

令和2年2月20日

嬉野市長 村上大祐 様

嬉野市情報公開審査会
会長 山下 義昭

嬉野市情報公開条例第17条第1項の規定に基づく諮問について（答申）

令和元年8月21日付け嬉総第288号及び令和元年10月23日付け嬉総第419号による次の諮問について、別紙のとおり答申します。

1 諮問第8号

「300副市長と職員00の嬉野市役所（嬉野町，塩田町時代を含む）入職時から現在までの配属先等を記した経歴一覧表一式」の非公開決定処分を行った件

2 諮問第10号

「『①いわゆる行政対象暴力に対して，市が行った対策の関連資料一式（加害者との面接記録，防犯カメラの映像記録，行政対象暴力対策関連会議の議事録，加害者に対する処分の起案書・通知文などの対策記録，市職員に配布した対応マニュアル，研修資料等，各加害事例報告書を含む資料一切）』との請求に対して特定した口頭連絡票，加害者に対する処分の起案書，研修資料」の部分公開決定処分を行った件

3 諮問第11号

「『①いわゆる行政対象暴力に対して，市が行った対策の関連資料一式（加害者との面接記録，防犯カメラの映像記録，行政対象暴力対策関連会議の議事録，加害者に対する処分の起案書・通知文などの対策記録，市職員に配布した対応マニュアル，研修資料等，各加害事例報告書を含む資料一切）』との請求に対して特定した嬉野市の対応について（通知），職員対応マニュアル」及び「『②市が行政対象暴力対策として，外部に加害事例の情報提供した際の資料一式』との請求に対して特定した嬉野市のクレーマーへの対応について（通知）」の非公開決定処分を行った件

別紙（答申第11号）

答 申

第1 嬉野市情報公開審査会（以下「審査会」という。）の結論

嬉野市長（以下「実施機関」という。）が行った本件処分すなわち令和元年5月20日付け嬉総第59号の4による公文書非公開決定（以下「本件決定」という。）は、取消すべきである。

第2 審査請求に至る経緯

審査請求に至る経緯は次のとおりである。

1 公文書の公開請求

審査請求人は、嬉野市情報公開条例（平成26年嬉野市条例第33号。以下「条例」という。）第5条第1項の規定に基づき、実施機関に対して、「①いわゆる行政対象暴力に対して、市が行った対策の関連資料一式（加害者との面接記録、防犯カメラの映像記録、行政対象暴力対策関連会議の議事録、加害者に対する処分の起案書・通知文などの対策記録、市職員に配布した対応マニュアル、研修資料等、各加害事例報告書を含む資料一切）②市が行政対象暴力対策として、外部に加害事例の情報提供した際の資料一式③市が行政法顧問の〇〇氏に、通知文発文を含む行政対象暴力対策に関する相談、回答につき記録された資料一式④市が顧問弁護士に、行政対象暴力対策に関して相談を行った資料、および公金支出の資料一式⑤上記は平成30、31年度に限定する。」についての公開請求（以下「本件公開請求」という。）を平成31年4月10日に行った。

2 実施機関の決定

実施機関は、平成31年4月26日付け嬉総第59号の2決定期間延長通知書により、「公開決定等について、顧問弁護士と協議、検討するために必要な日数を要する。」との理由で、決定期間満了日を平成31年5月20日まで延長した。

実施機関は、令和元年5月20日付け嬉総第59号の4公文書非公開決定通知書（以下「本件旧決定通知書」という。）により、本件公開請求のうち、①について特定した嬉野市の対応について（通知）、職員対応マニ

マニュアルと②について特定した嬉野市のクレーマーへの対応について（通知）は、条例第6条第1項第1号に規定する「個人に関する情報」、条例第6条第1項第3号に規定する「審議，検討又は協議に関する情報」であり、「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」、条例第6条第1項第4号に規定する「市が行う事務に関する情報」であって、公開することにより、当該事務の性質上、当該事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがある」に該当するためとし、④について特定した顧問弁護士との相談記録は、条例第6条第1項第4号に該当し、市が行う事務に関する情報であって、公開することにより、当該事務の性質上、当該事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるためとし、本件決定を行った。

3 審査請求

審査請求人は、本件決定のうち①について特定した嬉野市の対応について（通知）、職員対応マニュアルと②について特定した嬉野市のクレーマーへの対応について（通知）を非公開（以下「本件対象決定」という。）とした処分を不服として、行政不服審査法（平成26年法律第68号）第2条の規定に基づき、令和元年6月16日に実施機関に対して審査請求を行った。

第3 審査請求人の主張の要旨

1 審査請求の趣旨

本件対象決定の処分を取り消し、公開決定を求めるものである。

2 審査請求の理由

審査請求人が不服申立書において主張している本件対象決定に対する意見は、次のように要約される。

要旨

「公開しない理由」として、条例第6条第1項第1号、同項第3号及び同項第4号を上げているが、どの文書のどの箇所にどの条文がどのような理由で該当するのか、具体的な記載が一切ない。単に条例のコピペをしたにすぎない、極めてずさんな理由の記載である。

最判平成4年12月10日判決からすれば、条例第11条第4項違反で

あるのは明確である。

なお、全国の自治体の情報公開審査会では、上記判例に沿って適法性の判断をしていることを付言しておく。

「公開しない理由」として、実施機関は、①②が、条例第6条第1項第1号「個人に関する情報」であると主張する。

しかし、条例第7条第1項第2項の部分公開の規定からすれば、当該文書に条例第6条第1項の「個人に関する情報」があった場合は、それを非公開情報として扱い、「当該非公開情報が記録されている部分を除いて、公文書を公開しなければならない」こととなっている。

要するに条例は、当該文書に氏名等の個人情報があった場合は、その部分のみを黒塗したうえで、部分開示しなければならないとしているのである。

実施機関の本件主張は、公文書に氏名等の個人情報が記載してあれば、文書全体を全面非公開とするというものであり、条例第7条の存在を無視した、明白な法令違反行為である。

よって当該文書に個人情報があるならば、その部分だけを黒塗して、部分公開されたい。

上記以外にも、内容面として、本件文書の全面非公開が条例第6条に反する主張を行うが、理由付記がずさんで文書の該当部分と法令のあてはめが全く記載されていないため、現段階ではそれができない。よって内容面の反論は、理由付記が再提示されてから行う。

第4 実施機関の主張の要旨

実施機関が弁明書において主張している本件対象決定に対する意見は、次のように要約される。

1 実施機関は、審査請求人の主張を一部認め、令和元年7月22日付け嬉総第59号の7公文書非公開決定通知書（再通知）（以下「本件新決定通知書」という。）により、理由付記等を追記し、同日送付した。

2 非公開決定の理由とその正当性

氏名は、条例第6条第1項第1号に規定する「個人に関する情報」であるため。

「嬉野市の対応について（通知）、職員対応マニュアル、嬉野市のクレーマ

一への対応について（通知）」については、行政対象暴力に対してどのような対策を行い、どのように対応したのかを明らかにすることで、行政対象暴力を行うものに対策を取られ、今後の行政対象暴力に対する対応を困難にするおそれがあり、嬉野市情報公開条例第6条第1項第4号に規定する「市が行う事務に関する情報であって、公開することにより、当該事務の性質上、当該事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがある」ため。

また、通知をどこに対し行ったかを明らかにすることで、相手先との信頼関係を損い、今後の協力が得られなくなるなど、嬉野市情報公開条例第6条第1項第4号に規定する「市が行う事務に関する情報であって、公開することにより、当該事務の性質上、当該事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがある」ため。

以上の理由のより、非公開情報とそれ以外の情報とを容易に、かつ、請求の趣旨を損なわない程度に分離できないため、全体を非公開とした。

次に、条例第7条第1項の規定について述べる。

「容易に、かつ、公開請求の趣旨を損なわない程度に分離できる」とは、公文書を損傷させることなく、また、相当と考えられる程度の時間と費用又は物理的な困難さを伴わずに公開部分と非公開部分を分離できる場合をいう。また、分離しても、請求者が知りたいと思う内容が十分理解し得る場合をいう。なお、「公開請求の趣旨」については、請求書に記載された「公開請求に係る情報の内容」に基づき、請求者の立場に立って判断するものとする。

部分公開は、請求に対して可能な限り公開する趣旨を定めたものであるが、公開部分と非公開部分の分離が容易に行えないとき、又は分離したことによって、公開請求の趣旨が失われると認められるときは、全体として非公開とせざるを得ない。

条例第7条第2項の規定について述べる。

公開請求があった公文書に個人情報記録されている場合においては、個人識別部分を除いて公開しても、当該個人の権利利益が害されるおそれがないときは、個人識別部分を除いて部分公開するというものである。

個人識別情報は、通常、個人を識別させる部分（氏名、生年月日等）とその他の部分（当該個人の行動記録等）とから成り立っており、その全体が一つの非公開情報を構成するものである。このため、条例第7条第1項の規定だけでは、個人識別情報について全体として非公開となることから、氏名、生年月日等の部分だけを除いて残りの部分を公開しても個人の権利利益保護の観点か

ら支障が生じないときには、部分公開とするようにしたものである。なお、氏名、生年月日等を除いても、それ以外の情報から、又はそれ以外の情報と容易に取得し得る他の情報とを照合することにより、特定の個人が識別できる場合があるため、慎重に検討する必要がある。

「公開しても、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」とは、個人を識別させる要素を除くことにより誰の情報であるかが分からなくなれば、残りの部分については、通常、個人情報としての保護の必要性は乏しくなるが、個人識別性のある部分を除いても、公開することが不相当であると認められるものもある。例えば、カルテ、未公表の論文など個人の人格と密接に関連する情報などを公開すると、個人の権利利益を害するおそれがあるものである。このため、個人を識別させる部分を除いた部分について、公にしても、個人の権利利益を害するおそれがないものに限り、部分公開の規定を適用することとしているものであり、審査請求人の主張は当たらない。

これらのことから、審査請求人の主張には理由がない。

3 付記理由について

審査請求人は、最高裁判所平成4年12月10日第一小法廷判決（平成4年（行ツ）第48号）をもって、条例第11条第4項に違反していると主張している。

たしかに本件旧決定通知における付記理由は不十分ではあるものの、付記理由の要件を欠くとまでは言えず、非公開決定の判断を左右するものでもない。

実施機関は、本件審査請求がされた後、本件新決定通知書において、本件旧決定通知書では示されていなかった理由を一部追加した。

条例に基づく非開示決定に理由付記が求められる趣旨は、実施機関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、非開示の理由を開示請求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ためであると解される（嬉野市行政手続条例第8条）。そして、このような目的は、非開示の理由を具体的に記載して通知させること自体をもってひとまず実現される。

本件旧決定通知書の際に付記された理由以外の理由を本件審査請求において主張することは許されるというべきである（最高裁判所平成11年11月19日第二小法廷判決（平成8年（行ツ）第236号）。そして、以上の理は、

本件新決定通知書に理由を追加する場面においても、異なるものではないと解するのが相当である。

本件審査請求においては、上記のとおり、本件新決定通知書の際の理由付記に瑕疵はなく、理由が追加されたとしても、そのことをもって本件新決定通知書が条例第11条第4項又はその趣旨に反し違法であるとされるものではないというべきである。

以上のことから、本件該当請求を非開示とした本件処分には、違法又は不当な点は何ら存在しないものである。

第5 審査会の判断

上記の審査請求人の主張、実施機関の主張等を検討した結果、当審査会は次のとおり判断する。

1 本件審査請求について

本件は、審査請求人の情報公開請求（行政対象暴力に対して嬉野市がとった具体的な対応・対策等に関連する資料一式）につき実施機関が非公開決定をしたことに対する審査請求である。実施機関は、非公開とした公文書は、条例第6条第1項第1号、同第3号、および同第4号の非公開情報に該当するとして本件処分をしている（なお、実施機関は、本件審査請求の申立ての後、本件処分の理由提示の不備を認め、令和元年7月22日付け嬉総第59号の7で「公開しない理由」を補足する再通知をおこなった。）。これに対して、審査請求人は、①本件処分は理由提示に不備があること、②非公開部分に個人情報等の非公開情報があるとしても当該情報を除いた情報について部分開示をすべきであることなどを主張して、本件処分の取消し、非公開部分の公開を求めている。

2 理由提示の不備及びその追完について

（1）何が問題か

本件処分には、公開請求の対象である公文書を「公開しない理由」として、条例第6条第1項第1号、同3号、同4号とその文言を示し、当該公文書がこれらの「非公開情報」に該当する旨のみ記載されている。もっとも、実施機関は、本件審査請求の申立ての後、本件処分の理由提示（以下「理由付記」という。）の不備を認め、令和元年7月22日付けで「公開しない理由」を補足する再通知（嬉総第59号の7）をおこなっている。

上記事情の下で問題となるのは、本件処分に付された「公開しない理由」の記載に手続法上の瑕疵があるか、もし瑕疵があったとした場合、再通知（理由の追完）によって瑕疵が治癒されることになるかということである。

（２）手続法規について

本件処分は、条例に基づく処分であるから行政手続法（以下「手続法」という。）は適用されない（第３条第３項）が、同法の趣旨にしたがって制定された（第４６条）嬉野市行政手続条例（以下「手続条例」という。）が適用される。そうすると、本件処分は申請拒否処分であるから、理由付記に関しては手続条例第８条（ちなみに、手続法でも第８条に相当する。）が適用されることになる。

手続条例第８条は第１項の「条例等」となっている点（手続法では「法令」となっている。）を除けば、手続法第８条と全く同一の規定ぶりである。このことからすれば、本条には、手続法第８条の解釈法理、判例理論、すなわち、理由付記に関する解釈法理、判例理論がそのまま妥当すると考えてよいであろう。

（３）理由付記の不備について

①理由付記の趣旨

判例によれば、（i）理由付記の趣旨は、①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こと、及び、②相手方に不服申立ての便宜を与えること、という被処分者の手続的権利の保障にあり、また、この保障の重要性故に、（ii）理由付記の瑕疵は処分の取消事由になるとされる（最判昭 38 年 5 月 31 日（民集 17 卷 4 号 617 頁）、最判昭 60 年 1 月 22 日（民集 39 卷 1 号 1 頁）、最判平 4 年 12 月 10 日判例時報 1453 号 116 頁）等）。

②理由付記の不備

理由の記載を全く欠く場合は勿論、法が要求する程度の理由の記載がなされていない場合、すなわち理由付記に不備がある場合にも理由付記には瑕疵があることになる。本件では、理由付記が全くないわけではなく、上記のとおり「公開しない理由」として、条例第 6 条第 1 項第 1 号、同第 2 号、同 3 号、同 4 号とその文言を示し、公開しない公文書がこれらの「非公開情報」に該当する旨のみ記載している。そのため、これが、条例の要求を満たす理由付記と認められるか否か問題になる。

それでは、理由付記としてどの程度の記載をなすべきであるか。判例によれば、「特段の理由のないかぎり、いかなる事実関係に基づきいかなる法規を適

用して当該処分がされたのかを、処分の相手方においてその記載自体から了知しうるものでなければなら」とないとされる。また、「附記を命じた規定の趣旨が、処分の相手方の不服申立てに便宜を与えることだけでなく、処分自体の慎重と公正妥当を担保することにもあることからすれば、取消しの原因たる事実は通知書の記載自体において明らかにされていることを要し、相手方の知、不知にはかかわりがない」（最判昭49年4月25日民集28巻3号405頁）とされている。本件の場合、「非公開情報」の条文を記載しているだけであるから、判例に従えば、理由付記に不備があると言わざるを得ない。もっとも、適用条文を示すだけで「いかなる事実関係に基づきいかなる法規を適用して当該処分がされたのか」を処分の相手方が了知できるような「特段の理由」があれば別であるが（この点を指摘する判例として、例えば、最判平4年12月10日（判例タイムズ813号184頁）がある。）、本件は、このような「特段の理由」がある場合とは認められない。

（4）理由付記の瑕疵の治癒

上記のとおり、実施機関は、本件審査請求の申立ての後、本件処分の理由付記の不備を認め、「公開しない理由」を補足する再通知を行っている。そこで本件では、この再通知によって処分後に理由付記の瑕疵の治癒が認められるか、ということも問題となりえる。

この問題について判例は、不服審査の時点での処分理由の補充（最判昭47年12月5日民集26巻10号1795頁）、処分の9日後になされた行政庁の職員の前による処分理由の補充（最判平4年12月10日判時1453号116頁）に付き、何れも瑕疵の治癒を否定している。判例の論理は、理由付記が処分それ自体の慎重、合理性を担保するものである以上、それは処分時の、適切な理由付記によってのみ可能であり、したがって、処分後の治癒は認められないということであろう。そうであれば、判例に従う限り、本件においても、瑕疵の治癒が認められる余地はないものと思われる。

（5）結論

以上検討したところによれば、本件処分は、理由付記に不備があるので手続条例第8条に違反し、また、瑕疵が治癒したということもできない。したがって、本件処分はこの点で違法であるといわざるを得ない。

3 本件処分の適法性等について

以上の次第で本件処分は手続条例第8条に違反し違法であるから、審査庁

は、本件処分を取消し、また、実施機関は、情報公開請求に対し、改めて瑕疵のない理由を付した上、公開非公開等の決定をするべきである。

なお、付言すると、本件処分について、上記の手続条例第8条違反の点を除けば、実施機関が、非公開とした部分、並びにその理由について、当審査会は、概ね妥当なものと判断している。しかし、本件処分が理由付記の瑕疵により取消すべきものである以上、この点の詳細には立ち入らないこととした。

以上により、「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、次のとおりである。

| 年 月 日 | 処 理 内 容 |
|------------|--------------|
| 令和元年10月23日 | 実施機関からの諮問、審議 |
| 令和2年 1月29日 | 審議、答申の検討 |

第7 答申に関与した委員

(敬称略)

| 所属 | 氏名 | 備考 |
|-----------------------------|-------|---------|
| 福岡大学 法科大学院 教授 | 山下 義昭 | 会長 |
| 弁護士 | 吉田 一穂 | 会長職務代理者 |
| (財)佐賀県暴力追放運動 推進センター 専務理事 | 江口 勝則 | |
| 有権者 (市民代表) | 光武 英文 | |
| 有権者 (市民代表) | 渕野美喜子 | |