

諮問庁：海上保安庁長官

諮問日：令和2年8月21日（令和2年（行情）諮問第420号）

答申日：令和3年2月22日（令和2年度（行情）答申第464号）

事件名：特定個人の規律違反行為等の申出に関して作成された文書の不開示決定（存否応答拒否）に関する件

答 申 書

第1 審査会の結論

「貴校准教授であった特定個人A氏の規律違反行為又はパワーハラスメントの申出に関し作成された文書」（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2年5月14日付け大事総第23号により海上保安大学校長（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。）について、原処分を取り消し、対象文書の全部又は一部を開示するよう求める。

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の記載によると、以下のとおりである。

（1）審査請求書

本件開示請求は、特定個人であるAの意思に基づく開示請求であり（添付書類（略））、その対象となる情報も、国家公務員であった同人の職務の遂行に係る情報であるから、本件開示請求にかかる文書全部について、法5条1号に基づき非開示とすることは許されない。

また、本件開示請求により明らかになる情報は、規律違反行為やパワーハラスメントの申し出に対する海上保安大学の対応状況に止まる上（この点、処分庁は「当該規律違反行為等が存在すること」も明らかになるとするが、本件開示請求によりそこまでの事実が明らかになるかは疑問がある。）、開示を求めているA以外の者の情報については（場合によってはA自身の情報についても）法5条1号により非開示となるものと考えられるから、本件開示請求にかかる文書全部について、同号に基づき非開示とすることは許されない。処分庁は、本件開示請求により開示された情報と他の情報とを照合することで個人が特定され当該個人

の権利利益を害するおそれがあるとするが、このような理由により本件開示請求に係る文書全部の開示が許容されないとすると、現在、一定の基準のもと行われている公務員に対する懲戒処分やその状況の公表すら許容されないことになるのであり、非公開の範囲をいたずらに広汎化するものといわざるを得ない。

さらに、上記の理由による開示非開示の判断を適切に行えば、本件開示請求により明らかになるのは海上保安大学校の対応状況であるところ、同校の対応が適正である限り、本件開示請求に係る文書の開示が行われたからといって、今後、「規律違反等の申立てをしようとする者が申立てを躊躇する」ような事態には至らない（同校の対応状況が適正でなければ、それを理由として同校への申立てを躊躇することは今後あり得ると考えられるが、これは本件開示請求の結果ではなく、同校の対応の結果である。）。したがって、法5条6号により、本件開示請求にかかる文書全部を非開示とすることも許されない。

よって、審査請求に係る処分を取り消し、対象文書の全部又は一部を開示するよう求める。

(2) 意見書

ア 行政文書について

憲法において国民主権を掲げる我が国において、国の機関の活動は、全て国民の信託に基づいて、国民の福利を目的として行われる。そして、この活動を記録した公文書も、国民の信託に基づき、国民の福利を目的として作成される。すなわち、公文書は、国民が、全体の奉仕者である公務員に対し、その作成に要する人件費や資材費等の全ての費用を負担して作成を委託したものであるから、そこに記載された情報も含め、全て国民に帰属する財産といえる。

このため、法は、上記のとおりの意味をもつ行政文書について、請求に応じて開示することを原則としている（法5条）。法の制定過程における議論やこれに関与した学識者の見解には、法による行政文書の開示を主権者に対する説明責任と位置付けるものも多いが、例えて言えば、国と国民との関係（社会契約）は、「固定的内容を見出しえないという点」（特定書籍A特定頁）に特徴を有する「委任」ではなく、国が国民に対し安全な生活環境を提供するという結果責任を負う「請負」とみるべきであるから、その過程で作成される公文書の開示は、受任者による報告（民法645条）ではなく、注文者である国民に帰属すべき仕事の成果物の引渡しとみるべきである。

貴会に対しては釈迦に説法となるが、行政文書の開示については、上記のとおり我が国における行政文書開示の位置付けを確認する

必要があり，諮問庁においてこのような認識があれば，開示請求を受けた行政文書の全てを開示しない，という判断には至らなかったものと考えられる。諮問庁は，憲法を含む法学を教授する課程のある専門の教育機関を有しているのであるから，当該機関における研究，教育の成果を，国民のための行政の実現に向けて活用し，適正かつ公平な行政文書の開示を行うべきである。

イ 規律違反行為等に関して作成された文書の開示により明らかとなる情報

添付資料 1 及び 2（略）記載のとおり，諮問庁において，職員が規律違反行為を行った疑いがあるときには，事実の調査が行われ（訓令 3 条），種々の文書が作成される（訓令 4 条，5 条，通達 3 項）。

自衛隊法施行規則により同種の規律がある防衛省の特定職員に係る規律違反に関し作成された文書については，これまでも一部開示決定がされており，貴会においても開示すべきとの答申をされている（平成 22 年度（行情）答申第 31 号，平成 26 年度（行情）答申第 78 号及び同 83 号など）。

これらの行政文書を開示することにより明らかとなる情報は，規律違反行為の疑いについて事実の調査やこれに付随する手続が行われたことであり，規律違反行為等の有無ではない。本件開示請求では，事実の調査等という行政活動が行われたことを明らかにする行政文書の開示を求めているのに，これが「特定個人にかかる当該規律違反行為等の有無（以下「本件存否情報①」という。）を明らかにする」行政文書の開示請求であり，「当該規律違反行為等が存在すること（中略）の事実の有無（以下「本件存否情報②」という。）」を明らかにする行政文書の開示請求であるとした諮問庁の判断は，その前提を取り違えている。

ウ 特定個人を念頭に置いた開示請求と法 5 条 1 号該当性

諮問庁は，本件開示請求が特定個人の氏名を明示したものであることを理由として，これに対する応答自体が特定の個人を識別することができる情報（法 5 条 1 号）に当たるとする。

しかしながら，法 5 条は，各号に定める情報が行政文書に記録されている場合に限り当該文書を不開示としているのであり，行政文書とは別個独立の文書である開示請求に個人識別情報が記載されている場合にまで不開示としたものではない。各号に定める情報が記載されているか否かは，開示請求の対象となる行政文書について検討されるべきものであるから，開示請求が特定の個人を念頭に置いたものであることを理由として，当該行政文書に法 5 条 1 号に定める情報の記載があるということとはできない。本件開示請求書の記載内

容との照合を前提としても、本件開示請求の対象となる行政文書の記載全部が個人識別情報であるとは到底言い得ないであろうから（例えば文書の作成日付や宛先などは個人識別情報とはいえないであろう。）、本件開示請求の対象となる行政文書の全部について同号による不開示が許されるとは考えられない。諮問庁のように、特定個人を念頭に置いた開示請求は同号に該当すると理解すると、当該個人による開示請求にはおよそ応じないことになるが、このような理解が「法3条は、何人にも等しく情報の開示請求権を認めるものであり、開示・不開示の判断に当たっては、開示請求人が誰であるかは考慮されない」という諮問庁の理解と整合するかは疑問である。

エ 法5条1号括弧書の該当性

諮問庁は、本件開示請求の対象となる行政文書に個人識別情報が記録されていないとしても、「他の情報と照合することにより、又は当該規律違反行為等に関する何らかの情報を入手すること等により」特定の個人を推認されるおそれがある、とする。

しかしながら、「他の情報」や「何らかの情報」という漠然とした前提による諮問庁の上記主張は、照合による特定の抽象的な可能性があることを指摘するに過ぎない。法5条1号括弧書に定める場合に当たるか否かは、照合し得る情報を具体的に観念した上で、これと対象となる行政文書の記録とを併せ見て検討すべきところ、諮問庁のいう「通常他人に知られたくない個人の機微な情報」であればあるほど、これに関する情報は公開や流通が限られるであろうから（資料3（略）のとおり諮問庁もこの種の情報の公開は限定している。）、照合し得る情報自体が限定されることは明らかで、このような事情をも踏まえて上記条号に該当するかどうかを具体的に検討すべきである（大阪高判H24.11.29判時2185号49頁、東京地判H27.2.27判タ1423号233頁ご参照）。このように、照合する情報すら観念せず、同号括弧書に定める場合に当たるかを具体的に検討しないまま、その抽象的な可能性のみでこれに該当するとした諮問庁の判断については、その当否を慎重に検討する必要があるものと思料する。

オ 法5条1号ハの該当性

諮問庁は、法5条1号ハに定める情報に該当するか否かについて何ら検討しないまま、同号による不開示（応答拒否）の判断をしている。

しかしながら、本件開示請求の対象となる文書は、公務員の職務遂行に係る情報の記録を含むと考えられるのであり、当該記録の部分

は同号によっても不開示とすることが許されないのであるから、同号による不開示が許されるか否かを検討するに当たっては、同号ハの該当性についても当然検討すべきである（当該該当性につき行政庁に立証責任があると解すべきことについて特定書籍B特定頁ご参照）。

この点を何ら検討していない諮問庁の判断は結論ありきの杜撰なものというべきであり、貴会による審査においては、この点も十分に検討されたい。

カ 法5条6号の該当性

諮問庁は、本件開示請求の対象となる行政文書には、法5条6号に定める情報が記録されているとして、その全部を不開示としている。

しかしながら、前記2でみた他の諮問例をみても明らかなおり、上記文書の全部について同号に定める情報が記録されているとは到底考えられない。貴会による審査においては、この点についても十分に検討されるべきである。

キ 法6条による部分開示について

法6条は、法5条に定める不開示情報が記録されている行政文書についても、不開示情報の記録とそれ以外の記録とを容易に区分することができるときは、不開示情報を除いた部分を開示しなければならないとする。

これに対し、諮問庁は、前記2のとおり本件開示請求の対象となる行政文書の意味を取り違えた上で、行政文書の記録自体について全く検討しないまま、十把一絡げに不開示（応答拒否）の判断をしている。このような諮問庁の判断は、結論ありきの杜撰なもので、前記アでみた情報開示の趣旨や意味を全く理解しないものといわざるを得ず、本審査において是正されるべきものであると思料する。

第3 諮問庁の説明の要旨

1 本件審査請求について

(1) 開示請求のあった行政文書の名称等

特定個人A（「行政文書開示請求書」には、海上保安大学校所属教官であった者の氏名が記載されている。）の規律違反行為又はパワーハラスメントの申出に関し作成された文書

(2) 本件審査請求に至る経緯

上記(1)の開示請求（令和2年4月13日）に対し処分庁は、法に基づき、大事総第23号（同年5月14日）により、不開示とする決定（原処分）を行った。原処分について、審査請求人から諮問庁に対し、同月25日付け「審査請求書」により、上記の処分を取り消し、本件対象文書の全部又は一部を開示することを求める審査請求がなされたもの

である。

2 本件不開示処分について

- (1) 本件開示請求は特定個人Aの氏名を明示したうえで当該規律違反行為等に関し作成された文書の開示を求めていることから、本件対象文書の存否を答えることにより、特定個人Aにかかる当該規律違反行為等の有無（以下「本件存否情報①」という。）を明らかにすることとなる。本件存否情報①は、法5条1号本文前段に規定する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し、法8条の規定によりその存否を明らかにしないで本件開示請求を拒否したもの。
- (2) また、本件対象文書の存否情報によって公になると考えられる情報は、当該規律違反行為等が存在すること、当該規律違反行為等に関して調査が行われ、その報告書が作成されたこと及びその報告書に関して何らかの意思決定が行われたことの実事の有無（以下「本件存否情報②」という。）であると認められる。

本件存否情報②は、これらのみによっては特定の個人を識別することはできないとしても、これを公にすると本件存否情報②を手掛かりとして当該規律違反行為等の関係者等が、他の情報と照合することにより、又は当該規律違反行為等に関する何らかの情報を入手すること等により当該規律違反行為等の当事者が推認されるおそれがあり、当該規律違反行為等の当事者であるという、通常他人に知られたくない個人の機微な情報が明らかとなり、当該個人の権利利益を害するおそれがあることから、法5条1号本文後段に規定する特定の個人を識別することはできないが、なお個人の権利利益を害するおそれがあるものに該当し、法8条の規定によりその存否を明らかにしないで本件開示請求を拒否したもの。

- (3) さらに、本件存否情報②は、これを公にすると、今後の海上保安大学校における規律違反等の調査手続において、規律違反等の申立てをしようとする者が申立てを躊躇するなど、海上保安大学校が行う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5条6号本文に規定する当該事務の性質上、当該事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるものに該当し、法8条の規定によりその存否を明らかにしないで本件開示請求を拒否したもの。

3 審査請求に対する諮問庁の判断

- (1) 審査請求人は、「本件開示請求は、特定個人である海上保安大学校所属教官であった者の意思に基づく開示請求であることから、法5条1号に基づき不開示とすることは許されない。」（上記2（1）に対する反論）と主張する。

しかしながら、法3条は、何人にも等しく情報の開示請求権を認めるものであり、開示・不開示の判断に当たっては、開示請求人が誰である

かは考慮されないものであるから、審査請求人の主張は、本件不開示決定の結論に影響を及ぼすものではない。

- (2) 審査請求人は、「本件開示請求により明らかになる情報は、規律違反行為やパワーハラスメントの申出に対する海上保安大学校の対応状況に止まることから、法5条1号に基づき不開示とすることは許されない。」(上記2(2)に対する反論)と主張する。

しかしながら、規律違反行為及びパワーハラスメントについては、その疑いがある者のほかに、被害者、申告者等の当事者が存在するものであり、本件存否情報②は、これらのみによっては特定の個人を識別することはできないとしても、これを公にすると本件存否情報②を手掛かりとして当該規律違反行為等の関係者等が、他の情報と照合することにより、又は当該規律違反行為等に関する何らかの情報を入手すること等により当該規律違反行為等の当事者が推認されるおそれがあり、当該規律違反行為等の当事者であるという、通常他人に知られたくない個人の機微な情報が明らかとなり、当該個人の権利利益を害するおそれがあることから、審査請求人の主張は、本件不開示決定の結論に影響を及ぼすものではない。

- (3) 審査請求人は、「本件開示請求により明らかになる情報は、規律違反行為やパワーハラスメントの申出に対する海上保安大学校の対応状況であり、本件開示請求にかかる文書の開示が行われたからといって、今後、「規律違反等の申立てをしようとする者が申立てを躊躇する」ような事態には至らないことから、法5条6号に基づき不開示とすることは許されない。」(上記2(3)に対する反論)と主張する。

しかしながら、規律違反行為及びパワーハラスメントについては、協力者保護のため、海上保安大学校が協力者の意思に反し申立て情報を公にすることはなく、本件存否情報②は、これを公にすると、今後の海上保安大学校における規律違反等の調査手続において、規律違反等の申立てをしようとする者が申立てを躊躇するなど、海上保安大学校が行う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、審査請求人の主張は、本件不開示決定の結論に影響を及ぼすものではない。

4 結論

以上のことから、原処分を維持することが適当である。

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8月21日 | 諮問の受理 |
| ② | 同日 | 諮問庁から理由説明書を収受 |
| ③ | 同年9月25日 | 審査請求人から意見書及び資料を収受 |
| ④ | 同年12月10日 | 審議 |

⑤ 令和3年2月16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ことは、法5条1号及び6号の不開示情報を開示することと同様の結果を生じることとなるとして、法8条の規定に基づき、その存否を明らかにせずに本件開示請求を拒否する原処分を行った。

これに対し、審査請求人は、原処分を取り消し、その全部又は一部を開示することを求めているが、諮問庁は、原処分を維持することが妥当である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 本件対象文書の存否応答拒否の妥当性について

- (1) 本件開示請求は、開示請求書の記載によれば、海上保安大学の准教授であった特定個人Aの規律違反行為又はパワーハラスメントの申出に関して作成された文書の開示を求めるものであり、本件対象文書の存否を答えることは、特定個人Aが何らかの規律違反行為又はパワーハラスメントに関わったという事実の有無（以下「本件存否情報」という。）を明らかにすることと同様の結果を生じさせることとなると認められる。
- (2) 本件存否情報は、法5条1号本文前段に規定する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ところ、こうした情報の有無は、同号ただし書きの法令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であるとは認められず、また、同号ただし書き及びハに該当する事情も認められない。
- (3) したがって、本件対象文書は、そ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なるため、同条6号について判断するまでもなく、法8条の規定により、その存否を明らかにしないで本件開示請求を拒否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号及び6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、当該情報は同条1号に該当すると認められるので、同条6号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 藤谷俊之, 委員 泉本小夜子, 委員 磯部 哲