

大阪市長 松井 一郎 様

大阪市個人情報保護審議会
会長 松本 和彦

答申書

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 45 条に基づき、大阪市長（以下「実施機関」という。）から平成 30 年 1 月 23 日付け大東住窓住第 140 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

実施機関が、平成 29 年 9 月 6 日付け大東住窓住第 63 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 審査請求に至る経過

1 開示請求

審査請求人は、平成 29 年 8 月 29 日、条例第 17 条第 1 項に基づき、実施機関に対し、「私の住民票、戸籍を誰に取得されたか分かる資料（平成 25 年 8 月～平成 29 年 8 月）」を求める開示請求（以下「本件請求」という。）を行った。

2 本件請求に対する開示決定等

実施機関は、本件請求に係る保有個人情報を「請求者にかかる住民票の写し等請求書・戸籍全部事項証明書（戸籍謄本）等交付請求書（平成 25 年 8 月から平成 29 年 8 月請求分）」（以下「本件情報」という。）と特定した上で、次のとおり開示決定等を行った。

(1) 開示決定

平成 29 年 8 月 10 日請求分の住民票の写し等請求書並びに平成 26 年 8 月 12 日及び同月 18 日請求分の戸籍全部事項証明書（戸籍謄本）等交付請求書について、条例第 23 条第 1 項に基づき、平成 29 年 9 月 6 日付け大東住窓住第 62 号により、開示決定を行った。

(2) 部分開示決定

平成 29 年 4 月 6 日請求分の住民票の写し等請求書並びに平成 26 年 5 月 22 日請求分、同月 31 日請求分、平成 27 年 8 月 28 日請求分、平成 29 年 4 月 4 日請求分及び同年 8 月 10 日請求分の戸籍全部事項証明書（戸籍謄本）等交付請求書について、条例第 23 条第 1 項に基づき、平成 29 年 9 月 6 日付け大東住窓住第 63 号により、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

条例第 19 条第 2 号に該当（平成 29 年大阪市条例第 69 号による改正前のもの。以下同じ。）

（説明）

委託事業者取扱者サインについては、開示請求者以外の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 19 条第 3 号に該当

（説明）

業務の種類、依頼者の氏名又は名称、依頼者について該当する具体的事由の内容については、法人等に関する情報又は開示請求者以外の事業を営む個人の当該事業に関する情報であって、開示することにより、当該法人等又は当該個人の権利、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがあり、かつ同号ただし書にも該当しないため。

また、法人等の印影については、法人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偽造等のおそれがあり、当該法人等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）不存在による非開示決定

平成 25 年 8 月から平成 28 年 3 月請求分までの住民票の写し等請求書及び平成 25 年 8 月から平成 26 年 3 月請求分までの戸籍全部事項証明書（戸籍謄本）等交付請求書については、本件情報を保有していないとして、条例第 23 条第 2 項に基づき、平成 29 年 9 月 6 日付け大東住窓住第 64 号により、不存在による非開示決定を行った。

3 審査請求

審査請求人は、平成 29 年 11 月 8 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（平成 26 年法律第 68 号）第 4 条第 1 号に基づき、審査請求（以下「本件審査請求」という。）を行った。

第 3 審査請求人の主張

審査請求人の主張は、おおむね次のとおりである。

1 審査請求の趣旨

本件決定（ただし、開示部分を除く）を取り消し、下記(1)及び(2)の部分について開示を求める。

(1) 住民票の写し等請求書（平成 29 年 4 月 6 日請求分）（以下「本件請求書 1」とい

う。)

業務の種類、依頼者の氏名又は名称、依頼者について該当する具体的事由

- (2) 戸籍全部事項証明書（戸籍謄本）等交付請求書（平成 29 年 4 月 4 日請求分）（以下「本件請求書 2」といい、本件請求書 1 と合わせて「本件各請求書」という。）

業務の種類、依頼者の氏名又は名称、依頼者について該当する具体的事由

2 審査請求の理由

- (1) 主位的主張（正当な利益を害するおそれがないこと）

本件各請求書は、行政書士（以下「本件行政書士」という。）が作成した職務上請求書である。

行政書士の業務は、行政書士法第 1 条の 2 及び第 1 条の 3 により、官公署に提出する書面その他権利義務又は事実証明に関する書類の作成等に限定されており、行政書士が国等に提出する書面を作成する業務は、許認可申請の書類作成等に定型化されているので、一般市民が想定可能なものばかりである。

したがって、前記 1 (1) 及び (2) 「業務の種類」は、条例第 19 条第 3 号に該当する情報と言えない。

また、「依頼者について該当する具体的事由」についても、同様に、行政書士の業務が限定的・定型的なものであることから、審査請求人の戸籍謄本、戸籍の附票及び住民票の写し（以下合わせて「戸籍謄本等」という。）を国等に提出する理由を開示することにより、行政書士の名誉、社会的評価、社会的活動の自由等が損なわれるおそれは生じ得ず、条例第 19 条第 3 号に該当する情報と言えない。

さらに、審査請求人の戸籍謄本等を国等に提出するのであれば、審査請求人は許認可申請等の利害関係人であり、利害関係人は当該許認可申請等の結果・内容を開覧することができるから、当該許認可申請等を誰が行ったのか知ることができ、本件で職務上請求を行った本件行政書士は、審査請求人が依頼者の氏名又は名称を知る可能性を認識していたから、「依頼者の氏名又は名称」は、条例第 19 条第 3 号に該当する情報にあたらない。

- (2) 予備的主張（開示により得られる公益が優越すること）

審査請求人自身は、本件行政書士と面識はなく、何ら戸籍謄本等の取得に係る依頼をしていない。

平成 29 年 5 月に審査請求人のもとに裁判所から訴状が届いた。仮に、本件行政書士が、訴状の送達先調査のために職務上請求をしたのであれば、行政書士が扱うことのできない業務を違法に取り扱ったことになる。

したがって、本件行政書士により本件各請求書が不正に利用された可能性があり、審査請求人は自己の個人情報不正に取得されたのか否かを確認する必要がある。

そして、開示により得られる利益は、市民のプライバシー権の保護及び違法な職務上請求の予防であり、非開示とする場合の利益より優越する。

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

本件情報のうち、本件各請求書は、いずれも同一の様式であり、本件行政書士により提出された審査請求人の戸籍謄本等に係る職務上請求書である。

本件決定において非開示とした情報は、「業務の種類」、「依頼者の氏名又は名称」、「依頼者について該当する具体的事由」（以下「具体的事由」という。）、「請求者の印影」及び「受託事業者取扱者サイン」である。

2 本件決定を行った理由について

(1) 「業務の種類」及び「具体的事由」について

「業務の種類」及び「具体的事由」については、開示することで、本件行政書士が依頼者（以下「本件依頼者」という。）から受任している業務の種類及び内容が第三者に明らかとなり、当該業務を遂行することが困難になるおそれがある。また、本件行政書士が受任している業務内容が明らかになれば、その業務内容から推定して、「依頼者の氏名又は名称」まで明らかとなる可能性がある。行政書士は行政書士法（昭和26年法律第4号）第12条で守秘義務を課せられており、当該情報は守秘義務の対象となる情報であり、開示されることを予定しておらず、これを処分庁が開示することで、本件行政書士が依頼者からの信頼を損ない、事業活動に支障が生じるおそれがある。

したがって、非開示とした情報は、条例第19条第3号に該当する。

(2) 「依頼者の氏名又は名称」について

「依頼者の氏名又は名称」欄に記録されている情報は、条例第19条第2号にも該当するとして部分開示決定通知書に記載することも検討したが、条例第19条第3号に包括する情報として非開示とした。

(3) 条例第19条第3号ただし書該当性について

現時点において、審査請求人から、不正に取得されたとする明確な証拠資料の提出がなく、「現実に不正取得が行われ、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」と認められる確たる証拠が得られていない以上、条例第19条第3号ただし書に該当すると判断することは出来ない。

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付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 本件決定に係る保有個人情報について

本件決定に係る保有個人情報は、特定日に本件行政書士が実施機関に提出した審査請求人に係る本件各請求書に記録された情報である。

当審議会において本件各請求書を見分したところ、本件各請求書は、請求書の提出先及び請求年月日のほか、「請求の種別」、「本籍・住所」、「筆頭者の氏名 世帯主の氏名」、「請求に係る者の氏名・範囲」、「住民基本台帳法第 12 条の 3 第 7 項による基礎証明事項以外の事項」、「利用目的の種別」として「戸籍法第 10 条の 2 第 1 項等、住民基本台帳法第 12 条の 3 第 1 項等による業務を遂行するために必要な場合」、「提出先又は提出先がない場合の処理」、「請求者 事務所所在地 事務所名 行政書士氏名」、「登録番号及び電話番号」及び「補助者 事務所所在地 氏名」の各欄で構成されている。

さらに、「戸籍法第 10 条の 2 第 1 項等、住民基本台帳法第 12 条の 3 第 1 項等による業務を遂行するために必要な場合」に「請求に際し明らかにしなければならない事項」は、「業務の種類」、「依頼者の氏名又は名称」、「依頼者について該当する事由」、「上記に該当する具体的事由」の各欄で構成されている。

3 本件各請求書について実施機関が非開示とした部分について

本件決定においては、「業務の種類」、「依頼者の氏名又は名称」及び「上記に該当する具体的事由」の各欄に記録された情報、「請求者 事務所所在地 事務所名 行政書士氏名」欄に記録された本件行政書士に係る職印の印影並びに欄外に記録された証明書発行業務に従事する民間受託事業者の担当者の署名及び印影の各情報が非開示とされており、その他の情報については開示されていることが認められる。

4 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、審査請求人は、本件決定を取り消し、本件各非開示部分のうち、「依頼者の氏名又は名称」欄に記録された情報（以下「本件非開示部分 1」という。）並びに「業務の種類」及び「上記に該当する具体的事由」欄に記録された情報（以下「本件非開示部分 2」といい、本件非開示部分 1 と合わせて「本件各非開示部分」という。）を開示すべきとして争っている。

そして、実施機関は、本件各開示部分について、条例第 19 条第 3 号に該当するとして本件決定を行い、本件非開示部分 1 については同条第 2 号該当性についても言及しているが、一方で、審査請求人は、主位的主張として条例第 19 条第 3 号本文該当性を争い、予備的主張として条例第 19 条第 3 号ただし書に該当する旨主張して、本件決定（開示部分を除く）を取り消し、本件各非開示部分の開示を求めるとして争っている。

したがって、本件審査請求における争点は、本件各非開示部分の条例第 19 条各号該当性である。

5 条例第 19 条第 2 号及び第 3 号について

(1) 条例第 19 条第 2 号について

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) 条例第 19 条第 3 号について

条例第 19 条第 3 号本文は、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又は開示請求者以外の事業を営む個人の当該事業に関する情報であつて、開示することにより、当該法人等又は当該個人の権利、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つて、開示することにより、当該法人等の事業者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つて、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あるものがこれに当たると解される。

なお、同号ただし書において、「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」は、条例第 19 条第 3 号本文に該当する場合であっても、開示しなければならない旨規定している。

同号ただし書は、本号本文の例外として、本文に規定する法人等の事業者に関する情報であっても、当該情報を非開示とすることにより得られる利益よりも、当該情報を開示することにより得られる人の生命、身体、健康、生活又は財産の保護という公益が優越する場合には、当該情報を開示すべきことを定めたものである。

6 本件各非開示部分の条例第 19 条第 3 号該当性について

(1) 条例第 19 条第 3 号本文該当性について

ア 正当な利益の有無について

当審議会において本件非開示部分 1 を見分したところ、本件非開示部分 1 は、本件行政書士に業務を委任したとされる本件依頼者の氏名である。

また、当審議会において本件非開示部分 2 を見分したところ、本件非開示部分 2 は、本件行政書士が本件依頼者から受任したとされる業務の具体的な内容及び本件依頼者が戸籍謄本等を利用する目的の具体的な内容である。

本件各非開示部分は、本件行政書士が誰からどのような業務を受任しているかの情報であって、当該情報は、守秘義務を定めた行政書士法第 12 条に規定する「その業務上取り扱った事項について知り得た秘密」に該当する情報である。そうすると、本件行政書士は、これらの情報について開示されることを予定しておらず、これらの情報を実施機関が開示することにより、本件行政書士が依頼者からの信頼を損ない、事業活動に支障が生じるおそれがあることを否定できない。したがって、本件各非開示部分を開示することにより、本件行政書士の正当な利益を害するおそれがあると認められることから、本件各非開示部分は、条例第 19 条第 3 号本文に該当する。

イ 審査請求人の主位的主張について

審査請求人は、行政書士法第 1 条の 2 及び第 1 条の 3 で行政書士の業務範囲が限定されていることから、開示により本件行政書士が被る不利益はなく、条例第 19 条第 3 号の「正当な利益」が本件行政書士には認められない旨主張する。

たしかに、行政書士は、弁護士等と異なり法的紛争段階にある業務を取り扱うことはできない。

しかし、行政書士も前記のとおり守秘義務を負っており、この点は弁護士等と何ら変わりがない。

行政書士の受任可能な業務は法律上限定されているとはいえ、具体的な業務内容は、依頼者により、それぞれ異なるのであり、行政書士が業務を行う上で取り扱う情報は、公知の情報ばかりとはいえない。

また、受任当時法的紛争段階にはないと判断された業務が、その後、行政書士の予測に反して法的紛争に陥る場合があることも否定できない。この場合に、行政書士が受任した当時の依頼内容が、もと依頼者以外の第三者である法的紛争の相手方に漏洩したことにより、当該法的紛争でもと依頼者が不利となる可能性もないとはいえない。

さらに、審査請求人は、本件非開示部分 1 について、本件行政書士が開示されることを予定している情報であると主張するが、許認可等の申請の段階に至るか否かについても必ずしも明らかではなく、また、許認可等の内容も様々であるから、一概に開示されることを予定している情報であるとは必ずしもいえない。

以上より、行政書士であるからといって、条例第 19 条第 3 号本文の「正当な利益」がないとは言えず、本件各非開示部分は、前記のとおり条例第 19 条第 3 号本

文に該当する。

(2) 条例第 19 条第 3 号ただし書該当性について

ア 審査請求人の予備的主張について

審査請求人は、条例第 19 条第 3 号本文の「正当な利益」が本件行政書士に認められるとしても、本件行政書士により本件各請求書が不正に利用された可能性があるから、開示により得られる公益が非開示とする場合の利益よりも優越し、条例第 19 条第 3 号ただし書により本件各非開示部分を開示すべきである旨主張する。

イ 職務上請求の濫用の可能性がある場合の条例第 19 条各号該当性の判断

ここで、条例第 19 条各号該当性の判断に際しては、条例の趣旨に鑑み、審査請求人の主張・見解のみならず、実施機関の行った処分理由、審査請求人以外の者に関する情報と当該情報が記録された公文書の性質や内容からみて、総合的に判断しなければならない。

よって、本件情報が職務上請求の濫用により不正に取得された旨の審査請求人の予備的主張は、審査請求人、参加人、実施機関等から不正の事実を明確に示す資料等の提出があり、開示することにより得られる公益が非開示とすることにより得られる利益より優越すると判断できる場合を除き、当審議会の判断を左右するものではない。

ウ 本件における条例第 19 条第 3 号ただし書該当性

本件審査請求については、審査請求人から、本件行政書士の職務上請求が戸籍謄本等の不正取得であることを基礎づける間接事実の主張があり、証拠の提出もされている。

これらの証拠からすれば、審査請求人が戸籍謄本等の不正取得があったのではないかと疑うところも、何ら根拠のないものとは言えず、一定理解できるところではある。

しかし、本件非開示部分 2 に記載された情報は、一般的には、行政書士の業務の範囲内のものであり、行政書士の取り扱うことのできない業務を本件行政書士が違法に取り扱ったと直ちに判断することはできない。

また、本件審査請求で提出された各証拠を総合しても、本件行政書士が本件各請求書提出当時、本件依頼者から本件非開示情報 2 に係る業務の委任を受けた可能性が全くないとはいえず、当該委任を受けていないという事実を明確に示す証拠までは見当たらず、現実には不正取得が行われたという確証は得られなかった。

以上から、当審議会としては、審査請求人の主張する不正取得の事実を否定するものではないが、その事実が明らかでない中で、本市の個人情報保護制度下において、不正取得の事実を証明するために本件情報の開示を求めるとの審査請求の趣旨を全面的に是認した上で、条例第 19 条各号該当性の判断を行うことは困難である。

したがって、不正取得の事実が明らかでない中で、審査請求人の主張する、開示により得られる公益が非開示とすることにより得られる本件行政書士の利益より優越するとまでは判断できず、審査請求人に係る戸籍謄本等が現に本件行政書

士により取得されていることを考慮に入れたとしても、本件各非開示部分が条例第 19 条第 3 号ただし書に該当すると判断することはできない。

7 本件各非開示部分の条例第 19 条第 2 号該当性について

(1) 理由の追完の可否について

実施機関は、本件非開示部分 1 について、条例第 19 条第 2 号に該当するものの、同条第 3 号で包括されるとし、本件決定における理由として同条第 3 号該当性のみ記載している。

これに対し、審査請求人は、理由の追完が認められない旨主張する。

しかしながら、本件決定において、非開示理由として条例第 19 条第 3 号該当性が記載され、行政庁の恣意を抑制するとともに不服申立の便宜を与えるという理由附記の趣旨はひとまず実現されており、条例第 19 条第 2 号の追加により審査請求人に格別の不利益をもたらすものではないと考えられるので、非開示理由として条例第 19 条第 2 号を追加することも差し支えない。

また、本件非開示部分 2 については、実施機関により条例第 19 条第 2 号該当性が主張されていないが、本件非開示部分 1 と同様に、条例第 19 条第 3 号のみならず同条第 2 号にも該当する可能性がある。

したがって、以下、本件各非開示部分の条例第 19 条第 2 号該当性について判断する。

(2) 本件非開示部分 1 について

本件非開示部分 1 は、前記 6 (1) アのとおりであり、審査請求人以外の特定の個人であって、当該氏名そのものにより、審査請求人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 号本文に該当し、かつ、その性質上、同号ただし書ア及びウのいずれにも該当しない。

また、前記 6 (2) に記載した条例第 19 条第 3 号ただし書該当性の判断と同様、当該情報が同条第 2 号ただし書イに該当するという判断はできない。

(3) 本件非開示部分 2 について

本件非開示部分 2 は、前記 6 (1) アのとおりであり、本件非開示部分 2 と他の情報とを照合することにより、審査請求人において、本件依頼者が誰であるかを一定程度の確実さをもって推測することができ、結果として本件依頼者を識別できる可能性があることは否定できない。

したがって、本件非開示部分 2 は、条例第 19 条第 2 号本文に該当し、かつ、その性質上、同号ただし書ア及びウのいずれにも該当しない。

さらに、前記 (2) に記載した判断と同様、当該情報が同号ただし書イに該当するという判断はできない。

(4) まとめ

以上より、本件各非開示部分は条例第 19 条第 2 号にも該当すると認められる。

8 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 松本和彦、委員 小林邦子、委員 坂本団、委員 小谷真理

(参考) 調査審議の経過 平成 29 年度諮問受理第 11 号

年 月 日	経 過
平成 30 年 1 月 23 日	諮問書の受理
平成 30 年 8 月 28 日	実施機関から意見書の受理
平成 30 年 11 月 12 日	審査請求人から意見書の受理
平成 31 年 1 月 18 日	調査審議
平成 31 年 2 月 8 日	調査審議
令和元年 5 月 10 日	調査審議
令和元年 6 月 11 日	調査審議
令和元年 8 月 30 日	答申