

諮問庁：法務大臣

諮問日：令和3年9月22日（令和3年（行個）諮問第152号）

答申日：令和4年6月30日（令和4年度（行個）答申第5027号）

事件名：本人が行った苦情相談に関する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（以下「本件文書」という。）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3年4月26日付け法務省人服第405号により法務大臣（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。）を取り消し、対象文書の全てを開示するよう求めます。

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の要旨は、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。なお、添付資料は省略する。

（1）審査請求書

ア 審査請求人は、令和3年2月12日付けで人事院総裁あてに保有個人情報開示請求を行いました。人事院からは、対象となる保有個人情報のうち法務省が作成し提供を受ける等したものについては法務省の判断となる旨の連絡を受け、これを承知し、「対象となる保有個人情報のうち法務省から提供されたものに限る。」との請求内容に改め、当該請求は人事院から法務省に移送され、令和3年3月31日法務省受付となり、原処分を受けました。

イ 法務省はその理由を、当該個人情報には、苦情相談に関する担当者の意見及び国の機関の内部又は相互間における審議、検討又は協議に関する記載が含まれており、開示することにより、率直な意見の交換若しくは意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれがあり、また、開示することで、関係職員に対し、働きかけることなどにより適切な調査が妨げられ、ひいては、職員が率直な意見を述べることをちゅうちょするなど、苦情相談事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるためとしています。

ウ しかしながら、本件処分内容は、審査請求人個人の情報に係るものであり、開示請求権者として自己に関する個人情報の正確性等を確認する権利があり、行政機関は開示する義務を負うことを前提としていること、処分庁が不開示とした、審議、検討又は協議に関する記載に関しては、当該情報は既に行政機関が意思決定を行った後の情報であること、また、開示することにより、率直な意見の交換若しくは意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれとあるが、これは予測でしかなく、本件処分に該当するか否かの断定はできないこと、及び、適正な調査が妨げられるとあるが、公務員等が「調査」という職務の遂行をしたのならば、当該情報はその職務の遂行に係る情報であること、そして、審査請求人にとって当該個人情報は、自身の権利利益の回復、保護のため必要である情報であります。

以上から、当該個人情報を一部不開示とする理由はなく、処分庁は、法14条1項柱書き、及び、同項2号、並びに、同項6号の適用を誤っていると考えます。

エ 以上の点から、本件処分の取消しを求めるため、本審査請求を提起しました。

(2) 意見書

審査請求人は、本意見書面において、本件審査請求に至った理由を述べた上で（下記ア）、令和3年10月8日受領の法務省の理由説明書（下記第3を指す。以下同じ。）に対して意見を述べる（下記イないしエ）。

ア 本件審査請求に至った経緯

（ア）本件開示請求は、審査請求人が人事院の職員相談制度を利用して行った自己に係る相談等に対して、法務省並びに特定地方支分部局が実施した調査手続の内容を明らかにするため、法12条に基づき、人事院に対して当該情報の開示を求めたものであり、その後、本件開示請求は、人事院の判断で一部が処分庁へ移送となったものである。

（イ）令和3年5月1日、審査請求人は処分庁から、本件開示請求を一部開示とする旨の通知書（以下「本件通知」という。）を受け取り、その後、書面の交付申請を行い、これを受領した。

（ウ）しかしながら、同書面は書面の大部分が黒く塗り潰された状態であり、項番、ページ数の他、人事院側のメール内容等の記載しかなく、意味内容は何一つわかるものではなかった。審査請求人はこのことを不服として、処分庁に審査請求を行ったものである。

イ 不開示情報の該当性について

（ア）法14条6号の該当性について

- a 本件通知によると、本件開示請求に係る文書が、法14条6号に該当するとして開示しない旨決定したようであるが、同号への該当性として「率直な意見の交換若しくは意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれ」と定義されている。

特定書籍○頁以下に、「「保有個人情報」は、組織共用されている個人情報であるため・・・他面において、最終的な意思決定前であっても、「保有個人情報」を開示することが必要なことも少なくない。」とあり、加えて、「開示することの利益を勘案しても、なお開示のもたらす支障が重大であるため不開示とすることに合理性が認められる場合に限定して不開示とすることを認めているのである。」と指摘している（資料1）。

また、「法務省本省における行政機関個人情報保護法に基づく処分に係る審査基準」（以下「本省審査基準」という。）15頁においても、「「不当に」とは、審議、検討等途中の段階の情報を開示することの必要性を考慮してもなお、適正な意思決定の確保等への支障が看過し得ない程度のものであることを意味する。予想される支障が「不当」なものかどうかの判断は、当該情報の性質に照らし、開示することによる利益と不開示にすることによる利益とを比較衡量した上で判断する。」と同様の記載がある（資料2「5」）。

- b つまり、同号に該当するか否かを判断するにあたり、本質的な重要性を持つのは、開示することの利益と開示により適正な意思決定に及ぼす支障を比較衡量することである。また、該当するというのであれば、処分庁はそのもたらす支障並びに程度について説明すべきであることから、その判断も見直すべきである。

なお、開示し外部から影響を受けると、本件事案の審議、検討等に支障があるという理解をとるのであれば、その審議、検討は、もはや何等の中立性、透明性は担保されておらず、「公平審査制度」の趣旨に沿った職員苦情相談制度自体が機能していないことになる。

- c また、同号は、審議、検討等が未定な状態（意思決定前）であることを前提としている。その表れとして、本省審査基準においては、次に記載する「意思決定後の取扱い等」という規定を設けている。

- d 本省審査基準15頁には、「審議、検討等に関する情報については、国の機関等としての意思決定が行われた後は、一般的には、当該意思決定そのものに影響が及ぶことはなくなることから、本号の不開示情報に該当する場合は少なくなるものと考えられ

る・・・審議，検討等の過程が重層的，連続的な場合には，当該意思決定後であっても，政策全体の意思決定又は次の意思決定に関して本号に該当するかどうかの検討を要する。」と記載されている（資料2「6」）。

本件開示請求事案において，審査請求人が本件開示請求を行ったときには，既に特定地方支分部局特定職員Aから，本件事案の調査結果の告知を受けていた。つまり処分庁は「調査を終了した」との意思決定を行ったのであり，続く審議，検討等はなく，本件事案の調査手続は完結したものと推測される。そのことは処分庁の見解でもある。

したがって，本件開示請求情報は「意思決定後」としての取り扱いをされるべきであり，また，審査請求人が告知を受けた内容は，審査請求人の知り得る情報であるため，これを開示しない理由はない。

- e なお，審査請求人は上記の調査結果の告知内容について，処分庁に対し書面の交付を申し出たが，特定年月日B，処分庁特定局特定職員Bから「書面の交付は行わない。」等の回答を電話にて受けた。このため，審査請求人は開示請求を行った次第でもある。

(イ) 法14条7号の該当性について

- a 本件通知及び理由説明書によると，本件開示請求に係る文書が，法14条7号柱書に該当するとして開示しない旨決定したようであるが，そもそも本件事案においては上述のとおり，審査請求人が本件開示を請求した段階では，すでに本件事案の調査結果は出ている。にもかかわらず，「適切な調査が妨げられ・・・」（本件通知）とは矛盾でしかない。
- b そして，「苦情相談事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがある」（本件通知）というが，これも憶測の域でしかない。仮に，「今後の」可能性を指すのであれば，その蓋然性を示すべきである。

本省審査基準17頁においても「「支障」の程度は，名目的なものでは足りず実質的なものが必要であり，「おそれ」の程度も単なる確率的な可能性でなく，法的保護に値する蓋然性が必要である。」と記載されている（資料3）。

- c このことから，本件通知記載の「適切な調査が妨げられ，ひいては，職員が率直な意見を述べることをちゅうちょするなど，苦情相談事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがある」との理由は，同号が求める具体的な支障等を何ら指摘しておらず，単に名目的に「適正な遂行に支障がある」というにすぎず，本件通知は

同号の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ない。

理由説明書記載の事項も、単に可能性を列挙しただけであり、「当局との信頼関係が損なわれ・・・」に至っては、審査請求人の関与するところではない。審査請求人に至っては、既に当局の措置及び本件調査に不信感を抱いている。後に述べるが、権利利益を侵害され不利益を被っているのは審査請求人である。審査請求人にとって、本件調査手続が「適正」か否かを確認するための本件開示請求である。

ウ 開示の区分及び裁量的開示について

(ア) 処分庁には部分開示義務があることについて

- a 上述のとおり、審査請求人は本件開示請求情報の写しの交付を受けたが、同写しは大部分が黒く塗り潰されたものであった。

処分庁は法15条の規定する「不開示情報に該当する部分を容易に区分して除くことができるときは、開示請求者に対し、当該部分を除いた部分につき開示しなければならない。」ということをして正しく解釈せずに、これを行ったものである。

- b 特定書籍○頁には「最大限の開示を実現するためには、請求された「保有個人情報」の一部に不開示情報が含まれているという理由で全体を不開示にすべきではなく、開示可能な部分は開示すべきである。」とあり、また、「紙の記録の場合であっても、文書が大量の場合、開示情報と不開示情報を区別し、後者を削除するのに多大な時間と労力を要することはありうるが、このことは、部分開示義務を免除する理由にはならない。」と記載されている(資料4)。

つまり、処分庁は本件決定に基づき当該情報の開示を行うのであれば、同条に基づき適正な部分開示を行う義務がある。

(イ) 裁量的開示の適用について

- a 法16条には「行政機関の長」により「個人の権利利益を保護するため特に必要があると認めるときは、開示請求者に対し、当該保有個人情報を開示することができる。」と定められている。

上述のとおり、審査請求人は本件開示請求を人事院に対して行ったが、これは、特定年月から自身が行っていた相談等に係る調査手続、結果内容を明らかにするためのものである。同相談内容は、審査請求人が勤務施設である特定施設から、事実ないことを前提に、審査請求人が内部調査に付され不利益な措置を受けたこと及び同措置により特定疾病を発症し、通院治療を余儀なくされたこと等の内容である。

なお、特定施設の職責審査会の結果は「不問」であった（資料5）。

- b 特定書籍○頁には「本法14条の規定により開示が禁止されている情報について、行政機関の長の高度な行政的判断により裁量的開示を行うことができることを明確にしている。」とあり、「・・・6号の「不当」、7号の「適正」の要件の判断において、開示することの利益を斟酌することとしている。」と記載されている。さらに、「・・・法14条の判断自体においては、不開示にすることの必要性が認められる場合であっても、個別具体的事情によっては、開示することの利益が開示とすることによる利益に優越すると認められる場合がありうることは否定できない。」と記載されている（資料6）。

(ウ) 小括

処分庁は理由説明書において、「相談者本人のみならず、調査協力者（聞き取り調査の相手方など）に関しても不利益を受けることがないようにする必要がある。」と主張しているが、その点については審査請求人も認識している。ただ、開示すると調査協力者に「不利益」となるというのであれば、法14条2号に該当するとし、法15条に基づき当該部分のみを不開示とすればよいだけである。（ただし、法14条2号ハの公務員の職務遂行に係る情報に該当する点もあると思われる。）

再三になるが、「不利益」を被っているのは審査請求人である。

上述のとおり、審査請求人は勤務施設である特定施設から一方的に不利益な措置を受け、これを人事院に相談してきた。人事院は処分庁に同相談を伝達し、審査請求人は処分庁特定局特定地方支分部局特定職員Aの聞き取り調査を受けた。そして、2か月後、同調査の結果、特定施設の措置に問題はないとの回答を受けたため、審査請求人は、同調査手続の内容及び結果を文書にて確認したく、本件開示請求を行ったものである。審査請求人にしたら、勤務施設に係る相談を公正中立な立場である人事院に対して行っていたが、自身の勤務施設の上級庁から調査、結果を受けたのであり、これを不開示とされれば同調査手続等に不信を抱いて然るべきである。

また、特定施設が今後も同様の措置に及ばないとも限らないため（現に、審査請求人以外の職員に対しても同様の措置がとられたことがあった。このことは処分庁も認知している。）、審査請求人は不利益な措置をとられた当事者として、また、処分庁が調査するに至った事実の相談者として、これを知ることの利益がある。

審査請求人には、開示決定をされ交付を受けた書面及び理由説明

書を見る限り、処分庁は本件開示請求、また、審査請求人を軽視していると思えないし、行政機関として説明責任を果たしていると思えない。

処分庁は、上述のとおり法14条の該当要件の判断、法15条の区分の実施、法16条の裁量的開示の是非の判断を適正に検討、判断すべきである。

エ まとめ

法の開示請求制度は、請求人が自己に関する保有個人情報の正確性や取り扱いの適正性を確認し、法27条、法36条の権利の行使を保障している。つまり、法の開示制度は個人の権利利益の保障が第一目的となっていると解釈される。このことから、本件決定は法の趣旨から大きく乖離していると言わざるを得ない。

そして、審査請求人は、本件事案により生活及び健康を害されている。本件事案の調査手続を明らかにし、審査請求人に対してとられた措置が適正か否かの追及をするための開示請求である。処分庁は、「個々の保有個人情報の内容、性質等に応じて十分な検討を行い、法の規定の趣旨に沿って、個別具体的に判断しなければならない。」（資料8）と自ら定めたように、本件開示決定処分を全面的に見直すべきである。

よって、本件開示請求に係る処分を取り消し、対象文書の全部又は一部開示を求める。

第3 諮問庁の説明の要旨

1 原処分について

本件審査請求に係る行政処分は、令和3年2月12日に人事院に対して開示請求がなされた後、処分庁に移送された本件対象保有個人情報に係る開示請求に対する開示決定である。

2 審査請求人の主張について

審査請求人は、本件で開示された対象文書に関して、法の適用を誤っており、一部不開示とする理由はないため、原処分の取消しを求めると主張している。

3 原処分の妥当性について

(1) 職員の苦情相談制度は、職員の勤務条件や勤務環境等に関する不平・不満、苦情等を解消することにより職員の利益を保護するとともに、職員が意欲をもって、安心して職務に専念できるようにすることによって、公務能率の維持・向上を図ろうとするものである。

職員から寄せられる苦情相談は、職務や人間関係等に関するものであることから、相談者本人や職場の関係者に関する情報が多く含まれており、人事院規則13-5（職員からの苦情相談）（以下「規則」とい

う。) 7条において、「申出人の官職及び氏名、苦情相談の内容その他の苦情相談に関し職務上知ることのできた秘密を保持しなければならない」とされていることから、苦情処理を適正に行うためには、職員のプライバシーを尊重し、その秘密を厳守することが求められる。

加えて、規則8条において「苦情相談を行ったこと、苦情相談に関し職員相談員が行う調査に協力したこと等に起因して、職員が職場において不利益を受けることがないよう配慮しなければならない」とされており、相談者本人のみならず、調査協力者（聞き取り調査の相手方など）に関しても不利益を受けることがないようにする必要がある。

(2) 本件文書には、大臣官房人事課の苦情相談窓口担当者（以下「窓口担当者」という。）の氏名・役職、人事院担当者と窓口担当者による電話やメールによるやり取りの内容、相談者が所属する当局（以下「当局」という。）が行った調査結果及び相談者への対応等の結果が記載されていることから、これらを開示すれば、窓口担当者や当局の調査担当者ないし調査協力者の率直な意見の交換若しくは意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれがあることから、法14条6号に該当し、不開示とすべきである。

また、相談者から寄せられた相談に関して、当局が行った調査・対応等の結果が開示され、関係者であることが明らかになることで、職員が職場において不利益を受ける可能性があることに加えて、当局との信頼関係が損なわれ、調査協力者の協力を得られなくなるおそれもあり、苦情相談業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すべきである。

4 結論

以上のことから、本件開示請求に対し、法14条6号及び7号に該当するとして一部不開示をした本件審査請求に係る行政処分は妥当である。

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3年9月22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10月8日 審議
- ④ 同月25日 審査請求人から意見書及び資料を收受
- ⑤ 令和4年5月27日 委員の交代に伴う所要の手続の実施、本件対象保有個人情報の見分及び審議
- ⑥ 同年6月23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を含む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、本件対象保有個人情報につき、その一部を法14条6号及び7号に該当するとして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部分の開示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。

なお、本件対象保有個人情報のうち、法務省担当者の官職、氏名、メールアドレス及び内線番号が黒塗りとされていると認められるが、原処分の「保有個人情報の開示をする旨の決定について（通知）」の「不開示とした部分とその理由」欄には、「苦情相談に関する担当者の意見及び国の機関の内部又は相互間における審議、検討又は協議に関する記載」とのみ記載されていることから、当該部分是不開示とされていないと認めるほかになく、当該部分の不開示情報該当性については判断しない。

2 不開示部分の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、本件文書は、審査請求人の苦情相談の処理に係る報告書及びその添付資料であり、①人事院担当者と法務省担当者の電話のやり取りの内容、②人事院の調査依頼に対する法務省の調査結果報告書のうち、「1 調査結果」欄及び「2 相談者への対応等」の記載内容部分の全て並びに③法務省担当者から人事院担当者に宛てたメールの本文の一部が不開示とされていると認められる。
- (2) 当該不開示部分には、苦情相談の処理において、人事院担当者からの調査依頼を受けて法務省が行った調査結果及び同調査についての人事院担当者とのやり取りの内容等が記載されているところ、職員からの苦情相談に係る調査は、その事務の性質等に照らし、関係者の協力を得ながら行われるものであることを踏まえれば、当該不開示部分を開示した場合、当局との信頼関係が損なわれ、調査協力者の協力を得られなくなるおそれもあり、苦情相談業務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがある旨の上記第3の3(2)の諮問庁の説明は、不自然、不合理とはいえず、首肯できる。
- (3) そうすると、当該不開示部分は、法14条7号柱書きに該当すると認められ、同条6号について判断するまでもなく、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

- (1) 審査請求人は、意見書（上記第2の2(2)ウ(イ)及び(ウ)）において、法16条による裁量的開示の適用を求めている。しかしながら、上記2(3)において不開示とすることが妥当であると判断した部分については、これを開示することに、これを開示しないことにより保護さ

れる利益を上回る，個人の権利利益を保護するための特段の必要性があるとまでは認められないことから，同条による裁量的開示をしなかった処分庁の判断に裁量権の逸脱又は濫用があるとまでは認められない。

(2) 審査請求人は，その他種々主張するが，いずれも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6号及び7号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，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1部会)

委員 合田悦三，委員 木村琢麿，委員 中村真由美

別紙（本件文書）

特定年月日 A 付けで法務省に回送した，職員苦情相談についての関係書面等一式。（同苦情相談受付から，法務省の回報まで。）（対象となる保有個人情報のうち法務省から提供されたものに限る。）