

諮問庁：国税庁長官

諮問日：平成27年12月28日（平成27年（行情）諮問第785号）

答申日：平成28年5月30日（平成28年度（行情）答申第94号）

事件名：金沢国税局が通勤手当の認定に関し特定の取扱いを定めていた文書等の不開示決定（不存在）に関する件

答 申 書

第1 審査会の結論

別紙1に掲げる文書1ないし文書6（以下、併せて「本件対象文書」という。）につき、これを保有していないとして不開示とした各決定は、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、平成27年8月18日付け金局総総4第29号及び同第31号ないし同第33号並びに同年9月11日付け金局総総4第44号及び同第45号により金沢国税局長（以下「処分庁」という。）が行った本件対象文書を保有していないとして不開示とする各決定（以下、併せて「原処分」という。）について、これを取り消し、開示を求める。

2 審査請求の理由

本件審査請求の理由は、審査請求書及び意見書の記載によれば、おおむね次のとおりである（なお、審査請求人が添付している資料は省略する。）。

（1）審査請求書

ア 本件は審査請求人一個人に関する問題ではなく、金沢国税局（以下、第2において「当局」という。）全体の特急利用による通勤手当の認定に関する問題であること。

イ 当局が定めていた平成26年3月以前の特急利用による通勤手当の認定に関する取扱いは、人事院規則9-24（通勤手当）12条に抵触する疑いがあること。

※ 取扱いの内容

往路は始業時刻前1時間以内に勤務官署に到着する場合に乗車する列車、復路は終業時刻後1時間以内に勤務官署を出発する場合に乗車する列車のうち、普通列車を利用したときと特急列車を利用したときのそれぞれの最短の通勤時間を比較し、特急列車を利用することにより通勤時間が30分以上短縮される場合において特急利

用を認定する（以下「旧取扱い」という。）。

ウ 当局が定めていた旧取扱いにより、本来支給されなければならない通勤手当が長年にわたって支給されなかったこと。また、当該取扱いは公開されていないこと。

エ 審査請求人は、当時、復路における特急利用の通勤手当が支給されなかったため、当局に対し、その根拠について説明・回答を求めたが、当局は、「当該取扱いは公にすることができない。」との理由で回答を拒んだこと。

オ 国家公務員の通勤手当は、一般職の職員の給与に関する法律に規定があり、法令で支給要件が定められている以上、その取扱いも公開すべきであること。

カ 当局が旧取扱いを制定時に公開していれば、今回、審査請求人が人事院に対し給与審査を申し立てたように、他の職員から、当該取扱いは人事院規則 9-24（通勤手当）12条に抵触する疑いがあるのではないかと指摘され、今回と同様に当該取扱いが見直された可能性があること。

キ 当局は金沢税務署における通勤手当の認定に当たり、駅西合同庁舎前を17時02分に発車するバスを基準としているが、このバスを利用するには17時01分台にはバス停に到着していないと乗車することができないことから、バス停が庁舎出入り口から1分程度と近く一部の職員が利用しているからといって、常識的にも職員が通常利用し得る便（乗車できる便）としては到底認めることができないこと。また、勤務時間中（17時まで）の職務専念義務を定めた国家公務員法からも社会一般常識の範囲を著しく超え、国民の理解は到底得られないこと。

なお、このバスを基準としたことにより、長年にわたって不適正な通勤手当の認定が行われてきたこと。

ク 平成26年3月以前の審査請求人の復路における特急利用の通勤手当が支給されなかった根拠について、人事院は、平成27年2月25日付け人事院指令13-8給与審査申立事案に関する決定（以下「給与審査決定」という。）において、当局は当時の取扱いとして、「復路は終業時刻後1時間以内に勤務官署を出発する場合に乗車する列車のうち、普通列車を利用したときと特急列車を利用したときのそれぞれの最短の通勤時間を比較し、特急列車を利用することにより通勤時間が30分以上短縮される場合において特急利用を認定する。」としていたことが認められるとしている。

しかし、審査請求人は、当時、当局に対して支給されない根拠等に

ついて説明を求めていたが、この内容とは全く異なった説明を受けていること。

ケ 平成26年4月以降の審査請求人の復路における特急利用の通勤手当が支給されることとなった根拠について、人事院は給与審査決定において、当局は今までの取扱いを見直し、「復路は、終業時刻後に勤務官署を出発して最初に乗車できる普通列車を利用した場合と特急列車を利用した場合の通勤時間を比較し、30分以上短縮される場合に特急利用を認定する。」としたことが認められるとしているが、当時、審査請求人は当局からこの内容とは全く異なった説明を受けていること。

また、当局は、審査請求人に対し、平成26年4月以降の復路における特急利用の通勤手当を支給するに当たり、既に支給した通勤手当の一部を返納するよう命じているが、その際の返納額明細書に記載された返納事由もこの内容とは全く異なること。

コ 上記ク及びケのとおり、当局又は人事院のどちらかが審査請求人に対して虚偽の回答等を行っていること。

サ 上記エ及びクの実事、並びに当局は平成26年3月までは旧取扱いにより特急利用の通勤手当を認定していることから、処分にかかる文書は存在しなければならないこと。

シ 上記ケのとおり、当局は平成26年4月以降は、新たに定めた取扱いにより通勤手当を認定しているのだから、処分に係る文書は存在しなければならないこと。

ス 人事院は給与審査決定において、当局の旧取扱いを「通常利用し得る便として著しく合理性を欠くものであったとまではいえない。」としているが、なぜ、そのように言えるのか具体的な記述は一切なく、主観的な判断であると認められること。また、上記ウないしケの実事等から、その判断は公平・中立的な立場で行ったものとは到底認められず、その決定に疑義があること。

セ 人事院は給与審査決定において、当局が人事院中部事務局に対し、通勤手当の支給における特急列車の認定の取扱い等に関して照会を行ったと認定していること、また、審査請求人は、平成25年12月下旬、人事第一課給与係長に対して通勤手当が支給されない根拠の回答がいまだにないことに電話で確認した際、「その取扱いを公にできるかどうかを含めて人事院中部事務局に対し文書で照会を行っている。一度回答があっても新たな疑問が生じているので改めて文書で照会を行っている。全て文書で照会を行い文書で回答を受けているので時間を要している。現時点で3～4回やりとりを行っているが、まだ

結論が出ない状況である。」旨申し立てていることから、処分に係る文書は存在しなければならないこと。

ソ なお、一連の行政文書の開示請求は、審査請求人が当局に対し、平成26年3月以前の復路における特急利用の通勤手当の支給を求めて訴訟を提起することとした場合の基礎資料とするために行うものである。

(2) 意見書

ア 諮問庁の理由説明書別紙1記載の本件対象文書1及び2について

平成25年8月19日、審査請求人が金沢国税局人事第一課給与係長X（以下「給与係長」という。）に対し、特急利用により復路の通勤時間が30分短縮されるにもかかわらず、通勤手当が支給されない根拠について電話で確認した際、「特急利用を認定するに当たっての取扱い（基準・指針）はあるが、それは公にすることはできない。」旨を明言している。

また、金沢国税局（当局）は、その取扱い（基準・指針）により、平成26年3月までの特急利用の通勤手当を認定してきたのだから、当該文書は、当局が定めたものにしろ、人事院が定めたものにしろ、当然に存在しなければならない。

イ 諮問庁の理由説明書別紙1記載の本件対象文書5及び6について

当該文書は、当局が平成26年4月以降の特急利用の通勤手当の認定に当たり基準としているものである。したがって、当該文書（基準・指針）は、当局が定めたものにしろ、人事院が定めたものにしろ、当然に存在しなければならない。

ウ 諮問庁の理由説明書別紙1記載の本件対象文書3及び4について

平成25年12月下旬、審査請求人が給与係長に対し、特急利用による通勤手当が支給されない根拠の説明がいまだにないことに電話で確認した際に、「人事院中部事務局へ文書で照会を行い文書で回答を受けている。」旨を明言している（給与係長を事情聴取すれば確認できる。また、給与係長は、当時、事実と異なる回答をする必要もない。）。

当時、実際の事務担当者である給与係長が、照会や回答を受けた文書の存在を認めているのに、平成27年7月8日に当該行政文書の開示請求を行うと、今度は一転してそのような事実はないとする当局の説明は極めて不自然である。

なお、審査請求人は、給与係長が言ってもいないことを基に行政文書の開示請求をする必要はない。

エ その他

(ア) 本件は、人事院規則 9-24 (通勤手当) 12 条 (以下「規則 12 条」という。) により、本来特急利用による通勤手当が支給されなければならないものが、当局が定めていた取扱い (基準・指針) により、長年にわたって支給されなかった経緯 (原因) を問うものである。

当局が定めていた平成 26 年 3 月までの取扱い (基準・指針) が規則 12 条に抵触するという事になれば、当局の責任は極めて重く、社会的にも大きな問題に発展する。したがって、当局にとって、当該文書 (基準・指針) の存在を否定しなければならない立場は理解できるが、一番に考えなければならないのは組織の保身ではなく、長年にわたって、本来支給されなければならない通勤手当を受給できなかった多くの職員がいるということを念頭に対応してほしい。

(イ) 諮問庁の理由説明書 3 (3) (下記第 3 の 3) は、当時の給与係長の回答と明らかに異なることから、当局と人事院が組織ぐるみで事実の隠ぺいを図っていることがうかがえる。なお、真実を証明する手段の一つとしては、人事院公平審査局が平成 26 年 10 月 22 日と 23 日に、審査請求人と当局に対して行った事実調査 (聴取内容は IC レコーダーで録取) がある。

(ウ) 参考資料として、審査請求人が人事院に対して給与審査の申立てを行った理由書及びその申立てに係る決定書を添付する。

第 3 諮問庁の説明の要旨

1 本件審査請求の併合及び諮問について

別紙 1 に掲げる文書 1 ないし文書 6 の 6 件の文書に関する審査請求は、いずれも金沢国税局長が行った特急利用の通勤手当の認定に関する行政文書の開示請求に対する不開示決定 (原処分) に対してなされたものであることから、当該 6 件の審査請求を併合し、諮問を行う。

2 本件開示請求等について

本件開示請求は、処分庁に対して、平成 27 年 7 月 8 日付けで別紙 2 の 1 ないし 4 に掲げる文書及び同年 8 月 13 日付けで別紙 2 の 5 ないし 7 に掲げる文書の開示を求めるものである。

これに対し、処分庁は、別紙 2 の 1 ないし 4 に掲げる文書の特定が不十分であったことから、審査請求人に対し補正を求めた。

審査請求人からの補正書の提出を受け、処分庁は、開示請求対象文書として、別紙 1 に掲げる 7 文書を特定し、平成 27 年 8 月 18 日付け金局総総 4 第 29 号及び第 31 号ないし第 33 号並びに同年 9 月 11 日付け金局総総 4 第 44 号ないし第 46 号により、文書 1 ないし文書 7 を保有していないとして、法 9 条 2 項の規定に基づき、不開示とする各決定を行った。

これに対し審査請求人は、文書1ないし文書6（本件対象文書）について原処分を取り消し、開示することを求めていることから、以下、原処分の妥当性について検討する。

3 本件対象文書の不存在について

(1) 文書1及び文書5について

特急利用の通勤手当の認定に関しては、一般職の職員の給与に関する法律（昭和25年法律第95号。）及び人事院規則等（以下、併せて「法令等」という。）の規定に基づき、その額を各庁の長が決定すると規定されており、個別の認定については、法令等の範囲内で各庁の長の判断に委ねられている。

なお、個別の認定に当たっては、公平かつ妥当性のある取扱いに基づき、統一的な認定が行われる必要があることから、処分庁では、従前より、法令等及び制度官庁である人事院の運用解釈に基づく指導を踏まえ、認定を行っているところである。

したがって、処分庁が独自に特急利用の通勤手当に関する取扱いを定めた行政文書を作成した事実はなく、処分庁において文書1及び文書5を保有しているとは認められない。

(2) 文書2及び文書6について

特急利用の通勤手当の認定に関しては、上記(1)のとおり法令等の規定に基づき通勤手当の額を各庁の長が決定すると規定されており、個別の取扱いについて全府省的に統一する必要があると人事院が判断した場合には、各庁の長に対し通達又は通知等が発遣される場合があるが、文書2及び文書6に係る個別の取扱いについては、国税庁として、人事院から文書により指示を受けた事実はない。したがって、処分庁が特急利用の通勤手当の認定に関して人事院から文書による指示を受けた事実はなく、処分庁において文書2及び文書6を保有しているとは認められない。

(3) 文書3及び文書4について

国税局が、日々発生する法令等の解釈又は個別事例の取扱いに関する疑義について人事院へ照会する際には、通常、電話により行い、その回答も電話により受けているのが実態である。

特急利用の通勤手当の認定に係る取扱いの適否に関して、処分庁が人事院中部事務局へ照会した際の照会方法について処分庁に確認したところ、処分庁から人事院に対して文書により照会を行った事実はなく、人事院から文書回答された事実もないとのことであるため、文書3及び文書4は存在せず、処分庁において文書3及び文書4を保有しているとは認められない。

4 審査請求人の主張について

- (1) 審査請求人は、平成25年12月の時点で、金沢国税局人事第一課給与係長が、少なくとも3～4回は文書で人事院へ照会を行い、それぞれ文書で回答を受けている旨申し述べたと主張するが、そのような事実は認められない。
- (2) 審査請求人のその他の主張はいずれも原処分の適法性を左右するものではない。

5 結論

以上のことから、処分庁において、文書1ないし文書6を保有しているとは認められず、原処分は妥当であると判断する。

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平成27年12月28日 諮問の受理
- ②同日 諮問庁から理由説明書を收受
- ③平成28年1月28日 審査請求人から意見書及び資料を收受
- ④同年5月12日 審議
- ⑤同月26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

本件開示請求は、別紙2に掲げる1ないし7の文書の開示を求めるものであり、処分庁は、別紙1に掲げる文書1ないし文書7を特定し、これを保有していないとして不開示とする各決定を行った。

これに対し、審査請求人は、文書1ないし文書6（本件対象文書）について、原処分を取り消して、その開示を求めているところ、諮問庁は、原処分を妥当としていることから、以下、本件対象文書の保有の有無について検討する。

2 本件対象文書の保有の有無について

- (1) 本件対象文書の保有の有無等について、当審査会事務局職員をして諮問庁に確認させたところ、おおむね次のとおりである。

ア 一般職の国家公務員の通勤手当の認定については、一般職の職員の給与に関する法律、人事院規則9-24（通勤手当）及び人事院規則9-24（通勤手当）の運用について（昭和33年給実甲第151号）の規定に基づいて通勤手当の額を決定することとされており、特急を利用する場合の通勤手当の額の認定についても、これらの規定に基づいて認定することとされている。

イ 金沢国税局においても、上記アの各規定に基づいて通勤手当の認定業務を行っていることから、金沢国税局において独自の運用基準を定

めた文書は作成しておらず、特急を利用する場合の通勤手当の認定についても、独自の運用基準を定めた文書は作成していない。

ウ 通勤手当の認定に関しては、上記アのとおり、法令等に規定されているところ、個別の取扱いについて全府省的に統一する必要があると人事院が判断した場合には、各庁の長に対して通達等が発遣される場合がある。

しかしながら、平成25年7月1日から同年12月31日までの間及び平成26年4月1日から平成27年3月31日までの間に、特急を利用する場合の通勤手当の認定の取扱いに関し、審査請求人が開示を求める内容について、金沢国税局が人事院から文書による指示を受けた事実はない。

エ 法令等の解釈や諸手当の認定等に関する個別事例の取扱い等に関して疑義が生じた場合には、通常、国税局から人事院に対して電話により照会を行い、人事院から電話により回答を受けている。

特急を利用する場合の通勤手当の認定に係る取扱いについても、金沢国税局は人事院中部事務局に対して電話による照会を行い、電話による回答を受けている。

したがって、金沢国税局は当該取扱いに関する照会文書は作成しておらず、また、その起案文書も作成していない。

オ なお、審査請求人は、給与係長が人事院中部事務局へ文書で照会を行い文書で回答を受けている旨を明言したと主張していることから、この点について、当時の給与係長に確認したところ、「通勤手当に係る取扱いについて、人事院に照会し、回答を待っている旨を伝えたが、文書で照会し、文書での回答を待っているとは話していない。」とのことであり、また、担当課である人事第一課において、当時の文書発送及び文書収受に係る記録を確認したが、審査請求人が開示を求める内容の文書を発送、収受した記録は確認されなかった。

(2) 以上を踏まえて検討すると、諮問庁の上記(1)アの説明は法令等の規定のとおりと認められるほか、上記(1)イないしオの諮問庁の説明に特段、不自然、不合理な点はなく、その他、金沢国税局が本件対象文書を保有していると認めるに足る特段の事情もないことから、金沢国税局において本件対象文書を保有しているとは認められない。

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 本件各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、これを保有していないとして不

開示とした各決定については、金沢国税局において本件対象文書を保有しているとは認められず、妥当であると判断した。

(第4部会)

委員 鈴木健太, 委員 常岡孝好, 委員 中曾根玲子

別紙 1

<p>文書 1</p>	<p>平成25年7月1日から平成25年12月31日の期間において、金沢国税局が特急利用の通勤手当の認定に関し取扱いを定めていた文書で、次の内容の記載がある文書の全文（文書の日付、宛名及び発遣元の記載がある部分を含む。）</p> <p>※ 往路は始業時刻前1時間以内に勤務官署に到着する場合に乗車する列車、復路は終業時刻後1時間以内に勤務官署を出発する場合に乗車する列車のうち、普通列車を利用したときと特急列車を利用したときのそれぞれの最短の通勤時間を比較し、特急列車を利用することにより通勤時間が30分以上短縮される場合において特急利用を認定する。</p>
<p>文書 2</p>	<p>平成25年7月1日から平成25年12月31日の期間において、金沢国税局が人事院から特急利用の通勤手当の認定に関して指示を受けていた取扱いの文書で、次の内容の記載がある文書の全文（文書の日付、宛名及び発遣元の記載がある部分を含む。）</p> <p>※ 往路は始業時刻前1時間以内に勤務官署に到着する場合に乗車する列車、復路は終業時刻後1時間以内に勤務官署を出発する場合に乗車する列車のうち、普通列車を利用したときと特急列車を利用したときのそれぞれの最短の通勤時間を比較し、特急列車を利用することにより通勤時間が30分以上短縮される場合において特急利用を認定する。</p>
<p>文書 3</p>	<p>特急列車を利用した通勤手当の認定に係る取扱いの適否に関し、平成25年8月1日から平成25年12月31日の期間において、人事院中部事務局へ照会した文書及びその回答があった文書</p> <p>※ 平成25年12月の時点において、人事第一課給与係長は、「少なくとも3～4回は文書で人事院中部事務局へ照会を行いそれぞれ文書で回答を受けている。」旨申し述べていることからその文書</p>
<p>文書 4</p>	<p>特急列車を利用した通勤手当の認定に係る取扱いの適否に関し、平成25年8月1日から平成25年12月31日の期間において、人事院中部事務局へ照会した起案文書</p>
<p>文書 5</p>	<p>平成26年4月1日から平成27年3月31日の期間において、金沢国税局が特急利用の通勤手当の認定に関し取扱いを定めている文書で、次の内容の記載がある文書の全文（文書の日付、宛名及び発遣元の記載がある部分を含む。）</p> <p>※ 往路においては、普通列車を利用した場合と特急列車を利用した場</p>

	<p>合のそれぞれについて、勤務官署に始業時刻の直近となる時刻に到着する便の通勤時間を算出して比較する。復路においては、終業時刻後に勤務官署を出発して最初に乗車できる普通列車を利用した場合と特急列車を利用した場合のそれぞれについて通勤時間を算出して比較し、30分以上通勤時間が短縮される場合に特急利用を認定する。</p>
文書6	<p>平成26年4月1日から平成27年3月31日の期間において、金沢国税局が人事院から特急利用の通勤手当の認定に関して指示を受けている取扱いの文書で、次の内容の記載がある文書の全文（文書の日付、宛名及び、発遣元の記載がある部分を含む。）</p> <p>※ 往路においては、普通列車を利用した場合と特急列車を利用した場合のそれぞれについて、勤務官署に始業時刻の直近となる時刻に到着する便の通勤時間を算出して比較する。復路においては、終業時刻後に勤務官署を出発して最初に乗車できる普通列車を利用した場合と特急列車を利用した場合のそれぞれについて通勤時間を算出して比較し、30分以上通勤時間が短縮される場合に特急利用を認定する。</p>
文書7	<p>平成23年1月1日から平成23年12月31日の期間において、往路は始業時刻前1時間以内に勤務官署に到着する場合に乗車する列車、復路は終業時刻後1時間以内に勤務官署を出発する場合に乗車する列車のうち、普通列車を利用したときと特急列車を利用したときのそれぞれの最短の通勤時間を比較し、特急列車を利用することにより通勤時間が30分以上短縮される場合において特急利用を認定するという取扱いを変更する旨の指示を人事院から受けていた文書</p>

別紙 2

1	<p>通勤手当の認定にあたり，当局（人事院）で取扱いを定めている文書</p> <p>※ 平成26年3月以前の通勤手当の取扱いに関し，「往路は始業時刻前1時間以内に勤務官署に到着する場合に乗車する列車，復路は終業時刻後1時間以内に勤務官署を出発する場合に乗車する列車のうち，普通列車を利用したときと特急列車を利用したときのそれぞれの最短の通勤時間を比較し，特急列車を利用することにより通勤時間が30分以上短縮される場合において特急利用を認定する。」旨の記載がある文書の全文（文書の日付，宛名及び発遣元の記載がある部分を含む。）</p>
2	<p>上記1の通勤手当の認定に係る取扱い等の適否等に関し，平成25年8月1日から平成27年1月31日の期間において，人事院中部事務局へ照会した文書及びその回答があった文書</p> <p>※ 平成25年12月の時点において，人事第一課給与係長は，「少なくとも3～4回は文書で照会を行いそれぞれ文書で回答を受けている。」旨申し述べている。</p>
3	<p>上記2の照会に係る起案文書</p>
4	<p>上記1の通勤手当の取扱い等に関し，平成25年7月以前において，人事院から見直し等の指示を受けている文書</p>
5	<p>平成26年4月1日から平成27年3月31日の期間において，金沢国税局が特急利用の通勤手当の認定に関し取扱いを定めている文書で，次の内容の記載がある文書の全文（文書の日付，宛名及び発遣元の記載がある部分を含む。）</p> <p>※ 往路においては，普通列車を利用した場合と特急列車を利用した場合のそれぞれについて，勤務官署に始業時刻の直近となる時刻に到着する便の通勤時間を算出して比較する。復路においては，終業時刻後に勤務官署を出発して最初に乗車できる普通列車を利用した場合と特急列車を利用した場合のそれぞれについて通勤時間を算出して比較し，30分以上通勤時間が短縮される場合に特急利用を認定する。</p>

6	<p>平成26年4月1日から平成27年3月31日の期間において、金沢国税局が人事院から特急利用の通勤手当の認定に関して指示を受けている取扱いの文書で、次の内容の記載がある文書の全文（文書の日付、宛名及び、発遣元の記載がある部分を含む。）</p> <p>※ 往路においては、普通列車を利用した場合と特急列車を利用した場合のそれぞれについて、勤務官署に始業時刻の直近となる時刻に到着する便の通勤時間を算出して比較する。復路においては、終業時刻後に勤務官署を出発して最初に乗車できる普通列車を利用した場合と特急列車を利用した場合のそれぞれについて通勤時間を算出して比較し、30分以上通勤時間が短縮される場合に特急利用を認定する。</p>
7	<p>平成23年1月1日から平成23年12月31日の期間において、往路は始業時刻前1時間以内に勤務官署に到着する場合に乗車する列車、復路は終業時刻後1時間以内に勤務官署を出発する場合に乗車する列車のうち、普通列車を利用したときと特急列車を利用したときのそれぞれの最短の通勤時間を比較し、特急列車を利用することにより通勤時間が30分以上短縮される場合において特急利用を認定するという取扱いを変更する旨の指示を人事院から受けていた文書</p>