

答申第2号（諮問第2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6月7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。）の当否についての当審査会の結論は次のとおりである。

- 1 「個人情報に記載された行政文書等の開示に係る意見について（照会）」と題する文書について
（結論）全部非開示相当である。
（理由）異議申立人の個人情報に該当しない。
- 2 「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」と題する文書について
（結論）全部非開示相当である。
（理由）異議申立人の個人情報に該当しない。
- 3 平成24年5月1日付け「自己情報開示請求書」
（結論）本件処分は相当である。
（理由）異議申立人の個人情報に該当しており、全部開示されている（一部非開示部分は本件処分によるものではないため、問題とならない）。
- 4 「●●●●から電話有り」と題する文書について
（結論）本件処分の結論は相当であるが、理由を一部変更するべきである。
（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
- 5 「●●●●小学校●●●●先生から電話連絡 ●●●●」と題する文書について
（結論）本件処分の結論は相当であるが、理由を一部変更するべきである。
（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24年5月1日付けで自己情報開示請求（以下「別件開示請求」という）を行った。

これに対し、実施機関は別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「別件行政文書」という。）を特定したが、別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、別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。
- 2 第三者の意見の聴取の実施に伴い、別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。
 - 3 異議申立人は、平成24年5月24日に条例第13条第1項の規定に基づき、実施機関に対し、「平成24年5月15日（栗教学教第1515004号）で通知された「第三者」への意見聴取を求めた書類（添付した書類を含む。）」について開示請求（以下「本件開示請求」という）を行った。
 - 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6月7日付け栗教学教第0607001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8月6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、本件処分取消し及び不開示部分の開示を求めるというものである。
- 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) 本件行政文書が●●●●に関する情報であるところ、第三者照会のルールとして、聞き取り調査の相手方にしか照会できないことになっているから、照会先が●●●●であることは明らかとなっている。そのため、照会先を開示しても「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」はない。むしろ、開示しないことで●●●●以外に照会した疑念が生じ、第三者照会制度に対する信頼を損ねることになるから、第三者照会先は開示すべきである。
 - (2) 本件行政文書には少なくとも「●●●●小学校 ●●●●校長先生からの電話連絡」が含まれており、これは第三者照会のルールに違反していることは明らかである。そのような照会業務を条例第13条第4項第8号で保護す

- る必要はないから、少なくとも「●●●●小学校 ●●●●校長先生からの電話連絡」に関する記載部分は開示すべきである。
- (3) 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。なお、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。」ことの例外として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。
- (4) ●●●●側では、「私どもがいじめについて相談した内容」に対して公務員としての守秘義務があり、同内容を栗原市教育委員会に伝えることは違法である。そのような違法行為を保護する必要性はなく、むしろ、どのような内容が情報漏えいしたのか隠ぺいすることは許されない。仮に、●●●●が「開示すべきではない」旨の回答をしたとしても、このような違法行為を条例第13条第4項第8号で規定される「事業」として保護する必要はなく、同条を理由として「●●●●に関する情報」として第三者照会した部分を、部分開示することは不当である。
- (5) 仮に、●●●●が守秘義務を理由として栗原市教育委員会に情報の提供を拒否している内容が、開示請求した対象の書類に記載されているとすれば、そのような内容を開示しても条例第13条第4項第8号で規定される「事業」の遂行に支障をきたすとは考えられない。むしろ、開示することで業務が円滑に遂行できることとなるのであるから、積極的に開示すべきである。
- (6) ●●●●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。逆に、●●●●が栗原市教育委員会に働きかけても、●●●●の解決にはつながらない。
- (7) 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ものではなく、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6月7日付けの個人情報部分開示決定通知書（栗教学教第0607001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

実施機関が文書による調査の回答において述べている内容は概ね次のとおりである。

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6月7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

本件行政文書は、栗原市教育委員会教育部長名義の「個人情報に記載された行政文書等の開示に係る意見について（照会）」と題する文書（以下「本文書」という。）及びその添付書類からなる。添付書類は次のとおりである。

ア 「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」と題する文書（以下「添付文書1」という。）

イ 平成24年5月1日付け「自己情報開示請求書」（以下「添付文書2」という。）

ウ 栗原市教育委員会の●●●●氏が作成した「●●●●から電話有り」と題する文書（以下「添付文書3」という。）

エ 栗原市教育委員会の●●●●氏が作成した「●●●●小学校●●●●先生から電話連絡 ●●●●」と題する文書（以下「添付文書4」という。）

このうち、添付文書1及び2については全部開示されている。なお、添付文書2には非開示となっている部分があるが、これは第三者照会を実施した段階で非開示とされたものであって、本件処分によるものではない。

異議申立人は、本文書、添付文書3及び4の非開示部分についての開示を求めて異議申立てを行ったものである。

(2) 各文書の内容

本文書、添付文書3及び4については、インカメラ審理の結果、次の内容が記載されていることが明らかとなった。

ア 本文書

栗原市教育委員会教育部長が、個人情報に記載された行政文書等の開示について、●●●●に意見を照会したこと。

イ 添付文書3

●●●●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 添付文書4

●●●●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。

(3) 個人情報該当性を判断する必要性

ア 当審査会におけるインカメラ審理の結果、本文書、添付文書3及び4の非開示部分について、異議申立人を本人とする個人情報が記録されているのか一義的に明確とは言えない部分が見受けられた。

そこで、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、本文書、添付文書3及び4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。

イ また、添付文書3及び4については多くの情報が記載され、かつ、その内容が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。

(4) 本文書の個人情報該当性について

本文書については、非開示部分を含め、異議申立人に関する個人情報が記載された箇所は一切見当たらない。そのため、本文書については、本件開示請求による開示対象とはならない。むしろ、部分開示の必要性もなかったものと判断される。

(5) 添付文書3及び4の個人情報該当性について

ア 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あたって、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、添付文書3及び4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判断する。

(イ) 添付文書3について

当審査会において確認する限り、添付文書3は、●●●●副参事が作成した、一つの案件についての●●●●との電話に関しての報告書であり、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。

また、添付文書3に記載された情報は全体として一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。

したがって、添付文書3に記載された情報は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) 添付文書4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一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、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、添付文書4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。

イ 個人情報該当性について

(ア) 添付文書3のうち、上記のとおり一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。

したがって、添付文書3の非開示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) 添付文書4のうち、上記のとおり、上部の決裁印欄を除いた部分は一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、添付文書4の非開示部分は、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。

(6) 添付文書1及び2の個人情報該当性について

添付文書1及び2の個人情報該当性について若干付言する。

ア 添付文書1については、本文書と同様、異議申立人の個人情報が記載された箇所が見当たらないことから、本件開示請求に基づく開示を行う必要はなかったと判断される。

イ 添付文書2については、個人情報該当性が問題なく認められる。

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、添付文書3及び4の非開示部分は、添付文書4の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。

当審査会としては、添付文書3及び4に関して、実施機関の行った聴取事務については具体的な根拠規定に基づいて実施されたものでなく、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ものであると判断する。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て自主的に調査を行ったものであって、添付文書3及び4はその件に関する文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。したがって、添付文書3及び4について、実施機関の行った聴取事務は、条例第13条第4項第8号に該当しないと判断される。

イ その他の点に関する判断

上記アの聴取事務は、実施機関の事業としてだけでなく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もある（第三者機関が法務局人権擁護部であることは本文書において開示された情報から明らかになっている）。

そして、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、添付文書3及び4を開示すれば、同事務事業に関し、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、添付文書3及び4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あるいは第三者機関の活動に対す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。また、上記とは別に第三者照会制度への信頼を維持するためにも第三者照会先を開示すべきと主張していると理解される。

これらの点について、本文書に関しては、そもそも個人情報に該当せず本件開示請求自体を認めることが困難であるから、異議申立人の主張の当否について当審査会で判断する必要はないと考える。

また、添付文書3及び4に関しては、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、異議申立人の主張の当否について当審査会で判断する必要はないと考える。

さらに、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。

第三者照会制度の信頼を維持するためにも第三者照会先を開示すべきとの異議申立人の主張についても、そもそもその点が個人情報開示制度によって果たされる目的とは言い難いものであり、容れることは困難である。

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、添付文書3及び4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

添付文書3及び4が、それぞれ一つの案件に関する文書となっていること、及び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、そ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、添付文書3及び4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、添付文書4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8月31日	諮問を受けた。(平成24年諮問第2号)
平成25年6月4日 (第1回審議)	事案の審議を行った。
平成25年7月2日 (第2回審議)	事案の審議を行った。
平成25年8月2日 (第3回審議)	事案の審議を行った。
平成25年9月5日 (第4回審議)	事案の審議を行った。

(参考)

栗原市個人情報保護審査会委員名簿

(平成25年10月8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	