

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 22 年 12 月 3 日付け大環境総第 378 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 22 年 10 月 13 日付け大環境総第 293 号により行った部分開示決定（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 開示請求

異議申立人は、平成 22 年 9 月 29 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 17 条第 1 項に基づき、実施機関に対し、「平成 21 年 4 月 17 日に環境局総務部人事・勤務条件担当に提出した請求者にかかる地方公務員災害補償基金大阪市支部長あて公務災害申請書類、また申請に当って所属が調査、入手した情報及び記録を含む関係書類の全一式、本年 9 月 9 日以降情報開示にあたり関係機関との協議の内容がわかる書面。」の開示請求（以下「本件請求」という。）を行った。

2 本件決定

実施機関は、本件請求に係る保有個人情報として「・平成 21 年 9 月 8 日起案『公務災害認定請求書の提出について』、・平成 21 年 11 月 2 日起案『公務災害認定請求に係る追加資料の提出について（回答）』」を特定した上で、当該情報の一部を開示しない理由を次のとおり付して、条例第 23 条第 1 項に基づき、本件決定を行った。

記

「条例第 19 条第 2 号に該当

（説明）

開示請求者以外の個人の氏名、性別、年齢、健康状態については、個人に関する情報であり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、特定の個人を識別され得るものであり、かつ同号ただし書ア、イ、ウのいずれにも該当しないため。

条例第 19 条第 3 号に該当

（説明）

公務災害の認定請求にかかる任命権者の意見のうち、地方公務員災害補償基金

（地方公務員災害補償法（昭和 42 年法律第 121 号。以下「法」という。）に基づき地方公共団体に代わって補償を行う機関として設立された法人）の認定基準の判断に属する部分については、法人等の内部管理に属する情報であり、開示することにより、当該法人等の事業運営が損なわれる等当該法人の権利その他正当な利益を害するおそれがあると認められるものであり、かつ同号ただし書にも該当しないため。

条例第 19 条第 6 号に該当

（説明）

聞き取りによる個人の評価にかかる情報は、本市が行う調査事務に関する情報であって、開示することにより、当該事務若しくは将来の同種の事務の目的が達成できなくなり、又は当該事務の公正若しくは円滑な遂行に支障を及ぼすおそれがあると認められるため。」

3 異議申立て

異議申立人は、平成 22 年 11 月 1 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。

1 本件請求に係る保有個人情報

本件請求に係る保有個人情報は、異議申立人が地方公務員災害補償基金大阪市支部長（以下「基金」という。）に対して行った公務災害の認定請求にかかわって、任命権者から基金に提出した公務災害認定請求書類並びに関係資料である。具体的には、異議申立人の災害発生状況に関する申立内容や、所属が異議申立人から被災事実の報告を受けた経過、当該事案についての任命権者の意見、異議申立人の勤務歴、勤務環境等といった情報が記載されている。これらの情報のうち、異議申立人以外の個人の氏名、性別、年齢及び健康状態並びに公務災害の認定請求にかかる任命権者の意見のうち、基金の認定基準の判断に属する部分及び聞き取りによる個人の評価にかかる情報を非開示とした。

2 部分開示した理由

(1) 条例第 19 条第 2 号該当性

開示請求者以外の個人の氏名、性別、年齢及び健康状態については、個人に関する情報であり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、特定の個人を識別され得るものであり、かつ同号ただし書ア、イ、ウのいずれにも該当しないため、条例第 19 条第 2 号に該当すると判断した。

(2) 条例第 19 条第 3 号該当性

公務災害の認定請求にかかる任命権者の意見のうち、基金の認定基準の判断に属する部分とは、任命権者の意見の主意に該当する箇所である。

法人である基金が事業活動（法第 45 条第 1 項に基づく認定業務）を行う場合は、同条第 2 項に基づき、任命権者の意見を聞かなければならないとされており、公務災害に該当するか否かの審査の判断材料とされているところである。当該情報は既に基金に提出されていることから、単に本市の保有個人情報であるというだけではなく、法人である基金の内部管理に属する情報にも該当するものであると言える。

本件請求時点においては、未だ公務災害に該当するか否か審査中の状態にあり、そうした状況で開示されることとなると、例えば、異議申立人が申立てを恣意的に変更し、又は任命権者や関係職員が干渉を受けるなどし、意見の内容から客観性や中立性が失われるなど、基金の適正な審査事務に支障をきたすことが想定される。そのため、当該法人の事業活動が損なわれる等当該法人の権利その他正当な利益を害するおそれがあることから、条例第 19 条第 3 号に該当すると判断した。

(3) 条例第 19 条第 6 号該当性

聞き取りによる個人の評価にかかる情報は、公務災害認定請求にかかる「被災経過報告書」等に記載されているが、上司や同僚等関係職員への事情聴取による調査の内容であり、この内容が開示されるならば、今後の同種の調査において、関係者等が事情聴取を拒んだり、真実を述べることを回避したりする結果となることが予想される。かかる事態は、本市にとって、事案の実態に即した適正な調査事務の遂行に支障を及ぼすおそれがあるので、条例第 19 条第 6 号に該当すると判断した。

3 異議申立人の主張について

異議申立人は、部分開示を受けた文書は自身が保有している資料と食い違いがある、非開示とされた部分について説明責任が果たされていない、人事考課シートと同様に本件文書も開示されるべきであるという旨の主張をしているが、いずれも公務災害の認定請求手続きにおいて適切に作成し、対応しており、人事考課シートとは文書の性質を異にするものである。

4 結論

本件決定に関する実施機関の判断は、条例の趣旨を踏まえた公正かつ適切なものであり、異議申立人による本件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

本件決定を取り消し、開示を求める。

2 異議申立ての理由

(1) 今回部分開示を受けた文書は、自身が持っている資料と食い違いがある。

(2) 本件決定では、条例第 19 条第 6 号を非開示理由としているが、本件請求にあって、「当該事務の目的が達成できなくなる、当該事務若しくは将来の同種の事務の目的が達成できなくなり、又は当該事務の公正若しくは円滑な遂行に支障を及ぼすおそれがあるので非開示」とした理由についての具体の説明を求めるも拒否され、何故に隠そうとするのか、不自然な点があると言わざるを得ない。具体の説明がないのであれば、当該事務の円滑な遂行に支障を及ぼすおそれがある相当の蓋然性は認められない。むしろ公務起因性の反証事由をつくるために時間をかけ、偽装、偽造、資料の捏造の可能性があると思う。

(3) 大阪市職員の能力・実績については、より公正・公平性、客観性、納得性を重視し、かつ組織目標を踏まえた各自の勤務実績を評価対象とする新たな人事評価制度を導入し、人事考課シートも希望する職員には開示している。

(4) 以上のことから、開示しないこととした部分には、当然に開示すべき箇所があり、

このままでは基金が欺罔され、判断を誤ることにもなりかねないことが予測される。

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。

しかしながら、条例は、すべての保有個人情報の開示を義務づけているわけではなく、第19条本文において、開示請求に係る保有個人情報に同条各号のいずれかに該当する情報が含まれている場合は、実施機関の開示義務を免除している。もちろん、第19条各号が定める非開示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するとともに、当該保有個人情報の取扱いの経過や収集目的などをも勘案しつつ、条例の上記理念に照らして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 本件請求に係る保有個人情報について

本件請求に係る保有個人情報は、実施機関が基金に提出した公務災害認定請求書類並びに関係資料に記載された、異議申立人の災害発生状況に関する申立内容や所属が異議申立人から被災事実の報告を受けた経過、当該事案についての任命権者の意見、異議申立人の勤務歴、勤務環境等の情報である。

実施機関は、上記各情報のうち、異議申立人以外の個人の氏名、性別、年齢及び健康状態（以下「本件情報1」という。）並びに公務災害の認定請求にかかる任命権者の意見のうち、基金の認定基準の判断に属する部分（以下「本件情報2」という。）及び聞き取りによる個人の評価にかかる情報（以下「本件情報3」という。）を非開示とした。

3 争点

実施機関は、本件請求について、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、非開示とされた情報を開示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、本件情報1の条例第19条第2号該当性、本件情報2の同条第3号該当性、及び本件情報3の同条第6号該当性の問題である。

4 条例第19条第2号該当性について

(1) 条例第19条第2号本文は、「開示請求者以外の個人に関する情報…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開示請求者以外の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、開示請求者以外の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。）又は開示請求者以外の特定の個人を識別することはできないが、開示することにより、なお開示請求者以外の個人の権利利益を害するおそれがあるもの。」は原則的に開示しないことができる」と規定しているが、同号ただし書では、これらの情報であっても、「ア 法

令等の規定により又は慣行として開示請求者が知ることができ、又は知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、開示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」については、開示しなければならない旨規定している。

(2) 以下、本件情報 1 に含まれる各情報について、条例第 19 条第 2 号該当性を検討する。

ア 個人の氏名及び健康状態

これらの情報は、法人の担当者の氏名及び開示請求者以外の個人の健康状態に関する情報であり、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、開示請求者以外の特定の個人を識別することができるものであることから、条例第 19 条第 2 号本文に該当すると認められる。

なお、当該各情報は、その性質上条例第 19 条第 2 号ただし書アからウまでのいずれにも該当しないことは明らかである。

イ 個人の性別及び年齢

これらの情報は、開示請求者以外の実施機関の職員の性別及び年齢に関する情報であり、本件決定において既に当該職員らの氏名が開示されているため、当該氏名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ものであることから、条例第 19 条第 2 号本文に該当すると認められる。

次に、当該各情報の同号ただし書該当性について検討する。

当該各情報は、法令等の規定により又は慣行として開示請求者が知ることができ、又は知ることが予定されているとは認められず、また、当該職員らの職又は職務遂行の内容に係るものではないことから、同号ただし書ア及びウのいずれにも該当せず、かつ、その性質上同号ただし書イにも該当しない。

ウ よって、本件情報 1 は、条例第 19 条第 2 号に該当すると認められる。

5 条例第 19 条第 3 号該当性について

(1) 条例第 19 条第 3 号は、法人その他の団体（以下「法人等」という。）や事業を営む個人の事業活動や正当な競争は、社会的に尊重されるべきであるとの理念のもとに、「法人等…に関する情報であって、開示することにより、当該法人等…の権利、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがあるもの」は、原則として開示しないことができると規定している。

そして、この「権利、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがあるもの」とは、①法人等又は事業を営む個人（以下「法人等の事業者」という。）が保有する生産技術上又は販売上の情報であって、開示することにより、当該法人等の事業活動が損なわれるおそれがあるもの、②経営方針、経理、人事等の事業活動を行う上での内部管理に属する事項に関する情報であって、開示することにより、法人等の事業者の事業運営が損なわれるおそれがあるもの、③その他開示することにより、法人等の事業者の名誉、社会的評価、社会的活動の自由等が損なわれるおそれがこれに当たると解される。

(2) 本件情報 2 について

実施機関によれば、当該情報は、基金が地方公共団体でないということから条例第 19 条第 3 号の法人等情報として判断したとのことであるが、実施機関としての

今後の事務支障も極力考慮してほしい旨の追加主張もなされたところである。当審議会が見分したところ、当該情報は実施機関が組織としての意見を記載したものであって、個別具体の詳細内容が記載されているものでもなく、開示しても、基金の認定判断に際し、当該法人の事業活動が損なわれるなど、当該法人の業務に支障を及ぼすとは認められない。

よって、本件情報2は、条例第19条第3号に該当するとは認められず、むしろ同条第6号の該当性を判断すべきである。

6 条例第19条第6号該当性について

- (1) 条例第19条第6号は、本市の機関又は国、独立行政法人等、他の地方公共団体若しくは地方独立行政法人（以下「本市の機関等」という。）が行う事務又は事業の目的を達成し、その公正、円滑な遂行を確保するため、「開示することにより、次に掲げるおそれその他当該事務又は事業の性質上、当該事務又は事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるもの」は開示しないことができると規定し、特に個人の評価、診断、判定、相談、選考等（以下「評価等」という。）に係る事務に関しては、「ウ 個人の評価等に係る事務に関し、当該事務若しくは将来の同種の事務の目的が達成できなくなり、又はこれらの事務の公正若しくは円滑な遂行に支障が生じるおそれ」を掲げ、このようなおそれがある場合には、開示しないことができると規定している。

ここでいう「当該事務又は事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるもの」とは、事務又は事業に関する情報を開示することによる利益と支障を比較衡量した上で、開示することの必要性を考慮しても、なお、当該事務又は事業の適正な遂行に及ぼす「支障」が看過できない程度のものであることをいう。

したがって、「支障を及ぼすおそれ」とは、抽象的な可能性では足りず、相当の蓋然性が認められなければならないと解される。

(2) 本件情報3について

当審議会が見分したところ、当該情報は、実施機関が公務災害認定請求に係る資料作成に際し、異議申立人の勤務時の状況について本件決定で既に氏名が開示されている実施機関の職員が受けた異議申立人に対する印象や意見を率直に述べたもの（以下「聴取内容」という。）であることが認められる。

また、実施機関によると、各職員からの事情聴取は、特段強制力を持った権限に基づいて行われるものではなく、各職員の任意の協力の下で行われたものであるとのことである。

上記を踏まえると、聴取内容である当該情報が開示されることにより、今後、実施機関の職員が聴取内容に対する被災職員からの非難等を恐れ、事情聴取を拒み、又は事実をありのままに述べることに消極的になる可能性は否定できない。その結果、実施機関において、今後、公務災害認定請求に係る資料作成に際し、正確な事実の把握が困難になり、必要な情報が十分に得られなくなる事態が起きるなど、本市が行う調査事務若しくは将来の同種の事務において事務の目的が達成できなくなり、円滑な遂行に支障を及ぼすおそれがあると認められる。

したがって、当該情報を開示することにより「支障を及ぼすおそれ」については、相当の蓋然性を有しているというべきである。

よって、本件情報3は、条例第19条第6号に該当すると認められる。

(3) 条例第19条第3号非該当とされた本件情報2について

上記 5 (2) の判断に基づき、当該情報の条例第 19 条第 6 号該当性について以下で検討する。

公務災害認定請求の手続きにおいては、法第 45 条第 2 項に基づき、任命権者の意見を表明することとされており、当該情報が公務災害認定の際に参考情報として活用されるに当たっては、上述のとおり、基金にとっての事務支障は認められない。

一方、当該情報は、任命権者たる実施機関が本件決定で既に氏名が開示されている各職員から事情聴取した内容に基づいて形成されたと認められるところ、仮にこれが開示されると、上記(2)で非開示と判断した各職員の聴取内容の趣旨が明らかとなることは否定できず、ひいては今後の公務災害認定請求に係る資料作成に際し、各職員からの正確な事実の把握が困難になり、実施機関の意見形成に必要な情報が十分に得られなくなるなど、本市が行う調査事務若しくは将来の同種の事務において事務の目的が達成できなくなるおそれは否定できない。当該情報と本件情報 3 は、前者が後者を集約した形での意見表明である限り一体不可分とみなし得るものであり、当該情報を開示することによる「支障を及ぼすおそれ」については、本件情報 3 と同様、相当の蓋然性を有しているというべきである。

よって、本件情報 2 は、条例第 19 条第 6 号に該当すると認められる。

7 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 22 年度諮問受理第 11 号

年 月 日	経 過
平成 22 年 12 月 3 日	諮問
平成 23 年 2 月 17 日	実施機関からの意見、説明の聴取
平成 23 年 3 月 14 日	不服申立人意見陳述
平成 23 年 4 月 15 日	審議（論点整理）
平成 23 年 5 月 19 日	審議（答申案）