

令和3年度答申第7号

令和4年 1月26日

松戸市教育委員会
教育長 伊藤 純一 様

松戸市情報公開審査会
会長 後 藤 仁 哉 印

公文書の非開示決定に係る審査請求に対する諮問について（答申）

令和2年6月12日付け松教生企第63号をもって諮問のあった「予約・リクエストカード、及び予約・リクエストカードにより、入力された電子データ」（以下「本件文書」という。）の開示請求（以下「本件開示請求」という。）に対する非開示決定（以下「本件処分」という。）に係る審査請求（以下「本件審査請求」という。）について、別紙のとおり答申する。

答 申

1 審査会の結論

本件処分は、妥当ではなく、これを取り消し、改めて対象公文書を特定した上で開示決定等をすべきである。

2 本件審査請求までの経過

- (1) 審査請求人は、松戸市情報公開条例（平成13年条例第30号。以下「条例」という。）第6条第1項の規定に基づき、令和2年3月5日付け公文書開示請求書により、本件開示請求をした。
- (2) 松戸市教育委員会（以下「実施機関」という。）は、本件開示請求に対して、令和2年3月17日付け公文書非開示決定通知書により、本件処分をした。
- (3) 審査請求人は、本件処分を不服として、令和2年4月2日付けで本件審査請求をした。

3 本件審査請求の趣旨及び理由

(1) 本件審査請求の趣旨

本件処分を取消し、個人の氏名及び利用カード番号を除く対象文書の一部開示を求める。

(2) 本件審査請求の理由

ア 非開示理由の記載について

本件処分に係る公文書非開示通知書の開示しない理由欄において、「本件文書には、個人の氏名、利用カード番号等が記録されており」、「予約・リクエストカードの内容は、個人の思想、信条などと密接に関連し、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ため」と主張するが、個人の氏名、利用カード番号等の「等」が具体的に何を示すのか、予約・リクエストカードの「内容」が予約・リクエストカードのどの部分を示すのか判然としない。更には、「予約・リクエストカードにより入力された電子データ」を非開示とする理由も明確に示されていない。

したがって、非開示理由が不明確かつ不十分であるため、非開示とする

根拠規定を適用する根拠を書面の記載自体から理解することができず、松戸市情報公開条例（以下、条例という。）第10条第3項に違反している。

なお、図書館で配布されている予約・リクエストカードには、図書館利用者が記入する欄だけでなく図書館職員が記入する欄もあり、予約・リクエストカードに記入されたものすべてが個人を識別する情報でもなく、個人の思想、信条に関連する情報でもない。

イ 一部開示処分をしなかったことについて

前述のとおり実施機関が主張する「予約・リクエストカードの内容」が判然としないが、予約・リクエストカードは定められた様式に所定の事項を記入するものである。そして、予約・リクエストカードに記入された図書館利用者である特定の個人の氏名や利用カード番号は容易に区分し除くことができる情報であり、当該部分を除けば特定の個人を識別することができず、たとえ書名や著者名等が個人の思想や信条と関連していたとしても、予約・リクエストをした図書館利用者である個人を識別できる情報が除かれれば、個人の権利利益を害するおそれが生ずる余地がないことは明らかである。

また、これらのことは、予約・リクエストカードにより入力された電子データについても同様である。それにもかかわらず、非開示とした本件処分は条例第8条第1項、第2項の規定に違反している。

更に付言すれば、実施機関ではWeb上で松戸市立図書館の蔵書等について書名や著者名だけでなく、内容要旨や予約件数等の情報を公にし、更には予約ランキングとして、予約件数の多い上位10冊または30冊の書名、著者名等までも公にしている。これらのことから書名や著者名等が個人の思想、信条に関連しているとしても、予約をした個人が識別できなければ、特定の蔵書等に関する情報が個人の権利利益を害するおそれがないことは明らかである。

なお、予約・リクエストカードは、受付後に図書館職員が予約・リクエストカードの下部欄に記入し、図書館で業務に使用しているパソコンに入力されるものであり、開示請求に係る公文書から図書館利用者である特定の個人の氏名や利用カード番号を除いた情報は、図書館の業務状況を知るうえで、条例第8条第1項で定める「有意の情報」に該当するものである。

4 実施機関の説明要旨

本件審査請求を棄却することを求める。以下の理由により、本件処分は何ら違法又は不当な点はなく、取消しの必要はない。

(1) 文書の特定について

開示請求文書のうち、「予約・リクエストカード及び予約・リクエストカードにより入力された電子データ」については、全利用者が提出した当該文書のうち保管対象としているものが本件文書である。

なお、審査請求人本人に係るものについては、個人情報の開示の対象となる。

(2) 非開示理由の記載について

審査請求人は、条例第10条第3項に違反している、と主張するが、図書館が取り扱う図書館業務に必要な個人情報は利用者情報と利用情報であり、図書館利用者の個人の氏名、利用カード番号は利用者情報であり、予約・リクエストカードは利用情報である。

予約・リクエストカード自体には、特定の個人がどのような図書を予約あるいはリクエストしているのかという情報が記入されている。その内容は、個人の思想、信条という内心の自由と密接に関わるものであり、他人に知られることによって、不安や苦痛を感じる程度が強く、個人の権利利益を侵害する危険性が大きな、きわめて秘匿性の高い個人情報である。

審査請求人は、特定の分館にて提出したリクエストカードの順位が1番ではなく、なぜ2番であるのかと、再三質問しており、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審査請求人以外の予約・リクエストカードの開示を求めることは、条例第7条第2号に該当する個人情報の開示となる。

(3) 一部開示にしなかったことの理由

予約・リクエストカードには図書館職員が記入する欄もあるとし、個人の思想信条に関連する情報ではないと、審査請求人は主張しているが、図書館職員が記入する欄には、図書情報の追跡確認、受付時間の記載があり、利用者の退館時間の特定及び図書館の利用履歴も可能となる情報である。

開示することにより、利用の秘密を守ることについて、担保できないことにつながる。よって条例第8条第1項ただし書の有意な情報に該当する。

予約・リクエストカードは、その記載事項の全部が個人情報であり、条例第7条第2号に該当し、例外的開示にも相当しない。

ただし、松戸市個人情報の保護に関する条例第10条第1項に基づく請求であれば、審査請求人個人の予約・リクエストカードの開示は可能である。

(4) 結論

以上のとおりであるから、本件処分には何ら違法又は不当な点はなく、取消しの必要はない。

5 審査会の判断

本件処分に対する審査会の判断は、次のとおりである。

(1) 条例における公文書の開示について

条例は、開示請求権として、何人も、この条例の定めるところにより、実施機関に対し、当該実施機関の保有する公文書の開示を請求することができること（条例第5条）、また、実施機関の責務として、実施機関は、この条例の解釈及び運用に当たっては、この条例に定める公文書の開示を請求する権利を最大限に尊重しなければならないこととともに、実施機関は、公文書を開示する場合においては、個人に関する情報がみだりに公にされることのないよう最大限の配慮をしなければならないこと（条例第3条）を規定する。

(2) 開示請求の対象となる公文書について

条例において開示請求の対象となる公文書とは、「実施機関の職員が職務上作成し、又は取得した文書、図画、写真、フィルム及び電磁的記録であって、当該実施機関の職員が組織的に用いるものとして、当該実施機関が保有しているもの」をいう（条例第2条第2項）。

松戸市教育委員会は、情報公開制度の実施機関（条例第2条第1項）に該当するため、松戸市教育委員会の職員が職務の必要上作成し、又は取得した文書であって、当該職員が組織的に用いるものとして、当該実施機関が保有している文書は、組織共用文書に該当し、開示請求の対象となる。

(3) 非開示情報について

条例は、公文書の開示義務として、第7条において、「実施機関は、開示請求があったときは、開示請求に係る公文書に次の各号のいずれかに該

当する情報（以下「非開示情報」という。）が記録されている場合を除き、開示請求者に対し、当該公文書を開示しなければならない。」と規定する。

条例第7条第2号は、非開示情報について

「個人に関する情報であつて、特定の個人を識別することができるもの（他の情報と照合することにより、特定の個人を識別することができることとなるものを含む。）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。ただし、次に掲げる情報を除く。

ア 法令等の規定により又は慣行として公にされ、又は公にすることが予定されている情報

イ 人の生命、健康、生活又は財産を保護するため、公にすることが必要であると認められる情報

ウ 当該個人が公務員（国家公務員法（昭和22年法律第120号）第2条第1項に規定する国家公務員及び地方公務員法（昭和25年法律第261号）第2条に規定する地方公務員をいう。）である場合において、当該情報とその職務の遂行に係る情報であるときは、当該情報のうち、当該公務員の職及び氏名（当該公務員の氏名を公にすることにより、当該公務員の個人の権利利益を不当に侵害するおそれがある場合を除く。）並びに当該職務遂行の内容に係る部分」と規定する。

同号ただし書は、個人の権利利益の保護の観点から、それらを侵害せず非開示とする必要のない情報（公知情報）、個人の権利利益よりも、生命、健康、生活又は財産の保護の必要性が上回り、公益上公にする必要性が認められる情報（公益情報）及び行政の説明責務の観点から公にする必要性が認められる情報（職務遂行情報）を非開示情報から除く。

（4）本件文書の開示について

図書館の説明によると、利用者は、予約・リクエストカードに図書名等必要事項を記載し、図書館において所蔵している資料については、図書館の窓口、インターネットサービス又は電話で予約の申込みができる。

次に、図書館において購入していない未所蔵の図書については、図書

館の窓口でリクエストでき、リクエストできる時期は、図書の発売予定日の1か月前から受け付けることとなっている。

以下、予約・リクエストカードの記載項目について、検討する。

ア 利用者が記入する予約・リクエストカードの記載項目について

(ア) 氏名、利用カード番号等

本件文書には、個人の氏名、利用カード番号、申込日、受け取り希望館のほか、電話番号等、予約・リクエストカードにより申し込みした者と図書館との連絡方法が記載されており、これらの情報は、条例第7条第2号の「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（他の情報と照合することにより、特定の個人を識別することができることとなるものを含む。）」に該当する。

(イ) 図書名等

本件文書中、図書名、著者名等の図書に関する情報（以下「図書名等」という。）は、出版物に関する情報であり、一般のインターネット、刊行目録、出版社のパンフレット等に掲載された情報と同等であり、それ自体は、公知の情報である。

これらの情報を第三者に開示した場合は、そのような図書の貸出しについて、予約又はリクエストがあった事実自体は、判明することとなる。

そのため、例えば、思想、信条等に関する図書を記載した予約・リクエストカードの開示請求があり、図書名等を開示した場合には、住所、氏名等を除いた場合であっても、当該図書の対象とする分野に関心を持つ者の有無、人数等の情報が第三者に公になる。このことから、図書館は、思想、良心の自由が保障されていることに鑑み、図書名等について非開示を主張している。

しかし、条例第5条は、「何人も、この条例の定めるところにより、実施機関に対し、当該実施機関の保有する公文書の開示を請求することができる。」として、原則開示を規定している。このことからすると、予約・リクエストカードに記載された図書名等に関する情報は、氏名、利用カード番号等を非開示にする限りにおいては、特定の個人とのつながりが判明しないため、「特定の個人を識別することが

できるもの（他の情報と照合することにより、特定の個人を識別することができることとなるものを含む。）」には該当しないと判断すべきである。

例えば、当該図書が思想、信条等に関する図書であっても、氏名、利用カード番号、連絡先等を非開示にする限りにおいては、特定の個人に関する情報と照合することができない以上、条例の適用に当たっては、一般の図書の名称の開示と同様であり、非開示にはならない。

したがって、予約リクエストカードに記載された図書名等に関する情報は、個人情報に該当しない。

なお、予約・リクエストカードに記載された図書名等の筆跡について、個人を特定できるのではないかと問題となりうるため検討すると、個人の筆跡は、その書体、文字の大きさ、濃淡、書き出し位置、筆記用具等、個人ごとに異なる情報を反映しており、同一の地区町会、同一の学級等、限定された条件によっては、個人を識別できる場合があるが、本件文書については、上記のような限定された条件が存在せず、筆跡等により特定の個人を識別することができないと判断する。

イ 図書館において記載する項目について

本件文書中、図書館において記入する事項は、図書館職員が予約・リクエストカードの受付及びその後の事務処理に当たって、記入する事項から構成されている。

- (ア) 受付者名その他の予約・リクエストカードの受付事務及び処理に関する記録欄は、図書館職員が予約・リクエストカードに係る職務を行ったことの説明責務の観点から公にする必要性が認められる情報であり、条例第7条第2号ウの職務遂行情報に該当するため、開示することが妥当である。

ただし、図書館職員が記入する事項のうち、受付日時は、職員が受付窓口において、予約・リクエストカードの提出を受けた日時であるとともに、図書館利用者の行動に関する記録情報として個人情報に該当することから、非開示とすることが妥当である。

(イ) 電子データについて

予約・リクエストカードの内容について図書館職員がパソコン等

に入力し、管理している場合には、当該電磁的記録が開示請求の対象となるが、それらの入力等を行っていない場合、その他実施機関において開示請求に係る公文書を保有していないときに該当すると認められる場合には、文書不存在として、非開示決定の対象となる（条例第10条第2項）。

電磁的記録の開示の実施について、条例第15条第1項は、その種別、情報化の進展状況等を勘案して規則で定める方法により行うこと、松戸市情報公開条例施行規則（平成14年松戸市規則第12号）第9条は、次の各号に掲げる電磁的記録の種別に応じ、当該各号に掲げる方法（プログラム（電子計算機に対する指令であって、一の結果を得ることができるように組み合わせられたものをいう。以下同じ。）を用いて行う必要があるものにあつては、実施機関が保有するプログラムにより行うことができるものに限る。）とすること、当該各号に掲げる方法としては、ア 当該電磁的記録を用紙に出力したものの閲覧又は写しの交付 イ 当該電磁的記録を専用機器により再生したものの視聴又はフロッピーディスク、光ディスク若しくはその他の電磁的記録媒体に複写したものの交付が容易であるときは、当該電磁的記録の視聴又は複写したものの交付と規定する。

したがって、本件文書中、電子データの開示の方法は、条例第15条第1項及び規則第9条本文の規定により、実施機関が保有する既存のプログラム（ワード、エクセル、PDF等）により対応できるものに限定される。

このことについて、図書館に対して、予約・リクエストカードに係る電子データに係る入力データの提出を求めたところ、図書館の説明によると、予約・リクエストカードに係る電子データの複写等には、特別なプログラムを用いて行う必要があり、実施機関が保有するプログラムでは、データ元にアクセスし、データの特定及び抽出、データコピー等を行うことはできないこと、また、システム業者に対し、新たなプログラムの作成及び約5万件にわたる予約・リクエストカードの入力データに係る抽出作業等のため、所定の費用

が発生することが判明した。

以上の事実からすると、本件電子データの開示は、実施機関が保有するプログラムでは対応できないため、条例及び規則所定の開示方法を欠き、本件開示請求の対象文書には該当しないこととなる。

ただし、実施機関の対応は、電子データについて開示決定の対象となるかどうか、及び非開示とする理由説明が十分でなく、追記することが必要である。また、実施機関は、開示決定の際は、条例第7条第2号を非開示理由としていたが、本来であれば、開示請求時点において、補正等を求め、請求内容の入力データ部分の記載の削除を求める等の補正（条例第6条第2項）、公文書の特定に資する情報の提供等（条例第35条）をすべきであったと考える。

（5）理由附記について

条例第10条第3項は、実施機関は、公文書の開示決定等において、その全部又は一部を開示しないときは、開示請求者に対し、書面によりその理由を示さなければならず、開示しないこととする根拠規定及び当該規定を適用する根拠が、当該書面の記載自体から理解されるものとしなければならないことを規定している。

したがって、実施機関としては、非開示理由等を開示等決定通知書の書面中に分かりやすく記載するとともに、開示請求者からの要望がある場合には、記載内容について、さらに理由説明を行うことが妥当である。

6 結論

以上により、審査会は、「1 審査会の結論」のとおり判断する。
当審査会の処理経過は、別紙のとおりである。

審査会の処理経過

年 月 日	内 容
令和2年 5月28日	諮問書の受理
令和3年 4月22日	第1回審査会（諮問の報告）
令和3年 5月20日	第2回審査会（審議・理由説明）
令和3年 6月24日	第3回審査会（審議）
令和3年 7月26日	第4回審査会（審議）
令和3年 8月25日	第5回審査会（審議）
令和3年 9月27日	第6回審査会（審議）
令和3年11月 8日	第7回審査会（審議）
令和3年12月16日	第8回審査会（審議）
令和4年 1月26日	第9回審査会（審議）