

大 津 市 情 報 公 開 ・ 個 人 情 報 保 護 審 査 会 答 申

(答 申 第 68 号)

令和3年9月22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。）の行った令和2年9月1日付公文書部分公開決定について、発見ファイルに綴られていた文書のうち想定質問の回答については、別表に掲げる部分を除き、公開すべきである。

その他の文書については、実施機関の判断は妥当である。

第2 審査請求の経過

1 公開請求

令和2年7月21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、実施機関に対して、「1 公文書部分公開決定処分取消請求訴訟（大津地方裁判所令和元年（行ウ）第9号において、被告（大津市）が令和2年7月13日付け上申書で言及した「前市長が廃棄を指示したが廃棄未了で現存している複数のファイル」、及び、当該ファイルに綴られている文書全て 2 上記1のファイルが現存していることが判明した経緯が記載された文書」（以下「本件公文書」という。）の公開を請求した。

2 実施機関の決定

令和2年9月1日、実施機関は、条例第11条第1項の規定に基づき公文書部分公開決定（以下「本件処分」という。）を行った。

3 審査請求

令和2年11月24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、審査請求を行った。

第3 審査請求の趣旨

令和2年9月1日付け公文書部分公開決定を取り消し、公文書公開請求書で公開を請求した文書1の公開を求める。

第4 審査請求人の主張要旨

審査請求人の主張は、概ね次のとおりである。

- 1 メールについては、内容全てが非公開とされたが、差出人又は宛先が大津市職員であり、かつ、職務としてメールを受発信したのであれば、当該職員が特定される情報を非公開とする理由はないし、メール件名やメール内容についても全てを一律に非公開とする理由はなく、個別に条例第7条第1号該当性を判断すべきである。
- 2 協議中の未確定の記者会見の想定質問の回答を公開することが、なぜ「率直な意見の交換が不当に損なわれ、及び市民等の誤解や憶測を招き、不当に市民等の間に混乱を生じさせるおそれがある」のか理解しかねる。

- 3 非公開とした想定質問の回答は、既に終了した記者会見の協議文書であり、当該刑事事件は既に確定済みであるから、記者会見に影響を与える懸念がないことはもちろん、刑事事件その他の大津市による処分にも影響を与える心配はない。
- 4 協議中の未確定な想定質問の回答は、庁内の協議録と同じ取扱いとされてしかるべきである。
- 5 本件メールが、個人からの私的な事項に係る報告書の添付文書であるとしても、これが公文書に該当することに疑いの余地はない。実施機関は差出人等を全て非公開としており、当事者を特定することはできないから、メールの件名及び内容が公開されても個人の権利利益が害されるおそれはない。
- 6 実施機関は、未確定の想定質問の回答が確定版と誤解されるおそれがあるとしているが、条例第7条第5号は「市民等の誤解や憶測を招くおそれ」があること自体は非公開理由としておらず「不当に市民等の間に混乱を生じさせるおそれ」があることを要件としている。この点、弁明書で述べられている事情によって市民等の間に混乱を生じさせるとは思えない。そもそも、未確定の回答部分を公開すれば確定版との誤解を生じない。
- 7 実施機関は、未確定の回答を公開すると、萎縮効果が働くことにより率直な意見の交換が不当に損なわれるおそれがあると主張するが理解に苦しむ。事後に率直な意見交換に対する萎縮効果が働くとすれば、市長が職員を萎縮させるような修正や指示をしたことが原因であろうし、市長の指示の内容が事後に市民に公開されるか否かは、職員に対する萎縮効果とは関係がない。
- 8 情報公開条例の目的に照らせば、意思形成過程が記録された文書については広く公開することが求められる。条例第7条第5号の趣旨は、意思決定前の情報を公開することによる意思決定への支障が看過し得ない等の例外的な場合に当該情報を非公開とすることにある。したがって、意思決定が行われた後は、当該意思決定そのものに影響が及ぶことはなくなることから、原則として非公開情報に該当しない。
- 9 意思決定過程が後からオープンとなることを恐れて議論ができなくなるということだが、本件の場合は、当時の市長が指示しているという特殊性があるのだから、公にしたところで職員を萎縮させることはない。

第5 実施機関の主張要旨

実施機関の主張は、概ね次のとおりである。

- 1 本件処分において公開しなかったメールについては、個人間でのやり取りに過ぎないものであり、個人からの私的な事項に係る報告書の添付文書にするために、当事者が個人の携帯電話からパソコン用のメールアドレスに転送し、印刷したものと考えられ、職務として受発信したものではない。
- 2 メール件名のうち、「Re:」「=」「Fw:」などおよそ条例第7条第1号に該当しないと思われるものは公開しており、全てを一律に非公開としたものではなく、個別に判断を行っていることは明らかである。
- 3 個人識別情報以外の部分については、個人的なやり取りを行ったメールに係るものであり、公にすることにより個人の権利利益を害するおそれがある。
- 4 想定質問の回答の未確定版には、公開した確定版で削除されたり、表現が修正されたりした

内容が記載されている。市が記者会見などの場において発表を行うためには、内容のみならず、表現についても十分に確認を行う必要があり、特に、本件記者会見は、刑事事件に発展した事案についての会見であり、細心の注意を払う必要があった。

- 5 未確定版を公開することとなれば、市が未確定版のとおり認識しているかのような誤解が生じ、意図していない内容が拡散されるおそれは非常に高い。また、未確定版においては「(案)」等の記載がなく、未確定のものなのか、確定したものなのか、一見して判断がつかない。
- 6 本件公文書は、注目度の高い訴訟案件に関する文書であり、複数の者が公文書公開請求により入手し、情報が拡散する蓋然性が高い。
- 7 加えて、未確定版には、手書きで修正がなされた箇所があり、これは前市長が担当職員に指示を行った箇所と考えられるが、このようなやり取りを公開すれば、発表していない内容が公になるなどし、今後、同種の事務を行うに当たって、萎縮的効果が働き、率直な意見交換が不当に損なわれるおそれがある。
- 8 想定質問の回答の確定版と未確定版は、項目ごとに一字一句比較はせず、一連の文書として扱い、未確定版は条例第7条第5号に該当するとして非公開とした。
- 9 本件公文書は、記者会見で公表することを作成された文書であって、作成過程で省かれ、修正された内容は、そもそも公にするのに適当でないと判断されたものである。

第6 当審査会の判断理由

1 本件公文書について

本件公文書は、強制わいせつ罪により大津市職員が起訴された事件に関する資料及び当該文書について総務課職員が市長公室（当時）の職員に聴取を行った際の記録である。

前者は前市長が保有していたものと推測され、メール、記者会見における想定質問及び回答、事件に至る経緯を記録した文書、報道発表文書、報告書、会議記録等が含まれる。

審査請求人は、審査請求書及び意見書において、実施機関がメールの差出人、宛先、件名、本文を一律に非公開としたこと及び想定質問の回答部分を非公開としたことが不当であると主張しており、他の部分について争いはないとのことであったため、当該部分において実施機関が行った判断の妥当性について検討する。

2 メールについて

実施機関が、メールに含まれる氏名、メールアドレス及びメール本文について、条例第7条第1号に該当するとして非公開としたことについて検討する。

条例第7条第1号柱書において、「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。しかしながら、ただし書において、法令等の規定により又は慣行として公にされ、公にすることが予定されている情報、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、当該個人が公務員等である場合の当該公務員等の職及び当該職務遂行の内容に係る部分については非公開情報から除くと規定し

ている。

当審査会で当該文書を見分したところ、氏名及びメールアドレスは、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情報であると認められる。

メール本文は、特定の個人の識別に繋がらない情報を含むが、個人間の感情等の交換を目的としており、私生活に関する事柄であって、特定の個人を識別することができる情報を除いてもなお一般人の感受性を基準にすれば公開を欲しないものといえ、公にすることにより個人の権利利益を害するおそれがあると認められる。

また、条例第7条第1号ただし書に該当するような事情があるとは認められない。

3 想定質問の回答について

実施機関が、記者会見に係る想定質問の回答のうち、未確定のものについて、条例第7条第5号に該当するとして非公開としたことについて検討する。

本件公文書には「記者会見における想定質問」と題した文書（以下「確定版」という。）、確定版を作成する過程の検討段階の資料として作成された「想定質問」と題した文書（以下「未確定版」という。）、「平成25年10月15日（火） セクハラ事件Q&A」と題した文書（以下「Q&A」という。）及び質問・回答が記載された無題の文書（以下「無題文書」という。）が含まれており、これらには、強制わいせつ罪により大津市職員が起訴された事件に関して想定される質問とこれに対する回答が交互に記載されている。

実施機関は、確定版の回答部分に含まれる続柄を、特定の個人を識別に繋がる情報であり、条例第7条第1号に該当するとして非公開とし、その他の部分は公開した。

一方、未確定版、Q&A及び無題文書については、回答部分を条例第7条第5号に該当するとして非公開とした。

条例第7条第5号では「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」については、公開しないことができると規定している。

ここでいう「不当に」とは、検討段階の情報を公開することによる利益と支障とを比較衡量し、公開することの公益性を考慮してもなお、その支障が看過しえないものである場合をいい、「おそれ」については、その程度は名目的なものでは足りず、法的保護に値する蓋然性が要求されるものと解される。

実施機関は、協議中の未確定な情報を公にすることにより、誤解を招くおそれがあり、今後の同種の事務を行う際に、率直な意見交換が不当に損なわれるおそれがあるとし、公開の可否の判断に際しては、個別的な検討は行わず、記者会見における対応について検討中の文書であることを理由に上記のおそれがあると判断したとのことであった。

けだし、記者会見に際して、想定される質問及び回答を作成する事務は今後も経常的に行われると考えられるが、その内容は千差万別であり、一つの例をもって以後の同種の事務への支障の程度を判断することは、適当ではないと思料されるため、以下において、個別の非公開部分の条例第7条第5号該当性について検討する。

審査会で当該文書を見分したところ、未確定版の非公開部分と、確定版で公開した部分の差異は、細かな字句や表現の修正、質問の加除に留まり、内容も一般的なものであった。

Q&Aの非公開部分には、空白部分を含み、他の内容も、未確定版と同様の一般的なものであった。

無題文書の非公開部分には、事件特有の情報を含むが、その内容は、本件処分により既に公開したものであった。

また、当該記者会見は、平成25年に行われたものであることから、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とは認められない。

ただし、未確定版の非公開部分のうち、続柄及び氏名については、個人に関する情報であって、他の情報と照合することより、特定の個人を識別することができることとなるものであり、また、Q&Aの非公開部分のうち、赤字で記載された部分は、私生活に関する事柄であって、特定の個人を識別することができる情報を除いてもなお一般人の感受性を基準にすれば公開を欲しないものといえ、公にすることにより個人の権利利益を害するおそれがあると認められる。

したがって、これらの部分については、条例第7条第1号に該当し、非公開とすることが妥当である。

4 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

1 経緯

審査請求人は、過去に、本件公文書に関連する文書の部分公開決定に係る審査請求（以下「別件審査請求」という。）において存否が争点となった文書の一部が本件公文書に含まれると指摘している。

別件審査請求においては、実施機関が公文書公開請求に対応する文書と特定して部分公開決定を行った文書の他に、以下の文書が存在すると審査請求人が主張した。

ア 平成25年3月22日午後、大津市職員2名及び反社会的勢力の者らが大津市に対して不当要求を行った際のやり取りを録音した記録媒体（以下「文書ア」という。）

イ 上記アの録音反訳（いわゆるテープ起こし）（以下「文書イ」という。）

ウ 上記アの事件に至る経過書（時系列的に記載したもので、当日の不当要求までの経過を含む）（以下「文書ウ」という。）

エ 上記ウとは別に作成された詳細報告書（以下「文書エ」という。）

オ 上記アの事件の際に大津市職員2名あるいは反社会的勢力の者らが持参した要求等を記載した書面（以下「文書オ」という。）

当時、審査会が、それぞれの文書の存否について実施機関に対して照会を行ったところ、文書ウ及び文書オは作成、取得しておらず、文書ア、文書イ及び文書エは作成したが、既に廃棄しており存在しないとの回答があった（以下、「本件回答」という。）。審査会はこれに基づき事

実認定を行い、令和元年6月28日付け答申第59号で答申した。

答申第59号では、実施機関における公文書管理について、文書イ及び文書エは、大津市文書取扱規程によると、保存期間を10年として管理すべきところ、これらを時期不明で廃棄したことは遺憾であり、文書管理事務の改善を望むべく意見を付した。また、文書の不存在を理由とする非公開決定の理由付記について、実施機関は、当初、審査会に対して文書ア、文書イ及び文書エを作成した事実を明らかにせず、別件国家賠償請求事件において原告が提出した書証の存在を審査会が探知したことを契機に行った照会において、作成の事実を認めたことについて、審査会の審理を徒に遅延させたことは否めず、遺憾であり、不存在を理由として非公開とする場合には、対象公文書の作成、取得等について明らかにすべきとの意見を付した。

2 不存在とされた文書が存在したこと

このたび、審査会で本件公文書を見分したところ、文書ウ及び文書エに該当すると見られる文書が含まれていることを認めた。すなわち、文書ウ及び文書エは本件公文書が当審査会に提出された時点において存在し、少なくともその時点では実施機関においてその存在を認識していた。

もし仮に、文書ウ及び文書エの存在することについてその当時実施機関が知りながら上記本件回答を行ったものであるならば、故意により過去の審査会の事実認定（答申第59号）を誤らせたこととなり、極めて遺憾である。

ただし、当該文書の作成・保管過程等が明らかでない以上、その当時の実施機関の認識について当審査会がこれ以上判断することは困難と言わざるを得ない（なお実施機関の説明する本件公文書発見の経緯は後記5のとおり。）。

3 過去に不存在とされた文書が発見された場合の対応について

本件では少なくとも、本件公文書のうちの文書ウ及びエの存在が明らかになった時点で、実施機関は、過去の調査審議の過程の検証に資するためにもその旨を審査会に報告して然るべきであったと思料する。過去に不存在を理由として非公開決定がなされた文書の存在が明らかとなった場合には、過去の非公開決定の前提が失われるのであるから、過去の調査審議過程を検証する必要性が認められるからである。

4 対象文書に関係する処分取消請求訴訟が係属している場合について

対象文書に関係する処分取消請求訴訟が係属している場合には、その存否について新しい資料が発見・提出される可能性が高いと言える。そこでこのような訴訟が係属している場合、対象となっている公文書の存否等の観点から確認をして、適切に審査会へ報告できるよう体制を整えることが望ましいと言える。

5 実施機関による文書探索の体制整備等について

実施機関によると、本件公文書は、元々、前市長の個人ファイルに綴じられた文書であるが、これを処分取消請求訴訟に関する資料探索の過程で発見し、その後ある時点で公文書として取り扱うこととしたものとのことである。

そして本件公文書は、その内容や、発見の経緯からすると別件審査請求に係る公文書部分公開決定がなされた時点で未発見であったとしても文書としては存在していたものと推測される。

本件公文書が当時、公文書に該当したか否かについては、本件審査請求の審理において判断

する必要性を認めないが、仮に、別件審査請求の審理の過程において、不存在とされていた公文書の写しが別に保管されていたことが判明していれば、その公文書該当性について判断を行った結果、公文書として公開すべきとの判断に至った可能性は否定できない。訴訟のための文書探索において発見されたとの経緯からすれば、審査会による照会に対する当時の実施機関の文書探索が十分であったかどうかについては疑問である。

答申第59号では、公文書不存在を理由として非公開とする場合の理由付記について指摘したところであるが、公文書の作成又は取得の有無、廃棄された時期等について合理的な理由をもって当該処分を行うには、適正な公文書管理が不可欠である。当審査会は、なお一層の改善がなされるよう求める。

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
令和2年12月21日	諮問書の受理
令和3年 5月22日	審査請求の概要説明
令和3年 6月22日	実施機関からの事情聴取 審査請求人の意見陳述 審議
令和3年 7月27日	審議
令和3年 8月25日	審議
令和3年 9月22日	答申

別表

当審査会が非公開妥当と判断した部分	条例第7条の適用号
未確定版に記載された続柄、氏名	第1号
Q&A に赤字で記載された部分	第1号