

大 津 市 情 報 公 開 ・ 個 人 情 報 保 護 審 査 会 答 申

( 答 申 第 4 4 号 )

平成29年7月20日

大津市情報公開・個人情報保護審査会

# 答 申

## 第1 審査会の結論

大津市長(以下「実施機関」という。)の行った公文書部分公開決定について、別表3に掲げる部分は実施機関の判断どおり非公開が妥当であるが、その余の部分は公開すべきである。

## 第2 審査請求の経過

### 1 公開請求

平成28年7月27日、審査請求人は、大津市情報公開条例(以下「条例」という。)第6条第1項の規定に基づき、実施機関に対し、「平成27年度以降において、ケアセンターおおつに勤務する正規職員・嘱託職員の処遇に関して行った、庁内、病院内における協議の議事録及び資料、その他一切の公文書」と記載して、公文書の公開を請求した。

### 2 実施機関の決定

平成28年9月12日、実施機関は、本件公開請求に対応する公文書として「平成27年度以降において、ケアセンターおおつに勤務する正規職員・嘱託職員の処遇に関して行った、庁内、病院内における協議の議事録及び資料、その他一切の公文書」(以下「本件公文書」という。)を別表1のとおり特定の上、本件公文書の一部を非公開とする部分公開の決定(以下「本件処分」という。)を行い、公開しない理由を次のとおり付記して審査請求人に通知した。

(1) 条例第7条第1号に該当する。

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ため。

(2) 条例第7条第2号に該当する。

法人その他の団体に関する情報であって、公にすることにより、当該法人等の権利、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがあるため。

(3) 条例第7条第5号に該当する。

内部の協議に関する情報であって、率直な意見の交換、意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれがあるため。

(4) 条例第7条第6号イに該当する。

交渉にかかる事務に関し、当事者としての地位を不当に害するおそれがあるため。

### 3 審査請求

平成28年10月14日、審査請求人は、本件処分を不服として、行政不服審査法第2条の規定に基づき、実施機関に審査請求を行った(以下「本件審査請求」という。)

## 第3 審査請求の趣旨

審査請求に係る処分を取消し、公文書を全面公開するとの裁決を求める。

## 第4 審査請求人の主張要旨

審査請求人の主張は、審査請求書及び反論書の記載内容並びに意見陳述によれば、概ね次

のとおりである。

- 1 条例第7条第1号、第2号、第5号、第6号イとの理由が記載されているが、正当性がないと考える。
- 2 ケアセンター職員の地方独立行政法人移行時の身分変動等の議論の過程を知りたいだけである。議論経過のわかる文書の公開を請求する。
- 3 市民病院の地方独立行政法人化に際してのケアセンター職員の身分について、事前協議もなく地方独立行政法人の職員になると通知された。その経過を交渉の場で追及しても何ら回答がない。職員の生活にかかわる事については丁寧に説明して納得するまで話し合うべきであり、議論の経過を説明するのは当然である。
- 4 弁明書は正常な労使関係が前提とされているが、現在は異常な事態が進行しているため、前提条件が崩れており、弁明書の記載理由は当たらない。
- 5 職員の地方独立行政法人への引継条例の制定に伴い、市議会から市長に対して責任を持って対応することを強く求めるとの付帯決議が出された。これまでの議論の経過や回答の異常性を示す、異例の事態である。職員の雇用に関わる重大な結論がどのような議論を経て出されたのか、会議の議事録も含めて明らかにして、当事者に説明責任を果たすことが重要だと考える。

## 第5 実施機関の主張要旨

実施機関の主張は、事情聴取によると、概ね次のとおりである。弁明書に記載の主張については、別表2のとおりである。

- 1 ケアセンター職員の処遇については平成29年11月通常会議に「地方独立行政法人市立大津市民病院への職員の引継ぎに関する条例」を上程し、12月に議決をいただいた。しかし、仮に将来ケアセンターが廃止となれば、地方独立行政法人化以降も、職員の処遇について市として可能な限り対応をしていくため、既に結論が出て終了した案件ではない。今後も交渉を継続するため、協議内容を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。
- 2 ケアセンターに関する全てについて決定した後であっても、各人の発言内容を公開することで、将来率直な意見が出せなくなるおそれがある。
- 3 会議の資料や議題についても、議論に関係する一体のものと判断して非公開とした。
- 4 ケアセンターを廃止することとなれば、職員の給与の問題も出てくる。人事当局としての考えを公開すると、交渉の相手方に知られることとなり、将来にわたって円滑な組合交渉が進められなくなるおそれがある。

## 第6 当審査会の判断理由

- 1 本件公文書に係る経緯について

平成28年3月 地方独立行政法人市立大津市民病院定款(以下「定款」という。)が大津市議会で議決される。

平成28年4月 地方独立行政法人移行時点における大津市立介護老人保健施設ケアセンターおおつ(以下「ケアセンター」という。)職員の身分変動は、「地方独立行政

法人の職員」又は「大津市職員として地方独立行政法人へ派遣」のどちらかであると、春季組合交渉の場で人事当局が説明。

平成28年6月 地方独立行政法人移行時点におけるケアセンター職員の身分変動は、「地方独立行政法人の職員」となることを、夏季組合交渉の場で人事当局が説明。その根拠は、3月に議決された定款であるとのこと。

平成28年7月 公文書公開請求

平成28年9月 公文書部分公開決定

平成28年11月 地方独立行政法人市立大津市民病院への職員の引継ぎに関する条例(以下「引継ぎ条例」という。)が大津市議会に上程される。

平成28年12月 引継ぎ条例が大津市議会で議決される。

## 2 本件審査請求の対象となっている公文書について

本件審査請求の対象となっている本件公文書は、「平成27年度以降において、ケアセンターに勤務する職員の処遇に関して行われた協議議事録及び資料」である。

実施機関は、その一部を条例第7条第1号、第2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して、本件処分を行った。

一方、審査請求人は、これらの根拠に正当性はないとして、本件処分の取消しを求め、本件公文書を公開するよう求めていることから、以下、本件公文書を審査した結果を踏まえ、非公開部分の非公開該当性について検討する。

## 3 条例第7条第1号本文の該当性について

条例第7条第1号本文は、「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、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。」を非公開情報として規定している。

実施機関は、条例第7条第1号本文に該当するとして、「個人名」「職種」「補職」「職位」「採用年月日」「生年月日」「年齢」「定年時年度」「退職日」「平成28年4月1日から退職日までの年数」を非公開としている。

上記の非公開部分はいずれも特定の個人を識別することができるものであり、条例第7条第1号本文に該当すると認められるため、実施機関の判断どおり非公開が妥当とする。

## 4 条例第7条第2号イの該当性について

条例第7条第2号本文は、「法人その他の団体(国、独立行政法人等、地方公共団体及び地方独立行政法人を除く。以下「法人等」という。)に関する情報又は事業を営む個人の当該事業に関する情報であって、次に掲げるもの。」と規定し、同号イにおいて「実施機関の要請を受けて、公にしないとの条件で任意に提供されたものであって、法人等又は個人における通例として公にしないこととされているものその他の当該条件を付することが当該情報の性質、当時の状況等に照らして合理的であると認められるもの」を非公開情報として掲げている。

「任意に提供されたものであって、通例として公にしないこととされているもの」とは、一般的に

は、法令等の根拠に基づかず提供された情報であって、当該情報が現に公にされておらず、当該法人等が属する業界、業種において、当該情報の性質上、慣行として公にしないことが相当と認められるものと解される。

実施機関は、条例第7条第2号に該当するとして、マーケット・サウンディング調査の調査先の法人が特定あるいは推測できる「法人名」「施設名」「代表者氏名」「担当者所属」「担当者氏名」「電話番号」「FAX番号」「Eメールアドレス」「住所(所在地)」「法人設立年月日」「法人の種類」「職員数」「運営する(関連)事業所」「最寄駅」「開設用地が特定できる情報」を非公開としている。

本件公文書におけるマーケット・サウンディング調査が、調査先の法人が特定されないことを前提に調査に応じられたものであるとの実施機関の主張は容認できるものであり、条例第7条第2号本文に該当すると認められるため、実施機関の判断どおり非公開が妥当とする。

#### 5 条例第7条第5号の該当性について

条例第7条第5号は、「市、国、独立行政法人等、他の地方公共団体及び地方独立行政法人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であって、公にすることにより、率直な意見の交換若しくは意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれ、不当に市民等の間に混乱を生じさせるおそれ又は特定の者に不当に利益を与え若しくは不利益を及ぼすおそれがあるもの」を非公開情報として掲げている。

「率直な意見の交換若しくは意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれがある情報」とは、一般的には、公開することにより、外部からの圧力や干渉等の影響を受けることなどにより、率直な意見の交換若しくは意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれがある情報であると解される。

なお、審議、検討等に関する情報は、意思決定が行われた後は、第5号の非公開情報に該当することは少なくなるものと考えられるが、当該意思決定が政策決定の一部の構成要素であったり、当該意思決定を前提として次の意思決定が行われる場合もあり得ることから、このような場合は、意思決定後であっても、政策全体の意思決定又は次の意思決定に不当な影響を与える場合等があれば、第5号の該当性を検討する必要がある。

実施機関は、条例第7条第5号に該当するとして、別表2のIからVIの文書を非公開とした。

本件公文書に係る経緯によると、平成28年9月12日の公文書部分公開決定時点において、ケアセンターの地方独立行政法人化の議論は終了しているが、民営化の議論は継続している。そのため、職員の処遇に係る議論については意思形成過程にある。

当審査会が本件公文書を検分したところ、未だ意思決定が行われていない部分と、既に意思決定がなされた部分が混在していることを認めた。別表3「非公開の根拠(条例第7条)」の欄に第5号の記載がある部分については、市の内部の審議、検討又は協議に関する情報であって、公にすることにより、率直な意見の交換若しくは意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれがあり、条例第7条第5号に該当すると認められるため、実施機関の判断どおりとする。しかし、その余の部分は条例第7条第5号に該当すると認めるべき事情は存しないため公開すべきである。

## 6 条例第7条第6号イの該当性について

条例第7条第6号本文は、「市、国、独立行政法人等、他の地方公共団体又は地方独立行政法人が行う事務又は事業に関する情報であつて、公にすることにより、次に掲げるおそれがあるもの」と規定し、同号イにおいて「契約、交渉又は争訟に係る事務に関し、市、国、独立行政法人等、他の地方公共団体又は地方独立行政法人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」のあるものを非公開情報として掲げている。

実施機関は、条例第7条第6号イに該当するとして、別表2のIからVIの文書を非公開とした。

当審査会が本件公文書を審査したところ、労働組合との労使交渉において市民病院の独立行政法人化の期日が定まっている中で、ケアセンターの職員の身分に関する労使交渉が長期化することは、市の当事者としての地位を不当に害するおそれがあり、ひいては独立行政法人化に向けた事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあることを認めた。したがって、別表3「非公開の根拠」の欄に第6号イの記載がある部分については、条例第7条第6号イに該当すると認められるため、実施機関の判断どおりとする。しかし、その余の部分は条例第7条第6号イに該当すると認めるべき事情は存しないため公開すべきである。

## 7 結論

以上のことから、冒頭の「第1 審査会の結論」のとおり判断する。

## 第7 審査会の意見

本件審査請求についての結論に関する当審査会の判断は上記の通りであるところ、この判断は、本件処分がなされた時点における実施機関の判断の適否に関してなされたものである。

実施機関における非公開の判断を妥当であると当審査会が判断した、別表3に掲記した該部分のうちの一部については、当審査会の審査を終了する時点では、非公開とする事情が消失していると思料する。とりわけ、市民病院の独立行政法人化に伴うケアセンターおおつの職員の身分の変更に関する部分については、市民病院が独立行政法人となり、現に当該職員の身分の変更が行われた平成29年4月1日以降においては、意思決定も完了するとともに、当該問題に関する労使交渉も終了している以上、未確定の状態にあるケアセンターおおつの民営化にかかる意思形成に不当な影響を与えるような特段の事情がない限り、公開するのが相当である。

実施機関においては、非公開の根拠となった事情が消失することがあるといった公文書の特性を踏まえ、条例第1条が定める本市における市政情報の公開の目的を実現する観点から、非公開とする実施機関の判断を妥当であると当審査会が判断した公文書についても職権によりあらためて公開の判断を行うことが望ましいものと思料し、その旨意見を付すものである。

## 第8 審査会の処理経過

審査会の処理経過は、次のとおりである。

年 月 日	処 理 内 容
平成28年12月 9日	諮問書の受理
平成29年 1月27日	審査請求の概要説明 審査請求人からの意見陳述 実施機関からの事情聴取
平成29年 2月24日	審議
平成29年 3月22日	審議
平成29年 3月29日	審議
平成29年 4月20日	審議
平成29年 5月26日	審議
平成29年 6月23日	審議
平成29年 7月20日	答申

【別表1】

文書番号	公文書名
文書1	6/1 プロジェクト会議議事録
文書2	6/1・6/7 のプロジェクト会議を受けての論点整理
文書3	6/8 コア会議を受けて、6/20 のプロジェクト会議に向けての伊藤副市長からの指示事項
文書4	6/20 プロジェクト会議時資料
文書5	7/1 評価委員会に向けてのコア会議を受けての伊藤副市長からの指示事項
文書6	7/1 評価委員会を受けての覚え
文書7	4/8 ケアセンター協議時資料
文書8	5/6 伊藤副市長協議時資料
文書9	5/16 (10:40～11:50) 二役協議時メモ
文書10	5/16 (17:00～17:30) 二役協議時メモ
文書11	5/20 二役協議時資料②
文書12	5/20 (11:30～13:00) 二役協議時メモ
文書13	6/17 市長説明時資料
文書14	7/5 二役説明時資料
文書15	市民病院の地方独立行政法人化とケアセンターおおつについての副市長協議記録
文書16	第2回ケアセンターおおつあり方検討委員会の議事録について(起案文書)
文書17	第3回ケアセンターおおつあり方検討委員会の議事録について(起案文書)
文書18	総務部・市民病院・ケアセンターおおつ協議記録
文書19	人事課協議
文書20	5/9 市長・副市長協議議事録 要点
文書21	5/9 市長・副市長協議議事録
文書22	4/28 阪口弁護士相談時資料
文書23	5/26 前川弁護士との協議時資料
文書24	5/26 前川弁護士との協議時議事録
文書25	大津市立介護老人保健施設ケアセンターおおつ民営化調査・検討支援業務定例MTG (第1回) 議事録
文書26	大津市立介護老人保健施設ケアセンターおおつ民営化調査・検討支援業務定例MTG (第4回) 議事録
文書27	大津市立介護老人保健施設ケアセンターおおつ民営化調査・検討支援業務定例MTG (第9回) 議事録
文書28	大津市立介護老人保健施設ケアセンターおおつ民営化調査・検討支援業務定例MTG (第10回) 議事録
文書29	大津市立介護老人保健施設ケアセンターおおつ民営化調査・検討支援業務進捗報告会 (第1回) 議事録



文書30	大津市立介護老人保健施設ケアセンターおおつ民営化調査・検討支援業務進捗報告会(第4回)議事録
文書31	4/8 人事課 協議議事録
文書32	大津市立介護老人保健施設ケアセンターおおつ民営化調査・検討支援業務定例MTG(第12回)議事録
文書33	大津市立介護老人保健施設ケアセンターおおつ民営化調査・検討支援業務定例MTG(第14回)議事録
文書34	大津市立介護老人保健施設ケアセンターおおつ民営化調査・検討支援業務定例MTG(第16回)議事録
文書35	ケアセンターおおつのあり方に関する検討報告書に関する説明会について(起案文書)
文書36	大津市立介護老人保健施設ケアセンターおおつ民営化調査・検討支援業務(中間報告)に関する説明会について(起案文書)
文書37	大津市立介護老人保健施設ケアセンターおおつ民営化調査・検討支援業務報告書に関する説明会について(起案文書)
文書38	平成29年4月1日の地方独立行政法人化に向けた職員処遇に関する説明会について(起案文書)

【別表 2】

番号	文書番号	処分理由
I	文書 1～21	<p>文書は仮にケアセンターおおつが民営化する場合並びに平成 29 年 4 月に予定されている大津市民病院及びケアセンターおおつが地方独立行政法人に移行した場合、同センターの職員の身分について検討・協議した資料、議事録・メモ等（以下「資料等」という。）である。これらの文書は次の 3 点から非公開とする。</p> <p>1 点目、職員の身分に関することは、「人事管理」に関することであり、現時点において、職員団体との団体交渉の議題になっている事項である。</p> <p>2 点目、市内部協議における意思形成過程がわかる資料等が公開されれば、その過程において、様々な選択肢の是非等を意見交換し最終決定がされているにも関わらず、採用に至らなかった中間的な議論・意見等が公開されることになり、最終的な決定に対する批判等を招き、今後の協議における率直な意見の交換、意思決定の中立性を損なうことが予想される。（参考判例：東京地裁平成 15 年 9 月 5 日判決）</p> <p>このことから、条例第 7 条第 5 号に該当し「内部の協議に関する情報であって、率直な意見の交換、意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれがあるため、非公開としたものである。</p> <p>3 点目、協議を経た最終方針は職員団体との交渉において示しているものであり、一方当事者として交渉に対処するための内部的な方針に関する情報が公開されると、それが正規の交渉等の場を経ないで相手方当事者に伝わり、交渉の円満解決を妨げる恐れがあるものと解される。（参考判例：最高裁平成 11 年 11 月 19 日第 2 小法廷判決）</p> <p>このことから、条例第 7 条第 6 号イに該当し「交渉にかかる事務に関し、当事者としての地位を不当に害するおそれがあるため、非公開としたものである。</p>
II	文書 22～24	<p>文書は大津市が本市顧問弁護士と行った協議（相談）の議事録及び資料である。</p> <p>同弁護士との相談は内容を守秘とすることで、率直な意見や判断を得ることができ、これが公開されるならば、本市と弁護士との信頼関係は崩れ、率直な意見交換ができなくなり、今後の協議（相談）に支障が生じることは明らかであり、また、弁護士としての職務に影響が生じかねない。</p> <p>したがって、条例第 7 条第 5 号に該当し「内部の協議に関する情報であって、率直な意見の交換、意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれがある。</p> <p>併せて、高度の秘密性を有する弁護士との協議（相談）内容が公開されるならば、交渉において相手方を利するとともに、対等の立場で交渉する</p>

		<p>ことはおよそ不可能になる。したがって、同条例第7条第6号イに該当し「交渉にかかる事務に関し、当事者としての地位を不当に害するおそれ」があるため、非公開としたものである。</p>
III	文書25～30	<p>文書は天津市が平成27年度に実施した「天津市立介護老人保健施設ケアセンターおおつ民営化調査・検討支援業務委託」（以下「業務委託」という。）における委託者・天津市と受託者・新日本有限責任監査法人との議事録及び資料である。</p> <p>Iと同じ処分理由に加え、受託者の「社員名」は、特定の個人を識別される情報であることから、この部分は、条例第7条第1号に該当し、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ため、非公開としたものである。</p>
IV	文書31	<p>Iと同じ処分理由に加え、資料に「生年月日」「年齢」が記載されている部分は、条例第7条第1号に該当し、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ため、非公開としたものである。</p>
V	文書32、33	<p>文書は業務委託の議事録及び資料である。業務委託により実施したマーケット・サウンディング調査は、調査先の法人が特定されないことを前提に調査に応じてもらっている。</p> <p>IIIと同じ処分理由に加え、調査先の法人が特定あるいは推測できる「法人名」「施設名」「代表者氏名」「担当者所属」「担当者氏名」「電話番号」「FAX番号」「Eメールアドレス」「住所（所在地）」「法人設立年月日」「法人の種類」「職員数」「運営する（関連）事業所」「最寄駅」「開設用地が特定できる情報」は、条例第7条第2号に該当し、「法人その他の団体に関する情報であって、公にすることにより、当該法人等の権利、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれ」があるため、非公開としたものである。</p>
VI	文書34	<p>Vと同じ処分理由に加え、資料の「職種」「補職」「職位」「採用年月日」「生年月日」「年齢」「定年時年度」「退職日」「平成28年4月1日から退職日までの年数」が記載されている部分は、条例第7条第1号に該当し、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ため、非公開としたものである。</p>
VII	文書35～38	<p>説明会議事録における参加者の個人名は条例第7条第1号に該当し、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ため、非公開としたものである。</p>

【別表3】

非公開が妥当であると判断した部分	非公開の根拠 (条例第7条)
文書1のうち③人事課の調整 説明の部分	第5号
文書4のうち制度改正の方向性、内容、結果、課題	第6号イ
文書5のうち、指示等事項②の部分	第5号
文書7	第5号
文書8のうち 2.ケアセン民営化の部分	第5号
文書9のうち市長コメント、副市長コメント	第6号イ
文書10のうち市長コメントの一部	第6号イ
文書11のうち 1.独立行政法人の設立 > (2)職員の身分の変更 > ②一般採用職員 > イ ケアセン配属の一般採用職員の部分、2.ケアセン民営化の部分、病院独法化及びケアセン民営化にかかる職員の身分変動について	第5号
文書9のうち市長コメントの一部	第6号イ
文書13のうち制度改正の方向性、内容、結果、課題	第6号イ
文書14のうち顧問弁護士の見解	第2号、第6号イ
文書15のうち協議概要	第5号
文書19のうち主な発言	第5号
文書20	第5号、第6号イ
文書21の議事録(ケアセンターおおつの民営化に向けての進め方について、資料名「ケアセンターおおつ民営化調査・検討支援業務報告書」については公開)	第5号、第6号イ
文書22のうち病院独法化に伴う身分変動等について、ケアセンター民営化に伴う職員の身分変動等について、病院独法化に伴う職員の身分の変更についてのメモ	第5号
文書23のうち 3.身分変動に関する課題の表中独法化移行時の身分変動の部分及び課題:独法化移行時の身分変動	第5号
文書24	第2号、第6号イ
文書25のうち個人名	第1号
文書28のうち病院地独化から民営化までの期間の職員の取扱パターン	第5号
文書29のうち①職員の処遇について	第5号
文書30のうち質疑の部分、ケアセンターおおつ民営化調査・検討支援業務の最終報告について > 1 論点整理 > (1)職員の受入についての一部	第5号、第6号イ
文書31のうち地方独立行政法人にかかる職員の処遇について > 配布資料の説明、民営化にかかる職員の処遇について、本日の協議のまとめについて、地方独立行政法人設立後におけるケアセンターおおつの運営方法について、ケアセンターおおつ民営化に伴う移管対象職種受入検討表	第5号
文書31のうち平成28年度ケアセンターおおつ正規職員名簿の生年月日、年齢	第1号
文書32のうち議事の一部	第5号、第6号イ

文書32のうち法人名、施設名、代表者氏名、担当者所属、担当者氏名、電話番号、FAX番号、Eメールアドレス、住所(所在地)、法人設立年月日、法人の種類、職員数、運営する(関連)事業所	第2号
文書33のうち法人名、施設名、代表者氏名、担当者所属、担当者氏名、電話番号、FAX番号、Eメールアドレス、住所(所在地)、法人設立年月日、法人の種類、職員数、運営する(関連)事業所、最寄駅、開設用地が特定できる情報	第2号
文書34のうち職種、補職、職位、採用年月日、生年月日、年齢、定年時年度、退職日、平成28年4月1日から退職日までの年数	第1号
文書34のうち法人の種類、法人名、住所(所在地)	第2号
文書35のうち個人名、職種	第1号
文書36のうち個人名、職種	第1号
文書37のうち個人名	第1号
文書38のうち個人名、職種	第1号