

諮問庁：財務大臣

諮問日：令和4年1月24日（令和4年（行情）諮問第71号）

答申日：令和5年3月23日（令和4年度（行情）答申第636号）

事件名：特定期間に理財局特定室職員と近畿財務局職員との間でやり取りされ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

別紙に掲げる文書（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、取り消すべきである。

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8月23日付け財理第2906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、行政文書を開示せよとの裁決を求める。

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。

（1）審査請求書

ア 審査請求人は、特定事件に関する行政文書の開示請求を行ったものであるが、処分庁は「2 不開示とした理由」において、「開示請求書の形式上の不備（行政文書を特定するに足りる事項の記載が不十分）につき補正を求めたが、形式上の不備が補正されなかったため。」と述べ、法9条2項を根拠に、不開示決定を行ったものである。

イ 審査請求人が、処分庁の補正の求めに対して、補正を行い得なかったことは事実である。

ウ しかしながら、処分庁が審査請求人に対して送付した補正の求めは、通常人であれば理解できるだけの開示請求の記述に対して、ただ難癖をつけるが如く、「意味が必ずしも明らかではありません」「特定できません」と述べ、かつ、行政文書検索システム等のURLを示すのみで、他省庁のように詳細な情報提供を行うことなく補正を求めるものであって、当該補正の求め自体が法の趣旨に沿わない、不当に開示請求権を侵害するものであった。少なくとも、当該補正の求めは、法4条2項後段にいう「この場合において、行政機関の長は、開示請求

者に対し、補正の参考となる情報を提供するよう努めなければならない。」を満たさないことは明らかである。

エ かつまた、総務省行政管理局長発出平成17年4月28日総管第13号「行政機関の保有する情報の公開に関する法律及び独立行政法人等の保有する情報の公開に関する法律の趣旨の徹底等について」において、「対象文書の特定が不十分なまま事務処理が進められることのないよう、開示請求をしようとする者に対し必要な情報の提供を積極的に行い、開示請求をしようとする行政文書等を当該者に明確に特定させた上で事務処理を進めることを徹底すること。また、開示請求がなされたものの対象文書の特定が不十分である場合には、補正を求めることにより開示請求者に明確に特定させた上で事務処理を進めることを徹底すること。」とある通り、処分庁は開示請求者に対する必要な情報の提供を積極的に行う責務を負うものであるにもかかわらず、本件において処分庁がその責務を果たさなかったことは明白である。

オ さらに、かかる補正の求めは、開示請求人が知りえない行政文書の情報（本件補正の求めにおいては、作成年月日・行政文書の件名が要求された）を不当に求めるものであって、法3条が保障する開示請求権を侵害することは明らかである。

カ よって原処分は、違法不当であるから取り消されるべきである。違法事由の詳細は、処分庁からの弁明を待つて主張する。

キ 処分庁は、弁明の際、原処分の原因となる事実、その他原処分の理由を認めた根拠、および、どのような補正を行えば行政文書の開示に応じたのかが分かる処分庁が適正と考える補正の文例、を資料として提出されたい。

(2) 意見書

ア 令和4年2月10日付で情報公開・個人情報保護審査会により送付された処分庁の理由説明書（下記第3を指す。以下同じ。）によれば、処分庁の主張の要点は必ずしも明らかでないが、いずれの主張も、審査請求人が求めた弁明として失当である。

イ 第1に、処分庁の理由説明書は、「他の数十件の開示請求」を殊更に強調するが、かかる記述は、1件1件について審査されるべき行政不服審査請求の趣旨に鑑みて失当である。そもそも、「数十件」の開示請求を要するのは、処分庁たる財務省が、情報公開に極めて消極的であり、国権の最高機関たる国会に対してさえ説明責任を果たそうとしないその秘密主義と隠蔽のおそれに対して、主権者国民たる審査請求人が法を根拠に真実の追及を目指したからである。処分庁は、殊更に権利濫用を言い立てるが如き態度に出ているが、この態度そのものが、法1条の目的ならびに各種法令および憲法の理念に反するもので

あり、かつ、行政機関に対する市民の信頼を損なうものであることを指摘せざるを得ない。

ウ 第2に、処分庁は、理由説明書において、「『文書の個別具体的な名称等』を知るすべとして、標準文書保存期間基準（財務省HPに掲載）及び行政文書ファイル管理簿（e-Govに掲載）を提示した。」と説明しているが、審査請求人が本審査請求において判断を求める争点の第1は、まさにこの点、すなわち、行政機関が補正において示すべき情報として、URLを示すだけで十分であるか否か、である。

法4条2項後段は、「この場合において、行政機関の長は、開示請求者に対し、補正の参考となる情報を提供するよう努めなければならない。」と行政機関に努力義務を課している。処分庁の主張を一覧するに、処分庁は、みずから行った提示によって、あたかも審査請求人には十分な情報を提供したかのごとく主張しているようである（処分庁の論旨が明確でない）。

しかしながら、本件開示請求は、本件対象文書の開示を求めるものであったところ、処分庁が示したURLによって、開示請求者が望む文書にたどり着くことができるかどうか、処分庁は理由説明書においても一切説明していない。審査請求人は、審査請求の際に、「どのような補正を行えば行政文書の開示に応じたのかが分かる処分庁が適正と考える補正の文例」を提出するよう求めたが、これに対しても処分庁は黙殺しており、かかる処分庁の態度は審査請求制度をも愚弄するものであると言わなければならない。かつまた、処分庁がどのような補正を求めるものであるか、その具体的な例を審査請求の理由説明書においても記述しえなかったのは、①処分庁としても、実際のところ、補正の書きぶりを模範的に示すだけの力量を持っておらず、処分庁が示したURLから本件開示請求の件名に記載された文書に到達することが処分庁においても不可能であり、かつそれを知りながら開示請求者に対して無理な要求をなしたものであるから、②処分庁としては、本件開示請求に応じるつもりは最初からなく、いかなる補正を開示請求者が行ったとしてもあくまで補正の求めを繰り返し、以て開示請求権を侵害することが当初からの方針であったからのいずれかまたは両方であるため、としか考えられない。

エ 令和2年度（行情）答申第274号は、以下の通り答申している。

「しかし、法4条2項は、開示請求書に形式上の不備があるため補正を求めるに当たり、開示請求者に対し、補正の参考となる情報を提供するよう努めなければならないと定めているところ、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不十分である旨を告げる

だけでは、請求文言のうちどの箇所についてなぜ特定できないのか等が不明であり、開示請求者が文書を特定するための補正を行う際の参考とはならない。そもそも、諮問庁が上記（１）イで説明する、「書き換え前の文書」のうち財務省本省のものは「職場のパソコンの個人用フォルダ」ではなく一元的な文書管理システムに保存されていたものであり、その余のものは近畿財務局において保存されていたものであるという情報は、開示請求の前提となる情報であって、当審査会事務局職員をして国会の会議録を検索させたところ、本件開示請求の受付から原処分までの間にその旨を政府として答弁していることが確認できたことにも鑑みれば、まずは当該情報を提供するなどして補正を進めるべきであるにもかかわらず、それすら情報提供がなされていないと認められることからすれば、情報提供として不十分であるから、本件における補正の手続は不当なものといわざるを得ない。」

本審査請求においても事情は同様であって、「開示請求の前提となる事実」についての情報提供が不十分である以上、補正の手続が不当性を帯びることは当然である。

オ 第３に、処分庁は、「『特定期間に、財務省理財局特定室の各員と、近畿財務局の各員との間でやりとりされた電子メール』との記載は、対象の可能性のあるすべての行政文書を悉皆的に探索する必要があり、膨大な作業量が想定され、行政文書の探索が極めて困難であることが想定されること」を挙げ、「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、と経緯を説明する。このうち、「行政文書の個別具体的な名称や作成・取得者等が特定されていない」ことが、ただちに補正を要するかどうか、審査請求人が本審査請求において判断を求める争点の第２である。

思うに、開示請求を求める国民の側は、行政機関の内部事情、ことに文書の「個別具体的な名称や作成・取得者」を知りうる機会がないのが普通である。だからこそ、行政機関には、開示請求を行う国民に対して、誠意を持って、文書の特定に至るだけの情報を提供する義務があると認められる。この点は前述の過去の答申とも一致する。

カ 第４に、処分庁は、理由説明書において経緯を説明するなかで、審査請求人が提出した「『行政文書開示請求書の補正について』にかかる求釈明」と題する書面」について触れている。しかるに、処分庁は、これを経緯の一つとして矮小化するにとどまった。審査請求人は、当該求釈明により、法４条２項後段に定める義務の履行を処分庁に対して求めたものであるが、これに対しても処分庁は誠実な対応を行わなかった。

かかる事実の記載を理由説明書から削ったことは、行政機関として

不誠実極まりなく、かつ、行政不服審査制度に対しても誠意のない対応であって、その責任は厳しく指弾されなければならない。しかも、かかる経緯の不記載は、審査請求人が誠実に補正に対応した事実を意図的に隠蔽したものであって、情報公開・個人情報保護審査会の判断を左右しかねないことは明らかである。

キ 処分庁は、みずからに都合のよい過去の例の解釈のみを引用して、原処分の正当性を導こうとするが、上に見た如く、処分庁による理由説明書が事実の隠蔽、理由説明のうち審査請求人が求めた記述の欠落、等々の不正な記述と虚偽に満ちている以上、審査請求人としてはかかる不実・不正・不法を指摘する以上の主張は困難である。

しかしながら、処分庁の理由説明書が、過去の例の恣意的な抜粋に留まり、審査請求人が求めた弁明をなさず、かつ、論理的な理由を示さずに結論のみを主張するものである以上、審査請求人としては、処分庁は適法な主張をなさなかったものと解すべきであるから、主張と立証の原則に基づき処分庁の主張は退けられるべきであると思料する。

ク よって、処分庁の主張には理由がないから、本件審査請求は、これを認容することが妥当である。

第3 諮問庁の説明の要旨

1 経緯

(1) 本件開示請求は、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行われた。

なお、審査請求人は、本件開示請求を含め、数十件の開示請求を同時期に請求している。

(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、原処分を行った。

(3) この原処分に対し、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以下のとおりである。

(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

本件は、処分庁に対し、他の数十件の開示請求と同時期に、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。

(1) 開示請求書の補正の求めについて

他の数十件の開示請求を含め、本件開示請求には不明確な文言が記さ

れており、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に特定することは困難であった。このため、開示請求の趣旨・内容を明らかにするべく、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7月20日付けで、審査請求人に相当の期間を定めて、数十件の開示請求毎に、各々の不明確な文言に応じた補正を求めた。本件開示請求に係る補正の求めにおいては、「『特定期間に、財務省理財局特定室の各員と、近畿財務局の各員との間でやりとりされた電子メール』との記載は、対象の可能性のあるすべての行政文書を悉皆的に探索する必要があり、膨大な作業量が想定され、行政文書の探索が極めて困難であることが想定されること」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、「文書の個別具体的な名称や作成年月日等」を知るすべとして、標準文書保存期間基準（財務省HPに掲載）と行政文書ファイル管理簿（e-Govに掲載）を提示した。

(2) 審査請求人の補正の求めへの回答について

これに対し、審査請求人から、数十件の補正の求めに対し一括して審査請求人の意見を述べる形で、「7月20日付『行政文書開示請求書の補正について』にかかる求釈明」と題する書面が届いた。

(3) 形式上の不備について

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）。

上記（1）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、本件対象文書における不明確な文言を一つひとつ具体的に示したうえで、補正の参考となる情報を提供するなどし、審査請求人に相当の期間を定めて補正を求めたものである。

行政文書の特定は、開示請求の本質的な内容であり、開示請求者が行うものとされている（総務省行政管理局編「詳解情報公開法」37頁）ところ、上記（2）審査請求人の補正の求めへの回答は、他の数十件の開示請求を含め、各々の不明確な文言に関する指摘に対して何ら特定しないなど、開示請求の趣旨・内容を明らかにしようとするものではないのみならず、自ら補正に対応する意思がないことを明らかにしている内容である。

更に、審査請求人の求める請求内容は、「対象期間が特定期間に、財務省理財局特定室の各員と、近畿財務局の各員との間でやりとりされた電子メール」とされている。財務省理財局特定室と近畿財務局との間では、日常的にメールの送受信が行われているところ、対象となる行政文書が2年度に渡り、探索範囲も一定程度広いうえ、近畿財務局の何れの部課室の職員と送受信した何れの事案に係る電子メールを探索すればよいか、一概に判断することが困難であり、審査請求人の求める行政文書の有無を確認するには、対象の可能性のあるすべての行政文書を、紙媒体・電子媒体を問わず机・書庫及び共有フォルダ・個人フォルダ等を悉皆的に探索する必要があるなど、作業量が膨大となり、行政の事務執行に支障が生じることが想定されることから、特定が不十分であると考えられる。

このため、本件開示請求は、行政文書の不特定という形式上の不備があるものと認められる。

4 その他

審査請求人は、その他種々主張するが、諮問庁の判断を左右するものではない。

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4年1月24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3月3日 審査請求人から意見書を收受
- ④ 令和5年2月9日 審議
- ⑤ 同年3月16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、開示請求に行政文書を特定するに足りる事項の記載が不十分であるという形式上の不備があり、相当な期間を定めて補正を求めたが、形式上の不備が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、原処分を妥当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) 請求する行政文書の特定について

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 本件開示請求書には、請求する行政文書の名称等として本件対象文書のとおり記載されていることが認められ、財務省理財局特定室と近畿財務局との間では、日常的にメールの送受信が行われているところ、近畿財務局のいずれの部課室の職員と送受信したいずれの事案に係る電子メールを探索すればよいか、一概に判断することが困難であるなどとする諮問庁の上記第3の3（3）の説明は是認できるから、本件開示請求は請求する文書を特定するに足りる事項が記載されているとはいえず、請求の対象となる文書の特定が不十分といわざるを得ず、形式上の不備があるものと認められる。

（2）求補正の経緯について

当審査会において、諮問書に添付された求補正書の内容を確認したところ、諮問庁が上記第3の3で説明するとおり、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上で、文書の個別具体的な名称等を知るすべとして、「標準文書保存期間基準」及び「行政文書ファイル管理簿」を提示し、請求する行政文書等の個別具体的な名称等を記載するよう補正の求めを行っていることが認められる。

しかしながら、処分庁は、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理由として、「対象の可能性のある全ての行政文書を悉皆的に探索する必要があり、膨大な作業量が想定され、行政文書の探索が極めて困難であることが想定されること」を挙げるのみであり、開示請求の対象となる可能性のある行政文書ファイル名又は文書名等を例示したり、あるいはどの点をどのように補正する必要があるかを教示するなどといった、請求内容に即した情報提供がなされたとは認め難い。

そうすると、本件における補正の手続は、法4条2項の趣旨に照らし、補正の参考となる情報提供が不十分であるといわざるを得ず、相当なものであったということとはできない。

（3）結論

したがって、本件開示請求については、開示請求者に対し、処分庁が更に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，開示請求者に対し，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ることから，取り消すべきであると判断した。

(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、財務省理財局特定室の各員と、近畿財務局の各員との間でやりとりされた電子メール。

なお、本開示請求の対象たる電子メールは、行政機関の保有する情報の公開に関する法律第5条第1号ハにいう「当該職務遂行の内容に係る部分」であるから、氏名を含め全部開示されるべきである。