

## 〔判例研究〕

## 技能表彰関連情報公開訴訟

小林 直 樹

大阪地裁 平成 30 年 5 月 10 日<sup>1)</sup>  
平成 28 年(行ウ)第 283 号

## 【事案の概要】

平成 27 年 7 月 21 日付けで大阪府情報公開条例（以下、本件条例<sup>2)</sup>）に基づき、「昭和 61 年度卓越した技能者の表彰におけるレンズ研磨工（大阪）で表彰された者にかかる選定された理由のわかる文書」の開示請求に対し、大阪府知事が、平成 27 年 8 月 3 日付けで開示請求対象となる文書を「大阪府知事が労働大臣に提出した昭和 61 年度卓越した技能者の表彰におけるレンズ研磨工（大阪）で表彰された者にかかる調書、推薦理由書の各々の控え」（以下、「本件対象文書」）と特定した上で、本件条例 8 条 1 項 4 号及び 9 条 1 号所定の非公開情報に該当することを理由に全部非公開とする決定（以下、「本件決定」）をした。なお、平成 28 年 10 月 31 日付け決定により、本件決定は一部取り消されている。

原告は、本件決定のうち、本件対象文書の非公開部分の取消を求めるとともに、公開の義務付けを求めた。

---

1) 判例集未登載

2) 平成 11 年大阪府条例第 39 号。

## 【大阪府情報公開条例】

(公開してはならない行政文書)

第9条 実施機関は、次の各号のいずれかに該当する情報が記録されている行政文書を公開してはならない。

一 個人の思想、宗教、身体的特徴、健康状態、家族構成、職業、学歴、出身、住所、所属団体、財産、所得等に関する情報（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得るもの（以下「個人識別情報」という。）のうち、一般に他人に知られたいと望むことが正当であると認められるもの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

### 【争点】

- ・大阪府知事が昭和61年技能者表彰制度の被表彰候補者を労働大臣に推薦するに当たり、Iの所属する事務所が作成し、推薦団体の一つである団体を経由して大阪府知事に提出された調書及び推薦理由書の各控、すなわち本件対象文書（「調書控え」「推薦理由控え」）の本件条例9条1号該当性。

### 【判旨】

「[条例9条1号]の規定は、個人のプライバシー保護の観点から、私事に関する情報のうち性質上公開に親しまないような個人情報が記録されている行政文書を公開してはならないとしているものと解される（最高裁判所平成6年1月27日第一小法廷判決…、平成18年7月13日第一小法廷判決…）。」

「本件非公開情報は、Iに係る技能、功績・貢献、後進指導育成に関する情報であるところ、このような情報は、大阪府情報公開条例9条1号の「個人の…職業…に関する情報」に該当し、その氏名等が既に公開されていることから、同号の「特定の個人が識別され得るもの」に該当すると認められる。」

「本件対象文書（本件調書控え及び本件推薦理由書控え）は、大阪府知事が昭和61

年度技能者表彰制度の被表彰候補者を労働大臣に推薦するに当たり提出する書類として、Iの所属する事業所が作成し、推薦団体の一つである団体を経由して大阪府知事に提出された調書及び推薦理由書の各控えであるところ…調書記載要領及び推薦理由書記載要領の内容などに照らすと…Iの技能、功績等について [Iが所属する] 事業所の評価が、他の技能者との比較において、詳細かつ具体的に記載されていることが推認される。また、このような情報は、技能者表彰制度の被表彰者の選定手続において用いられるものであり、広く一般に公開することを予定していないものと認められる。」

「本件非公開情報は、一般に、公開を予定していない、いわばIの人事評価に類する情報というべきであって、それが積極評価であるか消極評価であるかにかかわらず、私事に関する情報であってその性質上公開に親しまないものというべきであるから、大阪府情報公開条例9条1号所定の非公開情報に該当する」。

「本件非公開情報は、Iの職業上の技能及びその評価等に関する情報であるから、「個人の…職業に関する」に該当することは明らかである」。

「『昭和61年度 卓越した技能者の表彰 被表彰者名簿』やミノルタカメラの社内誌』に記載されている情報は、本件調書控えのうち原告に公開された部分に記載されている情報…とその内容において大差ないのであり、本件対象文書の別紙1記載の部分には、Iの技能、功績等について事業所の評価がより詳細かつ具体的に記載されているものと推認されるから…、本件非公開情報と実質的に同じ内容のものとは認められない。」[Iの技能、功績等に関する情報が、名簿や社内誌等に記載されているからといって、本件非公開情報を公開すべきものとはいえない。]

「個人のプライバシー保護の必要性は、30年程度の時の経過により消滅するものとはいえないし、このことは、たとえIが既に亡くなっていたとしても同様である」

「本件非公開情報は大阪府情報公開条例9条1号所定の非公開情報に該当するというべきであるから、同条例8条1項4号所定の非公開情報に該当するか否か判断するまでも」ない。

## 【検 討】

### 1 大阪府情報公開条例の考え方

情報公開制度において、個人の情報に関して不開示とする要件の規定は、二種

類に大別される。「個人識別型」と「プライバシー保護型」である。前者の「個人識別型」では、個人に関する情報であって特定個人を識別できる情報を原則非公開とし個人識別情報のうち例外的に開示すべき情報について個別にする。後者の「プライバシー保護型」では、個人に関する情報のうちプライバシーに該当するもの、すなわち、一般に他人に知られたくないと望むことが正当であると認められる情報を非公開とする。

「個人識別型」は、行政機関情報公開法（以下、情報公開法<sup>3)</sup>）および独立行政法人等情報公開法がそれを採用しているが、地方公共団体においても「個人識別型」が支配的である。「個人識別型」の概要については、『詳解情報公開法』の「情報公開法要綱案の考え方」が参考になろう。個人に関する情報について保護される利益は、「個人の正当な権利利益であるが、その中心部分はいわゆるプライバシーである。しかしながら、プライバシーの具体的な内容は、法的にも社会通念上も必ずしも明確ではない。また、本来なら、私人が直接当該個人に対して開示を求めることができないような情報を、行政機関が保有しているとの理由のみをもって開示することは、個人情報<sup>4)</sup>の適正な管理の観点からも適当ではない。」「本要綱案では、特定の個人が識別され得る情報を開示すると、一般に、プライバシーを中心とする個人の正当な権利利益を害するおそれがあることから、いわゆる『個人識別型』を基本として不開示情報を定め、その中から開示すべきものを除くという手法を採ることとした。」とある。また、『詳解 情報公開法』の「逐条解説」によると、「いわゆるプライバシーの概念は、法的にも社会通念上も必ずしも確立したものではないことから、本法では、個人の権利利益の十分な保護を図るため、特定個人を識別できる情報は、原則として不開示とする方式（個人識別型<sup>5)</sup>）を採用している」と説明する。「個人識別型」を採用する情報公開条例も、情報公開法と同様の理由を示すところが少なくない。

他方、「プライバシー保護型」の概要については、本件条例の解釈運用基準が参考になろう。本件条例9条1号の趣旨について次のように記されている。

3) 平成11年法律第42号。

4) 『詳解 情報公開法』（総務省行政管理局、平成13年）467-8頁。

5) 前掲・45頁。

6) 『大阪府情報公開条例 解釈運用基準』（平成30年4月）41頁。

1. 本号は、個人のプライバシー保護の観点から、個人のプライバシーに関する情報の公開禁止について定めたものである。

条例は、その前文で、府の保有する情報は公開を原則としつつ、併せて、個人のプライバシーに関する情報は最大限に保護する旨を宣言している。また、第 5 条において、個人のプライバシー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の配慮をしなければならない旨規定している。このような趣旨を受けて、個人のプライバシーに関する情報の公開禁止を定めたのが本号の趣旨である。

2. 個人の尊厳の確保、基本的人権の尊重のため、個人のプライバシーは最大限に保護されなければならない。特に、プライバシーは、一旦侵害されると、当該個人に回復困難な損害を及ぼすことに留意すべきである。このため、個人のプライバシーに関する情報については、「公開してはならない情報」として公開を禁止するという基本原則を明確にしたものである。
3. さらに、本号の運用に当たっては、第 5 条の規定の趣旨に十分配慮し、プライバシーの侵害のないよう特に慎重に取り扱うものとする。

立法政策上、情報公開制度において、個人識別型を採用するか、またプライバシー保護型を採用するかによって、開示される個人情報範囲に相違が生じることになる。個人識別型に比べると、プライバシー保護型は非公開の範囲が広くなりすぎないように非公開の範囲に限定を加えることを旨とする。

本件条例 9 条 1 号は、個人情報についてプライバシーの保護に重点を置いたプライバシー保護型の規定を採用していることは、前述の解釈運用基準の記述から明らかである。本件条例の解釈運用基準は立法者の意思を明らかにしたものであるから、本件条例 9 条 1 号の解釈および運用、すなわち個人情報の開示・不開示の判断にあたっては、解釈運用基準に記されている趣旨が参考にされなければならないし、本件条例<sup>7)</sup>に示された立法の目的や制度の目的に沿った解釈がなされなければならない。

---

7) 情報公開条例の解釈に際しての留意点については、たとえば、千葉・後掲注 8 の各論文も参照。

## 2 大阪府情報公開条例にかかる先例

大阪府の情報公開訴訟のうち、個人情報の開示・非開示が争われた主要な事例として、大阪府知事交際費情報公開訴訟と大阪府土地開発公社による用地取得価格情報にかかる公開訴訟<sup>8)</sup>があげられる。

### 2.1 大阪府知事交際費情報公開訴訟

まず、大阪府知事交際費情報公開訴訟において、大阪府知事の交際費に係る債権者の請求書、領収書、歳出額現金出納簿及び支出証明書のうち、交際の相手方の識別されうる情報が、大阪府公文書公開等条例（以下、旧条例）8条4号・5号（行政執行情報）及び9条1号（個人情報）に該当するか否かが争われた<sup>9)</sup>。

- 
- 8) 大阪府水道部懇談会議費情報公開請求訴訟についても、本件事案に関連する大阪府における主要な情報公開訴訟である。もっとも同事案では、昭和59年12月に支出した大阪府水道部の会議接待費及び懇談会費に関する公文書の公開請求につき、大阪府公文書公開等条例8条1号（法人情報）、4号（企画調整等事務情報）および5号（交渉等事務情報）の該当性が争われ、同条例9条の個人情報該当性までは争われていなかった。そのため、本稿は、同事案にかかる上告審である平成6年2月8日最高裁判決（民集48巻2号255頁、判時1488号3頁、判タ841号91頁）の検討を割愛する。同最高裁判決に関しては多くの判例評釈が発表されている（例えば、玉巻弘光・ジュリ別冊168号34頁、平岡久「食糧費と情報公開——大阪府水道部懇談会費訴訟」ジュリ別冊179号28頁および佐藤英世・ジュリ臨増1068号48頁（平6重判解）、なお、藤原静雄・判評429号33頁、太田幸夫・判タ臨増882号316頁（平6主判解）、多賀谷一照・法教166号53頁および右崎正博・法教別冊174号12頁（判例セレクト1994）は、大阪府知事交際費情報公開訴訟の第一次上告審である平成6年最判（後掲注10）と併せて評する）。評釈のなかでも、最高裁調査官解説は、原審判決における大阪府公文書公開等条例8条4号および5号の解釈に疑問を呈し、「本件条例が、公文書の公開制度においてどのような公文書を非開示としているかは、結局、当該自治体がどのような立法政策を採っているかによって決まること」であり、「本件条例がどのような立法政策を採っているかを条例の文理に即して検討すべき」と指摘する（千葉勝美・時の判例・ジュリ1045号65頁）。本件事案のみならず、地方公共団体が制定する情報公開条例を解釈する際に、この指摘は参考になる（最高裁判所判例解説・民事篇（平成6年度）160-61頁においても同旨の指摘がなされている）。条例の解釈に関する点については、各地方公共団体の情報公開制度の趣旨目的に沿った判断の必要性を論ずる評釈も見受けられる（玉巻・前掲）。
- 9) 昭和59年大阪府条例第2号。大阪府公文書公開等条例9条柱書は、「実施機関は、次の各号いずれかに該当する情報が記録されている公文書については、公文書の公開をしてはならない。」と規定し、同条1号は、「個人の思想、宗教、身体的特徴、健康状態、

この事案における第一次上告審である平成 6 年 1 月 27 日最高裁判決（以下、「平成 6 年最判」）<sup>10)</sup>は、「知事の交際は、それが知事の職務としてされるものであっても、私人である相手方にとっては、私的な出来事といわなければならない」ということを説示したうえで、旧条例 9 条 1 号は「私事に関する情報のうち性質上公開に親しまないような個人情報<sup>10)</sup>が記録されている文書を公開してはならない」としていると解されるが、知事の交際の相手方となった私人としては、懇談の場合であると、慶弔等の場合であるとを問わず、その具体的な費用、金額等までは一般に他人に知られたいと望むもの」とし、続けて「交際の性質、内容等からして交際内容等が一般に公表、披露されることがもともと予定されているものを除いては、同号に該当するといふべき」と説示している<sup>11)</sup>。

以上の理由から、「私人である相手方に係るものは、相手方が識別できるようなものであれば、原則として、同号により公開してはならない文書に該当する」と説示するように、相手方を識別しうるもののうち私人である相手方の情報は、旧条例 9 条 1 号の非公開情報に該当するが、「交際の性質、内容等からして交際内容等が一般に公表、披露されることがもともと予定されているもの」について

---

、家族構成、職業、学歴、出身、住所、所属団体、財産、所得等に関する情報（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得るもののうち、一般に他人に知られたいと望むことが正当であると認められるもの」と規定した。

10) 民集 48 卷 1 号 53 頁、判時 1487 号 32 頁、判タ 841 号 65 頁。判例評釈として、例えば、千葉勝美・最高裁判所判例解説・民事篇（平成 6 年度）145 頁、同・ジュリ 1045 号 65 頁、平松毅・民商 111 卷 3 号 93 頁、山代義雄・判例地方自治 121 号 99 頁ほか、前掲注 8 にあげた藤原、太田、多賀谷および右崎各論文がある。

11) 平成 6 年最判は、交際費情報につき、企画調整等事務に関する旧条例 8 条 4 号（「公にすることにより、当該又は同種の調査研究、企画、調整等を公正かつ適切に行うことに著しい支障を及ぼすおそれのあるもの」）および交渉等事務に関する 5 号（「当該又は同種の事務の公正かつ適切な執行に著しい支障を及ぼすおそれがあるもの」）の該当性を見極める前提として、相手方の氏名等を公表することによって企画調整等事務ないし交渉等事務に「著しい支障を及ぼすおそれ」が認められるか否かに触れている。つまり、相手方の特定性を行政執行情報の絞り込み基準としてとらえているといえよう（多賀谷・前掲注 8 の論文）。行政執行情報を定める旧条例 8 条 4 号および 5 号の該当性判断の前提として、このような基準を用いることの妥当性かが問われよう。また、旧条例 9 条 1 号においても同旨が論じられており、これについてもプライバシー保護型を採る大阪府情報公開制度の趣旨・目的と整合性がとれるかが問われる。



は公開すると結論付けている。

プライバシー保護型を採る旧条例9条1号の非公開要件該当性の判断については、行政庁側が判断するのに適しているとも言いきれないが、文言上、実施機関である行政庁に一定の裁量（要件裁量）が認められつつも、その幅は性質上行政庁側の判断を尊重すべきであるというわけではなく、さほど広くはないとの指摘もある<sup>12)</sup>。また、非公開とされる個人情報の範囲については、私事の中でも秘匿すべきものであることが一般の承認されているような事項に限り、情報を非公開としたものとみるべき、との指摘もある。

この事案における差戻後の第二次上告審である平成13年3月27日最高裁判決（以下、「平成13年最判」<sup>14)</sup>）は、第一次上告審である平成6年最判が示した旧条例8

12) 千葉・前掲注10・最高裁判所判例解説参照。なお、山代論文では、旧条例9条1号の非公開要件が他自治体のものより厳しく適用しにくいと指摘しつつ、「他人に知られたくない」と望むことが正当であると認められる」という絞り込みによって非公開要件を厳格化した点について、平成6年最判が「知事の際の相手方となった私人としては、…具体的な費用、金額等までは一般に他人に知られたくないと思ふもの」として、特段の正当理由の立証がなくとも正当性を推定し原則的に非公開要件を認め、立法政策上の意気込みすぎを解釈で補い、国として関心の強い個人情報保護について、地域的特性で異なる扱いをする理由に乏しく、裁判所が解釈の名で法令や条例間の調整をしたものとみている（山代・前掲注10・101頁）。もしそう解するならば、平成6年最判は、立法者意思および大阪府の情報公開制度の趣旨・目的との整合性に疑問が生じるところであり、また千葉論文で示されている「どのような立法政策を採っているかを条例の文理に即して検討すべき」という見解からすると、平成6年最判の示した解釈は文理上無理があるようにも思われる。

13) 千葉・前掲。プライバシー保護型を採った旧条例9条1号の規定は、プライバシー保護の必要性が高いセンシティブな情報の具体例を列挙していることから非公開範囲を絞り込む必要が立法趣旨・目的から導き出されよう。したがって千葉論文が示すように非公開とするような行政庁の裁量の幅は狭まることになると考えられる。そこで、旧条例9条1号の「他人に知られたくないと思ふことが正当」なものとは何かが問われる。その判断基準として、「一般に」という文言に着目し、社会通念或いは通常の感受性を有する合理的人間を基準に判断するという学説も見受けられる（平松・前掲注9）。しかしながら、公開・非公開の判断について、「私人である相手方」について交際の相手方が公的人格者であるかどうか全く考慮していない点（例えば、平松・前掲）や、外部公表予定の情報について「交際内容等」といった具体的範囲が不明確といった疑問や批判も見受けられる（平岡・後掲注14）。

14) 民集55巻2号530頁、判時1749号25頁、判タ1060号152頁。判例評釈として、例えば、西川知一郎・最高裁判所判例解説・民事篇（平成13年度）325頁、同・ジュリノ



条 4 号および 5 号該当性の判断基準となる「交際の相手方が識別されうるものは、相手方の氏名等が外部に公表、披露されることがもともと予定されているもの」、並びに 9 条 1 号該当性の判断基準となる「交際に関する情報は、交際の性質、内容等からして交際内容等が一般に公表、披露されることがもともと予定されているもの」が争点となり、平成 13 年最判は、これらの点を敷衍することで、大阪府知事の交際費等の判断基準を一般化・明確化し、類型化された交際費情報に当てはめている。

平成 13 年最判は、平成 6 年最判が説示した旧条例 9 条 1 号該当性の判断基準、すなわち「知事の交際に関する情報であって、交際の相手方が識別され得るもののうち、私人である相手方に係るものは、原則として本件条例 9 条 1 号に該当するが、その交際の性質、内容等からして、交際内容等が一般に公表、披露されることがもともと予定されているものは、例外として同号に該当しない」とする説示について次のように理解する。まず、「交際の性質、内容等からして、交際内容等が一般に公表、披露されることがもともと予定されているもの」という部分に限ってみると、平成 13 年最判は、「交際の相手方及び内容が不特定の者に知られ得る状態でされる交際に関する情報」と理解し、次に「私人である相手方に係るもの」については、「相手方が公務員であると否とを問わず、当該交際が当該相手方にとって私的な出来事を意味するというべき」と理解している<sup>15)</sup>。

---

、1217 号 116 頁、小幡純子・判評 519 号 17 頁、平岡久・民商 128 卷 1 号 123 頁、南川諦弘・判例地方自治 222 号 11 頁、東條武治・判例地方自治 219 号 107 頁、宇賀克也・法教 253 号 46 頁、團藤丈士・判タ臨増 1096 号 254 頁（平 13 主判解）、高橋正徳・ジュリ臨増 1224 号 41 頁（平 13 重判解）、藤原静雄・ジュリ別冊 179 号 38 頁（メディア判例百選）など。

15) 旧条例 9 条 1 号は「個人」について規定するところ、平成 6 年最判では「私人」という文言を用いて説示しているため、公務員である相手方は「私人である相手方」に含まれないという読み方もできるが、知事の交際事務に関する情報が「私事に関する情報」であってかつ「性質上公開に親しまないような個人情報」であるか否かにより同号該当性を判断するとの解説がある（西川・前掲・最高裁判所判例解説）。なお、平成 6 年最判が説示した旧条例 8 条 4 号および 5 号該当性の判断基準、すなわち「相手方の氏名等が外部に公表、披露されることがもともと予定されているもの」について、平成 13 年最判は、「交際の相手方及び内容が不特定の者に知られ得る状態でされる交際に関する情報」を意味すると理解するが、これについては旧条例 9 条 1 号と同じであった。さらに、知事の交際に事務に関する情報については、「相手方の氏名等を公表することに

平成13年最判は、平成6年最判の説示を前述のように理解し、交際費等の情報、すなわち、個人に対する祝金、生花料、供花料、香料、しきみ料、見舞い、団体に対する祝金、せん別、賛助金、援助金および会費に類型化し、旧条例8条4号、5号および9条1号該当性を個別に当てはめて公開・非公開の判断をしている。生花料、供花料、しきみ料、会費に関する情報については旧条例8条4号、5号および9条1号に該当せず、個人に対する出版祝い、退官祝い、当選祝いに係る祝金、国会議員主催の会合に対する祝金、政界関係者の後援会、懇談会に対する祝金、団体に対する周年祝いの祝金、せん別、賛助金又は援助金に関する情報が記録されている領収書等は旧条例8条5号に該当し、香料又は見舞いに関する情報が記録されている領収書等は9条1号に該当し、懇談会に関する情報が記録されている領収書等は8条4号および5号に該当すると判示した。

以上の各類型にかかる判断のうち、生花料、供花料、しきみ料については、「生花等は、葬儀に際し知事の名を付して一般参列者の目に触れる場所に飾られるのが通例であり、また、これらを見ればそのおおよその価格を知ることができるものである。…生花等の贈呈の事実及びその内容が不特定の者に知られ得る」とし、旧条例9条1号に該当しないと判示している。他方で、香料については、「具体的金額までが知られることは通常は考えられ」ないとして、旧条例9条1号該当性を認めている。見舞金についても同様である。

平成6年最判が説示した旧条例9条1号該当性の判断基準である「交際の性質、内容等からして交際内容等が一般に公表、披露されることがもともと予定されているもの」について、平成13年最判は「交際の相手方及び内容が不特定の者に知られ得る状態でされる交際に関する情報」と敷衍しているが、若干の言い換えをおこなっている。この点について、次のような学説が見受けられる。平成6年最判では「一般に」という文言が、平成13年最判では「不特定の者に知られ得る状態」と言い換えられており、このような言い換えによって公開範囲は拡大すると解しつつ、平成6年最判の「もともと予定されている」という文言が、平成13年最判では「知られ得る状態」と言い換えることによって、公開しないことが

---

よって知事の交際事務の目的が達成できなくなり、又は知事の交際事務を公正かつ適切に行うことに著しい支障を及ぼすおそれがあるとは認められない」とし、かかる情報は旧条例8条4号および5号に該当しないと理解する。

できる範囲を拡大していると指摘する学説が見受けられる<sup>16)</sup>。また、平成 13 年最判の「不特定の者」という文言から、「不特定多数」ではなく「不特定少数」でも足りること、「交際の内容」については、交際の金額が不特定の者に正確に知られ得る状態にあることまでは求めず、おおよその額が不特定の者に知られ得る状態にあれば足りるとしていることに留意すべきとの指摘も見受けられる<sup>17)</sup>。

以上、大阪府知事交際費情報公開訴訟における平成 6 年最判および平成 13 年最判をみると、旧条例 9 条 1 号については、旧条例の文理に即した解釈がなされているかは疑問が残るところであるが、平成 13 年最判は、交際費を類型化することにより個別に判断した事例判断であり、その射程は限定的であるようにもみえる。しかし、平成 6 年最判が旧条例 9 条 1 号の解釈にあたり、その趣旨を「私事に関する情報のうち性質上公開に親しまないような個人情報」が記録されている文書を公開してはならない」と論じ、「交際の性質、内容等からして交際内容等が一般に公表、披露されることがもともと予定されているものを除いては、同号に該当する」と説示している。つまり、「交際内容等が一般に公表、披露されることがもともと予定されているもの」は例外的に公開され得ることとなり、当該部分についてさらに敷衍した平成 13 年最判は、「交際の相手方及び内容が不特定の者に知られ得る状態でされる交際に関する情報」と理解し、かかる情報は公開され得る旨、論じている。とりわけ、「不特定の者に知られ得る状態」か否かの判断基準については、プライバシー保護型条例における個人情報の私事性の判断の基礎になると考えられるので、留意すべきであろう。

## 2.2 大阪府土地開発公社用地取得情報公開訴訟

大阪府土地開発公社による公共事業用地の代替地の取得又は処分に関する文書の一部非公開決定取消訴訟では、土地所有者等が個人である場合の買収価格等又は評価額等に関する情報に関し、本件条例 8 条 1 号（法人情報）・4 号（行政

16) 平岡・前掲注 14。旧条例 8 条 4 号および 5 号について平成 6 年最判が「相手方の氏名等が外部に公表、披露されることがもともと予定されているもの」とした解釈の枠組みを、平成 13 年最判「交際の相手方及び内容が不特定の者に知られ得る状態でされる交際に関する情報」の意味とらえたことについて、平成 6 年最判を拡大解釈したことの結果とみる学説がある（南川・前掲注 14・12 頁）。

17) 宇賀・前掲注 14・48 頁。

執行情報), 9条1号(個人情報)該当性が争われている。

この事案における平成18年7月13日最高裁判決(以下、「平成18年最判」)<sup>18)</sup>は、本件条例9条1号該当性に関する部分つき次のように論じている。すなわち、平成6年最判および平成13年最判で示された旧条例9条1号該当性の判断基準として「私事に関する情報のうち性質上公開に親しまないような個人情報が記録されている行政文書を公開してはならないとしているもの」という説示を踏襲し、買収価格等又は評価答申額等に関する情報の非公開情報該当性を判断している。

先例を踏まえ、平成18年最判は続けて以下のように検討する。すなわち、大阪府土地開発公社による公共事業用地の代替地の取得価格および譲渡価格は、「公共用地の取得に伴う損失補償基準」等に基づく公示価格を基準とし、買収価格の決定は、「買収価格等に影響する諸要因、例えば、駅や商店街への接近の程度、周辺の環境、前面道路の状況、公法上の規制、当該土地の形状等については、一般に周知されている事項か、容易に調査することができる事項であり、これらの価格要因に基づいて…決定される価格及びその単価は、一般人であればおおよその見当をつけることができる一定の範囲内の客観的な価格であるということが出来る」ことから、「私事としての性質が強いものではなく、これに関する情報は、性質上公開に親しまないような個人情報であるとはいえない」と論じている。さらに、「評価答申額等は、代替地の取得価格及び譲渡価格から推知されるもの」であり、「代替地の取得価格及び譲渡価格が一般人であればおおよその見当をつけることができる一定の範囲内の客観的な価格であること」から、「これらの価格から推知される評価答申額等に関する情報も、性質上公開に親しまないような個人情報であるとはいえない」と説示し、本件条例9条1号該当性を認めなかった。

平成18年最判の指摘よれば、個人が所有する土地の買収価格等又は評価答申額等の情報については、損失補償基準とそれに基づく公示価格という客観的な基準が存在し、公示価格を基準として算定するならば「一般人であればおおよそ検討がつく客観的な価格」ということになる。これらの点を踏まえ、同判決は、買

---

18) 判時1945号18頁, 判タ1220号138頁。判例評釈として、石森久広・季報情報公開・個人情報保護24号16頁, 小林直樹・獨協法学71号210頁, 比嘉一美・行政関係判例解説・平成18年58頁など。

収価格等又は評価答申額等については、「性質上公開に親しまないような個人情報であるとはいえない」としてプライバシー保護型の本件条例 9 条 1 号に該当しないと判示している。

なお、同種の事例として、名古屋市土地開発公社による公有地拡大法に基づく用地買収にかかる取得価格および補償額の開示を求めた事案があるが、平成 17 年 7 月 15 日最高裁判決（以下、「名古屋最判」<sup>19)</sup>）は、プライバシー保護型の規定を採った名古屋市公文書公開条例 9 条 1 項 1 号<sup>20)</sup>の適用に際して、取得価格および補償額が該当するか否かについて論じている。すなわち、「公社が個人から取得した土地の取得価格に関する情報であり、当該個人が識別され得るというのであるから、個人の所得又は財産に関する情報であって、特定の個人が識別され得るものであるということが出来る。」と論じ、続けて、「取得価格は、公有地の拡大の推進に関する法律 7 条の適用があるものとされ、当該土地と地価公示法 2 条 1 項の標準地との位置、地積、環境等の土地の客観的価値に作用する諸要因について比較して、標準地の公示価格と当該土地の取得価格との間に均衡を保たせるように算定されたというのであるから、売買の当事者間の自由な交渉の結果が上記取得価格に反映することは比較的少ないものというべきである。そして、当該土地が公社に買い取られた事実については不動産登記簿に登記されて公示される性質

19) 判時 1909 号 25 頁，判タ 1191 号 225 頁。なお、同様の事例で、長野市が固定資産評価替えの目的で行う標準宅地の価格の評価につき、不動産鑑定士が作成した評価調書等を含む公文書が旧長野市公文書公開条例（昭和 59 年長野市条例第 58 号）7 条 1 号の「通常他人に知られたくない情報」の該当性が争われた事案では、平成 5 年 3 月 22 日東京高裁判決は「土地所有に関していえば、その社会的な性格に鑑み、土地登記簿は万人に公開され、その評価についても、相続税路線価はもとより、一部が公開されている長野市の路線価のように特定土地の価格を示さないにしても当該土地のそれぞれの行政目的に即したおおよその価額の目安を示すものが公刊されており、公示価格や東京都基準地価格のように特定の地点を示した価格さえも公表されている」ことから、「プライバシー性は比較的希薄」と論じている（判時 1458 号 49 頁，判タ 854 号 112 頁）。

20) 名古屋市公文書公開条例（昭和 61 年名古屋市条例第 29 号）9 条 1 項は、「実施機関は、第 6 条の規定による公開の請求があった公文書に次の各号の一に該当する情報（以下「非公開情報」という。）が記録されているときは、当該公文書の公開をしないことができる。」と定め、その 1 号において、「個人の意識、信条、身体的特徴、健康状態、職業、経歴、成績、家庭状況、所得、財産、社会活動等に関する情報（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得るもののうち通常他人に知られたくないと認められるもの」と規定している。

のものである上、当該土地の取得価格に影響する諸要因、例えば、駅や商店街への接近の程度、周辺の環境、前面道路の状況、公法上の規制、当該土地の形状、地積等については、一般に周知されている事項か、容易に調査することができる事項であるから、これらの価格要因に基づいて公示価格を規準として算定した価格は、一般人であればおおよその見当をつけることができる一定の範囲内の客観的な価格である」と説示する<sup>21)</sup>。

以上のように、平成18年最判は、名古屋最判と比較すると、個人情報該当性の説示において用いられる文言に若干の違いが見受けられる。しかしながら、両判決の考え方は、用地買収の価格については地価公示法や公有地拡大法、公共用地の取得に伴う損失補償基準等の公示価格を基準とし、買収価格等に影響する諸要因が一般に周知されている事実に基づくとなると、一般人であればおおよそ見当がつく「客観的な価格」であり、私事性は強いものではなく、「性質上公開に親しまないような個人情報であるとはいえない」という結論に至る。両判決に説示された判断基準は軌を一にするとはいえ、プライバシー保護型条例における個人情報の私事性の判断の基礎になると考えられるので、留意すべきであろう。

平成18年最判から浮かび上がる本件条例9条1号の解釈としては、特定個人を識別できる評価にかかる情報に関して、その評価の判断が公にされている基準に基づくものであって、さらにその評価にかかる諸要因について一般に周知されている事実に基づくものであれば、評価そのものは私事性が弱いということになるであろう。

### 3 本件事案の検討

本判決において論じられているように、本件非公開情報である、本件調書控え及び本件推薦理由書控えに記されているIに係る技能、功績・貢献、後進指導育成に関する情報については、本件条例9条1号「特定の個人が識別され得るも

21) もっとも、「補償金額については、一定の算定方式ののっとり算定されるべき適正な価格であるとしても、…個人がどのような工作物、立木、動産等を有するかについては、公示されるものではなく、……建物の内部の構造、使用資材、施工態様、損耗の状況等の細部まで外部に明らかになっているとはいえない」とし、補償金額は一般の人がおおよその見当をつけることができるものではないとして、「通常他人に知られたくないと望むもの」にあたり、非公開情報に該当すると判示している。



の」に該当すると認められる。すると、次に問われるのは、同条 1 号の「一般に他人に知られたいと望むことが正当であると認められるもの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」に該当するか否かという点である。すなわち、本件非公開情報が平成 6 年最判、平成 13 年最判および平成 18 年最判で示された本件条例 9 条 1 号および旧条例 9 条 1 号所定の非公開となる個人情報、すなわち「私事に関する情報のうち性質上公開に親しまないような個人情報」に該当するか否かが、問われることになる。

本判決は、先例を引用し、それを踏まえた判断をこころみる。すなわち、技能、功績・貢献、後進指導育成に関する情報について、本件条例 9 条 1 号所定の非公開情報の該当性を個別に判断を行うが、その際、これらの情報が「広く一般に公開することを予定していないもの認められる」と説示する。この説示で示された判断基準の妥当性は次の二点で検討を要しよう。

まず一点目は、本判決において「広く一般に公開することを予定していないもの」の該当性を判断する基準が明確ではないということである。もっとも、この説示部分は、平成 6 年最判で示された知事交際費の開示・不開示の判断基準である「交際の性質、内容等からして交際内容等が一般に公表、披露されることがもともと予定されているもの」という言いまわしに類似する。同判決は平成 13 年判決で敷衍されていることは前述で確認したとおりであるが、「交際の相手方及び内容が不特定の者に知られ得る状態でされる交際に関する情報」という意味で解されている。先例における開示・不開示の判断の基礎となるのは、「不特定の者に知られ得る状態」にあるか否かということになると考えられ、したがって、本判決の説示については、開示・不開示の判断に際して本件非公開情報が「不特定の者に知られ得る状態」にあるか否かで考えるべきであろう。

次の点は、「広く一般に公開することを予定していないもの認められる」という言い回しである。これは、個人識別型を採用した行政機関情報公開法や地方公共団体の情報公開条例に定める個人情報の例外的開示事由に該当するか否かを判断する際に用いられることが少なくない。前述のように、本件条例を解釈する際、プライバシー保護型の規定を採用した本件条例 9 条 1 号の解釈および運用、すなわち個人情報の開示・不開示の判断にあたっては、本件条例の解釈運用基準に記載されている趣旨が参考にされなければならないし、また、条例がどのような立法



政策を採っているかを条例の文理に即して検討すべきであろう<sup>22)</sup>。それゆえ、「広く一般に公開することを予定していないもの認められる」を本件条例9条1号の判断基準として用い、予定しない情報であれば「私事に関する情報であってその性質上公開に親しまない」もので、「一般に他人に知られたいと望むことが正当であると認められる」と解する本判決は、本件条例の趣旨・目的との整合性が問われる。

本判決は、以上のように「一般に他人に知られたいと望むことが正当であると認められるもの」の該当性を判断する基準として、本件対象文書に記された非公開情報、すなわちIに係る技能、功績・貢献、後進指導育成に関する情報に当てはめて、具体的に判断を行う。そこで、かかる各情報が本件非公開情報に該当する理由として、本件調書控え及び本件推薦理由書控えに記されている「本件非公開情報は、Iの職業上の技能及びその評価等に関する情報」であるとし、本件条例9条1号の「個人の…職業に…に関する情報」に該当すると説示する。本件で非公開となった各情報について、表彰制度におけるIの「技能、功績等についての事業所の「評価」と結び付け、あるいは「Iの人事評価に類する情報」とみること、本件条例9条1号に該当し、私事性が認められ公開に親しまない情報と判断している。しかしながら、本判決で説示されている「人事評価に類する情報」については、「類する」という文言を加えることで「評価」にかかる情報の範囲が漠然となってしまう、具体性に欠けてしまっている。それゆえ、技能表彰制度における評価・判断の基礎となる前提事実が、一般的に誰でも了知しうる評価・判断にかかわる個々の情報が、機微な情報として「評価に類する情報」に過度に包摂されてしまうようにも読み取れる。プライバシー保護型は非公開の範囲が広くなりすぎないように非公開の範囲に限定を加えることを旨とすることから、過度の非公開情報の拡大は立法目的と合致しない。それゆえ、本件条例の判断基準において非公開情報の絞り込み、および非公開情報該当性の判断基準が明瞭であることが求められる。

本判決は「人事評価に類する情報」について私事性が認められるという判断基準を十分に論じていないが、これに対し、先例である平成13年最判および平成18年最判は、公開・非公開の一般的な判断基準を示した上で、各事案にかかる

---

22) 千葉・前掲注8・時の判例。

非公開情報該当性を個別具体的にわたり詳細に判断している。本判決で示された「評価に類する情報」の判断基準を検討するにあたっては、主として平成 18 年最判で説示された考え方が参考になるであろう。すなわち、用地買収の評価額については、地価公示法や公有地拡大法、公共用地の取得に伴う損失補償基準等の公示価格が基準となり、買収価格等に影響する諸要因が一般に周知されている事実に基づくならば、一般人であればおよそ検討がつく「客観的な価格」となり、私事性は強いものではなく、「性質上公開に親しまないような個人情報であるとはいえない」という考え方である。もっとも、平成 18 年最判は用地買収価格の事例であり、その射程が本判決に及ぶか否かは明確ではない。しかしながら、「評価」に関する情報が本件条例 9 条 1 号所定の非公開情報に該当するか否かという判断基準を、平成 18 年最判が示したとみるならば、同最判は、本件事案を検討するにあたって多くの示唆を含み、留意すべき基礎的な考え方を示しているといえよう。

本件対象文書は、「大阪府知事が昭和 61 年度技能者表彰制度の被表彰候補者を労働大臣に推薦するに当たり提出する書類として、I の所属する事業所が作成し、推薦団体の一つである団体を経由して大阪府知事に提出された調書及び推薦理由書の各控え」であり、本件対象文書には非公開情報である「I の技能、功績等についての事業所の評価がより詳細かつ具体的に記載されているものと推察される」という。かかる非公開情報のうち、技能、功績・貢献、後進指導育成に関する情報について、先の平成 18 年最判の考え方、その判断基準に依拠しつつ、本件条例 9 条 1 号該当性を個別・具体的に検討する必要がある。しかし、この点について本判決は先例に比べて不十分であった。

ところで「技能者表彰制度」は、雇用保険法 63 条および同法施行規則 138 条を根拠法令とし、それを受けて「技能者表彰規程」（昭和 42 年労働省告示第 38 号）が規定されている。同規程 2 条において「表彰は、労働大臣が、次の各号のすべてに該当する者について行う」と規定し、1 号「きわめてすぐれた技能を有する者」、2 号「現に表彰に係る技能を要する職業に従事している者」、3 号「技能を通じて労働者の福祉の増進及び産業の発展に寄与した者」、および 4 号「他の技能者の模範と認められる者」と規定する。かかる技能者表彰制度の実施に関して必要な細目をさだめたものが「技能者表彰実施要領」（本判決では、昭和 61 年度のを「旧要領」といい、平成 29 年度のを「現行要領」という）である。旧要領

の「第3. 推薦手続」において「2. 提出書類」が記載され、被表彰候補者を労働大臣に推薦する場合には、「(1)被表彰候補推薦者名簿(様式第1)1部」「(2)調書(様式第2)2部」, 「(3)推薦理由書(様式第3)1部」, 「(4)履歴書(様式第4)1部」, 「(5)住民票の写1部」および「(6)身分調書1部」, 「(7)写真(広報誌「職業能力開発ジャーナル」掲載用)(1葉 白黒の名刺版)」および「(8)その他の資料各1部」を提出するよう指示がなされている。「(8)その他の資料 各1部」については、「被表彰候補者のもっとも高く評価されている技能の程度及び功績を立証又は説明することのできる資料をできる限り蒐集し、添付…すること」と記し、添付資料については「(イ)新聞記事等」, 「(ロ)説明書, 図面, 写真等」, 「(ハ)特許, 実用新案等の資料」を定める。技能表彰者規程および旧要領を見る限りでは、被表彰者候補者の該当者について客観的な要件を定め、被表彰候補者として相応しいことを立証するための新聞記事等の提出書類に関して定めている。また、旧要領に定める「(2)調書(様式第2)2部」および「(3)推薦理由書(様式第3)1部」は、記入事項の指示および記入例を提示する。

まず、「調書」についてみると、その記入事項を指示する「調書記載要領」には、全16項目の記載されるべき概要の指示が記されており、技能、功績・貢献、後進指導育成の概要に関する記入要領についてみると、13項において「卓越性が的確に把握できるよう以下に掲げるところにより記入すること」と指示し、「(1)技能の概要欄には、関連する他の資料(要領第3の2の(8)のその他の資料)にあわせ、その者の有する技能について、当該技能者の従事する職種、技能の水準、範囲、特徴あるいは他の技能者との比較等の観点から卓越した技能を有するものであることが判定できるよう特に技能の質的な面を中心に記入すること。」、 「(2)功績・貢献欄には、関連する他の資料(要領第3の2の(8)のその他の資料)にあわせて、その者が当該技能をもって制作又は建造等したもので、当該技能者の技能の程度の判断に資するとともに、企業、産業界、社会に対する貢献度等において高く評価されているような代表的な事績について記入すること。」、 「(3)後進指導育成の概要欄には、その者が後進の指導育成にあたった方法、対象、範囲等について具体的に記入すること。」、 「(4)現役性欄には、被表彰者が現役の技能労働者であるかを確認する必要から、その者の有する技能に関連した職種にかかる1日平均の就業時間又は本人の有する技能に関連のある職種に専ら就業しているか否か等を具体的に記入すること。」と指示する。また、別紙記載例(様式第2)を見る

限りでは、「調書記載要領」の指示に従った記入例がみうけられ、旧要領「第 3 の 2 の (8) のその他の資料」を要約した客観的事実の記載例が記されている。

本判決は、技能、功績・貢献、後進指導育成に関する情報については、「人事評価に類する情報」として非公開情報であると説示する。続けて、「本件調書控えのうち原告に公開された部分に記載されている情報…とその内容において大差ないのであり、本件対象文書の別紙 1 記載の部分には、I の技能、功績等について事業所の評価がより詳細かつ具体的に記載されているものと推認されるから…、本件非公開情報と実質的に同じ内容のものとは認められない。」とも説示する。

しかしながら、調書の別紙記載例（様式第 2）および「調書記載要領」を見る限りでは新聞記事など他の提出書類を基とし、客観的事実を踏まえた記載に終始しており、それにより被表彰候補者として適切であること、選考が公正であることを立証する客観的事実を中心とした内容となっている。本判決が論ずるように、本件非公開情報について、「人事評価に類する情報」として、「私事に関する情報であってその性質上公開に親しまないもの」に該当するといえるか疑問の余地がある。また、原告に既に公開されている情報と非公開情報について「実質的に同じ内容のものとは認められない。」との説示については、別紙記載例（様式第 2）および「調書記載要領」を見る限り、すでに原告に公開されている客観的事実と本件非公開情報と大きく異なることはない<sup>23)</sup>と推知できる。それゆえ、本判決が論

23) 技能者表彰制度の下、被表彰候補者の選出過程の公平性・公正性が求められることは、技能者表彰規程 4 条 2 項の規定および調書作成のための別紙記載例（様式第 2）、「調書記載要領」第 3 に規定する提出書類の詳細な指示、記載指示から認められる。それゆえ、調書作成に際しては、新聞記事や社内誌等の客観的事実や不特定の者が容易に了知しうる客観的事実に沿って、またそれらを踏まえることが制度上の要請と考えられる。本件非公開情報についても同様に、原告が知りうる客観的事実（例えば、被表彰者名簿や社内広報誌）、不特定の者が容易に了知しうる客観的事実（例えば、新聞報道等）を内容としているものと推知できよう。したがって、本件判決が説示するように、原告に既に公開されている情報と本件非公開情報について「実質的に同じ内容のものとは認められない。」（傍点筆者）のであれば、仮に、広報誌や新聞報道、周知の事実と非公開情報の内容が異なることがあれば、被表彰候補者の選出過程の公平性・公正性に疑念が生じ、技能表彰制度そのものへの信頼が揺らいでしまうと考えられる。本件判決が「実質的に同じ内容のものとは認められない。」（傍点筆者）とする説示する理由として「I の技能、功績等について事業所の評価がより詳細かつ具体的に記載されているものと推認される」ことを挙げるが、しかしながら、先に論じた通り、技能表彰制度の公平性・公正性に鑑み

ずるところには疑問の余地がある。

したがって、調書の別紙記載例（様式第2）および「調書記載要領」の指示からすると、「調書控え」における非公開部分は、一般に周知されているIに関する新聞記事や社内誌などで既に公になった客観的事実、つまりIが被表彰候補者として相応しいことを立証する客観的事実に基づいており、それらの情報については容易に調査することができる内容であるといえ、一般の人が了知しうる内容であり、また平成13年最判で示された「不特定の者に知られ得る状態」であるともいえよう。さらに、平成18年最判の考え方に依拠するならば、「人事評価に類する情報」ゆえに私事性がみとめられるとし、技能、功績・貢献、後進指導育成に関する情報の非公開決定を適法とした本判決の判断については疑問が生じよう。むしろ、非公開情報については、先にみてきたように私事性は強いものではなく「性質上公開に親しまないような個人情報であるとはいえない」ということになる。

また、調書中の「推薦理由」および「推薦理由書」についても「旧要領」において次のように指示ないし記入例が提示されている。まず、調書中の推薦理由については「調書記載要領」で推薦理由の記入事項が指示され、また推薦理由の書き方については別紙記載例（様式第2）において示されている。「調書記載要領」の14項では、「推薦団体又は推薦者及び推薦理由欄には、都道府県知事に対して被表彰候補者を推薦した推薦団体又は推薦者の所在地、または住所（電話番号）及び団体名又は氏名並びにその推薦理由を記入すること」と定められている。14項では「推薦理由」について記入指示は具体的ではないが、別紙記載例（様式第2）が記す記入例は、客観的事実に基づき「技能者表彰規程」2条の1号ないし4号の条件を満たす内容が記されている。先述の技能、功績・貢献、後進指導育成に関する情報やそれらの情報の基となる新聞記事や社内誌などで既に公になった客観的事実であることが容易に推測され、また平成13年最判で示された「不特定の者に知られ得る状態」であるともいえるので、推薦理由については、私事性は強いものではなく「性質上公開に親しまないような個人情報であるとはいえない」ということになる。

---

ㄨ みると、本件非公開情報の内容と原告ないし不特定の者が了知しうる客観的事実は、むしろ「実質的に」異なるところがないと考えられよう。

次に「推薦理由書」は、その別紙記載例（様式第3）と「推薦理由書作成要領」においてその記載の内容について指示が記されている。「推薦理由書作成要領」の1項は「候補者の技能、実績については上記作成例により本表彰に相当するものについて具体的、詳細に記載すること。」と定めている。別紙記載例（様式第3）の作成例を見る限りでは、「被表彰候補者が技能者表彰規程」2条の1号ないし4号の条件を満たし、また表彰に相応しい人物であることを立証するために、先述の技能、功績・貢献、後進指導育成に関する情報やそれらの情報の基となる新聞記事や社内誌などで既に公になった客観的事実を基に「推薦理由書」は作成されることになる。その内容は容易に了知されることから、平成13年最判で示された「不特定の者に知られ得る状態」であるともいえよう。

したがって、平成18年最判の考え方に依拠するならば、調書中の推薦理由および推薦理由書についても、Iが被表彰候補者として相応しいことを立証する客観的事実を内容としていたことは、不特定の者が容易に了知しうることがらであり、それゆえ私事性の強い機微な情報ではなく「性質上公開に親しまないような個人情報であるとはいえない」ということになろう。

最後に、本判決は「個人のプライバシー保護の必要性は、30年程度の時の経過により消滅するものとはいえないし、このことは、たとえIが既に亡くなっていたとしても同様である」と説示する。しかしながら、これまで考察してきたように、本件対象文書において非公開となった個人情報については、私事性は強いものではなく「性質上公開に親しまないような個人情報であるとはいえない」ということになり、「時の経過」に左右されず、プライバシー保護の必要性は希薄であると考えられる。

謝辞：本稿の執筆にあたり、原告である妙見有美子様および原告代理人である西晃弁護士より訴訟資料および貴重な意見をいただきました。ここに感謝を申し上げます。