

3 1 墨行審第 4 号

令和元年 5 月 8 日



墨 田 区 長

山 本 亨 様

墨田区行政不服審査会

会 長 磯 野 弥 生

区政情報の公開請求の部分公開決定処分に対する
審査請求について（答申）

平成 3 0 年 2 月 2 日 付 け 2 9 墨 総 法 第 2 0 9 号 による 諮 問 に
つ いて、別 紙 の と お り 答 申 し ま す。

諮問番号：平成２９年度諮問第１２号

答 申

第１ 審査会の結論

審査請求人からの区政情報の公開請求に対して墨田区長（以下「諮問庁」という。）が行った部分公開決定処分は、妥当である。

第２ 審査請求及び諮問の経緯

１ 審査請求人は、平成２９年９月１２日付けで諮問庁に対し、墨田区情報公開条例（平成１３年墨田区条例第３号。以下「条例」という。）第１０条第１項の規定に基づき、以下の区政情報について公開請求を行った。

(1) 平成２８年度（２８．４．１～２９．３．３１）の墨田区職員労働組合（下部組織を含む）からの要求書（提案書等を含む）、添付資料等は不要

(2) 上記の団体以外に他に交渉団体があれば、その団体分（下部組織を含む）からの要求書（提案書等を含む）、添付資料等は不要

(3) 上記(1)・(2)の回答書、添付資料等は不要

(4) 上記(1)・(2)の団体と交わした平成２８年度（２８．４．１～２９．３．３１）の確認書等（覚書・協定書の類）及びその起案（決定）文書、添付資料等は不要

(5) 上記(1)・(2)の団体との交渉記録（事務折衝含む）、添付資料等は不要

２ 諮問庁は、上記１の公開請求に対して、(1)、(2)、(3)及び(5)の区政情報には、条例第６条第３号の法人に関する情報に該当する各団体の印影及び条例第６条第１号の個人に関する情報に該当する支部長等の名称が含まれるとして、その部分を非公開と決定し、区政情報部分公開決定通知書（２９墨総職第１２４２号。以下「本件通知書」という。）を、(4)は不存在として区政情報不存在通知書（２９墨総職第１２４２号）を、それぞれ平成２９年１０月３日付けで審査請求人に送付した。

３ 審査請求人は、当該部分公開決定（以下「本件処分」という。）を不服と

し、非公開とされた部分の一部を公開することを求める審査請求書を平成29年12月11日付けで郵送し、同年12月13日に諮問庁に到達した。

- 4 諮問庁は、条例第17条第2項及び第3項の規定に基づき、平成30年2月2日付けで弁明書の写しを添えて当審査会に諮問した。

第3 審査請求人の主張

審査請求人は、審査請求書（平成29年12月11日付け）及び意見書（平成30年2月19日付け）において、次のとおり本件処分を取り消し、非公開とされた部分の一部を公開するよう求めている。

1 審査請求の趣旨

諮問庁が平成29年10月3日付けで審査請求人に対して行った本件処分を取り消し、非公開とされた部分のうち、支部長等の名称（氏名）の公開を求める。

2 審査請求の理由

審査請求に係る決定は、次のとおり不当である。

- (1) 墨田区長は、支部長等の名称を公開することができない理由について、「条例における個人に関する情報に該当するため」としているが、東京清掃労働組合中央執行委員長の名義及び東京公務公共一般労働組合中央執行委員長の氏名は本件処分において公開されている。
- (2) 上記各組合の墨田支部役員の職氏名は、墨田区職員及び他の組合関係者等並びに区民等にも、正々堂々と広く周知公表されている内容である。情報公開制度の趣旨そのものへの理解がなく、情報公開請求に対して、条例を自己中心に取り扱われている。
- (3) 東京清掃労働組合墨田支部においては、機関紙を発行しており、同支部の執行委員長及び役員の職氏名が周知公表されている。

当該機関紙は、インターネット上で公開され、組合員に限らず、当該組合員以外の者もその内容を知り得る状態に置かれていることから、当該労働組合の墨田支部長の氏名は、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。以下「情報公開法」という。）第5条第1

号ただし書イに定めるいわゆる公領域情報に該当し、同様の内容を規定する条例第6条第2号ただし書アにも該当する。

(4) 本件通知書には、支部長等の名称を公開しない理由として、「墨田区情報公開条例第6条第1号における個人に関する情報に該当するため」と記載されているが、同号は「法令及び条例の規定・・・により、公にすることができないと認められる情報」の規定である。

(5) よって、本件処分は違法及び不当であり、本審査請求を認容すべきである。

第4 諮問庁の説明要旨

諮問庁は、弁明書（平成30年1月12日付け）及び口頭理由説明（平成31年2月12日聴取）において、本件処分には違法又は不当な点はなく、本件審査請求は棄却されるべきであると主張している。

その理由は、以下のように要約される。

1 本件に係る法令等の定めについて

(1) 条例第6条第2号は、「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」について、原則として非公開情報としている。

また、同号ただし書アにおいて「法令等の規定又は慣行により公にされ、又は公にすることが予定されている情報」（以下「条例における公領域情報」という。）については、非公開情報から除かれる情報（以下「非公開除外情報」という。）としている。

(2) 一方、情報公開法第5条第1号では、個人に関する情報について、原則として不開示情報としており、同号ただし書イにおいて「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」（以下「情報公開法における公領域情報」という。）については、不開示情報

から除かれる情報（以下「不開示除外情報」という。）としていることから、非公開除外情報と不開示除外情報は同意義であると解される。

(3) なお、不開示除外情報に該当するか否かを争った裁判例においては、「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」、「労働組合の代表者の地位を占める者についても、当該労働組合が法人として登記されていない限り、これを何人にも知り得る状態に置くべきとする法令の定めはないし、労働組合が労働者の地位向上等のために活動する団体であり、代表者の氏名を秘匿することが通常ないからといって、すべての労働組合が・・・代表者の氏名を何人にも知ることができる状態に置いて広報活動を行う慣習が存在するとは認められないから、労働組合の代表者の氏名についても、これが公領域情報に当たるということはできない」（大阪地裁平成17年3月17日判決。以下「大阪地判」という。）と判示している。

(4) そして、本件処分の条例における公領域情報の該当性の判断は、上記大阪地判の情報公開法における公領域情報の該当性の判断と同様であると解される。

2 条例における公領域情報の該当性について

支部長等の名称（氏名）は、次の理由により、条例における公領域情報には当たらない。

(1) 労働組合法（昭和24年法律第174号）第11条は労働組合としての登記について規定しており、登記に関して必要な事項は政令で定めることとしている。労働組合法施行令（昭和24年政令第231号）では、第3条各号において登記に関して必要な事項が規定されており、具体的には、①名称、②主たる事務所の所在場所、③目的及び事業、④代表者の氏名及び住所、⑤解散事由を定めたときはその事由とされている。このことから、法令上、登記が求められているのは労働組合の代表者であり、これを本件

における支部長等について検討すると、東京清掃労働組合墨田支部及び東京公務公共一般労働組合墨田支部は、単一の労働組合ではなく、各労働組合の内部機関であり、当該内部機関の支部長等は法令上、登記が求められている労働組合の代表者には当たらず、支部長等の名称（氏名）は、上記1(3)の大阪地判のとおり、条例における公領域情報に当たるとはいえない。

なお、本件において法令上、登記が求められている労働組合の代表者は、東京清掃労働組合中央執行委員長及び東京公務公共一般労働組合中央執行委員長であり、それらの氏名は本件処分により公開している。

- (2) 審査請求人は、本件処分により非公開とした墨田支部役員の職氏名は、「墨田区職員及び他の組合関係者等並びに区民等にも正々堂々と広く周知公表されている」と主張している。確かに、東京清掃労働組合墨田支部の組合員は本区に勤務する廃棄物の収集及び運搬の業務に従事する職員であり、また、東京公務公共一般労働組合墨田支部の組合員は本区に勤務する非常勤職員及び臨時職員であり、各労働組合に属する組合員の職域及び身分は限定されていることから、当該組合員においては支部長等の名称（氏名）を知り得る状態に置かれていることが想定される。しかしながら、大阪地判は、労働者の過半数で組織する労働組合がある場合においてはその労働組合、そのような労働組合のない事業場における労働者の過半数を代表する者の氏名について「当該事業場においてはおよそすべての労働者が知り得る状態に置かれることが法律上予定されている（労働基準法（昭和22年法律第49号）106条）ということができるとしても、これが、何らかの法令又は慣習によって、当該事業場外の何人においても知り得る状態に置かれているとはいえない」とし、情報公開法における公領域情報には当たらないと判示している。これを本件について検討すると、前述のとおり、各労働組合の墨田支部の組合員には支部長等の名称（氏名）が知り得る状態であったとしても、当該組合員以外の者においても知り得る状態に置くべきとする法令の定めはなく、また、区においても、各労働組合の墨田支部においても、支部長等の名称（氏名）を公開する慣習を裏付ける証拠もないことから、やはり、支部長等の名称（氏名）は条例における

公領域情報に当たるとはいえない。

(3) 以上のことから、支部長等の名称（氏名）は、条例における公領域情報には当たらず、非公開情報に該当するので、条例第6条第2号の規定に基づき非公開としたところである。

(4) 審査請求人は、東京清掃労働組合墨田支部の執行委員長の氏名は、インターネット上の機関紙に掲載されており、条例における公領域情報であると主張するが、当該機関紙は全号が公開されているものではなく、第1号から第19号まで及び第41号から第84号までは公開されておらず、歴代の執行委員長の氏名が全て公開されているものでもない。このことから、執行委員長の氏名の公開が慣習になっているとはいえず、言い換えると、偶然に掲載されているにすぎないと考える。

(5) 公領域情報は、単にインターネット上で情報が掲載されていることをもってこれに該当するというものではなく、当該情報のその他の事情等を総合的に勘案して判断すべきものであると考える。

(6) 本件通知書の「公開することができない部分及びその理由」の「支部長等の名称」の（理由）の部分中、「墨田区情報公開条例第6条第1号」とあるのは、「墨田区情報公開条例第6条第2号」の誤記である。

第5 審査会の判断

1 審査請求人は、本件審査請求において、東京清掃労働組合墨田支部執行委員長及び東京公務公共一般労働組合墨田支部長の氏名（以下「支部長等の氏名」という。）が、条例における公領域情報として非公開除外情報に当たる旨を主張し、当該情報の公開を求めている。

2 条例における公領域情報の定めは、情報公開法における公領域情報と同趣旨を定めるものであり、その解釈に当たっては、前記第4の1(3)の大阪地判の判示内容を参考とすることができる。

すなわち、条例第6条第2号は、個人に関する情報で特定の個人を識別することができるものは、原則として非公開とすべきと定める一方、同号ただし書アにおいて「法令等の規定又は慣行により公にされ、又は公にされるこ

とが予定されている情報」は、個人に関する情報であっても、いわゆる公領域情報として公開の対象とする旨を定める。

そして、条例第5条は何人に対しても区政情報の公開請求権を認めていることなどに照らせば、条例における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等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等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。

- 3 これを本件についてみると、東京清掃労働組合墨田支部及び東京公務公共一般労働組合墨田支部は、いずれも東京清掃労働組合又は東京公務公共一般労働組合の内部組織に過ぎず、その代表者である支部長等は、法令上登記が求められている労働組合の代表者ではない。

また、支部長等の氏名が上記各労働組合墨田支部の組合員や墨田区職員に知られているとしても、当該事実のみをもって、これが、何らかの法令等又は事実上の慣習によって、当該組合員や墨田区職員に限らず、何人にもその氏名が知り得る状態に置かれているということはできない。さらに、何らかの同種情報について公開することとしている法令等の規定や慣習があると認めることもできない。

- 4 この点について、審査請求人は、東京清掃労働組合墨田支部の執行委員長については、同支部の機関紙の記事中に執行委員長の氏名が記載されており、当該機関紙がインターネット上に公開されていることから、同支部の執行委員長の氏名は、組合員に限らず、誰でも知り得る状態に置かれているとして、条例における公領域情報に当たると主張している。

しかし、上記のとおり、条例における公領域情報に当たるか否かは、当該情報又はその同種情報を公開することとしている法令等の規定又は事実上の慣習が存在するか否かという客観的な判断によるのであり、たとえ当該情報がインターネット上に公開されているとしても、当該公開の事実や公開した者の意図など、個別的・主観的な事情は考慮されるべきではないので、審査請求人の主張は失当である。

5 したがって、支部長等の氏名は、これを条例における公領域情報ということとはできない。

6 本件通知書には、支部長等の名称を公開することができない理由として、「墨田区情報公開条例第6条第1号における個人に関する情報に該当するため」との記載があるが、個人に関する情報は同条第1号ではなく第2号に規定されており、当該記載は同条第2号の誤りと認められる。この記載は、誤謬であることが明白であり、本件処分の法的効力に何らの影響を及ぼすものではない。

7 結論

よって、諮問庁が行った本件処分は、「第1 審査会の結論」のとおり、妥当であると判断する。

第6 審査の経過

審査会は、本件諮問について、以下のように審査した。

平成30年2月2日	・ 諮問
平成30年2月21日	・ 審査請求人から意見書を収受
平成31年2月12日 (第1回審査会)	・ 諮問庁から口頭による説明を聴取 ・ 審査
平成31年3月15日 (第2回審査会)	・ 審査
平成31年4月16日 (第3回審査会)	・ 審査

(答申に関与した委員の氏名)

礪 野 弥 生、安 達 和 志、阿 部 博 道、木ノ内 建 造、中 野 剛 史