

大阪市教育委員会
教育長 山本 晋次 様

大阪市情報公開審査会
会長 曾我部 真裕

答申書

大阪市情報公開条例（平成 13 年大阪市条例第 3 号。以下「公開条例」という。）第 17 条に基づき、大阪市教育委員会（以下「実施機関」という。）から平成 30 年 5 月 29 日付け大市教委第 1214 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 審査会の結論

実施機関が、平成 30 年 4 月 24 日付け大市教委第 619 号により行った部分公開決定（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 公開請求

審査請求人は、平成 30 年 4 月 13 日、公開条例第 5 条に基づき、実施機関に対し、「大阪市人事監察委員会教職員分限懲戒部会の平成 28 年度第 17 回（2017 年 2 月 14 日開催）と平成 29 年度第 1 回（2017 年 4 月 17 日開催）の議事録」を求める公開請求（以下「本件請求」という。）を行った。

2 本件決定

実施機関は、本件請求に係る公文書を「平成 28 年度第 17 回人事監察委員会教職員分限懲戒部会にかかる議事録及び平成 29 年度第 1 回人事監察委員会教職員分限懲戒部会にかかる議事録」（以下「本件文書」という。）と特定した上で、公開条例第 10 条第 1 項に基づき、(1)懲戒処分の対象となった教職員の所属（以下「本件教職員の所属」という。）(2)人事監察委員の意見（以下「本件委員意見」という。）及び(3)処分案、処分事由、処分内容、量定の考え方その他処分内容を類推しうる情報（以下「本件処分案等」という。）を公開しない理由を次のとおり付して、本件決定を行った。

記

公開条例第 7 条第 1 号に該当
（説明）

本件教職員の所属については、個人に関する情報であって、当該情報そのものにより

又は他の情報と照合することにより、特定の個人が識別されるもの、又は特定の個人を識別することはできないが、公にすることにより、なお個人の権利利益を害するおそれがある情報であると認められ、かつ同号ただし書ア、イ、ウのいずれにも該当しないため。

公開条例第7条第5号に該当

(説明)

本件委員意見については、本市の服務事務に関する情報であって、公にすることにより、人事監察委員の意見が明らかとなり、人事監察委員が率直な意見を述べられなくなる他、人事監察委員への働きかけ等が行われ、今後の人事監察委員の業務に影響をきたすことから、服務事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるため。

本件処分案等については、本市の機関が行う事務又は事業に関する情報であって、公にすることにより、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 審査請求

審査請求人は、平成30年5月7日、本件決定を不服として実施機関に対し、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) 審査請求の趣旨

2018年4月24日付部分公開決定通知書の「公開しない部分」のうち、本件委員意見及び本件処分案等の公開を求める。

(2) 審査請求の理由

(経過)

「2015年度第2回人事監察委員会教職員分限懲戒部会(4月17日)の会議内容を記録した文書」が「不存在により非公開」とされたことに対して、友人が、2016年10月25日付で、「非公開決定を取り消し、公開請求文書の存在を確認して、全部公開することを求める」審査請求を行った。この審査請求に関わる諮問に対して、大阪市情報公開審査会は、2018年3月5日付で、「不存在による非公開は妥当である」と判断する一方、以下のような付記をつけて、教育長にあてた答申を行った。

「前記第5の4に記載のとおり、対象部会が説明責任を果たすための公文書作成指針(以下「作成指針」という。)に基づく会議要旨を作成すべき審議会等に該当しないという誤った認識に基づき、本来作成されるべきであった会議要旨が作成されず、市民の疑念を招き、結果として本件審査請求を惹起したことは当審査会として誠に遺憾である。この点について、実施機関は、対象部会が作成指針に基づく会議要旨を作成すべき審議会等に該当しないとする誤った認識を改め、平成29年2月以降に開催された対象部会について、ホームページに掲載するための会議要旨とは別に、主な発

言内容等も記載した議事録を作成しているとのことであるが、今後とも実施機関においては、市民への説明責任を果たす観点から、現在の取組みを継続し、作成指針に則った公文書の作成に努めるよう望むものである。」

この答申を受けて、大阪市教育委員会は、2018年4月24日の教育委員会会議で、審査請求を棄却する裁決を行った。その結論部分は、以下である。

「審査会答申を尊重し、主文のとおり決定する。また、実施機関においては、対象部会が作成指針に基づく会議要旨を作成すべき審議会に該当しないとする当時の誤りを改め、平成29年2月以降に開催された対象部会について、ホームページに掲載するための会議要旨とは別に、主な発言内容等も記載した議事録を作成している。」

このような経過の中で、大阪市教育委員会ホームページで、持ち回りでなく実際に会議開催が確認できた2016年度第17回人事監察委員会教職員分限懲戒部会(以下「部会」という。)と2017年度第1回部会の議事録の公開請求を2018年4月13日付で行ったのである。(2018年4月13日の公開請求時点で、大阪市教育委員会ホームページ上で確認できた2017年2月以降の開催回数は、2018年1月5日まで16回。うち、持ち回りでなく、実際に会議が開かれていたのは、2017年2月14日開催の2016年度第17回部会と2017年4月17日開催の2017年度第1回部会だけであった。)

公開請求に関わる部分公開決定通知書を2018年4月26日に受け取り、5月2日に本件文書を大阪市役所で直接受け取ったが、黒塗りが多く、判断内容が全く分からないものであった。

本件文書について説明した教育委員会事務局教務部教職員人事担当職員に、「情報公開審査会答申書でも、市民への説明責任を果たす観点から、作成指針に則った公文書の作成に努めるよう求められているのであり、4月24日の教育委員会会議での裁決をふまえて、今からでも公開基準を見直すべきではないか」と問いかけたが、非公開の基準については、すでに、「情報公開審査会の過去の答申で認められているので、見直すことは考えていない」とのことであった。また、職員分限懲戒部会はほぼ全回開催されているのに、教職員分限懲戒部会がほとんど持ち回りであることの問題を指摘すると、持ち回りで開催は認められていること、処分事案が発生しときに必要となる会議であって定例的に開催する会議ではないこと、月2回ペースの日程の直近の教育委員会会議に諮るために日程的制約があることが、随時市長決裁できる職員部会とは違うことなどから、現在の開催状況は問題ないと認識しているということであった。

大阪市職員基本条例は、職員への重い懲戒処分を規定しているが、人事監察委員会は、その適用にあたっての公正性・客観性を担保する機関として、職員基本条例上に大きなウェイトを持って位置づけられているものと思っていた。それ故に、大阪市人事監察委員会議事運営要綱にも、「第4条 会議の司会進行は、委員長(部会長)が行うものとする。」「第5条 委員会(部会)の議事録は、委員会(部会)開催後、速やかに大阪市人事室(教育委員会事務局)において作成し、所定の手続きによって公開するとともに、委員に配布しなければならない。」との規定があるのだと思っていた。大阪市教育委員会事務局は、情報公開審査会から答申書において指摘を受け、2018年

4月24日の教育委員会会議での2016年10月25日付審査請求についての裁決を行いながら、部会の議事録を作成していなかったことに表れた人事監察委員会についての認識の誤りがまったく改善できていないように思う。処分における公正性・客観性を確保する人事監察委員会の役割を果たせる運営改善の一步とするためにも、ぜひ請求を認めて、非公開部分を公開してほしい。

なお、大阪府の人事監察委員会教職員分限懲戒部会議事録については、同様の文書で、今回の請求内容を満たすレベルの公開が行われていることも指摘しておく。

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 本件文書において非公開とした情報について

本件文書は、実施機関が、非違行為を行った教職員に対し、懲戒処分を行うにあたって、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。）第30条の規定に基づき、平成29年2月14日及び同年4月17日部会の意見を聴取した際の議事録である。

なお、大阪市人事監察委員会（以下「人事監察委員会」という。）は、基本条例第63条に基づき設置されたものであり、人事監察委員会議事運営要綱（以下「要綱」という。）第2条第2号では人事監察委員会に部会を置くとされているものである。部会の所掌事務は、要綱第3条第2項第2号で「教職員の分限処分、懲戒処分を行うか否かの決定及びその処分内容の決定にあたっての意見具申その他必要な事項に関する調査審議」と規定されている。

本件文書には、部会が開催された日時、場所、部会の出席者の他、懲戒処分の対象となった教職員の所属、事案の概要、処分量定案や、人事監察委員の意見及び質問に対する実施機関の回答等の質疑内容が記載されており、実施機関が本件文書において公開しないこととした情報は、懲戒処分の対象となった教職員の所属、人事監察委員の意見並びに質疑内容のうち処分案、処分事由、処分内容及び量定の考え方その他処分内容を類推しうる情報である。

2 本件文書に対して本件決定を行った理由

(1) 前提（教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）及び基本条例に基づき、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あたっては、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いる（基本条例第30条）。

なお、上記1で述べたとおり、要綱第2条第2号では人事監察委員会に部会を置くとされており、部会の所掌事務は、要綱第3条第2項第2号で「教職員の分限処分、懲戒処分を行うか否かの決定及びその処分内容の決定にあたっての意見具申その他必要な事項に関する調査審議」と規定されている。

本件文書は、いずれも、実施機関が、非違行為を行った教職員に対する懲戒処分の要否、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について、部会へ諮問を行い、意見聴取をした際の議事録である。実施機関では、これら人事監察委員会からの意見聴取を経た後に、教育委員会会議において、最終的な懲戒処分の要否及び量定を決定することとなる。

(2) 本件委員意見及び本件処分案等の公開条例第7条第5号該当性について

ア 本件委員意見について

一般に人事監察委員の意見を非公開としている現状においてさえ、実際に、非違行為を行い懲戒処分の対象となった教職員及びその関係者らが、公表されている人事監察委員の住所へ押し掛け、執拗に、処分に賛同しないようにとの働きかけの他、処分に係る質問や批判、ビラ撒き等の示威行動を行う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公開とした本件委員意見を公開した場合、最終的に懲戒処分を受けた被処分者又はその関係者らから、人事監察委員個人に対し、下された懲戒処分の他、部会で発言した意見に対する苦情や批判等が寄せられることが容易に想定される。その結果、人事監察委員がそれら苦情や批判を恐れ、部会において率直かつ自由に意見を述べることを躊躇し、さらには、部会の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。

イ 本件処分案等について

本件処分案等のうち、処分内容及び量定の考え方は、実施機関が、過去の類似事案に対して行った処分及び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、教職員の非違行為についての具体的な評価内容の案である。処分案は、処分内容及び量定の考え方から導き出される処分量定の案であり、処分事由は、実施機関が事実であると認定した教職員による具体的な非違行為のうち、処分案の決定にあたって特に着目し、評価の対象とした内容である。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、処分内容並びに量定の考え方、処分案及び処分事由の作成にあたっては、実施機関が、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、教職員の非違行為について評価を行うものである。従って、処分内容並びに量定の考え方には、教職員の非違行為について、実施機関がどのような点に着目し、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、また処分案及び処分事由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本件処分案等を公開すると、教職員の非違行為について、実施機関が行う評価の着眼点及び手法が明らかになり、今後、同種の事案に

において、非違行為を行った教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、実施機関において、教職員の非違行為に対する適正な評価が困難となり、今後実施される教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。

仮に本件請求に対し本件処分案等を公開した場合、今後全ての懲戒処分においても処分案等を公開することになり、公開することにより保障されると考えられる市民の権利と、実施機関が被る上記の事務事業遂行上の支障を比較衡量すると、公開することの必要性を考慮しても、なお、今後実施される教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重大な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。

ウ 結論

したがって、本件委員意見及び本件処分案等は、公開条例第7条第5号に該当する。

第5 審査会の判断

1 基本的な考え方

条例の基本的な理念は、第1条が定めるように、市民の公文書の公開を求める具体的な権利を保障することによって、本市等の説明責務を全うし、もって市民の市政参加を推進し、市政に対する市民の理解と信頼の確保を図ることにある。したがって、条例の解釈及び運用は、第3条が明記するように、公文書の公開を請求する市民の権利を十分尊重する見地から行われなければならない。

しかしながら、条例はすべての公文書の公開を義務づけているわけではなく、第7条本文において、公開請求に係る公文書に同条各号のいずれかに該当する情報が記載されている場合は、実施機関の公開義務を免除している。もちろん、この第7条各号が定める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しつつ、条例の上記理念に照らし、かつ公文書の公開を請求する市民の権利を十分尊重する見地から、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 本件文書について

本件文書は、実施機関が、非違行為を行った教職員に対し、懲戒処分を行うにあたって、基本条例第30条の規定に基づき、平成29年2月14日及び同年4月17日に部会の意見を聴取した際の議事録である。

3 争点

審査請求人は、本件文書で実施機関が公開しないこととした情報のうち、本件委員意見及び本件処分案等（以下あわせて「本件非公開情報」という。）の公開を求めているのに対し、実施機関は、本件非公開情報が公開条例第7条第5号に該当するため非公開であると主張する。

したがって、本件審査請求の争点は、本件非公開情報の公開条例第7条第5号該当性である。

4 公開条例第7条第5号の基本的な考え方について

公開条例第7条第5号は、本市の機関等が行う事務又は事業の目的を達成し、公正、円滑な執行を確保するため、「本市の機関又は国等が行う事務又は事業に関する情報であって、公にすることにより、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」は公開しないことができる」と規定している。

ここで「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公開することによる利益と支障を比較衡量した上で、公開することの公益性を考慮しても、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をいい、また、こうした支障を及ぼす「おそれがある」というためには、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解される。

5 本件非公開情報の公開条例第7条第5号該当性について

(1) 本件非公開情報のうち本件委員意見は、教職員の分限処分、懲戒処分を行うか否かの決定及びその処分内容の決定にあたっての意見であり、本件委員意見を公開することにより、人事監察委員に対する苦情や批判が寄せられることが容易に想定され、人事監察委員がそれらの苦情や批判を恐れ、部会において率直かつ自由に意見を述べることを躊躇し、さらには、部会の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相当の蓋然性があると認められる。

(2) また、本件非公開情報のうち本件処分案等は、教職員の非違行為に対して行った具体的な評価方法やここから導き出される処分の内容の案であり、これを公開することにより、非違行為に係る実施機関が行う評価の着眼点及び手法が、非違行為を行った教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。そうなると、教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。以上のことから、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。

(3) したがって、本件非公開情報は、公開条例第7条第5号に該当する。

(4) 審査請求人は処分における公正性、客観性を確保する人事監察委員会の役割を果たすため、本件非公開情報を公開すべきであると主張するが、本件非公開情報を公開することによる利益と支障を比較衡量した上で公開することの公益性を考慮しても、なお、当該事務又は事業の適正な遂行に及ぼす支障は看過しえないものであると認められる。

6 その他

審査請求人は、大阪府人事監察委員会教職員分限懲戒部会(以下「府部会」という。)の議事録を当審査会に提出し、同議事録が実施機関の部会の議事録と同様の文書であるにもかかわらず、大阪府では本件非公開情報と同様の情報が公開されていると主張するが、実施機関の部会の委員の氏名は公表されているのに対し、府部会の委員の氏名は非公開とされているなど部会の運営方法に違いがあると考えられ、また議事録の記載方法が全く同一であるとはいえないことからすれば、実施機関及び大阪府がそれぞれ公開の可否を判断しているものであり、当審査会の上記5の判断を左右するものではない。

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 島田 佳代子、委員 岡田 さなゑ、委員 長谷川 佳彦

(参考) 答申に至る経過

平成30年度諮問受理第3号

年 月 日	経 過
平成30年5月29日	諮問書の受理
平成31年1月9日	実施機関からの意見書の收受
令和元年8月27日	調査審議
令和元年10月8日	調査審議
令和元年10月30日	調査審議(審査請求人口頭意見陳述) 審査請求人からの意見書の收受
令和2年1月9日	調査審議
令和2年2月3日	調査審議
令和2年3月30日	答申