

大個審答申第 79 号
平成 28 年 3 月 11 日

大阪市長 吉村 洋文 様

大阪市個人情報保護審議会
会長 赤津 加奈美

大阪市個人情報保護条例第 45 条に基づく不服申立てについて（答申）

平成 26 年 11 月 12 日付け大北福第 459 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 26 年 10 月 7 日付け大北福第 382 号により行った開示請求拒否決定（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 26 年 9 月 24 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、「特定の個人が実施機関に異議申立人の親に対する虐待について通報を行ったとされる情報が記載された文書に係る大阪市役所及び大阪市北区役所（大阪市）が保有する一切の文書」を求める旨の開示請求（以下「本件請求」という。）を行った。

2 本件決定

実施機関は、本件請求を拒否する理由を次のとおり付して、条例第 23 条第 2 項に基づき、本件決定を行った。

記

「当該開示請求に係る保有個人情報が存在しているか否かを答えることにより、『高齢者虐待の防止、高齢者の養護者に対する支援等に関する法律』第 8 条の規定により開示を禁じられている、本市が職務上知り得た情報によって通報又は届出をした者を特定する情報を開示することとなり、条例第 19 条第 8 号に規定する非開示情報を開示することになるため、条例第 22 条の規定により、当該開示請求を拒否する。」

3 異議申立て

異議申立人は、平成 26 年 10 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(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 本件決定を取り消し、情報の開示を求める。
- 2 事案の経過を知るため、全面非開示とする理由には該当しないと考えるため通報又は届出をした者を特定する情報等、非開示情報を除き開示は行えると考え。全面非開示は乱暴である。不服申立人(本人)は事案の存在は既知である事実を付記しておく。
- 3 条例第 22 条の適用について、保有個人情報が存在しているか否かを答えるだけで非開示情報を開示することになるというのは、今回何をもってそうあたるのかそもそも説明が不十分であり、高齢者虐待の法律だけでは大まかすぎる。同 20 条の部分開示でできる非開示情報を容易に区分して除くことができるので、部分開示しなければならない。20 条の以前に 22 条を細かくみることなく適用すると部分開示の義務が不当に狭まり、部分開示がそもそもなくなる恐れがある。(成り立たない)
- 4 こちらが保持している情報によって、個別に行政が法及び条例等の解釈適用を拡大したりすることにより、憲法 14 条の法の下に平等を侵害してはいけない。
基本的人権である自らのことを知る権利については最大限保障されるべきであり、その抑制についてはいかなる法律、条例であっても最小限でなくてはならない。
よって非開示情報を区分することによってやみくもに 22 条を適用することなく部分開示の義務に応えなければならない。
- 5 知る権利が保障される為には、可能な限りの手をつくし、配慮をし、乱暴な全面非開示は慎まなければならない、細かく非開示部分をより分ける作業を行うためには、今回、答えるだけで非開示情報の開示に当たるの説明は、やはり乱暴であり、不十分、何を持ってそういうのか?
行政は、憲法 99 条の憲法の擁護義務により、自らのことを知る権利を最大限実現しなければならない。

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 本件請求について
本件請求は、特定の個人が実施機関に異議申立人の親に対する虐待について通報を

行ったとされる情報が記載された文書に関して実施機関が保有する個人情報(以下「本件情報」という。)の開示を求めるものである。

2 虐待の通報について

近年、高齢化が進み、介護保険制度の普及、活用が進む中、一方では高齢者に対する身体的・心理的虐待、介護や世話の放棄・放任等が、家庭や介護施設などで表面化し、社会的な問題となっており、平成 18 年 4 月 1 日より「高齢者虐待の防止、高齢者の養護者に対する支援等に関する法律」(平成 17 年法律第 124 号。以下「法」という。)が施行された。

高齢者虐待への対応は、問題が深刻化する前に発見し高齢者や養護者・家族に対する支援を開始することが重要であることから、法第 7 条により、養護者による高齢者虐待を受けたと思われる高齢者を発見した者には、市町村への通報が定められている。また、通報者に関する情報が漏れることにより、通報者が通報したことにより不利益を受けることを防止するとともに、通報制度を維持するため、法第 8 条により通報又は届出を受けた市町村職員には当該通報又は届出をした者を特定させる情報についての守秘義務が定められている。

本市としても、法第 7 条及び第 8 条の趣旨に基づき、通報義務及び通報者を特定させる情報が漏れることがないことを、住民及び関係機関に対して周知しているところである。

3 条例第 19 条第 8 号該当性について

本件請求は、通報について通報者を指定してなされていることから、本件情報が存在しているか否かを答えることにより、法第 8 条の規定により開示を禁じられている通報又は届出をした者を特定させる情報を開示することとなり、条例第 19 条第 8 号に規定する非開示情報を開示することになるため、条例第 22 条の規定により、本件決定を行った。

4 異議申立人の主張について

異議申立人は、通報又は届出をした者を特定する情報等、非開示情報を除けば、開示は行える旨を主張している。

しかしながら、法第 8 条の趣旨は、単に通報者を特定させる内容に留まらず、通報の有無に関する情報や、通報者から寄せられた虐待の状況等に関する情報についても、通報者のみが知り得る情報が含まれており、通報者が特定できる可能性があり、明らかにしてはならないという趣旨と解すべきである。

よって、通報又は届出をした者を特定する情報等、非開示情報を除いた本件情報について部分開示決定を行うことにより、本件情報の存否を回答すると、条例第 19 条第 8 号に規定する非開示情報を開示することになる。

また、本件決定に係る通知においては主張していないものの、通報の有無に関する

情報や、通報者から寄せられた虐待の状況等に関する情報を開示すれば、高齢者虐待の通報をした者が、通報したことにより不利益を受けることをおそれ、虐待通報が寄せられなくなることが予想され、その結果、高齢者虐待の防止に係る事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがある。

よって、通報又は届出をした者を特定する情報等、非開示情報を除いた本件情報について部分開示決定を行うことにより、本件情報の存否を回答すると、条例第19条第6号に規定する非開示情報を開示することになる。

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 争点

実施機関は、本件請求は特定の個人から実施機関に対し異議申立人の親への虐待について通報が行われたことを前提として実施機関が保有する個人情報の開示を求めるものであることから、本件情報の存否を答えることは、異議申立人の親に対する虐待について通報を行った者が当該特定の個人であるか否かを明らかにし、かつ、異議申立人の親に対する虐待について通報を行った者が当該特定の個人であるか否かを明らかにすることは条例第19条第8号に規定する非開示情報を開示することになるとして、条例第22条に基づいて本件決定を行った。

これに対して、異議申立人は、本件決定を取り消すべきであるとして争っている。

したがって、本件異議申立てにおける争点は、異議申立人の親に対する虐待について通報を行った者が当該特定の個人であるか否かを明らかにすることにより、条例第19条第8号に規定する非開示情報を開示することになるとして条例第22条に基づいてなされた本件決定の妥当性である。

3 本件決定の妥当性について

(1) 条例第22条の基本的な考え方

条例第22条は、開示請求に係る保有個人情報の存否を明らかにするだけで、条例第19条各号（非開示情報）の規定により保護される権利利益が害されることとなる場合には、例外的に当該保有個人情報の存否を明らかにしないで開示請求を拒否することができる旨を規定している。

しかしながら、本条は、開示請求に係る保有個人情報の存否を明らかにしないで、当該開示請求を拒否するという例外的な規定であるので、安易な運用は請求者の保有個人情報の開示請求権を侵害することになりかねない。したがって、保有個人情報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19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、通常の開示決定等により対応できる場合にまで拡大解釈されることのないよう、特に慎重な運用に努めなければならないと解される。

本条が適用されるためには、①開示決定等を行い、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19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。

(2) 要件1 該当性について

本件請求は、特定の個人から実施機関に対し異議申立人の親への虐待について通報が行われたことを前提として、実施機関が保有する個人情報の開示を求めるものであるところ、実施機関が本件決定以外の開示決定等を行うことにより、異議申立人の親に対する虐待について通報を行った者が当該特定の個人であるか否かが明らかになることから、要件1に該当すると認められる。

(3) 要件2 該当性について

ア 条例第19条第8号の基本的な考え方

条例第19条第8号は、条例制定権の範囲及び保有個人情報の開示に関する一般法としてのこの条例の性格に鑑み、「法令等の定めるところにより開示しないこととされ、若しくは開示することができないと認められる情報又は法律若しくはこれに基づく政令の規定による明示の指示等により開示することができないと認められる情報」を非開示とすることを定めている。

「法令等の定めるところにより開示しないこととされ…る情報」とは、法令又は条例の明文の規定により、開示が禁止され、他の目的への使用が禁止され、又は具体的な守秘義務が課されている情報であり、「法令等の定めるところにより…開示することができないと認められる情報」とは、法令又は条例に開示を禁止する明文の規定はないが、当該法令又は条例の趣旨、目的に照らしてその規定するところを解釈した場合に、開示することができないと認められる情報である。

イ 条例第19条第8号該当性について

養護者による高齢者虐待に係る通報については、法第7条第1項で「養護者に

よる高齢者虐待を受けたと思われる高齢者を発見した者は、当該高齢者の生命又は身体に重大な危険が生じている場合は、速やかに、これを市町村に通報しなければならない。」、同条第2項で「前項に定める場合のほか、養護者による高齢者虐待を受けたと思われる高齢者を発見した者は、速やかに、これを市町村に通報するよう努めなければならない。」と規定した上で、法第8条で「市町村が前条第1項若しくは第2項の規定による通報…を受けた場合においては、当該通報…を受けた市町村の職員は、その職務上知り得た事項であって当該通報…をした者を特定させるものを漏らしてはならない。」と規定している。

したがって、養護者による高齢者虐待について通報を受けた市町村の職員は、当該通報をした者を特定させるものを明らかにすることを法律で禁じられている。

ここで、異議申立人の親に対する虐待について通報を行った者が当該特定の個人であるか否かは、「当該通報…をした者を特定させるもの」に該当し、法第8条の定めるところにより開示しないこととされる情報であることから、条例第19条第8号に該当し、要件2に該当すると認められる。

(4) 異議申立人の主張について

異議申立人は、前記第3の2において事案の存在は既知である旨主張しているが、当該主張は当審議会の上記判断を左右するものではない。

4 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 赤津加奈美、委員 曾我部真裕、委員 島田佳代子、委員 長谷川佳彦
委員 重本達哉

(参考) 答申に至る経過 平成26年度諮問受理第117号

年 月 日	経 過
平成26年11月12日	諮問
平成27年3月26日	実施機関から実施機関理由説明書の提出
平成27年4月10日	異議申立人から意見書の提出
平成27年9月2日	審議（論点整理）
平成27年9月30日	実施機関理由説明
平成27年11月10日	意見陳述
平成27年11月11日	異議申立人から意見書の提出
平成28年1月7日	審議（答申案）
平成28年1月28日	審議（答申案）
平成28年3月11日	答申