

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 7 月 15 日付け大住吉生第 143 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 6 月 8 日付け大住吉生第 94 号により行った部分公開決定（以下「本件決定」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 21 年 5 月 25 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、住吉区民生委員・児童委員の名簿を求める旨の公開請求（以下「本件請求」という。）を行った。

2 部分公開決定

実施機関は、本件請求に係る文書として、「住吉区民生委員・児童委員の名簿（平成 21 年 4 月 1 日現在）」（以下「本件文書」という。）を特定した上で、一部を公開しない理由を次のとおり付して、条例第 10 条第 1 項に基づき、本件決定を行った。

記

「条例第 7 条第 1 号に該当
(説明)

個人の住所及び電話番号は、個人に関する情報であって、当該情報そのものにより又は他の情報と照合することにより、特定の個人が識別される情報であると認められ、かつ同号ただし書ア、イ、ウのいずれにも該当しないため。」

3 異議申立て

異議申立人は、平成 21 年 6 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 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。

長年、特定小学校の塀に設置されていた地区民生委員PR標示板が撤去されていたので、再設置を求める一方、民生委員が誰なのかわからないと不安なため、区役所を訪ね、個人情報であるが問題はないということをその場で確認した上で、区保健福祉センター生活支援担当から住吉区の民生委員の名簿を情報提供してもらった。

区役所に行けば住所・電話番号を教えてもらえたのに、情報公開請求したら、なぜ、名前以外黒塗りされたものしかもらえないのか理解できない。別の小学校では、民生委員のPR標示板すら設置されておらず、区役所が閉庁の時、市民に急に困りごとがあれば誰に相談したらいいのか。

住所を変更後、1年以上も行政に通知していない特定民生委員に対し費用弁償金を支払っていることが認められたが、他にも同様のケースがないか調査するために住所の公開を求めているものである。

本件決定を取り消し、本件文書の全部公開を求める。

第4 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 民生委員及び児童委員について

本件文書は、住吉区全体の民生委員及び児童委員（民生委員は、児童福祉法（昭和22年法律第164号）により、児童委員に充てられたものとする）と規定されているため、総称して、以下「民生委員」という。）の住所及び電話番号が記載されており、本件請求においては個人情報保護の観点から、何人に対しても公開されるべき情報ではないと判断し、条例第7条第1号に該当するとして、住所及び電話番号を公開しないこととしたものである。

民生委員は、民生委員法（昭和23年法律第198号）に基づき、社会奉仕の精神をもって居住地で地域福祉の向上に努めるものとされている。また、各市町村の区域に配置され、区域ごとに民生委員協議会を組織している。

民生委員の職務は、地域において様々な援助を必要とする人々に対して、相談や助言、福祉サービスの利用援助等を行うことである。そのため、援助等を必要とする住民に対しては、民生委員の氏名、住所及び電話番号は必要不可欠な情報であり、周知すべき情報であると認識している。

住吉区民生委員協議会においては、毎年活動計画を策定し、その方針に沿って各地区民生委員協議会においても自主的な街頭啓発活動等を行っている。また、町会との連携等により、当該地域住民に対して民生委員活動の周知が行われている。

民生委員PR標示板については、その周知方法の一つであるが、必ずしも掲げる必要があるものと決められているものではなく、各地区民生委員協議会が、自主的な活動を通じて地域住民に周知することが重要であると考えている。

2 条例第7条第1号該当性について

民生委員は、地方公務員法（昭和25年法律第261号）第3条第3項第2号で規定される非常勤の特別職の地方公務員に該当すると解されており、その氏名については、職務遂行上の情報に係る公務員の氏名となり、原則として公開する慣行が定着しているため、公開しているものである。

また、住所及び電話番号については、個人情報ではあるが、相談や援助等が必要な住民に対しては周知しなければならない情報である。

しかしながら、住所及び電話番号については、民生委員が管轄する地区住民が援助等を必要とした場合のみ、その住民に対して周知が必要となる情報であり、民生委員が管轄する地区住民で援助等を必要とする者以外の者に対しては、公に周知する必要のない情報であるため、何人も請求ができる情報公開制度においては、公にする情報としてそぐわないものとする。

したがって、住所及び電話番号は、個人に関する情報であり、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ため、条例第7条第1号本文に該当し、かつ同号ただし書ア、イ、ウのいずれにも該当しないとの判断を行ったものである。

なお、異議申立人が異議申立書において、「私も地域住民なので、民生委員が誰なのかかわからないと不安」と記述しているが、異議申立人において必要となるのは、住吉区全体の民生委員の情報ではなく、異議申立人の住所地を担当する民生委員の情報であると思われ、その情報のみ提供することが妥当であるとする。

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、当該各号の定める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うまでもない。

2 対象文書について

異議申立ての対象となっている本件文書は、住吉区に係る民生委員協議会ごとに民生委員の氏名、住所（町名以下）及び電話番号が記載された名簿であり、215名に関する情報が掲載されている。

これらの情報のうち、住所及び電話番号（以下「本件各情報」という。）が非公開

とされている。

3 争点

実施機関は、本件文書について、条例第7条第1号を理由に本件決定を行ったのに対して、異議申立人は、非公開とした情報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、本件各情報の条例第7条第1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…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」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) ところで、公開請求は、何人でも行うことができ、本条本文は公開請求者の属性いかんにかかわらず、一律に非公開情報に該当するか否かを判断することとしていることから、請求者が誰であるか、あるいは請求者がどのような情報を保有しているかにかかわらず公開する範囲は何人でも同一となるものと解される。

条例のこのような基本的な考え方に基づいて、以下、条例第7条第1号該当性を検討する。

(3) 本件文書は、区の担当者が民生委員へ連絡を行う際に利用するため、民生委員の自宅の住所及び電話番号を記載の上、作成した文書である。本件各情報は、個人に関する情報であり、その氏名が公開されていることから、条例第7条第1号本文に規定する「特定の個人を識別することができる」情報に該当することは明らかである。

(4) 条例第7条第1号ただし書ア該当性について

ア 本条第1号ただし書該当性について、ただし書アは、「法令若しくは条例…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」は、例外的に公開しなければならない旨を規定している。

この「慣行として」とは、行政機関において、事実として定例又は反復的に行われていることをいい、「公にされ…ている情報」とは、現に何人も容易に知り得る状態に置かれている情報をいうと解される。

イ 実施機関によると、民生委員は、民生委員法に基づき市町村区域に設置され、社

会奉仕の精神をもって、常に住民の立場に立って相談に応じ、及び必要な援助を行い、もって社会福祉の増進に努め、担当する区域又は事項を定めて、その職務を行っているとのことである。民生委員について市民から問い合わせがあった場合、当該市民の居住地区を確認の上、担当民生委員に関する連絡先を提供することとしており、区民以外の市民に提供することはなく、本件文書は、図書館等に配架するなど一般の閲覧に供することはしていないとのことである。

また、その職務を踏まえ、民生委員活動を地区住民に周知するよう努める旨、厚生労働省から通知（平成 19 年 8 月 10 日付け社援発第 0810002 号「民生委員・児童委員の選任について」各指定都市市長宛厚生労働省社会・援護局長通知。）はあるが、これにも本件各情報を公にする定めはなく、他にも公にすることを求めた法令等もない。

また、地区民生委員協議会として、民生委員の存在や活動等を地区住民に周知するため、市政情報掲示板等に当該地区を担当する民生委員の住所を掲示している場合もあるが、その取扱いは各協議会で決められており、住吉区の全ての地区で掲示が行われているわけではなく、大阪市内でも取扱いは一様ではなく、全体として担当地区住民以外の者に周知することを目的とはしていないとのことであった。

なお、平成 21 年 3 月 27 日に、住吉区は異議申立人に平成 20 年度の民生委員名簿を情報提供しているが、現時点では、異議申立人の居住区の担当民生委員の情報に限り、提供すべきであったと考えているとのことであった。

ウ 住民に対し担当民生委員の情報を提供している実施機関のこのような取扱いや、地区住民であれば日常的に目にするであろう生活道路に民生委員の住所を掲示している民生委員協議会の取扱いは、当該地区住民であれば知り得るが、それ以外のものが容易に知り得る状態とは認められず、不特定多数の何人に対してもあまねく一律に本件各情報を公表している実態があるとまでは認められない。

また、区民である異議申立人への情報提供の一事例をもって、何人にも公表されているとまでは言えない。

以上を踏まえると、本件各情報は、一般的に「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」であるとは認められず、本件各情報はただし書アには該当しない。

(5) 条例第 7 条第 1 号ただし書ウ該当性について

ア ただし書ウは、「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」は例外的に公開しなければならない旨を規定しており、行政事務と不可分の関係にある公務員の職及び職務遂行の内容に係る部分について公開することとしている。

この職務の遂行に係る情報とは、公務員がその担任する職務を遂行する場合における当該職務遂行に関する情報と解される。

イ 民生委員は、地方公務員法第 3 条第 3 項第 2 号に規定する非常勤の特別職の地方公務員に該当し、地域関係者によって候補者が選定された後、都道府県知事等の

推薦により厚生労働大臣から委嘱され、その任期期間中、担当地区について民生委員法第14条に定める職務を無給で行っている。その活動は、地域の福祉に関することから様々な生活課題について、担当地区住民からの相談や関係行政機関との連絡調整に応じたり、援助を必要とする個人宅を訪問し支援を行ったりすることなどである。

なお、職務を遂行するに当たって法令等に勤務先の定めがなく、その地域に相当期間居住していることが適格要件とされていることから、事実上、民生委員の居所が相談場所や連絡先となっており、本件各情報は、通常、無制限に公にされる情報ではないにもかかわらず、その職責を果たす上で、担当地区住民に限定的に提供されることが制度上承諾されていると解すべきであり、民生委員への相談等を求める住民には、適宜、担当民生委員の当該情報の提供が行われている。

ウ このような民生委員制度の実態的基盤及びその趣旨を踏まえ検討するに、民生委員の住所及び電話番号が一義的にその職務遂行に係る情報にあたるとまでは認められず、名簿として作成された本件文書の性格に鑑みても、本件各情報は、民生委員が担任する職務遂行そのものに係る情報ではないため、ただし書ウに該当しない。

(6) 条例第7条第1号ただし書イ該当性について

ア ただし書イは、「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」は、例外的に公開しなければならない旨定めている。

これは、当該情報を非公開とすることにより得られる利益よりも、当該情報を公開することにより得られる人の生命、身体、健康、生活又は財産の保護という公益が優越する場合には、当該情報を公開することを定めたものと解される。

イ 本件各情報は、その内容から、ただし書イに定める人の生命等を保護するため、公にすることが必要であると認められる情報に該当しない。

5 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 宇多民夫、委員 小谷寛子、委員 松戸浩、委員 大久保規子