

諮問庁：出入国在留管理庁長官

諮問日：令和元年5月17日（令和元年（行情）諮問第24号）

答申日：令和2年8月27日（令和2年度（行情）答申第225号）

事件名：特定日付けメール「ブースでの接遇について」の一部開示決定に関する件

答 申 書

第1 審査会の結論

「特定年月日A付け名古屋入国管理局特定部署特定役職A発出メール「ブースでの接遇について」（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30年11月20日付け管名総第1872号により名古屋入国管理局長（当時。以下「処分庁」という。）が行った一部開示決定（以下「原処分」という。）を取り消すとの裁決を求める。

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。

（1）審査請求書

審査請求人は、平成30年11月20日、処分庁から原処分を受けた。

本件で不開示とされた箇所は、「当局職員の個人的見解等が記録されており、公にすることにより、当局事務の性質上、当該事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがある」といった理由で不開示とされた。

しかし、本件メールは、公務中の公務員がその職務として発信したものであるため、本来であれば個人的な意見を述べることは不適切である。仮にそのような発言があったとしても、役職に就いた公務員が職務中に公用メールアドレスを使用し、支局内の職員に発したメールである以上、それは個人の意見としてではなく、特定役職Aとしての意見であると推定されるべきである。よって、この理由だけでは不開示理由には該当せず、当該箇所も含めて開示すべきであると考えます。

仮に当該意見が個人的意見であったとしても、そのみを理由として直ちに不開示とするべきではない。もしそうなれば、行政の恣意的な運用によって、行政側に都合の悪い情報は全て不開示決定することが可能

となる。メール文中の個人的意見が、特定団体等が入手し公表している審査基準等の内容や社会一般で認識されている接遇マナー等と同趣旨の場合は、開示をしても業務に与える影響はほとんどないと考えられる。逆に、審査基準や社会一般の認識とズレた認識での運用を特定役職Aが職務中に公用アドレスを用いて他の職員に求めているのであれば、それを明らかにし是正させることで、行政の民主的コントロールが可能になると考える。本件処分においても、個人的意見の開示によって及ぼされる支障の大きさやその蓋然性を客観的に判断し、それでも止むを得ない事情がある場合に限り、最小限度で不開示とするべきである。

(2) 意見書

今回の審査請求において、諮問庁からは、「メールを発した職員が役職に就いていることだけをもって、その内容を全て開示すべき理由にはなり得ない」とし、また、情報を公開することにより、「あたかも当局の統一的な見解であるかのような誤解が生じ、国民の間に混乱を招くこととなり、もって当局が行う事務の遂行に支障を及ぼすおそれがある」とし、不開示を維持することが相当であるとしている。

この件について、審査請求人は、以下の観点からさらに検討をする必要があると考える。つまり、管理職である国家公務員が、公務中に公用アドレスを用いて部下へ発出した指令メール中に含まれる「個人の見解」が、情報公開請求における不開示情報に該当するののかについて、検討が必要である。ここでは、

①「個人の見解」とすることの妥当性

②上記①で、「個人の見解」とであるとされた場合の、不開示事項の該当性

の2点から検討し、両方満たした場合に初めて当該情報を不開示とすることができると考える。

まず、①「個人の見解」か否かについて、審査請求人の主張を述べる。

公務員であっても、表現の自由等の基本的人権は保障され、よって、個人の見解を表現することが認められることについて、審査請求人も異論はない。しかし、本件メールは、公務中の公務員が、職務中に公用アドレスを用い、職務指令として特定部署内の職員に向けて発信したものであるため、本件メールに記載されている内容は、明らかな個人的な意見であるとされない限り、特定役職Aとしての見解であると推定される。

上記の通り、今回のメールは、発信者・日時・使用したアドレス・対象者等から、個人としてではなく、特定部署〇〇である特定役職Aとしての特定個人Aが発信したことは明らかである。

不開示とされた箇所の前後の文を確認すると、「このようなことを念頭に・・・(略)ご注意ください」と書かれており、不開示部分には、

特定役職 A として、内部の職員に対し、考え方、心構え、注意点等、職務にあたる上で理解する事項などを述べていることが推測できる。よって、当該不開示部分は、単に個人としての見解を表しているのみならず、部下や特定部署内の下位の職員の職務遂行に少なからず影響を与える内容であることは明らかである。特に、本人の意図がどうであれ、特定部署〇〇の特定役職 A の意見であれば、他の職員に影響を与える可能性は他の職員の意見よりも大きくなり、組織としての特定部署のあり方に影響を与えるものである。よって、審査請求人はこれが特定役職 A が発言者としての責任を持つ官職としての意見と考え、公開すべき情報であると考えらる。

しかし、当該不開示部分に記載されている情報が本当に個人的な意見であることもあり得るため、②についても審査請求人の意見を述べる。

諮問庁は、個人的な見解は全て不開示事項に該当するような言い方をしているが、法では、行政文書は基本的に開示するべきであり、不開示は例外とされているため、個人的な見解が含まれているからといって、直ちにそれが全て不開示情報となる訳ではない。個人的な意見が発された経緯や当時の状況や開示することによって処分庁が被る損害の蓋然性やその程度の大きさ等を踏まえ、開示の可否を検討すべきである。

例えば、①でも述べているが、今回のメールは単に特定個人 A 個人の意見を表しているだけでなく、その影響が特定部署内の他の職員にも及ぶ可能性があるため、これが個人的な見解だと判断されたとしても、その影響を考慮し、開示事項かどうかを検討しなければならないと考える。

特に、不開示とされた部分は、「国民の間に混乱を招くこととなり、もって当局が行う事務の遂行に支障を及ぼすおそれがある」とされているため、開示することにより国民の間に混乱が発生することの蓋然性や混乱の程度、業務の遂行に影響を及ぼすのかといった点からの検討が重要であると考えらる。

諮問庁は、「国民の間に混乱」とあるが、本メールの宛先である、特定部署職員には混乱が生じなかったのだろうか。不開示部分が、入国管理局・出入国在留管理庁（以下、第 2 において「入管」という。）の職員の間の日頃から共有されている認識・情報であるならば、当局の見解として開示しても被る損害や業務への支障はないと考え、よって、不開示とする必要性はないと考える。一方、当局の見解と明らかに異なる見解を特定役職 A が発していたとするならば、メールを送られた職員に混乱が生じる可能性は否定できず、その内容に疑義を抱きながらも、特定役職 A に付度した行政活動に陥る可能性があり、看過できない事態である。逆に、職員間でこのような混乱や付度が発生していないのであれば、当該不開示部分を開示したとしても、国民が混乱する可能性も同様に低

いと考える（審査請求人はメール発信日以降も特定施設〇〇を複数回利用したが、入管職員の混乱や特定役職Aへの忖度は感じることはなかった。審査請求人が面会した特定役職B特定個人Bや特定役職C特定個人C（いずれも当時）からも、混乱が生じたことより、むしろ、本メールを受信し、改めて職員の意識付けを強化したい旨の説明があった）。そもそも、特定部署内の〇〇である特定役職Aが、業務時間中に、税金で運営される公用アドレスを用いて、入管の見解と異なる個人的な見解を広め、部下や下位の職員に周知・意識付けをしていたならば、これは大変な問題である。これを公開することにより、主権者である国民による行政活動の監視・是正が可能となり、法の目的である「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」の達成することができると言える。

尚、審査請求人が不開示事項の推測で示した審査基準等については、飽くまでも例示であり、「等」には社会一般で好ましいとされる接遇マナーや業務対応など、幅広い事項が含まれるものである。ここでいう「社会一般」とは、入管で一般的と認識されている程度のものだけでなく、市役所等の他の公的機関や特定法人（のCS目標）を含む一般企業・店舗等、広く社会一般における、通常の来客者・来訪者が不快に感じない程度での接遇マナーや業務対応を念頭に置いている。繰り返しになるが、不開示部分が、これら一般的に認識されているマナーや業務対応、その他、入管職員としての心構え等を念頭に置いて業務を行うように指示しているものであれば、個人的な見解であっても、開示することによって生じる損害の可能性は限りなくゼロであり、あったとしても、微々たるものであり、国民の間に混乱を生じさせる程度のものにはならないと考えられる。

これらを検討した上で、真に止むを得ない部分に限り、例外的に不開示とするべきである。

上記理由により、審査請求人は諮問庁の見解にはまだ納得しておらず、審査会に対し、不開示部分についての妥当性の判断を要請する。

第3 諮問庁の説明の要旨

1 本件経緯

審査請求人は、平成30年9月14日（同月18日受付）、処分庁に対し、法の規定に基づき、請求する対象を

- 「① 特定年月日B～特定年月日Cまでに出された、特定部署の職員の接遇改善を求める幹部のメールおよび関連文書→特定部署対象
- ② 特定年月日D～開示決定日まで寄せられた特定施設利用者からの意見（要約版可）。→特定部署対象
- ③ 特定年度に行った名古屋入管管内の職員研修に関する案内、研修資

料

※ 出張所を含む。特定部署は特定法人主催の研修の案内も含む。
業者作成のテキスト・資料は除く。

③については、100枚を大幅に越える場合、事前にご連絡いただ
けると幸いです。」

とする行政文書開示請求を行った。

当該開示請求の①に対し、処分庁は、本件対象文書を特定の上、部分開
示決定（原処分）をした。

本件は、原処分について、平成31年2月12日、法務大臣に対して審
査請求がなされたものである。

なお、当該開示請求の②及び③に対しては、処分庁が別途開示決定又は
不開示決定をしている。

2 審査請求人の主張の要旨

上記第2の2（1）のとおり。

3 諮問庁（出入国在留管理庁長官）の考え方

（1）本件対象文書について

本件対象文書は、名古屋入国管理局特定部署の幹部職員が他の職員宛
てに送信した、特定ブースでの待遇に関するメールである。

（2）不開示情報該当性について

処分庁においては、対象文書中の個人的な見解等に関する部分につい
て、これを開示することにより、事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそ
れがあり、不開示情報に該当するとして原処分を行ったところ、その不
開示情報該当性を次のとおり検討する。

ア 審査請求人は、特定役職Aという役職に就いた職員が職務として発
したメールである以上、そこに含まれる意見は特定役職Aとしての
ものであり、個人的見解には当たらないとしているが、例えそれが
職務として公用メールアドレスにより発したメールであったとして
も、そこに個人的な見解が含まれていることは何ら不自然ではなく、
メールを発した職員が役職に就いていることだけをもって、その内
容を全て開示すべきという理由にはなり得ない。

イ 原処分において不開示とした部分は、審査請求人が例示するような
審査基準等に係るものではなく、飽くまで当局職員の個人的な見解
であるところ、これを開示することにより、この見解があたかも当
局の統一的な見解であるかのような誤解が生じ、国民の間に混乱を
招くこととなり、もって当局が行う事務の遂行に支障を及ぼすおそ
れがあるものである。

ウ 以上から、本件不開示情報は、法5条6号柱書きに該当すると認め
られるため、不開示を維持することが相当である。

4 結論

以上のとおり、本件審査請求は理由がないことから、原処分を維持し、審査請求を棄却することが相当である。

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 令和元年5月17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6月7日 審議
- ④ 同月18日 審査請求人から意見書を收受
- ⑤ 令和2年7月21日 本件対象文書の見分及び審議
- ⑥ 同年8月25日 審議

第5 審査会の判断の理由

1 本件開示請求について

本件開示請求は、本件対象文書を含む複数の文書の開示を求めるものであり、処分庁は、本件対象文書につき、その一部を法5条6号柱書きに該当するとして、不開示とする原処分を行った。

これに対し、審査請求人は、原処分の取消しを求めているところ、諮問庁は、原処分を維持することが相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、不開示部分の不開示情報該当性について検討する。

2 不開示部分の不開示情報該当性について

(1) 不開示部分について

ア 不開示部分は、名古屋入国管理局（当時）特定部署の特定役職Aが他の職員宛てに送信した、特定ブースでの接遇に関するメールの一部である。

イ 当審査会において、本件対象文書を見分したところによれば、不開示部分には、特定ブース内における当事者、関係者、職員等の具体的な発言等について、当該特定役職Aの認識に基づいた特定の事実認識・見解（以下、単に「見解」という。）が記載されていると認められる。

(2) 不開示情報該当性について

ア 諮問庁の説明の要旨

(ア) 上記第3の3のとおり。

(イ) 当審査会事務局職員をして、更に諮問庁に対して不開示情報該当性について確認させたところ、諮問庁は、おおむね以下のとおり補足して説明する。

a 不開示部分については、特定役職Aがブースにおける職員の発言等について注意喚起を行ったものであるが、その注意喚起のた

めの例示とした表現が明らかに個人的な見解である。

これが当局の統一的な見解であるかのように誤解が生じた場合、国民の間で、来訪者等に対する当局の姿勢に疑念を抱かれ、その結果、当局に対する不信感から、各対応の場面等で関係者等の必要な協力を得られないおそれがあるほか、当局に対して多くの苦情等がなされるおそれがある等、当局が行う事務の遂行に支障を及ぼすおそれが生じると考える。

- b こういったメール上の個人的な見解が全て公になるとすると、職員宛てのメールであっても、職員以外に知られたくない見解を記載することができなくなり、そうすると、今後、職員間でのメールによる指示や連絡等の際に、各事案に係る率直な見解や評価等を記載することを差し控えたり、ちゅうちょすることとなり、その結果、当局における円滑な意思決定や意見交換が妨げられかねず、当局が行う事務の遂行に支障を及ぼすおそれも生じることとなる。

イ 検討

本件対象文書の見分結果によれば、上記不開示部分は、特定ブースにおける接遇に関して、特定役職 A が関係する職員に対して、注意喚起を行ったメールのうち、特定役職 A の特定の見解を示している部分であり、特定ブースでの接遇について注意喚起するために、個別・具体的な事例等の例示として記載されたものであることが認められる。また、これらを踏まえた具体的な注意喚起の内容に係る部分は既に開示されていることが認められる。そうすると、当該見解が当局の統一的な見解であるかのように誤解され、各対応の場面等で関係者等の必要な協力を得られなくなったり、職員間でのメールに、職員以外に知られたくない見解を記載することができなくなると、各事案に係る率直な見解や評価等を記載することを差し控えたり、ちゅうちょすることとなり、その結果、当局における円滑な意見交換が妨げられかねず、当局が行う事務の遂行に支障を及ぼすおそれが生じる旨の上記ア（イ）の諮問庁の説明は否定し難い。

したがって、不開示部分は、法 5 条 6 号柱書きに該当し、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、本件対象文書につき、その一部を法 5 条 6 号柱書き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、妥当であると判断した。
(第1部会)

委員 小泉博嗣, 委員 池田陽子, 委員 木村琢磨