

諮問庁：警察庁長官

諮問日：令和6年9月26日（令和6年（行情）諮問第1032号）

答申日：令和7年2月5日（令和6年度（行情）答申第877号）

事件名：「金融機関に対する犯罪利用預金口座等に係る凍結検討依頼及び凍結口座名義人リスト等の運用について（通達）」の一部開示決定に関する件

## 答 申 書

### 第1 審査会の結論

「金融機関に対する犯罪利用預金口座等に係る凍結検討依頼及び凍結口座名義人リスト等の運用について（通達）（令和6年3月8日付け警察庁丁組二発第64号ほか）」（以下「本件対象文書」という。）につき、その一部を不開示とした決定については、審査請求人が開示すべきとする部分を不開示としたことは、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条の規定に基づく各開示請求に対し、令和6年5月2日付け令6警察庁甲情公発第40-4号により、警察庁長官（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。）について、不開示部分のうち、別紙1に掲げる部分（以下「本件不開示部分」という。）の取消しを求める。

#### 2 審査請求の理由

##### （1）審査請求書

##### ア 不開示決定までの経緯

審査請求人は、特定職業であり、刑事手続きを終えた方が更正し、社会復帰しようとする際、金融機関で口座を開設することができないという点が、更正や社会復帰のハードルになっていることに問題意識を持っている。

審査請求人は、上記問題意識に基づき、この問題に関する令和6年3月27日付けで、行政文書の開示請求をした（添付資料1【略】）。

これに対して、警察庁長官は、令和6年5月2日付けで行政文書開示決定通知をしたが、そこには、広範な不開示決定が含まれていた（添付資料2（略））。

本審査請求は、上記行政文書開示決定通知のうち、不開示決定部分

(1) (別紙1に掲げる本件不開示部分)に対する不服申し立てを行うものである。

イ 本件処分が違法かつ不当であること

(ア) 法の定める基準

行政文書の開示請求があった場合、法は、その5条柱書きで、1号ないし6号に掲げる情報のいずれかが記録されている場合を除き、開示しなければならないことを定めている。

(イ) 別紙「2 不開示とした部分とその理由」の(1) (別紙1に掲げる本件不開示部分)の4号非該当性

それに対して、本件不開示決定は、口座凍結リストからの削除基準や削除基準が推認される内容を不開示としたものであり、その理由として、それらが知れると、リストから削除を企て、再び不正に口座を入手したり、口座凍結リストに掲載されないための対抗措置を講じることを容易にすることを問題視し、それが、犯罪の予防、鎮圧又は捜査その他の公共安全と秩序の維持に支障を及ぼすおそれがあるなどとして、法5条4号該当性を認定している。

しかしながら、第一に、そもそも口座凍結リストからの削除基準に当てはまる場合に削除を求めることは、正当なことであり、犯罪の予防、鎮圧又は捜査その他の公共安全と秩序の維持に支障を与えるものではない。

口座凍結リストからの削除基準を検討し、自らが削除基準に該当することを確認して、口座凍結リストからの削除を求めることは、憲法13条が保障する自己情報コントロール権に属するものであり、口座凍結リストの掲載基準を明らかにしないことによって、その行使の機会を制限すること自体、重大な人権侵害であるし、その結果、口座開設ができないことによる不利益は重大である。

むしろ、本来、刑事手続きを終えたもののうち、口座凍結リストから削除され、口座開設ができる者が、削除基準を知って削除を求め、口座を開設することは、更正に資するものである。

また、第二に、口座凍結リストの掲載基準を知ったうえで口座凍結リストに掲載されないよう気を付けることも、それ自体、口座の不正利用を意味するものではなく、何ら非難されるべきことではない。

口座凍結リストからの削除基準を公開することは、こうすれば経済的にまっとうな取引ができるということを示すものであり、口座不正利用等に巻き込まれることない正当な経済活動を促進する機能を果たすポジティブなものである。

加えて、4号は、そもそも、不開示情報を「公にすることにより、

犯罪の予防、鎮圧又は捜査、公訴の維持、刑の執行その他の公共の安全と秩序の維持に支障を及ぼすおそれがあると行政機関の長が認めることにつき相当の理由がある情報」としているものであり、「犯罪の予防、鎮圧又は捜査その他の公共の安全と秩序の維持に支障を及ぼすおそれ」は単なる抽象的危険では足りず、相当な理由を求めているものである。

口座凍結リストの掲載基準や、削除基準には、口座の不正利用を全て防止できるものではないという限界があるのであろうが、その限界を、本来、正当な口座利用をしようというものに負担させようとする、その負担を争うきっかけを封じるために、抽象的なおそれをもって不開示決定をなすことは、法が1条で掲げる「国民主権の理念にのっとり、行政文書の開示を請求する権利につき定めること等により、行政機関の保有する情報の一層の公開を図り、もって政府の有するその諸活動を国民に説明する責務が全うされるようにするとともに、国民の的確な理解と批判の下にある更正で民主的な行政の推進に資すること」に真っ向から反する。

以上により、本件不開示部分に、4号該当性は認められない。

#### ウ 結語

以上より、本件処分は違法かつ不当であるから、取り消されるべきである。

#### 【添付資料（略）】

- 1 行政文書開示請求書の写し
- 2 行政文書開示決定通知書の写し

#### (2) 意見書

本書面では、諮問庁（警察庁長官）の理由説明書のうち、実質的理由が記載されている同書面4（4）（下記第3の4（4））に対する反論を行う。

#### ア 行政手続法12条1項の趣旨に違反すること

理由説明書によれば、口座凍結リストは、「警察庁から一般社団法人全国銀行協会等を通じるなどして」「金融機関に提供することで、金融機関が当該リストの情報を活用して、新規の口座開設の謝絶、既存口座の利用停止等の措置を講じること・・・」を目的としているとされている。

本来、口座の開設をするか否かは、口座開設を求める個人と金融機関との間の自由な契約によって締結されるべきものである。

しかるに、上記理由説明書の記載によれば、警察庁による口座凍結リストの作成及び提供は、それにより、本来自由であるはずの契約の締結行為が制限され、新規口座開設の謝絶、既存口座の利用停止

等の措置がとられることになるのであるから、民法上の契約自由の原則を変容させ、国民の権利を制限するものとして、行政手続法上の不利益処分に当たる。

この点、不利益処分を課す場合には、行政手続法12条1項により、「行政庁は、処分基準を定め、かつ、これを公にしておくよう努めなければならない」とされている。

実際に処分基準を定めている以上、行政の意思形成過程に国民の意思が適切に反映され、行政活動に対する国民の監視・評価が機能できるようになるため、また、国民の権利利益に対する手続保障の観点から、これを公にしておくことが必要である。

そうすると、その基準を非公開、非開示とすることは、行政手続法12条1項の趣旨に実質的に反する。

#### イ 法5条4号に該当しないこと

法は、1条において、国民主権の理念に則って、主権者である国民に対して、行政機関自らがどのように行政を行っているかを説明する責務があり、この説明責務が全うされるようにするとともに、国民の的確な理解と批判の下にある公正で民主的な行政の推進に資することとその目的を定め、この目的のもと、行政文書の開示請求権を付与している。

そうであるなら、行政機関が有する情報については、広く国民に公開されなければならない、法5条各号の解釈に当たっても、公開が原則であることを前提に解釈されなければならない。

5条4号は、公にすることにより、犯罪の予防、鎮圧、・・・その他の公共の安全と秩序の維持に支障を及ぼすおそれがあると行政機関の長が認めることにつき「相当の理由」がある情報について、公開を制限できるとしている。

上記のような情報公開法の理解に基づけば、「相当の理由」については、行政庁に一定の裁量があることを前提としても、単に、抽象的なおそれの可能性があるのであれば足りず、具体的・現実的な危険が認められる必要があるというべきである。

この点、理由説明書は、該当事由に沿った虚偽の申請等の危険性を指摘するが、口座を犯罪に利用しようとするものは、口座凍結がされていない口座を利用することができるのに、あえて、発覚や摘発のリスクを冒してまで、虚偽申告をして、凍結口座リストからの削除要請を行うことなど皆無でないとしても、考え難く、そのおそれは、抽象的な可能性に過ぎず、かかる事態が招来される具体的・現実的な危険性は到底認められない。

以上より、本件非開示は、法5条4号に該当しない違法なものであ

る。

### 第3 諮問庁の説明の要旨

#### 1 本件審査請求に係る行政文書開示請求について

原処分に係る行政文書開示請求（以下「本件開示請求」という。）において、審査請求人は、本件対象文書の開示を求めている。

#### 2 原処分について

処分庁は、本件対象文書のうち、リストからの削除基準又は削除基準が推認される内容が記載された部分（本件不開示部分）及び具体的な捜査手続、捜査方法、着眼点等が記載された部分については、法5条4号に、公にされていない警察電話の内線番号が記載された部分については、同条6号にそれぞれ該当することから、これらの部分を不開示とする原処分を行い、行政文書開示決定通知書（令和6年5月2日付け令6警察庁甲情公発第40-4号）により、審査請求人に通知した。

#### 3 審査請求人の主張について

審査請求人は、原処分のうち、本件不開示部分を不開示とした処分（原処分）は、違法かつ不当であるから取り消すべきである旨主張している。

#### 4 原処分の妥当性について

##### （1）本件開示請求に係る補正について

ア 法4条2項は、行政機関の長は、開示請求書に形式上の不備があると認めるときは、開示請求をした者に対し、その補正を求めることができる旨規定している。

イ 審査請求人は当初、処分庁に対し、行政文書開示請求書（令和6年3月29日付け令6警察庁甲情公収第40号）を提出し、当該開示請求書により、別紙2に記載の開示を求めた。

ウ 処分庁は、別紙2に記載の文書の内容を踏まえ、本件対象文書を含む別紙3に記載の12文書（以下「本件請求文書」という。）を特定するも、本件請求文書を請求する場合の開示請求手数料が不足していることから、開示請求手数料及び請求する文書を確認するため、法4条2項の規定に基づき、行政文書開示請求書の補正について（依頼）（令和6年4月5日付け令6警察庁甲情公発第40-1号）により、審査請求人に補正を求めた。

エ 審査請求人は、処分庁に対し、補正書（令和6年4月11日付け令6警察庁甲情公収第40-1号）に本件請求文書を請求する場合に必要な開示請求手数料を貼付の上提出し、本件対象文書を含む本件請求文書を請求するとの補正を行った。

##### （2）本件対象文書について

本件対象文書は、特殊詐欺等に利用され又はその疑いがある預貯金口座に関して、金融機関に対する凍結検討依頼や凍結解除検討依頼の実施

要領のほか、一般社団法人全国銀行協会等に対する凍結口座名義人リスト及び凍結口座名義法人リスト（以下「凍結口座リスト」という。）の提供、口座凍結の原因となった事案の捜査に関する留意事項、金融機関からの通報に対する対応及び凍結口座リスト掲載者及び関係者（以下「凍結口座リスト掲載者等」という。）からの削除要請に対する対応等の凍結口座リストに係る運用要領を規定した通達（別紙３の文書５）である。

（３）法に規定する不開示情報について

法５条４号は、「公にすることにより、犯罪の予防、鎮圧又は捜査、公訴の維持、刑の執行その他の公共安全と秩序の維持に支障を及ぼすおそれがあると行政機関の長が認めることにつき相当の理由がある情報」を不開示情報と規定している。

審査請求人は、本件不開示部分の開示を求めていることから、本件不開示部分の不開示情報該当性について以下のとおり述べる。

（４）本件不開示部分の不開示情報該当性について

凍結口座リストは、特殊詐欺等の犯罪に使用され又はその疑いがあるものとして都道府県警察から金融機関に対して凍結検討依頼がなされた預貯金口座の名義人情報等をリスト化したものであり、警察庁から一般社団法人全国銀行協会等を通じるなどして当該リストを金融機関に提供することで、金融機関が当該リストの情報を活用して、新規の口座開設の謝絶、既存口座の利用停止等の措置を講じることにより、預貯金口座に関する被害の未然防止及び拡大防止を図ることを目的として運用されている。

本件対象文書の４枚目の上から１０及び１１行目には、警察が凍結口座リストから凍結口座名義人情報等を削除する基準として、第一に「凍結口座リスト掲載の基となった凍結口座について、特殊詐欺等又は助長犯罪に利用されていないことが判明した場合」が掲げられており、続く同頁１２ないし２７行目には、これ以外の削除基準が具体的に記載されている。

また、上記以外の本件不開示部分については、削除基準そのものではないが、削除基準が推認される内容が記載されている。

特殊詐欺等の犯罪において預貯金口座が重要な犯行ツールとなっていることや、凍結された口座には多額の犯罪収益等が残存している場合もあることを踏まえると、本件不開示部分が公になることにより、凍結口座リスト掲載者又は凍結口座リスト掲載者を騙る当該凍結口座を悪用していた犯罪グループの関係者（以下「リスト掲載者等」という。）が、新たな犯行ツールとして新規の預貯金口座を開設したり、凍結された預貯金口座に残存する被害金を含む犯罪収益等を回収したりするために、

真実を秘して削除基準を満たす者であることを装って、当該凍結口座リスト掲載者の情報について、凍結口座リストからの削除要請を行うなどの対抗措置を講じるおそれがある。

具体的には、リスト掲載者等が、削除基準に該当する旨の迫真の虚偽のストーリーを作り上げたり、削除基準に該当することを証する虚偽の資料を巧妙に作成したりして、凍結口座リストからの削除要請を行うことが容易に想定される。

仮に、当該虚偽の削除要請を受けて、当該凍結口座リスト掲載者の情報が凍結口座リストから削除された場合には、リスト掲載者等によって新規開設された預貯金口座が新たに犯罪利用され、特殊詐欺等の被害が拡大するおそれがある。

また、凍結された預貯金口座に残存する犯罪収益等がリスト掲載者等に回収されることで、リスト掲載者等が犯罪収益等を獲得し犯罪者を利することに繋がるほか、犯罪利用預金口座等に係る資金による被害回復分配金の支払等に関する法律（平成19年法律第133号）等に基づく被害者の被害回復が困難になるおそれもある。

以上のことから、本件不開示部分を公にすることにより、犯罪の予防又は捜査その他の公共安全と秩序の維持に支障を及ぼすおそれがあると認められ、本件不開示部分は、法5条4号に規定する不開示情報に該当することから、不開示とした。

なお、本件対象文書の6枚目の上から20ないし30行目に規定されているとおり、凍結口座リスト掲載者等は、個別の削除基準を把握していなくとも、事件への関与はない旨の申出を行えば、凍結口座リストからの削除要請を行うことは可能であり、審査請求人が主張するように凍結口座リスト掲載者等が削除を求める機会を制限していることにはならない。

また、凍結検討依頼の対象となる預貯金口座は、特殊詐欺等に利用され又はその疑いがある預貯金口座であるところ、預貯金口座を特殊詐欺等の犯罪に利用しないことは当然のことであるし、預貯金口座を金融機関の利用規約に則って適正に利用する限り、凍結検討依頼の対象になることは考えられず、経済的にまっとうな取引を行うことは可能であることから、削除基準を知らずとも、口座凍結リストに掲載されないよう気を付けることは何ら難しくない。

さらに、本件対象文書の5枚目の上から8ないし15行目には、凍結口座リスト掲載者の凍結口座リストからの削除に関する留意事項として、凍結口座リスト掲載者の不利益にも考慮して対応するよう定められていることから、審査請求人が縷々述べる主張はいずれも失当である旨申し添える。

## 5 結語

以上のとおり、原処分は妥当なものであると認められることから、諮問庁としては、本件について原処分維持が適当と考える。

## 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6年9月26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11日 審議
- ④ 同年11月11日 審査請求人から意見書及び資料を收受
- ⑤ 令和7年1月10日 本件対象文書の見分及び審議
- ⑥ 同月30日 審議

## 第5 審査会の判断の理由

### 1 本件対象文書について

本件開示請求に対し、処分庁は、本件対象文書につき、その一部を法5条4号及び6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、本件対象文書の不開示部分のうち、別紙1に掲げる部分に係る本件不開示部分の開示を求めており、諮問庁は、原処分を妥当としていることから、以下、本件対象文書の見分結果を踏まえ、本件不開示部分の不開示情報該当性について検討する。

### 2 本件不開示部分の不開示情報該当性について

- (1) 本件対象文書について、当審査会事務局職員をして諮問庁に確認させたところ、本件対象文書は、特殊詐欺等に利用され又はその疑いがある預貯金口座に関して、金融機関に対する凍結検討依頼や凍結解除検討依頼の実施要領のほか、凍結口座リストの提供、口座凍結の原因となった事案の捜査に関する留意事項、金融機関からの通報に対する対応及び凍結口座リスト掲載者等からの削除要請に対する対応等の凍結口座リストに係る運用要領を規定した通達であるとの説明があった。

当審査会において、本件対象文書を見分したところ、本件不開示部分には、警察が凍結口座リストから凍結口座名義人情報等を削除する基準の詳細が具体的に記載されていることが認められる。

- (2) 特殊詐欺等の犯罪において預貯金口座が重要な犯行ツールとなっており、凍結された口座に多額の犯罪収益等が残存している場合があることなどを踏まえると、本件不開示部分を公にすることにより、リスト掲載者等が当該削除基準等を利用して、リストからの削除を企て、再び不正に口座を入手したり、新たな口座を開設するなどの対抗措置を講ずるおそれがある旨の上記第3の4(4)の諮問庁の説明は首肯できる。

したがって、当該部分は、犯罪の予防、鎮圧又は捜査その他の公共の安全と秩序の維持に支障を及ぼすおそれがあると行政機関の長が認める



ことにつき相当の理由があると認められるので、法5条4号に該当し、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、本件対象文書につき、その一部を法5条4号及び6号に該当するとして不開示とした決定については、審査請求人が開示すべきとする部分は、同条4号に該当すると認められるので、不開示としたことは妥当であると判断した。

(第2部会)

委員 白井玲子、委員 太田匡彦、委員 佐藤郁美

## 別紙 1（原処分における本件不開示部分及び不開示の理由）

本件対象文書の 4 及び 5 枚目並びに別紙 2 ないし 4 のうち、リストからの削除基準又は削除基準が推認される内容が記載された部分については、公にすることにより、リストに掲載された者等において、警察によるリストの削除基準等を知ることを可能にし、ひいてはリストからの削除を企て、再び不正に口座を入手したり、リストに掲載されないための対抗措置を講じたりすることを容易にするなど、犯罪の予防、鎮圧又は捜査その他の公共安全と秩序の維持に支障を及ぼすおそれが認められることから、法 5 条 4 号に該当するため不開示とした。

## 別紙 2（本件開示請求）

犯罪収益移転防止法及び関連法案に関連して、次の事項に関する通達等。

①首都圏派遣捜査専従班の預貯金口座等の捜査に関する情報収集の方法（情報提供者の側に関するものも含む）、収集した情報の管理、収集した情報の利用に関するもの。

②振り込め詐欺（恐喝）に係るデータベースに関する情報収集の方法（情報提供者の側に関するものも含む）、収集した情報の管理、収集した情報の利用に関するもの。

③口座凍結依頼に関する、相談・届出等の情報収集の方法（情報提供者の側に関するものも含む）、収集した情報の管理、金融機関に対する凍結依頼の方法、金融機関の情報の管理等に関するもの。

④関係事業者等への働きかけに関する方法、情報提供の方法、提供を受けた関係事業者の情報の管理等に関するもの。

⑤上記①ないし④について、各情報が無限定に収集・利用・提供されることを防止するための方法等、開示・訂正・抹消をするための方法等、口座凍結を解消する方法等に関するもの。

### 別紙 3（本件請求文書）

- 1 特殊詐欺首都圏派遣捜査専従班に対する捜査共助の依頼の実施要領の改正について
- 2 警察庁情報管理システムによる知能犯罪情報管理業務実施要領の改正について（通達）
- 3 警察庁情報管理システムによる知能犯罪情報管理業務実施細則の改正について（通達）
- 4 警察庁情報管理システムによる知能犯罪情報管理業務の認証方法及びアクセス範囲の改正について（通達）
- 5 金融機関に対する犯罪利用預金口座等に係る凍結検討依頼及び凍結口座名義人リスト等の運用について（通達）
- 6 凍結口座名義人リスト（旧不正送金先等口座名義人リストを含む。）及び凍結口座名義法人リストの提供並びに運用に関する覚書（株式会社ゆうちょ銀行）
- 7 凍結口座名義人リスト（旧不正送金先等口座名義人リストを含む。）及び凍結口座名義法人リストの提供並びに運用に関する覚書（一般社団法人全国信用組合中央協会）
- 8 凍結口座名義人リスト（旧不正送金先等口座名義人リストを含む。）及び凍結口座名義法人リストの提供並びに運用に関する覚書（一般社団法人全国信用金庫協会、一般社団法人しんきん共同センター）
- 9 凍結口座名義人リスト（旧不正送金先等口座名義人リストを含む。）及び凍結口座名義法人リストの提供並びに運用に関する覚書（一般社団法人全国銀行協会）
- 10 凍結口座名義人リスト（旧不正送金先等口座名義人リストを含む。）及び凍結口座名義法人リストの提供並びに運用に関する覚書（労働金庫連合会）
- 11 凍結口座名義人リスト（旧不正送金先等口座名義人リストを含む。）及び凍結口座名義法人リストの提供並びに運用に関する覚書（株式会社商工組合中央金庫）
- 12 凍結口座名義人リスト（旧不正送金先等口座名義人リストを含む。）及び凍結口座名義法人リストの提供並びに運用に関する覚書（農林中央金庫）