

広島県情報公開・個人情報保護審査会答申（諮問４（情）第６号）

第１ 審査会の結論

広島県知事（以下「実施機関」という。）が本件審査請求の対象となった行政文書について、その存否を明らかにしないで開示請求を拒否した決定は、妥当である。

第２ 審査請求に至る経過

１ 開示の請求

審査請求人は、令和３年12月30日付けで、広島県情報公開条例（平成13年広島県条例第５号。以下「条例」という。）第６条の規定により、実施機関に対し、次の行政文書（以下「本件請求文書」という。）の開示の請求（以下「本件請求」という。）をした。

（開示の請求をした行政文書の件名又は内容）

○年○月○日付けで農林水産総務課がわたくしに対して交付した「督促状」に記載の数字の算出の経過・根拠の詳細が分かる関係書類全て（電子メール等を含む。）。

２ 本件請求に対する決定

実施機関は、本件請求に対し、本件請求文書の存否を答えると、条例第10条第２号に定める不開示情報を開示した場合と同様のこととなり、保護されるべき利益を損なうこととなるとして、条例第７条第２項及び第13条の規定により、行政文書存否応答拒否の決定（以下「本件処分」という。）を行い、令和４年１月12日付けで審査請求人に通知した。

３ 審査請求

審査請求人は、令和４年２月10日付けで、本件処分を不服として、行政不服審査法（平成26年法律第68号。以下「行審法」という。）第２条の規定により、実施機関に対し審査請求を行った。

4 口頭意見陳述

審査庁は、審査請求人の申立てに基づき、令和5年10月28日に行審法第31条第2項に定める口頭意見陳述（以下「口頭意見陳述」という。）を実施した。

第3 審査請求人の主張要旨

1 審査請求の趣旨

本件処分を取り消し、開示を求める。

2 審査請求の理由

審査請求人は、審査請求書、反論書及び口頭意見陳述において、おおむね次のとおり主張している。

- (1) 実施機関が令和4年1月12日付け農総第629号にてわたくしあてに通知した「応答拒否」（以下「応答拒否」という。）において、「存否応答拒否の理由」としている「特定日付で、特定の個人に対して特定の内容に関する督促状を交付したか否かという情報」とは、○年○月○日付けで実施機関がわたくしに対して督促状を交付した事実のことであるから、それは当該督促状の内容を含めわたくしの既知の事実であって、弁明書にある「2 本件処分をした具体的な理由」の「(1)」の「ア」にある「当該開示請求に係る行政文書が存在しているか否かを答えるだけで、保護されるべき利益を損なう」おそれがあるとは全く認められない。
- (2) その前提である「当該開示請求に係る行政文書が存在している」事實は、当該督促が実施機関からわたくしに対して実際にされた事実があることから明白となっており、さらには、弁明書の「4 その他」にあるように「広島県個人情報保護条例（平成16年12月17日広島県条例第53号。以下「保護条例」という。）」の規定に基づく「自己情報開示請求の提案」及び「請求文書の任意提供」（その内容は完全に不十分なものであった。）の事実があったことから、その事実があらかじめ明らかとなっていたことははっきりしている。従って、審査請求人であるわたくしに「当該開示請求に係る行政文書が存在しているか否か」を答えないというのは、全く不合理である（なお、弁明書の「4 その他」の「(2)」にある「○年○月○日付け」

文書は、実施機関から不当で執拗な攻撃を受けわたくしは転居したため、受け取れていない。また、応答拒否とその関連文書は、当該督促があった事実も含め既に報道機関等へ情報提供しており、実施機関にはその予告もしていた。）。実施機関もわたくしもそれがあると分かっていることについて、あえて実施機関が「あるかどうか分からない。」と答えることに、いったいどんな意味があるのか。

- (3) 存否応答拒否の処分については、個人名が特定されないようにして一部は開示できるところがあったはずである。全部黒塗りになってしまうかもしれないが、存否応答拒否とする必要はなかったと考えている。

- (4) しかも、実施機関は○年○月○日付けで写しを別添した関係文書をわたくしに対し交付しており、その内容はわたくしが求めた説明について、一部開示する効果を持つから、実施機関自身、矛盾する対応をされている。

従って、理由がないのに存否応答拒否決定をわたくしに対し通知しており、行政手続法（平成5年法律第88号）第8条第1項の理由の提示の義務にも違反している。

- (5) そもそも、わたくしが当該開示請求をした行政文書の範囲は、「○年○月○日付けで農林水産総務課がわたくしに対して交付した「督促状」に記載の「○○」の数字の算出の経過・根拠の詳細が分かる関係書類の全て（電子メール等を含む。）」で関係するものについて何があり何がないかわたくしには分からないためそうなった。その範囲には、実施機関から公表されていないが存在すると推測される個別事例について具体的に通勤経路や計算する元となる鉄道運賃等の認定のあてはめをするために実施機関が定めている規程等の特定個人のプライバシーとは全く関わりのない文書等、様々な性質及び内容の文書等が含まれ、「督促状」は直接的な問題ではない。

- (6) 条例第11条は、「実施機関は、開示請求に係る行政文書に不開示情報とそれ以外の情報とが記録されている場合において、不開示情報が記録されている部分を容易に、かつ、開示請求の趣旨を損なわない程度に分離することができるときは、当該不開示情報が記録されている部分を除いて、当該行政文書の開示をしなければならない。2 開示請求に係る行政文書に前条第二号に該当する情報（特定の個人が識別され、又は識別され得るもの

に限る。)が記録されている場合において、当該情報のうち、特定の個人が識別され、又は識別され得ることとなる記述等の部分を除くことにより、公にしても、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。」と規定している。行政文書の開示においては、理由があれば一部を開示とすることができるのであり、どうしても「特定日付で、特定の個人に対して特定の内容に関する督促状を交付したか否かという情報」にこだわるとしても、当該督促状そのものは分離が容易であり、相手先の個人を特定できる氏名や住所の記載があれば、そこだけ塗り潰して不開示とすることもできる。また、弁明書の「2 本件処分をした具体的な理由」の「(2)」の「イ」にある「本人以外の請求者から請求があった場合」があったとしても、実施機関はその都度開示等をするか否か、開示する場合にはどのように開示するか等を個別に審査して決定し、部分開示など開示の条件が逐一設定されるため、結果として必ずしも「同様の開示をすること」にはならない。

- (7) 条例第13条は、「開示請求に対し、当該開示請求に係る行政文書が存在しているか否かを答えるだけで、保護されるべき利益を損なうこととなるときは、実施機関は、当該行政文書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。」としており、わざわざ「おそれがあるとき」ではなく「こととなるとき」としている。行政文書の開示が請求された場合は開示が決定されるのが原則であり、存否応答拒否はあくまでも例外措置で、直ちにプライバシーを侵害することになるような極めて限られた場合にのみ、対象となる文書の存在自体を回答しないことができると解するのが相当で、条例第13条を適用するには「損なうこととなる」具体的な「保護されるべき利益」が明らかであることが必要である。しかし、そのような「保護されるべき利益」の存在も一切明らかではない。

- (8) 一般に「特定日付で、特定の個人に対して特定の内容に関する督促状」のごときは、俗によくある請求書等の類と何ら性格が異なるところはなく、その請求や督促の中身の具体的な内容（金額の数字等）は別として、それが交付されたあるいは交付されなかったというだけの事実情報がプライバ

シーとして法的に保護される範囲に含まれるとは考えられない。なぜならば、社会生活において何らかの代償等として請求や督促を受けるようなことは日常茶飯事であるので、一般にそれが特定個人により第三者に知られたくない類の情報であるとは考えられず、それでその特定個人の権利義務に何ら変動をもたらす可能性もないからである。他方、たとえば、実施機関が最終的に自身でその存在を信じておられる債権の取り立てを実行するには、債権者の氏名等も含め当該債権の事実内容を公にする必要があり、その債権の時効の成立を阻むためには督促した事実（何時督促したか等も含め）も公にする必要がある。そうでなければ、債権債務関係が成立し得ない。だから、「特定日付で、特定の個人に対して特定の内容に関する督促状を交付したか否かという情報」が第三者に知られたとしても、その特定個人（本件の場合は、わたくし）の法的に保護された権利を害するおそれがあるとは認められない。

- (9) 実施機関は、当該開示請求について、まずは開示請求範囲となっている範囲の文書を収集・整理し、開示できない理由がある部分があるかどうか検討を加え、その理由がない部分については開示を決定することができる。この作業過程で、実施機関は「保護条例」の制定の目的である個人情報保護も実施することができるし、わたくしも何も情報が得られないのではなく、所期の目的を果たすのには不十分かもしれないが、開示が可能とされた範囲に限っては情報を取得することができる。それにもかかわらず一律に存否応答拒否をしようというのは、当該開示請求を言わば門前払いするものであり、過剰に開示できる行政文書の開示を規制することになると言わざるを得ない。
- (10) 加えて、実施機関はその配下を通じてわたくしに対し、「「自己情報開示請求」ならば当該情報開示は可能だ。」と言われており、その開示が想定される内容は行政文書の写しだとされたから、その開示は結局行政文書の開示に当たると言う外なく、その行政文書の開示の要件を満たしていると実施機関が判断した結果を意味するとも考えられる。従って、そこにも明らかに論理矛盾がある。
- (11) そもそも、実施機関は、条例の規定に基づく「行政文書の開示請求」と

「保護条例」の規定に基づく「自己情報開示請求」の異同や区別について、十分に整理されているようには思われない。このような場合にはこちらでなければならないという話ではない筈である。どちらを選ぶかは請求者が合目的的に自由意志で選ぶべきで、両方の制度を相互補完的に利用することも考えられる。

- (12) 今ここでわたくしが確かめたいと考えているのは、問題となっている「通勤手当」が本当に支給されているかどうか、その事実や「〇〇」という数字が計算された作業経過、当該作業に関わられた実施機関の配下がどのような経過からどのような内容の事実把握をされ、それに基づいてこの事例についてどのような根拠に基づいて具体的なあてはめをしたのか、それが実際に記載されている記録である。そこには当然に広島県職員一般等に適用されている通則等も含まれ、わたくし個人の情報とは言えないものも少なからず含まれる。だから、条例に基づいて該当文書の開示請求をしたのであり、その開示は第三者の権利を害するおそれがないければ、当然に認められるべきで、それは「保護条例」が規定された目的である「個人情報の適正な取扱いの確保に関し必要な事項を定めるとともに、県の機関が保有する個人情報の開示、訂正及び利用停止を求める個人の権利を明らかにすることにより、県政の適正かつ円滑な運営を図りつつ、個人の権利利益を保護すること」（「保護条例」第1条）という趣旨にも合致しており、どうしても「保護条例」の規定による「自己情報開示請求」でなければならない理由は見当たらない。そして、現在その開示が第三者の権利を害するおそれは全く明らかになっていない。

- (13) 結局、個人情報保護制度の対象とされる「個人情報」とは、「生存する個人に関する情報であつて、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特定の個人を識別することができるもの」を言うと言われている。さらに、「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もの」も含まれると解される（「個人情報保護法」（平成15年法律第57号）第2条第1項）。わたくしが今回開示を求めている情報の内容は、言わば実施機関の内規や過去の歴史的作業経過の記録であるため、ここで言う「個人情報」とはやや性格を異にするもので、「自己情

報開示請求」により目的が達せられるものではない。「自己情報開示請求」では、その制度設計から、わたくしが必要とする情報を一度に網羅的に請求し開示を受けることができない問題もある。

- (14) 以上より、当該応答拒否は、わたくしに対し、条例第5条で広島県も認めている「何人も、実施機関に対して、行政文書の開示を請求することができる。」権利を理由なく侵害しており、弁明書の交付において実質的で有意な説明の追加がなく、「情報公開法」（平成11年法律第42号）第25条が規定している地方公共団体の情報の公開に係る努力義務にも反していると言うことができる。
- (15) なお、条例第12条は、「実施機関は、開示請求に係る行政文書に不開示情報が記録されている場合であっても、公益上特に必要があると認めるときは、開示請求者に対し、当該行政文書を開示することができる。」としており、仮にわたくしの実施機関の立場に立った場合、正しい規則の運用や誤措置の訂正の実現は「公益」に該当し、当該手当の返還が本当に必要であれば、その正しい理由を相手方に説明し納得を得て、当該返還を実現できる材料となり得る場合もそうであると言えるわたくしは考える。
- (16) 当該文書（わたくしが在職中であれば「総務事務システム」で閲覧が可能であった給与や手当の受給記録やわたくしの場合にあてはめたという非公表の具体的な規程等を含む。）の開示は、実施機関が今日までに必要な説明義務を果たされていないこと、実施機関のされる事務に全く信頼性がないこと、及び実施機関が必要な背景事情の調査をされることなく一方的な主張を繰り返されているため、わたくしが事実経過等を確認等するためどうしても必要である。

第4 実施機関の説明要旨

実施機関は、本件処分を行った理由について、弁明書及び口頭意見陳述において、おおむね次のとおり主張している。

1 存否応答拒否制度について

(1) 条例第13条

条例第13条は、「当該開示請求に係る行政文書が存在しているか否かを答

えるだけで、保護されるべき利益を損なうこととなるときは、実施機関は、当該行政文書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。」と規定している。

開示請求に対しては、当該開示請求に係る行政文書の存否を明らかにした上で、存在している場合は、開示又は不開示を回答し、存在しない場合は存在しない旨を回答することが原則である。

しかし、行政文書の内容によっては、存在しているか否かを答えるだけで、不開示情報を開示した場合と同様に、個人等の権利利益を侵害することがあり得る。

このため、条例第13条は、対象となる行政文書の存在を明らかにしないで、開示請求を拒否することができる場合を例外的に規定している。

- (2) 広島県情報公開条例の解釈運用基準（平成13年3月29日制定。以下「解釈運用基準」という。）

解釈運用基準では、「存否を明らかにできない情報」の例として、「存否を答えるだけでプライバシー等を侵害することになる個人に関する情報（条例第10条第2号）を開示することとなる情報」等を掲げている。

- (3) 条例第10条第2号

ア 条例第10条第2号は、不開示とする情報として、「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、特定の個人が識別され、若しくは識別され得るもの（他の情報と照合することにより、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。）又は特定の個人を識別することはできないが、公にすることにより、なお個人の権利利益を害するおそれがあるもの。」を掲げている。

イ 解釈運用基準では、条例第10条第2号にいう「個人に関する情報」とは、「氏名、生年月日、年齢、住所、思想、信条、信仰、心身の状況、病歴、学歴、職歴、資格、成績、親族関係、所得、財産の状況その他一切の個人に関する情報をいう」としている。

2 請求文書について

- (1) 請求文書の内容

本件請求文書の内容は、○年○月○日付けで農林水産総務課が審査請求

人に対して交付した「督促状」に記載の「〇〇」の数字の算出の経過・根拠の詳細が分かる関係書類等である。

(2) 本件処分の妥当性

審査請求人は、行政不服審査請求書において、「〇年〇月〇日付で貴職がわたくしに対して督促状を交付した事実」は、「当該督促状の内容を含めわたくしが既知の事実であることから、それを改めてわたくしに知らせたとしても、「保護されるべき利益を損なうこと」とはならない。」と主張している。

しかしながら、行政文書開示請求は、本人以外の請求者から請求があった場合も同様の情報を開示することになるため、広島県が、特定日付で特定個人に対して特定の内容に関する督促状を交付したか否かという情報は、条例第10条第2号にいう「個人に関する情報」に該当し、存否応答拒否による不開示が妥当である。

3 その他

(1) 自己情報開示請求の提案について

令和3年12月30日付けで行政文書開示請求書が提出された際に、存否応答拒否になる可能性を考慮し、令和4年1月4日付けで受付を担当する窓口が審査請求人に対して「本行政文書開示請求は取下げ、別途、自己情報開示請求されてはいかがでしょうか。」とのメールを送ったところ、審査請求人からは同月10日付けで「手間暇掛けて新たな対応をする理由もゆとりもないです。」との返信があった。

審査請求人がこのような意思を示したため、実施機関としては、行政文書開示請求制度に基づいて本件処分を行ったものである。

(2) 請求文書の任意提供について

審査請求人に対しては、〇年〇月〇日付けで、広島県が審査請求人に対して返納を求めている通勤手当の額（行政文書開示請求書における、「督促状」に記載の「〇〇」）の算定内訳や根拠規定等を記載した文書を送付している。

また、令和4年1月12日付けで「存否応答拒否」の処分を行った後も、〇年〇月〇日付けで、再度、〇年〇月〇日付けの文書の写しを添付して、

請求文書の任意提供を行っている。

第5 審査会の判断

1 本件処分の妥当性について

(1) 本件請求について

本件請求は、特定の個人に対する「督促状」に記載された金額の算出経過又は算出根拠が分かる書類全ての開示を求めるものである。

実施機関は、本件請求は、特定日付で特定の個人に対して特定の内容に関する督促状を交付したか否かという情報であることから、条例第10条第2号にいう「個人に関する情報」に該当し、本件請求文書の存否を明らかにすると、本来、条例第10条第2号の不開示情報として保護されるべき利益を損なうとして本件処分を行ったものである。

これに対して、審査請求人は、本件処分の取消しを求めるとともに、条例第12条による裁量的開示も主張しているため、以下、本件処分の妥当性及び条例第12条の適用について検討する。

(2) 存否応答拒否制度について

条例第13条は「開示請求に対し、当該開示請求に係る行政文書が存在しているか否かを答えるだけで、保護されるべき利益を損なうこととなるときは、実施機関は、当該行政文書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。」と規定している。

開示請求に対しては、当該開示請求に係る行政文書の存否を明らかにした上で、存在している場合は開示又は不開示を回答し、存在しない場合は存在しない旨を回答することが原則である。

しかし、行政文書の内容によっては、存在しているか否かを答えるだけで、不開示情報を開示した場合と同様に、個人や法人等の権利利益を侵害したり、県の機関又は国等の機関が行う事務事業に支障を及ぼすことがあり得る。

このため、条例第13条は、対象となる行政文書の存否を明らかにしないで、開示請求を拒否できる場合を例外的に規定しているものである。

(3) 本件請求文書に係る条例第10条第2号該当性について

本件請求は、特定の個人に対する「督促状」に記載された金額の算出経過又は算出根拠が分かる書類全ての開示を求めるものである。

一般に、債権管理事務については、広島県債権管理事務取扱規則（昭和37年広島県規則第68号）の規定により、「債権管理機関の長は、当該債権管理機関の管理に属する債権について、その全部又は一部が履行期限を経過しても、なお、履行されていない場合は、債務者に対して広島県会計規則（昭和39年広島県規則第29号）第21条の規定の例により督促の手続をとらなければならない」こととされている。

条例第10条第2号は、個人に関する情報であって、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特定の個人を識別することができるものについては、同号ただし書に該当する情報である場合を除き、不開示とすることを規定している。

実施機関は、本件請求文書の存否を明らかにするだけで、同号に規定する不開示情報を開示することと同様の不利益が当該特定の個人に生じることとなるとして、本件処分を行ったため、以下、その妥当性について検討する。

まず、本件請求に係る行政文書が存在するか否かを答えることは、特定の個人に関して督促状交付の有無を明らかにすることと同じである。

特定の個人が識別できる形での督促状交付の有無に関する情報は、条例第10条第2号の不開示情報に該当するから、本件請求文書の存否を答えると、同号の不開示情報に該当する情報を明らかにする場合と同様に、当該個人のプライバシー等を侵害することになるものと認められる。

次に、特定の個人が識別できる形での督促状交付の有無に関する情報が同号ただし書に該当するか否かについて検討する。

特定の個人に対して督促状を交付したかどうかについては、前述のとおり、督促状は履行されていない債権の納入を促すものであり、実施機関において公表することとは行っていないため、同号ただし書イに規定する「法令等の規定により又は慣行として公にされ、又は公にすることが予定されている情報」には該当せず、また、その内容及び性質から同号ただし書ロ及びハにも該当しない。

審査請求人は「特定日付で、特定個人に対して特定の内容に関する督促状を交付したか否かという情報」が第三者に知られたとしても、その特定個人の法的に保護された権利を害するおそれがあるとは認められない」と主張しているが、前述のとおりであるから、審査請求人の主張は採用することができない。

したがって、本件対象文書の存否を答えることは、条例第10条第2号に掲げる不開示情報を開示することになり、当該個人のプライバシー等、保護されるべき利益を損なうこととなるため、条例第13条の規定により、本件対象文書の存否を明らかにしないで、本件請求を拒否した本件処分は妥当と認められる。

(4) 裁量的開示について

条例第12条において、「実施機関は、開示請求に係る行政文書に不開示情報が記録されている場合であっても、公益上特に必要があると認めるときは、開示請求者に対し、当該行政文書を開示することができる。」と規定されており、審査請求人は、「正しい規則の運用や誤措置の訂正の実現は「公益」に該当」とすると認められ、本条に該当すると主張している。

条例第12条の規定は、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ほどの公益性があるときは、実施機関の判断により開示することができることを定めたものである。

「公益上特に必要があると認めるとき」とは、解釈運用基準において、「条例第10条第2号ただし書口の規定による人の生命、身体、健康、生活又は財産の保護のため必要な開示義務に比べ、より広い社会的、公共的な利益を保護する特別の必要がある場合のことをいう」と解されているところ、審査請求人の主張する公益性は抽象的であり、本件対象文書を公にすることと当該公益性との因果関係も不明確である。

前述のとおり、本件請求文書の存否を答えると、条例第10条第2号の不開示情報に該当する情報を明らかにする場合と同様に、当該個人のプライバシー等を侵害することになるものと認められ、本件請求文書を開示することによる利益が、これを公にすることによって害される利益を上回るものとは言えない。

条例第12条による開示は、実施機関による高度な行政判断により裁量的に行われるものであるところ、本件処分時において、本件請求文書の存否を答えなければならないほどの明らかな事情は認められず、実施機関が同条による開示の判断をしなかったことに、裁量権の逸脱又は濫用は認められない。

(5) 小括

情報公開制度においては、条例第10条第2号本文の不開示情報に該当するか否かの判断に当たっては、開示請求の対象である行政文書が広く一般に公開されることを前提としており、自己情報の開示制度と異なり、開示請求者が誰であるかは考慮されない。

特定の個人が識別され得る情報であれば、たとえ本人が行った当該本人の個人に関する情報を記録した行政文書に対する開示請求であっても、条例第10条第2号ただし書イからハまでの例外事項又は条例第12条に規定する公益上の理由による裁量的開示に該当しない限り、条例第10条第2号本文による不開示情報となるものである。これを開示することは、プライバシー等、保護されるべき利益を損なうこととなるため、条例第13条の規定により、本件対象文書の存否を明らかにしないで、本件請求を拒否した本件処分は妥当である。

2 審査請求人のその他の主張について

審査請求人はその他種々主張するが、いずれも上記判断を左右するものではない。

3 結論

よって、当審査会は、「第1 審査会の結論」のとおり判断する。

第6 審査会の処理経過

当審査会の処理経過は、別記のとおりである。

別 記

審 査 会 の 処 理 経 過

年 月 日	処 理 内 容
令和 4 年 7 月 29 日	・ 諮問を受けた。
令和 6 年 3 月 28 日 (令和 5 年度第 11 回第 2 部会)	・ 諮問の審議を行った。
令和 6 年 4 月 25 日 (令和 6 年度第 1 回第 2 部会)	・ 諮問の審議を行った。
令和 6 年 5 月 30 日 (令和 6 年度第 2 回第 2 部会)	・ 諮問の審議を行った。

参 考

答 申 に 関 与 し た 委 員 (五 十 音 順)

【第 2 部会】

石 井 誠一郎 (部 会 長)	弁 護 士
西 條 潤	近畿大学准教授
山 崎 俊 恵	広島修道大学教授