

大阪市長 橋下 徹 様

大阪市情報公開審査会
会長 小野 一郎

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24年12月27日付け大都整民住第334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 24 年 10 月 19 日付け大都整民住第 249 号により行った部分公開決定（以下「本件決定」という。）で公開しないこととした部分のうち、別表に掲げる部分を公開すべきである。

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 24 年 10 月 9 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、「住之江区住吉川地域への防犯カメラ設置に関する補助金支出関係文書一切（設置場所、契約先に関する文書、購入費用、実績、精算のわかる資料）ただし、平成 20 年～24 年（直近まで）」の公開請求（以下「本件請求」という。）を行った。

2 本件決定

実施機関は、本件請求に係る公文書を「住吉川連合地域振興町会からの地域防犯カメラ設置費補助金交付申請書（以下「本件文書 1」という。）、地域防犯カメラ設置完了届（以下「本件文書 2」という。）、地域防犯カメラ設置費補助金実績報告書（以下「本件文書 3」といい、本件文書 1 から本件文書 3 を総称して「本件各文書」という。）」と特定した上で、条例第 10 条第 1 項に基づき、個人の氏名、住所及び電話番号並びに個人及び法人の印影を公開しない理由を次のとおり付して、本件決定を行った。

記

「条例第 7 条第 1 号に該当
（説明）」

上記情報は、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、特定の個人が識別され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。

条例第7条第2号に該当

(説明)

法人の印影については、法人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、公にすることにより偽造等のおそれがあり、当該法人の事業運営が損なわれるおそれがあると認められ、かつ同号ただし書にも該当しないため。」

3 異議申立て

異議申立人は、平成24年11月27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（以下「本件異議申立て」という。）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 本件決定のうち、条例第7条第1号にあたらぬ部分（以下に指摘）の開示を求める。市の条例第3条違反の是正と条例第7条第1号で保護されるべき個人情報の公開によるプライバシーの侵害の回復。
- 2 本件各文書に記載されている住吉川連合地域振興町会（以下「申請団体」という。）の住所（以下「本件情報1」という。）は、申請団体の会館等の住所であり、一般に公開されている団体・代表の住所に該当することから、条例第7条第1号ただし書アに該当する。
- 3 本件文書1のうち、同意書に記載されている役員の役職及び氏名（以下「本件情報2」という。）は、公開が予定されている社会福祉協議会の役員の役職及び氏名であることから、条例第7条第1号ただし書アに該当する。
- 4 本件文書1のうち、「地区社会福祉協議会役員名簿」（以下「役員名簿」という。）に記載された住所（以下「本件情報3」といい、本件情報1から本件情報3を総称して「本件各情報」という。）は公開されるべきである。
- 5 本件各文書では、公開されるべき情報を非公開とし、プライバシー権を擁護すべき情報を無造作に公開している。実施機関は、条例第7条第1号違反を即座に改め、個人情報の適正な運用を徹底させるべきである。
本件文書1のうち、カメラからの投影写真に、個人の玄関が撮影範囲内にある。本件文書1のうち、カメラ設置の周辺図に、周辺居住者が公表され、医院が撮影範囲に入っている。本件文書2のうち、「モニター／レコーダーと撮影の風景」の撮影風景、

管理人室の写真は、第7条第1号個人情報保護違反。

- 6 本件文書1のうち、住之江地区社会福祉協議会会長名が記載された同意書（以下「所有団体代表同意書」という。）は、虚偽作成文書である。
- 7 情報公開と情報提供の運用の不統一がある。ページの欠落や、裏面のコピー忘れ、市の支出関係文書の欠落がある。再度請求で、情報提供扱いで公開されたが、条例違反ではないか。
- 8 原則原本公開、写しの提供の運用が守られていないから欠落文書が発生する。原本閲覧・公開の認識が必要である。

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 本件情報1について

本件情報1は、いずれも申請団体の代表者の住所である。当該住所は連合地域振興町会の会長とはいえ、会長個人の住所であり、条例第7条第1号に該当する情報である。同号ただし書アで規定される「法令若しくは条例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」（以下「公の情報」という。）は、個人に関する情報であっても非公開情報とはならないところ、連合地域振興町会は任意に結成される団体であって、当該団体の設立に関する登記等の制度はなく、また、本市においては、連合地域振興町会の会長であるからといって、会長個人の住所を公にしておらず、慣行として不特定多数の何人に対してもあまねく公表されている実態があるともいえないため、公の情報には該当しない。

2 本件情報2について

本件情報2は、団体としての活動実態に鑑みて判断した結果、当該情報自体を条例第7条第1号に該当する非公開情報として取り扱ったものではない。しかしながら、同意書を見る限り、役員各自がこれらを自筆で記入した蓋然性が高いと認められたところ、これら自筆の記入内容は、団体役員としての活動上も、個人としての私生活の上でも社会的に自身を証明する手段として通用する慣行があることから、偽造防止の観点により、自署された文字形状の情報を条例第7条第1号に該当する非公開情報として取り扱ったものである。本件決定に基づき公文書の公開を行う際には、条例の趣旨を勘案して、自署された文字形状の情報のうち4分の3の部分を非公開としている。ただし、これら非公開情報の構成要素のうち、自署という特性を捨象した氏名等の情報に限れば非公開情報として取り扱うべきものでないため、条例の趣旨を勘案し、必要に応じて異議申立人に情報提供を行うこととし、実際に平成24年12月18日に担当職員から異議申立人に情報提供を行った。

3 本件情報3について

本件情報3は、一般に各役員の個人としての住所であって、団体役員としての活動とは直接に関係がなく、また、公の情報としての実態があるともいえないため、条例第7条第1号に該当するものとして非公開情報として取り扱うこととした。

4 異議申立人の前記第3の5の主張について

異議申立人は、前記第3の5のとおり、本件決定で公開された本件文書1の写しの一部に「情報公開条例7条1号違反、プライバシー、個人情報保護違反」として非公開情報として取り扱うべき情報が含まれていると主張しているが、本件異議申立てのうち、この主張に係る部分については、異議申立人には異議申立ての利益がなく、不適法なものと考えられる。

なお、異議申立人が上記のとおり指摘している情報については、いずれも条例第7条第1号ただし書アに規定される「慣行として公にされ」る「情報」に該当するため、同号により非公開情報とすべき情報には当たらないものである。

5 異議申立人の前記第3の6の主張について

本件異議申立てに基づいて行われる審理には関連しないが、念のため付言すると、異議申立人の主張するように、所有団体代表同意書に記載された社会福祉協議会の名称に当時の事実と異なる点が見られるとしても、所有団体代表同意書に「住之江地区社会福祉協議会会長」と記載されている人物は、当時、本件文書1において防犯カメラを設置しようとした場所の運営管理を行う運営委員会を代表し、当該場所の運営に関する一切の事項を統括する委員長(住吉川地区社会福祉協議会会長)であったこと、所有団体代表同意書の添付を求める趣旨が本制度上の補助金の交付対象となる防犯カメラが継続的に申請時の設置予定場所に設置されることの担保を求める点にあり、現に本件文書1のとおり設置された防犯カメラが平成25年1月現在においても継続して設置されていることなどを考慮すると、申請時の書類に形式的不備があるとしても、申請時の書類に見られる不備は既に解消されており、平成25年1月現在において本件文書1に基づく補助金交付の決定を無効とし、又は取り消す理由とはならないと考える。

6 異議申立人の前記第3の7の主張について

異議申立人が前記第3の7で「裏面コピー忘れ」としている文書については、平成22年4月1日改正前的大阪市地域防犯カメラ設置費補助制度要綱(以下「要綱」という。ただし、平成22年4月の一部改正により、要綱の名称を「大阪市防犯カメラ設置費補助制度要綱」に変更し、さらに平成23年8月に一部改正している。)上、地域防犯カメラ設置費補助金交付申請書(以下「交付申請書」という。)の裏面に記載されておくべき内容であるが、実際の本件文書1中の交付申請書には裏面に何も記載されていないため、そもそも本件決定で公開対象の公文書の一部になりえないものであり、本件決定においては何ら不適正な点はない。なお、本件異議申立てとは直接関連しないが、要綱上、交付申請書の裏面には添付書類の一覧を記載することとしているところ、申請団体からの上記申請書には、要綱で指示している添付書類が全て添付されて

おり、当該申請書による申請の審査に何ら支障は来さなかった。

同じく、「市の支出関係文書の欠落」として主張している点については、本件決定に際しては、本件請求後に担当職員が異議申立人に連絡し、異議申立人の本件請求の主意を確認した上で、本件請求に係る文書を本件各文書と特定したものである。しかしながら、本件請求に係る公開を実施したところ、異議申立人より「実施機関が申請団体へ通知した文書及び支出関係文書も確認したい」旨の口頭の申出があり、条例第5条の規定による公開請求に対する決定という形式ではなく、事実行為として「地域防犯カメラ設置費補助金交付決定通知書、地域防犯カメラ設置費補助金額確定通知書、支出命令書（請求書等の添付書類を含む。）及び支出決議情報確認書」（以下「本件情報提供文書」という。）を提供することで担当職員と異議申立人の間で合意し、その結果として、本件情報提供文書の提供に至った。仮に、異議申立人が本件決定における実施機関の瑕疵を主張し、その主張の正当性が客観的に認められるに足る事情があれば、実施機関は本件決定を変更する決定を行うこともありえたと考えられるが、既に異議申立人も前記第3の7において認めるとおり、異議申立人が本件決定において「欠落」としていると主張する本件情報提供文書を、既に異議申立人は受領しており、異議申立ての利益も失われている。

7 異議申立人の前記第3の8の主張について

本件決定は、上記のとおり、本件各文書に条例第7条第1号に該当する非公開情報が含まれるため、条例第10条第1項の規定により本件各文書の一部に公開を行う旨の決定であり、異議申立人に対しては、条例第8条第2項の規定により非公開情報の記載部分を除くための処理（以下「除去処理」という。）を施した本件各文書の写しを公開したものである。

この除去処理は、文書が紙である場合には、当該文書上の非公開情報をペンで黒く塗りつぶす作業であるが、当該文書上に直接に除去処理を施すと、当該文書から非公開情報が失われることから、実務上は、当該文書の写しの上に除去処理を施すことになる。

この点については、条例第14条では「公文書の公開は、文書又は図書については閲覧又は写しの交付により、電磁的記録についてはその種別、情報化の進展状況等を勘案して市長が定める方法により行う。」と規定した上で、ただし書において「閲覧の方法による公文書の公開にあつては、実施機関は、当該公文書の保存に支障を生じるおそれがあると認めるとき又は第8条の規定により公文書の一部を公開するときその他正当な理由があるときは、その写しにより、これを行うことができる」と規定している。本件決定は、条例第8条の規定により公文書の一部を公開するものであり、したがって、実施機関としては、条例第14条のただし書の規定に沿って、文書の写しの閲覧及び交付を行ったものである。

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。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、当該各号の定める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 本件各文書について

本件各文書は、申請団体から平成21年度に住吉川東部社会福祉会館・老人憩の家に設置する地域防犯カメラ設置費補助金交付申請及び住吉川社会福祉会館に設置する地域防犯カメラ設置費補助金交付申請のためにそれぞれ実施機関が申請団体から提出を受けた文書である。

3 争点

異議申立人は、本件各情報の公開を求めているのに対し、実施機関は、条例第7条第1号を理由に本件各情報を非公開とする本件決定を行っている。

したがって、本件異議申立ての争点は、本件各情報の条例第7条第1号該当性である。

4 本件各情報の条例第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について

条例第7条第1号本文は、「個人に関する情報（事業を営む個人の当該事業に関する情報を除く。）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…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。

なお、法人等を代表する者若しくはこれに準ずる地位にある者が当該法人等の職務として行う行為に関する情報又はその他の者が権限に基づいて当該法人等のため

に行う契約の締結等に関する情報その他の法人等の行為そのものと評価される行為に関する情報については、専ら法人等に関する情報としての非公開事由が規定されているものとするのが相当であり、条例第7条第1号の「個人に関する情報」に当たらない。

(2) 本件情報1の条例第7条第1号該当性について

ア 異議申立人は、前記第3の2に記載のとおり、本件情報1は、申請団体の会館等の住所であることから、これを公開すべきである旨、主張している。

イ 本件各文書には、防犯カメラの設置場所である住吉川東部社会福祉会館・老人憩の家及び住吉川社会福祉会館の住所が記載されているが、当審査会において確認したところ、本件情報1とこの住所は異なる住所であり、本件情報1は申請団体の会館等の住所ではなく、申請団体の会長の個人の住所であると認められる。

ウ したがって、本件情報1は、申請団体の会長の個人の住所であることから、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。

エ また、実施機関によれば、連合地域振興町会の会長の個人の住所について、これを公にすることとした法令等は存在しないし、公にされる慣行も見当たらないとのことであることから、本件情報1は条例第7条第1号ただし書アに該当せず、かつ、その性質上、同号ただし書イ及びウにも該当しない。

(3) 本件情報2の条例第7条第1号該当性について

ア 異議申立人は、前記第3の3に記載のとおり、本件情報2は、公開が予定されている社会福祉協議会の役員の役職及び氏名であることから、公開されるべきである旨、主張している。

イ これに対し、実施機関は、前記第4の2に記載のとおり、本件情報2については、役員各自がこれらを自筆で記入した蓋然性が高いと認められたところ、偽造防止の観点により、自署された文字形状の情報を条例第7条第1号に該当する非公開情報として取り扱ったものであり、本件各文書の公開の実施を行う際には自署された文字形状の情報のうち4分の3の部分を非公開としている旨、また、本件情報2の内容を別途の方法によりに請求者に提供した旨、主張している。

ウ まず、実施機関に確認したところ、社会福祉協議会の役員の役職及び氏名については、条例第34条第1項の規定に基づき公開しているとのことであることから、役員の役職及び氏名そのものについては、条例第7条第1号本文に該当し、かつ同号ただし書アに該当すると認められる。

エ 次に、当審査会において本件情報2を見分したところ、防犯カメラの設置に同意した社会福祉協議会の役員の役職及び氏名が記載されており、それぞれの筆跡が異なることから各役員が自署により記載したものと認められる。また、実施機関が本件情報の全てではなく、おおむねその4分の3の部分を非公開としていたことが認められる。

オ ここで、本件情報2は役員の役職及び署名から構成されるところ、役員の署名については、本人が手書きで自己の氏名を記したにとどまらず、その形状には特定の個人を識別することができる情報が含まれていることが認められること、ま

た、社会経済活動上、署名が個人の認証機能として果たしている役割を考慮すると、署名は公にすることにより偽造等当該個人の権利利益を害する場合もあると認められることから、役員の氏名そのものに係る情報（以下「氏名情報」という。）について公開すべきであるからといって、必ずしも当該署名を公開することが妥当であるとは言えない。

カ したがって、氏名情報とは別に、ただし書該当性を検討する必要があるところ、当該署名は、本件文書１が不特定多数の者に広く知られる状態に置かれているとは認められないことから条例第７条第１号ただし書アに該当せず、かつ、その性質上、同号ただし書イ及びウにも該当しない。

なお、役員の役職については、確かに役員が自署したものと認められるものの、これを公にしたとしても、役員の署名が偽造されるおそれがあるとまでは認められない。

キ ところで、署名を非公開とする趣旨が、主として公開された署名の偽造により個人の権利利益が損なわれることを防止する点にあることを考慮すれば、必ずしもその全部を非公開とする必要はないと認められる。

したがって、署名を非公開とする場合であっても、署名の一部を公開するなど、偽造防止に配慮しつつ署名が記録されていることが分かる措置を取るとともに、署名に記された氏名情報を別途の方法により請求者に提供するなどの取扱いが望まれるところ、前記第４の２に記載のとおり、本件について実施機関は所要の対応を取っていると認められる。

(4) 本件情報３の条例第７条第１号該当性について

ア 異議申立人は、前記第３の４に記載のとおり、本件情報３は、公開されるべきである旨、主張している。

イ 当審査会において本件情報３を見分したところ、本件情報３は役員名簿に記載された各役員の住所であり、下記オの情報を除き、各役員の個人の住所であると認められる。

ウ したがって、下記オの情報を除いた本件情報３は、地区社会福祉協議会役員の個人の住所であることから、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。

エ また、実施機関によれば、地区社会福祉協議会役員の個人の住所について、これを公にすることとした法令等は存在しないし、公にされる慣行も見当たらないとのことであることから、下記オの情報を除いた本件情報３は条例第７条第１号ただし書アに該当せず、かつ、その性質上、同号ただし書イ及びウにも該当しない。

オ なお、当審査会において本件情報３を見分したところ、小学校、幼稚園及び保育園の所在地（以下「小学校等の所在地」という。）と思われる住所が記載されており、実際に、役員個人の住所ではなく、小学校等の所在地であることが確認できたことから、小学校等の所在地は条例第７条第１号本文に該当しない。

また、小学校等の所在地とともに記載されている役員は、役員名簿の態様から

法人等を代表する者であると解されるところ、小学校等の所在地については、これを公にすることにより、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とは認められない。

カ なお、役員名簿については、実施機関が作成した文書ではなく、実施機関が申請団体から取得した文書であることから、その記載内容に係る実施機関の判断には自ら一定の限界があると解されるし、また、その文書の態様から、住所欄には一般的に役員の個人の住所が記載されることが予定されているものと解されることを踏まえると、本件決定において本件情報 3 を一律に非公開とした実施機関の判断が、不当であったとまでは言えない。

5 その他

- (1) 異議申立人の前記第 3 の 5 に係る主張について、当審査会において本件文書 1 及び本件文書 2 に含まれる写真や図面等を確認したところ、防犯カメラの写真において通行人等が写っているものの、特定の個人を識別できる状態ではなかった。また、防犯カメラの設置場所を示す図面に個人の居宅の居住者の氏名が記載されていたものの、この図面は一般的に刊行されている地図を複写したものであった。

以上から、本件文書 1 及び本件文書 2 において、非公開とされるべき個人情報公開されている事実は認められなかった。

- (2) 異議申立人は、前記第 3 の 7 のとおり、本件各文書の公開の実施に際して、本件文書 1 のうち交付申請書について、裏面のコピー忘れがあった旨、主張している。

当審査会において交付申請書の原本を確認したところ、裏面には何の記載もなく白紙であった。しかしながら、交付申請書には「裏面参照」との記載があり、この記載を踏まえると、異議申立人が交付申請書には裏面があるはずであると主張するに至ったことも当然であると解される。

この点について、実施機関に確認したところ、異議申立人からの指摘を受け、前記第 4 の 6 に係る経過について説明を行っているとのことであり、今後とも公文書の公開の実施に際しては、十分な説明に努められたい。

- (3) 異議申立人の前記第 3 の 8 に係る主張については、条例第 14 条が「実施機関は、…第 8 条の規定により公文書の一部を公開するときその他正当な理由があるときは、その写しにより、これを行うことができる。」と規定していることを踏まえると、本件各文書の公開の実施に際して、その原本を閲覧に供しなかった実施機関の対応が不適切であったとはいえない。

- (4) 異議申立人から当審査会に対して、実施機関が本件各文書の公開の実施を行った際に、非公開とされるべき本件情報 1 の一部が公開されていた旨、指摘があった。

当審査会から実施機関に確認したところ、確かに、本件情報 1 の一部について誤って黒塗り処理を行わずに公開の実施を行ったとのことであるが、実施機関のかかる事務処理誤りは誠に遺憾であり、今後情報の取扱いに一層留意するよう、強く要請する。

6 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 井上英昭、委員 松本和彦、委員 小林邦子、委員 西村枝美

別表 公開すべき部分

同意書のうち、役職 役員名簿のうち、小学校、幼稚園及び保育園の所在地

(参考) 答申に至る経過

平成24年度諮問受理第176号

年 月 日	経 過
平成24年12月27日	諮問
平成25年2月1日	実施機関から実施機関理由説明書の提出
平成25年6月12日	審議（論点整理）及び実施機関理由説明
平成25年6月26日	異議申立人意見陳述
平成25年7月9日	審議（論点整理）
平成25年7月24日	審議（答申案）
平成25年8月7日	審議（答申案）
平成25年9月4日	審議（答申案）
平成25年10月1日	答申