

横浜市情報公開・個人情報保護審査会答申
(答申第525号)

平成19年12月26日

横 情 審 答 申 第 525 号

平 成 19 年 12 月 26 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19年8月10日まち住管第856号による次の諮問について、別紙のとおり答申し
ます。

「市営住宅代表者名簿（平成19年7月6日現在）」の一部開示決定に対
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、「市営住宅代表者名簿（平成19年7月6日現在）」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

本件異議申立ての趣旨は、「市営住宅代表者名簿（平成19年7月6日現在）」（以下「本件申立文書」という。）の開示請求に対し、横浜市長（以下「実施機関」という。）が平成19年7月18日付で行った一部開示決定（以下「本件処分」という。）のうち、「住所、街区、棟、号」（以下「本件申立部分」という。）を非開示とした決定の取消しを求めるといものである。

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を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) 本件申立部分については、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、本号本文に該当し、本号ただし書に該当せず、非開示とした。
- (2) なお、代表者の氏名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であり、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」に該当するため、開示している。

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、異議申立書及び意見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) 本件処分のうち、「団体の住所、街区、棟、号」を非開示とした部分を取り消すとの決定を求める。
- (2) 市営住宅の団地ごとに結成されている自治会等の団体（以下「団地自治会」という。）は、いずれも規約を備え、会員の拠出する会費をプールして形成された財産

を有し、これを会員個人や役員個人の財産とは区別して管理するものであって、いわゆる人格なき社団としての本質を有している。「社団としての主要な点」の一つは事務所の存在である（民法（明治29年法律第89号）37条3号参照）。すなわち、事務所の存在は社団の要素である。更に言えば、代表者の実在性も社団の要件であり、その実在性は住民登録の存在によって裏付けられるので、法人登記においては法人の住所のほか、代表者個人の住所を記載し公表している。団地自治会の場合は、独自の事務所を確保している例は稀であって、通常は代表者個人の自宅が自治会の住所とされることが多いと思われる。しかしそのような事情は社長の自宅をそのまま会社の事務所とする、中小零細企業にも多く見られる現象である。この場合、同一の住所を「団体の住所」と見ても、「代表者個人の住所」と見ても、いずれにせよ社団性の成立要素と言うべきものであることに違いはない。個人とその住所との関係の一般論で処理すべき問題ではないのである。本件処分において自治会代表者の氏名が開示されていることは、これが一般的な個人情報ではないことを実施機関自身が認めているからであると思われる。それにもかかわらず実施機関は条例第7条第2項第2号（個人情報の不開示要件）を適用して本件処分を行ったものであって、この点が根本的に間違いである。本件は、もっぱら同項第3号（法人等の事業にかかわる情報の不開示要件）に該当するか否かを論ずべき事案である。この判断枠組を前提とすれば、本件情報は、同項第3号には該当しない。

(3) 本件審査において参考とすべき裁判例

ア 実施機関が個人情報の問題として開示義務の有無の判断をすべきであると主張したにもかかわらず、裁判所が客観的に見て法人等団体情報の問題として判断すべきであると判示した事案のリーディングケースは、最高裁平成15年11月11日判決（判例時報1842号31頁）である。同判決において、最高裁は次のとおり判示した（34頁）。「同条（申立人注＝大阪市公文書公開条例第6条）は、2号において「個人に関する情報」から「事業を営む個人の当該事業に関する情報」を除外した上で3号において「法人その他の団体（国及び地方公共団体を除く。以下「法人等」という。）に関する情報又は事業を営む個人の当該事業に関する情報」と定めて、個人に関する情報と法人等に関する情報とをそれぞれ異なる類型の情報として非公開事由を規定している。これらの規定に照らせば、本件条例においては、法人等を代表する者が職務として行う行為等当該法人等の行為そのものと評価される行為に関する情報については、専ら法人等に関する情報としての

非開示事由が規定されているものと解するのが相当である。したがって、法人等の行為そのものと評価される行為に関する情報は、同条2号の非公開情報に当たらないと解すべきである。」

イ 平成15年最高裁判決が「行為に関する情報」と言っているのは、係争情報が協議会・懇談会などの会合への出席という「行為」に係るものだからであり、行為以外の法人等の属性にかかわる情報一般について、広くこの考え方が適用されるべきである。また、大阪市条例は、いわゆる「プライバシー型」条例であるが、最高裁判例の射程は、条例が「プライバシー型」に属する場合のみならず、「個人識別型」に属する場合にも及ぶ趣旨であると解される。ちなみに、個人識別型条例である東京都渋谷区条例のもとにおいて、また団体側の「行為」ではなく、行政側から発信された文書の名宛人表示を、個人情報と捉えるべきか団体情報と捉えるべきかという問題について、東京地裁平成10年6月25日判決（判例地方自治187号14頁）は、「区が保護司会という公益性の高い公共的団体との間で行う懇談会の案内において右名宛人として保護司会会長の個人名を表示することが、当該保護司会会長の個人としての行動ないし生活に関する意味合いを含むということとはできないから、右の情報についてはプライバシーの保護の要請が働く余地はないものと言わなければならない。したがって、本件保護司会会長名部分は、本件条例6条2号にいう「個人に関する情報」には当たらないというべきである。」と判示しており、その控訴審である東京高裁平成10年12月25日判決（判例地方自治193号40頁）は、「特定個人を識別できる情報があれば、どんな情報であっても、条例6条2号によって非公開とされているとの控訴人の主張には、合理的な根拠がない。」「保護司会会長の個人名が世間に知られたからとしても、その保護司会会長にとって名誉なことではあっても、プライバシーを侵されたことにはならないことは明らかである」と判示している。

ウ また、仙台地裁平成15年1月16日判決（判例地方自治242号76頁）は、犯罪捜査に協力した団体に対して県警本部が発行した感謝状に記載された団体代表者の氏名につき、これを個人情報であるとする実施機関の主張を斥け、次のとおり判示した（94頁）。「ア 被贈呈団体の代表者氏名について a 弁論の全趣旨によれば、被贈呈団体は、団体としての警察の犯罪捜査等に協力した功勞により表彰されたものであるが、その代表者は、従業員等として表彰を受けた当該団体の活動に職務として従事したため、「代表者名」に記載されたことが認められる。b

したがって、その代表者名は、2号にいう「個人に関する情報」には該当しないものと解される（この情報につき、3号の「正当な利益」に該当するか否か問題となる余地はある）。」

エ 上記で裁判所の審理の対象となっている情報は、たまたま、行政機関が作成した文書の記載内容としての団体代表者の「氏名」である。しかし、単に氏名に限られず、特定の個人の識別を可能とする情報一般（であって団体の要素でもある情報）について、同じ考え方が適用されるべきものである。

(4) 本件への適用

ア 実施機関の一部開示理由説明書によれば、本件申立文書は市が各市営住宅（団地）の「管理運営委員会」と連絡する上での必要から作成されたものであるという。従って、本件申立文書にいう「市営住宅代表者」とは、各団地の「管理運営委員会の代表者」を指すことになる。ただし、団地自治会が管理運営委員会を兼ねていることが「ほとんどである」と「説明書」は指摘している。一部開示された文書を見ても、全140団地のうち約120団地については、「団体名」の欄に自治会（「親和会」「さくら会」などの愛称を使用しているものを含む）名が記載されており、管理運営委員会の公称をそのまま用いているものは（「管理委員会」、「運営委員会」、「運営協議会」を含めても）20団地に満たない。管理運営委員会が置かれているということの意味は、自治会も存在するがそれとは別に管理運営委員会が置かれているのか、自治会は存在せず、管理運営委員会だけが置かれているのか判然としないが、管理運営委員会それ自体が団体性（規約、代表者の定め等）を有していると考えられるので、いずれにせよ、これと自治会とを区別する実益はない。

イ 要するに本件申立文書の「住所」欄には、（会長・委員長など正規の代表者以外の者が連絡責任者となっている8団地を除いて）自治会もしくは管理運営委員会代表者であることが名実ともに一致する者の住所（ないし当該団体の事務所所在地）が記載されているわけである。前引の判例に照らせば、団体代表者の氏名と同様、代表者の住所（特にそれが団体の事務所所在地を兼ねている場合）は、個人情報ではなく、あくまでも団体情報と把握すべきである。

ウ 申立人の開示請求にかかる文書は、請求書の記載を基準とすれば、はじめから「市営住宅代表者名簿」と特定されているが、これは、申立人が実施機関の担当課（住宅管理課）に、「市営団地の自治会の団体名と住所がわかるリストはない

か」とたずねたのに対し、上記文書名を教示されたことに基づく。ところが請求に対し実施機関は、申立人が求めもしない代表者の氏名の方は開示し、必要としていた団体への連絡先の方を非開示とした。あえて「個人情報」説にこだわるならば、どちらもひとしく個人情報ということになる筈であるが、前者のみを開示した理由については理解に苦しむ。いずれも団体の要素を表示する情報として、同様の取扱いをすべきである、ということが前引の各判決の趣旨であると解される。

5 審査会の判断

(1) 市営住宅等の管理について

横浜市営住宅条例（平成9年2月横浜市条例第1号）第2条第1号に規定する市営住宅及び横浜市改良住宅条例（昭和37年3月横浜市条例第7号）第2条第1号に規定する改良住宅（以下「市営住宅等」と総称する。）の入居者は、横浜市営住宅条例第28条第1項（横浜市改良住宅条例第9条において準用する場合も含む。）に規定する入居者の保管義務等を履行するため、管理運営委員会と呼ばれる自治組織（以下「管理運営委員会」という。）を設立している。

管理運営委員会では、共益費の徴収・支出・積立て、ゴミ置き場の清掃などの活動のほかに、横浜市営住宅管理協力制度要綱（平成11年6月25日制定。建住管第186号）に基づき、市営住宅等の日常的な管理に必要な鍵の保管、修繕が必要な場合の連絡など市営住宅等の管理に関し、実施機関から協力を依頼された事項を行っている。

(2) 本件申立文書について

本件申立文書は、市営住宅等の管理運営委員会の代表者等の名簿であり、区、コード、住宅名、郵便番号、住所、街区、棟、号、団体名、役職名、氏名、電話番号及び備考の各欄で構成されており、このうち、住所、街区、棟、号の各欄に記録された情報が本件申立部分である。

(3) 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（事業を営む個人の当該事業に関する情報を除く。）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。）」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、本件申立部分は、個人の住所であって、特定の個人を識別することができる情報であることから、本号本文に該当し、非開示としたとしているため、以下検討する。

ウ 当審査会が見分したところ、本件申立部分には、各管理運営委員会の代表者等の住所、街区、棟及び号が記録されていることが認められる。当該情報は、代表者等の個人に関する情報であって、当該情報それ自体から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、本号本文に該当する。また、当該情報は、本号ただし書アからウまでのいずれにも該当しない。

エ 申立人は、管理運営委員会がいわゆる人格なき社団としての性質を持ち、代表者の自宅は管理運営委員会の住所とされることが多いことから、代表者の住所は団体の要素を表示する情報であって、個人情報ではなく団体情報と解すべきであり、当該情報は、同項第3号で非開示とすべき法人等に関する情報には該当しないため、開示すべきであると主張している。しかし、管理運営委員会の事務所が代表者宅に置かれていたとしても、代表者の住所は、代表者個人の生活の本拠を示す情報であることから、本号で保護すべき個人情報に該当する。また、管理運営委員会の代表者が事業を営む個人とも認められないから、本件申立部分は、申立人が参考とすべき判例とする平成15年11月11日最高裁判所判決（平成10年（行ヒ）第54号）等による「個人に関する情報に当たらない情報」ではない。

(4) 結論

以上のとおり、実施機関が、本件申立文書を条例第7条第2項第2号に該当するため一部開示とした決定は、妥当である。

(第三部会)

委員 藤原静雄、委員 青木孝、委員 早坂禧子

《 参 考 》

審 査 会 の 経 過

年 月 日	審 査 の 経 過
平成19年8月10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19年8月17日 (第45回第三部会)	・諮問の報告 ・審議
平成19年8月23日 (第112回第一部会) 平成19年8月24日 (第110回第二部会)	・諮問の報告
平成19年9月4日	・異議申立人から意見書を受理
平成19年9月21日 (第46回第三部会)	・審議
平成19年10月5日 (第47回第三部会)	・審議
平成19年10月15日 (第48回第三部会)	・審議
平成19年11月2日 (第49回第三部会)	・審議
平成19年11月20日 (第50回第三部会)	・審議
平成19年12月7日 (第51回第三部会)	・審議