

答 申 個 第 7 号

平成24年11月27日

京 都 市 長 様

京都市情報公開・個人情報保護審査会

会 長 市 川 正 人

(事務局 総合企画局情報化推進室情報管理担当)

京都市個人情報保護条例第36条第1項の規定に基づく諮問について (答申)

平成24年2月10日付け企情管第8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・個人情報保護審査会会議録の個人情報一部開示決定についての異議申立てに対する決定 (諮問個第10号)

1 審査会の結論

実施機関が行った個人情報一部開示決定は、妥当である。

2 異議申立ての経過

(1) 異議申立人は、平成23年10月24日に、当職に対して、京都市個人情報保護条例（以下「条例」という。）第14条第1項の規定により、「平成23年10月18日付け答申個第2号及び第3号に係る京都市情報公開・個人情報保護審査会の会議録」の開示を請求した。

(2) 実施機関は、当該請求に係る個人情報が記録されている公文書として「京都市情報公開・個人情報保護審査会第1部会会議録（平成23年度第1回会議，同第2回会議，同第3回会議，同第4回会議及び同第5回会議）」（以下「本件公文書」という。）を特定したうえ、本件公文書のうち、「審査会での審議の内容のうち各委員個別の意見に係る部分，答申内容等についての具体的検討に係る部分及び原処分において非開示とされた内容が明らかになる部分」の開示をせず，その他の部分を開示するとの個人情報一部開示決定（以下「本件処分」という。）をし，平成23年11月11日付けで，その旨及びその理由を次のとおり異議申立人に通知した。

条例第16条第6号及び第7号に該当

開示することにより，今後，率直な意見の交換又は意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれがあるととも，審査会における判断に関し，その適正な遂行に著しい支障を及ぼすおそれがあるため。

(3) 異議申立人は，平成24年1月10日に，本件処分を不服として，行政不服審査法第6条の規定により，本件処分（原処分において非開示とされた内容が明らかになる部分を除く。）の取消しを求める異議申立て（以下「本件異議申立て」という。）をした。

3 異議申立ての趣旨

本件異議申立ての趣旨は，本件処分のうち，「各委員個別の意見に係る部分及び答申内容等についての具体的検討に係る部分」を非開示とした部分を取り消すことを求めるものである。

4 実施機関の主張要旨

個人情報一部開示決定通知書，理由説明書及び職員による口頭理由説明によると，実施機関の主張は，おおむね次のとおりであると認められる。

(1) 京都市情報公開・個人情報保護審査会について

ア 条例は、基本的人権を擁護するうえで個人情報の保護が重要であることにかんがみ、個人情報の適正な取扱いの確保に関し必要な事項を定めるとともに、実施機関が保有する個人情報の開示、訂正及び利用の停止等を請求する権利を保障することにより、個人の権利利益の保護及び市政の公正かつ適正な運営に資することを目的としている。

イ 条例に基づいて、実施機関が保有する個人情報の開示、訂正及び利用の停止等の請求（以下「開示請求等」という。）があった場合、条例の各条項に従い、開示請求等に対する決定を行っている。

ウ 開示請求等に対する決定に対して、請求者が不服の場合は、行政不服審査法に基づき不服申立てを行うことができる。不服申立てがあった場合、条例では、実施機関は当該不服申立てが不適法であるとき及び当該不服申立てを認容するときを除き、京都市情報公開・個人情報保護審査会（以下「審査会」という。）に諮問し、その答申を尊重して、当該不服申立てに対する裁決又は決定を行わなければならないと規定されており、審査会は、実施機関からの諮問に応じ、開示請求等に対する決定の妥当性についての審議を行っている。

エ 審査会は、10人の委員によって構成され、その委員については、情報公開制度及び個人情報の保護に関する制度に関し優れた識見を有すると認められる者のうちから、市長が委嘱することとされている。

京都市情報公開・個人情報保護審査会条例（以下「審査会条例」という。）第7条の規定により、審査会は、必要に応じ、その指名する委員3名以上をもって構成する合議体に、不服申立てに係る事件について調査させ、及び審議することができ、その合議体の決議をもって審査会の決議とすることができる。この規定に基づき、現在、審査会は5名の委員で構成する2つの合議体で不服申立てに係る調査及び審議を行っている。

(2) 審査会又は審査会の合議体（以下「審査会等」という。）における審議の方法について
実施機関から諮問があった場合、審査会等は、まず、実施機関に対し、処分理由を説明する書面（以下「理由説明書」という。）の提出を依頼し、提出を受ける。

次に、不服申立人に対して、実施機関から提出された理由説明書の写しを送付するとともに、処分理由に対する意見を記載した書面（以下「意見書」という。）の提出を依頼し、提出を受ける。

実施機関及び不服申立人からの書面の提出を受けた後、審査会等での審議を行う。

審査会等では、まず、実施機関に対し審査会への出席を求め、口頭による処分理由の説明を受ける。

次に、不服申立人が希望する場合には、審査会等への出席を求め、口頭による意見陳述を受ける。

そして、あらかじめ提出を受けた理由説明書、意見書の内容と審査会等で実施機関及び不服申立人から聴取した内容を基に審議を行い、答申を取りまとめることとしている。

(3) 本件公文書について

本件公文書は、審査会の合議体である京都市情報公開・個人情報保護審査会第1部会（以下「審査会第1部会」という。）が諮問を受けて審議を行った際の会議録である。委員が審議を行う際に、前回までの審議の経過を確認できるようにするための資料として、審査会の事務局である総合企画局情報化推進室情報管理担当の職員が、毎回、審査会等の終了後に主だった意見の趣旨を記録したものを会議録として作成し、次の審査会等の際に委員に配付している。

本件公文書には、表題のほか、審査会等の開催日時及び場所、出席委員の氏名、審査会等に付した事案の件名、議事の概要及びその他必要な事項が記載されている。

なお、審査会等での審議の結論は最終的に答申となって示されるものであり、その中で発言者及び審査会の意図についても答申に反映されるものであることから、会議録の内容自体を確定する必要はないため、発言者及び審査会等による確認は得ていない。

(4) 条例第16条第6号及び第7号該当性について

ア 本件異議申立ての争点である、審査会第1部会での審議の内容のうち各委員個別の意見に係る部分及び答申内容等についての具体的検討に係る部分の非開示理由について、以下説明する。

イ 審査会条例第12条は、「審査会が行う調査及び審議の手続は公開しない」と規定している。

これは、その調査及び審議の内容が不服申立人等のプライバシーに関わること、いわゆるインカメラ審議を行うことから原処分において非開示とされた公文書の内容に及ぶこと、その調査及び審議の中立性を保障する必要があることなどが理由である。

ウ 審査会等では、実施機関及び不服申立人それぞれから提出された書面や口頭で聴取した内容を基に、まず、委員間で自由、活発な意見交換が行われる。そして、答申すべき方向性やその理由についておおむね委員間での合意が形成されると、それまでの審議の経過を踏まえて答申案が作成される。作成された答申案を基に、その構成や文言などの具体的な検討が行われ、何回かの修正を経て、答申内容が確定されていく。

このように、審査会等における審議は、委員間の自由、活発な意見交換から始まり、相互の意見調整を繰り返すなかで、全委員の合意が形成されていくものであり、その合議過程において、個々の委員が自由、活発に自己の意見等を表明し、交換し合うことが必要不可欠である。

エ また、審査会等のように実施機関が行った個々の決定の妥当性について審議するという準司法的な役割が課せられている合議制機関は、例えば、行政に民間からの多様な意見を取り入れるために設けられるような他の合議制機関以上に、審議の中立、公平性及び判断の公正さ、客観性の確保が要求されるのであり、このような審議の中立、公平性及び判断の公正さ、客観性の確保は、委員間の自由、活発な意見交換を確保することによって実現されるものである。

オ 本件異議申立てに係る非開示部分が開示されることとなると、答申に至るまでの委員間の意見調整の詳細な過程が明らかにされるが、その内容について発言者及び委員

会等の確認を得ていないこと、また、その記載された表現や語調により読む者によって受け取り方が異なることから、審査会等における審議の意義や個々の意見の真意が異なる受け取られ方をされること等を否定することはできない。

カ その結果、審査会等の審議の中立、公平性及び判断の公正さ、客観性について、無用な疑いを抱かせ、答申の信頼性を失わせるおそれが生じ、委員間の自由、活発な意見交換を確保することが困難になる事態が予想される。

キ また、このような審査会等の審議は反復して行われているので、対象案件の答申が出された後であっても、審議過程が明らかとなることは、審査会等の他の案件の審議に支障を及ぼすおそれがある。

そのため、審議が終了した後であっても、本件非開示部分を開示するとなると、審査会等において今後行われる同種の手続における委員間の自由、活発な意見交換に相当の影響が生じると考えられ、審査会等における率直な意見の交換や意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれがある。

ク さらに、審査会への諮問は、実施機関が不服申立てに対する裁決又は決定を行うに当たり、その判断の公正さ、客観性を担保するために設けられた制度であることを考慮すると、本件非開示部分を開示するとなると、審査会における適正な審議の遂行に支障を及ぼすことのみならず、実施機関が行う不服申立てに対する裁決又は決定に関する事務の適正な遂行にも支障を及ぼすおそれがある。

ケ したがって、本件異議申立てに係る非開示部分については、条例第16条第6号及び同条第7号に該当する。

5 異議申立人の主張要旨

異議申立書、意見書、補充意見陳述書及び口頭意見陳述によると、異議申立人の主張は、おおむね次のとおりであると認められる。

- (1) 情報公開法の立法趣旨として、審査会での審議の内容について異議申立人及び原処分庁に対して答申での報告義務を負っているので、審査会での審議の内容のうち、各委員個別の意見に係る部分、答申内容等についての具体的検討に係る部分について不開示とするなら、審査会は異議申立人及び原処分庁に対して報告しなければならない。
- (2) 審査会は、答申個第2号において「異議申立人の行っている京都府知事への審査請求は、実施機関が行った保護の停止処分及びそれに至る各種の処分を争うものであるが、審査会において、非開示部分を検討したところ、これらの審査請求の対象となる各処分の根拠となるものではなく、異議申立人の審査請求における反論の機会を妨げるような内容ではないと判断する」としている。

この点につき、実施機関は審査会に対し「異議申立人が保有する広島県の土地について、生活保護制度下その保有が認められないため、福祉事務所としては、その土地を売却し、売却した利益で生活を維持して欲しいと指導を行ってきたが拒否された。このため、福祉事務所の売却指示に違反したとして2月1日付けで異議申立人の生活保護の停

止処分を行い、これに対し異議申立人は府知事に対し審査請求を行っているところである。この様な事情が背景にある。」と説明している。

しかし、異議申立人は、「実施機関が行った保護の停止処分及びそれに至る各種の処分を争うもの」として26件の不服申立て（審査会への意見書のとおり）を行っている。この「実施機関が行った保護の停止処分及びそれに至る各種の処分を争うもの」として、異議申立人が審査会に対して提出した書類等以外には上記の処分庁の説明に審査会の会議録しか開示請求で得ていない。

審査会は、「実施機関が行った保護の停止処分及びそれに至る各種の処分を争うもの」について、異議申立人及び原処分庁に対して答申での報告義務を怠り、かつ、審査会にて答申内容等についての具体的検討を行っていない議案が存在する。

したがって、審査会が、情報公開法に係る基本的な立法趣旨を逸脱しているのであるから、審査会での審議の内容のうち各委員個別の意見に係る部分、答申内容等についての具体的検討に係る部分について、不開示とすることは許されるものではない。

- (3) 保護経過記録票は、原則、全部開示されるべきである。審査請求の一部については、提起後、最長で2年8箇月も経過しているが裁決に至っておらず、審議が滞っている。実施機関が知事に対し保護経過記録票を提出し、証拠書類として採用されている可能性があり、非開示とされた部分について審査請求の争点であることを否定できないため、保護経過記録票に記載されている内容を確認しなければならない。非開示とされることにより、異議申立人による反論の機会を奪っている。そもそも、審査会が審査請求における反論の機会を妨げているか否かの判断について判断できるはずもなく、審査会としては非開示とされた部分を開示するしかない。仮に、反論の機会を妨げているか否かの判断について判断できるとしても、非開示を維持するのであれば少なくとも答申にてその審議の内容を報告しなければならない。審査会の答申において報告されているものは、一部の審査請求との関係に過ぎず、全ての審査請求との関係ではないことは明らかであり、そもそもインカメラ審理の要件を満たしていない。情報公開法は、インカメラ審理手続として、答申の内容の公表を通じて担保されていることを原則として審査会の説明責任によって成立しているのであるが、つまり、審査会が説明責任を果たしていないのであれば、第三者が審査会における審議自体の内容を知るすべがなく、情報公開法における立法の大原則を満たしていないのであるから、もはやインカメラ資料という理由によって開示を拒むことはできない。
- (4) 審査会での発言の内容について、発言者及び委員会等の確認を得ていないことについては、個人のプライバシーとならないので、そもそも確認を得る必要がない。
- (5) 実施機関は、その記載された表現や語調により読む者によって受け取り方が異なることから、審査会等における審議の意義や個々の意見の真意が異なる受け取られ方をされること等を否定することはできないと主張するが、審査会における答申の結論として一つしかないのであるから、審査会が、審査会等の審議の中立、公平性及び判断の公平さ、客観性について、無用な疑いを抱かせ、答申の信頼性を失わせるおそれが生じると自認

するのであれば、審査会における答申について自ら信頼性を否定するものであって、答申の無効と言わざるを得ない。なお、審査会における答申の結論として、審査会の全員一致でなく解釈が分かれたのであれば、訴訟等を考慮しなければならないので審査会における意見を開示しなければならない。

- (6) 審査会等の審議は反復して行われているので、対象案件の答申が出された後であっても、審議過程が明らかとなることは、審査会等の他の案件の審議に支障を及ぼすおそれがあるとの実施機関の主張については、審査会等の他の案件の審議として、そもそも全く異なる独立した内容であるから、審査会等における率直な意見の交換や意思決定の中立性が不当に損なわれることはない。
- (7) 審査会への諮問は、実施機関が不服申立てに対する裁決又は決定を行うに当たり、その判断の公正さ、客観性を担保するために設けられた制度であることを考慮すると、本件非開示部分を開示すると、審査会における適正な審議の遂行に支障を及ぼすことのみならず、実施機関が行う不服申立てに対する裁決又は決定に関する事務の適正な遂行にも支障を及ぼすおそれがあるとの実施機関の主張は、具体性に乏しく抽象的な表現に終始しており、そもそも法的保護における蓋然性がない。

6 審査会の判断

当審査会は、実施機関の主張及び異議申立人の主張並びに本件請求の対象となった個人情報について審議し、次のとおり判断する。

(1) 本件請求の対象となった個人情報について

本件公文書は、審査会第1部会が諮問を受けて審議を行った際の会議録である。

委員が審議を行う際に、前回までの審議の経過を確認できるようにするための資料として、審査会の事務局である総合企画局情報化推進室情報管理担当の職員が、毎回、審査会等の終了後に主だった意見の趣旨を記録したものを会議録として作成し、次の審査会等の際に委員に配付している。

本件公文書には、表題のほか、審査会等の開催日時及び場所、出席委員の氏名、審査会等に付した事案の件名、議事の概要及びその他必要な事項が記載されていることが認められる。

(2) 条例第16条第6号及び第7号該当性について

ア 本件処分において非開示としたのは、本件請求の対象となった個人情報である当該会議録のうち、審査会第1部会での審議の内容のうち各委員個別の意見に係る部分、答申内容等についての具体的検討に係る部分及び原処分において非開示とされた内容が明らかになる部分である。

このうち、異議申立てがなされた非開示部分は、各委員個別の意見に係る部分及び答申内容等についての具体的検討に係る部分である。

イ 当審査会は、実施機関が不服申立てを処理するに当たり、判断の公正さ、客観性を担保するために設けられた制度である。

本件非開示部分を開示すると、審議の手法及び審議過程が明らかになることから、委員間の率直な意見交換に相当の影響が生じることとなり、意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれがあると考えられる。

また、当審査会の審議は反復して行われるものであり、対象事案の答申が出された後であっても、開示することにより、今後行われる同種の事案における委員間の率直な意見の交換及び意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれがあると考えられる。

したがって、本件非開示部分は、条例第16条第6号に該当すると判断する。

ウ なお、本件非開示部分は、条例第16条第6号に該当すると認められるため、条例第16条第7号の該当性については、当審査会としては、検討を行う必要はないと判断する。

(3) その他

ア 異議申立人は、審査会は、審査会での審議の内容について異議申立人に対して答申での報告義務を負っているが、答申でその義務を果たしていないので、本件非開示部分を開示しなければならないと主張する。

一般に、審査会の答申は、不服の事由として申し立てられた点についての法的判断を端的に示すことが要請されていると解される。

したがって、答申の内容は、裁決等の結論に相当するもの及びこれに至る理由を示すものであることが条例第36条第1項に規定する実施機関の諮問の趣旨に最も沿うものであると考えられ、その結論に至った具体的な議論の内容までをも報告しなければならない義務はない。

イ 次に、異議申立人は、京都府知事に対する審査請求において、実施機関から保護経過記録票が提出されることにより審査請求が滞っていると考えられるから、その内容を確認するために本件非開示部分を開示しなければならないと主張する。

しかしながら、本件処分と異議申立人が抱えている他の係争とは独立して判断すべきであり、他の係争との関係によって開示非開示の判断が左右されるものではない。

(4) 以上の点から、当審査会は、実施機関が行った本件処分について、不当であるとは認められないと判断する。

(5) 結論

以上により、「1 審査会の結論」のとおり判断する。

(参考)

審議の経過

平成24年	2月10日	諮問（諮問個第10号）
	3月9日	実施機関からの理由説明書の提出
	7月24日	実施機関の職員の理由説明（平成24年度第4回会議）

- 10月30日 異議申立人からの意見書の提出
- 10月30日 異議申立人の意見陳述（平成24年度第6回会議）
- 11月26日 異議申立人からの補充意見陳述書の提出
- 11月27日 審議（平成24年度第7回会議）