

大津市情報公開・個人情報保護審査会答申

( 答 申 第 1 6 号 )

平 成 25年 8月 12日

大津市情報公開・個人情報保護審査会

# 答 申

## 第1 審査会の結論

大津市長(以下「実施機関」という。)の行った公文書部分公開決定について理由の記載に不備があるので取消すべきである。

改めて審査をした上で非公開とすべき部分がある場合には、その適用条文を示すとともに当該条文を適用する理由を分かりやすく記載すべきである。

## 第2 異議申立ての経過

### 1 公開請求

平成24年4月18日、異議申立人は、大津市情報公開条例(以下「条例」という。)第6条第1項の規定に基づき、実施機関に対し、「これまでにコンプライアンス推進室によせられた苦情・相談、そしてそれらに対する対応の概要がわかる資料のすべて」と記載して公文書の公開を請求した。

### 2 実施機関の決定

平成24年5月7日、実施機関は、本件請求に対応する公文書として「これまでにコンプライアンス推進室によせられた苦情・相談、そしてそれらに対する対応の概要がわかる資料のすべて」(以下「本件公文書」という。)を特定の上、本件公文書のうち、①個人の郵便番号、住所、氏名、日付、性別、年齢、電話番号、生年月日、運転免許証番号、顔写真、公安委員会名、肩書き、メールアドレス、印影、相談・連絡・申立て内容の一部及び所属、(以下「本件非公開情報1」という。)②法人等の住所、法人等名称、代表者氏名、印影及び通報内容の一部、(以下「本件非公開情報2」という。)③相談者所属肩書き、氏、相談内容の一部、(以下「本件非公開情報3」という。)④上記①から③にかかる回答、対応等(以下「本件非公開情報4」という。)を非公開とする部分公開の決定(以下「本件処分」という。)を行い、公開しない理由を次のように付記して異議申立人に通知した。

#### (1) 条例第7条第1号に該当する。

本件非公開情報1については、個人に関する情報であり、特定の個人を識別することができるもの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ため。

#### (2) 条例第7条第2号に該当する。

本件非公開情報2については、法人等に関する情報であり、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ため。

#### (3) 条例第7条第5号に該当する。

本件非公開情報3については、本市の内部における検討、協議であり、公開すると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ことにより不当に市民等の間に混乱を生じさせるおそれがあるため。

(4) 条例第7条第6号に該当する。

本件非公開情報4については、本市が行う事務又は事業に関する情報であり公開すると当該事務又は事業の適正な執行に支障を及ぼすおそれがあるため。

### 3 異議申立て

平成24年6月27日、異議申立人は、本件処分を不服として、行政不服審査法第6条の規定に基づき、実施機関に異議申立てを行った。

## 第3 異議申立ての趣旨

部分公開決定処分を取消すとの決定を求めるものである。

## 第4 異議申立人の主張要旨

異議申立人の主張は、異議申立書及び意見書の記載内容、並びに異議申立人の意見陳述によれば、概ね次のとおりである。

- 1 実施機関の判断は、大津市情報公開条例の運用を誤ったものであり、拡大解釈は許されない。条例第3条には、「実施機関は、公文書の公開を請求する権利が十分に尊重されるようにこの条例を解釈し、運用するものとする。」とある。また、条例第8条によれば、「非公開情報が記録されている部分を容易に区分して除くことができるときは、公開請求者に対し、当該部分を除いた部分につき公開しなければならない。」とあり、公開することによりどのような支障があるのか個別具体的な説明もなされないまま、内容すら把握できないほどの必要以上の黒塗り状態では情報公開の意味がない。

条例第7条第1号に該当することについては、部分公開の場合、本来であれば公文書が特定され、その文中記載について個別具体的に検討がなされ、個人識別情報に該当する若しくは公にする事により個人の権利利益を害するおそれがあると判断した部分について非公開とする、という過程を経ると考えられる。しかし、実施機関の当該部分の説明では単に条文を述べただけにとどまり、そのような作業がなされていない事が伺える。個人名、住所、郵便番号、メールアドレス、電話番号、生年月日、運転免許証番号、顔写真、肩書、印影などは非公開とすべきであるが、日付、性別、公安委員会名などがどうして非公開なのか全く述べられておらず、実施機関の「可能な限りの情報は公開」との主張に矛盾している。日付、時間は当該公文書のほとんどで公開している。

- 2 条例第7条第2号アに該当することについては、異議申立人からすれば、どの文書のどこが法人情報に当たるのか全く分からない。

条例第7条第5号及び第6号に該当することについては、どの部分が具体的にどのように混乱を生じさせ事務事業に支障をきたすのか記述がないことは、反ってそのようなおそれがない事を立証している。

いずれも条例文を述べたに過ぎず、非公開理由説明になっていない。

- 3 大津市職員等の公正な職務の執行の確保に関する条例(以下「コンプライアンス条例」という。)第20条第2項を持ち出して当該関連文書全てを非公開すると解釈をしてはならない。コン

プライアンス条例第20条第2項を盾にとって全面非公開の姿勢を取ることによって、行政がどのような対応をしているのか検証できなくなってしまう、市民の知る権利を奪ってしまうリスクがより大きくなる。

実施機関側の見解は私的問題であったり、他の行政機関のものであったり、既に対応済である事案であったりして、厳密に解釈するならコンプライアンス条例第20条第2項に該当しない、即ち基本的には、労働者が内部の情報を通報する事で公正な職務の確保という形にはなっていない。実施機関は自らこれらの事案は全て要望等及び公益目的通報に該当しないという見解にたった対応をしている。

それにも拘らず、都合のよい時にはコンプライアンス条例第20条第2項を持ち出して、本来は全面非公開であると主張している。不服申立ては、行政不服審査法に基づく請求であって、個人情報を除いては公開が原則であり、請求者も公になることを前提としている。いかなる理由によって当該文書を殆ど非公開にしたのかを全く説明をしていない。

公文書は市民の共有財産であって、実施機関のこの判断は、条例第1条の「市民の公文書の公開を求める権利」、「市民の知る権利」を侵害するものであり、「市民に説明する責務」が全うされておらず、「市民の市政への参加」を阻害するものである。

- 4 コンプライアンス条例第20条第2項の適用について、同条例の附則第2項には「この条例の施行の日以後に行われる要望等及び公益目的通報について適用する。」と明記しているので、平成24年4月1日以前のものには適用されないと解するのが妥当である。実施機関は無理に適用しようとしているが、「法の不遡及」という原則があることを知るべきであり、非公開理由は全て失当である。

コンプライアンス条例第20条第2項を持ち出し、リスク回避のために非公開とすべきという主張は、当該条例の趣旨から理解できないことはないが、関連文書全てを非公開にすると解釈してはならない。「おそれのあるもの」に限ってと解釈するのが妥当であり、通報について言えば、通報そのものではなく、その後に実施機関が作成した報告書等の日時や通報者の性別、事案の大きな内容などは公開されても何ら支障はない。

実施機関は、個人情報の保護や条例第3条後段、更にコンプライアンス条例第20条第2項まで引き合いにして如何に個人情報が出ないように配慮が必要か主張しているが、個人名を公開してしまっている。これ一つとっても実施機関の主張が如何に杜撰で配慮のないものかを露呈している。今後二度とこのような事がないように、謝罪した上で、細心の注意をすべきである。

実施機関は、非公開処分をした場合には、知る権利の尊重という立場から個別具体的な検討がされ、それぞれについて条例の条文を出すだけにとどまらずできるだけ詳しく理由説明することが課せられる。しかし、本件の非公開理由説明書は、4(2)で僅かに条例の条文を出したに過ぎず、大半はコンプライアンス条例第20条第2項を不遡及原則を破って述べるという初歩的ミスをしている。実施機関に大いに反省を促すと共に、即刻非公開処分の取消しを求める。

## 第5 実施機関の主張要旨

実施機関の主張は、非公開理由説明書及び実施機関から事情を聴取した結果、概ね次のと

おりである。

- 1 所管課は、平成23年7月1日に設置された組織であり、平成24年4月1日施行のコンプライアンス条例の制定に向けた取組の中で、市民に対してもその検討状況等の情報の提供に努めていた。それに起因して市民等から寄せられた相談等の記録が本件公文書となる。

それら公文書の中で、本件非公開情報1については、個人に関する情報であり、特定の個人を識別できるもの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り条例第7条第1号に該当し非公開とする。コンプライアンス条例第20条第2項により執行機関等は、大津市情報公開条例の規定にかかわらず、公益目的通報者等を保護するため、「公益目的通報者等が特定されるおそれのある情報」を開示してはいけないことについて、慎重かつ完全にそれを履行する義務が求められる。この義務に鑑みると、コンプライアンス条例第20条第2項の趣旨を徹底させ、より完全性を図るためには、苦情等を寄せた本人が特定されるリスクは完全に回避する必要があり、「参考事例2」に見るように、大阪市情報公開審査会では、例えば「封筒の投函日時」や「郵便局名の押印」、「筆跡」、「文章表現」、「文章構成」、「配字」等においても、特定の個人を識別するための端緒になり得る情報であると認め、文書を公開することはできないとしている。

- 2 条例第7条第2号に該当する本件非公開情報2については、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り非公開とする。また、条例第7条第5号に該当する本件非公開情報3については、公開すると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ことにより市民等の間に混乱を生じさせるおそれがあるため非公開とする。

- 3 条例第7条第6号に該当する本件非公開情報4については、公開すると当該事務又は事業の適正な執行に支障を及ぼすおそれがあるため非公開とする。

苦情等の情報を、内容まで読み取ることができるようにあらわに公開すれば、今後、公益目的通報をしようとする者は、コンプライアンス条例第20条第2項の特例規定の存在に関わらず、公文書公開の請求に対し、原文を広く公開するものと考え、公文書公開により公益目的通報をした者が特定されればどうしようとの不安な思いに至り、公益目的通報を自重してしまうおそれがあり、コンプライアンス条例の一番の有効な施策が後退する。

そのことは、市民への「公益」を後退させることになり、コンプライアンス条例を審議、可決された市議会を通じての民意に反する。

本件公文書は、コンプライアンス条例第20条第2項の「大津市情報公開条例の規定にかかわらず、公益目的通報者等を保護するため、公益目的通報者等が特定されるおそれがある情報を公開してはならない。」という特例規定の適用を受け、一般的な公文書とは全く異なる位置づけの下にある。この特例規定の存在により、職員、市民は安心して公益目的通報を行うことができ、それが市民の公益と法治行政の確立に繋がっている。

異議申立人は、条例の権利として認められている内容についてのみを本件処分取消し事由としているが、コンプライアンス条例第20条第2項の特例規定や、条例第3条後段の規定など、比較考量しなければならない部分が存在し、慎重に対応する必要があると考えるが、異議申立人

は、その部分については全く触れず、考察もしておらず、申立てを採用することはできない。

- 4 本件公文書は、コンプライアンス条例施行前に所管課に寄せられた「苦情及びそれらに対する対応の概要」に関する文書であり、公文書公開請求の時期はコンプライアンス条例施行後であり、同条例第20条第2項の規定は請求の時点で効力を有する。

本件公文書がコンプライアンス条例施行前に作成されたものでも、公益目的通報の窓口となることを前提とした所管課に寄せられたものである限り、公益目的通報と同様の効果を求めたものと考えられるため、その精神を同様にその苦情等の取扱いにおいても反映させるべきである。

コンプライアンス条例第20条第2項の規定は、公益通報者保護法第5条の「不利益取扱いの禁止」規定の精神を同条例においても実現させようと規定したものであり、この法の観点からも、同条例の施行日前においても、相談者の秘密は守られるものとして取扱うことが適切と考えられ、公文書公開によりそれらの相談者が特定されてしまえば、その者の権利を侵害することとなり、本市の責任と社会的影響は計り知れない。

所管課は、コンプライアンス条例施行日以降に公益目的通報がされた場合は、同条例施行前に発生していた事案であっても、公益目的通報の対象に準じたものとして同様に取扱うこととしている。同条例で保護する部分も同条例の施行前の事案であっても、所管課設置以降に所管課へ相談等がなされたものについては、同条例の精神に基づき、同条例施行後の情報公開請求に対しては規定を適用し保護するのが妥当である。

一方で、情報公開条例第1条に規定する「市民の知る権利」や同条例第3条の「実施機関は、公文書の公開を請求する権利が十分に尊重されるようにこの条例を解釈し、運用するものとする。」や「この場合において実施機関は、個人の尊厳を守るため、通常他人に知られたくない個人に関する情報をみだりに公開することのないように最大限の配慮をしなければならない。」との規定との関係性に配慮し、コンプライアンス条例第20条第2項の特例規定と合わせて考察した上で、できる限りの部分公開を行ったところであり、情報を公開するとの視点における今回の判断について評価いただきたい。

さらに加えて、部分公開決定をした場合において、請求者が何らかの方法で部分公開の文書を公開した場合、見た人によっては、筆跡や僅かな内容からでも、苦情を寄せた者が誰であるかを特定できる危険性がある。実施機関や審査会に全く予期できない、本人しか知り得ない特定の事項により事実を特定できる事案があるかもしれない。他の情報と照合することにより、公益目的通報者等を識別できる情報が潜んでいるかもしれない。

コンプライアンス条例において特例として規定している趣旨は、そのような危険性のあるものは、全て非公開にすべきものであるというのが本旨と理解している。

開示しても大丈夫との考えで開示した箇所が、偶然にも苦情等を寄せた者が特定される情報である可能性もあり、リスク管理の観点から、完全に危険性を絶つ「リスクの回避」を選択することがコンプライアンス条例の精神と考え、同条例施行日以降に公益目的通報として申し出された文書は、原則的には、余地なく非公開とすべきと考える。

所管課は、可能な限りの情報は公開すべきが前提との立場に立っており、部分公開ではあるが文書量を知ること、文書のイメージをつかむこと、部分的ではあるが文書の内容を知ることなど

が可能であり、完全に非公開とするよりも条例の精神に基づき少しでも多くの情報を提供したいとの考えからコンプライアンス条例の精神を生かしつつ本件処分のとおり判断した。

## 第6 当審査会の判断理由

### 1 本件異議申立ての対象となっている公文書について

本件異議申立ての対象となっている公文書は、「これまでにコンプライアンス推進室に寄せられた苦情・相談、そしてそれらに対する対応の概要がわかる資料のすべて」である。

異議申立人は、本人のトラブルに係る事項についてコンプライアンス推進室に複数回相談に訪れたが、納得いく対応ではなかったため、平成24年3月に、本人の相談内容が如何に記録されているかを知るために保有個人情報開示請求をした。この記録が少ないと判断した異議申立人は、他の相談記録の状態を知るために上記の公文書公開請求をし、部分公開決定に対して隠蔽が多すぎるとして、部分公開決定処分取消しを求めて異議申立てに及んだものである。

部分公開された公文書は、異議申立人の相談・連絡等報告書4件、市長への提言箱4件、本人の保有個人情報開示請求に係るもの1件、そして他の相談者に係るもの3件で、46頁に及んでいる。

当審査会は、異議申立人の意見陳述と実施機関からの聴取を経て、5回の審議を重ねた。

異議申立人は、実施機関が決定通知書に記載した非公開理由は、個別具体的な説明がされていない旨を主張しているので以下、理由の付記について検討する。

### 2 理由の付記について

大津市行政手続条例第8条は、行政庁が、申請により求められた許認可等を拒否する処分をする場合(求められた許認可等の一部を拒否する場合を含む。)は、申請者に対し、当該処分の理由を示さなければならないとしている。一般に、法令が行政処分に理由を付記すべきものとしている場合に、どの程度の記載をすべきかは、処分の性質と理由付記を命じた各法令の趣旨・目的に照らしてこれを決定すべきであるとされている。大津市行政手続条例が理由を付記すべきものとしているのは、処分に当たって行政庁の判断の慎重と公正妥当を担保してその恣意を抑制するとともに、当該処分の理由を申請者に知らせることによって、その不服申立てに便宜を与える趣旨に出たものと解される。このような理由付記制度の趣旨に鑑みれば、公文書部分公開決定通知書に付記すべき理由としては、公文書公開請求者において、条例第7条各号所定の非公開事由のどれに該当するのかをその根拠とともに了知し得るものでなければならない。

本件公文書部分公開決定通知書には、公文書の公開をしない部分欄に本件非公開情報1～4が記載され、公文書を公開しない理由欄に条例第7条第1号、第2号ア、第5号及び第6号に該当する旨と、該当条文ごとに開示をしない部分及び当該条文を適用する理由が記載されている。

以上の公文書を公開しない理由欄の記載状況をみると、どの部分がどのような理由によって公開しないのかにかかると記載を欠いている。非公開の根拠とする該当条文の記載はされているところ、当該公文書の種類、性質等とあいまって公文書公開請求者が条例第7条各号所定の非公開事由のどれに該当するのかをその根拠とともに当然に知り得るような場合は別として、単に非公開の根拠規定を示すだけでは、大津市行政手続条例第8条の要求する理由付記としては十分でな

い。

行政処分に理由を付記すべき場合に、その記載を欠いたり不備があったりするときは、処分自体の取消しを免れないものとされていることから、原処分を一旦取消して実施機関において改めて審査の上、非公開部分があるときは、当該部分に適用すべき条文及び適用する理由を分かりやすく記載して決定処分すべきである。なお、実施機関が、改めて決定処分を行うに当たっては、以下の点について、留意すべきである。

### 3 条例第7条第1号の該当性について

個人の郵便番号、住所、氏名、性別、年齢、電話番号、生年月日、運転免許証番号、顔写真、メールアドレス、印影については、明らかに個人識別性のある情報として非公開にしており、問題はない。ただし、異議申立人の名前を公開してしまっている公文書が一件あり、異議申立人が言うところの、実施機関として杜撰で配慮のない事務の執行であるとの批判については、謙虚に受け止め、猛省を促すところである。

個人識別性の判断に関しては、関係者の眼を意識し過ぎるあまり、公開してもよいものを非公開としている状況があるので、一般市民を基準として考えるべきである。

また、公安委員会名、日付、肩書き、所属などの情報は、個人識別性を有するものではなく、公開すべきである。

### 4 条例第7条第2号の該当性について

法人の名称など、法人の特定につながる場合は非公開としていることについては、問題はない。

### 5 条例第7条第5号の該当性について

一般的に法令・条例の運用に関する問い合わせに対して条例の正しい運用を示した部分は公開すべきである。

### 6 条例第7条第6号の該当性について

コンプライアンス推進室に寄せられた苦情、相談の内容を端的に表す苦言や辛辣な文言を公開すると、相談に来ようとする市民が二の足を踏むことが想定され、事務に支障があるとして非公開とされている。しかし、この理由を認めると市民が行政とトラブルを抱えていることが書いてある文書はすべて事務支障があるとなってしまうおそれがあるので、苦情、相談の内容を端的に表す苦言や辛辣な文言、あるいは、相手がそう思っているだけの文言は公開すべきである。

また、相談者の相談・申立て内容や連絡内容などのうちトラブルに係る事項を表現する文言は、第1号に該当すると判断するのは困難であるので、非公開とすべき部分があるならば第6号の該当性についても含めて検討すべきである。ちなみに第6号は、市や国等が行う事務又は事業に関する情報について、非公開情報の要件を定めたものであり、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を非公開とするよう規定されている。この「支障」については名目的なものでは足りず、実質的なものが要求され、「おそれ」については抽象的な可能性では足りず、法的保護に値する蓋然性が要求される。

さらに法律名、官公署の担当部署、前後の脈絡から具体的な事案の特定に結びつかない日常的な言葉は、公開すべきである。



## 7 コンプライアンス条例第20条第2項について

対象公文書は、コンプライアンス条例施行以前のものであり、同条例の規定は適用されない。よって、本件においては、情報公開条例の規定に基づき判断すべきである。

ところで実施機関は、コンプライアンス条例施行日以降に公益目的通報として申し出された文書は、原則的には、余地なく非公開とすべきと考えているが、コンプライアンス条例第20条第2項を拡張解釈すべきではなく、市民の知る権利から公文書を隠蔽してしまうことのないよう配慮されたい。コンプライアンス条例第20条第2項は、公益目的通報者等が特定されるおそれがある情報を公開してはならないとなっているが、相談内容を公開しないという情報公開の例外規定を置かない限りは、個人を特定する情報以外は情報公開条例に則り判断するということになると思われる。

また、観点の異なることではあるが、今回の対象公文書の中で、自筆文書の付された、平成23年11月21日付け起案に係る案件については、実施機関は公益通報ではないと認定して部分公開しているが、通報の内容と申出書が自筆である点から、本来的には非公開が妥当と考えられる。

## 8 結論

以上のことから、冒頭の「第1 審査会の結論」のとおり判断する。

## 第7 審査会の処理経過

審査会の処理経過は、次のとおりである。

年 月 日	処 理 内 容
平成24年 7月 2日	諮問書の受理
平成24年 8月22日	異議申立ての概要説明 異議申立人からの意見陳述 実施機関からの事情聴取 審議
平成25年11月 8日	審議
平成25年 1月31日	審議
平成25年 3月14日	審議
平成25年 6月27日	審議
平成25年 8月12日	答申