

横浜市情報公開・個人情報保護審査会答申

(答申第1342号)

平成28年5月27日

横情審答申第1342号

平成28年5月27日

横浜市長 林 文子 様

横浜市情報公開・個人情報保護審査会

会長 三辺 夏雄

横浜市の保有する情報の公開に関する条例第19条第1項の規定に基づく
諮問について（答申）

平成27年10月16日健職第282号による次の諮問について、別紙のとおり答申します。

「特定年月日に健康福祉局コンプライアンス責任者から横浜市不正防止内部通報及び特定要望記録・公表制度委員会へ提出した所属調査報告書を報告するために、起案し決裁を受けた保存文書及びその添付文書等一式」の非開示決定に対する異議申立てについての諮問

答 申

1 審査会の結論

横浜市長が、「特定年月日に健康福祉局コンプライアンス責任者から横浜市不正防止内部通報及び特定要望記録・公表制度委員会へ提出した所属調査報告書を報告するために、起案し決裁を受けた保存文書及びその添付文書等一式」の存否を明らかにしないで非開示とした決定は、妥当である。

2 異議申立ての趣旨

本件異議申立ての趣旨は、「特定年月日に健康福祉局コンプライアンス責任者から横浜市不正防止内部通報及び特定要望記録・公表制度委員会へ提出した所属調査報告書を報告するために、起案し決裁を受けた保存文書及びその添付文書等一式」（以下「本件申立文書」という。）の開示請求（以下「本件請求」という。）に対し、横浜市長（以下「実施機関」という。）が平成27年9月17日付で行った非開示決定（以下「本件処分」という。）の取消しを求めるというものである。

3 実施機関の非開示理由説明要旨

本件申立文書は、横浜市の保有する情報の公開に関する条例（平成12年2月横浜市条例第1号。以下「情報公開条例」という。）第9条に該当するため非開示としたものであって、その理由は次のように要約される。

- (1) 不正防止内部通報制度は、横浜市職員の公正な職務の執行及び適正な行政運営の確保に関する規則（平成18年12月横浜市規則第145号）に基づき、本市職員等が職務上知り得た本市の事務事業に係る違法・不当な行為等を通報することにより、公正な職務の執行及び適正な行政運営の確保を図ろうとする制度である。通報に関する調査、審議等については、横浜市附属機関設置条例（平成23年12月横浜市条例第49号）第2条及び第3条第1項に基づき設置された「横浜市不正防止内部通報及び特定要望記録・公表制度委員会」（以下「委員会」という。）が行っている。

まず、職員等から通報があると、横浜市不正防止内部通報制度及び特定要望記録・公表制度に関する要綱（平成22年3月16日行コ第304号。平成28年4月1日行コ第146号による改正前のもの。以下「要綱」という。）第4条第3項に基づき、案件ごとに委員会の中から担当委員が決定される。次に、要綱第8条に基づき、担当委員が、通報の要件に適合しているかどうかを審査し、受理又は不受理の決定を行う。

通報が受理された場合は、担当委員がその旨を委員会に報告し、要綱第5条に基づき、委員会が弁護士資格を有する調査員に対して事実確認のための調査を命じる。

そして、要綱第10条第1項及び第2項に基づき、調査員は、内部通報に係る事務事業の対象となる局区の局区コンプライアンス責任者に対して、調査指示書の送付等により調査を指示する。同条第3項では、調査員による指示に対して、局区コンプライアンス責任者は調査結果を所属調査報告書として提出する旨が規定されている。

なお、局区コンプライアンス責任者及び局区コンプライアンス推進員は、局区における法令の遵守及び倫理の保持による公正な職務の執行及び適正な行政運営を確保するために設置されている。本件請求に係る局区コンプライアンス責任者は健康福祉局長、局区コンプライアンス推進員は健康福祉局職員課長となる。

また、要綱第6条第3項及び第11条第2項に規定するとおり、通報案件に関する公表が行われるまでの間、委員会の事務を補助するための事務局である総務局コンプライアンス推進室コンプライアンス推進課（以下「コンプライアンス推進課」という。）の職員及び通報に関する調査に携わった職員には、通報があった事実を含め、通報者保護等のため、守秘義務が課されている。

(2) 本件申立文書は、委員会の調査員から指示があった場合に、特定年月日に局区コンプライアンス責任者が委員会の調査員に対して提出する、所属調査報告書に関する起案文書及びその添付文書等一式である。本件申立文書は事実確認のために指示された事項の調査結果について記載されるものである。

(3) 情報公開条例第9条の該当性について、横浜市情報公開・個人情報保護審査会答申第1266号等では、情報公開条例第9条に基づく存否応答拒否の適用に当たっては、①特定のことを名指しし、又は特定の事項、場所、分野等を限定した開示請求が行われたため、当該情報の開示若しくは非開示又は不存在を答えることによって、開示したのと同様の効果が生じること及び②開示請求に係る情報が、非開示として保護すべき利益があることの2つの要件を備えていることが必要であると解している。

ア まず、本件請求に係る上記①の要件について説明する。

本件請求は、本件申立文書、すなわち特定年月日に委員会に提出したとされる所属調査報告書に関する起案文書及びその添付文書等一式について開示を求めているものである。本件請求について、非開示決定を行えば本件申立文書が存在すること、すなわち起案文書等が起案し決裁されているという事実を答えることに

なり、また、不存在による非開示決定を行えば本件申立文書が存在しないこと、すなわち起案文書等が起案し決裁されていないという事実を答えることになる。その結果、本件申立文書の有無が明らかとなることに伴い、特定の内部通報に基づく調査があったかどうか明らかとなり、非開示とされる情報を開示したのと同様の効果が生じることとなるため、上記①の要件に該当する。

イ 次に、本件請求に係る上記②の要件について説明する。

仮に本件請求に係る内部通報があったとした場合であって、かつ、通報内容に利害関係を有し、本件申立文書が実際に提出されたことを知っている者が本件開示請求者である場合に、当該請求者に本件申立文書の存否を含め開示することにより、通報者に対し不当な圧力が加えられ、あるいは将来通報をしようとする職員等が通報をためらう事態が想定される。

また、内部通報に関する公表が行われるまでの間は、コンプライアンス推進課の職員及び通報に関する調査に携わった職員には、通報があった事実を含め、通報者保護等のため、守秘義務が課されている。さらに、公表の内容については、個人情報保護の観点も踏まえ、委員会の協議により決定することとされており、公表前に特定の内部通報の有無等の非開示とされるべき情報を開示することは、いかなる内容を公表するかについての委員会における率直な意見の交換や意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれがある。そのため、本件請求に係る情報について非開示として保護すべき利益があると考えられるため、上記②の要件に該当する。

ウ 以上の要件から、本件請求は、情報公開条例第9条に該当し、非開示とした。

4 異議申立人の本件処分に対する意見

異議申立人（以下「申立人」という。）が、異議申立書及び意見書において主張している本件処分に対する意見は、次のように要約される。

- (1) 本件処分を取り消し、本件申立文書の全部を開示するよう求める。
- (2) 実施機関は適用理由として「当該開示請求に係る行政文書が存在しているか否かを答えるだけで、情報公開条例第7条第2項第6号により非開示とすべき行政運営情報を開示することとなり、存否を明らかにすることができない文書であるため」としているが、上記文書は、申立人が内部通報制度により委員会から受領している平成27年8月13日付の内部通報調査結果通知書に記載されている文書である。

開示を求める理由は、上記調査結果通知書に記載されている内容に疑義があるた

めに適正な報告がなされているかを確認するためだけのものであり、情報公開条例第7条第2項第6号には該当しないと考える。

また、本件申立文書は同号ただし書アからオまでのいずれにも該当するものではないと考えている。したがって、本件申立文書を非開示とすべき理由はなく、実施機関は情報公開条例の適用を誤っていると考える。

- (3) 内部通報制度の問題点として、委員会及び事務局であるコンプライアンス推進課は、要綱第9条第4項及び第5項により通報した職員等へ当該通報内容の確認を行うためヒアリングを行うことができるとなっているにもかかわらず何の聴取も行っていない点が挙げられる。結果、所属調査報告書を適正と信じ、内部通報調査結果通知書を作成しているため、内部通報調査結果通知書に誤った記載をしてしまったと考える。
- (4) 異議申立ての理由は不適切な事務処理を行った事に対する内部通報であり、適正な事務処理がされるものと考えていたが、一部実行されないおそれがあるために確認をするためのものである。仮に内部通報者以外の第三者が開示請求した場合には、内部通報者保護等のため非開示とすることについて異論はないが、内部通報調査結果通知書により内部通報者が申立人であることは明らかである。
- (5) また、内部通報により多少なりとも、不利益のあることを想定しており、一つの不適切な事務処理を正すのに、複数の内部通報、開示請求、異議申立てをしなければ改善等することができないことに疑問を覚える。

答申・決定の期間を要する事によって、不適切な事務処理を迅速に正すことができず、市民にとって不利益となる。

5 審査会の判断

(1) 不正防止内部通報制度に係る事務について

不正防止内部通報制度は、横浜市職員の公正な職務の執行及び適正な行政運営の確保に関する規則に基づき、横浜市職員等が職務上知り得た横浜市の事務事業に係る違法・不当な行為等を通報することにより、公正な職務の執行及び適正な行政運営の確保を図ろうとする制度である。通報に関する調査、審議等については、横浜市附属機関設置条例第2条及び第3条第1項に基づき設置された委員会が行っている。

委員会の事務を補助するための事務局はコンプライアンス推進課に設置され、あわせて、局区における法令の遵守及び倫理の保持による公正な職務の執行及び適正

な行政運営を確保するために、局区コンプライアンス責任者及び局区コンプライアンス推進員が設置されている。

(2) 本件申立文書について

本件申立文書は、委員会の調査員からの指示に基づき、特定年月日に局区コンプライアンス責任者が委員会の調査員に対して提出した所属調査報告書に関する起案文書及びその添付文書等一式である。本件申立文書は、事実確認のために指示された事項の調査結果について記載されるものである。

(3) 不正防止内部通報に係る手続等について

実施機関は、本件申立文書について情報公開条例第9条に該当し非開示としたと説明しているため、当審査会から、不正防止内部通報に係る手続等について事務局であるコンプライアンス推進課に確認したところ、次のとおり説明があった。

ア 不正防止内部通報制度においては、通報を受理すると担当委員がその旨を委員会に報告する。その後、要綱第5条に基づき、委員会が弁護士資格を有する調査員に対して事実確認のための調査を命じる。調査においては、通報者その氏名等について委員会事務局であるコンプライアンス推進課の職員を含む市職員へ伝えることなく、匿名性を確保した上で実施している。

イ 内部通報に関する調査結果が公表されるまでの間、通報した職員等及び通報に関する調査に携わった職員には、調査を受けた事実及び調査により知り得た情報を漏らしてはならないと、要綱第11条に規定されている。

ウ 不正防止内部通報に係る内容の公表については、個人情報保護も踏まえ、委員会の協議により決定している。

(4) 存否応答拒否について

ア 情報公開条例第9条は、「開示請求に対し、当該開示請求に係る行政文書が存在しているか否かを答えるだけで、非開示情報を開示することとなるときは、実施機関は、当該行政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。

イ 存否応答拒否は、個人や法人等の正当な権利利益等として非開示情報に該当する情報等であって、開示請求に対して当該情報の開示、非開示又は不存在を答えることによって、非開示として保護すべき権利利益が損なわれる場合に適用されるものである。そのため、請求内容から推し量られる情報が情報公開条例上非開示として保護すべき情報に該当する場合に、非開示として応答することによって生じる支障

を回避しようとするものであり、当該情報が存在しても、存在しなくても適用すべきものである。

そのため、情報公開条例第9条に基づく存否応答拒否の適用に当たっては、①特定のものを名指しし、又は特定の事項、場所、分野等を限定した開示請求が行われたため、当該情報の開示若しくは非開示又は不存在を答えることによって、開示したのと同様の効果が生じること及び②開示請求に係る情報が、非開示として保護すべき利益があることの2つの要件を備えていることが必要であると解される。

(5) 情報公開条例第9条の該当性について

当審査会は、以上を踏まえ、次のように判断する。

ア 本件処分については、実施機関が、本件申立文書が存在しているか否かを答えるだけで、情報公開条例第7条第2項第6号に基づき非開示として保護されるべき情報を明らかにしてしまうことになるとして、情報公開条例第9条に基づき、本件申立文書の存否を明らかにしないで非開示決定をしたものである。

そこで、本件処分が上記(4)イで示した①及び②の2つの要件を備えているかについて以下検討する。

(ア) まず、本件請求に係る上記①の要件について検討する。

本件請求は、本件申立文書、すなわち特定年月日に委員会に提出したとされる所属調査報告書に関する起案文書及びその添付文書等一式について開示を求めているものである。本件請求に対して非開示決定を行えば本件申立文書が存在するという事実を答えることになり、また、不存在による非開示決定を行えば本件申立文書が存在しないという事実を答えることになる。その結果、本件申立文書の有無が明らかとなることに伴い、特定の内部通報があったかどうかは明らかとなり、当該情報を開示したのと同様の効果が生じることとなるため、上記①の要件に該当する。

(イ) 次に、本件請求に係る上記②の要件について検討する。

a 情報公開条例第7条第2項第6号では、「市の機関・・・が行う事務又は事業に関する情報であつて、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もの」については開示しないことができると規定している。

b 仮に本件請求に係る内部通報があった場合、当該請求者に本件申立文書の存

否を含め開示すること又は非開示の決定を行うことにより、通報者に対し不当な圧力が加えられ、又は将来通報をしようとする職員等が通報をためらう事態が想定される。

また、仮に本件請求に係る内部通報があった場合においても、内部通報に関する公表が行われるまでの間は、コンプライアンス推進課の職員及び通報に関する調査に携わった職員には、通報があった事実を含め、通報者保護等のため、守秘義務が課されている。さらに、公表の内容については、個人情報保護の保護も踏まえ、委員会の協議により決定することとされており、公表前に特定の内部通報の有無等の非開示とされるべき情報を開示することは、いかなる内容を公表するかについての委員会における率直な意見の交換や意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれがある。そのため、本件請求に係る情報について非開示として保護すべき利益があると考えられるため、上記②の要件に該当する。

イ したがって、本件処分は存否応答拒否の要件を充足するというべきである。

ウ なお、情報公開条例において定められた開示請求権は何人に対しても等しく認めるものであり、開示請求者が誰であるか等の個別的事情によって、当該行政情報の開示決定等の結論に影響を及ぼすものではないと解される。そのため、申立人が通報者であると主張したとしても、開示決定等の結論、さらには本件請求に係る存否応答拒否の判断に影響を及ぼすものではない。

(6) 結論

以上のとおり、実施機関が本件申立文書を情報公開条例第9条に該当するとして、その存否を明らかにしないで非開示とした決定は妥当である。

(第二部会)

委員 金子正史、委員 高橋良、委員 三輪律江

《 参 考 》

審 査 会 の 経 過

年 月 日	審 査 の 経 過
平成27年10月16日	・実施機関から諮問書及び非開示理由説明書を受理
平成27年10月26日	・異議申立人から意見書を受理
平成27年11月19日 (第190回第三部会) 平成27年11月26日 (第279回第一部会) 平成27年11月27日 (第282回第二部会)	・諮問の報告
平成28年1月15日 (第284回第二部会)	・審議
平成28年1月29日 (第285回第二部会)	・審議
平成28年2月12日 (第286回第二部会)	・審議
平成28年3月4日 (第287回第二部会)	・審議
平成28年4月26日 (第291回第二部会)	・審議