

諮問庁：国税庁長官

諮問日：令和3年4月12日（令和3年（行個）諮問第55号）

答申日：令和3年11月18日（令和3年度（行個）答申第99号）

事件名：本人に係る職員指導記録簿の不開示決定に関する件

答 申 書

第1 審査会の結論

別紙の1に掲げる文書1に記録された保有個人情報（以下「本件対象保有個人情報1」という。）につき、その存否を明らかにしないで開示請求を拒否し、文書2に記録された保有個人情報（以下「本件対象保有個人情報2」といい、本件対象保有個人情報1と併せて「本件対象保有個人情報」という。）につき、その全部を不開示とした決定について、諮問庁が理由の提示に違法はないとしていることは、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個人情報の保護に関する法律（以下「法」という。）12条1項の規定に基づく開示請求に対し、令和2年10月9日付け特定記号102により特定国税局長（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、取消しを求める。

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の記載によると、おおむね以下のとおりである。

（1）審査請求書

不開示決定の不開示とした理由の付記すべき理由の程度は、一般的に単に法14条各号のいずれかに該当することのみを記載するだけでは足りず、いかなる理由で右条項に該当するかを具体的事実に基づいて記載しなければならないと解すべきである。当該不開示決定について、不開示とした理由については、抽象的な理由の記載であり、具体的な事実に基づいた記載ではなく、また、「支障」の程度は名目的なものでは足りず実質的なものが要求され、「おそれ」の程度も単なる可能性ではなく、法的保護に値する蓋然性があると認められるかどうかにより判断すべきであるが、当該判断の根拠についても抽象的な記載であり、具体的事実等の記載はない。

昭和38年5月31日最高裁判所第二小法廷判決において、「一般に、法が行政処分に理由を付記すべきものとしているのは、処分庁の判断の慎重、合理性を担保してその恣意を抑制するとともに、処分の理由を相

手方に知らせて不服の申立てに便宜を与える趣旨に出たものであり、付記すべき理由をどの程度記載しなければならないかは、処分の性質と理由付記を命じた各法律の規定の趣旨、目的に照らしてこれを判断すべきであって、その求められている趣旨に適った理由付記がなされていない場合には、その行政処分は、手続上の瑕疵がある処分として取消しを免れないものと解すべきである。」と判断していることから、当該決定を取り消すべきである。

また、当該決定は、法19条1項の規定に基づき30日以内に決定しなければ、ならないがなされていない。なお、処分庁は令和2年9月17日付特定記号94「保有個人情報開示請求書の補正の求め」において補正を求めているが、当該補正の求めは、法13条3項の要件に適合しない補正の求めであり、法19条1項後段の規定の適用は受けない。

さらに、法19条2項の通知も受けていないことから、当該決定は決定につき瑕疵があり、取り消されるべきである。

(2) 意見書

ア 当該決定の妥当性等について

(ア) 本件対象保有個人情報1について

当該情報の写しの保有状況と情報取得の必要性並びに人事管理に関する事務との因果関係が不明瞭であり、法的保護に値する蓋然性があると認められる具体的、実質的な説明がなされていない。

また、当該文書は職員の非行防止を目的として作成するものであり、当該情報の取得の必要性を積極的に開示していくことこそ、当該文書の作成目的である非行防止に寄与するものである。

(イ) 本件対象保有個人情報2について

当該情報が開示されることと、反発、苦情、避難等（原文ママ）を受けることや信頼関係が失われること等との因果関係が不明瞭であり、法的保護に値する蓋然性があると認められる具体的、実質的な説明がなされていない。

また当該文書は単一の情報のみが記載された文書ではなく、各情報がその都度記載される複数の情報の集合体である。当該記載内容について、職員の氏名や職員に通知済の情報、職員から申出のあった情報、客観的事実のみの情報等が記載されていることが想定でき、それらの情報が開示されることについて、すべての情報が各々につき、反発、苦情、避難等（原文ママ）を受けることや信頼関係が失われるおそれがあるとは認められない。

(ウ) 求補正について

開示請求書について、処分庁が補正を求めることができる場合は、法13条3項の規定に基づき「形式上の不備があると認めるとき」

に限られている。当初開示請求書に記載した「特定国税局が保有する私の職員指導記録簿（謄写したものを含む。）、私の職員指導記録簿システム（当該開示請求書到達時において最新の状態のもの）」の記載内容から、職員指導記録簿が写しを想定していること、及び「職員指導記録簿システム」は行政文書ファイル名を示したものであり、「職員指導記録簿システムにある私の職員指導記録簿」の同義であることは容易に想定され、請求対象の文書の特定しうる記載であり、「形式上の不備」は存在しない。仮に対象文書が存在しない又は複数存在する場合であったとしても、軽易な意思確認により、十分対象文書を特定することが可能であるため、処分庁が行った法13条3項の規定に基づく補正を求める行為は、権利の逸脱又濫用である。

イ 結論

以上のことから、処分庁を行った開示決定の理由の提示が不十分であり、法の趣旨に十分適った理由付記がなされていない当該決定は瑕疵のある決定であり、取消しを行うべきものである。

また、当該決定は、法19条1項ただし書きの適用はなく、法19条に定められた開示決定等の期限を超過し、法19条2項等の手続きを行っていない瑕疵のある決定であり当然に取消しすべきである。

第3 諮問庁の説明の要旨

1 本件審査請求について

本件審査請求は、法12条に基づく開示請求に関し、処分庁が行った原処分について、不開示とした理由について瑕疵があり、また開示等決定期限を徒過したとして、原処分の取消しを求めるものである。

2 本件対象保有個人情報について

本件対象保有個人情報は、別紙に掲げる2文書に記録されている保有個人情報である。

処分庁は、本件対象保有個人情報1は、その存否を答えるだけで法14条7号二の不開示情報に該当するため法17条により当該開示請求を拒否し、また、本件対象保有個人情報2は、その一部を開示するだけで法14条7号二の不開示情報に該当するためその全部を不開示として決定を行っているところ、審査請求人は原処分に手続上の瑕疵があることを理由に原処分の取り消し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 原処分の妥当性について

(1) 原処分の理由の提示について

行政手続法に基づく理由の提示の制度は、処分庁の判断の慎重・合理性を担保してその恣意を抑制するとともに、処分の理由を相手方に知ら

せて不服申立てに便宜を与える趣旨から設けられているものであるとされており、かかる趣旨に照らせば、開示請求者において、当該行政文書の種類、性質等とあいまって、法14条各号の不開示情報のいずれに該当するのかが、その根拠とともに了知し得るものでなければならぬとされている。

審査請求人は、原処分の理由の提示について、不開示部分の根拠規定を示しているだけであり、また、「支障」、「おそれ」について判断の根拠となる事実等の記載がないため不備がある旨主張しているが、原処分の不開示理由は別紙の2のとおりであり、原処分において不開示部分の理由を確認し得る程度には示されていると認められるから、原処分を取り消すまでの瑕疵があるとは認められない。

(2) 不開示情報該当性について

ア 職員指導記録簿について

職員指導記録簿は、職員の身上把握の充実に及び職員の勤務状況等の確実な記録により、非行の未然防止と公務の効率的な運営を図るために作成するものである。また、職員指導記録簿の様式は、様式1及び様式2に分けられ、様式1については、対象者の異動、昇給・昇任、賞罰等の状況について、その都度、所定欄に応じてその内容を記録し、様式2については、対象者の服務関係の問題事項及び身上関係等について、事実を把握した都度、その発生状況、指示・指導事項及びその後の状況について具体的に記録するとしている。

なお、職員指導記録簿は、令和2年6月30日以前は紙媒体により対象者が所属する部署で管理・保存しており、令和2年7月1日以降は「記録簿システム」にて管理し、特定国税局総務部人事第二課でデータを保存している。

イ 本件対象保有個人情報1について

本件対象保有個人情報1は、特定税務署が保有する情報であり、特定国税局による本件情報の写しの取得・保有の有無は、制度上明らかにされていない。

したがって、本件情報の写しの存否を開示すると、特定国税局による本件情報の写しの取得・保有の有無が明らかになり、特定国税局において当該情報の取得の必要性があると判断したか否かが明らかになり、処分庁の人事管理事務に関し公正かつ円滑な人事の確保に支障を及ぼすおそれがあることから、法14条7号二及び法17条に該当する。

ウ 本件対象保有個人情報2について

本件対象保有個人情報2は、指導者が対象職員の服務関係の問題事項及び身上関係等について、事実を把握した都度、その発生状況、指

示・指導事項及びその後の状況について具体的に記録することが予定されていると認められるところ、これが対象となる職員に開示されることになれば、指導者は、対象となる職員から反発、苦情、非難等を受けることや、対象となる職員と指導者との間の信頼関係が失われること等によってその後の業務運営が困難になることを恐れ、率直かつ詳細な記載を避け、当たり障りのない記載をする事態も想定され、その結果、正確かつ詳細な人事情報の把握ができず、処分庁の人事管理事務に関し公正かつ円滑な人事の確保に支障を及ぼすおそれがあることから、法14条7号ニに該当する。

(3) 求補正の経緯等について

本件開示請求に係る求補正の経緯等は、以下のとおりである。

ア 求補正の経緯

(ア) 審査請求人は令和2年8月27日付(同月28日受付)「保有個人情報開示請求書」により、「特定国税局が保有する私の職員指導記録簿(謄写したものを含む)」、私の職員指導記録簿システム(当該開示請求書到達時において最新の状態のもの)」(以下「本件請求保有個人情報」という。)を開示請求した。

(イ) 特定国税局は、対象保有個人情報の特定のため、令和2年9月17日付特定記号第94号「保有個人情報開示請求書の補正の求め」(回答期限は同年10月5日)により、審査請求人が請求する文書のうち、「職員指導記録簿」は所属の税務署において保有する行政文書であるため、その旨の情報提供を行い、請求する保有個人情報から削除するかどうか確認を求めるとともに、審査請求人が請求する文書のうち、「私の職員指導記録簿システム」との記載について「職員指導記録簿システムにある私の職員指導記録簿」であるかどうかの確認を求めた。

また、期限までに補正書の提出がなかった場合は、開示を請求する保有個人情報を「特定国税局が保有する職員指導記録簿システムにある私の職員指導記録簿(当該開示請求書到達時において最新の状態のもの)」に補正されたものとして、開示決定等の手続を進める旨を記載した。

(ウ) これに対し、審査請求人から、令和2年9月30日付(同年10月1日受付)「令和2年9月17日付特定記号第93号及び特定記号第94号『保有個人情報開示請求書の補正の求め』について」により、「職員指導記録簿(謄写したものを含む)」は複写されたものを想定している旨、また、「私の職員指導記録簿システム」は、「職員指導記録簿システムにある私の職員指導記録簿」と同義である旨の回答があった。

なお、本件文書には、「補正書につきましては、開示請求書に形式上の不備はないと愚考していますので、提出しません。」と記載されていた。

(エ) 処分庁においては、上記(ウ)の記載内容を踏まえ本件対象保有個人情報と特定し、令和2年10月9日付で不開示決定(原処分)及び一部開示決定(特定記号101)を行った。

イ 検討

審査請求人は、開示請求書に不備はなく法19条1項ただし書きの適用はされないことから開示請求期限を徒過した原処分は手続に瑕疵がある旨主張するが、本件開示請求に係る補正の経緯は上記アのとおりであり、その補正の手続には不適切な点は認められず、法19条1項ただし書きの適用により、原処分は期限内に行われたものと認められる。

4 結論

以上のことから、原処分に手続上の瑕疵はなく、本件対象保有個人情報1は、その存否を答えるだけで法14条7号二の不開示情報に該当するため法17条により当該開示請求を拒否し、また、本件対象保有個人情報2は法14条7号二の不開示情報に該当するためその全部を不開示とした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 令和3年4月12日 諮問の受理
- ② 同日 諮問庁から理由説明書を收受
- ③ 同月22日 審議
- ④ 同年5月19日 審査請求人から意見書を收受
- ⑤ 同年10月28日 本件対象保有個人情報2の見分及び審議
- ⑥ 同年11月11日 審議

第5 審査会の判断の理由

1 本件対象保有個人情報について

本件開示請求は、本件対象保有個人情報の開示を求めるものであり、処分庁は、本件対象保有個人情報1の存否を答えるだけで法14条7号二の不開示情報を開示することとなるとして、法17条の規定により開示請求を拒否し、また、本件対象保有個人情報2の全部を同号二に該当するとして、不開示とする原処分を行った。

これに対し、審査請求人は、理由の提示に不備があるなどとして原処分の取消しを求めていると解されるところ、諮問庁は、原処分は妥当であるとしていることから、以下、本件対象保有個人情報2の見分結果を踏まえ、理由の提示の妥当性について検討する。

2 理由の提示の妥当性について

(1) 開示請求に係る保有個人情報の全部を開示しないときには、法18条2項に基づき、当該決定をした旨の通知をしなければならず、この通知を行う際には、行政手続法8条1項に基づく理由の提示を書面で行うことが必要である。理由の提示の制度は、処分庁の判断の慎重・合理性を担保してその恣意を抑制するとともに、処分の理由を相手方に知らせて不服申立てに便宜を与える趣旨から設けられているものである。かかる趣旨に照らせば、この通知に提示すべき理由としては、開示請求者において、不開示とされた箇所が法14条各号の不開示事由のいずれに該当するのかが、その根拠とともに了知し得るものでなければならない。

(2) 本件対象保有個人情報1について

ア 当審査会において、諮問書に添付された本件開示請求に係る「保有個人情報の開示をしない旨の決定について（通知）」の写し（以下「本件不開示決定通知書」という。）を確認したところ、本件不開示決定通知書の「開示をしないこととした理由」欄①には、別紙の2(1)のとおりの内容が記載されていることが認められる。

イ そうすると、本件不開示決定通知書には、本件対象保有個人情報1について、所属の税務署において保有する情報であることが説明された上で、これを前提として、当該情報の特定国税局における保有の有無を答えることが、法14条7号二の不開示事由に該当するため法17条により存否応答拒否されたということが、根拠とともに了知し得る程度に示されているものと認められ、原処分における理由の提示に不備があるとまでは認められない。

(3) 本件対象保有個人情報2について

ア 当審査会において、本件不開示決定通知書を確認したところ、本件不開示決定通知書の「開示をしないこととした理由」欄②には、別紙の2(2)のとおりの内容が記載されていることが認められる。

イ 本件対象保有個人情報2の見分結果を踏まえ検討すると、本件不開示決定通知書には、本件対象保有個人情報2について、当該情報の性質が簡潔に説明され、これを前提として、不開示理由が、法14条7号二という根拠条文とともに了知し得る程度に示されているものと認められ、原処分における理由の提示に不備があるとまでは認められない。

(4) よって、原処分における理由の提示に不備は認められない。

3 審査請求人のその他の主張について

(1) 開示決定等の期限について

ア 審査請求人は、上記第2において、処分庁が法13条3項の要件に適合しない補正の求めを行っており、法19条1項ただし書の規定の

適用はないことから、原処分は開示決定等の期限を超過した瑕疵があり、取り消されるべきである旨主張している。

イ 当審査会において、諮問書に添付された資料を確認したところ、本件開示請求は令和2年8月27日付け（同月28日受付）で行われ、処分庁はその受付日の翌日から起算して42日経過した同年10月9日付けで原処分を行ったものであり、その間の処分庁と審査請求人とのやり取りは、おおむね上記第3の3（3）アの諮問庁の説明のとおりであったものと認められる。

ウ 開示決定等の期限については、法19条1項本文により、開示請求があった日から30日以内とされており、原処分はこれを超過しているように見えるところ、上記イのやり取りが法13条3項に規定する「開示請求書に形式上の不備があると認めるとき」に行われる補正のやり取りと認められれば、法19条1項ただし書により、補正に要した日数となる令和2年9月18日ないし同年10月1日の14日間は算入されないこととなり、30日以内で原処分を行ったこととなる。

エ そこで検討すると、当審査会において、諮問書に添付された令和2年9月17日付け「保有個人情報開示請求書の補正の求め」（以下「本件補正の求め」という。）を確認したところによれば、当該文書により、処分庁は審査請求人に対し、以下の事項について確認を行っている。

（ア）本件請求保有個人情報中の「特定国税局が保有する私の職員指導記録簿（謄写したものを含む。）」について、「職員指導記録簿」は、所属の税務署において保有する行政文書であるため、請求文から削除するか。

（イ）本件請求保有個人情報中の「私の職員指導記録簿システム」については、「職員指導記録簿システムにある私の職員指導記録簿」ということでよいか。

オ しかしながら、上記エ（ア）については、単に本件開示請求を取り下げるか否かを確認したものであるため、補正を求めるものとは認められず、上記エ（イ）についても、本件請求保有個人情報の記載から十分読み取れる内容の確認にすぎず、開示請求書の形式上の不備の補正を求めるものとは認められないのであって、上記イのやり取りは、法13条3項に規定する補正のやり取りには該当しない。

カ そうすると、処分庁は、開示決定等の期限を超過して原処分を行ったものと認められるが、このことは、法19条1項の趣旨からは不適正なものであるといわざるを得ない。しかしながら、この点を理由に原処分を取り消すことは、請求文書の開示、不開示の適時判断という同項の趣旨がかえって損なわれる結果となり、請求者である審査請求

人の利益ともならないから、この点は、原処分取消事由にはならないと解される。

(2) 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 本件不開示決定の妥当性について

以上のことから、本件対象保有個人情報1につき、その存否を答えるだけで開示することとなる情報は法14条7号ニに該当するとして、その存否を明らかにしないで開示請求を拒否し、本件対象保有個人情報2につき、その全部を同号ニの不開示情報に該当するとして不開示とした決定について、諮問庁が理由の提示に違法はないとしていることは、妥当であると判断した。

(第4部会)

委員 小林昭彦, 委員 塩入みほも, 委員 常岡孝好

別紙

1 本件対象保有個人情報記録された文書

文書1 職員指導記録簿（令和2年6月30日以前のもの）

文書2 職員指導記録簿（様式2）

2 原処分の不開示理由

（1）本件対象保有個人情報1

開示請求に係る保有個人情報は、所属の税務署において保有する情報であり、当該情報の写しを当局が保有しているか否かを答えることにより、当局が当該情報を取得する必要があると判断したかどうか明らかになるため、人事管理に関する事務に関し、公正かつ円滑な人事の確保に支障を及ぼすおそれがある法14条7号二の不開示情報を開示することとなることから、法17条の規定により、当該情報を保有しているか否かを含めてお答えすることができません。

（2）本件対象保有個人情報2

開示請求に係る保有個人情報は、全体として人事管理上把握した問題事項及び身上関係等について記録した情報であり、当該情報について、その一部を開示することにより、指導記録の内容や程度等が明らかになり、十分な身上把握が図れなくなるおそれや指導者が適正な指導や評価を行えなくなるおそれ等があり、人事管理に係る事務に関し、公正かつ円滑な人事の確保に支障を及ぼすおそれがあります。

したがって、当該保有個人情報は、その全体が法14条7号二の不開示情報に該当するため、不開示としました。