

横浜市情報公開・個人情報保護審査会答申  
( 答申第 9 5 8 号 )

平成 2 3 年 9 月 1 3 日

横情審答申第958号

平成23年9月13日

横浜市代表監査委員

川内 克忠 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9月8日監監第571号による次の諮問について、別紙のとおり答申します。

「住民監査請求書（平成22年1月18日受付第152号）」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

横浜市代表監査委員が「住民監査請求書（平成22年1月18日受付第152号）」を非開示とした決定のうち、職員措置請求書に記録された請求人の住所、氏名、職業及び個人印の印影並びに事実証明書を非開示とした決定は妥当であるが、その余の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。

## 2 異議申立ての趣旨

本件異議申立ての趣旨は、「住民監査請求書（平成22年1月18日受付第152号）」（以下「本件申立文書」という。）の開示請求に対し、横浜市代表監査委員（以下「実施機関」という。）が、平成22年7月7日付で行った非開示決定（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 実施機関の非開示理由説明要旨

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) 住民監査請求書については、地方自治法施行規則（昭和22年内務省令第29号。以下「施行規則」という。）第13条に様式が定められており、請求の要旨、監査請求人（以下「請求人」という。）の氏名、住所、職業等の記載すべき事項が規定されている。

しかしながら、細かな記載方法は定められておらず、請求人が自由に作成することができるため、請求人の氏名、住所等の個人に関する情報に加え、特徴的な文章の言い回し、具体的な主張等により、個人が特定されることも考えられる。

また、仮に特定の個人を識別することができない個人に関する情報であっても、請求人の主義・主張が具体的に記載されているため、個人の権利利益を害するおそれのある情報であるため、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) 「監査を実施しなかった住民監査請求書」については、平成7年4月27日付、横浜市公文書公開審査会答申第46号（以下「答申第46号」という。）にて「個人に関する情報」とされており、この答申を参考とした。

#### 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) 地方自治法（昭和22年法律第67号。以下「法」という。）第242条の住民監査請求制度は、普通地方公共団体の財政の腐敗防止を図り、住民全体の利益を確保する見地から、地方公共団体の長その他の財務会計職員の違法若しくは不当な財務会計上の行為又は怠る事実について、その監査と予防、是正等の措置とを監査委員に請求する機能を住民に与えるものであって、住民訴訟の前置手続として、まず地方公共団体の監査委員に住民の請求にかかる行為についての監査の機会を与え、違法、不当な行為を地方公共団体の自治的、内部的処理によって予防、是正させることである（最高裁判所昭和62年2月20日第二小法廷判決（昭和57(行ツ)第164号町有財産売却処分違法確認等及び共同訴訟参加事件）申立人において原文一部修正）。
- (2) 住民監査請求制度の公益性に基づき、本件申立文書の全体の開示を求める。情報公開制度において開示又は非開示とする判断は、個人情報保護と開示利益（公益性）との比較衡量により行わなければならない。横浜市における住民監査請求の多くは、法定要件を具備していないとして、監査を実施することなく却下（以下「受理前却下」という。）されている。しかし、受理前却下に係る住民監査請求のうち、住民訴訟に発展し、是正措置が取られた例は少なくないため、受理前却下に係る住民監査請求書を開示する必要性は高い。住民監査請求は住民全体の利益のために、公益の代表者として行うものである。その行為に関する限り、請求人の権利利益とはおよそ無関係であって、個人の権利利益を害するおそれのある情報には該当しない。住民監査請求書は、公益上の理由が個人情報非開示の利益に優るものとして、開示されなければならない。
- (3) 実施機関の「請求人の氏名、住所等の個人に関する情報に加え、特徴的な文章の言い回し、具体的な主張等により、個人が特定されることも考えられる」という個人識別性に関する説明は、住民監査請求書について概念的・類型的に述べているだけであって、本件申立文書に即しての説明ではない。個人識別性の判断は、基本的には通常の判断能力を持つ一般市民（一般人）において判断できるかどうかで行うとされている。個人識別性については、本件申立文書中に一般市民において個人が特定できるほどの特徴的な文章の言い回しあるいは主張の記載があるのかなど、あくまで本件申立文書を対象に判断した結果を説明すべきである。

- (4) 請求人の氏名、住所等の個人に関する情報と特徴的な文章の言い回し、具体的な主張等が一体的不可分な情報であると認められない限り、個人識別性のある情報を除いた部分は、条例第8条第2項に基づき部分開示すべきである。
- (5) 住民監査請求書は、「個人に関する情報」に該当する場合といえども、条例第7条第2項第2号ただし書アの「法令等の規定により又は慣行として公にされ、又は公にすることが予定されている情報」に該当する。民事訴訟・行政事件訴訟の記録は、裁判所においては裁判公開の原則によって、当事者や利害関係人ではなくとも、原則的に、個人情報を含む全部の公開（閲覧）が認められている（民事訴訟法（平成8年法律第109号）第91条第1項及び行政事件訴訟法（昭和37年法律第139号）第7条）。住民監査請求書についても、監査を経た住民が既に提訴している場合には当然に、そうでなくとも住民訴訟の前置手続として作成されたのであるから同じ趣旨・性格をもつ情報として公表が予定されていること（公表されるべき情報であること）は明らかであって、条例第7条第2項第2号ただし書アに該当し、開示すべきである。
- (6) 横浜市は、住民監査請求を受理した案件の監査結果の公表においては、住民監査請求書全文を原文のまま（ただし、個人の住所・氏名等は削除）公表している。受理前却下に係る住民監査請求書であっても、その場合だけ特に異なった取扱いとする必要はなく、公にしないとする合理的な理由は見当たらない。むしろ、中野区情報公開審査会答申第77号が示すように、監査を行った案件については、請求の理由が認められない場合にも公表を義務付けているし、住民監査請求を企図したときに、公表を予定して書かれたのであるから、情報公開の方向で積極的に解釈すべきである。また、請求人が住民監査請求をした時点では、当該請求が受理されるか否かは未定であるが、請求人が個人であれ法人であれ、当該請求が受理されるという期待権があるのだから、法令上の監査結果の公表が予定されていると解される。
- (7) 要件を満たしている適法な住民監査請求であっても、監査委員が誤って不適法と判断し、却下する場合もあり得る。住民監査請求が要件を満たしているか否か、適法になされたか否かの客観的判断は裁判所に委ねられ、住民監査請求不受理案件といえども住民訴訟を提起することが許されるのである。このような住民監査請求制度の法的性格及び運営実態から判断すると、監査請求書が受理されたか否かの違いによって、情報公開上の取扱いが異なるのは適当ではない。住民監査請求の受理・不受理の決定に監査委員の恣意を抑制し、透明性を確保するための担保となり得る

のは、受理前却下に係る住民監査請求書を開示するしかない。

(8) 住民の共同原告・共同訴訟参加の道を閉ざしてはならない。住民訴訟は同一請求の別訴が禁じられている。同じ請求をしている請求人についての情報がなければ、共同訴訟参加の道も閉ざされてしまうこととなる。

(9) 横浜市役所内部のホームページでは、情報公開制度の目的と情報開示の趣旨について次のように解説している。「情報公開制度は、請求者の個人的な利益を保護するための制度ではなく、市政に関する情報を広く公開することにより、市民が行政運営に関する的確な認識の下に適正な意見を形成できるようにするとともに、公正で市民の意見が反映された行政が実現されることを目的としています。」

受理前却下に係る住民監査請求書の開示は、この情報公開の趣旨に合致するものとして、また、公益上の理由と個人情報非開示の利益との比較衡量の例として、最もふさわしい事案の一つではなかろうか。

## 5 審査会の判断

(1) 住民監査請求に基づく監査について

ア 法第242条に規定されている住民監査請求は、地方公共団体の執行機関又は職員の違法・不当な財務会計上の行為を、住民が監査委員を通して是正、防止する制度であり、その趣旨は、住民のイニシアティブによって地方公共団体の行財政の適正な運営を確保することにより、住民全体の利益を擁護することにある。法第180条の5第4項の規定により設置されている監査委員は、独任制の機関ではあるものの、住民監査請求に基づく監査の決定については、監査委員会議で行うものとされている。監査の決定について、監査委員の合議によることとしたのは、当該監査が訴訟の前審として慎重、公正な審議を必要とし、かつ、その決定は、事柄の性質上監査委員全員の意思の合致を必要とするためと考えられる。

イ このような特質を有する住民監査請求に基づく監査の決定の手続は、おおよそ次のとおりである。

(ア) 住民から住民監査請求に係る職員措置請求書及びそこに添付される事実証明書（以下「職員措置請求書等」という。）が提出されると、監査委員会議において、職員措置請求書等の形式及び内容が法第242条に規定されている要件（以下「法定要件」という。）を具備しているか否かについて決定する。

(イ) 職員措置請求書等が法定要件を具備している場合は、住民監査請求を受理し、監査の実施計画（関係資料の要求、実地監査、請求人の陳述、関係人からの事

情聴取の実施等)を、監査委員会議において決定する。

監査委員は、実施計画に基づく監査を実施し、それを通じて得た情報を総合的に判断して、監査委員会議で監査結果を決定し、当該監査結果を請求人に通知するとともに、それを公表する(法第242条第4項)。

(2) 本件申立文書について

本件申立文書は、平成22年1月に特定個人が行った住民監査請求(以下「本件監査請求」という。)に係る職員措置請求書等である。本件監査請求は、法定要件の一部を具備していないとして、受理前却下されたことが認められる。

(3) 答申第46号について

答申第46号は、受理前却下された住民監査請求に係る職員措置請求書等について、その全体を個人情報に該当するとして非公開とした決定を妥当であると判断している。しかし、答申第46号に係る非公開決定が行われた平成4年時点からは、情報公開を取り巻く社会情勢が変わり、横浜市においても、平成12年に現行の条例を制定し、非公開条項等のあり方を見直すなどの事情の変化が見られることから、当審査会では、答申第46号の判断にかかわらず現行の条例における非開示条項の該当性について改めて判断することとした。

(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。また、同号ただし書では、「ア 法令等の規定により又は慣行として公にされ、又は公にすることが予定されている情報」については、本号本文に規定する開示しないことができる個人に関する情報から除くことを規定している。

イ 実施機関は、職員措置請求書については、施行規則第13条に記載すべき事項が規定されているが、細かな記載方法は定められておらず、請求人が自由に作成することができるため、請求人の氏名、住所等の個人に関する情報に加え、特徴的な文章の言い回し、具体的な主張等により、個人が特定されることも考えられること及び仮に特定の個人を識別することができない個人に関する情報であっても、

請求人の主義・主張が具体的に記載されているため、個人の権利利益を害するおそれのある情報であることから本号本文に該当するとして非開示としたと主張している。このため、当審査会では、平成23年2月25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) 本件処分に当たっては、答申第46号で職員措置請求書等が個人に関する情報として非公開を妥当であるとした判断を尊重した。

(イ) 請求人が、監査事務局に職員措置請求書等を持参した場合は、請求人の氏名が記載されていないなど、監査請求の法定要件を欠くことが明白なときにはこれを指摘し、記載をするよう指導をする。指導をしても記載されないときであっても、職員措置請求書等は全て受付をする。職員措置請求書等が住民監査請求の法定要件を具備しているかどうかの判断は、監査委員会議において、職員措置請求書等の書面に基づき行い、法定要件を具備していると認められる場合は、監査を実施することとし、監査の実施計画に基づき審理（以下「本案審理」という。）を行う。本案審理では、請求人による証拠の提出及び陳述、関係職員等の陳述の聴取、関係書類の調査等を経て監査委員会議で議論し、その結果を監査結果として公表する。

監査を実施した住民監査請求に係る監査結果を公表する際には、職員措置請求書についても、個人が特定される部分を略した上で市報及び実施機関ホームページで公表している。その趣旨は、監査結果が他の住民に対しても効力が生じること並びに執行機関、職員及び監査委員の責任を明らかにするためである。

(ウ) 住民監査請求に係る法定要件の審査と本案審理を並行して行うことは法令上可能である。請求人が監査を求める行為が、住民監査請求の対象である財務会計行為に該当するか否かについては、職員措置請求書等の書面だけでは判断できないものもある。このような行為について住民監査請求があった場合には、職員措置請求書等が形式的に法定要件を具備していれば監査を実施することとし、本案審理を進める中で、住民監査請求の対象行為が財務会計行為に該当せず、法定要件を満たしていないことが判明したときなどは住民監査請求を却下（以下「受理後却下」という。）する。

(エ) 平成19年度から平成21年度までにおいて、住民監査請求の件数に対する受理前却下の件数の割合が約8割を占めているのは、職員措置請求書等に基づき監査委員会議において判断をした結果である。受理前却下の主な理由は、横浜市

内に住所を有していない者からの請求や、監査の対象となる公金の支出等から1年以上を経過した請求であったことである。

受理前却下に係る理由の公表は、法令等で義務付けられていない。実施機関では、平成22年度からは市民の方々への情報提供を進めるために、受理前却下の要旨を実施機関ホームページで公表している。

ウ 当審査会は、以上を踏まえ、次のように判断する。

(ア) 法第242条に基づき住民監査請求を行おうとする住民は、職員措置請求書等を監査委員に提出することとされている。このうち、職員措置請求書は、執行機関又は職員の違法・不当な財務会計上の行為を指摘する措置請求の趣旨のほか、請求人の氏名、住所、職業等を記載するものであり、また、事実証明書は、職員措置請求書の趣旨を裏付ける事実に係る資料である。

(イ) 当審査会で本件職員措置請求書を見分したところ、請求人の氏名、住所、職業のほか、本件監査請求において請求人の主観に基づき法令に違反すると判断した支出やその具体的な主張といった個人に関する情報が記載されていることが認められた。また、本件職員措置請求書に添付された事実証明書（以下「本件事実証明書」という。）は、請求人が本件職員措置請求書の趣旨を裏付ける書面であると主張する資料である。このような性質を持つ本件職員措置請求書と本件事実証明書は、一体不可分の個人に関する情報であると認められる。そして、これらに記録された情報は、当該情報それ自体又は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。したがって、本件申立文書は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。

(ア) 本号ただし書アの「公にすることが予定されている情報」には、ある情報と同種の情報が公にされている場合に、当該情報のみ公にしないとする合理的な理由がないなど、当該情報の性質上通例公にされるべきものを含むと解される。

(イ) 前記(1)のとおり、職員措置請求書等が受理されると、実地監査の結果等に基づいて監査委員の合議により監査結果が決定され、その結果は公表される。横浜市監査委員条例（昭和42年10月横浜市条例第36号）第6条によれば、監査結果の公表の方法は、横浜市報に登載することにより行うものとされている。監査結果の公表時において公表すべき情報については、法令等により定められていないが、実施機関においては、監査の結果（勧告、受理後却下等）にかか

ならず、監査結果とともに、職員措置請求書等を、請求人の住所、氏名、職業及び個人印の印影並びに事実証明書を略した上で、市報及び実施機関ホームページで公表している事実が認められる。

- (ウ) 本件申立文書は受理前却下に係る文書であり、法定要件を具備していないとして却下された職員措置請求書等であるという点においては、受理後却下に係る職員措置請求書等と同一の性質の情報であると認められる。一方、受理前却下とするか、又は受理後却下とするかは、職員措置請求書等の内容に左右されるというだけのものであって、少なくとも条例の非開示条項の該当性の判断において取扱いを区別する必然性は低いと認められる。また、実施機関が説明するとおり、住民監査請求の監査結果を公表する趣旨が、執行機関、職員及び監査委員の責任を明らかにすることなのであれば、受理前却下に係る職員措置請求書等についても同様に公表することが公益上の観点からも求められているというべきである。

さらに、請求人の立場から検討したとしても、請求人は監査の実施を期待して職員措置請求書等を監査委員に提出しているものであり、職員措置請求書は、監査結果の公表の際に公表されることを前提として提出したものであると認められる。

- (I) 以上の諸点を踏まえると、本件申立文書は、受理後却下に係る職員措置請求書等と情報公開上の取扱いを峻別する合理的な理由は認められず、受理後却下に係る職員措置請求書等の公表の範囲、すなわち、本件職員措置請求書に記録された請求人の住所、氏名、職業及び個人印の印影並びに本件事実証明書を除いた部分は、情報の性質上通例公にされるべきものとして、「慣行として公にすることが予定されている情報」とであると認められ、本号ただし書アに該当する。

また、その余の情報はいずれも本号ただし書アからウまでの規定に該当しない。

(5) 申立人の主張について

申立人は住民監査請求制度が住民訴訟の前置手続であること及び訴訟記録は裁判所においては裁判公開の原則によって、原則的に個人情報を含む全部の公開（閲覧）が認められていることなどを理由に、本件申立文書を開示すべき旨主張する。

しかし、裁判の公開や一定の要件の下に認められる訴訟記録の閲覧は、裁判の公

正と司法権に対する国民の信頼を確保する要請に基づくものであるが、条例に基づく開示請求制度とは趣旨・目的を異にするものであって申立人の主張は採用できない。

その他、申立人は種々主張するが、いずれも当審査会の判断を左右するものではない。

(6) 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、本件職員措置請求書に記録された請求人の住所、氏名、職業及び個人印の印影並びに本件事実証明書を非開示とした決定は妥当であるが、その余の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。

(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22年9月8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22年9月28日 (第177回第二部会) 平成22年9月30日 (第172回第一部会) 平成22年10月1日 (第108回第三部会)	・諮問の報告
平成22年10月18日	・異議申立人から意見書を受理
平成22年10月19日	・異議申立人から意見書(追加)を受理
平成22年10月20日	・異議申立人から意見書(追加)を受理
平成22年10月25日	・異議申立人から意見書(追加)を受理
平成22年10月27日	・異議申立人から意見書(追加)を受理
平成22年11月12日 (第180回第二部会)	・審議
平成22年11月26日 (第181回第二部会)	・審議
平成22年12月7日	・異議申立人から意見書(追加)を受理
平成22年12月10日 (第182回第二部会)	・審議
平成23年1月14日 (第183回第二部会)	・審議
平成23年1月28日 (第184回第二部会)	・異議申立人の意見陳述 ・審議
平成23年1月31日	・異議申立人から意見書(追加)を受理
平成23年2月14日 (第185回第二部会)	・審議
平成23年2月25日 (第186回第二部会)	・実施機関から事情聴取
平成23年3月11日 (第187回第二部会)	・審議
平成23年3月25日 (第188回第二部会)	・審議

平成23年4月26日 (第190回第二部会)	・審議
平成23年5月10日 (第191回第二部会)	・審議
平成23年7月25日 (第302回審査会)	・審議