

諮問庁：内閣総理大臣

諮問日：平成30年1月15日（平成30年（行情）諮問第24号）

答申日：令和元年7月9日（令和元年度（行情）答申第107号）

事件名：特定日の特定市職員の内閣府への入館記録等の不開示決定（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1ないし文書9（以下、順に「文書1」ないし「文書9」といい、併せて「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、平成29年10月13日付け府地事第1155号により内閣府地方創生推進事務局長（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、その取消し及び存在する文書の開示を求める。

2 審査請求の理由

（1）審査請求書

原処分において、公開しないこととされた文書について、「当該文書の存在を確認することができず、保有していないため不開示とする」としている。この説明は、極めて曖昧であり、これらの文書は別紙（下記参照）に詳しく説明するとおり、確実に公文書として作成しなければならないものであるから、現に存在するはずのものであり、これを確認することができず、保有していないとする決定は、公文書として作成されている文書が存在するにもかかわらず、これを、個人のメモ扱いとし、違法に公文書扱いとしないなど、違法な見解に基づいているものと考えられるため、本件不服申立てを行った。

（別紙）（添付資料省略）

ア それぞれの会合の存在

（ア）特定年月日Aに、特定市の特定課長及び特定課長補佐が、内閣府を訪問した事実。

（イ）特定年月日Bに、特定市の特定課長が、内閣府を訪問した事実。

(ウ) 特定年月日 C に特定市の市議会議員（特定市議会議員 A ないし D）が、内閣府の地方創生推進室（当時。現在は、地方創生推進事務局が国家戦略特別区域に関する業務を所管している。）を訪問（訪問先対応者は地方創生推進室の特定次長）した事実は、いずれも、公知の事実であるが、添付した特定市の情報公開文書（省略）からも裏付けられる。

イ それぞれの会合の経緯と目的

(ア) 特定年月日 A に、特定市の特定課長及び特定課長補佐が内閣府国家戦略特区（大学獣医学部）の協議のため内閣府を訪問した事実は、特定市の特定課長ほか作成の復命書から明らかである。

この文書では訪問の相手方は黒塗りがされているが、特定年月日 D 付特定新聞 A によれば、この面談には特定首相秘書官が対応し、さらに、この場には、特定学校法人の事務局長も同席していたとされている。

(イ) 特定年月日 B に、特定市の特定課長が、内閣府を訪問した事実。

このころ、特定市と県が「国家戦略特区」での「国際水準の獣医学教育特区」を提案（再申請）したとされており、この日の訪問の記録は極めて重要である（添付資料 2）。

(ウ) 特定年月日 C に、特定市の市議会議員（特定市議会議員 A ないし D）が、内閣府の地方創生推進室を訪問（訪問先対応者は地方創生推進室の特定次長）した事実は、添付した訪問概要（添付資料 3）によって裏付けられる。

特定市の財政状況、新設大学への財政支援による今後の財政悪化、人口減少により学生が本当に集まるのかなどが危惧されていたとされている。

ウ 背景事情

特定年月日 A には国家戦略特区ワーキンググループのヒアリングが実施されており、特定年月日 B の内閣府訪問はその準備のためであったと考えられる（添付資料 4 の 1 及び 2）。このワーキンググループには、特定学校法人関係者が 3 名参加し、具体的な説明をしていたが、議事概要からは削除されるなどの、不透明な経緯があったことが報じられている（添付資料 6）。このワーキングの議事録も情報公開申請をしていたが、添付資料 4 の 2 として公開された。

エ 本件対象文書は公文書として作成されており、これが存在しないはずがないこと

(ア) 特定学校法人文書公開問題の概要

政府の国家戦略特区制度を活用した特定学校法人の、特定県特定市での獣医学部新設計画をめぐって、「総理のご意向」、「官邸の最高レベルが言っている」などと書かれた文書の存在について、当初、内閣官房長官は、「怪文書のようなもの」である等と述べ、他方、文部科学省（以下、第2の2において「文科省」という。）も、特定年月日E、関係者数人へのヒアリングなどの調査をもって、「文書の存在は確認できなかった。」と一旦発表した。

ところが、文科省の前事務次官が「文書は本物である」と文書の存在を認め、また、文科省職員への取材で、省内の複数の部署で電子データとして共有されていたことが報道された。

文部科学大臣は、当初、文書の出所や入手経路が明らかにされていないとして再調査を拒否したが、その後、「個人のメモや備忘録は公開しないこととしているが、今回の件は、国民の声を真摯に受け止めて徹底した調査を行うという特例的な調査である」として再調査に転じ、特定年月日F、「国家戦略特区における獣医学部新設に係る文書に関する追加調査（報告書）」で、問題の文書と同内容あるいは同じ文書の存在が確認されたと公表した（添付資料7）。

文科省の再調査の理由からすれば、本件対象文書は個人のメモであり「行政文書」の範囲に属しないという前提に立つようである。しかし、このような解釈は後述するように誤りである。

（イ）公文書の作成と管理

公文書管理法（「公文書等の管理に関する法律」を指す。以下同じ。なお、第2の2において「本法」ともいう。）4条により「行政機関の職員は、1条の目的の達成に資するため、当該行政機関における経緯も含めた意思決定に至る過程並びに当該行政機関の事務及び事業の実績を合理的に跡付け、又は検証することができるよう、処理に係る事案が軽微なものである場合を除き、次に掲げる事項その他の事項について、文書を作成しなければならない。」として3号、4号などが挙げられている。

本件対象文書は、獣医学部新設にいたる経過において、極めて重要な手続となった会合ばかりであり、それについて記録を作ることが行政には義務付けられていたといえる。

（ウ）本件対象文書は存在しており、それらは行政文書である

上記（ア）記載の文書は文科省の共有フォルダに保存され、事務次官も閲覧できるようになっていたものであり、組織共用性が認められる「行政文書」として取り扱うべきものであった。

特定年月日Gの報道によれば、個人メモとして作成されたものが共有フォルダに保存されていたこと等を「不適切」として文部科学大臣が、文科省の責任者を口頭で嚴重注意処分にしたとされている。しかし、これは文科省が、当該文書の利用のされ方を無視して、立与、意的（原文ママ）に当該文書を「行政文書」から外した解釈に立脚するものであり、誤った処分であると言わざるを得ない。

原処分も、個人メモは作成されているが、それは行政文書ではないという誤った公文書管理法の解釈にもとづいて、公文書不存在の判断がなされている高い可能性があると考える。

オ 結論

よって、請求人らは、原処分に対して、行政不服審査法に基づき、不服申立てを行う。

行政機関は、法18条（原文ママ）に基づいて、情報公開・個人情報保護審査会に諮問することとなるが、情報公開審査会におかれては、本件対象文書の存在そのものから調査し、現に存在する文書が公文書であるかどうかという観点から、情報公開の適否に関する審査を行っていただきたい。

(2) 意見書（添付資料省略）

ア 入館記録について

(ア) 内閣府の主張

内閣府は、理由説明書（下記第3。以下同じ。）において、開示請求対象文書のうち、「内閣府又は内閣府の地方創生推進室に入館したことの記録」については、永田町合同庁舎では、自治体等の職員は事前の入館登録なしに入館できる取扱いになっており、また、「来訪者管理システム」についても通常自治体等の職員が訪問する際にそのような手続をしていないとして、本件対象文書を確認することができなかった、と主張する。

(イ) 反論

a まず、内閣府の地方創生推進室の事務局のある永田町合同庁舎においては、施設警備業務の一環として、「施設への来庁者及び入居者の安全確保並びに来庁者の入退管理、案内等を行うこと」とされている（永田町合同庁舎の管理・運營業務における民間競争入札実施要項（案）2頁）。この来庁者の入退管理に関して、以下の点を明らかにされたい。

(a) 特定年Aないし特定年B当時、通常、どのように入館登録をする仕組みとなっていたのか、内閣府において明らかにされた

い。

(b) 内閣府の言う「来訪者管理システム」の内容及び運用等についても、資料と共に明らかにされたい。

(c) さらに、内閣府は、「自治体等の職員」は例外的に事前の入館登録をしないで入館できる取扱いであったとするが、来庁者が「自治体等の職員」であるか否かをチェックする仕組みはどのようなになっていたのか、明らかにされたい。

b また、本件開示請求のうち、別紙の文書7は、「特定年月日Cに、特定市の市議会議員（特定市議会議員AないしD）が、内閣府の地方創生推進室を訪問した際の」入館記録であって、「自治体等の職員」による訪問ではなく、市議会議員による訪問である。よって、内閣府の主張とは前提が異なるのであり、入館登録がないことの理由がない。

イ 会議の内容が記載された一切の書類等について

(ア) 内閣府の主張

内閣府は、理由説明書において、「会議録、議事内容を記したメモ、報告書などの会議の内容が記載された一切の書類や録音データ」及び「内閣府に対して提出された一切の書類」については、担当部局の執務室、書庫及び共有フォルダ内のデータ等の探索や当時の関係職員への聞き取りを行ったが、本件対象文書の作成・取得・保有をしていることを確認することができなかったと主張する。

(イ) 反論

a 公文書管理法4条により「行政機関の職員は、1条の目的の達成に資するため、当該行政機関における経緯も含めた意思決定に至る過程並びに当該行政機関の事務及び事業の実績を合理的に跡付け、又は検証することができるよう、処理に係る事案が軽微なものである場合を除き、次に掲げる事項その他の事項について、文書を作成しなければならない。」として「複数の行政機関による申合せ又は他の行政機関若しくは地方公共団体に対して示す基準の設定及びその経緯」（3号）が例示として挙げられている。

同条は、行政機関における経緯も含めた意思決定過程文書等の作成義務を法定化したものであり（新基本法コンメンタール情報公開法・個人情報保護法・公文書管理法（2013年，日本評論社）467頁），本条の運用に当たっていかなる範囲の文書を作成すべきかを定める際には、「行政が適正かつ効率的に運営されるようにするとともに、国…の諸活動を現在及び将来

の国民に説明する責任が全うされるようにする」という本法1条の目的が、解釈指針とされなければならないことを意味している（同・新基本法コンメンタール468頁）。

本法4条に列挙された1号ないし5号の事項は例示列挙である。軽微性による例外は、本法1条の目的を踏まえ、厳格かつ限定的に解される必要がある。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ような場合に限定され、具体例としては、所掌事務に関する単なる照会・問い合わせに関する応答、行政機関内部における日常的業務の連絡・打合せなどが挙げられる（同・新基本法コンメンタール469頁）。

- b 本件対象文書は、内閣府地方創生推進室と特定市という複数の行政機関の申合せに関するもの又はその経緯に関するものであって、公文書管理法4条3号の事項に関する行政文書ないしこれに準じる文書であることは明らかである。

そして、本件開示請求（別紙の1ないし3）記載の会議は、その時期（特定年月日A、特定年月日B及び特定年月日C）や、会議参加の当事者（特定市の特定課長、内閣府の地方創生推進室次長など）の地位・立場から考えて、特定学校法人獣医学部の新設をめぐるものであったと推測できる。これは政府により「世界に冠たる先端ライフサイエンス研究を行う国際教育拠点」との国家戦略に基づき設立が構想され、本件獣医学部には約100億円にも上る多額の税金が投与されるものとされているものであって、その経緯は事後的に確認できるようにしておく必要性が高く、かつ、事案として歴史的価値を有するものである。

これが所掌事務に関する単なる照会・問い合わせに関する応答や、行政機関内部における日常的業務の連絡・打合せにとどまるものでないことは、論をまたない。

- c また、本件開示請求（別紙の1ないし3）記載の会議（特定年月日A、特定年月日B及び特定年月日C）と同時期である、特定年月日I及び特定年月日Jには、国家戦略特区ワーキンググループヒアリングが実施されている。同ヒアリングは、本件開示請求1及び2の会議の出席者である特定市特定課長が「提案者」として出席し、場所も、同じく永田町合同庁舎である。

同ヒアリングについては、議事要旨、議事録が作成され、提案

者側からの提案書や、配布資料も保管されている（内閣府開示資料）。

同ヒアリングでは議事録が作成されているにもかかわらず、本件開示請求（別紙の1ないし3）記載の会議では、会議の内容が記載された一切の書類が存在しないということは考え難く、これらの書類は作成され、保管されているものと考えられる。何らかのさ末な理由を挙げて、実際に存在しているものをあたかも存在していないかのように主張しているにすぎない。

いわゆる特定問題においても、国会答弁において当初は存在しないと政府側が回答していた文書の存在が、改めて明らかになるなど政府側の姿勢が問題になっていることは、昨今の報道等からも明らかどころである。

審査会におかれては、本件対象文書の保管されている場所に向いて、当該文書の存否を確認すべきである。

ウ 結語

以上のとおり、理由説明書に記載された不開示理由はいずれも不合理であり、速やかに本件対象文書の開示がなされるべきである。

なお、本件は社会的にも関心の高い事案であり、国民が必要な情報を得た上で、主権者としての判断をするにあたって必要な情報が開示されないという、国民の知る権利の確保のために極めて重要な問題をはらむ事件である。当該特定学校法人獣医学部の開学が平成30年4月に迫っており、本件対象文書の開示の必要性は緊急を要するものである。貴審査会におかれては迅速な審査を行われるよう上申する。

添付書類（省略）

1. 永田町合同庁舎の管理・運營業務における民間競争入札実施要領（案）（抜粋）
2. 新基本法コンメンタル情報公開法・個人情報保護法・公文書管理法（2013年、日本評論社）（抜粋）

第3 諮問庁の説明の要旨

平成29年10月17日付け（受理日）で提起された処分庁による不開示決定処分（原処分）に対する審査請求について、下記の理由により、これを棄却すべきであると考えます。

1 本件審査請求の趣旨及び理由について

（1）審査請求の趣旨

本件は、審査請求人が行った開示請求に対して、処分庁において原処分を行ったところ、審査請求人から、原処分を取り消し、対象文書の

うち、存在する文書について開示決定を求めるとして審査請求が提起されたものである。

(2) 審査請求の理由

上記第2の2(1)のとおり。

2 本件対象文書及び原処分について

処分庁においては、本件対象文書の開示請求に対し、当該文書の存在を確認することができず、保有していないため、不開示とする原処分を行った。

3 原処分の妥当性について

開示請求対象文書のうち「内閣府又は内閣府の地方創生推進室に入館したことの記録」については、事務局のある永田町合同庁舎では、自治体等の職員は事前の入館登録なしに入館できる取扱いとなっている。このため、事務局では、通常自治体等の職員が訪問する際は、事前に入館登録を行うことはしていない。また、内閣府本府庁舎及び永田町合同庁舎に入館する際に、「来訪者管理システム」を利用して入館登録を行う方法もあるが、通常自治体等の職員が訪問する際にそのような手続を行うことはしていない。さらに、当該記録について念のため、担当部局の執務室、書庫及び共有フォルダ内のデータ等の探索を行ったが、本件対象文書を確認することができなかった。

また、「会議録、議事内容を記したメモ、報告書などの会議の内容が記載された一切の書類や録音データ」及び「内閣府に対して提出された一切の書類」については、開示請求を受けてから、担当部局の執務室、書庫及び共有フォルダ内のデータ等の探索や当時の関係職員への聞き取りを行ったが、本件対象文書の作成又は取得したこと及び保有していることを確認することができなかった。

4 結論

以上のとおり、原処分は妥当であり、審査請求人の主張には理由がないことから、本件審査請求は、これを棄却することが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30年1月15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2月9日 審査請求人から意見書及び資料を收受
- ④ 平成31年3月22日 審議
- ⑤ 同年4月16日 委員の交代に伴う所要の手続の実施及び審議

議

⑥ 令和元年5月10日 審議

⑦ 同年7月5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

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、本件対象文書については、当該文書の存在を確認することができず、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、原処分の取消し等を求めているが、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) 文書1、文書4及び文書7について

ア 文書1、文書4及び文書7は、特定市職員及び特定市議会議員が、内閣府地方創生推進室の入居する永田町合同庁舎に入館した記録が記載された文書である。

イ 諮問庁は、上記第3の3のとおり、文書1、文書4及び文書7については、いずれも作成、取得及び保有していないと説明する。

また、当審査会事務局職員をして、諮問庁に対し、当該文書の作成、取得及び保有の状況について更に確認させたところ、諮問庁は、次のとおり説明する。

(ア) 永田町合同庁舎における一般の来庁者の入館記録は、内閣府地方創生推進事務局が保有するものではなく、上記第3の3で述べた来訪者管理システムを通じた入退館記録として作成され、内閣府大臣官房会計課が保有するものである。

(イ) 本件開示請求内容に基づき、念のため、諮問庁において内閣府大臣官房会計課に対し、文書1、文書4及び文書7に該当する文書がないか確認したところ、同課から次のとおり回答があった。

a 開示請求期間（特定年月日Aないし特定年月日C）に係る入館記録については、公文書等の管理に関する法律施行令8条3項に定める歴史的公文書等に該当しないため、取得、保有及び廃棄に関する規定は存在していないが、同項の反対解釈として通常1年未満で廃棄する取扱いとしていることから、既に廃棄したものと考えられ、その存在を確認することはできなかった。

b 上記（ア）の入館記録作成の例外として、地方議会議員及び自治体等の職員については、永田町合同庁舎の庁舎受付において警備員に身分証明書や議員バッチを提示すれば入館することができ、

来訪者管理システムに来訪日時，来訪者氏名及び対応予定者等の情報の登録を要さないため，入館記録として作成されるものはない。

c 上記bの運用について，特段，根拠規定として定めているものはないが，内閣府では，永田町合同庁舎以外においても，合同庁舎第8号館等において同様の運用を行っている。

ウ そこで検討すると，内閣府地方創生推進事務局で永田町合同庁舎の入館手続の文書を作成及び取得していないとする上記イ（ア）の諮問庁の説明は不自然，不合理とはいえず，これを覆すに足りる事情も存しない。

また，本件審査請求を受けて行ったとする上記第3の3の探索の範囲等も不十分とはいえない。

エ 以上により，内閣府地方創生推進事務局において，文書1，文書4及び文書7を保有しているとは認められない。

(2) 文書2，文書3，文書5，文書6，文書8及び文書9について

ア 文書2，文書3，文書5，文書6，文書8及び文書9は，特定年月日A，特定年月日B及び特定年月日Cに特定市職員又は特定市議会議員が内閣府地方創生推進室を訪問した際の会議の内容が記録された一切の書類及び録音データ並びに訪問者が同室に対して提出した一切の書類である。

イ 諮問庁は，上記第3の3のとおり，文書2，文書3，文書5，文書6，文書8及び文書9については，開示請求を受けてから，担当部局の執務室，書庫及び共有フォルダ内のデータ等の探索や，当時の関係職員への聞き取りを行ったが，当該文書を作成又は取得したこと及び保有していることを確認することができなかつた旨説明する。

また，諮問庁に対し，当該文書について，当審査会事務局職員をして更に確認させたところ，諮問庁は，次のとおり説明する。

(ア) 「会議録，議事内容を記したメモ，報告書などの会議の内容が記載された一切の書類及び録音データ」及び「内閣府に対して提出された一切の書類」について，審査請求時点においても，その作成・取得・保有が確認できなかった。

また，確認要請を受けて，改めて，当時，直接関係したと思われる担当職員に確認したが，個人としても作成・取得・保有していなかった。

(イ) 上記（ア）の理由として，内閣府地方創生推進事務局は，地方創生の推進を担当しており，従来から特区指定前や提案段階も含め，

自治体の方々から、随時提案や相談に幅広く応じる体制を取っており、熱心な自治体からの要望に丁寧に対応し、自治体の方々と打合せをすることは、よくある通常の定型的な業務であるため、逐一記録を取っているものではないという事情がある。

もちろん、公文書管理法の趣旨及び内閣府本府行政文書管理規則の規定に照らし、当該打合せ内容等に係る文書作成の要否を判断しているほか、自治体等の職員等から提出された資料についても、文書の作成、取得及び利用等の状況を総合的に考慮して、行政文書該当性を判断している。

ウ 検討

(ア) 上記イの諮問庁の説明について検討すると、審査請求人が審査請求書に添付した書類には、獣医学部設置に係る事前相談や協議のため、特定市職員や特定市議会議員が内閣府地方創生推進事務室を訪れたことが記載されており、訪問の事実は推認されるものの、その際における事前相談や協議の内容を記載した部分は、黒塗りされており、その内容を確認できないため、当該訪問に関し、文書を作成・取得したとまでは認めることはできない。

また、審査請求人が、内閣府地方創生推進事務局において、文書2、文書3、文書5、文書6、文書8及び文書9を保有していると認めるに足りる具体的な根拠を示していないこと、その他当該文書の存在を疑わせる特段の事情も認められないことを併せ考えると、当該文書の存在を確認することができなかつたとする諮問庁の説明を否定することまではできない。

(イ) また、本件開示請求及び本件審査請求を受けて行ったとする上記第3の3及び上記2(2)イ(ア)の探索の範囲等も、不十分とはいえない。

エ 以上により、内閣府地方創生推進事務局において、文書2、文書3、文書5、文書6、文書8及び文書9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、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、内閣府地方創生推進事務局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1部会)

委員 小泉博嗣，委員 池田陽子，委員 木村 琢磨

別紙（本件対象文書）

- 1 特定年月日 A に，特定市の特定課長及び特定課長補佐が，内閣府を訪問した際について，
 - （1）同氏らが同日に内閣府に入館したことの記録（文書 1）
 - （2）会議録，議事内容を記したメモ，報告書など，会議の内容が記載された一切の書類及び録音データ（文書 2）
 - （3）同氏らが内閣府に対して提出した一切の書類（文書 3）
- 2 特定年月日 B に，特定市の特定課長が，内閣府を訪問した際について，
 - （1）同氏が同日に内閣府に入館したことの記録（文書 4）
 - （2）会議録，議事内容を記したメモ，報告書など，会議の内容が記載された一切の書類及び録音データ（文書 5）
 - （3）同氏が内閣府に対して提出した一切の書類（文書 6）
- 3 特定年月日 C に，特定市の市議会議員（特定市議会議員 A ないし D）が，内閣府の地方創生推進室を訪問（訪問先対応者は地方創生推進室の特定次長）した際について，
 - （1）同氏らが同日に内閣府に入館したことの記録（文書 7）
 - （2）会議録，議事内容を記したメモ，報告書など，会議の内容が記載された一切の書類及び録音データ（文書 8）
 - （3）同氏らが内閣府に対して提出した一切の書類（文書 9）