

諮問庁：国立大学法人信州大学

諮問日：平成29年2月10日（平成29年（独情）諮問第8号）

答申日：平成29年5月25日（平成29年度（独情）答申第6号）

事件名：「公益通報・不正通報窓口」の不開示決定に関する件

答 申 書

第1 審査会の結論

「特定の研究活動に対する通報」（以下「本件対象文書」という。）につき、その全部を不開示とした決定は、妥当である。

第2 審査請求人の主張の要旨

1 審査請求の趣旨

独立行政法人等の保有する情報の公開に関する法律（以下「法」という。）3条の規定に基づく開示請求に対し、平成29年1月6日付け信大総第6253号により国立大学法人信州大学（以下「信州大学」、「処分庁」又は「諮問庁」という。）が行った不開示決定（以下「原処分」という。）について、その取消しを求める。

2 審査請求の理由

審査請求人が主張する審査請求の理由は、審査請求書及び意見書の記載によると、おおむね次のとおりである。

（1）審査請求書

ア 開示請求対象文書の特定がなされていない

審査請求人は、処分庁に対して、「特定年月日付の特定文書番号文書に記載のある、特定個人Yの研究活動に対しての「通報」された文書（中入書面）及びその添付資料の一切」と特定して（法4条1項2号参照）、開示請求を行った。

これに対して、処分庁は、法人文書不開示決定通知書において、「不開示決定した法人文書の名称」として、「公益通報・不正通報窓口」としている。これは、通常日本語の理解としては公益通報・不正通報の窓口を指示している名称であって、文書名ではない。殊に本件では、審査請求者は、通報文書とその添付文書の開示を求めたのであるから、当該文書に付された表題や、表題がない文書については内容を伺わせる表題を処分庁において決めて、個々の文書を特定すべきである。この点についての個別の特定がなされないと、情報公開審査会が確認すべき対象文書の特定ができず、審査請求人が開示を求めた文書と情報公開審査会が審査対象とする文書が同一かどうかの判断すらできない。

本通知書によれば、本決定に不服がある場合には、行政不服審査法の規定により審査請求ができるとのことであるが、処分庁が文書を個別に具体的に特定しなければ、審査請求人は、不開示理由が正当なものであるかどうかの判断ができないから、これは理由の付記がなされていないのと同じである。

本処分が理由の付記がなされていないと評価せざるを得ない以上、本処分は違法であり、取り消されるべきである。

イ 不開示とした理由について

「上記法人文書」が具体的に何を指すのか全く不明であるから、「特定の個人が識別されるおそれ」の「特定の個人」が具体的に誰を指しているのかも全く不明である。そのため、法5条1号ただし書該当性について全く判断できない。これでは理由の付記になっていない。

また、本件文書中に同号柱書きに該当する部分があるとしても、それは部分開示で対応すべきであり、全部不開示は違法である。

(2) 意見書

ア 対象文書の特定

審査請求人が開示請求した文書は、「特定年月日付の特定文書番号文書に記載のある、特定個人Yの研究活動に対しての「通報」された文書（中入書面）及びその添付資料の一切」である。通報文書には何らかの表題がついていると思われ、それが通常、当該文書を特定することになるはずである。少なくとも、処分庁がいうところの法人文書ファイル簿の名称である「公益通報・不正通報窓口」が文書を特定する名称になり得ないことは明らかであり、処分庁は、対象文書の特定を拒んでいるといわざるを得ない。

イ 理由の付記

理由の付記には、当該不利益処分が法律の規定に則した合理的で適法であることを客観化させる機能があると同時に、そうすることにより不利益処分を受ける被処分者を納得させる機能がある。

したがって、不開示処分が適法であるというためには、対象文書を個別に特定し、どの文書にどのようなことが書かれているかを指摘した上で、それが、あるいはそのうちのどの部分がどのような理由で不開示事由に該当するかを個別具体的に説明しているものでなければならない。

ところが、処分庁は、「本件対象文書の性格について」と的外れの表題をつけた上で、依然として、対象文書のそれぞれにどのようなことが書かれているかの説明さえせず、自分がつくったファイル簿の名称で個々の対象文書の特定をしたと開き直っている。これでは、

審査請求人には不開示処分の合理性ないし正当性が理解できないのであり、理由の付記になっていない。

ウ 不開示理由について

(ア) 理由説明書（下記第3）の3（1）について

処分庁が理由説明書（下記第3）の3（1）で書いていることは、法5条1号柱書きの文言そのものであり、不開示事由への該当性の説明になっていない。

(イ) 理由説明書（下記第3）の3（2）について

処分庁は、「通報文書等は外部に公にすることは全く予定されておらず」と書いているが、情報公開制度との関係では、処分庁のこのような主観は問題にならない。端的に、当該文書が、あるいは当該文書の一部が不開示事由に該当するかという問題でしかない。

処分庁は、「部分的にせよ開示することは、公益通報制度の根幹である「通報者の保護」の観点から全く逸脱する行為である」という。驚くべき謬見である。

本件に関する外部通報の内容は研究不正に関するものであるから、通報内容が公開されても、そのことから直ちに外部通報者を特定することはできない。また、どのような研究不正がなされたかを説明する通報内容が公開されたとしても、その内容から将来に向かって外部通報が困難になることは考えられない。むしろ、外部通報そのものが合理的なものであるか極めて恣意的なものであるか等を知ることは、だれにとっても有益なことであり、恣意的で悪質な外部通報を抑制する観点からすれば、公開することは公益通報制度にとってマイナスどころか大きなプラスである。

したがって、外部通報の内容が公開されることは、公益通報制度の運用に支障を生じさせるおそれがあるものではないから、法5条4号ハには該当しない。

(ウ) 理由説明書（下記第3）の3（3）について

ここでは、処分庁は3つの問題をまとめて書いている。

A 個人の特定について

処分庁が全く個人を特定しなかった理由は、「特定の個人が誰であるかを識別できないようにするための不開示処分であるから、当然の帰結である。」というものであった。驚くべき開き直りである。

対象文書の中には幾人かの個人情報が含まれているであろうが、法5条1号はすべての個人情報を不開示としているわけではなく、1号ただし書に該当する個人情報は開示対象になるとしているのである。そうであれば、処分庁としては、被処分者にと

って、対象文書中に含まれている個人情報に1号ただし書のいずれにも該当しないことがわかる程度に個人を特定する必要があるというべきである。

本件についてみると、「特定の個人」が通報者を指すのか、特定個人Yを指すのか、それ以外の者を指すのか不明であり、いずれであるかによって不開示事由への該当性は全く異なる。処分庁の理由説明はこの書き分けをしておらず、きわめて不適切である。

法5条1号柱書きは個人識別情報を不開示事由としているが、他方で、ただし書において、「独立行政法人等の役員及び職員である場合において、当該情報が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、当該公務員等の職及び当該職務遂行の内容に係る部分」は、不開示情報に当たらないとしている。特定個人Yは、対象文書に書かれている当時、信州大学の教員であった。しかも、対象文書で問題にしている内容は、特定個人Yが信州大学教員として行っていたことに関する内容であるから、職務遂行にかかるものというべきである。

したがって、少なくとも、特定個人Yに関する記述内容は不開示事由に該当しない。

B 理由の付記について

処分庁が、「また」以下で指摘している内容は、理由の付記の問題であり、不開示の理由として書くべき内容ではない。

しかも、処分庁が書いている、「法においては、開示請求を受けた独立行政法人等は、全部不開示あるいは一部不開示と決定した部分が法5条に規定される「不開示情報」に該当するか否かを、開示請求者において判断できるような形で全部不開示・一部不開示決定を行うことまで要求していない。」という理屈は、およそ情報公開制度における不開示処分における理由の付記制度を理解していないといわざるを得ない。

C 全部不開示・一部不開示の選択について

処分庁は、「仮に対象文書を部分開示とした場合、対象文書中の相当な部分は不開示とせざるを得ず、当該部分を除いた部分（開示部分）には、開示請求者にとって有意の情報が記録されているとは認められない」と決め付けているが、とんでもない身勝手な結論である。

本件文書は、通報者に関する個人識別情報を除けば、すべて公開されるべきで文書ある。それを開示することは十分に意味がある。

第3 諮問庁の説明の要旨

1 本件対象文書について

本件審査請求に係る対象文書は、以下の法人文書の開示請求内容に基づき、不開示決定を行った次のものである。

(1) 開示請求内容

特定年月日付の特定文書番号文書に記載のある、特定個人Yの研究活動に対しての「通報」された文書（中入書面）及びその添付資料の一切

(2) 対象文書

「公益通報・不正通報窓口」

2 本件対象文書の性格について

対象文書は、本学の「国立大学法人信州大学における公益通報に関する規程」（以下「公益通報規程」という。）に基づき、公益通報とみなされ、同規程に則り、処理された。

同規程18条1項においては、「この規程に定める業務に携わる者は、公益通報等された内容及び調査で得られた個人情報をも他人に知らせ、又は不当な目的に利用してはならない」旨規定されていることから、外部に公にすることが全く予定されていない文書である。

なお、文書名については、開示請求内容に該当する対象文書を特定の上、「公文書等の管理に関する法律」11条2項の規定に基づく信州大学の法人文書ファイル管理簿に掲載され、当該対象文書も綴られているファイルの名称を用いており、本件審査請求の理由の一つである「開示請求対象文書の特定がなされていない」ことは全くない。

3 不開示とした理由について

(1) 対象文書は、部分的にせよ開示した場合、当該開示内容と他の情報とを照合することによって、特定の個人が識別されるおそれがある（法5条1号）。

(2) 上記2でも述べたとおり、通報文書等は外部に公にすることは全く予定されておらず、部分的にせよ開示することは、公益通報制度の根幹である「通報者の保護」の観点から全く逸脱する行為であり、仮に開示した場合、今後の信州大学の公益通報制度に重大な支障を及ぼすおそれがある（法5条4号ハ）。

(3) 本件審査請求理由の一つに「「特定の個人が識別されるおそれ」の「特定の個人」が具体的に誰を指しているのかも全く不明」とあるが、特定の個人が誰であるかを識別できないようにするための不開示決定であるから、当然の帰結である。

また、「法5条1号ただし書該当性について全く判断できない。」とあるが、法においては、開示請求を受けた独立行政法人等は、全部不開示あるいは一部不開示と決定した部分が法5条に規定される「不開示情

報」に該当するか否かを，開示請求者において判断できるような形で全部不開示・一部不開示決定を行うことまで要求していない。

さらに，「本件文書中に同号柱書きに該当する部分があるとしても，それは部分開示で対応すべきであり，全部不開示は違法である。」とあるが，仮に対象文書を部分開示とした場合，対象文書中の相当な部分は不開示とせざるを得ず，当該部分を除いた部分（開示部分）には，開示請求者にとって有意の情報が記録されているとは認められないため，法6条1項ただし書に基づき，全部不開示とした。

第4 調査審議の経過

当審査会は，本件諮問事件について，以下のとおり，調査審議を行った。

- ① 平成29年2月10日 諮問の受理
- ② 同日 諮問庁から理由説明書を收受
- ③ 同月27日 審議
- ④ 同年3月15日 審査請求人から意見書を收受
- ⑤ 同年4月24日 委員の交代に伴う所要の手続の実施，本件対象文書の見分及び審議
- ⑥ 同年5月12日 審議
- ⑦ 同月23日 審議

第5 審査会の判断の理由

1 本件審査請求について

本件開示請求は，本件対象文書の開示を求めるものであり，処分庁は，法5条1号に該当するとして，その全部を不開示とする原処分を行った。

審査請求人は，本件開示請求の対象文書が特定されていない，原処分の法人文書不開示決定通知書の「不開示とした理由」の記載は理由の付記になっていない，法5条1号に該当する部分があるとしても部分開示で対応すべきである等として，原処分の取消しを求めている。

諮問庁は，本件対象文書については，法5条1号及び4号ハに該当するとして全部不開示を維持するとしていることから，以下，本件対象文書の見分結果を踏まえ，本件対象文書の不開示情報該当性について検討する。

2 本件対象文書の不開示情報該当性について

(1) 本件対象文書について

原処分では，本件対象文書がつづられた法人文書ファイルの名称が「公益通報・不正通報窓口」であることしか明らかにしていないが，当審査会において，本件対象文書を見分すると，本件対象文書は，特定の研究活動に対する通報に係る文書であり，通報者である特定個人Xの氏名・所属・連絡先等，被通報者である特定個人Y及びその他の関係者（以下「被通報者等」という。）の氏名・所属等並びに具体的な通報内容が記載されており，その全部が不開示とされていることが認められる。

(2) 不開示情報該当性について

ア 本件対象文書は、全体として、通報者に係る法5条1号本文前段の個人に関する情報であって、特定の個人を識別することができるものに該当すると認められる。

イ 本件対象文書について、諮問庁は、理由説明書（上記第3）の2において、公益通報規程に基づく公益通報とみなされ、同規程にのっとって処理されており、これまで公にされておらず、また、今後も公にする予定はない旨説明するところ、この説明に特段不自然、不合理な点は認められず、これを覆すに足る事情も認められないことから、法5条1号ただし書イに該当しない。さらに、同号ただし書ロ及びハに該当する事情も存しない。

ウ 次に、法6条2項による部分開示の可否について検討すると、通報者の氏名・所属・連絡先等については、個人識別部分に該当することから、部分開示の余地はない。その余の部分については、具体的な通報内容が被通報者等の氏名・所属等とともに混然一体となって記載されており、これらを公にした場合、通報者の周囲の者には、通報者を特定することが可能となり、一般的に通報先以外の他者に知られることがない通報内容の詳細が、当該通報者の周囲の者に知られることとなり、通報者の権利利益を害するおそれがないとは認められないことから、部分開示をすることはできない。

エ 以上のことから、本件対象文書は、その全部が法5条1号の不開示情報に該当し、同条4号ハについて判断するまでもなく、不開示としたことは妥当である。

3 審査請求人のその他の主張について

審査請求人は、原処分は、対象文書が特定されておらず、理由付記に不備があるなどと主張するところ、原処分の法人文書不開示決定通知書を見ると、「不開示決定した法人文書の名称」欄に「公益通報・不正通報窓口」という法人文書ファイルの名称が記載され、「不開示とした理由」欄に「特定の個人が識別されるおそれ及び個人の権利利益を害するおそれがあるため、法5条1号により不開示とする」と記載されているのみである。

このような不開示決定通知書の記載では、審査請求人が主張するように、不開示決定の対象とされた法人文書がどのような文書であって、どのような者の個人情報記録されているのか明らかではなく、原処分の理由付記は不十分といわざるを得ない。

しかしながら、本件開示請求は、「特定年月日付の特定文書番号文書に記載のある、特定個人Yの研究活動に対しての「通報」された文書（中入書面）及びその添付資料の一切」の開示を求めるものであることからすると、本件開示請求を受けて特定・不開示決定がされた法人文書はその通報

に関する文書であって、通報者個人に関する情報が記録されていることを理由に法5条1号により不開示とされたことを了知し得ないとはいえないので、原処分は理由付記に不備があつて違法であるとまでは認められない。

4 付言

上記3記載のとおり、原処分は理由付記に不備があつて違法であるとまでは認められないが、どのような法人文書をどのような理由で不開示としたのか具体的な記載がなく、不十分といわざるを得ない。処分庁においては、理由付記制度の趣旨を踏まえて、適切に対応されたい。

5 本件不開示決定の妥当性について

以上のことから、本件対象文書につき、その全部を法5条1号に該当するとして不開示とした決定について、諮問庁が同条1号及び4号ハに該当することから不開示とすべきとしていることについては、同条1号に該当すると認められるので、同条4号ハについて判断するまでもなく、妥当であると判断した。

(第5部会)

委員 南野 聡, 委員 泉本小夜子, 委員 山本隆司