

広島県情報公開・個人情報保護審査会答申（諮問5（情）第2号）

第1 審査会の結論

広島県警察本部長（以下「実施機関」という。）が本件審査請求の対象となった行政文書について、その存否を明らかにしないで開示請求を拒否した決定は、妥当である。

第2 審査請求に至る経過

1 開示の請求

審査請求人は、令和4年10月28日付けで、広島県情報公開条例（平成13年広島県条例第5号。以下「条例」という。）第6条の規定により、実施機関に対し、次の行政文書の開示の請求をした（この請求を以下「本件請求」といい、(1)の請求に係る行政文書を「本件請求文書1」、(2)の請求に係る行政文書を「本件請求文書2」といい、本件請求文書1及び本件請求文書2を総称して以下「本件請求文書」という。）。

- (1) ○○から○○までの間、当時、監察官室長宛に送付された○○警察署○○が行っていた不正に関する情報提供（内部通報）の受理及び登録状況が記された文書（登録簿等）及び情報
- (2) ○○、請求者が公益通報として監察官室宛に電子メールで送付した内容の受理及び登録状況が記された文書（登録簿等）及び情報

2 本件請求に対する決定

実施機関は、本件請求に対し、条例第7条第2項及び第13条の規定により、行政文書存否応答拒否の決定（以下「本件処分」という。）を行い、令和4年11月11日付けで審査請求人に通知した。

3 審査請求

審査請求人は、令和5年2月14日付けで、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条の規定により、広島県公安委員会（以下「諮問実施機関」という。）に対し審査請求を行った。

第3 審査請求人の主張要旨

1 審査請求の趣旨

本件処分 of 取消しを求める。

2 審査請求の理由

審査請求人は、審査請求書、反論書及び口頭による意見陳述においておおむね次のとおり主張している。

(1) 審査請求書及び反論書における主張

ア 本件の文書開示請求は、私が〇〇に勤務していた際、〇〇から実績づくりの名目で虚偽の出張や時間外活動費（残業代）の書類作りを命じられ、架空の請求を行った事実があり、不正に受け取ってしまった金員を返還するために行っているものである。

本件については〇〇に投書がされたり、〇〇に私も内部告発を行ったりしている。

私の内部告発については、〇〇付けの封書が届くまで何も対応されなかった経緯もあることから、取扱い状況を明確にするため、審査を請求する。

イ 広監第152号令和4年11月11日付け行政文書存否応答拒否通知書（以下「本件通知書」という。）の内容は、本件開示請求に対し、存否応答拒否（以下「本件拒否処分」という。）としているものであるから、審査請求人にとって不利益処分に当たる。このような場合、広島県行政手続条例8条1項本文によれば、処分庁には不開示理由を提示する義務がある。

この場合、理由とは、拒否処分の根拠となる条例上の根拠条文及びこれに該当することの説明である。それがなされることによって初めて審査請求人は本件処分の適法性の根拠を理解し、あるいはその誤りを知ることができるからである。

しかるに、本件通知書では理由欄に、「対象となる行政文書が存在しているか否かを答えるだけで不開示情報（個人情報）を明らかにすることとなり、保護されるべき利益を損なうこととなるため」と書いてあるだけで、根拠条文が示されていない。また、理由欄に記載されている内容

は、本件条例 13 条の条文を書き写したものに過ぎず、理由を説明する内容になっていない。個人情報を開示すると保護されるべきどのような利益がどのように損なわれるのか全く書かれていない。これでは、処分庁が存否応答拒否の理由欄に記載したことは、ただ単に処分庁の感想を書きただけで、法的な説明になっていない。よって、本件拒否処分は取り消されるべきである。

処分庁は弁明書 4(2)において処分の内容を説明しているが、本件処分書には、「条例第 10 条第 1 項第 2 号に規定された」は書かれていない。書いてあったとしても同号は不開示事由であって、存否応答拒否に関する条文ではない。依然として、処分庁は条文の当てはめ解釈を誤っている。

ウ 前述のとおり本件処分は取り消されるべきであるが、以下では本件請求 1 について具体的に主張する。

審査請求人が請求しているのは、内部通報の受理・登録状況がわかる文書に限定しており(以下「本件登録簿等」という。)、通報内容の公開を求めるものではない。

本件登録簿等の書式は不明であるが、想定される書式は、受理日、不正行為を行ったとされる警察官の氏名、事案の類型などが簡略に記載されているものと考えられる。

したがって、公開されたとしても、〇〇について内部通報がいつあったかという事実がわかるだけで、通報の具体的内容はわからない。

エ 受理日について、受理日の記述は個人情報ではないから 2 号に該当しない。

オ 個人名について、処分庁は、「特定の職員の不正に関する県民等からの通報の受理及び登録状況は、当該特定職員の不正行為に関する情報となることから、条例第 10 条第 1 項第 2 号（個人情報）に該当する不開示情報となる。」としているが、本件条例 10 条には 2 項以下はないから、10 条 1 項という表記は誤りである。

本件開示請求では、「〇〇警察署〇〇」と氏名及び肩書を特定しているので、本件条例 10 条 2 号に規定する、「当該情報に含まれる氏名、生年

月日その他の記述等により特定の個人を識別できるもの」に該当する。

本件条例 10 条 2 号は本文と但書きで構成されており、個人情報に該当しても、イ、ロ、ハのいずれかに該当する場合には個人情報であっても開示しなければならない。

本件の場合、氏名は但書きロ（原文ママ）に該当する。すなわち、本件開示請求の対象を〇〇（以下「〇〇」という。）に限定しており、同人は〇〇警察署〇〇という管理職にある者である。管理職は対外的に責任者として氏名を公表している立場であるから、但書きロ（原文ママ）に規定している慣行として公にされている情報である。

本件登録簿等は登録簿の性質上、類型的な表記がなされているだけで、不正行為の具体的な内容がわかる記述はなされていないはずである。また、本件登録簿等は不正があった旨の申出があったことを記録しているだけで、不正行為があったことを断定したものでもない。受理状況を記録しているに過ぎない。このような記述は文書作成者にとって職務遂行過程における事実であるからハに該当する。〇〇にとっても職務遂行過程で行った行為に関する事実であるからハに該当する。

カ 本件条例 13 条は存否応答拒否を規定している。「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、保護されるべき利益を損なうこととなるとき」への該当性が問題になる。

この点、弁明書では、「個人の権利利益を害することとなるため」、「不正事実の有無にかかわらず、不正を行った警察職員として通報されたという事実が公になる事で、当該職員の権利利益を害するおそれがあるため」と抽象的に書いているだけで、どのような権利利益が害されるのか具体的に何も書かれていない。これだけの記述で存否応答拒否が認められるのだとすれば、本来、（一部）開示される文書であっても実施機関が不都合と判断した文書は存否応答拒否をすれば常に全部不開示にできるという不都合を生じる。このようなことは認められるべきでない。

存否応答拒否を止むなしとする具体的理由の記述がない本件拒否処分は取り消されるべきである。

キ 弁明理由中のイ（本件請求 2）について、処分庁が書いているとおり、

存否応答拒否は妥当である。

本件開示請求について処分庁が存否を明らかにすることを前提に開示、不開示処分を行うとすると、だれもが本件請求2の文書の開示を請求できることになってしまい、本件における審査請求人の事案についてだけでなく、だれが行った公益通報であっても個人を特定して確認できることになってしまい、情報公開制度が却って公益通報を行いきにくい状況を生むことは必至である。

(2) 口頭による意見陳述における主張

ア 理由の付記について

決定通知書の理由欄には、不開示とする根拠条文が明記されておらず、理由の付記がなされていない。

イ 条例第10条第2号該当性について

実施機関は、不正を行った警察官として通報されたという事実が公になることで、当該職員の権利利益を害するおそれがあると説明しているが、害される権利利益は具体的に明らかになっておらず、どのような不正なのか定かでないことからすれば、実害が生じることは考えにくいと考えられる。

ウ 裁量的開示について

本件請求対象は、警察署において不正経理を繰り返し行っていたことを裏付ける証拠資料と、これらに関する内部告発があったことを裏付ける文書であり、公開することこそ、「公益上特に必要があると認めるとき」に当たるといえ、裁量的開示をしないことは、警察内部の犯罪隠しであり、裁量権の逸脱、濫用である。

第4 実施機関の説明要旨

諮問実施機関が当審査会に提出した実施機関の弁明書によると、実施機関が本件処分を行った理由は、おおむね次のとおりである。

1 対象行政文書について

対象行政文書は、特定期間において、〇〇警察署の〇〇が行っていた不正に関する情報提供（内部通報）及び審査請求人自身が行った公益通報の受理

及び登録状況が記載された文書となる。

2 存否応答拒否制度について

開示請求に対しては、当該開示請求に係る行政文書の存否を明らかにした上で、存在している場合は開示又は不開示を回答し、存在しない場合は存在しない旨を回答することが原則である。

しかし、行政文書の内容によっては、存在しているか否かを答えるだけで、不開示情報を開示した場合と同様に、保護されるべき利益を侵害することがある。

条例においても、存否応答拒否制度は、第13条で「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、保護されるべき利益を損なうこととなるときは、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。」と規定されている。

3 存否応答拒否とした理由

(1) 本件請求1について

当県警察では、警部（同相当職を含む）以上の職員の氏名は、定期人事異動の際に報道機関へ情報提供しているなど慣行的に公にしているが、特定の職員の不正に関する県民等からの通報の受理及び登録状況は、当該特定職員の不正行為に関する情報となることから、条例第10条第1項第2号（個人情報）に該当する不開示情報となる。

そして、対象行政文書がなければ不存在、あれば不開示としたのでは当該職員の不正行為に関する県民からの通報の有無が明らかとなって個人の権利利益を害することとなるため、本件開示請求に対しては、存否応答拒否としたものである。

なお、不正事実の有無にかかわらず、不正を行った警察職員として通報されたという事実が公になる事で、当該職員の権利利益を害するおそれがあるため、開示等の判断は、調査の結果に左右されるものではない。

(2) 本件請求2について

審査請求人は、本件請求2については、本件審査請求人自身が行った公益通報に対する登録状況等が記載された文書の開示を求めているが、条例に基づく開示請求は、原則開示の下で県民の行政文書の開示を求める権利

が認められたものであり、開示請求の対象である行政文書が県民一般に公開されることを前提としていることから、開示請求者が誰であるかは考慮されない。

よって、特定の個人が識別され得る情報であれば、たとえ本人から、当該本人の個人情報を記録した行政文書に対する開示請求があっても、条例第10条第1項第2号ただし書イからハまでの例外事項又は第12条に規定された公益上の理由による裁量的開示に該当しない限り不開示となる。

そして、対象行政文書に記載される情報は、この例外事項又は裁量的開示のいずれにも該当するものではなく、対象行政文書の存否を回答することで、不開示情報（個人情報）となる特定の個人が公益通報を行った事実の有無を明らかにすることとなるため、存否応答拒否としたものである。

(3) 結論

以上のことから、対象行政文書の存否を明らかとすることは、いずれも条例第10条第1項第2号（個人情報）に該当する不開示情報を開示して保護されるべき利益を損なうこととなると判断し、本件処分を行ったものである。

4 審査請求人の主張に対する弁明

審査請求人は、本件審査請求の理由について、本件特定職員の不正に関して、〇〇に投書がなされ、〇〇に審査請求人が内部告発を行っているが、〇〇付けの封書が審査請求人に届くまで何も対応されなかった経緯があり、取扱い状況を明確にする旨主張しているが、本件処分理由については3のとおりであり、条例に基づく開示請求である以上、たとえ本人からの開示請求であっても、不開示情報となる特定の個人に関する情報を明らかにすることはできない。

よって、本件処分通知書（令和4年11月11日付け広監第152号）の備考欄にも記載しているとおり、審査請求人が行った公益通報に関する行政文書についての開示を求めるのであれば、広島県個人情報保護条例に基づく自己情報開示請求（令和5年4月1日以降は個人情報の保護に関する法律に基づく自己情報開示請求）の手続を行うべきであるため、審査請求人の当該主張は失当である。

第5 審査会の判断

1 本件処分の妥当性について

(1) 本件請求について

本件請求は、特定の職員の不正に関する通報の受理及び登録状況が記載された文書等を求めるものである。

実施機関は、本件請求は、「特定期間において、〇〇警察署の〇〇が行っていた不正に関する情報提供（内部通報）及び審査請求人自身が行った公益通報の受理及び登録状況が記載された文書」についてであることから、本件請求文書の存否を明らかにすると、本来、条例第10条第2号の不開示情報として保護されるべき利益を損なうとして本件処分を行ったものである。

本件請求2については、本件請求2を拒否したことについて争いはないため、本件請求1の処分の妥当性について検討する。

(2) 存否応答拒否制度について

条例第13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、保護されるべき利益を損なうこととなるときは、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。

開示請求に対しては、当該開示請求に係る行政文書の存否を明らかにした上で、存在している場合は開示又は不開示を回答し、存在しない場合は存在しない旨を回答することが原則である。

しかし、行政文書の内容によっては、存在しているか否かを答えるだけで不開示情報を開示した場合と同様に、個人や法人等の権利利益を侵害したり、県の機関又は国等の機関が行う事務事業に支障を及ぼすことがあり得る。

このため、条例第13条は、対象となる行政文書の存否を明らかにしないで、開示請求を拒否できる場合を例外的に規定しているものである。

(3) 本件請求文書に係る条例第10条第2号該当性について

本件請求1は、特定の職員の不正に関する通報の受理及び登録状況の開

示を求めるものである。

条例第10条第2号は、個人に関する情報であって、当該情報に含まれる氏名、生年月日その他の記述により特定の個人を識別することができるものについては、同号ただし書に該当する情報である場合を除き、不開示とすることを規定している。

実施機関は、本件請求文書の存否を明らかにするだけで、同号に規定する不開示情報を開示することと同様の不利益が当該特定の個人に生じることとなるとして、本件処分を行ったため、以下、その妥当性について検討する。

まず、本件請求1に係る行政文書が存在するか否かを答えることは、特定の職員に関して通報の有無を明らかにすることと同じである。

特定の個人が識別できる形での公益通報の有無に関する情報は、条例第10条第2号の不開示情報に該当するから、本件請求文書1の存否を答えると、条例第10条第2号の不開示情報に該当する情報を明らかにする場合と同様に、当該職員のプライバシー等を侵害することになるものと認められる。

次に、本件存否情報が条例第10条第2号ただし書に該当するか否かについて検討する。

まず、特定の個人に対する公益通報の有無に関する情報が法令等の規定により又は慣行として公にされるのか否かを確認するため、実施機関に対し、公益通報の取扱いについて確認をしたところ、公益通報の内容について、公表等は行ったことがないとのことであった。また、広島県警察外部通報対応要綱及び広島県警察内部通報対応要綱を確認したが、公益通報の内容について公表できる、あるいは、公表する旨の記載は確認できなかった。

そうすると、実施機関においては、特定の職員に対する公益通報の情報が公にされているとはいえないから、本件存否情報は条例第10条第2号ただし書イに規定する「法令等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」に該当せず、また、その内容及び性質から同号ただし書ロにも該当しない。

次に、公益通報の有無など職員としての身分取扱いに係る情報は、同号ただし書で規定する職務の遂行に係る情報には当たらない。

したがって、本件請求文書1の存否を答えることは、条例第10条第2号の不開示情報を開示することとなり、当該職員のプライバシー等、保護されるべき利益を損なうこととなるため、条例第13条の規定により本件請求文書1の存否を明らかにしないで、本件請求1を拒否した本件処分は妥当である。

(4) 裁量的開示について

条例第12条において、「実施機関は、開示請求に係る行政文書に不開示情報が記録されている場合であっても、公益上特に必要があると認めるときは、開示請求者に対し、当該行政文書を開示することができる。」と規定されており、審査請求人は、本件請求文書は、組織ぐるみで不正経理を行っていたことに関する内部告発に関する文書であり、公益上特に必要があると認められるため、本条に該当すると主張している。さらに、裁量的開示を行わないことは、警察内部での証拠隠滅であり、裁量権の逸脱、濫用であると主張している。

条例第12条の規定は、開示することの利益が開示とすることによる利益に優越すると認められるほどの公益性があるときは、実施機関の判断により開示することができることを定めたものである。

前記のとおり、当該職員のプライバシー等を侵害するおそれは認められ、本件請求文書を開示することによる利益が、これを公にすることによって害される利益を上回るものとは言えない。

条例第12条による開示は、実施機関による高度な行政判断により裁量的に行われるものであるところ、本件処分時において、本件請求文書1の存否を答えなければならないほどの明らかな事情は認められず、実施機関が同条による開示の判断をしなかったことに、裁量権の逸脱又は濫用は認められない。

2 審査請求人のその他の主張について

審査請求人はその他種々主張するが、いずれも上記判断を左右するもので

はない。

3 結論

よって、当審査会は、「第1 審査会の結論」のとおり判断する。

4 付言

本件請求は、秘匿性の高い公益通報制度に関する文書の開示を求めるものであり、公益通報制度の性質を考えると、条例第10条第6号に該当する可能性も考えられる。これを踏まえて、実施機関においては、今後の開示請求の対応に当たり、適切かつ慎重な対応が望まれる。

第6 審査会の処理経過

当審査会の処理経過は、別記のとおりである。

別 記

審 査 会 の 処 理 経 過

| 年 月 日 | 処 理 内 容 |
|------------------------------|--|
| 令和5年6月21日 | ・ 諮問を受けた。 |
| 令和5年7月20日 (令和5年度第4回第2部会) | ・ 諮問の審議を行った。 |
| 令和5年9月28日 (令和5年度第5回第2部会) | ・ 諮問の審議を行った。 |
| 令和5年10月26日 (令和5年度第6回第2部会) | ・ 諮問の審議を行った。 |
| 令和5年11月30日 (令和5年度第7回第2部会) | ・ 審査請求人の口頭による意見陳述を行った。 ・ 諮問の審議を行った。 |
| 令和5年12月21日 (令和5年度第8回第2部会) | ・ 諮問の審議を行った。 |
| 令和6年1月25日 (令和5年度第9回第2部会) | ・ 諮問の審議を行った。 |
| 令和6年2月22日 (令和5年度第10回第2部会) | ・ 諮問の審議を行った。 |

参 考

答申に関与した委員（五十音順）

【第2部会】

| | |
|----------------------|----------|
| 石 井 誠一郎 （ 部 会 長 ） | 弁 護 士 |
| 西 條 潤 | 近畿大学准教授 |
| 山 崎 俊 恵 | 広島修道大学教授 |