

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 5 月 19 日付け大ゆ第 20124 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 3 月 2 日付け大ゆ第 20331 号により行った公開請求拒否決定（以下「本件決定」という。）は、これを取り消し、存否を明らかにした上で、改めて公開決定等すべきである。

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 1 月 16 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「住吉スポーツセンター・住吉屋内プール（以下「本件施設」という。）管理業務に関連して、指定管理者が作成または取得した次の文書。1. 平成 20 年中において清掃業務、運転監視及び保安業務に従事していた者に関する労働契約書（労働条件通知書など）、労働者名簿、賃金台帳、出勤簿、勤務予定表（シフト表）、辞令（人事異動に関する文書）、雇用保険被保険者資格取得等確認通知書。他 9 件」（詳細は別表の（い）欄のとおり）の公開請求（以下「本件請求」という。）を行った。

2 公開請求拒否決定

実施機関は、本件請求に係る文書のうち「雇用保険被保険者資格取得等確認通知書（ただし、平成 20 年中に住吉スポーツセンター・住吉屋内プールの清掃業務、運転監視及び保安業務に従事していた者に関するもの）」（以下「本件文書」という。）について、公開請求を拒否する理由を次のとおり付して、本件決定を行った。

記

「住吉スポーツセンター・住吉屋内プールの清掃担当・設備担当従業員の人数が僅少であって、公開請求に係る文書の存否を明らかにすることにより、誰が雇用保険に

加入しているか否かが判明してしまうことになる。

このような情報は、特定個人の私事に関する情報であって、条例第7条第1号の規定に該当することから、同条例第9条の規定により、上記文書の存否を明らかにしないで、上記文書に係る公開請求を拒否するもの。」

なお、実施機関は、あわせて、別表の（え）欄のとおり決定を行っている。

### 3 異議申立て

異議申立人は、平成21年3月30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。

雇用保険被保険者資格取得等確認通知書は、当該施設の従業員の人数が僅少であって、仮に存在する場合、全部非公開としても、その結果を応答することによって、誰が雇用保険に加入しているか否かが判明してしまい、また、仮に不存在である場合、その結果を応答することによって当該施設の従業員が、65歳以上等であるなどの雇用保険適用除外者であることが判明してしまう。このような情報は、特定個人の私事に関する情報であり、条例第7条第1号の規定に該当するほか、条例第9条に該当すると判断したため、存否応答を拒否したものである。

## 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。

- 1 異議申立人が本件請求を行った目的は、雇用保険手続き関連文書の有無を調べることにより、適切な労務管理が行われているかどうかを明らかにすることにある。
- 2 本件異議申立てに係る公文書のうち公開するとの決定を求める部分は、被保険者番号、被保険者氏名、性別、生年月日、取得時(変更後)被保険者種類、被保険者となった年月日、転勤の年月日を除くすべての部分である。
- 3 したがって、公開を求めている情報は以下のとおりとなり、いずれも個人に関する情報ではなく非公開情報に当たらない。
  - ・雇用保険被保険者資格取得等の確認通知をする旨の文言、文書の表題
  - ・確認(受理)通知年月日
  - ・事業所番号及び事業所名略称
  - ・管轄区分
  - ・所轄公共職業安定所長の文言及びその印
- 4 異議申立人は、当該公文書にあるすべての情報が、条例第7条第1号の規定に該当するとはいえず、同条例第9条を適用することは適切ではないと考えている。
- 5 実施機関が公開請求を拒否する理由として「雇用保険に加入している」こと自体が「特定個人の私事に関する情報」とであると述べている点について
  - (1) 雇用保険法は、国を保険者とし労働者を被保険者とする公法であり、また強行法

規であるので事業主や労働者の意思とは関係なく、一定の適用要件に当てはまれば自動的に適用される。（ただし、農林水産の5人未満の労働者を雇用する個人事業は、暫定任意適用となるが本件とは無関係である。）

(2) 加入申込みという考え方はなく、事業主が被保険者としての資格を取得した旨を届出で、公共職業安定所長がそれを確認するという手続きになっている。

いいかえると、事業主が届出を怠って公共職業安定所長が確認していなくても、被保険者としての資格はある。

(3) 法定の適用要件に当てはまれば、手続きの有無や当該公文書の存在の有無にかかわらず全員被保険者であるので、被保険者であるかどうかは秘匿することが困難な情報であり、特定個人の私事や秘密の類ではない。

(4) よって、「雇用保険に加入している」こと自体は「特定個人の私事に関する情報」とはいえないと考えられる。

(5) なお、資格を取得したのに届出をしない場合、あるいは適用除外にもかかわらず資格取得届を出した場合には、違法行為なのでこれを非公開（公開請求拒否）で保護することは、条例の趣旨と社会正義に反すると考えられる。

6 本件文書の存否が明らかになることによって、年齢等の個人情報が推測される可能性について

(1) 実施機関は、当該公文書に係る従業員が少数であり、公文書の存否を明らかにするだけでも個人に関する情報が明らかになる旨の意見を述べている。

(2) これは、原則的に雇用保険が65歳に達した日以降に新たに雇用された者は適用除外になり、当該公文書が存在しなければ被保険者ではないので従業員が65歳以上であると推測できるためであると考えられる。

(3) しかし、1週間の所定労働時間が20時間未満の場合、1週間の所定労働時間が30時間未満かつ雇用期間1年未満等の場合は適用除外なので65歳未満でも被保険者とはならず、当該公文書も存在しない。

(4) 逆に、高年齢継続被保険者や短期雇用特例被保険者に該当する場合は被保険者となるので、65歳以上であっても当該公文書は存在する。

(5) 当該公文書の存否が明らかになったとしても、年齢等の個人情報が推測される可能性は相当低いといえ、満年齢、生年月日等の特定個人の情報が「明らかになる」ということはほとんど考えられない。

(6) 以上のことから、本件異議申立てにおいて公開を求めている部分は、条例の趣旨からして非公開にしなければならない程の秘匿性のある個人情報とはいえず、また、特定の個人の権利利益を害するおそれがある情報ともいえない。

(7) よって、本件異議申立てにおいて公開を求めている部分については、条例第7条第1号本文に該当しないといえる。

7 条例第7条第1号ただし書該当性について

(1) 本号ただし書ア、ウに該当しないことは認める。

(2) 雇用保険手続きに関する情報は、「人の生活の保護」に必要な情報といえる。

(3) 雇用保険に関する届出等の手続きが適切に行われているかどうかは、本人が直接公共職業安定所に確認照会する制度がある。しかし、本件の従業員で自分が被保険

者の資格があるかどうかや、確認照会制度を正確に知る人はほとんどいないと思われる。

- (4) また、大阪市と指定管理者との基本協定書第4条の規定によると、指定管理者は労働基準法等の関係法令を遵守しなければならないが、指定管理者の監督・指導を行っている部署(外郭団体を含む)は、雇用保険の手続きまでは点検していないと思われる。
- (5) このような事情において、従業員本人以外の者が本人の生活の保護を図る目的で、雇用保険に関する手続きの実態を確認するためには、雇用保険手続きに関する情報が公にされる必要があるといえる。
- (6) よって、本件異議申立てにおいて公開を求めている情報は、人の生活の保護のために公にする必要がある情報であり、本号ただし書イに該当する。

## 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、市民に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。

また、第9条において、公開請求に係る公文書の存否を答えるだけで、第7条各号に該当する情報を公開することとなる場合には、当該公開請求を拒否することができる旨規定している。もちろん、これらの規定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 争点

実施機関が、本件文書について、その存否を答えることにより、条例第7条第1号に規定する非公開情報を公開することになるとして、条例第9条に基づいて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、本件文書の存否を答えることの条例第7条第1号及び第9条該当性である。

### 3 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…であつて、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) 条例第9条の基本的な考え方

条例第9条は、公開請求に係る公文書の存否を明らかにするだけで、第7条各号(非公開情報)の規定により保護される利益が害されることとなる場合には、例外的に当該公文書の存否を明らかにしないで公開請求を拒否することができる旨規定している。

しかしながら、本条は、公開請求に係る公文書の存否を明らかにしないで、当該公開請求を拒否するという例外的な規定であるので、安易な運用は、請求者の公文書公開請求権を侵害することになりかねない。したがって、公文書の存否を明らかにすることにより生じる個人又は法人等の権利利益の侵害や事務事業の支障等を第7条各号の規定の趣旨に照らして具体的かつ客観的に判断しなければならず、通常の公開決定等により対応できる場合にまで、拡大解釈されることのないように、特に慎重な運用に努めなければならないと解される。

本条が適用されるためには、①特定の個人を名指しして、または特定の事項(場所や分野)を限定して公開請求がなされているため、非公開決定等を行い、あるいは当該公文書が不存在であることを理由に非公開決定を行い、請求者に通知することにより、何らかの情報が明らかになること(以下「要件1」という。)及び②当該情報が条例第7条各号のいずれかに該当すること(以下「要件2」という。)の2つの要件を備えていることが必要であると解される。

そこで、要件1及び2を満たすか否かについて、以下で検討する。

#### (3) 雇用保険被保険者資格取得等確認通知書について

雇用保険被保険者資格取得等確認通知書とは、事業主が公共職業安定所に提出する雇用保険被保険者資格取得届に基づいて、公共職業安定所から事業主に交付される被保険者資格取得等の確認通知であり、確認(受理)通知年月日、被保険者番号、事業所番号、管轄区分、被保険者となった年月日、被保険者氏名、性別、生年月日、取得時(変更後)被保険者種類、事業所名略称、転勤の年月日が記載されている。

#### (4) 要件1該当性について

「住吉スポーツセンター・住吉屋内プール管理業務に関連して、指定管理者が作成または取得した…平成20年中において清掃業務、運転監視及び保安業務に従事していた者に関する…雇用保険被保険者資格取得等確認通知書」という公開請求に対し、実施機関が非公開決定あるいは不存在による非公開決定を行い請求者に通知す

ることにより、どのような情報が明らかとなるか検討する。

ア 実施機関が非公開決定を行った場合

実施機関が、本件請求に対して非公開決定を行った場合、平成20年に本件施設に従事していた従業員のうち、雇用保険に加入している者が存在するということが明らかとなる。

したがって、非公開決定を行った場合に判明する事実は、全員若しくは一部の従業員が雇用保険に加入しているという情報だけである。

イ 実施機関が不存在による非公開決定を行った場合

実施機関が、本件請求に対して不存在による非公開決定を行う状況として想定されるのは、本件施設の従業員全員が雇用保険適用除外者である場合と、事業主が雇用保険被保険者資格取得届の手続き中であったあるいは手続きを行っていないなど、何らかの事由で本件請求日時点には本件文書が存在しなかった場合及びその両方の状況である。また、本件文書が存在しないのは、いずれの状況にあるためなのかについて、「公開請求に係る公文書を保有していない理由」欄に記載しなければならない。

したがって、実施機関が不存在による非公開決定を行った場合に明らかとなる情報は、上記のいずれかの状況にあるという情報である。

(5) 要件2 該当性について

ア 実施機関は、従業員の人数が僅少であって、非公開決定をただけでも、誰が雇用保険に加入していたか否かが判明し、不存在による非公開決定をただけでも、従業員が雇用保険適用除外者であることが判明する、すなわちいずれの場合でも条例第7条第1号に該当する情報が判明すると主張している。

そこで、実施機関が非公開決定若しくは不存在による非公開決定を行った場合に判明する情報（以下「本件判明情報」という。）が条例第7条第1号に該当するか否かを以下で検討する。

イ 実施機関が、本件請求に対して非公開決定を行った場合、上記(4)のAのとおり、全員もしくは一部の従業員が雇用保険に加入しているという情報（以下「本件判明情報1」という。）が明らかとなる。

しかしながら、本件請求で特定されているのは、本件施設名だけであって、本件施設の従業員の氏名は公表されておらず、特定の個人が識別できるとは認められないことから、本件判明情報1は条例第7条第1号には該当しない。

ウ 実施機関が、本件請求に対して不存在による非公開決定を行った場合のうち、従業員全員が雇用保険適用除外者であることを理由として不存在による非公開決定を行った場合においては、上記(5)のイの場合と違い、必然的に従業員が雇用保険適用除外者であるという個人に関する情報（以下「本件判明情報2」という。）が明らかになる。

しかしながら、上記の場合においてさえ、上記(5)のイと同様の理由で、特定の個人が識別できるとは認められないことから、本件判明情報2は条例第7条第1号には該当しない。

また、上記以外の理由で、不存在による非公開決定を行った場合にも同様に特

定の個人が識別できるとまでは認められない。

したがって、本件判明情報は、条例第7条第1号に該当するとは認められない。

#### 4 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

別 表

|     |                   |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
|-----|-------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| (あ) | 請 求 日             | 平成21年1月16日                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| (い) | 請求する公文書の件名又は内容    | <p>住吉スポーツセンター・住吉屋内プール管理業務に関連して、指定管理者が作成または取得した次の文書。</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 平成20年中において清掃業務、運転監視及び保安業務に従事していた者に関する労働契約書（労働条件通知書など）、労働者名簿、賃金台帳、出勤簿、勤務予定表（シフト表）、辞令（人事異動に関する文書）、雇用保険被保険者資格取得等確認通知書。</li> <li>2. 平成20年中において清掃業務、運転監視及び保安業務に従事していた者が派遣労働者である場合は、派遣契約書、就労条件明示書、派遣先管理台帳。</li> <li>3. 清掃業務、運転監視及び保安業務に従事する者を募集するに際して作成・取得した求人申込書・求人広告などの文書</li> <li>4. ○○株式会社（本店：大阪市住吉区）から取得した一切の文書</li> <li>5. ○○株式会社（本店：大阪市北区）から取得した一切の文書</li> <li>6. 平成20年中に実施された指定管理者会議、連絡調整会議、定例会議の議事録等会議の出席者と内容・日付がわかる文書</li> <li>7. 平成20年度の年度協定書特記仕様書運転監視及び保安業務事項第6条第1項の規定により業務責任者を選任したことが証明できる文書</li> <li>8. 平成20年度の年度協定書特記仕様書運転監視及び保安業務事項第7条第1項の規定により運転監視点検従事者を選任・配置したことが証明できる文書</li> <li>9. 平成20年度の年度協定書特記仕様書運転監視及び保安業務事項第7条第3項の規定により必要とされる知識・技術力を運転監視点検従事者が有していることが証明できる文書</li> <li>10. 大阪市火災予防条例第60条第1項に規定する届け出をしたことが証明できる文書（届出書の控え等）</li> </ol> |
| (う) | 本件文書の件名           | 雇用保険被保険者資格取得等確認通知書（ただし、平成20年中に住吉スポーツセンター・住吉屋内プールの清掃業務、運転監視及び保安業務に従事していた者に関するもの）                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| (え) | 本件請求にかかる本件決定以外の決定 | <p>平成21年3月2日付け大ゆ第20327号による公開決定</p> <p>平成21年3月2日付け大ゆ第20328号による部分公開決定</p> <p>平成21年3月2日付け大ゆ第20329号による非公開決定</p> <p>平成21年3月2日付け大ゆ第20330号による不存在による非公開決定</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |