



町田市行政不服審査会

2017年度第4号事件

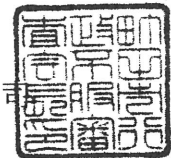
(審査請求人 町田市政を考える会・草の根 小林 美知)

2017年12月26日

答 申

町田市議会議長 吉田 つとむ 様

町田市行政不服審査会
会 長 野 村 武



2017年5月2日付け17町市議第56号(2017年度第4号事件)でなされた諮問について、以下のとおり答申いたします。

第1 審査会の結論

審査請求人町田市政を考える会・草の根 小林 美知が、2016年11月30日付けで処分庁町田市議会に対して行った公文書公開請求に対して処分庁が2016年12月9日付け16町市議第499号の2をもって行った公文書部分公開決定処分のうち、本件審査請求に係る部分は町田市情報公開条例第5条第1項第1号に該当しないことが明らかであり、当該情報を公開しない部分に含めた処分庁の判断は、取り消されるべきである。

なお、本件では、処分庁の判断にあたっての検討が不足していると思われることから、処分庁においては、公開の是非、部分公開であればその範囲、それぞれの根拠と理由を再度検討されたい。

第2 審査請求の趣旨

審査請求人は、処分庁が2016年12月9日付け16町市議第499号の2をもって行った公文書部分公開決定処分(以下「本件処分」という。)のうち、「本人確認を必要としない会員カードの番号」について公開しないこととした処分を取り消すとの裁決を求めた。

第3 本件事案の経緯

- 1 審査請求人は、町田市情報公開条例（以下「本件条例」という。）第6条第1項の規定により、2016年11月30日付け「公文書公開請求書」で、処分庁に対し、「2012年度政務活動費収支報告書と証拠書類（領収書等）」を対象とする公文書公開請求を行った。
- 2 処分庁は、審査請求人に対して、2016年12月9日付け16町市議第499号の2「公文書部分公開決定通知書」により本件処分を行った。処分の内容としては、「平成24年度（2012年度）町田市議会政務活動費収支報告書」の一部を公開することとし、そのうち、10項目を公開しない部分として、それぞれの公文書の一部を公開しない理由とともに決定した。

公開しない部分	公文書の一部を公開しない理由
(1)～(6) 略	略
(7) 議員のクレジットカード、電子マネーカード、会員カード類の番号	第1号:特定個人のプライバシーを侵害する
(8)～(10) 略	略

* 公文書の一部を公開しない理由の号番号は、本件条例第5条第1項各号による。

- 3 審査請求人は、審査庁町田市議会に対して、本件処分を不服として2017年2月20日付け「審査請求書」により本件審査請求を行った。
- 4 処分庁は、2017年3月22日付け16町市議第676号「弁明書」により弁明した。
- 5 これに対し、審査請求人は、審査庁に対して、2017年4月17日付け「反論書」を提出した。
- 6 審査庁は、本件条例第10条第2項の規定に基づき、2017年5月2日付け17町市議第56号「審査請求について（諮問）」により、本件審査請求について当審査会に諮問した。
- 7 審査会は、次のとおり調査審議を行った。

2017年6月26日 審議
2017年7月31日 審議
2017年8月8日 処分庁に対する事情聴取
2017年8月28日 審査請求人による口頭意見陳述
2017年9月12日 審議
2017年10月31日 審議
2017年12月1日 審議
2017年12月15日 審議

第4 審査請求人と処分庁の主張

1 処分庁による部分公開決定の具体的内容

本件に係る公文書部分公開決定通知書によると、対象となる公文書の件名が「平成24年度（2012年度）町田市議会政務活動費収支報告書」と表記されているが、実際の書類では、紙面左上に「第8号様式」と記された平成24年度町田市議会政務調査費収支報告書（※）の「表紙部分」と収支の内訳が記された「別紙」、そして領収書が貼付された「領収書等貼付用紙（燃料費においては燃料費領収書等貼付用紙）」に大別される。

処分庁においては、表紙、別紙、領収書等貼付用紙（当該用紙に貼付された領収書を含む。）について、一律に第3の2にある項目を判別できなくなるように処理して部分公開した。

※ なお、政務活動費については、平成24年に地方自治法改正があり従来の「政務調査費」が「政務活動費」に変更され、平成25年から適用された。よって本件に係る名称も、本来であれば政務調査費である（実際の書類の名称にも政務調査費とある）が、事実上継続されている制度であることから、本件においては政務活動費として統一して表記している。

2 審査請求人の主張

審査請求書によると、審査請求の趣旨及び理由としては、概ね次のとおりであった。

- ・ 公文書部分公開決定通知書には、公開しない部分として「(7) 議員のクレジットカード、電子マネーカード、会員カード類の番号」があり、またその部分を公開しない理由として「特定個人のプライバシーを侵害

する恐れがあるため」とあるが、本人確認を必要としない会員カードと、本人確認を必要とする銀行のカードや電子マネーカードは全く別ものであり、特定個人のプライバシーを侵害するか否かで一括りにするのは間違っている。会員カードの番号を公開することで「特定個人のプライバシーを侵害する恐れ」はない。

- ・ したがって、部分公開決定のうち、会員カードの番号を公開しないとした部分を取り消すとの裁決を求める。

3 処分庁の弁明

弁明書の内容としては、次のとおり要約できる。

- ・ 会員サービスの多くはインターネット上で管理、提供されており、会員カードの番号が公開されると第三者によるログインが可能となる恐れがあり、購入履歴やポイント利用履歴等の漏えいにつながる恐れがある。
- ・ このため、会員カードの番号は議員の個人生活に関する情報であり、特定個人のプライバシーを侵害する恐れがある。

4 審査請求人の反論

審査請求人の反論の要旨は、概ね次のとおりであった。

- ・ 議員の政務活動費の支出に議員個人の「カード」を利用すること自体が公私混同であり、そうでないことを証明するためには、政務活動費専用のカードを使用すること、又は、議員個人のカードの番号を公開する必要がある。
- ・ クレジットカード大手5社の設立したPCI国際協議会では、クレジットカードナンバー公開基準（PCIDSS）において、下4桁（又は上6桁）だけでは不正は起こりえない、との見解を示している。実際、通信販売においてクレジットカードの下4桁はメールに記載されており、実店舗において（レシートに）印字されている。非公開とされたポイントカード番号やもっとセキュリティ要件の低い会員カードも同様である。
- ・ 弁明書では「・・・購入履歴やポイント利用履歴等の漏えいにつながる恐れがある。」と述べられているが、万一漏えいしたとしても公金に関する情報であり、公正に使われていれば、何ら問題はない。

第5 審査会の判断

1 本件における対象文書と争点

本件において、審査請求人と処分庁は、領収書等貼付用紙に貼付された領収書に記された会員番号（クレジットカード番号、電子マネー番号を除く。）の公開の是非について、それぞれ主張している。*

実際の領収書等貼付用紙には、第4の1にあるとおり、領収書等貼付用紙と燃料費領収書等貼付用紙がある。このうち、領収書等貼付用紙については会派単位で作成するため議員個人名が記されない書式となっており、実際に議員個人名が記されていないものが大半であるが、中には議員個人名が記されているものがある。逆に、燃料費領収書等貼付用紙については議員個人単位で作成するため議員個人名が記される書式となっており、実際に議員個人名が記されたものが大半であるが、中には議員個人名が記されていないものがある。

つまり、領収書についても、議員個人名が記されている領収書等貼付用紙（燃料費領収書等貼付用紙）に添付された領収書（以下「特定領収書」という。）と、議員個人名が記されていない領収書等貼付用紙（燃料費領収書等貼付用紙）に添付された領収書（以下「一般領収書」という。）が存在することとなる。

2 第1号該当性について

(1) 該当の要件

処分庁は、領収書に記載された（クレジットカード、電子マネーカードを含めて）会員カード類の各番号が、本件条例第5条第1項第1号に定める非公開事由である個人に関する情報に該当するとして、一律に当該部分を公開しないと決定した。しかし、当該規定を適用するためには、

- ① 「特定の個人が識別され、又は識別され得る」情報であること
- ② ただし書きにある次の条項に該当しないこと

ア 法令の規定により一般に公開され、又は何人でも閲覧することができる」とされている情報

イ 当該個人が公開することに同意していると明らかに認められる情報

ウ 当該個人の公的地位又は立場に関連する情報であって、公開することが公益上必要と認められるもの

エ 法令の規定に基づく許可、免許、届出その他これらに類する行為
に関して実施機関が作成し、又は取得した情報であって、公開する
ことが公益上必要と認められるもの

の2つの要件を満たしていることが求められる。

(2) 「特定の個人が識別され、又は識別され得る」情報であること

「特定の個人が識別され、又は識別され得る」情報とは、特定の個人
が当該情報から判別でき、又は判別できる可能性があるものをいい、こ
の際、当該情報からは直接特定の個人が判別できなくとも、他の情報と
結びつけることにより、間接的に特定の個人が判別できるものも含んで
いる。(なお、町田市総務部編「情報公開ハンドブック」2011年・1
9頁にも同様の記載がある。)通常、(クレジットカード、電子マネーカ
ードを含めて)会員カード類の各番号は、数字(と稀に英字)で構成さ
れており、第三者がこの番号のみから個人を特定することは事実上不可
能である。よって、こうした番号を非公開とする場合には、当該番号と
特定の個人を結びつけることが一般的に可能な方法が存在することが
必要である。

そこで、対象文書を見ると、特定領収書に記された番号については、
当該議員個人が所有しているカードの番号であると容易に推測できる
ことから「特定の個人が識別され、又は識別され得る」と判断できるこ
ととなる。

一方、一般領収書に記された番号については、特定の個人と当該番号
を結びつけることが一般的に可能な方法が存在しない限り「特定の個人
が識別され、又は識別され得る」とは言えない。

(3) ただし書きにあるアからエの条項に該当しないこと

本件条例第5条第1項第1号のただし書きを見ると、ウとして「当該
個人の公的地位又は立場に関連する情報であって、公開することが公益
上必要と認められるもの」とある。また、領収書の番号が議員の政務活
動費という公的地位に関連する情報であることは、明らかである。よつ
て、領収書等貼付用紙(燃料費領収書等貼付用紙)に議員個人名が記載
されていることにより「特定の個人が識別され、又は識別され得る」と
しても、特定領収書の番号が直ちに非公開となるわけではなく、公開す
ることの公益上の必要性が認められるか、の検討が必要となる。

議員の政務活動費に関し、地方自治法第100条第14項では「普通地方公共団体は、・・・議員の調査研究その他の活動に資するため必要な経費の一部として、・・・政務活動費を交付することができる。」と、また、同条第15項では「・・・会派又は議員は、・・・政務活動費に係る収入及び支出の報告書を議長に提出するものとする。」と、さらに、同条第16項では「議長は、第14項の政務活動費については、その使途の透明性の確保に努めるものとする。」と規定されている。つまり、議員の政務活動費は、公金から交付され、その収支が報告を義務付けられ、使途をできるだけ明らかにするよう求められていることとなる。

この規定に照らすと、同条第15項にある政務活動費の収支報告書にある情報（本件では会員番号）を公開することに、本件条例第5条第1項第1号のただし書きウにある公益上の必要性があると認められると言わざるを得ない。

3 その他の非公開事由の該当性について

(1) 処分庁と審査請求人の主張

本件審査請求において、処分庁は、第4の3にあるように、弁明書において、会員番号の公開が第三者への購入履歴やポイント利用履歴等の漏えいにつながる恐れがある、と主張している。

一方、審査請求人は、第4の4にあるように、反論書において、クレジットカードナンバー公開基準（PCIDSS）では、下4桁（又は上6桁）だけでは不正は起こりえない、との見解を示しており、実際、下4桁が店舗において（レシートに）印字されていることから、会員番号も同様に扱える旨を主張している。

そこで、当審査会では、本件条例第5条第1項第1号以外の非公開事由についても検討した。

(2) 本件条例第5条第1項第5号についての検討

会員番号そのものが個人情報に該当しないとしても、第三者による会員番号の漏えいにつながるという処分庁の危惧については、当審査会でも理解できるところである。

大量に発行されている、いわゆるポイント等を獲得するタイプのカードでは、会員番号の漏えいの延長線上には、ポイント等の不正取得とその利用が考えられる。会員番号だけからは会員（ポイント等の保持者）

個人を特定できないとしても、ポイント等の利用は可能であり、ポイント等のサービス提供先を第三者に指定することで、当該個人が得るはずの利益を不正に取得できることとなる。

本件条例により公開された情報が社会に損害を与える事態をできるだけ避けることは当然であり、会員番号を、例えば、本件条例第5条第1項第5号の「公開することにより、人の生命、身体、自由又は財産の保護に著しい支障が生じると認められる情報」のうち、財産の保護に著しい支障が生じると認められる情報と解すことが可能であろう。

4 判断

以上の議論を踏まえ、当審査会では、次のとおり判断した。

(1) 会員番号の本件条例第5条第1項第1号該当性

2(2)で述べたとおり、特定領収書に記された会員番号は、本件条例第5条第1項第1号本文に規定する個人情報に該当する。しかし、2(3)のとおり、同時に同号ただし書きウにも該当するため、会員番号が同項第1号に該当するとした処分庁の判断は是認できない。

また、一般領収書の会員番号は、本件条例第5条第1項第1号本文に規定する個人情報に該当しないことが明らかであり、会員番号が同項第1号に該当するとした処分庁の判断は是認できない。

以上のことから、政務活動費の収支報告書に添付されている領収書の会員番号が同項第1号に該当しないことが明らかであり、当該情報を公開しない部分に含めた処分庁の判断は、取り消されるべきである。

(2) 会員番号の非公開事由の検討

ただし、3(2)で述べたとおり、会員番号の漏えいとその延長線上にある不正利用については、当審査会として見逃せない点である。また、2(3)で述べたとおり、地方自治法第100条第16項では、政務活動費の使途の透明性の確保に努めることが規定されているところである。

処分庁においては、これらの点を勘案し、本件は本人確認を必要としない会員カードの番号に関する処分に対しての審査請求であるが、これに限らず、領収書に記された様々なカードの会員番号について、その種類ごとに部分公開を含めた公開の是非、部分公開であればその範囲、それぞれの根拠と理由を再度検討されたい。

第6 付言

1 政務活動費に係る議員個人の現実の支払方法について

現在では、クレジットカードや電子マネーカードで個人が支払うこと、また、その際、現金扱いできるあるいは同様の財産価値があるポイントを付与されることが、極めて一般的なものとなっている。しかし、それらポイントの取得及び利用は、当該個人が自己の私有財産を利用している場合に正当視されうるものである。

これに対して、政務活動費は、第5の2(3)で述べているが、地方自治法により「議員の調査研究その他の活動に資するため必要な経費」として交付され、「使途の透明性の確保に努めるものとする」と明記されているところである。

処分庁の説明によれば、町田市議会においては、2018年度から政務活動費に係る支払方法について改善が図られるとのことであるが、市民からその公正さについての疑念が生じることのない方法が今後用いられることを強く求めるものである。

2 公文書の一部公開のあり方について

本件条例第5条第2項の規定に基づき、公開しない部分を除いて公文書の一部を公開するにあたっては、当該公開しない部分について、いわゆるマスキングテープ等を貼付して行うのが通例であり、本件対象文書の公開においても、同様の措置が採られたとのことである。

しかし、当審査会の審査において対象文書を確認したところ、マスキングテープを剥がした部分（公開しなかった部分）の印字の一部を損傷し、解読不能となっているものが見受けられた。

これは、普通紙よりもその印字部分が損傷しやすい感熱紙を使用した領収書・レシート類の原本にマスキングテープを貼り、その後剥がした過程において、印字部分が損傷したものと考えられるが、処分庁としては、原本を損傷するおそれがあることについて、事前に慎重な判断を行うべきであった。

このように、公文書を公開することにより、原本を汚損・破損するおそれがある場合には、本件条例第8条第2項の規定により、当該公文書を複製したものをもって代えることが認められているところであるので、今後

の制度運用にあたっては、同項の適用を含め、適正な実施を図られたい。

また、本件対象文書の領収書に記載されている「法人等（販売店等）の担当者の氏名」を本件条例第5条第1項第1号の規定により非公開とした一部公開にあたって、「法人等（販売店等）の担当者の氏名」のみならず、非公開とする必要のない「役職名」の記載部分にまでマスキングテープを貼っていたものが見受けられた。

直接に本件審査請求の争点となっている部分ではないが、非公開とする必要のない部分まで伏せることによって請求者の知る権利を妨げることのないよう、公文書の一部公開にあたっては、非公開部分の特定を慎重に行うべきである旨付言するものである。