大阪市長 平松 邦夫 様

大阪市個人情報保護審議会
会長 中川喜代子

大阪市個人情報保護条例第43条に基づく不服申立てについて（答申）

平成19年1月25日付け大ゆ第31164号及び平成19年1月25日付け大市第180号をもって諮問のありました件について、次のとおり答申いたします。

第1 審議会の結論

大阪市長（以下「実施機関」という。）が平成18年12月7日付け大ゆ第30917号及び平成18年12月8日付け大市第161号により行った不存による非開示決定は、妥当である。

第2 異議申立てに至る経過

1 開示請求

異議申立人は、平成18年11月24日、大阪市個人情報保護条例（平成7年大阪府条例第11号。以下「条例」という。）第17条第1項に基づき、実施機関に対し、「平成17年4月12日附で出した大平助役宛の私の封書（尚別件の通り受け渡しについては現認済）の開示。市長室、ゆとりとみどり振興局いずれかで保管されていると思われる。」の開示請求（以下「本件請求」という。）を行った。

2 不存による非開示決定

実施機関は、本件請求に係る保有個人情報記録された公文書を保有していない理由を次のとおり付して、条例第20条第1項に基づき、平成18年12月7日付け大ゆ第30917号及び平成18年12月8日付け大市第161号により不存による非開示決定（以下「本件各決定」という。）を行った。

記

「開示請求に係る保有個人情報を保有していない理由

(1) ゆとりとみどり振興局による説明（大ゆ第30917号）

当局職員が当該封書（以下、本件文書という。）を預かり、当時の大平助役（以下「担当助役」という。）に秘書を通じて届けたものであり、当局では本件文書は保管しておらず、保有個人情報を保有していないため。

(2) 市長室による説明（大市第161号）

本件文書は、市長室としては収受しておらず、当該保有個人情報を保有していないため。」

3 異議申立て

異議申立人は、平成19年1月12日、本件決定を不服として、実施機関に対して、行政不服審査法（昭和37年法律第160号）第6条第1号に基づき異議申立てを行

った。

第3 実施機関の主張

実施機関の主張は、おおむね次のとおりである。

1 ゆとりとみどり振興局による説明

(1) 請求事項に係る経緯について

異議申立人は、元兼平公園都市計画決定区域内に土地を有した元地権者であり、以前より兼平公園の都市計画変更や所有地の買収を要望していた経過があり、本件文書については平成17年4月12日午前にゆとりとみどり振興局藤野緑化推進部長（以下「所管部長」という。）に日本共産党福島区委員会の職員（以下「事務所職員」という。）を通じて「異議申立人の手紙を担当助役に渡してほしい」との依頼があったため、同日午後、事務所職員から手紙の入った本件文書を預かり当時の担当助役に届けたものである。

事務所職員によれば、異議申立人から手紙を郵送しても担当助役には届かず担当局に転送されるので、所管部長に頼んで担当助役本人に直接渡してほしいとの強い依頼があったということで、所管部長は午後から中之島の本庁へ行く用事があったため、これを引き受け、日本共産党福島区委員会事務所（以下「関係事務所」という。）に出向き、事務所職員から異議申立人の手紙の入った本件文書（市販されている封筒に入ったもの）を受け取り、異議申立人から担当助役個人にあてた個人的な手紙として、開封せず担当助役に届けたものであり、当時、担当助役が多忙であったため助役秘書に事情を説明し、秘書を通じて担当助役に渡してもらったものである。依頼された本件文書が確実に担当助役本人に渡っていることから、異議申立人の依頼の目的は達成され、適正に処理されたものと認識している。

(2) 本件文書の取扱いについて

通常、特別職である市長・助役に手紙が郵送されてくると市長室が収受し、開封後、内容を確認し、公文書として担当する所管局に転送され、所管局で対応することとなり、市長・助役には直接手紙が渡らない場合が多い。このため異議申立人から事務所職員を通じて担当助役本人に直接手渡してほしいとの強い申し入れがあったものである。

このためゆとりとみどり振興局としては、異議申立人からの強い申し入れを受け、回答が必要であるとの要請も無かったため、担当助役個人にあてた私文書として取り扱ったものであり、公文書として組織的に対処したのではなく、また、担当助役からは本件文書に対する対応の指示もなく、本件文書の処理については担当助役個人の判断で行われたものであり、公文書として本件文書を収受、保管していない。

2 市長室による説明

市長室で収受した市長・助役あての公文書は、その内容を確認したうえで記録、転送等することとしているが、本件文書については、所管部長から秘書を通じて直接担当助役の手に渡ったものである。

したがって、市長室としては、本件文書を公文書として収受、保管していない。

なお、その後、担当助役は退任しているが、従来から、退任時の特別職の執務室を整理する際、各所属が事案の説明に用いた資料等については個人情報も含まれていることも想定し、職員がダンボール箱に詰め、適切に焼却処理しているところである。

第4 異議申立人の主張

異議申立人の主張は、おおむね次のとおりである。

ゆとりとみどり振興局の職員から助役に手渡しを依頼した私の封書について、ゆとりとみどり振興局及び市長室双方が保有していないとする説明では、助役に手渡され

ておらず、事実説明と矛盾があるため、本件各決定を取り消し、本件対象文書の開示を求める。

また、封書には私の生活状況等、第三者に見られたくは無い個人情報について書いており、所在が不明では、これら個人情報が漏洩している可能性があり、個人情報保護条例違反である。

第5 審議会の判断

1 基本的な考え方

条例の基本的な理念は、第1条が定めるように、市民に実施機関が保有する個人情報の開示、訂正及び利用停止を求める具体的な権利を保障し、個人情報の適正な取扱いに関し必要な事項を定めることによって、市民の基本的な人権を擁護し、市政の適正かつ円滑な運営を図ることにある。したがって、条例の解釈及び運用は、第3条が明記するように、個人情報の開示、訂正及び利用停止を請求する市民の権利を十分に尊重する見地から行わなければならない。

2 争点

実施機関は、ゆとりとみどり振興局において、異議申立人から本件文書を私文書として預かり、市長室を通じて担当助役に渡したものであり、また、その後、担当助役執務室内に保有していた書類についても担当助役退任時に整理し焼却処理したとして、本件請求に係る保有個人情報（以下「本件情報」という。）が存在しないことを理由に本件決定を行った。

これに対して、異議申立人は、本件文書は存在するはずであるから本件決定を取り消し、全部開示すべきであるとして争っている。

したがって、本件異議申立てにおける争点は、本件文書の不存在を理由とした非開示決定の妥当性である。

3 本件文書の取扱いに関する事実経過について

本件文書の存否について検討するに当たり実施機関の説明をもとに整理したところ、本件文書の取扱いに関する事実経過は、おおむね以下のとおりであった。

- ・平成17年4月12日午前、事務所職員から所管部長に対し、電話により、異議申立人の手紙を担当助役に渡してほしい、との依頼があった。

- ・所管部長は、同日午後中之島庁舎に出張する別件の用事があったため、この依頼を引き受けることとし、同日午後、関係事務所に出向き、事務所職員から本件文書を受け取った。

- ・なお、その際、事務所職員から所管部長に、異議申立人より、手紙を郵送しても助役には届かず担当局に転送されるので、所管部長に頼んで担当助役本人に直接手渡ししてほしい、との強い依頼があったとの説明があった。

- ・所管部長は、異議申立人から本件文書を担当助役に直接手渡ししてほしいとの強い依頼があったこと、及び事務所職員から本件文書を受け取った際に回答が必要であるとの要請が事務所職員からなかったことから、本件文書を異議申立人から担当助役個人にあてた私文書として認識し、開封せず、担当助役に直接手渡すこととした。

- ・所管部長は、同日午後、本件文書を担当助役に直接手渡すため市長室を訪問したが、当時、担当助役が多忙であり、直接手渡すことができなかったため、助役秘書である市長室職員に代わりに本件文書を担当助役に渡すことを依頼して預けた。

（なお、当審議会に提出された市長室の実施機関理由説明によれば、同日午前に所管部長が本庁を訪問したとなっているが、当審議会が市長室に確認したところ、同日午後の誤りであることが判明した。）

・依頼を受けた市長室職員は、同日午後に本件文書を担当助役に渡したが、所管部長から、担当助役に本件文書を渡すだけでよいとの説明を受けていたため、その後担当助役に対応等の確認はしなかった。担当助役からも、市長室職員に対して本件文書に係わる指示等はなかった。

・所管部長においても、本件文書は異議申立人から担当助役にあてた私文書であり、本件文書が確実に担当助役に渡ったことで、異議申立人の依頼の目的は達成され、適正に処理されたものと認識していたため、その後担当助役に本件文書に係わる対応等の確認はしなかった。担当助役からも、所管部長に対して本件文書に係わる指示等はなかった。

・担当助役は平成17年10月に退任したが、助役等特別職の退任時に執務室を整理する際、室内に残存する文書は、市長室職員がダンボール箱に詰め、適切に焼却処理しており、本件文書についても、その中に含めて焼却処理した。

4 実施機関における本件文書の取扱いについて

(1) 条例第17条第1項の開示請求の対象となる保有個人情報とは、条例第2条第3号において、「実施機関の職員…が職務上作成し、又は取得した個人情報であって、当該実施機関の職員が組織的に利用するものとして、当該実施機関が保有しているものをいう。ただし、公文書（大阪市情報公開条例(平成13年度大阪市条例第3号)第2条第2項に規定する公文書…をいう。以下同じ。）に記録されているものに限る。」と定められている。ここでいう「公文書」とは、大阪市情報公開条例第2条第2項に規定するとおり、「実施機関の職員が職務上作成し、又は取得した文書…であって、当該実施機関の職員が組織的に用いるものとして、当該実施機関が保有しているもの」（組織共用文書）であり、これらに記録されている個人情報は、「保有個人情報」に該当すると解される。

(2) 異議申立人が本件文書を作成し、担当助役への直接手渡しを依頼するに至った経過については、異議申立人の説明をもとに整理したところ、おおむね以下のとおりである。

・兼平公園都市計画決定区域内に土地を有していた異議申立人は、以前より当計画責任者である大阪市に対して兼平公園の都市計画変更や所有地の買取りを要望しており、所有地の取扱いについて、公園事業担当局であるゆとりとみどり振興局との間で話し合いを行っていたが結論が出ず、膠着状態に陥っていた。

・異議申立人は、それまでのやり取りの中で、大阪市はトップダウン方式であるので、トップに直接話をすると自分の言い分が理解される可能性があり、膠着状態を打開できるものと理解したため、自己の現在の生活状況等の個人情報を含む言い分を記載した本件文書を作成し、事務所職員と所管部長を通じて、担当助役に本件文書を直接手渡すことを依頼した。

(3) 異議申立人とゆとりとみどり振興局との間で、兼平公園の都市計画変更や所有地の買取りの話し合いが行われてきたが結論が出ていなかったとの事実については、ゆとりとみどり振興局の説明と一致している。したがって、異議申立人が以上の経過により本件文書を作成し担当助役に直接手渡すことを依頼したのであれば、本件文書はゆとりとみどり振興局が所管する事業に関する要望書であると認められる。なお、実施機関に確認したところ、通常、事業所管局に対し所管事業に関する要望書の提出があった場合は、広聴事務の取扱いである「市民の声」として受け付け、公文書として取扱っているとのことである。

(4) 他方、ゆとりとみどり振興局は、本件文書の内容を見分していないが、異議申立人から本件文書を担当助役に直接手渡ししてほしいとの強い依頼があったこと、及び本

件文書を受け取った際に事務所職員から回答が必要であるとの要請がなかったことから、本件文書を異議申立人から担当助役にあてた私文書であり、所管部長は私文書を一時的に預かったものであるから、実施機関としては本件情報を保有していないと説明している。

しかしながら、ゆとりとみどり振興局においても、異議申立人との間で兼平公園の都市計画変更や所有地の買取りについて話し合いが行われてきたが結論が出ていないとの事実を認識していたことを踏まえれば、本件文書を収受した時点で、本件文書の内容がこれまで話し合いを行ってきた兼平公園の都市計画に関するものであることは容易に認識できたはずであり、したがって、異議申立人からの直接手渡しの強い依頼があったこと及び回答の要請がなかったことをもって、本件文書を私文書と認識するに至った理由として認めることはできない。

- (5) 以上の経過により、異議申立人が本件文書を作成し担当助役に直接手渡すことを依頼したのであれば、本件文書はゆとりとみどり振興局が所管する都市計画に関する要望書であり、所管部長が本件文書を事務所職員から受け取った時点で、公文書として取扱うべきであったと認められる。

また、実施機関に確認したところ、通常、市長・助役に対する事業説明用の資料等については、説明を行った当該事業所管局が同内容の資料等を保有管理しているとのことであるが、本件文書についても、本来であれば、ゆとりとみどり振興局において、担当助役の閲覧後、担当助役に本件文書に係わる対応等の確認を行い、本件文書を保有管理すべきであったと認められる。

- (6) 次に、市長室における本件文書の取扱いであるが、市長室の説明によれば、市長室職員は本件文書の内容及び経過等を承知しておらず、本来所管部長が本件文書を担当助役に直接手渡す予定であったが、所管部長の来庁時に担当助役が多忙であったため、代わって担当助役に渡してほしいとの所管部長の依頼に応じて本件文書を一時的に預かったものであり、また、本件文書を担当助役が収受した後、所管部長が後日改めて担当助役との間で本件文書に係わる対応等の確認と本件文書の保有管理を行うはずであると考え、自ら担当助役に対応等の確認はしなかったとのことである。

- (7) この点について実施機関に確認したところ、大阪市庁舎に届けられた郵便物のうち、市長・助役あてとなっているものは市長室に転送して市長室において収受・開封し、内容を確認した上で受付台帳に収受を記録し、内容が大阪市の各事業に関するものであれば当該事業の所管局に転送しているが、事業所管局に転送された郵便物の保有管理及び内容に係る対応については、全て転送先の事業所管局において行っているとのことであり、また、市長・助役に対する事業説明用の資料等についても、通常、説明を行った当該事業所管局が同内容の資料等を保有管理しているとのことである。

こうした実施機関における事業関係文書の通常の取扱いを踏まえれば、市長室が本件文書を所管部長から預かった経過、及び本件文書を担当助役に渡すだけで対応等の確認はしなかったとの市長室の説明に、特に不自然、不合理な点は認められない。

5 本件文書の存否について

- (1) 本件文書を担当助役に渡した後の実施機関の対応であるが、ゆとりとみどり振興局によれば、本件文書は異議申立人から担当助役にあてた私文書であり、本件文書が確実に担当助役に渡ったことで、異議申立人の依頼の目的は達成され、適正に処理されたものと認識していたため、その後担当助役に本件文書に係わる対応等の確認はしなかった。また、担当助役からも、所管部長に対して本件文書に係わる指示等もなく、結果として、本件文書は保有していないと説明している。

市長室においても、所管部長から依頼を受けた市長室職員は、依頼を受けた同日午

後に本件文書を担当助役に渡したが、所管部長から、担当助役に本件文書を渡すだけでよいとの説明を受けていたため、その後担当助役に対応等の確認はしなかった。また、担当助役からも、市長室職員に対して本件文書に係わる指示等もなく、平成17年10月の担当助役の退任時に執務室を整理する際、他の残存する文書と一括して焼却処理したため、本件文書は保有していないと説明している。

(2) ゆとりとみどり振興局の対応については、上記4で指摘したように、本件文書を私文書として認識したことは不適切であったと言わざるを得ないが、本件文書を私文書と認識していたゆとりとみどり振興局は、本件文書を担当助役に渡した後、本件文書に係わる対応等を担当助役に確認せず、結局当該文書を保管管理するに至らなかったことが認められる。

また、市長室の対応についても、上記4で指摘したように、市長室が本件文書を所管部長から預かった経過及び実施機関における事業関係文書の通常の取扱いを踏まえれば、本件文書に係わる対応等を担当助役に確認せず、担当助役の退任時に他の残存文書と一括して本件文書を焼却処理したとの市長室の説明に、特に不自然な点は認められない。

(3) したがって、本件文書は、担当助役に渡された後、担当助役の退任時に焼却処理されたものと認められるので、実施機関の本件情報を保有していないとしてなされた本件各決定は結果として妥当である。

6 その他

(1) 異議申立人は、異議申立書において、ゆとりとみどり振興局及び市長室が、平成18年7月24日付大ゆ第30374号及び平成18年9月6日付大市第118号では異議申立人に対して、本件文書を担当助役に渡したことを確認した旨を通知していながら、本件決定では「第2 異議申立に至る経過」の「2 不存在による非公開決定」に記載のとおり、実施機関は本件情報を保有していないことを理由に不存在決定を行っており、これらについては内容に矛盾があると指摘している。(さらに異議申立人は、後日、参考資料として、平成19年8月6日付大総務法第51号を提出しており、当文書内容との矛盾も指摘している。)

(2) これらの文書内容も踏まえた本件文書の取扱いに関する事実経過及び詳細について、「第5 審議会の判断」の「3 本件文書の取扱いに関する事実経過について」及び「4 実施機関における本件文書の取扱いについて」で述べたように、本件文書は本来公文書として取り扱われるべきものであったのに実施機関はこれを看過し、また、実施機関からの異議申立人に対する提出資料及び説明内容には、異議申立人が理解できる十分な説明や理由を欠いている部分も見受けられ、異議申立人に混乱を生じさせたかかる実施機関の対応は、誠に遺憾である。

当審議会としては、今後、異議申立人が自己の個人情報の扱われ方について不安を抱くことのないよう、公文書、私文書の区別を慎重に行うとともに、個人情報に関する適切な取扱いと丁寧な説明に一層取組むことを実施機関に強く要請する。

7 結論

以上により、第1記載のとおり、判断する。