

14川個審第26号
平成15年2月6日

川崎市長 阿部孝夫様

川崎市個人情報保護審査会
会長 安富 潔

個人情報開示請求に対する拒否処分に関する不服申立てについて（答申）

平成14年2月4日付け13川高区第584号をもって諮問のありました個人情報開示請求に対する拒否処分に関する不服申立てについて、次のとおり答申します。

1 審査会の結論

不服申立人の個人情報開示請求に対し、実施機関川崎市長が平成13年12月5日付けで行った拒否処分は、妥当である。

2 不服申立ての趣旨及び経緯

- (1) 不服申立人は、平成13年11月7日付けで川崎市長（以下「実施機関」という。）に対して、川崎市個人情報保護条例（昭和60年条例第26号。以下「条例」という。）第17条第1項の規定により、不服申立人の長女（当時 歳）及び長男（当時 歳）（以下これらを「長女ら」という。）に係る平成8年1月から平成11年12月30日までの期間分の住民票等交付請求書の開示を請求した。
- (2) 実施機関は 本件請求の対象となった住民票等交付請求書に第三者の情報が記録されていたため、平成13年11月16日に、当該第三者に対して電話によって、条例第18条の3第1項の規定による意見書提出機会の付与を行った。
- (3) 第三者は、実施機関に対して後日回答する旨を伝えたため、実施機関は、条例第18条第2項の規定により、平成13年11月21日付けで本件請求に対する諾否の決定期間を21日間延長し、不服申立人に通知した。
- (4) 第三者からは、その後、意見書の提出はされなかった。
- (5) 長女らを差出人とする平成13年11月20日付け（同月22日收受）の手紙が実施機関に届き、不服申立人には絶対知られたくなく、居所に関して公開しないことを望む意思表示があった。
- (6) 実施機関は、平成13年12月5日付けで、本件請求に対して次の処分を行った。
ア 平成10年度及び平成11年度分の住民票等交付請求書のうち不服申立人本人が交付請求をしたものについての全部承諾処分

イ 平成7年度から平成9年度までのものについて、保存期間経過により廃棄したため不存在としての拒否処分

ウ 平成10年度及び平成11年度分のうち不服申立人以外の者から交付請求があったものについて、条例第13条第3項第5号の規定により、開示することが未成年者の利益に反するとしての拒否処分

(7) 不服申立人は、平成13年12月26日付け(異議申立書のほかに本件処分についての不服等を記載した内容証明郵便が同月27日付け(同月28日收受)で、異議申立書の一部を補正する書面が平成14年1月28日付け(同月29日收受))で、上記(6)に記載の拒否処分について「条例の解釈運用を誤った不当な行為であり、速やかに開示するよう求める」との趣旨で不服申立てを行った(当審査会諮問第96号)。

3 不服申立人の主張要旨

平成13年12月26日付け異議申立書、同月27日付け内容証明郵便、平成14年1月28日付け異議申立書の補正書面及び同年7月9日実施の意見陳述(この内容を補充する書面を含む。)によれば、不服申立人の主張の要旨は、次のとおりである。

(1) 住民基本台帳法上、住民票の写しの交付請求は何人も行えるものであり、その請求に際して住民票に記載されている本人には第三者への住民票写しの交付について意見を求めないにもかかわらず、本件請求に際しては写しの交付請求者である第三者に意見を求めており、これは平等な取扱いではなく、条例第18条の3の規定は適用できないものである。

(2) にもかかわらず条例第18条の3の規定を適用し、住民票の写しの交付請求をした第三者の意見を聴くことは、当該第三者に対して不服申立人が本件請求をしているとの情報を漏らすこととなり、これは同条の解釈を誤ったもので、地方公務員法第34条第1項の守秘義務規定に違反するものである。

(3) 本件請求に対しては、長女らの本件請求を拒む意思表示をもとに条例第13条第3項第5号の規定に該当するものとして拒否処分が行われたが、長女らの住所地は住民票上不服申立人と同地であるが、平成 年から家を出ており、不服申立人にも居所がわからないものであり、実施機関はその意思表示について直接長女ら本人に確認しておらず、同号の規定を適用することはできない。

(4) 本件請求時においては、長男は義務教育課程を修了していないので意思表示の能力はなく、長女らの意思表示として両者に条例第13条第3項第5号の規定を適用することはできない。

(5) したがって、これらの手続からは、開示拒否処分は不当なもので、速やかに開示すべきである。

4 実施機関の主張要旨

平成14年3月1日付け処分理由説明書及び同年6月11日実施の処分理由説明聴取によれば、実施機関の主張の要旨は、次のとおりである。

(1) 以前からの不服申立人の開示請求行為の状況又は区役所における他の諸手続対応における状況及び本件請求における受付時の状況から、長女らは住民票上不服申立人

と同じ住所ではあるが不服申立人と同居していないこと、その期間が数年に及ぶこと、不服申立人は長女らの居所も、また長女らと共に家を出た配偶者の居所についても知らないこと、配偶者の住所は住民登録上削除されて居所不明であること、長女の年齢は満 歳、長男のそれは満 歳であることが明らかとなった。

- (2) 川崎市個人情報保護運営審議会における法定代理人による未成年者の個人情報の記録に係る閲覧等請求の取扱いに関する案件についての平成 11 年 4 月 5 日付け答申では、この「請求は、あくまで未成年者本人の利益のために認められているものであり、民法上、親権共同行使の原則もあることから、父母の意見が異なっている場合における一方の親からの閲覧等請求については、次のように慎重に対処」するように求められ、未成年者本人が既に義務教育を修了していて相当の意思能力があると認められる場合は、できる限り本人の意思確認に努めることが適当とされている。
- (3) 平成 13 年の条例改正によって新設された条例第 18 条の 3 の規定（第三者への意見聴取手続規定）及び条例第 13 条第 3 項第 5 号の規定（開示請求に対する不開示情報の種類としての未成年者の利益に反する情報）は、条例見直しに際して提出された川崎市個人情報保護運営審議会からの「個人情報保護条例の整備に関する意見（平成 12 年 12 月）」に基づき、第 18 条の 3 の規定は請求者本人の個人情報と第三者情報が渾然一体となっている情報の開示請求に対し、第三者の利益を害するものとして請求を拒否する不開示情報の新設に関連して、その慎重な検討を行う上での有効・適切な手続であり、第 13 条第 3 項第 5 号の規定は上記(2)の運営審議会答申の対象となった事例に類似したものは少なくないことから未成年者の利益を保護するために明文化されたものである。
- (4) 川崎市子どもの権利に関する条例（平成 12 年条例第 72 号）の規定により、市は、子どもの権利を尊重し、あらゆる施策を通じてその保障に努めるものとされ、親は、子どもの最善の利益と一致する限りにおいて、その養育する子どもに代わり、その権利を行使するよう努めなければならないものである。
- (5) 以上のような本件事例の特殊性及び背景から事務処理を行ったところ、長女らから本件請求の意思はなく、開示することにより自分たちの所在が判明する情報を不服申立人に提供することはやめてほしい旨の意思表示があったため、本件請求の対象となる個人情報の記録には第三者の住所、氏名及び電話番号があわせて記録されており、これを不服申立人に開示することは長女らの所在が判明することにつながり、その結果、長女らの利益に反する蓋然性が高いと判断し、条例第 13 条第 3 項第 5 号の規定に該当するものとして本件拒否処分を行ったものである。
- (6) 長男の年齢は 歳であるが、義務教育課程を修了していないのでその意思表示の効力に疑念はあるが、本件請求の対象である個人情報の記録は、長女の記録と長男の記録とが不可分であり、長男の分を開示することは長女の保護すべき利益を侵害することとなるために一括して拒否処分を行ったものである。

5 審査会の判断

- (1) 本件対象公文書について

ア 本件で実施機関が行った拒否処分には、平成7年度から平成9年度までの住民票等交付請求書についてのもの（公文書不存在）と、平成10年度及び平成11年度の住民票等交付請求書についてのもの（条例第13条第3項第5号該当）とがあるが、前者に係る公文書の存否に関しては不服申立ての趣旨ないし理由に含まれていないから、本件不服申立ての対象とされているのは、後者すなわち平成10年度及び平成11年度の住民票等交付請求書（不服申立人以外の者からの請求分）の拒否処分（以下「本件処分」という。）であると解される。

イ 本件処分に係る対象公文書は複数存在し、それぞれに当該住民票等の交付を請求した第三者らの氏名、住所、電話番号等が記載されている。

(2) 未成年者の法定代理人による請求について

本件は、未成年者の法定代理人から開示請求された事案であるので、まずその点について条例の趣旨を確認する。

ア 未成年者の法定代理人は、条例第13条第2項の規定に基づき、本人に代わって個人情報記録の開示の請求をすることができる。個人情報の開示請求権は、本来的に、当該個人情報の主体である本人に対して認められる一身専属的な権利であると考えられるが、同条項は、未成年者については、その利益を擁護する立場にある親権者等の法定代理人に対しても、当該未成年者に代位して行う開示請求を認めることとしたものである。

イ 条例第13条第3項第5号では、こうして開示請求がなされた情報であっても「開示することが当該未成年者の利益に反すると認められるもの」については、不開示とするものと定められている。ここにいう「未成年者の利益に反する」には、当該情報の内容に関して未成年者本人と法定代理人との利益が相反する場合のほか、開示すること自体が当該未成年者本人の意思に反する場合が含まれるものと解される。

(3) 条例第13条第3項第5号該当性について

本件処分は、本件対象公文書を開示することは未成年者の利益に反するものとして、条例第13条第3項第5号を適用して行った拒否処分であり、実施機関は、長女らから開示してほしい旨の意思表示があったこと及び記載された第三者の住所、氏名、電話番号の開示は長女らの居所の判明につながり、結果的に長女らの利益と反する蓋然性が高いことを主張している。そこで、本件開示が未成年者の利益に反すると認められるか否か（条例第13条第3項第5号該当性）について検討する。

不服申立人及び実施機関の主張から、次の事実が認められる。

ア 法定代理人である不服申立人と長女らとは、相当期間（少なくとも平成 年 月以降、本件請求の時点で 年）にわたって別居状態にあると見られること。

イ 本件請求は、親権者の一方のみからなされていること。

ウ 平成13年11月20日付けで長女らを差出人とする手紙が実施機関あてに郵送され、そこには不服申立人には居所等について絶対に知られたくなく、一切公開しないことを願う旨が記載されていたこと。

以上のうちについては、この手紙は、その内容の全体及び郵送された時期に鑑み

て、真に長女ら本人のものであると合理的に推測することが可能である。もっとも、義務教育の課程を未だ修了していない長男に関しては、年齢的にみてその意思能力に問題がないわけではないが、本件では、長女の個人情報の記録と長男のそれとは不可分の関係にあると考えられる。そこで、これらを総合すると、本件開示に関して未成年者と法定代理人の意思が一致していると推認することは、極めて困難であり、むしろ当該個人情報の本人である長女らには本件請求をする意思がないこと、また法定代理人である不服申立人への開示に強く反対していることが明らかである。したがって、開示すること自体が当該未成年者本人の意思に反する場合として、条例第 13 条第 3 項第 5 号に規定する「開示することが当該未成年者の利益に反する」ものと認めるのが相当である。

(4) 第三者への意見照会（条例第 18 条の 3 第 1 項）の当否

本件では、対象公文書に第三者の氏名等が記載されていたことから、実施機関は、条例第 18 条の 3 第 1 項の規定に基づき、諾否の決定をするに当たり当該第三者に対して電話による意見照会を行っている。これに対し、不服申立人から、住民票の交付請求をした第三者の意見を聴くことは、当該第三者に対して不服申立人が本件請求をしているとの情報を漏らすこととなるから、地方公務員法第 34 条第 1 項の秘密保守義務に違反することとなるので、本件に条例第 18 条の 3 の規定を適用することはできないとの主張がなされている。たしかに本件で実施機関は、その意見照会に伴って、開示請求があったという事実及びその年月日等を条例の定めにしたがって当該第三者に通知したものと認められ、結果的にはこれが契機となって長女らから開示に反対する旨の意思表示がなされたと推測される。そこで、この点についての当審査会の判断を付言する。

ア 条例第 18 条の 3 第 1 項の趣旨は、請求に係る個人情報の記録に第三者に関する情報が含まれている場合に、実施機関が開示可否の決定をするに当たって、当該第三者の権利利益の保護及び決定の適正を期するため、請求に係る事項を当該第三者に通知し、意見書を提出する機会を設けることができることとしたものである。

このような第三者意見照会の仕組みは、国及び各自治体の情報公開制度に一般的に存在するところである（行政機関の保有する情報の公開に関する法律（平成 11 年法律第 42 号）第 13 条など）が、請求者が広範である情報公開制度における場合と異なり、個人情報保護制度における第三者意見照会では、自己情報の本人開示請求であるという事の性質上、請求があったという事実を第三者に通知するだけで、当該第三者にとって請求をした個人が識別されることとなる可能性が大きいものと考えられる。したがって、具体的な事案において、第三者意見照会を行うか否かは実施機関の自由な裁量に任されているわけではなく、慎重な判断が求められるというべきであろう。とはいえ基本的には条例第 18 条の 3 第 1 項の規定は、実施機関職員が、請求者個人の権利利益と第三者の権利利益とを比較衡量して、第三者への意見照会を行うか否かをその責任のもとに職務として決定することを定めたものであって、当該規定自体が地方公務員法第 34 条の規定に違反すると解することはできな

い。

イ 条例第 18 条の 3 第 1 項の規定は 本来的に第三者の権利利益の保護を目的とした規定であるから，開示により「当該第三者の正当な権利利益を侵害するおそれがある」(条例第 13 条第 3 項第 4 号)か否かを実施機関が適切に判断するために必要な限りで，同条項の適用が予定されていると考えられる。この点，本件の場合に，住民票等交付請求書に記載された当該第三者への意見照会が必要であったかにつき必ずしも疑問がないとはいえないが，未成年者本人の所在が不明であるため，その意思確認が至難であったという本件の特殊事情に照らせば，実施機関による同条項の適用が明らかに違法であったとまでいうことはできない。なお，意思能力がある未成年者については，できる限り本人の意見を聴くことが望ましいことからすれば，開示請求の事実が結果的に本人の知るところとなったとしても，それをもって法定代理人の権利利益を侵害したことはないものとする。

よって，前記 1 審査会の結論に記載のとおり答申する。

川崎市個人情報保護審査会（五十音順）

委員	安達	和志
委員	岡村	道代
委員	奥宮	京子
委員	加藤	隆
委員	安富	潔