

第2号様式（第12条関係）

令和2年度 第2回大和市個人情報保護審査会 会議要旨

- 1 日 時 令和2年11月5日（木）午前10時00分から午後0時05分
- 2 場 所 大和市役所第1分庁舎 3階 第2会議室
- 3 出席者 久保博道会長、柴田憲司委員、山崎トク委員、黒岩亜紀委員、篠田優里委員
- 4 傍聴人数 0人
- 5 次 第

(1) 議 題

保有個人情報一部開示決定に対する審査請求について（継続審議）

【総務部 総務課】

【市民経済部 市民課】

6 議事要旨

(1) 議題

保有個人情報一部開示決定に対する審査請求について（継続審議）

【総務部 総務課】

【市民経済部 市民課】

会 長 審査請求人は、理由提示が不十分だということ、もう一つは法的保護を必要としない行政情報であり、係属中でも確定後であっても秘匿する必要がない。条例第19条第5号イの争訟に係る事務に関し、市の財産上の利益又は当事者としての地位を不当に害するおそれには該当しないと主張している。その2点を審査会として判断することになる。

理由提示の問題については、委員が資料を作成したので説明願いたい。

委 員 なぜ処分の理由を提示しなければならないのか。目的は二つあり、処分庁の判断の慎重・合理性を確保して恣意を抑制することと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ことである。

あまりにも詳細な理由を求めると大量の請求が来て、理由欄にびっしりと詳しく書くというのも大変なので、条文の引用で対応するというのも通常行われている。

不十分な理由づけがなぜ起きるかについては、一つは大量・複雑案件ということがある。実施機関の職員の知識・技術が不十分であることから、意識づけをさせる意味もある。理由不備を理由とする不服申立ては少なく、むしろ不開示とされた情報を開示してほしいということで、そこにエネルギーを傾注することが多い。

最高裁判所の平成4年12月10日の判決は、何を書かなくてはならないかとして、不開示の根拠となる事由を定める条文、なぜその条文に当たるのかを記載することとしている。この判決では条文を挙げるだけでは不足だと判断された。ただ、この事件で問題となった条文と大和市の条例とは作りが違って、一つの条文の中に複数の不開示理由が書かれていて、具体的その条文のどれに当たり不開示になったのかが分からないことから条文だけでは不十分だとされた。

ただし、「当該公文書の種類、性質等とあいまって開示請求者がそれらを当然知りうるような場合」は、根拠条文を挙げるだけでも許されるとしている。

非開示理由をどのくらい詳しく書くべきかであるが、一般論であるが、相手を知っているか、知っていないかにかかわらず書いてある内容から特定できるようにと言われている。後日、職員等から開示請求者に口頭での説明がなされても、理由不備の瑕疵は治癒されないとされている。

理由として何を記載すべきかについては、①不開示部分の特定、②不開示条項の記載、③不開示条項を適用する根拠——の三つになる。

全部不開示の場合は、文書名などにより対象文書を特定する必要がある。

一部不開示の場合は、文書名などによる対象文書の特定に加えて、不開示部分が具体的に分かるようにページ、行、何字目などの記載により特定することが原則である。

開示を受ければ分かる、一部開示された部分を見れば不開示部分も分かるということを前提に記載してはいけないと言われている。

最高裁判例などに照らすと開示後の事情でなく、理由の記載自体から明らかである必要がある。ただし、黒塗りの場合など具体的な特定を理由欄で書くのが困難で、原則を貫くことが現実的でない場合には例外的に許される。

開示請求書と同じ内容を記載するだけで対象文書を具体的に特定しないことは、違法として取り消されることもある。また、該当する文書のうち現存するもののみを特定した上で開示決定を行ったのであれば、その旨を説明すべきであり、そうしないと対象文書として特定されなかった文書については、文書の特定漏れであるのか不存在であるのかが判然としなくなり、問題であるとする答申例も過去にあった。

不開示条項の特定については、先ほど最高裁の判決で説明したとおりである。

不開示条項を適用する根拠の記載は、詳細なほうが望ましいのは間違いないが、明らかな場合は条文を挙げるだけでもよい。「この文書にはこういうことが書いてあるので」、「この条文のここに当たる」という記載をすることが前提であるが、あまり詳しく書いて不開示にした内容が推測されてしまうと意味がない。

仮に不備がある場合の審査会の対応であるが、①違法と判断せずに付言にとどめる、②違法として取り消す、③違法とした上で開示・不開示の決定のやり直しではなく開示拡大を答申する——の三つが考えられる。

原則としては、理由提示に不備がある以上、処分を取り消して、改めて決定させるということになるが、手続き、実態の問題として開示すべき情報かそうでないかを判断する前に戻してやり直させる。きちんとした理由づけをした文書を出させる。結論として同じく不開示になるのであれば、理由づけさえ整っていれば同じ理由でも構わない。

単なる判断の先送りになるので、通常の運用としては理由不備があまりにもひどい場合は違法と判断するが、そこまで至らない場合は付言にとどめるということになるかと思われる。

委員 何を不開示にするかは決まっているのか。

会長 条例で規定している。

委員 条例に当てはまるかどうかの判断はどのようにしているのか。

会長 当てはまらないというのが審査請求人の主張である。実施機関はこういう理由で不開示にしているが、書いてある理由提示が不十分ではないかという議論をしているので、それについて判断しなければならない。

委員 「1 大和市の内部意思決定文書（起案を含む）」は開示しなかったのか。

事務局 審査請求人に開示している。

会長 指令第3403号の「大和市の内部意思決定文書」は開示されている。訴訟費用額確定処分申立事件の関係の内部の起案文書というのは開示されている。それについては審査請求されていない。

審査請求人は「2 顧問弁護士等職員以外の者との間における打合せに関する議事録、もしくはそれに類するもの」について、黒塗りにして不開示にしたことが問題であるとしている。

令和元年11月6日付けの起案用紙は、これはほかの開示請求で開示され、内容・要旨・説明のところに書いてあることから、これについて検討した文書を開示してほしいということで、これに対して開示したのが法律相談記録で、不開示部分を開示せよというのが審査請求の内容である。

会長 審査請求の趣旨は「法律相談（訴訟打合せ）のうち、非開示部分を開示せよ」ということで、理由として書いているのは、「理由不備の違法により、取り消される処分なのである」というのが一つ、「仮に、本件非開示情報が契約、交渉又は争訟に係る訴訟については、既に確定をしているか、確定していなくとも本案事件の形態をなさないことにより、当該訴訟に何ら影響を及ぼすことは不存であることから、本件非開示情報は法的保護を必要としない行政情報なのである」としている。

委員 「本件非開示情報は法的保護を必要としない行政情報なのである」と審査請求人は断定しているが、本審査会で判断する権限はあるのか。

会長 審査請求の理由は分かりにくいですが、条例第19条で開示請求者に個人情報を開示しなければならないという原則はあるが、第5号イでは争訟に係る事務に関し、市の利益又は当事者としての地位を不当に害するおそれがある場合は開示しなくてよいとしており、法律相談の内容を開示して訴訟の当事者に手の内を見せることが、市の不利益になるのか、不当に害することになるのかどうかの判断が求められている。

第5号は開示することによって支障を及ぼすおそれがあるものということで当たり前のことが書いてある。しかし、実施機関で勝手にこれに当てはまるから開示しないということもできてしまう。それをチェックするのが本審査会である。

まさに訴訟の係争中は、市も市の立場でやってきたことは正しいと主張をしていくわけで、裁判の中でいろいろな戦略もあるから、法律相談では法律のアドバイスだけでなくこういうふうにすればよいのではないかということも入ってくる。係争中にこういうのが明らかになるのは不当に害するに当てはまると不開示ということになる。しかし、条文には係争中と書いていない。終わった場合でも不当に害するに当てはまると不開示ということになる。その判断は開示請求された時点で判断しなければならない。

事務局 令和2年3月に審査請求人は個人情報開示請求をしている。それに先立つ2か月前、令和2年1月に権利濫用事案で審査請求人は大和市を訴えている。その2か月後に権利濫用事案での顧問弁護士と大和市との法律相談記録の開示請求をしてきた。審査請求人が開示請求してきた3月の時点で大和市と審査請求人は権利濫用事案で争いを始めていて、打合せ記録も既に始められていた訴訟の打合せ記録であった。

「所管課の不開示理由」に大和市個人情報保護条例第19条第5号イ「契約、交渉又は争訟に係る事務に関し」とある。争訟に係る事務に関し、大和市は当事者としての地位を不当に害するおそれ、顧問弁護士との法律相談記録は争訟に係る事務に関し当事者としての地位を不当に害するおそれがあるとして一部不開示とした。

3月に審査請求人が個人情報開示請求をしてきた時点で既に大和市との訴訟を始めている。顧問弁護士との相談記録は手の内をさらすことになるので、争訟に係る事務に関し、当事者としての地位を不当に害するおそれがあるから不開示にしたものである。

会長 指令第4024号は令和2年3月の慰謝料請求事件の法律相談記録の開示請求で、一部不開示としたものであるが、令和元年12月に判決が確定してい

るので訴訟自体は終わっている。今回の審査請求は今年になってからもので、訴訟は確定しているということになるわけである。

訴訟費用額確定処分のほうは令和2年7月に確定して終わっている。審査請求を受け付けた令和2年5月にはまだ確定していない状況でまだ訴訟係属中であった。

事務局 慰謝料請求事件は確定しているが、条例第19条第5号イの争訟に関する事務というのは確定している事件については含まないのか、係属している事件でないと争訟に関する事務ではないのかというところが大事な論点かと思う。

これについては、最高裁判所の判例を引用して所管課が弁明している。最高裁判所の平成11年11月19日第二小法廷の判決では「現に係属し、又は係属が具体的に予想される事案に即した具体的方針に限定されると解すべきではなく、市が行うことのあるべき争訟に対処するための一般の方針をも含む」、すなわち係属している事件のみならず例え事件が確定したとしても、あるべき一般の方針が含まれていれば終わった事件についても含めて考えてよいとしている。

会長 あるべき争訟は具体的には何か。

事務局 あるべき争訟は審査請求人との間で想定される訴訟である。事件に関する手の内の中に一般の方針が含まれているので、慰謝料請求事件の法律相談記録は開示しないということである。

会長 当事者は同じであるが、権利濫用は情報公開請求の問題である。果たしてあるべき争訟に当たるのか。一般の方針を検討したのはどの部分に当たるのか。

事務局 相手の特徴を見出して今後の訴訟に戦略として生かすことについてであり、全体的に満遍なく書いてあるということであると思われる。

会長 問題のないところは一部を開示するという審査会としての判断はあり得る。法律相談の日時や口頭弁論の期日は開示されている。場合によっては何回相談しているかということも手の内を見せることになり、全部不開示にすることもあり得ないことではない。ただ実施機関では日時などは開示してもよいと判断したようである。

手の内を見せてよいかどうかということであるが、一方では、自分に関わることなので場合によっては一部開示してもよいのではという意見があれば考えていきたい。

委員 ほとんど、全部に近く黒塗りになったものを開示されると、請求者はつけ入る隙がないと思うのではないか。大量に請求され、開示する部分、不開示の部分に分ける作業の労力は大変なものだと思う。不開示もやむを得ないのではないか。

委員 一部だけを開示しても読んで分からないではないか。一部を開示することで、

- 続きはどうなっているのか追及されることになるのではないか。
- 会長 相談記録はやり取りの記録なので、一部開示では難しいところがある。相手が何をしたとか、裁判の期日はいつであるといった事実関係は開示しても差し支えないから開示するという判断もあり得る。
- 委員 事実を述べているところは開示しても差しさわらないと思う。
- 委員 大変な作業だと思うが、一部を開示することによって誠意を見せると審査請求人の態度も変わるのでないか。一部開示はできないことではないと思う。
- 会長 問題のないところは開示していくという考え方もあるし、本件の場合は審査請求人が知っている情報であるので、実質的には開示しても差し支えないから開示するという方法もある。
- 委員 制度趣旨として、自治体が持っている自分の個人情報を変なふうに使われていないか、漏えいしていないかを監視したいということが自己の個人情報の開示請求だったはずである、ということから考えて、この使い方はどうであろうということから今回の請求はちょっと距離があると考えなのか、弁護士と相談している回数を開示していることで誠実に対応しているという見方もできるのではないか。
- 会長 本人を呼んで事情聴取するという方法もある。実施機関を呼んで言い分を聴くこともできる。基本的には審査請求人が希望するときに行う。
- 委員 問題がない情報であれば一部開示することもできるのではないか。
- 会長 それぞれで不開示の部分は違ってくるので、簡単に判断することはできない。理由づけも実施機関の言うとおりに考えなくてならない。
- 委員 裁判の当事者であるので、手の内は見せられないということで不開示ということになるのではないか。
- 会長 裁判の内容が違えば手の内も違って来るが、終わった裁判であっても、5年、10年経っているものと数か月のものとはどうかと思う。
- 委員 最高裁の判例を見る限りでは実施機関に有利かと思う。今後の裁判の方針を不開示にしてもよいと読める。
- 会長 訴訟の当事者からすると終わっても見せるものではないという感覚になってしまう。
- 委員 顧問弁護士と相談した結果、市としてこうしていこうとした内容について開示しなければならないのか。
- 会長 不当に害するおそれがなければ権利はある。行政文書の開示を請求できる。電磁的記録も対象になる。条例では例外として開示しなくてもよいことを規定しているが、請求自体はできる。
- 理由提示については、方法として三つある。①違法と判断せず付言にとどめる。②違法であるとして取り消す。③違法としたうえで開示・不開示の決定の

やり直しではなく開示拡大を答申する。

あまりにひどい場合には取り消してやり直しを求める場合もある。今回は内容的には原処分は妥当ということで判断することになると思うので、②の取り消しというほどではないと思う。①を選択するか、これで理由は十分であると言ってしまいか、不十分ではあるが違法とは言えずとするか。

不開示の理由については条文の引用が多い。ここで適切でないという意見を付けると、尊重するかしないかは実施機関の判断となるが、全体としてまずいということであれば是正していくことになろうかと思う。あるいは答申として事案によってはこのままでは不十分なので、事案ごとに理由提示についてはもう少し詳しく書くべきであるということを書くか。審査請求人は理由提示のことを問題だと言っているので、何か応答しなければならない。条文を引用するだけでよいのか。

最高裁では受けたほうで読めば分かるということで救済しているが、分かるかどうかの判断を行政側でしてしまう。分かるからということであまりはつきりしない理由提示でよいのかという問題がある。今回ののは明らかに分かるからよいと思うが、分かるからこの程度でよいということになるとちょっと問題である。

理由提示の目的の1番目が処分庁の判断の慎重・合理性を確保して恣意を抑制するため、2番目が処分の理由を相手方に知らせて不服申し立てに便宜を与えるというのは相手が分かれば趣旨はよいかと思う。1番目は理由として文章を書くということは、理由づけの十分さは処分庁の開示・不開示の判断の実質的・内容的な合理性や住民の便宜のほか、判断過程の透明性、住民の信頼に関わるということで、自ら理由をちゃんと書く、検討した結果としてそういうものが出てくるので、分かるからよいというのは当てはまらないと思う。

結論として取り消すというドラスティックな判断に賛成の委員はいないと理解してよいか。実施機関の言うとおりで、本人が分かるからよいということ、理由の書き方もそんなに大変ではないと思うが、形式である。指令第3404号、理由として書いてあるのは、「契約、交渉又は争訟に係る事務に関し、市の財産上の利益又は当事者としての地位を不当に害するおそれがあるため」と条文を引用しているだけである。契約とか交渉は関係ないので「争訟に係る事務に関し、当事者としての地位を不当に害するおそれがあるため」と書けば特定できる。本当は不当に害するおそれの内容も書かなくていけない。条文を引用するだけでなくもう少し特定して書いたほうがよいと思う。

理由提示に関しては、違法とするか不適切とするか、これで十分とするのか迷う。

委員 今後の運用として「訴訟に関する手の内を見せるため」と入れるかどうか。

運用として縛ると大変なので指摘するだけにするか。書きすぎると不開示にした意味がなくなることもある。

会長 条文をそのまま引用するのではなく、理由を明記するのが望ましいという程度とするか、これを読めば本人は分かるので十分である、問題ないと書いてしまうか。

委員 裁判の当事者の手の内ということを書いてしまうと内容が分かってしまう。そこまで具体的ではないほうがよいのではないか。

会長 結論としては、請求を棄却して原処分維持ということで答申したい。答申案を事務局と調整して次回審査会で示す。

(継続審議)

以上