特定文書番号A)及び決裁文書のうち関係箇所の「特定年春叙勲候補者名簿[省庁等 総務省(地方自治功労等)](本件対象文書1)
文書4 様式 事前協議事項(カ)栄典の受章環境について検討を要する候補者(都道府県名:特定都道府県)(本件対象文書2)
文書5 特定年春の叙勲候補者に係る事前連絡に関する文書(本件対象文書2)

- 2 追加して開示する特定元区長に係る部分
文書1の「生年月日」欄, 文書2の「換算年数」欄並びに文書3の「生年月日」欄, 「主要経歴(在職年月)」欄の1行目の「在職年月」部分, 3行目の「主要経歴」部分, 4行目の全て及び5行目の全ての各記載部分