

練情審査発第 13 号

平成 19 年 2 月 28 日

練馬区長 殿

練馬区情報公開および個人情報保護審査会

公文書非公開決定に対する異議申立ての審査について

(答申)

平成 18 年 8 月 22 日付け 18 練総情第 311 号で諮問 (諮問第 46 号) を受けた「平成 18 年 3 月 31 日現在の住居表示台帳」の非公開決定に対する異議申立てについて、当審査会は、審査の結果を別紙のとおり答申いたします。

(答申第 32 号)

答申書（答申第 32 号）

1 審査会の結論

練馬区長（以下「実施機関」という。）が、平成 18 年 5 月 10 日付け第 060426000001 号で行った「平成 18 年 3 月 31 日現在の住居表示台帳」（以下「本件公文書」という。）に係る公文書公開請求について行った非公開決定（以下「本件処分」という。）は、練馬区情報公開条例（平成 13 年 10 月練馬区条例第 61 号。以下「公開条例」という。）上、適法かつ妥当であり、取り消す必要はない。

2 異議申立ての趣旨

本件異議申立ての趣旨は、異議申立人が平成 18 年 4 月 25 日付けで行った本件公文書の公開請求（受付は同月 26 日）に対し、同年 5 月 10 日付けで実施機関が行った本件処分の取消または開示決定処分への変更を求めるといものである。

3 異議申立人の主張の要旨

異議申立人は、異議申立書において本件異議申立てに至る経過および理由を述べた上で、おおむねつぎのように主張している。

- (1) 住居表示に関する法律（昭和 37 年法律第 119 号。以下「住居表示法」という。）第 9 条第 2 項は「閲覧」を許すことを行政庁に義務付ける規定であって、情報の公開を制限する趣旨を含むものではないから、公開条例第 7 条第 6 号の適用は問題とならず、実施機関の理由はその前提を欠く。
- (2) 公開条例第 17 条（他の制度との調整）の「調整」とは、他の制度による開示の手続きとの重複を回避することの意味である。したがって、同条第 1 項は、これが「他の制度との調整」について規定したものであることを考慮すると、「実施機関は、他の法令等の規定による閲覧もしくは縦覧または謄本、抄本その他の写しの交付の対象となる公文書については、当該他の法令等に規定された方法によっては、公文書の公開をしないものとする。」といった具合に読むべきこととなる。そうすると「閲覧」については住居表示法に規定があるとしても、「写しの交付」については何ら規定されていないのであるから、本件申請については、原則どおり公開条例が適用されるべきものである。
- (3) 仮に実施機関の解釈を前提とすると、「他の法令」が規定されていない場合には、公開条例によって「閲覧」および「写しの交付」のいずれの方法によっても開示が認められるのに、「閲覧」について「他の法令」が規定されるや否や、非開示の原因となる情報を除いた部分の「写しの交付」の方法による開示までも認められなくなってしまうと

ということになり、明らかに不合理な結果を招いてしまうからである。

(4) 以上より本件処分は根拠なくされたものであって違法であるから、主的にそれを開示決定へ変更することを、予備的にそれを取り消すことを求める。

(5) 異議申立人はコンプライアンスを重視する観点から個人情報に触れることを望んでおらず、それゆえ個人情報がそもそも公開の対象とならない情報公開制度の適用を望んだものである。それに対し、個人情報が記載されていない部分の写しの交付には応じられないが、個人情報が記載された部分を含む全体の閲覧には応じるがごとき対応を実施機関側は、とるべきではない。

4 実施機関の説明の要旨

上記異議申立人の主張に対し、実施機関は、非公開理由説明書において本件公文書を非公開とした理由についてつぎのように説明している。

(1) 公開条例第7条第6号について

ア 地方自治法（昭和22年法律第67号）第14条第1項は「普通地方公共団体は、法令に違反しない限りにおいて第2条第2項の事務に関し、条例を制定できる」としており、法令に公開することができない旨の規定がある場合には、公開条例で公開の決定をすることができないと解され、本号はこの趣旨を明確に示すための規定である。

イ そして、本号にいう「公にすることができないと認められる情報」とは、法令等の規定が公にすることを明らかに禁止している場合だけでなく、当該法令等の趣旨および目的から当然に公にすることができないと判断される情報をいう。

(2) 公開条例第7条第6号該当性について

ア 住居表示法第9条第2項は「市町村は、関係人から請求があったときは、前項の住居表示台帳又はその写しを閲覧させなければならない」と規定するが、これは住居表示台帳の閲覧は関係人に限定されるものであり、何人にも公開されるものではないことを示す。

イ 住居表示台帳の用途、目的に照らすと当該台帳上建物にはその居住者が記載され、建物居住者と所有者とは同一の場合が大多数のため、建物と所有者とは密接不可分といえる。そして、建物の中には個人所有のものが多数含まれることを前提とすると、当該台帳情報は個人の資産情報に該当するから閲覧が関係人に限定されるのは当然の措置といえる。

ウ したがって、住居表示法は関係人以外の者への住居表示台帳の公開を禁じているものであり、何人にも公開することを前提とする公開条例上本件公文書は法令等の

規定により公にすることができないと認められる情報に該当する。

エ また、住居表示法が予定しているのは新築建物に住居番号を付すという極めて限られた区域内についてのものであり、練馬区全域という請求は法の趣旨からしても応じられないと考える。

(3) 公開条例第 17 条第 1 項該当性について

本件公開請求に対する非公開決定の根拠は公開条例第 7 条第 6 号であり、公文書非公開決定通知書中の「なお書き」は異議申立人が関係人に該当する場合には本項が適用される旨を予備的に教示したにすぎない。異議申立人が関係人でない以上、本項の適用はないものとする。

5 当審査会の判断理由

当審査会の審査結果は、つぎのとおりである。

(1) 判断に当たっての前提

ア 当審査会は、練馬区情報公開および個人情報保護審査会条例（平成 12 年 3 月練馬区条例第 81 号。以下「審査会条例」という。）第 1 条の規定に基づき設置されたもので、実施機関による公文書非公開等決定に対し異議申立てがあった場合において、公開条例第 18 条の規定に基づき実施機関の諮問に応じ、その非公開等決定が公開条例の解釈運用を誤ったものであるか否かについて審査して実施機関に答申する機関である。したがって、当審査会は、本件処分の是非を、あくまで、公開条例に則して判断するものである。

イ 公開条例第 7 条各号は、公文書公開制度にあって例外的に非公開とすることができる事項について定めている。

ウ したがって、本件公文書の場合にあっても、公開、非公開の判断は、公開条例第 7 条各号のいずれかに該当するかしないかで判断されるものであり、これに該当しないものは当然公開しなければならない。

(2) 住居表示台帳について

ア 当審査会は、審査会条例第 7 条第 1 項の規定に基づき、本件対象公文書である住居表示台帳の提示を実施機関に求め、その内容を見分した。その結果、当該台帳は各町名の街区符合単位に作成されていること、台帳上の各建物には住居番号とともに、当該建物の居住者名、集合住宅名などが記載されていることを確認した。

イ また、実施機関から聴取したところ、住居表示台帳の主たる用途は、大きくは 2 つあることを確認した。一つは、建物が新築された際に当該建物に住居番号を付し、当該住居番号を住居表示台帳に記載すること。もう一つは、練馬区に新たに転入し

た者または練馬区内において転居した者の住民登録に際し、新住所地となる建物の住居番号の確認のためである。

(3) 公開条例第7条第6号の解釈について

ア 公開条例第7条第6号は、「法令等の規定により、公にすることができないと認められる情報」に該当する情報については非公開とできる旨規定する。

イ 地方自治法第14条第1項は、条例の自治立法権としての限界を定めている。当該規定は、公開条例においても当然適用されるものであり、実施機関は法令に違反しない限りにおいて公開することができるかと解される。

ウ したがって、法令等によって公開することができないとされている情報は、公開条例においても公開することはできない。本号は、この趣旨を明確に示すための規定と解する。

エ また、本号にいう「公にすることができないと認められる情報」とは、法令等の規定が公にすることを明らかに禁止している場合はもとより、本号の趣旨に照らせば、法令等の趣旨および目的から当然に公にすることができないと判断される情報も含むと解するのが相当である。

(4) 住居表示法第9条第2項について

ア そこで、まず住居表示法第9条第2項の規定について以下検討する。

イ 住居表示法第9条第2項は、関係人から請求があった場合において市町村に住居表示台帳の閲覧を義務付ける規定である。当該規定における「関係人」の範囲について、住居表示法は何も規定していない。その解釈について旧自治省行政局振興課は自治体からの照会に対し、「関係人には、住居表示実施区域に住所を有する者が含まれるのはもとより、当該区域に居所、事務所、事業所、その他の施設を有する者及び当該区域で新たに住所を設定しようとする者、営業を行おうとする者等も含まれる。」との見解を示している（「住居表示制度の解説」抜粋）。これは、住居表示台帳の閲覧を請求できる者について、当該台帳の閲覧を求めるとあたり何らかの利害関係を有する者など一定の要件を必要としていることを示し、何人にも住居表示台帳の閲覧請求権があるものではないことを示す。

ウ その趣旨に関しては、「当該台帳上建物にはその居住者が記載され、建物居住者と所有者とは同一の場合が大多数のため、建物と所有者とは密接不可分といえる。そして、建物の中には個人所有のものが多数含まれることを前提とすると、当該台帳情報は個人の資産情報に該当するから閲覧が関係人に限定されるのは当然の措置といえる。」との実施機関の主張は、首肯できる。

エ また、昨今の個人情報保護の流れからすれば、関係人の解釈にあたってはより厳格に解するのが相当と当審査会は考える。そして、本件異議申立人については、特段その旨の主張もなく、本件に関する限り当該関係人に該当するとは認められない。

オ 以上のことから、住居表示法第 9 条第 2 項は、住居表示台帳について原則として何人にも公開することを禁じており、一定の要件を満たす者に対してのみこれを認めていると解するのが相当である。

(5) 住居表示台帳の公開条例第 7 条第 6 号該当性について

ア これに対し、異議申立人は、住居表示法第 9 条第 2 項は「閲覧」を行政庁に義務付ける規定であって、情報の公開を制限する趣旨を含むものではないから、公開条例第 7 条第 6 号の適用は問題とならない旨主張するので、この点について以下検討する。

イ 法令において各種公文書の閲覧を規定するものは多々ある。それらの中には、例えば都市計画法（昭和 43 年法律第 100 号）第 20 条第 2 項のように閲覧請求者を限定せず閲覧の規定を定めるものや土地区画整理法（昭和 29 年法律第 119 号）第 84 条第 2 項のように利害関係者に限定して閲覧の規定を定めるものなどがある。

ウ そして、前者の場合には当然何人にも閲覧、すなわち公開できるものと解されるが、後者の場合には前者同様にこれを解することはできない。後者の場合には、個々の法令において、閲覧対象者を限定する立法目的が存在し、限定することにより担保される保護法益が存在するからである。

エ したがって、閲覧規定が法令に存在することをもって公開条例第 7 条第 6 号の適用がないとする異議申立人の主張は採用できない。

オ 以上のことを踏まえて本件公文書である住居表示台帳について検討すると、住居表示法第 9 条第 2 項によって関係人以外の者への閲覧は禁じられており、法令の規定により公にすることができないと認められる情報に該当することから、本件公文書は公開条例第 7 条第 6 号に該当すると判断する。

(6) 公開条例第 17 条第 1 項該当性について

ア つぎに、異議申立人は、公開条例第 17 条第 1 項との関係について、本条は他の制度による開示の手続きとの重複を回避することに意味があるとして、「閲覧」については住居表示法に規定があるとしても、「写しの交付」については何ら規定されていないのであるから、本件申請については原則どおり公開条例が適用されるべきものであると主張する。そこで、この点について、以下判断する。

イ 本条は、異議申立人が指摘するように、閲覧等を定める個々の法令等と公開条例

とは制度の目的や手続を異にするため両者が並行して適用され、当該法令等がこれを禁止する趣旨でない限り、公開される旨規定している。

ウ しかしながら、公開条例が前提として保障している請求権者は特に制限されておらず、このことを踏まえて本条の規定の趣旨を勘案すると、本条により当該調整対象となるべき他の法令等によって対象となる公文書は何人にも公開することとされていることが前提となる。

エ 他方、本件公文書である住居表示台帳は、住居表示法第9条第2項により、その閲覧が関係人に限定されており、その反対解釈として関係人以外の者は閲覧できず、勿論解釈として関係人以外の者はその写しの交付も求めることはできないと解するべきである。

オ 以上のことから本件についてみると、本件公文書は公開条例第7条第6号により非公開とすべき情報であるため、そもそも公開条例第17条第1項の対象とはならず、その適用の余地はないと判断する。

カ この点に関し、実施機関が公文書非公開決定通知書において教示した「なお書き」部分は必ずしも適切な表現ではないということを当審査会は指摘しておきたい。

以上のとおりであるので、当審査会は、実施機関が行った本件処分は取り消す必要はないものと判断する。

6 審査会の付帯意見

当審査会の本件処分の当否に関する見解は以上のとおりであるが、審査の過程で感じたことを若干述べさせていただく。

ア 異議申立人は、異議申立書の中で補足として「コンプライアンスを重視する観点から個人情報に触れることを望んでおらず、それゆえ個人情報がそもそも公開の対象とならない情報公開制度の適用を望んだものである。」と述べ、「個人情報が記載されていない部分の写しの交付には応じられないが、個人情報が記載された部分を含む全体の閲覧には応じるがごとき対応を実施機関側は、とるべきではない」と主張する。

イ 当審査会が住居表示台帳を見分したところ、個々の建物の形が住居表示台帳には記載されている。したがって、仮に個々の住居番号に記載された居住者名を非公開としても市販の住宅地図と照らせば容易に個人宅を特定することできると考える。また、居住者名をすべて消した後の台帳が果たして本来目的とする公文書としての住居表示台帳といえるのかとの疑問も残った。

ウ これらのことを踏まえると、現状の住居表示台帳の取り扱いには一定の合理性があると認められる。しかしながら、様々な技術革新が行われる現在、新たな形、例えば台

帳閲覧者に対し、容易に個人情報分離して台帳内での個人情報を制限して閲覧させるなど、住居表示台帳のあり方も様々考えられる。実施機関にあつては、区民の個人情報保護に十分配慮のうえ、今後研究されることを望む。

7 審査会の処理経過

本件異議申立てに関する当審査会の主な処理経過は、別紙のとおりである。

以 上

【別紙】

審 査 年 月 日	処 理 経 過
平成18年 7月10日	・異議申立書の受理
8月22日	・練馬区長（実施機関）から諮問
9月12日	・本件異議申立てについて審査手続開始決定
	・実施機関へ非公開理由説明書の提出要求
10月 6日 （第4期第2回審査会）	・実施機関の本件異議申立てに対する説明と審議
10月30日	・非公開理由説明書を受理
11月 2日	・異議申立人に非公開理由説明書の送付と意見書の提出要請
	・異議申立人に口頭意見陳述の希望について照会
11月29日 （第4期第3回審査会）	・非公開理由説明書の審査
平成19年 1月12日 （第4期第4回審査会）	・争点の審査
	・答申内容の検討
2月28日 （第4期第5回審査会）	・答申内容の検討および答申文の作成
	・練馬区長（実施機関）への答申