

尼崎市情報公開・個人情報保護

審査委員会答申

(答申第46号)

(平成30年9月14日)

答 申

第1 審査委員会の結論

本件諮問に係る審査請求を棄却すべきとの審査庁の判断は、妥当とはいえない。後記本件処分は、取り消されるべきである。

第2 事案の概要

1 審査請求人は、平成29年3月22日、処分庁尼崎市長（以下単に「処分庁」という。）に対し、尼崎市情報公開条例（以下「条例」という。）第6条第1項の規定に基づき、10階建マンション（以下「本件共同住宅」という。）の事業計画に係る次の書面（以下「本件開示請求文書」という。）について、公文書開示請求（以下「本件開示請求」という。）を行った。

- (1) 国土法による一切の書面（届出書の添付書類を含む）
- (2) 騒音防止法による一切の書面（届出書、苦情受付、調査報告書等を含む）
- (3) 振動防止法による一切の書面（届出書、苦情受付、調査報告書等を含む）
- (4) 尼崎市住環境整備条例による一切の書面

2 処分庁は、同年4月4日、本件開示請求に対し、「開示しない部分」を「法人及び個人の印影、個人の氏名及び年齢、平面図、立面図、断面図、法人の資産に係る寸法」、開示しない「理由」を「当該部分は、尼崎市情報公開条例第7条第2号及び第3号に該当するため」（以下「本件理由付記」という。）として、公文書部分開示決定（以下「本件処分」という。）を行い、尼開指第7170号 2（以下「本件通知書」という。）により審査請求人に通知した。

3 審査請求人は、同月18日、本件処分に対し、審査請求（以下「本件審査請求」という。）を行った。

第3 審査請求の趣旨及び理由

本件審査請求において、審査請求人が主張した審査請求の趣旨及び理由等は、次のとおりである。

1 趣旨

本件部分開示決定の取消を求める。

2 理由

(1) 理由付記の不備

ア 本件通知書に記載の不開示部分は第2・2のとおりであるが、そこに記載のない管理組合同規約も不開示となっている。なお、本件処分において開示された文書中「共同住宅の新築に関する計画書」（以下「本件計画書」という。）においては、「管理組合同規約」欄が「有」にチェックされ、また「管理組合同規約、使用規則に

については、作成後速やかに提出してください。」との記載がある。

イ 管理組合同約が条例第7条第2号又は第3号のいずれに該当するか不明である。

(ア) 仮に2号該当(個人情報)だとすると、管理組合同約の作成主体は家主又は借主のいずれかであるところ、本件共同住宅の家主は法人であり、借主は法人又は権利能力なき社団であるから、いずれにしても妥当でない。

(イ) 3号該当(「法人その他の団体……に関する情報」であって「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」(以下「法人不利益情報」という。))だとすると、何が「正当な利益」に当たるか不明である。

(ウ) また、管理組合同約には構成員、機関、意思決定の方法、禁止行為、管理費用などの定めがあるところ、これらの事項全てが不開示となる理由の説明がない。

(2) 不開示理由非該当

ア 管理人氏名

(ア) 道路から視認できる「管理人連絡先表示板」に掲載される予定であり、「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」(条例第7条第2号ア。以下「公知情報」という。)に該当する。

(イ) ワンルームマンションは、ごみの出し方、騒音、駐車などを巡ってトラブルを発生させ、周辺環境を悪化させる存在であるところ、管理人はかかるトラブルに対応すべき者である。したがってその氏名は、周辺住民の「健康、生活又は財産を保護するため、公にすることが必要」(同号イ)な情報(以下「公益情報」という。)である。

イ 管理組合同約

(ア) ワンルームマンションによる環境阻害を防ぐためには、管理体制の確立及び環境阻害行為の防止措置等が必要であるところ、これを担保するのが管理組合同約であるから、公益情報に該当する。

(イ) また、集合住宅の秩序維持のための規定であるから、これを開示することで侵害される「正当な利益」は存在しない(法人不利益情報非該当)。

第4 処分庁の弁明の要旨等

1 趣旨

本件審査請求を棄却するとの裁決を求める。

2 理由

(1) 理由付記について

本件処分は、本件開示請求文書のうち、本件共同住宅の管理人その他の者の氏名、年齢及び個人の印章に係る印影等(以下「本件個人情報」という。)を条例第7条第

2号に、法人及びその代表者の印影並びに本件共同住宅の各部分に係る寸法（以下「本件法人情報」といい、本件個人情報と合わせて「本件不開示情報」という。）を同条第3号に、それぞれ該当するとして、これらを除いて開示するとしたものである。

本件通知書における不開示理由の記載は第2・2のとおりであるところ、たしかにかかる記載は、本件不開示情報がそれぞれの不開示事由に該当するかが明白とはいえない。しかし、本件処分では事前協議申請書その他の図書の写しを開示しており、これと照合すれば本件不開示情報がそれぞれいずれの不開示事由に該当するか判別可能であるから、本件理由付記は格別不十分というものではない。

(2) 本件不開示情報の不開示事由該当性について

ア 管理人氏名

(ア) 管理人氏名は、特定の個人が識別される情報として個人情報（条例第7条第2号本文）に当たる。

(イ) 公知情報（同号ア）とは、既に公知であるか又は公知となることが確実に予定されている情報をいうと解されるところ、尼崎市住環境整備条例（以下「整備条例」という。）第23条の規定に基づき届け出のあった管理人は後日変更されることがあることから、公知となることが確実に予定されているとまではいえず、これに当たらない。

(ウ) 公益情報（同号イ）とは、これを開示する利益が不開示とする利益を上回る情報、すなわち現に個人の生命等に危害が与えられる蓋然性があり、これを開示しなければその危害を有効に除去することができない情報（比較衡量により公益の優越が認められる情報）をいうと解されるところ、本件共同住宅はいまだ建築着工前であって入居者による迷惑行為等の危害は発生しておらず、また今後発生する蓋然性があるともいえないから、管理人氏名はこれに当たらない。

イ 管理組合同規約

管理組合同規約は、「作成後速やかに提出」することを求めているところ、本件処分時において処分庁は提出を受けておらずこれを所持しなかったことから、不開示としたものである。

第5 審理関係人の補充主張

1 審査請求人の反論

(1) 管理人氏名

ア 処分庁は、管理人氏名が予定であって将来変更され得る旨をいうが、本件計画書に管理人の押印があるということは、既に労働条件が確定し、管理人がこれを受諾していることの証左である。

イ 個人情報であっても、「法人等の代表者若しくはこれに準ずる地位にある者が当

該法人等の職務として行う行為に関する情報又は事業を営む個人の当該事業に関する情報」(条例第7条第2号。以下「事業者情報」という。)については開示されるべきところ、管理人氏名がこれに当たらないことにつき処分庁の主張立証がない。

ウ 処分庁は、本件共同住宅が建築着工前であることをもって環境阻害が現に発生していないというが、そもそも計画書は、ワンルームマンションの建設に対し必要な助言指導を及ぼすために建築前の段階で提出させるものであるのだから、開示する公益上の必要性についても、当該マンションが予定どおり建設された場合を想定し、これを基準として判断すべきものである。

エ 処分庁は、公益情報該当性につき、開示の利益が開示のそれを上回る場合をいうとするが、条文上公益の優越は求められておらず、文理外の要件を恣意的に付加した解釈である。

(2) 管理組合同規約

管理組合同規約が提出前であるのならば、文書不存在としてその旨を本件通知書に記載すべきである。

2 処分庁の補充主張

(1) 管理人氏名の事業者情報該当性

個人の氏名については、客観的に見て個人情報に当たる以上、これが明らかに事業者情報に該当すると判断できない限り、(事業者情報でない)個人情報と判断しているものである。

(2) 管理人氏名の公知情報該当性

計画書に管理人の記載を求めているのは、開発事業者に管理人設置の必要性を認識させるためであり、処分庁において管理人を把握しようという意図に出たものではない。開発届出の段階では管理人が未定であるとして暫定的な予定者氏名を記入する例も間々見られるところであり、現に本件についても、開発届出事業者の代理人から変更の可能性が高い旨を聞き取っている。計画書に管理人として記載されているからといって、公知となることが確実に予定されているということとはできないものである。

第6 審理員意見書の要旨

審理員は、本件審査請求には理由があるから本件処分は取り消されるべきであるとしており、その理由は次のとおりである。

1 管理人氏名

(1) 公知情報該当性

公知情報に係る「公にすることが予定されている」の意義について、処分庁は、公知となることが確実に予定されている場合をいうとするが、現行の条例からかか

る場合に限定する解釈を導出することは困難であり、公にする時期につき具体的計画がないとしても、情報の性質に照らして通例公にされるべきものであれば、公知情報に当たるといふべきである。

管理人の氏名及び連絡先等については、ワンルームマンションの出入り口に表示しなければならないところ（整備条例第9条第2項第2号）その趣旨は、管理人をして入居者と近隣住民との調整その他の住環境確保に必要な措置を講じせしめることにある。かかる管理人の重要性に照らせば、開発届出の段階で管理人予定者の指名等の記載が求められるのは、開発事業者等に管理人の設置を意識させるにとどまらず、処分庁において管理人予定者をあらかじめ把握し必要に応じて指導・助言することを通じて、マンション完成後の適切な管理状態を担保する意図に出たものと解される。

そうすると、計画書の管理人欄に管理人予定者として記載された者は、原則としてそのままマンションの管理人に就任しその氏名等が当該マンションの見やすい場所に掲示されることが予定されているといふべきである。そして公知情報において情報が公表されることの確実性が要求されるものでないことは上記のとおりであるから、管理人氏名は公知情報に当たるといえる。

(2) 公益情報該当性

公益情報に係る「人の生命、健康、生活又は財産を保護するため」とは、これらに対する被害が現実が発生している場合のほか、そのおそれがある場合も含まれるが、これに当たるとして開示義務が認められるのは、個人に係る情報を開示することで前記法益の保護に資することが相当具体的に見込まれ、当該情報の主体たる個人に開示の不利益を強いてもやむを得ないといえるだけの事情があることを要する。

本件では、管理人欄記載の氏名を開示することで、マンション完成後の住環境整備に直接的な利益がもたらされるとは認められない。

(3) 事業者情報該当性

法人の行為そのものと評価される行為に関する情報の開示可否は、専ら法人に係る情報としての不開示事由に当たるかをもって決すべきであり、別途個人情報該当性を論ずべきものではない。そして「法人の行為そのものと評価される行為に関する情報」とは、法人の代表者がその職務として行う行為に関する情報のほか、その他の者の行為であっても、権限に基づいて当該法人のために行う契約の締結等であればこれに含まれると解する。他方、法人代表者の「行為」ではなく「氏名」に係る情報については、たとえば内閣府情報公開・個人情報保護審査委員会答申は「個人に関する情報」としているところである。

管理人欄に記載の氏名について、本件で法人そのものの行為と評価すべき事情は認められず、個人情報に当たると解する。

2 管理組合理約

管理組合理約について、処分庁は本件処分当時その提出を受けておらずこれを保有しないことから、不開示決定とした旨をいう。確かに、処分時に保有せず、また提出が義務付けられてもいない書類について、開示決定に際し文書不存在の理由の提示を求めることは、処分庁に無理を強いることになるようにも思われる。しかし本件は、本件計画書上、管理規約が「有」にチェックされており、本件処分時に本件規約が存在しているかのような外観がある事案である。かかる場合、不開示決定を受けた審査請求人は、管理規約についても開示決定通知書に記載の理由によって不開示と認識するであろうから、不開示決定の理由が文書不存在であることを同人に正しく了知せしめる必要がある一方、かかる外観がある以上、不存在の記載を処分庁に求めたとしても、無理を強いるものとはいいがたい。

したがって、管理組合理約を不開示とするに当たり、その理由として文書不存在を明示しなかったことは、違法である（なお、事後的な説明はこの瑕疵を治癒するものではない。）

第7 審査委員会の判断

1 管理人氏名

本件処分は、「開示しない部分」として「個人の氏名」を挙げているが、本件計画書には管理人氏名とこれとは異なる人物の氏名等が記載されており、後述のとおりこれらは性質を異にする情報であるから、以下これらを分けて検討する。

(1) 「管理人」欄の記載（管理人氏名）

公知情報に係る「公にすることが予定されている」の意義について、処分庁は、公知となることが確実に予定されている場合をいうとするが、現行の条例からかかる場合に限定する解釈を導出することは困難であり、公にする時期につき具体的計画がないとしても、情報の性質に照らして通例公にされるべきものであれば、公知情報に当たるといふべきである。

管理人の氏名及び連絡先等については、ワンルームマンションの出入り口に表示しなければならないところ（整備条例第9条第2項第2号）その趣旨は、管理人をして入居者と近隣住民との調整その他の住環境確保に必要な措置を講じせしめることにある。かかる管理人の重要性に照らせば、開発届出の段階で管理人予定者の氏名等の記載が求められるのは、開発事業者等に管理人の設置を意識させるにとどまらず、処分庁において管理人予定者をあらかじめ把握し必要に応じて指導・助言することを通じて、マンション完成後の適切な管理状態を担保する意図に出たものと解される。

そうすると、計画書の管理人欄に管理人予定者として記載された者は、原則としてそのままマンションの管理人に就任しその氏名等が当該マンションの見やすい場所に掲示されることが予定されているといえる。処分庁は、管理人欄の記載は飽く

まで予定であって実際の管理人は変更される可能性がある旨をいうが、およそあらゆる予定は変更の可能性を多少なりとも内包するものであり、その上で条例が公開される予定のものをも含めて公知情報としている以上、変更可能性を理由として公知情報該当性を否定するのは背理といわざるをえない。管理人氏名は、公知情報に当たるといえる。

(2) 「管理人の氏名・連絡先の表示板設置場所」欄の記載

開示された本件計画書の「管理人の氏名・連絡先の表示板設置場所」欄は、黒塗り部分及び「玄関ポーチの壁」の記載からなるところ、これを欄の標題と対照すると、黒塗り部分が「管理人の氏名」に、「玄関ポーチの壁」の記載が「連絡先の表示板設置場所」に、それぞれ対応するよう見え、審査請求人もこれを前提に審査請求しているとも考えられる。しかしながら、別に「管理人」の欄があることから分かるとおり、この欄は、「管理人の氏名」と「連絡先の表示板設置場所」の2項目を記載する欄ではなく、「管理人の氏名・連絡先」の掲出場所を記載するための欄である。

黒塗り前の記載内容を見分したところ、本件共同住宅の新築に関して整備条例第23条の規定による届出を行った事業者の代理者の所属する株式会社名及び代理者とは異なる者の個人氏名が並記され、これらが二重線にて抹消された上、当該代理者の印影により訂正印の押印があることが確認された。上記のとおり、誤記された人物の氏名等は（公開が予定されている）管理人の氏名とは性質を異にする情報であるにもかかわらず、これらを「個人の氏名」としてあたかも同一属性の事実であるかのように認定した本件処分は、論理法則に反する違法があるというべきである。

処分庁は、再処分をするに当たっては、「管理人」欄と本欄の記載とを明確に区別した上で、それぞれについて適切な理由に基づいて開示・不開示の決定をすべきである。

2 管理組合同約

管理組合同約について、処分庁は、本件処分当時その提出を受けておらずこれを保有しないことから不開示決定とした旨を審査請求人に口頭で説明するとともに、弁明書においても同様の主張をするところ、かかる場合、不開示決定の時点で理由として文書の不存在を明示すべきであるのが原則である。もっとも、「何々に係る一切の文書」といった包括的な開示請求がなされ、その対象が相当広範にわたる場合、典型的にみて請求の対象に該当する文書であるからといって、およそ作成も取得もしていないものにつき全てを逐一列挙して不存在との不開示理由を付すよう求めるのは、あまりに煩雑にすぎ現実味を欠く。そこでかかる場合、開示請求者が、請求対象とした「一切の文書」の中でも特にある文書を実施機関が保有するとの合理的期待を有し、かつ処分庁において開示請求者のかかる期待を認識し又は認識することができるときに限り、処分庁は当該文書を不開示しない理由として文書の不存在及びその理由を明示する義務

を負うと解する。

これを本件についてみると、本件計画書の管理組合理約の欄には「有」とチェックされており規約が存在するかのような外観が存在するといえるから、同計画書の開示を受けた審査請求人にとって、処分庁が規約の提出を受けこれを保有するとの期待を抱くことは合理的といえ、また処分庁は、審査請求人のかかる期待につき認識可能性があったというべきである。

よって処分庁が、開示対象文書として管理組合理約を特定せず、その不存在及びその理由を明示しなかったことは違法である。

3 結び

以上のとおり、公知情報に当たる管理人氏名を不開示とした点、管理人氏名と誤記された者の氏名等との区別を欠いている点及び開示対象文書として管理組合理約を特定せずその不存在及びその理由を明示しなかった点で、本件処分は違法である。

4 付言

尼崎市行政手続条例第8条第1項本文が申請に対する拒否処分に理由の提示を求めているのは、行政庁の判断の慎重と合理性を担保してその恣意を抑制するとともに、処分の理由を相手方に知らせて不服申立ての便宜を与えるところにあると解されるから、不開示の理由が複数ある場合には、開示対象文書の種類、性質等とあいまって開示請求者がいずれの部分がそれぞれどの不開示理由に対応しているのかを当然知り得るような場合を除き、いずれの部分がそれぞれどの不開示理由に該当するのかが特定されなければならないというべきである。

本件通知書には複数の不開示部分及び不開示理由が提示されているが、これら不開示部分のうちいずれの部分がそれぞれどの不開示理由に該当するのかが特定されておらず、各不開示理由と不開示とされた部分との対応関係が不明であり、求められる理由の提示として十分とはいえない。

したがって、本件処分の理由付記は、本件処分にも適用される尼崎市行政手続条例第8条第1項本文に照らし、適切さを欠くものといわざるを得ず、処分庁は、今後の対応において、上記の点につき留意すべきである。

5 結論

上記の理由により、審査委員会は、「第1 審査委員会の結論」に記載のとおり答申する。

なお、本件は、尼崎市情報公開・個人情報保護審査委員会条例第8条第1項の規定に基づき、審査委員会第2部会において審議を行ったものである。

以 上

(参考)

審査の経過	
平成30年 4月19日	諮問書を受理(諮問第46号)
平成30年 5月18日	審査委員会第2部会に付託
平成30年 6月20日	第1回審議
平成30年 7月19日	第2回審議
平成30年 8月20日	第3回審議
平成30年 9月14日	答申

尼崎市情報公開・個人情報保護審査委員会 第2部会		
氏名	現職	備考
松並 潤	神戸大学大学院国際協力研究科教授	部会長
石橋 伸子	弁護士(弁護士法人神戸シティ法律事務所)	
重本 達哉	大阪市立大学大学院法学研究科准教授	