流山市の機関における個人情報の保護に関する法律等

に基づく申請に対する処分に係る審査基準

　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」という。）及び流山市個人情報の保護に関する法律施行条例（令和４年流山市条例第２１号。以下「法施行条例」という。）第８条第３項の規定に基づき、市の機関（法施行条例第２条第１項に規定する市の機関をいう。以下同じ。）が行う処分に係る行政手続法（平成５年法律第８８号）第５条第１項及び流山市行政手続条例（平成９年流山市条例第２３号）第５条第１項の規定による審査基準は、別紙のとおりとする。

　また、この審査基準は、どの市の機関が行政庁として処分する場合においても異なるものではないため、市長が代表してこの審査基準を制定し、全ての市の機関が行う処分についてこの審査基準を適用する。

　なお、この審査基準は、随時、適切な見直しを行っていくものとする。

第１　開示決定等の審査基準

別紙

　　まず、法第７６条第１項の規定による開示の請求（以下「開示請求」という。）からこれに対する処分を行うまでに行われる一連の審査の全体像について説明する。

　　開示請求は、市の機関の保有する自己を本人とする保有個人情報の開示を請求するものであるから、当該開示請求に対する処分は、法第８２条各項の決定（以下「開示決定等」という。）、すなわち、開示が求められている保有個人情報（以下「開示請求に係る保有個人情報」という。）について、全部又は一部を開示する決定（以下「開示決定」という。）、あるいは、全く開示しない決定（以下「不開示決定」という。）、の２種類の処分が想定される。

　　そして、開示請求は、「申請」（行政手続法第２条第３号）に該当するのであるから、当該開示請求に対して市の機関は諾否の応答をしなければならず、よって、開示請求が市の機関の事務所に到達したときは、遅滞なく、当該開示請求の具体的審査を開始する。ただし、法に定められた開示請求の形式上の要件に適合しない開示請求については、速やかに、開示請求をした者（以下「開示請求者」という。）に対し、相当の期間を定めて当該開示請求の補正を求める。補正されるまでの間においても、形式上の不備がある状態の開示請求については、可能な範囲内で具体的審査を行うことになるが、開示請求者が補正の求めに応じない場合には、不適法な開示請求であるとして、不開示決定を行うことになる（同法第７条、法第７７条第３項）。

　　続いて、開示請求の具体的審査については、開示請求に係る保有個人情報の開示の可否について判断することとなる。具体的には、開示請求は保有個人情報の本人からなされるのであるから、原則として保有個人情報は開示しなければならない（法第７８条第１項柱書）。しかしながら、本人に対して自己の個人情報を不開示としてでも、他者の権利利益や公益等を保護しなければならない場合がある。このため、開示することの利益と不開示にすることの利益を調整し、事項的基準のみでなく定性的基準を加味する等、情報公開制度との整合性にも配慮した上で、同項各号に掲げる情報、いわゆる、不開示情報が定められている。ゆえに、開示請求に係る保有個人情報の開示の可否は、当該保有個人情報に不開示情報が含まれているかどうかにより判断されるのが原則ということになる。また、未成年者若しくは成年被後見人の法定代理人又は本人の委任による代理人（以下「代理人」と総称する。）による開示請求（以下「代理請求」という。）の場合（法第

７６条第２項）、開示請求者たる代理人に対して開示することとなるが、あくまで開示されるのは未成年者若しくは成年被後見人又は委任者たる本人の保有個人情報であり、不開示情報の判断に当たっては、当該代理人の個人情報は本人以外の第三者として扱われることを意識する必要がある（法第７８条第１項第１号及び第２号等）。

　　ここで、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は、全て不開示とされるのではなく、その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、当該部分を除いた部分につき開示、いわゆる部分開示をしなければならない（法第７９条）。

　　ただし、仮に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であっても、個人の権利利益を保護するため特に必要があると認めるときは、市の機関は、その高度な行政的判断により、当該保有個人情報の裁量的開示を行うことができる（法第８０条）。

　　また、開示請求に係る保有個人情報が存在すると否とを問わず、当該開示請求に対し、その存否を答えるだけで不開示情報を開示することとなるときは、市の機関は、当該保有個人情報の存否を明らかにしないで、当該開示請求を拒否（いわゆる、存否応答拒否）することができる（法第８１条）ほか、そもそも開示請求に係る保有個人情報が存在しない、いわゆる文書不存在の場合や、「法第１２４条第１項の規定又は他の法律の規定により開示請求に係る法の規定そのものが適用除外とされている場合、開示請求者が保有個人情報を特定しておらず、補正の求めにも応じない場合、法第６０条第１項に規定する保有個人情報の定義に該当しない場合、権利濫用に関する一般法理が適用される場合その他の開示請求が適法なものでない場合」は、当該保有個人情報の全てを開示しないこととなるため、不開示決定という扱いになる。

　　以上のことをまとめると、次のとおりとなる。

|  |
| --- |
| 開示請求に対する処分の類型（２種類のみ） |
| 処分の類型 | 処分の内容 |
| ①開示決定 | 全部開示・部分開示 |
| ②不開示決定 | 全部不開示（存否応答拒否、不存在その他不適法） |

具体的審査における開示の可否についての基本的な判断フロー

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| 保有個人情報の存否の応答が不開示情報の開示となるか | →yes | 不開示決定（存否応答拒否） |
| ↓no |  |  |
| 保有個人情報はあるか | →no | 不開示決定（不存在） |
| ↓yes |  |  |
| 不開示情報はあるか | →no | 開示決定（全部開示） |
| ↓yes |  |  |
| 不開示情報部分を容易に区分して除くことができるか（※１）（部分開示の可否） | →no | 不開示決定（全部不開示）（※２） |
| ↓yes |  |  |
| 個人の権利利益を保護するため特に必要があると認められるか（裁量的開示の可否） | →no | 開示決定（部分開示） |
| ↓yes |  |  |
| 開示決定（全部開示又は部分開示） |  |  |

※１　行政機関の保有する情報の公開に関する法律（平成１１年法律第４２号。以下「行政機関情報公開法」という。）第６条第１項ただし書（不開示情報を除いた部分に有意の情報が記録されていないと認められる場合における部分開示義務の免除規定）に相当する規定は、法第７９条第１項にはない。

※２　個人の権利利益を保護するため特に必要があると認められる場合は、裁量的開示（法第８０条）により開示決定（全部開示）となる。

　　続いて、開示決定等の実質的な判断を行う機関について説明する。

　　流山市においては、開示請求は、市の機関、具体的には、次の機関に対して行うこととなる（法第７６条第１項）。

|  |  |
| --- | --- |
| ①市長②教育委員会③選挙管理委員会④監査委員 | ⑤農業委員会⑥固定資産評価審査委員会⑦上下水道事業管理者⑧消防長 |

　　実際の手続においては、開示請求書は、開示を求める保有個人情報を保有する課（課に相当する部署を含む。以下「課等」という。）（当該保有個人情報が存在しない場合にあっては、仮に存在するとしたならばこれを保有すべきこととなる課等。以下「担当課等」という。）に提出し、当該担当課等において保有個人情報を特定した上で、担当課等の長の専決により、市の機関が行政庁として開示決定等を行うことになる。そして、開示決定の場合にあっては、担当課等が当該開示決定の内容に基づき保有個人情報の開示の実施を行うこととなる。

　　流山市がこのような仕組みを採用しているのは、担当課等が保有個人情報に係る文書の作成、保存、閲覧・提供、移管・廃棄等の取扱いを実質的に判断する権限を有していることのほか、担当課等でなければ、どのような保有個人情報を保有しているかわからないために保有個人情報の特定が困難であること、及びその保有個人情報の性質等を踏まえた開示の可否について実質的な判断を行うことができないことを理由としている。

　　ゆえに、この審査基準に基づき開示の可否について審査し、市の機関の名と責任において開示決定等するに当たり、実質的な判断を行うのは担当課等の長ということになる。

　　最後に、「開示決定等の審査基準」の内容について説明する。

　　開示請求は、開示請求書の提出により行われるところ、開示請求書が担当課等の窓口に到達したときは、遅滞なく、当該開示請求の具体的審査を開始することになるが、まずは、法に定められた開示請求の形式上の要件に適合するか否か、つまり、開示請求書に形式上の不備があると認められるか否かを判断することになる（１）。

　　続いて、開示請求が形式上の要件に適合したときは、その開示請求により開示が求められている個人情報が、法第６０条第１項に規定する「保有個人情報」といえるか否か（２）、そして、開示請求権について定める法第７６条の規定をはじめとした開示請求に係る法の規定が適用除外とされていないか（３）について審査することとなる。これは、「保有個人情報」でない、あるいは、法第５章第４節第１款（開示）の規定そのものが適用除外とされているときは、当然、法に基づく開示請求をすることはできないことによるものである。

　　法に基づく開示請求であることが確認できたときは、続いて、開示請求に係る保有個人情報を特定することとなる。「申請により求められた許認可等をするかどうかをその法令の定めに従って判断するために必要とされる基準」を審査基準という（行政手続法第２条第８号ロ）が、開示請求（申請）に対する処分（開示決定等）は、開示決定の場合は特に、保有個人情報の「開示の実施」、つまり、開示されることとなる保有個人情報の範囲までをも含むものであることから、その特定の仕方についても一定の考え方があるため、審査基準として示すものである（実際、開示請求に係る保有個人情報の全部を開示する開示決定の場合であっても、特定された保有個人情報の範囲に不服が生ずることもあり得る。）（４）。

　　ここで、特定の結果、開示請求に係る保有個人情報が物理的に存在しない場合は、当然、開示することが不可能となるが、開示請求することができる「保有個人情報」の要件を満たさない個人情報であれば、それは法的に不存在と扱われることになるなど、文書不存在にも一定の判断要素が存在するため、これも審査する必要がある（５）。

　　一方、特定された保有個人情報について、法に基づく開示の実施の方法と同一の方法による開示が他の法令の規定により行うことができる場合は、開示の実施という最後の手続のみ、当該他の法令の規定により行うこととされる。この点で、開示決定という処分の一部である開示の実施が法に基づいて行われないことがあるため、その判断基準を示すこととした（６）。この場合、開示請求したとしても、開示決定等までは行われるが、開示決定の場合における開示の実施については法第８７条第１項本文に基づき行われないこととなり、結局、他の法令に基づく開示を受けるために開示請求以外の手続を別途行う必要があることを開示請求者に伝える必要がある。その上で、なお、開示決定等についても受けることを希望するときは、改めて特定された保有個人情報に不開示情報が含まれるかどうかを審査していくことになる。

　　また、この段階で、事案の移送の必要性についても審査する必要があろう。特定された開示請求に係る保有個人情報が他の行政機関等から提供されたものである場合など、他の行政機関の長等において開示決定等をすることにつき正当な理由がある場合であれば、当該他の行政機関の長等の方が開示の是非を適切に判断し得ると考えられ、仮に事案の移送をするならば、移送元が保有する開示請求に係る保有個人情報について開示決定等及び開示の実施を行う主体は、移送先の行政機関の長等となる。これは、当該保有個人情報の本人及び代理請求の場合における代理人の同意なしで行われるものであるほか、開示の可否についての判断主体に変動をもたらすものである。つまり、市の機関が事案を移送した場合は、移送先に適用される法令に基づき開示決定等されるため、この審査基準により開示の可否が判断されるわけではなくなる。このような事情を考慮した結果、開示決定等の内容に影響を及ぼし得る要素として、事案の移送を行うかどうかの判断基準までも示しておくこととしたものである（７）。

　　これまでの内容を踏まえて、特定された開示請求に係る保有個人情報について市の機関が開示決定等を行うこととなるときは、当該保有個人情報に不開示情報が含まれるか否かにより開示の可否について審査することになる（８）。

　　そして、その審査した結果、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たときは、その部分を容易に区分して除くことができるかどうかにより部分開示の可否が決まるため、そのような観点から開示できる範囲を更に判断していく（９）。

　　このほか、特殊な開示決定等として、高度な行政判断により不開示情報を開示する場合（１０）、開示請求に係る保有個人情報の存否の応答自体が不開示情報に該当する場合（１１）にも留意する必要がある。

　　そして、市の機関の事務を混乱又は停滞させることを目的とする等、開示請求権の本来の目的を著しく逸脱する開示請求であると認められるときは、権利濫用として不開示決定することもあり得ることから、その考え方についても示しておく（１２）。

　　なお、開示請求は「申請」に該当することから、その申請内容の一部でも認容しないことにより、開示請求に係る保有個人情報の一部でも不開示とすることがあれば、その部分及び理由をそれぞれ提示する必要があるところ（行政手続法第８条）、不開示情報該当性の判断に当たっては、当該保有個人情報の本人に対して開示できるかどうかについて、当該本人の属性を考慮して行うものであるため、当該属性自体が不開示情報である場合など、同条第１項本文の趣旨を満たす程度に具体的な理由を提示することが、一方で不開示情報を開示することにつながりかねない場合がある。よって、理由の記載自体から不開示情報を開示することとなっていないかについて確認的に審査する必要がある（１３）。

　　以上（１）から（１３）までの事項が、開示決定等するに当たり審査する事項であり、その具体的な内容については、下記の項目ごとに、以下、具体的に説明していく。

|  |
| --- |
| 【目次】　１　形式上の要件審査　２　保有個人情報該当性の審査　３　開示請求に係る法の規定の適用除外の有無についての審査　４　保有個人情報の特定に係る審査　５　文書不存在該当性の審査　６　他の法令に基づく開示の実施との調整の有無についての審査　７　事案の移送の必要性の審査　８　不開示情報該当性の審査　９　部分開示の実施可能性についての審査１０　裁量的開示すべきか否かについての審査１１　存否応答拒否すべきか否かについての審査１２　権利濫用該当性の審査１３　理由の提示自体の不開示情報該当性の審査 |

　１　形式上の要件審査

　　　法に定められた開示請求の形式上の要件に適合するかどうかは、開示請求書の記載に形式上の不備があると認められるかどうかにより判断する（法第７７条第３項）。例えば、次のような場合は、開示請求者に対して、相当の期間を定めて、開示請求書の補正を求めることとなる。そして、当該補正の求めを行っても開示請求者が当該不備を解消しない場合は、不適法な開示請求であるとして、不開示決定をして開示請求により求められた処分について拒否することになる。

　（１）次のア及びイ（法第７７条第1項の必要的記載事項）が記載されていない場合

　　　ア　開示請求をする者の氏名及び住所又は居所

　　　イ　開示請求に係る保有個人情報が記録されている地方公共団体等行政文書（法第６０条第１項に規定する「地方公共団体等行政文書」をいう。以下同じ。）の名称その他の開示請求に係る保有個人情報を特定するに足りる事項（当該事項には、宛先（市の機関）並びに代理請求の場合における被代理人（本人）の氏名、住所又は居所及び生年月日も含まれる。）

　（２）保有個人情報を特定するに足りる事項（法第７７条第１項第２号）の記載が不十分であるため開示請求に係る保有個人情報が特定されていない場合

　　　　開示が求められている保有個人情報を市の機関が検索・審査し開示決定等を行うのに必要な事項である。

　　　　保有個人情報が特定されるためには、ファイル名（流山市ホームページで公開している個人情報ファイル簿又はファイル基準表上のファイル名）の引用や、当該個人情報の保有と関連する事務・事業名、当該個人情報の作成・取得時期、担当課等の名称、記録項目等を必要に応じて組み合わせるなどにより、対象となる保有個人情報が具体的に特定されていればよく、文書、図画及び電磁的記録（以下引用等を除き単に「文書」という。）の正式名称が記載されている必要は必ずしもない。

　　　　「特定するに足りる」という要件は、当該市の機関（担当課等）の職員が合理的努力により特定可能かによって判断することとなるものであり、少なくとも、開示請求に係る保有個人情報が記録されている地方公共団体等行政文書の範囲を具体的に特定するに足りるものでなければならない。

　　　　ゆえに、開示請求書の記載が、「○○課の保有する私に関する全ての保有個人情報」となっているような場合には、一般的に当該記載から開示請求者が求める保有個人情報を具体的に特定することができないことから、開示請求に係る保有個人情報を特定するに足りる事項が記載されているとはいえない。

　　　　保有個人情報を特定するに足りる事項の記載が十分でない場合、次のような問題が生じることがあり得るため、少なくとも、開示請求者には、その知りたい自己に関する個人情報の内容を開示請求書に必ず記載していただき、それが記録されている地方公共団体等行政文書を特定する必要がある。

　　　ア　開示請求者の意図するものではない保有個人情報を開示してしまう場合

　　　イ　全部開示した保有個人情報以外に対象とすべき保有個人情報があると主張される場合

　　　ウ　地方公共団体等行政文書に開示請求者以外の者に係る情報が記録されている場合において、その一部対象外とした情報に自己の情報があると主張されるとき。

　（３）開示請求書が日本語以外の言語で記載されている場合

　　　　開示請求書の記載事項について使用言語の規定はないが、開示請求制度は日本国の制度であることから、氏名や住所等の固有名詞、外国語表記の文書の名称などを除いて、日本語で記載することが必要である。

　（４）本人確認書類や代理人の資格を証明する書類が提示又は提出されていない場合（提示又は提出された書類に不備があり、補正の求めを行っても不備が解消されない場合も含む。）

　　　　「開示請求書に記載の氏名及び住所又は居所」と同一の氏名及び住所又は居所が本人確認書類に記載されていない場合や、「開示請求をする日前３０日以内に作成されたものに限る」とする法定の要件を満たさない代理権確認書類しかない場合などのように、開示請求をすることができる者であることが確認できない場合をいう（個人情報の保護に関する法律施行令（平成１５年政令第５０７号。以下「令」という。）第２２条）。

　（５）開示請求の宛先が正しいかどうか。

　　　　正しい宛先に請求しない限り、開示請求に係る保有個人情報が不存在であるとして不開示決定することになる。

　２　保有個人情報該当性の審査

|  |
| --- |
| 　（定義）第六十条　この章及び第八章において「保有個人情報」とは、行政機関等の職員（独立行政法人等及び地方独立行政法人にあっては、その役員を含む。以下この章及び第八章において同じ。）が職務上作成し、又は取得した個人情報であって、当該行政機関等の職員が組織的に利用するものとして、当該行政機関等が保有しているものをいう。ただし、行政文書（行政機関の保有する情報の公開に関する法律（平成十一年法律第四十二号。以下この章において「行政機関情報公開法」という。）第二条第二項に規定する行政文書をいう。）、法人文書（独立行政法人等の保有する情報の公開に関する法律（平成十三年法律第百四十号。以下この章において「独立行政法人等情報公開法」という。）第二条第二項に規定する法人文書（同項第四号に掲げるものを含む。）をいう。）又は地方公共団体等行政文書（地方公共団体の機関又は地方独立行政法人の職員が職務上作成し、又は取得した文書、図画及び電磁的記録であって、当該地方公共団体の機関又は地方独立行政法人の職員が組織的に用いるものとして、当該地方公共団体の機関又は地方独立行政法人が保有しているもの（行政機関情報公開法第二条第二項各号に掲げるものに相当するものとして政令で定めるものを除く。）をいう。）（以下この章において「行政文書等」という。）に記録されているものに限る。 |

　　　開示請求は、市の機関の保有する自己を本人とする保有個人情報の開示を請求するものであるから、開示を求める個人情報が「保有個人情報」に該当していなければ請求することはできず、不適法な開示請求であるとして不開示決定となる（いわゆる「法的不存在」）。

　　　まず、「保有個人情報」とは、法第６０条第１項の規定によれば、「行政機関等の職員・・が職務上作成し、又は取得した個人情報であって、当該行政機関等の職員が組織的に利用するものとして、当該行政機関等が保有しているものをいう。ただし、・・地方公共団体等行政文書・・に記録されているものに限る」と定義されている。

　　　また、「地方公共団体等行政文書」とは、「地方公共団体の機関・・の職員が職務上作成し、又は取得した文書、図画及び電磁的記録であって、当該地方公共団体の機関・・の職員が組織的に用いるものとして、当該地方公共団体の機関・・が保有しているもの（行政機関情報公開法第二条第二項各号に掲げるものに相当するものとして政令で定めるものを除く。）をいう」と定義されている。

　　　これらの定義における「行政機関等」及び「地方公共団体の機関」とは、流山市では市の機関が該当する。

　　　そして、「保有個人情報」と「地方公共団体等行政文書」の定義については、比較すると、次のような共通点がある。

　　　すなわち、個人情報は情報それ自体を指すが、保有個人情報は地方公共団体等行政文書に記録されているものに限られるため、結局のところ、保有個人情報も地方公共団体等行政文書も「文書、図画及び電磁的記録」という記録媒体を対象にしており、かつ、「行政機関情報公開法第二条第二項各号に掲げるものに相当するものとして政令で定めるもの」は双方ともに定義の範囲外とされているほか、下表のとおり、①とＡ、②とＢ、③とＣの二重下線部については、同一の表現が用いられており、その解釈の内容についてまでほぼ同じとなっている。

|  |  |
| --- | --- |
| 保有個人情報 | 地方公共団体等行政文書 |
| ①行政機関等の職員が　　　　職務上作成し、又は取得した個人情報であって、 | Ａ地方公共団体の機関の職員が職務上作成し、又は取得した文書、図画及び電磁的記録であって、 |
| ②当該行政機関等の職員が　　　　組織的に利用するものとして、 | Ｂ当該地方公共団体の機関の職員が組織的に用いる　ものとして、 |
| ③当該行政機関等が　　　　保有しているものをいう。 | Ｃ当該地方公共団体の機関が保有しているもの |
| ④ただし、地方公共団体等行政文書に記録されているものに限る。 | Ｄ（行政機関情報公開法第二条第二項各号に掲げるものに相当するものとして政令で定めるものを除く。）をいう。 |

　　　以上のことを踏まえ、保有個人情報該当性の判断については、市の機関が保有する「個人情報」が「地方公共団体等行政文書」に記録されているものであるか否かにより行う。したがって、「個人情報該当性」、「地方公共団体等行政文書該当性」についてそれぞれ次のとおり判断することになる。

　（１）個人情報該当性の審査

|  |
| --- |
| 　（定義）第二条　この法律において「個人情報」とは、生存する個人に関する情報であって、次の各号のいずれかに該当するものをいう。　一　当該情報に含まれる氏名、生年月日その他の記述等（文書、図画若しくは電磁的記録（電磁的方式（電子的方式、磁気的方式その他人の知覚によっては認識することができない方式をいう。次項第二号において同じ。）で作られる記録をいう。以下同じ。）に記載され、若しくは記録され、又は音声、動作その他の方法を用いて表された一切の事項（個人識別符号を除く。）をいう。以下同じ。）により特定の個人を識別することができるもの（他の情報と容易に照合することができ、それにより特定の個人を識別することができることとなるものを含む。）　二　個人識別符号が含まれるもの２　この法律において「個人識別符号」とは、次の各号のいずれかに該当する文字、番号、記号その他の符号のうち、政令で定めるものをいう。　一　特定の個人の身体の一部の特徴を電子計算機の用に供するために変換した文字、番号、記号その他の符号であって、当該特定の個人を識別することができるもの　二　個人に提供される役務の利用若しくは個人に販売される商品の購入に関し割り当てられ、又は個人に発行されるカードその他の書類に記載され、若しくは電磁的方式により記録された文字、番号、記号その他の符号であって、その利用者若しくは購入者又は発行を受ける者ごとに異なるものとなるように割り当てられ、又は記載され、若しくは記録されることにより、特定の利用者若しくは購入者又は発行を受ける者を識別することができるもの |

　　　　法第２条第１項に規定する個人情報をいい、これに該当するためには、次のア及びイに該当する情報である必要がある。

　　　ア　「生存する個人に関する情報」であること。

　　　　　まず、「個人に関する情報」とは、氏名、住所、性別、生年月日、顔画像等個人を識別する情報に限られず、ある個人の身体、財産、職種、肩書等の属性に関して、事実、判断、評価を表す全ての情報であり、評価情報、公刊物等によって公にされている情報や、映像、音声による情報も含まれ、暗号化等によって秘匿化されているかどうかを問わない。つまり、当該個人と関係する全ての情報が含まれる。

　　　　　次に、「個人」に関する情報のみが対象であるため、法人その他の団体そのものに関する情報は、「個人情報」には含まれない。ただし、役員、従業員等に関する情報は個人情報に該当する。当然、「個人」は日本国民に限らず、外国人も含まれる。

　　　　　最後に、法は、個人情報の取扱いに関連する個人の権利利益を保護することを目的とするものであり、本人関与等により権利利益の保護を求めることができるのは生存する個人であることから、「個人情報」の範囲に死者に関する情報は含まれていない（流山市においては、法に基づく個人情報保護制度とは別の制度として、死者に関する情報の取扱いについて定める条例はない。）。ただし、死者に関する情報が、同時に、遺族等の生存する個人を識別することができる場合に限り、当該生存する個人を本人とする個人情報に該当することはある。つまり、この限りにおいて開示請求、法第９０条第１項の規定による訂正の請求（以下「訂正請求」という。）及び法第９８条第１項の規定による利用停止の請求（以下「利用停止請求」という。）（以下これらを「開示請求等」と総称する。）の対象となることはあり得る。

　　　　　しかしながら、いかなる場合に死者の情報が同時に生存する個人の情報ともいえるかについての判断は必ずしも容易ではない。最判平成３１年３月１８日判時２４２２号３１頁は、「自己を本人とする個人情報」に当たるかどうかは、「当該情報の内容と当該個人との関係を個別に検討して判断すべき」とする。ゆえに、死者の情報が「個人情報」に該当するかどうかは、その該当性について判断した裁判例等を踏まえつつ、事案に応じて、問題となる情報が、遺族等が取得した地位と関連するか否かを個別具体的に検討・判断していくほかない。

　　　　　なお、同判例では、「相続財産についての情報が被相続人に関するものとしてその生前に・・『個人に関する情報』に当たるものであったとしても、そのことから直ちに当該情報が当該相続財産を取得した相続人等に関するものとして上記『個人に関する情報』に当たるということはできない」として、銀行に亡母が提出した印鑑届出書の情報は、当該相続人等と銀行との取引に当該届出書の情報が利用されるものではないことからも、亡母の相続人等として預金口座に係る契約上の地位を取得した者の「個人に関する情報」に当たらないとした。このことから、遺族等であれば、死者（被相続人）に関する情報を当該遺族等の個人情報に該当するとして当然に開示請求できるわけではないことに注意を要する。

　　　イ　「生存する個人に関する情報」について、次の（ア）から（ウ）までのいずれかにより特定の個人が識別できること。

　　　（ア）当該情報に含まれる氏名、生年月日その他の記述等により特定の個人を識別することができること。

　　　　　　生存する個人に関する情報に含まれる「記述等」、つまり、「文書、図画若しくは電磁的記録に記載され、若しくは記録され、又は音声（モールス信号など）、動作（手話など）その他の方法（映像、指紋、筆跡など）を用いて表された一切の事項（個人識別符号を除く。）」により、識別される個人が誰かわかることを意味する。

　　　　　　特定を要件としているのは、名寄せが容易であり、個人との結び付きが明確であるため、その取扱いによっては本人の権利利益を侵害するおそれがあるためである。

　　　　　　特定個人識別性は、一般人の判断力・理解力により、当該情報を特定の個人に結び付けることが可能かどうかにより判断する（法において「特定の個人を識別することができる」とは、情報単体又は複数の情報を組み合わせて保存されているものから社会通念上そのように判断できるものをいい、一般人の判断力又は理解力をもって生存する具体的な人物と情報の間に同一性を認めるに至ることができるかどうかによる。）。

　　　（イ）他の情報と容易に照合することができ、それにより特定の個人を識別することができること（モザイク・アプローチ）。

　　　　　　「特定の個人を識別することができること」については、（ア）のとおりである。

　　　　　　「他の情報と容易に照合することができ」るとは、通常の事務や業務における一般的な方法で、他の情報と容易に照合することができる状態をいい、市の機関の実態に即して個々の事例ごとに判断されるべきであるものの、例えば、他の行政機関等や事業者への照会を要する場合等であって照合が困難な状態（当該他の行政機関等や事業者において相当な調査をして初めて回答が可能になるような場合や、照合のため特別のソフトを購入してインストールする必要がある場合など）は、一般に、容易に照合することができない状態であると考えられる。

　　　　　　なお、特定の個人を識別することの可否は、当該情報を取り扱う者ごとに異なり得る相対的なものである。例えば、メールアドレスは、一般的には特定個人識別性を有していないが、当該本人が契約するプロバイダーにとっては他の情報と容易に照合して特定の個人の識別が可能な個人情報といえる。

　　　（ウ）個人識別符号が含まれること。

　　　　　　個人識別符号とは、当該情報単体から特定の個人を識別することができるものとして政令に定められた文字、番号、記号その他の符号をいい、これに該当するものが含まれる情報は個人情報となる。

　　　　　　法第２条第２項各号に該当する符号のうち、令第１条で定めるものを個人識別符号としているため、結局のところ、同条各号に定める符号に該当するかどうかにより該当性を判断すればよいことになる。

　　　　　　ここで注意が必要なのは、筆跡や歯形は、個人識別符号には該当しない。筆跡については、その認証精度が生体認証に比して低く、他の認証方法に対する補助的手段として利用されるにとどまること、歯形については、主として死者の人物同定に用いられ生存する特定の個人を識別する目的ではあまり利用されていないことから、政令で個人識別符号として定められていない。また、当然、クレジットカード番号についても、法人契約もあることから、個人識別符号として定められていない。

　　　　　　よって、具体的には、次の符号が個人識別符号とされる。

個人識別符号一覧表

１　次に掲げる身体の特徴のいずれかを電子計算機の用に供するために変換した文字、番号、記号その他の符号であって、特定の個人を識別することができる水準が確保されるよう、適切な範囲を適切な手法により電子計算機の用に供するために変換するもの（＝本人を認証することを目的とした装置やソフトウェアにより、本人を認証することができるようにしたもの）

（１）細胞から採取されたデオキシリボ核酸（別名DNA）を構成する塩基の配列

（２）顔の骨格及び皮膚の色並びに目、鼻、口その他の顔の部位の位置及び形状によって定まる容貌

（３）虹彩の表面の起伏により形成される線状の模様

（４）発声の際の声帯の振動、声門の開閉並びに声道の形状及びその変化

（５）歩行の際の姿勢及び両腕の動作、歩幅その他の歩行の態様

（６）手のひら又は手の甲若しくは指の皮下の静脈の分岐及び端点によって定まるその静脈の形状

（７）指紋又は掌紋

２　次の括弧書きの根拠規定に規定する文字、番号、記号その他の符号

|  |
| --- |
| ①旅券の番号（旅券法第6条第1項第1号） |
| ②基礎年金番号（国民年金法第14条） |
| ③免許証の番号（道路交通法第93条第1項第1号） |
| ④住民票コード（住民基本台帳法第7条第13号） |
| ⑤個人番号（行政手続における特定の個人を識別するための番号の利用等に関する法律第2条第5項） |
| ⑥国民健康保険の被保険者証に記載の保険者番号及び被保険者記号・番号（国民健康保険法第111条の2第1項） |
| ⑦後期高齢者医療保険の被保険者証に記載の保険者番号及び被保険者番号（高齢者の医療の確保に関する法律第161条の2第1項） |
| ⑧介護保険の被保険者証に記載の証明書の番号及び保険者番号（符号の根拠規定なし） |
| ⑨保険者番号及び被保険者等記号・番号（健康保険法第3条第11項・第12項） |
| ⑩保険者番号及び被保険者等記号・番号（船員保険法第2条第10項・第11項） |
| ⑪旅券（日本国政府の発行したものを除く。）の番号（出入国管理及び難民認定法第2条第5号） |
| ⑫在留カードの番号（出入国管理及び難民認定法第19条の4第1項第5号） |
| ⑬保険者番号及び加入者等記号・番号（私立学校教職員共済法第45条第1項） |
| ⑭保険者番号及び組合員等記号・番号（国家公務員共済組合法第112条の2第1項） |
| ⑮保険者番号及び組合員等記号・番号（地方公務員等共済組合法第144条の24の2第1項） |
| ⑯雇用保険被保険者証の被保険者番号（雇用保険法施行規則第10条第1項） |
| ⑰特別永住者証明書の番号（日本国との平和条約に基づき日本の国籍を離脱した者等の出入国管理に関する特例法第8条第1項第3号） |

　（２）地方公共団体等行政文書該当性の審査

　　　　法に基づく開示請求等に係る規律は、情報公開法制において本人開示が認められない点を補完する側面を有していることを踏まえ、情報公開法制との整合性を確保する観点から、地方公共団体等行政文書に記録されているものに限ることとしている。そこで、個人情報が記録されている「文書、図画及び電磁的記録」といった記録媒体が地方公共団体等行政文書に該当するかは次のことを踏まえ判断する（地方公共団体等行政文書に記録されている個人情報であれば、それは同時に保有個人情報にも該当することになる。）。

　　　ア　記録媒体について

　　　　　「文書、図画及び電磁的記録」とは、市の機関において現に事務及び事業において用いられている記録の形式を網羅するものであり、それぞれ次のようなものをいう。

|  |  |
| --- | --- |
| 文書図画 | 　人の思想等を文字若しくは記号又は象形を用いて有体物に可視的状態で表現したものをいい、紙の文書のほか、図面、写真、これらを写したマイクロフィルム等が含まれる。 |
| 電磁的記録 | 　「電子的方式、磁気的方式その他人の知覚によっては認識することができない方式で作られた記録」をいい、刑法（明治４０年法律第４５号）第７条の２等のように、「電子計算機による情報処理の用に供されるもの」という限定は付されていない。すなわち、電子計算機による情報処理の用に供されるいわゆる電子情報の記録に限られず、録音テープ、ビデオテープ等の内容の確認に再生用の専用機器を用いる必要のある記録も含まれる。また、電子計算機による情報処理のためのプログラム（電磁的記録にアクセスするためのソフトウェアなど）についても、電磁的記録に該当する。　なお、「電磁的記録」には、ディスプレイに情報を表示するため一時的にメモリに蓄積される情報、ハードディスク上に一時的に生成されるテンポラリファイル等は含まれない。 |

　　　イ　市の機関の「職員が職務上作成し、又は取得した」とは

　　　　　市の機関の職員が当該職員に割り当てられた仕事を遂行する立場で、すなわち、公的立場において作成し、又は取得したことをいい、作成したこと又は取得したことについて、文書管理のための帳簿に記載すること、受付印があること等の手続的な要件を満たすことを必要とするものではない。

　　　ウ　市の機関の「職員が組織的に用いるもの」とは

　　　　　作成又は取得に関与した職員個人の段階のものではなく、組織としての共用文書の実質を備えた状態、すなわち、当該市の機関の組織において、業務上必要なものとして、利用又は保存されている状態のものを意味する。

　　　　　作成又は取得された文書が組織的に用いるものに当たるかどうかの判断は、次に掲げる当該文書の状況を総合的に考慮して行う。

|  |
| --- |
| ①文書の作成又は取得の状況→職員個人の便宜のためにのみ作成又は取得するものであるかどうか、直接的又は間接的に当該市の機関の管理監督者の指示等の関与があったものであるかどうか |
| ②当該文書の利用の状況→業務上必要として他の職員又は部外に配付されたものであるかどうか、他の職員がその職務上利用しているものであるかどうか |
| ③保存又は廃棄の状況→専ら当該職員の判断で処理できる性質の文書であるかどうか、組織として管理している職員共用の保存場所で保存されているものであるかどうか |

　　　　したがって、次に掲げるもの等は、「組織的に用いるもの」には該当しない。

|  |
| --- |
| 組織共用性が認められない例 |
| ①職員が単独で作成し、又は取得した文書であって、専ら自己の職務の遂行の便宜のためにのみ利用し、組織としての利用を予定していないもの例：自己研鑚のための研究資料、備忘録等 |
| ②職員が自己の職務の遂行の便宜のために利用する正式文書と重複する当該文書の写し |
| ③職員の個人的な検討段階に留まるもの例：決裁文書の起案前の職員の検討段階の文書　→ただし、担当職員が原案の検討過程で作成する文書であっても、組織において業務上必要なものとして保存されているものは組織共用性が認められる。 |

　　　　　また、組織として共用文書たる実質を備えた状態になる時点は、当該組織における文書の利用又は保存の実態により判断するものとし、例えば、次のような時点等が挙げられる。

|  |
| --- |
| ①決裁を要するものについては起案文書が作成され、稟議に付された時点→職員が起案の下書きをしている段階のものは組織共用文書とはいえない。 |
| ②会議に提出した時点→会議の資料を作成している段階のものは組織共用文書とはいえない。 |
| ③申請書等が市の機関の事務所に到達した時点↑到達時点から審査義務が生ずるため（行政手続法第７条） |
| ④組織として管理している職員共用の保存場所に保存した時点 |

　　　　　なお、流山市情報公開条例（平成１３年流山市条例第３２号）第２条第２項に規定する公文書（以下「公文書」という。）では、同項第３号及び流山市情報公開条例施行規則（平成１４年流山市規則第３号）第２条にて、「文書又は図画の作成の補助に用いるため一時的に作成した電磁的記録であって、会議その他これに類するものの記録を作成するために録音等をした録音テープ等の電磁的記録又はデータ処理等の作業のために作成した磁気ディスク等の電磁的記録」については、文書又は図画の作成後に廃棄あるいは上書きされることが通常であるため、流山市ではあえて明文で「公文書」の範囲から除外している。しかし、その作成後においても、当該電磁的記録を組織共用する場合は、なお「公文書」として扱われることとしている。このような取扱いについても、組織共用性に係る解釈により当然導かれるものであるため、明文の定めの有無という違いはあるものの、「地方公共団体等行政文書」と「公文書」の実質的な範囲は異ならない。

　　　エ　市の機関が「保有しているもの」とは

　　　（ア）解釈

　　　　　　開示請求時点において所持している文書をいい、開示請求時点において所持していない文書を開示請求に応ずるために作成する必要はない。

　　　　　　この所持とは、直接に占有している場合に限らず、物を事実上支配（当該文書の作成、保存、閲覧・提供、移管・廃棄等の取扱いを判断する権限を有していることをいう。以下同じ。）している状態をいい、当該文書を書庫等で保管し、又は倉庫業者等をして保管させている場合にも、当該文書を事実上支配していれば、所持に該当し、「保有しているもの」に当たることになる。例えば、市の機関が個人情報をクラウドサービス上で利用しており、物理的には当該個人情報が当該クラウドサービスを提供する事業者の管理するサーバ上に保管されている場合であっても、事実上支配している状態にあれば、「保有しているもの」に当たる。

　　　　　　反対に、法律に基づく調査権限により関係人に対し帳簿書類を提出させこれを留め置く場合に、当該地方公共団体等行政文書については返還することとなり、廃棄はできないなど、法令の定めにより取扱いを判断する権限について制限される場合、一時的に文書を借用し又は預かっている場合等、当該文書を支配していると認められない場合は、「保有しているもの」には当たらない。

　　　（イ）委託者や指定管理者が保有する個人情報の場合

　　　　　　委託や指定管理に伴い受託者や指定管理者が保有する個人情報についても同様に、事実上支配しているかどうかによって保有個人情報該当性が左右されるということになる。

　　　　　　例えば、委託や指定管理に伴い市の機関が提供したものではなく、委託者や指定管理者がその委託業務や公の施設の管理の業務の遂行に当たって自ら取得し、保有するに至った個人情報については、保有個人情報該当性が否定されることもあり得るであろう。

　　　　　　その場合、このような受託者や指定管理者は、法第１６条第２項に規定する「個人情報取扱事業者」に該当することが通常であり、かつ、そのような個人情報は、「保有個人情報」には該当せずとも、同条第４項に規定する「保有個人データ」、すなわち、「個人情報取扱事業者が、開示、内容の訂正、追加又は削除、利用の停止、消去及び第三者への提供の停止を行うことのできる権限を有する個人データであって、その存否が明らかになることにより公益その他の利益が害されるものとして政令で定めるもの以外のもの」にも該当することが予想される。そのような場合は、市の機関に対して開示請求をすることはできないが、「個人情報取扱事業者」である委託者や指定管理者に対して、法第３３条第１項の規定による開示の請求を行うことが可能となる。

　　　　　　なお、当該請求に対しては、法第３３条第３項の規定により開示されないこともあり得るところ、これに対して不服があるときは、個人情報取扱事業者は行政庁ではなく、また、同項の規定による通知も処分ではないことから、行政庁の処分についての審査請求を行うことはできない（行政不服審査法（平成２６年法律第６８号）第１条第２項、第２条）。この場合は、個人情報取扱事業者による苦情の処理（法第４０条）、個人情報取扱事業者に対する勧告（行政指導）（法第１４５条第１項）を求める旨の申出（行政手続法第３６条の３第１項）を個人情報保護委員会に対して行うこと、又は、法第３９条の規定を踏まえた上で訴えを提起すること等によって紛争の解決を図ることが考えられる。

　　　（ウ）保有されていないものとみなされる場合

　　　　　　「保有個人情報（・・情報公開条例に規定する不開示情報を専ら記録する行政文書等に記録されているものに限る。）のうち、まだ分類その他の整理が行われていないもので、同一の利用目的に係るものが著しく大量にあるためその中から特定の保有個人情報を検索することが著しく困難であるもの」は、法第５章第４節（第４款（審査請求）を除く。）の規定、つまり、同節第１款（開示）、第２款（訂正）、第３款（利用停止）及び第５款（条例との関係）の規定の適用については、行政機関等に保有されていないものとみなされる（法第１２４条第２項）。

　　　　　　よって、この場合は、開示請求等の対象となる保有個人情報が法律上保有されていないものとして扱われるため、開示請求に対しては不存在により不開示決定することになる。ただし、同節第４款（審査請求）の規定は適用されるため、審査請求をすることは可能である。

　　　　　　散在情報（行政文書等に散在的に記録されている個人情報をいう。以下同じ。）の中には、同一の利用目的に係るもので未整理のものが著しく大量に保有されている例がある。これらの情報に含まれる特定の保有個人情報に対して開示請求があった場合、当該情報を検索することが著しく困難であり、検索を義務付けた場合、他の業務を完全に停止せざるをえない等、公益上著しい支障をもたらすおそれがあること、また、未整理状態で保有されている保有個人情報は、整理がなされるまでは行政目的で利用されることはないため、個人の権利利益を害するおそれもないこと等を踏まえ、このような取扱いが可能とされている。

　　　　　　また、法第１２４条第２項の規定により保有されていないものとみなされる保有個人情報については、これに係る地方公共団体等行政文書が地方公共団体の情報公開条例に基づき開示請求された場合に不開示となるものに限定することにより、情報公開制度との整合性が図られている。もっとも、本人が自己の個人情報を流山市情報公開条例第５条の規定による開示の請求（以下「情報公開請求」という。）をしたとしても、当該個人情報が記録された公文書を第三者が情報公開請求した場合と同様に扱われ、一般に存否応答拒否をすることになるため、当該情報の存否を確認する必要はない。

　　　　　　なお、これらの保有個人情報はいずれ分類・整理されることが予定されているものであり、分類・整理された段階で法第５章第４節（開示、訂正及び利用停止）の規定が適用される。

　　　オ　「行政機関情報公開法第二条第二項各号に掲げるものに相当するものとして政令で定めるもの」とは

　　　　　行政の円滑な運営が阻害されることを懸念し、令第１６条において、地方公共団体等行政文書から除外されるものが（ア）と（イ）の２種類ある。

　　　（ア）官報、公報、白書、新聞、雑誌、書籍その他不特定多数の者に販売することを目的として発行されるもの（第１号）

　　　　　　これは、流山市情報公開条例第２条第２項第１号にて「公文書」の定義からも除外している。理由としては、市販されており、情報公開請求の対象とする必要がなく、仮に、対象に含めれば、自らコピーをとる手間を省くため、又は費用を節約するために情報公開請求がなされて、同条第１項に規定する実施機関（以下「実施機関」という。）に過大な負担を課すおそれがあることによる。

　　　　　　この「不特定多数の者に販売することを目的として発行されるもの」は、紙媒体のものに限られるものではなく、インターネット上で不特定多数の者への有償頒布を目的として発行される新聞、雑誌、書籍等も含まれる。また、絶版になっており、古書店のみで入手し得るようなものについても、その入手の容易性の判定は困難であるため、ひとたび市販されたものは全て同号に含めて適用除外とする。

　　　　　　なお、実施機関が公表資料等の情報提供を行っているものについては、無償であるほか、その対象、期間、場所、方法等が実施機関の裁量に委ねられており、継続的・普遍的な市民のアクセスという観点から一律に適用除外としてしまうことには問題があるため、「公文書」の定義から除外してはいない。

　　　　　　以上の内容は、令第１６条第１号の解釈のほか、行政機関情報公開法第２条第２項第１号の解釈と同様のものである。

　　　　　　ただし、流山市情報公開条例第１７条の２では、「市の図書館その他の施設において、市民等の利用に供することを目的として管理している公文書については」、同条例第２章（公文書の開示）の規定は適用しないとしているため、結局のところ、情報公開コーナーなどにおいて一般の閲覧に供している資料は情報公開請求の対象とならず、写しの交付を要する場合は市民等自らが同コーナー設置の複写機による複写サービスを利用して写しを作成することとなる。

　　　（イ）公文書館、研究所、博物館、美術館、図書館その他これらに類する施設として地方公共団体の長が指定する施設において歴史的若しくは文化的な資料又は学術研究用の資料として次に掲げる方法により特別の管理がされているもの（第２号）

　　　　　ａ　解釈

　　　　　　　単に「歴史的若しくは文化的な資料又は学術研究用の資料」が「公文書館、研究所、博物館、美術館、図書館その他これらに類する施設として地方公共団体の長が指定する施設」において保管されているだけでは要件を満たさず、これらの資料について「特別の管理」（下表参照）の下において保管されていることが必要である。

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| ①当該資料が専用の場所において適切に保存されていること。②当該資料の目録が作成され、かつ、当該目録が一般の閲覧に供されていること。③次に掲げる場合を除き、一般の利用の制限が行われていないこと。

|  |
| --- |
| ・当該資料に地方公共団体の情報公開条例に規定する不開示情報（行政機関の保有する情報の公開に関する法律（平成十一年法律第四十二号）第五条に規定する不開示情報に相当するものをいう。）が記録されていると認められる場合に、当該資料（当該情報が記録されている部分に限る。）の一般の利用を制限すること。 |
| ・当該資料の全部又は一部を一定の期間公にしないことを条件に法人その他の団体（国又は独立行政法人等を除く。）又は個人から寄贈又は寄託を受けている場合に、当該期間が経過するまでの間、当該資料の全部又は一部の一般の利用を制限すること。 |
| ・当該資料の原本を利用させることにより当該原本の破損若しくはその汚損を生ずるおそれがある場合又は当該資料を保有する施設において当該原本が現に使用されている場合に、当該原本の一般の利用の方法又は期間を制限すること。 |

④当該資料の利用の方法及び期間に関する定めがあり、かつ、当該定めが一般の閲覧に供されていること。⑤当該資料に記録されている個人情報の漏えいの防止のために必要な措置を講じていること。 |

　　　　　　　要するに、貴重資料の保存、学術研究への寄与等の観点から、独自のアクセス制度が定められているものについては、開示請求の対象とすることが適切とはいえなないため、適用が除外されている。

　　　　　　　流山市においては、流山市立博物館設置等に関する条例（昭和５４年流山市条例第３６号）に基づき設置する博物館においてこのような特別の管理の下において保管している「歴史的若しくは文化的な資料又は学術研究用の資料」が存在している。また、「その他これらに類する施設として地方公共団体の長が指定する施設」として市長が指定する施設は、令和５年４月１日時点においては存在しない。

　　　　　　　以上の内容は、流山市情報公開条例第２条第２項第２号及び行政機関情報公開法第２条第２項第３号についても同じである。

　　　　　ｂ　歴史的文書について

　　　　　　　行政機関情報公開法第２条第２項に規定する「行政文書」の範囲から除かれている同項第２号に規定する「特定歴史公文書等」に似たような概念として、流山市には「歴史的文書」（保存期間の経過した文書のうち、歴史資料として価値を有すると認めるもので別に管理されるものをいう。以下同じ。）という概念がある。

　　　　　　　流山市の場合、歴史的文書については、流山市文書規程（平成２年流山市訓令第１号）第４７条の規定により別に管理するとされているが、図書館等に移管されるわけではない。この点について、流山市歴史的文書の管理に関する基準第２の３及び４では、歴史的文書の利用等に係る制度が確立するまでの間は、歴史的文書であると判断された公文書は、当該文書の所管課長が管理するものとされ、また、歴史的文書として引き継がれた文書は、流山市情報公開条例の適用を受ける公文書として対応するとされている。

　　　　　　　このほか、令第１６条第２号の歴史資料等保有施設としては、該当するとすれば図書館、博物館等が考えられるが、上述のとおり、そもそも歴史的文書はこれらの施設には移管されないため、歴史的文書は、同号及び流山市情報公開条例第２条第２項第２号の規定には該当せず、地方公共団体等行政文書及び公文書に該当する。

　　　　以上のことを踏まえると、「地方公共団体等行政文書」と「公文書」の定義の範囲は実質的には同一であり、その該当性判断は共通の解釈によることとなる。また、アのとおり、市の機関において現に事務及び事業において用いられている記録の形式は、「文書、図画及び電磁的記録」という形で網羅して定められていることから、「地方公共団体等行政文書」該当性判断の対象は、ファイル基準表の記載の有無にかかわらず、メモ、メールといった類のものまで、存在するものは全て含まれ得るものであり、その上で、個々に、アからオまでに述べた要素を総合考慮して、結果として「地方公共団体等行政文書」に該当するのであれば、開示請求の対象となるものである。

　３　開示請求に係る法の規定の適用除外の有無についての審査

　　　法第１２４条第１項のほか、他の法律の規定により開示請求に係る法の規定そのものが適用除外とされている場合がある。この場合、そもそも開示請求をすることはできないことから、適法要件を満たさない開示請求と同様、不適法であることを理由に不開示決定をすることになる。

　　　なお、開示請求に係る保有個人情報として一体とみなされる地方公共団体等行政文書の中に法第５章第４節（開示、訂正及び利用停止）の規定が適用除外とされることにより開示対象外となる保有個人情報が含まれていた場合における開示の範囲としては、当該適用除外とされる保有個人情報が記録される地方公共団体等行政文書を除いた部分となる。

　　　法の規定を適用除外とする例としては、次のようなものがある。

　（１）法第１２４条第１項・刑事訴訟法第５３条の２第２項

　　　　法第５章第４節（開示、訂正及び利用停止）の規定は、「刑事事件若しくは少年の保護事件に係る裁判、検察官、検察事務官若しくは司法警察職員が行う処分、刑若しくは保護処分の執行、更生緊急保護又は恩赦に係る保有個人情報（当該裁判、処分若しくは執行を受けた者、更生緊急保護の申出をした者又は恩赦の上申があった者に係るものに限る。）については、適用しない」とされている（法第１２４条第１項）。

　　　　その趣旨は、これらの保有個人情報は、個人の前科（有罪の判決を受けこれが確定した事実をいう。以下同じ。）、逮捕歴、勾留歴等を示す情報を含んでおり、開示請求等の対象とすると、前科等が明らかになる危険性があるなど、逮捕留置者、被疑者、被告人、受刑者等の立場で留置場や監獄に収容されたことのある者等の社会復帰や更生保護上問題となり、その者の不利益になるおそれがあるためである（このため、「更生緊急保護」や「恩赦」といった、その対象者が前科を有する者等に限定されているものについても、法第１２４条第１項の規定による適用除外の対象に含まれている。）。

　　　　よって、雇用主が、採用予定者の前科の有無やその内容を確認する目的で、採用予定者本人に開示請求させる場合は適用除外となる。

　　　　一方、拘置所に収容されている者について、その健康等を保持するために、社会一般の保健衛生及び医療の水準に照らし適切な医療上の措置として診療を受けた場合において、当該診療に関する情報を開示請求する場合は適用除外とならないことに注意を要する（最判令和３・６・１５裁判所時報１７７０号１９頁を踏まえた解釈）。

　　　　なお、刑事訴訟法（昭和２３年法律第１３１号）第５３条の２第２項は、「訴訟に関する書類及び押収物に記録されている個人情報については」、法第５章第４節（開示、訂正及び利用停止）の規定は、適用しないとしている。

　　　　「訴訟に関する書類」とは、被疑事件又は被告事件に関して作成し、又は取得された書類をいい、訴訟記録、不起訴記録、公判不提出記録等を含む。例えば、裁判所が作成する判決書や公判調書、検察官が作成する起訴状や不起訴裁定書、冒頭陳述書、供述調書や捜査報告書等の証拠書類のほか、告訴状、不起訴処分通知書、弁護人選任届等の手続関係書類が含まれる。刑の執行等に係る保有個人情報については、訴訟に関する書類に記録されているものも一部あるが、それ以外の行政文書等にも記載されているため、法第１２４条第１項において適用除外とする旨を明記している。

　　　　市区町村の場合、選挙人名簿の調製のため、犯歴事務規程（昭和５９年４月２６日法務省刑総訓第３２９号）に基づき地方検察庁から送付される既決犯罪通知書をもとに、犯罪人名簿を作成し、及び保管している。当該犯罪人名簿には前科を示す個人情報が含まれるため、法第１２４条第１項の規定により開示請求できないことになる。

　（２）戸籍法（昭和２２年法律第２２４号）第１２９条

　　　　戸籍法第１２９条では、「戸籍及び除かれた戸籍の正本及び副本並びに第四十八条第二項に規定する書類に記録されている保有個人情報・・については」、法第５章第４節（開示、訂正及び利用停止）の規定は、適用しないとしている。

　　　　その趣旨は、戸籍及び戸籍の副本並びに届出書その他市町村長が受理した書類は、一般的な公文書と異なり、開示及び訂正並びに不服申立てについての独自の完結した体系的な制度が戸籍法で設けられており（同法第１０条第１項、第１２条の２、第１１３条、第１１４条、第１２３条及び第１２４条）、また、戸籍謄本等及び除籍謄本等は、身分関係を公証することを目的とし、一般的な公文書と同様に利用停止を認めることは、公証制度の趣旨を損なうおそれがあることによるものである。

　　　　戸籍法第８条第１項では、「戸籍は、正本と副本を設ける」とした上で、同条第２項において、戸籍の「正本は、これを市役所又は町村役場に備え、副本は、管轄法務局若しくは地方法務局又はその支局がこれを保存する」としているため、流山市が備える戸籍の正本については、戸籍法第１２９条の規定が適用され、開示請求できないことになる。

　　　　ただし、「戸籍及び除かれた戸籍の正本及び副本並びに第四十八条第二項に規定する書類に記録されている保有個人情報」は、「戸籍の謄本若しくは抄本又は戸籍に記載した事項に関する証明書」、いわゆる、戸籍謄本等（戸籍法第１０条第１項）ではないことに注意しなければならない。例えば、老人福祉法（昭和３８年法律第１３３号）第３２条の規定により市長が後見開始の審判等の請求を行うに当たり、当該請求権者である４親等内の親族の有無の調査を目的として、戸籍法第第１０条の２第２項の規定により戸籍謄本等を公用請求することがある。そのようにして取得された戸籍謄本等がケースファイルに混在している場合における当該戸籍謄本等は、同法第１２９条の規定により法第５章第４節（開示、訂正及び利用停止）の規定が適用除外とされるわけではないことから、開示請求を受けた場合には、法に基づいて対応する必要がある。

　（３）統計法（平成１９年法律第５３号）第５２条

　　　　統計法第５２条では、「個人情報・・であって、次に掲げるものについては」、法第５章（行政機関等の義務等）の規定は、適用しないとしている。例えば、同条第１号の「基幹統計調査及び一般統計調査に係る調査票情報に含まれる個人情報」（統計法第１６条の規定により地方公共団体の長又は教育委員会は機関統計調査の事務の一部を行うことがある。）、同法第５２条第５号の「事業所母集団データベースに記録されている情報に含まれる個人情報」（同法第２７条第２項の規定により地方公共団体は事業所母集団データベースの提供を受けることがある。）を含め、全部で第６号まである。また、法第５章（行政機関等の義務等）の全規定を適用除外にしているため、開示、訂正及び利用停止のみならず、個人情報の取扱いに関する規律も含めて全て適用除外となる。

　　　　その理由は、統計目的で収集又は保有される情報は、統計処理されることにより、特定の個人を識別することができない形で利用・提供されること（すなわち、「統計情報」は、複数人の情報から共通要素に係る項目を抽出して同じ分類ごとに集計して得られるデータであり、集団の傾向又は性質などを数量的に把握するものである。したがって、統計情報は、特定の個人との対応関係が排斥されている限りにおいては、法における「個人に関する情報」に該当するものではないため、そもそも法の適用の対象外となる。よって、統計法で適用除外とするのは、あくまで法における「個人情報」に該当するものが対象となっている。）、統計目的以外での調査票情報の利用・提供が厳格に制限されており、統計法自体において、個人情報保護に係る規律が設けられていること、統計調査については、統計法令の下で、地方公共団体も含めて一体的な管理運営が行われていることが挙げられる。

　　　　なお、統計法は、指定地方公共団体（都道府県及び政令指定都市をいう（統計法施行令（平成２０年政令第３３４号）第７条第１項）。）以外の地方公共団体が統計調査を行う場合についての規定を設けておらず、同法の個人情報保護に係る規律は、指定地方公共団体以外の地方公共団体には適用されない（同法第４章）。また、流山市には、同法第５２条第２号に規定する「統計調査条例」はないことから、同号及び同条第３号の規定は流山市には適用されない。このほか、同法第２５条に規定する指定独立行政法人等にのみ適用される同法第５２条第４号、及び同法第２９条第１項の規定により提供を受ける同法第２条第１項に規定する行政機関の長にのみ適用される同法第５２条第６号の規定についても、同じく流山市には適用されない。

　４　保有個人情報の特定に係る審査

　（１）保有個人情報の範囲

　　　　保有個人情報の開示請求では、本人に係る個人情報が記録された地方公共団体等行政文書を特定し、当該個人情報に限り開示することとなる。本人に係る個人情報の範囲については、一つの文書全体が該当する場合と、文書中の一部が該当する場合がある。この認定に当たっては、当該文書の作成経緯や性質などを踏まえ、判断することとなる。

　　　　なお、個人情報の「ひとまとまり」の範囲については、例えば、次のような考え方がある。

　　　ア　本人に関して作成された勤務評定記録書、診療録、本人の労災についての調査記録、本人の税務記録などのように、本人に対して、又は本人に関して作成された文書については、そこに記載された内容は全体として本人の保有個人情報になる。ただし、本人との関連性も極めて薄く、権利保護の観点から含める意味が乏しいもの（未記入の一般的な罫紙が綴じられている場合（それを開示することに意味がない場合に限る。）など）については実質的に「ひとまとまり」の範囲に含まれないとして除外する。

　　　イ　法人に対する税務調査記録の中の代表者個人から聴取した記録、相続税の連帯納付義務者について支払を求められることになった以降作られた文書といったように、他人の個人情報又は地方公共団体等行政文書全体としては個人情報ではない文書の中に本人に関する記述がある場合において、本人の関与度合いが相当程度包括的、継続的で利害関係が強いと認められるときは、当該本人に関わる部分をその範囲で「ひとまとまり」の個人情報として捉え、その範囲で包括的に対象とする。

　　　ウ　個人識別部分が記載された文章の表題、見出し、表の項目などについては、個人識別部分だけでなく、それを意味あらしめる範囲の情報は個人情報に付随する情報として、合わせて保有個人情報とする。

　　　エ　１つの地方公共団体等行政文書に記載されていても個人情報としては別個独立したものである場合は、別々の保有個人情報になる。例えば、名簿、文書整理簿、名刺を並べて貼ったものなどが挙げられる。

　　　オ　様式や空欄については、その範囲の保有個人情報とまとまりをなすものとして捉える。

　（２）開示決定に基づく保有個人情報でない部分

　　　　地方公共団体等行政文書に記録されているものに限られるとはいえ、あくまで、法に基づく開示請求の対象は保有個人情報であることから、開示決定に基づき保有個人情報の開示を実施する場合には、同一の地方公共団体等行政文書に記載されている開示決定に基づく保有個人情報でない部分については開示しなくてもよいこととなる。この場合、開示決定に基づく保有個人情報でない部分については、必要に応じ被覆や黒塗り等をした上で（つまり、不開示情報がない全部開示の場合でも、被覆や黒塗りが生じることがあるということである。）、一般的に開示請求者が当該部分について開示しないこととした処理の理由を把握できる程度に理由を示すことが好ましいとされる。

　　　　こうしたケースは、特に、保有個人情報と他の情報がこん然一体として同一の地方公共団体等行政文書内に記録されているような散在情報に対して開示請求が行われた場合に生じ得るものと考えられる。一方、データベース化した保有個人情報については、記録されている情報の全てが何らかの形で個人情報として整理されることになるものと考えられることから、通常は、こうしたケースは生じないものと考えられる。

　　　　また、開示決定に基づく保有個人情報でない部分を含めて開示する場合には、開示決定に基づく保有個人情報の部分が明確になるようにすることが必要である（開示決定に基づく保有個人情報に該当する箇所を実線で囲んで示すことなど）。

　　　　例えば、下表が１枚片面の紙に記載されていて、全体としてＡ氏の保有個人情報に該当する場合において、Ａ氏から４月１０日の自分に関するケース記録の開示を求める開示請求があったときは、当該４月１０日のケース記録のみ開示する旨を開示決定し、４月５日及び５月１日のケース記録については、開示が求められておらず、よって、開示決定に基づく保有個人情報でない部分であるとして、不開示情報該当性を判断することなく、開示しないという取扱いが許容される。

|  |
| --- |
| ４月５日　ケース記録　　・・・・・・・・・・・・・・・・・ |
| ４月１０日　ケース記録　　・・・・・・・・・・・・・・・・・ |
| ５月１日　ケース記録　　・・・・・・・・・・・・・・・・・ |

　　　　一方、情報公開制度上の公文書の開示請求が行われた場合は、開示が求められている公文書を特定し、公文書単位で請求に応じることとなる。何人に対しても一律で公にできる情報の開示であるために、開示の判断に属人的な要素が入る余地はなく、公文書単位で開示が行われることに留意する（最判平成１７・６・１４判時１９０５号６０頁）。

　５　文書不存在該当性の審査

　　　開示請求に係る保有個人情報を特定した結果、次のとおり、物理的、あるいは法的に当該保有個人情報が不存在となる場合がある。このようなときは、対象となる保有個人情報が不存在であることを理由に不開示決定を行うこととなる。この場合においては、不開示決定通知書において、存在しないという記述だけではなく、法の制度理念を踏まえ、不存在の類型に応じ、可能な範囲で理由を示す必要がある。

　（１）物理的不存在

　　　　例えば、次のア及びイの場合が考えられる。

　　　ア　開示請求時点において現に保有していない場合

　　　　　市の機関において過去に保有していたが、開示請求があった日時点で存在していない場合をいう。例えば、文書保存期間を満了したことにより廃棄済みの場合が考えられる。この場合、不開示決定通知書に記載される理由としては、「保存年限を経過したことにより既に廃棄され、開示請求に係る保有個人情報は存在しないため」などが考えられる。

　　　　　なお、「開示請求があった日」と「開示決定する日」までの間において保存年限が経過するような場合は、当然、廃棄せずに、対象となる地方公共団体等行政文書を別に管理しておく必要がある。また、文書の保存年限経過後も保有している場合において廃棄前に開示請求があったときは、法的には物理的不存在ではなく、存在するものとして対応することになる。

　　　　　このほか、法令の手続に従って該当文書（原本）が既に他の機関に送付されてしまったために市の機関の手元にない場合もあり得る。

　　　イ　そもそも作成又は取得されていない場合

　　　　　例えば、事務事業そのものが存在しない、職務遂行上の必要がないなどの理由から、一度も作成又は取得がされていない場合が考えられる。この場合、単純に作成又は取得していない事実だけを理由に記載するのではなく、法令その他の規程等により、市の機関において作成又は取得する義務、理由、機会等がないことを論理的に説明する必要がある。

　　　　　このほか、事務事業そのものは存在するが、関連文書が未作成・未取得の場合などもあり得るところ、市の機関に法的な作成・取得義務が存在するときにはその請求可能な時期等を示すことが望ましい。

　（２）法的不存在

　　　　例えば、次のア及びイの場合が考えられる。

　　　ア　組織共用性が認められない場合

　　　　　例えば、開示請求者から聞き取った内容の簡易なメモ、協議等の際に書き留めた手控え資料でしか存在せず、組織として共用されるに至った文書が存在しない場合には、そもそも組織共用性を満たさず、地方公共団体等行政文書に該当しないこととなり、同時に保有個人情報にも該当しないことになる。

　　　　　また、特定個人情報（行政手続における特定の個人を識別するための番号の利用等に関する法律（平成２５年法律第２７号。以下「番号法」という。）第２条第８項に規定する特定個人情報をいう。以下同じ。）を開示請求された場合において、個人番号（同項に規定する（広義の）個人番号をいう。以下同じ。）をその内容に含まない保有個人情報しか存在しないときは、開示請求者に個人番号をその内容に含まない保有個人情報を開示請求するかどうかその意思を確認する必要があるが、その結果、開示請求者が個人番号をその内容に含む保有個人情報を開示請求する旨なお意思表示した場合には、不存在を理由とする不開示決定を行うこととなる。

　　　イ　開示請求者に係る情報かどうかの特定ができない場合

　　　　　地方公共団体等行政文書に記録されている情報が、開示請求者に係る保有個人情報であるかどうか特定できない場合が想定される。特に、ハラスメント相談などの個別の相談受付部署における相談記録や、消防の１１９番通報の記録といった情報は、特にセンシティブな取扱いが求められることに加え、電話を介して取得することが多く、情報主の特定がより困難な性質の情報であることから、開示に当たっては細心の注意を払うことが求められる。開示請求者を端緒とした情報かどうかの判断が困難であり、明確に開示請求者本人の保有個人情報であると断定ができない場合は、万が一にも他人の記録を開示して他人の権利利益の侵害が行われることのないよう、対象となる保有個人情報を不存在として扱わざるを得ないこととなる。この場合、文書の性質や作成方法などの観点から、個人情報の取扱いの厳格性、本人の特定が困難な場合は開示に応じられない旨を理由にて記載することになる。

　６　他の法令に基づく開示の実施との調整の有無についての審査

|  |
| --- |
| 　（他の法令による開示の実施との調整）第八十八条　行政機関の長等は、他の法令の規定により、開示請求者に対し開示請求に係る保有個人情報が前条第一項本文に規定する方法と同一の方法で開示することとされている場合（開示の期間が定められている場合にあっては、当該期間内に限る。）には、同項本文の規定にかかわらず、当該保有個人情報については、当該同一の方法による開示を行わない。ただし、当該他の法令の規定に一定の場合には開示をしない旨の定めがあるときは、この限りでない。２　他の法令の規定に定める開示の方法が縦覧であるときは、当該縦覧を前条第一項本文の閲覧とみなして、前項の規定を適用する。 |

　　　法第８８条第１項本文の規定が適用される場合、開示決定をしたとしても、開示の実施は法第８７条第１項本文の規定により行われず、同項本文に規定する方法と同一の方法による開示について定める他の法令に基づく手続が別途必要となる（例えば、住民票の写し、戸籍証明、税に関する証明など、それぞれの根拠となる法令の規定による開示の方法と同一の方法による開示については法に基づく開示の実施の対象とはならず、当該法令に基づく方法で開示することとなる。）。したがって、以下の説明を踏まえ、このような手続を別途必要とするかどうかについて、審査することとなる。

　　　個別の法律において、一定の利害関係人にのみ保有個人情報の閲覧や謄本・抄本の交付を認めたり、保有個人情報の公表・公示等を義務付けたり、保有個人情報を公にすることを禁止する制度を規定する例が存在する。法とこれら他の法律の規定とは、趣旨、目的、手続を異にしており、相互排他的なものとみるのではなく、基本的には、両者が並行して適用されるものとみるべきであるが、個別法により、保有個人情報へのアクセスが法と同一の条件の下で確保されているときには、別途、法の規定を並行して適用する必要はないため、他の法令による開示の実施との調整規定が法第８８条に置かれている。

　　　開示請求に係る保有個人情報について、開示請求者に対して開示することとしている法令の規定が、法のほかにも存在する場合において、それぞれの規定による開示の方法（閲覧、写しの交付等）が同一の方法であるときは、法第８７条第１項本文に規定する開示の実施は行わず、当該他の法令の規定による開示の実施を行うことになる。

　　　法第５章第４節（開示、訂正及び利用停止）の規定を適用除外としているのではないことから、開示請求ができないわけではなく、よって不開示決定するわけでもない。すなわち、法第８７条第１項本文の規定による開示の実施は、同条第３項の規定により「開示決定に基づき保有個人情報の開示を受ける者」の申出に基づき行われるため、法第８８条第１項本文の規定は、開示決定が行われた上で適用されることが前提となる。そうすると、同項本文の規定が適用される場合にあっても、開示決定等を行う必要がある。このことは、「開示決定に係る保有個人情報であって、第八十八条第一項の他の法令の規定により開示を受けたもの」が法第９０条第１項の規定による訂正の請求の対象であるとされていることからも明らかである（同項第２号）。

　　　なお、特定個人情報については、マイナポータルによる即時の開示という利便性を考慮し、番号法第３０条第１項及び第３１条第１項の規定により法第８８条の規定が適用除外とされている（このほか、法第５章第４節第１款（開示）における特定個人情報独自の取扱いについては、番号法第３０条第１項及び第３１条第１項の規定により法第８９条第３項に後段を追加して読み替えることにより開示請求に係る手数料の減免規定が創設されているが、流山市では当該手数料をそもそも無料としていることから、実質、法第８８条の適用除外以外に保有個人情報の開示請求と特定個人情報の開示請求において異なる点はない。）。

　　　このほか、法第８８条の規定の解釈については、次のとおり

　　・「法令」とは、法律及び法律に基づく命令をいう。具体的には、政令、内閣官房令、内閣府令、復興庁令、デジタル庁令、省令、会計検査院規則、人事院規則、個人情報保護委員会規則等をいい、委任命令（法律又は政令の特別の委任に基づき国民の権利義務の内容を定める命令をいう。）のみならず執行（実施）命令（法律又は政令の規定を実施するため手続などの細目（申請書の書式など）を定める命令をいう。）も含まれる。さらに、「法令」には、条例及びこれに基づく規則その他の地方公共団体の法規を含む（法第６１条第１項）。このことは、法第５章第４節において同様である。

　　・「開示請求者」には、法第７８条第１項第１号の定義の修正がないため、本人のみならず、代理人も含まれる。

　　・「前条第一項本文に規定する方法」とは、文書又は図画に記録されている保有個人情報については閲覧又は写しの交付、電磁的記録に記録されている保有個人情報については電磁的記録の種別、情報化の進展状況等を勘案して行政機関等が定める方法をいう（法第８７条第１項本文）。市の機関の場合は、流山市個人情報の保護に関する法律等施行規則（令和５年流山市規則第１３号。以下「法等施行規則」という。）第１０条第１項から第４項までに規定する方法をいう。例えば、他の法令で閲覧のみ認められている場合、当該閲覧については法第８７条第１項本文の規定により行われないが、写しの交付については法第８８条第１項本文の規定が適用されないため、法第８７条第１項本文の規定により当該写しの交付を行う必要がある。

　　・「（開示の期間が定められている場合にあっては、当該期間内に限る。）」とあるため、他の法令が一定期間内に限定して閲覧を認める場合には、その前後の期間については、法第８７条第１項本文の規定による開示を行うこととなる。

　　・「当該他の法令の規定に一定の場合には開示をしない旨の定めがあるとき」とは、例えば、正当な理由がなければ開示請求を拒むことができない、あるいは不当な目的の開示請求は拒否できるというような規定（道路運送車両法（昭和２６年法律第１８５号）第２２条第６項など）が想定される。また、訴訟記録は、民事訴訟法（平成８年法律第１０９号）第９１条第１項及び第３項において閲覧又は交付を裁判所書記官に対して求めることができるとしているが、同条第５項において「訴訟記録の閲覧、謄写及び複製の請求は、訴訟記録の保存又は裁判所の執務に支障があるときは、することができない」とされていることから、法第８８条第１項ただし書に規定する「当該他の法令の規定に一定の場合には開示をしない旨の定めがあるとき」に当たるものと考えられるため、訴訟記録については同項本文の規定により法に基づく開示を行わないとすることはできない。

　７　事案の移送の必要性の審査

|  |
| --- |
| 　（事案の移送）第八十五条　行政機関の長等は、開示請求に係る保有個人情報が当該行政機関の長等が属する行政機関等以外の行政機関等から提供されたものであるとき、その他他の行政機関の長等において開示決定等をすることにつき正当な理由があるときは、当該他の行政機関の長等と協議の上、当該他の行政機関の長等に対し、事案を移送することができる。この場合においては、移送をした行政機関の長等は、開示請求者に対し、事案を移送した旨を書面により通知しなければならない。２　前項の規定により事案が移送されたときは、移送を受けた行政機関の長等において、当該開示請求についての開示決定等をしなければならない。この場合において、移送をした行政機関の長等が移送前にした行為は、移送を受けた行政機関の長等がしたものとみなす。３　前項の場合において、移送を受けた行政機関の長等が第八十二条第一項の決定（以下この節において「開示決定」という。）をしたときは、当該行政機関の長等は、開示の実施をしなければならない。この場合において、移送をした行政機関の長等は、当該開示の実施に必要な協力をしなければならない。 |

　　　法第８５条の規定により事案を移送した場合、開示請求先となっていた移送元において開示決定及びこれに基づく開示の実施並びに不開示決定がなされることはなく、これらの行為は移送先が行うこととなるため、以下の説明を踏まえ、このような必要性があるかについて審査する必要がある。

　　　①「開示請求に係る保有個人情報が他の行政機関等から提供されたものである場合」には、その保有個人情報の開示の是非をよりよく判断し得るのは、一般的にいって、当該情報を提供した他の行政機関の長等であろう。また、②「開示請求に係る保有個人情報を記録した行政文書等が他の行政機関等と共同で作成されたものである場合」、③「開示請求に係る保有個人情報の重要な部分が、他の行政機関等の事務・事業に係るものである場合」等には、当該他の行政機関の長等の方が開示の是非を適切に判断し得ることも考えられる。

　　　このように、他の行政機関の長等において開示決定等をすることにつき正当な理由がある場合は、法第８５条の規定は、当該他の行政機関の長等に対し、協議の上（協議が調った場合に限る。）で、事案を移送することができるとしている（ただし、情報連携記録（番号法第２３条第１項及び第２項（これらの規定を第２６条において準用する場合を含む。）に規定する記録をいう。以下同じ。）に記録された特定個人情報については、この限りでない（移送の必要性がないとして、番号法第３１条第１項の規定により法第８５条の規定は適用除外とされている。）。）。

　　　例えば、法第７８条第１項第４号及び第５号に規定する不開示情報のように、他の行政機関の長等の不開示決定の判断を尊重する趣旨の規定を適用すべき場合には、事案の移送を行うことが考えれる。一方、法第７８条第１項第６号及び第７号の不開示情報該当性判断に当たり他の行政機関の長等の意見聴取が必要となる場合は、事案の移送ではなく、法第８６条の規定によらずに事前の意見聴取をし、その意見を慎重に斟酌する運用となる（同条に規定する第三者には、国（国会及び裁判所も含む。）、独立行政法人等、地方公共団体（議会も含む。）及び地方独立行政法人は含まれない。）

　　　また、開示請求に係る保有個人情報を記録した地方公共団体等行政文書が複数存在し、かつ、それらが複数の行政機関等により作成されたものである場合には、そのうち、記録されている保有個人情報の内容により他の行政機関の長等が開示・不開示の判断を行うことが適当な地方公共団体等行政文書についてのみ移送することも考えられる。

　　　ただし、事案の移送は、開示請求を受けた市の機関において開示請求に係る保有個人情報を保有していることが前提となることから、当該開示請求に係る保有個人情報を保有していない場合には、保有している他の行政機関の長等を教示するか、不存在又は存否応答拒否（法第８１条）を理由とする不開示決定を行うことになる。

　　　なお、事案の移送をした場合は開示請求者に対してその旨を書面により通知しなければならないとされており、開示請求に係る保有個人情報の存否自体を明らかにすることが不開示情報の開示につながるおそれのあるような場合にまで事案の移送をしてしまうと、その旨の通知を開示請求者にした時点で当該保有個人情報の存在を示唆することになるため、このような場合には事案の移送をすることは適切ではない。ゆえに、このような場合は、法第８６条の規定によらない任意的な照会として当該他の行政機関の長等の意見を聴取して、事案の移送をせずに開示決定等することが考えられる。

　　　移送の効果としては、移送元の行政機関の長等が移送前にした行為（開示請求の受付、開示請求書の補正の求め等。ただし、開示請求はあくまで移送元に対してされたものであり、移送先に対してされたものとみなされるわけではない。）は、移送先の行政機関の長等がしたものとみなした上で、あくまで移送元が開示請求時点において保有している保有個人情報について、当該移送先の行政機関の長等が開示決定等及び開示の実施をすることになる。そうすると、市の機関が事案の移送をする場合は、移送先の行政機関の長等に適用される法及び条例並びに審査基準、開示の実施方法の定めその他の規程の定めるところにより開示の可否が判断され、開示が実施されることになる（開示の実施がされればコピー代等を徴収することとしている場合は、そのコピー代等の実費も、開示を実施した移送先が徴収する。ただし、開示請求１件当たりの手数料を開示の実施の時点で徴収する場合は、移送元が開示請求時点で発生した手数料を開示の実施の時点で徴収することはあり得る。）。ゆえに、開示決定等の期限についても、移送元の行政機関の長等にて開示請求があった日の翌日から起算して、移送先の行政機関の長等に適用される開示決定等の期限までの間（よって、当該期間に協議期間も算入される。）において開示決定等しなければならないため、事案の移送の判断は、開示請求後、速やかに行う必要がある。

　　　反対に、事案の移送を市の機関が受けた場合は、上述した移送先の行政機関の長等として開示決定等をこの審査基準の定めるところにより行い、開示決定の場合においてはその開示も実施することになる。

　８　不開示情報該当性の審査

|  |
| --- |
| 　（保有個人情報の開示義務）第七十八条　行政機関の長等は、開示請求があったときは、開示請求に係る保有個人情報に次の各号に掲げる情報（以下この節において「不開示情報」という。）のいずれか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。　一～七　略２　地方公共団体の機関又は地方独立行政法人についての前項の規定の適用については、同項中「掲げる情報（」とあるのは、「掲げる情報（情報公開条例の規定により開示することとされている情報として条例で定めるものを除く。）又は行政機関情報公開法第五条に規定する不開示情報に準ずる情報であって情報公開条例において開示しないこととされているもののうち当該情報公開条例との整合性を確保するために不開示とする必要があるものとして条例で定めるもの（」とする。 |

　　【審査の視点】

　　　　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か否か、すなわち、当該保有個人情報として特定された地方公共団体等行政文書に記録されている情報が不開示情報のいずれに該当するかの判断は、当該情報を開示請求者に開示することが可能か否かという視点から審査する。これは、保有個人情報の開示請求制度は、行政による保有個人情報の管理が適切になされているかを確認するという、いわゆる「自己情報コントロール権」に資するものであるため、開示請求の対象となる情報は自己に関する情報に限られていることによるものである。したがって、保有個人情報の開示請求を行う際には、開示請求者が保有個人情報の本人であるということの属性の確認が必要不可欠となり、開示請求に係る保有個人情報の内容を確認できるのは開示請求者本人に限られるはずであることから、審査の視点は、当該情報を開示請求者に開示することを前提としたものとなる。

　　　　一方、情報公開制度上の情報公開請求における不開示情報については、公にすることが可能か否かという視点から審査している。このため、情報公開請求を行う際に請求者の属性は問題とはならず、不開示情報は誰が請求しても同一のものとなるはずであることから、判断の視点は当該情報が公になることを前提としたものとなる。

　　【審査の時点】

　　　　開示請求に係る地方公共団体等行政文書に記録されている個人情報に不開示情報が含まれているかについての判断は、開示決定等を行う時点における状況に基づき行うものとする。

　　【流山市独自の不開示情報の有無】

　　　　情報公開制度においては、何人にも開示請求権を付与し、請求者の属性を考慮しない制度として設けられており、請求者が誰であるかを問わず不開示情報の該当性を判断しているため、ある者に対して公文書を開示することは、原則として、何人から請求があっても同じように開示することを意味する。そこで、地方公共団体の情報公開条例の規定により何人にも開示される情報は保有個人情報の開示請求においても開示され、反対に、地方公共団体の情報公開条例において何人にも開示しないこととされている情報は本人であっても開示しないようにしなければ、情報公開制度との整合的な運用ができなくなるため、このような観点から法第７８条第１項各号に掲げる不開示情報の範囲を変更することができるとされている（同条第２項）。

　　　　法と行政機関情報公開法の間では既にこのような観点からの整合性の確保が図られており、流山市情報公開条例第第７条に規定する不開示情報は行政機関情報公開法第５条の不開示情報と同じように定められていることから、流山市では保有個人情報の開示請求における不開示情報の範囲について、法第７８条第２項の規定により情報公開制度との整合性を図るための特別の定めを設ける必要はない。よって、流山市における保有個人情報の開示請求制度における不開示情報は、同条第１項各号に掲げる情報に限られる（一方、同項第４号及び第５号の不開示情報については市の機関に適用されず、同項第７号の適用の問題であるとされたことについては、その制度趣旨を踏まえれば、情報公開制度においても同様のことがいえ、その取扱いに合理的な理由が認められるため、流山市情報公開条例上の不開示情報を同項各号に掲げる不開示情報の考え方と整合させる改正は行っている。）。

　　　　なお、地方公務員法（昭和２５年法律第２６１号）第３４条第１項、地方税法（昭和２５年法律第２２６号）第２２条などの守秘義務規定など、個別法律が具体的情報について守秘義務や非公開を明記している場合は、その該当範囲の見定めに解釈運用の余地があり得るとはいえ、流山市情報公開条例に対する例外的な法律の定めとして、いわゆる法令秘情報を確認的に不開示情報に位置付けている。実際、法令等により公にすることができないと認められるか否かは、法令等の趣旨、目的、内容からみて明らかに開示することができないと認められる情報か否かで判断する必要があるため、実質的に「法令秘情報」以外の不開示情報に該当することとなるような情報が結果として不開示とされることとなる。ゆえに、同条例第７条第１号における法令秘情報が不開示情報とされているか否かによって不開示情報の範囲が変動することはない。

　　　　また、守秘義務に関しては、下記の答申が参考になる。

　　　　国家公務員法（昭和２２年法律第１２０号）第１００条の守秘義務との関係につき、情報公開の職務遂行によるものは同条の「秘密を漏らす」の構成要件に該当せず、特別の状況がなければ抵触問題は生じないと整理されているほか、地方税法第２２条の守秘義務との関係については、税務職員は一般の公務員より重い守秘義務を負っているが、行政機関情報公開法に基づく請求に対し開示すべき場合に開示することは税務職員にとっても法的義務であり、その範囲で守秘義務は解除されることとなっている（内閣府情報公開審査会答申平成１４年度（行情）答申第４５９号）。

　　【審査に当たっての留意事項】

　　　　不開示情報該当性の審査に当たっては、保有個人情報の内容、利用目的に則し、情報公開・個人情報保護審査会の答申や個人情報保護に関する訴訟の判決等を参考にしつつ、個別具体的に慎重に行う。

　　　　法と行政機関情報公開法及び独立行政法人等の保有する情報の公開に関する法律（平成１３年法律第１４０号）の不開示情報は、本人の生命、健康、生活又は財産を害するおそれがある情報（法第７８条第１項第１号）及び地方公共団体の情報公開条例との整合性を確保するために不開示とする必要があるものとして条例で定めるもの（法第７８条第２項）以外は、基本的に同様となっている。その意味で、相当大量に蓄積されているこれら情報公開法等における開示・不開示の決定に係る先例も十分参考になり得るものと考えられている。また、不開示情報は、法第７８条第１項に規定する不開示情報のいずれか一つに該当するだけでなく、複数の不開示情報に該当することもあるのでその点にも留意する。

　　【法第７８条第１項各号該当性の審査】

　　　　不開示情報該当性の審査は、次に掲げる法第７８条第１項各号の基本的な解釈を踏まえ、かつ、同項各号が保護すべきとする権利利益その他の法益を侵害し、又は不開示情報を定めた法の趣旨に反することのないよう、開示請求ごとに、個別具体的な事情を総合考慮して、慎重に判断しなければならない。

|  |
| --- |
| 第１号情報（本人の生命等侵害情報） |
| 一　開示請求者（第七十六条第二項の規定により代理人が本人に代わって開示請求をする場合にあっては、当該本人をいう。次号及び第三号、次条第二項並びに第八十六条第一項において同じ。）の生命、健康、生活又は財産を害するおそれがある情報 |

　開示請求制度は、本人に対して当該本人に関する保有個人情報を開示するものであり、通例は本人の権利利益を害するおそれはないものと考えられる。しかし、開示が必ずしも本人の利益にならない場合もあり得ることから、そのような場合に当たる情報は、不開示情報とされている。

　例えば、①のほか、②及び③のように、法定代理人との利益相反情報についても本号に該当する。

①患者の精神状態、病状の進行状態等から、開示することで病状等の悪化をもたらすことが予見される場合における患者の病状に関する情報

②児童虐待の告発等の児童本人に関する情報を親が法定代理人として開示請求する場合において、開示することで児童虐待の悪化等をもたらすことが予見される場合における当該告発等の情報

③未成年者が親に秘密にしている個人情報の開示を親が法定代理人として開示請求するような場合において、未成年者の利益を害するおそれがあると認められる情報

　以上のことを踏まえ、本号該当性の判断に当たっては、開示することにより深刻な問題を引き起こす可能性があるかどうかについて検討を行い、具体的ケースに即して慎重に判断する。

　なお、任意代理人は、本人が自分の意思に基づいて選任した代理人であるから、本人の意思に基づいて選任することのできない法定代理人による開示請求とは異なり、「任意代理人との利益相反情報」というものは通常観念されないところではあるが、本人が委任行為を十分に理解しないままに任意代理人を選任している、あるいは、任意代理人とされている者が本人に対して圧力をかけることにより委任行為を強要しているなどが疑われる場合には、「任意代理人との利益相反情報」も概念としては存在し得ることに留意する。

|  |
| --- |
| 第２号情報（第三者の個人識別情報・権利利益侵害情報） |
| 二　開示請求者以外の個人に関する情報（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、当該情報に含まれる氏名、生年月日その他の記述等により開示請求者以外の特定の個人を識別することができるもの（他の情報と照合することにより、開示請求者以外の特定の個人を識別することができることとなるものを含む。）若しくは個人識別符号が含まれるもの又は開示請求者以外の特定の個人を識別することはできないが、開示することにより、なお開示請求者以外の個人の権利利益を害するおそれがあるもの。ただし、次に掲げる情報を除く。　イ～ハ　略 |

　第一に、「開示請求者以外の」とあるのは、法第７６条第１項は、本人の自己情報開示請求権を認めているのであるから、本人に関する保有個人情報が含まれているという理由で本人に対して当該保有個人情報の開示を否定することは背理であるため、大前提として、本人以外の第三者の個人に関する情報が含まれていることを理由とする不開示のみを本号は認めている。

　この点、情報公開制度においては、請求者が誰であるかを問わず不開示情報に該当するか否かを判断するという方針がとられているため、「個人に関する情報」の「個人」には請求者本人に関する情報も含まれるという違いがある。この場合は、誰が開示請求しても同様の結論になる。このため、本号中「開示することにより」とある部分は、情報公開制度では「公にすることにより」、すなわち、何人にも知り得る状態にするという意味の表現となっている。

　第二に、開示請求者以外の「個人に関する情報」が本号の対象範囲であり、「個人情報」ではないことに注意を要する。すなわち、「個人情報」は、法第２条第１項のとおり、「生存する個人に関する情報」であるところ、本号では「生存する」という語はないため、「死亡した個人に関する情報」も含まれる。これは、本号の「個人に関する情報」については、死者の名誉、プライバシーに関する国民感情や、死者の情報開示が遺族に精神的苦痛を与え得ることに鑑み、死者を含むと解すべきであるとして、死者であっても、個人が特定できる以上、原則として不開示としているものである。

　なお、「（事業を営む個人の当該事業に関する情報を除く。）」とあるのは、法人その他の団体の事業活動情報（法第７８条第１項第３号）と同様の基準で開示・不開示の判断をすることが適当である情報を除く趣旨である。

　第三に、本号で不開示とする「開示請求者以外の個人に関する情報」は、次の二段構えの構造となっている。

（１）開示請求者以外の特定の個人を識別することができるもの

　　　本号が（１）により、プライバシー情報ではなく、特定個人識別情報を不開示としたのは、プライバシー概念が不明確で判断が分かれ得るため、制度の安定的運用を期待し難いからである。

　　　そして、「他の情報と照合することにより、開示請求者以外の特定の個人を識別することができることとなるもの」とあるのは、本号以外の他の不開示情報についてモザイク・アプローチを否定する趣旨ではなく、開示請求者以外の個人に関する情報については、個人の権利利益を保護する見地から、モザイク・アプローチによる慎重な判断が必要なことを確認的に規定したものである。

　　　本号におけるモザイク・アプローチや個人に関する情報等の考え方については、「個人情報」についての法第２条第１項第１号の規定の解釈と基本的には同様であるが、次のような点において異なる要素もある。

　　　例えば、法第２条第１項第１号におけるモザイク・アプローチの場合とは異なり、「容易に」という語が本号にはないことから、本号において不開示とされる個人識別情報には、「照合可能性はあるが容易照合可能性はない情報」までも含まれることに注意を要する。照合することとなる「他の情報」についても、その範囲に文言上の限定が加えられていないことから、一般人が知り得る報道や公刊物の情報だけでなく、当該個人の近親者や関係者のみが知り得る情報が含まれると解するのが相当である場合もある（東京高判平成２０・１２・１７判例集不登載）。このほか、個人識別性の判断に際しては、対象となる集団の規模が重要な考慮要素になることもある。例えば、ある集団のなかの１人が解雇されたという情報の場合、当該集団の構成員の数が多い場合には、他の情報と照合することによって当該個人が識別される可能性は一般的には低いが、構成員がごく少数の場合には、モザイク・アプローチにより個人が識別される可能性が高くなる。

（２）開示請求者以外の特定の個人を識別することはできないが、開示することにより、なお開示請求者以外の個人の権利利益を害するおそれがあるもの

　　　（２）の具体例としては、カルテ、匿名の作文や、無記名の個人の著作物のように、「個人の人格と密接に関連するもの」や、未発表の著作物のように、「開示すれば財産権その他の個人の権利利益を害するおそれがあると認められるもの」が挙げられる。

　　　これは、当該個人がその流通をコントロールすることが認められるべきであり、特定個人識別性がない場合であっても、当該個人の同意なしに第三者に流通させることは、当該個人の権利利益を害するという考えに基づいている。

　第四に、「ただし、次に掲げる情報を除く」として、開示しても開示請求者以外の個人の権利利益を侵害するおそれのないものや、たとえ開示請求者以外の個人の権利利益を侵害しても開示すべきものについては、不開示とすると弊害が生ずるため、本号イからハまでに掲げる情報については、開示を義務付けている。

|  |
| --- |
| イ　法令の規定により又は慣行として開示請求者が知ることができ、又は知ることが予定されている情報 |

　情報公開制度とは異なり、何人も開示請求できるわけでもないことから、何人にも公にされ、又は公にすることが予定されている公領域情報であることは必要ない。つまり、法では、本人（又はその代理人）のみが開示請求をなし得るのであるから、「開示請求者が知ることができ、又は知ることが予定されている情報」であるかを問題にすれば足りる。

　本号イは、次に掲げる情報を開示することとしている。

①法令の規定により開示請求者が知ることができる情報

　例：不動産登記簿に記載されている不動産所有者の情報、商業登記簿に記載されている法人の役員に関する情報等

②法令の規定により開示請求者が知ることが予定されている情報

③慣行として開示請求者が知ることができる情報

　例：中央省庁の職員録に記録されている職員情報、本人の親族に関する情報（開示請求者の子どもの氏名、年齢等）、開示請求者以外の情報であっても、当該個人が開示請求者に開示することを承諾している情報等

④慣行として開示請求者が知ることが予定されている情報

　「法令の規定」とは、何人に対しても等しく当該情報を開示すること又は公にすることを定めている規定のほか、特定の範囲の者に限り当該情報を開示することを定めている規定（「事業者その他の関係者は、検査業者名簿の閲覧を求めることができる」と定める労働安全衛生法（昭和４７年法律第５７号）第５４条の３第５項の規定における当該「関係者」が開示請求者である場合は、当該「検査業者名簿」に含まれる他の個人の氏名も知り得る立場にあるなど）が含まれる。また、ここでの「法令」には条例も含まれる。

　「慣行として」とは、慣習法としての法規範的な根拠を要するものではなく、事実上の慣習として知ることができ、又は知ることが予定されていることで足りる。開示請求のあった保有個人情報と同種の情報について、本人が知ることができた事例があったとしても、それが個別的な事例にとどまる限り「慣行として」には当たらない。

　「知ることが予定されている」とは、実際には知らされていないが、将来的に知らされることが予定されている場合である。「予定」とは将来知らされることが具体的に決定されていることは要しないが、請求の対象となっている情報の性質、利用目的等に照らして通例知らされるべきものと考えられることをいう。

|  |
| --- |
| ロ　人の生命、健康、生活又は財産を保護するため、開示することが必要であると認められる情報 |

　開示請求者以外の個人に関する情報であって、不開示にすることにより保護される開示請求者以外の個人の権利利益よりも、開示請求者を含む人の生命、健康、生活又は財産を保護することの必要性が上回る場合には、開示が義務付けられる（義務的開示）。

　この比較衡量に際しては、各利益の具体的性格（センシティブか否か、財産的法益あるいは非財産的法益かなどによって要保護性が異なる。）を慎重に検討する必要がある。

　この「人」についていえば、開示請求者が開示された情報を用いて、他者の生命、健康、生活又は財産を保護することができる場合や、開示請求者本人の権利利益が保護される場合も含まれる。

　また、現実に、「人の生命、健康、生活又は財産」に被害が発生している場合に限らず、将来これらが侵害される蓋然性が高い場合も含まれる。

　なお、本号ロの規定により、第三者（国、独立行政法人等、地方公共団体、地方独立行政法人及び開示請求者（代理請求の場合は本人）以外の者をいう。以下この第１において同じ。）に関する情報が含まれている保有個人情報を開示しようとする場合は、法第８６条第２項第１号の規定により必要的意見聴取手続を行う必要があることに留意すること。

|  |
| --- |
| ハ　当該個人が公務員等（国家公務員法（昭和二十二年法律第百二十号）第二条第一項に規定する国家公務員（独立行政法人通則法第二条第四項に規定する行政執行法人の職員を除く。）、独立行政法人等の職員、地方公務員法（昭和二十五年法律第二百六十一号）第二条に規定する地方公務員及び地方独立行政法人の職員をいう。）である場合において、当該情報がその職務の遂行に係る情報であるときは、当該情報のうち、当該公務員等の職及び当該職務遂行の内容に係る部分 |

　「公務員等」とは、次のとおりである（法第６０条第１項にて、「職員」の範囲には、独立行政法人等及び地方独立行政法人にあっては、その「役員」を含むとされている。）。

①国家公務員

②独立行政法人等（行政執行法人の職員はここに含まれる。）の職員

③地方公務員

④地方独立行政法人の職員

　「地方公務員」とは、地方公共団体の全ての公務員であり、一般職と特別職の双方を含む。臨時又は非常勤の者等も含む。例えば、民生委員・児童委員は非常勤・特別職の地方公務員に該当する（民生委員・児童委員として活動する範囲内では個人情報取扱事業者からも除かれる。）。

　「職務の遂行に係る情報」とは、公務員等が行政機関その他の国の機関、独立行政法人、地方公共団体又は地方独立行政法人の一員として、その担任する職務を遂行する場合における当該職務の遂行についての情報を意味する。このことは、公務員等の職務遂行に係る情報も個人に関する情報に該当することを前提としているといえる。

　なお、公務員等の職及び職務の遂行に関する情報には、当該公務員等の氏名、職名及び職務遂行の内容によって構成されるものがあるが、その職名と職務遂行の内容については本号ハにおいては不開示とならない。すなわち、公務員等の職務遂行に係る情報に含まれる当該公務員等の氏名については、開示した場合、公務員等の私生活等に影響を及ぼすおそれがあり得ることから、私人の場合と同様に個人情報として保護に値すると位置付けた上で、本号イに該当する場合には、例外的に、開示することとなる。

　この点、市の機関においては、流山市情報公開条例第７条第２号ウにて、「当該公務員等の職、氏名及び当該職務遂行の内容に係る部分」については開示するとしており、「公務員等」の定義についても本号ハと全く同一であることから、「法令の規定により開示請求者が知ることができる情報」として本号イにより開示される。

　一方、行政機関情報公開法において、①氏名を公にすることにより、行政機関情報公開法第５条第２号から第６号までに掲げる不開示情報を公にすることとなるような場合、又は②氏名を公にすることにより、個人の権利利益を害することとなるような場合を除き、行政機関に所属する職員（補助的業務に従事する非常勤職員を除く。）の職務遂行に係る情報に含まれる当該職員の氏名は公にするものとされていることから（「各行政機関における公務員の氏名の取扱いについて」（平成１７年８月３日情報公開に関する連絡会議申合せ））、当該職員の氏名について、①及び②に当たらない場合には、「慣行として開示請求者が知ることができ、又は知ることが予定されている」場合に該当する。

　また、独立行政法人等において職員の人事異動をホームページ等で公表するなど情報公開申合せによることなく氏名を公表する慣行がある場合や、行政機関等により作成され、又は行政機関等が公にする意思をもって（あるいは公にされることを前提に）提供した情報を基に作成され、現に一般に販売されている職員録に職と氏名が掲載されている場合には、「慣行として開示請求者が知ることができ、又は知ることが予定されている」場合に該当する。

|  |
| --- |
| 第３号情報（法人等・個人事業主の正当な権利利益の侵害等情報） |
| 三　法人その他の団体（国、独立行政法人等、地方公共団体及び地方独立行政法人を除く。以下この号において「法人等」という。）に関する情報又は開示請求者以外の事業を営む個人の当該事業に関する情報であって、次に掲げるもの。ただし、人の生命、健康、生活又は財産を保護するため、開示することが必要であると認められる情報を除く。　イ　開示することにより、当該法人等又は当該個人の権利、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがあるもの　ロ　行政機関等の要請を受けて、開示しないとの条件で任意に提供されたものであって、法人等又は個人における通例として開示しないこととされているものその他の当該条件を付することが当該情報の性質、当時の状況等に照らして合理的であると認められるもの |

　第一に、「法人等に関する情報」又は「開示請求者以外の事業を営む個人の当該事業に関する情報」である必要がある。

　ここで「法人等」とは、「法人その他の団体」をいい、株式会社等の会社法上の会社、個別法にそれぞれ根拠を持つ一般財団法人、一般社団法人、学校法人、宗教法人等の民間の法人のほか、政治団体、外国法人や法人ではないが権利能力なき社団等も含まれる。一方、国（国会及び裁判所を含む。）、独立行政法人等（法別表第２に掲げる法人を含む。）、地方公共団体（地方議会を含む。）及び地方独立行政法人（地方独立行政法人法第２１条第１号に掲げる業務を主たる目的とするもの又は同条第２号若しくは第３号（チに係る部分に限る。）に掲げる業務を目的とするものを含む。）は含まれず、これら公的部門による経済活動は、法第７８条第１項第７号トの適用の問題となる。

　そして、「法人等に関する情報」としては、例えば、法人等の組織や事業に関する情報のほか、法人等の権利利益に関する情報等が該当する。

　また、法人その他の団体の従業員が職務として行った行為に関する情報は、法人等の職務遂行情報であると同時に、当該行為者にとっては、自己の社会的活動としての側面を有し、個人に関する情報でもあるとみることができるところ、最判平成１５・１１・１１民集５７巻１０号

１３８７頁の論理に従えば、法人等を代表する者が職務として行う行為等当該法人等の行為自体と評価される行為に関する情報については、専ら当該法人等に関する情報が記載されているにとどまり、個人に関する不開示情報には該当しないこととなる。そして、このような情報には、法人等の代表者又はこれに準ずる地位にある者が当該法人等の職務として行う行為に関する情報のほか、その他の者に関する情報であっても、権限に基づいて当該法人等のために行う契約の締結等に関する情報が含まれることになる。

　なお、開示請求者自身が事業を営む個人であることがあり得るところ、その場合、「事業を営む個人の当該事業に関する情報」を不開示とする理由がないため、「開示請求者以外の」という限定が付されている。

　第二に、「法人等に関する情報」又は「開示請求者以外の事業を営む個人の当該事業に関する情報」が、次の（１）又は（２）のいずれかに該当すると不開示情報として保護される。

（１）開示することにより、当該法人等又は当該個人の権利、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがあるもの（本号イ）

　　　「権利」とは、信教の自由、集会・結社の自由、学問の自由、財産権等、法的保護に値する権利一切を含む。

　　　「競争上の地位」とは、法人等又は事業を営む個人の公正な競争関係における地位を指す。

　　　「その他正当な利益」とは、ノウハウ、信用等法人等又は事業を営む個人の運営上の地位を広く含むが、法人等が不利益を被っても「正当な利益」を侵害されたとはいえない場合には、本号の規定の適用を受けない。

　　　「害するおそれ」があるかどうかの判断に当たっては、法人等又は事業を営む個人には様々な種類、性格のものがあり、その権利利益にも様々のものがあるので、当該法人等又は事業を営む個人の性格や権利利益の内容、性質等に応じ、当該法人等又は事業を営む個人の権利の保護の必要性、当該法人等又は事業を営む個人と行政との関係等を十分考慮して適切に判断することが求められる。

　　　なお、この「おそれ」の判断に当たっては、法的保護に値する蓋然性が求められる。

（２）行政機関等の要請を受けて、開示しないとの条件で任意に提供されたものであって、法人等又は個人における通例として開示しないこととされているものその他の当該条件を付することが当該情報の性質、当時の状況等に照らして合理的であると認められるもの（本号ロ）

　　　法人等も、法的に提出が義務付けられていない情報については、それを他人に提供するか否か、提供するとした場合、どのような条件の下で提供するかについて、自己の判断で決定する自由を有する。このような前提からすれば、法人等が行政機関等の指導に従って任意に情報を提供する場合、非公開約束をすることも認められる。開示請求を受けて、一方的にこのような非公開約束を破って開示すれば、契約違反、信義則違反で損害賠償請求されたり、将来にわたって、協力が得られず必要な情報が入手できなくなったりするおそれがあるため、本号ロの規定が設けられている。

　　　「行政機関等の要請」とは、法令に基づく報告又は提出の命令は含まないが、行政機関の長等が報告徴収権限を有する場合でも、当該権限を行使することなく、任意に提出を求めた場合は含まれる。また、法人等が自己に有利な政策決定（税制改正等）を求めて、そのための資料を行政機関等に持ち込んだような場合の非公開約束までは保護せず、行政機関等の方から所掌事務等に必要な情報として法人等に提出を要請した場合に限って非公開約束が保護される。

　　　「行政機関等の要請を受けて、開示しないとの条件で任意に提供された情報」には、行政機関等の要請を受けずに、法人等又は事業を営む個人から提供申出があった情報であっても、提供に先立ち、法人等又は事業を営む個人の側から開示しないとの条件が提示され、行政機関等において合理的理由があるとしてこれを受諾した上で提供を受けた場合が該当する。

　　　「開示しない」とは、法や情報公開法に基づく開示請求に対して開示しないことはもちろんであるが、第三者に対して提供しないという意味である。また、特定の行政目的以外の目的には利用しないとの条件で情報の提供を受ける場合も通常含まれる。

　　　「法人等又は個人における通例」とは、法人等又は個人の個別具体的な事情ではなく、当該法人等又は個人が属する業界における通常の取扱いを意味し、当該法人等又は個人において開示しないこととしていることだけでは足りない。

　　　開示しないとの条件を付すことの合理性の判断に当たっては、提供された情報の性質に応じ、当該情報の提供当時の諸般の事情を考慮して判断する（Ａ法人がＢ法人に非公開約束をして提供した情報を、Ｂ法人がＡ法人の同意なしに行政機関等の要請を受けて行政機関等に任意提供してしまった場合、Ａ法人は、直接に行政機関等から要請を受けていれば、非公開約束をしたはずであろうことから、その機会を得ることなく、本号ロの規定による保護を受けられないとするのは不合理であることから、この場合には本号ロの適用の余地がある。）。また、必要に応じ、その後の変化も考慮する（非公開約束を締結した法人が解散したことにより存在しなくなった場合、事情の変更を考慮して開示する余地が生ずる。）。開示しないとの条件が付されていても、現に当該情報が公になっていたり、同種の情報が既に開示されているなどの事情がある場合には、これに当たらない。

　　　「条件」は、次のいずれかに該当する場合をいい、これらは双方の合意により成立する。

　　①行政機関等の側から開示しないとの条件で情報の提供を申し入れる場合

　　②法人等又は事業を営む個人の側から行政機関等の要請により情報は提供するが、開示しないでほしいと申し出る場合

　第三に、人の生命、健康、生活又は財産を保護するため、開示することが必要であると認められる情報である場合には、不開示情報とはならない。

　具体的には、当該情報を不開示にすることによって保護される法人等又は事業を営む個人の権利利益と、これを開示することにより保護される人の生命、健康等の利益とを比較衡量し、後者の利益を保護することの必要性が上回る場合が該当する。この場合においては、双方の利益の具体的内容・性格を慎重に検討する必要がある（例えば、前者にあっては製品の製造上のノウハウに関する情報と従業者の採用計画に関する情報、後者にあっては生命に関する利益と財産に関する利益とでは、それぞれ保護する必要性が異なる。）。

　また、現実に、人の生命、健康等に被害が発生している場合に限らず、将来これらが侵害される蓋然性が高い場合も含まれる。

　なお、本号ただし書の規定により、第三者に関する情報が含まれている保有個人情報を開示しようとする場合は、法第８６条第２項第１号の規定により必要的意見聴取手続を行う必要があることに留意すること。

|  |
| --- |
| 第４号情報（国の安全の侵害及び国際関係の悪化に関する情報） |
| 四　行政機関の長が第八十二条各項の決定（以下この節において「開示決定等」という。）をする場合において、開示することにより、国の安全が害されるおそれ、他国若しくは国際機関との信頼関係が損なわれるおそれ又は他国若しくは国際機関との交渉上不利益を被るおそれがあると当該行政機関の長が認めることにつき相当の理由がある情報 |

　「行政機関の長が・・開示決定等・・をする場合において」とあるため、本号の規定は、市の機関には適用されないことに注意を要する。

　これは、次の理由による。

　本号は、国の安全等の国民全体の基本的な利益の擁護に携わる内閣の重要な責務に関するものであり、かつ、開示・不開示の判断に高度の専門性・政策的判断を必要とする特殊性を有することから、内閣の下にある行政機関の長の不開示決定の判断を尊重する趣旨を示すため、「行政機関の長が認めることにつき相当の理由がある情報」という表現を用いている。このような判断が必要な情報が地方公共団体の機関に開示請求された場合には、行政機関の長にその事案を移送して（法第８５条第１項）、その判断に委ねるべきと考えられたことから、本号は、「行政機関の長」と規定している。

　「国の安全が害されるおそれ、他国若しくは国際機関との信頼関係が損なわれるおそれ又は他国若しくは国際機関との交渉上不利益を被るおそれ」はあるが、行政機関の長に事案を移送するまでもなく、地方公共団体の機関が判断すれば足りるようなものについては、法第７８条第１項第７号イの問題になる。

|  |
| --- |
| 第５号情報（公共安全・秩序維持に支障を及ぼす情報） |
| 五　行政機関の長又は地方公共団体の機関（都道府県の機関に限る。）が開示決定等をする場合において、開示することにより、犯罪の予防、鎮圧又は捜査、公訴の維持、刑の執行その他の公共の安全と秩序の維持に支障を及ぼすおそれがあると当該行政機関の長又は地方公共団体の機関が認めることにつき相当の理由がある情報 |

　「行政機関の長又は地方公共団体の機関（都道府県の機関に限る。）が開示決定等をする場合において」とあるため、本号の規定は、市の機関には適用されないことに注意を要する。

　これは、次の理由による。

　本号は、公共の安全等の国民全体の基本的な擁護に携わる内閣の重要な責務に関するものであり、かつ、開示・不開示の判断に高度の専門性・政策的判断を必要とする特殊性を有することから、内閣の下にある行政機関の長の不開示決定の判断を尊重する趣旨を示すため、「行政機関の長・・が認めることにつき相当の理由がある情報」という表現を用いている。道府県警察本部、警視庁といった警察組織がそれぞれ置かれている都道府県についても同様である。このような判断が必要な情報が地方公共団体の機関に開示請求された場合には、行政機関の長又は都道府県の機関にその事案を移送して（法第８５条第１項）、その判断に委ねるべきと考えられたことから、本号は、「行政機関の長又は地方公共団体の機関（都道府県の機関に限る。）」と規定している。

　「犯罪の予防、鎮圧又は捜査その他の公共の安全と秩序の維持に支障を及ぼすおそれ」はあるが、行政機関の長又は都道府県の機関に事案を移送するまでもなく、地方公共団体の機関が判断すれば足りるようなものについては、法第７８条第１項第７号ロの問題になる。

　なお、本号は、内偵段階における容疑者の捜査情報など、刑事法の執行を中心とした、いわゆる司法警察を念頭に置いた規定であり、感染症の予防、建築規制、食品・薬品の安全規制、環境規制、災害警備、風俗営業の許可等の行政警察は、法第７８条第１項第７号ロの問題となる。このため、「公共の安全と秩序の維持」の例示のうち、本号中「、公訴の維持、刑の執行」という文言が同項第７号ロから除かれている。

|  |
| --- |
| 第６号情報（審議、検討等に関する情報） |
| 六　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 |

　第一に、「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」の範囲を認識する必要がある。

　ここで重要なのは、「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」を法第２条第１１項に規定する「行政機関等」という用語を用いていないということである。すなわち、同項各号に掲げる意味と異なる意味で用いているということであり、具体的には、「審議、検討又は協議」は、次に掲げる機関等の内部又は相互間において行われるものに限定されている。

|  |  |
| --- | --- |
| 国の機関 | 国会、内閣、裁判所及び会計検査院並びにこれらに属する機関（「行政機関」ではない。） |
| 独立行政法人等（法第２条第９項） | 独立行政法人等（法別表第２に掲げる法人は除外されない。） |
| 地方公共団体 | 地方公共団体（「地方公共団体の機関」ではないため、議会も含まれる。） |
| 地方独立行政法人（法第２条第１０項） | 地方独立行政法人（地方独立行政法人法第２１条第１号に掲げる業務を主たる目的とするもの又は同条第２号若しくは第３号（チに係る部分に限る。）に掲げる業務を目的とするものは除外されない。） |

　また、国の機関等の事務及び事業について意思決定が行われる場合におけるその決定に至るまでの過程としては、例えば、具体的な意思決定の前段階としての政策等の選択肢に関する自由討議のようなものから、一定の責任者の段階での意思統一を図るための協議や打合せ、決裁を前提とした説明や検討、審議会等又は行政機関等が開催する有識者等を交えた研究会等における審議や検討など、様々な審議等が考えられるが、これら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が、本号でいう「審議、検討又は協議に関する情報」に該当する。

　そして、第二に、「地方公共団体の内部」、「地方公共団体相互間」、「地方公共団体と国の機関の相互間」・・における「審議、検討又は協議に関する情報」について、当該情報を開示することにより、次に掲げるいずれかのおそれがある場合には、不開示情報として保護される。

|  |
| --- |
| ①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おそれ　→開示することにより、外部からの圧力や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場合など |
| ②不当に国民の間に混乱を生じさせるおそれ　→未成熟な情報や事実関係の確認が不十分な情報などを開示することにより、誤解や憶測を招き、不当に国民の間に混乱を生じさせるおそれがある場合など |
| ③特定の者に不当に利益を与え又は不利益を及ぼすおそれ　→尚早な時期に、あるいは事実関係の確認が不十分なままで情報を開示することにより、不正な投機を助長するなどして、特定の者に不当に利益を与え又は不利益を及ぼすおそれがある場合など |

　ここで、「不当に」という文言がキーワードであり、開示することの利益を勘案しても、なお開示のもたらす支障が重大であるため不開示とすることに合理性が認められる場合に限定して不開示とすることを認めている。要するに、「不当」の要件の審査に当たっては、当該情報の性質に照らし、開示することによる利益と不開示にすることによる利益とを比較衡量した上で判断することになる。具体的には、審議等の途中の段階の情報を開示することの必要性を考慮してもなお、適正な意思決定の確保等への支障が看過し得ない程度のものであることを意味する。

　最後に、不開示情報該当性の判断の時期と審議等に関する情報への該当性の関係について述べる。

　審議、検討等に関する情報については、国の機関等としての意思決定が行われた後は、一般的には、当該意思決定そのものに影響が及ぶことはなくなることから、本号の不開示情報に該当する場合は少なくなるものと考えられるが、当該意思決定が全体として一つの政策決定の一部の構成要素であったり、当該意思決定を前提として次の意思決定が行われる等、審議等の過程が重層的、連続的な場合には、当該意思決定後であっても、政策全体の意思決定又は次の意思決定に関して本号に該当するかどうかの検討が必要である。

　また、審議等が終了し、意思決定が行われた後であっても、当該審議等に関する情報が開示されると、国民の間に混乱を生じさせたり、将来予定されている同種の審議等に係る意思決定に不当な影響を与えるおそれがあれば、本号に該当し得る。

|  |
| --- |
| 第７号情報（事務事業の適正な遂行に支障を及ぼす情報） |
| 七　国の機関、独立行政法人等、地方公共団体又は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、次に掲げるおそれ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　イ～ト　略 |

　第一に、「国の機関、独立行政法人等、地方公共団体又は地方独立行政法人が行う事務又は事業に関する情報」の範囲を認識する必要がある。

　ここで重要なのは、「国の機関、独立行政法人等、地方公共団体又は地方独立行政法人」を法第２条第１１項に規定する「行政機関等」という用語を用いていないということである。すなわち、同項各号に掲げる意味と異なる意味で用いているということであり、具体的には、「事務又は事業」は、次に掲げる機関等において行われるものに限定されている。

|  |  |
| --- | --- |
| 国の機関 | 国会、内閣、裁判所及び会計検査院並びにこれらに属する機関（「行政機関」ではない。） |
| 独立行政法人等（法第２条第１１項第３号） | 独立行政法人等（本号イ・ロにおいて法別表第２に掲げる法人を除く。） |
| 地方公共団体 | 地方公共団体（「地方公共団体の機関」ではないため、議会も含まれる。） |
| 地方独立行政法人（法第２条第１１項第３号） | 地方独立行政法人（本号イ・ロにおいて地方独立行政法人法第２１条第１号に掲げる業務を主たる目的とするもの又は同条第２号若しくは第３号（チに係る部分に限る。）に掲げる業務を目的とするものを除く。） |

　第二に、「次に掲げるおそれ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」とあることから、「その他」の前と後にある各「おそれ」は並列の関係にあり、前にある「次に掲げるおそれ」として本号イからトまでに掲げる各「おそれ」は典型的な場合の例示とされている。つまり、限定列記したものではない。また、本号イからトまでの事務又は事業についても、そこに掲げられた支障以外の支障が生ずる場合を除外する趣旨ではない。仮に、そのような支障があれば、「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」の問題となる。

　第三に、「当該事務又は事業の性質上、適正な遂行に支障を及ぼすおそれ」の有無は、当該事務又は事業の本質的な性格、具体的には、当該事務又は事業の目的、その目的達成のための手法等に照らして、その適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるかどうかを判断することになる。

　すなわち、本号においては、「適正」という用語がキーワードであり、その要件の審査に当たっては、開示することの利益が比較衡量の対象となっている。このほか、審査に当たっては、次の点に留意する。

|  |
| --- |
| ・「事務又は事業の性質上」とは、当該事務又は事業の内在的性格に照らして保護に値する場合のみ不開示とすることを含意する表現であること。・「当該事務又は事業」は、現在の事務又は事業に限らず、将来の事務又は事業を含み得ること。例えば、同種のものが反復されるような性質の事務又は事業であって、ある個別の事務又は事業に関する情報を開示すると、将来の同種の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ついては、「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」に該当し得る。・「支障」の程度は、名目的なものでは足りず実質的なものを必要とすること。・「おそれ」の程度は、単なる確率的な可能性ではなく、法的保護に値する蓋然性を必要とすること。 |

　最後に、本号イからトまでに掲げるおそれについて解説する。

|  |
| --- |
| イ　独立行政法人等、地方公共団体の機関又は地方独立行政法人が開示決定等をする場合において、国の安全が害されるおそれ、他国若しくは国際機関との信頼関係が損なわれるおそれ又は他国若しくは国際機関との交渉上不利益を被るおそれ |

　本号イは、法第７８条第１項第４号とは異なり、「当該行政機関の長が認めることにつき相当の理由がある」という表現にはなっていないため、市の機関の裁量を尊重する規定ではないことに留意する必要がある。また、行政機関の長の裁量を尊重すべき事案があれば、必要に応じて移送することが考えられる。

　このほか、用語の意義については、次のとおりである。

　「国の安全」とは、国家の構成要素である国土、国民及び統治体制が害されることなく平和で平穏な状態に保たれていること、すなわち、国としての基本的な秩序が平穏に維持されている状態をいう。具体的には、直接侵略及び間接侵略に対し、独立と平和が守られていること、国民の生命が国外からの脅威等から保護されていること、国の存立基盤としての基本的な政治方式及び経済・社会秩序の安定が保たれていることなどが考えられ、必ずしも国防に関する事項に限られるものではない。

　「害されるおそれ」とは、国の重大な利益に対する侵害のおそれ（当該重大な利益を維持するための手段の有効性を阻害され、国の安全が害されるおそれがあると考えられる場合を含む。）をいう。

　「他国若しくは国際機関」（以下「他国等」という。）には、我が国が承認していない地域（台湾、北朝鮮など）、政府機関その他これに準ずるもの（各国の中央銀行等）、外国の地方政府又は国際会議その他国際協調の枠組みに係る組織（アジア太平洋経済協力（ＡＰＥＣ）、国際刑事警察機構（ＩＣＰＯ）等）の事務局等を含む。

　「信頼関係が損なわれるおそれ」とは、他国等との間で、相互の信頼に基づき保たれている正常な関係に支障を及ぼすようなおそれをいう。例えば、開示することにより、他国等との取決め又は国際慣行に反することとなる、他国等の意思に一方的に反することとなる、他国等に不当に不利益を与えることとなるなど、我が国との関係に悪影響を及ぼすおそれがある情報が該当する。

　「交渉上不利益を被るおそれ」とは、他国等との現在進行中の又は将来予想される交渉において、我が国が望むような交渉成果が得られなくなる、我が国の交渉上の地位が低下するなどのおそれをいう。例えば、交渉（過去のものを含む。）に関する情報であって、開示することにより、現在進行中の又は将来予想される交渉に関して我が国が採ろうとしている立場が明らかにされ、又は具体的に推測されることになり、交渉上の不利益を被るおそれがある情報が該当する。

|  |
| --- |
| ロ　独立行政法人等、地方公共団体の機関（都道府県の機関を除く。）又は地方独立行政法人が開示決定等をする場合において、犯罪の予防、鎮圧又は捜査その他の公共の安全と秩序の維持に支障を及ぼすおそれ |

　本号ロは、法第７８条第１項第５号とは異なり、「当該行政機関の長又は地方公共団体の機関」（都道府県の機関に限る。）「が認めることにつき相当の理由がある」という表現にはなっていないため、市の機関の裁量を尊重する規定ではないことに留意する必要がある。また、行政機関の長又は地方公共団体の機関（都道府県の機関に限る。）の裁量を尊重すべき事案があれば、必要に応じて移送することが考えられる。

　また、感染症の予防、建築規制、食品・薬品の安全規制、環境規制、災害警備、風俗営業の許可等の行政警察については本号ロの問題となるが、内偵段階における容疑者の捜査情報など、刑事法の執行を中心とした、いわゆる司法警察の分野については、法第７８条第１項第５号の問題となる。

　このほか、用語の意義については、次のとおりである。

　「犯罪の予防」とは、罪の発生を未然に防止することをいう。

　「鎮圧」とは、犯罪が正に発生しようとするのを未然に防止したり、犯罪が発生した後において、その拡大を防止し、又は終息させることをいう。

　「捜査」とは、捜査機関が犯罪があると思料するときに、公訴の提起などのために犯人及び証拠を発見・収集・保全することをいう。

|  |
| --- |
| ハ　監査、検査、取締り、試験又は租税の賦課若しくは徴収に係る事務に関し、正確な事実の把握を困難にするおそれ又は違法若しくは不当な行為を容易にし、若しくはその発見を困難にするおそれ |

　本号ハに列挙された監査等の事務は、いずれも事実を正確に把握し、その事実に基づいて評価、判断を加えて、一定の決定を伴うことがある事務である。

　これらの事務に関する情報の中には、例えば、監査等の対象、実施時期、調査事項等の詳細な情報のように、事前に開示すると、適正かつ公正な評価や判断の前提となる事実の把握が困難となったり、行政客体における法令違反行為又は法令違反には至らないまでも妥当性を欠く行為を助長したり、巧妙に行うことにより隠蔽をするなどのおそれがあるものがあり、このような情報については、不開示となり得る（違反行為を行っていると疑われる個人に対して、証拠隠滅が行われないよう事前通知なしに行政調査を計画している場合における調査予定日時等に関する情報など）。

　また、事後であっても、例えば、監査内容等の詳細についてこれを開示すると今後の法規制を免れる方法を示唆することになるようなものは不開示情報に該当し得る。

　このほか、用語の意義については、次のとおりである。

　「監査」とは、主として監察的見地から、事務又は事業の執行及び財産の状況の正否を調べることをいう。

　「検査」とは、法令の執行確保、会計経理の適正確保、物資の規格、等級の証明等のために帳簿書類その他の物件等を調べることをいう。

　「取締り」とは、行政上の目的による一定の行為の禁止、又は制限について適法、適正な状態を確保することをいう。

　「試験」とは、人の知識、能力等又は物の性能等を試すことをいう。

　「租税」には、国税、地方税がある。

　「賦課」とは、国又は地方公共団体が、公租公課を特定の人に割り当てて負担させることをいう。

　「徴収」とは、国又は地方公共団体が、租税その他の収入金を取ることをいう。

|  |
| --- |
| ニ　契約、交渉又は争訟に係る事務に関し、国、独立行政法人等、地方公共団体又は地方独立行政法人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 |

　国、独立行政法人等、地方公共団体又は地方独立行政法人が一方の当事者として、自己の意思により、又は訴訟手続上、相手方と対等な立場で遂行する必要等から締結する契約等に関する情報の中には、開示されることにより当事者として認められるべき地位を不当に害するおそれがあるものがあり得る。

　例えば、用地取得等の交渉方針や用地買収計画案を開示することにより、適正な額での契約が困難になり財産上の利益が損なわれたり、争訟に係る内部的方針等に関する情報が正規の交渉の場を経ずに相手方当事者に漏れることにより、当事者として認められるべき地位を不当に害するおそれがある場合が考えられる。

　ただし、後者については、争訟の帰趨に影響を与える全ての情報を不開示としているわけではない。現に係属し、又は具体的に係属が予定される事案に即した事件の見通しなどの浮動的な法律解釈や事実認定に関する事項、処理方針が含まれ得るほか（東京高判平成８・７・１７民集５３巻８号１８９４頁）、あるべき争訟に対処するための一般的方針も含まれ得る（最判平成１１・１１・１９民集５３巻８号１８６２頁）。

　このほか、用語の意義については、次のとおりである。

　「契約」とは、相手方との意思表示の合致により法律行為を成立させることをいう。

　「交渉」とは、当事者が、対等の立場において相互の利害関係事項に関し一定の結論を得るために協議、調整などの折衝を行うことをいう。

　「争訟」とは、訴えを起こして争うことをいう。訴訟、行政不服審査法に基づく審査請求その他の法令に基づく不服申立てがある。

|  |
| --- |
| ホ　調査研究に係る事務に関し、その公正かつ能率的な遂行を不当に阻害するおそれ |

　例えば、研究所等の調査研究に係る事務に関する情報の中に、次に掲げるものが含まれる場合（市の機関の委託で私人が行った調査研究で公表前のもの等）が考えられる。

①知的所有権に関する情報、調査研究の途中段階の情報などで、一定の期日以前に開示することにより成果を適正に広く国民や関係者に提供する目的を損ね、特定の者に不当な利益や不利益を及ぼすおそれのあるもの

②試行錯誤の段階の情報で、開示することにより、自由な発想、創意工夫や研究意欲が不当に妨げられ、減退するなど、能率的な遂行を不当に阻害するおそれがあるもの

　なお、一般的に、市の機関が企画立案に際して行う調査研究過程の情報にあっては法第７８条第１項第６号の問題、契約締結のための調査にあって本号ニの問題となる。

|  |
| --- |
| ヘ　人事管理に係る事務に関し、公正かつ円滑な人事の確保に支障を及ぼすおそれ |

　例えば、人事管理に係る事務に関する情報の中に、人事評価や人事異動、昇格等の人事構想等を開示することにより、公正かつ円滑な人事の確保が困難になるおそれがあるものが含まれている場合（人事評価結果を被評価者にフィードバックすることを全く想定していない場合において当該評価結果を本人に開示するときなど）が考えられる。

|  |
| --- |
| ト　独立行政法人等、地方公共団体が経営する企業又は地方独立行政法人に係る事業に関し、その企業経営上の正当な利益を害するおそれ |

　企業経営という事業の性質上、企業経営上の正当な利益を害するおそれが該当する。例えば、民間企業と競合する事業の顧客情報等がある。

　なお、本号トは、「独立行政法人等、地方公共団体が経営する企業又は地方独立行政法人」とあるように、これらの経営主体の公的性格を踏まえ、アカウンタビリティを重視した判断が必要になることから、法第７８条第１項第３号の規定とは別にされている。

　「地方公共団体が経営する企業」には、地方公営企業が該当する。流山市においては、上下水道事業について地方公営企業法（昭和２７年法律第２９２号）の全部を適用しているため（同法第２条第１項、流山市水道事業及び下水道事業の設置等に関する条例（昭和４３年流山市条例第１９号）第１条の２）、当該上下水道事業に関し、その企業経営上の正当な利益を害するおそれがあるときは、本号トに該当する。

　９　部分開示の実施可能性についての審査

|  |
| --- |
| 　（部分開示）第七十九条　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。２　略 |

　　　最大限の開示を実現するためには、請求された「保有個人情報」の一部に不開示情報が含まれているという理由で全体を不開示にすべきではなく、開示可能な部分は開示すべきとなる。したがって、法第７９条第１項の規定の適用可否について、下記の説明を踏まえて判断する必要がある。

　　　まず、「開示請求に係る保有個人情報の一部に不開示情報が記録されている場合において」とあるため、部分開示の可否についての審査は、当該保有個人情報として特定された範囲に複数の情報が含まれている場合において、その各情報について法第７８条第１項各号に掲げる不開示情報に該当するか審査した結果、その一部に不開示情報に該当する情報があるときに行われることが前提となる。換言すれば、その全部が不開示情報に該当する情報であるときは、当然、部分開示を行う余地はなく、反対に、不開示情報が全くない場合に開示義務が生ずることについては、同項柱書のとおりである。

　　　そして、その「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」に限り部分開示義務が発生する。反対解釈によれば、「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」ないときは、部分開示義務が発生せず、そのまま全部不開示となる。

　　　また、法に基づく開示請求は、本人に関する保有個人情報が対象となるため、有意でない情報の存在は通常想定されないことから、情報公開制度のように、「当該部分を除いた部分に有意の情報が記録されていないと認められるとき」に部分開示義務を免除する規定（流山市情報公開条例第８条第１項ただし書など）は、法第７９条第１項には存在しない。ゆえに、「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」であれば、当該部分を除いた部分が有意の情報であるか否かを問わずに部分開示する必要がある。

　　　以上のことから、部分開示の審査は、専ら、「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」か否かを判断することにより行うこととなる。

　　　ここで、「区分」、「除く」とは、次のことを意味する。

|  |  |
| --- | --- |
| 区分 | 不開示情報が記録されている部分とそれ以外の部分とを概念上区分けすることをいう。 |
| 除く | 不開示情報が記録されている部分を、当該部分の内容が分からないように墨塗り、被覆等を行い、地方公共団体等行政文書から物理的に除去することをいう。 |

　【容易に区分して除くことができる場合の例（部分開示）】

　　　文書の記載の一部を除くことは、コピー機で作成したその複写物に墨を塗り再複写するなどして行うことができ、一般的には容易であると考えられる。

　　　なお、部分開示の作業に多くの時間・労力を要することは、直ちに、区分し、分離することが困難であるということにはならない。

　【容易に区分して除くことができない場合の例（全部不開示）】

　　①当該地方公共団体等行政文書のどの部分に不開示情報が記載されているかという記載部分の区分けが困難な場合

　　②当該地方公共団体等行政文書のどの部分に不開示情報が記載されているかという記載部分の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

　　　例：録音、録画、磁気ディスクに記録されたデータベース等の電磁的記録については、複数の人の発言が同時に録音され、そのうち一部の発言内容のみに不開示情報が含まれている場合、録画されている映像中に不開示情報が含まれている場合のほか、電磁的記録をそのまま開示することを求められた場合において不開示部分と開示部分の分離がそもそも既存のプログラムでは行えないときなど

　　③その他容易に区分して除くことができない場合

　　　例：文章として記録されている内容そのものには不開示情報は含まれないが、特徴のある筆跡により特定の個人を識別することができる場合、録音されている発言内容自体には不開示情報が含まれていないとしても声により特定の個人を識別できる場合など

　　　続いて、「当該部分を除いた部分につき開示しなければならない」とあるところ、法第７９条第１項には、義務的に開示すべき範囲が定められているものであり、部分開示の実施に当たり、具体的な記述をどのように削除するかについては、市の機関の法の目的に沿った合目的的な裁量に委ねられている。すなわち、不開示情報の記録部分の全体を完全に黒く塗るか、文字が判読できない程度に被覆するか、当該記録中の主要な部分だけ塗りつぶすかなどの方法の選択は、不開示情報を開示した結果とならない範囲内において、当該方法を講ずることの容易さ等を考慮して判断する。また、その部分的に削除すべき範囲は、文書であれば、一般的には、文、段落等、表であれば個々の欄等を単位として、相互の関係性を踏まえながら個々に検討していき、それぞれが法第７８条第１項各号のいずれかに該当するか否かを判断することになる。

　　　最後に、情報の捉え方については、内閣府情報公開審査会答申平成１４・７・１７（平成１４年度第１２３号）の第６の５における考え方が参考となる。すなわち、情報とは、ある事柄についての知らせを意味するものであり、社会通念上意味を有するひとまとまりの大きさを有していると考えられ、このひとまとまりの大きさについては、重層的な捉え方が可能である場合が多く、不開示情報についても、重層的な捉え方が可能である場合には、不開示とする合理的な理由のない情報は開示するとする行政機関情報公開法の定める開示請求権制度の趣旨に照らし、開示することが適当でないと認められるひとまとまりをもって、その範囲を画することが適当であるとした上で、同答申は、次のような考え方を示した。

　　　特定の個人を識別することができる情報については、その全体を一律に不開示とすると個人の権利利益の保護の必要性を超えて不開示の範囲が広くなりすぎるおそれがあるから行政機関情報公開法６条２項が設けられたが、その他の不開示情報にあっては、重層的な捉え方が可能な情報に対して一定の利益を保護するために開示することが適当でないと認められるひとまとまり、すなわち、行政機関情報公開法５条の不開示事由とされている「おそれ」等を生じさせる原因となる情報の範囲で捉えれば、不開示の範囲が不必要に広がりすぎるおそれはない。したがって、不開示情報該当性の判断の前提として、独立した一体的な情報を単位に捉えるとしても、特定の個人を識別することができる情報以外の不開示情報にあっては、その範囲は、重層的な各階層で捉えていった結果、最終的には不開示事由たる「おそれ」等を生じさせる原因となる情報の範囲となるべきものである。

　　　例えば、「ＡＢＣ」という法人等情報について、これ全体をひとつの情報単位とみることもできれば、「ＡＢ」と「Ｃ」、「Ａ」と「ＢＣ」というように情報の単位を捉えることもできる場合、「Ｃ」を開示すれば当該法人等の正当な利益を害するが「ＡＢ」を開示してもかかるおそれがないのであれば、不開示情報の該当性判断に際しては、「ＡＢ」と「Ｃ」という単位で情報を捉えるべきというのである。このような単位で捉えると、不開示情報に該当するのは「Ｃ」のみであり、「ＡＢ」は不開示情報に該当しないことになるから、「ＡＢ」については、行政機関情報公開法第６条第１号により部分開示が可能となるというわけである。

　　　以上は、情報公開制度における例ではあるが、法７９条第１項の部分開示に当たっての情報の捉え方についても、基本的に同様の理解により行うものとする。

|  |
| --- |
| 　（部分開示）第七十九条　略２　開示請求に係る保有個人情報に前条第一項第二号の情報（開示請求者以外の特定の個人を識別することができるものに限る。）が含まれている場合において、当該情報のうち、氏名、生年月日その他の開示請求者以外の特定の個人を識別することができることとなる記述等及び個人識別符号の部分を除くことにより、開示しても、開示請求者以外の個人の権利利益が害されるおそれがないと認められるときは、当該部分を除いた部分は、同号の情報に含まれないものとみなして、前項の規定を適用する。 |

　　　「個人に関する情報」は、当該個人と関係する全ての情報が含まれるため、「氏名、生年月日その他の開示請求者以外の特定の個人を識別することができることとなる記述等及び個人識別符号」に限られない。

　　　例えば、千葉　県太郎が開示請求した「保有個人情報」の中に、「１９９９年９月９日生まれの流山　次郎は、流山市役所に勤務している」という情報が含まれている場合、この情報全体が流山　次郎の個人に関する情報となる。すなわち、「１９９９年９月９日生まれの流山　次郎は」という特定の個人を識別できる情報の部分を除いた「流山市役所に勤務している」という情報も流山　次郎の「個人に関する情報」である。法第７８条第１項第２号の規定は、開示請求者以外の「個人に関する情報」の単位で不開示情報を定めていることから、このままだと、「１９９９年９月９日生まれの流山　次郎は、流山市役所に勤務している」という情報全体が不開示となってしまう。

　　　ここで、特定個人識別性のある部分を除けば、残りの部分を開示しても開示請求者以外の個人の権利利益を侵害するおそれがないと認められるときは、これを不開示にする意義に乏しく、最大限の開示を実現するために部分開示をすることが望ましい。このことから、特定個人識別性のある部分を削除した残りの部分については、法第７８条第１項第２号の開示請求者以外の個人に関する情報には含まれないとみなして部分開示を行うこととしている。

　　　なお、特定個人識別性のある記述等の部分を除いて開示しても、「開示請求者以外の個人の権利利益が害されるおそれが」ある場合は（作文などの個人の人格と密接に関連する情報や、個人の未発表の論文等開示すると個人の正当な権利利益を害するおそれがある場合など）、法第７８条第１項第２号の「開示請求者以外の特定の個人を識別することはできないが、開示することにより、なお開示請求者以外の個人の権利利益を害するおそれがあるもの」に該当し、なお不開示情報に該当する。

　１０　裁量的開示すべきか否かについての審査

|  |
| --- |
| 　（裁量的開示）第八十条　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であっても、個人の権利利益を保護するため特に必要があると認めるときは、開示請求者に対し、当該保有個人情報を開示することができる。 |

　　　法第７８条第１項各号は、第２号ロ、第３号ただし書のように義務的開示を規定していたり、第６号の「不当」、第７号の「適正」の要件の判断において、開示することの利益を斟酌したりすることとしている。したがって、かかる利益衡量の結果、不開示とすることによる利益が開示による利益に優越すると判断された場合、市の機関が恣意的に開示することは禁止されることになる。しかし、同条の判断自体においては、不開示とすることの必要性が認められる場合であっても、個別具体的事情によっては、開示することの利益が不開示とすることによる利益に優越すると認められる場合があり得ることは否定できない。したがって、市の機関の高度な行政的判断により裁量的開示を行う余地を残しておくべきであるとして、法第８０条は、法第７８条で開示が禁止されていることを前提として、例外的に裁量的開示を認めている。

　　　ところで、何人も請求ができ、閲覧できる情報公開制度の裁量的開示では、「公益上特に必要があると認めるとき」、つまり、第三者の利益（不開示情報の性質）と「公益」を比較衡量し、前者が害されても優越する公益のために開示が正当化されることになる（流山市情報公開条例第９条）。一方、保有個人情報の本人が請求権者である個人情報保護制度の裁量的開示では、「個人の権利利益を保護するため特に必要があると認めるとき」、つまり、第三者の利益（不開示情報の性質）と「個人の権利利益」を比較衡量し、第三者の利益が害されても優越する開示請求者の権利利益のために開示が正当化されることになる。情報公開制度における考え方として、誰かの利益が害されても優越する公益のために開示が正当化されるという理屈自体は理解しやすいが、「誰か」（第三者）の利益が害されても優越する「別の誰か」（開示請求者）の権利利益のために開示が正当化されるという個人情報保護制度における考え方は、その理屈の観念そのものが難しい。特に、法第８０条は、開示請求者以外の個人に関する情報についても裁量的開示を認めているが、この場合には、個人の人格的な権利利益を侵害しないように格別に慎重な配慮が必要となる。

　　　また、上述のとおり、裁量的開示とは別に、本来不開示となる個人に関する情報や法人情報ではあるものの、人の生命、健康、生活又は財産を保護するため開示することが必要であると認められる場合にそれを開示する「義務的開示」という制度もある（法第７８条第１項第２号ロ及び第３号ただし書）。法第８０条は、法第７８条で開示が禁止されていることを前提として、例外的に裁量的開示を認めているのだから、裁量的開示は、義務的開示よりも例外的な開示であるため、より不開示情報の性質に配慮して開示の是非を判断する必要がある。そこで、「義務的開示」と同様に、「裁量的開示」をする場合には、自らの権利利益を侵害される第三者から意見を聴取する手続（必要的意見聴取手続）を前置する必要があるが（法第８６条第２項）、このような場合でなくても必要に応じて随時に第三者から意見を聴取する手続（任意的意見聴取手続）を行うことも可能となっている（同条第１項）。これらの手続により、誤った判断の回避可能性の向上が期待でき、第三者が開示に反対の意見書を提出したとしても市の機関はその意見に拘束されず、様々な意見を参考にしながら慎重に判断を行うことができる。

　　　このように、裁量的開示は、義務的開示よりも高度な行政的判断を行う必要があり、その際には、本人の権利利益を侵害しないよう慎重に必要的意見聴取手続を前置することとなるほか、情報は無体物であり、金銭のように過払い時の返納や不足分の追納といった処理ができず、一旦開示した情報を取り消すことはできないことをも踏まえると、裁量的開示の判断に当たっては、その前段階において、まずは、不開示情報該当性を厳格に審査し、必要に応じて任意的意見聴取手続も行いつつ、義務的開示の可能性も慎重に検討した上で、なお開示する必要があると認められる場合に限り、必要的意見聴取手続により提出された意見書の内容も参考にしながら慎重に裁量的開示を行うこととする。

　１１　存否応答拒否すべきか否かについての審査

|  |
| --- |
| 　（保有個人情報の存否に関する情報）第八十一条　開示請求に対し、当該開示請求に係る保有個人情報が存在しているか否かを答えるだけで、不開示情報を開示することとなるときは、行政機関の長等は、当該保有個人情報の存否を明らかにしないで、当該開示請求を拒否することができる。 |

　　　保有個人情報の存否自体を明らかにすることによって、不開示情報の規定（法第７８条）により保護しようとしている利益が損なわれる場合がある。このような場合は、開示請求に対し、保有個人情報の存否を明らかにしないで当該開示請求を拒否すべきこととなる（法第８１条）。

　　　なお、このような性質の保有個人情報については、開示請求の対象となるものが存在しない場合であっても、その性質上常に存否を明らかにしないで不開示決定をしなければならない。保有個人情報が存在しない場合には不存在と答えて、保有個人情報が存在する場合のみ存否応答拒否したのでは、存否応答拒否をする場合は保有個人情報が存在することを開示請求者に推測されてしまうからである。

　　　以上から、具体的には、次に掲げる場合に存否応答拒否を行う。

　　（１）開示請求に係る保有個人情報が実際にあるかないかにかかわらず、開示請求された保有個人情報の存否について回答すれば、不開示情報を開示することとなる場合

　　（２）開示請求に含まれる情報と不開示情報該当性が結合することにより、当該保有個人情報の存否を回答できない場合

　　【さいたま地判平成１９年４月２５日平成１８年（行ウ）第２７号裁判所ウェブサイト】

　　　離婚し、子と別居している親が、個人情報保護条例に基づき、その子に代わって、教育委員会に対し、学齢登載通知書の開示を請求したところ、同通知書の存否も明らかにせず、不開示とする決定がされたため、その取消を求めた事例。本判決は、親同士で子供の取り合いとなったり、子に対する暴力が主張されているケースでは、子供とともに生活していない親である申立人が、探索的な情報開示請求をすることにより、子の居住地を探索したり、それを把握した上で、子を連れ去ったり、関係者に自己の主張を通すために一定の働きかけをしたり等の行動を起こすことも稀ではないとし、学齢登載通知書の存否を明らかにすると、申立人が子の居所を探知できる可能性が生じるから、同通知書の存否自体が、条例上不開示とされている本人の生命、健康、生活又は財産を害するおそれがある情報にあたると判断し、同通知書の存否を明らかにしないで、申立人の個人情報開示請求を拒否した決定は適法であるとした。

　１２　権利濫用該当性の審査

　　　権利濫用に当たるか否かの判断は、開示請求の態様、開示請求に応じた場合の市の機関の業務への支障及び市民一般の被る不利益等を勘案し、社会通念上妥当と認められる範囲を超えるものであるか否かを個別に判断する。

　　　市の機関の事務を混乱又は停滞させることを目的とする等、開示請求権の本来の目的を著しく逸脱する開示請求は、権利の濫用に当たるものとする。

　１３　理由の提示自体の不開示情報該当性の審査

　　　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（行政手続法第８条第１項本文）とされているところ、開示請求は「申請」に該当するのであるから、求められた保有個人情報の開示を拒否するときは、「申請者」たる開示請求者に対して、処分の理由を示さなければならない。

　　　ここで、「許認可等を拒否する処分」とあるため、開示請求が不適法であるとして不開示決定する場合のほか、開示請求に係る保有個人情報の一部について不開示とする場合（部分開示）においても、不開示とした部分ごとに、それぞれ理由を示す必要がある。

　　　最判昭和６０・１・２２民集３９巻１号１頁は、理由の提示の意義については、処分庁の判断の慎重と公正妥当を担保してその恣意を抑制するとともに、拒否の理由を申請者に知らせることによって、その不服申立てに便宜を与える趣旨に出たものと判示し、理由提示の程度については、拒否処分の根拠規定を示すだけでは、それによって当該規定の適用の基礎となった事実関係をも当然知り得るような場合は別として十分ではなく、いかなる事実関係を認定して申請者が当該根拠規定に該当すると判断したかを具体的に記載することを要すると判示している。

　　　しかしながら、ここで注意すべきことは、理由の提示により不開示情報を開示することとならないようにしなければならないということである。すなわち、不開示情報の判断に当たっては、保有個人情報の本人に開示することを前提とした上でその本人の属性を考慮する必要があるところ、例えば、当該本人の精神状態その他の属性そのものが本人の生命、健康、生活又は財産を害するおそれがある不開示情報（法第７８条第１項第１号）である場合等、その不開示とする部分及び理由について、前掲最判昭和６０・１・２２で求められる程度に具体的な理由を提示すること自体が、不開示情報そのものを開示することとなり、結果として同号の規定により保護すべき本人の生命等について害することとなり得る場合等がある。

　　　情報公開の例ではあるものの、東京地判平成１６・１２・２４判タ１２１１号６９頁は、行政機関情報公開法第５条第２号イ該当性判断に当たり、当該文書の個別具体的な記載文言等から当該法人等の権利が具体的にどのように害される蓋然性があるかが明らかにされなければならないとすることは、結果的に当該行政文書の開示を要求するということに等しく、不開示情報を定めた行政機関情報公開法の趣旨に反することは明らかであるとして、当該情報が、どのような法人等に関するどのような種類のものであるかなどといった一般的な性質から、当該法人等の権利利益等を害するおそれがあるか否か客観的に判断することが相当であると判示している。

　　　以上のことから、理由の提示自体が不開示情報の開示となるか否かの判断は、当該理由の記載自体に不開示情報が含まれていること、あるいは当該理由の提示により不開示情報が推測されてしまうこと等により、結果として不開示情報により保護すべき権利利益等を害し、法の趣旨を損なうおそれがあるか否か確認することにより行うこととする。また、この場合における理由の提示の程度については、不開示情報に該当する情報の一般的な性質から権利利益等を害するおそれが客観的に認められること等をより抽象的な次元で表現することとなる。

第２　開示の実施に要する費用の免除に関する審査基準

　　法第８７条第１項の規定による写しの交付（開示される保有個人情報が電磁的記録に記録されている場合において市の機関が定める開示の実施の方法として複製したもの又は出力したものの交付が定められているときは、複製したもの又は出力したものの交付。以下同じ。）及び当該写しの交付を令第２８条第４項の規定により送付により行う場合における当該送付に要する費用（以下これらの費用を単に「実費」という。）については、受益者負担の観点から行政費用とせずに、当該写しの交付又は送付により開示を受ける者の負担としている（法施行条例第８条第２項）。

　　しかしながら、開示を受ける文書の種別、量等により実費が高額になる場合があり、このような場合においても開示請求に係る保有個人情報の本人が経済的懸念なく自己に係る個人情報の正確性を確認できるようにする観点から、実費「を負担すべき者が経済的に困難であることにより当該費用を負担する資力がないと認められる者として規則・・で定める者」については、当該者の負担すべき費用を免除することができるようにしている（法施行条例第８条第３項）。そして、この実費を負担する資力がないと認められる者としては、「生活保護法・・に基づく保護を受けている世帯に属する者」であると定めている（法等施行規則第１３条第１項）。

　　また、実費の免除の申請手続については、開示請求書若しくは開示の実施方法等申出書（令第２６条第１項の書面をいう。）の各書面に当該免除を求める旨の記載をすれば当該申請があったものとみなし、又は別途申請書を提出することにより行われるところ、生活保護法に基づく保護を受けている世帯に属する者であるか否かは、各書面に添付の生活保護受給証明書（流山市長の権限の一部を健康福祉部長及び子ども家庭部長に委任する規則（平成１９年流山市規則第１４号）第２条第１号の規定により市長から生活保護関係事務の委任を受けた流山市健康福祉部長が発行する証明書であって、生活保護法第１１条第１項各号に掲げる扶助を受けている事実がわかるものをいう。以下同じ。）により、又は本人の同意に基づき担当課等が生活保護法所管課に当該事実の有無を確認する方法により判断するものとする。

　　ここで、代理請求の場合においては、法施行条例第８条第２項中「開示を受ける者」とは代理人をいうが、同条第３項中「費用を負担すべき者」とは開示請求に係る保有個人情報の本人をいうことに注意する。前者にあっては法定代理人又は任意代理人として開示請求手続を行う者から費用を徴収するという実態に着目した表現としているが、後者にあっては代理人がその権限の範囲内において本人のために開示請求手続を行うに当たり要する費用は本人が負担するのが通常であることを踏まえたものである。

　　したがって、実費の免除の可否については、開示請求者ではなく、開示請求に係る保有個人情報の本人について、生活保護法第１１条第１項各号に掲げる扶助を受けている事実が開示請求書等に添付の生活保護受給証明書等から確認できるかどうかによって決まる。

　　以上のことは、上下水道事業管理者が歳入徴収者となる場合においても同様である（流山市個人情報の保護に関する法律施行条例第８条第２項に規定する保有個人情報の開示の実施に要する費用の額及び納付方法並びに同条第３項の規定による当該費用の免除に関する規程（令和５年流山市企業管理規程第　　号））。

　　なお、不開示決定の場合においては免除を求める実費がそもそも発生しておらず、申請の前提を欠くため、審理の対象とならないとして当該申請を却下することになる。

第３　訂正決定等の審査基準

　　訂正請求は、法第９０条第１項の規定により、自己を本人とする保有個人情報の内容について、事実でないと思料する箇所の訂正（追加又は削除を含む。以下同じ。）を求めるものであるから、市の機関は、訂正請求書の提出があったときは、これを遅滞なく審査し、訂正、あるいは不訂正のいずれかの決定をしなければならない。この場合において、当該決定をすべきか否かの審査については、次のとおり行うこととする。

　１　形式上の要件審査

　　　訂正請求書の記載事項から次に掲げる事項について確認する。

　（１）法第９０条第１項各号に掲げる保有個人情報であるかどうか。

　　　　訂正請求の対象は、次に掲げる保有個人情報に限られている。つまり、開示請求手続を経ることなく行われた訂正請求については、法第９３条第２項の規定に基づき訂正しない旨の決定を行う。

　　　ア　法の規定による開示決定に基づき開示を受けた保有個人情報

　　　イ　法の規定による開示決定に係る保有個人情報であって、法第８８条第１項の他の法令の規定により開示を受けたもの

　（２）保有個人情報の開示を受けた日から９０日以内の訂正請求であるかどうか。

　　　　請求期間を徒過している場合には、訂正請求をしようとする者に対して、再度開示請求を行う必要がある旨を教示する。再度の開示請求手続を経ることなく行われた訂正請求については、法第９３条第２項の規定に基づき訂正しない旨の決定を行う。

　（３）保有個人情報の訂正に関して他の法令の規定に基づく特別の手続がないかどうか。

　　　　訂正請求者が求める保有個人情報の訂正に関して、他の法令の規定に基づく特別の手続がある場合には、当該手続による（法第９０条第１項ただし書）。この場合には、訂正請求者に対して他の法令の規定に基づく訂正手続について教示するなど情報提供を行う。

　（４）訂正請求の宛先が正しいかどうか。

　　　　正しい宛先に請求しない限り、訂正を求める保有個人情報が不存在、あるいは訂正権限がないとして不訂正決定することになる。

　（５）訂正請求を求める保有個人情報の特定が十分であるかどうか。

　　　　市の機関において訂正請求者が訂正を求める保有個人情報を特定することができる場合であっても、それが法の規定による開示決定を受けたものでない場合には、訂正請求の対象とならない。

　（６）訂正請求の趣旨及び理由が明確であるかどうか。

　　　　訂正請求の趣旨とは、どのような訂正を求めるかの結論であり、訂正請求の理由とは、その主張の根拠である。すなわち、訂正請求者は、開示を受けた保有個人情報のうち、①具体的にどの部分の表記について、②どのような根拠に基づき当該部分の表記が事実でないと判断し、③その結果、どのような表記に訂正をするべきであると考えているのか等の、訂正請求を受けた市の機関が当該保有個人情報の訂正を行うべきか否かを判断するに足る具体的な内容を根拠を示して主張すべきであり、訂正請求者がこのような具体的な主張や資料の提出等を行わない場合には、一般的に、訂正請求を受けた市の機関は、訂正請求に理由があると認めないと判断することになる。

　　　　訂正請求の趣旨の記載については、「○○を△△に訂正せよ。」、「○○を削除せよ。」などのように、開示を受けた保有個人情報のうち、どの部分について、どのような内容の訂正を求めるのかが明確となっているか確認する。単に、「○○を訂正せよ。」という記載では、訂正の具体的な内容が明確でないことから、補正を求める。

　　　　訂正請求の理由の記載については、当該訂正請求を受けた市の機関が事実確認のための調査等を行う際に重要な判断材料となり得ると考えられることから、明確かつ具体的であることが必要である。

　　　　なお、訂正請求は、保有個人情報の「内容が事実でないと思料する」場合に行われるものであることから、事実ではなく評価や判断の内容については、訂正請求の対象外である。例えば、Ａ部長がＢ係長をいかに評価したかの内容は評価情報であって事実ではないため、評価に不満があっても、その訂正を請求することはできないが、「Ａ部長がＢ係長を課長適任と判断した」ということは一つの事実であり、もし誤って「Ａ部長がＢ係長を課長補佐適任と判断した」と記録されていれば、訂正請求の対象になる。

　（７）訂正請求書が日本語以外の言語で記載されている場合

　　　　第１の１（３）と同様

　（８）本人確認書類や代理人の資格を証明する書類が提示又は提出されていない場合（提示又は提出された書類に不備があり、補正の求めを行っても不備が解消されない場合も含む。）

　　　　第１の１（４）と同様

　２　訂正・不訂正の審査

　　　訂正請求に係る保有個人情報について、第１の３及び７の例により法の適用が除外されていないこと及び事案の移送の必要性がないことを確認の上、訂正請求に理由があるかどうかを審査し、次のとおり、「保有個人情報の訂正をする」（法第９３条第１項）か「保有個人情報の訂正をしない」（同条第２項）かの決定を行う。

　　　なお、当該決定は、国の情報公開・個人情報保護審査会の答申や個人情報保護に関する訴訟の判決等を参考にしつつ、個別具体的に慎重に行う。このほか、保有個人情報が記録される地方公共団体等行政文書の性質及び目的並びに個別の法令に基づく調査権限及び訂正権限の有無（これらの権限については、事案の移送（法第９６条）の必要性についても検討を加える。ただし、情報連携記録については事案の移送はできず（番号法第３１条第１項）、移送先がした訂正決定に基づき訂正の実施義務を負うのは移送元であることに注意を要する。）についても勘案した上で、訂正の可否を判断する。また、権利濫用該当性の審査については、第１の１２の例による。

　（１）訂正請求に理由があると認められない場合

　　　ア　市の機関による調査の結果、保有個人情報の内容が事実であることが判明し、訂正請求に理由があると認められない場合には、不訂正の決定を行う。

　　　イ　市の機関による調査の結果、請求時に地方公共団体等行政文書に記録されていた保有個人情報の内容が事実と異なっていたが、訂正請求の内容も事実と異なることが判明した場合には、不訂正の決定を行い、必要に応じて職権で訂正を行う。この場合には、一般的には、訂正請求者に対して示す不訂正理由の中で、実際の事実関係について記載するとともに、職権で訂正する旨も併せて記載することが望ましい。

　　　ウ　市の機関による調査の結果、保有個人情報の内容が事実であるか否か判明せず、訂正請求に理由があるかどうか明らかでない場合には、訂正決定を行うことができず、不訂正の決定を行う。ただし、市の機関において、当該保有個人情報を行政処分その他行政行為のための基礎資料として利用することがあり得るような場合には、当該保有個人情報の利用に当たり、その事実関係が明らかでない旨が分かるように、その旨をメモとして残すなど記録しておくことが適当である。

　（２）訂正請求に理由があると認められる場合における訂正・不訂正の判断

　　　　市の機関による調査の結果、保有個人情報の内容が事実でないことが判明し、訂正請求に理由があると認められる場合（訂正請求に係る請求内容の一部について理由があると認められる場合を含む。）には、当該保有個人情報の利用目的に照らして、訂正する又は訂正しないのいずれか判断し、決定を個別に行う。つまり、訂正請求に係る保有個人情報の利用目的の達成に必要な範囲内で訂正することになる（法第９２条）。例えば、過去の一定時点における住所を記録しておくことが利用目的である場合、その後の転居の結果、住所が変更し、現在の住所と相違している場合であっても、訂正する義務はないことになる。また、将来の一定時点から利用を開始する予定の場合、訂正を直ちに行わなくても、利用開始時点までに訂正を行えば足りることになる。

訂正・不訂正の判断枠組み

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| 訂正請求に係る保有個人情報の内容の事実性 | 利用目的の達成に必要な範囲内の請求内容かどうか | 決定内容 | 備考 |
| 事実であることが判明した場合 | － | 不訂正 | － |
| 事実であるか判明しなかった場合 | － | 不訂正 | 事実関係が不明確な旨を注記 |
| 事実でないことが判明した場合 | ①請求内容の全部 | 全部範囲内 | 訂正 | － |
| 一部範囲内 | 訂正（利用目的の達成に必要な範囲内） | 訂正決定通知書には、不訂正とした部分とその理由を記載する。 |
| 全部範囲外 | 不訂正 | － |
| ②請求内容の一部 | ※　訂正請求に理由があると判断した部分について、①と同様の判断を行う。 |

備考　訂正請求に基づき、当該請求内容の一部について訂正を実施することを決定した場合（例えば、訂正請求書には１０か所の訂正が記載されているが、訂正の決定はこのうちの５か所だけとした場合等）には、訂正決定を行った上、訂正決定通知書に不訂正とした部分及びその理由を記載する。

第４　利用停止等の審査基準

　　利用停止請求は、法第９８条第１項（特定個人情報の利用停止請求にあっては、番号法第３０条第１項の規定により読み替えられた法第９８条第１項。以下同じ。）の規定により、自己を本人とする保有個人情報の取扱いについて、同項各号に掲げる法違反を踏まえて当該保有個人情報の利用の停止（一部停止を含む。以下同じ。）、消去（匿名化を含む。以下同じ。）又は提供の停止（提供した保有個人情報の回収は含まれない。以下同じ。）（以下「利用停止」という。）を求めるものであるから、市の機関は、利用停止請求書の提出があったときは、これを遅滞なく審査し、利用停止、あるいは不利用停止のいずれかの決定をしなければならない。この場合において、当該決定をすべきか否かの審査については、次のとおり行うこととする。

　１　形式上の要件審査

　（１）法第９０条第１項各号に掲げる保有個人情報であるかどうか。

　　　　第３の１（１）と同様

　（２）法第９８条第１項各号に掲げる法違反に係る利用停止請求であるかどうか。

　　　　利用停止請求者が利用停止を求める保有個人情報が以下のアからオまでのいずれかに該当することを理由として利用停止請求（法違反による提供の是正にあっては提供の停止のみであり、これ以外の法違反であれば利用の停止又は消去を求めることになる。）が行われているか否かについて、利用停止請求書に記載されている「利用停止請求の趣旨及び理由」を基に確認する。

　　　ア　利用目的の達成に必要な範囲を超えて保有されている（法第６１条第２項違反）。

　　　イ　違法又は不当な行為を助長し、又は誘発するおそれがある方法により利用されている（法第６３条違反）。

　　　ウ　偽りその他不正の手段により取得されている（法第６４条違反）。

　　　エ　所定の事由に該当しないにもかかわらず、利用目的以外の目的に利用又は提供されている（法第６９条第１項及び第２項違反）。

　　　オ　所定の事由に該当しないにもかかわらず本人の同意なく外国にある第三者に対して提供されている（法第７１条第１項違反）。

　　　　なお、特定個人情報（情報連携記録については、利用停止請求の対象外（番号法第３１条））については、以下のアからキまでのいずれかに該当するときは、利用停止請求をすることができる（番号法第３０条第１項）。

　　　ア　利用目的の達成に必要な範囲を超えて保有されている（法第６１条第２項違反）。

　　　イ　違法又は不当な行為を助長し、又は誘発するおそれがある方法により利用されている（法第６３条違反）。

　　　ウ　偽りその他不正の手段により取得されている（法第６４条違反）。

　　　エ　人の生命、身体又は財産の保護のために必要がある場合であって、本人の同意があり、又は本人の同意を得ることが困難であるときに該当しないにもかかわらず、利用目的の達成に必要な範囲を超えて利用されている（番号法第３０条第１項の規定により読み替えて適用する法第６９条第１項及び第２項（第１号に係る部分に限る。）違反）。

　　　オ　番号法第２０条の規定に違反して収集され、若しくは保管されている。

　　　カ　番号法第２９条の規定に違反して作成された特定個人情報ファイルに記録されている。

　　　キ　番号法第１９条の規定に違反して提供されている。

　（３）保有個人情報の開示を受けた日から９０日以内の利用停止請求であるかどうか。

　　　　第３の１（２）と同様

　（４）保有個人情報の利用停止に関して他の法令の規定に基づく特別の手続がないかどうか。

　　　　第３の１（３）と同様

　（５）利用停止請求の宛先が正しいかどうか。

　　　　第３の１（４）と同様

　（６）利用停止請求を求める保有個人情報の特定が十分であるかどうか。

　　　　第３の１（５）と同様

　（７）利用停止請求の趣旨及び理由が明確であるかどうか。

　　　　利用停止請求の趣旨の記載については、「○○の利用を停止せよ。」、「○○を消去せよ。」などのように、開示を受けた保有個人情報のうち、どの部分について、どのような内容の措置（利用の停止、消去又は提供の停止）を求めるのかが明確となっているか確認する。

　　　　特に、開示を受けた保有個人情報の一部について利用停止を求める場合や部分ごとに異なる措置を求める場合には、注意する必要がある。

　　　　当該保有個人情報が、市の機関により適法に取得されたものでなく、かつ、法が定める例外事由に該当する場合以外に利用目的以外の提供が行われていることを理由として保有個人情報の消去（法第９８条第１項第１号）及び提供の停止（同項第２号）を同時に求めることも可能である。

　　　　なお、例えば、法が定める例外事由に該当する場合以外に利用目的外の提供が行われていることのみを理由とする場合には、保有個人情報の提供の停止を求めることができる（法第９８条第１項第２号）が、保有個人情報の消去を求めることはできない。そのような請求があった場合には、利用停止請求者に対して補正を求める。また、当該提供を受けた提供先に対して保有個人情報又は保有個人データが適法に取得されたものではないことを理由として当該保有個人情報又は保有個人データの消去及び利用の停止を求めることが可能であると考えられる場合には、その旨を教示する。

　　　　利用停止請求の理由の記載については、当該請求を受けた市の機関が事実関係を確認するために必要な調査を行うことができる程度の事実が明確かつ具体的に記載されていることが必要である。

　（８）利用停止請求書が日本語以外の言語で記載されている場合

　　　　第１の１（３）と同様

　（９）本人確認書類や代理人の資格を証明する書類が提示又は提出されていない場合（提示又は提出された書類に不備があり、補正の求めを行っても不備が解消されない場合も含む。）

　　　　第１の１（４）と同様

　２　利用停止・不利用停止の審査

　　　利用停止請求に係る保有個人情報について、第１の３の例により法の適用が除外されていないことを確認の上、利用停止請求に理由があるかどうかを審査し、次のとおり、「保有個人情報の利用停止をする」（法第１０１条第１項）か「保有個人情報の利用停止をしない」（同条第２項）かの判断を行う。この判断は、当該市の機関の所掌事務、当該保有個人情報の利用目的等を考慮して行うものとする。

　　　なお、当該判断は、国の情報公開・個人情報保護審査会の答申や個人情報保護に関する訴訟の判決等を参考にしつつ、個別具体的に慎重に行う。また、権利濫用該当性の審査については、第１の１２の例による。

　（１）利用停止請求に理由があると認められない場合

　　　ア　市の機関による調査の結果、法第９８条第１項各号に規定する事由に該当しないことが判明し、利用停止請求に理由があると認められない場合には、不利用停止決定を行う。

　　　イ　市の機関による調査の結果、当該保有個人情報が、法第９８条第１項各号に規定する事由に該当するかどうか判明せず、利用停止請求に理由があるかどうか明らかでない場合には、利用停止決定を行うことはできず、不利用停止決定を行うこととなる。

　（２）利用停止請求に理由があると認められる場合

　　　　市の機関による調査の結果、法第９８条第１項各号に規定する事由に該当することが判明し、利用停止請求に理由があると認められる場合（利用停止請求に係る請求内容の一部について理由があると認める場合を含む。）には、当該市の機関における個人情報の適正な取扱いを確保する（法第９８条第１項各号に掲げる法違反の状態を是正する）ために必要か否かの判断を行った上で、利用停止決定又は不利用停止決定のいずれかを行う。つまり、当該適切な取扱いの確保に必要な限度で利用停止すればよいため、例えば、保有個人情報の消去を求められた場合でも、利用の停止によって当該適正な取扱いが確保されるときには、利用の停止を行えば足り、消去まで行う必要はない。

　　　　なお、利用停止請求に理由があると認められる場合であっても、利用停止により当該保有個人情報の利用目的に係る事務の性質上、当該事務の適正な遂行に著しい支障を及ぼすおそれがあると認められる場合（利用停止を行うことにより保護される本人の権利利益と損なわれる公共の利益との比較衡量を行った結果、後者が優るような場合など）には、利用停止を行わない（法第１００条ただし書）。つまり、当該事務の内在的性格に照らして保護に値する場合に利用停止義務が免除される。