

諮問日：令和3年12月20日（令和3年諮問第2号）

答申日：令和4年7月19日（令和4年答申第1号）

事件名：令和3年審査請求第3号 非公開（不存在）決定処分取消請求事件

令和3年審査請求第4号 非公開（不存在を含む）決定処分取消請求事件

令和3年審査請求第5号 非公開（部分公開・不存在を含む）決定処分取消  
請求事件

## 答 申 書

### 第1 審査会の結論

藤岡市長（以下「実施機関」という。）が、別記に掲げる文書1から文書3までの文書（以下「本件請求対象文書」という。）について、不存在又は公開しないことができる情報を理由として非公開又は部分公開としたことは妥当である。

### 第2 審査請求に係る経過

- (1) 令和3年11月24日、審査請求人は、藤岡市情報公開条例（平成10年条例第29号。以下「条例」という。）第5条の規定により、実施機関に対し、本件請求対象文書の公開を請求し、同日、実施機関は、当該公開請求を受け付けた。
- (2) 令和3年12月7日、実施機関は、本件請求対象文書のうち、文書1は実施機関において作成しておらず、該当する公文書は存在しないとして、文書2及び文書3は実施機関において作成しておらず、該当する公文書は存在しない又は一部公開しないことができる情報であるとして、条例第9条第1項の規定に基づき情報非公開決定処分及び情報部分公開決定処分（以下「本件処分」という。）を行い、審査請求人に通知した。
- (3) 令和3年12月10日、審査請求人は、本件処分を不服として、行政不服審査法（平成26年法律第68号）第2条の規定により実施機関に対し審査請求を行い、同日、実施機関は、これを受け付けた。
- (4) 令和3年12月20日、当審査会は、本件審査請求について、実施機関から条例第12条の規定に基づく諮問を受けた。
- (5) 令和4年1月4日、当審査会の本件処分の審査に際し、実施機関から藤岡市情

報公開・個人情報保護審査会条例施行規則（令和2年規則第45号。以下「規則」という。）第2条第2項の規定に基づく理由説明書の提出を受け、令和4年1月5日、その写しを審査請求人に送付した。

- (6) 令和4年1月14日、審査請求人から規則第2条第3項の規定に基づく意見書の提出を受け、令和4年1月18日、その写しを実施機関に送付した。
- (7) 令和4年2月14日、実施機関から意見書に対する弁明書の提出を受け、令和4年2月15日、その写しを審査請求人に送付した。
- (8) 令和4年3月22日、審査請求人から規則第2条第3項の規定に基づく意見書の提出を受け、令和4年3月23日、その写しを実施機関に送付した。
- (9) 令和4年4月8日、実施機関から意見書に対する意見の提出を受け、令和4年4月11日、その写しを審査請求人に送付した。
- (10) 令和4年5月18日時点、令和4年5月10日を提出期日とする審査請求人からの意見書は提出されていない。

### 第3 争点

本件請求対象文書を不存在又は公開しないことができる情報であるとした本件処分が妥当であるか。

### 第4 審査請求人の主張要旨

#### (1) 審査請求の趣旨

##### ア 文書1（令和3年審査請求第3号）

「市内の保安林等をめぐる行政不祥事件に関して、XXXXXXXXXXの代表らが来庁した際に、事前に対応策を学習したり、携帯したりすることを目的に、作成し使用している対応マニュアルに関する一切の情報」に関する非公開（不存在）決定というのは、条例第1条の「この条例は、情報の公開を求める市民の権利を保障することにより、市民の市政への参加を促進するとともに、市政に対する市民の理解と信頼の確保を図り、もって公正で開かれた市政の一層の推進に寄与することを目的とする。」とする情報公開の原則規定に違反しており、また、憲法第21条で定める「知る権利」を侵害しており、非公開（不存在）決定処分の取消しを求めるといえるものである。

##### イ 文書2（令和3年審査請求第4号）

「弁護士法人に代理人業務を依頼した際の委任契約書及び関連情報、刑事訴訟法

第239条第2項に基づく告発義務は誰に帰するのかがわかる情報」に関する非公開（不存在を含む）決定というものは、条例第1条の情報公開の原則規定に違反しており、また、憲法第21条で定める「知る権利」を侵害しており、非公開（不存在を含む）決定処分の取消しを求めるというものである。

ウ 文書3（令和3年審査請求第5号）

「藤岡市[ ]に係る藤岡市内の一切の森林簿」に関する部分公開決定というものは、条例第1条の情報公開の原則規定に違反しており、また、憲法第21条で定める「知る権利」を侵害しており、非公開（部分公開・不存在を含む）決定処分の取消しを求めるというものである。

(2) 審査請求の理由

ア 文書1（令和3年審査請求第3号）

「市内の保安林等をめぐる行政不祥事件に関して、[ ]の代表らが来庁した際に、事前に対応策を学習したり、携帯したりすることを目的に、作成し使用している対応マニュアル」に係る公文書を実施機関は作成し保有しているというものである。

イ 文書2（令和3年審査請求第4号）

「弁護士法人に代理人業務を依頼した際の委任契約書及び関連情報」は、公開しないことができる公文書を限定列挙する条例第6条の第4号「市又は国等の機関が行う検査、取締り、訴訟、交渉、入札、試験、許可、認可、人事その他の事務事業に関する情報であって、当該事務事業の性質上、公開することにより、当該事務事業の公正かつ適正な執行を著しく困難にするおそれがあると認められるもの」には当たらないというものである。

また、「刑事訴訟法第239条第2項に基づく告発義務は誰に帰するのかがわかる情報」に係る公文書を実施機関は作成若しくは保有している、又は作成していないというものである。

ウ 文書3（令和3年審査請求第5号）

「藤岡市[ ]に係る藤岡市内の一切の森林簿」に係る情報は、森林所有者又は森林所有者の同意を得た者には、公開を受ける資格があるのであるから、森林所有者の氏名を非公開にすることはできないというものである。

また、「[ ]  
[ ]の9筆については、森林簿に該当地番がない。」という事実を確認するためには、審査請求人が所有する全ての森林情報を公開する責務があるというものである。

## 第5 実施機関の主張要旨

実施機関の主張によると、次の理由により本件請求対象文書を作成若しくは取得しておらず不存在である、又は情報公開しないことができる情報であるので、非公開又は部分公開としたというものである。

### (1) 本件請求対象文書について

本件請求対象文書は、別記に掲げる文書1から文書3までの文書であり、それぞれ森林課に係るものである。

### (2) 本件請求対象文書の存否及び条例第6条第1号・第4号（非公開規定）への該当性について

#### ア 文書1（令和3年審査請求第3号）

藤岡市[ ]の保安林をめぐる件で、[ ]の代表らが来庁した際に、事前に対応策を学習したり、携帯することを目的とした対応マニュアルや、関係機関とやりとりした文書を作成又は取得していない。

したがって、「市内の保安林等をめぐる行政不祥事件に関して、[ ]の代表らが来庁した際に、事前に対応策を学習したり、携帯したりすることを目的に、作成し使用している対応マニュアル」に係る公文書は存在しない。

#### イ 文書2（令和3年審査請求第4号）

藤岡市[ ]の保安林をめぐる件で、実施機関が弁護士法人に代理業務を依頼した契約書等の情報や契約範囲の公表については、当該事務事業の性質上、公開することにより、当該事務事業の公正かつ適正な執行を著しく困難にするおそれがあると認められる。

したがって、「弁護士法人に代理人業務を依頼した際の委任契約書及び関連情報」は、条例第6条第4号に規定する「市又は国等の機関が行う検査、取締り、訴訟、交渉、入札、試験、許可、認可、人事その他の事務事業に関する情報であって、当該事務事業の性質上、公開することにより、当該事務事業の公正かつ適正な執行を著しく困難にするおそれがあると認められるもの」に該当する。

また、告発義務は誰に帰するのかがわかる情報は、公文書として作成していない。

したがって、「刑事訴訟法第239条第2項（官吏又は公吏は、その職務を行うことにより犯罪があると思料するときは、告発をしなければならない。）に基づく告発義務は誰に帰するのかがわかる情報」は存在しない。

#### ウ 文書3（令和3年審査請求第5号）

森林所有者の氏名は、個人に関する情報である。

したがって、「藤岡市[ ]に係る藤岡市内の一切の森

林簿」のうち、森林所有者の氏名については、条例第6条第1号に規定する「個人に関する情報により特定の個人を識別することができるもの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。」に該当する。

また、[REDACTED]  
[REDACTED]の9筆については、森林簿に該当地番がないため、該当する公文書は存在しない。

## 第6 審査会の判断

### (1) 条例の基本的な考え方

公文書公開についての条例の基本的理念は、その第1条にあるように、情報の公開を求める市民の権利を保障することにより、市民の市政参加を促進するとともに、市政に対する市民の理解と信頼の確保を図り、もって公正で開かれた市政の一層の推進に寄与することを目的とするものである。

このように、「情報の公開を求める権利」を保障するという理念の下であっても、一方では、公開することにより、個人や法人等の正当な権利・利益を害したり、市民全体の福祉の増進を目的とする行政の公正かつ適切な執行を妨げ、市民全体の利益を著しく害することのないよう配慮する必要がある。

このため、原則公開の例外として限定列举した非公開事由を条例第6条に規定している。

この例外的な非公開事由については、公文書公開の原則に照らし、できる限り制限的に解すべきであるが、公文書の公開を請求する権利は、憲法上の知る権利の思想を背景としつつ、条例によって具体的に認められたものであることから、公開か非公開かは、条例の法文を解釈すれば足りる。

したがって、当審査会における具体的事案の審理に際しては、条例第6条各号に該当するか否かが、条例の文言、趣旨及び目的に照らして判断されるべきものである。

また、条例第5条に規定されているとおり、市内に住所を有する者等の公文書の公開を請求する権利が保障されているが、開示請求権が認められるためには、実施機関が公文書を作成又は取得し、当該公文書を実施機関が保有していることが前提となる。

当審査会は、公文書の公開を請求する権利が不当に侵害されることのないよう、審査請求人及び実施機関のそれぞれの主張から、本件請求対象文書の存否及び非公

開規定への該当性について、以下判断するものである。

(2) 本件請求対象文書について

文書1（令和3年審査請求第3号）は、「市内の保安林等をめぐる行政不祥事件に関して、XXXXXXXXXXの代表らが来庁した際に、事前に対応策を学習したり、携帯したりすることを目的に、作成し使用している対応マニュアル」に係る公文書であると解される。

文書2（令和3年審査請求第4号）は、「弁護士法人に代理人業務を依頼した際の委任契約書及び関連情報、刑事訴訟法第239条第2項に基づく告発義務は誰に帰するのかがわかる情報」に係る公文書であると解される。

文書3（令和3年審査請求第5号）は、「藤岡市XXXXXXXXXXに係る藤岡市内の一切の森林簿」に係る公文書であると解される。

(3) 本件請求対象文書の存否及び条例第6条第1号・第4号（非公開規定）への該当性について

ア 文書1（令和3年審査請求第3号）について

条例第2条において、公開請求の対象である公文書及び情報の定義が規定されている。同条第2号において公文書は、「実施機関の職員が職務上作成し、又は取得した文書、図画及び電磁的記録であって、当該実施機関の職員が組織的に用いるものとして、当該実施機関が保有しているものをいう。」とされ、同条第3号において情報は、「公文書に記録された情報」とされている。また、「職務上作成し、又は取得した」とは、実施機関の職員が、その職務の遂行者としての公的立場において事実上作成し、又は取得した場合をいう。

なお、備忘的メモや下書き及び説明資料等の補助文書は、原則として公文書に該当しないものであるが、公文書と一体として公的に保管、保存されているときは、対象となる。

本件請求対象文書の存否について、実施機関に確認を行ったが、文書1に該当するような個別対応マニュアルに関する公文書（起案文や会議録を含む）が作成されたという事実は確認できない。

また、平成16年度に制定された藤岡市不当要求行為等対策要綱及び同年に策定され、研修会等で用いられている職員の一般的な対応マニュアルである不当要求行為等対応マニュアルは以前から存するが、本事案を念頭に作成されているものではないことは明らかであり、本件請求対象文書の対象としない実施機関の判断には正当性が認められる。

実施機関は、藤岡市不当要求行為等対策要綱は、藤岡市のホームページ上から閲覧可能であり、不当要求行為等対応マニュアルについては、下記に記載する文書2

と同様に条例第6条第4号の事由に該当することから、非公開と説明している。

よって、当該公文書を作成しておらず不存在であるとしたことについての実施機関の説明に、不自然、不合理な点があるとは認められない。

イ 文書2（令和3年審査請求第4号）について

条例第6条において、公開しないことができる情報が限定列挙されている。同条第4号において、「市又は国等の機関が行う検査、取締り、争訟、交渉、入札、試験、許可、認可、人事その他の事務事業に関する情報であつて、当該事務事業の性質上、公開することにより、当該事務事業の公正かつ適正な執行を著しく困難にするおそれがあると認められるもの」については、公開しないことができるとされている。

その趣旨は、市が保有する情報の中には、公開することにより、市又は国等が実施する事務事業の目的を失わせたり、特定のものに不当な利益若しくは不利益を与えるなどの事務事業の公正かつ適正な執行を著しく困難にするおそれがあると認められるものがあり、そのような情報については、公開しないことができるとするものである。

「検査、取締り、争訟、交渉、入札、試験、許可、認可、人事」とは、公開になじまない事務事業に関する情報の例示であり、「その他の事務事業」とは、例示以外にこれらに類似し、又は関連する事務事業のことである。

また、「公開することにより、当該事務事業の公正かつ適正な執行を著しく困難にするおそれがあると認められるもの」とは、おおむね次のような情報である。

- ① 公開することにより、当該事務事業の目的が損なわれるおそれがあるもの
- ② 公開することにより、特定のものに不当な利益若しくは不利益が生ずるおそれがあるもの
- ③ 公開することにより、関係当事者間の協力若しくは信頼関係が損なわれると認められるもの

本件請求対象文書の非公開規定への該当性についてであるが、市が弁護士法人に代理人業務を依頼した契約書等の情報や契約範囲の公表については、実施機関と弁護士法人との間で公開することを前提に契約が取り交わされたものではないこと、公開することは、互いの信頼関係を損なうおそれがあること、当該代理業務は、現在も継続中の案件であり、今後の藤岡市における具体的な対応方針等を明らかにすることは、当該業務の性質上、公開することにより、当該業務の公正かつ適正な執行を著しく困難にするおそれがあると認められるため、条例第6条第4号の規定に該当すると認められる。

また、審査請求人には、弁護士法人より保安林（藤岡市

) に起因する件について、藤岡市より全権委任を受けた旨の通知書が送付されていることから、情報を公開しないことによる不利益は生じていないものと推察される。

次に、「刑事訴訟法第239条第2項に基づく告発義務は誰に帰するのかがわかる情報」に係る公文書であるが、刑事訴訟法（昭和23年法律第131号）第239条第2項の趣旨は、「刑事司法の適正な運用を図るために、各種行政機関に対し、刑事司法の運営についての協力義務を課す」（大コンメンタール刑事訴訟法第二版第4巻 河上和雄他 青木書院）ことであり、「公務員の告発義務は、公務員が国ないし公共団体に対して負担するものであって、各公務員において告発を行うことが個別の国民との関係で法的に義務付けられるものではない」（京都地裁 平成22年9月15日 平成20年（ワ）第3967号）と解される。また、一般的に「告発を行うべきか否かは、具体的事案に即して、犯罪の重大性、犯罪があると思料することの相当性、今後の行政運営に与える影響等の諸点を官公吏が総合的かつ慎重に検討して判断される」と解されるものであり、個別の案件に応じて告発義務を規定する根拠を定めておく必要性はないものである。

よって、作成しておらず不存在であるとしたことについての実施機関の説明に、不自然、不合理な点があるとは認められない。

ウ 文書3（令和3年審査請求第5号）について

条例第6条において、公開しないことができる情報が限定列举されている。同条第1号において、「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、公開しないことができるとされている。

その趣旨は、個人のプライバシーの権利を最大限尊重する観点から、個人のプライバシーの権利に関する情報を公開しないことができる情報として規定するものである。しかし、現状において何がプライバシーの権利に関する情報であるかは、必ずしも明確でないため、これを「個人に関する情報であって、特定の個人が認識され、又は識別され得るもの」と広く捉えて、プライバシーの権利に関する情報であることが明確な場合はもとより、この情報に当たるか否かが不明確な場合も含めて公開しないこととし、プライバシーの権利の保護に万全を期することとしたものである。

「個人に関する情報」とは、住所、氏名、学歴、職歴、財産等個人に関するすべての情報をいい、おおむね次のようなものである。

① 戸籍・身分等に関する情報（住所、氏名、生年月日、性別、婚姻歴、続柄等）



- ② 経歴・資格等に関する情報（職業、職歴、学歴等）
- ③ 心身に関する情報（心身障害、疾病、負傷、検査、診療等）
- ④ 財産・経済活動に関する情報（資産の内容、収入の種類等）
- ⑤ 個人生活に関する情報（電話番号、家族構成、住居の状況等）
- ⑥ 思想・信条等に関する情報（思想、信条、信仰、宗教等）

本件請求対象文書の非公開規定への該当性についてであるが、森林簿に掲載される森林所有者の氏名は、個人に関する情報であり、公開することにより、プライバシーの権利を侵害するおそれがあるため、条例第6条第1号の規定に該当すると認められる。また、森林簿の情報公開にあたり、実施機関では、個人情報についての配慮を行った上で、条例第7条第1項の規定に基づく情報の部分公開を行っている。

なお、森林簿を管理する群馬県においても、「森林簿」には、個人情報が含まれていることから、「群馬県個人情報保護条例」及び「群馬県森林簿及び森林計画図取扱要領」に基づき、原則、一般への公開は行わないものとされている。

次に、審査請求人が審査請求書に記載する「森林所有者または森林所有者の同意を得た者には、公開を受ける資格があるのであるから、森林所有者である審査請求人に対して、森林所有者の氏名を非公開にすることはできない。なお、閲覧（交付）申請にあたって申請書などの提出が必要になる場合があるらしいが、審査請求人はそうした事実を藤岡市から教示されていない。」についてであるが、実施機関に確認したところ、審査請求人より、森林所有者の同意を得たという書類の提示は受けていないとのことである。また、森林簿の閲覧事務は、群馬県の所管事務であり、藤岡市が所有する森林簿は、内部利用のために群馬県から提供された書類であることから、藤岡市において森林簿に関する閲覧事務を行う権限は有していないため、閲覧制度を教示する義務はないものである。

次に、「[REDACTED]の9筆については、森林簿に該当地番がないため、該当する公文書は存在しない。」についてであるが、森林の位置や森林資源をまとめた台帳である森林簿は、地域森林計画に必要な基礎資料として、また、森林経営計画の作成支援等の資料として群馬県が作成したものであり、所有権、所有界（地番界）、面積等土地に関する情報及び立木竹の評価を証明するものではないこと、また、「森林簿の性質上、地番は代表する一つのみ記載されていることや、地番が登記や実態と合致しない場所も複数存在していることから、該当地番がない場所を森林簿上で特定することは困難である。したがって、該当地番のない9筆については、公開する文書が特定できないことから、公開することができない

と決定した。」とする実施機関の説明は、森林簿の作成目的等から判断しても、不自然、不合理な点があるとは認められない。

なお、森林簿の記載に誤りがあると認められる場合には、訂正を要する記載内容について、群馬県へ報告することができるとされる。

(4) その他の審査請求人の主張について

審査請求人は、本件処分の取消し以外についても主張しているが、これら主張は、いずれも審査請求の対象となる本件処分とは関係のないものであり、当審査会における審査の対象とはならないものである。

(5) まとめ

以上の事実及び理由により、当審査会は冒頭の「第1 審査会の結論」のとおり判断する。

藤岡市情報公開・個人情報保護審査会

委員



委員



委員



委員



委員

