

横浜市情報公開・個人情報保護審査会答申
(答申第1058号)

平成24年7月24日

横情審答申第1058号

平成24年7月24日

横浜市代表監査委員

川内 克忠 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23年9月30日監監第509号による次の諮問について、別紙のとおり答申します。

「住民監査請求書（平成23年5月12日受付第18号）の收受について（平成23
年度監監第130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

横浜市代表監査委員が、「住民監査請求書（平成23年5月12日受付第18号）の收受について（平成23年度監監第130号）」を一部開示とした決定は妥当ではなく、事実証明書のうち公図及び地図を開示すべきである。

2 異議申立ての趣旨

本件異議申立ての趣旨は、「住民監査請求書（平成23年5月12日受付第18号）の收受について（平成23年度監監第130号）」（以下「本件申立文書」という。）の開示請求に対し、横浜市代表監査委員（以下「実施機関」という。）が平成23年7月25日付で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うものである。

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) 条例第7条第2項第2号の該当性について

ア 住民監査請求書は、職員措置請求書とその請求の趣旨を裏付ける事実証明書（以下「職員措置請求書等」という。）から構成されている。職員措置請求書は、地方自治法施行規則（昭和22年内務省令第29号）第13条に様式が定められており、請求の要旨、監査請求人（以下「請求人」という。）の氏名、住所、職業等の記載すべき事項が規定されている。

しかしながら、細かな記載方法は定められておらず、請求人が自由に作成することができるため、請求人の氏名、住所等の個人に関する情報に加え、特徴的な文章の言い回し、具体的な主張等により、個人が特定されることも考えられる。

イ また、仮に特定の個人を識別することができない個人情報であっても、請求人の主義・主張が具体的に記載されているため、公にすることにより個人の権利利益を害するおそれのある情報である。

ウ 本件申立文書のうち職員措置請求書等については、その性質から個人に関する情報であり、特定の個人を識別することができる情報であるため、その全体が本号に

該当する。しかしながら、本件については監査を実施しているため、執行機関、職員及び監査委員の責任を明らかにする趣旨から、職員措置請求書等は、個人の住所、職業及び氏名、個人印の印影並びに事実証明書を除いて、監査結果とともに横浜市報により公表している。よって、公表された部分については、本号ただし書ア「・・・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た。

また、横浜市報において公表していない個人の住所、職業及び氏名、個人印の印影並びに事実証明書については、本号ただし書に該当しないため、非開示とした。

エ なお、本件処分の考え方については、横浜市情報公開・個人情報保護審査会答申第958号（以下「答申第958号」という。）を参考とした。

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、本件申立文書の全部を開示する旨の決定の処分を求める。
- (2) 本件で非開示とされた事実証明書は、本文の内容からおそらく公図、地図等に相違ない。そして、これらの文書（情報）について実施機関は、特定個人が識別できる情報（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）かつ、事実証明書は公にされていない情報であるとして非開示とした。
- (3) しかし、公図が法令等の規定により何人にも閲覧等が認められている情報である。地図についてもおそらく市販されている地図の写しであって、広く一般に公にされている情報である。よって、これらの情報は、条例第7条第2項第2号ただし書に該当し、開示すべき情報であることは自明である。
- (4) なお、その他にも、監査事務局作成の横浜市職員措置請求書ひな型から推測して、添付資料の一覧を記した文書についての特定、あるいは、個人の住所の開示範囲について異議がある。さらには、本件申立文書中の請求人の氏名等についても開示されるべきである。
- (5) 答申第958号では、請求人の住所、氏名、職業及び個人印の印影並びに事実証明書を略した上で、監査結果を公表していると述べているだけであって、事実証明書等を公表してはならないなどとは一切触れていない。なお、申立人が考えるに、事実証明書等の公表が略されているのは、一つには便宜上の要請からであって、事実証明書ま

で載せなくとも監査結果本文及び職員措置請求書から監査委員の判断理由が概ね分かり得るとして、またその文書量などを考慮して、市報及び実施機関ホームページに掲載するに当たっては事実証明書名の一覧だけを載せているのであろう。その上で答申第958号は、受理された事実証明書等の公表の是非については本来、「公表することが公益上の観点からも求められている」との判断を示している。すなわち、答申は「実施機関が説明するとおり、住民監査請求の監査結果を公表する趣旨が、執行機関、職員及び監査委員の責任を明らかにすることなのであれば、受理前却下に係る職員措置請求書等についても同様に公表することが公益上の観点からも求められているというべきである」と記し、受理された職員措置請求書等については当然に公表することが求められているとの前提に立っているからである。

- (6) 以上のとおり、答申第958号を踏まえると、制度上及び公益上の観点から公表することが求められていると解される本件のような文書について、開示できないとする合理的な理由は見当たらない。
- (7) また、事実証明書は職員措置請求書の趣旨を裏付ける事実に係る資料である。そして本件における事実証明書（公図、地図等）と（住居表示の記載がある）職員措置請求書とが一体不可分の情報であると認められるならば、その一部を構成する職員措置請求書が「公にされ、又は公にすることが予定されている情報」として開示される限り、事実証明書だけを非開示とする合理的理由は見当たらない。
- (8) 請求人は、住民全体のために監査請求を行っており、監査結果において住所、氏名等が保護されることを期待していない。仮に不利益を被る場合があっても、公益上の理由から受忍すべきである。請求人の住所、氏名を公表している自治体は多い。横浜市もかつては公表慣行があった。平成15年3月までは請求人の住所、氏名を公表している。それを非公表に変えたのは条例違反と言えなくもない。公益性の観点から一刻も早く、請求人の住所、氏名等を公表、開示する慣行を取り戻すべきである。
- (9) 事実証明書が個人に関する情報であることは確かである。しかし、最初から非開示情報であったわけではない。個人識別情報、個人の権利利益を害する情報を除いて、残った情報は開示情報となる。また、個人識別情報であっても、本号ただし書に該当する情報は開示情報となる。そして本件申立文書などの情報でいえば、個人情報であることは間違いがないが、公益情報としてそこに含まれる個人識別情報がただし書に該当するかどうか、該当しなくても裁量的開示ができるものなのかどうか、その点が問題になるのではないか。これらの点は、答申第958号で解決している部分なので

と考えており、残るは、実施機関がどう対応するのかという点だけなのではと考える。

5 審査会の判断

(1) 住民監査請求に基づく監査について

ア 地方自治法（昭和22年法律第67号。以下「法」という。）第242条に規定されている住民監査請求は、地方公共団体の執行機関又は職員の違法・不当な財務会計上の行為を、住民が監査委員を通して是正、防止する制度であり、その趣旨は、住民のイニシアティブによって地方公共団体の行財政の適正な運営を確保することにより、住民全体の利益を擁護することにある。法第180条の5第4項の規定により設置されている監査委員は、独任制の機関ではあるものの、住民監査請求に基づく監査の決定については、監査委員の合議によることとされている。これは、当該監査が訴訟に前置されるものとして慎重、公正な審議を必要とし、かつ、その決定は、事柄の性質上監査委員全員の意思の合致を必要とするためと考えられる。

イ このような特質を有する住民監査請求に基づく監査の決定の手続は、おおよそ次のとおりである。

(ア) 住民から住民監査請求に係る職員措置請求書等が提出されると、監査委員会において、職員措置請求書等の形式及び内容が法第242条に規定されている要件（以下「法定要件」という。）を具備しているか否かについて決定する。

(イ) 職員措置請求書等が法定要件を具備している場合は、住民監査請求を受理し、監査の実施計画（関係資料の要求、実地監査、請求人の陳述、関係人からの事情聴取の実施等）を、監査委員会において決定する。

監査委員は、実施計画に基づく監査を実施し、それを通じて得た情報を総合的に判断して、監査委員会議で監査結果を決定し、当該監査結果を請求人に通知するとともに、それを公表する（法第242条第4項）。

(2) 本件申立文書について

本件申立文書は、平成23年5月に特定個人が行った住民監査請求（以下「本件監査請求」という。）を収受した際の決裁文書であって、起案用紙、起案本文、通知文案、職員措置請求書等で構成されている。本件監査請求は、監査を実施した結果、請求人の主張に理由がないものとして棄却されたことが認められる。実施機関は、本件申立文書のうち職員措置請求書に記載された個人の住所（ただし「横浜市」を除く。）、職業及び氏名、個人印の印影並びに事実証明書を非開示としている。

(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号では、「個人に関する情報・・・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。）又は特定の個人を識別することはできないが、公にすることにより、なお個人の権利利益を害するおそれがあるもの」については、開示しないことができると規定している。また、同号ただし書では、「ア 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」については、本号本文に規定する開示しないことができる個人に関する情報から除くことを規定している。

イ 実施機関は、職員措置請求書等は文書の性質からその全体が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情報であるため本号本文に該当し、監査実施結果を市報等により公表している部分を除いては、本号ただし書アに該当しないため、職員措置請求書に記載された請求人の住所、職業及び氏名、個人印の印影並びに事実証明書を非開示としたと主張している。

このため、当審査会では、平成24年5月15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) 職員措置請求書には個人の主張等が記載されており、事実証明書と一体として個人情報であると考えている。

(イ) 事実証明書として提出される書面は、個人の医療内容、所得、感想、思いの吐露など極めて個人的なものが含まれていることも多く、本件のような公図、地図といったものは多くはない。職員措置請求書の内容は監査結果として公表するが、事実証明書は公表していない。

(ウ) 監査結果の本文には、請求の概略のほか、請求人が提出してきた職員措置請求書の本文を記載している。事実証明書については、監査が行われる場合にはそれなりの事実を証するものが添付されていたものと考えられ、監査結果の公表では、請求人から事実証明書の一覧等の提出があつて資料名称が記載されていれば、その資料名称をそのまま記載し、提出がなければ、「資料1」「資料2」というように記載している。監査結果の公表としては、職員措置請求書の内容で足りていると考えている。

(エ) 請求人や関係職員等の陳述を公開で実施する際の配付資料は、請求人、関係

職員等及び事務局のみの手持ち資料であって、傍聴人には配付していない。

(オ) 職員措置請求書の請求人住所の開示範囲については、請求の趣旨等既に開示されている又は開示することが予定されている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ため、「横浜市」までの開示としている。これは、住民監査請求が市民に限定されていることから、当然に横浜市在住が明らかであるため、情報公開においては本件に限らず統一的な考え方で判断している。

ウ 当審査会は、以上を踏まえ、次のように判断する。

(ア) 法第242条に基づき住民監査請求を行おうとする住民は、職員措置請求書等を監査委員に提出することとされている。このうち、職員措置請求書は、執行機関又は職員の違法・不当な財務会計上の行為を指摘する措置請求の趣旨のほか、請求人の氏名、住所、職業等を記載するものであり、また、事実証明書は、職員措置請求書の趣旨を裏付ける事実に係る資料である。

(イ) 当審査会で職員措置請求書を見分したところ、請求人の住所、職業、氏名、個人印の印影のほか、本件監査請求において請求人の主観に基づき法令に違反すると判断した行為やその具体的な主張といった個人に関する情報が記載されていることが認められた。また、職員措置請求書に添付された事実証明書は、請求人が職員措置請求書の趣旨を裏付ける書面であると主張する資料である。このような性質を持つ職員措置請求書等は、一体不可分の個人に関する情報であると認められる。そして、これらに記録された情報は、当該情報それ自体又は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情報であると認められる。したがって、本件申立文書のうち職員措置請求書等は、その全体が本号本文に該当する。

(ウ) また、申立人は住所の開示範囲を町名まで開示しないで「横浜市」のみ開示していることについて異議があると主張するが、本件申立文書において町名まで開示すると、既に開示されている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ため、市名のみを開示することとした実施機関の判断は、妥当である。

エ 次に本号ただし書の該当性を検討する。

(ア) 職員措置請求書等が受理されると、実地監査等を実施したうえで監査委員の合議により監査結果が決定され、その結果は公表される。横浜市監査委員条例

(昭和42年10月横浜市条例第36号)第6条によれば、監査結果の公表の方法は、横浜市報に登載することにより行うものとされている。監査結果の公表時において公表すべき情報については、法令等により定められていないが、実施機関においては、監査の結果にかかわらず、監査結果とともに、職員措置請求書等を、請求人の住所、氏名、職業及び個人印の印影並びに事実証明書を略した上で、市報及び実施機関ホームページで公表している。

(イ) 本件監査請求に係る監査結果においては、違法又は不当な財務会計上の行為があったと請求人が主張する特定の場所について説明するために、職員措置請求書に記載された住居表示並びに事実証明書として公図及び地図が添付されていることを市報に掲載している。これらの既に公にされている情報を見れば、本件監査請求の事実を証するものとして添付される公図(以下「本人公図」という。)及び地図(以下「本件地図」という。)は、どの部分が添付されるか容易に推測できるものである。当審査会が本人公図及び本件地図を見分したところ、本件監査請求の結果として公にされている住居表示と合致する情報であることが認められた。よって、本人公図は法務局にて何人でも閲覧できる情報であり、本件地図はインターネット上の地図情報や市販の住宅地図等に当たるものとして、一般に容易に閲覧・入手できる情報であるといえる。また、本人公図及び本件地図には手書き等の記載があるが、本件監査結果において公表している情報との対比において、非開示とすべき特段の事情は認められない。したがって、本人公図及び本件地図については、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であると認められることから、本号ただし書アに該当し、開示すべき情報であると判断した。

(ウ) なお、住民監査請求が、行財政の適正な運営の確保により住民全体の利益を擁護するためにあるものであり、監査結果として職員措置請求書の請求趣旨及び事実証明書の資料名称を公表していることを鑑みると、実施機関におかれては、今後なお一層の情報提供を適正に行えるような運用について、調査・検討することが望ましいと考える。

(4) 結論

以上のとおり、実施機関が、本件申立文書のうち本人公図及び本件地図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、その余の部分を条例第7条第2項第2号に該当するとして非開示とした決定は、妥当である。

(第二部会)

委員 金子正史、委員 高橋 良、委員 三輪律江

《 参 考 》

審 査 会 の 経 過

年 月 日	審 査 の 経 過
平成23年9月30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23年10月7日 (第126回第三部会) 平成23年10月13日 (第193回第一部会) 平成23年10月14日 (第200回第二部会)	・諮問の報告
平成23年11月10日	・異議申立人から意見書を受理
平成24年3月23日 (第210回第二部会)	・審議
平成24年4月10日 (第211回第二部会)	・審議
平成24年4月24日 (第212回第二部会)	・異議申立人の意見陳述 ・審議
平成24年5月15日 (第213回第二部会)	・実施機関から事情聴取 ・審議
平成24年5月29日 (第214回第二部会)	・審議
平成24年6月12日 (第215回第二部会)	・審議
平成24年6月26日 (第216回第二部会)	・審議