

平26福情答申第12号

平成27年 3月31日

福岡市教育委員会 様
(教育委員会総務部職員課)

福岡市情報公開審査会
会 長 田 邊 宜 克
(総務企画局行政部情報公開室)

公文書公開請求に係る一部公開決定処分に対する審査請求について (答申)

福岡市情報公開条例 (平成14年福岡市条例第3号) 第20条第2項の規定に基づき、平成26年4月30日付け教職第77-1号により諮問を受けました下記の審査請求について、別紙のとおり答申いたします。

記

「福岡市立総合図書館で発生した図書整理委託料の水増し払いに対する内部通報に関する調査関係書類」の一部公開決定の件

答 申

第1 審査会の結論

「福岡市立総合図書館で発生した図書整理委託料の水増し払いに対する内部通報に関する調査関係書類（事情聴取書、決裁文書、所属に対する勧告文書、関係職員の処分に関する決裁文書等関係する文書の全部）のうち所属に対する勧告文書を除く部分」（以下「本件対象文書」という。）について、福岡市教育委員会（以下「実施機関」という。）が福岡市情報公開条例第7条第1号を理由として行った一部公開決定（以下「本件決定」という。）については、別表に示す部分は公開とすることが妥当である。

第2 審査請求の趣旨及び経過

1 審査請求の趣旨

本件審査請求の趣旨は、平成26年1月31日付け教職第908-2号で実施機関が審査請求人に対して行った本件決定を取り消し、新たに公文書の公開を決定するよう求めるものである。

2 審査請求の経過

- (1) 平成26年1月22日、審査請求人は、実施機関に対し、福岡市情報公開条例（平成14年福岡市条例第3号。以下「条例」という。）第5条の規定により、「福岡市立総合図書館で発生した図書整理委託料の水増し払いに対する内部通報に関する調査関係書類（事情聴取書、決裁文書、所属に対する勧告文書、関係職員の処分に関する決裁文書等関係する文書の全部）」について公開請求を行った。
- (2) 平成26年1月31日、実施機関は、条例第11条第2項の規定により、本件対象文書については本件決定、所属に対する勧告文書については非公開決定を行い、その旨を審査請求人に通知した。
- (3) 平成26年4月1日、審査請求人は、本件決定について、これを不服として実施機関に対して審査請求を行った。

第3 審査請求人及び実施機関の主張の要旨

1 審査請求人の主張

審査請求人は、審査請求書及び反論意見書において、おおむね次のように主張している。

(1) 「事情聴取書」について

ア 趣旨

個人名（会社名）を除きその余の部分の公開を求める。

イ 理由

実施機関は、「事情聴取書」の非公開理由として「公開されると今後の公正な処分を行う上で支障が生じ、ひいては、公正かつ円滑な人事の確保に著しく支障が生じるおそれがあるため」と主張しているが、職員の不祥事に対する処分は、「福岡市懲戒処分の指針」に基づいて公明・公正に実施されるべきものであり、事情聴取書といえども個人情報や個人の権利に対する侵害に関わる部分を除けば一律に秘匿する正当性は存し得ず、住民の知る権利の対象となるもので、情報の公開こそが住民目線に立った「公正な処分」や「公正かつ円滑な人事」を確保する唯一の方法である。

また、実施機関は、委託契約の相手方に対する事情聴取の内容の非公開理由について「任意に提供されたものであるため」と主張しているが、当該委託契約の相手方は、福岡市から多くの金員を受領した当事者であり、契約の相手方である福岡市に対して釈明の義務があるから、その事情聴取の内容は任意に提供されたものには該当しない。

(2) 「事件の概要及び処分等にあたっての考え方」及び「措置に関する文書」の全部について

ア 趣旨

個人名（会社名）を除きその余の部分の公開を求める。

イ 理由

（一般的には）事件の概要及び処分等に当たっての考え方は、処分事由として記者発表などでも公表がなされており、もともと秘密にするような項目ではなく、実施機関は「福岡市懲戒処分の指針」のどの部分を適用し、どの

ような処分を行ったかを説明する責任があり、住民は税金の不適正（不正）に支出された案件の内容と対処について知る権利がある。

実施機関が、本件事案に係る「事件の概要及び処分等にあたっての考え方」及び「措置に関する文書」を非公開とした理由について、「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」と主張しているが、本件事案については時の経過により関係者が刑事訴追や懲戒処分等をうける可能性がなくなっており、また、関係者等が既に異動や退職をしていることから、個人名（会社名）を除いた公開程度では個人が識別できる可能性や個人の権利利益を害するおそれがゼロとまでは言えないがこの程度の可能性であれば、通常「福岡市懲戒処分の指針」による公表と同程度かそれ以下のものである。

さらに、本件事案後においても、福岡市で不祥事が多発しているのは、その原因が人事システムや不祥事への対処の中にこそ内在していることを想起させるので、住民としては情報公開制度を活用してその対応をチェックする権利を有する。

(3) その他の主張

実施機関は、住民の知る権利を保証するため、何々に関する文書といった抽象的な請求内容であった場合、まず該当する文書のすべてを列挙し、非公開の文書がある場合にはそれぞれについてその理由を記載すべきである。

2 実施機関の主張

実施機関は、平成26年5月30日付け弁明意見書及び同年11月20日の当審査会第1部会における口頭意見陳述において、おおむね次のように主張している。

(1) 弁明の趣旨

本件決定は、実施機関が、条例に基づき、慎重に判断した上で行ったものであり、正当かつ妥当な処分である。

(2) 本件対象文書の特定について

審査請求人は、本件公開請求対象文書を「福岡市立総合図書館で発生した図書整理委託料の水増し払い事件に対する内部通報に関する調査関係書類の全

部」としているところ、内部通報制度においては通報者の保護が最優先されることから、本件請求については、内部通報により発覚した事案であるか否かを明らかにすべきではないと判断したが、審査請求人の請求の記述の一部に即した服務上の措置に関する文書が存したため、「福岡市立総合図書館で発生した図書整理委託料の水増し払い事案に係る服務上の措置に関する関係文書」に関する公開請求とみなして、本件対象文書を特定した。

本件対象文書は、総合図書館における図書整理委託料の不適正な事務処理について関係者に対し事情聴取を行い、必要な措置を行った際の関係資料である。

(3) 本件決定を行うに至った理由

ア 「事情聴取書」について

「事情聴取書」については、事案の背景や、事実関係の確認のため、関係者に対し任意で行ったものであり、公開が前提となれば、被聴取者が関係者に対する言及を避けたり、率直な心情や意見を述べることを避けるおそれがあり、今後の人事行政の公正かつ円滑な遂行に支障を及ぼすおそれがあると考えており、条例第7条第5号エ該当として、全部非公開情報と判断したものである。

イ 「事件の概要及び処分にあたっての考え方」及び「措置に関する文書」について

「事件の概要及び処分にあたっての考え方」及び「措置に関する文書」は、事案関係者からの事情聴取の内容が反映され、服務上の措置を行うにあたって具体的にどのような点を重視し、当事者のいかなる事情を斟酌しどのような考察を経て最終的に量定に至ったかなどを事案ごとに判断した上で、服務上の措置を行ったものである。

したがって、これらの情報を公にした場合、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こと、また、今後の公正な処分を行ううえで著しい支障が生じ、公正かつ円滑な人事の確保に支障が生じるおそれがあることから、条例第7条第1号及び第5号エに該当するため、全部非公開情報と判断したものである。

ウ 該当文書の教示について

審査請求人は、本件公開請求対象文書を「内部通報に関する調査関係書類の全部」とし、公開された本件対象文書に対し、「内部通報に対する調査の中で収集された契約書などの写しが含まれていない」と主張しているが、実施機関は、前述（第3，2，(2)）のとおり、内部通報制度の趣旨を踏まえ、本件処分を行ったものである。

第4 審査会の判断

上記の審査請求人及び実施機関の主張に対して、当審査会は次のとおり判断する。

1 本件対象文書の特定について

(1) 実施機関によると、本件請求については「福岡市立総合図書館で発生した図書整理委託料の水増し払い事案に係るサービス上の措置に関する関係文書」の公開請求とみなし、本件対象文書として、「事情聴取書」及び「決裁文書」（「決裁本文」，別紙1（「事件の概要及び処分にあたっての考え方」），及び別紙2から4まで（「措置に関する文書」）で構成されたもの）を特定している。

そして、本件対象文書のうち、「決裁本文」については条例第7条各号に掲げる非公開情報に該当する部分を被覆した上で一部公開扱い、別紙1から4まで及び「事情聴取書」については全ての文書を非公開扱いとし、これら全体を示す本件対象文書の判断として本件決定である一部公開決定を行っている。

(2) ところで、実施機関から意見を聴取したところ、本件対象文書の特定に際しては、前記第3，2(2)の事情がうかがえた。

たしかに、当審査会としては、特定の事案において内部通報があったかどうかを明らかにすることは、それにより、条例第7条第1号及び第5号に該当する非公開情報を公開することになるため、内部通報があったかどうかについて該当の公文書の存否を明らかにしないことは妥当であると判断するものである。そうすると、本件のように「内部通報に関する」文書が請求されている趣旨が明らかである事案については、実施機関が条例上、内部通報があったか否かを明らかにしないと判断したのであれば、条例第10条第1項に基づく非公開決定（存否応答拒否）を行う選択肢もあったと思料するものである。

しかしながら、前述のとおり、本件請求については実施機関が請求の趣旨を「福岡市立総合図書館で発生した図書整理委託料の水増し払い事案に係るサービス

上の措置に関する関係文書」として本件対象文書を特定した上で本件決定を行っている。これは、実施機関が情報公開の制度趣旨を踏まえ、審査請求人の情報公開請求に可能な限り応答する見地に基づくものであるとうかがえ、かつ、審査請求人は、本件対象文書に係る本件決定について審査請求を申し立てたものであるから、当該審査請求について諮問を受けた当審査会としては、当該本件対象文書について条例第7条各号に掲げる情報（以下「非公開情報」という。）の該当性の適否を判断する。

2 条例第7条について

条例第7条は、実施機関は、公文書に非公開情報のいずれかが記録されている場合を除き、当該公文書を公開しなければならない旨を定めている。

本件対象文書に関しては、同条第1号、第2号及び第5号に定める非公開情報該当性の有無が争点となっていることから、当該規定について述べると、次のとおりである。

(1) 条例第7条第1号について

ア 条例第7条第1号本文は、個人に関する情報であつて、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。

イ もっとも、条例第7条第1号は、本文に該当するものであつても、同号ただし書に該当する場合には公開しなければならない旨を規定している。

まず、同号ただし書のアの規定は、個人情報に該当する場合であっても、法令等の規定により又は慣行として公にされている情報又は公にすることが予定されている情報を、非公開情報から除外することを定めるものであるが、このうち、法令等の規定により又は慣行として公にされている情報とは、法令等の規定や慣行により、現に何人も容易に入手することができる状態に置かれている情報をいい、また、公にすることが予定されている情報とは、公開請求時点においては公にされていないが、将来、公にすることが予定されている情報をいう。

次に、同号ただし書のイの規定は、個人のプライバシーを中心とする個人の正当な権利利益は十分に保護されるべきことを前提としつつ、非公開とすることにより保護される個人の権利利益よりもなお、人の生命、身体、健康、生活若しくは財産又は環境の保護の必要性が上回るときには、当該情報を公開しなければならないとするものである。

また、同号ただし書のウの規定は、公務員等の職務の遂行に係る情報のうち、公務員等の職及び氏名並びに職務遂行の内容に係る部分を、非公開とする個人情報から除外するものである。

(2) 条例第7条第2号について

条例第7条第2号のアの規定は、法人等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、公にすることにより、当該法人等又は当該個人の権利、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがあるものについては、同号ただし書に定める情報を除いて、非公開情報と規定している。

次に、同号のイの規定は、法人等又は事業を営む個人から公にしないとの条件で任意に提供された情報については、当該条件が合理的なものと認められる限り、同号ただし書に定める情報を除いて、非公開情報として保護しようとする規定である。

また、条例第7条第2号ただし書は、同条第1号ただし書のイと同様の趣旨から規定されたものである（第4，2，(1)，イ参照）。

(3) 条例第7条第5号について

条例第7条第5号は、市の機関等が行う事務事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがある情報を非公開情報として規定している。

そして、同条第5号のエは、市の機関等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、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著しく支障を及ぼすおそれが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非公開情報として規定している。「人事管理」とは、職員の任免、懲戒、給与その他職員の身分や能力などの管理に関することをいい、「公正かつ円滑な人事の確保に著しく支障を及ぼすおそれ」とは、例えば、勤務評定、人事異動、昇格等の人事構想等を公にすることにより、公正かつ円滑な人事の確保に

著しく支障を及ぼすおそれがある場合等をいうものである。

3 条例第7条該当性について

以下、本件事案について、条例第7条該当性を検討する。

(1) 懲戒処分と服務上の措置について

まず、懲戒処分と服務上の措置についてであるが、懲戒処分は職員の非違行為に対して地方公務員法の規定に基づき行われるもので、免職、停職、減給又は戒告があり、このほか服務上の措置は懲戒処分をするまでには至らない職員の非違行為に対して、文書訓戒、口頭訓戒又は嚴重注意が行われるものである。

また、懲戒処分については、懲戒処分の透明性を確保し、非違行為に対して厳正かつ公正に対処するとともに、不祥事の発生を防止するために実施機関においては、「福岡市教育委員会職員における懲戒処分の指針」（以下「指針」という。）を設けており、懲戒処分は原則公表としているが、服務上の措置は公表の対象とはなっていない。

そして、当審査会において本件事案に係る対象文書を見分したところ、指針に基づく公表の対象外である服務上の措置が行われていた。

(2) 決裁本文、別紙1（「事件の概要及び処分にあたっての考え方」）及び別紙2から別紙4（「措置に関する文書」）について

以下、対象文書毎に条例第7条各号の該当性を判断する。

ア 「決裁本文」について

当審査会が当該文書を見分したところ、実施機関が非公開とした情報は、服務上の措置を受けた職員の所属、氏名及び措置に関する情報であった。これらの情報のうち服務上の措置を受けた職員の所属及び氏名は条例第7条第1号本文前段の非公開情報に該当し、措置に関する情報は条例第7条第5号のエの非公開情報に該当するものであり、その内容及び性質から同号ただし書のいずれにも該当しないので、非公開が妥当であると判断するものである。

イ 別紙1（「事件の概要及び処分にあたっての考え方」）について

実施機関は、当該文書の全部について、条例第7条第1号本文前段及び第5号の非公開情報に該当すると主張している。

確かに、当該文書は、実施機関が量定を判断するに当たって、具体的に

のような点を重視し、いかなる事情を有利あるいは不利に斟酌し、どのような考察を経て最終的な量定に至ったかなどの、詳しい量定判断の基準またその過程が含まれている文書であるが、本来すべての個別の事案毎にそれぞれ微妙に異なるものであるから、これらの情報を公にした場合には、当事者や関係者がそのことを十分に理解せず、少なからざる誤解や混乱を生ずることが予想され、ひいては人事行政の公正かつ円滑な遂行に著しい支障が生ずるおそれがあるものと認められる。

しかしながら、当審査会で当該文書を見分したところ、「決裁本文」で既に開示を行っている事案の概要の部分についても非公開としていたため、別表に掲げる部分については公開すべきである。また、当該文書の見出し部分の一部についても、条例第7条第1号本文前段及び第5号の非公開情報に該当しない部分が含まれているため、別表に掲げる部分については公開すべきである。

ウ 別紙2から4まで（「措置に関する文書」）について

実施機関は、当該文書については、条例第7条第1号本文前段の非公開情報に該当すると主張している。

当審査会で当該文書を見分したところ、服務上の措置を受けた職員の氏名、所属及び措置に関する部分については、条例第7条第1号本文前段に該当し、その内容及び性質から同号ただし書のいずれにも該当しないので、非公開が妥当であるが、当該部分以外の部分については、条例第7条各号の非公開情報には該当しないので、別表に掲げる部分については公開すべきである。

(3) 「事情聴取書」について

ア 実施機関は、職員から聴取した「事情聴取書」については、条例第7条第5号の非公開情報に該当すると主張している。

通常、実施機関が非違行為等を行った職員から行う事情聴取は、職務命令として行われるものであり、職員はこれに応ずる義務があると解されるが、いかなる供述を行うかは実施機関が強要し得るものではなく、職員に自己に不利なことを含め事実や心情等を率直に述べてもらうためには、供述内容は秘密とすることが前提とされていると考えられ、本件事案においても同様であったものと考えられる。

したがって、仮に、かかる事情聴取の内容を公開するという事になれば、今後は、供述内容が公開されることを前提として事情聴取を行わなければならないこととなり、そうすると、当事者が、自己の供述内容が公開されることを憂慮し事実をありのままに述べることに消極的になるなどして、懲戒処分を決定するに当たって必要とされる具体的、客観的情報が十分に得られなくなるおそれがあるなど、将来の懲戒関係事務の公正かつ円滑な執行に著しい支障が生ずるおそれがあり、条例第7条第5号のエに該当すると認められ、非公開が妥当である。

しかしながら、「事情聴取書」の表紙については、記載されている陳述者の所属、職名及び氏名の部分は、条例第7条第1号本文前段の非公開情報に該当すると認められるが、それ以外の部分については、条例第7条各号に該当する情報とは認められないため、別表に掲げる部分については公開すべきである。

イ また、実施機関は、当該委託契約の相手方から聴取した事情聴取の内容については、任意に提供されたものであり、条例第7条第2号に該当すると主張している。

当審査会としては、実施機関が事情聴取を行った委託契約の相手方の名称等についても上記(2)と同様の趣旨から条例第7条第5号のエ、かつ、条例第7条第2号に該当すると認められ、非公開が妥当と判断する。

以上により、本件決定について、「第1 審査会の結論」のとおり判断する。

第5 審査会の処理経過

当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26年4月30日	実施機関からの諮問
平成26年5月30日	実施機関が弁明意見書を提出
平成26年11月20日	実施機関より意見聴取
平成26年12月4日（第1部会）	審議

平成27年1月14日（第1部会）	審議
平成27年2月4日（第1部会）	審議
平成27年3月11日（第1部会）	審議

第6 答申に関与した委員

田邊宜克，石森久広，五十川直行，馬場明子

別表

本件対象公文書	公開すべき部分又は内容
「事情聴取書」	<p><表紙></p> <ul style="list-style-type: none"> ・陳述者の氏名，所属及び職名を除く部分
<p>決裁の別紙1（「事件の概要及び処分にあたっての考え方」）</p>	<p><1ページ目></p> <ul style="list-style-type: none"> ・事案発生所属，受託業者名及び関係者名が記載された部分を除く部分 <p><2ページ目></p> <ul style="list-style-type: none"> ・2の見出し ・2(1)及び(2)の見出し ・3の見出し ・3(1)の見出し <p><3ページ目></p> <ul style="list-style-type: none"> ・3(2)の見出し <p><4ページ目></p> <ul style="list-style-type: none"> ・4の見出し <p><7ページ目></p> <ul style="list-style-type: none"> ・5の見出し ・5(1)及び(2)の見出し <p><8ページ目></p> <ul style="list-style-type: none"> ・5(3)の見出し <p><9ページ目></p> <ul style="list-style-type: none"> ・6の見出し <p><11ページ目></p> <ul style="list-style-type: none"> ・7の見出し <p><13ページ目></p> <ul style="list-style-type: none"> ・8の見出し ・8(1)の1行目の氏名を除く部分 ・8(1)の2行目及び3行目 <p><14ページ目></p>

	<ul style="list-style-type: none"> ・ 8 (2) 及び(3) の 1 行目の氏名を除く部分 ・ 8 (2) 及び(3) の 2 行目 ・ 8 (2) 及び(3) の 3 行目の日付の部分を除く部分 <p><15ページ目></p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 8 (4) 及び(5) の 1 行目の氏名を除く部分 ・ 8 (4) 及び(5) の 2 行目及び3 行目 <p><16ページ目></p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 8 (6) 及び(7) の 1 行目の氏名を除く部分 ・ 8 (6) 及び(7) の 2 行目及び3 行目 <p><17ページ目></p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 8 (8) の氏名を除く部分 ・ 8 (8) の 2 行目及び3 行目
<p>決裁の別紙 2 (「措置に関する文書」)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・ 被措置者の氏名及び所属並びに嚴重注意の本文 1 行目 6 文字目から 19 文字目までの部分及び 3 行目 11 文字目から 5 行目文末までの部分を除く部分
<p>決裁の別紙 3 (「措置に関する文書」)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・ 文書の宛先並びに被措置者の氏名及び所属に係る部分を除く部分
<p>決裁の別紙 4 (「措置に関する文書」)</p>	<p>< 1 ページ目 ></p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 文書の宛先並びに被措置者の氏名及び所属・職名に係る部分を除く部分 <p>< 2 ページ目 ></p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 被措置者の氏名及び所属・職名並びに嚴重注意本文 1 行目 6 文字目から 14 文字目までの部分, 2 行目 1 文字目から 5 文字目までの部分及び 2 行目後ろから 3 文字目から 4 行目 3 文字目までの部分を除く部分