

諮問庁：内閣総理大臣

諮問日：令和4年12月8日（令和4年（行情）諮問第708号ないし同第711号）

答申日：令和6年1月25日（令和5年度（行情）答申第621号ないし同第624号）

事件名：内閣総理大臣が特定の案件等に関して作成・取得した文書等の不開示決定（不存在）に関する件

内閣官房長官が特定の案件等に関して作成・取得した文書等の不開示決定（不存在）に関する件

内閣総理大臣が特定の案件等に関して作成・取得した文書等の不開示決定（不存在）に関する件

内閣官房長官が特定の案件等に関して作成・取得した文書等の不開示決定（不存在）に関する件

答 申 書

第1 審査会の結論

別紙に掲げる各文書（以下、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各決定は、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条の規定に基づく各開示請求に対し、令和4年6月8日付け閣総第303号及び同第306号並びに同年8月15日付け同第457号及び同第458号により内閣官房内閣総務官（以下「処分庁」という。）が行った各不開示決定（以下、順に「原処分1」ないし「原処分4」といい、併せて「原処分」という。）について、その取消しを求める。

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、各審査請求書によると、おおむね以下のとおりである。

- (1) 審査請求人は、2022年3月8日付けで、処分庁に対し法に基づき「開示請求時点での岸田総理大臣が執務に際して作成・取得した文書、総理補佐官、総理秘書官、参事官及びそれらを直接補佐・補助する秘書官補ないし参事官補が作成・取得した文書で現に存在するものうち以下に掲げるもので、電子メールや執務に用いているパソコン及びファイルサーバ内の個人フォルダ内に保存されているものも含む（閣議書及び閣議資料は除く）（原文ママ）。なお、行政文書であるか否かを問わず、

存在する文書が行政文書ではない場合は、行政文書該当性について争訟の対象となるものであることを申し添える」の開示を請求した（原処分1の関係）。

- ・ 2月27日から3月5日の間の総理大臣が大臣及び行政機関幹部職員と面会した際の事前連絡（メールを含む）、資料その他面会に関するもの
- ・ ウクライナに対するロシア侵攻に関連するもの
- ・ 新型コロナウイルス感染症対応に関するもの
- ・ 入管施設に収容されていたスリランカ人女性死亡事案に関するもの
- ・ 障害者に対する強制不妊手術に係る国賠請求訴訟の国による上告に関するもの
- ・ 北朝鮮による拉致被害者問題に関するもの
- ・ 経済安全保障政策に関するもの
- ・ 「新しい資本主義」に関するもの

(2) 審査請求人は、2022年3月8日付けで、処分庁に対し法に基づき「開示請求時点での松野官房長官が執務に際して作成・取得した文書、及び官房長官を直接補佐・補助する秘書官、参事官、秘書官補ないし参事官補の者が作成・取得した文書で現に存在するものうち以下に掲げるもので、電子メールや執務に用いているパソコン及びファイルサーバ内の個人フォルダ内に保存されているものも含む（閣議書及び閣議資料は除く）（原文ママ）。なお、行政文書であるか否かを問わず、存在する文書が行政文書ではない場合は、行政文書該当性について争訟の対象となるものであることを申し添える」の開示を請求した（原処分2の関係）。

- ・ ウクライナに対するロシア侵攻に関連するもの
- ・ 新型コロナウイルス感染症対応に関するもの
- ・ 入管施設に収容されていたスリランカ人女性死亡事案に関するもの
- ・ 障害者に対する強制不妊手術に係る国賠請求訴訟の国による上告に関するもの
- ・ 北朝鮮による拉致被害者問題に関するもの
- ・ 経済安全保障政策に関するもの
- ・ 「新しい資本主義」に関するもの

(3) 審査請求人は、2021年10月23日付けで、処分庁に対し法に基づき「開示請求時点での菅総理大臣が執務に際して作成・取得した文書、総理補佐官、総理秘書官、参事官及びそれらを直接補佐・補助する秘書官補ないし参事官補が作成・取得した文書で現に存在するものうち以下に掲げるもので、電子メールや執務に用いているパソコン及びファイルサーバ内の個人フォルダ内に保存されているものも含む（閣議書及び

閣議資料は除く)。なお、行政文書であるか否かを問わず、存在する文書が行政文書ではない場合は、行政文書該当性について争訟の対象となるものであることを申し添える」の開示を請求した(原処分3の関係)

- ・デジタル庁創設にかかるもの
- ・東京オリンピック・パラリンピック開催に関するもの
- ・2021年1月から3月にかけての新型コロナウイルス感染症対応のための緊急事態制限にかかるもの
- ・総理大臣の長男による総務官僚接待問題に関するもの
- ・新型コロナウイルス感染症ワクチンの接種推進に関するもの
- ・2021年G7に関するもの」

(4) 審査請求人は、2021年10月23日付けで、処分庁に対し法に基づき「開示請求時点での加藤内閣官房長官が執務に際して作成・取得した文書、及び内閣官房長官を直接補佐・補助する秘書官、参事官、秘書官補ないし参事官補の者が作成・取得した文書で現に存在するもののうち以下に掲げるもので、電子メールや執務に用いているパソコン及びファイルサーバ内の個人フォルダ内に保存されているものも含む(閣議書及び閣議資料は除く)。なお、行政文書であるか否かを問わず、存在する文書が行政文書ではない場合は、行政文書該当性について争訟の対象となるものであることを申し添える」の開示を請求した(原処分4の関係)。

- ・デジタル庁創設にかかるもの
- ・東京オリンピック・パラリンピック開催に関するもの
- ・2021年1月から3月にかけての新型コロナウイルス感染症対応のための緊急事態制限にかかるもの
- ・総理大臣の長男による総務官僚接待問題に関するもの
- ・新型コロナウイルス感染症ワクチンの接種推進に関するもの
- ・2021年G7に関するもの

(5) 処分庁は、2022年6月8日付け(原処分1及び原処分2の関係)及び同年8月15日付け(原処分3及び原処分4の関係)で、各開示請求書で特定された行政文書を不開示(不存在)とする原処分を行った。

(6) 本審査請求で争う原処分の理由として、以下の記載があった。

本件対象文書については、保有していないため(不存在)。

(7) 本審査請求で争う原処分は、以下のことから妥当ではない。

本件各請求の対象としている文書は、岸田総理大臣が執務に際して作成・取得した文書、総理補佐官、総理秘書官、参事官及びそれらを直接補佐・補助する秘書官補ないし参事官補が作成・取得した文書(原処分1の関係)、松野官房長官が執務に際して作成・取得した文書、及び官房長官を直接補佐・補助する秘書官、参事官、秘書官補ないし参事官

補の者が作成・取得した文書（原処分2の関係）、菅総理大臣が執務に際して作成・取得した文書、総理補佐官、総理秘書官、参事官及びそれらを直接補佐・補助する秘書官補ないし参事官補が作成・取得した文書（原処分3の関係）、加藤内閣官房長官が執務に際して作成・取得した文書、及び内閣官房長官を直接補佐・補助する秘書官、参事官、秘書官補ないし参事官補の者が作成・取得した文書（原処分4の関係）を特定している。これらの者は、現に執務・業務を行っているのであり、文書の作成・取得を行わずに執務・業務を行うことはできないことから、請求対象文書は存在しなければならない。

不存在原処分に関しては、①行政文書非該当、②文書が物理的に作成・取得がなされていない、③行政文書として保有していたが保存期間満了により廃棄済み、のいずれの理由によるものであるが、どの理由に該当して対象文書を保有しないとの決定としたのかが明らかではない。本件開示請求対象を鑑みると、現に何らかの文書を保有していなければ適正な政府活動ができないため、文書を保有しているが行政文書非該当とされている文書があると思料される。

したがって、本件各審査請求では、総理大臣、総理大臣補佐官・秘書官及びそれを直接補佐・補助する者が作成・取得した文書、内閣官房長官及び内閣官房長官を直接補佐・補助する秘書官、参事官、秘書官補ないし参事官補の者が作成・取得した文書について、行政文書に該当するか否かが争点となると思われる。この点、執務・業務上作成・取得されている文書であって、総理大臣及びそれを補佐・補助する業務により生じている文書、官房長官及びそれを補佐・補助する業務により生じている文書は、極めて高度で適切な管理が必要な記録であり、こうした文書が行政文書としてしかるべき法令の下で管理されず、「私文書」として私的に利用・管理するといったことが許されるものではない。そのため、執務・業務上作成・取得された文書は、適切な情報管理及び行政文書管理を行うため、組織的に用いられ実施機関として保有されているものというほかないものであり、本件処分庁の原処分は誤っている。

なお、本件処分庁は不存在の具体的理由を付記しておらず、何が争点となりえるのかは必ずしも明らかではないため、上記原処分が妥当ではないとする本件審査請求人の主張は、あくまでも不存在理由として合理的に想定し得るものを仮定的に設定して述べているものである。そのため、今後の本件処分庁及び本件審査庁の理由説明等によっては、別途主張等を述べることは留保する。また、本件各開示請求に当たって審査請求人は特に、請求対象範囲の特定にあたって「なお、行政文書であるか否かを問わず、存在する文書が行政文書ではない場合は、行政文書該当性について争訟の対象となるものであることを申し添える」と付記して

いる。したがって、本件各開示請求を受け付けた時点で保有していた文書等は廃棄されずに保存されていなければならない、物理的に何ら文書が存在しないということはあってはならないことであることに留意すべきである。

(8) 以上のとおり、原処分は法の解釈、運用を誤ったものである。よって、その取消しを求めるため、本審査請求を行った。

第3 諮問庁の説明の要旨

令和4年9月6日付け、処分庁による法9条2項の規定に基づく原処分に対する各審査請求については、下記の理由により、原処分維持が適当であると考える。

1 本件審査請求の趣旨について

本件は、審査請求人が行った令和4年3月8日付け（原処分1及び原処分2の関係）及び令和2年10月23日付け（原処分3及び原処分4の関係）本件各開示請求に対する各審査請求であり、本件各開示請求の内容は別紙に掲げる本件対象文書のとおりである。

本件各開示請求に対し、処分庁において、「本件対象文書については、保有していない」ことを理由に不開示とする原処分を行ったところ、審査請求人から「不開示処分を取り消すとの決定を求める」といった趣旨の審査請求が提起されたものである。

2 審査請求人の主張及び原処分の妥当性について

審査請求人は、各審査請求の理由として、「文書の作成・取得を行わずに執務・業務を行うことはできないことから、請求対象文書は存在しなければならない」、「執務・業務上作成・取得された文書は、適切な情報管理及び行政文書管理を行うため、組織的に用いられ実施機関として保有されているものというほかないものであり、本件処分庁の決定は誤っている」旨主張している。

しかしながら、処分庁において、本件各開示請求を受け、行政文書ファイルが保存されている執務室内、書庫、パソコン上の共用フォルダ等の探索を実施したが、本件行政文書開示請求に該当する文書の存在は確認できなかったものである。

また、本件各開示請求の「請求する行政文書の名称等」欄に記載された面会に関する文書や各政策に関する文書は、公文書等の管理に関する法律（平成21年法律第66号）や行政文書の管理に関するガイドライン（平成23年4月1日内閣総理大臣決定）等に基づき、各政策を所管する行政機関の責任において、必要に応じて作成・保存されるものである。

さらに、もし仮に本件各開示請求の「請求する行政文書の名称等」欄に記載された面会に関する文書や各政策に関する文書を本件各開示請求の「請求する行政文書の名称等」欄に記載された者等が取得したとしても、

そうした文書は、当該政策を所管する行政機関においてその正本が管理されるものであることから、処分庁としては、保存期間を1年未満とすることができ内閣官房行政文書管理規則（平成23年4月1日内閣総理大臣決定。以下「文書管理規則」という。）7条9項1号に該当するものとして、使用目的終了後、遅滞なく廃棄されたと考えられる。したがって、審査請求人の主張はあたらない。

3 以上のとおり、原処分維持が適当であると考ええる。

第4 調査審議の経過

当審査会は、本件各諮問事件について、以下のとおり、併合し、調査審議を行った。

- | | |
|-------------|---------------------------------|
| ① 令和4年12月8日 | 諮問の受理（令和4年（行情）諮問第708号ないし同第711号） |
| ② 同日 | 諮問庁から理由説明書を收受（同上） |
| ③ 令和5年12月8日 | 審議（同上） |
| ④ 令和6年1月19日 | 令和4年（行情）諮問第708号ないし同第711号の併合及び審議 |

第5 審査会の判断の理由

1 本件各開示請求について

本件各開示請求は、本件対象文書の開示を求めるものであり、処分庁は、本件対象文書を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、原処分の取消しを求めているところ、諮問庁は、原処分維持が適当である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) 当審査会事務局職員をして、本件対象文書の保有の有無等について、更に諮問庁に確認させたところ、諮問庁は、おおむね以下のとおり補足して説明する。

ア 内閣官房内閣総務官室（以下「内閣総務官室」という。）は、内閣法（昭和22年法律第5号）12条2項に掲げる内閣官房の事務のうち、同項1号の「閣議事項の整理その他内閣の庶務」（具体的には、内閣官房組織令（昭和32年政令第219号）2条1項各号に掲げる事務）のみを所掌しており、本件各開示請求書に記載がある政策等についての総合調整には、関与していない。

したがって、内閣総務官室においては、本件各開示請求書に記載がある政策等についての総合調整に係る文書は、作成・取得していない。

イ 総理大臣官邸各室（以下「官邸各室」という。）においては、各行政機関から様々な説明・報告を受ける立場上、説明資料等の文書が多

数取り扱われるが、そうした文書は、いずれも説明等を行う各行政機関においてその正本・原本が管理されるものであることから、内閣官房としては、文書管理規則7条9項各号に定められた、保存期間を1年未満とすることができる文書の類型のうち、同項1号の「別途、正本・原本が管理されている行政文書の写し」に該当するものとして、当該説明等の使用目的終了後、遅滞なく廃棄する取扱いとしており、かつ、公文書管理法及び文書管理規則等上、こうした行政文書の廃棄については、その経緯に関する記録を残すことまでは求められていない。

そのため、仮に、総理及び官房長官を始めとする官邸幹部等（各開示請求書に記載がある職員。以下同じ。）が、各行政機関から説明等を受け、その際に説明資料等の文書を取得していたとしても、当該文書は、内閣官房としては、文書管理規則7条9項1号に該当するものとして、当該説明等の終了後、遅滞なく廃棄されたと考えられ、本件各開示請求時点では、本件各開示請求に該当する説明資料等は保有していなかった。

ウ また、一般論として、答弁・会見のために、総理及び官房長官を始めとする官邸幹部等は、他の行政機関から想定問答や答弁書案等の文書を取得するが、そうした文書は、当該行政機関においてその正本・原本が管理されるものであることから、内閣官房としては、保存期間を1年未満とすることができる文書管理規則7条9項1号に該当するものとして、当該答弁・会見の終了後、使用目的終了により遅滞なく廃棄する取扱いとしている。

そのため、仮に、答弁・会見のために、他の行政機関から取得した想定問答や答弁書案等の文書があったとしても、当該文書は、内閣官房としては、文書管理規則7条9項1号に該当するものとして、当該答弁・会見の終了後、遅滞なく廃棄されたと考えられ、本件各開示請求時点では、本件各開示請求に該当する想定問答や答弁書案等の文書は保有していなかった。

エ 総理大臣官邸訪問予約届は、官邸のセキュリティ確保の観点から、外部からの官邸への入邸に際して、訪問予定者に対し、訪問先への事前提出をお願いしているところであり、当該訪問予約届は官邸の警備業務を遂行するために必要な文書である。同届については、保存期間1年未満の行政文書として、使用目的終了後、遅滞なく廃棄している。また、その他の事前連絡（メールを含む。）、資料のほか面会に関するものについても、官邸各室が業務に関して保有する文書は、

・各行政機関が保有する行政文書の写し

・定型的・日常的な業務連絡に関するもの

のいずれかに該当するところ、いずれも保存期間1年未満の文書として、使用目的終了後、遅滞なく廃棄している。

(2) 検討

ア 上記(1)イないしエの総理及び官房長官を始めとする官邸幹部等が取得した政策等に関する文書、総理大臣官邸訪問予約届等の事前連絡(メールを含む。)及び資料その他面会に関する文書は、文書管理規則7条9項各号の規定に該当するとして保存期間を1年未満としている旨の諮問庁の説明は、当審査会において諮問庁から提示を受けた文書管理規則を確認したところによれば、不自然、不合理な点があるとはいえ、これを覆すに足りる特段の事情も認められない。

そうすると、上記第3の2の仮に面会に関する文書や各政策に関する文書を総理及び官房長官を始めとする官邸幹部等が取得したとしても、使用目的終了後、遅滞なく廃棄されたと考えられる旨の諮問庁の説明は、これを否定することまではできない。

イ 当審査会において内閣法及び内閣官房組織令を確認したところ、上記(1)アの内閣総務官室は、内閣法12条2項に掲げる内閣官房の事務のうち、同項1号の「閣議事項の整理その他内閣の庶務」(具体的には、内閣官房組織令2条1項各号に掲げる事務)のみを所掌しており、本件各開示請求書に記載がある政策等についての総合調整には、関与していない旨の諮問庁の説明は、不自然、不合理な点はなく、これを覆すに足りる事情も認められない。

そうすると、上記(1)アの内閣総務官室においては、本件各開示請求書に記載がある政策等についての総合調整に係る文書は、作成・取得していない旨の諮問庁の説明に、不自然、不合理な点はなく、これを覆すに足りる事情も認められない。

ウ 当審査会事務局職員をして上記第3の2の探索の範囲等について更に諮問庁に確認させたところ、内閣総務官室において、本件行政文書開示請求を受け、行政文書ファイルが保存されている内閣総務官室の執務室内(官邸各室を含む。)、書庫、パソコン上の共用フォルダ及び電子メールの探索を実施したが、本件行政文書開示請求に該当する文書の存在は確認できなかったとのことであり、探索の範囲等について、特段の問題があるとは認められない。

エ 以上により、内閣総務官室において、本件対象文書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 付言

本件各不開示決定通知書には、不開示とした理由について、「本件対象文書については、保有していないため（不存在）。」と記載されているところ、一般に、文書の不存在を理由とする不開示決定に際しては、単に対象文書を保有していないという事実を示すだけでは足りず、対象文書を作成又は取得していないのか、あるいは作成又は取得した後に、廃棄又は亡失したのかなど、なぜ当該文書が存在しないかについても、理由として付記することが求められる。

したがって、原処分における理由付記は、行政手続法8条1項の趣旨に照らし、適切さを欠くものであり、処分庁においては、今後の対応において、上記の点について留意すべきである。

5 本件各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各決定については、内閣総務官室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 合田悦三, 委員 木村琢磨, 委員 中村真由美

別紙 本件対象文書

1 原処分1に係る請求文書

以下のものに関して、開示請求時点での岸田総理大臣が執務に際して作成・取得した文書、総理補佐官、総理秘書官、参事官及びそれらと直接補佐・補助する秘書官補ないし参事官補が作成・取得した文書で現に存在するものすべてで、電子メールや執務に用いているパソコン及びファイルサーバ内の個人フォルダ内に保存されているものも含む。なお、行政文書であるか否かを問わず、存在する文書が行政文書ではない場合は、行政文書該当性について争訟の対象となるものであることを申し添える

- ・ 2月27日から3月5日の間の総理大臣が大臣及び行政機関幹部職員と面会した際の事前連絡（メールを含む）、資料その他面会に関連するもの
- ・ ウクライナに対するロシア侵攻に関連するもの
- ・ 新型コロナウイルス感染症対応に関するもの
- ・ 入管施設に収容されていたスリランカ人女性死亡事案に関するもの
- ・ 障害者に対する強制不妊手術に係る国賠請求訴訟の国による上告に関するもの
- ・ 北朝鮮による拉致被害者問題に関するもの
- ・ 経済安全保障政策に関するもの
- ・ 「新しい資本主義」に関するもの

2 原処分2に係る請求文書

以下のものに関して、開示請求時点での松野内閣官房長官が執務に関して作成・取得した文書、及び内閣官房長官を直接補佐・補助する秘書官、参事官、秘書官補ないし参事官補の者が作成・取得した文書で現に存在するものすべてで、電子メールや執務に用いているパソコン及びファイルサーバ内の個人フォルダ内に保存されているものも含む。なお、行政文書であるか否かを問わず、存在する文書が行政文書ではない場合は、行政文書該当性について争訟の対象となるものであることを申し添える

- ・ ウクライナに対するロシア侵攻に関連するもの
- ・ 新型コロナウイルス感染症対応に関するもの
- ・ 入管施設に収容されていたスリランカ人女性死亡事案に関するもの
- ・ 障害者に対する強制不妊手術に係る国賠請求訴訟の国による上告に関するもの
- ・ 北朝鮮による拉致被害者問題に関するもの
- ・ 経済安全保障政策に関するもの
- ・ 「新しい資本主義」に関するもの

3 原処分3に係る請求文書

開示請求時点で菅総理大臣が執務に関して作成・取得した文書，総理補佐官，総理秘書官，参事官及びそれらと直接補佐・補助する秘書官補ないし参事官補が作成・取得した文書で現に存在するもののうち以下に掲げるもので，電子メールや執務に用いているパソコン及びファイルサーバ内の個人フォルダ内に保存されているものも含む（閣議書及び閣議資料等は除く）。なお，行政文書であるか否かを問わず，存在する文書が行政文書ではない場合は，行政文書該当性について争訟の対象となるものであることを申し添える

- ①デジタル庁創設にかかるもの
- ②東京オリンピック・パラリンピック開催に関するもの
- ③2021年1月から3月にかけての新型コロナウイルス感染症対応のための緊急事態制限にかかるもの
- ④総理大臣の長男による総務官僚接待問題に関するもの
- ⑤新型コロナウイルス感染症ワクチンの接種推進に関するもの
- ⑥2021年G7に関するもの

4 原処分4に係る請求文書

開示請求時点での加藤内閣官房長官が執務に関して作成・取得した文書，及び内閣官房長官を直接補佐・補助する秘書官，参事官，秘書官補ないし参事官補の者が作成・取得した文書で現に存在するもののうち以下に掲げるもので，電子メールや執務に用いているパソコン及びファイルサーバ内の個人フォルダ内に保存されているものも含む（閣議書及び閣議資料等は除く）。なお，行政文書であるか否かを問わず，存在する文書が行政文書ではない場合は，行政文書該当性について争訟の対象となるものであることを申し添える

- ①デジタル庁創設にかかるもの
- ②東京オリンピック・パラリンピック開催に関するもの
- ③2021年1月から3月にかけての新型コロナウイルス感染症対応のための緊急事態制限にかかるもの
- ④総理大臣の長男による総務官僚接待問題に関するもの
- ⑤新型コロナウイルス感染症ワクチンの接種推進に関するもの
- ⑥2021年G7に関するもの