

情審第 11 号

令和 6 年（2024 年） 8 月 29 日

審査庁 小田原市議会 議長 様

小田原市情報公開審査会

会 長 林 良英

公文書存否応答拒否決定処分に対する審査請求について（答申）

令和 6 年（2024 年） 1 月 16 日付け議第 941 号で諮問（諮問第 38 号）のあった公文書
存否応答拒否決定処分に対する審査請求事案について、次のとおり答申します。

第1 審査会の結論

審査請求人の公文書公開請求（以下「本件請求」という。）に対し、小田原市議会（以下「実施機関」という。）が行った公文書存否応答拒否決定処分（以下「本件処分」という。）を取り消し、対象公文書の存否を明らかにし、改めて公開をする旨又はしない旨の決定を行うべきである。

第2 本件請求の内容

審査請求人は、令和5年11月22日付けで、小田原市情報公開条例（以下「条例」という。）第7条第1項の規定に基づき、「7月27日小田原市議会議会運営委員会が大坂を視察した際の、その夜の議長たちの行動に対して、市民から市議会に提出されたという告発文」（以下「本件文書」という。）について、本件請求を実施機関に対し行った。

第3 審査請求の経緯

- 1 実施機関は、本件請求に対し、令和5年11月27日付けで本件処分を行った。
- 2 本件処分は、存否を明らかにしない理由を「請求内容にある告発文書いわゆる公益通報は、通報に関する秘密が保護されることや通報者の個人情報保護されることを前提とした制度であり、その存否を答えることで、公益通報者の個人情報が特定され、公益通報者の権利利益を不当に害するおそれがあるため」とした。
- 3 審査請求人は、本件処分に不服があるとして、令和5年12月1日付けで、行政不服審査法（平成26年法律第68号）に基づき、審査庁（小田原市議会）に対し、審査請求書を提出した。

第4 諮問の経緯

- 1 審査庁は実施機関に対し、弁明書等の提出を依頼し、実施機関は審査庁に対し、令和5年12月20日付けで弁明書等を提出した。
- 2 審査庁は審査請求人に対し、弁明書を送付すると共に反論書の提出を依頼し、審査請求人は審査庁に対し、令和5年12月28日付けで反論書を提出した。
- 3 審査庁は当審査会に対し、令和6年1月16日付けで諮問書を提出した。

第5 審査請求人の主張の要旨

1 審査請求の趣旨

公文書の存否を明らかにし、個人情報以外の公開を求めるものである。

2 審査請求の理由

審査請求書及び反論書によると、審査請求人の主張の要旨は、おおむね次のとおりである。

- (1) 実施機関は、存否応答拒否の理由として、「存否を答えることで、公益通報者の個人情報特定され、公益通報者の権利利益を不当に害するおそれがあるため」としているが、文書の存在を認めた場合に侵害される個人情報の「主体」である公益通報者については、通報者の住所・氏名を非公開にすれば、個人情報が保護されるのは明らかである。
- (2) 公益通報者の住所・氏名を非公開としただけでは、公益通報者の個人情報が特定されとするならば、公益通報者が特定されるおそれがある内容部分を非公開にすれば公益通報者を特定することは不可能である。また、通報内容の全てが通報者を特定するものではないはずであるが、例えば告発文書すべてを非公開とし、公文書の存在を明らかにしても公益通報者の個人情報が守られるのは明らかである。
- (3) 小田原市議会議長は、情報公開請求には、公文書の存否すら拒み、情報を隠蔽する一方で、公益通報者の告発文を「怪文書」と主張し、「公益通報者」を犯罪者として扱い、通報者は匿名であったにも関わらず被害届を提出しているのである。これは、存否応答拒否の理由である「公益通報者の個人情報と権利利益を守る」とことと明らかに矛盾し、公益通報者の個人情報を特定し、その権利利益を害しようとしている行為である。
- (4) 公益通報者に対して被害届を提出したということは、公益通報（告発）があったという事実自体は、いわば公知の事実であって「非公開情報」ではないということの意味する。
- (5) よって存否応答拒否処分に理由はないので、原処分を取り消し、公文書の存在自体は認めたとうえで、公開・非公開の処分決定をすべきである。

第6 実施機関の主張の要旨

弁明書及び令和6年3月13日に実施した実施機関への聴き取りによると、実施機関の主張の要旨は、おおむね次のとおりである。

- 1 一般に告発文書又は通報文書といわれるような文書は、違法又は不当な行為等を関係機関に通報する内容の文書であると考えられる。自治体等の公的機関は、このような告発、通報の文書の提出があった場合には、公益通報者保護法などの通報に関する制度の趣旨を踏まえ、また、地方公務員の守秘義務を遵守し、通報等に関する事実の秘密の保持、通報者の保護、関係者や第三者の正当な利益又は公共の利益を害することがないように、十分に配慮して、通報等に対応すべき義務を負うものであるといえる。
- 2 本件処分に係る公開請求は、一定の日時における議会の視察に係る関係者の行動に関する告発文の公開を求めるものであるから、公開請求を受けた処分庁としては、上記1の事項を踏まえて公開請求に対する決定を行う必要があるものである。
- 3 本件請求に対し、公開、非公開又は不存在のいずれかを応答することによっては、請求に係る一定の事実（一定の内容に係る告発文書の存在）の有無が公開されたことになるものといえる。
- 4 非公開としても、請求内容に係る事実が通報されたという事実が明らかになることになる。当該請求内容は、特定の日時、行動、そして一定数の関係者に関わるものであることから、こうした内容から通報者が誰であるかという条例第8条第1号所定の個人情報情報が推測され、又は特定される可能性があるものである。
- 5 また、請求内容は、特定の日時における視察参加者に関わるものであることから、対象者は視察参加者に限定される。このため、視察参加者は、いずれもが何かしら告発をされるような事実には該当があるのではないかという憶測や風説に晒されることが容易に推測されることになる。したがって、視察参加者に対しては、条例第8条第5号の「公にすることにより、人の社会的な地位の保護に支障を及ぼすおそれがあると実施機関が認めるにつき相当の理由がある（個人に関する）情報」に該当する。
- 6 一般に、特定の日時、行動及び対象者に関わる通報等の情報は、その存否であっても公にされるものであれば、通報者は当該通報等が自らによるものであることが推測され、又は特定されることによる不利益その他の影響が生じることをおそれて、

かえって通報等に消極の態度をとらざるを得ない場合も想定されるものである。このため、条例第8条第4号に定められるように、存否を公にすることは、通報等に対応する事務の性質上、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考えられるものである。

第7 審査会の判断

当審査会では、審査請求人の審査請求書、実施機関の弁明書、審査請求人の反論書及び令和6年3月13日実施の実施機関への聴き取り並びに関係資料に基づき、本件処分の妥当性について調査し、審議した結果、以下のように判断する。

1 条例第10条第1項（公文書の存否に関する情報）の解釈について

実施機関は、本件処分において条例第10条第1項に該当するとしている。そこで、まず当該規定に関する当審査会の認識を示すこととする。

条例第10条第1項は、「公開請求に対し、当該公開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、非公開情報を公開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、当該公開請求を拒否することができる。」と規定している。

実施機関は、公開請求に係る公文書が存在していれば、公開決定又は非公開決定を行い、存在していなければ不存在決定を行うことになる。したがって、不存在決定以外の決定では、原則として公文書が存在することが前提となっている。

しかし、公文書の存否自体が一つの情報であることもあり得ることから、公開請求に係る公文書の存在自体を明らかにするだけで、条例第8条各号の非公開情報を公開することとなる場合があり、このような場合には、公文書の存否を明らかにしないで公開請求を拒否できることとしているものである。

「公開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、非公開情報を公開することとなるとき」とは、公開請求に係る公文書が実際に存在しているか否かにかかわらず、公開請求された公文書の存否について回答すれば、非公開情報を公開することとなる場合をいう。

具体的には、「特定の個人の病歴に関する情報」、「特定の個人の生活保護申請等に関する情報」、「先端技術に関する特定企業の設備投資計画に関する情報」など、特定の者を名指しし、特定の事項等を限定した公開請求が考えられる。

2 条例第 10 条第 1 項（公文書の存否に関する情報）の該当性について

本件請求は、「7 月 27 日小田原市議会議会運営委員会が大阪を視察した際の、その夜の議長たちの行動に対して、市民から市議会に提出されたという告発文」の公開を求めるものである。

実施機関は、本件請求に対して公文書の存否を明らかにすることは、公益通報者の個人情報が特定され、公益通報者の権利利益を不当に害するおそれがあると主張している。

そこで、本件請求に対して、公文書の存否を明らかにするだけで、条例第 8 条第 1 号の非公開情報である「個人に関する情報」を公開することとなるか否か（つまり、本件文書の存否を明らかにするだけで、通報者が特定され、また通報者の権利利益を不当に害するおそれが生じることとなるか否か）を検討する。

(1) 通報者の特定について

本件請求は、「7 月 27 日小田原市議会議会運営委員会が大阪を視察した際の、その夜の議長たちの行動」に対する告発文であり、実施機関は、「特定の日時、行動、そして一定数の関係者に関わるものであることから、こうした内容から通報者が誰であるかという条例第 8 条第 1 号所定の個人情報と推測され、又は特定される可能性がある」と主張する。

確かに、本件文書は、一定数の関係者に関わる情報と言えるが、当該情報を通報者がどのように知り得たのかについては、実際に見て知り得た場合に限らず、伝聞等により知り得た場合も考えられることから、直ちに通報者が特定されることは言い難い。

また、本件請求は、「市民から市議会に提出された告発文」とされており、特定の者を名指しした請求ではない。

したがって、本件請求に対する公文書の存否を明らかにするだけで、通報者が特定されるとは認められない。

(2) 通報者の権利利益を不当に害するおそれについて

実施機関は、「その存否であっても公にされるものであれば、通報者は当該通報等が自らによるものであることが推測され、又は特定されることによる不利益その他の影響が生じることをおそれて、かえって通報等に消極の態度をとらざるを得ない場合も想定される」と主張する。

しかし、上記(1)のとおり、通報者が特定されるとは認められないことから、通報者が特定されることによる不利益その他の影響が生じ、あるいは、特定のおそれにより通報等に消極の態度をとらざるを得ない事態が発生する蓋然性は高いとは言い難い。

したがって、本件請求に対する公文書の存否を明らかにするだけで、通報者の権利利益を不当に害するおそれが生じるものとは認められない。

(3) 公益通報について

実施機関は、「告發文書いわゆる公益通報は、通報に関する秘密が保護されることや通報者の個人情報保護されることを前提とした制度」とであると主張する。

確かに、公益通報者保護法においては、通報に関する秘密保持及び個人情報保護の徹底を図ることが重要であるが、上記(1)及び(2)で記したとおり、本件請求に対する公文書の存否を明らかにするだけで、通報者が特定されるとは認められない上、通報者の権利利益を不当に害するおそれが生じるものとも認められないことから、公文書の存否を明らかにしたとしても支障はないと判断する。

(4) 視察参加者の社会的な地位の保護に支障を及ぼすおそれについて

実施機関は、本件請求は、視察参加者に関わるものであることから、「視察参加者は、いずれもが何かしら告発をされるような事実には該当があるのではない」という憶測や風説に晒されることが容易に推測されることになる。」とし、条例第8条第5号の「公にすることにより、人の社会的な地位の保護に支障を及ぼすおそれがある」としている。

当該実施機関の主張は、本件処分の際の理由ではなく、弁明書で追加された理由ではあるが、答申後の実施機関の判断の参考となることを考慮し、審査会の判断を示すこととする。

「人の社会的な地位の保護に支障を及ぼすおそれ」とは、その人の社会的な地位が脅かされるおそれがある場合をいうが、本件文書の存否を明らかにしたとしても、視察参加者の違法又は不当な行為等の事実を示すものではなく、また認めるものでもない。さらに、視察参加者である市議会議員は、市民の代表者という立場であって、市民からの監視や批判を受けることはあり得ることと考えると、本件文書の存否を明らかにしたとしても、視察参加者の社会的な地位が脅かされるおそれが生じるとは認められない。

以上の理由から、当審査会は「第1 審査会の結論」のとおり答申する。

第8 審議等の経過

当審査会は、本件審査請求について、次のように審議等を行った。

年月日	経過内容
令和6年1月16日	審査庁からの諮問書を受付
令和6年1月31日	第88回情報公開審査会 事案の審議
令和6年3月13日	第89回情報公開審査会 実施機関への聴き取り及び事案の審議
令和6年5月27日	第90回情報公開審査会 事案の審議
令和6年7月11日	第91回情報公開審査会 答申案の検討
令和6年8月21日	第92回情報公開審査会 答申案の検討