九州大学学術情報リポジトリ
Kyushu University Institutional Repository

情報公開制度における「出勤簿」開示のあり方 : 民主主義的要請と人権保障の狭間、または第三者審査機関の意義について

大隈, 義和
九州大学大学院法学研究院教授

https://doi.org/10.15017/2235

出版情報：法政研究. 68 (1), pp.49-73, 2001-07-09. 九州大学法政学会
バージョン：
権利関係：

情報公開制度における「出勤簿」開示のあり方

――民主主義的要請と人権保障の狭間、または第三者審査機関の意義について――

大隈義和

一　はじめに
二　実例・判例における対応例
三　第三者審査機関の意義及び限界
四　結語――評価と課題

一　はじめに

わが国における情報公開制度の整備・展開をめぐる動きは、あらためて述べるまでもないほどの進行を示している。一九八二年の山形県金山町「公文書公開条例」に始まり地方自治体が先行した法整備の動き（二〇〇〇年四月一日現在、都道府県および市区町村三二九九団体のうち一四二六団体が条例（要綱等）はついに国政の場面にも及び、「行政機関

の保有する情報の公開に関する法律」（一九九九（平成一一）年五月一四日法律第四二号、二〇〇一（平成一三）年四月施行）の制定をみるにいたったことはあまりにもよく知られている。

また、情報公開制度とは趣旨を異にするが、この動きと連動して、個人情報の収集・乱用の規制や自己情報の提供・修正を求める権利を保障するための個人情報保護制度の整備も行われつつあり、これも自治体が先行するなか国においても個人情報保護基本法大綱が昨年（二〇〇〇年）一〇月一一日に公表・報道されたこと、周知のところである。

このような法整備の動向にあわせて、両制度それぞれの場合の具体的事例への対応のため、学界や実務においても開示・不（非）開示[1]の基準をめぐる具体的な検討作業がようやく深められつつあるが、事項ごとの精査については、なお実例・判例の展開に俟つところが多いといわねばなるまい。[2]

ところで、おりしも、警察情報開示に関わり県公安委員会および県警察本部長を情報公開制度における実施機関に組み入れようとする動きのなか、宮城県知事と同県警察本部長との間で、異議申立に対する第三者審査機関の設置およびその判断権との関係につき、実施機関（警察本部長等）の第一次判断権を認めるか否かの議論が喧しく展開されている。[3]ここで問われているものが、第三者審査機関を情報公開システムおよび不服申立に対する司法判断の構造のなかでどのようなものとして位置づけるにあることはいうまでもない。

こうした動向のなかで、本稿でとりあげる出勤簿開示に係る事例での判決の結論は、前記の警察情報をめぐる事例でも問題となっているような、第三者審査機関の情報公開制度における重要性の程度やその限界をわれわれに改めて問いかけているように思われる。

本記念号が捧げられるひとかた、安藤高行教授は、本誌を含むさまざまな場面で情報公開をめぐる判例の動向をはじめとして、同制度運用の充実・発展に向けての研究と実践に従事されてきた。[4]本稿は、その一連の研究の驥尾に付して、「出勤簿」開示の事例を題材とし、わが国の情報公開制度における異議申立に係る第三者審査機関の意義、位置づけ、

ないしその限界の一端を論じようとするものである。[5]

註

（1）規定の仕様から非開示の語をあてることもあるがここでは議論の便宜上以後必要な場合を除き「不開示」に統一して用いる。

（2）例えば、月刊『法学教室』に連載中の宇賀克也「判例で学ぶ情報公開」（二三五号～二四七号）はこれらの総合的網羅的検証を展開中であるが、論文の性質上必ずしも事項別の精密な検証までに及ぶものではない。

（3）宮城県知事側の発言として、浅野史郎「『県警本部長との大喧嘩』真相を語る」『現代』二〇〇〇年一二月号七六頁以下

（4）例えば、安藤高行『憲法の現代的諸問題―情報公開・地方オンブズマン・議員免責特権・良心の自由―』（法律文化社、一九九七年）、同「交際費・懇談会経費情報公開に関する最近の下級審判決」（『法政研究』六三巻三＝四号合併号、一九九七年）、同「交際費・懇談会経費情報公開に関する判例の傾向―最近の五判決に即して―（上）・（下）」（『法政研究』六六巻一号、同三号、一九九九年）

（5）一事案（判決）と関連判例の検討を中心として、事案処理の法（論理）的構造や当該法的処理の社会的妥当性を探る判例研究の域を越え、ここでは（判例研究の域にとどまることを恐れつつも）、考察の課題を制度の中での第三者審査機関一般のあり方にまで拡げて論じようとしている。審査会での事案処理にあたっての検討の視野は、ときに、法学的思考方法に限定されない視点に広がり、生活に密着した市民の目線での問題接近や実態の深い考察に及んでおり、今日、法学界で議論の焦点となっている陪審制や参審制といった司法への市民参加の成否をも示唆するような踏み込み方がみられるからである。

二　実例・判例における対応例

(1)　判例にみる開示の限度

～富山県「出勤簿」開示判決（第一審・第二審）および福岡県情報公開審査会答申

(1)　情報公開制度のなかでの出勤簿開示の限界をめぐっては、すでにいくつかの実例・判例をみているが、ここでは、さきに述べた第三者審査機関の意義、現行司法の限界を判決の形で明確に示す事例として、まず、富山県情報公開制度のなかでの「出勤簿」公開の場合―(a)富山地裁平成一〇年二月一八日判決（判例時報一六七三号七三頁）および同事件の控訴判決である(b)名古屋高裁金沢支部平成一〇年一二月一六日判決（判例時報一七〇五号四六頁）―をとりあげてみたい。

両判決に係る事実の概要は以下のとおりである。すなわち、本件は、平成八年一月二五日、富山県民Xが被告Y（富山県代表監査委員）に対して、県職員の空出張の有無等を調査する目的で、富山県情報公開条例（以下「本件条例」という）に基づき、富山県監査委員事務局の平成六年度の出勤簿（以下「本件出勤簿」という）の開示を請求したところ、Yは、同年三月二一日付で、その全部について非開示とする旨の決定（以下「本件決定」という）をしたため、XがYに対し異議申立てをし、Yがこの異議申立てを棄却するという経緯を経て、Xが右非開示決定の取消しを求めたという事案である。

なお、本件条例は、目的規定（一条）、「公文書」の意義に関する規定（二条）、非開示規定（一〇条）などを有している。[1]

また、本件出勤簿は、職員一人につき暦年ごとに一枚の書式となっており、表面に一月から六月まで、裏面に七月か

ら一月までの欄があり、表面上部に「職」、「氏名」、裏面上部に「採用年月日」、「退職年月日」、「前年からの繰越日数」、「翌年への繰越日数」の各欄がある。各日付欄には出勤の状況、年次休暇や特別休暇の取得状況及び職務専念義務免除等の職員の勤務状況並びに長期療養等に基づく休職、懲戒処分としての停職等につき次のとおり略記号印又は手書きで記載されている。すなわち、県外出張には出張、県内出張には「出張」、休暇については、年次休暇には「休暇」、「半休」、「休暇○時間」と、病気休暇には「病休」、「病気休暇」、特別休暇には「特休」、「忌引」、介護休暇には「介護休暇」、育児休業には「育児休業」、職務専念義務免除には免、県等主催の厚生事業への参加には厚、病気休職及び刑事休職には「休職」、停職には「停職」、欠勤には「欠勤」の記載がされている。また、一人の職員が、一日のうちに例えば半日休暇を取得し、半日出張した場合、当該日付欄に休暇及び出張の複数の勤務状態に関する情報が併記されることになり、記載の仕方によっては各記載が重なり合うこともある。

第一審(a)での主たる争点は、①本件出勤簿記載の情報が、本件条例一〇条二号本文にいう「個人に関する情報で特定の個人が識別され得るもの」（以下「本件個人情報」という）に該当するか、②本件条例一一条に基づく部分開示は可能か、という点にあった。

同判決は、①の点に関して、本件個人情報での「特定の個人が識別され得る」とは、特定の個人が識別され又は識別され得る可能性のあること（いわゆる〝個人識別情報〟）をいうと解したうえで、公務員たる富山県監査委員事務局職員に関する情報の個人情報該当性を検討する前提として「公務員に関する情報」を「公務に関する情報（公務遂行に関する情報、公務員の地位・資格に関する情報）」と当該公務員の私生活に関する情報に別け、前者は本件でいう個人情報にあたらないが、後者は公務員が有するプライバシーに関する情報であるとする。そして、どこまでが後者の情報か、どこまでがそれ以外の情報かを個別情報ごとに検討し、「職」、「氏名」、「採用年月日」及び「退職年月日」は公務員の地位に関するとして開示、出勤及び出張に関する記載は公務遂行に関する情報として開示、免及び厚についてはそれぞ

れ公務員の地位・資格に関する情報及び公務に準ずる任務を行っていた情報として、開示すべきと判断した。しかし、休暇に関する記載及び「育児休業」、「休職」及び「欠勤」の記載（以下「休暇等に関する情報」という。なお、採用年月日欄下部の「前年からの繰越日数」及び退職年月日欄上部の「翌年への繰越日数」もここに含まれる。）については、一応は当該職員が当該日時においては当該職務に従事していないことを示すにすぎないものといいうるが、これらは私生活に関する情報ないし私生活に密接に関わる情報であること、及び「職」、「氏名」が開示すべき情報とされていること、を併せ判断すれば個人識別情報として非開示とすべきものと判断した。

つぎに②に関して、判決は、非開示部分と開示部分とが容易に分離できること及び開示の趣旨を損なわない程度に分離できることの二つの要件の充足如何という観点から、休暇等に関する情報がこれらの要件を満たすか否かを検討する。

この場合、まず問題となるのは一日の欄に複数の記載が重なり合っている場合（例えば、「介護休暇一時間」という記載の上に「出張」のゴム印が押されている場合で、前者は非開示部分、後者は開示部分に該当する。）であるが、この場合は、判決も開示部分と非開示部分を容易に分離できる場合とは認めない。しかし、このような場合以外について、判決は休暇等情報部分とそれ以外の情報とは容易に分離可能とする。そのうえで、非開示となる休暇等情報のほかに開示部分であっても休暇等情報に重なり合う部分は結果として非開示扱いとなることからすると、開示されない部分には休暇以外の情報も含まれる可能性があり、休暇等情報以外の部分を開示したからといって休暇の取得日数、時期が直ちに明らかになるとはいえず、また、休暇等情報及びそれら以外の勤務状態に関する記載が重なり合っている部分とそれ以外の部分とは開示趣旨を損なわない程度に分離できるとした。

控訴審判決(b)は、控訴人の補充主張―情報公開条例では個人情報非開示の規定の仕方に個人識別型とプライバシー型があるが、本件条例は前者に属しプライバシーへの該当如何に関係なく個人情報を一括して非開示としており、公務に関する情報や私生活に関する情報（プライバシー）を区別して論じる根拠がないとする―を、条例の制度目的に依拠し

て否定しつつ、①及び②の理由を一層詳細に論じて原審判断を維持し、請求を棄却した。

すなわち「本件条例は……制度趣旨、目的からすると、県政を担当する公務員の公務……に関する情報は……開示すべき必要性の高い情報であ（り）……、右各規定（四条後段、一〇条二号）は、少なくとも公務員の公務に関して適用する限りは、情報を開示することにより侵害されるおそれのある公務員個人のプライバシーを保護する趣旨であると解するのが相当で……公務員個人に関する情報で特定の個人が識別されうるものがすべて開示しないことができるというものではなく、プライバシー保護に必要な限度においてのみ、……非開示とすることができる…。」「『職』、『氏名』、『採用年月日』及び『退職年月日』（は）……開示すべきものである。……出勤及び出張に関する記載について（は）……当該職員のプライバシーを侵害するものではないことは明らかである。もっとも、本件出勤簿に押印される印影（は）、…公務に関する情報ではないが……押印される限りにおいては、公務に関する情報の一部となるというべきであり、……プライバシーを侵害するとも考えがたい。」「職務専念義務の免除の記載は……公務員の地位・資格に関する情報である。厚生事業への参加の記録は、公務に準ずる任務を行っていたことを示すもので……これらの記載も……個人情報にあたらず、開示すべきものである。」と。

結局、両判決は、いわゆる個人識別型の情報公開条例のもとでの出勤簿記載事項の公開について、休暇、育児休業、休職、停職及び欠勤の情報が記載されている部分並びに「前年からの繰越日数」、「翌年への繰越日数」（これらのいずれかが出勤、出張等と重ねて記載されている部分も含む）の各記載部分以外の部分は開示すべきとするが、この結論がはたして「個人に関する情報がみだりに公にされることがないよう最大限の配慮をしなければならない」とする本件条例四条の趣旨に合致するかは、なお検討の余地があろう。

この点で、福岡県情報公開審査会答申は、出勤印や重複記載の部分に関する判断で別様の帰結に至っているので、次にこれに触れておこう。

(2)　福岡県情報公開審査会答申[2]

福岡県情報公開条例に関して前記請求との類似例がみられる。ただ、この場合は、教育委員会に対し非開示決定取消しを求める異議申立てであり、対象公文書は同県同和教育研究協議会において同和教育に従事する研究業務に従事することを命じられた職員の出勤簿であるが、実施機関が請求に係るすべてを非開示とした点で富山県の例と異同はない。

ここでは、右異議申立てに対し福岡県情報公開審査会がとった結論と判断理由について簡単に触れておこう。本答申と前記判決との間には、情報公開制度における第三者審査機関の役割ないし意義を再確認するための前提理解の相違がみられるからである。

まず、本稿に関わる右審査会の結論部分は、実施機関が非開示情報とした部分のうち、「他の情報と重複して記載されていない出張の印」、「主張に係る月及び年の集計日数」、「所属名、職名及び氏名」の三項目を開示妥当とした点にある。

なお、本答申の場合、「出勤簿」の内容・性格の捉え方は次のようである。すなわち、「出勤簿は、各職員についてその勤務時間を管理するために作成される記録であって、……出勤簿に記載されている情報には出張のように職務の遂行に係る情報も含まれているところであるが、これらの情報は出勤簿上で一体となって、もっぱら職員の服務を把握するために利用され……、第一義的には職員の人事・服務管理を行うための行政の内部管理情報であるととらえられる。」と（答申六二号、六審査会の判断理由(1)）。

ところで、福岡県情報公開条例は、「県民の公文書の開示を求める権利」（一条）を明らかにし、また、この権利が「十分に尊重されるようこの条例を解釈し、及び運用するものとする」（三条）と規定したうえで、いわゆる部分開示（一〇条）を規定することにより原則公開の姿勢をとっているが、同時に、「個人に関する情報がみだりに公にされない

ように最大限の配慮をしなければならない」（三条）とも規定している。

この緊張関係にある要請に関わり、右条例は、第九条第一項第一号に非開示事項の一つとして個人識別情報を指定するが、同時に、右第一号のただし書きに、その例外的開示事項の一つとして、「公務員……の職務の遂行に係る情報に含まれる当該公務員の職及び氏名」を掲げ、これを「例外の例外」として開示すべきものとしている（ただし書きニ）。

したがって、この規定のもとで、出勤簿開示に際しとりわけ問題となる項目は、「出勤印」、「出張の記載」、「（年次休暇、病気休暇、欠勤、休職、停職等の）休暇等情報」、「所属名、職名、氏名、現住所及び電話番号の記載」ということになる。

これらの項目の判定に際して情報公開審査会は次のような基本的考え方をとった。右第一号ただし書きは、「職務の遂行に係る責任の所在を明確にして県行政の透明性を高める観点から、これを例外的に開示しようとするものである」と。また、併せて、「職務の遂行に係る情報とは、当該公務員がその組織上の地位に基づいて所掌する事務に関して、当該事務を実施したことにより記録された情報をいうのであり、当該公務員の勤務態度、勤務成績、処分歴等職員としての身分取扱いに関する情報などは、これに該当しない」と。

こうして、福岡県情情報公開審査会は、先の個別の項目について次のように判断した。「出勤印は、職員が…定時までに出勤したという出勤状況の外形的事実を表すものであって、本来その中には勤務時間中の所掌事務の遂行に係る情報は含まれていない（が）…職務との関連性を認めることが妥当である。以上から、出勤印…は『職務の遂行に係る情報』の範疇にある情報であると解される。」また、「出張の記載」については、「職務のため出張していたことを表す情報」でありこれも「職務の遂行に係る情報に該当する」と。しかし、休暇等情報に関しては、審査会は、それぞれ、所定の「『休暇等届・承認簿』から出勤簿に転記される情報」は、…職務専念義務を免除され、当該職務に従事しなかったということを表す情報」、「欠勤は、…職務専念義務の免除に該当する情報ではないが、当該職員が年次休暇等を取得

せずに職務に従事しなかったという情報」である、などの理由から、結局、それらの記載が「職務に従事しない（あるいは、従事させない）場合の個別理由を表すものであるから…職務の遂行に係る情報に該当しない」と判定した。なお、「現住所及び電話番号は、職務の遂行とは関連のない当該職員の私的な情報であり、ただし書ニに該当しない」が、「一方、所属名、職名及び氏名は…職務の遂行に係る情報に該当し、出勤印もその範疇にある情報ととらえられる」としつつ、後者につき、さらに次のように精査している（同答申六(4)イ(ウ)）。すなわち、ただし書ニは「職務の遂行に係る情報に含まれる公務員の職・氏名を例外的に開示しようとするものである」が、「条例第九条第二項は、…ただし書ハ、ニ又はホの適用に当たっては、当該個人の利益を侵害しないようにしなければならない旨定めている」（同答申六(4)イ(ウ)a）と。

ところで、同答申によれば、職員の中には心身に故障があるものが存し、その者の出勤簿には長期にわたる病気休暇や休職の記載というセンシティブ情報があるほか、通常の病気休暇取得可能期間（九〇日、なお延長可能の場合一二〇日）を越える一年の範囲内（結核性疾患）や一八〇日（ガン、白血病等）という形での休暇等情報が存する場合もあり、その場合は難治疾患罹患が推測されうることになるという。そして、この場合、「出張の記載に加えて出勤印が開示されると、逆に非開示とされた部分から当該個人の心身の状況や健康状態が判明」することになるという。なお、この判断に関わって、審査会は、「県行政の説明責任を全うする観点からは全く問題がないわけではない」としつつも、右情報に対する慎重取扱の要請、個人の私生活に係る情報への十分な配慮の必要性、出勤簿が人事・服務管理のための内部管理文書であることを勘案して、「心身に故障ある者の休暇等情報の保護の十全を図るためには、それ以外の者の出勤簿についても同様の取扱いをせざるを得ない」と論断する。

(3) 富山県判決と福岡県実例との較差

いまや、富山県情報公開条例に係る出勤簿開示判決（第一審・第二審）と福岡県情報公開審査会答申六二号との間の相違ないし留意点は明らかである。ここで、この相違点（別表参照）に注目しつつ、まずは、情報公開に際しての「出勤簿」開示の課題ないし限界を探っておこう。なお、ここで前提となる両県の情報公開条例は、行政保有情報の原則公開の原則と非開示事項として個人情報保護のための「個人識別型」の例外規定を有していること、不服申立に対し第三者審査機関（富山県は「富山県公文書開示審議会」、福岡県は「福岡県情報公開審査会」）の議を経るとされていること、これらの点では一致している。

相違点の第一は、出勤簿とくに出勤及び出張に関する記載の性格の捉え方にある。

富山県地裁判決(a)ではこれを「公務員に関する情報」を「公務に関する情報」と「当該公務員の私生活に関する情報」に区別することから発して前者とし、また、名古屋高裁金沢支部判決(b)は、前述のように本件条例の制度趣旨、目的を踏まえつつ、プライバシーと無関係な公務に関する情報まで非開示にする趣旨であったとは考えがたいとしたうえで、出勤及び出張に関する記載について次のような理解を示す。「これらの情報は、当該職員が……現実に職務に従事していたことを示すもので……定時までに出勤した職員は特段のことがない限り当該公務に従事していたとみるのが相当であるから、このような経験則を前提として、出勤の記載をもって、その職員が現実に公務に従事していたことを表す情報とすることに何ら不当な点はない」と。そして、この論理の展開のなかで、印鑑の印影も「公務に関する情報の一部」というべきことになる。とまれ、これらの論理からは、具体的には「職」・「氏名」はもとより「採用年月日」・「退職年月日」や出張・出勤の印影も当然に個人情報にあたらないとの判定に容易に到達することとなる。

これに対し、富山県公文書開示審議会答申では、「出勤簿には、日々の出勤や出張、休暇等の状況が記録され、これ

らの勤務状況は…本来人事管理を行う上での内部管理に関する情報」とされ、福岡県情報公開審査会答申では、出勤簿に記載されている情報は「第一義的には職員の人事・服務管理を行うための行政の内部管理情報である」との理解が答申の出発点となっているのである。

以上のように、不服申立に対する「答申」はいずれも出勤簿を人事管理上のものと性格づけたうえで、出勤簿にはプライバシーにわたる情報も当然に含まれるということから出発して、プライバシーに係る情報との関連性、ひいては部分開示の可能性を考慮しつつ開示・非開示の如何を結論づけたのに対して、判決は、この点に何等触れることなく、出勤・出張に関する記載が「公務に関する情報」にあたるか否かの判定に及んだことにより、比較衡量の基準のおもりが当然のごとく公開原則の目的・趣旨ではなく、原則自体におかれてしまい、他方の比較すべき要素であるプライバシー保護の判定に際してその精査に欠ける結果となったきらいがあると思われる。言い換えれば、「公務に関する情報」の「開示すべき必要性の高い情報」とし、また個人情報保護への「最大限の配慮」（四条後段）に言及しつつも、「公務員に関し、プライバシー保護にとどまらず、それと無関係な情報まで非開示にする趣旨であったとは考えがたい」とする結論に直結しているのである。[3] この点が、さらに次のような第二の相違点、判決での論点の一つ（前記②）である部分開示との関連性の精査如何に関わることとなる。

すなわち、図示したように、(a)(b)両判決は、通常は出勤簿記載事項の中心を占めると思われる出勤及び出張に関する記載については開示すべきと判定したが、その前提となる部分開示規定（本件条例一一条）の趣旨について、非開示部分と開示部分の情報が記載されている場合に、「容易に分離できること及び開示の趣旨を損なわない程度に分離できることの二つの要件を満たす場合には開示部分を開示しなければならない」ことを確認している（二審も一審の理由を引用）。この場合、休暇等に関する情報は開示しないことができる情報であることを確認しつつ、まずは「一日の欄に複数の記載が重なり合っている場合…容易に分離できる場合とは認められない」とするが、他方、休暇等情報とそれ以外

の情報が記載されている部分は容易に分離が可能であることを認めて、次のように結論づける。すなわち、「休暇等に関する情報が記載されている部分以外の部分を開示したからといって、休暇の取得の日数、時期が直ちに明らかになるとはいえず、休暇の取得の日数、時期という個人情報を開示する結果にはならない。」と。言い換えれば、出勤及び出張の記載は休暇等情報との重複記載部分を除き開示されることとなるのである。

これに対し、福岡県答申の場合、次のような異なった対応を見せている。ただ、本稿の文脈にさしたる影響はないが、この問題に関連して、判断の前提となる条例の定め方につき今日までに当該規定改正の経緯がみられるので若干の注意を要する。すなわち、出勤簿の部分開示について、これまで同県情報公開審査会答申第一七号（平成八年八月二二日付）は、「容易に、かつ、請求の趣旨を損なわない程度に分離できる場合に該当するものではないと判断を示したところ」（第六二号答申六（五））であるが、その後、条例改正により「公務員（……をいう）の職務の遂行に含まれる当該公務員の職及び氏名」（第九条第一項第一号ただし書ニ）が開示されることになっているからである。

なお、前述のとおり、同答申は、「心身に故障があるため長期間病気休暇を取得しているものや各任命者により休職を命じられたもの…の記載」をセンシティブ情報と位置付け、また通常の病気（休暇取得可能機関は九〇日以内）やガン、肉腫等の人事委員会が別に定める疾患（休暇取得可能期間一八〇日の範囲内）を考慮すれば「このような者の出勤簿について、出張の記載に加えて出勤印が開示されると、逆に非開示とされた部分には休暇等情報が記載されていることが明らかになる」（同答申六審査会の判断理由四のイ㈢）とする。そして、これに加えて、上記休暇等情報の保護の十全を期するにはそれ以外の者についても同様の取扱いの必要があることを指摘して、出勤印は「『職務の遂行に係る情報』としてその開示が求められるものではない」との結論に到達している。

結局、この点と前記の改正の趣旨から、「『職務の遂行に係る情報』に当たると判断した出張の記載はできる限り開示することが必要である」とする立場をとりながらも、先のいわゆる重複部分は「非開示とすべきであり、その結果、出

張の印のうち出勤印又は休暇等情報と重複して記載されていないもののみが部分開示の対象となる」とされるのである。

第三の留意点は、個人識別情報非開示の例外として、公務員の「職」・「氏名」の公開が認められるか否かに関わる。なお、この項目および次の第四点の項目については対象文書は出勤簿に限られないこととなるが、ここでは出勤簿に限定しての考察とする。結論的にこれらの情報を開示すべきとする点で、判決と福岡県答申の間に相違はないが、その根拠とされるところは、判決の場合、当該情報が「当該職員の公務員たる地位に関する情報」(a)判決)、「公務員の地位に関する公務情報」(b)判決)であるとの解釈から引き出されているのに対し、右答申の場合は、条例改正後の「職務の遂行に含まれる当該公務員の職及び氏名」の例外的開示の規定によっている点で異なる。この点は、原則開示の観点からは、規定の有無に関わらず開示の結論を引き出した判決の方に一日の長を読み取ることも可能であろうが、他方、福岡県条例における明文化の積極的意義も指摘されてよかろう。(4)

第四の留意点は、富山県の場合、出勤簿のなかに「採用年月日」・「退職年月日」の項目がみられる点にある。判決は、これらの項目を「職」、「氏名」と並べて一括し前記のように性格づけたが、とくに高裁判決は控訴人の主張に応じたものとはいえ、「これらの情報は、県民が県政に対する監視を行う上での基礎情報」と即断する点で際立っている。しかし、問題は単純ではあるまい。確かに、外見的には、判決が断ずるとおり、これらの情報は公務員たる地位に関する情報として右の「基礎情報」の性格を有しようが、これらの情報が「出勤簿」のなかで連動して開示されるとき、例えば、この同一文書上で、長期にわたる病気休暇から、退職年月日へ連動する場合、当該情報は、まさに個人のプライバシーに関わる情報に該当すると思われるからである。また、ここでは、付随的ながら、出勤簿記載事項にいかなる事項が含まれるべきかの問題性も読み取っておかねばなるまい。(5)

出勤簿記載情報	開示・非開示の判断		
	富山県		福岡県
	（審査会答申）	（一・二審判決）	（審査会答申）
「職」・「氏名」	非開示	開示	開示
「採用年月日」「退職年月日」	非開示	開示	なし
出勤及び出張に関する情報	非開示	開示	部分開示
免・厚に関する	非開示	開示	非開示＊
休暇等に関する情報	非開示	非開示	非開示

＊なお、両県での分類処理が異なるため、ここでは便宜上比較可能な形に簡略化して表示した。例えば、福岡県の場合、職免は休暇等情報で一括処理されている。

註

（1）判決は以下のとおりの形で関係条規を提示する。

一条　この規定は、公文書の開示を請求する県民の権利を明らかにするとともに、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、県民の県政に対する理解と信頼を深め、県民参加の開かれた県政を一層推進することを目的とする。

二条　この条例において「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、図面、写真及びマイクロフィルムであって、決裁その他これに準ずる手続が終了し、実施機関において管理しているものをいう。

二項以下（略）

四条　実施機関は、公文書の開示を請求する県民の権利が十分に尊重されるようこの条例を解釈し、及び運用するものとする。この場合において、実施機関は、個人に関する情報がみだりに公にされることがないよう最大限の配慮をしなければならない。

六条　県内に住所を有する個人並びに県内に事務所又は事業所を有する個人及び法人その他の団体は、実施機関に対し、公文書の開示を請求することができる。

二項（略）

一〇条　実施機関は、公文書の開示の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が記録されている場合においては、公文書の開示をしないことができる。

一号　（略）

二号　個人に関する情報（事業を営む個人の当該事業に関する情報を除く。）で特定の個人が識別されうるもの。ただし、次に掲げる情報を除く。

ア　（略）

イ　（略）

ウ　法令等の規定に基づく許可、認可、免許、届出等に際して実施機関が作成し、又は取得した情報であって、開示をすることが公益上必要であると認められるもの

三号以下　（略）

一一条　実施機関は、公文書の開示の請求に係る公文書に前条各号のいずれかに該当する情報が記録されている部分がある場合において、その部分を容易に、かつ、公文書の開示の請求の趣旨を損なわない程度に分離することができるときは、その部分を除いて、公文書の開示をしなければならない。

(2)　福岡県情報公開委員会答申六二号（平成一二年六月一五日）「公文書非開示決定処分に対する異議申立てについて（答申）」

なお、六一号答申も出勤簿開示に関する判断は同旨である。

(3)　この側面に着目すれば、本来、出勤簿の場合の「職」及び「氏名」は情報公開制度で開示が要請される性格のものではないのではないかとの議論もありえよう。なお、出勤簿自体についてではないが、国の場合にあっては、開示さるべき「当該情報」（五条一号ただし書ハ）の判断基準として、「公務員の情報であっても、職員の人事管理上保有する健康情報、休暇情報等は、管理される職員の個人情報として保護され、職務の遂行に係る情報には該当しない」との姿勢を示す省もある（「文部科学省における行政文書の開示決定等に係る審査基準（平成一三年三月一五日文部科学事務次官決定）第四Ⅰ四(2)」。

(4)　(b)判決自体の意義としては、「個人識別型の条例における公務員の個人情報についての解釈を示した点」すなわち「公務員の公務に関する情報にあっては、公務員に関する情報で特定の個人が識別されうるものがすべて開示しないことができると言うものではなく、プライバシー保護に必要な限度においてのみ…非開示とすることができる」とした点にあるが（判例時報一七〇五号四六頁解説）、ここでの問題は、(b)判決のいう「プライバシーの保護…とは無関係な公務に関する情報」（判時・四九頁）にあたるか否かこそが問題といえよう。

(5)　この点、横浜地判平成一〇年三月一八日（『判例自治』一七九号六〇頁、『判例情報公開法』一二二八頁）は、退職原議に記載

されている場合であるが、「…退職理由及び退職日等は、いずれも公務とかかわりのない『個人に関する情報』」とする。ただ、同地裁も、出勤簿の場合には、本稿の立場と異なり、「出勤時に押印した印影部分及び毎月の出張、研修の日数のみを公開したとしても、これらの表示のない部分が、欠勤あるいは休暇等のいずれに該当するかが必ずしも明らかとなるわけではない」としている。

なお、右横浜地判は、退職者の氏名や退職日につき、「公表することが慣行化しているもの」も考慮して、「年度末の退職者についてはともかく、年度途中で退職した教職員」の場合を論じている。このように、出勤簿について年度末と年度途中の区分けを考えるべきかについても、より精密な議論を必要としよう。

三　第三者審査機関の意義及び限界

情報公開制度においては、通常、不（非）開示（部分開示を含む）決定に対する不服申立が想定されることとなる。その場合、その処理を行政機関の長（処分庁またはその上級庁としての長）に委ねるか、その判定のため別に制度中に組み込まれた第三者審査機関としての専門的審査機関（不服審査会）の判断を介在させるかの二つの手法がありうるが、[1] 通常は、後者の機関に申立の審査を諮り、その答申を尊重してこれに対応することとされている。そして、このような不服審査会のあり方については、すでにいくつかの比較法制度的研究がみられ、例えば、国の不服審査会はカナダの情報コミッショナーにも匹敵することが見込まれるとの見方もあるところであるが、[2] ここではわが国の場合につき、出勤簿開示をめぐる以上のような実例・判例の動向を手掛かりとして、第三者審査機関の意義及び限界に関わる問題点について簡単に点検することとしたい。

(1)　第三者審査機関の意義

この審査機関の性格ないし意義について、「行政機関の保有する情報の公開に関する法律」（平成一一年法律第四二号）の制定に際してとられた考え方を中心にみてみよう。

法制定に先んじる、平成八年一二月一六日の行政改革委員会「情報公開法要綱案の考え方」（以下、「考え方」と略記。総務省行政監理局編『詳解情報公開法』所収、四五六頁以下）によれば、「行政文書の開示請求に関する不服審査」にあっては、「行政機関の自己評価のみに任せるのではなく、諮問機関として不服審査会の意見、すなわち第三者的立場からの評価を踏まえた判断を加味することによって、より客観的で合理的な解決ができる」との観点からこの機関の設置が望まれたものである（同書四九五頁）。また、「考え方」は、その調査権限として、審査会委員に、開示請求に係る行政文書を直接に見分すること（第二十第一項）、いわゆるヴォーン・インデックスなどにより諮問に関する説明を求めること（同第二項）、不服申立人、参加人、諮問庁に意見書または資料の提出を求めることなど（第二十第三項）を認めることとし、これがほぼ同様の内容で法第二七条に規定されることとなった。なお、「考え方」では明確でない審査会委員の資質については、「考え方」も述べる目的から「事件を適切に判断できる」ものとして（同書第二編「逐条解説」（以下「解説」と略記）第二三条一七六頁）、「優れた識見を有する者」とされている（法二三条一項）。このような審査会方式は、すでにはやく、地方自治体の情報公開制度に導入されており、審査会は、公開（開示）請求の拒否処分等に対し不服申立があった場合に審査行政庁からの諮問に応じ第三者的審査に当たる不服審査機関であり、「第三者的・専門的な学識経験委員による組織編成および審査手続が特色」とされてきた。[3]

結局、こうした審査会のあり方ないし特質として、次の三点を確認することができよう。

第一は、法が「考え方」の姿勢を受け、審査会を次のように性格づけた点、すなわち、不服申立ての手続きのなかで

「調査審議を行い、行政機関の長に対して答申を行う」機関として「行政機関の長に最終的な判断権限を残しつつ、…諮問機関と位置づけることとした」点にある（「解説」第二十条一七二頁）。この位置づけ方の背景には「最終的な判断を行う裁決機関」とすることへの問題性、すなわち「裁決機関とすると一般に手続きが厳格になり、簡易迅速な救済の実現が困難となるおそれ」（「解説」一七二頁）があるが、後述のとおり、この方式にはその位置づけにともなう限界もあることに留意すべきである。

第二は、審査会は、右のように第三者機関として他の行政機関から独立した諮問機関と位置づけられたうえで、その権限として、インカメラ審理（当該文書を非公開で提出させ審査する方式）やヴォーン・インデックス方式（当該文書に記録されている情報の内容を審査会指定の方法で分類・整理した資料を作成し、審査会に提出するよう指示すること）での調査審議権が情報公開法制の中に明文で規定されるに至っているということである。[4]

第三は、審査機関の右の性格及び権限に関連して、この審査会の委員構成のあり方として、委員は、法においては「優れた識見を有する者のうちから」（法二三条）、条例等の場合は、例えば富山県公文書開示審議会にあっては「学識経験のあるもののうちから」（同県前掲条例一四条三項）、福岡県情報公開審査会の場合にあっては「地方自治及び情報公開制度に関した優れた識見を有する者のうちから」（福岡県情報公開審査会規則三条）から内閣総理大臣ないし各地方自治体の長によって任命されることとされている点である。

(2) 第三者審査機関の限界

以上の審査会の性格（第一点）、権限上の特種性（第二点）、委員の構成の仕方（第三点）という三点にわたる審査機関の特質は、それぞれの点に対応して審査会の限界をも内包することになると思われる。次に、それらの問題を各特質

に対比して点検してみよう。

第一点に関しては、審査会は、確かに、裁決機関と区別された諮問機関としての特質から、不服申立への対応として性質上当然に「簡易迅速な救済の実現」を目指して、「行政機関の長に最終的な判断権限を残しつつ、審査会が第三者的な立場から意見を述べること」（「解説一七二頁）を任務とすることとなる。[5] しかしながら、このような性格から、その答申の効力について、直接的には実施機関との関係で、間接的には裁判との関係（後述）で、必ずしも十全のものではないであろうとの懸念が拭えないところである。例えば、前者の場合の限界的事例として、実施機関ではない警察情報に関する従来の対応があげられる。いまや国家公安委員会（法二条一項二号）及び警察庁（同条一項四号及び行政機関の保有する情報の公開に関する法律施行令一条）は法により実施機関に組み込まれることとなったが、これまで、いくつかの自治体で「（部分的にせよ）開示すべしという答申が現れ、実施機関がこれに従っていない」という事例もみられてきたからである。[6] この点は、右のような状況の下ではないにしても、審査会の開示の方向での答申に実施機関が従わない結果、結局、問題が一再ならず裁判の場に移されていることに象徴的に現れている。情報公開法の下での唯一の機関としての情報公開審査会について、東京都情報公開審査会と対比で、「裁決を行わない諮問機関とされる点も同じであるが、その決定がどういう拘束力をもつかは、これからの運用次第といえる」[7]とする指摘もみられるが、これもまさに右のような審査会の限界を教えるものといえよう。

第二点のインカメラ方式を含む調査権限に関する問題のうち、公開裁判との関係は別論の機会があったので、[8] ここでは出勤簿開示ないし第三者機関の意義との関連で新（改正）民事訴訟法二二〇条四号におけるインカメラ方式の採用に関わる問題に触れておきたい。

すなわち、改正民事訴訟法は証拠収集に関し文書提出命令制度を整備して、対象文書の一部提出、部分提出の発令を認め（二二三条一項）、提出命令申立の原因が一般義務規定（二二〇条四号）に該当する場合には、その除外規定（同

項イ、ロ、ハ）に該当するか否かの判断をするため必要があると認める時は受訴裁判所だけに文書の所持者にその提示をさせることができるという、いわゆるインカメラの手続きを採用した（二二三条三項）[9]。この場合、公務員の職務上の秘密に関する一定の情報（提出拒絶事由該当情報）を例外的に取り扱おうとする改正要綱での試みが各種の批判を浴び、結局、公務秘密文書の提出を監督官庁の承認にかからしめる規定の検討及び削除という経緯を経て、公務員情報はひとまず右の一般義務規定（四号）の適用から除外されるに至っている。ただ、元来、この問題では、行政国家状況の今日、このような取り扱いは「当事者間の実質的な武器対等の実現に資するべき文書提出命令制度の趣旨とも相いれない」との懸念もあり、同法付則二七条で、「行政機関の保有する情報を公開するための制度に関して行われている検討と並行して、……必要な措置」が「新法の公布後二年を目途」に講ぜられるものとされているものである[10]。言い換えれば、裁判上の右の措置については、早期実現が俟たれる状況にあるが、本稿の関連でみれば、不服申立の手続きのなかで諮問機関ながら第三者機関としての審査会がインカメラ方式での審査の任務を担うものとして期待されているいるだけに、この機関の存在自体の意義にはとりわけ重いものがあることが確認できよう。

この点で、第三に、第三者機関の委員構成のあり方との関わりから、ここでの答申を裁判上の審理手続きのなかでどのように関連づけるかの問題が生じる。

まずは、その構成が、一般的には優れた識見を有するものから成ることに関わる[11]。すなわち、この場合、国の委員会では「優れた識見をする者」（法二三条）、多くの場合は「異なった学識経験をもつ者」が、「意見を交換し調整していくことによって、より慎重な審議が可能になるというメリット」を期待されているが[12]、その重みにも拘らず、本判決も含めて裁判（判決）の場で審査会答申が参照される機会は稀と思われるからである。なぜなら、実施機関は、答申どおりに対応する場合とこれに従わない場合とがありうるが、後者の場合に、見分された文書の評価、答申の考察の仕方・論理が裁判に反映されることは期待しえず（不服申立者の側で取り上げる可能性はある）、逆に、前者の場合は、実施

機関の主張に包摂され易いからである。なお、本件の場合は、答申の開示に対する消極的な態度に比し、裁判所は積極的開示の姿勢を示したが、ここではそのこともあってか、答申への言及はみられない。これとは別に、情報公開制度が、国（住）民の政治への参加と監視を目的として導入されることから、審査会の構成についても一般国（住）民代表の参加が考慮されえよう。この場合、前述の専門的識見性の観点は捨象されることとなるが、これは、近年の司法改革で提示されている国民の司法参加（裁判員制度）との対比で捉え直すことが可能である。なお、付言すれば、審議に際し、制度の特質として開示・非開示の判断は「何人にもひとしい」基準でなされねばならず、裁判でもこの前提は維持されねばなるまいが、以上の点からみる限り、第三者機関の審査結果が裁判に対し有する影響を考慮する場合の考慮要素（変数）にさしたる隔たりはないといってよかろう。

註

（1）小早川光郎編著『情報公開法』（一九九九年）一三六頁（＝小早川執筆）なお、審査会の必要性や救済制度のあり方について金子正史「情報公開審査会の機能と課題」（法律時報七〇巻六号、一九九八年）三四頁以下。

（2）例えば、藤原静雄『情報公開法制』（一九九八年）六六～六七頁。多賀谷一照「フランスにおけるプライバシー保護法制」堀部政男編『情報公開・個人情報保護』（一九九四年）二九三頁。

（3）兼子＝藤原（淳）＝藤原（静）＝野村編『情報公開等審査会答申事例集』一一〇頁（一九九八年）

（4）小早川、前掲(注1)二〇二頁（＝藤原静雄執筆）。インカメラ方式の採用は後述のとおり民事訴訟法改正で重要論点になったところである。ただ、そこでの紛争は対等事者間のそれであるのに対し、情報公開制度の場合は、行政機関を相手の紛争（不服申立）が問題となるので、行政法的特質が考慮に入れられる必要がある。

（5）ただし、諮問機関として合議制機関方式がとられた点から、「慎重審議のメリットのほうを重視した」（宇賀克也『情報公開法の逐条解説』（一九九九年）一〇八頁）という見方もある。

（6）小早川、前掲(注1)二〇二頁

（7）林田学『情報公開法』（二〇〇一年）一五五頁

（8）参照、大隈義和「公開裁判原則と訴訟事件・非訟」（手島孝先生還暦祝賀論集『公法学の開拓線』（一九九三年）所収）一五九頁以下。
（9）佐藤彰一「証拠収集」（法律時報六八巻一一号、一九九六年）一七頁
（10）高田昌宏「文書提出命令」（月刊法学教室一九二号、一九九六年）二八頁
（11）二〇〇一年四月一日発足の国の情報公開審査会は、公法関係大学教授三名（憲法一名、行政法二名）、元高裁長官一名、元高検検事長一名、弁護士二名、元行政官（局長）一名、マスコミ代表（元テレビ放送解説主幹）一名の計九名（任期三年）からなっている。
（12）宇賀克也、前掲（注5）一〇八頁

四　結語―評価と課題

本稿の判決例では、審査会答申[1]が全部非開示であったこともあってか、理由中に第三者機関の判断に目配りした形跡はない。しかし、第三者機関のインカメラ方式による審査での答申は、時として、裁判所が事案の判断に際し参照するに値する資料を含むことがあるように思われる。そして、この理解は、「考え方」（八(2)イ『詳解情報公開法』五一二頁）が、すでに「非公開審理手続きなしに、立証上種々の工夫をすることなど」の運用がみられてきたことを指摘し、「情報公開法の下では、不服審査会における調査の過程で得られた資料が訴訟上活用されること」を期待しているところにもつながるといえよう。

なお、第三者機関の判断に関し、裁判所に一考の余地を期待する場合、先述の意味で審査会が「開示請求制度における要といえる地位を占め」るもので、例えば、情報公開法の場合には「救済制度における中核的存在として権威ある機関」として想定されること、「運用上の統一性を確保する必要」から総理府に一つ置かれるというようなことのみが根拠

とされているわけではない。[2] 不服申立制度のなかに諮問機関ながら第三者審査機関として位置づけられるその存在自体の意義も―その効果の程は運用如何にかかるとはいえ―併せて再確認されてよい。

しかし、第三者機関の設置はその段階で止まれば根本的課題を残すこととなる。すなわち、非開示情報のインカメラ審理手続は「それだけでは対審構造を歪め、原告側の司法救済を求める権利を制約するものとしても作用する」側面があるからである。[3] したがって、さらに憲法の公開裁判の要請との整合性をはかったうえで、これと一体となったヴォーン・インデックス類似手続の司法審査への導入可能性が検討されねばなるまい。

この点に関連しては、すでに行政法学の側から、裁判でのインカメラ審査の採用がないのであれば、インカメラ審査を前提とする「審査会の判断を仰ぐ方式（不服申立前置主義）」や「審査会の答申に現れた証拠については裁判所の判断の基礎とする方式（実質的証拠原則）」の採用の検討を、との指摘もされているところであり、[4] こうした対応は、公安委員会・県警本部長を実施機関に加える場合、一層重要な意義をもつこととなろう。

とはいえ、法整備に期待された二年間の目途は必ずしも適切ではない状況もある。第三者審査機関の委員構成のあり方によっては、その評価要素に近年喧しい司法への市民参加の要素を加味する視点もありうるからである。ここでは、法整備を先送りすることとなるが、その場合、当面は、関係機関が答申の含み得る意義を再認識し、その内容に意を致すことが望まれる。法整備をみない現時点では、この対応が彌縫策に止まるのか、審査会がなお固有の意義を発揮しうるのか、その成否は審査会自身の努力に負うところも大きい。

なお、本稿の検討対象に即せば、今後、通常の形態としては、出勤簿に代わるカード方式などの採用が視野に入れられてよい。それにより開示如何の議論の様相は全く異なったものとなるからである。ただ、「解説」では「訴訟の全部または一部の移送」（三六条第二項）に関して、「同種若しくは類似の行政文書」の例に「出勤簿」を挙げ、統一的処理の必要を意識しているが（「解説」二一一頁）、出勤等の人事管理等にあっては時に職種に対応した個別的整備の必要

が存する場合もあることに留意せねばなるまい。

註

（1）富山県公文書開示審議会答申も概略ながら出勤簿開示のもたらす公務員の個人情報との関わりに触れているが、その精査の点で本稿では福岡県の場合を取り上げた。

（2）宇賀克也、前掲書（三の（注）5）、一〇八頁

（3）岡本篤尚『国家秘密と情報公開』（一九九八年）三六一～三六二頁

（4）大橋洋一『行政法』（二〇〇一年）一一四～一一五頁