

大個審答申第 159 号
令和 4 年 7 月 29 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。）から令和元年 7 月 10 日付け大総務第 e-85 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、令和元年 5 月 27 日付け大総務第 e-40 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、令和元年 5 月 13 日、条例第 17 条第 1 項に基づき、実施機関に対し、「H29. 9. 1 付大個審答申第 102 号の答申書第 4-2 に『…指摘があった…個人情報（…）については、H27. 2. 26 付け大北政第 46 号で新たな開示決定…』とある。この開示決定の事実を審議（査）会が確認した日が確認できる文書」を求める旨の開示請求（以下「本件請求」という。）を行った。

2 本件決定

実施機関は、本件請求に係る保有個人情報を「平成 27 年 12 月 24 日付け論点整理表」の「本体」及び「本件請求に係る諮問案件の個票」（以下「本件情報」という。）と特定した上で、「本体」については、「本体のうち上部の開催日等を記載した部分を除くすべて」を、「本件請求に係る諮問案件の個票」については『分類』欄の内容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 6 号に該当
(説明)

開示しないこととした部分は、本市の機関である審議会の内部における審議に関する情報であり、これを開示することにより、委員の率直な意見の交換若しくは意思決

定の中立性が不当に損なわれる相当の蓋然性があるとともに、審議会の調査審議事務の適正な遂行に支障を及ぼす相当の蓋然性があるため。

3 審査請求

審査請求人は、令和元年6月24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

論点整理表の本体において一部開示及び各文ごとの最初と最後の少なくとも3文字程度を開示した文書の開示を求める。

2 審査請求の理由

枠内すみずみまで黒ヌリであり、空白なのか、あるいは、最後まで文が書かれているのかが不明であり、信ぴょう性が疑われる。

また、審査請求人は、口頭意見陳述及び意見書において、実施機関が平成30年3月に「権利の濫用を理由とした特定公開請求者からの公開請求の却下について」と題する文書（以下「本件文書」という。）を作成し、その後自身が行った公開請求が却下されたことから、実施機関が本件文書を無効とした場合には自身が現在行っている保有個人情報の開示請求及び審査請求をすべて取り下げる旨を主張しており、本件審査請求の目的として、本件文書の無効・取消しを求める意図があるとのことであった。

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 本件情報について

審査請求人は、平成27年1月8日、条例第17条第1項に基づき、実施機関に対し、保有個人情報を特定するに足りる事項として『H26年1月14日市民の声』に対する『処理カード』、H26年1月14日市民の声に係る登録されたデータベースの登録内容の写し」と表示して保有個人情報の開示請求（以下「原請求」という。）を行い、これに対し実施機関は、「平成26年1月15日受け付けした市民の声に係るシステム登録情報」を原請求に係る対象情報として特定した上で、条例第23条第1項に基づき、審査請求人に対して平成27年1月22日付大北政第32号による開示決定（以下「原決定」という。）を行った。

これに対し審査請求人は、平成27年1月30日、原決定を不服として実施機関に対して原決定に対する異議申立てを行い、不服の理由として「①処理カード②データベース登録内容の写しの2点を請求したが②のみが提供された。②は処理カード明細であり①の処理カードとは別のものと思われる。」と主張した。

これを受けて、実施機関は、審査請求人からの市民の声に係る処理カードに記載さ

れた同人の個人情報（以下「追加開示情報」という。）について、原請求に係る対象情報として特定し、平成 27 年 2 月 26 日付け大北政第 46 号による新たな開示決定（以下「追加決定」という。）を行った。

その後、平成 29 年 9 月 1 日付け大個審答申第 102 号により原決定に対する異議申立てに係る大阪市個人情報保護審議会（以下「審議会」という。）の答申が行われ、当該答申において審議会は、追加開示情報については、実施機関が追加決定に基づき審査請求人に既に開示したことが認められるとして、追加開示情報の開示を求めることを内容とする原決定に対する異議申立ては、その利益が追加開示情報の開示によりなくなっており、行政不服審査法（平成 26 年法律第 68 号）による改正前の行政不服審査法第 47 条第 1 項に基づき不適法となることから却下すべきであるとした。

本件情報は、審議会において、諮問案件を調査審議するに当たり用いられた資料である。実施機関は、上記の経過から見て、審査請求人は、本件請求において、審議会が追加決定の事実を確認した日が確認できる文書の開示を求めていると考えられたことから、原決定に対する異議申立てについての審議会の調査審議において初めて追加決定の事実が示された、平成 27 年 12 月 24 日開催の審議会の資料として作成された論点整理表を特定した。

2 本件決定を行った理由

本件情報は、本市の機関である審議会における調査審議を円滑かつ効率的に行うために作成された論点整理表であり、本体については上部の開催日等を記載した部分以外の部分に調査審議案件全般にわたる論点が、また、個票については「分類」欄に論点がそれぞれ記載されており、これらの内容が開示されると、審議会の調査審議の過程においてどのような論点についてどのような議論がされ、どのような方向付けがされたかが明らかになるものである。答申が行われた後であっても調査審議における論点の内容が開示されると、審議会の調査審議の過程においてどのような論点についてどのような議論がなされ、どのような方向付けがされたかが明らかになり、審議会の答申が公正になされない蓋然性があるものである。

したがって、本件情報の「本体」のうち上部の開催日等を記載した部分を除くすべて及び「本件請求に係る諮問案件の個票」のうち「分類」欄の内容については、本市の機関である審議会における調査審議の内容であり、審議会の事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれのあるものとして、条例第 19 条第 6 号に掲げる非開示情報に該当するため部分開示としたものである。

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 本件情報について

条例第 45 条は、開示決定等について行政不服審査法に基づく審査請求があったときは、実施機関は、一部の例外を除き、審議会へ諮問しなければならない旨を規定している。審議会は、この条例第 45 条の規定による諮問に応じ審査請求を調査審議するため、条例第 59 条の規定により設置されており、条例第 60 条に規定された調査権限に基づき、審議を行い、諮問に対する答申を行っている。

本件情報は、審議会において、諮問案件を調査審議し、結論としての答申に至る前の段階で、審議会の指示により事務局が作成した論点整理表及び審査請求事案個票である。

3 本件情報について実施機関が非開示とした部分について

非開示とされている部分は、論点整理表のうち開催日時等を記載した部分を除く全部分、また、審査請求事案個票のうち分類欄である。

4 争点

実施機関は、本件請求について、非開示とされている部分（以下「本件非開示部分」という。）が条例第 19 条第 6 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、本件決定を取り消し、本件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、本件非開示部分の条例第 19 条第 6 号該当性である。

5 本件非開示部分の条例第 19 条第 6 号該当性について

(1) 条例第 19 条第 6 号について

条例第 19 条第 6 号は、本市の機関等が行う事務又は事業の目的を達成し、公正、円滑に遂行するため、「本市の機関又は国、独立行政法人等、他の地方公共団体若しくは地方独立行政法人が行う事務又は事業に関する情報であって、開示することにより、次に掲げるおそれその他当該事務又は事業の性質上、当該事務又は事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるもの」は開示しないことができると規定している。

ここで「当該事務又は事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるもの」とは、事務又は事業に関する情報を開示することによる利益と支障を比較衡量した上で、

開示することの必要性を考慮しても、なお、当該事務又は事業の適正な遂行に及ぼす支障が看過し得ない程度のものをいい、また、こうした「支障を及ぼすおそれ」は、抽象的な可能性では足りず、相当の蓋然性が認められなければならないと解される。

(2) 審議会の調査審議について

ア 審議会は、行政不服審査法に基づく審査請求において提起された法律上の論点について端的に法的判断を示すことが要請されており、その答申は、行政争訟手続において実施機関が行う裁決又は決定等最終の公権的判断としてあるべき判断を示すという性格を有するものであって、審議会の調査審議手続は争訟手続における対立構造を基礎としており、実施機関で設置されている政策提言等を主目的とする他の審議会等とは自ずとその性質を異にするものである。

また、審議会の調査審議手続については、紛争当事者である審査請求人や参加人等の権利利益に関わる情報のほか、特定の個人のプライバシーや、法人等の経営上の秘密等に係る情報が審議過程で明らかにされるのが通常であり、また、いわゆるインカメラ審理手続を採用し、非開示情報を記載した文書を直接見分することがあること等から、条例第 65 条により非公開とされている。

このような合議制による調査審議を経て行う審議会の答申が公正になされるためには、委員が独断や誤りをおそれず自由な意見を率直に述べ互いに反論し合うことにより適正な判断を形成し、正しい結論を導く過程が必要不可欠である。そのような性質から、審議会の調査審議の過程においてどのような論点についてどのような議論がされ、どのような方向付けがされたか審議の内容が公にされると、委員が誤解や批判をおそれ自由な意見を率直に述べ互いに反論し合うことが困難になると認められる。また、審議途中での自由かつ率直な意見のやり取りの中で、最終的な答申の結論とは異なる意見のやり取りが行われることは当然のことではあるが、そうした過程が公開されることによって審議会の判断の一体性に誤解や疑問を生じさせ、審議会の答申に対する評価を低下させることにつながり、結果として、実施機関が審議会の答申を尊重するか否かの判断や審議会の答申への信頼に不当な影響を及ぼすおそれが生じる。

イ 本件請求内容に記載された答申に係る調査審議においては、継続して数十件行われた審査請求について、審査請求人等の主張、論点及び答申の結論の方向性などを整理した論点整理表を審議会の指示により事務局において作成し、これをもとに調査審議を積み重ね、最終的な答申に至ったものである。

(3) 本件非開示部分の条例第 19 条第 6 号該当性について

本件情報は、審議会での調査審議を進めるために、事務局が作成した論点整理表に記載された情報及び論点整理を踏まえた当該審査請求事案の特質について分類した情報であって、答申に至る前のある時点における議論の内容や考え方が記載されており、これを公にすると、審議会のその時点における諮問案件における論点、今後の調査・確認・整理すべき内容やその結果に基づく開示・非開示の方向性が明らかとなることから、審議の内容を公にすることと同様の結果を生ずることが認められる。

さらに、論点整理表の記載内容は定型的なものでなく、その諮問内容、関係する類似案件等のこれまでの審議経過等を踏まえて、あくまで委員の調査審議に資することを意図して作成されるものである。そのため、審議に参加していない第三者が論点整理表に記載されている情報を見ただけで、調査審議時と同じ認識を得ることは極めて困難であり、誤解を招く蓋然性が高いものと考えられる。調査審議の過程においては、一見正しいと思われる意見も反対論により覆される場合がある一方、誤りかと思われる意見も検討の結果正当性を見出されることがある。このため、論点整理表について、その一部でも公にすると、それを見た者が表面的な記述を捉えて、あるいはそれのみから調査審議が十分に尽くされていないといった誤解を抱き、審議会の答申の公正さ、客観性についていわれのない非難等をするおそれがないとは言えず、そのような事態となれば、実施機関や審査請求人から独立して調査審議を行うという、審議会の役割が果たせない状況が生じると認められる。

以上を踏まえると、本件情報を開示することにより委員の間の率直な意見の交換に影響を及ぼし、審議会の事務の適正な遂行に支障を及ぼす相当の蓋然性があると認められることから、本件情報は条例第 19 条第 6 号に該当する。

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 野呂充、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 令和元年度諮問受理第 13 号

年 月 日	経 過
令和元年 7 月 10 日	諮問書の受理
令和元年 9 月 2 日	実施機関から意見書の収受
令和 3 年 6 月 2 日	調査審議
令和 3 年 6 月 25 日	調査審議
令和 4 年 1 月 14 日	審査請求人から意見書の収受
令和 4 年 1 月 17 日	調査審議（審査請求人の口頭意見陳述）、審査請求人から意見書の収受
令和 4 年 3 月 1 日	調査審議
令和 4 年 3 月 28 日	調査審議
令和 4 年 7 月 29 日	答申