

情 個 審 答 申 第 2 2 号

令和8年（2026年）1月9日

熊本市上下水道事業管理者 様

熊本市情報公開・個人情報保護審議会

会 長 澤 田 道 夫

個人情報の保護に関する法律第105条第3項において読み替えて準用する同条第1項の規定に基づく諮問について（答申）

令和7年（2025年）3月3日付け、熊水経発第332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

審査請求人に関する市長報告等の保有個人情報の開示をしない旨の決定（不開示・不存在）に対する審査請求について

答 申

第1 審議会の結論

熊本市上下水道事業管理者（以下「実施機関」という。）の行った保有個人情報の開示をしない旨の決定は、一部妥当でない。

- (1) 審査請求人に関する「市長報告」と題する文書及び添付文書としての「別紙1」、「別紙2」、「別紙3」、「別紙4」（以下これらを「文書①」という。）のうち、「市長報告」と題する文書の表題部分及び別紙2、別紙3、別紙4については開示すべきである。
- (2) 文書①に関係・関連して作成されている報告書等（関係者間の往来メール含む。）の文書（以下「文書②」という。）については、不開示とした実施機関の判断は妥当である。
- (3) 実施機関内において意思決定をした文書①に関する送付票及び電磁的記録を含む決裁書（以下「文書③」という。）の開示をしない旨の決定について、その理由の提示は、行政手続法（平成5年法律第88号）第8条第1項に違反するものであることから、同決定を取り消し、実施機関において改めてその理由を具体的かつ明確に提示した上で保有個人情報の開示をしない旨の決定をすべきである。

第2 審査請求の経緯

- 1 令和6年（2024年）1月9日、審査請求人は、個人情報の保護に関する法律（平成15年法律第57号。以下「法律」という。）に基づき、文書①、文書②及び文書③の保有個人情報開示請求（以下「本件開示請求」という。）を行った。
- 2 これに対して、実施機関は、同年2月26日、本件開示請求に係る個人情報のうち、文書①及び文書②については法律第78条第1項第6号の不開示情報に該当することを理由として、文書③については不存在を理由として、保有個人情報の開示をしない旨の決定（以下「本件処分」という。）を行った。
- 3 同年5月23日、審査請求人は、本件処分を不服として、その取消しを求める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) 文書①について

ア 市長報告は、その文言が示すとおり、請求人に係る報告文書であって、いわゆる請求人に係る事案についての未成熟な情報（課題整理段階）の開示を求めているものではない。

イ 一般に報告書とは、その言葉の概念として、文理上、そのとき、その状態を上司等の関係者に報告するものであることから、市長報告そのものは、請求人との間で何らかの審議をしている途次の情報、検討をしている途次の情報、又は協議途次における各段階の情報でもないため、組織内での意思決定に関する文書に当たるものでもない。

法律第78条第1項第6号及び熊本市における個人情報の保護に関する法律に基づく処分に係る審査基準（以下「審査基準」という。）において、不開示情報とすることができる情報とは、「審議、検討又は協議に関する情報」の3情報であって、この3情報は例示列举ではなく限定列举するものである。このことから、「報告」すなわち審査請求人が開示を求めている文書①及び文書②はこの3情報に含まれることはない。「報告」はあくまでも「報告」であって、「審議、検討又は協議に関する情報」の用語の中に含まれない。法律用語辞典等の語釈からすれば、市長報告等の情報が「審議、検討又は協議に関する情報」の中に包含されるとする解釈を行い得ないのは自明の理である。

ウ 審査請求人が求めている市長報告とは、審査請求人と上下水道局職員との間の二者関係であって、その他の者の関与、介在はない。このため、この市長報告を開示しても市民等の第三者との間に混乱が生じるようなことはなく、また、開示することによって率直な意見の交換、意思決定の中立性が不当に損なわれることにもならない。

(2) 文書②について

ア 文書②は、いわば市長報告作成のための取りまとめの文書であって、請求人との間で何らかの審議をしている途次の情報、検討をしている途次の情報、又は協議途次における各段階の情報でもなく、組織内での意思決定に関する文書に当たるものでもない。

イ 審査請求人が求めている市長報告とは、審査請求人と上下水道局職員との間の二者関係であって、その他の者は介在していない。このため、この市長報告を開示しても市民等の第三者との間に混乱が生じるようなこと、外部からの圧力や干渉等の影響を受けるようなこともないため、開示することによって率直な意見の交換又は意思決定の中立性が不当に損なわれることにもならない。

ウ なお、不開示情報が含まれている箇所があるとすれば、文書全体を不開示とする処分をするのではなく、不開示情報と開示情報の部分を区別して、部分開示を行われない。

(3) 文書③について

ア 当該の文書の請求は「不存在」と決定されているが、この開示請求については何等の理由説明もない。

不存在と判断した過程について何等の説明がないことから、審査請求人には、この決定に対する確に反論するための手がかりが与えられていない。

イ 不存在とは、当該の決裁書が物理的に不存在であるという趣旨であると解されるが、処分は、審査請求人の照会に対する回答と相矛盾しており全く整合しない。この回答を引けば「市長報告を行うまでには、報告書の作成及び決裁などの業務が必要です」との回答であり、市長報告作成に伴っての決裁(書)の存在が明言されている。

また、弁明書においてこの事実があることを認めているにもかかわらず、現にある市長報告は上下水道局の局内においては意思決定がなされておらず、またその実は、局内において決裁も経ていない市長報告が発出されていることを意味していることになる。

ウ 市長報告を行うために必要とされている決裁(書)の開示を求めているものであって、実施機関内において、意思決定をした報告書に関する決裁書の開示を求めているものではない。このため、審査請求人は、この弁明を明確にするため、「上下水道局内において」の後に「市長報告を行うために」の言葉が伏せられているものとし、「上下水道局内において、市長報告を行うために意思決定をした報告書に関する決裁書については不存在である。」とみなして読むことにした。

2 実施機関の主張

(1) 文書①及び文書②について

ア これらの文書は、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るおそれがある情報に該当し、開示しない情報に当たるものであり、保有個人情報の開示をしない処分をしたものである。

イ 法律第79条に基づき部分開示をすべき場合の判断基準については、審査基準において、「当該個人情報のどの部分が不開示情報に該当するかという区分けが困難な場合だけでなく、区分けは容易であるがその部分の分離が技術的に困難な場合も部分開示を行う義務はない」と規定されている。文書①及び文書②については、不開示情報に該当する部分を区分けすることが困難なため、部分開示を行わない。

(2) 文書③について

上下水道局内で意思決定をした報告書等に関する決裁書(送付票、電磁的記録である場合を含む)については不存在である。

第4 審議会の判断

1 審査請求人が開示を求めている自己に関する個人情報

審査請求人が実施機関に対し開示を求めている個人情報は、文書①ないし文書③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、本件における保有個人情報について、法律、関係法令、条例、関係資料等を総合的に勘案し、保有個人情報の開示をしない旨の決定時を基準時として、実施機関が行った本件処分の妥当性を判断したものである。なお、本件保有個人情報については、インカメラ方式を用いて検討している。

また、当審議会は、法律等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について

ア 文書①の法律第78条第1項第6号該当性について

(ア) 法律第78条第1項第6号の定めについて

法律第78条第1項第6号は、保有個人情報は、「国の機関、独立行政法人等、地方公共団体及び地方独立行政法人の内部又は相互間における審議、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るおそれ、不当に国民の間に混乱を生じさせるおそれ又は特定の者に不当に利益を与え若しくは不利益を及ぼすおそれがあるもの」を開示としないものとする。

(イ) 「審議、検討又は協議に関する情報」該当性について

a 「審議、検討又は協議に関する情報」とは、実施機関の事務及び事業についての意思決定に至るまでの各段階において行われる審議等に関連して作成され、又は取得された情報を指す。

b 文書①には、審査請求人と上下水道局とのこれまでのやり取り及び今後想定される事案に対する対応方針が記載されている。そうすると、「市長報告」という形式をとってはいるが、当該文書を市長へ提出した後においても、上下水道局において当該文書に記載された対応方針を変更することは十分あり得ることであったというのであるから、これらの情報は、今後の対応についての意思決定に至るまでの審議等に関連して作成された情報といえる。

c したがって、文書①は、市内部における「審議、検討又は協議に関する情報」に該当する。

(ウ) 「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るおそれ」該当性について

a 文書①のうち、「市長報告」と題する文書及び「別紙1」について

文書①は、「市長報告」と題する文書及び添付文書としての「別紙１」、「別紙２」、「別紙３」、「別紙４」で構成されるところ、「市長報告」と題する文書の「市長報告」という表題部分以外の部分及び「別紙１」には、審査請求人と上下水道局とのこれまでのやり取り及び今後想定される事案に対する対応方針が記載されており、これらの情報が対応の相手方に開示されるとなると、事後の対応に関する率直な意見の交換や意思決定の中立性が不当に損なわれる蓋然性が高い。

したがって、当該部分を「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るおそれ」が認められる。

b 文書①のうち、「別紙２」ないし「別紙４」について

「別紙２」は係争土地の平面図や写真等、「別紙３」は審査請求人に対する市からの回答文、「別紙４」は関連する民法（明治２９年法律第８９号）の規定の抜粋が記載されたものであり、これらはいずれも「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るおそれ」があるとは認められない。

(エ) 小括

以上より、文書①のうち、「市長報告」と題する文書の「市長報告」という表題部分以外の部分及び「別紙１」は法律第７８条第１項第６号の不開示情報に該当する。

イ 部分開示の要否について

法律第７９条第１項は、「行政機関の長等は、開示請求に係る保有個人情報に不開示情報が含まれている場合において、不開示情報に該当する部分を容易に区分して除くことができるときは、開示請求者に対し、当該部分を除いた部分につき開示しなければならない。」と規定する。そして、「容易に区分して除くことができ」ない場合とは、当該保有個人情報のどの部分が不開示情報に該当するかという区分けが困難な場合だけでなく、区分けは容易であるがその部分の分離が技術的に困難な場合も含まれる。

実施機関は部分開示が不可能である旨主張するが、当審議会が見分したところ、文書①のうち前述の不開示部分とそれ以外の部分との区分けは、困難ではなく、また、区分けは容易であるがその部分の分離が技術的に困難であるともいえない。

したがって、文書①を全部不開示とした実施機関の判断は妥当でない。

ウ 結論

以上より、文書①のうち「市長報告」と題する文書の「市長報告」という表題部分及び別紙２、別紙３、別紙４を法律第７８条第１項第６号に該当するとして不開示とした実施機関の判断は妥当でない。

(2) 文書②について

ア 文書②の法律第78条第1項第6号該当性について

(ア) 法律第78条第1項第6号の定めについて

第4の3(1)ア(ア)で前述したとおりである。

(イ) 「審議、検討又は協議に関する情報」該当性について

a 「審議、検討又は協議に関する情報」該当性に関する判断基準は、第4の3(1)ア(イ)aで前述したとおりである。

b 当審議会が見分したところ、文書②には、市長報告に至る経緯や実施機関内部及び市の他の実施機関の各部署との間で審査請求人に対する今後の対応について検討した内容が記載されており、これらの情報は、今後の対応についての意思決定に至るまでの審議等に関連して作成された情報といえる。

したがって、文書②は、「審議、検討又は協議に関する情報」に該当する。

(ウ) 「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るおそれ」該当性について

当審議会が見分したところ、文書②は審査請求人に対する対応について実施機関内部及び市の他の実施機関の各部署とのやり取り及びこれについて検討した内容が記載されている。そして、これらのやり取り及び検討内容が対応の相手方に開示されるとなると、事後の対応に関する率直な意見の交換や意思決定の中立性が不当に損なわれる蓋然性が高い。

したがって、文書②を「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るおそれ」が認められる。

イ 結論

以上より、文書②を法律第78条第1項第6号に該当するとして不開示とした実施機関の判断は妥当である。

(3) 文書③について

ア 文書③の不存在について

実施機関は、不存在の理由について具体的に主張していないが、当審議会が見分したところ、実施機関では、市長報告を行う際に必ず文書等で決裁を行わなければならないとの定めはなく、緊急の場合などは決裁権者まで報告書の内容の確認を仰ぎ、口頭による了承を得た後、速やかに市長報告を行うという手法を採らざるを得ない場合もあることを確認した。

以上のような実施機関における市長報告の取扱いに照らすと、文書③を不存在とした実施機関の主張に不合理な点は認められず、他にその存在を認めるに足りる事情もない。

イ 理由の付記について

(ア) 行政手続法第8条第1項は、「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。」と規定する。

この規定の趣旨は、行政庁の判断の慎重・合理性を担保してその恣意を抑制するとともに、処分の理由を開示請求者に知らせて不服の申立てに便宜を与える点にある。

そのため、要求される理由付記の程度は、単に不開示の根拠規定を示すだけでは足りず、その根拠とともに開示請求者が了知し得る程度のものでなければならない（最高裁平成4年（行ツ）第48号同年12月10日第一小法廷判決参照）。

(イ) これを本件についてみると、文書③については決定通知書の「1 開示請求に係る保有個人情報の名称等」において「不存在」であることを示しているものの、「2 開示をしないこととした理由」において文書が存在しない具体的な根拠についての記載はない。しかしながら、不存在の要因としては、当該保有個人情報をそもそも作成していない場合、作成はされたが破棄又は紛失したために現存していない場合など様々なものがあり得るところ、単に「不存在」という理由のみが示されたとしても、開示請求者においては、どのような要因により当該保有個人情報が不存在なのかを了知することができず、不服申立てを行うべきか否か等の判断をすることが極めて困難になる。そうすると、実施機関が、不存在を理由として不開示決定をする場合には、当該保有個人情報が不存在である事情について請求者が了知し得るほどに提示しなければならないというべきであり、単に当該保有個人情報が存在しないという記載のみでは不開示の理由として不十分であるといわざるを得ない。

したがって、本件決定に係る決定部分については、理由提示の要件を欠く。

ウ 以上より、本件処分のうち、文書③に係る決定部分については、行政手続法第8条第1項に違反するものであり、取り消されるべきである。

4 結論

以上のとおり、「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7年（2025年） 3月4日	熊本市上下水道事業管理者から諮問（令和7年（2025年）3月3日付け）を受けた。 熊本市上下水道事業管理者から審査請求書の写しを受理した。 熊本市上下水道事業管理者から弁明書の写しを受理した。 熊本市上下水道事業管理者から反論書の写しを受理した。
令和7年（2025年） 11月7日	諮問の審議を行った。
令和7年（2025年） 11月21日	諮問の審議を行った。
令和7年（2025年） 12月5日	諮問の審議を行った。
令和7年（2025年） 12月19日	答申案の審議を行った。
令和8年（2026年） 1月9日	答申案の審議を行った。