

# 【論文】 行政機関の公益通報への対応に関する一考察

## —防衛庁リスト事件を素材に—

鈴木 章二

日本大学大学院総合社会情報研究科

## Consideration about reaction of government agency Toward whistleblowing

—An analysis of reaction toward Defense Agency's list case—

SUZUKI Shoji

Nihon University, Graduate School of Social and Cultural Studies

---

This article is to show problems about reaction of government agency toward reports based on the Whistleblower Protection Act through an analysis of reaction toward a report based on the act about Defense Agency's list case.

---

### 1.はじめに

#### 1.1 問題の所在

本稿は、防衛庁リスト事件を素材に、行政機関の公益通報への対応に係る問題点を明らかにするものである。

防衛庁リスト事件とは、平成13年から14年にかけて、防衛庁海上幕僚監部<sup>1</sup>情報公開室に勤務していたある3等海佐（以下、「3等海佐」は「3佐」と略記）が、情報公開請求者の個人情報をもとめたりストを作成したうえ、情報公開事務と無関係の部署にまでこれを配布してしまったという事件である<sup>2</sup>。本件においては、その後、リストに個人情報を掲載された被害者2名に対する国家賠償が為された。ところが、防衛庁海幕では、加害者たる3佐に対する国家賠償法上の求償を阻止する動きが生じた。それに対して、求償を阻止する動きをした部署に勤務していたある隊員から公益通報が為されたが、防衛省はかかる動きがあったことは認めたいうえで問題無しと

する調査結果を出した。しかし、その後、一転して結果的に求償は為され、この調査結果に問題があったことが明らかとなった。

本稿は、事件の一連の流れを詳細に分析し、行政機関の公益通報への対応の問題点を抽出したうえで、改善のための提案をするものである。

#### 1.2 本稿の目的

「公益通報者保護法」（平成16年法律第122号）が平成18年（2006年<sup>3</sup>）に施行されてから、15年が経過した。

公益通報者保護法は、第一義的には「公益通報をしたことを理由とする公益通報者の解雇の無効等並びに公益通報に関し事業者及び行政機関がとるべき措置を定めることにより、公益通報者の保護を図る」ことを目的とするが、究極的には「国民の生命、身体、財産その他の利益の保護にかかわる法令の規定の遵守を図り、もって国民生活の安定及び社会経済

---

<sup>1</sup> 「幕僚監部」は、自衛隊の隊務に関する防衛大臣の幕僚機関。防衛省設置法第19条、第20条。以下、「海上幕僚監部」は「海幕」と略記。

<sup>2</sup> 防衛庁リスト事件の経緯については、2.1で詳述する。

<sup>3</sup> 以下、年は元号に統一する。

の健全な発展に資することを目的とする（同法第1条）。」すなわち、同法は公益通報者の保護と法令遵守（コンプライアンス）を通じた国民生活の安定・社会経済の発展を目的とするものである。

そして、同法において、重要な役割を演ずるのが行政機関である。すなわち、定義規定である同法第2条第1項には「公益通報」とは、労働者が「不正の利益を得る目的、他人に損害を加える目的その他の不正の目的でなく」、「その労務提供先」等に「通報対象事実が生じ、又はまさに生じようとしている」旨を、「当該労務提供先若しくは当該労務提供先があらかじめ定めた者」「当該通報対象事実について処分…若しくは勧告等…をする権限を有する行政機関」又は「その者に対し当該通報対象事実を通報することがその発生若しくはこれによる被害の拡大を防止するために必要であると認められる者」に通報することをいうとある。すなわち行政機関は、①民間企業等で通報対象となる事実が生じた場合には、処分勧告の権限を有する主体として通報先となる一方、②その行政機関自体で通報対象となる事実が生じた場合には、労働者（その行政機関の職員）の「労務提供先」として通報先となり、通報対象となる事実の有無について調査を行い、通報対象となる事実があると認めるときは、法令に基づく措置その他適当な措置をとるのである（同法第10条）。

しかし、公益通報者保護において、行政機関がかかる重要な役割を果たすにもかかわらず、公益通報者保護法に基づく行政機関の活動の具体例や問題点に係る研究は、管見の限り見当たらない。例えば、国立研究開発法人科学技術振興機構（JST）が運営する電子ジャーナルプラットフォームである「科学技術情報発信・流通総合システム」（J-STAGE）のトップページの検索エンジンで「公益通報」をキーワードに検索すると、数件の論文がヒットするが、公

益通報者保護法や同制度に関する包括的な研究<sup>4</sup>や、民間企業等における公益通報に係るケーススタディ<sup>5</sup>等であり、行政機関に焦点を当てたものは見当たらない。

そこで、具体的に防衛庁リスト事件の分析を通じて、公益通報者保護法に基づく行政機関の活動の具体的な在り方や、その問題点を明らかにしようというのが、本稿の目的である。なお、同事件への行政機関たる防衛庁の関与は、上記の行政機関の公益通報への関与形態では②労務提供先に該当する。

### 1.3 本稿の構成

まず、防衛庁リスト事件の経緯について紹介する。

次に、事件の被害者による2件の国家賠償請求訴訟と、その結果について説明する。そのうえで、国家賠償請求訴訟での敗訴後に防衛庁海幕内で、リスト事件を生起させた隊員に対する求償阻止の動きがあったことについて説明する。

そして、当該求償を阻止する工作についての公益通報の内容と、それに対する防衛省の調査結果について概説する。次に、公益通報に関する調査結果が出された後の防衛省の動き（最終的に海幕が求償阻止に失敗したこと）について説明する。

最後に、防衛省による一連の公益通報対応から問題点を抽出し、改善提案を行う。

## 2.防衛庁リスト事件における公益通報の経緯

### 2.1 防衛庁リスト事件とはいかなる事件だったか

防衛庁リスト事件の経緯について、原資料に基づき、見てみる。

以下、防衛庁が作成した「海幕三等海佐開示請求者リスト事案等に係る調査報告書」（平成14年6月11日）の抜粋である「調査報告」<sup>6</sup>の第3項（事案の概要）の記述を引用しつつ、事件の概要について紹

から防衛庁ホームページに掲載されていたが、現在は防衛省ホームページから削除されており、国立国会図書館のウェブアーカイブ（WARP）に保存されている。

<https://warp.da.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/11591426/www.mod.go.jp/j/press/report/2002/index.html> 「海幕三等海佐開示請求者リスト事案等に係る調査報告書」等について」

<sup>4</sup> たとえば、日野勝吾「公益通報者保護法の現況と課題」『法政論叢』47巻2号、2011年、53-66頁。

<sup>5</sup> たとえば、松原妙華「公益通報者保護法における3号通報保護要件緩和の具体的方策—メディアを通報先とした告発者へのインタビュー調査をもとに」『社会情報学』7巻3号、2019年、17-34頁。

<sup>6</sup> 本調査報告書は、発簡（平成14年6月11日）直後

介する。なお、以下の「A3 佐」とは、前述した「3 佐」のことである<sup>7</sup>。

A3 佐は「海幕情報公開室勤務当時、個人の発意により、情報公開請求者について、氏名、住所、連絡先、請求する文書の名称等の他に、情報公開業務に必要な範囲を超えた個人情報<sup>8</sup>…を付加した開示請求者リストを作成」した。A3 佐は「これら個人情報を開示請求書のほか、インターネット」、防衛庁内部部局<sup>9</sup>（以下「内局」と略記）及び陸海空各幕僚監部（以下「各幕」と略記）の「情報公開担当者とのやりとり、雑誌等から入手」していた。

A3 佐は「平成 13 年 4 月から平成 14 年 3 月までの間、自己の作成した開示請求者リストを、日頃業務上関係のあった内局各幕の情報公開室の担当者」や「以前からの顔見知りであった海幕調査課担当者等の計 9 名へフロッピーディスク等で配布」した。

## 2.2 リスト事件に係る 2 件の国家賠償請求訴訟の概要

国は、後にこのリストに掲載された事実を知った 2 名の者から、プライバシー侵害を理由に国家賠償請求訴訟を提起されている。

1 件目は、東京在住の作家による、個人情報が掲載されたリストの配布によりプライバシーが侵害されたことを理由とする損害賠償請求訴訟である（以下「リスト東京訴訟」と言う）。東京地裁は、平成 16 年 2 月 13 日、「個人情報について、本人が、自己が欲しくない他者にはみだりにこれを保有されたり開示されたくないとするのは自然なことであり、そのことへの期待は保護されるべきものであるから、原告のプライバシーに係る情報として法的保護の対象とな

る」としたうえで、リストの配布が原告の作家に対する不法行為（プライバシー侵害）にあたるとして、国に 10 万円の支払いを命じた<sup>10</sup>。これに対し原告・被告はともに控訴せず、判決が確定した。

2 件目は、新潟の弁護士による、やはり個人情報が掲載されたリストの配布によるプライバシー侵害を理由とする損害賠償請求訴訟である（以下「リスト新潟訴訟」と言う）。新潟地裁は、平成 18 年 5 月 11 日、リスト東京訴訟と同様の理由で、リストの配布が弁護士に対する不法行為（プライバシー侵害）にあたるとして、国に 12 万円の支払いを命じた<sup>11</sup>。これに対し原告は賠償額が少ない等の理由で控訴したが、平成 19 年 6 月 20 日、東京高裁は一審判決を支持し、控訴を棄却した。これに対し原告は上告したが、平成 20 年 4 月 25 日、最高裁判所は上告を受理しない旨の決定を出し、判決は確定した。

## 2.3 リスト東京訴訟判決確定後の防衛庁による求償、及びリスト新潟訴訟における海幕による「求償阻止」の動き

### 2.3.1 リスト東京訴訟判決確定後の防衛庁による求償

リスト東京訴訟の判決確定後、被告である国から原告に賠償金 10 万円が支払われた。これを受けて、平成 16 年 3 月 10 日、防衛庁長官官房政策評価監査課長は、同管理局会計課長（歳入徴収官）宛、「債権発生通知」をおこなった<sup>12</sup>（「国の債権の管理等に関する法律（以下「債権管理法」と略記）」第 12 条）。これは、国が被害者に賠償した結果、リスト配布によるプライバシー侵害という故意の不法行為をおこなった A3 佐に対し、国が求償債権を取得したこと

令和 3 年 8 月 17 日閲覧。

<sup>7</sup> 以下、調査報告の記述に従い、リストを作成・配布した 3 佐の標記を「A3 佐」に統一する。

<sup>8</sup> 例えば、自衛隊員の採用試験を受験した者の母親が請求者だった場合には「受験者の母」、現役時代に反戦活動をおこなった元自衛官が請求者だった場合には「反戦自衛官」、等。

<sup>9</sup> 省庁の大臣（長官）官房・局等、主として省庁における政策の企画立案に関する機能を担う組織。国家行政組織法第 7 条、中央省庁等改革基本法第 16 条第 1 項。

<sup>10</sup> 判例時報 1895 号 73 頁、判例タイムズ 1173 号 204 頁。

<sup>11</sup> 判例時報 1955 号 88 頁。

<sup>12</sup> 「法令の規定」（この場合は国家賠償法第 1 条、後述）「に基き国のために債権が発生」する「行為」（この場合は賠償金の支払い）を「する者」（この場合は政策評価監査課長）は、「遅滞なく、債権が発生し、又は国に帰属したことを」「当該債権に係る歳入徴収官等」（この場合は会計課長）に「通知しなければならない。」（同法第 12 条本文及び第 1 号）

によるものである（国家賠償法第1条<sup>13</sup>第2項）。すなわち、リスト東京訴訟判決は、「本件リストの作成及び配布が」A3佐の「故意によるものであることは明らかである」と認定している<sup>14</sup>ところ、「公務員」であるA3佐に「故意」があったことから、被害者に賠償した国は、A3佐に対する求償権を取得したのである。

これを受けて会計課長は、会計法第6条の規定に従い、A3佐宛に「納入告知書」を送付した<sup>15</sup>。これは、国が債権を取得した以上は、法律に特段の定めが無い限り免除の余地が無く、必ず行使されなければならないからである（財政法第8条<sup>16</sup>）。

なお、国の債権は、財政法第8条があるから行使されなければならないのではなく、同法同条が無くとも当然に行使されなければならないものである。換言すれば、財政法第8条は当然のものを確認的に定めた規定である。国の債権は国全体の財産・国民全体の財産であり、債権を管理する公務員個人の財産ではないから、債権を管理する公務員の裁量により勝手に放棄できないのは当然である。これは、甲という人物が有する債権を、甲とまったく無関係な

乙という人物が勝手に放棄できないのとまったく同じである。

国が債権を取得した以上は、法律に特段の定めが無い限り免除の余地が無く、必ず行使されなければならないという解釈は、過去に同種の判断が為された事例を紐解くと、加藤公一衆議院議員による平成12年11月28日付の「国家賠償法上の求償権に関する質問主意書」<sup>17</sup>に対する、平成12年12月5日付の内閣総理大臣答弁書<sup>18</sup>でも確認されている。また、リスト東京訴訟・リスト新潟訴訟に関連する行政文書とは別の行政文書を対象とする情報公開請求事件に関する、平成24年3月26日付の内閣府情報公開・個人情報保護審査会の答申でもこの解釈が支持されている<sup>19</sup>。

結局、納入告知書の送付を受けたA3佐は、10万円及び利息相当額を支払い、国の求償債権は弁済により消滅した。

### 2.3.2 リスト新潟訴訟における海幕による「求償阻止」の動き

一方、リスト新潟訴訟判決においては、リスト東京訴訟判決における「故意によるものであることは

<sup>13</sup> 「国」の「公権力の行使に当る公務員」（この場合はA3佐）が、「その職務を行うについて、故意」によって「違法に他人に損害を加えたときは、国」が、「これを賠償する責に任ずる。」（同法同条第1項）この場合において、「公務員に故意」があったときは、「国…は、その公務員に対して求償権を有する。」（同法同条第2項）

<sup>14</sup> リスト東京訴訟判決 第3「争点に対する判断」4「争点2（原告に対するプライバシー侵害の成否）について」（3）。

<sup>15</sup> 「歳入徴収官は、歳入を徴収するときは…債務者に対して納入の告知をしなければならない。」（会計法第6条）

<sup>16</sup> 「国の債権の全部若しくは一部を免除」するには、「法律に基くことを要する。」換言すれば、法律の根拠無く免除することは許されない。

<sup>17</sup> 同質問主意書によれば、加藤議員は「国は、国家賠償法…第1条第2項の求償権を取得した場合、遅滞なくこれを行使すべき義務を負うか。右質問する。」と、問題を提起している。

[https://www.shugiin.go.jp/Internet/itdb\\_shitsumon.nsf/html/shitsumon/a150053.htm](https://www.shugiin.go.jp/Internet/itdb_shitsumon.nsf/html/shitsumon/a150053.htm)「衆議院 国家賠償法上の求償権に関する質問主意書」令和3年9月6日閲覧。

<sup>18</sup> 内閣総理大臣は、「国が国家賠償法…第1条第2項の規定に基づき求償権を取得した場合には、国の債権の管理等に関する法律…第10条から第12条まで、会計法…第6条等の規定するところに従って、遅滞なく、求償権につき弁済の義務を負う公務員に対してこれを行使すべきものである。」と答弁した。

[https://www.shugiin.go.jp/Internet/itdb\\_shitsumon.nsf/html/shitsumon/b150053.htm](https://www.shugiin.go.jp/Internet/itdb_shitsumon.nsf/html/shitsumon/b150053.htm)「衆議院 衆議院議員加藤公一君提出国家賠償法上の求償権に関する質問に対する答弁書」令和3年9月6日閲覧。

<sup>19</sup> 平成23年度（行情）答申第565号第5「審査会の判断の理由」2（2）イ（ア）「添付書類の「過去の事例」についての記述は、前後の文脈から、国賠法1条2項の要件を満たしても防衛省の裁量により求償しないことができるかのような表現ぶりであることは否めない。求償権の行使に行政機関の裁量が認められないことは、国会答弁書から明らかであり、仮に、添付書類の上記表現がそのようなものであるとすれば、誤った解釈であるのは明らかである。」

<https://koukai-hogo-db.soumu.go.jp/reportBody/6880>

「調査結果通知書等の一部開示決定に関する件」令和3年9月6日閲覧。

明らかである」という文言こそ用いられていなかったものの、別の表現でA3佐の故意を認定していた。

すなわち判決は、A3佐がリストを配布した行為が「個人情報の電子計算機処理等を行う行政機関の職員…は、その業務に関して知り得た個人情報の内容をみだりに他人に知らせ…てはならない」と定める「行政機関の保有する電子計算機処理に係る個人情報の保護に関する法律」<sup>20</sup>（以下「旧行政機関保有個人情報保護法」と略記）第12条に違反すると認定した<sup>21</sup>。

A3佐によるリストの配布が「みだりに…してはならない」という規範、すなわち「禁止規範」に違反していると認定しているのであるから、判決はリストの配布は故意だったと認定しているのである。

ところが、平成18年5月11日にリスト新潟訴訟の第一審判決で国が敗訴した際、当時の海幕法務室長N1佐は、A3佐に対する国の求償を阻止しようと考えたようである。具体的には、部下である法務室員に対し、リスト新潟訴訟判決がA3佐の故意重過失を認定していないと「解釈」することを命じた<sup>22</sup>。この部下はかかる「解釈」を断った<sup>23</sup>が、それでもなお海幕法務室長N1佐は同様の解釈をやはり部下である民事法務官に命じた。そしてその民事法務官は、かかる解釈に沿って資料を作成し、防衛省内局に意見具申した。

## 2.4 求償阻止に係る公益通報

海幕法務室長N1佐からかかる「解釈」を命じられ、これを断った部下の法務室員は、これが公務員職権濫用罪（刑法193条）に該当するとして、平成19年に公益通報をおこなった<sup>24</sup>。

これに対し、防衛省海幕総務部総務課長は、平成19年12月4日、「調査結果通知書」を発簡した<sup>25</sup>。

<sup>20</sup> 同法は、平成15年に全面改正のうえ「行政機関の保有する個人情報の保護に関する法律」と改称され、現在に至っている。

<sup>21</sup> リスト新潟訴訟判決 第2「事案の概要」1「事案の要旨」(2)エ。

<sup>22</sup> 防衛省海幕「調査結果通知書」海幕総第8034号平成19年12月4日 添付書類「調査結果について」1(1)(2)及び2(2)イを参照。

<sup>23</sup> 同上添付書類には、断った理由については書かれて

これによると、まず事実認定として「18年5月、リスト新潟訴訟の1審判決のあった日、法務室内において求償権に関する議論があり、「求償権の行使は、行政官庁に委ねられており、判決が国に賠償を命じたものであっても、公務員である個人に求償を求めるのは慎重に検討すべきである。」との結論に至った。」とした<sup>26</sup>。

ここで「求償権の行使は、行政官庁に委ねられており」という文言の意味は、その後に「文献、過去の事例等から、求償権の行使に関しては、行政官庁の裁量で行うとの考え方があり<sup>27</sup>」と明言されていることから、「求償権は、行政官庁の裁量により、行使してもしなくともよい」という意味であると、海幕内で理解されていたと推察される。しかしこの解釈は、上述の財政法第8条の文言、内閣総理大臣答弁書及び内閣府情報公開・個人情報保護審査会の答申に照らし、明らかに誤りであった。

そのような誤った解釈を前提としたうえで、本件調査結果通知書は、「法務室長N1佐が、その旨を公益通報者らに言ったのは、そうすることが法務室長として正しいこと、かつ職権の適正な行使と信じてなしたことと認められる。」とし、「以上のことから、法務室長N1佐の行為は、正当な職務権限に基づくものであり、公益通報者らに義務のないことを何一つ行わせておらず、公務員職権濫用罪にはあたらない<sup>28</sup>。」(傍線筆者)とした。

「求償権の行使に関しては、行政官庁の裁量で行う」という誤った、法律の明文の正反対と言ってもよい解釈をしていながら、自信満々に「何一つ」という、強い強調の副詞が用いられている。加えて、かかる解釈を命ぜられ拒否した、法務室長N1佐の部下である公益通報者については、「法務室長N1佐の指示に従わず、持論を主張し解釈を変更していな

いない。

<sup>24</sup> 刑法193条には、公務員職権濫用罪につき、「公務員がその職権を濫用して、人に義務のないことを行わせ、又は権利の行使を妨害したときは、2年以下の懲役又は禁錮に処する。」と規定されている。

<sup>25</sup> 前掲「調査結果通知書」(註22)。

<sup>26</sup> 同上添付書類2(2)ア。

<sup>27</sup> 同上添付書類2(2)ウ。

<sup>28</sup> 同上添付書類3。

い。」としている<sup>29</sup>。「持論」とは「その人が常に主張している意見・議論」であるが、ここでは「誤った意見」というニュアンスが込められた言葉である。法律の明文と正反対の解釈を展開しながら、正しい解釈の方を「持論」と片付けたわけである。

本件の調査結果は、以下の理由により支離滅裂と評価せざるを得ないものであった。

- ① 法律の明文・国会答弁・審査会の答申に反する（正反対と言ってもよい）「求償権の行使に関しては、行政官庁の裁量で行う」という法解釈が為されたこと。
- ② 上述したように、既にリスト東京訴訟の際に、求償権が発生した後、会計法等の法令に基づいて裁量の余地なく行使されたという先例があった。しかし、「18年5月、リスト新潟訴訟の1審判決のあった日、法務室内において求償権に関する議論があり、「求償権の行使は、行政官庁に委ねられており、判決が国に賠償を命じたものであっても、公務員である個人に求償を求めるのは慎重に検討すべきである。」との結論に至った。」などといった、先例と矛盾する不自然な事実認定が為された。むしろ海幕法務室長 N1 佐は、求償権が一旦発生してしまえば裁量の余地なく行使されてしまうということを踏まえたうえで、判決の「解釈」によって、そもそも求償権が発生していない、すなわち判決が A3 佐の故意・重過失を認定していないことにしようとしたと考えるのが自然である。
- ③ 仮に「求償権の行使に関しては、行政官庁の裁量で行う」のであれば、本件において海幕法務室長 N1 佐らが為すべきことは、求償権を行使するか否かの判断、すなわち求償権を行使するのが妥当か、行使しないのが妥当かという裁量的判

断のはずである。しかし、本件調査結果通知書では、法務室長 N1 佐が部下に「リスト新潟訴訟判決」が A3 佐<sup>30</sup>の「故意重過失を認定していないと「解釈」することを命じた<sup>31</sup>」とした。もし判決が A3 佐の故意・重過失を認定していないのであれば、そもそも求償権は「発生」しておらず、「行使」における裁量の問題を論じる余地は無い。

調査結果通知書の決裁者である海幕総務部総務課長・合議者・起案者は、法律に基づく求償権行使の仕組みを理解しておらず、理解しないまま事実認定及び法令へのあてはめをおこなっている。

- ④ 以上のような、誤った法律解釈・誤った事実認定をしていながら、それに基づいて（「何一つ」という強い強調の副詞や、「持論」という否定的表現を用いていることからわかるように）自信満々に結論を出した。また、「何一つ」といった強い強調の副詞や、「持論」という否定的表現は、行政文書では通常用いられない表現である。

## 2.5 公益通報調査結果発簡後の動き（求償阻止失敗）

平成 20 年 4 月 25 日、最高裁判所の上告不受理により、国に 12 万円の賠償を命じたリスト新潟訴訟の判決が確定すると、国（防衛省）は原告の弁護士に速やかに賠償金を支払った。それと並行して、防衛省大臣官房訟務管理官は、法務省大臣官房財産訟務監理官に、国家賠償法第 1 条第 2 項に基づく求償の可否について意見照会した<sup>32</sup>。これに加えて、（照会者は不明であるが）防衛省の顧問弁護士に対しても意見照会が為された<sup>33</sup>。

前者の意見照会に対しては照会先から回答が為されている<sup>34</sup>。しかし、後者の意見照会については照会先から回答が為されたか否か明らかではない<sup>35</sup>。

これらの回答文書、ないし回答が記されている可

<sup>29</sup> 同上添付書類 3。

<sup>30</sup> 「調査結果通知書」では、リストを作成・配布した A3 佐を「T3 佐」と表記しているが、以下本稿では、防衛庁リスト事件に係る一連の調査報告（註 6）における表記に合わせ、表記を「A3 佐」に統一する。

<sup>31</sup> 前掲「調査結果通知書」（註 22）添付書類 1（1）。

<sup>32</sup> 防衛省大臣官房訟務管理官「平成 19 年(わ)第 1328 号及び平成 19 年(受)第 1558 号損害賠償請求上告・上告受理申立事件に伴う求償権の有無について（照

会）」官訟第 5565 号 平成 20 年 4 月 30 日。

<sup>33</sup> 防衛省「顧問弁護士相談事項」平成 20 年 5 月 20 日。

<sup>34</sup> 防衛省「求償権の行使に係る法律照会について」平成 20 年 5 月 16 日（法務省から行政文書により回答が為されたわけではなく、法務省の口頭での回答を防衛省側が記録する形をとった。）。

<sup>35</sup> 防衛省「情報公開請求者リスト事案に係る求償に関する会議」平成 20 年 5 月 26 日という文書があ

能性のある文書に、求償の可否に関していかなる見解が書かれていたかは明らかではない。これらの文書は、「行政機関の保有する情報の公開に関する法律」（情報公開法）第4条に基づく行政文書開示請求により開示されているが、回答が記されている部分、及び回答が記されていると思われる部分が、同法第5条により一部不開示（いわゆる「黒塗り」）とされており、判読できないからである。

しかし、近藤正道参議院議員による平成20年10月1日付の「国家賠償法第1条第2項に基づく求償権行使事例に関する質問主意書<sup>36</sup>」に対する、平成20年10月10日付の内閣総理大臣答弁書<sup>37</sup>において、「二について」で「国家公務員の違法行為を理由として国家賠償法第1条第1項に基づき提訴され、国の敗訴（一部敗訴を含む。）が確定した訴訟」の例としてリスト新潟訴訟が挙げられ<sup>38</sup>、「四について」にリスト新潟訴訟について「違法があるとされた公務員の行為が故意によるものであることが明らかである」とあり、この文言が判決文には無いことから、上記の行政文書の黒塗り部分には、A3佐の行為が故意によるものであることが明らかであるという趣旨のことが書かれていたと推察される。

黒塗り部分でA3佐の故意が認定されていたという推察は、本件に関する防衛省の想定問答<sup>39</sup>の3頁の最初の更問への応答要領に「新潟地裁判決の事実認定においては、当該担当者は旧行政機関保有個人情報保護法に違反することを認識し…新潟地裁判決では、みだりに他者に開示したのであるから、この開示行為は、原告のプライバシーを侵害したというべきであるとされており、故意性が明らか」とあることから裏付けられる。

り、その中で会議の場所が「防衛省大臣官房訟務管理官弁護士室」と記されていることから、この会議の場で顧問弁護士から回答が示された可能性がある。また、上記の防衛省「顧問弁護士相談事項」平成20年5月20日(註33)の後段部分が不開示（いわゆる黒塗り）とされており、この部分に弁護士の回答が記されている可能性もある。

<sup>36</sup> <https://www.sangiin.go.jp/japanese/joho1/kousei/syuisyo/170/syuh/s170026.htm>「参議院 国家賠償法第1条第2項に基づく求償権行使事例に関する質問主意書」令和3年9月6日閲覧。

結局、平成20年5月30日、防衛省大臣官房訟務管理官から、同経理装備局会計課長（歳入徴収官）に対し、債権管理法第12条に基づき、「債権発生通知」がおこなわれた。これを受けて会計課長は、A3佐宛に会計法第6条に基づき「納入告知書」を送付した。そして、納入告知書の送付を受けたA3佐は、12万円及び利息相当額を支払い、国の求償債権は弁済により消滅した。以上は、リスト東京訴訟の判決確定後の経緯とまったく同じである。これにより、海幕法務室長N1佐らの求償阻止工作は失敗に終わった。

### 3.防衛省の公益通報対応の問題点

以上、紹介した防衛庁リスト事件に係る公益通報への、防衛省の対応から、公益通報事務の担当者・当事者に関して、次の問題点が明らかとなった。

- ①事実認定を行う能力の不足
- ②調査担当者のリーガルマインドの不足
- ③公益通報への調査に対する、組織としてのチェック体制の不足
- ④公益通報への敵対姿勢

以下、それぞれについて詳述する。

#### 3.1 事実認定を行う能力の不足

上述したように、防衛庁リスト事件に係る調査結果通知書においては、「18年5月、リスト新潟訴訟の1審判決のあった日、法務室内において求償権に関する議論があり、「求償権の行使は、行政官庁に委ねられており、判決が国に賠償を命じたものであっても、公務員である個人に求償を求めるのは慎重に検討すべきである。」との結論に至った。」という事

<sup>37</sup> <https://www.sangiin.go.jp/japanese/joho1/kousei/syuisyo/170/touh/t170026.htm>「参議院 参議院議員近藤正道君提出国家賠償法第1条第2項に基づく求償権行使事例に関する質問に対する答弁書」令和3年9月6日閲覧。

<sup>38</sup> 平成20年1月から6月までの例の9番目に「旧防衛庁の職員が個人情報を開示したとするもの（12万円）」との表現でリスト新潟訴訟が挙げられている。

<sup>39</sup> 防衛省「20.8.14（木）朝日新聞夕刊13面報道想定」平成20年8月14日。

実認定が為されている。しかし、これも上述したように、リスト新潟訴訟に先行するリスト東京訴訟において、既に求償権行使に法律上裁量の余地が無いことを前提に、求償手続が進められていたことから、この事実認定は誤りである。

特に、海幕法務室において「求償権の行使は、行政官庁に委ねられており…」といった結論に達したとする部分は、誤りである。もし「求償権の行使は、行政官庁（の裁量）に委ねられて」いるという結論に達したのであれば、海幕法務室長 N1 佐は、求償債権の発生を前提として、それを行使すべきでないとする理論構成を部下に命じていたはずである。しかし実際には、法務室長 N1 佐が部下に命じたのは、求償債権がそもそも発生していないと判決を「解釈」することであった。これは、求償債権が一旦発生してしまえば裁量の余地なく行使しなければならないことがわかっていたからこそ、そもそも債権が発生していないことにしようとした所以であると解釈するのが自然であり、調査結果通知書の事実認定は誤りである。

公益通報に係る調査担当者の事実認定能力が不足する原因はどこにあるのか。第一の理由として考えられるのが、公益通報において調査を担当するのが、そもそも調査を専門とするセクションではないということである。すなわち、「防衛省本省における公益通報の対応及び公益通報者の保護に関する訓令<sup>40</sup>」

（防衛庁訓令第 49 号 平成 18 年 3 月 29 日）第 6 条によると、機関等公益通報責任者<sup>41</sup>の監督の下で機関等における通報対象事実に係る内部職員等からの公益通報の受付等（調査を含む）を行う窓口（「機関等窓口」）は各機関の総務課である。調査結果通知書<sup>42</sup>

の発簡者が海幕総務部総務課長となっているのはそのためである。各幕僚監部総務課は、防衛監察本部や、各幕僚監部監察官室のように、調査に特化したセクションではないことから、事実認定能力に問題がある可能性がある<sup>43</sup>。

また、調査担当者が事実認定の技法を知らず、漫然と事実認定をおこなっていること、更に言えば「防衛省が法令違反などするはずが無い」との「結論先にありき」で事実認定をおこなっていることが原因である可能性もある。

ここで参考になるのが、本件公益通報調査結果通知書をはじめ、防衛省における公益通報調査結果とその下資料に対する情報公開請求に係る、情報公開・個人情報保護審査会の答申<sup>44</sup>である。本答申の中で、諮問庁である防衛省は以下のような主張をしている。

「公益通報者に対する調査結果に関する通知文書を作成する過程において関係者の供述調書等の下資料は一切収集していない<sup>45</sup>」

「2 名の調査委員がメモを取りつつ、関係者に対する聞き取りを実施したが、通報対象事実を認めることができなかったことから、調査対象者の供述調書等は作成しておらず、また、調査対象者等から弁明書等の受領はしていない<sup>46</sup>。」

「関係者に対する聞き取り調査を行った際、各公益通報に関して任命された調査委員の一部はメモを取っていたが、いずれの調査委員も調査結果を海自窓口へ通知し、海自窓口が公益通報者に対し調査結果…を通報した後、用済みとなった当該メモをシュレッダー等で破棄した<sup>47</sup>。」

すなわち、弁明書・供述調書等、聞き取り対象者が作成し、あるいは内容を確認した文書は収集して

<sup>40</sup> [http://www.clearing.mod.go.jp/kunrei\\_data/a\\_fd/2005/ax20060329\\_00049\\_000.pdf](http://www.clearing.mod.go.jp/kunrei_data/a_fd/2005/ax20060329_00049_000.pdf)「防衛省本省における公益通報の対応及び公益通報者の保護に関する訓令」令和 3 年 9 月 6 日閲覧。

<sup>41</sup> 各機関の長。海上自衛隊では海上幕僚長。同訓令第 4 条参照。

<sup>42</sup> 前掲「調査結果通知書」（註 22）。

<sup>43</sup> もっとも、公益通報者保護法施行から 15 年を経た今では、各機関の総務課が調査の経験とノウハウを蓄積し、事実認定能力を高めている可能性がある。また逆に、防衛監察本部や各幕僚監部監察官室の事実認定

能力に問題が無いのかどうかについても議論の余地はあるが、本稿の主題に照らし、また紙幅の関係もあり、ここでは深入りしない。

<sup>44</sup> 平成 21 年度（行情）答申第 643 号。

<https://koukai-hogo-db.soumu.go.jp/reportBody/5251>「海上幕僚監部総務部総務課が海幕総第 5039 号を作成する過程で収集した資料等の不開示決定（不存在）に関する件」令和 3 年 9 月 6 日閲覧。

<sup>45</sup> 同上第 3「諮問庁の説明の要旨」3（1）。

<sup>46</sup> 同上第 5「審査会の判断の理由」3（1）ア②2。

<sup>47</sup> 同上第 5「審査会の判断の理由」3（1）ア⑤。

おらず、聞き取り担当者の記憶とメモ以外は存在しないことがわかる。そして後者については、公益通報者への通知後、破棄したということである。

この調査手法には、二つの問題がある。第一の問題は、聞き取り対象者が本当にそのような内容を話したのかどうかわからなくなるという点である。すなわち、海幕総務部総務課長等、調査結果をまとめる者からすれば、調査対象者が何と発言したかを、聞き取り担当者の記憶とメモに基づく再現を通じて知ることになる。しかし、総務課長等から見れば、その再現はいわゆる伝聞供述にあたる。伝聞供述には、聞き取り担当者の知覚・記憶・表現・叙述の過程で誤りが混入する可能性がある。端的に言えば、聞き取り対象者が言ってもいないことを聞き取り担当者が「再現」してしまう可能性があるのである<sup>48</sup>。

このような弊害を避けるため、例えば刑事訴訟法第321条等では、伝聞供述を刑事訴訟で証拠として用いる場合に、供述者本人が、自らがそのような発言をしたかどうか、書面で確認する過程を設け、供述者の署名押印を要求する等している。しかし、これら事件ではそうした配慮が一切無い。むしろ、「調査委員がメモを取りつつ、関係者に対する聞き取りを実施したが、通報対象事実を認めることができなかった」、すなわち聞いただけで通報対象事実が無いとわかったなどと言っていることから、聞き取りの過程で混入する誤りを排除し、聞き取り対象者の主張を客観的かつ正確に把握するつもりが無いのではないかと疑われる。結論は、「防衛省が法令違反などするはずが無い」との「結論先にありき」で事実認定をおこなっているのではないかと疑わざるを得ない。

第二の問題は、聞き取り担当者の記憶（心の中）は第三者には見えず、また客観的・物理的に存在しているメモは破棄されていることから、（特に今回の

ように誤った事実認定が為された場合に）第三者が事後的に検証することが困難となるという点である。

この点については、情報公開・個人情報保護審査会も問題視しており<sup>49</sup>、「調査結果…を作成した各調査委員会が、関係者から聞き取った内容を記載したメモ類や、それを基に作成することが想定されている供述調書、あるいは、調査対象者等の弁明書、確認した帳簿類等の写し等を調査結果に添付することなく、簡略な調査結果のみを責任者及び管理者に報告し、その内容が妥当であると認められたとする諮問庁の説明は、公益通報に係る調査事案の適正な処理という観点からは、その手法の当否については疑問が残る。」と指摘している。

なお、本件調査の調査担当者の中には、防衛省・自衛隊において司法警察を担当する警務官である海幕総務部総務課警務管理官も含まれている<sup>50</sup>。刑事訴訟手続に精通した警務官であれば、上述の伝聞供述の問題点などは当然理解しているはずであるが、なぜ敢えてこのような調査手法を採用したのか、疑問無しとしない。

### 3.2 調査担当者のリーガルマインドの不足

上述したように、本件調査結果通知書には「求償権の行使に関しては、行政官庁の裁量で行う」という、法律的に誤りと思われることが書かれている。しかも、少々誤っていたというレベルではなく、法律の明文（財政法8条）と正反対と思われるレベルである。また同通知書には、求償債権の「発生」の問題と求償債権の「行使」の問題の区別ができていないのではないかと疑われる記述もあった。

更に言えば、防衛省は法務省や顧問弁護士への意見照会を経て、リスト新潟訴訟の判決において裁判所が、リストを配布したA3佐の行為を「故意によるものであることが明らか」と認定していると判断し、

<sup>48</sup> 伝聞供述のリスクは、刑事訴訟法の概説書には必ずと言っていいほど書いてあることである。例えば、田口守一『刑事訴訟法（第3版）』弘文堂、1996年、322頁。

<sup>49</sup> 前掲答申第5「審査会の判断の理由」3（1）イ。情報公開・個人情報保護審査会の任務は、行政文書開示請求等に対する行政機関等の決定に対する審査請求に

ついて、行政機関等の諮問を受けて調査審議し、答申することであるが（「情報公開・個人情報保護審査会設置法」第2条）、答申理由に付随する形で、行政機関等の情報公開業務のあり方等について意見を述べる場合がある。

<sup>50</sup> 防衛省海幕「公益通報に係る調査委員会について」海幕総第5464号 平成19年7月31日。

A3 佐への求償を実施した。したがって、海幕法務室が、求償債権が発生していないと判断したとすれば、すなわち裁判所が A3 佐の行為を「軽過失」ないし「無過失」の行為と認定しており、国が被害者に賠償しても、国の A3 佐に対する求償債権が発生することはないと判断したとすれば、意図的な曲解か、完全な誤りということになる。①国会答弁や防衛省想定問答の記述から、リスト新潟訴訟判決が A3 佐の故意を認定していることは明らかだったと思われること、及び、②本件調査結果通知書に、N1 佐が部下に、リスト新潟訴訟判決が A3 佐の「故意重過失を認定していないと「解釈」することを命じた」「解釈」する文書を作成させた」とある<sup>51</sup>ことからすれば、意図的な曲解である可能性が高い。

しかし、調査結果通知書では、海幕法務室の判決解釈が妥当とされている。このことから、調査担当者には、A3 佐の明らかな故意を認定している判決文が、軽過失ないし無過失を認定しているように読めたということになり、調査担当者には判決を読解する能力が無かったと言わざるを得ない。

本件調査の調査担当者の中には、防衛省・自衛隊において司法警察を担当する警務官である海幕総務部総務課警務管理官も含まれているが、防衛省・自衛隊の中では法律の専門家と言ってもよい者が調査に加わってもこのような法律的な誤りが生ずるのであれば、防衛省・自衛隊の内部調査では法律的に正しい調査はもはや困難なのではないかとも思える。

### 3.3 公益通報への調査に対する、組織としてのチェック体制の不足

本件調査結果通知書は、海幕総務部総務課長名義で発簡されているが、内容については機関等公益通報責任者である海上幕僚長まで了承を得ている。上述のように、本件調査結果通知書は、事実認定の誤りや、明白な法文解釈の誤りを大量に含んでいるが、合議を経て、海上幕僚長が決裁するまでの間に、こ

れらがチェックされず、そのまま発簡されてしまうのは大問題と言える。

また、防衛省は本件調査結果通知書の内容が、関連する諮問事件で問題とされた際に、情報公開・個人情報保護審査会に対し、「調査結果報告書及び調査結果通知書における「行政官庁の裁量」とは、不法行為を行った公務員について、国家賠償法 1 条 2 項の規定に基づく求償権を有するか否かを行政官庁が判断するという意味で使ったものであり」との不自然な説明をしてしまっている<sup>52</sup>。かかる意味を伝えたいのであれば、わざわざ「裁量」などという誤解を招く法律用語を用いる必要は無い。情報公開・個人情報保護審査会も「諮問庁の説明は、調査結果報告書及び調査結果通知書の記載からすると、にわかに首肯できるものではない。」と疑問を呈している<sup>53</sup>。

諮問事件に係る、情報公開・個人情報保護審査会からの照会に対する回答は、防衛省内部部局大臣官房文書課情報公開・個人情報保護室を通じて行われる。防衛省内局が、かかる誤った法解釈が行政文書に書かれていることを認識したにもかかわらず、誤りを認めて訂正する等の措置をとることなく、海幕をかばってかかる不自然な回答をおこなったことは驚嘆せざるを得ない。最後の最後に至っても、組織としてのチェック体制が不足していたと言える。

### 3.4 公益通報への敵対姿勢

上述のように、本件調査結果通知書は、「以上のことから、法務室長 N1 佐の行為は、正当な職務権限に基づくものであり、公益通報者らに義務のないことを何一つ行わせておらず、公務員職権濫用罪にはあたらない。」(傍線筆者)という文言で結ばれていた。また、「法務室長 N1 佐の指示に従わず、持論を主張し解釈を変更していない。」という文言もあった。

まず、「何一つ」といった強い強調の副詞、及び「持論」という否定的表現は、行政文書では通常用いられることのない文言である。

量により行使しないことができるかどうかについての海上幕僚監部の見解が記された文書の不開示決定（不存在）に関する件」令和 3 年 9 月 6 日閲覧。

<sup>53</sup> 同上答申第 5「審査会の判断の理由」2 (2) ウ。

<sup>51</sup> 前掲「調査結果通知書」(註 22) 添付書類 1 (1) (2)。

<sup>52</sup> 平成 24 年度 (行情) 答申第 105 号 第 5「審査会の判断の理由」2 (2) イ。 <https://koukai-hogo-db.soumu.go.jp/reportBody/7066> 「国の債権を行政庁の裁

更に言えば、殊更にこのような強い文言を用いることにより、防衛省・自衛隊が公益通報に対して敵対姿勢を示していると受け取られかねない。公益通報者保護法上は、公益通報者のプライバシーは保護され、公益通報者は不利益を科せられないという建前である。公益通報者の側からすれば、本通知書を一瞥すれば、かかる建前が守られるかどうか、不安を感じるのは想像に難くない。しかる場合に、調査結果通知書に「何一つ」や「持論」などという強い文言を入れれば、公益通報者に不安を与える可能性がある。具体的には、法第2条第1項柱書で、「不正の利益を得る目的、他人に損害を加える目的その他の不正の目的」がある場合が公益通報から除外されているところ、「何一つ」や「持論」のような強い文言・否定的な文言を使用することにより、公益通報者に「行政機関は、本件公益通報を「不正の目的」があるものと認識しているのではないか」、「自分は公益通報者保護法で保護されないのではないか」といった不安を生じさせかねない。

防衛省・自衛隊が正しい事実認定・正しい法律解釈をしているのであればまだしも、本件のように誤った事実認定・誤った法律解釈をしている場合は、防衛省・自衛隊が居直って、法令違反の行為をおこなった職員の味方を意図的・積極的におこなっているかのような印象を与え、公益通報者の不安を倍加させかねない。

#### 4. 結びに代えて－改善提案

以上、本件調査結果通知書の分析を通じ、防衛省・自衛隊の公益通報調査には種々の問題点があることが判明した。抜本的な改善を短期間で行うのは容易

ではないが、筆者は、容易に導入可能で、かつ即効性があると思われる3つの改善提案をおこなって、本稿を締めくくるとしたい。具体的には、①外部専門家等への調査委託と、②公益通報に対する組織内の敵対姿勢の排除及び、③調査の下資料の収集・保存である。以下、それぞれについて詳述する。

##### 4.1 外部専門家等への調査委託

上述のように、本件調査結果では、海上自衛隊における法律の専門家と思われる者が調査担当者になったにもかかわらず、法律の明文と正反対の調査結果を出す等の結果となった。これは、防衛省・自衛隊において最高の法律的知見を有する者が調査に加わっても、法律的に正しい調査結果を出すことが難しいことを意味する。そこで、弁護士等の外部専門家を調査担当者に加えることを検討すべきである。公益通報者保護法第10条第1項は、公益通報をされた行政機関は必要な調査を行うものとするが、別段、調査の担当者を職員に限定していない<sup>54</sup>。また、「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<sup>55</sup>」（平成17年10月19日）でも、調査の担当者を職員に限定していない。

ここで問題となるのは、防衛上の秘密を扱うことの多い防衛省・自衛隊の特殊性から、外部専門家等を調査に参加させることが秘密の漏洩につながらないかである。防衛上の秘密に関わらない事件に限って外部専門家等を調査に参加させたり、外部専門家に防衛上の秘密を含む行政文書を提示する場合には当該部分を黒塗りにしたうえで意見を求めたりすることで、この問題は解決が可能であろう<sup>56</sup>。

なお、弁護士はじめ法律家は、法の解釈適用の前

<sup>54</sup> 「公益通報者から第3条第2号に定める公益通報をされた行政機関は、必要な調査を行い、当該公益通報に係る通報対象事実があると認めるときは、法令に基づく措置その他適当な措置をとらなければならない」。必要な調査を行う主体を職員に限定しておらず、例えば「必要な調査」の一環として、外部専門家を交えた調査を行うことが考えられる。

<sup>55</sup> [https://www.caa.go.jp/policies/policy/consumer\\_system/whistleblower\\_protection\\_system/overview/pdf/overview\\_190628\\_0008.pdf](https://www.caa.go.jp/policies/policy/consumer_system/whistleblower_protection_system/overview/pdf/overview_190628_0008.pdf)「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」令和3年9

月6日閲覧。

<sup>56</sup> なお、別件の公益通報に対する調査結果である、防衛省海幕総務課長「調査結果通知書」（海幕総第287号 平成21年1月14日）によれば、あるいじめ自殺事件に係る一般事故調査報告書につき、原案を発簡前に部外の弁護士に見せた件につき、①調査報告書を、弁護士の知見を得て十全なものとするためであったこと②弁護士に守秘義務があることを理由に、問題無しとしている。この論理によれば、公益通報調査を部外専門家等に担当させることは問題無いと考えられる。

提として事実認定も行うから、事実認定についても専門家である。したがって、弁護士はじめ法律家を調査担当者に加えれば、防衛省・自衛隊の調査におけるもう一つの問題点である、「事実認定を行う能力の不足」も改善が見込まれる。

#### 4.2 公益通報に対する組織内の敵対姿勢の排除

海上自衛隊初の公益通報に対する調査結果通知書<sup>57</sup>の末尾には、「貴官からの…指摘に対する今回の調査等によって、新たに反省すべき点を認識できたところである。…この反省を今後の…業務に反映していく所存である。」といった殊勝なことが書かれている。しかし、本件調査結果通知書においては、打って変わって「何一つ」「持論」といった威圧的な文言が用いられ、公益通報者に対する敵意がむき出しにされた。

上述のように、公益通報者保護法第1条には、「国民の生命、身体、財産その他の利益の保護にかかわる法令の規定の遵守を図り、もって国民生活の安定及び社会経済の健全な発展に資することを目的とする。」とある。公益通報者を敵視することなく、むしろ「国民生活の安定及び社会経済の健全な発展に資する」提案として、前向きに受け止める姿勢が必要である。最低限、威圧的な文言の使用を避けることは、それほど困難なことではないはずである。

#### 4.3 調査の下資料の収集・保存

調査の過程で、弁明書・供述調書等の下資料を収集することによって、伝聞供述に係る弊害を除去すること、ひいては正確な事実認定が期待できる。

また、調査終了後も下資料を保存しておくことで、調査が誤っていた場合に、第三者が事後的に検証することが可能になる。

以上のように、防衛庁リスト事件に係る公益通報に対して、防衛省は問題無しとする調査結果を出した。しかし、その後、この調査結果に問題があったことが明らかとなった。

防衛省がこの反省を生かし、引き続き公益通報に

際して適切な調査を行うことができればよかったのであるが、残念ながらその後の公益通報に際しても、適切な調査が行われたとは言い難く、法令違反を発見・是正することはできなかった。その問題については、紙幅が尽きたので、次の紀要論文、ないし博士論文等の別稿に譲りたい。

(Received: October 19,2021)

(Issued in internet Edition: November 1,2021)

<sup>57</sup> 防衛省海幕総務課長「調査結果通知書」（海幕総第

5039号 平成19年7月13日）