

諮問庁：厚生労働大臣

諮問日：平成31年3月12日（平成31年（行情）諮問第213号）

答申日：令和元年6月14日（令和元年度（行情）答申第63号）

事件名：行政文書の開示実施手数料の計算の根拠が分かる文書の不開示決定（行政文書非該当）に関する件

答 申 書

第1 審査会の結論

「行政文書の開示実施手数料の計算において、両面印刷の文書の両面をスキャナーで読み取りPDFにしたものは、片面印刷の文書2枚分の手数料として計算することの根拠が分かる文書の全て（総務省の回答とか）」（以下「本件対象文書」という。）につき、行政文書に該当し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

本件審査請求の趣旨は、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30年10月19日付け厚生労働省発総1019第1号により厚生労働大臣（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というものである。

2 審査請求の理由

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 経緯

行政機関の保有する情報の公開に関する法律施行令（平成12年2月16日政令第41号。以下「法施行令」という。）別表（第13条関係）によれば、文書をスキャナにより読み取ってできた電磁的記録物を光ディスクに複写したものの交付の場合の開示実施手数料（1の項ト）は、“1枚につき100円に当該文書又は図画1枚ごとに10円を加えた額”と規定されている。なお、複写機により用紙に複写したものの交付の場合（1の項ハ）は、“用紙1枚につき10円”で、別表の備考に“1の項ハ若しくは二、2の項ハ又は7の項ハ若しくは二の場合において、両面印刷の用紙を用いるときは、片面を1枚として額を算定する”とある。この備考の規定は1の項トの場合を含んでいないのだから、両面の文書1枚（以下「1枚

（2頁）」と記す）をスキャンして光ディスク1枚に格納した場合には100+10=110円になると考えるのが自然である。

ところが開示決定通知書の中には1枚（2頁）を10円とするケース（A4版83枚両面片面混在の文書をCD-Rに格納したものの交付の開示実施手数料が100円+830円）と、1枚（2頁）を20円とするケース（A4版43枚両面の文書の場合で開示実施手数料が100円+860円）の両方がある。

このため、厚生労働省の情報公開文書室に法施行令別表によれば1枚（2頁）は10円ではないか問い合わせたところ、「ご指摘のとおり、法施行令別表では、1の項ト（CD-Rの場合）には「当該文書又は図画一枚ごとに十円」と記載されており、例えば複写の場合には、当該文書が両面印刷であれ片面印刷であれ手数料が同額になることを踏まえると、情報量を基準として考えるのが適当と考えており、そのように考えた場合、複写機で複写する場合とスキャナで読み込む場合において、手数料に差をつけることは合理的ではないことから、厚生労働省においては、1枚（2頁）の場合、20円としております。」とのメールを受信し、平成30年特定日には「手数料の件について、関係省庁のほか法を所管する総務省にも確認をしておりましたところ、両面印刷の文書の両面をスキャナで読み取りPDFにしたものは、片面印刷の文書2枚分の手数料として計算する旨回答が総務省からありました。」とのメールを受信した。そこで同日、に本件開示請求を行うとともに、総務省から得たという回答の開示をお願いする旨のメールを送信した。

イ 不服内容

（ア）平成30年特定日に受信したメールにある「総務省からの回答」は行政文書（電子メール等）ではないかと考えられるため、その特定と開示を求める。

また、スキャンした場合の開示実施手数料について、厚生労働省が公表している手数料の説明では「CD-R1枚につき100円に、文書1枚ごとに10円を加えた額」と記載しているところ、開示決定通知書の算定基準の欄では「文書1枚」となっている部分を「文書1頁」としているものがある。各部署の担当者が独自の判断で文言を書き換えるとは考え難いため、情報公開文書室等が手引きや書式集などの形で作成配布した文書が存在する可能性がある。開示実施手数料は「実費の範囲内」で定める（法16条）ものであるが、厚生労働省では（独自に？）情報量を基準に考えるというのは法令違反になりかねず、何をもち「1枚」を「1頁」としたのか、その根拠が分かる文書の全てを開示することを求める。

(イ) 平成30年特定日の受信メールにある総務省の回答が口頭によるものである等で本件対象文書が真に存在しない場合、上記アの経緯に記したように、法施行令別表からは“1枚(2頁)=10円”としか読み取れず何故20円となるのか分からなくて問合せを行い、開示請求したのであり、“根拠が分かる文書”とは法施行令ではないことは担当者等も認識していたはずである。開示請求者が求めている文書を本件対象文書として特定するのは不適切であるから、この決定の取消しを求める。

1枚・1頁の扱いについて、スキャンの場合と同じことが閲覧の場合にも言えて、1枚でカウントするものと1頁でカウントするものがあり、さらにスキャンでは1頁、閲覧では1枚と混在しているものもある。“1枚(2頁)”の文書の扱いについて、本件不開示決定通知書には法施行令の解釈から導かれると記載されているが、上述のように現場は混乱しており、行政解釈によって法令を補完しているならば不適切な解釈にならないように手引等に文書化し、周知することを検討して頂きたい。

(2) 意見書

ア 開示を求めた文書は「法施行令」のみが該当し、法令は行政文書ではないからと不開示決定を行うのは、不適切です。

イ 本件は、審査請求書に経緯を記載(上記(1)ア)しましたように、法施行令別表からは、両面スキャンは20円になるとは読み取れず10円とするのが適切ではないか?と厚生労働省に問合せを行ったところ、関連部署に照会して頂いて回答を得ましたが、20円になるとの結論のみで同令をどう解釈したのか説明がなく、「上記判断に疑義等がある場合には、総務省に問い合わせさせていただきますよう」と書かれても具体的な担当部署名等の連絡先の教示はなく、具体的な情報を求めて開示請求したものです。このことから開示を求めた文書は、法施行令ではなく、同令の規定では両面スキャンは20円になると解釈できることが分かる文書のことだと理解して頂けると思います。諮問庁も理由説明書(下記第3の3)にて「(根拠は)同規定の解釈から導かれるものである」と認めています。この“導かれるもの”(20円となるという根拠)が分かる文書が、本件開示請求で求めたものです。開示請求書に記載された開示請求者の意図を無視することなく対象文書を特定して頂けますようお願いいたします。

ウ 開示請求書には「根拠の分かる文書の全て」と記載していることから、(行政文書ではない)法施行令も根拠の一部であると解するとしても、法施行令のみでは本件対象文書として不完全であり、他に両面スキャンは20円となるという根拠の分かる文書があるならば本件対

象文書として特定されるべきです。しかしながら不開示決定通知書にも理由説明書にもそのような文書の保有について言及がありません（理由説明書には総務省からの回答は電子メールではないとの記載はありますが、その他の文書について有無を言及していません）。不開示決定を行うならば、該当する不開示理由は全て記載されるべきところ、その記載がない不開示決定通知書は不適切なものです。

エ 情報公開文書室が作成した「情報公開事務処理の手引」には、開示請求に該当する文書が存在しない場合、「その旨を開示請求者に教示する等適切に対処することとするが、なお開示請求が行われる場合は、不開示決定を行う」という記載があると思いますが、情報公開文書室からのそのような教示は一切ありませんでした。（自身が作成した）手引にそって事務処理を行わないのは不適切ではないでしょうか。

オ 総務省の回答について、「行政文書（電子メール等）ではないかと考えられるため」確認を求めた点について、理由説明書には「口頭で回答があったのみ」と記載（下記第3の3）されていますが、不適切なことをしている可能性がないか確認するために、総務省の回答者（部署）・回答日時・回答手段等も明確にして頂き、本当に口頭だったと納得できるようにして頂けますようお願いいたします。

第3 諮問庁の説明の要旨

1 本件審査請求の経緯

- (1) 審査請求人は、平成30年9月26日付け（同日受付）で処分庁に対し、法3条の規定に基づき、本件対象文書の開示請求を行った。
- (2) これに対して、処分庁が原処分を行ったところ、審査請求人はこれを不服として、平成31年1月18日付け（同月21日受付）で本件審査請求を提起したものである。

2 諮問庁としての考え方

本件審査請求について、不開示とした原処分は妥当であると考えます。

3 理由

開示請求手数料について規定しているものは、法施行令13条1項2号及び同令別表であるが、審査請求人の求める「行政文書の開示実施手数料の計算において、両面印刷の文書の両面をスキャナーで読み取りPDFにしたものは、片面印刷の文書2枚分の手数料として計算することの根拠」は、同規定（法施行令及び同令別表の規定）の解釈から導かれるものである。しかし、この政令は公布の手続が踏まれ、官報に掲載されることにより広く周知が図られていることから、政令の規定それ自体は法2条2項の「行政文書」に該当しないため、不開示とした。

また、審査請求人は、総務省からメールで回答があったはずと主張するが、口頭で回答があったのみであるから、「行政文書」として取得してお

らず、保有していないことから、不開示とした。

4 結論

上記3の理由のとおり、不開示とし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 平成31年3月12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4月10日 審査請求人から意見書を收受
- ④ 令和元年5月24日 審議
- ⑤ 同年6月12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

本件開示請求に対し、処分庁は、本件対象文書として特定した法施行令は、法2条2項に規定する行政文書に該当しないとして、不開示とする原処分を行ったところ、審査請求人は、原処分の取消しを求めている。

これについて、諮問庁は原処分を妥当としていることから、以下、本件対象文書の行政文書該当性について検討する。

2 本件対象文書の行政文書該当性について

(1) 本件開示請求の経緯等について

ア 法施行令別表によると、開示実施の方法として、文書を複写機により複写して交付する場合（同表の1の項ハ）等において、両面印刷の用紙を用いるときは、片面を1枚として額を算定するとしている（同表の備考）。したがって、この場合、2枚分として、20円（1枚10円×2）の手数料となる。

イ 一方で、審査請求人のいう「両面印刷の文書の両面をスキャナーで読み取りPDFにしたもの」とは、審査請求書の記載（上記第2の2（1）ア）によると、「文書をスキャナにより読み取ってできた電磁的記録を光ディスク（略）に複写したもの」（法施行令別表の1の項ト）であり、その場合の開示実施手数料は、同表下欄において「1枚につき100円に当該文書又は図画1枚ごとに10円を加えた額」と定められている。また、審査請求人は、同表の1の項トの場合は、同表の備考の規定に含まれていないことから、1枚（2頁）の開示実施手数料は10円であるべきと考えているが、開示実施において1枚（2頁）につき20円の手数料となっている場合があるとする。

ウ このため、審査請求人が厚生労働省に問い合わせたところ、「複写機で複写する場合とスキャナーで読み込む場合において、手数料に差をつけることは合理的ではないことから、厚生労働省においては、1枚

(2頁)の場合、20円としている」旨の回答があり、さらに同省からは、「法を所管する総務省にも確認をしたところ、両面印刷の文書の両面をスキャナーで読み取りPDFにしたものは、片面印刷の文書2枚分の手数料として計算をする」旨の回答があったとしている。

エ こうした経緯等も踏まえ、審査請求人は本件開示請求を行ったものと解される。

(2) 諮問庁の説明について

ア 諮問庁は、理由説明書(上記第3の3)において、開示実施手数料について規定しているものは、法施行令13条1項2号及び別表であり、審査請求人が求める「両面印刷の文書の両面をスキャナーで読み取った場合は片面印刷の文書2枚分の手数料」とすることの根拠(以下「審査請求人の求める根拠」という。)は、同令の当該規定の解釈から導かれるものであり、また、同令は公布の手続が踏まれ、官報に掲載されることにより広く周知が図られていることから、政令である同令の規定それ自体は法2条2項の「行政文書」に該当しないため不開示とした旨説明する。

イ また、諮問庁は、上記(1)ウに掲げる総務省からの回答は口頭で回答があったのみであり、「行政文書」として取得しておらず、保有していないことから、これについても不開示としたと説明する。

(3) 上記(2)の諮問庁の説明について、以下、検討する。

ア 当審査会において法施行令を確認したところ、同令13条1項2号及び別表において開示実施手数料の額について定められており、同表の1の項トにおいて、スキャナにより読み取ってできた電磁的記録を光ディスクに複製したものの交付によって開示する場合には、光ディスク「1枚につき100円に当該文書又は図画1枚ごとに10円を加えた額」とする旨が定められているところ、仮に紙の両面印刷の文書又は図画の表裏2面をスキャナで読み取ってPDFにした場合、当該PDFにおいては、文書又は図画が自ずと2枚にわたることになることは明らかであり、審査請求人の求める根拠は、同令の当該規定の解釈から導かれるものである旨の上記(2)アの諮問庁の説明は、不自然、不合理であるとは認められない。

イ また、総務省からの回答は口頭であったのみであり、「行政文書」として取得しておらず、保有していない旨の上記(2)イの諮問庁の説明も、不自然、不合理であるとは認められず、これを覆すに足りる特段の事情も認められない。

ウ さらに、審査請求人は、審査請求書(上記第2の2(1)イ(ア))において、審査請求人の求める根拠が記載されたものとして、情報公開文書室等が手引や書式集などの形で作成配布した文書が存在する可

能性がある旨主張するが、当審査会事務局職員をして諮問庁に対し詳細な説明を求めさせたところ、諮問庁は、審査請求人が主張する文書は存在しないと説明する。このため、当審査会において、諮問庁から厚生労働省の「情報公開事務処理の手引」の提示を受け、確認したところ、審査請求人の求める根拠に該当する記載は見られないことから、審査請求人が主張する文書は存在しないとする諮問庁の説明は、不自然、不合理であるとは認められず、これを覆すに足りる事情も認められない。

エ 上記アないしウを踏まえると、審査請求人の求める根拠が法施行令13条1項2号及び別表の規定の解釈から導かれるとし、法施行令は、公布の手続が踏まれ、官報に掲載されることから、法2条2項1号に該当し、同項に規定する行政文書に該当するものとは認められないとする諮問庁の説明は妥当であると認められる。

3 審査請求人のその他の主張について

審査請求人は、その他種々主張するが、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、法2条2項に規定する行政文書に該当しないとして不開示とした決定については、本件対象文書は行政文書に該当しないと認められるので、妥当であると判断した。

(第3部会)

委員 高野修一，委員 久末弥生，委員 葭葉裕子