

写

8 墨総総第 1 2 7 7 号
令和 8 年 7 月 1 3 日

墨田区長
山 本 亨 様

墨田区行政不服審査会
会長 安 達 和 志

区政情報非公開決定処分に係る審査請求について（答申）

令和 8 年 2 月 1 0 日付け 7 墨総法第 1 1 7 4 号による諮問について、別添のとおり
答申します。

答 申

第 1 審査会の結論

墨田区長（以下「諮問庁」という。）が令和 7 年 9 月 1 6 日付けで審査請求人に対して行った区政情報非公開決定処分（区政情報非公開決定通知書によるもの。以下「本件処分」という。）は、墨田区情報公開条例（平成 1 3 年墨田区条例第 3 号。以下「条例」という。）第 1 3 条第 1 項違反が認められることから、取り消されるべきである。

第 2 審査請求及び諮問の経緯

- 1 審査請求人は、令和 7 年 9 月 2 日付けで諮問庁に対し、条例第 1 0 条第 1 項の規定に基づき、「グループウェアに係る操作マニュアル（最新版）」の公開請求（以下「本件公開請求」という。）を行った。
- 2 諮問庁は、本件公開請求に対して、本件公開請求に係る区政情報（以下「本件区政情報」という。）として、墨田区が利用しているグループウェアシステムの操作マニュアルを特定した。そして、その理由を「システム事業者が著作権を有することから、墨田区情報公開条例第 6 条第 3 号で定める法人その他の団体に関する情報に該当するため」として、本件区政情報の全部を公開しない旨の決定をし、令和 7 年 9 月 1 6 日付け区政情報非公開決定通知書（7 墨企 1 第 1 4 7 4 号。以下「本件通知書」という。）を審査請求人に送付した。
- 3 審査請求人は、諮問庁に対し、令和 7 年 9 月 2 2 日付けで本件処分の取消しを求める審査請求書を提出した。
- 4 諮問庁は、条例第 1 7 条第 2 項及び第 3 項の規定に基づき、令和 8 年 2 月 1 0 日付けで、弁明書の写しを添えて当審査会に諮問した。

第3 審理関係人の主張

1 審査請求人の主張

審査請求人は、審査請求書（令和7年9月22日付け）において次のとおり主張し、本件処分を取り消すよう求めている。

内容の瑕疵について

条例に基づく区政情報の公開決定等については、いかなる区政情報を対象に、どの部分を公開し、どの部分を非公開とするのかということがその本質をなすものであり、これらの事項が不明確な公開決定等は、内容の瑕疵があるものとして取消しを免れない。

また、条例第11条第2項の規定により公開請求者に通知すべき内容には、非公開決定に係る区政情報の表示が含まれると解される。

本件通知書に「区政情報の件名、名称等」として記載された「グループウェアに係る操作マニュアル（最新版）」は、本件公開請求に係る区政情報公開請求書における「区政情報の件名、名称等」の表示を転記したものに過ぎず、本件区政情報としていかなる区政情報が特定され、非公開とされたのかが判然としない。

したがって、本件処分については、いかなる区政情報が非公開とされたのかが不明確である。

理由付記について

本件処分については、条例第13条第1項の規定により、本件通知書への理由の付記を要する。

一般に、情報公開制度上の非公開決定に係る理由の付記の程度としては、公開請求者において、いずれの非公開事由に該当するのかをその根拠とともに了知し得るものでなければならず、単に非公開事由に係る根拠を示すだけでは、公開請求者がそれらを当然知り得るような場合は別として、理由付記として十分ではない。

また、非公開決定において、いかなる文書等が特定され、非公開とされたのが判然としない場合にも、理由付記として十分でないものと評価され得る。

本件処分については、上記のとおり、本件区政情報としていかなる区政情報が特定され、非公開とされたのが判然としない。加えて、一般に「システム事業者が著作権を有する」ことが、直ちに条例第6条第3号所定の非公開事由に該当するとの帰結をもたらすものではなく、同号の「公にすることにより、当該法人等又は当該事業を営む個人の競争上又は事業運営上の地位その他社会的な地位が損なわれると認められる」との要件に該当するとされた根拠が判然としないから、公開請求者において、いずれの非公開事由に該当するのかをその根拠とともに了知し得るものとはいえない。

非公開事由該当性について

非公開事由該当性について疑義がある。

2 諮問庁の説明要旨

諮問庁は、弁明書（令和7年10月31日付け）及び口頭による説明（令和8年3月17日聴取）において次のとおり主張し、本件審査請求は棄却されるべきであるとする。

内容の瑕疵について

情報公開請求における行政情報の特定は、原則として公開請求者が行うものであり、行政機関は、通常人の読解力を基準として公開請求の内容を解釈すべきとされている。

本件通知書には、「グループウェア」及び「操作マニュアル（最新版）」と明確に記載されており、対象情報を合理的に特定することが可能である。

具体的には、「グループウェア」とは組織内のコミュニケーションや情報共有のための統合ソフトウェアシステムとして一般的に認知されて

おり、「操作マニュアル（最新版）」はその取扱説明書の最新版を指すことは明白である。

理由付記について

一般的に、システムの操作マニュアルには、機能、詳細仕様、画面レイアウト等の情報が含まれることは容易に推測することができる。また、「システム事業者が著作権を有する」ことを非公開事由として明示したことにより、当該情報がシステム事業者の競争上又は事業運営上の地位に影響を与える法人情報であることは十分に理解可能であり、文書の種類、性質等について審査請求人は事前に認識し得る状況にあった。

非公開事由該当性について

本件区政情報は、システム事業者が権利を有し、及びその独自ノウハウを含む情報であり、公開することにより当該事業者の競争上の地位が損なわれると認められるので、条例第6条第3号に規定する非公開情報に該当する。

第4 審査会の判断

1 事案の概要

本件は、審査請求人が、本件公開請求を行ったところ、諮問庁が本件処分を行ったことを不服として、令和7年9月22日付けで本件処分の取消しを求める審査請求を提起したものである。

本件処分における非公開の理由は、「当該情報は、システム事業者が著作権を有することから、墨田区情報公開条例第6条第3号で定める法人その他の団体に関する情報に該当するため」とされた。

2 本件の争点

本件の争点は、以下の2点である。

本件処分において非公開とされた区政情報の表示（「区政情報の件名、名称等」の記載）は、対象区政情報の特定として足りるか（本件処分に

内容の瑕疵があるか)。

本件通知書の「公開しないこととした理由」の記載内容は、条例第13条第1項に定める理由付記の要件を充たすか。

以下、順次検討する。

3 争点 (対象区政情報の特定)について

条例第11条第2項の規定により、実施機関が非公開決定をした場合には、公開請求者に対しその旨を書面により通知しなければならない、同通知書には、非公開とされた区政情報(以下「非公開情報」という。)を特定すべきだと解される。そして、非公開情報の特定に当たっては、公開請求者が「いかなる区政情報が非公開とされたのか」を了知できる程度に特定しなければならない。

そうすると、情報公開請求における区政情報の特定は、原則として公開請求者が行うものであるとしても、一般的に、公開請求者においては、請求対象である区政情報が区においてどのような形で存在しているかを知らず、的確な表示をするための情報を持っていないことも想定されるのであるから、区政情報非公開決定通知書において区政情報を特定するに当たっては、特段の事情がない限り、公開請求書の記載をそのまま転記するのではなく、非公開情報の表題又は文書名等を可能な限り明示することが望ましい。

この点に関し、本件通知書の「区政情報の件名、名称等」には「グループウェアに係る操作マニュアル(最新版)」と記載されており、これは本件公開請求に係る区政情報公開請求書の記載をそのまま転記したものである。

もっとも、「グループウェア」が組織内のコミュニケーションや情報共有のための統合ソフトウェアシステムを指すことは明白であり、当審査会における諮問庁の口頭説明によれば、区が使用するグループウェアは現に一つのシステムのみである。したがって、「グループウェア」と

の記載によって対象となるシステムが何であるかについて、審査請求人と諮問庁との間で齟齬^{そご}が生じる余地はない。また、審査請求人は「最新版」のマニュアルを特定して本件公開請求をしており、諮問庁も、これに対応する現状の記録を特定して本件処分を行っているのであるから、本件通知書の記載によって、公開請求者が「どのシステムのマニュアルが非公開になったのか」について混同するおそれはなく、本件処分の対象である区政情報は客観的に明確である。

さらに、当該情報はグループウェアの「ヘルプ」のリンク先として管理されている電磁的記録であり、紙媒体の文書のように固定的な冊子形態ではないため、明確な表題や文書名等を特定して表示することは必ずしも適さない。

以上のとおり、本件においては、公開請求書の記載をそのまま転記することについて特段の事情が認められ、本件通知書の「区政情報の件名、名称等」の記載は、対象区政情報の特定として違法又は不当とまでは言い難い。

よって、本件処分に内容の瑕疵があるという審査請求人の主張には理由がない。

4 争点（理由付記の程度）について

条例第13条第1項は、「実施機関は、・・・公開請求に係る区政情報の全部又は一部を公開しないときは、公開請求者に対し、当該各項に規定する書面によりその理由を示さなければならない。この場合において、当該理由の提示は、公開しないこととする根拠規定及び当該規定を適用する根拠が当該書面の記載自体から理解され得るものでなければならない。」と定める。

同条項は、区の判断の慎重・公正を担保して恣意を抑制するとともに、公開請求者に非公開の理由を知らせることによって、その不服申立てに便宜を与える趣旨に出たものであるから、非公開の理由は、公開請求者

において非公開事由のどれに該当するのかをその根拠とともに了知し得る程度に提示しなければならない（最高裁平成４年１２月１０日判決／判時１４５３号１１６頁）。したがって、同条に基づく理由付記は、単に非公開の根拠規定を示すだけでは原則として不十分であり、非公開決定が、どのような事実に基づいて、どのような法的根拠で行われたかを含むものでなければならない。

本件通知書の「公開しないこととした理由」には、「当該情報は、システム事業者が著作権を有することから」、条例第６条第３号に定める「法人その他の団体に関する情報に該当する」旨が記載されている。

しかしながら、同号が非公開事由として定めるのは、当該情報を「公にすることにより、当該法人等・・・の競争上又は事業運営上の地位その他社会的な地位が損なわれると認められるもの」である。著作権者が権利を有するという事実は、この要件の充足を直接示すものではないから、著作権の存在のみをもって条例上の非公開事由に該当するとはいえない。諮問庁が同号を適用するのであれば、当該情報を公にすることにより、システム事業者のいかなる競争上又は事業運営上の地位その他社会的な地位が損なわれるのかを、また本件区政情報のいかなる部分が同号の情報に該当するのかを、具体的な事実をもって示す必要がある。

この点について、諮問庁は、弁明書において、当該マニュアルにはシステム事業者のユーザビリティ設計や情報構造化における専門的手法が含まれており、公開すれば同業他社への情報流出によりシステム事業者の競争上・事業運営上の地位が損なわれるおそれがある旨説明する。しかしながら、これらの説明は弁明書において初めて明らかにされたものであって、本件処分の時点において本件通知書に付記された理由とは認められない。本件通知書の「当該情報は、システム事業者が著作権を有する」との記載からは、諮問庁が説明するような具体的な事実を読み取ることはできない。

したがって、本件通知書の「公開しないこととした理由」の記載をもって、本件処分が、どのような事実に基づいて、どのような法的根拠で行われたかが示されているとは言い難い。上記記載内容は、条例第 13 条第 1 項に定める理由付記としては不十分である。

5 結論

以上のとおり、本件通知書の「公開しないこととした理由」の記載は、条例第 13 条第 1 項の定める理由付記の要件を欠く違法なものと言わざるを得ない。よって、本件審査請求には理由があるから、行政不服審査法（平成 26 年法律第 68 号）第 46 条第 1 項の規定により、本件処分は取り消されるべきである。

第 5 調査審議の経過

審査会は、本件諮問について、次のように審査した。

令和 8 年 2 月 10 日	・ 諮問
令和 8 年 3 月 17 日 （第 1 回審査会）	・ 諮問庁から口頭による説明を聴取 ・ 調査審議
令和 8 年 4 月 17 日 （第 2 回審査会）	・ 調査審議
令和 8 年 6 月 2 日 （第 3 回審査会）	・ 調査審議
令和 8 年 6 月 23 日 （第 4 回審査会）	・ 調査審議

（答申に関与した委員の氏名）

安達 和志、中野 剛史、岡田 卓巳、川合 敏樹、中村 悦子