

諮問庁：日本司法支援センター

諮問日：令和6年9月2日（令和6年（独個）諮問第55号）

答申日：令和6年12月18日（令和6年度（独個）答申第71号）

事件名：本人に係る援助不開始決定に係る審査の記録の一部開示決定に関する件

## 答 申 書

### 第1 審査会の結論

「特定年月日付け援助不開始決定に係る審査関係書類一式」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

個人情報の保護に関する法律（以下「法」という。）76条1項の規定に基づく開示請求に対し、令和6年6月26日付け司支東京第210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。）について、その取消しを求める。

#### 2 審査請求の理由

審査請求人の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

###### ア 理由付記不備

理由付記の趣旨は、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、処分の理由を処分の相手方に知らせることで不服申立ての便宜を図り、処分の相手方において十分な不服理由を主張することができるようにすることにある（最高裁判所第三小法廷昭和47年12月5日判決・民集26巻10号1795頁）。

原処分を争う場合、法条の適用とその箇所のみ記載されており、不開示とした具体的理由の記載がない。したがって、何について主張すべきか審査請求人には不明であり、本審査請求において十分な不服理由を主張することができない。また、原処分の判断に際して、処分行政庁がどのような根拠に基づいたのか、考慮すべき要素を十分に考慮したものであるか否か等が全く不明であり、処分行政庁が根拠も合理性もない恣意的な判断をした疑いが残る。したがって、原処分には、理由不備の違法がある。

## イ 法78条1項7号該当性

処分庁は民事扶助業務の適正な遂行に支障を及ぼす恐れがある旨主張する。しかし、その「適正な」という文言は、開示によって損なわれる利益と開示によって得られる利益との利益衡量を求める趣旨で置かれている。「支障」は実質的なものでなければならず、「おそれ」は法的保護に値する蓋然性が必要であると解されている（石井 夏生利 編著／曾我部 真裕 編著／森 亮二 編著『個人情報保護法コメントール』（勁草書房，2021年）1054頁）。本件において決定書案及び審査メモにおける検討の過程は、その内容が正当である限り、その内容の開示はセンターの判断に説得力を与える効果こそあれ、その情報を秘匿する必要性は乏しい。そして、処分庁は「適切」「支障」及び「おそれ」について処分庁に立証責任があるにも関わらず具体的な主張をしていない。

そもそも、裁判例も「そもそも生活保護ケースワーク記録は、保護決定の根拠と適用のプロセスを客観的に記録するものであり、同時に、被保護者の生活実態を継続的に把握し記録することによって、被保護者の置かれている状況に応じた保護の要否や程度、さらには、処遇方針や個別援護活動の適否などを検証するための資料として作成されるものであると認められるから、その記載内容は、原告の生活実態等に関する客観的具体的事実が中心となると考えられ、仮に、担当ケースワーカーが抱いた印象や評価を記載する場合でも、客観的具体的事実を前提として、担当者の専門的な知見に基づく印象や評価が記載されるものであると考えられるから、そのような印象や評価が的確な表現で記載されている部分が開示されたからといって、特別の事情がない限り、直ちに担当者と被保護者との間の信頼関係が損なわれるとは通常考えがたく、本件において、そのような特別な事情を窺わせる証拠は何ら存しない。」「また、印象や評価の中に、担当ケースワーカーの主観的・感覚的な印象や評価が記載されることもあるとしても、そもそも生活保護記録が上記のような趣旨で作成されるものである以上、何ら客観的具体的事実に基づかない主観的・感覚的な印象や評価の記載が、およそ適正な保護業務の遂行等のために必要であるのかどうかは多大な疑問があり、将来、そのような担当ケースワーカーの主観的・感覚的な印象や評価が十分に記載されなくなったとしても、そのことによって、生活保護ケースワーク記録が形骸化し、生活保護に係る事務に具体的な支障を生じさせるおそれがあるとは考え難い。」（東京地判平成19年7月4日賃金と社会保障1449号62頁）と判示している。

本件においては、決定書案及び審査メモは客観的具体的事実を前提

として、担当者の専門的な知見に基づく印象や評価が記載されるものであると考えられるから、そのような印象や評価が的確な表現で記載されている部分が開示されたからといって、特別の事情がない限り民事扶助の適正な遂行に影響を及ぼすとは通常考えられないものであるといえる。そして、上記判示のような特段の事情は何ら存在しないし、処分庁も立証していない。

加えて東京高裁における近時の裁判例も「ケース記録票は保護の要否等を判断するための根拠資料として作成されるものであって、そこに評価、認識等が含まれるにしても客観的事実に即した適正な内容・表現が記載されるべきものと考えられ、こうした要請に従った記載である限り、仮に反発等を招いたとしても、それは理由のない不当なものということになり、開示自体に起因して弊害が生じたり、その弊害が殊更大きくなったりするとは原則として認めることができない。また、その記載が上記の要請に従ったものでない場合には、ケース記録票の記載として適切さを欠いたものということになり、その不適切な記載であることの非難は甘受すべきであって、不開示理由の根拠にはならないというべきである。」（東京高判令和2年10月14日）とするのが原則であり、上記ケース記録と類似の性格を持つ本件文書を不開示とするにはやはり特段の事情を要するというべきである。

#### ウ 法78条1項2号該当性

処分庁は開示請求者以外の個人情報が含まれる旨主張する。しかし、処分庁はなんら同号（イ）～（ハ）に該当しないことを主張していない。

#### エ 法80条の検討不尽

処分庁は、法80条につき本件処分理由中になんら言及がないことから、本件開示にあたって法80条該当性が十分検討されたとは言えない。そもそも、本件申請は審査請求人を名宛人とする民事扶助不開始決定が契機となっており、そのことは処分庁も認識している。したがって、法80条該当性を検討する必要がある。

上記不開始決定について争う場合、実質的当事者訴訟等が考えられるところ、上記不開始決定には不服申立の便宜に足る理由付記が行われていない。したがって、センター理事長の決定等に対して争訟を提起する場合、その適否の判断及び主張を構成する際に重要かつ唯一の資料となるというべきである。したがって、本件不開示部分は個人の権利利益を保護するため特に必要がある情報というべきである。

以上より、原処分は違法ないし不当であるから取り消されなければならない。

### (2) 意見書

#### ア 理由附記不備

理由付記の趣旨は、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、処分の理由を処分の相手方に知らせることで不服申立ての便宜を図り、処分の相手方において十分な不服理由を主張することができるようにすることにある（最高裁判所第一小法廷昭和47年12月5日判決・民集26巻10号1795頁）。原処分を争う場合、何について主張すべきか審査請求人には不明であり、本審査請求において十分な不服理由を主張することができない。また、一部開示とした原処分の判断に際して、処分行政庁がどのような根拠に基づいたのか、考慮すべき要素を十分に考慮したものであるか否か等が全く不明であり、処分行政庁が根拠も合理性もない恣意的な判断をした疑いが残る。したがって、原処分には、理由不備の違法がある。

#### イ 氏名及び印影について

審査庁は、個人の氏名及び印影があることをもって不開示情報に当たるとしている。しかしながら、本件個人は独立行政法人の職員若しくはその公務を行う者であり、公務員と同様の地位にある。したがって、「氏名を開示することで、「個人のプライバシーを害するおそれがあるとしても、受忍すべき範囲内にとどまる」」（条解行政情報関連三法 公文書管理法・行政機関情報公開法・個人情報保護法276頁）また、印影は当該文書が適正に作成されたかを知るために重要な情報であり、他の個人の個人情報であることを持って開示を拒否すべきものではない。

#### ウ 検討内容の記載について

審査庁は、決定の理由について詰問されることを懸念すること等により、率直な意見交換ができなくなると主張する。しかし、センターの決定については、公正中立であり、かつ、客観的な情報に基づきなされるべきものである。そうすると、決定の根拠資料として作成されるものであって、そこに評価、認識等が含まれるにしても客観的事実に即した適正な内容・表現が記載されるべきものと考えられ、こうした要請に従った記載である限り、仮に反発等を招いたとしても、それは理由のない不当なものということになり、開示自体に起因して弊害が生じたり、その弊害が殊更大きくなったりするとは原則として認めることができない。そして、その記載が上記の要請に従ったものでない場合には、検討記録の記載として適切さを欠いたものということになり、その不適切な記載であることの非難は甘受すべきであって、不開示理由の根拠にはならないというべきである。

#### エ 法80条について

処分庁はこの点なんら主張していないが、特段の事情が存在しない

と理解しているものと思われる。しかし、本件決定について、仮に違法な点があったとすると行政事件訴訟法上の実質的当事者訴訟を提起することができる。そして、通常の行政処分であれば行政手続法により詳細な理由付記が求められるところ、センターの本件決定は対象外である。実際、決定書にも非常に抽象的な決定理由しか付されていない。そうすると、上記実質的当事者訴訟を行う場合、不服申立てに必要な相当程度具体的な決定理由を知る必要があり、それは開示請求者の権利利益の保護のために必須と言える。この点、利用目的を訴訟であることをあえて開示し、開示請求を行っていることから、処分庁はその点を慎重に検討すべきであった。

### 第3 諮問庁の説明の要旨

センターは、以下の理由により、原処分を維持することが相当と考える。

#### 1 本件審査請求の経緯

- (1) 審査請求人は、令和6年6月10日付けで法77条1項の規定に基づき、センターに対し、「訴訟追行に必要な特定年月日付援助不開始決定に係る審査の過程を記録した文書一式」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13日付けでこれを受理した。
- (2) センターは、本件開示請求に対応する保有個人情報として、センター特定地方事務所特定出張所（以下「特定出張所」という。）の保有する法人文書に記録されている保有個人情報（本件対象保有個人情報）を特定し、令和6年6月26日付けで本件対象保有個人情報につき部分開示決定（原処分）を行った。
- (3) これに対して、審査請求人は、令和6年6月30日付けで、センターに対し、原処分を取り消し、全部開示を求める審査請求（以下「本件審査請求」という。）を行い、センターは同年7月3日付けでこれを受理した。

#### 2 本件審査請求に理由がないこと

##### (1) 本件対象保有個人情報の特定について

センターは、経済的に余裕がない方が法的トラブルに遭ったときに、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（総合法律支援法30条1項2号）。

法律相談援助は、センターと民事法律扶助契約を締結している弁護士・司法書士等（法律相談担当者）により行われ、法律相談の結果、法律相談援助の申込者が代理援助又は書類作成援助を希望するときは、法律相談担当者は、申込案件の概要を記載した事件調書を作成し、申込者から提出を受けた書面と併せて地方事務所長に提出しなければならない（日本司法支援センター業務方法書（以下「業務方法書」という。）2

6条1項ないし3項，同6項・7項）。

地方事務所長は，当該案件を地方事務所法律扶助審査委員（以下「審査委員」という。）の審査に付し，援助開始決定又は援助不開始決定を行うこととしている（業務方法書26条8項，同29条）。

本件対象保有個人情報，特定出張所において処理した「特定年月日付け援助不開始決定に係る審査関係書類一式」であり，センターにおいて実施している民事法律扶助業務に係る文書である。

## （2）原処分 of 妥当性について

本件対象文書（原文ママ）のうち，審査請求人が本件審査請求においてその取消しを求めているのは，原処分において不開示とした，審査委員の氏名及び印影，センター職員の氏名及び印影，審査請求人の援助事件の審査に関し，センター職員や審査委員において検討した内容を記載した部分である。

審査請求人は，原処分が①「理由付記不備」，②「法78条1項7号該当性」及び「法78条1項2号該当性」を欠く，並びに③「法80条の検討不尽」であり，違法ないし不当であるとして，原処分の取消しと全部開示を求めているが，①については，原処分における決定書の記載から，不開示とした理由は了知し得るものであり，②については，以下のアないしウのとおり法78条1項各号に該当するものであり，③については，本件開示請求において，不開示とした部分を開示しないことにより保護される利益を上回る，個人の権利利益を保護するための特段の必要性は認められない。

したがって，審査請求人の種々の主張は，いずれも原処分を取り消すべき理由にはなり得ず，原処分は正当である。

### ア 審査委員の氏名及び印影

当該部分は，開示請求者以外の個人に関する情報であり，特定の個人を識別することができるものであるところ，審査委員とは，センターの地方事務所長が，法律と裁判に精通している者の中から選任し，センターが行う民事法律扶助業務等に関する審査及びこれらの審査結果に対する不服申立ての審査を行う者であり（業務方法書7条1項・2項），民事法律扶助業務等に関する審査において審査委員は自らの氏名を名乗るものとはされておらず，審査委員の氏名については，当該審査終了の前後を問わず，センターから被援助者等に対し明らかにされるものではない。また，本件対象保有個人情報が記録された文書として特定した，センター内で保管する決定書案には，審査委員の氏名及び印影は記録されているが，審査の結果に基づき作成され被援助者等に交付する決定書には，同情報は記録されていない。

したがって、慣行として開示請求者が知ることができ、又は知ることが予定されている情報とはいえないため当該部分は法78条1項2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ない。

よって、当該部分は法78条1項2号に該当する。

#### イ センター職員の氏名及び印影

当該部分は、開示請求者以外の個人に関する情報であり、特定の個人を識別することができるものであるところ、センター職員の氏名は、通常、地方事務所長を除き、ウェブサイト等を含め公にする慣行はなく、不開示部分に記載されているセンター職員については、その氏名を一般に入手可能な独立行政法人国立印刷局編職員録に掲載しておらず、公にする慣行もない。

したがって、慣行として開示請求者が知ることができ、又は知ることが予定されている情報とはいえないため、当該部分は法78条1項2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ない。

よって、当該部分は法78条1項2号に該当する。

#### ウ 審査請求人の援助事件の審査に関し、センター職員や審査委員において検討した内容を記載した部分

当該部分が記載された文書は、援助事件に係る審査を行うために作成又は収集され、センター内部の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文書である。

当該部分は、審査請求人に係る事件の内容に応じて個別に作成又は収集された審査に関わる機微な情報であるところ、これが開示されることが前提となれば、審査を担当した審査委員又はセンター職員が決定の理由につき被援助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、今後、当たり障りのない内容のみが記述されることや、審査に必要な情報の収集が困難となるなど、審査に必要な情報が欠落するおそれがある。

その結果、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、審査委員等の引受け手の確保に支障が生じるなど、センターにおける民事法律扶助業務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるため、当該部分は法78条1項6号及び7号柱書に該当する。

### 3 結論

以上のとおり、審査請求人の主張に理由はなく、原処分を維持することが相当と考える。

### 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6年9月2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11日    | 審議                |
| ④ 同月17日    | 審査請求人から意見書を收受     |
| ⑤ 同年11月28日 | 本件対象保有個人情報の見分及び審議 |
| ⑥ 同年12月11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、本件対象保有個人情報の開示を求めるものであり、処分庁は、その一部を法78条1項2号、6号及び7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。

審査請求人は原処分の取消しを求めるところ、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 不開示部分の不開示情報該当性について

本件対象保有個人情報が記録された各文書の構成について、当審査会事務局職員をして諮問庁に確認させたところ、当該文書は、援助不開始決定に係る決裁資料一式であり、1頁目は当該決定のための決裁用決定書案であり、2頁目以降は決裁の添付資料に当たる旨説明する。

諮問庁が理由説明書（上記第3）で説明する各部分が原処分において不開示とされていると認められるので、以下、当該部分ごとに検討する。

#### (1) 審査委員及びセンター職員の氏名及び印影について

ア 当該部分には、審査委員及びセンター職員の氏名及び印影が記録されていることから、当該部分は、法78条1項2号本文前段の開示請求者以外の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。

イ 審査委員の氏名及び印影について、諮問庁は、上記第3の2（2）アのとおり、審査委員の氏名について、審査終了の前後問わずセンターから被援助者等に対し明らかにされるものではない旨説明するほか、センター職員の氏名及び印影については同イのとおり、センター職員の氏名は地方事務所長を除き公にする慣行はない旨説明するところ、当該説明を覆すに足る事情は認められず、そうすると、当該部分は、法78条1項2号ただし書イに規定する開示請求者が知ることができ、又は知ることが予定されている情報には該当せず、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。また、当該部分は個人識別部分であることから、法79条2項の部分開示の余地はない。

ウ したがって、当該部分は法78条1項2号に該当し、不開示としたことは妥当である。



(2) 審査請求人の援助事件の開始に関し、センター職員や審査委員において検討した内容を記載した部分について

ア 当該部分が記録された文書は、上記援助事件の決定に係る検討において使用した「案」段階の資料又は決裁の添付資料に当たるとする上記諮問庁の説明に特段不自然・不合理な点は認められず、当該部分には、センター内部の審議、検討又は協議に関する情報が記録されていると認められる。

イ 当該部分について、諮問庁は上記第3の2(2)ウのとおり、事件の内容に応じて個別に作成又は収集された審査に関わる機微な情報である旨説明するところ、上記文書の性質等に係る説明を覆す事情は認められず、当該説明に鑑みれば、当該部分を開示すると、審査に必要な情報の収集が困難となるなど、審査に必要な情報が欠落するおそれがあり、民事法律扶助業務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるとする諮問庁の説明は、否定し難い。

ウ したがって、当該部分は、法78条1項7号柱書きに該当すると認められるので、同項6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

(1) 上記第2における原処分理由の提示に不備がある旨の主張について、当審査会において諮問書に添付された開示決定通知書を確認したところ、一部開示とされた文書名として、「決定書案」及び「審査メモ」との記載が認められ、当該部分に係る不開示理由として、「センター内部の検討に関する情報であり、このような情報を開示すると、率直な意見交換がされなくなり、その結果①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(6号)、②民事法律扶助業務の適正な遂行に支障を及ぼす(7号柱書き)おそれがあるものである」との記載が認められる。

原処分においては、上記文書のうち「審査メモ」について、開示請求者及びセンター職員の氏名を除く全てを上記不開示理由に該当するとしており、上記不開示理由で開示実施文書入手した際にセンター内部の検討に関する情報であるとされた当該頁が、どのような趣旨で作成された文書なのかについて推測はできるが、当該部分について、上記第3の2(2)ウのとおり説明できるのであるから、処分庁においては、不開示とした具体的な理由を明確に示すよう留意すべきであったといえるものの、それを行わなかったことをもって直ちに処分全体を取り消すべきものであるとまでは認め難い。

(2) 審査請求人は、「本件不開示部分は個人の権利利益を保護するため特に必要がある情報というべきである」として裁量的開示をすべき旨を主

張しているが、本件開示請求において、不開示とした部分を開示しないことにより保護される利益を上回る、個人の権利利益を保護するための特段の必要性は認められないとする上記第3の2(2)の諮問庁の説明に不合理な点はなく、法80条による裁量的開示を行わなかった処分庁の判断に裁量権の逸脱又は濫用があるとは認められない。

(3) 審査請求人は、その他種々主張するが、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78条1項2号、6号及び7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、同項2号及び7号柱書きに該当すると認められるので、同項6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と判断した。

(第5部会)

委員 藤谷俊之、委員 石川千晶、委員 磯部 哲