

答申第1号（諮問第1号事案）

答申

第1 審査会の結論

栗原市教育委員会が平成24年5月30日付けで異議申立人に対して行った本件部分開示決定（以下「本件処分」という。）について、結論は妥当である。しかし、非開示とした理由が一部不当であるため、次のとおり変更されるべきである。

- 1 「●●●●理事長 ●●●●様からの意見に対する対応」と題する文書について

（個人情報を開示しない理由）

栗原市個人情報保護条例第13条第4項第3号に該当（ただし、文書上部の印影は除く。）

文書上部の印影部分は、異議申立人の個人情報に該当しない。

- 2 「●●●●から電話有り <●●●●理事長 ●●●●さん関係>」と題する文書について

（個人情報を開示しない理由）

栗原市個人情報保護条例第13条第4項第3号及び同項第8号に該当

- 3 「●●●●小学校●●●●先生から電話連絡 ●●●●」と題する文書について

（個人情報を開示しない理由）

栗原市個人情報保護条例第13条第4項第3号及び同項第8号に該当（ただし、文書上部の印影は除く。）

文書上部の印影部分は、異議申立人の個人情報に該当しない。

第2 異議申立てに係る経過

- 1 異議申立人は、平成24年5月1日に栗原市個人情報保護条例（平成17年栗原市条例第8号。以下「条例」という。）第13条第1項の規定に基づき、栗原市教育委員会（以下「実施機関」という。）に対し、「平成22年度に●●●●副参事が、私の個人情報を入手して、メモを取り退職後も申し送りとして使用されている書類」について開示請求（以下「本件開示請求」という。）を行った。

- 2 実施機関は、本件開示請求に対応する個人情報が記載された行政文書として、●●●●副参事が作成した文書（以下「本件行政文書」という。）を特定したが、当該本件行政文書に第三者とのやり取りについての記載があったため、当該第三者に対し、本件行政文書の開示決定に係る意見の聴取を平成24年5月10日付けで文書により行った。

- 3 第三者の意見の聴取の実施に伴い、本件開示請求に関する決定期間を条例第15条第1項に定めた期限から15日間の延長（平成24年5月16日から同月30日まで）を決定し、異議申立人に対し、決定期間延長通知書（平

成24年5月15日付け栗教学教第1515004号)で通知した。

- 4 意見の聴取を行った第三者から平成24年5月23日付けで「個人情報に記載された行政文書等の開示に関する意見書」により、「本件行政文書を開示されると支障がある。」との回答があった。
- 5 実施機関は本件部分開示決定を行い、一部について開示しない理由を「栗原市個人情報保護条例第13条第4項第8号該当」として、異議申立人に対し、平成24年5月30日付け栗教学教第0530001号で通知した。
- 6 これに対し、異議申立人は、行政不服審査法(昭和37年法律第160号)第6条の規定により、平成24年6月7日付けで異議申立てを行った。

第3 異議申立人の主張要旨

1 異議申立ての趣旨

異議申立ての趣旨は、本件処分の取消し及び不開示部分の開示を求めるといものである。

2 異議申立ての理由

異議申立人の主張する異議申立ての理由は、異議申立書において述べている内容によると、おおむね次のとおりである。

- (1) 直接本人から個人情報を収集したのではなく、条例第7条第3項に違反する。よって違法収集である「事業」に条例第13条第4項第8号に規定する「当該事務事業若しくは将来の同種の事務事業の目的が達成」することを担保する必要はないし、「これらの事務事業の公正若しくは円滑な執行に支障が生ずるおそれ」に配慮する必要もない。したがって、条例第13条第4項第8号を理由として部分開示することは、不当である。
- (2) 情報収集の相手先が●●●●であることを学校教育課長補佐は明らかにしている。私が●●●●に関する相談した内容を●●●●が実施機関に伝えることは違法行為である。したがって、このような違法行為を保護する必要がなく、むしろどのような内容が情報漏えいしたのかを隠ぺいすることは許されない。
- (3) (2)と同様にこのような違法行為を条例第13条第4項第8号で規定する「事業」として保護する必要がない。なお、●●●●の学校は、●●●●市にある私立学校であることから、実施機関は、何ら調査権限がない。
- (4) 実施機関は、「●●●●での体験学習が中止された理由を知るため。」と主張しているが、この理由は、条例第7条第3項で「本人から直接収集しなければならない。」ことの例外と規定している同項の(1)から(7)までのいずれにも該当しないことは明らかである。また、●●●●での体験学習は、●●●●と栗原市が契約を取り交わして行っているのではなく、ボランティアで行っているものを断ったからといって、機微な情報まで収集することは許されない。しかも聴取調査した内容を情報漏えいしている。このような事態になった原因・経過を究明し、実施機関の栗原市個人情報保護条例違反行為及び公務員の守秘義務違反行為の責任を隠ぺいしないた

めにも平成24年5月30日付けの個人情報部分開示決定通知書（粟教学教第0530001号）で通知された個人情報部分開示決定の取消し及び不開示部分は開示されるべきである。

第4 実施機関の説明要旨

実施機関に対して行った文書による調査の回答及び審査会での聴取において実施機関が述べている内容を総合すると、おおむね次のとおりである。

1 本件行政文書について

本件行政文書は、異議申立人から実施機関が管轄する学校で行っていた体験学習の受け入れを断られたことから、その理由を調査した結果を記録したものである。

2 条例第13条第4項第8号の該当性について

本件行政文書は、市の機関及び第三者の機関が行う事務事業に関する内部的な検討過程の情報や聴取した相手方を推認させる情報が含まれており、開示することにより、率直な意見や事実の聴取が困難になり事務の適正な執行に支障を及ぼすと判断されるため、条例第13条第4項第8号に該当する。

第5 審査会の判断

1 条例改正について

条例は、本件処分後の平成24年7月1日付けで全面的に改正された。改正後の栗原市個人情報保護条例（以下「新条例」という。）の附則において、経過措置について次のように規定されている。

(1) 附則第2項

「この条例の施行の際現に改正前の栗原市個人情報保護条例（以下「旧条例」という。）の規定により開示の請求、訂正の請求又は是正の申出をしている者に対する決定等については、なお従前の例による。」

(2) 附則第3項

「前項に規定するもののほか、この条例の施行の日前に旧条例の規定によってした処分、手続その他の行為は、改正後の栗原市個人情報保護条例（以下「新条例」という。）の規定に相当の規定があるものは、新条例の相当の規定によってしたものとみなす。」

本件処分は新条例施行前に出されているため（決定日平成24年5月30日）、本件処分に関する条例の適用関係は附則第3項によって定まる。

そこで、以下、条例の条項を引用する際には、新条例の規定に相当の規定があるものについては、条例の条項の後に、新条例における相当の規定を示すものとする。

2 条例の基本的な考え方について

条例は、実施機関が保有する個人情報の開示、訂正及び利用停止を求める

権利その他の個人情報の保護に関し必要な事項を定めることにより、個人情報の適正な取扱いの確保及び個人の権利利益の侵害の防止を図り、もって個人の人格と尊厳の尊重に寄与することをその目的としている（条例第1条（新条例第1条に相当））。個人情報の開示請求にあたっては、上記目的を踏まえ、原則開示の理念の下に解釈、運用されなければならない。

当審査会は、個人情報については原則開示の理念に基づいて条例（新条例の相当の規定）を解釈し、本件について判断する。

3 個人情報該当性について

(1) 本件対象個人情報について

本件行政文書は、栗原市教育委員会の●●●●副参事が作成した

- ① 「●●●●理事長 ●●●●様からの意見に対する対応」と題する文書（以下「文書1」という。）
- ② 「●●●●から電話有り <●●●●理事長 ●●●●さん関係>」と題する文書（以下「文書2」という。）
- ③ 「●●●●小学校●●●●先生から電話連絡 ●●●●」と題する文書（以下「文書3」という。）

の3つの書面からなり、各文書の一部が非開示とされているところ、異議申立人はこれらの非開示部分すべてについて異議申立てを行っている。

当審査会では、インカメラ審理によって本件行政文書を見分し、以下の点を確認した。

ア 文書1

学校教育課所属の●●●●、●●●●副参事の両名が、●●●●らから、●●●●と異議申立人とのかかわり、平成22年3月2日（火）、3月3日（水）及び3月20日（土）の各日時における事実関係等について確認し、さらに、●●●●副参事らと●●●●とが今後の対応について協議した内容等が記載されていること

イ 文書2

●●●●副参事が、●●●●から●●●●理事長である異議申立人に関係する電話を受信した日時、通話の内容、●●●●副参事から●●●●に要請した点及び●●●●の連絡先が記載されていること

ウ 文書3

●●●●副参事が、●●●●小学校の●●●●校長から電話を受信した日時及び通話の内容、並びに、●●●●副参事から●●●●に電話を発信した日時及び通話の内容が記載されていること

●●●●副参事から●●●●部長に報告した内容及び●●●●とのやりとりの内容が記載されていること

(2) 個人情報該当性を判断する必要性について

インカメラ審理の結果、本件行政文書には、異議申立人を本人とする個人情報記録されているのか一義的に明確ではない部分が見受けられた。そのため、当審査会では、本件開示請求に対する本件処分の当否の判断に

先立って、本件行政文書に記載された情報が異議申立人の個人情報に該当するのかを検討する必要があると判断した。

また、上記のとおり、本件行政文書には多くの情報が記載され、かつ、その内容は多岐にわたっている。そのため、個人情報該当性を判断する前提として、これらの情報を分断して個別的に捉えた上で各情報につき個々に個人情報該当性を判断するのか、情報を一体的に捉えた上でその全体について個人情報該当性を判断するのか、いずれの方法を採ることが相当であるかについても問題となる。そこで、その点に関する判断もあわせて以下に示すこととする。

(3) 情報の一体性について

ア 解釈指針

個人情報該当性の判断に当たって、当該行政文書に記載された情報を分断して捉えるか、一体的に捉えるかという点に関しては、条例に特段の規定はなく、また解釈指針も存在しない。

この点、当該情報が同一の作成名義人によって一個あるいは一体の文書として作成され、そこに記載された各情報が相互密接に関連して実質的に一つの内容を示していると評価できる場合、各情報を個別に分断して捉えてしまうと、ごく断片的な情報として把握せざるを得なくなり、かえって当該情報の意義が没却されかねない。

また、上記のとおり、個人情報の開示請求に関しては原則開示の理念に沿った解釈、運用が求められる。そうした中で、上記のような実質的に一つの内容として情報を把握すべき場合にまで当該情報を分離して捉えてしまえば、かえって個人情報の開示請求の範囲を限定させる結果となることが明らかである。こういった場合には情報を分断せずに全体として一つの内容の情報として把握することが原則開示の理念に資する。

以上を踏まえ、本件行政文書の情報を一体的に捉えるべきか、個別的に捉えるべきかを具体的に判断する。

イ 文書1について

当審査会において確認する限り、文書1は、●●●●副参事が作成した、一つの案件についての●●●●からの確認事項等を報告した文書であり、同一の作成名義人によって一個の文書として作成されたものというべきである。

さらに、文書1に記載された情報は全体として1つの案件の事実関係に関する内容が記載されたものであって、相互密接に関連して実質的に一つの内容を示していると評価できる。

しかし、文書1上部にある教育委員会の決裁印欄に関しては、作成名義人は●●●●副参事ではなく、当然、聞き取り内容とも一切無関係のものであるから、決裁印欄と報告書の内容が実質的に一つの内容を示した文書とは言い難い。

したがって、文書1に記載された情報は上部の決裁印欄及びその印影

部分を除き、実質的に一つの内容を示しているものとして一体的に捉えることが相当である。

ウ 文書2について

当審査会において確認する限り、文書2は、●●●●副参事が作成した、一つの案件についての●●●●との電話についての報告書である。本文書も、文書1と同様、同一の作成名義人によって一個の文書として作成されたものというべきである。

エ 文書3について

当審査会において確認する限り、文書3は、●●●●副参事が作成した、一つの案件についての●●●●、●●●●との電話等に関する内容、あるいは、上司への報告内容が記載された文書である。複数の人物とのやりとりに関わる記載があるものの、これらはいずれも全体として1つの案件の事実関係に関する内容が記載されたものであって、相互密接に関連して実質的に一つの内容を示していると評価できる。

しかし、文書1と同様、上部の教育委員会の決裁印欄に関しては、文書内容と実質的に一つの内容を示したものとは言い難い。

したがって、文書3に記載された情報は上部の決裁印欄及びその印影部分を除き、実質的に一つの内容を示しているものとして一体的に捉えることが相当である。

(4) 個人情報該当性について

以上を前提に、本件行政文書の個人情報該当性を判断する。

ア 文書1について

文書1のうち、上記のとおり、上部の決裁印欄を除いた部分は1つの案件に関する文書であるところ、同案件の内容は、異議申立人の識別、特定につながる（主に家族状況等）ことが認められる。

しかし、異議申立人を除く人物の印影が異議申立人の個人情報に該当しないことは明らかであることから、本件開示請求による開示対象とはならないものと判断する。

したがって、文書1の非開示部分のうち決裁印欄を除いた部分は、異議申立人の個人情報に該当するものと判断される。

イ 文書2について

文書2についても、上記のとおり、1つの案件に関する文書であるところ、同案件の内容が異議申立人の識別、特定につながる（主に家族状況等）ことが認められる。

したがって、文書2の非開示部分が異議申立人の個人情報に該当するものと判断される。

ウ 文書3について

文書3のうち、上記のとおり、上部の決裁印欄を除いた部分は1つの案件に関する文書であるところ、同案件の内容が異議申立人の識別、特定につながる（主に家族状況等）ことが認められる。

しかし、異議申立人以外の人物の印影が異議申立人の個人情報に該当しないことは明らかであることから、本件開示請求による開示対象とはならないものと判断する。

したがって、文書1と同様、非開示部分は決裁印欄を除いて異議申立人の個人情報に該当するものと判断される。

4 条例第13条第4項第8号該当性について

(1) 判断の必要性

以上述べたとおり、文書1ないし3の非開示部分は、文書1及び3の決裁印欄部分を除いて異議申立人の個人情報に該当するものであるから、原則として開示されるべきである。

これに対し、実施機関は、条例第13条第4項第8号に該当することを理由として、その一部の非開示決定を行ったことから、同決定の当否について判断する。

(2) 条例第13条第4項第8号の解釈

ア 条例第13条第4項第8号について

条例第13条第4項第8号は、「当該事務事業の性質上、開示することにより、当該事業の公正若しくは将来の同種の事務事業の目的が達成できなくなり、又はこれらの事務事業の公正若しくは円滑な執行に支障が生ずるおそれのあるとき」に、個人情報を非開示とできる旨規定する。

市の機関あるいは第三者機関が事務事業に関する内部的な検討過程の情報、聴取した相手方を推認させる情報が含まれる文書を開示することによって、事務事業の公正又は円滑な執行の確保に支障が生じる事態が生じ得ることは一般的に認められるところであり、条例が同条項を規定した趣旨に鑑みても、この点は否定されない。

ただし、同号に言う「事務事業」とは、市または国等の機関が行う一切の事務事業を指すものと理解されるが、市または国等が主体として実施した事務事業をすべて含むと考えることは、事務事業の保護範囲が広範に失するものとする。

そもそも、行政機関は法令等によって付与された権限に基づき、法令等の執行をすることこそが任務である。その点に鑑みれば、法令等によって付与された権限に基づいて行った事業のみを、個人情報開示の例外として保護対象とすれば十分であると考えられる。個人情報の原則開示の理念に照らしても、非開示条項の解釈をいたずらに拡大するべきではなく、その観点からも上記解釈が相当である。

言い換えれば、法令等によって権限の付与されていない、いわば自主的、任意的な事業については、個人情報開示の例外としての保護対象から除外されるべきである。

イ 新条例の相当規定（新条例第20条第1項第5号柱書）

条例第13条第4項第8号については、新条例に同一の規定はないが、新条例第20条第1項第5号柱書が同旨の規定を置いていることに照

らせば、これを新条例のうち相当規定と考えることが妥当である。

(3) 当審査会としての判断

ア 実施機関の行った聴取事務に関する判断

以上を前提に、本件において実施機関の行った聴取事務に関して判断する。

まず、文書1における聴取事務に関しては、当審査会が実施機関から意見聴取した際の回答からも明らかなおおりに、具体的な根拠規定に基づいて実施されたものではない。また、実施機関が調査対象とした内容は、実施機関の権限に属する事項とは言い難い。あえて言うならば各学校長の裁量に委ねられている事項である。

すなわち、実施機関は、あくまで権限の無い事項に関し、自主的に調査を行ったものであって、文書1はその件に関する報告書であったと評価できるものである。

これらを上記解釈に照らして判断すれば、実施機関による当該聴取事務が条例第13条第4項第8号にいう「事務事業」に該当すると判断することはできない。

以上の次第で、実施機関の行った聴取事務に関しては、条例第13条第4項第8号に該当しないと判断される。

イ 文書2及び3について

文書2及び3における聴取事務に関しては、あくまで実施機関の権限に属しない事項について行われたものであり、この点が非開示条項に該当しないことは上記アと同様である。

しかし、それと同時に、実施機関とは別の第三者機関の事務事業として行われたものである。実施機関ではない第三者機関によって実施された当該事務事業に関しては、文書の内容、その他の資料等に照らせば、実施機関による聴取事務とは異なり、法令等によって権限を付与された事項に関する事務事業であると認められる。

また、その事務事業の性質に照らせば、文書2及び3を開示すれば、同事務事業に関して、将来の同種の事務事業の目的が達成できなくなること、あるいは、事務事業の円滑な執行に支障が生じるおそれがあることも認められる。

したがって、文書2及び3の非開示部分については、条例第13条第4項第8号に該当するものであって、本件処分については、上記の限りで妥当であったと判断するものである。

(4) 異議申立人の主張に関して

これに対する異議申立人の主張要旨は、前記第3のとおりである。その趣旨は、実施機関等による資料収集等の場面における違法性を問題にし、違法な事業について保護されないとの立場に立って、条例第13条第4項第8号が適用されないものと主張していると理解される。

この点に関し、文書1は、上記のとおり、条例第13条第4項第8号が

適用されないから、異議申立人の主張の当否に関して当審査会において判断する必要はないと考える。

文書2及び3に関しても、上記のとおり、実施機関の調査に関して条例第13条第4項第8号は適用されない（同号の適用はあくまで第三者機関による事務事業に関するものである）から、実施機関の調査に関する限り、異議申立人の主張に関して当審査会において判断する必要はないと考える。

また、第三者機関による事務事業についての条例第13条第4項第8号の適用に関し、当審査会で確認する限りでは、当該事業自体に違法性があると判断することは困難である。ただし、仮に、異議申立人の主張するような守秘義務違反があったとしても、そのことが事業全体の違法性と必ずしも結びつくものではないから、異議申立人の主張を容れることは困難であると考えられる。

5 条例第13条第4項第3号該当性について

(1) 判断の必要性

以下に述べるとおり、文書1ないし3については、異議申立人以外の複数の人物の個人情報が含まれる可能性がある。そこで、当審査会としては、実施機関の主張した非開示根拠のほかにも、他人の個人情報の非開示を定めた条例第13条第4項第3号に該当するかについても検討し、判断することを要すると考えた。

以下、この点に関する当審査会の判断を示すこととする。

(2) 条例第13条第4項第3号の解釈

ア 条例第13条第4項第3号について

条例第13条第4項第3号は、「開示請求をした者（以下「開示請求者」という。）以外の個人に関する情報が含まれているとき。ただし、当該開示請求者以外の個人の権利利益を侵害するおそれのないときを除く。」と規定する。

同規定は、開示請求に係る個人情報の本人以外の個人の権利利益を保護する観点から、他人の個人情報が含まれているときには非開示とするべき旨を定めたものであって、他人の個人情報に関する解釈については基本的に本人のそれを判断するときと同様である。

イ 新条例の相当規定

条例第13条第4項第3号については、新条例に同一の規定はないものの新条例第20条第1項第2号が同旨の規定を置いていることに照らせば、これを新条例のうち相当規定と考えることが妥当である。

(3) 当審査会としての判断

文書1ないし3が、それぞれ1つの案件に関する書面となっていること各記載内容が相互密接に関連したものとなっていることは、上記のとおりである。

そして、これらの情報の中には、少なくとも異議申立人以外にも複数の

人物が関係者として記載されている。このうち、非開示部分が一部でも開示されれば、案件の特定が容易にでき、異議申立人を除いた関係者の識別、特定につながることは、各文書の記載内容から十分に認められる。しかも、それによって各関係者の権利利益を侵害するおそれがあることも否定できない。

よって、文書1ないし3の非開示部分については、開示請求者以外の人物の個人情報が含まれており、条例第13条第4項第3号に該当するものと判断する。

なお、文書1及び3の上部の決裁印欄については、上記と同様の理由によってこの点の判断からは除外する。

6 結論

当審査会は、本件を適正に検討した結果、「審査会の結論」のとおり判断する。

第6 審査の経過

当審査会の処理経過は、別紙のとおりである。

別紙

審査会の処理経過

年月日	処理内容
平成24年6月26日	諮問を受けた。(平成24年諮問第1号)
平成24年8月8日 (第1回審議)	事案の審議を行った。(条例第48条第5項の規定に基づき、意見書の提出を求めることとした。)
平成24年8月15日	条例第48条第5項の規定に基づく意見書の提出を文書により通知した。
平成24年8月28日	実施機関から意見書を受理した。
平成24年8月30日 (第2回審議)	事案の審議を行った。(条例第48条第1項の規定に基づき、実施機関の職員から意見又は説明を聴くため、関係職員の出席を求めることとした。)
平成24年10月4日 (第3回審議)	事案の審議を行った。(実施機関の関係職員から意見又は説明を聴取した。)
平成24年11月7日 (第4回審議)	事案の審議を行った。
平成24年12月20日 (第5回審議)	事案の審議を行った。
平成25年1月22日 (第6回審議)	事案の審議を行った。
平成25年3月5日 (第7回審議)	事案の審議を行った。
平成25年4月3日 (第8回審議)	事案の審議を行った。
平成25年5月9日 (第9回審議)	答申案の審議を行った。

(参考)

栗原市個人情報保護審査会委員名簿

(平成25年5月9日現在)

氏名	区分	備考
三浦忠男	学識経験を有する者	会長
久保田恭章	弁護士	会長職務代理者
菅原千年	司法書士	
菅原 信	学識経験を有する者	