

別紙

松江市情報公開審査会 答申第2号

答 申

1 審査会の結論

松江市教育委員会（以下「実施機関」という。）が本件審査請求の対象となった公文書を公開及び一部公開としたことは妥当である。

2 事案の概要

（1）平成21年11月12日に松江市情報公開条例（平成17年3月31日松江市条例第14号。以下「条例」という。）第6条第1項の規定に基づき、次のとおり公文書公開請求があった。

（2）本件公文書公開請求の内容

- 1 特定史跡の史跡指定（追加指定に限る）に関する書類一切
- 2 特定史跡の文化財保護法に基づく現状変更許可手続に関する書類一切（追加指定以後かつ追加指定部分に限る）
- 3 2に係る終了報告に関する書類一切
- 4 2及び3の文化庁への進達に係る書類一切
- 5 特定史跡の無断（無許可）現状変更に関する調査、事実確認等に関する書類一切
- 6 特定史跡の無断（無許可）現状変更に関する、全ての関係機関との協議に関する書類一切
- 7 その他、特定史跡の無断（無許可）現状変更に関して作成した書類一切

（3）同年11月25日、松江市教育委員会教育長（以下「教育長」という。）は公開請求者に対し、公文書公開決定等期間特例延長を通知した。

また、同年12月10日、教育長は本件請求に対応する公文書に審査請求人に関する情報が記録されていることから、条例第14条第1項の規定に基づき意見書の提出の機会を付与するため、審査請求人に対し意見書提出に係る通知を行った。

（4）同年12月22日、審査請求人は実施機関に対し、本件公文書の公開に反対する旨の意見書を提出した。

ア 公開決定に対する反対意思の有無

有り

イ 意見(公開決定に反対する理由)

（ア）本件公文書公開請求者と推測される個人は過去に、審査請求人を根拠なく誹謗中傷する内容の文書を配布するなどの違法行為を繰り返しており、本件公文書公開

請求により情報が開示されれば、更なる中傷文書を作成し、各方面に配布することは容易に予測できる。

そして、それにより審査請求人の更なる名誉毀損被害を招き、また、信教の自由を侵害することは明らかである。

したがって、本件公文書の情報は、法人その他の団体に関する情報であって、公開することにより、当該法人の正当な権利・利益を害する（条例第7条第3号）ものであるから、公開してはならないのである。

(イ) 公文書公開制度が、名誉毀損といった犯罪行為を手助けする道具に利用されてはならないのは当然のことである。（条例第4条）

(5) 本件公文書公開請求に対して、教育長は同年12月28日付けで次のような決定を行った。

ア 対象公文書

(ア) 公開決定の公文書

1 特定史跡の追加指定について（通知）

以上、決定内容は公開

(イ) 部分公開決定の公文書

1 出張復命書

2 特定史跡の追加指定申請について（進達）

3 出張復命書

4 特定史跡の現状変更許可申請書について

5 特定史跡の現状変更について（通知）

6 特定史跡の現状変更について（報告）

7 特定史跡の現状変更許可申請書について

8 特定史跡の現状変更について（通知）

9 特定史跡の現状変更許可申請書の完了報告について

10 特定史跡の現状変更について

11 特定史跡の現状変更について（通知）

12 特定史跡の現状変更の完了報告について（進達）

13 現地確認記録

14 電話（口頭）録取簿

以上、決定内容は部分公開

イ 部分公開決定の公開しない部分

公文書に記載された個人に関する情報、法人等情報及び事務事業執行支障情報

ウ 公開しない理由

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（条例第7条第2号）、公開することにより法人等の権利、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがあるもの（条例第7条第3号）及び公開することにより事務又は事業

の性質上、当該事務又は事業の適正な執行に支障を及ぼすおそれがあるもの（条例第7条第6号）に該当する部分があるため。当該部分を除いた箇所を公開する部分公開決定とした。

（6）審査請求人は、本件公文書の公開決定及び部分公開決定を不服として平成22年1月28日に審査請求を行った。

なお、本件公開決定及び部分公開決定については、同日、審査請求人が行政不服審査法第34条第2項に基づき執行停止の申立てを行い、同年2月4日、実施機関が執行停止を決定している。

（7）実施機関は、条例第19条第1項の規定に従い、同年3月18日付けで当審査会に諮問書を提出した。

3 審査請求人の主張

（1）審査請求の趣旨

本件公文書の公開決定及び部分公開決定を取り消し、非公開決定を求める。

（2）審査請求の理由

審査請求人の審査請求書及び意見書による主張の要旨は次のとおりである。

なお、教育長が部分公開決定により非公開とした部分の決定については、特段異論はない。

ア 請求権の濫用である（条例第1条・第4条）

条例第4条は「この条例の定めるところにより公文書の公開を求めるものは、この条例の目的に従いその権利を行使するとともに、これによって得た情報を適正に使用しなければならない。」と定め、条例の目的については、第1条において、「地方自治の本旨にのっとり、市民の知る権利を尊重し、公文書の公開を求める権利及び情報公開の総合的な推進に関し必要な事項を定めることにより、市の保有する情報の一層の公開を図り、もって市の諸活動を市民に説明する責任が全うされるようにするとともに、市民の市政参加の推進による開かれた市政の実現に寄与することを目的とする。」と定められている。

本件の公文書公開請求は、過去に中傷文書が配布されているなどの状況に照らせば、審査請求人その他関係者を不法に攻撃する目的でなされたものであることは明らかである。特定の宗教法人をねらって大量の文書を請求するという態様自体が異様であり、本件請求は、市政への市民参加といった本来の情報公開の趣旨・目的を逸脱したものである。したがって、請求権の濫用として却下（全部非公開）とすべきである。

イ 法人の権利利益を侵害する（条例第7条第3号）

（ア）もともと宗教法人は政教分離原則（憲法第20条第3項、同第89条）のもと、信教の自由（憲法第20条第1項）を保障された団体として法人格を与えられたものであり（宗教法人法第1条）、同じ宗教的信念により結成された団体として、

利害関係人は檀家等に限定されている。したがって、基本的には、宗教法人の性質上、その活動に関して市民一般に対する情報公開の要請は低い（宗教法人法第25条参照）。他方で、本件公開により侵害される権利利益は、名誉権、信教の自由といった、重大な権利利益であり、保護の必要性は高い。

(イ) 本件では、法人による法令違反行為とそれに対する行政指導が行われたということが問題となる。このような場合、さまざまな情報公開審査会の答申が存在するが、「身体・生活上の法益を侵害するような重大な法令違反」や逆に「軽微な違反」に対する行政指導の場合には、公開されるべきであるという考え方がある。

この考え方に従って本件を検討すると、本件の違反内容は、文化財保護法の許可を得ずに、現状変更を行ったものである。これは、身体・生活上の法益を侵害するような重大な法令違反には該当しない。一方で、違反内容は比較的軽微であるものの、なお公開が許容されるほどの軽微な違反とはいえないと考える。

(ウ) 宗教法人の性質や、悪質ではない本件違反の内容からしても、公開して市民に知らしめるまでの必要性はない一方、無断現状変更の事実や行政から指導を受けた事実を公開した場合に、法人の名誉が毀損されることは明らかであり、ひいては信教の自由も侵害され、公開によって被る不利益は重大である。

ウ 個人の権利利益を侵害する（条例第7条第2号）

無断現状変更を行い、行政指導を受けたことを公開することにより、審査請求人が個人の立場としても、名誉権及び信教の自由を侵害されるというべきである。

4 実施機関の主張

実施機関の理由説明書及び口頭による主張の要旨は次のとおりである。

(1) 公開決定について

ア 条例第7条各号該当性について

特定史跡の追加指定についての通知であり、条例第7条第1号から第6号に規定する非公開事項に該当しないため、公開とした。

(2) 部分公開決定について

下記アからウを除いたものを公開した。

ア 条例第7条第2号該当性について

史跡指定範囲図に隣接した民家名、史跡所有者名、県道拡幅に伴う個人宅名等であり、個人に関する情報であって、特定の個人を識別できるものであるため、非公開とした。

イ 条例第7条第3号該当性について

史跡指定申請や史跡現状変更申請対象地に関する宗教法人名、代表者名、法人代表者の印影や、所有地に関する現状変更行為の具体的な内容であり、直接に行為内容、規模、所要金額がわかる関係書類はもとより、関係図面や現況写真等から類推しても宗教法人が行った行為の経済的内容の情報が判明するものである。また、

この宗教法人の取引先が持つ技術やノウハウなど、利害関係者の情報が判明するものである。

これらは法人の内部情報であり、公開することにより法人の権利、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがあるため、非公開とした。

ウ 条例第7条第6号該当性について

史跡指定申請や史跡現状変更に関する審査基準や運用に関する内容であり、公にすることにより事務事業の円滑な実施に支障が生ずるおそれがあるため、非公開とした。

5 参加人の主張

参加人の意見書及び口頭による主張の要旨は次のとおりである。

(1) 請求権の濫用である旨の審査請求人の主張について

参加人は、文部科学省（文化庁）から国の情報公開法に基づき、本件対象公文書の一部を入手済みであるが、これを不法な攻撃目的に使用したり、不法な攻撃目的のために第三者に交付したことはない。また、国が情報公開法に基づき公開したものであるから、参加人以外の国民が同じ文書について情報公開請求しても、公開されるものであるが、第三者がこれを基に不法な攻撃をしたということもない。

参加人は、宗教法人の文化財保護法違反に関する事実関係の調査のために、実施機関に対して、関連書類の情報公開請求を行った。弁護士が依頼事件にかかる事実関係を調査すべきは当然であり、そのために情報公開請求を行うことは、正当な業務行為であり、何ら請求権の濫用とはならない。

(2) 法人の権利利益を侵害する旨の審査請求人の主張について

ア 信教の自由の侵害について

本件情報公開請求は、文化財保護法にかかる手続に関するものであり、宗教や信仰の根幹にかかわるような情報ではなく、信教の自由を侵害するようなものではない。宗教法人といえども、文化財保護法を遵守しなければならず、文化財保護という同法の目的の限度において、国・島根県・松江市による規制を受けるのである。

文化財保護法の手続にかかる情報が、信教の自由にかかわるものであるとするならば、国が宗教法人に対して、文化財保護法の遵守や同法に定める手続の適正な踏襲を求めること自体が、信教の自由の侵害であるということになってしまう。したがって、文化財保護法の手続場面にかかる本件情報を公開したからといって、信教の自由を侵害することにはならない。

宗教法人は、公益事業及びその目的に反しない限りで公益事業以外の事業を行うことができる（宗教法人法第6条）。そして、その行う事業に関し、規則制定、認証、登記、公告などの事前の公表手続等を行う義務が、宗教法人法によって課

せられている。このように、宗教法人は、その事業や財産について一定の公開を要請されているのであり、宗教法人にかかわる情報を公開することが、全て信教の自由を侵害するというのは乱暴な議論である。

参加人は、文部科学省（文化庁）から国の情報公開法に基づき、本件対象公文書の一部を入手済みであり、これは、国が情報公開法に基づき公開したものであるから、参加人と同様、松江市民を含む他の国民が同じ文書について公開請求しても、公開されるものである。しかし、参加人が国の情報公開法に基づいて文書を手にしたこと及び他の国民によっても公開可能な状態になったことによって、宗教法人の信教の自由がどのように侵害されたというのか、明らかでない。

イ 名誉権の侵害について

文化財である国指定史跡の無断現状変更行為は、重大な違反行為である。また、審査請求人の論旨は、自らに都合の悪い「中程度の違反行為は隠せ」と主張するに等しく、このような論理は到底是認されるべきではない。文化財保護の責務を担う法人が、文化財保護法違反を行ったことを秘匿することが、当該法人の保護されるべき正当な利益であるとは、いえない。

参加人は、文部科学省（文化庁）から国の情報公開法に基づき、本件対象公文書の一部を入手済みであり、これは、国が情報公開法に基づき公開したものであるから、参加人と同様、松江市民を含む他の国民が同じ文書について公開請求しても、公開されるものである。しかし、参加人が国の情報公開法に基づいて文書を手にしたこと及び他の国民によっても公開可能な状態になったことによって、宗教法人の名誉権がどのように侵害されたというのか、明らかでない。

(3) 個人の権利利益を侵害する旨の審査請求人の主張について

ア 信教の自由の侵害について

本件情報公開は、宗教法人が国に対して行った、文化財保護法上の手続にかかるものであり、個人の信教の自由を侵害するものではない。審査請求人は、具体的に、どのような情報を公開することによって、どのように個人の信教の自由を侵害するというのか、明らかにしていない。

イ 名誉権の侵害について

本件文化財保護法違反の行為は重大であり、これを秘匿することは個人の正当な利益には該当しない。

また、審査請求人は、公開された資料をもとに第三者が中傷のピラを配布するおそれがあり、公開された資料は格好の攻撃材料になる旨、主張している。

参加人は、文部科学省（文化庁）から国の情報公開法に基づき、本件対象公文書の一部を入手済みであり、これは、国が情報公開法に基づき公開したものであるから、参加人と同様、松江市民を含む他の国民が同じ文書について公開請求しても、公開されるものである。しかし、これにより、公開された文書に基づき、中傷文書が配布されたことはないし、公開された文書が攻撃材料として配布され

たこともない。

6 審査会の判断

(1) 基本的な考え方について

条例は、第1条で規定されているとおり、市民の知る権利を尊重し、市の保有する情報の一層の公開を図り、もって市の諸活動を市民に説明する責任が全うされるようにするとともに、市民の市政参加の推進による開かれた市政の実現に寄与することを目的として制定されたものであり、原則開示の理念のもとに解釈・運用されなければならない。

ただし、条例は、公文書を公開することにより、請求者以外の者の権利利益が侵害されたり、行政の公正かつ適正な執行が損なわれるなど市民全体の利益を害することのないよう、原則公開の例外として限定列挙した非公開事由を第7条に定めている。

当審査会は、情報公開の理念を尊重し、条例を厳正に解釈して、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、文化財保護法の規定に基づき、特定史跡の追加指定と現状変更について作成された申請書・報告書等と、それらに関連する出張復命書・現地確認記録等であり、具体的には前記2の(5)のアの(ア)と(イ)に記載した文書である。

これらの文書は、実施機関の職員が職務上作成し、又は取得したものであって、職員が組織的に用いるものとして、実施機関が保有しているものである。したがって、条例に定める公文書公開制度の対象公文書となり、条例の規定に基づいて公開・非公開を客観的かつ合理的に判断するものである。

(3) 審査の対象について

審査請求人は、審査請求書及び意見書において、教育長が非公開とした部分については「特段異論はない。」とする一方、教育長が公開とした部分については「非公開とされるべきである。」と主張している。

したがって、当審査会では、教育長が原決定において非公開とした部分については審査の対象とせず、原決定において公開とした部分が審査の対象となる。

(4) 請求権の濫用について(条例第1条・第4条)

審査請求人は、本件公文書公開請求は、過去に中傷文書が配布されているなどの状況に照らせば、審査請求人その他関係者を不法に攻撃する目的でなされたものであることは明らかで、市政への市民参加といった本来の情報公開の趣旨・目的を逸脱したものであるから、請求権の濫用として却下(全部非公開)とすべきであると主張している。

条例第1条は、市民の請求に応じて行う公文書公開制度だけではなく、各種の情

報を積極的に公表・提供することで情報公開を総合的に推進し、それによって、市民の市政参加の推進による開かれた市政の実現に寄与するという、条例の目的を明らかにしたものである。また、条例第4条は、公文書公開制度を利用する者は、条例の目的に従って権利を行使し、得た情報を適正に使用しなければならないという、利用者の責務を定めたものである。このように、条例第1条及び第4条は、いずれも非公開とする情報の範囲を定める規定ではない。

また、公文書公開制度は請求の目的等は問わないものであり、公開を受けた者の利用方法によっては、権利の濫用になる場合もあり得るが、そのことは条例が規定する範囲を超えた問題である。

これらのことから、条例第1条及び第4条を理由にして非公開とすることはできないと判断する。

(5) 条例第7条第3号該当性について

本号は、法人等又は事業を営む個人の事業活動の自由を保障し、公正な競争秩序を維持するため、公開することにより、当該法人等又は事業を営む個人の競争上又は事業運営上の地位その他正当な利益が損なわれると認められる情報は、非公開とすることを定めたものである。

審査請求人は、本件の無断現状変更は「身体・生活上の法益を侵害するような重大な法令違反」や逆に「軽微な違反」ではないため、公開して市民に知らしめるまでの必要性はない一方、無断現状変更や行政指導を受けた事実の公開によって被る不利益は、法人の名誉が毀損され、ひいては信教の自由も侵害されるなど重大であるため、非公開とすべきであると主張している。

そこで、当審査会は本件対象公文書の公開部分が本号に該当するか否かについて検討する。

教育長は、本件対象公文書において、史跡の所在地、所有者名、廟所の写真等は公開し、法人代表者の印影、申請書・報告書等の内容の一部等は本号に該当するため非公開としている。

教育長が公開と判断した部分には、審査請求人の主張する無断現状変更及び行政指導を受けたことに関する記述はなく、審査請求人の主張には理由がない。また、公開部分は登記簿等で公になっている情報であり、公開されても権利、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがないので、本号に定める非公開情報には該当しない。

よって、本件対象公文書の公開部分を非公開とすることはできないと、当審査会は判断する。

(6) 条例第7条第2号該当性について

本号は、個人の尊厳及び基本的人権の尊重の立場から、個人のプライバシーを最大限に保護するため、特定の個人が識別され得る情報は、非公開とすることを定めたものである。

審査請求人は、無断現状変更及び行政指導を受けたことを公開することにより、審査請求人の個人としての名誉権及び信教の自由という権利利益が侵害されるため、非公開とすべきであると主張している。

そこで、当審査会は本件対象公文書の公開部分が本号に該当するか否かについて検討する。

教育長は、本件対象公文書において、歴代松江藩藩主の氏名、公務員の職名・氏名・印影（公務員の職務遂行に関する情報）等は公開し、個人の氏名、電話番号等は本号に該当するため非公開としている。

教育長が公開と判断した部分には、審査請求人の主張する無断現状変更及び行政指導を受けたことに関する記述はなく、審査請求人の主張には理由がない。また、公開部分は本号本文に該当するが、ただし書きア及びウにより公開される情報であり、非公開となる情報ではない。

よって、本件対象公文書の公開部分を非公開とすることはできないと、当審査会は判断する。

(7) 以上の理由により、「1 審査会の結論」のとおり判断する。

(参考)

1 諮問第2号に関する審査会の処理経過

年 月 日	内 容
平成22年3月18日	実施機関から松江市情報公開審査会に対して諮問
平成22年4月19日	実施機関から理由説明書を受理
平成22年5月18日	審査請求人及び参加人から意見書を受理
平成22年6月7日 (第4回審査会)	審議
平成22年7月16日 (第5回審査会)	審議
平成22年8月23日 (第6回審査会)	審議 実施機関の意見陳述
平成22年10月14日	参加人から意見書を受理
平成22年10月15日 (第7回審査会)	審議 参加人の意見陳述
平成22年11月26日 (第8回審査会)	審議
平成22年12月27日 (第9回審査会)	審議
平成23年1月24日 (第10回審査会)	審議
平成23年2月10日	参加人から資料を受理
平成23年3月31日	松江市情報公開審査会から実施機関に対して答申

2 松江市情報公開審査会委員名簿

氏 名	役 職 等	備 考
吾 郷 計 宜	弁護士	会長職務代理者
居 石 正 和	島根大学法文学部 教授	会長
北 尾 リツ子	元総務省行政相談委員	
藤 原 秀 晶	山陰中央新報社 論説委員	
三 谷 仁 美	島根大学大学院法務研究科 講師	