

諮問庁：金融庁長官

諮問日：平成29年3月29日（平成29年（行情）諮問第109号）

答申日：平成30年2月9日（平成29年度（行情）答申第455号）

事件名：特定検査の講評時における講評文書等の不開示決定（行政文書非該当）に関する件

答 申 書

第1 審査会の結論

次に掲げる2文書（以下「本件対象文書」という。）につき、行政文書に該当しないとして不開示とした決定は、妥当である。

文書1 S E S C臨店検査の講評時における講評文書

文書2 S E S C検査終了通知の受領時に読み聞かされた文書

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28年6月8日付け証監委第4292号により、証券取引等監視委員会事務局長（以下「処分庁」という。）が行った不開示決定（以下「原処分」という。）について、その取消しを求める。

2 審査請求の理由

本件審査請求の理由は、審査請求書の記載によれば、次のとおりである。

- (1) 当社は証券取引等監視委員会（以下「証券監視委」という。）の臨店検査を受け、検査における講評と検査終了通知書受領時の検査結果に関する説明を口頭で受けました。それはA4用紙数ページ程度にまとめた文書を読み上げるという形式で行われました。当社の業務が金融商品取引法違反である旨を説明する内容及び当社の抗弁を否定する内容でしたが、文書が非常に難解かつ長文であったため、一度聞いただけでは全てを理解するには至りませんでした。そのため当該文書に対する開示請求を行ったところ、当該委員会より原処分を受けました。
- (2) 証券監視委は、その理由を「当委員会の職員が組織的に用いるものとして作成・取得していないため」としている。
- (3) しかしながら、原処分は、後述のとおり当該文書が組織的に用いられていることから、法5条の規定に違反しており違法である。

講評は、「証券検査に関する基本指針」（以下「基本指針」という。）P20.11.-(4)講評方法に記載されているとおり、意見申出の前提となるものである。検査官との認識の相違を明らかにし、そ

の内容を十分に理解されるようになされなければならないとしている。検査官は「整理票」に記載されている内容と主張するが、明らかに「整理票」に記載されていないことを口述しており、文書にしなければ伝えられないような分量の内容を口頭で講評しているにもかかわらず、その内容が検査結果に文書として反映されている。講評文書を組織的に用いていることを疑わざるを得ない。

検査終了通知書受領時の検査結果に関する説明を記述した文書については、当社の意見申出につき否定する旨の理由を述べているが、講評と同様に文書が非常に難解かつ長文であったため理解するには至っていない。文書を読み上げた担当者が意見申出に対する判断をする立場にないと思われることから、当委員会が判断したことを文書にして読み上げていると思われる。当該文書を組織的に用いているといわざるを得ない。

(4) 原処分により、審査請求人は行政文書の開示を請求する権利を侵害されている。

(5) 以上の点から、原処分の取消しを求めるため、本審査請求を提起した。

第3 諮問庁の説明の要旨

1 原処分の妥当性について

(1) 法2条2項柱書きに定める「組織的に用いる」の意義について

ア 法2条2項柱書きは、「この法律において「行政文書」とは、行政機関の職員が職務上作成し、又は取得した文書（中略）であって、当該行政機関の職員が組織的に用いるものとして、当該行政機関が保有しているものをいう。」と規定している。

イ この点、「組織的に用いる」とは、作成又は取得に関与した職員個人の段階のものではなく、組織としての共用文書の実質を備えた状態、すなわち、行政機関の組織において、業務上必要なものとして利用又は保存されている状態のものを意味する。したがって、職員が単独で作成し、又は取得した文書であって、専ら自己の職務の遂行の便宜のためのみに利用し、組織としての利用を予定していないものや、職員が自己の職務の遂行の便宜のために利用する正式文書と重複する当該文書の写しなどは、組織的に用いるものに該当しない。

そして、作成又は取得された文書が、どのような状態にあれば「組織的に用いる」ものといえるか否かについては、①文書の作成又は取得の状況（職員個人の便宜のためにのみ作成又は取得するものであるかどうか、直接的又は間接的に当該行政機関の長等の管理監督者の指示等の関与があったものであるかどうか）、②当該文書の利用の状況（業務上必要なものとして他の職員又は部外に配布されたものであるかどうか、他の職員がその職務上利用しているものであるかどうか）、③保存又は廃棄の状況（専ら当該職員の判断で処理

できる性質の文書であるかどうか、組織として管理している職員共用の保存場所で保存されているものであるかどうか)などを総合的に考慮して実質的な判断を行うのが相当である。

(2) 本件対象文書の行政文書該当性について

ア 本件対象文書について

(ア) 文書1 (SESC臨店検査の講評時における講評文書)

一般に、金融商品取引業者等に対する臨店検査が終了した後は、指摘事項が整理された段階で(指摘事項がない場合は可能な限り速やかに)、主任検査官が検査対象先に対して検査で認められた法令等違反行為等(問題が認められない場合にはその旨)を伝達し、検査対象先と認識が相違する事項(以下「意見相違事項」という。)の有無を確認することとされている。

これを「講評」と称するところ、講評は、原則として、主任検査官から検査対象先の責任者に対して、口頭により伝達することとされている(証券監視委策定「基本指針」11(4))。

講評の後、検査対象先の代表者は、一定の期間内に、意見相違事項について事実関係や意見を記載した意見申出書を提出することができる。意見申出書の提出があった場合には、証券監視委事務局(証券検査課以外の課において担当。)が意見相違事項についての検討を行い、担当者が作成した審理結果案に基づき、証券監視委において審理が行われる。そして、審理結果については検査終了通知書に包含することとされている(「基本指針」12(2))。

講評は、上記のような意見申出の前提として、正式な検査終了通知を行う前に、検査結果として指摘する予定の事項等を検査対象先に伝達し、意見相違事項の有無を確認するための手続であり、意見相違事項の有無及びその後の意見申出手続の結果等を踏まえ、最終的には検査終了通知書にその内容が反映されることとなる。そのため、講評は口頭で伝達する方法により行うものとされており、別途検査結果の内容を記載した文書を作成することや、その読み上げを行うことが制度上予定されているわけではない。もっとも、主任検査官が、口頭で伝達する講評内容の正確性を期すため、職務遂行の便宜の観点から読み上げ用のメモを作成することもあるが、当該メモの作成・廃棄等は全て主任検査官の判断によって行われるものであり、他の職員等に配布されることが予定された文書ではない。

(イ) 文書2 (SESC検査終了通知の受領時に読み聞かされた文書)

検査終了通知書は、検査結果について証券監視委の議決を経たのち速やかに、証券監視委委員長名において、検査対象先の責任者に対して交付するものとされている(「基本指針」13)。

検査終了通知書の交付の際には、主任検査官等が、検査対象先の責任者に対し、証券検査課長等の事前の承諾なくその内容を第三者に開示してはならないこと等を口頭で伝達しているものの（「基本指針」13）、検査終了通知書の内容の読み上げ自体は行われていない。

なお、検査終了通知書の交付を行う際に、司会役を務める職員が、式次第を記載したメモを作成し、当該メモを見ながら司会進行を行うことはあるものの、当該メモは職務遂行の便宜のために職員が自らの判断で作成したメモにすぎず、他の者への配布等が予定されているものでもない。

また、一般に、講評後に検査対象先から意見申出書が提出された場合には、検査終了通知書を交付する際に、意見申出手続を担当した職員より、審理結果の概要を口頭で伝えている。

上記のとおり、意見相違事項の審理結果については、検査終了通知書に反映されるため、審理結果の内容について申出者に対する書面交付が別途行われることはないものの、検査対象先の理解の便宜のため、口頭で審理結果の概要を伝達しているものである。

そして、その際、伝達内容の正確性を期すため、職員が、職務遂行の便宜の観点から審理結果の概要を記載したメモを作成し、当該メモを見ながら伝達を行うことはあるものの、当該メモの作成・廃棄は当該職員の判断に委ねられており、業務上必要なものとして他の職員等に配布されるものではなく、組織として管理している職員共用の保存場所で保存されるものでもない。

イ 本件対象文書の行政文書該当性について

上記アの内容を踏まえ、以下、本件対象文書の行政文書該当性について検討する。

(ア) 本件対象文書は、講評時及び検査終了通知書交付時に、主任検査官等が検査結果等を審査請求人に正確に伝達するべく、自身の職務遂行の便宜のためだけに作成される場合があるものであり、法令の規定や管理監督者からの指示に基づいて作成されるものではないばかりか、上記「基本指針」においても、講評の方法として、口頭により伝達することと定められているものの、それ以上に、講評や検査終了通知書交付に際して検査結果等の読み上げメモをあらかじめ作成しておくべきことまでは求められていない。

(イ) また、本件対象文書の作成・利用・保存・廃棄については、そのいずれの過程においても組織としての関与は認められず、専ら主任検査官等の個人の判断に委ねられており、他の職員に配布したり、他の職員が職務上利用するといった事情も認められない。

(ウ) そうすると、本件対象文書は、主任検査官等が単独で作成する文書であって、専ら自己の職務の遂行の便宜のためにのみ利用し、組織としての利用を予定していないものであると認められることから法2条2項にいう「行政文書」には該当しないというべきである。

2 結語

以上のとおり、審査請求人の主張には理由がなく、原処分は妥当であるから、諮問庁は、これを維持するのが相当であると思料する。

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29年3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8月31日 審議
- ④ 平成30年2月7日 委員の交代に伴う所要の手続の実施及び審議

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、本件対象文書の開示を求めるものである。処分庁は、本件対象文書は、法2条2項に規定する行政文書に該当しないものであるとして、不開示とする決定（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、本件対象文書の開示を求めているところ、諮問庁は原処分を維持することが妥当であるとしていることから、以下、本件対象文書の行政文書該当性について検討する。

2 本件対象文書の行政文書該当性について

- (1) 「行政文書」とは、行政機関の職員が職務上作成し、又は取得した文書等であって、当該行政機関の職員が組織的に用いるものとして、当該行政機関が保有しているものをいうとされており（法2条2項）、ここでいう「組織的に用いる」とは、作成又は取得に関与した職員個人の段階のものではなく、組織としての共用文書の実質を備えた状態、すなわち、当該行政機関の組織において、業務上必要なものとして、利用又は保存されている状態のものを意味すると解される。

そして、作成又は取得された文書が、どのような状態にあれば「組織的に用いるもの」といえるかについては、文書の作成又は取得の状況、当該文書の利用の状況、その保存又は廃棄の状況などを総合的に考慮して実質的に判断する必要があると解される。

- (2) 当審査会事務局職員をして、本件対象文書の行政文書該当性について改め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 一般に、金融商品取引業者等に対する臨店検査が終了した後は、当該検査終了から10日以内に、検査報告書を取りまとめている。この

検査報告書については、個々の事案の事実を的確に把握するとともに、事案の特徴及び現象がどのような原因によるものかを正確に把握し、問題点等として抽出することとされており（「基本指針」8（19））、検査対象先に対する指摘事項についても、これに整理される。

イ そして、主任検査官は、指摘事項が整理された段階で（指摘事項がない場合は可能な限り速やかに）、検査対象先の責任者に対して、講評、すなわち、検査で認められた法令等違反行為等を伝達し（問題が認められない場合はその旨を伝達する。）、この点に関して検査対象先と認識が相違した事項があれば、それを確認することとされている（「基本指針」11（1））。

この講評の方法については、原則として、口頭により伝達することとされ、指摘事項がない場合等については、電話により伝達するものとされている（「基本指針」11（4））。

講評の際に、検査で認められた法令等違反行為等の内容を伝達するに当たっては、主任検査官が、便宜的に読み上げ用のメモを作成することもある。しかし、当該メモについては、その作成は「基本指針」上予定されているものではなく、その作成・廃棄等は全て主任検査官の判断によって行われるものであり、他の職員等に配布されることが予定された文書ではない。講評の際に伝達する内容は、上記検査報告書に記載されているものであるから、当該伝達内容について、別途文書を作成する必要もない。

ウ 検査の最終的な結果は、証券監視委の議決を経た後、速やかに、証券監視委委員長名において、それを記載した検査終了通知書を検査対象先の責任者に対して交付している（「基本指針」13）が、検査終了通知書の内容全文を読み上げることについては、「基本指針」上予定されておらず、実際にも行われていない。

なお、一般に、上記の講評の後に検査対象先から意見申出書が提出された場合には、証券監視委において審理が行われ、検査終了通知書を交付する際に、担当職員より、審理結果の概要を口頭で伝えている。これは、「基本指針」上予定されたものではなく、検査対象先の理解の便宜のために行っているものにすぎず、その際、職員が、便宜的に審理結果の概要を記載したメモを作成し、当該メモを見ながら伝達を行うことはあるものの、当該メモの作成・廃棄は当該職員の判断に委ねられており、他の職員等に配布等がされるものではなく、組織として管理している職員共用の保存場所で保存されるものでもない。審理結果は、検査終了通知書に包含されているものであるから（「基本指針」12（2））、口頭による伝達内容について、別途文書を作

成する必要もない。

- (3) 当審査会において、「基本指針」の内容を確認したところ、主任検査官は検査結果のとりまとめを行うこととされており、講評については、「原則として、口頭により伝達」とされ、口頭による伝達内容に係る文書の作成についての記載はなく、また、意見相違事項の審理結果については「検査終了通知書（案）に反映させる」との記載がある一方、その交付の際にその概要を口頭で伝達すること及び審理結果の概要やメモの作成についての記載はないことが認められる。

これを踏まえると、本件対象文書について、その作成・廃棄は全て主任検査官や担当職員の判断に委ねられており、他の職員に配布されて利用されるものでもないなどとする諮問庁の上記（2）の説明に不自然・不合理な点はなく、これを否定するに足る事情は認められない。

- (4) 以上によれば、文書1及び文書2は、いずれも、証券監視委の職員が組織的に用いるものとは認められず、行政文書に該当す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、当審査会の上記の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、本件対象文書につき、法2条2項に規定する行政文書に該当しないとして不開示とした決定については、本件対象文書は行政文書に該当しないと認められるので、妥当であると判断した。

(第4部会)

委員 山名 学，委員 常岡孝好，委員 中曾根玲子