

令和5年3月15日

土岐市長 加藤 淳司 様

土岐市情報公開・個人情報保護審査会

会長 紙野 健二

公文書開示決定等審査諮問事項の答申について

令和4年10月17日付け土総第2167号で諮問のあった、下記の事項について、別紙のとおり答申します。

記

公文書不存在決定処分に対する審査請求について

答 申 書

第 1 審査会の結論

土岐市長が審査請求人に対して令和 4 年 8 月 1 2 日付けで行った公文書不存在決定処分（本件処分）につき、本件処分を取消し、本件処分の開示請求対象となる公文書を改めて特定し、それらについて開示又は不開示等の判断をすべきである。

第 2 審査請求に至る経緯

1 公文書の開示請求

令和 4 年 8 月 2 日、審査請求人は、土岐市情報公開条例（平成 1 1 年土岐市条例第 2 6 条。以下「条例」という。）第 5 条第 1 項の規定により、実施機関に対して、公文書の開示請求（以下「本件開示請求」という。）を行った。

2 実施機関の決定

令和 4 年 8 月 1 2 日、実施機関は、本件開示請求に係る対象公文書が不存在であるとして、不存在決定処分（以下「本件処分」という。）を行った。

3 審査請求

令和 4 年 9 月 1 4 日、審査請求人は、本件処分を不服として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 審査請求の対象

本件審査請求の対象となる公文書は令和 3 年 6 月以降の介護課と西部地域包括支援センターの電話等を含む指導内容（審査請求人に関するもの）である。

第 3 審査請求人の主張

審査請求人の本件審査請求の趣旨は、不存在決定処分を取り消す裁決を求めるといものである。

主な理由を要約すると次のとおりである。

（審査請求書）

- 1 土岐市西部地域包括支援センター（以下「西部包括」という。）が審査請求人の相談を拒否したという市民の基本的な人権を侵害した不適切事案について、委託元である実施機関が西部包括に指導しているので、その記録を公文書として保存しているはずである。

- 2 条例第3条に規定する「実施機関は、この条例の解釈と運用に当たっては、市民の知る権利を十分尊重し、公文書を秘匿するようなことをしてはならない。」に反している。
- 3 土岐市文書事務取扱規程（昭和53年土岐市訓令甲第5号）において、第3条に「事務の処理は、文書によって行うことを原則とする。」、第6条に「文書の種類は、次のとおりとする。（略）（5） 部内文書 （略） 事務引継書、（略） 始末書及びてん末書」と定められているが、これらの規定に反しており、文書が存在しないならば、何らかの明白な意図に基づいて、公文書を保存しなかった可能性がある。
- 4 土岐市処務規則（昭和43年土岐市規則第17号）第2条に規定する「職員は、常にその事務を処理するに必要な基礎知識のかん養と処理技術の修得に努め、その事務を処理するに当たっては、住民の福祉に適するよう工夫改善し、もってその職責を民主的かつ、能率的に遂行するよう心掛けなければならない。」に反している。

（反論書）

- 5 実施機関は弁明書の中で、本件開示請求に係る対象公文書の特定について西部包括を運営する社会福祉法人土岐市社会福祉協議会（以下「土岐市社協」という。）に対して行った指導に関して、作成された指導文書又は通話録音データを求めたものと判断したと主張しているが、審査請求人は、実施機関と西部包括との電話あるいは対面等で行われた指導内容に係る審査請求人に関するすべての記録を求めたものであり、指導文書又は通話録音データのみを求めたものではない。指導の記録は存在するはずである。
- 6 実施機関は弁明書の中で、西部包括が審査請求人からの相談に対して状況確認のうえ行った助言は適切であると認められると主張しているが、事実には反している。

西部包括は、審査請求人が求めた助言（制度）に関するもの、すべて回答していない。

結果的に、サービスを受けることができたから良いというものではなく、審査請求人の相談に答えておらず、総合相談支援事業の趣旨にも反している。

第4 実施機関の主張

実施機関の主張の趣旨は、実施機関の決定は妥当であるとの答申を求めるといえるものである。

主な理由としては次のとおりである。

- 1 本件開示請求に係る対象公文書の特定について、審査請求人の話から西部包括を運営する土岐市社協に対して行った指導に関して作成された指導文書又は通話録音データと判断した。
- 2 対象公文書の不存在について、実施機関は本件開示請求に該当する公文書を作成していない。

実施機関による土岐市社協に対する指導は、実施機関と土岐市社協が取り交わした業務委託契約の履行について不適切であると認められる場合に行われるものであり、その指導方法については特段の定めはない。

実施機関は、西部包括が審査請求人からの相談に対して状況確認のうえ行った助言は適切であると認めているところ、西部包括の相談対応の一部において審査請求人に誤解を招く発言があったことについて、審査請求人と西部包括との面談で訂正し謝罪しているものの、謝罪に対する見解の相違や言葉の行き違いによる誤解から、審査請求人との和解に至っていないため、実施機関は土岐市社協に対して、審査請求人との関係改善を図るよう指導を口頭で行ったものである。本件開示請求に該当する公文書を作成していないので不存在の決定を行った。
- 3 審査請求人は、条例第3条に反していると主張しているが、本件開示請求に係る対象公文書は実施機関が作成しておらず、保有していない。よって秘匿にあたらぬ。
- 4 審査請求人は、土岐市文書事務取扱規程第3条、第6条（5）の規定に反していると主張しているが、実施機関が土岐市社協に対して行った指導は、審査請求人と西部包括職員との間に通常求められる信頼関係が構築できておらず、謝罪に対する見解の相違や言葉の行き違いによる誤解が生じており、そうした状況を解消するよう、アドバイスの的に行ったものである。指導文書を作成する案件に該当しない。
- 5 審査請求人は、土岐市処務規則第2条に反していると主張しているが、実施機関の職員は、専門的な知識の習得や接遇に関する研修を受講し、住民に最適な福祉サービスを提供できるよう努めており、また、文書管理についても、全庁的に導入しているファイリングシステムにより適切な文書管理に努めている。

第5 審査会の判断

- 1 本件処分に係る公文書の特定について
 - (1) 実施機関は、「本件開示請求に係る対象公文書の特定について、西部包括を運営する土岐市社協に対して行った指導に関して作成された指

導文書又は通話録音データと判断した。」と主張しているが、審査請求人は、「実施機関と西部包括との電話あるいは対面等で行われた指導内容に係る審査請求人に関するすべての記録」を求めていると主張している。

以下では、本件開示請求に係る対象公文書の特定の妥当性について検討する。

- (2) 本件開示請求に係る公文書開示請求書中、開示請求者が求める公文書の名称その他公文書を特定するために必要な事項欄には、「令和3年6月以降の介護課と西部地域包括センターの電話等を含む指導内容(審査請求人に関するもの)」と記載されており、その文言から判断すると、審査請求人が求めている公文書は指導文書及び通話録音データに限られてはいない。

これに対して、実施機関は審査会からの説明聴取の中で、本件開示請求が提出される際に、実施機関から審査請求人に対し、「西部包括には口頭で指導しており記録はあるが指導文書は存在していない。記録については、公文書開示請求では開示できないので、保有個人情報の開示請求をするよう説明をした。」とし、「この審査請求人とのやり取りの中で、本件開示請求では審査請求人が指導文書を求めていると確認した。」と述べた。

- (3) しかしながら、条例第5条第2項では「実施機関は、開示請求書に形式上の不備があると認めるときは、開示請求をしたもの(以下「開示請求者」という。)に対し、相当の期間を定めて、その補正を求めることができる。」と規定されている。この趣旨を踏まえれば、実施機関が開示請求の対象公文書が開示請求書の文言から一義的に明らかではないためこれを指導文書と限定的に解釈したのであれば、対象公文書を明確にするため補正の手続きを行うべきであった。

したがって、補正の手続きが行われていない以上、審査請求人が請求した公文書は、開示請求書における文言に沿って、審査請求人の主張するように、審査請求人に関する実施機関から西部包括への電話等を含む指導内容に係るすべての記録と解するのが相当である。

2 公文書の不存在について

- (1) つぎに、対象となる公文書の存否について検討する。

実施機関は、すでに見たように、本件開示請求に係る対象公文書を「指導文書」と限定的にとらえたために、対象公文書は不存在であるとしているが、口頭で指導した記録は存在しているとしている。そして、その

記録については、情報公開による公文書開示請求では開示できないものとの理解を前提に、審査請求人に対して、保有個人情報の開示請求をすよう説明した。実施機関はまた、説明聴取の機会に、「審査請求人は実施機関の説明を受け、令和4年8月19日付けで保有個人情報開示請求を行い、実施機関は令和4年8月31日付けで指導記録を含んだ保有個人情報の開示決定処分をした。」と説明したため、本審査会は審議の中で当該保有個人情報開示決定処分にて開示した保有個人情報を確認した。

(2) その結果、保有個人情報文書の存在を確認するとともに、確認した当該保有個人情報の中には、審査請求人から実施機関及び西部包括への相談内容の記載のほか、実施機関から西部包括へ指導をした記載及び指導した内容の記載を確認することができた。

(3) ところで、公開請求の対象となる公文書は、条例第2条第2号にて、「実施機関の職員が職務上作成し、又は取得した文書、図画、写真及びフィルム並びに電磁的記録（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。以下同じ。）であって、当該実施機関が保有しているものをいう。ただし、広報その他不特定多数の者に販売し、又は頒布することを目的として発行されるもの、資料館その他の機関において歴史的若しくは文化的な資料又は学術研究用の資料として特別の保有がされているもの及び図書館、公民館その他の施設が一般の利用に供することを目的として保有しているものを除く。」と定義されている。これに照らすと、(2)で確認した当該保有個人情報については、実施機関の職員が職務上作成したものであり、公開請求の対象たる公文書に該当すると解される。

また、そうした公文書に含まれる個人情報の不開示に関する取扱いについては、条例第7条において、「実施機関は、開示の請求のあった公文書が次の各号のいずれかに該当するときは、これを開示しないことができる。(1) 個人に関する情報であって、通常他人に知られたいと認められる情報。(以下略)」と規定されている。すると、たとえ個人情報に該当し公文書開示請求では開示できないものであっても、そのために対象公文書でなくなるものではないと考えられる。上記のように、本件開示請求に係る対象公文書を指導文書に限定せず広くとらえるべきだったとすれば、該当の公文書は存在すると言える。

よって、少なくとも当該保有個人情報は本件開示請求に係る対象公文書と認められ、当該公文書に開示できない個人情報が含まれているので

あれば、実施機関は、当該公文書を不存在とするのではなく、不開示情報をマスキングなどで除いた一部開示又は不開示とするべきであったと考えられる。

3 審査請求人のその他の主張について

審査請求人のその他の主張については、上記判断を左右するものではない。

4 結論

以上により、「第1 審査会の結論」のように判断する。

5 付言

審査請求人は、当審査会に対して実施機関及び西部包括の相談対応等が適切であったかの判断等を求めているが、当審査会は条例第17条及び土岐市個人情報保護条例（平成14年土岐市条例第27号）第29条に基づく公文書の開示決定等及び保有個人情報の開示決定等に係る審査請求等について、実施機関の諮問に応じ、答申を行う機関であって、窓口相談の対応や介護行政の事務、公文書の記載内容等が適切であったかどうかの調査審議を行う機関でないことを付言する。

第6 審査会の処理経過

	審査の経過
令和4年10月17日	諮問の受理（土総第2167号）
令和4年11月7日	反論書の受理
令和4年12月21日	口頭意見陳述、実施機関からの説明聴取及び審議
令和5年1月23日	審議
令和5年2月21日	審議

土岐市情報公開・個人情報保護審査会委員

職名	氏名	備考
会長	紙野 健二	学識経験者
会長職務代理者	愛知 正博	学識経験者
委員	廣瀬 誠	学識経験者
委員	加納 美江子	住民代表
委員	高井 哲雄	住民代表