

諮問庁：独立行政法人国立病院機構

諮問日：令和3年8月5日（令和3年（独情）諮問第38号）

答申日：令和4年2月10日（令和3年度（独情）答申第64号）

事件名：特定市との協議に関する文書の一部開示決定に関する件

答 申 書

第1 審査会の結論

下記の11文書（以下、併せて「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、別紙に掲げる部分を開示すべきである。

文書1 特定日A 機構と特定市長との面談に関する資料

文書2 特定日B 機構と市との協議（実務者会議）に関する資料

文書3 特定日C 機構から市に提示した「「中核病院の整備及び運営に関する負担額について（案）」に係る照会事項等について」と題する資料

文書4 機構から市へ提示した「特定日D付で頂いた文書に対する回答」と題する資料

文書5 特定日E 機構と市との打合せ（実務者会議）に関する資料

文書6 特定日F 機構と特定市長との面談に関する資料

文書7 特定日G 機構と市との打合せ（実務者会議）に関する資料

文書8 機構から市に提示した特定日Hから特定日Iまでの期間の計画案・協定書案の修正についてのやり取りに関する資料

文書9 特定日J 機構と特定市長との面談に関する資料

文書10 特定日K 「新中核病院の整備及び運営に係る4者協議」に関する資料

文書11 特定日L 新中核病院整備にかかる機構と市との打ち合わせに関する資料

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、独立行政法人国立病院機構（以下「機構」、「処分庁」又は「諮問庁」という。）が行った令和3年4月20日付け国立病院機構発総第0420003号による一部開示決定（以下「原処分」という。）について、原処分を取り消し、「開示する」との決定を求める。

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（添付資料は省略する。）。

(1) 審査請求書

処分庁による本件審査請求に係る法人文書不開示決定処分は以下に述べるように違法・不当である。

ア 法人文書開示請求書に記載した請求する法人文書の名称等及び開示請求をした経緯

(ア) 法人文書開示請求書に記載した請求する法人文書の名称等並びに当該請求に対しなされた2つの処分、開示された文書

① 開示請求書に記載した請求する法人文書は次のとおりである。

「特定市立病院との統合に向けた協議の中で、今年度に特定市に示した資料及び協議の記録。ただし、病院建設費用等におよそ特定金額Aが必要とされている根拠が分かるものを含む。」

② 上記請求に対しなされた2つの処分等

処分庁は上記請求に対し、当初次の2つの処分をした。

A) 開示決定（国立病院機構発総第1126002号平成30年11月26日）掲記処分により開示された法人文書の件名は

「実務者会議資料（特定日G付）」で、具体的には

- ・ 「特定地域における新中核病院の整備及び運営に係る基本協定書（案）」
- ・ 「特定地域における新中核病院整備に係る基本計画（案）」

の2つの文書である。

B) 不開示決定（国立病院機構発総第1126003号平成30年11月26日）

③ 上記処分のうち、B) に対してした審査請求と処分庁の対応

上記B)の処分を不服として、審査請求人は2019（平成31）年1月9日付で処分庁に対して審査請求書を提出した。これに対し、処分庁は同年3月29日付「情報公開・個人情報保護審査会への諮問について（通知）」（国立病院機構発総第0329004号）により諮問を実施したことを通知した。その後、上記審査会での審査が行われたが、審査は遅々として進まなかった。そして、審査請求提起から2年余の時間が経過した2021（令和3）年2月22日付で情報公開・個人情報保護審査会（以下「審査会」という。）は「原処分は、開示請求者（審査請求人）にとって、対象となる文書の全体も把握できない状況の中で、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といわざるを得ず、本

件対象文書について全部不開示とすることは相当とは認められないから、原処分を取り消し、改めて本件開示請求に該当する文書を特定し、開示決定等をすべきである。」と答申し、同日付で請求人に対し答申書を送付した。なお、本件答申書には「本件においては、本来、本件開示請求に該当する文書として特定されるべき多数の文書が、その存在を一切明らかにされないまま、実質的に本件開示請求の対象外とされていたものであり、処分庁のこのような対応は疑念を生じさせるばかりか、甚だ不当であるといわざるを得ない。」などとする処分庁による情報公開に対する姿勢を厳しく指弾する付言があった。

④ 処分庁による裁決と裁決に基づく開示決定処分

上記答申を受けた処分庁は2021（令和3）年4月20日付で裁決し、同日付で審査請求人に対し国立病院機構発総第0420002号による裁決書を送付し、同日付で国立病院機構発総第0420003号による法人文書開示決定通知書を送付し、同通知書において部分開示決定したことを通知、審査請求人は同年4月23日付で開示実施手数料を機構特定病院において納付し同年4月27日に部分開示された書面の写しの交付を受けた。

⑤ 不開示とした部分とその理由

処分庁が不開示とした部分とその理由は法人文書開示決定通知書の別紙「2 不開示とした部分とその理由」に記載されているとおりである。

(イ) 開示請求をした経緯

特定市を含む特定地域保健医療圏域における新中核病院の整備については、圏域の一部自治体病院の利用率の低迷や民間病院の、とりわけ顕在化する医師不足等による病院群輪番制の参加病院減少による二次救急医療提供体制の維持が困難になっている状況などの課題に対応するため、特定県が策定した地域医療構想において特定市への新中核病院整備構想が示されていた。

この構想を実現するにあたり、新中核病院は、機構特定病院と特定市立病院の統合により整備することとし、救急医療や地域医療のほか、政策医療や災害拠点病院の機能など、これまで両病院が担ってきた機能の集約・強化を図り、特定大学医学部附属病院に次ぐ規模の病院として、圏域の医療の中心的な役割を担うものとして特定日M、機構・特定市・特定県・特定大学の4者により基本協定が締結され、基本計画に盛り込まれた。この協定、基本計画において整備・運営主体、病床規模、診療科、病院機能、一次救急との連携等

の他、整備費は総額約特定金額Aを見込むこと、そのうち特定市が特定金額Bを負担し、加えて、特定市は年特定金額Cの新中核病院運営費を同病院開設以後特定期間にわたり負担することなどが取り決められた。しかし、特定市が負担することとなった建設費用の特定金額D並びに特定市が今後特定期間にわたり負担することが義務づけられた運営費を年特定金額Cとすることの根拠の詳細は特定市議会にも示されなかった。

以上の経過は地元新聞にも大きく報道されたことからこれらを踏まえて地域住民にとって喫緊の課題である新中核病院構想実現に向けて、上記4者によりどのような協議がなされてきたのかに強い関心をもち、審査請求人が開示請求したものである。

- (ウ) 本件審査請求に係る法人文書開示決定通知書に処分庁が記載した部分開示決定した法人文書の名称は、法人文書開示決定通知書の別紙の「1 開示する法人文書の名称（部分開示）」の「(2) 開示請求の対象となる文書の特定」の表に記載されたとおりである。

イ 上記不開示処分としたことの違法性・不当性

(ア) 機構並びに機構特定病院

- ① 独立行政法人国立病院機構法によれば、機構は「医療の提供、医療に関する調査及び研究並びに技術者の研修等の業務を行うことにより、国民の健康に重大な影響のある疾病に関する医療その他の医療であって、国の医療政策として機構が担うべきものの向上を図り、もって公衆衛生の向上及び増進に寄与することを目的」（3条）とし、その資本金は政府が出資したものである（6条各号）。

② 機構の理念と使命

機構ホームページによれば、「国民一人ひとりの健康と我が国の医療の向上のためにたゆまぬ意識改革を行い、健全な経営のもとに患者目線に立って懇切丁寧に医療を提供し質の高い臨床研究、教育研修の推進」に努めることが理念として掲げられている。また、理事長挨拶では、「国立病院機構は、これまでも、地域と皆さまの信頼のもと医療関係者や自治体とも連携を取りながら、医療を通じて地域の安全と安心に貢献をしてきました。これからの地域包括ケアシステムにおいても、それぞれの病院の特性に応じて医療や看護などを提供していく所存です。それぞれの地域の皆さんとのコミュニケーションを深め、協働して地域医療の質の向上に寄与していくことが、国立病院機構の第一の使命と考え、最も重視」していくことなどが述べられていた。

③ 小括

以上によれば、機構並びに特定病院は「患者目線」に立って、地域住民の信頼のもと、医療関係者や自治体とも連携を取りながら、医療を通じて地域の安全と安心に貢献し、地域の皆さんとのコミュニケーションを深め、協働して地域医療の質の向上に寄与し、併せて『生命と人権を尊重し、良質かつ適切な医療を提供する』という、まさに国民と地域住民の命と健康に関わって、国の資本によって設置・運営されている極めて重要な役割を担う機関であることが確認される。

(イ) 法の目的と法5条7条

「この法律は、国民主権の理念にのっとり、法人文書の開示を請求する権利及び独立行政法人等の諸活動に関する情報の提供につき定めること等により、独立行政法人等の保有する情報の一層の公開を図り、もっ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する。」（1条）と掲記法の目的を明らかにし、「法人文書の開示を請求する権利及び独立行政法人等の諸活動に関する情報の提供につき定めること等」と規定し、「情報公開制度と情報提供制度を独立行政法人等の情報公開を進めるための車の両輪として明示的に位置付け」ている。そして、その最終目的は「独立行政法人等の保有する情報の一層の公開を図り、もっ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」にあるとしている。

また、法5条は独立行政法人等に対し、「原則開示」を明確に義務付け、同条各号は、不開示とすることができる情報を「原則開示」という本法の基本理念にのっとり、法人文書を開示しないことについて合理的な理由のある必要最小限の情報を可能な限り、限定的かつ典型的に示しているに過ぎないものである。したがって、処分庁は、公文書を裁量によって不開示しないという対応をとることはできず、以下に述べるとおり、本法が本来予定した不開示情報が記録されている場合以外は、必ず開示しなければならないものである。

なお、法7条においては「独立行政法人等は、開示請求に係る法人文書に不開示情報（第五条一号の二に掲げる情報を除く。）が記録されている場合であっても、公益上特に必要があると認めるときは、開示請求者に対し、当該法人文書を開示することができる。」と定められている。

(ウ) 処分庁が不開示理由として示した法5条1号該当とすることについての検討

法5条1号は「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。ただし、次に掲げる情報を除く。

イ 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

ロ 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

ハ 当該個人が公務員等(国家公務員法(昭和二十二年法律第二百十号)第二条一項に規定する国家公務員(独立行政法人通則法二条四項に規定する行政執行法人の役員及び職員を除く。)、独立行政法人等の役員及び職員、地方公務員法(昭和二十五年法律第二百六十一号)第二条に規定する地方公務員並びに地方独立行政法人(地方独立行政法人法(平成十五年法律第百十八号)第二条一項に規定する地方独立行政法人をいう。以下同じ。)の役員及び職員をいう。)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」と規定し、個人識別情報であっても独立行政法人等の役員及び職員、地方公務員である場合、「当該公務員等の職及び当該職務遂行の内容に係る部分」の情報については本号の規定から除外するとしている。

以上の規定に照らせば、処分庁が不開示とした「機構及び市の職員の氏名及びEメールアドレス」のうち、「機構及び市の職員の氏名」は職務として面談等に出席し、発言等したそれぞれの職員の氏名であり、Eメールアドレスは職務上使用されているもので、それらはいずれも職務遂行に係る情報であるというべきで、そうすると法5条1号のただし書きハに該当し、法が予定した不開示情報から除外される情報である。

したがって、処分庁による主張は法解釈の誤り乃至は職権の濫用によるものであり、不開示とすることに合理的理由はないというべきである。

(エ) 処分庁が不開示理由として示した法5条3号該当性の検討

① 法5条3号は「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，公にすることにより，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」と規定している。

- ② この運用に当たっては「おそれがある」だけをもって不開示規定該当性にかかり処分庁に広範な裁量が認められるわけではない。例えば，「審議，検討または協議に関する情報の公開に際しては，アカウントビリティの観点から開示することの利益と，開示により適正な意志決定等にもたらされる支障を比較衡量する必要がある。そのため，それぞれの支障につき「不当」という文言を付加することによって，開示することの利益を斟酌しても，なお，開示のもたらす支障が重大な場合であり，不開示とすることに合理性が認められる場合に不開示とすることとしている。（中略）
- 「不当」の要件の審査に際して，開示することによる利益が比較衡量の対象になる。」（「新・情報公開法の逐条解説〔第5版〕」宇賀克也著有斐閣99～100ページ）。また，法1条において「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」としていることと照らせば，意思決定前の，審議，検討または協議に関する情報ではあっても，むしろ最終的な意志決定前に公開されることが必要な場合も少なくない。ましてや，不開示情報は特定市の場合，市長をはじめ部長らによるものであり，県や機構の場合もそれぞれ部課長，理事等であることからすれば，責任のある方々の発言内容等である。
- ③ また，処分庁は「未成熟な情報が多く含まれている」ことなどから「公にすることにより，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」を挙げ「当該開示内容に反対する者からのいわれなき非難や誤解を避けるために発言が委縮」するなどとしているが，これについて具体的に，どのように「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」というのか不明である。このうち，「不当に」とは，審議，検討等途中の段階の情報を公にすることの公益性を考慮してもなお，適正な意志決定の確保等への支障が看過し得ない程度のものであるから，予想される支障が「不当」なものであるかどうかの判断は，当該情報の性質に照らし，公にすることによる利益と不開示によることの利益とを比較衡量した上で判断されなければならない。

例えば、審議、検討等の場における発言内容が公になると、発言者やその家族に対して危害が及ぶおそれがあるとしても言いたいようであるが、国や自治体の附属機関等の審議過程が公になったことで発言者や国、自治体等に危害が及んだという例はあったとしても極めて希少なもので、ましてや本件事案の場合、具体的にどのような「おそれ」の存在が想定されるというのであろうか。処分庁は極めて抽象的な理由を挙げているが、これら理由だけをもって不開示とするには合理性は皆無であり、職権の濫用というべきである。

- ④ 特定市においては特定大学医学部とその附属病院があり、一見して医師数は一定数確保されているようには見えなくもないが、実際に住民への医療サービス提供に携わる地域全体の医師数不足は顕著で、医師の高齢化も相俟って、とりわけ二次救急の受入体制の維持さえもが困難で、脆弱なものとなっている。本件不開示情報はこのような情勢下で、特定市民と周辺自治体住民にとって喫緊の課題となっている中核病院建設に関わる情報である。しかも、その建設費用についておよそ特定金額Aが見込まれ、そのうちおよそ特定金額Bを上限に特定市が負担することとされていた。加えて当該中核病院稼働後特定期間にわたり毎年特定金額C、計特定金額Eを運営費の一部として特定市が負担するとの協定が締結されており、これら特定市が負担を求められている金員の財源はとりもなおさず市民の血税である。

本件不開示情報はこのように多額の税金の投入が予定され、特定市民のみならず、特定医療圏としてくくられる周辺自治体住民を含む命と健康に関わる極めて重要な情報である。

(オ) 5条4号柱書きについて

- ① 掲記号の柱書きは「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って、公にすることにより、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」を挙げ、不開示情報該当性の要件としている。
- ② しかし、「支障」の程度については、名目的なものでは足りず、実質的なものであることが必要であり、「おそれ」の判断に当たっても、前述のとおり単なる確率的な抽象的な可能性ではなく、法的保護に値する程度の蓋然性が求められるものである。したがって、本号は処分庁には広範な裁量権限が与えられているという趣旨ではなく、各規定の要件の該当性を客観的に判断する必要がある、また、事務または事業がその根拠となる規定・趣旨に照ら

し、公益的な開示の必要性等の種々の利益を衡量した上での「適正な遂行」といえるものであることが求められるというべきである。そうであるにもかかわらず、処分庁は極めて抽象的な理由を述べているに過ぎず、情報隠しとの誹りを免れない。

(カ) 5条4号ト該当性の検討

処分庁は法5条4号の柱書の他、同号ト、すなわち「独立行政法人等、地方公共団体が経営する企業又は地方独立行政法人に係る事業に関し、その企業経営上の正当な利益を害するおそれ」についても不開示理由とした。不開示とされた内容は各当事者が示した「再編成後の資金の見通し等に関する情報」としている。そして、「病院の再編成は、地域医療構想に基づき全国規模で実施される可能性」があり、「本件のような機構病院の再編成」は、今後、他の機構病院においても同様に検討される可能性が高く、「そのため、当該シミュレーションを公にすることにより、今後の当事者間での実務的交渉・協議に支障を及ぼし、機構病院の再編成の実現にも悪影響を及ぼす恐れがある。」としている。さらに、「新病院建設に関する機微な情報が多く含まれており、公にすることにより、公にしない場合と比較すると、新病院を建築する場合に入札する建設業者等に機構の内部事情を知られることにより、不利な条件での調達を余儀なくされるおそれがある。」などと理由を述べる。

しかし、新病院建設とその後の運営にかかわっては、既に述べたとおり、極めて多額の市民の血税が注ぎ込まれるのであるが、その理由・根拠について市民には知る権利がないとでも言いたいようである。「公にしない場合と比較すると、新病院を建築する場合に入札する建設業者等に機構の内部事情を知られることにより、不利な条件での調達を余儀なくされるおそれ」について、具体的にどのような「おそれ」があるのかも不明である。

なお、機構の各病院の財務諸表は毎年度機構ホームページに公開され、本件開示請求をした平成30年10月31日以前の特定日Nに「独立行政法人国立病院機構特定病院新中核病院整備工事基本・実施設計、工事管理業務」の入札公告は公示されていた。

ウ 小括

以上のとおり、本件法人開示請求の経緯、機構並びに特定病院の理念に照らせば、不開示としたことによる利益と開示することによる利益との比較衡量によっても本件不開示決定処分をした理由には何ら合理性はない。

本法の最終目的である「独立行政法人等の保有する情報の一層の公開を図り、もっ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」に照らせば，法が予定した不開示情報以外の情報を不開示とすることはそもそも違法，不当であり，本件不開示処分は法の趣旨をまさに没却するものとの誹りを免れない。

エ まとめ

以上により，処分庁による国立病院機構発総第0420003号（令和3年4月20日付）による部分開示決定処分を取り消し，本件審査請求人による平成30年10月31日付法人文書開示請求に対し，本件審査請求の趣旨記載のとおり「開示する」との決定を求める。

（2）意見書

ア 本件開示請求と不開示情報

処分庁を含む特定市，特定県，特定大学の四者による協定が締結されたのは特定日Mで，審査請求人が本件開示請求をしたのは平成30年10月31日付である。

したがって，本件不開示情報は，開示請求前に意思決定され，完結していた情報である。

イ 独立行政法人等の職員名不開示について

（ア）法解釈にかかわって

処分庁は機構及び市の職員の氏名及びEメールアドレスを不開示としたことについて，「新・情報公開法の逐条解説〔第8版〕」の一部を援用し，法5条1号の個人に関する情報に該当するものであるところ，法が予定した不開示情報であると主張する。

宇賀克也氏は法にかかわって，「行政機関情報公開法5条が定める不開示情報と本法5条が定める不開示情報とは基本的に同一」（「新・情報公開法の逐条解説〔第8版〕」247ページ）としたうえで，次のとおり説示する。

「個人に関する情報について，公務員等の職務の遂行に係る情報であるときは，当該情報のうち，当該公務員等の職および当該職務遂行の内容にかかる部分を例外的に開示することとしているが（1号ハ），公務員等のなかには，独立行政法人等，地方独立行政法人の役員および職員が含まれている。これは，本法の対象となる独立行政法人等は実質的に政府の一部を，地方独立行政法人は実質的に地方公共団体の一部を構成するとみられるものであるから，独立行政法人の役員，職員の職，職務遂行の内容は，アカウントビリティを全うするために開示する必要があるという考えに基づいている。」

（同）。

そうすると，独立行政法人の役員，職員の職，職務遂行の内容は

原則開示すべき情報であると解すべきが相当である。

ところで、諮問庁は行政機関情報公開法5条にかかわって、「新・情報公開法の逐条解説〔第8版〕」から「公務員等の氏名は、行政事務を遂行した公務員等を特定するために基本情報としての性格も有しており、開示した場合に公務員等の私生活に影響を及ぼす可能性が低くない。そこで、公務員等の氏名については、民間の職員と区別することなく、本条1号イにより開示の是非を判断することとしている。」（88, 89ページ）を援用しているが、同89ページは続けて、「情報公開に関する公務員の氏名・不服申立て事案の事務処理に関する取扱い方針（各府省申合せ等）」中の「各行政機関における公務員の氏名の取扱いについて」（平成17年8月3日情報公開に関する連絡会議申合せ）では、「各行政機関は、その所属する職員（補助的業務に従事する非常勤職員を除く。）の職務遂行に係る情報に含まれる当該職員の氏名については、特段の支障の生ずるおそれがある場合を除き、公にするものとする。」とし、「なお、特段の支障の生ずるおそれがある場合」について「①氏名を公にすることにより、情報公開法5条2号から第6号までに掲げる不開示情報を公にすることとなるような場合、②氏名を公にすることにより、個人の権利利益を害することとなるような場合」としている。そして、「上記取扱い方針に基づき行政機関が公にするものとした職務遂行に係る公務員の氏名については、今後は、情報公開法に基づく開示請求がなされた場合には、『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』（第5条1号但し書イ）に該当することとなり、開示されることとなる」と述べている。」のである。

以上からすれば、諮問庁の主張が妥当だといえるためには、本件不開示情報のうち、氏名等について上記①、②に該当するということを諮問庁において立証されなければならないことになる。しかし、諮問庁が述べる不開示理由は合理性に欠け、職権の濫用といわなければならない。加えて、諮問庁は自己に有利だと思われる部分のみを切り取って抽出し、自ら行った処分を正当化しようと試みるが、このような態度は公正性に欠けるもので、厳しく批判されるべきである。

(イ) 特定市情報公開条例、特定県情報公開条例における公務員等情報の取扱いについて

特定市情報公開条例においては「当該個人が公務員等（国家公務員法（昭和22年法律第120号）第2条1項に規定する国家公務員（独立行政法人通則法（平成11年法律第103号）第2条2項

に規定する特定独立行政法人の役員及び職員を除く。）、独立行政法人等（独立行政法人等の保有する情報の公開に関する法律（平成13年法律第140号）第2条1項に規定する独立行政法人等をいう。以下同じ。）の役員及び職員、地方公務員法（昭和25年法律第261号）第2条に規定する地方公務員並びに地方独立行政法人（地方独立行政法人法（平成15年法律第118号）第2条1項に規定する地方独立行政法人をいう。以下同じ。）の役員及び職員をいう。）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、氏名及び当該職務遂行の内容に係る部分」（7条2号ウ）は不開示情報から除外されるとされており、開示請求があった場合には上記に該当する職員名は開示されている。

同様に、特定県情報公開条例においても「公務員等の職務の遂行に係る情報には、当該公務員等の氏名、職名及び職務遂行の内容によって構成されるものが少なくない。このうち、国、地方公共団体、独立行政法人等、地方独立行政法人、土地開発公社、地方道路公社及び地方住宅供給公社の諸活動を説明する責務が全うされるようにする観点から、公務員等の職名、氏名及び職務遂行の内容については、警察職員の氏名を除き当該公務員等の個人に関する情報としては不開示とはしない」という立場を原則的に取っている。

(ウ) 電話番号等の取扱いについて

また、諮問庁は直通電話番号、内線番号及びFAX番号についても一般に公にされていないことを理由に不開示としたとする。

添付した書面は、特定市のホームページからダウンロードしたもので、これには少なくとも各課の、或いは、担当の直通電話番号やFAX番号も掲載され、課によってはメールアドレスも公開している。

ところで、特定県は、そもそも職員名簿、直通電話番号、内線番号、FAX番号をホームページに公開している。特定県においても審議会等の出席者名簿のほか、出席者の発言要旨をまとめ、県ホームページ上に公開している。

以上のとおり、少なくとも特定市、特定県においては、職務執行にかかる公務員の個人名は、原則公開されている情報ということになる。しかも、本件対象文書のうち、文書10を除く10件の文書は諮問庁と特定市との面談ややり取り等に関する文書であり、文書10にしても、諮問庁の他、特定大学と特定県、特定市とのかわりに関する文書である。

諮問庁による不開示理由は事実に基づかないもので、失当という

ほかない。

(エ) 平成30年度(独情)答申第60号

掲記答申にかかる事案は人事選考、人事管理等に関する個人情報であるところ、本件事案とは事情が異なる事例であり、本件にかかわって議論するには馴染まない。

(オ) 小括

以上によれば、独立行政法人職員、地方公務員の職務遂行にかかる氏名等は、公開されることが予定されている情報というべきである。

ウ その他の不開示情報について

(ア) 高松高裁判決について

諮問庁が援用する高松高裁判決事案は「①南愛媛病院の経営移譲までには相当の期間があり、本件再編成協議会終了後も、引き続き本件再編成協議会出席者と経営移譲に関して種々の協議、調整を行う必要がある」こと、「②今後、経営移譲引受先と厚生労働省との間で、事業計画、資金計画、職員の引受条件、以上時期等を協議する必要がある」ことその他、掲記高裁判決は「ある地域の国立病院を民間の社会福祉法人に経営移譲しようとする」ことを目的に開催されていた協議会にかかる会議録であり、出席者も四国厚生支局長、厚生労働省の担当室長、当該地域の地方公共団体の長や担当部長、地元周辺自治体、議会のほか、医師会の会長、患者団体、住民組織、労働組合など多岐にわたり、しかも、その発言内容には、移譲先である民間団体の内情にもかかわるものも含まれていたであろうことは容易に推量され、「③本件行政文書には、私的立場としての個人の発言が記録されている」ことなど、本件事案とは事情が異なるものである。

本件開示請求は、平成30年10月31日付けでしたものである。処分庁が特定市、特定県、特定大学との協定締結をしたのは特定日Mであった。

また、本件協議出席者はほとんどの場合、諮問庁の役職員と特定市職員である。しかも、それぞれの立場を代表し、とりわけ特定市職員の場合には特定市民ばかりではなく、周辺自治体住民の命と健康を守ることを前提としての議論であり、多額の血税を原資とする予算執行を伴う事業にかかるものである。したがって、単に個人的な意見を述べているものでないことは明らかである。

ところで、同判決は国立病院の再編成協議会の議事録に記載された同病院の経営移譲等に関する情報につき、行政機関の保有する情報の公開に関する法律5条6号の趣旨は、行政機関の行う行政は、

法律に基づき、公益に適合するよう行われなければならないところ、開示することにより、その事務・事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれのある情報は、不開示とする合理的な理由が認められることにあると解され、このような立法趣旨からすれば、同号にいう「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」とは、単に行政機関においてそのおそれがあると判断するだけではなく客観的にそのおそれがあると認められることが必要であるというべきであるが、他方、行政機関としては当該行政文書の内容自体を立証することはできないのであるから、前記の「おそれ」があるか否かの判断に当たり、高度な蓋然性があることまでは要求されないとした上で、前記再編成協議会の議事録は公開されないことが前提とされていたと推認されるどころ、このような協議の議事録が公開されれば、出席者との信頼関係を損ない、前記経営移譲に悪影響を及ぼしかねない上、他の再編成計画の遂行にも悪影響を及ぼす可能性が相当程度認められることからすれば、前記文書を開示することにより、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られるとして、前記情報は情報公開法5条6号所定の不開示情報（事務事業情報）に該当するとした事例である。しかし、仮に、「おそれ」があるか否かの判断に当たり、高度な蓋然性があることまでは要求されないことを前提として判断され続けられるとすれば、このような協議、審議内容についての記録のほとんどが公開されないことが通例になってしまいかねない。しかも、本件部分開示情報である議事録は公開されないことが前提で作成されたという事情もうかがわれぬ。インカメラにより本件不開示情報が、真実法が予定した不開示情報に該当するものであるか否か、審査されるよう切に要望する。

また、「再編成計画は全国規模で遂行される施策」であったとしても、医療施策のみならず、財政的にも真に住民のための医療機関の設置が望まれるのであるから、そのことのみをもって不開示が妥当だというのは拙速であろう。

(イ) 市民に公表されたのは「成案」のみ

諮問庁は、「市等関係機関で調整が完了した成案については公表しており、地域住民に対する説明責任は果たしている」と主張する。

まさに、議会を通じて市民に公表されたのは成案のみで、協定締結直前の特定日〇開催の議員全員協議会の場であった。全員協議会議事録を見ても、市の説明において市が負担することとなった建設費用の特定金額Bが事業費総額特定金額Aの特定割合としたことの根拠も曖昧であり、極めて大雑把なものであったばかりでなく、市

の答弁も、例えば建設費用の積算については、単に機構により積算され提示された金額であると説明されているのであるから、そもそも提示された建設費用の妥当性も検証されていない蓋然性が高いのである。部分開示されている書面を読む限り、いわば、言い値をそのまま鵜呑みにさせられていたとさえ疑われるのである。

しかし、市はその金額を了として特定金額Bの拠出に同意した。加えて、新中核病院の運営費として特定期間にわたり、毎年特定金額C、計特定金額Eを市が拠出することを約している。

この特定金額Cは議員による質問への答弁で「救急医療について収益をもって充てることができない不採算な部分を市が補助する」ものだと説明された。特定市においては二次救急輪番制により24時間365日、機構特定病院や民間病院を含む特定数の病院が救急対応しているが、救急医療を担うこうした病院に対しては例年総額で年間特定金額Fにも満たない、極めて少額の補助金を拠出しているだけである。そうであるにもかかわらず、そして、本来、事業体の赤字はその事業体の経営努力によって賄われるべきであるが、機構の病院の赤字部分を何故市が特定期間という長期にわたり補填することとしなければならないのか全く理解できない。まさに弱みに付け込まれて、“至れり尽くせりの対応”を迫られた結果とさえ見える。

尤も、これら具体的な細部にわたる内容に至るまで、具体的に検討されたのかどうかも部分開示された書面からは窺い知ることができない。

なお、諮問庁は「市より市議会に対して必要な説明が行われた上で、市議会において承認されていると聞いている。」としているが、そのような事情があったとしても情報公開法上の開示請求、開示・不開示の判断との関係は皆無である。

(ウ) その他の主張

諮問庁は「新病院の建物整備に関する機構の予算を知られることになれば、新病院の建築工事に関する入札に参加する建設業者等に、機構の予定価格を事前に知られることにも等しいことから、機構が不利な条件で調達を余儀なくされるおそれがあると考えられる。」と主張しているので、このことについて以下検討する。

特定市は上述のとおり、特定日〇に議員全員協議会を開催し、新中核病院整備及び運営に関する内容について報告した。この中で、事業費特定金額Aの概算内訳について、特定市健康福祉部長は特定金額Aの内訳について、機構で積算したものと前置きし、建物の整備費が特定金額G、解体費が特定金額H、アスベスト処理費が特定

金額Ⅰ，医療機器を整備する費用特定金額Ⅱなどと述べて，概算額ではあるが公開している。

これらのことからすれば，入札に長けた業者にとってみれば，概算ではあるが予定価格が公表されているに等しいのであるから，入札にあたって公表，提供される設計図書などを精査することによってかなりの精度で応札金額を積算することは可能であろう。諮問庁によるかかる主張は失当というべきである。

エ まとめ

以上のとおり，諮問庁による主張は公平性に欠ける。改めて不開示部分の開示を求めるものである。

第3 諮問庁の説明の要旨

1 本件開示請求対象文書

本件審査請求に係る開示請求対象文書（本件対象文書）は，令和3年4月20日付国立病院機構発総第0420003号「法人文書開示決定通知書」の別紙の1の（2）の①～⑪に記載の，文書1ないし文書11の法人文書である。

2 本件開示請求に対する原処分

本件開示請求を受け，機構は，令和3年4月20日に本件対象文書を特定し，当該法人文書の一部について，法5条各号に掲げる不開示情報に該当することから一部不開示とする決定を行った。

3 審査請求人の主張

機構が行った国立病院機構発総第0420003号（令和3年4月20日）による法人文書の部分開示決定を取り消し，審査請求人が行った平成30年10月31日付法人文書開示請求について「開示する」との決定を求める。

4 機構の主張

機構の考え方については，法人文書開示決定通知書に示したところであるが，審査請求人の主張等を踏まえ，改めて次のとおり整理した。

（1）開示請求対象文書の概要

開示請求の対象となる文書については，法人文書開示決定通知書で特定したとおり，「機構が，機構特定病院と特定市立病院との統合に向けた，特定市等関係機関との協議に関する文書」であり，全て非公開を前提とした協議に関する文書であり，当該文書は必要に応じてその取扱いに注意する旨付記されている。

対象文書の性質については主に，

- ① 当該非公開の協議に用いた資料
- ② 当該非公開協議の議事録

に大別され，

前記①はさらに、

- a 各種確認事項に関する資料
- b (新病院の) 経営に関する資料
- c 基本協定書, 基本計画の成案に至るまでの修正過程に関する資料
- d 建物整備の費用負担及び協定書締結後の建替整備のプロセス等に関する資料

に分類される。

(2) 機構特定病院と特定市立病院との統合に向けた関係機関との非公開を前提とした協議について一律非公開とした理由

後記(3)において、対象文書のうち不開示とした部分についての詳細な理由等を改めて述べることにするが、その前提として、機構において、機構特定病院と特定市立病院との統合に向けた、特定市等関係機関との非公開を前提とした協議について一律非公開とした理由は下記のとおりである。

- 特定市等関係機関で調整が完了した成案については公表しており、地域住民に対する説明責任は果たしていると考えられること
- 非公開を前提とした協議の過程における情報については、いわゆる「審議中の未成熟な情報」であり、非公表、不開示とすることが一般的に認められていること
これについては、判例においては高松高等裁判所平成16年(行コ)15号(以下「高松高裁判例」という。)、総務省情報公開・個人情報保護審査会答申(以下「総務省答申」という。)においては平成30年度(独情)答申第60号及び平成15年度(行情)答申第507号の類似する案件においても認められているところ
- 非公開を前提とした協議の過程に関する情報(=審議中の未成熟な情報)を公表することで、「自由で率直な意見交換が困難になり、事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあること」が一般的に認められていること
- 当該資料は両病院の統合に向けての非公開を前提とした協議に関する資料であり、両病院の経営や統合後における各組織内部の責任関係や、異なる組織が設置する2病院の再編成後の職員の帰属先等に関する機微な情報が多く含まれていること
- 最終的に適切な成案を得るためには、関係者の自由で率直な意見交換を経ることが不可欠であるが、当該意見交換において関係者の発言内容や資料等が開示された場合、当該開示内容に反対する者からのいわれなき非難や誤解を避けるために発言が萎縮し、自由で率直な意見交換が困難になる可能性が高く、病院の再編計画の適正な遂行に悪影響を及ぼす可能性が相当程度認められること

(3) 一部不開示とした考え方

ア まず、前記(1)で述べた各対象文書の内容のうち、共通する下記2つの情報について不開示とした理由について述べる。

① 機構及び市の職員の氏名及びEメールアドレス

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であるため、法5条1号の「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」に該当することから、不開示としている。

審査請求人は「『機構及び市の職員の氏名』は職務として面談等に出席し、発言等したそれぞれの職員の氏名であり、Eメールアドレスは職務上使用されているもので、それらはいずれも職務遂行に係る情報であるべきで、そうすると法5条1号のただし書きハに該当し、法が予定した不開示情報から除外される情報である。」と主張しているが、機構が不開示とした根拠は下記のとおり。

「新・情報公開法の逐条解説〔第8版〕」（宇賀克也・株式会社有斐閣・2018年）より引用

「公務員等の氏名は、行政事務を遂行した公務員等を特定するために行政文書等に記録することが一般的ではあるが、同時に、公務員等の私生活における個人識別のための基本情報としての性格も有しており、開示した場合に公務員等の私生活に影響を及ぼす可能性が低くない。そこで、公務員等の氏名については、民間の職員の場合と区別することなく、本条1号イにより開示の是非を判断することとしている。」（P88, 89）

法5条1号イの「・・・慣行として公に・・・されている情報」に該当する場合は開示対象となる。本件においては、機構の役員の氏名はウェブサイトで公表されていることから開示しているが、それ以外の職員の氏名については、公表情報ではないため不開示としている。市の役職員の氏名についても、同様の考え方で開示・不開示の判断をしたものである。

また、機構の職員のEメールアドレスは、職員の氏名をローマ字表記したものを基に設定されていることから、Eメールアドレスを開示することで、法5条1号の「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」に該当するため、氏名と同様に職員のEメールアドレスを不開示としている。

これについては、総務省がウェブサイトで公表している法等に関するQ&A〈3 個人情報の該当性〉Q3-2において、公務員等

のEメールアドレスについて、「・・・特定の個人の氏名を記載したもの（例えば「〔氏名のローマ字記述〕@soumu.go.jp」）のように、特定の個人を識別できる場合には、個人情報に該当します。・・・」とされており、総務省答申〈平成15年度（独情）答申第41号〉においても、「学校法人の『調査票作成責任者及び担当者の・・・Eメールアドレス』」に係る総務省情報公開・個人情報保護審査会の判断で、「個人の氏名の一部を用いたEメールアドレスは、特定の個人に対応するものであり、慣行として公にされているものと言うことはできない。したがって、法5条1号の不開示情報に該当するものと認められる。」として職務で使用する個人を識別することができるEメールアドレスを不開示としたことが妥当との判断がなされている。

また、特定市の職員のEメールアドレスについては、姓はすべてローマ字表記、名の一部がローマ字表記されたものを基に設定されており、機構の職員のEメールアドレスと同様の考え方で、法5条1号の「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」に該当することから不開示としている。

② 機構及び市の直通電話番号、内線番号及びFAX番号

一般に公にされておらず、これらを公にすると、いたずらや偽計等に使用されることにより、機構や外部機関が必要とする際の緊急の連絡や部署外への連絡に支障をきたす等、事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあることから、法5条4号柱書きの「・・・独立行政法人等・・・が行う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、・・・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」に該当することから、不開示としている。

これについては、総務省答申〈令和2年度（行情）答申第508号、令和3年度（行情）答申第37号〉において、不開示としたことが妥当との判断がなされている。

イ 次に、前記（1）で述べた対象文書の性質ごとに、不開示とした理由について述べる。

対象文書の性質は、下記の5つに大別される。

① 当該非公開の協議に用いた資料

a 各種確認事項に関する資料

b （新病院の）経営に関する資料

c 基本協定書、基本計画の成案に至るまでの修正過程に関する資料

d 建物整備の費用負担及び協定締結後の建替整備のプロセスに関する資料

② 当該非公開協議の議事録

上記対象文書については、前記2で述べたとおり、両病院の統合に向けての非公開を前提とした協議に関する資料であり、両病院の経営や統合後における各組織内部の責任関係や、異なる組織が設置する2病院の再編成後の職員の帰属先等に関する機微な情報が多く含まれている。

まず、上記の5つの分類のうち、① a, c 及び②の不開示理由について述べる。

病院の再編においては、当該地域の医療機関の経営（収支）及び地域住民の利便性といった様々な考慮すべき要素が混在する中で、再編後に新たに設置される医療機関が担う医療及び廃止される病院が周辺住民等に提供してきた医療の補完をどうするかなどを含め、地域医療を維持するための方策を検討し、当該地域の医療体制が安定的に継続できるような結論を導き出す必要があり、そのためには、その場面ごとに応じて、多岐にわたる事項について、自治体をはじめとした様々な関係者との交渉・意見調整が必要である。

また、最終的に適切な成案を得るためには、様々な関係者の自由で率直な意見交換を経ることが不可欠である。

しかし、病院事業自体が、地域にとっては存在が大きく、かつ、密着したものであることから、病院再編の議論を進めていくことに対して、関係者・地域住民の中には、交渉・意見調整を行う関係者の立場や考えと相いれない立場の方、病院再編に反対の方など、様々な立場の方がいる。そのため、機構の職員を含め、この病院再編の関係者は、非公開を前提とした交渉・意見調整時の発言内容等が第三者に明らかとなることで、様々な憶測を生み、いわれなき非難や誤解、有形無形の圧力に晒される可能性がある。

このようなことから、非公開を前提とした協議・交渉等の過程の情報が開示された場合、交渉・意見調整に応じることを控える関係者が出てきてしまったり、発言を控え議論が進展しなくなり、関係者の自由で率直な意見の交換が損なわれるおそれなど、今後の病院の再編業務に支障が生じるおそれがある。

そのため、これらの情報を開示することによる適正な意思決定等にもたらされる支障は非常に大きいと考えられることから、法5条3号及び4号柱書きの不開示情報に該当するため不開示とした。

本件と類似の事案である、国立療養所の再編成に関する協議会（非公開）の議事録の非公開の是非が争点となった高松高裁判例におい

ても、「本件再編成協議会においては、経営移譲か廃止かの対処方策の期限が定められた状況下にあるので、各構成員が公式見解を述べあうだけでなく、むしろ各自の自由かつ率直な意見を交換し、あるいはそれに対して国側から説明をすることが、よりよい政策決定に資するというべきである。また、その出席者の間ではその議事録も公開されない（ただし、議事概要は公開する。）ことが前提とされていたと推認され、このような協議の議事録が公開されれば、公開されないことを期待して発言した出席者との関係で信頼関係を損ない、本件の経営移譲に悪影響を及ぼしかねない。さらに、再編成計画は全国規模で遂行されている施策であるので、本件再編成協議会の議事録を公開すると、他の再編成協議会において、反対の立場の者からのいわれなき非難や誤解等を避けるために、発言が萎縮し、自由で率直な意見交換が困難になり、再編成計画の遂行にも悪影響を及ぼす可能性が相当程度認められる。よって、本件行政文書は、法5条6号にいう、公にすることにより、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と認められる。これに対し、被控訴人は、事務又は事業の適正な遂行への『支障』の内容は具体的なものである必要があり、その『おそれ』の程度も、単なる可能性ではなく、高度の蓋然性が必要であり、本件においてはそれは立証されていないと主張する。しかしながら、本件において、前記認定のとおり、本件行政文書の公開により本件における経営移譲のみならず再編成計画自体に悪影響を及ぼしかねないのであって『支障』の程度は実質的といえる。また、『おそれ』の程度については、前記（2）の立法趣旨に照らせば、単なる可能性では足りず一定程度の蓋然性は要求されるというべきであるが、前記説示のとおり高度な蓋然性があることまで要求することはできない。本件においては、その程度の蓋然性は認められ、上記の『おそれ』を認定するにはそれで十分というべきである。被控訴人の主張は理由がない。」とされている。

高松高裁判例のケースにおいては、再編協議会の「議事概要」については公開を前提としており、その上で前記のような判例となっている。本件のように「議事概要」も含めて全て非公開を前提としている協議においては、その構成員が全て非公開であることを前提に、より自由で率直な議論を交わしているということを踏まえると、「おそれ」の程度は高松高裁判例のケースと比較して更に高いものと考えられる。

よって、本件において、前記①「当該非公開の協議に用いた資料」のうち、a「各種確認事項に関する資料」、c「基本協定書、基本

計画の成案に至るまでの修正過程に関する資料」及び②「当該非公開協議の議事録」を一部不開示とした判断は、法5条3号及び4号柱書きの趣旨に沿った適法な判断である。

次に、①b, dを不開示とした理由について述べる。

病院の再編成は、地域医療構想に基づき全国規模で実施される可能性のあるものであり、本件のような機構病院の再編成は、今後、地域医療構想における議論の中で、他の機構病院においても同様に検討される可能性が高い。

本件における①b, dは、非公開を前提として、各当事者がそれぞれの立場や戦略を踏まえて実務的交渉・協議を行う中で示した、再編成後の資金余力シミュレーション及びそれを踏まえた双方の財政負担等に関する情報であり、機構の経営に係る事業及び財務の根幹に関わる内部の機密情報である。これらを開示した場合、機構病院における再編統合の協議過程において、協議の相手方に、機構の当該案件に対する予算や妥協点等の協議方針を知られた上での協議を余儀なくされ、その結果、今後の当事者間での実務的交渉・協議に支障を及ぼし、機構病院の再編成自体が困難になるおそれがある。

また、①dの「建物整備の費用負担及び協定締結後の建替整備のプロセスに関する資料」に含まれている、新病院の建物整備に関する機構の予算を知られることになれば、新病院の建築工事に関する入札に参加する建設業者等に、機構の予定価格を事前に知られることにも等しいことから、機構が不利な条件での調達を余儀なくされるおそれがある。

そのため、これらの情報を公にすることは、機構の経営上の正当な利益を害するおそれがあることから、法5条4号トの不開示情報に該当する箇所について不開示とした。

(4) 上記以外の審査請求人の主張に対する見解

審査請求人が、審査請求書において主張されている内容のうち、前記で説明した以外の主なものについて、機構の見解を以下のとおり示す。

ア 「機構が掲げている理念と使命」について

機構は、「国民一人ひとりの健康と我が国の医療の向上のためにたゆまぬ意識改革を行い、健全な経営のもとに患者の目線に立って懇切丁寧に医療を提供し質の高い臨床研究、教育研修の推進につとめます」という法人全体の理念を掲げている。また、機構のウェブサイト等においては、このような機構の理念に基づいた機構役員の考え方等が示されている。

一方、本件を含め機構に対してなされた情報公開請求に対しては、全て法に基づき不開示の範囲等を判断すべきものであり、上記機構

の理念等は、法に基づく不開示情報の範囲等に係る判断に直接影響を及ぼすものではない。

イ 「法5条は独立行政法人等に対し、『原則開示』を明確に義務づけ、法5条各号は、不開示とすることができる情報を『原則開示』という本法の基本理念にのっとり、法人文書を開示しないことについて合理的な理由のある必要最小限の情報を可能な限り、限定的かつ類型的に示しているに過ぎない」「処分庁は、公文書を裁量によって開示しないという対応をとることはできず、・・・本法が本来予定した不開示情報が記録されている場合以外は、必ず開示しなければならないものである。」について

機構は前記(3)で述べたとおり、法に基づいて不開示情報の範囲等に係る判断を行っており、法に基づかない裁量によって不開示としたものはない。

※ 法5条各号には「おそれがあるもの」の規定が多いが、おそれの程度については高度な蓋然性があることまで求められていない。
〈高松高裁判例〉

ウ 法5条にかかる不開示理由として「具体的にどのように『率直な意見の交換・・・』というのか不明である」「『支障』の程度については、名目的なものでは足りず、実質的なものであることが必要・・・抽象的な可能性ではなく、法的保護に値する程度の蓋然性が求められる」等について

機構が法5条に基づき不開示とした具体的理由については、前記3において述べたところであるが、「支障」の程度については、高松高裁判例において、「・・・『おそれ』の程度については、・・・立法趣旨に照らせば、単なる可能性では足りず一定程度の蓋然性は要求されるというべきであるが、・・・高度な蓋然性があることまで要求することはできない。」とされており、本件における「おそれ」の程度についても、高度な蓋然性があることまでは必要とされないものと考えられる。

※ 高松高等裁判所平成16年(行コ)15号(抜粋)参照(略)

エ 統合後の病院が「特定市民・・・にとって喫緊の課題となっている中核病院に関わる情報」であること及び運営費の一部財源が「市民の血税である」ことについて

本件病院の再編統合に関する最終的な成案は、基本協定締結後、協定書等により市の負担額等を公表していること等、地域医療を担う病院として必要な情報は公表している。

また、統合後の病院の運営費の一部財源を市が負担することについては、機構と市等との協議の結果を踏まえ、市より市議会に対して

必要な説明が行われた上で、市議会において承認されていると聞いている。

オ 「『公にしない場合と比較すると、・・・不利な条件での調達を余儀なくされるおそれ』について、具体的にどのような『おそれ』があるのかも不明」について

前記（３）のイにも記載したが、例えば①dの「建物整備の費用負担及び協定締結後の建替整備のプロセスに関する資料」に含まれている、新病院の建物整備に関する機構の予算を知られることになれば、新病院の建築工事に関する入札に参加する建設業者等に、機構の予定価格を事前に知られることにも等しいことから、機構が不利な条件での調達を余儀なくされるおそれがあると考えられる。

また、「おそれ」の程度については、前記（４）のウで述べたとおりである。

5 結語

以上のことから、原処分は妥当であり、これを維持すべきである。

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3年8月5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31日 | 審議 |
| ④ 同年9月22日 | 審査請求人から意見書を收受 |
| ⑤ 令和4年1月14日 | 本件対象文書の見分及び審議 |
| ⑥ 同年2月4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

本件対象文書は文書1ないし文書11であり、処分庁は、その一部を法5条1号、3号並びに4号柱書き及びト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。

なお、当審査会において本件対象文書と諮問書に添付された開示実施文書とを照合したところ、文書10において塗抹された部分には、特定県の一部の職員の氏名及び特定大学附属病院長の氏名が含まれている（職名に係る記載の部分はいずれも塗抹されていない）ことが認められる。当審査会事務局職員をして諮問庁に確認させたところ、当該部分は機構及び特定市の職員の氏名に係る不開示部分と同様に、法5条1号に該当すると判断したものであるとのことであるが、原処分の開示決定通知書の「不開示と

した部分とその理由」には「機構及び市の職員の氏名及びメールアドレス」について同号に該当することから不開示とした旨の記載があるのみであり、特定県の一部の職員の氏名及び特定大学附属病院長の氏名に関する記載は認められない。また、他の条項に該当する旨判断し不開示としたと解し得る記載も認められないことから、当該部分は原処分において不開示とされていないと解するほかはなく、当該部分の不開示情報該当性については判断しない。

2 不開示部分の不開示情報該当性について

(1) 「機構及び市の職員の氏名及びEメールアドレス」に係る不開示部分について

ア 当該部分は、個人の氏名及び当該個人の特定を可能とするメールアドレスであることから、いずれも、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る。

イ 特定市の職員の氏名（別紙の①に掲げる部分）に係る不開示部分について

当審査会事務局職員をして、特定市における情報公開条例及びその解釈運用基準を確認させたところ、特定市において、職務の遂行に係る情報であるときは公務員の氏名は原則として公にすることとされており、当該情報は、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と解すべきものであって、法5条1号ただし書イに該当し、同号の不開示情報には該当せず、開示すべきである。

ウ 別紙の①に掲げる部分を除く不開示部分について

当該部分については、法5条1号ただし書イに該当するとすべき事情は認められない。加えて、同号ただし書ロ及びハに該当するとすべき事情も認められない。

法6条2項による部分開示の検討を行うと、いずれも、特定の個人を識別できることとなる記述等の部分であることから同項による部分開示の余地はない。

したがって、当該部分は、法5条1号に該当し、不開示としたことは妥当である。

(2) 「機構及び市の直通電話番号、内線番号及びFAX番号」に係る不開示部分について

ア 当該部分について諮問庁は、一般に公にされておらず、これらを公にすると、いたずらや偽計等に使用されることにより、機構や外部機関が必要とする際の緊急の連絡や部署外への連絡に支障をきたす等、事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあることから、法5条4号柱書きに該当する旨説明する。

イ 当該部分を公にすることにより生じる「おそれ」に係る上記諮問庁の説明は、これを覆すに足る事情は認められず、否定し難い。

したがって、当該部分は、法5条4号柱書きに該当し、不開示としたことは妥当である。

- (3) 「当該非公開の協議に用いた資料」のうち「各種確認事項に関する資料」及び同「基本協定書、基本計画の成案に至るまでの修正過程に関する資料」並びに「当該非公開協議の議事録」に係る不開示部分について
- ア 当該部分について諮問庁は、非公開を前提とした協議・交渉等の過程の情報が開示された場合、交渉・意見調整に応じることを控える関係者が出てきてしまったり、発言を控え議論が進展しなくなり、関係者の自由で率直な意見の交換が損なわれるおそれなど、今後の病院の再編業務に支障が生じるおそれがあり、そのため、これらの情報を開示することによる適正な意思決定等にもたらされる支障は非常に大きいと考えられることから、法5条3号及び4号柱書きの不開示情報に該当する旨説明する。

イ 文書10のうち、「新中核病院の整備及び運営に係る基本協定締結式(案)」と題する資料の「5 その他」における不開示部分(別紙の②に掲げる部分)について

当該部分には、基本協定締結式の段取り、役割分担等に係る記載がされているのみであって、病院の再編等に関する協議・交渉の内容に係る記載は認められないことから、これを公にすることにより生じる「おそれ」に係る上記諮問庁の説明は認め難い。

したがって、当該部分は法5条3号及び4号には該当せず、開示すべきである。

ウ 別紙の②に掲げる部分を除く部分について

当該部分については、その記載内容等に鑑みれば、これを公にすることにより生じる「おそれ」に係る上記諮問庁の説明は、不合理であるとまではいえず、これを否定し難い。

したがって、当該部分は、法5条4号柱書きに該当し、同条3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。

- (4) 「当該非公開の協議に用いた資料」のうち「(新病院の)経営に関する資料」及び同「建物整備の費用負担及び協定締結後の建替整備のプロセスに関する資料」に係る不開示部分について

ア 当該部分について諮問庁は、下記A及びBのように述べ、これらの情報を公にすることは、機構の経営上の正当な利益を害するおそれがあることから、法5条4号トに該当する旨説明する。

A 非公開を前提として、各当事者がそれぞれの立場や戦略を踏まえて実務的交渉・協議を行う中で示した、再編成後の資金余力シミ

ュレーション及びそれを踏まえた双方の財政負担等に関する情報であり、機構の経営に係る事業及び財務の根幹に関わる内部の機密情報である。これらを開示した場合、機構病院における再編統合の協議過程において、協議の相手方に、機構の当該案件に対する予算や妥協点等の協議方針を知られた上での協議を余儀なくされ、その結果、今後の当事者間での実務的交渉・協議に支障を及ぼし、機構病院の再編成自体が困難になるおそれがある。

B 「建物整備の費用負担及び協定締結後の建替整備のプロセスに関する資料」に含まれている、新病院の建物整備に関する機構の予算を知られることになれば、新病院の建築工事に関する入札に参加する建設業者等に、機構の予定価格を事前に知られることにも等しいことから、機構が不利な条件での調達を余儀なくされるおそれがある。

イ 各文書の作成又は取得に係る経緯、時期、その記載内容等に鑑みれば、当該部分を開示することにより生じる「おそれ」に係る上記諮問庁の説明は、不合理であるとまではいえず、これを否定し難い。

したがって、当該部分は、法5条4号トに該当し、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、本件対象文書につき、その一部を法5条1号、3号並びに4号柱書き及びトに該当するとして不開示とした決定については、別紙に掲げる部分を除く部分は、同条1号並びに4号柱書き及びトに該当すると認められるので、同条3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が、別紙に掲げる部分は、同条1号、3号及び4号柱書きのいずれにも該当せず、開示すべきであると判断した。

(第5部会)

委員 藤谷俊之、委員 泉本小夜子、委員 磯部 哲

別紙（開示すべき部分）

- ① 「機構及び市の職員の氏名及びEメールアドレス」に係る不開示部分のうち、特定市の職員の氏名
- ② 文書10のうち、「新中核病院の整備及び運営に係る基本協定締結式（案）」と題する資料の「5 その他」における不開示部分