

答 申

1 審査会の結論

本件異議申立てに係る申立人（以下「申立人」という。）が、平成 24 年 12 月 3 日付で実施機関である南島原市長（以下「実施機関」という。）に対して為した保有個人情報開示請求（以下「本件請求」という。）に対し、同年 12 月 17 日付で実施機関が申立人に通知した部分開示決定処分（以下「本件処分」という。）について、部分開示された文書に関しては、第三者の個人情報保護の見地から、部分開示が妥当であるが、実施機関が行った部分開示決定のうちその一部については開示決定すべきである。

また、実施機関が一時的な記録（個人のメモ）として開示対象文書ではないと判断し、不開示とした決定については、審査会に提出した文書を対象文書として特定したうえで、特定の個人が識別され、又は識別され得る部分を除き、これを部分開示することが妥当である。

なお、本答申に従って当審査会が特定した開示対象文書及び開示すべき部分に関する当審査会の意見は別紙に示すとおりである。

2 異議申立てに至る経過

- （１） 平成 24 年 12 月 3 日付で申立人は、南島原市個人情報保護条例（平成 18 年南島原市条例第 11 号。以下「本件条例」という。）第 26 条第 1 項の規定により実施機関に対し、本件請求を行った。
- （２） 平成 24 年 12 月 17 日付で実施機関は、本件条例第 27 条第 1 項の規定により申立人に対し、本件処分を行った。
- （３） 平成 25 年 1 月 7 日付で申立人は、本件処分を不服として、行政不服審査法（昭和 37 年法律第 160 号）に基づき、異議申立てを行った。

3 本件請求の内容

- （１） 平成○年○月から○月に民生委員、保健師が申立人の父の家を訪問（訪問し病院に行ったことを含む）した日時、申立人の父の様子・発言、家の状況、申立人の母の様子・発言、申立人の叔父の様子・発言などを記載した文書（複数回あれば全部）

- (2) 平成○年○月から○月までに、申立人の○○○○○が民生委員にあって、民生委員が保健師にそれを伝えたが、その日時、その内容、○○○を民生委員に話した人物名などを記載した文書
- (3) 平成○年○月に、申立人と保健師、民生委員と面談したが、その前、当日、その後に上記(1)、(2)に関して打合せ、報告などを記載した文書
- (4) 平成○年○月頃に、長崎行政評価事務所から送付された文書に対する南島原市の対応、平成○年当時の経過などを記載した文書
- (5) その他、平成○年度以降現在までで、時期を特定することなく、上記(1)～(4)に関する文書

4 申立人の主張の趣旨及び理由

異議申立ての趣旨は、本件処分の部分開示文書が、部分開示決定をすべきものに当たらないから、実施機関において本件処分を取り消し、該当する公文書を開示するよう求めるとともに、部分開示された文書以外の文書について、請求対象の公文書と特定したうえで、開示を求めるものである。

また、異議申立ての理由として、①実施機関が部分開示として交付した文書（保有個人情報部分開示決定通知書）において、黒塗り（開示しない）部分に沿って、開示しない理由を一つずつ具体的に記載されていない（条例の条項名だけを一つ記載しているだけである。）。②実施機関は、本件条例第17条第3項第1号の適用を誤っている（同号のイ、ウなどを考慮していない。）。③実施機関の特定した文書は、申立人が開示請求で求めたすべての文書ではない。求めたすべての文書について、開示、不開示など明確にすべきである。と主張している。

さらに、実施機関が示した部分開示理由説明書に対する意見書において、不開示箇所及び不開示文書等を開示すべきとする理由等について、法令等の根拠を示しながら詳細に主張しているとともに、部分開示決定通知書の使用印（市長印）の使用方法や面談等に対する職員の対応状況等についても意見を述べている。

5 実施機関の主張

実施機関の主張を、平成24年12月17日付の保有個人情報部分開示決定通知書、平成25年3月4日付の部分開示理由説明書から要約すれば、概ね以下のとおりである。

- (1) 開示文書1枚目から3枚目までの黒塗りによって不開示にした理由

①起案用紙決裁の印影、合議の印影、職員や民生委員氏名の不開示理由

起案用紙の決裁印等の印影については、一般に公にされていない内部管理情報としての印影や、金融機関から融資を受ける契約等に使用される印影など、個々によって使途が様々であるため、開示することにより犯罪の予防その他、公共の安全と秩序の維持に支障を及ぼすおそれがある事を懸念し、不開示とした。

職員や民生委員の氏名については本件条例第17条第3項第1号ウのカッコ内に該当するため不開示とした。

(当該公務員等の氏名に係る部分を開示する事により、当該公務員等の個人の権利利益を不当に害するおそれのある場合と判断した。)

②その他黒塗りによる不開示部分の理由

本件条例第17条第3項第4号カ(その他当該事務又は事業の性質上、当該事務又は事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれ)に該当するため不開示とした。

高齢化が進み独居や高齢夫婦世帯が増えている南島原市において、民生委員からの情報提供は非常に貴重なものである。保健福祉活動の『予防』という視点でも活動されており、何人もの方々が一命をとり止められている現状がある。

今回、民生委員が南島原市福祉課(実施機関)に連絡した内容は、第三者からの聞き取りの内容(情報)であったので、経過を見守っていく旨の連絡であった。福祉課では対象者についての内容等が正確な情報か、緊急性があるのか、支援の必要性があるのかなど、そのほか今後の支援に必要な情報かどうかを判断することになる。すべての個人情報が開示の対象文書となりうるなら、今後は記録を残すことがためられ、当たり障りのない文書になり、形骸化してしまうおそれが十分に考えられる。

記録が形骸化すれば、将来における同種の事務の遂行を困難にする可能性が予測されるため、記録については事業の適正な遂行に支障を及ぼすと判断されるものを除き、部分開示とした。

また、申立人の父、申立人の母及び職員や民生委員以外の第三者の氏名や行動については本件条例第17条第3項第1号の規定により開示することで、開示請求者以外の特定の個人の権利利益を害するおそれがあると判断して不開示とした。

(2) 請求した文書全ての文書の開示について

今回開示対象として取り扱いをしなかった文書については、相談があつてから問題解決するまでの一時的な記録(下書き)として取り扱っていたものがある。

(その都度状況は担当者から上司に口頭で報告済) 下書きは個人のメモであり開

示対象文書ではないと判断したため不開示とした。

(3) 保健師に対しての正確な訪問日について

一部開示した文書のとおり

(4) 息子である申立人に直接連絡がなかった理由及び民生委員が保健師に連絡を取る特別な理由について

一部開示した文書のとおりで、他には存在しない為開示出来ない。

以上のことから、開示対象文書を特定し、部分開示決定を行った。

6 審査会の判断理由

当審査会は、本件諮問の内容を具体的に審査した結果、次のとおり判断した。

(1) 開示対象文書の特定について

申立人が「異議申立書」及び「意見書」において、本件処分で部分開示した文書以外にも開示対象文書が存在する旨の主張を行っていることから、当審査会は、本件条例第36条第1項及び第3項の規定に基づき、実施機関に対し、本件請求に関して実施機関が保有している全ての保有個人情報の資料提出を求めるとともに、文書が存在しない場合においては、その理由についても回答を求めた（平成25年4月4日付依頼）。当該資料提出依頼に対し、実施機関から平成25年4月25日付で回答があり、これを受理した。

当審査会において、提出があった全ての文書に関し、文書の作成時期、内容及び保管（保存）状況等について、詳細に調査及び審議したうえで、以下のとおり開示対象文書を特定する。

(ア) 精神保健・老人等福祉相談表（平成〇年〇月〇日作成分）

(イ) 精神保健・老人等福祉相談表（平成〇年〇月〇日作成分）

(ウ) 長崎行政評価事務所から参考連絡文書の送付を受け、作成した報告文書

(エ) 平成〇年〇月〇日から平成〇年〇月〇日までにおける申立人の父に

対する支援経緯等を取りまとめた一覧

(ア)、(イ) 及び (エ) の文書について、実施機関においては、「担当職員が、職員ごとに配属されている市のパソコンに電子データの形式で保存し、これを用紙に出力していたものをファイルに綴じ込んでいたものであり、申立人から本件請求があるまで、決裁、供覧又は回覧の処理が行われていなかったものであることから、当該文書は、本件条例第2条第5号及び南島原市情報公開条例第2条第2

号に規定する保有個人情報としての公文書には該当しない」と主張している。

確かに、行政事務としての決裁、供覧又は回覧の処理が行われていない文書であり、職員がパソコンに文書を入力した時点においては、専ら作成職員のみが利用し、個人的に管理しているものと認められる。

しかしながら、こうした文書が南島原市情報公開条例（平成 18 年南島原市条例第 10 号）第 2 条第 2 号及び本件条例第 2 条第 5 号の規定に該当する「公文書」に当たらないかどうかは、実施機関による職務上作成・管理文書か否かによって実質的に判断しなければならない。

上記（ア）、（イ）の文書は、各種相談等が、市になされた場合に、精神保健・老人等福祉相談表として、決裁、供覧又は回覧するための規定の様式に記入されたものであり、物的体裁上も、一定の報告文書の形態を備えているので、「実施機関の職員が職務上作成した」文書という要件を充たしていると解される。

一方、（エ）の文書については、物的体裁上、文書としての形態を備えているとまでは言いがたいが、長崎行政評価事務所から参考連絡文書の送付を受けて作成した報告文書に添付された支援経過の表に、その後の経過について追記したものであり、関連する文書としての要件を充たしていると解される。

そこでそれが「実施機関の管理」に属していたか否かであるが、当審査会において、（ア）、（イ）及び（エ）の文書の保管状況について、調査したところ、作成職員の個人的支配の域を越えて、課として管理しているファイルに印刷された文書（紙）として保管されており、作成した職員以外の職員にも閲覧できる状態であった。

この物的保管状況は当該文書の公的重要性に見合う適切な措置であったと目されることから、「実施機関の管理」に属していたものと解される。

これらの判断から（ア）、（イ）及び（エ）の文書については、実施機関が主張するような個人のメモにとどまるものではなく、条例の対象となる「公文書」に当たると解するのが相当である。

（ウ）の文書については、実施機関において、既に開示対象文書として特定し、部分開示していることから、当審査会で改めて特定する必要はないが、当該文書に附属資料として添付されている「長崎行政評価事務所からの参考連絡文書」についても、当該文書の一連としてとらえ、開示、不開示又は部分開示の判断を行うべきであると解する。

当審査会としては、本件請求に係る開示対象文書として、（ア）、（イ）、（ウ）及び（エ）の文書を特定したが、申立人は意見書において、その他に「民生委員の活動記録」や「申立人との面談に係る報告資料等」が存在するはずであると主張している。

そこで、当審査会において本件請求に対応する文書の存否並びに存在しない場

合の理由について調査を行った。

「民生委員の活動記録」に関して、民生委員は、民生委員法第 5 条第 1 項の規定により厚生労働大臣が委嘱し、同法第 17 条第 1 項の規定による都道府県知事の指揮監督を受けることになっていることから、市の組織には属していないとはいえ、同法第 17 条第 2 項により、市町村長は、民生委員に対し、援助を必要とする者に関する必要な資料の作成を依頼し、その他民生委員の職務に関して必要な指導をすることができる定められている。しかしながら、本件請求に関する事案においては、当該依頼又は指導を行った形跡は見当たらなかった。

次に、「保健師の活動記録」に関して、(ア) 及び (イ) の文書のように、市として定められた様式に基づき、当該活動記録を記していると見受けられる。

しかしながら、保健師の通常業務の全てにおいて、当該活動記録を記している訳ではなく、特に、上司等の指示、指導を仰ぐ必要がある事象等があった場合にのみ活動記録を記しており、一定期間の活動をまとめて記したうえで、必要な時期に供覧等の処理を行っている。

保健師の活動記録は、日々の活動に関して、その全てを記したうえで、毎日、供覧等の方法により報告すべきものとするが、保健師の日常業務内容の全てにおいて、このような事務処理を行うことで本来の業務遂行に支障をきたすことも予想されることから、事務処理方法としては容認できる。

また、保健師の日々の訪問指導実績を簡易な形式で記載した「平成 22 年度訪問指導実績」が存在したが、当該資料については、作成した保健師個人が管理するフォルダーに、電子データとして保管されていたものであり、作成した保健師以外の者が閲覧できる状態ではなく、記載内容についても、年間の訪問実績を訪問項目毎に訪問実績数として数値化しただけの簡易な内容であった。このことから、「平成 22 年度訪問指導実績」については、実施機関による職務上作成・管理文書には当たるものではなく、作成した保健師が自己の職務遂行上の便宜のために作成、保有していたものであり、条例の対象となる「公文書」には該当しないと解するのが相当である。

次に、「申立人との面談に係る報告資料等」については、(ア) の 2 枚目の資料を基に面談対応を行っており、当該面談後に面談結果の報告資料を作成していないため、本件請求の開示対象となる公文書は存在していなかった。

以上のことから、当審査会では、本件請求に係る開示対象文書として、(ア)、(イ)、(ウ) 及び (エ) のみであると判断する。

(2) 開示対象文書に係る不開示箇所について

(開示対象文書 (ア))

本文書の記載内容は、申立人の父に対する民生委員及び保健師の対応内容等であるが、記載内容に、特定の個人が識別され又は識別され得る情報が含まれて

いるため、該当する箇所については、不開示情報であると判断する。

民生委員及び職員等の氏名については、本件条例第 17 条第 3 項第 1 号ただし書ウに該当する情報と解されるとともに、公務員個人の職名及び氏名自体の開示によって、当該公務員個人の権利が侵害されるおそれがあるという特段の事情が見受けられないと解される。

なお、実施機関が主張するように、民生委員の活動は、地域内での相談・支援活動や各関係機関等との連携をはじめ、様々な役割を担っているとともに、個々人のプライベートな内容まで把握することとなる。これら民生委員からの情報提供内容等について、その全てを開示することとなると、情報提供がためられることも想定される。このようなことから、民生委員及び職員等の氏名自体については、本件条例第 17 条第 3 項第 1 号ただし書ウに該当する情報として開示することが妥当であるが、民生委員及び職員等の所見や不確定な情報提供内容等に係わる部分については、業務の適正な遂行に支障を生じるものと認め、本件条例第 17 条第 3 項第 4 号カに規定する情報として不開示が妥当であると判断する。

以上の判断基準を基に不開示箇所を別紙のとおりとする。

(開示対象文書 (イ))

本文書の記載内容は、申立人の父に対する民生委員及び保健師の対応内容等であるが、記載内容に、特定の個人が識別され又は識別され得る情報が含まれているため、該当する箇所については、不開示情報であると判断する。

その他の箇所についても、開示対象文書 (ア) で検討した判断基準を基に不開示箇所を別紙のとおりとする。

(開示対象文書 (ウ))

本文書の記載内容は、長崎行政評価事務所から参考連絡の文書送付があったことを受け、申立人の父に対するこれまでの支援経過等についてまとめたうえで、伺いの形式で文書を作成し、上司等へ決裁及び合議を行った文書である。

記載内容に、特定の個人が識別され又は識別され得る情報が含まれているため、当該箇所については、不開示情報であると判断する。

また、本文書の決裁及び合議の印影箇所について、実施機関は起案用紙の決裁印等の印影については、一般に公にされていない内部管理情報としての印影や、金融機関から融資を受ける契約等に使用される印影など、個々によって用途が様々であるため、開示することにより犯罪の予防その他、公共の安全と秩序の維持に支障を及ぼすおそれがある事を懸念して不開示情報としている。

本件印影は、職員が起案した文書を承認（決裁）したことを認めた時に、押捺した印であるが、当該印影が不開示情報に該当するのかが検討する。

一般的に個人が使用する印章は、押捺する文書の性質やその流通範囲などを考

慮して、当該個人自らが、その保有する印章の中から適切な印章を選択するものであり、自らが、どのような文書にどの印影を使用しているかという情報は、通常、みだりに他人に知られないように努めるものであることからすると、特定の文書に押捺された個人の印影については、特段の事情がない限り、「一般に他人に知られたくないと望むことが正当である」情報と認められる。

しかしながら、一般的に公務員が通常業務の中で、決裁、合議及び供覧文書等に押捺する印鑑が、他人に知られたくないような重要な意味のある印鑑、更には金融機関から融資を受ける契約等に使用される印影や実印等であるとは考えがたいことから、これを公にすることにより当該職員のプライバシーが侵害されるとまでは認められない。

その他の箇所についても、開示対象文書（ア）で検討した判断基準を基に不開示箇所を別紙のとおりとする。

（開示対象文書（エ））

本文文書は、長崎行政評価事務所から参考連絡文書の送付を受けて作成した報告文書に添付された支援経過の表に、その後の経過について追記した文書である。

追記内容に、課内での協議内容に関する情報で開示することにより率直な意見交換等が不当に損なわれるおそれがある情報が含まれているため、該当する箇所については、本件条例第 17 条第 3 項第 3 号に該当する不開示情報であると判断する。

その他の箇所についても、開示対象文書（ア）、（イ）及び（ウ）で検討した判断基準を基に不開示箇所を別紙のとおりとする。

（３）申立人のその余の主張について

申立人は、異議申立書の中で、「部分開示決定通知書の黒塗り（開示しない）部分に沿って、開示しない理由を一つずつ具体的に記載されていない」旨の主張をしている。

申立人が主張するように、部分開示決定通知書の黒塗り（開示しない）部分に沿って、開示しない理由を一つずつ具体的に記載することとなると、その余（開示箇所）の内容や文脈並びに不開示理由を照合することにより、不開示内容が判別されることも想定できる。このような理由から、実施機関として、不開示箇所ごとに不開示理由（該当条項）を示すことなく、総括的に開示しない部分の理由（該当条項）を示していることは妥当であると考える。

しかしながら、実施機関が、部分開示決定通知書において、開示しない部分の理由（該当条項）を「本件条例第 17 条第 3 項第 1 号情報」のみ記載していたことは誤り（部分開示理由説明書において新たな該当条項を追加している。）であったと考えられる。

住民から不要な不信感をいだかせないためにも、今後、処分等の実施にあたっては、関係する法令・条例等の適応等について十分に検討を尽くされるように望むものであ

る。

なお、申立人は、部分開示決定通知書の使用印（市長印）の使用方法や面談等に対する職員の対応状況等についても意見を述べているが、これらの内容については、当審査会において審査する内容ではないと判断して審査していない。

以上の理由により、上記「1 審査会の結論」のとおり判断する。

7 審査会の審査経過

当審査会の審査経過は、次のとおりである。

年 月 日	審 査 経 過
平成25年 2月18日	審査会へ諮問
平成25年 3月 4日	実施機関から部分開示理由説明書を受理
平成25年 3月19日	申立人から意見書を受理
平成25年 3月28日	審査会（概要説明及び審査）
平成25年 4月 4日	諮問案件の資料等の提出依頼
平成25年 4月25日	実施機関からの回答を受理
平成25年 5月14日	審査会（審査）
平成25年 6月 4日	申立人から追加意見書を受理
平成25年 6月28日	審査会（審査）
平成25年 7月26日	答申