

令和7年度答申第3号

令和8年1月22日

高槻市長

濱田 剛史 様

高槻市行政不服等審査会

会 長 松 本 和 彦

保有個人情報の開示に係る審査請求に関する諮問事案について（答申）

令和7年1月9日付け高都企第1844号により諮問のあった事案について、次のとおり答申する。

第1 当審査会の結論

処分庁高槻市長（以下「処分庁」という。）の決定は、妥当である。

第2 事実

1 審査請求に至る経過

(1) 保有個人情報開示請求

審査請求人は、令和6年10月3日付けで、個人情報の保護に関する法律（以下「法」という。）第76条第1項の規定に基づき、処分庁に対し、高都企第976号（令和6年8月7日決裁）のご質問に対する回答についての「3 齟齬のある完了図面については、申請者に対して是正を求めます」の項に関する令和6年8月7日以降に記録された保有個人情報（以下「本件対象保有個人情報」という。）の開示を求める請求（以下「本件開示請求」という。）をした。

(2) 処分庁の決定

処分庁は、令和6年9月17日の協議録（以下「9月17日協議録」という。）に記録された審査請求人に係る情報を本件対象保有個人情報として特定し、同年10月18日付け高都企第1363号により、9月17日協議録を全部開示する旨の決定（以下「本件決定」という。）を行い、審査請求人に通知した。

(3) 審査請求及び諮問

ア 審査請求

審査請求人は、令和6年12月16日付けで、審査庁高槻市長（以下「審査庁」という。）に対し、本件決定を不服として、行政不服審査法第2条の規定により審査請求（以下「本件審査請求」という。）を行った。

イ 諮問

審査庁は、令和7年1月9日付けで、法第105条第3項において読み替えて準用する同条第1項の規定により、当審査会に対し、本件審査請求について諮問した。

(4) 処分庁の追加決定

処分庁は、本件審査請求により、審査請求人が「令和6年8月13日の実施機関と審査請求人との電話における協議録」に記録された保有個人情報の開示を求めていたことが明らかになったことを受け、令和7年3月3日付け高都企第2309号により、令和6年8月13日の協議録（以下「8月13日協議録」という。）に記録された保有個人情報を全部開示する旨の決定（以下「本件追加決定」という。）を行い、審査請求人に通知した。

2 審査請求人の主張

審査請求書、反論書及び口頭意見陳述の内容を総合すると、審査請求人の主張は、おおむね次のとおりである。

本件決定は、一部の保有個人情報しか開示されていないので、下記の保有個人情報の開示を求める。

- (1) 令和6年8月13日に審査請求人と電話で協議した協議録に記録された保有個人情報の開示を求める。
- (2) 9月17日協議録によると令和6年8月26日に排水設備等工事完了届（平成25年5月22日付け確認番号第92499号）の添付図面が現地配管経路と齟齬があるため、実施機関は排水設備等工事完了届の申請者（届出者）に対して添付図面を是正させるための行政指導（以下「本件行政指導」という。）を実施しているとのことだが、高槻市行政手続条例第34条で定められている行政指導の趣旨、内容、責任者、根拠条例の条項等の記載がされていない。また、本件行政指導に関する記録（協議した相手、協議場所、協議内容、協議に利用した資料等の記録、高槻市行政手続条例第34条が求めている相手方に知らせる項目）が全く開示されていないのでこれらに記録された保有個人情報の開示を求める。
- (3) 本件行政指導の時に「説明に利用したメモ」、「本件行政指導時に記録したメモ、備忘録」、「配布した資料」、「本件行政指導の議事録」、「本件行政指導終了後に上席に報告したときに利用した資料」に記録されている保有個人情報の開示を求める。
- (4) 9月17日協議録を作成するために利用したメモに記録されている保有個人情報の開示を求める。

3 審査請求の理由

- (1) 高槻市情報公開条例（以下「条例」という。）第2条の第2号で「公文書」が定義付けされており、この条文の解釈は法務ガバナンス室所蔵の資料に記載されている。この条文解釈で該当する公文書が今回開示されていないので、該当する公文書の開示を求める。

第2条 この条例において、次の各号に掲げる用語の意義は、当該各号に定めるところによる。

- (1) 実施機関 市長、教育委員会、選挙管理委員会、公平委員会、監査委員、農業委員会、固定資産評価審査委員会、公営企業管理者、消防庁及び議会をいう。

- (2) 公文書 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、フィルム、スライド及び電磁的記録（電子的方式、磁気的方式その他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、実施機関において組織的に用いるものとして管理しているものをいう。ただし、次に掲げるものを除く。
- ア 実施機関が市民の利用に供することを目的として管理しているもの及び新聞、雑誌、書籍その他不特定多数のものに販売することを目的として発行されているもの
 - イ 実施機関が、歴史的若しくは文化的な資料又は学術的研究の資料として管理しているもの
 - ウ 文書又は図画の作成の補助に用いるために一時的に作成した電磁的記録であって、実施機関が定めるもの

上記の条文について、法務ガバナンス室所蔵の条文を解釈するための資料で確認すると、「実施機関」とは、条例により公文書の公開を実施する機関のことをいう。各実施機関は、条例に基づく事務を自らの判断と責任において誠実に管理し、および執行する義務を負うものである。「実施機関の職員」とは、市長、行政委員会の委員、監査委員、公営企業管理者、消防庁及び議長のほか実施機関の指揮監督権限に服する全ての職員をいう。「職務上作成し、又は取得した」とは、実施機関の職員が職務の遂行者としての公的立場において作成し、又は取得したという趣旨であり、作成したこと及び取得したことについて、收受印があること等の手続的な要件を満たす必要はない。職務には、地方自治法第2条第9項に規定する法定受託事務及び同法第180条の2または第180条の7の規定により、実施機関又はその職員が受任し、又は補助している事務を含む。「文書」は、文字またはこれに代わるべき符号を用いてある物体の上に永続すべき状態において情報が記載されたものをいう。「組織的に用いるものとして管理している」とは、作成し、又は取得した公文書が職員個人の段階に止まらず、組織として共用文書の実質を備えた状態、すなわち実施機関の組織において、業務上必要なものとして、利用又は保存されている状態のものをいう。「組織的に用いるもの」となる具体的な時点は、職務上の内部検討に付された時点以降のものをいう。内部検討に付された時点とは、職員の個人的検討段階を離れ、一定の権限を有するものの関与を経ることになった時点といい、例えば、起案書については、文書管理システムに登録した以後のものをいう。

- (2) 令和6年8月13日に審査請求人と「3 齟齬のある完了図面については、申請者に対して是正を求めます」の是正内容について話し合っているが、議事録が開示されていないので開示を求める。

令和6年8月13日に回答書のお礼並びに是正内容を確認するため処分庁に電話をしたところ、処分庁の予定している是正内容は『現地と齟齬のない完了図』への図面差し替えであった。そのため、排水設備等工事計画確認申請書の申請図面（以下「申請図面」という。）と現地と齟齬のない完了図に齟齬が生じている

ので、別の問題（変更届がない状態での変更のため高槻市下水道条例に抵触していること）が生じることを指摘した。口頭ではなく高槻市下水道条例第5条で求めている書面による届出で「変更前は▲▲であった○○の理由で△△に変更します」のように変更理由を明確にしておく必要があることを説明し、このような届出書が必要であることを処分庁は理解した。

また、処分庁からは「事業者は単独で変更の手続はできず、現在の土地の所有者の委任、同意が必要である」との説明があった。

- (3) 令和6年8月26日に申請者に対して本件行政指導を実施しているが、本件行政指導の内容についての記録は9月17日協議録に「参考」として記載されている内容しか開示されていない。

平成25年5月の完了検査時に、図面修正を求めた記録を作成した、作成していなかったが不明な状態であることを認識しているため、当時と同じ誤りをしないために本件行政指導をした記録は作成しているはずであるから、本件行政指導の記録の開示を求める。

申請者は高槻市下水道条例第5条で定められている変更届を提出することなく現地の排水系経路を変更し、現地と齟齬のある完了図を添付した排水設備等工事完了届で申請をして処分庁は齟齬のある完了図に対して検査済証を交付している。

高都企第563号（令和6年6月19日）の『要望に対する対応の経過（令和6年4月25日）』によれば、「完了検査の手順等からの推測ではあるが、当該排水設備は完了図面と齟齬があるものの機能的に問題がないもので検査合格とし、工事会社へは現地に合わせた図面修正を求めたものではないかと思われる」と記載しているが、高都企第1251号（令和6年10月1日）によれば、完了検査の手順については「対象となる公文書を作成していない」とのことであるから、齟齬を確認したときの対処方法が明確に規定されていない。また、高都企第1109号（令和6年9月9日）によれば検査時に図面修正を求めた記録については「対象となる記録を現に保有していない」とのことであるから、法務ガバナンス室の職員に「現に保有していない」の意味を実施機関に確認させたところ、10月3日に処分庁から下記の回答を得たとの説明があった。

- ・現在はない
- ・昔に作成したか、していなかったか不明
- ・作成していた場合、なぜ廃棄したかは不明

仮に、完了検査時に齟齬を確認して指導しているのであれば、修正した図面が提出されるまで検査済証が交付できないと考えるが、修正した図面ではなく齟齬のある図面の状態で検査済証を交付しているので高槻市下水道条例第5条に基づいた対応をされていなかった。

- (4) 本件行政指導は高槻市行政手続条例第34条の1項、2項に規定されている相手方に示すべき項目を提示しているはずであるが、9月17日協議録には記載されていない。そのため、高槻市行政手続条例第34条に基づいた行政指導をしていないため開示することができないのではないかと疑わざるを得ない。高槻市行政手続条例第34条に基づいた行政指導であれば当日に提示するための用意し

た記録、または提示した記録があるはずである。その記録の開示を求める。

第34条 行政指導に携わる者は、その相手方に対して、当該行政指導の趣旨及び内容並びに責任者を明確にしなければならない。

2 行政指導に携わる者は、当該行政指導をする際に、市の機関が許認可等をする権限又は許認可等に基づく処分をする権限を行使し得る旨を示すときは、その相手方に対して、次に掲げる事項を示さなければならない。

(1) 当該権限を行使し得る根拠となる法令の条項

(2) 前号の条項に規定する要件

(3) 当該権限の行使が前号の要件に適合する理由

3 行政指導が口頭でされた場合において、その相手方から前2項に規定する事項を記載した書面の交付を求められたときは、当該行政指導に携わる者は、行政上特別の支障がない限り、これを交付しなければならない。

4 前項の規定は、次に掲げる行政指導については、適用しない。

(1) 相手方に対しその場において完了する行為を求めるもの

(2) 既に文書（前項の書面を含む。）又は電磁的記録（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る記録であって、電子計算機による情報処理の用に供されるものをいう。）によりその相手方に通知されている事項と同一の内容を求めるもの

本件行政指導を実施するに当たり、高槻市行政手続条例第34条第3項、第4項に対応するために下記のいずれかの対応を実施または準備していたと考えるから、本件行政指導に関して利用した記録の開示を求める。

- ・第3項の書面交付要求を回避するために、本件行政指導を口頭で実施せず書面をもって指導したもの

- ・第3項の書面交付要求に対応できるように、前2項を記載した書面を準備していたもの

- ・第4項(2)で規定されている文書または電磁的記録によりその相手方に通知しているもの

(5) 9月17日協議録によると是正のために提出を求めた書類に下記の2種類がある。

- ・排水設備等工事計画確認申請に係る完了届の是正について（届出書）

- ・（現所有者の）同意書

排水設備等工事計画確認申請に係る完了届の是正について（届出書）については、高槻市下水道条例施行規則にこの名称の様式は存在しておらず、また条例第2条のただし書にも該当しないことは明らかである。また、申請者に対して現所有者の署名捺印した同意書の提出が必要であることを要求しているので、現在の所有者は処分庁の指導要求した記載項目を知っておく必要がある。しかし、指導要求した記載項目が開示されていないので、要求した記載項目が不明であるので開示を要求する。

(6) 本件行政指導をするに当たり、指導するための事前資料を作成し、利用してい

ることが推定できる。これらの資料は、実施機関の職員が職務の遂行者としての公的立場において作成し、実施機関の組織において本件行政指導を実施するに当たり、業務上必要なものとして利用している。

このことは、法務ガバナンス室所蔵の条文を解釈するための資料による『公文書』の解釈要件を満たしているので、本件行政指導で利用した文書は全て公文書に該当する。

- (7) 本件行政指導の際に相手方に配布した資料が開示されていない。これらの資料は、実施機関の職員が職務の遂行者としての公的立場において作成し、実施機関の組織において本件行政指導を実施するに当たり、業務上必要なものとして利用している。

このことは、法務ガバナンス室所蔵の条文を解釈するための資料による「公文書」の解釈要件を満たしているので、行政で利用した文書は全て公文書に該当する。

- (8) 公的立場で職務遂行のため本件行政指導に出席した職員が、職務の遂行者として指導した内容を「本件行政指導の席で記録した備忘録、メモ」として作成している。また、本件行政指導終了後に「本件行政指導の席で記録した備忘録、メモ」を上席への報告という職務を遂行するため業務上必要な文書として利用している。

このことにより、「本件行政指導の席で記録した備忘録、メモ」は本件行政指導の職務を遂行する公的立場の職員が公的立場において作成した文書のため、条例第2条の公文書の説明での「職務上作成し、」に該当し、上席への報告という職務を遂行するため業務上必要な文書として利用している。

そのため、本件行政指導時に実施機関の職員が作成した、「本件行政指導の席で記録した備忘録、メモ」は法務ガバナンス室所蔵の条文を解釈するための資料による「公文書」の解釈要件を満たしているので、公文書に該当する。

- (9) 本件決定で開示された9月17日協議録の本件行政指導の内容を記録するのに「本件行政指導の席で記録した備忘録、メモ」を参照したことを法務ガバナンス室の職員が処分庁の職員から聞き取っている。

この「本件行政指導の席で記録した備忘録、メモ」は本件行政指導の職務を遂行する公的立場の職員が公的立場において作成された文書なので、条例第2条の公文書の説明での「職務上作成し、」に該当し、「本件行政指導の席で記録した備忘録、メモ」を実施機関の組織として9月17日協議録を作成するに当たり業務上必要なものとして利用している。

そのため、本件行政指導時に職員が作成した、「本件行政指導の席で記録した備忘録、メモ」は法務ガバナンス室所蔵の条文を解釈するための資料による「公文書」の解釈要件を満たしているので、公文書に該当する。

本件決定で開示されていないので、本件行政指導の席で作成した文書の開示を求める。

- (10) 本件行政指導において提出資料として現在の所有者の同意書の提出を指導しているが、当日の指導した項目や記載項目の内容を知っておかないと、下記のような問題があるので行政指導した内容を把握しておく必要がある。

- 1 申請者が一部の書類しか土地所有者に見せず同意書に署名を求めた場合、持参した資料が処分庁の指導した内容であると信じ込ませて、同意書に署名させた後に申請者が処分庁に変更理由を記載した届出書を添付して申請する。この場合、処分庁は同意書があるので変更届の内容については同意を得たとして、変更届の申請については問題がないと判断する可能性がある。

予防するためには本件行政指導内容を現在の所有者に知らせておく必要がある。

- 2 申請者が変更届に指導された内容と異なったことを記載して土地所有者に同意書に署名を求めた場合、処分庁が指導した内容を記載していると所有者に信じ込ませ同意書への署名を求め、署名した後に処分庁に変更届として申請すると、処分庁は記載した内容が指導したものと異なっているにもかかわらず、現所有者が同意しているので問題はない変更届と判断する可能性がある。

予防するためには本件行政指導内容を現在の所有者に知らせておく必要がある。

現に、令和6年11月5日に申請者が修正した申請図面と同意書のみ持参し審査請求人に同意書への署名を求めてきた。しかし、申請図面にまだ齟齬があることを指摘し同意書への署名を拒否した。また、申請者は他に提出が必要な書類があることを知らされておらず、審査請求人が指摘をすると確認のため、他の申請者の従業員に連絡をして変更届出書があることを知った次第である。申請に提出する全ての書類を持参するように指示した。

令和6年11月5日の申請者が同意書に署名を求める行為は明らかに、変更理由を審査請求人に知らせずに変更理由に同意したことを求める行為であり、上記の1に該当している。

審査請求人以外の齟齬がある他の1件については、処分庁から申請者に対して完了図面是正の行政指導を8月26日に行ったという連絡を受けていないし、また申請者から同意書への署名をまだ求められていない。

現在の所有者が変更届の提出が必要であることを知らなければ、齟齬のない図面のみ持参して現在の所有者に同意書への署名を執拗に求めることが推定でき、また同意書に署名しなければ、本件行政指導に対処できないのは現在の所有者が署名しないからだとして責任転嫁することも予測できる。

完了図面と現地に齟齬があるのは、排水設備等工事確認申請書の確認後の変更については届出が必要にもかかわらず変更届がされておらず、完了検査においては図面と齟齬があるにもかかわらず変更図面の提出がされていない状態で検査済証を交付したことによるものである。これらのことに関しての本件行政指導であるにもかかわらず、現在の所有者に本件行政指導した内容の説明もせず、また本件行政指導した記録の開示をしないことは大変遺憾である。よって本件行政指導に関する内容の記録の開示を要求する。

4 処分庁の弁明に対する反論

- (1) 審査請求人は本件開示請求において、「3 齟齬のある完了図面については、申請者に対して是正を求めます」の項に関する令和6年8月7日以降の記録を開

示するよう求めた。

法令等において「係る」「関する」が条文中によく使用されており、行政としても条文解釈に十分注意しているはずである。審査請求人が反論書に添付した添付資料２３によると「係る」とは、「係る」で結びつけられる言葉がもっと直接的に関係にある場合に使われることが多い。これに対して「関する」とは、ある事柄を中心として、これと関係があることを表すときに用いられるとある。

すなわち、開示請求内容は、「是正をするように指導を行った令和６年８月７日以降の記録」ではなく、「３ 齟齬のある完了図面については、申請者に対して是正を求めます」の行為に関係がある「令和６年８月７日以降の記録」の開示を求めていることは明白である。

- (2) 処分庁の弁明書によって上記１(3)及び(4)に関するメモが存在していることが明らかになったが、このメモの内容、使用する目的、使用方法等を明確にしていない。

当然のことながら本件行政指導をするにあたって担当者は本件行政指導をする前に指導内容をまとめ、その内容を組織のグループ内での打合せで使用し、グループ構成員がその情報を共有し、かつ、上長に本件行政指導の方針を説明するのに使用し、説明した本件行政指導の方針について上長の承認を取っているという業務に使用している。

法務ガバナンス室の職員が、「本件行政指導を実施した職員が、本件行政指導実施後に上長へメモを見ながら行政指導した結果を報告した」ことを、確認している。

そのため、「当該メモ」は「業務上必要な情報として指導内容を記録」しており、「組織のグループ内での打合せで当該メモ情報を共有」しており「上長に本件行政指導の方針を説明するのに使用」し「説明した本件行政指導の方針について上長の承認」を得て、「本件行政指導後にメモを見ながら上長への結果報告」という多種多様な「業務に使用」している。

このことから、当該メモは「業務上必要な情報」として「実施機関のグループ内でこの情報を共有しており、かつ作成者以外の職責のある上長」が「メモの内容を本件行政指導前並びに本件行政指導後で承認している」ことが組織的に内容を共有し、業務に使用していることになるので、職員個人の備忘録に該当しないことになる。また、個人が特定できる本件行政指導に使用したことから保有個人情報に該当する。

- (3) 弁明書において「本行政指導において処分庁が申請者に対して手交した資料については、令和６年１２月１１日付け高都企第１７０６号公文書公開決定通知書により、既に審査請求人に公開している」と記載されている。

これは、反論書の添付資料２４―１に示す令和６年１１月１８日に公文書公開請求書（高総法第６６８号）に対する公文書公開決定通知書である。保有個人情報開示請求に対する開示ではない。そのため、本件開示請求に対する即時の追加開示を要求する。

5 処分庁の弁明

弁明書及び当審査会による意見聴取の結果を総合すると、処分庁の主張は、おお

むね次のとおりである。

(1) 弁明の趣旨

本件審査請求は、棄却するのが相当である。

(2) 審査請求に対する弁明

ア 関係法令等の定め

(ア) 個人情報保護法の定め

第2条 この法律において「個人情報」とは、生存する個人に関する情報であつて、次の各号のいずれかに該当するものをいう。

- (1) 当該情報に含まれる氏名、生年月日その他の記述等（文書、図画若しくは電磁的記録（電磁的方式（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をいう。次項第二号において同じ。）で作られる記録をいう。以下同じ。）に記載され、若しくは記録され、又は音声、動作その他の方法を用いて表された一切の事項（個人識別符号を除く。）をいう。以下同じ。）により特定の個人を識別することができるもの（他の情報と容易に照合することができ、それにより特定の個人を識別することができることとなるものを含む。）

- (2) 個人識別符号が含まれるもの

第60条 この章及び第8章において「保有個人情報」とは、行政機関等の職員（独立行政法人等及び地方独立行政法人にあつては、その役員を含む。以下この章及び第8章において同じ。）が職務上作成し、又は取得した個人情報であつて、当該行政機関等の職員が組織的に利用するものとして、当該行政機関等が保有しているものをいう。ただし、行政文書（行政機関の保有する情報の公開に関する法律（平成11年法律第42号。以下この章において「行政機関情報公開法」という。）第2条第2項に規定する行政文書をいう。）、法人文書（独立行政法人等の保有する情報の公開に関する法律（平成13年法律第140号。以下この章において「独立行政法人等情報公開法」という。）第2条第2項に規定する法人文書（同項第4号に掲げるものを含む。）をいう。）又は地方公共団体等行政文書（地方公共団体の機関又は地方独立行政法人の職員が職務上作成し、又は取得した文書、図画及び電磁的記録であつて、当該地方公共団体の機関又は地方独立行政法人の職員が組織的に用いるものとして、当該地方公共団体の機関又は地方独立行政法人が保有しているもの（行政機関情報公開法第2条第2項各号に掲げるものに相当するものとして政令で定めるものを除く。）をいう。）（以下この章において「行政文書等」という。）に記録されているものに限る。

- (イ) 個人情報保護委員会が作成した「個人情報の保護に関する法律についての事務対応ガイド（行政機関等向け）」の法第60号に係る解説について

- (1) 「行政機関等の職員が職務上作成し、又は取得した」とは、行政機関等の職員が当該職員に割り当てられた仕事を遂行する立場で、すなわち

公的立場において作成し、又は取得したことをいう。

「組織的に利用する」とは、作成又は取得に関与した職員個人の段階のものではなく、組織の業務上必要な情報として利用されることをいう。

「行政機関等が保有している」とは、行政機関情報公開法における行政文書の保有の概念と同様である。すなわち、職務上作成し、又は取得した個人情報について事実上支配している（当該個人情報の利用、提供、廃棄等の取扱いについて判断する権限を有している）状態をいう。したがって、例えば、行政機関等が個人情報をクラウドサービス上で利用しており、物理的には当該個人情報が当該クラウドサービスを提供する事業者の管理するサーバ上に保管されている場合であっても、これに含まれ得る。

- (2) 「行政文書」とは、行政機関情報公開法第2条第2項に規定する行政文書をいい、「法人文書」とは、独立行政法人等情報公開法第2条第2項に規定する法人文書（同項第4号に掲げるものを含む。）をいう。

個人情報には、紙等の媒体に記録されたものと、そうでないもの（口頭によるもの等）があるが、法の規律を安定的に運用するためには、個人情報が記録されている媒体がある程度固定されている必要があり、文書、図画、電磁的記録等何らかの媒体に記録されていることを前提としている。その上で、法に基づく開示等請求に係る規律は、情報公開法制において本人開示が認められない点を補完する側面を有していることを踏まえ、情報公開法との整合性を確保する観点から、行政文書又は法人文書に記録されているものに限ることとしている。したがって、職員が単に記憶しているにすぎない個人情報は、保有個人情報に該当しない。また、行政機関情報公開法は、官報、白書、新聞、雑誌、書籍その他不特定多数の者に販売することを目的として発行されるもの等を行政文書の定義から除いている。法は、保有個人情報を行政文書に記録されている個人情報に限っているので、これら官報等に記録されている個人情報は保有個人情報に該当しないこととなる（独立行政法人等においても同様）。なお、独立行政法人等情報公開法が定める法人文書は、行政機関情報公開法が定める行政文書と基本的に同様のものとされている。

- (ウ) 高槻市行政手続条例（平成9年高槻市条例第20号）における行政指導に係る定め

第34条 行政指導に携わる者は、その相手方に対して、当該行政指導の趣旨及び内容並びに責任者を明確に示さなければならない。

- 2 行政指導に携わる者は、当該行政指導をする際に、市の機関が許認可等をする権限又は許認可等に基づく処分をする権限を行使し得る旨を示すときは、その相手方に対して、次に掲げる事項を示さなければならない。

- (1) 当該権限を行使し得る根拠となる法令の条項
- (2) 前号の条項に規定する要件
- (3) 当該権限の行使が前号の要件に適合する理由

- 3 行政指導が口頭でされた場合において、その相手方から前2項に規定す

る事項を記載した書面の交付を求められたときは、当該行政指導に携わる者は、行政上特別の支障がない限り、これを交付しなければならない。

4 前項の規定は、次に掲げる行政指導については、適用しない。

- (1) 相手方に対しその場において完了する行為を求めるもの
- (2) 既に文書（前項の書面を含む。）又は電磁的記録（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る記録であって、電子計算機による情報処理の用に供されるものをいう。）によりその相手方に通知されている事項と同一の内容を求めるもの

イ 本件開示請求について

審査請求人は、審査請求書中「3 審査請求の趣旨」において、次に掲げる事項に記録された保有個人情報の開示を処分庁に対し求めている。

- ① 令和6年8月13日の処分庁と審査請求人との電話における協議録
- ② 本件行政指導の記録（メモを含む。）
- ③ 本件決定で開示した協議録を作成するためのメモ

まず、①については、審査請求人は、本件開示請求で「開示を請求する保有個人情報」を「高都企第976号（令和6年8月7日決裁）のご質問に対する回答についての「3、齟齬のある完了図面については、申請者に対して是正を求めます」の項に関する令和6年8月7日以降の記録」として、弁明書別添3の文書に記載の事項を特定した請求を行っている。

請求内容が申請者に対して是正をするように指導を行った記録における保有個人情報の開示を求めているものであることから、処分庁は9月17日協議録を開示する本件決定を行ったものである。

なお、審査請求人が求めている8月13日協議録については、申請者に対して是正を求めたものに関するものではないが、本件審査請求において、審査請求人が8月13日協議録に記録された保有個人情報の開示を求める趣旨であることが明らかになったため、本件追加決定を行い、既に審査請求人に対し8月13日協議録を開示している。

次に、②については、本件行政指導は口頭により行っているとともに、申請者から本件行政指導に係る書面の交付を求められていないため、本件行政指導に係る記録を作成しておらず、保有個人情報が記録された公文書が存在しない。

②に係るメモ及び③については、本件行政指導を行った際に職員がその内容のメモを作成しているものの、職員個人の備忘録として作成されたものである。法に基づく開示請求の対象となる保有個人情報は、「組織的に利用するもの」

（法第60条第1項）であることを要するところ、当該メモは作成した職員個人の段階のものであり、組織の業務上必要な情報として複数の職員で利用しているものではないことから、同項に規定する保有個人情報には該当しない。

なお、本件行政指導において処分庁が申請者に対して手交した資料については、令和6年12月11日付け高都企第1706号公文書公開決定通知書（弁明書添付資料5）により、既に審査請求人に公開している。

(3) 結論

上記のとおり、本件決定及び本件追加決定には違法又は不当な点はなく、本件審査請求は速やかに棄却されるべきである。

第3 当審査会の判断理由

1 本件審査請求の争点

審査請求人は、本件決定によって、以下の文書1～4に対応する文書に記録された保有個人情報が開示されていないとして、その開示を求めている。

- (1) 文書1 令和6年8月13日に審査請求人と電話で協議をした協議録
- (2) 文書2 8月26日に実施した本件行政指導に関する記録（協議した相手、協議場所、協議内容、協議に利用した資料等の記録、高槻市行政手続条例第34条が求めている相手側に知らせる項目）
- (3) 文書3 本件行政指導のときに①「説明に利用したメモ」②「本件行政指導時に記録したメモ、備忘録」③「配布した資料」④「本件行政指導の議事録」⑤「指導終了後に上席に報告したときに利用した資料」
- (4) 文書4 9月17日協議録を作成するために利用したメモ

これに対して処分庁は、本件開示請求の内容からすると、「審査請求人の自宅に係る排水設備完了届を提出した者に対して是正をするよう指導を行った記録」に記録されている保有個人情報の開示を求めているものと解した上で、これに当たる本件対象保有個人情報として9月17日協議録を開示したものであり、本件決定に違法又は不当な点はなく、文書2については、本件行政指導は口頭によって行われているとともに、申請者から本件行政指導に係る書面の交付を求められていないため、本件行政指導に係る記録を作成しておらず、該当の保有個人情報が存在しないことを、文書3及び4については、本件行政指導を行った際に処分庁の職員がその内容のメモを作成しているものの、職員個人の備忘録として作成されたものであり、本件対象保有個人情報には当たらないと主張している。

なお、処分庁は、本件審査請求において審査請求人が開示を求める文書が明らかになったことから、文書が存在しない文書2並びに本件対象保有個人情報に該当しない文書3及び4を除く、文書1については、本件追加決定を行い、既に審査請求人に開示している。

よって、本件審査請求の争点は、審査請求人が開示を求める文書2～4に係る保有個人情報の存否（文書1についてはその存否が明らかなため検討外）及び文書1～4に係る保有個人情報を本件対象保有個人情報として開示しなかったことに違法又は不当な点があったか否かである。以下、それぞれについて検討する。

2 文書2～4に係る保有個人情報の存否について

(1) 文書2に係る保有個人情報について

審査請求人は、文書2について、本件行政指導については、行政手続条例第34条の適用があるところ、そうだとすれば、本件行政指導との関連で、当日に提示するために用意した記録、または提示した記録、その他本件行政指導に関して利用した記録が存在するはずであると主張する。

一方、処分庁は、本件行政指導は口頭により行っているとともに、申請者から本件行政指導に係る書面の交付を求められていないため、本件行政指導に係る記録を作成しておらず、本件対象保有個人情報が記録された公文書が存在しないと弁明している。

これについてみるに、審査請求人の主張からは、本件行政指導に際し、書面の

交付を求めていることはうかがえず、そうだとすると、本件行政処分が口頭により行われたことから、本件行政指導に関わる記録は作成していないとする処分庁の弁明を否定するに足る事情はうかがえない。また、当審査会において、処分庁の文書等を見分したところ、高槻市行政手続条例に基づき作成された本件行政指導の記録に当たる文書は確認できなかった。

これらを踏まえると、行政手続条例に基づく本件行政指導に関する記録を作成していないとする処分庁の主張に特段不自然・不合理な点はなく、処分庁は文書2に係る保有個人情報保有していないと考えられる。

(2) 文書3に係る保有個人情報について

審査請求人は、文書3は条例第2条第2号の公文書に当たるから、それに記録されている個人情報は、本件対象保有個人情報に該当するとして開示を求めている。

一方、処分庁は、本件行政指導を行った際に職員がその内容のメモ（文書3の①及び②に相当するもの）を作成しているものの、かかる職員のメモは組織的に共用されるものではないことから、公文書ではなく、本件対象保有個人情報にも該当しないとし、その他の保有個人情報（文書3の③、④及び⑤に相当するもの）については不存在であると弁明している。

以上の点について、当審査会は、処分庁に対し、文書3の①及び②に当たるメモが綴じられている、本件審査請求に関する文書をまとめた案件ファイル（以下「案件ファイル」という。）の提出を受け、見分を行うとともに、処分庁に対し聞き取り調査を行った。

ア 当審査会が見分したところによると、案件ファイルは、事案を整理するために本件審査請求に関する文書をまとめたものであり、この中には文書3の①に対応する「排水設備等工事計画確認申請 完了届の図面是正について」と題する文書（以下「①文書」という。）及び文書3の②に対応する8月26日付けの協議メモ（以下「8月26日協議メモ」という。）が綴じられていることが確認された（なお、これ以外に文書3に関わる文書の存在は確認できなかった）。

もともと、当審査会において、処分庁に対し、①文書及び8月26日協議メモが綴じられた経緯について、聞き取り調査を行ったところ、処分庁からは、案件ファイルは、本件審査請求時に作成されたものであり、また、①文書及び8月26日協議メモが作成され綴じられた正確な経緯や日時は不明であるものの、少なくとも案件ファイルが作成された時点よりも後に、案件ファイルに綴じ込むために職員から提供されたものと思われるとのことであり、したがって、本件開示請求の時点では公文書として存在しなかったものと考えているとの説明があった。

まず、①文書及び8月26日協議メモの公文書該当性について検討すると、①文書及び8月26日協議メモが現時点において案件ファイルに綴じられていることからすれば、①文書及び8月26日協議メモは、現時点においては組織的に共用されているものといえ、公文書性を有するものと認められる。

そこで、①文書及び8月26日協議メモがいつから組織的に共用されるに至ったかにつきさらに検討すると、処分庁の主張するように、本件審査請求に至るまでの経緯に照らすと、処分庁の主張するように、本件審査請求時点において、本件審査請求の事務の円滑な遂行のために、事案の整理のために関連する文書をまとめたファイルを作成するとともに、その折りにそれまで職員個人のメモに過ぎなかった文書を、当該ファイルに綴じることとしたという可能性も十分に考えられる。

しかしながら、他方で、処分庁も認めるように、①文書及び8月26日協議メモが組織的に共用されることとなったのが本件開示請求の時点よりも後であることを裏付ける客観的な事実も存在しない。

以上のことに鑑みれば、当審査会としては、本件開示請求に対し、文書が存在しないとした処分庁の判断が違法または不当であるとまでは言えないものの、少なくとも現時点においては、①文書及び8月26日協議メモが公文書として存在することを前提に、これらの文書に保有個人情報に記載されているかを審査し、開示の可否を判断すべきであると考ええる。

イ 次に、文書3の③について、先に述べたように、処分庁は対応する文書は存在しないと主張していたが、当審査会が見分・聞き取りをしたところ、「排水設備等工事計画確認申請に係る完了届の是正について」及び「同意書」という文書が存在していることが確認された。したがって、文書3の③に対応する文書は存在するものと判断される。

なお、これらの文書は、審査請求人が本件開示請求とは別に、令和6年11月28日付けで行った公文書公開請求において、処分庁は対象文書として特定し公開しているところである。

ウ 文書3の④について、処分庁から、本件行政指導の議事録は作成しておらず不存在としたとする旨の説明があった。本件行政指導後に協議録や議事録を作成して記録を残すことは事務処理として想定されるが、必ず作成しなければならないという義務が処分庁にあるとはいえないし、当審査会において、処分庁の文書を見分しても本件行政指導に関する協議録や議事録に相当する文書は、8月26日協議メモを除き確認できなかった。以上から、本件行政指導の議事録を作成していないとする処分庁の主張に特段不自然・不合理な点はなく、処分庁は、保有個人情報を保有していないと考えられる。

エ 最後に、文書3の⑤について、処分庁から、上席に報告したときに利用した資料があったかどうか覚えていないが、申請者に配布した様式の資料（文書3の③に当たるもの）を持っていたかもしれないという旨の説明があった。審査請求人は、「法務ガバナンス室の職員が、本件行政指導を実施した職員が本件行政指導実施後に上長へメモを見ながら行政指導した結果を報告した」ことを確認しているとしており、メモが存在していることを主張している。

本件行政指導の際に資料やメモ等を見ながら報告したか否かについては、処分庁において上席に報告した際の記録がなく、今となっては当時の状況を明らかにすることは難しい。仮に、審査請求人が主張するように、職員が本件行政指導の内容をメモし、それを参照して上席に報告したものが存在したとしても、当該メモは、職員の個人的なメモにとどまるものと考えられるから、条例で開示の対象となる公文書とはいえない。また、当該メモが上席への報告等の後、組織的に保管されているなどの事情も認められない。

したがって、文書3の⑤に対応する保有個人情報について存在しないとする処分庁の主張は妥当である。

(3) 文書4に係る保有個人情報について

文書4について、審査請求人は、9月17日協議録に本件行政指導の内容を記録するために行政指導の席で記録した備忘録、メモを参照したことを法務ガバナンス室の職員が処分庁から聞き取り確認をしている旨を主張している。

これについて、処分庁は、9月17日協議録を作成するためのメモが存在していることは認めており、また上記(2)アと同趣旨の説明があった。すなわち、本件開示請求当時は個人的なメモであったため、保有個人情報として特定せず不存

在としたこと、本件審査請求があった際に案件ファイルを作成してその中に文書4に当たるメモを綴じたこと、案件ファイルや当該メモを綴じた日時等を記録することはしていないのでいつ案件ファイルに綴じたか証明することはできないということであった。当審査会において、処分庁の文書等を見分したところ、文書4に当たると考えられる9月17日付けの協議メモ（以下「9月17日協議メモ」という。）が確認できた。上記(2)アのとおり、事案の整理のために関連する文書等をまとめて一件書類を作成したとする処分庁の主張に特段不自然・不合理な点はない。一方で、これらの文書がいつ案件ファイルに綴じられたのか証明することはできない以上、本件開示請求時点で職員個人のメモであったということもいえず、少なくとも現在は、審査請求人に係る事案を整理した案件ファイルに綴じられているから、保有個人情報に当たるといふべきである。

(4) 小括

以上から、処分庁は、文書1～4のうち、文書2並びに文書3の④及び⑤の文書に記録された保有個人情報を保有しておらず、文書1並びに文書3の①、②及び③並びに文書4の文書に記録された保有個人情報については、保有した時期について明らかではないものもあるが、少なくとも現在は保有しているといふべきである。

3 本件対象保有個人情報として開示しなかったことに違法又は不当な点があったか否かについて

上記2のとおり、本件審査請求において、審査請求人が開示を求めている文書1～4の文書に記録されている保有個人情報のうち、処分庁は、文書1並びに文書3の①、②及び③並びに文書4の文書に記録された保有個人情報を保有しているから、これらを本件対象保有個人情報として開示しなかったことに違法又は不当な点があったか否かについて検討する。

- (1) 本件開示請求は、開示を請求する保有個人情報の欄に「高都企第976号（令和6年8月7日決裁）のご質問に対する回答についての「3. 齟齬のある完了図面については、申請者に対して是正を求めます。」の項に関する令和6年8月7日以降の記録」と記載されている。これについて、処分庁は、齟齬のある完了図面について、申請者に対して是正をするよう指導していく過程で令和6年8月7日以降に作成した記録に記録されている保有個人情報の開示を審査請求人が求めていると解釈し、9月17日協議録を開示したと考えられる。一方で、審査請求人は、齟齬のある完了図面について、申請者に対し是正をするよう指導していく過程において令和6年8月7日以降に取得した保有個人情報の開示を求めているものと考えられ、両者の間で対象となる保有個人情報について認識の相違が生じている。すなわち、処分庁は記録を文書と考え、そこに記録された保有個人情報を開示している。確かに、本件開示請求の請求内容からすると、どちらの解釈もできる余地があると考えられ、処分庁が本件開示請求に係る請求内容を上記のとおり解釈したことに特段不自然、不合理な点はない。

- (2) 処分庁の解釈によると、申請者に対して是正をするよう指導していく過程で令和6年8月7日以降に作成した記録に記録されている保有個人情報を開示する必要があるため、文書1～4についてそれぞれ確認する。

ア まず、文書1の「令和6年8月13日に審査請求人と電話で協議をした協議録」は、いわゆる記録に該当するものといえるから、処分庁は本件決定において文書1に記録された保有個人情報を開示すべきであったといえる。

もっとも、本件追加決定により、8月13日協議録はすでに審査請求人に開

示されていることから、審査請求の利益は失われたものと考えられる。また、当審査会で処分庁から聞き取りを行った結果、当該文書以外に、文書1に対応する保有個人情報に記載された文書が存在することを合理的に推測させるような事情もなかった。

イ 次に、文書3の①及び②の「本件行政指導のときに①説明に利用したメモ、②本件行政指導時に記録したメモ、備忘録」については、上記2(2)のとおり、処分庁が、①文書及び8月26日協議メモについて職員の私的なメモにとどまるものであり、公文書としては存在していないと判断したことが直ちに違法ないし不当ということとはできない。

しかしながら、少なくとも現時点においては、①文書及び8月26日協議メモが公文書として存在していることは明らかであり、また、①文書及び8月26日協議メモに記載されている内容が本件対象保有個人情報に該当することも明らかである。したがって、処分庁は、可及的速やかに①文書及び8月26日協議メモについて審査請求人に追加的に開示すべきである。

ウ 文書3の③の「配布した資料」に当たる「排水設備等工事計画確認申請に係る完了届の是正について」及び「同意書」については、上述のように処分庁はこれらの文書を存在しないと主張していたが、実際には存在し、現に、本件開示請求とは別の情報公開請求において、開示されているものである。

もっとも、処分庁は、当該文書が存在するとしても、本件開示請求において開示請求がなされた記録に当たるとはいえず、したがって、開示請求の対象となる文書ではないとも主張する。

この点、個人情報開示請求の対象となっている文書については、開示請求書における記載から客観的に読み取れる範囲の文書を特定すべきであるところ、本件開示請求書の記載からは、当該文書が開示請求の対象となっていることが客観的に読み取れるとまではいえず、したがって、処分庁が、当該文書につき、開示請求の対象となる文書として特定しなかったことに、違法・不当な点があるとまではいえない。

もっとも、審査請求人の認識からすると、「排水設備等工事計画確認申請に係る完了届の是正について」及び「同意書」に記録された保有個人情報は、正に申請図面の是正に向けて申請者と協議するために作成された文書に記録されたものであって、当該文書も本件開示請求において特定される文書であったというのであり、処分庁においては、可能な限り、審査請求人からの聞き取り等を通じて、本件開示請求で開示を求める情報について両者の間で認識に相違が生じないようにすることが、望ましかったものと思われる。

エ 最後に、文書4の「9月17日協議録を作成するために利用したメモ」については、公文書としては存在していないと判断したことが直ちに違法ないし不当ということとはできない。

しかしながら、少なくとも現時点においては、これらの文書が公文書として存在していることは明らかであり、また、これらの文書に記載されている内容が本件対象保有個人情報に該当することも明らかである。したがって、処分庁は、可及的速やかにこれらの文書について審査請求人に追加的に開示すべきである。

- (3) 以上から、文書3の①及び②並びに文書4に当たる文書に記載された保有個人情報については、審査請求人が保有個人情報開示請求をすれば、現在は開示される情報がある旨を本人に知らせるべきであるが、審査請求人が求める文書1～4に係る保有個人情報を本件対象保有個人情報として開示しなかったことに違法・

不当な点はない。

4 その他について

保有個人情報開示請求において、開示請求の対象となる情報は、自己を本人とする保有個人情報とされており、保有個人情報とは、行政機関等の職員が職務上作成し、又は取得した個人情報であって、職員が組織的に利用するものとして、当該行政機関等が保有しているもののうち、行政機関等に記録されているものである。保有個人情報の開示請求者は、当該請求をするにあたって開示を求める保有個人情報を特定する必要があるところ、一般に国民は行政事務に精通しているわけではなく、行政機関がどのような個人情報を保有しているか知らないことが一般的である。そうすると、開示請求者は、請求書に記載すべき開示を求める保有個人情報の内容を具体的に記入することが難しく、請求内容が不十分なまま開示請求を行い、行政機関は、記載された請求内容に該当すると思われる保有個人情報を特定して開示決定を行う場合もあり得るところである。このような事態を避けるために、行政機関等においては、開示請求者が開示を求めている情報について聞き取りを行い、関係部署等と連絡を取りながら、保有個人情報の特定に資する情報提供を積極的に行うなど開示請求者の利便を図ることが重要であり、開示請求者と相互に協力し、保有個人情報の特定を適切に行うことが望ましい。

本件開示請求においても、本来は、審査請求人がどのような情報の開示を求めているのか、処分庁は十分な聞き取り等を行うべきであるところ、それが不十分なまま本件決定に至ったものと推察される。処分庁においては、今般のような認識の相違が極力生じることがないよう開示請求に係る業務に取り組まれない。

第4 結論

以上により、当審査会は、「第1 当審査会の結論」で述べたように答申する。

第5 当審査会の処理経過は、次のとおりである。

当審査会の処理経過

令和7年 1月 9日	・ 諮問書の受理
令和7年 3月14日	・ 処分庁の弁明書の受理
令和7年 5月22日	・ 審査請求人の反論書の受理
令和7年 7月 1日	・ 処分庁からの意見聴取
令和7年 8月 7日	・ 審査請求人の意見陳述
令和7年 9月12日	・ 審査
令和7年12月19日	・ 審査
令和8年 1月22日	・ 答申