

答 申 情 第 6 1 号

平成28年11月21日

京 都 市 長 様

京都市情報公開・個人情報保護審査会

会 長 佐 伯 彰 洋

(事務局 総合企画局情報化推進室情報管理担当)

京都市情報公開条例第18条第1項の規定に基づく諮問について (答申)

平成28年7月15日付け都景景第53号をもって諮問のありました下記のことについて、別紙のとおり答申します。

記

建築物に係る補助金申請に関する書類一式の一部公開決定事案等についての審査請求に対する決定 (諮問情第94号)

(別紙)

1 審査会の結論

実施機関が行った公文書一部公開決定処分及び不存在による非公開決定処分は妥当である。

2 審査請求の経過

- (1) 審査請求人は、平成28年5月18日に、実施機関に対して、京都市情報公開条例（以下「条例」という。）第6条1項の規定により、次に示す「公文書の件名又は内容」の公開を請求した（以下「本件請求」という。）。

「公文書の件名又は内容」

●●区〇〇及び●●区**所在の建築物の修理について

- 1 これまでになされた補助金申請に関する一切の文書（図画含む）
- 2 補助金交付決定に係る一切の起案決裁文書（図画含む）
- 3 交付決定後、補助金が実際に交付されるまでの過程で収集した文書（例えば、完了検査に係る文書・図画）

- (2) 実施機関は、本件請求に係る公文書として、以下の文書（以下「本件公文書」という。）を特定、若しくは不存在であることを確認したうえ、平成28年6月1日付け京都市指令都景景第9号による公文書一部公開決定処分（以下「本件処分1」という。）及び平成28年6月1日付け京都市指令都景景第10号による不存在による非公開決定処分（以下「本件処分2」という。）また、本件処分1及び本件処分2をまとめて「本件処分」という。）をし、その旨及びその理由を下記ア及びイのとおり審査請求人に通知した。

[本件公文書]

●●区〇〇及び●●区**所在の建築物の修理について。

- ① 平成10年度 補助金交付決定書
- ② 平成10年度 補助金交付額決定書（確定）
- ③ 平成6年度 補助金交付決定書
- ④ 平成6年度 補助金交付額決定書（確定）
- ⑤ 昭和58年度 補助金交付決定書
- ⑥ 昭和58年度 補助金交付額決定書（確定）

ア 本件処分1について

京都市情報公開条例第7条第1号、第2号及び第4号に該当

- (1) 申請者の氏名、住所、電話番号及び見積を依頼した事業者名等については、公開することにより、当該申請者のプライバシーを侵害するおそれがあるため。(条例第7条第1号に該当)
- (2) 業者より提出された材料単価については、公開することにより、事業活動上の地位その他正当な利益を明らかに害すると認められるため。(条例第7条第2号に該当)
- (3) 平面図の間取りについては、公開することにより、個人のプライバシーを侵害するおそれがあるとともに、財産等の保護、犯罪の予防等に支障が生じるおそれがあるため。(条例第7条第1号及び4号に該当)

イ 本件処分2について

請求のあった公文書のうち、平成7年度になされた補助金に関する公文書については、存在が確認できなかつたため。(当該公文書の保存期限は5年です。)

- (3) 審査請求人は、平成28年6月15日付けで、本件処分を不服として、行政不服審査法第2条の規定により、本件処分を取り消し、本件処分1については、非公開とされた各平面図の間取りを開示し、本件処分2については平成7年度になされた補助金に関する公文書を開示することを求める審査請求を行った。

3 審査請求の趣旨

本件審査請求の趣旨は、本件処分を取り消し、本件処分1については、非公開とされた各平面図の間取りを開示し、本件処分2については、平成7年度になされた補助金に関する公文書を開示することを求めるというものである。

4 実施機関の主張

公文書一部公開決定通知書、不存在による非公開決定通知書、弁明書及び審査会での職員の説明によると、実施機関の主張は、おおむね次のとおりであると認められる。

(1) 本件公文書及び本件処分2に係る文書について

公文書公開請求書に記載された所在地の建築物は、京都市伝統的建造物群保存地区(以下「保存地区」という。)内にある。京都市では、保存地区の保存のために必要と認められるときは、保存地区内における建築物等及び伝統的建造物群と一体をなす環境を保存するために特に必要と認められる物件の管理、修理、修景又は復旧について、予算の範囲内において、当該建築物等又は物件の所有者、管理者若しくは占有者に対し、その経費の一部を補助する規定(京都市伝統的建造物群保存地区条例第10条)を設けてい

る。本件公文書等は、この規定に基づき、補助金申請等がされたときの文書である。

(2) 本件処分1について

ア 条例第7条第1号該当性について

(ア) 審査請求人は、「平面図の間取り部分は、以下の理由により条例第7条第1号に該当しない」「過去の建築物の間取りなど、通常他人に知られたくないものであるとも考えられない。」などと主張する。

しかし平面図の間取りは、外部から望見できる外観と異なり一般に公開されている情報とは言えず、所有者等にとって知られたくない情報が含まれている可能性がある。また、過去であるからといって、知られたくない情報が含まれていないとは断言できない。加えて、開示請求されている平面図の間取りは補助金申請を目的に提供された情報であり、当時の申請者（所有者等）は不特定多数に提供（公文書公開請求において公開）されることは想定していないと推測される。そのような情報の開示においては、慎重に行うべきであり、提供者からの同意が得られていない以上、非公開とした判断は誤りとはいえない。

また審査請求人は、氏名等が非公開となっているのであるから、個人が識別されるとは考えられないと主張するが、建築物が特定されている以上、登記により所有者を識別することは容易である。

ゆえに、平面図の間取りは個人のプライバシーを侵害するおそれがあり、条例第7条第1号に該当する。

(イ) 公文書公開請求という誰でも利用できる制度によって、自分の家の間取りが一般に公開されることに何の違和感も持たない人がいるかは疑問であり、条例上の「通常他人に知られたくない情報」とは、こうした情報をいうものとする。

(ウ) 間取り情報が何年経過すれば公開し得るものとなるかといった基準は持っていない。

(エ) 現在の建物の使用状況に関わらず、本件公文書に記載されている情報の中に、保護すべき情報があるのかないのかという観点で判断すべきと考えている。したがって、現在の建物の使用状況と、公開するか否かの判断が関連することはない。

イ 条例第7条第2号該当性について

審査請求人は、平面図の間取り部分は、条例第7条第2号にも該当しないと主張する。

実施機関は、平面図の間取り部分について条例第7条第2号に該当するとは主張していない。

ウ 条例第7条第4号該当性について

審査請求人は、「平面図の間取り部分は、以下の理由により、本条例7条4号にも該当しない」「現在は店舗となっており、日中は観光客が自由に出入りすることもできるのであるから、過去の平面図を公開したところで、公共の安全と秩序の維持に支

障が生じることはない」と主張する。

しかし、現在店舗となっていることや日中は観光客が自由に入出入りすることができることは、公文書公開請求の対象となった建物を調べて初めてわかることである。請求の対象となった建物をひとつひとつ調査して、現在の状況や過去との違いを所有者等への聞き取りや現地確認したのち、公開する範囲は判断することは、公文書公開するまでの時間的な制約や対応する労力の問題があり、できない。ゆえに、過去の平面図の間取り部分の公開が、現在の状況に対して公共の安全と秩序の維持に支障が生じることはないとは断定することはできず、ゆえに、平面図の間取りは財産等の保護、犯罪の予防等に支障が生じるおそれがあるとした判断は適切といえ、条例第7条第4号に該当する。

(3) 本件処分2について

ア 公文書を特定するため調査したところ、補助履歴から平成7年度に補助金申請がされた事実が確認された。しかし、倉庫などの保管場所で当該文書が見つからず、存在が確認できなかったため、不存在による非公開決定としている。

なお、当該文書の保存期限は5年であり、すでに20年以上経過していることを申し添える。

イ 審査請求人は、「昭和58年度のもの、平成6年度のもの、そして平成10年度のものは全て開示されている。平成7年度のものだけ存在しないというのは有り得ない」と主張する。

他年度のものが存在することが、平成7年度のもの存在する証明とはならない。当庁も補助履歴から、平成7年度に補助金申請がされた事実は確認したが、倉庫などの保管場所で当該文書が見つからず、存在が確認できなかったものである。存在が確認できないことから、公開することは不可能であり、その事実を述べ、公文書を保有していないため公開しないことと決定したことは誤りとは言えない。

5 審査請求人の主張

審査請求書及び反論書によると、審査請求人の主張は、次のとおりである。

(1) 本件処分1について

ア 条例第7条第1号該当性について

(ア) 氏名、住所、電話番号、事業者名、材料単価について非公開となっているのであるから、過去の平面図を公開したところで、個人が識別されるとは考えられず、過去の建築物の間取りなど、通常他人に知られたくないものであるとも考えられず、条例第7条第1号に該当しない。

(イ) 各平面図は、それぞれ約18年、22年、33年前に作成されたものである。こ

のような平面図の公開により個人を識別するのは、およそ不可能である。

この点、相手方は、登記により所有者を識別することが容易であると主張するが、所有者情報は単に不動産登記制度上当然に公表が予定されていることであり、平面図の公開と何ら関係がない。30年以上も前の平面図があったところで、何ら個人の識別に役立つものではない。

(ウ) 条例第7条は、行政機関に一般的に公文書の公開義務を課したうえで、非公開にできる情報を限定し、その一例として「通常他人に知られたいと認められるもの」と定めている(条例第7条第1号)。このことからすれば、非公開にするためには、他人に知られたいと可能性があると想定していないという消極的理由ではなく、誰もが当然に他人に知られることを望まず、公開することによって他人のプライバシーが侵害されるという事情が積極的に示されなければならない。

本件のように、15年以上前に所有していた建物の平面図の間取り部分について、一般的には公開されても元所有者等に影響がないと考えられる。また、公開を否定する相手方からも、通常他人に知られたいという積極的な理由は何も示されず、公開されたところで、誰のプライバシーがどのように侵害されて不利益を受けるのかについても、全く具体的に述べられていない。また、補助金申請者が情報公開を想定していないということは、申請文書全部について言えることであり、大部分を公開したうえで平面図の間取り部分を一部非公開にする理由にはならず、条例第7条第1号にあたらぬ。

イ 条例第7条第2号該当性について

当該物件について、過去の平面図の間取りは、法人や事業者の事業に関する情報にあらず、これを公開したところで、事業活動上の地位や正当な利益を害される者が存在するとも考えられず、条例第7条第2号にも該当しない。

ウ 条例第7条第4号該当性について

(ア) 過去の平面図の間取りを公開したところで、人の生命、身体、財産等の保護、犯罪の予防等に支障が生じるとは到底考えられない。現在は店舗となっており、日中は観光客が自由に入出入りすることもできるのであるから、過去の平面図を公開したところで、公共の安全と秩序の維持に支障が生じることはなく、条例第7条4号にも該当しない。

(イ) 当該建物が店舗かどうかは一人で前を通るだけで簡単に確認できる。そのような時間もないというのであれば、インターネットを利用して容易に確認できる。電話で問い合わせても答えないことは考えられない。このような容易な確認すら行わないことを前提に、「人の生命、身体、財産等の保護、犯罪の予防及び捜査その他公共の安全と秩序の維持に支障が生じるおそれのある情報」として開示を拒否することは、明らかに違法である。

(ウ) 15年以上前の平面図の間取り部分について、現在の使用者への開示が公共の安全や秩序の維持に支障が生じるとは到底考えられず、そのおそれはないというべき

である。具体的場面を全く想定せず、抽象的な「おそれ」を理由に公文書の開示を拒否することは許されないというべきである。

(2) 本件処分2について

ア 非公開決定通知書には、公文書を保有していない理由として、「『存在が確認できなかった』（当該公文書の保存期間は5年です）」とされているが、他方で、昭和58年度のもの、平成6年度のもの、そして平成10年度のものとは全て開示されている。平成7年度のものだけ存在しないというものは有り得ない。

イ 30年以上前の昭和58年度のもの、そして1年前の平成6年のもの、3年後の平成10年のものは存在するのに、平成7年のものだけ存在しないというものは、あまりにも不可解である。

仮に廃棄したとすれば、誰がどのような経過を経て廃棄されたのか、また、昭和58年度のものとは平成6年度のものとは何故廃棄されていないのかについて整合的な理由が述べられるべきである。

伝統的建造物の補助金申請やその結果についての文書は、統一的にファイル等を作成して管理しているはずであり、前後の文書が存在するのに、それらの間のものだけが無くなることは有り得ない。もう一度徹底的に確認すれば、その所在が明らかになるはずである。

6 審査会の判断

当審査会は、実施機関の主張及び審査請求人の主張を基に審議し、下記のとおり判断する。

(1) 本件公文書及び本件処分2に係る文書について

公文書公開請求書に記載された所在地の建築物は、保存地区内にある。京都市では、保存地区の保存のために必要と認められるときは、保存地区内における建築物等及び伝統的建造物群と一体をなす環境を保存するために特に必要と認められる物件の管理、修理、修景又は復旧について、予算の範囲内において、当該建築物等又は物件の所有者、管理者若しくは占有者に対し、その経費の一部を補助する規定（京都市伝統的建造物群保存地区条例第10条）を設けている。本件公文書等は、この規定に基づき、補助金申請等がされたときの文書である。

(2) 本件処分1について

ア 条例第7条第1号該当性について

(ア) 個人が識別され、又は識別され得る事項の該当性について

a 実施機関は、氏名等が非公開となっているとしても、建築物が特定されている

以上、登記により所有者を識別することは容易であると主張する。

- b 審査請求人は、各平面図は、それぞれ約18年、22年、33年前に作成されたものであり、このような平面図の公開により個人を識別するのは、およそ不可能であるとともに、所有者情報は単に不動産登記制度上当然に公表が予定されていることであり、平面図の公開と何ら関係がなく、30年以上も前の平面図があったところで、何ら個人の識別に役立つものではないと主張する。
- c 条例第7条第1号における「個人が識別され、又は個人が識別され得る」とは、当該情報のみで個人が識別される、又は当該情報のみでは個人が識別することができないが、誰を指すのかが他のリスト、台帳等により分かる場合など、極めて容易に当該個人が推定できるような場合などをいうものと解釈される。本件の場合、建築物の所有者については、登記を確認すれば誰でも把握することができるのであり、また、公文書公開請求制度が、請求の目的を問わず、広く何人も行うことができる制度であることからすれば、仮に平面図を公開することとすれば、広く誰でも当該建築物の所有者を特定できてしまうことに繋がることが認められる。
- d したがって、当審査会は、本件公文書は、個人が識別され、又は識別され得る事項に該当するものと判断する。

(イ) 通常他人に知られたいくないと認められる事項の該当性について

- a 実施機関は、平面図の間取りは外部から望見できる外観と異なり一般に公開されている情報とは言えず、所有者等にとって知られたいくない情報が含まれている可能性があり、過去であるからといって、知られたいくない情報が含まれていないとは断言できないと主張する。

また、公文書公開請求という誰でも利用できる制度によって、自分の家の間取りが一般に公開されることに何の違和感も持たない人がいるかは疑問であり、条例上の「通常他人に知られたいくない情報」とは、こうした情報をいうものと考えると主張する。

- b 審査請求人は、以下のとおり主張している。
 - (a) 氏名、住所、電話番号、事業者名、材料単価について非公開となっているのであるから、過去の平面図を公開したところで、個人が識別されるとは考えられず、過去の建築物の間取りなど、通常他人に知られたいくないものであるとも考えられず、条例第7条第1号に該当しない。
 - (b) 条例第7条は、行政機関に一般的に公文書の公開義務を課したうえで、非公開にできる情報を限定し、その一例として「通常他人に知られたいくないと認められるもの」と定めている(条例第7条第1号)。このことからすれば、非公開にするためには、他人に知られたいくない可能性があるとか想定していないという消極的理由ではなく、誰もが当然に他人に知られることを望まず、公開することによって他人のプライバシーが侵害されるという事情が積極的に示されな

ければならない。

本件のように、15年以上前に所有していた建物の平面図の間取り部分について、一般的には公開されても元所有者等に影響がないと考えられる。また、公開を否定する相手方からも、通常他人に知られたくないという積極的な理由は何も示されず、公開されたところで、誰のプライバシーがどのように侵害されて不利益を受けるのかについても、全く具体的に述べられていない。また、補助金申請者が情報公開を想定していないということは、申請文書全部について言えることであり、大部分を公開したうえで平面図の間取り部分を一部非公開にする理由にはならず、条例第7条第1号にあたらぬ。

- c 当審査会が本件請求に係る建築物の全部事項証明書を確認したところ、少なくとも平成6年の段階においてはその種類は「居宅」と記載されている。平面図を見れば、建築物の間取りが見てとれるため、その間取りから、個人の居宅である当該建築物における居間、風呂、便所、寝室などの推定が可能である。このことからすれば、平面図が公開されることにより、当該建築物における所有者個人のごく私的な生活実態が一定推定され得ることとなり、平面図は所有者にとって、客観的に通常他人に知られたくない情報であり、公開されることによって、当該所有者のプライバシーが侵害されるおそれがあると認められる。

イ 条例第7条第2号該当性について

審査請求人は、「当該物件について、過去の平面図の間取りは、法人や事業者の事業に関する情報にあらず、これを公開したところで、事業活動上の地位や正当な利益を害される者が存在するとも考えられず、条例第7条第2号にも該当しない。」と主張するが、実施機関は、平面図の間取りについて同号の該当性は主張しておらず、本件において論点にはなっていない。

したがって、同号の該当性については、当審査会で検討する必要はないものとする。

(3) 本件処分2について

ア 実施機関は、以下の理由から、本件処分2に係る公文書を取得していないと主張する。

(ア) 公文書を特定するため調査したところ、補助履歴から平成7年度に補助金申請がされた事実が確認された。しかし、倉庫などの保管場所で当該文書が見つからず、存在が確認できなかったため、不存在による非公開決定としている。

なお、当該文書の保存期限は5年であり、すでに20年以上経過していることを申し添える。

(イ) 他年度のものが存在することが、平成7年度のもの存在する証明とはならない。

実施機関も補助履歴から、平成7年度に補助金申請がされた事実は確認したが、倉庫などの保管場所で当該文書が見つからず、存在が確認できなかったものである。存在が確認できないことから、公開することは不可能であり、その事実を述べ、公文書を保有していないため公開しないことと決定したことは誤りとは言えない。

イ 審査請求人は、昭和58年度のもの、平成6年度のもの、そして平成10年度のもの全て開示されている中で、平成7年度のものだけ存在しないというのは有り得ないと主張する。

また、仮に廃棄したとすれば、誰がどのような経過を経て廃棄されたのか、また、昭和58年度のものとは平成6年度のものは何故廃棄されていないのかについて整合的な理由が述べられるべきであると主張する。

ウ 当審査会では、本件請求に係る文書のうち、昭和58年度のもの、平成6年度のもの、そして平成10年度のもの全て存在する中で、本件処分2に係る文書（平成7年度のもの）のみ存在しない理由を明らかにするため、実施機関に対して、本件請求に係る文書についての保管又は管理の方法について確認したところ、以下の趣旨の説明があった。

年度ごとに1冊のファイルを作成し、各年度のファイルの中にその年度における該当文書を綴じ、倉庫等に保管している。当該補助事業は、京都市伝統的建造物群保存地区条例に基づき、保存地区の保存のために必要と認められる伝統的建造物等の修理等に際して経費の一部を補助するものである。したがって、長い期間の中で繰り返し、同じ建物を対象に補助金申請が行われることがあるため、以前の申請内容が参考になることから、保存期間を経過して以降も本件公文書を保管している。以前の申請内容を確認する際は、当該年度のファイルを倉庫等から取り出して確認するということはあるが、今回の案件がそうだったのかは分からない。

エ 上記ウの実施機関の説明を踏まえると、本件処分2に係る文書や他の建物に係る同様の文書（以下「申請文書等一般」という。）については、保存期間を超えてなお使用する場合が多々あり、事実、保存期間を超えて保管している文書が存在していることが認められる。

このような中において、本件処分2に係る文書（平成7年度のもの）のみ存在しないことの理由は、もはや確認することは困難であるが、例えば、保存期間を超えた申請文書等一般について、倉庫等に保管しているファイルを取り出して確認又は使用している過程の中で、倉庫等に戻すことなく廃棄した可能性も否定できない。

オ これらのことからすれば、本件処分2に係る文書のみを実施機関が保有していないという主張について、不合理であるとまでは認められない。

- (4) 以上により,本件処分1に係る条例第7条第4号該当性について検討するまでもなく,
「1 審査会の結論」のとおり判断する。

(参 考)

1 審議の経過

平成28年 7月15日 諮問

8月15日 実施機関からの弁明書の提出

9月20日 審査請求人からの反論書の提出

10月24日 実施機関の職員の理由説明(平成28年度第5回会議)

11月21日 審議(平成28年度第6回会議)

※ 審査請求人から意見陳述の希望がなかったため、意見の聴取は行わなかった。

2 本件諮問について調査及び審議を行った部会

第1部会(部会長 佐伯 彰洋)