

横浜市情報公開・個人情報保護審査会答申

(答申第1335号)

平成28年3月24日

横情審答申第1335号

平成28年3月24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26年11月28日市市情第819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19年7月17日に提起された異議申立てに対する決定について（平成20年度市市情第1223号）(2) 平成20年3月11日に提起された異議申立てに対する決定について（平成20年度市市情第1371号）(3) 行政文書の非開示決定に係る異議申立て（平成20年1月9日提起）に対する決定について（平成21年度市市情第149号）(4) 個人情報非開示決定に係る異議申立て（平成20年1月9日提起）に対する決定について（平成21年度市市情第150号）(5) 個人情報非開示決定に係る異議申立て（平成20年1月30日提起）に対する決定について（平成21年度市市情第151号）(6) 行政文書の一部開示決定に係る異議申立て（平成22年4月9日提起）に対する決定について（平成22年度市市情第1070号）(7) 平成26年7月15日付開示請求の一部開示決定について（平成26年度市市情第393号）」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、「(1)平成19年7月17日に提起された異議申立てに対する決定について(平成20年度市市情第1223号)(2)平成20年3月11日に提起された異議申立てに対する決定について(平成20年度市市情第1371号)(3)行政文書の非開示決定に係る異議申立て(平成20年1月9日提起)に対する決定について(平成21年度市市情第149号)(4)個人情報非開示決定に係る異議申立て(平成20年1月9日提起)に対する決定について(平成21年度市市情第150号)(5)個人情報非開示決定に係る異議申立て(平成20年1月30日提起)に対する決定について(平成21年度市市情第151号)(6)行政文書の一部開示決定に係る異議申立て(平成22年4月9日提起)に対する決定について(平成22年度市市情第1070号)(7)平成26年7月15日付開示請求の一部開示決定について(平成26年度市市情第393号)」を特定し、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、「(1)横浜市情報公開・個人情報保護審査会の行う審査会事務に関して、個人情報でなく且つ審査の内容を明らかにする文書が、非開示にされるべき蓋然性を持つことを証明する文書(証明部分だけを抜粋したもの)」(以下「本件請求1」という。))及び「(2)横浜市情報公開・個人情報保護審査会答申第1265号平成26年5月15日付に係る審査会事務に関して、個人情報でなく且つ当該審査の内容を明らかにする文書が、非開示にされるべき蓋然性を持つことを証明する文書(証明部分だけを抜粋したもの)」(以下「本件請求2」という。))の開示請求(以下、本件請求1及び本件請求2を総称して「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26年10月17日付で行った本件請求1に対して「(1)平成19年7月17日に提起された異議申立てに対する決定について(平成20年度市市情第1223号)(2)平成20年3月11日に提起された異議申立てに対する決定について(平成20年度市市情第1371号)(3)行政文書の非開示決定に係る異議申立て(平成20年1月9日提起)に対する決定について(平成21年度市市情第149号)(4)個人情報非開示決定に係る異議申立て(平成20年1月9日提起)に対する決定について(平成21年度市市情第150号)(5)個人情報非開示決定に係る異議申立て(平成20年1月30日提起)に対する決定について(平成21年度市市情第151号)(6)行政文書の一部開示決

定に係る異議申立て（平成22年4月9日提起）に対する決定について（平成22年度市市情第1070号）」（(1)から(6)までを総称して、以下「文書1」という。）を、本件請求2に対して「(7)平成26年7月15日付開示請求の一部開示決定について（平成26年度市市情第393号）」（以下「文書2」という。文書1及び文書2を総称して、以下「本件申立文書」という。）を特定して行った、一部開示決定（以下「本件処分」という。）の取消しを求めるといふものである。

3 実施機関の一部開示理由説明要旨

実施機関が本件請求に対し、本件申立文書を特定した理由は、次のように要約される。

- (1) 横浜市では、事案についての最終的な意思決定（決裁）は、行政文書によって行うものとしている。決裁に係る起案文書は、市の意思決定を具体化する原案を起案者が作成したものであり、起案者から順次上位職への回議を経て、決裁権者が最終的な意思決定を行う。
- (2) 文書1は、市民局総務部市民情報室（以下「市民情報室」という。）が、横浜市情報公開・個人情報保護審査会（以下「審査会」という。）における審議に係る資料を含む行政文書又は保有個人情報の開示請求を受けて決定した処分に対する異議申立てについて、審査会からの答申を受け、当該異議申立てに対する決定を行うために起案した文書である。

文書1に係る答申では、審査会における審議に係る資料を公にすると、審査会の議論の変遷等が公になる結果、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、答申の信頼性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の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがある等と判断している。そのため、当該答申を尊重して行った決定に係る起案文書は、異議申立人（以下「申立人」という。）が求める「審査の内容を明らかにする文書が、非開示にされるべき蓋然性を持つことを証明する文書」に当たると解することができる判断し、本件請求1に対して文書1を特定した。

- (3) 本件請求1に係る開示請求書の記載によると、「審査の内容を明らかにする文書が、非開示にされるべき蓋然性を持つことを証明する文書」のうち、その証明部分だけを抜粋したものを求めるものだが、本件請求1に係る行政文書は、文書1の起案文書そのものであり、各々が起案文書全体をもって証明としている。このため、「証明部分だけを抜粋したもの」を求めるとされても、対象行政文書は文書1以外

には存在せず、そのほかに「非開示にされるべき蓋然性を持つことを証明する文書」は作成しておらず、保有していない。

よって、本件請求1に対し、文書1を特定した。

(4) 文書2について、市民情報室は、審査会答申第1265号の「審査会の判断」に関して審査会がそのような考えに至った経緯又は根拠を記した文書の開示請求を受けて、審査会答申第1265号に係る議事録及び配付資料を特定し、一部開示決定を行っている。当該決定を行うに当たっては、起案文書の本文中に当該決定に係る根拠規定を適用する理由として、審査会答申第1265号に係る議事録及び配付資料のうち、審議に係る資料については「開示することにより、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、答申の信頼性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」と記載して職員が起案した。その後、市民情報室及び市民局総務部総務課の職員の承認を経て、横浜市事務決裁規程（昭和47年8月達第29号）に基づき市民局長の決裁を受けて、決定案が確定し、決定の内容を書面で開示請求者に通知している。

(5) 本件請求2に係る開示請求書の記載によると、審査会答申第1265号に係る審査会事務に関して、審査の内容を明らかにする文書が非開示にされるべき蓋然性を持つことを証明する文書のうち、その証明部分だけを抜粋したものを求めるものである。そのため、文書2は、申立人が求める「審査の内容を明らかにする文書が、非開示にされるべき蓋然性を持つことを証明する文書」に当たると解することができる判断し、本件請求2に対して文書2を特定した。

(6) 文書2は、文書1と同様の理由により、当該起案文書全体をもって証明するものであることから、「証明部分だけを抜粋したもの」を求めるとされても、対象行政文書は文書2以外には存在せず、そのほかに本件請求2の対象となる行政文書は作成しておらず、保有していない。

よって、本件請求2に対し、文書2を特定した。

(7) 文書2の異議申立てに係るものとしては、同一の申立人より同様の開示請求及び異議申立てを受け、平成26年9月12日市市情第551号及び平成26年10月31日市市情第748号により、審査会に諮問している。

4 申立人の本件処分に対する意見

申立人が、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、本件請求に係る行政文書を適切に特定し、その行政文書の開示を求める。
- (2) 申立人は、審査会業務全般に係る文書を請求したにもかかわらず、個別の案件についての文書が開示されている。本件請求1に対して開示された文書1は全て、個別の案件における意思決定に用いた文書であり、審査会業務全般に係る普遍的な文書ではない。
- (3) 本件申立文書は、全て蓋然性の存在が証明されていない。「横浜市の保有する情報の公開に関する条例の解釈・運用の手引」（以下「手引」という。）には、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7条第2項第6号を根拠として非開示を決定する条件について、「当該事務又は事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれ」に該当するかどうかは、開示することによる利益と市の機関等が行う事務又は事業の適正な遂行を確保することによる利益との比較衡量により判断するが、「支障」の程度は名目的なものでは足りず、実質的なものであることが必要である。また、「おそれ」の程度も単なる確率的な可能性ではなく法的保護に値する蓋然性が要求されるものである。」と記載されている。申立人が本件請求で求めているのは、この「蓋然性」の存在を証明する文書である。申立人は文書1を閲覧したが、全ての文書で非開示部分が法的保護に値する蓋然性を持つことを証明したと言える詳細な理由説明がされていないと考える。

申立人は「蓋然性」という単語が文章中に用いられている文書を開示請求しているのではなく、手引のとおり業務が遂行されていることを検証するため本件請求を行った。

- (4) 手引のとおり、蓋然性存在の証明は情報公開条例第7条第2項第6号を理由に非開示を決定する際に必須の情報であり、横浜市行政文書管理規則（平成12年3月横浜市規則第25号）に基づき意思決定に用いた情報は行政文書として作成・保管され、非開示を決定する時点で文書化されているはずである。抜粋という本件請求内容から、市長名で発行された決定通知書は対象行政文書から除外されるべきである。
- (5) 実施機関職員が、蓋然性存在の証明について誤解している可能性があると考え。市長が情報公開条例第7条第2項第6号による非開示を決定したことも、審査会が

同号による非開示を答申したことも蓋然性存在の証明にはなり得ない。

- (6) 申立人は、市の情報公開制度運用においては判断プロセスの透明性が公平性公正性の維持に重要だと考えており、本件請求も透明性の度合いを確認するため行った。
- (7) 実施機関は一部開示理由説明書で「本件請求1に係る行政文書は、文書1の起案文書そのものであり、各々が起案文書全体をもって証明としています」としているが、情報公開条例、職務規程、市職員独自の不文律のいずれを根拠とするものか明らかにされていない。実施機関が特定した文書1は、開示非開示の行政判断に用いた文書であり、理由を説明することだけを目的とした文書ではなく、全体をもって蓋然性を持つ事の証明としているという実施機関の主張は非論理的である。
- (8) 審査会の議論の内容を開示するべきか否か、横浜市の中で、①原則開示②原則非開示③原則開示であるが個別に判断した結果非開示が続いている、という三つの考え方があり一貫性がない。実施機関の、本件申立文書以外に本件請求の対象となる行政文書は、作成し、又は取得しておらず保有していないという立場は一貫している。情報公開条例第7条第2項第6号関連の審査会答申を見てもその立場は一貫している。
- (9) 実施機関は、手引で情報の非開示には蓋然性が必要であると自ら厳しい条件を定めているが、社会的調査によって蓋然性を確認する予算はなく、実際に蓋然性の高いことを確認した行政資料も存在しない。審査会にも調査予算はなく調査できない。

5 審査会の判断

- (1) 情報公開条例に基づく開示決定等に対する異議申立てに係る事務について

横浜市では、情報公開条例第22条第1項の規定に基づき、情報公開条例第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。以下「個人情報保護条例」という。）第53条の規定による諮問並びに情報公開に関する事項についての実施機関からの諮問に応じて調査審議するため、審査会を設置している。

諮問機関である審査会は、中立な第三者機関として、諮問された事案について調査審議を重ね、諮問した実施機関に対し、答申を行う。実施機関は、不服申立てに関する諮問をした場合にあつては、情報公開条例第19条第2項及び個人情報保護条例第53条第2項の規定に基づき、これを尊重して、当該不服申立てに対する決定を行わなければならないとされている。

また、審査会は、答申後に、審査会としての説明責任を果たす観点から、情報公開条例第27条に基づいて答申の内容を一般に公表している。

(2) 本件申立文書について

ア 文書1は、実施機関が、行政文書の非開示等決定及び保有個人情報の非開示決定に対する異議申立てが提起されたため、審査会からの答申を受け、当該異議申立てに対する決定を行うために起案した六つの文書であり、いずれも起案用紙、起案本文、送付文（案）、決定書（案）、謄本証明（案）、答申等で構成されている。

イ 文書2は、実施機関が、平成26年7月に情報公開条例に基づき行った一部開示決定に係る処分の起案文書であり、起案用紙、起案本文、決定通知書（案）、対象行政文書及び開示請求書で構成されている。

(3) 本件処分の妥当性について

ア 実施機関は、本件請求1に対しては、審査会の審査の内容を明らかにする文書が、非開示にされるべき蓋然性を持つことを証明する文書に該当するとして文書1を特定し、本件請求2に対しては、審査会答申第1265号に係る審査会事務に関して、審査の内容を明らかにする文書が非開示にされるべき蓋然性を持つことを証明する文書に該当するとして文書2を特定し、本件処分を行ったと説明している。

これに対し、申立人は、文書1は個別の案件についての文書であり本件請求1に係る行政文書には該当せず、文書2を含めて本件申立文書は全て蓋然性の存在が証明されていないものであり本件請求に係る行政文書には該当しないとし、文書の特定が誤っていると主張しているため、当審査会では本件処分の妥当性について以下判断する。

イ 横浜市では、横浜市行政文書管理規則第6条に基づき、事案についての最終的な意思の決定である決裁は、行政文書で行うこととしている。

また、横浜市行政文書取扱規程（平成17年3月達第1号）第12条により、決裁を要する事案は起案文書を作成しなければならないとされている。起案文書は、順次回議され、決裁権者が最終的な意思決定を行うこととされている。

ウ 審査会の審議資料に係る情報公開条例第7条第2項第6号の該当性の考え方について、平成20年12月11日の審査会答申第567号では、審査会の審議資料を次のとおり類型化している。「(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(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(ウ)審議内容を踏まえて作成された答申案(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(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」。

他方、審査会における審議はこれらの資料のみで決するものではなく、当該事案に即してこれらの資料等を参考として取捨選択した上で総合的に勘案し、合議を尽くして結論を導くものである。

そのため、上記の(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。）のみを断片的に公にすると、異議申立人その他の関係者等にかえって無用な誤解を生じせしめるおそれがあるというべきである。

エ 文書1について、実施機関は、審査会における審議に係る資料を含む行政文書又は保有個人情報の開示請求を受けて決定した処分に対する異議申立てについて、審査会からの答申を受け、当該異議申立てに対する決定に係る意思決定を行っていることが認められる。文書1に添付されている各答申では、実施機関が各異議申立ての対象とされた審査会における審議に係る資料を公にすることによって、審査会の事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれの有無等について判断しており、当該答申を尊重して決定がなされている。

さらに、当該起案は、決裁権者の市民局長の承認を得ていることが認められた。

そうすると、文書1には、根拠法令を適用する理由等の最終的な意思決定に必要な情報が記載され、決裁権者は当該文書全体を確認して決裁しているものといえる。

また、本件請求1に係る開示請求書の記載によると、「審査の内容を明らかにする文書が、非開示にされるべき蓋然性を持つことを証明する文書」のうち、その証明部分だけを抜粋したものを求めているところ、情報公開条例は当該文書の抜粋を実施機関に作成させることまでは予定しておらず、このような請求はそれ自体失当である。

したがって、実施機関が、本件請求1に対し、文書1を特定したことは妥当であり、また、その抜粋を求める本件請求を認めることはできない。

オ 文書2について、実施機関は、審査会答申第1265号の「審査会の判断」に関して審査会がそのような考えに至った経緯又は根拠を記した文書の開示請求を受け

て、審査会答申第1265号に係る議事録及び配付資料を特定し、一部開示決定を行っていることが認められる。当該決定を行うに当たって、起案文書の本文中に当該決定に係る根拠規定を適用する理由が記載されている。

審査会における審議は、審査会答申第1265号に係る議事録及び配付資料のうち、審議に係る資料のみで決するものではなく、これらの資料等を参考として取捨選択した上で当該事案に即して総合的に勘案し、合議を尽くして結論を導くものである。

そのため、審査会審議資料のみを断片的に公にすると、異議申立人その他の関係者等にかえって無用な誤解を生じせしめるおそれがあるというべきである。

したがって、実施機関は、前記ウの情報公開条例第7条第2項第6号該当性の考え方に従い検討し、判断していることが認められる。

さらに、当該起案は、決裁権者の市民局長の承認を得ていることが認められた。

そうすると、文書2には、根拠法令を適用する理由等の最終的な意思決定に必要な情報が記載され、決裁権者は当該文書全体を確認して決裁しているものといえる。

カ 本件請求2に係る開示請求書の記載によると、審査会答申第1265号に係る審査会事務に関して、審査の内容を明らかにする文書が非開示にされるべき蓋然性を持つことを証明する文書のうち、その証明部分だけを抜粋したものを求めるものであるから、文書2は、申立人が求める「審査の内容を明らかにする文書が、非開示にされるべき蓋然性を持つことを証明する文書」に当たると解することができる。

したがって、文書1と同様、当該起案文書全体をもって証明するものであることから対象行政文書は文書2以外には存在せず、そのほかに本件請求2の対象となる行政文書は作成しておらず、保有していないという実施機関の説明は是認できる。

なお、申立人は文書2についても「証明部分だけを抜粋したもの」の開示を求めているが、前記エで述べたとおり、情報公開条例は当該文書の抜粋を実施機関に作成させることまでは予定しておらず、このような請求はそれ自体失当である。

よって、実施機関が、本件請求2に対し、文書2を特定したことは妥当である。

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

(4) 結論

以上のとおり、実施機関が本件請求に対し、本件申立文書を特定し、一部開示とした決定は、妥当である。

(第一部会)

委員 三辺夏雄、委員 橋本宏子、委員 勝山勝弘

《 参 考 》

審 査 会 の 経 過

年 月 日	審 査 の 経 過
平成26年11月28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26年12月15日 (第179回第三部会)	・諮問の報告
平成26年12月18日	・異議申立人から意見書を受理
平成27年1月8日 (第261回第一部会) 平成27年1月9日 (第263回第二部会)	・諮問の報告
平成27年11月12日 (第278回第一部会)	・審議
平成27年11月26日 (第279回第一部会)	・異議申立人の意見陳述 ・審議
平成27年12月10日 (第280回第一部会)	・審議
平成28年1月14日 (第281回第一部会)	・審議
平成28年1月28日 (第282回第一部会)	・審議
平成28年2月10日 (第283回第一部会)	・審議
平成28年2月25日 (第284回第一部会)	・審議