

答申番号：答申第1号（諮問第4号）

答 申 書

第1 審査会の結論

沖縄市長（以下「実施機関」という。）が、下記第2の2に掲げる保有個人情報（以下「本件請求文書」という。）の開示請求に対し、同3の（1）に掲げる文書（以下「本件対象文書」という。）を特定し、その一部を開示した決定は、妥当である。

第2 審査請求の経緯

1 自己情報開示等請求

平成30年7月9日、審査請求人は、沖縄市個人情報保護条例（平成15年沖縄市条例第27号。以下「条例」という。）第17条第1項の規定により、実施機関に対し自己情報開示等請求（以下「本件請求」という。）を行った。

2 請求内容

H27年度～H30年度7/9までの沖縄市内で起きた野外焼却に係わる私が行った苦情、相談、情報提供等のすべての文書。環境課、市民生活課、契約管財課、農林水産課、それ以外の保有する課。（原文のとおり記載）

3 特定した対象文書

実施機関は、本件請求に係る対象文書として、以下の文書を特定した。

（1） 苦情処理票（平成29年度以降）

① 平成29年8月3日 16:45

② 平成30年5月9日 17:00

③ 平成 30 年 5 月 29 日 17:00

④ 平成 30 年 6 月 18 日 8:30

また、平成 27 年度、平成 28 年度における本件請求に係る対象文書は、沖縄市文書取扱規程（平成 18 年沖縄市訓令第 4 号。以下「文書取扱規程」という。）第 46 条第 2 項第 5 号の規定に基づき 1 年保存としていることから、既に廃棄されているとし、文書不存在とした。

4 実施機関の決定

実施機関は、平成 30 年 7 月 23 日付沖市環第 723006 号により、本件対象文書の一部に条例第 12 条の 2 第 1 項第 5 号に規定する第三者に関する情報が含まれるとして、自己情報一部開示決定（以下「本件処分」という。）を行った。また、平成 27 年度、平成 28 年度の文書については、平成 30 年 7 月 23 日付沖市環第 723009 号により、文書不存在を理由に自己情報不開示決定を行った。

5 審査請求

平成 30 年 8 月 10 日、審査請求人は、本件処分を不服として、条例第 22 条第 1 項の規定により審査請求を行った。

第 3 審査請求人の主張要旨

1 審査請求の趣旨

私が請求した苦情処理表含まれていないのがあるはずだ。情報アクセスの不備、行政（環境課）機関の不法焼却を行った者へのようご、ひご。（原文のとおり記載）

2 審査請求の理由

火入れの情報を窓口や Tel で行い 8/10 の窓口（環境課）で写真をとったものがあると石川さんが言っていたり、窓口で地図で示したことがあるのでその情報があるはずだ。（原文のとおり記載）

3 反論書の要旨

- (1) 指導の対象の場所、写真などが第三者の個人情報にあたるという理由で不開示になるのなら、それは、犯罪行為などを市が擁護しているということである。何条など抽象的な説明はやめて頂き、この件に関して具体的に説明を求める。私が事件性の極めて強い情報提供を行ったにも関わらず、私が情報提供した内容すら確認できない。情報提供を行った者が、行政対応が行われたのかを確認する術が無い状況を作っている。行政だけが把握できればそれが正当という根拠も示しておらず、行政の対応に問題があり、具体的な説明を求める。
- (2) 市は、廃棄物を燃やす行為の違法性を軽視している。環境省から告発を促す文章も出ており、環境課の職員も確認済であるにも関わらず、市は告発、取締りも行っていない。市は、野外焼却という犯罪行為にもなり得る行為を擁護している。犯罪の有無に関わらず極めておかしい状況である。

第4 実施機関の主張要旨

1 本件処分の理由について

- (1) 本件対象文書として特定した苦情処理票には、現場の場所、地図、写真等の第三者に関する情報が含まれていることから、条例第12条の2第1項第5号を適用し、一部不開示とした。
- (2) 平成27年度から平成28年度分の苦情処理票は、文書取扱規程第46条第2項第5号の規定に基づき1年保存のため廃棄されており、文書不存在を理由に、別途、同時に不開示決定を行っている。

2 弁明書の要旨

- (1) 平成29年4月1日から平成30年7月9日までに受付けた審査請求人に係る情報提供は7件ある。内4件は平成30年7月9日までに苦情処理票が作成されていたことから本件処分を行った。残りの3件については、平成30年7月9日時点において現場対応等が行われていないため、係内での情

報共有、上司への報告がされておらず、苦情処理票として作成されていなかったことから、本件対象文書としていない。当該残りの3件についても、その後の開示請求に基づき既に開示している。

- (2) 本件対象文書の一部に条例第12条の2第1項第5号に規定する不開示情報が含まれるとして一部開示とした本件処分には、違法又は不当な点は何ら存在しない。

第5 調査審議の経過

- 1 平成30年9月5日 審査庁から諮問書を收受
- 2 平成31年2月14日 調査審議（内容の整理、実施機関からの口頭説明）
- 3 平成31年3月14日 調査審議（インカメラ審理、提出資料の審査）
- 4 平成31年4月12日 調査審議（インカメラ審理、実施機関からの口頭説明）
- 5 令和元年6月11日 調査審議（争点整理、答申案の検討）

第6 審査会の判断

- 1 本件請求は、本件請求文書の開示を求めるものであり、実施機関は、本件対象文書を特定し、条例第12条の2第1項第5号に規定する不開示情報が含まれているとして、不開示情報を除いた一部を開示とする本件処分を行った。

これに対し、審査請求人は、本件対象文書の外に本件請求文書に該当する文書があるはずであるとし、また、条例第12条の2第1項第5号に規定する不開示情報に該当するとして不開示とした情報についても、開示すべきであるとして、本件処分の取り消しを求めていると解される。

実施機関は、これに対し本件処分を妥当としていることから、以下、順次検討する。

- 2 本件対象文書以外の文書の存在について

- (1) 平成27年度から平成28年度までの文書の存在について

ア 審査請求人は、平成 30 年 7 月 9 日に平成 27 年度から平成 30 年 7 月 9 日までの沖縄市内で起きた野外焼却に係わる自らが行った苦情、相談、情報提供等のすべての文書の自己情報開示等請求を行っている。

イ この点、文書の「保存年限等」については、以下のとおり文書取扱規程第 46 条において、各文書の種類や性質に従いそれぞれ保存年限が定められている。

第 46 条 文書の保存年限は、次の 5 種とする。

第 1 種 永年保存

第 2 種 10 年保存

第 3 種 5 年保存

第 4 種 3 年保存

第 5 種 1 年保存

2 文書の保存年限別は、おおむね次のとおりとする。

(1) 第 1 種に属するもの

ア 条例、規則その他例規の原議書

イ 重要な事業計画及びその実施に関する書類

ウ 市史の資料となる重要書類

エ 議会の会議録、決議等重要書類

オ 国、県の令達その他で特に重要な書類

カ 訴願、訴訟及び異議の申立てに関する重要書類

キ 重要な契約書

ク 任免及び賞罰に関する重要文書

ケ 財産、営造物及び市債に関する重要書類

コ 隣接市町村との分合及び境界変更に関する書類

サ 事務引継に関する重要書類

シ その他重要で永年保存の必要があると認められる書類

(2) 第2種に属するもの

- ア 金銭の支払に関する証拠書類
- イ 行政執行上必要な統計資料に関する書類
- ウ その他10年保存の必要があると認められる書類

(3) 第3種に属するもの

- ア 主な行政事務の施策に関する書類
- イ 行政執行上参考となる統計資料に関する書類
- ウ 市税等各種公課に関する書類
- エ 金銭出納に関する書類
- オ その他5年保存の必要があると認められる書類

(4) 第4種に属するもの

- ア 一般の行政施策に関する書類
- イ その他3年保存の必要があると認められる書類

(5) 第5種に属するものは、第1種、第2種、第3種及び第4種に属しないもので、1年保存の必要があると認められる書類

3 所管課に原本がある各課の副本の文書の保存年限は、第1種、第2種及び第3種については3年とし、第4種については1年の保存年限とする。

4 所管課長は、文書の分類又は保存年限の変更の必要があるときは、総務課長の承認を得なければならない。

ウ 実施機関の説明によると、今回、審査請求人が行った「野外焼却に係わる苦情、相談、情報提供等のすべての文書」すなわち本件対象文書である苦情処理票は、文書取扱規程第46条第2項第5号に該当する「第5種」に属する文書であり、その保存年限は1年としている。

環境課ファイル基準表（平成27年度及び平成28年度）上、当該苦情処理票は、以下のフォルダに分類され、保管がなされている。

大分類：環境課

中分類：生活環境

小分類：苦情調査

フォルダ：苦情処理票（騒音・悪臭・振動・その他）

また、当該フォルダの保存年限は1年となっていることが確認できる。

当該苦情処理票は、環境課に寄せられる日々の苦情や相談等のうち直ぐに対応が可能なものについて、その対応履歴について記載し、上司に処理結果の報告を行うものとして作成されており、第1種から第4種に属す文書として保存する必要性が無いことから第5種に分類しているとのことであり、実施機関の説明に不合理な点は見当たらない。

平成27年度の文書の保存満期は、2017年（平成29年）3月31日、平成28年度の文書の保存満期は、2018年（平成30年）3月31日となっており、既に保存満期を迎えた文書については、廃棄処分がなされている。

したがって、審査請求人が自己情報開示等請求を行った平成30年7月9日時点において、既に保存年限の1年を経過しているものについては廃棄されていることから、これら期間に関する文書を不存在としたことは妥当である。

(2) 平成29年度から平成30年7月9日までの文書について

ア 実施機関によれば、審査請求人が平成29年度から平成30年7月9日以前に行った野外焼却に係わる苦情、相談、情報提供は以下のとおり7件である。

- ① 受付日 平成29年8月3日（苦情処理票作成日平成29年8月3日）
- ② 受付日 平成30年5月9日（苦情処理票作成日平成30年5月9日）
- ③ 受付日 平成30年5月29日（苦情処理票作成日平成30年6月18日）
- ④ 受付日 平成30年6月18日（苦情処理票作成日平成30年6月18日）
- ⑤ 受付日 平成30年5月30日（苦情処理票作成日平成30年7月18日）

⑥ 受付日 平成 30 年 7 月 9 日(苦情処理票作成日平成 30 年 7 月 18 日)

⑦ 受付日 平成 30 年 7 月 9 日(苦情処理票作成日平成 30 年 7 月 18 日)

イ このうち、実施機関が情報開示を行ったのは①から④までの 4 件のみであるが、以下述べるとおり、市民からの苦情や情報提供を受け苦情処理票が作成されるまでの経緯を踏まえれば妥当なものである。

すなわち、市民からの苦情や情報提供があった場合、苦情や情報提供を受けた職員が当該内容を聴き取り、担当者において現場確認や必要に応じて対象者への指導等を行っているが、苦情処理票が作成されるのは担当者が現場確認や必要に応じた対象者への指導等を行った後である。

したがって、市民からの苦情や情報提供を受けたとしても、現場確認や必要に応じた指導等を行う時期によっては、苦情処理票の作成時期が異なったとしても不合理なものではない。

ウ なお、前記 7 件のうちの⑤から⑦の 3 件については、審査請求人が行った平成 30 年 8 月 10 日付の自己情報開示等請求に対し、平成 30 年 8 月 23 日付にて自己情報一部開示決定通知を行っている。

エ 前記のとおり、平成 29 年度から平成 30 年 7 月 9 日までの間に、実施機関に対して、審査請求人からの野外焼却に関する苦情や情報提供があったのは 7 件であり、このうち当該期間に苦情処理票が作成されたのは 4 件のみである。

この点、審査請求人は前記期間内において、実施機関が把握している回数以上の苦情や情報提供を行っているはずである旨の主張も行うことから、以下検討する。

実施機関においては、野外焼却に関する苦情や情報提供があった場合、法によって例外的に認められている場合を除き、原則として野外焼却が禁止されていること、野外焼却の危険性や近隣への被害のおそれ等があることなどから、例外なく現場確認を行い苦情処理票の作成を行っている

る。

そして、自己情報開示等請求の対象となるのは公文書であるところ、市民からの苦情や情報受付時に作成されるメモ等は公文書に該当せず、最終的に作成される苦情処理票が自己情報開示等請求の対象となる公文書である。

このことからすれば、前記のとおり、平成 29 年度から平成 30 年 7 月 9 日までの間に作成された苦情処理票は 4 件のみなのであるから、それ以上の苦情処理票が存在しないとする実施機関の主張は合理的なものである。

なお、当審査会において、審査請求人に対し、条例第 23 条の 2 第 4 項に基づき、平成 31 年 2 月 20 日付にて、提出期限を平成 31 年 3 月 12 日とし、「平成 29 年 4 月から平成 30 年 7 月 9 日までの間に、市民部環境課に対して行った、野外焼却に関する苦情、相談、情報提供のうち、既に一部開示されている苦情処理票以外のものについて、資料として作成し、期限内の提出を求める。」旨の文書を出したが、審査請求人からは前記期限内に資料等の提出はなかったものである。

3 条例第 12 条の 2 第 1 項第 5 号該当性について

- (1) 実施機関は、前記 4 件の苦情処理票につき、条例第 12 条の 2 第 1 項第 5 号に該当する第三者に関する個人情報が含まれているとして一部開示決定を行っているため、その妥当性について以下検討する。
- (2) 条例第 12 条の 2 は「保有個人情報の開示義務」として、以下のとおり規定している。

第 12 条の 2 実施機関は、開示の請求があったときは、開示の請求に係る保有個人情報に次の各号に掲げる情報(以下「不開示情報」という。)のいずれかが含まれている場合を除き、開示の請求をした者に対し、当該保有個人情報を開示しなければならない。

- (1) 法令等により、開示することができないとされているもの
- (2) 個人の評価、診断、判定、指導、相談、選考等に関するものであって、本人に知らせないことが正当であると認められるもの
- (3) 開示の請求をした者の生命、健康、生活又は財産を侵害するおそれがあるもの
- (4) 本人に開示することにより、次に掲げるおそれその他の実施機関又は国等の公正又は適正な事業執行が著しく妨げられるもの
 - ア 監査、検査、取締り、試験又は市税の賦課若しくは徴収に係る事務に関し、正確な事実の把握を困難にし、又は違法若しくは不当な行為を容易にし、若しくはその発見を困難にするおそれ
 - イ 契約、交渉又は争訟に係る事務に関し、実施機関の当事者としての地位を不当に害するおそれ
 - ウ 実施機関の職員の人事管理に関する事務で、公正かつ円滑な人事管理に支障を及ぼすおそれ
 - エ 実施機関内部若しくは実施機関相互又は国等の間における審議、検討又は協議等の意思決定過程における個人情報で開示の請求を認めることにより、意思決定の公正さが損なわれるおそれ
- (5) 第三者に関する情報が含まれるものであって、本人に開示することにより、当該第三者の権利利益を侵害することとなると認められるもの。ただし、次に掲げるものを除く。
 - ア 法令等の規定により又は慣行として開示の請求をした者が知ることができ、又は知ることが必要と認められるもの
 - イ 人の生命、健康、生活又は財産を保護するため開示することが必要であると認められるもの
 - ウ 当該個人が次に掲げる者(以下「公務員等」という。)である場合において、当該情報がその職務の遂行に係る情報であるときは、当

該情報のうち、当該公務員等の職及び氏名並びに当該職務の遂行の内容に係る部分（当該氏名を公にすることにより当該公務員等の権利利益を不当に害するおそれがある場合にあっては、当該公務員等の職及び当該職務の遂行の内容に係る部分）

(ア) 国家公務員法(昭和22年法律第120号)第2条第1項の国家公務員(独立行政法人通則法(平成11年法律第103号)第2条第4項の行政執行法人の役員及び職員を除く。)

(イ) 独立行政法人等(独立行政法人等の保有する個人情報の保護に関する法律(平成15年法律第59号)第2条第1項に規定する独立行政法人等をいう。)の役員及び職員

(ウ) 地方公務員法(昭和25年法律第261号)第2条の地方公務員

(エ) 地方独立行政法人(地方独立行政法人法(平成15年法律第118号)第2条第1項に規定する地方独立行政法人をいう。)の役員及び職員

(6) 法人等に関する情報又は開示の請求をした者以外の事業を営む個人の事業に関する情報で、開示することにより、当該法人又は当該個人の権利、競争上の地位その他正当な利益を不当に害するおそれがあるもの。ただし、人の生命、健康、生活又は財産を当該法人又は個人の事業活動から生じるおそれがある危害から保護する必要がある場合を除く。

(7) 前各号に掲げるもののほか、実施機関が審議会の意見を聴いた上で、公益上不開示とすることが適当であると認めたもの

2 実施機関は、開示の請求に係る保有個人情報に不開示情報とそれ以外の情報が記録されている場合において、不開示情報とそれ以外の情報とを合理的かつ容易に区分することができるときは、前項の規定にかかわ

らず、不開示情報に該当する部分を除いて、当該保有個人情報を開示しなければならない。

(3) 本件において一部不開示となったのは、前記4件の苦情処理票のうち以下の部分である。

- ① 受付日 平成29年8月3日(苦情処理票作成日平成29年8月3日)
現場の場所、現場の地図、現場写真の一部
- ② 受付日 平成30年5月9日(苦情処理票作成日平成30年5月9日)
現場の場所、農地所有者情報、現場の地図、現場写真の一部
- ③ 受付日 平成30年5月29日(苦情処理票作成日平成30年6月18日)
現場の場所、現場の地図
- ④ 受付日 平成30年6月18日(苦情処理票作成日平成30年6月18日)
現場の場所、現場の地図

(4) ア 現場の場所、現場の地図、農地所有者情報について

実施機関によれば、前記4件について審査請求人が野外焼却に関する苦情や情報提供を行う際、地図上で具体的な野外焼却の場所を特定することはなく、また野外焼却を行っている者を特定することもなく、地図上において一定の範囲が示され、それを参考に実施機関の担当者において具体的な場所を探索していたことが認められる。

このことからすれば、現場の場所や現場の地図、農地所有者情報は審査請求人が知り得ない情報である。

したがって、これらは「第三者に関する情報」に含まれる。

イ 現場写真の一部について

現場写真は、野外焼却が行われていた場所を至近距離から撮影したものについては開示され、野外焼却を行った者が撮影された写真や現場を俯瞰的に撮影した写真が不開示となっている。

現場を俯瞰的に撮影した写真には、現場の近隣も共に撮影されており、

現場の近隣を特定することにより、現場を特定することが可能である。

したがって、前記アと同様「第三者に関する情報」が含まれるものである。

(5) 当該第三者の権利利益の侵害について

実施機関によると、本件事案における野外焼却は、廃棄物の処理及び清掃に関する法律施行令（昭和46年政令第300号）第14条に規定する「焼却禁止の例外となる廃棄物の焼却」に該当するような軽微なものであり、違法性が認められるような事案では無かったものの、火災の危険性や近隣への被害を考慮し、当該第三者に対し行政指導レベルの注意喚起を行ったに過ぎないものであるとの説明である。

このような「第三者に関する情報」を請求者に開示すれば、当該第三者による野外焼却の有無、実施機関による指導等の有無といった、あくまで行政指導に過ぎない情報が請求者のみに留まらず、公となる可能性は十分にあり、一般的にこうした内容が公にされれば、当該第三者が、法令等を遵守せず、あるいは軽視した行為を行い、行政機関より指導がなされたという評価がされ、当該第三者に対する社会的な信用が低下するなどの風評被害が生ずるおそれがあることは否定できず、それによって、当該第三者の権利利益が害されることとなる。

したがって、「当該第三者の権利利益を侵害することとなると認められる」ものである。

(6) 同号ただし書該当性について

同号ただし書は、同号本文に該当する情報であっても、ただし書ア、イ又はウに該当する情報については、不開示情報から除外し開示しなければならないこととなるため、以下検討する。

ア ただし書ア該当性について

当該「第三者に関する情報」は、審査請求人による野外焼却に関する

苦情、相談、情報提供を契機に実施機関が現場確認を行い、必要に応じて当該第三者への指導等を行った記録であり、これらの情報は、法令等の規定又は慣行により公表はされていない情報であり、開示の請求を行ったものが一般的に知ることができる情報ではない。また、審査請求人による情報提供であったとしても、その内容が直接に審査請求人に被害を及ぼし権利利益を侵害する内容でないことから、必ずしも審査請求人が知ることが必要な情報とは認められない。よって、ただし書アには該当しない。

イ ただし書イ該当性について

前記のとおり、本件事案における野外焼却は、焼却禁止の例外となる廃棄物の焼却に該当するような軽微なものであり、違法性が認められるような事案では無く、当該第三者に対し行政指導レベルの注意喚起を行ったに過ぎないものである。

本件対象文書である苦情処理票に記載の対応履歴を見ても、人の生命、健康、生活又は財産への実際の被害や侵害の蓋然性は認められず、これらを保護するために開示することが必要な情報であるとは認められない。よって、ただし書イには該当しない。

ウ ただし書ウ該当性について

当該第三者が公務員である場合において、当該情報がその職務の遂行に係る情報であるときは、当該情報のうち、職及び氏名並びに職務の遂行の内容に係る部分は開示しなければならないが、当該第三者が公務員であるという事実は確認できない。よって、ただし書ウには該当しない。

- (7) 以上のことからすれば、実施機関が条例第 12 条の 2 第 1 項第 5 号に該当する「第三者に関する個人情報」が含まれているとして一部開示決定を行ったことは妥当である。

4 審査請求人のその他の主張について

審査請求人は、審査請求書や反論書の中で、野外焼却の違法性について指摘し、実施機関の調査、指導等の不備について種々の主張を行っている。

しかし、当審査会は、条例により与えられた権限に基づき、審査請求人からの自己情報開示等請求に対し実施機関が行った公文書の一部開示決定の適否を審査することを本務とするものであるから、それらについては審査の対象外であり、判断する立場にはない。

5 本件処分の妥当性について

以上のことから、実施機関において、本件対象文書の外に開示請求の対象として特定すべき文書を保有しているとは認められず、また、実施機関が、本件対象文書の一部について、条例第12条の2第1項第5号に規定する不開示情報にあたるとして、不開示としたことは妥当である。

したがって、当審査会は「第1 審査会の結論」のとおり判断する。

6 審査会の意見

(1) 「第1 審査会の結論」は、本件処分における文書の特定と一部開示とした決定について、その妥当性について判断したものであり、その限りにおいて処分を妥当とした。

(2) しかしながら、条例第12条に基づき開示請求権として何人に対しても認めているのは、「自己を本人とする保有個人情報」の開示を請求する権利であり、本件請求に対し、苦情処理票を本件対象文書として特定し、行政指導に係る部分を開示したことについては、審査会として疑義が生じる部分である。

なぜなら、本件対象文書として特定した当該苦情処理票は、審査請求者本人から収集した情報と、実施機関が独自に調査収集した他者に関わる情

報が混在しており、文書の性格上、審査請求人本人に対する対応を記録した文書というよりも、他者に対する指導の経緯と結果を記録した文書としての意味合いが大きいものであるからである。

- (3) 本件請求において、当該苦情処理票の中に審査請求人本人の情報が含まれるとして、実施機関が開示の姿勢に立って文書を特定し、開示決定等を行ったことは評価できるものの、一方で本件ケースのような行政処分や刑事罰にも至らない事案のこうした行政指導段階における公文書は、当該公文書に記録されている者の権利利益を保護する観点から非公開とする必要性も認められているところである。
- (4) したがって、本件ケースのように市民からの通報や苦情、相談の受付にあたっては、その寄せられた内容をそのまま記録する受付票等と、その後の処理や対応を記録する処理票等を分けて作成するなど、自己情報と行政指導等に係る情報とを明確に区分し、それぞれ、沖縄市個人情報保護条例に基づく自己情報開示等請求や沖縄市情報公開条例に基づく公文書公開請求によって、各条例の趣旨・目的に沿った適正な公開決定等が可能となるような公文書の適切な作成方法について検討されるよう、答申にあたっての意見とする。

令和元年6月17日

沖縄市個人情報保護審査会

委員 島田 考人

委員 佐渡山 美智子

委員 柴田 優人