

主 文

1 原判決中，D幹事会に係る文書における相手方のうち国家公務員以外の者の氏名，所属名及び職名の記載に関する部分並びにE産業懇話会に係る文書における相手方の氏名，所属名及び職名の記載に関する部分を破棄する。

2 前項の部分につき，被上告人の請求を棄却する。

3 上告人のその余の上告を棄却する。

4 訴訟の総費用はこれを1/2分し，その1を上告人の，その余を被上告人の負担とする。

理 由

上告代理人樋口文男，同高橋利暢，同桑田洋，同荒木敏明，同長谷川信男，同石丸光晴，同山本文明，同玉川博幸，同実広法男，同木村伸雄，同笹木重毅の上告受理申立て理由について

1 本件は，広島県内に事務所を有する権利能力なき社団である被上告人が，広島県公文書公開条例（平成2年広島県条例第1号。以下「本件条例」という。）に基づき，本件条例所定の実施機関である上告人に対し，平成8年7月分の広島県東京事務所の食糧費（懇談会費）の支出に係る経費支出伺，支出負担行為整理書兼支出調書及び請求書の公開を請求したところ，同年9月3日，その一部につき非公開処分を受けたので，同処分（ただし，異議申立てに対する同9年9月2日付け決定により一部取り消された後のもの。以下，一部取消し後の上記処分を「本件処分」という。）の取消しを求める事案である。

2 原審の適法に確定した事実関係等の概要は，次のとおりである。

(1) 本件条例9条は，「実施機関は，公開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ときは，当該公文書の公開をしないことが

できる。」と定め、その2号において、「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。）であって、特定の個人が識別され、又は識別され得るもの。ただし、次に掲げる情報を除く。イ 法令等の定めるところにより、何人でも閲覧することができる情報 ロ 実施機関が公表を目的として作成し、又は取得した情報 ハ 法令等の規定による許可、免許、届出等の際に実施機関が作成し、又は取得した情報で、公開することが公益上必要であると認められるもの」と規定している。

(2) 上告人は、本件処分において、D幹事会に係る文書における相手方（国家公務員）の氏名、所属名及び職名の記載部分（以下「非公開部分1」という。）に係る情報、同文書における相手方（各省庁のOB）の氏名、所属名及び職名の記載部分（以下「非公開部分2」という。）に係る情報並びにE産業懇話会に係る文書における相手方の氏名、所属名及び職名の記載部分（以下「非公開部分3」という。）に係る情報については、本件条例9条2号の非公開情報に該当することを理由として非公開とした。

(3) 広島県においては、高速交通網、生活関連施設等の基盤整備事業等を具体化する上で、国からの事業認定、地域指定、公共事業等の重点実施、予算措置等が必要であるため、国に対する説明及び国からの情報収集が重要であることから、同県にゆかりのある各省庁の幹部等を構成員とするDを組織し、同幹部等が一堂に会するD幹事会を開催して、主要事業の説明を行うとともに情報収集を行っている。平成8年7月に同県が開催したD幹事会には、同県及び同県の市町村側から知事、県議会議長、部局長等の同県職員及び市町村長等合計43人が出席し、相手方として上記幹事のうち各省庁の在籍者及びそのOB合計144人が出席し、知事及び県議会議長による主要事業の説明、同県の部局長等による各省庁の在籍者等との意見交換、情報収集、要望、次年度主要事業要望書等の関係資料の配布、主要事業関連

のパネルの展示等がされた。

(4) E産業懇話会は、第一線で活躍中の広島県出身在京者から、産業技術、国際化等の視点からの助言や協力を得て、同県の産業振興施策に反映させ、また、誘致される側の立場に立った助言や協力を得て企業誘致を促進することを目的として、同県により開催されている。平成8年7月に開催された上記懇話会には、同県側から知事、県議会議長外5人が出席し、相手方として民間会社から3人及び事業団、財団等から5人が出席し、知事及び県議会議長による県政概要等の説明、相手方からの意見聴取及び情報収集並びに相手方との意見交換がされた。

3 原審は、非公開部分1ないし3に係る情報については本件条例9条2号の非公開情報に該当しないと判断し、本件処分のうち非公開部分1ないし3を非公開とした部分を取り消した。この点に関する原審の判断の概要は、次のとおりである。

(1) 本件条例の基本原則、本件条例9条2号の趣旨等からすると、同号による保護が予定されているのは、個人が識別され得る情報のうち、性質上公開に親しまない私生活上の情報であり、特定の個人が識別され得る情報であっても、当該情報がプライバシーに関係しないことが明らかな場合には、同号による保護が予定された情報に該当しない。

(2) D幹事会及びE産業懇話会に出席した相手方は、広島県の行政事務、事業の執行として行われる上記各会に出席する以上、同県職員の公務遂行過程に関与していることを認識していたはずである。食糧費の執行としての懇談会への出席は、同県の行政事務、事業そのものへの関与である。上記各会が内密の協議を目的としていたとは認められないから、上記各会に出席した相手方の氏名等は、性質上公開に親しまない私生活上の情報に該当しない。仮に、その公開により相手方の私生活上の平穏が害されるおそれがあるとしても、公務に関する情報の公開の必要性に照らすと、非公開とすることは許されない。

4 しかしながら，原審の上記判断のうち，非公開部分 1 に係る情報が本件条例 9 条 2 号の非公開情報に該当しないとした部分は是認することができるが，その余の部分は是認することができない。その理由は，次のとおりである。

(1) 【要旨 1】本件条例 9 条 2 号本文にいう「個人に関する情報」は，「事業を営む個人の当該事業に関する情報」が除外されている以外には文言上何ら限定されていないから，個人の思想，信条，健康状態，所得，学歴，家族構成，住所等の私事に関する情報に限定されるものではなく，個人にかかわりのある情報であれば，原則として上記「個人に関する情報」に当たると解するのが相当である。

もっとも，同条 3 号が，「法人（国及び地方公共団体その他の公共団体を除く。）その他の団体（以下「法人等」という。）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」について，「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。）」と異なる類型の情報として非公開事由を規定していることに照らせば，【要旨 2】本件条例においては，法人等を代表する者が職務として行う行為等当該法人等の行為そのものと評価される行為に関する情報については，専ら法人等に関する情報としての非公開事由が規定されていると解するのが相当である。

また，本件条例は，県民の県政に対する理解と信頼を深め，県政への参加をより一層促進し，もって活力に満ちた公正で開かれた県政を推進することを目的とし，そのために県民の公文書の公開を求める権利を明らかにするとともに（1 条），実施機関に対し，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つつも，県民の公文書の公開を求める権利を十分に尊重して本件条例を解釈適用する責務を負わせている（3 条）。このような本件条例の目的，趣旨からすれば，本件条例が，広島県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，非公開とする

ことができるとしているとは解し難い。また、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、上記目的を達成するため、広島県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かる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、【要旨3】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、公務員個人の私事に関する情報が含まれる場合を除き、公務員個人が本件条例9条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と解するのが相当である。

(2) 【要旨4】前記事実関係によれば、D幹事会の相手方出席者のうち各省庁の在籍者は、在籍する省庁の職務と離れた個人的な立場から意見を交換し、情報を提供するために出席したのではなく、同幹事会において職務に関して広島県側から説明や要望を受けるために出席したものであるといえる。そうすると、非公開部分1に係る情報は、国の公務員の職務の遂行に関する情報であり、その私事に関する情報を含むものではないから、本件条例9条2号本文にいう「個人に関する情報」に当たらないというべきである。

他方、【要旨5】D幹事会の相手方出席者のうち各省庁のOBは、かつて省庁に在職したという立場に基づいて出席したものである。これらの者が、広島県側において各省庁に対して行う陳情や要望に事実上の影響力を有するとしても、その出席に関する情報を公務員の職務の遂行に関する情報と同一視することはできず、非公開部分2に係る情報は、あくまでこれらの者の個人的な社会的活動にかかわる情報であるといわざるを得ない。また、【要旨6】非公開部分3に係る情報は、E産業懇話会に出席した相手方にとっては、その社会的活動にかかわる情報であるところ、同懇話会の性質等からすると、この相手方は、所属する会社、事業団、財団等のためにその職務の遂行として出席したのではなく、いわば有識者として広島県の産

業振興施策全般について助言や意見交換を行うために出席したものであって、その行為を所属する会社等の行為そのものと評価する余地はない。したがって、非公開部分 2 及び 3 に係る情報は、本件条例 9 条 2 号本文にいう「個人に関する情報」に当たり、特定の個人が識別されるところ、同号ただし書に該当する事実は確定されていない。

5 以上によれば、本件処分のうち非公開部分 2 及び 3 を非公開とした部分に違法はなく、これと異なる原審の上記部分に関する判断には、判決に影響を及ぼすことが明らかな法令の違反がある。論旨は、これと同旨をいう限度で理由があり、原判決中上記部分は破棄を免れない。そして、この部分については、被上告人の請求を棄却すべきである。

よって、非公開部分 2 に関する判示について裁判官泉徳治の反対意見があるほか、裁判官全員一致の意見で、主文のとおり判決する。なお、非公開部分 1 及び 3 に関する判示について裁判官泉徳治の意見がある。

裁判官泉徳治の非公開部分 1 及び 3 に関する判示についての意見及び非公開部分 2 に関する判示についての反対意見は、次のとおりである。

上告人は、本件条例 9 条 2 号の規定は、個人が識別され又は識別され得る情報については、同号ただし書のイ・ロ・ハの除外事由に該当しない限り、すべて非公開とすることを認めたものである、と主張する。

本件条例 9 条 2 号は、「個人に関する情報であって」と、「特定の個人が識別され、又は識別され得るもの」という二つの要件を掲げている。そして、「個人に関する情報」という日本語の文理的解釈からすれば、それは、公の立場を離れた一個人に関する情報、換言すれば、公的領域とは区別される個人の私的領域の情報（個人の基本的人権であるプライバシーを中核とした私的領域の情報）を意味すると解するのが相当である。広島県の「公文書公開事務の手引」が、「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に保護するため、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。」とした上、「『個人に関する情報』とは、思想、信条、信仰、心身の状況、病歴、学歴、職歴、資格、成績、親族関係、所得、財産の状況その他一切の個人に関する情報をいう。」と説明しているのも、同趣旨の解釈を述べたものと考えられる。そして、上記解釈は、本件条例3条が「実施機関は、この条例の解釈及び運用に当たっては、県民の公文書の公開を求める権利を十分に尊重するものとする。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のないよう最大限の配慮をしなければならない。」と規定しており、広島県の「公文書公開事務の手引」が同条につき「本条は、実施機関がこの条例を解釈運用するに当たり、基本方針として、『原則公開』の徹底と『プライバシーの保護』の配慮について定めたものである。」と説明している趣旨にも適合するのである。

上告人の主張するような解釈によると、「特定の個人が識別され、又は識別され得るもの」はすべて「個人に関する情報」に該当することになり、本件条例9条2号が「個人に関する情報であって」という限定を設けたことが無意味になるとともに、「個人に関する情報」という言葉の普通一般の語義からも離れることになると考えられる。また、広島県職員の職務遂行情報も、当該職員が識別され得る限り「個人に関する情報」に該当するということになるだろうが、本件条例9条2号ただし書は公務員の職務遂行情報を除外事由として掲げていないから、本件条例は広島県職員の職務遂行情報も非公開情報としているということにならざるを得ず、極めて不合理である。個人が識別され又は識別され得る情報を無限定に「個人に関する情報」とすると、除外事由の規定をよほど拡張して解釈するでもない限り、「県民の県政に対する理解と信頼を深め」、「公正で開かれた県政を推進する」という本件条例1条所定の目的に全くそぐわない結果を招くのである。したがって、少なくとも

本件条例に関する限り，上告人の主張するような解釈は採用することができない。

本件の「D幹事会」は，県の行政事務，事業の執行として開催されたものであり，これに参加した相手方は広島県にゆかりのある各省庁の在籍者及びそのOBであるから，相手方にとっても同幹事会への出席は公人としてのものであって私的領域の出来事ということはできないので，相手方の氏名等の非公開部分1及び2に係る情報は「個人に関する情報」に該当しないと考える。

他方，「E産業懇話会」は，同じく県の行政事務，事業の執行として開催されたものであるが，これに参加した相手方は広島県出身で民間会社等で活躍中の在京有識者であるから，相手方にとっては，同懇話会への出席は私人としてのものであって，私的領域内の出来事であり，その氏名等の非公開部分3に係る情報は本件条例9条2号の「個人に関する情報」に当たるといわざるを得ないと考える。もっとも，記録によれば，同懇話会は，相手方を昼食に招いて，県政への助言等を求める趣旨で開催されたものと認められ，相手方にとっても，公費による食事を供されながら，県職員の公務遂行過程に積極的に関与しているという側面は存するから，純粋な私的領域の出来事とは言い切れない面がある。同懇話会のような性格の会合への参加を私的領域の出来事とみるか，公的領域の出来事とみるかは，結局のところ，社会通念に照らして判断するほかなく，その社会通念が近時変化しつつあるのである。現に，広島県は，平成9年9月18日，「食糧費の支出に関する公文書の公開基準」を県報で公告し，同年10月1日以後に実施する懇談会等に係る食糧費支出に関する公文書については，相手方出席者の氏名等も含めて公開する旨を周知しており，同様の情報公開を行う地方自治体は増加しつつある。このような情報公開は，憲法の民主主義・住民自治の理念にもかなうものというべきであり，推進されるべきであろう。行政を取り巻く社会情勢，社会環境の変化に照らせば，上記のような会合に出席した相手方の情報は，相手方がたとえ民間人であっても，今日では公

的領域のものとして公開の対象とすることが相当といえよう。しかし、本件のE産業懇話会は、平成8年7月に開催されたもので、広島県は相手方の氏名等は非公開とすることを前提に招待し、相手方も自分の氏名等が公開されることを予想する状況にはなかったものと考えられる。一線で活躍中の多忙な民間人が、県知事と昼食を共にしながら県政に対する助言・意見を述べるということは、むしろ名誉なことであって非公開とする必要はないとの考えもあり得ようが、上記のような当時の状況に照らすと、自己の氏名等が公開されることを不快あるいは不満に思う者のいることも十分予想され、そのような民間人の氏名等を非公開とすることは、広い意味のプライバシーの保護として正当化できるのであり、今日の観念でこれを公開の対象とすべきであるというのは相当でないを考える。

私は、以上のような趣旨から、多数意見のうち非公開部分1及び3に関する判断部分については、その結論に同調するが、非公開部分2に関する判断部分については、同調することができない。

(裁判長裁判官 深澤武久 裁判官 横尾和子 裁判官 甲斐中辰夫 裁判官 泉
徳治 裁判官 島田仁郎)