

諮問庁：財務大臣

諮問日：令和3年11月11日（令和3年（行個）諮問第199号）

答申日：令和4年12月8日（令和4年度（行個）答申第5151号）

事件名：特定期間に作成・取得した本人に係る保有個人情報の一部開示決定に関する件

答 申 書

第1 審査会の結論

別紙の1に掲げる文書に記録された保有個人情報（以下「本件請求保有個人情報」という。）の開示請求につき、別紙の2に掲げる文書に記録された保有個人情報（以下「本件対象保有個人情報」という。）を特定し、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3年6月17日付け特定記号第191号により特定財務局長（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。）について、その取消しを求める。

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（なお、資料の内容は省略する。）。

（1）審査請求書

ア はじめに

原処分庁は、本件請求保有個人情報の開示請求に対し、①本件FAX文書のうちFAX送信元を示す部分を不開示とする処分（以下、第2において「本件処分1」という。）、②本件FAX文書以外の文書を不開示とした処分（以下、第2において「本件処分2」という。）を行った。なお、本件処分2は本件の開示決定通知書上に明示されていないものの、後記のとおり、本件FAX文書以外にも本件請求保有個人情報の存在は優に推認されることから、原処分庁は②の処分を黙示に行ったものとして審査請求の対象とした。

イ 本件処分1について

（ア）本件処分1は、法14条2号本文を根拠に、FAX送信元を示す部分を不開示とした。

しかし、審査請求人の調査によれば、FAX送信書は添付した資料のとおりである。同FAX送信書はその体裁から、特定保護観察所の職員が、同所の所属を明示したものであり、公務として送信されたことは明らかであるし、かつその送信時間も明らかに勤務時間中である平日の13時29分である。

本件FAX文書は、公務員等が、職務の遂行に際して、所属する官公庁を明示した上、その公用するFAX送信書を用いて、その公用するFAX送信機器を用いて、勤務時間内に発せられたものであって、法14条2号ハに該当することは明らかである（仮に本件FAX文書が公務外の文書であれば、法14条2号本文に該当しうるものであるが、同判断は、送信者において私事に係る文書を、公務中に、所属庁の公用するFAX送信書・FAX送信機器を用いて送信したという、職務専念義務違反・信用失墜行為の存在を前提とするものと言わざるを得ないが、原処分庁には、一見して明らかに特定保護観察所の公式な連絡文書としての外観を備える本件FAX文書について、これを公務外文書であり、特定保護観察所の職員が法令違反行為を行ったと判断する権限などないはずである。）。

よって、本件処分1は法14条2号の解釈適用を誤った違法のあることは明らかであるから、直ちに取り消され是正されるべきである。

(イ) 百歩譲って、本件FAX文書が公務外文書であり、特定保護観察所の職員が法令違反行為を行ったものだとしても、原処分庁の不開示決定は広範に過ぎる。

すなわち、送信者の部屋番号はこれを開示することで個人を特定しうるとしても（厳密に言えば、○号棟○○○○番に居住しているのが1人か否か不明である以上は、個人を特定し得ないものではあるが、この点はあえて違法理由として主張しない。）、特定保護観察所には多数の職員がおり、特定保護観察所の所属が明らかとなっても個人を特定することはできない。また、特定保護観察所の職員が複数名本宿舎に入居していれば、他の情報と照合して個人を特定することもおよそ不可能である。加えて、審査請求人が、特定保護観察所の職員リスト・全入居者の勤務先リストを所持しているものでもないのであるから、審査請求人が勤務先の情報だけから個人を特定することは不可能である。

また、少なくとも特定省ないし特定庁舎に勤務する職員が複数人本宿舎に居住していることは確実であるから、少なくとも送信者のうち、特定庁舎・特定省の部分は開示したとしても個人を特定することは不可能である。

本件FAX文書が公務外文書であったとしても、原処分による一部不開示は、法の趣旨を逸脱した過度に広範なものであり、明らかに違法である。

原処分は、送信者が、特定保護観察所の公用する送信書を利用して送信したことは、明らかに違法・不当であることを十分に認識しており、原処分庁が当該違法・不当な対応に巻き込まれたことを隠蔽しようと、違法に不開示決定をしたものと推測せざるを得ない。

ウ 本件処分2について

審査請求人の調査によれば、本件FAX文書が特定財務局特定財務事務所管財課の特定職員に送信され、遅くとも特定日2には、特定財務局としては、自治会費の支払拒絶に対し、庁として対応しない旨を回答している。特定財務局特定財務事務所が、その所管する特定宿舎における自治会費の支払い関係について、自治会役員会から相談を受け、これに対する回答を行うことは明らかに特定財務局の公務である。であるからこそ、特定財務局は、審査請求人が別に行った情報公開請求に対し、本件FAX文書の存在を認識しながら、本件FAX文書を開示することが「国の宿舎管理業務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがある」として、本件FAX文書も含め、文書の一切を不開示としたのである。

そして、特定財務局による上記回答は、公務として相談を受けた事由に関し、自治会の取得する共益費請求権（自治会に法人格はないから即ち特定宿舎入居者全員の総有に属する財産権でもある）ないしは、審査請求人の財産権の得喪に関する事由であって、自治会費がかつて宿舎管理業務の一環として位置づけられ、自治会費支払が宿舎入居者の義務であるとする通達が発せられたこと、同通達は既に廃止され、自治会費の支払については特定財務局内でも一定の検討を要すると推察されること、上記特定職員が独断で「庁として対応しない」旨回答することはあり得ないことも併せ考慮すれば、「庁として」の対応を検討するにあたって、特定財務局では当然に内部で検討を行った上、自治会役員会に回答していることは明らかである。従って、特定財務局においては、その経過に関し、当然に文書を作成しているはずであるし（公文書等の管理に関する法律4条4号）、当該文書には審査請求人の個人名が記載され、あるいは少なくとも本件FAX文書と照合することで容易に審査請求人個人を特定できる情報が記載されているはずである。

また、特定財務局は、特定税関の特定氏名から、本件に関し、連絡・相談を受け、これに対し特定財務局としての対応方針を回答したというのであり、特定財務局が公務として所管する事項について、

他の行政機関からの連絡を受け、これと折衝し回答を行った経過について何ら文書を作成していないということもおよそ考え難い。そして、かかる文書にも審査請求人の個人名が記載され、あるいは少なくとも本件FAX文書と照合することで容易に審査請求人個人を特定できる情報が記載されているはずである。

したがって、特定財務局が、法令に従った執務を行い、アカウントビリティの趣旨を理解しているのであれば、本件FAX文書以外にも、審査請求人が請求した、保有個人情報を、特定財務局が保有していることは明らかである。

結局、原処分庁は、審査請求人が上記のような関係証拠にアクセスできないことを奇貨として、審査請求人の保有個人情報を隠蔽しようとしているのであって、本件処分2は違法というほかない。

エ 結語

以上の次第で、原処分は違法であるから、審査庁においては、これを直ちに取り消した上、裁決の趣旨記載の裁決をされたい。

(2) 意見書

ア 本件FAX文書について

(ア) 本件FAX文書が法14条2号ハに該当すること

審査請求人の主張は上記(1)のとおりであるが、本件FAX文書は、公務員等が、職務の遂行に際して、所属する官公庁を明示した上、その公用するFAX送信書を用いて、その公用するFAX送信機器を用いて、勤務時間内に発せられたものであり、法14条2号ハに該当することは明らかである。仮に本件FAX文書が公務外の文書であれば、法14条2号本文に該当しうるものであるが、同判断は、送信者において私事に係る文書を、公務中に、所属庁の公用するFAX送信書・FAX送信機器を用いて送信したという、職務専念義務違反・信用失墜行為の存在を前提とするものと言わざるを得ないところ、原処分庁及び諮問庁には、一見して明らかに特定保護観察所の公式な連絡文書としての外観を備える本件FAX文書について、これを公務外文書であり、特定保護観察所の職員が法令違反行為を行ったと判断する権限などないはずである。

諮問庁は、理由説明書(下記第3を指す。以下同じ。)においても、本件FAX文書が、法14条2号ハに該当するかについて、何ら検討を行っていない。法14条2号の解釈として明らかに失当である。

審査請求人は、第一義的に、本件FAX文書がその外形から、法14条2号ハに該当する旨を主張するので、諮問機関においては、本件FAX文書の法14条2号ハ該当性について、明示的に判断を

示されたい。

(イ) 法14条2号による制限としても広範であること

諮問庁は、原処分庁が本件FAX文書の送信元の官署を非開示とした理由について「ある官署では当該宿舎に入居している職員が1名のみの場合があり、官署名が特定されることにより、その事実を知り得る者が開示文書の内容を知ることとなった場合、特定の個人を識別することができることにより、個人の利益を害するおそれがあることから、官署名および官署に紐づく情報である官署所在地、電話番号、FAX番号について不開示とすることが妥当」とする。

しかし、諮問庁の説明は抽象論に過ぎる。現実には、本件請求当時、保護観察所の職員が何名当該宿舎に居住していたかについて審査請求人は知る由もないが、原処分庁は当該宿舎の管理者として、保護観察所の職員が何名居住していたかについて把握しているのであるから、これが複数名いるのであれば、保護観察所の官署名を明らかにしたとしても個人を特定することは不可能である。諮問機関においては、当時保護観察所の職員が何名居住していたかに関し適切に情報の提供を求め、保護観察所の官署名を開示することで、現実には個人を特定し得るのか、確認されたい。

この点を置くとしても、原処分では「特定省」との発信元まで非開示としている。しかし、審査請求人が把握するだけでも、当時複数名の特定省所属職員が当該宿舎に居住していたことは確実であるから、特定省との発信元まで非開示とすることは、法14条2号に照らしても理由のないことは明らかである。

原処分庁及び諮問庁は、「職員が1名のみの場合があるかもしれない」などと抽象論に基づき非開示処分をし、これを是認しているが、少なくとも審査請求人の把握する限りにおいても、特定省所属職員で当該宿舎に居住している者が複数名存在することは確実なのであるから、これを非開示とすることは明らかに違法である。

イ 本件FAX文書以外の文書について

上記(1)記載のとおりであるが、諮問庁の理由説明書は恣意的に上記(1)の記載を要約し、審査請求人の主張の最も重要な部分を意図的に書き落としている。

すなわち、審査請求人の主張の最も重要な部分は、本件FAX文書に対する原処分庁の回答は、自治会の取得する共益費請求権（自治会に法人格はないから即ち特定宿舎入居者全員の総有に属する財産権でもある）ないしは、審査請求人の財産権の得喪に関する事由であって、文書作成義務が存在する事項である。この点、諮問庁が引用する「行政文書の管理に関するガイドライン」においても、当該

事案が政策判断や国民の権利義務に影響を及ぼすような場合は文書作成義務が免除されないとされている点に留意されたい。

加えて、自治会費がかつて宿舍管理業務の一環として位置づけられ、自治会費支払が宿舍入居者の義務であるとする通達が発せられたこと、同通達は既に廃止されたこと等の経過に照らせば、自治会費の支払いをめぐるトラブルについては原処分庁の窓口職員限りで対応可能な問題ではなく、一定の内部検討を経ていることは事案の性質上明らかであって、当該文書が作成されているはずであるし、作成されていないならばおかしい。

諮問庁は意図的に理由説明書において上記事項を書き落としているのであって、その姿勢自体に隠蔽の意図が強く推認されるのであって、この点は十分に審理・検討されたい。

ウ 結論

結局のところ、原処分は、明らかに私事にわたる事項について公務員が公務上用いるべきシステムを用いた私事FAXを行ったことを問題であると考え、これに原処分庁が巻き込まれることを懸念して、本件FAX文書のうち、公務員が職務上これを送信した事実を秘匿しようとして、過度に広範な非開示決定をした上、これに関連する一切の文書を隠蔽しようとしたものと疑わざるを得ない。既にその目的は破綻しているのであるから、諮問庁においては、法を適正に解釈し、事実にあてはめ、適切な答申をされたい。

第3 諮問庁の説明の要旨

1 経緯

- (1) 令和3年5月17日付（同年5月18日受付）で、法12条1項に基づき、審査請求人から処分庁に対し、本件請求保有個人情報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18条1項の規定に基づき、令和3年6月17日付特定記号第191号により、原処分を行った。
- (3) この原処分に対し、令和3年8月12日付（同年8月13日受付）で、行政不服審査法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、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

本件審査請求を受け、本件請求保有個人情報に該当する情報の保有について、処分庁に対し以下のとおり確認を行った。

(1) 本件対象保有個人情報について

本件は、本件請求保有個人情報について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を特定した上で、そのうち、FAX送

信元を示す部分について、法14条2号に該当するとして不開示としており、その余の部分は開示とする原処分を行った。

(2) 不開示情報該当性について

処分庁は、本件対象保有個人情報に請求者以外の個人情報や、請求者以外の個人を特定できる情報が含まれていることを理由に、法14条2号に掲げる情報に該当するとして、請求者以外の個人情報に係る部分について不開示とし、部分開示している。

宿舎名・戸番は当該情報により個人を識別することができることにより、個人の権利利益を害するおそれがあること、また、ある官署では当該宿舎に入居している職員が1名のみの場合があり、官署名が特定されることにより、その事実を知り得る者が開示文書の内容を知ることとなった場合、特定の個人を識別することができることにより、個人の権利利益を害するおそれがあることから、官署名及び官署名に紐づく情報である官署所在地、電話番号、FAX番号について不開示とすることが妥当である。

(3) 開示請求対象文書について

審査請求人が主張する「処分庁内部の検討」については、本件は宿舎自治会の共益費の支払いに関することであり、共益費の管理等は自治会において行うものであることから、処分庁内部で検討するものではなく、また、回答に当たって新たな検討等を要するものでも無いことから、文書は作成しておらず、口頭で回答しているのみである。

「行政文書の管理に関するガイドライン」（内閣総理大臣決定）において、「法4条の規定に基づき、（中略）処理に係る事案が軽微なものである場合を除き、文書を作成しなければならない。」とされており、「処理に係る事案が軽微なものである場合」として、「例えば、所掌事務に関する単なる照会・問い合わせに対する応答、行政機関内部における日常的業務の連絡・打合せなど」が該当するとされており、処分庁において事後に確認が必要とされるものではなく、文書を作成しなくとも職務上支障が生じず、かつ当該事案が歴史的価値を有さないため、文書作成義務は無い。

以上の通り、本件請求個人情報に該当する情報は本件対象保有個人情報以外存在しない。

(4) 結論

処分庁が法18条1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11月11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 25 日 審議
- ④ 同年 12 月 17 日 審査請求人から意見書を收受
- ⑤ 令和 4 年 11 月 17 日 委員の交代に伴う所要の手續の実施，本件対象保有個人情報の見分及び審議
- ⑥ 同年 12 月 1 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，本件請求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を特定し，その一部を法 14 条 2 号に該当するとして，不開示とする原処分を行った。

これに対し，審査請求人は，対象保有個人情報の追加特定及び本件対象保有個人情報の不開示部分（以下「本件不開示部分」という。）の開示を求めているところ，諮問庁は，原処分を妥当としていることから，以下，本件対象保有個人情報の見分結果を踏まえ，本件対象保有個人情報の特定の妥当性及び本件不開示部分の不開示情報該当性について検討する。

2 本件対象保有個人情報の特定の妥当性について

(1) 本件対象保有個人情報の特定の経緯について，当審査会事務局職員をして諮問庁に確認させたところ，諮問庁は，次のとおり説明する。

ア 別件開示請求の対応の過程で，審査請求人が特定宿舍の入居者であることは確認できていたところ，本件請求保有個人情報の文言や開示請求書の別紙 2 に記載された内容からすれば，審査請求人が特定宿舍に係る保有個人情報の開示を求めているものと解し，本件対象保有個人情報の特定を行ったものである。

なお，当該宿舍の担当部署は，特定財務事務所管財課であり，当該部署では宿舍の入居者に関する保有個人情報として，「宿舍貸与承認一覧表」，「宿舍配分調整・貸与申請審査依頼詳細」，「公務員宿舍の損傷又は汚損の確認・申出書」，「自動車保管場所貸与承認整理簿」，「自動車保管場所貸与承認一覧表」，「宿舍（保管場所）貸与申請審査依頼詳細」，「合同宿舍退去届」及び「自動車の保管場所明渡届」（以下，併せて「宿舍貸与承認一覧表等」という。）を保有しているが，これらは宿舍の入居や退去の時に作成・取得するものであり，審査請求人は特定期間に特定宿舍への入居や退去を行っていないことから，特定財務事務所は，特定期間に審査請求人に係るこれらの情報を作成・取得していない。

イ また，特定財務事務所管財課では，通常，自治会の共益費に係る取扱いなど，単純な事実関係の問合せに係る文書を取得した場合は，保存期間 1 年未満の行政文書として取り扱っているところ，本件の問合せ

せは特定宿舎に係る自治会に関する事項であり、特段検討を要するものではなかったため、検討に係る文書は作成しなかったが、同課において継続事案となる可能性があると判断したことから、念のため、本件対象保有個人情報と特定財務事務所管財課の行政文書ファイル「(大分類) 令和〇年度国有財産業務関連情報(中分類) 情報(小分類) 国有財産業務関連情報」(保存期間3年)に編てつした。本件対象保有個人情報は、当該行政文書ファイルから特定したものである。

ウ さらに、当該行政文書ファイルを網羅的に探索したが、本件対象保有個人情報の外に本件請求保有個人情報に該当する保有個人情報は確認されなかった。

(2) 以下、検討する。

ア 当審査会において、諮問書に添付された開示請求書を確認したところ、その別紙2において「請求人が開示を求める保有個人情報は、別紙1記載のとおり、取得または作成時期を限定している」、「上記限定を無視し、一切の保有個人情報の開示を請求しているかのような誤った前提のもとに、広範に不開示事由を認定することは避けられたい。」との記載があり、また、「開示請求に係る保有個人情報中には、特定宿舎入居者により構成される私的団体たる特定宿舎自治会に関する情報が含まれていると思料される。」などと記載されていることから、審査請求人は、特定宿舎に係る保有個人情報の開示を求めているものと解される。そのため、本件請求保有個人情報の開示請求につき、特定宿舎に係る保有個人情報の開示を求めているものと解し、本件対象保有個人情報の特定を行ったとする上記(1)アの諮問庁の説明は首肯できる。

イ 当審査会において、諮問庁から宿舎貸与承認一覧表等の提示を受け確認したところ、特定財務局において、審査請求人に係る保有個人情報を保有していることが認められたが、審査請求人が開示を求める特定期間に作成又は取得されたものは認められなかった。

ウ また、諮問庁から上記(1)イの行政文書ファイルに保存されている文書の件名等が記載された一覧表の提示を受けて確認したところ、当該行政文書ファイルには、関係部局や宿舎入居者とのやり取りに関する文書が編てつされていることが認められたが、本件請求保有個人情報に該当するものは、本件対象保有個人情報のみであることが認められた。

エ さらに、特定財務局における上記(1)ウの探索の範囲及び方法が特段不十分であるとも認められない。

オ したがって、特定財務局において、本件対象保有個人情報の外に本件請求保有個人情報に該当する保有個人情報を保有しているとは認め

られず、本件対象保有個人情報を特定したことは妥当である。

3 本件不開示部分の不開示情報該当性について

本件不開示部分には、本件対象保有個人情報の発信元の氏名、勤務先、連絡先及び戸番等が記載されていることが認められる。

当該情報は、一体として法14条2号本文前段に規定する開示請求者以外の個人に関する情報であって、特定の個人を識別することができるものに該当する。

また、公用するFAX送信機器の職務外利用等の是非はおくとしても、当該情報は特定宿舎に係る自治会に関するものであり、公務員としての職務遂行情報であるとはいえないから、法14条2号ただし書ハに該当せず、同号ただし書イ及びロに該当する事情も認められない。

さらに、本件不開示部分は個人識別部分であることから、法15条2項による部分開示の余地もない。

したがって、本件不開示部分は、法14条2号に該当し、不開示としたことは妥当である。

4 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。

5 本件一部開示決定の妥当性について

以上のことから、本件請求保有個人情報の開示請求に対し、本件対象保有個人情報を特定し、その一部を法14条2号に該当するとして不開示とした決定については、特定財務局において、本件対象保有個人情報の外に開示請求の対象として特定すべき保有個人情報を保有しているとは認められないので、本件対象保有個人情報を特定したことは妥当であり、不開示とされた部分は、同号に該当す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 白井玲子, 委員 常岡孝好

別紙

1 本件請求保有個人情報

請求人に係る一切の保有個人情報（特定宿舍自治会又は自治会役員，特定税関，特定保護観察所とのやりとりに含まれるものを含む）。ただし，特定期間に作成又は取得したものに限る。

2 本件対象保有個人情報

特定日 1 付 F A X 文書