

横浜市情報公開・個人情報保護審査会答申  
(答申第349号)

平成17年1月12日

平成17年1月12日

横浜市長 中田 宏 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15年7月16日緑政南公第55号による次の諮問について、別紙のとおり答申しま  
す。

「(1)平成14年9月11日付緑政南公第71号は、「港南台さえずりの丘公園」の利用制限を決定した文書は廃棄済みとしているが、廃棄後、今日に至るまで依然として利用制限をする根拠となる個別具体的、法令上の文書、即ち、法令不在のまま、なんらかの行為ができるとする事を明記する文書、(2)法律上の地区公園として登録されているにも拘らず、「門を閉めきる」という形で、周囲1キロ以内の住民の利用権利妨害を横浜市に許す根拠となる個別具体的、法令上の文書、(3)(14年10月9日の文書開示以後)最近数ヶ月の間に、同公園を法に基く地区公園として、その開放につき、討議決定されたことがあれば、その内容を示す公的文書」及び「(1)平成15年4月18日緑政南公第14号項目4において、「条例第4条第3号に基づく制限」を決定した文書、(2)同条例第3条に基づく「利用に関する事」の公告決定文書」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)平成14年9月11日付緑政南公第71号は、「港南台さえずりの丘公園」の利用制限を決定した文書は廃棄済みとしているが、廃棄後、今日に至るまで依然として利用制限をする根拠となる個別具体的、法令上の文書、即ち、法令不在のまま、なんらかの行為ができるとする事を明記する文書、(2)法律上の地区公園として登録されているにも拘らず、「門を閉めきる」という形で、周囲1キロ以内の住民の利用権利妨害を横浜市に許す根拠となる個別具体的、法令上の文書、(3)(14年10月9日の文書開示以後)最近数ヶ月の間に、同公園を法に基く地区公園として、その開放につき、討議決定されたことがあれば、その内容を示す公的文書」及び「(1)平成15年4月18日緑政南公第14号項目4において、「条例第4条第3号に基づく制限」を決定した文書、(2)同条例第3条に基づく「利用に関する事」の公告決定文書」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、「(1)平成14年9月11日付緑政南公第71号は、「港南台さえずりの丘公園」の利用制限を決定した文書は廃棄済みとしているが、廃棄後、今日に至るまで依然として利用制限をする根拠となる個別具体的、法令上の文書、即ち、法令不在のまま、なんらかの行為ができるとする事を明記する文書」(以下「文書1」という。 )、「(2)法律上の地区公園として登録されているにも拘らず、「門を閉めきる」という形で、周囲1キロ以内の住民の利用権利妨害を横浜市に許す根拠となる個別具体的、法令上の文書」(以下「文書2」という。 )及び「(3)(14年10月9日の文書開示以後)最近数ヶ月の間に、同公園を法に基く地区公園として、その開放につき、討議決定されたことがあれば、その内容を示す公的文書」(以下「文書3」という。 )並びに「(1)平成15年4月18日緑政南公第14号項目4において、「条例第4条第3号に基づく制限」を決定した文書」(以下「文書4」という。 )及び「(2)同条例第3条に基づく「利用に関する事」の公告決定文書」(以下「文書5」という。 )以下文書1から文書5までを総称して「本件申立文書」という。 )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15年4月18日及び平成15年5月9日付で行った非開示決定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

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「情報公開条例」という。）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ものであって、その理由は、次のように要約される。

#### (1) 港南台さえずりの丘公園について

港南台さえずりの丘公園（以下「本件公園」という。）の土地は、港南台土地区画整理事業により昭和57年3月に横浜市が取得した土地である。この土地の下部は水道局が新配水池（港南台2号配水池）として利用し、上部は公園園地としている（平成6年3月25日公園設置公告）。併せて、隣接の港南台1号配水池上部を利用し、多目的広場を整備している。

本件公園は、一般道路から奥まった高台にあり人目が届きにくいという立地上の特殊性から、防犯や風紀上の問題を理由として、開園前に周辺住民から一般開放反対の強い要望が出された。このため、一般開放の方法について地元と協議を重ねたが、合意を得るには至らなかったため、当面多目的広場の開放を優先することとし、常時一般開放については引き続き協議とし、園地部分は当面多目的広場利用時のみ開放する方向で地元説明をし、了解を得た。平成7年6月10日に多目的広場管理運営委員会が発足、同年7月2日に開園記念式典を行い、利用を開始した。その後、平成8年の夏休み期間に平日一般開放を試行するなどしたが、諮問日現在正式実施について地元と協議がまとまっていない。

#### (2) 本件申立文書の不存在について

ア 文書1及び文書2については、平成7年の開園当時に、横浜市公園条例（昭和33年3月横浜市条例第11号。以下「公園条例」という。）第4条第3号に基づき、多目的広場利用時のみの開放という形で利用制限をすることについて横浜市として意思決定した文書は、保存期間（3年）の経過により、廃棄済みであり、その後は利用制限の内容を変更していないため、改めて意思決定をしておらず、文書は作成していない。

イ 文書3については、平成14年10月9日の文書開示以後本件請求が出された平成15年4月3日までの間に討議決定された内容を示す行政文書は作成し、又は取得していない。

ウ 文書4については、文書分類表の3年「公園緑地等運営関係書類」に該当し、保存期間（3年）の経過により、廃棄済みであり保有していない。

エ 文書5については、本件公園の利用制限は、公園条例第4条第3号に基づき行っている。第4条は、管理上必要な場合に適宜利用を禁止又は制限できることを定めているものであり、第3条に規定する手続としての公告は要件とされていない。したがって、公告はしていないため、公告決定文書は作成していない。

#### 4 異議申立人の非開示決定に対する意見

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申立文書の非開示決定に対する意見は、次のように要約される。

- (1) 地区公園の通年封鎖につき情報公開条例第3、13-1、29、34条に違反して、請求内容を歪曲し、通知書「1 開示請求に係る行政文書」欄における記載を、請求内容とは全く異なる表示をした上で情報公開条例第10条を適用するなど、法令の明示する目的とそれが依って立つ法の精神とを著しく歪曲し逸脱する違法・不当なものである。
- (2) 都市公園法、公園条例は住民全ての常時利用を原則とする。個人が平穏静粛に入園することを物理的に妨害するのは人権侵害である。
- (3) 平成14年9月11日付緑政南公第71号の非開示決定通知書は、申立人の「さえずりの丘公園を365日閉めている根拠を示す文書全て」の請求に対する決定である。「閉めた」ではなく「閉めている」という現在形を用いたのは、当然のことながら現時点において現存する有効な根拠を意味している。しかし、担当者はこれを無視ないし読み落とし、理解力の欠落、或いは意図的な誤魔化しで、「（利用制限の）決定を行った文書は保存期間（3年）経過により廃棄済みであり、保有していないため」と、非論理的な根拠規定を適用する理由を書いている。文書全てが廃棄され保有していないにも拘らず「横浜市公園条例第4条第3号に基づき...決定を行った」と過去の行為を断言できるとすれば、それは職員の頭脳内記憶に依存し、書面にも電磁的にも記録されない口伝え、或いは以心伝心によってのみ実現可能な事態であって、誰が考えても非論理的・非現実的である。これは現在の問題を過去の原因に摩り替えることによる誤魔化しであって、情報公開条例第13条第1項に定めるところの「当該書面の記載自体から理解され得るものでなければならない」とする規定に真っ向から違反している。
- (4) 平成15年4月18日付緑政南公第14号の非開示決定通知書は、「開示請求に係る行

政文書」欄に請求書の文言をそのまま写し取っている。その限りにおいては、この段階での事実歪曲は避けられているが、そのことが却って、「根拠規定を適用する理由」記載内容の違法性・不当性・自家撞着を一枚の書面の中で際立たせている。今回の開示請求は、基本的に平成14年9月11日付緑政南公第71号と、同一内容であるが、その経験を踏まえて、より詳細、具体的に請求内容を説明してある。ところが非開示理由は同じく、情報公開条例第13条の義務規定に違反して、不合理な記述を繰り返している。

公園条例に基づく利用制限ならば、その決定、施行、公告の文書が存在しないことはあり得ないが、これを開示請求に係る文書にすり替え、請求に使われた言葉尻を捉えて、真実を隠そうとするから、文章の前段と後段が繋がらず、「当該書面の記載自体から理解され得るものでな」くなるのである。

さらに同通知書の非開示理由の「(3)開示請求に係る文書は作成し、又は取得しておらず、保有していないため」における請求とは「(平成14年10月9日の文書開示以後)最近数ヶ月の間に、同公園を法に基づく地区公園として、その開放につき、討議決定されたことがあれば、その内容を示す公的文書」である。公的文書という言葉尻を捉えて、開示の場ではそのような呼称の文書はないと主張している。或いは、討議したが決定に至らなかったので討議決定された内容を示す文書は存在しないと主張しているのではないかと疑われるが、問題提起後数ヶ月、討議も決定も何もしていない、文書も作らないのが事実だとすれば、その不作為は「全体の奉仕者として公共の利益のために勤務し」ておらず、且つ「職務の遂行に当たっては全力を挙げて」いないという地公法30条違反に当たる。違法行為の果実はこれも違法といわざるをえない。

- (5) 平成15年5月9日付緑政南公第29号の非開示決定通知書は、平成15年4月18日付緑政南公第14号の非開示決定通知書の問題点を解明すべく、そこに述べられた内容を示す文書を具体的に指定した開示請求に対しての非開示通知書である。平成15年4月18日付緑政南公第14号の「根拠規定を適用する理由」の(1)及び(2)は「公園は、横浜市公園条例第4条第3号に基づき利用を制限しており」という現在形であったから、これを引用して、現時点での利用制限の根拠となり得る、即ち現存する有効な法的文書の開示を求めたのであるが、再び過去の原因に摩り替えて、平成14年9月11日付緑政南公第71号と同じ文言を繰り返し(1)について「廃棄済みであり保有していないため」とする。無意味な堂々巡りである。

「同条例第3条に基づく「利用に関する事」の公告決定文書」の非開示の理由は「現在の利用制限については、公告は必要ではないことから」作成又は取得、保有していないとするが、公園条例第3条と「公告は必要ではないこと」の関連、或いは根拠となる別法令の存在について、全く触れることなく、独断的放言を以って理由とならない理由とする。ここでも情報公開条例第13条第1項に違反しているのである。

- (6) 平成15年7月23日付横情審第3115号では、市職員は言葉のあやで真実を隠蔽し、自らの責任を逃れ、盤回しして、これをお互いが見て見ぬフリをする長年の習性が明白に現れている。

横情審第3115号の書き出しは「あなたが平成15年6月16日に行った異議申立てについては、」となっていて、審査会が同日付「異議申立書」そのものを受領していないことを、即ち横浜市長から審査会に提出していないことを誤魔化す表現である。ゴマカシの事実はそれに続く文章と比べれば一目瞭然である。即ち「この度、別添のとおり…非開示理由説明書の提出がありました」と同一文章の中で、一方では説明書という有体物の物理的受領が確認されているのに対し、他方では「異議申立てについて」との言い回しで「物ではなく事柄として」抽象的に扱って、異議申立ての物的証拠となる「異議申立書」の所在を曖昧にし、これによって異議申立内容全体を隠蔽し、審査会には真実を触れさせない意図を持っていることが歴然としている。

このような状況にあるので、審査会においては、全体像を把握の上、より慎重且つ確実な審査を求める。

- (7) 条例改正時の答申は、「職員一人ひとりが市民に対する市の「説明責務」を全うするため、日常の制度運用に努められることを期待する」とされていたが、情報公開条例では、「横浜市が市政に関し市民に説明する責務を全うするようにし」と中途半端な努力目標になっている。これは情報公開に関する重要な事項であるので、審査会は情報公開条例第22条第2項の規定に基づき、情報公開条例を改正するよう市長に意見を述べるべきである。

## 5 審査会の判断

- (1) 本件公園について

本件公園は、港南区港南台八丁目4番に位置する地区公園で、平成6年3月25日に都市公園法（昭和31年法律第79号）第2条の2の規定に基づく設置の公告が行わ

れている。その後、平成7年7月2日に開園記念式典を行い、利用が開始されたが、当面、多目的広場利用時に限り公園全体を開放するという利用形態であったため、本件請求時点では、多目的広場が利用されていない日は閉鎖されている状態であった。

なお、本件公園は、平成16年4月1日からは多目的広場利用時以外も昼間は一般開放が行われている。

## (2) 本件申立文書について

申立人は、本件請求に先立ち平成14年8月28日に「さえずりの丘公園を365日閉めている根拠を示す文書全て」の開示請求を行ったところ、実施機関は、請求日において本件公園を多目的広場利用時を除き閉鎖している根拠を示す文書を申立人が求めていると解釈し、平成14年9月11日付緑政南公第71号により「港南台さえずりの丘公園は、横浜市公園条例第4条第3号に基づき利用を制限していますが、この決定を行った文書は保存期間（3年）の経過により廃棄済みであり、保有していないため」との理由で非開示とした。この非開示決定を受けて、申立人は、利用制限を決定した文書が廃棄済みであるのに、引き続き利用制限を行っているのだから、利用制限の根拠となる文書が存在するはずであるとして、本件請求を行ったものである。

文書1、文書2及び文書4については、開示請求書に記載された表現に違いはあるが、いずれも本件公園の利用制限をする根拠を示す文書の開示を求めているものと認められる。

また、文書3については、本件請求のあった平成15年4月18日以前の数か月間に本件公園の開放について討議し、決定した内容が示された文書の開示を求めており、文書5については本件公園の利用制限についての公園条例第3条の規定に基づく公告を決定した文書の開示を求めているものと認められる。

## (3) 本件申立文書の不存在について

ア 実施機関は本件申立文書が存在しないと主張しているため、当審査会では、平成16年11月19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) 本件公園は、平成6年3月25日に都市公園法に基づく供用開始の公告を行ったが、防犯、風紀上の問題を理由として地元住民から開園反対の要望があり、一般開放を行うことはできなかった。このときには、利用制限を行うことにつ



いて決裁文書等は作成していない。

- (イ) その後、地元住民と協議を行い、合意を得たため、平成7年7月2日から多目的広場利用時に限り公園全体の一般開放を開始した。このときに当面多目的広場利用時に限り公園を開放するという形で利用制限をする旨の決裁文書を作成したが、保存期間3年が経過したため廃棄した。
  - (ウ) 平成7年の決裁文書は、利用規約のような形式で定めているものではないので、現在はこのとき決定した内容が分かる文書は保存されていない。
  - (エ) 公園施設及び公園の利用に関する事項の変更の公告について、明確に定めたものは存在しないが、有料の公園施設及びその利用に関する事項に変更があった場合に公告することにしており、個々の公園の利用変更については公告していない。
  - (オ) 公園条例第3条と第4条は、それぞれ独立した関係にあるので、第4条の規定に基づき公園の区域又は公園施設の利用を禁止し、又は制限した場合は、当然近隣住民など公園利用者に対する周知は十分に行うが、必ず公告しなければならないものではない。
  - (カ) 一般開放について反対意見があり、地元と協議中であるにもかかわらず供用開始の公告をしてしまったこと、また、公告後も開放できない状態が続いていたことについて、地元とは協議しており周知の事実であったとはいえ、広く市民に知らせる手段を講じなかったことについては、結果的には問題があり、反省すべきであると考えている。今後は、市民の利用を全面的に制限するような場合には、一定の手続で速やかに公告を行うよう統一的な対応を図る予定である。
- イ 当審査会では、実施機関のこのような説明を踏まえ、まず、文書1、文書2及び文書4の本件公園の利用制限をする根拠を示す文書の存在について検討を行った。

まず、実施機関に対し、平成7年に作成したと主張する利用制限を決定した文書がどのようなものであったのかについて確認したところ、実施機関の担当者が前任者等から伝え聞いた内容を説明しているに過ぎず、このときに文書を作成したという記録は全く残されていないことが明らかとなった。実施機関は、平成7年に当面多目的広場利用時に限り公園を開放するという形で利用制限をする旨の決裁文書を作成し、保存期間が3年であったので廃棄したと明確に説明している

が、このような内容を記録した資料が全く存在しないのであれば、なぜこのように明確に説明できるのか疑問である。

そもそも、本件公園の利用制限が引き続き行われていながら、利用制限の内容を決定した文書を廃棄したという説明は不自然であり、実施機関の説明を裏付ける資料も存在しないのであれば、当審査会として実施機関の説明に到底納得できるものではない。

ウ ところで、本件公園の供用開始の期日については、平成6年3月25日と公告されているが、実施機関の説明によると、同日には開放は行っておらず、本件公園を閉鎖することについては平成7年に多目的広場利用時に限り一般開放を行うまで何ら手続をとっていないとのことであった。

都市公園は一般市民に公開することが原則であるので、公園の管理上の必要により、公園を閉鎖するときは適正な手続をとることが必要であり、実施機関が都市公園法に基づく供用開始の公告を行いながら、何ら手続を行わずに公園を閉鎖していたことは、都市公園法の予想する状態であったとは言えない。

本件公園の供用開始の公告後、諸事情により公園を閉鎖するという形で利用制限をしなければならなかったのであれば、そのことを市民に周知するために文書を作成すべきであった。

エ このように、実施機関が本件公園の供用開始公告後に何ら文書を作成せずに利用制限を行ったことや平成7年に作成した利用制限の根拠を示したものであると説明する文書を廃棄してしまったことは、信じ難いことであり、このような説明に到底納得できるものではない。

しかしながら、このような行為の当否はともかく、実施機関は本件公園の供用開始公告時には文書を作成せず、平成7年に作成したとする文書は廃棄したとしており、そのほかに利用制限の根拠を示す文書が存在していることを推認させる事情は認められないことから、文書1、文書2及び文書4が存在しないという点については、実施機関の主張を認めざるを得なかった。

オ 次に、文書3の本件公園の開放について討議し、決定した内容が示された文書の存在について検討を行った。

当審査会で実施機関に確認したところ、平成15年4月18日以前の数か月間には緑政局南部公園緑地事務所内で本件公園に関する話し合いは何度か行われているが、本件公園の開放についての決定はしておらず、記録は作成していないとのことである。

あった。

本件公園の開放については、申立人からの問い合わせに対して平成15年7月15日から利用できるように調整していると港南区役所が平成15年6月20日に回答をしていることが認められるが、これは本件請求の2か月後であり、実施機関の説明と矛盾するものではない。

文書3が存在しないという実施機関の説明については、それを裏付ける資料が存在しないため、当審査会として真偽を判断することはできないが、平成15年4月18日以前の数か月間に本件公園の開放について決定されたと推認させる事情は存在せず、文書3が存在するとの確証は得られなかった。

カ 文書5の本件公園の利用制限についての公告を決定した文書の存在について、実施機関は、本件公園の利用制限は公園条例第4条第3号に基づき行っており、公園条例第3条に規定する公告は要件とされていないと主張している。

また、実施機関は、公園条例第3条に規定する公園の利用に関する事項については、有料の公園施設及びその利用に関する事項に変更があった場合に限り公告を行っているという説明している。

公園条例第3条では、「市長は、公園の名称、位置、区域、公園施設若しくは公園の利用に関する事項を変更し、又は廃止する場合は、その旨を公告しなければならない。」と規定し、公園条例第4条本文では、「市長は、次に掲げる場合においては、公園を保全し、又はその利用者の危険を防止するため、区域又は公園施設の全部又は一部の利用を禁止し、又は制限することができる。」と規定している。

公園条例第3条で公告事項とされている公園の利用に関する事項が具体的にどのような事項を指しているのかは、別段規定されておらず明らかではないが、公園の供用開始の公告を行いながら一般開放を行わないということが公園の利用に関する事項に当たらないと条文から判断することはできない。また、有料の公園と無料の公園を異なった取扱いとすることは条例に規定されておらず、このような取扱いを定めた規則や要綱等も存在しない。更に、地元住民の開園反対の要望による利用制限を公園条例第4条の規定に基づき行ったが、この利用制限は第3条の公告を要件としていないとの実施機関の説明の当否についても疑問がある。

キ このように、実施機関の公園の利用に関する事項の公告についての取扱いに対しては疑問な点が多く、当審査会として納得できるものではない。しかしながら、

実施機関が本件公園の利用制限に関する公告は不要であると判断し、公告は行われなかったとしており、また、公告が行われたと推認させる事情は認められないことから、文書5が存在しないという点については実施機関の主張を認めざるを得なかった。

ク 申立人は、異議申立書、意見書及び意見陳述において、その他縷々主張するが、本件申立文書の存在を示すものとは認められず、いずれも当審査会の判断を左右するものではない。

#### (4) 結論

以上のとおり、実施機関が本件申立文書を存在しないとして非開示とした決定は、妥当である。

なお、本件公園の利用制限を市民に周知する文書を作成しなかったことについては、実施機関も結果的には問題があったと認識しているとのことであるが、適正な行政文書の管理は情報公開制度を円滑に運用するための基礎であるので、実施機関に対しては、改めて行政文書の作成・保存を適正に行うことを強く要望する。

《 参 考 》

審 査 会 の 経 過

年 月 日	審 査 の 経 過
平成15年7月16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15年7月18日 (第16回第一部会) 平成15年7月25日 (第16回第二部会)	・諮問の報告
平成15年8月22日	・異議申立人から意見書を受理
平成16年3月19日 (第284回審査会)	・部会で審議する旨決定
平成16年10月15日 (第47回第一部会)	・審議
平成16年11月5日 (第48回第一部会)	・異議申立人の意見陳述 ・審議
平成16年11月19日 (第49回第一部会)	・実施機関から事情聴取 ・審議
平成16年12月3日 (第50回第一部会)	・審議
平成16年12月9日 (第51回第一部会)	・審議
平成16年12月17日 (第52回第一部会)	・審議