

大情審答申第 490 号
令和 3 年 4 月 16 日

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。）から令和2年2月5日付け大市民第885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

実施機関が行った令和元年11月29日付け大市民第716号による公開決定（以下「本件決定」という。）については、特定した公文書に加えて、郵送事務処理センターの重要管理ポイントを定めた公文書を特定した上で、公開、非公開等の決定をすべきである。

第2 審査請求に至る経過

1 公開請求

審査請求人は、令和元年11月15日、条例第5条に基づき、実施機関に対し、請求する公文書の件名又は内容として「1. 郵送事務処理センターの郵送戸籍等請求事務の業務マニュアル等の文書、2. 郵送請求システム等の文書、3. 電話対応及び対応記録、作業の証跡」と表示して公開請求（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係る公文書を、「証明書受付・発行マニュアル」（以下「本件文書」という。）と特定した上で、条例第10条第1項の規定により本件決定を行った。

3 審査請求

審査請求人は、令和元年12月19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

本件決定を取消し、ページ数が記入された全文書の公開を求める。

2 審査請求の理由

- (1) 2ページ目(目次)に「9. 無手数料証明書一覧」と記載されているが、47ページ目には、「9. 無手数料一覧表」と記載し、ページ下部には1ないし7のページ数が記載されて表1ページから他の1.~10.までページ数の記載がない。文書公開時に、処分庁は、新人又は研修用マニュアルであると教示している。郵送センター職員合計54名(本務職員4、再任用職員9、非常勤嘱託職員32(郵送センター28、発行コーナー4)、アルバイト職員9)おり、戸籍等パソコン操作の研修時に、何ページの何々と画面と併せて教育することから、ページ数が記載されているはずである。ページ数を含め全部公開と決定しているが、抜粋、編集した蓋然性が高く全部公開していない。
- (2) 3ページ目の「1.はじめに」の(1)①に、本市では・・・「重要管理ポイント」を設けて業務項目ごとに遵守すべき事項を定めているが、マニュアルには「重要管理ポイント」を見つけることができない。脱落している。
- (3) 5ページ目の「2.戸籍謄抄本等」のページに、(法的根拠等)に、大阪市戸籍謄本等交付事務処理要領と記載し、大阪市ホームページで閲覧、取得できるが、戸籍謄本等交付事務処理細目は非公開となっており、公開請求した文書に含まれるもので、全部公開していない。
- (4) 5ページ目の「2.戸籍謄抄本等」のページに、[証明書発行事務の流れ]のうち[請求書受付]の←左 右→の矢印、左側には[作成(戸籍広域発行システム)]①本籍区役所に送信、②本籍区役所から証明書受信、と記載されているが、郵送センターは、直接戸籍パソコンから区長職印押印の証明書を作成し発行している。その後斜め右下の矢印に[審査]請求書内容と証明書内容の確認、その後真下に矢印[戸籍謄抄本等の交付]と記載あるが、左側システムは現在センターでは行われておらず、公開請求のマニュアルに該当しないのでは。
[請求書受付]の左右に矢印、右側[作成(戸籍システム)]下部に[システム検索]、[付箋あり]
 - ① 請求書の本籍区役所に戸籍広域発行システム送信は非該当。
 - ② 本籍区役所で照合は非該当。
 - ③ 本籍区役所から照合済戸籍広域発行システム受信は非該当。
 - ④ システム検索。
戸籍全部(個人)事項証明書等を出力
[付箋なし]→公開請求に該当する別のマニュアルがあるのでは。
真下に矢印、戸籍全部(個人)事項証明疎等を出力
[本人通知事前登録者は証明書を作成・交付した後、請求書をコピー(保管)]と記載され、郵送センターの取扱いの別のマニュアルがあるのでは。
- (5) [証明書発行事務の流れ]には、[付箋なし]に該当する
その斜め左下矢印に[審査]請求書内容と証明書内容の確認その後真下↓に矢印[戸籍謄抄本の交付]の流れになる。
- (6) 9ページ目の「請求書様式」の戸籍全部事項証明書(戸籍謄本)等交付請求書は、窓口での請求書になり、これは郵送用ではない。郵送事務処理センターの専用の郵

- 送請求用の請求書様式を記載したページがあるはず。全部公開していない。
- (7) 14 ページ目の「★弁護士等からの請求」で、(請求書内容の確認)：原則、職務上請求書(各会の統一請求書用紙)による請求
- 〔記載事項〕以下省略
- ☆弁護士等が自らの権限として関係人の戸籍謄本等を請求する場合
- 〔職務上請求書用紙の確認〕
- 弁護士業務用・・・以下省略 下記に弁護士記章＋ホームページの記載あり。
- 司法書士用・・・以下省略
- 税理士会連合会統一用紙B・・・以下省略
- と記載するが、行政書士の項目がない。脱落又は別ページがあるのでは。
- (8) 18 ページ目の「請求書様式」の住民票の写し・印鑑登録証明書・戸籍の附票の写し等請求書は、窓口での請求書になり、これは郵送用ではない。郵送事務処理センターの専用の郵送請求用の請求書様式を記載したページがあるはず。全部公開していない。
- (9) 33 ページ目の5. 住民票の写しの広域交付「2 請求書様式」の住民票の写し請求書は、窓口での請求書で郵送用はない。郵送事務処理センターで取り扱わないとの記載したページがあるはず。全部公開していない。
- (10) 37 ページ目の6. 戸籍の附票の写し「請求書様式」の住民票の写し・印鑑登録証明書・戸籍の附票の写し等請求書は、窓口での請求書で、郵送請求用ではない。郵送事務処理センターの専用の郵送請求用の請求書様式を記載したページがあるはず。全部公開していない。
- (11) 戸籍の附票の保存期間が過ぎている場合の対応、電話での対応を記載したページがあるはず。全部公開していない。
- (12) 43 ページ目の7. 印鑑登録証明書は、窓口での請求書で郵送請求用ではない。郵送事務処理センターの専用の郵送請求用の請求書様式を記載したページがあるはず。全部公開していない。よって、郵送センターでの最新の業務マニュアルの全部公開を求める。

3 意見書

- (1) ページ数を記載しない正規の業務マニュアル等は存在しない。
- 請求文書については、審査請求人は、インターネットで戸籍謄本等の郵送請求及び受付・審査・交付の業務マニュアルで検索したところ、横浜市など複数の都市において、戸籍業務を民間委託するために、業務マニュアル作成を必須条件にしており、そのマニュアルで研修することを採用条件としている事実がある。そして、戸籍法等事務を行うために、新人研修、再任用時の研修、法令等の変更時による研修等には、地方公共団体はマニュアル等の教本にページ数が記載されている。但し、その研修マニュアルが、1枚又は裏表の2枚ならページ数の記載もないだろうが、複数ページのマニュアルならあるはずである。もしなければ、そのマニュアルで研修したか、審査会は、直接、郵送事務処理センターの非常勤嘱託職員、会計年度任用職員、同会計年度任用職員、アルバイトら複数の職員らに問えば明らかになるこ

とです。

(2) 別の文書も公開せよ。

「重要管理ポイント」について、「本件文書とは別に定めている。」と文書の存在を教示していることから、審査請求人は請求文書において、「マニュアル等と公開文書を指定している」ので、別の文書があるのだからその別の文書を公開せよ。

(3) 戸籍謄本等事務処理細目について

「戸籍謄本等事務処理細目」について、「請求文書とは別に職員が閲覧できるよう庁内サイトに掲載している」と記載しているのだから、上記理由と同じく、公開できる文書である。この同細目を公開せよ。よって全部公開はしていない。

(4) 「付箋あり」にはDV被害者保護に関する重大な説明があるのに記載しない。

「付箋あり」には、DV被害者保護説明の記載がないため、職員はDV対象者の戸籍謄本等と理解できず、ニュースで報道されるように、戸籍等受付で職員が加害者に被害者の住所を教えるという重大事件が発生するのは、マニュアルで教示しないことが原因となっています。そして、松井市長は、審査請求人の意見書に記載された危険性をマニュアル等に記載し研修する必要性があり、人命に関わる研修であると気づいていません。

(5) 本人通知制度事前登録者の請求書の写しを補完するだけの取扱いではない。

上記2(4)の本人通知制度について「特段マニュアルを作成する必要がない」「別のマニュアルは存在しない」と松井市長は弁明するが、郵送事務処理センターでは、第三者請求においては、その請求者が添付した関係資料の文書を戸籍パソコンに保管する規定となっている。ところが、本件公開のマニュアルは、戸籍法等の法令を遵守していないマニュアルであり、そのマニュアルで研修した職員が、間違った違法な受付、審査、交付を行っていた理由がここにあり、愕然とする。

(6) 郵送用請求書を研修しないから違法受付・違法交付を行う事実がある。

上記2(6)について、発行コーナー及びサービスカウンターでは、対面請求であるから、窓口用請求書を使用していることは合点がいく。そして、窓口用請求書を使用してマニュアル研修は正しいでしょう。

しかし、郵送用請求書では、受付方法が大きく異なります。そのことは書面上の記載内容が同じでも、対応は全く異なります。

例えば、取得目的が戸籍法第10条の本人請求か、第10条の2第三者請求か、また、第10条の3本人確認をしたか、第10条の4請求者に説明要求の場合など。戸籍請求窓口に請求者がいない場合の対処を、戸籍法に沿ったマニュアル等に記載して研修しなければなりません。

単に郵送受付で窓口請求要旨を受取り、同じように審査して、請求本人に問うことができません。必要な追加記入を求める場合があります。

ましてや、第三者請求においては、漏洩事件にならないよう細心の注意が必要であり、正しいマニュアル研修が必要です。

松井市長がいうように、「郵送用の請求様式を掲載していない。マニュアルは全部公開している」と言い切れるのでしょうか。他にマニュアル等がある必然性があります。他のコーナー、センターで保管しているはずで。

4 意見陳述における主張及び意見書

郵送請求システム等の文書を公開しておらず、公開文書の中に「証明書発行管理一覧」がありません。西成区役所戸籍係で発行した「証明書発行管理一覧」が存在するように、戸籍情報システム等にこの発行管理一覧の手引き及び作成等のマニュアルが存在するはずですが、

また、①電話対応マニュアル、②対面の対応記録マニュアル、③請求書の受付マニュアル、④審査交付マニュアル、⑤請求書の枠欄にチェック方法のマニュアル、⑥枠外に記入・記録マニュアル、⑦確認記録など記載する等のマニュアルが存在しています。

平成26年に大阪市職員が業務と無関係に戸籍情報システムを利用して戸籍の検索・閲覧を行う事実が判明し、公開したこんなマニュアルを使って研修しているから、戸籍情報の漏えいが今なお起こるのです。戸籍事務を適正に行うため戸籍事務委託業者が作成したマニュアルを処分庁は保有しています。

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 審査請求人の主張に対する反論

(1) 前記第3の2(1)について、部分的にページ番号が付されているとされる箇所は、別資料を挿入し構成されており、別資料自体のページが記載されている。また、研修時においては、職員には目次項目ごとに記載されている部分を確認させており、特段ページ番号を使用する必要がなく、本件文書にはそもそもページ設定をしておらず、本件文書の抜粋・編集はしていない。

(2) 前記第3の2(2)について、「重要管理ポイント」とは、「個人情報に係る事務処理誤り等防止ガイドライン」において個人情報漏洩等の事務処理誤り等のリスクを低減するために設定する、ミスが発生しにくくする業務管理上の作業のポイントのことであり、本件文書とは別に定めていることからそもそもその記載がないところ、本件文書の脱落などではない。

(3) 前記第3の2(3)について、戸籍謄本等事務処理細目は本件文書とは別に処分庁の職員が閲覧できるよう庁内サイトに掲載しており、本件文書にはそもそも掲載しておらず、全部公開を行っている。

(4) 前記第3の2(4)について、当該箇所は、戸籍届書記載事項証明書、戸籍謄本（事故簿）、不在籍証明書、廃棄済証明書等の請求があった場合、戸籍情報システムにて発行しない証明書であるため、戸籍広域発行システムにより当該本籍区役所に発行依頼を行うものであり、その作業手順を本件文書に記載している。

また、当該箇所の「付箋あり」とは、DV等による戸籍全部（一部）事項証明書、除籍全部（一部）事項証明書等（以下「戸籍等証明書」という）に発行制限がかかっているとしてフラッグを立てている意味であり、発行時に該当者であった場合、戸籍広域発行システムにより当該区役所に発行可否の判断を依頼することを記載している。一方、「付箋なし」とはフラッグが立っていないことであり、当該区役所に依頼することなく発行できるため、本件文書に定める手順に従い通常処理を行うこ

ととなるため、本件文書とは別にマニュアルは存在しない。

また、当該箇所の「本人通知制度事前登録者」とは、代理人や第三者からの請求により戸籍等証明書が交付された際に、交付した事実の通知を受けるためにあらかじめ登録するという制度を利用している者であるが、本登録者へ戸籍等証明書の請求があった場合は、請求書の写しを保管するだけの取扱いとしており、特段マニュアルを作成する必要がないことから別のマニュアルは存在しない。

- (5) 前記第3の2(5)について、「付箋なし」とは前述のとおりであり、通常の証明書発行事務の流れに該当することは審査請求人の主張のとおりである。
- (6) 前記第3の2(6)について、本件文書は証明書発行コーナー、大阪市サービスカウンターにおいて共用しており、郵送用の請求書についても基本的に窓口用の請求書様式と記載内容は同じであるため、当該様式を本マニュアルに掲載している。よって、本件文書にはそもそも郵送請求用の請求書様式は掲載しておらず、全部公開を行っている。
- (7) 前記第3の2(7)について、当該箇所は特定事務受任者からの請求における手順を掲載したものであるが、[職務上請求書用紙の確認]項目については、請求数の多いものを一例で記載しており、行政書士等他の項目は省略しているため、本件文書にはそもそも記載しておらず、「脱落」ではない。また別のページも存在しない。
- (8) 前記第3の2(8)について、上記(6)のとおり基本的に窓口用の請求書様式と記載内容は同じであるため、当該様式を本件文書に掲載している。よって、本件文書にはそもそも郵送請求用の請求書様式は掲載しておらず、全部公開を行っている。
- (9) 前記第3の2(9)について、住民票の広域交付とは大阪市内に住民登録をされている方が住民票を請求するための手続きであり、事務処理が複雑であることから本件文書では「3. 住民票の写し」の項目とは別に「5. 住民票の写しの広域交付」の項目で詳細に記載しているものである。審査請求人の主張する「(住民票の写しの広域交付は) 郵送事務処理センターで取り扱わないとの記載」については、本件文書のうち「3. 住民票の写し」内(法的根拠等)掲載頁に「住民基本台帳法第12条の4…住民票の写しの広域交付(郵送事務処理センター除く)」と記載されており、全部公開を行っている。
- (10) 前記第3の2(10)について、上記(6)のとおり基本的に窓口用の請求書様式と記載内容は同じであるため、当該様式を本件文書に掲載している。よって、本件文書にはそもそも郵送請求用の請求書様式は掲載しておらず、全部公開を行っている。
- (11) 前記第3の2(11)について、保存期間が経過している場合における対応は、電話対応まで言及していないが必要に応じて「廃棄済証明」を発行すると記載しており、全部公開を行っている。
- (12) 前記第3の2(12)について、上記(6)のとおり基本的に窓口用の請求書様式と記載内容は同じであるため、当該様式を本件文書に掲載している。よって、本件文書にはそもそも郵送請求用の請求書様式は掲載しておらず、全部公開を行っている。

2 結論

以上のとおり、実施機関は本件請求に係る公文書として本件文書をすべて特定し、

本件決定を行ったものであり、他に特定すべき公文書は存在しない。

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

審査請求人は、公開された文書には脱落があるほか、請求内容に係るすべての公文書が特定されていないと主張するのに対し、実施機関は、本件文書の全てを公開しており他に特定すべき公文書は存在しないとして争っている。

したがって、本件審査請求の争点は、本件文書の特定の妥当性及び本件文書のほかに特定すべき公文書の存否である。

3 本件文書の特定の妥当性について

実施機関によると、本件請求に係る公文書の特定に際し、審査請求人は郵送事務処理センターにおいて新任等事務担当者に配付する業務マニュアルを求めると確認できたため、本件文書を特定したとのことであり、この点について、審査請求人も争いが無いことを踏まえ、本件文書の特定の妥当性について、以下検討する。

審査請求人は、複数ページの研修用マニュアルであれば通常はページ数の記載があるはずであり、ページ数を抜粋、編集した蓋然性が高いと主張する。一般的に、複数ページある研修用マニュアルにはそのマニュアルを使用するものの便宜のためにページ番号が付されていることが通例であると思われるが、当審査会において本件文書を見分したところ実際に本件文書にはページ番号は付されておらず、審査請求人の主張するページの抜粋・脱落の有無についても確認したところ、抜粋や編集などが行われたことを窺わせる不自然な部分は認められないことから、本件文書に脱落した箇所は存在せず、本件文書の特定に誤りはないとする実施機関の説明に特段不自然、不合理な点は認められない。

なお、審査請求人は、本件文書の記載内容は新任者等向け研修マニュアルとして不十分であることを主張しているが、当審査会は本件文書が新任者等向け研修マニュアルとして十分かどうかを判断するものではなく、本件文書の特定に誤りはないとする上記判断を左右しない。

4 本件文書のほかに特定すべき公文書の存否について

(1) 審査請求人は、本件文書に「戸籍謄本等事務処理細目」との記載箇所があるのに当該細目が特定されていないのはマニュアルとして不十分であり、本件文書に加えて当該細目を対象文書として特定すべきであると主張するが、本件文書中、当該事

務に関連する根拠法令として「戸籍謄本等事務処理細目」と記載されているのは、単に本件文書の記載内容の出典の根拠を示したものであると考えるのが相当であり、実施機関に確認したところ、当該細目の内容そのものは全て本件文書に記載していることから、当該細目を本件文書に加えて新任等事務担当者へ配付することは行っていないとのことであり、当該細目は本件請求内容に対し特定すべき公文書ではないとする実施機関の説明に特段不自然、不合理な点は認められない。

- (2) 審査請求人は、本件文書に『重要管理ポイント』を設けて業務項目ごとに遵守すべき事項を定めている」との記載箇所があるのに、重要管理ポイントを定めた公文書を特定していないのはマニュアルとして不十分であり、本件文書に加えて重要管理ポイントを定めた公文書を対象文書として特定すべきであると主張している。「重要管理ポイント」とは、実施機関が個人情報を取り扱う業務において誤交付・誤送付を防止するために使用する作業手順を定める様式のことであり、当審査会において郵送事務処理センターの事務に係る重要管理ポイントを定めた文書を確認したところ、当該文書には郵送事務処理センターの事務に特化して証明書等の誤交付・誤送付が発生しないための確認の手順が具体的に記載されていることが認められ、また実施機関に確認したところ当該文書を新任等事務処理担当者に配付しているとのことであった。

以上を踏まえると、重要管理ポイントを定めた文書は、本件請求内容に合致するものであり、実施機関は本件請求に対し当該文書を特定すべきであった。

- (3) 審査請求人は、本件文書の記載内容では不十分であり、本件文書に加えて「①『証明書発行管理一覧』の手引き及び作成等のマニュアル、②電話対応マニュアル、対面の応対マニュアル、請求書の受付マニュアル、審査交付マニュアル、請求書の枠欄にチェック方法のマニュアル、枠外に記入・記録マニュアル及び確認記録など記載する等のマニュアル、③郵送事務処理センターの委託業者が大阪市に提出した郵送事務処理センターのマニュアル」を対象文書として特定すべきであると主張している。

実施機関に確認したところ、①の「証明書発行管理一覧」とは、戸籍事務システムより証明書の発行履歴を検索した際に出力される文書であり、各区役所のシステムでのみ発行可能で郵送事務処理センターのシステムでは発行不可となっているため、郵送事務処理センター職員は携わることがなく、手引き及び作成マニュアルは存在しないとのことである。

また、②の各文書について実施機関に確認したところ、市民対応については、職場内でのOJT研修にて上司や先輩より実際の業務実践より助言を受けることとしているため、特段電話対応マニュアル及び対面の応対マニュアルの作成は行っておらず、請求書の受付、審査交付、請求書の枠欄のチェック、枠外の記入及び確認記録などを記載する際の事務処理マニュアルについては、本件文書及び上記の重要管理ポイントに記載があることから別に作成していないとのことである。

さらに③について実施機関に確認したところ、郵送事務処理センターの業務は委託されておらず直営で行われているため、業者作成のマニュアルは存在しないとのことである。

以上を踏まえると、審査請求人が対象文書として特定すべきと主張する公文書のうち、重要管理ポイントを定めた文書は特定すべきであったが、その他の文書についてはこれらが存在しないとする上記説明に特段、不自然不合理な点は認められない。

(4) よって、実施機関は本件文書に加えて重要管理ポイントを定めた文書も本件請求に係る公文書と特定した上で、公開、非公開等の決定をすべきであったと認められる。

5 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 島田 佳代子、委員 玉田 裕子、委員 長谷川 佳彦

(参考) 答申に至る経過

令和元年度諮問受理第18号

| 年 月 日 | 経 過 |
|------------|----------------|
| 令和2年2月5日 | 諮問書の受理 |
| 令和2年10月9日 | 実施機関からの意見書の收受 |
| 令和2年10月14日 | 調査審議 |
| 令和2年11月11日 | 調査審議 |
| 令和2年11月16日 | 審査請求人からの意見書の收受 |
| 令和2年12月10日 | 調査審議 |
| 令和3年1月13日 | 審査請求人の口頭意見陳述 |
| 令和3年2月10日 | 調査審議 |
| 令和3年4月16日 | 答申 |