

第 4 1 0 号 答 申

第 1 審査会の結論

名古屋市長（以下「実施機関」という。）が、第 3に掲げる各決定（以下これらを「本件各処分」という。）に対する審査請求（以下これらを「本件各審査請求」という。）の対象となる行政文書について、存否を明らかにしないで非公開とした決定は、妥当である。

第 2 審査会における判断及び答申

本件各審査請求は、いずれも審査請求人が同一であるほか、実施機関の処分の妥当性の判断において検討すべき内容等に類似する点が認められることから、当審査会はこれらを一括して判断し、答申を行うこととする。

第 3 本件各審査請求に至る経過

1 本件審査請求①について

(1) 令和 4年 9月 5日、審査請求人は、名古屋市情報公開条例（平成12年名古屋市条例第65号。以下「条例」という。）に基づき、実施機関に対し、次に掲げる行政文書の公開請求（以下「本件公開請求①」という。）を行った。

名古屋市 A 区〇〇××のネコ多頭飼育等に関する苦情等受付処理票。
A 区保健センター健康安全課が保有するもの。

(2) 同月12日、実施機関は、本件公開請求①に対して、条例第 9条に該当するとして、行政文書の存否を明らかにしないで公開決定を拒否する非公開決定（以下「本件処分①」という。）を行い、その旨を審査請求人に通知した。

(3) 同月26日、審査請求人は、本件処分①を不服として、審査庁である名古屋市長（以下「審査庁」という。）に対して審査請求を行った。

2 本件審査請求②について

(1) 令和 4年 9月 9日、審査請求人は、条例に基づき、実施機関に対し、次に掲げる行政文書の公開請求（以下「本件公開請求②」という。）を行った。

名古屋市 A 区〇〇××
氏名 B（以下「本件対象人」という。）

1. 上記の者が名古屋市動物の愛護及び管理に関する条例（多数の犬又は猫の飼養又は保管に係る届出）第 5 条の 2 及びその関係条例に基づき、届出がある場合、その届出の内容。
2. 上記の届け出がない場合は、届出が出ていないことがわかる書類。

(2) 同月13日、実施機関は、本件公開請求②に対して、条例第 9 条に該当するとして、行政文書の存否を明らかにしないで公開決定を拒否する非公開決定（以下「本件処分②」という。）を行い、その旨を審査請求人に通知した。

(3) 同月26日、審査請求人は、本件処分②を不服として、審査庁に対して審査請求を行った。

第 4 実施機関の主張

1 本件各処分の決定通知書によると、実施機関は、本件公開請求①及び②の対象となる行政文書（以下これらを「本件各行政文書」という。）の存否を明らかにしないで公開請求を拒否した理由として、特定の個人に対する苦情等及び届出の有無については、特定の個人を識別するものうち通常他人に知られたくないと認められるものであり、当該各行政文書の存否を明らかにすることが条例第 7 条第 1 項第 1 号に該当する非公開情報を公開することとなるため、条例第 9 条に該当すると主張している。

2 上記 1 に加え、実施機関は、弁明書においておおむね次のとおり主張している。

(1) 本件審査請求①について

ア 本件公開請求①に係る事務事業（以下「本件事務事業①」という。）について

本件公開請求①で請求のあった犬猫等に関する苦情等受付処理票（以下「苦情等処理票」という。）とは、動物に関係する苦情等を受け付けた場合に作成するもので、名古屋市動物関係業務処理規程（以下「動物処理規程」という。）により様式が定められている。

名古屋市動物の愛護及び管理に関する条例（平成13年名古屋市条例第 16 号。以下「愛護条例」という。）第 18 条で定める動物愛護管理監視員は、苦情等の内容を検討し、同条例第 1 条に規定された目的、すなわち、動物の健康及び安全を保持するとともに、動物による人の生命、身体及び財産に対する侵害を防止するために必要な調査や指導を行うが、苦情等の処理にあたっては、その都度、処理経過及び結果を苦情等処理票に記入する。

イ 本件処分①の理由について

(ア) 本件公開請求①に係る苦情等処理票が、仮に存在するとした場合、それを公開することは、特定個人に対する苦情等処理票の情報を明らかにすることとなる。苦情等処理票の情報の中には、管理状況や指導内容に関する情報も含まれている。これらは通常他人に知られたくない情報と認められるため、条例第 7 条第 1 項の非公開情報に該当する。

(イ) また、その行政文書の存在を明らかにすることは、本件事務事業①に基づく調査を受けた、又は受けている可能性を示すことになり、当該個人の動物の飼養状況が不適切であるという憶測などから社会的評価の低下を招くなど、当該個人の利益を侵害するおそれがあることは明らかである。

(ウ) さらに、調査の結果、法令違反等が認められなかった場合であっても法令違反等が認められたという誤解を招く可能性は否定できず、仮にそうなった場合には、当該個人に与える権利侵害は著しいものとなる可能性がある。

(エ) 以上のことから、本件処分①が妥当と判断したものである。

(2) 本件審査請求②について

ア 本件公開請求②に係る事務事業（以下「本件事務事業②」という。）について

本件公開請求②で請求のあった愛護条例第 5 条の 2 に規定する多頭飼養・保管届（以下「多頭飼養届」という。）とは、犬及び猫を合計 10 頭以上飼養する飼主を対象とするもので、氏名、住所及び飼養する頭数等を届け出ることを義務付けているものである。

多頭飼養届を届け出た飼主に対して、市は動物の飼養に必要な知識及び能力に関する講習会を受講させ、また、保健所長は適正飼養を支援するため、関係部局との連携を密にし、情報共有その他必要な体制の整備を図る。

イ 本件処分②の理由について

(ア) 本件公開請求②に係る多頭飼養届が、仮に存在するとした場合、それを公開することは、特定個人の届出情報を明らかにすることとなる。多頭飼養届の内容のうち、飼養する頭数は個人の財産に関する情報であり、通常他人に知られたくない情報と認められるため、条例第 7 条

第 1項の非公開情報に該当する。

(イ) 一方で、本件公開請求②に係る多頭飼養届が仮に存在しなかった場合、本件対象人が飼養する頭数が 9頭以下であるか、又は10頭以上であるが届出をしていないかのどちらかであるが、存在しないことを公開したとしてもそのどちらであるかを断定することはできない。

(ウ) その結果、後者、すなわち本件対象人は届出義務があるにもかかわらずその義務を果たしていないという、本件対象人に不利益な憶測を呼ぶ可能性がある。

(エ) 以上のことから、本件処分②が妥当と判断したものである。

(3) 審査請求人の主張について

ア 審査請求人は、本件各公開請求に記載された地番及び本件対象人家に隣接する土地（以下「本件土地」という。）を所有しており、その土地に住宅を建築し、販売する際に告知義務があることから本件各公開請求を行ったが、条例第 7条第 1項第 2号ア、イ及びウ、第 3項並びに第 8条を根拠に、本件各公開請求を非公開とするのは不当であり、公開を求めると主張している。

イ 審査請求人は、本件各処分を非公開とした理由を通常他人に知られたくないと認められるものとしていることについて、本件各公開請求は個人の知られたくないことを暴こうとするものではないこと、本件対象人の行為は通常から逸脱していること、知られたくないとの意は条例の解釈及び公共の利益の観点から誤りであることを主張しているが、通常知られたくないとは、本件対象人の立場で考えたときに、一般的に他人に知られたくないものであるという意味であり、本件対象人の行為の内容とは関係なく判断されるものである。

ウ さらに、審査請求人は、本件各処分が条例の解釈及び公共の利益の観点から誤りと主張しているが、これについては、情報を公開しないことにより保護される利益と、それらの情報を公開することにより保護される利益を比較衡量して判断すべきであるが、本件各公開請求のあった行政文書の存否を公開することにより、上記 (1)イ及び (2)イで述べたとおり本件対象人の利益を侵害することが明らかである。

エ 本件事務事業①の目的は、動物の健康及び安全を保持するとともに、

動物による人の生命、身体及び財産に関する侵害を防止することである。

また、本件事務事業②の目的は、届出をした飼主に対して、動物の飼養に必要な知識及び能力に関する講習会の受講、適正飼養の支援、関係部局との情報共有及びその他必要な体制の整備を図ることであるが、届出の内容を公開対象としてしまうと、今後それを理由に届出義務のある者が届出をしなくなり、重大な事態を引き起こして市民全体の利益を損なうおそれがある。

オ 本件各公開請求に係る行政文書の存否を明らかにすることにより、審査請求人が主張する目的を達成する蓋然性は低く、本件各公開請求において公開することは、公益上特に必要があるとは認められず、公開しないことにより保護される利益を優越するとは認められない。

(4) 以上のことから、本件各処分は妥当なものであり、本件各審査請求は理由のないものである。したがって、本件各審査請求を理由のないものとして棄却するとの裁決を求めるものである。

第 5 審査請求人の主張

1 本件各審査請求の趣旨

本件各審査請求に係る処分の条例第 7 条第 1 項第 1 号及び第 9 条を非公開とした部分を取り消すとの裁決を求める。

2 本件各審査請求の理由

(1) 審査請求人が審査請求書で主張している本件各審査請求の理由は、おおむね次のとおりである。

ア 審査請求人は、新築分譲住宅建築のため本件土地の不動産売買契約を締結した。

イ 審査請求人は、本件土地の購入契約後に本件土地の近隣関係者を訪問したところ、本件対象人が、近隣関係者との間に幾つかの問題を抱えていることを知った。

本件対象人はネコなどの動物を多数飼育していることから、飼育方法にも問題があると思われ、受忍限度を超える悪臭を周囲に生じさせ、近隣ではアレルギーが酷くなるなど健康被害にも影響が出ている状況で、近隣関係者が本件対象人に注意しても、行政機関からの指導後も、全く改善されず、何をしても臭く、不衛生の状況は今もって変わらない。

ウ 審査請求人は、本件土地に新築分譲住宅を建築販売する予定であった

が、販売する際には、宅地建物取引業法（昭和27年法律第 176号）に基づき購入者に対し告知義務があり、市が近隣からの苦情により本件対象人に指導したという事を知ったことから、本件各公開請求により実態について尋ね、今後の対応を検討するものである。

エ 本件各処分に係る非公開決定の理由として、条例第 7条第 1項第 1号に該当とのことであった。しかし、条例では、同号は個人の通常他人に知られたくないと認められるものとあるが、本件各公開請求は、個人の知られたくないことを暴こうとするものではない。本件対象人の行為は、通常他人に知られたくないと認められるものから逸脱している。明らかにたった一人の行動が、条例違反までしている可能性までありながら、周囲に健康被害まで影響を及ぼす多大な迷惑を掛けているその行為は通常ともいえず、知られたくないとの意は、条例の解釈そして公共の利益の観点からも誤りと思われる。

オ また、通常他人に知られたくないと認められるものとして退けるのは、本件対象人の権利の濫用を行政機関が助長するものである。事実、近隣からの苦情による市による本件対象人への立ち入り指導の後も、本件対象人は全く自己の行為を省みることなく、迷惑を掛け続けている。一般的に、本件対象人の家はネコ屋敷と呼ばれるものである可能性があり、本件対象人は、多頭飼養届を届け出していない可能性がある。そうであればまさしく条例違反であり、本件対象人の届出の有無の事実を非公開にすることは、地域の安全、平穏な住環境保護を保つことに相反する決定である。

カ 条例第 7条第 1項第 2号ア、イ及びウ、第 3項並びに第 8条においては、公開を認める内容が示されているが、それらのいずれの条文からしても、本件各公開請求を非公開とするのは不当であり、本件各審査請求を通し公開を求めるものである。

(2) 上記(1)に加え、審査請求人は、本件各審査請求に対する反論意見書においておおむね次のとおり主張している。

ア 本件審査請求①について

(ア) 本件事務事業①により、適正な指導が行われていれば、現在まで続いている被害は生じていないはずである。

(イ) 実施機関は、上記第 4の 2(1) イ(ア) 及び(イ) のとおり言明しているが、本件対象人の利益ばかりを優先考慮しており、被害者の健康及

び財産的毀損等の被害を無視又は軽視した均衡性、公平性のないものであり、法令の適用、準用及び解釈を誤解している。

(ウ) また、実施機関は、上記第 4の 2(1) イ(ウ) のとおり主張しているが、なぜ法令違反等が認められなかった場合、法令違反等が認められたという誤解を招くのだろうか。法令違反等が認められなかったのであれば、本人は潔白なのだから、かえって今ある疑惑が晴れるのではないだろうか。

加えて、実施機関が当該個人に与える権利侵害は著しいと主張するのであれば、本案件はその逆であり、他人や周囲の人たちへ危害及び迷惑を与え、公序良俗に反する行動を取り続けている現在の本件対象人の行状は、権利の濫用である。一方で、悪意ある人物が特定個人を貶めるために苦情申し入れを行う場合も考えられるが、その場合であっても、行政機関が前もって苦情に正当性及び信憑性があるかを調査し対応するのであれば、正々堂々と公開すれば問題ないと考える。

(エ) 実施機関は、上記第 4の 2(3) イのとおり主張するが、本件対象人の行為の内容とは関係ないとしても、法令違反、危険行為及び公序良俗に反する内容であれば、実際に害を被る側には当然知る権利があり、行政がその権利を妨げていることになる。

(オ) 実施機関は、本件公開請求①に係る苦情等処理票の存否を公開することにより、本件対象人の利益を侵害すると指摘しているが、この場合の本件対象人の利益とは、本件対象人の動物に対する管理、飼養の劣悪性から限度を超えた悪臭など不衛生な環境を生じさせ、他人に健康上の害を与え、資産価値の減少等迷惑を掛け続けていることが、本件対象人の利益ということになる。このままの状況では、本件対象人の利益を侵害するのではなく、本件対象人以外の利益を侵害することになる。

イ 本件審査請求②について

(ア) 仮に、本件対象人が動物を10頭以上飼育していて、本件対象人から多頭飼養届が提出されていた場合、条例の趣旨に基づき、市は届出をした飼主に適正飼養を支援することになるのであるから、適正な飼養を支援しているのであれば、今ある問題は発生するはずはないが、悪臭等不衛生状態が従前より酷くなっているのが現状である。

つまり、①本件対象人は動物を10頭以上飼育しておらず多頭飼養届を提出する必要がなく、市は本件対象人に適正飼養を支援していない。

又は、②本件対象人は動物を10頭以上飼育しているが、本件対象人から当該届出が提出されていないため、市は本件対象人に適正飼養を支援していない。若しくは、③本件対象人から届出が提出されているので、市は本件対象人に適正飼養を支援、指導したが支援、指導に従わないのいずれかに該当するものと思われる。

(イ) 実施機関は、上記第 4の 2(2) イ(イ) 及び(ウ) のとおり主張している。

これに対し、市は、先に苦情申し入れにより、本件対象人宅に立入調査をしており、既に本件対象人による頭数等飼養状況は確認しているはずである。仮に、本件対象人が動物を10頭以上飼育していながら、届出義務を果たしていないのであれば、本件対象人は法令違反となり、その時点で市としては、何らかの指導又は手段を講ずるべきであり、それらが上手く機能していれば、今回の問題は発生しなかった可能性がある。

現状に鑑みると、本件対象人の法令違反の疑いが強くあり、法令違反者に対して、どのような不利益なのかを想定できず、情報を非公開にすることは法令違反をする者に、利益を与えることにもなる。

(ウ) また、実施機関は、上記第 4の 2(3) エのとおり主張しているが、当然、公開請求は全ての案件及び事案に対して行われるものではなく、公開請求が行われるには、それ相応の事情があるはずであり、案件ごとに精査、吟味し、その公開請求者の趣旨を勘案して、可否を決定すれば、実施機関が主張する憂慮部分は排除できるものである。

ウ 実施機関は、本件各公開請求の目的が私企業の土地売買であると主張しているが、審査請求人は本件土地を購入はしておらず、当然所有権もなく、本件対象人とも関係はない。審査請求人が本件土地を購入しようと本件土地周囲に調査訪問したところ、上記 2(1) イのような問題が発覚した。

エ 以上のことから、本件各公開請求は正当なものであり、改めて行政文書の公開を求める。

第 6 審査会の判断

1 争点

本件各行政文書が存在しているか否かを答えるだけで、条例第 7条第 1項第 1号に規定する非公開情報を公開することとなるか否かが争点となってい

る。

2 条例の趣旨等

条例は、第 1条で規定しているように地方自治の本旨にのっとり、市民の知る権利を尊重し、行政文書の公開を求める権利を明らかにし、名古屋市の保有する情報の一層の公開を図り、もって市政に関し市民に説明する責務が全うされるようにし、市民の市政への参加を進め、民主的で公正かつ透明性の高い市政の推進に資することを目的として、制定されたものである。

当審査会は、この条例の原則公開の理念に立って、条例を解釈し、本件事案を判断する。

3 本件各行政文書について

(1) 苦情等処理票について

動物処理規程において、苦情を受け付けたときは苦情等処理票を作成することが定められており、同規程において規定する苦情等処理票には、苦情等の受付年月日時、申出人に関する情報の他、申出等の概要、処理経過及び結果を記載することが認められる。

(2) 多頭飼養届について

愛護条例第 5条の 2第 1項においては、犬又は猫の飼主に対して、飼養又は保管する犬及び猫の数を合計した数が10以上となったときに、同項各号に掲げる事項を市長に届け出ることを義務付けており、多数の犬又は猫の飼養又は保管に関する届出等に関する要綱において多頭飼養届の様式が定められている。多頭飼養届には、飼主の氏名及び住所並びに飼養又は保管する犬及び猫の頭数等を記載することが認められる。

(3) 上記第 3の 1(1) 及び 2(1) のとおり、本件各公開請求の記載内容から審査請求人が公開を求めている行政文書は、特定の地番及び特定の個人に関する苦情等処理票及び多頭飼養届であることが認められる。

(4) 実施機関は、本件各公開請求の記載内容から、本件各行政文書の有無を答えることで、条例第 7条第 1項第 1号で規定する非公開情報を公開することになるから、本件各公開請求に対しては、条例第 9条に該当するとして本件各処分を行った。

4 条例第 9条の該当性について

(1) 条例第 9条は、公開請求に対しては、当該公開請求に係る行政文書の存否を明らかにした上で、公開決定等することが原則であるが、本条は、そ

の例外として、行政文書の存否を明らかにしないで公開請求を拒否できる場合について定めたものである。

(2) 条例第 9 条を適用するためには、公開請求に係る行政文書が存在しているか否かを答えるだけで条例第 7 条の非公開情報を公にすることになることが求められる。この点、実施機関は、上記 3(4) のとおり本件各公開請求に対しては、本件各行政文書の有無を答えることで、条例第 7 条第 1 項第 1 号で規定する非公開情報を公開することになると主張することから、これについて以下検討する。

ア 条例第 7 条第 1 項第 1 号は、基本的人権を尊重する立場から、個人のプライバシー権を保護するため、特定の個人が識別され得る情報で通常他人に知られたくないと認められるものについて非公開とすることを定めるとともに、特定の個人を識別することができないが、なお個人の権利利益を害するおそれがある情報についても、同様に非公開とすることを定めたものである。

イ 苦情等処理票とは、上記 3(1) のとおり動物に係る苦情等を受け付けた場合に作成するものであることから、本件公開請求①に係る苦情等処理票が存在するか否かを答えた場合、特定の地番における苦情の有無が明らかになる。

これらの情報は、特定の個人に対してなされた苦情であった場合、当該情報が当該個人に関する情報であって当該個人を識別することができるもののうち、通常他人に知られたくない情報であると認められる。

ウ 多頭飼養届とは、上記 3(2) のとおり犬及び猫を合計10頭以上飼養する飼主に届出義務を課すものであることから、本件公開請求②に係る多頭飼養届が存在するか否かを答えた場合、特定の個人が多頭飼養していることが明らかになる、又は、当該個人が多頭飼養していない、若しくは、多頭飼養しているにもかかわらず届出をしていないことが明らかになる。

これらの情報は、当該情報が当該個人に関する情報であって当該個人を識別することができるもののうち、通常他人に知られたくない情報であると認められる。

エ したがって、本件各行政文書の存否を答えることは、それだけで条例第 7 条第 1 項第 1 号に規定する個人に関する情報を公開することになるため、条例第 9 条の規定により、その存否を明らかにしないで非公開とした実施機関の判断には、相応の妥当性は認められる。

5 条例第 8条の適用について

しかし、審査請求人は、本件各公開請求について、条例第 8条で規定する公益上の理由による裁量的公開に該当すると主張しており、本件各公開請求が同条に該当する場合には、これを公開する必要があるので、これについて以下のとおり検討する。

(1) 条例第 8条は、実施機関は、公開請求に係る行政文書に非公開情報が記録されている場合であっても、公益上特に必要があると認めるときは、公開請求者に対し、当該行政文書を公開することができる旨規定しており、これは、当該行政文書に非公開情報が記録されていても、非公開情報の規定により保護される利益に優越する公益上の理由があると認められる場合には、実施機関の高度の行政的判断により公開することができる旨定めたものである。

そして、同条の解釈にあたっては、本件各行政文書を公開することによって、本件各行政文書を公開しないことにより保護される個人の権利利益を上回るほどの極めて広い社会的・公共的な利益を保護するという特別かつ高度な必要性が求められる。

(2) 当審査会は、上記第 5で審査請求人が主張することのほか、仮に本件各行政文書が存在している場合、当該各行政文書を公開することによって、どのような社会的・公共的な利益を保護することができるかを検討するにあたり、条例第25条第 4項に基づき、参考のために審査請求人の意見を聴取したところ、審査請求人は、おおむね次のとおり意見を述べている。

ア 本件各行政文書が仮に存在する場合、当該各行政文書を公開することで、近隣住民の被害、健康状態の保全、解消につながり、地域の活性化につながる。

当該地域の悪臭が解消されることにより、当該地域の居住者のみならず、当該地域への訪問者も快適な街、空気を感じることができ、当該地域、市の価値、イメージが高まる。一方で、ネコ屋敷やごみ屋敷が存続し続けていることは、環境悪化のため、観光地としての市の人気にも影響を及ぼしかねない。

イ 審査請求人が、本件対象人宅周辺の臭気について、測定業者に臭気測定を依頼し測定したところ、公害レベルの悪臭であるという測定結果が出ている。

悪臭防止法（昭和46年法律第91号）は、事業者に対しては適用されるが、個人には適用されるものではない。公害レベルの悪臭をまき散らしているにもかかわらず、個人であることから当該法が適用できないとい

うことは理不尽といわざるを得ない。法律や条例で対処できないのであれば、我々市民が協力し、地域の問題解決に動こうというのが本件各公開請求の理由である。

ウ 公益とは社会全般の利益であり、平穏な日常生活は、この公益が成立して初めて成り立つものである。尋常でない悪臭を放つ家があり、その悪臭が周辺まで広がっては平穏な日常生活など送れるはずがない。悪臭が解消されることこそが、社会的・公共的な利益の保護である。

(3) 審査請求人の主張や証拠からしても、その臭気に関する利害関係の主な範囲が、広く社会一般に及んでいると認めるまでは至らない状況に加え、審査請求人の求める情報により、審査請求人の主張する被害解消等につながることによって、本件各行政文書を公開しないことにより保護される個人の権利利益を上回るほどの極めて広い社会的・公共的な利益を保護するという特別の必要性があるとまでは認められない。

(4) したがって、実施機関が仮に本件各行政文書を保有していたとしても、条例第 8 条の規定により本件各行政文書を裁量的に公開しないことが不合理であるとはいえない。

6 審査請求人は、その他種々主張しているが、本件各処分 of 妥当性については、上記 4 及び 5 において述べたとおりであることから、当審査会の結論に影響を及ぼすものではない。

7 上記のことから、「第 1 審査会の結論」のように判断する。

第 7 審査会の処理経過

年 月 日	内 容
令和 4年10月 3日	本件各審査請求に係る諮問書の受理
11月30日	本件各審査請求に係る弁明書の写しの受理
12月13日	本件各審査請求に係る反論意見書の受理
令和 5年 9月14日 (第64回第 1小委員会)	調査審議

10月16日 (第65回第1小委員会)	調査審議
11月17日 (第66回第1小委員会)	調査審議
12月1日	答申

(答申に関与した委員の氏名)

委員 荒見玲子、委員 川上明彦、委員 渡部美由紀