

答申第44号（諮問第51号）

答 申

第1 審査会の結論

千葉市長（以下「実施機関」という。）が審査請求人に対し平成28年9月15日付け千葉市指令総人第4号により通知した開示請求に係る公文書の存否を明らかにしないとして開示請求を拒否した決定（以下「本件決定」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

審査請求人は、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、平成28年9月1日付けで、実施機関に対し、「平成〇年度に、千葉市総務局総務部人事課コンプライアンス推進室に対して寄せられた公益通報の相談の内〇〇についての相談に係る文書一式（相談内容、調査内容・調書・決裁文書等）」の開示請求（以下「本件開示請求」という。）を行った。

2 開示請求を拒否する決定

実施機関は、本件開示請求に係る公文書（以下「本件開示請求文書」という。）が存在しているか否かを答えるだけで、不開示情報を開示することとなるとして、条例第10条及び第11条第2項の規定に基づき、本件決定を行い、その旨を平成28年9月15日付け千葉市指令総人第4号により、審査請求人に通知した。

3 審査請求

審査請求人は、本件決定を不服として、平成28年9月25日付けで実施機関に対し、行政不服審査法（平成26年法律第68号）第2条の規定に基づき審査請求（以下「本件審査請求」という。）を行った。

4 実施機関の弁明

実施機関は、本件審査請求に対し、行政不服審査法第9条第3項の規定による読替え後の同法第29条第2項の規定に基づき、平成28年10月25日付けで本件審査請求は棄却することが妥当であるとする弁明書を作成し、同条第5項の規定に基づき、これを審査請求人に送付した。

5 諮問

実施機関は、条例第19条の規定に基づき、平成29年5月8日付け29千総政第65号により本審査会に諮問した。

第3 審査請求人の主張の要旨

審査請求書による審査請求人の主張の要旨は、次のとおりである。

1 審査請求の趣旨

本件決定を取り消し、本件開示請求文書を開示するとの裁決を求める。

2 審査請求の理由

(1) 本件開示請求において審査請求人が開示を求めているのは「公益通報の相談」に係る文書であって、「公益通報」に係る文書ではない。千葉市が公表している平成〇年度の千葉市に対する公益通報は0件である。したがって、本件開示請求文書が存在している場合、それは「公益通報」文書以外の文書として存在していることになるので、当該文書の存在によって特定の事項につき公益通報があったことが示される、ということはありません。

(2) また、公益通報等に係る問題が解決している場合は、本件開示請求文書を公にすることにより、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とはいえない。

第4 実施機関の説明の要旨

審査請求に対する実施機関の説明の要旨は、次のとおりである。

1 千葉市では、公正な職務の執行を図り、市政に対する市民の信頼を確保するため、千葉市職員等からの公益通報に関する要綱（以下「要綱」という。）を平成18年4月1日に施行し、職員等からの公益通報制度（以下「内部公益通報制度」という。）を設けている。

職員等は、本市の行政運営において、法令に違反する行為等を行った事実が生じ、又は生ずるおそれがあると思料するときは、市長に対し、公益通報を行うことができる（要綱第4条第1項）。職員等からの公益通報を受け付ける窓口は、千葉市総務局総務部人事課コンプライアンス推進室（以下「コンプライアンス推進室」という。）及び市長が指定する弁護士であり（要綱第3条第1項）、市長が公益通報を受け付けたときは、当該公益通報に係る調査を行うかどうかを速やかに決定し、その決定により、事実確認のための調査を実施する（要綱第5条第1項及び第2項）。

内部公益通報制度においては、公益通報者の保護を図るものとしており（要綱第1条）、通報処理に従事する職員は、その職務において知り得た秘密を漏らしてはならないものとし（要綱第3条第3項）、市長は、公益通報に係る調査の実施に当たっては、公益通報者の秘密を守るため、公益通報者が特定されないよう十分に配慮するものとしている（要綱第5条第3項）。また、公益通報を行ったことを理由として公益通報者を不利益に取り扱うことは禁止されている（要綱第9条）。

なお、通報者の保護や、処理に従事する職員による秘密保持、また通報者の不利益取扱いの禁止等に関しては、内部公益通報制度の趣旨を踏まえ、「公益通報」として処理するに至らなかった「公益通報の相談」についても、「公益通報」と同様に取り扱い必要がある。

- 2 実施機関は、「公益通報」として処理したもののみならず、公益通報として処理するに至らない段階の「公益通報の相談」も含め、本件決定を行っている。

内部公益通報制度においては、職員等によりその自由な意思に基づいた通報が行われることが必要不可欠であり、そのためには公益通報者の保護を図ることが内部公益通報制度の大前提となる。その点は、「公益通報」にまでは至らない「公益通報の相談」の段階においても同様である。

- 3 本件開示請求文書の存否を明らかにすることは、「平成〇年度に〇〇についての公益通報の相談があった」という事実の有無を明らかにする結果を生じさせる。

公益通報の相談があった事実が公にされることとなった場合、通報又は相談の内容を不開示としても、関係者がその通報者等を推し測り、場合によっては犯人捜しを始めるような状況を惹起し、また通報内容について様々な憶測を呼ぶことで関連業務に支障が生じるおそれも懸念されるほか、関係する組織・個人等に不必要な圧力が掛かるおそれがあることは容易に想定される。

その結果、職員等が公益通報又は公益通報の相談（以下「公益通報等」と

いう。)を行うことを躊躇し、また、適正な調査の実施が困難になるなど、内部公益通報制度に係る事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるといえる。したがって、本件開示請求文書の存否自体が条例第7条第6号に規定する事務事業執行情報に該当する。

以上から、本件決定を行ったものである。

第5 審査会の判断

本審査会は、審査請求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 内部公益通報制度の概要

- (1) 法令違反行為を労働者が通報した場合に、当該労働者を解雇等の不利益な取扱いから保護し、事業者の法令遵守経営を強化することを目的として、公益通報者保護法（平成16年法律第122号）が平成18年4月から施行され、同法を踏まえ、千葉市では、千葉市職員等からの公益通報に関する要綱及び労働者からの公益通報に関する要綱を制定し、いずれも平成18年4月1日から施行されている。
- (2) このうち、労働者からの公益通報に関する要綱は、市の外部の労働者からの通報対象事実に関する公益通報について必要な事項を定め、公益通報者の保護を図るとともに、事業者の法令遵守を推進することを目的とする。
- (3) 一方、千葉市職員等からの公益通報に関する要綱は、内部公益通報制度に係る公益通報、すなわち、市の内部の職員からの通報対象事実に関する公益通報について必要な事項を定め、同じく公益通報者の保護を図るとともに、市における法令違反行為等の発生の防止や違反行為等に対する是正措置及び再発防止策を講じることにより、市政に対する市民の信頼を確保することを目的とするものである。

要綱においては、通報処理に従事する職員の守秘義務（要綱第3条第3項）、調査実施に当たっての公益通報者が特定されないような配慮（要綱第5条第3項）、公益通報を理由とする公益通報者の不利益取扱いの禁止（要綱第9条）などが定められている。これは公益通報者の保護を図ることにより、職員等に公益通報を促し、広く組織内の法令違反行為等を早期に発見して自ら是正するという制度趣旨を実現しようとするものであると考えられる。

そして、「公益通報」として処理するに至らない「公益通報の相談」についても、このような内部公益通報制度の趣旨を踏まえると、「公益通報」と同様に取り扱う必要があることは実施機関が主張するとおりであると

認められる。

2 条例第10条の趣旨及び解釈

条例第10条は、「開示請求に対し、当該開示請求に係る公文書が存在しているか否かを答えるだけで、不開示情報を開示することとなるときは、実施機関は、当該公文書の存否を明らかにしないで、当該開示請求を拒否することができる」と規定している。

開示請求に対しては、開示請求に係る公文書を特定した上で、開示又は不開示の決定をするか、公文書が存在しない場合には不存在の理由を示して不開示の決定をするのが原則である。しかし、例外的に、開示請求に係る公文書の存否自体を明らかにすることによって条例第7条各号の規定により保護しようとしている利益が損なわれることとなる場合がある。本条は、このような場合において、公文書の存否自体を明らかにしないで開示請求を拒否できることとしたものである。

3 本件決定の妥当性について

実施機関は、本件開示請求文書の存否を答えることによって条例第7条第6号の不開示情報を開示することとなるとして本件決定を行っているため、これが妥当なものであるか、以下検討する。

(1) 本件開示請求文書の存否を答えることによる効果

まず、本件開示請求文書の存否を答えることにより、どのような効果が発生するかを検討する。

本件開示請求文書は、「平成〇年度」という特定の年度に行われた「〇〇」という特定の事項に関する「公益通報の相談」に係る文書である。したがって、本件開示請求文書の存否を答えるものとした場合、より一般的に言えば、特定年度の特定事項に関する公益通報等の有無（以下「特定の公益通報等の有無」という。）を開示することと同様の効果が発生するものと認められる。

(2) 不開示情報として保護すべき利益について

次に、特定の公益通報等の有無を開示することにより、不開示情報として保護すべき利益が損なわれるかどうかについて検討する。

ア 条例第7条第2号が保護しようとする利益について

(ア) 実施機関は、本件開示請求文書の存否自体が条例第7条第6号に該当することから本件決定を行った旨を主張しているが、その理由として、公益通報者の保護、すなわち公益通報等を行った個人の保護を挙

げているため、まず、条例第7条第2号該当性について検討する。

- (イ) 条例第7条第2号は、プライバシーを最大限に保護するため、明らかに個人のプライバシーに関する情報と判別できる場合に限らず、特定の個人を識別することができるものは一切不開示とすることを原則としている。

そして、「特定の個人を識別することができるもの」には「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」ことを明文で規定している。他の情報との照合により不開示情報に係る規定が保護しようとする利益が害される場合に不開示とし得ることは、個人に関する情報には必ずしも限定されないと解されるどころ、同号が明文でその旨を規定したことは、個人情報については特にその保護が図られるべきであるとの趣旨であると解される。

このように、条例が個人情報の保護に万全を期していることに照らせば、「他の情報」の意味として、一律に一般人の知り得る情報に限定することは必ずしも妥当ではなく、特に、特定の個人が識別された場合に個人の権利利益の侵害が甚大であると認められるものについては、特定の範囲の者が入手し得る情報も「他の情報」に当たると解すべきである。

- (ウ) そもそも、内部公益通報制度における公益通報等は、職員等が知り得た行政運営上の法令違反行為等に関して行われる通報（要綱第2条第3号）又は当該通報の相談であるため、公益通報等を行う者が公益通報等の対象事実を知り得る者に限定されるという特質がある。また、千葉市では職員録を市政情報室において配架し、及び一般に有償頒布している。そのような状況にあって、特定年度の特定事項に関する公益通報等の有無について、開示請求により回答することとなると、当該公益通報等を行った職員が一定の範囲の者であることが判明することになり、特に公益通報等に係る内容を職場内の上司等に相談していた場合など、事案によっては、当該職場内の職員等一定の範囲の者において公益通報等を行った者が特定されるおそれがある。

そして、公益通報等を行った事実は、要綱が公益通報者の保護を図るために種々の規定を置いていることから、一般にプライバシー性の高い情報であることは明白であり、仮に公益通報等を行った者が識別された場合、その者の権利利益を著しく侵害することになると認められる。

このため、特定の公益通報等の有無は、条例第7条第2号の「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」に該当するものと認められる。

- (エ) 次に、条例第7条第2号ただし書の該当性について検討する。
- a 条例第7条第2号ただし書アについて、まず、特定の公益通報等の有無は、法令又は他の条例の規定により公にされ、又は公にすることが予定されている情報に当たるとは認められない。また、コンプライアンス推進室が「人事行政の運営等の状況」により内部公益通報制度について公表している事項は、通報先並びに通報件数並びに通報件数のうち受理件数及び不受理件数であり、特定の公益通報等の有無が慣行として公にされ、又は公にすることが予定されている情報であるとも認められない。
 - b 条例第7条第2号ただし書イについて、特定の公益通報等の有無が、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に該当しないことは明らかである。
 - c 条例第7条第2号ただし書ウについて、内部公益通報制度による公益通報等は、職員等がその職務上知り得た情報を通報等するものであるものの、当該職員等がその組織上の地位に基づいて、その担任する職務を遂行するものではない。
 - d したがって、特定の公益通報等の有無は条例第7条第2号ただし書のいずれにも該当しない。
- (オ) 以上により本件開示請求について検討すると、本件開示請求は、「平成○年度」という特定年度の「○○」という特定事項に関する「公益通報の相談」に係る文書一式を対象文書としており、その記載からこれに関係する職員等が一定の範囲の者に限られ、その存否自体を明らかにすることによって条例第7条第2号が保護しようとする利益が損なわれると認められるため、条例第10条により請求を拒否することが妥当である。
- イ 条例第7条第6号が保護しようとする利益について
- (ア) 本件決定が結論として妥当であることは前記アにより述べたとおりであるが、実施機関は本件決定の理由として条例第7条第6号を主張しているため、この妥当性についても検討する。
 - (イ) 条例第7条第6号は、本市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、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情報が記録された公文書を不開示とすることを定めている。
本号にいう「当該事務又は事業の遂行」には、同種の事務又は事業が反復される場合の将来の事務又は事業の遂行も含まれ、「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う。そして、「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。

- (ウ) 内部公益通報制度について公表されている事項は前記ア（エ）のとおりであり、公益通報の内容や公益通報の相談に関する事項は公表されないことを前提に、内部公益通報制度が運用されている。また、公益通報等の対象となった職場内で公益通報等を行った者が特定されるおそれがあるのは、前記ア（ウ）で述べたとおりである。
- (エ) 以上により本件開示請求について検討すると、本件開示請求は、「平成〇年度」という特定年度の「〇〇」という特定事項に関する「公益通報の相談」に係る文書一式を対象文書としており、その記載からこれに関係する職員等が一定の範囲の者に限られる。よって、その存否自体を明らかにすると、これから公益通報等を行おうとする職員等の信頼を損ね、職員等が職場内で不当な圧力を受けることなどをおそれて、公益通報等を行うことを躊躇することが容易に想定され、その結果、組織内の法令違反行為等を早期に発見して市政に対する市民の信頼を確保するという内部公益通報制度の趣旨を損なうこととなり、同制度運用事務の適正な遂行に支障が生ずることについて一定の蓋然性が認められるため、条例第7条第6号が保護しようとする利益も損なわれると認められる。したがって、この点からも条例第10条により本件開示請求を拒否することが妥当である。

以上により、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29年 5月 8日	実施機関から諮問書並びに審査請求書及び弁明書の写しを受理
平成29年 5月25日	審議（第140回情報公開審査会）
平成29年 6月29日	審議（第141回情報公開審査会）
平成29年 8月 3日	審議（第142回情報公開審査会）