

尼崎市情報公開・個人情報保護

審査委員会答申

(答申第31・32号)

(平成27年5月12日)

答 申

第1 本審査委員会の結論

尼崎市長（以下「実施機関」という。）が、平成25年1月11日付け尼住管第333号の2で行った公文書不開示決定処分（以下「本件不開示決定処分1」という。）平成25年10月4日付け尼住管第4410号-2で行った公文書不開示決定処分（以下「本件不開示決定処分2」という。）平成25年10月17日付け尼住管第4760号-2で行った公文書不開示決定処分（以下「本件不開示決定処分3」という。）平成25年10月17日付け尼住管第4740号-2で行った公文書不開示決定処分（以下「本件不開示決定処分4」という。）及び平成25年6月12日付け尼市民第3170号の2で行った公文書不開示決定処分（以下「本件不開示決定処分5」という。）は妥当である。

第2 異議申立ての趣旨及び理由

平成25年3月8日付け異議申立書（以下「異議申立書1」という。）平成25年11月4日付け異議申立書3通（以下「異議申立書2」、「異議申立書3」及び「異議申立書4」という。）平成25年6月24日付け異議申立書（以下「異議申立書5」という。）及び意見陳述において、異議申立人が主張した異議申立ての趣旨及び異議申立理由は次のとおりである。

1 異議申立書1

- (1) 異議申立人が平成24年12月27日付けで尼崎市情報公開条例（以下「条例」という。）第6条第1項の規定により行った「平成24年2月より、南部管理センターの 氏に調査依頼していたときに書いていた（電話でのやりとり） メモと住宅管理担当の メモ」の公文書開示請求に対し、実施機関が文書不存在を理由に不開示とした本件不開示決定処分1の取消しを求める。
- (2) 尼崎市営住宅等の管理に関する仮基本協定書（以下「協定書」という。）第14条第4号には、「入居者等から寄せられた意見及びその対応状況」を文書にて、市に提出することと書かれているのに、親子関係（住宅管理担当と南部管理センターの関係）にあるにもかかわらず、報告義務を怠った理由の事情聴取をしたい。

2 異議申立書2

- (1) 異議申立人が平成25年9月19日付けで条例第6条第1項の規定により行った「市営今福団地（ 、 、 、 、 、 、 、 号室）の市営住宅住居引渡申立書（なお、条例第7条第2号に該当する部分は、マスキングの上、部分開示を求める。この条例は、不開示情報以外は開示できると解釈する。）」の公文書開示請求に対し、実施機関が条例第7条第2号に該当するとの理由で不開示とした本件不開示決定処分2の取消しを求める。

- (2) 条例を厳守する立場にありながら条例の理解が乏しいようなので、実施機関の と の両名の処分を求める。
- (3) 「当該公文書は、条例第7条第2号に該当するため。」との理由で不開示であるが、この条例は、不開示情報を除いて開示しなければならないと、義務的表現をしたものである。また、実施機関は「他の情報と照合することにより・・・」と説明しているが、照合する情報など所持していない。

3 異議申立書3

- (1) 異議申立人が平成25年10月3日付けで条例第6条第1項の規定により行った「市営今福団地 、 、 号室の入居許可書。(なお、条例第7条第2号というのは、不開示情報(個人を特定する情報)に該当する部分を、マスキング処理の上、開示請求者に対し、当該公文書を開示しなければならない、と義務的表現を謳っているものである。また、すべてマスキング箇所があっても、開示を求める。)」の公文書開示請求に対し、実施機関が条例第7条第2号に該当するとの理由で不開示とした本件不開示決定処分3の取消しを求める。
- (2) 条例を厳守する立場にありながら条例の理解が乏しいようなので、実施機関の と の両名の処分を求める。
- (3) 「当該公文書は、条例第7条第2号に該当するため。」との理由で不開示であるが、この条例は、不開示情報を除いて開示しなければならないと、義務的表現をしたものである。また、実施機関は「他の情報と照合することにより・・・」と説明しているが、照合する情報など所持していない。

4 異議申立書4

- (1) 異議申立人が平成25年10月3日付けで条例第6条第1項の規定により行った「市営今福団地 号室の使用者が変更されている書類。(なお、条例第7条第2号というのは、不開示情報(個人を特定する情報)に該当する部分を、マスキング処理の上、開示請求者に対し、当該公文書を開示しなければならない、と義務的表現を謳っているものである。また、すべてマスキング箇所があっても、開示を求める。)」の公文書開示請求に対し、実施機関が条例第7条第2号に該当するとの理由で不開示とした本件不開示決定処分4の取消しを求める。
- (2) 条例を厳守する立場にありながら条例の理解が乏しいようなので、実施機関の と の両名の処分を求める。
- (3) 「当該公文書は、条例第7条第2号に該当するため。」との理由で不開示であるが、この条例は、不開示情報を除いて開示しなければならないと、義務的表現をしたものである。また、実施機関は「他の情報と照合することにより・・・」と説明しているが、照合する情報など所持していない。

5 異議申立書5

- (1) 異議申立人が平成25年6月7日付けで条例第6条第1項の規定により行った「市営今福団地の平成25年5月10日時点現在の全住戸の住民票異動日」の公文書開示請求に対し、実施機関が、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ため、条例第7条第2号に該当するとの理由で不開示とした本件不開示決定処分5の取消しを求める。
- (2) 条例第7条第2号に基づき「個人の情報であって、特定の個人を識別することができるため」不開示ということだが、関連する項目（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ものを含む。）と一緒に開示を求めているのではなく、単独で開示を求めているため、個人を識別することに該当しないと思われる。

6 異議申立人の意見陳述

- (1) 異議申立人は、自分の住んでいる市営住宅の不正入居について調べている。住宅管理担当と南部管理センター（指定管理者）に調査を依頼したが、十分納得する答えを得られなかった。そこで、住宅管理担当と南部管理センターに自分が調査を依頼した時のメモを開示請求したが、文書がないと言われた。協定書には南部管理センターが住宅管理担当に報告書を提出することが定められているのに提出していないのはおかしい。
- (2) 不正入居をしていると思われる具体的な号室を指定して文書を開示請求したが、個人情報だという理由で開示されなかった。存否応答拒否ではなく、文書があったうえでの不開示なら、個人情報をマスキングしたうえで開示すべきだ。開示請求書にも書いたが、たとえ全てが黒塗りであっても部分開示すべきである。

第3 実施機関の主張要旨

異議申立書1に対する実施機関の不開示理由説明書（以下「不開示理由説明書1」という。）異議申立書2に対する実施機関の不開示理由説明書（以下「不開示理由説明書2」という。）異議申立書3に対する実施機関の不開示理由説明書（以下「不開示理由説明書3」という。）異議申立書4に対する実施機関の不開示理由説明書（以下「不開示理由説明書4」という。）異議申立書5に対する実施機関の不開示理由説明書（以下「不開示理由説明書5」という。）及び意見聴取時の実施機関による主張の要旨は、次のとおりである。

1 不開示理由説明書1

公文書開示請求がなされている住宅管理担当のメモ（以下「尼崎市職員メモ」という。）については、異議申立人から電話で、市営今福団地の号室及び号室の不正入居があるのではないかという問い合わせがあった際、その内容をメモとして書き留めたものである。しかしながら、問い合わせ内容は根拠を示さず不正入居と言っているものであり、指定管理者に事実を確認したところ、そうしたことは認められないとの報告を受け、その旨を異議申立人に電話で回答し、問い合わせ内容があった際に書き留めたメモは廃棄した。以上より、異議申立人の言う公文書は存在しないことから、本件処分を行ったものである。

開示すれば、特定の個人を識別することが可能となるものであり、これは条例第7条第2項の規定に該当することから不開示の決定を行ったものである。

- (2) なお、異議申立人が求める情報を開示するためには、本市が住民基本台帳法に基づき備えている「住民基本台帳」より、「市営今福団地に係る住所番及び町字」及び「異議申立人が求める住民票異動日（平成25年5月10日）」を指定し、抽出、編集、加工する必要がある。

本市においては、住民基本台帳を電子化しており紙原本は存在しないため、上記抽出、編集、加工により異議申立人の求める情報を開示しようとする、コンピュータ・プログラムを新たに作成する必要がある。

したがって、開示請求のあった時点では、特定した文書は存在しないものであることから、請求時点において実施機関が保有する公文書を開示するという条例の趣旨にそぐわないため、不開示の決定となったものである。

6 意見聴取時の主張要旨

指定管理者職員メモは、実施機関としては保有していないことから、不開示とした。協定書第14条に定められている月例報告書では、同条第4号について苦情処理報告書という書式で提出を受けている。異議申立人からは頻繁に電話があり、件数が多いため個別に報告は上がっていない。この案件は平成22年に出てきたもので、指定管理者は現場に行き調査なども行ったが、結局問題はなかった。その後平成24年と平成25年にも異議申立人からは、同じ用件で頻繁に電話があったが、その都度記録はしていないし、一括した報告もしていない。

第4 審査委員会の判断

1 判断に当たっての本審査委員会の基本的な考え方

条例の目的は第1条において「地方自治の本旨にのっとり、市民の知る権利を具体化するため、・・・実施機関の保有する情報の一層の公開を図り・・・市民の的確な理解と批判の下にある公正で開かれた行政を推進し、市民による市政への参画を進めるのに資することを目的とする。」とし、条例第7条で不開示情報のいずれかが含まれている場合を除き、開示請求者に対し、当該公文書を開示しなければならないと公文書の原則開示が規定されている。

一方、同条本文及び同条各号においては不開示情報を規定し、公文書開示請求権の保障に対する個人や法人の権利利益の保護、行政の公正かつ円滑な運営を行うこととの調和を図っている。

そこで、各本件不開示決定処分については、原則開示を求めることができる公文書開示請求権と開示によって侵害される個人等の権利利益を比較し、条例の目的と照らしながら、本件不開示部分が、当該不開示情報に該当するかどうかについて判断していくものとする。

2 本件不開示決定処分1について

- (1) 異議申立対象文書について

異議申立人は、尼崎市長及び指定管理者に対し、公文書開示請求を行い、両者とも不開示決定を行ったが、異議申立人は、尼崎市長に対してのみ異議申立てを行っている。また、異議申立人は、尼崎市長と指定管理者の協定書中に、文書提出に関する規定がある旨主張していることから、指定管理者職員メモも尼崎市長が保有していると考えている。

(2) 尼崎市職員メモについて

ア 職員が職務上作成したメモが開示の対象となる公文書かどうかについては、尼崎市情報公開・個人情報保護審査委員会答申第15号（以下「答申15号」という。）において、以下の基準が示されている。「条例第2条第2号において、開示請求の対象となる公文書は『実施機関の職員が職務上作成し、又は取得した文書、図画及び電磁的記録であって、当該実施機関の職員が組織的に用いるものとして、当該実施機関が保有しているもの』と定義されている。『組織的に用いる』とは、作成又は取得に関与した職員個人の段階のものではなく、組織としての共用文書の実質を備えた状態であり、当該実施機関の組織において業務上必要なものとして利用又は保存されている状態のもの（組織共用文書）をいう。組織共用文書に該当するか否かについては、メモの作成状況、利用の状況、保存の状況などを総合的に考慮して実質的な判断を行うこととなる。」

イ 実施機関に確認したところ、尼崎市職員メモは、職員個人が異議申立人からの電話を受けた際に個人的な手控えとして作成し、それゆえに、個人で利用し、個人で保管のうえ、用件が済んだと判断した後に自ら廃棄したものであり、答申15号の基準によれば一度も組織共用文書に該当することはなかったことになる。したがって、当該メモは公文書開示請求の対象となる公文書に該当しないと判断でき、対象文書不存在を理由に不開示とした本件不開示決定処分1は結論において妥当である。

(3) 指定管理者職員メモについて

ア 実施機関に確認したところ、指定管理者職員メモは、異議申立人が電話にて指定管理者に意見を述べたときに指定管理者の職員が記録したメモであり、実施機関として保有していないとのことである。

イ また、指定管理者職員メモの内容は指定管理者から実施機関に提出された月例報告書の中にも含まれていないとのことである。

ウ 実施機関は指定管理者職員メモ自体を保有しておらず、指定管理者から実施機関に提出された月例報告書にも同内容の記載がないことから、文書不存在を理由に不開示とした本件不開示決定処分1は妥当である。

エ なお、異議申立人は、異議申立書1において協定書に基づく報告義務について述べている。確かに同協定書第14条に入居者等から寄せられた意見及びその対応状況を月例報告書にて報告する旨のことが規定されているが、どの程度まで記載するかは、実施機関と指定管理者の協議により決定する内容であり、審査委員会の審議対象外である。

3 本件不開示決定処分2、本件不開示決定処分3及び本件不開示決定処分4について

(1) 異議申立人の主張について

異議申立人は市営今福団地の特定号室を指定した上で、当該号室入居者の個人情報に記載された公文書の開示を求めている。異議申立人は対象文書に個人情報に記載されていることを理解しているようであるが、その上でなお、当該公文書中には開示できる部分があるのでないかとの主張を行っている。本審査委員会では、その妥当性についても検討する。

(2) 異議申立対象文書の内容について

ア 本件不開示決定処分 2

実施機関から提出された市営住宅返還届申請書は、氏名や生年月日、号室、住民の家族構成や返還理由、転居先住所、調査状況など個人情報や極めてプライバシー性の高い内容が含まれるものである。

イ 本件不開示決定処分 3

実施機関から提出された入居承認書は、氏名や生年月日、号室、住民の家族構成や基本家賃、敷金など個人情報や極めてプライバシー性の高い内容が含まれるものである。

ウ 本件不開示決定処分 4

実施機関から提出された市営住宅返還届申請書及び入居承認書は、それぞれ上記「ア 本件不開示決定処分 2」「イ 本件不開示決定処分 3」における対象文書と同様である。

(3) 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個人情報について

実施機関は、不開示情報を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個人情報となることから、条例第 7 条第 2 号に規定する個人情報に該当し、当該公文書を部分的に開示することもできないとしている。ここでいう「他の情報」とはどのような情報なのか実施機関に確認したところ、何人も容易に入手できる市販の住宅地図に掲載されている今福住宅各号室の個人名のことを示しているとのことであった。本審査委員会で当該住宅地図を確認したところ、そこには集合住宅の入居者名が記載されており、号室を明らかにすれば個人を特定することにつながると言える。

(4) 不開示の妥当性について

ア 異議申立人が開示請求した文書は、いずれも特定の号室の入居者が実施機関に提出し、又は実施機関が入居者に交付したもので、記載されている内容は、個人情報やプライバシー性の高い内容であることから条例第 7 条第 2 号の不開示情報に該当する。

イ また、号室を特定すれば他の情報と照合することにより個人を容易に識別することができる。なお、異議申立人は照合する情報を所持していないと主張しているが、ここでいう「他の情報」とは、何人も容易に入手できる状態の情報であり、開示請求者が所持しているか否かは問題ではない。

ウ さらに、異議申立人は、意見陳述において、たとえ全てが黒塗りであっても部分開示すべきだと主張しているが、対象文書について不開示情報が記録されている部分をマスキングすると、表題だけが残された全く意味のない文書となる。条例第 8 条第 1 項は部分開示について「実施機関は、開示請求に係る公文書の一部に不開示情報が記録されている場合において、当該不開

示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、開示請求者に対し、当該部分を除いた部分につき開示しなければならない。ただし、当該部分を除いた部分に有意の情報が記録されていないと認められるときは、この限りでない。」と規定しており、この場合ただし書が適用され、不開示にできる。

エ よって、実施機関が全部不開示とした本件不開示決定処分 2 ないし 4 は妥当である。

(5) その他

なお、異議申立人は本件不開示決定処分 2 ないし 4 に対する異議申立書の中で、実施機関の職員処分を求めているが、それは審査委員会の審議対象外である。

4 本件不開示決定処分 5 について

(1) 異議申立人の主張について

異議申立人は市営今福団地の平成 25 年 5 月 10 日時点の全住戸の住民票異動日の開示を求めている。異議申立人は対象文書に個人情報に記載されていることを理解しているようであるが、その上でなお、当該公文書中には開示できる部分があるのではないかと主張を行っている。本審査委員会では、前記 3 と同様に、その妥当性についても検討する。

(2) 異議申立対象文書の内容等について

異議申立人が求める情報である「住民票異動日」は、住民基本台帳法第 7 条に規定する「住所を定めた年月日」であると考えられる。「住所を定めた年月日」は住民票記載事項であることから、当該情報が記載されている公文書は住民基本台帳である。住民基本台帳の記載内容は、氏名、住所、生年月日、性別、世帯構成、戸籍、住民となった年月日など個人情報そのものである。なお、住民基本台帳は紙台帳ではなく電子台帳であることから、仮に開示するのであれば、端末機にて検索条件を設定し、画面表示された内容を紙出力する必要がある。

(3) 不開示の妥当性について

異議申立人が開示請求した文書は、住民基本台帳であり、その記載内容は上記のとおり、個人情報そのものである。また、住民基本台帳は電子台帳であり、上記のとおり紙出力して開示したとしても、表題以外はマスキングされることになるため、条例第 8 条第 1 項ただし書が適用されることになる。よって、実施機関が全部不開示とした本件不開示決定処分 5 は妥当である。

(4) 不開示理由説明書 5 について

なお、実施機関は不開示理由説明書 5 で、住民基本台帳は電子化しており、紙原本は存在せず、異議申立人の求める情報を抽出するためには新たにコンピュータ・プログラムを作成する必要があることから、開示請求日現在では文書が存在しない旨を不開示理由として述べている。

しかし、電子化されている住民基本台帳は、条例第 2 条第 2 号に規定する公文書であり、「新たにコンピュータ・プログラムを作成する必要があること」とは「電子化された公文書の内容を紙出力するツールが現在はないということ」に過ぎず、それを理由に「文書不存在」と説明した実施機関の認識は、不適切であったことを付記しておく。

5 結論

上記の理由により、審査委員会は、「第1 本審査委員会の結論」に記載のとおり答申する。

なお、本件については、尼崎市情報公開・個人情報保護審査委員会条例第8条第1項の規定に基づき、審査委員会第2部会において審議を行ったものである。

以 上

(参考)

審 査 の 経 過

	審 査 経 過
平成26年5月16日	・ 諮問書(諮問第32号)を受理
平成26年8月12日	・ 諮問書(諮問第31号)を受理
平成27年1月5日	・ 両諮問を審査委員会第2部会に付託
平成27年1月27日	・ 審議
平成27年2月20日	・ 審議
平成27年5月12日	・ 答申

審査委員会第2部会委員名簿

氏 名	現 職	備 考
松並 潤	神戸大学大学院国際協力研究科教授	部会長
石橋 伸子	弁護士(神戸シティ法律事務所)	
重本 達哉	大阪市立大学大学院法学研究科准教授	