

答申情第105号
平成31年4月25日

京都市長様

京都市情報公開・個人情報保護審査会
会長 佐伯 彰 洋
(事務局 総合企画局情報化推進室情報管理担当)

京都市情報公開条例第18条第1項の規定に基づく諮問について（答申）

平成30年11月13日付け企情管第12号をもって諮問のありました下記のことについて、別紙のとおり答申します。

記

京都市情報公開・個人情報保護審議会公募委員応募用紙の公文書一部公開決定事案（諮問情第167号）

1 審査会の結論

処分庁が行った公文書一部公開決定処分は妥当である。

2 審査請求の経過

(1) 審査請求人は、平成30年7月4日に、処分庁に対して、京都市情報公開条例（以下「条例」という。）第6条第1項の規定により、以下のとおり公文書の公開を求めた（以下「本件請求」という。）。

- ・ 京都市情報公開・個人情報保護審議会の市民公募委員（任期 平成30年4月1日から2年間）の応募者全員が提出した応募用紙（作文，小論文等）の一切。ただし，応募者各自の住所・氏名・生年月日・職業・電話番号に係る記述は，黒塗り又はマスキング可。

(2) 処分庁は，本件請求に係る公文書として，「京都市情報公開・個人情報保護審議会」公募委員応募用紙（平成29年度公募の際に応募のあった5名分）」（以下「本件公文書」という。）を特定したうえ，公文書一部公開決定処分（以下「本件処分」という。）をし，平成30年7月18日付けで，その旨及びその理由を次のとおり審査請求人に通知した。

条例第7条第1号及び第6号に該当

- ・ 応募用紙等に記載されている，氏名，生年月日，性別，住所，電話番号，職業・勤務先等，応募理由，メールアドレスについては，公開することにより，当該個人のプライバシーを侵害するおそれがあるため。（ただし，選任された者の氏名は除く。）（条例第7条第1号に該当。）
- ・ 小論文の内容については，公開することにより，当該個人のプライバシーを侵害するおそれがあるとともに，応募者個人のこれまでの経験等に基づく意見や考え方が記載されるべき小論文の内容が形骸化し，民意を適切に反映させるため多様な人材を登用するという委員の選任事務に支障を及ぼすおそれがあるため。（条例第7条第1号及び第6号に該当。）
- ・ 職員のユーザーIDについては，セキュリティ管理のために使用しているものであり，公開することにより，情報処理事務において適正な事務の遂行に著しい支障が生じるおそれがあるため。（条例第7条第6号に該当。）

- (3) 審査請求人は、平成30年10月10日に、本件処分を不服として、行政不服審査法第2条の規定により、本件処分を取消し又は変更し、開示に同意の意思表示をしている応募者が作成した公募委員応募用紙のうち、応募理由及び小論文の内容を公開することを求める審査請求を行った。

3 審査請求の趣旨

本件審査請求の趣旨は、本件処分を取消し又は変更し、開示に同意の意思表示をしている応募者が作成した公募委員応募用紙のうち、応募理由及び小論文の内容を公開することを求めるというものである。

4 処分庁の主張

弁明書及び審査会での職員の説明によると、処分庁の主張は、おおむね次のとおりであると認められる。

(1) 本件公文書について

本市では、京都市情報公開・個人情報保護審議会条例に基づき、情報公開・個人情報保護審議会（以下「審議会」という。）を設置している。審議会は、公文書の公開に関する制度及び個人情報の保護に関する制度の運営に関する重要事項並びに当該制度の改善について、市長又は実施機関の諮問に応じ、調査、審議し、また、情報の公開に関する事項及び個人情報の保護に関する事項について、実施機関に意見を述べるとともに、個人情報保護条例によりその権限に属させられた事項を行うこととされている。

京都市市民参加推進条例第8条第2項では、「市長等は審議会等の委員を委嘱するに当たっては、市民の市政への参加意欲を高めるとともに、審議会等の会議において広く市民の意見が反映されるよう、委員の一部を公募により選任するよう努めなければならない。」と規定されており、この趣旨を踏まえ、審議会委員のうち2名の委員を公募により選任している。

本件公文書は、平成30年4月1日から2年間の任期で審議会の公募委員を募集するに当たり、応募者から提出を受けた応募用紙（様式1）及び小論文（様式2）である。

応募用紙（様式1）には、「氏名」、「生年月日」、「性別」、「住所・電話番号」、「職業・勤務先等」、「応募理由」等を記載する欄がある。また、小論文（様式2）には、小論文の課題の選択欄のほか、「氏名」及び小論文の内容を記載する欄がある。

なお、公募委員の募集については電子メールによっても受付を行ったため、これらの欄の項目が記載された、応募者からの電子メールをプリントアウトしたのも対象公文書として特定した。

当庁は、本件公文書に、条例第7条第1号及び第6号に規定する非公開情報が記録されていると判断し、本件処分を行ったものである。非公開情報の該当性については、以下に主張するとおりである。

(2) 条例第7条第1号の該当性

本件公文書に記載されている、氏名、生年月日、性別、住所、電話番号、職業・勤務先等、メールアドレスについては、個人に関する情報であって、個人が識別され、又は識別され得るものである。また、これらの情報は、公募委員を募集するに当たり、応募者から任意に収集したものであって、通常、他人に知られなくないと認められる情報であり、条例第7条第1号に規定する非公開情報に該当すると判断し、非公開とした。

なお、本件公文書に記載の氏名のうち、公募委員に選任された者の氏名は、委員の任期である平成30年4月1日以降、京都市公式ホームページや広報資料により公表しており、何人でも知ることができる情報であるため、条例第7条第1号に規定する非公開情報に該当しないと判断し、公開した。

(3) 条例第7条第1号及び第6号の該当性

当庁は、応募理由及び小論文の内容については、公開することにより、当該個人のプライバシーを侵害するおそれがあるとともに、応募者個人のこれまでの経験等に基づく意見や考え方が記載されるべき小論文等の内容が形骸化し、民意を適切に反映させるため多様な人材を登用するという公募委員の選任事務に支障を及ぼすおそれがあるため、非公開とした。

ア 条例第7条第1号の該当性

公募委員の選考は、応募理由及び小論文の内容により行っている。応募理由は、応募者が応募者個人の社会的な関心や知見に基づいて記述された応募への動機、意欲等を表明したものであり、また小論文の内容は、「情報公開制度に対する考えと本市が取り組むべき課題」「個人情報保護制度に対する考えと本市が取り組むべき課題」のいずれかを選択したうえで、応募者個人の経験や社会的な関心に基づく意見、信条、理念等が記述されたものである。これらは個人に関する情報であって、個人が識別され、又は識別され得るものであり、通常、他人に知られなくないと認められる情報である。

また、小論文等の内容は、公募委員の採否を決する唯一の資料であり、いわば公募委員選考の判断の基となる文書である。本市においては、以前から各種審議会に

において市民委員の公募を行っているが、その際、選考資料として提出された論文は、一般に公開していない。

本件公募をするに当たっても、提出された小論文等を公開することは、予め応募者に告知しておらず、応募者は従前どおり公開されないことがないとの認識の下に応募されているものである。そのため、小論文等が公開されることは応募者の予期しないところであり、その意に反することは明らかである。よって小論文等は、事後的に公開される可能性があることを前提に作成・提出されたものではなく、公募委員の選考のために実施機関内部限りにおいて利用されるとの前提で作成・提出されたものであることから、通常、他人に知られなくないと認められる情報であり、条例第7条第1号に規定する非公開情報に該当する。

イ 条例第7条第6号の該当性

審議会の公募委員の募集に関する事務は、今後も継続的に反復して行う予定がある。仮に、小論文等から作成者が識別され得る部分を除外したとしても、小論文等を公開した場合、今後の審議会の公募委員の募集の際に、応募者が当該小論文等の内容を参考にして小論文等を作成することが起こり得ることは容易に想定される。これにより、応募者の本来の意見、信条、理念、意欲等が表れず、小論文等の内容が形骸化するなど、多様な人材を登用するという公募委員の選任事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあることは明らかである。

また、小論文等が公開されるとなると、応募者は自己の信条や理念といった記述を避け、一般的な意見しか記述しなくなることも想定される。さらに、応募を躊躇する者が出ることも否定できず、委員の選考という事務事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあることは明らかである。

よって、小論文等の内容は、条例第7条第6号に規定する非公開情報に該当する。

(4) 条例第13条に規定する第三者に対する意見書提出の機会の付与について

審査請求人は、審査請求書の「審査請求の理由」において、本件処分を行うに際し、条例第13条に規定する第三者に対する意見書提出の機会の付与を実施していないこと、また、応募者各自が本件公文書の開示及びその範囲について、自ら決定すべきことを内容とするものであるから、応募者各自の意思に反しない限り、権利利益を害するおそれがないものと解すべきであり、情報公開条例第13条の趣旨及びその施行令並びに条例の適用を誤っていると主張している。

条例第13条は、公開請求に係る公文書に請求者以外の第三者に関する情報が記録されている場合において、当該第三者の権利利益を保護するとともに、公開決定等の公正を期すため、当該第三者に対し意見書提出の機会を付与するなど適正な行政手続を保障し、及び行政上又は司法上の救済を求める機会を付与することを定めたもので

ある。

条例第13条第1項は、「意見書を提出する機会を与えることができる。」という任意的な意見聴取の手続を定めており、また同条第2項は、第三者に関する情報が記録されている公文書を公開しようとする場合であって、当該情報が第7条第1号ただし書（人の生命、身体、健康、生活又は財産を保護するため、公にすることが必要であると認められる情報）に規定する情報に該当すると認められるときは、あらかじめ当該第三者に対し、公開請求に係る公文書の表示その他別に定める事項を文書により通知して、意見書を提出する機会を与えなければならないという必要的意見聴取の手続を定めている。そこで、本件処分に照らし合わせると、本件公文書には、条例第7条第1号ただし書に規定する情報が記録されているものではないため、条例第13条第2項の必要的意見聴取ではなく、条例第13条第1項の任意的な意見聴取の手続が適用される。

第三者に関する情報が含まれている場合であっても、任意的意見聴取の場合は、実施機関が必要と認めるときにのみ、意見聴取を行えばよいのであって、上記4(2)及び(3)において述べたとおり、当庁としては、非公開情報であることが明らかであると判断し、任意的意見聴取手続は行わなかったものである。

仮に任意的意見聴取手続を行い、第三者（応募者）が公開に同意する意思表示をしたとしても、上記4(3)において述べたとおり、当庁としては、応募理由及び小論文の内容を公開することで、応募者個人の本来の意見、信条、理念、意欲等が表れず、小論文の内容が形骸化するなど、多様な人材を登用するという公募委員の選任事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあると言えるため、小論文の内容は、条例第7条第6号に規定する非公開情報に該当すると判断し、本件処分を行うことに変わりはない。

(5) 以上のとおり、本件処分に違法又は不当な点はない。

5 審査請求人の主張

審査請求書及び反論書によると、審査請求人の主張は、次のとおりである。

- (1) きょうと市民しんぶん平成30年2月1日第910号の14ページに掲載された市情報公開・個人情報保護審議会の市民公募委員の募集の記事においては、事後に応募小論文の類を公開しない旨の告知は特に記載されていない。ところが、実施機関は、公文書の一部の公開をしない理由として、「応募理由については、公開することにより、当該個人のプライバシーを侵害するおそれがあるため。」、「小論文の内容については、応募者個人のこれまでの経験等に基づく意見や考え方が記載されるべき小論文の内容が形骸化し、民意を適切に反映させるため多様な人材を登用するという委員の選任事

務に支障を及ぼすおそれがあるため。」等と主張している。それゆえ、実施機関は、本件のような応募小論文の類を公開請求されることが稀であるために、後付けによる理由を主張したと推測される。

- (2) また、応募者は、市民公募委員に応募するほどの意欲や知識を持っていると考えられるため、応募小論文の類についての公開請求がなされた場合、条例第13条に基づき意見照会が行われるであろうことは、当然予想しているものと推測される。本件の場合、応募者各自が本件応募用紙（作文、小論文等）の開示及びその範囲について、自ら決定すべきことを内容とするものであるから、応募者各自の意思に反しない限り、権利利益を害するおそれはないものと解すべきである。したがって、実施機関は、情報公開法第13条の趣旨及びその施行令並びに条例の適用を誤っていると考えられる。
- (3) 処分庁は、弁明書中で、提出された小論文等を公開する旨の告知はしていないこと、かつ、公開しない旨の告知もしていないことを認めている。それゆえ、今後の募集事務に当たっては、告知の掲載を要望したい。なぜならば、東京都新宿区の広報しんじゅく平成30年2月25日号の7面に掲載された情報公開・個人情報保護審議会の区民委員を募集する旨の記事では、「作文は選考後返却し、選考以外には使用しません。」と告知しているため、選考後の平成30年5月1日以後の応募者全員の作文は不存在となり、公開されることの利益と公開されないことの利益が、適切に保護されるよう両者の間に調整がなされている。このように新宿区の広報誌においては、事後に応募作文の類を開示しない旨の告知が記載されているため、審査請求人は、新宿区情報公開・個人情報保護審議会の応募者全員が提出した応募作文の類についての開示請求は行っていない。
- (4) また、千葉県の子葉市長（所管課：総務局総務部政策法務課市政情報室）が職務上作成した情報公開判断例によると、公募委員募集に当たって提出された小論文について、「※募集時に、個人が識別される部分を除き公開すること、著作権は市に帰属することを明示しておくことが望ましい。」と記載されており、千葉市は情報公開制度の透明性並びに小論文の開示という実効性が認められる。
- (5) 他方、京都市の広報誌においては、事後に応募小論文の類を公開しない旨の告知は特に記載されていないため、審査請求人は、京都市情報公開・個人情報保護審議会の応募者全員が提出した応募小論文の類についての公開請求を行ったところである。審査請求人としては、告知の掲載の有無を重要視しており、紙面スペースの都合で掲載できないことなど弁解の余地はない。

- (6) 処分庁は、弁明書中で「本市においては、以前から各種審議会において市民委員の公募を行っているが、その際、選考資料として提出された論文は、一般に公開していない。」と主張する。

この点に関して、選考期間中の平成30年2月23日から同年3月31日までの間は、応募者の小論文等は実施機関の協議調整により、公正な選考結果が保障されなければならない機密性、完全性、可用性の格付けが高い情報資産であり、かつ、これらの調整事務が完了していない段階では公にされないことを前提にした情報資産といえる。ただ、選考結果が確定した平成30年4月1日以後も応募者全員の小論文を返却せずに保有していることから、公文書公開請求権の対象として、仮に応募者が作成した小論文の記載内容に事実誤認（例えば、要配慮個人情報の定義にLGBTが含まれている等）があったとしても、応募者からの意見等を最大限尊重することを基本とすべきであるとする。また、著作権法第18条第3項第3号は、未公表の著作物が地方公共団体に提供された場合、著作者が別段の意思表示をした場合を除き、公表することについて同意したものとみなす旨を規定していることから、公開に同意の意思表示をした応募者が作成した応募理由及び小論文の内容を公開しても公表権を侵害するおそれはないものと解すべきである。

- (7) なお、東京都の練馬区長が請求者に対し行った公文書公開決定期間延長通知書によると、延長の理由として、「請求のあった公文書には第三者に関する情報が記録されているため、練馬区情報公開条例第14条第1項の規定に基づき、当該第三者に対し公開可否に係る意見照会を行っています。」と主張し、事後の公文書部分公開決定通知書では、公開に同意の意思表示をした応募者が作成した作文の開示が認められるとともに、公文書非公開決定通知書では、「第三者照会を行った結果、公開に反対する意思表示がありました。」等と主張している。そして、東京都の豊島区長が請求者に対し行った公開決定等期限延長通知書によると、延長の理由として、「応募者全員に対して、著作権法第18条第3項第3号に基づき意見照会を行っており、当該期限までに公開決定をすることが困難であるため。」と主張し、事後の行政情報部分公開決定通知書では、公開に同意の意思表示をした応募者が作成した小論文の開示が認められるとともに、行政情報非公開決定通知書では、「意見照会を行った結果、応募者3名が開示に反対する意思表示を行ったため。」と主張している。なるほど、公開に反対する応募者の意思を考慮に入れることは合理的な判断であり、練馬区長の公文書非公開決定および豊島区長の行政情報非公開決定については、請求者も異論のないところである。

- (8) 処分庁は、弁明書中で「小論文等を公開した場合、今後の審議会の公募委員の募集の際に、応募者が当該小論文等の内容を参考にして小論文等を作成することが起こり得ることは容易に想定される。」と主張する。

この点に関して、審査請求人は、他の地方公共団体において、公開に同意の意思表示をした応募者が作成した小論文等を見分している。その要旨をまとめると、応募者の仕事の内容を記載しているもの、応募者の町内活動の経験を記載しているもの等が認められることから、応募理由及び小論文の内容は、将来、意見照会を行った結果に応じて、何人にも情報提供を予定している情報に含めて解釈しうる。むしろ、一市民の立場であれば、匿名で「市長への手紙」制度を活用し、情報の公開や個人情報の保護について意見等を述べることができる。こうした状況の中で、市民公募委員への就任を希望している応募者は、氏名等を記入した上で小論文等を作成していることから、自らの意見等を対社会に公表しようとする意思は強いと考えられる。それゆえ、応募者全員の意見照会を実施せずに行った京都市長の公文書一部公開決定は不親切な判断といわざるを得ない。また、京都市個人情報保護条例第8条第1項第2号では、あらかじめ本人の同意があるときは、目的外利用が認容される旨を規定していることから、公開に同意の意思表示をした応募者が作成した応募理由及び小論文の内容を公開しても権利利益を害するおそれはないものと解すべきである。そして、他の地方公共団体では意見照会を実施しているにも関わらず、処分庁は、弁明書中で「第三者に関する情報が含まれている場合であっても、(条例第13条第1項の) 任意的意見聴取の場合は、実施機関が必要と認めるときにのみ、意見聴取を行えばよいのであって、(中略) 任意的意見聴取手続は行わなかったものである。」と主張し、任意的な行政サービスを否定するような言葉を投げつけている。このような処分庁の接遇意識の低下(不祥事につながる一面)を踏まえると、過去に京都市長が応募小論文の類についての公開請求に応じて意見照会を実施した先例がないため、実施機関が応募者あてに意見照会書を送付し、応募者からの意見書を収受するなど、京都市の財政の健全化につながらないことは実施したくないという本音を隠すための口実といえる処分庁の怠慢は是認できない。

6 審査会の判断

当審査会は、処分庁の主張及び審査請求人の主張を基に審議し、下記のとおり判断する。

(1) 本件公文書について

本件公文書は、平成30年4月1日から平成32年3月末日までを任期とする審議会委員の公募において、応募者全員から審議会の事務局を務める処分庁に提出された応募用紙である。

応募用紙には、「氏名」、「生年月日」、「性別」、「住所・電話番号」、「職業・勤務先等」、「募集を知った方法」、「応募理由」及び「小論文」が記載されている。

このうち、「小論文」は、選択した小論文の課題、氏名及び小論文の内容で構成されている。

(2) 条例第7条第6号該当性について

ア 条例第7条第6号について

条例第7条第6号は、京都市等が行う事務又は事業の中には、監査、契約、調査に係る事務など、当該事務又は事業の性質上、公開することによって、その目的が損なわれたり、公正かつ適切な執行が妨げられるものがあるため、その適正な遂行に支障を及ぼすおそれがある情報について、非公開とすることを定めたものである。

「適正な遂行に支障を及ぼすおそれ」にある「支障」の程度は、名目的なものでは足りず、実質的なものであることが必要であり、「おそれ」も、抽象的な可能性では足りず、法的保護に値する程度の蓋然性が求められる。

イ 応募用紙における非公開部分の条例第7条第6号該当性について

(7) 当審査会が、応募用紙を見分したところ、非公開とされている部分は次のとおりであることが認められた。

- a 氏名（審議会の公募委員として選任されている者の氏名を除く。）
- b 生年月日
- c 性別
- d 住所・電話番号
- e 職業・勤務先等
- f 応募理由
- g 小論文（選択した課題を除く。）
- h 電子メールで応募のあった応募者のメールアドレス及び職員のユーザーID

(8) 審査請求人は、上記の非公開部分のうち、f及びgに関する内容を公開すべきとの趣旨で審査請求を行っており、その他の非公開部分については不服を述べていないと認められることから、以下においては、応募理由及び小論文の内容（以下「小論文等」という。）について非公開とした処分庁の判断の妥当性に限って、検討することとする。

(9) 処分庁は、「小論文等を公開した場合、今後の審議会の公募委員の募集の際に、応募者が当該小論文等の内容を参考にして小論文等を作成することが起こり得ることは容易に想定される。これにより、応募者の本来の意見、信条、理念、意欲等が表れず、小論文等の内容が形骸化するなど、多様な人材を登用するという公募委員の選任事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあることは明らかであ

る。」などと主張している。

- (㉒) 当審査会が本件公文書を見分したところ、小論文等については、審議会に応募した動機や、情報公開制度又は個人情報保護制度に対する考え方等が述べられているものであることが認められることから、審議会の委員を選考するうえで、特に重要な判断材料であることは容易に想像がつく。

当審査会が確認する限り、処分庁が主張するような、審議会の委員への応募者自身の本来の意見、信条、理念、意欲等を確認することができる箇所は、小論文等にしか見当たらず、これらの欄に十分な記載がされなければ、適正な人材を処分庁が選考することは著しく困難になるといわざるを得ない。

- (㉓) 一方で、小論文等について公開すると、過去に審議会の公募委員として選任された者の記載内容を真似ることなども容易に行うことができるうえ、当審査会が確認したところ、応募者が選択する小論文の課題については、これまで毎回、同じ内容であるとのことであり、当該委員に選任されたいがために、自らの意見、信条、理念、意欲等ではなく、他者の意見等を基として応募理由や小論文を作成する者が現れることは否定できない。そして、実際にこのような方法により作成された小論文等が提出されたとしても、そのことを処分庁が厳密に判別することは容易ではなく、やはり、適正な人材を処分庁が選考することは著しく困難になるといわざるを得ない。

- (㉔) 以上のとおり、小論文等については、条例第7条第6号の非公開情報に該当するものである。

- (㉕) 審査請求人は主張の中で、条例第13条に基づく第三者に対する意見書提出の機会の付与、他都市における意見照会の状況、著作権法上の公表権などを挙げ、要するに、本人の同意がある場合には、京都市個人情報保護条例第8条第1項第2号により、公開に同意の意思表示をした応募者が作成した小論文等を公開しても個人の権利利益を害するおそれはないものと解すべきである旨を主張している。

- (㉖) しかし、上記(㉒)及び(㉓)で述べたとおり、小論文等が公開されると、本人の同意の有無を問わず、今後も委員の任期ごとに反復されるであろう、審議会の公募委員として適正な者を選任する事務を遂行することが著しく困難になるおそれがあることが実質的に認められるから、審査請求人の主張は認められない。

- (3) 以上により、処分庁が主張する条例第7条第1号該当性について検討するまでもな

く、「1 審査会の結論」のとおり判断する。

(参 考)

1 審議の経過

平成30年11月13日 諮問

12月 5日 諮問庁からの弁明書の提出

平成31年 1月18日 審査請求人からの反論書の提出

3月19日 諮問庁の職員の口頭理由説明（平成30年度第10回会議）

4月25日 審議（平成31年度第1回会議）

2 本件諮問について調査及び審議を行った部会

第1部会（部会長 佐伯 彰洋）