

諮問庁：日本司法支援センター

諮問日：令和2年12月23日（令和2年（独情）諮問第53号）

答申日：令和3年9月6日（令和3年度（独情）答申第29号）

事件名：準生保免除等事例の一部開示決定に関する件

答 申 書

第1 審査会の結論

「準生保免除等事例」（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、令和2年4月23日付け司支総第17号により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。）が行った一部開示決定（以下「原処分」という。）につき、その取消しを求める。

2 審査請求の理由

（1）審査請求書

ア 本件に至る経緯

（ア）センターについて

センターは、綜合法律支援法（以下「支援法」という。）に基づき設立された法人である。センターは、綜合法律支援の中核であり（支援法1条）、綜合法律支援に関する事業を迅速かつ適切に行うことを目的とする（支援法14条）。

綜合法律支援の実施及び体制の整備は、あまねく全国において、法（原文ママ）による紛争の解決に必要な情報やサービスの提供が受けられる社会を実現することを目指して行われる（支援法2条）。綜合法律支援の一つが民事法律扶助業務である。

民事法律扶助業務は、民事裁判等手続又は行政不服申立手続において自己の権利を実現するための準備及び進行に必要な費用を支払う資力がない又はその支払により生活に著しい支障を生ずる国民等を援助する業務である（支援法30条1号2号）。

（イ）業務方法書について

センターは、業務開始の際、業務方法書（以下「業方書」という。）を作成する（支援法34条1項）。業方書は、民事法律扶助につき、立替えに係る報酬及び実費の基準並びにそれらの償還に関

する事項を定める（支援法34条2項1号）。業方書は、民事法律扶助の償還の免除について、次のとおり定めている。

地方事務所長は、被援助者が立替金の償還免除を申請した場合において、下記a又はbに該当する場合、理事長の承認を得て、終結決定時又は終結決定後、立替金の全部又は一部の償還を免除できる（業方書59条の3第1項本文、65条1項本文）。そのうち、bの場合が「準生保」と呼ばれている。

a 生活保護法による保護を受けているとき。

b aに該当する者に準ずる程度に生計が困難であり（以下「生活困難要件」という。）、かつ、将来にわたってその資力を回復する見込みに乏しい（以下「資力回復困難要件」という。）と認められるとき。

ただし、地方事務所長は、被援助者が相手方から金銭等を得又は得る見込みがある場合、「扶養料、医療費その他やむを得ない支出を要するなど特別の事情」のない限り、当該金銭等の25%に相当する金額を免除できない（業方書59条の3第1ただし書、65条1項ただし書。以下「25%償還」という。）。

(ウ) 民事法律扶助業務運営細則について

そして、民事法律扶助業務運営細則（以下「細則」という。）は、業方書の免除基準を具体的に定めている。

まず、細則31条は、準生保の生活困難要件を具体的に定めている。同条1号は、被援助者の収入が所定の金額以下であることを定め（収入要件）、同条2号は、被援助者及びその配偶者が保有する不動産、預貯金その他の資産を償還に充てることのできない合理的事情があることを定める（資産要件）。

次に、細則32条は、準生保の資力回復困難要件について、業方書59条の3第1項2号に規定する、被援助者が「将来にわたってその資力を回復する見込みに乏しいと認められるとき」には、特段の事情がない限り、被援助者に下記a～eの理由を含むものと定めている。

a 65歳以上の高齢者

b 重度又は中度の障害のある者として以下のいずれかに該当する者

(a) 国民年金法による障害基礎年金の支給を受けている者

(b) 厚生年金保険法による障害厚生年金の支給を受けている者

(c) 労働者災害補償保険法による障害保険給付を受けた者のうち、その対象となった身体障害の障害等級が1級ないし7級に該当する者

(d) 身体障害者手帳の交付を受けている者のうち同手帳に1級ないし2級と記載されている者

(e) 精神障害者福祉手帳の交付を受けている者のうち同手帳に1級ないし2級と記載されている者

c bの障害のある者を扶養している者

d 疾病により長期の療養を要するため、現に収入を得ておらず、かつ、今後1年程度の間、労務に服することが見込めない者

e a～dに準ずる理由により、今後1ないし2年で、現在よりも生計が改善される見込みに乏しい者

(エ) 準生保免除等事例について

センターは、準生保の償還免除が問題となる事例（設例）ごとに内部で要件の該当性を検討し、準生保免除等事例としてまとめている。準生保免除等事例は、下記a～cの法人文書から成る。

a 「準生保の資産要件」と題する法人文書

b 「準生保の資力回復困難要件」と題する法人文書

c 「25%償還を不要とする特別の事情」と題する法人文書

aの「準生保の資産要件」と題する法人文書は、細則31条(2)が定める資産要件（資産を償還に充てることのできない合理的事情）について、問題となる資産ごとに、センター内部で要件の該当性を検討した内容を掲載したものである。

bの「準生保の資力回復困難要件」と題する法人文書は、細則32条が定める資力回復困難要件に関する上記(ウ)a, d, eの理由について、問題となる事例ごとに、センター内部で要件の該当性を検討した内容を掲載したものである。

cの「25%償還を不要とする特別の事情」と題する法人文書は、業方書59条の3第1ただし書が定める25%償還について、問題となる支出ごとに、センター内部で要件の該当性を検討した内容を掲載したものである。

(オ) 開示請求

しかし、センターは、ウェブサイトにおいて、業方書及び細則を公開しているものの、準生保免除等事例を公開していない。そこで、審査請求人は、法3条に基づき、準生保免除等事例の開示を請求した。

しかし、センターは、令和2年4月23日付け「法人文書開示決定通知書」において、法5条3号及び4号柱書きに基づき、上記(エ)a～cの法人文書に記載された各事例の検討内容欄に記載された内容を全て不開示とした上で、原処分をした。

しかし、以下のとおり、原処分は、法5条3号及び4号柱書きの

不開示理由に該当しないから、取り消されるべきである。以下、その理由を述べる。

イ 審査請求の理由について

(ア) 法5条3号の不開示理由について

センターは、準生保免除等事例について、センター内部の検討又は協議に関する情報であって、公にすることによって償還免除に係る審査について内外からの干渉を招くなどし当該審査の中立性が不当に損なわれるおそれがある、と主張している。

しかし、準生保免除等事例は「内部・・・における審議、検討又は協議に関する情報」に該当しない。同号の「内部・・・における審議、検討又は協議に関する情報」は、具体的な意思決定の前段階として行われる未成熟情報を意味するが、準生保免除等事例は、未成熟情報ではなく、現在利用されている基準である。また、同号の「情報」は、審議等の過程で取得又は作成された情報をいうが、準生保免除等事例は、センターが具体的な審査の過程で作成又は取得した情報ではなく、業方書及び細則の解釈・運用を統一するため、事例（設例）ごとに要件の該当性及びその理由を示した文書である。したがって、準生保免除等事例は、「内部・・・における審議、検討又は協議に関する情報」に該当しない。

また、準生保免除等事例は「公にすることにより・・・意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれ」もない。まず、償還に関する事項は「償還に関する事項」として業方書の記載事項とされており（支援法34条2項1号）、業方書及び細則はセンターのウェブサイトで公開されているから、準生保免除等事例のみ非開示とする理由はない。また、償還免除の基準は、具体的な事例（設例）検討を通じて、初めて適用範囲が明確になるから、開示の必要は高い。センターは、準生保免除等事例を秘密にすれば、被援助者から文句を言われずに済むと思っているようだが、それでは免除審査が適正に運営されているかチェックできないから、「その諸活動を国民に説明する責務」（支援法1条）を果たしたことになる。しかも、被援助者は免除に関する決定に不服申立てができる（業方書69条1項）から、センターに「文句を言われぬ権利」はない。被援助者が文句を言うのは、具体的な基準を曖昧にしているからであり、基準を明確にすれば、むしろ無用な紛争を回避できる。センターは、準生保免除等事例を開示すれば、どんな文句を言われるか分からないと思っているようだが、そのような考えは、愚民観に立って被援助者を「クレーマー」と捉えるものであって、支援法の理念と真っ向から対立する。

以上より、準生保免除等事例は、法5条3号の不開示理由に該当しない。

(イ) 法5条4号柱書きの不開示理由について

センターは、準生保免除等事例について、公にすることにより、償還免除業務の担当部署等が個別の事案について直接詰問されるなどし、又はインターネット等に掲載されるなどした場合、本来センターが受けられる償還等が受けられなくなるなど、当該事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがある、と主張している。

しかし、法5条4号柱書きは「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」がある場合を不開示理由としているが、その「支障」の程度は、名目的なものでは足りず、実質的なものが要求され、また、「おそれ」の程度も、単なる確率的な可能性ではなく、法的保護に値する蓋然性が要求される。

しかるに、準生保免除等事例を開示したからといって、償還免除業務の担当部署等が個別の事案について直接詰問されるなどして事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるとはいえない。免除の基準は、業方書及び細則で定められており、センターのウェブサイトで公開されているから、準生保免除等事例のみ不開示としたからといって、事務の適正な遂行に支障が生じるとはいえない。むしろ、準生保免除等事例を開示すれば、無用な質問を回避できる。そもそも、詰問されたからといって、本来センターが受けられる償還等が受けられなくなる事態が生じるとは思えない。それならば、被援助者が業方書69条1項に基づき免除に関する決定に対し不服申立てをすれば、本来センターが受けられる償還等が受けられなくなる事態が生じるというのか。大体、運用基準に疑義があれば、償還免除業務の担当部署等に直接質問するのは当然であって、まるで被援助者を「クレーマー」のごとく捉えるのは、愚民観に立つものであり、支援法の理念と真っ向から対立する。

また、業方書及び細則は既にインターネットで公開されているから、準生保免除等事例を開示したからといって、事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるとはいえない。それとも、業方書及び細則は、内容が曖昧だから、インターネットで公開しても、免除審査の手の内はバレないが、準生保免除等事例は、内容が具体的だから、インターネットで公開すれば、免除審査の手の内がバレてしまう、とでも言うのだろうか。そうだとしたら、まさに「知らしむべからず、由らしむべし」であり、「その諸活動を国民に説明する責務」（支援法1条）の放棄というほかない。センターの主張は、要

するに「文句を言われたくないから、基準を明確にしない」と言うに尽きる。

以上より、センターの主張する「支障」は、いまだ名目的なものであって、実質的なものとはいえず、また、その「おそれ」の程度も、単なる確率的な可能性でしかなく、法的保護に値する蓋然性とまではいえないから、準生保免除等事例は、法5条3号の不開示理由に該当しない。

(2) 意見書

審査請求人は、センター作成の理由説明書に対し、以下のとおり、反論する。

ア 法5条3号該当性について

(ア) センターの主張

センターは、令和2年4月23日付け法人文書開示決定通知書（令和2年司支総第17号）において、法5条3号を根拠として、本件対象文書が「センター内部の検討又は協議に関する情報であって、公にすることにより、償還免除に係る審査について内外からの干渉を招くなどし、当該審査の中立性が不当に損なわれるおそれがあるものである。」と主張している。

(イ) 「検討又は協議に関する情報」の該当性について

しかし、法5条3号の「独立行政法人等・・・の内部・・・における・・・検討又は協議に関する情報」が不開示の対象とされたのは、検討途中の情報を無制限に開示すれば、外部からの圧力や干渉等によって率直な意見の交換が妨げられ、独立行政法人等の「意思決定の中立性」が損なわれるおそれがあるからである。そうであるならば、ここにいう「情報」は、当該「意思決定」の過程で形成された情報をいうと解すべきである。

しかるに、本件対象文書は、個別具体的な償還免除業務における審査資料として形成された情報ではなく、過去の償還免除業務を通じて蓄積された先例（事例）を収集したものである、かかる先例は、過去の確定した先例だから、未成熟情報とはいえず、また開示時期が尚早ともいえない。

したがって、本件対象文書は、法5条3号の「独立行政法人等・・・の内部・・・における・・・検討又は協議に関する情報」に該当しないから、同号を根拠として不開示とすることはできない。

(ウ) 「意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれ」について

仮に本件対象文書が「独立行政法人等・・・の内部・・・における・・・検討又は協議に関する情報」に該当するとしても、直ちに不開示が認められる訳ではない。法1条は、情報公開を通じて「独

立行政法人等の有するその諸活動を国民に説明する責務が全うされるようにすることを目的」としているから、たとえ検討途中の情報でも、最終的な意思決定がされる前に開示して、独立行政法人等の諸活動を国民に説明する責務を全うさせる必要性は否定されない。それゆえ、法5条3号は、「意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれ」がある場合に限り、不開示を認めている。この「不当性」は、検討途中の情報を開示する公益性と開示による独立行政法人等の意思決定に対する支障を比較考量し、後者の支障が看過し得ない程度のもものと認められる場合に限り、肯定すべきである。

これを本件対象文書について検討する。本件対象文書は、「資産要件・資力回復困難要件等の該当性に関する具体的事実が記載された事例が相当数含まれており、かつ、事例ごとに免除の可否の判断も記載されている」とされ、「当センター地方事務所の職員が、免除業務について多数の事例に触れることで、理解を深める一助とすることを目的に公開されたもの」であり、センター職員に対し「準生保免除に関する執務参考資料」として公開された文書である。

準生保免除の基準は、民事法律扶助業務運営規則で定められているが、いまだ具体的な内容といえないため、先例（事例）の蓄積によって、初めて具体的な規範となる。それゆえ、償還免除業務の規範内容を具体的に国民に知らせるには、本件対象文書を開示させる必要がある。償還免除業務の具体的な規範内容が分かれば、不合理かつ恣意的な運用を防止し、公平かつ平等な運用を実現することができる。しかし、本件対象文書が開示されなければ、地方事務所長による不合理かつ恣意的な運用があっても、国民はそれを知ることができない。また、各申請者は、互いの事情を知らないから、本件対象文書が開示されなければ、分断されたまま、連帯して運用の改善を要求できない。また、償還免除業務の具体的な規範が分からなければ、本来免除を受けられるはずの者が無用な誤解や憶測によって、正当な権利行使ができなくなるおそれがある。したがって、本件対象文書を開示する必要性は極めて高い。

センターは、本件対象文書が基準ないし運用として確立していないと主張しているが、本件対象文書は「準生保免除に関する執務参考資料」とされているから、先例規範である。また、本件対象文書は、「免除業務について多数の事例に触れることで、理解を深める一助」とするため、センター職員に公開されているが、その必要性は、国民も同様である。センターは、「今後の規定の改定等により運用が変更となる可能性がある」と主張しているが、運用変更等があったときは、本件対象文書をアップデートすれば済むから、不開

示の理由とならない。

被援助者としても、予め償還免除の基準を知ることができれば、償還免除の許否を判断できるので、無用な申請をしなくて済む。また、地方事務所長が先例に反して免除申請を却下した場合、本件対象文書を根拠として、不服申立てができる（業方書69条1項）。センターは、本件対象文書を開示すれば、償還免除に係る審査について内外からの干渉を招くなどし、当該審査の中立性が不当に損なわれるおそれがあると主張するが、本件対象文書は「準生保免除に関する執務参考資料」とされているから、被援助者が本件対象文書に基づき免除を主張するのは当然だから、それを「干渉」と言われる筋合いはない。むしろ、本件対象文書を開示すれば、無用な誤解や憶測を招かずに済むから、不当な「干渉」を防止できる。

償還免除業務の基準を開示しないことは、フィギュアスケートにたとえるなら、審査基準を示さないまま、演技をさせるようなものである。演技者が審査基準を検討して高得点の狙える演技構成を考えるのは当然であって、それを「不当な干渉」と言う者はいない。センターとすれば、判断基準を秘密にすれば、被援助者からの有効な主張を防げるので、免除申請を却下しやすくなるかもしれないが、それでは被援助者の正当な権利行使が阻害される。また、国民の適正な監視がなければ、立替金の回収を優先するあまり、償還免除の範囲が不当に狭められるおそれがある。

(エ) まとめ

よって、本件対象文書を開示する公益性と開示によるセンターの償還免除業務に対する支障を比較考量すれば、後者の支障が看過し得ない程度のもので認められないので、「意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれ」があるといえない。

イ 法5条4号柱書該当性について

(ア) センターの主張

次に、センターは、法5条4号柱書きを根拠として、本件対象文書が「センターの事務又は事業に関する情報であって、公にすることにより、償還免除業務の担当部署等が個別の事案について直接詰問されるなどし、又は、インターネット等に掲載されるなどした場合、本来センターが受けられる償還等が受けられなくなるなど、当該事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるものである。」と主張している。

(イ) 「当該事務又は事業」の該当性について

たしかに、情報の開示により事務又は事業の「適正な遂行に支障を及ぼすおそれ」がある場合、当該情報を不開示とする必要がある

が、およそ独立行政法人等が行う全ての事務又は事業は、法律に基づき公益に適合するように行われなければならない、法の目的（1条）に照らせば、「独立行政法人等・・・が行う事務又は事業に関する情報」は、広く国民に開示する必要がある。

したがって、「支障」の程度は、名目的なものでは足りず、実質的なものが要求される。「おそれ」の程度も、単なる確率的な可能性ではなく、法的保護に値する蓋然性が要求される。その上で、開示のもたらす利益と開示のもたらす支障を比較衡量し、後者の支障が看過し得ない程度のもものと認められる場合に限り、「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」と認めるべきである。

これを本件対象文書について検討する。前述のとおり、本件対象文書は、過去の償還免除業務を通じて蓄積された先例（事例）を収集したものであり、「準生保免除に関する執務参考資料」としてセンター職員に公開された文書である。準生保免除の基準は、民事法律扶助業務運営規則で定められているが、いまだ具体的な内容といえないため、先例（事例）の蓄積によって、初めて具体的な規範となる。それゆえ、償還免除業務の具体的な規範を知るためには、本件対象文書を開示させる必要がある。

償還免除業務の具体的な規範内容が分かれば、不合理かつ恣意的な運用を排除し、公平かつ平等な運用を実現することができる。しかし、本件対象文書が開示されなければ、地方事務所長による不合理かつ恣意的な運用があっても、国民はそれを知ることができない。また、各申請者は、互いの事情を知らないから、本件対象文書が開示されなければ、分断されたまま、連帯して運用の改善を要求できない。また、償還免除業務の具体的な規範が分からなければ、本来免除を受けられるはずの者が無用な誤解や憶測によって、正当な権利行使ができなくなるおそれがある。したがって、本件対象文書を開示する必要性は極めて高い。

センターは、本件対象文書を公にすれば、業方書等に定める免除の基準のほかにあたかも要件ごとに基準が設けられているかのような誤解を与えると主張している。しかし、免除の基準は、業方書や民事法律扶助業務運営規則で定められており、それを具体化した先例規範として本件対象文書が存するから、業方書や民事法律扶助業務運営規則とは別の基準が存すると誤解を招くおそれはない。センターの指摘する「支障」は、名目的なものであって、実質的なものとはいえない。また、その「おそれ」も、単なる確率的な可能性であって、法的保護に値する蓋然性があるとはいえない。

次に、センターは、本件対象文書を公にすれば、償還免除業務の担当部署等が個別の事案について詰問されるなどして事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれが生じると主張している。しかし、基準を開示すれば申請者から詰問されると危惧するのは、単なる確率的な可能性に過ぎない。むしろ、予め償還免除の基準が示されていれば、償還免除の許否を知ることができるので、無用な申請をしなくて済む。そもそも、被援助者が本件対象文書に基づき償還免除を主張するのは当然であって、それを「詰問」と呼ばれる筋合いはない。センターとすれば、判断基準を秘密にすれば、被援助者からの有効な主張を防げるので、申請を却下しやすくなるかもしれないが、それでは被援助者の正当な権利行使が阻害される、また、国民の適正な監視がなければ、立替金の回収を優先するあまり、償還免除の範囲が不当に狭められるおそれがある。

次に、センターは、償還免除を受けられなかった者がインターネット等を通じて本件対象文書の内容を知れば、償還免除が認められなかった者が不満を持って償還に応じなくなり、センターの立替金回収業務に支障が生じると懸念している。しかし、被援助者が償還に不満を持てば、まず償還免除を申請し、これが却下されれば不服を申し立てる（業方書69条1項）のが筋であって、かかる手続を無視して、勝手に償還を拒否するようになると考えるのは、被援助者を愚民と捉えるものである。かかる危惧感は、単なる確率的な可能性であって、法的保護に値する蓋然性があるといえない。

(ウ) まとめ

よって、本件対象文書の開示による公益性と開示による支障を比較考量すれば、センターの指摘する「支障」の程度は、名目的なものであって、その「おそれ」の程度も確率的な可能性に過ぎないから、開示のもたらす公益性が優越し、後者の支障が看過し得ない程度のもものと認められないので、法5条4号の「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」といえない。

(3) 意見書2

審査請求人は、諮問庁作成の補充理由説明書に対し、以下のとおり、反論する。

ア 法5条1号柱書き（モザイク・アプローチ）について

(ア) 判断基準

法5条1号柱書きは、「当該情報に含まれる氏名、生年月日その他の記述等・・・により特定の個人を識別することができるもの」だけでなく、「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もの」も不開示情報と定めている（モ

ザイク・アプローチ)。

そこで、諮問庁は、本件対象文書は、それ自体は個人識別情報に該当しないが、「検討内容」欄に記載された「収入及び資産の状況」「資力回復が困難な理由」並びに「個別の事情」と照合すれば、特定の個人を識別できる、と主張している。

しかし、「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」というためには、一般人が通常入手できる情報をベースとして、個人を特定できる蓋然性のあることが必要である。したがって、特別の調査をすれば入手し得る可能性があるに過ぎない情報は、「他の情報」に含まれない。また、可能性の程度も、単なる危惧感では足りず、相当程度の蓋然性が要求される。

(イ) 検討

まず「収入」について。たとえば、年収の金額(例; 100万円)、収入の種類(例; 給与収入、賃料収入)、職業の種類(例; 会社員、団体職員)などは、個人を特定できる情報とならない。これに対し、勤務先の名称が記載されているとか、極めて特殊な職業(プロ野球選手など)であるとか、職業の範囲が場所的に限定されている(例; ○○地方の海女)とか、日本一の収入であるなど、特殊な情報が記載されていれば、個人を特定できる情報となり得る。しかし、そのような情報が「検討内容」欄に記載されているとは思えない。

次に「資力回復が困難な理由」について。たとえば、一人親世帯であるとか、身体障害者手帳の交付を受けているといった事情は、個人を特定できる情報とならない。これに対し、病院の名称が記載されているとか、極めて珍しい障害名であるなど、特殊な情報が記載されていれば、個人を特定できる情報となり得る。しかし、そのような情報が「検討内容」欄に記載されているとは思えない。

最後に、それ以外の「個別の事情」について。本件対象文書は、過去の償還免除業務を通じて蓄積された先例(事例)を収集したものであるから、あまり特殊な「個別の事情」は先例としての価値がなく、黒塗りとされたスペースも数行程度だから、あまり詳細な「個別の事情」は記載されていないはずである。

(ウ) まとめ

以上の事情を考慮すれば、本件対象文書を開示しても、一般人が通常入手できる情報をベースに、個人を特定できる蓋然性があるとは認められないので、本件対象文書は、法5条1号柱書きの「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」といえない。

イ 法5条1号柱書き（利益侵害情報）について

（ア）判断基準

法5条1号柱書きは、「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」（利益侵害情報）も不開示情報と定めている。

通常、プライバシーに関する情報は、個人識別情報を除外して開示すれば、個人の正当な権利利益を侵害しない。しかし、カルテや反省文など個人の人格と密接に関連する情報は、たとえ個人識別情報を除外して開示しても、第三者に開示すること自体が不適切と考えられる。なぜならば、利益侵害情報は、開示の許否及び程度につき、特に個人の情報統制権（情報コントロール権）を強く保障する必要が存するからである。それゆえ、法5条1号柱書きは、個人識別性がなくても、利益侵害情報を不開示情報と定めている。

（イ）検討

しかし、本件対象文書は、過去の償還免除業務を通じて蓄積された先例（事例）を収集したものだから、カルテや反省文といった個人の人格と密接に関連する情報が記載されたものといえない。立替金を償還できない事情は、たしかに他人に知られたくない情報であるが、専ら経済状態に関する情報だから、カルテや反省文といった個人の人格と密接に関連する情報といえない。したがって、個人識別情報を除外して開示すれば、個人の権利利益を侵害しない。

仮に本件対象文書が利益侵害情報に該当するのであれば、たとえ執務参考資料とする意図であっても、本人の同意なしに公開することは許されないはずである。本人の情報統制権（情報コントロール権）は、諮問庁内部の流通においても貫徹されるべきである。しかるに、諮問庁は、「当センター地方事務所の職員が、免除業務について多数の事例に触れることで、理解を深める一助とすることを目的」として、本件対象文書を作成し、全国の地方事務所職員に開示している。諮問庁自ら本人の同意なく全国の地方事務所職員に開示しておきながら、情報公開請求を受けたときだけ、突如として利益侵害情報だから公開できないと主張するのは背理である。

（ウ）まとめ

よって、本件対象文書は、法5条1号柱書きの「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」に該当しない。

ウ 法5条1号ただし書イ（公開予定情報）について

（ア）判断基準

仮に法5条1号柱書きに該当する場合であっても、同号ただし書

イの「慣行として・・・公にすることが予定されている情報」（公開予定情報）に該当する場合、開示が命じられる（絶対的開示）。

ここに「予定されている」とは、同種情報との比較において、当該情報のみ不開示とすることに合理性があるか否かの観点から判断するものとされている。

（イ）検討

本件対象文書は、過去の償還免除業務を通じて蓄積された先例集（事例集）であって、「地方事務所の職員が、免除業務について多数の事例に触れることで、理解を深める一助とすることを目的」として作成されたものである。かかる先例集（事例集）は、運用に対する理解を深めるのに有用だから、一般に公開されるのが通例である。

また、本件対象文書は、償還免除業務の執務参考資料として、全国の地方事務所職員に開示された文書だから、既に広範囲に開示されており、一般に公開したと同様の状態にある。

（ウ）まとめ

以上の事情を考慮すれば、本件対象文書は、同種の先例集（事例集）との比較において、不開示とすることに合理性があるといえないので、法5条1号ただし書イの「慣行として・・・公にすることが予定されている情報」（公開予定情報）に該当する。

エ 結語

よって、諮問庁の主張は、認められない。

第3 諮問庁の説明の要旨

1 理由説明書

（1）本件審査請求の経緯

ア 審査請求人は、令和2年3月2日付けで、法4条1項の規定に基づき、センターに対し、「準生活保護要件該当者についての免除要領」6頁に記載されている「同号該当性判断の参考となる事例集」の開示請求（以下「本件開示請求」という。）を行い、センターは同月5日付けでこれを受理した。

イ センターは、本件対象文書として、「準生保免除等事例」を特定し、令和2年4月23日付けで原処分を行った。

ウ これに対して、審査請求人は、令和2年7月26日付けでセンターに対して、原処分の不開示決定部分の取消し及び当該部分の開示を求める審査請求（以下「本件審査請求」という。）を行い、センターは同月27日付けでこれを受理した。

（2）償還免除の概要について

センターは、経済的に余裕がない方が法的トラブルにあったときに、

無料で法律相談を行い（「法律相談援助」），弁護士・司法書士の費用等の立替えを行う（「代理援助」，「書類作成援助」）民事法律扶助業務を実施している。

民事法律扶助制度を利用して代理援助あるいは書類作成援助を行う場合は，センターが審査した上で，センターの基準に基づき，援助を行う案件の処理を受任した弁護士・司法書士等（以下「受任者」という。）の費用（着手金・実費等）を立て替えて受任者に支払い，援助を申し込んだ者（以下「被援助者」という。）は，センターが立て替えた金額をセンターに毎月分割して償還（返済）することとなっている。

事件が終了した後，センター地方事務所長（以下「地方事務所長」という。）は，受任者から報告書等の提出を受け，事件の進捗状況や結果を把握し，費用の精算や報酬等の決定（終結決定）を行っている。センターが立て替えた費用については，上記終結決定において，事件の内容，終結に至った経緯その他の事情を勘案して総額を確定し，被援助者の生活状況の聴取，事件の相手方等からの金銭等の取得状況等の確認を行いながら，その償還方法等を決定している。

代理援助及び書類作成援助は，センターが弁護士・司法書士等の費用を立て替える制度であることから，被援助者が立替金を償還することが制度の前提となっているところ，被援助者からの償還金収入は，センターにおける業務運営上の重要な財政的基盤になっており，第4期中期目標においても法務大臣から「悪質な償還滞納者への対応を含め，被援助者の属性・滞納理由等に応じた効率的かつ効果的な立替金債権の管理・回収を実施する」よう指示されている。しかしながら，民事法律扶助制度は，そもそも経済的に余裕がない方が援助対象とされていることや，事件が終結しても相手方から経済的利益を受けることができない場合も多いことから，立替金を償還することが不可能又は困難な被援助者が少なくない。このような観点から，センターにおいては，毎月の償還によって，日常生活に支障を来すような状況にある被援助者については，償還の猶予，免除等により経済的更正を図ることとしており，以下のとおり償還免除の制度を設けている。

ア 申請による償還免除

地方事務所長は，終結決定と同時又はその後において，被援助者が業方書59条の3第1項各号に掲げる要件のいずれかに該当すると認めるときは，理事長の承認を得て，立替金の全部又は一部の償還の免除（下記（ア）及び（イ））を決定することができる（業方書59条の3第1項本文，65条1項本文）。

ただし，被援助者が相手方等から金銭等を得，又は得る見込みがあるときは，当該金銭等の価額の100分の25に相当する金額につ

いては、扶養料，医療費その他やむを得ない支出を要するなど特別の事情のない限り，その償還の免除を決定することができない（業方書59条の3第1項ただし書，65条第1項ただし書）。

(ア) 生保免除

地方事務所長は，被援助者が「生活保護法による保護を受けているとき」は，理事長の承認を得て，立替金の全部又は一部の償還の免除を決定することができる（業方書59条の3第1項1号）。

(イ) 準生保免除

地方事務所長は，被援助者が「生活保護法による保護を受けている」者に準ずる程度に生計が困難であり，かつ，将来にわたってその資力が回復する見込みに乏しいと認められるとき（資力困難要件）は，理事長の承認を得て，立替金の全部又は一部の償還の免除を決定することができる（業方書59条の3第1項2号）。

準生保免除を決定することができるのは，細則31条各号に規定する収入要件及び資産要件と，細則32条各号に規定する資力回復困難要件の全てを満たすと判断される場合であるが，免除の相当性については，個別の事情について判断せざるを得ない場合もあるため，立替金の償還を求めることで被援助者の生計に与える影響等を総合的に見て判断する必要がある。

すなわち，本件対象文書に記載されている資産要件においては，「当該資産を償還に充てることのできない合理的事情」の有無を個別に判断する必要がある，資力回復困難要件においては，「今後1年程度の間には労務に服することが見込めない」（細則31条4号）かどうかや，「今後1ないし2年で，現在よりも生計が改善される見込みが乏しい」（同条5号）かどうかを個別具体的な事情に基づいて判断する必要がある，25パーセント償還を不要とする特別の事情においては，「特別の事情」（業方書59条の3第1項ただし書，65条1項ただし書）の有無を個別に判断する必要がある。

イ 職権による償還免除

被援助者が一定の要件を満たす場合には，被援助者からの申請は不要として，職権により，立替金の全部又は一部の償還の免除を決定することができる（業方書66条）

(3) 原処分 of 妥当性について

ア 本件対象文書について

本件対象文書は，センターが行う償還免除業務のうち，上記(2)ア(イ)の準生保免除に関する執務参考資料として，平成30年3月にセンター地方事務所職員宛てに公開され，その後，同年8月までに更新された文書であり，準生保免除の①資産要件，②資力回復

困難要件及び③免除における25パーセント償還の要否の3点に着目し、全国の地方事務所からセンター理事長へ承認申請が提出された事例を取りまとめたものである。

本件対象文書は、センター地方事務所の職員が、免除業務について多数の事例に触れることで、理解を深める一助とすることを目的に公開されたものであるが、公開された内容は、センターにおける確定した基準ないし運用ではない。そのため、平成30年3月に準生保免除に関する執務参考資料を公開した際の通知文において、センター職員に対し、今後の規定の改定等により運用が変更となる可能性があるため、運用変更等に留意するよう注意を促した上で、執務の参考とするよう求めている性質のものである。

イ 不開示とした部分の不開示情報該当性について

不開示部分が、それぞれ法5条の不開示情報に該当すると思料する理由は以下のとおりである。

(ア) 法5条3号該当性について

審査請求人は、本件対象文書に記載された情報は、「未成熟情報ではなく、現在利用されている基準である。また、同号（引用者注：法5条3号）の「情報」は、審議等の過程で取得又は作成された情報をいうが、準生保免除等事例は、センターが具体的な審査の過程で取得又は作成された情報ではなく、業方書及び細則の解釈・運用を統一するため、事例（設例）ごとに要件の該当性及びその理由を示した文書である。したがって、準生保免除等事例は、「内部・・・における審議、検討又は協議に関する情報」に該当しない。」と主張する。

しかしながら、上記アのとおり、本件対象文書は、センター理事長宛てに地方事務所から承認申請があった事例の検討又は協議の過程で取得又は作成された情報を執務参考資料として取りまとめたものであり、その内容は基準ないし運用として確立したものではなく、本件対象文書の「掲載年月」欄に記載された当時の検討又は協議の過程で取得又は作成された情報であり、その後の運用等によりその内容が変更され得るものである。したがって、審査請求人の本件対象文書に記載された情報が「未成熟情報ではなく、現在利用されている基準である」との主張は、前提において誤っているし、本件対象文書に記載された情報は、まさに審議等の過程で取得又は作成された情報に該当する。

このように当センターの確定した基準ないし運用に当たらない本件対象文書に記載された情報を時期尚早な段階で開示することによって、償還免除に係る審査について内外からの干渉を招くなどし、

当該審査の中立性が不当に損なわれるおそれがあるし、また、これらの情報を公開することにより、未成熟な情報が確定的情報と誤解され、国民の間に混乱を生じさせるおそれもあり得ることから、不開示部分は、法5条3号に該当する。

(イ) 法5条4号柱書き該当性について

審査請求人は、「準生保免除等事例を開示したからといって、償還免除業務の担当部署等が個別の事案について直接詰問されるなどして事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるとはいえない。免除の基準は、業方書及び細則で定められており、センターのウェブサイトで公開されているから、準生保免除等事例のみ不開示としたからといって、事務の適正な遂行に支障が生じるとはいえない。むしろ、準生保免除等事例を開示すれば、無用な質問を回避できる。そもそも、詰問されたからといって、本来センターが受けられる償還等が受けられなくなる事態が生じるとは思えない。」などと主張する。

この点、本件対象文書は、上記(ア)のとおり、センターの事務又は事業に関する情報を執務参考資料として取りまとめたものであるところ、資産要件・資力回復困難要件等の該当性に関する具体的事実が記載された事例が相当数含まれており、かつ、事例ごとに免除の可否の判断も記載されている。これらの情報を公にすることにより、業方書等に定める免除の基準のほかにあたかも要件ごとに基準が設けられているかのような誤解を与え、償還免除業務の担当部署等が個別の事案について詰問されるなどして事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがある。

また、準生保免除を決定するに当たっては、上記(2)ア(イ)で述べたとおり、免除の相当性について個別具体的な事情を踏まえ、被援助者の生計に与える影響等を総合的に判断しているため、本件対象文書がインターネット等に掲載されるなどした場合、免除要件に該当しなかったり、個別具体的な事情を踏まえて準生保免除を決定することが相当ではないが、本件対象文書に免除可として掲載された事例に類似する者が償還に応じなくなり、本来センターが受けられる償還等が受けられなくなるなどのおそれもあることから、不開示部分は、法5条4号柱書きに該当する。

(4) 結論

以上のとおり、不開示部分がいずれも法5条3号及び4号柱書きに該当することは明らかであり、本件審査請求には理由がないから、原処分を維持することが相当と考える。

2 補充理由説明書

令和2年（独情）諮問第53号について、理由説明書における原処分を維持することが相当と考える理由を以下のとおり補充する。

（1）法5条1号該当性について

ア 法5条1号は、

- ① 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
- ② 人の生命、健康、生活又は財産を保護するため、公にすることが必要であると認められる情報
- ③ 当該個人が公務員等である場合において、当該情報がその職務の遂行に係る情報であるときは、当該情報のうち、当該公務員等の職及び当該職務遂行の内容に係る部分

を除き、個人に関する情報であって、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を不開示情報と規定している。

イ 本件対象文書は、センターが行う償還免除業務のうち、準生保免除に関する執務参考資料として、平成30年3月にセンター地方事務所職員宛てに公開され、その後、同年8月までに更新された文書であり、準生保免除の①資産要件、②資力回復困難要件及び③免除における25パーセント償還の要否の3点に着目し、全国の地方事務所からセンター理事長へ承認申請が提出された事例を取りまとめたものであることは、理由説明書で述べたとおりである。

準生保免除を決定することができるのは、細則31条各号に規定する収入要件及び資産要件と、細則32条各号に規定する資力回復困難要件の全てを満たすと判断される場合であるが、免除の相当性については、個別の事情について判断せざるを得ない場合もあるため、本件対象文書の「検討内容」欄には、収入及び資産の状況、資力回復が困難な理由並びに個別の事情が相当具体的に記載されている。

本件対象文書には、氏名、住所、生年月日等、それ自体として個人を識別し得る情報は含まないものの、本件不開示部分に記載されている収入及び資産の状況、資力回復が困難な理由並びに個別の事情を開示することにより、当該個人やその近親者、相手方のみが知り得る情報と相まって相当程度特定の個人を識別することができることとなり、情報の伝播により個人のプライバシー侵害を招くこととなる。

また、立替金の償還を行う意思はあるが収入及び資産の状況、資力

回復が困難な理由並びに個別の事情により、償還免除の申請を行う場合もあるところ、個人を識別するには至らない場合であっても、これらの情報を公にすることにより、個人の権利利益を害するおそれがある。

ウ さらに、本件対象文書は、理由説明書で述べたとおり、センター地方事務所の職員が、免除業務について多数の事例に触れることで、理解を深める一助とすることを目的にして作成されたものであり、「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」（法5条1号ただし書イ）には該当せず、また、同号ただし書ロ及びハにも該当しない。

エ したがって、本件対象文書の「検討内容」欄の記載は、法5条3号及び4号柱書きに加えて同条1号にも該当するものであり、不開示が相当である。

(2) 結論

以上のとおり、センターが原処分において本件対象文書の「検討内容」欄を不開示としたことは相当であるから、原処分を維持するのが相当である。

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2年12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 | 令和3年2月10日 | 審査請求人から意見書を收受 |
| ④ | 同月16日 | 審議 |
| ⑤ | 同年4月9日 | 本件対象文書の見分及び審議 |
| ⑥ | 同年5月31日 | 審議 |
| ⑦ | 同年6月15日 | 諮問庁から補充理由説明書を收受 |
| ⑧ | 同年7月8日 | 審査請求人から意見書2を收受 |
| ⑨ | 同年8月31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、本件対象文書の開示を求めるものであり、処分庁は、その一部を法5条3号及び4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、審査請求人は原処分の取消しを求めているが、諮問庁は、不開示理由に法5条1号該当性を追加した上で、原処分を維持することが相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、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) 本件対象文書は、諮問庁が上記第3の1(3)アで説明する「準生保免除等事例」であり、不開示部分は「検討内容」欄の記載である。
- (2) 諮問庁は、不開示部分について、上記第3の1(3)イ及び2(1)のとおり、法5条1号、3号及び4号柱書きに該当する旨説明する。
- (3) 以下、検討する。

ア 当審査会において本件対象文書を見分したところ、不開示部分には、全国の地方事務所からセンター理事長へ提出された準生保免除等事例について、事例ごとの検討内容が、被援助者の収入及び資産の状況、資力回復が困難な理由並びに個別の事情等の具体的事実と共に詳細に記載されていると認められる。

イ そうすると、これらを開示することにより、被援助者の近親者、法的トラブルの相手方のみが知り得る情報等と相まって相当程度に被援助者が特定されることとなるため、不開示部分は、法5条1号本文後段に規定する、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と認められる。また、不開示部分について、法令の規定により又は慣行として公にされ、又は公にされることが予定されている情報ではないとして同号ただし書イに該当しないとする諮問庁の説明は是認でき、同号ただし書ロ及びハに該当する特段の事情も認められない。

- (4) したがって、不開示部分は法5条1号に該当し、同条3号及び4号柱書き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、当審査会の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3号及び4号柱書きに該当するとして不開示とした決定について、諮問庁が、不開示とされた部分は同条1号、3号及び4号柱書きに該当することから不開示とすべきとしていることについては、不開示とされた部分は、同条1号に該当すると認められるので、同条3号及び4号柱書き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 藤谷俊之、委員 泉本小夜子、委員 磯部 哲