

諮問庁：総務大臣

諮問日：平成30年8月23日（平成30年（行情）諮問第372号）

答申日：令和元年5月28日（令和元年度（行情）答申第31号）

事件名：行政機関等個人情報保護法案法制局審査資料の一部開示決定に関する
件

答 申 書

第1 審査会の結論

別紙の2に掲げる文書（以下「本件対象文書」という。）につき、その一部を不開示とした決定については、審査請求人が開示すべきとする部分を不開示としたことは、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

行政機関の保有する情報の公開に関する法律（以下「法」という。）3条の規定に基づく開示請求に対し、平成30年4月19日付け総管第56号により総務大臣（以下「処分庁」又は「諮問庁」という。）が行った一部開示決定（以下「原処分」という。）について、原処分を取り消し、開示請求した行政文書の開示を求める。

2 審査請求の理由

（1）審査請求書

原処分においては、「国家公務員以外の個人の姓」が、「特定の個人を識別することができるものであり、法5条1号ただし書イないしハに該当しているとも認められないため」同号に該当するとして不開示とされた。

ここで、法5条1号（本文）は、「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（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、動作その他の方法を用いて表された一切の事項をいう。次条第二項において同じ。）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。」について不開示情報としているが、「特定の個人を識別することができるもの」かどうか以前に、「個人に関する

情報」に該当しなければ、明らかに、同号に該当しない。

ここで、「個人に関する情報」とは、総務省行政管理局編「詳解 情報公開法」（財務省印刷局，2001年）45頁（甲2）によれば、「個人の内心，身体，身分，地位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。したがって，個人の属性，人格や私生活に関する情報に限られず，個人の知的創作物に関する情報，組織体の構成員としての個人の活動に関する情報も含まれる。」とされており，「通常，個人を識別させる部分（例えば，氏名）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，その全体が一つの不開示情報を構成するものである。」（甲2，87頁。略）とされている。

すなわち，氏名（あるいは姓）のみの記載があれば直ちに「個人に関する情報」に該当するとは限らないのであり，氏名（あるいは姓）は「個人を識別させる部分」であるにすぎず，その部分が指す当該個人についての「個人に関する情報」の「全体」が記載されていないならば，法5条1号に該当しないということになる。

以下に掲げるそれぞれの不開示部分は，「その他の部分」が存在せず，「個人に関する情報」の全体が記載されているとはいえないから，「個人に関する情報」に該当せず，これらを不開示とした決定は不当である。

この点は，法の立案時（平成9年3月21日）に当時の総務庁が内閣法制局に「説明資料ペーパー」を提示して説明した会合の記録（平成30年3月7日付け総管管第41号の開示決定で開示された文書「行政機関情報公開法案内閣法制局説明資料」の「説明結果概要 平成9年3月21日13：30～18：15」，甲3，2頁）においても，以下のやり取りがなされており，審査請求者の解釈と整合的である。なお，やり取り中の「6条1号」が現在の法5条1号に相当する。

A) 氏名が書いてあれば，それは個人識別情報ではないのか。

B) そうではない。名前と何かが一緒になって初めて情報となるものである。名前は個人識別情報の中の一部である。

A) 氏名という単位で細かく切り込めば，7条で処理できるのではないか。

B) 6条1号は，「特定の個人が識別され得る情報」ではなく「特定の個人が識別され得る個人に関する情報」だから個人識別性の部分と当該個人の属性，行動等の部分が必ず構成要素となっている。

ア 下記不開示情報目録番号1

「○○先生の本で義務履行確保についてどう書いてあるか見てみ

るとよいだろう。」という内容は、特定の本について述べたものであって、「〇〇先生」について述べたものではないから、「〇〇先生」についての「その他の部分」は存在せず、「個人に関する情報」に該当しない。

イ 下記不開示情報目録番号 2

「〇〇画伯の絵の「この絵は、〇年〇月〇日に××で書かれた作品である。」（原文ママ）という説明書きに訂正請求があってもよいのではないか。」という内容は、架空の例を挙げるに際して実在の画伯の名前を借用したにすぎず、「〇〇画伯」についての「その他の部分」は存在せず、「個人に関する情報」に該当しない。

ウ 下記不開示情報目録番号 3

「「法律のプロ中のプロ」の特定審議官にも条文を見てもらっていますね。〇〇先生と差して議論できる人は、霞が関にはそうそういないからな。」という内容であるところ、当該内容は、霞が関の職員の能力について述べたものであって、「〇〇先生」について述べたものではないから、「〇〇先生」についての「その他の部分」は存在せず、「個人に関する情報」には該当しない。

エ 下記不開示情報目録番号 4

「例えば、〇〇先生のような人（開示請求するとは思えないが）だったら、自らの審議会の発言だけの保有個人情報だけで、何百枚にもなるかもしれない。」という内容は、審議会の議事録が一人の委員だけで「何百枚になる」ことについて一般論で述べたものであって、「〇〇先生」の場合について具体的に述べたものではないから、「〇〇先生」についての「その他の部分」は存在せず、「個人に関する情報」に該当しない。

オ 下記不開示情報目録番号 5

「結局、この理屈で国会でも頑張るのかね。まあ、基本法制も何を言っているかよく分からんし、いいんだろうな。文句があるなら〇〇先生を参考人に呼んで頂戴というところだろう。」という内容は、「〇〇先生」を参考人に呼ぶことを具体的に指示したのではなく、そのような解決方法が必要となるような案の出来栄であることを述べたものであり、「〇〇先生」について述べたものではないから、同先生についての「その他の部分」は存在せず、「個人に関する情報」に該当しない。

よって、審査請求の趣旨記載の開示がなされなければならない。

不開示情報目録

番号1

場所 「骨子・留意事項」及び「内閣法制局参事官の宿題」法制局
審査結果 平成13年12月12日14:00~16:30 5頁
内容 ○○先生の本で義務履行確保についてどう書いてあるか見てみるとよいだろう。

番号2

場所 「行政機関における個人情報の保護に関する法律案」法制局
審査結果 平成13年12月14日14:45~19:30 2頁
内容 ○○画伯の絵の「この絵は、○年○月○日に××で書かれた作品である。」(原文ママ)という説明書きに訂正請求があってもよいのではないか。

番号3

場所 「行政機関における個人情報の保護に関する法律案」等法制局
説明結果 平成14年1月18日13:30~16:30 1頁
内容 「法律のプロ中のプロ」の特定審議官にも条文を見てもらっていますね。○○先生と差しで議論できる人は、霞が関にはそうそういないからな。

番号4

場所 「行政機関における個人情報の保護に関する法律」法制局第三部長説明結果伝達 平成14年1月23日24:25~27:35 6頁
内容 例えば、○○先生のような人(開示請求するとは思えないが)だったら、自らの審議会の発言だけの保有個人情報だけで、何百枚にもなるかもしれない。

番号5

場所 「行政機関における個人情報の保護に関する法律」等法制局第三部長説明結果伝達 平成14年1月31日13:30~20:30 2頁
内容 結局、この理屈で国会でも頑張るのかね。まあ、基本法制も何を言っているかよく分からんし、いいんだろうな。文句があるなら○○先生を参考人に呼んで頂戴というところだろう。

(2) 意見書(添付資料省略)

ア 理由説明書(下記第3)に対する認否反論

(ア) 「1 本件審査請求の経緯」について
認める。

(イ) 「2 審査請求の趣旨等」について

認める。

(ウ) 「3 諮問庁の判断」について

a 「(1)」について

認める。

b 「(2)」について

「本件不開示部分を含む，国家公務員以外の個人に関する発言が記載された部分は，いずれも，その全体が，一体として当該各個人に係る法5条1号本文前段に規定する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に該当すると認められる。」については争う。

法における情報の一体性の判断については，法の立案時（平成9年）に内閣法制局の予備審査の過程で作成された文書（平成30年3月7日付け総管管第41号の開示決定で開示された文書「行政機関情報公開法案内閣法制局説明資料」中「9. 12. 4 参事官手持」とのメモ書きのある文書，甲1）において立法趣旨が詳しく説明されている。「不開示情報の単位」との見出し（7頁）で始まる節には，「「情報」とは，「あることがらについての知らせ」を意味する。一般に，一つの情報は，「〇〇は××である。」，「〇〇が，△△に対し，××する。」など，主語，述語，目的語等の複数の言語構成要素から成り立っており，社会的に意味を有するひとまとまりの大きさが認められる。不開示情報も，同様である。」と記載されており，これに照らすと，「〇〇は××である。」，「〇〇が，△△に対し，××する。」などと言い換えられる複数の言語構成要素については，ひとまとまりとして情報の一体性が認められるといえる。

ところが，審査請求人が不開示情報番号1ないし5に挙げた部分は，国家公務員以外の個人の氏名を含むものではあるが，「〇〇は××である。」，「〇〇が，△△に対し，××する。」などと言い換えることができない。つまり，不開示情報番号1ないし5に挙げた部分については，単に氏名が単独で文章中に現れているだけのものであって，これは，「個人を識別させる部分」だけが記載されているものといえる。例えば，番号1でいえば，「〇〇先生の本で義務履行確保についてどう書いてあるか見てみるとよいだろう。」のうち，「〇〇先生」の部分は個人を識別させる部分であるが，「〇〇先生の本で義務履行確保についてどう書いてあるか見てみるとよいだろう。」という

文章は「〇〇先生は××である。」，「〇〇先生が，△△に対し，××する。」などと言い換えることができない。そうすると，社会的に意味を有するひとまとまりの大きさとしては，「〇〇先生」という部分だけであって，「の本で，義務履行確保についてどう書いてあるか見てみるとよいだろう。」の部分は「〇〇先生」とひとまとまりの大きさを構成しておらず，情報としての一体性を備えていない。

そうすると，やはり不開示情報番号1ないし5に挙げた部分は「その他の部分」が存在しない記載であるといえる。したがって，これらの部分には「個人に関する情報」の全体が記載されているとはいえないから，「個人に関する情報」（法5条1号）に該当せず，これらを不開示とした決定は不当である。

「また，当該部分について，同号ただし書イないしハに該当するとすべき事情は認められない。」については不開示情報番号1ないし5に挙げた部分が「個人に関する情報」（法5条1号）に該当しない以上，適用の前提を欠いているが，同号ただし書イないしハの該当性を特段争うものではない。

「続いて，法6条2項による部分開示の可否について検討すると，個人の姓（本件不開示部分）については，同項の「氏名，生年月日その他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の部分」に該当することから，これを部分開示することはできず，その余の部分は，同項の規定に沿って原処分において開示されている。」についても不開示情報番号1ないし5に挙げた部分が「個人に関する情報」（法5条1号）に該当しない以上，適用の前提を欠いている。

「本件不開示部分は，法5条1号の不開示情報に該当し，原処分においてこれを不開示としたことは，妥当である。」は争う。

イ 審査請求人の主張

（ア）諮問庁が他の開示決定において本件不開示情報番号1ないし5に挙げた部分と類似の文脈で記載された国家公務員以外の氏名の記載を開示していること

諮問庁は，他の開示決定（平成30年3月7日付け総管管第41号，文書名「行政機関情報公開法案内閣法制局説明資料」）において，「特定教授の論文（ジュリストNo.1092「アメリカの情報公開法（2）」）によると，アメリカでは常に必要なものとしてヴォーン・インデックスを提出するというわけではないのか。」と

いう記載（甲2，2頁）を開示している。この氏名を含む文章は，不開示情報番号1ないし5に挙げた部分と類似の文脈（特に不開示情報番号1はほぼ同一の文脈である。）での記載であって，このことは，諮問庁においても，「その他の部分」が存在しない記載であれば「個人に関する情報」の全体が記載されているとはいえないとし，「個人に関する情報」（法5条1号）に該当しないと判断をしていることを示している。

（イ）結論

このように，他の開示決定において不開示とされなかった部分において，諮問庁も，「その他の部分」が存在しない記載であるから，「個人に関する情報」の全体が記載されているとはいえず，「個人に関する情報」（法5条1号）に該当しないと判断をしていることからすれば，やはり，不開示情報番号1ないし5に挙げた部分を不開示とした本件の決定は不当であるといえる。

第3 諮問庁の説明の要旨

1 本件審査請求の経緯

本件開示請求者（審査請求人）は，平成30年2月2日付け（同月8日受付）で，処分庁に対し，法3条の規定に基づき，「行政機関等個人情報保護法案法制局審査資料」（本件対象文書）外5文書（別紙の1に掲げる本件請求文書）の開示請求を行った。

これに対し，処分庁は，法11条に規定する開示決定等の期限の特例を適用した上で，本件対象文書については，平成30年4月19日付け総管第56号により，その一部を法5条1号及び6号柱書きに該当するとして不開示とする決定（原処分）を行い，また，その余の5文書については，同日付けで，該当する各文書の一部（法11条の適用による「相当の部分」）につき，その一部を法5条1号及び6号柱書きに該当するとして不開示とする各決定を行った。

本件審査請求は，原処分に対し，平成30年7月24日付け（同月25日受付）審査請求書によりなされたものである。

2 審査請求の趣旨等

審査請求人は，本件対象文書の不開示部分のうち，法5条1号に該当するとして不開示とされた「国家公務員以外の個人の姓」の各部分（以下「本件不開示部分」という。）について，原処分を取り消し，開示することを求めている。

3 諮問庁の判断

（1）本件不開示部分は，いずれも，本件対象文書中，内閣法制局審査にお

ける質疑の過程でなされた国家公務員以外の個人に関する発言について記載された部分のうち、国家公務員以外の個人の姓が記載された部分である。また、上記の各発言が記載された部分のうち、本件不開示部分を除く部分は全て開示されている。

- (2) 本件不開示部分を含む、国家公務員以外の個人に関する発言が記載された部分は、いずれも、その全体が、一体として当該各個人に係る法5条1号本文前段に規定する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に該当すると認められる。また、当該部分について、同号ただし書イないしハに該当するとすべき事情は認められない。

続いて、法6条2項による部分開示の可否について検討すると、個人の姓（本件不開示部分）については、同項の「氏名、生年月日その他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の部分」に該当することから、これを部分開示することはできず、その余の部分は、同項の規定に沿って原処分において開示されている。

したがって、本件不開示部分は、法5条1号の不開示情報に該当し、原処分においてこれを不開示としたことは、妥当である。

(3) 結論

以上のことから、諮問庁は、本件審査請求には理由がなく、原処分を維持することが妥当であると考えます。

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30年8月23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9月10日 審議
- ④ 同年10月3日 審査請求人から意見書及び資料を收受
- ⑤ 平成31年4月16日 委員の交代に伴う所要の手續の実施、本件対象文書の見分及び審議
- ⑥ 令和元年5月24日 審議

第5 審査会の判断の理由

1 本件対象文書について

本件対象文書は別紙の2に掲げる文書であり、処分庁は、その一部を法5条1号及び6号柱書きに該当するとして不開示とする原処分を行った。

これに対し、審査請求人は、上記の不開示部分のうち、国家公務員以外の個人の姓に係る各部分（本件不開示部分）の開示を求めていると解されるところ、諮問庁は、原処分を妥当としていることから、以下、本

件対象文書の見分結果を踏まえ、本件不開示部分の不開示情報該当性について検討する。

2 本件不開示部分の不開示情報該当性について

(1) 本件不開示部分は、「行政機関における個人情報の保護に関する法律案」に係る内閣法制局の審査における質疑の過程でなされた国家公務員以外の個人に関する発言について記載された部分のうち、国家公務員以外の個人の姓が記載された部分であることが認められる。

(2) 本件不開示部分は、法5条1号本文前段に規定する個人に関する情報であって、特定の個人を識別できるものに該当すると認められ、また、法令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であるとは認められないことから、同号ただし書イに該当せず、同号ただし書ロ及びハに該当する事情も認められない。また、当該部分は個人識別部分であり、法6条2項による部分開示の余地もない。

したがって、当該部分は、法5条1号に該当し、不開示とすることが妥当である。

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、本件対象文書につき、その一部を法5条1号及び6号柱書きに該当するとして不開示とした決定については、審査請求人が開示すべきとする部分は、同条1号に該当すると認められるので、不開示としたことは妥当であると判断した。

(第1部会)

委員 小泉博嗣, 委員 池田陽子, 委員 木村琢磨

別紙

1 本件請求文書

- (1) 行政機関等個人情報保護法案法制局審査資料
- (2) 行政機関等個人情報保護法案関係資料
- (3) 行政機関等個人情報保護法案検討資料（論点整理）
- (4) 行政機関等個人情報保護法案検討資料（旧法関係）
- (5) 行政機関等個人情報保護法案 検討資料（基本法関係）
- (6) 「国の行政機関における幹部公務員の略歴の公表の在り方について（通知）」（平成19年総管情第63号）の立案に係る論点整理等の検討文書

2 本件対象文書

行政機関等個人情報保護法案法制局審査資料