

諮問庁：独立行政法人国立科学博物館

諮問日：令和元年12月9日（令和元年（独個）諮問第47号）

答申日：令和2年1月31日（令和元年度（独個）答申第55号）

事件名：本人に係る苦情等処理委員会関係文書の不開示決定に関する件

答 申 書

第1 審査会の結論

「苦情等処理委員会関係文書」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、その全部を不開示とした決定については、理由の提示に不備がある違法なものであり、取り消すべきである。

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、令和元年10月9日付け科博経第114号により、独立行政法人国立科学博物館（以下「国立科学博物館」、「処分庁」又は「諮問庁」という。）が行った不開示決定（以下「原処分」という。）を取り消し、請求した保有個人情報の開示を求める。

2 審査請求の理由

（1）審査請求書

ア 法14条は、「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。」と定め、保有個人情報は開示が原則であり、独立行政法人等は開示義務を負う旨定めています。

さらに、法15条1項は、「独立行政法人等は、開示請求に係る保有個人情報に不開示情報が含まれている場合において、不開示情報に該当する部分を容易に区分して除くことができるときは、開示請求者に対し、当該部分を除いた部分につき開示しなければならない」とも定めており、区分が可能な場合に、当該部分を除いて開示する義務がある旨を定めています。

すなわち、法は、個人情報は開示が原則であり、独立行政法人は開示の義務を負うのであり、不開示情報該当部分がある場合も当該部分を除いた部分（以下、第2において「開示可能部分」という。）を開示すべき義務を負う、と定めています。

イ そして、実際に、行政機関や、あるいは、他の独立行政法人においても、ハラスメント防止委員会についてでさえ、議事次第・配布資料・議事要旨・聴取内容・決定理由等について、一部を黒塗り（非開示）とはするものの開示を行っております。

さらに、不開示情報該当部分についても、それぞれの部分ごとに、どういった理由でどの非開示条項に該当するのかを指摘の上開示決定を行っております。

ウ これに対して、原処分は、極めて安易に全ての資料の全ての部分が、独立行政法人国立科学博物館保有個人情報の開示決定等に係る審査基準（以下「審査基準」という。）第1第2項（1）（第3第4項（6）及び第5項（7）を適用）に該当し、その根拠法令として法14条4号及び5項（5号の誤りと思われる）を挙げ、全部不開示決定を行っております。

エ しかしながら、審査請求人が開示を請求した「請求者が特定日付で提出した申立書に関して、苦情等処理委員会が作成または収集した一切の文書及び資料（委員会の議事録、被通報者や関係者からの聴取内容も含む）」には、複数の種々の文章が当然存在するところ、原処分に際して、貴法人が、不開示情報該当部分と開示可能部分の区分が可能か検討した形跡は全くありません。

そもそも、常識的に考えて、全ての資料の全ての部分が「不開示情報」に該当するなどということはありません。

オ また、審査基準を見ても、第3第4項（6）には、「審議、検討等に関する情報については、国の機関等としての意志決定が行われた後は、一般的には、当該意志決定そのものに影響が及ぶことはなくなることから、法第14条第4号の不開示情報に該当する場合は少なくなる」と記載され、通常、開示されることが記載されています。

そして、審査基準同項には、例外として、「当該意志決定が政策決定の一部の構成要素である場合、当該意志決定を前提として次の意志決定が行われる場合等審議、検討等の過程が重層的又は連続的な場合には、当該意志決定が行われた後であっても、政策全体の意志決定又は次の意志決定に関して法第14条第4号に該当するかどうか判断する必要がある」と記載されているところ、本件では、審査請求人の苦情処理申立に対する貴法人の決定が出されており、この決定を前提に次の意志決定が行われることも想定されないから、上記例外事由には該当しないことは明らかです。

更に、審査基準には、「意志決定が行われた後であっても、審議、検討等に関する情報が開示されることにより、国民の間に混乱を生じさせるおそれがある場合、将来予定されている同種の審議、検討等に

係る意志決定に不当な影響を与えるおそれがある場合」は法14条4号に該当すると記載されていますが、本件で審査請求人が開示を要求する情報が開示されたとしても、将来の審議等に「不当な」影響を与える具体的な蓋然性は到底認められません。

カ 次に、審査基準の第3第5項(7)には「人事管理に係る事務に関し、公正かつ円滑な人事の確保に支障を及ぼすおそれ」(法14条5号へ)とあり、「人事管理に係る事務に関する情報の中には、例えば、勤務評価や、人事異動、昇格等の人事構想等を開示することにより、公正かつ円滑な人事の確保が困難になるおそれがあるものがあり、このような情報は不開示とする」とされているところ、本件は審査請求人が貴法人の上司等からハラスメントを受けたという訴えに対して、かかる事実があったかどうかについての調査に関する情報であり、勤務評価や人事異動、昇格等の人事構想に係る情報でもありません。

キ 原処分は、開示が原則であり、不開示部分を除いた開示可能部分について貴法人が開示義務を負うという法の定めにも明確に反しており、また、他の行政機関や独立行政法人等の運用と比較しても法にも明確に違反した決定であると言わざるを得ません。

ク 以上より、審査請求人は審査請求の趣旨の通りの決定を求め、審査請求を行います。

(2) 意見書(審査請求書と同趣旨の箇所は省略する。)

ア 諮問庁提出の理由説明書に対する反論

(ア) 諮問庁は、本件に関する理由説明書(下記第3)において、「不開示とした理由」について、苦情等処理委員会は国立科学博物館の適切な運営に資するための組織であるため、申立てに関する事項を処理するにあたり組織運営上の議論や判断も行っている。よって、開示請求に係る「苦情等処理委員会が作成又は収集した一切の文書及び資料」の内容は個人情報保護の観点から開示される範囲を超えており、また、個々の職員が知り得るものではないことから、不開示を決定したと主張する。

(イ) しかしながら、審査請求人が開示を要求している保有個人情報の対象は、「審査請求人が特定日付で提出した申立書に関して」苦情等処理委員会が作成又は収集した一切の文書及び資料である。そして、審査請求人が特定日付で提出した申立書は、(略)について通報等申立事項とするものである。

これらの事項のうち、ハラスメントの有無についての調査は、まさにハラスメントの事実があったかどうかに係る調査であり、組織運営上の議論や判断などなされるはずもない。また、(略)についても(略)するものであり、組織運営上の議論の対象事項ではない。

(ウ) また、諮問庁は、開示した場合、具体的には以下の影響があると考えとし、①法14条4号【審査基準第1第2項(1)(詳細は第3第4項(6))】「将来の同種の審議、検討等に係る意思決定に不当な影響を与えるおそれ、②法14条5号【審査基準第1第2項(1)(詳細は第3第5(7))】「人事管理に係る事務に関し、公正かつ円滑な人事の確保に支障を及ぼすおそれ」を主張する。

(エ) しかしながら、これらの主張が法令に定める不開示理由に当たらないことは既に上記(1)でも詳細に述べているとおりである。

そもそも法が保有個人情報の開示を原則とし、不開示を例外としているのは、個人のプライバシー権・自己情報コントロール権(憲法13条)という憲法上の人権に由来するものであり、個人情報が保有対象機関において正しい情報として適切に管理・保有されているかを確認できるようにするためのものである。かかる憲法上の人権に由来する権利を制限するためには、単に抽象的に「不当な影響を与えるおそれ」「支障を及ぼすおそれ」だけでは足りず、当該保有個人情報の開示により具体的かつ現実的な支障が生じるおそれがないと解するべきである。本件では、そのような具体的かつ現実的な支障が生じるおそれも何ら諮問庁により主張・証明がなされていない。

(オ) 審査請求人が国立科学博物館に対して申し立てた特定日付申立書に関して、国立科学博物館の苦情処理委員会で種々複数作成されている文書全てについて、これらの不開示理由があることが主張証明されていない以上、諮問庁は審査請求人が開示請求している文書全てについて開示されるべきである。

また仮に、審査請求人が国立科学博物館に対して申し立てた特定日付申立書に関して、国立科学博物館の苦情処理委員会で種々作成されている文書のうち、いくつかの文書、または、ある文書の一部について、不開示理由が諮問庁により主張証明されたとしても、その余の文書については開示すべきと法により規定されているのであるから、これらの検討もなく、およそ全ての文書を不開示とした法人の措置が違法であることは火を見るより明らかである。

イ 結語

原処分は、全ての資料の全ての部分が、法14条4号及び5号に該当するとした全部不開示決定であり、開示が原則であるとする法の定めにも、国立科学博物館自身が定めた審査基準にも違反している。

よって、審査請求の趣旨の通りの裁決を求める。

第3 諮問庁の説明の要旨

1 審査請求の趣旨

本件は、審査請求人を申立人とする苦情に関して開催された独立行政法人国立科学博物館苦情等処理委員会（以下「苦情等処理委員会」という。）について、苦情等処理委員会が作成又は収集した一切の文書及び資料（委員会の議事録，被通報者や関係者からの聴取内容も含む）を申立人の個人情報として開示請求されたことに対して、不開示を決定したところ、当人から原請求のとおり開示を求める審査請求がなされたものである。

2 苦情等処理委員会の目的と任務

独立行政法人国立科学博物館苦情等処理委員会規程の定めから、苦情等処理委員会の目的は国立科学博物館職員の職務の公平かつ公正な遂行を図り、もって国立科学博物館の社会的信頼を維持することであり、ハラスメントに関する苦情又は防止等に関する事項の処理を任務としていた。

3 不開示とした理由

苦情等処理委員会が審査請求人の申立てを理由として開催されたものであるため、当人の個人情報が含まれることに疑いはなく、保有個人情報開示請求の対象となる。

一方、苦情等処理委員会は国立科学博物館の適切な運営に資するための組織であるため、申立てに関する事項を処理するにあたり組織運営上の議論や判断も行っている。よって、開示請求に係る「苦情処理委員会が作成又は収集した一切の文書及び資料」の内容は個人情報保護の観点から開示される範囲を超えており、また、個々の職員が知りうるものではないことから、不開示を決定した。

開示した場合、具体的には以下の影響があると考える。

①法 1 4 条 4 号【審査基準 第 1 第 2 項（1）（詳細は第 3 第 4 項（6））】

将来の同種の審議，検討等に係る意思決定に不当な影響を与えるおそれ

②法 1 4 条 5 号【審査基準 第 1 第 2 項（1）（詳細は第 3 第 5 項（7））】

人事管理に係る事務に関し，公正かつ円滑な人事の確保に支障を及ぼすおそれ

4 原処分の維持を適切と考える理由

審査請求の内容を検討してもなお、原処分を覆す理由にはならないと考える。

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 令和元年 1 2 月 9 日 諮問の受理
- ② 同日 諮問庁から理由説明書を收受
- ③ 同月 2 3 日 審議

- ④ 令和2年1月14日 審査請求人から意見書を収受
- ⑤ 同月15日 本件対象保有個人情報の見分及び審議
- ⑥ 同月29日 審議

第5 審査会の判断の理由

1 本件開示請求について

本件開示請求は、「請求者が特定日付で提出した申立書に関して、苦情等処理委員会が作成または収集した一切の文書及び資料（委員会の議事録、被通報者や関係者からの聴取内容も含む）」の開示を求めるものであり、処分庁は、本件対象保有個人情報を特定の上、法14条4号及び5号に該当するとしてその全部を不開示とする原処分を行った。

これに対し、審査請求人は、原処分の取消し及び本件対象保有個人情報の開示を求めているところ、諮問庁は原処分を妥当としていることから、以下、本件対象保有個人情報を見分した結果を踏まえ、原処分の妥当性について検討する。

2 原処分の妥当性について

(1) 法18条1項及び2項に基づき、開示請求に係る保有個人情報の一部又は全部を開示しない決定をした旨の通知を行う際には、行政手続法8条1項に基づく理由の提示を書面で行うことが必要である。理由の提示の制度は、処分庁の判断の慎重・合理性を担保してその恣意を抑制するとともに、処分の理由を相手方に知らせて不服申立てに便宜を与える趣旨から設けられているものである。かかる趣旨に照らせば、この通知に提示すべき理由としては、開示請求者において、不開示とされた箇所が法14条各号の不開示事由のいずれに該当するのかが、その根拠とともに了知し得るものでなければならない。

(2) 当審査会において、本件対象保有個人情報を見分したところ、保有個人情報が記録された複数の文書が含まれていると認められるが、諮問書に添付された原処分に係る不開示決定通知書を確認したところ、「開示請求に係る保有個人情報の名称等」欄には、「苦情等処理委員会関係文書」と記載するのみで、本件対象保有個人情報が記録された具体的な文書名やその文書数等を明らかにしていない。

さらに、「開示しない理由」欄には、審査基準及び法の該当条項を記載するのみで、不開示事由に該当すると判断した根拠を具体的に示しているとはいえない。

(3) このような原処分は、開示請求者（審査請求人）にとって、保有個人情報が記録された具体的な文書名や当該文書中のどのような情報がどのような理由によって不開示となるのかを十分に了知できないため、審査請求を行うに当たって、具体的、効果的な主張をすることを困難にさせているものであるから、理由の提示の要件を欠くといわざるを得ず、法

18条2項の趣旨及び行政手続法8条1項に照らし、違法であるので、上記の不開示情報該当性について検討するまでもなく、取り消すべきである。

3 付言

原処分に係る不開示決定通知書を確認したところ、「この決定に不服がある場合には、この決定があったことを知った日の翌日から起算して60日以内に、独立行政法人国立科学博物館長に対して異議申立てをすることができます。」との教示がなされ、また、当審査会事務局職員をして諮問庁のウェブサイトにおいて公開されている「独立行政法人国立科学博物館の保有する個人情報の保護に関する取扱規程」（平成17年3月25日館長裁定，最終改正令和元年7月29日館長決裁。以下「取扱規程」という。）を確認させたところ、「異議申立て」に関する規定が設けられていると認められ、平成26年に全面改正され、平成28年に施行された行政不服審査法（以下「改正審査法」という。）に対応した内容となっていない。

この点につき、当審査会事務局職員をして諮問庁に確認させたところ、他の改正条項を改正する時点において改正を検討する旨説明する。

本件審査請求については、実質的に改正審査法等に従って手続が行われており、違法とまではいえないが、改正審査法が公布されてから既に5年以上が経過しており、この間、国立科学博物館において取扱規程について、複数回の改正が行われている。

それにもかかわらず、取扱規程を改正審査法の規定に即した内容とする改正がされていないことは、不適切であるといわざるを得ない。

国立科学博物館には、今後、取扱規程を改正することが必要になった時点で、適時適切に対応することを望むものである。

4 本件不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、その全部を法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、その理由の提示に不備がある違法なものであり、取り消すべきであると判断した。

（第5部会）

委員 南野 聡，委員 泉本小夜子，委員 山本隆司