

浦情個審第4号

令和3年6月22日

浦安市長 内田悦嗣様

浦安市情報公開・個人情報保護審査会

会長 飯田 稔

審査請求に対する裁決について（答申）

令和2年4月14日付け浦障事第4号による下記の諮問について、別紙のとおり答申します。

記

諮問第46号

審査請求人から提起された、令和2年11月4日付け浦障事第673号で行った公文書部分開示決定に係る審査請求に対する裁決について

別紙

諮問第 46 号

答 申

第 1 審査会の結論

浦安市長（以下「実施機関」という。）が、令和 2 年 11 月 4 日付け浦障事第 673 号で、審査請求人に通知した公文書部分開示決定処分（以下「本件処分」という。）において、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 本件事案の経緯

諮問及び処分の変更に至る経緯は次のとおりである。

1 開示請求

審査請求人は、令和元年 10 月 17 日付けで、浦安市情報公開条例（平成 13 年条例第 3 号。以下「条例」という。）第 5 条の規定により実施機関に対し、「社会法人パーソナル・アシスタンスともが身体障がい者福祉センターの指定管理者に選定された時に、同法人が浦安市に提案した提案書」の開示請求（以下「本件開示請求」という。）をした。

2 部分開示決定

実施機関は、本件開示請求に対し、対象公文書を「浦安市身体障がい者福祉センター指定管理者指定申請に係る事業計画書及び指定管理料提案書」とし、本件対象公文書について、写真などの個人に関する情報の部分については、条例第 7 条第 2 号に該当するとして「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。開示することにより当該個人の権利利益を害するおそれがあるため。」と理由を付し、団体の技術的ノウハウ、コストの詳細な積算単価・内訳などの部分は、条例第 7 条第 3 号アに該当するとして「法人の保有する技術上のノウハウ又は経理、人事等の事業活動を行う上での内部管理に属する情報であって、公にすることにより、当該法人等の事業活動又は事業運営が損なわれるおそれがあるため。」と理由を付し、また、法人の印影の部分は、条例第 7 条第 4 号に該当するとして、「印影を開示することにより、偽造などの犯罪が容易になり、被害を被るおそれがあるため。」として、部分開示決定処分（以下「原処分」という。）を行い、その旨を令和元年 10 月 31 日付け浦障事第 551 号で審査請求人に通知した。

3 審査請求

審査請求人は、令和2年1月23日、原処分を不服として実施機関に対し、行政不服審査法（平成26年法律第68号。以下「法」という。）に基づく審査請求を行った。

4 諮問

実施機関は、条例第19条第1項の規定により、令和2年4月14日付け浦障事第4号で当審査会に諮問した。

5 その後の経緯

(1) 原処分の変更

実施機関は、対象公文書に浦安市身体障がい者福祉センター指定管理者（以下「第三者」という。）に関する情報が記録されていることから、令和2年9月8日付け浦障事第511号で第三者に対し、条例第15条第1項の規定による意見照会を実施した。

その後、令和2年9月18日、第三者から実施機関の開示決定に対し反対の意思を表示した「公文書の開示決定等に係る意見書」（以下「反対意見書」という。）が提出された。

実施機関は、反対意見書の内容を踏まえ、開示・不開示の決定について再検討を行った結果、原処分において不開示とした部分のうち、条例第7条第3号アに該当するとした部分を開示することとし、その余の部分については、条例第7条第2号及び条例第7条第4号に該当することからなお不開示とすることとして、原処分を変更して本件処分を行い、その旨を令和2年11月4日付け浦障事第673号公文書部分開示決定で審査請求人に通知した。

また、実施機関は、第三者が反対意見書を提出したことから、条例第15条第3項の規定により、本件処分においても、部分開示決定の日と部分開示を実施する日との間に少なくとも2週間を置くものとした上で、反対意見書を提出した第三者に対し、開示請求者に部分開示決定をした旨及びその理由並びに部分開示を実施する日を令和2年11月4日付け浦障事第674号で通知した。

(2) 第三者からの審査請求及び執行停止の申立て

反対意見書を提出した第三者は、令和2年11月13日、本件処分を不服として実施機関に対し、法に基づく審査請求及び執行停止の申立てを行った。

実施機関は、法第25条第2項の規定により、本件処分に係る公文書の開示の実施を停止する決定を行い、その旨を令和2年11月13日付け浦障事第729号で審査請求人に、また、同日付け浦障事第735号で第三者である審査請求人にそれぞれ通知した。

(3) 第三者である審査請求人からの審査請求の取下げ

第三者である審査請求人は、令和3年1月8日、実施機関に対し、審査請求の取下げを行った。

実施機関は、第三者である審査請求人からの審査請求の取下げがされたことに伴い、法第26条の規定により、本件処分に係る公文書の開示の実施の執行停止の取消しの決定を行い、その旨を令和3年1月20日付け浦障事第904号で審査請求人に、また、同日付け浦障事第906号で第三者である審査請求人にそれぞれ通知した。

(4) 審査請求人からの本件処分に対する追加意見書の提出

審査請求人は、令和3年1月20日付けで実施機関から本件処分に係る公文書の開示の実施を受けた後、令和3年3月30日、当審査会に対し、本件処分に対する追加意見書を提出した。

第3 審査請求人の主張要旨

1 審査請求の趣旨

審査請求の趣旨は、本件処分を取り消し、不開示とした部分のうち、法人の印影以外の全ての部分について開示するよう求めるというものである。

2 審査請求の理由

審査請求書、反論書、口頭意見陳述等により審査請求人が主張する審査請求の理由は、おおむね以下のとおりである。

(1) 原処分に対する審査請求書の要旨

本事業の募集要項では(24年8月)「候補者の提出した申請書類に関しては、浦安市情報公開条例に基づく開示請求があった場合、その一部または全部を情報公開条例に基づき請求者に対して公表できるものとします。」とされている。本事業は税金を使って行われるものであり、個人情報等を前面に出して主要箇所の大半を不開示にしてしまうことが妥当なのか。

市民はこの事業者が一体何を提案してきたのか、そしてその提案が市民の為のモノであったのか、また、提案内容通りの事業が実施されているのか、事業運営上問題は発生していないのか等々を、調査すらできない状況に置かれる。

また、浦安市の指定管理者事業者選定行為に間違いがなかったのかどうかすら知るすべがなくなってしまう。つまり、自分たちの税金の使われ方に問題が無かったのかどうかを判断できない状況におかれてしまうことになる。

実際、この事業に関して問題が多発している。このことは、当初提案した事業が提案通りに実施されてこなかったことを意味するが、そもそも、どんな内容の事業をいくらの予算で提案したのか、十分な計画もない内容の提案であっ

たからの返金なのか、あるいは、市の指定管理者選定行為そのものに問題があったのではないかが等々が問われる事例でもある。

改善指示書が立て続けに出され、市からの返金命令も出され、事業者自らの異常な額の返金が毎年出ている本事業、本来の目的であった市民へのサービスがこれで実現しているのかを知るためには、一部不開示決定は障害になる。

提案内容の精査をする権利は納税者である市民には当然与えられているし、事業内容が妥当か否かを市民として知る権利もある。その為には、一部不開示せずに全部を開示すべきと考える。

(2) 反論書の要旨

実施機関は、原処分は妥当だというのが、本件事案の指定管理者指定に当たっては議会の議決を経ることとされており、本件事案は、教育民生常任委員会の審査において質疑がなされ、その過程で、市側は、選定事業者が「市の財政負担軽減策として、国からの報酬を伴う事業の提案があり、これを実施した場合、10年間で総額3億8,250万円の報酬財源となり、市の実質負担は総額3億3,975万円となる見込み」と説明している。これは、提案書37頁の黒塗り箇所「財政負担軽減策」は、決して非公開のものでないということを市自らが認めたに等しい。

また、「財政負担軽減策」は本件事案の募集要項3頁で、市が応募者に要求している事項であった。しかし、この財政負担軽減策は、実際は提案通りには行われていないことが、令和2年3月18日の議会で明らかになった。そこでは市側は、財政軽減負担策が提案通りに行われていないことにより、平成30年度末には1億4,781万円、そして、この事業が終わる最終年度の市の持ち出しは2億5,244万円になると詳細数字を公表した。このことは、提案内容は決して「公開するのに不適當」との判断に立っているとは考えられない。

以上、運営上も財政上も問題がありすぎる本事業、市の指定管理者選定行為にミスはなかったと言えるのか、その為にも、社印以外は公開すべきである。

また、民主主義政治の「情報は基本的には市民のモノである」という根本に立ち返り、公開すべしと考える。

(3) 意見陳述等の要旨

ア 今回問題視している身体障がい者福祉センターは、仮に運営主体が浦安市、つまり直営であれば、市民は、そこで働いている人の給料形態、あるいは働いた時間、退職金その他の経費全てを情報公開の手續などを踏むことなく知ることができる。しかし、指定管理者制度になることによって、施設の維持管理のために経費を削減するのか、万が一事故や災害発生時の対策や対応マニュアル

等これらをどのような計画でスタートする予定かを全く知ることができない。

この事業を行うために市は、10年間で7億2,200万円の予算を組んだが、この膨大な予算を削減するために、公募時に削減策を求めていた。市の試算では、10年間で3億8,250万円が市にもたらされると説明があったが、提案書にはどのように書かれていたのか。

また、市の説明では、指定管理期間満了時には、実際にはその3分の1ほどしか市に入らないと説明があり、当初予想しなかった市の持ち出しは、結果市民の税金が投入されることとなる。

このような事態が発生しないように提案書を開示して市の選定行為を検証する資料として市民に提示すべきである。

イ 原処分による部分開示が、開示文書の全53ページのうち90%以上にわたる45頁がほとんど黒塗りであり、黒塗り箇所の理由が個々に明示されておらず、理由が不明である。

さらに処分庁の弁明書によると、「処分の理由」として、条例の記載事項を述べているにすぎず、また「弁明の理由」として、条例第7条の項に該当するものであると述べているだけで、情報公開条例で必要とされている個別、具体的に述べておらず、条例の解釈及びその運用を誤った不適當、不相當な主張であることから、当該処分を取り消すべきである。

また、指定管理者の保有する情報は、浦安市の施設の管理運営を代行している以上、浦安市と同様に管理業務に関する情報は公開されるべきである。

(4) 本件処分に対する追加意見書の要旨

本件処分で不開示とされた写真は、提案内容を補強するものとして不可欠だと判断したからこそ事業者は掲載した筈であり、その写真を含めて、選定委員は提案内容を審査している筈である。選定行為そのものに問題はなかったのかを調査するためには、審査委員が見た提案書そのものを見る必要がある。

写真箇所に個人情報があるのであれば、その顔に該当する箇所だけを黒塗りすれば済むことであり、写真全面が顔だけの写真などあり得ない。

また、提案書4頁目の上段において、地域活動支援センターについて説明があるが、そこで不開示とされている写真三枚は、地域活動支援センターでの活動写真が掲載されていると推測される。もし、当該事業者のホームページ等に本年3月半ばまで掲載されていた写真と同じものが使用されているのであれば、事業者は、この箇所については、黒塗りを主張する権利はないものである。

第4 実施機関の説明要旨

弁明書、口頭意見陳述等による実施機関の説明の要旨は、次のとおりである。

1 本件対象公文書の内容について

本件対象公文書は、社会福祉法人パーソナル・アシスタンスともから、平成24年度の浦安市身体障がい者福祉センター指定管理者の募集に対し、指定申請をするために、提出された文書である。

なお、事業計画書は、基本方針・目的、施設の管理運営に関する考え方、事業への取組み、また、指定管理料提案書は、提案額、収支計画を内容とする文書である。

2 不開示の理由について

(1) 原処分に係る不開示理由について

ア 不開示部分について

- (ア) 写真など個人に関する情報
- (イ) 団体の技術的ノウハウ、コストの詳細な積算単価・内訳など
- (ウ) 法人の印影

イ 条例の該当性について

(ア) 条例第7条第2号の該当性について

本件対象公文書中の写真など個人に関する情報は、特定の個人を識別することができるものである。開示することにより当該個人の権利利益を害するおそれがあるため、条例第7条第2号に該当する。

(イ) 条例第7条第3号アの該当性について

本件対象公文書中の団体の技術的ノウハウ、コストの詳細な積算単価・内訳などは、法人の保有する技術上のノウハウ又は経理、人事等の事業活動を行う上での内部管理に属する情報であって、公にすることにより、当該法人等の事業活動又は事業運営が損なわれるおそれがあるため、条例第3号アに該当する。

(ウ) 条例第7条第4号の該当性について

本件対象公文書中の法人の印影は、印影を開示することにより、偽造などの犯罪が容易になり、被害を被るおそれがあるため、条例第7条第4号に該当する。

(2) 本件処分に係る不開示理由について

ア 不開示部分について

- (ア) 写真など個人に関する情報（別表1参照）
- (イ) 法人の印影

イ 条例の該当性について

(ア) 条例第7条第2号の該当性について

本件対象公文書中の写真など個人に関する情報は、特定の個人を識別することができるものである。開示することにより当該個人の権利利益を害するおそれがあるため、条例第7条第2号に該当する。

(イ) 条例第7条第4号の該当性について

本件対象公文書中の法人の印影は、印影を開示することにより、偽造などの犯罪が容易になり、被害を被るおそれがあるため、条例第7条第4号に該当する。

第5 審査会の判断

1 本件事案について

実施機関は、本件対象公文書の一部を条例第7条第2号、第3号ア及び第4号に該当するものとして、令和元年10月31日付で原処分を行った。

これに対し、審査請求人は、原処分の取消しと不開示とした部分の開示を求め、その後の反論書及び意見陳述において、審査請求の趣旨の補正を行い、法人の印影部分について審査請求を取り下げた。

その後、実施機関は、対象公文書の提出者である第三者に対し、条例に基づく意見照会を行い、第三者から提出された反対意見書の内容を踏まえた上で、原処分において不開示とした部分のうち、条例第7条第3号アに該当するとした部分を開示し、その余の部分については、条例第7条第2号及び条例第7条第4号に該当することから、原処分を維持した上で、令和2年11月4日付けで本件処分を行った。

これに対し、反対意見書を提出した第三者は、令和2年11月13日、本件処分を不服として実施機関に対し、法に基づく審査請求及び執行停止の申立てを行い、これに対し実施機関は、法に基づく本件処分に係る公文書の開示の実施を停止する決定を行ったが、第三者である審査請求人は、令和3年1月8日、実施機関に対し、審査請求の取下げを行った。

このことに伴い、実施機関は、法に基づき、本件処分に係る公文書の開示の実施の執行停止の取消しの決定を行い、その旨を令和3年1月20日付けで審査請求人に通知したが、審査請求人はなお、本件処分における不開示部分（法人の印影を除く）も開示すべきと主張している。

当審査会は、実施機関が本件処分を妥当であるとしていることから、審査請求人の意見及び実施機関の弁明等を踏まえ、本件対象公文書を見分した上で、本件処分のうち、審査請求人が開示すべきとする部分について検討した結果、次のと

おり判断する。

2 条例第7条第2号の該当性について

条例第7条第2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（中略）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。」を不開示情報と定めている。

また、同号ただし書において、「ア 法令等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」、「イ 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」、「ウ 当該個人が公務員等（中略）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氏名並びに当該職務の遂行の内容に係る部分」のいずれかに該当する情報については、同号本文に該当するものであっても開示しなければならない旨規定している。

当審査会が見分したところ、本件対象公文書に記録されている情報には、社会福祉活動を行っている人物及び当該活動のサービスを受けている人物等の写真（以下「人物等の写真」という。）が含まれていることから、以下、これらが条例の定める不開示情報に該当するか否かを検討する。

本件対象公文書に記録されている情報のうち、人物等の写真部分について、審査請求人は人物の顔部分以外の部分については開示すべきと主張しているが、人物における個人識別性については、顔以外にも、体型、服装、たたずまい又は利用している道具等から、特定の個人を識別することができるものである。

さらに、本件対象公文書は障がい者施設に係る文書であるが、施設の性質上、人物等の写真部分に関しては、一般の人物写真と比べ、特に配慮する必要性の高い機微（センシティブ）情報であり、公にした場合、個人の権利利益が侵害される蓋然性のとりわけ高い可能性があるものである。

確かに、当該人物等の写真部分には人物以外の部分も記録されているが、それらは、施設のサービスや施設内外の行事が人物とともに記録されているものであることから、一体として個人識別情報を含む当該個人に係る情報であると認めることができる。（したがって、該当部分については、一体として個人識別性に該当する情報であることから、条例第8条第2項の規定による部分開示をすることはできない。）

このことから、本件対象公文書のうち人物等の写真部分は条例第7条第2号本文前段の情報に該当するものと認められ、かつ同号ただし書のいずれにも該当する事情は認められない。

なお、審査請求人は、写真の一部が第三者のホームページに掲載されていたものと同一である可能性を指摘するが、開示・不開示の決定は市の保有する公文書に基づいて行われるべきものであり、本件処分の当否の判断を左右するものではない。

3 本件処分の妥当性について

以上のことから、本件対象公文書につき、その一部を条例第7条第2号及び第4号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第2号本文前段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する。

別表1 本件処分に係る不開示情報（審査請求人が開示を求めている部分に限る。）

本件対象公文書	頁数	本件不開示情報	不開示条項
浦安市身体障がい者福祉センター指定管理者指定申請に係る事業計画書	2 頁目	<ul style="list-style-type: none"> ・ 人物等が記録されている写真 （下段右） ・ 人物等が記録されている写真 （下段左） 	条例第 7 条第 2 号
	3 頁目	<ul style="list-style-type: none"> ・ 人物等が記録されている写真 （中段右） ・ 人物等が記録されている写真 （下段左） 	条例第 7 条第 2 号
	4 頁目	<ul style="list-style-type: none"> ・ 人物等が記録されている写真 （上段右 1） ・ 人物等が記録されている写真 （上段右 2） ・ 人物等が記録されている写真 （中段右） 	条例第 7 条第 2 号
	5 頁目	<ul style="list-style-type: none"> ・ 人物等が記録されている写真 （下段右） 	条例第 7 条第 2 号
	12 頁目	<ul style="list-style-type: none"> ・ 人物等が記録されている写真 （上段右） ・ 人物等が記録されている写真 （中段右） 	条例第 7 条第 2 号
	15 頁目	<ul style="list-style-type: none"> ・ 人物等が記録されている写真 （中段左） ・ 人物等が記録されている写真 （中段中） ・ 人物等が記録されている写真 （中段右） 	条例第 7 条第 2 号
	16 頁目	<ul style="list-style-type: none"> ・ 人物等が記録されている写真 （中段上） ・ 人物等が記録されている写真 （中段下） 	条例第 7 条第 2 号
	30 頁目	<ul style="list-style-type: none"> ・ 人物等が記録されている写真 	条例第 7 条第 2 号

		<p>(下段左)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・人物等が記録されている写真 <p>(下段中)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・人物等が記録されている写真 <p>(下段右)</p>	
	31 頁目	<ul style="list-style-type: none"> ・人物等が記録されている写真 <p>(下段左)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・人物等が記録されている写真 <p>(下段右)</p>	条例第 7 条第 2 号
	43 頁目	<ul style="list-style-type: none"> ・人物等が記録されている写真 <p>(下段上)</p> <ul style="list-style-type: none"> ・人物等が記録されている写真 <p>(下段下)</p>	条例第 7 条第 2 号