

大 津 市 情 報 公 開 ・ 個 人 情 報 保 護 審 査 会 答 申

(答 申 第 2 9 号)

平 成 27年 7月 2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。)の行った保有個人情報不開示決定については、実施機関の判断どおりとする。

第2 異議申立ての経過

1 開示請求

平成26年2月21日、異議申立人は、大津市個人情報保護条例(以下「条例」という。)第17条第1項の規定に基づき、実施機関に対し、「平成24年8月以降開示請求者(〇〇〇〇)を加害者とする強制わいせつ又は、セクハラ被害の相談被害申告の有無 相談被害申告がある場合には、その内容(関連資料一式)」と記載して保有個人情報の開示を請求した(以下「本件開示請求」という。)

2 実施機関の決定

平成26年3月31日、実施機関は、本件開示請求に対応する保有個人情報として「セクハラ相談にかかる記録」及び「セクハラ相談にかかる記録まとめ」(以下「本件保有個人情報」という。)を特定の上、本件保有個人情報を不開示とするとの決定(以下「本件処分」という。)を行い、開示しない理由を次のように付して異議申立人に通知した。

① 条例第18条第2号に該当する。

開示をしない部分については、開示請求者以外の個人に関する情報であって、開示請求者以外の特定の個人を識別することができるもの又は開示請求者以外の特定の個人を識別することはできないが、開示することにより、なお開示請求者以外の個人の権利利益を害するおそれがあるため。

② 条例第18条第7号に該当する。

開示をしない部分については、市が行う事務に関する情報であって、開示することにより、人事管理に係る事務に関し、公正かつ円滑な人事の確保に支障を及ぼすおそれがあるため。

3 異議申立て

平成26年5月8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

実施機関の本件処分を取り消し、開示を請求した保有個人情報を開示するとの決定を求めるというものである。

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 条例第18条第2号に該当しない

個人情報保護制度は、個人の権利利益を保護することを目的に、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権利を明らかにしたものである。(条例第1条)。

条例第18条は、本来保有個人情報の開示義務を定めたものであって、例外として限定列挙された条例第18条各号は極めて制限的に運用されるべきものである。

本件で請求した個人情報は、開示請求者本人のものである。条例第18条第2号は開示請求者以外の個人情報にかかるものであり、そもそも開示請求者の個人情報を開示しない理由に当たらない。

仮に開示請求者以外の特定の個人が識別でき、個人の権利を害するおそれがある場合でも、その部分について支障がないような措置を講じて、条例第19条のとおり部分開示にすれば全く事足りるものであり、全面不開示にするということは、大津市が何が何でも情報を隠蔽するという結論ありきの中で、根拠をこじつけているとしか思えない。

2 条例第18条第7号に該当しない

開示請求者は、本件において被害申告を受けた職員課から事情聴取を受け、それ以降も数度にわたり、当局と協議している。つまり開示請求者本人はすでにその存在を知っており、内容についても当局より説明を受けている。当然当局としても開示請求者並びに被害申告者がそのことを知っていることを承知している。

さらには、大津地方裁判所における大津市職員の証人尋問や被告人質問により、公開法廷で明らかにされている内容のものである。

開示されても、これまで事実として把握している内容が記録として証明されるだけであり、公正かつ円滑な人事の確保に支障を及ぼすとは、どうてい考えられない。

3 条例第20条に該当する

本件に仮に、開示請求にかかる保有個人情報に不開示情報が含まれているとしても、条例第20条の裁量的開示に該当すべきものである。

開示請求者は大津市職員であるところ、大津市職員Aに強制わいせつで刑事告訴され、現在は起訴休職中である。本件の個人情報は、この刑事事件の告訴事実に關するものであり、刑事事件の裁判でも内容が重視される。

一方で、開示請求者は自身が被害者として、上記大津市職員Aを虚偽告訴罪で刑事告訴し、今後も検察審査会等での審査が想定される場所である。

開示請求者個人の権利利益を保護するための極めて重要な情報であることから、開示することが必要で、不開示とすべき保有個人情報ではない。

4 個人情報保護制度は、個人の権利利益を保護することを目的に、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権利を明らかにしたものである。

開示請求者以外の個人に関する情報や人事管理上の問題をあげて、保有個人情報を部分開示とするならまだしも、全面不開示とする決定は、個人情報保護という制度自体を実施機関自らが否定し、不当な運用を行っていることになる。

保有個人情報開示請求に当っては、請求前、請求後と事務担当者とも協議しながら進めてきたものであり、最後になって全面不開示というような、あり得ない決定になることは、どのような意思が働いたのか。

実施機関として、制度の趣旨に鑑みた通常の運用をしていただくことを強く望むものである。

5 保有個人情報開示請求は何のためにある制度か

刑事裁判により、自称被害者が実際の被害者でないことが確定し、その虚偽の被害申告によって、本当の被害者が異議申立人であることが明らかになっている。刑事裁判の判決の中でも特に重要なのは、自称被害者の供述の信用性を否定したということである。すなわち自称被害者が虚偽の被害申告をしたと認定したということである。今回はたまたま自称被害者の虚偽の被害申告を異議申立人が聞き及んだため、保有個人情報開示請求ができたが、もし知る術がなければ、誤った個人情報が行政機関に保有されたままになっていたことになる。

保有個人情報開示請求の制度は、まさしくこういった誤った個人情報を開示することにより、その修正や削除を求めることにあるのであるから、本来の趣旨に沿って、その制度を使った請求であることは言うまでもない。

自称被害者を保護し、一方、濡れ衣を着せられた後、刑事裁判で無罪が確定した冤罪被害者を保護しないというのは、どういうことなのか。

非公開理由説明書のとおり、被害者保護を重視するのであれば、自称被害者が実際は被害者でないことが裁判で確定し、異議申立人が被害者であることが明らかになったわけであるから、本当の被害者を保護するために、本件個人情報は全て開示されるべきである。

6 意図的な不作為について

本件開示請求を行ったのは、平成26年2月19日である。この後、大津市長から開示決定の期限までには決定できないとして、平成26年3月10日に保有個人情報開示決定等期間延長通知がされた。この後さらに期間を要して平成26年3月31日に保有個人情報不開示決定がなされた。これに対し異議申立人は、平成26年5月2日に、これを不服として異議申立てを行った。

異議申立人に対し、非公開理由説明書を送付したのは平成26年11月20日付けである。それまでに異議申立人に大津市情報公開・個人情報保護審査会に諮問するとの連絡は一切なく、実に異議申立てから半年以上を経過している。今日に至っても大津市から審査会に諮問したという通知はないままである。

大津市個人情報保護条例では、不服申立てがあったときは、速やかに大津市情報公開・個人情報保護審査会に諮問しなければならないとの義務が明示されており、実施機関の不作為であることは明白である。

前述の不作為が、条例の定める除外規定に該当しないことは言うまでもなく、裁判の進行を見ながら意図的に遅延を図り、放置されていたとしか考えられず、明らかな手続きの不備である。このことに関して、非公開理由説明書では何の説明もない

7 異議申立人が不開示により被った不利益

本件の開示請求を行ったのは、平成26年2月19日で、大津市情報公開・個人情報保護審査会に諮問されたことを知ったのは、平成26年11月20日付けの非公開理由説明書が送付されてきた平成26年11月22日であるから、実に10か月近くを要したことになる。大津市から裁判所に本件関係書類の一部のみ提出されたが、それだけでも判決に際しての決定的な証拠になった事実からして、本件の個人情報が適正に開示されていれば、裁判も早期に終結し、異議申立人の被害もこれほどまで大きくなかったことは明白である。

8 個人情報保護の制度は、本来何のためにあるのかに立ち返れば、行政が誤った個人情報を保有して、それを根拠に利用することがないよう、本人がその誤った個人情報を開示によって知り得て、修正、削除できるよう救済するためのものである。

このことからすれば、不当な不開示及び不作為により、異議申立人が受けた被害は極めて大きく、かつ誤った個人情報を現在も行政機関が保有しているわけであるから、本当の被害者を保護するために、本件個人情報は全て開示されるべきである。

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 条例第18条第2号該当性について

本件保有個人情報は、確かに加害者であると自認している異議申立人に関する情報であり、同人にかかる個人情報が含まれている面もある。しかしながら、本件保有個人情報は、被害者及び利害関係人に関する情報も不可分一体のものとして含まれており、当該情報から明らかにこれら異議申立人以外の個人を識別することは容易であるものと考えられる。そうすると、本件保有個人情報については、開示請求者以外の個人に関する情報であって、開示請求者以外の特定の個人を識別できるものであることは、一見して明らかといえる。

2 異議申立人の条例第18条第2号に該当しないと主張について

セクハラ被害申告の有無及びその内容については、いずれも、被申告者のみならず、当然に申告者の個人情報でもある。そうすると、異議申立人が主張する「本件で請求した個人情報は、開示請求者個人のものである」との主張には理由がないことが明らかである。

また、セクハラ被害申告の有無及びその内容については、セクハラ加害者とセクハラ被害者が不可分に存在しているものであり（例えばセクハラ被害申告の有無が明らかになれば、申告者がセクハラ被害を申告したというセクハラ被害者の個人情報が開示されることになり、セクハラの様態について明らかにすれば、被害者が受けた被害の内容という被害者の個人情報を開示するのと等しい結果となる。）、異議申立人の主張する強制わいせつでの刑事事件や虚偽告訴罪による告訴といった情報と照合することにより、被害者を識別することが可能である。

また、被害者の被害の有無や被害状況を開示することは、被害者個人の権利利益を害するおそれがあることは明らかである。

したがって、条例第18条第2号に該当しないとの異議申立人の主張には理由がない。

3 条例第18条第7号該当性について

所管課における職員からの相談受付業務は、重大なトラブルに発展するのを未然に防ぎ、市政の停滞を防止するのに重要な役割を有している。例えば、職場内のパワハラについて、トラブルが深刻ではない段階で、所管課が関与するなどして重大なトラブルに発展するのを未然に防止することが考えられる。しかしながら、かかる役割を果たすためには、所管課の上記相談受付業務が、利用しやすいという状況があり、かつ職員が実際に気軽に利用できるという環境が必要不可欠である。なぜなら、気が付いたことについて気軽に相談できなければ、重大な相談、すなわち当該当事者間では容易に解決できない状況に至った案件の相談だけがなされる事態となり得る。

以上のことを踏まえると、所管課が受け付けた相談のうち、相手方が存在するものについては、その相談情報は相談者を容易に識別できるものであるため、相手方からの開示請求が認められるとするのは、相談者が安心して相談できない状況を作出するに等しいものである。

そうすると、所管課が受け付けた相談によって得た情報を開示することによって、所管課が担う公正かつ円滑な人事の確保に支障が及ぼされることは明白であるといえる。

以上のことから、本件保有個人情報、条例第18条第7号ただし書エに該当するものであることは明らかである。

4 異議申立人の条例第18条第7号に該当しないとの主張について

異議申立人の主張はいずれも、本件保有個人情報の存在や内容がすでに明らかになっているというものの、それらが本件保有個人情報と完全に一致しているか否かについては実施機関としてはそもそも判断不可能な事項である。

また、実施機関が開示する以外に、当該個人情報がたまたま明らかになったからといって、実施機関が開示し得る根拠とはなり得ないことも明らかであると考ええる。

さらに、所管課の役割に鑑みれば、相談内容が実施機関によって開示されることとなるのは、相談内容が容易に開示されてしまうとの懸念を抱かせるものであり、相談を躊躇させる結果となり、所管課の事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあることも優に認められる。

いずれにしても、本件保有個人情報がすでに明らかになっているとの異議申立人の主張自体が事実かどうかも問題であり、この点について実施機関として判断できない以上、本来的に開示すべきではない情報について、それがすでに明らかとなっているという理由で開示の対象となり得るとするのは明らかに失当であると考ええる。

5 異議申立人の条例第20条に該当するとの主張について

異議申立人自身も認めているように、条例第20条に基づく開示は、実施機関の裁量によるものである。したがって、条例第20条に基づく開示は、実施機関の裁量に委ねられており、開示しないことが違法であるのは、開示しないことが裁量権を著しく逸脱したと評価される場合に限られると解される。そして、本件においては、不開示であることの根拠には十分な理由があるところである。他方で、異議申立人が主張するように、開示することにより同人の権利利益の保護に資することについては、実施機関としては判断ができない。

また、仮に万一、異議申立人が主張するように開示することにより同人の権利利益の保護に資することを前提としても、不開示により保護される利益（被害者や利害関係人のプライバシー権や所管課の適正な業務遂行の確保など。）よりも異議申立人が主張する同人の権利利益の保護の方が優越すると結論付けることはできない。（少なくとも、実施機関として、不開示が裁量権の範囲を著しく逸脱するものとは到底認められない。）。

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保有個人情報に記載された公文書について

本件保有個人情報の記載されている公文書は、大津市職員の人事管理の一環として、職員個人の職場での悩み不安の相談を受け付け、相談に対処する事務を担当する部署である職員課（現人事課）が異議申立人を加害者とする強制わいせつ又はセクシュアル・ハラスメントにかかる相談・被害申告につき、異議申立人以外の特定個人から聞き取った内容を記録したものである。

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、4回の審議を重ねた。

2 条例第18条第2号の該当性について

条例第18条第2号本文は、「開示請求者以外の個人に関する情報(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、開示請求者以外の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。)又は開示請求者以外の特定の個人を識別することはできないが、開示することにより、なお開示請求者以外の個人の権利利益を害するおそれがあるもの」については、開示すべき情報から除外している。

また、同号ただし書は、一般的に個人の利益保護の観点から不開示とする必要のないもの及び保護利益を考慮しても開示する必要性の認められるものについては、同号本文で規定する開示しない個人に関する情報から除くと規定している。

そして、「特定の個人を識別することができるもの」とは、当該情報から特定の個人が識別され、又は識別される可能性があるものをいい、特定の個人が直接識別される情報のほか、当該情報のみでは直接特定の個人を識別できないが、他の情報と照合することにより間接的に特定の個人が識別され得る情報も含まれると解される。

実施機関は、本件保有個人情報に被害者及び利害関係人に関する情報も不可分一体のものとして含まれており、当該情報から明らかにこれら異議申立人以外の個人を識別することは容易であるため同号に該当すると主張している。

当審査会は、実施機関から本件保有個人情報の提示を受けて審査を行ったところ、本件保有個人情報は、異議申立人である開示請求者以外の個人に関する情報であって、記載内容から開示請求者以外の特定の個人を識別することができるもの又は、他の情報と照合することにより、開示請求者以外の特定の個人を識別することができることとなるものが含まれており、同号本文に該当すると認める。

また、このようなハラスメント事案は、一般的には人格的な利益に密接に関わる情報であることから、開示請求者以外の特定の個人を識別することはできないとしても同号本文に

該当すると認められる。また同号ただし書ア、イ、ウのいずれにも該当するとは認められない。

3 条例第18条第7号ただし書エの該当性について

条例第18条第7号では、「市、国、独立行政法人等、他の地方公共団体又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つて、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」については、開示すべき情報から除外しており、同号ただし書エで「人事管理にかかる事務に関し、公正かつ円滑な人事の確保に支障を及ぼすおそれ」について例示して規定している。

「人事管理にかかる事務に関し、公正かつ円滑な人事の確保に支障を及ぼすおそれ」とは、市等の職員の採用・配置、人事考課、給与管理等職員の身分取扱いにかかる事務について、開示することにより、公正又は円滑な人事の確保が困難になるおそれとされている。

本件保有個人情報、一般に知られることはない状況のもとに相談・被害申告の聞き取りが行われ得られたものであり、ハラスメント事案についての相談業務を円滑に進めるという観点からすると、一旦した相談が後になって、部分開示であれ開示されると、個人が識別されないように開示したとしても、相談者を萎縮させてしまうことから、人事管理にかかる事務に関し、公正かつ円滑な人事の確保に支障を及ぼすおそれがあるため、同号ただし書エに該当すると認められる。

4 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 当審査会の意見

当審査会は、本件諮問事案について次の事項を意見として付記する。

1 審査会への諮問について

異議申立人が主張するように異議申立人は、平成26年5月2日付けで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。実施機関が当審査会へ諮問したのは、平成26年10月29日であった。

条例第45条本文では、「開示決定等、訂正決定等又は利用停止決定等について行政不服審査法による不服申立てがあったときは、当該不服申立てに対する決定又は裁決をすべき実施機関は、次の各号のいずれかに該当する場合を除き、速やかに大津市情報公開・個人情報保護審査会に諮問しなければならない。」と規定されている。

また、行政不服審査法第1条に規定されている「行政庁の違法又は不当な処分その他公権力の公使に当たる行為に関し、国民に対して広く行政庁に対する不服申立てのみちを開くことによって、簡易迅速な手続きによる国民の権利利益の救済を図るとともに、行政の適正な運営を確保することを目的とする。」という趣旨からすると、諮問実施機関が当審査会へ諮問するに当たって、相当の期間を経たことについては、個人情報の取扱いに関して、個人の権利利益を保護する責務を負っている市の姿勢としては、不適切な対応であることから遺憾に思うところである。

諮問実施機関においては、今後、不服申立てがあり、当審査会へ諮問する場合は、速やかに諮問されたい。

2 保有個人情報不開示決定通知書にかかる様式の誤りについて

当審査会は、本件処分にかかる異議申立ての審査を行ったところ、実施機関が平成26年3月31日に行った本件処分にかかる保有個人情報不開示決定通知書について、本来は、大津市個人情報保護条例施行規則(以下「規則」という。)第5条第2項に規定されている保有個人情報不開示決定通知書(様式第5号)により行うものとされているが、諮問実施機関において規則第5条第1項第2号に規定されている保有個人情報部分開示決定通知書(様式第4号)を保有個人情報不開示決定通知書と記載して異議申立人あてに通知していることを確認した。

このことについては、本来規定されている様式でない様式により異議申立人あてに通知しており、異議申立人において、混乱を招くものであり、個人情報の取扱いに関して、個人の権利利益を保護する責務を負っている市の姿勢としては、不適切な対応であることから遺憾に思うところである。

諮問実施機関においては、今後このようなことがないように、慎重に事務処理を行われたい。

3 条例第20条の適用検討について

条例第20条では、実施機関は開示請求にかかる保有個人情報に不開示情報(条例第18条第5号の情報を除く。)が含まれている場合であっても、個人の権利利益を保護するため特に必要があると認めるときは、開示請求者に対し、当該保有個人情報を開示することができることと規定している。これは実施機関の高度な行政判断により、当該保有個人情報を裁量で開示することができることを定めたものである。

「個人の権利利益を保護するため特に必要があると認めるとき」とは、条例第18条の規定を適用した場合に不開示となる場合であっても、個々の事案における特殊な事情によって、開示することの利益が不開示にすることの利益に優越すると認めた場合には、開示することができるものである。

本条の適用に関しては、今後は開示請求者が刑事事件の被告人というような事情がある場合には、開示請求者の権利を保障するという趣旨に照らして、本条の適用の適否について、刑事訴訟法第279条による照会とは別に検討することが望ましい。

なお、本件事案においては、すでに本件開示請求前に異議申立人を被告人とする刑事事件を審理している裁判所より刑事訴訟法第279条による照会があったことに照らすと、実施機関は本条の適用の適否を検討してよい事情にあったといえる。

しかし、実施機関の説明によると、本件処分後、裁判所の再度の照会に応じ同一の内容の書面を裁判所に提出したとのことであり、異議申立人の意見陳述によれば、上記刑事事件については同人を無罪とする判決が確定したとのことである。

以上の事情に照らせば、現時点においては、実施機関に本条の適用の適否を再検討させるまでの必要性はないと思料されるので、本答申においては上記意見を述べるにとどめる。

第8 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26年10月29日	諮問書の受理
平成27年 1月23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27年 4月27日	審議
平成27年 6月 1日	審議
平成27年 6月22日	審議
平成27年 7月 2日	答申