

横浜市情報公開・個人情報保護審査会答申
(答申第1062号)

平成24年9月6日

横情審答申第1062号

平成24年9月6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

横浜市の保有する情報の公開に関する条例第19条第1項の規定に基づ
く諮問について（答申）

平成24年1月12日旭総第1641号による次の諮問について、別紙のとおり答申します。

「平成23年4月 旭区総務課にて、特定自治会、特定小学校地域防災拠点運営委員会および特定中学校地域防災拠点運営委員会の3者が署名する形になっている「地域防災拠点の区割り変更について（申請）」という申請書を作るに至った決裁文書すべて」の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、「平成23年4月 旭区総務課にて、特定自治会、特定小学校地域防災拠点運営委員会および特定中学校地域防災拠点運営委員会の3者が署名する形になっている「地域防災拠点の区割り変更について（申請）」という申請書を作るに至った決裁文書すべて」を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、「平成23年4月 旭区総務課にて、特定自治会、特定小学校地域防災拠点運営委員会および特定中学校地域防災拠点運営委員会の3者が署名する形になっている「地域防災拠点の区割り変更について（申請）」という申請書を作るに至った決裁文書すべて」（以下「本件申立文書」という。）の開示請求（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10月28日付で行った非開示決定（以下「本件処分」という。）の取消しを求めるといふものである。

3 実施機関の非開示理由説明要旨

本件申立文書については、横浜市の保有する情報の公開に関する条例（平成12年2月横浜市条例第1号。以下「条例」という。）第2条第2項に規定する行政文書が存在し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。

- (1) 本件請求に係る開示請求書の記載内容から、本件申立文書は、特定自治会、特定小学校地域防災拠点運営委員会（以下「受入拠点」という。）及び特定中学校地域防災拠点運営委員会（以下「送出拠点」という。特定自治会、受入拠点及び送出拠点を総称して以下「関係者」という。）の3者が署名する形となっている「地域防災拠点の区割り変更について（申請）」という申請書を特定自治会が作成するために、旭区総務部総務課（以下「旭区」という。）において申請に必要な項目等を記載した文書（以下「申請書ひな形」という。）を作成するまでの過程における決裁文書であると解した。
- (2) 地域防災拠点に対する避難地区の指定の変更（以下「区割り変更」という。）に係る申請は、法令、マニュアル等に様式又は提出義務についての定めはない。しかし、区割り変更に関係する全ての地域防災拠点運営委員会の同意があることが望ま

しいと考えている。

- (3) 特定自治会に関し、送出拠点が運営する地域防災拠点から受入拠点が運営する地域防災拠点へ区割り変更を行うこと（以下「本件区割り変更」という。）について、特定自治会から実施機関に対して要望及び相談があったため、区長あてに特定自治会の代表者名で申請書を提出するよう特定自治会に説明した。この説明の際に、特定自治会から記載すべき項目についての質問を受け、旭区担当者が過去の申請事例を基にし、申請書ひな形を作成し、特定自治会に参考として渡したものである。

そのため、申請書ひな形の作成に当たっては、決裁を要するものではなく、作成に当たっての決裁も行っていない。したがって、本件申立文書は作成しておらず、保有していないため非開示とした。

4 異議申立人の本件処分に対する意見

異議申立人（以下「申立人」という。）が、異議申立書、意見書及び意見陳述において主張している本件処分に対する意見は、次のように要約される。

- (1) 本件処分を取り消し、本件申立文書の全部を開示するよう求める。
- (2) 申立人が請求する文書は、申請書ひな形を作成するまでの過程における決裁文書ではなく、本件区割り変更の申請書を作るに至った決裁文書の全てである。実施機関が非開示理由説明書に記載した文書特定の解釈は、申立人が開示請求書に記載した内容を歪めている。

ひな形とは、様式や形式のことであるが、実施機関が作成した申請書ひな形では関係者が署名する欄だけが空欄となっており、申請する変更内容及び変更事由については具体的に記載されている。申請書ひな形は、実施機関が事前に段取りをして関係者に働きかけている文書であって、実施機関は、申請書ひな形として「参考として渡した」ものではなく、偽りを述べている。

- (3) 実施機関は、本件区割り変更を進めるために必要な内容を記載した申請書ひな形を作成し、関係者から順次署名させる段取りで本件区割り変更を進める姿勢であった。当該文書は、関係者による調印用の覚書であると同時に、実施機関が本件区割り変更を実施するための申請書である。

したがって、当該申請書を作成するに至るまでには、当然に課長、部長又は区長による何らかの決裁がなされているはずで、メモを含めた何らかの行政文書が存在しているはずである。実施機関は、条例の適用を誤っており、非開示とする理由はない。

(4) 実施機関は、相談を受けた関係者と協議し、防災上の問題がないと判断した場合に、覚書となる当該申請書を作成し、それに関係者による署名押印がなされ、区長決裁を経て区割り変更を実施するはずである。つまり、実施機関は、当該申請書が提出されてから防災上の問題があるか否かを判断するのではなく、実施機関が、防災上の問題がないと判断した場合に当該申請書を作成しているはずである。順序が逆である。

したがって、実施機関が当該申請書に関係者からの署名をもらうということは、その時点において、本件区割り変更を行うという意思決定を実質的に行っているものと考えられ、最低でもあらかじめ課長の決裁がなければおかしい。実施機関の意思決定がある以上は、その意思決定に係る文書が残っているはずである。実施機関がこのような手続を行うに当たって、決裁文書がないということは、実施機関が決裁を行っていないか又は決裁があるがそれを開示していないかのどちらかである。

(5) 実施機関は、関係者に対し、反対されても本件区割り変更を実施すると伝えた上で、当該申請書に署名押印するよう強く求めた。特定自治会の住民から要望を受けて、実施機関が申請書ひな形を作成したのであれば、実施機関が当該申請書への署名押印について関係者に働きかけることはないであろう。当該申請書が申請書ひな形ではないことは明らかである。

(6) 本件区割り変更を行うことにより、避難者が便利になり、距離が近くなるということであればそれでよい。しかし、特定自治会の避難者にとって、受入拠点の設置場所は、避難距離が遠く、避難経路も複雑になり、収容人数もより多いところに行くことになる。実際に震災等があれば、半数以上の避難者が送出拠点の地域防災拠点に避難することになるので、送出拠点は防災訓練ができないにもかかわらず避難者を受け入れなければならない。その場合、むしろ防災上の問題があり、送出拠点にも負担がかかる。

5 審査会の判断

(1) 地域防災拠点に対する避難地区の指定の変更について

ア 横浜市では、災害対策基本法（昭和36年法律第223号）第42条に基づく地域防災計画として、横浜市防災会議条例（昭和38年3月横浜市条例第1号）第2条第1号に規定する横浜市防災計画を作成している。横浜市防災計画について、横浜市危機管理指針（平成16年3月25日制定）では、災害の種類に応じて、震災対策編、風水害対策編及び都市災害対策編の三編で構成するものとしている。

横浜市防災計画震災対策編第2部第3章第1節において、地域防災拠点の指定に伴う避難地区の指定及びその変更の事務を、区長が所掌すると定めている。

イ 地域防災拠点とは、横浜市震災対策条例（平成10年2月横浜市条例第1号）第16条において、「震災が発生した場合における避難場所として、あらかじめ市長が指定する小学校及び中学校をいう」と定められており、実施機関が、避難生活に必要な物資の備蓄並びに避難の実施に必要な施設及び設備の整備に努めるとともに、自主防災組織による地域防災拠点の運営体制の確立を支援することとされている。

また、横浜市防災計画震災対策編第2部第3章第3節では、防災資機材等を活用した救助・救出など地域住民の相互協力による防災活動の促進、安全かつ秩序ある避難生活の維持等を目的として、地域防災拠点ごとに、地域、学校、行政等からなる地域防災拠点運営委員会を設置することを定めている。

(2) 本件申立文書について

本件申立文書は、本件請求までの間、実施機関が、関係者である三者が署名押印する様式となっている本件区割り変更の申請書（以下「本件申請書」という。）を作成するに当たり、意思決定を行った決裁文書全てである。

なお、本件申請書は、特定自治会が実施機関に提出した（以下「本件申請」という。）ものであり、実施機関は、本件申請書の基となる「地域防災拠点の区割り変更について（申請）」と題する申請書ひな形を作成し、特定自治会に渡している。当該申請書ひな形には、横浜市旭区長を名宛人として、変更内容、変更事由及び同意の当事者と想定された関係者の名称があらかじめ印字されており、関係者の各々の代表による署名押印をもって同意の意思表示を行う様式となっている。

(3) 本件申立文書の不存在について

ア 実施機関は、申請書ひな形の作成に係る決裁を行っていないことから、本件申立文書は作成しておらず、保有していないと主張している。

イ これに対し、申立人は、申請書ひな形は、事実上、関係者の覚書であると同時に申請書であるため、実施機関が本件区割り変更について事前に意思を決定し、作成した文書であるから、本件申立文書が存在するはずであると主張している。

ウ そこで、当審査会では、平成24年6月15日に実施機関から事情聴取を行ったところ、次のとおり説明があった。

(ア) 本来、区割り変更の手續に関する規定は存在しない。区長が区割り変更を決定すれば、地域防災拠点の関係者からの申請を必要とするものでもない。

しかし、地域防災拠点の運営については、地域の関係者が自主的に行うという原則がある。地域防災拠点に指定する小・中学校が廃校となるなどの特段の事情がある場合を除き、実施機関が地域防災拠点運営委員会の意向を無視して区割り変更を行うことは望ましくないという考え方により、関係者の同意を経た申請を受け付け、区割り変更決定の判断をすることが、旭区での慣例となっている。

- (イ) 申請書ひな形については、特定自治会から本件申請書に記載すべき項目についての質問があったことから、旭区担当者が過去の申請事例を参考にして、変更内容欄、変更事由欄及び同意の当事者と想定された関係者の名称を記載して作成した。

当該申請書ひな形は、あくまでも、特定自治会から実施機関に区割り変更の申請を行う際の例として、旭区担当者が事務的に作成し、特定自治会に渡したものである。旭区担当者は、特定自治会に申請書ひな形を渡すとともに口頭での説明も行っており、実施機関において本件申請に関して意思決定を行うことはなかったことから、文書による決裁を行うことはなかった。

- (ウ) 本件申請書は平成23年3月に特定自治会から提出されたが、本件申請書に基づく本件区割り変更は行っていない。

特定自治会からは、平成24年1月に改めて送出拠点の同意を除いた形での申請書を受け付けた。その申請書に基づき、旭区で実地の確認を行い、総合的に判断して、本件区割り変更を決定した。このときの意思決定に係る決裁文書は、作成し、保有しており、開示請求を受け付けた場合には特定し、開示するものである。

エ 当審査会は以上を踏まえ、次のように判断する。

- (ア) 実施機関の説明によれば、平成23年3月の本件申請に際し、特定自治会からの本件申請書に記載すべき項目についての質問に対し、実施機関は、過去の申請事例を参考に申請書ひな形を作り、渡している。また、本件申請に係る手続を考慮すると、申請書ひな形を使用して本件申請書を作成する主体は特定自治会であって、実施機関ではない。そうすると、本件申請に際し、本件申請書の基となった申請書ひな形の作成に係る決裁文書を作成していないという実施機関の説明に不合理な点はない。

- (イ) また、実施機関は、本件区割り変更については、平成24年1月までは決定し

たことはなく、平成24年1月に改めて送付拠点の署名押印を除いた形での申請書を特定自治会から受け付け、実地の確認を行った上で、本件区割り変更を決定したと説明している。そして、本件区割り変更の決定に関し、実施機関において開示請求を受け付けた場合には、その意思決定に係る決裁文書を特定し、開示するものであるとのことである。

これらのことを考え合わせると、本件申請を受け付ける前段階においても、意思決定を行うことがなかったため決裁文書を作成しておらず、保有していないという実施機関の説明に不合理な点はなく、そのほかに本件申立文書の存在を推認させる事情は認められなかった。

(ウ) なお、申立人の主張において、本件区割り変更の実施に関し、実施機関及び関係者間の見解の相違の指摘並びに避難実態に係る意見が認められるが、当審査会は、実施機関が行った行政文書の開示、非開示についての調査審議を行うものであり、横浜市の行政運営の当否そのものについて判断する権限及び職責を有するものではないことを申し添える。

(4) 結論

以上のとおり、実施機関が本件申立文書を存在しないとして非開示とした決定は、妥当である。

(第三部会)

委員 藤原静雄、委員 青木孝、委員 金井恵里可

《 参 考 》

審 査 会 の 経 過

年 月 日	審 査 の 経 過
平成24年1月12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24年1月20日 (第132回第三部会) 平成24年1月26日 (第199回第一部会) 平成24年1月27日 (第206回第二部会)	・諮問の報告
平成24年2月16日	・異議申立人から意見書を受理
平成24年3月16日 (第135回第三部会)	・審議
平成24年4月6日 (第136回第三部会)	・審議
平成24年4月20日 (第137回第三部会)	・異議申立人の意見陳述 ・審議
平成24年6月15日 (第139回第三部会)	・実施機関から事情聴取 ・審議
平成24年7月19日 (第140回第三部会)	・審議
平成24年8月2日 (第141回第三部会)	・審議