

横浜市情報公開・個人情報保護審査会答申
(答申第1155号)

平成25年3月22日

横情審答申第1155号

平成25年3月22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24年3月30日道事第747号による次の諮問について、別紙のとおり答申します。

「(1)横浜環状道路計画時の西線の計画に関するすべての文書及び(2)それ
以降の西線の計画に関するすべての文書（ルート・構造について）」の非開
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、「(1)横浜環状道路計画時の西線の計画に関するすべての文書及び(2)それ以降の西線の計画に関するすべての文書(ルート・構造について)」を特定し、非開示とした決定は妥当ではなく、これを取り消し、開示請求書の補正を求めた上で改めて文書を特定し、開示等の決定をすべきである。

2 異議申立ての趣旨

本件異議申立ての趣旨は、「横浜環状道路計画時及びそれ以降の西線の計画に関するすべての文書」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。)が平成24年1月30日付で行った「(1)横浜環状道路計画時の西線の計画に関するすべての文書(以下「文書1」という。)及び(2)それ以降の西線の計画に関するすべての文書(ルート・構造について)(以下「文書2」という。文書1及び文書2を総称して、以下「本件申立文書」という。)」を特定し、非開示とした決定(以下「本件処分」という。)の取消しを求めるというものである。

3 実施機関の非開示理由説明要旨

実施機関が本件請求に対し、本件申立文書を特定し、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17条第3項に該当するため及び第2条第2項に規定する行政文書が存在しないため非開示とした理由は、次のように要約される。

(1) 本件申立文書を特定した経緯について

ア 本件請求の開示請求書には「横浜環状道路計画時及びそれ以降の西線の計画に関するすべての文書」と記載されているが、本件請求の際に異議申立人(以下「申立人」という。)と面談をし、環状道路として位置づけた昭和56年当時に関わる文書を請求する趣旨について確認の上、文書1としてよこはま21世紀プラン(昭和56年12月発行)(以下「21世紀プラン」という。)を特定した。21世紀プランは、横浜市の総合計画に関する文書であり、当該文書において当時の交通課題に対する施策の一つとして横浜環状道路計画が位置づけられている。

イ 文書2については、ルート・構造に関する文書を請求する趣旨について確認の上、昭和56年12月以降のルート・構造に関する文書と特定した。

(2) 条例第17条第3項の該当性について

21世紀プランは、本市の施設である市民情報センターにおいて市民の利用に供することを目的として配架しており、一般に閲覧可能な資料であるため、本項に該当し非開示とした。

(3) 文書2の不存在について

文書2は、当時作成されていないか、仮に作成されていても保存期間（5年）経過により廃棄済みであり、保有していないため非開示とした。

4 申立人の本件処分に対する意見

申立人が、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) 本件処分を取り消し、対象文書の全部を開示するよう求める。

(2) 本件処分に係る違法・不当な行政行為は、行政機関の保有する情報の公開に関する法律（平成11年法律第42号。以下「情報公開法」という。）の第1条の精神に反し、条例の前文及び第1条から甚だしく乖離しているものであり、実施機関が開示すべき情報を意図的に隠蔽しているとしか考えられない。

(3) 本件請求の際に道路局の担当者から、道路の計画を決定したときと環状道路として位置づけたときが同一であること及び文書1に係る対象行政文書が21世紀プランであることは一切聞いていない。当日話に出たのは、横浜環状道路が21世紀プランの中に高速道路として位置づけられたことだけであって、このことと横浜環状道路の計画決定とは全く別であることを申立人は十分認識していた。

(4) 建設省（当時。現在の国土交通省。以下同じ。）が横浜環状道路の概略設計を始めたのは昭和49年であるため、21世紀プランが発行された昭和56年という早い段階で計画が決定されることはあり得ない。また、昭和62年3月に道路局の職員を含む横浜市高速道路網整備研究会が、横浜市高速道路網整備に関する調査研究報告書（以下「報告書」という。）をまとめている。そして、同年8月には、横浜環状道路南線の昭和63年度着工に関する新聞記事が報道されているが、計画が未決定なものについて一般市民に公表することはあり得ない。そのため、昭和62年3月から同年8月までの間に道路計画の決定が行われたと考えることができる。

(5) 本件請求は、都市計画決定に至る前の道路の計画決定に係る文書を請求するものであり、例えば昭和62年3月から同年8月までの間における横浜環状道路西線についての計画を決定したことが分かる文書が欲しい。また、本件請求の開示請求書に

それ以降のという文言を記載したのは、西線はこの時点ではほとんど計画されていないと知っていたので、その後の西線に関しての動きを知るためである。

- (6) 情報公開の手續において最も重要であるのが文書の特定であって、多くの行政機関は情報公開法第4条第2項を遵守して手續を正確に行っている。本件請求においても実施機関は、文書1に係る対象行政文書が21世紀プランであると告げた上で開示請求書の記載内容を削除し、代わりに21世紀プランと記入する旨の補正を申立人の立会いの上で行うべきであった。しかし、前述のとおり、21世紀プランが特定されると言及しないばかりか、補正の求めを一切行わないまま開示請求書を受け付け、申立人の知らない間に勝手に記載内容を変更し行政手續を進め、文書を特定した。これは、申立人を欺く極めて悪質な行政行為であるだけでなく、同項に違反する明らかな不法行為である。

21世紀プランにおける内容は、横浜環状道路の計画決定どころか、その遙か前の構想段階である道路としての位置づけに係るものに過ぎないため、決してあり得ない文書が特定されたのである。21世紀プランは、一般市民に公表されている文書であるため、本件請求で特定される旨の説明があれば請求しなかった。

- (7) 一方、実施機関は、文書2を保有していないとして非開示としているが、これも驚くべき決定である。西線に関する行政文書は当時作成されていないという非開示理由は、西線計画が当初から存在しないことを意味しており、仮にそうであるとすると、横浜環状道路という名称自体が無意味で虚構なものになる。そして、虚構に過ぎないものを横浜環状道路として市民に周知してきたとなれば、横浜市は市民を欺く背信行為を続けてきたことになるため、その責任は重大であろう。しかし、行政機関である横浜市がこのようなことをするとは考えられないため、西線計画は当初から存在し、関係する行政文書も当然存在すると考えるべきである。

- (8) さらに、実施機関は、文書2は仮に作成されていても保存期間(5年)経過により廃棄済みであると説明している。しかし、横浜環状道路計画は現在進行中の大規模事業であるため、当該事業に係る行政文書は、横浜市行政文書管理規則(平成12年3月横浜市規則第25号)の保存期間30年の文書に該当すると考えられる。そのため、最も重要な行政文書を保存期間5年で廃棄することはあり得ない。

5 審査会の判断

- (1) 横浜環状道路計画について

ア 横浜市では、市内の放射状の高速道路及び主要な幹線道路を相互に連絡するこ

とにより、交通混雑の緩和、市民生活の利便性の向上、活発な産業活動の実現等を目指して、自動車専用道路である環状道路の整備を推進している。

イ 報告書によれば、横浜環状道路が路線として認められ建設省が概略設計を始めたのは昭和49年であり、昭和56年には21世紀プランにおいて、交通課題に対する施策の一つとして横浜環状道路計画が位置づけられている。

本件請求時である平成24年の横浜環状道路の整備状況についてみると、計画区間のうち南線は平成7年、北線は平成12年及び北西線は平成23年に都市計画法（昭和43年法律第100号）第19条第1項に基づく都市計画の決定がされている。

ウ 一方、その余の区間である西側区間については、市の広報紙等に計画中として説明されていることが認められる。

(2) 本件申立文書の特定について

ア 本件請求の開示請求書の記載によれば、「横浜環状道路計画時及びそれ以降の西線の計画に関するすべての文書」の開示を求めているものである。

イ 本件申立文書を特定した経緯について実施機関は、本件請求の際に請求の具体的な内容について申立人と面談をし、環状道路として位置づけた昭和56年当時に関わる文書を請求する趣旨について確認の上、本件申立文書を特定したと主張している。

ウ 一方、申立人は、本件請求の際に道路の計画を決定したときと環状道路として位置づけたときが同一であることは一切聞いていないとし、これらが同一でないことについては十分認識していると主張している。

また、実施機関が補正の求めを一切行わないまま開示請求書を受け付け、申立人の知らない間に勝手に記載内容を変更し行政手続を進められたとしている。

エ このように、実施機関が開示請求書を受け付けた際に確認した内容や申立人が意図する本件請求の趣旨に対する認識について実施機関と申立人との間で齟齬が生じており、本件請求に係る文書の範囲等が不明瞭になっている。

そのため、本件請求時の経緯について確認し、本件申立文書を特定したことの妥当性について検討するために、平成24年11月26日に実施機関から事情聴取を行ったところ、次のとおり説明があった。

(ア) 現在、横浜環状道路事業において横浜市で西線という名称は使用していないため、西線という名称が記載された文書は存在しない。そのため、開示請求書に記載された西線という文言については、横浜環状道路のうちの西側区間とし

て解釈した。

- (イ) 本件請求の際に請求の具体的な内容について申立人と面談をし、環状道路として位置づけた昭和56年当時に関わる文書を請求する趣旨について確認したが、そのやり取りは口頭のみで行った。開示請求書には確認した内容を記載しなかったが、補正はあったものと解している。
- (ウ) また、都市計画法第19条第1項に規定されている都市計画の決定に関する文書を請求する趣旨ではないことについても同様に確認した。そのため、同項による計画の決定も計画時と捉えることができるが、開示請求書に記載された計画時という文言については、あくまでも横浜環状道路が位置づけられたときとして解釈した。
- (エ) 西側区間については具体的な計画を進めていないため、計画に関する文書を請求しても存在しないと説明したところ、申立人は、一般に公表している資料等において西側区間に係るルートを示している点線を示している点線は、西側区間と既に事業化している他の路線とを繋ぐ環状型道路の構想があるということを示しているだけである。

オ 当審査会は以上を踏まえ、次のとおり判断する。

- (ア) 実施機関は、本件請求の際に請求の具体的な内容について申立人と面談をし、環状道路として位置づけた昭和56年当時に関わる文書を請求する趣旨について確認の上、本件申立文書を特定したと主張している。

しかしながら、本件請求の開示請求書の「1 開示請求に係る行政文書の名称又は内容」欄は、(2)アに掲げるとおりであるところ、その記載された文言からすると環状道路として位置づけた昭和56年当時に関わる文書のみ限定して請求する趣旨であると解することができず、また限定する趣旨でないことは、前述の申立人の主張からもうかがわれるところである。

さらに、当審査会は本件請求の開示請求書を見分したが、実施機関が本件請求の際に申立人に確認したと主張する内容及び本件請求に係る申立人の意図が前述のような趣旨であるとは読み取れず、それらのことを示す補正等の記載は認められなかった。

- (イ) そして、請求の対象が環状道路として位置づけた昭和56年当時に関わる文書に限定されない場合には、建設省が横浜環状道路の概略設計を始めた昭和49年

から本件請求日までの間にかなりの年月が経過していることを鑑みると、実施機関において、「横浜環状道路計画時及びそれ以降の西線の計画に関する文書」について何らかの文書を保有していることも考えられるところである。

- (ウ) また、前述のとおり開示請求書に記載された計画時という文言の解釈について両者間に齟齬が生じていると認められることから、実施機関は、申立人が意図する本件請求の趣旨を十分に確認する必要があるということが出来る。
- (I) そもそも、開示請求の手續にあっては、請求者は、求める情報が実施機関においてどのような形で存在しているかを知らず、的確な表示をするための情報を持っていないことが想定されることから、実施機関は、請求者の相談に十分に応じる必要がある。また、開示請求書の補正については、原則として開示請求書上の記載を請求者本人により修正することとしている。
- (オ) これらのことから本件請求において実施機関は、申立人の意図する本件請求の趣旨を十分に確認し、文書を特定するために必要な情報を提供し、適切に補正の求めを行えば請求の趣旨がより明確になり、その趣旨に沿った文書特定が行われる余地があったと認められる。

この点において、実施機関が本件請求の際に申立人に確認したと主張する補正については、不適切であったといわざるを得ない。

カ 以上のことを併せ考えると、開示請求書に記載された文言の趣旨及び補正の状況によって、本件請求に係る対象行政文書の特定が左右される余地が生じることとなるところ、実施機関が、申立人が意図する本件請求の趣旨を十分に確認することなく、横浜環状道路として位置づけた昭和56年当時の文書を本件請求の対象と捉え本件申立文書を特定したことは、申立人が請求する文書の範囲等を限定的に解釈したものであるといえることから、狭きに失するものである。

よって、実施機関は、申立人に対し、申立人の意図する本件請求の趣旨を十分に確認し、その趣旨に沿った文書を特定するために必要な情報提供を行い、開示請求に係る文書の範囲等について補正を求め、改めて対象行政文書を特定し、開示等の決定を行う必要があると認められる。

(3) 結論

以上のとおり、実施機関が本件申立文書を特定し、非開示とした決定は妥当ではなく、これを取り消し、開示請求書の補正を求めた上で改めて文書を特定し、開示等の決定をすべきである。

(第二部会)

委員 金子正史、委員 高橋 良、委員 三輪律江

《 参 考 》

審 査 会 の 経 過

年 月 日	審 査 の 経 過
平成24年3月30日	・実施機関から諮問書及び非開示理由説明書を受理
平成24年4月20日 (第137回第三部会) 平成24年4月24日 (第212回第二部会) 平成24年4月26日 (第205回第一部会)	・諮問の報告
平成24年5月2日	・異議申立人から意見書を受理
平成24年10月12日 (第222回第二部会)	・審議
平成24年10月29日 (第223回第二部会)	・審議
平成24年11月26日 (第224回第二部会)	・実施機関から事情聴取 ・審議
平成24年12月14日 (第225回第二部会)	・異議申立人の意見陳述 ・審議
平成25年1月11日 (第226回第二部会)	・審議
平成25年1月25日 (第227回第二部会)	・審議
平成25年2月8日 (第228回第二部会)	・審議
平成25年2月22日 (第229回第二部会)	・審議