

大個審答申第 151 号
令和 3 年 11 月 4 日

大阪市長 松井 一郎 様

大阪市個人情報保護審議会
会長 金井 美智子

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。）から令和 2 年 3 月 30 日付け大大保第 1734 号及び同日付け大大保第 1736 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、令和 2 年 1 月 30 日付け大大保第 1427 号により行った不存在による非開示決定（以下「本件決定 1」という。）及び同日付け大大保第 1426 号により行った開示決定（以下「本件決定 2」といい、本件決定 1 とあわせて「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 保有個人情報の開示請求

審査請求人は、令和 2 年 1 月 16 日、条例第 17 条第 1 項に基づき、実施機関に対し、「平成 30 年 4 月から平成 31 年 3 月末、及び平成 31 年 4 月から令和元年 12 月末現在までの期間、審査請求人に対し指示・指導した内容につき、A 保健副主幹が作成した記録」の開示を求める旨の保有個人情報の開示請求（以下「本件請求」という。）を行った。

2 本件各決定

実施機関は、本件請求に係る保有個人情報のうち「A 保健副主幹が平成 30 年 4 月から平成 31 年 3 月末までの期間、審査請求人に対し指示・指導した内容につき、A 保健副主幹が自ら作成した記録」（以下「本件情報 1」という。）については、保有していない理由を次のとおり付して、条例第 23 条第 2 項に基づき、本件決定 1 を行い、「決裁修正指示記録 令和元年 6 月 5 日から 12 月 6 日」と特定した情報（以下「本件情報 2」という。）については本件決定 2 を行った。

記

「開示請求に係る保有個人情報のうち、平成 30 年 4 月から平成 31 年 3 月末までの期

間、審査請求人に対しA保健副主幹が指示・指導した内容について、条例第2条第5号に定める組織的に利用するものを保有していないことから、当該保有個人情報をそもそも作成又は取得しておらず、実際に存在しないため。」

3 審査請求

審査請求人は、令和2年2月16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、審査請求（以下、順にそれぞれ「本件審査請求1」及び「本件審査請求2」という。）を行った。

第3 審査請求人の主張

1 本件審査請求1について

(1) 審査請求の趣旨

公開されなかった情報について、開示すべき裁決を求める。

(2) 審査請求の理由

不存在による非開示決定通知書に記載された、決定理由によれば、審査請求人が請求した本件情報1は、「公文書には記載されていない」ために、実施機関が非公開の決定をしたと判断していた。すなわち、本件情報1は、私文書に記録されたものであるという判断である。

しかしながら、本件情報2については、開示決定があり、両面印刷のA3用紙3枚の紙媒体の記録を交付された。この事実は、審査請求人の請求した情報が、私文書ではなく公文書に記載されていることを意味すると判断する。公文書であれば、大阪市が保有しているはずである。

審査請求人が請求した情報は、平成30年度にB課長が審査請求人を評価対象にした人事考課で使用した情報であり、私文書をもとに人事考課がなされることはありえないと考える。条例第2条第5号に定める組織的に利用するものと判断するのが妥当である。

審査請求人の解釈が間違っている場合、たとえば公文書の保存期間経過により、請求時点では公文書が存在しなかった場合には、決定通知書にその旨が記載されているはずだが、その旨の記載はない。当然に、保存期間経過の法的根拠も明示されていない。

2 本件審査請求2について

(1) 審査請求の趣旨

交付された文書の写し（以下「開示文書」という。）に記載すべき事項であるにも関わらず公開されなかった情報について、開示すべき裁決を求める。

(2) 審査請求の理由

開示文書には、文書名、文書作成者の記名押印などを記載したページが欠落している。上記事項が存在しない公文書が作成されることは考えられないため、当該情報を記載したページが、開示文書から欠落していると判断するものである。

開示文書において、「職務上の指示・指導をした者」（以下「指示者」という。）と

「職務上の指示・指導をされた者」（以下「被指示者」という。）の氏名を記載したページが欠落しており、個人の特定が不可能である。決裁修正指示記録が、他の文書を閲覧しなければ当該文書に記載された個人を特定することができない状態で作成されることは考えられない。

したがって、本来は指示者及び被指示者の氏名を明記したページが存在するにも関わらず欠落していると判断するものである。

請求した対象期間は、平成 31 年 4 月から令和元年 12 月末までの期間であるが、本件決定 2 では、令和元年 6 月 5 日から 12 月 6 日と記載されており、開示文書も同年月日の記録に限定されている。平成 31 年 4 月及び令和元年 5 月の記録が欠落していると考えられる。仮に当該期間に決裁修正指示が皆無であったとしても、その旨の記載がないため、審査請求人の目的が達成されているのか不明である。

なお、本件各情報は、B 課長が審査請求人を評価対象者とした人事考課を行うために使用する公文書であるため、A 保健副主幹が 1 年間分の情報を記録しないことはありえず、当該期間の記録を作成しなかった可能性はないと考える。

また、A 保健副主幹は、自身が所管するすべての職員を対象として、決裁修正指示記録を作成しているはずである。法的根拠なく、審査請求人のみを対象にして、人事考課に使用する公文書を作成することは考えられず、過失により、他者についての記録と混同されたなどの事由も考えうるので、再調査していただくことを強く希望する。

開示された情報が「A 保健副主幹が、審査請求人に対し、決裁に関して修正するよう指示した記録」であるなら、令和元年 9 月から 10 月にかけて、A 保健副主幹が単独で「公文書変造」を実施したのち、審査請求人に対し「公文書変造」の幫助を強要し、審査請求人が拒絶した情報が欠落している。なお、当該行為については公益通報により通報し、回答を得ている。

第 4 実施機関の主張

1 本件請求について

本件請求は、平成 30 年度及び平成 31 年度において、審査請求人の上司で、審査請求人の業務の進捗や取り組み状況を把握し、指導・助言する立場にあった A 保健副主幹から審査請求人に対し指示・指導した日付、内容等について、A 保健副主幹が作成した記録の開示を求めるものである。

2 本件決定 1 について

(1) 本件決定 1 を行った理由

平成 30 年度人事考課の際、審査請求人の人事考課第 2 次評価者である保健医療対策課の B 課長は、第 1 次評価者である C 担当係長や、日常的に審査請求人を指導している A 保健副主幹から、口頭で審査請求人の勤務状況について情報収集を行った。この時点において、A 保健副主幹が審査請求人に対して指示・指導した内容を備忘のため書き留めた手書きメモはあるものの、組織として利用を予定しておらず、職場デスク内に保管するに留まり、B 課長を含めた他の職員と共有していない。

したがって、条例第2条第5号に定める組織的に利用する文書はそもそも作成又は取得されておらず、実際に存在しない。

なお、B課長は、収集した情報も考慮し、審査請求人に係る人事考課第2次評価を実施し、審査請求人は平成30年度人事考課結果の開示を受けた後、その内容について、苦情相談制度に基づく苦情相談を行っている。

(2) 審査請求人の主張に対する反論

平成31年度に入り、平成30年度と同様、審査請求人が人事考課結果について苦情相談を行うことが想定されたため、B課長は5月末頃、A保健副主幹に対し指導内容を記録しておくよう指示しており、この指示に基づきA保健副主幹が作成し、B課長と共有した文書が本件情報2である。

審査請求人は、本件情報2が存在するのだから本件情報1も存在するのが当然であると主張しているが、前記(1)のとおり、本件情報1は組織的に用いるものとして作成されておらず、実施機関が保有していないが、本件情報2は組織的に用いるものとして作成され、組織内で共有されているということであり、両者の間には因果関係は存在しない。

また、審査請求人は、私文書をもとに人事考課がなされることはありえないと主張しているが、「人事考課制度運用の手引き」（以下「手引き」という。）において、第2次評価者は、「第2次評価実施にあたっては、評価基準に照らして絶対評価を行うものとし、面談者である第1次評価者から情報収集を行うよう努めてください。」とされており、情報収集の方法までは規定されていない。上記(1)のとおり、平成30年度人事考課を実施するにあたり、B課長は、審査請求人の勤務状況について情報収集は行ったが、文書で確認したわけではなく、口頭にて聴取したものである。

さらに、審査請求人は、保存期間経過により公文書が存在しないのであれば、その旨非公開決定通知書に記述があるはずだと主張しているが、本件情報1は、保存年限が経過したために廃棄されたわけではなく、前述のとおり、そもそも作成されておらず、実際に存在しない。

3 本件決定2について

(1) 本件決定2を行った理由

本件請求については、開示請求書の「開示請求に係る保有個人情報を取り扱う事務の名称及び内容その他保有個人情報を特定するに足りる事項」の欄に「平成31年4月から令和元年12月末現在までの期間、審査請求人に対し指示・指導した内容につき、A保健副主幹が自ら作成した記録」とあることから本件情報2を特定し、本件情報2には非開示情報が記録されていないことから、本件決定2を行ったものである。

(2) 審査請求人の主張に対する反論

上記2(2)のとおり、B課長の指示に基づきA保健副主幹が作成し、B課長と共有した文書が本件情報2である。

第一に、審査請求人は、本件情報2には文書名や文書作成者の記名押印などを記載したページが欠落していると主張しているが、B課長は、A保健副主幹に対して、

指導したことを記録するよう口頭にて指示をしたが、様式を指定したものではないため、文書名や文書作成者の記名押印などを記載したページはもとより存在しない。

第二に、審査請求人は、本件情報2に「職務上の指示・指導をした者」と「職務上の指示・指導をされた者」の氏名を記載したページが欠落していると主張しているが、本件情報2の作成目的は、①審査請求人に対して行った指導内容について、指導者であるA保健副主幹が記録をし、その内容を人事考課の際に考慮に入れること、そして、②たとえ人事考課結果に審査請求人が不服を申し立てたととしても、それは日常の業績が評価された結果である、と根拠を示すためである。したがって、本件情報2上、「職務上の指示・指導をした者」はA保健副主幹であり、「職務上の指示・指導をされた者」は審査請求人であることは明らかであるため、特に明示していない。

第三に、審査請求人は、平成31年4月と令和元年5月の記録が欠落していると主張しているが、B課長がA保健副主幹に対し、審査請求人への指導内容を記録しておくよう指示したのは、令和元年5月末頃である。この指示に基づき作成され、B課長と文書で共有した記録であるため、本件情報2は、令和元年6月から始まっているので、平成31年4月及び令和元年5月の記録はそもそも作成されておらず、実際に存在しない。

また、審査請求人は、A保健副主幹は、当然に自身が所管するすべての職員を対象として、決裁修正指示記録を作成しているはずであると主張しているが、審査請求人に対して、前述のとおり、作成が必要な特段の事情があったからであり、決裁修正指示記録は、すべての職員について作成しているわけではない。

第四に、審査請求人は、イニシャルその他の表記方法を例に挙げて、原本の写しでない可能性を主張しているが、既に述べたとおり、B課長は、A保健副主幹に対して、審査請求人に指導したことを記録するよう口頭にて指示をしたが、様式を指定したものではない。さらに、審査請求人は公文書に使用するには不適切な表現であるとの主張をしているが、本件決定2は、本件請求に係る保有個人情報に特定した文書について情報開示したものであり、内容の是非については回答できない。

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。

2 人事考課制度について

実施機関によれば、大阪市では、人事評価の結果明らかになった職員の仕事の成果、能力を評価者及び被評価者の双方で把握し、効果的な人材育成を行うことを目的とし

て人事考課制度を実施しており、評価の実施にあたっては、被評価者のよりきめ細やかな勤務実績を把握するため、第2次評価者は第1次評価者から情報収集を行うよう努めつつ、独自の権限と責任において絶対評価を行うとのことである。

3 争点

(1) 本件審査請求1

審査請求人は、本件情報1は存在するはずであると主張するのに対し、実施機関は、本件情報1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1の争点は、本件情報1の存否である。

(2) 本件審査請求2

審査請求人は、本件決定2で特定した情報の他にも特定すべき情報が存在するはずであると主張するのに対し、実施機関は本件決定2で特定した情報以外に特定すべき保有個人情報存在しないと主張している。

したがって、本件審査請求2の争点は、他に特定すべき情報の存否である。

4 本件情報1の存否について

実施機関は、平成30年度人事考課の際に、第2次評価者であるB課長が、日常的に審査請求人を指導しているA保健副主幹から、口頭で審査請求人の勤務状況について情報収集したが、A保健副主幹は、審査請求人に指示・指導した内容を書き留めていた自身の備忘メモからその状況を報告したため、本件情報1は存在しないと主張している。

「手引き」によれば、第2次評価者は被評価者の勤務状況について情報収集することが求められているが、情報収集の方法として必ずしも書面で収集することは定められておらず、A保健副主幹はB課長から口頭で情報提供を求められたことから、個人メモを踏まえ勤務状況を口頭で説明しており、本件情報1をそもそも作成又は取得していないとする実施機関の説明に不自然、不合理な点は認められず、また、その主張を覆すに足る特段の事情も認められない。

5 本件決定2で特定した情報以外に特定すべき情報の存否について

(1) 本件情報2は、審査請求人に対するA保健副主幹の業務上の指導記録であるが、実施機関によれば、第2次評価者であるB課長の令和元年5月末頃の指示に基づき、審査請求人に対する人事考課を適切に行い、その根拠を示すために令和元年6月からA保健副主幹が日々記録を作成し、組織共有したもののことである。

当審議会では本件情報2を見分したところ、整理番号、確認日、曜日、業種、届出種別、区、区受付日、保健所受付日、保健所受付番号、起案日及び内容欄で構成されており、内容欄には事業者からの届出の事務処理について、本件情報2の作成者が担当者へ指示指導した内容が時系列に記載されていることが認められる。

「手引き」においては、本件情報2のような、評価に際し業務上の指導記録を作成する義務は確認できず、また、本件情報2の記録目的は上記のとおり審査請求人の事務処理状況を管理、監督するためであることから、審査請求人が主張する文書

名及び作成者並びに指示者及び被指示者を記載する必要性も認められない。

- (2) また、審査請求人が主張する「公文書変造の幫助の指示」について実施機関に確認したところ、次のとおり説明があった。

平成30年12月以降に取得した公文書について供覧に係る手続が遅れたため平成31年度に供覧した事案があり、D担当課長代理及びA保健副主幹が供覧後、当該供覧文書を探す際に混乱を来さないようにとの意図で審査請求人に当該文書を平成30年度簿冊へ編綴するよう指示したことを指すと思われるが、供覧文書は、供覧終了日をもって保管年度を決することが原則であることから、後日、当該指示については公文書の保存及び管理上適切ではなかったとして取り消し、平成31年度の簿冊に編綴した。

本件情報2は、審査請求人の事務処理に関する不備について注意した内容の記録であるところ、当該供覧文書を平成30年度簿冊へ編綴するようにとの指示は、上記のとおり審査請求人に対し一旦指示を行ったものの、後日適切でなかったとして当該指示を改め、適正に事務が完了したものであり、審査請求人の事務処理に関する不備について注意したものとは言えないことから、実施機関が本件情報2に記載しなかったことに特段、不自然、不合理な点は認められない。

- (3) 以上を踏まえれば、審査請求人に対してA保健副主幹が作成した文書は、本件情報2の他には存在せず、当該指示に係る記録が存在しないとする実施機関の主張を覆すに足る事実も認められない。

したがって、本件情報2以外に特定すべき情報は存在しないとする実施機関の主張に不自然、不合理な点は認められない。

審査請求人は、ほかにも縷々主張するが、これらはいずれも当審議会の上記判断を左右するものではない。

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 金井美智子、委員 村田尚紀、委員 玉田裕子、委員 上田健介

(参考) 答申に至る経過

令和元年度諮問受理第136号及び第137号

年 月 日	経 過
令和2年3月30日	諮問書の受理
令和2年9月3日	実施機関から意見書の収受
令和3年3月31日	調査審議
令和3年4月22日	審査請求人から意見書の収受
令和3年5月19日	調査審議

令和3年7月7日	調査審議
令和3年8月19日	調査審議
令和3年11月4日	答申