

横浜市情報公開・個人情報保護審査会答申  
(答申第567号)

平成20年12月11日

横 情 審 答 申 第 567 号

平 成 20 年 12 月 11 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14日市市情第564号による次の諮問について、別紙のとおり答申しま  
す。

「横浜市情報公開・個人情報保護審査会第二部会第78回会議の議事録につ  
いて（平成17年度市市情第10698号）ほか8件のうち諮問第571号の審議に係  
る資料」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、「横浜市情報公開・個人情報保護審査会第二部会第78回会議の議事録について（平成17年度市市情第10698号）ほか8件のうち諮問第571号の審議に係る資料」を非開示とした決定のうち、次の部分を非開示とした決定は、妥当ではなく、開示すべきであるが、その余の部分を非開示とした決定は、妥当である。

「横浜市情報公開・個人情報保護審査会第二部会第78回会議の議事録について（平成17年度市市情第10698号）」のうち、「1 体育指導委員等について」で始まる資料の「1 体育指導委員等について」と題する部分及び特定団体の規約

## 2 異議申立ての趣旨

本件異議申立ての趣旨は、横浜市長（以下「実施機関」という。）が平成19年5月15日付で行った、別紙に掲げる「横浜市情報公開・個人情報保護審査会第二部会第78回会議の議事録について（平成17年度市市情第10698号）」ほか8件の文書のうち諮問第571号（以下「関連諮問案件」という。）の審議に係る資料（以下「本件申立文書」という。）の非開示決定（以下「本件処分」という。）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「条例」という。）第7条第2項第6号に該当するため全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。

横浜市情報公開・個人情報保護審査会（以下「審査会」という。）は、行政文書の開示決定等に対する不服申立てについて調査・審議するために設置されており、その設置目的から中立・公正かつ客観的な判断を確保することが必要とされる機関である。審査会は、実施機関からの諮問に応じて、不服申立人、実施機関等の主張や資料を基に開示決定等の適法性・妥当性について審議し、その結論を実施機関に答申する。このように、審査会は不服申立てに係る争訟手続の一部に位置する合議制の機関であることから、他の政策提言等を主目的とする審議会等とはその性質を異にするものである。

審査会の配付資料は、審査会の審議を行う際に参考とするために使用されるもので

あって、一般的に、審査会として理解を深め、議論に必要と考える点について収集され、又は作成されるものである。また、配付資料の内容が対象案件の審議内容と密接に関係していることから、審査会の配付資料は、委員の関心の所在や審査会の議論の内容が分かる文書といえるものである。このような性格を持つ審査会の議論の内容が分かる文書が公開されると、審査会の審議の過程においてどのような議論・検討が行われたかが明らかとなり、議論の変遷や個々の委員の意見・見解が公になることとなる。その結果、審査会の審議の公正さ、客観性について無用な疑いを抱かせ、答申の信頼を失わせるおそれが生じ、ひいては自由かつ率直な討議によって中立・公正な判断を行うという審査会の事務に支障を及ぼすおそれがある。

諮問第571号については既に審議が終了し、答申が出されているが、審査会では他の案件について継続して審議しているので、本案件に関する議論の内容が分かる文書が公開され、審議過程が明らかとなることは、審査会の他の案件の審議に支障を及ぼすおそれがある。これらのことから、本件申立文書については、条例第7条第2項第6号に該当し、非開示とした。

#### 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) 本件処分を取り消し、開示請求に係る情報の全部を開示するとの決定を求める。
- (2) 本件処分は、条例第7条第2項第6号の解釈・適用を誤っている。記載された理由は、実質且つ具体的おそれの蓋然性を示したものとは言えず単なる抽象論であり、理由になっていない。

処分庁の説論は、社会的相当性が求められる相当因果関係に欠ける。また、原則公開の趣旨を踏まえ公益的な開示の必要性などの種々の利益を衡量した上での「適正な遂行」と言えるものを具体的に検証していない。

- (3) 公正かつ客観的な判断を求められるのは、公共的機関に共通であり、それ自体は非開示理由にならない。審査会委員の役割は自身の学識経験を披瀝することであり、公開されることにより自由かつ率直な討議に支障が及ぶような人物は存在しないはずである。審査会は諮問機関であり、また、合議制とする法令上の根拠はない。答申には処分性はなく、諮問庁の再度の考案のための判断資料を提供するのがその使命であって、必ずしも結論を出す必要はない。複数の見解を併記することがあっても、一向に差支えがないものである。

(4) 対象行政文書である配付資料は、会議終了後、会議議事録と併せて、市民活力推進局内で供覧しているものであり、保有者は諮問庁である横浜市長である。実施機関に提供した文書を、市民には開示できないということは正当化できない。請求人は諮問庁が条例第26条により取得したものの開示を求めている。条例第26条に規定する不服申立人等とは、不服申立人、参加人、諮問庁を指す。開示しないことは当事者間に差別的取扱いを認めることになり、当事者対等に反する。

なお、市は、答申後は閲覧等を求めることはできないとの解釈を示しているが、条文の文言上そのような制限の文言は見当たらないし、答申後の閲覧等を制限すべき特段の合理的理由はない。

(5) 公になることが、公正・客観的・中立を担保する。公になることが無用な疑念を抱かせるという論理は社会通念に反する。人は隠されることにより疑念を抱く。

(6) 諮問第571号の審議対象は、「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」という条例の規定の解釈と該当事実の存在の有無である。したがって、「組織を代表する権能を有する者」という横浜市の解釈の妥当性および「慣行の存在の有無」を調査検証することが、審査会の事務である。そうすると、公開することにより他の案件審議に支障を及ぼすとは考えられない。

## 5 審査会の判断

### (1) 審査会について

審査会は、行政文書の開示請求に対する非開示決定等について異議申立てが行われた場合に、決定を行うべき実施機関からの諮問を受け、第三者としての立場から、当該行政文書の非開示決定等の違法性等について調査審議を行い、実施機関に対して答申を行う合議制の機関である。

実施機関は異議申立てに対する決定を行うに当たっては、原則として審査会に諮問を行い、審査会の答申を尊重して決定等を行わなければならないこととされており（条例第9条）、横浜市においては、実際上も実施機関は原則的に審査会の答申を自らの判断として決定を行っている。

答申の形式及び内容に関する規定はないが、実施機関が異議申立てに対して決定を行うに当たって諮問が必要とされ、答申を尊重すべきものとされていること、及び実施機関は原則的に審査会の答申を自らの判断として決定を行っている実情からすれば、審査会は、条例適用上の論点について端的に法的判断を示すことが要請されていると考えられ、その答申は、行政上の不服申立手続において実施機関の行う

最終の公権的判断としてあるべき判断を示すという性格を有するものである。複数の委員の合議によりこのような性格を有する法的判断が公正になされるためには、合議制による審議において自由な意見を率直に述べ互いに反論し批判し合い議論を尽くすことが必要不可欠である。

(2) 本件申立文書について

本件申立文書は、審査会において平成18年2月10日から同年8月9日にかけて開催した第二部会第78回、第80回から第82回まで、第84回、第85回及び第87回から第89回までの会議に係る議事録供覧文書に添付された関連諮問案件の審議に係る配付資料である。

当審査会が本件申立文書を見分したところ、本件申立文書は、関連諮問案件の背景となる制度を理解するために作成された説明資料（以下「文書1」という。）、「前回審議の主な意見」、「前回の審議内容」及び「第 回第二部会の主な意見」と題された審議内容を要約・整理した資料（以下「文書2」という。）、検討段階に応じて「答申の方向性」、「答申たたき台」及び「答申案」と題された答申の検討案（以下「文書3」という。）、横浜市及び他都市の審査会答申、法律、国の行政実例、実施機関の要綱、関係団体の規約並びにホームページに掲載されている情報公開法に関する検討資料（以下「文書4」という。）並びに実施機関から提出されたその他の内部資料（以下「文書5」という。）から構成されていた。

(3) 条例第7条第2項第6号の該当性について

ア 条例第7条第2項第6号は、「市の機関・・・が行う事務又は事業に関する情報であって、公にすることにより、・・・当該事務又は事業の性質上、当該事務又は事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるもの」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、本件申立文書が公開されると審査会の審議の過程においてどのような議論・検討が行われたかが明らかとなり、議論の変遷や個々の委員の意見・見解が公になることとなる結果、審査会の審議の公正さ、客観性について無用な疑いを抱かせ、答申の信頼を失わせるおそれが生じ、ひいては自由かつ率直な討議によって中立・公正な判断を行うという審査会の事務に支障を及ぼすおそれがあるため、本号に該当し非開示としたと主張している。

ウ 実施機関は本件申立文書の全部を一括して非開示としているが、本件申立文書は内容・性質を異にする文書1から文書5までで構成されている。文書1から文

書5までの区別を基に、一般的に審査会の審議資料を類型化すると、審査会の審議資料は以下の(ア)から(オ)までに分類することができる。

- (ア) 事案の概要又は実施機関の事務・事業若しくは制度の概要等の背景事情を理解するために作成等された資料（以下「概要説明資料」という。）
- (イ) 審査会における審議、申立人の意見陳述又は実施機関の事情聴取の内容を要約したり、審議内容等を踏まえて論点等を整理したりするために作成された資料（以下「論点等整理資料」という。）
- (ウ) 審議内容を踏まえて作成された答申案（以下「答申案」という。）
- (エ) 横浜市、国若しくは他都市等の審査会答申、判例、関係法令や規則、要綱など及び関係法令等の解説書の写しなど一般に公表されている資料（以下「参考答申・関係法令等」という。）
- (オ) 実施機関等が保有する行政文書で審議の参考とするために提出を求め収集した資料（以下「内部資料」という。）

エ 審査会の答申は、中立的な第三者機関として、条例の定める要件に従い、行政上の不服申立手続における最終の公権的判断としてあるべき判断を示すものである。答申における判断は公正かつ客観的であることが要請され、公正さ、客観性について無用な疑いを抱かせるような事情が外部に現れることになると、答申に対する信頼が低下することになる。

(イ)論点等整理資料及び(ウ)答申案は、審議の途中の過程において、そのときどきの議論や当事者との質疑の内容を要約したり、議論の内容を反映して次回の審議のために作成されるものであって、審議の内容や変遷がある程度把握できる文書である。また、(ア)概要説明資料、(エ)参考答申・関係法令等及び(オ)内部資料は、審議の方向性を推測し、又は審議途中のある時点までの審議内容を踏まえて、一定の観点から作成され、又は収集されるものである。これらを開示すると、審査会が審議途中において何に着目していたのかが明らかとなり、又は推測することが可能となる。

しかし、一方において、これらの資料だけでは審議の内容と過程がすべて把握できるというものではなく、議論の変遷や個々の委員の意見がどのようなものであったか、検討過程で各資料がどのように考慮されたか等の詳細は明らかにならない。第三者がこれらを見ても、答申への理解が深まるとは限らず、かえって、議論が尽くされていないのではないかと、考慮すべき資料が適切に考慮されなかつ

たのではないか等の誤解を招き、答申の公正さ、客観性に疑いを抱くような受け止め方をすることがあり得ると考えられる。

したがって、上記ウの(ア)から(オ)までの審査会審議資料（以下「審査会審議資料」という。）を公にすると、答申の公正さ、客観性に疑いが生じ、答申に対する信頼を失わせるおそれがあると言える。

また、審査会の調査審議手続は不服申立手続の一環をなすものであって、政策提言等を主目的とする審議会等とは自ずとその性質を異にしており、審議資料を公にすると、異議申立人その他の関係者等が、答申案等の表面的な誤りや表現上の不適切さ、考慮すべき資料が考慮されていないこと等を指摘し、答申の公正さ、客観性について一面的な非難等をするおそれがないとは言えない。

このため、審査会審議資料を公にすると、非難等を受ける事態を避けるため、審査会の審議において自由かつ率直な討議が行われにくくなるおそれがあると考えられる。

以上のことから、審査会審議資料は、一般に、公にすると、答申に対する信頼を失わせ、また審査会の審議において自由かつ率直な討議が行われにくくなるおそれがあり、審査会の事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるというべきである。

オ ただし、諮問を受けて審議を開始する際に配付される資料で、事務・事業や制度の概要を客観的に理解するために用意されるものについては、公にしても、答申の公正さや客観性に対する疑いを生じたり、非難等を招くおそれはないと解されるから、審査会の事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれはないと言うべきである。(ア)から(オ)までの分類に即してみると、このような資料に該当することが考えられるのは、(ア)概要説明資料及び(イ)参考答申・関係法令等のうちの関係法令等である。

カ 以上のことから、審査会審議資料は、原則として、公にすると審査会の事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあり、本号に該当すると解されるが、例外として、諮問を受けて審議を開始するに際して事務・事業や制度の概要を客観的に理解するために用意された概要説明資料及び関係法令等は、本号に該当しないと解すべきである。

キ そこで、上記ウの(ア)から(オ)までの分類を前提として本件申立文書を具体的に見分したところ、文書2及び文書3は、それぞれ(イ)論点等整理資料及び(ウ)答申



案に該当し、審議の過程において、そのときどきの議論の内容を要約したり、議論の内容を反映して次回の審議のために作成されたものであって、審議の内容や変遷がある程度把握できる文書であることが認められた。

また、文書 1、文書 4 及び文書 5 は、それぞれ(ア)概要説明資料、(イ)参考答申・関係法令等及び(オ)内部資料に該当し、審議の方向性を推測し、又は審議途中のある時点までの審議内容を踏まえて、一定の観点から、審査会が作成し、又はホームページなど一般に公になっている資料から収集し、若しくは実施機関に提出させた文書であって、基本的に、これらを開示すると、審査会が審議途中において何に着目していたのかが明らかとなり、又は推測することが可能となる文書であることが認められた。

よって、文書 1 から文書 5 までは、基本的に、公にすると審査会の事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるものであると言える。

次に、文書 1 から文書 5 までの中に、前記力の例外に該当し、公にしても審査会の事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれのないものがないかを検討する。

実施機関が公表している審査会会議議事録の記載等から、関連諮問案件は第二部会第78回会議において審議を開始したことが確認できるところ、当該会議に係る配付資料は、「1 体育指導委員等について」及び「2 参考答申」と題する2つの部分からなる資料、特定団体の規約及び実施機関に提出させた内部資料で構成されていることが認められた。そして、このうち「1 体育指導委員等について」と題する部分及び特定団体の規約は、諮問を受けて審議を開始するに際して事務・事業や制度の概要を客観的に理解するために用意された概要説明資料及び関係法令に準じる規程であって、前記力で述べたとおり、これらを開示しても答申の公正さや客観性に対する疑いを生じたり、非難等を招くなどのおそれはなく、審査会の事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるとは認められなかった（「1 体育指導委員等について」と題する部分及び特定団体の規約を併せて、以下「本件開示部分」という。）。これに対して、残る「2 参考答申」と題する部分及び実施機関に提出させた内部資料は、審議の方向性を推測して、一定の観点から収集し、及び作成したものであって、審査会が審議途中において何に着目していたのかを推測することが可能となる資料であることが認められた。

以上のことから、本件申立文書の本件開示部分を除く部分は、審査会の事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあることが認められ、本号に該当すると判断

した。

ク なお、申立人は、条例第26条に定める審査会に提出された意見書又は資料の閲覧等の請求権を挙げ、諮問庁（実施機関）には本件申立文書が開示されており、本件申立文書を申立人に開示しないことは当事者対等に反すると主張している。しかし、審査会の調査審議過程における不服申立人等の主張の便宜のため認められた閲覧等の請求権と何人も行い得る情報公開制度に基づく開示請求権とは趣旨を異にしており、申立人の主張に相当の理由があるとは認められない。

#### (4) 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、次の部分を非開示とした決定は、妥当ではなく、開示すべきであるが、その余の部分を非開示とした決定は、妥当である。

「横浜市情報公開・個人情報保護審査会第二部会第78回会議の議事録について（平成17年度市市情第10698号）」のうち、「1 体育指導委員等について」で始まる資料の「1 体育指導委員等について」と題する部分及び特定団体の規約

#### (審査会)

委員 三辺夏雄、委員 藤原静雄、委員 金子正史、委員 青木孝、委員 池田陽子、  
委員 勝山勝弘、委員 高見沢 実、委員 橋本宏子、委員 早坂禧子

(別紙)

- (1) 横浜市情報公開・個人情報保護審査会第二部会第78回会議の議事録について(平成17年度市市情第10698号)
- (2) 横浜市情報公開・個人情報保護審査会第二部会第80回会議の議事録について(平成17年度市市情第10822号)
- (3) 横浜市情報公開・個人情報保護審査会第二部会第81回会議の議事録について(平成18年度市市情第143号)
- (4) 横浜市情報公開・個人情報保護審査会第二部会第82回会議の議事録について(平成18年度市市情第168号)
- (5) 横浜市情報公開・個人情報保護審査会第二部会第84回会議の議事録について(平成18年度市市情第378号)
- (6) 横浜市情報公開・個人情報保護審査会第二部会第85回会議の議事録について(平成18年度市市情第454号)
- (7) 横浜市情報公開・個人情報保護審査会第二部会第87回会議の議事録について(平成18年度市市情第570号)
- (8) 横浜市情報公開・個人情報保護審査会第二部会第88回会議の議事録について(平成18年度市市情第647号)
- (9) 横浜市情報公開・個人情報保護審査会第二部会第89回会議の議事録について(平成18年度市市情第707号)

《 参 考 》

審 査 会 の 経 過

年 月 日	審 査 の 経 過
平成19年8月14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19年8月17日 (第45回第三部会) 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19日	・異議申立人から意見書を受理
平成19年9月27日 (第114回第一部会)	・審議
平成19年10月11日 (第115回第一部会)	・異議申立人の意見陳述 ・審議
平成19年10月25日 (第116回第一部会)	・審議
平成19年11月8日 (第117回第一部会)	・審議
平成19年12月13日 (第119回第一部会)	・審議
平成20年2月22日 (第296回審査会)	・審議
平成20年4月4日 (第1回第四部会)	・審議
平成20年4月30日 (第2回第四部会)	・審議
平成20年6月10日 (第3回第四部会)	・審議
平成20年7月1日 (第4回第四部会)	・審議
平成20年9月22日 (第5回第四部会)	・審議
平成20年11月17日 (第298回審査会)	・審議