

横浜市情報公開・個人情報保護審査会答申
(答申第821号)

平成22年12月9日

横 情 審 答 申 第 821 号

平 成 22 年 12 月 9 日

横浜市長 林 文 子 様

横浜市情報公開・個人情報保護審査会

会 長 三 辺 夏 雄

横浜市の保有する情報の公開に関する条例第19条第1項の規定に基づ
く諮問について（答申）

平成20年12月24日保政第831号による次の諮問について、別紙のとおり答申します。

「行政文書の開示請求に関する非開示決定に対する異議申立てについて（平成13年
度保政第65号）」ほか8件の別添1に示す行政文書に係る一部開示決定に対する異議
申立てについての諮問

答 申

1 審査会の結論

横浜市長が、「行政文書の開示請求に関する非開示決定に対する異議申立てについて（平成13年度保政第65号）」ほか8件の別添1に示す行政文書を一部開示とした決定に対する異議申立ては、不適法なものであり、却下すべきである。

2 異議申立ての趣旨

本件は、「過去10年間の全実施機関の異ギ申立を受けてから諮問する迄の日時のわかる、文書のすべて」の開示請求（以下「本件請求」という。）に対し、横浜市長（以下「実施機関」という。）が別添1に示す1から6までの行政文書（以下「本件申立文書」という。）について、それぞれ別添1に記載した日付で一部開示決定（以下「本件処分」という。）を行ったことに対し、それぞれ異議申立てがなされたものである。

3 実施機関の一部開示理由説明要旨

本件申立文書については、横浜市の保有する情報の公開に関する条例（平成12年2月横浜市条例第1号。以下「条例」という。）第7条第2項第2号及び第6号に該当するため一部開示としたものであって、その理由は次のように要約される。

(1) 条例第7条第2項第2号の該当性について

ア 本件処分において非開示とした部分のうち、別添1に示す1から4までの行政文書に含まれる異議申立書（以下「本件対象文書」という。）の部分について

(ア) 本件対象文書は、本件対象文書の異議申立人（以下「対象文書の申立人」という。）が実施機関の処分を不服とする旨を記載して実施機関に提出した文書それ自体なので、その全体が対象文書の申立人に関する個人情報であるといえる。

(イ) また、異議申立書は法定の記載事項である氏名、住所及び年齢の記載から、不服申立人が誰であるかを識別することができるほか、異議申立ての趣旨や理由などとして詳細に記載された事案に関する具体的な記述内容から特定の個人を識別できる場合も多く、そうでない場合も、用紙の種類や大きさ、横書きか縦書きか、文字の大きさ、色及び配置、手書きの場合は筆跡、手書きでない場合は使用されている字体、用字、用語及び文体の特徴、添付された参考書類な

どの諸要素を総合した文書全体の外形的な特徴と記述内容を併せて観察することにより、近親者や地域の関係者等一定範囲の者が見れば、不服申立人が誰であるかを識別することが可能であると考えられる。

- (ウ) 異議申立書は、行政処分に対して不服の申立てを行うための文書であり、行政に対して不服の申立てを行ったことやその内容などの情報は、一般に他人には知られたくない情報であると考えられる。このため、このような情報が開示されることになると、不服申立人が異議申立てを行う利益を損なうことにもなりかねない。これらの事情を考慮すると、本件において本条本項本号の「特定の個人が識別できる」かどうかを判断するに当たっては、一般人に識別できるかどうかにとどまらず、近親者や地域の関係者等一定範囲の者に識別されるかどうかをもって個人識別性の有無の判断基準とするのが妥当であると解される。
- (イ) 以上のことから、本件対象文書は、その全体が個人に関する情報であって、対象文書の申立人という特定の個人を識別することができる情報であるというべきであり、条例第7条第2項第2号前段に該当するため、非開示とした。
- (オ) 条例第8条第2項の非該当性について

異議申立書の記載等から、本件異議申立人（以下「申立人」という。）は、条例第8条第2項の部分開示の規定の適用を主張するものと推察される。

しかしながら、本件対象文書は、前述のとおり、その全体が個人識別性を有しており、特定の個人を識別することができることとなる記述等の部分とそれ以外の部分を容易に区分することはできないため、本条本項には該当しない。

特定個人の識別性の有無は一般人を基準として考えるべきであるとの見解も見られるが、仮にそのような見解を前提とすると、本件対象文書のうち氏名、住所、年齢など一般人を基準として特定の個人を識別することができることとなる部分以外の部分は、本条本項の規定する「特定の個人を識別することができることとなる記述等の部分」には該当しないこととなり、当該部分を公に示しても、「個人の権利利益が害されるおそれがないと認められるとき」は一部開示をすべきことになる。

しかし、前述のとおり、本件対象文書は文書全体の外形的特徴及び記載内容から一定範囲の者には特定の個人を識別することが可能であり、その内容は一般に他人に知られたくない情報であること、また、開示することとすると不服申立人の異議申立てを行う利益を損なうことにもなりかねないと考えられるこ

とから、氏名、住所、年齢などを除いた部分を開示した場合には、「個人の権利利益が害されるおそれ」があるというべきであり、結局、本件対象文書は本条本項に該当せず、一部開示をすることはできないと考える。

(カ) その他

申立人は、「年月日」「異議申立先の行政庁名」等の各情報体について、特定の個人が識別できるとした判断理由を明らかにせよ、と主張しているが、文書全体の外形的な特徴と記載内容の両者を総合的に見たとき特定の個人が識別できると判断したのであり、そのうちの一部を取り出したときに、その部分だけで特定の個人が識別できるのかを個別に判断しているのではない。

申立人は、決定通知書の根拠規定を適用する理由欄に理由が全く記載されていないとの趣旨を述べているが、「個人に関する情報であって、開示することによって特定の個人が識別されるため」と記載しており、本件対象文書の性格から理由付記に欠けるところはない。

イ 本件処分において非開示とした部分のうち、本件対象文書以外の部分について本件申立文書に記録されている、対象文書の申立人の個人の氏名、住所、身体障害者更正指導台帳、相談カード及び相談個人票については、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ことから、本号に該当し非開示とした。

(2) 条例第7条第2項第6号の該当性について

本件申立文書のうち、別添1に示す1の行政文書に記録されている、相談カードについては、本号に該当し非開示とした。平成13年3月23日横浜市情報公開・個人情報保護審査会答申第172号は、「法律相談業務そのものは、・・・相談者のプライバシーに属することを取り扱うので、相談者にとって適切かつ効果的に相談を行うためには、実際に相対して話し合う相談者と担当する者との信頼関係が前提となるものとする。実施機関は、このような信頼関係が築かれ、市民が安心して相談できるように、相談した事実や内容が第三者に知られないようにするなど、相談者のプライバシーを最大限に保護すべきものとする」と述べている。すなわち、相談カードの秘密の保持とその信頼性の確保は、実施機関に課せられた責務といえる。万一、相談カードを開示するとなれば、相談者の法律相談に対する信頼を根本から失わせ、法律相談の適正な遂行に多大な支障を及ぼす結果となる。

本件申立文書のうち、別添1に示す4(4)の行政文書に記録されている、地区分担

表の担当地区については、本号に該当し非開示とした。生活保護行政では訪問調査活動により、被保護者の生活実態を把握するなどしているが、訪問時は「氏名」のみを名乗るなど被保護者の生活保護受給の有無が市民に分からないよう様々な工夫と細心の注意を払っている。地区分担表を市民に公表すると、被保護者が生活している地域の担当職員名を知らせることとなり、訪問活動時に市民が遭遇した場合には当該地域の被保護者名や被保護者の存在をおのずと分からしめる可能性が生じ、被保護者のプライバシーが露呈する危険性が生じる。また、個々の被保護者と個々の担当職員との信頼関係を損ない、円滑な訪問調査活動等が困難になるなど、生活保護行政の適正かつ円滑な執行に支障を生じるおそれがある。

4 申立人の本件処分に対する意見

申立人が、異議申立書において主張している本件処分に対する意見は、次のように要約される。

- (1) 閲覧請求対象文書を開示せよ。原処分を取り消せ。
- (2) 本件処分に対する異議申立理由は次のとおりである。

ア 詳しい処分理由説明を受けて理由を述べる。

イ なぜ、作成・取得・保存していないのか、その理由が付記されていないから、文書不存在に対する異議申立理由を具体的かつ適切に述べることができない。

ウ 横浜市の全実施機関は異常な情報公開制度の運用を行っている。市民活力推進局市民情報室（本件異議申立て当時。現在の市民局市民情報室）が各専決権者に対し、文書の特定から処分に至るまで具体的指示を出し、行政処分内容に干渉し専決権を侵害している。条例上の判断基準で適正手続による処分判断過程を踏むものではなく、統一的運用の名の下に、市民情報室のいう組織の論理の結論に服従させるという異常な判断基準に基づく判断基準によるものである。

このような市民情報室の指導に服従する実施機関の姿勢は、未だに幼児期段階にとどまっている証しであり、このような法令を順守できない専決権者には公正・公平な行政運営を委ねられない。

コンプライアンス（法令順守）推進課の設置動機と目的は異なる点があるが、局長クラスの市の幹部職員に法令を順守させることは、法令順守を主たる業務とする機関の業務になじむであろう。法令順守の看板をかかげていながら、それが機能しない場合は、審査会自体に問題が存在する状況下、別途情報公開制度の法令順守を堅持させる新たな機関の設置が求められる。それは、違法・不当な行政

からの不利益処分から市民の権利を擁護するための必要不可欠な事項である。

エ 明確な異議申立理由を記載しなければ却下処分をし、諮問手続をとらない実施機関が出現するおそれがあるから、異議申立権の権利保全のためにも、処分理由の付記は必要不可欠である。行政処分の成立にも重大な影響を与えるものである。

オ 文書の存否は、情報公開制度上の最重要事項である。ゆえに、不存在原因を適正手続で検証し、その検証過程を理由付記にして、処分通知書の処分理由として記載する義務を負っているのである。

カ 処分意思決定の判断過程には、適正手続による判断を経た判断を怠る不作為があり、その判断基準も条例上の判断基準を採らずに、市民情報室の指示が判断基準であるとの不可解な判断基準を識別判断基準としているように非開示決定通知書の「4 根拠規定を適用する理由」欄からは見えるのである。

キ 再決定の文言も意味不明で何を云っているのかわからない。

5 審査会の判断

(1) 本件申立文書について

本件請求は、開示請求書に「過去10年間の全実施機関の異ギ申立を受けてから諮問する迄の日時のわかる、文書のすべて」と記載して別添2に示す全実施機関に対してなされたものである。本件請求を受け付けた市民局市民情報室に確認したところ、請求に当たって申立人からは開示請求書の記載以上に請求趣旨についての説明が得られなかったとのことであり、結果として各実施機関は、その保有する文書のうち請求趣旨に合致すると判断した文書をそれぞれ特定して開示等の決定を行っている。当審査会で決定を行った担当課ごとに特定された文書を見分したところ、多くの課等では異議申立てを受けた後に当審査会に諮問を行うことを決定した起案文書（横浜市公文書公開審査会（条例附則第2項により廃止された横浜市公文書の公開等に関する条例（昭和62年12月横浜市条例第52号）第16条第1項に規定する横浜市公文書公開審査会をいう。）への諮問に係るものを含む。以下同じ。）を特定しているが、それ以外の文書を特定した課等も少なからずあり、また、特定した文書も多岐にわたっていることが認められた。

本件処分において実施機関が特定した文書は、当審査会に諮問を行うことを決定した起案文書及び開示等決定に対する異議申立てについて対象文書の申立人に対して異議申立てに対する決定をするための起案文書である。

(2) 本件異議申立ての趣旨について

ア 申立人は、異議申立ての趣旨として、「閲覧請求対象文書を開示せよ 原処分を取消せ」と記載しているほか、異議申立書に添付された異議申立理由書には、「なぜ、作成・取得・保存していないのか」、「文書の存否は、情報公開制度上の最重要事項である」という記述が認められる。これらの記載からは請求対象文書の不存在に対して不服を述べ、請求対象文書を改めて特定してその開示を求める趣旨であるとも解される。しかし、本件処分において実施機関は、本件申立文書を特定した上で個人の氏名・住所、異議申立書などを非開示部分として一部開示決定を行っており、文書不存在を理由とした非開示決定は行っていない。

イ 通常、一部開示決定に対する不服申立ての趣旨としては、非開示部分の開示を求めるものや、特定された文書以外に請求趣旨に合致する文書があるはずであるとして当該文書の開示を求めるといったことが想定されるが、当審査会としては前記の記載からそのような趣旨を読み取ることはできなかった。

ウ そうすると、少なくとも前記アの記載を見る限り、本件異議申立ては、異議申立書等から読み取れる異議申立ての趣旨と実施機関が行った処分内容とが整合していないものといわざるを得ない。

(3) 本件異議申立ての適法性について

ア 行政不服審査法（昭和37年法律第160号）では、異議申立書の記載事項として異議申立ての趣旨及び理由を記載しなければならないとされている（第15条第1項、第48条）。ここでの「趣旨及び理由」については、異議申立書の記載から不服申立人が何を求めているのかを汲み取ることができれば足りると解されており、一般論として、「その請求書に使用された文言のみにこだわることなく、その内容を全体的に観察し、できるかぎり善解して審査請求制度の範囲内で適法なものと解釈し判断すべき」とされている（昭和57年1月25日大津地方裁判所判決（昭和56年（行ウ）第3号））。

イ 前記(2)のとおり本件異議申立てについては、異議申立ての趣旨に係わる記載を見る限り異議申立ての趣旨と実施機関の処分内容とが整合していないものである。そこで異議申立書等を全体として観察してみると、「横浜市の全実施機関は異常な情報公開制度の運用を行っている。」とした上で、「・・・市民情報室が各専決権者に対し、・・・具体的指示を出し、・・・専決権を侵害している。」、「・・・このような法令を順守できない専決権者には公正・公平な行政運営を委ねられない。」、「・・・審査会自体に問題が存する状況下、別途情報公開制度

の法令順守を堅持させる新たな機関の設置が求められるのである。」など、その内容は横浜市の情報公開制度に対する一般的・抽象的な不満であって、苦情を申し立てているにすぎないと認められる。

ウ 以上のことから、本件異議申立ては、結局、不適法な異議申立てといわざるを得ない。

(4) 結論

以上のとおり、本件異議申立ては不適法なものであり、却下すべきである

(制度運用調査部会)

委員 三辺夏雄、委員 金子正史、委員 藤原静雄

別添1 本件申立文書の内訳

- 1 平成20年6月25日付保政第240号の一部開示決定に係る行政文書
 - (1) 行政文書の開示請求に関する非開示決定に対する異議申立てについて（平成13年度保政第65号）

- 2 平成20年6月25日付保福第1209号の一部開示決定に係る行政文書
 - (1) 個人情報の本人開示請求に関する非開示決定に対する異議申立てについて

- 3 平成20年6月25日付保サ第932号の一部開示決定に係る行政文書
 - (1) 個人情報の本人開示請求に関する非開示決定に対する異議申立てについて

- 4 平成20年6月25日付保サ第926号の一部開示決定に係る行政文書
 - (1) 公文書の公開請求に関する非公開決定に対する異議申立について
平成12年度 保保護第12号
 - (2) 横浜市の保有する情報の公開に関する条例に基づく行政文書開示請求の非開示決定に対する異議申立について
平成13年度 保保護第25号
 - (3) 横浜市個人情報の保護に関する条例に基づく個人情報の本人開示請求の非開示決定に対する異議申立について
平成13年度 保保護第26号
 - (4) 行政文書開示請求の非開示決定に対する異議申立について
平成13年度 保保護第29号

- 5 平成20年6月25日付保戸第224号の一部開示決定に係る行政文書
 - (1) 行政文書の開示等の決定に対する異議申立ての諮問について（平成14年度 保戸第47号）

- 6 平成20年6月25日付保サ第929号の一部開示決定に係る行政文書
 - (1) 非開示処分に対し異議申立てを受け、本市公文書公開審査会に諮問した文書について（平成12年度 保保健第201号）

別添 2 全実施機関の内訳

	実施機関
1	横浜市長
2	横浜市会議長
3	横浜市水道事業管理者
4	横浜市交通事業管理者
5	横浜市病院事業管理者
6	横浜市教育委員会
7	横浜市選挙管理委員会
8	横浜市鶴見区選挙管理委員会
9	横浜市神奈川区選挙管理委員会
10	横浜市西区選挙管理委員会
11	横浜市中区選挙管理委員会
12	横浜市南区選挙管理委員会
13	横浜市港南区選挙管理委員会
14	横浜市保土ヶ谷区選挙管理委員会
15	横浜市旭区選挙管理委員会
16	横浜市磯子区選挙管理委員会
17	横浜市金沢区選挙管理委員会
18	横浜市港北区選挙管理委員会
19	横浜市緑区選挙管理委員会
20	横浜市青葉区選挙管理委員会
21	横浜市都筑区選挙管理委員会
22	横浜市戸塚区選挙管理委員会
23	横浜市栄区選挙管理委員会
24	横浜市泉区選挙管理委員会
25	横浜市瀬谷区選挙管理委員会
26	横浜市人事委員会
27	横浜市監査委員
28	横浜市中央農業委員会
29	横浜市南西部農業委員会
30	横浜市固定資産評価審査委員会
31	公立大学法人横浜市立大学

《 参 考 》

審 査 会 の 経 過

年 月 日	審 査 の 経 過
平成 20 年 12 月 24 日	・実施機関から諮問書及び一部開示理由説明書を受理
平成 21 年 2 月 6 日 (第 74 回 第 三 部 会) 平成 21 年 2 月 12 日 (第 139 回 第 一 部 会) 平成 21 年 2 月 13 日 (第 142 回 第 二 部 会)	・諮問の報告
平成 22 年 3 月 18 日 (第15回制度運用調査部会)	・審議
平成 22 年 4 月 27 日 (第16回制度運用調査部会)	・審議
平成 22 年 5 月 24 日 (第17回制度運用調査部会)	・審議
平成 22 年 6 月 21 日 (第18回制度運用調査部会)	・審議
平成 22 年 9 月 3 日 (第19回制度運用調査部会)	・審議
平成 22 年 10 月 18 日 (第20回制度運用調査部会)	・審議