

答 申

第1 審査会の結論

実施機関の決定は妥当である。

第2 諮問事案の概要

1 行政文書の開示請求

審査請求人は、平成24年12月21日、奈良県情報公開条例（平成13年3月奈良県条例第38号。以下「条例」という。）第6条第1項の規定に基づき、奈良県警察本部長（以下「実施機関」という。）に対し、「公務員法上の懲戒処分を行うに際して、平成23年4月1日以降に取得・作成した被処分者に関する一切の情報」の開示請求（以下「本件開示請求」という。）を行った。

2 実施機関の決定

平成25年10月22日、実施機関は、本件開示請求の一部について、（1）開示する行政文書（以下「本件行政文書」という。）のとおり特定した上で、（2）開示しない部分を除いて開示する旨の行政文書一部開示決定（以下「本件決定」という。）を行い、（3）開示しない理由を付して、審査請求人に通知した。

（1）開示する行政文書

ア

- （ア）警察職員による盗撮を目的とした建造物侵入事案の処分について（伺）
- （イ）懲戒審査要求書
- （ウ）懲戒審査通知書・回答書
- （エ）勧告書
- （オ）懲戒処分書及び処分説明書の交付等について（伺）
- （カ）警察職員による盗撮事案に関し、公安委員会に対する報告資料の作成について（伺）

イ

- （ア）警察職員による傷害事案の処分について（伺）
- （イ）懲戒審査要求書
- （ウ）回答書
- （エ）勧告書
- （オ）懲戒処分書及び処分説明書の交付等について（伺）
- （カ）警察職員による傷害事案の懲戒審査委員会及び公安委員会の資料作成について（伺）

ウ

- （ア）警察職員による通称「2ちゃんねる」への書込み事案の処分等について（伺）

- (イ) 懲戒審査要求書
- (ウ) 懲戒審査通知書・回答書
- (エ) 勧告書
- (オ) 警察職員による信用失墜行為等事案の処分予定について（伺）
- (カ) 警察職員による信用失墜行為等事案の懲戒審査委員会資料及び公安委員会資料の作成について（伺）

エ

- (ア) 警察職員によるファイル共有ソフトを使用した著作権法違反事案の処分について（伺）
- (イ) 懲戒審査要求書
- (ウ) 懲戒審査通知書・回答書
- (エ) 勧告書
- (オ) 懲戒処分書及び処分説明書の交付等について（伺）
- (カ) 警察職員によるファイル共有ソフト使用による著作権法違反等事案の懲戒審査委員会資料及び公安委員会資料の作成について（伺）

(2) 開示しない部分

- ア 警部補以下の階級にある警察官の氏名及び印影
- イ 当該職員及び関係職員の人定事項（印影等を含む）及び身上事項の一部、被害者その他関係者の人定事項、事案の端緒及び内容の一部、処分理由の一部
- ウ 処分量定の一部
- エ 当該職員の申し立て内容、事情聴取内容
- オ 身上調査書の一部

(3) 開示しない理由

ア (2) のア

条例第7条第2号に該当

特定の個人を識別することができるものであり、警部補以下の階級にある警察官の氏名及び印影は、慣行として公にされ、または公にすることが予定されていないため。

イ (2) のイ

条例第7条第2号に該当

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ため。

ウ (2) のウ

条例第7条第6号該当

審議・検討を要する未確定の情報であり、開示することにより意思決定の中立性が損なわれるなど、将来における同種の事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるため。

エ (2) のエ

条例第7条第2号に該当

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ため。

条例第7条第6号に該当

被処分者の具体的な行動や申述内容等、個人の機微にわたる情報が記載されており、開示することにより、公表されることを懸念して詳細かつ率直な申述をちゅうちょするなど、正確な事実関係の把握等が困難になり、今後の監察事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるため。

オ (2) のオ

条例第7条第2号に該当

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ため。

条例第7条第6号に該当

被処分者に対する人事評価や身上調査の内容、処分に対する所属長の意見等が記載されており、開示することにより公正かつ円滑な人事の確保が困難になるおそれがあるため。

3 審査請求

審査請求人は、平成25年10月26日、本件決定を不服として、行政不服審査法（昭和37年法律第160号）第5条の規定に基づき、実施機関の上級行政庁である奈良県公安委員会（以下「諮問実施機関」という。）に対し、奈良県情報公開条例第7条第6号に該当するとして非開示とした部分のうち、同号に該当しない部分を開示するとの裁決を求める旨の審査請求を行った。

なお、その他の不開示部分は審査請求の対象となっていない。

4 諮問

平成25年11月7日、諮問実施機関は、条例第19条の規定に基づき、奈良県情報公開審査会（以下「当審査会」という。）に対して、当該審査請求に係る諮問を行った。

第3 審査請求人の主張要旨

1 審査請求の趣旨

奈良県情報公開条例第7条第6号に該当するとして非開示とした部分のうち、同号に該当しない部分を開示するとの裁決を求める。

2 審査請求の理由

奈良県情報公開条例が規定する非開示理由として、「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、法的保護の値する蓋然性が要求されるが、この件についての理由付記がされていない。

第4 諮問実施機関の説明要旨

諮問実施機関が、理由説明書において説明している本件決定の理由は、おおむね次のとおりである。

1 不開示とした理由

(1) 処分量定の一部を開示しない理由の追加について

平成25年10月22日付け監第517号で審査請求人に通知した行政文書一部開示決定通知書の別紙2「開示しない部分とその理由」において、処分量定の一部を条例第7条第6号に該当すると説明しているが、記載内容を再検討した結果、当該処分量定に記載されている情報は懲戒処分申立てから勧告に至るまでの審議、検討又は協議に関する情報であって、開示することにより、将来の同種事案に対する率直な意見の交換又は同種の審議、検討等に係る意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれがあると認められることから、条例第7条第5号にも該当すると判断されるので本書面において不開示とした理由を追加する。

(2) 審査請求の理由について

条例第11条には開示請求に対する措置が定められており、同条第3項において不開示決定又は一部開示決定をした場合、その理由を開示等決定通知書に記載することを実施機関に義務付けている。

理由の記載については、奈良県懲戒文書非公開処分取消請求事件に係る奈良地方裁判所判決（平成14年4月17日、平成10年（行ウ）第11号）で「公文書の非開示決定を通知する書面に付記すべき理由としては、単に非開示事由として列挙された条文を示すのみでは足りないが、これとともに、条文のうちの該当部分を示して理由を記載すれば足りるというべきである。」としている。

本件処分を通知した行政文書一部開示決定通知書には、別紙1で対象となる文書名を、別紙2で開示しない部分及びその理由を記載しており、開示しない理由として根拠となる条文及びその理由を明記している。本件行政文書は一部開示決定がなされていることから、審査請求人において、どの文書のどの部分が不開示となっているかを確認することができ、当該部分を不開示とした理由説明文を併せると、実施機関が開示請求者に説明すべき理由付記は十分なされているものと判断する。

また、同判決では条例第7条第6号の解釈基準について、「県又は国等が行う事務事業の内容及び性質からみて、開示することにより、当該事務事業の目的が損なわれ、または公正かつ円滑な執行ができなくなるなど、県民全体の利益を著しく損なうこととなるおそれがある情報は、非開示とすることを定めたものである。そうして、上記「おそれ」については、事柄の性質上、当該非開示部分を開示することにより、実際に事務に著しい支障が発生したなどと実質的に証明されなければならないものではなく、一般の社会通念として、そのような「おそれ」があるものと想定されれば十分であると解すべきである。」としている。

懲戒処分に関する文書はその性質上、被処分者の行動や心情、家庭環境等個人の権利利益に係る情報を大量に含んでいるほか、懲戒処分を行う際に必要となる調査や審議・検討内容など具体的、客観的な情報が詳細に記載されており、これらの内容は判例が想定する「おそれがあるもの」に相当するにつき十分な情報である。

2 結語

以上のことから、実施機関が行った本件処分は妥当なものであり、審査庁である公安委員会としては、本件決定について原処分維持が適当と考える。

第5 審査会の判断理由

当審査会は、本件事案について審査した結果、次のとおり判断する。

1 基本的な考え方

条例は、その第1条にあるように、県政に対する県民等の理解と信頼を深め、県民等の県政への参加を促進し、もって県民等の知る権利への理解を深めつつ、県の有するその諸活動を県民等に説明する責務が全うされるようにするとともに、公正で開かれた県民本位の県政を一層推進することを目的として制定されたものであり、その解釈・運用に当たっては、県民等の行政文書開示請求権を十分尊重する見地から行わなければならない。

しかし、この行政文書開示請求権も絶対的で無制限な権利ではなく、個人、法人等の権利利益や、公共安全、公共の利益等も適切に保護すべき必要があり、開示しないことに合理的な理由がある情報を不開示情報として、条例第7条に規定している。

これらの条例上不開示とされている情報については、条文の趣旨に沿って客観的に判断する必要がある。

したがって、当審査会は原則開示の理念に照らし、本件行政文書が、不開示情報を規定する条例第7条各号に該当するかどうかを、その文理及び趣旨に従って判断するとともに、本件事案の内容に即し、個別、具体的に判断することとする。

2 本件行政文書について

実施機関では、職員の懲戒の手続き及び効果に関する条例、同施行規則及び奈良県警察職員懲戒等取扱規程に基づき懲戒処分に関する手続きを行っている。

本件行政文書は実施機関が平成24年2月から同年9月までの間に行った懲戒処分について、その手続きに当たり作成又は取得した文書である。

これらの文書には、懲戒処分を受けた職員の情報として所属、氏名、家族、生年月日、事情聴取に対する発言内容等が、懲戒処分の原因となった非違行為に関する情報として事案の概要、被害の状況、被害者の氏名等が記載されている他、懲戒処分に係る量定に関する情報が記載されている。

3 本件決定の妥当性について

(1) 不開示情報該当性について

審査請求人は、審査請求書において条例第7条第6号に該当するとして非開示とした部分の開示を求めている。

実施機関は、本件決定に係る開示決定通知書において、処分量定の一部について条例第7条第6号に該当すると説明しているため、処分量定の一部の不開示情報該当性について、以下検討する。

なお、諮問実施機関は、理由説明書において、処分量定の一部については、同条例第5号にも該当するとして不開示理由を追加している。

条例第7条第5号は、「県の機関並びに国及び他の地方公共団体の内部又は相互

間における審議、検討又は協議に関する情報であって」（前段）、「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、不当に県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」（後段）を不開示情報とする旨規定している。

同条第6号は、「県の機関又は国、独立行政法人等、他の地方公共団体若しく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って」（前段）、「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」（後段）を不開示情報とする旨規定している。

実施機関における懲戒処分を検討の過程について、当審査会が事務局を通じて諮問実施機関に確認したところ、懲戒処分については、警察職員懲戒審査委員会に処分案を図り、処分量定を決定しているが、警察職員懲戒審査委員会に付議する処分案を作成するために、警察庁に処分事案の概要等を送付し、処分量定等について意見を聴取しているとのことであった。

そして、実施機関が本件決定において不開示としている「処分量定の一部」は、実施機関が警察庁と協議する、処分予定事案に係る処分量定案（以下「本件処分量定案」という。）である。

したがって、本件処分量定案は、警察庁に対する協議案に記載された情報であって、実施機関の事務に関する情報であると認められるため、条例第7条第6号前段に該当する。

諮問実施機関は、本件処分量定案を開示することにより、意思決定の中立性が損なわれるなど、将来における同種の事務の適正な遂行に支障を来すおそれがある旨説明している。

また、当該意思決定の中立性が損なわれる具体的な原因について、当審査会が事務局を通じて実施機関に確認したところ、本件処分量定案を開示することにより、懲戒処分の原因となった事案に係る懲戒処分を予定されている者及び当該事案の被害者並びにこれらの者の関係者（以下「懲戒処分事案の関係者等」という。）が、過去の量定案から自らが希望する量定案を探索し、懲戒処分の量定案の作成を担当する職員に対し、当該量定案に相当する処分を強く求めるおそれがあるとのことであった。

先に述べたとおり、処分量定案については、警察職員懲戒審査委員会に付議する処分案を作成するために、警察庁に意見を聴取するものであって、懲戒処分における量定検討手続の初期段階にある文書であると認められる。

また、懲戒処分の手続きについては、その決定プロセスの公平性を確保するため、できる限り公にすることが必要である一方で、懲戒処分に係る事案の性質を考慮した場合、懲戒処分事案の関係者等が、今後行われる当該事案の懲戒処分の程度について、自らが希望する量定案を要求するため、過去の事案の量定案の中から自らの主張に合う量定案を探索し、処分の軽重について、著しく強い要望に至ることは十分想定されるところである。

そして、懲戒処分の決定プロセスの透明性を確保することの重要性を考慮したとしても、量定決定手続の初期段階の情報である処分量定案を公にすることによって、量定案を作成する職員等に対して、直接著しく強い要望等が行われ、適正な処分量定案の作成に係る事務に及ぼす支障は、看過し難い程度のものであると考えるのが相当である。

これらのことから、本件処分量提案は、条例第7条第6号後段に掲げる情報に該当する。

以上のことから、本件処分量定案については、条例第7条第6号の不開示情報に該当するため、条例第7条第5号該当性を判断するまでもなく、実施機関が不開示としたことは妥当であると判断する。

(2) 理由付記について

条例第11条第3項には、「開示請求に係る行政文書の全部を開示しない旨の決定又は一部を開示する旨の決定をしたときは、当該各項に規定する書面にその決定の理由を記載しなければならない。」と規定されているが、この規定は、不開示とする理由の有無について、行政の慎重かつ合理的な判断を確保するとともに、審査請求等に便宜を与える趣旨であると解される。

審査請求人は、条例第7条第6号に係る不開示部分の理由付記について、「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が、これらの点についての理由付記がされていない旨主張している。

当審査会が、本件決定に係る行政文書一部開示決定通知書を見分したところ、開示しない部分欄に、「処分量定の一部」と不開示部分について相当程度具体的に記載され、開示しない理由欄に、「条例第7条第6号に該当」等、不開示とした根拠規定が掲げられるとともに、本件不開示情報の性質及び具体的な事務支障の内容等が記載されていることが認められる。

開示決定等における理由付記の際には、不開示情報が明らかにならない限度において記載する必要があり、このことを考慮すると、本件決定における理由付記は、本件決定を取り消さなければならないほどの不備があるとはいえない。

4 結 論

以上の事実及び理由により、当審査会は「第1 審査会の結論」のとおり判断する。

第6 審査会の審査経過

当審査会の審査経過は、別紙のとおりである。

(別 紙)

審 査 会 の 審 査 経 過

年 月 日	審 査 経 過
平成 25 年 11 月 7 日	・ 諮問実施機関から諮問を受けた。
平成 25 年 11 月 21 日	・ 諮問実施機関から理由説明書の提出を受けた。
令和 2 年 10 月 29 日 (第 246 回審査会)	・ 事案の審議を行った。
令和 2 年 11 月 20 日 (第 247 回審査会)	・ 事案の審議を行った。
令和 2 年 12 月 28 日 (第 248 回審査会)	・ 事案の審議を行った。
令和 3 年 1 月 29 日 (第 249 回審査会)	・ 事案の審議を行った。
令和 3 年 2 月 26 日 (第 250 回審査会)	・ 答申案の取りまとめを行った。
令和 3 年 3 月 22 日	・ 諮問実施機関に対して答申を行った。

(参 考)

本件答申に関与した委員

(五十音順・敬称略)

氏 名	役 職 名	備 考
い り め よ し お 以呂免義雄	弁護士	会長代理
く ぼ ひ ろ こ 久保 博子	奈良女子大学研究院生活環境科学系 教授（住生活・住環境学）	
こ た に ま り 小谷 真理	同志社大学政策学部准教授（行政法）	
の だ た か し 野田 崇	関西学院大学法学部法律学科教授 （行政法）	会 長
ほ そ み み え こ 細見三英子	元産経新聞社記者	