新公審査答申（情）第４４号
令 和 ８ 年 １ ０ 月 ７ 日

新潟市長　　様

新潟市公文書公開等審査会
会 長　　菊 池　　弘 之

審査請求に関する諮問について（答申）

令和７年５月１９日付け、新保第５１９号で諮問のあった件について、次のとおり答申する。

第１　審査会の結論

新潟市長（以下「実施機関」という。）が令和６年９月２０日付け、新福監第１２７号の３により行った一部公開決定は、理由の提示に不備がある違法なものであり、これを取り消し、改めて公開非公開を決定すべきである。

第２　審査請求の経過

１　行政文書の公開請求

令和６年８月６日、審査請求人は、新潟市情報公開条例（以下「条例」という。）第５条の規定に基づき、実施機関に対し、対応記録票（福祉監査課が保有する令和４年度以降の対応記録をまとめた一覧表）の情報公開請求（以下「本件請求」という。）をした。

２　公開決定等の期間延長

令和６年８月２１日、実施機関は、公開非公開の検討を要する項目が多く、その理由も異なることから時間を要するため、令和６年９月２０日まで公開決定等の期間延長を行い、審査請求人に通知した。

３　実施機関の決定

令和６年９月２０日、実施機関は、本件請求に係る対象文書を「令和４年度対応記録まとめ」、「令和５年度対応記録まとめ」、「令和６年度対応記録まとめ」（以下、総称して「本件対象文書」という。）と特定し、そのうち別表の「非公開とした部分」に記された次に掲げる情報を、次の理由により非公開として一部公開決定（以下「本件決定」という。）を行い、審査請求人に通知した。

・公開できない部分の概要及びその理由

概要　個人の氏名・状況、法人及び事業所の名称、監査等に係る情報等

該当条文　条例第６条第１号（公益通報者保護法第１２条）、同条第２号、同条第３

号、同条第６号

理由

①文書中には当該個人の氏名、状況等の記載があり、公開することで当該個人を識別できる可能性があるため。

②文書中には法人や事業所名称等の記載があり、公開することで当該法人等の権利、競争上の地位その他正当な利益を害するおそれがあるため。

③文書中には法人や事業所等に関する通報等の記載があり、公開することで監査や検査等に係る事務に関し、正確な事実の把握を困難にするおそれ又は違法若しくは不当な行為を容易にし、若しくはその発見を困難にするおそれがあるため。

４　審査請求

令和６年１０月２７日、審査請求人は、本件決定を不服として審査請求（以下「本件審査請求」という。）を行った。

５　諮問

令和７年５月１９日、実施機関は、条例第１２条第１項の規定に基づき、当審査会に諮問した。

第３　審査請求人の主張

審査請求人が審査請求書及び反論書において主張する内容は、おおむね以下のとおりである。なお、審査請求人はこれ以外にも主張を行っているが、当審査会の結論を左右するものではないため取り上げない。

１　条例の目的の達成のための「公開できない部分」の再検討

「事業所名（法人名）」の欄を非公開とすれば、「主な基準違反の概要、指導事項・問題点等」及び「対応」欄のほとんどが「公開できない理由」に該当しなくなるものと認められるし、「主な基準違反の概要、指導事項・問題点等」欄の全文を非公開とすることなく、個人の氏名等に限定して非公開とするべきと考える。

条例第１条（目的）にある市の諸活動を市民に説明する責任が果たされるよう努めるため、「主な基準違反の概要、指導事項・問題点等」及び「対応」欄の両方、又は片方でも可能な範囲で公開すべきであり、「公開できない部分」の再検討を求める。

２　「公開できない部分」の再確認

「令和５年度対応記録まとめ」のＮｏ．４３の事業（種別）が、黒塗りの公開できない部分となっているが、「主な基準違反の概要、指摘事項・問題点等」欄に記載されている、Ｎｏ．２１、３２と同様の苦情内容から、Ｎｏ．２１とＮｏ．３２の事業（種別）を確認すると、「小多機」となっており、Ｎｏ．４３の事業（種別）の黒塗りの部分と確認すると幅等が一致するため、黒塗りの公開できない部分とするのではなく、「小多機」とするべきであったと認められる。

「令和５年度対応記録まとめ」のＮｏ．９３は、対応日、区分、種別、対応者以外は

黒塗りの公開できない部分とされているが、この対応日には、私の知人が福祉監査課宛にメール送信しており、当該メール及び「対応検討票」が別の「一部公開決定通知書」により、一部公開されている。一部公開により判明した内容から「令和５年度対応記録まとめ」のＮｏ．９３の事業所名（法人名）の公開できない部分の幅は「〇〇〇〇」、対応の公開できない部分の幅は「運営指導の際に参考とする。」と一致するので、そのように記載されていた可能性が高いと認められる。

「令和５年度対応記録まとめ」のＮｏ．８３、Ｎｏ．８７、Ｎｏ．９４、Ｎｏ．９８の対応も、公開できない部分の幅から、「運営指導の際に参考とする。」である可能性が高いと認められる。事業所名（法人名）が公開できない部分であり不明で、「運営指導の際に参考とする。」については公開されている対応記録もあるので、「公開できない部分」とする必要性が低いと考えられる。

「公開できない部分」の再確認をお願いする。

３　相談等の「種別」の曖昧さ及び誤り並びに「公開できない部分」の是正について

弁明書に、「当課（福祉監査課）に寄せられた相談等は、『通報』『苦情』『取材』『相談』に種別を分けており」とあったことから、審査庁に依頼し、種別を分ける根拠や基準について問い合わせたところ「『対応記録まとめ』の種別を分ける明文化された根拠や基準はありませんが、相談等の状況を整理するために、一定の考え方に基づき課内で判断して記載しています。『一定の考え方』とは、当課において電話等で受信した内容から判断して種別を分ける際の考え方を整理したものです。『通報』は、施設・事業所等の運営等が、法令・基準等に違反しているおそれがあるものとし、公益通報者保護法および高齢者虐待防止法に定める通報以外も含んでいます。」との回答であり、種別を分ける明文化された根拠や基準は無く、曖昧であることが判明した。

「令和５年度対応記録まとめ」のＮｏ．９３は、私の知人が、福祉監査課宛にメール送信したものと認められる。

対象の施設には、当該知人の奥様が働いていたもので、通報者自身は労働者等には該当せず、奥様の承諾の下、代筆を行い、通報文書郵送した場合などの労働者や職員本人の意思に基づいて代行しているにすぎない場合ではないので、公益通報者保護法の保護の対象とはならないと認められる。

相談内容も、〇〇〇〇〇についての相談であり、〇〇〇〇〇は犯罪行為若しくは過料対象行為又は最終的に刑罰若しくは過料につながる法令違反行為とされていないことから、公益通報には該当しない。

本来、「通報」ではなく公開されるべきものが過剰な非公開となっていると考えられるし、同様に、その他の対応記録も過剰な非公開となっているものと認められるため、「公開できない部分」の再確認と是正をお願いする。

４　監査のための情報（条例第６条第６号）について

監査のための情報（条例第６条第６号）の条文は、「（６）市の機関又は国等が行う事務又は事業に関する情報であつて、公にすることにより、次に掲げるおそれがある

もの　ア　監査、検査、取締り、試験又は租税の賦課若しくは徴収に係る事務に関し、正確な事実の把握を困難にするおそれ又は違法若しくは不当な行為を容易にし、若しくはその発見を困難にするおそれ」である。

新潟市総務部総務課市政情報室「情報公開事務のポイント　情報公開の実務のために　令和６年４月改訂版」によれば、非公開となる行政運営情報の例示として、実施前の試験問題や採点基準等の情報で正確な評価を困難にするもの、監査や立入検査等の実施に関する情報で正確な事実の把握を困難にするもの、取締り等の手法に関する情報で、違法・不当な行為を容易にし、若しくは発見を困難にするものが例示されている。

種別が「通報」のもので、「対応」欄の黒塗りの幅から、「運営指導の際に参考とする。」の他に「傾聴対応。」等と認められるものもあるが、それらは、運営指導に入るとも入らないとも記載されず、あくまで参考等であり、そもそも運営指導は事前通告しての指導となるが、調査予定日時等の記載もなく運営指導の対象となる「事業所名（法人名）」は非公開となっていることから、「対応」欄を非公開とする意味が無く公開しても支障を及ぼすおそれがあるとは認められない。

そのため、「対応」欄が、「運営指導の際に参考とする。」「傾聴対応。」等の場合には公開すべき。

第４　実施機関の主張

実施機関が弁明書において主張する内容は、おおむね以下のとおりである。なお、その他の主張もあるが、当審査会の結論を左右するものではないため取り上げない。

１　条例の目的の達成のための「公開できない部分」の再検討

２　「公開できない部分」の再確認

福祉監査課に寄せられた相談等は、「通報」「苦情」「取材」「相談」に種別を分けており、情報公開制度の趣旨を尊重するとともに個人・法人等の権利、利益の適切な保護の必要性を考慮し、種別ごとに公開範囲を判断している。

「通報」は、国（消費者庁）が策定した「公益通報者保護法を踏まえた地方公共団体の通報対応に関するガイドライン（外部の労働者等からの通報）」（以下「通報対応ガイドライン」という。）の理念を踏まえて、通報に関する秘密保持や個人情報保護の徹底を図る必要がある。

また、通報内容は、監査又は運営指導等の対象になりうることから、監査のための情報（条例第６条第６号）に該当し、非公開としている。

なお、「令和５年度対応記録まとめ」のＮｏ．４３の「事業（種別）」欄の内容は「小多機」で、審査請求人指摘のとおり公開するべき部分であった。

第５　審査会の判断

１　本件審査請求について

本件審査請求は、実施機関が本件対象文書の一部を非公開とする本件決定を行ったところ、審査請求人から、当該非公開部分の一部の公開を求めてなされたものである。審査請求人は、審査請求書においてその趣旨を明確にしていないが、上記のことから、本件決定の一部を取り消すとの裁決を求めているものと解される。

以下、本件決定の適法性及び妥当性について検討を行う。なお、非公開情報のうち、別表の類型２の「非公開とした部分」に記載されているものについては、当事者間に争いはない。

２　非公開理由について

はじめに、実施機関が本件決定に係る通知書（以下「決定通知書」という。）において提示した非公開理由について検討する。

（１）まず、当該通知書の記載内容及び弁明書における実施機関の主張から、別表の類型１、すなわち、本件対象文書の「種別」欄に「通報」と記載された対応記録の非公開部分の記載事項は、実施機関が条例第６条第１号及び第６号該当と判断し非公開としたものと解される。

（２）行政手続条例第８条第１項では、「市長等は、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。」と規定され、同条第２項では、「前項本文に規定する処分を書面でする場合は、同項の理由は、書面により示さなければならない。」と定められていることから、実施機関は、条例第９条第３項及び第４項に基づき、公開請求に係る行政文書の全部又は一部を公開しないことと決定した旨の通知を行う際には、書面によって理由の提示を行うことが必要である。

また、理由の提示を行うことの趣旨は、処分庁の判断の慎重と合理性を担保してその恣意を抑制するとともに、処分の理由を相手方に知らせて不服の申立てに便宜を与えることにあるから、この趣旨に照らせば、この通知に提示すべき理由としては、公開請求者において、非公開とされた箇所が条例第６条各号の非公開情報のいずれに該当するのかが、その根拠とともに了知し得るものでなければならない。

（３）これを踏まえ、決定通知書を確認すると、条例第６条第１号（公益通報者保護法第１２条）及び同条第６号適用の旨と、その理由としては「文書中には法人や事業所等に関する通報等の記載があり、公開することで監査や検査等に係る事務に関し、正確な事実の把握を困難にするおそれ又は違法若しくは不当な行為を容易にし、若しくはその発見を困難にするおそれがあるため。」と記載されているのみである。

（４）同条第１号の適用については、公益通報者保護法の条項を示すのみでその理由を全く述べておらず、同条第６号についても同号アの条文の一部を切り取って引用したものに等しく、本件非公開部分のどの部分がどのような非公開理由に該当するか示されたものではない。

（５）そうすると、決定通知書に記載された内容では、当該非公開情報に該当すると判断した理由や根拠を具体的に示しているとはいえず、本件決定は実施機関がどのよ

うな理由や根拠によって非公開にしたのかについて、審査請求人が了知し得るものになっているとはいえないから、理由の提示の要件を欠くと言わざるを得ず、本件対象文書の一部を非公開としたことは、条例第９条第４項の趣旨及び行政手続条例第８条第１項に照らして違法であり、取り消すべきである。

３　他の争点の検討について

当審査会は、上記２のとおり本件決定を取り消すべきと考えるものであるが、本件においては、本件請求に係る非公開情報の判断も重要な争点であることから、実施機関が改めて決定を行う際に、公開非公開が的確に判断され一回的解決が図られるよう、非公開情報該当性についても検討しておく。

４　非公開情報該当性について

（１）まず、別表の類型１の非公開とした部分について、条例第６条第１号及び第６号ア該当性を検討する。

ア　条例第６条第１号該当性について

（ア）同号の規定は、「法令又は他の条例の規定により公にすることができない情報」は、非公開とすることを定めたものである。「法令」とは、法律、政令、府令、省令をいい、「公にすることができない情報」とは、明文の規定をもって閲覧又は写しの交付が禁止されているなど、法令等の規定の趣旨、目的からみて公開することができないと明らかに判断され得る情報をいうものと解するべきものである。

（イ）実施機関は、決定通知書において、同号適用の根拠として公益通報者保護法第１２条への該当性を示している。しかし、同条の規定は、公益通報者を自ら使用する事業者等における公益通報対応業務従事者等に係る守秘義務を定めているものであり、実施機関に対し何らの情報の公開を禁止する趣旨でないことは明らかである。また、同法の他の規定にも、条例第６条第１号に該当するものは見当たらない。

（ウ）実施機関はさらに、通報対応ガイドラインの理念を踏まえて、通報に関する秘密保持や個人情報保護を図る必要があることを、同号該当性として主張する。そこで、当審査会において同ガイドラインを見分したところ、これは地方自治法第２４５条の４第１項の規定に基づく技術的な助言として位置付けられるものと認められることから、条例第６条第１号には該当しない。

（エ）これらのことから、同号該当性は認められない。

イ　条例第６条第６号ア該当性について

（ア）条例第６条第６号は、「市の機関又は国等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、次に掲げるおそれがあるもの」を非公開情報とするもので、当該「おそれ」について、アからカまでに類型化し規定している。実施機関は、非公開理由として同号アからカまでのいずれに該当するのかを明らかにしていないが、上記２（４）で見たとおり、同号アの条文の一部を引用し、その主張においても監査のための情報と述べていることから、同号アに該当すると判断し

たものと認められる。

（イ）同号アは、「監査、検査、取締り、試験又は租税の賦課若しくは徴収に係る事務に関し、正確な事実の把握を困難にするおそれ又は違法若しくは不当な行為を容易にし、若しくはその発見を困難にするおそれ」と規定される。

列挙された事務は、いずれも市の機関等が権限に基づいて行うものであって、事実を正確に把握し、その事実に基づいて評価、判断を加えて、一定の決定を伴うことがあるものである。これらの事務に関する情報の中には、事前に公開すると、適正かつ公正な評価や判断の前提となる事実の把握が困難となったり、行政客体における法令違反行為又は法令違反には至らないまでも妥当性を欠く行為を助長したり、巧妙に行うことにより隠蔽をするなどのおそれがあるものがあり、これらは非公開情報に該当する。また、事後であっても、公開すると今後の法規制を免れる方法を示唆することになるようなものは非公開情報に該当し得るものである。

（ウ）実施機関は前述のとおり、同号該当性について理由や根拠を具体的に示しておらず、通報内容が監査又は運営指導等の対象になり得ることのみを主張しているため、当審査会において実施機関に対し確認を求めたところ、おおむね次のように説明があった。

a　別表の類型１、すなわち、本件対象文書の「種別」欄に「通報」と記載された対応記録の非公開部分全てが同号アに該当すると判断した。

b　別表の類型１に該当する事案が全て監査や運営指導の対象となるものではなく、緊急性や現地で確認可能な内容かどうか、福祉監査課や福祉部内の制度所管課が所管する内容かなどを判断して監査や運営指導を実施している。

c　運営指導等は、例えば介護保険法第２３条に基づき、文書その他の物件の提出・提示を求め、質問等を通じて、情報収集・状況把握等のため調査を実施し、その結果に基づき行政指導を行うものである。権限は異なるが、監査と同様に正確な事実の把握が求められ、公開することにより違法・不当な行為の隠蔽等につながることのないように、同号アの監査、検査と同等のものと判断した。

d　別表の類型１に区分されない事案であっても、運営実態の確認のため実地指導を行うなど、監査等の対象となり得る。

e　監査等の対象となり得る事業者を特定できる情報や通報で不適切事項とされた情報が公開されることにより、当該事業所が行政指導や行政処分を免れるため、隠蔽や虚偽報告等の不正行為を行う余地が生じ、結果として監査の目的である事実を把握し不正を発見することが困難になるものと考える。

（エ）説明の中で実施機関は、運営指導等とは行政指導を行うものをいい、この事務が同号アに掲げる監査、検査と同等のものと判断したと述べている。

行政指導とは、行政機関が一定の行政目的実現のため、特定の者に一定の作為又は不作為を求める行為であって、何らかの権限に基づくものではなく、相手方

の任意の協力によってなされるものである。

そうすると、同号アに列挙された監査その他、一定の決定を伴う事務とは明らかに性質を異にするものであるから、実施機関が同号ア適用上、運営指導等と監査と同等と扱うとしているのは妥当とはいえない。

（オ）さらに実施機関は、別表の類型１に区分された全ての事案が監査や運営指導の対象となるものでなく、また、類型１に区分されない事案であっても監査等の対象となり得るとしているのであるから、そもそも実施機関が別表１の区分で類型的に同号ア該当性を判断したことは到底妥当とはいえないものである。

当該区分にかかわらず、真に同号アに掲げる事務への該当性を判断した上で、個別の事情に基づき非公開情報の該当性を判断すべきものである。

（カ）以上のことから、ここまでの実施機関の主張内容において、同号ア該当性は認められない。

実施機関が非公開とした部分の中に、同号アに該当する部分が含まれる可能性があるとしても、改めて同号アに掲げる事務への該当性を判断した上で、個別の事情に基づき非公開情報の該当性を判断すべきである。

（２）次に、当審査会の職権により、条例第６条第６号カ該当性について検討する。

ア　同号本文及び同号カを要約すると、市の機関又は国等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、その性質上、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とするものである。

イ　本件対象文書について、当審査会において改めて見分すると、表の「種別」欄の記載が「通報」かそれ以外かにかかわらず、施設を運営する法人の役職員、施設利用者又はサービス利用者から、その大半は施設を特定した上での通報、苦情、相談等（以下「苦情等」という。）に関する内容が記されていることが確認された。

ウ　実施機関がこうした苦情等を受け付けていることは、各種福祉施設及びサービス事業者等における基準違反等の発生の事実又は発生を疑わせる事情を早期に把握し、適正に指導、監査を行うという事務遂行のためのものであるといえ、当該事務には継続反復性が認められるものである。

エ　当該事務の適正な遂行のためには、苦情等の申出者において、市への不信感その他、苦情等申出へのためらいを生じさせることなく、正直で忌憚のない内容で申し出てもらう必要があるものである。一般的にこうした苦情等の申出に当たっては、申出者が、自ら申し出た苦情等の内容が公にされることや、施設等の関係者に特定されることを心配することなく、安心して申し出ることができることが重要と考えられる。

オ　そうすると、本件対象文書の表中「種別」欄の記載にかかわらず、その苦情等の内容を公にすることは、当該苦情等申出者のみならず、これから苦情等を申出しようとする者に対しても不信感を抱かせ、申出を躊躇させることとなるものである。このことにより、早期、的確に事実を把握することが困難になるなど、当該事務の

適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあると認められるものがあり得るため、本件請求に対し改めて公開非公開の決定を行うに際しては、同号カ該当性についても判断すべきである。

5　結論

以上のことから、「第１　審査会の結論」のとおり答申する。

6　付言

通報対応ガイドラインにおいては、地方公共団体は、法令遵守を図るため、法に基づく公益通報以外の通報を受け付けることができるとされ、この場合における通報対応手続その他必要事項については、公益通報者保護法及び同ガイドラインの趣旨を踏まえて各地方公共団体が別に定めることとしている。

実施機関においては、本答申の趣旨を踏まえ、苦情等の申出に関する申出者の保護や申出内容の公開対応について、必要な事項を整理しておくことが望ましいことから、以上付言する。

第６　審査会の開催経過

当審査会の開催経過の概要は、次のとおりである。

年 月 日	内容
令和　７年　５月１９日	実施機関の諮問書を収受
令和　８年　６月２５日	審査会開催（第１回）
令和　８年　７月２８日	審査会開催（第２回）
令和　８年　８月３１日	審査会開催（第３回）
令和　８年　９月３０日	審査会開催（第４回）

（第２部会）

委員　野口祐郁、　委員　今本啓介、　委員　藤瀬竜子

別表　本件対象文書のうち、非公開とした部分

類型	区分	非公開とした部分
1	表の「種別」欄に「通報」と記載された対応記録	表の「事業（種別）」、「事業所名（法人名）」、「主な基準違反の概要、指摘事項・問題点等」、「通報の経緯」及び「対応」欄の記載事項全て
2	表の「種別」欄に「苦情」、「取材」又は「相談」と記載された対応記録	表の「事業（種別）」、「事業所名（法人名）」、「主な基準違反の概要、指摘事項・問題点等」、「通報の経緯」及び「対応」欄の記載事項の一部