

諮問庁：財務大臣

諮問日：令和3年11月2日（令和3年（行情）諮問第465号）

答申日：令和4年4月7日（令和4年度（行情）答申第3号）

事件名：特定職員等が特定期間に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

答 申 書

第1 審査会の結論

「財務事務次官，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6月4～5日に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（大臣官房長，理財局長，秘書課長が平成30年6月4日に開いた記者会見に関連して8人が送受信した電子メールを含む）」（以下「本件対象文書」という。）につき，開示請求に形式上の不備がある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3年4月30日付け財理第1485号により財務大臣（以下「財務大臣」，「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，請求対象文書を特定し，開示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

開示請求に対して，財務大臣から，「特定法人の問題に関連」との記載について，関連性の程度が明らかではないとの補正指示をいただき，これに対して，私からは以下の通り，

関連性をわずかでも認めることができるのならばすべて開示の対象にしたい

なお，件名や本文に「○○」「改ざん」「改竄」「忖度」の文字列のいずれか一つでも含むメールはすべて関連性があるものとして開示請求の対象にします。

とご回答申し上げました。

また，以下のようにも申し上げました。

もとより私においては個別具体的な文書の名称等を知ることができず、これに関して財務大臣から何らの情報提供もないため、現に承知しておりません。財務省において個別具体的な文書の名称の事例や関連性の程度として想定される事例などについて、より詳しい情報の提供がありましたら補正もやぶさかではありませんが、実質的な意義のある情報提供がない限り、これ以上の補正は困難です。

にもかかわらず、財務大臣から何らの情報提供もありませんでした。

(2) 意見書

私は、本件対象文書につきまして、財務大臣に開示を請求しており、この中に、

「財務事務次官，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6月4～5日に送受信した電子メールのうち、件名や本文に「〇〇」「改ざん」「改直」「付度」の文字列のいずれか一つ以上含むもの」（以下、「文字列によって容易に特定可能なメール」と呼ぶ）（原文ママ）

が含まれることを財務大臣に対して明確に表明しております。

諮問庁としては、「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」のうち、文字列によって容易に特定可能なメールを除いたその他のメールについて、特定に足りる事項の記載がないから形式上の不備がある、という主張のようです。

私としては、

ア 文字列によって容易に特定可能なメールにつきましては、速やかに開示・不開示の決定をいただきたく、それに資するご答申を出して頂きたいと考えています。

イ その他のメールにつきましては、すでに諮問庁に申し上げておりますように、もとより私においては個別具体的な文書の名称等を知ることができず、これに関して情報提供もないため、現に承知しておりません。財務省において個別具体的な文書の名称の事例や関連性の程度として想定される事例などについて、より詳しい情報の提供がありましたら補正が可能だっただろうと振り返って思いますが、実質的な意義のある情報提供がなかったため、補正できなかったものです。

第3 諮問庁の説明の要旨

1 経緯

(1) 令和2年12月15日付（同月17日受付）で、法3条の規定に基づき、審査請求人から処分庁に対し、本件対象文書について開示請求が行われた。

(2) これに対して、処分庁は、法9条2項の規定に基づき、原処分を行っ

た。

(3) この原処分に対し、令和3年8月4日付(同月5日受付)で、行政不服審査法2条の規定に基づき、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

本件は、処分庁に対し、令和2年12月15日付(同月17日受付)で、本件対象文書を開示請求内容とする行政文書開示請求書が提出されたもの。

処分庁は、行政文書の名称その他の開示請求に係る行政文書を特定するに足りる事項の記載が必要として、法4条2項の規定に基づき、令和3年1月8日付で、審査請求人に補正を求めた。当該補正の求め(以下「求補正①」という。)においては、

- ・ 「特定法人の問題に関連して」、「記者会見に関連して」との記載は、関連性の程度には種々のものが想定され、どこまでを含むか明らかでないこと
- ・ 「電子メールのすべて」との記載は、行政文書の個別具体的な名称等が特定されていないこと

から、審査請求人が求める行政文書を他の行政文書と識別することが困難である旨を明記した。

これに対し、同年1月18日付(同月20日受付)で、審査請求人から、以下のとおり補正の求めに対する回答(以下「回答①」という。)が提出された

【回答①】

「特定法人の問題に関連して」、「記者会見に関連して」との記載について、関連性の程度が明らかではないとの補正指示をいただきましたが、関連性をわずかでも認めることができるのならばすべて開示の対象にしたいと思います。なお、件名や本文に「○○」「改ざん」「改竄」「忖度」の文字列のいずれか一つでも含むメールはすべて関連性があるものとして開示請求の対象にします。

処分庁は、回答①を踏まえても、なお行政文書の名称その他の開示請求に係る行政文書を特定するに足りる事項の記載が必要として、同年1月26日付で、審査請求人に再度補正を求めた。当該補正の求め(以下「求補正②」という。)においては、回答①の「関連性をわずかでも認めることができるのならばすべて開示の対象」との記載は、関連性の程度には種々のものが想定され、どこまでを含むか明らかでなく、請求人が求める行政文書を他の行政文書と識別することが困難である旨を明記した。

これに対し、同年2月1日付(同月3日受付)で、審査請求人から以下

のとおり補正の求めに対する回答（以下「回答②」という。）が提出された。

【回答②】

昨年12月15日付の私の行政文書開示請求書には開示請求の対象文書として

「財務事務次官，大臣官房長，秘書課長，秘書課長補佐（総括），秘書課長補佐（サービス係），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6月4日～5日に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（大臣官房長，理財局長，秘書課長が平成30年6月4日に開いた記者会見に関連して8人が送受信した電子メールを含む）

と特定しており，回答①において，この「特定法人の問題に関連して」「記者会見に関連して」の趣旨を明らかにするため，

「関連性をわずかでも認めることができるのならすべて開示の対象にしたい」

「電子メールの件名や本文に「〇〇」「改ざん」「改竄」「忖度」の文字列のいずれか一つでも含むメールはすべて関連性があるものとして開示請求の対象とします」

と申し上げました。

これに対してまして，今般頂きました先月26日付の求補正②の書面では，

「行政文書の個別具体的な名称等が特定されておらず」

との理由で重ねての補正を求めるとのことです。

しかしながら，もとより私においては個別具体的な文書の名称等を知ることができず，これに関して情報提供もないため，現に承知しておりません。財務省において個別具体的な文書の名称の事例や関連性の程度として想定される事例などについて，より詳しい情報の提供がありましたら補正もやぶさかではありませんが，実質的な意義のある情報提供がない限り，これ以上の補正は困難です。

処分庁は，回答②が請求する行政文書の内容を維持するものであったため，同年2月19日付で，審査請求人に補正を求めた（以下「求補正③」という。）。その際，処分庁において文書が特定できるよう，不明確な記載を整理し，請求する行政文書の名称等を「財務事務次官，大臣官房長，秘書課長，秘書課長補佐（総括），秘書課長補佐（サービス係），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6月4～5日に送受信した電子メールのうち，件名や本文に「〇〇」「改ざん」「改竄」「忖度」の文字列のいずれか一つ以上含むもの」に補正する案（以下「補正案」という。）も提示した。

これに対し、審査請求人からは求補正③に対する回答が提出されなかったことから、同年3月26日付で、補正通知書を再送付した（以下「求補正④」という。）ものの、当該再送付後も審査請求人からは求補正④に対する回答が提出されなかったため、処分庁は、同年4月30日付で、形式上の不備が補正されなかったことを不開示理由とする原処分を行ったものである。

上記のとおり、処分庁は、行政文書の名称その他の開示請求に係る行政文書を特定するに足りる事項の記載が必要として、審査請求人に補正案を提示するなどし、複数回の補正を求めた。しかしながら、形式上の不備が補正されていなかったことから、処分庁が行った原処分は妥当であると考ええる。

4 結論

以上のことから、処分庁が法9条2項の規定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考ええる。

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11月2日 諮問の受理
- ② 同日 諮問庁から理由説明書を収受
- ③ 同年12月13日 審査請求人から意見書を収受
- ④ 令和4年3月17日 審議
- ⑤ 同月31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、本件対象文書の開示を求めるものであるところ、処分庁は、形式上の不備（行政文書の不特定）があり、補正を求めたものの、補正されなかったとして、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が、諮問庁は、原処分は妥当であるとしていることから、以下、原処分の妥当性について検討する。

2 原処分の妥当性について

(1) 諮問庁は、原処分の妥当性について、上記第3の3のとおり説明するところ、当審査会事務局職員をして諮問庁に更に確認させたところ、以下のとおり説明する。

ア 「特定法人の問題」の意味するところが必ずしも明らかではないが、例えば、特定法人を相手方とする国有地の貸付契約、売払契約、当該案件に係る決裁文書の改ざん、改ざんに関する調査、国会対応、情報公開請求対応、広報対応等を含めると、関連性の程度には種々のものが想定される。

また、「平成30年6月4日に開いた記者会見」は、特定法人案件に係る判決文書の改ざん等に関する調査報告書の公表に際して行われたものであるが、例えば、会見の時間、会見場の設備、参加する記者や会社の情報、会見での対応方針、想定問答、質疑の記録、ホームページ掲載等を含めると、関連性の程度には種々のものが想定される。加えて、会見では、同案件の概略、関係部局、改ざん等の経緯、職員の処分、調査の方法など広範な事項に言及があり、当該「記者会見に関連」する電子メールが含むべき文言を網羅することは困難である。

以上のとおり、開示請求者が想定する「関連」がどこまでの範囲を含むか明らかでなく、開示請求者が求める行政文書を他の行政文書と識別することは困難である。

イ なお、処分庁において、開示請求に係る行政文書に該当する可能性がある電子メールの探索を行う場合、「行政文書の管理に関するガイドライン」において、行政文書に該当する電子メールは、原則として作成者又は第一取得者が速やかに共有フォルダ等に移すとされていること等を踏まえると、共有フォルダの中に該当する可能性がある電子メールを探索することとなるが、検索する文字列が特定されていない中では、悉皆的に共有フォルダの中の電子メールを1件ずつ開いて探索する必要がある上、該当する可能性があるメールが確認できたとしても、開示請求に係る行政文書が特定されていない状況では、開示すべき文書かどうかは判断できず、含まれるキーワードを明確に定める等、他の行政文書と識別することが可能な請求文言を決めなければ、結局、他の行政文書と識別し、探索することは困難である。

(2) 形式上の不備の有無について

ア 開示請求書に記載を求められる「行政文書を特定するに足りる事項」（法4条1項2号）は、行政機関の職員が、当該記載から開示請求者が求める行政文書を他の行政文書と識別できる程度の記載を要するものと解される。

イ 本件開示請求書の「1 請求する行政文書の名称等」欄には、本件対象文書のとおり記載されており、その対象者及び対象期間について具体化されているものの、行政文書の名称等が特定されておらず、また、関連性の程度には種々のものが想定され、どこまでを含むかは、本件開示請求書の記載からは明らかでなく、仮に共有フォルダの中の全ての電子メールについて逐一確認するとしても、結局、開示を求める文書か否か判断することができないため、開示請求書の記載から開示請求者が求める行政文書を他の行政文書と識別することができないから特定が不十分であるとする諮問庁の上記第3の3並びに上記

(1) ア及びイの説明は否定し難く、法4条1項2号に規定する行政文書の名称その他の開示請求に係る行政文書を特定するに足りる事項が記載されているとは認められないから、本件開示請求には請求の対象となる文書の不特定という形式上の不備があると認められる。

(3) 求補正の経緯について

ア 当審査会において、諮問書に添付された補正に係る各文書を確認したところ、その内容はおおむね上記第3の3の諮問庁の説明のとおりであるとともに、以下のとおりであると認められる。

(ア) 求補正①において、「(参考)平成30年6月4日に財務省が公表した「特定法人案件に係る決裁文書の改ざん等に関する調査報告書」を同封しますので、請求する行政文書の個別具体的な名称等を記載する際の参考としてください。」と記載されている。

(イ) 求補正②において、「(参考)「大臣官房長、理財局長、秘書課長記者会見の概要(平成30年6月4日(月曜日))」を同封しますので、令和3年1月8日付で補正を依頼した際に送付しております、平成30年6月4日に財務省が公表した「特定法人案件に係る決裁文書の改ざん等に関する調査報告書」と共に、請求する行政文書の個別具体的な名称等を記載する際の参考としてください。」と記載されている。

(ウ) 求補正③及び求補正④に添付された様式「補正の求めに対する回答書」には、補正案が記載されている。

イ 求補正の経緯について、当審査会事務局職員をして諮問庁に更に確認させたところ、諮問庁は以下のとおり説明する。

(ア) 「特定法人案件に係る決裁文書の改ざん等に関する調査報告書」(以下「調査報告書」という。)及び「大臣官房長、理財局長、秘書課長記者会見の概要(平成30年6月4日(月曜日))」(以下「記者会見の概要」という。)は、特定法人案件に係る決裁文書の改ざんに至るまでの経緯等が詳細に記載されている。

開示請求者がこれらの記載を確認することで、処分庁に対して開示を求める内容や目的等が具体化され、請求の対象となる文書が特定可能となる記載をすることに資すると期待されたことから、これらの資料を開示請求者へ送付したものである。

(イ) 行政文書の特定は、開示請求者が行うものとされている。

また、開示請求書に記載を求められる「行政文書を特定するに足りる事項」(法4条1項2号)は、行政機関の職員が、当該記載から開示請求者が求める行政文書を他の行政文書と識別できる程度の記載を要するものと解され、開示請求者が開示を求める文書自体を識別し得る事項を明らかにする必要があると解すべきとされている。

(令和2年度(行情)答申第277号)。

開示請求者から提出された回答①では、開示請求者に行政文書開示請求書を補正する意思があるものと推察された。また、回答①により、「○○」「改ざん」「改竄」「忖度」の文字列のいずれか一つでも含むメールは少なくとも対象であることは分かったものの、回答①に記載のある「関連性をわずかでも認めることができるのならばすべて開示の対象にしたいと思います。」との記述から、それ以外の広範にわたる事項について、処分庁では、「関連性」がどこまでの範囲を含むのか判断することが困難であった。

その後、開示請求者から提出された回答②では、「これ以上の補正は困難です」との記載があり、開示請求者に行政文書開示請求書を補正する意思がないものと推察された。仮に処分庁から補正案を提示しなければ、開示請求者が補正に応じず形式上の不備が治癒されないおそれがあったため、やむを得ず回答①を一部引用して、関連性の程度が問題にならず、他の行政文書との識別が可能となるように作成した補正案を提示したものである。

ウ 上記ア(ア)及び(イ)から求補正①及び求補正②に同封して提供されたと認められる調査報告書及び記者会見の概要につき、諮問庁から提示を受け、当審査会において確認したところ、諮問庁の上記イ(ア)の説明のとおり、特定法人案件に係る決裁文書の改ざんに至るまでの経緯等が詳細に記載されているものと認められる。また、上記ア(ウ)のとおり、処分庁は、求補正③及び求補正④において、開示請求者からの回答内容も勘案した具体的な補正案を複数回提示していることが認められ、その経緯についての上記第3の3及び上記イ(イ)の説明にも不自然、不合理な点は見当たらないことからすれば、これらが補正の参考となる情報提供として不十分であるとはいえず、本件求補正の手續に、法4条2項の規定の趣旨に照らして不適切な点があるとまでは認められない。

(4) したがって、本件開示請求には形式上の不備があると認められ、処分庁による求補正によっても当該不備は補正されず、開示請求の対象となる文書を特定することができなかったことから、処分庁が本件開示請求に形式上の不備があることを理由に原処分を行っ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、本件対象文書につき、開示請求に形式上の不備があるとして不開示とした決定については、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認められるので、不開示とした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