

諮問庁：財務大臣

諮問日：令和3年10月26日（令和3年（行情）諮問第455号）

答申日：令和4年12月8日（令和4年度（行情）答申第370号）

事件名：特定期間に特定宿舎の自治会に関し作成・取得した文書の不開示決定（不存在）に関する件

答 申 書

第1 審査会の結論

別紙に掲げる文書（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3年4月27日付け特定記号第388号により特定税関長（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、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、おおむね次のとおりである（なお、資料の内容は省略する。）。

（1）審査請求書

ア 処分庁は、審査請求人の行った本件対象文書の開示請求に対し、開示請求に係る行政文書を保有していないとして、不存在による不開示決定を行った。

イ しかし、審査請求人の調査によれば、特定年月日特定時刻、特定税関総務部厚生管理官付厚生係の特定職員は、特定役員に対し、甲2号証のとおりメールを送信している（なお、特定役員は、令和2年度下期の特定宿舎自治会の役員・副会長であるから（甲3）、本メールが「自治会役員との連絡に関する文書」に該当することは明らかであり、文書の不存在を言う点は既に破綻している。以下「本件メール」という。）。

ウ そして、本件メールには、要旨、次の記載がある。

（ア）特定宿舎自治会役員である特定役員から特定職員に対しされた相談に関連し、特定職員は特定財務事務所や、特定税関の宿舎担当で協議を行ったこと。

（イ）特定財務事務所も同様の相談事案について状況を把握しているが、基本的に自治会の案件になるため、なんとか説得してほしいと対応

していること。

(ウ) 特定職員は、特定役員に対し、自治会に関する疑問については、書面、口頭を問わず、返答を行ってはどうか、自治会に対する不満があるとしても自治会費の支払い拒否はただの自治会費の未払いであり、ルールに基づいた対応をすべきであるなどと、特定役員の相談に対し助言をしていること。

(エ) 「この方」に対しては、集合住宅を出て行けばいいと考えていること。

エ 本件メールが、特定年月日特定時刻という、特定税関の勤務時間に送信されていること、本件メールの署名欄のとおり、本件メールは特定税関において特定職員が公用するメールアドレスを用いて送信されていることに照らせば、本件メールは、特定職員が公務として対応を行ったものであることは明らかである（そうでなければ、特定職員には勤務時間中に私事に従事した職務専念義務違反があること、私事について公用のメールアドレスを用いた信用失墜行為のあることとなる。）。

そして、本件メールの記載内容に照らせば、特定職員は、特定役員の相談に対し、公務として関連機関との間で協議を行ったことも明らかであるから、当然その協議の経過については文書が作成されているはずである。

また、特定職員は前記協議を踏まえ、「この方」の自治会費の支払い関係について「自治会費が未払いであるからルールに基づいて取立を行うべきである。」あるいは、「出ていけばいい」などと、「この方」の財産権ないしは宿舍居住権の得喪に関する事由（自治会費という自治会の共有財産に関する側面についていえば、自治会に属する居住者全員の財産権）について見解を表明しているのであって、当然この経緯については文書を作成していなければおかしい（公文書等の管理に関する法律4条4号）。

オ 以上の次第であって、原処分庁が行った文書不存在を理由とする不開示決定は、本件メールの存在について審査請求人が把握していないことを見越して行った、公文書の隠蔽に他ならない。審査庁においては、適切に手続指揮権を行使し、原処分庁の行った違法な公文書の隠蔽を是正し、審査請求の趣旨のとおり裁決をされたい。

(2) 意見書

ア はじめに

本件の争点は、特定職員が従事した事項に関し、文書作成義務が認められるか否かであり、理由説明書（下記第3を指す。）記載の趣旨からは、特定職員が従事した事項が私事であるか公務であるかの観点

で論じることが適切と思われる。

特定職員が従事した事項が私事であれば、当然文書作成義務はなく、特定職員には後記のとおり違法行為・信用失墜行為があるにとどまるが、特定職員が従事した事項が公務であれば、①本件メールの公文書該当性、②文書作成義務が免除される例外に該当するかが問題となる。

イ 本件メールについて

- (ア) 諮問庁は、本件メールについて行政文書該当性を争っているが、行政文書の定義のうちどの要素を満たさないとして行政文書不該当としているのか明らかでない。すなわち、行政文書とは、「行政機関の職員が職務上作成し、又は取得した文書、図画及び電磁的記録（電子的方式、磁気的方式その他の知覚によっては認識することができない方式で作られた記録をいう。以下同じ。）であって、当該行政機関の職員が組織的に用いるものとして、当該行政機関が保有しているもの」をいうところ、諮問庁の説明は本件メールについて「処分庁の業務として組織的に用いるものではない」とする。
- (イ) このうち、「組織的に用いるものではない」という点は明らかに破綻しているといわざるを得ない。すなわち、本件メールは、特定税関が税金により取得・作成し、組織的に用いるためのコンピューター・メールシステムを使用して作成されたものであり、かつその送信についても、特定役員と特定職員のほか、ccで複数の職員間で共有され、その電磁的記録自体も、組織的に管理されるメールサーバ等に保存されていると思料されるのであって、当該メールの宛先及びccとなった複数の職員がアクセス可能な状態におかれているのであるから、現に組織的に用いられていることは明らかである。このような本件メールを「組織的に用いるものではない」と評価するのであれば、およそ行政機関のサーバに保管されている電磁的記録について行政文書該当性を否定されることになりかねないが、かかる解釈が失当であることは、行政文書の定義に電磁的記録が含まれることから明らかである。
- (ウ) そうすると、諮問庁が行政文書性を否定する骨子は「業務として」用いるものでないと言う点にあると考えざるを得ないが、要するにこの点は職務上作成・取得したものではないという点にあると解される。しかし、上記（1）のとおり、本件メールは、特定税関の勤務時間内に、税金を原資として、職務上組織的に用いることのみを目的に取得・作成されたコンピューター・メールシステムが使用されていることをおよそ合理的に説明し得ない。

この点、諮問庁は、宿舍自治会役員である処分庁在籍の職員（特

定役員のことをいうものと思料される。)が、宿舎担当職員へ口頭で相談したと説明しているのであるから、特定職員はまさに宿舎担当職員として、その職務上関係省庁と連絡調整を行い、特定役員の相談に対し、職務上回答したものと考えざるを得ない。仮に私事・私見ということであれば、勤務時間外に口頭で回答し、あるいは私用メールアドレスを用いて回答すべきは明らかであって、あえて公用のメールシステムを用い、公務員としての署名を付して、その業務内容について回答する行為が私事であるとはおよそ評価できない。

なお、上記(1)でも指摘したが、特定職員は公務員として職務専念義務を負うのであるから、諮問庁の説明は結局のところ、特定職員が職務専念義務違反及び信用失墜行為(公用物の私的利用・私物化)という非違行為・違法行為に及んだに過ぎないと、自身又は処分庁が監督すべき職員について、同人の違法行為の存在を自身に有利に主張してはばからないという極めて異常な説明であることを、諮問機関においては十分に留意されたい。

(エ) なお上記の点は特定職員が作成した電磁的記録という観点からの検討であるが、本件メールは特定職員が職務上作成した電磁的記録であるとともに、本件メールの宛先である特定役員、cc先の特定姓1、特定姓2、特定姓3にとっては、それらの者の勤務時間において、公用するメールアドレスにより職務上取得した電磁的記録である。このような観点からも、本件メールの行政文書該当性は明らかである。

ウ 「関係機関との協議」、「財産権ないし宿舎居住権の得喪」に係る文書(以下「その他文書」という。)について

(ア) 諮問庁は、これらの文書については作成していないと説明し、その理由として本件メールのように、特定職員の職務専念義務違反等の非違行為・違法行為の存在を主張することなく、行政文書の管理に関するガイドラインを引用し、文書作成義務が免除される例外的な場合に該当すると説明する。

(イ) この点、特定職員の一連の対応(特定役員からの問い合わせを受け、関係省庁と連絡を取り、その回答を特定役員に行うこと)が本件メールに関する処分庁の説明どおり、私事に該当するのであれば、当然文書作成義務などなく、わざわざガイドラインの例外に該当するなど主張する必要はない。ガイドラインの例外は、本来行政文書として文書作成が義務付けられるもののうち、特に作成が免除される場合を規定するものであって、ガイドラインを引用するという諮問庁の説明の在り方自体、諮問庁が特定職員による関係機関との協議や財産権ないし宿舎居住権の得喪に関する事項について、特定

職員が職務上行った公務であり、本来的には行政文書作成の対象となる場合であることを論理必然的な前提としていることに留意する必要がある。

即ち、諮問庁の説明は、特定職員がその他文書を作成していれば、これが行政文書に該当することを前提とした説明なのである。

実際にガイドラインも、その例示とするところは「所掌事務に関する照会・問合せに対する応答，行政機関内部における日常的業務の連絡・打合せなど」として、所掌事務ないし日常的業務であることをその要件としており、およそ公務外の事項について文書を作成すべきか否かを議論する余地のないことは当然である。

(ウ) そうすると、諮問庁は、本件メールに関する説明と、その他文書に関する説明との間で、社会的事実としては同一の特定職員の対応（すなわち、特定役員からの問合せに対し、関係省庁と協議した上で検討し、特定役員に回答すること）について、片やこれを業務ではないとしてその作成に係る電磁的記録について行政文書該当性を否定し、片やこれを業務であるが文書作成義務が免除されるなどと主張している。諮問機関においては、このような諮問庁の恣意的な評価を容れることなく、社会的事実として特定職員の対応が一貫して職務専念義務違反等を構成する私事従事、非違行為であるが故に文書作成義務がないのか、特定職員の対応は公務であるが文書作成義務が免除される場合に該当するのか明確にされたい。

(エ) また、諮問庁は、「財産権ないし宿舍居住権の得喪」についても、処分庁が検討・判断するものではないため、文書は作成していないとする。しかし、ここでも特定職員の私事であるがゆえに文書作成義務がないとは説明していないのであって、特定職員の一連の対応は公務であることを前提とした説明に終始している点に留意されたい。

(オ) 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ため、上記（１）で指摘したとおり、「財産権ないし宿舍居住権の得喪に関する事由」に関する文書は、その作成義務が免除されることはあり得ない。

諮問庁はこれを「処分庁が検討・判断するものではない」ことを理由に文書作成義務を否定するところであるが、これはとりもなおさず、当該事項が「財産権ないし宿舍居住権の得喪に関する事由」であることを諮問庁自身前提としていることに他ならない点に、まずは留意されるべきである。

その上で、行政文書の定義上も、公文書等の管理に関する法律上

も、諮問庁が引用するガイドライン上も、国民の権利義務に影響を及ぼす事項に関し、「処分庁が検討・判断するもの」に限って文書作成義務があるという定義づけはされておらず、およそ国民の権利義務に影響を及ぼす場合には文書作成義務が生じるものと解すべきであることを付言する（さらにいえば、国民の権利義務そのものについて終局的な検討・判断をする権限は司法権に属するのであって、行政機関には国民の権利義務そのものについて終局的な検討・判断をする権限はそもそも与えられていないのであるから、「処分庁が検討・判断するもの」か否かを文書作成義務の有無の観点から検討すること自体明らかな誤りである。国民の権利義務に影響を及ぼす事項であって、「処分庁が検討・判断するもの」に限り文書作成義務があるとすると、国民の権利義務に影響を及ぼすことを理由とした文書作成義務が肯定される場面は存在しないこととなる。）。

また、実際上も、処分庁の補助職員（すなわち、処分庁の検討・判断を補助するために公費から俸給を受け公務に従事する者）である特定職員がこれについて検討し、関係機関と連絡調整の上、職務上用いるメールアドレス等を用いてこれを表明していることに十分留意されたい。仮に処分庁が検討・判断するものでないのであれば、補助職員である特定職員がこれを検討する必要もないはずである。

エ 結論

宿舍担当である特定職員が、勤務時間中に、その職務の範囲に属する宿舍管理に関連する事項について、関係機関と協議し、検討し、回答した行為は、特定職員の職務に属するものである。したがって、特定職員が職務上作成した本件メールが、行政文書に該当しないことはあり得ない。

また、特定職員は関係機関と協議するにあたっては、公文書等の管理に関する法律に基づき文書作成義務を負っているのであるから（諮問庁が主張する例外に該当しないから）、その他文書は存在するものと思料する。

諮問機関においては、現に処分庁が、本件メールという行政文書を、その所属する職員が違法行為に従事したなどという異常な説明の下、恣意的な評価に基づき隠蔽しようとした経過及び諮問庁がかかる処分庁の隠蔽行為を、何ら疑うことなく追認しようとする態度に出ていることに十分留意されたい。

第3 諮問庁の説明の要旨

1 経緯

- (1) 令和3年4月12日付（同年4月13日受付）、法3条に基づき、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、令和3年4月27日付特定記号第388号により、法9条2項の規定に基づき、行政文書の不存在を理由とする不開示決定（原処分）を行った。

(3) この原処分に対し、令和3年7月27日付（同年7月28日受付）、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

(1) 審査請求の趣旨

上記第2の1のとおり。

(2) 審査請求の理由

上記第2の2(1)のとおり。

3 諮問庁としての考え方

本件審査請求を受け、本件対象文書の保有について、処分庁に対し、以下のとおり確認を行った。

(1) 本件メールについて

「自治」とは、「ある組織、団体において、自己の集団意思を自主的に形成し、集団内の生活関係を自律的に処理すること。他の権力（特に国家権力）に依存しないことにその特色がある。」（有斐閣法律用語辞典第3版）とされており、自治会運営に関しては、処分庁が関与することなく、自律的に処理されることが求められる。そうした観点から、本件メールについては、特定宿舎における共益費の支払いに関し、同宿舎自治会役員である処分庁在籍の職員から宿舎担当職員への口頭による相談に対し、宿舎担当職員が自治会の自律性を損なわない範囲でメールにて私見を述べたに過ぎず、処分庁の業務として組織的に用いるものではないことから、公文書等の管理に関する法律2条4項にいう「行政文書」に該当しない。

(2) 「関係機関との間で協議」、 「財産権ないし宿舎居住権の得喪」に係る文書について

審査請求人が主張する「関係機関との間で協議」については、処分庁の宿舎担当職員が、本件宿舎を所管する特定財務事務所に対して、宿舎共益費の支払いに関しては自治会が自律的に判断すべきことの確認を行ったのみであり、文書は作成していない。

「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いる。「関係機関との間で協議」に係る文書も「処理に係る事案が軽微なものである場

合」に該当し、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。

また、審査請求人が主張する「財産権ないし宿舍居住権の得喪」についても、処分庁が検討・判断するものではないため、文書は作成していない。

以上の通り、本件メールは「行政文書」には該当しないこと、及び本件対象文書に該当する文書は存在しないことから、諮問庁としては、文書不存在として不開示決定を行った原処分は妥当であると考えます。

4 結論

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考えます。

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10月26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12月2日 審査請求人から意見書を收受
- ④ 令和4年11月17日 審議
- ⑤ 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、本件対象文書の開示を求めるものであり、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、原処分の取消しを求めているが、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) 諮問庁は、上記第3の3(2)のとおり、本件対象文書の保有の有無について説明するが、当審査会事務局職員をして諮問庁に確認させたところ、諮問庁は以下のとおり補足して説明する。

ア 特定宿舍は合同宿舍（複数の省庁の職員が入居する宿舍）であるため特定財務局の管轄であり、管理者（維持管理機関）は特定財務事務所である。よって、特定税関は、「特定宿舍の自治会に関し作成または取得した文書」を通常保有していない。

イ 審査請求人は、本件メールの存在を主張するが、本件メールは宿舍担当職員が自治会の自律性を損なわない範囲でメールにて私見を述べたにすぎず、処分庁の業務として本件メールを組織的に用いるものではないことから、公文書等の管理に関する法律2条4項にいう「行政

文書」に該当しない。

ウ 職員の入退去に係る手続のための文書などの「宿舎に関する行政文書」は、特定税関総務部厚生管理官が保有する「大分類：令和〇年度総務・厚生宿舎，中分類：宿舎」に編てつされるものであることから、本件開示請求を受け、念のため、当該厚生管理官が保有する行政文書に「自治会に関し作成・取得した文書」がないか、事務所内の共有棚に保管している文書及び共有サーバ内のデータを確認したが、本件対象文書の保有は確認できなかった。

(2) 以下，検討する。

ア 当審査会において，諮問庁から提示を受けた特定税関事務分掌規則及び審査請求書に添付された本件メールの写しを確認したところ，本件メールの差出人が所属する部署は「税関の職員に貸与する宿舎に関すること。」を所掌していることが認められる。

また，諮問庁から提示を受けた特定税関の職員録を確認したところ，本件メールの副送信先（CC）に指定された3名は，当時，本件メールの差出人と同じ部署に所属しており，本件メールの内容は部署内で共有されていることが認められる。

イ そうすると，本件メールは，行政機関の職員が職務上作成し，又は取得した文書であって，当該行政機関の職員が組織的に用いるものであると認められるから，本件メールについて，公文書等の管理に関する法律2条4項にいう「行政文書」に該当しないとする上記第3の3及び上記（1）イの諮問庁の説明は是認できない。

ウ 一方，当審査会において，財務省行政文書管理規則を確認したところ，特定税関においては，日常的な業務連絡などに関する文書については，保存期間が1年未満とされており，本件メールは，その内容から，同規則における日常的な業務連絡に関する文書に該当する文書であると認められる。

エ そして，上記（1）ウの探索の方法・範囲等に特段の問題があるとは認められないことからすると，上記ウの規則に基づいて，本件開示請求時点（令和3年4月13日受付）までの間に，本件メールが既に廃棄された可能性は否定できない。

オ したがって，特定税関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

審査請求人のその他の主張は，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、特定税関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 白井玲子, 委員 常岡孝好

別紙 本件対象文書

特定期間に特定宿舎の自治会に関し作成または取得した文書（外部機関（特に特定宿舎自治会又は自治会役員，特定財務局，特定保護観察所）との連絡に関する文書を含む）