

情 個 審 答 申 第 3 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1097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（一部請求拒否）決定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（一部請求拒否）決定は、一部妥当でない。

第2の2に掲げる文書②の「要旨・結論」の欄の第2段落の部分及び文書④の「申入内容」の欄のうち法人名が記載された部分を除いた部分は、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4号証を作成するための起案文書の写し
- (3) 甲第5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4号証」「甲第5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）に対する市からの回答書、「甲第4号証」は、同個人から市に対して提出された令和2年8月3日付け申出書（市が当該法人に対し一定の行政指導を行うよう、熊本市行政手続条例第36条に基づき求めるもの）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）に対する市からの回答書である。

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（本体）の写し（以下「文書①」という。）、(1)の起案文書に添付の市長報告の写し（以下「文書②」という。）、(1)の起案文書に添付の回答書案の写し（以下「文書③」という。）、(2)の起案文書（本体）の写し（以下「文書④」という。）、(2)の起案文書に添付の回答書案の写し（以下「文書⑤」という。）、(3)の起案文書（本体）の写し（以下「文書⑥」という。）、(3)の起案文書に添付の回答書案の写し（以下「文書⑦」という。）についての文書等開示（一部請求拒否）決定（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号ないし第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。「率直な申入れが行われなくなるおそれ」は稀有の事例であり、仮に処分庁が主張する事態が発生するとしても、その事案に限定して不開示処分とすればよいだけのことであり、文書の開示請求を全面一律禁止とする必然性は全くない。

本件においては審査請求人が開示を求めているのであるから不開示処分の理由としては成り立たない。

イ 「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。

ウ 「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效果」とは、具体的に何を説明したいのか不明である。

(4) 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ないし文書⑦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、文書②及び文書④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判決ではない。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号該当性ないし第6号該当性について

ア 文書②については、申入れに対する回答を行うための実施機関内部における検討過程の情報が含まれているため、開示することにより、内部での率直な意見の交換や意思決定の中立性が損なわれることから、当該部分については同条第5号に該当するものとして不開示の決定を行った。

イ 文書①及び文書④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效果によって、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。

ウ 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の不開示部分について

ア 条例第7条第2号該当性について

(ア) 実施機関は、個人の氏名・住所等の情報や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、当該部分は条例第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…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) 「添付文書名」「指導監査申入者」「その他」の欄について

これらの欄の不開示部分には、申入者個人の氏名や住所が記載されている。

当該情報が個人情報に該当することは明らかであるから、これらを不開示としたことは適当である。

(ウ) 「申入内容」の欄について

「申入内容」の欄の第1段落には、申入れの契機となった特定の訴訟における判決日や経緯等、当該訴訟に関する具体的な情報が記載されており、これらの情報により特定された当該訴訟記録を閲覧することにより、当該訴訟の当事者が誰であるかを特定することが可能であると認められる。そして、同欄の記載内容から当該訴訟の原告が本件の申入者であることは容易に推測されるため、これらの情報は「他の情報と照合することにより識別され得るもの」として個人情報に該当するから、これらを不開示としたことは適当である。

次に、「申入内容」の欄の第2段落には、申入者の申入内容を要約した記載があり、当該記載は当該法人に対する指導監査の必要性に関する個人の主観的な考えであるため個人情報に該当する。

また、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、当該情報は、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から、これを不開示としたことは適当である。

イ 条例第7条第3号ア該当性について

実施機関は、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、条例第7条第3号アの「法人その他の団体…に関する情報…であって、開示することにより、当該法人等…の競争上の地位、財産権その他正当な利益を害するおそれがあるもの」に該当すると主張する。

「申入内容」の欄には、当該法人の名称、当該法人に関する訴訟情報、当該法人の訴訟後の対応を非難する内容等が含まれている。当該情報は、当該法人の信用を低下させるおそれのある情報であり、開示することにより当該法人の正当な利益を害するおそれがあるものと認められる。

この点、審査請求人は、既に日刊新聞記事で当該法人は実名報道されていることから正当な利益を害するおそれはない旨主張するが、当該記事の内容と同欄の内容は必ずしも一致するものではなく、また、当該記事が掲載されたのは既に数年前

のことであり、現在はインターネット等で検索してもその記事を閲覧することは不可能又は著しく困難なものとなっているから、当時に新聞報道があったことをもって正当な利益を害するおそれがないとはいえない。

したがって、当該部分は条例第7条第3号アに該当する。

ウ 条例第7条第6号該当性について

実施機関は、「申入内容」の欄の第2段落には、当該法人に対する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效果によって、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。

「申入内容」の欄には、当該法人に対する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。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項及び同法第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、「申入内容」の欄の第2段落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。

申入内容が第三者からの開示請求によって開示されるとなると、申入れを行おうとする者としては、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、当該部分を開示することは、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、特定の個人の同意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。

エ 結論

以上により、文書①の当該部分を条例第7条第2号、同条第3号ア及び同条第6号に該当することを理由に不開示とした判断は妥当である。

(2) 文書②の不開示部分について

ア 条例第7条第2号該当性について

(ア) 「要旨・結論」の欄について

「要旨・結論」の欄には、特定の個人の氏名が記載されており、これが個人情報に該当することは明らかである。

また、同欄第1段落及び「申入れの内容」の欄には、申入れの経緯や特定の裁判に関する情報等が記載されており、これらの情報により特定された当該訴訟記録を閲覧することにより、当該訴訟の当事者が誰であるかを特定することが可能であると認められる。そして、これらの欄の記載内容から当該訴訟の原告が本件の申入者であることは容易に推測されるため、これらの情報は「他の情報と照合することにより識別され得るもの」として個人情報に該当するから、これらを開示しないことは適当である。

(イ) 「申入れの内容」の欄について

「申入れの内容」の欄には、申入者の申入内容を要約した記載があり、当該記載は当該法人に対する指導監査の必要性に関する個人の主観的な考えであるため個人情報に該当する。そして、(1)ア(ウ)と同様の理由により、当該情報は、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、条例第7条第2号ウにより開示されるべき個人情報とは認められない。

よって、これを開示しないことは適当である。

イ 条例第7条第3号ア該当性について

「件名」の欄には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、当該部分は条例第7条第3号アに該当するので、これを開示しないことは適当である。

ウ 条例第7条第5号該当性について

(ア) 「要旨・結論」の欄の第2段落について、実施機関は、申入れに対する回答を行うための実施機関内部における検討過程の情報が含まれているため、開示することにより内部での率直な意見の交換や意思決定の中立性が損なわれるこ

とから、条例第7条第5号に該当すると主張する。

同号は、「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、率直な意見の交換若しくは意思決定の中立性が不当に損なわれ…のおそれのあるもの」を不開示情報と規定している。

そして、「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。

(イ) 「要旨・結論」の欄の第2段落について

当審議会が確認したところ、当該部分は回答期限に関する事実を記載したものに過ぎないことを確認した。そうすると、当該部分は意思決定の過程において発生し利用される情報とは認められず、「審議、検討又は協議に関する情報」には当たらない。

また、仮に当該情報が「審議、検討又は協議に関する情報」に該当するとしても、これを公開することにより率直な意見の交換や意思決定の中立性が損なわれるおそれがあると認められる事情もない。

したがって、「要旨・結論」の欄の第2段落の記載部分は条例第7条第5号に該当せず、その他に同条の規定により不開示とすべき事由は認められないから、これを不開示としたことは不適當である。

(ウ) 「対応」の欄について

「対応」の欄には、申入れに対して市がどのように対応したかに関する情報が記載されている。当該情報は意思決定の過程において発生し利用される情報であり、実施機関内部における「審議・検討又は協議に関する情報」に該当する。

そして、当該情報を開示することで、申入れに対する具体的な市内部における対応や方針等が明らかとなり、外部からの圧力や干渉を受けるおそれがあるなど、率直な意見交換や意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれがあるものと認められる。

したがって、「対応」の欄は条例第7条第5号に該当するので、これを不開示としたことは適當である。

エ 結論

以上により、文書②の不開示部分のうち、「要旨・結論」の欄の第2段落を不開示とした判断は妥当ではないが、その他の部分を不開示とした判断は適當である。

(3) 文書③の不開示部分について

文書③の宛名欄には、申入者の氏名が記載されている。当該情報が個人情報に該当することは明らかであるから、これを不開示としたことは適當である。

(4) 文書④の不開示部分について

ア 条例第7条第2号該当性について

(ア) 「添付文書名」「申出者」「その他」の各欄には、申出者の氏名、住所が記載

されている。当該情報が個人情報に該当することは明らかであるから、これを不開示としたことは適当である。

- (イ) 「申入内容」の欄について、実施機関は、その記載内容が指導監査についての個人の思想・信条等に関する情報であり、開示すると個人の利益が害されるおそれがあると主張する。

しかし、当該部分は、単に申出者が行政指導を求める旨が記載されているに過ぎず、個人の人格と関連するような内容の記載ではない。

よって、(ア)により特定の個人が識別され得る情報の部分が除かれる以上、「申入内容」の欄の記載を開示しても個人の利益が害されるおそれはないと認められるから、他の不開示事由に該当しない限りにおいて、条例第7条第2号ウに基づき当該部分の開示は可能である。

イ 条例第7条第3号ア該当性について

「申入内容」の欄には当該法人の名称が記載されている。当該法人に対して行政指導を行うようにとの申出がなされているという情報は、当該法人の社会的信用の低下のおそれのある情報であり、条例第7条第3号アに該当する。

ウ 結論

以上により、文書④の不開示部分のうち、「申入内容」の欄の当該法人の名称が記載された部分を除いた部分について不開示とした判断は妥当ではなく、その他の部分を不開示とした判断は妥当である。

(5) 文書⑤、文書⑥及び文書⑦について

文書⑤の宛名欄、文書⑥の「添付文書名」「申出者」「その他」の各欄、文書⑦の宛名欄には、申入者の氏名や住所が記載されている。当該情報が個人情報に該当することは明らかであるから、これらを不開示としたことは適当である。

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。