

答 申

1 審査会の結論

福岡県知事（以下「実施機関」という。）が、平成29年6月19日付29障第1070号で行った公文書部分開示決定（以下「本件決定」という。）において非開示とした処分庁の情報のうち処分庁名及び住所は、開示すべきである。

2 審査請求に係る対象公文書の開示決定状況

(1) 審査請求に係る対象公文書

審査請求に係る対象公文書は、福岡市がALS患者に対して行った障がい福祉サービスの支給却下処分に係る審査請求について、平成27年2月19日付けで県が行った裁決に係る裁決書である（以下「本件公文書」という。）。

(2) 開示決定状況

実施機関は、福岡県情報公開条例（平成13年福岡県条例第5号。（以下「条例」という。））第11条第1項の規定により、本件公文書のうち、特定の患者（以下「患者A」という。）の住所、氏名及び代理人の住所、氏名、処分庁の情報、処分庁の弁明の趣旨及び理由、審査庁の判断の一部を条例第7条第1項第1号（個人情報）に該当するとして非開示とし、その余の部分は開示する本件決定を行った。

3 審査請求の趣旨及び経過

(1) 審査請求の趣旨

審査請求の趣旨は、実施機関が行った本件決定の取消しを求めるものである。

(2) 審査請求の経過

ア 審査請求人は、平成29年6月8日付けで、実施機関に対し、条例第6条第1項の規定により公文書開示請求を行った。

イ 実施機関は、平成29年6月19日付けで、本件決定を行い、その旨を審査請求人に通知した。

ウ 審査請求人は、平成29年9月13日付けで、本件決定を不服として、審査庁である福岡県知事に対し、審査請求を行った。

エ 福岡県知事は平成30年3月13日付けで、当審査会に諮問した。

4 審査請求人の主張要旨

審査請求書及び反論書における審査請求人の主張の要旨は、次のとおりである。

- (1) 条例第7条は、公文書を全部開示する原則（条例第7条第1項柱書）を採用すること、条例第7条第1項第1号（前段）の各要件にはいわゆる要件裁量は認められていないものと一般的に解されていることから、公文書の全部又は一部につき不開示の決

定をすること（すなわち例外要件）については、厳格解釈し、かつ慎重に適用・判断を行う必要がある。にもかかわらず、実施機関は条例第7条第1項第1号前段の解釈・適用を緩やかに、過度に広く行うなど違法・不当な一部不開示決定を行っている。

- (2) 本件公文書で不開示とされた処分庁名については、公務員等の職務の遂行に係る情報に含まれる当該公務員等の職及び氏名並びに当該職務遂行の内容に係る部分が不開示情報とすることができないこと（条例第7条第1項第1号ただし書ハ）からすれば、処分庁ないし処分庁職員等との関係では、「個人に関する情報」（同項柱書）には該当しないものというべきである。

なお、仮に処分庁名が形式的には個人識別情報に該当するとしても、公務員の職務執行に際して記録された情報に含まれる当該公務員の氏名等の情報は、本来、事務事業の執行上又は行政の責務として、当該事務事業に支障のないかぎり県民・国民の要請に応じて公表することが予定されているというべきであり、これを開示することにより当該公務員の私生活の平穏が侵害されるとは考え難いから、たとえ当該公務員がこれを公表されることについて了解していなかったとしても、当該情報は社会通念上公表が予定された情報と解するのが相当である。

このような解釈は、本件公文書における処分庁名にも妥当する。また、本件公文書で不開示とされた処分庁名につき、不開示事由が存しないことからすれば、処分庁の住所についても同様に不開示とすることはできないものである。

- (3) 本件文書において不開示とされた処分庁名が1つの区に特定されるとしても、数十万人という多数人の中から特定の個人がALS患者であることなどを特定することは、本件患者の関係者以外の一般人では通常は不可能であるというべきである。

また、仮に、本件患者の関係者以外の一般人が通常本件患者を特定の個人として識別し得る可能性があるとしても、その可能性は極めて低いものというべきであり、さらに、処分庁名及び処分庁住所が「個人に関する情報」（条例第7条第1項第1号前段）に該当しないことなどからすれば、そのような極めて低い、あるいはごく抽象的な可能性のみをもって不開示とすることは、条例の趣旨・目的や説明責任の原理に反し、違法又は不当である。特に、本件文書との関係では、どの「区」が「不当」とされる判断を行ったのかは、包み隠されるべきことではなく、責任たる行政主体等を明確に開示すべきである。

- (4) 仮に「処分庁の名称及び住所」が特定の個人（ALS患者）との関係で非開示情報に当たるものであるとしても、処分庁の名称及び住所が条例第7条第1項第1号ただし書イ及同号ただし書ハに規定される情報に当たるといえることから、実施機関にはなお開示義務があったというべきである。

- (5) それぞれの表題の部分すら黒塗りとされる方法で広く不開示とされているが、これは不必要ないし過度に広範な不開示と考えられる。

また、仮に、識別可能性があるとしても、その部分だけを限定して不開示にすれば足りるのであるから、過度に広範囲な不開示を行っているものと合理的に推認される。

加えて、代理人目録の5枚目と6枚目の間の頁は、黒塗りをされる開示ではなく、これを抜き取る方法によって不開示とする運用が行われているが、このような方法での不開示は通常一般的でなく、本件文書に通し頁数等が示されていないことからしても、条例の趣旨・目的にも反する不開示の対応といえることから、この点にも違法事由ないし不当事由があるものというべきである。

(6) 本件決定に係る公文書部分開示決定通知書については、単に不開示の根拠規定を示されただけでは、本件文書の種類、性質、開示請求書の記載と相まって開示請求者（審査請求人）が不開示の理由に係る事柄を当然知り得るような場合のものであるとはいえない。

(7) よって、本件決定については条例第7条第1項第1号前段に係る実体的違法事由（または不当事由）及び手続的違法事由（または不当事由）があり、本件決定は速やかに取り消されるべきであるから、公文書の一部不開示決定を取り消すとの裁決を求める。

5 実施機関の説明要旨

実施機関が本件決定を行った理由を要約すると、次のとおりである。

(1) 処分庁の名称及び住所について

ア 本件開示請求において開示請求の対象とされている「福岡市がALS患者に対して行った障がい福祉サービスの支給却下処分に係る審査請求について、平成27年2月19日付けで県が行った裁決」に関して、当該裁決に関する情報が新聞で報道されており、また、代理人のHP上で裁決に関する情報が公開されており、誰でも確認することが可能となっている。

イ 障がい福祉サービスの支給決定は、障害者の日常生活及び社会生活を総合的に支援するための法律第18条第2項において「支給決定は、障害者又は障害児の保護者の居住地の市町村が行うものとする。」と規定されており、障がいサービスの申請は居住地の市町村（特別区を含む）になされることとされている。

ウ 条例第7条第1項第1号において、「個人に関する情報であって、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、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。）」については、非開示とする旨を定めており、上記ア及びイの情報と照合した場合、個人の特定が可能となることから、非開示と判断したものである。

(2) 不開示の部分及び方法

ア 不開示としている箇所は、必要としている介護サービス時間や利用実績等が記載されており個人の病状等が推測される部分であり、個人に関する情報であると判断し、不開示としている。

イ 全面不開示と判断した部分は全て黒塗りとなり、そこから得られる情報はないこと、開示費用の軽減も勘案し、抜き取ったもので、条例の趣旨・目的に反しない。

(3) 理由の付記

理由の付記に際しては、上記(2)の情報を詳しく記載した場合、そのことによって個人の特定につながる可能性があったことから、そこまでは記載せず、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として記載したものである。

6 審査会の判断

(1) 本件公文書の性格及び内容について

ア 障がい福祉サービスの支給却下処分に対する審査請求について

障がい福祉サービスの支給決定は、障害者の日常生活及び社会生活を総合的に支援するための法律（平成17年法律第123号）第19条第2項の規定により、障がい者の居住地の市町村が行うものとしてされている。

当該決定に不服がある場合は、同法第97条の規定により、都道府県知事に審査請求をすることができることとなっている。

患者Aは、福岡市〇〇（以下「処分庁」という。）が平成25年〇月〇日に行った同人の申立を却下する処分（障がい福祉サービス等に関する居宅介護申請却下処分）を不服として、平成25年〇月〇日、福岡県知事（以下「審査庁」という。）に対して、処分庁の却下処分取消の審査請求（以下「原審査請求」という。）を行った。

イ 本件公文書について

本件公文書は、患者Aからの原審査請求に対して、審査庁が平成27年〇月〇日付けで、処分庁の却下処分を取り消す内容の裁決書であり、①文書番号、②表題、③患者Aの住所及び氏名、④代理人の住所、氏名、人数、⑤処分庁の住所及び名称、⑥主文、⑦理由、⑧裁決日、⑨審査庁の名称及び印影並びに担当課名が記載されている。

また、別紙として、代理人目録が添付されており、当該目録には代理人の住所及び氏名等が記載されている。

上記⑦理由には、審査請求の趣旨及び理由、処分庁の弁明の趣旨及び理由、審査庁の判断が記載され、審査庁の判断において、患者Aの反論書の内容が引用されている。

(2) 本件公文書の条例第7条第1項第1号該当性について

ア 条例第7条第1項第1号本文該当性について

(ア) 本号の趣旨

本号は、個人のプライバシーを最大限に保護するため、個人に関する情報であって、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、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侵害す

るおそれがあるものを非開示とすることを定めたものである。

「個人に関する情報」とは、氏名、住所、性別、生年月日、犯罪歴その他個人に関する一切の事項についての事実、判断、評価等の全ての情報が含まれるものであり、個人に関連する情報全般を意味する。

また、「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」とは、当該情報単独では特定の個人を識別することができないが、他の情報と照合することにより間接的に特定の個人を識別することができる情報をいうものである。

(イ) 本号本文該当性

本件公文書は、審査庁が行った裁決に係る裁決書であるが、処分庁の障がい福祉サービス等に関する居宅介護申請却下決定処分に対して患者Aが審査請求を行ったことを受けたものであり、当該審査請求の趣旨、処分庁の弁明、患者Aの反論、審査庁の判断が一連のものとして、相互に関連付けながら記載されているものである。

このため、本件公文書は全体として、患者Aの個人に関する情報であると認められ、かつ、本件公文書には患者Aの住所及び氏名が記載されており、特定の個人が識別されるものと認められるため、実施機関が非開示とした部分は、条例第7条第1項第1号本文に該当すると判断される。

また、併せて、本件公文書のうち代理人目録に記載されている代理人の住所及び氏名については、患者Aの個人情報の一部であるとともに、それぞれの代理人の個人に関する情報であって特定の個人が識別されるものと認められ、条例第7条第1項第1号本文に該当すると判断される。

イ 条例第7条第1項第1号ただし書イ該当性について

(ア) 本号ただし書イの趣旨

本号ただし書イは、個人情報に該当する場合であっても、「法令及び条例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」については、あえて非開示にして保護する必要性に乏しく、本号の非開示情報から除くこととしたものである。

「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公にされていること又は公にすることが予定されていることで足りる。

また、「公にされ」とは、当該情報が現に公衆が知り得る状態に置かれていれば足り、現に周知の事実である必要はない。

(イ) 本号ただし書イ該当性

審査請求人は、処分庁の名称及び住所が特定の個人（ALS患者）との関係で非開示情報に当たるとしても、条例第7条第1項第1号ただし書イに該当すると主張している。

裁決書に関する情報は新聞報道され、代理人ホームページで公開されているとしても、本件公文書である裁決書に記載されている情報そのものが新聞や代理人ホームページに掲載されているものではなく、新聞や代理人ホームページからは本件公文書に記載されている情報の概要が推測されるにすぎない。

したがって、本件公文書に記載されている情報は、現に公衆が知り得る状態に置かれているとは認められず、処分庁の名称及び住所を含み本件公文書に記載されている情報は、同号ただし書イには該当しないと判断される。

ウ 条例第7条第1項第1号ただし書ハ該当性について

(ア) 本号ただし書ハの趣旨

本号ただし書ハは、個人情報に該当する場合であっても、公務員等の職務の遂行に係る情報を開示する旨規定している。当該情報は行政事務に関する情報であるとともに、当該公務員等の個人に関する情報でもあるが、県行政の公正さと透明性を確保する観点から、本来非開示である個人情報を例外的に開示すべきとしたものである。

「職務の遂行に係る情報」とは、当該公務員等が、その組織上の地位に基づいて所掌する事務に関し、当該事務を実施したことにより記録された情報をいうものである。

(イ) 本号ただし書ハ該当性

審査請求人は、処分庁の名称及び住所が特定の個人（ALS患者）との関係で非開示情報に当たるとしても、条例第7条第1項第1号ただし書ハに該当すると主張している。

当審査会が、当審査会事務局職員をもって実施機関に確認させたところ、「処分庁名、処分庁住所」を条例第7条第1項第1号で非開示とした理由は、患者Aが特定されるためであり、処分庁の職員が特定されるためではない、とのことであつた。

このため、処分庁の職員の職務に関する情報とは認められず、ただし書ハには該当しないと判断される。

(3) 本件公文書の条例第8条第2項に基づく部分開示について

ア 条例第8条第2項の趣旨

個人識別情報は、通常、特定の個人を識別し得る部分（例えば、氏名、住所等）とその他の部分（例えば、当該個人の行動記録）とから成り立っており、その全体がひとつの非開示情報を構成する。

このため、条例第8条第1項の規定だけでは、個人識別情報については全体として非開示となることから、氏名等の部分だけを除いて残りの部分を開示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、個人識別性を除いた残りの部分については、条例第7条第1項第1号の情報に含まれないものとみなして、他に非開示条項に該当しない限り、部分開示とするよう、個人情報についての特例

規定を設けたものである。

しかし、例えば、カルテ、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研究論文等開示すると個人の権利利益を害するおそれがあるものなど、個人識別性のある部分を除いても、開示することが不相当であると認められるものもある。

このため、同項第2号において、個人識別性のあ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、部分開示の規定を適用することとしたものである。

イ 部分開示の判断

(ア) 処分庁の名称及び住所

実施機関は、裁決に関する情報が新聞報道され、代理人のホームページで公開されており、誰であっても確認可能なことから、これらの情報と照合した場合、個人の特特定が可能となると主張している。

これに対して、審査請求人は、仮に一つの区に特定されても、本件患者関係者以外の一般人からすれば、特定の個人がALS患者であることを特定することは通常不可能、又は可能性は極めて低い、「新聞」等に既に処分庁の名称が記載されているとすれば、開示決定をしても不開示決定をしても、特定の個人の識別とは関係なく、「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」ことの要件を欠く、住所も同様であると主張している。

処分庁が管轄する区域の人口を勘案すると、処分庁の名称及び住所自体から患者Aが識別される可能性はないと認められるが、実施機関が主張する新聞記事と照合することによって患者Aが識別されないかが問題となる。

「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」の部分、いわゆるモザイク・アプローチは個人に関する情報に限らず、すべての非開示情報との関係で問題となるが、個人に関する情報については、個人情報保護の観点から、慎重な判断がとりわけ重要であり、特に確認的に規定されたものである。

当審査会が、実施機関が主張する新聞記事の内容を確認したところ、当該新聞記事には、「介護保険・障害者福祉の同時利用 福岡市の却下処分不当」、「ALS介助併用認める 県裁決 患者訴え福岡市処分取り消し」等のタイトルで、患者Aに介護保険と障害者福祉サービスの利用を同時にさせないという判断をした処分庁の処分に対し審査庁が処分不当とする裁決を出した事実、及び裁決に至るまでの経緯等が記載されているとともに、患者Aの氏名及び住所（区の名称まで）が記載されていることが認められた。

このような状況を踏まえると、処分庁の名称及び住所を開示した場合、当該新聞記事と照合することにより、患者Aが識別されるとも考えられる。

しかしながら、当該新聞記事には、処分庁として「福岡市」との記載はあるも

の、「福岡市」の後に続く実施機関が非開示とした「〇〇」は記載されていないこと、また、「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」部分の規定は個人情報保護の観点から特に確認的に規定されたものであるところ、当該新聞記事は、患者Aの代理人である弁護士が記者会見を行い、発表した内容に基づいて書かれたものであり、患者A本人も、その内容が新聞記事として報道されることについては同意しているという本件事案に特有の事情を勘案すると、処分庁の名称及び住所を開示したとしても、他の情報と照合することにより特定の個人が識別され、その結果、個人情報保護の趣旨が損なわれることとなるとは言い難いと考えられる。

したがって、処分庁の名称及び住所を開示したとしても、患者Aが識別されるものとは認められず、当該情報は開示するべきであると判断される。

(イ) 上記(ア)以外の情報

本件公文書において、患者Aを識別することができる記述を除いた部分には、介護サービスの時間や利用実績等、障がいの内容や程度、現状が記載されており、これらは、患者Aの個人の心身に直接関わる情報であって、かつ、人に知られたいくない度合いが特に強い内面的、身体的な状態を示す性質のものであり、たとえ特定の個人が識別されなくても、当該情報が本人の知らないうちに公にされるということは、不快感、不安感等の精神的な苦痛を及ぼす可能性があるとして認められる。

したがって、これらの情報は、患者Aを識別できる情報を除いてもなお、公にすることにより、個人の権利利益が害されるおそれが認められ、非開示が妥当であると判断される。

(4) 理由の付記について

審査請求人は、最高裁平成4年12月10日第一小法廷判決を引用し、本件決定に係る公文書部分開示決定通知書の「開示しない部分及び理由」について、どの部分の情報が具体的に「処分庁名、処分庁住所」に該当するのか、あるいは「等」に該当するのか明らかではなく、単に非開示の根拠規定を示されただけでは、審査請求人が非開示の理由に係る事柄を当然知りうるような場合のものであるとはいえず、理由付記不備の手続的違法事由があり、本件決定の取消事由となると主張している。

これに対し、実施機関は、情報を詳しく記載した場合、個人の特定につながる可能性があったため、そこまでは記載せず、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ものとして記載したと主張している。

理由の付記については、条例上の明文の規定はないが、福岡県行政手続条例（平成8年1月4日福岡県条例第1号）第8条第1項において、「行政庁は、申請により求められた許認可等を拒否する場合（略）は、申請者に対し、同時に、当該処分の理由（略）を示さなければならない。」と定めている。

これを受けて、知事が管理する公文書の開示等に関する規則（平成13年6月29

日福岡県規則第51号)第3条第2号に定める公文書部分開示決定通知書(様式第3号)には「開示しない部分及び理由」欄が、同条第3号に定める非開示決定通知書(様式第4号)には「開示しない理由」欄が、それぞれ設けられている。

また、条例の解釈運用を示した「情報公開事務の手引」よれば、「開示しない理由」欄についての運用を次のとおり定めている。

i 開示請求に係る公文書について開示しないこととした場合の理由の提示は、当該決定を受けた開示請求者が、当該決定を不服として審査請求又は訴訟の提起により救済を求めたり、あるいは開示請求する内容を変更して再度開示請求を行ったりするなどの対応を行う場合にその便宜を図るものであるもので、非開示情報の内容が明らかにならない限りにおいて、どのような種類の情報が記録されているかを記載する。

ii 非開示理由の記載方法として、該当する非開示情報の号数を明記することだけでなく、開示請求に係る公文書のどこの部分に記載されているどの情報(又はどのような類型)を開示するとどのような支障等があり、条例第7条第1項第○号に該当するかを記載する。

審査会が本件決定に係る部分開示決定通知書を確認したところ、「等」という文言を使用するなど、本件公文書のうちどの部分に記載されているどの情報が非開示とされているのかが明確となっておらず、開示請求者にとって分かりにくいものとなっていると認められる。

しかしながら、情報公開制度においては、非開示とした公文書の内容自体を明らかにしてしまうような理由付記ができないという特殊性があること、条例第7条第1項第1号(個人情報)においては、例えば、同項第4号(行政運営情報)のように、どのような支障があるかを具体的に記載することを求めることは難しいこと、本件決定において、非開示情報の号数や条文を記載しているにとどまるものではないこと等を踏まえると、手続的瑕疵があり、本件決定の取消事由となるとまでは認められないと判断される。

(5) 審査請求人のその他の主張について

審査請求人は、本件公文書のうち代理人目録の開示の実施について、公文書の一部を抜き取る方法は通常一般的ではなく、本件文書が全部で何枚あったか分からず、条例の趣旨、目的にも反し、違法・不当であると主張している。

これに対して、実施機関は、代理人目録については、全部非開示とした部分は全部黒塗りとなり、そこから得られる情報はなく、開示費用の軽減も勘案し、写しを交付していないと主張している。

当審査会が代理人目録を見分したところ、代理人の住所及び氏名のほか、各頁のそれぞれにおいて二か所、審査庁の割印の印影が記載されていることを確認した。

このため、当審査会事務局職員をもって実施機関に確認させたところ、全部非開示とした部分のうち、審査庁の割印の印影の部分については開示し、その余の部分是非

開示とする決定を行ったとのことであった。

条例第16条第1項は、「実施機関は、開示決定をしたときは、開示請求者に対し、速やかに公文書の開示の実施をしなければならない。」と規定しており、写しの交付を行っていなかった実施機関の対応は同項に違反するものと判断される。

7 付言

(1) 理由の付記について

上記6(4)で述べたとおり、理由の付記の手続的瑕疵はないとしても、審査請求人が主張するように、開示請求者にとって分かりにくい記載となっていると認めざるを得ない。

特に、実施機関が全部非開示として写しを交付していないことに関して、審査請求人が、本件公文書が全部で何枚あったのかの確認や、代理人の人数の検証のため重要な意味があると主張している点は理解できる場所であり、理由の付記に当たっては、どの部分を非開示としたのかが審査請求人に分かるように記載すべきであったと思われる。

今後、実施機関においては、非開示理由の記載について、非開示とする部分、情報の内容、理由を可能な限り具体的に記載するなど、適切な対応が望まれる。

(2) 代理人目録に係る実施機関の対応について

上記6(5)で述べたとおり、実施機関は、審査庁の割印の印影の部分は開示とする決定を行っており、速やかに開示を実施すべきである。

実施機関は、弁明書において、写しを交付していない部分は全部非開示と説明しており、審査請求人もこのことを前提として反論している。また、当審査会に対しても同様の説明を行っている。

実施機関のこのような対応は、極めて不適切であると言わざるを得ず、今後、条例の趣旨に則って、適切な対応が行われるよう強く注意を喚起する。

以上の理由により、「1 審査会の結論」のとおり判断する。