

答申第201号
令和5年1月19日

佐賀市長 坂井英隆様

佐賀市個人情報保護審査会
会長 井上亜紀

佐賀市個人情報保護条例第31条の規定に基づく諮問について（答申）

令和4年7月4日付け佐市人第231号により諮問がありました下記の件について、別紙のとおり答申します。

記

令和4年3月30日付けの個人情報開示請求に対する、令和4年4月13日付け佐市人第22号及び同日付け佐市人第30号で行った個人情報不開示決定について

第1 審査会の結論

令和4年4月13日付け佐市人第22号で行った不開示決定及び同日付け佐市人第30号で行った不開示決定は妥当である。

第2 審査請求に至る経緯及び内容

1 開示請求

審査請求人は、令和4年3月30日付けで実施機関に対し、佐賀市個人情報保護条例（以下、「条例」という。）第13条1項に基づき、「①令和3年12月28日人事課の〇〇〇〇係長〇〇様が自宅を訪問され、9:00～11:30まで12/24に秘書課〇〇係長〇〇〇〇〇氏より2度に渡り暴言を受けた経緯及び内容をノート一面にメモされました。このメモの内容（以下、「本件請求1」という。）」及び「①の内容を確認しての、その後の内部調査の内容及びその経過を記した書類（以下、「本件請求2」という。）」の開示請求（以下、「本件各請求」という。）を行った。

2 本件各決定

実施機関は本件各請求に対し、次のとおり理由を付して不開示決定（以下、「本件各決定」という。また、本件請求1に対する不開示決定を「本件決定1」、本件請求2に対する不開示決定を「本件決定2」という。）を行った。

(1) 本件請求1について

開示請求があった保有個人情報が存在しません。

（理由）当該メモは、職員個人が記憶しておくためにメモした段階のものであり、組織的に用いるものとして実施機関において保有しているものではないため。

(2) 本件請求2について

開示請求があった保有個人情報が存在しません。

（理由）内部調査及びその経過を記した書類を作成していないため。

3 審査請求人は本件各決定を不服として、令和4年5月31日付けで実施機関に対し、本件各決定に対する審査請求を行った。

第3 審査請求人の主張

審査請求人の主張は概ね次のとおりである。

1 審査請求の趣旨

本件各決定の取り消しを求める。

2 審査請求の理由

実施機関は、不開示理由として、当該メモは個人的にメモしたものにすぎず、組織的に用いておらず、開示請求した保有個人情報存在していないとするが、この不開示理由は、以下の理由から虚偽であると考えられる。

- (1) 令和3年12月28日に担当係長が審査請求人宅を訪問した際、課長から担当係長に電話があったことから、当該メモは、課長の指揮、命令のもとで行われた訪問、聞き取り調査のメモである。
- (2) 令和4年3月11日に、実施機関執務室において課長及び担当係長から説明を受けた際に、情報は組織的に共有されていた。
- (3) 同日、担当係長から「12月の訪問において聞き取り調査したメモを含め、情報を共有し、保管している」との説明を受けた。
- (4) 令和4年3月10日に、人事課から「問い合わせ等の取扱いについて」という文書が送られてきた。
- (5) 担当係長から「審査請求人からの意見・質問等のメールは全て確認し、その上で市としての対応を検討しているところである」とのメールが届いた。

第4 実施機関の主張

実施機関の主張は、概ね以下のとおりである。

1 本件決定1について

当該メモは、職員個人が記憶しておくためにノートにメモした段階のものであり、組織的に用いるものとして実施機関内において保有、または共有しているものではない。

2 本件決定2について

当該メモを受けて、上司には口頭で報告したのみであり、実施機関において内部調査は実施しておらず、その経過について記した書類も作成していない。

第5 審査会の判断

審査会は、審査請求人から提出された審査請求書、反論書、意見書及び実施機関の弁明書並びに両者からの意見聴取における陳述を検討した結果、以下のように判断する。

1 本件各決定の妥当性について

(1) 本件決定1について

審査請求人が本件請求1において開示を求めているのは、担当職員が審査請求人宅を訪問し、聞き取り調査（以下、「本件聞き取り調査」という。）を行った際にとったノートのメモ（以下、「当該メモ」という。）である。

条例第13条は、保有個人情報の開示請求について、「公文書に記録されている自己に関する保有個人情報」の開示の請求をすることができる」と規定している。そして、この開示請求の対象となる「公文書」について、条例第2条第1項第7号は、実施機関の職員が職務上作成し、又は取得した文書、図面、写真、マイクロフィルム及び電磁的記録（電子的方式、磁気的方式その他人の知覚によっては認識することができない方式で作られた記録をいう。）で、組織的に用いるものとして当該実施機関において保有しているものをいう。」と規定している。そして、「個人情報保護事務の手引」（平成17年10月発行、令和4年4月改訂、佐賀市）の「Ⅱ 個人情報保護条例の解釈及び運用基準」によると、「組織的に用いるものとして実施機関内で保有しているもの」とは、「その作成又は取得に関与した職員個人の段階のものではなく、当該実施機関の組織において、職務上必要なものとして利用され、保存されている状態のもの」とされている。

実施機関は、当該メモは職員個人のものであり、実施機関内において、共有、保有はしていないため公文書にあたらなとして、保有個人情報の不存在を理由に当該メモを開示しない旨の決定をした。

これに対し、審査請求人は、当該メモは実施機関内で共有されており、公文書に該当するため、開示すべきであると主張する。

そこで審査会は、当該メモが公文書に該当するか否かについて調査・検討した。

まず、当該メモは、本件聞き取り調査を行った担当職員が、その聞き取り調査の内容をノート（以下、「当該ノート」という。）に記録したものであることから、実施機関の職員が職務上作成したものと解することができる。

次に、当該メモが「組織的に用いるものとして実施機関内で保有しているもの」に該当する否かを判断するために、当該ノートの保管および利用状況について実施機関に確認したところ、当該ノートは、普段担当職員の机の引き出しに個人的に保管されており、他の

職員が利用する状況にはなく、実施機関内において共用されていないとの説明であった。

そこで、この説明を確認するために、審査会は当該ノートの提出を求め、その内容を検分したところ、記述の態様は、ほとんどが走り書きされたものであって、整理されておらず、本件聞き取り調査に係るページにおいても、文章やキーワードが無秩序に書かれていることなどから、当該ノートは、あくまでも本人個人の備忘のための記録にとどまり、実施機関の他の職員と組織的に共有することを予定したものではないと判断することができた。

これらのことから、審査会は、当該メモは担当職員が職務上作成したものではあるものの、当該ノートは担当職員の私用ノートであり、その利用又は保存については作成した職員個人の段階にとどまっており、「組織的に用いるものとして実施機関内で保有しているもの」には当たらないと判断した。

以上により、当該メモは、条例第2条第1項第7号に規定する公文書には該当せず、実施機関が行った保有個人情報の不存在を理由とする不開示の決定は妥当である。

(2) 本件決定2について

審査請求人が本件請求2において開示を求めているのは、当該メモの内容を確認した後の内部調査及びその経過を記した文書であり、これには本件聞き取り調査に関する公文書（以下、「聞き取り調査に関する公文書」という。）と本件聞き取り調査後の内部調査に関する公文書（以下、「内部調査に関する公文書」という。また、これらを合わせて「当該公文書等」という。）が含まれると考えられる。

審査請求人は、本件聞き取り調査の際の担当職員の発言及びその後のメールや対面での担当職員やその上司とのやり取り等から、本件聞き取り調査に関する情報は共有され、組織的に用いられており、当該文書等は存在すると考えられると主張している。

これに対し、実施機関は、当該メモの内容を受けて担当職員は上司に口頭で報告したのみであり、その後の内部調査は実施しておらず、その経過を記した文書も作成していないと主張する。

審査会は、当該公文書等の存否を判断するに当たり、当該公文書等を作成しなかったとする実施機関の主張に係る事実関係について調査・検討した。

まず、実施機関は、聞き取り調査に関する公文書を作成しなかった理由について、本件聞き取り調査で審査請求人から聞き取った内容は、それまでに審査請求人から実施機関に直接送付されたり、他課から実施機関に転送されたりして、実施機関がすでに保有していたメール（以下、「当該メール等」という。）の内容と重なっていたため、その旨を上司に

口頭で報告したからだと説明している。

そこで、審査会は、実施機関に対して、聞き取り調査の時点で保有していた当該メール等の提出を求め、その内容を検分した。その結果、審査請求人の要望等は当該メール等に詳細に書かれており、実施機関が事前に審査請求人の要望等を把握できていたことを確認した。そして、このように当該メール等の内容と聞き取り調査において審査請求人が話した内容が重なっているということについては、審査会の意見聴取において、審査請求人からも異議はなかった。

さらに、意見聴取において、市民から相談等があった場合の報告書作成の有無について実施機関に確認したところ、必要に応じて作成しているが、明確な基準はなく、職員や組織の判断によっているとの回答であった。

このような事情に鑑みると、聞き取り調査に関する公文書を作成しなかったという実施機関の説明には、公文書の作成・管理の適否の問題は別として、特に不自然な点は見られなかった。

次に、内部調査に関する公文書について、実施機関は、内部調査は行っておらずその文書も作成していないと主張している。しかし、審査会の意見聴取において、本件聞き取り調査後に担当職員が関係課に話を聞いていることを認めており、この関係課への聞き取りに関する公文書も内部調査に関する公文書にあたると思われるので、審査会は、関係課への聞き取りに関する公文書の作成の有無について調査・検討した。

実施機関は、関係課への聞き取りに関する公文書を作成しなかった理由について、担当職員は、関係課に話を聞いたのは審査請求人の主張を確認するためであり、自分で何とかしたいと解決策を検討していたからだと説明している。確かに、意見聴取における担当職員及び審査請求人の発言から、実施機関における審査請求人とのやり取り等は専ら担当職員が一人で行っていたことが伺われる。

このような事情に鑑みると、関係課への聞き取りについて公文書を作成していないという実施機関の説明には、不自然な点はない。

ところで、審査請求人は、担当職員から「情報を共有し、保管している」との発言があり、3月の面談の際に担当職員の上司からも説明を受けたことから、組織的に情報が共有されていると考えられ、公文書が存在しないという理由は虚偽であると主張している。意見聴取において、これらの発言等について実施機関に確認したところ、「共有している」というのは審査請求人からのメールを課の全員が確認できる状態になっているということであり、それらのメールによって情報が共有されているとの説明であった。

また、3月10日に審査請求人が受け取ったという3月8日付の佐賀市長名で出された審査請求人あての文書に関して、その起案のために文書等を作成しなかったのかを聞いたところ、この文書は他課で作成したものであり、実施機関は関わっていないとの説明であった。

以上のことから、当該公文書等を作成していないという実施機関の説明にはいずれも特に不自然、不合理な点は認められず、審査会は、当該公文書等は、不存在であると判断した。したがって、実施機関が行った保有個人情報の不存在を理由とする不開示の決定は妥当である。

2 結論

以上のことから、「第1 審査会の結論」のとおり判断する。

3 付言

審査会は、実施機関が行う公文書作成事務の在り方について審査する立場にはないため、本件審査請求の対象となった公文書が作成されなかったことの当否については判断を行わないが、以下の点を付言しておきたい。

実施機関が保有する自己の個人情報の開示等を請求する市民の権利が保障されるためには、その前提として、実施機関の事務事業に関する公文書が「佐賀市文書規程」（平成27年佐賀市訓令第2号）等に基づいて適切に作成・管理されることが不可欠である。

実施機関は、意見聴取において、市民から相談等があった場合の文書の作成については、明確な基準がないため、職員や組織の判断によっていると述べている。しかしながら、「佐賀市公文書の作成に関する指針」（平成31年4月、佐賀市）によると、「市民から市政に対する相談、要望、苦情、意見、提言等を受けた場合は、制度や事務事業に関する単なる照会や問い合わせ、錯誤による苦情で説明することにより理解を得られたもの等、事後に確認を必要とする恐れのない軽微なものを除き、相談等の要旨や応答内容の記録を作成するものとする」と明記されている。

実施機関においては、今後、この指針の趣旨を踏まえ、公文書の適切な作成・管理の徹底に努めることが望まれる。

第6 審査会の審議経過

令和4年7月8日	諮問書の受理、実施機関から本件の概要聴取
同年8月26日	審査請求人及び実施機関からの意見聴取、審議
同年9月30日	審議

同年11月18日 審議

同年12月27日 審議、答申の決定

(答申に関与した委員の氏名)

井上 亜紀、村上 英明、江崎 匡慶、酒見 紀代子、西村 龍一郎