

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。）から平成30年11月13日付け大福祉船分第1585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 審査会の結論

実施機関が平成 30 年 7 月 18 日付け大福祉船分第 759 号により行った部分公開決定（以下「本件決定」という。）で公開しないこととした部分のうち、介護保険事業者指定前研修申込書の法人代表者及び管理者の氏名、指定申請予約申込票の法人代表者の氏名、別表 1 に掲げる事業者の電話番号並びに来庁受付簿の実施機関の職員の氏名を公開すべきである。

第2 審査請求に至る経過

1 公開請求

審査請求人は、平成 30 年 7 月 5 日に条例第 5 条に基づき、実施機関に対し、特定事業者の新規介護保険事業者指定申請に関し、①指定前研修受講申込書、②指定申請予約申込票、③来訪者記録（特定事業者の指定申請～指定決定（事業開始）までの間における大阪市における来訪者記録（面談予定表、来訪者台帳など（特定事業者のみ））、④訪問入浴介護事業者指定にかかる申請書類（介護保険施設指定・指定居宅介護支援事業者申請書（様式第 1 号）、法人の定款、訪問入浴介護・介護予防訪問入浴介護事業者の指定に係る記載事項（様式第 2 号）、従業員の勤務の体制及勤務形態一覧表、組織体制図、事業所の平面図等、利用者からの苦情を処理するために講じる措置の概要、財産目録等）を求める旨の公開請求（以下「本件請求」という。）を行った。

2 本件決定

実施機関は、本件請求にかかる公文書として別表 2 項番 1 から項番 10 までの（あ）欄に記載の公文書（以下項番順に「本件文書 1」から「本件文書 10」といい、これらをあわせて「本件各文書」という。）と特定した上で、条例第 10 条第 1 項に基づき、別表 2 項番 1 から項番 10 までの（い）欄に記載の部分（以下「本件非公開情報」という。）を公開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7条第1号に該当

(説明)

個人の印影・署名については、個人に関する情報であって、これを公に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。

個人の印影・署名及び法人の印影以外の情報については、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7条第2号に該当

(説明)

法人の印影については、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、公に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 審査請求

審査請求人は、平成30年10月12日に、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

本件決定を取り消すとの裁決を求める。予備的に、本件決定のうち介護保険事業者指定前研修申込書に記載の「担当者」及び「研修受講予定者」、指定申請予約申込票に記載の「代表者氏名」及び「申請担当者氏名」並びに窓口予定表に記載の「担当者」を一部非公開決定した処分を取り消す、との裁決を求める。

2 審査請求の理由

(1) 条例第7条第1号の法意ないし趣旨

条例第7条は、第1号において「個人に関する情報」から「事業を営む個人の当該事業に関する情報」を除外した上で、同条第2号において「法人その他の団体（中略）に関する情報又は事業を営む個人の当該事業に関する情報」と定めて、個人に関する情報と法人等に関する情報とをそれぞれ異なる類型の情報として非公開事由を規定している。これらの規定に照らせば、条例においては、事業を営む個人の当該事業に関する情報のみならず、法人等を代表する者が職務として行う行為等当該

法人等の行為そのものと評価される行為に関する情報についても、専ら法人等に関する情報としての不開示事由が規定されているものと解するのが相当である。したがって、事業を営む個人の当該事業に関する情報及び法人等の行為そのものと評価される行為に関する情報は、同条第1号の「個人に関する情報」には該当しないというべきである。

そして、法人等の行為そのものと評価される行為に関する情報には、法人等の代表者又はこれに準ずる地位にある者が当該法人等の職務として行う行為に関する情報のほか、その他の者の行為に関する情報であっても、権限に基づいて当該法人等のために行う契約の締結等に関する情報が含まれると解するのが相当である（最判平成15年11月11日第三小法廷判決・民集57巻10号1387頁参照、大阪地判平成29年9月21日参照）。

(2) 各文書の検討

ア 介護保険事業者指定前研修申込書

これに本件を当てはめてみると、介護保険事業者指定前研修は、介護事業者たる法人が、介護保険上の指定事業者としての指定処分を受けるための前提条件として必ず受けなければならないものであり、それに申込み行為は、正に法人としての行為に他ならない。

そうすると、当該書面の「担当者」とは、法人の構成員の職務として当該申請行為を具体的に行う者であり、「研修受講予定者」は、申請をした結果として、法人の構成員の職務として具体的に研修を受けようとする者であることから、これらの者の行為は法人の行為そのものと評価すべきである。

したがって、「担当者氏名」及び「研修受講予定者」に記載された氏名は、法人の行為そのものと評価される行為に関する情報として、「個人に関する情報」には該当しないことは明らかというべきである。

イ 指定申請予約申込票

指定申請予約申込票を提出する行為は、介護事業者たる法人が、介護保険上の指定事業者としての指定処分を受けるための申請書類を大阪市に提出するため、大阪市の担当者とのアポイントを取る行為である。なお、介護サービス業界においては、介護保険給付を受けられなければ、実質的に介護事業を営むことはほぼ不可能であることから、介護保険上の指定事業者指定を受けることは、介護事業者たる法人の存続そのものを決する極めて重要な行為であり、介護事業者として、事業者指定を受けられないこと、あるいは、取り消されることは、コムスンがそうであったように、介護サービス業界からの退場を意味している。

そうすると、指定申請予約の申請行為は、法人の未来を左右する極めて重要な職務行為として法人のために行うものに他ならず、その申請担当者は、法人の極めて重要な任務を執行する権限の下に申請行為を担当していることは明白である。

したがって、指定申請予約を申請する行為は、法人代表者が職務として法人を代表して行う行為に外ならず、法人の行為そのものと評価すべきであることから、「代表者氏名」は「個人に関する情報」には該当しないというべきであり、また、申請担当者についても、申請を具体的に担当する行為の重要性に照らせば、

代表者に準ずる地位ないし権限の下に職務として行っていることは明らかであること、更には、指定処分は、法的には契約行為とは性質を異にするとはいえ、実質的には、介護保険給付を受ける法的地位を取得するための地方自治体への申入れと、地方自治体による承諾に類似する関係にあり、権限に基づいて当該法人のために行う契約の締結等に関する情報といえることから、やはり、「申請担当者氏名」は、「個人に関する情報」には該当しないというべきである。

ウ 窓口予定表

窓口予定表は、形式的には大阪市の職員が作成するものであるが、ここに記載された法人名や担当者とは、申請の予約行為を反映したことの結果であり、実質的には予約申請をした法人の行為と評価できる。そして、この担当者は、実際に直接具体的に介護保険法上の事業者指定の申請を行う権限を付与された者であるが、当然、地方自治体の担当者に対して、書類の説明をしなければならず、説明不足や書類の不備等で指定を受ける時期が遅れてしまえば、それだけ法人の営業開始時期が遅れてしまい、経営に多大な影響を与えることになることから、その責任は非常に重いといえる。

つまり、「担当者」は、このような法人の重要な任務を執行する立場にあり、申請を担当する行為は、代表者に準ずる地位ないし権限の下に職務として行う行為と評価できる。そして、かかる「担当者」の氏名は、重要な権限に基づいて当該法人のために行う契約の締結等に関する情報といえることから、「個人に関する情報」には該当しないというべきである。

(3) 結論

以上の通り、本件決定のうち、少なくとも、介護保険事業者指定前研修申込書のうちの「担当者」及び「研修受講予定者」、指定申請予約申込票のうちの「代表者氏名」及び「申請担当者氏名」並びに窓口予定表の「担当者」は、「個人に関する情報」には該当しないことは明らかである。

したがって、少なくとも本件決定のうちの上記事項に関する非公開決定は、条例第7条第1号の条例解釈を誤ったことによる違法な処分として、取り消されるべきである。

第4 実施機関の主張

実施機関の主張は、おおむね別表2項番1から項番10までの(え)欄に記載のとおりである。

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。

しかしながら、条例はすべての公文書の公開を義務づけているわけではなく、第7条本文において、公開請求に係る公文書に同条各号のいずれかに該当する情報が記載されている場合は、実施機関の公開義務を免除している。もちろん、この第7条各号が定める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しつつ、条例の上記理念に照らし、かつ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、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

本件審査請求における争点は、本件文書1から本件文書3までに記載の電話番号の条例第7条第1号及び第2号該当性、本件文書6に記載の法人及び公証人の印影の条例第7条第2号該当性、並びにその余の本件非公開情報の条例第7条第1号該当性である。

3 条例第7条各号の基本的な考え方

(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7条第2号の基本的な考え方

条例第7条第2号は、法人その他の団体（以下「法人等」という。）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であつて、公にすることにより、当該法人等の権利、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、原則として公開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法人等の事業者が保有する生産技術上又は販売上の情報であつて、公開することにより、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、公開することにより、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その他公開することにより、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。

4 本件文書1における非公開情報について

(1) 法人代表者及び管理者の氏名の条例第7条第1号該当性について

本件文書1に記載の法人代表者の氏名は、法人等を代表する者が当該法人の職務として行う介護保険事業指定申請行為に関する情報であると認められるため、条例第7条第1号の「個人に関する情報」に該当せず、また本件文書1に記載の管理者の氏名は、慣行として公にされていることから、同号ただし書アに該当する。

したがって、法人代表者及び管理者の氏名は、条例第7条第1号に該当しない。

また、実施機関は、当該情報は法人代表者及び管理者の署名であり、これを公に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ると主張するが、実施機関に確認したところ、本件文書1の記名者を代表者等本人に限定していないとのことであるから、氏名の記載が偽造あるいは転用されることにより、必ずしも当該個人の権利利益を害するおそれがあるとも認められないため、上記判断を左右するものではない。

(2) 事業者の電話番号の条例第7条第1号及び第2号該当性について

実施機関は、本件文書1に記載の事業者の電話番号は、担当者個人の携帯電話番号である可能性があるため、条例第7条第1号に該当すると主張するが、当該情報は事業者の指定申請に係る連絡先として届け出られた情報であり、法人等の職務として行われているため、個人に関する情報であるとはいえないことから、条例第7条第1号に該当しない。

この点を踏まえ、条例第7条第2号該当性についてあらためて実施機関に確認したところ、当該電話番号については、事業者の関係者のみが使用し、公にされていないとのことであり、これらを公にすると、いたずらや偽計等に使用され、当該事業者の業務に支障を及ぼすなど、法人等の権利、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがあるとのことである。

そうすると、当該情報は、公にすることにより、当該法人等の権利、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがあると認められることから、条例第7条第2号に該当する。

(3) 小括

以上により、法人代表者及び管理者の氏名は、条例第7条第1号に該当せず、事業者の電話番号は、条例第7条第2号に該当する。

5 本件文書2における非公開情報について

(1) 法人代表者の氏名の条例第7条第1号該当性について

本件文書2に記載の代表者の氏名は、上記4(1)と同一の情報であることから、条例第7条第1号に該当しない。

(2) 申請担当者の氏名の条例第7条第1号該当性について

本件文書2に記載の申請担当者の氏名は、法人代表者や事業所の管理者ではない従業員の氏名であり、単に当該法人の事務手続きを行っている申請担当者であるこ

とが認められ、審査請求人が主張する「代表者に準ずる地位ないし権限の下に職務として行っている」行為とは評価できない。よって、当該情報は、個人に関する情報であって、特定の個人を識別することができることから、条例第7条第1号本文に該当し、またその情報の性質上、ただし書ア、イ、ウにも該当しない。

したがって、申請担当者の氏名は条例第7条第1号に該当する。

(3) 事業者の電話番号の条例第7条第1号及び第2号該当性について

本件文書2に記載の事業者の電話番号は、上記4(2)と同一の情報であることから、条例第7条第2号に該当する。

(4) 小括

以上により、法人代表者の氏名は、条例第7条第1号に該当しないが、申請担当者の氏名は条例第7条第1号に該当し、事業者の電話番号は、条例第7条第2号に該当する。

6 本件文書3における非公開情報について

(1) 担当者の氏名の条例第7条第1号該当性について

本件文書3に記載の担当者の氏名は、当該法人の事務手続きを行っている申請担当者の氏名であると認められることから、上記5(2)と同様に、条例第7条第1号に該当する。

(2) 事業者の電話番号の条例第7条第1号及び第2号該当性について

実施機関は、本件文書3に記載の事業者の電話番号は、担当者個人の携帯電話番号又は自宅の電話番号である可能性があるため、条例第7条第1号に該当すると主張するが、本件文書3に記載の事業者の電話番号は、事業者の指定申請に係る電話番号であり、個人に関する情報であるとはいえないことから、条例第7条第1号に該当しない。

当該電話番号が事業者の指定申請に係る電話番号であることから、条例第7条第2号該当についてあらためて実施機関に確認したところ、事業者の電話番号のうち別表1に記載の事業者を除く事業者の電話番号については公にされていないとのことであり、これらを公にすると、いたずらや偽計等に使用され、当該事業者の業務に支障を及ぼすなど、法人等の権利、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがあると認められる。

一方、事業者の電話番号のうち別表1に記載の事業者の電話番号については、実施機関に確認したところ、既に公表されているとのことであり、これらを公にしても当該事業者の権利、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがあるとは認められない。

したがって、事業者の電話番号のうち別表1に記載の事業者を除く事業者の電話番号については条例第7条第2号に該当するが、別表1に記載の事業者の電話番号については条例第7条第2号に該当しない。

(3) 小括

以上により、担当者の氏名は条例第7条第1号に該当し、事業者の電話番号のうち別表1に記載の事業者を除く事業者の電話番号については条例第7条第2号に該

当するが、別表1に記載の事業者の電話番号については条例第7条第1号及び第2号に該当しない。

7 本件文書4における非公開情報について

(1) 担当者の氏名の条例第7条第1号該当性について

本件文書4に記載の担当者は、当該法人の事務手続きを行っている申請担当者であると認められることから、上記5(2)と同様に、条例第7条第1号に該当する。

(2) 実施機関の職員の氏名の条例第7条第1号該当性について

本件文書4に記載の実施機関の職員の氏名は、慣行として公にされていることから、条例第7条第1号ただし書アに該当する。

したがって、実施機関の職員の氏名は、条例第7条第1号に該当しない。

また、実施機関は、職員の氏名は署名であり、これを公に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ると主張するが、実施機関に確認したところ、本件文書4は、実施機関における窓口対応の順番を管理する為に対応した職員の氏名を記載するものであり、記名者を対応した本人に限定していないとのことであるから、氏名の記載が偽造あるいは転用されることにより、必ずしも当該個人の権利利益を害するおそれがあるとも認められないため、上記判断を左右するものではない。

(3) 小括

以上により、担当者の氏名は条例第7条第1号に該当するが、実施機関の職員の氏名は、条例第7条第1号に該当しない。

8 本件文書5における非公開情報について

本件文書5に記載の、法人の代表者の生年月日及び自宅電話番号は、個人に関する情報であって、特定の個人を識別することができることから、条例第7条第1号本文に該当し、またその性質上、ただし書ア、イ、ウにも該当しない。

9 本件文書6における非公開情報について

(1) 法人の印影の条例第7条第2号該当性について

本件文書6に記載の法人の印影は、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、公に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ることから条例第7条第2号本文に該当し、かつ同号ただし書にも該当しない。

(2) 発起人の住所及び氏名・印影の条例第7条第1号該当性について

本件文書6に記載の発起人の住所、氏名及び印影は、個人の自宅住所、氏名及び印影であり、個人に関する情報であって、特定の個人を識別することができることから、条例第7条第1号本文に該当し、またその性質上、ただし書ア、イ、ウにも該当しない。

(3) 公証人の署名の条例第7条第1号該当性及び印影の条例第7条第2号該当性について

本件文書6を見分したところ、本件文書6に記載の署名は、公証人が自署により記載したものと認められるため、個人に関する情報であって、特定の個人を識別することができることから、条例第7条第1号本文に該当する。また、実施機関が公証人の署名及び印影の全てではなく、おおむねその4分の3の部分为非公開としたことが認められる。

公証人の署名については、本人が手書きで自己の氏名を記したにとどまらず、社会経済活動上、署名が個人の認証機能として果たしている役割を考慮すると、署名は公にすることにより偽造等当該個人の権利利益を害する場合もあると認められることから、公証人の氏名について公表する慣行があるからといって、必ずしも当該署名を公開することが妥当であるとは言えない。

そこで、当該署名の条例第7条第1号ただし書該当性を検討するに、当該署名は、本件文書6が不特定多数の者に広く知られる状態に置かれているとは認められないことから条例第7条第1号ただし書アに該当せず、かつ、その性質上、同号ただし書イ及びウにも該当しない。

また、本件文書6に記載の公証人の印影については、公に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ることから条例第7条第2号本文に該当し、かつ同号ただし書にも該当しない。

(4) 小括

以上により、発起人の住所及び氏名・印影並びに公証人の署名については、条例第7条第1号に該当し、法人及び公証人の印影は、条例第7条第2号に該当する。

10 本件文書7における非公開情報について

本件文書7に記載の管理者の生年月日及び自宅住所・郵便番号・電話番号は、個人に関する情報であって、特定の個人を識別することができることから、条例第7条第1号本文に該当し、またその性質上、ただし書ア、イ、ウにも該当しない。

11 本件文書8、9及び10における非公開情報について

本件文書8、9及び10に記載の氏名は、事業者の従業員の氏名であり、個人に関する情報であって、特定の個人を識別することができることから、条例第7条第1号本文に該当し、またその性質上、ただし書ア、イ、ウにも該当しない。

12 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

(参考) 答申に至る経過

平成30年度諮問受理第26号

年 月 日	経 過
平成30年11月13日	諮問書の受理
平成31年3月7日	実施機関からの意見書の收受
令和元年11月15日	調査審議
令和2年1月20日	調査審議
令和2年2月13日	実施機関からの追加意見書の收受
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

別表1

<ul style="list-style-type: none"> ・平成30年1月31日窓口予定表のうち、3～6番目の事業者 ・平成30年2月6日窓口予定表の変更届等予約台帳のうち3、7、8番目の事業者 ・平成30年2月26日窓口予定表のうち、1、3、6番目の事業者 ・平成30年2月26日窓口予定表の変更届等予約台帳のうち1、3、8番目の事業者

※ 窓口予定表について、事業者の順番は、記載枠の左から右に、上の行から下の行に順に数える。窓口予定表の変更届等予約台帳について、事業者の順番は、記載行の上の行から下の行に順に数える。