

奈情審第52号  
令和2年2月10日

奈良市長 仲川元庸様

奈良市情報公開審査会  
会長 佐野 隆

行政文書開示請求不開示決定処分に対する審査請求について（答申）

令和元年11月11日付け奈総総第498号で諮問のあった下記の件について、  
別紙のとおり答申します。

記

【諮問：行文第01-2号】

奈良市長（処分庁所管課 総合政策部人事課）が行った令和元年10月8日付け  
奈政人第153号行政文書不開示決定通知書による不開示決定処分に対する審査請  
求について

(別紙)

答申：行文第 4 3 号

諮問：行文第 0 1 - 2 号

## 答 申

### 第 1 審査会の結論

奈良市長が、令和元年 10 月 8 日付けで行った奈政人第 1 5 3 号行政文書不  
開示決定通知書による不開示決定処分は、妥当である。

### 第 2 審査請求の経緯

#### 1 行政文書の開示請求

審査請求人は、令和元年 9 月 2 4 日付けで、奈良市情報公開条例（平成 1 9  
年奈良市条例第 4 5 号。以下「条例」という。）第 5 条第 1 項の規定に基づいて、  
奈良市長（以下「処分庁」という。）に対して、「奈良市健康医療部医療政策課  
所管データヘルス計画にかかる介護レセプトデータ個人情報流出疑義事案（令  
和元年 9 月 2 1 日付奈良新聞朝刊 1 面参照）にかかり、奈良市人事課が請求者  
に対し、令和元年 7 ～ 8 月に実施し作成、請求者に押印させた事情聴取書すべ  
て（質問及び請求者の回答）」の行政文書開示請求（以下「本件開示請求」とい  
う。）を行った。

#### 2 本件開示請求に対する行政文書

処分庁は、本件開示請求に対し、「奈良市健康医療部医療政策課所管データヘル  
ス計画にかかる介護レセプトデータ個人情報流出疑義事案に係る聴取書」を  
対象行政文書（以下「本件行政文書」という。）として特定した。

#### 3 処分庁の決定

処分庁は、本件行政文書について、令和元年 10 月 8 日付けで、次の理由で  
その全部を不開示とする決定（以下「本件処分」という。）を行い、その旨を審  
査請求人に通知した。

##### (1) 条例第 7 条第 2 号に該当する。

当該被聴取者の個人に関する情報であって、公にすることにより、当該被  
聴取者を識別することができるため。また、当該被聴取者に関する聴取内容  
等は、個人の行為及び生活状況と密接に関係するもので、特定の個人を識別  
することができる部分を除いたとしても、その内容を公にすることにより、  
なお当該個人の権利利益を害するおそれがあるため。

##### (2) 条例第 7 条第 6 号に該当する。

当該被聴取者に対する事情聴取は、処分庁が聴取内容を公表しない事を前提に協力を求めて行われたもので、当該情報が公にされた場合、今後の処分庁が行う同種の事情聴取において、自らの証言内容が記録された当該文書が開示されることをおそれて、事実をありのままに証言することをためらうおそれがあり、正確な事実の把握が困難となって、処分庁が懲戒処分等を行うに当たって必要な情報が十分に得られなくなり、公正かつ妥当な懲戒処分等が困難となることが想定され、処分庁が行う人事管理に係る事務に関し、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認められるため。

#### 4 審査請求

審査請求人は、本件処分を不服として、令和元年10月16日付けで、行政不服審査法（平成26年法律第68号）第2条の規定に基づき、奈良市長（以下「審査庁」という。）に対し、審査請求（以下「本件審査請求」という。）を行った。

### 第3 審査請求人の主張の要旨

#### 1 審査請求の趣旨

本件処分を取り消すとの裁決を求める。

#### 2 審査請求の理由

審査請求書及び反論書並びに当審査会に提出された意見書を要約すると、審査請求の理由はおおむね次のとおりである。

(1) 自身の個人に属する権利利益が、事情聴取という奈良市長が実施した行政行為により、著しく侵害を受けたことを確認するために、自身が職務行為の範囲で協力、署名・押印した当該公文書のみを確認する目的で請求したものであって「公にすることにより」文言には該当しない。したがって、そもそも条例第7条第2号には該当しない。

(2) 「実施機関が聴取内容を公表しない事を前提に協力を求めて」という文言は、既に、令和元年9月30日開催奈良市議会予算決算委員会総務分科会（以下「予算決算委総務分科会」という。）で、市議会議員の質問に対し、審査請求人を特定する所属・補職等が、処分庁たる奈良市長の、執行責任者（副市長）自身により公表されており、事情聴取制度にたとえ何らかの規定があつたとしても、聴取自体の存否を含む聴取内容の、公への公表基準が現段階で著しく不明確あるいは、不存在の可能性も高く、その状況自体が、「公表しない事を前提にした」事情聴取制度本来の、公平公正を歪めるものであり、また、「開示されることをおそれて、事実をありのままに証言することをためらうおそれ」がある状況をつくっている。

(3) 今般の事情聴取行為及びその奈良市長の公表は、制度が不明確な行政権（行政内部統制たる行政監察権含む）の濫用である。なお、事情聴取制度の根拠となる規定が本件処分に一切明記されていないこと自体も、行政権の適正な範疇であるか否かの判断が現時点でできない。

(4) 弁明書に対する反論について

ア 処分庁が弁明した「実施機関が聴取内容を公表しない事を前提に協力を求めて」の内容について、一切弁解する内容がまったく記載されていない。

イ 予算決算委総務分科会における三橋和史議員の質疑と副市長の答弁の様様を資料としてDVD-Rで提出したが、そこで副市長が公然と述べた「事情聴取書」の語句と、10月8日付け行政文書不開示決定通知書で処分庁が特定した本件行政文書である「事情聴取書」の相違点を説明されたい。

ウ 事情聴取制度の成立の前提となる「公表しない事」の定義の不明確、人事制度本来の事情聴取書から乖離されていないのか、弁明書には反論等、具体的に一切文言としてふれられておらず、10月8日付け行政文書不開示決定通知書と全く同じ内容で、新たな、または詳らかな証拠や法的条文等、客観的根拠が一切示されていない。

エ 弁明書として記載する処分の内容と理由は、抽象的・一般的なものでは不十分であり、処分内容及び理由を明確に認識し得るよう、根拠となる法令の条項を示してその内容を明示した上で、当該処分要件に該当するその原因となる事実が明示されている必要があり、弁明書が果たす記載事項たりえておらず、弁明書の体をなしていない。

(5) 意見書

ア 予算決算委総務分科会で「事情聴取書」の内容を公表した、正常時ではなされるべからざる「前提」事実と、その後の、処分庁の不開示決定及びその整合性のとれない内容について、審査会がその法的根拠や合理的説明に向け公平・公正な調査・検討される担保がない限り、内容を一切承服するものではない。

イ 不開示となった場合は、行政庁の特別職が、公平・公正な人事行政に対し、その強権をもって意見表明する権限を有するとともに、法的に開示してはならない内容を、法的根拠や裏付け調査、確認すること一切なく、公表することができる特権を有することが法的に証明されることとなる。

ウ 発言の当事者である副市長を、審査会に参考人として招請、事情聴取し、議会での「事情聴取書」の当人が公開できる法的権限と、本来公平公正な人事制度上、秘匿すべき内容（事実と相違する内容含む。）について公表した事実を確認するべきである。

エ 処分庁は、こうした事案について、意図する・しないに限らず「答えない」対応を弁明書に記載したことで、審査請求人が審査請求等多大な労力をかけたことを重く受け止めるべきであり、本来果たすべき公平・公正な人事行政とはすでに程遠い行政行為を深く理解すべきである。

オ 行政法に基づき行われる行政処分に対し、本来の原理原則論だけではなく、明確な法的根拠及び事実行為からの判断を開示・不開示にかかわらず明記することは当然であり、加えて、個別事象・前提となった事実について、処分行為と照らし合わせての検討や説明について、ここまで一切なされず、「主観的な判断」と根拠不明の結語を記載し、審査請求人の尊厳を著しく貶めた公文書は、慚愧に堪えない強い憤りを有している。

(6) したがって、条例第7条第6号である「当該事務又は事業の適正な遂行」及び同号エ「公正かつ円滑な人事の確保」の文言自体に自ら失っており、該当しない。

(7) 以上のことから、本件処分は条例第7条第2号及び第6号の該当を受けず、理由としてすべてが成立しない。

(8) 本件処分により、その具体性を著しく欠く理由に、著しい精神的苦痛・経済的侵害を被っており、また、本件処分に至るまでの、事情聴取行為そのものが、自己の公務員としての職務遂行及び地位自体を著しく侵害している。

#### 第4 処分庁の説明の要旨

弁明書及び当審査会での口頭による説明を要約すると、不開示理由はおおむね次のとおりである。

1 本件行政文書は、当該被聴取者の個人に関する情報であって、公にすることにより、当該被聴取者を識別することができるため。また、当該被聴取者に関する聴取内容は、個人の行為及び生活状況と密接に関係するもので、特定の個人を識別することができる部分を除いたとしても、その内容を公にすることにより、なお当該個人の権利利益を害するおそれがあるため。

また、行政文書開示制度は、開示請求者のいかなを問わず、対象行政文書に記録されている情報について利害関係を有しているかなどの個別的事情によって開示請求があった行政文書の開示決定等に影響を及ぼすものでないことから、本人自ら自己に関する情報の開示請求を行った場合においても、開示請求者が誰であるかは考慮するものではなく、特定の個人が識別される情報に該当する場合には、不開示となるものである。

2 当該被聴取者に対する事情聴取は、職員の任免や懲戒などの管理に関して組織の維持の観点から行われる人事管理事務の適正な維持を行うための事務であ

り、処分庁が聴取内容を公表しない事を前提に協力を求めて行われたもので、当該情報が公にされた場合、今後の処分庁が行う同種の事情聴取の事務において、自らの証言内容が記録された当該文書が開示されることをおそれて、事実をありのままに証言することをためらうおそれがあり、正確な事実の把握が困難となって、処分庁が適正な懲戒処分等を行うに当たって必要となる正確な情報が十分に得られなくなり、公正かつ妥当な懲戒処分等が困難となることが想定され、処分庁が行う人事管理に係る事務に関し、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認められるためである。

## 第5 審査会の判断

審査会は、審査請求人及び処分庁双方の主張を踏まえ、本件事案について審査した結果、次のとおり判断した。

### 1 本件行政文書について

本件行政文書は、処分庁が懲戒処分等の事務処理を行うに当たり、当該被聴取者から任意に、あくまでも公開しないことを前提として、奈良市健康医療部医療政策課所管データヘルス計画にかかる介護レセプトデータ個人情報流出疑義事案（以下「個人情報流出疑義事案」という。）に係る事実等を聴取した内容を記録した文書で、当該事案に係る経過、内容等がきわめて具体的かつ詳細に記載されており、懲戒処分等の内容に直接関わり、かつ、その懲戒処分等に対する検討の基礎をなす情報であると認められる。

### 2 本件行政文書の不開示情報該当性について

処分庁は、本件行政文書が条例第7条第2号本文及び第6号本文に規定する不開示情報に該当すると主張しているので、それらの点について検討する。

#### (1) 条例第7条第2号の該当性について

ア 条例第7条第2号本文は、「個人に関する情報であつて、当該情報に含まれる氏名、生年月日その他の記述等により特定の個人を識別することができるもの（他の情報と照合することにより、特定の個人を識別することができることとなるものを含む。）又は特定の個人を識別することはできないが、公にすることにより、なお個人の権利利益を害するおそれがあるもの」を不開示情報として規定している。

なお、同号本文に規定する「他の情報と照合することにより、特定の個人を識別することができることとなるもの」とは、当該情報単独では特定の個人を識別することができないが、他の情報と照合することにより特定の個人を識別することができるものについても、個人識別情報として不開示情報とする趣旨であり、照合の対象となる「他の情報」には、一般人が

通常入手し得る情報だけでなく、仮に当該個人の近親者、関係者等であれば保有している又は入手可能であると通常考えられる情報も含まれると解される。

また、同号本文は、特定の個人を識別することはできない情報であっても、公にすることにより、なお個人の権利利益を害するおそれのあるものも個人に関する情報の不開示情報の要件としており、例として、個人の人格、内心若しくは心身状態に関する情報、基礎年金番号のような不正利用被害のおそれのある番号等の情報又は個人の著作物等財産権その他個人の正当な利益を害するおそれのある情報が考えられる。

このほか、同号ただし書において、「ア 法令等の規定により又は慣行として公にされ、又は公にすることが予定されている情報」、「イ 人の生命、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」及び「ウ 当該個人が公務員等である場合において、当該情報がその職務の遂行に係る情報であるときは、当該情報のうち、当該公務員等の職及び氏名並びに当該職務遂行の内容に係る部分」が記録されている行政文書については、同号本文に該当するものであっても開示しなければならない旨規定している。

イ 当審査会が本件行政文書を見分したところ、当該被聴取者の補職、氏名等のほか当該被聴取者の個人に属する情報が記載されており、これらの情報は、当該被聴取者の個人に関する情報であって、特定の個人を識別することができるものと認められる。

また、本件行政文書には、当該被聴取者自身の個人情報流出疑義事案に係る事実経過、自らの心情等を詳細に記載されており、全体として当該被聴取者の個人に関する情報であって、特定の個人を識別することができるもの又は特定の個人を識別することはできないが、公にすることにより、なお個人の権利利益を害するおそれがあるものであると認められる。

ウ 以上のことから、本件行政文書は、条例第7条第2号本文に該当する。

## (2) 条例第7条第2号ただし書の該当性について

審査請求人は、事情聴取は、審査請求人自身が職務行為の範囲で協力、署名・押印した本件行政文書のみを確認する目的で開示請求したものであって条例第7条第2号に該当しないと主張しており、これは同号ウで例外的に開示を求めているものと解される。しかし、同号ウにおいて、「職務の遂行に係る情報」とは、公務員等が地方公共団体の機関又は国の機関の一員として、その担任する職務を遂行する場合における当該活動についての情報をいい、公務員等の職員としての身分取扱いに係る情報などについては、本件行政文

書の中に当該職員の職務に関係する部分を含むとしても、個人としての評価にも係る私的側面を有する情報であり、当該職員の職務の遂行に係る情報であるとは認められず、本件行政文書は同号ただし書ウに該当しない。

なお、同号アにおいて、「公にされ、又は公にすることが予定されている情報」とは、現在、何人も知り得る状態に置かれている情報又は公にされることが将来的に公にする予定（具体的に公表が予定されている場合に限らず、求めがあれば何人にも提供することを予定しているものも含まれる）の下に保有されている情報をいうが、本件行政文書が、このような規定に該当するものとは認められない。そして、本件行政文書が同号ただし書イに該当する事情も認められない。

(3) 本人からの開示請求の取扱い

ところで、条例が定める開示請求制度は、何人に対しても、目的のいかんを問わず開示請求を認める制度であることから、開示決定等の判断に当たっては、本人からの自己情報についての開示請求である場合も含め、開示請求者が誰であるか考慮せず、たとえ本人からの開示請求であっても、特定の個人が識別される情報については、不開示情報として取り扱うべきものである。

なお、本人の自己情報の開示請求については、奈良市個人情報保護条例（平成21年奈良市条例第51号）に基づく開示請求が認められている。

(4) 条例第7条第6号の該当性について

ア 条例第7条第6号は、「市の機関又は国等の機関が行う事務又は事業に関する情報であって、公にすることにより、次に掲げるおそれその他当該事務又は事業の性質上、当該事務又は事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるもの」を不開示情報とした上で、「次に掲げるおそれ」として「ア 監査、検査、取締り、試験又は租税の賦課若しくは徴収に係る事務に関し、正確な事実の把握を困難にするおそれ又は違法若しくは不当な行為を容易にし、若しくはその発見を困難にするおそれ」、「イ 契約、交渉又は争訟に係る事務に関し、市又は国等の財産上の利益又は当事者としての地位を不当に害するおそれ」、「ウ 調査研究に係る事務に関し、その公正かつ能率的な遂行を不当に阻害するおそれ」、「エ 人事管理に係る事務に関し、公正かつ円滑な人事の確保に支障を及ぼすおそれ」及び「オ 市又は国等が経営する企業に係る事務に関し、その企業経営上の正当な利益を害するおそれ」を規定している。

なお、同号アからオまでは、各実施機関共通的に見られる事務又は事業に関する情報であって、その性質上、公にすることにより、その事務又は事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあると考えられる典型的な支障



を挙げたものであるが、公にすることによる支障はこれらに限定されるものではなく、その他当該事務又は事業の性質上、当該事務又は事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれの要件に該当する場合は不開示とされると解される。

また、同号の「当該事務又は事業」には、同種の事務又は事業が反復される場合の将来の事務又は事業も含まれ、他方、同号の「支障を及ぼすおそれ」の「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、「おそれ」の程度も単なる確率的な可能性ではなく法的保護に値する蓋然性が要求されると解される。

イ 処分庁によると、事情聴取事務は、処分庁が処分対象者や関係者から直接、事情等を聴取することにより、処分対象事案の具体的な事実関係や処分対象者等の率直な心情等を把握し、それらを勘案した上で職員に対して公正な処分等を行うためことを目的に、処分対象者等の任意の協力の下に行われている。そして、その内容の公表が前提となると、処分対象者等が率直かつ具体的な供述を差し控え、事情聴取に協力することに消極的になるおそれがあるということであった。

ウ その上で、当審査会において本件行政文書を見分したところ、その内容は、主に処分庁の質問内容と当該被聴取者の回答内容が記載されたものであり、このうち質問内容には、個人情報流出疑義事案や当該被聴取者に関する処分庁職員の個別具体的な質問の情報が記載され、他方、回答内容には、当該被聴取者が述べた個人情報流出疑義事案に関する具体的な経緯、背景、心情などの情報がそのまま記載されていると認められる。

そして、このような聴取書のうち質問内容を開示した場合、今後処分庁が職員の処分等に係る事情聴取を行う際に、開示請求により開示された内容から、被聴取者が自己の事情聴取に係る質問内容を具体的に想定することが可能になるとともに、自己に有利な回答を事前に準備することや自己に不利となる質問に対する回答の回避を予定することも可能になることから、処分庁が処分対象事案に関して正確な事実関係や率直な心情等を把握することが困難になるおそれが生じると言える。

他方、聴取書のうち回答内容を開示した場合、今後処分庁が職員の処分等に係る事情聴取を行う際に、被聴取者が詳細な経緯や率直な心情を述べることを躊躇し、ひいては質問内容によっては黙秘し、又は回答自体を回避するおそれが生じると言える。そうすると、職員の処分等に係る事情聴取は、被聴取者の任意の協力の下に行われているものであるから、被聴取者が具体的な回答を避け、又は回避した場合、処分庁が処分対象事案に関

して正確な事実関係や率直な心情等の把握を行うことが困難になり、ひいては処分庁が職員に対して正当な根拠に基づく公正な処分等を行うことが困難になるおそれが生じると言える。

したがって、本件行政文書を公にすることにより、処分庁の人事管理事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれが実質的に生じると認められることから、条例第7条第6号エに該当する。

エ また、審査請求人は、予算決算委総務分科会における質疑に対する処分庁の答弁の発言において本件行政文書が公表されていると主張しており、反論書の資料として予算決算委総務分科会の当該部分の模様をDVD-Rで提出した。当審査会がその内容を確認したところ、確かにその答弁において、当該処分庁の職員が本件行政文書と思料される内容を部分的に発言していることが確認できた。しかし、その発言内容は、限定的であり、かつ、奈良市議会予算決算委員会という場において理事者として当該質疑に対する市の処理内容を正確に答弁するために発言したものと認められ、本件行政文書のすべての内容を明らかにするような事情をうかがえるものではない。したがって、市の理事者として予算決算委総務分科会における質疑に対して答弁するというその手続及び目的の限度において本件行政文書に係る内容が部分的に開披されることがあるとしても、本件行政文書の内容が第5の2(4)ウで説示したとおり認められるものであるから、このことをもって、本件行政文書が、情報公開手続において、直ちに一般的に開示すべきものと解することはできない。

### 3 まとめ

当審査会は、本件事案を厳正かつ客観的に判断した結果、冒頭の「第1 審査会の結論」のとおり判断する。なお、審査請求人のその余の主張は、いずれも当審査会の判断を左右するものではない。

## 第6 審査会の審査経過

当審査会における審査経過は、次のとおりである。

年 月 日	審 査 経 過
令和元年11月11日	審査庁から諮問を受けた。
令和元年12月13日	令和元年度第5回審査会 1 審査請求についての概要説明を受けた。 2 処分庁から口頭による説明を受けた。 3 事案の審議を行った。
令和2年 1月 9日	令和元年度第6回審査会

	事案の審議を行った。
令和2年 2月 7日	令和元年度第7回審査会 答申案の取りまとめを行った。
令和2年 2月10日	審査庁に対して答申を行った。

○ 奈良市情報公開審査会委員（敬称略）

氏 名	役 職 名	備 考
杵崎 のり子	奈良学園大学客員教授	
佐野 隆	帝塚山大学教授	会 長
藤次 芳枝	弁護士	会長職務代理者
戸城 杏奈	弁護士	
浜口 廣久	弁護士	