

大阪市長 橋下 徹 様

大阪市個人情報保護審議会
会 長 野 呂 充

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6月3日付け大情第78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5月6日付け大情第41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4月20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、「私が公益通報を行い、平成22年4月13日付けで結果通知を受けた案件に関する、調査及び審議の内容がわかる文書一切（本件に関する議事要旨を含む）。」の開示請求（以下「本件請求」という。）を行った。

2 本件請求に係る決定

実施機関は、本件請求に係る個人情報が記録されている公文書として大阪市公正職務審査委員会（以下「委員会」という。）審議資料及び会議要旨（いずれも第148回及び第160回分）のうち、開示請求者に関する部分を特定した上で、そのうち「第160回委員会審議資料（資料1－3）」（以下「本件文書」という。）については、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、本件決定を行い、その余の文書については開示決定を行った。

記

「条例第19条第6号に該当

（説明）

- ・『通報についてのご連絡』の具体的な通知文案の内容（別紙2）については、委員会での決定前の未成熟な情報であり、これを開示することにより、公益通報の処理に関する事務の遂行に支障を及ぼすおそれがあるため。
- ・公益通報処理報告書（第4号様式）中の調査方法及び調査結果の内容並びにそ

の添付資料中の財政局及び京橋市税事務所による調査結果の内容については、本件調査における関係所属からの調査結果に関する情報であり、これを開示することにより、今後の同種の調査において、関係所属からの協力や関係所属内の当事者及び関係者等が任意の事情聴取を拒んだり、事実を述べることを回避する結果となることが予想され、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ため。」

3 異議申立て

異議申立人は、平成22年5月14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。

本件決定を取り消し、開示を求める。

委員会の審議の経過を知りたいと思って、本件請求をしたが、未成熟な情報なので開示できないと言われ、内容が全然わからない。十分な開示がされておらず、黒塗りの部分を全て開示してほしい。

自分の知りたい情報が全然出ていないし、実施機関からは紙を1枚渡されただけで、きちんとした説明を求めても「そういう制度ではありません」と言われた。

未成熟な情報であるという説明だけではよく理解できず、そういう理由で非開示にするのは権利の濫用ではないか。

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 本件決定の経過

実施機関は、本件請求に係る保有個人情報として、委員会審議資料及び会議要旨（第148回及び第160回分）のうち、開示請求者に関する部分を特定した上で、本件文書のうち、開示請求者に関する部分については、条例第19条第6号に該当するため、理由を付して、次の①②の部分を開示しないこととする部分開示決定を行った。

その余の部分を開示した。

2 委員会について

(1) 性質

委員会は、職員等の公正な職務の執行の確保に関する条例（平成18年大阪市条例第16号。以下「公正職務条例」という。）第24条に基づき設置された第三者委員会であり、公益通報に係る通報対象事実（公正職務条例第2条第3項に規定する通報対象事実をいう。以下同じ。）の有無について調査、審議し、本市の機関への勧告、意見、通報者への通知などを行う、準司法的機能及び権限を有している。

委員会の勧告等は法的拘束力を有しないものの、本市の機関は必要な措置をとり、その内容を委員会に報告しなければならないとされており、これに従わないときは

その内容を公表することにより、実質的な拘束力が担保されている。また、氏名・住所を明らかにして具体的な事実を摘示した文書による公益通報を行った通報者で、調査結果の通知を希望する旨を明示したものに対しては、委員会から調査結果の通知文を送付することとしている。この通知文は、行政処分ではないものの、公益通報に係る通報対象事実の調査及び判断に関する唯一・最終の決定を示すものである。以上から、委員会は、公正職務条例に基づく公益通報案件の処理に関する最終的な公権的判断を行う機関であると位置付けられている。

このような委員会の性質及び通報者保護その他公益通報制度の特性から、委員会における調査・審議は、職権による非公開となっており、書面審理を原則としている。

また、複数の委員の合議により上記のような性格を有する法的判断が公正にされるためには、自由かつ率直な意見の交換が必要不可欠であるところ、特に通報対象事実の有無を判断する根拠となる資料等をどのように評価等するかについては、委員により様々な意見があり、必ずしも同一の意見に集約されるものではない。

(2) 調査

委員会は、公益通報案件の処理に関し、準司法的機能を有しているが、法的な性格としては、地方自治法に規定する市長の附属機関であり、検察官や司法警察職員のような強制調査権を有していない。

そのため、公益通報に係る通報対象事実の調査に際しては、あくまで、委員会限りで活用し、外部に公開しないことを前提として、本市の機関の任意の協力と理解の下に、調査を依頼し、その結果報告書の提出を受けている。

もっとも、公正職務条例第7条第1項は、本市の機関は委員会から調査の通知を受けたときは、通報対象事実に係る調査を行わなければならないとされているが、これは訓示規定であり、その違反については市長がその旨を公表できるととどまっており、仮に本市の機関が調査に協力しないとしても、本市の機関が保有する公文書等の証拠物の差押え、押収、事務所等の搜索、職員等の身柄拘束、身体検査、鑑定等の強制調査ができないことは明白である。

3 本件情報1について

(1) 本件情報1は、委員会における調査・審議の過程において、調査結果を通報者へ通知するための通知文を議論するために作成された、たたき台としての文案である。

通知文案の内容には、一般的に、通報内容の要約、調査結果の概要、事実認定、法的評価、通報対象事実の確認の有無、本市の機関に対する委員会からの付言等が記載されているが、その通知文案は、当然ながら委員会としての最終的な判断が示されたものではなく、例えば、法的判断について委員間で最終的に意見が一致していない状況や、事実認定について結論が出ていない状況において、委員会における議論の素材とするために、検討段階の未定稿として一定の判断を示したものを作成する場合がある。

(2) 委員会の通知文は、公益通報に係る通報対象事実の認定についての最終の公権的判断を示すものであるため、公正さ、客観性について無用な疑いを抱かせるよ

うな事情が外部に現れることとなるのは、通知文に対する信頼を低下させることになるところ、審議段階での通知文案を開示した場合、一般的には、文言の相違点のみを捉えて、例えば中間的な議論における方向性が最終の通知文の結論と異なり、一貫性、一体性に欠けるとか、理由や結論の変遷の事実及びその過程を捉え、あるいは表面的な字句の誤りや矛盾、表現上の不適切さ等を指摘し、更には通知文案にあらわれていない意見や議論は審議において問題にされなかった等の誤解を抱き、公正さ、客観性について抗議等をするおそれがないとはいえない。このような事態は委員の間の率直な意見の交換に影響を及ぼす蓋然性が認められるものであり、委員会の事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるものと言ふべきである。

4 本件情報2について

(1) 本件情報2は、異議申立人が行った、固定資産税の課税調査等に関する公益通報に関して、委員会の調査指示に基づき、所管局である財政局が委員会へ提出した公益通報処理報告書（第4号様式）のうち、以下の資料である。

①調査方法及び調査結果の詳細を記載した部分

②①の添付資料として財政局の調査結果の基礎となった京橋市税事務所から財政局に対して提出された調査結果の報告内容に関する部分

(2) 本市の機関（所管局）が調査結果報告書を委員会に提出する場合、委員会の調査・審議の用に供する目的の範囲内で委員会限りで活用され、外部に公開されないものと信頼し、委員会においてもそのような保障の下にこれを入手しているものである。

公益通報に係る本市の機関からの調査結果報告が開示されることになれば、本市の機関との信頼関係を損ない、今後の同種の調査において、本市職員、関係者等が任意の事情聴取を拒んだり、真実を述べることを回避し、あるいは協力を控える結果となることが想定され、また本市の機関が委員会に報告する内容が当たり障りのない表面的なものになることも懸念される。そのような事態になれば今後公益通報に係る通報対象事実の調査を行う場合に、正確な事実の把握が困難になるとともに、違法又は不適正な事実の発見も困難になり、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。

また、調査結果報告書に記載された調査方法については、公益通報の内容、性質、通報者の希望（セクシュアルハラスメント等センシティブな案件で特に慎重な配慮を希望している場合など）等を勘案し、最も適切な調査方法を選択しており、いわば手の内の情報であり、これが開示されると、今後の公益通報の調査に支障が生じる上、上記の調査結果の内容と密接に連動する情報が含まれており、調査結果の内容と同様に開示すべきでないと考ええる。

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 公益通報制度について

本市では、職員等が行った違法又は不適正な事案について、広く通報を受け付け、事実調査を行い、是正を図るために公益通報制度を整備している。

公益通報がなされると、委員会で調査の要否を審査し、調査が必要な場合には、調査の実施後、調査結果、改善策及び再発防止策等を委員会で審議することとなっている。また、氏名及び住所を明らかにしている場合など一定の条件があるものの、通報者が希望する場合には、委員会から審議結果の通知文を送付する。

3 本件情報1及び本件情報2について

(1) 本件請求により対象となるのは、異議申立人が行った、固定資産税の課税調査等に関する公益通報に関して委員会で行われた審議にかかる資料で、本件情報1は、通報者へ出される通知文の原案の一部であり、本件情報2は所管局から委員会に提出された審議結果である。

(2) 本件情報1について

上記第4の2のとおり、氏名・住所を明らかにして具体的な事実を摘示した文書による公益通報を行った通報者が、審議結果の通知を希望した場合には、委員会から審議結果の通知文を送付するとのことであるが、本件情報1は、通報者へ送付する委員会における調査結果についての通知文を議論するために作成されたたたき台としての文案である。

(3) 本件情報2について

本件情報2は、異議申立人が行った、固定資産税の課税調査等に関する公益通報に関して、委員会の調査指示に基づき、所管局である財政局が委員会へ提出した公益通報処理報告書（第4号様式）のうち、調査方法及び調査結果の詳細を記載した部分と、その添付資料として財政局の調査結果の基礎となった京橋市税事務所から財政局に対して提出された調査結果の報告内容に関する部分である。

4 争点

実施機関は、本件情報1及び本件情報2について、条例第19条第6号を理由に本

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、全部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及び本件情報2の条例第19条第6号該当性である。

5 条例第19条第6号について

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が行う事務又は事業目的を達成し、その公正、円滑な執行を確保するため、「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、選考等に係る事務に関しては、「ウ 個人の評価…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し得ない程度のものであることが必要である。

したがって、「支障を及ぼすおそれ」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。

6 本件情報1の条例第19条第6号該当性について

(1) 上記第4の2のとおり、通報者の希望があれば、委員会から審議結果の通知文を送付しているとのことだが、実施機関によると、同通知文を作成するためのたたき台としての文案には、一般的には、通報内容の要約、審議結果の概要、事実認定、法的評価、通報対象事実の有無、本市の機関に対する委員会からの付言等が記載されており、最終的に通報者に送付された通知文とは異なる内容が記載されている場合があるとのことであった。

また、本件情報1は、通知文を作成するためのたたき台として作成されていることから、その性質上、委員会としての最終的な判断が示されたものではない。

上記第4の2にある委員会の性質に鑑みると、かかる委員会において、最終的な判断が公平かつ公正になされるためには、複数の委員が自由かつ率直な意見を交換しあうことが必要不可欠であると推量される。

そして一般的に、合議制による審議においては、それぞれの委員が自由に忌憚のない意見を述べ、互いに反論や批判を繰り返す過程を経ながら、より適正と思われる結論に至るという作業が行われるものである。その過程では、当初正しいと思われていた意見が様々な角度から検証するうちに反対論に覆されることもあり、一方で誤りと思われていた意見が正当であるという心証を得られるに至ることも往々にしてあり得ることである。

(2) 実施機関によると、特に、通報対象事実の有無を判断する根拠となる、公文書、

所管局からの報告書、関係者の供述内容等の証拠書類をどのように評価し、事実関係を認定するかについては、委員により様々な意見があり、必ずしも同一の意見に集約されるものではないとのことである。

本件情報1には、委員会の調査審議における内容や過程などが反映されている場合があり、事後にこれらが開示されると、一般的には、実施機関が主張するように、文言の相違点のみを捉えて、例えば途中段階での案が結論の方向性が異なることから、一貫性、一体性に欠ける、十分な議論が尽くされていない、公正な議論がなされていない等の誤解を抱き、委員会の出した最終的な結論の公正性や客観性に不信感を募らせる結果を招きかねないことは容易に推測される。

このように、委員会の公正性や客観性に対する信頼を失わせるおそれがあるため、委員会の事務の適正な遂行に支障を及ぼす相当の蓋然性があると認められる。

したがって、本件情報1は条例第19条第6号に該当する。

7 本件情報2の条例第19条第6号該当性について

(1) 本件情報2は、異議申立人が行った公益通報について、所管局が実施した調査結果に関する情報である。

当審議会では本件情報2を見分したところ、聴取者の氏名、被聴取者の氏名、聴取事項等、通報対象事実の有無を確認するために実施機関が行った調査方法とその結果が詳細に記載されていた。

これらの情報は、実施機関にとっていわば手の内とも言える情報であるところ、一般的にこういった情報を開示すれば、実施機関が行う調査の着眼点、範囲、手法の一端及び経過が調査対象に知れる可能性があり、今後同種の事案において、問題の発覚を免れるための措置を講じる手段を与えてしまう結果となりかねない。そうなると、公益通報がなされたとしても通報対象事実の確認が著しく困難となり、将来的に公益通報制度自体が機能不全を起しかねないことは想像に難くない。

また、公正職務条例第7条第2項において、本市職員は「調査に協力しなければならない」と定められているものの、実施機関が行う調査は強制捜査ではなく、事案の性質上調査の秘匿性が高く、また限られた調査体制であることなどを考慮すると、調査に際して関連部署の職員の協力が事実上不可欠のものであることは否めず、仮に、事後であったとしても、調査結果が開示されることとなれば、赤裸々な真実を述べることを躊躇し、調査結果への記載も無難なものとなるおそれがあるのは明らかである。

(2) 本件情報2を開示することは、公益通報を通じ、本市職員等による法令の遵守の確保及び不正な行為の防止を図り、もって公正な市政の運営と市政に対する市民の信頼を確保することを第一義とした公正職務条例の趣旨から、公益通報処理事務の適正な遂行に支障を及ぼす相当の蓋然性があると認められる。

したがって、本件情報2は条例第19条第6号に該当する。

8 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 3 号

年 月 日	経 過
平成 22 年 6 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	異議申立人意見陳述
平成 24 年 1 月 19 日	審議 (論点整理)
平成 24 年 2 月 24 日	審議 (論点整理)
平成 24 年 4 月 16 日	審議 (答申案)
平成 24 年 5 月 18 日	審議 (答申案)
平成 24 年 6 月 27 日	審議 (答申案)
平成 24 年 7 月 23 日	答申