

諮問第39号

答 申

第1 審査会の結論

千葉市長（以下「実施機関」という。）が異議申立人に対し平成22年1月8日付け千葉市指令総人第3号により行った「前議長等からの職員に対する要求行為に関するアンケート結果」（以下「本件公文書」という。）を部分開示とした決定（以下「本件処分」という。）は、妥当である。

第2 諮問に至る経過

諮問に至る経過は、次のとおりである。

1 公文書開示請求

異議申立人は、平成21年12月25日付けで、千葉市情報公開条例（平成12年千葉市条例第52号。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、本件公文書の開示を求める公文書開示請求書を提出し、実施機関は、同日にこれを収受した。

2 部分開示決定

実施機関は、開示請求に係る公文書を本件公文書と特定した上で、平成22年1月8日付けで、本件処分を行い、条例第7条第6号ア（事務事業執行情報）に該当すると判断した部分について不開示とした。

3 異議申立て

異議申立人は、実施機関が行った本件処分を不服として、平成22年1月14日付けで、実施機関に対し、行政不服審査法（昭和37年法律第160号）第6条の規定に基づき異議申立書を提出し、実施機関は、同日にこれを収受した。

4 諮問

実施機関は、条例第19条の規定に基づき、平成22年3月29日付け21千総人第1748号により本審査会に諮問した。

第3 異議申立人の主張

異議申立書による異議申立人の主張の要旨は、次のとおりである。

1 異議申立ての趣旨

異議申立ての趣旨は、本件処分を取り消し、本件公文書の全部開示を求めるというものである。

2 異議申立ての理由

(1) 本件公文書に記載された情報は、個人情報ではない。

(2) 実施機関は、条例第7条第6号アに該当するとして一部を不開示としているが、同号の趣旨は、事実の把握と不当な行為を発見するのを困難にするおそれがある情報が記録された公文書を不開示とすることを定めたのであり、本件の場合、不開示にする方こそ事実の把握と発見を困難にし、再発する恐れが大である。

したがって、正確な事実を把握し、違法・不当な行為を発見するためにも公開すべきである。

(3) 前議長の情報は公開し、その他の議員の情報は非公開とするのは現職議員の圧力に負けている市役所の現実の姿であって、不当である。

第4 実施機関の説明

異議申立てに対する実施機関の理由説明書及び口頭による説明の要旨は、次のとおりである。

1 前議長等からの職員に対する要求行為に関するアンケート調査について

(1) アンケート調査の目的及び対象者について

当該アンケート調査は、前千葉県議会議長の恐喝未遂事件を契機として、前議長及びその他の市議会議員からの職員に対する不適正と思われる要求行為の実態を把握し、再発防止策を検討するため、管理職の職員1,009人を対象に、アンケート調査を実施したものである。

(2) アンケート結果の公表について

当該アンケート調査は、「前議長からの要求行為」と「その他の議員からの要求行為」の2つに大別して集計されており、「前議長からの要求行為」に関する結果に限り、市長記者会見により公表したものである。

2 本件公文書について

(1) 前議長等からの職員に対する要求行為に関するアンケート結果

本件公文書は、前述の市長記者会見に当たり、公表方法を検討するために作成された内部検討用資料であり、公表された「前議長からの要求行為」の他に、「その他の議員からの要求行為」についても、アンケートにおける設問ごとに「回答件数」及び「自由記述による回答内容」を記載したものである。

(2) 不開示とした部分について

本件公文書中、Ⅱ「その他の議員」からの要求行為についての回答した人数、

質問項目ごとの該当件数及び自由記述による回答内容を不開示としたものである。

3 不開示とした理由について

- (1) 当該アンケートに際しては、これまで職員から報告を徴したことがない点を踏まえ、匿名回答方式により回答者の秘匿性を高め、職員の心理的負担を軽減し、回答を得やすくしたものである。

こうした手法により実施した当該アンケート結果を開示することは、今後、同様の調査の際に、回答者に対して、回答内容が開示されるのではないかとの懸念を抱かせ、事実を正確に答えるほど回答者が特定され、何らかの不利益を被るのではないかとの心理的負担を与えるものであり、結果として、具体的な回答を躊躇させ事実を申告する回答が得られにくくするものである。

よって、取り締まるべき要求行為について、正確な事実の把握を困難にし、違法、不当な行為の発見を困難にするおそれがあるとして、条例第7条第6号アに該当するものと判断し本件処分を行ったが、当然、同号柱書きの趣旨も含むものである。

また、たとえ合計数のみ公表したとしても、市民やマスコミが、不適正な要求行為の件数をとらえて議会を批判し、その結果、議会の反発により執行部との信頼関係が損なわれ、市の事務事業全般の執行に支障が生ずることから、千葉市情報公開条例第7条第6号に該当すると判断したものである。

- (2) 一方、不開示とした部分のうち、「質問項目ごとの該当件数」及び「自由記述による回答内容」は、アンケート調査に回答した特定の職員が識別されるおそれがある個人情報である。

また、「回答した人数」を含め不開示とした情報は、公にすることにより、要求行為を行った議員個人が特定されることはないが、議員と議員を選出した市民との信頼関係を損なうなど、多くの議員の議員活動や議員個人の権利利益を害するおそれがある個人情報でもあり、条例第7条第2号ただし書のいずれにも該当しないものである。

4 申立人の主張について

- (1) 申立人は、「条例第7条第6号アの趣旨は、事実の把握と不当な行為を発見するのを困難にするおそれであり、非開示の方こそ把握と発見を困難にし、再発するおそれが大である。」と主張しているが、上記3(1)で述べたとおり、回答者の秘匿性を確保することによって、これまで明らかにされてこなかった要求行為の実態が回答されたものであり、調査結果を開示すると、今後、同様の調査において事実の把握が困難になる。

- (2) 申立人は、「前議長分は公開し、その他の議員は非公開とするのは不当である」旨を主張しているが、本アンケート調査の実施の契機となった前議長の恐喝未遂事件は、公務に対する市民の信頼を傷つけ市政に与えた影響も大きく、前議

長と市職員との関係について、市民の関心が高まっている状況にあったことから、前議長からの要求行為の部分に限り公表すると判断したものである。

第5 審査会の判断

審査会は、本件公文書並びに異議申立人の主張及び実施機関の説明を検討した結果、以下のように判断する。

1 本件公文書及び本件公文書における不開示情報について

(1) 本件公文書について

本件公文書は、前千葉県議会議長（開示請求当時）の恐喝未遂事件を契機として、前議長及びその他の市議会議員からの職員に対する不適正と思われる要求行為の実態を把握し、再発防止策を検討するため、管理職の職員1,009人を対象に実施したアンケートの調査結果について、市長記者会見を行うに当たり、公表方法を検討するために作成された内部検討用資料である。

これには、公表された「前議長からの要求行為」の他に、「その他の議員からの要求行為」についても、アンケートにおける設問ごとに「回答件数」及び「自由記述による回答内容」が記載されている。

(2) 本件公文書における不開示情報について

本件公文書における不開示情報は、その他の議員からの要求行為についての「回答した人数」、「質問項目ごとの該当件数」、「質問項目ごとの該当件数の合計数」及び「自由記述による回答内容」（以下、「本件不開示情報」という。）である。

2 条例第7条第2号（個人情報）について

(1) 本号の趣旨及び解釈について

本号は、個人の尊厳及び基本的人権の尊重の立場から、個人のプライバシーを最大限に保護するため、特定の個人を識別することができるような情報が記録された公文書を原則として不開示とすることを定めたものである。

こうした趣旨に照らせば、「特定の個人を識別することができる」とは、氏名、住所などにより特定の個人を識別することができる場合をいうものと解すべきである。

また、「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」とは、特定の個人を識別することができる情報が記録されていないため個人識別性のない情報ではあるが、個人の人格と密接に関連する内容が記録されていること等の理由から、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いうものと解すべきである。

(2) 本件不開示情報の本号該当性について

実施機関は、理由説明時において、本件不開示情報から「質問項目ごとの該当件数の合計数」を除いた、「回答した人数」、「質問項目ごとの該当件数」及び「自由記述による回答内容」について個人情報であると主張している。

この点、本件公文書のもとになったアンケート調査は、管理職の職員1,009人を対象に任意に回答を依頼したものであって、議員から要求行為を受けた経験がある職員に該当質問項目への回答を強制したのではなく、たとえ議員から要求行為を受けた経験がある職員がいたとしても、アンケートの回答自体を差し控えていることも考えられる。

そうすると、「回答した人数」及び「質問項目ごとの該当件数」の中に、議員から要求行為を受けた経験があるすべての職員が含まれているとは限らないし、また、「質問項目」は「議員からの要求行為」を類型化・抽象化したものであって、その内容から回答した特定の職員を推知することは困難である。

したがって、このような本アンケートの性質からすれば、「回答した人数」及び「質問項目ごとの該当件数」について、回答した特定の職員が識別される情報ということとはできない。

また、「自由記述による回答内容」についても、質問項目に該当しない議員からの要求行為の内容を抽象的に要約したものであって、特定の職員個人と結びつく具体的事柄は記載されていないことからすると、その内容から直ちに回答した職員が識別される情報であるとまではいえない。

したがって、「回答した人数」、「質問項目ごとの該当件数」及び「自由記述による回答内容」について、回答した特定の職員が識別されるおそれがある個人情報であるとする実施機関の主張は妥当ではない。

また、実施機関は、これらの情報について、要求行為を行った議員個人が識別されることはないが、公にすることにより、なお議員個人の権利利益を害するおそれがある個人情報であると主張するが、本アンケート調査は、議員の外形的行為態様について、職員が記憶に基づき記載したものであるから、議員個人の人格と密接に関連する内容が記録されているものと認められない。

したがって、「回答した人数」、「質問項目ごとの該当件数」及び「自由記述による回答内容」について、「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」に該当するとした実施機関の判断は妥当ではない。

3 条例第7条第6号（事務事業執行情報）について

(1) 本号の趣旨及び解釈について

本号は、公にすることにより、市等が行う事務又は事業の公正又は円滑な遂行の確保に著しい支障を及ぼすおそれがある情報等が記録された公文書を不開示とすることを定めたものである。

特に本号は、主として本市の事務事業執行上の利益の保護を図って制定され

たと考えられるため、これを解釈するに当たっては、そこで保護されるべき利益が実質的に保護に値する正当なものであるのか否か、その利益侵害のおそれがあるのか等を、客観的に検討する必要がある。

こうした本号の趣旨に照らせば、「事務又は事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれ」とは、事務又は事業に関する情報を公にすることの公益性を考慮してもなお、当該事務又は事業の適正な遂行に及ぼす支障が見過ごすことのできない程度のものをいい、「支障を及ぼすおそれ」は、単なる抽象的な可能性では足りず、事務又は事業の適正な遂行への支障が生ずることについて一定の蓋然性が認められなければならないものと解すべきである。

(2) 本件不開示情報の本号柱書き該当性について

これを本件についてみると、本アンケート調査は、コンプライアンス事務の一環として、これまで職員からの報告を徴したことの無い前議長及びその他の議員からの職員に対する不適正と思われる要求行為の実態を把握し、再発防止策を検討するといった目的で行われたものであり、職員が自己の主観的認識を率直に表現し記述することが、当該事務の適正な遂行を確保するうえで不可欠であるといえる。

本アンケートの回答内容については事実確認が行われていないが、こうした客観的証拠に基づかない調査結果が公開されると、今後同様の調査が行われた場合、回答しようとする職員は、議員や第三者からの批判等が生じることをおそれて、実態把握に資するという観点よりも、むしろ、公開を前提として批判に耐え得るか否かといった観点を優先させて回答するようになり、その結果、正確、具体的、かつ率直な記載を避けるといった傾向が必然的に生じてくると考えられ、アンケートの記載内容が形がよい化、空洞化するなどして、必要かつ有益な情報を十分収集できず、結果として、実態の把握、再発防止策の検討ができなくなって、今後の同様なコンプライアンス事務の適正かつ的確な遂行に支障をきたす蓋然性が認められる。(大阪地裁平成17年(行ウ)第140号、平成19年6月29日判決参照)

もっとも、本件不開示情報のうち、「回答した人数」及び「質問項目ごとの該当件数の合計数」については、質問項目と関連が希薄な単なる数値データであり、回答者が識別されるのではないかとの疑念を職員に抱かせる性質の情報とはいえないから、これを公開しても、今後の調査において、回答者が議員や第三者の批判を意識して率直な記載を避けるようになるといった、今後のコンプライアンス事務の適正な遂行への支障が生じるとは必ずしもいえない。

しかし、こうした情報であっても、市民やマスコミが、不適正な要求行為の件数をとらえて議会を批判し、その結果、議会の反発により執行機関との信頼関係が損なわれ、市の事務事業全般の執行に支障をきたす蓋然性は依然として認められる。

以上を総合的に考慮すると、本件不開示情報については、条例第7条第6号アではなく、同号柱書きにより判断すべきであり、これに該当する点において

て、実施機関の判断は妥当である。

なお、異議申立人は、前議長の情報は公開し、その他の議員の情報は非公開とするのは不当であると主張する。

たしかに、前議長に関する情報についても、公開した場合、今後の同様な調査において、回答しようとする職員が、議員や第三者の批判を意識して率直な記載を避けるようになるといった、コンプライアンス事務の遂行への支障が生じるおそれは認められる。

しかし、前議長は、恐喝未遂罪の嫌疑を受け現に逮捕されており、公務に対する市民の信頼を傷つけ市政に与えた影響も大きいといえるし、この事件を契機として、前議長と市職員との関係について市民の関心が高まっていた。こうした状況のもとでは、公開しないことにより得られる今後のコンプライアンス事務の適正な遂行という利益よりも、市民の「知る権利」に応え市が説明責任を果たすことで得られる公益を考慮すべきといえることから、実施機関は前議長に関する情報を市長記者会見により公表したものと推認できる。

他方、「その他の議員」については、市民の信頼を傷つけるような事件を起こしたわけでない。よって、公開しないことにより得られる「今後のコンプライアンス事務」や「市の事務事業全般」の適正な遂行という利益を優先させるべきである。

したがって、「前議長の情報」と「その他の議員の情報」とでは、事情が異なることから、公開の範囲に差が生じたとしても不当とはいえず、この点について、異議申立人の主張には理由がなく採用できない。

4 結論

以上より、冒頭の「第1 審査会の結論」のとおり判断する。

<参考>

答申に至る経過

年 月 日	内 容
平成22年 3月29日	諮問書の受理
平成22年 4月30日	実施機関から理由説明書を受理
平成22年 7月20日	審議（第104回審査会）
平成22年11月22日	実施機関理由説明及び審議（第105回審査会）
平成22年12月16日	実施機関から追加理由説明書を受理
平成22年12月20日	審議（第106回審査会）
平成23年 7月26日	審議（第113回審査会）
平成24年 1月30日	審議（第118回審査会）
平成24年 3月19日	審議（第120回審査会）
平成24年 5月29日	審議（第122回審査会）
平成24年 6月26日	審議（第123回審査会）