

広情個審第67号

令和5年1月23日

広島市長 松井 一實 様

広島市情報公開・個人情報保護審査会

会長 田邊 誠

保有個人情報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）

令和3年9月9日付け広人福第12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75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】

令和3年9月9日付け広人福第12号の諮問事案（諮問第75号事案）

令和3年1月22日付けの保有個人情報開示請求（以下「本件開示請求」という。）に対し、広島市長（以下「実施機関」という。）が同年3月5日付け広島市指令人福第2号で行った保有個人情報部分開示決定（以下「本件部分開示決定」という。）に対する同年5月25日付け審査請求（以下「本件審査請求」という。）

1 審査会の結論

- (1) 本件部分開示決定に係る保有個人情報のうち、後記4の(1)の⑩その他（担当、保健師、課長補佐、課長という表が冒頭に記載されている文書）に記録された保有個人情報について行った決定は妥当である。
- (2) 後記4の(1)の⑩その他（担当、保健師、課長補佐、課長という表が冒頭に記載されている文書）以外の公文書に記録された保有個人情報について開示を求める部分に関しては、却下すべきである。

2 審査請求の内容

審査請求人（以下「請求人」という。）の審査請求書等における主張は、おおむね次のとおりである。

(1) 審査請求の趣旨

本件部分開示決定を取り消し、広島市個人情報保護条例（平成16年広島市条例第4号。以下「条例」という。）第11条により不開示とされた記載について全開示とするとの決裁を求める。

(2) 審査請求の理由

ア 本件部分開示決定は、いかなる審査基準によって開示・不開示の審査をしているのか明確でないため、行政手続法（平成5年法律第88号）第5条の規定に違反しており、違法である。

イ 請求人に対して本件部分開示決定に至った根拠についての説明が不十分であるため、行政手続法第8条に違反しており、違法である。

ウ 実施機関は、「開示しない部分の概要とその理由を保有個人情報部分開示決定通知書に記載しており、理由については、本件部分開示決定に至った根拠となる条例の条項だけではなく、請求

人が十分認識できる程度に記載している」、「令和3年3月18日、福利課職員が、公文書館において、請求人に対して保有個人情報の開示及び部分開示を行うとともに、対面によりその根拠等を約1時間説明し、その際、説明した内容に対するものか否かにかかわらず、その場で請求人が疑念を抱いたことについても、請求人が理解しやすいよう回答しており、本件部分開示決定は行政手続法第8条の規定する理由の提示要件を満たしていることから、違法、不当な点はない」と主張する。

エ しかし、実際に開示内容に関する説明に触れたのは初めの15分程度の間回数であり、面接の大半は主に審査請求の方法等に関する説明であった。その説明の中で、不開示とされた箇所がそれぞれどの理由によるものかについての説明はなかった。この開示請求により受領した書類には、そのタイトルや項目名も含めた記載内容の大半が黒く塗りつぶされている部分が多く、請求人がそれぞれの部分についてどの理由が不開示の根拠となったかを推測することは困難である。その点について説明を求めたが、「それぞれがいずれかの理由に該当しているが、その説明のための書類は用意していない」という主旨の返答にとどまり、請求人の質問に対する十分な説明には至っていない。

また、面接の中で、福利課職員が「不開示となった部分には、請求人とは実質関係のない部分も含まれている」との主旨の発言をしている。請求人は、請求人本人の情報であるにもかかわらず不開示となった部分について懸念している。福利課職員の発言のとおり、請求人とは無関係な部分も含まれているならば、それぞれの不開示の理由について明示されていないことは、いたずらに請求人の不安を増加させているといえる。

さらに、保有個人情報部分開示決定通知書には、「開示しない部分の概要」として、幾つかの例が挙げられているが、それらがなぜ不開示とされる内容であると判断されるのかという根拠については説明されていない。特に、「本人には伝えていない、本人の病状に関する産業医の見解等」は、請求人本人に関するものであるにもかかわらず不開示内容として挙げられている。恐らく条例第11条第1号に該当すると判断されたものと思われるが、それが前述の条例に当てはまると判断される根拠及び判断基準について、請求人は理解しておらず、実施機関は請求人に対して明確な説明を行うべきである。

以上のことから、請求人が受領した書類及び当面接で説明された内容では、請求人に対して明確な理由開示が行われておらず、形骸的なものであり、行政手続法第8条の規定する理由の提示要件を満たしていない。

オ 不開示の理由について、エのとおり十分な説明がなされていない。請求人は、実施機関に対して次のとおり要求する。

(7) 保有個人情報部分開示決定通知書に記載されている「開示しない部分の概要」について、それぞれが不開示とされている理由を、判断基準も併せて詳しく説明すること。

以下2点について、特に詳細に説明すること。

・「本人の病状に関する産業医の見解等」を本人に知らせることが、なぜ不開示部分に当たる

のか。

・ 条例第 11 条第 1 号において、「開示請求者の心身の健康を害するおそれがある情報である」かどうかについて誰がどのように判断するのか、その判断基準はどのようになっているのか。今回の開示請求では、どのような流れで不開示内容に当たると判断したのか。

- (イ) 開示請求により請求人が受領した書類の文中の黒く塗り潰された部分について、それが不開示の理由のどれに当たるのか、全箇所について明示すること。
- (ウ) 書類のタイトルや項目などが黒く塗り潰されている場合は、その書類が何について書いてあるものかということも含めて具体的に説明すること。
- (エ) (ア)～(ウ)について、書面で回答すること。

3 実施機関の主張の要旨

実施機関の説明書等における主張は、おおむね次のとおりである。

- (1) 本件部分開示決定は、条例第 11 条の規定を直接の審査基準として、開示又は不開示の審査を行ったものである。例えば、本人には伝えていない、本人の病状に関する産業医の見解等については、請求人の心身の健康を害するおそれがある情報であることから、条例第 11 条第 1 号に該当するものとして不開示としたものである。他の不開示としたものについても同様に審査を行っており、本件部分開示決定は行政手続法第 5 条の規定する審査基準要件を満たしていることから、違法、不当な点はない。
- (2) 開示しない部分の概要とその理由を保有個人情報部分開示決定通知書に記載しており、理由については、本件部分開示決定に至った根拠となる条例の条項だけではなく、請求人が十分認識できる程度に記載している。また、令和 3 年 3 月 18 日、福利課職員が、公文書館において、請求人に対して保有個人情報の開示及び部分開示を行うとともに、対面によりその根拠等を約 1 時間説明し、その際、説明した内容に対するものか否かにかかわらず、その場で請求人が疑念を抱いたことについても、請求人が理解しやすいよう回答しており、本件部分開示決定は行政手続法第 8 条の規定する理由の提示要件を満たしていることから、違法、不当な点はない。
- (3) 本審査請求は、本件部分開示決定の取消し及び請求人が請求している保有個人情報の全開示を求めるものであるが、請求人が開示を求める情報は条例第 11 条に該当しており、不開示とすることは適正である。

また、請求人が審査請求の理由で主張する行政手続法には抵触しておらず、適法であるため請求人の主張には理由がないと考える。

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、条例に則して検討した結果、以下のとおり判断する。

(1) 本件部分開示決定により部分開示した保有個人情報について

本件開示請求に対して実施機関が本件部分開示決定により開示することとした保有個人情報は、①産業医面接録（新規採用職員に対する健康サポート）、②職務復帰後の産業医面接録、③新規採用職員に対する保健師による保健指導記録票、④電子メール印刷物（開示請求者に関する関係者のやり取り）、⑤健康相談記録票、⑥健康相談記録票（メモ）、⑦記録票、⑧臨床心理士による（原文ママ）メンタルヘルス相談記録票、⑨職務復帰後の保健指導記録、⑩その他（担当、保健師、課長補佐、課長という表が冒頭に記載されている文書）の各公文書に記録された保有個人情報である。

(2) 本件部分開示決定における不開示部分について

上記(1)に掲げた保有個人情報について、実施機関が開示しないこととした部分は、①本人には伝えていない、本人の病状に関する産業医の見解等、②開示請求者以外の第三者の氏名等、③人事異動や能力評価、業績評価等の決定等に至る経緯等が明らかとなる人事管理に係る情報、④職員健康相談及び復職支援において必要となる関係機関との連絡調整や専門家への意見聴取等の情報である。

(3) 条例の適用を受けない保有個人情報について

ア 条例第35条第3号の規定について

(ア) 条例第35条柱書は、「次の各号に掲げる保有個人情報については、それぞれ当該各号に定める規定は、適用しない。」と規定し、同条第3号で、「実施機関が本市等の職員（中略）に関する事務のために取り扱う保有個人情報」には、条例の規定を適用しないと定めている。

(イ) これを文言どおり解釈すると、実施機関が本市等の職員に関する事務のために取り扱う保有個人情報は、何らの限定なく、条例の適用を受けないと解する余地がある。

(ロ) しかしながら、条例の目的の一つに、個人の権利利益を保護することがあることからすると、本市等の職員に関する事務のために取り扱う保有個人情報に関しても、可能な限り、保護されるべきであり、条例の適用を受けない保有個人情報としては、専ら本市等の内部管理に係る事務に関する保有個人情報に限定して解釈されるべきである。

(ハ) なお、実施機関において作成された広島市個人情報保護条例の解釈及び運用基準（令和2年（2020年）3月版）（以下「解釈及び運用基準」という。）においても、同号の規定について、「この条例は、本来的には、市民のプライバシーを始めとする権利利益の保護を目的としており、本市等の職員（中略）に関する服務、表彰、任用・退職、人事記録、評定、給与・手当など、本市等の職員に関する事務に係る保有個人情報は、専ら本市等の内部管理に係る事務に関するものであることから、これらについては、この条例を適用しないこととした。」との記載

がある。

- (4) よって、本市等の職員に関する事務のために取り扱う保有個人情報であっても、それが専ら本市等の内部管理に係る事務に関するといえないときには、同号の適用はないというべきである。

イ 条例第35条第3号の該当性について

- (7) 本件開示請求に対して実施機関が本件部分開示決定により開示することとした保有個人情報は、前記(1)のとおりである。
- (4) 前記(1)に掲げる保有個人情報の記録された公文書のうち、⑩その他（担当、保健師、課長補佐、課長という表が冒頭に記載されている文書）に記録された保有個人情報以外の保有個人情報は、当時本市の新規採用職員であった請求人に対して健康相談の一環として行われた産業医面接の記録、病気療養に入った請求人の職場復帰に向けての請求人への対応に関し電子メールで産業医や保健師等がやり取りを行った記録等であり、これらはいずれも専ら本市等の内部管理に係る事務に関する保有個人情報といえる。
- (4) ⑩その他（担当、保健師、課長補佐、課長という表が冒頭に記載されている文書）に記録された保有個人情報は、必ずしも全てが専ら本市等の内部管理に係る事務に関するものであるとはいえない。
- (4) よって、実施機関が本件部分開示決定により開示することとした前記(1)に掲げる保有個人情報のうち、⑩その他（担当、保健師、課長補佐、課長という表が冒頭に記載されている文書）に記録された保有個人情報（以下「本件対象保有個人情報」という。）以外の保有個人情報については、条例第35条第3号の情報に該当し、条例の適用を受けない。

以下では、本件対象保有個人情報に係る請求人の主張の妥当性及び不開示情報該当性について検討する。

(4) 審査基準の策定及び理由の提示について

ア 行政手続法の適用について

- (7) 請求人は、本件部分開示決定は、いかなる審査基準によって開示・不開示の審査をしているのか明確でないため、行政手続法第5条の規定に違反すると主張する。
また、請求人は、請求人に対して本件部分開示決定に至った根拠についての説明が不十分であるため、同法第8条に違反しており、違法であると主張する。
- (4) 同法第3条第3項は、「地方公共団体の機関がする処分（その根拠となる規定が条例又は規則に置かれているものに限る。）（中略）については、次章から第6章までの規定は、適用しない」と規定しているところ、本件部分開示決定は条例に基づいて行われた処分であるため、同法第5条及び第8条の規定はいずれも適用されない。
- (4) 一方、広島市行政手続条例（平成7年広島市条例第5号。以下「行政手続条例」という。）第

5条及び第8条には、行政手続法第5条及び第8条と同様の規定が存在し、本件部分開示決定は、同条例第5条及び第8条の適用を受けるため、以下、請求人の主張について、同条例第5条及び第8条の適用の観点から検討する。

イ 審査基準の策定について

(7) 請求人は、本件部分開示決定は、いかなる審査基準によって開示・不開示の審査をしているのか明確でないと主張するところ、実施機関は、本件部分開示決定は、条例第11条の規定を直接の審査基準として、開示又は不開示の審査を行った旨主張する。

(4) 行政手続条例第5条第1項は「行政庁は、申請により求められた許認可等をするかどうかをその条例等の定めに従って判断するために必要とされる基準（以下「審査基準」という。）を定めるものとする。」と規定しているところ、実施機関は、条例に係る審査基準（申請により求められた許認可等をするかどうかをその条例等の定めに従って判断するために必要とされる基準をいう。以下同じ。）を策定していない。

この点、同条の趣旨は、行政庁の解釈・裁量の余地のある許認可等について、その性質に応じてできる限り具体的な審査基準を作成し、公表することにより、行政庁の判断過程を透明化し、もって申請に対する適切・公正な処理を確保するとともに、申請者に対して許認可等を受けられるか否かについての予測可能性を与え、また、申請者ごとの不公正な取扱いを防止しようとするところにあるものと解される。以上の観点によれば、条例の定めがある程度具体的であり、審査基準の定めがなくとも、行政庁の許認可等の透明性と公正さを確保することができ、適切・公正な処理についてさほど支障を来さないような場合には、審査基準の定めがないことは、当該処分を必ずしも違法とするものではないと解される。

(7) 以上の点に照らして判断するに、条例第11条を始めとする条例の各条文は、条例に基づき保有個人情報開示請求があった場合の不開示情報について、一義的に理解可能な文言を用いており、当該情報の性質が明らかになれば、各不開示情報に該当するか否かは一定程度容易に判断することができる。また、「おそれ」といったある程度幅のある文言についても、どのような「おそれ」であるのかが具体的に規定されており、条例の定めのみによって判断を行うことが必ずしも困難とまではいえない。

(5) したがって、条例の定めがある程度具体的であり、審査基準の定めがなくとも、実施機関の開示決定等（条例第15条第2項）の透明性と公正さを確保することができ、適切・公正な処理についてさほど支障を来さないといえるため、実施機関が、審査基準を策定しないことが、行政手続条例第5条第1項に違反しているとまではいえない。

ウ 理由の提示について

(7) 行政手続条例第8条は、第1項で「行政庁は、申請により求められた許認可等を拒否する処分をする場合は、申請者に対し、同時に、当該処分の理由を示さなければならない。」と規定し、

第2項で「前項本文に規定する処分を書面でするときは、同項の理由は、書面により示さなければならない。」と規定している。

- (イ) 開示請求に係る保有個人情報の一部又は全部を開示しない旨の決定をした通知を行う際には、同条第1項に基づく理由の提示を書面で行う必要がある。理由の提示の制度は、処分庁の判断の慎重・合理性を担保してその恣意を抑制するとともに、処分の理由を相手方に知らせて不服申立てに便宜を与える趣旨から設けられているものである。かかる趣旨に照らせば、この通知に提示すべき理由としては、開示請求者において、不開示とされた部分が条例第11条各号の不開示情報のいずれに該当するのかが、その根拠とともに了知し得るものでなければならない。
- (ウ) そこで、本件部分開示決定における理由の提示について見るに、本件部分開示決定に係る保有個人情報部分開示決定通知書（以下「通知書」という。）の「開示しない部分とその理由」欄のうちの「開示しない部分の概要」欄には、本件部分開示決定に係る不開示部分の概要が列挙され、「理由」欄には、当該不開示部分の不開示理由が条例の根拠条文とともに列挙されており、不開示とした理由を了知し得る程度に示されていると認められる。
- (エ) なお、実施機関は審査基準を定めておらず、したがって、通知書の「開示しない部分とその理由」欄にも審査基準の記載はない。審査基準の定めがあれば、どの項目に該当するとして理由の提示をより容易にし得るとはいえる。しかしながら、通知書に本件部分開示決定に係る不開示部分の不開示理由と条例の根拠条文を示したことで理由の提示に不足することはないというべきであり、審査基準の有無は、本件部分開示決定の理由の提示に係る判断を左右しないというべきである。
- (オ) よって、本件対象保有個人情報に係る本件部分開示決定に行政手続条例第8条第1項の違反があるとはいえない。

(5) 本件対象保有個人情報の不開示情報該当性について

ア 条例第11条第1号の規定について

条例第11条柱書は、「実施機関は、開示請求があったときは、開示請求に係る保有個人情報に次の各号に掲げる情報（以下「不開示情報」という。）のいずれかが含まれている場合を除き、開示請求者に対し、当該保有個人情報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、「開示請求者（中略）の生命、健康、生活又は財産を害するおそれがある情報」と規定している。

イ 条例第11条第4号の規定について

条例第11条第4号は、不開示情報として、「本市の機関又は国等が行う事務又は事業に関する情報であって、開示することにより（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、「支障」については、具体的な実質のものである必要があり、「おそれ」の程度も、単なる可能性レベルではなく、法的保護に値する蓋然性が要求される。

ウ 本件対象保有個人情報の不開示情報該当性について

- (ア) 本件対象保有個人情報は、前記(1)に掲げる保有個人情報のうち、⑩その他（担当、保健師、課長補佐、課長という表が冒頭に記載されている文書）に記録された保有個人情報である。
- (イ) 本件対象保有個人情報が記録された公文書については、表の枠線などの保有個人情報以外の形式部分が開示されているのみで、標題を含め、内容に関する部分は一律に不開示とされている。
- (ウ) 実施機関は、本件対象保有個人情報には、条例第 1 1 条第 1 号及び第 4 号に規定する不開示情報が複合的に含まれていることから、当該情報の記録された部分を不開示とした旨主張する。
- (エ) 当審査会が見分したところ、本件対象保有個人情報は、開示すると、当該公文書に記載の業務を今後行うことが困難となるなど、本市の機関が行う事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあると認められる情報であると確認された。
- (オ) よって、本件対象保有個人情報は、同条第 4 号に該当するため、実施機関が不開示としたことは妥当である。

5 まとめ

以上により、「1 審査会の結論」のとおり判断する。

6 付言

(1) 条例の適用を受けない保有個人情報について

「1 審査会の結論」のとおり、本件開示請求のうち、本件対象保有個人情報以外の保有個人情報は条例第 3 5 条の規定により条例の適用を受けないことから、本来、本件開示請求は実施機関において却下されるべきものであったため、本件審査請求はその範囲においては却下すべきと判断したものである。

一方で、解釈及び運用基準においては、「この条例は、本来的には、市民のプライバシーを始めとする権利利益の保護を目的としており、本市等の職員（中略）に関する服務、表彰、任用・退職、人事記録、評定、給与・手当など、本市等の職員に関する事務に係る保有個人情報は、専ら本市等の内部管理に係る事務に関するものであることから、これらについては、この条例を適用しないこととした。」との記載に続いて、「しかし、これらの保有個人情報についても、個人情報の取扱いに係る基本的事項を定めるこの条例の趣旨を十分尊重して、この条例に準拠した適正な管理を行う必要がある。」と記載されている。

条例にその目的の一つとして個人の権利利益を保護することがうたわれており、実施機関においても上述の解釈がなされていることからすると、同条の規定により条例の適用を受けない保有個人

情報についても、自己に関する保有個人情報の提供を求められたときは、実施機関は、法令（条例を含む。）に抵触しない限りにおいて、その提供に努めるべきである。

(2) 審査基準の策定について

前記4の(4)のイで示したとおり、実施機関が、行政手続条例に規定されている審査基準を策定しないことが違法とまではいえないが、同条例第5条第1項は審査基準を原則定めるべき旨規定していることからすると、今後、実施機関において、条例に係る審査基準を策定し、それを公にしておくことが望ましい。

別紙

審査会の処理経過

年 月 日	処 理 内 容
R 3. 9. 9	広人福第12号の諮問を受理 (諮問第75号で受理)
R 4. 1. 18 (第1回審査会)	第3部会で審議
R 4. 2. 15 (第2回審査会)	第3部会で審議
R 4. 3. 15 (第3回審査会)	第3部会で審議
R 4. 4. 19 (第4回審査会)	第3部会で審議
R 4. 5. 24 (第5回審査会)	第3部会で審議
R 4. 7. 19 (第6回審査会)	第3部会で審議
R 4. 8. 16 (第7回審査会)	第3部会で審議
R 4. 9. 20 (第8回審査会)	第3部会で審議
R 4. 10. 18 (第9回審査会)	第3部会で審議
R 4. 11. 15 (第10回審査会)	第3部会で審議
R 4. 12. 20 (第11回審査会)	第3部会で審議
R 5. 1. 17 (第12回審査会)	第3部会で審議

参 考

広島市情報公開・個人情報保護審査会第3部会委員名簿
(五十音順)

氏 名	役 職 名
岩 崎 誠	株式会社中国新聞社特別論説委員
福 永 実 (部会長)	広島大学大学院教授
松 田 健之介	弁護士