

諮問庁：財務大臣

諮問日：令和3年11月11日（令和3年（行情）諮問第481号）

答申日：令和4年12月8日（令和4年度（行情）答申第371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（以下「本件請求文書」という。）の開示請求に対し、別紙の2に掲げる文書（以下「本件対象文書」という。）を特定し、その全部を不開示とした決定については、本件対象文書を特定したことは妥当であり、諮問庁がなお不開示とすべきとしている部分は、不開示とすることが妥当である。

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5月13日付け特定記号第145号により特定財務局長（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、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) 情報公開請求に至る背景事情

特定宿舎には、同宿舎居住者を構成員とする自治会が存在するが、自治会役員会と審査請求人との間で紛争が生じ、審査請求人は、同紛争に関し自治会役員会に対する対抗措置として、自治会共益費の支払いの一部を拒絶した（以下、自治会共益費の支払いを含む一連の経過を「本件紛争」という。）。審査請求人は、自治会はあくまでも私的団体であることから、本紛争は純粋な私人間の紛争であり、宿舎管理とは何ら関連性を有さない紛争であることから、特定財務局（以下、第2において「原処分庁」という。）は本件紛争を所管する立場になく、原処分庁に対する情報提供等は、審査請求人の名誉を毀損する行為であるから差し控えるよう申し入れをしていた。

しかし、自治会役員会はこの申し入れを無視し、自治会会長が、原処分庁に対し、本件紛争について情報提供をした上、助言方を依頼した。

なお、審査請求人は、その後の調査を通じて、原処分庁が本件紛争に

については自治会内部の紛争であり、原処分庁として対応することはできない、と当然の応答をしたことを承知している。

(2) 不開示文書の範囲を過度に広範なものとし法5条6号該当性を不当に認定していること

ア 審査請求人が開示を求める文書の範囲

審査請求人が開示を求める文書は、本件請求文書である。

審査請求人の調査によれば、特定年月日1に、自治会長が、特定保護観察所のFAX送信書を用いて原処分庁に情報提供を行ったこと、遅くとも同年11月7日には、原処分庁が自治会に対し、原処分庁として本件紛争に対するあっせん・助言等を行わない旨通知したこと（同日、その旨が自治会役員会に報告されている。）が認められたから、上記期間に自治会に関し作成または取得した文書は、実質的に、本件紛争に関し作成または取得した文書であるとの前提で、開示対象文書を特定した（なお、審査庁より、開示対象文書を「本件紛争に関し作成または取得した文書」と補正するよう求められるのであれば、これに応ずる意思がある。）。

イ 原処分庁による処分の内容

これに対し、原処分庁は、不開示文書の対象を「特定宿舎の自治会に関し作成または取得した文書」とし、不開示決定を行った。即ち、審査請求人が特定した開示対象文書について、上記期間の限定を除外して、不開示文書として特定している。

ウ 対象文書を過度に広範なものとし不当に法5条6号該当性を認定していること

上記ア及びイから明らかなおり、原処分庁は、審査請求人が上記ア記載の趣旨からした文書の限定をあえて除外し、審査請求人が極めて広範な文書の開示を請求したかのような外観を作出している。

審査請求人は、自治会がいつの時期に設立されたものか承知していないが、少なくとも平成20年頃には設立されていることを踏まえると、自治会設立から現在に至るまでに原処分庁が自治会に関し作成または取得した文書の中には、これを公にすることで国の宿舎管理業務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれのある文書が含まれているかもしれない（特に、下記(3)アのとおり、過去の一時期においては自治会費の支払いを入居者の義務とする旨の通達が発せられ、自治会が実質的に宿舎管理業務に紐づけられていた時期のあることは否定しない。）。

しかし、開示対象文書は、上記アのとおり極めて限定された範囲の文書に限られているのであり、かつその時期に照らせば、実質的にその文書の内容は、自治会と審査請求人との本件紛争に関する内容に他

ならない。そして、上記（１）記載の事情に照らせば、原処分庁は、本件紛争は自治会内部の紛争であり、原処分庁が所管する事項ではないとして、適切に対応しているのであるから、開示対象文書を公にしたとしても、原処分庁が、当然の検討・対応を行っていることを明らかにする文書が開示されるだけであり、およそ法５条６号に該当するとは考えられない。

原処分庁は、開示対象文書を的確に把握すれば、法５条６号に該当しないにもかかわらず、あえて審査請求人が行った開示対象文書の特定を除外し、過度に広範な文書の開示を請求するものとして、不当に法５条６号該当性を認定したのであって、本件処分は違法である。

（３）開示対象文書を開示しても国の宿舎管理業務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれのないこと

上記記載の事情以外にも、開示対象文書を開示しても、次のとおり国の宿舎管理業務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれは存在しない。

ア 原処分庁と自治会との関係

原処分庁は特定宿舎の管理を所管している。これに対し、自治会は、単に同宿舎の居住者を構成員とする以上に原処分庁や特定宿舎との関連性を有さず、これらとは独立した純粋な私的団体である。このことは、原処分庁が監督する管理人において、自治会の収入源である共益費の預かり等を禁止していることから明らかである。また、過去のある時点においては、通達により全入居者に対し自治会費の支払いをその義務とすることで、原処分庁としても、自治会そのものと原処分庁ないし宿舎管理業務とを紐づけていたものと解する余地はあるものの、少なくとも開示対象文書として特定した期間においては、同通達は廃止されており（廃止に至る経緯や通達の特定事項について審査請求人は不知であるから、処分庁において明らかにされたい。）、同通達廃止の時点において、原処分庁は、自ら自治会と原処分庁及び宿舎管理業務とを完全に切り離しているのである。

このことは、自治会は共益費を徴収することとしているが、その共益費は原処分庁（国）が徴収する宿舎利用費とは異なり俸給から天引きされることがないこと、自治会に対する義務（自治会費の支払い）を自治会員が怠ったとしてもこれを理由に宿舎の利用について一切の制限を課されることはないこと（自治会費の滞納は退去事由とされていない。）、事実上自治会費の回収が困難となったときには、自治会役員限りでこれを免除していることから裏付けられている。

このように、自治会は純粋な私的団体であり、その存否及びその活動内容は、原処分庁による宿舎管理業務からは切り離されている。また、原処分庁は、同自治会に対する監督権限を有さず、自治会内での

紛争についてはこれを所管していない（だからこそ、本件紛争について助言方求められながら、自治会に対し、原処分庁は対応しない旨回答しているのである。）。

イ 開示対象文書は国の宿舎管理業務と関連性を有さないこと

そうすると、自治会に関し作成または取得した文書（開示対象文書）は、そもそも国の宿舎管理業務とは何ら関連性を有さない、純粋な私的団体である自治会に関する文書であることは明らかである。自治会が宿舎と関連性を有するのは、たまたま自治会の構成員が宿舎入居者であるという事実上の関連性に過ぎず、それ以上に宿舎管理業務そのものとの関連性を基礎づける事実はない。例を挙げれば、特定宿舎入居者で組織される野鳥の会が存在するとして、同野鳥の会に関する文書が、国の宿舎管理業務とは全く無関係であることと同様である。

国の宿舎管理業務と切り離された純粋な私的団体に関する文書について、これが公にされることで国の宿舎管理業務に影響があることは到底考えられないのであって、自治会の性質上、開示対象文書が法5条6号に該当しないことは明らかである。

仮に、自治会が国の宿舎管理業務と関連性を有するというのであれば、当該自治会の行為に対する国家賠償請求も検討されなければならないところである。

ウ 個別の文書について

さらに、上記の点を措いても、開示対象文書について処分庁が一括して法5条6号該当性を肯定していることは極めて問題である。開示対象文書について、以下では個別に法5条6号に該当し得ないことについて論じる。

(ア) 原処分庁が取得した文書について

- a 原処分庁が「以取得した（原文ママ）」文書は、原処分庁（国）が何らかの意思を表明する文書ではなく、原処分庁以外の外部者が作成した文書について、たまたま原処分庁が取得したというに過ぎない。したがって、これを開示したとしても、原処分庁（国）が何らかの意見を構成し、または判断を示した事実が明らかになるものではなく、単に、外部の者が一方的に文書を送付してきたため、原処分庁がこれを受領し、保管している事実が明らかになるに過ぎない。

例えその文書の内容が、違法・不当なものであったとしても、その文書に関する責任は作成名義人が負うにとどまり、国に帰責されることはあり得ない。そうすると、当該文書が開示されること自体によって、国の宿舎管理業務の適正な遂行に支障を及ぼす

ことはあり得ない。

- b また、当該文書は原処分庁以外の者が作成しているのであるから、既にその文書の存在及び内容に加え当該文書を原処分庁に送付し、同局がこれを取得した事実は、原処分庁外の者が承知しているのである。そして、当該文書の作成者は、何ら守秘義務を負うわけではないのであるから、当該文書の存在及び内容、当該文書を原処分庁が取得した事実については、既に公にされているに等しい。

現に、審査請求人の調査により、原処分庁が特定年月日2に取得した特定宿舍に関する文書の存在及び内容について認識しているが、これは同自治会役員会の引継資料として、役員会が使用する部屋に備え付けられていたものであり、既に構成員400戸を有する自治会に対し明らかになっているが、これにより国の宿舍管理業務の適正な遂行に支障をきたした事実は存在しない。

以上のように、開示対象文書の内、原処分庁が「取得した」文書は、明らかに法5条6号に該当しない。

- (イ) 原処分庁と自治会又は自治会役員とのやりとりに関する文書について

同やりとりに関する文書も、およそ法5条6号に該当する余地はない。即ち、自治会又は自治会役員とのやりとりがされれば、当該やりとりは当然自治会役員会で共有されているのであるから（現に、原処分庁より、本件紛争について庁として関与しない旨の回答は、議事録に記載され配布されている。）、当該やりとりは既に公にされているに等しい。また、およそ守秘義務を負わない自治会又は自治会役員に当該やりとりが明らかにされながら、現に庁舎管理業務の適正な遂行に支障をきたした事実は存在しない。

- (ウ) 原処分庁と特定税関とのやりとりに関する文書について

資料は、特定税関職員が、自治会役員に送信したメールである。同メールは、上記（ア）bと同様、自治会役員会の引継ぎ資料として、役員会が使用する部屋に備え付けられていたものであり、原処分庁と特定税関が本件紛争に関しやりとりを行い、原処分庁は、特定税関に「暖簾に腕押し」のような対応を行ったことが明らかにされている。上記と同様、当該やりとりは既に公にされているに等しく、また特定税関職員から、役員会に共有されているのだから、既にそのやりとりの内容は公にされているに等しい。およそ守秘義務を負わない自治会又は自治会役員に当該やりとりが明らかにされながら、現に庁舎管理業務の適正な遂行に支障をきたした事実は存在しない。

(エ) 原処分庁と特定保護観察所とのやりとりに関する文書について

資料のとおり、特定保護観察所の職員たる自治会会長より、原処分庁に情報提供を行い、当該やりとりに関する文書は上記（ア）bと同様、自治会役員会の引継ぎ資料として、役員会使用する部屋に備え付けられている。上記と同様、当該やりとりは既に公にされているに等しく、また特定税関職員から、役員会に共有されているのだから、既にそのやりとりの内容は公にされているに等しい。およそ守秘義務を負わない自治会又は自治会役員に当該やりとりが明らかにされながら、現に庁舎管理業務の適正な遂行に支障をきたした事実は存在しない。

(オ) 小括

以上のように、本件文書は、いずれも既に原処分庁外の者であって、特段の守秘義務を負わない者が、その存在及び内容を認識している文書である。本件文書について、原処分庁が法5条6号に該当すると真に考えているのであれば、これらの文書の内容について、原処分庁外の者とやりとりをすることはあり得ないし、原処分庁外の者である審査請求人が、独自の調査によって容易にその内容にその内容を取得し、本件審査請求に提出できる状況におかれていることもあり得ない。

結局、原処分庁は、審査請求人が上記のように本件文書の一部についてアクセスできないことを見越して、包括的に違法な不開示処分を行ったものと考えざるを得ない。上記のとおり、少なくとも本件文書の一部は明らかに法5条6号に該当しないことが明らかであるが、上記のとおり例示した文書が存在する以上、これに関連して、特定財務局内で相当の調査・検討がされていることは明らかであるし、当該調査・検討の過程ないし結果が当然公文書として記録されているはずである。

すなわち、特定財務局が特定税関と庁としてやりとりをするにあたって、その過程をおよそ文書として残さないことは考えられないし、原処分庁がその所管する庁舎の関係者から助言方を求められ、これに対し「庁として対応しない」との回答をする以上、当然担当者限りではなく、庁としての対応が検討されており、その過程は当然文書として残されているはずである。

このような文書は上記のとおり、法5条6号に該当しないことは明らかである。

(4) 結語

以上のとおり、原処分は、開示対象を不当に拡大してなされた点に加え、審査請求人が開示を求める文書の性質の異同等を全く考慮すること

もなく、極めて杜撰にされたものである。

審査庁においては、かかる杜撰な原処分を見直し、法の趣旨に則った適正な裁決をされたい。

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）で、法3条に基づき、審査請求人から処分庁に対し、本件請求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、令和3年5月13日付特定記号第145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

- (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、本件請求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) 本件対象文書について

本件は、本件請求文書についての開示を求めるものであり、処分庁は、「特定宿舍の自治会に関し作成または取得した文書」を本件対象文書と特定した上で、その全てについて、法5条6号柱書に該当するとして不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、本件対象文書を公にした場合に、国の宿舍管理業務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあることを理由に、法5条6号に掲げる情報に該当するとして、文書の全てを不開示としている。

しかしながら、法5条6号に規定されている「おそれ」の程度については、単なる確率的な可能性ではなく、法的保護に値する蓋然性が要求されること（総務省行政管理局編「詳解情報公開法」78頁）を鑑みると、本件対象文書に記載されている相談内容を開示することにより、国の宿舍管理業務の適正な遂行に支障を及ぼすことについて、法的保護に値する蓋然性があるとまでは言えず、ただちに法5条6号に規定する不開示情報に該当するとまでは認められない。

一方で、本件対象文書には、氏名や宿舍名・戸番等の記載があり、当該情報は、法5条1号本文に規定される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として、不開示にすることが適当であることから、氏名や宿舍名・戸番等の個人に関する情報について、法5条1号に基づき不開示として、その余の部分は開示することとする。

(3) 開示請求対象文書について

審査請求人が主張する「処分庁内部の調査・検討」については、本件は宿舍自治会における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・問合せに対する応答、行政機関内部における日常業務の連絡・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、本件請求文書に該当する文書は本件対象文書以外存在しない。

4 結論

処分庁が原処分において不開示とした本件対象文書について、法5条6号に規定する不開示情報に該当しないため、本件対象文書のうち法5条1号に該当する部分を除き開示することが適当である。

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 令和4年11月17日 委員の交代に伴う所要の手續の実施、本件対象文書の見分及び審議
- 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、本件請求文書の開示を求めるものであり、処分庁は、本件対象文書を特定し、その全部を法5条6号柱書き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、本件請求文書に該当する文書の再特定及び本件対象文書の開示を求めているところ、諮問庁は、文書の特定は妥当であるが、別紙の3に掲げる部分（以下「本件不開示維持部分」という。）を除く部分は開示すべきとし、本件不開示維持部分については、法の適用条項を法5条1号に変更した上で、原処分は妥当であるとしていることから、以下、本件対象文書の見分結果を踏まえ、本件対象文書の特定の妥当性及び本件不開示維持部分の不開示情報該当性について検討する。

2 本件対象文書の特定の妥当性について

(1) 上記第3の3(3)に加え、本件対象文書の特定の経緯について、当審査会事務局職員をして改め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 特定宿舍の管理者（維持管理機関）は、特定財務局特定財務事務所であり、当該財務事務所の管財課が宿舍の管理を担当している。

イ 特定財務事務所の管財課では、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。また、本件対象文書は特定宿舍に係る自治会に関するものであり、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ものの、その内容からすると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、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)に本件対象文書を編てつしたものである。

ウ 宿舍の管理に関する文書のうち、本件のような単純な事実関係の問合せで継続事案となる可能性がある文書は上記イの行政文書ファイルに編てつされるものであるところ、本件対象文書は、上記イの行政文書ファイルを網羅的に探索した結果、特定したものであり、本件対象文書の外に本件請求文書に該当する文書は発見されなかった。

(2) 以下、検討する。

ア 諮問庁から提示を受けた財務省設置法等の関係法令を確認したところ、特定財務局特定財務事務所が特定宿舍の維持管理機関であることが認められた。

イ 諮問庁から提示を受けた管財課の行政文書ファイルの一覧表を確認したところ、上記(1)イにおいて諮問庁が説明する名称の行政文書ファイルが存在することが認められた。

ウ 諮問庁から提示を受けた上記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を確認したところ、関係部局や宿舍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、特定期間内に特定宿舍の自治会に関し作成又は取得した文書

(本件請求文書)は、本件対象文書以外には認められなかった。

エ また、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、本件対象文書の外に本件請求文書に該当する文書を保有しているとは認められず、本件対象文書を特定したことは妥当である。

3 本件不開示維持部分の不開示情報該当性について

本件不開示維持部分には、本件対象文書の発信元の氏名及び連絡先並びに特定宿舍の居住者の氏名及び戸番等が記載されており、これらは、一体として法5条1号本文前段に規定する個人に関する情報であって、特定の個人を識別できるものに該当する。

また、当該情報は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5条1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、当該部分は個人識別部分であることから、法6条2項による部分開示の余地はない。

したがって、当該部分は、法5条1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、いずれも当審査会の上記判断を左右するものではない。

5 本件不開示決定の妥当性について

以上のことから、本件請求文書の開示請求に対し、本件対象文書を特定し、その全部を法5条6号柱書き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、本件対象文書の外に開示請求の対象として特定すべき文書を保有しているとは認められないので、本件対象文書を特定したことは妥当であり、諮問庁が同条1号に該当するとしてなお不開示とすべきとしている部分は、同号に該当すると認められるので、不開示とすることが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，特定税関，特定保護観察所）との連絡に関する文書を含む）

2 本件対象文書

特定宿舎の自治会に関し作成または取得した文書

3 本件不開示維持部分

- (1) 1枚目の1行目の5文字目ないし11文字目
 - (2) 1枚目の「TEL:」及び「FAX:」の上2行
 - (3) 1枚目の「TEL:」の右側の1文字目ないし12文字目
 - (4) 1枚目の「FAX:」の右側の1文字目ないし12文字目
 - (5) 上記(2)ないし(4)の右側の1文字目ないし10文字目
 - (6) 1枚目の「発信元:」の右側の1文字目ないし9文字目
 - (7) 1枚目の「●連絡事項」の2行目の11文字目ないし36文字目，3行目の1文字目及び5文字目ないし35文字目並びに4行目の1文字目ないし15文字目
 - (8) 1枚目の「●連絡事項」の11行目の1文字目及び2文字目
 - (9) 2枚目の1行目の5文字目ないし11文字目
 - (10) 2枚目の6行目
 - (11) 2枚目の10行目の12文字目ないし19文字目
 - (12) 3枚目の1行目の5文字目ないし11文字目
 - (13) 3枚目の10行目の6文字目及び7文字目
- (注) 行数の数え方については，空白の行及び枠線は数えない。

文字数の数え方については，句読点，記号及び半角文字も1文字と数え，空白部分を数えない。