

大個審答申第 91 号
平成 29 年 3 月 17 日

大阪市長 吉村 洋文 様

大阪市個人情報保護審議会
会長 曾我部 真裕

答申書

大阪市個人情報保護条例の一部を改正する条例（平成 28 年大阪市条例第 16 号）による改正前の大阪市個人情報保護条例第 45 条に基づき、大阪市長（以下「実施機関」という。）から平成 26 年 1 月 24 日付け大人事人第 398 号により諮問のありました件について、次のとおり答申いたします。

第 1 審議会の結論

実施機関が、平成 25 年 12 月 12 日付け大人事人第 343 号により行った部分開示決定（以下「本件決定」という。）は、妥当である。

第 2 異議申立てに至る経過

1 開示請求

異議申立人は、平成 25 年 11 月 28 日、大阪市個人情報保護条例（平成 7 年大阪市条例第 11 号。以下「保護条例」という。）第 17 条第 1 項に基づき、実施機関に対し、「平成 25 年 10 月 31 日発令『建設局職員パソコン不正アクセス・公文書不正使用／詐欺・子の看護休暇不正取得事案』に係る懲戒免職処分に至るまでの処分案、処分歴及び量定の考え方」を求める開示請求（以下「本件請求」という。）を行った。

2 本件決定

実施機関は、本件請求に係る保有個人情報を「事件本人、事件概要、処分案、処分歴及び量定の考え方」（以下「本件情報」という。）と特定した上で、保護条例第 23 条第 1 項に基づき、処分案及び量定の考え方（以下「本件非開示情報」という。）を開示しない理由を次のとおり付して、本件決定を行った。

記

「保護条例第 19 条第 5 号に該当
（説明）」

本件非開示情報については、本市の機関における審議に関する情報であって、開示することにより、率直な意見の交換若しくは意思決定の中立性が不当に損なわれ

るおそれがあるため。

保護条例第 19 条第 6 号に該当

(説明)

本件非開示情報については、本市の機関が行う事務又は事業に関する情報であって、開示することにより、人事管理に係る事務に関し、公正かつ円滑な人事の確保に支障を及ぼすおそれがあるため。」

3 異議申立て

異議申立人は、平成 25 年 12 月 25 日、本件決定を不服として、実施機関に対して、行政不服審査法（平成 26 年法律第 68 号）による改正前の行政不服審査法第 6 条第 1 号に基づき異議申立て（以下「本件異議申立て」という。）を行った。

第 3 異議申立人の主張

異議申立人の主張は、おおむね次のとおりである。

- 1 本件決定を取り消し、開示することを求める。原決定通知書、別紙のうち、処分案及び量定の考え方。
- 2 貴市の「個人情報保護条例解釈・運用の手引（平成 25 年 4 月版）」において、『自己に関わる行政の意思決定がどのようなプロセスを経て行われているかについて、市民の関心は高いと考えられ、意思決定に至る経過を明らかにすることは、開示請求者に対する説明責任を全うする上で重要である。本号は、これらの利益の調整規定として、開示することの必要性を考慮しても、なお、行政の適正な意思決定に対する支障が生ずるおそれがある場合を限定して、それぞれの場合に『不当に』という要件を付加した上で非開示情報とすることとしたものである。』、『『不当に』とは、審議、検討又は協議に関する情報の内容、性質に照らし、検討段階にある情報を開示することによる利益と支障を比較衡量した上で、開示することの必要性を考慮しても、なお、行政の適正な意思決定の確保等への支障が看過し得ない程度のものであることをいう。』』とされており、原決定通知書、別紙において、説明がなされているが、どのように利益と支障を比較衡量したか定かでなく、定型句をただ淡々と使い回しているのは明白であり、そもそもの条例の趣旨である、「自己に関わる行政の意思決定がどのようなプロセスを経て行われているか（略）開示請求者に対する説明義務を全うする」とされている点において、軽視されていると言わざるを得ず、到底、承服できない。
- 3 また、『当該事務又は事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるもの』とは、事務又は事業に関する情報を開示することによる利益と支障を比較衡量した上で、開示することの必要性を考慮しても、なお、当該事務又は事業の適正な遂行に及ぼす支障が看過し得ない程度のものであることをいう。したがって、『支障を及ぼすおそれ』は、抽象的な可能性では足りず、相当の蓋然性が認められなければならない。」とされており、相当の蓋然性については、全く説明がなされておらず、これについても、

定型句をただ淡々と使い回しているのは明白であり、条例の趣旨を軽視していると言わざるを得ず、到底、承服できない。

- 4 そのうえで、「審議に関する情報であって」とされているが、今回、開示を要求しているのは、処分案及び量定の考え方であって、事務局（人事室人事課）において作成されたものであり、貴市ホームページ上の開催状況を鑑みて、持ち回りが多数なされているなど、事務局案を追認しているようにしか見えず、審議に関する情報と言えるのか大いに疑問である。

実施機関が処分に至るまでのプロセスを示している、処分案等については、実施機関は今後の公正かつ円滑な人事の確保に支障が生じるおそれがあるとして非公開としているが、むしろそれらを公開することで公正な処分が行われることになる。

- 5 また、懲戒免職処分とは、身分を失い退職金の支給も受けられないという甚大な不利益を与えるものであり、職員に対してどのような処分をどのような理由によって行ったかを明らかにすることは、実施機関の説明責任を果たすという観点から必要不可欠であると考えられる。

第4 実施機関の主張

実施機関の主張は、おおむね次のとおりである。

1 職員に対する懲戒処分の要否及び量定の決定について

本市では、職員に対する懲戒処分の要否及び量定を、地方公務員法（昭和 25 年法律第 261 号）及び大阪市職員基本条例（平成 24 年大阪市条例第 71 号。以下「基本条例」という。）に基づき、非違行為の動機及び態様並びに公務内外に与える影響等を総合的に考慮した上で、決定する。

基本条例は、処分量定の基準として、非違行為の類型に応じた懲戒処分の種類を表形式で定めるとともに（基本条例第 28 条第 1 項、別表）、処分を加重する場合（同条第 2 項及び第 3 項）又は軽減する場合（同条第 4 項）の取扱いについて定めている。

また、懲戒処分の要否及び量定を決定するに当たっては、基本条例を根拠に設置する市長の附属機関である大阪市人事監察委員会（以下「人事監察委員会」という。）の専門的見地に基づく意見を事前に聴くことにより、より公正な懲戒処分を行うこととしている（基本条例第 30 条）。

本件開示対象文書である、非違行為を行った職員に対する懲戒処分の要否及び量定に係る人事監察委員会への諮問文書（以下「懲戒処分に係る諮問書」という。）に、具体的な処分内容である処分案及び当該処分案が相当である根拠理由である量定の考え方を示した上で、任命権者が人事監察委員会に諮問し、人事監察委員会での審議を経た後、任命権者が総合的に判断し、最終的に処分の要否及び量定を決定することになる（基本条例第 63 条）。

2 保護条例第 19 条第 6 号該当性について

- (1) 量定の考え方は、人事管理に係る事務を所管する所属である人事室が、基本条例の

別表に定める処分量定の基準に基づき評価した、職員の非違行為についての具体的な評価内容の案であり、処分案は、量定の考え方から導き出される処分内容の案である。ここで、基本条例の別表に定める処分量定の基準の内容とは、非違行為の類型ごとに懲戒処分の種類を示したに過ぎないものであり、量定の考え方及び処分案の作成に当たっては、人事室が、個々の非違行為の動機及び態様を個別具体的に斟酌するとともに、公務内外に与える影響等を総合的に考慮して、職員の非違行為について評価を行うものである。したがって、量定の考え方には、職員の非違行為について、人事室がどのような点に着眼し、どのように評価するのかといった個々の事案に応じた評価方法が示されており、また処分案にはその評価結果が示されていることになる。このような性質を有する量定の考え方及び処分案を開示すると、職員の非違行為について、人事室が行う評価の着眼点及び手法が明らかとなり、今後、同種の事案において、非違行為を行った職員が自己に不利な評価を受けることを免れるための措置を講じる手段を与えてしまうことが想定される。その結果、人事室において、職員の非違行為の適正な評価が困難となり、今後実施される職員の懲戒処分に係る人事管理事務自体が機能不全に陥るおそれがある。

- (2) 懲戒処分に係る諮問書の作成は、人事室の職員が行っており、この懲戒処分に携わった人事室の職員の氏名は、懲戒処分に係る諮問を行う際の決裁文書をはじめとする懲戒処分に関する種々の決裁文書において、何人でも請求できる公文書公開請求において公開され、また問い合わせがあれば回答する情報である。

また、処分案及び量定の考え方を非開示としている現状においてさえ、実際に、最終的に下された懲戒処分を不満に思う被処分者らが頻繁に人事室の窓口等に押し掛け、執拗に評価に係る質問や批判、誹謗中傷を行うなどの事態が度々発生しているところである。

このような状況下において、仮に、本件決定において非開示とした処分案及び量定の考え方を更に開示した場合、人事監察委員会への諮問前に人事室の特定の職員が、特定の被処分者の非違行為に対し、どのように評価していたのかという、懲戒処分に関して人事室内部での検討過程の未成熟な情報が明らかとなり、最終的に懲戒処分を受けた被処分者から、人事室の当該職員個人に対し、処分案や量定の考え方の内容、下された懲戒処分への苦情や批判等の意見が寄せられ、当該職員の心理的・精神的負担が増えることが容易に想定される。その結果、今後、懲戒処分に係る諮問書を作成する人事室の職員が苦情や批判等を恐れ、処分案及び量定の考え方に係る情報の記載に際し、躊躇し、被処分者への開示を前提とした差し障りのない無難な情報のみを記載することで、任命権者が人事監察委員会への諮問を行うに当たっての処分案及び量定の考え方の判断に影響を及ぼし、ひいては、人事監察委員会における判断にも影響を及ぼすことから、公正な懲戒処分がなされなくなるおそれがある。

- (3) 懲戒処分という重大な不利益を受ける被処分者が、懲戒処分を行うに当たっての意思形成過程の情報である処分案及び量定の考え方の内容を知りたいという心情は十分理解できるが、実施機関としては、最終の処分内容に対する理由が、被処分者本人に交付される処分説明書の処分の理由欄に具体的に記されている以上、実施機

関としては懲戒処分についての説明責任は尽くされていると考えている。

仮に本件決定について処分案及び量定の考え方を開示した場合、今後すべての懲戒処分においても処分案及び量定の考え方を開示することになり、開示することにより得られる利益と上記(1)及び(2)の支障を比較衡量すると、開示することの必要性を考慮しても、なお、今後実施される職員の懲戒処分に係る人事管理事務において、公正かつ円滑な遂行に支障を及ぼすおそれがあることは否定できず、人事管理事務への「支障を及ぼすおそれ」は、相当の蓋然性を有していると思料する。

(4) したがって、処分案及び量定の考え方の情報は、保護条例第19条第6号に該当する非開示情報である。

3 保護条例第19条第5号該当性について

人事室の処分量定案の内容が開示されれば、人事室の処分量定案と実際に行った懲戒処分の内容との違いにより、人事監察委員会の意思決定後においても、人事監察委員会での審議内容が推測されるおそれがある。

その結果、今後、同種の審議が行われる場合において、人事監察委員会委員が外部からの圧力や干渉等の影響を受けることなどにより、人事監察委員会における率直な意見の交換若しくは意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれがあると認められることから、保護条例第19条第5号に該当する非開示情報である。

第5 審議会の判断

1 基本的な考え方

保護条例の基本的な理念は、第1条が定めるように、市民に実施機関が保有する個人情報の開示、訂正及び利用停止を求める具体的な権利を保障し、個人情報の適正な取扱いに関し必要な事項を定めることによって、市民の基本的な人権を擁護し、市政の適正かつ円滑な運営を図ることにある。したがって、保護条例の解釈及び運用は、第3条が明記するように、個人情報の開示、訂正及び利用停止を請求する市民の権利を十分に尊重する見地から行わなければならない。

しかしながら、保護条例は、すべての保有個人情報の開示を義務づけているわけではなく、第19条本文において、開示請求に係る保有個人情報に同条各号のいずれかに該当する情報が含まれている場合は、実施機関の開示義務を免除している。もちろん、第19条各号が定める非開示情報のいずれかに該当するか否かの具体的判断に当たっては、当該各号の定める趣旨を十分に考慮するとともに、当該保有個人情報の取扱いの経過や収集目的などをも勘案しつつ、保護条例の上記理念に照らして市民の権利を十分に尊重する見地から、厳正になされなければならないことはいうまでもない。

2 本件情報について

(1) 実施機関によると、前記第4の1のとおり、懲戒処分の要否及び量定を決定するに当たっては、人事監察委員会の専門的見地に基づく意見を事前に聴くことにより、より公正な懲戒処分を行うこととしており、この意見を事前に聴くに当たって、懲戒処分に係る諮問書に、具体的な処分内容である処分案及び当該処分案が相当であ

る根拠理由である量定の考え方を示した上で、任命権者が人事監察委員会に諮問し、人事監察委員会での審議を経た後、任命権者が総合的に判断し、最終的に処分の要否及び量定を決定することになるとのことである。

- (2) 本件情報は、人事室が作成した人事監察委員会への懲戒処分に係る諮問書に記載された職員の氏名等、非違行為に係る事件概要、処分案及び量定の考え方の情報であり、実施機関は本件情報のうち、本件非開示情報を保護条例第 19 条第 5 号及び同条第 6 号を理由に非開示としている。

3 争点

実施機関は、本件非開示情報について、保護条例第 19 条第 5 号及び同条第 6 号を理由に本件決定を行ったのに対し、異議申立人は、本件決定を取り消し、全部を開示すべきであるとして争っている。したがって、本件異議申立てにおける争点は、本件非開示情報の保護条例第 19 条第 5 号及び同条第 6 号該当性である。

4 本件非開示情報の保護条例第 19 条第 6 号該当性について

- (1) 保護条例第 19 条第 6 号の基本的な考え方について

保護条例第 19 条第 6 号は、本市の機関又は国、独立行政法人等、他の地方公共団体若しくは地方独立行政法人が行う事務又は事業の目的を達成し、その公正、円滑な執行を確保するため、「開示することにより、次に掲げるおそれその他当該事務又は事業の性質上、当該事務又は事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるもの」は開示しないことができると規定し、特に個人の評価、診断、判定、相談、選考等に係る事務に関しては、「ウ 個人の評価…に係る事務に関し、当該事務若しくは将来の同種の事務の目的が達成できなくなり、又はこれらの事務の公正若しくは円滑な遂行に支障が生じるおそれ」を掲げ、このようなおそれがある場合には、開示しないことができると規定している。ここでいう「当該事務又は事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるもの」とは、事務又は事業に関する情報を開示することによる利益と支障を比較衡量した上で、開示することの必要性を考慮しても、なお、当該事務又は事業の適正な遂行に及ぼす支障が看過し得ない程度のものであることが必要である。したがって、「支障を及ぼすおそれ」は、抽象的な可能性では足りず、相当の蓋然性が認められなければならない。

- (2) 本件非開示情報の保護条例第 19 条第 6 号該当性について

ア 当審議会において本件非開示情報を実際に見分したところ、量定の考え方には、人事室が職員の非違行為に対して行った具体的な評価内容が、処分案には量定の考え方から導き出される処分の内容の案がそれぞれ記載されていた。前記第 4 の 2 (3) のとおり被処分者には最終の処分内容及びその理由が記載された処分説明書が交付されている現状においてさえ、前記第 4 の 2 (2) のとおり被処分者から人事室に対し評価に係る質問や批判、誹謗中傷が度々行われているとのことである。この状況を踏まえると、懲戒処分に係る諮問書の処分案及び量定の考え方に係る情報を開示すれば、被処分者から人事室の職員に対し、現在より多くの評価に係る批判、誹謗中傷等が行われ、今後、人事室の職員がこうした批判、誹謗中傷等

を懸念し、処分案及び量定の考え方に係る情報の記載に際し、被処分者への開示を前提とするがゆえに、率直な記載を躊躇するおそれがあると認められる。

その結果、任命権者が人事監察委員会への諮問を行うに当たっての判断、人事監察委員会における判断、ひいては最終的な懲戒処分の内容にも影響が及ぶことから、公正な懲戒処分がなされなくなるおそれがある。

イ また、前記第4の1に記載の懲戒処分に係る諮問書並びに前記第4の2(1)に記載の処分案及び量定の考え方の性質を踏まえると、懲戒処分に係る諮問書の処分案及び量定の考え方を開示すれば、非違行為について、人事室が行う評価の着眼点及び手法が、非違行為を行った職員に知られる可能性があり、今後同種の事案において、自己に不利な評価を受けることを免れるための措置を講じる手段を与えてしまう結果となりかねない。そうすると、職員の非違行為の適正な評価が困難となり、今後実施される職員の懲戒処分に関する人事管理に係る事務が機能不全を起こしかねない。

ウ 以上のことから、本件非開示情報を開示することは、懲戒処分の量定に係る適正な判断に支障を生じさせ、ひいては、人事管理に係る事務に関し、公正かつ円滑な人事の確保に支障を及ぼす相当の蓋然性があると認められる。

したがって、本件非開示情報は保護条例第19条第6号に該当する。

5 本件非開示情報の保護条例第19条第5号該当性について

実施機関は、本件非開示情報の保護条例第19条第5号該当性を主張しているが、本件非開示情報の開示の可否に係る当審議会の判断は上記4のとおりであるから、本件非開示情報の保護条例第19条第5号該当性については、判断しない。

6 結論

以上により、第1記載のとおり判断する。

(答申に関与した委員の氏名)

委員 曾我部真裕、委員 島田佳代子、委員 長谷川佳彦、委員 金井美智子、
委員 赤津加奈美、委員 重本達哉

(参考) 答申に至る経過

平成25年度諮問受理第104号

年 月 日	経 過
平成26年1月24日	諮問
平成27年6月11日	実施機関から実施機関理由説明書の提出
平成27年7月30日	審議（論点整理）
平成27年10月26日	実施機関理由説明
平成27年11月10日	審議（論点整理）
平成27年12月24日	審議（論点整理）

平成 28 年 8 月 30 日	審議（論点整理）
平成 28 年 10 月 12 日	審議（答申案）
平成 28 年 11 月 9 日	審議（答申案）
平成 29 年 2 月 13 日	審議（答申案）
平成 29 年 3 月 17 日	答申