

諮問庁：法務大臣

諮問日：令和2年6月1日（令和2年（行個）諮問第88号）

答申日：令和3年1月13日（令和2年度（行個）答申第146号）

事件名：本人が行った公益通報に係る「公益通報事案の対応について（特定年月日付け決裁文書）」の一部開示決定に関する件

答 申 書

第1 審査会の結論

別紙に掲げる文書1及び文書2（以下、順に「文書1」及び「文書2」という。）に記録された保有個人情報（以下、併せて「本件対象保有個人情報」という。）につき、その一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

行政機関の保有する個人情報の保護に関する法律（以下「法」という。）12条1項の規定に基づく開示請求に対し、令和2年3月24日付け法務省民総第264号をもって法務大臣（以下「処分庁」又は「諮問庁」という。）が行った一部開示決定（以下「原処分」という。）につき、不開示とした部分を開示すべきである。

2 審査請求の理由

審査請求人の主張する審査請求の理由は、審査請求書及び意見書によると、おおむね以下のとおりである。

(1) 審査請求書

法務省は、不開示とした理由を「公益通報の調査手法、調査内容及び検討内容に関する情報」が漏洩することによる通報処理上の支障とする。

しかし、①公益通報事案は個別的であり、調査手法は事案ごとに異なること、②事実の存否を調査する手法は裁判手続を始めとして一般的なものであり、秘密に当たるものではないこと、③通報対象となった者は自ら行った不正の痕跡を隠滅することを当然に考えているはずであり、②のような一般的な知識を刊行されている書籍等で研究すれば請求文書を開示しても影響がないこと、④一般的ではない特殊な調査についても、内部の職員であれば通報対象事実の調査として何を調べるかは予想できるものであるから請求文書を開示しても影響がないことを考えれば、根拠として薄弱である。

また、通報対象ではない職員が調査において「率直な意見を述べることをちゅうちょする」としているが、発言した個人を特定できない証言では影響を生じないから、証言者の氏名・役職・担当等を除外した部分

は開示できるはずである。

そもそも、本件公益通報は内部調査であるから、「調査手法、調査内容及び検討内容」をどのようにでも調整するインセンティブがある。調査そのものについては第三者の検討に付されることもないため、組織全体が事実を隠蔽し不存在と結論づけた場合は通報者自身が通報処理の不正を検証するほかない。

もっとも、制度上は労務提供先が通報を適切に処理しなかった場合に第三者への通報が可能であるが、その通報をするには部外者である第三者に説明するだけの情報が必要である。しかし、消費者庁によれば通報者自身による証拠収集等は認められないとのことであるから、「公益通報の調査手法、調査内容及び検討内容に関する情報」の漏洩可能性を理由として開示を拒否できるならば、「第三者への通報」制度が空洞化し、法の趣旨に反することになる。

そして、「（国の行政機関向け）内部の職員等からの通報に関するガイドライン」（平成29年3月21日一部改正）にも「3. 通報への対応（7）意見又は苦情への対応」において、通報者からの苦情に「迅速かつ適切に対応するよう努める」とされている。今回の通報処理については調査すべき対象を適切に調査していなかったために事実の不存在という結論になったと確信しているが、調査に不備があったことを確認しようと、対応窓口として指定された担当者に電話しても、「適切に処理した」と繰り返すばかりであったため、情報開示請求に及んだものである。ガイドラインの改定によって新設されたこの規定について、消費者庁は「各行政機関における適切かつ迅速な通報対応の確保を図るため、各行政機関が通報者からの通報対応に係る意見・苦情等の申出を受け付け、これに適切かつ迅速に対応することを促進すべきとの検討会の指摘（最終報告書P31参照）を踏まえ、確認的に明記するものです。」と説明しており、通報者に調査内容を開示せず事実の不存在を認定することはガイドラインと矛盾する。よって、不開示とした部分を開示すべきである。

（2）意見書

まず、調査に協力した職員が特定される氏名・役職・それらを推認できる情報等については開示を求めている。

したがって、法務省が不開示の理由とする「関係職員が率直な意見を述べることをちゅうちょすること」は牽強付会な理由付けである。

次に、「公益通報の調査手法」が公開されることによる不利益を挙げているが、内部職員であれば違法行為に対してどのような調査が行われるかについて推測が可能である。

例えば、本件のように商業登記と不動産登記との矛盾が登記記録上明

らかな場合は、不動産登記の記録については隠蔽する方法がないが、商業登記については職権更正を行った上で平成14年民商第2702号通達に基づく非表示処理を行うことにより隠蔽が可能となる。

この方法は通達として公開されており、商業登記事務においては日常的に行われている。

不動産登記における違法行為を隠蔽するために商業登記の職権更正が違法に行われたとすれば、公電磁的記録不正作出、同供用罪にあたる（コモンヒルズ北山事件（URLは省略する。））。

しかし、不動産登記と商業登記とでは担当登記官が異なるため、この犯罪行為を単独の職員が行うことは不可能である。

本件通報については組織的な関与がなければ実行できない。

そして、公益通報を行ったとしても、法務省が隠蔽工作に加担することによって犯罪事実をなかったものとする場合が起こりうる。

なぜなら、不動産登記記録に合わせて更正された商業登記記録は平成14年通達によって非公開とされるため、当局者以外の者が本件公益通報の処理の妥当性を検証することは出来ないからである。

これは商業登記に携わった者であれば誰でも推測できる手続であり、この検証プロセスが公開されたとしても、犯罪行為が抑止されたり公益通報の調査の妨げとなるようなことはない。

本件調査が適法に行われていれば、当然に商業登記記録についても調査が行われたはずである。

本件調査に平成14年通達で非表示処理を含む素の登記記録が含まれていなければ違法な調査が行われたことを示しており、含まれていれば「違法な事実はなかった」とした判断が違法である。

すなわち、不動産登記において第一の違法行為が行われ、それを隠蔽するために商業登記において第二の違法行為が行われ、これらを是正するために行った公益通報において必要かつ適切な調査が行われなかった第三の違法行為が行われたものである。

なお、平成14年通達の趣旨は登記官の過誤による職権更正の記録は行政機関の責任による不必要な情報であるから公開しないというものであり、法等で非開示とされる機密等を理由とするものではない。

平成14年以前は公開されていた情報であり、また申請者の過誤による更正の記録は依然として公開されていることから、本来は開示されて然るべき情報といえる。

したがって、少なくとも商業登記記録の調査結果については法務省が主張するような弊害は生じ得ず、不開示処分は不当である。

また、「検討内容」については、法務省が本件通報対象事実の隠蔽に加担していたとすればそれ自体が違法行為であり、外部通報の要件を充

たすものとなる。

登記官が虚偽の登記を行った場合、公電磁的記録不正作出、同供用罪が成立し、虚偽登記について公益通報を受けたにもかかわらず必要な調査を怠ったものであれば犯人隠避罪が成立すると考える。

しかし、報道機関等への外部通報をする場合、真実性を裏付ける証拠が必要とされる。

この点につき、消費者庁では次のように説明する。

「通報対象事実が生じ、又はまさに生じようとしていると信ずるに足りる相当の理由が必要となります。これを「真実相当性」といいますが、単なる憶測や伝聞ではなく、通報対象事実を裏付ける証拠や関係者による信用性の高い供述などの根拠があることを意味します。」（URLは省略する。）

すなわち、「通報対象事実はない」とした「検討結果」のみでは3号通報の要件を充たさず、法務省の隠蔽工作の証拠を添えて外部通報しなければならない。

したがって、公益通報者保護法に定める外部通報を行うための証拠が「検討内容」の記録であるにもかかわらず、これを不開示とするならば、事実上、外部通報は不可能になる。

こうした事態は、公益通報者保護法の趣旨に反するものとする。

そして、法務省は「公益通報された情報に対する着目の仕方」が明らかになることを弊害として挙げているが、「通報対象事実がなかった」と判断した事件については通報者と法務省との間に判断の食い違いが生じているのであるから、むしろ積極的に「公益通報された情報に対する着目の仕方」を開示することによって通報者が法務省の「情報に対する着目の仕方」に則った通報を行えるように情報提供すべきではないか。

公益通報者保護法を踏まえた国の行政機関の通報対応に関するガイドライン（内部の職員等からの通報）（平成17年7月19日関係省庁申合せ）においても、「3. 通報への対応」の「（7）意見又は苦情への対応」として「各行政機関は、通報対応に関して通報者又は相談者（以下「通報者等」という。）から意見又は苦情の申出を受けたときは、迅速かつ適切に対応するよう努める。」とあり、また「5. その他」の「（4）通報対応の評価及び改善」では「通報対応の仕組みの運用状況についての透明性を高めるとともに、客観的な評価を行うこと」が定められている。

すなわち、「公益通報された情報に対する着目の仕方」は通報対象職員の違法行為を誘発する危険よりも、法務省と通報者との「着目の仕方」の齟齬を解消するために開示しなければならない情報である。

よって、不開示処分は不当である

第3 諮問庁の説明の要旨

1 原処分について

審査請求人は、処分庁に対し、「特定年月日C付受理（特定記号番号）についての情報一切」について、法13条1項の規定に基づく保有個人情報の開示請求（令和2年1月16日付け受付第100452号。以下「本件開示請求」という。）をし、処分庁は、本件開示請求について、本件対象保有個人情報のうち、法14条7号柱書きに該当する部分を除き、部分開示の決定（原処分）を行った。

2 審査請求人の主張について

審査請求人は、不開示とした部分について、法14条7号柱書きに該当するような公益通報に係る調査等の業務に支障を及ぼすおそれはないとして、原処分の一部取消しを求めている。

3 原処分の妥当性について

(1) 本件対象保有個人情報について

本件対象保有個人情報は、審査請求人が通報した公益通報（以下「本件公益通報」という。）事案の対応についての決裁文書であり、当該公益通報に関する調査手法、調査内容及び検討内容に関する情報が含まれている。

(2) 本件対象保有個人情報に係る不開示情報該当性について

原処分においては、本件対象保有個人情報のうち、本件公益通報に関する、公益通報の調査手法、調査内容及び検討内容に関する情報について、不開示としているところ、これを開示することになれば、法務省民事局において、公益通報事務処理に係る調査の手順や範囲、公益通報された情報に対する着目の仕方等が明らかになることや、同様の公益通報の事案において、関係職員が率直な意見を述べることをちゅうちょすることにより、今後の事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあることから、法14条7号柱書きに該当するとして不開示とした原処分は妥当である。

上記の今後の事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれは、各公益通報事案に個別性があることや、公益通報に関する調査手法に関して、複数の事案において共通した手法が用いられることがあり得ること等を考慮しても、なお、認められるものである。

以上の次第で、部分開示の決定を行った原処分は相当である。

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2年6月1日 諮問の受理
- ② 同日 諮問庁から理由説明書を収受
- ③ 同月12日 審議

- ④ 同月26日 審査請求人から意見書を収受
- ⑤ 同年11月27日 本件対象保有個人情報の見分及び審議
- ⑥ 令和3年1月8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、本件対象保有個人情報の開示を求めるものであるところ、処分庁は、その一部を不開示とする原処分を行った。

これに対し、審査請求人は、不開示とした部分の開示を求めているところ、諮問庁は、原処分は相当であるとしていることから、以下、本件対象保有個人情報の見分結果を踏まえ、不開示部分の不開示情報該当性について検討する。

2 不開示情報該当性について

- (1) 当審査会において、本件対象保有個人情報を見分したところ、文書1及び文書2の「決裁・供覧・報告」と題する文書に係る「伺い文」欄及び別紙（決裁案の内容）の記載内容部分の各一部に記録された情報が不開示とされていることが認められる。
- (2) これを検討するに、当該不開示部分には、本件公益通報に関する調査手法、処理方針、調査内容及び検討内容に関する情報が記録されていることが認められるところ、これらを開示すると、法務省民事局において、公益通報事務処理に係る調査の手順や範囲、公益通報された情報に対する着目の仕方等が明らかになることや、同様の公益通報の事案において、関係職員が率直な意見を述べることをちゅうちょすることにより、今後の事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがある旨の諮問庁の上記第3の3(2)の説明は、不自然、不合理とはいえず、首肯できる。
- (3) したがって、当該不開示部分は、法14条7号柱書きに該当し、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 本件一部開示決定の妥当性について

以上のことから、本件対象保有個人情報につき、その一部を法14条7号柱書きに該当するとして不開示とした決定については、不開示とされた部分は、同号柱書き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 小泉博嗣, 委員 池田陽子, 委員 木村琢磨

別紙（本件対象保有個人情報記録された文書）

文書1 公益通報事案の対応について（特定年月日A付け決裁文書）

文書2 公益通報事案の対応について（特定年月日B付け決裁文書）