

浦情個審第4号

令和4年5月25日

浦安市長 内田 悦嗣 様

浦安市情報公開・個人情報保護審査会

会長 飯 田 稔

浦安市情報公開条例第19条の規定に基づく諮問について（答申）

令和4年2月24日付け浦み第857号による下記の諮問について、別紙のとおり答申します。

記

諮問第50号

令和4年1月5日付けで審査請求人から提起された、令和3年12月28日付け浦み第748号で行った公文書不開示決定に係る審査請求

別紙

諮問第 50 号

答 申

第 1 審査会の結論

浦安市長（以下「実施機関」という。）が、令和 3 年 12 月 28 日付け浦み第 748 号で、審査請求人に通知した公文書不開示決定処分は、妥当である。

第 2 本件事案の経緯

諮問に至る経緯は次のとおりである。

1 開示請求

審査請求人は、令和 3 年 12 月 16 日付けで、浦安市情報公開条例（平成 13 年条例第 3 号。以下「条例」という。）第 5 条により実施機関に対し、「10 月 4 日に〇〇〇課長と〇〇〇係長が来宅し、〇〇〇〇〇〇団体〇〇〇〇〇の活動に関して、特定の要請をした。そのきっかけとなった〇〇〇〇丁目居住の犬の飼い主からの申し出にかかわる公文書。」の開示請求（以下「本件開示請求」という。）をした。

2 不開示決定

実施機関は、本件開示請求に対し、「実質的に特定の個人を名指した上で請求されたものと判断できるものであり、開示請求にかかる公文書が存在しているかどうかを応えるだけで、申し出等があったかどうかの事実を明らかにすることとなり、条例第 7 条第 2 号に規定する不開示情報である個人情報を開示することになるため」と理由を付し、条例第 10 条に該当するとして、開示請求に係る公文書（以下「本件対象公文書」という。）の存否を明らかにしないで、不開示決定処分（以下「本件処分」という。）を行い、その旨を令和 3 年 12 月 28 日付け浦み第 748 号で審査請求人に通知した。

3 審査請求

審査請求人は、令和 4 年 1 月 5 日付けで、本件処分を不服として実施機関に対し、行政不服審査法（平成 26 年法律第 68 号）に基づく審査請求（以下「本件審査請求」という。）を行った。

4 諮問

実施機関は、条例第 19 条第 1 項により、令和 4 年 2 月 24 日付け浦み第 857 号

で当審査会に諮問した。

第3 審査請求人の主張要旨

1 審査請求の趣旨

審査請求の趣旨は、本件処分を取り消し、本件対象公文書の部分開示を求めるというものである。

2 審査請求の理由

審査請求書、反論書、口頭意見陳述等により審査請求人が主張する審査請求の理由は、おおむね以下のとおりである。

(1) 審査請求書による審査請求の理由

本件開示請求に対し、「特定個人を実質的に名指しした上で請求したものであり、当該公文書の存否を明らかにするだけで個人情報を開示することになる。」との理由で不開示処分がなされたが、①市は特定個人を実質的に名指ししての意見交換を審査請求人等と数度に渡り行っており、今更、公文書の存否を明らかにすることが保護しなければならない個人情報の開示に繋がることにはならない。②市は、2021年10月4日に審査請求人に対し浦安市行政手続条例（平成8年条例第1号。以下「行政手続条例」という。）第2条第6号の行政指導を試みたが、その前提として申立人から市長に対して申出書（行政手続条例第35条の2第2項）の提出がなければならないことから、申立書が存在することは明らかであり、申立書の存否を明らかにすることが個人情報の保護に悪影響を与えることはない。③申立書の提出がないまま行政指導を行っていた場合は、市長の行政手続条例違反を隠蔽するための不適切な不開示理由となる。申立書の記載内容が行政手続条例の規定を満たさない場合も同様である。④個人情報保護を理由として申立書の存否を示さないことが正当化されれば、市長の行政手続条例違反は野放しとなる。

(2) 反論書における反論の理由

本事案の前段となる2019年6月の行政指導、7月の行政処分に関連する公文書開示請求審査に際し、浦み第687号（令和2年1月28日）「意見の陳述に係る補足事項について」において、「当該公文書開示請求において、市への要求をした主体が「〇〇〇〇丁目に居住する犬の飼い主」と記述されていることから、特定の個人を名指しした上で開示請求したものではないと判断したことにより、開示請求に係る公文書の存在を前提として、対象公文書を不開示としたものです。」と、条例第10条を適用しないと処分庁は主張した。

当時においても、市と審査請求人は、特定個人を実質的に名指ししての意見交換を数度に亘り行った事実がある。今般（2021年）、市へ行政指導を要求した主体が「〇〇〇〇丁目居住の犬の飼い主」からの申出であり、2019年と2021年の構図は全く同じである。よって、2019年の処分庁の主張通り、条例第10条を適用せずに、事実に応じて、部分開示あるいは公文書不存在の処分を行うことが適当である。

(3) 意見陳述の要旨

ア 行政指導の申立てについて

行政手続条例では、行政指導を浦安市に申し立てるには、一定の項目を記載した文書を出さなければいけないとされている。実施機関は、申立てがなくても市独自の判断で行政指導をすることができるかと主張するが、令和3年10月4日に〇〇〇課長と〇〇〇係長が来宅した際の経緯より、二人とも現場を見ておらず、そのときに初めて見たと推測できることから、実施機関が独自の判断で行政指導をする理由はなく、行政指導するよう申立てをしたものがあるはずである。

イ 令和元年の審査請求との異同について

当該審査請求に係る開示請求において、実施機関は、対象文書が存在することを前提にして不開示決定処分をした。さらに、実施機関が提出した令和2年1月28日付け浦み第687号「意見の陳述に係る補足事項について」において、公文書の存在を明らかにしないで開示請求を拒否（存否応答拒否）せず、特定の個人を名指しした上で開示請求されたものではないものと判断したことにより、公文書の存在を明らかにした上で不開示決定処分をしたとの主張をした。

実施機関は、当該審査請求についての当審査会の答申において、実質的に特定の個人を名指しした内容の開示請求と判断できるとの指摘がされたことを踏まえて、本件開示請求も実質的に特定の個人を名指しした内容の開示請求と判断したと主張するが、本件は初めから互いの当事者が分かっているのであるから、今さらそのようなことを問題にする必要はなく、本件開示請求においても、前回と同様の主張をすべきである。

第4 実施機関の説明要旨

弁明書、口頭意見陳述等による実施機関の説明の要旨は、次のとおりである。

1 処分の理由（不開示の理由について）

(1) 不開示決定について

本件開示請求は条例第 10 条に該当するものとして、本件対象公文書の存否を明らかにしないで、不開示の決定を行ったものである。

(2) 条例第 10 条の該当性について

本件開示請求は、実質的に特定の個人を名指しした上で請求されたものと判断できるものであり、本件対象公文書が存在しているかどうかを答えるだけで、申し出等があったかどうかの事実を明らかにすることとなり、条例第 7 条第 2 号に規定する不開示情報である個人情報を開示することになるため、当該公文書の存否を明らかにすることができない。

2 弁明の内容について

(1) 弁明書における弁明の理由

公文書開示制度は、開示請求の目的を問わず、何人も請求できることから、開示請求者の個別的事情により、開示・不開示の判断を左右することはなく、当該審査請求人以外の者から同様の開示請求があった場合でも、同様の開示・不開示の決定を行うものである。

本件開示請求書には、「〇〇〇〇丁目居住の犬の飼い主からの申し出にかかわる公文書」と記載があることや、審査請求人が、「市は特定個人を実質的に名指ししての意見交換を審査請求人等と数度に渡り行っており」と主張していることから、本件開示請求は、実質的に特定個人を名指しした内容の開示請求と判断されるものである。

よって、本件対象公文書の存否を答えることは、当該特定個人から市に対して申し出等があったかどうかの事実を明らかにすることになる。

さらに、審査請求人は、行政手続条例に基づき「申立書が存在することは明らかであり、申立書の存否を明らかにすることが個人情報の保護に悪影響を与えることはない」と主張しているが、当該特定個人から市に対して申し出等があったかどうかの事実は、条例により保護すべき不開示情報に該当するものである。

したがって、審査請求人に対し、本件対象公文書が存在しているか否かを答えるだけで、条例第 7 条第 2 号の不開示情報である個人情報を開示することになる。

(2) 意見陳述の要旨

本件に先立つ令和元年の事案に対する当審査会の諮問第 43 号答申（以下「前回答申」という。）において、「対象公文書が存在しているか否かを答えるだけで、条例第 7 条第 2 号の不開示情報を開示することとなるため、本来、

実施機関は、条例第 10 条により公文書の存在を明らかにしないで、開示請求を拒否（存否応答拒否）する旨の決定を行うべきであったと認められる。」との判断があったところ、本件開示請求についても、実質的に特定の個人を名指しした上で開示請求されたものであると判断したため、条例第 10 条により公文書の存在を明らかにしないで、開示請求を拒否（存否応答拒否）する旨の決定をしたものである。

3 意見の陳述に係る補足事項について

- (1) 令和元年 8 月 23 日付け浦み第 318 号で発した浦安市公文書不開示決定処分と本件処分の開示することができない理由の違いについて

浦み第 318 号で発した処分においては、要求をした主体について特定の個人を名指しした上で開示請求されたものではないと判断して、公文書の存在を前提として不開示処分を行った。

しかし、当審査会の前回答申において、実質的に特定の個人を名指しした内容の開示請求と判断できるとの指摘がされたことを踏まえ、同答申を受けた裁決書においても、当審査会と同様の理由に依拠することとし、処分庁にもその拘束力が及んでいるところである（行政不服審査法第 52 条第 1 項）。

このことから、上記裁決に係る開示請求と同様に「〇〇〇〇丁目に居住する犬の飼い主」との付記がされた本件開示請求についても、上記裁決の趣旨に沿って、実質的に特定の個人を名指しした内容の開示請求と判断し、公文書の存否を答えることは、特定個人が市に対し申し出を行った事実の有無を明らかにするものであると考えた。

- (2) 審査請求人の「令和 3 年 10 月 4 日に行った行政指導に係る申立書の提出がないまま行政指導を行った場合は、行政手続条例違反に該当する」との主張について

行政手続条例に基づく行政指導は、申し出の有無に関わらず発することができることから、本件行政指導がされたことをもって、当然に第三者からの申し出が存在するものとはいえない。

したがって、本件について特定個人からの市に対して行政指導の申し出等があったかどうかを答えるだけで、当該特定個人が申し出等をしたか否かの個人情報が開示されることになり、条例による保護すべき不開示情報に該当するものである。

第 5 審査会の判断

1 本件事案について

実施機関は、本件開示請求は実質的に特定の個人を名指しした上で請求されたものと判断できるものであり、本件対象公文書が存在しているかどうかを答えるだけで、申し出等があったかどうかの事実を明らかにすることとなり、条例第7条第2号に規定する不開示情報である個人情報を開示することとなるため、本件対象公文書の存否を明らかにすることができないとして、令和3年12月28日付けで本件処分を行った。

これに対し、審査請求人は、本件審査請求を行った。他方、実施機関は、本件処分を妥当と主張している。

当審査会は、審査請求人からの意見聴取及び実施機関の弁明等を踏まえ、本件処分について検討した結果、次のとおり判断する。

2 条例第10条の該当性について

- (1) 条例第10条は、「開示請求に対し、当該開示請求に係る公文書が存在しているか否かを答えるだけで、不開示情報を開示することとなるときは、実施機関は、当該公文書の存否を明らかにしないで、当該開示請求を拒否することができる。」として、存否応答拒否ができる場合について定めていることから、以下、本件事案がこれに該当するか否かを検討する。
- (2) 本件開示請求の対象は「〇〇〇〇丁目居住の犬の飼い主からの申し出にかかわる公文書」とされているが、実施機関によれば、本件開示請求に先立つ市と審査請求人との対応の経緯から、これは実質的に特定の個人を名指しした上で請求されたものと判断できるという。また、審査請求人の反論書及び意見陳述においても、市と審査請求人が、特定個人を実質的に名指しして意見交換を数度に亘り行った事実があることを認めている。よって、本件開示請求は、実質的に特定の個人を名指しした内容の開示請求と認めることのできるものである。
- (3) そうすると、本件対象公文書の存否を答えることは、当該特定個人が市に対し申し出を行った事実の有無（以下「本件存否情報」という。）を明らかにすることになると認められる。そして、本件存否情報は、特定個人を識別することができるものであるから、条例第7条第2号本文前段の定める不開示情報に該当し、かつ同号ただし書のいずれにも該当しない。したがって、本件事案は、条例第10条の定めに基づいて開示請求を拒否することができる場合に該当すると認められるものである。

3 行政指導について

審査請求人は、「市は、2021年10月4日に審査請求人に対し行政手続条例第2条第6号の行政指導を試みたが、その前提として申立人から市長に対して申出書（行政手続条例第35条の2第2項）の提出がなければならないことから、申立書が存在することは明らかである」旨主張する。

しかしながら、上記条例第35条の2の規定は、第2項を含め、市民等から市の機関等に対し違法な事実の是正のための行政指導を求める申出のあった場合の手続について定めたものであり、市の機関等が行政指導を行うことのできる場合を限定する趣旨の定めではない。すなわち、同条は、第1項に定める申出が、第2項各号が掲げる事項を記載した申出書を提出してなされた場合には、これを受けた市の機関等は、第3項が定めるところに従い、必要な調査を行い、その結果に基づき必要があると認めるときは、当該申出に係る行政指導をする義務を負うことを定めたものであるところ、行政指導をするよう求める申入れが、上記条例第35条の2第2項が定める申出書によらないものであった場合でも、市の機関等がこれを契機として行政指導を行うことが妨げられるわけではなく、行政指導は、行政機関がその任務又は所掌事務の範囲内において一定の行政目的を実現するため必要に応じて行うことのできるものである以上、この場合の行政指導は、上記条例第35条の2とは関わりなくなされたものということになる。審査請求人の行政手続条例に係る主張は、その余の点を含め、前提を欠くものと言うべきである。

4 本件審査請求以前の処分との異同について

審査請求人は、本件事案の前段となる令和元年7月の事案に関連する公文書開示請求審査に際し、実施機関が開示請求に係る公文書の存在を前提とした処分を行ったことを指摘し、構図が全く同じである本件事案についても、条例第10条を適用すべきでないと主張する。他方、実施機関は、当審査会の前回答申において、実質的に特定の個人を名指しした内容の開示請求と判断できるとの指摘がされたことを踏まえ、同答申を受けた裁決書（令和2年5月29日付け浦み第23号）においても、本審査会と同様の理由に依拠することとした点を指摘した上で、処分庁にもその拘束力が及ぶとして、本件処分を妥当と主張している。

そこで、当審査会が当該裁決書を見分したところ、実施機関が当審査会の答申を容れて判断の理由を改めた上で、結論においては、審査請求を棄却する裁決を行ったことが認められる。そうすると、前回の事案に対する実施機関の最終的な判断は、条例第10条を適用し存否応答拒否が適当であったとするものであるから、構図を同じくする本件事案についても、これを裁決の拘束力と呼ぶか否かは

格別、前回の事案と同様の判断をすることに問題はないと言うべきである。審査請求人の主張には理由がない。

5 本件処分の妥当性について

以上のことから、本件開示請求に対し、本件対象公文書が存在しているか否かを答えるだけで、条例第7条第2号の不開示情報を開示することとなるため、実施機関が、条例第10条により公文書の存在を明らかにしないで、開示請求を拒否する旨の決定を行った本件処分は妥当であると判断する。