

答 申 第 7 号  
平成10年4月17日

青森県知事 木 村 守 男 殿

青森県公文書開示審査会  
会 長 石 田 恒 久

青森県情報公開条例第14条第1項の規定に基づく諮問について（答申）

平成9年7月23日付け青監第722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

平成8年3月分の五所川原土木事務所の旅費不適正支出に関する調査資料に係る部分開示決定処分に対する異議申立てについての諮問

## 第 1 審査会の結論

青森県知事（以下「実施機関」という。）は、対象となった公文書について開示することが妥当である。

## 第 2 諮問事案の概要

### 1 公文書開示請求

異議申立人は、平成 9 年 5 月 26 日、青森県情報公開条例（平成 7 年 10 月青森県条例第 44 号。以下「条例」という。）第 5 条の規定に基づき、「平成 9 年 2 月 27 日付けで公表された『所属別年度別執行状況及び不適正執行額』調査のなかで、平成 8 年 3 月の五所川原土木事務所旅費不適正（執行）認定の根拠となった一切の資料」について、公文書開示請求を行った。

### 2 実施機関の決定

実施機関は、平成 8 年度に実施した旅費の予算執行に係る点検調査（以下「全庁調査」という。）に際して作成され、又は取得された「平成 7 年度の旅行命令集計表」、「平成 7 年度の旅費の月別執行状況（出先機関用）」、「宿泊状況の確認について（依頼）」及び平成 8 年 3 月の宿泊に係る「宿泊照会表」（以下、これらの公文書を「本件公文書」という。）を対象公文書として特定した上で、本件公文書について、次のとおり部分開示決定（以下「本件処分」という。）を行い、平成 9 年 6 月 9 日、異議申立人に通知した。

- (1) 「宿泊状況の確認について（依頼）」のうち、宿泊所の名称、住所、郵便番号及び電話番号（以下「宿泊施設の名称等」という。）を条例第 10 条第 3 号に該当するとして、非開示とした。
- (2) 「宿泊照会表」を条例第 10 条第 3 号に該当するとして、非開示とした。

### 3 異議申立て

異議申立人は、平成9年7月2日、行政不服審査法（昭和37年法律第160号）第6条の規定に基づき、異議申立てを行った。

#### 第3 異議申立人の主張要旨

##### 1 異議申立ての趣旨

異議申立ての趣旨は、本件処分の取消しを求めるというものである。

##### 2 異議申立ての理由

異議申立人が主張している異議申立ての理由は、総合すると、おおむね、次のとおりである。

###### (1) 宿泊施設の名称等について

ア 公務員が公務出張し、宿泊をする場合のように、公務に付随して当然予定されている行動は、当該公務員の私人としての行動ないし生活にかかわる意味合いを持たず、プライバシーの問題を生じない。

また、出張・宿泊の費用は公金から支出されており、近年のように公金の不正支出問題が明らかになりつつある状況の下では、出張・宿泊の費用が適正に支出されたか否かを検証することが可能な程度に具体的な情報が、県民に開示される必要がある。

イ 条例第10条第3号に該当するとする実施機関の主張は、次のとおり、全く合理性を欠くものである。

(ア) 現行の旅行命令簿の記載や復命報告の方式において、宿泊先までは明示されていないということをもって、宿泊先が職員個人のプライバシーに属することの根拠とすることはできず、公務出張における宿泊についてノーチェックでよいという理由にはならない。カラ宿泊抑制のためには、積極的にチェックすべきである。

(イ) 公費により宿泊がなされたとされている場合、とりわけ、一部カラ宿泊等不正支出の疑いがある場合には、宿泊等に関する情報は、勤務時間外であっても、もはや職員のプライバシーとは言えず、公共の利害にかかわる公的な問題である。

(ウ) 出張時の宿泊先がプライバシーに属するならば、何人も各職員に対して宿泊先についての報告を求め得ないはずであるが、実際には、全庁調査で、各職員に対して、出張時の宿泊先の調査が行われているし、各職員も調査者に対して既に宿泊先を報告している以上、プライバシーの利益は放棄されているものと考えべきである。

ウ 異議申立人は、公費支出されたものはすべてプライバシーがないと主張するものではなく、公費から支出がなされたが、虚偽の事実に基づく不正なものであったという状況の下で、その実態を検証するに必要な情報を求めているに過ぎない。

宿泊先がプライバシーであると主張するならば、宿泊先を開示することによって、実際にどのような不利益が各職員に生じるのか、どのように「生活の平穩が不当に侵害される」のか、これを具体的に指摘しなければならない。

(2) 職員の氏名、宿泊期間及び宿泊の有無に関する回答について

ア 条例第10条第3号は、情報公開による県民の「知る権利」や県政の透明性確保と、個人のプライバシーの保護とを調整することを目的として規定されたものであり、本号に該当するか否かも、当該情報が、個人のプライバシーとして保護するに値する情報なのかどうかという観点から判断されねばならない。

イ 本件の場合、

(ア) 非開示部分は、公金の不正支出（カラ宿泊）の存否及びその実態に関するものであり、県民全体にかかわる問題として極めて高い公共性を帯びた事柄である。

(イ) 五所川原土木事務所職員の旅費に関しては、既に県監査委員の監査結果によって、個々の職員の不適正な旅費受領の有無及び内訳が一定部分明らかにされており、非開示とすべき実質的な利益・理由は存在しない。

これらの点に鑑みるならば、公金の不正支出の有無及び実態を明らかにしていくという公共的利益と比較衡量した場合、個々の職員の不適正な旅費受領の有無及び内訳という情報には、プライバシーとして保護すべき価値はない。

ウ 仮に、非開示とすることによって何らかの私的な利益が保護されるとしても、開示を認めることによる利益がこれに優越すると考えるべきである。

(3) 以上の点に鑑みれば、本件非開示部分は、いずれも、条例第10条第3号により非開示とできる情報には当たらない。

なお、平成8年7月29日仙台地裁判決、平成元年3月14日大阪地裁判決等も同様の立場に立っている。

## 第4 実施機関の説明要旨

### 1 全庁調査の目的について

全庁調査は、旅費の予算執行の実態を調査するとともに、是正措置を講じることにより、県政に対する県民の信頼を回復することを目的としたものであり、職員からのヒアリングを基本とし、職員自らが誠意と責任をもって対処するよう趣旨の徹底を図ったものであって、旅費の不適正な予算執行に関与した職員名の公表を予定して実施したものではない。

### 2 本件処分に係る非開示理由について

#### (1) 宿泊施設の名称等について

ア 「宿泊照会表」はそれ自体で、また、「宿泊状況の確認について（依頼）」は、旅行命令簿と組み合わせることにより、容易に特定の個人及び宿泊先が識別される。

イ 公務遂行上の行為に関する情報でも、プライバシーの問題が生じ得ることは、判例においても認められている（平成9年9月25日東京地裁判決）。

職員が出張中に宿泊する場合の、職員が任意に決定する宿泊先は、次に掲げることから考えて、食事先等と同様、当該職員のプライバシーに属するものであり、宿泊施設の名称等は、条例第10条第3号に該当する情報である。

(7) 職員等の旅費に関する条例（昭和27年9月青森県条例第45号）に基づき、旅行命令権者は、職員に対して、用務、用務地、旅行期間等を提示して旅行命令を発するが、宿泊先を提示するものではなく、宿泊先は職員の意に任されているものである。

また、出張した職員が用務を終えて帰庁したときに行う復命に際しても、宿泊地は報告を要するが、宿泊先を報告することは予定されていない。

(1) 地方公務員法（昭和25年法律第261号）第35条において、職員は、その勤務時間のすべてを職責遂行のために用いなければならないとされ、勤務時間中における職務専念義務が要求されているが、勤務時間外の時間については、職員のプライバシーに属する個人の自由意思に任されている時間である。

(7) 職員の給与に関する条例（昭和26年7月青森県条例第37号）第2条第1項にお

いて、給料は正規の勤務時間による勤務に対する報酬であるとされ、それ以外の時間は、給料が支給されない、公務に従事しない職員の自由意思に任されている時間である。

職員の出張において、正規の勤務時間外に移動、食事、宿泊等をしている時間については、給料が支給されず、公務、すなわち旅行命令に際して職員に提示される用務に従事しているものではない。

(I) 労働基準法（昭和22年法律第49号）における出張の一般的解釈では、宿泊については、本人の自由に委ねられており、労働時間性をもつ余地はなく、勤務ではない。

## (2) 職員の氏名、宿泊期間及び宿泊の有無についての回答について

ア 「宿泊照会表」には、宿泊施設の名称等のほか、職員の氏名、宿泊期間及び宿泊の有無が記載されていることから、旅行命令簿と組み合わせることにより、個々の職員の不適正な旅行の有無及び内訳、すなわち、個々の職員の不適正な旅費受領の有無及び内訳が識別される。

イ 個々の職員の不適正な旅費受領の有無及び内訳は、一般的に他に知られたくないと考えるものであり、保護されるべきプライバシーに属する。

ウ このような情報は、開示されることにより、当該職員に社会的に不利益が生じ、生活の平穩を不当に侵害されることが十分に予想できる。

判例においても、生活の平穩を不当に侵害される場合は、プライバシーに当たるとしている（平成8年7月29日仙台地裁判決、平成9年9月25日東京地裁判決）。

## 3 異議申立人の意見に対する反論

(1) 全庁調査では、宿泊先の報告は、宿泊の有無を確認するために必要な限りにおいて行うという県と職員双方の了解の下に、県と職員の信頼関係に立脚して行われたものであり、純然たるプライバシーといえないと判断して行われたものではない。

(2) 職員が県に対して宿泊先の報告を行ったことにより、宿泊先というプライバシーの利益が放棄されたものではなく、逆に、宿泊先というプライバシーに属する個人情報について、県の外部に公にしないと条件で職員の同意を得て報告を受けたものであって、県の内部において職員が県に対して宿泊先を報告したことと、それを外部に公にすることはまったく別の事柄である。

- (3) 監査及び監査結果の公表は、監査委員が、監査制度に基づき独自に行ったものであり、条例の解釈、運用に何ら影響を与えるものではない。
- (4) 異議申立人が援用している判例は、いずれも旅費とは性質を異にする経費（食糧費、交際費）の支出に関するもので、その結論を単純に本件に当てはめることはできない。

## 第5 審査会の判断理由

### 1 条例の基本的な考え方について

条例は、いわゆる県民の知る権利に資するべく、県民の公文書の開示を求める権利を明らかにしたものであり（第1条）、条例では、「実施機関は、県民の公文書の開示を求める権利が十分に尊重されるように、この条例を解釈し、及び運用しなければならない」と定められている（第3条）。

この趣旨から、条例は、原則開示の理念に立って、解釈・運用されるべきものである。

### 2 条例第10条第3号の該当性について

(1) 条例第10条第3号本文では、「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。）であって、特定の個人が識別され、又は識別され得るもの」に該当する情報が記録されている公文書については、実施機関は、開示しないことができると定められている。

この趣旨は、プライバシーに関する情報については、個人の尊厳を確保し、基本的人権を尊重するという観点から最大限に保護されるべきであるが、プライバシーは、個人の内面的な意識の問題であり、また、個人差があることから、その具体的な内容や保護すべき範囲を明確に規定し尽くすことは極めて困難であるため、「特定の個人が識別され、又は識別され得るもの」と包括的に規定し、そのような情報は原則として、非開示とするというものである。

(2) また、本号の解釈・運用に当たっては、「実施機関たる県の機関の職員の職務に関する個人情報（給料月額、家族状況等の職員個人の私的な情報を除く。）は、本号の「個人に関する情報」に該当しないもの」として取り扱われているところである。

(3) 以上を踏まえて、本号に該当するかどうかについて検討する。

本件処分において非開示とされた情報は、五所川原土木事務所の職員、すなわち、実施機関の職員に関するものであり、これらの情報が、当該職員の職務に関する情報

である場合には、前記(2)で述べたとおり、「個人に関する情報」に該当しないこととなるので、これらの情報が、職員の職務に関する情報であるのか、職員の私的な情報であるのかについて検討する。

ア 「宿泊照会表」は、五所川原土木事務所長が全庁調査の過程で行った宿泊照会に係るものであって、その中には、職員の氏名及び宿泊期間のほか、当該職員が全庁調査におけるヒアリングの際に宿泊したと申告した宿泊施設の名称等が記載されており、さらに、当該職員の宿泊の有無について、照会を受けた宿泊施設が、「宿泊している」、「宿泊していない」又は「不明」のいずれかの欄に 印を記載するようになっている。

よって、「宿泊照会表」を開示することによって明らかになる情報は、特定の年月日において、特定の職員が特定の宿泊施設に宿泊したかどうかという情報（以下「特定の宿泊施設における宿泊情報」という。）であると言える。

イ 実施機関は、職員がどの宿泊施設に宿泊するかは、当該職員の自由に任されており、当該職員のプライバシーに属する事項であると説明している。

確かに、職員等の旅費に関する条例（昭和27年9月青森県条例第45号）及び職員等の旅費に関する条例の施行規程（昭和27年10月青森県訓令甲第64号）等によれば、旅行命令権者が発する旅行命令簿には、用務、用務地、旅行期間（開始年月日、終了年月日、日数、泊数）、出発地、帰着地等を記載することとなっているものの、宿泊施設が予め指定されているなどの特別な場合を除き、具体的な宿泊施設の名称等までを記載することは求められていない。

また、旅行を終えて帰庁した際に作成される復命書についても、青森県職員服務規程（昭和36年9月青森県訓令甲第29号）によれば、出張期間の各日ごとに、利用した主な交通機関、用務先、宿泊地等を記載することとなっているものの、宿泊施設の名称等までを記載することは求められていない。

そして、これらのことからすれば、職員がどの宿泊施設に宿泊するかは、旅行命令権者から命じられるものではなく、個々の職員の意に任されているものであって、宿泊施設は、個々の職員が自由に選択できるものであると認められる。

よって、宿泊施設の名称等は、宿泊施設が予め指定されているなどの特別な場合を除き、一般的には、職員の私的な情報であり、職員の職務に関する情報とは言えない。

したがって、特定の宿泊施設における宿泊情報についても、一般的には、職員の私的な情報であり、職員の職務に関する情報とは言えない。

ウ しかし、宿泊を含む旅行命令が行われる場合、旅行命令簿には、用務地のほかに宿泊数が記載され、職員に対して、当該用務地における用務を遂行することとともに、記載された泊数の宿泊がなされることも命じられているのであるから、宿泊と

いう行為自体は、旅行命令によって命じられた職務に他ならないと考えられ、それ故に、宿泊に要する費用も公費で賄われていると考えられる。

このことを踏まえ、全庁調査の性格を考えると、全庁調査においては、旅費の予算執行の実態を把握するために、宿泊が真に行われたかどうかの調査がなされたところであるが、これは正に、旅行命令によって命じられた職務である宿泊が適正に遂行されたかどうかの調査であると言える。

そして、通常、このような調査をしようとするれば、宿泊施設の名称等を確認した上で、当該宿泊施設に事実確認を行うのは当然のことであり、実際に、全庁調査においても、職員から宿泊施設の名称等の申告がなされ、当該宿泊施設に事実確認も行われたところである。

したがって、特定の宿泊施設における宿泊情報は、全庁調査の過程において作成し、又は取得された情報であるという特殊な事情を考慮すると、職務が適正に遂行されたかどうかに関する情報であると考えられる。

エ そのように考えると、特定の宿泊施設における宿泊情報は、全庁調査の過程で作成され、又は取得されたという事情の下では、もはや、職員の私的な情報とは言えず、職員の職務に関する情報ととらえるべきであると考えられる。

オ また、実施機関は、個々の職員の不適正な旅費受領の有無及び内訳は、一般的に他に知られたくないと考えるものであり、保護されるべきプライバシーに属する事項であると説明している。

確かに、「宿泊照会表」が開示されれば、個々の職員の出張における宿泊の有無が一定部分明らかになり、そのことによって、個々の職員の不適正な旅費受領の有無も明らかになり得ることから、個々の職員にしてみれば、このような情報が公にされることを一般的には望まないであろうし、特に、照会を受けた宿泊施設から、「宿泊していない」との回答がなされた場合には、このような情報を他に知られたくないと考えるであろうことは、容易に想像できる。

しかし、宿泊という行為自体は職務であって、それ故に、宿泊に要する費用も公費で賄われていることは、前述のとおりである。

また、全庁調査の結果、宿泊が命じられていたにもかかわらず、実際には宿泊をしなかった旅行に係る旅費については返還されているが、これは、職務である宿泊が、命じられたとおりに遂行されていなかったために、不適正な旅費の支給であると判断され、なされたものであると考えられる。

したがって、個々の職員の不適正な旅費受領の有無及び内訳は、職員の職務が適正に遂行されなかったことに関する情報であって、職員の私的な情報であるとは認められない。

また、実施機関は、全庁調査が、旅費の不適正な予算執行に関与した職員名の公

表を予定したものではなく、全庁調査に係る情報を開示することにより、当該職員に社会的に不利益が生じ、生活の平穩を不当に侵害されることが十分に予想できると説明している。

しかし、個々の職員の不適正な旅費受領の有無及び内訳が、職員の職務に関する情報であることは前述のとおりであって、仮に、これが明らかになることによって、何らかの批判がなされるとしても、それは、当該職員の職務遂行に対する批判であって、実施機関が説明するような社会的な不利益や不当な侵害とは考えられない。

さらに、五所川原土木事務所の旅費の執行状況については、一定期間に係るものではあるが、監査委員の監査結果として、既に、県報で公表され、その中では、宿泊の事実等のない旅費の支給を受けた職員の氏名も明らかにされているが、そのことにより、実施機関が主張するような社会的な不利益や不当な侵害が生じていると認められる客観的な証拠もない。

したがって、仮に、「宿泊照会表」が開示されたとしても、職員に社会的に不利益が生じ、生活の平穩を不当に侵害されるとは認め難い。

カ また、「宿泊照会表」には、宿泊施設の従業員等が記載したコメントや従業員等の氏名又は印影が記録されているものがあるが、当該コメントは、宿泊の有無に関する照会に対するものであって、宿泊の有無に関する情報と一体のものと考えられ、従業員等の氏名又は印影は、当該宿泊施設の事業に関する情報であって、宿泊施設の名称等と一体のものと考えられるから、いずれも職員の職務に関する情報である。

キ なお、「宿泊状況の確認について（依頼）」に記載された宿泊施設の名称等は、「宿泊照会表」に記載された宿泊施設の名称等と性質上異なるものではなく、同様に、職員の職務に関する情報である。

### 3 結論

以上のとおり、本件処分において非開示とされた部分は、いずれも条例第10条第3号に該当しないので、実施機関がこれらを非開示とした決定は妥当ではなく、第1のとおり判断する。

## 第6 審査会の処理経過

当審査会の処理経過の概要は、別記のとおりである。

## 別 記

## 審査会の処理経過の概要

年 月 日	処 理 内 容
平成9年7月23日	・実施機関からの諮問を受理した。
平成9年8月20日	・実施機関からの理由説明書を受理した。
平成9年9月4日 (第10回審査会)	・審査を行った。
平成9年9月18日	・異議申立人からの意見書を受理した。
平成9年10月8日 (第11回審査会)	・審査を行った。
平成9年11月13日 (第12回審査会)	・審査を行った。
平成9年12月15日 (第13回審査会)	・異議申立人からの意見聴取を行った。 ・実施機関からの意見聴取を行った。 ・審査を行った。
平成10年1月9日 (第14回審査会)	・審査を行った。
平成10年1月26日	・異議申立人からの意見書を受理した。
平成10年1月28日 (第15回審査会)	・審査を行った。
平成10年2月24日 (第16回審査会)	・審査を行った。
平成10年3月20日 (第17回審査会)	・審査を行った。

年 月 日	処 理 内 容
平成10年3月24日 (第18回審査会)	・審査を行った。
平成10年4月17日 (第19回審査会)	・審査を行った。

(参考)

青森県公文書開示審査会委員名簿

(五十音順)

氏 名	役 職 名 等	備 考
石田 恒久	弁護士	会長(平成10年1月28日～)
加藤 勝康	青森公立大学学長	会長代理
千葉 多香子	私立千葉学園千葉幼稚園園長	
虎谷 一郎	前東北女子大学学長	・会長(～平成10年1月17日) ・平成10年1月17日 委員退任
中村 年春	青森大学社会学部教授	平成10年1月28日 委員就任
西村 恵美子	青森県読書団体連絡協議会会長	