

答申第25号
(諮問第30号)

答 申

第1 審査会の結論

滋賀県教育委員会教育長(以下「実施機関」という。)が、県立高等学校長に係る「通勤届(平成15年4月～)」および「通勤手当の支給額のわかる書類(平成16年3月1日から6月30日)」(以下「本件対象公文書」という。)について、非公開とした決定は妥当である。

第2 審査請求に至る経過

1 公文書の公開の請求

平成16年7月22日、審査請求人は、滋賀県情報公開条例(平成12年滋賀県条例第113号。以下「条例」という。)第5条第1項の規定に基づき、実施機関に対して、本件対象公文書の公開請求(以下「本件公開請求」という。)を行った。

2 実施機関の決定

同年8月4日、実施機関は、本件公開請求に係る公文書として、県立高等学校が保管している本件対象公文書を特定し、条例第6条第1号(個人に関する情報であって、特定の個人を識別できる情報)に該当する情報が含まれていることを理由として、非公開の決定(以下「本件処分」という。)を行い、審査請求人に通知した。

3 審査請求

同年9月22日、審査請求人は、行政不服審査法(昭和37年法律第160号)第5条の規定に基づき、本件処分を不服として滋賀県教育委員会(以下「諮問実施機関」という。)に対して審査請求を行った。

第3 審査請求の内容

1 審査請求の趣旨

本件処分において非公開とした処分の取り消しを求めるといものである。

2 審査請求の理由

審査請求人が審査請求書および諮問実施機関の理由説明書に対する意見書において述べている審査請求の理由は、次のように要約される。

- (1) 県立高等学校長に係る通勤手当の支給が不正受給に当たると考えるので監査請求を行うが、監査請求を行うに当たって、通勤費の支給額を証する書面が必要であるから公開を求めるものである。
- (2) 「通勤届」(通勤経路)及び「通勤手当支給額」は県立高等学校長の「職務遂行の内容に係る部分」である(条例第6条第1号ただし書ウ該当)。少なくとも必要な範囲で一部を公開しても個人を識別する情報とはならない。
- (3) 不正受給にたいして隠蔽がなされようとしている場合、県民の利益にかなう為に必要な

情報を県民に公開するのは当然である。公開されないとすれば不正は闇から闇へと葬り去られることになり、県民の利益に反することは明らかである。情報公開条例は「県民の知る権利を尊重し、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ことが重要」(第1条)と規定している。

- (4) 本件で公開を求める情報は、「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」に該当しない。仮に該当するとしても「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、当該公務員等の職および当該職務遂行の内容に係る部分」(条例第6条第1号ただし書ウ)に該当する。すなわち、公務員が、公務を遂行するために、当該公務を行う場所までの移動費用に関わるものであるからである。
- (5) 県立高等学校の特定の職員は、私の知る限り、1年余りにわたって自宅がある から勤務先の高等学校まで自家用車で毎日勤務していたことは事実であり、また、本人自らその事実を公言してはばからない。
- (6) 県教育委員会からの回答によれば、「通勤行為に関する情報は「職務の遂行に係る情報」ということはできません」とあり、そのことが非公開の理由に挙げられているが、それは不正行為をしていない者にのみ言えることであって、教育に携わる現場の長たる校長が不正行為をしている場合には職責そのものが厳しく問われることになるのは明白である。つまり、「職務の遂行に係る情報」たり得ること十分であると考える。

第4 諮問実施機関の説明要旨

諮問実施機関が理由説明書および口頭説明において述べている内容は、次のように要約される。

1 通勤届および通勤手当等に関する基本的事項

(1) 職員に対する給与支給と個人情報について

職員の給与等については、勤務条件として条例で定めることとされており、また、公金の支出であることから規則等も含めて支給要件や支給手続が詳細に規定されている。

給与支給手続においては、通勤届をはじめ、職員からの届出を要するものが多く、給与支給事務は適正に行われなければならないといった要請から任命権者は個人に関する情報であっても、必要な範囲内において取得するよう義務づけられている。

(2) 通勤手当および通勤届について

ア 通勤手当

通勤のため交通機関および有料の道路を利用してその運賃または料金を負担することを常としている職員、および自動車または自転車等を使用することを常としている職員に支給される手当である。

イ 通勤届

職員の通勤手当に関する規則(昭和33年滋賀県人事委員会規則)第3条に基づき、職員がその通勤の実情を任命権者に届け出たものであって、職員番号、氏名、住居、通勤方法の別、区間、通勤距離、所要時間、交通機関を用いて通勤する場合には乗車券等の種類および乗車券等の額等が記載されている。当該届に基づき通勤手当額が決定される。

(3) 給与支給明細書について

給与支給時に職員に提示し、内容確認の上その者の受領印を徴するための文書で、職員番号、氏名、給料表および級号給等の記載部分、当該職員の年毎の支給額累計、所得税累計等の記載部分、給料および各種手当の内訳の記載部分ならびに各控除金等内訳の記載部分からなる。

2 非公開と判断した理由

ア 県立高等学校のひとりの人物を特定した上で公文書の公開を請求したものであり、いずれの公文書もこれを公開することによって、公文書に記載されている個人情報や誰のものか自明のものとなる。すなわち、公文書に記載されている全ての個人に関する情報が必然的に「特定の個人を識別できるもの」となり、条例第6条第1号に該当する。

イ 通勤届には、職員の住居から勤務公署までの通勤経路、通勤方法の別、所要時間、乗車券等の種類の記載があり、これらの情報が公開されることにより、その職員がどの地域に居住しているか、あるいはどういった経路によってどれくらいの時間をかけて通勤しているかが公になる。職員の生活環境に関する情報であり、職員のセキュリティーにも関わってくるものでもある。

給与支給明細書に記載の情報は、すべて当該職員の収入に関する情報である。

従って、通勤届および給与支給明細書に記載されている情報は、「通常他人に知られたくない個人に関する情報」であり、これを公開することは条例第3条第1項の基本原則にも反することになると考える。

ウ 条例第6条第1号ただし書ウにおいて、その情報が公務員の「職務の遂行に係る情報」である場合は公開することとされている。

しかしながら、地方公務員災害補償法（昭和42年法律第121号）第1条に「この法律は地方公務員の公務上の災害または通勤による災害に対する補償…」、同法第2条第2項で「この法律で「通勤」とは、職員が、勤務のため、住居と勤務場所との間を、…往復することをいい、公務の性質を有するものを除くものとする。」とあり、「通勤」と「公務」を明確に区別して規定されている。通勤は勤務公署と自宅との間の往復行為に過ぎない。「職務の遂行に係る情報」というのは、職員が行政庁または補助機関として担当する職務の遂行に係る情報であり、通勤災害と公務災害が明確に区別されていることからわかるとおり、通勤は職務遂行ではないと考える。さらに、通勤届は任命権者と職員との間で、通勤手当額算出のために、公務員としての雇用関係上の手続に必要な書類として届出されたものであり、通勤届に記載されている事項は、職員の生活環境に関する情報である。

審査請求人は、職員が不正行為を行っているとするれば職責そのものが厳しく問われるから「職務遂行に係る情報」たり得ると主張するが、だからと言って、通勤届に記載されている情報が必然的に「職務遂行に係る情報」であると感覚的に結びつけて判断することはできないと考える。

また、給与支給明細書は、職員に対して毎月支給される給与の明細であり、およそ担当職務にかかる情報とは言えない。まさに個人の収入に関する情報であり、これも「職務の遂行に係る情報」ということはできない。審査請求人が主張するように移動費用に関わる

ものには違いないが、旅費とは異なり、通勤手当は、職員の通勤に要する経費を補助することを目的としている趣旨の「手当」である。

これらのことを考え合わせると、通勤行為に関する情報は「職務の遂行に係る情報」ということはできず、条例第6条第1号ウには該当しないものとする。

エ 条例第8条には、公文書に非公開情報が記録されている場合でも公益上特に必要と認められるときは公開することができる旨、規定されている。

しかし、上記ウのとおり通勤届および給与支給明細書に記載の情報は、個人のプライバシーを侵害するおそれがあるところ当該文書を公開するだけの公益上の必要性があるとは認められない。

説明責任があるのは当然であるが、「不正行為の疑いがある」と審査請求人が思っただけで公開請求されて公開しなければならないとなると本来守られるべき個人情報公にされてしまうことになってしまう。

第5 審査会の判断

1 審査会の判断理由

(1) 基本的な考え方について

条例の基本理念は、前文、第1条および第3条等に規定されているように、県の保有する情報は県民の共有財産であり、したがって、公開が原則であって、県は県政の諸活動を県民に説明する責務を負うものであり、県民の公文書の公開を請求する権利を明らかにすることにより、県民の県政への理解、参画を一層促進し、県民と県との協働による県政の進展に寄与しようとするものである。

しかし、県の保有する情報の中には、公開することにより、個人や法人等の正当な権利、利益を侵害するものや、行政の適正な執行を妨げ、あるいは適正な意思形成に支障を生じさせ、ひいては県民全体の利益を損なうこととなるものもある。このため、条例では、県の保有する情報は公開を原則としつつ、例外的に公開しないこととする事項を第6条において個別具体的に定めている。

実施機関は、請求された情報が条例第6条の規定に該当する場合を除いて、その情報を公開しなければならないものであり、同条に該当するか否かについては、条例の基本理念から厳正に判断されるべきものである。

当審査会は、この基本的な考え方に基づき以下のとおり判断する。

(2) 本件対象公文書について

本件対象公文書は、県立高等学校長の通勤届（平成15年4月～）および県立高等学校長の給与支給明細書（平成16年3月分～6月分）である。

諮問実施機関は、条例第6条第1号に該当する情報が含まれているとして実施機関が行った非公開決定の判断を妥当なものと認め、本件対象公文書全体の非公開を維持すべきであるとしており、以下、非公開情報該当性について検討する。

(3) 条例第6条第1号該当性について

条例第6条第1号は、公開請求された公文書に「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」が記録されている場合は、原則として当該公文書を公開しないことを定めたものである。

また、本号ただし書は、上記のような情報であっても、「ア 法令もしくは条例の規定によりまたは慣行として公にされ、または公にすることが予定されている情報」、「イ 人の生命、健康、生活また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、当該公務員の職および職務遂行の内容に係る部分」については、本号の非公開情報から除外し、例外的に公開することとしている。

諮問実施機関は、本件対象公文書に記録されている情報について、条例第6条第1号本文に該当し、また、本号ただし書ウに該当しない旨を主張している。一方、審査請求人は、条例第6条第1号本文に該当せず、仮に該当するとしても同号ただし書ウに該当する旨を主張している。そこで、条例第6条第1号本文と本号ただし書ウの該当性について検討する。

ア 条例第6条第1号本文の該当性について

本号本文に規定されている「個人に関する情報」とは、個人の人格や私生活に関する情報に限らず、個人との関連性を有するすべての情報を意味するものであり、収入など財産に関する情報もこれに該当すると解されるところである。そして、本件対象公文書のうち通勤届には、氏名や住所の他、通勤経路、所要時間、乗車券の金額など居住範囲の特定につながる個人の生活環境に関する情報が記録され、また、給与支給明細書には給料や手当の額など個人の収入に関する情報が記録されている。

本件公開請求は、特定の個人に係る通勤届と給与支給明細書の公開を求めたものであることから、本件対象公文書に記録されている個人に関する情報は、全て誰のものであるか明白であり、当然に個人識別性を有する情報であると認められる。

以上のことから、本件対象公文書に記録されている情報は、いずれも条例第6条第1号本文に該当する情報であると判断する。

イ 条例第6条第1号ただし書ウの該当性について

審査請求人は、「公務員が、公務を遂行するために、当該公務を行う場所までの移動費用に関わるものである」ことなどを理由に職務遂行に係る情報であり、条例第6条第1号ただし書ウに該当する旨を主張する。

たしかに、通勤は、職員が勤務公署までの移動に要する費用の出費が必要な行為であり、また、公務と一定の関連性を持つもので公的な性格が全くないとはいえない。

しかしながら、職務遂行に係る情報とは、職員が行政庁または補助機関として担当する職務を遂行する場合における当該活動についての情報をいい、具体的な職務の遂行と直接の関連を有する情報を対象とするものである。従って、公務員に関する情報であっても、職員の人事管理上保有する情報に過ぎないものであれば、「職務遂行に係る情報」には該当しないことになる。そのことからすると、通勤手当の額の算出など公務員としての雇用関係上の手続に必要な書類として届出された通勤届や職員個人に対して毎月支給される給与の明細を示した給与支給明細書に記録されている情報が職務遂行に係る情報に該当

するとは思われない。

また、通勤手当は、滋賀県公立学校職員の給与に関する条例（昭和32年8月17日滋賀県条例第28号）に基づき支給されているもので、使用者から支払われる給与であることから、職員個人の収入に関する情報であるといえ、職務遂行に伴う移動費用を支弁する旅費とは異なる性質のものであることが認められる。

さらに、地方公務員災害補償法第1条等では、公務と通勤が明確に区別して規定されている。また、地方公務員法第35条では、公務員の職務専念義務は「勤務時間」中に課せられるものと規定されているが、ここでいう勤務時間とは原則として正規の勤務時間のことをいい、通勤時間は勤務時間に含まれていないことから、職務専念義務は通勤時間には及んでいないものといえる。こうした関係法令の規定等からも通勤は公務員の職務行為に該当しないものと解される。

以上のことから、本件対象公文書に記録されている情報は、いずれも条例第6条第1号ただし書で規定する職務遂行に係る情報に該当しないものと判断する。

（4）条例第8条の適用可能性について

審査請求人は、「不正受給にたいして隠蔽がなされようとしている場合、県民の利益にかなう為に必要な情報を県民に公開するのは当然である。公開されないとすれば不正は闇から闇へと葬り去られることになり、県民の利益に反することは明らかである。」と主張するなど、本件対象公文書の公開には公益性があるので公開すべきであると主張しているようにも見受けられる。一方、諮問実施機関は、「条例第8条には、公文書に非公開情報が記録されている場合でも公益上特に必要があると認められるときは公開することができる旨が規定されているが、通勤届および給与支給明細書に記録の情報は、個人のプライバシーを侵害するおそれがあるところ当該文書を公開するだけの公益上の必要性があるとは認められない。」旨を主張しているので、公益上の理由による裁量的公開を規定した条例第8条の適用可能性についても検討する。

条例第8条は、公文書に非公開情報（第6条第4号に該当する情報を除く。）が記録されている場合であっても、公益上特に必要があると認めるときは、当該公文書を公開することができることを規定したもので、実施機関の高度な行政判断により、非公開情報の規定により保護される利益と当該情報を公にするための公益上の必要性とを比較衡量し、後者がなお優越すると認める場合には、当該公文書を公開することができることとされている。さらに、ここで公益性を判断するに当たっては、個々の非公開情報の規定による保護利益の性質および内容を考慮し、これを不当に侵害することがないようにしなければならないとされている。

従って、本件公開請求は公金の支出に関わる問題を明らかにすることを目的として行われたものであるが、条例第8条の適用については、単に公金の支出に関わる情報であり公共性があるからといって行われるものではなく、当該情報を公開することに相当高い公益性が求められる場合に行われるものと考えられる。しかしながら、本件についてそうした特段の事情があるとは認められない。

他方、本件対象公文書には個人の居住範囲や収入に関する情報など通常他人に知られ

たくない情報が記録されているが、条例第3条第1項において、実施機関は、こうした他人に知られたくない情報をみだりに公開することがないように最大限の配慮をしなければならないことが求められているところである。

こうしたことを踏まえた場合、本件対象公文書について、条例第8条の適用による裁量的公開の必要性もないとする諮問実施機関の主張はただちに不合理とはいえないと考えられる。

以上により「第1 審査会の結論」のとおり判断するものである。

2 審査会の経過

当審査会は、本件審査請求について、次のとおり調査審議を行った。

年 月 日	審 査 の 内 容
平成16年10月18日	・ 諮問実施機関から諮問を受けた。
平成16年11月9日	・ 諮問実施機関から理由説明書の提出を受けた。
平成16年11月25日	・ 審査請求人から理由説明書に対する意見書の提出を受けた。
平成17年2月1日 (第123回審査会)	・ 諮問案件について、資料に基づき、事務局から説明を受けた。
平成17年3月4日 (第124回審査会)	・ 諮問実施機関から非公開決定に係る考え方等を聴取し、諮問案件の審議を行った。
平成17年5月6日 (第125回審査会)	・ 諮問案件の審議を行った。
平成17年6月10日 (第126回審査会)	・ 諮問案件の審議を行った。
平成17年7月22日 (第127回審査会)	・ 諮問案件の審議を行った。
平成17年8月31日 (第128回審査会)	・ 諮問案件の審議を行った。