

2006年(平成18年)7月7日

金融庁 総務企画局政策課

情報公開個人情報保護室 御中

大阪弁護士会

会長 小寺一矢

「金融庁訓令『行政機関の保有する情報の公開に関する法律第9条各項の決定をするための基準』の一部改正について」に対する意見書

貴庁が、平成18年6月9日に公表された標記改正案につき、当会は、下記のとおり意見を申し述べます。

記

第1 意見の趣旨

- 1 行政文書の開示決定等に関する留意事項第3項「個人に関する情報（情報公開法第5条第1号）に関する留意事項」について
 - (1) 3-4(4)「公務員等の職務遂行に係る情報に含まれる当該公務員等の氏名の取扱い」において、「公務員等の職務遂行に係る情報」は、「公務員等個人の私事に関する情報が含まれている場合」を除きすべて開示するとしたうえで、「公務員等個人の私事に関する情報」の具体例を列挙すべきである。
 - (2) 3-2(4)「公にすることが予定されている情報」において開示すべき場合の例としてあげられていた「例えば、職員の不祥事情報についてその都度一定範囲で公にしてきている場合は、予めの定めがなくとも、本規定に該当する」を削除すべきでなく、また3-6(1)「当該情報に含まれる氏名、生年月日その他の記述等により特定の個人を識別することができるもの」において、「金融機関等の検査を行った検査官の氏名」を不開示事例として追加すべきではない。
- 2 行政文書の開示決定等に関する留意事項第4項「法人等に関する情報（情報公開法第5条第2号）に関する留意事項」について
 - (1) 4-1(3)「ただし、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と認められる情報を除く。」において、開示すべき場合の例としてあげられていた「法人等又は事業を営む個人の事業活動と人の生命又は健康等に対する危害等との明確な因果関係が確認されなくても、現実に人の生命又は健康等に対する被害等の発生が予想される場合もある。例えば、毒性のある物質の発生により人の生命又は健康が損なわれているような急迫した事態が生じた場合に、当該物質の発生と具体的な発生源について明確な因果関係が証明されていなくとも何らかの因果関係があると推測される場合、本規程に該当する。」を削除すべきでない。

- (2) 4 - 4 「本号イの不開示情報に該当し、不開示となることがある情報の例」において、「金融機関等に対しての苦情申出内容」を不開示事例として追加すべきでない。

第2 意見の理由

1 「個人に関する情報（情報公開法第5条第1号）に関する留意事項」について

(1) はじめに

周知のとおり、「個人情報の保護に関する法律」（以下「個人情報保護法」という。）の施行以来、個人情報保護法を理由に、公務員の履歴や懲戒関連情報などの公的な情報が公表されなくなるなど、いわゆる「過剰反応」によって、民主主義社会において本来流通すべき情報が流通しなくなっている。

金融庁訓令「行政機関の保有する情報の公開に関する法律第9条各項の決定をするための基準」の一部改正（案）（以下「本改正案」という。）もまた、「特段の支障が生ずるおそれがある場合」「個人の権利利益を害することとなるような場合」という抽象的要件を設けたうえ、開示決定の基準となる具体例を削除などとしており、運用基準を曖昧化するものとなっている。個人情報保護法の「過剰反応」にさらに拍車をかけ、本来は公開されるべき公的情報たる公務員の氏名、公務員の不祥事情報等がより一層秘匿されることとなり、「行政機関の保有する情報の公開に関する法律」（以下「情報公開法」という。）によって実現されるべき国民の知る権利が侵害されるおそれが大きいと言わざるを得ない。

(2) 公務員等の職務遂行に係る情報に含まれる当該公務員等の氏名の取扱いについて

ア 本改正案は、「個人に関する情報（情報公開法第5条第1号）に関する留意事項3 - 4（4）で「公務員等の職務遂行に係る情報に含まれる当該公務員等の氏名の取扱い」につき、以下のとおり、定めている。

「公務員等の職及び氏名が、法令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場合には、職務の遂行に係る情報について、本号ハの規定とともに、同号イの規定が重疊的に適用され、個人情報としては不開示情報に該当しない。」

なお、行政機関に所属する職員（補助的業務に従事する非常勤職員を除く。）の職務遂行に係る情報に含まれる当該職員の氏名については、特段の支障の生ずるおそれがある場合を除き、公にするものとする。特段の支障の生ずるおそれがある場合とは、以下の場合をいう。

氏名を公にすることにより、情報公開法第5条第2号から第6号までに掲げる不開示情報を公にすることとなるような場合。

氏名を公にすることにより、個人の権利利益を害することとなるような場合。」

イ 本改正案の問題点

本改正案が、「公務員等の職務遂行に係る情報に含まれる当該公務員等の氏名」について、原則として開示すべきとする点は正当である。しかし、その例外として不開示とすることが許されるのは、次項で述べるとおり、「公務員個人の私事に関する情報が含まれる場合」に限られるのであって、「特段の支障の生ずるおそれ」などという抽象的な基準を設けるべきではない。

また、本改正案の「特段の支障の生ずるおそれがある場合」の具体例も、情報公開法の許容するところではないというべきである。すなわち、上記については、そもそも情報公開法第5条第2号から第6号の非開示規定により対応するのが情報公開法の趣旨であるから、「公務員等の職務遂行に係る情報に含まれる当該公務員等の氏名の取扱い」の例外として設けることは不適当である。ましてや、「公にすることとなるような場合」(下線部加筆)という曖昧な定め方では、不開示の範囲をさらに拡大するおそれがあり、到底許されない。についても、「個人の権利利益を害することとなるような場合」というのはあまりにも抽象的な基準である。しかも、個人情報保護法は、その第1条(目的)で「個人の権利利益」を保護することとし、特定の個人を識別可能な情報すべてを「個人情報」として保護の対象とした結果、前記「過剰反応」を生んでしまった。情報公開法の非開示事由の解釈運用基準に、安易に「個人の権利利益」の保護を持ち込んでしまうと、不開示情報としての「個人に関する情報」(情報公開法第5条1項)の解釈が、個人情報保護法を口実に拡大解釈されるおそれが極めて強い。「過剰反応」に拍車をかけることは確実である。

後記のとおり、本改正案は、本来公開されなければならない「金融機関等の検査を行った検査官の氏名」(3-6(1))について、具体的な説明もないままに、不開示例としてあげているが、まさに個人情報保護法を口実にしているのではないかと疑われる。

ウ 平成15年11月11日最高裁第三小法廷判決

平成15年11月11日最高裁第三小法廷判決は、大阪市公文書公開条例(昭和63年大阪市条例第11号)第6条第2号に定める非公開事由「個人に関する情報」と公務員の氏名との関係につき、

「国及び地方公共団体の公務員の職務の遂行に関する情報は、公務員個人の社会的活動としての側面を有するが、公務員個人の私事に関する情報が含まれる場合を除き、公務員個人が同条第2号にいう「個人」に当たることを理由に同号の非公開情報に当たるとはいえないものと解するのが相当である。」

とし、その理由を、

「本件条例は、市民の市政参加を推進し、市政に対する市民の理解と信頼の確保を図ることを目的とし、そのため市民に公文書の公開を求める権利を保障することとしており(第1条)実施機関に対し、「個人に関する情報」の保護について最大限の配慮をしつつも、公文書の公開を請求する市民の権利を十分尊

重して本件条例を解釈適用する責務を負わせている（第3条）。このように、本件条例は、大阪市の市政に関する情報を広く市民に公開することを目的として定められたものであるところ、同市の市政に関する情報の大部分は、同市の公務員（特別職を含む。）の職務の遂行に関する情報ということができる。そうすると、本件条例が、同市の公務員の職務の遂行に関する情報が記録された公文書について、公務員個人の社会的活動としての側面があることを理由に、これをすべて非公開とすることができますものとしているとは解し難いというべきである。そして、国又は他の地方公共団体の公務員の職務の遂行に関する情報についても、国又は当該地方公共団体において同様の責務を負うべき関係にあることから、同市の市政に関する情報を広く市民に公開することにより市政に対する市民の理解と信頼の確保を図ろうとする目的を達成するため、同市の公務員の職務の遂行に関する情報と同様に公開されてしまうべきものと取り扱うというのが本件条例の趣旨であると解される。したがって、国及び地方公共団体の公務員の職務の遂行に関する情報については、前記のとおりに解するのが相当である。」

とした。そのうえで、

「上記文書における別紙一覧表の『相手方の氏名』欄及び『相手方の役職名』欄に対応する記載を含む情報は、国及び地方公共団体の公務員の職務の遂行に関する情報であり、本件条例6条2号の非公開情報に当たらないというべきである。」

と判断した。

上記最高裁判決は、情報公開制度が民主主義社会において果たす役割の重要性から非公開情報の規定を限定的に解釈し、「公務員個人の私事に関する情報が含まれる場合を除き」、非公開事由にいう「個人」はあたらないとしたうえで、「相手方の氏名」欄も非公開情報には当たらないと判断したものである。

上記最高裁判決その趣旨は、情報公開法にもあてはまるものであり、情報公開法における不開示情報の解釈、運用にあたっても、最大限に尊重されなければならないというべきである。したがって、情報公開法は、「公務員等の職務遂行に係る情報に含まれる当該公務員等の氏名」もまた、「公務員個人の私事に関する情報が含まれる場合を除き」開示されなければならない。

工 意見

以上から、「公務員等の職務遂行に係る情報に含まれる当該公務員等の氏名」は、「公務員個人の私事に関する情報が含まれる場合を除き」開示されるべきである。

そして、「公務員個人の私事に関する情報」の具体例を列挙することにより、運用基準を明確にし、もって、情報公開法の民主主義機能が全うされるよう、強く求める。

(3) 例示の削除及び追加に対する意見

ア 「行政機関の保有する情報の公開に関する法律第9条各項の決定をするための基準」(以下「本基準」という。)は、金融庁長官が開示決定を行うにあたっての基準、準則となるものであるところ、不適切な例を削除することは当然であるが、適切な例示を削除することは、運用基準を曖昧にし、誤った運用、恣意的な運用を招きかねない。

したがって、基準を明確化し、誤った運用、恣意的運用を防止するため、適切な具体例は削除してはならない。

また、新たに不開示例として挙げられているものにも、本来は開示されなければならないものも含まれている。

以下、本改正案における問題点を指摘する。

イ 本改正案は、3-2「法令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(ただし書きイ)のうち、(4)「公にすることが予定されている情報」についての説明に関して、「例えば、職員の不祥事情報についてその都度一定範囲で公にしてきている場合は、予めの定めがなくとも、本規定に該当する。」の部分を抹消しているが、不適切である。下記の部分が例として引く、公務員の不祥事情報は、公的情報であり、従来も公開されてきたものである。しかし、個人情報保護法の誤った運用により、かかる不祥事情報が公開されなくなる傾向にある。この具体例を削除することは、個人情報保護法の誤った運用の追認となりかねず、著しく不当である。

ウ 本改正案は、3-6「本号の不開示情報に該当し、不開示となることがある情報の例」のうち、(1)「当該情報に含まれる氏名、生年月日その他の記述等により特定の個人を識別することができるもの」の例示として、「金融機関等の検査を行った検査官の氏名」を新設しているが、不適切である。

検査官の氏名は、「公務員等の職務遂行に係る情報に含まれる当該公務員等の氏名」として公的情報として開示することが予定されている情報であるから、不開示とすべき例としてあげるのは不適切である。

2 「法人等に関する情報(情報公開法第5条第2号)に関する留意事項」について

(1) 「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」について

情報公開法第5条第2号は、法人等に関する情報又は事業を営む個人の当該事業に関する情報であって、同号イ又はロに該当するものを不開示情報とするが、「ただし、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を除く。」としている。

そして従来、本件基準では、その「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」の説明として、「法人等又は事業

を営む個人の事業活動と人の生命又は健康等に対する危害等との明確な因果関係が確認されなくとも、現実に人の生命又は健康等に対する被害等の発生が予想される場合もある。例えば、毒性のある物質の発生により人の生命又は健康が損なわれているような急迫した事態が生じた場合に、当該物質の発生と具体的な発生源について明確な因果関係が証明されていなくとも何らかの因果関係があると推測される場合、本規程に該当する。」とされていた。

ところが本改正案は、この説明を削除することとしている。

なるほど、風評被害による損害が企業、とくに零細事業者にとって致命的であり、そのような風評を引き起こす情報の開示については、誤解を生じないような開示の方法等が望まれるのは当然ではあるが、ここで例として引かれていたように、発生源と毒性のある物質との間に因果関係が証明できない初期の段階においてこそ、人の生命又は健康などに対する被害を最小限にとどめるために情報公開が必要であることも、また事実である。現に、水俣病をはじめとする多くの公害病等の被害において、より早い段階で、被害発生の実態や毒性物質、その発生源と思われる企業などの情報が開示されていれば、被害を最小限に食い止めることもできたのである。

上記説明を削除することは、このような苦い教訓を生かさず、人の生命、身体、健康に対する急迫の被害を避けるため情報公開に踏み切ることに対して、萎縮的な効果をもたらすものであり、不適切である。

(2) 「公にすることにより、当該法人等又は当該個人の権利、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがあるもの」について

情報公開法第5条第2号イは「公にすることにより、当該法人等又は当該個人の権利、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがあるもの」を開示しない情報としてあげている。そして本改正案4-4は「本号イの開示情報に該当し、開示となることがある情報の例」として、「金融機関等に対しての苦情申出内容」を新設している。

しかし、金融機関の市民生活における重要な役割や社会的な責任、または消費者金融のみならず都市銀行においてさえも強引な勧誘などの不適切な取引が行われていることに鑑みると、これら金融機関に対する苦情の申出の内容を明らかにすることの有用性は、製造業者への苦情に関する情報あるいはPL事故の情報とかわるところはないし、寄せられた苦情の内容は真実性が担保されていない情報であることをあらかじめ周知させることにより、開示することにより直ちに法人等の正当な利益を害することにはならない。本改正案のような例を挙げることは、市民に有用な情報の流通を妨げることとなり不適切であるから、上記例示は追加すべきでない。

以上