

諮問庁：内閣総理大臣

諮問日：平成30年12月26日（平成30年（行情）諮問第658号）

答申日：令和元年10月16日（令和元年度（行情）答申第249号）

事件名：特定期間において内閣府の職員を発信者ないし受信者として関係自治体職員等と交わされたメール等の不開示決定に関する件

答 申 書

第1 審査会の結論

別紙の2に掲げる文書（以下「本件対象文書」という。）の開示請求につき、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、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30年7月4日付け府総第256号により、内閣府大臣官房長（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、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。

2 審査請求の理由

（1）不服申立書（添付資料省略）

ア 原処分において対象文書が開示とされた理由は、本件対象文書の名称の記載が、「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ない」ものであるため、「開示請求に係る行政文書を特定することができなかった」というものである。

イ しかし、上記「行政文書を特定するに足りる事項」については、添付した「開示請求書の記載事項に関する判断基準」（なお、同資料は厚生労働省のホームページからプリントアウトしたものであるが、当該開示請求を行った内閣府同様、国の行政機関であり、その取扱いに差異があるとは考えられない）によると、「行政文書を特定するに足りる事項」とは、「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があれば足り、請求された行政文書が特定されたものとして扱うことになる。」とされる。

また、特定の方法については、「一般的には、行政文書の名称、行

政文書の様式の名称，標題，記録されている情報の概要，作成（取得）年月日，作成者名等を適宜組み合わせる表示をすることになる」とされる。

ウ これを本件についてみると，不服申立人が開示請求している文書の記載は，「特定期間」という作成期間を限定し，「内閣府の職員を発信者ないし受信者（c c 及び b c c 含む）として特定都道府県特定局長もしくは特定都道府県特定課の職員，又は，特定市町村長もしくは特定市町村特定部特定課の職員」とその作成者を，課や局単位まで特定した上で明確にし，「内閣府の職員を発信者ないし受信者（c c 及び b c c 含む）として特定都道府県特定局長もしくは特定都道府県特定課の職員，又は，特定市町村長もしくは特定市町村特定部特定課の職員と交わされたメール及び添付書類」として，対象行政文書の名称や様式も明示している。

上記の記載には，少なくとも「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」があるのであって，行政機関の職員が，「請求された行政文書が特定されたものとして扱うことになる。」ことは明らかである。

エ なお，平成30年4月8日付けで最初に本件文書開示請求を行った際の開示を請求する行政文書の名称等の記載は，別紙の1に掲げる文書（以下「本件請求文書」という。）としていたところ，内閣府担当職員より補正の依頼があったため，不服申立人としてはすでに記載事項としては原記載で特定に十分であったにも関わらず，上記のとおり，本件対象文書として，開示請求対象をいっそう明確化，限定化して依頼にこたえるように補正までしている。

オ このように，不服申立人の開示請求文書に係る記載は，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」があることは明らかであるにも関わらず，処分庁は，行政文書開示請求書の形式上の不備があるなどとして，開示請求に係る行政文書の開示に応じないのであるから，その処分が違法であり，取り消されるべきものであることは明らかであるので，行政不服審査法に基づき，本件不服申立てを行うものである。

行政機関は，法19条に基づいて，情報公開・個人情報保護審査会に諮問することになるが，審査会におかれては，適切な審査・答申を行っていただきたい。

（2）意見書

頭書事件について，諮問庁から提出された理由説明書（下記第3を指

す。以下同じ。)に対する不服申立人の意見は以下のとおりである。

ア 本件は、原処分に対する不服申立てであり、不服申立人は、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ものである。

イ 上記(1)アないしオと同じ。

ウ なお、本件不服申立てに対し、諮問庁である内閣府が、理由説明書で述べている不開示の理由を、「3 原処分の妥当性について」で述べているが、その内容は要旨、「大臣官房のどの課室、係等で保有している行政文書であるか判断することは困難であり、審査請求人に求める行政文書を確認するためには、大臣官房の全ての課室等が保有している行政文書ファイル等に含まれる行政文書の全てを逐一確認しなければならず、これを行うとすれば、膨大な作業が発生するものと予想され、行政事務に著しい支障が生じるおそれがある」ということに尽きる。

エ しかし、特定の程度については、前述のとおり、不服申立人による記載で特定に足りる記載要件を満たしているのであるから、諮問庁の対応は、「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ない」からではなく、ただ単に、法定の不開示事由に当たらない「当該行政庁の手間・作業時間がかかること」のみを理由にして、法定の要件を満たしている開示請求を拒んでいるにほかならないのである。

また、本件はいわゆる特定学校法人問題に関する文書開示請求である。本事件発覚後、政府が本問題に対して一貫して腰の引けた対応をしている事実に鑑みれば、メール内で隠語や符号、略号などを使用して関係各所間の通信がなされていることも想定されるのであって、実体を明らかにするためには、網羅的に関係情報を取得する必要性が高いのである。

そして、そもそも大臣官房内の課室、係数は限定されており、また、対象期間中に当該関係自治体とメールを交わす部署も限定されているはずである。その過程で、行政事務に著しく支障を来すような膨大な作業が発生するとは到底思われず(少なくとも、諮問庁はそのような膨大な手間がかかりうることは一切具体的に主張立証していない)、むしろ、法で定める行政の義務に対するサボタージュであるとしたか、不服申立人には思えないのである。

オ このように、原処分に理由はないことは明らかであるから、貴審査会におかれては、文書開示を認めるべく、適切な審査・答申を行っ

ていただきたい。

第3 諮問庁の説明の要旨

平成30年10月1日付けで提起された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る。

1 本件審査請求の趣旨及び理由について

審査請求の趣旨及び理由については、審査請求書によれば、おおむね上記第2の1及び2(1)のとおりである。

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、行政文書開示請求書の形式上の不備(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ないこと)につき、相当な期間を定めて補正を求めたが、当該不備が補正されず、開示請求に係る行政文書を特定することができなかつたため、行政文書不開示決定処分を行った。

3 原処分の妥当性について

本審査請求は、当初本件請求文書の開示を求めるものであった。

内閣府大臣官房においては、大臣官房外の部局において作成された文書を含め、多種多様な行政文書を保有しており、審査請求人の求める請求内容では、大臣官房のどの課室、係等で保有しているものであるか判断することは困難であり、審査請求人に求める行政文書を確認するためには、大臣官房の全ての課室等が保有している行政文書ファイル等に含まれる行政文書の全てを逐一確認しなければならず、これを行うとすれば、膨大な作業が発生するものと予想され、行政事務に著しい支障が生じるおそれがあることから、審査請求人に対し、内閣府の行政文書ファイル管理簿のURLを示し、請求対象として該当する行政文書ファイルの名称を求めるとともに、それが困難な場合でも、請求する行政文書の分野及び当該文書を保有する大臣官房の課室の特定を行うよう平成30年4月11日付けで補正の求めを行った。

内閣府からの補正の求めに対し、審査請求人からは、平成30年4月27日付けで、請求する行政文書として、本件対象文書が示され、請求する行政文書について一部の特定が行われたところであるが、依然、具体的な行政文書ファイルの名称又は請求する行政文書の分野及び当該文書を保有する大臣官房の課室の特定は行われなかつたことから、平成30年5月11日付けで補正の求めを行った。

しかし、審査請求人からは、平成30年6月14日付けで「平成30年4月27日付け補正書に記載したとおり」である旨の回答があり、更なる補正は行われなかつた。

上記のとおり、補正後においても審査請求人の求める請求内容では、大臣官房のどの課室、係等で保有している行政文書であるか判断することは困難であり、審査請求人に求める行政文書を確認するためには、大臣官房の全ての課室等が保有している行政文書ファイル等に含まれる行政文書の全てを逐一確認しなければならず、これを行うとすれば、膨大な作業が発生するものと予想され、行政事務に著しい支障が生じるおそれがあることから、行政文書開示請求書の形式上の不備（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ない）につき、相当な期間を定めて補正を求めたが、当該不備が補正されず、開示請求に係る行政文書を特定することができなかったことを理由として不開示決定を行った。

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ます。

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12月26日 諮問の受理
- ② 同日 諮問庁から理由説明書を收受
- ③ 平成31年2月6日 審査請求人から意見書を收受
- ④ 令和元年7月12日 審議
- ⑤ 同年9月6日 審議
- ⑥ 同年10月11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、審査請求人に対し、本件対象文書の記載では文書の特定が困難であるとして補正を求めたが、具体的な行政文書の特定に至らなかったことから、本件開示請求には行政文書開示請求書の形式上の不備があ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、原処分の取消しを求め、対象文書のうち、存在する文書について開示を求めているが、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) 審査請求人は、上記第2の2(1)及び(2)のとおり、開示請求期間を特定期間限定したこと、メールの発信者及び受信者を課や局単位まで特定したこと並びに開示請求の対象とする行政文書の名称や様式を「メール及び添付文書」と明示したことにより、行政機関の職員が、開

示請求書の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があるなどと主張する。

(2) これに対し、諮問庁は、上記第3の3のとおり、内閣府大臣官房においては、大臣官房外の部局が作成した文書を含め、多種多様な行政文書を保有しており、審査請求人の求める請求内容では、大臣官房のどの課室、係等で保有しているものか判断することが困難であり、審査請求人が求める行政文書を確認するためには、大臣官房の全ての課室等が保有している行政文書ファイルに含まれる行政文書の全てを逐一確認しなければならず、これを行うとすれば、膨大な作業が発生し行政事務に著しい支障が生じると説明する。

(3) 形式上の不備の有無について

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。また、「○○（行政機関又はその下部組織）の保有する行政文書」のように記載された開示請求についても、行政文書の範囲は形式的、外形的には一応明確ではあるものの、一般的には、行政組織の活動は多種多様であってその全てに係る行政文書を請求しているとは考え難いことや保有する行政文書の量等に照らして、特定が不十分であると解される。

イ 上記アに照らすと、本件開示請求は、特定期間において、内閣府の職員を発信者ないし受信者として特定都道府県特定局長若しくは特定都道府県特定課の職員、又は、特定市町村長若しくは特定市町村特定部特定課の職員と交わされたメール及び添付書類をその対象としているが、内閣府設置法によれば、内閣府においては、同法第3章組織第3節本府に基づき、様々な内部部局、重要政策に関する会議、審議会等、施設等機関、特別の機関及び地方支分部局等が設置されており、その業務は多種多様に及ぶことが認められる。

一方で、審査請求人は、意見書（上記第2の2（2）エ）において、「本件はいわゆる特定学校法人問題に関する文書開示請求である。」と主張しており、同主張を前提にすると、本件対象文書の全てを請求しているとは考え難いこと、特定期間とはいえ、その行政文書の量が膨大になることなどに照らすと、内閣府の全ての職員が保有するメール及びその添付書類のうち、審査請求人が開示を求める文書とその余の文書とを識別することはできないものと認められる。

ウ 以上によれば、上記「行政文書を特定するに足りる事項」の記載としては、開示請求者は、少なくとも、請求する行政文書の分野及び当該文書を保有する部局を特定する等により、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であり、本件開示請求は、特定期間において、内閣府の職員を発信者ないし受信者として特定都道府県特定局長若しくは特定都道府県特定課の職員、又は、特定市町村長若しくは特定市町村特定部特定課の職員と交わされたメール及び添付書類と記載するにとどまり、いかなる文書の開示を求めるのかを識別し得る事項が示されていないから、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。

(4) 求補正手続の妥当性について

本件諮問書に添付された補正関係資料によれば、おおむね諮問庁が上記第3の3で説明するとおりの求補正の経緯であったことが認められる。

また、諮問庁が上記第3の3で説明するとおり、処分庁が審査請求人に対し、内閣府の行政文書ファイル管理簿のURLを示し、請求対象として該当する行政文書ファイルの名称を求めるとともに、それが困難である場合は、例えば「〇〇法案の制定の経緯に関する行政文書」や「〇〇交付金の交付決定に関する行政文書」など、請求される行政文書に記載された分野等が特定できるよう追記するとともに、内閣府大臣官房のいずれの課室等において保有する行政文書の開示を請求されるか、課室等の特定を行うよう求めたが、審査請求人において、これに応じた補正が行われなかったことが認められるから、本件に係る求補正の経緯において、特段の問題があるとは認められない。

(5) したがって、本件開示請求には形式上の不備があると認められ、処分庁による求補正によっても当該不備が補正されず、開示請求の対象となる文書を特定することができなかったことから、処分庁が本件開示請求に形式上の不備があることを理由に原処分を行ったことは妥当である。

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、本件対象文書の開示請求につき、本件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、本件対象文書の開示請求には、行政文書の不特定という形式上の不備があると認められるので、

不開示としたことは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

1 本件請求文書

特定期間において、内閣府の職員を発信者ないし受信者（c c 及び b c c 含む）として特定都道府県又は特定市町村の職員と交わされたメール及びその添付書類

2 本件対象文書（補正後）

特定期間において、内閣府の職員を発信者ないし受信者（c c 及び b c c 含む）として特定都道府県特定局長若しくは特定都道府県特定課の職員、又は、特定市町村長若しくは特定市町村特定部特定課の職員と交わされたメール及びその添付書類