

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 31 年 2 月 15 日付け大天窓住第 420 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 30 年 9 月 25 日付け大天窓住第 207 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 30 年 9 月 11 日、条例第 17 条第 1 項に基づき、実施機関に対し、「私の住民票を請求した第三者の氏名全てについて知りたいため※平成 30 年 8 月以降のみ」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「住民票の写し等請求書（平成 30 年 8 月 10 日分）及び住民票の写し等請求書（平成 30 年 8 月 28 日分）」と特定した上で、「申請者の住所」、「連絡先」、「氏名」、「生年月日」、「続柄」、「本人確認資料」、「使用目的」、「提出先」、「委託業者の従業員の署名及び印影」、「職員の署名」を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、本件決定を行った。

記

「条例第 19 条第 2 号に該当
(説明)

「申請者の住所」、「連絡先」、「氏名」、「生年月日」、「続柄」、「本人確認資料」、「使用目的」、「提出先」、「委託業者の従業員の署名及び印影」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。

「職員の署名」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、これを

開示することにより偽造あるいは転用が可能となることから、当該個人の権利利益を害するおそれがあり、かつ同号ただし書ア、イ、ウのいずれにも該当しないため。」

3 審査請求

審査請求人は、平成 30 年 12 月 26 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、住民票の写し等請求書（平成 30 年 8 月 10 日分）（以下「本件請求書 1」という。）及び住民票の写し等請求書（平成 30 年 8 月 28 日分）（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。）の「申請者の氏名」（以下「本件非開示部分 1」という。）、「使用目的」及び「提出先」（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。）について開示を求める。

2 審査請求の理由

(1) 本件各非開示部分は保護の対象ではないこと

本件各非開示部分は住民票の写しを取得されてプライバシー権を侵害された審査請求人の保有個人情報開示請求権を犠牲にしてまで保護するに値する情報ではない。

(2) 本件非開示部分 2 は特定の個人が識別される情報ではないこと

本件非開示部分 2 は、当該情報そのものにより特定の個人が識別される情報ではなく、他のどの情報と照合しても特定の個人を識別することができる情報ではない。

(3) 本件各非開示部分は開示請求者が知ることが予定されている情報であること

第三者が住民基本台帳法（昭和 42 年法律第 81 号。以下「住基法」という。）第 12 条の 3 に基づいて住民票の写しを請求した場合、通常は、住民票の写しを取得した後に当該第三者が審査請求人に対して、債務の履行請求など何らかのアクションを起こすので、審査請求人は住民票の写しを取得した第三者の氏名等を知ることが予定されていることから、本件各非開示部分は条例第 19 条第 2 号ただし書アにより開示されなければならない。

なお、審査請求人は何ら債務を負担していないこと、及び住民票の写しを取得した第三者が何のアクションも起こしていないことから、第三者が住民票の写し等請求書に虚偽の事実を記載して不正に住民票の写しを取得した可能性がある。

(4) 非開示にすることにより得られる利益と開示することにより得られる公益の比較衡量について

審査請求人は、第三者が住民票を取得したことによって、プライバシー権が侵害され、生活の平穏が脅かされている。

申請者が正当な理由で他人の住民票の写しを請求したのであれば、本件各非開示

部分を審査請求人に対して開示されても何ら問題はなく、非開示にすることによる利益はない。

本件各非開示部分が開示されない場合、市民は仮に不正な請求がされた場合であっても、自己の住民票の写しが、誰に、どのような理由で取得されているのかを知る手段がないので、プライバシー権侵害に対抗することができないが、開示される場合、市民は第三者による住民票取得が不正なものか否かを検証し、不正な請求であれば、当該第三者に対する損害賠償等によりプライバシー権侵害に対抗することができ、また、第三者は、不正な住民票の写しの取得をとどまるようになり、本人通知制度の目的を達成することができることから、市民のプライバシー権を保護するためには、住民票の写しを取得した第三者の情報を開示することによって、違法な請求を予防しなければならない。

したがって、本件各非開示部分を非開示にすることにより得られる利益よりも、開示することにより得られる公益が優越するため、本件各非開示部分は条例第 19 条ただし書イにより開示されなければならない。

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 住民票の写し等の交付について

住民票の写し等の交付に係る事務については、住基法の規定に基づき行われる。

住民基本台帳に記録されている者は、その者が記録されている住民基本台帳を備える市町村の市町村長に対し、自己又は自己と同一の世帯に属する者に係る住民票の写し又は住民票に記載をした事項に関する証明書の交付を請求することができる（住基法第 12 条第 1 項）。

また、国又は地方公共団体の機関の請求による住民票の写し等の交付（住基法第 12 条の 2 第 1 項）、本人等以外の者の申出による住民票の写し等の交付（住基法第 12 条の 3 第 1 項）が可能である。

本件各請求書は、住基法第 12 条の 3 第 1 項に基づき、本人等以外の者（第三者）から実施機関に提出されたものである。

2 本件決定を行った理由について

本件非開示部分 1 は、開示請求者以外の個人の氏名であり、開示請求者以外の個人に関する情報であって開示請求者以外の特定の個人を識別することができるものであり、本件非開示部分 2 は、開示請求者以外の個人に関する情報であって、申請者（以下「本件申請者」という。）がどのような目的でどこに提出するかという本件申請者の個人情報にあたり、開示することにより、本件申請者である特定の個人が識別されるおそれは否定できないことから、条例第 19 条第 2 号本文に該当し、かつ同号ただし書ア、イ及びウのいずれにも該当しないとして、非開示としたものである。

審査請求人は、本件各非開示部分が条例第 19 条第 2 号ただし書アに該当する旨主張しているが、審査請求人以外の第三者を、審査請求人が知ることができ、又は知ることが予定されているとする法令等の規定はなく、そのような情報を審査請求人が知

ることができ、又は知ることが予定されていることを一般とする慣行はない。

また、住基法の規定により住民票等を第三者に交付した場合において、事前に登録をした者に対しその交付の事実を通知する「住民票の写し等の交付に係る本人通知制度」を設けているが、当該制度において通知する事項は、「住民票の写し等の交付に係る本人通知制度に関する要綱」により、証明書の交付年月日、交付した証明書の種別、交付した証明書の通数及び交付申請者の種別（第三者、代理人、職務上請求）のみであり、本件各非開示部分については通知することができない取り扱いとしていることから、本件各請求書に記録されている審査請求人以外の第三者に関する情報は、慣行として審査請求人が知ることができ、又は知ることが予定されている情報とは言えないため、条例第 19 条第 2 号ただし書アには該当しないと判断した。

さらに、審査請求人は、本件各非開示部分が条例第 19 条第 2 号ただし書イに該当する旨主張しているが、非開示にすることにより得られる利益と、開示することにより得られる公益の比較衡量を行うに当たっては、人の生命等を害する相当の蓋然性その他保護の必要性、緊急性等を具体的かつ慎重に判断する必要があるが、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、現実には不正取得が行われ、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 2 号ただし書イには該当しないと判断する。

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、特定日に審査請求人以外の第三者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、「窓口に来られた方（申請者）」欄にある「住所」、「連絡先」、「氏名」「生年月日」、「続柄」及び「本

人確認資料」の各情報、「住民票等」欄にある「住所」、「世帯主氏名」、「必要通数」、「必要な人の氏名・生年月日」、「必要な項目」、「様式等」、「使用目的」及び「提出先」の各情報で構成されており、欄外に委託業者の従業員の署名及び印影、職員の署名が記載・押印されている。

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、「窓口に来られた方（申請者）」欄に記録された「住所」、「連絡先」、「氏名」「生年月日」、「続柄」及び「本人確認資料」の各情報、「住民票等」欄に記録された「使用目的」及び「提出先」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、本件各非開示部分が条例第 19 条第 2 号に該当するとして本件決定を行ったのに対し、審査請求人は、本件各非開示部分が同条第 2 号ただし書ア及びイ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 条第 2 号該当性である。

5 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…であって、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。

6 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) 本件各非開示部分の条例第 19 条第 2 号本文及び同号ただし書ウ該当性について

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、審査請求人の住民票の写しの請求を行った審査請求人以外の個人の氏名である。

本件非開示部分 1 は、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。

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

は本件非開示部分 2 と他の情報を照合することにより、審査請求人において、本件申請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、結果として本件申請者を識別できる可能性がある。

したがって、本件各非開示部分は、条例第 19 条第 2 号本文に該当し、かつ、その性質上、同号ただし書ウには該当しない。

(2) 本件各非開示部分の条例第 19 条第 2 号ただし書ア該当性について

ア 審査請求人の主張について

審査請求人は、第三者が住基法第 12 条の 3 に基づいて住民票の写しを請求した場合、通常は、住民票の写しを取得した後に当該第三者が審査請求人に対して、債務の履行請求など何らかのアクションを起こすので、審査請求人は住民票の写しを取得した第三者の氏名等を知ることが予定されていることから、本件各非開示部分は条例 19 条第 2 号ただし書アに該当する旨主張する。

イ 条例第 19 条第 2 号ただし書ア該当性

住基法によれば、同法第 12 条の 3 第 1 項の規定により、自己の権利を行使し、又は自己の義務を履行するために住民票の記載事項を確認する必要がある者又は国又は地方公共団体の機関に提出する必要がある者のほか、住民票の記載事項を利用する正当な理由がある者から、住民票の写しが必要である旨の申出があり、かつ、当該申出を相当と認めるときは、当該申出をする者に当該住民票の写しを交付することができるとされている。

以上のとおり、住基法に定められた要件を満たせば、第三者からの請求により、住民票の写しに記録されている個人情報第三者に提供されることは現行法上想定されているところであり、審査請求人以外の第三者が同法に基づき正当な権利を行使した結果として、実施機関は、本件各請求書を保有している。

一方で、本件各請求書に記録されている審査請求人以外の第三者に関する情報を、審査請求人である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とする法令等の規定はなく、また、実施機関によると、そのような情報を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ことを一般とする慣行はないとのことであり、かつ、そのことを否定する事情も認められない。

実施機関は、住基法の規定により住民票の写し等を第三者に交付した場合において、事前に登録をした者に対しその交付の事実を通知する「住民票の写し等の交付に係る本人通知制度」を設けている。当該制度において通知する事項は、「住民票の写し等の交付に係る本人通知制度に関する要綱」によれば、証明書の交付年月日、交付した証明書の種別、交付した証明書の通数及び交付申請者の種別（第三者、代理人、職務上請求）のみであり、本件各非開示部分については通知することができない取り扱いとしていることから、本件各請求書に記録されている審査請求人以外の第三者に関する情報は、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とはいえない。

したがって、当審議会としては、本件各非開示部分が条例第 19 条第 2 号ただし書アに該当すると判断することはできない。

(3) 本件各非開示部分の条例第 19 条第 2 号ただし書イ該当性について

ア 審査請求人の主張について

本件各非開示部分が開示されない場合、市民は仮に不正な請求がされた場合であっても、自己の住民票の写しが、誰に、どのような理由で取得されているのかを知る手段がないので、プライバシー権侵害に対抗することができないが、開示される場合、市民は第三者による住民票取得が不正なものか否かを検証し、不正な請求であれば、当該第三者に対する損害賠償等によりプライバシー権侵害に対抗することができ、また、第三者は、不正な住民票の写しの取得をとどまるようになり、本人通知制度の目的を達成することができることから、市民のプライバシー権を保護するためには、住民票の写しを取得した第三者の情報を開示することによって、違法な請求を予防しなければならない、非開示にすることにより得られる利益よりも開示することにより得られる公益が優先するため、条例第 19 条第 2 号ただし書イに該当する旨主張する。

イ 条例第 19 条第 2 号ただし書イ該当性を判断する考え方

条例第 19 条第 2 号ただし書イ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が、条例第 19 条第 2 号ただし書イは、個別具体的な事情が、人の生命、身体、健康、生活または財産を保護するため、開示することが必要であると判断されたときに認められるものであり、住民票の写しを請求した第三者に関する情報は保護されるべきである。

また、審査請求人の個人情報不正に取得された旨の審査請求人の主張は、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 条例第 19 条第 2 号ただし書イ該当性

本件審査請求については、審査請求人から第三者が住民票の写しを取得したことによって、プライバシー権が侵害され、生活の平穏が脅かされている旨及び不正取得の可能性がある旨の主張はあるものの具体的な権利侵害の主張はなく、また、住民票の写しが不正に取得されたとする証拠の提出もない。

当審議会としては、具体的な権利侵害や不正取得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、条例第 19 条第 2 号ただし書イ該当性の判断を行うことは困難である。

したがって、審査請求人が主張するところの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利益より優越するとまでは判断できないことから、本件各非開示部分が条例第 19 条第 2 号ただし書イに該当すると判断することはできない。

(4) まとめ

以上より、本件各非開示部分は条例第 19 条第 2 号本文に該当し、かつ、同号ただし書ア、イ及びウのいずれにも該当しない。

7 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30年度諮問受理第12号

年 月 日	経 過
平成31年2月15日	諮問書の受理
令和元年9月24日	実施機関から意見書の収受
令和2年1月10日	調査審議
令和2年1月21日	調査審議
令和2年2月26日	答申