

横浜市情報公開・個人情報保護審査会答申  
(答申第824号)

平成22年12月9日

横 情 審 答 申 第 824 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日緑総第1588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について（平成14年度  
緑総第98号）」ほか6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14年度緑総第98号）」ほか6件の別添1に示す行政文書のうち、1及び2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。

また、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14年度緑総第98号）」ほか6件の別添1に示す行政文書のうち、3の行政文書を一部開示とした決定は、妥当である。

## 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3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及び3の行政文書をそれぞれ「申立文書2」と及び「申立文書3」という。これら申立文書1から申立文書3までを総称して以下「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（申立文書1に係る一部開示決定を以下「処分1」といい、同様に申立文書2及び申立文書3に係る一部開示決定を「処分2」と及び「処分3」という。これら処分1から処分3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) 本件処分において非開示とした部分のうち、本件申立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、各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。

エ 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

(ア) 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。

(イ) 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

(ア) 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、そのうちの一部分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。

(イ) 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。

(2) 処分1及び処分2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

申立文書1及び申立文書2に記録されている、対象文書の申立人の個人の氏名、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。

(3) 処分3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

申立文書3に記録されている、対象文書の申立人の個人の氏名、住所、裁判番号及び判決確定日については、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。

#### 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) 処分1及び処分2に対する異議申立ての趣旨は次のとおりである。

閲覧請求対象文書を開示せよ。原処分を取り消せ。

(2) 処分3に対する異議申立ての趣旨は次のとおりである。

氏名、住所、印影を除きすべて開示せよ。原処分を取り消せ。

(3) 処分1及び処分2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。

(4) 処分3に対する異議申立理由は、次に掲げるもののほか、おおむね(3)ア、ウ、エ及びカと同趣旨である。

ア 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から、異議申立理由を述べることができない。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) 異議申立書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、その情報体の性格・性質が特定の個人を識別できる情報体の性格・性質と一致するとする判断理由を明らかにせよ。

イ 請求文書の特定を誤り、閲覧請求を拒否する事実があり、さらに、閲覧時に原本を提示しない行政行為の不作为による閲覧を行う違法行為がある。

## 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「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) 処分1及び処分2について

ア 処分1及び処分2に対する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、処分1及び処分2において実施機関は、申立文書1及び申立文書2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。

イ 処分1及び処分2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して解釈し判断すべき」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1及び処分2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1及び処分2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。

### (3) 処分3について

#### ア 処分3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、「氏名、住所、印影を除きすべて開示せよ」、「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 原処分を取消せ」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)異議申立書を全部非開示とする理由は何か」「(2)異議申立書の構成体情報である・・・各情報体について、その情報体の性格・性質が特定の個人を識別できる情報体の性格・性質と一致するとする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3に含まれる本件対象文書について、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3以外の行政文書の特定を求めている、又は本件対象文書を除く非開示部分についても開示を求めているとも解しうるが、そ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3に対する異議申立ては申立文書3に含まれる本件対象文書について、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、本件対象文書のうち氏名、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、本件対象文書は、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3に含まれる本件対象文書を見分したところ、いずれも対象文書の申立人の氏名、住所、年齢のほか、本件対象文書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、申立人は本件対象文書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3に含まれる本件対象文書は、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あり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3に含まれる本件対象文書は、本件申立部分を含めてその全体が本号本文に該当する。

- (I) 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3に含まれる本件対象文書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。

#### (4) 結論

以上のとおり、処分1及び処分2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。

また、実施機関が処分3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。

#### (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5月29日付緑総第399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について（平成14年度緑総第98号）
  
- 2 平成20年5月29日付緑戸第140号の一部開示決定に係る行政文書
  - (1) 個人情報の非開示決定に係る行政不服審査法第6条に基づく異議申立について（平成13年度緑戸第63号）
  - (2) 行政文書の非開示決定についての異議申立て（異議申立日平成14年2月19日）に対する決定について（平成16年度緑戸第16号）
  
- 3 平成20年7月10日付緑土第850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15年度道緑土第37号）
  - (2) 個人情報非訂正決定に対する異議申立てについて（平成13年度道緑第165号）のうち起案表紙、起案本文、個人情報に関する非訂正決定に対する異議申立てについて（諮問）、個人情報非訂正理由説明書、審査会諮問通知書及び異議申立書
  - (3) 個人情報非訂正決定に対する異議申立てについて（平成14年度道緑第60号）のうち起案表紙、起案本文、個人情報非訂正請求に関する非訂正決定に対する異議申立てについて、個人情報非訂正理由説明書、審査会諮問通知書及び異議申立書
  - (4) 行政文書非開示決定に対する異議申立てについて（平成14年度道緑土第7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