

大阪市長 平松 邦夫 様

大阪市個人情報保護審議会
会 長 松本 和彦

大阪市個人情報保護条例第 43 条に基づく不服申立てについて（答申）

平成 21 年 6 月 25 日付け大都整阿第 80 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 審議会の結論

大阪市長（以下「実施機関」という。）が平成 21 年 6 月 8 日付け大都整阿第 71 号により行った利用停止不承認決定（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 利用停止請求

異議申立人は、平成 21 年 5 月 7 日、大阪市個人情報保護条例（平成 7 年大阪市条例第 11 号。以下「条例」という。）第 36 条第 1 項に基づき、実施機関に対し、「平成 21 年 4 月 10 日に都市整備局阿倍野再開発事務所内で記録した音声の電磁的記録」の利用停止請求（以下「本件請求」という。）を行った。

2 本件決定

実施機関は、本件請求に係る文書として「請求者に係る平成 21 年 4 月 10 日に都市整備局阿倍野再開発事務所内で記録した音声の電磁的記録」（以下「本件情報」という。）を特定した上で、本件情報の利用停止を行わない理由を次のとおり付して、条例第 40 条第 2 項に基づき、本件決定を行った。

「条例第 6 条第 1 項から第 3 項まで及び第 7 条第 1 項の規定に違反して収集しておらず、第 10 条第 1 項の規定に違反して利用しておらず又は第 13 条第 3 項の規定に違反して保有しておらず、利用停止請求に理由があると認められないため。

（説明）

- ・ 当該電磁的記録については、要望等を記録するため本人から取得したものであり、取得時に記録を行う旨明示し、また、記録内容に対する回答を求められていたため利用、保有した。
- ・ 当該電磁的記録については、平成 21 年 5 月 7 日付けで条例第 23 条第 1 項の規定に基づき開示決定を行っており、開示決定の日の翌日から 1 年を経過していないものであるため公文書管理規程（平成 13 年大阪市達第 9 号。以下「公文

書規程」という。) 第 40 条第 1 項第 4 号の規定に基づき、保存期間の延長が必要なため引き続き保有している。」

3 異議申立て

異議申立人は、平成 21 年 6 月 12 日に、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 号に基づく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 阿倍野再開発事業について

阿倍野再開発事業は、天王寺・阿倍野ターミナルの南西に広がる、通称「金塚地区」28ha を対象に昭和 51 年度から再開発事業を進めているものである。

現在、地区内の土地の高度利用を図るため都市再開発法(昭和 44 年法律第 38 号)に基づく「特定建築者制度」により大型商業施設の建設工事を行っている。

2 当該電磁的記録取得に至る経緯

(1) 取得前の経緯

ア 平成 21 年 4 月 9 日午前、異議申立人から実施機関の担当である阿倍野再開発事務所(以下「事務所」という。)に対し、「道路上に(阿倍野再開発事業の建設残土を運搬する)ダンプカーが大量に停留して、渋滞を引き起こし、自分の商売に悪影響が出ている。説明に来てほしい。」と電話申出があった。

イ 事務所からは、詳細は確認するが、この工事は施主が〇〇(以下「施主」という。)であり、施工者が〇〇(以下「施工者」という。)であるので、事務所としては、施主に伝えるが、施工者には契約上大阪市が直接指示できないと回答した。同日再度、異議申立人から「明日、所長と面談を求める。施主にも連絡している。」と電話連絡があった。

(2) 取得時の経緯

ア 平成 21 年 4 月 10 日午前 10 時 45 分に異議申立人が来所。その際、(所長は対応せず、また、施主及び施工者とも当初来所しなかったため)事務所内会議室で事務所職員が、当局備品である要望記録用 IC レコーダによる音声記録を行い、記録を保存した。

イ 録音に際しては、「都市整備局における要望等の電磁的記録装置による音声録音に関する要領」(以下「要領」という。)第 3 において「音声記録を行うと明示した後に行うものとし」としているところであり、事務所職員が事前に申出内容を音声記録する旨伝えたが、異議申立人は、納得しなかった。

ウ 事務所職員は、取得中に「職員の職務の執行に関する要望等の記録等に関する規則」(以下「要望等規則」という。)及び要領を情報提供し、「要望等の内容が多岐にわたるなど音声録音を行わなければ記録内容の正確性を期することが困難である場合は、この要領に基づいて行う。」と説明した。また、「特定建築者である施主に正確に伝えるためにも必要」との説明も行った(音声記録を文書化し伝える予定であった。)。

エ その後、施主及び施工者が来所し、話をしたところであるが、異議申立人から、

ICレコーダを指さし、音声記録の保存を求める趣旨の発言があったため、音声
を記録したままにしておくよう要請されたと解釈した。また、「録音しているの
であれば、方針を決め回答してもらわなければならない。」という異議申立人の
要望に対しての回答を求める発言があった。

実施機関は、異議申立人に録音内容を確認いただいた上で要望に対する方針を
決め回答を行うため、録音内容を文書に書きおこし取りまとめた。

3 電磁的記録の取扱いについて

- (1) 条例第6条第3項の定めにより、異議申立人本人から収集し、録音前には申出内
容を記録するため録音するといった事務の目的についても明示しているため、条例
に違反する点はない。なお、条例第10条に定める目的外の利用及び提供は行ってい
ない。
- (2) 収集日の前日に、「近隣における渋滞の件で所長に面談を求める。施主も来所さ
せる。」という連絡があったことから、当日の異議申立人の来所の目的は明白である。
また、事務所職員が調査等何らかの対応をするために当該内容を記録するというこ
とも明白であることから、条例第7条第1項第4号の定めのとおり、収集の状況か
らみて事務の目的は明らかである。
- (3) 都市整備局においては、要領を平成19年4月に定め、要望等の記録又は不当要
求行為の内容の記録について、電磁的記録装置による音声記録を行う際の必要な事
項を定めることにより、文書化する際の記録内容の正確性を期することを目的とし
ていているところである。本件は、組織として要領に沿って収集することを判断したも
のであり、恣意的な取得を排除している。
- (4) 異議申立人からの本件請求における「求める措置の内容」は、「消去」とされて
おり、保有している情報の削除を求めていると解している。実施機関は、要領に基
づき保有した情報をテープ起こしした文書とともに、保存期間1年未満の庶務関係
書類とし保管している。本件情報は、平成21年4月20日付けの異議申立人からの
開示請求に対して、平成21年5月7日付け大都整阿第47号により、条例第23条第
1項の規定に基づき開示決定を行っている。

また、公文書規程第40条第1項第4号の規定に基づき、開示決定の日の翌日から
1年を経過していないものであるため保存期間の延長が必要となっていることから、
条例第13条で定める適正な維持管理を行っている。

4 結論

以上の理由により、本件決定を行ったものであり、本件決定は条例第40条第2項に
よる公正妥当なものであり、本件異議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 異議申立ての趣旨

個人情報の保護に関する法律（平成15年法律第57号）に違反して記録した音声の
電磁的記録であるので、当該個人情報の利用停止を求める。

2 異議申立ての理由

- (1) 実施機関は、本人が承諾していないのに音声録音をした。
- (2) 条例第6条(収集の制限)において、「事務の目的を達成するために必要な範囲で」とされているが、施主及び施工者に伝えるためには、社会通念上、話の内容をメモに取りその内容を異議申立人に確認することで十分足りる。
- (3) 「要領」は「要望等記録制度」に基づき都市整備局が定めたものだが、「要望等記録制度」は市民の「苦情」を記録するものではない。
- (4) もともと、施主及び施工者は来所する予定であったため、録音する必要はなかったはずである。事務所が施主及び施工者の来所を断ったのは、録音するためではないか。車両の渋滞解消について、苦情を言いに来たのであり、「要望」とはいえない。「要望の内容が多岐にわたるなど音声記録を行わなければ…」と述べているが、詳しい苦情の内容も聞かないまま「音声記録」を始めており、どの時点で「多岐にわたる内容」と判断できたのか。
- (5) 施主及び施工者が来た後も音声録音を続けた理由を異議申立人の発言にあるとしているが、そもそも異議申立人の承諾なしに録音したと矛盾する。
- (6) 要領の趣旨を正當に理解した上で当該電磁的記録を適正に取得したものかどうかの説示がなく、また、意見・苦情と要望等の判断についても要望者への確認がないなど、要領の解釈自体が間違っている。
- (7) 車両の渋滞解消に対して職務権限がなく、施主へ伝言するために音声記録したのであれば、「契約上大阪市は直接指示できない」と説示しているにもかかわらず要領に則って音声記録をしたというのか。この行為は、要領の趣旨を逸脱した行為ではないのか。

第5 審議会の判断

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、市民に実施機関が保有する個人情報の開示、訂正及び利用停止を求める具体的な権利を保障し、個人情報の適正な取扱いに関し必要な事項を定めることによって、市民の基本的な人権を擁護し、市政の適正かつ円滑な運営を図ることにある。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、個人情報の開示、訂正及び利用停止を請求する市民の権利を十分に尊重する見地から行わなければならない。

2 争点

実施機関は、本件情報について、条例第6条第1項から第3項まで及び第7条第1項の規定に違反して収集しておらず、第10条第1項の規定に違反して利用しておらず又は第13条第3項の規定に違反して保有していないことを理由に本件決定を行ったのに対し、異議申立人は、本件決定を取り消し、利用の停止を求めるとして争っている。

ここで、条例第10条第1項の規定に違反しての利用については争いがないことから、同項の違反の有無については判断しない。

したがって、本件異議申立てにおける争点は、本件情報を保有する実施機関における条例第6条第1項から第3項まで、第7条第1項及び第13条第3項の違反の有無で

ある。

3 利用停止の要否（条例第 36 条第 1 項第 1 号該当性）について

- (1) 条例第 36 条第 1 項は、実施機関における個人情報の適正な取扱いを確保する趣旨から、何人に対しても、実施機関が保有する自己を本人とする保有個人情報の利用停止を請求することができるとともに、利用停止請求の要件を定めている。そのうち、同項第 1 号で、自己に関する個人情報の違法収集、自己に関する保有個人情報の事務の目的を超えた保有及び利用について、当該保有個人情報の利用停止を請求する権利を保障することを明らかにしたものである。

自己に関する個人情報の違法収集とは、適正かつ公正な手段による収集の規定（条例第 6 条第 1 項）、思想、信条その他の個人情報の原則収集の禁止の規定（同条第 2 項）、本人収集の原則の規定（同条第 3 項）に違反して個人情報を収集している場合や、事務の目的の明示（第 7 条第 1 項）を怠って個人情報を収集している場合をいう。また、自己に関する保有個人情報の事務の目的を超えた保有及び利用とは、条例第 10 条第 1 項が許容する限度を超えて事務の目的以外の目的で当該保有個人情報を利用している場合や、条例第 13 条第 3 項の規定に違反して、事務の目的の達成に必要な範囲を超えて当該保有個人情報を保有している場合をいう。

(2) 収集の適法性について

ア 条例第 6 条第 1 項違反について

- (ア) 本項は、「実施機関は、個人情報を収集しようとするときは、個人情報を取り扱う事務の目的を明確にし、当該明確にされた事務の目的（以下「事務の目的」という。）の達成に必要な範囲内で、適正かつ公正な手段により収集しなければならない。」と規定している。ここでいう「事務の目的を達成するために必要な範囲」とは、当該事務を遂行する上で、必要であると認められる個人情報の範囲をいい、「適正かつ公正な手段」とは、法規に適合し、かつ、社会通念に照らして是認できる手段をいう。

- (イ) 「事務の目的を明確にし、当該明確にされた事務の目的の達成に必要な範囲内」であるか否かについて

本件情報は、口頭で異議申立人から直接個人情報を収集したものであり、条例第 7 条に規定する書面による収集とは異なり、事務の目的を明示する必要はないが、実施機関によると、上記第 3 の 2 (2) ウの説明を行い、事務の目的を明示しているとのことである。また、上記第 3 の 2 (2) ア及び第 4 の 2 (4) における実施機関及び異議申立人双方の主張から、施主は当初来所しなかったことが認められる。さらに、上記第 3 の 2 (1) の異議申立人の電話申出内容を考慮すると、実施機関が再開発事業を円滑に遂行するために、異議申立人の申出内容を要望として取り扱うとともに、当初来所しなかった施主に対し、異議申立人の申出内容を文書で正確に伝えることを目的として個人情報を収集したものであることは認められる。

また、上記第 3 の 2 (1) の異議申立人の電話申出内容や異議申立人が所長に面談を求めていることからすると、実施機関が異議申立人の申出内容を、「職務上の事務行為にかかわって、口頭により何らかの対応を求める要望」であると解し、要望等記録制度に則り対応したことは、適切さを欠くものであったと

まではいえないと考える。

(ウ) 「適正かつ公正な手段」であるか否かについて

実施機関は、要望等の記録について音声記録を行う際、必要な事項を文書化し、記録内容の正確性を期することを目的として実施機関独自で要領を定めている。また、実施機関は、本件情報を収集する際、異議申立人に対して、申出内容を記録するためＩＣレコーダを使用する旨及び要領に基づき行う旨を伝え、要望等規則及び要領を複写し情報提供を行ったとのことであり、個別法規に違反して（例えば、暴行、脅迫等の手段により）収集しているとは認められない。

以上から、本件情報は、「適正かつ公正な手段」により収集されたものであると認められる。

(エ) 上記(イ)及び(ウ)から、実施機関が本項に違反して個人情報収集したとは認められない。

イ 条例第６条第２項違反について

(ア) 本項は、「実施機関は、思想、信条及び宗教に関する個人情報並びに人種、民族、犯罪歴その他社会的差別の原因となるおそれがあると認められる事項に関する個人情報を収集してはならない。」と規定している。

(イ) 当審議会が見分したところ、実施機関が収集した本件情報には、そもそも本項で原則として収集禁止と規定されている「思想、信条及び宗教に関する個人情報並びに人種、民族、犯罪歴その他社会的差別の原因となるおそれがあると認められる事項に関する個人情報」は含まれているとは認められなかった。

以上から、実施機関が本項に違反して個人情報収集したとは認められない。

ウ 条例第６条第３項違反について

(ア) 本項は、「実施機関は、個人情報を収集しようとするときは、本人から収集しなければならない。ただし、次の各号のいずれかに該当するときは、この限りでない。」と規定し、同項ただし書として第１号から第７号までを列挙している。

(イ) 本件情報は、実施機関及び異議申立人双方の主張から、本項ただし書該当性を論ずるまでもなく異議申立人本人から直接収集していることが認められる。

以上から、実施機関が本項に違反して個人情報収集したとは認められない。

エ 条例第７条第１項違反について

(ア) 本項は、「実施機関は、前条第３項の規定により本人から直接書面（電磁的記録を含む。）に記録された当該本人の個人情報を収集しようとするときは、…あらかじめ、本人に対し、当該個人情報に係る事務の目的を明示しなければならない。」と規定している。

(イ) 本件情報は、実施機関及び異議申立人双方の主張から、ＩＣレコーダにより異議申立人本人から直接収集したものであり、異議申立人本人から直接書面に記録された当該本人の個人情報を収集したものではないことが認められる。

以上から、実施機関が本項に違反して個人情報収集したとは認められない。

オ 上記アないしエから、本件情報は、実施機関が適法に収集したものであると判断する。

(3) 本件情報の保有の適法性について

ア 条例第 13 条第 3 項違反について

(フ) 本項は、「実施機関は、事務の目的の達成に必要な範囲を超えて個人情報を保有してはならず、また、保有する必要がなくなったときは、保有個人情報を確実かつ速やかに廃棄し、又は消去しなければならない。ただし、歴史的文化的価値を有すると認められるものについては、この限りでない。」と規定している。

(イ) 実施機関によると、本件情報は、上記第 3 の 3 (4) に記載のとおり、本項の趣旨に則り適正な維持管理を行っているとのことである。

(ウ) 当審議会において要領を確認したところ、5（記録の取扱い）の(1)では「…音声記録は、当該音声記録を文書化するまでの間は公文書（庶務関係書類 保存期間 1 年未満）として取扱い、公文書管理条例及び個人情報保護条例の規定により適切に管理するものとする。」と定めている。また、公文書規程を確認したところ、第 40 条本文で「保存期間が満了する公文書のうち、次の各号に掲げるものは、…保存期間を延長するものとする。」と規定されており、延長するものとして規定された各号のうち第 4 号では「…条例第 23 条第 1 項若しくは第 2 項、第 32 条各項若しくは第 40 条各項の決定の日の翌日から起算して 1 年を経過していないもの」と規定されている。

(エ) 上記(イ)及び(ウ)から、本件請求日時点において実施機関が保有していた本件情報は、要領及び公文書規程に基づき保有しており、必要な範囲を超えて保有しているとは認められない。

以上から、実施機関が本項に違反して本件情報を保有しているとは認められない。

イ したがって、本件情報は、実施機関が適法に保有しているものであると判断する。

4 結論

以上により、第 1 記載のとおり判断する。

(参考) 答申に至る経過

平成 21 年度諮問受理第 1 号

年 月 日	経 過
平成 21 年 6 月 25 日	諮問
平成 22 年 4 月 28 日	実施機関からの意見、説明の聴取
平成 22 年 5 月 27 日	不服申立人意見陳述
平成 22 年 9 月 16 日	審議（論点整理）
平成 22 年 10 月 28 日	審議（答申案）
平成 23 年 1 月 27 日	審議（答申案）