

諮問庁：法務大臣

諮問日：令和4年5月20日（令和4年（行情）諮問第304号）

答申日：令和4年12月8日（令和4年度（行情）答申第387号）

事件名：特定職員による特定個人に対するパワハラ事案に関する文書の不開示決定（存否応答拒否）に関する件

## 答 申 書

### 第1 審査会の結論

別紙に掲げる文書（以下「本件対象文書」という。）につき、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 審査請求人の主張の要旨

#### 1 審査請求の趣旨

行政機関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、令和3年8月5日付け福管総発第218号により、福岡矯正管区長（以下「処分庁」という。）が行った不開示決定（以下「原処分」という。）を取り消すとの裁決を求める。

#### 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、おおむね以下のとおりである。

##### （1）審査請求書

ア 特定少年施設長の為した観護応援勤務（C勤）を廃止し保安事務当直を命じた行為は国家公務員法（以下「国公法」という。）108条の7に言う「不利益な取扱い」に該当し法に違反している。審査請求人は法律に違反した行為を強要されたことにより精神的にも肉体的にも苦痛を受け、ハラスメントの申出を行い、処分の回答を得たが、処分内容は意に反するものであった。ゆえに、その決定に至った詳細な経緯を知るべく行政文書の開示請求を行ったが、処分庁から1に記載する処分を受けた。

イ 処分庁はその理由を「開示請求に係る当該文書の存否を答えるだけで、法5条1号の規定により不開示とするべき個人を識別することができない情報又は特定の個人を識別することができないが、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情報が開示されるのと同様の結果が生じるため、法8条の規定により不開示とした。」のためとしている。

ウ しかしながら、本件処分は「個人に関する情報」に該当し、不開示決定とすると言っているが、同号ハには公務員等について特に不開示

とすべきではない情報が規定されている。すなわち「当該個人が公務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、当該公務員の職及び当該職務遂行の内容に係る部分」については開示すべきとしている。また「法務省本省情報公開審査基準」（以下「法務省基準」という。）には「職務の遂行に係る情報」とは「公務員等が行政機関の一員として行政処分、その他の公権力の行使に係る情報、職務としての会議への出席、発言、その他の事実行為に関する情報がこれに含まれる。」とある。以上、法5条1号ハの規定により、当該開示請求は決定されるものである。

エ 本件処分により審査請求人は、法的利益が侵害されている。

オ 以上の点から、本件処分の取消しを求めるため、本審査請求を提起した。

## (2) 意見書

ア 審査請求人は特定少年施設長の特定行為が、国公法108条の7にいう「不利益な取扱い」に該当し法に違反し、それに基づいた勤務命令は違法であると訴えたものである。違法な勤務命令はすなわち「業務上必要かつ相当な範囲を超える言動」であり、それを受けたことにより、審査請求人は「精神的若しくは身体的な苦痛」を受け、現に職場は混乱し、30数年前の劣悪な勤務環境に置かれた。それは「職員の人格若しくは尊厳を害し、又は職員の勤務環境を害することとなるようなもの」まさしくパワーハラメント（以下「パワハラ」という。）の定義そのものであると思料し苦情相談を行った。しかしながら人事当局（福岡矯正管区職員課）はパワハラとして認定はしなかった。その理由として国公法には違反していないとしたが、具体的な理由を示していない。人事院規則10-16（以下「規則」という。）4条には各省各庁の長（以下「長」という。）の責務が示されており、運用通知4条関係1項2号には「パワハラの原因や背景となる要因を解消するため、業務体制の整備など、職場や職員の実情に応じ、必要な措置を講ずること。」としている。このように長はパワハラの原因や背景となる要因を解消するため、業務体制の整備など、職場や職員の実情に応じ、必要な措置を講じなければならない。要因については職員ごとに異なると思われるが、業務過多や業務負担の偏り等は、精神的余裕のなさやコミュニケーション不足を生み、パワハラの原因となることから、業務過多や業務負担の偏り等がないかに注意し、それが見受けられた場合には、それを解消するため、業務の合理化や業務負担の偏りの改善等を行うことが求められる。審査請求人は劣悪な勤務体制を改善し、職場環境を純粋な気持ちから良くしようと思料し、改善要求を行った。本来なら長が行うべきことであり、反対に劣悪な

勤務環境にした行為は、国公法、規則にも違反したものであり、まさしくパワハラとして認定されるものであると言わざるをえない。このように国公法、規則にも違反した行為をパワハラとして認定しないからには、関係者等への事情聴取等、詳細な調査の結果に基づき厳正公平に認定されたと思料されるので、調査に係る具体的な書類、事実を裏付ける客観的証拠物等、関係する文書（以下、第2の2（2）において「本件対象文書」という。）が存在しなければならない。審査請求人は本件対象文書に国公法108条の7の「不利益な取扱い」の法律的な解釈が示されるべきものと思料し、本件開示請求を行ったが、処分庁は法5条1号に規定される不開示とすべき情報が開示されるのと同様の結果が生じることから、法8条の規定により本件開示請求を拒否し、不開示決定とした。

審査請求人は国公法という公務員にとって根幹となる法律において、また、職員団体の権利が脅かされる重要な法律の違反について指摘をしており、法律を司る法務省としては本件対象文書を開示し、国公法108条の7「不利益な取扱い」の不存在及び規則4条に抵触しない証拠を提示し、毅然とした態度を示すべきものと思料する。

以下、パワハラを認定しなかった処分の無効を証明すべく、「不利益取扱い」の法律的解釈を示し、本件対象文書の同条非該当性について検討する。

#### イ 国公法108条の7「不利益な取扱い」の法律的解釈について

「不利益な取扱い」とは、一般的には懲戒処分や賃金等の労働条件（労働者の職場における一切の処遇）が低下する措置が該当することには異論はない。しかしながら「西神テトラパック事件」（東京高判平11.12.22労判779号47頁）では不利益な取扱いの特別な解釈が示されている。それは「当該職場における職員制度上の建前や経済的側面のみからこれを判断すべきではなく、当該職場における従業員の一般的認識に照らしてそれが通常不利益なものと受け止められ、それによって当該職場における組合員らの組合活動意思が委縮し、組合活動一般に対して制約的効果が及ぶようなものであるか否かという観点から判断されるべきものというべきである。」と判じている。特定職員団体は、勤務条件を良くするために様々な要求をする。その要求に対し特定少年施設長が自らの権限を濫用し、勤務条件を不利益に変更するならば、要求することすらできなくなる。これは今、現在、特定少年施設長が行っている行為そのものが判例の示す不利益な取扱いであると思われる。まさしく「組合活動の意思を委縮」させ「組合活動一般に対して制約的効果が及ぶようなもの」で不利益な取扱いに該当する。また、特定少年

施設長は交渉時に「特定職員団体は自分たちの要求ばかりして管理運営上の私の気持ちも考えない。私がパワハラを受けている気分だ。」等の発言をしていた。特定職員団体は不当な要求をしているわけではなく、正式な団体として正当な行為としての要求を行っている。特定少年施設長の発言は特定職員団体を敵視し、要求は受け入れられないと反特定職員団体的な意思が感じられ、不当労働行為の意思があり、判例に示す「不利益な取扱い」に該当し、明らかに国公法108条の7に違反している。

ウ 本件対象文書の法8条非該当性について

(ア) 法の開示請求制度は、何人に対しても、請求の如何を問わず請求を認めていることから、本人から、本人に関する情報の開示請求があった場合にも、開示請求者が誰であるかは考慮されない。したがって、特定の個人が識別される情報であれば、法5条1号のイからハ又は公益上の理由による裁量的開示（7条）に該当しない限り、不開示となる（法務省基準）。

(イ) 反対に、本件対象文書が、法5条1号のイからハ又は公益上の理由による裁量的開示（7条）に該当すれば開示となる。そこで、同号ハには公務員等について特に不開示とすべきではない情報が規定されている。すなわち「当該個人が公務員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、当該公務員の職及び当該職務遂行の内容に係る部分」については開示すべきとしている。また「法務省基準」には「職務の遂行に係る情報」とは「公務員等が行政機関の一員として行政処分、その他の公権力の行使に係る情報、職務としての会議への出席、発言、その他の事実行為に関する情報がこれに含まれる。」とある。もとより、パワハラとは規則2条に定義されているが「職務に関する優越的な関係を背景として行われる、業務上必要かつ相当な範囲を超える言動であって」とあり、その言動を受ける職員に精神的又は身体的な苦痛を与え、職員の人格や尊厳を害するのみならず、当該言動を見聞きしている周囲の職員にも精神的苦痛を与え、これら職員の勤務環境を害するものである。そのことからわかるように、その相談行為も必然的に職務に関係するし、実際にパワハラ的苦情相談も勤務時間内に行うことができる職務であることに間違いはない。よって「職務を遂行する場合における当該活動についての情報」といえる。また、パワハラ認定、被認定は行政処分であり、その他の公権力の行使に係る情報にも当たる。そもそも、法5条1号ただし書きハの趣旨は「行政文書は、公務遂行の主体である公務員等の職務活動の過程又は結果が記録されているものが多いが、政府の諸活動を説

明する責務が全うされるようにするという観点から、これらの情報を公にする意義は大きい。どのような地位、立場にある者（「職」）がどのように職務を遂行しているか（「職務遂行の内容」）については、たとえ、特定の公務員等が識別される結果になるとしても、個人に関する情報としては不開示とはしないこととする趣旨である（法務省基準）。」としており、行政文書であるパワハラの関係文書も公開されるべきものと思料する。このように本件対象文書は同号ただし書きハに該当するものと認められる。

エ 以上のことから、本件対象文書については、その存否を答えるだけで、法5条1号ただし書きハの規定により、不開示とすべき特定の個人に関する情報を開示する事にはならず、法8条の規定により本件開示請求を拒否し、不開示とした原処分は不当である。

### 第3 諮問庁の説明の要旨

1 本件審査請求は、審査請求人が処分庁に対し、令和3年7月19日受付行政文書開示請求書により、本件対象文書の開示請求を行い、これを受けた処分庁が、本件対象文書の存否を答えるだけで、法5条1号に規定される不開示とすべき情報が開示されるのと同様の結果が生じることから、法8条の規定により本件開示請求を拒否し、不開示決定を行ったことに対するものであり、審査請求人は、原処分を取り消し、本件対象文書の開示を求めていることから、以下、本件対象文書の同条該当性について検討する。

#### 2 本件対象文書の法8条該当性について

(1) 法8条の規定は、「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、不開示情報を開示することとなるときは、行政機関の長は、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。」と定めている。

また、法が定める開示請求制度は、何人に対しても、請求の目的のいかんを問わず開示請求を認めるものであることから、開示又は不開示の判断に当たっては、本人からの自己情報についての開示請求である場合も含め、開示請求者が誰であるか考慮せず、たとえ本人からの開示請求であっても、特定の個人が識別される情報については、不開示情報として取り扱うべきものである。

(2) 本件開示請求は、特定個人がパワハラ相談を行ったことを前提としていることから、本件対象文書の存否を答えることは、特定個人がパワハラ相談者である事実の有無（以下「本件存否情報」という。）という、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情報（法5条1号該当）を明らかにするのと同じ結果を生じさせるものと認められる。

(3) 次に、同号ただし書き該当性について検討すると、本件存否情報は、こ

れを広く一般に公にする制度ないし実態があるものとは認められず、また、そのような性質を有するものとは考えられないことから、同号ただし書イに該当しないものと認められる。さらに、本件存否情報は、人の生命、健康、生活又は財産を保護するために、何人に対しても開示することが必要な情報であるとは考えられないことから、同号ただし書ロに該当する事情も認められない。

- (4) 審査請求人は、同号ただし書ハの「職務の遂行に係る情報」について、法務省基準には「例えば、行政処分その他の公権力の行使に係る情報、職務としての会議への出席、発言その他の事実行為に関する情報がこれに含まれる。」とあるとして、本件対象文書に記録された情報が同号ただし書ハに該当すると主張する。

しかしながら、法務省基準においては、同号ただし書ハの「職務の遂行に係る情報」とは、「公務員等が行政機関（中略）の一員として、その担任する職務を遂行する場合における当該活動についての情報を意味する。」とされており、審査請求人が挙げる「例えば」以下の説明はその例示にすぎない。そして、公務員等がパワハラについて相談する行為自体は、「その担任する職務を遂行する場合における当該活動」としての行為とはいえないから、本件対象文書に記録された情報は、同号ただし書ハにいう「その職務の遂行に係る情報」ではないことから、同号ただし書ハには該当しない。

- 3 以上のことから、本件対象文書については、その存否を答えるだけで、同号の規定により不開示とすべき特定の個人に関する情報を開示することとなるから、法8条の規定により本件開示請求を拒否し、不開示とした原処分は妥当である。

#### 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 令和4年5月20日 諮問の受理
- ② 同日 諮問庁から理由説明書を收受
- ③ 同年6月22日 審査請求人から意見書を收受
- ④ 同年11月4日 審議
- ⑤ 同年12月2日 審議

#### 第5 審査会の判断の理由

##### 1 本件開示請求について

本件開示請求は、本件対象文書の開示を求めるものであるところ、処分庁は、本件対象文書の存否を答えるだけで、法5条1号の規定により不開示とすべき情報が開示されるのと同様の結果が生じるため、法8条の規定により本件開示請求を拒否し、不開示とする原処分を行った。

これに対し、審査請求人は、原処分の取消しを求めているところ、諮問

庁は、原処分を妥当としていることから、以下、本件対象文書の存否応答拒否の妥当性について検討する。

## 2 存否応答拒否の妥当性について

(1) 本件対象文書は、特定個人がパワハラ相談を行わなければ作成、保有されることがない文書であることから、その存否を答えることは、特定個人がパワハラ相談者であるという事実の有無（本件存否情報）が開示されるのと同様の結果を生じさせるものと認められる。

(2) そして、本件存否情報は、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であると認められることから、法5条1号本文前段に該当する。

次に、法5条1号ただし書該当性について検討すると、本件存否情報は、同号ただし書イの法令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とは認められないため、同号ただし書イには該当せず、同号ただし書ロに該当する事情も認められない。

また、審査請求人は、上記第2の2の(1)ウ及び(2)ウ(イ)において、特定個人からパワハラ相談の苦情相談を受ける行為は公務員の職務遂行に関するものであり、本件存否情報について、法5条1号ただし書ハに該当する旨主張するが、パワハラ相談を受ける行為が職務の遂行であるとしても、特定個人がパワハラ相談者であるという事実は、公務員の職務遂行の内容に係る情報とはいえないから、同号ただし書ハに該当する事情も認められない。

(3) 以上によれば、本件対象文書の存否を答えるだけで、法5条1号の不開示情報を開示することと同様の結果を生じさせることになるため、法8条の規定により、本件対象文書の存否を明らかにしないで、本件開示請求を拒否すべきものと認められる。

## 3 審査請求人のその他の主張について

審査請求人のその他の主張は、当審査会の上記判断を左右するものではない。

## 4 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、その存否を答えるだけで開示することとなる情報は法5条1号に該当するとして、その存否を明らかにしないで開示請求を拒否した決定については、当該情報は同号に該当すると認められるので、妥当であると判断した。

(第1部会)

委員 合田悦三, 委員 木村琢磨, 委員 中村真由美

別紙（本件対象文書）

特定少年施設長による相談者特定個人に対するパワハラ事案についての一件書類