

答 申

第1 審査会の結論

千葉市長（以下「実施機関」という。）が異議申立人に対し平成17年12月21日付け千葉市指令建路第7号により通知した「法定外公共物等譲与申請に伴う特定作業委託において作成・納品された国有財産特定図面、国有財産一覧表、国有財産位置確認図（都市計画基本図等）等のデータ（電磁的記録）」（以下「本件公文書」という。）を閲覧に限定した方法により開示するとした決定は、これを取り消すべきである。

第2 諮問に至る経過

諮問に至る経過は、次のとおりである。

1 公文書開示請求

異議申立人は、平成17年12月7日、千葉市情報公開条例（平成12年千葉市条例第52号。以下「条例」という。）第6条の規定に基づき、実施機関に対して、「千葉市が法定外公共物等譲与申請に伴う特定作業委託において作成・取得した国有財産特定図面、国有財産一覧表、国有財産位置確認図（都市計画基本図等）等のデータ（電磁的記録）」の開示請求を行った。

2 全部開示決定

実施機関は、開示請求に係る公文書について全部開示決定（ただし、電磁的記録媒体に複製したものの交付は行うことができないとしたもの）（以下「本件処分」という。）を行い、その旨を平成17年12月21日付け千葉市指令建路第7号により異議申立人に通知した。

3 異議申立て

異議申立人は、本件処分を不服として、平成18年1月21日付けで、実施機関に対し、行政不服審査法（昭和37年法律第160号）第6条の規定に基づき異議申立てを行った。

4 諮問

実施機関は、条例第19条の規定に基づき、平成18年3月23日付け17千建路第883号により本件処分の開示の方法について本審査会に諮問した。

第3 異議申立人の主張の要旨

異議申立書及び意見書による異議申立人の主張の要旨は、次のとおりである。

1 異議申立ての趣旨

異議申立ての趣旨は、本件処分の取消しを求めたものである。

2 異議申立ての理由

電磁的記録媒体に複製したものの交付はできないとした本件処分は、事実上の不開示決定である。

実施機関は、写しの交付ができない理由として、複製のために新たなプログラムを組む必要があるとしているが、異議申立人はデータ形式を指定しておらず、単に納入成果品をそのまま複製するのにそのようなことは考えられない。

また、理由説明書において実施機関は、実施機関の保有するパーソナルコンピュータにコンパクトディスクへの書き込み機能がないことをもって開示できないとしているが、実施機関の保有する全てのパーソナルコンピュータにコンパクトディスクへ書き込む機能が一切ないとは到底考えられず、MO、メモリーカード等の媒体を介して、コンパクトディスクへの書き込み機能を有する他のパーソナルコンピュータで複写作業を行うことが可能であることは間違いない。

さらに実施機関は、Microsoft Access を利用して作られたデータ内の不開示情報（個人情報）を1件1件除く作業が容易ではない旨主張しているが、個人情報が含まれる列について、不開示情報でない情報も含めまとめて削除しても開示請求の趣旨を損なうとは認められず、さらにそうしなければ不開示となることまでも考慮に入れると、当該削除は当然に可能であるし、条例第8条第1項の規定により削除して開示しなければならないとさえいえる。

最後に、本件請求が権利の濫用であるという実施機関の主張は、著しく条例の解釈を誤ったもので、まったく理由にならない。

第4 実施機関の説明

異議申立てに対する実施機関の説明の要旨は、次のとおりである。

1 本件公文書について

本件公文書は、「法定外公共物等譲与申請に伴う特定作業委託において作成・納品された国有財産特定図面、国有財産一覧表、国有財産位置確認図（都市計画図等）のデータ（電磁的記録）」であり、里道等の譲与手続きに必要な図書を作成するために開発した「千葉市法定外公共物管理システム（以下「システム」という。）」内のデータとして記録されているもので、次の3種類に分類される。

(1) 国有財産特定図面

千葉市が譲与対象と判断した里道等を公図上で特定した図面を表示するためのデータである。システム内の「公図データ」、「譲与対象となる里道等の図形データ」、「リンクデータ」、「印刷用の整飾データ」がこれに当たる。

(2) 国有財産一覧表

千葉市が譲与対象と判断した里道等の一覧表を表示するためのデータである。千葉市のほぼ全筆に係る土地の登記事項証明書等に記載された情報（以下「土地登記簿情報」という。）、すなわち土地の地番、地目、地積、所有者の氏名及び住所等の情報をデータベース化したものに、千葉市が譲与対象と判断した里道等の情報を加えて整理したもので、システム内の Microsoft Access データ中の「法定外公共物」というテーブルファイルがこれに当たる。

(3) 国有財産位置確認図

里道等が譲与対象となるかどうかを判断するに当たって、里道等の位置を確認するためにシステム内に取り込んだ都市計画図のデータ及び市販の住宅地図のデータがこれに当たる。

ただし、このうち住宅地図のデータは市販のデータをそのままシステム内に取り込んで使用しているものであって、条例第2条第2項ただし書第1号に該当するため、開示対象となる「公文書」には該当しない。

2 本件公文書に含まれる不開示情報について

上記(1)から(3)までの公文書に含まれる不開示情報はそれぞれ次のとおりである。

(1) 国有財産特定図面

不開示情報は存在しない。

(2) 国有財産一覧表

国有財産一覧表のデータには、千葉市のほぼ全筆に係る土地登記簿情報、すなわち市域内のほぼ全筆についての氏名・住所が含まれる。

確かに、土地所有者の氏名・住所は、一筆ごとに法務局で登記

事項証明書等を請求し、これを確認すれば明らかとなることから、その限りにおいては一般に公表されている情報であるといえる。

しかしながら、いくらそのような情報であっても、市域内のほぼ全筆についての土地所有者の氏名、住所が一覧形式で電子データとなっている場合には、既にそれは「市内に土地を持っている人を集めた名簿」となり、もはやその名簿自体を「法務局において一般に公表されている」と評価することはできない。

したがって、当該データ中の個人が所有している土地に関する所有者の氏名、住所等の情報は、条例第7条第2号（個人情報）に規定する不開示情報に当たる。

また、当該データのうち、備考欄の情報には、不開示とすべき情報を実施機関の職員が入力した可能性が考えられる。

（3）国有財産位置確認図

都市計画図のデータ自体には不開示とすべき情報は存在しない。

ただし、国有財産特定図面のデータと都市計画図のデータを重ね合わせるにより特定の個人宅が里道等を不法に占拠していることがほぼ明らかに推測できることとなるが、当該不法占拠等の情報は当該個人にとって一般に知られたくない情報として実質的に保護される必要のある情報であると考えられる。

なお、前述のとおり住宅地図のデータは開示対象となる公文書には該当しない。

3 電磁的記録媒体に複製したものの交付ができない理由について

（1）条例施行規則別表備考7の規定との抵触について

千葉市情報公開条例施行規則は、別表において電磁的記録の写しの交付の媒体をフロッピーディスク又はコンパクトディスクと定めているところ、千葉市の路政課に設置している本システムを備えたパーソナルコンピュータでは、メモリーカード、MO及びフロッピーディスクへの書き込みはできるが、コンパクトディスクへの書き込みを行うことができない。

このため、本件公文書を電磁的記録の状態に複製したものを交付しようとする、フロッピーディスクで行うこととなるが、フロッピーディスクの記録容量ではこのような膨大なデータの全てを書き込むことは困難であり、また、路政課職員には、ファイルを細分化して記録する技術がなく対応できない。

また、外付けでコンパクトディスクへの書き込みを可能とする装置を購入して取り付ける方法は、新たなプログラム（いわゆるデバイスドライバー（周辺機器を動作させるためのソフトウェア））を購入し、同コンピュータに取り込む必要があるため、条例

施行規則別表備考 7 が定める「電磁的記録の開示は、実施機関がその保有するプログラム（電子計算機に対する指令であって、一の結果を得ることができるように組み合わせられたものをいう。）により行うことができるものにより行う。」との規定に抵触することになる。

- (2) 不開示情報を削除したデータの複写が困難であることについて
システム内の 50 余万件のデータの全てについて 1 件 1 件上記の不開示情報の有無を確認し、不開示情報が存在する場合に該部分のみを置換又は削除する作業を行うことは容易ではない。

ただし、民有地の土地所有者の氏名・住所の情報については、譲与申請をした土地のみを抜粋することにより、また、備考欄の情報については、備考欄全体を削除する作業により、電磁的記録の写しの作成を行うことは可能である。

- (3) 権利の濫用について

本システムは、千葉市が、およそ 5 か年の時間と 6 千余万円の費用をかけて、市内全ての土地登記簿情報、市内全ての公図、都市計画図などの膨大な情報を収集し、入力して構築したデータベースであり、このようなデータベースの電磁的記録の写しを記録媒体の実費のみの費用で手に入れることができるというのは、まったく不合理であって、権利の濫用であるといわざるを得ない。

第 5 審査会の判断

審査会は、本件公文書並びに異議申立人の主張及び実施機関の説明を検討した結果、以下のように判断する。

なお、当初の本審査会の諮問対象は開示の方法であったが、審査を行った結果、原処分である本件公文書の全部開示決定に不備若しくは違法があると認められ、判断が原処分の是非に及ばざるを得なかったことを申し添える。

1 本件公文書について

本件公文書は、千葉市が里道等の譲与手続きに必要な図書を作成するために開発した「千葉市法定外公共物管理システム」内の電磁的記録で、(1) 国有財産特定図面、(2) 国有財産一覧表及び(3) 国有財産位置確認図の 3 つに分類される。

2 不開示情報の有無について

実施機関は、本件公文書中に存在する千葉市域のほぼ全ての民有地の所有者の氏名及び住所のデータについて、条例上不開示とすべき個人情報であると主張している。

本審査会も、1件1件は法務局等で閲覧できるものであって、公にされていると評価できる情報であっても、当該データの集合体が一覧性を有する電磁的記録として公にされているものではない場合には、条例第7条第2号アの「公にされ、又は公にすることが予定されている情報」には該当せず、電磁的記録媒体に複製したものの交付に関しては、保護すべき個人情報として不開示とすべきであると思料する。

一方、実施機関が別に主張する備考欄に記録されている不開示情報については、実施機関から具体的な資料の提出がないため本審査会では確認できない。

なお、国有財産特定図面と国有財産位置確認図（都市計画図）を重ね合わせることにより里道等の不法占拠の状況が明らかになるとする実施機関の主張については、直ちに不法占拠といえるかはともかく、公図と現況図が必ずしも一致するものでない以上、公図上の道路敷地がその外観を失い、現況図で私有地となることがあるのは容易に想定されることであり、公図及び都市計画図が一般の閲覧に供されているなかで、これらを重ね合わせた場合に明らかとなる情報が特に不開示とすべき個人情報として条例上保護すべきとは考えられない。

3 権利の濫用について

本件公文書の作成に当たり多大な時間と費用を要した一事をもって本件公文書の電磁的記録の写しの交付を求めることが権利の濫用になると断ずることはできない。また、本件請求が条例第1条の掲げる目的及び第4条の規定に直ちに反するといえる他の事情も認められない。

以上により、冒頭の「第1 審査会の結論」のとおり判断する。

第6 附帯意見

審査会は次のとおり附帯意見を述べる。

1 電磁的記録媒体に複製したものの交付ができない理由について

実施機関は、千葉市の路政課に設置している本システムを備えたパーソナルコンピュータにはコンパクトディスクへの書込み機能がないことから写しの交付ができないとしているが、路政課のパーソナルコンピュータでMO等の媒体に複製したものを、さらに実施機関（千葉市長）が保有するコンパクトディスクへの書込み機能を有する他のパーソナルコンピュータを利用して複製する方法によ

り、条例施行規則別表備考 7 の規定に抵触することなく、複写の作成は可能であると考えられる。

2 不開示情報を削除したデータの複写について

不開示情報を 1 件 1 件削除することが容易でない場合であっても、不開示情報を含む部分をまとめて削除することにより、開示請求の趣旨を損なうことなく部分開示が可能である場合には、部分開示を行うべきであると考えられる。

このことについて、本審査会が文書で照会したところにより実施機関から示された部分開示の方法（譲与申請の土地を抽出し、備考欄を削る。）によっても請求の趣旨を損なうことがないと思料されるため、本審査会が異議申立人に確認したところ、同方法による部分的な電磁的記録媒体に複写したものの交付が請求の趣旨を没却するものでないことが確認できたことを付言する。

< 参考 >

答申に至る経過

年 月 日	内 容
平成 18 年 3 月 23 日	諮問書の受理
平成 18 年 3 月 23 日	実施機関から理由説明書を受理
平成 18 年 5 月 26 日	異議申立人から意見書を受理
平成 18 年 7 月 3 日	審議（第 8 2 回審査会）
平成 18 年 8 月 4 日	審議（第 8 3 回審査会）
平成 18 年 10 月 12 日	審議（第 8 4 回審査会）
平成 18 年 11 月 17 日	審議（第 8 5 回審査会）
平成 19 年 1 月 11 日	審議（第 8 6 回審査会）