

大阪府情報公開審査会答申（大公審答申第143号）

[府営住宅における動物適正飼育実施届出書等部分公開決定異議申立事案]

（答申日 平成19年7月18日）

第一 審査会の結論

実施法人の決定は妥当である。

第二 異議申立ての経過

- 1 平成19年1月18日、異議申立人は、大阪府住宅供給公社（以下「実施法人」という。）に対し、大阪府情報公開条例（以下「条例」という。）第19条の2の規定により、「府営住宅内における動物飼育に関する取り扱い要領」の取り扱いにより提出された動物適正飼育実施届出書及び届出書に関する添付書類の全て。その提出範囲は、大阪府下の府営団地において実施された所全て。」についての法人文書公開請求（以下「本件請求」という。）を行った。
- 2 同年2月1日、実施法人は、本件請求に対応する法人文書として、別表「対象法人文書」欄記載の文書（以下「本件法人文書」という。）を特定の上、別表「非公開部分」記載の部分を除いて公開するとの部分公開決定（以下「本件決定」という。）を行い、公開しない理由を次のとおり付して異議申立人に通知した。

（公開しない理由）

本件法人文書（非公開部分）には、個人の氏名、印影及び住所等が記録されており、これらは、個人のプライバシーに関する情報であって、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くないと望むことが正当であると認められる。

- 3 異議申立人は、平成19年3月7日、本件決定を不服として、行政不服審査法第6条の規定により、実施法人に異議申立てを行った。

第三 異議申立ての趣旨

情報公開制度の趣旨に応じて、非公開部分（住民の署名に関する部分。以下「本件係争部分」という。）の開示を求める。

第四 異議申立人の主張要旨

異議申立人の主張は、概ね次のとおりである。

1 異議申立書による主張

情報公開制度の趣旨は、自らの透明性を証明する事による「信頼」の確保にある。この事から「全面開示」が基本原則であり、非開示等の処分は「例外」的事項でなければならない。

非開示の部分とその理由が「個人情報保護」と言う内容であったが、この場合、サインした本人の確認が公正さの担保となるものであり、本人が直筆サインをしている事が原則だとすると、サイン者はある程度使用目的等についての自覚があるはずである。

大阪府からの業務委託を受け「公共機関」的役割を担う公社の行った本件決定において非開示とされた本件係争部分は、市民の信頼を勝ち取るべき必要のある部分であり、核心部分であるとも言える。

「市民の行政に対する信頼確保（安寧秩序）」と「個人情報保護」、この対立する問題を事の重要性を考えて判断すべきであり、公開を求める。

2 反論書による主張

(1) 条例等の趣旨

ア 条例の趣旨は、行政に対する信頼であり、自ら請求された情報を積極的に開示する事により確保し、全部開示が原則である。

イ 「個人情報保護法」の趣旨は、個人を特定させる情報の非開示であり、また当該個人情報を扱う団体等には、個人に対して当該個人情報の使用目的・範囲等を示し、その範囲内での使用の遵守を求めるものもその現われである。

(2) 実施法人の非開示の部分と理由

部分：「個人の氏名、印影及び住所等の記載部分」

理由：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くないと望むことが正当であると認められるから。

(3) 動物飼育について

「今現在、禁止が原則である。」

例外的に住民80%以上の賛成(署名による)が得られた場合にのみ認められるものであり、入居時に誓約書にて署名・確認されているものである。

(4) 本件係争部分の重要性について

本件係争部分は、原則禁止であるペット飼育が可能となるものであり、その基準である住民の80%以上が賛成したものであるのかを確認する為の最重要部分である。

本件係争部分の開示がなされなければ、真に80%以上の賛成が得られたのかどうかを確認できない。仮に架空の人名等や署名した事実すら知らない人物の氏名等の記載があっても、後の確認方法がない。

(5) 結論

個人の尊厳・権利（知られたくない）等は大切なものであり、憲法においても守るべきものとして条文にもある。しかしその憲法ですら絶対に守るべきものではなく、公共の福祉（社会生活上の利益）により制限を受けるとされている。個人情報（知られたくないという気持ち）は原則守らなければならないものではあるが、この事を過大に評価すると社会生活上の利便性

- ・公平性等が阻害される事にもなりかねない。
そうする事によって逆に個人に不利益（個人情報等）が及ぶことも考えられる。

本件の場合、

- ア 原則禁止のペット飼育を可能にする重要な情報であり、
- イ その可決ラインが住民の80%以上と明記されており、
- ウ 情報公開条例の趣旨が積極的な情報の開示による行政への信頼の確保
- エ 本件係争部分が開示されないと公平さ（行政への信頼）を保てない事。
- オ 個人情報の使用目的・範囲は予め示されており、納得の上署名している事。
- カ 今回の開示請求がその範囲内の請求である事。

以上の事から原則守られるべき個人情報ではあるが、社会的利益の為にある程度の制限をうける場合もあり、今回がその場合にあたるものである。

よって、本件決定は不当である。

第五 実施法人の主張要旨

実施法人の主張は概ね次のとおりである。

1 実施法人の概要について

(1) 実施法人の設立の目的について

実施法人は、住宅を必要とする勤労者に対し、住宅の積立分譲等の方法により居住環境の良好な集団住宅及びその用に供する宅地を供給し、もって住民の生活の安定と社会福祉の増進に寄与するとともに、秩序ある住宅市街地の開発に資することを目的として、地方住宅供給公社法に基づき、昭和40年11月1日大阪府の全額出資により設立された指定出資法人である。

(2) 実施法人の事業について

実施法人は、府下約2万3000戸の公社賃貸住宅の経営を中心に、宅地開発事業及び都市再生事業等を行っている。

また、平成17年4月1日には、旧財団法人大阪府住宅管理センター（以下「旧住宅管理センター」という。）と統合し、旧住宅管理センターが大阪府から受託していた府営住宅約13万8000戸の入居者管理及び施設維持管理を引き続き大阪府から受託した。

なお、平成18年4月1日からは、大阪府営住宅条例第53条（管理の代行）により、府営住宅又は共同施設の管理に関する事務のうち、公営住宅法第三章の規定による管理（家賃の決定並びに家賃、敷金その他の金銭の請求、徴収及び減免に関するものを除く。）を代行している。

(3) 組織・管理体制について

実施法人は、本社以外に、公社賃貸住宅及び府営住宅の日常管理の窓口となる管理センターを大阪市（中央管理センター）、豊中市（千里管理センター）、枚方市（枚方管理センター）、堺市（堺管理センター）、岸和田市（岸和田管理センター）の5か所に配置し、府民サービスに努めている。

2 府営住宅における動物飼育について

府営住宅における動物飼育については、公営住宅法・大阪府営住宅条例、大阪府営住宅条例施行規則において規制する規定はないが、府営住宅は集合住宅であり、住宅の構造も動物の飼育を想定しておらず、また飼育することによる臭い、毛の飛散、騒音（鳴き声）などが、他の入居者への迷惑行為につながるおそれがあることから自粛を求めている。

したがって、実施法人では、入居時に配付する「住まいのしおり」や定期広報誌「ふれあいだより（年4回発行）」などにより、動物を飼育しないよう啓発を行ってきたところである。

しかし一方、動物との共生によって生活に潤いや安らぎが生まれる効果もあることから、大阪府において、府営住宅における動物飼育について、入居者の同意（居住する世帯の8割以上）及び飼育の規則を定めるなど一定の条件を満たした場合に限り、団地住民の意思を尊重することとした「府営住宅内における動物飼育に関する取扱い要領」を策定し、平成17年6月27日より実施しており、現在、6住宅を本要領により取り扱っているところである。

3 本件決定の適法性について

（1）本件係争部分について

本件係争部分は、「府営住宅内における動物飼育に関する取扱い要領」の取り扱いにより、当該住宅において8割以上の合意を形成するにあたり、動物飼育に同意する入居者が同意書等に書き入れた署名である。

（2）条例第9条第1号について

条例第9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くないと思ふことが正当であると認められるもの」に該当する情報については、公開してはならないと規定されている。

本件係争部分は、府営B住宅、C住宅、D住宅、府営E住宅、府営F住宅及び府営G住宅において、動物飼育に同意するかどうかについて当該団地に居住する住民が行った署名であり、これらの情報は個人の動物飼育に対する見解を示すものであり、条例第9条第1号の個人の思想・信条に関する情報にあたり、加えて、動物飼育についてどのような見解をもっているかについては一般に他人に知られたくないと思ふことが正当と認められる情報である。

したがって、本件係争部分については、条例第9条第1号に該当し、公開してはならない情報であるため、異議申立人の主張には理由がない。

4 結論

以上のとおり、本件決定は、条例に基づき適正に行われたものであり、何ら違法、不当な点はなく、適法かつ妥当なものである。

第六 審査会の判断理由

1 条例の基本的な考え方について

法人文書公開制度は、府が設立した地方独立行政法人等の法人が、その設立目的及び組織形態から府の行政の一部を構成し、その諸活動を府民に対し説明する責務を自ら有すると考えられることから、当該法人が保有する法人文書について、府の行政機関が保有する行政文書と同様の公開請求を行うことができることとした制度である。その基本的な理念は、条例の前文及び第1条にあるように、府民の法人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下にあっても、公開することにより、個人や他の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、実施法人の保有する情報は公開を原則としつつ、条例第19条の3において、条例第8条第1項及び第9条に定める適用除外事項の規定を準用することとしたものであり、実施法人は、請求された情報が条例第2条第3項に規定する法人文書に記録されている場合には、条例第8条第1項及び第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法人文書を公開しなければならないのである。

2 実施法人が行う府営住宅管理業務の実情について

弁明書及び審査会における実施法人の説明などにより、次のとおり認められる。

実施法人は、地方住宅供給公社法に基づき、昭和40年11月1日大阪府の全額出資により設立された府指定出資法人で、公社賃貸住宅の経営、宅地開発事業及び都市再生事業等の事業を行っている。平成17年4月1日には、旧住宅管理センターと統合し、旧住宅管理センターが府から受託していた府営住宅の入居者管理及び施設維持管理を引き続き府から受託しており、平成18年4月1日からは、大阪府営住宅条例第53条（管理の代行）により、府営住宅又は共同施設の管理に関する事務のうち、公営住宅法第三章の規定による管理（家賃の決定並びに家賃、敷金その他の金銭の請求、徴収及び減免に関することを除く。）を代行している。

実施法人は、公社賃貸住宅及び府営住宅の日常管理の窓口として、本社以外に、府内5箇所（中央・千里・枚方・堺・岸和田）に管理センターを配置している。

府営住宅における動物飼育については、公営住宅法、大阪府営住宅条例、大阪府営住宅条例施行規則において規制する規定はないが、府営住宅は集合住宅であり、住宅の構造上、動物飼育を想定しておらず、また、他の入居者への迷惑行為などにつながるおそれがあることから自粛を求めており、入居時に配付する「住まいのしおり」や定期広報誌「ふれあいだより（年4回発行）」などでも、動物を飼育しないよう啓発が行われてきたところである。

しかし一方では、動物との共生によって生活に潤いや安らぎが生まれる効果もあることから、大阪府において、府営住宅における動物飼育について、入居者の同意（居住する世帯の8割以上）及び飼育の規則を定めるなど一定の条件を満たした場合に限り、団地住民の意思を尊重して動物飼育を認めるとする「府営住宅内における動物飼育に関する取扱い要領」を定め、平成

17年6月27日より実施されているところであり、現在、府営B住宅、C住宅、D住宅、府営E住宅、府営F住宅及び府営G住宅の6住宅において、本要領による動物飼育が認められている。

3 本件法人文書について

審査会において、本件法人文書を見分したところ、本件係争部分である住民の署名が含まれる文書は、府営G住宅の「ペット飼育に関する意見書」と府営B住宅の「飼育の会からのお知らせ」、C住宅の「同意書」の各文書（以下「本件署名文書」という。）であることが認められた。その内容と本件決定における非公開部分（本件係争部分）は以下のとおりである。

(1) 府営G住宅の「ペット飼育に関する意見書」について

府営G住宅の入居者が、ペット飼育に関する賛成又は反対の意見を表明した文書である。一定のルールのもとでのペット飼育に対する賛成・反対の意見を問う文に続いて賛成又は反対の意見別に記入欄を設けた様式により、各棟各班別に作成されており、賛成者は、自らの部屋番号の横に氏名を記入し、反対者は、別の欄に部屋番号、氏名、反対の理由を記入している。

本件決定においては、棟及び班の番号、部屋番号並びに記入者の氏名及び反対の理由の各欄が非公開とされているが、氏名欄に空室や不在と記載されている部分は公開されている。

(2) 府営B住宅の「飼育の会からのお知らせ」について

府営B住宅の入居者が、一定のルールのもとでのペット飼育に同意したことを示す同意書として提出された文書である。「飼育の会」会長名の文書を棟ごとに回覧する形で作成されており、「回覧」欄に賛成者が押印又は記名をしている。

本件決定においては、棟及び部屋番号並びに記入者の印影又は氏名が非公開とされている。

(3) C住宅の「同意書」について

C住宅の入居者が、ペット飼育ルールが遵守されることを条件に、同住宅において動物飼育が行われることに同意する意思表示をした文書である。あらかじめ印刷又は記入された同意文言に続いて、記入日、住宅名、棟及び号室の番号並びに氏名が記入され、記入者の印が押印されている。

本件決定においては、棟及び号室の番号並びに記入者の氏名及び印影が非公開とされている。

4 本件決定に係る具体的な判断及びその理由

(1) 条例第19条の3において準用する条例第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つつ、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、実施機関及び実施法人は、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規定している。

本号は、このような趣旨を受けて、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たものであり、第19条の3の規定により実施法人にも準用される。

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法人文書を公開してはならないと定めている。

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もの」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と解される。

(2) 条例第19条の3において準用する条例第9条第1号該当性について

本件署名文書はいずれも、特定の府営住宅で一定のルールのもとに動物飼育を認めるかどうかについて、当該府営住宅の入居者が個別に賛否の意見等を表明した記録であり、部屋番号や氏名等により特定個人が識別されるから、本件係争部分に記録された情報が、(1)ア及びイの要件に該当することは明らかである。

次に、本件係争部分に記録された情報が(1)ウの要件に該当するかどうかについて検討するに、一般に、本件のような個人の意見が明らかとなる情報は、他人に知られることを望まないものである。また、府営住宅における動物飼育は、当該府営住宅の入居者の80%の同意を要件としているので、動物飼育が認められている府営住宅においても、全員が同意しているとは限らず、反対の意見を持つ入居者も想定される。さらに、本件署名文書の作成目的からすると、記入者は、本件署名文書が府営住宅の管理者である公社に提出され、公社の担当職員がその内容を知ることになることは予期しているものの、広く一般に公開されることは全く予期していないと考えられる。

以上のことからすると、本件係争部分に記録されている情報は、社会通念上、他人に知られることを望まないものと認められ、(1)ウの要件にも該当する。

よって、本件係争部分に記録されている情報は、条例第19条の3において準用する条例第9条第1号の規定により、公開してはならないものである。

(3) 社会的利益のために公開すべきとの異議申立人の主張について

異議申立人は、本件係争部分に記録されている情報は、原則守られるべき個人情報ではあるが、

ア 原則禁止のペット飼育を可能にする重要な情報であり、

イ その可決ラインが住民の80%以上と明記されており、

ウ 情報公開条例の趣旨が積極的な情報の開示による行政への信頼の確保、

エ 本件係争部分が開示されないと公平さ(行政への信頼)を保てないこと、

オ 個人情報の使用目的・範囲は予め示されており、納得の上署名していること、

カ 今回の開示請求がその範囲内の請求であること、

以上のことから、社会的利益の為に公開すべきであると主張している。

しかしながら、本件係争部分に記録されている情報は、上述のとおり、公開することにより個人の意見が明らかになる情報であり、このような機微にわたる情報が広く一般に公開されることについて、実施法人が、入居者に説明した事実は認められず、また、記入者が、公開されることに納得の上署名しているとも考えられない。

また、条例第19条の3において準用する条例第11条第2項においては、公開請求に係る

法人文書に、条例第19条の3において準用する第9条第1号に掲げる情報が記録されている場合であっても、「公益上特に必要があると認めるとき」は、請求者に対し、当該法人文書の全部又は一部を公開することができる旨規定しているが、本項の「公益上特に必要があると認めるとき」とは、災害時等における人の生命、身体、財産等に対する重大な被害の発生を防止するため当該情報を公開することが必要不可欠であるなど、基本的人権に関わる個人のプライバシー保護の利益に匹敵する特段の事情、必要性が現に存する場合に限られると解すべきである。本件係争部分に記録されている情報については、このような必要性が現に存するとは認められず、本件請求に係る法人文書を条例第19条の3において準用する第11条第2項の規定に基づき、公開すべきであるとはいえないものである。

5 結 論

以上のとおりであるから、本件異議申立てには理由がなく、「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)

岡村周一、曾和俊文、小松茂久、鈴木秀美

別表

住宅名	対象法人文書	非公開部分
府営 E 住宅	動物適正飼育届出書の受理についての決裁書類	-
	動物適正飼育実施届出書	自治会長の印影及び住所
	E 住宅 自治会議事録	自治会長の印影
	E 住宅 ペット適正飼育ルール	自治会長の印影
	E 住宅 飼主の会「Eワンニャン会」会則	ワンニャン会会長の印影
	誓約書	自治会長の印影及び住所
府営 F 住宅	動物適正飼育届出書の受理についての決裁書類	-
	動物適正飼育実施届出書	自治会長の印影及び住所
	議事録（平成 17 年 7 月度定例幹事会）	-
	F 住宅 ペット飼育ルール	-
	F ペット・クラブ会則	-
	誓約書	自治会長の印影及び住所
	規約（府営 F 住宅自治会）	-
府営 G 住宅	動物適正飼育届出書の受理についての決裁書類	-
	動物適正飼育実施届出書	ペットクラブ代表者の印影及び住所
	誓約書	ペットクラブ代表者の住所及び印影
	運営委員会議事録（平成 18 年 3 月 28 日）	-
	運営委員会議事録（平成 17 年 7 月 28 日）	-
	ペット飼育意見書集計	-
	ペットクラブ会則	-
	ペット飼育規則	-
	ペット飼育規則に関して	-
	ペット飼育に関する意見書	住民の棟、班、部屋番号、氏名、入居者情報、印影及び意見

住宅名	対象法人文書	非公開部分
府営B住宅	動物適正飼育届出書の受理についての決裁書類	-
	動物適正飼育実施届出書	代表者の住所及び印影
	B府営住宅ペット飼育の会 同意報告書	自治会長の印影、飼育の会会長の印影
	B府営住宅自治会(1~18棟)ペット飼育の会同意状況	-
	B府営住宅内ペット適正飼育標準ルール	-
	B府営住宅 自治会飼育の会(ペット飼育ルール)要領	-
	B府営住宅 飼主の会会則	-
	B住宅「飼育の会」役員名簿	役員の棟、号室、氏名(会長を除く)、電話番号(携帯番号を含む)及び携帯メールアドレス
	誓約書	代表者の住所及び印影
	飼育の会からのお知らせ	住民のブロック、棟、号室、印影及び署名
C住宅	動物適正飼育届出書の受理についての決裁書類	-
	動物適正飼育実施届出書	代表者の印影及び住所
	誓約書	代表者の印影及び住所
	C住宅2丁6番自治会(1~9棟)ペット飼育同意状況	-
	同意書	居住者の棟、号室、氏名及び印影
	会則(C住宅ペット飼育の会)	ペット飼育の会役員の棟、号室、氏名(会長を除く)及び電話番号
	飼育ルール(C住宅ペット飼育の会)	-
D住宅	動物適正飼育届出書の受理についての決裁書類	-
	動物適正飼育実施届出書	代表者の印影及び住所
	報告書	自治会長の住所、電話番号及び印影
	誓約書	代表者の印影及び住所
	府営D住宅飼主の会会則	-
	府営D住宅ペット飼育ルール	-
	ペット飼育ルール(同意書)(2枚)	居住者の部屋番号、印影及び署名