

大阪府情報公開審査会答申（大公審答申第 346 号）

〔 電子メール記載文書公開請求拒否決定審査請求事案 〕

（答申日：令和 3 年 12 月 20 日）

第一 審査会の結論

実施機関の判断は妥当である。

第二 審査請求に至る経過

- 1 令和 2 年 9 月 13 日付けで、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（以下「本件請求」という。）を行った。
 - （1）略
 - （2）〇〇課から審査請求人（※）へあてた令和 2 年 9 月 10 日付け電子メールに記載された、大阪府の復職要件「勤務時間の全てにおいて、病気休職に入る前の業務に従事できるかで復職の可否を判断します。」が明記された庁内における文書等の全て。
（※）審査請求書では、ここに審査請求人の氏名及び職名が記載されている。
- 2 令和 2 年 9 月 17 日付けで、実施機関は、条例第 13 条第 2 項の規定により、本件請求について、公開請求拒否決定（以下「本件決定」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、本件請求に記載された行政文書の名称等のうち、（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、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 令和 2 年 9 月 21 日付けで、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

本件は、休職から復職する際の本府における復職の判断基準について、庁内の文書等への記載の有無を確認し、記載がある場合は、その公開を求めたものである。

その復職基準とは、実施機関（〇〇課）が述べた「勤務時間の全てにおいて、病気休職に入る前の業務に従事できるかで復職の可否を判断します。」というものであり、通常こうした基

準はすべての対象職員に対して均等・均質な取扱いを行うためにも、文書等に明文化されていると考えるのが通常である。

よって、これを情報公開請求すれば、通常は「公開」、又は、庁内で明文化されていないのであれば、「不存在」のいずれかになるはずのものが、あろうことか実施機関は「公開拒否」としたのである。

実施機関は、その公開拒否の理由として「一般に他人に知られたくないと望むこと」、「個人の権利利益を害するおそれのあるもの」を挙げ、条例に抵触するためとしている。しかし、当該復職要件は、庁内において汎用的に適用されるものであり、いわば例規等に準じるものであって、個人の権利利益や公益を損なうものでもなく、個人情報でもないことから非公開とするには全く根拠がなく、実施機関の決定は失当である。

本府においては、休職から復職にいたる過程等は、「こころの健康づくり～大阪府職場復帰支援プログラム～」(以下「こころの健康づくり」とする。)に記載されており、復職の際等は、これに沿って行われるものとされている。

ところが、当該復職要件とされる「勤務時間の全てにおいて、病気休職に入る前の業務に従事できるかで復職の可否を判断します。」はこれ(「こころの健康づくり」)に記載がない。

そこで、この事実から次のことが思料される。実施機関は、復職基準として「勤務時間の全てにおいて、病気休職に入る前の業務に従事できるかで復職の可否を判断します。」と述べたものの、そういうものは庁内で明文化されているはずと考えた審査請求人からの情報公開請求への対応に当たり、庁内で明文化されていない事実、すなわちこれが本府の公式的な復職基準ではないことの露見を恐れた。

庁内に存在しないこの復職基準は当然「公開」はできず、また、「不存在」としては、この「勤務時間の全てにおいて、病気休職に入る前の業務に従事できるかで復職の可否を判断します。」が非公式で、実施機関の一方的な考えであることが明らかになるため、そこで半ば苦し紛れに「公開拒否」としたのである。

よって、実施機関はこのことを「明かしたくない」から公開拒否としているに過ぎず、情報公開制度の名を借りた「不都合な真実隠し」を行っているのである。

こうしたことが罷り通っては、公正な事務処理に支障をきたし、庁内秩序が損なわれ、ひいては公務に対する信用を失墜させることになる。

また情報公開制度に名を借りた「事実隠し」へ道を開くことになるので、厳格に断罪されなくてはならない。

行政事務は庁内外の誰から見ても常に適正なものでなくてはならない。

府の保有する情報は一部の者のみのものではなく、職員を含む府民の生活と人権を守るため、府はその諸活動を説明する責務を負っている。

本件においては、当該復職要件の存否が明らかになることにより、公正かつ適正な行政(組織運営や人事管理等)に資することとなるため、関係文書等の「公開」又は、「不存在」の明確化が求められる。

2 反論書における主張

- (1) 本件行政文書は、非公開の個人の健康状態に関する記録とは明確に異なる。
- (2) 公開請求対象文書等は、例規等の条文と同様、庁内の規程等に関するものである。

- (3) 具体的に言えば、「この健康づくり～大阪府復職支援マニュアル～」に、もし当該復職要件とされる「勤務時間の全てにおいて、病気休暇に入る前の業務に従事できるかで復職の可否を判断します。」が記載されていれば、同マニュアルが公開対象となるように、同マニュアルの記載事項として同時に公開されるものである。
- (4) 行政が作成した文書は原則「公開」されるべきものであり、公務の適正執行を証するためにも、本件文書は公開されなければならない。
- (5) よって、本公開請求文書等は、すみやかに公開されるべきものである。

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との裁決を求める。

2 弁明の理由

条例第9条は、実施機関は、次の各号のいずれかに該当する情報が記録されている行政文書を公開してはならないと規定しており、同条第1号では、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（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、特定の個人が識別され得るもののうち、一般に他人に知られたいと望むことが正当であると認められ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ものと定めている。

本件行政文書は個人の健康状態に関する情報であることから、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、条例第10条第1項第2号の公開から除く文書に該当する。

よって、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、本件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と決定したものである。

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、審査請求人は本件請求の対象となる行政文書は非公開の個人の健康状態に関する記録ではなく、庁内の規程等に関するものであるから、公開されるべきであると主張するので、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条例第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ない、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) 本件決定の妥当性について

ア 条例第 12 条の該当性について検討する。

本件請求内容は、実施機関から審査請求人へあてた電子メールに記載された病気休職の場合の大阪府の復職要件が明記された文書の公開を求めるものである。

これは、審査請求人が病気休職を命じられ、実施機関が審査請求人に対して、病気休職の際の復職要件に関する電子メールを送信したという事実があったという前提で主張されているものである。

しかし、このような本件請求並びに第三者による同内容の請求に対して、公開若しくは非公開又は不存決定を行うとなると、審査請求人が病気休職を命じられ、実施機関が審査請求人に対して病気休職の際の復職要件に関する電子メールを送信したとすることについて、それらの事実が実際にあったことがらなのか否かが明らかとなってしまう。

また、一般的にみて、実施機関の所属職員が病気休職を命じられたということは、(1)ア、イ及びウに該当すると認められるから、条例第 9 条第 1 号に該当する。

したがって、本件請求に係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。なお、同条該当性の判断においては、情報公開請求の内容が自身に関するものであるかどうかは関係なく、一般的な第三者から同じ請求があった場合に個人情報等の非公開とすべき情報を公開してしまうことになるかどうかで判断するものである。

イ よって、本件決定は妥当である。

3 結論

以上のとおりであるから、「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)

丸山 敦裕、島尾 恵理、荒木 修、小谷 真理