

横浜市情報公開・個人情報保護審査会答申

(答申第371号)

平成17年4月22日

横情審答申第371号
平成17年4月22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6月24日建宅指第122号による次の諮問について、別紙のとおり答申します。

「第52規1134号マスターフィルム文書索引カード（局第144号～局第190号及び局第203号）」の開示決定及び「第52規1134号(1)港北NT事ム所から引継いだ引継書（建築局分）」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、「第52規1134号マスターフィルム文書索引カード（局第144号～局第190号及び局第203号）」を特定し開示した決定及び「第52規1134号(1)港北NT事ム所から引継いだ引継書（建築局分）」を不存在のため非開示とした決定については、「港北ニュータウン事務所から引き継いだ具体的な文書名（「変更届」「全体協議」 e t c ）を示すもの及び引継書（建築局分）」を本件請求の対象範囲ととらえ、対象行政文書を特定した上で、改めて開示、非開示の決定をすべきである。

2 異議申立ての趣旨

本件異議申立ての趣旨は、「港北NT事ム所から引継いだ具体的な文書名（「変更届」「全体協ギ」 e t c ）を示すもの及び引継書（建築局分）」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14年8月23日付で行った「第52規1134号マスターフィルム文書索引カード（局第144号～局第190号及び局第203号）」（以下「文書1」という。）の開示決定及び「第52規1134号(1)港北NT事ム所から引継いだ引継書（建築局分）」（以下「文書2」という。以下、文書1及び文書2を総称して「本件申立文書」という。）の非開示決定（以下「本件処分」という。）の取消しを求めるものである。

3 実施機関の処分理由説明要旨

本件申立文書のうち、文書1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10条第1項に該当するため全部を開示したものであり、文書2については、条例第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、それぞれの理由は次のように要約される。

(1) 本件申立文書について

昭和52年10月5日に、港北ニュータウン区域内の宅地造成を行うために、日本住宅公団（当時。現在は、独立行政法人都市再生機構。以下「公団」という。）港北開発局が本市に対して宅地造成等規制法（昭和36年法律191号。以下「宅造法」という。）第11条に基づく協議の申出をなし、本市は、港北ニュータウン第二地区について、昭和53年9月30日に第52規1134号をもって協議成立処分を行った。

港北ニュータウン区域内の宅地造成工事に係る業務は、都市計画局港北ニュータウン建設事務所（以下「建設事務所」という。）が所管していたが、建設事務所の閉鎖に伴い、平成9年4月1日に建築局宅地指導課（当時。現在は、まちづくり調整局宅地指導課。以下「宅地指導課」という。）が宅地造成工事に係る文書を引き継いだ。

本件申立文書は、宅地指導課が建設事務所から引き継いだ文書のうち第52規1134号に係る文書の名称が示された文書である。

(2) 文書1の開示決定について

開示請求書に記載された文書の名称である「港北NT事ム所から引継いだ具体的な文書名（「変更届」「全体協ギ」etc）を示すもの（建築局分）港北NT52規1134号」に基づき、第52規1134号に係るマスターフィルム文書索引カード（以下「索引カード」という。）を開示した。

平成9年4月1日、建設事務所からの宅地造成工事に関する行政文書の引継ぎは、建設事務所が平成8年度に処理した書類及び全体竣工図等一部の行政文書を除き、マイクロフィルムで行われている。索引カードは、マイクロフィルム撮影時に作成するもので、マイクロフィルムに撮影されている具体的な文書名が確認できるものである。

なお、異議申立人（以下「申立人」という。）が、異議申立書で例示している開発登録簿は、宅造法に基づく宅地造成に係る行政文書ではなく、第52規1134号に係るものではない。

(3) 文書2の不存在非開示決定について

引継書については、建設事務所から引き継いだマイクロフィルムを含めた行政文書の中には存在していない。申立人は、異議申立ての理由において、引継書というタイトルをつけた文書はないとしても、内容を示した文書、メモがなければ文書の管理はなし得ず、管理体制が問われるものであると主張している。申立人がいう内容を示した文書については、具体的な文書名を示すものとして開示した索引カードがこれに該当する。

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) 申立人は、建設事務所で、どのような文書が作成され、建設事務所の閉鎖に際し

て、それらがどこへ引き継がれたかを知りたい。申立人が、各種文書の存在に気づいたときには、それらは既に廃棄されていたという経験を何年も繰り返してきたからである。本来ならば、探す作業は、横浜市に任せればよかったのだが、当時の申立人は、担当者に迷惑をかけてはいけないとのみ思い、いったん開示請求した文書でさえ、言われるままに何十件も取り下げてきた。宅造設計協議（他に変更事前審査願もある。）についても、平成14年に、突然「出てきた。」と言われ、少しずつ順に開示請求をしようと計画していたところ、年度末も待たずに港北ニュータウン課によって廃棄された（平成14年11月26日付）という経験もしている。

(2) 文書分類表を見ても、具体的な文書名はわからない。港北ニュータウン課及び宅地指導課に対して、何度か「それぞれの項目が示す具体的文書名は何か。」と質問しているが答えはなかった。宅地指導課には、「引継書類は、段ボール箱で何十箱もあるので、それをいちいち調べることはできない。」という趣旨の説明をされたことが何度かある。

(3) 建設事務所から引き継いだ文書は、開示された索引カードのみではない。申立人が認識しているだけでも、他に宅地造成許可申請台帳、開発登録簿及び宅地造成許可関係書類等、多数ある。これらはダンボール何十箱もあると聞いており、分量から見ても開示されたマスターフィルムとは較ぶべくもない。とすれば、申立人の知らない文書が多数あるはずであり、申立人はそれらを正確に知りたいたのである。

ダンボール何十箱の多量の文書に対して、その内容を示すものすらないということとはあり得ない。引継書というタイトルをつけた文書は無いとしても、内容を示した文書かメモが無ければ文書の管理は為し得ず、管理体制が問われるものである。

(4) 実施機関は、開発登録簿は宅地造成に係る行政文書ではないので、52規1134号に係るものではないと主張しているが、申立人は52規1134号に係わる文書とは限定しておらず、建設事務所から引き継いだ文書すべてを求めている。

申立人が例示した宅地造成許可申請台帳は、宅地造成工事（一次造成等）に係わる文書であるが、索引カードには含まれていない。したがって索引カードのみをもって該当文書であるとする実施機関の主張は誤りである。

(5) 実施機関は、具体的な文書を示すものとして開示した索引カードがこれに該当すると説明しているが、索引カードとは永年保存文書に対してのみ作成されるものである。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。以下「文書管理規則」という。）第17条には、「・・・保存期間が永年である文書のうち、・・・

必要と認めるものをマイクロフィルムに撮影するものとする。」(平成17年1月19日に法制課に確認済み。)と規定されている。したがって、索引カードとは永年保存文書の一部にすぎないのであり、もともと保存年限が10年以下の文書は最初から含まれていないのである。

- (6) 平成8年8月21日決裁の建設事務所の伺いの写しは、宅地指導課が他の案件の非開示理由説明書に添付した文書であるが、この中には次のような記載があり、引継書又はそれに類似した文書が作成されたことを示している。

「建築局宅地指導課及び都筑区建築課との事務引継ぎに伴う調整がつき、引継ぎ対象文書の一覧を作成し・・・」、「文書引継・保存目録の訂正」、「文書整理計画一覧表」及び「建築局への事務返還、文書の引継ぎを行うにあたり・・・」

これらの記載は、引継ぎという行為が行われたこと、引継対象文書の一覧が作成されたことを示している。それらが具体的に何を示すかは知り得ないが、それらを示してほしい。

なお、引継ぎという行為は、ある意思決定によって行われるものであるとすれば、事務返還及び文書の引継ぎという意思決定に伴う文書も存在するはずである。文書管理規則第6条には、「事案についての最終的な意思の決定は文書によって行うものとする。」と規定されている。少なくとも、文書の受取状の類は存在してしるべきである。

- (7) 文書分類表表第2も引継文書のひとつである。これには宅地指導課に移された文書がグループで示されているが、これすら開示されなかったのである。なお、表第2とされていることから、表第1も存在しているはずであり、それも知りたい。文書分類表表第2も開示してほしい。文書分類表表第2によれば、宅地指導課には永年文書のみならず、10年、5年、3年及び1年の文書も移管されている。したがって、索引カードのみを該当文書とすることは誤りと言わざるを得ない。

- (8) 横浜市行政文書取扱規程(平成12年3月達第8号。以下「文書取扱規程」という。)によれば、永年保存及び10年保存文書については、文書引継・保存目録を法制課に毎年提出する規則になっており、そのうち永年文書だけが法制課にマイクロフィルム化される(文書管理規則第17条)のである。建設事務所も、文書管理規則及び文書取扱規程に則って、事務所閉鎖の年度にも文書引継・保存目録を作成しているのである(4部作成)。法制課長が管理するのは、文書引継・保存目録と索引カードの2つがあるにもかかわらず、宅地指導課は索引カードのみしか開示してい

ない。さらに、保存期間が5年以下の文書についても文書管理規則第9条及び文書取扱規程第21条は、文書件名簿に記載し保存すべき(5年間)としている。したがって、宅地指導課は、文書件名簿も引継文書の具体的件名として申立人に説明し得たものである。以前、平成6年度、7年度及び8年度の文書件名簿を開示されたが、文書管理規則でいう文書件名簿であることを知らなかった。また、本来あるべき平成4年度及び5年度の方も欠如していた。文書件名簿(5年保存)は、廃棄されたとしても、文書引継・保存目録は残っているはずなので、建設事務所が最後に作成したそれを示してほしい。

- (9) 文書分類表を見ると宅地指導課にも造成工事設計検査関係書類が第2種(7)として移管されたとなっている。とすれば、ここで意味するのは、道路や下水の設計図書や検査済書のみでなく宅造工事の設計図書や検査済書(完了確認といわれているもの)等であることは明白である。申立人が長年探していた文書は、宅地指導課の管理下にあった。したがって、これらは本来、文書引継・保存目録の中に具体的な件名(例えば、荏田12工区(7)街区宅造工事設計協議等。)が記されて、法制課に提出されているはずである。にもかかわらず、宅造設計協議及び完了確認を含む文書引継・保存文書目録は開示されなかったことは残念である。
- (10) 非開示理由を取消して正確に記していただきたい。実施機関が処分理由説明書に示した理由は、これまで示した理由によりすべて事実と反している。文書不存在の理由になっていない。

5 審査会の判断

(1) 港北ニュータウン事業について

港北ニュータウン事業は、公団施行の土地区画整理事業であり、宅地造成工事についても公団が施行している。港北ニュータウン事業の第二地区における宅地造成工事は、昭和53年9月30日第52規1134号をもって、公団と横浜市の間で協議が成立している。港北ニュータウン事業に係る業務は、建設事務所が所管していたが、平成8年度末の事業完了に伴い閉鎖され、建設事務所が行っていた港北ニュータウン事業の宅地造成工事に係る文書は、宅地指導課に引き継がれている。

(2) 本件申立文書について

本件申立文書は、宅地指導課が建設事務所から引き継いだ文書のうち、港北ニュータウン事業の第二地区の宅地造成工事に係る文書名が示された文書である。

ア 文書1について

文書1は、港北ニュータウン事業の第二地区の宅地造成工事に係る文書の索引カードである。索引カードとは、文書をマイクロフィルムに撮影する際に作成されるもので、完結年度、種別及び類別、文書名、簿冊名、ページ数等が記載されている。

イ 文書2について

文書2は、宅地指導課が建設事務所から引き継いだ文書のうち、港北ニュータウン事業の第二地区の宅地造成工事に係る文書名がわかる引継書である。

(3) 対象行政文書の特定について

ア 申立人は意見書において、申立人の請求は、建築局が建設事務所から引き継いだすべての文書名が示されている文書を求めているものであり、港北ニュータウン事業の第二地区の宅地造成工事に係る文書の名称を示すものという限定をしていないと主張している。

イ 申立人の主張を踏まえ、当審査会が、文書1及び文書2を対象行政文書として特定した理由について宅地指導課に確認したところ、開示請求書の請求文書名に添えられている「港北NT52規1134」という記載は、「港北NT事ム所から引き継いだ具体的な文書名（「変更届」「全体協ギ」etc）を示すもの及び引継書（建築局分）」を修飾しているものと考えたこと及び申立人から港北ニュータウン事業の第二地区の宅地造成工事に関連した文書の開示請求を頻繁に受けていたことから、本件請求についても港北ニュータウン事業の第二地区の宅地造成工事に係る文書の名称を示すものについての開示請求であると判断したという説明があった。

ウ 当審査会が本件請求の開示請求書を見分したところ、請求文書名が、及びと列挙して記載されており、に記載されている請求文書が「港北NT事ム所から引き継いだ具体的な文書名（「変更届」「全体協ギ」etc）を示すもの及び引継書（建築局分）」であり、これについて特定されたものが本件申立文書である。「港北NT52規1134」という言葉は、との行間に記載されていて、その記載の形態からでは、に係っているのかに係っているのか明確でないことが認められた。

エ そもそも、開示請求者が求めている行政文書を把握し、対象行政文書を的確に特定することは、情報公開制度の運用の出発点である。そのため、本件のように開示請求書の文面のみでは開示請求者の求める文書が不明確な場合は、実施機関

は開示請求者に開示請求の対象文書を確認した上で対象行政文書を特定すべきである。しかし、本件請求に関しては、実施機関はそのような確認をしておらず、請求文書が不明確な状況のままであり、このような場合、建築局が建設事務所から引き継いだすべての文書名が示されている文書であると申立人が主張している以上、本件請求の対象は、申立人の主張どおり建設事務所から引き継いだ具体的な文書名を示すものすべてであると考えべきである。したがって、実施機関が、「港北NT52 規 1134」に関するもののみを本件請求の対象であると判断し、文書 1 及び文書 2 のみを対象行政文書として特定したことは妥当でなかったと考える。

オ 当審査会は、以上のような認識に基づいて、宅地指導課に本件申立文書以外に建設事務所から引き継いだ文書名が示されている文書及び引継書の存在を調査させたところ、索引カード局第 124 号～第 143 号、局第 191 号～第 202 号及び局第 204 号～第 210 号が存在することを確認した。これら索引カードには、宅地指導課が建設事務所から引き継いだ港北ニュータウン事業の第一地区の宅地造成工事及び港北ニュータウン事業以外の宅地造成工事等に係る文書の名称が記載されており、引き継がれた文書名が確認できるものである。このように、本件請求の対象行政文書となり得るものが、本件申立文書以外に存在することが認められており、少なくともそれらの文書については対象行政文書として特定した上、開示、非開示の決定をすべきである。

(4) 結 論

以上のとおり、実施機関が本件請求に対し、港北ニュータウン事業の第二地区の宅地造成工事の文書に関連するもののみを本件請求対象と判断し、文書 1 及び文書 2 のみを対象行政文書として特定したことは妥当でなく、「港北ニュータウン事務所から引き継いだ具体的な文書名（「変更届」「全体協議」 e t c ）を示すもの及び引継書（建築局分）」を本件請求の対象範囲にとらえ、対象行政文書を特定した上で、改めて開示、非開示の決定をすべきである。

《 参 考 》

審 査 会 の 経 過

年 月 日	審 査 の 経 過
平成15年6月24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16年3月19日 (第284回審査会)	・部会で審議する旨決定審議
平成16年12月24日 (第53回第二部会)	・審議
平成17年1月20日	・異議申立人から意見書を受理
平成17年1月28日 (第56回第二部会)	・審議
平成17年3月11日 (第58回第二部会)	・審議
平成17年3月25日 (第59回第二部会)	・審議