

別紙

諮問第914号

答 申

1 審査会の結論

本件一部開示決定については、別表に掲げる「開示すべき部分」は開示すべきであるが、その余の部分については非開示が妥当である。また、本件開示決定及び不存在を理由とする非開示決定については、開示した保有個人情報の他に、実施機関が保有するいまだ特定されていない開示すべき保有個人情報について、改めて特定し、開示又は非開示を判断すべきである。

2 審査請求の内容

本件審査請求の趣旨は、東京都個人情報の保護に関する条例（平成2年東京都条例第113号。以下単に「条例」という。）に基づき、審査請求人が行った「補助第〇号線事業に係る事業説明、測量説明及び用地取得事務に係る折衝記録」並びに「平成30年8月17日の折衝記録に記載のある借地権境の図面4案及びその後の修正案図面2案」の開示を求める本件開示請求に対し、東京都知事が令和2年12月23日付けで行った開示決定、一部開示決定及び不存在を理由とする非開示決定（以下「本件開示決定、本件一部開示決定及び本件非開示決定」という。）について、その取消しを求めるというものである。

3 審査請求に対する実施機関の説明要旨

本件決定は、適正かつ妥当なものである。

4 審査会の判断

(1) 審議の経過

本件審査請求については、令和3年5月31日に審査会へ諮問された。
審査会は、実施機関から理由説明書及び理由説明書（補充）を收受し、令和4年6月23日（第226回第一部会）から同年11月29日（第230回第一部会）まで、5回

の審議を行った。

(2) 審査会の判断

審査会は、本件審査請求に係る保有個人情報、審査請求人の審査請求書、反論書及び意見書における主張並びに実施機関の弁明書、理由説明書及び理由説明書(補充)における主張を具体的に検討した結果、以下のように判断する。

ア 用地取得の手順について

本件実施機関である第一市街地整備事務所では、土地区画整理事業、街路事業、市街地再開発事業を所掌している。当該事務所は、平成27年4月1日に旧第一区画整理事務所を含む複数の事務所の再編により設置されたもので、補助第〇号線に係る事業は、旧第一区画整理事務所において所掌していたことから、再編後の第一市街地整備事務所において事業が継承されている。

用地取得事務は以下の手順で行われる。

- ①事業説明会(事業計画の概要、事業の工程、測量、用地取得の日程等について説明会の開催により説明)
- ②用地測量(隣接する土地の所有者立会いのもと、境界を確認し、取得する土地の区域や面積の確定のための測量の実施)
- ③用地説明会(事業区域内の土地・建物所有者、借地人及び借家人に対して、用地取得の手順や補償内容及び生活再建制度等について、説明会の開催により説明)
- ④物件等の調査(事業の施行に伴い移転等を行う建物、工作物等について、構造や数量、権利関係等の調査)
- ⑤土地価格の調査(取得する土地の価格の評価)
- ⑥物件補償額の算定(建物や工作物等の移転費用、その他通常生ずる損失補償額の算定)
- ⑦契約のための協議(土地の取得価格や物件の補償額について、権利者への金額の提示及び協議)
- ⑧契約の締結

イ 折衝記録及び図面の作成・保管について

理由説明書（補充）によると、本件事業を所掌する都市整備局においては、折衝記録作成について根拠規程を設けておらず、実施機関においては、類似の事業を実施している他局の規程を参考に作成した様式により、折衝経過を記録しているとのことであった。そして、用地取得に係る折衝の段階においては、土地収用という強制力のある手続への移行や訴訟の提起等に繋がり得ることを想定し、折衝の都度記録するよう徹底している一方、測量段階以前においては、強制力のある手続へ直接移行することがないことを理由に、案件担当者等が必要と認めた場合にのみ便宜的に折衝記録を作成しているとのことであった。

また、審査会事務局をして、作成された折衝記録の管理状況について確認させたところ、電子データとして共有フォルダの所定の場所に格納するとともに、書類としても土地・建物所有者ごとにファイリングして施錠できる書棚へ保管しているとのことで、折衝時に地権者等に提示した図面がある場合は、該当の折衝記録の後ろに綴り、ファイリングして保管しているとのことであった。

ウ 図面に係る検討

実施機関は、開示請求受付時に趣旨確認を行い、請求対象の図面4案及びその後の修正案図面2案とは、借地境界の案及び実測面積と借地契約面積との差を示した図面のことであると確認した。そして、書棚及び共有サーバー等を探索した結果、保管されていた4つの図面を請求対象として特定し、開示決定を行った。

これに対し、審査請求人は、開示請求書で指定した折衝記録（平成30年8月17日作成。以下「関連折衝記録」という。）内に記載のある図面4案の一部のほか、その後に提示された修正案図面2案が開示されていないとして、改めて図面の特定及び開示を求めている。

以下では、各図面の存否についての検討を行う。

(ア) 図面4案について

審査請求書によると、図面4案とは、関連折衝記録に記載のある分割位置案2案及び実測面積と借地契約面積の差異解消案2案のことであり、そのうち、差異解消案2案が開示されていないとのことである。

これに対し、実施機関は、理由説明書（補充）において、本件開示決定を行った「〇〇 〇丁目〇-〇に関する借地境界案について」は、実測面積と借地契約面積の差を示した図面であり、「地積測量図」は、実測面積と借地契約面積の差分を審査請求人の所有地とする案を示した図面であるとのことで、これらは本件開示請求の趣旨を満たす図面であり、他に保有する図面は存在しないとしている。

審査会において、関連折衝記録に記載のある案と開示された図面について比較見分したところ、開示された「〇〇 〇丁目〇-〇に関する借地境界案について」は、借地面積割合により按分計算が行われた図面であり、その内容から、関連折衝記録に記載のある「差分面積を借地面積の割合で、No.80・81双方に編入する案」に相当する図面であると見受けられる。一方、図面の保管状況を実施機関に確認したところ、関連折衝記録の後ろに当該図面は綴られておらず、電子データとして共有フォルダに格納されているのみであるとのことであった。以上を踏まえると、書類による図面の保管状況からは、折衝時に審査請求人に提示された図面であると断定はできないものの、内容を見分する限り、審査請求人に係るフォルダ内に電子データとして保管されていた本図面が請求対象保有個人情報であるという実施機関の説明には一応の合理性があると認められる。

一方、開示された「地積測量図」は、関連折衝記録で提案されている、面積差分を審査請求人の所有地とする案に係る図面であると見受けられるが、本図面内に記載がある測量年月日（平成30年8月20日）は折衝日（平成30年8月17日）より後であることが確認できる。また、本図面作成の目的である所有地の配置場所は、関連折衝記録を見るに、折衝当日に審査請求人の希望を聴取して初めて決定されたものである。以上のことからすると、開示された「地積測量図」は折衝当日に提示された図面には該当せず、折衝記録の内容から、当日は口頭で面積差分の解消方法を提案したのみで、具体的な図面は提示されていない可能性も考えられるが、これ以上の認定は困難である。

(イ) その後の修正案図面2案について

審査請求書及び反論書によると、図面4案が提示された後に修正案として東京都（以下「都」という。）から2案が提示されたが、この修正案図面2案が開示されていないとのことである。

理由説明書（補充）によると、書棚や共有サーバー等で保管している図面は、開示を行った4図面のみであるとの説明であった。一方、審査請求人の意見書によると、都から図面4案が提示された後、打合せに基づいて都が作成した図面の提示があったという主張があり、実際に提示を受けた印字と手書きからなる図面が添付されていた。意見書では、印字の図面が都から提示され、その後、手書きの内容のとおり都と確認した諸条件に基づき、最終的な図面が都から提示されたと主張している。

このことについて、審査会事務局をして実施機関に再度、共有サーバー等の探索を指示させたところ、意見書に添付された図面（印字部分のみ）を現に保有していることが判明した。実施機関によると、開示をした図面が格納されているフォルダとは異なるフォルダから当該図面が発見されたとのこと、審査会事務局も、開示図面とは別のフォルダにおいて当該図面が格納されている状況であることを確認した。

そして、当該図面における自有地の配置状況から、これは開示した図面のうち「地積測量図」と同一内容の図面案と見受けられる。前述のとおり地積測量図は折衝の後日作成されていることから、当該図面は関連折衝記録で審査請求人が希望した案を図面化したものであり、これに基づいて作成されたものが地積測量図であると推察される。こうした時系列からすると、当該図面及び地積測量図は、この両方をあわせて、審査請求人の主張する、その後の修正案図面2案の一つに該当するものと認められる。

エ 折衝記録に係る検討

本件開示請求に対しては、事業説明に係る折衝記録が請求対象外、測量に係る折衝記録が不存在による非開示決定、用地取得に係る折衝記録が一部開示決定とされた。審査請求人は、事業説明及び測量に係る折衝記録の特定、用地取得に係る折衝記録の特定の追加並びに非開示部分の開示を求めているため、それぞれについて以下に検討を行う。

(ア) 事業説明に係る折衝記録について

実施機関は、開示請求受付時に審査請求人に対して請求趣旨の確認を行い、事業説明に係る文書としては説明会資料が該当すること、また、審査請求人がこれは公文書開示請求により別途請求を行うとの意思を示したことから、請求の対象外と判断したと説明する。

これに対し、審査請求人は反論書において、趣旨確認では説明会資料を別途公文書開示請求により取得すると回答したもので、それ以外の事業説明に係る個別の折衝記録については請求の対象であると主張している。また、審査請求書、反論書及び意見書において、平成26年度の用地説明会議事録によれば、平成25年度に各地権者に対して個別意向調査を行った旨の記載があることから、その際の折衝記録が存在するはずで、開示すべきであると主張している。

審査会が見分したところ、請求受付時に趣旨確認を行った聴取記録が存在し、確かに実施機関の主張のとおり記載があるものの、審査請求人の主張を踏まえると、受付時に実施機関と審査請求人の意思疎通に齟齬があった可能性は否定できない。そして、開示請求書の文言から、事業説明に係る折衝記録の開示を求めていることが読み取れるため、それを前提として対象保有個人情報特定すべきである。

そこで、事業説明に関連して作成された折衝記録の有無について、審査会事務局をして実施機関に確認させたところ、前記イのとおり、事業説明における個別のやり取りにおいて、記録を作成するか否かは案件担当者等の判断となるところ、本件に係る折衝記録については作成しておらず存在しないとのことであった。

なお、平成25年度に実施された個別意向調査について実施機関に確認したところ、これは個別訪問による調査ではなく、郵送により調査票を配布・回収する形式で実施した調査であり、審査請求人が求める「折衝記録」の作成を伴う調査ではないとのことであった。ちなみに、調査の結果をまとめた意向調査報告書によると、当該調査に対して審査請求人は無回答であったとのことであり、審査会事務局としても、審査請求人からの回答が「無」と記録されていることを確認した。

以上により、本件開示請求に対して請求対象外とした実施機関の判断に関して、請求内容の確認に齟齬があった可能性があるものの、事業説明に係る折衝記録は作成しておらず存在しないとする実施機関の説明には、一応の合理性があると認められる。しかし同時に、折衝記録作成に係る根拠規程が存在せず、内部的なルールに基づき作成が行われている状況に加え、前記ウ（イ）のとおり、請求対象図面が再探索により発見された事実から、折衝記録は存在しないとする実施機関の主張が全て妥当であると断定することはできない。

（イ）測量に係る折衝記録について

実施機関は、測量に係る折衝記録について、作成しておらず不存在であると説明する。

これに対し、審査請求人は審査請求書及び意見書において、用地確定立会い（測量）の際に、都に対して申し伝えた希望事項を記録・保存することについて約束されたため、記録があるはずであると主張している。

審査会が見分したところ、前記（ア）同様、測量における折衝記録の作成についても、案件担当者等の判断によるものであるとのことで、当時、審査請求人と都との間で、審査請求人の主張するやり取りの事実があったかどうかは判然としないものの、少なくとも、測量に係る折衝記録を作成しておらず、存在しないという実施機関の説明には、一応の合理性があると認められる。しかし同時に、折衝記録作成に係る根拠規程が存在せず、内部的なルールに基づき作成が行われている状況に加え、前記ウ（イ）のとおり、請求対象図面が再探索により発見された事実から、折衝記録は存在しないとする実施機関の主張が全て妥当であると断定することはできない。

（ウ）用地取得に係る折衝記録について

実施機関は、用地取得に係る折衝記録として、平成31年1月9日から令和元年11月5日の期間における計4件の折衝記録を特定した。その上で、事業の進捗に関する情報が記載された部分については、開示により、用地取得に係る契約の締結に向けた内部の検討過程や具体的な対応方針が明らかと

なり、事業の性質上、事業の円滑で適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるとして、条例16条6号により本件一部開示決定を行った。

これに対し、審査請求人は、平成30年8月から12月までに都が修正案2案を提示した際の折衝記録が開示されていないとして、当該文書の特定を求めるとともに、本件一部開示決定における非開示部分の開示も求めている。

まず、折衝記録の特定に関して、審査会事務局をして実施機関に確認させたところ、書棚及び共有サーバー等で保有する、審査請求人が開示請求書で指定する期間における折衝記録は、本件一部開示決定を行った4件の折衝記録のみであるとのことであった。一方で、前記ウ（イ）で再探索により発見された図面を提示した際の折衝記録は、その内容から、用地取得に係る折衝において提示されたものであると認められる。前記イのとおり、用地取得では折衝の都度、折衝記録を作成すると説明されているが、実施機関に改めて確認したところ、本図面の提示に係る折衝記録は保有していないとの回答を得た。そうすると、この折衝記録の不存在は、明らかに実施機関の主張するルールに反するものであると認められる。

次に、非開示部分についての検討を行う。本件において非開示とされた部分について審査会が見分したところ、3つの項目及び欄からなる、いずれも折衝を踏まえた今後の組織の方針等に係る記載であることが確認できた。このうち、第1項目は、担当者によって今後の方針等が自由記載されており、折衝という事務の性質上、これは組織内にとどめておくべき内容であって、相手方に明らかにすると、以降の折衝事務の遂行に支障を来すおそれが認められることから、条例16条6号に該当し、非開示が妥当である。

一方、実施機関は、非開示の理由として、内部の検討過程や具体的な対応方針が明らかとなることを挙げているところ、各欄における項目名については、組織の方針に係るものではなく、その内容から、開示により同号に係る支障があるとは認められず、開示すべきである。さらに、全3項目のうち、前記の自由記載欄以外の2項目は、チェックボックス選択形式により今後の方針等を記録する欄となっている。今後の方針内容を明らかにしないためには、チェックボックス部分のみを非開示とすることで足りる

上、各選択項目は、用地取得に係るごく一般的な方針等が列挙されたものにすぎず、開示することで、実施機関が主張する支障が生じるとは認められないことから、同条6号には該当せず、開示すべきである。

なお、これらの欄内には、「概要」として補足的に担当者が記載できる箇所が複数設けられており、これは自由記載欄と同じく、組織の方針に係る内容を記載可能な欄である。仮に部分的に非開示とした場合、どの項目が選択されたかを推測されてしまうため、当該欄に関しては、記載の有無にかかわらず、全ての箇所を非開示とすることが妥当である。

オ 結論

以上のおおりに、開示請求時点における保有個人情報の特定が不十分であった事実、作成すべき折衝記録が一部作成されていない事実及び折衝記録とともに保管すべき図面が欠けていた事実が確認された。審査会としては、これらの状況から、請求に係る保有個人情報の一部が不存在であるとの実施機関の主張全てを妥当であると認定することはできない。実施機関においては、開示した保有個人情報以外に対象とすべき保有個人情報を、改めて探索し、特定の上、開示又は非開示を判断すべきである。また、本件一部開示決定について、別表に掲げる「開示すべき部分」を開示すべきである。

カ 付言

本件における折衝記録の作成は、明文化されていないルールにより実施されており、これは、組織内でのルールの浸透・遵守という観点の他、都民への説明責任という面でも、弊害が大きい状況と言わざるを得ない。

平成28年度に都に対して行われた包括外部監査の結果報告書の中で、適切な事務執行のための記録整備として、建設局における折衝記録の記載に関する指摘があった。同報告書によると、人事異動による業務引継が発生する場合であっても、関係人からすると都の用地業務に伴う自らへの影響は何ら変わらず、折衝記録は用地折衝の詳細や進行の管理簿となるとともに、人事異動時の引継文書、収用・裁判等の資料等、その作成の意義は極めて大きく、折衝の都度、適時・適切に記録し、引き継ぐことが必要である、とされてい

る。

審査会としては、こうした指摘も踏まえ、今後、都民への説明責任を全うし、都民の理解を前提とした行政を推進していくため、本件実施機関に対し、審査請求人に対する十分な説明を尽くすほか、公文書の作成及び管理に関して明確なルールを策定し、それに基づいた適切な運用を行うことを要望するものである。

なお、審査請求人は、審査請求書等においてその他種々の主張をしているが、これらはいずれも審査会の判断を左右するものではない。

よって、「1 審査会の結論」のとおり判断する。

(答申に関与した委員の氏名)

樋渡 利秋、安藤 広人、中村 晶子

別表

非開示部分		開示すべき部分
折衝記録	非開示情報	
折衝記録（個票）（平成31年1月9日）	事業の進捗に関する情報	<ul style="list-style-type: none"> ・ 項目名（3か所） ・ 2項目目のチェックボックス以外の記載事項 （ただし、「概要」欄等の括弧書き部分は全て非開示妥当） ・ 3項目目のチェックボックス以外の記載事項
折衝記録（個票）（令和元年8月16日）		
折衝記録（個票）（令和元年10月24日）		
折衝記録（個票）（令和元年11月5日）		