

別 紙

答申第80号

答 申

1 審査会の結論

島根県教育委員会（以下「実施機関」という。）が本件異議申立ての対象となった公文書を一部公開としたことは妥当である。

2 本件諮問に至る経緯

- (1) 平成21年10月22日に島根県情報公開条例（平成12年12月26日島根県条例第52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
 - ア 特定史跡の国の史跡指定（追加指定も含む。）文化財保護法に基づく現状変更許可手続き及び終了報告に関する書類一切
 - イ アの文化庁への進達に係る書類一切
 - ウ 特定史跡の無断現状変更に関する調査、事実確認及び関係機関との協議に関する書類一切
 - エ 特定史跡の無断現状変更に関して作成された書類一切
- (3) 同年10月27日、実施機関は公開請求者に対し、公文書公開決定等期間延長を通知した。

また、同年11月18日、実施機関は本件請求に対応する公文書に異議申立人に関する情報が記録されていることから、条例第15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、異議申立人に対し意見書提出に係る通知を行った。
- (4) 同年12月2日、異議申立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 公開について支障がある部分
すべて
 - イ 支障がある理由
 - (ア) 本件公文書公開請求者と推測される個人は過去に、異議申立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、それにより異議申立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) この請求に対して、実施機関は同年12月7日付けで次のような決定を行った。
 - ア 対象公文書
 - (ア) 申請書類等
 - a 特定史跡の国の史跡指定（追加指定も含む。）文化財保護法に基づく現

状変更許可手続き及び終了報告に関する書類一切

b aの文化庁への進達に係る書類一切

(イ) その他関連して作成された書類

a 特定史跡の無断現状変更に関する調査、事実確認及び関係機関との協議に関する書類一切

b 特定史跡の無断現状変更に関して作成された書類一切

イ 決定内容

部分公開

ウ 公開しない部分

書類に記載された個人に関する情報及び法人等情報

エ 公開しない理由

公開することにより特定の個人の権利利益を害するおそれがあるもの（条例第7条第2号）及び、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と認められるもの（条例第7条第3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) この決定に対して、異議申立人は、本件公文書の部分公開決定を不服として平成22年1月7日に異議申立てを行った。

なお、本件決定のうち本件異議申立の対象となった部分については、同日、異議申立人が行政不服審査法第48条及び第34条第2項に基づき執行停止の申立てを行い、同年1月8日、実施機関が執行停止を決定して、その旨を異議申立人及び公開請求者に通知している。

(7) 実施機関は、条例第20条第1項の規定に従い、同年1月14日付けで当審査会に諮問書を提出した。

3 異議申立人の主張

(1) 異議申立ての趣旨

本件公文書の部分公開決定を取り消し、全部非公開決定を求める。

(2) 異議申立ての理由

異議申立人の異議申立書及び意見書による主張の要旨は次のとおりである。

ア 実施機関が部分公開決定により非公開とした部分の決定は妥当であり、特段異論はない。

イ 請求権の濫用について（条例第1条・第4条）

条例第4条は、「この条例の目的に即し、適正な請求に努めるとともに、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、条例の目的は、条例第1条において「県政に関する情報の一層の公開を図り、県民に説明する責務を全うするとともに、県政に対する理解と信頼の下に県民参加による開かれた県政を推進すること」と定められている。

本件公文書公開請求は、過去に行われた中傷文書の配布の状況からも、異議申立人を不法に攻撃する目的でなされたことは明らかである。

また、特定法人をねらって大量の文書を請求する態様自体が異様であり、本件請求は、県政への県民参加といった情報公開の趣旨・目的を逸脱したものであり、請求権の濫用として却下（全部非公開）とすべきである。

ウ 法人の権利利益を侵害する（条例第7条第3号）

(ア) 宗教法人は、政教分離原則のもと、信教の自由を保障された団体として法人

格を与えられ、同じ宗教的信念により結成された団体で、利害関係人は檀家等に限定されている。したがって、基本的にはその性質上、その活動に関して県民一般に対する情報公開の要請は低い、他方で本件公開で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) 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事案の場合、自治体により様々な情報公開審査会の答申があるが、「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、公開されるべきという考え方がある。

この考え方により本件を検討すると、本件の違反内容は、施設管理上の必要性から、文化財保護法上の許可を得ずに、現状変更を行ったものであり、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言えない。

- (ウ) 結局のところ、宗教法人の性質や、悪質ではない法令違反の内容からしても、あえて公開して県民に知らしめるまでの必要性はない一方、文化財保護法上の許可を得ずに現状変更工事を行い、行政指導を受けたことが明らかとなった場合に法人の名誉が毀損されることは明らかであり、施設管理への干渉を第三者に許す点で信教の自由が侵害され、公開により被る不利益は重大である。

したがって、法人に関する情報であり、公開により当該法人の権利その他正当な利益を害する情報（条例第7条第3号）として、非公開とすべきである。

エ 個人の権利利益を侵害する（条例第7条第2号）

条例第7条第2号については、プライバシー保護に加えて、個人の人格に密接にかかわる権利利益も保護していると解釈できることから、ウで述べたのと同様、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、異議申立人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。

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、以下のとおりである。

(1) 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く申請等の手続きに関して作成された「申請書類等」と、関係者の陳述及び協議内容を記した電話録取表、口頭録取表、復命書、事務連絡、手紙、顛末書で構成される「その他関連して作成された書類」に大別される。

(2) 決定の理由について

「申請書類等」に関しては印影、氏名、住所、住宅間取り図、自動車ナンバープレートは、個人が識別される、個人及び法人の権利利益を害するおそれがある情報に該当するため非公開とし、その他の部分は公開とした。

一方、「その他関連して作成された書類」については、関係者の率直な陳述内容がそのまま記されており、個人の考えや心情などが生々しく記述された箇所を公開すれば、個人の権利利益を害するおそれがある。

加えて、「その他関連して作成された書類」には、法人の経営方針、事業計画及び将来構想のうち、当該法人によって公開されていない情報が含まれ、こうした箇所を公開すれば、法人の権利、競争上の地位その他の正当な利益を害すると認められる。

このため、氏名、協議及び陳述の内容が記された部分が非公開情報に該当すると

判断し非公開とした。

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、以下のとおりである。

(1) 請求権の濫用である旨の異議申立人の主張について

ア 参加人は、現実に、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は入手済みであるが、これを不法な攻撃目的に使用したり、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ため、参加人以外の国民が同じ文書について、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。

イ 参加人は弁護士として文化財保護法違反行為に関する調査のため、関連書類の情報公開申請を行った。当該申請は、弁護士として依頼事件にかかる事実調査を行ったまでのことであり、それ自体は正当な業務行為であり、なん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異議申立人の主張について

ア 信教の自由を侵害する旨の異議申立人の主張について

(ア) 本件情報公開申請は、文化財保護法にかかる手続きに関するものであり、宗教や信仰の根幹にかかわる情報ではなく、また、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、同法の目的の限度において規制を受けるものである。

同法の手続きにかかる情報が信教の自由に関わるものとするれば、国が同法の遵守や適正な手続きの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る。

従って、同法の手続きにかかる情報を公開しても、信教の自由を侵害することにはならない。

(イ) 宗教法人は、宗教法人法第6条により、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。

その行う事業に関し規則制定、認証（同法第12条、第26条）、登記（同法第52条）、公告（同法第23条）などの事前の公表手続きを行う義務が課せられており、同法に基づき、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。

(ウ) 本件対象公文書の顛末書等については、参加人が国に情報公開請求を行い、国が情報公開法に基づき公開したものであり、参加人以外の国民が同じ文書について、請求しても公開されるものである。

しかるに、このことによって、宗教法人の信教の自由がどのように侵害されたか、明らかでない。

イ 法人の名誉権を侵害する旨の異議申立人の主張について

(ア) 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り、異議申立人の論旨は、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、到底是認されるべきものではない。

(イ) 文化財保護の責務を担う法人が、法令違反を行ったことを秘匿することが、保護されるべき正当な利益であるとはいえない。

(ウ) 本件対象公文書は、かかる事態が発生しないように、島根県民が県政を監視

する上で、公開すべき重要な情報である。

(エ) 申請書類等や顛末書については、国が情報公開法に基づき公開したものであり、参加人以外の国民が同じ文書について、請求しても公開されるものである。しかるに、このことによって、宗教法人の名誉権がどのように侵害されたか、明らかでない。

(3) 個人の権利利益を侵害するとの異議申立人の主張について

ア 信教の自由を侵害するとの異議申立人の主張について

本件情報公開は、宗教法人が国に対して行った、文化財保護法の手続き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。

また、異議申立人は、具体的に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 名誉権を侵害するとの異議申立人の主張について

(ア) 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り、異議申立人の論旨は、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、到底是認されるべきものではない。

(イ) 文化財保護の責務を担う個人が、法令違反を行ったことを秘匿することが、保護されるべき正当な利益であるとはいえない。

(ウ) 異議申立人は、資料が公開されれば格好の攻撃材料になり、第三者により中傷のピラが配布されるおそれがあると主張するが、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顛末書を含む一部の文書は入手済みであるが、これらの文書に基づき、攻撃材料として中傷文書を配布したことはない。

6 審査会の判断

(1) 基本的な考え方

条例の目的は、地方自治の本旨にのっとり、県民が県政に関し必要とする情報を適切に得ることができるよう、公文書の公開を請求する権利につき定めること等により、県政に関する情報の一層の公開を図り、もって県民に説明する責務を全うするとともに、県政に対する理解と信頼の下に県民参加による開かれた県政を推進することである。

条例の基本理念は原則公開であり、非公開とする情報の範囲を定めるに当たっての基本的な考え方は、請求者の権利と請求された公文書に情報が記録されている個人・法人・その他の団体の権利利益及び公益との調和を図ることにある。

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、国史跡の指定、国史跡の追加指定及び現状変更許可の申請手続きに関して作成された「申請書類等」と、これらの申請手続きに関して行われた関係者の陳述及び協議の内容を記載した復命書、電話録取表、口頭録取表、事務連絡、手紙、顛末書で構成される「その他関連して作成された書類」である。

前述の本件対象公文書には、文化財保護法の規定に基づく現状変更許可手続きを行わず、現状変更を行った、無断現状変更にかかる申請書類等及びその他関連して作成された書類も含まれている。

(3) 審査の対象について

異議申立人は意見書及び異議申立書補充書面1において、「非公開の結論につい

ては特段の異論がない。」また、非公開とした理由については、「妥当であると考え。」とし、一方、実施機関が「公開とした部分」については、理由を述べ「非公開とすべき」と主張している。

よって、審査会は実施機関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しない。したがって、原決定において公開とした部分が審査の対象となる。

(4) 条例第7条第2号該当性について

ア 本号は、基本的人権を尊重し個人の尊厳を守る立場から、個人のプライバシーを最大限保護するため、個人に関する情報は非公開とすることを定めたものである。

異議申立人は、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、異議申立人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。また、実施機関は本件対象公文書のうち、個人の氏名、住所、生年月日、印影、自動車ナンバープレート(写真)、宅地内の間取り図、協議及び陳述の内容が記された部分は本号に該当するため非公開とし、その他の部分は公開するとしている。

そこで、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以下、検討する。

イ 当審査会が本件対象公文書を見分したところ、実施機関が公開と判断した部分に、異議申立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が起案文書、進達文書、許可通知送付文書にあることが確認された。

しかし、これらの記述は、宗教法人が無断現状変更に至った経緯及び再発防止策、宗教法人に対し文化財保護法を遵守し再発防止を求める内容であり、全て宗教法人に関する記述であり、法人等に関する情報であるといえる。

よって、本号の個人に関する情報とは認められず、本号には該当しない。

また、起案文書・復命書・事務連絡・電話録取には、国・県・市の職員の職名、氏名、印影が記載されているが、これらの情報は本号ただし書きに該当する公務員等の職務遂行に関する情報であるため非公開とはならない。

(5) 条例第7条第3号該当性について

ア 本号は、法人等又は事業を営む個人の事業活動の自由その他の正当な利益を尊重し保護する観点から、公開することにより、事業を行うものの権利、事業活動その他正当な利益を害するような情報は、非公開とすることを定めたものである。

異議申立人は、3の(2)のウで、当該無断現状変更は「重大な法令違反」や「軽微な違反」に該当しない中程度の違反であるため、公開して県民に知らしめる必要性はない。一方、公開により被る不利益は重大であるため非公開とすべきであると主張している。また、実施機関は本件対象公文書のうち、法人の印影、顛末書の全部、協議及び陳述内容が記された部分は本号に該当するため非公開とし、その他の部分は公開するとしている。

そこで、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以下、検討する。

イ 当審査会が本件対象公文書を見分したところ、実施機関が公開と判断した部分に、異議申立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が起案文書、進達文書、許可通知送付文書にあることが確認された。

これらの記述は、本件宗教法人が無断現状変更に至った経緯及び再発防止策、本件宗教法人に対し文化財保護法を遵守し再発防止を求める内容であり、全て国・県・市の職員が作成したものであった。

(ア) 上記イの情報は、確かに法人に関する情報であるが、一方で文化財保護法の規定に基づき国史跡の指定を受けた史跡に関する情報でもあり、国史跡の指定を受けていない一般的な宗教法人の史跡に関する情報に比べると、歴史的な価値の高い貴重な国民的財産に関する情報であり公共性の高い情報であるといえる。

また、国史跡の指定を受けた史跡には、文化財保護法の規定に基づき行為の制限等の規制がかかり、監督官庁である実施機関は、現状変更許可申請書等の書類を提出させ必要な情報を入手し、必要な指導を行うこととなっているが、これらの情報は文化財保護法の規定に基づき歴史的な価値の高い文化財の保護を目的に行為の制限、指導等を行うため提出を義務付けているものであり、当該宗教法人の宗教性等を理由に規制しているものではないため、これらの公開により直ちに法人の名誉権、信教の自由が侵害される性質の情報ではない。

(イ) 異議申立人は、当該無断現状変更は「重大な法令違反」や「軽微な違反」には該当しない中程度の違反であるため、公開して県民に知らしめるまでの必要性はないと主張している。

しかし、(ア)でも述べたとおり、当該無断現状変更に関する情報は、国史跡の指定を受けた史跡に関する法令違反の情報であり、歴史的価値の高い貴重な国民的財産に関する公共性の高い情報であり、県の説明責任の観点からも、県民への公開の必要性が高い情報であるといえる。

また、当該無断現状変更については、本来、事前に許可申請が行われていれば許可できる内容の現状変更であったため、軽微な違反との判断により、事実確認や顛末書の提出による行政指導に留め、その後、現状変更許可申請書を提出させ、現状変更許可を行っており、許可手続きとしては既に完結しているものである。したがって、当該情報の公開により直ちに、法人の名誉権、信教の自由が侵害されるものではない。

以上のことから、当該情報を公開することにより、法人の権利、事業活動その他正当な利益を害するとは認められず、本号には該当しないと判断する。

(6) 異議申立人のその他の主張 - 請求権の濫用(条例第1条・第4条) - について

条例第1条は、県民の請求に応じて情報の公開を行う公文書公開制度と県自らが積極的に情報を提供する情報提供制度などからなる情報公開制度を総合的に推進することとした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、情報公開制度の適正な運用をしていくために、公文書の公開を請求する者の責務について定めたものである。

異議申立人は本件公開請求は過去に行われた中傷文書の配布の状況からも、異議申立人を不法に攻撃する目的でなされたことは明白であり、また、県政への県民参加という条例の趣旨・目的を逸脱しているため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。

しかし、前述のとおり、条例第1条については、情報公開制度、情報提供制度、県政への県民参加の総合的な推進という条例の目的を明らかにした規定であり、条例第4条については、条例の目的に即した適正な請求及び使用にかかる公文書の公開を請求する者の責務についての訓示規定であり、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、公文書公開請求にあたっては、その目的等は問わないものであり、公文書の公開を受けた者の、その利用方法いかんによっては、公開した情報を利用することが権利の濫用になる場合もあり得るが、それは条例の規定の範囲を超えた

別個の問題である。

以上のことから、条例第1条及び第4条を理由に本件対象公文書を非公開とすることはできないと判断する。

(7) 以上から、冒頭「1 審査会の結論」のとおり判断する。

(諮問第 1 0 5 号に関する審査会の処理経過)

年 月 日	内 容
平成 2 2 年 1 月 1 4 日	実施機関から島根県情報公開審査会に対し諮問
平成 2 2 年 1 月 2 2 日	実施機関から理由説明書を受理
平成 2 2 年 1 月 2 8 日 (審査会第 1 回目)	審議
平成 2 2 年 2 月 1 2 日	異議申立人から意見書を受理
平成 2 2 年 2 月 1 8 日 (審査会第 2 回目)	審議
平成 2 2 年 3 月 1 1 日 (審査会第 3 回目)	審議
平成 2 2 年 4 月 1 5 日 (審査会第 4 回目)	実施機関から意見聴取
平成 2 2 年 5 月 1 3 日 (審査会第 5 回目)	異議申立人から意見聴取
平成 2 2 年 6 月 9 日	参加人から意見書を受理
平成 2 2 年 6 月 1 0 日 (審査会第 6 回目)	参加人から意見聴取
平成 2 2 年 7 月 1 5 日 (審査会第 7 回目)	審議
平成 2 2 年 8 月 2 6 日 (審査会第 8 回目)	審議
平成 2 2 年 9 月 1 6 日 (審査会第 9 回目)	審議
平成 2 2 年 1 0 月 1 4 日 (審査会第 1 0 回目)	審議
平成 2 3 年 1 月 1 4 日	島根県情報公開審査会が実施機関に対し答申

(参考)

島根県情報公開審査会委員名簿

氏名	現職	備考
笠井 耕助	元(株)山陰中央新報社論説委員	会長代理
片岡 佳美	島根大学法文学部准教授	
藤田 達朗	島根大学大学院法務研究科教授	会長
古津 弘也	弁護士	H22.10.2 まで
本藤三世子	(財)しまね女性センター経営委員	
丸山 創	弁護士	H22.10.3 から