

答 申 情 第 2 4 号

平 成 2 4 年 8 月 8 日

京 都 市 長 様

京都市情報公開・個人情報保護審査会

会 長 市 川 正 人

(事務局 総合企画局情報化推進室情報管理担当)

京都市情報公開条例第17条第1項の規定に基づく諮問について（答申）

下記のとおり諮問のありました件について，別紙のとおり答申します。

記

個人情報取扱事務開始届の公文書公開決定についての異議申立てに対する決定（諮問情第34号）

(別紙)

1 審査会の結論

実施機関が行った公文書公開決定処分は妥当である。

2 異議申立ての経過

- (1) 異議申立人は、平成23年11月17日に、実施機関に対して、京都市情報公開条例（以下「条例」という。）第6条第1項の規定により、「京都マラソン2012の開催に伴うアンケート調査（京都市印刷物第234408号）について、京都市個人情報保護条例第7条及び京都市個人情報保護条例施行規則第3条によりあらかじめ京都市長に届け出た事項及び届出日がわかる文書」の公開請求（以下「本件請求」という。）を行った。
- (2) 実施機関は、本件請求に係る公文書として「個人情報取扱事務開始届の提出について（平成23年8月15日決定）」（以下「本件公文書」という。）を特定したうえ、本件公文書を公開するとの公文書公開決定（以下「本件処分」という。）をし、平成23年11月30日付けで異議申立人に通知した。
- (3) 異議申立人は、平成23年12月12日付けで、本件処分を不服として、行政不服審査法第6条の規定により、本件処分を取り消し、あらためて文書を特定し公開することを求める異議申立てをした。

3 異議申立ての趣旨

本件異議申立ての趣旨は、本件処分を取り消し、対象文書をあらためて特定し公開するよう求めるというものである。

4 実施機関の主張

公文書公開決定通知書、理由説明書及び審査会での職員の説明によると、実施機関の主張は、おおむね次のとおりであると認められる。

(1) 文書の特定について

本件公文書は、京都マラソン2012の開催に伴うアンケート調査（以下「本件アンケート調査」という。）を、平成23年9月15日を目処に開始するに当たり、京都市個人情報保護条例（以下「個人情報保護条例」という。）第7条第1項の規定に基づき、

平成23年8月15日付けで京都市長に届け出たものであり、本件請求に係る対象公文書は本件公文書しかない。

(2) 思想・信条について

ア 異議申立人は、本件公文書の取り扱うべき個人情報の項目に「思想信条等」が含まれていないことから、本件公文書は本件請求の対象となる公文書ではありえないと主張しているが、「思想」とは何を指すのかということについて憲法第19条に規定する「思想及び良心」の解釈が参考となる。1つの有力な見解として、「思想及び良心」を、内心領域一般とすることは広汎に失し、宗教上の信仰に準ずべき世界観、人生観等個人の人格形成の核心をなすものに限られ、一般道徳上、常識上の事物の是非、善悪の判断や一定の目的のための手段、対策としての当不当の判断を含まないとされている。(佐藤幸治「憲法〔第3版〕」)

イ 本件アンケート調査における質問内容は、事業、施策を円滑に進めるために実施する具体的な手段、対策に対する賛否を問うものと解され、これに対する賛否の回答内容は、「宗教上の信仰に準ずべき世界観、人生観等個人の人格形成の核心をなすもの」とまでは言えず、「一般道徳上、常識上の事物の是非、善悪の判断や一定の目的のための手段、対策としての当不当の判断」にとどまると解される。したがって、当該回答は「思想」には該当しない。

ウ また、「信条」とは何を指すのかということについて憲法第14条第1項に規定する「信条」の解釈が参考となる。1つの有力な見解として、本来主として宗教的信仰を意味すると解されるが、それ以外に、人生ないし政治に関する根本的な考え方や信念(世界観、根本的政治観等)も含まれるとしたうえで、宗教的信仰よりは広いが、どこまでも根本的なものの考え方や見方を意味し、単なる政治的意見や政党的所属関係を含まないとされている。(宮沢俊義「憲法Ⅱ〔新版〕」)

エ 本件アンケート調査における質問内容は、事業、施策を円滑に進めるために実施する具体的な手段、対策に対する賛否を問うものと解され、これに対する賛否の回答内容は、「人生ないし政治に関する根本的な考え方や信念(世界観、根本的政治観等)」とまでは言えず、また「単なる政治的意見」にすら該当しないものと解される。したがって、当該回答は「信念」に該当しない。

(3) 以上のとおり、本件アンケート調査を実施する事務は、「思想信条等」を取り扱うものでない。

5 異議申立人の主張

異議申立書及び意見書によると、異議申立人の主張は、おおむね次のとおりである。

(1) 文書の特定について

ア 本件アンケート調査は「「歩くまち・京都」のまちづくり施策」を「門川市政の重要な柱」に位置づけると明記し、その趣旨に賛同するか否かを回答者の住所、氏名等を記載させた上で回答させるものである。

特定個人が特定の施策に賛同しているか否かという情報が、思想・信条に関する個人情報であることは疑問の余地がない。

イ 個人情報取扱事務を開始するためにはあらかじめ市長へ届け出る必要があり、取り扱うべき個人情報項目に「思想信条等」が含まれていればその旨を個人情報取扱事務開始届に記載することとされている。

にもかかわらず、公開された開始届は「思想信条等」に関する個人情報を取り扱わないとして届け出るものであり、本件アンケート調査に係る開始届ではありえない。

ウ よって、本件アンケート調査による個人情報取扱事務について、京都市長に届け出た事項及び届出日がわかる文書を改めて特定し公開するよう求める。

(2) 思想・信条について

ア 本件アンケート調査は、単に「マラソン当日にマイカーの使用自粛を要請することに賛同しますか」などと「具体的な手段、対策に関する賛否を問うもの」ではない。京都市が特定施策を「門川市政の主要な柱」として進めているとわざわざ明記し、市がその施策を進める中で「出来るだけクルマに頼らない暮らし」を市民に呼びかけているとした上で、その趣旨に「賛同」するか否かを問うものであり、これを「単なる政治的意見にすら該当しないもの」とする実施機関の主張は不当である。

実施機関は、同書（佐藤幸治「憲法[第3版]」）が内心の自由すなわち沈黙の権利について述べている部分を「思想」一般にまで敷衍し、「思想」と「良心」を対立的に捉えようとする説（A説）と両者を平均的に捉えようとする説（B説）のうちA説のみを「1つの有力な見解」として引き、最高裁判決の多数意見が「基本的にはB説の見解に立っているとの見方も可能であろう」と述べていることには言及せず、さらに「下級審の判決で…一定の目的のための手段、対策としての不当の判断を含まないとするものがある」を「一つの有力な見解として…一定の目的のための手段、対策としての不当の判断を含まないとされている」と改めている。そのうえで本件アンケート調査の回答内容について「宗教上の信仰に準ずべき世界観、人生観等個人の人格形成の核心をなすもの」とまでは言えず、「一般道徳上、常識上の事物の是非、善悪の判断や一定の目的のための手段、対策としての不当の判断」にとどまると解され、当該回答は「思想」には該当しないと断定しており、これが不当であることは上の確認によりすでに明らかである。

ウ なお、実施機関は「宮沢俊義 憲法Ⅱ [新版]」を根拠として「当該回答は「信念」に該当しない」とも主張するが、上述のように本件アンケート調査は「政治的意見」を回答させるものであることから、これへの回答が「思想・信条」に関する個人情報

であることは、当該回答が「信念」に該当するか否かを判断するまでもなく明らかである。

(3) その他

ア 個人情報保護条例第7条第3項には個人情報取扱事務開始届を「遅滞なく」審議会に報告しなければならないと規定されているにもかかわらず、平成23年8月15日付け京都市長宛てに届け出たという個人情報取扱事務開始届について、正当又は合理的な理由なく、2ヶ月以上を経た平成23年10月26日に開催された審議会に報告されていないのであれば、これは条例に違反したものである。

イ 当該個人情報取扱事務は、個人の思想・信条に関する情報を取り扱うものであるにもかかわらず、開始届は思想信条に関する情報を取り扱わないとするものであった。

思想・信条に関する個人情報取扱事務ならば個人情報保護条例第6条第4項によりあらかじめ審議会の意見を聴かなければ開始できないが、思想・信条に関わらない個人情報取扱事務ならば審議会の意見を聴かぬまま開始できる。当該開始届が間違いなく本件アンケート調査に係る個人情報取扱事務開始届として提出されたものだというならば、これは事項を偽ることによって、個人情報保護のため条例に定められた義務を不正に免れて個人情報取扱事務を開始したものとなってしまう。

6 審査会の判断

当審査会は、実施機関の主張及び異議申立人の主張を基に審議し、次のとおり判断する。

(1) 本件請求の対象となる公文書について

本件請求の対象となる公文書は、本件アンケート調査を開始するに当たり、個人情報保護条例第7条第1項の規定に基づき、実施機関が京都市長に届け出た事項及び届出日が分かる文書である。

実施機関は、本件請求となる公文書として本件公文書を特定し、本件処分を行った。

(2) 本件処分について

ア 個人情報保護条例第7条第1項は、実施機関が個人情報取扱事務を開始しようとするときは、あらかじめ、個人情報取扱事務の名称及び目的、当該事務を所掌する組織の名称、個人情報の対象者の範囲、項目及び収集先その他の事項を市長に届け出なければならないと定めている。

イ 異議申立人は、本件アンケート調査は、「「歩くまち・京都」のまちづくり施策」を「門川市政の主要な柱」に位置づけると明記し、その趣旨に賛同するか否かを回答者の住所、氏名等を記載させた上で回答させるものであるとし、その上で、特定個人が特定の施策に賛同しているか否かという情報が、個人情報保護条例第6条第3項に

規定する思想、信条等に関する個人情報であり、本件公文書の個人情報の項目の「思想・信条・宗教」の欄にチェックがないことから、本件請求に対する公文書として本件公文書を特定したことは誤りであり、あらためて対象公文書を特定し、公開するよう求めている。これは、本件アンケート調査の中に、「京都市は、門川市政の主要な柱として「歩くまち・京都」のまちづくり施策を進め、その中で「出来るだけクルマに頼らない暮らし」を呼びかけているが、その趣旨に賛同いただけるか」との質問項目があり、異議申立人はこの質問項目について、思想・信条の収集に当たると主張しているものと考えられる。

ウ 個人情報保護条例第6条第3項に規定する思想、信条については、「京都市個人情報保護条例の趣旨及び運用」（以下「趣旨及び運用」という。）において「「思想、信条に関する個人情報」とは、政治思想、支持政党、政治的活動の経歴、人生観、倫理観など政治、社会等に対するその人の根本的な考え方や信念等に関する情報がこれに該当するものであり、性格、性質、趣味、嗜好等はこれに該当しないものである。」とされている（「個人情報保護事務の手引」（平成22年4月 京都市総合企画局作成）19ページ）。

エ 個人情報保護条例は、第6条第2項で、個人情報の本人収集の原則を規定した上で、同条第3項で、それに加えて、いわゆるセンシティブ情報の収集を原則として禁止している。同条第3項において個人情報を収集できるのは、（法令に定めがあるとき以外は）事務の性質上当該個人情報が欠くことができないと認められる場合に限られており、厳しい制限が課されていることから、同項はセンシティブ性の高い情報を対象としていると解されるため、上記ウの解釈は合理的である。同項において他に制限の対象としている情報として、社会的差別の原因となる情報や、病歴、遺伝子に関する情報などが掲げられていることからしても、上記ウのように解することが適切である。

そうすると、市政の特定の政策について賛否を問う質問の場合、その内容が「政治、社会等に対するその人の根本的な考え方や信念等」に関わるものであれば思想・信条に関する個人情報であるが、それに至らないものは思想・信条に関する個人情報ではない。

当審査会としては、上記の質問項目は、政治的対立を含むような政策に対する賛否を問うものではなく、政治、社会等に対する根本的な考え方や信念等に関わるものとはまでは言えないことから、本件アンケート調査は、個人情報保護条例第6条第3項に規定する思想・信条に関する個人情報の収集を行っているものではないと判断する。

オ したがって、本件アンケート調査が個人情報保護条例第6条第3項に規定する思想・信条に関する個人情報を収集するものではない以上、実施機関が行った本件公文書の特定に誤りがあるとは言えない。

(3) 以上により、「1 審査会の結論」のとおり判断する。

(参 考)

1 審議の経過

平成24年 1月11日 諮問（諮問情第34号）
2月10日 実施機関からの理由説明書の提出
3月 9日 異議申立人からの意見書の提出
5月 9日 実施機関の職員の理由説明（平成24年度第1回会議）
6月13日 審議（平成24年度第2回会議）
7月11日 審議（平成24年度第3回会議）
8月 8日 審議（平成24年度第4回会議）

※ 異議申立人から意見陳述の希望がなかったため、意見の聴取は行わなかった。

2 本件諮問について調査及び審議を行った部会

第1部会（部会長 市川 正人）