

「市政情報公開手続における個人情報の不適切な取扱いについて」

意見書

令和4年3月7日

調布市情報公開審査会

1 事案の概要

令和3年11月、調布市（以下「市」という。）の市政情報公開請求の手続過程において個人情報の不適切な取扱い事案（以下「本事案」という。）が発覚した。本事案の内容は、東京外かく環状道路事業（以下「外環事業」という。）に関する市民からの市政情報公開請求において、市政情報公開請求書（以下「請求書」という。）の写し（PDFデータ）を電子メールに添付して当該文書等を作成した機関に送信し、その際、請求者名等の記入欄にマスキング処理を施すことなく送信したことにより、請求者の個人情報（住所、氏名、電話番号及び電子メールアドレス）が当該機関に漏えいすることとなったものである。

令和3年11月8日に報道関係者から市に対し取材があり、その内容は、外環事業に関して情報公開請求を行った請求者本人に匿名の投書があり、令和3年10月1日付け市政情報公開請求書の写しと市から事業者宛に送ったと思われる電子メールの写しと同封されていたということで市に事実確認を求めるものであった。他方、翌11月9日には、市長の自宅にも同様の匿名の投書が届いていたことを市は確認している。

これらについて本事案に関する市の所管部署である都市整備部で事実確認を行ったところ、街づくり事業課において令和3年6月10日付け請求から同年10月29日付け請求までの同様の請求書9枚を電子メールで事業者へ送ったことが判明し、市は11月10日に「個人情報の漏えいに関するお詫びと御報告」として市ホームページでの公表と報道機関への情報提供を行っている。

なお、本事案に関する情報公開請求は、主に「調布市（〇〇部、〇〇部）が保有する東京外環道事業に関する〇年〇月〇日から〇月〇日の期間に調布市が作成したり、外部から入手したり、外部に発信、公表、提供した文書、写真、Eメール、ホームページ等電子データを含む情報一式」という内容で、数年前から継続して市に対する情報公開請求が行われているも

のであり、そのことは調布市情報公開審査会（以下「当審査会」という。）においても定例の会議にて別途確認しているところである。

本事案は市の情報公開制度の運用上で発生した重要な事案であることから、当審査会において本事案に係る情報公開手続上の問題点や発生要因等を明らかにするとともに、情報公開制度運用における改善や再発防止へつなげるために市へ事情聴取を行った。

2 審査会の開催概要

令和3年12月27日及び令和4年2月4日に当審査会を開催し、本事案について市（都市整備部及び総務部）から説明を受けた。その主な内容は次のとおりである。

(1) 外環事業と市の対応の経過

外環事業は、国の事業として昭和41年に高架方式で都市計画決定されたが、昭和45年に事業が凍結された。その後、平成11年に東京都知事が計画の具体化に取り組むことを表明し、平成13年には、高架式から地下構造に計画を変更する案が示され、以後、平成21年5月の事業化をもって事業実施段階に入り、現在は事業者である国（国土交通省）、東日本高速道路株式会社及び中日本高速道路株式会社によって工事が行われている段階である。

令和2年2月に本線シールドマシンが調布市域に進入して以来、野川での漏気（気泡）発生やトンネル工事に伴う騒音・振動等、市民から多くの不安の声や苦情等が事業者のみならず市にも寄せられていた中で、令和2年10月18日、調布市東つつじヶ丘2丁目の市道上で地表面の陥没事故が発生した。市と市議会は事業者である国、東日本高速道路株式会社及び中日本高速道路株式会社に対して、陥没事故発生に対する遺憾の意を表明するとともに、市民の安全・安心と生活環境を守る立場の地元市として、原因究明や再発防止の取組などを「強く要請」している。

このような経過において、市は住民等から寄せられる意見や問い合わせ等に関し、本人から依頼があったものや本人の了承が得られたものについて、その内容を事業者へ伝えるほか、周辺家屋等の被害状況など緊急対応を要すると判断される現地情報については、本人の依頼や了承の有無に関わらず事業者側へ迅速かつ正確に伝えるよう努めてきたとのことである。

(2) 当審査会の確認方法等

当審査会においては、調布市情報公開条例（以下「条例」という。）

及び各種規定に基づく市政情報の公開請求手続や本事案に係る公開等決定の原議や事案発生に至る経緯のほか、市における電子メールを含む文書の取扱い等について、重点的に確認を行った。なお、所管部署による説明に対する質疑については公開としたが、その後、個人情報等が含まれる資料の確認と審査会による意見の取りまとめなどは、調布市審議会等の会議の公開に関する条例に定める非公開情報に該当するものとして、非公開で会議を行った。

(3) 本事案発生の経緯

外環事業に関し市が保有する文書等の多くは、事業者が作成したものを受領したものであり、その文書における条例第7条各号に該当する非公開情報の有無や取扱いについては、その文書の作成者である事業者の確認を行う必要がある。

本事案に関する市の説明では、市は事業者に対し令和3年6月10日付け分以降の請求書の写しを電子メールで送信するようになっており、それ以前は請求書の写し自体を送ることなく、主に電話と電子メールで確認を行っていたとのことである。

その流れは、まず市側で資料（対象文書）を特定し、マスキングすべき箇所の案を作成し、次に事業者へ対象文書とマスキングすべき箇所を電話で連絡し、内容の確認を依頼。最後に事業者からマスキング箇所の確認等の連絡を受ける、という方法で非公開情報の確認を行っていたとの説明があった。対象となる文書等の大半は事業者が地域住民等に説明や公表をする前に市に送付されているものであり、市政情報公開請求を受理した時点では、対象となる文書等の大部分がすでに公開されている或いはその後公にできる情報であったため、非公開箇所の確認は電話や電子メールで可能であったとのことである。

請求書の写しを電子メールで送信した理由は、以下のとおりであった。

令和3年6月10日付けの市政情報公開請求「2021年2月4日～2021年6月10日までの期間に陥没事故等に関する調査・補修のために周辺市道の占用許可等を与えたことについての文書一式」に対して、市は同年6月24日付けで公開決定をし、請求者へ7月6日に文書を公開した。この公開決定の対象となった令和3年2月4日から同年6月10日までの文書等にトンネル内の調査方法に関する情報が含まれていたが、6月11日以降にその調査方法は変更されていたため、公開した文書の内容と公開時点の現地における状況に齟齬が生じることとなった。そのため、この公開決定時の資料を見た地域住民から、市は事業者の調

査方法を把握していないのか等の不安の声が寄せられることとなった。こうしたことを受け、市として地域住民の不安を払拭するために、「市と事業者の間で情報公開請求の内容（件名、指定された期間、対象文書）と地域住民への情報伝達の内容や時期の差異を確認し合うこと」、「事業者に対して今回の経過を踏まえ住民の不安の声に対して丁寧な説明と対応を促すこと」を目的として、市は事業者に対し、令和3年6月10日付けの請求書の写しを7月以降に電子メールで送信した。

またその後、同様の請求書の写しを送信した理由は「請求対象が幅広く文書の特定に時間を要すること」、「短期間で繰り返し同様の請求があったこと」、「請求のあった文書等における非公開情報の有無やその取扱いの確認先が複数（国、東日本高速道路株式会社及び中日本高速道路株式会社）であること」、「期間を区切って繰り返し同様の請求があったことから、各請求ごとの対象期間を複数の確認先担当で齟齬なく共有する必要があったこと」、「早期に開示するよう請求者から要請を受けていたこと」から、請求対象となった文書等の内容やその対象期間を迅速かつ正確に事業者に伝達する方法として、それらの請求内容が実際に記載されている請求書の写しを用いるようになったとのことである。

しかし、事業者に市の担当者が請求書の写しを送信する際、請求書に記載の請求者の個人情報部分にマスキングを施すことを失念しており、また、上司はその過程において公開決定に至る事業者とのやりとりについて把握をしていなかった。

以上のことから、請求書の写しが請求者の氏名等が記載されたまま9枚事業者へ送付され、その結果として、請求者の個人情報が事業者に漏えいした。

なお、請求書9枚はすべて同一の個人からの請求であった。また、これら9枚の請求書は電子メールで事業者へ送信したとのことだが、当審査会開催時点（令和3年12月27日）において電子メールは既に削除されており、他に記録も残っていないとのことである。

(4) その他の調査結果

令和2年4月から令和3年10月までの市に対する市政情報公開請求のうち、外部機関へ確認を行った事例について総務部から調査結果が報告された。

それによると、当該期間に市全体で181件の市政情報公開請求があり、公開前に外部機関に対して確認を行った事例は本事案以外で3件あったとのことである。いずれも、公開対象の文書等に外部機関等が作成

したものが含まれ、個人情報のほか、事業者の事業活動情報などの有無やその取扱いについて、公開前に当該機関に対して電話や対面にて確認を行ったものであった。なお、本事案のように、請求書そのものを外部機関へ送った事例はなかったとのことである。

(5) 市における電子メールの取扱い

市では、組織において共用性のある場合は電磁的記録も含め「市政情報」とする旨、「情報公開事務の手引（令和2年度版）」に記載されていることから、電子メールについても、組織において共用性があるものは、情報公開の対象となるとともに、市民に対し説明する責任を有するものとして、適切な公文書の管理が必要である。

一方、調布市文書管理規則において、文書取扱責任者は課ごとに定められており、どのような電子メールを「市政情報」として管理するのかについての判断は統一されていない。ただ、職員同士の事前の日程調整など、「市政情報」に該当しない電子メールのほか、処理の終わった電子メールは街づくり事業課だけでなく、市役所各部署においても速やかに消去しているとのことである。その理由は、市が日々送受信する電子メールは相当数あり、送受信の分量が各課の電子メール送受信のサーバーであるメールボックスの容量を超過すると、送信ができなくなるシステムであるためとのことである。

3 審査会の意見

(1) 「請求書」の取扱いについて

市から説明のあった外環事業に関する市のスタンスや陥没事故発生後の市の対応については、当然のことながら、市民の安全・安心と生活環境を守る立場に立っているものであり、そのことは当審査会での市からの説明においても確認されたところである。また、本事案の所管部署である都市整備部街づくり事業課においては、外環事業に関連する陥没事故発生後、情報公開請求で求められていた期間の情報と公開等決定時点における現地の情報が異なっていたことから、街づくり事業課と事業者との間で情報公開請求の対象文書等の内容や対象期間をより正確に確認し合う必要性を改めて認識した。そのため、請求書の写しを電子メールで送信していたとの説明があった。

もとより当該事故発生後、市は住民から、外環事業に関する最新の情報を正確に提供することを求められるようになっていたと思料される。

このような状況下において、公開決定を行った請求対象期間の情報と

公開時点における状況に齟齬があった結果、地域住民等に混乱を招いたことが発端となり、市と事業者との間で情報公開請求の内容と地域住民への情報伝達の内容や時期の差異を確認する必要があったこと、また、事業者に対して改めて住民の不安の声に対して丁寧な説明と対応を促すことを目的として、市は事業者に対し請求書の写しを電子メールで送付した。その後は継続的に複数の部署宛に出される請求について、同様の混乱が生ずることがないように、請求内容や対象期間を迅速かつ正確に事業者伝えるため、請求書の写しを送付するようになったという説明には、一定の合理性は認められる。

一方で、事業者に請求書の写しを送ることにより、市や事業者に便益が生じるような特段の事情や、市が恣意的に第三者を害する目的で請求書を送付しなければならない事情は認められない。

しかし外環事業に関する住民対応における市の立場を考慮しても、請求書の写しをそのまま使用し外部機関へ送付しなければならない必要性までは認められない。

請求書は外部に提供されることが想定されているものではなく、請求者情報が外部に提供されることは市民の情報公開制度に対する信頼を損ねるおそれもあり、制度の趣旨に照らしても不適切である。また、請求書に請求者の氏名等の個人情報の記載があることは自明のことであり、それらの記載にマスキング処理を施すことなく外部へ送付したことは、個人情報保護に対する意識が極めて希薄であったと言わざるを得ない。

個人情報を外部提供することができる場合は条例で厳格に制限されており、これに留意することは市職員が個人情報を取扱ううえで最も基本的な事項の一つであり、情報公開の手續とともに、個人情報の取扱いについて徹底した配慮を求めるものである。

また、本事案では全部で9枚の請求書を電子メールで送信しており、その状況を上司も全く把握していなかったということは、管理・監督のあり方は不十分と言わざるを得ない。市民の情報を取り扱う公務員としての強い自覚と規律性の高い組織体制の確保を求める。

(2) 外部機関への確認方法について

本事案において、市は条例第7条に基づき、同条に規定されている非公開情報の有無や取扱いについて、情報公開請求の対象となった当該文書を作成した外部機関へ公開等決定前に確認を行う必要があった。

他方、条例第14条には、第三者保護に関する手続が定められている。

同条の規定は、公開請求に係る市政情報に第三者（国，独立行政法人等，他の地方公共団体及び公開請求者を除く。）に関する情報が記録されているときは，当該第三者に対し，市に意見書を提出する機会を与えることにより，当該第三者を保護するための手続として定めたものである。

市の調査によると，本事案のほかに外部機関への確認を行った事例は3件あったが，本事案以外で請求書そのものを外部に送付した事例はなかったとのことである。

本事案においては，条例第14条の手続に該当するものではないが，市政情報公開の対象に市以外の外部機関が作成した文書等が含まれる場合の非公開情報の確認方法について具体的な定めがないことには問題がある。

外部機関が作成した文書等には，個人情報のほか，当該機関の事業活動情報など，公開を前提にしない情報が含まれることが想定される。

迅速な情報の公開が求められる中，本事案のように，外部機関が作成した文書等が対象となった場合の確認方法について，実際の情報公開事務に沿った指針や規定の整備等，具体的な運用方法を明確化し，組織全体として適正な運用を図る必要がある。今後，本事案と同様の事案が発生することのないよう，市として統一的な手続を定め，再発防止に向けた取組を進めることを求める。

また，当審査会では委員から，実際に個別の公開等決定を判断する所管部署において，具体的にどのような手続で公開等の決定を行うのか判断に迷うこともあるだろうとの意見もあった。よって，今後の情報公開事務の実際の運用を通じて，事務手引等の見直し，改善について継続的に取り組むとともに，第一義的には情報公開制度を所管する総務部総務課において，その取扱いを所管部署へ指導・助言するなど，きめ細かな対応を行う必要がある。

(3) 電子メールの取扱いについて

本事案において，外部機関に対し電子メールや電話で確認を行った旨の説明があった。しかし，当該電子メールはすでに削除されており，いつ，どのような内容で外部機関と連絡を行ったのか記録が残っていない。

本事案における9枚目の情報公開請求書の請求日は令和3年10月29日であるが，その9枚目を送信した電子メールも既に削除されている。

市においては，各課のメールサーバーの容量が少なく一定の容量を超過すると電子メールの送信ができなくなることから，処理の終わった電

子メールについては各課の判断で随時メールサーバーから削除しているとのことである。

当審査会においては、当該9件の公開等決定に関する起案文書の確認を行ったところ、それ自体には不適切な取扱いは見られなかったが、公開等決定に至る過程で、外部機関とどのようなやりとりを行ったかについては所管部署の説明から判断する以外になかった。

電子メールは、組織において共用性のある場合は「市政情報」とする旨、「情報公開事務の手引(令和2年度版)」に記載されていることから、職務上の内部検討に付された時点以降のものであり、かつ、組織において利用可能な状態で保管又は保存しているものは情報公開の対象であるとともに、市民に対し説明する責任を果たすための適切な公文書管理が求められる。しかしながら、市においては電子メールの取扱いについて詳細な定めがなく、その保存期間や削除方法などは各課で様々である。また、各課ごとの利用可能なメールサーバーの容量も少なく、随時、電子メールを削除しているのが現状であるとのことであった。

なお、本事案のようにメールサーバーから削除された電子メールについては、すでに組織共用性がなく「市政情報」として取り扱うことはできず、情報公開請求があった場合は不存在という決定となる。また、不存在となった組織共用性のない市政情報のデータの復元などの必要性については、災害時や組織犯罪、市民の生命財産へ重大な危険を及ぼす場合など、事案に応じて判断されるべきものであり、本事案においてはいずれにも該当しないことから、その対象とはならない。

これらのことを踏まえ、電子メールの取扱いについて市として統一的な運用方法を定めるとともに、メールサーバーの容量の課題のほか、昨今のペーパーレス化の推進とあわせ、時代に即した運用方法への見直し、改善を図る必要がある。

(4) 今後に向けて

当審査会として市に対し、本事案と同様の事案が発生しないよう再発防止に取り組み、情報公開請求における外部機関への確認方法など、運用手引等の見直しのほか、電子メールの取扱いに関する統一的なルールを定めるなど、市民に対する一層の説明責任を果たせるよう必要な取組を求める。あわせて、情報公開制度とともに、個人情報への適切な取扱いについて、様々な機会を通じて職員研修の実施や自己研さんに全庁的に取り組み、職員一人一人が公務員としての自覚を強く持ち、より高度な意識のもと適切に職務を遂行されるよう強く要望する。