

諮問庁：財務大臣

諮問日：令和3年3月17日（令和3年（行情）諮問第89号）

答申日：令和3年12月16日（令和3年度（行情）答申第413号）

事件名：特定職員等が特定日以降に送受信した電子メールのうち件名又は本文に特定の記載を含むものの不開示決定（不存在）に関する件

答 申 書

第1 審査会の結論

「大蔵事務次官，大臣官房長，秘書課長，秘書課長補佐（総括），秘書課長補佐（服務係），理財局長，理財局次長，理財局総務課長において本年3月1日以降に送受信したすべての電子メールのうち件名または本文に「〇〇」という言葉を含む電子メールのすべて」（以下「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，令和2年12月2日付け財理第3822号により財務大臣（以下「処分庁」又は「諮問庁」という。）が行った不開示決定（以下「原処分」という。）を取り消し，本件対象文書について，その探索を尽くし，開示決定，または，不開示部分についてはそれを不開示とする理由を具体的かつ明瞭に記載した決定をいただきたい。

2 審査請求の理由

審査請求人が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れば，おおむね以下のとおりである。

（1）審査請求書

不開示決定通知書には不開示とした理由について「財務省において文書の保有が確認できなかったため」とだけ記載されている。これでは文書を探索したのかどうかも明らかではない。このような理由の提示は，十分なものであるとは言い難く，行政手続法8条の趣旨に照らし，不適切である。

文書不存在を不開示の理由とするのではなく，あえて，「文書の保有が確認できなかった」ということを不開示の理由として提示したのは，文書の探索を実質的にはほとんど行わなかったからだと思われる。そうであれば，不開示決定は取り消されなければならない。

情報公開審査会が「特定職員等が特定法人に関連して送受信した電子

メールの不開示決定に関する件」で出した答申（令和２年９月２８日（令和２年度（行情）答申第２７５号）に示されているとおり，平成３０（２０１８）年３月１２日の開示請求からこの不開示決定まで２年９か月もの長い歳月を要したのは，ひとえに，財務省の不当な対応が原因である。その２年９か月の間に隠滅されたり散逸したりした対象文書があることを優に推認できる。これらの点を併せ考慮すれば，この決定は違法と言わざるを得ない。

（２）意見書

ア 諮問庁の理由説明書（下記第３を指す。以下同じ。）に引用された審査請求書の援用

諮問庁の理由説明書に引用された私の審査請求書の趣旨につきまして，そのまま援用する。

イ 財務省による探索が不十分であったこと

一般論として，多くの官庁や企業において，その公用・社用の電子メールは，当該組織の情報技術担当部門（ＩＴ部門）において管理されるコンピューターのサーバーに蓄積され，そこで管理されているはずである。今般の理由説明書において，財務省は初めて，文書の存否について，対象役職にあった者や対象役職にある者に聞き取りを行ったり，対象役職にある者や理財局，大臣官房秘書課において探索を行ったりしたと説明したが，それら聞き取りや探索の対象に，もっとも肝心な上記ＩＴ部門が含まれていない。

財務省組織令１５条によれば，「財務省の情報システムの整備及び管理に関すること」は文書課の所掌事務とされている。にもかかわらず，財務省の今般の理由説明書によれば，その文書課が聞き取りや探索の先に含まれていない。この一事をのみをもって，聞き取りや探索が不十分であることを雄弁に物語っている。

また，財務省の理由説明書は，「現在対象役職にある者」については，その者が使うパソコンや机，書庫，ロッカー，共有フォルダ，個人フォルダ等における当該文書の存否の探索を行ったと明らかにしているが，「対象役職にあった者」，すなわち，過去に対象役職にあって現在も国家公務員である者については，そうした探索を行ったかどうかに触れていない。これは，そうした探索は敢えて行わなかったからであると推認できる。

理由説明書に「対象役職にあった者にあり現在も国家公務員である者」や「現在対象役職にある者」に聞き取りを行ったと記載されているが，それらの者の全員に聞き取りを行ったかどうかについては，明示しておらず，このことから，おそらく，一部の者にしか聞き取りを行わなかったのであろうと推測される。

したがって、探索が不十分である。そのような不十分な探索で文書の存在を確認できなかったことをもって、不開示決定がなされるべきではない。

ウ 不開示決定通知書における理由の記載の不備

行政手続法 8 条は、「行政庁は、申請により求められた許認可等を拒否する処分をする場合は、申請者に対し、同時に、当該処分の理由を示さなければならない」と定める。

財務省の不開示決定通知書には、不開示決定の理由として「財務省において文書の保有が確認できなかったため」としか記載されておらず、これは実質的に、理由を示した記載であるとは言えない。

今般の諮問庁の理由説明書において初めて、探索したことやその概要を明らかにしたが、これは当初から、不開示決定通知書に記載することができたのに、記載しなかったものである。これは行政手続法の上記規定に違反する、あるいは、同規定の趣旨に違反する。

これを治癒するには、不開示決定を取り消す必要がある。

第 3 諮問庁の説明の要旨

1 経緯

- (1) 平成 30 年 3 月 12 日付（同月 14 日受付）で、法 3 条に基づき、審査請求人から処分庁に対し、以下の行政文書について開示請求が行われた。

【請求した行政文書の名称等】

大蔵事務次官，大臣官房長，秘書課長，秘書課長補佐（総括），秘書課長補佐（服務係），理財局長，理財局次長，理財局総務課長の 8 人において特定法人の問題に関連して送受信した電子メールのすべてと、同じ 8 人において本年 3 月 1 日以降に送受信したすべての電子メールのうち件名または本文に「〇〇」という言葉を含む電子メールのすべて（以下「本件請求文書」という。）

- (2) 本件開示請求に対して、処分庁は、法 9 条 2 項の規定に基づき、平成 30 年 4 月 18 日付財文第 122 号により、不開示決定（以下「当初処分」という。）を行った。
- (3) 平成 30 年 4 月 27 日付（同年 5 月 1 日受付），行政不服審査法（平成 26 年法律第 68 号。以下「行審法」という。）2 条の規定に基づき、当初処分の取消しを求めて行われた審査請求に対し、諮問庁は、本件請求文書の前段につき、審査請求人に対し、補正の参考となる情報を提供するなどして開示を請求する文書の名称等について補正を求め、改めて文書の特定を行い、開示決定等をすべきであり、本件対象文書につき、開示請求に行政文書の不特定という形式上の不備があるとは認められず、これを特定して、改めて開示決定等をすべきであることから、取り消す

べきであるとして、令和2年11月27日付財理第3752号により、当初処分を取り消す裁決を行った。

(4) 本件対象文書について、文書探索等を行った結果、処分庁は、審査請求人に対し、法9条2項の規定に基づき、令和2年12月2日付財理第3822号により、文書の保有が確認できなかったためとする不開示決定（原処分）を行った。

(5) この原処分に対し、令和2年12月15日付（同月17日受付）で、行審法2条に基づき、審査請求が行われたものである。

2 審査請求人の主張

審査請求人の主張は、審査請求書の記載によると上記第2の1及び2(1)のとおりである。

3 諮問庁としての考え方

(1) 本件対象文書について

本件対象文書は、本件行政文書開示請求書によると、上記第1のとおりである。

(2) 本件対象文書の存否について

令和2年10月19日から同月30日にかけて、「大蔵事務次官，大臣官房長，秘書課長，秘書課長補佐（総括），秘書課長補佐（服務係），理財局長，理財局次長，理財局総務課長の8人において平成30年3月1日以降，同月14日（行政文書開示請求書接受日）までに送受信したすべての電子メールについて，件名または本文に「〇〇」という言葉を含む電子メールのうち，行政文書に該当するもの」について文書探索を行った。

具体的には、本件対象文書の対象期間において対象役職にあり現在も国家公務員である者及び、現在対象役職にある者に聞き取りを行った上、現在対象役職にある者及び関係部局（大臣官房秘書課，理財局国有財産企画課及び理財局国有財産業務課国有財産審理室）において、紙媒体・電子媒体を問わず、机・書庫・ロッカー及び共用フォルダ・個人フォルダ等に本件対象文書が保存されていないか探索を行った結果、本件対象文書の保有は認められなかった。

4 その他

審査請求人は、原処分の不開示とした理由について、「財務省において文書の保有が確認できなかったため」とだけ記載されており、これでは文書を探索したのかどうかも明らかではなく、このような理由の提示は、十分なものであるとは言い難いと主張するが、上記3(2)のとおり本件対象文書を探索した結果、本件対象文書の保有が確認できなかったものであり、求められる理由の提示として十分なものである。

5 結論

以上のことから、処分庁が法9条2項に基づき行った原処分は妥当であり、本件審査請求は棄却すべきものとする。

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3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4月21日 審査請求人から意見書を收受
- ④ 同年11月25日 審議
- ⑤ 同年12月9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

本件対象文書は、上記第1に掲げる文書であり、処分庁は、これを保有していない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、文書の探索が不十分であるなどとして、原処分の取消しを求めており、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について、審査請求人は上記第2の2(1)及び(2)イのとおり主張し、諮問庁は上記第3の3(2)のとおり説明するので、当審査会事務局職員をして更に確認させたところ、諮問庁は、おおむね以下のとおり説明する。

ア 処分庁における電子メールの取扱いについて

- (ア) 本件対象文書の対象期間（平成30年3月1日から同月14日まで。以下同じ。）において、電子メールの送受信は、財務省行政LANシステム（以下「LAN」という。）のメールサーバにより行われていた。職員がパソコンで送受信する電子メールは、メールサーバ内に職員ごとに割り当てられた送受信フォルダ（個人フォルダ）に保存され、60日を経過すると自動で削除される設定とされていたが、自動削除前に電子ファイルとして送受信フォルダから共有フォルダ等に保存することは可能であった。

- (イ) 本件開示請求時点の財務省行政情報化LANシステム取扱規則（以下「LAN取扱規則」という。）において、職員等が退職等により職員等でなくなった場合、部局ごとに置かれる行政情報化総括推進責任者は、利用者識別番号及びメールアドレス（以下「ユーザID等」という。）を削除するための情報をLANへ登録することとされていた（6条2項）。これにより、退職等により職員等でなくなった者（以下「退職者等」という。）についてはユーザID等が削除され、併せてメールサーバ内の送受信フォルダやファイルサ

ーバ内の個人フォルダも削除される設計・運用とされていた。

- (ウ) 本件開示請求時点において、電子メールの取扱いについては、他の文書と同様、行政文書の管理に関するガイドライン（平成23年4月1日内閣総理大臣決定，平成29年12月26日一部改正。以下「ガイドライン」という。）及び財務省行政文書管理規則（平成23年4月1日財務省訓令第10号，平成27年3月27日一部改正。以下「管理規則」という。）等に基づくこととされており，管理規則14条1項に規定する行政文書ファイル保存要領として，財務省行政文書ファイル保存要領（財務省行政文書管理規則細則（平成23年4月1日）別紙1。以下「保存要領」という。）が定められていた。

行政文書に該当する電子メールは，管理規則に基づき定められた期間保存し，当該期間の満了に伴い廃棄等されることとされていた。また，保存要領の「2 電子文書の保存場所・方法」において，行政文書ファイル等は「文書管理システム，財務省行政情報化LANシステムその他の情報システムに保存する（原本である電子文書を分類した行政文書ファイル等（1年以上の保存期間のものに限る。）にあっては，情報システム内の共用ファイルサーバ以外の保存領域に保存する。）」と規定されていた。

イ 本件対象文書の探索の経緯について

- (ア) 本件対象文書の対象期間において対象役職にあった者（以下「当時の対象者」という。）は8人であり，そのうち探索時点において「現在も国家公務員である者」は7人である。

理由説明書に記載した聞き取りは，この7人及び探索時点において「現在対象役職にある者」8人の全員に対して行った。

- (イ) 上記アも踏まえると，仮に本件対象文書を行政文書として保有している場合，電子メールを印刷した紙媒体であれば，机，書庫，ロッカー及びファイリングキャビネット等の什器類に，電子メールの電子媒体であれば，文書管理システム及びLANのファイルサーバ内の共有フォルダに，それぞれ保存されている可能性が考えられるところ，これらのほか，当時の対象者が使用するファイルサーバ内の個人フォルダ及びメールサーバ内の送受信フォルダ（個人フォルダ）も含めて，本件対象文書の探索を行うこととした。

- (ウ) 探索時点において，以下のとおり探索を行ったが，本件対象文書は発見されなかった。

a 当時の対象者が対象役職にあった当時に使用していた机，書庫，ロッカー及びファイリングキャビネット等の什器類については，探索時点においては「現在対象役職にある者」及びその関係部局

の職員が使用しており、これらの者において、当時の対象者に確認しつつ、目視により探索を行った。

b 当時の対象者が対象役職にあったときにその所属部署で使用していた文書管理システム及びLANのファイルサーバ内の共有フォルダについては、探索時点においては「現在対象役職にある者」及びその関係部局の職員が使用しており、これらの者において、当時の対象者に確認しつつ、検索機能を使用して「〇〇」の文言を用いて探索を行った。

c 当時の対象者が、探索時点において使用しているファイルサーバ内の個人フォルダ及びメールサーバ内の送受信フォルダ（個人フォルダ）については、それぞれ本人において、検索機能を使用して「〇〇」の文言を用いて探索を行った。

ただし、当時の対象者のうち退職者等については、上記ア（イ）の設計・運用により、当該者が使用していたメールサーバ内の送受信フォルダ等の個人フォルダは削除されていたため、当該フォルダの探索を行うことはできなかった。

(エ) 本件開示請求への対応に当たっては、財務省の情報システムの整備及び管理に関する事務をつかさどる大臣官房文書課情報管理室に対して、メールサーバの自動削除機能等のシステム設計に関する聞き取りを行った。なお、ガイドラインは、所掌事務に関する文書管理の実施責任者として文書管理者を指名し、行政文書の保存を含めた文書の管理を文書管理者単位で行う旨を定めているところ、同室は本件対象文書の管理を行う部署ではないことから、同室による探索は行っていない。

(2) 以下、検討する。

ア 諮問庁から上記(1)アのLAN取扱規則、管理規則及び保存要領等の提示を受け、当審査会において確認したところ、本件開示請求時点の処分庁における電子メールの取扱いについては、諮問庁の上記(1)アの説明のとおりであると認められる。

イ 諮問庁の上記(1)イの説明は、探索時点において「本件対象文書の対象期間において対象役職にあり現在も国家公務員である者」及び「現在対象役職にある者」の全員に対して聞き取りを行った上で、本件対象文書が存在するとした場合に保存されていることが見込まれる場所について、紙媒体及び電子媒体のそれぞれに応じて探索を行ったとするものであり、そのこと自体を否定する事情は認められない。

本件の経緯は、おおむね上記第3の1のとおりと認められるところ、開示請求の受付（平成30年3月14日）から探索開始（令和2年10月19日）までに約2年7か月が経過する中で、諮問庁が上記

(1) イ(ウ) cで説明するように一部の探索対象について探索可能性が失われたことは、文書の探索の観点からは決して望ましい事態とはいええないものの、他方で、諮問書に添付された当初処分に関する文書を確認したところ、当初処分に対する審査請求に係る当審査会の令和2年9月28日付け答申(令和2年度(行情)答申第275号。以下「先行答申」という。)を受けた後、先行答申を踏まえた裁決(同年11月27日付け)を待つことなく上記第3の3(2)及び上記(1)イのとおり探索を行ったものであり、その探索の範囲、方法等が、その時点における対応として不十分であったとするまでの事情も認められず、財務省において本件対象文書を保有していないとする諮問庁の説明を覆すに足る事情は認められないことから、これを是認せざるを得ない。

ウ 以上のことから、財務省において、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

(1) 審査請求人は、上記第2の2(1)及び(2)ウにおいて、原処分における理由の提示について、行政手続法8条の規定又はその趣旨に違反し、原処分を取り消す必要がある旨主張する。

当審査会において、諮問書に添付された原処分に係る行政文書不開示決定通知書の写しを確認したところ、その「不開示とした理由」欄には、「財務省において文書の保有が確認できなかったため。」と記載されていることが認められる。

一般に、文書の不存在を理由とする不開示決定に際しては、単に対象文書を保有していないという事実を示すだけでは足りず、対象文書を作成又は取得していないのか、あるいは作成又は取得した後に、廃棄又は亡失したのかなど、なぜ当該文書が存在しないかについても理由として付記することが求められることからすれば、原処分における理由付記は、行政手続法8条1項の趣旨に照らし、適切さを欠くものであり、処分庁においては、今後の対応においてこの点に留意すべきとはいえるものの、原処分までの事実経過に鑑みると、本件においてこれを取り消さなければならぬ違法があるとまでは認められない。

(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 付言

本件審査請求に係る当審査会の判断は上記2のとおりであるが、当初処分に対する審査請求の過程において、当審査会が審議するに当たって確認が必要であった事実関係等に係る追加的な説明を求めたにもかかわらず、長期間回答がなされない状況が続いた経緯等もあって、結局、本件開示請

求の受付から探索開始までに長期間が経過し、この間に、上記2（1）イ（ウ）cのとおり一部の探索対象について探索可能性が失われるなどしたものである。

もとより、当初処分段階で、先行答申が示したとおり行政文書の不特定という形式上の不備はないとの判断が適切になされて、速やかに本件対象文書の探索及び特定が行われるなどしていれば、本件のようにいたずらに文書の探索可能性が失われる事態を招来するに至らなかったものと見込まれるから、本件審査請求に係る経緯の前提となる処分庁の当初処分の対応及び諮問庁の当初処分に対する審査請求の対応は、遺憾というほかない。

処分庁及び諮問庁においては、今後の開示請求への対応において、慎重かつ的確に対応すべきである。

5 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、これを保有していないとして不開示とした決定については、財務省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 小林昭彦，委員 塩入みほも，委員 常岡孝好