

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12月 9 日付け大住吉保福運第346号及び平成22年12月21日付け大総務人第326号により諮問のありました件について、一括し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 11 月 9 日付け大住吉保福運第 315 号により行った公開請求拒否決定（以下「本件決定 1」という。）及び平成 22 年 11 月 25 日付け大総務人第 302 号により行った公開請求拒否決定（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 22 年 10 月 27 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、「所属コード 73330 職員番号〇〇 氏名〇〇、所属コード 73330 職員番号〇〇 氏名〇〇の平成 21 年 6 月分の勤務状況が分かる全書類（市内出張・超勤等含む）、及び同所属・職員番号〇〇・氏名〇〇の平成 21 年 6 月分の市内出張交通費請求明細書。」の旨の公開請求（以下「本件請求 1」という。）を行った。

また、異議申立人は、平成 22 年 11 月 12 日、同条に基づき、実施機関に対し、「所属コード 73300 〇〇（職員番号〇〇）の略歴及び、同所属 〇〇（職員番号〇〇）の略歴」の旨の公開請求（以下「本件請求 2」という。）を行った。

2 本件請求 1 及び 2 に対する決定

実施機関は、本件請求 1 及び 2 について、公開請求を拒否する理由を別表 1 及び 2 の（お）欄に記載のとおり付して、条例第 10 条第 2 項に基づき、本件決定 1 及び 2 を行った。

3 異議申立て

異議申立人は、別表 1 及び 2 の（か）欄に記載の各年月日に、本件決定 1 及び 2 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、それぞれ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。

- 1 住吉区保健福祉担当職員の職員番号が、同区総務担当係長2名のミスにより外部に流出した事実を不問にした本件決定1及び2は実施機関の度重なる隠蔽行為を語るものであり、請求者の望む公文書を公開すること。すでに個人情報（職員番号）は市中に流布している。

2 本件決定1について

住吉区では、この1年間で公表された分だけでも個人情報流出事件は10件、未公表（本件）1件を含めると1ヶ月に1件のペースで事件が発生している。この事態は異常ではないか。

なぜ、本件を公表しなかったのか。職員番号も個人に関する情報として保護対象とするなら、市民の個人情報と同等に扱うべきではないか。当方は、手続きの不備・住吉区の度重なる隠蔽行為を糾弾しているのであり、複数人の職員番号が既に市民の手に渡っている。それを利用したのがなぜ悪いのか。それなら漏えいさせた職員を重く処分すべきではないか。漏えい事件を不問にし、その情報を利用した公開請求には拒否をしてくる。不公平も甚だしい。

職員番号は大阪市職員間だけに通用するものであり（公にしても権利利益「プライバシー」は害されない）、広義の個人情報（戸籍的事項・経歴・心身・財産・思想・信条他）とは言えないのではないか。

また、本件に関連する漏えい事件以外にも、住吉区総務担当は職員番号を流出させている。この事案については、異議申立人が指摘するまで報告されておらず、また、後日作成された「個人情報漏えい等事故報告書」の記載は間違いだらけである。

審査会においては、答申に住吉区の再発防止策の厳守、虚偽報告の厳禁、報告の徹底を付記していただきたい。

3 本件決定2について

実施機関の理由説明にある「慣行として公にされている情報でもない」とは何か。正に前例踏襲主義ではないか。職員番号は個人情報だから保護されて然るべきと代々引継いで来たのであろう。職員番号は広義の個人情報か。

また、総務局人事部人事担当の「主な業務内容」として、職員の任免、分限、懲戒、配置他となっているが、職員番号を漏えいした職員を処分したのか。市民には何も見えてこない。だから、市役所の隠蔽行為だと言っているのだ。

異議申立人がこの職員番号を入手した経緯等については、担当する職員に聴取してもらいたい。

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 本件決定1及び2について

本件請求 1 及び 2 においては、請求書に特定の職員氏名と職員番号が記載されており、実施機関の各担当から異議申立人に対して、職員番号を記載せずに請求してもらう旨の調整を行ったところ、異議申立人の合意が得られなかった。

職員番号は、職員の個人情報であるとしてこれまで公にしていなかったことに加え、本市職員の情報管理を効率的に行うため、職員固有の番号として付番されているものであることから、特定の個人を識別することができる条例第 7 条第 1 号の個人情報であるといえる。

実施機関は、本件請求 1 及び 2 が特定職員の職員番号という個人情報を指定した請求であったことから、本件請求 1 及び 2 に対して、当該公開請求に係る公文書が存在しているか否かを答えることは、条例第 7 条第 1 号に規定する「個人に関する情報であつて、特定の個人を識別することができる情報」を公開することになると判断した。

結果として、実施機関は、条例第 9 条に規定する「公開請求を拒否することができる」場合に該当すると解して、条例第 10 条第 2 項に基づき、本件決定 1 及び 2 を行っている。

なお、異議申立人は、住吉区の職員によって外部に流出した職員番号は、市中に流布されているものであり、既に公にされているから個人情報に当たらないと主張するが、当該職員番号は、異議申立人に対し誤って漏えいさせてしまった個人情報であつて、不特定多数の者に本市が公開又は公表した情報でなく、慣行として公にされている情報でもない。したがって、職員番号は、条例第 7 条第 1 号ただし書アには該当せず、また、情報の性質上同号ただし書イ及びウのいずれにも該当する情報ではないため、公開されるべき情報ではない。よって、実施機関は、誤って漏えいした職員番号を非公開とし、個人の権利利益を最大限に保護する必要がある。

実施機関は、本件決定 1 及び 2 について、異議申立人の主張する隠蔽行為ではなく、妥当な判断であると考えている。

2 本件に関連する漏えい事故に係る事実経過の概要

平成 22 年 9 月 2 日付けで、異議申立人からなされた別の公開請求に対して、実施機関の担当である住吉区総務担当は、平成 22 年 9 月 16 日付け大住吉総第 62 号により部分公開決定を行った。

同年 10 月 15 日に当該部分公開決定に係る公開の実施を行い、同月 19 日に異議申立人から、公開の実施の際に交付された対象文書の内容に誤りがある旨の指摘がなされた。

これを受けて、同月 22 日に異議申立人に対して内容を訂正した文書の送付を行ったが、その際に非公開情報である職員番号の黒塗りを失念したものである。

以上の経過により、異議申立人は職員番号を入手している。

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。

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、具体的判断に当たっては、以上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

実施機関は、本件請求1及び2に、特定職員の職員番号が記載されていたことを理由に、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1及び2を行ったのに対して、異議申立人は、当該職員番号は個人情報には当たらないことから、本件決定1及び2を取り消すべきであるとして争っている。

したがって、本件各異議申立てにおける争点は、本件請求1及び2に係る対象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号及び第9条該当性等について

(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、当該情報が慣行として公にされているなど、同号ただし書に該当する場合には、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、安易な運用を避け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ない。特に慎重な運用に努めなければならない。

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。

(3) 条例第7条第1号該当性の検討

当審査会から、実施機関に改めて確認したところ、そもそも職員番号とは、本市職員の勤務記録等の情報管理を効率的に行うために、職員固有の7桁の数字を番号として付番したものであることに加えて、職員の個人情報の管理にも使用されているとのことであることから、これが大阪市の組織内においてのみ使用されているとしても、氏名等他の情報と照合することにより特定の個人を識別できる情報であり、条例第7条第1号本文に該当する情報であると認められる。

また、これまで職員番号については、職員番号が対象文書に記載されている場合、非公開情報として取り扱ってきており、市のホームページ等においても、公にしている情報ではないと認められる。

ここで、公開請求は、何人でも行うことができ、条例第7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。

たとえ前記第4の2に記載のとおり、異議申立人が一部の職員に係る職員番号を入手していたとしても、あくまでも漏えいにより知り得た情報にすぎないのであって、その性質からも現に何人も容易に知りうる状態におかれている情報とはいえないことは明らかである。

したがって、条例第7条第1号ただし書アに規定する「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」には該当しないと認められる。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。

(4) 条例第9条該当性の検討

請求内容に特定の職員氏名と併せて職員番号が記載された本件請求1及び2が、要件1及び2を満たすか否かについて、以下で検討する。

ア まず、要件1については、本件請求1及び2が特定の職員氏名と職員番号を名指しして行われているため、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、特定の職員氏名に係る職員番号が明らかになると認められる。

イ 次に、要件2については、前述のとおり、職員番号は条例第7条第1号に定める個人情報に該当することは明らかである。

以上のことから、実施機関が行った本件決定1及び2については、条例第9条に該当すると認められる。

(5) 本件決定の妥当性について

また、条例第9条の適用に際しては慎重な運用に努めなければならないと解されるところ、実施機関の各担当は、本件請求1及び2について、条例第9条の適用を回避するため、異議申立人に対して、公開請求書の「請求する公文書の件名又は内容」欄に職員番号を記載せずに請求してもらう旨の調整を行うなど、補正に向けて一定の対応を行っており、実施機関の対応には特段、不適切な点は認められない。

したがって、条例第7条第1号に該当する個人情報に記載された公開請求に対して、条例第9条に該当すると判断して実施機関が行った本件決定1及び2は、妥当である。

4 結論

以上により、第1記載のとおり、判断する。

付記

住吉区は、前記第4の2に記載のとおり、本件請求1及び2とは別の公開請求に対する部分公開決定に係る公開の実施に関連して、職員番号を黒塗り処理せず、異議申立人にそのまま送付してしまっている。

平成23年3月18日付け大情審答申第288号において住吉区に対し情報の取扱いに留意するよう要請したところであるが、個人情報の保護の重要性を十分に認識するとともに、非公開とすべき情報が誤って公開されないよう、情報公開制度の適正な運営にいつそう留意するよう望むものである。

(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 曾我部真裕、
委員 上田健介

別表 1 (本件決定 1)

(あ)	諮問書	平成 22 年 12 月 9 日付け大住吉保福運第 346 号
(い)	決定	平成 22 年 11 月 9 日付け大住吉保福運第 315 号 公開請求拒否決定
(う)	請求日	平成 22 年 10 月 27 日
(え)	公開請求書に記載された公文書の件名又は内容	所属コード 73330 職員番号〇〇 氏名〇〇、所属コード 73330 職員番号〇〇 氏名〇〇の平成 21 年 6 月分の勤務状況が分かる全書類（市内出張・超勤等含む）、及び同所属・職員番号〇〇・氏名〇〇の平成 21 年 6 月分の市内出張交通費請求明細書。
(お)	公開請求を拒否する理由	本件公開請求には特定個人に係る職員番号が記載されており、当該公開請求にかかる公文書が存在しているか否かを答えることにより、当該職員番号に基づく職員に係る個人情報等、条例第 7 条第 1 号に規定する「個人に関する情報であって、特別の個人を識別することができる情報」を公開することとなるため、条例第 9 条により、当該公開請求を拒否する。
(か)	異議申立て年月日	平成 22 年 11 月 12 日
(き)	担当	住吉区 保健福祉担当

別表 2 (本件決定 2)

(あ)	諮問書	平成 22 年 12 月 21 日付け大総務人第 326 号
(い)	決定	平成 22 年 11 月 25 日付け大総務人第 302 号 公開請求拒否決定
(う)	請求日	平成 22 年 11 月 12 日
(え)	公開請求書に記載された公文書の件名又は内容	所属コード 73300〇〇（職員番号〇〇）の略歴及び、同所属〇〇（職員番号〇〇）の略歴
(お)	公開請求を拒否する理由	本件公開請求には特定個人に係る職員番号が記載されており、当該公開請求にかかる公文書が存在しているか否かを答えることにより、職員番号に基づく特定個人に係る個人情報等、条例第 7 条第 1 号に規定する「個人に関する情報であって、特別の個人を識別することができる情報」を公開することとなるため、条例第 9 条により、当該公開請求を拒否する。
(か)	異議申立て年月日	平成 22 年 11 月 29 日
(き)	担当	総務局 人事担当

(参考) 答申に至る経過

平成 22 年度諮問受理第 26 号及び第 28 号

年 月 日	経 過
平成 22 年 12 月 9 日	諮問 (第 26 号)
平成 22 年 12 月 21 日	諮問 (第 28 号)
平成 23 年 2 月 16 日	異議申立人から意見書の提出 (第 26 号及び第 28 号)
平成 23 年 2 月 18 日	実施機関理由説明 (第 26 号及び第 28 号)
平成 23 年 3 月 8 日	審議 (論点整理)
平成 23 年 5 月 9 日	審議 (答申案)
平成 23 年 5 月 9 日	異議申立人から追加意見書の提出 (第 26 号)
平成 23 年 5 月 26 日	審議 (答申案)
平成 23 年 6 月 29 日	答申