

横浜市情報公開・個人情報保護審査会答申

(答申第1049号)

平成24年7月10日

横情審答申第1049号

平成24年7月10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23年7月14日健生活第501号による次の諮問について、別紙のとおり答申しま
す。

「陳情書（特定霊園建設反対運動報告書）（平成18年12月26日付け）」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、「陳情書（特定霊園建設反対運動報告書）（平成18年12月26日付け）」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、「陳情書（特定霊園建設反対運動報告書）（平成18年12月26日付け）」（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23年5月24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、第3号ア、第4号及び第6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

事業計画に係る当事者間の信書に記載されている情報のうち、個人の氏名、住所及び電話番号については、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、本号本文に該当するとして非開示とした。

(2) 条例第7条第2項第3号アの該当性について

ア 本件申立文書は、特定霊園の設置を計画する事業者（以下「本件事業者」という。）から墓地の設置計画（以下「本件事業計画」という。）に関する説明を受けた自治会・町内会等の団体（以下「自治会等」という。）が、周辺住民への説明が不十分であるとして、本件事業者に対し再度説明会を開催するよう市に指導を求め健康福祉局長に提出した陳情書（以下「本件陳情書」という。）であり、本件事業計画に係る自治会等と本件事業者（以下「当事者」という。）の間で交わした回答書及び文書（以下「本件信書」という。）が添付されている。

イ 本件陳情書に記載されている本件信書の名称からは、当事者間の協議内容等が推察される。墓地、納骨堂又は火葬場（以下「墓地等」という。）の経営許可等の手続で生じる信書の特徴は、墓地等の設置計画で生じた紛争を解決するために

当事者間で交わした協議内容等が記載されている点にある。

ウ 仮に本件信書を開示した場合、当事者双方の意見や見解、交渉手段、周辺住民の地域の実情などが公になることになり、安心して信書を交わすことができないという危惧の念を当事者に抱かせ、墓地等の設置計画に係る合意形成に支障が生じるおそれがある。また、この危惧の念や支障が生じるおそれについては、単に可能性の有無という曖昧なものではなく、高い蓋然性があるものと判断している。

エ 墓地等の設置計画に係る合意形成に支障が生じてしまうと、「紛争が生じた場合、相互の立場を尊重し、自主的に解決するよう努めること」という横浜市墓地等の経営の許可等に関する条例（平成14年12月横浜市条例第57号。平成23年2月横浜市条例第5号による全部改正前のもの。以下「墓地条例」という。）の規定を事業者が遵守するに当たって多大な労力や時間を費やすことにもなりかねず、許可申請等の手続に遅れが生じ、事業者の競争上の地位その他正当な利益を害されることになる。

また、墓地条例では、紛争解決を図るために協議、あっせん及び調停の手続を規定し、当事者双方が合意形成を図るように努めることとしている。これは市民生活における墓地等と周辺環境との調和を図るという墓地条例第1条の目的を実現するための重要な要素となっている。

そのため、合意形成に支障が生じた場合は、単に事業者側の判断のみによって申請日が決定されるものではなく、相手の立場を尊重し、その支障を取り除き、合意形成に向けた話し合いを再開又は継続できるよう努める必要がある。

オ しかし、墓地条例では合意形成が申請要件となっていない。そのため、当事者双方の合意形成がなされないまま事業者から許可申請を提出される可能性があり、その結果として住民の意見が十分に反映されずに墓地が建設されることとなるため、自治会等の利益を害することになる。

これらのことから、当事者双方の正当な利益を害するおそれがあるため、本号アに該当し、非開示とした。

(3) 条例第7条第2項第4号の該当性について

陳情者の代表として押印されている団体代表者印の印影は、自治会等の会長印の印影であり、一般的に、自治会等の会長印は預金通帳など当該団体の財産管理のために使用されているものであることから、これらの印影が公にされ、第三者に悪用されると、当該団体の財産等の保護に支障が生じるおそれがある。そのため、

団体代表者印の印影については本号に該当し、非開示とした。

(4) 条例第7条第2項第6号の該当性について

ア 墓地等経営許可等事務を進めるに当たっては、中立、公正な第三者の立場で当事者双方から意見を聴き、双方の信頼関係を得て、合意の可能性を模索しながら適宜調整を行う必要がある。合意形成の実現は、単に行政指導等、墓地等経営許可等事務において法令上認められている権限を適切に行使すれば足りるものではない。このため、墓地条例第1条の趣旨を尊重しつつ、当事者間の合意形成の進捗状況及び実現性を確認しながら、ときには合意形成が進むよう当事者双方へ働きかけを行っている。

イ 本件信書を開示することにより、当事者双方の意見や見解、交渉手段、周辺住民の地域の実情などが公になると、安心して市に相談ができないという危惧の念を当事者双方に抱かせ、その結果、市に対する信頼が損なわれるおそれがある。また、協議、あっせん、調停等の手続を通して当事者双方から意見を聴き、双方の信頼を得て合意の可能性を模索しながら適宜調整を行う墓地等経営許可等事務に支障を来すおそれが生じることは、単なる可能性の有無ではなく、高い蓋然性があると解していることから、本号に該当し、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、本件信書を非開示とした部分を取り消し、同部分を開示するよう求める。
- (2) 本件信書の開示によって当事者間の信用が損なわれることの論拠が不明である。また、墓地の実現性は、専ら墓地経営許可権者である市長の判断に係るもので、当事者の合意形成に向けた交渉の進捗状況が直ちに墓地の実現性に影響を及ぼすという関係にはない。
- (3) 実施機関が主張している危惧の念や支障が生じるおそれ自体が極めて抽象的である。当事者双方の意見や見解等は、墓地条例に基づく住民協議後に市長に提出された協議概要報告書及びその添付書類の開示を通じてある程度公になるものと解される。
- (4) 墓地条例第15条の「・・・紛争が生じた場合は、相互の立場を尊重し、自主的に解決するよう努めなければならない。」という努力規定は法的義務ではなく、どの

時点で許可申請を行うかはあくまで事業者側の判断に委ねられる。そのため、許可申請手続に遅れが生じるか否かの問題と、本件信書の開示により合意形成に支障を来すか否かの問題とは全く別の議論である。

- (5) また、実施機関は、事業者から許可申請等を提出される可能性があるため、自治会等の利益を害することになるとも主張しているが、結果として住民の意見が十分に反映されずに墓地が建設されるか否かは、許可権者である市長が当該申請を許可するか否かを最終的に判断する局面において初めて問題となる。本件信書の開示によって直ちに当事者双方の正当な利益を害することはなく、当該法人等又は当該個人の権利、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがあるものではない。
- (6) 条例第7条第2項第6号本文にいう支障を及ぼすおその程度は、本号アないしオに列挙されたものと同程度であることを要する。本号は、行政機関の行政執行に際して情報を秘密にすることが求められるために設けられた例外規定であるから、その判断は厳格かつ限定的であるべきである。

また、支障の程度は名目的なものでは足りず実質的なものが要求され、おそ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当然に要求される。実施機関が主張している支障やおそれは市長の主観であり、それ自体仮定のもとに墓地等経営許可等事務の執行上何らかの不都合が生じるおそれがあるというに過ぎず、具体的な不利益や支障が発生することが客観的にも明白であるとは到底言い難い。

- (7) 実施機関が主張している市への協議概要等の報告に当たって、事実確認に必要な書類の提出を拒まれるというおそれについては、報告者に対する行政指導等、墓地等経営許可等業務において法令上認められている権限を適切に行使して対応すれば足りるものであり、本件信書の開示によって、直ちに同業務に影響が出るとは認めがたい。

5 審査会の判断

- (1) 墓地等経営許可等に係る事務について

ア 墓地等を経営しようとする者は、墓地、埋葬等に関する法律（昭和23年法律第48号）第10条及び墓地条例第4条に基づき市長に申請し許可を受けなければならないこととされている。

イ 事業者は、墓地条例第13条に基づき墓地等の設置等の計画について周知を図るため標識を設置し、その旨を市長に届け出なければならないとされており、標識

設置後は、同条例第14条に基づき当該墓地等設置計画について周辺住民に説明し、速やかにその概要を市長に報告しなければならないとされている。

ウ その後、周辺住民から協議の申出がなければ、事業者は、墓地等経営許可申請を行う。市長は、当該申請の内容を審査し、事業者の経営主体としての適格性及び墓地等設置基準等の適合性を確認の上、許可を行うこととなっている。

(2) 本件申立文書について

本件申立文書は、本件事業者から本件事業計画に関する説明を受けた後に自治会等が市へ提出した文書であり、本件陳情書、本件信書及び地域まちづくり委員会の墓地反対運動現状報告書で構成されている。

実施機関は、本件申立文書のうち、個人の氏名、住所及び電話番号を条例第7条第2項第2号に該当するとして、団体代表者印の印影及び個人印の印影を同項第4号に該当するとして、それぞれ非開示としている。また、本件陳情書に記載された本件信書の名称を同項第3号アに該当するとして、本件信書を同項第3号ア及び第6号に該当するとして、それぞれ非開示としている。

なお、申立人は、異議申立書において、本件処分のうち本件信書を開示するよう求めると主張しているため、当審査会としては本件信書について以下検討する。

(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号では、「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、本件信書を開示することにより、当事者双方の意見や見解、交渉手段、周辺住民の地域の実情などが公になると、安心して市に相談ができないという危惧の念を当事者双方に抱かせることになり、その結果、市に対する信頼が損なわれ、協議、あっせん、調停等を通して当事者双方から意見を聴き、双方の信頼を得て合意の可能性を模索しながら適宜調整を行う墓地等経営許可等事務に支障を及ぼすおそれがあることから、本号に該当し、非開示としたと主張している。

ウ また、実施機関は、本件陳情書に記載された本件信書の名称について、一部開示決定通知書の非開示とする部分の概要欄（以下「概要欄」という。）に記載することなく非開示としていた。

当審査会において本件陳情書を見分したところ、本件陳情書に記載された本件信書の名称部分には、本件信書の名称がそのまま引用されてはいないが、本件信書の概要が記載されており、本件信書の内容が推測できるものであった。そのため、当該部分を本件信書と同種の情報として考え合わせ、本号の該当性について、以下検討する。

エ 本件信書には、墓地条例に基づく計画説明を受けた自治会等が、本件事業者に対して行った申し入れや、それに対する本件事業者の対応や考え方など、当事者双方の意見や見解が具体的に記載されていることが認められた。このような当事者双方の意見や見解及びこれらが推測できる情報が公になると、安心して市に相談することができないという危惧の念を当事者に抱かせ、当事者との信頼関係が損なわれるおそれがあり、今後の墓地等経営許可等に際してあっせんの申出がなされにくくなるなど墓地等経営許可等事務の適正な遂行に支障が生じるおそれがあると認められる。

したがって、本件信書及び本件陳情書に記載された本件信書の名称は本号に該当する。

(4) 条例第7条第2項第3号アの該当性について

条例第7条第2項第3号では、「法人その他の団体・・・に関する情報・・・であって、次に掲げるもの。・・・ア 公にすることにより、当該法人等又は当該個人の権利、競争上の地位その他正当な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。

実施機関は、本件信書については本号アに該当すると主張するが、前記(3)エで述べたとおり条例第7条第2項第6号に該当するため開示しないことができる情報であることから、改めて本号の該当性を判断するまでもない。

(5) 付言

本件処分において実施機関は、一部開示決定通知書の非開示とする部分の全てを概要欄に記載することなく、本件陳情書に記載された本件信書の名称を非開示としていた。本来、概要欄には、非開示とする部分の概要を開示請求者に分かるように記載する必要がある。今後、実施機関においては、開示決定等に係る事務手続を適切に行うよう望むものである。

(6) 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6号に該当する

として一部開示とした決定は、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7月14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7月26日 (第196回第二部会) 平成23年7月28日 (第189回第一部会) 平成23年8月5日 (第123回第三部会)	・諮問の報告
平成23年8月19日	・異議申立人から意見書を受理
平成23年10月4日	・実施機関から一部開示理由説明書(追加)を受理
平成24年3月9日 (第209回第二部会)	・審議
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)	・審議
平成24年5月29日 (第214回第二部会)	・審議