

【諮問第74号】

10川個審第8号

平成10年9月1日

川崎市教育委員会

委員長 布川光明様

川崎市個人情報保護審査会

会長 藤原淳一郎

個人情報中止請求に対する拒否処分に関する不服申立てについて（答申）

平成9年2月20日付け8川教庶第891号をもって川崎市教育委員会委員長から諮問のありました個人情報中止（目的外利用の中止）請求にかかる不服申立ての審査について、次のとおり答申いたします。

## 1 審査会の結論

不服申立人が行った、川崎市スポーツセンターに提出した文書（以下「本件文書」という。）の目的外利用の中止の請求に対する拒否処分は妥当である。

ただし、過去において川崎市スポーツセンター職員が本件文書を目的外に利用した形跡があることは黙視できない。実施機関及び同センターの反省を強く求めるものである。

## 2 不服申立ての趣旨

不服申立人は、川崎市個人情報保護条例（以下「条例」という。）16条及び1条の規定により、教育委員会（以下「実施機関」という。）に対して、本件文書の目的外利用中止請求を平成8年11月7日付けで行った。実施機関は本件文書が実施機関の管理下にはなく、川崎市スポーツセンターの運営委託先である財団法人川崎市生涯学習振興事業団（以下「事業団」という。）の收受保管文書であるとして、同年12月6日付けで請求拒否処分（以下「本件処分」という。）を行った。これに対して不服申立人は同年12月1日付けで条例2条1項の規定に基づき本件処分の取消しを求めて不服申立てを行ったものである（当審査会諮問7号事件）。

## 3 不服申立人の主張要旨

平成10年2月14日実施の不服申立人口頭意見陳述における不服申立人の主張は、概要以下のとおりである。（なお、不服申立人からの意見書の提出はなかった。）

平成7年9月16日、本件文書は、他の職員には見せないでほしいとの約束のもとに事業団係長を通じて館長あてに提出した文書である。

平成8年10月14日、事業団職員、実施機関職員の三者で本件とは無関係の主題で話し合いを行っていた席上において、実施機関職員は、意図的に本件文書を自らが所持していることを気づかせるような行為に及んだ。

その場で直ちに本件文書の返却を求めたが、公文書であるとの理由で拒否された。

実施機関は本件文書を保管・管理したことは一度もなく、不服申立人が他の文書と混同しているのではないかと述べているが勘違いは一切していない。現在、本件文書は実施機関から事業団に手渡され、スポーツ事業室長が保管している。

以上のように、他の職員には見せないでほしいとの約束のもとに館長に提出した文書を第三者に提供したり、また、実施機関は不服申立人が本件文書の返却を希望した際には公文書であるとの理由で断り、条例による目的外利用の中止請求には請求に係る個人情報の記録を管理していないとして拒否処分をした。公文書であったものがいつの間にか事業団文書になってしまったのである。

文書を単に返却して貰いたいということより、むしろ、実施機関のこういった文書の取扱いに関する一連の行為について、極めて適正さを欠いた問題ある事柄として指摘したい。

## 4 実施機関の主張要旨

平成9年3月28日付け実施機関処分理由説明書、平成10年5月9日実施機関事情聴取における実施機関の主張は、概要以下の通りである。

### 処分理由に関する説明

条例第16条による目的外利用の中止請求が認められる要件は、概ね次の通りである。

請求者の個人情報の記録を実施機関の職員が職務上作成又は取得し、かつ実施機関が当該記録を管理して

いること。

の個人情報の記録の目的外利用にあたる行為が存在していること（目的外利用の決定後であって未だ実施されていない場合、あるいは近い将来、目的外利用が行われる蓋然性が高い場合を含む）。

の目的外利用が条例第10条第1項に列挙された条件に違反してなされていること。

本件文書は、始めから事業団において収受され、保管・管理されているものであって、実施機関が入手し、保管・管理したことは一度もなく、近い将来においてもそのようなことをする予定は一切ない。実施機関においては、目的外利用に該当する行為を行う以前に本件文書自体が存在していないので、条例第10条第1項違反については検討する余地はない。実施機関がこの請求に応じることは不可能である。

不服申立人の主張（不服申立書）に対する意見

「実施機関において管理していないため」という拒否処分の理由に嘘があるとの主張について

不服申立人は、実施機関の一職員の発言及びそれを録音したテープを唯一の論拠として、実施機関が本件文書を保管していると主張している。この発言は、平成8年10月14日に、実施機関の会議室において、実施機関（賠償担当）、不服申立人、及び事業団（スポーツ事業室）の三者で、事業団のインストラクターと不服申立人とのトラブルに関する示談の話し合いを行った席上、実施機関の賠償担当主査がスポーツ事業室長から本件文書を見せてもらっていたところ、不服申立人が本件文書の返却を突然同主査に迫ったため、同主査が不服申立人に対して、一旦市や事業団が受け付けて保管した文書については通常返却しないという趣旨のことを話しただけのことである。この主査の発言をもって、実施機関の職員が事業団から本件文書を職務上取得した上で実施機関が管理していたとする不服申立人の主張には根拠がない。

不服申立書にいう「削除及び外部提供の中止の請求を出してから囑託業者へ外部提供をし証拠の隠滅を図った事実がある」との主張について

この主張の要旨は、不服申立人が本件文書の削除及び外部提供の中止を請求したため、実施機関が本件文書の入手の事実を隠すために本件文書を事業団に渡した（返した）ということであると思われる。しかし、そもそも実施機関が本件文書を保管・管理していたことがない以上、外部提供をするということとはあり得ない。実施機関において目的外利用にあたる行為は存在せず、本件処分が取消されても、実施機関が不服申立人の求める中止に相当する行為をなすことは不可能である。

## 5 審査会の判断

目的外利用の現実的危険性について

不服申立人は当該文書の目的外利用の中止を求めているが、その合否を判断する前提は、現時点で、また将来にわたって目的外利用の危険性がどれだけあるか、にかかっている。

過去にさかのぼると、平成8年10月14日に不服申立人、事業団職員、実施機関の賠償担当職員の三者が示談の話し合いを行ったさい、主題が本件とは全く無関係であったにもかかわらず、席上、本件文書が二人の職員の間でやりとりされた経緯がある。これは客観的にみて、実施機関による不服申立人への牽制、あるいは示威とみられても仕方のない軽率な行為であった。状況からすると、それは不用意な行為というより、むしろ意図的な行為と解釈せざるを得ない。この一件は、実施機関及び事業団に対する不服申立人の不信感を募らせ、目的外利用の中止請求を起こさせるきっかけになったと考えられる。したがって、本件文書が再び目的外利用されるのではないかと懸念する不服申立人の心情は理解するに足る。

しかし、不服申立人が処分の取消しを求めて不服申立てをした平成8年12月1日から1週間後の12月24日に、

事業団は本件文書の返還を不服申立人に申し出ている。このことは、事業団において当該記録がもはや保管・保存の価値を失ったことを意味していよう。返却の決定が、審査手続きに入る前に突然に示された例は通常、あまり耳にしない。おそらく事業団において本件紛議を一挙に解消し、白紙に戻す意思が働いたであろうことは想像に難くない。これに対し、不服申立人は「個人情報審査会に本件判断をお願いした」という理由で、今日に至っても文書の受取りを拒んでいる。事業団によれば、不服申立人が望めば本件文書は直ちに返却が受けられる状態にある。以上の事業団の対応の変化からすれば、過去のいきさつは別として、現在、あるいは将来において本件文書が目的外に利用される可能性はもはや薄れたと解される。

また、不服申立てが本件文書の安易粗雑な扱いを不満として出された経過からみて、実施機関及び事業団においても、この一件から文書管理の教訓を学んだはずである。

以上、今日の状況からの本件文書の目的外利用の現実的危険性は乏しいと判断せざるを得ない。

川崎市スポーツセンターの性格と館長の身分について

不服申立人によると、平成7年9月16日に川崎市スポーツセンター職員に提出した本件文書のクレーム文には、表書きとなる宛名はない。しかし、不服申立人はこれを職員に手渡すさいに「館長に渡してほしい」と伝えている。クレーム文が館長に読ませる目的で書かれたのは明らかである。

実施機関によれば当時、同センターには館長以下計6人（平成10年6月現在5人）の職員が配置されていた。これとは別に嘱託職員が計4人（同6人）。そのほかに短期雇用の指導員等が働いていた（現在も同じ）。職員数は若干の出入りがあったが、規模は現在とあまり変わらない。

正規職員6人の身分は川崎市スポーツセンター条例4条1項及び川崎市教育機関事務分掌規則5条によると、館長は実施機関の職員としての身分とセンター事務局長としての身分を併せ持つことが分かる。他職員は実施機関からの派遣職員であり、事業団へ出向する形をとっている。ここで目をひくのは、事業団を実質的に運営するのが実施機関から差し向けられた職員であり、センターには事業団によって採用された固有の正規職員がいない。つまり事業団の運営はすべて実施機関の職員によって切り回されている、という仕組みである。事業団は市が100%出資し、正規職員についても実施機関が100%送り込んでいる組織であるが、実態面からみれば、この団体は独立の法人というより、むしろ役所の出先機関を思わせる。それは、実施機関における人事がそのまま持ち込まれていることによる。こうした特異な組織のありようをみると、事業団は市自身が最終的な責任を負う構想から出発した、と考えられる。当初の法人化に際し、仮にそうした構想が市当局になかったとしても、市教委と事業団との一体的関係にあって、休職派遣とはいえ、職員が日常的に事業団職員の顔と実施機関職員の顔と使い分けることは事実上、至難であろう。二重の身分であるがゆえに一方に偏しないという論理は、同時に、二重の身分であるがゆえに実施機関を無視しえないという論理にも通じる。むしろ職員に、実施機関の意を体して動く心理が働いたとしても不自然ではない。

ここで最も明確にしなければならないのは館長の身分と権能である。

前述したように川崎市スポーツセンター館長はセンター事務局長としての身分も併せ持っているが、市教委の「個人情報業務届出書」によると、各スポーツセンターの館長が川崎市個人情報保護条例に基づく「個人情報管理責任者」に任ぜられている事実は重要である。この規定は、館長が実施機関に直接属する裏付けとなるもので、館長は個人情報を扱うさいに実施機関としての身分から逃れることはできない。

本件文書の性格 / 公文書性について

以上、述べたように組織の特殊な性格および館長の身分から導き出されるのは、本件文書の公文書性である。実施機関は一貫して「クレーム文は事業団が收受し、保管・管理した記録であって、実施機関が管理する

ものには当たらない」「したがって目的外利用はありえない」と主張している。議論の出発として、実施機関が説明するように本件文書が実施機関の管理下にないとすれば、この件は直接的には条例 10 条 1 項の規定には触れない。しかし、実施機関の主張に対して当審査会で強い疑いが提起された。

まず、クレーム文に宛名がなかったとしても、当時不服申立人は「館長に…」と口頭で職員に伝えている。実施機関は、宛名が明記されていない点を盾にその有効性を否定しているわけではないので、指名の相手が実施機関としての館長であったことに見解のズレはない。であれば、なぜ館長はクレーム文を実施機関管理下の記録としなかったか。実施機関はなぜこれを事業団管理下の記録にとどめようとしているのかというのが審査会の基本的な疑問である。実施機関が管理してしかるべき個人情報記録が事業団文書として斥けられていることは、前述の個人情報届出書の規定に照らしても不可解といえる。

実施機関が管理する記録にあらず、とする実施機関の立論には無理がある。これに対し当審査会は、「クレーム文は『実施機関の職員が職務上作成又は取得した文書』であり、条例 10 条 1 項の適用を受ける」と読み取るのが最も自然であると判断する。さらにいえば、本件文書の返却について不服申立人が「事業団からでなく、実施機関の市教委から返されるのだったら受け取る」と述べているのは、問題の文書の性格を強く示唆している。

したがって、平成 8 年 10 月 14 日の示談交渉時に本件文書が不適切に取り扱われた件は、明らかに条例 10 条 1 項の「目的外利用」の禁止規定に抵触する。この時点で実施機関は条例に違反している。しかし「目的外利用」の危険性が現在から将来にわたって存在するかどうかの見方については、当審査会の判断は冒頭に述べたように否定的である。

以上の趣旨に従えば、例えば、本件文書を不服申立人に返却するに当たっては、主体は事業団でなく実施機関でなければならないだろう。

以上は、事業団が市の 100% 出資である点に加えて運営面での実施機関との一体性という本件文書の特殊性にかんがみ、本件文書が条例 2 条 3 項の実施機関たる教育委員会の条例 10 条及び 16 条の適用問題を論じたものである。

以上の次第で、審査会の結論に記載のとおり答申する。