

大阪府情報公開審査会答申（大公審答申第324号）

〔 電子メール送信等に係る文書公開請求拒否決定審査請求事案 〕

（答申日：令和2年10月14日）

第一 審査会の結論

実施機関（大阪府知事）は、本件審査請求の対象となった公開請求拒否決定のうち、第二1（2）に係る部分を取り消し、その存否を明らかにした上で、改めて公開、非公開の決定を行うべきである。実施機関のその余の判断は妥当である。

第二 審査請求に至る経過

- 1 平成31年2月25日、審査請求人は、大阪府知事（以下「実施機関」という。）に対し、大阪府情報公開条例（平成11年大阪府条例第39号。以下「条例」という。）第6条の規定により、次の内容について行政文書公開請求を行った。
 - （1）下記の電子メールの送信に係る室課内外との協議・相談・照会・連絡等の全記録（会議録等や電子メール等を含む）及び関係するすべての職員の所属・職名・氏名が判るもの（以下「本件請求1」という。）
 - ア 平成〇年〇月〇日付けで福祉部〇〇〇〇から〇〇〇〇の私用メールアドレス（〇〇〇〇）あて送信された電子メール
 - イ 平成〇年〇月〇日付けで福祉部〇〇〇〇から〇〇〇〇の私用メールアドレス（〇〇〇〇）あて送信された電子メール
 - ウ 平成〇年〇月〇日付けで福祉部〇〇〇〇から〇〇〇〇の私用メールアドレス（〇〇〇〇）あて送信された電子メール
 - （2）平成〇年〇月〇日〇〇号に係る起案・決裁文書一式（添付書類等を含む）※電子決裁をプリントしたもの及び起案・決裁及び合議等の全関与者等の所属・職名・氏名が判るもの（以下「本件請求2」という。）
 - （3）～（4） 略
- 2 平成31年3月11日、実施機関は、条例第13条第2項の規定により、本件請求1及び本件請求2（以下、本件請求1及び本件請求2を併せて「本件請求」という。）について、公開請求拒否決定（以下、「本件決定」という。このうち、本件請求1に対応する部分を「本件決定1」、本件請求2に対応する部分を「本件決定2」という。）を行い、次のとおり行政文書の存否を明らかにしないで公開請求を拒否する理由を付して、審査請求人に通知した。（行政文書の存否を明らかにしない理由）

本件決定は、本件請求書に記載された行政文書の名称等のうち、上記1（1）及び（2）に係るものであり、当該行政文書の存否を明らかにすることにより、同条例第9条第1号に規定する適用除外事項によって保護される利益が害されることとなるため。
- 3 平成31年3月21日、審査請求人は、本件決定を不服として、行政不服審査法（平成26年法律第68号）第2条の規定により、実施機関に対して審査請求（以下「本件審査請求」という。）を行った。

第三 審査請求の趣旨

本件決定を取り消す、との決定を求める。

第四 審査請求人の主張要旨

審査請求人の主張は、概ね次のとおりである。

1 審査請求書における主張

実施機関（担当：福祉部〇〇〇〇）は、本件を「当該行政文書の存否を明らかにすることにより、条例第9条第1号に規程する適用除外事項によって保護される利益が害されることとなるため。」との理由で公開請求拒否決定とした。

府の保有する情報は一部の者のみのものではなく、職員を含む府民すべてのものである。よって、府の保有する情報は原則公開されなければならない。

本件関係文書には、下記の問題があり、むしろ事実関係や経緯等が明らかになることにより、公正かつ適切な行政（組織運営）に資することとなるため、関係文書等の公開が必要である。

記

(1) 問題点

〇〇〇〇当該関係文書にかかる職務命令は、〇〇〇〇という理由によるものであるが、〇〇〇〇、むしろその原因は実施機関が〇〇〇〇に対して真摯に対応しなかったことにある。実施機関はそうした不適切な対応を覆い隠すため、〇〇〇〇にあたかも原因があるかのように装い職務命令を発した疑いがあるので、公正職務の実施や庁内秩序の確立のため関係文書が公開される必要がある。

2 反論書における主張

(1) 条例が「個人のプライバシーに関する情報」は公開してはならないとしていても、当該公開請求情報が「個人のプライバシー」に該当するかどうかは必ずしも明確でないこと。

(2) 「職務命令」は公務として執行されているものであり、対象者が不利益処分を科される恐れもあることから、適正かつ公正、正当な理由に基づくものでなければならない。

(3) 実施機関の弁明は、単に外形的な一般論を述べているだけで具体性に乏しい。

(4) 本件「職務命令」は事実無根の理由により発令された不適切なものである。

(5) 行政が作成した文書は、原則公開されなくてはならない。

(6) 本件請求は部分公開で対応可能である。

(7) よって、本件請求に係る行政情報が（部分）公開されることにより、条例の趣旨である「公正かつ適切な業務の執行のため」に資することとなるのである。

第五 実施機関の主張要旨

実施機関の主張は、概ね次のとおりである。

1 弁明の趣旨

本件審査請求を棄却する裁決を求める。

2 弁明の理由

(1) 条例第9条第1号について

条例第9条第1号は、(ア)個人の思想、宗教、身体的特徴、健康状態、家族構成、職業、学歴、出身、住所、所属団体、財産、所得等に関する情報であって、(イ)特定の個人が識別され得るもののうち、(ウ)一般に他人に知られたくないと望むことが正当であると認められる情報が記録された行政文書については公開してはならないと定めている。

(2) 条例第12条について

条例第12条では、「公開請求に対し、当該公開請求に係る行政文書が存在しているか否かを答えるだけで、第10条第1項各号又は第2項各号に掲げる情報を公開することとなるときは、実施機関は、当該行政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。」と規定されている。

本条は、公開請求に係る行政文書の存否を明らかにするだけで第8条及び第9条に規定する適用除外事項によって保護される利益が害されることとなる場合には、例外的に公開請求に係る行政文書の存否自体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定めている。

公開請求がなされた場合には、実施機関は請求に係る行政文書の存否を明らかにすることが原則である。しかしながら、請求が特定の個人名を示して行うものであったり、探索的な請求がなされた場合には、当該請求に係る行政文書が存在しているか否かを答えるだけで適用除外事項に該当する情報を公開することとなる場合があり得る。こうした場合には、例外的に行政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とするのが本条の趣旨である。

(3) 本件決定の妥当性について

実施機関が〇〇〇〇について確認を行ったのは、〇〇〇〇に関する情報の公開を求めているためであるが、行政文書公開制度においては何人も公開請求を行うことができることから、一律に非公開決定事由を適用することとなっており、その結果、個人のプライバシーに関する情報については、条例第9条第1号により公開してはならないとされており、それは〇〇〇〇であっても同様である。

本件請求1については、〇〇〇〇の私用メールアドレスを記載した上で、当該メールアドレスあてに送信された電子メールに関する記載一式の公開を求めるものである。当該メールアドレスは上記(1)(ア)(イ)(ウ)に該当し、条例第9条第1号にあたる個人情報であるから、本件行政文書のうち、本件請求1に係る行政文書の存否を明らかにするだけで、〇〇〇〇の私用メールアドレスを公開することと同じ状況になる。

また、本件請求2については、起案・決裁文書一式の公開を求めるものであるが、上述のとおり、審査請求人は〇〇〇〇に対する職務命令に関するものを求めて情報公開請求を行ったものであり、このことからすると、本件請求2は、特定の個人の職務命令に関する起案、決裁文書を求めるものであって、特定の個人に対する職務命令は上記(1)(ア)(イ)(ウ)に該当し、条例第9条第1号に該当する個人情報であるから、行政文書の存否を明らかにするだけで、特定の個人に対する職務命令が行われたか否かという個人のプライバシーに関する

る情報を公開することと同じ状況になる。

以上のことから、本件決定は妥当である。

第六 審査会の判断

1 条例の基本的な考え方について

行政文書公開についての条例の基本的な理念は、その前文及び第1条にあるように、府民の行政文書の公開を求める権利を明らかにすることにより「知る権利」を保障し、そのことによって府民の府政参加を推進するとともに府政の公正な運営を確保し、府民の生活の保護及び利便の増進を図るとともに、個人の尊厳を確保し、もって府民の府政への信頼を深め、府民福祉の増進に寄与しようとするものである。

このように「知る権利」を保障するという理念のもとにあっても、公開することにより、個人や法人等の正当な権利・利益を害したり、府民全体の福祉の増進を目的とする行政の公正かつ適切な執行を妨げ、府民全体の利益を著しく害することのないよう配慮する必要がある。

このため、条例においては、府の保有する情報は公開を原則としつつ、条例第8条及び第9条に定める適用除外事項の規定を設けたものであり、実施機関は、請求された情報が条例第2条第1項に規定する行政文書に記録されている場合には、条例第8条及び第9条に定める適用除外事項に該当する場合を除いて、その情報が記録された行政文書を公開しなければならない。

2 本件決定に係る具体的な判断及びその理由について

本件決定について、実施機関は、本件請求の対象行政文書の存否を明らかにすることにより、条例第9条第1号にいう個人のプライバシーに関する情報を公開することと同じ状況になるから、本件決定は妥当である旨主張するので、以下検討する。

(1) 条例第9条第1号について

条例は、その前文で、府の保有する情報は公開を原則とし、併せて、個人のプライバシーに関する情報は最大限に保護する旨を宣言している。また、第5条において、個人のプライバシーに関する情報をみだりに公にすることのないよう最大限の配慮をしなければならない旨定めている。

本号は、このような規定を受けて、個人のプライバシーに関する情報の公開禁止について定めている。

同号は、

ア 個人の思想、宗教、身体的特徴、健康状態、家族構成、職業、学歴、出身、住所、所属団体、財産、所得等に関する情報であって、

イ 特定の個人が識別され得るものうち、

ウ 一般に他人に知られたくないと望むことが正当であると認められる

情報が記録された行政文書については公開してはならないと定めている。

この「個人の思想、宗教、身体的特徴、健康状態、家族構成、職業、学歴、出身、住所、所属団体、財産、所得等に関する情報」とは、個人のプライバシーに関する情報を例示し

たものであり、「特定の個人が識別され得る」情報とは、当該情報のみによって直接特定の個人が識別される場合に加えて、容易に入手し得る他の情報と結びつけることによって特定の個人が識別され得る場合を含むものである。

また、「一般に他人に知られたくないと望むことが正当であると認められる情報」とは、社会通念上、他人に知られることを望まないものをいう。

(2) 条例第12条について

本条は、公開請求に係る行政文書の存否を明らかにするだけで第8条及び第9条に規定する適用除外事項によって保護される利益が害されることとなる場合には、例外的に公開請求に係る行政文書の存否自体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を定めたものである。

本条は、公開請求に係る行政文書が存在するか否かを答えるだけで適用除外事項に該当する情報を公開することとなる場合にのみ例外的に適用できるのであって、安易な運用は行政文書公開制度の趣旨を損なうことになりかねないため、公開請求に係る行政文書の存否が明らかになることによる権利利益の侵害や事務執行の支障等を各適用除外事項に照らして具体的かつ客観的に判断しなければならず、通常の適用除外事項を適用すれば足りる事例にまで拡大して適用されることのないよう、特に慎重な適用に努める必要がある。

(3) 本件決定1の妥当性について

ア 条例第9条第1号の該当性について検討する。

本件請求1の請求内容は、〇〇〇〇の私用メールアドレスに対して、実施機関の〇〇〇〇から送付された電子メール3通の公開を求めるものである。

本件請求1の請求内容には、〇〇〇〇の氏名とともにその私用メールアドレスが記載されており、これは(1)ア、イ及びウに当たると認められるから、条例第9条第1号に該当する。

イ 条例12条の該当性について検討する。

アに記載したとおり、本件請求1の対象行政文書は、〇〇〇〇の私用メールアドレスに実施機関の〇〇〇〇から送付された電子メール3通である。〇〇〇〇。よって、本件請求1にかかる行政文書の存否を明らかにするだけで条例第9条第1号に該当する情報を公開することとなるから、条例第12条に該当する。

ウ よって、本件決定1は妥当である。

(4) 本件決定2の妥当性について

ア 条例第9条第1号の該当性について検討する。

本件請求2の請求内容は、特定の文書番号の起案・決裁文書一式を求めるものである。この点について、実施機関は審査会に対し以下の通り説明する。

すなわち、本件請求2が〇〇〇〇職務命令を発出するために作成した起案・決裁文書の公開を求めようとして行った請求であることが明らかである。また、〇〇〇〇に係る情報は公務に関する情報であるとともに、〇〇〇〇にかかるものであり、個人情報であるといえる。従って、本件請求2は、個人を特定して行った、特定の個人に関する個人情報の公開を求める請求であって、この個人情報は一般に他人に知られたくないと望むことが正当であると認められる。よって、本件請求2の請求内容は、(1)ア、イ及びウに当たると認められ、条例第9条第1号に該当する。

以上が実施機関の説明である。

しかし、本件請求2には、第二1(2)記載のとおり、特定の個人の氏名も、〇〇〇〇職務命令に関するものであることも記載されていない。また、〇〇〇〇職務命令に関するものであると特定することもできない。

よって、本件請求2の請求内容は条例第9条第1号に該当しない。

イ 条例第12条の該当性について検討する。

アに記載したとおり、本件請求2の請求内容は条例第9条第1号に該当しないから、条例第12条に該当しない。

ウ よって、本件決定2は妥当ではない。本件決定2を取り消し、その存否を明らかにした上で、改めて公開、非公開の決定を行うべきである。

3 結論

以上のとおりであるから、本件審査請求は、「第一 審査会の結論」のとおり答申するものである。

(主に調査審議を行った委員の氏名)

田積 司、正木 宏長、久末 弥生、丸山 敦裕