

大個審答申第 80 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 27 年 7 月 7 日付け大総務監第 25 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 27 年 4 月 28 日付け大総務監第 7 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 27 年 4 月 16 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「保護条例」という。）第 17 条第 1 項に基づき、実施機関に対し、「私が平成 26 年 11 月 1 日付けで大阪市公正職務審査委員会に対し公益通報した件（整理番号 26-01-339）につき、同委員会による調査等に対する回答又は報告等として政策企画室から同委員会に提出された資料のうち、私に関する情報が記されているもの及び私と政策企画室広報担当とのやりとりの日時・内容等が記されたものの全て」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、本件請求に係る保有個人情報として、「公益通報第 26-01-339 号の公益通報処理報告書（第 4 号様式）（添付資料含む。）」に記録された情報（以下「本件情報」という。）を特定した上で、保護条例第 23 条第 1 項に基づき、公益通報処理報告書（第 4 号様式）（添付資料含む。）中の調査方法及び調査結果の内容（以下「本件非開示情報」という。）を開示しない理由を次のとおり付して、本件決定を行った。

記

「大阪市個人情報保護条例第 19 条第 6 号に該当
（説明）」

『公益通報処理報告書（第4号様式）（添付資料含む。）中の調査方法及び調査結果の内容』は、本件調査における関係所属の調査方法に関する情報及び調査結果等に関する情報であり、開示することにより、公益通報に係る情報収集及び調査等において、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27年5月25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、開示決定を求める。

2 本件（平成27年4月28日付け大総務監第7号部分開示決定通知書）には、開示しない理由として、保護条例第19条第6号に該当するとし、その説明として、「開示することにより、公益通報に係る情報収集及び調査等において、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。」と記されている。

しかし、この理由及び説明は成立しない。公益通報に係る調査に協力することは、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7条第2項に「本市の機関及び本市職員（中略）は、本市の機関又は委員会が行う調査に協力しなければならない。」と規定されているとおり、大阪市の機関及び職員にとって義務であり、任意ではない。大阪市の機関及び職員が公益通報に係る調査に対し事情聴取を拒んだり、事実を述べることを回避することは法的に許されず、あり得ない。つまり、上記の説明は成り立たない。

したがって、本件において保護条例第19条第6号の規定をもって一部を開示することを決定したことは誤りであり、この決定は取り消されるべきである。

3 本件決定が取り消されるべき理由はもうひとつある。本件の不服申立人が個人情報を開示請求した理由は、公益通報に関する審査結果が通知された文書に記載されている調査結果が余りにも事実と異なっており、大阪市公正職務審査委員会（以下「委員会」という。）に対し大阪市政策企画室から虚偽の報告がされた疑いが濃厚だからである。同委員会において同一事案が再度審議されることはないが、同委員会からの調査に対し大阪市の機関から虚偽の報告がされたとすれば、当初の公益通報とは別件とし

て不当又は不正な職務執行に当たるとして公益通報することや、あるいはその他の法的措置が可能である。もし、調査結果が全くもって通報者に公開されないのであれば、大阪市の機関又は職員が虚偽の報告を委員会に対して行ったとしても、たとえ事後であってもそれが虚偽であることを委員会が発見する手段がないことになる。すなわち、委員会の適正な業務遂行を担保するためにも調査結果は開示されるべきである。

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 本件情報において非開示とした情報について

本件情報は、異議申立人が行った公益通報事案に関して、委員会の調査指示に基づき、通報内容に係る事務を所管する所属である政策企画室が委員会へ提出した公益通報処理報告書（第4号様式）である。また、本件情報には、通報概要、調査方法及び調査結果等が記載されており、実施機関が本件情報について開示しないこととした情報は、「調査方法及び調査結果の内容」である。

2 本件情報において本件決定を行った理由

(1) 委員会の性質について

委員会は、公正職務条例第24条の規定に基づき設置された地方自治法上の市長の附属機関であり、本市に寄せられた公益通報について、調査の要否や調査結果等を審議し、本市の機関への勧告、意見、通報者への審議結果通知などを行っている。

(2) 公益通報に係る調査について

公益通報に係る調査は、委員会において調査を行う場合のほか、委員会からの通知に基づき、本市の機関が調査を行う場合がある。

具体的には、委員会は、公益通報について調査する必要があると認めるときは、その旨を本市の機関に通知し（公正職務条例第6条第3項前段）、本市の機関は、委員会からの通知を受けたときは、直ちに調査を行わなければならないこととされている（同条例第7条第1項）。また、同条第2項において、本市の機関及び本市職員等は、本市の機関又は委員会が行う調査に協力しなければならないと規定されている。

しかし、上記の規定に反し、本市の機関や本市職員が調査及び調査への協力を正当な理由なく行わない場合であっても、それに対する措置としては、本市の機関が正当な理由なく委員会が行う調査に協力しない場合に限り、市長がその旨を公表できる（公正職務条例第7条第3項）にとどまっており、仮に本市の機関が調査に協力しないとしても、本市の機関及び委員会が行う調査において、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、職員等の身柄の拘束、身体検査、鑑定等の強制調査ができる旨の規定はない。

(3) 本件情報について

(2)で述べたとおり、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調査ではなく、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るとすれば、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。

また、本件情報には、調査方法及び調査結果の詳細が記載されており、これらの情報は、調査を行う本市の機関にとっては、いわば手の内といえる情報であるところ、一般的にこういった調査方法を開示すれば、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。そうすると、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こしかねない。

上記のとおり、本件非開示情報を開示することは、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ことから、非開示としたものである。

なお、このことは、平成 24 年 7 月 23 日付け大個審答申第 53 号「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）」においても同趣旨の見解が述べられている。

以上から、非開示と判断した。

第 5 審議会の判断

1 基本的な考え方

保護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、保護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、保護条例は、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、保護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、委員会で調査の可否を審査し、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 本件非開示情報について

本件非開示情報は、異議申立人が行った公益通報に関して、委員会の調査指示に基づき、通報内容に係る事務を所管する所属である政策企画室が委員会へ提出した公益通報処理報告書（第4号様式）に記録された情報のうち、調査方法及び調査結果を記載した情報と、添付資料に記録された調査方法及び調査結果の詳細に関する情報である。

4 争点

実施機関は、本件非開示情報について、保護条例第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、本件非開示情報の保護条例第19条第6号該当性である。

5 本件非開示情報の保護条例第19条第6号該当性について

(1) 保護条例第19条第6号の基本的な考え方について

保護条例第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の目的を達成し、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。

(2) 本件非開示情報の保護条例第 19 条第 6 号該当性について

本件非開示情報は、異議申立人が行った公益通報について、通報内容に係る事務を所管する所属が実施した調査に係る調査方法及び調査結果に関する情報である。

当審議会で本件非開示情報を見分したところ、公益通報について、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。

一般的にこのような情報を開示すれば、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。そうすると、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こ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「本市の機関…が行う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力を有するものではなく、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るとすれば、調査に対する回答に際して、調査対象となった職員が真実を述べることを躊躇するおそれがあるのは明らかである。

本件非開示情報を開示することは、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、本件非開示情報は保護条例第 19 条第 6 号に該当する。

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 玉田裕子、委員 豊永泰雄、委員 久末弥生、委員 村田尚紀
委員 川島裕理

(参考) 答申に至る経過 平成 27 年度諮問受理第 78 号

年 月 日	経 過
平成 27 年 7 月 7 日	諮問
平成 27 年 11 月 6 日	実施機関から実施機関理由説明書の提出
平成 27 年 11 月 18 日	審議 (論点整理)
平成 28 年 1 月 25 日	審議 (答申案)

平成 28 年 3 月 11 日	答申
------------------	----