

横浜市情報公開・個人情報保護審査会答申
(答申第1485号)

平成29年11月28日

横 情 審 答 申 第 1485 号

平 成 29 年 11 月 28 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 藤 原 静 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28年10月13日建都計第1671号による次の諮問について、別紙のとおり答申します。

「2014年5月20日に行われた栄区上郷猿田地区における都市計画提案に関する公聴会で公述された全公述人の公述内容を録音したもの」の非開示決定に対する審査請求についての諮問

答 申

1 審査会の結論

横浜市長が、「2014年5月20日に行われた栄区上郷猿田地区における都市計画提案に関する公聴会で公述された全公述人の公述内容を録音したもの」を非開示とした決定は、妥当である。

2 審査請求の趣旨

本件審査請求の趣旨は、「2014年5月20日に行われた栄区上郷猿田地区における都市計画提案に関する公聴会で公述された全公述人の公述内容の記録 録音したもの」の開示請求に対し、横浜市長（以下「実施機関」という。）が平成28年9月8日付で行った「2014年5月20日に行われた栄区上郷猿田地区における都市計画提案に関する公聴会で公述された全公述人の公述内容を録音したもの」（以下「本件審査請求文書」という。）を非開示とした決定（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 実施機関の非開示理由説明要旨

本件審査請求文書については、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号に該当し、第8条第1項に該当しないため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

本件音声データには、13人の公述人の声が録音されている。録音された公述人の声は、個人に関する情報であって、開示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から、本号に該当し、非開示とした。

(2) 条例第8条第1項の該当性について

栄区上郷猿田地区における都市計画提案公聴会（以下「本件公聴会」という。）の公述内容を録音した音声データ（以下「本件音声データ」という。）には、本件公聴会において司会を行った横浜市建築局企画部都市計画課（以下「都市計画課」という。）調査係長の声、本件公聴会全体の進行を行った都市計画課長の声及び13人の公述ができる者（代理人を含む。以下「公述人」という。）の声並びに傍聴人の声及び拍手等が記録されている。そこには、拍手等を含む雑音が混じり個人の情

報が特定できない部分が含まれている。本件音声データは、本件公聴会の始まりから終わりまでの全体をとおして録音を行ったものであり、特定の個人を識別することのできる情報も含め一つの電磁的記録として保存されている。

審査請求人は、本件音声データのうち 9 番目及び10番目の公述人の公述内容について非開示情報を除いた部分の開示を求めているが、都市計画課では、当該非開示情報に該当する部分を分離できる再生・録音機器又はプログラム（以下「機器等」という。）を持ち合わせておらず、本件音声データの非開示部分と開示部分を分離することは、装置、技術等の面で困難であることから、条例第 8 条第 1 項に該当せず、全体を非開示とした。

4 審査請求人の本件処分に対する意見

審査請求人が、審査請求書、反論書、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、本件音声データのうち 9 番目及び10番目の公述人の公述内容から公述人の氏名等の非開示情報を除いた部分を開示するよう求める。
- (2) 本件音声データを非開示とする根拠規定として条例第 8 条第 1 項が示されているが、9 番目及び10番目の公述人の公述内容から非開示情報を容易に区別して除くことは可能であるとする。
- (3) 実施機関は、都市計画課に本件音声データから非開示情報を分離できる機器等の持ち合わせがなく、開示部分だけを分離することが困難であることから全体を非開示とした旨説明している。それならば、都市計画課以外の横浜市役所全部署に機器等の持ち合わせがないか確認して、機器等がある場合には、開示可能部分を開示するよう求める。機器等が横浜市役所内にない場合は、外部の専門機関に依頼して、非開示情報を取り除いた上で、開示可能部分を開示するよう求める。
- (4) 非開示情報を取り除かなくても、その部分に雑音を被せて内容を分からなくする手法もある。各種報道機関では、技術革新の結果、音声データの編集が容易かつ安価で行われている。
- (5) 本件公聴会の公述内容の要旨は市ホームページに公表されていたが、詳細な内容を確認するため、本件音声データから文字起こしされた本件公聴会の速記録を開示請求したところ、開示された速記録には、審査請求人がヘイトスピーチと考える公述人の発言は記録されているが、審査請求人ほか複数人が本件公聴会で聞いた「横浜市が地権者に対して、20年前に道路を開発する、便宜を図ると約束している」旨

の公述人の発言部分は記録されていなかった。

- (6) 速記録の非開示部分は氏名及び住所のみであり、公述人の発言の一部が速記録から抜け落ちており、速記録に文字起こしされていない音声部分があると考えるので、本件音声データの開示を求めたが、個人情報が含まれており、都市計画課にはこれを取り除く機器等がないとして全体を非開示とされた。速記録に記録されていない部分が本件音声データに記録されているか否かを審査会で確認して欲しい。
- (7) 公開の場で意見を述べる公聴会の性格上、その内容は公開されるべきである。公述内容が一旦実施機関の議事録になると、個人情報として非開示にされるのは疑問がある。また、個人の声から個人が識別できるという実施機関の主張は納得できない。

5 審査会の判断

- (1) 栄区上郷猿田地区における都市計画提案に係る事務について

都市計画法（昭和43年法律第100号。以下「法」という。）第21条の2に基づく都市計画の提案制度は、住民等がより主体的かつ積極的に都市計画に関わっていくことを可能とするための制度である。

栄区上郷猿田地区における都市計画提案については、平成26年1月17日に東急建設株式会社から都市計画課に提出されている。

都市計画課は、提案された都市計画の内容を住民に周知するため平成26年3月23日及び24日に説明会を開催するとともに、住民からの意見を聞くための本件公聴会を平成26年5月20日に開催した。

- (2) 公聴会における公述人の陳述について

都市計画の市素案の公聴会は、法第16条第1項に基づき開催し、横浜市都市計画公聴会規則（平成15年3月横浜市規則第36号。以下「公聴会規則」という。）第2条の2により公開している。

本件のような都市計画提案に関する公聴会について、法に規定はないが、横浜市では都市計画の市素案の公聴会に準じて開催している。

公述人は、公聴会規則第7条及び横浜市都市計画公聴会開催要領（平成15年3月31日都都第608号）第6条に基づき、公述申出者の中から「1会場10名程度」を「意見の要旨を同じくする者が複数あるとき」は「意見の要旨を同じくする者のうちから、それぞれ抽選」により選定している。

公述人の氏名の読み上げの直接の根拠はないが、公聴会規則第11条「公述人は、

公述をしようとするときは、議長の指名又は許可を受けなければならない」の規定があり、本件公聴会においても、議長である都市計画課長が13人の公述人について、五十音順に氏名を読み上げて指名した後、公述人がそれぞれに公述を行っている。

(3) 本件審査請求文書について

本件審査請求文書は、平成26年5月20日に開催された本件公聴会において公述意見等を録音した音声データであり、13人の公述人の公述内容が記録されている。

実施機関は、本件審査請求文書が条例第7条第2項第2号に該当し、第8条第1項に該当しないため非開示としたと主張しているので、その妥当性について以下検討する。

(4) 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。）」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、本号ただし書アは「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」については開示しないことができる情報から除くことと規定している。

イ 当審査会で本件音声データを確認したところ、五十音順に指名されて公述を行った13人の公述人の公述内容が記録されていると共に、都市計画課長が公述人の氏名を読み上げる音声記録されている。

公述人の氏名については、個人に関する情報であって、開示することにより、特定の個人を識別することができることから、本号本文に該当する。

ウ また、当審査会で本市のホームページを確認したところ、本件公聴会の公述人の発言内容の要旨及びこれに対する提案者の回答が記載されているが、公述人の氏名については記載されておらず、公聴会の公述人の氏名を公表する法令等の規定もない。

このため、本件音声データに記録された本件公聴会の公述人の氏名は、本号ただし書アに該当せず、同号ただし書イ及びウにも該当しない。

エ 実施機関は、本件公聴会における公述人の声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に該当すると主張するが、一般に声のみで特定の個人が識別できるとまではいえない。また、本件において、特

定の個人を識別することができる特段の事情も認められない。

オ　ところで、審査請求人は、本市ホームページに掲載された本件公聴会における公述人の意見要旨及び実施機関から別途開示を受けた速記録には、審査請求人等が本件公聴会の会場で聞いた公述人の発言内容が記録されていない旨主張している。このため、当審査会で本件音声データ及び本件音声データから書き起こして作成されている速記録を確認したところ、本件音声データに記録されている公述人の発言内容がほぼそのまま記載されており、審査請求人が速記録に記載されていないと主張する内容は、本件音声データにも記録されていなかった。

(5) 条例第8条の該当性について

ア　条例第8条第1項本文では、「実施機関は、開示請求に係る行政文書の一部に非開示情報が記録されている場合において、非開示情報が記録されている部分を容易に区分して除くことができるときは、開示請求者に対し、当該部分を除いた部分につき開示しなければならない。」と規定している。

また、同条第2項では、「開示請求に係る行政文書に前条第2項第2号の情報（特定の個人情報を識別することができるものに限る。）が記録されている場合において、当該情報のうち、特定の個人を識別することができることとなる記述等を除くことにより、公にしても、個人の権利利益を侵害されるおそれがないと認められるときは、当該部分を除いた部分は、同号の情報に含まれないものとみなして、前項の規定を適用する。」と規定している。

イ　審査請求人は、本件音声データのうち9番目の公述人及び10番目の公述人の公述内容について、非開示情報を容易に区分して除くことができるから、非開示情報を除いた部分の開示を求めると主張している。しかし、本件音声データのうち公述人の発言内容は、それだけでは特定の個人を識別することはできないものではあるが、都市計画課長の公述人の氏名の読み上げにより、どの公述人の発言であるかが分かることとなるため個人情報であるといえる。そこで、審査請求人は本条第2項及び第1項により本件音声データの一部を開示すべきであると主張するものと解される。そこで、本件音声データが本条に該当するかが問題となる。

ウ　条例第8条第1項本文後段にいう「容易に区分して除くことができる」とは、開示できる情報と非開示情報が混在して記録されている場合に、当該非開示情報の部分とそれ以外の部分とを区別し、かつ、当該非開示情報の部分を除くことが、当該非開示情報の記録状態や一部開示のための複写物を作成するために必要な技

術、時間、経費等から判断して容易である場合をいうと解される。

エ この点について、都市計画課は、本件事案の時点で、非開示部分と開示できる部分を分離することのできる機器等を保有しておらず、非開示部分を分離することが技術、経費等の面で困難であり、本件審査請求文書全体を非開示としたと主張しているため、以下検討する。

オ 電磁的記録の開示方法については、条例第16条第1項で、「行政文書の開示は、・・・電磁的記録については視聴、閲覧、写しの交付その他の電磁的記録の種類、情報化の進展状況等を勘案して規則で定める方法により行う」と規定されている。これを受けて、横浜市の保有する情報の公開に関する条例施行規則（平成12年6月横浜市規則第117号。以下「規則」という。）第10条第3号において、音声データを含む電磁的記録の開示の実施方法である視聴、閲覧又は写しの交付は、「実施機関がその保有するプログラムにより行うことができる方法」で行う旨が規定されている。これは、電磁的記録の取扱いは、プログラム以外の方法により行うことが技術的に困難であることを前提としている。

そうすると、音声データ等の電磁的記録については、実施機関が保有するプログラムにより非開示情報に該当する部分を除くことのできないような場合は、「容易に区分して除くことができる」とはいえないと考えるべきである。

カ 次に、本件音声データを分離することのできる機器等を保有していないとの主張について検討する。

(ア) この点について、当審査会が都市計画課に確認したところ、都市計画課の通常の事務において録音した音声データを分割する必要はなく、本件事案の時点で都市計画課が保有する機器等には、非開示部分を消去するなどの方法により区分して除く機能が備わっておらず、非開示部分を除いた本件音声データの写しを作成することは困難であるとのことであった。

(イ) また、当審査会が確認したところ、横浜市では、端末機で使用するソフトウェアの導入については、横浜市行政情報ネットワーク運用管理要綱（平成14年2月20日制定。以下「要綱」という。）で規定されているところ、要綱によれば、本件音声データを編集できる音声編集ソフトウェアを導入するためには、要綱第10条に基づき、同第11条、第14条及び第15条に定める接続条件を満たしていることを確認の上、ネットワーク管理者に申請しなければならなかった。

(ウ) 前記(ア)の都市計画課からの説明に不自然な点はなく、また、必要なソフト

ウェアをすぐに導入できる状況にもなかったことから、本件事案においては、都市計画課が使用することのできる機器等では非開示に係る部分を除くことはできなかったと認められる。

- (エ) また、審査請求人は、横浜市のいずれかの部署が機器等を保有しているのであればその機器等を用いて、市のいずれの部署においても機器等を保有していない場合は外部に委託して、非開示情報を区分して、開示するべきとも主張している。

しかしながら、実施機関では、所管課ごとに保有する機器により様々な電磁的記録の行政文書を保有し、管理しており、当該行政文書には個人情報等の非開示とすべき情報も含まれていることから、所管課以外の部署が保有する機器等を自由に使用できるものではない。

したがって、非開示情報が含まれる行政文書の開示の可否を判断するに当たっては、当該行政文書を保有し、管理する所管課ごとに、使用可能な機器等の有無等を判断することが相当と考える。

また、前記オのとおり条例及び規則では、実施機関がその保有する機器等により行うことができる方法により開示を実施することとされており、機器等を保有しない場合に外部に委託することまで求めていない。

- キ 以上のことから、実施機関は、本件音声データの一部を「容易に区分して除くこと」はできなかったと認められ、本件音声データは本条には該当しない。

(6) 付言

- ア 実施機関では、庁内イントラネット接続端末統制基盤（以下「統制基盤」という。）の導入を進めており、都市計画課の属する建築局についても平成29年6月末までに統制基盤を導入している。これに伴い、ネットワーク管理責任者に対する申請手続なしに音声編集ソフトウェアを庁内イントラネット経由で入手して使用することができる状況になっている。今後、同様の開示請求がなされた場合には、これを踏まえて判断されたい。

- イ なお、本件請求に係る本件審査請求文書の非開示決定通知書では、「4 根拠規定を適用する理由」欄において、条例第7条第2項第2号に該当すると読み取れる記載をした上で、非開示情報を分離できないため非開示とする旨を説明しているが、「3 非開示とする根拠規定」欄においては、条例第8条第1項とのみ記載し、条例第7条第2項第2号は記載されていなかった。今後、実施機関にお

かれては、決定通知書の記載を適切に行うよう注意されたい。

(7) 結論

以上のとおり、実施機関が、本件審査請求文書を非開示とした決定は、妥当である。

(第一部会)

委員 松村雅生、委員 小林雅信、委員 山本未来

《 参 考 》

審 査 会 の 経 過

年 月 日	審 査 の 経 過
平成28年10月13日	・実施機関から諮問書及び弁明書の写しを受理
平成28年10月20日 (第202回第三部会) 平成28年10月25日 (第296回第一部会) 平成28年10月28日 (第302回第二部会)	・諮問の報告
平成28年11月9日	・審査請求人から意見書を受理
平成28年11月14日	・実施機関から反論書の写しを受理
平成29年6月30日 (第304回第一部会)	・審議
平成29年7月25日 (第305回第一部会)	・審査請求人の意見陳述 ・審議
平成29年8月7日 (第306回第一部会)	・審議
平成29年9月26日 (第307回第一部会)	・審議
平成29年10月24日 (第308回第一部会)	・審議