



# ケーススタディ情報公開・個人情報保護

NPO法人情報公開クリアリングハウス理事  
一般社団法人ソーシャルコーディネートかながわ理事  
奥津 茂樹

## 1. 事例から学ぶ

法律や条例というものは、それが「ある」だけでは何も機能しない。条文の構成・内容・意味を学ぶことは初学者にとって有用だが、それだけで適正な解釈・運用ができるようになるわけではない。そのため、情報公開条例や個人情報保護条例について、自治体職員研修等で講演するとき私自身が心がけているのは、できるかぎり多くの事例を、そして可能な限り最新の事例を盛り込むことである。

事例というフィルターを通すことで、無味乾燥な条文が人間味を帯び、リアルに立ち上がってくる。そして、話す側からすれば「わかりやすく伝える」ことができ、聞く側からも「業務に役立てること」ができる。一方的な情報伝達に意味・価値を持たせるには、一般的・抽象的な記号を個別的・具体的な記号に転換することが大切だ。実際には、私の講演がそのように「ある」わけではないが、こうした目標を掲げ努力を続けてきた。

本稿は、そうした講演の一端を文字という記号で再現したものである。私は講演の際に原稿をつくらない。ときどきの反応に応じて内容や言葉を選んだ方が、聞き手の理解、疑問、違和感、共感などの感情を引き出しやすいからである。また、同じ目的でもっと崩した表現を意図的に使う。異世代の若者と通じ合わねばならない予備校講師として、いつしか身に着けてしまった「悪い癖」でもある。以下の文章も、その意味で雑な面が多々あるだろう。しかし、ボケとツッコミという関係に似ていて、不十分な点があるからこそ読み手や聞き手は前がかりになり、

対話が始まるのだと開き直りたい。

以下の事例から何を読み取り、考えるかは読み手の自由であり責任でもある。そして、それらを引き出せないときは私の責任である。

## 2. 体罰にかかわる事例

私の個人的な経験と感覚でいうと、情報公開や個人情報保護分野における体罰問題は、とっくの昔に「終わった」問題であった。自治体が保有する「体罰報告書」にかかわる情報公開が、全国各地に広がったのは約20年前の1990年代前半である。ところが、大阪市立高校における体罰と生徒の自殺をきっかけに、旧態依然の体罰に再び社会的な関心が集まっている。こうした中で、条例を利用した真実の解明の動きも起こり得る。

例えば、公立学校における体罰については、情報公開条例による公開請求ができる。最近では、これを開示請求と表現することが多いが、本人開示請求と比較・区別するために、本稿では、あえて公開請求と表現する。これを利用するのは、マスコミの記者を含む第三者である。これに対して、体罰の被害者である児童・生徒本人やその家族・遺族（以下、「当事者」）が真実を知りたい場合は、個人情報保護条例による本人開示請求が可能だ。なお、子どもの年齢、意思、情報の内容によっては、家族・遺族が本人の代わりに請求できない場合もある。

マスコミの報道では両者を混同する例もある。しかし、公開請求と本人開示請求は主体、目的はもちろん、権利保障の範囲が大きく異なる。当事者はそれゆえに開示される情報の範囲が、第三者による公

#### 奥津 茂樹 (おくつ しげき)

最終学歴：明治大学大学院法学研究科修士課程

経歴：平成2年 駿河台予備校論文科講師

平成12年 NPO法人参加型システム研究所主任研究員（～平成24年度）

平成20年 横浜市指定管理者制度委員会委員（～平成23年度）

平成23年 かながわ寄付をすすめる委員会委員（～平成24年度）



開請求よりも広いのが通例だ。真実の解明を求めるアプローチは2つだが、請求の対象となる情報はほぼ同じである。体罰については、体罰報告書、体罰の当事者等からの事情聴取の記録、体罰にかかわる処分に関する文書、体罰にかかわるメール等の通報の記録、体罰にかかわる児童・生徒のアンケートなどの文書が、請求の対象になる。

以上のような体罰に関する文書には、加害者や被害者の個人情報が含まれている。また、周囲の教師や児童・生徒に関する個人情報が記載されている場合もある。そのため、第三者による公開請求はもちろん、当事者であっても、全部を公開・開示できる例は少ない。そのため、請求に対する処分は、個人情報であることを理由とした、部分公開・開示になる。そして、ここで解釈運用上の論点となるのが、加害教師の氏名と体罰があった学校名の取り扱いである。

本人開示請求は当事者によるものだから、これらの情報を非開示にすることは無意味だし、できないはずだ。しかし、第三者による公開請求に対しては、加害教師の氏名は「特定の個人が識別される情報」なので非公開が通例だ。それどころか、これまでの解釈運用の中では、学校名までも個人情報を理由に非公開になる例がある。

体罰関連文書にかかわる答申例も判断が分かれる。かつて大阪市の審査会は、学校名を特定した体罰報告書（生徒事故報告書）の非公開を認めた（大阪市情報公開審査会第133号2003年12月19日）。一方、最近、京都市の審査会は、学校名はもちろん加害教師の氏名の公開を求める答申を出した。報道（京都

新聞2013年3月8日）によれば、教員の氏名が公開されても「プライバシー侵害は軽微」で「本来公開されるべき氏名」だとし、学校名や校長名とともに公開すべきだと判断した。

実は、大阪市と京都市とでは、非公開にできる個人情報の規定ぶりが異なる。前者は個人識別型だが、後者はプライバシー型の要素を加味して、個人識別情報のうち「通常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もの」だけを非公開にできると定めている。ただし、大阪市が今後も過去の答申どおり解釈運用できるかどうかは微妙だ。とりわけ、前述の大阪市立高校の学校名や教職員名はマスメディアを通じて公開されている。公知性の高い情報を非公開にする合理的な理由がないからだ。

### 3. 生活保護にかかわる事例

社会的な関心が高いことから、条例の利用増が想定されるテーマは他にもある。そのうちの1つが生活保護である。国の2013年度予算の生活保護の事業費総額は、3兆7,632億円にのぼった。これだけ巨額な税金の使いみちに、政治家だけでなく市民の関心が集まるのは当然である。生活保護に関して主流だったのは、個人情報保護条例に基づく開示請求である。請求者は受給者本人で、生活保護の受給をめぐる自治体への不満・不信感が背景にある。これに対する自治体の対応はケースにより異なり、ケース記録等の一部を不開示とする例も多い。

例えば、兵庫県尼崎市では、ケース記録のうち子どもの「施設入所に伴う関係者会議における各機関、施設関係者の発言内容」が不開示となった。そして、

同市の審査会は「率直な意見の交換や意思決定の中立性が不当に損なわれたり、不当に市民の間に混乱を生じさせるおそれがある」として、事実に関する部分を除いた不開示を認めた（尼崎市情報公開・個人情報保護審査会答申第10号、2009年6月11日）。

一方、ケース記録の全部開示を認めた判例もある。原告は重度の全身性障害の生活保護受給者で、加齢による障害の重度化を理由に「他人介護料」を東京都大田区に申請した。ところが、当初、これが却下されたため、自己のケース記録の開示を求めたところ、一部が不開示となった事案である。これを不服とする裁判で、東京地裁は、不開示となった部分が「原告の生活実態等に関する客観的具体的事実が中心となる」ことから、開示をしても「特別の事情がない限り、直ちに担当者と被保護者との間の信頼関係が損なわれる」とは考え難いとして、大田区に全部開示を命じた（2007年7月4日の東京地裁判決）。なお、区が控訴しなかったため、判決は確定した。

生活保護にかかわる条例の利用は、受給者本人だけではない。受給者・事業費の増大、不正受給の存在等の社会的動向に背中を押されて、情報公開条例に基づき関連文書を公開請求する市民も少なくない。しかし、同じ市民であっても、生活保護に向けるまなざしは大きく異なる。一方は、生活保護の「適正化」が不当な「打ち切り」をもたらし、生活困窮者の生存権を侵害することを危惧している。もう一方は、「適正化」が不十分と考え、不正受給等の実態を明らかにすることで、事態の改善を果たしたいと考える。

前者の立場・視点での公開請求として、三重県桑名市の事例がある。これは、生活保護の終結後に餓死した特定個人のケース記録が部分公開されたものだ。通常は特定個人のケース記録は存否応答拒否になる。しかし、この事件については、新聞等で繰り返して報道されるなど、公知性が高かったこともあり、同市は存否応答拒否ではなく非公開にした。しかし、同市情報公開審査会は「行政としての説明責任を果たすことが強く求められている事案である」として部分公開を求めた（桑名市情報公開審査会答申第14号、2010年1月27日）。

一方、これらと正反対の立場・視点の公開請求例が埼玉県にある。特定個人を名指しした請求だったことから、県は存否応答拒否とした。これに対する不服申し立ても同県の審査会によって退けられている（埼玉県情報公開審査会第117号、07年8月20日）。この事案で注目されるのが、答申に引用された請求の「要旨」である。生活保護を受給する特定個人に対する、強い疑念に満ちたものだった。それは往々にして根拠のない私的感情であり、差別感情へと激化する危険を内包している。差別感情を背景とした生活保護に関する公開請求例として、外国人の生活保護受給状況に対する公開や情報提供の要求も全国各地に広がりつつある。

#### 4. 困難事例への対処

困難事例とは、情報公開条例に定めた期間内に、公開の可否の決定や公開の実施ができないくらいの大量の文書の請求を指すことが一般的である。最近では、存在しない文書を中心に3年間で約370件繰り返したため、同市が権利乱用にあたるかと判断して、請求を却下した事例がある（日本経済新聞2013年3月23日）。自治体が保有する情報を、誰もが自由に公開を求めることができるのが情報公開条例である。請求者の資格や良識を問わない仕組みのため、職員が対応に苦慮する困難事例は少なくない。

かつて、札幌市教育委員会は、対象文書が「大量かつ膨大」であることから、ある市民の公開請求を却下したことがある。請求対象になったのは、同市教委の総務部及び学校教育部の2003年度事業に関する①予算総額を示す資料、②予算執行に係る見積書、発注票、納品書及び領収書、③予算計画書及び決算報告書である。対象事業数が多く、各事業の執行に際して作成・取得した全文書が対象になるため、とてつもない分量になる。

まず、同市教委によれば文書保存箱に換算して「約500箱となり、当該文書を積み上げた場合の厚さは、単純に計算すると約150メートルになる」という。また、請求処理に必要な作業量は、学校教育部予算だけでも、「全学校から対象支出関係書類を事務局に収集して作業に当たるため、延べ600人を超える学校職員を動員する」ことになるという。さらに、

費用は「諸経費を含めて処分庁総体で約1,450万円を超える」との試算結果も示した。

こうした事情を市教委は請求者に説明して、請求範囲の限定などの協力を要請したが受け入れられなかったという。協力要請が拒否され、今後の協議も不調に終わることが明らかだったことから、市教委は公開請求を却下にした。その理由にあげたのが、権利濫用の一般法理である。これは、「権利の濫用は、これを許さない」という民法1条3項の規定に基づくものだ。特定の公開請求が権利濫用に当たるか否かの判断基準については、国や自治体の審査基準の中で定められている。一般的に、権利濫用と判断できるのは、①社会通念上妥当と認められないような支障や不利益の存在、②公開・開示請求権の本来の目的の著しい逸脱という2要件が必要になる。

また、権利濫用に関する判例には2007年10月31日の東京地裁判決がある。情報公開法に基づく請求で、自動車検査証の記載事項に係る大量の文書の公開が求められた事案だ。「仮に職員1名を専従作業員とし、1日8時間全く休憩なしで、同じ作業効率で作業を進めたとしても、9か月以上かかる」ことから、請求は拒否された。しかし、判決は、公開に相当な時間を要することのみでは、権利濫用にはならないとして、非公開処分を取り消した。公開請求が「業務を妨害する意図等をもって行われたものではない」こと、請求の目的から「ある程度網羅的な開示請求にならざるを得ない」こと等の記述から、「本来の目的の著しい逸脱」はないと判断したと思われる。

この判決が示す権利濫用の要件は以下のとおりである。

- 請求を受けた行政機関が、平素から適正な文書管理に意を用いていて、その分類、保存、管理に問題がない
- 公開に至るまで相当な手数を要し、その処理を行うことにより当該機関の通常業務に著しい支障を生じさせる
- 公開請求者が、専らそのような支障を生じさせることを目的として公開請求をするとき
- より迅速・合理的な公開請求の方法があるにもかかわらず、そのような請求方法によることを拒否し、あえて迂遠な請求を行うことにより、

当該行政機関に著しい負担を生じさせる

権利濫用の適用は、制度により保障された権利を根本から奪うものである。だからこそ判決は、その濫用を戒めて、上記のように、それが認められる場合を例示した。権利濫用の法理は、いわば伝家の宝刀であり軽々しく扱ってはならない。公開請求が大量であることや、営利目的であることに苦慮するあまり、これを持ち出すことのないよう慎重な解釈運用が求められる。

## 5. 個人情報の漏えい・流出

自治体職員を対象とした個人情報保護の研修・講演で、かねてから私が強調してきたのは、個人情報が犯罪に悪用されないよう「守り」を固めることだった。しかし、このほど、痛恨の事件が起きてしまった。逗子市ストーカー殺人事件である。

本稿の執筆段階では真相が明らかになっていない。しかし、報道によれば、「事件前日午前、納税課のパソコンから三好さんの個人情報を閲覧した記録があった」（東京新聞2013年11月8日）ことから、被害者の住所情報が外部に流出し加害者に渡った可能性が高いと思われる。さらに、関連の報道（朝日新聞2013年11月18日）では、この事件への関与が疑われている探偵業者が「今年2～8月の半年間に、北海道から沖縄まで全国45都道府県の自治体を標的に、計約2,000件の調査をしていた疑い」があるという。

自治体職員による探偵事業者への情報漏えいが発覚し、職員が逮捕された事件もある。舞台となった千葉県船橋市は、同市ホームページの「お知らせ」欄（2012年11月16日）で、以下のように経緯を説明した。

「平成22年頃、探偵業を営む男から、2名の人物に係る住所、生年月日等の個人情報を教えて欲しいとの依頼を受け、税務部市民税課の業務用端末を操作し、課税対象者の氏名等及び住民票登録事項等の個人情報を閲覧するなどして、当該探偵業を営む男に対し、この2名に係る住所、生年月日等の個人情報を教示した。」

ちなみに、船橋市の職員は地方公務員法（守秘義務）違反等で逮捕され、「個人のプライバシーを漏らし、見返りに賄賂の受け取りを繰り返し、市の職

務の公正に対する信頼を著しく失墜させた」と有罪判決を受けている（日本経済新聞2013年2月26日）。

逗子市と船橋市の個人情報保護条例は、行政機関個人情報保護法や他の自治体の条例と同様に、実施機関の職員による個人情報の漏えいに対して罰則を定めている。しかし、以下にあげたように、他にも相次ぐ個人情報の漏えい事件をみると、罰則規定があることに安心はできない。

- 横浜公共職業安定所（ハローワーク横浜）の相談員が、雇用保険被保険者の職歴情報を漏らし、見返りに現金を受け取った（産経新聞2012年8月30日）
- 勤務先の駐在所などの端末で取得した車の使用者情報を、報酬と引き換えに漏えいした（信濃毎日新聞2012年11月15日）
- 東京運輸支局の自動車検査官が知人の会社員に「車の使用者の個人情報を漏らした（時事通信2012年11月8日）」

そもそも罰則規定は、法令に基づく個人情報の適正な管理を外部から強制するものである。また、逗子市の事件では内部統制にあたる「情報セキュリティ実施手順」が守られず、端末機にログインしっぱなしという、ずさんな管理が明らかになっている。ルールがあるだけでは意味がない。それを日常的に守る努力こそが必要である。だから、事件の続発を受けて罰則や管理の強化だけでは不十分だ。

こうしたときこそ、意味のある研修プログラムの必要性を痛感する。個人情報保護の重要性は多くの自治体が認識している。そして、担当課職員が中心になった職員研修も繰り返し行われてきた。しかし、条例やマニュアルの解釈を中心とした座学だけでは、研修の効果はあがらない。私が市町村アカデミーで研修をさせていただいてから数年がたつが、その間ずっとワークショップを続けてきたのは座学の限界性を痛感しているからだ。ワークショップはテーマに関する一人ひとりの課題認識を引き出し、それを課題解決につなげていくものだ。

逗子市のような痛恨の事件を受けて学ぶべきは、個人情報保護にかかわる職員の意識啓発であり、研修の現状を厳しく自己評価した上での、あるべき研修プログラムの開発と実行だと私は考える。

## 6. 要援護者情報の共有化

個人情報保護に対する過剰反応の典型例として、長く停滞していた要援護者情報の共有化が、ようやく前進することになった。2013年6月17日に災害対策法の一部を改正する法律（以下、改正法）が成立し、その中で自治体による名簿の作成や利用・提供の基本的なルールが明示されたからだ。改正法の提案理由は「東日本大震災から得られた教訓を今後に生かし、災害対策の強化を図る」とされる。情報の共有化を起点とした、協働で進める災害に強いまちづくりが始まろうとしている。以下に改正法の概要を紹介しながら、今後の課題を探りたい。

改正法で市町村に作成が義務づけられたのが、避難行動要支援者（以下、要支援者）の名簿である。改正法は、要支援者を以下のように定義している（49条の10・1項）。

当該市町村に居住する要配慮者のうち、災害が発生し、又は災害が発生するおそれがある場合に自ら避難することが困難な者であって、その円滑かつ迅速な避難の確保を図るため特に支援を要するもの

そして、市長村長は以下に掲げる情報を名簿に記載・記録しなければならない。

- 氏名
- 生年月日
- 性別
- 住所又は居所
- 電話番号その他の連絡先
- 避難支援等を必要とする事由
- 避難支援等の実施に関し市町村長が必要と認める事項

また、他の利用目的で収集・作成された個人情報を、「名簿の作成に必要な限度で…利用することができる」と明示された（49条の10・3項）。これまで、自治体によっては、福祉部局が収集・作成した個人情報を、個人情報保護条例の目的外利用の原則禁止を理由に利用できない例が散見された。しかし、改正法が成立すれば、「法令の規定」に基づき目的

外利用ができるようになる。

以上のようにして作成した名簿を、「避難支援等の実施に必要な限度」で利用・提供できる範囲を、改正法は定めている。とりわけ重要なのが、市町村外部に対する名簿の提供である。改正法によれば、「避難支援等関係者」とは、「消防機関」「都道府県警察」「民生委員」「市町村社会福祉協議会」「自主防災組織」。そして「その他の避難支援等の実施に携わる関係者」への提供が可能になる。

これらの「避難支援等関係者」は各々の関係法令によって守秘義務が課されている者もいる。しかし、「自主防災組織」のように守秘義務が課されていない場合もある。そこで、改正法は、「避難支援等関係者」に対して「正当な理由がなく、当該名簿情報に係る避難行動要支援者に関して知り得た秘密を漏らしてはならない」として、「秘密保持義務」を課した(49条の13)。さらに、改正法は「名簿情報の提供を受ける者」に対して、「名簿情報の漏えいの防止のために必要な措置」や「要支援者」及び第三者の「権利利益を保護するために必要な措置」を講ずるよう求めることを、市町村長に求めている(49条の12)。

このように改正法が名簿情報の漏えい防止の措置を講じるのは、記載・記録される情報が、特に慎重な取り扱いが望まれるセンシティブ情報であるからに他ならない。そして、そのような個人情報を本人の意思とは関係なく取り扱うことは、自己情報コントロール権としてのプライバシーを保障した個人情報法・条例の趣旨に反する。そのため、改正法は名簿情報の外部提供にあたって、「名簿情報を提供することについて本人の同意が得られない場合」は提供しないものと定めている(49条の11・2項)。

ただし、本人同意をどのようにして確認・保障するのかという肝心な部分は、改正法は明記していない。一般的に、個人情報の取り扱いにかかわる本人の意思確認には、オプトインとオプトアウトとがある。前者は本人による明示的な同意を要件とするが、後者は本人の明示的な拒否がなければ同意とみなすものである。

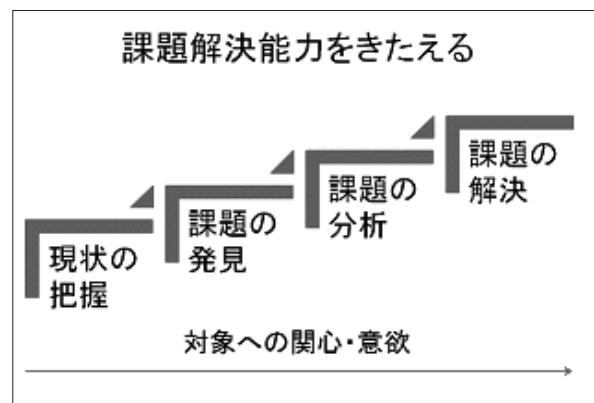
「要支援者」情報の共有化におけるオプトインとしては、「手上げ方式」と「同意方式」がある。し

かし、手上げや同意をしない要支援者が多く、名簿への記載・記録される者が少ないという限界が指摘されてきた。横浜市は「行政が保有する災害時要援護者の個人情報提供に係る条例」を2013年4月に施行し、オプトアウト方式による「要支援者」情報の共有化を始めたのも、こうした限界を克服するためである。

改正法によって、「要支援者」の名簿の提供が法令上の根拠を得て、従来より取り組みやすくなったことは事実である。しかし、本人同意をどのように保障していくかは、市町村長に委ねられた課題として残されている。

## 7. 対話を通じた理解・思考の掘り下げ

地域情報の共有化、SNSを利用した情報提供など、新しい課題も取り上げたかったが、紙面も尽きたので情報公開と個人情報保護にかかわる私の「講演」を終わることとしたい。しかし、ここからが本番である。実際の研修でも、以上のような事例紹介や課題提示を終えた後に、受講者によるワークショップを行う。講演を聞くのではなく、活かすことが目的だからだ。その際に映し出すシートを以下にあげた。



ワークショップの目的は、対象とする課題の解決にある。そこに向けた歩みを特定の人物だけが考え、決め、行うのではなく、みんなで協働する点に、ワークショップの意義と可能性がある。本稿を読み、情報公開や個人情報保護の面で自分の職場にそのような課題があるのかを振り返ってほしい。そのとき横串や下支えになるのが「対象への関心・意欲」である。簡単には見えないし、持つことは難しいことも多いが、そうした不安や困難と向き合うことが、やりがいや働きがいを生み出すことを信じている。