

# 徳島県情報公開審査会答申第239号

## 第1 審査会の結論

徳島県知事が行った決定は、妥当である。

## 第2 諮問事案の概要

### 1 公文書公開請求

令和4年3月1日、審査請求人は、徳島県情報公開条例（平成13年徳島県条例第1号。以下「情報公開条例」という。）第6条第1項の規定に基づき、徳島県知事（以下「実施機関」という。）に対し「監察評価課担当〇. 〇. 〇〇第〇号の起案の処分理由、決裁に当たっての、その根拠及び理由を示す箇所及び決裁に当たって、当方からの資料を添付した場合はその添付資料及び通常の監察とせず職員通報扱いとした理由を示す箇所」についての公文書公開請求（以下「本件公開請求」という。）を行った。

### 2 実施機関の決定

令和4年3月15日、実施機関は、本件公開請求に対して「当該公文書の存否を答えるだけで、徳島県情報公開条例第8条第4号に規定する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こと」から公文書公開請求拒否決定処分（以下「本件処分」という。）を行い、審査請求人に通知した。

### 3 審査請求

令和4年3月27日、審査請求人は、本件処分を不服として、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、実施機関に対して審査請求を行った。

### 4 諮問

令和4年6月21日、実施機関は、徳島県情報公開審査会（以下「当審査会」という。）に対して、当該審査請求につき諮問（以下「本件事案」という。）を行った。

## 第3 審査請求人の主張要旨

### 1 審査請求の趣旨

本件処分の取消しと全ての公開並びに調査不足と思われる条例違反に対する監察とその結果の公表と保健所に回答を促すよう求める。

### 2 審査請求の理由

- (1) 拒否回答の例文を参考にしたような理由は止めてもらいたい。
- (2) まず、公文書の存否については、現に〇年〇月〇日付け〇第〇号で通知を受けて既に存在している。
- (3) また非公開の理由も具体性がなく、許認可等の事務処理等で行うような高等判断を行うものでもない。

- (4) 放し飼いの害等の事務取扱は、ただ徳島県動物の愛護及び管理に関する条例（平成13年徳島県条例第8号。以下「動物愛護条例」という。）に基づく行政指導や措置命令の発出を行うだけの判断でしかなく、単純明快で定型的な作業である。よって、本件処分の拒否理由の「当該事務又は事業の適正な遂行に支障を及ぼす」ようなことはあり得ない。
- (5) なお、実施機関の監察評価課（以下単に「監察評価課」という。）が問題なしと判断したのであれば、その対応は他の模範となる行為であろうし、褒めるとともに積極的に公開すればよい。
- (6) しかしながら、現実には動物愛護条例第17条第2項に該当する事案でありながら、故意かどうか知らないがその措置を行わなかったことの方が重大と考える。
- (7) 以上のことから非公開情報に該当するものはなく、情報公開条例第11条にも該当しない。よって、本件処分の撤回と請求文書の全公開を求める。
- (8) このような単純な事務処理等が非公開というのであれば、ほぼ全ての案件について非公開対象となることを心配する。行政の対応に疑問を持つ者に対して十分な説明責任を果たす意思も見られず、そこには不都合な真実を隠ぺいしようとする意図があるのではと勘ぐりたくなる。
- (9) 公開を拒否し続けるとすれば、それは保健所職員だけの問題ではなく、監察という行為の中で判断を下した側にも問題がある。
- (10) 更に問題となるのが保健所職員の不作為、条例違反等の質問に対して示された監察評価課の見解である。
- (11) 次に、監察は厳格な調査等を行い適時適切な判断を下すための事務処理を行う部署と考える。しかし、実態は異なっていた。本件は、保健所が明確に説明責任を果たすよう指導することを申し出たものであるが、監察評価課は通報制度の取扱いとし、その結果が不受理とした。そのことで保健所の指導と害があったことは完全になかったこととされた。
- (12) 不受理に不服申立の制度がない。改めて、保健所の不<sup>いま</sup>作為、害があったことを示し、条例違反に該当することについて見解を求めたが未だに回答がない。そのため、不受理の決裁の根拠等を正したく、今回情報公開の請求を行った。
- (13) 保健所の害が発生したにも関わらず放置したことをどう評価するかである。当初の申出書（○年○月○日及び○月○日送信の電子メール）には、被害状況を書き加えておいた。監察評価課が具体的・詳細に調査等を実施していれば、保健所の条例違反の疑いがあることを認知できたはずである。
- (14) 審査請求人は、当然のことを審査において取り上げるべきであったと考える。そうすれば、監察の対象事項が「行政事務処理等における不適切な行為」ではなく「法令（条例、規則及び訓令含む。）違反又はこれに至るおそれのあるもの」となったはずである。しかし、理由は分からないがそうはしなかった。ここに監察評価課が恣<sup>しい</sup>意的な処理を行ったとの疑いを禁じ得ない。
- (15) 最後に、○年○月○日付けで監察評価課の課長に対してこれまで質問してきたことに対する回答を求めたが1つも回答がない。非常に残念である。

### 3 実施機関の弁明に対して

- (1) 本件は、情報公開制度に関する重要事項に該当する項目がある。特に情報提供と公文書の作成について大いに疑義がある。

監察評価課は、審査請求人が提出した〇.〇.〇メール「犬の放し飼いに関する処理方針に対する対応について（照会）」（以下「請求人照会文書」という。）の趣旨を踏まえず、勝手に職員通報制度による不受理処分とした。これは、公文書管理における文書管理・作成の趣旨を逸脱した不適切な行為であり、地方公務員法、倫理条例等の遵守すべき規定を無視した暴挙である。

また、不受理は別としても、害・条例違反の疑い等についての見解・回答を求めたが未だに説明を拒否し続けている。審査請求人が求める情報の提供及び公表の在り方に不適切な行為である。

- (2) 監察評価課の本件事案に対する取り組みの杜撰<sup>ずさん</sup>さを指摘する。

請求人照会文書について、保健所が全くこちらの期待に反する行為を続けるため、本庁で相談できるところはないかと調べ、監察評価課に「監察に関すること」を扱う監察担当と「県民相談に関すること」を扱うふれあい交流担当があり、どちらかが対応してくれれば良いという思いで「監察評価課ご担当者様」として申し入れた。なお、その時点で監察担当に通報制度による対応も行っていることは承知していたので、意識的に「照会」とし、「通報」の文言は使用していない。納得できる説明があればそれで良かった。

ところが、突然、通報制度による不受理の通知があり啞然<sup>あ</sup>とした。「通報内容について調査した結果、職員による行政事務手続等における不適切な行為は認められなかったため」とある。しかし、請求人照会文書には被害状況も記載している。それでも「不適切な行為はなかった」ということは、被害のあったことを認識しながら、条例違反はないものと判断した。全くの曲論であり、故意に行われたと解する。

その後も、なぜ通報制度扱いとしたかは質問を続けている。監察評価課が答えないのは、害があったこと、条例違反であることを認めると、職員の不法行為と判定せざるを得ないからである。

- (3) 監察の業務内容を確認すべく、具体的内容・範囲等の説明を求めたが、未だに回答はない。処分ばかりでなく、改善に向けた指導も監察の業務と考える。今回も審査請求人の求める指導や対応についてのアドバイスが可能であったはずだ。それを行わなかったのは、保健所が回答を渋っていることを考慮したもので、意図をもって通報扱いとしたと考える。

- (4) 請求人の申出の意図が不明確であったなら確認をすればよい。それもなく、一方的に通報扱いで処理を行ったことには、被害者や条例違反を行った者がいないがごとく隠ぺいするなどの非常に悪質な意図が隠されている。

不受理処分には、行政不服等の教示がない。害の解釈・条例違反の有無を中心に説明を求めるが一切相手にされなかった。この行為は今も続いている。被害者には救済制度もない。諦めざるを得ない。これが監察評価課の狙いである。

- (5) 情報公開請求拒否の理由は、情報公開条例第8条第4号を理由とし、情報公開条例第11条であって、個人情報保護関係の記述は一切ない。審査請求人は、単純明

快で定型的処理のため同号には当たらず、第11条にも該当しない旨主張したが、監察評価課は審査請求人の主張には一切弁明せず、拒否決定時には記載されていない「個人情報保護」を持ち出してきた。悪意に満ちた個人情報保護法等の悪用である。

審査会におかれては、不受理の決裁段階で不適切な公文書の作成が行われたことが偽造公文書の作成と同行使疑いの他に、重要事項の範疇に入ると考えるので調査、審査等をお願いします。

(6) 弁明書は、これまでの不適切行為を隠ぺいするための自己主張であり、弁明書の内容は採用すべきでないとする。また、本件の、不適切な不受理処分と情報公開拒否決定の取消しと、審査請求人の求めに応ずる対応を求める。

(7) 実施機関は、第4の5で調査不足云々は本件処分と関係なく…とあるが、これが、審査請求人が監察評価課の不適切な事務処理（情報提供・公文書の管理・作成）を指摘する根拠であり、原点である。改めて監察評価課と保健所責任者から本件の顛末と納得できる説明を求める。

#### 4 当審査会への意見

今般、2件の審査請求書を提出している。当該請求は密接に関連している。

審査に当たっては、県側から具体的説明がない場合は、監察評価課に説明を求められた上で審査をお願いします。今後、このような不透明は処理がなくなるよう改善等を行う必要があると思われるので、十分な調査・審査をお願いします。

##### 記

2(10)で指摘、批判したことに対して、弁明書では一切触れていない。この問題から完全に逃げようとしている。これは事実の隠ぺいである。これを確認するには、決裁文書の不受理とした根拠等である。審査会におかれては、この部分の調査審議をお願いします。そのためには以下の項目について整理する必要があると考える。

- ① 動物愛護条例第17条第2項（措置命令）の規定の「害を加えたとき、又は加えるおそれがある」ことに該当するか御判断をお願いします。
- ② ①で「害」に該当するとして、県は措置を命ずることができるとなっております、よほどの説得できる理由がないかぎり措置すべきと考える。
- ③ 審査請求人が職員通報制度による処理を望んでいないのに、なぜ要望と異なる措置を行ったのか。適正な公文書管理や作成が行われていなかったと考える。
- ④ 審査請求人が通報の意図があったことをどこで判断したか。

この4点について法的根拠等を含めて整理しない限りこの問題の真の解決はないものとする。

#### 第4 実施機関の説明要旨

実施機関から提出された弁明書及び口頭による理由説明によると、本件処分の理由は、おおむね次のとおりである。

##### 1 本件公開請求の対象公文書について

本件公開請求は、実施機関が発出したとされる公文書に係る意思決定過程に関する

内容を対象としている。

また、その発出した公文書とは、請求人によれば、本件公開請求の件名にあるように「職員通報」、すなわち実施機関が公益通報者保護法等に基づき実施している「公益通報制度」に関する文書であるとされている。

## 2 公益通報制度について

公益通報制度は、「職員の法令遵守」や「事務執行の適正確保」を推進するため県職員や県民等からの通報を受けて職員の法令違反等について調査を行うものであるが、適時適切な通報を促し制度の趣旨を実現するためには、通報したことにより不利益を被ることがないように、通報者の保護を図ることが必要不可欠である。

このため、制度の運用に当たっては、通報者への不利益な取扱いを防止するために、通報者の情報を非公開とすることはもとより、通報者の特定につながるおそれのある情報は全て非公開として取り扱っており、これは、単に通報者の個人情報を守るのみならず、通報者の保護を対外的に明示することにより制度の信頼性を維持することを目的としたものである。

また、令和3年6月に公益通報者保護法の改正があり、通報業務の取扱者が通報者を特定させるような情報を漏えいした場合には、罰則が科されたということもあり、通報者の保護には慎重にならなければならないという基本的な考え方がある。通報者の保護については、法律や要綱に基づいて、かなり慎重に取り扱う必要がある。

## 3 本件処分について

本件公開請求は、特定の個人が公益通報を行ったことを前提として行われているものであるため、対象となる公文書の存否について応答することは、特定の個人が徳島県に対して公益通報を行った事実の有無を明らかにすることと同等の結果を生じさせることとなる。

また、情報公開条例は、何人に対しても開示請求を認めていることからすれば、開示請求者が誰であるかは考慮されるべきものではなく、公開・非公開の判断に当たっては、仮に本人からの開示請求であったとしても、第三者からの開示請求と同様に取り扱わなければならない。

通報者の特定につながる情報は、「個人情報の保護」ひいては「公益通報制度の信頼性の維持」の観点から最大限慎重に取り扱う必要があるが、実施機関としては、対象公文書の存否を拒否せざるを得ないことから、本件処分を行ったものである。

なお、本件処分の理由において「当該事務又は事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれ」としているが、「事務又は事業」とは通報制度の運用という意味で受け取っていただきたい。

## 4 県民からの要望、情報提供等を公益通報として取り扱うか否かの基準

公益通報として処理するかどうかについて、県のホームページ上に設けている通報フォームからきた場合には通報として処理するが、それ以外の電話、文書及びメール等できた場合には、内容によって判断することになる。法令違反又はこれに至るおそれがあるもの、若しくは行政事務処理等における不適切な行為、職務外の非行、信用失墜行為等、そういった内容に該当すると判断し調査の必要があると認識した場合に通報として処理することになる。また、通報者が、これは通報ですと特定して請求し

てきた場合は、内容によらず一旦通報として受け付けて、内容によって受理、不受理等を判断する流れになっている。通報として取り扱った場合、受付段階での通知はしていないが、受理又は不受理となった段階で、通知をしている。

通報ではなく苦情ということになると、監察局として取り得る対応としては、苦情として所管課につなぐだけになる。

## 5 審査請求人のその他の主張について

請求人は、本件公開請求趣旨において、「調査不足と思われる条例違反に対する監察とその結果の公表と保健所に回答を促す」と記載しているが、当該内容は本件処分と関係なく審査請求の対象とならないため、不適法な審査請求として「却下」が妥当であると考えられる。

## 第5 審査会の処理経過

本件事案に係る当審査会の処理経過は、次のとおりである。

年 月 日	内 容
令和4年6月21日	諮問
同 年11月17日	審議（第200回審査会）
同 年12月15日	実施機関からの口頭理由説明，審議（第201回審査会）
令和5年2月9日	審議（第203回審査会）
同 年2月28日	審議（第204回審査会）

## 第6 審査会の判断

当審査会は、本件事案について審査した結果、次のとおり判断する。

### 1 本件事案について

(1) 本件事案に係る公文書公開請求は、監察評価課が○年○月○日付けで発出した通知文書（以下「監察評価課通知文書」という。）に関して次の情報が記載された公文書（以下「本件請求公文書」という。）の公開を求めるものである。

- ・起案の処分理由
- ・決裁に当たっての、その根拠及び理由を示す箇所
- ・決裁に当たって当方からの資料を添付した場合はその添付資料
- ・通常の監察とせず職員通報扱いとした理由を示す箇所

なお、監察評価課通知文書の文書番号について、公文書公開請求においては「○第○号」とされているが、審査請求書及びその添付書類では「○第○号」とされているので、○第○号に訂正されたものとして取り扱うこととする。

(2) 実施機関は、本件公開請求は特定の個人が公益通報を行ったことを前提とした文書の公開を求めていることから、本件請求公文書の存否を答える自体が情報公開条例第8条第4号に規定する当該事務又は事業の適正な遂行に支障を及ぼすお

それがあるとして、本件処分を行っている。また、実施機関は、公益通報制度においては、通報者の特定につながる情報は「個人情報の保護」ひいては「公益通報制度の信頼性の維持」の観点から最大限慎重に取り扱う必要がある、実施機関としては、対象公文書の存否を拒否せざるを得なかったと説明している。

以下、本件請求公文書の存否を答えることなく行った本件処分の妥当性について検討する。

## 2 条例の定めについて

### (1) 情報公開条例第8条第1号

情報公開条例第8条第1号は、「個人に関する情報（事業を営む個人の当該事業に関する情報を除く。）であって、当該情報に含まれる氏名、生年月日その他の記述等（文書、図画若しくは電磁的記録に記載され、若しくは記録され、又は音声、動作その他の方法を用いて表された一切の事項をいう。次条第2項において同じ。）により特定の個人を識別することができるもの（他の情報と照合することができ、それ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。）又は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」を非公開情報と規定し、また、同号ただし書において「イ 法令若しくは他の条例の規定により又は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」、「ロ 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」及び「ハ 当該個人が公務員等…（中略）…である場合において、当該情報とその職務の遂行に係る情報であるときは、当該情報のうち、当該公務員等の職、氏名及び当該職務遂行の内容に係る部分（略）」にいずれかに該当する情報は非公開情報から除くと規定している。

### (2) 情報公開条例第8条第4号

情報公開条例第8条第4号は、「県の機関、国の機関、独立行政法人等、他の地方公共団体の機関、地方独立行政法人又は公社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、…（中略）…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」を非公開情報と規定している。

### (3) 情報公開条例第11条

情報公開条例第11条は、「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。

## 3 本件処分について

### (1) 本件請求公文書について

本件公開請求の内容に「決裁に当たって当方からの資料を添付した場合」とあることから、本件請求公文書の前提となる監察評価課通知文書の成立、作成等に

審査請求人自身が関与していることが伺われ、また、審査請求書、反論書等の記載から本件公開請求の契機となった監察評価課通知文書は、審査請求人が○年○月○日に送付した請求人照会文書に対して監察評価課が○年○月○日に応答した公文書であると認められる。

よって、本件公開請求は、審査請求人自らが提出した請求人照会文書への返答である監察評価課通知文書の根拠等を示す公文書の公開を求めるものであると解される。

#### (2) 監察評価課通知文書について

本件公開請求の内容に「通常の監察とせず職員通報扱いとした」とあることから、審査請求人は自らが提出した請求人照会文書が公益通報として取り扱われたと主張している。

実施機関は、請求人照会文書を公益通報として取り扱ったか否かには特に言及することなく、公益通報があったことを前提とした本件公開請求には応えられないとしている。

#### (3) 公益通報制度について

公益通報制度とは、県職員及び県民等からの通報により、県又は県職員の不正行為等を早期に発見して、速やかに是正につなげ、法令遵守等を更に推進するための制度である。

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、実施機関では徳島県外部の労働者からの公益通報に関する要綱を平成29年に定めている。同要綱第11条では、通報等の処理に従事する職員は、通報等に関する秘密を漏らしてはならないと定められており、公益通報者の保護を図ることにより、労働者に公益通報を促しているものであると考えられる。

#### (4) 非公開情報の該当性について

実施機関は、本件公開請求は特定の個人が公益通報を行ったことを前提とした文書の公開を求めていることから、本件請求公文書の存否を答えるだけで情報公開条例第8条第4号に規定する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して、本件処分を行っている。なお、ここで言う「事務又は事業」とは、実施機関の説明によると、公益通報制度に係るものであるとのことである。

### 4 存否応答拒否の妥当性について

#### (1) 条例第11条に規定する存否応答拒否について

存否応答拒否は、公開請求された文書の存在、不存在自体が意味を持ち、それを明らかにすることによって情報公開条例第8条に規定する各非公開情報の保護法益を侵害することになる場合に、公文書の存否を明らかにせずに公文書公開請求を拒否することができるとするものである。また、特定の者又は特定の事項を名指しした探索的な請求の場合などは、文書の存在、不存在自体が意味を持ち、情報公開条例第11条の対象となりうるということが考えられる。



## (2) 本件請求公文書の存否について

3 (1)及び(2)で見たとおり、本件公開請求は特定の個人が公益通報を行ったことを前提として行われているとの実施機関の説明については首肯でき、また、本件請求公文書の存否を明らかにすることは、当該個人が公益通報を行ったか否かという事実（以下「本件存否情報」）を明らかにするものと認められる。

特定の個人が公益通報を行ったことが公表されると、公益通報を行おうとする県職員や県民等の信頼を損ね、不利益を被ることをおそれて公益通報を行うことを抑制することが想定される。その結果、県又は県職員の不正行為等を早期に発見して、速やかに是正につなげ、法令遵守等を更に推進するという公益制度の趣旨を損なうこととなり、制度運用事務の適正な遂行に支障が生じるおそれがあることは否定できない。

よって、本件存否情報は、情報公開条例第8条第4号に規定する非公開情報に該当する。

また、本件公開請求は、特定の個人からの照会に関する情報の公開を請求するものであるので、本件請求公文書の存否に関する情報は、特定の個人からの照会の存否を明らかにすることになる。これは、当該特定の個人に関する情報であって、情報公開条例第8条第1号の非公開情報にも該当する。

## (3) 本人情報の公開請求について

審査請求人は、本件請求公文書の存否については既に知っており、情報公開条例第11条に該当しないと主張する。

しかし、情報公開条例による公文書公開制度は、何人に対しても、請求者の属性を問うことなく、また請求目的のいかんを問わずに請求を認めるとともに、公開・非公開の判断に際してもこれらの個別的事情を考慮することなく判断しなければならないとされている制度であることから、審査請求人の主張は採用できない。

## 5 審査請求人のその他の主張及び当審査会への意見について

### (1) 審査会の役割について

当審査会は、情報公開条例第12条の公開決定等について審査請求があったときに、当該審査請求に対する裁決をすべき実施機関からの諮問に応じ、当該審査請求について調査審議するため設置されている。(情報公開条例第25条及び第21条)

よって、当審査会の役割は、公開請求に対する公開決定等における実施機関の判断の妥当性を審査するものである。

### (2) 審査請求の趣旨、審査請求人の主張及び当審査会への意見について

審査請求人は、審査請求の趣旨として「調査不足と思われる（動物愛護）条例違反に対する監察」、「その結果の公表」及び「保健所に回答を促す」ことを求めている。

また、審査請求人は、反論書において、監察評価課通知文書の決裁段階での根拠等について調査審議することや実施機関の〇〇における動物愛護条例違反に関すること（第3の4①及び②）や監察評価課が請求人照会文書を公益通報として取り扱

ったこと(第3の4③及び④)について調査審議することを当審査会に求めている。

しかし、これらの事項は、請求人照会文書に対する実施機関の対応や監察評価課通知文書が作成される経緯の妥当性を問うものであり、本件請求公文書の公開・非公開の妥当性に対する主張とは認められない。

よって、審査請求人の上記の主張は、公文書の公開・非公開に関する本件処分に対する主張とは認められず、当審査会の調査審議の対象ではないため、これについては判断しない。

なお、審査請求人は、実施機関の情報提供と公文書の作成に関する対応には大いに疑義があるとも主張している。しかし、当審査会で確認したところ、特段不適切な事務処理があったとは認められなかった。

## 6 本件処分の妥当性について

以上のことから、本件請求公文書について、その存否を応えるだけで情報公開条例第8条第4号の規定する非公開情報を明らかにすることになるため、情報公開条例第11条に基づき本件公開請求を拒否した実施機関の決定は、妥当であると判断する。

### 徳島県情報公開審査会委員名簿

(50音順)

氏 名	職 業 等	備 考
綾野 隆文	弁護士	令和5年1月13日から
大森 千夏	弁護士	
鎌谷 郁代	税理士	
喜多 三佳	四国大学経営情報学部 教授	会長
小田切 康彦	徳島大学大学院社会産業理工学研究部 准教授	会長職務代理者