

平成28年3月24日

A市

市長 T 殿

福岡県弁護士会

会長 斉藤 芳朗

同人権擁護委員会

委員長 黒木 聖士

## 警 告 書

当会は、弁護士法に規定された弁護士の使命である基本的人権の擁護と社会正義の実現を期するために人権擁護委員会を設け、人権侵犯救済申立を受けた案件について調査を行い、事案に応じて適宜の措置をとることとしております。

このたび、申立人C氏の申立にかかる案件について、人権擁護委員会で調査・検討を重ねた結果、貴職に対して下記のとおり警告をすべきものとの結論に達し、当会の議決機関である常議員会においてこれを承認しました。

本警告をすることとした理由は、別紙「警告の理由」記載の通りです。

### 警告の趣旨

#### 記

貴職は、第1に、A市議会が設置した「軽費老人ホーム『ケアハウスM』設置認可及び補助金交付に関する調査特別委員会（以下、「本件100条委員会」という。）第3回（平成24年3月19日開催）会議（以下「第3回会議」という。）の資料

として、Cの氏及びCが内部告発者である記載並びにCの前科を黒塗りにしないままの平成24年3月13日付報告書（以下、「本件報告書」という。）を同会議資料として提出し、第2に、一般市民等に公開されている第3回会議において、A市の内部調査を分担したB弁護士に対して、参考人として同会議に出席し本件報告書中のCの氏及び同人が内部告発者である旨を公表することを委託し、第3に、報道機関に対して、本件報告書中の申立人の氏及び同人が内部告発者である記載を黒塗りにないままの本件報告書を配付しました。

別紙、警告の理由にある通り、内部告発者の個人情報、本来、秘匿されるべきものであり、本件においても、これを特別に扱う合理的理由はありません。この点に注意を払うことなく、C氏の個人情報を公開した貴職の行為は申立人のプライバシー権を侵害するものであり、かつ内部告発制度そのものの趣旨にも反するものであります。よって、到底看過されるものではありません。

以上から、このような人権侵害行為が二度と行われないう、本件について十分な調査を行うとともに、実効的な再発防止策を講じるよう警告いたします。

別紙

## 警告の理由

### 第1 申立の趣旨

- 1 A市長が、市議会調査特別委員会に提出した報告書に、不正を内部告発した申立人の実名と前科を記載したことが違法であることを確認する。
- 2 B弁護士が、平成24年3月19日に公開の場で行われた市議会調査特別委員会において、A市長に代わって、同報告書の前科の部分を除きほぼ全文を朗読したことが違法であると確認する。

### 第2 認定事実（争いの無い事実）

#### 1 福岡県による調査

##### (1) 事実の経過

申立人は、平成23年5月16日、福岡県に対し、社会福祉法人S会（以下「本件社会福祉法人」という。）について、法人資金の流出や施設工事代金の支払遅延など不適切な会計処理があるとの内部告発を行った。

上記内部告発を受けて、福岡県は、告発対象である本件社会福祉法人に対し、平成23年5月26日から平成24年2月23日までの間、社会福祉法第56条第1項の規定に基づく特別監査を実施し、会計帳簿、伝票、証拠書類等の調査、並びに法人関係者、法人設立時の寄付金に係る寄付者等に対する個別の事情聴取を行った。

上記特別監査の結果、以下(2)で述べるとおり、不適正な法人及び施設の運営が行われていたことが判明したため、福岡県は、平成24年3月28日、本件社会福祉法人に対して同条第2項の規定に基づく改善命令を発した（改善命令の内容については、下記(4)に譲る。）。

##### (2) 判明した事実

以下の通りである。

- ①理事会や監事監査が形骸化し、前理事長による独断的な法人及び施設の運営が

行われていた。

②不適正な会計処理として確認された金額は約5623万円であった。

③前理事長を含む3人による寄付金5500万円のうち、5000万円は借入金によるものであったが、寄付そのものは、実際に行われていた。

なお、④施設の建設費が水増しされ、不正に補助金と融資を受けたという疑惑については、調査を行ったが、その事実は確認できなかった。

### **(3) 本件社会福祉法人の対応**

上記特別監査による不祥事発覚後、不祥事が発生した当時の理事は総辞職し、また不適正な会計処理として確認された金額のうちコンサルタント会社への貸付金を除いた全額を返還した。

### **(4) 福岡県が発した改善命令の内容**

以下の通りである。

- ①不祥事発生原因の究明と再発防止策の確立
- ②コンサルタント会社への貸付金を返還させること
- ③理事会の適正化（定款に定めた開催手続の厳守、重要事項の議決）
- ④理事会の決定に従った法人・施設の運営及び適正な監事監査の実施
- ⑤経理事務に係る内部けん制体制の確立と適正な会計処理の徹底

## **2 A市による調査（B弁護士への調査依頼以前）**

### **(1) 申立人からの事情聴取等**

A市は、福岡県から申立人の内部告発情報を取得した後の平成23年5月30日、A市職員が本件社会福祉法人を訪問し、申立人に対して「福岡県への内部告発内容を市にも説明する様に」と依頼したうえ、申立人から内部告発について事情聴取を行った。

### **(2) 新聞報道後の動き**

#### **ア 平成23年11月5日及び12月5日の新聞報道内容**

本件社会福祉法人には、「ケアハウスM」建設に当たり、①公的融資の不正受給、②総工費の水増し、③建設業者側から当該社会福祉法人側への資金の還流、④自己資金を装った社会福祉法人の設立、介護基盤緊急整備補助金及び介護施設開設準備等特別対策事業費補助金の不正受給などの疑いがある。

### **イ A市全員協議会での答弁要旨**

上記「ア」の新聞報道を受けて、A市は、A市議会全員協議会で対応を問われたのに対して、A市健康福祉部長、介護保険課長、副市長、総務部長らは、要旨以下のとおり答弁しており、各答弁内容の動きが認められる。

#### **(7) 平成23年11月7日協議会**

「今後は県や顧問弁護士と連携して対応を進めていく」

#### **(イ) 平成23年11月29日協議会**

「顧問弁護士と協議を行っている。新聞報道内容の確認を社会福祉法人と工事を請け負った建設会社に文書で照会をしている。」「回答はあったが一部不十分な点があったので、顧問弁護士と相談して、再照会している状況である。」

#### **(ウ) 平成24年1月4日協議会**

「社会福祉法人、建設会社に対して、還流の問題、工事代金の支払い、この2つを文書で照会した。結果、そのような事実はないとの回答であった。前理事長と当初の理事長にも同様に文書で照会したが、そのような事実はないとの回答だった。その結果を受け、先般弁護士と相談、前理事長にもう少し詳細な照会文書を発送する状況である。」「現在、弁護士と相談しながら具体的に事実関係を明確にするための調査をしており、これを継続していきたいと考えている。」

#### **(I) 平成24年1月18日協議会**

「昨年7月初旬に顧問弁護士に相談している。」「この件に関しては先週、顧問弁護士に特別調査依頼をしている。選任（原文ママ）弁護士をつけて、特別チームを編成し調査を行い、3月初旬には報告できるようにしたい。」「今までの調査の甘さについては、反省する。だから弁護士と特別の調査チームを組織し、徹底的に

調査をして、厳正に対応していきたい。」「弁護士に依頼した調査内容は、補助金の不正受給に関する調査。」

#### **(イ) 平成24年2月6日協議会**

「（弁護士に）3月までに調査を依頼しているのは、補助金、見せ金で補助金を不正受給したかどうかについて。補助金を受けられる団体だったのかどうか。」

#### **(ロ) 平成24年2月17日協議会**

「今日配付した文書は弁護士と打ち合わせた結果についてまとめた資料なので、これが（依頼）文書であると理解して頂きたい。（回答の期限は）今のところ、3月10日とご判断頂きたい。」

#### **ウ B 弁護士への調査依頼**

平成24年1月12日付で、「A市介護基盤緊急整備補助金の交付等に関する調査について（依頼）」と題する文書にて、「補助事業の執行に係る不正受給等の有無に関する調査及び報告」を調査内容として、依頼がなされた。

### **3 A市議会による調査**

#### **(1) 「全員協議会」による調査から「本件100条委員会」の設置まで**

A市議会の平成24年第1回（3月）定例会（平成24年2月28日開催）に、関係人の出頭及び証言並びに記録の提出請求に強制力を伴う地方自治法第100条の権限を付した特別委員会の設置を求める動議が提出され、賛成多数（9対8）で可決された。

ここで設置が可決された、本件100条委員会委員長からのA市議会議長宛の平成24年9月20日付け「委員会調査報告書」によれば、本件100条委員会の設置目的は下記のとおりである。

#### **記**

本件社会福祉法人の軽費老人ホーム「ケアハウスM」の建設に関する公的融資の不正受給、総工費の水増し、建設業者側から当該社会福祉法人側への資金の還流な

どの疑いについて、平成23年11月5日付及び同年12月5日付西日本新聞で報道された。市議会では、全員協議会を開催、関係職員から事情を聴取したが、新聞報道の事実確認には至らなかった。そのため、市議会では、関係人の出頭及び証言並びに記録の提出請求に強制力を伴う地方自治法第100条の権限を付した特別委員会を設置し、真相究明と再発防止のための調査を行うことになった。

## **(2) 本件100条委員会による調査設置後（第2回会議まで）**

### **ア 第1回会議（平成24年2月28日開催）**

委員長等の組織面及び第2回を3月12日午後1時半から、第3回を同月19日午前10時から開催することが決定された。

### **イ 第2回会議（平成24年3月12日開催）**

#### **(7) 運営に関する確認**

傍聴については、「原則公開とし、一般、報道機関の傍聴を認める。個人のプライバシーなどに関する場合は、委員会に諮り秘密会とすることがある。」とされ、撮影については、「報道機関のみ許可」とすることが確認された。

#### **(4) 調査項目に関する確認**

- ①法人設立、役員等に関する事項
- ②用地取得、施設建設に関する事項
- ③公募、事業者選考・決定に関する事項
- ④補助金交付に関する事項

#### **(ウ) 第3回会議以降の全体スケジュールの確認**

本件100条委員会第2回会議においては、「調査項目における問題点と証人一覧表」についても検討された。同委員会委員長からは、「問題点を各委員から出して、証人を決めていきたい。」という話があり、これを受けて各委員から、「19日の報告を受けた後に、カテゴリ毎に議論」、「19日以降は、証人等と呼ぶ必要がある。」、「19日の報告を受けて、どこに問題があるのか、どこに納得が出来ないのか、議会としてどこを調査するのかを決めていった方がより合理的と考え

る。」「これまで執行部からは調査中だからということだったが、19日には全ての報告があると考える。」という発言を受け、上記委員長から「今日、問題の出せる部分は出していきたい。19日の執行部からの報告後に、改めて問題点を洗い出し、19日の3日後までには最終的な問題点を洗い出していきたい。」という総括がなされている。

ここで「19日の報告」とは、「第3回会議でのA市執行部からの報告」のことであり、以上から、本件100条委員会は、第3回会議は、A市執行部からの調査結果の報告を受け、それを踏まえて、第4回会議以降に、同委員会に参考人や証人の出頭を求め、独自の調査を行うことが予定されていたことになる。

#### **4 A市による調査（B弁護士への調査依頼後）**

##### **(1) B弁護士（チーム）との調査項目の調整**

A市は、上記「2」「(2)」「ウ」の平成24年1月12日付のB弁護士への依頼後の打ち合わせを経て、B弁護士チームで調査すべき項目とA市総務部内に設置する調査チームで調査する項目を調整した。その結果、

- ①補助金の流れの調査
- ②建設工事代金の設定に関する調査
- ③内容証明等の文書に記載された事実関係の調査

についてはB弁護士チームで、3月上旬を目処に、

- ④市有地の売却に関すること
- ⑤事業者の選考に関すること

については総務部内の調査チームで、2月末で終える予定でそれぞれ調査を行うことになった。

##### **(2) 本件調査報告書のA市への提出**

B弁護士は、本件調査報告書の「本文」部分を構成する、A市長宛の平成24年3月13日付「報告書」（以下「本件原報告書」という。）を提出した。

同「報告書」には申立人を含め関係者の氏や申立人の前科、申立人が本件社会福祉法人で働いていたこと、申立人が内部告発者であること、申立人が内部告発した理由は報復目的の可能性があるとといった内容が記載されていた。

B弁護士は、本件原報告書作成段階から個人や団体を特定するおそれがある固有名詞をそのまま記載してよいか予めA市に対して確認をとっていたところ、A市は、B弁護士に対し、報告書はあくまで市長宛てのものであるため個人情報もそのまま記載して提出してもらおうよう依頼した。またB弁護士は、A市から、報告書が公開される際には黒塗りされるため、そのまま記載して構わないとの回答を得ていた。

A市は、本件原報告書について、B弁護士から部外秘とすべきであるといった事は伝えられていないが、その内容から判断して、取扱いは慎重にすべきであると認識していた。

## **5 第3回会議（平成24年3月19日開催）**

### **(1) 本件100条委員会における第3回会議の位置付け**

この第3回会議は、「弁護士からの報告を含め、市側の報告結果を聞く大きな目的がある。」と「市執行部の調査結果」の報告と位置づけられていた（上記「3」「(2)」「イ」「ゆ」参照）。そして、市執行部の調査結果に関する資料として、「本件報告書」と「介護基盤緊急整備補助事業に関する調査報告について」と題する文書が提出された。

その内容は、以下のとおりである。

#### **ア 本件報告書**

A市は、B弁護士からA市長宛てに提出された平成24年3月13日付本件原報告書を「本文」として、それに表紙及び目次部分を鑑として付加したものを本件報告書として、第3回会議のA市の報告用資料として提出した。

その際、A市が予めB弁護士に伝えていた様な個人を特定する固有名詞を黒塗りするという措置はとられなかった。このことは、遅くとも第3回会議開催前にB弁

護士に伝えられた。なお、A市は、A市長名義の公文書で、各委員に対して「この報告書には、個人情報のほか、通常は非公開とされる法人情報(A市情報公開条例第11条1項)に該当するおそれのあるものが含まれております。以上のことから、この報告書は、軽費老人ホーム『ケアハウスM』設置認可及び補助金交付に関する調査特別委員会限りの資料としてお取り扱いいただくとともに、調査時においてもご配慮いただくようお願いいたします。」(抜粋)と依頼した。

なお、弁護士の調査項目は、当初は、上記「4」「(1)」「①」～「③」とされていたが、本件原報告書作成までの間に「設立認可申請行為に際しての寄附金の真偽」が付加された。

#### **イ 「介護基盤緊急整備補助事業に関する調査報告について」**

A市は、総務部内に設置された調査チームの調査結果について、平成24年3月16日付「介護基盤緊急整備補助事業に関する調査報告について」と題する調査報告書を提出した。

なお、当初は、この調査項目は上記同「④」、「⑤」とされていたが、「補助金の交付」についても付加して報告されている。

#### **(2) 第3回会議の公開**

第2回会議での運営に関する確認のとおり、当日の会議も「公開」とされ、報道者席には2名の報道関係者が座っており、他の3名の報道関係者は参考人席後方の一般市民用傍聴席に座っていた。

その他、市民3人が傍聴席に着席していた。

#### **(3) 第3回会議におけるA市とB弁護士との関係**

A市は、B弁護士が第3回会議で本件報告書を読み上げることになった経緯について、「委員会への正確な報告を行うため、担当職員からB弁護士に対して市長に代わって報告していただく旨を依頼し、了承いただきました」と回答している。

第3回会議当日、A市担当職員は、参考人としてA市における調査結果を報告することになっていたB弁護士と待機室で、B弁護士が担当する報告に関する事前打

ち合わせをした。

この打ち合わせの場で、A市担当職員とB弁護士が、本件報告書中の読み上げない部分として確認し合ったのは、申立人の前科だけであり、申立人の氏及び同人が内部告発者である事実については確認対象外とされた。

#### **(4) 第3回会議でのB弁護士の報告及び質疑応答**

B弁護士は、参考人として、本件報告書の全文を朗読し、同報告書中のCの氏及び同人が内部告発者である旨を公表し、委員からの質疑に応答した。

この結果、傍聴していた一般市民や報道関係者に、申立人の氏及び内部告発者であることが明らかになった。

### **6 第3回会議後の報道関係者への本件報告書の配付**

A市は、本件報告書を、「実務上マスコミは世論の代表者であり、委員会審査の妨害をするおそれがないという側面を考慮し、マスコミに対しては完全公開している運用をとるのが適当である」（「100上調査ハンドブック」(株)ぎょうせい」という記述に依拠して、内部告発者Cについては、前科の部分は黒塗りで伏せて行い、報道に当たってはプライバシーや個人情報に十分に配慮するよう、担当職員から報道機関に申し伝えた上で、報道関係者に配付している。

## **第3 判断**

### **1 侵害されている人権及びその程度について**

本件は、A市が、第1に、本件100条委員会第3回会議の資料として、Cの氏及びCが内部告発者である記載並びにCの前科を黒塗りにしないままの本件報告書を同会議資料として提出し、第2に、一般市民等に公開されている第3回会議において、A市の内部調査を分担したB弁護士に対して、参考人として同会議に出席し本件報告書中のCの氏及び同人が内部告発者である旨を公表することを委託し、第3に、報道機関に対して、本件報告書中の申立人の氏及び同人が内部告発者である

記載を黒塗りにないままの本件報告書を配付したことにより、本件報告書中に記載されていた行政機関であるA市が保有する、申立人の氏や同氏が内部告発者であること等の個人情報、一般市民や報道関係者に公表されたことに関する人権侵害救済申立事案である。

ここでは、申立人の個人に関わる情報が公表されていることが問題とされているところ、「何人も自己の情報をみだりに他人に公表されない権利」は、「プライバシー権」として憲法13条により保障されていると解されている（京都府学連デモ事件・最大判昭和44年12月24日、住基ネット事件・最一小判平成20年3月6日参照。）ことから、この「プライバシー権」の侵害が問題となる。

そして、この憲法13条を受けて定められた、「行政機関の保有する個人情報の保護に関する法律」（平成十五年五月三十日法律第五十八号）第1条は、行政機関における個人情報の取扱いに関する基本的事項を定めることにより、行政の適正かつ円滑な運営を図りつつ、個人の権利利益を保護している。

この法律において、個人情報とは、「生存する個人に関する情報であつて、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をいう」と定義されている（行政機関の保有する個人情報の保護に関する法律2条2項）。同様にA市個人情報保護条例においても、個人情報とは、「生存する個人に関する情報であつて、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ができ、それ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。以下同じ。）をいう」と定められている。そして、「個人に関する情報」（法2条1項）とは、氏名、性別、生年月日、職業、家族関係などの事実に係る情報のみではなく、個人の判断・評価に関する情報も含め、個人と関連づけられる全ての情報を意味する（消費者庁ホームページ参照。）。

かかる個人情報の定義からは、特定人の前科は、個人の判断・評価に関する情報として個人情報に該当する。

そして、本件において、プライバシー権の侵害の程度を検討するに際しては、公表された申立人の情報には、同人が「内部告発者」であるという事実が含まれていたことに留意すべきものとする。

というのは、ある人物が内部告発者であったという事実は、一般に、当該人が関わっていた組織に対する「裏切り」行為という受け止め方もありうることであり、このため、当該人の新たな組織への転職を困難とする等様々な影響を及ぼす可能性があることに鑑み、その公表により被る負の影響は甚大と解されるからである。

なお、「内部告発者」の実名を公表してはならないという、いわゆる「内部告発者の匿名性」については、上記の個人に対する「プライバシー権」侵害という側面のみならず、内部告発者に対する報復その他の弊害を避けることで、内部告発が、各種団体を適法に運営するための前提となるという制度的な保障という観点からも、特に厳格に履践されなければならないとされていることを付言する。

## 2 判断基準

地方公共団体における個人情報の取り扱いについては、自治体ごとに個人情報保護条例を定めているため、その適用がある場合には、その規定が考慮されるべきである。

そして、プライバシーにかかる情報は、その取扱いによっては、個人の人格的権利利益を損なうおそれがあることから、上記の様に内部告発者の個人情報は特に慎重に取り扱われるべきであるが、他方で、いかなる場合でも、これが保護されると考えるべきではなく、対立する権利、利益等の存在まで考慮される必要がある。

そこで、個人情報の提供・公開が許されるか否かについて、基本的には、個人情報保護条例の規定を参照するとともに、その実質的な判断基準として、個人情報を公開されないことによる利益と公開することによる利益とを比較考衡量し、前者が後者に優越するものか否かを、公開された情報の内容、公開の目的、必要性、公開の態様等を総合考慮して判断するのが相当である（実質的な判断基準について最判

平成17年11月10日判時1921号61頁参照。)

本件では、A市が、

- ①第3回会議に、申立人の氏及び同人が内部告発者である事実並びに前科を黒塗りにしないままの本件報告書を提出したこと、
  - ②一般市民等に公開されている第3回会議において、A市の内部調査を分担したB弁護士に対して、市長に代わって同会議に出席し本件報告書中のCの氏及び同人が内部告発者である旨を含む全文の朗読を委託したこと、
  - ③Cの氏及びCが内部告発者である記載を黒塗りにしないままの本件報告書を報道機関に配布したこと、
- が申立人のプライバシー権の侵害行為ではないかが問題となる。

### 3 具体的な行為の検討

#### (1) 第3回会議への本件報告書の提出（上記①）

##### ア はじめに

「本件100条委員会」は都道府県及び市町村の事務に関する調査権を規定した地方自治法第100条に基づき、地方議会が議決により設置した特別委員会のひとつであり、A市とは別の機関である。そして、同市は、同委員会に対して、申立人の個人情報（氏、内部告発者であるとの情報、罪名等）が記載されている本件報告書を提出している。

このことが、「A市個人情報保護条例」によって適法なものとして許容されるかが問題となる。

##### イ A市個人情報保護条例

同条例8条1項は「（利用及び提供の制限）」として、「実施機関は、個人情報を取り扱う事務の目的以外の目的のために保有個人情報を利用し、又は当該実施機関以外の者へ提供してはならない。」と定め、ただし書きにおいて、例外について以下の通り定めている。

すなわち、(1)法令等に定めがあるとき、(2)本人の同意があるとき、(3)本人の生命、身体又は財産の保護のため、緊急に必要なとき、(4)国、独立行政法人等他の地方公共団体又は地方独立行政法人に保有個人情報を提供する場合において、保有個人情報の提供を受ける者が、法令の定める事務又は業務の遂行に必要な限度で提供に係る個人情報を利用し、かつ、当該個人情報を利用することについて相当な理由があるとき、(5)同一機関内で利用し、又は他の実施機関に提供する場合で、その所掌事務に必要な限度で利用し、かつ利用することに相当な理由があるとき。(6)専ら統計の作成又は学術研究の目的のため(7)実施機関が審議会の意見を聴いた上で、個人情報を取り扱う事務の目的を達成するために必要があると認めるとき。

ここでは、本件100条委員会は、A市議会によって構成されるのであり、議会は実施機関とされる(同条例2条1号)。そこで他の実施機関への情報提供として上記(5)が問題となる。個人情報を提供することに「相当な理由がある」と言えるか、以下検討する。

## **ウ 内部告発者であることの記載について**

### **(ア) 提供の必要性（得られる利益）**

本件100条委員会の調査対象事項は、大別して、本件社会福祉法人の不正の有無と工事代金に関わる不正の有無であった。

そして、本件報告書においては、前者について、福岡県による同法人に対する特別監査によって客観的資料から申立人の内部告発に沿う事実が認定されていた。そのため、かかる調査対象事項との関係では申立人のプライバシーが公開される必要はない。

一方、後者の調査対象事項については不正を裏付ける客観的資料が存在せず、その不存在を主張する多数の主観的証拠がある反面、これと対立する主観的証拠として申立人の内部告発しかない状況であり、結果的に、その事実は確認できないとされていた。

そこで、申立人が内部告発者であることの開示は、後者の事実（工事代金に関わ

る不正の有無)の調査にどの程度の利益があるものだったかについて、以下、検討する。

本件報告書において申立人の実名が記載されているのは、①福岡県に平成23年6月10日付で提出された情報提供文や内部告発文の名義人として、②本件社会福祉法人前理事長Sの供述における、申立人が本件社会福祉法人から勝手に別会社に出金をしたとの指摘及び別会社の領収書を申立人が偽造したとの指摘の中と、③申立人が所在不明であり供述が得られなかったとの報告の中と、④申立人の内部告発文書の信用性を検討する文脈中でのことある。そして、④の文脈において、申立人が不正を行った社会福祉法人の従業員であったこと、本件社会福祉法人前理事長Sの供述における申立人が本件社会福祉法人から勝手に別会社に出金をしたとの指摘及び別会社の領収書を申立人が偽造したとの指摘、申立人が報復目的で同文書を発送した可能性の指摘がなされている。

しかし、そもそも、後者の工事代金の不正については、前述したとおり、不正を裏付ける客観的資料が存在せず、その不存在を主張する多数の主観的証拠がある反面、これと対立する主観的証拠として申立人の内部告発しかない状況であり、結果的に、その事実は確認できないとされていた。そうすると、上記①～④が開示されたからといって、後者の工事代金に関わる不正の有無の存在又は不存在が裏付けられるわけではないことは明らかである。

また、仮に、内部告発自体の信用性を吟味する必要があったとしても、内部告発の信用性を揺るがす情報と共に内部告発の信用性を吟味すれば足り、内部告発者の氏を開示する利益はさほど存在しない。

よって、申立人の個人情報の開示による情報の利用は、100条委員会の調査にとって格別な利益は乏しかったといわねばならない。

なお、A市は、申立人の氏を黒塗りにせずに提出したことを正当化するため、仮に調査報告書に黒塗り等の措置を施し100条委員会に提出したとしても、同委員会の強制力を有した調査権(地方自治法100条第1項)をもって、再度資料提出

を要求されるであろうことは明らかであったとして、申立人の氏を黒塗りにせずに提出したことはやむを得ない措置であったと主張する。

しかし、上述の通り、申立人の実名を公表したからといって、本件社会福祉法人の不正調査の目的との関係においてことさら有益であるといった事情は乏しいことから、100条委員会が再度資料提出を要求することが明らかであったとはいえない。現に、100条委員会から、申立人提出の内部告発文書を提出する様に要請を受けていた福岡県は、個人情報等を理由にこれを提出不可としており、100条委員会がさらに、これを提出させたという記録は無い。

#### **(イ) 提供により失われる利益**

本件調査報告書の上記の申立人に関する記載は、申立人の経歴に傷を付け、申立人の信用・社会的評価を失墜させかねない内容であり、単なる個人を特定する情報というのみにとどまらず、申立人へ重大な不利益を与えるおそれのある内容といえる。

加えて、本件報告書に記載された個人名は、ほとんどが社会福祉法人の理事であるところ、それ以外の関係者の氏について黒塗りにしたり、仮名を用いたからといって、本件報告書の内容が直ちに分かりにくいものになるような状況は認められない。したがって、申立人の実名についても、代替手段がとり得たといえる。

#### **(ウ) 小結**

このよう本件報告書のような形で申立人の実名が公表された場合、その記載内容から申立人に回復困難な損害を与えることから、申立人にとっては、これが防止されるべき利益がある一方で、これを実名のまま公開することで100条委員会の調査に資するといった対立利益の存する具体的事情は見受けられない。

以上の検討により、申立人の個人情報を提供されないことによる利益は、これを提供することによる利益に優先するのであるから、申立人の氏及び同人が内部告発者である事実を本件100条委員会に提供した行為に「相当な理由がある」と言えず、申立人に対するプライバシー侵害に当たる。

## エ 前科の記載について

### (7) 検討

本件報告書において、申立人の罪名は、「本件社会福祉法人理事長 N が、申立人の経歴（注一この括弧書きの中で前科が記載されている。）や本件社会福祉法人内での態度を問題視しており、その処遇が問題になっていた」という申立人の内部告発の信用性に疑義を差し挟む文脈で記載されたものである。

これは、百歩譲って、申立人が報復目的で内部告発を行った可能性を認定する根拠とはなるとしても、このことによって例えば、「工事代金の水増しと大木建設側から本件社会福祉法人側への金銭の提供」との内部告発にかかる事実の不存在等が裏付けられるわけではないことは明らかである。

したがって、申立人の前科が本件社会福祉法人の不正調査にとって具体的な利益をもたらす関係にあったとは言えない。

他方で、申立人の前科の公表は、同人に回復困難な損害を与えるものであることは明らかである。

なお、A市は、かかる行為を正当化するため、上記(ア)と同じく、地方自治法100条第1項による再度の資料提出要求の点を主張する。

しかし、申立人の前科を開示しなかったからといって、100条委員会が再度資料提出を要求することが明らかであったとはいえないこともまた上記(ア)と同様であり、上記主張には理由がない。

### (イ) 小結

このように本件報告書の提出によって申立人の前科の情報が提供された場合、申立人に回復困難な損害を与える一方、これを100条委員会に提供する必要性も乏しく、さらに、例えば罪名を黒塗りにしたところで本件報告書の内容がわかりにくくなるとの特段の事情もなく、申立人の罪名の開示は100条委員会が正式な手続きに則り求めた場合にあらためて検討すればよかったといえる。

以上の検討により、申立人の個人情報を提供されないことによる利益は、これを

提供することによる利益に優先するのであるから、申立人の前科を黒塗りにせずに本件報告書を100条委員会に提供したことは「相当な理由がある」とはいえず、申立人のプライバシー侵害に当たる。

## **(2) 一般市民等に公開されている第3回会議での本件報告書の朗読（上記②）**

### **ア はじめに**

第3回会議でB弁護士は、本件100条委員会から参考人として招致され、本件報告書による報告を行っている。

しかし、翻って、A市は、同弁護士に対して市長に代わって報告することを委託していたのであり、同弁護士はA市との関係では、この委託に基づいて行ったものと評価しうる。

そこで、B弁護士の報告は、A市による報告と同視し得るものである。

しかして、B弁護士は、上記報告の際に、申立人の氏及び同人が内部告発者である旨の個人情報を開示したのであるが、この開示行為は、本件100条委員会に対してのみならず、同会議が公開されていたことから、傍聴していた一般市民及び報道関係者に対してもなされたものであることから、上記の個人情報A市個人情報保護条例第8条1項各号の該当性ではなく、端的に、プライバシー権の侵害の有無が問われることになる。

しかして、この点についてのA市の主張は、以下のとおりである。

### **イ A市の主張**

A市は、朗読行為の必要性について、①本件委員会が、市民からの負託(原文ママ)を受けた市議会議員全員で構成されたものであること、②本件委員会の調査に協力するためには正確な報告が必要であること、③本件委員会が公開されており、一部関係者の個人名が既に委員の知るところとなっていたことを挙げ、更に④申立人が公益通報者保護法により保護されるべき内部告発者に該当する可能性は極めて低いとして、公開することによる利益が優先し、申立人の氏や内部告発者であるとの情報の公開は妥当であったとする。

## ウ 検討

上記「①」～「④」については、それ自体がプライバシー権侵害の正当化事由となるものではないこと、同「②」については、「報告」の対象は、本件社会福祉法人の不正の有無であり、申立人が内部告発者である事実は同法人の不正の有無の判断とは無関係であることは明らかであり、「報告」対象に含まれるものではないこと、同「③」については、公開の事実はむしろ申立人が内部告発者である事実が公開されることでそのプライバシー権を侵害しないようにすべき方向に働くものであり、また、委員が個人名を知っていたとしても、報道機関や市民の傍聴人への公開の問題とは無関係であり、いずれも失当といわざるを得ない。

更に、上記「④」について言えば、申立人の内部告発が公益通報者保護法に該当するかしないかは、個人情報の公開が適法か否かとは無関係である。

というのも、公益通報者保護法は、「公益通報者の保護を図るとともに、国民の生命、身体、財産その他の利益の保護にかかわる法令の規定の遵守を図り、もって国民生活の安定及び社会経済の健全な発展に資する」との目的の下、「公益通報をしたことを理由とする公益通報者の解雇の無効等並びに公益通報に関し事業者及び行政機関がとるべき措置を定める」法律であり、同法律における公益通報者に該当しないからといって、内部告発を受けた行政機関が内部告発者のプライバシー権を侵害することまでは許されていないからである。

むしろ、本件では福岡県及びA市における3月19日までの調査において、申立人の内部告発に一部合致する形で本件社会福祉法人の不正が明らかとなっていたのであるから、同市としても、申立人の内部告発が適法なものであることを前提として扱うべきであったとすら言えるのである。仮に、そのような扱いをしないとしても、せめて申立人の氏を伏せる、あるいは内部告発に関する部分を削除したうえで報告する等簡便な方法により対応可能であったと認められるのである。

## エ 小結

以上によれば、A市が、B弁護士を介して、本件報告書のほぼ全文を朗読し、申

立人が内部告発者である事実を公開したことによる利益は、それが公開されないこととの利益に優先するものではないことから、そのプライバシー権を侵害するものである。

### (3) 報道機関への本件報告書配布（上記③）

A市は、上述のとおり、「100条調査ハンドブック」の「マスコミに対しては完全公開している運用をとるのが適当である」との記述があること、内部告発者Cの前科の部分を黒塗りに伏したこと、報道に当たってプライバシーや個人情報に十分配慮するように伝えたことを以て、本件報告書配付には問題が無いと考えているようである。

しかし、上記ハンドブックの運用における「完全公開」の対象は、あくまでもA市個人情報保護条例で個人情報提供が「相当な理由がある」と言える事実に限定される（この点は、A市自身がCの前科の部分を伏せる処理をしていることから、「あらゆる」事実が「公開」対象と考えていないことは明らかである。）。

しかして、上記「3」「(1)」「ウ」で述べたとおり、「Cの氏及びCが内部告発者であることの記載」についても、「前科の記載」と同様に、個人情報の提供には「相当な理由」はないと見るべきであるから、「Cの氏及びCが内部告発者であることの記載」を黒塗りに伏さないままで本件報告書を配付した行為は違法性を帯びるといふ他はない。

なお、本件報告書は、本件100条委員会の公開期日においてほぼ全文が朗読されたことで、申立人の前科を除き、申立人の氏及び内部告発者であることが報道機関を含む市民の傍聴人に対して公開され、その結果、同委員会に出席していた報道機関や傍聴人との関係でのプライバシー権侵害が生じていることから、報道機関への本件報告書を配布は、更なるプライバシー権の侵害は生じないのではないかととも考えられる。

しかし、プライバシー侵害となる情報が文書で開示された場合は、第1に情報の受領者は詳細に対象者の個人情報を知ることになる点、第2に文書で配布された場

合、何度でも確認が可能である点で、口頭での場合に比べプライバシー侵害性の程度はさらに高いといえる。

したがって、かかる配付が新たな、そしてより深刻な申立人のプライバシー権の侵害となることは明らかである。

#### 4 結論

以上のとおり、A市が原則通り公開とされた第3回会議に対し本件報告書を「Cの氏及びCが内部告発者である記載並びに前科」を黒塗りにしないまま提出したこと(上記①)、A市の依頼でB弁護士が本件100条委員会で本件報告書を代読し、申立人が内部告発者であるとの事実(前科部分を除く)が公開されたこと(上記②)、A市が報道機関に「Cの氏及びCが内部告発者である記載」のある本件報告書を配付したこと(上記③)は、何れも、申立人への重大な人権侵害に該当する。さらに、本件は、内部告発者の秘密が守られなかったことにより、内部告発制度の趣旨そのものにも反する事案である。したがって、警告が相当である。

以上