

諮問庁：国土交通大臣

諮問日：平成27年3月9日（平成27年（行情）諮問第99号）

答申日：平成28年6月16日（平成28年度（行情）答申第123号）

事件名：特定の秘密文書を収めた行政文書ファイルにまとめられた文書等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、その全部を不開示とした決定については、理由の提示に不備がある違法なものであり、取り消すべきである。

第2 異議申立人の主張の要旨

1 異議申立ての趣旨

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、平成25年5月22日付け国広情第40号により国土交通大臣（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。）について、その取消しを求める。

2 異議申立ての理由

異議申立人が主張する異議申立ての理由は、異議申立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。

（1）異議申立書

ア 文書の特定について

処分庁（国土交通大臣）は、法5条6号柱書きを理由に不開示を決定しているが、「文書の特定をした上で開示・不開示の判断をした形跡」が全くうかがえない。

「文書の特定が可能であるにもかかわらず、特定作業を実施せずに不開示を決定する行為」は開示請求の門前払いも同義であり、違法性を有する不当な行為である。よって、文書の特定をした上で開示・不開示決定等を行うことを求める。

イ 文書の存否について

処分庁は文書の特定をせずに不開示を決定した可能性があり、「存在しない文書についても、法5条6号柱書きを理由に不開示を決定した疑い」がある。

異議申立人は、「行政文書ファイルに収められているおおよその文

書枚数を把握すること」を目的として、2001枚目等の文書の開示の請求をしている。仮に、「文書の特定作業により文書の存否を確認することを怠り、2001枚目等の文書が存在しないにもかかわらず、法5条6号柱書きを理由に不開示を決定した」とすれば、その行為は違法性を有する不当な行為である。

よって、「文書の特定作業を実施し、存在しないことを確認した文書については、正しい理由に基づき開示・不開示決定等（文書不存在を理由とした不開示決定など）を行うこと」を求める。

ウ 秘密文書について

(ア) 不開示情報該当性について

処分庁は、本件対象文書が、「国土交通省行政文書取扱規則（平成23年国土交通省訓令第26号。以下「文書取扱規則」という。）28条に基づき秘密文書に指定されている」という事情のみによって、法5条6号柱書きに該当するとしている。

しかし、「秘密文書に指定されている」という事情のみによっては、法5条6号柱書きが定める不開示情報に該当するとは認められない。よって、「不開示情報に該当するとの、各文書ごとの個別具体的理由」が示されないならば、文書は開示されるべきである。

(イ) 開示する必要性の高い情報について

法5条6号柱書きの不開示情報に該当する秘密文書であっても、「違法な行政活動に係る情報」や、「違法ではないが、社会倫理に照らして問題となる行政活動に係る情報」や、「行政活動そのものに係るものではないが、行政活動において行政庁が把握した政治、司法、民間等の情報であって国民の利害に係る重要情報」や、「その他、人の生命、健康、生活又は財産、人権等を保護するため、公にすることが必要であると認められる情報」など、国民に開示する必要性の高い情報については、開示されるべきである。

(ウ) 秘密取扱期間を経過した秘密文書について

「『文書取扱規則28条2項によって定められ、29条によって文書に表示された秘密取扱期間』を既に経過してなお、『原処分の時点において秘密文書の指定を廃止されていない文書』」は、「秘密文書に該当し、かつ秘密文書としての秘匿性を有しない文書」であるから、「不開示情報に該当するとの各文書ごとの個別具体的理由」が示されないならば、開示されるべきである。

エ 「秘密文書の送付先の一覧表」について

(ア) 秘密文書の指定について

秘密文書に指定されていない「秘密文書の送付先の一覧表」は、処分庁が示す「秘密文書であることを前提とした不開示理由」に該

当しないため、開示されるべきである。

また、秘密文書に指定されている「秘密文書の送付先の一覧表」は、「不開示情報に該当するとの個別具体的理由」が示されないならば、開示されるべきである。

(イ) 処分庁の行政活動への支障について

処分庁は、「公にすると、国土交通省の事務又は事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがある」として、「秘密文書の送付先の一覧表」の開示を拒否している。

しかし、秘密文書の記載が不開示であれば、「秘密文書の送付先の一覧表」を開示しても、直ちに「処分庁の事務又は事業の適正な遂行」（以下、第2において「処分庁の行政活動」という。）に支障を及ぼすおそれがあるとはいえない。また、秘密文書の記載が開示されるべきものであるなら、なおのこと「秘密文書の送付先の一覧表」を開示しても「処分庁の行政活動」に支障を及ぼすおそれは低いと考えられる。

よって、「処分庁の行政活動」に支障を及ぼすおそれについて個別具体的理由が示されないならば、「秘密文書の送付先の一覧表」は開示されるべきである。また、個別具体的理由は、行政文書ファイルごとや文書ごとやページごとではなく、「秘密文書の送付先の一覧表」に記された一件ごとに示されるべきである。

オ 行政文書ファイルの他の文書について

「秘密文書及び『秘密文書の送付先の一覧表』を収めている行政文書ファイル」のうち、次の文書は開示されるべきである。

(ア) 目録や表紙等について

行政文書ファイルの目録や表紙等について、行政文書ファイル管理簿に記されているものと同様の記載（ファイルの名称や管理者名、文書保存期間の満了時期など）については秘匿する理由が無いため、開示されるべきである。

また、行政文書ファイル管理簿に記されているものと異なる記載についても、「不開示情報に該当するとの個別具体的理由」が示されないならば、開示されるべきである。

(イ) 秘密文書の指定を廃止された文書について

「かつて秘密文書であって、秘密取扱期間を経過した等の理由により秘密文書の指定を廃止された文書」は、処分庁が示す「秘密文書であることを前提とした不開示理由」に該当しないため、開示されるべきである。

(ウ) その他の文書について

「秘密文書以外の文書であって、行政文書ファイルに収められ

ている上記以外の文書」は、処分庁が示す「秘密文書であることを前提とした不開示理由」に該当しないため、開示されるべきである。

カ 不開示情報を除いた部分について

秘密文書、「秘密文書の送付先の一覧表」及び左記以外の文書に不開示情報が記されている場合であっても、「不開示とすべき最低限の部分を除いた部分」については、開示されるべきである。

キ 秘密文書等の開示請求権について

(ア) 法に基づいた手続の義務について

「文書の特定作業をした形跡が無い」ことなどから、処分庁は、「文書取扱規則 28 条に基づき秘密文書に指定されている」という事情によって、秘密文書を開示請求権の対象外にあるものとして扱っているようにうかがわれる。また、「秘密文書の送付先の一覧表」や、行政文書ファイル全体についても、処分庁は秘密文書に準じた扱いをしている。

しかし、「秘密文書、『秘密文書の送付先の一覧表』及び上記文書を収めた行政文書ファイル全体」（以下、第 2 において「秘密文書等」という。）が法に基づく開示請求権の対象外にあることを示す法令規則等は見当たらず、処分庁には、「秘密文書等についても他の文書と同様に、『文書の特定作業の実施や、不開示情報該当性について個別具体的に理由を示す』などの法に基づいた手続により開示・不開示の判断を行う義務」がある。

よって、法に基づいた手続により、開示・不開示決定等を行うことを求める。

(イ) 検証の必要性について

文書取扱規則 26 条は、「秘密文書は、他の行政文書と区別して取り扱い、関係者以外の者には、その内容を漏えいしてはならない」と定めており、また同規則 27 条は、「国の安全又は利益に係る秘密若しくはそれに次ぐ程度の秘密」が秘密文書に記されていることを示している。

これにより、秘密文書は「国民の安全又は利益に係る重要な情報が記されていながら、国民によるアクセスが極めて困難な文書」となっている。一方で法 5 条 6 号柱書きは、「不開示情報が記録されている場合を除き、文書を開示しなければならない」旨の「行政文書の開示義務」を定めている。

処分庁は秘密文書について、「秘密文書に指定されていることのみを理由として、個別具体的理由を示さずとも、法 5 条 6 号柱書きに定める開示義務を免れることができる文書」であるかのような対応をしている。

しかし、それでは「処分庁が文書取扱規則における秘密文書に係る規定を濫用し、秘密文書に指定されるべきではない文書を秘密文書に指定した場合」に、本来は国民によるアクセス権が及ぶはずの情報へアクセス権が及ばなくなる恐れがある。

処分庁が秘密文書に係る規定を濫用していないかどうかの検証を可能とするため、「法に基づいた手続による秘密文書等の開示請求権」は十分に確保されるべきであり、「不開示情報に該当するとの個別具体的理由」が示されない秘密文書等は、開示されるべきである。

(2) 意見書

省略

第3 諮問庁の説明の要旨

1 異議申立てについて

- (1) 本件開示請求は、法に基づき、国土交通大臣に対し、本件対象文書の開示を求めてなされたものである。
- (2) 本件開示請求を受けて、処分庁は、法9条2項の規定に基づき、本件請求文書が法5条6号柱書きに規定する「事務又は事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるもの」に該当することから、不開示決定（原処分）を行ったところである。
- (3) 本件異議申立ては、原処分を取り消し、改めて開示する決定を行うことを求めるものである。

2 異議申立人の主張の要旨について

上記第2のとおり。

3 原処分に対する諮問庁の考え方について

- (1) 本件対象文書は、文書取扱規則28条に規定される「秘密文書」及び同規則31条に規定される「秘密文書の送付先の一覧表」の開示を求めるものである。
- (2) 「秘密文書」は、文書取扱規則27条の規定により、秘密保全の必要性が高く、その内容の漏えいが国の安全又は利益に損害を与えるおそれのあるものとして「極秘」とされるもの、若しくは「極秘」に次ぐ程度の秘密であって、関係者以外には知らせてならないものとして「秘」とされるものであり、また、同文書は、文書取扱規則26条の規定により、他の行政文書と区別して取り扱い、関係者以外の者には、その内容を漏えいしてはならないものとされている。

上記のとおり、「秘密文書」は、「秘密保存の必要性が高く、その内容の漏えいが国の安全又は利益に損害を与えるおそれのある情報を記載した文書、または、それに次ぐ程度の秘密であって、関係者以外には知らせてはならない情報を記載した文書」であることから、これ

を公にすると、国の安全又は利益に損害を与えるおそれ等が生じ、事務又は事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがある。

よって、「秘密文書」を、法5条6号柱書きに規定する「事務又は事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるもの」に該当するものとして、不開示とした原処分は妥当であると考える。

- (3) また、「秘密文書の送付先の一覧表」は、秘密文書の送付先が記載されるとともに、秘密文書の内容が特定されるおそれのある情報も記載されている。よって、「秘密文書の送付先の一覧表」を公にすると、秘密文書そのものの内容が特定され、国の安全又は利益に損害を与えるおそれ等が生じ、事務又は事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがある。

したがって、「秘密文書の送付先の一覧表」を法5条6号柱書きに規定する「事務又は事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるもの」に該当するものとして、不開示とした原処分は妥当であると考える。

- (4) 「秘密文書及び『秘密文書の送付先の一覧表』を収めている行政文書ファイル」の行政文書ファイルの目次や表紙等についても、その記載内容から、秘密文書の内容が特定されるおそれがあることから、当該行政文書ファイルの目次や表紙等を、法5条6号柱書きに規定する「事務又は事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるもの」に該当するものとして、不開示とした原処分は妥当であると考える。

- (5) さらに、異議申立人は、「『秘密文書及び秘密文書の送付先の一覧表を収めている行政文書ファイル』のうち、秘密文書以外の文書であって、上記行政文書ファイルに収められている文書」の開示を求めているが、前述のとおり、「秘密文書」は、文書取扱規則26条の規定により、他の行政文書と区別して取り扱い、関係者以外の者には、その内容を漏えいしてはならないものとされていることから、同行政文書ファイルに、秘密文書以外の文書は存在しない。

- (6) 以上のとおり、処分庁が行った本件開示請求に対する原処分は妥当であると考える。

- (7) なお、異議申立人は、その他種々主張するが、いずれも上記判断を左右するものではない。

4 結論

以上のことから、諮問庁としては、本件開示請求について、法9条2項の規定により不開示とした原処分は妥当であると考える。

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 平成27年3月9日 諮問の受理
- ② 同日 諮問庁から理由説明書を収受
- ③ 同月26日 審議

- ④ 同年4月21日 異議申立人から意見書及び資料を収受
- ⑤ 平成28年5月30日 本件対象文書の見分及び審議
- ⑥ 同年6月14日 審議

第5 審査会の判断の理由

1 本件対象文書について

- (1) 本件開示請求は、別紙に掲げる文書（本件対象文書）の開示を求めるものである。

処分庁は、本件対象文書が文書取扱規則に規定する秘密文書（秘密文書の取扱いについては、従前は文書取扱規則に規定されていたが、平成27年4月以降は、改正後の国土交通省行政文書管理規則（平成27年3月27日付け国土交通省訓令第2号）が規定）であり、法5条6号柱書きに該当するためその全部を不開示とする原処分を行ったところ、異議申立人は文書の特定をした上で開示・不開示の判断をした形跡が全くうかがえないなどとして原処分の取消しを求めている。

これに対して、諮問庁は原処分を妥当としている。

- (2) ところで、開示請求に係る行政文書の全部を開示しないときは、法9条2項に基づき開示をしない旨の決定をし、この通知を行う際には行政手続法8条に基づく理由の提示を書面で行うことが必要である。

理由の提示の制度は、処分庁の判断の慎重・合理性を担保してその恣意を抑制するとともに、処分の理由を相手に知らせて不服申立てに便宜を与える趣旨から設けられているものである。

したがって、この通知に提示すべき理由としては、開示請求者において、不開示とされた箇所は法5条各号の不開示情報のどれに該当するのかその根拠とともに了知し得るものでなければならず、当該行政文書及び不開示箇所を特定できる記載（文書名等）がなければ、その種類、性質等が分からず、通常、求められる理由の提示として十分とはいえないとされている。

- (3) 異議申立人は、上記(1)のとおり、本件については、文書の特定をした上で開示・不開示の判断をした形跡が全くうかがえない旨主張しているところ、当該主張は、本件の行政文書不開示決定通知書（以下「通知書」という。）に記載されている内容について、理由の提示として十分とはいえない旨の主張をしているとも解されることから、以下、原処分における理由の提示の妥当性について検討する。

2 理由の提示の妥当性について

- (1) 当審査会において、原処分に係る通知書を確認したところ、「1 不開示とする行政文書の名称」欄には、行政文書開示請求書の「1 請求する行政文書の名称等」欄の記載と同じ文言が記載されているのみであり、処分庁において当該請求された行政文書に該当するものとし

てどのような行政文書が特定されたのか開示請求者において了知できるものとは認められない。

また、不開示の理由についてみると、「指定を受けた秘密文書は、文書取扱規則26条の規定により、他の行政文書と区別して取り扱い、関係者以外の者にはその内容を漏えいしてはならないとされており、当該秘密文書の所在管理のための送付先一覧表も含め、これを公にすると、国土交通省の事務又は事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるので、法5条6号柱書きに該当する」旨記載されているものの、本件対象文書にどのような情報が記載されており、それが公にされると、どのような根拠によって法5条6号柱書きに該当するのかについての具体的な記載は皆無である。

(2) 結局、本件の原処分は、秘密文書であることを理由にいかなる文書を特定したかを明らかにせず、また、不開示情報該当性についても具体的な説明をせずに不開示とした処分であり、開示請求者にとっては、どのような行政文書がどのような理由で不開示とされたのか十分に了知することができず、法に基づく異議申立てを行うに当たって、より具体的、効果的な主張をすることを困難にさせているものであるから、理由の提示の要件を欠くといわざるを得ず、法9条2項の趣旨及び行政手続法8条に照らして違法であるので、原処分は取り消すべきである。

3 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、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、その理由の提示に不備がある違法なものであり、取り消すべきであると判断した。

(第5部会)

委員 南野 聡, 委員 椿 慎美, 委員 山田 洋

別紙

本件対象文書

1 下記Aの行政文書ファイルに係る、下記①ないし④の文書

A 秘密文書（平成23年国土交通省訓令第26号国土交通省行政文書取扱規則27条の区分に該当する文書等）のうち、最も日付が古い文書を収めている行政文書ファイル

- ① ファイルの表紙や背表紙や裏表紙等のうち、省が記載やシール貼付した部分のあるもの
- ② ファイルにまとめられた文書以外の文書（目録等）のうち、上から10枚
- ③ 当該文書の1枚目から101枚目まで及び201枚目、301枚目、401枚目、501枚目
- ④ ファイルにまとめられた当該文書を除く行政文書のうち、日付の古い順に1枚目から101枚目まで及び201枚目、301枚目、401枚目、501枚目、601枚目、801枚目、1001枚目、1201枚目、1401枚目、1601枚目、1801枚目、2001枚目

【付記】「401枚目、601枚目」等の文書は、おおよその文書枚数を把握することを目的として開示を請求するものである。

2 下記Bの行政文書ファイルに係る、下記①ないし④の文書

B 秘密文書の送付先の一覧表（平成23年国土交通省訓令第26号国土交通省行政文書取扱規則31条に該当する文書等）のうち、最も作成日が古い一覧表を収めている行政文書ファイル

- ① ファイルの表紙や背表紙や裏表紙等のうち、省が記載やシール貼付した部分のあるもの
- ② ファイルにまとめられた文書以外の文書（目録等）のうち、上から10枚
- ③ 当該文書の1枚目から201枚目及び401枚目、601枚目、801枚目、1001枚目
- ④ ファイルにまとめられた当該文書を除く行政文書のうち、日付の古い順に1枚目から101枚目まで及び201枚目、301枚目、401枚目、501枚目、601枚目、801枚目、1001枚目、1201枚目、1401枚目、1601枚目、1801枚目、2001枚目

【付記】「401枚目、601枚目」等の文書は、おおよその文書枚数を把握することを目的として開示を請求するものである。