

情 個 審 答 申 第 2 号

平成 3 0 年 1 2 月 1 2 日

熊本市人事委員会 様

熊本市情報公開・個人情報保護審議会

会 長 高 木 絹 子

熊本市個人情報保護条例第 2 8 条の規定に基づく諮問について（答申）

平成 3 0 年 1 月 1 5 日付け、熊市人委発第 2 7 4 号により諮問を受けました下記の審査請求について、別紙のとおり答申します。

記

不利益処分に係る不服申立て（平成〇〇年不第〇〇号事案）の裁決に至るまでの過程が分かる資料に記載されている自己に関する個人情報の不開示決定に対する審査請求について

別 紙

諮問第 2 号

答 申

第 1 審議会の結論

熊本市人事委員会（以下「実施機関」という。）の行った個人情報不開示決定は、一部妥当でない。

第 2 審査請求の経緯

- 1 平成 29 年 7 月 6 日、審査請求人が熊本市情報公開条例（平成 10 年条例第 33 号）に基づき、不利益処分に係る不服申立て（平成〇〇年不第〇〇号事案。以下「本件不服申立て」という。）の裁決に至るまでの過程が分かる資料の開示請求（以下「文書等開示請求」という。）をしたことに対し、同月 26 日、実施機関は、文書等開示（一部請求拒否）決定を行った。
- 2 平成 29 年 8 月 4 日、審査請求人が熊本市個人情報保護条例（平成 13 年条例第 43 号。以下「条例」という。）に基づき、本件不服申立ての裁決に至るまでの過程が分かる資料（文書等開示請求により開示されたものを除く。）に記録されている自己に関する個人情報（以下「本件自己情報」という。）の開示請求（以下「本件開示請求」という。）をしたことに対し、同月 16 日、実施機関は、本件自己情報のうち、実施機関において作成した資料の作成開始日等については個人情報開示決定を、実施機関の委員の意見及び質疑応答等、話し合いの内容が分かるものについては個人情報不開示決定（以下「本件処分」という。）を行った。
- 3 平成 29 年 9 月 1 日、審査請求人は、本件処分の取消を求めて、本件審査請求に係る同年 8 月 29 日付け審査請求書を実施機関に提出した。

第 3 審理関係人の主張の要旨

1 審査請求人の主張

審査請求人が、平成 29 年 8 月 29 日付け審査請求書及び同年 10 月 27 日付け反論書で主張した内容は、おおむね次のとおりである。

(1) 平成 29 年 8 月 29 日付け審査請求書で主張した内容について

ア 本件不服申立ては、今回の審査請求人にとって非常に重要な事項であり、自己の主張した内容が正しく理解されているかどうかを確認することは、本件不服申立ての結論を受け取り、今後の対応を考えるうえで必要不可欠である。

イ 本件不服申立てがなされて口頭審理を行う際には、実施機関の委員が審査請求人及

び処分庁の意見を公開の場で聴くにもかかわらず、その委員の発言が非公開となるのは、全く不合理である。

ウ 本件処分における不開示理由には、本件不服申立て以外の事業についても述べているが、全く筋違いである。本件開示請求は、本件不服申立てに係る議事内容のみを対象として開示請求を行っている。

エ 実施機関は専門的、中立的な第三者機関として設立しており、その委員も弁護士やNPO法人理事長、元総務局長など周囲の意見に左右されずに自らの意見を発することができるだけの資質がある人を議会の承認を得て選任しているため、不服申立事案に関する議事録が審査請求人本人に開示されることは何ら問題なく、むしろ委員の考えを理解するための一助となる。

オ 実施機関は行政権限、準立法的権限、準司法的権限という強力な権限を持ち合わせており、その扱う事案に関する人の人生を左右するほどの決定を行う機関である。しかし、その委員は裁判所の裁判官のように生業として行っているわけではなく、あくまで別に本業があり、一月半に一度の会議の場でしかその業務が行われていない。そのため、会議の場でどのようなやりとりがなされて結果が導かれたのかを、第三者がチェックする必要がある。

(2) 平成29年10月27日付け反論書で主張した内容について

ア 処分庁は、審査請求人が自ら書面審理を希望していると主張するが、これは、本件不服申立てを行う際に、実施機関の事務局において、書面審理と口頭審理のどちらが早期に結論が出るのかを尋ねたところ、書面審理の方が早期に結論がでるという回答を得たため、書面審理を選択したものである。

イ 本件不服申立てに対する裁決においては、審査請求人の主張は一切認めることなく、自己の都合の良い内容だけ主張していた処分庁の意見のみが採用されていた。なぜ、一方の主張のみを採用することとなったのか、その過程を確認する必要がある。また、実施機関が行う審議内容は、裁判とは異なるうえに、一行政機関が設置する透明性が求められる機関という性質からすれば、議事録の公開は必須である。

ウ 実施機関の委員は、弁護士やNPO法人理事長、元総務局長などが選任されているということは公表されている事実であるにもかかわらず、処分庁がそれを認めないのは、誠実に対応しているとはいえないばかりか、虚偽の弁明をしていることになり、弁明書の内容は一切信用できず、そのような組織で秘密裏に議論されて下された処分の経緯を確認するためには議事録の開示は必須である。

エ 実施機関の委員について、周囲の意見に左右されずに自らの意見を発することができるだけの資質のある人が選任されているという審査請求人の主張について処分庁は争うと主張しているが、そのような資質のない人が当該委員に選任されるわけがない。さらに、議会において承認される際には、議員が当該委員にはそのような資質があると認めて承認するものであるとともに、実施機関の設置の趣旨からしても、周知の事実であることは明白である。

オ 書面審理等の開催時間は、基本的に1時間にも満たない。加えて、十分な議論が行われたとは到底言えず、この点に鑑みても、実施機関の責務を果たすだけの議論が行われているのかを第三者が確認する必要がある。仮にこれ以外で本件不服申立てについて議論されているのであれば、その議論の場を公表せず資料も作成せず、ブラックボックスと化しているのであれば、それは許されるものではない。

カ 本件不服申立てに対する裁決において処分庁が平成29年9月28日付け弁明書において引用している裁判例は、10年近く前の地方裁判所の判決文であり、当時と現在では、社会の仕組みが大きく変化しており、現在では、広く情報公開を行うことが強く求められるようになった。

キ 本件不服申立てに関する審議内容は、一個人の処分に関わるものであり、他からの干渉など到底考えられず、開示しても当該不服申立て又は将来の同種の審議等に著しい支障を生じないことは明白である。したがって、条例第15条第3号には該当しない。

2 実施機関の主張

実施機関が、平成29年9月28日付け弁明書において主張した内容は、おおむね次のとおりである。

- (1) 処分を受けた職員から公開での口頭審理の請求があったときは、口頭審理を公開して行わなければならないが、審査請求人は自ら書面審理を希望したものである。人事委員会の審議における書面審理及び口頭審理は、処分の承認、修正若しくは取消し等の裁決に係る最終的な判断を検討する場ではなく、人事委員会の心証を形成するために行われる手続である。本件不服申立てがなされて、書面審理を行う場合であっても、口頭審理を行う場合であっても、審理終了から最終的な判断に係る審議内容は、非公開である。これは、裁判官が合議により判決を作成する過程に類似するものとする。
- (2) 本件開示請求の対象は、本件不服申立てに係る議事内容のみであるが、議事内容を記録した文書には、不服申立事案とそれ以外の事業に係る実施機関の委員の意見が記載されている。委員の意見及び質疑応答、話し合いの内容が分かるものについては、その全てが条例第15条第3号に該当するものとして取り扱っているため、不開示とする理由に本件不服申立て以外の事業についても記載したものである。
- (3) 平成28年度における実施機関の会議は、22回の定例会、2回の臨時会を開催しており、1月当たり平均2回開催したところである。審査請求人は、実施機関の委員の職が「人の人生を左右するほどの決定を行う機関」であるにもかかわらず、「生業」でないこと等を理由として第三者がチェックする必要があると主張する。このような委員の職業を理由とした主張に合理性を見出す余地はない。そもそも人事委員会が合議制の機関である以上、人事委員会に対する評価はその合議によって出された結論に対して行うべきである。
- (4) 地方公務員法（昭和25年法律第261号）第8条その他には人事委員会の権限が

規定されており、それらは、性質により行政権限、準立法権及び準司法権がある。人事委員会は、専門的かつ中立的な立場から任命権者をチェックする役割を担っており、そのために与えられた権限を適正に行使していく必要がある。そして、当然に、人事委員会を構成する委員にも、公正な人事行政を確保するために、中立性・公平性が強く求められるものである。

- (5) 裁判例においては、人事委員会は準司法的作用を営む機関であることから、他の審議会や一般の行政機関以上に、中立・公平性、判断の適正性の確保が要求されるのであり、心理的萎縮効果の発生防止、他からの干渉のおそれの排除については、慎重な配慮が求められる。開示しても当該又は将来の同種の審議等に著しい支障を生じないと認められる特段の事情がない限り、審議の具体的内容(委員の意見)に係る情報については、審議等に著しい支障を生ずるおそれがあるものと認めるのが相当である旨判示されている(長崎地裁(平成10年(行ウ)第4号)平成10年11月18日判決)。
- (6) また、同裁判例においては、各委員の適正かつ公平・中立的な任務の遂行は、準司法機関としての機能を果たす上で必須の前提であり、そのような任務遂行を実現するためには、審議の過程における各委員への他からの干渉を排除し、自由かつ率直な意見交換を可能ならしめることが必要不可欠であるところ、実際に、外部の利害関係者からの働きかけ、責任追求により、自由かつ活発な意見の交換が阻害されるなどし、その結果、委員の公平・中立性、判断の適正性自体が損なわれる事態が生じ得ることは否定できない旨判示されている。そのため、審議内容を開示することは、当該案件及び当該案件以外の不服申立て事業の適正な遂行にも支障を及ぼすことになりかねない。
- (7) したがって、不開示とした部分は、条例第15条第3号に該当するものである。

第4 審議会の判断

1 審査請求人が開示を求めている自己に関する個人情報の特定

審査請求人が実施機関に対し開示を求めているものは、本件開示請求に係る個人情報開示請求書によれば、本件不服申立ての裁決に至るまでの過程が分かる資料(文書等開示請求により開示されたものを除く。)である。

文書等開示請求では、書面審理に係る次第及び通知文書並びに実施機関の定例会議事録が既に開示されていることから、本件処分によって不開示となった資料は、次のとおりである。

- (1) 書面審理時に実施機関の委員に配布され、事案を審議し、今後の対応を検討する等のために用いられた資料(以下「書面審理資料」という。)
- (2) 書面審理時に実施機関の委員が本件不服申立てについて審議した内容を要約したものである書面審理調書(以下「書面審理調書」という。)
- (3) 協議時に実施機関の委員に配布される資料のうち表紙に当たる部分(以下「協議資料表紙」という。)
- (4) 協議時に実施機関の委員に配布される資料のうち裁決書案等に関する部分(以下

「裁決書作成資料」という。)

- (5) 実施機関の委員が本件不服申立てについて審議した際の音声の一部始終が録音されたものである音声データ（以下「音声データ」という。)

2 判断に当たっての基本的な考え方

本件審査請求に係る判断は、本件自己情報について、条例、関係法令、関係資料等を総合的に勘案し、開示決定時を基準時として、実施機関が行った本件処分の妥当性を判断したものである。なお、本件自己情報の不開示部分については、インカメラ方式を用いて検討した。

また、当審議会は、条例に基づき本件処分の妥当性を判断するものであり、事業等の是非については判断しない。

3 本件処分の妥当性

審査請求人及び実施機関の主張を踏まえ、本件自己情報を条例第15条第3号に基づき不開示とする本件処分の妥当性について以下検討する。

条例第15条第3号は、本市又は国等が行う調査、争訟、交渉、監督、検査等を伴う事務事業に関する個人情報であって、開示をすることにより当該事務事業又は将来の同種の事務事業の適正な執行に支障が生ずるおそれがあるものについて、開示しないことができることを定めたものである。ここにいう「争訟」とは、訴訟及び行政不服審査法（平成26年法律第68号）に基づく審査請求（旧行政不服審査法（昭和37年法律第160号）に基づく不服申立てを含む。）のことであり、また、「支障」の程度は、名目的なものでは足りず、実質的なものが要求される。

本件自己情報は、旧行政不服審査法に基づく不服申立ての事案に係るものであることから、「争訟」を伴う事務事業に関する個人情報に当たるといえる。そこで、本件自己情報を開示することにより当該事務事業又は将来の同種の事務事業の適正な執行に支障が生ずるおそれがあるかどうかを検討する。

実施機関は、地方公務員法第7条第1項の規定により、熊本市人事委員会設置条例（平成6年条例第2号）第1条に基づき設置されている。その所掌事務（同条例第3条）には「地方公務員法第8条第1項に掲げる事務」が含まれ、同項第10号では「職員に対する不利益な処分についての審査請求に対する裁決をすること」と規定されており、実施機関は懲戒処分等の不利益処分を受けた職員が審査請求をした場合には、当該審査請求に対する裁決をすることになる。

実施機関が審査請求に係る裁決をするに当たっては、職員が懲戒処分等により重大な不利益を受けることに鑑み、専門的・中立的な立場から自由かつ率直な意見交換を行うことが必要である。このことから、本件審査請求において審査請求人が求めている本件不服申立ての裁決に至るまでの過程が分かる資料のうち、実施機関の委員による議論や検討の過程が分かるものが開示されることになれば利害関係者からの干渉や

心理的影響により自由かつ活発な意見交換が阻害されるおそれがあると判断することが妥当である。ただし、一連の審理の過程において審査請求人が実施機関に提出し、又は実施機関から受領した書面については、本件不服申立ての手續において審査請求人が既に了知している内容であり、これを開示しても委員による自由かつ活発な意見交換が阻害されるおそれはないことから、開示するのが妥当である。

(1) 書面審理資料について

書面審理資料は、書面審理において審査請求人及び処分庁（以下「当事者」という。）が提出した資料及びこれを基に実施機関が争点を整理し、裁決の方向性を検討するための資料である。このうち、当事者の主張に対する実施機関の対応の流れを具体的に示した資料、当事者の主張又は立証に対する質問案及び通知文案並びに本件不服申立ての争点整理に係る資料を開示することになれば、実施機関の委員による議論や検討の過程が明らかになるおそれがある。その結果、実施機関の委員が外部からの影響を受けることなく自由かつ活発に意見を交換することが阻害されるおそれがあると考えられることから、当該資料は条例第15条第3号に該当する。

一方、書面審理資料のうち第1回書面審理の協議事項1及び協議事項2の1頁目及び2頁目並びに第2回書面審理の報告事項1及び報告事項2の1頁目については、各審理の主題の概要を示したにすぎず、実施機関の委員による議論や検討の過程が明らかになるおそれはない。また、書面審理において審査請求人が提出し又は受領した書面については、本件不服申立ての手續において審査請求人が既に了知している内容である。そうすると、これらの資料を開示しても実施機関の委員による自由かつ活発な意見交換が阻害されるおそれはないというべきであるから、当該資料は条例第15条第3号に該当しない。

よって、書面審理資料の一部は条例第15条第3号に該当するが、それ以外の部分は条例第15条第3号に該当しない。

(2) 書面審理調書について

書面審理調書は、主に審理の結論部分のみを記載しているにとどまり、実施機関の委員による議論や検討の過程が明らかになるおそれはないことから、実施機関の委員による自由かつ活発な意見交換が阻害されるおそれはないというべきである。

よって、書面審理調書は条例第15条第3号に該当しない。

(3) 協議資料表紙について

協議資料表紙には審理を実施した日や裁決書を審理する等の記載があるにとどまり、実施機関による具体的な検討内容が記録されているものではない。すなわち、実施機関の委員による議論や検討の過程が明らかになるおそれはないことから、実施機関の委員による自由かつ活発な意見交換が阻害されるおそれはないというべきである。よって、協議資料表紙は条例第15条第3号に該当しない。

(4) 裁決書作成資料について

裁決書作成資料には裁決書の枠組や作成過程等が分かる内容が記載されており、

これを開示することになれば、実施機関の委員の意見が裁決書にどのように反映されているのかが明らかになるおそれがあり、その結果、実施機関の委員が外部からの影響を受けることなく自由かつ活発に意見を交換することが阻害されるおそれがある。ゆえに、裁決書作成資料は条例第15条第3号に該当する。

(5) 音声データについて

音声データには、実施機関の委員が本件不服申立てに係る争点を整理し、議論や検討をした際の音声その他の委員の発言内容等が全て正確に記録されている。これを開示することになれば、実施機関の委員による議論や検討の過程が明らかになるおそれがあり、その結果、実施機関の委員が外部からの影響を受けることなく自由かつ活発に意見を交換することが阻害されるおそれがある。ゆえに、音声データは条例第15条第3号に該当する。

以上により、本件自己情報の一部である書面審理調書及び協議資料表紙等は条例第15条第3号に該当しないことから、本件処分は一部妥当ではない。

4 審査請求人のその他の主張について

審査請求人は「口頭審理を行う際には、実施機関の委員が審査請求人及び処分庁の意見を公開の場で聴くにもかかわらず、その委員の発言が非公開となるのは、全く不合理である」と主張する。これは、口頭審理を選択していれば実施機関による審査過程を確認する機会が得られたにもかかわらず、書面審理を選択したためその機会が得られないのは全く不合理であるという趣旨の主張であると思料される。

書面審理は、人事委員会が当事者に対し書面による主張と証拠の提出を求め、審理を進める手続である。一方、口頭審理は人事委員会が当事者から直接口頭で主張を聞き取ることを中心として審理を進める手続である。もっとも、口頭審理であっても、書面審理と同様に主張や証拠等をあらかじめ明確にした書面が事前に当事者に提出され、口頭審理当日はそれらの書面の内容に沿って審理が行われるものである。また、どちらの審理においても、当事者の一方が提出した書面については、写しが相手方当事者に送付される。

口頭審理の場合には、人事委員会は当事者対面場で事前に提出された書面に沿って自ら口頭により当事者に対し、質問し立証を求めることになるが、書面審理の場合においても、人事委員会は口頭に代えて書面により当事者に対し、質問し立証を求めることとなるにすぎず、審理の方法の違いにより人事委員会による質問や当事者による主張立証の内容に差異は生じない。書面審理において人事委員会が各当事者に対し、質問し立証を求めた書面及び各当事者が回答した書面については、写しが相手方当事者に送付されることから、書面審理か口頭審理かを問わず審査請求人が得られる情報に特段の差異はない。

また、口頭審理を選択した場合であっても、人事委員会の委員による議論や検討は、

裁判における評議と同様に口頭審理の場では行われず非公開の場で行われることから、審査請求人が口頭審理を選択したとしても人事委員会の委員による議論や検討の過程が明らかになることはない。

このことから、審査請求人の主張するような書面審理を選択したことによる不合理さは認められない。

5 結論

以上により、「第1 審議会の結論」のとおり判断する。

熊本市情報公開・個人情報保護審議会

会	長	高木	絹子
会長職務代理者		大江	正昭
委	員	馬場	啓
委	員	澤田	道夫
委	員	魚住	弘久

[参考]

審議会の審議経過

年 月 日	審 議 経 過
平成 3 0 年 1 月 1 5 日	実施機関から諮問を受けた。 実施機関から審査請求書の写しを受理した。 実施機関から弁明書の写しを受理した。 実施機関から反論書の写しを受理した。
平成 3 0 年 2 月 1 4 日	諮問の審議を行った。
平成 3 0 年 3 月 1 4 日	諮問の審議を行った。
平成 3 0 年 4 月 1 1 日	諮問の審議を行った。
平成 3 0 年 5 月 9 日	諮問の審議を行った。
平成 3 0 年 6 月 1 3 日	答申案の審議を行った。
平成 3 0 年 7 月 1 1 日	答申案の審議を行った。
平成 3 0 年 8 月 8 日	答申案の審議を行った。
平成 3 0 年 9 月 1 2 日	答申案の審議を行った。
平成 3 0 年 1 0 月 1 0 日	答申案の審議を行った。
平成 3 0 年 1 1 月 1 4 日	答申案の審議を行った。
平成 3 0 年 1 2 月 1 2 日	答申案の審議を行った。