

答 申 情 第 1 3 8 号
令 和 4 年 6 月 2 9 日

京 都 市 長 様

京都市情報公開・個人情報保護審査会
会 長 北 村 和 生
(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）

令和3年6月1日付け行人人第54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

けん責処分に係る決定書及び検討文並びに懲戒処分取消に係る文書の公文書一部公開
決定事案（諮問個第236号）

1 審査会の結論

処分庁が非公開とした部分のうち、別表に示した部分については公開すべきであり、その余の部分について非公開としたことは妥当である。

2 審査請求の経過

- (1) 審査請求人は、令和3年3月1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。）。

ア 令和2年度中に行ったコンプライアンス推進室で決定したけん責処分に係る決定書及び検討文

イ 平成27年12月に児童福祉センター職員に対して行われた停職3日の懲戒処分の取消しに係る以下の文書

- ・ 新たに処分を行うことについての検討資料

ウ 令和3年1月28日付けの最高裁判所の上告不受理決定（京都市の敗訴確定）に伴う以下の資料

- ・ 市議員への説明資料（想定問答等）
- ・ 市議員への説明を行う職員の分担表及び市議員への説明の結果が書かれた文書

- (2) 処分庁は、本件請求に係る公文書を以下のとおり特定したうえ、公文書一部公開決定処分（以下「本件処分」という。）をし、令和3年4月20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。

特定した公文書

ア 令和2年度中にコンプライアンス推進室で決定した市長部局の一般職員に対して行われた全てのけん責処分に係る決定書及び検討文

イ 平成27年12月に児童福祉センター職員に対して行われた停職3日の懲戒処分の取消しに係る以下の文書

- ・ 新たに処分を行うことについての検討資料

ウ 令和3年1月28日付の最高裁判所の上告不受理決定（京都市の敗訴確定）に伴う以下の資料

- ・ 市議員への説明資料（想定問答等）
- ・ 市議員への説明を行う職員の分担表及び市議員への説明の結果が書かれた文書

公文書の一部の公開をしない理由

条例第7条第1号、第2号、第5号及び第6号に該当

- ・ 被処分者、関係者等の氏名、生年月日、前歴、採用日、住所に関する情報、過去の賞罰歴、個人の財産の状況、心身の状況及び私的活動や個人の内心等に関する具体的な記載等については、個人の特定に繋がるとともに、通常他人に知られたくない情報であることから、公開することによりプライバシーが侵害されるおそれがあり、また、今後の監察業務に当たり、関係者の率直な意見を得ることを困難にする可能性があり、監察業務に支障を及ぼすおそれがあるため（第7条第1号及び第6号）。
- ・ 法人等の事業活動情報に関する記載については、公開することにより、当該法人等の事業活動上の地位その他正当な利益を明らかに害するおそれがあるため（第7条第2号）。
- ・ 新たに処分を行うことについての検討資料は、公開することにより個人のプライバシーが侵害されるおそれがあるとともに、本市内部における検討及び協議等に関する情報であって、公開することにより意思決定の中立性が損なわれるおそれがある。また、当該検討資料は、職員の人事管理に係る事務に関する検討段階の資料であり、公開することにより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（第7条第1号、第5号及び第6号）。
- ・ 外部からの情報提供等に係る記載は、公開することにより、今後の監察業務に当たり、関係者の率直な意見を得ることが困難になる可能性があり、監察業務に支障を及ぼすおそれがあるため（第7条第6号）。
- ・ 本市職員による市議員への対応結果に記載された訴訟結果に対する見解については、公開することにより、今後の監察業務に当たり、関係者の率直な意見を得ることが困難になる可能性があり、業務遂行に支障を及ぼすおそれがあるため（第7条第6号）。

- (3) 審査請求人は、令和3年5月6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、当該処分のうち上記(2)イ（以下「本件公文書1」という。）及び(2)ウのうち、「市議員への説明を行う職員及び市議員への説明の結果が書かれた文書」（以下「本件公文書2」という。）の非公開部分を公開することを求める審査請求をした。

3 審査請求の趣旨

審査請求の趣旨は、本件処分の取消しを求めるというものである。

4 処分庁の主張

弁明書、再弁明書及び審査会における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 1 について

本件公文書 1 は、一般職員の処分に関して、対象事実、それに対する評価、考慮すべき事由及び処分量定等を検討する文書であり、処分を検討している職員の氏名、生年月日及び採用日等の個人に関する情報が記載されている。また、当該文書は、あくまでも請求日時点で検討中のものであり、市として意思決定がなされたものではない。これらの情報が条例第 7 条第 1 号、第 5 号及び第 6 号に該当するものとして本件処分を行った。

ア 条例第 7 条第 1 号該当性

処分を検討している職員の氏名、生年月日及び採用日等、個人に関する情報は、公開されることにより、個人が識別されることが明らかであるとともに、通常他人に知られたくないと認められる情報である。また、処分に関する内容は、客観的に通常他人に知られたくないものであると認められる。

したがって、個人のプライバシーを侵害するおそれがあることは明らかであることから、条例第 7 条第 1 号に該当するものと判断した。

イ 条例第 7 条第 5 号該当性

市内部での検討段階にある文書を公開することは、今後の検討及び協議等における率直な意見の交換が妨げられるおそれや、意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれがある。

よって、公にすることの公益性を考慮してもなお、公正かつ適正な意思決定の確保等への支障が看過し得ないものと考えられ、同条第 5 号に該当するものと判断した。

ウ 条例第 7 条第 6 号該当性

当該文書は、職員の処分に関するものであり、人事管理に係る事務に関する性質を有するものである。上述のとおり、適正な意思決定の確保等への支障が生じるおそれがあることは、同時に、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考えられるため、同条第 6 号にも該当するものと判断した。

(2) 本件公文書 2 について

本件公文書2は被処分者が処分の取消しを求めて提起した訴訟に対し、本市の上告を不受理とする決定（以下「上告不受理決定」という。）があったことについて、処分庁職員から市会議員への報告結果等が記載されている。

ア 議員対応について

本市では、必要と考える範囲において、本会議や委員会等に先立ち事前に事務事業に係る情報を市会議員に提供（以下「議員対応」という。）することがある。これは、市会議員との情報共有を通じ、本市事務事業に対する市会議員の理解を深め、本会議や委員会等の議場における審議の充実に資することを目的としており、また、それらを通じて、市民の事務事業への理解を深めることに資するものといえる。

また、議員対応における市会議員の発言は、公開で行われる本会議等の議場でなされる公的意見とは異なり、慣例上、双方が対外的に公にならないとの認識及び信頼関係の下で行われており、そのような認識等の下、市会議員が自身の率直な所感や意見を述べたり、問題提起等を行う場合がある。

本市では、監察業務に限らず、多くの事務事業において議員対応を実施しており、議員対応や議員対応における議員の率直な発言が事務事業の円滑かつ、より適切な執行のために欠かせないものとなっている。この議員対応におけるやりとりの記録については、各市会議員に対して、発言内容を記録することの了解や、発言として記録した具体的な内容の確認等を求めているものではない。

イ 監察業務及び同業務に係る議員対応について

地方公務員法において「職員は全体の奉仕者として公共の利益のために勤務すること（第30条）」「その職の信用を傷つけ又はその職全体の不名誉となるような行為をしてはならないこと（第33条）」が定められている。

監察業務とは、職員の非行により、本市市政に対する市民の信用失墜（地公法第33条への抵触）が疑われる場合等において、その事実関係を調査・確定のうえ評価するとともに、再発防止策等の必要な対応を検討、実施するものである。

上述のとおり、議員対応の個々の場面においては、各議員が自発的に、自身の所感を述べたり、当該情報に関する質問や、再発防止等に向けた問題提起等を行う場合がある。市民を代表する市会議員の率直な反応は、事案における本市市政に対する「市民の信用失墜」の程度を量る一つの材料として、また、「市民の信頼を回復するためのより適切な再発防止策等」の検討材料として有益なものである。

ウ 条例第7条第6号該当性

上記アを踏まえると、議員対応の際に市会議員が個別の事案に対して述べた発言を公にすると、公にされた発言の内容如何に関わらず、市会議員と処分庁との間で積み重ねた信頼関係が損なわれ、今後の発言は、公開されることを前提としたもの

に止まることとなり、議員対応における意見交換が消極化することが懸念される。その結果、上記イの監察業務を含む、多くの事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるものである。

さらに、議員対応そのものを行う機会を失うことにもなりかねず、その結果、上記イの監察業務はもちろんのこと、市議員が議会において、誤った認識に基づく質疑を行うこと等により、市民の理解に混乱が生じるおそれがあるとともに、事実認識の修正に時間を要することは、充実した審議を阻害することに繋がりにかねない。これらにより、市民の理解を得て進めるべき本市の事務事業の適正な遂行に大きな支障があるのみならず、本市の的確かつ充実した市会運営を阻害し、深刻な影響を与えるおそれがある。

したがって、議員対応結果を公にすること、本市と市議員との信頼関係が損なわれ、今後の業務遂行に支障が生じるおそれがあることから、議員対応結果については、発言の内容如何に関わらず、非公開とすべきである。

(3) 結論

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、反論書及び再反論書によると、審査請求人の主張は、おおむね次のとおりであると認められる。

- (1) 本件公文書1は、「のり弁」状態のため非公開の妥当性が一切判断できない。
- (2) 本件公文書2については、市職員が職務として行った市議員への説明内容や結果を市民に対して詳らかにできないものか大いに疑問である。市議員等の説明直後の率直な意見等は、市政に大きな影響を及ぼすものであり、有権者である市民に公開されるべき重要な情報である。

また、選挙でどの議員（候補者）に投票するか考える際、その人物の人物は重要な判断材料になる。その人物が、一般市民が見ていないところで、どんな態度で、どんな発言をしているかなどの情報は非常に重要である。

発言が公開されると必ず信頼関係は損なわれるものなのか、大いに疑問である。

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、次のとおり判断する。

(1) 本件審査請求について

審査請求人は、本件処分のうち本件公文書 1 及び本件公文書 2 において非公開とされている部分の公開を求めていると認められるため、当審査会においては当該争点についてののみ以下検討する。

(2) 本件公文書 1 及び本件公文書 2 について

ア 本件公文書 1 について

本件公文書 1 は、処分庁が職員に対し処分を検討する際に、対象となる職員に係る情報、対象となる事実やそれに対する評価、考慮すべき事由や処分の量定等をまとめたものであり、そのうち表題の一部を除くすべての部分が条例第 7 条第 1 号、第 5 号及び第 6 号に該当するものとして非公開とされている。

イ 本件公文書 2 について

本件公文書 2 は、停職処分取消請求事件の結果（上告不受理決定）について、処分庁が行った議員対応の結果を取りまとめたもので、「所属会派」、「議員名」、「対応日」、「対応者」、「対応結果」及び「メール希望の有無」が記載されており、そのうち「対応結果」欄が条例第 7 条第 6 号に該当するものとして非公開とされている。

(3) 本件処分について

ア 本件公文書 1 に係る処分について

(ア) 処分庁は、本件公文書 1 には処分対象とされている職員に係る情報、処分対象となる事実やそれに対する評価等が記載されており、処分に関する内容は処分の対象とされている職員にとって通常他人に知られたくないと認められるものであること、また処分の検討段階にある文書を公にすると、意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれ及び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ことなどから、公開した表題の一部を除き、条例第 7 条第 1 号、第 5 号及び第 6 号に規定する非公開情報に該当すると主張する。

(イ) 一方、審査請求人は、「のり弁」状態のため非公開の妥当性が一切判断できないと主張する。

イ 本件公文書 2 に係る処分について

(ア) 処分庁は、「対応結果」欄には市会議員が公にされることを前提とせずに述べた率直な意見等が記載されており、これを公にすると、市会議員と処分庁との信頼関係が損なわれ、議員対応における意見交換が消極化することが懸念されること、さらに、議員対応そのものを行う機会を失うことにもなりかねず、その結果、

市会議員が議会において、誤った認識に基づく質疑を行うこと等により、充実した審議を阻害することに繋がりがねないことなどから、当該意見等は、条例第7条第6号に規定する非公開情報に該当すると主張する。

- (イ) 一方、審査請求人は、市職員が職務として行った市会議員への説明内容やその結果、市会議員等の説明直後の率直な意見等は、市政に大きな影響を及ぼすものであり、有権者である市民に公開されるべき重要な情報であること、また一般市民が見ていないところで、どのような発言をしているかなどの情報は非常に重要であると主張する。

(4) 条例第7条第1号、第5号及び第6号該当性について

ア 条例第7条第1号は、個人のプライバシーの保護に最大限の配慮をし、個人に関する情報が公開されてプライバシーが侵害されることのないよう、特定の個人が識別され、又は識別され得るもののうち、通常他人に知られたくないと認められるものについて、非公開とすることを定めたものである。また、「通常他人に知られたくないと認められるもの」に該当するか否かについては、一般の感受性を基準として、客観的に通常他人に知られたくないものと認められるものであるか否かで判断されるべきである。

イ 条例第7条第5号は、本市等の内部又は相互間における審議、検討又は協議に関する情報の中には、行政としての意思決定前の段階の事項に係るものが少なからず含まれており、これらを公開すると率直な意見の交換や意思決定の中立性が損なわれるなどの事態が生じ、公正かつ適正な意思決定の確保ができなくなることがあり得るため、こうしたことを防ぐために定めたものである。

ウ 条例第7条第6号は、本市等が行う事務事業の中には、監査、契約、調査、人事管理に係る事務など、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、これらに係る情報について、非公開とすることを定めたものである。

エ 本件公文書1について

- (ア) 当審査会において本件公文書1を見分したところ、処分庁が職員に対し処分を行うことを検討している段階の文書であり、処分を検討されている職員の氏名、生年月日等や具体的な検討内容に係る情報が非公開とされていることが認められた。
- (イ) 一般に、このような処分の検討段階における情報は、処分を検討されている職員にとって、通常他人に知られたくないものと認められる。また、処分の検討段

階における情報を公にすると、処分の適否等を判断する際の内部的な判断基準が推測される情報が明らかになることから、検討等に係る意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれ及び公正な人事管理の執行に支障を及ぼすおそれがあると認められる。

(ウ) ところで、当審査会が本件処分において特定した公文書のうち2(2)ウ「市議員への説明資料（想定問答等）」（以下「想定問答等」という。）を見分したところ、本件公文書1において非公開とされている「処分を検討されている職員（以下「本件職員」という。）の個人が識別される情報」や「上告不受理決定に係る訴訟の経過に関する情報」が公開されていることが認められた。

(エ) そこで、当審査会から諮問庁に対し、本件公文書1及び想定問答等における公開・非公開の判断について確認したところ、以下の説明があった。

- ・ 職員に対して行う処分のうち、懲戒免職処分及び停職処分のみ、処分の発令時に、被処分者の氏名、所属及び職位・職種並びに処分事案の概要を公表している。
- ・ 想定問答等は、上告不受理決定があったことについて、処分庁職員が市議員に説明を行う際に用いた公文書である。処分庁は当初、本件職員に対し停職処分を発令し、処分時にその氏名、所属及び職位・職種を公表していることから、想定問答等に記載されているこれらの情報は、公開情報に該当すると判断した。
- ・ 一方で、本件公文書1は、上告不受理決定があった後に、本件職員に対し改めて処分の検討を行っている過程の公文書である。再処分を検討している事実は公になっていたことから本件公文書1を特定し、そのうえで、停職処分の取消しが確定したことを考慮し、本件職員の氏名等個人が識別される情報を含めたすべてが非公開情報に該当すると判断した。

(オ) 当審査会としては、本件公文書1が処分の検討過程という性質を有しているとしても、本件請求があった時点において本件職員に対し再処分を検討している事実が公になっていること、また本件職員が識別される情報や訴訟経過に係る情報が想定問答等において公になっていることに鑑みると、本件公文書1に記載されている情報のうち、想定問答等において公開されている本件職員が識別される情報及び訴訟経過に係る情報については、通常他人に知られたくないと認められるものとまでは言えないと判断する。

また、これらの情報を公にしても、処分庁が主張するような意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれや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は認められない。

したがって、本件公文書1に記載されている情報のうち、想定問答等において公開されている本件職員が識別される情報及び訴訟経過に係る情報については、

条例第7条第1号、第5号及び第6号に規定する非公開情報のいずれにも該当せず、公開すべきであると判断する。

また、処分庁が非公開としている部分には、本件公文書1を作成した時点日が分かる情報が含まれているが、当該情報は個人が識別され、又は識別され得る情報とは言えず、また請求があった時点において再処分を検討している事実が公になっていたことに鑑みると、当該情報が公になったとしても、処分庁が主張する条例第7条第5号及び第6号に規定するいずれのおそれも認められないことから、当該情報についても公開すべきであると判断する。

オ 本件公文書2について

- (ア) 当審査会が本件公文書2を見分したところ、「対応結果」欄には、処分庁職員からの説明に対し、各市会議員が述べた意見等が記載されていることが認められた。
- (イ) 処分庁の主張によると、議員対応は、本会議等に先立ち事前に市会議員に対し市の事務事業に係る情報を提供することで、当該事務に対する理解を深め、本会議等における審議の充実に資することを目的としており、慣例上、対外的に公にならないとの認識の下、市会議員が率直な意見を述べたり、問題提起等を行うものとのことである。

また、処分庁が行う監察業務においては、議員対応で得た議員の率直な意見等は職員の非行により市政に対する市民の信用失墜の程度を量る一つの材料として、また市民の信頼を回復するための再発防止策等の検討材料として非常に有益なものであるとのことである。

- (ウ) 当審査会としても、市会の運営においては、市会議員が議案となる事務事業への正確な認識の下に質疑が行われることが重要であると考え。また、市会以外の様々な場面においても、市民を代表する立場にある市会議員と処分庁が率直な意見交換を行うことは、市政の適正な遂行において重要な位置付けとなるものと考え。そのような中で、処分庁における議員対応が(イ)のような慣例に基づき行われていることに鑑みると、当審査会としても、議員対応における市会議員の意見等を公開することは、処分庁と市会議員の信頼関係が損なわれ、今後の意見交換が消極化する可能性は否定できず、またその結果、市会の運営など処分庁の多くの事務事業において、その適正な遂行に支障が生じるおそれがあると考え。
- (エ) したがって、当審査会としては、当該情報は条例第7条第6号に規定する非公開情報に該当すると判断する。

(5) 結論

以上により、「1 審査会の結論」のとおり判断する。

別表 公開すべきと判断した箇所

公文書の件名	公開すべき箇所
新たに処分を行うことについての検討資料	1 ページの 1 行目
	1 ページの 4 行目から 8 行目まで
	1 ページの 1 0 行目
	1 ページの 1 1 行目の 1 文字目から 6 文字目及び 1 7 文字目から 2 2 文字目まで
	1 ページの 1 2 行目
	1 ページの 1 3 行目の 1 文字目から 2 4 文字目まで
	1 ページの 1 4 行目
	1 ページの 1 5 行目の 1 文字目から 3 文字目まで
	1 ページの 1 6 行目から 2 5 行目まで

(参 考)

1 審議の経過

令 和 3 年 6 月 1 日 諮問
 7 月 1 日 諮問庁からの弁明書の提出
 7 月 1 5 日 審査請求人からの反論書の提出
 8 月 3 0 日 諮問庁からの再弁明書の提出
 9 月 9 日 審査請求人からの再反論書の提出
 令 和 4 年 5 月 1 8 日 諮問庁の職員の口頭理由説明（令和 4 年度第 1 回会議）
 6 月 2 9 日 審議（令和 4 年度第 2 回会議）

※ 審査請求人から意見陳述の希望がなかったため、意見の聴取は行わなかった。

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 北村 和生）