

横浜市情報公開・個人情報保護審査会答申
(答申第869号)

平成23年2月10日

横 情 審 答 申 第 869 号

平 成 23 年 2 月 10 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7月28日環創地第293号による次の諮問について、別紙のとおり答申します。

「平成15年度環保水第225号「異議申立について」のうち異議申立書」ほか4件の別添1に示す行政文書に係る非開示決定及び「平成16年度緑政地第124号 行政文書の一部開示決定に対する異議申立てについて のうち異議申立書」ほか1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、「平成15年度環保水第225号「異議申立について」のうち異議申立書」ほか6件の別添1に示す行政文書のうち、1から4までの行政文書を非開示とした決定は、妥当である。

また、横浜市長が、「平成15年度環保水第225号「異議申立について」のうち異議申立書」ほか6件の別添1に示す行政文書のうち、5及び6の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、「本日から過去10年間の異ギ申立書（情報公開条例・個人情報保護条例上の）」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4までの行政文書（別添1に示す1の行政文書を以下「申立文書1」といい、同様に別添1に示す2から4までの行政文書をそれぞれ「申立文書2」、「申立文書3」及び「申立文書4」という。）について、それぞれ別添1に記載した日付で非開示決定（申立文書1に係る非開示決定を以下「処分1」といい、同様に申立文書2から申立文書4までに係る非開示決定をそれぞれ「処分2」、「処分3」及び「処分4」という。）を行ったこと並びに別添1に示す5及び6の行政文書（別添1に示す5の行政文書を以下「申立文書5」といい、同様に別添1に示す6の行政文書を「申立文書6」という。申立文書1から申立文書6までを総称して以下「本件申立文書」という。）について、別添1に記載した日付で一部開示決定（申立文書5に係る一部開示決定を以下「処分5」といい、同様に申立文書6に係る一部開示決定を「処分6」という。処分1から処分6までを総称して以下「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 実施機関の処分理由説明要旨

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4号に該当するため申立文書1から申立文書4までを非開示並びに申立文書5及び申立文書6を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 処分 1 から処分 4 までにおいて非開示とした申立文書 1 から申立文書 4 までについて

(ア) 申立文書 1 から申立文書 4 までは、申立文書 1 から申立文書 4 までの異議申立人（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。

(エ) 以上のことから、申立文書 1 から申立文書 4 までは、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、申立文書 1 から申立文書 4 までは、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、申立文書1から申立文書4までのうち氏名、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、申立文書1から申立文書4まで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、申立文書1から申立文書4まで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、申立文書1から申立文書4までの性格から理由付記に欠けるところはない。

イ 処分5及び処分6において非開示とした部分について

申立文書5及び申立文書6に記録されている、個人の氏名、年齢及び住所については、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4号の該当性について

申立文書5に記録されている、弁護士印の印影については、公にすることにより、当該弁護士の財産権が侵害されるおそれがあることから、本号本文に該当し、ただし書に該当せず、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) 異議申立書の異議申立人名、住所の一部を除き全て開示せよ。

(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 原処分書の根拠規定を適用する理由欄記載の文言には理由が全く付記されていない。特定の個人が識別されるとする文言について釈明を求める。

(ア) 異議申立てという公文書自体を全部非開示とする理由とは何か。

(イ) 異議申立書の各情報体について、情報の性格・性質が特定の個人を識別できるとした判断理由を明らかにせよ。

ウ 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）の指示という条例上の判断基準でない判断基準に基づき識別判断を行った職務行為は、専決権者としての義務を怠り、責任を全く放棄した閲覧請求権の権利を侵害する違法行為であること明白である。局長クラスの市の幹部職員の職務行為をみれば、情報公開の行政事務及び担当業務も任せられない。信頼回復のための釈明を求める。

エ 明確な異議申立理由を記載しなければ、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。

オ 処分意思決定の判断過程には、適正手続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のである。

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「 本日から過去10年間の異ギ申立書（情報公開条例・個人情報保護条例上の）」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。本件処分において実施機関が特定した文書は、請求日以前の10年間に於いて開示請求等に係る実施機関の決定に対してなされた不服申立てに係る異議申立書である。

(2) 処分1から処分4までについて

ア 処分1から処分4までに対する異議申立ての趣旨について

(ア) 申立人は、本件請求に対して各実施機関が行った決定に対して複数回に分けて異議申立てを行っているが、各異議申立書には、異議申立ての趣旨として、「1. 氏名、住所、印影を除きすべて開示せよ 2. 原処分を取消せ」、「異議申立書の異議申立人名、住所の一部を除き全て開示せよ」又は「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。

また、申立人は、本件の異議申立理由書において、「特定の個人が識別されるとする文言について釈明を求める。」とした上で「(1)異議申立という公文書自体を全部非開示とする理由とは何か」及び「(2)異議申立書の構成体情報である・・・各情報体について、情報の性格・性質が特定の個人を識別できるとした判断理由を明らかにせよ」と記載している。これらの記述を全体として捉えれば、申立文書1から申立文書4までについて、その全体を個人識別情報であるとして非開示とした決定について異議を申し立てる趣旨であると解することができる。

(イ) その他、異議申立書及び異議申立理由書の記載からは、申立人は、申立文書1から申立文書4まで以外の行政文書の特定を求めているとも解しうるが、これらの記載が具体性に欠けており、また、申立人に対して実施機関から提出された処分理由説明書への意見を求めたものの現在に至るまで何らの書面も提出されていないことも踏まえると、結局、異議申立書等を通じて申立人が主張するところは、前記(ア)の趣旨に尽きると考えることが相当である。

(ウ) 以上のことから、当審査会は、処分1から処分4までに対する異議申立ては申立文書1から申立文書4までについて、その全体を対象文書の申立人の個人識別情報であるとして非開示とした決定を取り消し、申立文書1から申立文書4までのうち氏名、住所及び印影を除く部分（以下「本件申立部分」という。）の開示を求める趣旨であると解することが適当と判断した。

イ 本件申立部分の条例第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（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」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、申立文書1から申立文書4までは、その全体が対象文書の申立人に関する個人情報であり、また、一般に他人に知られたくない情報であって、公にした場合、近親者や地域の関係者等一定範囲の者には、仮に氏名を除いたとしても、対象文書の申立人が誰であるかを識別することが可能であることから、全体として個人識別性を有し、本号本文に該当するとして非開示としている。

これに対し、申立人は、本件申立部分の開示を求めているので以下検討する。

(ウ) 当審査会で申立文書1から申立文書4までを見分したところ、いずれも対象文書の申立人の氏名、住所、年齢のほか、申立文書1から申立文書4までに係る異議申立てに関して対象文書の申立人の主張が具体的に記載されていることが認められた。対象文書の申立人の氏名、住所、年齢等の情報は対象文書の申立人の個人に関する情報であり、また、その主張が具体的なことから、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情報であると認められる。

これに対し、申立人は申立文書1から申立文書4までのうち氏名等を除く部分を公開すべきと主張する。しかし、前述のように、申立文書1から申立文書4までは、対象文書の申立人が受けた開示・非開示等の決定内容とともに、当該個人の率直な主張や見解がそのままに記載されているものであって、仮に対象文書の申立人の氏名等を非開示にして公にしたとしても、当該異議申立ての詳細な内容が明らかとなり、対象文書の申立人の権利利益が害されるおそれがあると認められる。

以上のことから、申立文書1から申立文書4までは、本件申立部分を含めてその全体が本号本文に該当する。

(エ) 次に本号ただし書の該当性について検討する。当審査会は、条例第19条及び

横浜市個人情報の保護に関する条例（平成17年2月横浜市条例第6号）第53条の規定による諮問に対して答申をしているが、答申には不服申立人の主張の要旨を記載することとしており、また、条例第27条に基づき答申の内容を一般に公表している。しかし、答申に記載された不服申立人の主張は、答申のために必要に応じてその要旨をまとめたものであって、申立文書1から申立文書4までとは性格を異にするものである。したがって、本件申立部分は本号ただし書アには該当しない。

また、本件申立部分は、本号ただし書イ及びウのいずれにも該当しない。

ウ なお、申立人は、その他情報公開制度の運用等に関して縷々主張するが、いずれも当審査会の結論を左右するものではない。

(3) 処分5及び処分6について

ア 処分5及び処分6に対する異議申立ての趣旨について

(ア) 当審査会で申立文書5及び申立文書6を見分したところ、団体から提出された異議申立書であることが認められる。本件請求に対する各実施機関の決定のうち、団体から提出された異議申立書に係る決定に対して、申立人は、異議申立ての趣旨として、「異議申立書の異議申立人名、住所の一部を除き全て開示せよ」と記載している。また、申立人は、異議申立書に添付された異議申立理由書において、「特定の個人が識別されるとする文言について釈明を求め。」とした上で「(1)異議申立という公文書自体を全部非開示とする理由とは何か」及び「(2)異議申立書の構成体情報である・・・各情報体について、情報の性格・性質が特定の個人を識別できるとした判断理由を明らかにせよ」と記載している。これらの記述を全体として捉えれば、申立人は、申立文書5及び申立文書6が個人から提出された異議申立書であることを前提として、その全体を個人識別情報であるとして非開示とした決定について異議を申し立てる趣旨であると解することができる。しかし、前述のとおり申立文書5及び申立文書6は団体から提出された異議申立書であって、また、処分5及び処分6において実施機関は、団体から提出された異議申立書については一部の非開示情報を除いて開示する決定をしており、その全てを非開示とはしていない。

(イ) そこで、処分5及び処分6に対する異議申立ての趣旨を処分5及び処分6の内容に即して解するならば、申立人は、異議申立書の提出者の個人・団体の別にかかわらず、異議申立書のうち条例第7条第2項第2号に該当するとして非

開示とした部分について、個人の氏名、住所といった明らかに個人識別情報である部分を除いて開示することを求めている、と解することもできる。

(ウ) ところで、処分5及び処分6において実施機関が団体から提出された異議申立書のうち条例第7条第2項第2号に該当するとして非開示とした部分は、個人の住所、氏名及び年齢である。このうち、申立人が開示を求めないとして異議申立書に明記した個人の氏名及び住所を除いた部分は、個人の年齢である。当該情報は、個人の属性に関する情報であって、典型的な個人識別情報であることから、申立人がこれらの情報の開示を求めているとは考えがたい。

(I) そうすると、処分5及び処分6に対する異議申立ての趣旨は、処分5及び処分6において既に実現されていることとなり、少なくとも前記(ア)の記載を見る限り、処分5及び処分6に対する異議申立てについては、申立ての利益がないといわざるを得ない。

イ 処分5及び処分6に対する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) 前記アのとおり処分5及び処分6に対する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申立ての利益がないものである。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、処分5及び処分6に対する異議申立ては、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、実施機関が処分1から処分4までについて本件申立部分を条例第7条第2項第2号に該当するとして非開示とした決定は、妥当である。

また、処分5及び処分6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。

(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日付環創規第437号の非開示決定に係る行政文書
 - (1) 平成15年度環保水第225号「異議申立について」のうち異議申立書
 - (2) 平成16年度環保水第25号「異議申立について」のうち異議申立書

- 2 平成20年 6月25日付環創環評第102号の非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等の決定に対する異議申立ての処理について
のうち異議申立書（平成12年度環保環審第58号）

- 3 平成20年 6月25日付環創環活第696号の非開示決定に係る行政文書
 - (1) 平成14年緑政管第139号 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
のうち異議申立書

- 4 平成20年 6月25日付環創管保第223号の非開示決定に係る行政文書
 - (1) 平成17年10月19日環創管保第10149号（審査会の諮問について）のうち異議申立書

- 5 平成20年 6月25日付環創地第203号の一部開示決定に係る行政文書
 - (1) 平成16年度緑政地第124号 行政文書の一部開示決定に対する異議申立てについて
のうち異議申立書

- 6 平成20年 6月25日付環創技第220号の一部開示決定に係る行政文書
 - (1) 平成14年環保廃第1108号「行政文書の一部開示決定処分に対する異議の申立てについて」のうち異議申立書

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 7 月 28 日 | ・実施機関から諮問書並びに非開示理由説明書及び一部開示理由説明書を受理 |
| 平成 20 年 8 月 22 日 (第 64 回 第三 部 会) 平成 20 年 8 月 26 日 (第 132 回 第二 部 会) 平成 20 年 8 月 28 日 (第 130 回 第一 部 会) | ・諮問の報告 |
| 平成 20 年 9 月 11 日 (第 131 回 第一 部 会) | ・審議 |
| 平成 22 年 3 月 25 日 (第 163 回 第一 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 |
| 平成 22 年 11 月 29 日 (第21回制度運用調査部会) | ・審議 |