

横浜市情報公開・個人情報保護審査会答申
(答申第801号)

平成22年11月29日

横 情 審 答 申 第 801 号

平 成 22 年 11 月 29 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22年5月14日市市情第123号による次の諮問について、別紙のとおり答申しま
す。

「横浜市情報公開・個人情報保護審査会制度運用調査部会第1回会議の議
事録及び配付資料について（平成20年度市市情第965号）」外11件（別紙一
覧）の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、「横浜市情報公開・個人情報保護審査会制度運用調査部会第1回会議の議事録及び配付資料について（平成20年度市市情第965号）」外11件（別紙一覧）を一部開示とした決定のうち、別表に掲げる部分を非開示とした決定は、妥当ではなく、開示すべきであるが、その余の部分を非開示とした決定は、妥当である。

2 異議申立ての趣旨

本件異議申立ての趣旨は、横浜市長（以下「実施機関」という。）が平成22年3月31日付で行った、「横浜市情報公開・個人情報保護審査会制度運用調査部会第1回会議の議事録及び配付資料について（平成20年度市市情第965号）」外11件（別紙一覧。以下「本件申立文書」という。）の一部開示決定（以下「本件処分」という。）の取消しを求めるといものである。

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を非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

本件申立文書は、平成21年7月に横浜市情報公開・個人情報保護審査会（以下「審査会」という。）が市長に提出した「行政文書開示請求権の適正な利用について（意見）」（以下「審査会意見書」という。）の検討に際し、審査会が特定の事例を素材として検討し、そのような請求に対する条例運用上の対応策についてまとめたものである。個人の氏名については、素材として取り上げられた開示請求の請求者の氏名であり、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、本号本文に該当し、本号ただし書に該当せず、非開示とした。

また、審査資料のなかには、特定の個人の請求に係る資料等が含まれている。当該資料は、開示請求等の現状について制度運用上の課題を検討するにあたり、特定の個人が開示請求を行った内容等をまとめたものであり、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、本号本文に該当し、本号ただし書に該当せず、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

審査会は、開示決定等に対する不服申立てについて調査審議を行うほか、情報公開に関する重要な事項について審議し、実施機関に意見を述べることができ（条例第22条第2項）、審査会意見書は後者に該当するものである。

このように審査会意見書は、不服申立てに関する答申とは位置付けが異なるが、その内容は、開示請求者の責務に反するのではないかとと思われる請求について、審査会が特定の事例を素材として検討し、条例運用上の対応策についてまとめたものである。そのため、実質的にはこのような濫用的と考えられる開示請求に対して実施機関がとるべき法的判断を示したものであり、その検討過程は争訟解決手続そのものといえ、通常政策提言等を主目的とする審議会等における議論とは性質を異にするものである。

本件申立文書は、このような性質を有する審査会意見書に係る検討過程に用いられた審議資料であり、これを公にすることによって、審議の内容や変遷がある程度把握できる一方で、その過程を全て把握することはできないことから、審査会意見書への理解が深まるとは限らず、かえって審査会の審議に無用な疑いを抱かせ、意見書の信頼性を失わせるおそれがある。また、上記のとおり審査会意見書の検討過程は争訟解決手続そのものといえるものであることから、素材として取り上げられた個別の開示請求の請求者その他の関係者がその内容に対して一面的な非難等をするおそれがないとはいえず、審査会の審議において自由かつ率直な討議が行われにくくなるおそれがある。これらの理由により、本件申立文書の非開示部分は本号に該当するものとして、非開示とした。

4 異議申立人の本件処分に対する意見

異議申立人（以下「申立人」という。）が、異議申立書、意見書及び意見陳述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) 本件処分の取消しを求める。

(2) 申立人は、本件の開示請求にあたって、実施機関の職員に対して「どの局の発案でどのような経緯を経て意見書が作られ提出されたのか分かるものが欲しい。」と説明しており、議事録及び会議資料だけを請求するとは言っていない。横浜市では通常、対象行政文書が特定されれば、後日のトラブルを防止するために、双方が了解の上で開示請求書の文言の修正が行われるが、本件の開示請求書には何らの修正も行われていない。仮に、実施機関から「議事録と会議資料」のみを特定するよう

な修正を求められれば即座に拒否していた。

- (3) 個人の氏名については、特定の個人を識別できるため非開示はやむを得ないが、非開示部分の全部が、氏名や個人識別情報で埋め尽くされているはずはない。氏名や個人が推察される部分のみを非開示とすればよい。また、特定の個人が開示請求を行った内容をまとめた文書であっても、一般人を標準として当該個人を識別できるとはいえない。
- (4) 審査会意見書は、個別の不服審査案件の審査ではなく、条例運用上の対応策を議論したものであるから、実施機関がとるべき法的判断や争訟解決手続そのものを検討したとはいえない。情報公開審査会とは別に情報公開審議会を有する地方公共団体では、濫用的請求への対応の問題についても、公開の審議会で議論されているはずである。こうした議論の内容や、ましてや審議資料を非開示とする理由はなく、せめて事後的な公開を徹底すべきである。
- (5) 審査会意見書の信頼性を失わせるおそれのある内容が含まれるから、それらを隠しておきたいという正直な気持ちは察するが、審議の内容を把握できるか、理解が深まるか、疑いを抱くか等、開示請求者の能力や心情まで予測して非開示を判断する必要があるのか。むしろ、市民の的確な理解と批判の下にある公正で民主的な市政の推進に資することを目的とする、条例の趣旨に照らせば、できる限り公開し正確に理解されるように説明を加えるべきである。
- (6) 申立人は、審査会意見書の検討で素材として取り上げられた個別の開示請求の開示請求者その他の関係者ではなく、非難するつもりがないことは、実施機関の職員も十分理解していたはずで、非開示とされる理由には該当しない。仮に、当該開示請求者その他の関係者が開示請求することを想定するとしても、理解が得られる可能性を一面的に排除し、非難を受けるおそれのみを警戒して非公開とするのは、推測による偏見としかいえない。むしろ、審議資料が正しいかについて当事者が意見を述べる機会を全く与えずに議論することは、市当局側の見方のみで作られた偏った資料がまかり通ることになりかねず、実施機関が開示請求者を一面的に非難することを許していることになる。
- (7) 審査会の委員は、有識者として高い見識を認められ、期待されているのであって、外部からの不当な非難があってもそれで公正な議論ができなくなるほど不見識な者がいるとは思われない。
- (8) 実施機関は、対象行政文書が大量で内容が複雑であるという理由で期間延長した

が、実際には大量でも複雑でもなかった。また、本件申立文書の開示部分には、新聞記事に載っている程度の内容さえも含まれておらず、これでは開示請求を行った意味がない。

5 審査会の判断

(1) 制度運用調査部会及び審査会意見書について

審査会は、開示決定等に係る不服申立てについて調査審議を行うほか、情報公開に関する重要な事項について審議し、実施機関に意見を述べることができる（条例第22条第2項）。審査会意見書は後者の意見にあたるものである。

制度運用調査部会は、開示請求者の責務に反するとも思われる請求を端緒とする諸課題について検討するため、平成20年7月1日に開催された第297回審査会での決定により「条例の運用に係る事項について調査審議するための部会」として設置された。その後、平成20年9月22日から平成21年6月15日までの間に開催された計12回の会議において検討を重ね、その成果をまとめた審査会意見書を平成21年7月23日に市長に手交した。

(2) 本件申立文書について

本件申立文書は、審査会において平成20年9月22日から平成21年6月15日までに開催した制度運用調査部会第1回から第12回までの会議に係る議事録供覧文書である。

実施機関は、第1回から第4回まで、第6回、第8回及び第9回に係る資料については条例第7条第2項第2号及び第6号に該当し、その余の回に係る資料については条例第7条第2項第6号に該当するとして一部開示している。しかし、一部開示決定通知書の記載からは非開示とされた資料の全部に条例第7条第2項第2号が適用されるように読める一方、一部開示理由説明書では「審査資料のなかには、特定の個人の請求に係る資料等が含まれています。」との記述から非開示とされた資料の一部に条例第7条第2項第2号の適用を限定しているように解され、いずれにせよ本件処分における条例第7条第2項第2号の適用範囲が判然としなかった。

そこで、当審査会は、実施機関に対して条例第24条第3項に規定する資料（いわゆるヴォーン・インデックス）の提出を求めるとともに、本件申立文書を見分したところ、本件申立文書は、特定の事案について整理した資料、特定の開示請求者あての文書又はその案文等特定の開示請求者に関する資料（以下「文書1」という。）、前回会議での意見要旨や論点ごとの考え方（案）を整理した資料（以下

「文書 2」という。)、検討段階に応じて作成された審査会意見書の検討案(以下「文書 3」という。)、横浜市その他の地方公共団体及び国での濫用的請求に係る審査会答申及び判例並びにそれらを分析した資料、他の地方公共団体における取組の概要資料並びに参考図書の抜粋資料(以下「文書 4」という。)並びに次第、議事録(案)及び審査会運営要領(以下「文書 5」という。)に分類することができ、文書 1の一部について条例第 7 条第 2 項第 2 号、文書 1 から文書 4 までの全部について条例第 7 条第 2 項第 6 号に該当するとして非開示とされていることが明らかとなった。文書 5 は本件処分においてすでに開示されているため、以下その余の文書について検討することとする。

(3) 文書特定について

申立人は、本件請求の際に「どの局の発案でどのような経緯を経て審査会意見書が作られ提出されたのか分かるものが欲しい。」と実施機関に説明しており、「議事録及び会議資料」だけを請求するとは言っていないとして、対象行政文書の特定に誤りがある旨主張している。

当審査会としては、本件請求に際して申立人と実施機関との間にどのようなやり取りがあったのか断定できないため、あくまで開示請求書にどのような記載があったかという点から判断せざるを得ない。そこで、本件請求に係る開示請求書の「開示請求に係る行政文書の名称又は内容」欄を確認したところ、「横浜市情報公開・個人情報保護審査会がまとめた開示請求権の濫用禁止の答申にいたるまでの文書の一切」と書かれていることが認められたが、この記述から申立人が主張するような内容の行政文書の開示を求めるといふ趣旨を読み取ることは困難である。

(4) 条例第 7 条第 2 項第 2 号の該当性について

ア 条例第 7 条第 2 項第 2 号本文では、「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・・・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」については開示しないことができると規定している。

イ 実施機関は、文書 1 のうち、あて先の氏名が記載された特定の開示請求者あての文書については、個人に関する情報であって、開示することにより特定の個人が識別されるため、本号に該当し、また、開示請求権の濫用とも考えられる特定の事案について整理した資料や特定の事案への対応案については、開示請求等の

現状について制度運用上の課題を検討するにあたり、特定の個人が開示請求を行った内容等をまとめたものであり、開示することにより特定の個人が識別されるため、やはり本号に該当し非開示としたと主張している。

一方で、あて先の氏名が記載されていない特定の開示請求者あての文書並びに条例第12条（特例延長）を適用した事案及び営利的大量請求の事案について整理した資料については本号を適用していない。また、開示請求権の濫用とも考えられる特定の事案について整理した資料についても、会議の回によっては本号を適用していない場合があることが認められた。

ウ 当審査会が文書1を見分したところ、あて先の氏名が記載された特定の開示請求者あての文書については、氏名から明らかに特定の個人を識別することができる一方で、その余の資料については、開示しても特定の個人が識別されるとまでは認められなかった。

しかし、特定の開示請求者あての文書及び特定の事案への対応案は、氏名の記載の有無に関わらず、実施機関と当該開示請求者がどのようなやり取りをしていたのかが相当程度具体的に判明するようなものであり、開示請求権の濫用とも考えられる特定の事案及び特例延長を適用した事案について整理した資料は特定の開示請求者の請求内容等について詳細に記載されており、これらの文書を開示した場合、特定の個人を識別することができないとしても、なお当該個人の権利利益を害するおそれがあると判断した。

なお、営利的大量請求の事案について整理した資料については、請求者が法人である事例を取り上げたものであって、そもそも本号該当性の問題ではない。

したがって、文書1は、本件処分における実施機関の主張にかかわらず、営利的大量請求の事案について整理した資料を除いたすべてが本号本文に該当する。

また、いずれも本号ただし書に該当しない。

(5) 条例第7条第2項第6号の該当性について

ア 条例第7条第2項第6号では、「市の機関・・・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、・・・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」については開示しないことができると規定している。

イ 実施機関は、本件申立文書のうち文書5を除き本号に該当するとして非開示としており、その理由としては、本件申立文書を公にすると、審議の内容や変遷が

ある程度把握できる一方で、その過程をすべて把握することはできず、審査会意見書への理解が深まるとは限らず、かえって審査会の審議に無用な疑いを抱かせ、審査会意見書への信頼性を失わせるおそれがあり、また、審査会意見書の検討過程は争訟解決に資するものであるから、素材として取り上げられた開示請求者その他の関係者が一面的な非難等をするおそれがないとは言えず、審査会の審議において自由かつ率直な討議が行われにくくなるおそれがあると主張している。

なお、文書1については、前記(4)で述べたように、営利的大量請求の事案について整理した資料を除いて条例第7条第2項第2号により開示しないことができるものであって、本号の該当性について改めて判断するまでもないから、営利的大量請求の事案について整理した資料及び文書2から文書4までについて以下検討する。

ウ 審査会意見書は、特定の事案を念頭に置きつつも個別具体の争訟解決そのものを行っているのではないという点で不服申立てに係る答申とは性質を異にするが、中立的な第三者機関の意見として、公正かつ客観的であることが要請され、公正さ、客観性について無用な疑いを抱かせるような事情が外部に現れることになると、その信頼が低下することになるという点では同様である。

文書2及び文書3は、審議の途中の過程において、そのときどきの議論の内容を要約したり、議論の内容を反映して次回の審議のために作成されるものであって、審議の内容や変遷がある程度把握できる文書である。

しかし、一方において、これらの資料だけでは審議の内容と過程がすべて把握できるというものではなく、議論の変遷や個々の委員の意見がどのようなものであったか等の詳細は明らかにならない。第三者がこれらを見ても、審査会意見書への理解が深まるとは限らず、かえって、議論が尽くされていないのではないか等の誤解を招き、審査会意見書の公正さ、客観性に疑いを抱くような受け止め方をすることがあり得ると考えられる。

したがって、特定の事案を念頭に置いて審議されている本件において文書2及び文書3を公にすると、審査会意見書の公正さ、客観性に疑いが生じ、審査会意見書に対する信頼を失わせるおそれがあると言える。

以上のことから、文書2及び文書3は、公にすると、審査会意見書に対する信頼を失わせ、審査会の事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるというべきである。

エ 営利的大量請求の事案について整理した資料及び文書 4 は、審議の方向性を推測し、又は審議途中のある時点までの審議内容を踏まえて、一定の観点から作成され、又は収集されるものである。これらを開示すると、審査会が審議途中において何に着目していたのかが明らかとなり、又は推測することが可能となる。

しかし、制度運用調査部会は通常の審査会の部会と異なり、特定の事案を素材として検討しているとはいえ、個別具体の案件の争訟解決というよりは、条例の運用に係る事項について調査審議するための部会であるから、審査会が審議途中において何に着目していたのかが明らかとなり、又は推測することが可能となっても、審査会の審議において自由かつ率直な討議が行われにくくなるといった支障があるとまでは認められず、審査会の事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるとはいえない。

ただし、文書 4 のうち、判決文に記載された原告及び控訴人の氏名及び住所は、条例第 7 条第 2 項第 2 号本文に該当し、同号ただし書に該当しないことが明らかであるから、これを非開示とした部分は結論として妥当である。

オ したがって、文書 2 及び文書 3 は、公にすると審査会の事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあることが認められ、本号に該当するが、営利的大量請求の事案について整理した資料は、本号に該当せず、文書 4 は、判決文に記載された原告及び控訴人の氏名及び住所を除き本号に該当しないと判断した。

(6) 付言

本件の一部開示決定通知書及び一部開示理由説明書の記載からは、非開示部分とその根拠規定の適用関係が不明確であった。

また、開示請求に際して開示請求者と実施機関との間で何らかの協議が行われ、その結果文書が特定されたり請求内容が明確となった場合には、後日見解の相違による紛争が生じないように、実施機関が開示請求者に対して文書名、開示請求者の意図する内容等を開示請求書の備考欄等に明確に記述することを求めるべきであった。

実施機関においては、今後十分に留意されたい。

(7) 結論

以上のとおり、実施機関が、本件申立文書を非開示とした決定のうち、別表に掲げる部分を非開示とした決定は、妥当ではなく、開示すべきであるが、その余の部分を非開示とした決定は、妥当である。

(第三部会)

委員 藤原静雄、委員 青木孝、委員 早坂禧子

別表

	対象行政文書	開示すべきと判断する部分
1	横浜市情報公開・個人情報保護審査会制度運用部会第2回会議の議事録及び配付資料について（平成20年度市市情第1083号）	<ul style="list-style-type: none"> ・「濫用的請求について」 ・「濫用的請求に関する裁判例・答申」 ・「濫用的請求について 参考資料」（ただし、判決文に記載された原告及び控訴人の氏名及び住所を除く。）
2	横浜市情報公開・個人情報保護審査会制度運用部会第5回会議の議事録及び配付資料について（平成20年度市市情第1608号）	<ul style="list-style-type: none"> ・「期間延長に係る判決例」
3	横浜市情報公開・個人情報保護審査会制度運用部会第8回会議の議事録及び配付資料について（平成21年度市市情第169号）	<ul style="list-style-type: none"> ・「濫用的請求に関する他県の最近の動き」
4	横浜市情報公開・個人情報保護審査会制度運用部会第11回会議の議事録及び配付資料について（平成21年度市市情第327号）	<ul style="list-style-type: none"> ・「「詳解情報公開法」の抜粋資料」 ・「内閣府審査会答申」 ・「札幌市審査会答申」
5	横浜市情報公開・個人情報保護審査会制度運用部会第12回会議の議事録及び配付資料について（平成21年度市市情第346号）	<ul style="list-style-type: none"> ・「営利的大量請求の概要」

(別紙)

- (1) 横浜市情報公開・個人情報保護審査会制度運用調査部会第1回会議の議事録及び配付資料について(平成20年度市市情第965号)
- (2) 横浜市情報公開・個人情報保護審査会制度運用調査部会第2回会議の議事録及び配付資料について(平成20年度市市情第1083号)
- (3) 横浜市情報公開・個人情報保護審査会制度運用調査部会第3回会議の議事録及び配付資料について(平成20年度市市情第1248号)
- (4) 横浜市情報公開・個人情報保護審査会制度運用調査部会第4回会議の議事録及び配付資料について(平成20年度市市情第1310号)
- (5) 横浜市情報公開・個人情報保護審査会制度運用調査部会第5回会議の議事録及び配付資料について(平成20年度市市情第1608号)
- (6) 横浜市情報公開・個人情報保護審査会制度運用調査部会第6回会議の議事録及び配付資料について(平成20年度市市情第1609号)
- (7) 横浜市情報公開・個人情報保護審査会制度運用調査部会第7回会議の議事録及び配付資料について(平成21年度市市情第53号)
- (8) 横浜市情報公開・個人情報保護審査会制度運用調査部会第8回会議の議事録及び配付資料について(平成21年度市市情第169号)
- (9) 横浜市情報公開・個人情報保護審査会制度運用調査部会第9回会議の議事録及び配付資料について(平成21年度市市情第214号)
- (10) 横浜市情報公開・個人情報保護審査会制度運用調査部会第10回会議の議事録及び配付資料について(平成21年度市市情第250号)
- (11) 横浜市情報公開・個人情報保護審査会制度運用調査部会第11回会議の議事録及び配付資料について(平成21年度市市情第327号)
- (12) 横浜市情報公開・個人情報保護審査会制度運用調査部会第12回会議の議事録及び配付資料について(平成21年度市市情第346号)

《 参 考 》

審 査 会 の 経 過

年 月 日	審 査 の 経 過
平成22年5月14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22年5月19日 (第171回第二部会) 平成22年5月21日 (第102回第三部会) 平成22年5月27日 (第167回第一部会)	・諮問の報告
平成22年6月4日 (第103回第三部会)	・審議
平成22年6月18日 (第104回第三部会)	・審議
平成22年7月7日	・異議申立人から意見書を受理
平成22年7月16日 (第105回第三部会)	・審議
平成22年8月6日 (第106回第三部会)	・異議申立人の意見陳述 ・審議
平成22年9月3日 (第107回第三部会)	・審議
平成22年10月1日 (第108回第三部会)	・審議
平成22年10月22日 (第109回第三部会)	・審議
平成22年11月1日	・異議申立人から意見書(追加)を受理
平成22年11月19日 (第110回第三部会)	・審議