

大阪市長 横山 英幸 様

大阪市情報公開審査会
会長 玉田 裕子

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4年3月4日付け大福祉第3526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

大阪市長が令和4年1月31日付け大福祉第2984号により行った公開請求拒否決定（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 公開請求

審査請求人は、令和4年1月18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「別紙、マスコミ報道されているA容疑者が、生活保護申請した際、対応した職員全員の出勤簿」と表示して公文書の公開請求（以下「本件請求」という。）を行った。

2 本件決定

実施機関は、本件請求について、条例第10条第2項の規定に基づき、本件請求を拒否する理由を次のとおり付して本件決定を行った。

記

本件公開請求には特定個人名が記載されており、当該公開請求に係る公文書が存在しているか否かを答えることにより、特定個人にかかる生活保護情報の有無等、大阪市情報公開条例第7条第1号に規定する「個人に関する情報であつて、特定の個人を識別することができる情報」を公開することとなるため、同条例第9条により、本件公開請求を拒否する。

3 審査請求

審査請求人は、令和4年2月13日、本件決定を不服として実施機関に対し、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

本件は以下の理由で、審査請求人の求める対象文書は、開示されなければならない。

2 審査請求の理由

- (1) 本件で、生活保護申請を行っていた市民は、大量虐殺を行った被疑者であり、大阪府警察本部は、重大事件の被疑者として特例として、被疑者の情報を公開している。
- (2) 本件で、生活保護申請を行っていた市民であるが、多くの国民の巻き添えにして自殺しており、自殺した動機は不明であるが、金銭的に困っており、事件を起こした当時の所持金も僅かであった事も、公表されている事実である。
- (3) 本件の被疑者は、生活に困って生活保護を何度か、申請しており大阪市長は、自ら生活保護を取り下げた旨をマスコミを通じて、公にしている。
- (4) 本件での市民は、20名以上の罪のない国民を殺害して自殺しており、動機は、不明ではあるが、金銭的に困って、将来を絶望して、事件を起こした可能性は、排除する事は、できない。

生活保護は、我々、国民の税金から出ており、そういった国民に対して、支給されなければならない、しかも、将来のある国民が、20名以上も殺害されているのである。

当然、事案の重大性から、本件、事件を起こした市民が生活保護を申請した際、担当者等の出勤簿は、開示されなければならない。

税金の使用に付いて、国民は、その職員の判断が正しいのか、正しくなかった吟味する必要は、当然ある。

今となっては、たればになるが、もし、本件市民が生活保護を申請した際、生活保護を受給していたら、20名以上の国民の命が奪われずに済んでいたかもしれず、そんな事案に関わった公務員等の情報に付いては、開示されなければ、ならない。

- (5) 以上、本件は、職員の職務遂行事案であり、又、人の生命、財産、健康、生活を保護するために、公にする必要事案であり、同条例第7条(1)ア・イ・ウに該当する為、開示されなければならない。

3 実施機関の主張（第4）に対する反論（令和4年6月9日付け意見書）

- (1) 本件で、審査請求人の求める文書を開示せよ。
- (2) 意見書内容は、審査請求書に記載されている審査請求理由を準用する。
- (3) 補足として、実施機関（以下、処分庁と言う）の弁明書に付いて反論するが、本件は、処分庁の市長がマスコミ報道で公表した事案に付いての開示請求である。

本来、国民の生活保護申請に関しては、処分庁の弁明書に記載している通り、個人情報として、保護されなければならない。

しかしながら、審査請求理由にも記載した通り、本件の生活保護を申請したと見られる国民は、20名以上の罪のない国民を巻き添えにして、自殺を図っており、大

阪府警察本部も重大事件と認定したからこそ、A被疑者に関する情報を公表したのであり、その結果、処分庁の市長も、A被疑者に関する情報をマスコミを通じて公表しているにも関わらず、本件弁明書では、その情報は個人情報になる為、存否応答拒否とは、している事、やっている事は、無茶苦茶である。

少なくとも、本件A被疑者の生活保護申請した事は、処分庁の市長が、マスコミを通じて公表し、それは、日本国中に知られた事案であり、証拠として、その動画も残っている以上、A被疑者が生活保護を申請していた事は、紛れもない事実である。

本件は、その申請を行った際に、A被疑者の事案を担当した職員等の出勤簿であり、20名以上の罪の無い国民が殺害されている以上、A被疑者の生活保護申請に関与した職員等に付いても事件の重大性を考えれば、当然、開示されなければならない情報である。

もし、処分庁のB市長がマスコミ報道で、A被疑者の生活保護申請に付いて、本件弁明書に記載している通り、個人情報に当たるので生活保護申請をしたとか、それを取り下げた等と言う事は、答えられないと言っていたのであれば、本件、情報公開請求等は、行わなかった。

もし、当審査会も、本件弁明書に記載している通り、処分庁の言い分を認めた場合は、B市長は、マスコミを通じて個人情報を漏洩させたものと見做し、刑事告訴する。

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 本件請求は、「別紙、マスコミ報道されているA容疑者が、生活保護申請した際、対応した職員全員の出勤簿」を求めるものである。
- 2 条例第7条本文では、「実施機関は、公開請求があったときは、公開請求に係る公文書に次の各号に掲げる情報（以下「非公開情報」という。）のいずれかが記録されている場合を除き、公開請求者に対し、当該公文書を公開しなければならない。」と規定され、実施機関の有する情報は原則公開とされている。

しかしながら、条例第7条各号において、原則公開の例外として、非公開情報について規定されている。

非公開情報として規定されているもののうち、条例第7条第1号では、「個人に関する情報（事業を営む個人の当該事業に関する情報を除く。）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。ただし、次に掲げる情報を除く。」と規定され、例外的に、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。）は非公開とする旨が規定されている。

この趣旨は、個人の尊厳を守り、基本的人権を尊重する立場からプライバシーを中心とする個人の正当な権利利益を最大限に保護するために、特定の個人を識別することができるもの等を原則として非公開とすることにある。

また、条例第9条では、「公開請求に対し、当該公開請求に係る公文書が存在しているか否かを答えるだけで、非公開情報を公開することとなるときは、実施機関は、当該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ことができる。」と規定され、公開請求に係る公文書の存否を明らかにするだけで、条例第7条各号（非公開情報）の規定により保護される権利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できるとされている。

本件決定では、条例第7条第1号に規定する「個人に関する情報であつて、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、本件請求を拒否していることから、本件において、本件請求に係る公文書の存在を明らかにするだけで、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となることについて、以下で述べることにする。

- 3(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、氏名や資産、収入など財産に関する情報等が該当する。

本件において、情報公開請求の対象となっている文書は、1に記載のとおり、「別紙、マスコミ報道されているA容疑者が、生活保護申請した際、対応した職員全員の出勤簿」である。

この請求に対し公文書の存否を答えることにより、特定個人の生活保護申請の事実の有無が明らかになる。

生活保護法第4条第1項において、「保護は、生活に困窮する者が、その利用し得る資産、能力その他あらゆるものを、その最低限度の生活の維持のために活用することを要件として行われる。」と規定されており、特定の個人に係る生活保護情報は、個人の資産、収入など財産に関する情報や福祉制度の利用の有無に係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」に該当する。

- (2) 審査請求人は、本件で、生活保護申請を行っていた市民は、大量虐殺を行った被疑者であり、大阪府警察本部による被疑者情報の公開をはじめとして、事件当時の所持金等の状況が公表されており、大阪市長も当該市民が自ら生活保護を取り下げた旨をマスコミを通じて公にしていると主張しているが、生活保護申請の事実の有無に関して大阪市が一般に公にした事実はなく、条例第7条第1号ただし書アに該当しない。
- (3) また、審査請求人は人の生命、財産、健康、生活を保護するために、公にする必要事案であると述べているが、本件請求に係る公文書の存否を明らかにすることにより公開される情報は、個人の生活保護の申請状況に関する情報であるため、条例

第7条第1号ただし書イ及びウに該当しない。

- (4) そのため、本件において、特定の個人に係る生活保護申請の事実の有無に関する情報は、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、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」情報に該当し、本件請求に係る公文書の存在を明らかにするだけで、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ため、条例第9条により、本件請求を拒否した次第である。

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。また、第9条において、公開請求に係る公文書の存否を答えるだけで、第7条各号に該当する情報を公開することとなる場合には、当該公開請求を拒否することができる旨規定している。もちろん、条例の解釈及び運用は、これらの規定の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言うまでもない。

2 争点

実施機関は、本件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条に基づいて本件決定を行ったのに対して、審査請求人は、本件決定を不服であ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」は原則として非公開とすることを規定するが、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、①特定の個人又は法人を名指しして、あるいは特定の事項（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②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 本件請求に係る条例第9条該当性について

(1) 要件1 該当性について

本件請求は、特定の個人の氏名（「A」）を明記したうえで、Aが生活保護を申請した際の「対応した職員全員の出勤簿」と記載して公文書の公開を求めている。

この点、特定の個人を名指しした上で、同人が生活保護の申請を行った際に対応した職員に係る公文書の公開を求める請求に対しては、当該公文書の存否を答えることにより、Aによる生活保護の申請の有無という情報（以下「本件情報」という。）が明らかになることが認められる。

したがって、本件請求は、要件1を満たすことが認められる。

(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、本件情報の条例第7条第1号該当性について検討する。

本件情報は、上記(1)で述べた通り、Aによる生活保護の申請の有無という情報であり、当該情報は個人に関する情報であって、特定の個人を識別できる情報であることから、本件情報が条例第7条第1号本文に該当することは明らかである。

一方で、審査請求人は、本件情報が大阪府警察により、また、市長により、報道

機関を通じて公にされていること、本件情報は人の生命、財産、健康、生活を保護するために公にすることが必要な情報であること、また、本件情報は職員の職務遂行に係る情報であることから、本件情報は条例第7条第1号ただし書ア、イ、ウのいずれかに該当し、故に公開されるべきである旨を主張するものと解される。

そこで、本件情報の条例第7条第1号ただし書ア、イ、ウへの該当性について検討する。

ア 条例第7条第1号ただし書ア該当性について

条例第7条第1号ただし書アは、同号本文の例外として、本文に規定する個人情報に該当する情報であっても、法令等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については、公開すべきことを定めている。

もっとも、既に公にされている情報であっても、その中には、本来公にされるべきではないにもかかわらず、個別の事情等により公にされることとなった情報が含まれることがあると考えられ、このような情報については、これを公にすることにより個人のプライバシーを侵害するおそれがあることが考えられる。したがって、条例第7条第1号ただし書アは、公にされる根拠が法令の規定や慣行にあり、公にされることの正当性が担保されている情報に限って、非公開の対象から除外する趣旨であるものと解される（条例第7条第1号ただし書アと同趣旨の規定である行政機関の保有する情報の公開に関する法律第5条第1号ただし書イの解釈について、同趣旨を述べた裁判例（東京地方裁判所平成22年12月22日判決、東京高等裁判所平成23年7月14日判決）がある。）。

ここで、審査請求人が提出した資料（インターネット上の記事と史料されるもの。）によれば、本件情報に関し、大阪府警察は、報道機関による取材に対し、Aに係る生活保護の申請について「家賃収入があるなどの理由で却下された」旨を説明したことが認められ、本件情報が公にされているものと認められる。もっとも、この点については、実施機関への確認によれば、「大阪府警刑事部捜査第1課が今回の事件について報道機関向けに説明会を行」ったとのことであるから、当該事件限りの個別の取扱いとして本件情報が公にされたものであると考えられる。

また、同様に、審査請求人が提出した資料（インターネット上の記事と史料されるもの。）によれば、大阪市長が、報道機関による取材に対し、Aに係る生活保護の申請が取下げられた旨の発言を行ったことが認められる。もっとも、この点についても、実施機関への確認によれば、大阪市長の発言は、当該取材を受けた際に、報道機関からなされた質問の前提が、同市長が認識している事実関係と異なるものであったことから、その場において、その前提の誤りを正す趣旨で当該発言に至ったとのことであり、少なくとも当該発言は、本件情報を直接的、かつ積極的に発信する意図をもってなされたものではないことが認められる。すなわち、大阪市長の発言についても、当該取材を受けた場面の限りでの対応として、本件情報を含む発言がなされた結果、意図しない形で本件情報が公にされたものであると考えられる。

以上のことから、上記のとおり、大阪府警察や大阪市長が本件情報を公にして

いることを踏まえても、その根拠は法令の規定や慣行にあるとは言えず、また、本件情報は公にされることの正当性が担保されている情報とは言えないと考えられることから、本件情報は、条例第7条第1号ただし書アには該当しない。

イ 条例第7条第1号ただし書イ該当性

条例第7条第1号ただし書イは、同号本文の例外として、同号本文に規定する個人情報に該当する情報であっても、当該情報を非公開とすることにより得られる利益よりも、当該情報を公開することにより得られる人の生命、身体、健康、生活又は財産の保護という公益が優越する場合には、当該情報を公開すべきことを定めたものである。故に、比較衡量を行うに当たっては、人の生命等を害する相当の蓋然性その他保護の必要性、緊急性等を具体的かつ慎重に検討する必要があるものと解される。

この点、本件情報は、上述のとおり、Aによる生活保護の申請の有無という情報であるところ、本件決定時において、本件情報を公にしてまでも保護すべき公益は、特段想定されない。

以上のことから、本件情報は、条例第7条第1号ただし書イには該当しない。

ウ 条例第7条第1号ただし書ウ該当性

条例第7条第1号ただし書ウは、同号本文の例外として、同号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ことを定めたものである。

この点、本件情報は、上述のとおり、Aによる生活保護の申請の有無という情報であるところ、本件情報は、あくまでAの個人的な生活に関わる情報であって、公務員等の職務遂行に係る情報とは解されない。

以上のことから、本件情報は、条例第7条第1号ただし書ウには該当しない。

よって、本件情報は、条例第7条第1号ただし書ア、イ、ウのいずれにも該当せず、条例第7条第1号の規定する非公開情報に該当することが認められる。

したがって、本件請求は、要件2を満たすことが認められる。

(3) 小括

以上のとおり、本件請求は要件1及び要件2を満たすものであるから、その請求自体は職員の出勤簿の公開を求めるものではあるものの、その存否を明らかにすることによって、条例第7条第1号に該当する非公開情報を公開することとなることが認められる。

したがって、本件請求に条例第9条を適用した本件決定は相当である。

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 小谷 真理、委員 奥村 裕和、委員 村田 尚紀

(参考) 答申に至る経過

令和3年度諮問受理第53号

年 月 日	経 過
令和4年3月4日	諮問書の受理
令和4年6月2日	実施機関からの意見書の収受
令和4年6月10日	審査請求人からの意見書の収受
令和4年10月11日	調査審議
令和4年11月15日	調査審議
令和5年1月17日	調査審議
令和5年2月15日	調査審議
令和5年3月14日	調査審議
令和5年4月28日	答申