

大阪市長 松井 一郎 様

大阪市情報公開審査会
会長 曾我部 真裕

答申書

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17条に基づき、大阪市長（以下「実施機関」という。）から別表（い）欄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

実施機関が行った別表項番1から項番3までの（か）欄に記載の各決定（以下、項番順に「本件決定1」から「本件決定3」といい、これらをあわせて「本件各決定」という。）は、妥当である。

第2 審査請求に至る経過

1 公開請求

審査請求人は、別表項番1から項番3までの（う）欄に記載の年月日に条例第5条に基づき、実施機関に対し、別表項番1から項番3までの（え）欄に記載の旨の公開請求（以下項番順に「本件請求1」から「本件請求3」といい、これらをあわせて「本件各請求」という。）を行った。

2 本件決定

実施機関は、本件各請求を拒否する理由を別表項番1から項番3までの（き）欄に記載のとおり付して、条例第10条第2項に基づき、本件各決定を行った。

3 審査請求

審査請求人は、別表項番1から項番3までの（く）欄に記載の年月日に、本件各決定を不服として、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、それぞれ審査請求（以下「本件各審査請求」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

本件各決定は職権濫用であり、本件各決定の取り消し、及び公開決定を求める。ピタパを利用している職員（氏名等個人情報不用）について、ピタパ利用の確認を行った文書の公開を求める。

交通費支給についての確認方法・事務処理が確認できる文書の公開を求めたもので個人情報は一切求めていない。

2 審査請求の理由

通勤定期かそれ以外(ピタパ等)のどちらを利用しているかについては、「特定の個人が識別される」情報にはなりえない。

すでに、平成27年2月2日付大福祉第3702 2号不存在による非公開決定通知書において「平成25年1月15日A病院(最寄駅地下鉄B駅)への出張は、当該職員の通勤経路により、...交通費の負担は生じていない」とある。

平成29年10月2日付大福祉第2160号部分公開決定通知書において、特定職員に係る平成25年1月分の交通費請求明細書が公開されておらず、不存在が確認できる。

しかし、同2160号で公開した特定職員に係る平成24年10月分出張交通費請求明細書において、B駅を通るC駅-D駅(地下鉄)を請求している。

また、ピタパを利用すれば割引(10%等)になるが、平成26年1月分のみ割引額(E駅-F駅207円)で請求あるが、それ以前は特定職員は定額を請求している。

以上より、地下鉄B駅への出張は交通費の負担が発生することが確認でき、公開された出張交通費請求明細書が正しいのであれば「大福祉第3702 2号」、「大福祉第2160号」の決定が誤りであることが確認できる。

福祉局は、これらを認めると「平成25年1月15日特定職員がA病院へ出張した」との根拠がなくなることになり、これを確定づける今回の公開請求を拒否したものである。

いずれにしても、通勤定期かその他(ピタパ)かが確認できても最寄駅等確認できず個人を特定する情報にはなりえない。

むしろ、別件決定で公開した出張交通費請求明細書より特定職員の自宅最寄駅がG駅(地下鉄H線)であることが推測できる。

本件決定3は、福祉局リハセン職員の市内出張交通費請求の不正を隠ぺいするための不当な決定で職権濫用である。このことは平成30年2月5日付大人事第33号公開文書(氏名とピタパ利用が確認)あり。このことから本件決定3が職権濫用であること明白である。

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 本件決定1について

本件請求1は、本市職員が通勤で公共交通を利用する際に、通勤定期以外を使用している者に関する公文書の公開を求めたものである。

本件請求1に関しては、本件請求1に係る公文書を実施機関が保有しているか否かを答えることにより、特定の個人が通勤にあたって通勤定期以外を使用していた事実の有無等を明らかにすることとなる。

また、条例第7条第1号では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載等により特定の個人を識別することができるものについては、非公開とすることとしており、特定の個人が通勤にあたって通勤定期以外を使用していた事実の有無は、条例第7条第1号本文に該当し、また、その性質上、条例第7条第1号ただし書ア、イ、ウのいずれにも該当しない。

したがって、実施機関は、本件請求1に係る公文書の存否を明らかにすること

により、条例第7条第1号に規定する非公開情報を公開することになるとして、条例第9条に基づき、本件決定1を行ったものである。

2 本件決定2について

(1) 条例第7条第1号に規定する「個人に関する情報」とは、個人の人格や私生活に関する情報に限らず、個人の知的創作物に関する情報、組織体の構成員としての個人の活動に関する情報、その他個人との関連性を有するすべての情報を意味するとされており、具体的には、氏名や思想、信条等に関する情報などが該当する。

本件請求2において、情報公開請求の対象となっている文書は、「職員の通勤で公共交通機関を利用する者について、通勤定期以外を利用（ピタパ等）している場合、そのことについて確認している文書のすべて。ただし、人事室総務グループのH29年度分について。」である。

一般的に、個人が通勤や通学など公共交通機関を利用する際、どのような支払方法（定期券やピタパ等）を用いるかについては、個人の思想、信条等に基づき、自らの意思で決定するものである。

大阪市においても、職員の通勤に際し、通勤届を提出させ、認定した通勤経路に従い交通費を支給しているが、その支給された交通費に見合う通勤をしているかの確認については、諸手当事後確認運用要綱に基づき行っており、同要綱では、職員が通勤するに際し、通勤定期以外（ピタパ等）を利用することや通勤定期を利用することについては、特に限定をしておらず、職員個人の意味、考え方に基づき、通勤定期以外（ピタパ等）や通勤定期を利用することを当然に許容している。

すなわち、職員が通勤定期以外（ピタパ等）を利用しているのか、通勤定期を利用しているのかといった情報は、職員個人の意味、考え方を表すものであり、思想、信条等に関する情報であることから、条例第7条第1号に規定する「個人に関する情報」に該当することとなる。

(2) また、条例第7条第1号に規定する「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」とは、当該情報そのものからは特定の個人を識別することはできないが、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場合をいい、その場合も「特定の個人を識別することができるもの」に含まれることとなる。

本件請求2において公開請求されている人事室総務グループの職員については、その氏名は、既に職員名簿等により公開されている情報であり、人事室総務グループの職員全員が該当する文書で非公開情報を含んだものを仮に公開すると、すでに公開されている職員名簿等の情報と照合することで、特定の個人を識別することができることとなる。例えて言うと、人事室総務グループの職員が受けた懲戒処分に関する文書といった公開請求があった場合に、仮に人事室総務グループの職員全員が懲戒処分を受けていなかった場合で不存在決定を行ったときは、人事室総務グループの職員である特定個人が懲戒処分を受けていないといったことが明らかになってしまい非公開情報である個人情報公開が公開されてしまうこととなる。また、仮に人事室総務グループの職員全員が懲戒処分を受けていた場合で部分公開決定を行ったときは、人事室総務グループの職員全員が懲戒処分を受けていたことが明らかになってしまい非公開

情報である個人情報が開示されてしまうこととなる。

本件請求2においては、人事室総務グループの職員全員が通勤定期を利用している場合であれば、通勤定期以外を利用（ピタパ等）している場合は存在せず、そのことについて確認している文書は存在しないこととなる。

一方、人事室総務グループの職員全員が通勤定期以外を利用（ピタパ等）している場合であれば、そのことについて確認している人事室総務グループの職員全員分の文書が存在することとなる。

このように、仮に人事室総務グループの職員全員が通勤定期を利用している場合に不存決定を通知することや通勤定期以外を利用（ピタパ等）している場合に部分公開決定を通知することで、人事室総務グループの職員全員が通勤に際し、通勤定期を利用しているのか、通勤定期以外を利用（ピタパ等）しているのかといった情報、すなわち思想、信条等に関する情報である「個人に関する情報」を開示してしまうこととなる。

- (3) そのため、本件請求2においては、条例第7条第1号に規定する「個人に関する情報であって、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」情報を公開することとなるため、条例第9条により、本件公開請求を拒否した次第である。

なお、本件請求2の対象文書は、その性質上条例第7条第1号ただし書ア、イ、ウのいずれにも該当しないことを申し添えておく。

3 本件決定3について

- (1) 本件請求3において、情報公開請求の対象となっている文書は、「職員が通勤でピタパを利用している場合に所属としてそのことを確認している文書。ただし、福祉局保有分のすべてで氏名等個人情報が特定される情報は黒塗りで消してよい。」である。

福祉局職員の氏名及び所属部署は、既に職員名簿等により公開されている情報であり、福祉局の特定の課の職員全員が該当する文書で非公開情報を含んだものを仮に公開すると、すでに公開されている職員名簿等の情報と照合することで、特定の個人を識別することができることとなる。

したがって、上記2と同様の理由により、仮に福祉局の職員全員が通勤定期を利用している場合に不存決定を通知することや通勤定期以外（ピタパ等）を利用している場合に部分公開決定を通知することで、福祉局の職員全員が通勤に際し、通勤定期を利用しているのか、通勤定期以外（ピタパ等）を利用しているのかといった情報、すなわち思想、信条等に関する情報である「個人に関する情報」を開示してしまうこととなる。

なお、人数規模からして、福祉局の職員全員が通勤定期以外（ピタパ等）を利用していないことは想定しにくいとも考えられるが、仮に部分公開決定を行うこととした場合に特定する公文書は、諸手当事後確認運用要綱に基づき確認を行った資料であり、当該資料は課（グループ）単位で保管しているものである。

このため、当該課（グループ）の職員全員が通勤定期以外（ピタパ等）を利用していない場合は当該課（グループ）単位の資料を特定していないことによって、また全員が通勤定期以外（ピタパ等）を利用している場合は当該課（グループ）単位の全員の資料を特定していることによって、結局は「個人に関する情報」を開示してしまうこととなる。

- (3) そのため、本件においては、条例第7条第1号に規定する「個人に関する情報であって、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」情報を公開することとなるため、条例第9条により、本件公開請求を拒否した次第である。
- なお、本件請求3の対象文書は、その性質上条例第7条第1号ただし書ア、イ、ウのいずれにも該当しないことを申し添えておく。

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。

2 争点

実施機関は、本件各請求に係る公文書の存否を答えることにより、条例第7条第1号に規定する非公開情報を公開することになるとして条例第9条に基づいて本件各決定を行ったのに対して、審査請求人は、本件各決定を不服であるとして争っている。

したがって、本件各審査請求における争点は、本件各請求に係る公文書の存否を答えることの条例第7条第1号及び条例第9条該当性である。

3 条例第7条第1号及び条例第9条の基本的な考え方

(1) 条例第7条第1号の基本的な考え方

条例第7条第1号本文は、「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」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。

(2) 条例第9条の基本的な考え方

条例第9条は、公開請求に係る公文書の存否を明らかにするだけで、第7条各号(非公開情報)の規定により保護される利益が害されることとなる場合には、例外的に当該公文書の存否を明らかにしないで公開請求を拒否することができる旨規定している。

しかしながら、本条は、公開請求に係る公文書の存否を明らかにしないで、当該公開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

者の公文書公開請求権を侵害することになりかねない。したがって、公文書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7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ず、通常の公開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に、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、特定の個人を名指しして、または特定の事項（場所や分野）を限定して公開請求がなされているため、非公開決定（当該公文書が存在しないことを理由とする場合を含む。）を行って、その旨を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。）及び当該情報が条例第7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。

4 本件決定1の条例第9条該当性について

(1) 要件1該当性について

まず、審査請求人は本件請求1に係る公開請求書の「請求する公文書の内容又は件名」欄に、心身障がい者リハビリテーションセンター（以下「福祉局特定部署」という。）を指定して「職員の通勤で公共交通を利用する者について、通勤定期以外を利用（ピタパ等）している場合、そのことについて確認している文書のすべて。」と記載し、職員の通勤に係る乗車券の情報を探索している。

なお、通勤定期以外（ピタパ等）とは、通勤定期以外の、利用履歴が確認できる回数券（相当するICカードを含む）による通勤方法のことであり、実施機関では通勤定期を利用するか通勤定期以外（ピタパ等）を利用するかについて特に限定をしておらず、職員個人の選択による利用を認めているとのことである。

実施機関では通勤手当の支給状況が適正であるかどうかを職員に定期券等の提示を求めることにより確認を行っていることから、本件請求1に対し、仮に全人数分の確認書類を特定して部分公開決定を行えば、福祉局特定部署の全職員が通勤定期以外（ピタパ等）を利用していることが判明し、また仮に不存在による非公開決定を行うことにより、福祉局特定部署の全職員が通勤定期以外（ピタパ等）を利用していないことが判明する。

ここで、実施機関によると、実施機関の職員の氏名及び所属する部署を公表しているとのことであるから、福祉局特定部署の全職員の氏名はすでに明らかである。よって、本件請求1に対し全人数分の確認書類を特定して部分公開決定を行うこと又は不存在による非公開決定を行うことにより、福祉局特定部署に所属する特定の個人が通勤定期以外（ピタパ等）を利用しているか否かの情報が明らかになると認められる。

また、福祉局特定部署の一部の職員が通勤定期以外（ピタパ等）を利用している場合に、一部の職員の確認書類を特定して部分公開決定をしても通勤定期以外（ピタパ等）を利用している特定の個人を識別することはできないが、存否応答拒否が必要な類型の文書については、実際に文書が存在すると否とを問わず、常に存否応答拒否をすべきであり、文書が一部存在する場合には存在すると答え、文書が存在しない又は全員分が存在する場合のみ存否応答拒否決定をしたのでは、存否応答拒否決定をする場合は文書が存在しない又は全員分が

存在する場合であることを請求者に推測されてしまう。

したがって、本件請求 1 に係る公文書を実施機関が保有しているか否かを答えることにより、特定の個人が通勤定期以外（ピタパ等）を利用しているか否かの情報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。

(2) 要件 2 該当性について

次に、上記(1)により明らかになる情報の条例第 7 条第 1 号該当性について検討する。

ア 上記(1)により明らかになる情報は、特定の個人が通勤定期以外（ピタパ等）を利用しているか否か（以下「本件情報」という。）であり、職員の通勤に関する情報である。実施機関の職員の氏名が公表されていることから、本件情報は、個人に関する情報であって特定の個人を識別できるものであるから、条例第 7 条第 1 号本文に該当する。

イ 続いて、本件情報の条例第 7 条第 1 号ただし書ウ該当性を検討する。

条例第 7 条第 1 号ただし書ウは、同条本文に規定する個人情報に該当する情報であっても、当該情報が公務員等の職務遂行に係る情報であるときは、当該公務員等の職及び職務遂行の内容に係る部分を公開すべきものとしている。職務の遂行に係る情報とは、公務員がその担任する職務を遂行する場合における具体的な職務遂行内容と直接の関連を有する情報を対象としていると解される。

ここで、通勤が公務員の職務遂行に該当するかどうかであるが、通勤とは、勤務場所と自宅との間を往復する行為であり、その性質上、公務員の職務とは明確に区別されていると解されるから、通勤という行為そのものは、当該公務員の職務遂行には該当しないと認められる。

したがって、本件情報は、条例第 7 条第 1 号ただし書ウに該当しない。

ウ また、通勤に係る本件情報が慣行として公にされている事実は認められないから、ただし書アに該当せず、その性質上、ただし書イにも該当しない。上記アからウを踏まえると、本件請求 1 は要件 2 に該当すると認められる。

(3) 結論

以上のことから、実施機関が行った本件決定 1 については、条例第 9 条に該当すると認められる。

5 本件決定 2 及び本件決定 3 の条例第 9 条該当性について

審査請求人は本件請求 2 に係る公開請求書の「請求する公文書の内容又は件名」欄に、人事室（総務グループ）を指定して「職員の通勤で公共交通機関を利用する者について、通勤定期以外を利用（ピタパ等）している場合、そのことについて、確認している文書の全て。」と記載している。

また、審査請求人は本件請求 3 に係る公開請求書の「請求する公文書の内容又は件名」欄に、福祉局を指定して「職員が通勤でピタパを利用している場合に所属としてそのことを確認している文書。」と記載している。

本件請求 2 及び本件請求 3 はいずれも、対象職員が違うものの本件請求 1 と同様の請求であると認められることから、本件請求 2 及び本件請求 3 は上記 4 と同様に要件 1 及び要件 2 に該当すると認められる。

以上のことから、実施機関が行った本件決定 2 及び本件決定 3 については、条例第 9 条に該当すると認められる。

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 曾我部 真裕、委員 川島 裕理、委員 野田 崇、委員 重本 達哉

(参考) 答申に至る経過

平成 29 年度諮問受理第 23 号、31 号及び平成 30 年度諮問受理第 1 号

年 月 日	経 過
平成 30 年 2 月 20 日	諮問書の受理 (平成 29 年度諮問受理第 23 号)
平成 30 年 3 月 28 日	諮問書の受理 (平成 29 年度諮問受理第 31 号)
平成 30 年 4 月 19 日	諮問書の受理 (平成 30 年度諮問受理第 1 号)
平成 30 年 3 月 7 日	意見書の受理 (平成 29 年度諮問受理第 23 号)
平成 31 年 3 月 26 日	調査審議
令和元年 5 月 30 日	調査審議 (審査請求人の口頭意見陳述)
令和元年 6 月 27 日	調査審議
令和元年 8 月 30 日	意見書の受理 (平成 29 年度諮問受理第 31 号)
令和元年 9 月 17 日	意見書の受理 (平成 30 年度諮問受理第 1 号)
令和元年 12 月 20 日	調査審議
令和 2 年 2 月 17 日	調査審議
令和 2 年 3 月 13 日	調査審議
令和 2 年 4 月 22 日	調査審議
令和 2 年 6 月 2 日	答申