

平成 3 0 年 度 答 申 第 1 号

(平成 3 0 年 5 月 9 日)

宝塚市個人情報保護・情報公開審査会

答申第 1 号
平成 30 年 5 月 9 日
(2018 年)

宝塚市長
中 川 智 子 様

宝塚市個人情報保護・情報公開審査会
会長 山 下 淳

情報非公開決定に係る審査請求について（答申）

平成 29 年（2017 年）11 月 30 日付け諮問第 34 号で諮問のあった情報非公開決定に係る審査請求について、当審査会は、慎重に審査した結果、下記のとおり答申する。

記

別紙のとおり

以上

(別紙)

第1 審査会の結論

宝塚市長が行った情報非公開決定とした公文書のうち、審査請求人から請求のあった「(1) 自衛隊からの提供依頼書」及び「(2) (1) に対する庁内文書（提供可否決定、データ抽出操作手続き、抽出データ保管管理）」については、改めて非公開の決定を、「(9)外部機関への提供文書」については、別表 1 に示す公文書を特定の上、改めて公開の決定を、「(10)その他関係書類（提供された個人情報自体は除く）」については、別表 2 に示す公文書について、改めて非公開の決定をするべきである。その余の部分を非公開としたことは妥当である。

第2 諮問までの経過

1 情報公開請求

平成 29 年 3 月 1 日に、審査請求人は、宝塚市情報公開条例（平成 12 年条例第 50 号。以下「条例」という。）第 6 条第 1 項に基づき、宝塚市長（以下「実施機関」という。）に対して、公文書の公開を請求した。

審査請求人が公開を請求する公文書の名称又は内容は、「自衛官募集等に係る自衛隊への個人情報の提供に係る以下の文書」であった。

- (1) 自衛隊からの提供依頼書
 - (2) (1) に対する庁内文書（提供可否決定、データ抽出操作手続き、抽出データ保管管理）
 - (3) 自衛隊への回答書（提供しない場合を含む）
 - (4) 抽出個人情報の提供行為（授受）に係る記録
 - (5) 受領書（自衛隊）
 - (6) 返却確認書（個人情報在使用後に返却される場合）
 - (7) 市民への説明資料
 - (8) 議会への説明資料（議会議事録等公開されているものを除く）
 - (9) 外部機関への提供文書
 - (10) その他関係書類（提供された個人情報自体は除く）
- 平成 23 年度から平成 27 年度分で電子ファイルを含む。

2 実施機関の決定

平成 29 年 3 月 15 日に、実施機関は、次の理由で請求に係る公文書は存在しないため、条例第 10 条第 2 項の規定に基づき非公開決定（以下「本件処分」という。）を行い、審査請求人に対して通知した。

- (1) 上記第 2 の 1 の(1)及び(2)の公文書については、保存期間経過（保存期間は 1 年）により公文書を廃棄している。
- (2) 上記第 2 の 1 の(3)から(10)までの公文書については、該当する公文書を作成していない。

3 審査請求

平成 29 年 6 月 16 日に、審査請求人は、本件処分を不服として、行政不服審査法（平成 26 年法律第 68 号）第 2 条の規定に基づき実施機関に対して審査請求（以下「本件審査請求」という。）を行った。

4 諮問

平成 29 年 11 月 30 日に、実施機関は、条例第 16 条第 1 項の規定に基づき、宝塚市個人情報保護・情報公開審査会（以下「審査会」という。）に対して、本件審査請求について諮問した。

第 3 審査請求人の主張

1 審査請求の趣旨

審査請求人は、原処分を取り消すこと及び法令に従った文書管理の履行につながることを内容とする裁決を求めている。

2 審査請求の理由

審査請求人が主張している主な内容は、次のとおりである。

- (1) 非公開決定通知書記載の「公開しない理由」が合理性を欠いており、決定の根拠となり得ない。

ア 上記第 2 の 1 の(1)及び(2)の公文書については、保存期間の判断において、宝塚市公文書管理規則（平成 17 年規則第 38 号。以下「公文書管理規則」という。）第 7 条第 1 項のうちどの号に該当するかが記載されておらず、詳細な議論が出来ない状態である。

また、当該個人情報の第三者提供は、個人情報の目的外利用に当たるものであり、すでに住民から提供差し止め要求がなされ

ていることから、訴訟提起などの可能性も十分に考えられるため、時効等を考慮して保存年限を決定すべきところであり、保存年限が1年であるとの主張は根拠の無いものと言わざるを得ない。

本件のように、提供情報に係る個人の了解を得ずに目的外に外部提供するに当たっては、より厳密な提供管理が必要なことは当然であり、1年保存で良いと判断する合理的理由は存在しない。

次に、「保存期間経過による廃棄」のうち「廃棄」が合理性を有するためには、廃棄前に存在した必要がある。上記第2の1(1)の公文書については、その発生が確認できないばかりか、実施機関により否定されている。（「自衛隊との窓口部門を通じて、名簿提出の要請があったことは聞いているが、文書による名簿提出の依頼は受けていない（知らない）」旨、窓口職員より電話で説明を受けた。）よって、廃棄したとする理由は無い。

イ 上記第2の1(3)の公文書について作成していないということは、担当者が恣意的に提供可否を判断し、口頭で回答（了解）したということになり、極めて不適切である。何らかの記録があるはずである。

ウ 上記第2の1の(4)及び(5)の公文書について作成していないということは、個人情報の第三者提供の事実（誰が、誰に、いつ、何を、どのように）が全くわからない状態であり、提供したと主張する根拠が不明である。

エ 上記第2の1(9)の公文書については、川西市議会へ、自衛隊への個人情報提供・閲覧の状況を回答しており、作成していないとの主張は事実と反する。

(2) 文書公開の前提となる文書作成、適正な文書管理がなされていない。

業務実態として、「個人情報の提供依頼」を文書により受領していないにもかかわらず、個人情報の第三者提供を行ったものと考えられる。また、第三者提供を実施した個別案件について、提供の是非を審査した形跡も見られない。そうすると、口頭要求に対し、法令妥当性の検証も行わず、担当者の恣意的判断に基づき、個人情報の第三者提供を行ったと結論される。提供手続に瑕疵があると言わ

ざるを得ない。

宝塚市として、組織的に事実検証した上で、第三者提供に係る適切なルール策定が必須である。

第4 実施機関の弁明

実施機関の弁明については、次のとおりである。

- 1 上記第2の1(1)の公文書は、「住民基本台帳の一部の写し閲覧請求書兼誓約書」であり、上記2の1(2)の公文書は、自衛隊に提供した閲覧範囲の住民情報を記載した文書の写しである。これらの文書は、公文書管理規則第7条第1項に基づく別表中保存期間を1年と定める部第4項に該当し1年保存としており、保存期間経過により既に廃棄している。また、自衛隊からの住民基本台帳の閲覧請求には閲覧による対応で統一しており、今後もその方針であるため、個人情報の第三者提供に係るルール策定が必須であるとの主張は受け入れられない。
- 2 上記第2の1の(3)から(10)までの公文書については、該当する公文書を作成していないとの理由で非公開としたものである。そのうち、(9)の公文書について、審査請求人は、川西市議会への回答を作成しているのに作成していないとの主張は事実を反する旨を主張するが、本件処分後に審査請求人から、川西市議会からの「自衛隊への個人情報提供・閲覧の状況」の照会に対する回答文書が公開を請求する公文書に当たるとの指摘があり、すでに審査請求人に情報提供を行ったところである。

第5 審査請求人の反論書における主張

審査請求人が反論書において主張している主な内容は、次のとおりである。

- 1 実施機関の弁明書に対する反論
 - (1) 実施機関は、弁明書で、本件処分には違法又は不当な点はないと主張しているが、上記第2の1(9)の公文書は、本件処分において該当する公文書を作成していないため不存在としている一方で、審査請求人の文書実在の指摘により文書を提供したと自認している。当該保有している文書を該当する公文書を作成していないため不存

在として非公開とした本件処分は、当然に違法である。

- (2) 実施機関は、上記第 2 の 1(1)の公文書は、住民基本台帳の一部の写し閲覧請求書兼誓約書と主張するが、請求文書は、自衛隊からの提供依頼文書であり、住民基本台帳の一部の写し閲覧請求に係る公文書ではない。従って、上記第 2 の 1(1)の公文書はそもそも不存在であり、非公開理由としては、該当する公文書を作成していない又は自衛隊から受領していないため不存在とすべきであり、本件処分の理由は不当である。住民基本台帳の一部の写し閲覧請求書兼誓約書は、上記第 2 の 1(10)の公文書に当たると考えられる。

また、実施機関は、上記第 2 の 1(2)の公文書は、自衛隊に提供した閲覧範囲の住民情報を記載した文書の写しと主張する。当該文書は、上記第 2 の 1(10)の公文書であり、そのうちの公開請求対象外として特記した、提供された個人情報自体である。本件処分としては、非公開とした理由が不当となる。新たに文書提出がない場合は、本件処分の取り消しと、非公開とした理由が事実に基づいたものである決定が必要である。

- (3) 実施機関は、上記第 2 の 1 の(3)から(10)は該当する公文書を作成していないとの理由で非公開としたが、上記第 2 の 1(9)は存在したので提供したとの 2つの矛盾した主張をした上で、主張すべき決定（理由含む）の妥当性について言及していない。決定の違法性を認めたものと判断すべきである。

また、公文書を作成していないとの理由で非公開とした文書のうち、審査請求人が別途存在を把握して、不実の指摘を行った文書のみ、その存在を認めているため、その他の作成していないとの理由で非公開とした文書についても、不存在の主張の根拠が不明で、不存在の主張を信用することは出来ない。

2 住民基本台帳の一部の写し閲覧請求書兼誓約書の保存期間に対する反論

実施機関は、当該文書の保存期間について、公文書管理規則第 7 条第 1 項の別表中保存期間を 1 年と定める部第 4 項に該当し 1 年保存と主張している。

本件では、住民基本台帳から抽出した個人情報の目的外利用（第三

者提供) であるとともに、その是非や法的妥当性を巡って、世間の関心も高く、市民から市長宛提供停止要求がなされるなど、訴訟リスクをはらんだ事案である。関係文書については、民事訴訟の時効等を参考に、複数年保存することが合理的である。

以上のように、住民基本台帳の一部の写し閲覧請求書兼誓約書の保存期間を1年とする根拠はなく、実施機関は、1年保存の必要があると認められると判断した理由も述べていない。よって、住民基本台帳の一部の写し閲覧請求書兼誓約書を廃棄したとする理由に根拠はなく、本件処分は不適切である。

3 個人情報目的外使用に係る手続規定の必要性について

本件処分から判断する限り、住民基本台帳から抽出した個人情報を目的外使用である第三者提供を行うにあたり、第三者提供に係る公文書が一切非公開となっているとともに、作成していないと主張している。宝塚市個人情報保護条例(平成17年条例第54号。以下「個人情報保護条例」という。)では、厳密な個人情報管理の必要が謳われており、当該提供は、杜撰なものと言わざるを得ない。

本件処分において、個人情報保護条例(規則)が必須としている外部提供に係る公文書が一切公開されていない。実施機関の主張どおり、これらの公文書が作成していないとの理由で非公開であるとする、個人情報保護条例(規則)が本件に係る第三者提供が行われた時点で有効であった場合、実施機関は、個人情報保護条例(規則)に定められた手続規定を無視して、違法に個人情報の第三者提供を行ったことは明白である。

第6 審査会の判断

1 上記第2の1(9)の公文書について

実施機関は、上記第2の1(9)の公文書は存在しないことを理由に、本件処分において非公開としたが、本件処分を通知した後に、川西市議会からの自衛官募集に係る照会に関する文書(以下「川西市議会照会関係文書」という。)を保有しており、当該文書が公開を請求する公文書の対象であると審査請求人から指摘を受け、情報提供を行っている。また、審査会において、情報提供を行った公文書を確認したとこ

ろ、姫路市議会事務局からの自衛官募集に係る照会に関する文書(以下「姫路市議会照会関係文書」という。)についても併せて情報提供を行っていることがわかった。

審査会は、実施機関に対して、その他に上記第 2 の 1(9)の公文書が存在しないか調査したが、その他に公文書は確認出来なかった。

上記第 2 の 1(9)の公文書について、審査会としては、実施機関は、改めて別表 1 に示す公文書を特定の上、本件処分を取り消して公開の決定を行うべきであると判断する。

実施機関は、条例に定める公文書の公開を請求する利用者の権利が十分に保障されるよう運用する義務が課されていることを認識し、慎重に文書特定を行い、適正な手続を取るべきである。

2 実施機関の対応について

(1) 自衛隊への対応の状況について

実施機関の説明によると、平成 25 年度までは、自衛官等の募集事務に係る適齢者の条件に該当する者の名簿(以下「適齢者名簿」という。)は提供することなく、住民基本台帳法(昭和 42 年法律第 81 号。以下「住基法」という。)第 11 条第 1 項の規定に基づく住民基本台帳の一部の写しによる閲覧により対応していた。

しかし、平成 26 年度においては、平成 26 年 4 月 17 日付け、防人育第 5451 号による防衛大臣からの「自衛官募集等の推進について(依頼)」の中で、各市町村の募集事務として「自衛隊協力本部に対する適齢者情報(氏名、出生の年月日、男女の別及び住所の 4 情報)の紙媒体等での提供が明記されたことや、本市の住民基本台帳に係る情報管理システムで、必要な情報を限定して印刷することが容易にできるようになったことから、実施機関は、自衛隊法(昭和 29 年法律第 165 号)第 97 条第 1 項及び自衛隊法施行令(昭和 29 年政令第 179 号)第 120 条の規定に基づき、適齢者名簿を提供することとし、平成 27 年 3 月 3 日付けで提供した。

その後、国会、マスコミ等で自衛隊の募集事務に関してクローズアップされたことから、実施機関は、個人情報のより厳密な管理が求められている状況を考慮し、住民基本台帳の一部の写しによる閲

覧による対応に戻すこととし、適齢者名簿の提供はしていないと説明している。

(2) 保存期間経過により廃棄しているため非公開とした公文書について

ア 実施機関は、上記第2の1(1)の公文書として平成26年度に適齢者名簿を提供したときの住民基本台帳の一部の写し閲覧請求書兼誓約書を、(2)の公文書として適齢者名簿の写しを特定しているが、審査請求人は、自衛隊からの提供依頼書及びそれに対する庁内文書ではないため、上記第2の1(10)の公文書であると主張する。

審査会としては、平成26年度に適齢者名簿を提供したときの住民基本台帳の一部の写し閲覧請求書兼誓約書は、自衛隊からの提供依頼書ではないため、上記第2の1(10)の公文書として特定し、改めて非公開の決定をするべきであると判断する。また、適齢者名簿の写しは、提供依頼書に対する庁内文書ではなく、提供した個人情報であり、公開を請求された公文書には含まれない。そのため、上記第2の1の(1)及び(2)の公文書については、改めて非公開の決定をするべきであると判断する。

上記1でも述べているが、実施機関は、公開を請求する利用者の権利が十分に保障されるよう慎重に文書特定を行うべきである。

イ 上記2の(2)アの公文書は、防衛省自衛隊兵庫地方協力本部からの住民基本台帳の一部の写し閲覧請求書兼誓約書に係る依頼に対し、自衛隊法第97条第1項及び自衛隊法施行令第120条の規定に基づき提供することを決定し提供したもので、実施機関は、住基法第11条第1項の規定に基づく住民基本台帳の一部の写しの閲覧の手続に準じて処理をしている。

そのため、実施機関では、これらの公文書の保存期間を住民基本台帳法施行令（昭和42年政令第292号）第34条第4項の規定に基づき1年とし、情報公開請求が行われた平成29年3月1日時点では廃棄していると説明しており、その説明は不自然であるとは言えない。

なお、審査会としては、市民の個人情報の取扱いに係る事務処理についての重要な意思決定のプロセスに係る決裁文書を作成してい

ないだけでなく、閲覧の手續に準じて提供を行ったことは、望ましい対応ではなかったと考える。個人情報を外部に提供する場合は、その合理性について十分に検討を行い、提供の是非について慎重に判断しなければならない。実施機関においては、今後このようなことがないように、適正に対応することを望む。

(3) 作成していないため非公開とした公文書について

ア 実施機関は、上記(2)のとおり、住基法第11条第1項の規定に基づく住民基本台帳の一部の写しの閲覧の手續に準じて処理をしていたため、上記第2の1の(3)から(6)までの公文書については作成していないと説明している。

審査会としては、適齢者名簿を提供したときの諸事情や実施機関の事務処理の仕方に鑑みると、これらの公文書は作成していないという実施機関の説明を受け入れざるを得ない。

イ 上記第2の1の(7)及び(8)の公文書についても、実施機関が作成していないことを認めざるを得ない。

第7 結論

以上の理由から、当審査会は、上記第1審査会の結論のとおり判断するものである。なお、審査請求人のその他の主張については、本件処分に係る審査会の判断を左右するものではない。

(別表 1)

公開を請求する公文書	特定した公文書
(9) 外部機関への提供文書	姫路市議会照会関係文書 1 平成 27 年 7 月 14 日受付、調査事項について（照会） 2 調査事項について（照会）に対する回答 川西市議会照会関係文書 3 平成 27 年 9 月 3 日受付、（送信者）議事調査課から（受信者）窓口サービス課宛の電子メールをプリントアウトしたもの 4 自衛官募集に係る適齢者情報の提供状況について（照会）に対する集計結果（修正分） 5 自衛官募集に係る適齢者情報の提供状況について（照会）に対する回答 6 自衛官募集に係る適齢者情報の提供状況について（照会）に対する集計結果（当初）

(別表 2)

公開を請求する公文書	特定した公文書
(10) その他関係書類（提供された個人情報自体は除く）	平成 26 年度に適齢者名簿を提供したときの住民基本台帳の一部の写し閲覧請求書兼誓約書

(別紙)

1 宝塚市個人情報保護・情報公開審査会委員名簿

氏 名	役 職 等
大西 邦弘	関西学院大学法学部教授（民法）
岡本 英子	弁護士（大阪弁護士会）
水谷 恭子	弁護士（兵庫県弁護士会）
柳井 健一 （会長代理）	関西学院大学法学部教授（憲法）
山下 淳 （会長）	関西学院大学法学部教授（行政法）

2 審査過程

	日 程	内 容
1	平成29年11月30日	諮問
2	平成29年12月22日	実施機関による非公開理由説明及び審査
3	平成30年 2月22日	審査請求人による意見陳述及び審査
4	平成30年 3月28日	審査
5	平成30年 4月20日	審査
6	平成30年 5月 9日	答申