

横浜市情報公開・個人情報保護審査会答申

(答申第1028号)

平成24年3月8日

横情審答申第1028号

平成24年3月8日

横浜市長 林 文子 様

横浜市情報公開・個人情報保護審査会

会 長 三 辺 夏 雄

横浜市個人情報の保護に関する条例第53条第1項の規定に基づく

諮問について（答申）

平成23年5月16日総コ第24号による次の諮問について、別紙のとおり答申します。

「横浜市行政文書管理規則、横浜市行政文書取扱規程の「文書手引」
の(2)起案の構成のア、イ、ウ」の個人情報非開示決定に対する異議申立
てについての諮問

答 申

1 審査会の結論

横浜市長が、「横浜市行政文書管理規則、横浜市行政文書取扱規程の「文書手引」の(2)起案の構成のア、イ、ウ」の個人情報非開示とした決定は、妥当である。

2 異議申立ての趣旨

本件異議申立ての趣旨は、別添に示す1から16まで（以下「16項目」という。）に係る「横浜市行政文書管理規則、横浜市行政文書取扱規程の「文書手引」の(2)起案の構成のア、イ、ウ」（以下「本件個人情報」という。）の個人情報本人開示請求（以下「本件請求」という。）に対し、横浜市長（以下「実施機関」という。）が平成23年2月25日付で行った個人情報非開示決定（以下「本件処分」という。）の取消しを求めるというものである。

3 実施機関の非開示理由説明要旨

本件個人情報については、横浜市個人情報の保護に関する条例（平成17年2月横浜市条例第6号）第2条第3項に規定する保有個人情報を保有していないため非開示としたものであって、その理由は次のように要約される。

異議申立人（以下「申立人」という。）が申し立てている16項目は、平成10年の横浜市立大学（当時。現在の公立大学法人横浜市立大学。以下「市立大学」という。）医学部附属市民総合医療センター（当時。現在の公立大学法人横浜市立大学附属市民総合医療センター。以下「センター病院」という。）における治療及びその後の診断書の発行等の対応並びに平成17年5月に衛生局地域医療対策部医療安全課（当時。現在の健康福祉局健康安全部医療安全課。以下「医療安全課」という。）及び南福祉保健センターがセンター病院に対して実施した立入検査に関するものであり、市立大学及び健康福祉局が所管する事務に関する問題である。

平成19年5月以降、行政運営調整局（当時。現在の総務局。以下「総務局」という。）は、申立人が、市立大学及び健康福祉局から回答や説明を受けられるよう、行政運営調整局人材組織部人事組織課（当時。現在の総務局人材組織部人事組織課。以下「人事組織課」という。）が事実上の窓口になり、論点の整理や日程調整のほか、必要な場合には、文書による回答依頼を行うなどの対応を行ってきた。

しかし、総務局は、本来の所管に代わってその適否を判断したり回答・説明した

りする立場にはないため、起案などによる意思決定は行っていない。

申立人に対し、本件の進め方に関する総務局としての考え方を文書により示す必要が生じた際には、人事組織課の起案により必要な意思決定を行っていた。

したがって、総務局コンプライアンス推進室コンプライアンス推進課（以下「コンプライアンス推進課」という。）として作成・保有している起案はない。

以上のとおり、本件請求にかかる保有個人情報を、コンプライアンス推進課として作成し、又は取得しておらず、保有していないため、非開示とした。

4 申立人の本件処分に対する意見

申立人が、異議申立書及び意見書において主張している本件処分に対する意見は、次のとおり要約される。

- (1) 本件処分を取り消し、請求対象文書の全てを開示するよう求める。
- (2) 請求対象は、実施機関が申立人から受領した告発訴文等の全ての文書、これらの文書に関してコンプライアンス推進課及び人事組織課が自治事務処理対応した全記録文書、起案の構成ア、イ、ウ資料文書の全ての文書である。
- (3) 申立人が再度、実施機関が申立人から受領した告発訴文等の全ての文書、起案の構成ア、イ、ウ資料文書、議事録を開示請求したところ、大量に文書が特定され、開示されたのに、本件でコンプライアンス推進課が存在しないというは虚偽である。
- (4) 起案の構成ア、イ、ウ資料文書は存在するはずである。当然あるべき情報を非開示とする理由はない。
- (5) 実施機関が申立人から受領した告発訴文等に対する起案の構成ア、イ、ウ資料文書、議事録が存在しないのは、係る自治事務処理が不作為であったためと考える。実施機関による本件処分の理由は、違法・不当行為を3年以上事務処理施行し、起案文書作成等を不作為した結果の悪らつな言い逃れ、反社会的な一方的言い分しか理解できない。
- (6) 本件請求の目的について

実施機関は、約12年間以上の地方自治事務及び医療・医業等事務処理対応に関する法令違反、偽計事務、不祥事隠蔽対処の問題で、関与した関係者ら100人以上を調査、聴取及び問責を一切せずに放置し、内部告発もせず、組織的に反社会的な行政対処を続行している。これらの内容の全てを検証・確認するために開示請求した。

- (7) 別の開示請求に対する処分との関係について

本件処分では不存在非開示としているのに、申立人が再度、16項目を含む全ての

告発訴文、物証等と、起案の構成ア、イ、ウ資料文書、調査、協議、会議、検討打合せ等の議事録を開示請求したら、全部開示として存在となるのはおかしい。

(8) 所管について

実施機関は、非開示理由説明書において、「本来の所管に代わって」と説明をするが、申立人が約4年以上回答説明を求めた経過において、事実としてコンプライアンス推進課も加わり、調査・議事等の自治事務対処を本来の所管課として実施している。

(9) その他

ア 総務局は、内部告発（調査）せず、偽計、調査詐称をした。市民局は、内部告発（調査）せず、情報漏洩し、報告書対応処理した。都市経営局は、市民局の指示、情報提供を受け、健康福祉局の報告書の対応処理をし、内部告発（調査）しなかった。健康福祉局は、内部告発（調査）せず、業務上の責任問題及び係る法律、条例等の法令上の自治事務責任問題の違反処理をした。市立大学及びセンター病院は、内部告発（調査）せず、業務上の責任問題及び係る法律、条例等の法令上の自治事務責任問題の重大違反処理をした。

イ 実施機関は、市長、局長、部課係長、南区所管ら全関与者と、センター病院の理事長、管理部、医事運営課、院長、医師ら関与者らと、その引き続き歴代約100人の調査、懲戒処分、問責をせずに、全員を昇格、異動栄転、昇給、定年退職させ、満額退職金支給しており、許容できない。

ウ 実施機関は、申立人がいくら問い直し質問しても、具体的に調査指示権、調査議事権が法的にあることを言及説明しない。

エ 誰一人として、地方自治法（昭和22年法律第67号）第124条に基づく請願（権）、議長、議会の採決に基づく審査・委員会等の審理・調査権の発動決定でしか本件問題事件を処理できないことを、教示、説明をしない。総務局総務部法制課の情報開示、情報提供、説明では、各局所管、センター病院に調査指示権も調査権もそれらの報告回答書発布権もないとのことである。申立人が神奈川県、総務省、法制所管等への伺いでも、同じ回答で、地方自治法に基づく請願対処でしかできず、教示・指導があつて当然とのことである。

オ 総務局が5年以上違法、不当、不作為の法律法令規程に重大違反を繰り返し、数々の自治事務処理を偽計・調査偽証したことは、物証、法令根拠等で判断できるので、検証・調査してほしい。

5 審査会の判断

(1) コンプライアンス推進課及び人事組織課の事務について

ア コンプライアンス推進課の事務について

横浜市事務分掌規則（昭和27年10月横浜市規則第68号）では、コンプライアンス推進課の事務分掌は、「(1)職務の公正に関する調査及び調整に関すること。(2)不正防止内部通報制度に関すること。(3)特定要望記録・公表制度に関すること。(4)内部監察に関すること。(5)監査報告に係る調整に関すること。(6)職員の服務（人材組織部人事組織課の主管に属するものを除く。）に関すること。(7)コンプライアンス委員会に関すること。」と規定している。

本市のコンプライアンス推進体制は、本市職員の法令の遵守及び倫理の保持による公正な職務の執行及び適正な行政運営の確保について、横浜市職員の公正な職務の執行及び適正な行政運営の確保に関する規則（平成18年12月横浜市規則第145号）により、同規則第2条に掲げる局区（以下「局区」という。）ごとに、局区の長を責任者として、それぞれの事務事業の内容に即してコンプライアンスの取組を進める体制となっている。

イ 人事組織課の事務について

横浜市事務分掌規則では、人事組織課の事務分掌は、「(1)人事組織管理行政に関すること。(2)職員の任免、分限、賞罰、服務その他人事に関すること。(3)職員の表彰に関すること。(4)職員の定員及び配置に関すること。(5)職員の人事考課に関すること。(6)職員の選考に関すること。(7)人事記録の管理に関すること。(8)職員の人事交流に関すること。(9)人事委員会との連絡調整に関すること。(10)現金、物品の亡失等に伴う職員の損害賠償に関すること。(11)組織に関すること。(12)職務権限に関すること。(13)地方自治法第180条の4の規定による勧告及び協議に関すること。(14)部内他の課の主管に属しないこと。」と規定している。

このうち、「(2)職員の任免、分限、賞罰、服務その他の人事に関すること。」に含まれる懲戒処分 の取扱いについては、一般的に、職員の非違行為（職員による法令違反や義務違反など）が発生した場合は、まず当該職員の所属する局区人事担当課が状況把握・事実確認を行い、案件によってコンプライアンス推進課又は人事組織課に随時報告等を行うこととなっている。それらの結果や局区人事担当課の考え方を踏まえつつ、総務局において、懲戒処分の標

準例（平成15年9月策定）の内容も考慮した総合的な判断により、任命権者が当該職員に対して処分を行うか否か、またどのような処分を行うかの検討・決定及びそれに係る手続を行うこととなっている。

(2) 本件請求に係る経緯について

実施機関の非開示理由説明書等によれば、本件請求に係る経緯は、おおむね次のとおりである。

ア 平成10年10月、申立人の家族が交通事故により受傷し、センター病院に救急搬送され、手術及び治療を受けた。その後、申立人とセンター病院との間で、カルテの訂正や診断書の発行等に関するやり取りが続いた。

イ 平成17年3月以降、申立人は、それまでのセンター病院の対応を問題とする文書を本市に提出した。これを受け、平成17年5月、医療安全課及び南福祉保健センターが合同でセンター病院への立入検査（以下「本件立入検査」という。）を実施した。その後も申立人は、本件立入検査に関する多数の質問文書を実施機関に提出した。

ウ 平成19年5月以降、申立人は、本件立入検査には違法性があるとして、関係職員の処分を求めるという観点から、職員の人事を所管する総務局に対して申立てを行った。

エ 総務局では、人事組織課が窓口となり、センター病院及び健康福祉局との調整、厚生労働省への文書照会等を行った。

(3) 本件請求の趣旨について

ア 横浜市行政文書管理規則（平成12年3月横浜市規則第25号）第6条第1項では、事案についての最終的な意思の決定（以下「決裁」という。）は行政文書によって行うものとし、同条第3項で、行政文書による決裁を要する事案として、「(1)市長が管理し、及び執行する事務事業の方針を決定すること。」、「(7)通知、照会、回答等をする事。」等を例示している。また、横浜市行政文書取扱規程（平成17年3月達第1号）第12条第1項では、決裁を要する事案は起案文書を作成しなければならないとし、同条第5項では、起案文書には、起案の要旨、理由、問題点等を記載し、必要に応じ、参考となる資料を添付しなければならないとしている。

文書事務について具体的な手続を示した、文書事務の手引（研修編）（平成20年10月版。以下「手引」という。）では、「(2) 起案の構成」において、起

案文書は、大まかに分けて「本体＋案文＋資料」の3部分で構成されるとし、「ア 本体」、「イ 案文」及び「ウ 資料」としてそれぞれの内容について説明している。

イ 本件の個人情報本人開示請求書（以下「本件開示請求書」という。）には、「1 本人開示請求に係る保有個人情報」欄に「横浜市行政文書管理規則、横浜市行政文書取扱規程の「文書手引」の(2)起案の構成のア、イ、ウ」との記載があり、本件開示請求書の別紙には、手引の「(2)起案の構成」部分の写しが貼付され、「下記の取扱った事務処理に対する起案文書の「本体＋案文＋資料」の全てと正しい説明の情報開示を即急に求める」、「H23年1月期以前へH19年11月26日、5月期約3年以上分の(2)起案の構成の事務処理の全て」、16項目、開示請求に先だつての実施機関に対する回答要望等の記載がある。また、本件開示請求書には、請求先を横浜市長とした上で、その下に「総務局、人材組織部、人事組織課 コンプライアンス推進室・課 各位殿」と記載がある。

ウ したがって、本件請求の趣旨は、本件開示請求書の記載から、平成19年5月から平成23年1月までの期間（以下「対象期間」という。）に、本件開示請求書の別紙に記載された16項目に関して、コンプライアンス推進課及び人事組織課が作成した起案文書の開示を求めるものであると解される。

(4) 本件個人情報について

本件個人情報は、対象期間にコンプライアンス推進課が作成した16項目に係る起案文書である。16項目の内容は、全体として、対象期間に、実施機関に対してなされた申立人からの要望等及び当該要望等に対する実施機関の対応であると解される。

実施機関は、コンプライアンス推進課として、本件個人情報を作成しておらず、保有していないと主張しているため、以下検討する。

(5) 本件個人情報の不存在について

ア 実施機関は、各所管が行った当該所管が所掌する事務に関して、総務局はその適否を判断したり、回答・説明する立場にはなく、起案により意思決定を行う必要がない旨主張しているため、当審査会が事務局をして実施機関に確認させたところ、次のとおり説明があった。

(ア) 本件事案の本来の問題は、センター病院における医療過誤や診療拒否及びこれらに対する横浜市の本件立入検査に関するものであり、現時点において、診

療を行ったセンター病院及び本件立入検査をした健康福祉局の違法行為が明らかになっているものではない。

(イ) 前記(ア)のとおり、現在まで、診療を行ったセンター病院及び本件立入検査を実施した健康福祉局の違法行為が明らかになっていない以上、コンプライアンス推進課及び人事組織課において、本件事案に関する調査や職員に対する処分などを行うことは難しいと考える。

(ウ) 本件事案において人事組織課が作成した4件の起案文書は、申立人の主張を申立人に代わって総務局から文書で回答依頼をすることにより申立人が健康福祉局等からの回答を得られるよう努めたものであり、事実行為として総務局が申立人の対応を行う中で、やむを得ず起案を行ったものである。

そこで、当審査会が人事組織課が作成した4件の起案文書を見分したところ、これらの起案文書は、医療法に関する事務及び医療機関への立入検査に関するものであって、当該事務を所掌する健康福祉局等に回答を依頼するためのもの及び総務局が当該事務を所掌しないためこれ以上取り得る対応がない旨等を申立人に示すためのものであることが認められた。

イ また、実施機関において保有する起案文書について、当審査会が事務局をして実施機関に確認させたところ、対象期間に、コンプライアンス推進課及び人事組織課において作成した起案文書のうち、申立人に関して起案した文書は、16項目にかかわらず、人事組織課で作成した4件の起案文書のみであって、今回の本来の問題である医療行為や立入検査の所管ではない総務局としては、起案により意思決定を行う必要がなかったため、起案文書を作成しておらず、保有していないとのことであった。

ウ 前記(1)のコンプライアンス推進課及び人事組織課の所掌事務並びにこれらのことを併せ考えると、当審査会としては、人事組織課で作成した4件の起案文書以外に16項目に係る起案文書を作成しておらず、保有していないとする実施機関の主張は不合理であるとはいえない。また、そのほかに本件個人情報の存在を推認させる事情も認められなかった。

(6) なお、申立人はその他縷々主張するが、いずれも当審査会の判断を左右するものではない。

(7) 結論

以上のとおり、実施機関が本件個人情報を存在しないとして非開示とした決定

は、妥当である。

(第一部会)

委員 三辺夏雄、委員 橋本宏子、委員 勝山勝弘

別添 本件請求項目一覧

- 1 H19年5月末期の緑区役所での議事内容、その目的等に関する事務処理対応の3部分
- 2 H19年11月26日付「不服申立て通告請願書」を正規受理 同年月28日にしたその文書に対するその検討、調査、調整、検証、目的等に関する事務処理、対応の3部分
- 3 H20年2月12日付「H19年11月26日付不服申立て通告請願書に追加提出の文書」を正規受理した文書に対するその検討、調査、調整、検証、目的等に関する事務処理、対応の3部分
特定市会議員への付託、参加についても
- 4 H20年4月18日付「追加不服申立て、及び告発に係る要請書」を正規受理した文書に対するその検討、調査、調整、検証、目的等に関する事務処理、対応の3部分
同年月同日受理
- 5 H20年6月20日付「H19年11月26日付の受理頂いている不服申立て通告請願書に続く平成20年4月18日付までに係る追加申立書」を正規受理した文書に対するその検討、調査、調整、検証、目的等に関する事務処理、対応の3部分
同年8月5日受理
(上記1～5の(2)起案の構成の3部分について
下記の6まで約2以上に亘り事務処理の全てを不作為した。
- 6 H21年10月17日付「不服申立書、兼、請願書」を正規受理した文書に対するその検討、調査、調整、検討、目的等に関する事務処理、対応の3部分
同年月18日に受理
- 7 H20年暮頃から7月期頃までの事実関係経緯の事務施行で上記の6の事実関係経緯で施行した「局長名、所管部署名でした」と公言事務処理した「厚生労働省、所管課への2回の文書伺い書」及び「伺い回答書」に対するその検討、調査、調整、検証、目的等に関する事務処理、対応の3部分
- 8 上記の7を事務施行後に申立人は6を正規受理され、7の厚労省伺い回答を総務局から正規文面ではない、人事組織課係長と局長、部長、課長の確認したとする文書(13項0枝項)を発布提供されて、6の文面に厚労省の回答及び「申立人の主張」「健福局の主張」の13項0枝項、物証、法律法令根拠資料12点(40点以上物証)等で詳細一項一項につき反論申立てた(厚労省が法律法令等の解釈、運用見解回答した

「市が法令根拠で社会通念上の（事務処理で）厳格な確認（検証）判断すべきこと。」と教示指導した部分13項0枝項について）人事組織課係長は「局長、所管が伺い回答を得たことなので局長、上司に確認、判断をした決定文書を発布する云々。」の公言公約をしていたが、H21年12月暮、部長、係長、特定市会議員、申立人同席の調査議事場で人事組織課長は「そんなことは知らない。」と強弁主張した上で、総務局側はその部分について、13項0枝項の申立てた事実内容と法令等違反の是非判断の決定文書発布をH23年度1月期まで今だにしていない。事務処理の不作为違反をし続けているのである。人事組織課係長は「厚労省の伺い回答で総務局が判断できない時は（同局の）法制課が実務担当だから伺い判断することになる。」と言及したが、申立人がH23年1月3日に法制課に問い正したが、「同課は伺われ回答したことは知らない。」と説明している。（これらは録音テープ証拠が有る。）したがって、次の3点について、(2)の起案の構成の3部分の

法制課との事務処理

健福局側との事務処理

市大病院側との事務処理

以上についての検討、調査、調整、検証、目的等に関する詳細事務処理内容と対処の3部分

- 9 H22年11月22日以前に総務局側、特定市会議員が（申立人の不参加で）、市大と附属病院に施行した本文1～16に係る検討、調査、調整、検証、議事、目的等に関する事務処理、対処の3部分
- 10 H22年11月22日以前に総務局側、特定市会議員、申立人が健福局側に施行した本文の1～16に係る検討、調査、調整、検証、議事、目的等に関する事務処理、対応の3部分
- 11 H23年1月期以前に本文1～16の事務処理を施行中に申立人は「平成18年度医療法改正、市の条例制度規定、運用の変更に伴い、18区は権限、管理監督を医療法上立入検査等の全権を市本庁の健福局の保健所に移管している。したがって、本件事件案の問題は引継いだ同所と所長（兼務担当理事）、後任所長に対しても総務局が1～16全般に対しての、「調査、聴取り、検討、議事をし一定の判断を得る。」等を（申立人の申立て文書、口答抗議録音テープを根拠にして）施行したとする全部文の検討、調査、調整、検証、議事、目的等に関する細詳の事務処理、対応の3部分。

これらについては、健福局長や健安部長とも事務処理、対応したと、人材組織部長、

人事組織課長が言及説明した事実（録音テープも申立人の申立文書も有る。）が有るので上記と同じく3部分

12 H22年11月22日の総務局側、健福局側、特定市会議員、申立人の調査・議事で施行した本文の1～16に対する新しい考え方、事実とした資料3-1～4の・点13項目の下段に対する検討、調査、調整、検証、目的等に関する事務処理、対応の3部分（これに対する起案決裁した文書だと情報開示の提供は受けたが、(2)起案の構成とする3部分が全くないので申立人は認めず法令規定等の違反と申立てるし、部、課、係長の説明強弁は嘘だと申立てる。）

13 H23年1月18日の総務局側、特定市会議員、申立人の調査、議事で施行した本文の1～16に対する新しい考え方、事実とした資料3-1～3の・点14項目の下段に対する検討、調査、調整、検証、目的等に関する詳細の事務処理、対応の3部分。上記の12の（ ）内も同一。

14 本文の1～16で総務局側が（現在の人事組織課係長が担当と成り事務施行した起案、決裁とその新しい考え方の決裁文面全ては上記の1～14の3部分と次項15、16項の3部分の法令規定に全て悪質違反し不作為した一方的内容であることを抗議申立てる。申立人は全て認めない。その内の12、13の一方的に新しい考え方、事実とした起案決定書の項目に有る下記2点について、

市大病院が代理委任契約で弁護士が事務処理する件

総務局、横浜市が本件一切を弁護士に代理委任契約する準備を進めている件

これに対し申立人は「具体的に裁判を民事・刑事で提起すると断言意思表示はこの13年間1度もしていない。」申立人は終始一貫して申立文書多、口頭で「横浜市行政の責任で法律法令、市の条例、制度規定に則って、厳正に公正に、迅速に問題処理解して頂きたい、そうすべきだ。」と正当な権利として不服申立て等々を市長、各局長、所管部署各長らに訴え抗議申立て続けているので有り、本全項16項の横浜市と市大病院の法律法令等の重大不作為等の多を違反事務処理を続けている側に法的対応措置として、法令等違反をした重大嫌疑事実と証明できる物証多、法令根拠の本情報開示添付書、本開示請求で示す、1、2、3の法律法令根拠も係る事務処理不作為違反して、約100人以上の市長以下の調査問責を不履行しつつこの当事者と共に本件事件の事実を隠蔽、隠匿し隠蔽する手法で弁護士を介入事務処理を画策強弁し起案決定文書にして、申立人に対抗する脅しの事務行為には恐怖政治行政手法を禁じ得ないし重大問題である。そこで、弁護士を介入させる意図・目的を含み上記の についての事務施

行した起案、決定文書作成に関する検討、調査、調整、検証、議事、打ち合わせ稟議
した詳細の全ての3部分

- 15 H22年8月4日の総務局、所管部署、特定市会議員、申立人が調査・議事の事務施行した、健福局側への対応した検討、調査、調整、検証、議事、打ち合わせ稟議した詳細の全ての3部分

加えてこの日の対象となった、下記について

総人第236号質問文書作成に至った事務処理の件

健安医第660号回答文書作成に至った事務処理の件

上記 を現在の人事組織課係長が起案、決裁して決定文書発布した事務処理の件

上記 が起案決裁して決定文書発布した事務処理の件

8月4日に ~ で上記を含み15を事務処理した詳細の全ての3部分

- 16 H22年11月22日の資料1で総務局が提示した文書 ~ の文書、H23年1月18日の資料1で総務局が提示した文書、 ~ の文書(上記の1~15の文書を除く。)を同局が受理し調査対処施行した起案、決定文書作成したとする検討、調査、調整、検証、議事、打ち合わせ稟議、目的等の詳細の全ての3部分

《 参 考 》

審 査 会 の 経 過

年 月 日	審 査 の 経 過
平成23年5月16日	・実施機関から諮問書及び非開示理由説明書を受理
平成23年5月20日 (第118回第三部会) 平成23年5月24日 (第192回第二部会) 平成23年5月26日 (第185回第一部会)	・諮問の報告
平成23年5月27日	・異議申立人から意見書を受理
平成23年7月13日	・異議申立人から意見書(追加)を受理
平成23年10月13日 (第193回第一部会)	・審議
平成23年11月2日	・異議申立人から意見書(追加)を受理
平成23年11月10日 (第195回第一部会)	・審議
平成23年11月11日	・異議申立人から意見書(追加)を受理
平成23年12月8日 (第197回第一部会)	・審議
平成24年1月26日 (第199回第一部会)	・審議
平成24年2月9日 (第200回第一部会)	・審議