

横浜市情報公開・個人情報保護審査会答申
(答申第 1 2 2 9 号)

平成 2 5 年 8 月 8 日

平 成 25 年 8 月 8 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25年3月6日市市情第1207号による次の諮問について、別紙のとおり答申します。

「横浜市の保有する情報の公開に関する条例の解釈・運用の手引（改訂版）第13条理由付記等（P40～P41）第16条開示の実施（P48～P49）」及び「1「横浜市行政文書目録（平成11年度完結文書・追録）別紙1」の中には完結年度5～8年度のものも含まれていると知らされましたが、そうであるとすれば 上記目録のどこに（頁・表紙又は注意書きとして、どこに）その記載があるか分かるもの（市民が「完結年度5～8年度の文書も含まれている」と理解できる説明がどこに記載されているのか知りたいのです） その文書（「上記目録には平成11年度完結文書以外のものも登載されていることを示すもの」）はいつ作成されたか分かるもの 2 第1種行政文書(永年保存)の原本を紛失した場合の処理・報告の手続きに関する規則（作成すべき文書の様式も含む）の一切 3 地域町づくり課から、原本不在(第1種文書について)として、届出された文書の一切 5 市民局分の行政文書分類表について各々の欄に属する具体的文書名を示したもの、又は説明を加えたもの」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、「横浜市の保有する情報の公開に関する条例の解釈・運用の手引（改訂版）第13条理由付記等（P 40～P 41）第16条開示の実施（P 48～P 49）」及び「1「横浜市行政文書目録（平成11年度完結文書・追録）別紙1」の中には完結年度5～8年度のものも含まれていると知らされましたが、そうであるとすれば上記目録のどこに（頁・表紙又は注意書きとして、どこに）その記載があるか分かるもの（市民が「完結年度5～8年度の文書も含まれている」と理解できる説明がどこに記載されているのか知りたいのです）その文書（「上記目録には平成11年度完結文書以外のものも登載されていることを示すもの」）はいつ作成されたか分かるもの 2第1種行政文書(永年保存)の原本を紛失した場合の処理・報告の手続きに関する規則（作成すべき文書の様式も含む）の一切 3地域町づくり課から、原本不在(第1種文書について)として、届出された文書の一切」を非開示とした決定は、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、「「原本を伴わない場合の開示（コピーのみによる開示）」は全開示と言えるか否か又「一部開示」として位置づけた場合、決定通知の「非開示とする部分の概要」「非開示とする根拠の規定」等はどう記入するか等に関する規定」の開示請求（開示請求書別紙の項目4。以下「請求1」という。）に対し、横浜市長（以下「実施機関」という。）が平成24年10月24日付で行った「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（改訂版）第13条理由付記等（P 40～P 41）第16条開示の実施（P 48～P 49）」（以下「文書1」という。）を特定して非開示とした決定及び「（市民情報室が職務上作成・取得等したもの）1「横浜市行政文書目録（平成11年度完結文書・追録）別紙1」の中には完結年度5～8年度のものも含まれていると知らされましたが、そうであるとすれば上記目録のどこに（頁・表紙又は注意書きとして、どこに）その記載があるか分かるもの（市民が「完結年度5～8年度の文書も含まれている」と理解できる説明がどこに記載されているのか知りたいのです）その文書（「上記目録には平成11年度完結文書以外のものも登載されていることを示すもの」）はいつ作成されたか分かるもの 2第1種行政文書(永年保存)の原本を紛失した場合の処理・報告の手

続きに関する規則（作成すべき文書の様式も含む）の一切 3 地域町づくり課から、原本不在（第 1 種文書について）として、届出された文書の一切」（以下「文書 2」という。）の開示請求（以下「請求 2」という。請求 1 と請求 2 を総称して、以下「本件請求」という。）に対し、実施機関が平成 24 年 10 月 24 日付で行った非開示決定（これら 2 件の非開示決定を総称して、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 実施機関の非開示理由説明要旨

実施機関が本件請求に対し、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 17 条第 3 項に該当するため及び条例第 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理由は次のように要約される。

- (1) 請求 1 の記載内容から、請求の趣旨は開示の実施に関すること及び一部開示又は非開示とする場合に関する事務処理の要領について記載された文書を求めるものであると解される。開示の実施に関することについては、文書 1 の条例第 16 条に係る部分である 48 ページ及び 49 ページに、「行政文書の開示にあつては、実施機関は、当該行政文書の保存に支障を生ずるおそれがあると認めるときその他合理的な理由があるときは、その写しによりこれを行うことができる」との記載がある。また、一部開示又は非開示とする場合に関することについては、条例第 13 条に係る部分である 40 ページ及び 41 ページに一部開示の決定通知の「非開示となる部分の概要」及び「非開示とする根拠規定」の記入についての記載もあるため、請求 1 に係る対象行政文書として文書 1 を特定した。

文書 1 は、市民情報センターその他これに類する横浜市の施設において市民の利用に供することを目的として収集し、整理し、又は保存しているものであるため、条例適用外の資料に該当し、非開示とした。

- (2) 市民局市民情報室市民情報課（当時。現在の市民局総務部市民情報室。以下「市民情報室」という。）が職務上作成した横浜市行政文書目録（平成 11 年度完結文書・追録。以下「本件目録」という。）の中には、平成 11 年度完結文書以前の文書が含まれていることは記載していない。したがって、本件目録に登載された文書がいつ作成されたかを示す文書も作成していない。

永年保存文書の原本を紛失した場合についての処理等を定めた市民情報室が保有する規則等については、市民情報室は情報公開制度、個人情報の保護等に関するこ

とを所掌しているが、文書の管理等に関することは所掌していないことから、当該規則等については、市民情報室では作成していない。また、市民情報室では行政文書を紛失した場合の報告も受けておらず、都市整備局都市づくり部地域まちづくり課（現在。当時の都市計画局港北ニュータウン部港北ニュータウン課。以下「地域まちづくり課」という。）からも原本不在の報告は受けていない。なお、行政文書の管理等について定めた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）でも行政文書を紛失した場合の処理等については、規定されていない。

以上のことから、市民情報室において文書2は作成し、又は取得しておらず保有していないため、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) 本件処分のうち開示請求項目1から4までに係る処分の取消しを求める。
- (2) 項目1から4までは、すべて横浜市の情報公開の基本に係るものである。特に本件目録は、誤りが発見されてから1年半も経つのに未だ修正されておらず、完成もされていない。永年保存の文書の多くが不存在であるにもかかわらず、その経緯も分からず、誰も責任を取らないまま放置されている。不存在のものは非開示という状況は理解するが、これでは本来の情報公開の責務を果たしたとは言えない。情報公開の正確さ、文書管理の適切さを求める横浜市の各条例にも反する故に、異議申立てを行って改善を求める。即ち、非開示ではなく、開示に耐え得る文書の作成等があってしかるべきである。
- (3) 請求1に対して特定された文書1には、申立人が求める情報は書かれていない。条例第16条では原本不在を「合理的な理由があるとき」と解しているのか、また、原本不在の開示を全部開示と位置付けているのか、それを示さない限り、文書1の特定は正しいとはいえない。原本不在の開示を一部開示とした場合、「非開示となる部分」に何と書くのか、「非開示となる根拠規定」は条例第7条第2項各号のどれに当たるのかが不明である。決定通知書等はわかりやすく書いてほしい。原本がない場合について、決定通知書のどこに、どのように記入されるのか教えてほしい。本来あるべきものがないときの非開示決定は、条例上どのような解釈がなされるのか知りたい。
- (4) 請求2について、本件目録に重要な誤りがあるにもかかわらず、訂正も注意書

きもないまま１年半以上放置されている。本件目録は平成11年度完結としながら、港北ニュータウン課の32文書中に平成11年度完結文書は１件もなく、32文書中８文書の原本を紛失している。それにもかかわらず、永年保存文書を紛失した場合の処理・報告手続に関する規則もない。紛失の事実を誰も知らず、誰も責任を取らない。本来、永年保存文書は、廃棄年度を気にする必要がなく、誤って廃棄することはありえず、最も紛失しにくいものである。

市民情報室は、文書管理は所掌しておらず、情報公開制度を所掌しているというが、本件目録は自らが発行しながら、その誤りや欠落に対して訂正はおろか、注意書きすら添付しない。情報公開を所掌しているとの説明に相反するものである。

- (5) 条例第34条では、実施機関に対して行政文書の特定に資する情報提供を義務付けており、その一つとして横浜市行政文書目録（平成11年度以前の「横浜市公文書目録」を含む。以下「行政文書目録」という。）が示されている。本件は文書管理の問題ではなく、情報公開の問題である。

5 審査会の判断

(1) 行政文書目録に係る事務について

行政文書目録は、横浜市で作成又は取得した保存期間が10年以上の行政文書について、各局区の課等ごとに文書件名をまとめて冊子にしたものである。行政文書目録は、平成17年度完結までの文書について、当該年度の完結文書を翌年度に各局区の文書担当課から総務局総務部法制課（平成12年当時は総務局行政部文書課。以下「法制課」という。）に提出された課ごとの文書引継・保存目録をもとに、市民情報室が製本し、市民情報センターで閲覧に供している。

なお、平成17年９月から行政文書管理システムを導入して決裁及び供覧の手続を電子化したことに合わせ、行政文書目録についても手続が終了した時点で、その都度自動的に市のホームページ上に掲載する横浜市行政文書目録検索システムを導入したため、平成18年度完結文書から紙媒体の行政文書目録は作成していない。

(2) 本件処分に係る異議申立ての対象について

申立人は、異議申立ての対象としているのは開示請求書に記載した項目１から５までのうち、項目１から４までであり、請求１に対する文書１の特定には誤りがあり、請求２に係る対象行政文書の不存在では、本来の情報公開の責務を果た

すことはできず、開示に耐え得る文書の作成等があってしかるべきであると主張している。よって、本件処分に係る異議申立ての対象は、市民情報室が職務上作成又は取得したものであって、コピーのみによる開示の実施に關しての決定通知書の記入等に関する規定として文書1を特定したこと並びに本件目録に登載されている文書について平成11年度完結以外の文書も含まれていることを示すもの、永年保存文書の原本を紛失した場合の手續に關する規則及び永年保存文書の紛失に關して地域まちづくり課から市民情報室に届出された文書を保有していないため非開示としたことであると解した。

(3) 文書1の特定及び文書2の不存在について

ア 実施機関は、請求1に係る文書1は、市民情報センター等において市民の利用に供しているものであって条例適用外の資料に該当し、非開示としたと説明しており、また、請求2に係る文書2は作成し、又は取得しておらず保有していないため非開示としたと説明している。

イ そこで当審査会は平成25年6月14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) 原本を伴わない開示と一部開示決定の記入方法に關する規定については、文書1に關連記載があるため、条例第13条及び第16条の箇所を特定した。

文書1は市民情報センターにて配架し、市民の利用に供しているため、条例第17条第3項の規定により非開示とした。

(イ) 開示請求書には「市民情報室が職務上作成、取得等したもの」と記載されており、本件請求は、市民情報室が職務上作成又は取得し、保有する行政文書を対象としてなされたものと解している。

本件目録中には各々の文書に係る完結年度の記載がなく、また、本件目録を作成するために平成12年度当時市民情報室が法制課から情報提供を受けた、本件目録を作成するために使用したと思われる文書は、保存期間の経過により廃棄済みである。

行政文書管理についての統括は、市民情報室の所管するところではないため、文書の紛失に係る手續に關する規則は作成しておらず、地域まちづくり課からの文書の原本不存在の届出も受けていない。なお、法制課で定めた文書事務に關する規則等も確認したが、文書の紛失に係る手續を定めたものは存在しなかった。

よって、文書 2 は作成し、又は取得しておらず保有していない。

- (ウ) なお、本件目録には平成11年度より前に完結した文書の登載があることは事実であり、本件目録から完結年度を検索する場合に不便をかけるのではないかと考えられるので、平成25年 1 月に、市民情報センターに配架する本件目録には、平成11年度より前に完結した文書が含まれること及び不明な点があれば市民情報室に問い合わせさせていただくよう案内する記載を追加している。

ウ 当審査会は、以上を踏まえ、実施機関が文書 1 を特定したことの妥当性及び文書 2 の不存在の妥当性について、以下検討する。

- (ア) 開示請求書には請求 1 に係るものとして「「原本を伴わない場合の開示（コピーのみによる開示）」は全開示と言えるか否か又「一部開示」として位置づけた場合、決定通知の「非開示とする部分の概要」「非開示とする根拠の規定」等はどう記入するか等に関する規定」と記載されている。

これに対して文書 1 を当審査会で見分したところ、第16条開示の実施のページには、運用として、開示の実施方法は原本を閲覧に供することにより行うことを前提とした上で、行政文書の原本を開示することができないときは、当該行政文書の写しを閲覧に供することにより行うことや、行政文書の原本を汚損し、又は破損するおそれがあるときは原本の開示の実施を中止することができるなどの記載が認められた。また、第13条理由付記等のページには、運用として、「非開示となる部分の概要」欄には、一部開示決定の場合は開示しない部分を簡潔に記入し、「非開示とする根拠の規定」欄には、条例第 7 条第 2 項各号に規定する非開示事由のいずれに該当するかを記入するものとするとの記載が認められた。

開示請求書の記載から、申立人は原本を伴わないコピーによる開示に係る文書を求めていると認められることから、文書 1 にはコピーによる開示を一部開示と位置付けるとの記載はないものの、実施機関が請求 1 に対して文書 1 を特定したことは、特段不合理であるとはいえないと判断した。

- (イ) 次に、文書 2 の不存在の妥当性についてであるが、当審査会が本件目録を見分したところ、各々の文書についての完結年度は記載されていないが、実施機関が説明する平成11年度より前に完結した文書が含まれることの注記について確認することができた。

また、文書の管理等に関することは所掌していないことから、市民情報室では永年保存文書の原本を紛失した場合についての処理等を定めた規則等については作成しておらず、行政文書を紛失した場合の報告も受けていないという実施機関の説明については、横浜市事務分掌規則（昭和27年10月横浜市規則第68号）第4条において市民情報室の事務分掌として、情報公開制度及び個人情報の保護に関すること、行政資料及び市政情報等の情報提供に関すること等と規定されていることから考えても、特段不合理な点はない。

以上のことから、文書2は作成し、又は取得しておらず保有していないため、非開示としたとの実施機関の説明は是認できる。

なお、申立人は、実施機関が本件請求の対象となる文書を保有していないならば開示文書の作成等があるべきであると主張するが、条例に基づく制度は、実施機関が保有している行政文書を対象とするものであって、開示請求があった場合、これに応ずるためにその対象となる文書を作成し、又は取得することを義務付けるものではない。

(4) 結論

以上のとおり、実施機関が文書1を特定して条例第17条第3項に該当するため非開示とした決定及び文書2を存在しない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 2 5 年 3 月 6 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 2 5 年 3 月 1 8 日 （ 第153回第三部会 ） 平 成 2 5 年 3 月 2 2 日 （ 第231回第二部会 ） 平 成 2 5 年 3 月 2 8 日 （ 第225回第一部会 ）	・ 諮問の報告
平 成 2 5 年 4 月 2 6 日 （ 第233回第二部会 ）	・ 審議
平 成 2 5 年 5 月 7 日	・ 異議申立人から意見書を受理
平 成 2 5 年 5 月 1 0 日 （ 第234回第二部会 ）	・ 審議
平 成 2 5 年 5 月 2 4 日 （ 第235回第二部会 ）	・ 異議申立人の意見陳述 ・ 審議
平 成 2 5 年 6 月 1 4 日 （ 第236回第二部会 ）	・ 実施機関から事情聴取 ・ 審議
平 成 2 5 年 6 月 2 8 日 （ 第237回第二部会 ）	・ 審議
平 成 2 5 年 7 月 1 2 日 （ 第238回第二部会 ）	・ 審議