

大阪市長 平松 邦夫 様

大阪市情報公開審査会
会長 宇多 民夫

大阪市情報公開条例第 17 条に基づく不服申立てについて（答申）

平成21年4月8日付け大健福第60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 審査会の結論

大阪市長（以下「実施機関」という。）が平成 21 年 1 月 6 日付け大健福第 4684 号により行った不存続による非公開決定の取消し及び非公開決定（以下「本件決定 1」という。）並びに平成 21 年 1 月 6 日付け大健福第 4685 号により行った不存続による非公開決定の取消し及び部分公開決定（以下「本件決定 2」という。）は、妥当である。

第 2 異議申立てに至る経過

1 公開請求

異議申立人は、平成 18 年 4 月 17 日、大阪市情報公開条例（平成 13 年大阪市条例第 3 号。以下「条例」という。）第 5 条に基づき、実施機関に対し、「（仮称）阿倍野学園の建設にかかわって、大阪市が提起した告訴の経過がわかる文書」の公開請求（以下「本件請求」という。）を行った。

2 本件請求に対する決定

本件請求に対し実施機関は、平成 18 年 5 月 1 日付け大健福第 496 号により不存続による非公開決定（以下、「当初決定」という。）を行った。

異議申立人は、当初決定を不服として、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、平成 18 年 6 月 29 日付けで異議申立てを行った。当該異議申立てについて、平成 18 年 7 月 21 日付け大健福第 2123 号により当審査会に諮問がなされ、平成 20 年 11 月 17 日付け大情審答申第 227 号により、「本件文書を保有していないとの実施機関の説明を認めることはできない。」とし、対象文書として特定すべき公文書を掲げ、「その公開の可否を含めて改めて公開等決定を行うべきである。」と答申した。

これを受けて実施機関は、別表１の（え）欄に記載する公文書（以下「本件文書１」という。）及び別表２の（え）欄に記載する各公文書（以下順に「本件文書２」、「本件文書３」、「本件文書４」という。）を特定した上で、条例第１０条第２項に基づき、別表１の（お）欄に記載のとおり公開しない理由を付して、本件文書１に係り本件決定１を行い、同様に、条例第１０条第１項に基づき、別表２の（か）欄に記載のとおり一部を公開しない理由を付して、本件文書２、３及び４に係り本件決定２を行った。

３ 異議申立て

異議申立人は、平成21年３月９日、本件決定１及び２（以下「本件各決定」という。）を不服として、実施機関に対して、行政不服審査法第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 本件文書１について

映像内に個人に関する情報が含まれ、特定の個人を識別することができるものであり、条例第７条第１号ただし書ア、イ、ウのいずれにも該当せず、当該情報が記録されている部分とそれ以外の部分を区別し、かつ非公開部分を物理的に除くことが困難であるため、非公開としたものである。

２ 本件文書２について

氏名及び写真中に個人が識別できる部分が含まれ、特定の個人を識別することができるものであり、条例第７条第１号ただし書ア、イ、ウのいずれにも該当しないため、当該情報を除き部分公開としたものである。

３ 本件文書３について

文書中に個人の住所及び氏名が含まれ、特定の個人を識別することができるものであり、条例第７条第１号ただし書ア、イ、ウのいずれにも該当しないため、当該情報を除き部分公開としたものである。

４ 本件文書４について

文書中に個人の住所、氏名及び電話番号又は法人の印影又は法人代表者の印影又は施設の平面図が含まれるため、以下の理由により当該情報を非公開とし、それを除き部分公開としたものである。

- (1) 文書中の個人の住所、氏名及び電話番号については、特定の個人を識別することができるものであり、条例第７条第１号ただし書ア、イ、ウのいずれにも該当しないため、当該情報を非公開とした。

(2) 文書中の法人の印影又は法人代表者の印影については、法人に関する情報であって、公にすることにより法人の権利、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがあると認められるものであり、条例第7条第2号ただし書に該当しないため、当該情報を非公開とした。

(3) 文書中の施設の平面図については、公にすることにより建物内の構造等が明らかになり、その結果、犯罪の被害を受けるおそれがあると認められるものであり、条例第7条第6号に該当するため当該情報を非公開とした。

以上の理由により本件文書1、2及び3については条例第7条第1号に該当し、また、本件文書4については条例第7条第1号、第2号及び第6号に該当すると実施機関が判断したことは、条例の趣旨を踏まえた公正かつ適正なものであり、本件申立ては理由がないものと思料する。

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。

- 1 本件各決定の取消し及び対象文書の全面公開を求める。本件は、大阪市が10名もの市民を訴えてまで強行した、一般人には思いもよらない異常な出来事であり、本件に係る情報公開において、そのまま条例が適用されることに納得がいかない。
- 2 異議申立人は、訴えられた10名がどのように特定されたのか知りたいと思い、大阪市に公開請求したが、該当する文書はないということで非公開の決定が出た。そこで異議申立てを行い、審査会から本件文書1ないし4の4件（以下「本件各文書」という。）が、求めた内容の文書にあたるという答申が出された。公開の可否は大阪市の判断に委ねられているが、個人情報の露出が懸念される部分はすべて隠されており、納得できる内容ではない。

審査会の答申に沿って新しく文書等が公開されれば、10名が特定された経緯を明らかにしてもらえるかと期待したが、本件各文書を見てもわからなかった。

今回公開されたものを見ると、施策の進め方に納得しない市民を提訴するために「大阪市の内部の手続き上必要な文書」ではあると思う。しかし、「なぜその10名なのか」という根本的な疑問の答えとしては、はなはだ不十分である。

3 各文書について

(1) 本件文書1について

確かに、個人情報が含まれ、特定の個人が識別されるおそれのあるものを、条例を盾に非公開にしようとするのは当然のことであろう。ビデオ映像が非公開になったので、どのような内容なのか判断はできないが、おそらくビデオ映

像には多数の人たちが写っていて、その中から特定の個人が識別できる部分を綿密に消すのは非常に難しいことと思う。

(2) 本件文書 2 について

このビデオからプリントアウトした写真というものには失望させられた。人影と思われるほとんどの部分が黒く塗りつぶされていて識別できるのは市の職員と思われる人たちだけである。この写真自体が黒白のコピーであるため、一体いつのどこの場面かも判断できない。黒塗りするのに相当な手間と時間がかかったと思うが、あれなら公開しないほうが良いのではないだろうか。

訴えられた 10 名以外にも、平成 17 年 12 月 2 日の埋蔵物試掘調査で派手な実力行使を行い市職員に抗議した住民は多くいたことを大阪市側の資料から確認したいと思っていたが、ビデオ映像は非公開の上、プリントアウトしたという写真もこの状態では不可能である。

(3) 本件文書 3 について

この文書が公開されて、分かってきたことがある。この決裁書の起案の日付は平成 18 年 2 月 8 日であるが、なかに綴られている「仮処分命令申立の訴訟の提起について（依頼）」は同月 15 日付けになっている。仮処分命令申立書の日付は同年 3 月 14 日なので、大阪市は早くから住民を訴える準備を整えていたことが明らかになった。

文書の日付から考えると、住民有志が關市長と面会する（同年 2 月 22 日）以前に、仮称阿倍野学園建設を断行するために、大阪市は邪魔な住民を訴えることを決めていたことになる。

(4) 本件文書 4 について

この文書は、裁判所から訴えられた方たちに送られてきた仮処分命令申立書と同じものである。ただ訴えられた個々の方たちの住所と名前が伏せられている。大阪市としては、条例に従って個人情報が出ないように処置されているのであろうが、大阪市から見て目障りな住民を特定して住所を調べ訴えておいて、今さら何を隠す必要があるのかと思う。

訴えられたなかには、インターネットで相当な中傷を受けた方々もいるなど、仮称阿倍野学園建設計画に対する住民運動に関わりのある個人情報が出ていたことは確かである。したがって、今ごろになって個人情報を出さないよう取り繕われても納得できない。

- 4 異議申立人は、仮称阿倍野学園建設計画は、大阪市が地元住民に対して「極めて異例な」法的措置（仮処分命令申立）を過去二度も取ったものであり、表面的には福祉施設建設問題であるが、本質は同和利権をめぐる問題であり、政治問題であったと確信している。

第5 審査会の判断

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、市民の公文書の公開を求める具体的な権利を保障することによって、本市等の説明責務を全うし、もって市民の市政参加を推進し、市政に対する市民の理解と信頼の確保を図ることにある。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、公文書の公開を請求する市民の権利を十分尊重する見地から行われなければならない。

しかしながら、条例はすべての公文書の公開を義務づけているわけではなく、第7条本文において、公開請求に係る公文書に同条各号のいずれかに該当する情報が記載されている場合は、実施機関の公開義務を免除している。もちろん、この第7条各号が定める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、当該各号の趣旨を十分に考慮しつつ、条例の上記理念に照らし、かつ公文書の公開を請求する市民の権利を十分尊重する見地から、厳正になされなければならないことはいふまでもない。

2 対象文書について

別表1の（え）欄に記載する実施機関の職員が仮処分命令申立の債務者を特定するために録画したビデオ映像である本件文書1、別表2の（え）欄に記載する本件文書1のビデオ映像から一部をプリントアウトした写真である本件文書2、並びに実施機関の職員が仮処分命令申立を目的に作成した決裁資料とその添付資料である本件文書3及び4が、対象文書である。本件文書2、3及び4において非公開とされた情報は、別表2の（お）欄に記載のとおりである。

3 争点

実施機関は、本件各文書について、条例第7条第1号、第2号及び第6号を理由に本件各決定を行ったのに対して、異議申立人は、本件各決定を取り消し、本件各文書全てを公開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1ないし3の条例第7条第1号該当性並びに、本件文書4の条例第7条第1号、第2号及び第6号該当性の問題である。

4 条例第7条第1号該当性について

(1) 条例第7条第1号の基本的な考え方

条例第7条第1号本文は、「個人に関する情報…であって、当該情報に含まれる氏名、生年月日その他の記述等により特定の個人を識別することができるもの（他の情報と照合することにより、特定の個人を識別することができることとなるものを含む。）又は特定の個人を識別することはできないが、公にするこ

とにより、なお個人の権利利益を害するおそれがあるもの」は原則的に公開しないことができると規定するが、同号ただし書において、「ア 法令若しくは条例（以下「法令等」という。）の規定により又は慣行として公にされ、又は公にすることが予定されている情報、イ 人の生命、身体、健康、生活又は財産を保護するため、公にすることが必要であると認められる情報、ウ 当該個人が…公務員等…である場合において、当該情報がその職務の遂行に係る情報であるときは、当該情報のうち、当該公務員等の職及び当該職務遂行の内容に係る部分」が記録されている公文書は、条例第7条第1号本文に該当する場合であっても、公開しなければならない旨規定している。

(2) 条例第7条第1号本文該当性の検討

実施機関は、本件各文書について、公開することにより、特定の個人が識別できるなどとして、条例第7条第1号本文該当性を主張している。以下では、本件各文書の同号本文該当性を検討する。

ア 本件文書1について

当審査会が見分したところ、本件文書1は、仮処分命令申立の債務者を特定するために撮影された、地元住民の抗議活動状況等に係るビデオ映像及び音声が連続的に記録されたものであり、公開することにより特定個人を識別することができる情報に該当すると認められる。

イ 本件文書2について

本件文書1のビデオ映像からプリントアウトした写真である本件文書2に含まれる画像のうち個人が識別できる部分及び当該画像の横に記載された氏名については、氏名はもとより具体的に顔、体型、容姿が明らかであり、いずれも公開することにより特定個人を識別することができる情報に該当すると認められる。

ウ 本件文書3及び4について

実施機関が仮処分命令申立を目的に作成した決裁資料とその添付資料である本件文書3及び4に含まれる個人の氏名、住所及び電話番号が記載された部分については、氏名はもとより、住所及び電話番号は自宅等の連絡先としての情報であり、特定の個人を識別することができる情報に該当すると認められる。

(3) 条例第7条第1号ただし書該当性の検討

本件文書1、2及び4については、証拠物件の一部として裁判所に提出された訴訟記録でもあることから、以下、条例第7条第1号ただし書該当性について検討する。

本件文書1、2及び4に含まれる情報が、条例第7条第1号ただし書アに規定される「法令等の規定により公にされている情報」に該当するかについては、民事訴訟法（平成8年法律第109号）第91条には「何人も、裁判所書記官に対

し、訴訟記録の閲覧を請求することができる」との規定はあるものの、裁判所での訴訟記録の閲覧については、閲覧を希望する事件の事件番号や当事者名が特定されなければ、閲覧は事実上困難であることから、何人にも無条件で閲覧が認められているとはいえない。

また、本件訴訟は裁判所のホームページや刊行物等において公開されていない訴訟事件であることから、法令等の規定により又は慣行として公にされている情報とは認められず、条例第7条第1号ただし書アに該当しないと解される。さらに、その内容及び性質から同号ただし書イ及びウにも該当しない。

以上から、本件文書1ないし4に含まれる人物や氏名等の非公開情報については、条例第7条第1号に規定する特定の個人を識別できるものであり、同号ただし書ア、イ、ウのいずれにも該当しないと認められる。

(4) 部分公開の可否

本件文書1については、本件決定1において全ての情報を非公開としているが、部分公開の可否について、以下、条例第8条第1項該当性について検討する。

ア 条例第8条第1項本文は、非公開情報が記録されている部分を「容易に区分して除くことができるときは、公開請求者に対し、当該部分を除いた部分につき公開しなければならない。」と規定しているが、同項ただし書により、「当該部分を除いた部分に有意の情報が記録されていないと認められるときは、この限りでない。」として、ただし書に該当する場合は、部分公開の義務を免除している。

また、同条第2項は、公開請求に係る公文書に条例第7条第1号の情報で特定の個人を識別することができるものが記録されている場合において、「当該情報のうち、氏名、生年月日その他の特定の個人を識別することができることとなる記述等の部分を除くことにより、公にしても個人の権利利益が害されるおそれがないと認められるときは、当該部分を除いた部分は、同号の情報に含まれないものとみなして、前項の規定を適用する。」と規定している。

イ 本件文書1は、非公開とされた情報がビデオ映像であり、終始個人の特定が可能な映像が記録されており、これらを非公開情報部分と公開可能な部分に区分するために映像のモザイク処理等を行うには、実施機関が直接加工できるようなものでないことに加えて、その処理に要する時間、労力、費用等から判断して、相当程度の負担を要するものと認められることから、条例第8条第1項に規定する「非公開情報が記録されている部分を容易に区分して除くことができるとき」には該当しないと認められる。

5 条例第7条第2号該当性について

(1) 条例第7条第2号の基本的な考え方

条例第7条第2号は、法人その他の団体や事業を営む個人（以下「法人等」という。）の事業活動や正当な競争は、社会的に尊重されるべきであるとの理念のもとに、「法人等に関する情報であって、公にすることにより、当該法人等の権利、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがあるもの」は、原則として公開しないことができると規定している。

そして、この「権利、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがあるもの」とは、①法人等が保有する生産技術上又は販売上の情報であって、公開することにより、当該法人等の事業活動が損なわれるおそれがあるもの、②経営方針、経理、人事等の事業活動を行う上での内部管理に属する事項に関する情報であって、公開することにより、法人等の事業運営が損なわれるおそれがあるもの、③その他公開することにより、法人等の名誉、社会的評価、社会的活動の自由等が損なわれるおそれがあるものがこれに当たると解される。

(2) 条例第7条第2号該当性の検討

当審査会において、本件文書4に含まれる非公開情報を見分したところ、当該法人の印影及び法人代表者の印影については、契約書等に押印されたものであり、一般に公にされておらず、条例第7条第2号に規定する法人に関する情報であって、偽造等の危険性を考慮すると、公にすることにより、法人の権利、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがある情報に該当し、同号ただし書にも該当しないと認められる。

6 条例第7条第6号該当性について

(1) 条例第7条第6号の基本的な考え方

条例第7条第6号は、「公にすることにより、人の生命、身体、財産又は社会的な地位の保護、犯罪の予防、犯罪の捜査その他の公共安全と秩序の維持に支障が生じると認められる情報」は、原則として公開しないことができると規定している。

そして、「人の生命、身体、財産又は社会的な地位の保護……に支障が生じると認められる情報」とは、例えば、①公にすることにより、犯罪の被疑者、参考人、情報提供者等が特定され、その結果これらの人の生命若しくは身体に危害が加えられ、又はその財産若しくは社会的な地位が脅かされるおそれがあると認められる情報、②公にすることにより、特定の個人の行動予定、家屋の構造等が明らかになり、その結果、これらの人が犯罪の被害を受けるおそれがあると認められる情報をいうと解される。

(2) 条例第7条第6号該当性の検討

当審査会において、本件文書4に含まれる非公開情報を見分したところ、学園施設の平面図については、便所や浴室、脱衣室の位置等、施設の内部構造が詳細に記載されており、ホームページや刊行物等で既に公になっている情報に

も当たらないことから、条例第7条第6号に規定する公にすることにより建物内の構造等が明らかになり、その結果、犯罪の被害を受けるおそれがある情報に該当すると認められる。

7 異議申立人のその他の主張について

異議申立人は、本件に係る一連の訴訟事件が特異なケースであり、この件に係る情報公開において、そのまま条例が適用されることに納得がいかないと主張していることに加え、前記第4の4で触れたとおり、当該訴訟事件の背景にある大阪市の行動の問題点を指摘している。

そもそも情報公開制度は、前記第5の1で述べたように、「公文書の公開を請求する市民の権利」を何人にも保障するための制度であり、また、審査会は、条例第20条に規定されているように、公文書の公開請求に係る公開決定等に対する不服申立てについて、実施機関が行う諮問に応じ、条例に基づき調査審議することを主たる役割としている。

したがって、当審査会としては、本件請求に係る訴訟事件に至る経過の如何にかかわらず、条例に基づかない判断を行うことはできない。

8 結論

以上により、第1記載のとおり、判断する。

(答申に関与した委員の氏名)

委員 野呂充、委員 大野潤、委員 赤津加奈美、委員 木下智史

(別表 1)

本件決定 1

(あ)	諮問書	平成 21 年 4 月 8 日付け大健福第 60 号
(い)	決定	平成 21 年 1 月 6 日付け大健福第 4684 号 不存在による非公開決定の取消し及び非公開決定
(う)	請求日	平成 18 年 4 月 17 日
(え)	公文書の件名	平成 17 年 10 月 17 日及び同年 12 月 2 日に実施した試掘調査の現場で撮影したビデオ映像（本件文書 1）
(お)	公開しない理由	大阪市情報公開条例第 7 条第 1 号に該当 (説明) 上記ビデオ映像には、個人に関する情報が含まれ、特定の個人を識別することができ、かつ同号ただし書ア、イ、ウのいずれにも該当しないため。 なお、大阪市情報公開条例第 8 条第 1 項の規定による、その非公開情報が記録されている部分とそれ以外の部分とを区分し、かつ非公開部分を物理的に除くことが困難なため。
(か)	異議申立て年月日	平成 21 年 3 月 9 日
(き)	担当	健康福祉局障害者施策部自立支援事業担当

(別表 2)

本件決定 2

(あ)	諮問書	平成 21 年 4 月 8 日付け大健福第 60 号
(い)	決定	平成 21 年 1 月 6 日付け大健福第 4685 号 不存在による非公開決定の取消し及び部分公開決定
(う)	請求日	平成 18 年 4 月 17 日
(え)	公文書の件名	1 平成 17 年 10 月 17 日及び同年 12 月 2 日に実施した試掘調査の現場で撮影したビデオ映像からプリントアウトした写真（本件文書 2） 2 健康福祉局が総務局に対して訴訟提起を依頼した際の決裁文書「仮処分命令申立の訴訟提起について（依頼）」（平成 18 年 2 月 8 日起案）（本件文書 3） 3 健康福祉局が大阪地方裁判所に対して建築妨害禁止等仮処分命令申立書を提出した際の決裁文書「障害者施設建設にかかる建築妨害禁止等仮処分命令申立書の作成について」（平成 18 年 3 月 14 日起案）（本件文書 4）

(お)	公開しない こととした 部分	文書 1 (本件文書 2) ①氏名②写真中の個人が識別できる部分 文書 2 (本件文書 3) ③住所④氏名 文書 3 (本件文書 4) ⑤住所⑥氏名⑦電話番号⑧法人の印影⑨法人 代表者の印影⑩平面図
(か)	上記の部分 を公開しな い理由	大阪市情報公開条例第 7 条第 1 号に該当 (説明) 上記①②③④⑤⑥⑦の情報は、個人に関する情報であって、当該情 報そのもの又は他の情報と照合することにより特定の個人を識別する ことができるもの、若しくは特定の個人を識別することはできないが、 公にすることにより個人の権利利益を害するおそれがあるものであ り、かつ同号ただし書ア、イ、ウのいずれにも該当しないため。 大阪市情報公開条例第 7 条第 2 号に該当 (説明) 上記⑧⑨⑩の情報は、法人に関する情報であって、公にすることによ り法人の権利、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがある と認められ、かつ同号ただし書に該当しないため。 大阪市情報公開条例第 7 条第 6 号に該当 (説明) 上記⑩の情報は、公にすることにより建物内の構造等が明らかになり、 その結果、犯罪の被害を受けるおそれがあると認められるため。
(き)	異議申立て年月日	平成 21 年 3 月 9 日
(く)	担当	健康福祉局障害者施策部自立支援事業担当