諮問庁：北九州市長
諮問日：令和７年１２月２日（諮問第９０号）
答申日：令和８年９月２８日（答申第９０号）

答　申　書

第１　審査会の結論

北九州市長が行った不開示決定は、妥当である。

第２　審査請求人の主張

１　審査請求の趣旨

審査請求人が令和７年５月２７日付で行った保有個人情報開示請求に対し、北九州市長（以下「処分庁」という。）が令和７年６月１０日付け北九都市観観第２０３号をもって行った保有個人情報不開示決定処分（以下「本件処分」という。）を取り消すことを求める。

２　審査請求人の主張の要旨

審査請求人の主張は、概ね次のように要約される。

⑴　処分庁は、本件開示請求に対し、「不存在。請求者の業務・雇用等に関する個人情報は、実施機関が個人情報の保有・管理主体ではないため、実施機関内において、保有していない」との理由を付して、本件処分を行った。しかし、この判断は、北九州市自身が定める北九州市指定管理者制度ガイドライン（以下「ガイドライン」という。）の趣旨を没却し、個人情報保護に関する法令の解釈・適用を誤った違法かつ不当なものである。

⑵　令和７年３月に改訂されたガイドラインは、情報の管理について以下のとおり明記している。「指定管理者が市から委託された業務に関し作成し、使用している文書、図面及び電磁的記録については、本来は市が作成すべきものであるので、本市においては、実施機関が保有している行政文書と位置づけている。」本規定により、本件開示請求の対象である「Ｎｏｔｉｏｎ等に記載した企画書、業務報告」や「請求者の退職に関し、職員・取引先等に共有または通知された情報」等は、指定管理者「一般社団法人まちはチームだ」が指定管理業務の遂行に伴って作成・取得したものであるから、法的に北九州市が保有する「行政文書」であり、そこに含まれる個人情報は市の「保有個人情報」に該当することは明らかである。

⑶　当該文書が市の行政文書と位置付けられる以上、実施機関（所管課である都市ブランド創造局観光にぎわい部観光課）は、形式的に文書を所持していなくとも、指定管理者に対して当該文書の所在確認や内容聴取、提出要請を行うなどして、

その内容を把握し、開示・不開示を判断すべき調査義務を負っている。しかるに、処分庁はこれらの調査を一切行わず、単に「実施機関内において、保有していない」という形式的な理由のみで請求を斥けた。これは、実施機関としての責務を放棄する「義務の懈怠」に他ならず、違法である。

⑷　本件処分の理由である「実施機関が保有・管理主体ではないため」という判断は、市自身のガイドラインが「実施機関が保有している行政文書と位置付けている」と定めていることと明確に矛盾する。処分庁は、自ら定めたルールに反する判断を下しており、本件処分に正当性がないことは明白である。

⑸　北九州市と指定管理者との間の基本協定書の第１８条第５項は個人情報等が記載された文書について市の承諾なしに複写・複製することを禁止すると規定し、同条第６項は市が個人情報の保護状況を検査できると規定し、同条第７項は個人情報等が記載された文書について指定期間終了後に市に返却するか、市の立会いの下で廃棄しなければならないと規定しており、市が本件請求対象文書を利用、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ことから、本件請求対象文書は、市の保有個人情報に該当する。

⑹　以上の通り、本件不開示決定は、個人情報保護に関する法令およびガイドラインの解釈・運用を誤った違法かつ不当なものである。よって、審査庁におかれては、速やかに本件処分を取り消し、請求に係る保有個人情報を開示すべき旨の裁決を求める。

第３　処分庁の主張

１　処分庁の主張の要旨

処分庁の主張は、概ね次のように要約される。

⑴　本件請求対象文書は、いずれも審査請求人と指定管理者との間の雇用等に関する文書及び取引先等に関する文書である。これらの文書は全て、北九州市として物理的に管理・保管しているわけではなく、指定管理者である事業者が物理的に管理・保管している文書である。このように指定管理者が物理的に管理・保管する文書が、個人情報の保護に関する法律（平成１５年法律第５７号。以下「法」という。）における行政機関等に対する保有個人情報開示請求の対象になるか、という点が問題となる。

⑵　個人情報保護委員会Ｑ＆Ａの１－１－１０では、指定管理者が取り扱う個人情報について、地方公共団体の機関に対し開示請求があった場合、「当該個人情報が指定管理者の指定を行った地方公共団体の機関にとっての保有個人情報に該当する場合には、法第７６条その他の規定に基づく開示等請求の対象となる」との見解が示されている。そうすると、本件で問題となるのは、本件請求対象文書が北九州市にとっての保有個人情報に該当するか否か、である。

⑶　「保有個人情報」について、法第７６条第１項は、「何人も…行政機関等の保有する自己を本人とする保有個人情報の開示を請求することができる」と規定している。この「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、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」（法第６０条第１項本文）である。ここでいう「行政機関等が保有している」とは、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。

⑷　以上を前提に、北九州市が本件請求対象文書を「保有」していると評価するためには、北九州市が、本件指定管理者に対して、本件請求対象文書について「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」といえる事情が必要である。しかしながら、このような諸権限を北九州市に付与するような法令上の規定又は北九州市と本件指定管理者間の契約は存在しない。実質的に見ても、仮に北九州市がこのような諸権限があるとすれば、本件指定管理者が事実上作成して管理・保管する雇用に関する情報や取引先等に関するといった民間事業者の機密情報を、公権力である自治体が自由に開示・削除・訂正等してアクセスできることになってしまうが、およそあり得ない事態である。

⑸　以上より、北九州市は、本件請求対象文書を「保有」していない。法第８２条第２項は「行政機関の長等は、開示請求に係る保有個人情報の全部を開示しないとき（…開示請求に係る保有個人情報を保有していないときを含む。）は、開示をしない旨の決定をし、開示請求者に対し、その旨を書面により通知しなければならない。」と定めているから、本件処分は適法である。

⑹　審査請求人は、ガイドライン７頁の記載のうち、「指定管理者は北九州市情報公開条例（平成１３年北九州市条例第４２号。以下「条例」という。）における実施機関ではない（条例第２条第１号）。指定管理者が市から委託された業務に関し作成し、使用している文書、図面及び電磁的記録については、本来は市が作成すべきものであるので、本市においては、実施機関が保有している行政文書と位置づけている。」との記載を引用し、本件請求対象文書は北九州市が保管するものである旨主張している。上記記載が対象とする文書は、「小倉城の指定管理業務に関し作成された文書」であって、具体的には事業計画書（イベントや事業計画など）、業務報告書（施設の利用状況がわかる記録、イベントや事業の実施報告書、施設の維持管理に関する報告書等）といった文書を指す。処分庁はこれらの文書を保有しているが、開示請求対象文書において審査請求人の個人情報が記載される文書は存在しない。ガイドライン対象文書を含め、当該指定管理業務に関する文書は、指定管理業務に関し作成されたものであるのだから、それらの文書に、一従業員である審査請求人の個人情報が記載されていないのは当然である。

⑺　ガイドラインの記載は、条例に基づく行政文書開示請求について述べられたものである。本件は法に基づく保有個人情報開示請求であるから、そもそも上記記載を引用することが不適切である。保有個人情開示請求との関係では、ガイドライン６頁の記載からして、北九州市の運用としても、本件請求対象文書の如き「従業員情報や取引先の担当者情報」を市の保有個人情報とは扱っていないことが明らかである。

⑻　以上のとおり、ガイドラインにおいては、本件請求対象文書のような個人情報は、むしろ北九州市の保有個人情報とは扱っていないことが明らかであり、請求人の主張に理由はない。

２　結論

よって、本件処分に何ら不法又は不当な点はないから、本件審査請求を棄却するとの裁決を求める。

第４　審議の経過

当審査会は、本件諮問事件について、以下のとおり、審議を行った。

①　令和７年１２月　２日　　諮問の受付
②　令和８年　５月　７日　　審議
③　令和８年　６月２３日　　処分庁からの意見聴取、審議
④　令和８年　７月２７日　　審査請求人の口頭意見陳述、審議
⑤　令和８年　８月２５日　　審議
⑥　令和８年　９月１７日　　審議

第５　審査会の判断の理由

当審査会は、本件審査請求の対象となった本件保有個人情報の不開示決定について、処分庁及び審査請求人の主張を検討した結果、以下のとおり判断する。

１　関係する法令について

法第６０条第１項は、「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っては、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って、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って、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。」と規定している。

２　本件保有個人情報について

本件開示請求に係る保有個人情報は、小倉城指定管理業務において、令和５年５月１０日から同年１０月１０日までの間に、指定管理者「一般社団法人まちはチームだ」が業務の一環として取得・作成・使用した、以下の請求者に関する個人情報。

請求者がＮｏｔｉｏｎ等に記載した企画書、業務報告、意見・販促案など業務関連文書。請求者の退職に際し、職員・取引先等に共有または通知された請求者に関する情報（通知メール・チャット・メモ等）指定管理者業務における請求者の立場（雇用・委託等）に関する内部整理文書・報告書。その他、上記期間中に指定管理業務に関連して記録・保存されている請求者に関する個人情報全般（電磁的記録を含む）」である。

３　北九州市の「保有個人情報」（法第６０条第１項）該当性について

⑴　指定管理者が指定管理業務に伴って取り扱う個人情報については、北九州市における保有個人情報の他、指定管理者が自らの事業活動で取得・保有する個人情報も存在する点に留意する必要があり、北九州市に対して個人情報の開示請求があった場合、その対象となるのは北九州市の「保有個人情報」のみである。

そこで、本件保有個人情報が北九州市の「保有個人情報」に該当するか否かについて、以下において検討する。

⑵　この点、「保有個人情報」とは、法第６０条第１項に「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、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」と規定されている。

そして、「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と解されている。

また、「保有している」とは、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、すなわち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と解されている。

⑶　当審査会において確認したところ、「Ｎｏｔｉｏｎ」とは、当該指定管理者の内部で、業務管理等を行うために使用されているアプリケーションソフトのことであり、処分庁が、指定管理者内の「Ｎｏｔｉｏｎ」による作業環境へアクセスすることは、一切できないとのことであった。

これらを考慮しても、本件開示請求の対象文書は、いずれも指定管理者が事業者として作成又は取得した文書であり、処分庁が公的立場において作成した文書とは認められず、処分庁が対象文書を指定管理者から取得したと認めるに足る証拠もないことから、法第６０条第１項の「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」とは認められない。

また、本件開示請求の対象文書は、いずれも指定管理者の内部における業務関連情報又は従業員に関する個人情報である。これらを事実上支配しているのは指定管理者であり、これらの利用、提供、廃棄等の取扱いについて判断する権限を有するのは指定管理者であることから、法第６０条第１項の「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」とも認められない。

⑷　以上から、審査請求人が請求する本件保有個人情報は、北九州市の「保有個人情報」（法第６０条第１項）に該当しないことから、当審査会として、原処分が不存在を理由に不開示と決定したことは妥当と判断する。

４　審査請求人の主張について

⑴　審査請求人は、北九州市と指定管理者との間の基本協定書第１８条第５項、第６項、第７項の各規定により、本件請求対象文書を北九州市が利用、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ことから、本件請求対象文書は、北九州市の「保有個人情報」に該当する旨を主張する。

この点、基本協定書第１８条の上記各規定の対象となる個人情報は、北九州市の「保有個人情報」である（基本協定書第１８条第１項参照）。しかし、前記３のとおり、審査請求人が請求する本件保有個人情報は、北九州市の「保有個人情報」とは認められず、指定管理者が自らの事業活動で取得・保有する個人情報であることから、基本協定書第１８条の各規定は適用されない。

よって、審査請求人の上記主張は、理由がない。

⑵　審査請求人のその他の主張は、いずれも当審査会の前記判断を左右するものではない。

５　まとめ

以上のとおり、原処分は適法かつ妥当であり、本件審査請求には理由がないと認められるので、前記第１のとおり判断する。

北九州市個人情報保護審査会

会長	時　枝　和　正
委員	姜　　信　一
委員	重　永　酉　子
委員	神　原　ゆうこ
委員	川　島　悠　子