

審第4891号-1
答申第598号
令和6年3月29日

千葉県選挙管理委員会委員長 菊地 秀樹 様

千葉県情報公開審査会
委員長 中岡 靖

審査請求に対する裁決について（答申）

令和3年3月11日付け千選管第508号-1による下記の諮問について、別添のとおり
答申します。

記

諮問第1140号

令和3年1月28日付けで審査請求人から提出された、令和2年10月27日付け千選管
第183号で行った行政文書部分開示決定に係る審査請求に対する裁決について

答 申

第1 審査会の結論

千葉県選挙管理委員会（以下「実施機関」という。）の決定は、妥当である。

第2 審査請求に至る経緯

1 行政文書の開示請求

審査請求人は、令和2年7月16日付けで千葉県情報公開条例（平成12年千葉県条例第65号。以下「条例」という。）第5条の規定により、実施機関に対して行政文書の開示請求を行った（以下、「本件開示請求」という。）。

2 請求の内容

本件開示請求の内容は、「公職選挙法施行令（昭和25年政令第89号）第74条、第76条、及び第77条に定める「開票録」、「投票録」及び「開票に関する書類」のうち、令和01年07月21日執行参議院議員通常選挙に係るもので、県が保有する「原本」又は「(原本の)写し。」である。

3 実施機関の決定

実施機関は本件開示請求に係る対象文書の一部として、令和元年7月21日執行の参議院議員選挙に係る公職選挙法（昭和25年法律第100号。以下「公選法」という。）第70条に規定する「開票録」の写し（以下「本件対象文書」という。）を特定し、令和2年10月27日付け千選管第183号で行政文書部分開示決定（以下「本件決定」という。）を行った。

なお、当審査会が確認したところ、実施機関は本件決定以外に、本件開示請求に対して令和2年10月1日付け千選管第166号で「開票結果報告書」の行政文書開示決定を行い、また、同日付け同番号で「投票録」の行政文書不開示決定を行った。これらの決定について審査請求は行われておらず、これらは本諮問の対象外である。

4 審査請求

審査請求人は、本件決定を不服として令和3年1月27日付けで審査請求（以下「本件審査請求」という。）を行った。

第3 審査請求人の主張要旨

審査請求人は審査請求書、反論書等において、以下のとおり主張している。

1 審査請求の趣旨

本件決定を取消す、との裁決を求める。

2 処分の経緯

審査請求人は、条例に基づいて令和2年7月16日付けで実施機関に対し本件開示請求をした。その後、審査請求人は令和2年7月31日付け「開示決定等の期限の特例適用通知書」を同年8月1日に受領した。同通知書の「残りの行政文書について開示決定等をする期限」の項には令和2年10月1日との記載があった。同年10月1日から本件決定のあった同年10月27日までの26日間については、その遅延を許容する根拠法令及び期限の説明はなく、現時点でなお不明である。

3 審査請求の理由

(1) 結論

憲法、公選法、公選法施行令、公選法施行規則、条例、行政機関の保有する情報の公開に関する法律（平成11年法律第42号。以下「情報公開法」という。）、地方自治法（昭和22年法律第67号。以下「地自法」という。）、地自法施行令及び地方公務員法（昭和25年法律第261号。以下「地公法」という。）が規定する制度・趣旨・精神等に鑑みて、本件文書の全部を開示する必要性及び許容性があるから、以下で詳述する理由により、不開示とされた情報については条例8条2号ただし書ハ、同号ただし書イ又は条例10条を適用して、処分庁はこれらの情報の全部を開示する決定をするべきである。

(2) 立会人について

ア 条例8条2号ただし書ハ該当性について

立会人は同号ただし書ハに規定する公務員等であり、本件不開示情報は「その職務の遂行に係る情報」であって「当該公務員等の職及び当該職務の遂行の内容に係る部分」であるから、同号ただし書ハに該当する。

したがって、処分庁はこれらの情報を全部開示する決定をするべきである。

なお、公選法及び公選法施行令等の法令により、開票立会人は投票を点検し、意見を述べ、署名・押印することが職務として法定されており、署名・押印してそれらの公文書に法的効果を付与することそれ自体も立会人の職務であって、本件不開示部分が条例8条2号ただし書ハに該当することは明らかであるし、これらを不開示とすることは選挙人が立会人の署名・押印を確認することを不可能

にすることであって、選挙人が立会人の職務を確認することを不可能にすることであるから、このような事態を避けるべきである。

なお、印影の開示については、押印欄はあるが記名欄や署名欄がない公文書について、特にその開示の必要性が高いといえる。

そして、条例8条2号ただし書ハの「公務員等の…氏名」については、印字、記名、署名又は印影を区別して開示・不開示を決することを定めた規定はなく、公務員等の署名又は印影の開示により害されるおそれのある個人の権利利益（条例8条2号本文）と不開示により害される公益（条例8条2号ただし書ハ）との比較考量は、議会による条例制定時に条例8条内で既に完了しており、行政機関が改めて比較考量する余地はなく、したがって、条例8条を素直に読めば「公務員等の……氏名（ただし、警察職員であって規則で定めるものの氏名を除く）」については、その氏名が「職務の遂行に係る情報」として開示請求文書に記載されているとき又は「職務遂行の内容に係る部分」として開示請求文書に記載されているときは、条例8条2号ただし書ハを適用して、印字、記名、署名又は印影を区別することなく、開示することとなる。

イ 条例8条2号ただし書イ該当性について、その1

立会人の氏名は同号ただし書イの「法令…の規定により…公にすることが予定されている情報」である。したがって、処分庁は、これらの情報を全部開示する決定をするべきである。

なお、開票立会人は開票管理者から独立した立場（※1、※2）で投票を点検し、意見を述べ、署名・押印することが法定されており、開票立会人は、開票管理者に従属しその指揮命令に服する公務員ではなく、補助的業務のみに従事する公務員でもない。

したがって、管理者の署名・押印のみでこれらの公文書に法的効果を付与することはできないというべきであって、立会人の署名・押印を管理者の署名・押印で代替することはできず、立会人の氏名は管理者の氏名とは独立して「公にすることが予定されている情報」である。

（※1）開票立会人が開票管理者から独立した立場で職務を遂行するべきことについて

開票立会人は開票管理者に従属しその指揮命令に服する公務員ではなく、補助的業務のみに従事する公務員でもない。

加えて、開票立会人は、その職務の遂行が正当である限り、必ずしも管理者

の指示を受ける必要はなく、自発的に開票所内で独立して行動して開票事務を監視することができ、ときに管理者と異なる意見を述べ、管理者の意思に反する声を上げ、開票録への署名を拒否することを盾にして、事実上、管理者に対してその場で開票事務の改善を求めることができるのである。

(※2) 開票録の法定公証文言及び開票録の構造並びにその意義について

「我々は、この開票録の記載が真正であることを確認して、署名する」の法定公証文言直下の立会人の署名を欠けば、当該開票録が真正であることを証明することができず、原則として、真正な開票録が作成されなかったとの法的評価を免れることができないというべきであって、当該法定公証文言直下の立会人の署名を欠いているにもかかわらず、当該開票録が真正であることを主張する者は、その者の負担においてそれを主張立証する責任を負うべきである。また、立会人の署名・押印を管理者の署名・押印で代替することはできないというべきである。

したがって、本件処分のように当該法定公証文言直下の立会人の署名を不開示とすることは、当該開票録が真正であることを選挙人に対して証明することを、処分庁である選挙管理委員会が自ら不可能とすることであるのみならず、立会人が職務を遂行したことを確認することを不可能にし、立会人が職務を怠ったとの疑いをいたずらに生ぜしめ、ひいては立会人の名誉も毀損することとなり、このような不開示処分を許すべき合理的理由は存在しない。

なお、最高裁は「投票立会人及び開票立会人は選挙が自由且つ公正に行われるかどうかを監視するための必置且つ重要な機関であり、さればこそ法はその選任方法等についても詳細な規定を設けているのである」と述べており（昭和25年9月8日第二小法廷判決）、立会人に選挙事務の監視権限があること及び立会人が必置かつ重要な機関であることを認めており、立会人の職務のうち少なくとも監視については単純に補助的業務であると評価することはできない。そして、立会人の署名・押印は、立会人による監視という重要な職務が行われたことを端的に示すものであって、これを不開示とする合理的理由は示されていない。

ウ 条例8条2号ただし書イ該当性について、その2

(ア) 立会人の「党派」は同号ただし書イの「法令…の規定により…公にすることが予定されている情報」である。

すなわち、投票立会人の「党派」について公選法38条4項は、「同一の政党

その他政治団体に属する者は、一の投票区において、二人以上を投票立会人に選任することができない。」と、開票立会人の「党派」について同法62条3項ないし5項及び9項は「同一の政党その他の政治団体に属する公職の候補者の届出にかかる者は、一の開票区において三人以上開票立会人となることができない。」等と、それぞれ定めており、この規定に従って立会人が選任されたか否かを確認するために、立会人の「党派」は欠くべからざる情報であって「公にすることが予定されている情報」である。

したがって、処分庁は、これらの情報を全部開示する決定をするべきである。

(イ) 立会人の氏名及び「党派」が開示されることによって立会人個人の政治信条が公になるが、投票立会人は各投票区において所属する「党派」を明らかにした上で自ら承諾して選挙管理委員会に選任されている者であり、また、開票立会人は各開票区において「党派」の候補者を代表し自ら承諾して立会人になることを届け出ている者であって、これを秘匿する私益は開示する公益に劣後することが明らかである。

(ウ) 候補者の氏名及び党派が開示されることによって、候補者個人の政治信条が公になるが、候補者は自ら候補者になることを届け出ている者であって、これを秘匿する私益は開示する公益に劣後することが明らかである。

そして、その「党派」を秘匿するべきか否かについて、公職選挙を「公明且つ適正」に行う上で、候補者と立会人とでその開示・不開示の扱いを異にする理由はない。

(エ) 選挙運動費用に係る寄付金又は寄付について、1件1万円を超えるものは、その氏名のみならず、寄付金額・住所・職業が選挙運動費用収支報告書に記載され公開されることから、候補者との結びつきが寄附者と同等又はより強いと思われる立会人の氏名を秘匿する私益は、開示する公益に劣後することが明らかであって、立会人の氏名及び「党派」は「公にすることが予定されている情報」である。

(オ) 一般職の公務員は、その公権力の行使において政治的中立性が求められるのが原則である。他方、特別職の公務員については、必ずしも政治的中立性を確保できない例外的な場合があるというのであるから、その者が公権力を行使する前提として、その者の政治信条を予め公にしておく必要があり、少なくとも、その政治信条が端的に表れる当該特別職の公務員の「党派」については、公職選挙において予め「公にすることが予定されている情報」というべきであって、

立会人の氏名及び「党派」は「公にすることが予定されている情報」である。
(カ) 立会人は、特定の「党派」に属することを選挙人に明示した上で個性がある特別職の公務員としてその職務を遂行しており、立会人の氏名とその「党派」とは当該職務を遂行する上で一体不可分の情報であって、これを選挙人に秘匿することは公職選挙を「公明且つ適正」に行うことを定めた公選法の趣旨及び精神に反するというべきであって、本件公文書に記載された立会人の氏名及び「党派」は一体不可分の情報として「公にすることが予定されている情報」である。

エ 条例8条2号ただし書イ該当性について、その3

条例8条2号ただし書イの「公にする」との文言は、「職務遂行に係る公務員の氏名等の情報を求められれば応じるとの趣旨」を含むものであると解するべきである。「公にすることが予定されている情報」か否かの判断は、法令の規定に「公示」「告示」「公表」すべき直接的文言があるか否かに基づく機械的判断とは必ずしも同一ではなく、「公示」「告示」「公表」との直接的文言がない場合であっても、情報公開請求がされた場合の開示・不開示の判断において関係法令の趣旨及び精神に照らして「公にすることが予定されている情報」と解するべき場合があり、本件公文書に記載された公務員の氏名はそれに該当し、条例8条2号ただし書イに該当し、開示されることとなる。

オ 条例10条該当性について、その1

- (ア) 公職選挙制度は、現行憲法が規定し期待する様々な制度の中でもその根幹をなすものの一つである。したがって、公職選挙を「公明且つ適正」に行うべきことを定めた公選法に係る公文書の開示については原則として「公益上特に必要がある」と推定するべきであり、この推定を遮断する特段の事情がない限り条例10条を適用して、処分庁はこれらの情報を全部開示する決定をするべきである。
- (イ) 公職選挙を「公明且つ適正」に行うためには、その執行に係る全ての情報を国民が知ることを保証されていること（選挙事務に不正や誤りがないことを国民が任意に確認できることを含む。）が重要であるから、行政事務のうち特に選挙事務については、これに係る全ての情報を国民が知ることを保証されていることが必要であり、これらは選挙事務に係る公文書に端的に表れるから、条例10条を適用して、選挙事務に係る公文書は全て開示するのが適当である。
- (ウ) 本件部分開示決定において、条例10条について検討した形跡がなく、その不開示理由欄で条例10条に言及しないのは不適當であった。

(エ) 選挙人の投票の秘密については、公選法に係る公文書を全て開示してもこれが守られるように巧みに制度設計されており、本件公文書の開示によりこれが侵されるおそれはない。

カ 条例10条該当性について、その2

(ア) 1947年5月3日に現行憲法が施行され、この日を境に、主権は天皇から国民に移行した。国家及び地方自治体が保有するあらゆる情報は「天皇のもの」から「国民のもの」となった。したがって、国家及び地方自治体が保有するあらゆる情報は、審査請求人のものであり、審査請求人がその持ち分に応じて全部を使用できるはずのものである。

加えて、この日を境に公務員は「天皇の臣下・家来」から「国民全体の奉仕者」になった。したがって、公務員は審査請求人に対して奉仕するべき者であって、審査請求人はその主人である。したがって、主人たる審査請求人はその持分に応じてこれら奉仕者の全部を使用できるはずである。

しかるに、本件情報開示請求制度の運用は、主人が自分のものを見るために予め奉仕者にお伺いを立てなければいけないことになっており、しかも、見ることができるか否かを最初に決めるのは奉仕者であって、108日待たされた挙句、主人は自分のものを見ることすら許されず、この決定を覆すためには更なる手続き（審査請求や訴訟等）が必要になるというのである。しかも、奉仕者は、主人自身がアクセスできない主人の情報にも任意にアクセスできるというのであるから、国民主権とは名ばかりで、その実は公務員主権であって、このような情報開示制度の運用は、現行憲法の理念とは異なったものである。

ただし、その原因が担当公務員個人にあるのか、内規や慣例にあるのかは審査請求人には不明である。

本件担当公務員は、内規や慣例に過度に囚われることなく、条例10条を積極的に活用する等して、現行憲法の理念に基づいた情報開示制度の運用をするべきである。原処分において、現行憲法の理念に抵触する内規や慣例に拠っている事項については、これを破棄又は変更するべきである。

(イ) 審査請求人と原処分庁との見解が異なる場合には、行政担当者又は行政機関の独自の解釈に囚われることなく、本件条例の文言に類似する他の自治体の条例の文言及び国の法律の文言、並びにその解釈基準並びに他の自治体及び国の同種の開示請求に係る処分及び不服審査情報、並びに裁判情報を参照した上で条例10条該当性について検討し、最終的には現行憲法の理念に基づいて本件

条例と本件処分の適合性の審査をするべきである。

(ウ) 本件文書の開示・不開示については、形式上は条例に基づいて決するべきであるが、公職選挙という全国一律の基準に基づいて執行される職務の遂行にかかる文書であるという性質を考慮して、情報公開条例及び情報公開法が同様の基準で（又は、より広い開示を認める基準に揃えるべく）開示・不開示の決定をすることを規定し期待していると考えらるべきである。

(3) 開票管理者について

開票管理者の情報については、その開示の必要性及び許容性は開票立会人のそれより大であるから、開票立会人と同様に条例8条2号ただし書ハ、同号ただし書イ、又は条例10条を適用して、処分庁はこれらの情報の全部を開示する決定をするべきであって、その理由も同様であるから、前記(2)立会人について記載の理由（必要性及び許容性）を引用する。

4 反論及び反論補充等

(1) 弁明書記載事項の認否

審査請求人は、弁明書を読んでなお本件処分は取り消されるべきであると主張し、本件文書を全部開示するべきであるという主張を維持する。弁明書が原処分を維持するべき十分な理由を述べているわけではないと審査請求人は思料する。弁明書に記載された事項については、いずれも争う。

審査請求人は、これらの認否の争いを両当事者（審査請求人及び処分庁）が主張を尽くして解消することを目的として、審査庁（行政不服審査法9条3項により読み替えて適用される同法31条1項）及び千葉県情報公開審査会（条例23条4項）において口頭意見陳述の機会を設けることを求める。

(2) 弁明書記載事項の認否の補充総論

弁明書の内容には、審査請求人の主張に対する合理的な反論が必要であるが、なされていない。

(3) 弁明書記載事項の認否の補充各論

ア 条例8条2号本文と同条2号ただし書の適用順序の例外を定めた条文（又は再帰適用を可とする条文）が掲示されていないことについて

処分庁は、条例8条2号本文に該当し本件文書を不開示とするべきことを弁明書内で度々主張するが、その論法は、条例8条2号本文に該当することのみを主張して同条2号ただし書の該当性を検討せずに本件文書を不開示とするべきことを主張するものであるか、同条2号ただし書に該当することを一旦認めながら再び

条例8条2号本文の該当性の判断に戻って条例8条2号本文に該当するから結局本件文書を不開示とするべきことを主張するものであって、これは条文の解釈・運用の基本原則に反するものであって、採用できない。

条文の解釈・運用の基本原則によれば、まず条例8条2号本文該当性を検討し、次に同条2号ただし書の該当性を検討して同条2号ただし書に該当すれば、再び条例8条2号本文該当性を検討することは許されず、本件文書は開示されるべきである。

したがって、処分庁は条例8条2号本文と同条2号ただし書の適用順序の例外を定めた条文（又は再帰適用を可とする条文）を摘示するか、これらの主張を放棄するべきである。

イ 最高裁平成15年11月11日第三小法廷判決について

同最高裁判決は、大阪市公文書公開条例に基づいてされた大阪市財政局財務部財務課に係る食糧費の支出関係文書の公開請求について、大阪市が会議・懇親会の出席者（又は出席予定者）の開示を制限した処分を高等裁判所が一部取り消したところ、最高裁がその高裁判決を一部取り消して高裁に差し戻した判決である。そもそもこの最高裁判決の文脈は大阪市条例がその文理解釈として公務員の職務に関する情報であってもそこに含まれる公務員個人の情報を一律に非公開情報とすることができるかのような書きぶりになっていたために生じた解釈適用をめぐる争訟を解消するために示されたものであり、注意深く当該最高裁判決を読めば、公務員の職務の遂行に関する情報に「個人情報」が含まれている場合にどこまでを非公開情報と解釈し、あるいは公開情報と解釈するべきかについては述べておらず本件は当該判決の射程外であると解する余地がある。

すなわち、公務員の職務の遂行に関する情報に「個人情報」が含まれていない場合にこれを非公開情報と解釈するべきでないことは述べているが、公務員の職務の遂行に関する情報に「個人情報」が含まれている場合にどこまでを非公開情報と解釈し、あるいは公開情報とするべきかについては述べていない。

そして、当該最高裁判決が残した、公務員の職務の遂行に関する情報に「個人に関する情報」が含まれている場合にどこまでを開示情報と解釈し、あるいは不開示情報と解釈するべきかという論点について、千葉県情報公開条例はその8条2号により、千葉県議会ひいては千葉県民の判断が示されたものと解するのが相当である。

ウ 開票立会人の氏名等を開示しても「事務又は事業の適正な遂行に支障を及ぼす

おそれ」はなく条例8条6号本文に該当しないことについて

(ア) 処分庁は、いずれかの党派に親和的であることが公開されてしまうならば、開票立会人に就任することを拒否する有権者も存在するものと考えられ、開票事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあることから条例8条6号本文により、不開示情報に該当する旨主張するが、「事務又は事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれ」は相対的なものであり、その「おそれ」を理由に不開示とするのであれば、開示すべき公益を犠牲にするべき必要性のみならず許容性を説明すべきであるが、その許容性の説明がなされていない。

(イ) 情報公開制度により特別職の氏名が開示されることを理由として特別職への就任を拒否するような選挙人については、氏名等を非開示にすることを条件に就任を要請するのではなく、氏名等を公表して職務を遂行することを自ら承諾する他の選挙人に就任を要請することが、法の趣旨及び精神であり、例えば、ある選挙人が特別職の公務員への就任に際し氏名等の非公表を望むか否かは、公選法の精神を理解しているか否かの試金石の一つであり、公選法の精神を理解していない選挙人は特別職の公務員としての資質を欠くというべきであり、そのような選挙人が特別職の公務員として公権力を行使すれば、公選法が想定した公職選挙を行い得ないことが見込まれ、氏名を非開示にすることを条件に特別職の公務員への就任を要請することは、有害ですらある。

(ウ) したがって、処分庁の主張を採用して特別職の公務員の氏名等本件情報を不開示とすることは失当である。

エ 開票管理者や開票立会人が「選挙ごとに選任され」その特別職の公務員として職務を遂行することについて

処分庁は「開票管理者及び立会人の署名は、(中略)開票管理者が(中略)それぞれ選挙ごとに選任されるものに過ぎないことに鑑みれば、個人の私事に関する情報の側面を有するものである。」と述べているが、本件開示不開示の判断にあつては、その職務の重要性を斟酌すべきであるところ、「選挙ごとに選任されるもの「にすぎない」との表現は、その職務の重要性を軽視することに繋がりがねない不適切な表現であつて、仮に、このような視点が条例8条2号ただし書該当性及び条例10条該当性の判断に影響したとすれば不適切である。

開票管理者や開票立会人は、確かに「選挙ごとに選任され」特別職の公務員としてその職務を遂行するが、例えば、その職務遂行において「選挙の規定に違反すること」があれば、選挙無効・再選挙に至る可能性があり、その職責は重く、

また、立会人は、特定の「党派」に属することを選挙人に明示した上で個性がある特別職の公務員としてその職務を遂行しており、選挙ごとに選任されると否にかかわらず、開票録等に記載すべき情報がその「私事に関する情報の側面を有する」ことは法の予定するところ当然であり、むしろ、選挙ごとに選任されるにもかかわらず、重要な職責を担うのだから、公職選挙を「公明且つ適正」に行うためには、その「私事に関する情報の側面を有する」事項を開票録等に記載して国民の求めに応じて適宜開示することにより、その執行に係る全ての情報を国民が知ることを保証されていること（選挙事務に不正や誤りがないことを国民が任意に確認できることを含む。）が重要であるといえる。

オ 高松高裁平成18年4月24日判決について

処分庁は「私事において利用されている印鑑の印影について開示すれば財産等の保護に支障をきたすおそれがあることはいうまでもない「平成18年4月24日高松高等裁判所判決同旨」と主張するが、同判決は、非開示とされた印影は公務員のそれではなく、当該文書については一般的に氏名・住所（及び電話番号）・印影が同一の文書内のしかも近傍にあり、訴訟については止むに止まれぬ事情で国又は地方公共団体に対して提起するのが一般的であり、これに係る書面も止むに止まれぬ事情で作成されたものと見るべきであるのに対し、本件開示請求対象文書の印鑑の印影は、特別職の公務員のそれであり、本件開示請求対象文書には特別職の公務員の氏名及び印影はあるものの同一文書中にその印影と住所（または電話番号）が組となって記載されているものではなく、本件立会人は自ら承諾して特別職の公務員に就任しており「投票録」「開票録」「選挙録」「開票に関する書類」「開票済みの投票を入れた封筒」等に署名・押印することは当該就任前から公知の法定事項である等、本件とは事案を異にする事件であって、当該紛争の解決に必要な範囲で示された当該判決の論旨を本件に単純に適用することはできない。

カ 条例10条該当性とその主張立証責任について

審査請求人は「公職選挙を「公明且つ適正」に行うべきことを定めた公選法に係る公文書の開示については、原則として「公益上特に必要がある」と推定すべきであり、この想定を遮断する特段の事情がない限り条例10条を適用して、処分庁はこれらの情報を全部開示する決定をするべきである。」と述べ、憲法及び公選法等並びに条例10条の趣旨及び精神に照らして、公選法に係る文書を不開示とすることの許容性について、その主張立証責任を相当程度転換すべき旨主張したところであり、「推定を遮断する特段の事情」は処分庁によって主張立証される

べきであるが、その主張立証が充分になされていない。

キ 条例8条2号ただし書イの「公にする」との文言は「職務遂行に係る公務員の氏名等の情報を求められれば応じるとの趣旨」を含むものであると解するべきであることについて

弁明書に「なお、開票管理者は、……氏名及び住所は告示することとされているが、開票立会人の氏名及び住所については、同様の規定は存在せず、告示はされていない」とあり、「また、……開票事務に関しては、開票管理者を選任した場合に、その者の住所及び氏名を告示しなければならないと規定することとどまり、開票立会人の氏名については告示が必要とはされておらず、開示することが、本件において公益上特に必要があるとは認められない」とあるところ、この点については前記3（2）エの内容が反論となり得る。

ク 請求人の請求が「開票立会人の制度を没却させるもの」ではないことについて

処分庁は「開票録の真正性については司法機関による厳格な手続きにより確認されるべきであり、開票立会人の職務や開票録の真正性をその他の選挙人が更に確認することを法は要求しておらず、仮に、選挙人により更に開票立会人の職務の確認を要するとすれば、公選法第62条で定める開票立会人の制度を没却させるものである。」と述べるが、条例17条の定めから、本件文書（＝写し）を開示しても「当該行政文書の（原本の）保存に支障を生ずるおそれ」はない。

仮に弁明書のいう「司法機関による厳格な手続き」を実施する場合であっても、本件文書開示の実施と並行して実施することが可能であり「開票立会人の制度を没却させるもの」ではなく、したがって、県民の求めがあれば条例の趣旨・目的に照らして並行してこれを実施するべきである。

法令の規定に「公示」「告示」「公表」との直接的文言がない場合であっても、条例8条2号ただし書イの「公にする」との文言は「職務遂行に係る公務員の氏名等の情報を求められれば応じるとの趣旨」を含むものであると解するべきことは、弁明書のいう「司法機関による厳格な手続き」を並行して実施することに支障はなく両立可能な解釈であり、「開票立会人の制度を没却させるもの」ではない。

以上から、本件文書は開示されるべきである。

(4) 請求人の請求が「権利を濫用するもの」ではないことについて

処分庁は、「請求人が情報公開制度により本件請求の目的とするところは、開票録や開票立会人の職務を通じて選挙開票事務についての紛争の蒸し返しを図るものであり、権利を濫用するもの」と述べるが、権利を濫用するものではない。

(5) 条例10条該当性判断においてなすことが望ましい立法政策上の考察について

本件部分開示決定に伴う県民及び行政職員等の労力及び時間等と、全部開示決定を仮定した場合の県民及び行政職員等の労力及び時間と比べれば、後者の労力及び時間の方が小さいことが明らかであって、特段の事情がない限り後者を選択するべく法令を解釈するのが合理的である。加えて、今後同種の開示請求に対して本件と同等の労力及び時間を要することとなることを見越してなお前者を選択するべき当該特段の事情が弁明書において十分に示されていない。

第4 実施機関の弁明、再弁明の要旨

実施機関は弁明書等において、以下のとおり主張している。

1 趣旨

本件審査請求は、これを棄却することが相当である。

2 処分の理由

(1) 処分の内容について

本件対象文書は、公選法第70条の規定に基づき、市町村選挙管理委員会の開票管理者が作成した文書の写しである。

「開票録」は、同法施行規則第14条による別記第26号様式に準じて調製され、主に開票所開設場所、開票立会人の党派及び氏名並びに開票の結果等から構成されており、公選法第70条の規定により、開票管理者及び開票立会人の署名が義務付けられており、同人らの割り印や捨て印が押印されている。

また、公選法第66条第3項の規定により、開票管理者は直ちにその結果を選挙長に報告しなければならないと規定されており、さらに、施行令第74条の規定により、報告に併せて開票録の写しを送付しなければならないとされていることから、市町村選挙管理委員会から開票結果の報告とともに千葉県選挙管理委員会に送付され、保存している文書である。

なお、開票管理者は、市区町村選挙管理委員会によって、選挙のたびに選任される当該選挙の選挙権を有している者であり、公選法施行令第68条の規定により氏名及び住所は告示することとされているが、開票立会人の氏名及び住所については、同様の規定は存在せず、告示はされていない。

(2) 不開示部分について

本件対象文書中、開票管理者の個人の署名及び印鑑の印影並びに開票立会人の個人の署名及び印鑑の印影並びに氏名について、条例第8条第2号に該当する個人

に関する情報として、当該部分をそれぞれ不開示としたものである。

なお、不開示部分のうち開票立会人の氏名については、開票録の党派記載欄の隣に開票立会人の氏名欄が記載されており、仮に氏名を開示し党派を不開示とした場合に、当該開票立会人が立候補者の所属政党のいずれかに親和的であることが判明してしまうため、党派ではなく開票立会人の氏名を不開示とした。

(3) 条例第8条第2号該当性について

本件対象文書に記載されている開票管理者の個人の署名及び印鑑の印影並びに開票立会人の個人の署名及び印鑑の印影並びに氏名は、開票に関する事実を証明するために記録された、開票の結果に関する情報である。

開票管理者及び開票立会人は、地公法第3条第3項第3号の2で規定する特別職の地方公務員であり、開票録の作成、署名及び押印は、条例第8条第2号ハにいう公務員の職務遂行に係る情報であると言える。

しかしながら、開票立会人については、開票録の様式上、氏名及び党派が一行ごとに記載されており、これらの情報は、公務員の立場を離れた個人の思想に関する情報の側面を有するものであり、通常他人に知られたくない個人の機微に関する情報である。また、個人の署名及び印鑑の印影については、特定の個人を識別できる情報である。そうすると、前記情報は、いずれも個人に関する情報であり、公にすることにより、開票管理者及び開票立会人の個人の権利利益を害するおそれがあると認められることから、条例第8条第2号本文前段の不開示情報に該当する。

3 弁明、再弁明の内容

(1) 開票立会人の氏名について

請求人は、開票立会人は条例第8条第2号ハに規定する公務員であり、本件不開示情報は、当該公務員等の職及び当該職務の遂行の内容に係る部分であり、本件不開示部分が、同号ハに該当し、これらの情報を全部開示する決定をするべきである旨主張する。

開票立会人とは、開票事務の公正を期するために、候補者がその開票区の選挙人名簿に登録されている者の中から本人の承諾を得て1人定め、市町村選挙管理委員会に届け出た者であり（公選法第62条第1項）、なおかつ、その職務ゆえに地公法により特別職の地方公務員とされている。しかしながら、本件文書の開票立会人の氏名は「職務の遂行にかかる情報」（条例第8条第2号ハ）であるものの、開票録の様式上及び開票立会人の性格上、その氏名の隣には「党派」の記載があり、両者は一体をなすものとして考えざるをえない。

また、同一の政党その他の政治団体に属する公職の候補者の届出にかかる者は、一の選挙区において三人以上開票立会人となることができないとの規定（公選法第62条第3項）があることから、当該開票立会人がどの党派の候補者の届出による者であるかを峻別する必要があるため、氏名と党派を一体として記載する様式としているものである。

かかる様式への記載により、開票立会人がどの党派の候補者の届出によるかが明らかになるところ、開票立会人がどの党派の候補者に届け出られたものであるかということは、すなわち、当該開票立会人がどの党派に親和的であることを示すものであるといえる。

そして、どの党派に親和的か、また、いずれかの党派に親和的であるという情報は、開票立会人の個人の思想、信条に関する情報であり、開票立会人の氏名は、公務員としての職務である「開票」の遂行に関する情報であるにとどまらず、公務員の立場を離れた個人の私事に関する情報の面を有するものである。

この点、判例は「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」にあ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。」（平成15年11月11日最高裁判決）とし、公務員個人の私事に関する情報が含まれる場合は不開示とすることを前提に、私事に関する情報につき、個人の思想、信条、健康状態、所得、学歴、家族構成及び住所を例示として掲げている。

したがって、本件において、開票立会人の氏名を明らかにすることは、個人の思想、信条という個人の私事に関する情報を明らかにするものであり、同判決の趣旨により開示されるべきではないことから、条例第8条第2号本文前段の適用を受けるといふべきであって、不開示情報に該当する。

また、開票立会人は、報酬と費用弁償を支給すべき対象（地自法第203条の2）として、会計年度任用職員制度の導入に伴う平成29年の地公法の改正により、特別職の地方公務員であることが明文化されたが、開票事務が終了し、その職を離れば一個人であり、どの党派に親和的であるか、また、いずれかの党派に親和的であることが公開されてしまうならば、開票立会人に就任することを拒否する有権者も存在するものと考えられ、開票事務の適正な遂行に支障を及ぼす恐れがあることから、条例第8条第6号本文により、不開示情報に該当する。

よって、請求人の主張には理由がない。

(2) 個人の署名及び印鑑の印影について

ア 個人の署名について

開票録上の開票管理者及び開票立会人の署名は「職務の遂行にかかる情報」(条例第8条第2号ハ)である。

しかし、開票管理者及び開票立会人の署名は、個人を識別する認証機能としての性質を有するものであり、開票管理者が市区町村選挙管理委員会によって、開票立会人が候補者の届出によって、それぞれ選挙ごとに選任されるものにすぎないことに鑑みれば、個人の私事に関する情報の面を有するものである。

特に、開票立会人の氏名については、開票立会人がどの党派に親和的か、また、いずれかの党派に親和的であるということは個人の思想、信条に関する情報であることから開票立会人の氏名を不開示にしたところであり、開票立会人の署名を開示することは、結果としてこの者の氏名の開示となることから、不開示と解さざるをえない。

したがって、開票管理者及び開票立会人の署名は、条例第8条第2号本文前段の適用を受けるといふべきであって、不開示情報に該当する。

イ 個人の印鑑の印影について

開票録上の開票管理者及び開票立会人の印影は「職務の遂行にかかる情報」(条例第8条第2号ハ)である。

しかし、開票管理者は選挙管理委員会によって、開票立会人が候補者の届出によって、それぞれ選挙ごとに選任されるものにすぎないことに鑑みれば、開票録に記載された印影にかかる印鑑は開票管理者及び開票立会人としての職務のみならず私事においても利用されている可能性は否定しきれず、そうだとすれば、開票管理者及び開票立会人の印影は公務員の立場を離れた個人の私事に関する情報の面を有するものである(私事において利用されている印鑑の印影について開示すれば財産等の保護に支障をきたすおそれがあることはいうまでもない(平成18年4月24日高松高等裁判所判決同旨))。

なお、開票立会人の印影を開示することは、前記と同様に、結果としてこの者の氏又は氏名が開示となることから、不開示と解さざるをえない。

したがって、開票管理者及び開票立会人の印影は、なお条例第8条第2号本文前段の適用を受けるといふべきであって、不開示情報に該当する。

よって、請求人の主張は理由がない。

(3) 公益上の理由による裁量的開示について(条例第10条の適用)

請求人は、行政事務のうち特に選挙事務については、その職務の性質・軽重によらず、これに係るすべての情報を国民が知ることを保証されていることが必要であり、条例第10条を適用して、選挙事務に係る公文書は全て開示するのが適当である旨主張する。

同条は実施機関の裁量を規定しており、開示を義務付けるものではないから、請求人の主張は失当である。また、公務員の立場を離れた個人の思想に関する情報を開示することが、本件において公益上特に必要があるとは認められない。

また、公選法においては、有権者への周知は告示の方法によることとされており、開票事務に関しては、開票管理者を選任した場合に、その者の住所及び氏名を告示しなければならないと規定するにとどまり（公選法施行令第68条）、開票立会人の氏名については告示が必要とはされておらず、開示することが、本件において公益上特に必要があるとは認められない。

したがって、請求人の主張には理由がない。

(4) その他

請求人は、本件決定が、法の規定に従って開票立会人が選任されたか否か、開票録が真正であるか等、選挙人が開票立会人の職務を確認することを不可能にするものであるから、このような事態を避けるべきであるとの独自の主張を展開する。

そもそも、開票立会人とは「候補者の利益代表及び一般選挙人の公益代表の見地から開票に関する事務の公正な執行を監視するとともに、開票管理者を補助して、開票に関する事務に参画し、その公正な執行を確保することをその任務とする。」

（逐条解説公職選挙法（上）（ぎょうせい）安田充・荒川敦編著）とされている。

また、開票録は、本件選挙に係る議員の任期間、市町村選挙管理委員会において厳重に保存することが義務付けられており（法第71条）、「選挙関係の事件につき検察当局から提出を求められた場合には、その要求が職権でなされたときは、これを拒否できない」（同著）とされている。

開票録の真正性については司法機関による厳格な手続きにより確認されるべきであり、開票立会人の職務や開票録の真正性をその他の選挙人が更に確認することを法は要求しておらず、仮に、選挙人により更に開票立会人の職務の確認を要するとすれば、公選法第62条で定める開票立会人の制度を没却させるものである。

さらに、開票管理者による開票事務及び開票録の調製等に不備がある等、本件選挙の効力に異議がある選挙人は、公選法第204条の規定により本件選挙の日から30日以内に高等裁判所に訴訟を提起することができる。

そして、司法機関においてその不備等を審理すべきものであり、本件請求においてこれを主張することは認められない。

なお、請求人は本件選挙の開票立会人であり、その開票事務について同法第204条の規定により、千葉県選挙管理委員会を被告として東京高等裁判所に選挙訴訟を提起したが却下（うち予備的請求は棄却）され、令和元年12月9日に上告、令和2年6月30日付けで最高裁判所により上告が棄却されたことから、東京高等裁判所の判決が確定し、本件選挙の効力は既に確定している。それにも関わらず請求人が情報公開制度により本件請求の目的とするところは、開票録や開票立会人の職務を通じて選挙開票事務についての紛争の蒸し返しを図るものであり、権利を濫用するものといえ、請求人の主張には理由がない。

(5) 反論補充書に対する意見

請求人が反論補充書で主張した内容については、法令等に関する審査請求人の独自の解釈に基づくものであり、審査請求人の主張には理由がない。

第5 審査会の判断

当審査会は審査請求人の主張、実施機関の弁明及び本件対象文書等を元に調査審議した結果、次のとおり判断する。

1 本件対象文書及び不開示情報

本件対象文書は公選法第70条により作成された「開票録」であり、その内容は前記第2、3のとおりである。本件決定における不開示情報は、開票立会人の氏名、開票管理者及び開票立会人の署名並びに開票管理者及び開票立会人の印影（以下、「本件不開示情報」という。）である。

2 開示・不開示の判断について

(1) 開票立会人の氏名

開票立会人は、その開票区選挙人名簿に登録された者の中から、候補者が本人の承諾を得て届け出た者である（公選法第62条）。開票立会人の氏名は、本件対象文書の「開票立会人」の「届出による者」の欄に記載されており、隣には党派名が記載されている。本件決定では党派名を開示し氏名を不開示としており、当該氏名を公にすることにより、隣に記載されている党派名から、同人がどの「政党その他の政治団体」に属する候補者の届出を受けた者であるかが判明し（公選法施行令第69条）、どの政党等と親和的であるかという同人の思想信条など私事に関する情報が明らかとなり、個人の権利利益を害するおそれがあるものと認められる。

この点、氏名を開示し党派名を不開示としたのであれば、氏名と党派名との関連が具体的に特定され得るような場合を除き、原則として私事に関する情報が明らかになるとは言えないが、本件決定の場合は前述のとおり判断せざるを得ない。

よって、当該情報は条例第8条第2号本文前段に該当し、不開示と判断すべきである。

なお、開票立会人は地公法第3条第3項第3号の2に定める特別職の地方公務員であり、当該氏名は公務員の職務の遂行に関する情報の側面を有する。しかし、前述のとおり、当該氏名は私事に関する情報の側面も有しており、両者は一体不可分の情報である。このような場合、いずれかの情報の側面に不開示情報該当性があれば、当該情報は不開示と判断すべきである。よって、当該情報が公務員の職務の遂行に関する情報の側面を有することは、前記判断に影響を与えるものではない。

また、審査請求人は、開票立会人の氏名が条例第8条第2号ただし書イに該当すると主張するが、当該情報を何人に対しても等しく公開することを定めた法令等の規定はなく、当該情報が事実上の慣習として公にされている等の事情も認められないことから、当該情報は条例第8条第2号ただし書イには該当しない。

さらに、当該情報の条例第8条第6号該当性について実施機関が主張しているが、本件決定の開示しない理由欄に第6号の記載はなく、前述のとおり当該情報は条例第8条第2号に該当すると認められることから、このことについて当審査会は判断しない。

(2) 開票管理者及び開票立会人の署名

当該署名は、開票管理者及び開票立会人が開票録の記載が真正であることを確認して行ったものである。

署名は、その固有の形状が文書の真正を示す認証的機能を有しており、その形状が公開されると、これを偽造、悪用されるなどして、個人の財産等に危険が生じるおそれがある。

よって、当該情報を公にすることにより、開票管理者及び開票立会人個人の権利利益を害するおそれがあるものと認められるため、当該情報は条例第8条第2号本文前段に該当し、不開示と判断すべきである。

なお、当該署名は公務員の職務の遂行に関する情報の側面も有するが、前記(1)で述べたとおり、このことは前記判断に影響を与えるものではない。

(3) 開票管理者及び開票立会人の印影

当該印影は、開票録に割り印や捨て印として押印された印章の印影である。当該印章は、令和元年7月21日執行の参議院議員選挙において、開票管理者及び開票立会人が、開票録の作成という一時的な公務のために使用したものである。

この使用状況からすると、当該開票管理者及び開票立会人がこの公務のために専用の印章を使うとは限らず、当該印章に実印や金融機関届出印等で使用する印章（以下、これらをまとめて「個人印」という。）を使う者がいる可能性は否定できないものである。また、開票録という文書の重要性から、あえて個人印を使用する者の存在も十分に考え得るところである。現に、当審査会が本件対象文書を見分したところ、その形状から使用された印章が個人印であると推認される印影が相当数見受けられたところである。

個人印は、売買契約、預金取引等において重要な役割を果たすものであり、この印影がみだりに公開されると印影が模倣されたり、印影を基に個人印が偽造されたりして、個人の財産等に危険が生じるおそれがある。

よって、当該情報を公にすることにより、当該印影に係る開票管理者及び開票立会人の個人の権利利益を害するおそれがあるものと認められるため、当該情報は条例第8条第2号本文前段に該当し、不開示と判断すべきである。なお、当該印影の中には個人印でない印章の印影も含まれていると思われるが、その区別は困難であり、個人の権利利益を害する危険を回避するには、これらの印影は一律に不開示と判断せざるを得ないものである。

なお、当該印影は公務員の職務の遂行に関する情報の側面も有するが、前記（1）で述べたとおり、このことは前記判断に影響を与えるものではない。

3 審査請求人の主張について

審査請求人は、条例第10条を適用して本件不開示情報の全てを開示すべきと主張するが、同条は実施機関の裁量について規定するものであり、実施機関に開示を義務付ける根拠となるものではない。また、本件において裁量的開示をしなければならないような特段の事情も認められないため、この主張を認めることはできない。

審査請求人は、その他種々主張しているが、これらは当審査会の判断に影響を与えるものではない。

4 実施機関の主張について

実施機関は本件審査請求が権利濫用に当たると主張するが、前述のとおり本件不開示情報は条例第8条第2号に該当すると認められることから、このことについて当審査会は判断しない。

5 附言

審査請求人は、前記第3、2のとおり本件決定は遅延してなされており、実施機関からその根拠等の説明がなかったと主張している。

当審査会が確認したところ、本件開示請求に対し実施機関が令和2年7月31日付けで「開示決定等の期限の特例適用通知書」を審査請求人に送付したこと、同文書の「残りの行政文書について開示決定等をする期限」欄に令和2年10月1日と記載されていたこと、前記第2、3のとおり本件決定が令和2年10月27日付けで行われたこと、決定が期限後となったことについて実施機関から審査請求人へ説明等がなかったことがそれぞれ認められる。

本件決定は条例第14条第2号に定める期限を徒過したものであるが、その理由等を実施機関は審査請求人に何ら説明していない。本件対象文書が2千頁以上あったという事情を斟酌したとしても、実施機関が自ら定めた期限を徒過することについて審査請求人に何ら説明しないことは、情報公開制度を運用する実施機関の事務処理のあり方としては不適切と言わざるを得ないものである。今後、実施機関にあつては、制度の適切な運用に努められるよう附言する。

6 結論

実施機関の決定は、妥当である。

第6 審査会の処理経過

当審査会の処理経過は、次のとおりである。

| 年 月 日 | 処 理 内 容 |
|------------|---------------------------|
| 令和3年 3月11日 | 諮問書の受理 |
| 令和3年 4月13日 | 反論書の受理 |
| 令和3年 6月 8日 | 反論補充書等の受理 口頭意見陳述の記録の受理 |
| 令和3年 6月23日 | 反論補充書に対する意見の受理 |
| 令和5年10月26日 | 審議 |
| 令和5年11月27日 | 審議 |
| 令和5年12月26日 | 審議 |

(参考)

千葉県情報公開審査会第2部会

| 氏名 | 職業等 | 備考 |
|-------|------------|----------|
| 伊藤 義文 | 弁護士 | 部会長職務代理者 |
| 中岡 靖 | 千葉県共同募金会監事 | 部会長 |
| 日名子 暁 | 弁護士 | |

(五十音順)