

情 個 審 答 申 第 2 号
令和6年（2024年）1月12日

熊本市長 様

熊本市情報公開・個人情報保護審議会
会 長 澤 田 道 夫

熊本市情報公開条例第18条の規定に基づく諮問について（答申）

令和4年（2022年）1月25日付け、健政発第1095号により諮問を受けました下記の審査請求について、別紙のとおり答申します。

記

特定の社会福祉法人への指導監査等を求める申出書等に対する市側の回答作成に係る内部検討資料等の文書等開示請求拒否決定（不開示）に対する審査請求について

答 申

第1 審議会の結論

熊本市長（以下「実施機関」という。）の行った文書等開示請求拒否決定（不開示）は、一部妥当でない。

第2の2に掲げる文書③は、法人名が記載された部分を除いて開示すべきである。

第2 審査請求の経緯

1 令和3年（2021年）9月6日、審査請求人は、熊本市情報公開条例（平成10年条例第33号。以下「条例」という。）に基づき、次に掲げる文書を含む開示請求（以下「本件開示請求」という。）をした。

(1) 甲第3号証を作成するための起案文書の写し

(2) 甲第5号証を作成するための起案文書の写し

(3) 甲第6号証を作成するための起案文書の写し

なお、ここにいう「甲第3号証」「甲第5号証」「甲第6号証」とは、いずれも当時市が当事者となっていた訴訟において原告が提出した書証であり、「甲第3号証」は、特定の個人から市に対して提出された令和2年6月19日付け申入書（特定の社会福祉法人（以下「当該法人」という。）における通勤手当に関する指導監査を申し入れるもの（以下「6月19日付け申入書」という。))に対する市からの回答書、「甲第5号証」は、同個人から市に対して提出された令和2年8月30日付け文書（市からの回答書の内容に関する疑義等について説明を求めるもの（以下「8月30日付け質疑文書」という。))に対する市からの回答書、「甲第6号証」は、同個人が熊本市オンブズマンに申し立てた苦情に対するオンブズマンからの調査結果通知に別紙として付された「市からの回答」の書面である。

2 令和3年（2021年）9月28日、実施機関は、上記(1)から(3)までに該当する文書を特定の上、(1)の起案文書に添付の6月19日付け申入書の写し（以下「文書①」という。）、(2)の起案文書に添付の8月30日付け質疑文書の写し（以下「文書②」という。）、(3)の起案文書に添付の「市からの回答(案)」の写し（以下「文書③」という。）についての文書等開示請求拒否決定（不開示）（以下「本件処分」という。）を行った。

3 同年10月26日、審査請求人は、本件処分の取消しを求めて、審査請求書を実施機関に提出した。

第3 審理関係人の主張の要旨

1 審査請求人の主張

(1) 条例第7条第2号該当性について

ア 処分庁は、指導監査についての個人の思想・信条等に関する情報や氏名・住所等の特定の個人が識別され、又は他の情報と照合することにより識別される情報が記載されていると主張するが、当該法人の思想信条の自由を保護する必要は全くない。なぜなら、本件開示請求は、当該法人の思想・信条と全く関係がないからである。

また、当該法人が民事訴訟法115条の法の死角を巧みに利用し裁判所の判決を無視し続けるという行為態様には、公益を目的とする社会福祉法人にはそぐわず、この点に限定すれば、憲法が保障する思想・信条の自由の保障は、全く及ばない。

イ 「特定の個人が識別されること」への配慮は全く不要である。なぜなら、当該法人は既に日刊新聞紙で実名報道されているし、報道前の取材コメントも採れているからである。

(2) 条例第7条第3号該当性について

ア 処分庁は、特定の法人の紛争に関する情報が記載されているため、当該部分については当該法人の社会的信用の低下につながるおそれがあると主張するが、日刊新聞紙記事で当該法人は実名報道されていることから配慮は不要である。

イ 当該法人については、熊本地方裁判所での判決言渡し及び最高裁判決により当該法人の社会的信用の低下にもつながるおそれはないし、「正当な利益を害するおそれがあるもの」にも該当しない。

ウ 処分庁は、実名報道の新聞記事及び熊本地方裁判所の判決と当該法人に対する指導監査は別であると主張するが、これには重要な関連性がある。

(3) 条例第7条第5号該当性について

処分庁は、実施機関内部の検討過程における文書を開示した場合、今後、開示されることを前提として率直な意見の交換等が行われなくなることから、「率直な意見の交換」「が不当に損なわれ」と主張する。しかし、審査請求人が開示を求めているのは、実施機関内部の検討内容ではない。令和2年(2020年)9月18日付健監発第20号で審査請求人に回答した「回答書」の内容が、「既に熊本市から回答しております。」として切り捨てたことへの検討内容が十分になされたかである。「率直な意見の交換」が職員間で行われたのか、黒塗りでもいいから開示を求めるものである。

(4) 条例第7条第6号該当性について

ア 処分庁は、当該文書には指導監査を求める個人の考え方が記載されているため、仮に当該文書を開示した場合、今後、同種の内容の申入れが開示されることによる

萎縮的効果によって、市民から熊本市に対する率直な申入れ等が行われなくなるおそれがあると主張するが、行政文書を開示されることによる萎縮的効果は存在しない。「指導監査を求める個人の考え方」という意味は、審査請求人を指すのか、当該法人を指すのかが不明である。

仮に前者だとすれば審査請求人への配慮は不要であるし、後者だとすれば当該法人には、民事訴訟法第115条の法の死角を巧みに利用し裁判所の判決を無視し続けるという不正行為を継続する公益目的の社会福祉法人にはそぐわず、この点に限定しての憲法が保障する思想・信条とは全く無関係であり、個人の考え方自体が何ら意味をなさない。

イ 「今後、同種の内容の申入れが開示されることによる萎縮的効果」とは、具体的に何を説明したいのか不明である。

(5) 以上のとおり、処分庁の本件処分は、処分理由が支離滅裂で合理性がないことから、処分庁の不開示情報部分についての請求拒否の決定は取り消されるべきである。

2 実施機関の主張

(1) 条例第7条第2号該当性について

文書①及び文書②については、指導監査についての個人の思想・信条等に関する情報や、氏名・住所等の特定の個人が識別され、又は他の情報と照合することにより識別される情報が記載されているため、不開示の決定を行った。

(2) 条例第7条第3号該当性について

ア 文書①及び文書②については、特定の法人の紛争に関する情報が記載されているため、当該部分については当該法人の社会的信用の低下につながるおそれがあることから、当該部分については同号アの「正当な利益を害するおそれがあるもの」に該当するものとして不開示の決定を行った。

イ 審査請求人が主張する新聞記事は通勤手当の支給に関する記事であって、当該法人に対する指導監査に係る記事ではない。審査請求人が主張する熊本地方裁判所の判決は通勤手当請求事件のものであって、当該法人に対する指導監査に係る判決ではない。

(3) 条例第7条第5号該当性について

文書③については、実施機関内部の検討過程における文書であり、仮に当該文書を開示した場合、今後、開示されることを前提として、内部での率直な意見の交換等が行われなくなることから、「率直な意見交換」「が不当に損なわれ」に該当するものとして不開示の決定を行った。

(4) 条例第7条第6号該当性について

ア 文書①及び文書②については、指導監査を求める個人の氏名やその理由、経緯等を要約した内容が記載されているため、仮に当該文書を開示した場合、今後同

種の申入れが開示されることによる萎縮的効果によって、市民から本市に対する率直な申入れ等が行われなくなるおそれがあることから、「当該事務事業の性質上、その適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるもの」に該当するものとして不開示の決定を行った。

イ ここでいう「指導監査を求める個人の考え方」とは、指導監査を求めた者を意味するのであって、審査請求人又は当該法人のいずれかを意味するものではない。本件処分は、当該者と審査請求人とが同一人物であるか否かにかかわらず、条例第10条第1項に基づく開示請求である以上、開示請求者のいかなを問わず、条例第7条各号に基づいて判断を行ったものである。

第4 審議会の判断

1 審査請求人が開示を求めている文書等

審査請求人が実施機関に対し開示を求めている文書等は、当該法人への指導監査等を求める申出書等に対する市側の回答作成に係る内部検討資料等である。

2 判断に当たっての基本的な考え方

本件審査請求に係る判断は、本件文書について、条例、関係法令、関係資料等を総合的に勘案し、開示決定時を基準時として、実施機関が行った開示決定の妥当性を判断したものである。なお、本件文書の不開示部分については、インカメラ方式を用いて検討している。

また、当審議会は、条例に基づき本件処分の妥当性を判断するものであり、事業等の是非については判断しない。

3 本件処分の妥当性について

(1) 文書①及び文書②について

ア 条例第7条第2号該当性について

(ア) 実施機関は、文書①及び文書②は、指導監査についての個人の思想・信条等に関する情報が記載されているため、条例第7条第2号に該当すると主張する。

同号本文は「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、又は他の情報と照合することにより識別され得るもの」（以下単に「個人情報」という。）を不開示情報として規定している。一方、同号ただし書ウにより「氏名その他特定の個人が識別され得る情報の部分を除くことにより、開示しても、この号の規定により保護される個人の利益が害されるおそれがないと認められることとなる情報」については、個人情報であっても開示される。

(イ) 文書①及び文書②は、申入者や提出市民が個人として任意に文面を作成し、市に提出した文書であり、その中には当該申入者や提出市民の住所、氏名、電話

番号、メールアドレス等が記載されている。よって、文書①及び文書②は、その全体が個人情報に該当する。

次に、これらの文書が同号ただし書ウに該当するかどうか検討すると、文書①には当該法人に対して通勤手当に関する指導監査の申入れを要望する旨の内容が、文書②には当該法人に対する熊本市行政手続条例第36条に基づく行政指導を求める旨の申出に対する市の回答への疑問、質問、批判等が記載されており、当該法人に対する指導監査や行政指導の必要性に関する個人の主観的な考えが記載されている。そして、このような申入れは、一般にはその申入内容が第三者に公開されることはないという認識のもとで作成、提出されたものと考えられる。

そうすると、これらの文書を開示すると、申入者個人の思想・信条等に関する情報を社会に対して開示するか否か、開示するとしても社会のどの範囲に開示すべきかを申入者自らが決するという、人格と密接に関係する個人の正当な利益を害するおそれがあると認められる。

よって、文書①及び文書②は、氏名その他特定の個人が識別され得る情報の部分を除いたとしても個人の利益が害されるおそれがあるといえるので、同号ただし書ウにより開示されるべき個人情報とは認められない。

イ 条例第7条第6号該当性について

実施機関は、文書①及び文書②を開示した場合、今後、同種の内容の申入れが開示されることによる萎縮的効果によって、市民から熊本市に対する率直な申入れ等が行われなくなるおそれがあるため、条例第7条第6号に該当すると主張する。

同号は、「実施機関の事務事業に関する情報のうち、開示することにより、当該事務事業の性質上、その適正な遂行に支障を及ぼすおそれのある情報」を不開示情報として規定している。

前述のとおり、文書①は当該法人に対する指導監査の申入れを要望する旨の申入書であり、文書②は行政指導を求める旨の申出に対する市の回答への疑問、質問、批判等を記載した申出書である。そして、実施機関は、社会福祉法（昭和26年法律第45号）第56条第1項及び第70条その他関係法令の規定に基づく社会福祉法人に対する指導監査権限を有しており、これに基づく社会福祉法人への指導監査という「事務」を実施している。

そこで、文書①及び文書②を開示することにより当該監査事務又は将来の同種の事務の適正な執行に支障が生ずるおそれがあるかどうかを検討する。

申入内容やその後やり取りした関連文書の内容が開示されるとなると、申入れを行おうとする者が、その申入れを躊躇するおそれがある。また、その内容から申入者の特定につながるおそれを懸念することも考えられ、結果として申入れを萎縮させる結果となるおそれがある。そうすると、市民が今後、実施機関への情報

提供を思いとどまるなど、結果として実施機関が第三者から得られるはずの業務に資する情報を得られなくなる可能性があり、指導監査の実効性を低減させるおそれがある。

加えて、申入内容が開示されることにより、監査対象となる社会福祉法人が実施機関の調査内容を予想し、調査を回避するような対策を取るなどして、正確な事実の把握を困難にし、指導監査の実効性を失わせるおそれもある。

したがって、文書①及び文書②を開示することは、当該事務事業又は将来の同種の事務事業の適正な執行に支障が生ずるおそれがあるものと認められる。

なお、審査請求人は、申入者が審査請求人自身であることから、審査請求人への配慮は不要と主張する。しかし、本号は実施機関の事務事業の適正な執行を確保する趣旨の規定であって個人の利益を保護する趣旨に出たものではないから、特定の個人の承諾の有無が結論に影響するものではない。また、そもそも条例第7条各号の不開示情報に該当する否かの判断は開示請求者がいかなる者かによって異なるものではないから、当該申入者が審査請求人であったとしても、このことが結論に影響するものではない。

ウ 以上により、文書①及び文書②を条例第7条第2号及び第6号に基づき不開示とした判断は妥当である。

(2) 文書③について

ア 条例第7条第5号該当性について

実施機関は、文書③は実施機関内部の検討過程における文書であり、仮に当該文書を開示した場合、今後、開示されることを前提として、内部での率直な意見の交換等が不当に損なわれるおそれがあると主張する。

条例第7条第5号は、「実施機関内部…の審議、検討又は協議に関する情報であって、開示することにより、率直な意見の交換…が不当に損なわれ…るおそれのあるもの」を不開示情報と規定している。

まず、「審議、検討又は協議に関する情報」とは、意思決定の過程において発生し利用される情報をいう。

文書③は、オンブズマンへの苦情の申立てに対する「市からの回答」を作成し、これをオンブズマン事務局に提出することについての起案文書に含まれている「市からの回答」の案である。そして、当審議会が確認したところ、文書③には、当該回答の内部の原案から最終案に向けて文章上の表現を検討した過程が明らかにされており、決裁権者の検討及び判断の材料とされていると認められる。したがって、文書③は、実施機関内部における意思決定の過程において発生し利用される情報であり、「審議、検討…に関する情報」に該当する。

次に、「開示することにより、率直な意見の交換…が不当に損なわれ…るおそれ」があるかについて検討する。

条例第7条第5号において当該「おそれ」があるものが不開示情報とされた趣旨は、これを公にすることにより、外部からの圧力、干渉等の影響を受けることなどにより率直な意見の交換等が不当に損なわれるおそれがあるので、適正な意思決定手続を確保するために、これを不開示とすることを例外的に認めたものである。

このような趣旨からすれば、同号にいう「不当に損なわれ…るおそれ」とは、単に実施機関においてそのおそれがあると判断するだけではなく客観的にそのおそれがあると認められることが必要であるというべきである。

当審議会が確認したところ、文書③には当初の案から修正が加えられた部分とその内容がわかるような形で取り消し線が引かれた部分が4箇所存在した。そして、4箇所の修正部分はいずれも表現上の修正にとどまるものであり、実質的な回答内容を修正するものではないことも確認した（なお、修正後の回答案の内容は後に当該苦情の申立人に送付されたオンブズマンの調査結果通知に添付された「市からの回答」と同一のものであった）。そうすると、文書③によって明らかとなる審議検討の内容は単に文章上の表現についてのものにすぎず、これを公開したとしても、将来の同種の事務事業における審議、検討やその内容についての率直な意見交換が不当に損なわれるおそれが客観的にあるとは認められない。

したがって、文書③は条例第7条第5号に該当しない。

イ 他の不開示事由について

条例第7条第5号に該当しないとして文書③を開示するとしても、その中に他の不開示事由に該当する部分がある場合は、当該部分は開示できないところであるが、文書③には監査を求める対象としての当該法人の名称が記載されている。当該情報を開示すると、当該法人に対して監査を要望する申入れがなされたことが明らかとなり、当該法人の信用を低下させるおそれがあると認められる。

したがって、当該部分については、条例第7条第3号アに該当するものとして不開示とすべきである。

ウ 結論

以上より、文書③を条例第7条第5号に該当するとして不開示とした判断は妥当ではない。当該法人の名称が記載された部分を除いて開示すべきである。

5 結論

以上により、「第1 審議会の結論」のとおり判断する。

熊本市情報公開・個人情報保護審議会

| | | | |
|---------|---|----|----|
| 会 | 長 | 澤田 | 道夫 |
| 会長職務代理者 | | 河津 | 典和 |
| 委 | 員 | 魚住 | 弘久 |
| 委 | 員 | 岩橋 | 浩文 |
| 委 | 員 | 北野 | 誠 |

〔参考〕

審議会の審議経過

| 年 月 日 | 審 議 経 過 |
|-----------------------|---|
| 令和4年(2022年) 1月25日 | 熊本市長から諮問(令和4年(2022年)1月25日付け)を受けた。 熊本市長から審査請求書の写しを受理した。 熊本市長から弁明書の写しを受理した。 熊本市長から反論書の写しを受理した。 |
| 令和5年(2023年) 5月12日 | 諮問の審議を行った。 |
| 令和5年(2023年) 6月2日 | 諮問の審議を行った。 |
| 令和5年(2023年) 7月7日 | 諮問の審議を行った。 |
| 令和5年(2023年) 8月4日 | 諮問の審議を行った。 |
| 令和5年(2023年) 9月1日 | 諮問の審議を行った。 |
| 令和5年(2023年) 10月6日 | 答申案の審議を行った。 |
| 令和5年(2023年) 11月10日 | 答申案の審議を行った。 |
| 令和5年(2023年) 12月1日 | 答申案の審議を行った。 |
| 令和6年(2024年) 1月12日 | 答申案の審議を行った。 |