

諮問庁：日本司法支援センター

諮問日：平成29年10月10日（平成29年（独個）諮問第62号）

答申日：平成30年3月14日（平成29年度（独個）答申第83号）

事件名：特定援助番号の事件に係る本人の報酬決定に関する文書等の一部開示決定に関する件

## 答 申 書

### 第1 審査会の結論

「特定援助番号の事件に係る文書のうち、報酬決定に関する文書、審査に係る検討メモ、決裁文書、審査意見書等（開示請求者から提出されたものを除く）」に記録された保有個人情報（以下「本件対象保有個人情報」という。）につき、その一部を不開示とした決定は、妥当である。

### 第2 審査請求人の主張の要旨

#### 1 審査請求の趣旨

独立行政法人等の保有する個人情報の保護に関する法律（以下「法」という。）12条1項の規定に基づく開示請求に対し、日本司法支援センター（以下「センター」、「処分庁」又は「諮問庁」という。）が行った平成29年7月5日付け司支旭川第41号による一部開示決定（以下「原処分」という。）について、その取消しを求める。

#### 2 審査請求の理由

審査請求人が主張する審査請求の理由は、審査請求書及び意見書の記載によると、おおむね以下のとおりである。

##### （1）審査請求書

本件は、審査請求人（開示請求者）が、特定援助番号の事件に係る文書のうち、報酬決定に関する文書、審査に係る検討メモ、決裁文書、審査意見書等であって開示請求者から提出されたものを除く文書の開示を求めたところ、処分者が一部不開示としたものである。

処分者は、原処分において、いずれの不開示部分も「センター内部の検討に関する記載であり、このような情報を開示すると、センター内部における率直な意見の交換若しくは意思決定の中立性が損なわれ、民事法律扶助業務の適正な遂行に支障を及ぼす恐れがある」とし、法14条4号及び5号該当性を理由としている。

しかし、かかる不開示理由は法の解釈を誤り論拠がなく、本件不開示部分はいずれも開示されなければならない。以下、詳述する。

##### ア 本件請求文書の内容

上述のように、本件は、特定援助番号の事件に係る文書のうち、報

報酬決定に関する文書，審査に係る検討メモ，決裁文書，審査意見書等であって開示請求者から提出されたものを除く文書の開示を求めたものである。審査請求人は，同援助番号事件の受任者であり，報酬決定を受けた者である。

同援助事件については，特定日Aに報酬決定がなされ（特定終了番号），これに対して被援助者，受任者共に不服申し立てを行ったところ，特定日B付で報酬額についての変更決定がなされている。

イ 法14条4号及び同条5号には該当しない

（ア）法14条4号について

法14条は，そもそも「独立行政法人等は，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「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。」として開示を原則とし，非開示を例外としている。そして，同条4号では，「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」と定めている。

上述のように，法14条は，個人情報の開示を原則としつつ例外的に非開示とする場合を規定しているが，これは，法1条にあるように「独立行政法人等の事務及び事業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を目的」としたことを具体化したものであり，したがって「個人の権利利益保護」が法の第1次的な目的であって，「行政の適正かつ円滑な運営」は第2次的な要請というべきである（「個人情報保護法の逐条解説（第4版）」（有斐閣社「宇賀克也 著」209頁。甲1。）。かかる法の趣旨からすると，「行政の適正かつ円滑な運営」を理由とした文書の非開示は限定的に解されねばならず，法14条各号該当性については，具体的かつ文書の開示に明らかに優越する危険が認められる場合でなければならないというべきである。

こうした観点からすると，法14条4号で文書の非開示を規定している趣旨は，決裁等の事案処理手続きが終了していない文書に記載されている個人情報のかかなりの部分が本来開示対象となる「保有個人情報」に該当することとなるところ，これらの情報を時期尚早な段階で開示すると，外部からの干渉，圧力等により，意思決定過程での率直な意見交換が阻害されたり，意思決定の中立性が損なわ

れたり、未成熟な情報があたかも確定した情報と誤解されて国民の間に混乱を生じさせたり、特定の者に利益を与えたり不利益を及ぼすことなどがあることから、かかる危険を排除するために例外的に非開示としていると解さなければならない（前掲301頁。甲2。）。とするならば、すでになされている決定に係る文書については、こうした意思決定途上における外部からの干渉といった危険はないのであるから、非開示とする理由はない。

そもそも、処分者による報酬決定に対しては、被援助者や受任者による不服申立が認められているのであり、その際決定の論拠となる理由の詳細や意思決定過程における議論状況などを受任者らによって把握する手段が確保されなければ、決定を受けた受任者らは不服申立において十分な主張をなしえない。前述のように、すでに報酬決定がなされているものにかかる文書であれば、開示されたとしても当該決定に対する事前の不当な干渉を与えることはなく、開示による弊害が認められない一方、受任者らに対して報酬決定に対する十分な主張、反論の機会を与えるために処分者の保有する意思決定過程に係る文書を開示する必要性は高い。

このように見ると、処分者が、抽象的な危険のみですでになされた意思決定にかかる文書を非開示としたのは、法14条4号の解釈適用を明らかに誤っており、処分者の理由には論拠がない。

（イ）法14条5号について

法14条5号は、「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が行う事務又は事業に関する情報であつて、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」について文書の非開示を認める。

ここで、「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」については、前述と同様、本来個人の権利利益保護の観点から開示を原則としている法の趣旨に照らし、「開示することの利益」が比較衡量の対象になり、また「支障」の程度についても名目的なものでは足りず、実質的なものが必要であり、「おそれ」も抽象的な可能性では足りず、法的保護に値する程度の蓋然性が要求されると解さなければならない（前掲304頁。甲2。）。

上述のように、原処分はすでになされたものであり、しかもその決定理由は被処分者に対して明確にされなければならない。特に、上述のように本件のような報酬決定に対しては不服申立が認められているのであり、その主張立証のためにも当該文書が開示される必要性が高い。

これに対して処分者は、開示によって審査委員等による率直で自由闊達な意見交換が阻害されるなどと主張するかもしれない。しかし、報酬決定における審査は、そもそもセンターの定める報酬基準に照らして適正かつ公平な認定に基づきなされるものであり、審査委員による自由闊達な意見交換により決定されるものではない。したがって、これら文書の公開による弊害は考えられない。

以上に照らすと、本件文書を開示する必要性に比較して開示の必要性が明らかに優越する一方、本件文書開示により処分者に与える支障は考えられず、法14条5号に該当することもおよそ考えられない。

#### (ウ) 結語

以上より、本件不開示部分が法14条4号及び同条5号に該当しないことは明らかであり、処分者の非開示処分には論拠がなく、本件非開示決定は直ちに取消され、当該非開示部分は直ちに開示されなければならない。

#### 証拠方法

- 1 甲1 個人情報保護法の逐条解説208頁
  - 2 甲2 個人情報保護法の逐条解説300頁ないし305頁
- (本答申では添付資料は省略)

#### (2) 意見書

##### ア はじめに

本件で諮問庁が文書のほぼすべてを非開示とした処分が、法1条、14条に反するものであり、本件非開示部分について開示されるべきことはすでに審査請求書で述べたとおりであり、ここでは繰り返さない。本書では、本件諮問に際し諮問庁が審査会に提出した理由説明書中で述べている処分理由について、およそ論拠のないことについて意見を述べる。

イ 本件開示によって、率直な意見交換が阻害され、民事法律扶助業務の円滑な遂行に支障をきたすとの主張について

(ア) かかる諮問庁の理由について論拠のないことは、審査請求書で述べているところである。法の趣旨からすると、既に意思決定がなされた後にあつては、文書を開示すべき要請が優先され、意見交換阻害の危険を理由として非開示とするべきではない。また、諮問庁は、審査委員が決定の理由につき利用者等から直接詰問される可能性を懸念するというが、そもそも審査委員として審査に当たっているのは弁護士であり、それら詰問に対して対抗しうる十分な実力を有しており、しかも、本件審査請求人自身が弁護士資格を有するのであるから、審査請求人が法的手続きによらず実力によって審査請

求人に対して詰問すること等あり得ない。

(イ) 本件処分に当たっては、そもそも特定日Cに日本司法支援センター旭川地方事務所に対して審査請求人が終結報告をし、特定時期には旭川地方事務所から、審査委員の決定として報酬金額を特定金額あまりとしたうえで、当該報酬金額について諮問庁の立替払を相当とする、当該立替払にあたってその毎月の償還額を被援助者との間で調整する必要があるとの連絡があり、審査請求人が被援助者と調整したうえで被援助者の了解を得、その旨旭川地方事務所に報告していた。しかるに、その後旭川地方事務所から審査請求人に対して、諮問庁本部が審査委員の意見に関わらず立替払をしないとされたとの連絡がなされ、これを受け、審査請求人から旭川地方事務所に対してその経緯を問い合わせたところ、本件について審査を行った審査委員との面談の機会を与えられ、本件審査請求人と審査委員とで面談をした経緯がある。このように、審査委員は審査請求人と直接の面談にも応じ、説明をしているのであり、かかる事実からして審査請求人から審査委員に対する詰問の危険などあり得ない。なお、この本件審査請求人と審査委員との面談において、審査委員自身もいかなる理由で諮問庁本部が審査委員の意見を覆す方針を示したか疑問であるとの見解を示し、その場で旭川地方事務所職員に対して当該諮問庁本部の方針理由について問い合わせをするよう指示し、その回答を審査請求人に示すとしていたが、結局かかる諮問庁からの具体的理由開示は何らなされず、一方的に報酬決定がなされたものである。

(ウ) このように、まず諮問庁の述べる理由は、法の趣旨に反し、およそ理由となっておらず、また本件の具体的な経緯からすると、本件では具体的に利用者から審査委員に直接詰問され、これを恐れて審査委員の引き受け手の確保に支障が生じるといった危険もなく、したがって諮問庁の理由は理由となっていない。

ウ 不服申立の審理は非公開とされており、審査決定理由について詳細を通知しているとの主張について

(ア) 諮問庁は、不服申立の審理が非公開とされていることから報酬決定に関する文書も非開示とするべきであるかのように主張するが、そもそも不服申立と報酬決定とは別個の手続きであり、しかも報酬決定の審査については当事者の出席も認められているのであるから、何故に不服申立の審理が非公開とされることをもって、原処分である報酬決定に関する文書も非公開とされるのか、論理的に飛躍しており理解できない。

しかも、審理自体が非公開であることをもってそれに関する文書

も非公開とされる法的論拠が何も示されておらず、諮問庁のかかる主張は論理の飛躍としか言いようがない。不服審査の審理自体は、審理の円滑な進行、中立性の観点から非公開とされたとしても、かかる審理における決定過程が適切かどうかは検証される機会が確保されなければならない、したがって不服審査の審理自体が非公開であっても、そこで示された決定に至る判断過程が適切かどうかについては、決定がなされた後にでも当該当事者の目にさらし、検証の機会を与え、「個人の権利利益保護」の機会が与えられなければならない。

したがって、諮問庁のかかる理由も、およそ法的論拠のないものというべきである。

(イ) また、諮問庁は、不服審査の決定理由について詳細を通知しているとして、本件非開示決定が相当であるとする。

しかし、そもそも不服審査決定に理由が述べられているからといって、何故にその原判断となる報酬決定に関する文書、その他本件の判断過程に関する文書が非開示とされるのか、法的論拠が何ら示されていない。また、本件報酬決定に対する不服申立、及び再審査請求において、審査請求人は、上述のように本件報酬決定の過程において審査委員の意見が諮問庁本部によって何ら根拠も示されずに覆されており、これは諮問庁の定めた審査方法に反し、判断過程の違法があると指摘しているが、これに対して特定日B付決定書の理由においても何ら具体的な判断理由は示されていない。

したがって、かかる諮問庁の理由も、およそ非開示を正当化する理由となっていない。

エ 特定日B付決定書において教示がなされているとの主張について

これについては、上記で指摘したとおりであり、非開示の理由となっていない。再度指摘するが、あくまでも法は、「個人の権利利益を保護」することを目的に文書の開示を原則としているのであり、審査請求書において理由が述べられていることをもって非開示が正当化される論拠とはならない。諮問庁の主張は、およそ法の趣旨を正解しないものと言わざるを得ない。

### 第3 諮問庁の説明の要旨

開示請求者より提出された開示請求書の「報酬決定に関する文書、審査に係る検討メモ、決裁文書、審査意見書等（開示請求者から提出されたものを除く）」に対し、不開示とした部分はいずれも援助事件における終結の審査を行うために作成・収集された文書であり、センター内部における審査手続における意見交換や決定に至る検討の過程が記録されている。

このような情報を開示した場合、審査委員が決定の理由につき利用者等

から直接詰問される可能性を懸念し、率直な意見交換がなされなくなり、民事法律扶助業務に係る意思決定等の中立性が損なわれ、ひいては、審査委員等の引き受け手の確保に支障が生じるなど、民事法律扶助業務の円滑な遂行に支障を及ぼすおそれがある。

さらに、開示請求の対象となっている事件は、終結決定に対し審査請求人（受任者）及び被援助者の双方から不服申立がされている案件であるが、総合法律支援法 4 1 条に定められる業務方法書の 6 9 条の 4 第 1 項では、不服申立審査会の審理は非公開とされており、かつ、審査の決定理由については、特定日 B 付けの不服申立に対する決定書の別紙にて詳細を通知している。

なお、本件開示請求の対象となっている事件では、特定日 B 付け決定書を受けた審査請求人から、決定に対する再審査申立がなされ、当該再審査において本件審査請求人の一部の主張が認められた結果になっており、審査請求書に記載のある報酬決定に対する十分な主張、反論の機会を与えるための教示がなされていると考える。

以上のことから、法 1 4 条 4 号及び 5 号に基づき開示しないこととした原処分は相当であると考ええる。

#### 第 4 調査審議の経過

当審査会は、本件諮問事件について、以下のとおり、調査審議を行った。

- |   |                      |                   |
|---|----------------------|-------------------|
| ① | 平成 2 9 年 1 0 月 1 0 日 | 諮問の受理             |
| ② | 同日                   | 諮問庁から理由説明書を收受     |
| ③ | 同年 1 1 月 1 日         | 審議                |
| ④ | 同月 1 3 日             | 審査請求人から意見書を收受     |
| ⑤ | 平成 3 0 年 2 月 2 7 日   | 本件対象保有個人情報の見分及び審議 |
| ⑥ | 同年 3 月 1 2 日         | 審議                |

#### 第 5 審査会の判断の理由

##### 1 本件対象保有個人情報について

本件対象保有個人情報は、特定援助番号の事件を受任した審査請求人本人の報酬決定に関する諸文書（本人が提出した文書を除く）に記録された保有個人情報であり、処分庁は、その一部を法 1 4 条 4 号及び 5 号に該当するとして不開示とする原処分を行った。

審査請求人は原処分の取消しを求めているが、諮問庁は原処分を妥当としていることから、以下、本件対象保有個人情報の見分結果を踏まえ、不開示部分の不開示情報該当性について検討する。

##### 2 不開示部分の不開示情報該当性について

- (1) 諮問庁は、不開示とした部分はいずれも援助事件における終結の審査を行うために作成・収集された文書のうちセンター内部における審査手続における意見交換や決定に至る検討の過程が記録された部分であって、

当該部分を開示した場合、審査委員が決定の理由につき利用者等から直接詰問される可能性を懸念し、率直な意見交換がなされなくなり、民事法律扶助業務に係る意思決定等の中立性が損なわれ、ひいては、審査委員等の引き受け手の確保に支障が生じるなど、民事法律扶助業務の円滑な遂行に支障を及ぼすおそれがあり、法14条4号及び5号に該当する旨説明する。

- (2) 本件対象保有個人情報を見分すると、いずれの不開示部分もセンター内部の審査手続における意見交換、決定に至る検討の過程等に係る具体的な情報が記録されたものであることが認められ、これを開示することにより民事法律扶助業務の円滑な遂行に支障を及ぼすおそれがあるとの上記諮問庁の説明は、これを否定し難い。

したがって、当該部分は、法14条5号柱書きに該当し、同条4号について判断するまでもなく、不開示としたことは妥当である。

3 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、いずれも当審査会の上記判断を左右するものではない。

4 本件一部開示決定の妥当性について

以上のことから、本件対象保有個人情報につき、その一部を法14条4号及び5号に該当するとして不開示とした決定については、不開示とされた部分は、同号柱書きに該当すると認められるので、同条4号について判断するまでもなく、妥当であると判断した。

(第5部会)

委員 南野 聡, 委員 泉本小夜子, 委員 山本隆司