

大阪市長 平松 邦夫 様

大阪市情報公開審査会
会長 小谷 寛子

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22年7月27日付け大ゆ第30543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22年4月26日付け大ゆ第30208号により行った部分公開決定（以下「本件決定」という。）を取り消し、全部公開すべきである。

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 22 年 4 月 12 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、「平成 22 年 4 月 9 日に、天王寺動植物公園事務所担当係長が、大阪市都市公園を管理する公園愛護会に、大阪市が助成金を、その会と個人役員宛に毎年支給しているという。故に、平成 17 年度から平成 21 年度、住吉区内の公園において、その助成金を受けている公園名及び愛護会役員氏名及び年間助成金額が分かる全文書。」の旨の公開請求（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、条例第 10 条第 1 項に基づき、別表の（え）欄に記載の「平成 17 年度上半期 公園愛護員報償金の支出について（うち住吉区分）他 5 件」（以下「本件文書」という。）を特定した上で、別表の（か）欄に記載のとおり一部を公開しない理由を付して、本件決定を行った。

なお、あわせて、「平成 17 年度 公園愛護会助成金の交付決定及び同経費の支出について（うち住吉区分）他 4 件」を特定した上で、公開決定を行っている。

3 異議申立て

異議申立人は、平成 22 年 6 月 15 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。

住吉区の公園で公園愛護員が活動していた。しかし大阪市は報償金制度が廃止された平成19年度末及び現在まで、この制度があったことを市民に広報していない。

公園愛護員は有償ボランティアの位置づけというらしいが、公金を受け取った人物名を公表するのは行政の説明責任であり、公開されるのを公園愛護員も認めているのではないのか。何でもかんでも個人情報保護と声高に言えばいいものではない。報償金を受け取っていた公園愛護員の氏名は保護すべき個人情報にはあたらないので、全部公開するべきである。

また、公園愛護員と同様の活動をする活動推進員については氏名を公表している。活動推進員は個人としての報償金を受けていない。無償の活動推進員は氏名を公表し、有償の公園愛護員は氏名を非公開にするのはおかしい。

前述の点から個人情報保護の観点により公園愛護員の氏名を非公開とする理由はなく、本件決定の誤りを認め、大阪市民が納得するように、そして大阪市としての説明責任を果たすことを強く求める。

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 公園愛護会制度・公園愛護員制度の概要

街区公園を中心とした住区基幹公園のほとんどの、公園の環境美化及び円滑な利用の促進ならびに緑化普及の推進を図ることを目的として、近隣住民で構成されたボランティア団体「公園愛護会」が結成されている。

現在、ゆとりとみどり振興局緑化推進部管理担当において、公園愛護会の活動に対して謝意を表明し交付金を交付している。

公園愛護会制度の歴史は古く（公園愛護会として正式に活動が始まったのは昭和25年から）、昭和38年度からは公園行政に対する補助活動として毎年度助成金を交付してきた。また公園愛護会とあいまって、昭和47年度から個人によるボランティア活動としての公園愛護員制度が発足し、公園愛護会長の推薦等により活動する個人に対して報償金を交付してきた。

平成20年度に大きく制度を改正し、公園愛護会活動に対する助成金は交付金に（補助金から交付金へ）位置づけを変え、また公園愛護員制度は市民協働による公園管理運営の推進に向けて個人活動より団体としての活動の活性化をめざすこととして廃止した。公園愛護員にかわるものとして新たに、「活動推進員」（愛護会活動を補完し推進する役割を果たす者）を愛護会内に任意で選任することを認め、活動推進員を置く愛護会に対して愛護会交付金への加算を行うこととした。しかしながら大阪市の経費節減の取組みにより平成21年度には活動推進員への加算金を廃止した（活動推進員の制度は継続）。

公園愛護員と活動推進員の大きな差異は、公園愛護員は個人の活動であったことから、報償金を個人所得として交付していたのに対し、活動推進員はあくまで愛護会の組織の中で会の活動を補完・推進する立場であることから、活動推進員個人にはな

く公園愛護会に対して交付金に加算金として交付していた（平成 20 年度）。

2 公開・非公開の判断

実施機関が公園愛護員である「個人の氏名」を非公開として本件決定を行ったことに対して、異議申立人は公園愛護員の氏名は保護すべき個人情報には当たらないと主張している。また、無償の活動推進員については氏名を公表しており、有償の公園愛護員の氏名を非公開とすることへの矛盾も主張するものである。

活動推進員が公園愛護会という団体における代表者・役員に準ずる立場であるのに対して、公園愛護員はあくまでボランティア活動を行う「個人」であるため、その氏名も個人に関する情報であり条例第 7 条第 1 号に該当するものとして、かつ同号ただし書ア、イ、ウのいずれにも該当しないため、非公開とした。

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 本件文書について

本件文書として実施機関が特定したのは、公園愛護員に対して報償金を支出するために作成した決裁書類、「平成 17 年度上半期 公園愛護員報償金の支出について（うち住吉区分）他 5 件」である。また、本件文書において非公開とされた情報は、報償金の支払相手方として記載される公園愛護員の氏名である。

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、異議申立人は本件決定を取り消し、全部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、異議申立人が全部公開を求めている本件文書の条例第 7 条第 1 号該当性である。

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、当該情報と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7条第1号該当性の検討

本件公園愛護員氏名については、条例第7条第1号本文に該当することは明らかであるので、以下同号ただし書アに該当するか否かを検討する。

ア 公園愛護員について

実施機関は、本件文書に含まれる公園愛護員の氏名について、公園愛護員は「自発的意志に基づき公園の環境美化に携わる」個人活動としての有償ボランティアであり、その氏名はホームページ等一般的にも公開されていないと主張している。

当審査会が確認したところ、制度廃止以前の公園愛護員は「公園愛護員制度実施要綱（昭和60年制定）」に基づき設置されており、当該要綱によれば、公園愛護員は公園愛護会長等の推薦に基づき市長が選任し、その活動内容としては「公園の清掃、公園の不法投棄・不法占拠などの連絡」と規定され、公園愛護員報償金は公園愛護員の活動に対して交付されると定義されている。

さらに、実施機関によれば、公園愛護員への報償金額は、月額8,500円、年額102,000円で、活動の実績報告を確認した上で、年2回（上半期・下半期）支払いを行っていたとのことである（平成19年度末に当該報償金は公園愛護員制度とともに廃止されている。）。

これら公園愛護員の選任方法やその活動内容、報償金の支弁のあり方等を踏まえると、公園愛護員が単なるボランティアの役割を超えて、その活動に対して市から報償を受けるべき公的な役割を果たしていたと認められる。

以上のことから、公園愛護員の活動領域に係る個人識別性については、私的な性格にとどまらず公的な性格を有する側面からも、参加者に係る情報も含め、その活動を市民に対し一定説明する責務が実施機関に求められていると解される。

イ 活動推進員について

異議申立人が公園愛護員と同様の活動をする主張している活動推進員について、実施機関は、公園愛護会自体が近隣住民で結成された任意のボランティア団体であり、活動推進員は、愛護会の組織の中で会の活動を補完し推進する立場にある者として、会の中で選任され代表者たる愛護会長が市長に届け出ることと

しており、ボランティア活動を行う個人ではなく団体の役員に準ずる立場であるとして、過去の公開請求時には活動推進員の氏名を公開したと主張している。

当審査会で確認したところ、現在、市からの交付金は「公園愛護会制度実施要綱（昭和 60 年制定）」に基づき公園愛護会に対して交付されている。当該要綱には、公園愛護会について、公園の環境美化及び円滑な利用の促進並びに緑化普及の推進を図ることを目的とした組織であり、その活動内容は、大阪市の公園管理行政に協力して、①公園の美化及び保全に関する活動②公園愛護精神の普及、啓発に関する活動、と定められている。

また、公園愛護会を結成する場合は、市長に届け出て、その承認を受けることとされていることに加え、解散の際にも市長に届け出ることとされている。

平成 20 年 4 月 1 日に改正された当該要綱では、活動推進員について公園愛護会活動を補完し推進する役割を果たす者と定義し、その活動内容を公園愛護会の活動の他、草花管理、樹木管理、園内巡視及び公園事務所への通報などの活動、と定めるとともに、活動推進員の選任又は不選任の際には市長に届け出なければならない旨、さらには、公園愛護会及び活動推進員が活動を行う場合には所轄の公園事務所と十分に連絡を取りその指示に従わなければならない旨が定められている。なお、活動推進員個人に対する報償金の規定は定められていない。

上記のとおり、活動推進員は、所轄の公園事務所と連携しつつ公園の環境管理に係る活動を行っているという側面から見れば、公園愛護員活動との類似性が認められ、公園管理行政の一翼を担っている公園愛護会の重要な役職として、公園愛護員と同様に公的な役割を果たしているということは明らかであるといえる。

ウ 条例第 7 条第 1 号ただし書ア該当性について

前述のとおり、公園愛護員はその活動内容に加え、市長が選任し、市からその活動に対して報償金を受け取っていることから、公的な役割を果たしている存在といえる。

ここで、実施機関は活動推進員が団体の役員に準ずる立場にあり、公園愛護員との差異を主張するが、両者が類似の活動を行っていたことは明らかであり、この活動推進員の氏名が公開されているという慣行について考慮すれば、団体の役員に準ずる立場であるかどうかにかかわらず公的な役割を果たす公園愛護員の氏名については、市民に説明する責務の観点からも、公開の要請は高いものであると認められ、「公にすることが予定されている情報」であるというべきである。

よって、公園愛護員の氏名は、条例第 7 条第 1 号ただし書アに定める「法令等の規定により又は慣行として公にすることが予定されている情報」であると認められる。

したがって、本件決定を取り消し、本件決定において公開しないこととした部分である公園愛護員の氏名については全部公開すべきである。

なお、実施機関によれば、公園愛護員の中には、報償金を受け取っていない者が数名存在しているとのことであるが、公園愛護員として報償金を受け取る立場にあり、また、受け取ることが予定されている公的な役務に選任されているので

あるから、報償金を受け取らなかったことをもって、報償金を実際に受け取った者との間で、本件公開の判断に差異が生じるものではない。

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 小野一郎、委員 赤津加奈美、委員 須藤陽子、委員 上田健介

別表

(あ)	諮問書	平成 22 年 7 月 27 日付け大ゆ第 30543 号
(い)	決定	平成 22 年 4 月 26 日付け大ゆ第 30208 号 部分公開決定
(う)	請求日	平成 22 年 4 月 12 日
(え)	公文書の件名	・平成 17 年度上半期 公園愛護員報償金の支出について (うち住吉区分) ・平成 17 年度下半期 公園愛護員報償金の支出について (うち住吉区分) ・平成 18 年度上半期 公園愛護員報償金の支出について (うち住吉区分) ・平成 18 年度下半期 公園愛護員報償金の支出について (うち住吉区分) ・平成 19 年度上半期 公園愛護員報償金の支出について (うち住吉区分) ・平成 19 年度下半期 公園愛護員報償金の支出について (うち住吉区分)
(お)	公開しないこととした部分	個人の氏名
(か)	上記の部分を開示しない理由	条例第 7 条第 1 号に該当 (説明) 個人の氏名については、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、特定の個人が識別でき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。
(き)	異議申立て年月日	平成 22 年 6 月 15 日
(く)	担当	ゆとりとみどり振興局 緑化推進部 管理担当

(参考) 答申に至る経過

平成 22 年度諮問受理第 11 号

年 月 日	経 過
平成 22 年 7 月 27 日	諮問
平成 22 年 9 月 24 日	実施機関理由説明
平成 22 年 11 月 16 日	異議申立人から意見書の提出
平成 22 年 11 月 22 日	審議 (論点整理)
平成 22 年 12 月 10 日	審議 (答申案)
平成 22 年 12 月 24 日	審議 (答申案)
平成 23 年 1 月 28 日	答申