

横浜市個人情報保護審議会答申
(答申第19号)

令和元年12月11日

横 個 審 第 19 号
令和元年12月11日

横浜市長 林 文子 様

横浜市個人情報保護審議会
会 長 花 村 聡

横浜市個人情報の保護に関する条例第52条第1項の規定に基づく諮問
について（答申）

令和元年7月26日受付及び同年9月6日受付の個人情報の取扱いに係る是正
の申出に係る令和元年9月24日市広聴第1191号による諮問について、別紙のと
おり答申します。

答 申

1 審議会の結論

横浜市個人情報の保護に関する条例（平成17年2月横浜市条例第6号。以下「条例」という。）第52条第1項に基づき諮問された是正の申出の処理案について、是正の措置を講ずる必要はないという横浜市長（以下「実施機関」という。）の判断は、妥当である。

2 是正の申出の趣旨及び理由

本件是正の申出の趣旨及び理由は、次のとおりである。

(1) 市民局広聴相談課は、電話による提案者とインターネット経由の提案者とは同一人物であるか否かの確認のために当該個人情報ファイルを使用している。広聴相談課は「回答の手間を減らすために同一人物確認を行った」という趣旨の回答をしているが「回答の手間を減らすため」という目的は当該個人情報ファイルの使用目的にない。そもそも要綱では提案手段と同じ回答手段を用いる事を基本としている。

(2) また、市民側には同提案制度を使用したという意識のないまま電話によって行われた問い合わせを同提案制度が利用されたものとしてあつかい問い合わせ者の個人情報を当該個人情報ファイルに収録するという不自然な行為を行なっている。

上述(1)および(2)は行政個人情報保護法違反および条例違反であると考え、是正を求める。

3 申出内容に係る実施機関の説明要旨

実施機関の諮問書及び事情聴取における説明は、次のとおりである。

(1) 事実経過について

ア 令和元年6月6日（木）に、申出人から横浜市に対し投稿フォームを利用して「市民からの提案」の公表制度に関する意見が2通出された。当該意見に対して横浜市から回答するよう希望があり、連絡先として、申出人の氏名及び電子メールアドレスが記載されていた。実施機関は、これを「市民からの提案」として受け付け、広聴情報データベースシステム（以下「システム」という。）に記録した。

イ(ア) 6月12日（水）15時過ぎに、申出人から実施機関に対し電話で「「市民の声」事業の実施に関する取扱要綱」（以下「実施要綱」という。）及び「「市民の声」の公表に関する取扱要綱」についての質問があった。当該質問に対して実施機関から文書で回答するよう希望があり、連絡先とし

て、申出人の氏名、住所及び携帯電話番号が伝えられた。実施機関は、これを「市政ダイレクト広聴」として受け付け、システムに記録した。

(イ) 同日の 15 時 30 分に、申出人から横浜市に対して投稿フォームを利用して実施要綱についての意見があった。意見に対する横浜市からの回答希望があり、連絡先として、申出人の氏名及び電子メールアドレスが記載されていた。実施機関は、これを「市民からの提案」として受け付け、システムに記録した。

(ロ) 実施機関は、上記イ(ア)とイ(イ)の意見等については、提案者の氏名が一致し、意見等の内容も似ていたが、その情報のみでは提案者が同一人物であるという確証が持てないことから、それぞれを別の者からの投稿として取り扱い、処理を進めた。一方で、上記アとイ(イ)の意見については、氏名及び電子メールアドレスが一致したため、同一人物である提案者（申出人）からのものと判断した。

ウ 実施機関は、上記アの 2 通の意見に対し、6月 20 日（木）に申出人へ電子メールで回答を送信した。

エ 6月 21 日（金）に、申出人から実施機関に電話で上記ウの回答内容への質問があった。当該質問に対して実施機関の課長からの折り返し電話希望があり、連絡先として、申出人の氏名及び携帯電話番号が伝えられた。当該質問に対し、6月 24 日（月）に実施機関の担当係長から申出人へ電話連絡をしたが、繋がらなかった。

実施機関は、上記ウの回答内容を知るのは、上記アの意見等を寄せた申出人しかおらず、また、上記 6月 21 日（金）の電話で伝えられた申出人の氏名及び携帯電話番号が上記イ(ア)のものと一致したため、上記ア、イ(ア)及びイ(イ)の意見等は全て同一人物である申出人のものと判断した。

オ 実施機関は、上記イ(ア)及びイ(イ)に対する回答を検討した結果、それぞれの回答が同一となったことから、6月 26 日（水）15 時 55 分に、1つの回答にまとめて申出人へ電子メールで回答を送信した。

カ(ア) 6月 26 日(水)16 時 30 分過ぎに、上記オの回答について申出人から実施機関に電話で、電話では名前と携帯電話番号、投稿フォームでは名前と電子メールアドレスを伝えており、同姓同名の別人の可能性はあるが、何故、同一人物と判断し、回答を送ってきたのかとの質問があった。

(イ) 7月 8 日（月）に、申出人から横浜市に対し投稿フォームを利用して、上記オで 1つの回答文として回答した理由が、名前の一致のみをもって同一人物と判断したのであれば、危険な行為であるため、個人情報の取扱いルールを見直すべきという意見が出された。

キ 実施機関は、上記カ(ア)及びカ(イ)に対し、7月11日(木)に、同一人物であると判断に至った経緯についての回答を申出人へ電子メールで送信した。

ク 7月11日(木)に、申出人から横浜市に対し投稿フォームを利用して、上記イ(ア)及びイ(イ)それぞれで取得した個人情報を一致させた行為は、個人情報の目的外利用に相当するので、是正を提案するとの意見が出された。

ケ 実施機関は、上記クに対し、7月25日(木)に、「広聴においては、お寄せいただいたご意見等の内容を的確に把握し分かりやすい回答となるよう、同一の投稿者と確認できた場合は、過去に取得した連絡先等の個人情報や投稿内容等を利用することがあります。ただし、利用する情報の範囲は、そのご意見等の内容を所管する部署が保有しているものに限りま

す。そのような取扱いの上、〇〇様(申出人)からお寄せいただいた2件の投稿に対して検討した結果、当課の回答が同一となったことから、郵送費の削減や事務の効率性を考慮し、1つの回答文としてEメールでお答えさせていただきました。このたびの連絡先等の個人情報の取扱いについては、「横浜市個人情報保護に関する条例」における目的外の利用には当たりませんが、今後とも、個人情報の適正な取扱いに努めていきますので、ご理解ください。」との内容を含めた回答を申出人へ電子メールで送信した。

コ 7月26日(金)に、申出人から「個人情報取扱いの是正申出書」が出された。また、9月6日(金)にも同一内容の「個人情報取扱いの是正申出書」が出された。

(2) 是正の措置の要否に関する実施機関の考え方

ア 市民の声事業の目的及び受付対象について

市民の声事業は、市民から本市に様々な手段で寄せられた意見・要望・提案・苦情等(以下「市民の意見等」という。)を、5つの事業別(「市民からの提案」「市長陳情」「区長陳情」「地域区民要望」「市政ダイレクト広聴」)で受付を行い、迅速な回答を行うとともに、本市の施策・事業に生かすことにより、市民満足度の向上及び共感と信頼の市政の推進に役立てることを目的に行っている。

このうち、「市民からの提案」は、本市で定めた形式(専用投稿用紙、専用インターネット投稿フォームなど)を用いて寄せられた意見等が受付対象となる。また、「市政ダイレクト広聴」は、直接、担当部署に様々な手段(手紙、電子メール、電話、面談など)、で寄せられた意見等のうち、その内容等から前述の目的のためにシステムで処理することとしたものをいう。

イ システムにおける管理について

市民の意見等の受付から回答までの一連の処理は、システムで一元管理し

ており、蓄積された情報は、全区局課等で把握・共有することができる。施策・事業を検討する際は、蓄積された情報のうち、個人を識別することができることとなる情報（以下「識別情報」という。）以外の情報の活用を図り、市民ニーズの反映に努めている。

システムに記録した情報のうち識別情報は、条例の規定に従い適正に管理し、市民の意見等の内容を担当する部署及び関係区局等で当該業務の参考にする事、市民の意見等に回答する目的にのみ利用している。また、システムでは、蓄積された識別情報について、処理に関わらない区局課等は閲覧できない仕組みとしている。システム以外においても、蓄積された識別情報について、実施要綱第 39 条で「市民の声事業の目的を達するために必要な範囲内において利用する」と定め、処理に関わらない区局課等への提供や、目的外の利用を認めていない。

ウ 回答手段及び回答単位について

回答手段は、原則として、投稿者の投稿手段と同様の手段を用いるものとしている。これは、投稿者が最も使いやすい手段で投稿してきていると考えられるためである。ただし、緊急に回答する必要がある案件及び電話又は面談等で直接対応を図る必要のある案件などの事由があるときは、別の手段を用いることができることとしている（実施要綱第 9 条第 1 項）。

また、市民の意見等への回答は、原則として、投稿された数を単位として行うこととしている。ただし、同じ投稿者から同趣旨の意見等が同時期に複数寄せられた場合は、まとめて回答することができることとしている（実施要綱第 9 条第 3 項）。これは、郵送費の削減、事務の効率性を考慮したものである。

エ 条例第 7 条（保有の制限等）違反について

市民の声事業の目的や個人情報の取扱いについては、要綱で定めており、実施要綱第 1 条（目的）では、「横浜市に様々な手段で寄せられる市民の意見、要望、提案、苦情等の情報・・・を受け止め、迅速な回答を行うとともに、本市の施策・事業に生かすことにより、市民満足度の向上及び共感と信頼の市政の推進に役立てること」を、第 31 条（受付対象）では、「市民からの提案」等を除き「様々な手段で寄せられた・・・市民の意見等・・・を、「市政ダイレクト広聴」として取り扱うものとする」ことを、第 39 条（個人情報の取扱い）では、「市民の声事業の実施にあたり取得した個人情報を、本事業の目的を達するために必要な範囲内において利用するもの」とすることを定めている。また、現行のシステムの前身のシステムは平成 12 年から利用を開始しており、「市政ダイレクト広聴」の取扱いを含め、個人情報保護審議会において一括審議に諮って了承を得ており、実施要綱第 1 条に規定す

る目的は、個人情報を取り扱う事務開始届出書に記載して公表している。このため、「市政ダイレクト広聴」を利用した意識のない電話による問合せを「市政ダイレクト広聴」として取り扱い、システムに収録することは、条例第7条に違反しないと考える。

オ 条例第10条（利用及び提供の制限）違反について

市民の声事業では、意見、要望、提案、苦情等を取り扱う性質上、市民の方が、手紙、電子メール、電話、面談、ファクスなど、様々な手段を使用して、意見等を寄せることができる。また、同一人物から同様の意見等が、電子メールや電話など複数の手段で寄せられることも少なくない。さらに、意見及び回答のやり取りが1回で完結せず、対応が長期間に及ぶ場合もある。市民の声事業の目的の達成には、個人情報を当該意見等への回答のためだけに利用すると狭く限定的に考えるのは適当ではなく、過去の投稿内容等を閲覧・利用することで、意見等の内容を的確に把握して趣旨を深く読み取り、より分かりやすい回答や対応に繋げていくとともに、市民の方と継続的な信頼関係を築くことも必要であると考ええる。

申出人からは、今回の是正の申出に係る意見等が寄せられた令和元年6月6日から、是正の申出のあった7月26日までの間に、実施機関が所管する広聴事業に対して様々な意見等が合計34通、実施機関に届いている。この間の意見等に対し、電話や投稿フォームといった手段の違いはあるものの、それぞれを別々に取り扱うことは、意見等の内容を的確に把握できず、分かりやすい回答に繋がらない。このため、電話による問合せ者と投稿フォームを利用した提案者が同一人物であるということの確認のために、システムに記録された個人情報を使用することは、条例第10条に違反しないと考える。

また、合計34通の意見等には、同趣旨の意見等が多数あることから、事務の効率性を考慮し、同一趣旨と判断した申出人からの電話による問合せへの回答と投稿フォームを利用した投稿について、実施要綱第9条第3項の「同一投稿者から同趣旨の意見等が同時期に複数寄せられた場合においては、まとめて回答することができる」という規定に基づき、まとめて回答した。投稿者の投稿手段とは別の手段を用いたことについては、実施要綱第9条第3項の趣旨である事務の効率性を考慮すれば、実施要綱第9条第1項ただし書きにおける別の手段を用いる必要な事由に該当すると考える。このため、電話で問い合わせた内容に対して電話とは別の手段（電子メール）により回答したことは、条例第10条の規定に違反しないと考える。

また、電話による問合せ内容を「市政ダイレクト広聴」として取り扱うことは、前述のとおり市民の声事業の利用目的内の利用であり、同条に違反

しないと考える。

カ したがって、保有個人情報について条例第7条及び第10条のいずれの規定にも違反して取り扱っているとは認められないため、是正の措置を講ずる必要はない。

4 審議会の判断

(1) 市民の声事業における保有個人情報の利用目的について

ア 条例第7条では、「実施機関は、個人情報を保有するに当たっては、法令又は条例、規則その他の規程の定める所掌事務を遂行するため必要な場合に限り、かつ、その利用の目的をできる限り特定しなければならない」と定め、条例第6条では、個人情報を取り扱う事務については、事務の名称、個人情報の対象者、項目等とともに個人情報を取り扱う事務の目的を市長に届け出なければならず、当該届出に係る事項は一般の閲覧に供することを規定している（本条に基づく届出を、以下「事務開始届」という。）。市民の声事業に関しては、この規定に基づいて市民の声事業及び広聴情報データベースシステム事務の2件の届出がなされており、そこでは、事務の目的について、それぞれ、「市民から本市に寄せられた様々な意見・提案・要望・苦情等を・・・受け付け、迅速に対応し、市民満足度を高める。」、「市民から本市に寄せられた様々な意見・提案・要望・苦情等を迅速に処理するとともに、データを蓄積し、市民ニーズを把握し、市政運営に生かすため」と記載がされ、一般の閲覧に供されている。

イ また、市民局広聴相談課は、実施要綱を定め、これに基づいて市民の声事業を行っている。実施要綱第1条では、同事業の目的について「この要綱は、横浜市に様々な手段で寄せられる市民の意見、要望、提案、苦情等の情報・・・を受け止め、迅速な回答を行うとともに、横浜市の施策・事業に生かすことにより、市民満足度の向上及び共感と信頼の市政の推進に役立てることを目的とする」と規定し、実施要綱第39条では、「職員は、市民の声事業の実施にあたり取得した個人情報を、本事業の目的を達するために必要な範囲内において利用する」ことを規定している。

ウ 以上のことから、市民の声事業における保有個人情報の利用目的は、市民の意見等を受け止め、迅速な回答を行うとともに、市民ニーズを把握し、市政運営に生かすことであるといえる。

(2) 電話による提案者（市民の意見等を寄せた者をいう。以下同じ。）と投稿フォームによる提案者が同一人物であることを確認するために保有個人情報を利用したことは条例に違反するか

ア 申出人は、電話による提案者と投稿フォームによる提案者とが同一人物か

どうかを確認するために保有個人情報を利用したこと（以下「本件利用」という。）が条例に違反していると主張している。

そこで、まず、この取扱いが保有個人情報の利用目的の範囲内の利用といえるかを検討する。

イ 実施機関によれば、市民の声事業では、市民の意見等とその回答のやり取りが1回で完結せず、対応が長期間に及ぶ場合もあるとのことである。

そして、市民の声事業の目的の達成には、個人情報を当該意見等への回答のためだけに利用すると狭く限定的に考えるのは適当ではなく、過去の投稿内容等を閲覧・利用することで、意見等の内容を的確に把握して趣旨を深く読み取り、より分かりやすい回答や対応に繋げていくとともに、市民と継続的な信頼関係を築くことも必要であると説明している。

ウ 一般的に考えて、提案者が一度では自分の意見等を十分伝えることができなかつたと考え、複数回に渡り意見等を出すことは考えられるし、そのような場合において、過去のやりとり等の経緯を踏まえずに回答すれば、提案の趣旨を取り違えた回答となり、提案者の立場からは、ときとして、不誠実な対応であると受け取られるおそれがあるものと考えられる。

このような状況を踏まえれば、提案者が過去に寄せた意見等の記録を参照して確認し、その経緯を踏まえて回答することは、市民の意見等を受け止め、迅速な回答を行うとともに、市民ニーズを把握し、市政運営に生かすという市民の声事業における保有個人情報の利用目的の範囲内の対応であると考えられる。そして、近接している時期の提案者の中に相互に密接に関連する内容の意見等を寄せた同一の氏名の者がいる場合に、実施機関が市民の声事業のために保存する保有個人情報の範囲で同一人物であるかどうかを慎重を期し確かめることも問題があるとは解されない。

エ 本件においては、投稿フォームにより申出人から実施機関に対して6月6日（木）に市民の声の公表に関連する意見が2通寄せられていたところ、6月12日（水）の15時過ぎに、電話により申出人と同一氏名の提案者から実施要綱を公表することについて問合せがあり、さらにその30分後に、投稿フォームにより申出人から実施要綱の公表について意見があったところ、6月21日（金）、申出人から電話を受け、その電話番号によって、6月12日（水）の電話による問合せを寄せたのも申出人であることが判明したものである。

このように同一氏名の提案者から関連する内容の意見等が数週間の間寄せられた状況に鑑みると、実施機関が、6月12日（水）の電話による提案者と申出人が同一人物であることをシステムを利用して確認したことは、市民の声事業における保有個人情報の利用目的の範囲内の取扱いであると考えら

れる。

オ 条例第10条第1項では、「実施機関は、保有個人情報を利用目的以外の目的・・・のために、当該保有個人情報を当該実施機関の内部において利用し、又は当該実施機関以外のものに提供してはならない」と規定しており、申出人は、本件利用が同規定に違反すると主張しているものと解されるが、以上のとおり、本件利用は市民の声事業における保有個人情報の利用目的の範囲内の利用であると解されるから、同規定に違反するものではない。

また、本件利用がその他の条例の規定に違反する事実も認められない。

(3) 電話の問合せをシステムに保存したことは条例に違反するか

ア 申出人は、市民の声事業の制度を利用する意識なく行われた電話の問合せをシステムに保存したこと（以下「本件保存行為」という。）が、条例に違反すると主張しているので検討する。

イ 実施要綱では、市民の意見等のうち、区局間等において情報共有を図る必要があると判断した案件、受付からの一連の処理経過をシステムで記録すべきと判断した案件等を「市政ダイレクト広聴」としてシステムを用いて処理することが規定されている（実施要綱第31条及び第4条）。また、システムに係る事務の目的は、前述のとおり、事務開始届において「市民から本市に寄せられた様々な意見・提案・要望・苦情等を迅速に処理するとともに、データを蓄積し、市民ニーズを把握し、市政運営に生かすため」と記載され、一般の閲覧に供されている。

ウ 実施機関は、6月12日（水）の電話による問合せについて、その内容が文書回答を求めるものであったこと等から、「受付からの一連の処理経過を広聴システムで記録すべきと判断し」（実施要綱第31条第2号）、本件保存行為を行ったものと考えられる。

エ 個人情報を保有することに関して、条例第7条第1項では、「実施機関は、個人情報を保有するに当たっては、法令又は条例、規則その他の規程の定める所掌事務を遂行するため必要な場合に限り、かつ、その利用の目的をできる限り特定しなければならない」と規定しており、また、同条第2項では、「実施機関は、前項の規定により特定された利用の目的・・・の達成に必要な範囲を超えて、個人情報を保有してはならない」と規定しているところ、実施機関は、実施要綱で定める市民の声事業を遂行するため必要と判断し、同事業における保有個人情報の利用目的の範囲内で本件保存行為を行っているものであるから、同規定に違反するものではない。

また、本件保存行為がその他の条例の規定に違反する事実も認められない。

(4) 行政機関個人情報保護法の違反の有無について

申出人は、行政機関個人情報保護法の違反であると主張をしているが、実施機関は行政機関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58号）が規定する行政機関には該当せず（同法第2条第1項）、同法の適用を受けるものではない。

(5) 結論

以上により、本件是正の申出に対し是正の措置を講ずる必要はないという実施機関の主張は、妥当であると判断する。

(6) 付言

実施機関は、申出人が寄せた6月12日（水）の電話による問合せについて、文書による回答を求められ、これを了承していたところ、電話による問合せとさらにその30分後に申出人から投稿フォームにより寄せられた意見が同一人物によるものであることが判明し、同じ回答になることから、これら2件をまとめて電子メールにより回答したとのことである。

このような場合に同一内容を含む2件の意見等にまとめて回答することは不合理とはいえないが、一旦は文書回答を了承していたにもかかわらず文書回答を行わず、問合せに利用された手段とも異なる手段により回答することについて、断り書きをすることもなかったことは申出人に対し配慮が足りなかったのではないか。また、一般的に、同じ提案者からの関連する複数の意見等をまとめて回答することは提案者にとって分かりやすい説明をするためにも必要と考えられるものの、実施機関が7月25日（木）の電子メールでの回答等において、郵送費の削減や事務の効率性といった行政側の都合だけを説明していることは、市民の声事業の目的に掲げられた市民満足という観点において疑問に思われる。これらの事情が、本件是正の申出がなされた背景にあると思われることを、当審議会としては一言指摘しておきたい。

(審議会)

委員 花村聡、委員 大谷和子、委員 加島保路、委員 小嶋正敏、
委員 鈴木智子、委員 土井洋、委員 中村俊規、委員 新田弘子、
委員 吉田仁美

【参 考】

審 議 会 の 経 過

開 催 日	審 議 の 経 過
令和元年7月26日	申出人から個人情報取扱いの是正申出書を受付
令和元年9月6日	申出人から個人情報取扱いの是正申出書を受付
令和元年9月24日	実施機関から諮問書を受理
令和元年9月25日	審議
令和元年10月30日	審議
令和元年11月27日	審議