

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20年10月 3 日付け大環境企第456号により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 20 年 6 月 27 日付け大環境企第 229 号により行った非開示決定（以下「本件決定」という。）は、結果として妥当である。

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 20 年 6 月 13 日、大阪市個人情報保護条例（平成 7 年大阪市条例第 11 号。以下「条例」という。）第 17 条第 2 項に基づき、実施機関に対し、「私のことについて書かれている あて先 大阪市環境局檜垣洋次局長様 親展 消印日 平成 20 年 4 月 30 日 収受日 平成 20 年 5 月 1 日（局が受け取った日） 上記にかかる文書一切 封筒含む」の開示請求（以下「本件請求」という。）を行った。

2 本件決定

実施機関は、本件請求に係る文書（以下「本件文書」という。）について、非開示とする理由を次のとおり付して、条例第 23 条第 2 項に基づき、本件決定を行った。

記

「条例第 19 条第 8 号に該当
（説明）

当該文書は、職員等の公正な職務の執行の確保に関する条例第 2 条の定める公益通報に相応する性格をもつ文書であり、同条例第 17 条第 1 項及び同条第 3 項の趣旨に鑑みれば、大阪市個人情報保護条例第 19 条第 8 号に該当するため。」

3 異議申立て

異議申立人は、平成 20 年 8 月 26 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。

本件請求に係る公文書とは、「平成20年5月1日に環境局長あてに届いた封書」であり、その内容は、職員等の公正な職務の執行の確保に関する条例（平成18年大阪市条例第16号。以下「本件条例」という。）第2条の定める公益通報に相応する性格をもつ文書である。

また、公益通報に係る情報の取扱いとして、本件条例第17条第1項は、公益通報の有無及び内容に関する情報の処理終了までの公開禁止を定め、同条第3項は、通報者を識別することのできる情報の公開禁止を定めている。

当該条項の趣旨に鑑みれば、本件文書（作成者の筆跡やワープロのフォント、文体等、差出人の手がかりとなりうる全ての情報を含む）は、通報者を識別することのできる可能性のある情報であることから、公にすることはできないと認められる情報であり、かつ本件文書を開示すべき公益上の必要が特に認められない。

よって、本件文書そのものが「法令等の規定の定めるところにより開示しない」法令秘情報に当たるため、条例第19条第8号に照らし、本件決定を行ったものである。

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。

差出人、内容共、事実無根であり、差出人は会社名、社員一同をかたり虚偽の手紙を差し出したものであって、差出人の会社も知らないことである。

このことは、実施機関の職員が会社の責任者と面談され、内容、差出人すべて虚偽であるとわかっているはずであるのに、虚偽の封書を出した者が擁護され、開示されないということが納得できない。

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。

しかしながら、条例は、すべての保有個人情報の開示を義務づけているわけではなく、第19条本文において、開示請求に係る保有個人情報に同条各号のいずれかに該当する情報が含まれている場合は、実施機関の開示義務を免除している。もちろん、第19条各号が定める非開示情報のいずれかに該当するか否かの具体的判断に当たっては、当該各号の定め趣旨を十分に考慮するとともに、当該保有個人情報の取扱いの経過や収集目的などをも勘案しつつ、条例の上記理念に照らして市民の権利を十分に尊重する見地から、厳正になされなければならないことはいうまでもない。

2 本件文書に記載された保有個人情報について

本件文書に記載された保有個人情報は、平成20年5月に環境局長あてに届いた封書であり、実施機関によると「その内容は、本件条例第2条の定める公益通報に相応する性格をもつ文書」である。

3 争点

実施機関は、本件文書について、条例第19条第8号を理由に本件決定を行ったのに対して、異議申立人は、本件決定を取り消し、本件文書の全部開示を求めて争っている。

したがって、本件異議申立てにおける争点は、本件文書の条例第19条第8号該当性の問題である。

4 条例第19条第8号該当性について

(1) 条例第19条第8号の基本的な考え方

条例第19条第8号は、条例制定権の範囲及び保有個人情報の開示に関する一般法としてのこの条例の性格に鑑み、「法令等の定めるところにより開示しないこととされ、若しくは開示することができないと認められる情報又は法律若しくはこれに基づく政令の規定による明示の指示等により開示することができないと認められる情報」を非開示とすることを定めている。

「法令等の定めるところにより開示しないこととされ…る情報」とは、法令又は条例の明文の規定により、開示が禁止され、他の目的への使用が禁止され、又は具体的な守秘義務が課されている情報であり、「法令等の定めるところにより…開示することができないと認められる情報」とは、法令又は条例に開示を禁止する明文の規定はないが、当該法令又は条例の趣旨、目的に照らしてその規定するところを解釈した場合に、開示することができないと認められる情報であると解される。

(2) 本件条例について

本件条例は、公益通報に関して本市のとるべき措置、本市職員等による法令の遵守の確保及び不正な行為の防止を図るため必要な事項等を定めることにより、公正な市政の運営を図り、もって市政に対する市民の信頼を確保することを目的として定められている。

本件条例第17条第1項は、「公益通報の有無及び内容…は、当該公益通報…に係る事件の処理が終了するまでは、公開してはならない。」としている。

本項は、大阪市公正職務審査委員会（以下「委員会」という。）において、審議中の案件に関連する情報を非公開とすることで、審議に関する外部からの有形・無形の圧力や、情報の漏洩による証拠隠滅、調査妨害などを実質的に防止する趣旨で制定されており、公益通報制度の性質上、上記の懸念に相当の蓋然性があることから、特に明文で規定されている。

また、本件条例第17条第3項は、「公益通報者等の氏名その他の当該公益通報者等を識別することができる情報（他の情報と照合することにより、当該公益通報者等を識別することができることとなる情報を含み…）は、前2項の規定にかかわらず、当該公益通報者等の同意がなければ、公開してはならない。」としている。

本項は、公益通報者保護法（平成16年法律第122号）第5条の「不利益取扱いの禁止」規定の趣旨を本件条例において実現するための手段として規定されており、公益通報者の不利益を回避する最も有効な手段として公益通報者に関する情報を非公開とすることを、条文上で明確に求めている。

以上のことから、他の情報と照合することにより、特定の公益通報者等を識別できる情報も含め、公益通報者特定の手がかりとなりうる情報は、「法令等の規定の定めるところにより…開示することができないと認められる情報」であると解される。

(3) 本件文書の公益通報該当性について

ア 本件文書に係る処理経過について

実施機関は、本件文書を受理後、本件条例第6条に定められた手続きを経ず、内部統制体制の中で、事実確認などの調査を実施しており、当該調査に際して、特定民間企業の職員に対して、本件文書そのものを見分させている。

なお、当該調査の結果、本件文書に記載された事実は確認できなかったとのことである。

イ 公益通報該当性について

実施機関は、前述のとおり、本件文書を受理した際に、本件条例第6条に定められた委員会への報告を行っていないが、本件文書は、本件条例における「公益通報」と認められるか否かについて、以下で検討する。

本件条例第2条第1項は、「公益通報」を、本市職員等について、通報対象事実が生じ、又は生ずるおそれがある旨を、本市の機関等に通報することと定義している。

また、本件条例第2条第3項第1号は、「通報対象事実」を、本市職員の職務の執行に関する事実…であって、法令等…に違反するもの、人の生命、身体又は財産に危険が生ずるおそれがあるもの、環境を害するおそれがあるものその他不適正なものと定義している。

以上を踏まえて、当審議会では本件文書を見分したところ、実施機関の特定職員が職務専念義務に反するという主旨の告発が記載されていることから、本件文書は、本件条例における公益通報に相当する文書であると認められる。

(4) 本件文書の条例第19条第8号該当性について

ア 上記4(2)のとおり、本件条例第17条第3項では、公益通報者等を識別することができる情報は、当該公益通報者等の同意がなければ公開してはならないとしているが、異議申立人は、本件文書について内容、差出人すべて虚偽であるから開示すべきであると主張している。

この点について、公益通報制度を所管する情報公開室公正職務担当に確認したところ、本市においては、公益通報であれば、通報内容が虚偽か否かにかかわらず、公益通報制度の安定的な運用のために、本件条例第17条第3項が適用されるとのことであった。

前述のとおり、本件条例の制度趣旨に鑑みると、公益通報者等の情報の保護は、公益通報制度の安定的な運用のために不可欠であり、本件条例第17条第3項が適用されるかどうかは、通報内容が虚偽か否かに左右されないと解される。

イ 実施機関は、本件文書そのものが公益通報者等を識別することができる情

報であるとして非開示としている。

当審議会で本件文書を見分したところ、事案の性質上、内容の詳細は言及できないが、封筒には投函された日時及び郵便局名が押印されており、またその筆跡、文章表現、文章構成及び配字等が特徴的であるなど、そのいずれもが特定の個人を識別するための端緒となり得る情報であることから、全体として「公益通報者等を識別することができる情報」とであると認められる。

したがって、本件文書そのものが、条例第 19 条第 8 号で規定する「法令等の規定の定めるところにより・・・開示することができないと認められる情報」に該当し、非開示とすべき情報であると認められる。

以上により、本件文書を開示することはできない。

5 実施機関の対応について

本件文書は公益通報に相当する文書であり、上記 4 (2) のとおり、本件条例第 17 条第 1 項では、当該公益通報に係る事件の処理が終了するまでは、公益通報の有無及び内容を公開してはならないと定められているため、本来であれば、実施機関は同項の趣旨に沿った決定をしなければならなかった。

しかしながら、実施機関は、本件文書を受理しているにもかかわらず、公益通報を受理した場合に本来なすべき委員会への報告を行っておらず、さらには、本件文書に係る通報対象事実の調査を行う際には、本件条例に係る事務取扱要領に反して、本件文書そのものを関係者に見分させてしまっている。

以上の経緯から、実施機関は、当該公益通報者を識別できる情報が漏洩するおそれを拡大させるとともに、当該公益通報があった事実そのものについて異議申立人に了知させるに至った。

そのため、実施機関としては、本件文書が存在することを前提として処理せざるを得なくなり、本件決定を行うしかない事態に陥ったものと認められる。

当審議会としては、実施機関から諮問のあった本件決定そのものの妥当性について審議を求められているところ、本件文書について下した判断は上記 4 (4) のとおりであり、本件決定は結果として是認せざるを得ない。

6 結論

以上により、第 1 記載のとおり、判断する。

しかしながら、実施機関の本件文書の取扱いを含めた対応は、異議申立人が本件請求を行うに至った心中を察すると、誠に遺憾であり、また、本件条例第 17 条の趣旨を没却するおそれがあったと言わざるを得ない。

今後、実施機関においては、個人情報保護の観点からも、情報の取扱いに十分留意されたい。