

答 申 情 第 7 3 号

平成 2 9 年 1 1 月 2 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 1 8 条第 1 項の規定に基づく諮問について (答申)

平成 2 9 年 6 月 7 日付け子は第 3 5 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

市会常任委員会における理事者報告の想定問答集の公文書一部公開決定事案 (諮問情第 1 0 7 号)

(別紙)

1 審査会の結論

諮問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29年3月27日に諮問庁に対して、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、下記の内容の公開を請求した。（以下「本件請求」という。）

<請求内容>

市会常任委員会における理事者報告の「Q&A」（想定問答集）

対象は以下のとおり

- ア 【平成27年9月 教育福祉委員会（第9回）-09月09日-09号】
 - ・児童養護施設迦陵園施設長の逮捕について
- イ 【平成27年11月 教育福祉委員会（第12回）-11月11日-12号】
 - ・児童養護施設「迦陵園」に対する特別監査実施結果について
- ウ 【平成27年12月 教育福祉委員会（第13回）-12月04日-13号】
 - ・児童養護施設迦陵園の入所児童虐待疑い事案に係る個人情報流出疑い事案の調査及び関係職員の処分について
- エ 【平成28年3月 教育福祉委員会（第19回）-03月17日-19号】
 - ・児童養護施設「迦陵園」の現況及び前施設長の再逮捕について

- (2) 諮問庁は、本件請求について、公開又は非公開の判断に時間を要し、条例第11条第1項に規定する期間内に決定することができなかつたため、平成29年4月10日に同条第2項の規定により、決定期間延長通知書を審査請求人に送付した。

- (3) 諮問庁は、本件請求に係る公文書として下記の文書（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29年4月24日付けで、その旨及びその理由を後述する4(2)ア、イ、ウ及びエのとおり審査請求人に通知した。

市会常任委員会における理事者報告の「Q&A」（想定問答集）

- ア 【平成27年9月 教育福祉委員会（第9回）-09月09日-09号】
 - ・児童養護施設迦陵園施設長の逮捕について
- イ 【平成27年11月 教育福祉委員会（第12回）-11月11日-12号】

- ・児童養護施設「迦陵園」に対する特別監査実施結果について
- ウ 【平成27年12月 教育福祉委員会（第13回）-12月04日-13号】
 - ・児童養護施設迦陵園の入所児童虐待疑い事案に係る個人情報流出疑い事案の調査及び関係職員の処分について
- エ 【平成28年3月 教育福祉委員会（第19回）-03月17日-19号】
 - ・児童養護施設「迦陵園」の現況及び前施設長の再逮捕について

(4) 審査請求人は、平成29年5月7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、本件処分の取消しを求める審査請求をした。

3 審査請求の趣旨

本件審査請求の趣旨は、本件処分の取消しを求めるというものである。

4 諮問庁の主張

弁明書及び審査会での職員の説明によると、諮問庁の主張は、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

審査請求人が求めている公文書は、京都市会の常任委員会において、理事者が答弁を行う際の材料を資料としてまとめた「Q&A」（以下「Q&A」という。）であり、当庁関係者内の情報共有を行い、常任委員会における円滑な答弁を実現させる役割がある。

なお、Q&Aについては、常任委員会までに関係者内で内容の確認をしっかりと行い、必要な情報のみを記載しているところである。

(2) 条例第7条第1号、第2号、第4号及び第6号エに該当することについて

ア 平成27年9月 教育福祉委員会（第9回）-09月09日-09号分について

(7) 本市が事案を知った時期に対する回答の一部については、公開することにより、被害者の児童のプライバシーを侵害するおそれがあるため、非公開とする。（京都市情報公開条例第7条第1号に該当）

(イ) 迦陵園への入所期間については、公開することにより、被害者の児童のプライバシーを侵害するおそれがあるため、非公開とする。（京都市情報公開条例第7条第1号に該当）

(ウ) 施設長と被害者の児童との間の具体的な性的行為については、公開することにより、被害者の児童のプライバシーを侵害するおそれがあるため、非公開とする。（京都市情報公開条例第7条第1号に該当）

- (エ) 「事案に対してどのような調査を行ってきたか」への回答の一部については、公開することにより、被害者の児童のプライバシーを侵害するおそれがあるため、非公開とする。(京都市情報公開条例第7条第1号に該当)
- (オ) 事実確認に時間を要した理由に対する回答の一部については、公開することにより、被害者の児童のプライバシーを侵害するおそれがあるため、非公開とする。(京都市情報公開条例第7条第1号に該当)
- (カ) 被害者の児童の氏名、生年月日、世帯構成、住所、虐待認定、迦陵園入所暦等については、公開することにより、当該児童のプライバシーを侵害するおそれがあるとともに、当該児童の生命、身体、財産等の保護、犯罪の予防及び捜査その他の公共安全と秩序の維持に支障が生じるおそれもあるため、非公開とする。(京都市情報公開条例第7条第1号及び第4号に該当)
- (キ) 施設長の生年月日、学歴及び職歴の一部については、公開することにより、施設長のプライバシーを侵害するおそれがあるため、非公開とする。(京都市情報公開条例第7条第1号に該当)

イ 平成27年11月 教育福祉委員会(第12回)-11月11日-12号分について

- (7) 本市が事案を知った時期に対する回答の一部については、公開することにより、被害者の児童のプライバシーを侵害するおそれがあるため、非公開とする。(京都市情報公開条例第7条第1号に該当)
- (イ) 迦陵園への入所期間については、公開することにより、被害者の児童のプライバシーを侵害するおそれがあるため、非公開とする。(京都市情報公開条例第7条第1号に該当)
- (ウ) 施設長と被害者の児童との間の具体的な性的行為については、公開することにより、被害者の児童のプライバシーを侵害するおそれがあるため、非公開とする。(京都市情報公開条例第7条第1号に該当)
- (エ) 「事案に対してどのような調査を行ってきたか」への回答の一部については、公開することにより、被害者の児童のプライバシーを侵害するおそれがあるため、非公開とする。(京都市情報公開条例第7条第1号に該当)
- (オ) 事実確認に時間を要した理由に対する回答の一部については、公開することにより、被害者の児童のプライバシーを侵害するおそれがあるため、非公開とする。(京都市情報公開条例第7条第1号に該当)
- (カ) 被害者の児童の氏名、生年月日、世帯構成、住所、虐待認定、迦陵園入所暦等については、公開することにより、当該児童のプライバシーを侵害するおそれがあるとともに、当該児童の生命、身体、財産等の保護、犯罪の予防及び捜査その他の公共安全と秩序の維持に支障が生じるおそれもあるため、非公開とする。(京都市情報公開条例第7条第1号及び第4号に該当)
- (キ) これまでの迦陵園での虐待の有無への回答の一部については、公開することによ

り、迦陵園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ものであるため、非公開とする。(京都市情報公開条例第7条第2号に該当)

- (ク) 施設長の生年月日、学歴及び職歴の一部については、公開することにより、施設長のプライバシーを侵害するおそれがあるため、非公開とする。(京都市情報公開条例第7条第1号に該当)
- (ケ) 迦陵園の預り金の流れについては、公開することにより、被措置児童の財産の保護に支障をもたらすとともに、迦陵園の事業活動上の地位を明らかに害するため、非公開とする。(京都市情報公開条例第7条第2号に該当)

ウ 平成27年12月 教育福祉委員会(第13回)-12月04日-13号分について

- (ア) ●●氏の生年月日、採用年度、経歴については、●●氏のプライバシーを侵害するおそれがあるため、非公開とする。(京都市情報公開条例第7条第1号に該当)
- (イ) ●●氏の勤務態度に対する回答の一部については、本市の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、非公開とする。(京都市情報公開条例第7条第6号エに該当)
- (ウ) 京都市への公益通報に関する経過等に対する回答の一部については、公開することにより、通報者のプライバシーを侵害するおそれがあるため、非公開とする。(京都市情報公開条例第7条第1号に該当)

エ 平成28年3月 教育福祉委員会(第19回)-03月17日-19号分について

「理事長の交代について、前理事長に責任を取らせたか否か」という質問に対する回答の一部については、公開することにより、個人のプライバシーを侵害するおそれがある箇所のため、非公開とする。(京都市情報公開条例第7条第1号に該当)

オ 審査請求人の反論に関して

- (ア) 審査請求人が主張する「Q&A」の記述は不正確で、欺瞞に満ちているため、非公開の判断についても同様の論理で行われたものではないかとの疑念を抱かざるを得ない。」に対しては、前述した4(2)ア、イ、ウ及びエのとおりであり、当庁の非公開の判断はそれぞれ妥当と考える。
- (イ) 公開した資料に記載してある内容についての見解が述べられているが、当庁が非公開とした理由に反論したものではなく、非公開に関する反論の論拠とはならないと考える。

(3) 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での審査請求人の説明によると、審査請求人の主張は、次のとお

りである。

- (1) そもそも市会の「Q&A」とは、市民の代表である市会議員からの質問を想定し、それに対する回答を準備するものであるもので、そこに書かれている「回答」については、全て公開を前提したもののはずである。

また、非開示となっている箇所を選択についても処分庁による恣意的な判断が強く疑われる。

- (2) 審査請求書においても指摘したとおり、「Q&A」とは、市民の代表である市会議員からの質問を想定し、それに対する回答を準備するものである。

市会議員から想定していたとおりの質問があれば、理事者は「Q&A」に書かれた回答を読み上げ、後日、そのやり取りは議事録に掲載される。議事録は京都市会のウェブサイトで公開されており、市会常任委員会自体、インターネットで生中継されている。

よって、「Q&A」中の「回答」の部分については、全て公開を前提としたものである。

- (3) 「Q&A」の記述は不正確で、欺瞞に満ちているため、非公開の判断についても、同様の論理で行われたのではないかとの疑念を抱かざるを得ない。

- (4) 「迦陵園の特別監査に関するQ&A」

弁明書では「これまでの迦陵園での虐待の有無への回答の一部については、公開することにより、迦陵園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ものであるため、非公開とする。」と、非公開の理由が述べられている。

しかし、「明らかに害する」と認められるには、「単なる抽象的な可能性（おそれ）ではなく、保護に値する蓋然性が認められなければならない」はずである。

また、過去の迦陵園での虐待の有無は、「人の生命、身体、健康に危害が生じるおそれがある法人等の事業活動」の情報であり、「非公開として保護すべき法人等の利益より、公開に対する公益上の必要性が優先する」ため、公開されなければならない。

- (5) 「迦陵園預り金の流れ」

「迦陵園預り金の流れ」の黒塗りの箇所についても、5(4)と同様の理由で公開されなければならない。

- (6) 「経済総務委員会Q&A」の「I 関係職員について」

弁明書では、「●●氏の勤務態度に対する回答の一部については、本市の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、非公開とする。」と説明されている。

しかし、「本市の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」と判断したことについての具体的な説明はない。

非公開とするためには、「支障等の内容について、具体的かつ蓋然性のある理由でなければ」ならない。

(6) 「経済総務委員会Q&A」の「IV 公益通報制度関係」

この黒塗りについては、「京都市への公益通報に関する経過等に対する回答の一部については、公開することにより、通報者のプライバシーを侵害するおそれがあるため、非公開とする。」と説明されている。

これについても、なぜ、「通報者のプライバシーを侵害するおそれがある」のかが全く不明である。

・・・公益通報の経過を公開することが・・・プライバシーを侵害することになるはずがない。

「平成27年10月■日」「同年11月○日」などと具体的な日付を隠すのは、その方が、・・・都合が良いために他ならない。

・・・。

・・・公益通報の経過などを公開することは、権力による、違法・不当・悪質な、公益通報者への報復行為の事実を白日の下に晒すことにも繋がるため、・・・有意義であるだけでなく、公益通報者保護制度、ひいては市民社会にとっても非常に重要であると考えらる。

6 審査会の判断

当審査会は、諮問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

審査請求人が求めている公文書は、京都市会の常任委員会において、理事者が答弁を行うために諮問庁が作成したQ&Aで、具体的には、以下の常任委員会における理事者報告のために作成された公文書であると認められる。

ア 平成27年9月 教育福祉委員会（第9回）-09月09日-09号

イ 平成27年11月 教育福祉委員会（第12回）-11月11日-12号

ウ 平成27年12月 教育福祉委員会（第13回）-12月04日-13号

エ 平成28年3月 教育福祉委員会（第19回）-03月17日-19号

(2) 本件処分について

ア 京都市会の常任委員会における理事者報告の「Q&A」の性格について

(ア) 審査請求人は、次のとおり主張する。

① そもそも市会の「Q&A」とは、市民の代表である市会議員からの質問を想定

し、それに対する回答を準備するものであるので、そこに書かれている「回答」については、全て公開を前提したもののはずである。

- ② 市会議員から想定していたとおりの質問があれば、理事者は「Q&A」に書かれた回答を読み上げ、後日、そのやり取りは議事録に掲載される。議事録は京都市会のウェブサイトで公開されており、市会常任委員会自体、インターネットで生中継されている。

よって、「Q&A」中の「回答」の部分については、全て公開を前提としたものである。

- ③ 「Q&A」の記述は不正確で、欺瞞に満ちているため、非公開の判断についても、同様の論理で行われたのではないかとの疑念を抱かざるを得ない。

(イ) 諮問庁は、次のとおり主張する。

京都市会の常任委員会において、理事者が答弁を行う際の材料を資料としてまとめた「Q&A」であり、当庁関係者内の情報共有を行い、常任委員会における円滑な答弁を実現させる役割がある。

なお、Q&Aについては、常任委員会までに関係者内で内容の確認をしっかりと行い、必要な情報のみを記載しているところである。

(ウ) 当審査会は、「Q&A」の性格について、双方の主張に争いがあることから、この点を検討するため、諮問庁が非公開とした情報が記載されている「Q&A」の提出を受けて審議したところ、例えば、虐待被害を受けた児童の氏名などといった、一見して明らかに個人のプライバシーを侵害するなどの理由から、条例上、非公開とするべき情報が含まれていることを確認した。

このような事項については、そもそも常任委員会において答弁されるべき内容ではないことは明らかであって、「Q&A」そのものが、公文書公開制度上、当然に全て公開とされるべきものとは認められない。

(エ) また、当審査会が諮問庁に確認したところ、Q&Aとは、関係者が事案の概要等を理解するに当たって、必要な情報を記載したものであり、常任委員会においてこの資料をそのまま読み上げるのではなく、常任委員会までに関係者内でこの資料を基に、対外的に発言してはならない内容等をしっかり確認したうえで答弁するものであるとのことであった。常任委員会では、どのような質疑がなされるか分からない中で、実際に答弁を行う理事者等が、柔軟かつ適切に答弁することができるよう、間接的に関係する情報についてもある程度網羅して記載したうえで、当該情報の中から必要な内容を答弁するとしても何ら不自然な点はない。

(オ) このことからすれば、諮問庁の主張に不自然な点は認められず、審査請求人の「「Q

&A」中の「回答」の部分については、全て公開を前提としたものである。」との主張は認められない。

イ 「迦陵園での虐待の有無への回答の一部」非公開について

(ア) 審査請求人は、次のとおり主張する。

弁明書では「これまでの迦陵園での虐待の有無への回答の一部については、公開することにより、迦陵園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ものであるため、非公開とする。」と、非公開の理由が述べられている。

しかし、「明らかに害する」と認められるには、「単なる抽象的な可能性（おそれ）ではなく、保護に値する蓋然性が認められなければならない。」はずである。

また、過去の迦陵園での虐待の有無は、「人の生命、身体、健康に危害が生じるおそれがある法人等の事業活動」の情報であり、「非公開として保護すべき法人等の利益より、公開に対する公益上の必要性が優先する」ため、公開されなければならない。

(イ) 諮問庁は、次のとおり主張する。

これまでの迦陵園での虐待の有無への回答の一部については、公開することにより、迦陵園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ものであるため、非公開とする。（京都市情報公開条例第7条第2号に該当）

(ウ) 当審査会が、「事業活動上の地位その他正当な利益を明らかに害する」ことについて諮問庁に確認したところ、「京都市を含む各都道府県、政令指定都市、児童相談所設置市については、毎年度、児童福祉法及び国の被措置児童等虐待対応ガイドラインに基づき、管内で年度内に発生した虐待件数や種別等を公表している。当該ガイドラインでは、公表の目的について、『都道府県等において被措置児童等の虐待の状況を定期的かつ的確に把握し、その防止に向けた取組みを着実に進めることを目的とするものであり、被措置児童等の虐待を行った施設名等を公表して施設に制裁を与えるものではない』とされており、都道府県等での虐待の件数、内容、講じた措置、施設種別等について公表することとされている。」とのことである。

(エ) 被措置児童等の虐待の状況について、虐待件数等は公表されているものの、公表の目的が施設に対する制裁ではなく、虐待のあった施設名等が公表されることを前提とはしていないことや、また、迦陵園に係る過去の虐待に係る情報を公表することにより虐待被害児童、その他の入所児童へ大きな影響を与えることが容易に想定されることからすれば、必ずしも公開に対する公益上の必要性が優先されるとはいえず、施設のその後の運営、児童処遇に大きな支障が生じることのないよう、非公開とした諮問庁の判断に不合理な点は認められない。

ウ 「迦陵園預り金の流れ」非公開について

(ア) 審査請求人は、次のとおり主張する。

「迦陵園預り金の流れ」の黒塗りの箇所についても、上記6(2)イ(ア)と同様の理由で公開されなければならない。

(イ) 諮問庁は、次のとおり主張する。

迦陵園の預り金の流れについては、公開することにより、被措置児童の財産の保護に支障をもたらすとともに、迦陵園の事業活動上の地位を明らかに害するため、非公開とする。(京都市情報公開条例第7条第2号に該当)

(ウ) 当審査会が非公開とされた当該箇所を確認したところ、そこには児童手当などといった迦陵園における預り金の流れについての記載が認められる。

当該預り金の流れが明らかになると、どのような流れで誰がどのように当該預り金を管理しているかの詳細な状況が公になるため、悪意のある第三者がこれを知ることとなれば、迦陵園における被措置児童の財産の保護及び管理に支障が生じるおそれがあり、迦陵園の事業活動上の地位を明らかに害することが認められることから、非公開とした諮問庁の判断に不合理な点は認められない。

エ 「●●氏の勤務態度に対する回答の一部」非公開について

(ア) 審査請求人は、次のとおり主張する。

弁明書では、「●●氏の勤務態度に対する回答の一部については、本市の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」と説明されている。

しかし、「本市の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」と判断したことについての具体的な説明はない。

非公開とするためには、「支障等の内容について、具体的かつ蓋然性のある理由でなければ」ならない。

(イ) 諮問庁は、次のとおり主張する。

●●氏の勤務態度に対する回答の一部については、本市の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、非公開とする。(京都市情報公開条例第7条第6号エに該当)

(ウ) 当審査会が非公開とされた当該箇所を確認したところ、そこには当該職員に係る人事評価に相当する記載が認められる。

職員の人事評価に相当する情報が明らかになると、職員の人事評価に際して、率直な意見等に基づく評価を行うことに支障が生じるおそれがあり、公正かつ円滑な

人事の確保に支障を及ぼすことが認められる。

- (エ) このことからすれば、●●氏の勤務態度に対する回答の一部に関する情報は、条例第7条第6号エに該当するものというべきであり、諮問庁の判断は、特に不合理なものであるとは認められない。

オ 「公益通報に関する経過等に対する回答の一部」非公開について

- (ア) 審査請求人は、次のとおり主張する。

この黒塗りについては、「京都市への公益通報に関する経過等に対する回答の一部については、公開することにより、通報者のプライバシーを侵害するおそれがあるため、非公開とする。」と説明されている。

これについても、なぜ、「通報者のプライバシーを侵害するおそれがある」のか、が全く不明である。

・・・公益通報の経過を公開することが・・・プライバシーを侵害することになるはずがない。

「平成27年10月■日」「同年11月○日」などと具体的な日付を隠すのは、その方が、・・・都合の良いために他ならない。

・・・。

・・・公益通報の経過などを公開することは、権力による、違法・不当・悪質な、公益通報者への報復行為の事実を白日の下に晒すことにも繋がるため、・・・有意義であるだけでなく、公益通報者保護制度、ひいては市民社会にとっても非常に重要であると考えます。

- (イ) 諮問庁は、次のとおり主張する。

京都市への公益通報に関する経過等に対する回答の一部については、公開することにより、通報者のプライバシーを侵害するおそれがあるため、非公開とする。

(京都市情報公開条例第7条第1号に該当)

- (ウ) 条例第7条第1号では「個人に関する情報（事業を営む個人の当該事業に関する情報を除く。）であって、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」を、プライバシー情報として非公開にする旨が規定されている。

「通常他人に知られたくないと認められるもの」に対象となる情報が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であるか否かで判断すべきであって、請求者のいかに問わず客観的に判断するため、たとえ対象となる情報が本人あるいは利害関係者のものであったとしても第三者からの公開請求の場合と同様に情報自体の性質に照らし合わせて公開の可

否を決しなければならぬ。

(エ) 公益通報制度においては、通報者は自身の秘密が守られ、通報による不利益を受けるおそれがないということを前提に、通報者が当該公益通報制度を利用していることからすれば、通報者の秘密が守られることは、客観的にみて、当該制度の利用者にとって非常に重要であることは明らかである。

(オ) 当審査会が、諮問庁が非公開としている公益通報に関する経過等に対する回答の一部について確認したところ、当該箇所には、公益通報のあった日にち、調査結果の報告があった日にち及び当該公益通報に関する一連の経過が記載されていることが認められる。これらの事項が明らかになると、他の関連情報との結合等によって通報者が特定される可能性が高く、当該通報者の秘密が保護されない結果を招くおそれがある。

(カ) したがって、諮問庁が非公開とした情報は条例第7条第1号に該当するものと判断する。

(3) 以上により、「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29年	6月	7日	諮問
	7月	7日	諮問庁からの弁明書の提出
	8月	1日	審査請求人からの反論書の提出
	9月	28日	諮問庁の職員の口頭理由説明（平成29年度第6回会議）
	11月	2日	審議（平成29年度第7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）