

広情個審第40号

令和2年9月29日

広島市監査委員 御中

広島市情報公開・個人情報保護審査会

会長 田邊 誠

公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）

平成30年9月25日付け広監第141号、第143号及び第145号、平成30年11月8日付け広監第211号、平成31年1月21日付け広監第279号及び第283号並びに令和元年6月10日付け広監第47号で諮問のあったこのことについては、別添のとおり答申します。

（諮問第260～262、267、282、284、302号事案）

答 申 書

諮問のあった事案について、次のとおり答申します。

【諮問事案】

- ① 平成30年9月25日付け広監第141号の諮問事案（諮問第260号事案）
平成30年1月10日付けの公文書開示請求に対し、広島市監査委員（以下「実施機関」という。）が同年3月1日付け広監第188号で行った公文書部分開示決定に対する同月29日付け審査請求
- ② 平成30年9月25日付け広監第143号の諮問事案（諮問第261号事案）
平成30年1月31日付けの公文書開示請求に対し、実施機関が同年3月27日付け広監第254号で行った公文書部分開示決定に対する同年5月13日付け審査請求
- ③ 平成30年9月25日付け広監第145号の諮問事案（諮問第262号事案）
平成30年4月4日付けの公文書開示請求に対し、実施機関が同年5月23日付け広監第11号で行った公文書部分開示決定に対する同月26日付け審査請求
- ④ 平成30年11月8日付け広監第211号の諮問事案（諮問第267号事案）
平成30年6月6日付けの公文書開示請求に対し、実施機関が同年7月27日付け広監第69号で行った公文書部分開示決定に対する同年8月26日付け審査請求
- ⑤ 平成31年1月21日付け広監第279号の諮問事案（諮問第282号事案）
平成30年8月18日付けの公文書開示請求に対し、実施機関が同年10月9日付け広監第151号で行った公文書部分開示決定に対する同月13日付け審査請求
- ⑥ 平成31年1月21日付け広監第283号の諮問事案（諮問第284号事案）
平成30年9月1日付けの公文書開示請求に対し、実施機関が同年10月18日付け広監第162号で行った公文書部分開示決定に対する同月25日付け審査請求
- ⑦ 令和元年6月10日付け広監第47号の諮問事案（諮問第302号事案）
平成30年11月8日付けの公文書開示請求に対し、実施機関が同年12月27日付け広監第238号で行った公文書部分開示決定に対する平成31年2月20日付け審査請求

1 審査会の結論

- (1) 実施機関は、上記の公文書開示請求（以下これらを合わせて「本件開示請求」という。）に対して行った上記の公文書部分開示決定（以下これらを合わせて「本件部分開示決定」という。）については、次の部分を除き、取り消して開示すべきである。

ア 措置請求人（個人）の氏名及び住所。

イ 通知の件名（以下「件名」という。）及び却下理由（以下「却下理由」という。）に含まれる個人の氏名。

(2) 実施機関は、前記(1)により取り消した部分のうち、措置請求人（団体）の名称、代表者名、住所及び件名並びに却下理由に含まれる団体名及び団体を特定することができる所在・地番及び路線名については、広島市情報公開条例（平成13年広島市条例第6号。以下「条例」という。）第7条第2号により、改めて不開示とする決定を行うべきである。

(3) 諮問第260号事案において、実施機関が、平成25年度において受け付け、要件審査によって要件不備として却下した住民監査請求は存在しないとして、平成26年度から平成29年度における却下通知を対象公文書として特定した上で行った公文書部分開示決定は、妥当である。

2 審査請求の内容

審査請求人の審査請求書等及び口頭意見陳述における主な主張を要約すると、次のとおりである。

(1) 審査請求の趣旨

実施機関が審査請求人に対して行った本件部分開示決定のうち、広島市職員措置請求書の件名及び却下理由の非開示を取り消し、対象となる公文書の開示を行うとの決定を求める。

また、諮問第260号事案については、平成25年度の文書が、永年保存であるにも関わらず、開示されていないため、その開示を行うとの決定も求める。

(2) 審査請求の理由

ア 「支障を及ぼすおそれ」とは、単にその可能性があるという程度ではなく、法的保護に値する蓋然性が要求されているものであり、きわめて限定的であると考えられる。情報公開は開示が原則であり、件名と却下理由を全部非開示としたことは法令の解釈を誤っており、その内容を個別具体的に判断し、「法的保護に値する蓋然性」のない部分については開示しなければならない。

イ 他都市では、受理前却下した住民監査請求についても、ホームページ上で広く公開している。広島市監査委員と他の自治体の監査委員との違いはどこにあるのか。

ウ 措置請求人の住所氏名は、個人情報であるから、非開示が妥当である。

しかし件名及び却下理由は開示されるべきである。

エ 件名にある職員名は個人情報には当たらない。住民監査請求制度が職員名をあげることを求めていることに従って、措置請求人は当該職員が該当するであろうと判断してその名を件名に記入していることから、件名にある職員名を非開示とする必要はない。特に、役職名の部分について

は、「公務員の氏名」ではないため、開示されるべきである。

公務員である以上、その行為によって、誤解を受ける場合があるにしても、常に批判の矢面に立たされざるを得ない立場にあることは明らかである。条例は、「公開が原則」で、例外的に不開示を認めているのだから、公務員である以上、氏名が開示されることにある程度の覚悟は必要である。

オ 措置請求人は、住民全体の利益のために公益の代表者として監査の実施を求め、実施後はその全容が公開されることを前提に請求を行ったものであるから、措置請求人の権利利益とは無関係であり、却下理由が公表されたとしても、個人の権利利益を害するおそれのある情報には該当しない。

受理前却下とされた請求書は、要件を満足していないとして却下された職員措置請求書であるという点において、受理後却下に係る職員措置請求書と同一の性質の情報である。また、受理前却下となるか、受理後却下となるかは、監査委員の受理の決定時点での判断によるのであり、条例の非開示条項の該当性の判断においては、取扱いを異にする理由はない。執行機関の職員や監査委員の責任を明らかにする上でも、受理後却下と同様に、受理前却下の却下理由を公表することが重要であり、公益上の観点からも求められている。

カ 監査委員は、組織法上、優れた識見を有する委員等で構成される合議体であり、公正かつ慎重に判断されることが制度上担保されていると考えられている行政庁であるから、監査を実施することなく却下する場合、その理由を市民に明らかにすることが、当然に求められており、その後の監査の適正な遂行に支障をおよぼすことはないと考えるのが妥当である。

今後の監査の適正な遂行に支障をおよぼす蓋然性のある記述が却下理由の中にあるというのであれば、その部分のみ非開示とし他の部分は開示しなければならない。

キ 弁明書には、「監査委員会議の議事内容などの審査や監査の結論に至る検討内容については、開示されて監査等の具体的手法や要件に関する監査委員会議の内容が明らかとなることにより、今後の住民監査請求に係る監査委員の自由な意見交換に対して抑制的、萎縮的効果をもたらし、住民監査請求の趣旨が十分に実現されないこととなるおそれがあるため、これを不開示とする。」という不開示理由がある。

審査請求は、受理前却下の通知文が部分開示となっていることについて行っているのであり、「議事の内容などの審査や監査の結論に至る検討内容の開示」は開示請求していない。どうしてこのような不開示理由が弁明書に記載されているのか。削除を求める。

ク 諮問第260号事案については、平成26年度に7件、平成27年度に8件、平成28年度45件、平成29年度26件の受理前却下通知があるので、平成25年度に0件であったとはにわかには信じがたく、何件かの却下通知があったのではないかと推察される。

3 実施機関の主張要旨

実施機関の説明書及び口頭意見陳述における主な主張を要約すると、次のとおりである。

本件審査請求に係る対象公文書は、それぞれの広島市職員措置請求に対する却下通知及び起案文書である。

対象公文書のうち、却下通知に記載された措置請求人の氏名等、広島市職員措置請求書の件名、却下理由等を条例第7条第1号又は第3号に該当するため不開示とし、その他の部分を開示する決定を行った。

不開示とした理由は次のとおりである。

(1) 条例第7条第1号について

ア 措置請求人等の個人情報のうち氏名等の特定の個人を識別することができるものについては、これを不開示とした。

イ 住民監査請求に係る請求書等に記されている公務員の氏名については、請求書等には当該公務員の名誉、信用等を毀損するおそれのあるものがあるため、公にすることについて本人の同意があるとは認められないため、これを不開示とした。

ウ 住民監査請求に係る請求書等に記されている情報のうちアの個人情報以外の情報については、措置請求人の主張が記されているため、匿名の作文のように、特定の個人を識別することはできないが公にすることにより個人の権利利益を害するおそれがあるものであるため、これを不開示とする。

ただし、地方自治法（昭和22年法律第67号）により公表されることになっている監査の結果に係るものは、条例第7条第1号アにより、例外的に開示した。

(2) 条例第7条第3号について

ア 監査委員会議の議事の内容などの審査や監査の結論に至る検討内容については、開示された監査等の具体的手法や要件に関する監査委員会議の内容が明らかとなることにより、今後の住民監査請求に係る監査委員の自由な意見交換に対して抑制的、萎縮的效果をもたらし、住民監査請求の趣旨が十分に実現されないこととなるおそれがあるため、これを不開示とした。

イ 要件不備として却下した住民監査請求は、監査委員による事実関係の確認やその存否の判断を行っておらず、事実関係の根拠が明確でない措置請求人の憶測や主観に基づいたものにとどまっていることから、これを公にすることにより個人や法人の権利利益を害するのみならず、例えば特定の業者を陥れようとする不当な意図を持った請求が誘発されるなど住民監査請求制度の適法かつ円滑な執行に支障が生じるおそれがあるため、これを不開示とした。

ウ なお、上記アについては、本件開示請求と同時に、監査委員会議の議事の内容等を含む全ての文書を対象とする開示請求が行われ、本件審査請求と同時期にその開示請求に対する審査請求が提出され、対象公文書が重複していたこと及び件数が膨大であったことから、双方の弁明書にお

いて同様の記載を行っている。本件審査請求に対する不開示理由及び弁明として適当ではない説明であり、口頭意見陳述で述べた上記イが本来の不開示理由である。

(3) 諮問第260号事案について

諮問第260号事案において、平成25年度において受け付け、要件審査によって要件不備として却下した住民監査請求は存在しない。

4 審査会の判断理由

当審査会としては、必要な調査を行い、条例に即して検討した結果、以下のとおり判断する。

(1) 審査の併合について

諮問第260～262、267、282、284、302号については、審査請求人が同一であること及び審査請求の趣旨が同様であることから、当審査会は、これらの審査請求を併合して審議することとした。

(2) 条例第1条及び第3条の規定について

条例第1条は「市民の知る権利を尊重し、市民に公文書の開示を求める権利を保障する等市政に関する情報の公開について必要な事項を定めることにより（略）市民の市政参加を助長し、市政に対する市民の理解と信頼を深め、もって地方自治の本旨に即した市政を推進することを目的とする」と定め、条例第3条は「実施機関は、この条例の解釈及び運用に当たっては、公文書の開示を求める市民の権利を十分に尊重（略）しなければならない」としている。

(3) 条例第7条第1号の規定について

条例第7条柱書きは、「実施機関は、開示請求があったときは、開示請求に係る公文書に次の各号に掲げる情報（以下「不開示情報」という。）のいずれかが記録されている場合を除き、開示請求者に対し、当該公文書を開示しなければならない。」と規定し、同条第1号は、不開示情報として、「個人に関する情報（中略）であって、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（他の情報と照合することにより、特定の個人を識別することができることとなるものを含む。）又は特定の個人を識別することはできないが、公にすることにより、なお個人の権利利益を害するおそれがあるもの」と規定しているが、ただし書きの規定により、次の情報は不開示情報から除くこととされている。

ア 法令（中略）の規定により、何人でも閲覧することができることとされている情報

イ 公にすることについて、本人が同意していると認められる情報

ウ 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

エ 当該個人が公務員等（中略）である場合において、当該情報がその職務の遂行に係る情報であるときは、当該情報のうち、当該公務員等の職及び当該職務遂行の内容に係る部分

なお、条例第7条第1号後段の「特定の個人を識別することはできないが、公にすることにより、なお個人の権利利益を害するおそれがあるもの」とは、個人の人格と密接に関連した情報であり、公にすれば、財産権その他の個人の正当な利益を害するおそれがあると認められるものを対象としている。例としては、カルテ、反省文のようなもので、それらは当該個人がその流通をコントロールすることが可能であるべきであり、本人の同意なしに第三者に流通させることが適切ではない情報である。

(4) 条例第7条第2号の規定について

条例第7条第2号は、不開示情報として、「法人その他の団体（国、独立行政法人等、地方公共団体及び地方独立行政法人を除く。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であつて、公にすることにより当該法人等又は当該個人の競争上又は事業運営上の地位その他社会的な地位を害すると認められるもの。」と規定しているが、ただし書きの規定により、「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」は不開示情報から除くこととされている。

「法人」とは、会社法上の営利法人のほか、公益法人、社会福祉法人等の全ての法人をいい、「その他の団体」とは、法人格を有しない社団又は財団で代表者又は管理人の定めのあるものをいう。

「競争上又は事業運営上の地位を害すると認められるもの」とは、競争秩序を維持するとともに営業の自由を保障するため、社会通念上、事業を営む者が秘匿することを認められる情報である。また、「その他社会的な地位を害すると認められるもの」とは、競争上又は事業運営上の地位を害するものではないが、事業を営むものの社会的な評価を傷つけることとなる情報及び組織秩序を維持するため、社会通念上、団体の内部管理事項と認められている情報である。

ただし書きに該当するか否かの判断は、開示する公益と開示することに伴う法人等の損害とを比較して行うものとする。

(5) 条例第7条第3号の規定について

条例第7条第3号は、不開示情報として、「市の機関又は国等（中略）が行う事務又は事業に関する情報であつて、公にすることにより（中略）当該事務又は事業の性質上、当該事務又は事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるもの」と規定している。

なお、情報公開制度の目的の一つに、行政の意思決定過程を明らかにすることでその適正さを担保することがあることを考慮すれば、ここにいう「支障」については名目的なものでは足りず、実質的なものであることが必要であり、「おそれ」も抽象的な可能性では足りず、事務の適正な遂行が阻害される具体的な蓋然性が求められると解される。

(6) 対象公文書の不開示情報について

対象公文書は、広島市職員措置請求に対して地方自治法第242条第1項に規定する住民監査請求の対象要件に該当しないとして却下する通知の伺いである。

当審査会が見分したところ、措置請求人の氏名及び住所、件名並びに却下理由が不開示とされている。このうち、措置請求人の氏名及び住所については、審査請求人も不開示を妥当としていることから、件名及び却下理由の不開示の該当性について、以下、検討する。

(7) 件名及び却下理由について

ア 実施機関は、件名並びに却下理由に含まれる職員の氏名及び職名について、特定の個人を識別することができるものであることから、条例第7条第1号前段に該当するとして不開示としている。

職員の氏名及び職名は、個人に関する情報であって、特定の個人を識別することができるものと認められるが、条例第7条第1号ただし書エでは、当該個人が公務員等の場合において、当該情報が職務の遂行に係る情報であるときは、当該公務員等の職及び当該職務遂行の内容に係る部分は開示することとされている。

したがって、職員の氏名を不開示とした実施機関の判断は妥当であるが、職員の職名については、条例第7条第1号ただし書エに該当することから、開示すべきである。

イ 実施機関は、却下理由のうち、職員の氏名と職名以外の部分については、措置請求人の主張が記されているため、匿名の作文のように、特定の個人を識別することはできないが、公にすることにより個人の権利利益を害するおそれがあることから、条例第7条第1号後段に該当するとして不開示としている。

当審査会が見分したところ、却下理由は、措置請求人の主張をそのまま記載したものではなく、実施機関が措置請求人の主張を要約して作成したものであることが確認された。

前記(3)で述べた条例第7条第1号後段の解釈を踏まえると、却下理由は措置請求人が作成したものではないことから、個人の人格と密接に関連しているとはいえず、措置請求人の同意なしに流通させることが適切ではない情報には当たらないと解される。

したがって、条例第7条第1号後段に該当するため不開示とした実施機関の判断は妥当ではない。

ウ 実施機関は、要件不備として却下した住民監査請求は、事実関係の根拠が明確でない措置請求人の憶測や主観に基づくもので、これを公にすることにより、例えば特定の業者を陥れようとする不当な意図を持った請求が誘発されるなど、住民監査請求制度の適法かつ円滑な執行に支障が生じるおそれがあることから、条例第7条第3号に該当するとして不開示としている。

しかしながら、前記(5)で述べたとおり、条例第7条第3号の「支障が生じるおそれ」とは、具体的な蓋然性があるものに限られるが、実施機関からは具体的な蓋然性を認めるに足るような主張は行われず、また、当審査会としても本件についてそのような「おそれ」を確認することは

きなかった。

また、前記(5)で述べた情報公開制度の目的に鑑みると、本件部分開示決定で不開示とされた件名及び却下理由を明らかにすることは、行政の意思決定過程を明らかにし、適正さを担保することとなるため、公開することの公益性は高い。

したがって、条例第7条第3号に該当するため不開示とした実施機関の判断は妥当ではない。

エ なお、件名及び却下理由には、措置請求人及び職員以外の個人の氏名や団体名等が記載されている。

措置請求人及び職員以外の個人の氏名は条例第7条第1号前段により、団体名等は条例第7条第2号により不開示とすべき情報であるが、実施機関は、前記イ及びウで述べたように、全体を条例第7条第1号後段及び条例第7条第3号により不開示としており、これは妥当ではない。

オ 以上のことから、実施機関は、件名及び却下理由について不開示とした部分を取り消し、職員を含む個人の氏名については条例第7条第1号前段により、団体名等については条例第7条第2号により改めて不開示とし、残りの部分については開示すべきである。

(7) 諮問第260号について

審査請求人は、平成26年度から平成29年度までの各年度、受理前却下通知があるので、平成25年度に0件であったとはにわかに信じがたく、何件かの却下通知があったのではないかと推察される旨主張するが、平成25年度において受け付け、要件審査によって要件不備として却下した住民監査請求は存在しないとの実施機関の説明に不合理な点は認められない。

(8) まとめ

以上により、「1 審査会の結論」のとおり判断する。

別紙1

審査会の処理経過

年 月 日	処 理 内 容
H30・9・25	広監第141、143、145号の諮問を受理 (諮問第260、261、262号で受理)
H30・11・8	広監第211号の諮問を受理 (諮問第267号で受理)
H31・1・21	広監第279、283号の諮問を受理 (諮問第282、284号で受理)
R1・6・10	広監第47号の諮問を受理 (諮問第302号で受理)
R1・11・12 (第1回審査会)	第2部会で審議
R1・12・10 (第2回審査会)	第2部会で審議
R2. 1. 21 (第3回審査会)	第2部会で審議
R2・3・24 (第4回審査会)	第2部会で審議
R2. 6. 26 (第5回審査会)	第2部会で審議
R2. 7. 31 (第6回審査会)	第2部会で審議
R2. 8. 28 (第7回審査会)	第2部会で審議
R2. 9. 25 (第8回審査会)	第2部会で審議

参 考

広島市情報公開・個人情報保護審査会第2部会委員名簿
(五十音順)

氏 名	役 職 名
田 邊 誠 (部会長)	広島大学名誉教授
日 山 恵 美	広島大学大学院人間社会科学研究科教授
土 井 敬 子	広島消費者協会理事
原 田 典 佳	(株) テレビ新広島 総務局局長職番組審議会事務局長兼 コンプライアンス等委員会事務局長