

諮問庁：海上保安庁長官

諮問日：令和2年10月29日（令和2年（行個）諮問第176号）

答申日：令和3年3月15日（令和2年度（行個）答申第179号）

事件名：本人を対象者とする規律違反行為等に係る手続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

「特定年に作成された審査請求人を対象者とする規律違反行為又はハラメント行為に関する手続及び指導教官変更に関する手続に関し作成された行政文書又は電磁的記録，その他本件に関係ありと思料される一切の文書」に記録された保有個人情報（以下「本件対象保有個人情報」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，取り消すべきである。

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7月15日付け大事総第65号により海上保安庁長官（以下「処分庁」又は「諮問庁」という。）が行った不開示決定（以下「原処分」という。）について，法14条各号に定める不開示情報を除き，開示に応じることを求める。

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

処分庁は，本件開示請求に係る文書が法14条2号に定める不開示情報に該当する，として開示をしない旨決定したようであるが（本件通知2項（1）），その根拠は明らかでない。同号は，「開示請求人以外の個人の権利利益を害するおそれがあるもの」を不開示情報としているところ，そもそも法は，国民が国からその保有する国民自身の情報の開示を受ける情報プライバシー権を具体的に保障したものであるから，ここにいう権利利益を害するおそれは，開示請求者に対する上記権利の保障を犠牲にしてでも守るべき権利利益をいうものと解すべきである。本件通知2項（1）は「協力した者が推認されるおそれがあり，通常他人に知られたくない個人の機微な情報が明らか」になるから審査請求人以外の個人の権利利益を害するおそれがある，というようであるが，そもそ

も本件開示請求に係る文書は上記のとおり審査請求人に関するものであり、それ以外の者の「機微な情報」の開示を求めるものではないし、仮にこのような情報が含まれていたとしても、法15条による部分開示をすべきであるから、上記のとおりの本件通知2項(1)の記載は、本件開示請求に係る文書全てを開示しない、という判断の根拠にはならない。本件開示請求に係る文書を開示することにより害するおそれのある権利利益を具体的に想定しなければ、上記のとおり審査請求人の情報プライバシー権の保障との利益衡量はできないのであるから、「機微な情報が明らか」になるというだけで、当該個人のいかなる権利利益を害するおそれがあるかを具体的に指摘しないまま、法14条2号に定める不開示情報に当たる、とした本件通知の判断は根拠を欠いており、その根本から見直す必要がある。

なお、法14条2号口は、権利利益を害される個人が公務員等である場合には、一定の情報について不開示情報から除外しているのであるから、同号に定める不開示情報に当たる、とするためには、上記情報に該当しないことをも検討すべきところ、本件通知はこの点の検討も欠いている。

また、処分庁は、本件開示請求に係る文書が法14条7号に定める不開示情報にも該当する、とするが(本件通知2項(2))、「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」「その報告書に関して何らかの意思決定が行われた」のであれば(本件通知2項本文)、当該規律違反行為なるものの調査は既に終了していると考えられるから、「当該規律違反行為等の証拠隠滅が図られるおそれ」は問題とならないのであり、その記載内容は論理的に矛盾している。同号に定める不開示情報も、開示請求者の情報プライバシー権の保障を犠牲にしても優先すべき事務や業務に関するものに限られるというべきであり、同号がその例示としてイからホまでを定めていることは、その表れといえる。上記のとおり論理的に矛盾した記載しかなく、同号が求める具体的な支障を何ら指摘していない本件通知は、同号に定める不開示情報の該当性を合理的に説明したものとはいえず、この点の判断も根本から見直されるべきである。

本件通知は、このほかにも、「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」として、本件開示請求に係る文書が法14条7号に定める不開示情報にも該当する、とするが(本件通知2項(3))、そもそも海上保安庁では、「職員が規律違反行為を行った疑いがあるときは」監督者が「直ちにその事実の調査を行わなければならない」とされているのであり(海上保安庁職員の懲戒手続き等に関する

訓令3条1項),「申立て」なるものが「海上保安大学校が行う事務の適正な遂行」に必要であるかのような前提に立つ本件通知の説明は誤りである。

以上のとおり,本件通知において示された処分庁の判断は,法14条各号に定める不開示情報の解釈適用を誤ったものであり(不開示情報の該当性を個別具体的に検討しないまま法17条により存否すら回答しない,という本件通知の内容自体が,不開示情報に関する理解の誤りを端的に示しているものといえる),いずれも本件開示請求に係る文書が法14条の定める不開示情報に該当する旨を合理的に指摘したのではなく,その根本から全面的に見直されるべきである。

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

本件開示請求は,審査請求人による規律違反行為等に対する調査等に関するものであり,特定調査等を命じた者である海上保安大学校前校長による審査請求人に対する特定の調査手続による結果を明らかにするように文書等の開示を請求するものである。

諮問庁の「理由説明書」(下記第3。以下同じ。)によれば,審査請求に対する諮問庁は,特定の手続きをした事実の有無,すなわち調査の実施の有無及びその具体的内容(以下では,「本件存否情報②」という)を開示することにより,下記の(1),(2),(3)から,審査請求人本人の規律違反行為等の調査結果等の情報開示については,不開示とする原処分が適当であるとする。

(1)は,調査に協力した者が推認されることになり,調査協力者の権利利益を害するおそれがあるとするものである。(2)は,私の規律違反行為等の調査内容が推認されるおそれがあり,「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』(審査請求人)の権利利益を害するおそれがある」とするものである。(3)は,被害者,申告者等当該規律違反行為等の調査に協力した者が存在し,通常それらの協力者から申し立てを受けるものであり,「本件存否情報②」を明らかにすると,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,規律違反等の申し立てをしようとする者が申し立てを躊躇するなど,海上保安大学校の行う事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるとするものである。

以下,上記の(1),(2),(3)を理由として法14条の開示義務の例外事由があるとして本件開示請求に係る文書等を全部不開示とする原処分が適当であるとする諮問庁の見解についてもふれながら,本件

開示請求に係る文書の全部又は部分開示を求めることについての意見を述べたい。

(1) で調査に協力した者が推認されることにより、調査協力者の権利利益を害するおそれがあることについて、審査請求人以外の個人に関する情報が、本件開示請求に係る文書の「全て」に含まれていなければ、本件開示請求に係る文書の「全部」について不開示とすることはできない。諮問庁は、本件開示請求に係る文書の「全て」に審査請求人以外の個人に関する情報が含まれている、という前提で原処分を行ったと考えられるところ、この前提については改めて検討される必要がある。また、審査請求人以外の個人に関する情報が含まれている文書についても、それらの情報を除いた部分の開示（氏名等の黒塗り）が検討されなければならないところ（法15条）、諮問庁の意見をみても、この点について検討された形跡は一切ない。本件の審査においては、この点も検討されるべきである。

開示請求者以外の特定の個人を識別することはできないが、開示することによりなお開示請求者以外の個人の権利利益を害するおそれがあるものについて、当該情報のうち、特定の個人を識別することができることとなる記述等（氏名等）を除くことにより開示することは可能であると考えられる。

(2) については、審査請求人の規律違反行為等の調査内容について審査請求人本人が知ることによって、「当該個人」＝審査請求人の権利利益を害するおそれがあるということか、理由説明書の内容の意図するところが判然としない。仮に、審査請求人本人の生命、健康、生活又は財産を害するおそれがある情報があるとしても、文書の「全て」に含まれていなければ、文書の「全部」について不開示とすることはできない。諮問庁宛ての審査請求書に記載のとおり、自身のハラスメントもしくは規律違反行為等という不利益処分の調査の情報の開示を受ける情報プライバシー権が実質的に保障されるべきであることから、「権利利益を害するおそれ」とは、開示請求者である審査請求人個人の権利の保障を犠牲にしてでも守るべき権利利益でなければならないはずである。その点について、不開示とする原処分が適切であるというためには、開示が認められないほどの権利利益を害するおそれについて抽象的に漠然と示すのではなく、具体的な説明づけが必要であると解される。なお、諮問庁の意見によっても、原処分で言及されていた「当該規律違反行為等の罪証隠滅が図られるおそれ」が本件開示請求の可否を左右する事情とはいえず、この点で法14条7号に該当する事情があるとはいえないことは明らかである。

(3)については、規律違反等の申し立てをしようとする者が申し立てを躊躇するなど、海上保安大学校の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があげられている。しかしながら、厚生労働大臣による「事業主が職場における優越的な関係を背景とした言動に起因する問題に関して雇用管理上講ずべき措置等についての指針」（厚生労働省告示第5号）にもとづいて、「職場におけるパワー・ハラスメントに係る言動を行った者については、厳正に対処する旨の方針及び対処の内容を就業規則その他の職場における服務規律等を定めた文書に規定し、管理監督者を含む労働者に周知・啓発すること」とされている。ハラスメントの嫌疑を受けた者には、調査を受ける権利が保障されている。ハラスメント冤罪で苦しむ被害者もいる中で、調査者により公正、適正な手続のもとに、調査が行われ、的確な「裏付け」によって事実が認定されたかどうかについて、当然のことながら自身のハラスメント調査の結果について「知る権利」が保障されるべきである。将来的にハラスメント等の申し立てをしようとする者が躊躇することを理由として事務の適正な遂行に支障を及ぼすとの理由で不開示とする処分が適切であるとするならば、ハラスメントの嫌疑をかけられた者は自らの調査結果について全く知らされないまま、調査手続の事実認定における事実の誤認についての不服申し立てが一切認められないことになる。

以上のことから、情報公開・個人情報保護審査会の委員会各位におかれましては、第三者的立場から、公正かつ中立的に調査審議を行って頂き、諮問庁に対して答申を行って頂きたい。

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

特定年に作成された私を対象とする規律違反行為又はハラスメント行為に関する手続及び指導教官変更に関する手続に関し作成された行政文書又は電磁的記録、その他本件に関係ありと思料される一切の文書

(2) 本件審査請求に至る経緯

上記(1)の開示請求(令和2年6月11日付け)に対し、処分庁は、法に基づき、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、令和2年7月22日付け「審査請求書」により、上記の処分を取り消し、特定個人を対象とした当該規律違反行為等に関し作成された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

本件開示請求は本件対象保有個人情報の開示を求めていることから、本件対象保有個人情報の存否を答えることにより、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事実の有無（以下「本件存否情報①」という。）を明らかにすることとなる。

- (1) 本件存否情報①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，これを明らかにすると，本件存否情報①を手掛かりとして開示を受けた者が，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調査に協力した者が推認されるおそれがあり，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14条2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17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，本件存否情報①は，これを明らかにすると，本件存否情報①を手掛かりとして開示を受けた者が，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調査内容が推認され，当該規律違反行為等の証拠隠滅が図られるおそれがあることから，法14条7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17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①は，これを明らかにすると，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14条7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17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，「「協力した者が推認されるおそれがあり，通常他人に知られたくない個人の機微な情報が明らか」になるから審査請求人以外の個人の権利利益を害するおそれがある，というようであるが，そもそも本件開示請求に係る文書は審査請求人に関するものであり，それ以外の者の「機微な情報」の開示を求めるものではないし，仮にこのような情報が含まれていたとしても法15条に第よる部分開示をすべきであるから，本件開示請求に係る文書全てを開示しない，という判断の根拠にならない。」（上記2（1）に対する反論）と主張する。

しかしながら、本件開示請求は、特定個人による規律違反行為等に対する調査等に関するものであり、当該調査等を命じた者を特定した上で、開示を求めているものであることから、本件対象保有個人情報の存否を答えることは、当該調査等を命じた者が、上記特定個人に対する特定の手続きをした事実の有無（以下「本件存否情報②」という。）を明らかにすることとなる。

規律違反行為等については、その疑いがある者のほかに、被害者、申告者等、当該規律違反行為等の調査に協力した者が存在するものであり、本件存否情報②のみでは特定の個人を識別することはできないとしても、これを手掛かりとして開示を受けた者が、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調査に協力した者が推認されるおそれがあり、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。

- (2) 審査請求人は、「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」「その報告書に関して何らかの意思決定が行われた」のであれば、当該規律違反行為なるものの調査は既に終了していると考えられるから、「当該規律違反行為等の証拠隠滅が図られるおそれ」は問題ならないのであり、論理的に矛盾している。」（上記2（2）に対する反論）と主張する。

しかしながら、当該規律違反行為等の調査が継続中であるか、終了しているかに関わらず、本件存否情報②は、これを明らかにすると、これを手掛かりとして開示を受けた者が、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調査内容が推認されるおそれがあり、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、「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」として、本件開示請求に係る文書が法14条7号に定める不開示情報にも該当する、とするが、そもそも海上保安庁では、「職員が規律違反を行った疑いがあるときは」監督者が「直ちにその事実の調査を行わなければならない」とされているのであり、「申立て」なるものが「海上保安大学校が行う事務の適正な遂行」に必要であるかのような前提に立つ説明は誤りである。（上記2（3）に対する反論）と主張する。

しかしながら、規律違反行為等については、その疑いがある者のほかに、被害者、申告者等、当該規律違反行為等の調査に協力した者が存在し、通常、それらの協力者から申立てを受けるものであり、本件存否情報②は、これを明らかにすると、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、原処分が維持されることが適当と考える。

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10月29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11月19日 審査請求人から意見書及び資料を收受
- ④ 令和3年2月16日 審議
- ⑤ 同年3月10日 審議

第5 審査会の判断の理由

1 本件対象保有個人情報について

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り、処分庁は、開示請求に係る保有個人情報の存否を答えることにより、法14条2号及び7号に定める不開示情報を開示することとなるとして、法17条の規定により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、本件対象保有個人情報の全部又は一部を開示することを求めているところ、諮問庁は、原処分は妥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存否応答拒否の妥当性について検討する。

2 本件対象保有個人情報の存否応答拒否の妥当性について

- (1) 本件対象保有個人情報は、「特定の期間に作成された審査請求人を対象とする規律違反行為又はハラスメント行為に関する手続及び指導教官変更に関する手続に関し作成された行政文書又は電磁的記録、その他本件に関係ありと思料される一切の文書」に記録された保有個人情報であるところ、諮問庁は、その存否を答えることは、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事実の有無（本件存否情報①）及び当該調査等を命じた者が、上記特定個人に対する特定の手続きをした事実の有無（本件存否情報②）を明らかにすることとなる旨説明する。

(2) これについて検討すると、確かに本件対象保有個人情報記録された文書のうち、「特定の期間に作成された審査請求人を対象とする規律違反行為又はハラスメント行為に関する手続及び指導教官変更に関する手続に関し作成された行政文書又は電磁的記録」の存否について答えることは、本件存否情報①及び本件存否情報②を明らかにすることになるとする諮問庁の説明は首肯できる。しかし、本件対象保有個人情報記録された文書として「その他本件に関係ありと思料される一切の文書」も含まれていると認められるところ、審査請求人から提出された意見書及びその添付資料によると、審査請求人は特定年に海上保安庁から規律違反行為等の疑いに関し、何らかの事実確認等（以下「本件事実確認等」という。）が行われていたと認められ、本件開示請求は、これらを端緒として行われたと解するのが相当であるから、「その他本件に関係ありと思料される一切の文書」とは、「本件事実確認等に関係ありと思料される一切の文書」と捉えることが適当である。

(3) そうすると、本件存否情報は、本件存否情報①及び本件存否情報②に加え、「本件事実確認等に関係ありと思料される一切の文書」の有無も含まれていると認められる。

(4) そこで、本件存否情報の不開示情報該当性について検討する。

当審査会事務局職員をして諮問庁に確認させたところ、諮問庁は、以下のとおり説明する。

ア 意見書に添付された資料である通知等は、確かに海上保安庁関係者から審査請求人に対し発出されたもので、規律違反行為等疑いに関して審査請求人に対し事実確認を行ったことは事実である。

イ しかしながら、これはあくまでも規律違反行為等の疑いに関する事実確認であり、当該事実確認を受け、海上保安庁において規律違反行為等と認定するなど、具体的な対応を行ったか否かについてまで明らかにしているものではない。

ウ 本件事案に限らず、海上保安庁における規律違反行為等疑いに関し、海上保安庁内部においてどのような対応を行っているか、また、個別事案に関し具体的な対応を取っているか否かといった情報は、規律違反行為等に基づき具体的な処分を行った等の場合を除き、業務上秘匿すべき内部管理情報であり、更に言えば、申告者や被疑者等関係者のプライバシー保護の観点から慎重に取り扱うべき情報であるところ、これらを公にした場合、海上保安庁における規律違反行為等疑いに関する調査手法や対応方針が明らかとなり、当該事案、ひいては今後の海上保安庁における同種事案の調査や事実認定等の対応を行う際に、事案の当事者及び関係者が証拠を隠滅したり、聴取に応じたことが発覚することをおそれて率直な供述をすることを拒む等の事態を引き起

こし、正確な事実の把握ができず、調査や事実認定等が行えなくなる可能性が生じる等、海上保安庁における規律違反行為等の調査及び対応に関する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号に該当する。

(5) 以下、検討する。

ア 上記(2)の諮問庁の説明を踏まえると、審査請求人に対し、規律違反行為等疑いについて海上保安庁において具体的な手続が行われたかどうかの事実については明らかにされているものではないものの、規律違反行為等の疑いについて事実確認を行ったことは事実であり、意見書に添付された資料である通知等は、それに関連して、海上保安庁関係者から審査請求人に対し発出されたものであるとのことである。そうすると、少なくとも本件事実確認等に関する文書、すなわち、本件存否情報の一部が存在することは明らかであり、その時点で、本件存否情報が法14条2号及び7号柱書きの不開示情報に該当すると解する余地はないといえる。

イ したがって、本件存否情報は、法14条2号及び7号柱書きのいずれにも該当するとは認められず、存否応答拒否をした原処分は妥当ではないので、改めて本件対象保有個人情報の存否を明らかにして、開示決定等をすべきである。

3 審査請求人のその他の主張について

審査請求人はその他種々主張するが、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、本件対象保有個人情報につき、その存否を答えるだけで開示することとなる情報は法14条2号及び7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2号及び7号柱書きのいずれにも該当せず、本件対象保有個人情報の存否を明らかにして改めて開示決定等をすべきであることから、取り消すべきであると判断した。

(第5部会)

委員 藤谷俊之、委員 泉本小夜子、委員 磯部 哲