

大個審答申第 105 号
平成 29 年 9 月 1 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（平成 7 年大阪市条例第 11 号。以下「保護条例」という。）第 45 条に基づき、大阪市長（以下「実施機関」という。）から平成 28 年 8 月 5 日付け大総務監第 33 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 28 年 6 月 28 日付け大総務監第 17 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 審査請求に至る経過

1 開示請求

審査請求人は、平成 28 年 6 月 14 日、保護条例第 17 条第 1 項に基づき、実施機関に対し、「H28. 2. 16 付大阪市公正職務審査委員会より送付された『通報についてのご連絡』において『大阪市長（所管：北区役所）に対して…意見を述べております。』とある。この意見について総務局（事ム局）が保存する文書とその決裁（供覧含む）。」を求める旨の開示請求（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「大阪市公正職務審査委員会の審議結果について（第 105 回第 1 部会（資料 3・4））（供覧）」（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 項の規定に基づき、審議結果へ至るまでの経過が記載された部分（以下「本件非開示情報 1」という。）及び「委員会事務局内参考資料」における事務局案に該当する部分（以下「本件非開示情報 2」といい、本件非開示情報 1 とあわせて「本件各非開示情報」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 6 号に該当
(説明)

本件各非開示情報は、大阪市公正職務審査委員会での決定前の未成熟な情報であ

り、これを開示することにより、非公開で調査・審議を行っている同委員会の出した最終的な結論の公平性や客観性に対する信頼を失わせるなど、公益通報の処理に関する事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるため。

3 審査請求

審査請求人は、平成 28 年 7 月 4 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）第 4 条第 1 号に基づき審査請求（以下「本件審査請求」という。）を行った。

第 3 審査請求人の主張

審査請求人の主張は、おおむね次のとおりである。

- 1 非開示の理由に「決定前の未成熟な情報であり…結論の公平性や客観性に対する信頼を失わせる…」とあるが逆で非開示は信頼を失わせている。
- 2 所属がどのような弁明をしたのか（未成熟な情報）は開示する必要があり、部分非開示としたのは不当である。

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 本件情報について

本件情報は、審査請求人が行った公益通報第 26-90-151 号（以下「本件通報」という。）に係る大阪市公正職務審査委員会（以下「委員会」という。）における審議の結果を、委員会事務局である総務局監察部（以下「事務局」という。）において供覧したものである。なお、本件通報は、通報内容に関し大阪市長（所管：北区役所）（以下「北区役所」という。）による調査を行った結果、違法な事実が確認されたが、既に是正等の措置がとられているため、勧告は行わないこととした上で、公正な職務執行のため、北区役所に対し委員会から付言を行い、公益通報としての処理を終了することとされたものである。

また、本件情報は、本件通報に係る委員会の審議結果が記載された部分、審議結果を審査請求人に通知する通知文及び通報内容に係る本市の機関に対し審議結果を通知する通知文等により構成されている。

2 本件非開示情報 1 について

本件非開示情報 1 には、上記 1 に記載したように審議結果に至るまでの経過が記載されている。すなわち、委員会の審議における委員の意見や、委員の意見を受けて審議結果が事務局案からどのように変更されたか等が記載されているものである。

なお、「事務局案」とは、事務局が作成した審議結果の案であり、公益通報案件に係る事実認定、法的評価、通報対象事実（職員等の公正な職務の執行の確保に関する条例（平成 18 年大阪市条例第 16 号。以下「公正職務条例」という。）第 2 条第 3 項に規定する通報対象事実をいう。以下同じ。）の有無、本市の機関に対する委員会からの付

言、そして、公正職務条例第9条第1項にいう勧告の実施の要否等が記載されているものである。

委員会の審議では、通報者から提出された資料、本市の機関等による調査結果の報告書、決裁文書の写し等の関係書類、関係法令等を整理し、事実認定と法的評価について検討がなされるが、その委員会における議論の素材として、事務局案を作成することとしており、当然ながら、事務局案は委員会としての最終的な判断と一致するものではなく、あくまで委員間の議論のたたき台となる性質のものである。

また、事務局案そのものではなくとも、例えば事務局案の修正経過等については、開示すると容易に事務局案の内容が推測されることから、事務局案の開示と等しいものであると言える。

3 本件非開示情報2について

まず、「委員会事務局内参考資料」とは、通報者に対し委員会の審議結果を通知するための通知文の事務局案（以下「通知文案」という。）が、委員会の審議を経てどのように変更されたかがわかるようにするために、通知文案に変更履歴を加える形で変更箇所を明示したものである。したがって、本件非開示情報2を開示することは、通知文案の開示と等しいものである。

一般的に、通知文案には、通報内容の要約、調査結果の概要、事実認定、法的評価、通報対象事実の確認の有無、勧告の実施の有無、本市の機関に対する委員会からの付言等が記載されている。

通知文案は、当然ながら委員会としての最終的な判断が示されたものではなく、例えば、法的判断について委員間で最終的に意見が一致していない状況や、事実認定について結論が出ていない状況において、委員会における議論の素材とするために、検討段階の未定稿として事務局の一定の判断を示したものである。なお、通知文案は、上記2で述べた審議結果の事務局案と同様に、委員会審議における議論の素材となるものであり、最終的に通報者に送付される通知文の内容と一致するものではない。

4 本件各非開示情報の非開示情報該当性

実施機関は、本件各非開示情報は、委員会での決定前の未成熟な情報であり、これを開示することにより、公益通報の処理に関する事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあることから、条例第19条第6号に該当すると考える。以下、詳述する。

(1) 委員会審議の性質

委員会審議では、公益通報案件の調査・審議の過程において、通報者から提出された資料、所管所属からの調査結果の報告書、決裁文書の写し等の関係書類、関係法令等の内容、事案によっては関係者からの意見聴取の内容等を整理し、事実認定と法的評価について検討した上で、公正職務条例第9条第1項及び同条第2項の規定による勧告を行うか否かが判断される。なお、委員会から通報者に対し、通知文により審議結果を通知することが必要な案件については、その通知文の内容についても審議されることとなる。

委員会審議では、事務局案をたたき台として複数の委員が自由かつ率直な討議を

行うことにより、委員の心証形成が促され、事案によっては事務局案から数次にわたる修正を経て、最終的な審議結果や、通知文の内容へと至ることとなる。このような複数の委員の合議において公正な判断が行われるためには、自由かつ率直な意見の交換が必要不可欠である。特に、通報対象事実の有無を判断する根拠となる、公文書、所管所属からの報告書、関係者の供述内容等の書類をどのように評価し、事実関係を認定するかについては、委員により様々な意見があり、必ずしも同一の意見に集約されるものではない。そして、確定した事実関係を法的、社会的にどのように評価し、最終判断を行うかについては、自由な意見を率直に述べ議論を重ねることにより心証を形成し、これを検証して結論を導くという作業を繰り返すしか方法がない。

このような委員会の合議制としての性質及び通報者保護その他公益通報制度の特性から、委員会における調査・審議は、公正職務条例により非公開となっている。

(2) 委員会の審議結果及び通知文について

委員会の審議結果は、公正、中立的な第三者機関として、法令等に従い、公益通報に係る通報対象事実の認定についての最終的判断を示すものであるため、公正さ、客観性について無用な疑いを抱かせるような事情が外部に現れることとなるのは、委員会に対する信頼を低下させることになる。委員会は、この点において、政策提言等を主たる目的として、政策形成過程の透明性を確保するため、その審議過程を必要に応じて市民に公開することとしている他の審議会等とはその性質を異にするものである。

特に、通報者等に対して、審議終了後に審議結果とは異なる審議段階での事務局案や通知文案を開示するものに等しい本件各非開示情報を開示した場合、一般的には、文言の相違点のみを捉えて、例えば中間的な議論における方向性が最終的な結論と異なり、一貫性、一体性に欠けるとか、理由や結論の変遷の事実及びその過程を捉え、あるいは表面的な字句の誤りや矛盾、表現上の不適切さ等を指摘し、更には審議結果及び通知文に現れていない意見や議論は審議において問題にされなかった等の誤解を抱き、公正さ、客観性についていわれのない非難等をするおそれがないとはいえない。このような事態は委員の間の率直な意見の交換に影響を及ぼす蓋然性が認められるものであり、委員会の事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるものというべきである。

5 審査請求人の主張に対する反論

審査請求人は「非開示の理由に『決定前の未成熟な情報であり…結論の公平性や客観性に対する信頼を失わせる』とあるが逆で非開示は信頼性を失わせている。所属がどのような弁明をしたのか（未成熟な情報）は開示する必要がある、部分非開示としたのは不当である。」と主張する。なお、審査請求人の主張中「所属」とは、本件通報において調査を実施した北区役所のことを指すものと思われ、また、「弁明」とは、北区役所から委員会に対する弁明のことを指すものと思われる。

しかし、本件各非開示情報は、上記2及び3で述べたとおり、一般的に、委員の意見、委員の意見を受けて事務局案がどのように変更されたか等が記載される部分、通

知文案が、委員会の審議を経てどのように変更されたかがわかるようにするために、通知文案に変更履歴を加える形で変更箇所を明示した部分である。

したがって、本件各非開示情報には、北区役所から委員会に対する弁明内容等は記載されていない。なお、北区役所による調査結果及び是正等の措置の内容については、通知文において既に審査請求人あて通知しているところである。

よって、審査請求人の主張には理由がない。

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、市民の基本的な権利を擁護し、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ままでもない。

2 公益通報制度について

本市では、職員等が行った違法又は不適正な事案について、広く通報を受け付け、事実調査を行い、是正を図るために公益通報制度を整備している。

公益通報がなされると、委員会で調査の要否を審査し、調査が必要な場合には、調査の実施後、調査結果、改善策及び再発防止策等を委員会で審議することとなっている。また、氏名及び住所を明らかにしている場合など一定の条件があるものの、通報者が希望する場合には、委員会から審議結果の通知文を送付する。

3 本件情報について

本件情報は、審査請求人が行った本件通報に係る委員会の審議結果を事務局において供覧したものであり、本件通報に係る委員会の審議結果が記載された部分、審議結果を審査請求人に通知する通知文及び通報内容に係る本市の機関に対し審議結果を通知する通知文等により構成されている。

4 争点

実施機関は、本件各非開示情報について、保護条例第19条第6号を理由に本件決定を行ったのに対し、審査請求人は、本件決定を取り消し、本件各非開示情報を開示す

べきであるとして争っている。

したがって、本件審査請求における争点は、本件各非開示情報の保護条例第 19 条第 6 号該当性である。

5 本件各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) 本件各非開示情報の保護条例第 19 条第 6 号該当性について

委員会の審議結果は、公正、中立的な第三者機関として、法令等に従い、公益通報に係る通報対象事実の認定についての最終の判断を示すものであるため、公正さ、客観性について無用な疑いを抱かせるような事情が外部に現れることとなるのは、委員会に対する信頼を低下させることになる。委員会は、この点において、他の政策提言等を主目的とする審議会等とは自ずとその性質を異にするものである。

そして一般に、合議制による審議においては、それぞれの委員が自由な意見を率直に述べ互いに反論し合うことにより適正な判断を形成し、正しい結論を導き、かつその結果を検証することが必要不可欠である。この審議の過程においては、一見正しいと思われる意見も反対論により覆される場合がある一方、誤りかと思われる意見も検討の結果正当性を見出されることがある。

実施機関によると、特に、通報対象事実の有無を判断する根拠となる、公文書、所管所属からの報告書、関係者の供述内容等の証拠書類をどのように評価し、事実関係を認定するかについては、委員により様々な意見があり、必ずしも同一の意見に集約されるものではないとのことである。

以上を踏まえると、委員会の調査審議の内容や過程に係る情報を開示することにより、十分な議論が尽くされていない、公正な議論がなされていない等の誤解を通報者が抱き、委員会の出した最終的な結論の公正性や客観性に不信感を募らせる結果を招きかねないことは容易に推測され、このような事態は、委員の間の率直な意

見の交換に影響を及ぼす蓋然性が認められるものであり、委員会の事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあると認められる。

また、本件非開示情報1は通知文案に対する委員の意見であり、本件非開示情報2は当該通知文案について当該委員の意見を踏まえて修正した箇所が明示されているものであることから、本件各非開示情報は、委員会の調査審議の内容や過程に係る情報に該当し、保護条例第19条第6号に該当する。

6 答申に至る手続について

当審議会としては、他の諮問案件の審議過程等を通じて、答申するに足る十分な情報を保有しており審査請求人の意見陳述の必要がないと判断したことから、条例第61条第1項ただし書の規定により、審査請求人の意見陳述を実施せず、答申に至った。

7 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

(参考) 答申に至る経過 平成28年度諮問受理第32号

年 月 日	経 過
平成28年8月5日	諮問
平成28年10月19日	審議 (論点整理)
平成28年11月24日	審議 (論点整理)
平成28年12月21日	審議 (論点整理)
平成29年1月23日	実施機関から弁明書の提出
平成29年2月13日	審議 (論点整理)
平成29年2月20日	審議 (論点整理)
平成29年2月28日	審議 (論点整理)
平成29年4月24日	審議 (答申案)
平成29年5月15日	審議 (答申案)
平成29年6月6日	審議 (答申案)
平成29年6月13日	審議 (答申案)
平成29年7月5日	審議 (答申案)
平成29年9月1日	答申