

答 申 書

和情審第 1 号
令和3年10月7日

和光市長 柴崎 光子 様

和光市情報公開・個人情報保護審査会
会 長 野 崎 晃



公文書の全部不開示決定に対する審査請求について（答申）

令和3年4月26日付け和職第16号で審査諮問のあった事案について、下記のとおり答申します。

記

1 審査会の結論

- (1) 本答申書別紙に記載する原処分で開示請求の対象として特定した文書1（以下単に「対象文書○」という。）のうち別記様式（第7条関係）の様式に相当する情報部分及び收受印部分は開示すべきであり、それ以外の部分は不開示とすることが妥当である。
- (2) 対象文書2は、「和光市ハラスメント被害処理委員会」の3号及び4号委員の氏名部分を除き、開示することが妥当である。
- (3) 対象文書3は、聞き取り調査の対象者の氏名、肩書及び所属課部分を除き、開示することが妥当である。
- (4) 対象文書4は、申立者一覧に記載されている氏名及び所属・職並びに「和光市ハラスメント被害処理委員会特別委員会 聞き取り調査」に記載されている「申立者に対する聞き取り調査」の対象者の氏名及び肩書を除き、開示することが妥当である。
- (5) 対象文書5は、決裁文書の内容欄2（3）の項目名以外の内容部分、内容欄3～5並びに別紙「(内容)」欄及び「(パワーハラスメントにあたるか認められる具体的事実)」欄を除き、開示することが妥当である。
- (6) 対象文書6は、全部開示することが妥当である。
- (7) 対象文書7は、全部開示することが妥当である。

2 審査請求及び審査の経緯

- (1) 令和3年1月14日、審査請求人（以下「請求人」という。）は、実施機関である

和光市長（以下「実施機関」という。）に対して、「平成30年3月30日付で行った東内福祉部長に対する文書訓告指導に際しての訓告の根拠となった①被害者からの申出書、②訓告に至る起案決裁文書一式」の開示請求を行った。

- (2) 令和3年1月27日、実施機関は、対象文書1～7を請求対象として特定の上で、公文書の全部不開示決定（和職第108号。以下「原処分」という。）を行った。
- (3) 令和3年4月1日、請求人は、実施機関に対して、審査請求書に基づき、「決定を取り消し、必要な公文書を開示すること」との裁決を求めた。
- (4) 令和3年4月22日、実施機関は「公文書一部開示決定通知書」と題する文書に基づき、対象文書1及び5について不開示とし、それ以外の文書については個人の氏名等個人に関する情報を除き開示する追加開示決定（和職第9号。以下「追加開示決定」という。）を行った。また、同日、実施機関は、請求人に対して、追加開示決定した部分の開示を実施した。
- (5) 令和3年4月26日、実施機関は和光市情報公開条例（以下「条例」という。）第17条に基づき、当審査会に対して諮問を行った。実施機関は同日付け弁明書を提出し、「実施機関の決定は妥当である。」との答申を求めた。なお、当該弁明書においては、実施機関は追加開示決定を行ったことを前提としつつ「早急に公文書の一部開示を行い、結果を審査請求人に通知いたしますので、これを含めて審査いただきたく存じます」と記載されており、原処分のみならず追加開示決定の内容の妥当性についても評価を求める趣旨であると解される。
- (6) 当審査会は、令和3年4月26日付けの実施機関よる諮問を受け、本件の審査請求における審査に当たり、同年7月1日に開催された第1回審査会において実施機関に対し審査請求に係る公文書の提示及びこれらの関係文書の資料提出を求めた。なお、当審査会は、実施機関及び請求人に対し口頭意見陳述は行わず、実施機関の弁明書及び請求人の審査請求書により、これを審査した。

3 請求人の主張

請求人の主張は、審査請求書の記載によると、次のとおりである。

「行政文書の開示の趣旨は国民主権の理念にのっとり、国民の行政文書の開示を請求する権利があることは明確である。これにより行政の説明責任を全うすることができ、公正で民主的な行政の推進に資することができるのである。

したがって開示することが前提であり、例外的に『事務事業の適正な遂行に支障を及ぼす恐れがある場合』として『人事管理に関して公正かつ円滑な人事の確保に支障を及ぼすおそれ』のある場合に非開示としているのである。

本件について考えると、加害者としての一方の当事者は別件ですでに懲戒解雇されており、和光市職員ではないことから今後も逆恨みなど人事管理上の不都合はない。また

一方の被害者について考えると、個人名については非開示とすれば個人の特定はされず、何らの不都合もないのである。また既に処理済み、収束している案件であり、そのこと自体が解決済みである。当該パワハラについては市民や議員の前で面罵している場面が目撃されており、市民の注視するところであり、非開示とすると余計な誤解や憶測を広げ、ひいては行政不信を招きかねない。非公開によって得られる利益と公開によって得られる利益を比較検討すると、明らかに公開によって得られる利益の方が上回っており、形式的に『人事管理に及ぼす』として非開示にするのではなく、その内容について比較検討し公開すべきと考えます。」

4 実施機関の主張

(1) 実施機関としての考え方

実施機関は弁明書において、「実施機関の決定は妥当である。」との答申を求めているが、実施機関に確認したところ、その趣旨は対象文書1及び5は不開示とし、それ以外の文書については個人の氏名等個人に関する情報を除き開示した追加開示決定が妥当であることを求めるものである、とのことである。

追加開示決定には、「開示しない部分」として「該当する公文書のうち、『1ハラスメントの被害処理申出書』及び『5ハラスメント被害処理委員会において、パワー・ハラスメントの事実が認められた職員に対する処分の決定について』は不開示。それ以外の公文書は、個人の氏名等個人に関する情報を除き開示」との記載、「開示しないこととする理由及び根拠規定」として「(1) 当該情報に含まれる氏名その他記述等により特定の個人を識別できるものについては、和光市情報公開条例第7条第2号に定める『個人に関する情報』に該当するため」、「(2) 和光市情報公開条例第7条第5号エに定める『人事管理に係る事務に関し、公正かつ円滑な人事の確保の支障を及ぼすおそれ』に該当するため」との記載があり、これが現時点における実施機関の立場であると解される。

(2) 不開示情報該当性について

ア 実施機関の主張の概要

実施機関は、弁明書において、原処分内容及び理由の説明として、「被害者からの申出書」及び「訓告に至る起案決裁文書一式」について条例第7条第5号に該当するものと判断し不開示としたとの理由を説明するが、その後、不開示文書の見直しを行い、対象文書2、3、4及び6については個人に関する情報を除き開示と判断し、対象文書1及び5については不開示の判断を行っている旨を主張している。追加開示決定によれば、その根拠は条例第7条第2号及び第7条第5号エである。

イ 請求人の主張に対する反論

また、実施機関は請求人の主張に対し、次のように反論している。

(ア) 請求人は「加害者としての一方の当事者は別件ですでに懲戒解雇されており、

和光市職員ではないことから逆恨みなどの人事管理上の不都合はない」と主張するが、これに対して、実施機関は「事務又は事業に関する不開示情報としての審査基準は、開示することで当該事務又は事業の性質上、今後の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不開示とするものであり、当事者の在職の有無に関係するものではない」と反論する。

(イ) 請求人は「被害者について考えると、個人名については非開示とすれば、個人は特定されず、何らの不都合もない」と主張するが、これに対して、実施機関は「個人識別性のある部分を除いても、個人の人格と密接に関連する情報や個人の権利利益を害するおそれのある情報が不可分一体として記載されているものであり、加害者との関係を考慮すると結果として被害者の特定につながるおそれがある」と反論する。

(ウ) 請求人は「既に処理済、収束している案件であり、そのこと自体が解決済みである」と主張するが、これに対して、実施機関は「不開示の判断は、懲戒処分等の決定等に至る経過等が明らかになる情報を公にした場合、将来の同種の事務の適正な遂行に支障を生ずることがあり得るためであり、既に処理しているものかどうかには関係ない」と反論する。

(エ) 請求人は「当該パワハラについては市民の注視するところである」と主張するが、これに対して、実施機関は「該当者のパワハラを市民がどの程度注視しているか客観的に判断できない」と反論する。

(オ) 請求人は「非開示とすると余計な誤解や憶測を広げと、ひいては行政不信を招きかねない。非開示によって得られる利益と公開によって得られる利益を比較検討すると、明らかに公開によって得られる利益が上回っている」と主張するが、これに対して、実施機関は「非開示とすることで、誤解や憶測を広げる明確な根拠はなく、「公開によって得られる利益については、論理的に考えて想定できない」と反論する。

5 審査会の判断

(1) 諮問の対象

「2 審査請求及び審査の経緯」で記載したとおり、請求人による審査請求は全部不開示決定である原処分を対象としており、条例第17条に基づく実施機関の諮問も原処分を直接の対象にしているものと解される（すなわち、請求人による追加開示決定に対する審査請求は存在しない）。したがって、本答申では、対象文書1ないし7すべての不開示事由を判断することとした。

ただし、実施機関は追加開示決定についても併せて審査するように要請していることから、当審査会は原処分の判断をする上で必要な限度において追加開示決定の妥当性も審理・判断することとした。

(2) 不服の利益

原処分後に追加開示決定が行われており、請求人に不服の利益が残っているかが問題となる。前述のとおり追加開示決定は、対象文書2、3、4及び6については個人に関する情報を除き開示と判断し、対象文書1及び5については不開示の判断を行うものである。また、実施機関に確認したところ、現時点において原処分については取消処分はなされておらず、原処分及び追加開示決定はいずれも有効な行政処分として存在している、とのことであった。

したがって、請求人は、原処分が取消されれば、対象文書2、3、4及び6のうち不開示とされた個人に関する情報部分及び対象文書1及び5の不開示部分の開示を受けうる可能性があり、請求人には追加開示決定後においても不服の利益がある。

(3) 不開示情報該当性

ア 対象文書2、3、4及び6の不開示部分に係る条例第7条第2号該当性

条例第7条第2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。）」を不開示情報と定めている。

そして、追加開示決定においては、①対象文書2のうち「和光市ハラスメント被害処理委員会」の3号及び4号委員の氏名、②対象文書3のうち聞き取り調査の対象者の氏名、肩書、所属課及び人数部分、③対象文書4の申立者一覧のうち氏名、所属・職及び備考欄並びに聞き取り調査の対象者の氏名及び肩書部分、④対象文書6のうち総務部長及び職員課長の氏名について、条例第7条第2号に基づき不開示とされていることが認められる。

①対象文書2のうち不開示と判断されている「和光市ハラスメント被害処理委員会」の3号及び4号委員の氏名は、和光市ハラスメント被害処理委員会設置要綱第3条第3号の「女性の管理職員のうち市長が任命する者1人」及び同条第4号の「ハラスメントに監視知識を有する管理職員以外の職員のうち市長が任命する者3人」の氏名であると認められる。そして、当該氏名は条例第7条第2号本文の「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等により特定の個人を識別することができるもの」に該当し、かつ、例外的に開示となる条例第7条第2号アの「公にされ、又は公にすることが予定されている情報」でもなく、不開示とすることが妥当である。

②対象文書3のうち聞き取り調査の対象者の氏名、肩書及び所属課部分は個人識別性を有し又は個人の権利利益を害するおそれがあるため条例第7条第2号本文の不開示事由に該当することは明らかであり、不開示とすることが妥当である。もっ

とも、人数部分の記載は個人識別性を有する情報ではなく、また特定個人を推知させるものではなく個人の権利利益を害するおそれもないので、開示すべきである。

③対象文書4のうち申立者一覧に記載されている氏名、所属・職は、個人識別性を有するため条例第7条第2号本文の不開示事由に該当することは明らかである。もっとも、申立者一覧の備考欄については対象文書を見分したところ、個人識別性を有する情報が記載されているとは認められず、開示すべきである。また、聞き取り調査の対象者の氏名及び肩書部分は、個人識別性を有するため条例第7条第2号本文の不開示事由に該当することは明らかであり、不開示とすることが妥当である。

④対象文書6のうち総務部長及び職員課長の氏名は条例第7条第2号本文の不開示事由に該当しうるが、課長級以上の人事は和光市の広報紙において公表済みであることからすれば、例外的に開示となる条例第7条第2号アの「公にされ、又は公にすることが予定されている情報」に該当し、開示とすることが妥当である。

イ 対象文書1の不開示部分に係る条例第7条第5号エ該当性

対象文書1はハラスメントの被害処理申出書であり、ハラスメントの被害を受けた者が和光市職員のハラスメントの防止等に関する要綱第7条第1項に基づき別記様式(第7条関係)の様式を用いて申出を行った書面である。当該書面は同要綱に基づき処理する和光市の「事務又は事業に関する情報」(条例第7条第5号柱書)に該当する。

また、同要綱第9条は、「相談等の処理に関与する職員は、その処理に当たって、関係者のプライバシー、名誉その他の人権を尊重するとともに、職務上知り得た秘密をもらしてはならない。その職を退いた後も同様とする」としてプライバシー保護を定めており、同要綱第7条に基づく申出内容もプライバシー保護の対象に含まれる。このような定めを照らすと、ハラスメントの申出に関してはプライバシー保護のために特段の配慮をすることが求められており、第三者に対して申出内容が開示されることは予定されていないというべきである。対象文書1が開示されるとした場合、被害者は申出書の開示を受ける事態を懸念して同要綱第7条第1項に基づく申出を躊躇することとなり、同要綱の趣旨が損なわれる結果となり、同要綱に基づく事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがある。

もっとも、別記様式(第7条関係)の様式自体は公にされていることから当該様式に該当する部分については開示しても事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれはない。当該様式部分に関しては「有意の情報が記録されていないと認められるとき」(条例第8条1項)に該当するものとして部分開示を要しないという見解もありうるものの、ハラスメントの被害処理申出書の通数や页数等の点で有意な情報がまったく含まれていないとも言い難い。

また、收受印部分についても、本件においては申出受付日付が他の文書により公にされていることから、開示しても事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれはない。

したがって、対象文書1のうち別記様式（第7条関係）に相当する情報部分及び收受印部分は開示すべきであり、それ以外の部分は条例7条第5号エに定める「人事管理に係る事務に関し、公正かつ円滑な人事の確保の支障を及ぼすおそれ」があるものとして不開示とすることが妥当である。

ウ 対象文書5の不開示部分に係る条例第7条第5号エ該当性

対象文書5は「ハラスメント被害処理委員会において、パワー・ハラスメントの事実が認められた職員に対する処分の決定について」と題する決裁文書である。当該決裁文書は①決裁欄、②件名、③内容欄から構成されており、これに④別紙「警告書」が添付されている。

①決裁欄については、追加開示決定の対象となったその他の文書（対象文書2、3、4、6、7）でも開示対象とされており、「人事管理に係る事務に関し、公正かつ円滑な人事の確保の支障を及ぼすおそれ」（条例第7条第5号エ）があるとはいえ、開示すべきである。

②件名については、対象文書5の名称とほぼ同内容であり、「人事管理に係る事務に関し、公正かつ円滑な人事の確保の支障を及ぼすおそれ」（条例第7条第5号エ）があるとはいえ、開示すべきである。

③内容欄に関しては、「人事管理に係る事務に関し、公正かつ円滑な人事の確保の支障を及ぼすおそれ」（条例第7条第5号エ）があるかを個別に精査すべきである。この種の情報に関しては通常は和光市職員のハラスメントの防止等に関する要綱に基づく事務・事業情報であるとして「人事管理に係る事務に関し、公正かつ円滑な人事の確保の支障を及ぼすおそれ」があると考えられる。もっとも、和光市ウェブサイトで公開されている「元和光市職員の不祥事に関する調査特別委員会 一中間報告書一」（令和3年4月、和光市議会）では被処分者の氏名が明示されており、同文書15頁では「平成30年3月30日付で、元市職員に対し、①警告書の交付・誓約書の徴収、②『業務の適正な範囲を超えて職場環境を悪化させる行為』について文書訓告、③1年間の経過観察・モニタリング、労務管理担当職員とその上司に対して、『職場安全配慮の不徹底』について口頭厳重注意による職務上の指導を行った」事実が公開されている。そのため、和光市ウェブサイトで公開されている情報と同内容の情報に関しては公にしても「人事管理に係る事務に関し、公正かつ円滑な人事の確保の支障を及ぼすおそれ」があるとは認められず、内容欄のうち1・2（1）（2）の表題及び内容部分並びに2（3）の表題部分は開示すべきである。これに対して、内容欄のうち、2（3）の内容部分並びに3～5の表題及び内容部分には和光市におけるパワーハラスメントに対する対応方針が記載されており、これを公にすれば「人事管理に係る事務に関し、公正かつ円滑な人事の確保の支障を及ぼすおそれ」がある。

④対象文書5の別紙については、この種の情報に関しては通常は和光市職員のハ

ラスメントの防止等に関する要綱に基づく事務・事業情報であるとして「人事管理に係る事務に関し、公正かつ円滑な人事の確保の支障を及ぼすおそれ」があると考えられる。もっとも、和光市ウェブサイトで公開されている「元和光市職員の不祥事に関する調査特別委員会 一中間報告書一」（令和3年4月、和光市議会）と同内容の情報に関しては公にしても「人事管理に係る事務に関し、公正かつ円滑な人事の確保の支障を及ぼすおそれ」があるとは認められない。そして、「(内容)」欄及び「(パワーハラスメントにあたると思われる具体的事実)」欄を除いては、「元和光市職員の不祥事に関する調査特別委員会 一中間報告書一」（令和3年4月、和光市議会）等で既に公になっている情報とほぼ同内容であるため、「人事管理に係る事務に関し、公正かつ円滑な人事の確保の支障を及ぼすおそれ」があるとは認められず、開示すべきである。

6 結論

以上から原処分及び追加開示決定はいずれも取消した上で、改めて次のとおり一部開示決定をすべきである。

- (1) 対象文書1のうち別記様式(第7条関係)の様式に相当する情報部分及び收受印部分は開示すべきであり、それ以外の部分は不開示とすることが妥当である。
- (2) 対象文書2は、「和光市ハラスメント被害処理委員会」の3号及び4号委員の氏名部分を除き、開示することが妥当である。
- (3) 対象文書3は、聞き取り調査の対象者の氏名、肩書及び所属課部分を除き、開示することが妥当である。
- (4) 対象文書4は、申立者一覧に記載されている氏名及び所属・職並びに聞き取り調査の対象者の氏名及び肩書を除き、開示することが妥当である。
- (5) 対象文書5は、決裁文書の内容欄2(3)の表題名以外の内容部分、内容欄3～5並びに別紙「(内容)」欄及び「(パワーハラスメントにあたると思われる具体的事実)」欄を除き、開示することが妥当である。
- (6) 対象文書6は、全部開示することが妥当である。
- (7) 対象文書7は、全部開示することが妥当である。

7 補足(原処分及び追加開示決定並びに理由附記に係る審査会からの付言事項)

本件においては、審議の中で、以下2つの事項につき、実施機関の事務手続が一部不適切であったことが判明した。請求人は審査請求の理由として主張していないが、実施機関には今後の開示請求事務において適法・適正な事務手続を行うよう、審査会として付言する。

- (1) 原処分と追加開示決定の関係性

本件では、原処分に対する審査請求があった後、不開示範囲が適切でなかったとして追加開示決定が行われている。請求人の請求の趣旨を踏まえて、早期の開示の実施を実現する観点から実施機関が追加開示決定をしたという情報公開に対する姿勢は一定の評価に値する。

もっとも、現時点において全部不開示決定である原処分と一部不開示決定である追加開示決定の二つの行政処分が双方とも有効なものとして残存し、二つの行政処分の関係性が十分に整理されていない状況になっている点は不適切である。

適切な手続の流れとしては、例えば、まず、原処分の取消処分を行った上で、追加開示決定を行い、請求人には審査請求の対象が取り消されたことにより原処分の不服の利益が失われたことから審査請求が却下されることを説明した上で、請求人に改めて追加開示決定に対する審査請求の提出の可否を検討してもらう、という方法が妥当であったものと考えられる。

(2) 原処分における理由附記

原処分では「開示しないこととする理由及び根拠規定」として、「和光市情報公開条例第7条第5号エに定める『人事管理に係る事務に関し、公正かつ円滑な人事の確保に支障を及ぼすおそれ』に該当するため。」との理由附記がなされている。

和光市行政手続条例第8条は申請により求められた許認可等を拒否する処分をする場合には、申請者に対し、同時に、当該処分の理由を示さなければならないことを定めている。この理由附記の制度は、実施機関の判断の慎重と公正妥当を担保してその恣意を抑制するとともに、処分理由を申請者に知らせることによって、その不服申立て等に便宜を与える趣旨から設けられているものであると解される。そのため、決定通知書に記載すべき理由としては、開示請求者において、条例第7条各号に掲げる不開示事由のいずれかに該当するのかをその根拠とともにその記載自体から了知し得るものでなければならず、単に不開示事由の根拠規定を示すだけでは、原則として和光市行政手続条例第8条の要求する理由附記として十分ではない。

前述の原処分の理由附記は条例第7条第5号エの条文及びその条文内容を指摘するにとどまるものであり、条文に該当する根拠となる具体的事由の記載がなく、和光市行政手続条例に違反している。このことのみをもって処分の取消事由にもなりうるため、今後の情報公開の事務遂行にあたっては適切な理由附記を行うよう留意する必要がある。

別紙「原処分において特定された対象文書」の一覧

文書1「ハラスメントの被害処理申出書（20名分）」

文書2「和光市ハラスメント被害処理委員会特別委員会の設置と同特別委員会への処理付託について（平成30年2月19日付け起案）」

文書3「和光市ハラスメント被害処理委員会特別委員会の聞き取り調査の実施について（平成30年2月21日付け起案）」

文書4「和光市ハラスメント被害処理委員会特別委員会の調査結果の決定について（平成30年3月15日付け起案）」

文書5「ハラスメント被害処理委員会において、パワー・ハラスメントの事実が認められた職員に対する処分の決定について（平成30年3月16日付け起案）」

文書6「職員への職務上の指導（文書訓告・口頭嚴重注意）の実施について（平成30年3月29日付け起案）」

文書7「職員への職務上の指導の庁内通知及び議長等報告について（平成30年3月30日付け起案）」