

答 申 書

令和4年（2022年）5月30日

横須賀市情報公開審査会

(令和3年度第2号諮問事案)

横情審第31号

令和4年(2022年)5月30日

横須賀市長 上 地 克 明 様

横須賀市情報公開審査会

委員長 三 浦 大 介

公文書の部分公開決定に関する審査請求について(答申)

令和3年9月6日付け横健総第25号をもって諮問された公文書の部分公開決定に関する審査請求について、次のとおり答申する。

1 審査会の結論

横須賀市長が、「猫等の動物の糞尿被害の状況が分かる公文書」として特定した苦情相談処理票及びメール文書につき、その一部を非公開とした決定のうち、「苦情相談受付年月日」並びに「処理年月日及び対応年月日」を非公開とした判断は妥当ではなく、公開することが相当であるが、その余の部分を非公開とした判断は、妥当である。

2 審査請求に至る経緯

- (1) 審査請求人は、横須賀市情報公開条例(平成13年横須賀市条例第4号。以下「条例」という。)第6条の規定に基づき、令和2年12月22日付けで横須賀市長(以下「実施機関」という。)に対して、「横須賀市健康部保健所生活衛生課動物愛護センターにある、〇〇町と〇〇町と〇〇町における猫等動物の苦情相談に関する書類、猫等動物の苦情処理に関する書類、及び猫等動物の糞尿被害の状況が分かる書類の全て」について、公文書公開請求(以下「本件請求」という。)を行った。
- (2) 実施機関は、条例第11条第4項の規定に基づき、令和3年1月4日付けで審査請求人に対して、本件請求に係る諾否決定期間を延長する旨通知した。
- (3) 実施機関は、本件請求に係る公文書として、苦情相談処理票及びメール文書(以下「本件対象文書」という。)を特定し、令和3年2月10日付けで審査請求人に対して、本件対象文書のうち、条例第7条第1号に該当する部分として、「苦情者及び被苦情者の氏名・住所・連絡先」、「苦情相談受付年月日」、「処理年月日及び

対応年月日」、「動物の飼養頭数・種類」、「犬の登録番号」、「相談内容」及び「個人が識別され得る対応記録」（以下まとめて「本件非公開情報」という。）を非公開とし、残りの部分について公開する公文書部分公開決定処分（以下「本件処分」という。）を行った。

- (4) 審査請求人は、本件処分を不服として、令和3年3月26日付けで、実施機関に対して行政不服審査法（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。
- (5) 審査請求人は、行政不服審査法第9条第3項の規定に基づき読み替えて適用する同法第31条第1項の規定に基づき、令和3年8月3日付けで、審査庁（横須賀市長（民生局健康部健康総務課）をいう。以下同じ。）に対して、口頭による意見陳述を申し立てた。
- (6) 審査庁は、審査請求人からの申立てに基づき、令和3年8月16日付けで、口頭意見陳述を実施した。同日、審査請求人は、審査庁に対し、行政不服審査法第32条第1項の規定に基づく証拠書類として、横須賀市動物愛護センターから送付された電子メール2通を印刷した書面及び横須賀市動物愛護センター職員との電話を録音した音声データ（以下「音声データ」という。）を提出した。
- (7) 審査庁は、令和3年9月6日付けで、条例第17条第1項に基づき横須賀市情報公開審査会に諮問した。また、同日付けで、条例第17条第2項の規定に基づき審査請求人に対して審査会に諮問した旨を通知した。

3 審査請求人の主張の要旨

(1) 審査請求書及び反論書において主張した内容

審査請求人が、審査請求書及び反論書において主張した内容は、次のとおり要約することができる。

ア 猫等の動物の糞尿被害の状況が分かる公文書について

本件請求は、審査請求人が、動物愛護センター職員に対して、猫等の動物の糞尿被害の状況が分かる公文書を見せてほしい旨を申し出たところ、動物愛護センター職員から公文書公開請求を行うよう指導されたために行ったものである。しかしながら、本件請求に対して実施機関から公開された公文書の中に、猫等の動物の糞尿被害の状況が分かる公文書が見当たらない。

処分庁は、弁明書において、猫等の動物の糞尿被害の状況が分かる公文書が存在しない旨主張しているが、そもそも当該公文書が存在しないのであれば、本件請求を行う必要はなかった。なお、令和2年12月21日の審査請求人と動物愛護センター職員との電話において、猫の餌やりをしている者に対して、勧告するかし

ないかという話をしていたとき、動物愛護センター職員から、現状は前より改善されている旨の話があったため、審査請求人が、改善がなされているかどうかは現状を把握する必要がある旨話したところ、動物愛護センター職員から、把握しておりそれを公文書にしている旨の返答があった。その上で、審査請求人が、当該公文書を見たい旨申し出たところ、動物愛護センター職員から公文書公開請求を行うよう指導されている。それにもかかわらず、実施機関は、当該公文書が存在しない旨主張している。本件請求に対して公開された公文書の中に、〇〇町及び〇〇町の改善が分かる前後の公文書が含まれているのか。

イ 個人情報でないにもかかわらず黒塗りしていることについて

本件審査請求において、個人情報でないにもかかわらず黒塗りにしている箇所とは、「苦情相談受付年月日」、「処理年月日及び対応年月日」、「動物の飼養頭数・種類」、「犬の登録番号」、「相談内容」、「個人が識別され得る対応記録」及び「地番を除く住所又は苦情場所」をいう。

処分庁は、弁明書において、他の情報と組み合わせて読み取ることで、特定の個人が識別され得る旨主張するが、この理屈では、処分庁が黒塗りした情報以外でも、組み合わせて個人が識別され得る情報があるため、全てを黒塗り又は非公開としなければならなくなると考える。

また、請求の地域を〇〇町に限定したり、請求期間を平成27年度のみに限定するなど、文書の地域や年月日を特定することができてしまうが、その場合、処分庁は非公開とするのだろうか。

以上のことにより、処分庁が行った本件処分は、意味がない、又は行き過ぎた検閲であると考えるが、横須賀市は、処分庁の黒塗りの理由が正しいと考え、他の公文書でも同様の運用をしているのだろうか。

(2) 口頭により主張した内容

令和3年8月16日に、審査庁が、行政不服審査法第31条第1項の規定に基づき実施した口頭意見陳述において、審査請求人が、口頭により主張した内容は、口頭意見陳述結果記録書によると、次のとおり要約することができる。

ア モザイク・アプローチについて

処分庁は、本件非公開情報を公開することで、公文書に記録されている情報とそれ以外の情報とを組み合わせる、いわゆるモザイク・アプローチによって特定の個人を識別することができる旨を主張するが、処分庁の主張を踏まえると、本件非公開情報以外の情報についても、特定の個人を識別することができる情報となる可能性があるのではないか。また、日付及び地域を非公開としていることにつき、様々な方法をもって複数回公文書公開請求をすることで、日付や地域名な

ど、本件非公開情報がどのような情報であるか、把握することができてしまうのではないか。

イ 審査請求の趣旨について

本件請求は、動物愛護センター職員が、審査請求人に対し「〇〇町の猫の糞尿被害が改善されている」と話したことにつき、審査請求人が、「改善されているかについては、前と今がわからないと、改善されているのかわからないので文書を見せて欲しい」と話したためになされた公文書公開請求である。審査請求人にとっては、日付と場所がわからなければ、本件請求をした意味がないため、本件審査請求を提起した。

4 実施機関の説明の要旨

実施機関が作成した弁明書及び再弁明書の内容並びに実施機関から聴取した内容は、次のとおり要約することができる。

(1) 猫等動物の糞尿被害の状況が分かる公文書について

苦情相談処理票には、会うことのできなかつた猫の餌やりの方との対応記録や現地にいつ行ったかの記録は含まれていない。確かに、審査請求人と猫等の動物の糞尿被害の話をした際、いつ現地を訪れたのか日時は分かる」と説明し、公文書公開請求をすれば公開することができる旨を回答している。「いつ現地を訪れたのか」については、本件請求の対象外である出張命令書から確認することができるが、苦情相談処理票の中に記録があるという誤解を生じさせるやり取りがあったものと推察される。

しかしながら、審査請求人から提出された公文書公開請求書では、本件請求に係る公文書の名称又は内容として、「横須賀市健康部保健所生活衛生課動物愛護センターにある、〇〇町と〇〇町と〇〇町における猫等動物の苦情相談に関する書類、猫等動物の苦情処理に関する書類、及び猫等動物の糞尿被害の状況が分かる書類の全て」と記載されていたため、実施機関は、本件対象文書を特定し、部分公開している。

(2) 個人情報でないにもかかわらず黒塗りしていることについて

個人に関する情報のうち、住所や氏名のように、その記載そのものから特定の個人が識別される情報に加え、それらが含まれていない情報であっても、公文書に記録されている情報から特定の個人が識別できる可能性があるもののほか、モザイク・アプローチによって、特定の個人が識別できる可能性がある情報も、条例第7条第1号における「特定の個人が識別され得るもの」に該当すると考える。

また、審査請求人が主張するように、請求の地域や期間を限定しても、それによって特定の個人が識別され得ない場合には非公開情報とはならない。しかし、地域や期間を限定することで、対象となる公文書が極めて限定される場合など、個人識別性が高まる場合や、特定の個人が識別される可能性がある場合には非公開となることもある。

なお、公文書は公開が原則であるため、本件処分において非公開とする情報は最低限となるようにしている。これは本市のみの特別な運用ではなく、情報公開制度の一般的な運用と考える。

5 審査会の判断

審査会は、審査請求人の主張及び実施機関の説明を具体的に検討した結果、以下のように判断する。

(1) 本件対象文書の特定について

審査請求人は、「本件請求に対して実施機関から公開された公文書の中に、猫等の動物の糞尿被害の状況が分かる公文書が見当たらない」旨主張する。

このことについて、当審査会において、口頭意見陳述結果記録書及び音声データを検分したところ、審査請求人から本件請求に係る公文書の名称を問われた実施機関は、当初から、苦情相談処理票が該当し、その他の公文書は思い当たらない旨を回答していることが確認された。

以上のことから、当該回答を踏まえてなされた本件請求につき、本件対象文書をその対象とした実施機関の文書特定は、十分かつ合理的であったと認められる。

(2) 非公開部分に係る判断について

審査請求人が、「個人情報でないにもかかわらず黒塗りにしている」として公開を求める情報は、3(1)イに記載のとおりであるから、以下、これらの非公開情報につき、個別に検討を行うこととする。

ア 「苦情相談受付年月日」並びに「処理年月日及び対応年月日」について

実施機関は、「苦情相談受付年月日」並びに「処理年月日及び対応年月日」を公開することで、本件対象文書に記録された他の情報との組合せにより、被苦情者を識別することができる旨主張する。この点については、審査請求人からも、これらの情報を非公開とした実施機関の判断を疑問視する主張がなされているところであるが、当審査会としても、本件対象文書を検分した限りでは、「苦情相談受付年月日」並びに「処理年月日及び対応年月日」を非公開とすべき合理的な理由を見いだせなかったため、複数回にわたって処分庁を審議に招集して口頭による説明を求め、また、非公開理由を説明する書面を提出させた。

これに対し、実施機関からは、本件対象文書中、野良猫に与えられた餌を狙ってカラスが多数集まっている事例、市役所の職員が複数回にわたって特定の被苦情者宅を訪問した事例等につき、近隣住民等にとっては、特に印象深い光景であり、日付と組み合わせることで、当該事例に係る被苦情者を識別することができる可能性がある旨の説明がなされている。

この点につき、カラスが多数集まっている光景は、市街地において日常的に見られる光景であるし、市役所の職員が、その業務上、市民の家を訪問することはそれほど特別なことではないから、いずれについても、人目を引く印象深い光景であるとは認め難い。

以上を踏まえると、「苦情相談受付年月日」並びに「処理年月日及び対応年月日」を公開することによって特定の個人が識別される蓋然性があるとは認められず、条例第7条第1号に該当するとして、これらを非公開とした実施機関の判断は妥当でなく、本件対象文書に記録された「苦情相談受付年月日」並びに「処理年月日及び対応年月日」は、全て公開することが相当である。

イ 「動物の飼養頭数・種類」について

「動物の飼養頭数・種類」は、動物愛護センター職員が苦情を受け付けた際、当該苦情に係る現状確認等を行うために調査し、及び苦情相談処理票に記録した情報である。

当審査会が、実施機関から口頭により聴取した説明によると、希少な動物を飼養し、又は同一若しくは複数の種類の動物を多頭飼養している場合にあっては、当該情報を公開することで、当該動物の所有者を識別することができる可能性があるため、一律に非公開としたとのことである。確かに、例えば同じ種類の犬を多頭連れて散歩している光景は、人目を引く印象深い光景であることが推察される。また、本件請求が、「〇〇町と〇〇町と〇〇町」に対象地域を限定したものであることを踏まえると、当該地域において、希少な動物を飼養し、又は同一若しくは複数の種類の動物を多頭飼養している例はごく少数であると思料され、「動物の飼養頭数・種類」を公開することで、当該動物の所有者を識別することができる可能性があるとする実施機関の主張には合理性が認められる。

他方で、希少でない動物を飼養している場合や、単頭飼養している場合など、その余の情報を全て公開することとして取り扱っていると、非公開としている情報は、希少な動物を飼養し、又は同一若しくは複数の種類の動物を多頭飼養している例であることが、事実上明らかとなってしまう、当該情報を非公開として取り扱う意義が失われてしまう。したがって、「動物の飼養頭数・種類」については、その内容を問わず一律に非公開として取り扱うことが適当であると解される。

以上を踏まえると、「動物の飼養頭数・種類」につき、条例第7条第1号に該当するとして一律に非公開とした実施機関の判断は、妥当である。

ウ 「犬の登録番号」について

実施機関の説明によると、「犬の登録番号」は、市町村長が、狂犬病予防法第4条第1項の規定に基づく犬の登録申請を受けた場合において、同条第2項の規定に基づき原簿に登録するため、当該登録申請があった犬に対して採番する固有の番号である。

当該番号は、広く一般に公表された番号ではないものの、その性質上、犬及び当該犬の所有者を択一的に識別することができるものであって、事実上、旅券番号や運転免許証番号のように、個人に割り当てられたいわゆる個人識別符号と同様の取扱いをすべき情報であると解される。条例第7条第1号は、このような個人識別符号を非公開情報として取り扱う趣旨を含むものと解されるから、「犬の登録番号」につき、条例第7条第1号に該当するとして、これを非公開とした実施機関の判断は妥当である。

なお、本件処分では、「犬の登録番号」に併記された犬の登録の有無についても非公開としているため、これについても検討を行うこととする。

犬の登録の有無は、同じく実施機関の説明によると、前述の狂犬病予防法第4条第1項に基づく登録申請がなされているか否かを表すものである。

このことについて、当審査会において、本件対象文書を検分したところ、犬の登録申請がなされているか否かを公開しても、これによって直ちに犬の所有者等特定の個人を識別することは困難であることが確認された。一方で、当審査会が調査したところ、狂犬病予防法第4条第1項の規定に基づく犬の登録申請を行わなかった場合、所有者は、同法第27条第1号の規定により、20万円以下の罰金に処される可能性があることも確認された。本件対象文書からは、犬の登録申請を行わなかったことを理由として、所有者が、狂犬病予防法第27条第1号の規定による罰金に処されたか否かについては判別することができないものの、犬の登録の有無、特に「無」と記録されているものを公開した場合、所有者が、現に罰金に処され、又は罰金に処される可能性があることを公表することと同義となり、当該所有者の権利利益を害するおそれがあると解される。

条例第7条第1号の規定は、反省文、相談記録、無記名の著作物等のように、特定の個人が識別され難いものであっても、それを公開することにより、個人の権利利益を害するおそれがある情報については、より一層適正に個人の権利利益の保護を図るために、補充的に非公開情報として取り扱う趣旨を含むものと解される。また、狂犬病予防法では、前述のとおり、犬の登録申請を行わなかったこ

と等に対する罰則が規定されている一方、このことを制裁的に公表する趣旨の規定は設けられていないため、犬の登録の有無を公開することにつき、公益上の必要性までは認められない。

以上を踏まえると、犬の登録の有無については、条例第7条第1号に該当する非公開情報として取り扱うことが妥当である。

エ 「相談内容」及び「個人が識別され得る対応記録」について

当審査会において、本件対象文書を検分したところ、「相談内容」及び「個人が識別され得る対応記録」には、確かに、その内容から特定の個人が識別され、又は識別され得る情報が含まれることが確認されたが、一方で、その一部については、特定の個人が識別され、又は識別され得る情報とは解し難い情報も含まれることが確認された。

しかしながら、前述のとおり、条例第7条第1号の規定は、特定の個人が識別され難くとも、個人の権利利益を害するおそれがある情報については、非公開情報として取り扱う趣旨を含むものであるから、その内容から特定の個人が識別され難くとも、個人の権利利益を害するおそれのある「相談内容」及び「個人が識別され得る対応記録」については、非公開情報として取り扱うべきであると解される。

そこで、本件対象文書に記録された「相談内容」及び「個人が識別され得る対応記録」を公開することで、個人の権利利益を害するおそれがあるか否かを検討すると、これらの情報は、動物の所有者に対する苦情及び当該苦情に伴う行政指導の内容であるから、これを公開することは、当該動物の所有者に対する社会的制裁として機能する面もあるなど、事実上の不利益性を有する場合が少なくないものと認められる。

以上を踏まえると、「相談内容」及び「個人が識別され得る対応記録」については、特定の個人が識別され、又は識別され得るものはもとより、特定の個人が識別され難くとも、個人の権利利益を害するおそれのある情報であると解され、条例第7条第1号に該当する非公開情報として取り扱うことが妥当である。

オ 「地番を除く住所や苦情場所」について

本件対象文書に記録された住所は、その全てが苦情者又は被苦情者の居所を示す情報として、本件対象文書に記録されている。苦情者又は被苦情者の住所については、一般に、特定の個人が識別され、又は識別され得る情報であると解されるところ、審査請求人が主張するように地番を除くなどの限定を加えたとしても、それによって直ちに個人識別性が否定されるものではないため、非公開情報として取り扱うことが妥当である。

一方で、苦情場所については、特定の個人の居所を示す情報として記録されているものでなく、直接的に特定の個人を識別することは困難であるものの、特定の施設、地域等を示す固有名詞であって、当該施設、地域等の近隣住民のうち、動物を飼養している者という限られた少人数の中から個人を識別することとなるため、個人識別性は極めて高いものといえる。このような状況において、苦情場所を公開した場合、当該苦情に係る苦情者及び被苦情者（以下合わせて「当事者」という。）が特定され、当事者同士における近隣トラブルの端緒となるなど、当事者双方にとって不利益を生じさせるおそれがあると解される。

以上を踏まえると、「地番を除く住所や苦情場所」については、条例第7条第1号に該当する非公開情報として取り扱うことが妥当である。

(3) その他

審査請求人及び実施機関のその余の主張については、いずれも当審査会の判断を左右するものではない。

(4) 結論

以上のことから、当審査会は、「1 審査会の結論」に記載のとおり判断する。

横須賀市情報公開審査会

委員長	三浦大介
委員	内藤悟
委員	板垣勝彦
委員	大友朋子
委員	駒田英隆

○ 審査会の経過

年 月 日	処 理 等 の 内 容
令和3年3月26日	・ 審査請求の提起
令和3年9月6日	・ 横須賀市長からの諮問（民生局健康部健康総務課）
令和3年11月15日	・ 内部審議
令和3年12月14日	・ 処分庁からの口頭説明聴取
令和4年1月17日	・ 内部審議
令和4年2月21日	・ 内部審議
令和4年3月18日	・ 処分庁からの口頭説明聴取
令和4年4月13日	・ 内部審議
令和4年5月30日	・ 答申