

答申第188号
平成29年12月15日

神戸市会
議長 北川 道夫 様

神戸市情報公開審査会
会長 窪田 充見

神戸市情報公開条例第19条の規定に基づく諮問について
(答 申)

平成29年3月29日神戸市会総第2119号により諮問のありました下記の件について、別紙
のとおり答申します。

記

「政務活動費領収書」の部分公開決定に対する審査請求についての諮問

1 審査会の結論

神戸市政務活動費に係る政務活動費領収書の写し（平成 27 年度分）において、個人名での領収書のうち市政報告等のポスティング代金や住所録のデータ入力，発送作業に伴う宛名シール貼り，封入等に伴う領収書における特定個人の住所，氏名が記載された領収書の個人氏名を非公開とした処分庁の決定は妥当である。

2 審査請求の趣旨

- (1) 審査請求人（以下「請求人」という。）は，神戸市情報公開条例（以下「条例」という。）に基づき，「平成 27 年度政務活動費の各会派の個人発行の領収書のうち，個人名が HP 上でマスキングされた文書」の公開請求（以下「本件請求」という。）を行った。
- (2) 議長（以下「処分庁」という。）は，本件請求に対して，「神戸市会政務活動費に係る政務活動費領収書等の写し（平成 27 年度分）」を特定し，特定取引先等の住所，氏名，口座情報を非公開とし，その余を公開とする決定（以下「本件決定」という。）を行った。
- (3) これに対し，請求人は，本件決定において非公開とされた情報のうち，個人発行の領収書の個人名が HP 上及び神戸市政務活動費に係る政務活動費領収書の写し（平成 27 年度分）において，一部非公開とされた部分の公開等を求めて，審査請求を行った。

3 請求人の主張

請求人の主張を，平成 28 年 12 月 15 日受付の審査請求書，平成 29 年 2 月 7 日及び平成 29 年 3 月 10 日受付の反論書，平成 29 年 5 月 24 日の口頭意見陳述から要約すれば，概ね以下のとおりである。

(1) 個人発行の領収書の個人名が非公開とされたことについて

神戸市会における平成27年度の政務活動費の不正使用問題を受け，「政務活動費の適正使用に関する検討会」が設置された。再発防止策の具体化に向けて，「打ち合わせ会」が開かれ，領収書のネット公開におけるマスキング方法について，個人名は非公開，住所は行政区まで公開という案が決定された。しかし，上記打ち合わせ会では，不正が二度と起こらないように再発防止するためには，ネット公開等の手法が，透明性を高め，抑止効果が高いという観点や，近時のHP上での情報公開の流れ等が顧みられておらず，ネット公開のマイナス面を感情的に主張するのみで，情報公開制度に則った議論ができていない。条例第10条第1号の条文は変更されておらず，これまでこの条例で個人名が公開されてきた政務活動に係る領収書の公開が，議会内の打ち合わせ会なる任意の会合によって，非公開とされることに合理的根拠がない。

条例第10条は公文書の公開義務を規定したものであり、非公開とされる情報は、例外的で限定されたものでなければならないが、仮に条例第10条第1号を機械的に適用し、公開請求の対象たる情報が単に特定の個人を識別し得る場合にはただちに非公開とすると、余りにも非公開事項として広範に過ぎ、情報公開制度そのものの趣旨を没却しかねない。

神戸市議会（以下「市会」という。）が平成19年度から実施してきた政務活動費に係る領収書の情報公開及び閲覧における個人名・住所のマスクングの取り扱いには次のような含意がある。

会社の場合、市政報告の印刷、ポスティング、封入作業は業務として行っていることから、領収書の会社名・住所の公開は領収書が支払に対する証明書としての要件（①日付、②宛先、③金額、④但し書き、⑤領収書を発行する側の住所・氏名）に従って公開されている。政務活動費に係る個人業務は、ポスティング・封入作業等は、会社の場合と同様、業務として行っている。条例第10条第1号に規定された「事業を営む個人の当該事業に関する情報は除く」とまでは言えないこと（市政報告が発行される期間のみの業務であること）を考慮し、領収書における要件のうち、個人名は発行元を証するために公開とし、住所は業務として行っている場所ではないことから非公開とされているものと思われる。

個人の領収書の個人名が公開されてきたことによって、政務活動費の支出先の検証が可能であり、その用途が適正であるか否かを判断できていたが、個人名が非公開となると、検証は不可能であり、政務活動費の透明性確保という観点から、明らかな後退である。しかも、ネット公開で個人名を非公開にすることを、従来、公開されてきた情報公開、閲覧制度にも適用することは、情報公開制度そのものを後退させるものである。

金額の多寡に関わらず、公金である政務活動費を受領し、政務活動の一環としてのポスティングや封入作業を行うことは、公的な活動であり、プライバシー情報に該当するとは主張できない。

また、処分庁は、政務活動費に係る市政報告のポスティングや封入作業に従事したことは個人の政治的な思想・信条を推測させ得ることとなる旨主張しているが、当該行為は業務として行われる作業であり、個人としての政治的な思想・信条の表明として行われていないことは明らかである。

「個人情報保護するという観点と税金で政務活動費が使われているという観点とを比較考慮し、個人情報の保護と政務活動費という公金の支出先の妥当性を担保する必要性の双方に配慮を行い、領収書の情報公開及び閲覧では、個人の場合は個人名が公開され、住所は非公開、会社の場合は会社の名前と住所の両方を公開することを決定し、情報公開については平成19年度分から、閲覧制度については平成24年度分から実施している。」という経緯を顧みることなく、個人名を公開することが、「個人の政治的な思想・信条を推測させるものであるから社会通念上、他人に知られたくない

情報である。」と拡大解釈することに根拠はない。

仮に処分庁の主張が理由のあるものであれば、これまでの個人名の公開は個人の思想・信条を侵害する処分であったということになる。よって処分庁の主張には理由がない。

また、政務活動費の不正な使用、領収書の偽造、虚偽の偽造が問題になったにもかかわらず、個人名がマスクングされているため、誰の領収書かわからず、今までの情報公開を大きく後退させるものである。違う領収書のはずなのに同じ字体、同じ筆跡であり、このようなものは領収書として認められない。市民が検証しようとしても検証できず、作ろうと思えば何でも作れる。従って、従前どおり、HP上であっても個人名は公開すべきである。

(2) 領収書の宛先が全て会派名になっていることについて

全ての領収書の宛先が会派名となることによって、会派を構成している各議員の政務活動の実態が不明となってしまっており、透明性の確保、説明責任の観点から改善することが求められる。

(3) 政務活動費収支報告書に領収書の原本を添付することについて

政務活動費の収支報告書には領収書の原本ではなく、写しを添付することになっているが、政務活動費の不正使用において、領収書を改ざんしたり、コピーを行い、同一領収書を使いまわす、白紙の領収書を業者から調達し、領収書を捏造するなどの違法行為は、原本の添付に改めれば、相当部分、抑制することができることから、領収書の原本の添付を行うべきである。

(4) 人件費支払証書について

人件費支払証書では雇用実態が全く不明で、公金の支出に係る関係書類としては、極めて不適切であり、情報公開の趣旨を逸脱していることから、領収書や雇用関係書類を公開することが求められる。その他の支払証書についても、領収書の添付を義務付けるべきである。

なお、上記(2)～(4)の主張についても、神戸市会における政務活動費の公開性・透明性を確保する上で、支障となっている事態を改善するために審査請求を行っているものであり、本件処分との関連性がある。

4 処分庁の主張

処分庁の主張を、平成29年1月18日及び平成29年2月24日付の弁明書、平成29年4月18日の事情聴取から要約すれば、概ね以下のとおりである。

(1) 条例第10条第1号アに該当すること

本件情報における個人が行った市政報告等の封入作業やポスティング等は、その態様から見ても条例第10条第2号記載の「事業を営む個人」にいう「事業」には該当しないため、条例第10条第1号アのプライバシー情報として公開・非公開を判断する。

本件情報は、まさに特定の個人の氏名であり、条例第10条の「特定の個人が識別さ

れ、若しくは識別されうる情報」に該当する。

本件情報を公開するとすれば、主に市政報告のポスティングや封入作業等の特定の会派又は議員の政務活動に関わる作業に従事したという事実が特定されることとなり、個人の支持する政党や議員、あるいは個人の政治的な思想・信条を推測させ得ることとなる。そして、これらは社会通念上、他人に知られたくないと思うことが通常と認められる情報である。

次に、平成27年10月21日時点における政令指定都市20市の公開状況についても、本件情報は18市で非公開となっている。なお、住所は17市で非公開となっている。

一方で、本件情報に加えて住所も全て非公開とすると、支払の相手先に関する情報が全く公開されなくなる。これらのことから、個人に関する情報をみだりに公にすることのないよう最大限配慮する一方で（条例第3条）、公金の支出先を明らかにする必要性に鑑みて、インターネット公開を実施するにあたり、改めて上記の通り検討した結果、平成27年度以降の領収書等について、本件情報は非公開とし、住所については行政区まで公開するという形で閲覧制度、条例に基づく公文書公開請求も含め、公開部分を統一した。

なお、従来の公開方法（氏名：公開，住所：非公開）についても、個人情報の保護と公金の支出先の妥当性を担保する必要性を比較衡量し、双方の必要性に配慮を行ってなされた措置であり、裁量権を適切に行使して行った処分であり、適法である。

以上のとおり、本件情報は、条例第10条第1号に該当し、本件処分は適法であるため、本件処分が取り消される理由はない。

また、その余の請求（審査請求人の（2）～（4）の主張）に関しては不服の対象となる処分が存在せず、不適法である。

5 審査会の判断

（1）争点について

本件公文書は、神戸市会議員（以下「議員」という。）の調査研究その他の活動に資するため必要な経費の一部として、神戸市会（以下「市会」という。）における会派（神戸市議会基本条例（平成24年6月条例第4号）第6条の規定にかかわらず、会派に所属しない議員も会派とみなす。以下同じ。）に対し政務活動費を交付することに関し必要な事項を定めた神戸市会政務活動費の交付に関する条例に基づき、市会会派に支給された政務活動費の用途についての証拠書類（領収書）である。本件争点は、処分庁が行った本件決定により非公開とされた情報のうち、個人発行の領収書の個人名（以下「本件情報」という。）がHP上及び神戸市政務活動費に係る政務活動費領収書の写し（平成27年度分）において、これまで公開されていた個人名を一部非公開とした決定の妥当性である。

以下、検討する。

(2) 条例第 10 条第 1 号該当性について

条例第 10 条第 1 号に該当して非公開となる情報とは、特定の個人が識別され、若しくは識別されうる情報（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、公にしないことが正当であると認められるものである。

審査会が対象文書を見分したところ、政務活動費領収書等貼付用紙（様式 18）に貼付された領収書等の写しで、いずれも市政報告等のポスティング代金や住所録のデータ入力、発送作業に伴う宛名シール貼り、封入等に伴う領収書に特定個人の住所、氏名が記載され、個人の印影が記載されていることが認められる。

処分庁としては、支払いの対象とされている市政報告等の封入作業やポスティング作業を行った者は、事業を営む個人ではなく、あくまで会派の関係者若しくは協力者にお手伝いとして作業を依頼したものであることから、本件情報を条例第 10 条第 1 号アに規定されたプライバシー情報に該当するとして、非公開決定をしたとしている。

条例第 10 条第 2 号にいう「事業を営む個人」とは、地方税法（昭和 25 年法律第 226 号）第 72 条の 2 第 8 項から第 10 項までに掲げる事業（物品販売業、畜産業、医業等）を営む個人のほか、農業、漁業、林業等を営む個人を指すものとされている。本件の場合も、対象となっている市政報告等の発送作業、住所録のデータ入力、宛名シール貼りや封入作業、ポスティング等を生業としている者であれば、当然に事業を営む個人に該当するものと思われる。

しかしながら、本件公文書には、いずれも領収者の「住所」、「氏名」、「領収印（個人の印影）」が記載されているが、個人事業者と認められるような屋号等の肩書きは記載されておらず、本件公文書に記載された領収者の情報から見て個人事業者と推認できないこと、また、処分庁が主張するように本件支払いが会派の関係者等へのお手伝いとしての仕事に対して支払われていたとすれば、事業を営む個人とはいえない。

そうすると、各会派が封入作業、ポスティング等を依頼して、作業を行わせた会派の関係者の氏名は、特定個人に関する情報であり、本件氏名を公にすることにより特定個人の権利利益を侵害するおそれがあることから、条例第 10 条第 1 号アに該当し、非公開とした決定は妥当である。

なお、処分庁は、今回非公開とした氏名については、従来は個人情報の保護と公金の支出先の妥当性を担保する必要性を比較衡量し、双方の必要性に配慮を行って公開を行ってきたが、今般、インターネットで公表するにあたり、再考の結果、非公開に変更とすることとしたとしている。

情報公開制度においては、個人に関する情報をみだりに公にすることのないように最大限配慮しつつ、市民の知る権利を尊重し、市の保有する情報について原則公開をもとに、市民への説明する責務を全うされなければならない。処分庁においては、公開請求の対象となる情報の性質を十分に考慮して、より一層慎重に公開非公開の判断をすべきであることを付言しておく。

(3) 請求人のその余の主張について

請求人は、本件決定に関する審査請求以外に、①領収書の宛先を議員個人の政務活動が明らかになる表記に改めること、②領収書の添付は、原本を添付すること、③処分庁は領収書の代わりに支払い証書の提出を認めているが、領収書の添付に改めることを求めている。いずれも当審査会の審査に属する事項でないため、検討しない。

(4) 結論

以上のことから、冒頭の審査会の結論のとおり判断する。

(参 考) 審査の経過

年 月 日	審査会	経 過
平成28年12月15日	—	* 審査請求人から審査請求書を受理
平成29年1月18日	—	* 処分庁から弁明書を受理
平成29年2月7日	—	* 審査請求人から反論書を受理
平成29年2月24日	—	* 処分庁から弁明書を受理
平成29年3月10日	—	* 審査請求人から反論書を受理
平成29年3月29日	—	* 諮問書を受理
平成29年4月18日	第302回審査会	* 処分庁の職員から非公開理由等を聴取 * 審議
平成29年5月24日	第303回審査会	* 審査請求人から意見陳述 * 審議
平成29年7月10日	第304回審査会	* 審議
平成29年8月4日	第305回審査会	* 審議
平成29年9月22日	第306回審査会	* 審議
平成29年10月23日	第307回審査会	* 審議
平成29年11月16日	第308回審査会	* 審議