

武情審答申第28号  
平成31年1月16日

武蔵野市長 松下玲子 殿

武蔵野市情報公開・個人情報保護審査会  
会長 室井敬司

答 申

## 1 審査会の結論

「平成29年度に受理した公益通報に関する調査結果」の開示請求に対する一部開示決定について、公益通報者の氏名の非開示は妥当であるが、他の部分は開示すべきである。

## 2 本件の概要

(1) 審査請求人は、平成30年4月16日、武蔵野市情報公開条例（平成13年3月23日条例第5号。以下「条例」という。）第8条に基づき、実施機関に対し「平成29年に受理した公益通報に関する調査結果について」開示を請求した（以下「本件開示請求」という。）が、実施機関が同月27日付けで、①公益通報者を識別されるおそれがあるため条例第9条第2号に該当するとして公益通報者の氏名及び通報者本人を識別されるおそれのある情報を、②今後の公益通報委員会での調査・審議に支障が出るおそれがあるため同条第5号に該当するとして公益通報委員会の調査に関わった者に関する情報を、③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ため同条第6号に該当するとして市の契約に関する情報を非開示として一部開示を行った（以下「本件決定」という。）ので、平成30年5月11日、これを不服として、「原処分を取り消し、全面開示決定をすることを求める。」との審査請求を行った。

(2) 審査請求人の審査請求の理由は、概ね次のとおりである。

実施機関は、条例第9条第2号、第5号及び第6号に該当し非公開としたが、いずれにも該当しないと思量するものであり、公益通報者の氏名と住所以外の情報は、開示されるべきである。

ア 非開示とした部分に対する詳細な理由

条例第9条柱書は、「実施機関は、開示請求があったときは、開示請求に係る行政文書に次の各号のいずれかに該当する情報（以下「非開示情報」という。）が記載されている場合を除き、開示請求者に対し、当該行政文書を開示しなければならない

い。」と規定しており、行政文書の原則開示を実施機関に義務付けている。

実施機関は、非開示とするときには、同条各号に該当することにつき、説明責任を果たさなければならないが、それを果たしていない。

① 条例第9条第2号に該当する箇所について

公益通報があったこと自体は明らかになっており、その範囲において公知性が認められる。通報者の所属する部署についても、必ずしも個人識別情報には当たらない。さらに、公務員の職務の遂行に係る情報については開示するものとされており、実施機関の非開示処分は誤っている。

② 条例第9条第5号に該当する箇所について

一部開示決定書及び理由説明書においては、条例第9条第5号に規定するいずれの「おそれ」に当たるのかを示しておらず、その結果、侵害される法益がいかなるものかも判然としない。また、公益通報があったこと自体は、明らかになっており、その範囲において公知性が認められる。

③ 条例第9条第6号に該当する箇所について

一部開示決定書及び理由説明書においては、条例第9条第6号に規定するいずれの「おそれ」に当たるのかを示しておらず、その結果、侵害される法益がいかなるものかも判然としない。また、公益通報があったこと自体は、明らかになっており、その範囲において公知性が認められる。

イ 公益通報制度の趣旨について

実施機関は、条例第9条第1号の適用を主張していないことから、本件決定に公益通報者保護法（平成16年法律第122号）が直接、適用されないことは明らかであるが、そもそも、同法第1条は「公益通報をしたことを理由とする公益通報者の解雇の無効等並びに公益通報に関し事業者及び行政機関がとるべき措置を定めることにより、公益通報者の保護を図るとともに、国民の生命、身体、財産その他の利益の保護にかかわる法令の規定の遵守を図り、もって国民生活の安定及び社会経済の健全な発展に資することを目的」と規定しており、この目的に則って、公益通報者の保護が図られるものである。

よって、当該行政文書が、公益通報に係るものだとして即、非開示とすることは適切ではなく、同法による保護法益が害されることを実施機関は具体的に示し、説明責任を果たさなくてはならないが、これがなされておらず、本件処分は不適法である。

(3) 実施機関の本件決定の理由は、概ね次のとおりである。

実施機関は、行政文書の開示請求があったときは、原則として開示しなければならない（条例第9条）が、個人に関する情報で特定の個人を識別できるもの（他の情報と照合することにより、特定の個人を識別できることとなるものを含む。）（条例第9

条第2号)、市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、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、不当に市民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のあるもの(条例第9条第5号)、市の機関又は国若しくは他の地方公共団体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、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

ア 監査、検査、取締り又は試験に係る事務に関し、正確な事実の把握を困難にするおそれ又は違法若しくは不当な行為を容易にし、若しくはその発見を困難にするおそれ

イ 契約、交渉又は争訟に係る事務に関し、国又は地方公共団体の財産上の利益又は当事者としての地位を不当に害するおそれ

ウ 調査研究に係る事務に関し、その公正かつ能率的な遂行を不当に阻害するおそれ

エ 人事管理に係る事務に関し、その公正かつ円滑な人事の確保に支障を及ぼすおそれ

(条例第9条第6号)については、非開示とされている。

条例第9条第2号中の「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」とは、「その情報自体からは特定の個人を識別することはできないが、当該情報と他の情報とを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情報をいう」(「情報公開事務の手引 平成14年1月武蔵野市」(以下「手引」という。)30頁【条例第9条第2号 個人情報解釈5】)としている。

また、条例第9条第5号の「市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、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、不当に市民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」とは、「公にすることにより、外部からの干渉、圧力等により行政内部の自由かつ率直な意見交換が妨げられ意思決定の中立性が損なわれるおそれがある」場合を意味するものである(手引40頁【条例第9条第5号 審議、検討又は協議に関する情報の解釈1】)。

また、条例第9条第6号中の「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」とは、「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看過しえない程度のものをいう」(手引41頁【条例第9条第6号 行政運営情報の解釈4】)としている。

今回の開示請求事項は、上記条例第9条第2号、第5号及び第6号に該当すると判断した箇所について非開示とし、一部開示とした。

なお、より詳細な理由は、次のとおりである。

ア 非開示とした部分の詳細な理由

① 条例第9条第2号に該当する箇所について

個人情報及び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情報を非開示としている。

また、この度の開示請求対象文書が公益通報に係る調査結果報告書であるため、公益通報者保護の観点から必要な用語や表現についても非開示としている。

② 条例第9号第5号に該当する箇所について

市の機関並びに国及び他の地方公共機関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、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損なわれるおそれがあるものとして、公益通報委員会が指名した調査員に係る情報を非開示としている。

③ 条例第9条第6号に該当する箇所について

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として、市の契約の詳細に係る情報を非開示としている。

イ 公益通報制度の趣旨について

公益通報制度は、公益通報者保護法第1条において同法の制定目的が規定されており、「公益通報者の保護を図る」ことに重点が置かれている制度である。

また、本制度を所管する消費者庁が示している「地方公共団体向け通報対応ガイドライン(内部職員等からの通報)(平成29年7月31日)」(以下「ガイドライン」という。)においても、『2. 通報対応の在り方 (1) 通報対応の仕組みの整備及び運用 ①』にて、「各地方公共団体は、内部の職員等からの通報事案への対応を、通報に関する秘密保持及び個人情報の保護に留意しつつ」運用するよう記している。なお、本項目の留意点等として、「「通報者」の秘密に限らず、通報の内容、被通報者の名称等のほか、通報事案に係る調査への協力者等広く「通報に関する秘密」全般が対象」とされている。

その他、ガイドラインの『5. その他 (4) 通報対応の評価及び改善 ①』においては、制度の運用状況等の公表についても「各地方公共団体は、通報に関する秘密保持及び個人情報の保護並びに適正な業務の遂行及び利害関係人の秘密、信用、名誉、プライバシー等の保護に支障が生じない範囲において」行うものとしている。

以上のことから、条例の規定及び公益通報制度の趣旨を踏まえ、本開示請求に当たり、その一部を非開示としたものである。

さらに、補充の理由として次の点がある。

公益通報制度は、内部の職員等からの通報に基づき、内部監査機能の強化や組織の自浄作用の向上を図る制度であり、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一定の者に限定されるという特質がある。仮に、通報者が誰であるかが判明し、

又は推測されることになると、当該公益通報者に対し不当な圧力がかけられ、不利益な取扱いを受けるなど、公益通報者個人の権利利益が著しく侵害されるため、公益通報者の秘密保持が不可欠である。

また、公益通報者に関する秘密の保持が不十分な場合、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し、内部監査機能の強化や組織の自浄作用の向上が損なわれるおそれもある。

なお、ガイドラインの『2. 通報対応の在り方 (4) 秘密の保持及び個人情報の保護の徹底』の留意点の「通報対応の各段階において遵守すべき事項」として「通報者等の特定につながる情報の取扱い」が挙げられている。

また、本市では、職員配置表は市政資料コーナーでの閲覧も可能であり、内線電話番号帳についても職員以外でも入室可能な会議室にも置かれていることから容易に見ることができる。それらの資料を用い、職員の担当業務や異動等の状況を調べること、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、通報者の推測が可能となっており、通報者の特定につながりかねない情報については非開示にする必要がある。

以上のとおり、公益通報制度の趣旨及び特定個人が識別できる可能性があることにより、公益通報者が限定されることがないよう、本開示請求にあたり、その一部を非開示としたものである。

### 3 審査会の判断

#### (1) 公益通報者保護制度と本件の状況

本件は公益通報者制度に関する情報公開請求に関する事案であるが、実施機関が主張するように、同制度の運用等においては、公益通報者保護の観点から、慎重な対応が求められるものである。実施機関は、本件開示請求に対応し、既に一部情報を開示しているが、これは、実施機関の主張に従えば、当然この公益通報者制度の趣旨に基づいて行われたものとなる。

そこで、既に開示している情報を検証するに、実施機関が拠り所とするガイドラインに照らすと、通報に関する秘密保持などの観点からは、開示の範囲が適切であるのか疑問の余地がないとはいえないようにも思われるが、積極的に情報を開示しようとする姿勢は、情報公開制度の趣旨からは決して否定されるものではないというべきである。

このように、本件審査請求は、既に積極的に一部情報開示がなされているという状況においてなされたものであることから、審査に当たっては、これを踏まえて本件決定における非開示情報について条例の非開示事由の該当性を検討していくことになる。

(2) 条例第9条第2号該当性

実施機関が条例第9条第2号に該当するとして非開示とした情報は、通報年月日欄の月日等、通報者欄の情報並びに通報内容欄、調査方法欄、調査結果欄及び公益通報委員会の意見欄の契約の種類が特定される情報及びそれに関連する情報、組織名、外郭団体の名称、ヒアリングを受けた職員の人数並びに通報対象行為があったとする時期である。

まず、通報年月日欄の月日等については、通報があった月日等の情報に過ぎず、通報内容に直接関係する情報でもないことから、特定の個人を識別できるものではなく、条例第9条第2号に規定する個人識別情報に該当するとはいえない。

次に、通報者欄の情報について検討すると、通報者の氏名は条例第9条第2号に規定する個人識別情報に該当することは明らかであるが、それ以外の情報は単に実名か匿名かに関する情報及び公益通報者の意思を記載したものに過ぎず、特定の個人を識別できる情報には当たらない。

最後に、通報内容欄、調査方法欄、調査結果欄及び公益通報委員会の意見欄の契約の種類が特定される情報及びそれに関連する情報、組織名、外郭団体の名称、ヒアリングを受けた職員の人数並びに通報対象行為があったとする時期について検討する。

実施機関は、公益通報を行う者が公益通報の対象事実を知り得る一定の者に限定されるという公益通報制度の特質から、これらの情報が公になると通報者が特定され、又は推測されると説明する。確かに、公益通報者は公益通報の対象事実を知り得る者に限られるともいえるが、どのように知り得たのかについては、直接経験した場合に限らず、伝聞等により知った場合もあり得るのであり、本件においても、開示済みの情報の中に伝聞により知ったことが明らかなものもある。したがって、公益通報の対象事実を知っていることをもって、公益通報者が当該対象事実に関わった者であること、及び当該対象事実に係る事務事業を所管する部署に所属するということを決定するものではないというべきである。

また、市の公益通報制度は、「武蔵野市職員等の公益通報に関する要綱（平成18年7月1日要綱第39号）」（以下「要綱」という。）によることとされているが、要綱第2条第1号において「職員等」を、同条第2号において「通報対象行為」を、同条第3号において「公益通報」を規定している。これらの規定によれば、通報対象となる行為は、同条第2号ア、イ又はウのいずれかに該当し、市民の利益及び市政に対する信頼への損害をもたらすおそれがある市の事務事業と規定しており、公益通報者が所属する部署の事務事業に限定されるものとはなっていない。したがって、公益通報の対象となる行為が公になり、事務事業を所管する部署が明らかになったとしても、公益通報者が特定され、又は推測されるものではないというべきである。

以上から、通報内容欄、調査方法欄、調査結果欄及び公益通報委員会の意見欄の契約の種類が特定される情報及びそれに関連する情報、組織名並びに外郭団体の名称に

については、条例第9条第2号の個人識別情報には該当しない。

また、これらのことを踏まえると、ヒアリングを受けた職員の人数については、上記で検討した組織に係る情報であることから、これが公になったとしても、特定の個人が識別されることはなく、推測されることもないものである。

残る、通報対象行為があったとする時期については、単に時期に係る情報に過ぎず、特定の個人を識別し、又は推測されることはないものであることは明らかである。

したがって、ヒアリングを受けた職員の人数及び通報対象行為があったとする時期についても、条例第9条第2号の個人識別情報には該当しない。

なお、実施機関は、職員配置表及び内線電話番号帳が閲覧可能な状況にあることから、条例第9条第2号に該当するため非開示とした情報と照合することで公益通報者を識別し、又は推測することが可能であると主張する。しかしながら、条例第9条第2号に該当するとして非開示とした情報が公益通報者の氏名を除いて同号に該当しない以上、氏名等により公益通報者が明らかになるなどの状況でない限りは、それらの情報によってどのように公益通報者が識別され、又は推測されるのかは理解できないものといわざるを得ず、実施機関の主張は認められない。

### (3) 条例第9条第5号該当性

実施機関が条例第9条第5号に該当するとして非開示とした情報は、公益通報委員会の調査に関わった者として、要綱第9条第1項の規定に基づき同委員会に指定されてヒアリングを行った職員（以下「指定職員」という。）に関する情報である。

公益通報委員会は、要綱第9条第1項の規定において、同委員会が指定する職員に委員会が所管する事項に係る調査をさせることができるとされており、ここで対象となっているのはその職員に関する情報であり、具体的には、当該職員が有する経験、所属及び職員名である。

条例第9条第5号においては、非開示とできる情報として、公にすることにより、①外部からの干渉、圧力等により行政内部の自由かつ率直な意見の交換が妨げられ意思決定の中立性が損なわれるおそれのあるもの、②未成熟な情報が確定した情報と誤解され市民の間に混乱を生じさせるおそれがあるもの、③特定の者に不当に利益を与え、又は不利益を及ぼすおそれがあるものとされている（手引40頁【条例第9条第5号 審議、検討又は協議に関する情報の解釈1】）。

まず、当該職員が有する経験についてであるが、実施機関が説明するように、同号に規定する非開示事由のおそれのうち、②及び③に該当しないことは明らかである。

また、今回の調査においてどのような経験を有する職員が指定職員となったかが明らかになったとしても、要綱上、当該経験は指定職員に求められる必須の経験ではないこと、当該経験を有する職員は複数在籍することが確認されること、及び既に調査は完了していることから、当該情報の開示によって、特定の部署及び職員に限定さ

れることなどにより、外部からの干渉、圧力等により行政内部の自由かつ率直な意見の交換が妨げられ意思決定の中立性が損なわれるおそれが生じるとは考えられず、同号に該当するとはいえない。

次に、当該職員の所属及び職員名についてであるが、上記と同様に②及び③に該当しないことは明らかである。

そこで、所属及び職員名が開示された場合に①のおそれがあるのかを検討すると、既に調査は完了していること、及び、上述のとおり、指定職員に求められる経験は必須のものではないことから、所属及び職員名が開示されても外部からの干渉、圧力等により行政内部の自由かつ率直な意見の交換が妨げられ意思決定の中立性が損なわれるおそれが生ずるとはいえない。

なお、指定職員としての調査は公務として行われるものであり、公務に関する場合、職員名は非開示の個人情報にも当たらない。

#### (4) 条例第9条第6号該当性

実施機関が条例9条第6号に該当するとして非開示とした情報は、指定職員によるヒアリングの調査方法に係る情報及び契約に関する状況に係る情報である。

まず、指定職員のヒアリングの調査方法に係る情報については、指定職員がヒアリングを行った手法を示すものであるが、公益通報に係る調査を実施するに当たり、指定職員が単独で調査を行うことは非現実的であり、組織的に調査を実施するには当該情報にある手法を採ることは当然のことであり、非開示としなければならない特別な手法を採用しているものとは認められないことから、これを公にすることにより、同号に規定するおそれを生ずるものとはいえない。

次に、契約に関する状況に係る情報については、いずれも統計的な数値であり、実施機関が主張するような「市の契約に係る詳細な」情報であるということは全くできないものである。そして、このような統計的な数値については、公にすることにより、同号ア、イ、ウ及びエに規定するおそれ並びに事務又は事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれを生ずるものとは認められないことから、同号に該当する情報であるとはいえない。

以上により、「1 審査会の結論」のように判断する。

#### 4 審査の経過

年月日	審議経過
平成30年5月24日	諮問
平成30年6月21日	実施機関より理由説明書及び資料收受
平成30年7月3日	審議（第15期第6回審査会）



平成30年7月31日	審査請求人より意見書收受
平成30年8月14日	実施機関より補充説明書收受
平成30年8月20日	実施機関より資料收受
平成30年8月21日	審議（第15期第7回審査会）
平成30年9月11日	審査請求人より追加の意見書收受
平成30年10月5日	審査請求人より口頭意見陳述聴取 審議（第15期第8回審査会）
平成30年11月19日	審議（第15期第9回審査会）
平成31年1月16日	審議（第15期第10回審査会）