答　　申

１　審査会の結論

熊谷市長（以下「処分庁」という。）が令和３年８月６日付けで行った「２０１６年に埼玉県熊谷市の夫婦が親族名義の個人番号カード申請書を不正入手して、同親族になりすまして個人番号カードを詐取した事件の経過がわかるもの一切」（以下「本件対象情報」という。）を部分公開とした決定（熊江行発第２０２号。以下「本件処分」という。）について、別表に掲げる文書を改めて追加特定し、公開又は非公開の決定を行うべきである。

処分庁のその余の判断は、妥当である。

２　審査請求及び審議の経緯

審査請求及び審議の経緯は、次のとおりである。

⑴　審査請求人は、令和３年６月２９日付けで熊谷市情報公開条例（以下「条例」という。）第６条第１項の規定により、処分庁に対し本件対象情報の公開請求（以下「本件公開請求」という。）を行った。

⑵　処分庁は、令和３年７月９日付けで本件公開請求の決定に対する期間延長決定を行った。

⑶　処分庁は、令和３年８月６日付けで本件対象情報について個人識別情報に該当する情報が含まれているとの理由により本件処分を行い、審査請求人に通知した。

⑷　審査請求人は、令和３年９月２１日付けで処分庁に対し、対象文書の追加特定及び本件対象情報における非公開部分の公開を求めて審査請求（以下「本件審査請求」という。）を行った。

⑸　当審査会は、令和３年１０月１４日付けで処分庁から行政情報部分公開決定理由説明書の提出を受けた。

⑹　当審査会は、令和３年１０月２８日付けで審査請求人から行政情報部分公開決定理由説明書に関する意見書の提出を受けた。

⑺　当審査会は、本件審査請求について、令和３年１１月８日に処分庁から条例第１２条の２の規定による諮問を受けるとともに、同日に処分庁からの意見聴取を行った。

⑻　当審査会は、令和３年１２月１７日に審査請求人からの意見聴取を行った。

⑼　当審査会は、令和４年１月４日付けで処分庁から追加特定の対象となる文書の有無について（回答）の提出を受けた。

⑽　当審査会は、令和４年１月４日付けで審査請求人から意見書２の提出を受けた。

⑾　当審査会は、令和４年１月２０日に処分庁からの意見聴取を行った。

３　審査請求人の主張の要旨

審査請求人の主張を、審査請求書、令和３年１０月２８日付けの行政情報部分公開

決定理由説明書に関する意見書、同年１２月１７日に行った意見聴取及び令和４年１月４日付けの意見書２から要約すると、おおむね以下のとおりである。

⑴　審査請求の趣旨

対象文書の追加特定をした上で、当該文書に係る行政情報を公開する旨の決定を求めるとともに、本件処分のうち、受取時の状況及び言動（以下「本件非公開情報」という。）についての非公開決定の取消しを求める。

⑵　審査請求の理由

ア　文書の追加特定について

情報公開請求に対して、適切に対象文書が特定されなければ公開又は非公開の判断以前に公開自体が実現しない。実際に、国や地方公共団体において、適切に対象文書の特定がされていないとして、情報公開審査会が答申において追加特定を求めることがしばしば生じている。

また、問題となるのは、情報公開請求の範囲を恣意的に狭く解釈して、請求者が求めている文書を公開の対象から外してしまい、不存在とする運用である。全部不存在としないまでも、公開の対象とすべき複数の文書のうちの一部の文書又はある文書の一部だけを請求対象と特定して、そこだけを公開することも違法な運用とされる。

本件においても、本件公開請求の対象とされるべき文書が、請求の意図を限定的に解釈したり、同様の内容が他の文書で公開されているので不要である等の思い込みから対象とされていない可能性が高いと考えられること、また、今回の事件が個人番号カードの詐取事件という極めて重大な事件であることを踏まえれば、以下の文書が存在するものと考えられる。

㋐　個人情報保護委員会の指導、立入検査、勧告、命令等の権限行使に関する文書・記録

㋑　個人情報保護委員会とのやり取りに関する文書・記録

㋒　「行政手続における特定の個人を識別するための番号の利用等に関する法律」による罰則強化の効果を分析、検討した文書・記録

㋓　個人番号カード交付の際の本人確認の効果を分析、検討した文書・記録

㋔　総務省、内閣府等の国の機関に対する苦情、クレームに関する文書・記録

㋕　総務省、内閣府等の国の機関からの弁明書・記録

㋖　総務省、内閣府等の国の機関からの原因分析、再発防止等に関する文書・記録

㋗　処分庁独自の原因分析、再発防止等に関する文書・記録

㋘　事故報告書、インシデントレポート又はアクシデントレポート

㋙　なりすましをした人物に直接対応した職員からの聞き取り記録

㋚　個人番号カード交付に係る事務処理要領

審査請求人としては、上記の文書も請求対象から除外する意図はなく、処分庁

においてこれらの文書若しくは同様の性質を有する文書が存在し、又はそれ以外にも本件公開請求の対象とすべき文書が存在するなら、改めてそれらの文書を対象として公開又は非公開の決定をすべきである。

イ　条例第７条第１項第１号の該当性について

処分庁は、本件非公開情報について、個人識別情報に該当する情報が含まれているため、条例第７条第１項第１号に該当するものとして、非公開としている。その上で、個人識別情報を保護する目的は、個人のプライバシー権の保護であると考えられるが、実質的にプライバシー権の侵害にならない場合には、同号に該当しないと判断すべきである。

本件は、夫婦が親族名義の個人番号カード申請書を不正入手して、親族になりすまして個人番号カードを詐取したという事件（以下「本件事件」という。）として、インターネットや各新聞等で報道されており、特にインターネットという情報の拡散力の強い媒体によって報道されていることも踏まえれば、本件事件は広く知れ渡っていると考えられ、受取時の発言内容等を公開したとしても実質的にプライバシー権の侵害となるものではない。

したがって、本件非公開情報は、条例第７条第１項第１号に該当しない。

ウ　条例第７条第１項第１号ただし書エの該当性について

本件事件は、個人番号カードの詐取に関する事件であるところ、法令上、個人番号カードは、申請により交付されるものであり、本件非公開情報については、条例第７条第１項第１号ただし書エに規定する「法令、条例等の定めるところにより行われた許可、免許、届出その他これらに相当する行為に際して作成し、又は取得した情報」に該当する。

その上で、「公開することが公益上必要であると認められるもの」に該当するかは、公開することにより得られる利益と非公開とすることにより保護される利益とを比較衡量して判断されるべきものである。

本件事件は、夫婦が親族名義の個人番号カード申請書を不正入手して、親族になりすまして個人番号カードを詐取したというものであり、番号制度の成立、運用、安全性等を根底から覆しかねない極めて重大な事件であるから、なりすましができてしまった原因を分析する情報を公開し、再発防止につなげる公益的な利益は極めて大きい。

一方で、本件非公開情報は、上記のとおり実質的にはプライバシー権の侵害となるものではなく、本件事件のような重大事件の真相究明につながる情報を非公開とすることは事実の隠蔽をもたらすことになり、非公開とすることにより保護される利益は存しない。

したがって、本件非公開情報については、公開することにより得られる利益が非公開とすることにより保護される利益を上回ることから、「公開することが公益上必要であると認められるもの」に該当する。

以上により、本件処分は、取り消すべきである。

４　処分庁の主張の要旨

処分庁の主張を、令和３年１０月１４日付けの行政情報部分公開決定理由説明書並びに同年１１月８日及び令和４年１月２０日に行った意見聴取から要約すると、おおむね以下のとおりである。

⑴　本件公開請求において求められている情報は、「２０１６年に埼玉県熊谷市の夫婦が親族名義の個人番号カード申請書を不正入手して、同親族になりすまして個人番号カードを詐取した事件の経過がわかるもの一切」である。

本件公開請求に対する対象文書については、審査請求人より提出された行政情報公開請求書の意図を汲み、本件事件に関する一切を特定したものである。また、本件公開請求の内容から、審査請求人が特定すべきであると主張する上記３⑵ア㋐から㋓までの文書を特定することは極めて困難であるといえる。

さらに、審査請求人がその存在を主張する個人情報保護委員会の立入検査や内閣府及び総務省等とのやりとり等については、これらの調査等自体が行われておらず、当該文書も存在していないことから、これらについて追加特定することはできない。

また、上記３⑵ア㋓については、文書の存在自体は認めるものの、行政情報公開請求書に記載されている請求内容から読み取ることはできず、対象文書として追加特定することは適当ではない。

⑵　本件対象情報のうち、発言内容等については、本件対象情報の中で氏名が公開されていなければ、個人の権利利益が損なわれるおそれがあるとまではいえないことから、非公開とする必要はない。しかし、本件対象情報の中で氏名が公開されている以上、これらの情報を公開することにより、特定の個人に直結する情報として、個人の権利利益が侵害されるおそれがあることから、条例第７条第１項第１号に該当するものとして、非公開としたものである。

また、当該非公開情報については、本件公開請求日時点において公にされていない情報であり、インターネットや新聞等の報道では公にされていない部分については、個人に関する情報として保護する必要がある。

⑶　条例第７条第１項第１号ただし書エに規定する「公益上必要であると認められるもの」を理由とする公開に当たっては、当該情報を公開しないことで保護される個人の権利利益と、公開することで保護される市民等の権利利益とを比較衡量し、後者が前者を上回る場合に公開すべきであると解される。

審査請求人は、発言内容等の詳細が公開されることで事件の発生原因等の特定につながるとともに、同種の事件の再発防止に寄与する旨の主張をしているが、公開による公益性の実現は一定の可能性に過ぎず、蓋然性までは認められないこと、また、当該非公開情報には、特定の個人の来庁時の行動及び発言について詳細に記されており、個人に関する情報として保護すべき利益も相当程度存するものであるこ

とから、公開することによる利益が公開されないことにより保護される個人の権利利益を上回るとはいえない。

5　審査会の判断

当審査会の判断は、次のとおりである。

⑴　文書の追加特定について

審査請求人は、公開の対象とされるべき文書が、処分庁が情報公開請求の意図を限定的に解釈したり、同様の内容が他の文書で公開されているため公開が不要である等の思い込みから特定されていない可能性が高いとして、上記３⑵ア㋐から㋖までの文書及びこれらと同様の性質を有する文書について改めて特定すべきであると主張している。

一般に、請求者は、どのような文書が存在するかを知らずに情報公開請求するのが通常であることから、処分庁は対象文書の範囲を幅広く想定して、関連する文書を特定することが求められる。

一方で、情報公開請求に対する公開又は非公開の決定は、行政処分に該当するものであることから、「同一請求同一処分」の原則に依るべきところ、その公開範囲の特定に当たっては、行政情報公開請求書に記載されている請求内容に照らして特定すべき範囲として妥当かという点も含め判断すべきものであり、単に請求者の意思のみをもって判断すべきものではない。

これらを踏まえ、本件公開請求の内容から審査請求人が追加特定すべきであると主張する上記３⑵ア㋐から㋖までの文書を特定すべきであるかについて判断する。

まず、本件請求内容は、「２０１６年に埼玉県熊谷市の夫婦が親族名義の個人番号カード申請書を不正入手して、同親族になりすまして個人番号カードを詐取した事件の経過がわかるもの一切」とあり、このうち「経過」とは、「物事のうつりゆく状態」又は「なりゆき、過程」の意であり、本件請求内容が「事件の経過がわかるもの一切」となっていることから、当該部分における文意としては「本件事件の過程について記載され、又は記録されているもの全て」と解するのが相当である。

その上で、上記３⑵ア㋒及び㋓の文書については、本件事件の経過に該当する文書であるとはいえず、また、本件公開請求の文面から、当該文書を公開の対象として想起することは社会通念上、困難であると認められることから、処分庁が当該文書を特定しなかったことは、妥当である。

また、上記３⑵ア㋖の文書については、当審査会において令和４年１月２０日に処分庁への聞き取り調査を行った結果、当該文書の存在自体については、処分庁も認めているところではあるが、上述の文書の特定基準に照らせば、当該文書が本件公開請求の内容を逸脱しているのは明らかであり、処分庁が当該理由をもって文書の特定を行わなかったことは、妥当である。

一方で、上記３⑵ア㋐、㋑及び㋔から㋘までの文書並びにこれらの文書と同様の

性質を有する文書については、その文書の存在の如何を問わず、「本件事件の経過」という請求内容に包含されるべき文書であると判断できることから、処分庁は当該文書については、追加特定の対象とすべきものであると認められる。

以上により、処分庁は上記３(2)ア(ｱ)、(ｲ)及び(ｵ)から(ｺ)までの文書並びにこれらの文書と同様の性質を有する文書について、改めて対象文書として特定した上で、公開又は非公開の決定をすべきである。

また、審査請求人は、令和３年１２月１７日に実施された行政不服審査法第９条第３項において読み替えて適用する同法第３１条第１項の規定に基づく口頭意見陳述において、処分庁から「平成２８年に埼玉県熊谷市で発生した個人番号カードの詐取事件の被疑者に直接対応した職員からの聞き取り調査等の記録に関する文書」が存在する旨の発言があったことから、当該文書の存在の有無について当審査会において事実確認を行い、当該文書が存在するのであれば追加特定を求める旨を主張している。

これを受けて、当審査会では、令和４年１月２０日に処分庁に対し、当該発言の真意についての聞き取り調査を行ったところ、処分庁の発言の趣旨としては当該記録に関する文書とは、既に公開している文書の１９枚目の「５　交付状況」部分を指しているものであり、当該文書以外に本件事件に対応した職員のやり取りに関する記録は作成し、又は取得していないとのことであった。

その上で、当審査会としては、さらに処分庁に対し、文書の保管形態や追加特定すべき文書の有無についての確認を行ったが、処分庁からの説明には特段不自然又は不合理な点は見当たらなかった。

以上により、本件事件に直接対応した職員からの聞き取り調査等の記録に関する文書については、公開した文書以外の文書は存在しておらず、当該文書に対しては、既に本件処分が行われていることを理由として、改めて追加特定は行わないとした処分庁の決定は、妥当である。

⑵　条例第７条第１項第１号の該当性について

受取時の発言内容や行動等については、本件対象情報において氏名が公開されていない場合には、これらの情報自体をもって個人が識別されるものではないことから非公開とする必要性は認められないが、本件については、既に公開している情報の中で個人の氏名が明らかとなっている以上、特定の個人の態様を表す情報として個人に関する情報に該当するため非公開とした処分庁の判断には合理性があると認められる。

その上で、審査請求人は、本件対象情報に記載されている内容については、インターネットや新聞等の拡散力の強い媒体によって報道されており、広く知れ渡っていることから、実質的にプライバシー権を侵害するものではない旨主張している。

一方、処分庁は、本件処分について、本件公開請求日時点において、特段複雑な作業を要することなく一般人が通常の方法で入手し得る情報については、公にされて

いる情報として公開とし、その余については公にされている情報とはいえないため非公開とした旨主張している。

条例第７条第１項第１号は、個人の権利利益、特にプライバシーを最大限に保護する観点から、個人に関する情報については、原則として非公開とすることとし、権利利益保護の観点から非公開とする必要のないもの又は公開する必要性が認められるものについては、例外的に公開することを趣旨とするものであることから、当該情報が既に公にされている場合においては、公開すべきものであると思料する。

そもそも、公にされている情報とは、請求時点において何人も知りうる状態に置かれている情報のことをいい、仮に過去の一時点において広く報道された事実であったとしても、現時点においては限られた者しか知り得る状態にない情報や、その時点から一定の期間が経過し、当該情報を入手しようとする時点において、一般人が通常の方法を利用しても入手し得ない情報については、公にされている情報とはいえないと解するべきである。

その上で、当審査会において、処分庁及び審査請求人から提出された資料を基に現認できる情報を精査したところ、逮捕日、事件発生日、容疑者の氏名、事件の概要並びに逮捕時点における罪名及び容疑者の供述については確認することができたものの、受取時の状況及び言動については確認することができなかった。

よって、受取時の状況及び言動については、公にされていない個人に関する情報であると認められることから、処分庁が本号を理由として非公開とした決定は、妥当である。

⑶　条例第７条第１項第１号ただし書エの該当性について

条例第７条第１項第１号ただし書エは、個人に関する情報であっても、法令、条例等の定めるところにより行われた許可、免許、届出その他これらに相当する行為に際して作成し、又は取得した情報であって、公開することが公益上必要であると認められるものについては公開の対象となる旨を規定している。これは、法令、条例等の規定により行われる個人の許可等に関する情報の中には、その性質上、市民生活に重大な影響を及ぼすことが考えられ、公益上公開するのが相当であるとされるものがあることから、その場合には、公益とこれを公開しないことにより保護される個人の利益とを比較衡量した結果、なお公益が上回るとされたものを、同号の例外として公開の対象とする旨を規定するものであると解すべきものである。

また、その該当性の判断に当たっては、本来、最も配慮すべき個人に関する情報を公開することとなるため、公益性の有無については抽象的な必要性や間接的な関連性だけでは足りず、人の生命、身体、健康、財産等に対する危害又は支障が生じる可能性があり、この危害等の予防ないし拡大防止のために当該情報を公開する具体的な必要性が認められる状況下において、当該情報の公開により、直接的に当該危害等の予防ないし拡大防止ができるという蓋然性を有しているかを検討する必要がある。

審査請求人は、本件事件が番号制度の成立、運用、安全性等を根底から覆しかねないほど極めて重大な事件であること、また、事件の原因を分析し、及び検討することで再発防止につながること、真相究明につながる情報を非公開とすることは事実の隠蔽をもたらすことになることを主な理由として公開する公益上の必要性があると主張する。

確かに、本件事件は、全国で初めての個人番号カードの詐取事件として注目され得る事案であることや、本件対象情報の公開によってより適切な個人番号カード取扱事務の遂行に関する議論が深まり、間接的に、人の生命、身体、健康、財産等の保護を図ることができるという一般的な可能性を否定することはできない。

しかしながら、受取時の状況及び言動について、公開すること自体をもって審査請求人が主張する公益性の実現に具体的かつ直接的に結びつく蓋然性を有しているとまではいえず、また、人の生命、身体、健康、財産等に対する危害又は支障が生じる可能性があり、この危害等の予防ないし拡大防止のために当該情報を公開する具体的な必要性が認められる状況下において、当該情報の公開により、直接的に当該危害等の予防ないし拡大防止ができるという蓋然性まで指摘しているとはいえない。

さらに、本件処分により既に公開されている内容から事件の経過についての一定の事実の把握は可能であり、現時点において有している公益性が一定程度存することに鑑みても、最大限尊重されるべき個人の権利利益を犠牲にしてまでも公開すべき行政情報とは認められず、本号ただし書エには該当しない。

したがって、これらの情報を公開しなかったとする処分庁の判断は、妥当である。

以上のことから「１　審査会の結論」のとおり判断する。

（答申に関与した委員の氏名）

澁谷　祥晴、藤野　佳子、自在　暁

審議の経過

年　　月　　日	内　　容
令和３年１１月８日	諮問を受ける。
同日	処分庁からの説明及び審議
同年１２月１７日	審査請求人からの説明及び審議
令和４年１月２０日	処分庁からの意見聴取及び審議
同年２月１６日	答申

別表

番号	文書名
1	個人情報保護委員会の指導、立入検査、勧告、命令等の権限行使に関する文書・記録
2	個人情報保護委員会とのやり取りに関する文書・記録
3	総務省、内閣府等の国の機関に対する苦情、クレームに関する文書・記録
4	総務省、内閣府等の国の機関からの弁明書・記録
5	総務省、内閣府等の国の機関からの原因分析、再発防止等に関する文書・記録
6	処分庁独自の原因分析、再発防止等に関する文書・記録
7	事故報告書、インシデントレポート又はアクシデントレポート
8	なりすましをした人物に直接対応した職員からの聞き取り記録
9	本件事件に係るもののうち、上記１から８までの文書と同様の性質を有する文書