

29つくば情審第22号

平成29年5月19日

つくば市長 五十嵐立青様

つくば市情報公開・個人情報保護審査会

会長 中村紀一

つくば市情報公開・個人情報保護審査会条例第2条第1項の規定に基づく
調査審議について(答申)

平成28年12月22日付け28つくば市民第1881号による諮問のあった審査請求人
Aの平成28年11月16日付け審査請求に係る決定の適否について、別紙のとおり
答申します。

別紙

答申書

第1 審査会の結論

平成28年8月9日付け28つくば市民第a号でつくば市長（以下「実施機関」という。）が行った不開示決定（以下「本件処分」という。）は、妥当である。

第2 審査請求の趣旨

- 1 審査請求人（以下「請求人」という。）は、平成28年7月26日につくば市個人情報保護条例（平成27年つくば市条例第28号。以下「条例」という。）第14条第1項の規定に基づき、実施機関に対し、平成25年度から開示請求日までの間の本人の戸籍の発行の履歴が確認できる文書を旧姓での請求の場合も含め、開示請求（以下「本件請求」という。）を行った。
- 2 実施機関は、本件請求に対し、平成28年8月9日付け28つくば市民第a号で、本件請求に係る行政文書に含まれる保有個人情報（以下「本件情報」という。）については、第三者である国の機関（以下「本件機関」という。）の情報が含まれていたため、本件機関に対し、任意に開示決定に当たっての意見書の提出の機会を与え、当該意見書の回答及び聴取した理由を含め、条例第16条第6号柱書に該当するとして、「国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、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ため。」との理由を付して本件処分を行った。
- 3 請求人は、本件処分を不服として、平成28年11月16日付けで、本件処分を取り消し、本件情報の開示をするよう、実施機関に対し審査請求を行った。

第3 請求人の主張の要旨

- 1 実施機関が本件処分を行うに当たって付した理由の根拠条文である条例第16

条第6号は、次に掲げるおそれその他必要とされるアからオその他の場合に適用範囲を制限しているが、この点について実施機関は全く説明しておらず、重要な個所を削除した上で引用しているため、本件処分を同号を理由として適用することは不当である。

- 2 また、同号を根拠条文として本件処分を行うに当たって、当該条文に該当させる理由の確認が不足しているのなら、実施機関がした本件処分は、判断の根拠を有しておらず、不当である。

第4 実施機関の主張の要旨

1 請求人の主張1に対して

条例第16条第6号に掲げる情報は、同号アからオに掲げるおそれがある情報と同号柱書の「その他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情報」である。

同号アからオに掲げるおそれは、典型的な例を示したにすぎず、同号アからオに掲げるおそれがある情報以外の情報を除外する趣旨ではない。同号アからオに掲げるおそれがある情報以外の情報については、その情報が同号柱書の「その他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」に該当するか否か判断することとなり、本件情報には、同号に該当する情報が含まれていると判断したため、本件処分をしたものである。

2 請求人の主張2に対して

本件情報に含まれる本件機関に対し、開示についての意見書を求めたところ、本件機関が示した開示に反対する理由は、行政機関の保有する個人情報の保護に関する法律（平成15年法律第58号）第14条第7号柱書の情報に該当するためとの理由であった。このような意見をもとに実施機関として総合的に判断したところ、本件情報には、条例第16条第6号柱書に規定する情報が含まれている

と判断したため、本件処分をしたものである。

第5 当審査会の判断

1 争点1（条例第16条第6号の情報は、同号アからオに限定されるか否か。）

条例第16条第6号柱書は、市の機関、国、独立行政法人等、他の地方公共団体及び地方独立行政法人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、①次に掲げるおそれ、②その他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のあるものと規定している。

「その他」とは、条文解釈上、「その他」の前にある名詞等と「その他」の後にある名詞等が並列の関係にある場合に用いる用語である。したがって、①次に掲げるおそれのある情報と、②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のある情報は、並列の関係にある。弁明書4(2)アのとおり、条例第16条第6号アからオに掲げるおそれのある情報は、典型的な例を掲げたに過ぎない。

この点、請求人は、条例第16条第6号は、同号アからオその他の場合に限定される旨を主張している。

しかしながら、前記のとおり、①次に掲げるおそれのある情報と、②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のある情報は、並列の関係にあるので、請求人の主張の意味するところが、同号アからオのいずれかに該当しない限り同号に該当しないという趣旨であるならば、これを採用することはできない。保有個人情報不開示決定通知書の「開示しない理由」（以下「本件不開示理由」という。）から、処分庁が同号に該当すると判断したことは明らかである。

2 争点2（実施機関は本件処分を根拠なく行ったか否か。）

弁明書4(2)イの記載及びつくば市情報公開・個人情報保護審査会条例（平成27年つくば市条例第29号）第10条第1項の規定による当審査会の調査（以下

「本件調査」という。)の結果によれば、実施機関は、本件機関に対し、開示についての意見書を求め、当該意見書の回答及び聴取した理由を含め、市として諸般の事情を総合的に考慮し、開示の可否を判断したのであって、根拠なく本件処分を行ったとは言えない。

以上に反する請求人の主張は採用することができない。

3 争点3 (本件不開示理由は理由の提示として適法か否か)

審査請求書記載の審査請求の理由からは必ずしも明らかではないが、請求人は本件不開示理由の適法性も争っているようである。そこで、本件不開示理由は、理由の提示(つくば市行政手続条例(平成9年つくば市条例第51号)第8条)として適法か否かについても検討する。

一般に、法令が行政処分に理由を付記すべきものとしている場合に、どの程度の記載をなすべきかは、処分の性質と理由付記を命じた各法令の趣旨・目的に照らしてこれを決定すべきである(最高裁昭和36年(オ)第84号同38年5月31日第二小法廷判決・民集17巻4号617頁等参照)。

附帯意見で詳述するが、本件情報には、開示しない理由に具体的内容を記載するとすれば、それだけで不開示情報(条例第16条柱書に規定する不開示情報をいう。以下同じ。)を開示することとなることになる情報が含まれている(本件調査の結果)。

不開示処分の性質上、開示しない理由に具体的内容を記載し、それだけで不開示情報を開示したことになる程度の記載を求められているとすれば、不開示処分が無意味になることから、当該程度の記載を求めていると解することはできない。したがって、ある程度の概括的、抽象的な記載は許される。

また、理由の提示は、行政庁の判断の慎重と合理性を担保してその恣意を抑制するとともに、処分の理由を名宛人に知らせて不服の申立てに便宜を与える趣旨に出たものと解される(前掲最高裁判決参照)。

本件不開示理由は、「国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、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ため。」というものである。

本件不開示理由が概括的、抽象的な面があることは否定できない。しかし、この程度の記載でも、実施機関がおそれがない場合にまであえて「おそれがある」と記載すること等は考えにくく、恣意抑制の効果はある。

また、この程度の記載でも、本件情報が国が行う事務に関する情報か、開示により支障を及ぼすおそれがあるか等を争うことは可能であって、争訟便宜の機能もある。

したがって、本件処分の具体的な事情のもとでは、本件不開示理由は、理由の提示として適法である。

- 4 なお、前記1から3の点に関し、実施機関は審査庁に対し本件処分に係る弁明書を提出し(28つくば市民第b号)、審査庁は当該弁明書の副本を請求人に対し送付するとともに反論書の提出について通知し(28つくば市民第c号)、当該通知の期限までに反論書の提出がなかったために再度、反論書の提出について通知した(28つくば市民第d号)。しかし、請求人からは反論書が提出されておらず、処分庁の弁明に反論していない(本件調査の結果)。

そこで、当審査会は、審査請求書、弁明書及び本件調査の結果に基づき前記1から3のように判断した。

- 5 以上のとおり、本件情報を不開示とした本件処分は、妥当である。

第6 当審査会の附帯意見

当審査会は、本件請求に係る諮問事項について、調査審議した過程で感じたことを附帯意見として述べる。

- 1 本件情報が条例第16条第6号に該当するか否か
 - (1) 前記第5のとおり、本件請求には理由がない。

もともと、審査請求の理由で主張されていないとしても、本件処分の重要

な問題は、本件情報が条例第16条第6号に該当するか否かである。

そこで、当審査会では、本件情報の条例第16条第6号該当性について、慎重に検討を行った。

- (2) 条例第16条柱書は、実施機関は、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旨を定めており、同条は、開示請求に係る保有個人情報を原則として開示すべきことを前提とした上で、例外的に不開示にすべき情報として、同条各号に不開示情報を限定的に列挙している。

このように、同条各号は、同条柱書の定める原則開示義務に対する例外である。

以上からすれば、同条第6号柱書の①「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」とは、市の機関等が行う事務又は事業の性質に照らし、当該事務又は事業に関する情報を開示することにより、当該情報を開示することによる利益を踏まえても看過し得ないような実質的な支障が当該事務又は事業に生じる場合をいい、②「支障を及ぼすおそれ」があるというためには、事務又は事業の適正な遂行について支障が生じる抽象的な可能性があるというだけではなく、当該事務又は事業の適正な遂行について実質的な支障が生じる蓋然性が認められることを要すると解すべきである。

- (3) 前記(2)を踏まえ、本件情報が同号に該当するか否かについて検討すると、本件情報は、本件機関が法律に基づいて行う事務に関する情報が含まれており、同号の定める国の事務に関する情報に該当する（本件調査の結果）。
- (4) 実施機関は、本件不開示理由を「国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、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ため。」としているところ、これは、具体的には、現在及び将来の国の事務において、①事務の内容が判明す

る弊害及び②本件機関が他機関等へ協力を要請することを委縮する弊害が生じる可能性が考えられることから、上記①及び②について検討する。

ア 事務内容が判明する弊害について

- (ア) 本件機関は、本件機関に係る法律に基づく事務（以下「本件事務」という。）を行っている（本件調査の結果）。
- (イ) 特定個人に本件事務を認識された場合には、本件事務そのものに対する当該特定個人の対抗措置が行われる可能性は否定できず、その結果、本件事務に関して適切な情報が収集し得なくなるなど、実効性のある本件事務が実施できなくなる事態を招くおそれがある。
- (ウ) 本件処分については、実施機関において本件機関へ開示についての意見書を求めたところ、本件機関から本件情報が行政機関個人情報保護法第14条第1項第7号柱書に該当する旨の回答があった。また、本件機関と実施機関とのやり取りの中で、本件情報の開示により本件事務の妨げとなる旨の説明もあった（本件調査の結果）。
- (エ) 以上によれば、本件情報を開示することによって、現在及び将来の国の事務において、当該事務の執行に弊害が生じる蓋然性を客観的に認めることができる。

イ 本件機関が他機関等へ協力を要請することを委縮する弊害について

- (ア) 前記ア(イ)の観点等から、本件機関に対し本件請求と同趣旨の個人情報開示請求をしても、不開示処分又は存否応答拒否処分が行われる可能性が高い（本件調査の結果）。
- (イ) 条例第8条第1項の規定により保有個人情報の第三者への提供は制限されているところ、同条第2項柱書は、同条第1項の例外として、国の事務又は業務の遂行に必要な限度で提供に係る個人情報を利用し、かつ当該個人情報を利用することについて相当な理由があるとき（同項第3号）は、国に保有個人情報を提供することができるとする。

以上のとおり、条例においても国の事務又は事業の遂行について保有個人情報を提供することは予定しており、本件事務が法律に規定されていることから、本件機関が他機関等へ個人情報を照会することは、基礎的かつ有力な手段である。

このように基礎的かつ有力な手段である個人情報の照会において、仮に本件機関に対し個人情報開示請求があったならば、本件事務が判明する弊害等から不開示処分又は存否応答拒否処分の対象となる情報が本件機関以外の国の機関その他の団体等において開示されてしまうことになることになると、本件機関において当該弊害防止の必要から照会を控える委縮効果が生じ、ひいては照会の有効性は著しく減ずることになる。このような事態は条例の容認するところでもない。

(り) 以上によれば、本件情報を開示することによって、現在及び将来の国の事務において、本件機関が他機関等へ協力を要請することを委縮する弊害が生じる蓋然性が高い。

(5) 以上の検討によれば、本件情報を開示することによって、国の事務の適正な遂行について実質的な支障を及ぼす蓋然性を客観的に認めることができる以上、本件情報は、不開示情報に該当する。

2 つくば市に対する要望

(1) 近年のプライバシー概念は、自己情報をコントロールする権利として積極的な概念になっている。条例も、このような意味でのプライバシーを保障することにより、総合的な個人の権利利益を保護することを目的にしていると考えられる。このような観点から、本件処分について、個人情報を広く捉えて検討を行った。しかしながら、個人情報の範囲を必要以上に拡大解釈することは、かえって他者の権利侵害を招くおそれがある。

(2) また、実施機関が本件情報の具体的内容を不開示の理由や弁明書等におい

て詳述することはできない理由は、具体的内容や不開示の理由を詳述することが結果として不開示情報を開示することになってしまうからであって、これらの記載が本件情報の外形的事実等に基づくものとならざるを得ない。

しかし、そうであるとしても、条例が「個人の権利利益を保護すること」を目的としている以上(条例第1条)、国の機関名を明らかにしないことは、違法とは言えないまでも、自己情報のコントロールを困難にする点で望ましいものではない。

本件調査において、明らかになった具体的事情に基づいて、厳正なる検討を経た上で国の事務の適正な遂行について実質的な支障を及ぼす客観的蓋然性を認めた事案である。事務又は事業の適正な遂行について支障が生じる抽象的な可能性があるというだけで条例第16条第6号該当性を認める趣旨ではない。

- (3) つくば市においては、上記(1)、(2)を踏まえ、個人情報の開示、不開示の決定に当たっては、個人の権利利益を保護するという条例の目的に沿って、今後とも慎重な運用をされることを望む。

以上