

行政文書の不存在についての検討資料

論 点	1
行政文書の不存在を理由とする不開示決定に関し、開示請求書の記載、行政文書の特定の方法、文書管理、情報提供等について何らかの対応策が必要か。	
1 情報公開審査会の不存在に関する調査審議等の状況	2
2 答申の例	2
（1）物理的に請求対象文書が存在しない場合	3
（2）文書が存在するのに不開示決定がなされた例	12
（3）請求対象文書が情報公開法の対象外となっている場合	17

論 点

行政文書の不存在を理由とする不開示決定に関し、開示請求書の記載、行政文書の特定の方法、文書管理、情報提供等について何らかの対応策が必要か。

請求対象文書の不存在を理由として不開示と決定されているもののうち、物理的に文書が存在しない場合としては、主に、行政機関等がそもそも請求対象文書を作成・取得していなかった場合と、作成・取得した後、保存期間経過後又は前に廃棄した場合とがある。

は、当該行政機関の所掌外であるか又は所掌内であるが業務遂行上必要がない場合であるが、中には、行政機関等が文書を作成・取得すべきであったにもかかわらず、しなかったとされる例もある。

は、文書管理規程等にのっとり保存期間の経過後に廃棄された場合、調整等の業務に使用した文書等について一年以上保存の必要がないものとして、業務終了後廃棄された場合、保存期間内であるにもかかわらず、誤って廃棄・紛失した場合がある。

請求対象文書が存在するにもかかわらず不存在を理由とした不開示決定がなされた場合の原因としては、対象文書の探索・確認等が不十分であったこと、関連する文書を請求範囲として認識しなかったために開示請求の対象ではないと判断したこと、請求文書がそもそも情報公開法の対象外であったこと等がある。

請求対象文書が存在しないとされた事案等のうち、背景に、文書管理の問題、対象文書の範囲の確定の問題、請求者に対する情報提供の問題等がある場合について、答申では、具体の文書を指摘した上で不開示決定を取り消すか、又は必要な措置等について付言を行っている。

1 情報公開審査会の不存在に関する調査審議等の状況

情報公開審査会においては、平成 13 年に設置されて以降、不存在事案について 355 件（行政機関 344、独立行政法人等 11）の諮問を受け、そのうち 283 件（行政機関 275、独立行政法人等 8）について答申済みである（16 年 3 月 31 日現在）。

不存在事案に関する諮問件数を年度ごとにみると、平成 13 年度は 82 件（全諮問件数に対する不存在事案の割合は 21.9%）、14 年度は 136 件（19.2%）、15 年度は 137 件（14.8%）である。

（参考）	平成 13 年度	82 件（全諮問件数 374 件）
	14 年度	136 件（全諮問件数 709 件）
	15 年度	137 件（全諮問件数 927 件）

不存在事案に関する答申計 283 件のうち、原処分が妥当でないとしたもの（対象文書が存在するとしたもの）は 36 件である。

（参考）	平成 13 年度	3 件
	14 年度	11 件
	15 年度	22 件

2 答申の例

請求対象文書の不存在を理由として不開示決定が行われる場合としては、開示請求の時点で、（1）物理的に請求対象文書が存在しない場合、（2）文書が存在するのに不開示決定がされた場合、（3）請求対象文書が情報公開法の対象外となっている場合、と大きく 3 つに分類することができる。

（1）物理的に請求対象文書が存在しない場合

当該行政機関がそもそも対象文書を作成・取得していなかった場合

行政機関の所掌外の事項に関する文書であるか又は所掌内であるが業務遂行上必要でないなどのため、対象文書を作成・取得していない場合であるが、中には、行政機関等が文書を作成・取得すべきであったにもかかわらず、しなかったことは問題であると指摘した例もある。

このような場合に開示請求がなされる要因としては、開示請求の段階で請求者が文書の範囲の確定等について適切な教示を受けられなかったこと、行政機関等の情報提供が不十分であったことのほか、請求者の推測や思い込み等による請求によることがある。

作成・取得した後、保存期間経過後又は前に廃棄された場合

この類型には、主に次の場合がある。

ア) 文書管理規程等にのっとり、保存期間の経過後に廃棄された場合

イ) 調整等の業務に使用した文書等について、一年以上保存の必要がないものとして、業務終了後廃棄された場合

ウ) 保存期間内であるにもかかわらず、誤って廃棄・紛失した場合

その他

情報公開法施行前で行政文書ファイル管理簿を作成していなかった時点の文書等で、対象文書が作成された後廃棄されたか、そもそも作成されていないものが不明な場合、行政機関等の事務的ミスにより、文書が存在しないにもかかわらず、行政文書ファイル管理簿に誤掲載された場合等がある。

(2) 文書が存在するのに不開示決定がされた場合

対象文書を保有していながら、諮問庁(処分庁)が不存在として不開示決定をした場合としては、関連する文書を請求範囲として認識せずに開示しなかったなどの対象文書の特定の問題、文書の探索も含めて文書管理の問題等が挙げられる。

(3) 請求対象文書が情報公開法の対象外となっている場合

請求対象文書が、情報公開法第2条第2項第2号に規定する歴史的資料等である場合、個人段階のメモである場合等である。

(1) 物理的に請求対象文書が存在しない場合

当該行政機関等がそもそも対象文書を作成・取得していなかった例

異議申立人からの請求対象文書が存在するはずであるとの主張に対し、外交記録公開審査の過程において本件非公開リスト等に相当するものが作成されたことはないと不存在を認めた例

「異議申立人の主張する異議申立ての主たる理由は、異議申立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) 本件非公開リスト等の不存在について

ア 本件非公開リスト等は、実際に行政文書として存在するはずである。諮問庁は、何らかの理由により本件非公開リスト等の存在自体を隠匿しているか、あるいは、それを法2条2項にいう「行政文書」に当たらないなどとみなして不存在とし、不開示決定を行ったと考えるほかない。したがって、本件処分は、存在する行政文書を不存在として不開示とした違法なものである。

(略)

外交記録公開審査の過程において本件非公開リスト等に相当するものが作成されることはないと認められ、また、外務省独自の外交記録公開制度の趣旨と目的を達成するためには、公開の対象となったものを明らかにすれば足り、公開できない外交記録を整理し、そのリストを作成する必要はなく、非公開とされたものについては付箋紙を貼付するなどの方法によってこれを明らかにしているという諮問庁の説明には、必ずしも不合理若しくは不自然な点はないものと認められる。」

（審査会答申 13-38～53「第1回～第16回外交記録公開に関し、公開審査の対象となりながら公開されなかった外交記録の目録の不開示決定（不存在）に関する件」）

審査会が調査を行った上で、第3回研究会議の議事メモは作成されたことはない

と不存在を認めた例

「諮問庁は、諮問後に関係者への聴き取り等の調査及び探索等を行った結果、省内のネットワークシステムである共働支援システムの共用文書領域内の文書フォルダに第1回及び第2回開催分の議事メモは電磁的記録として保存されていたものの、第3回開催分の議事メモは保存されていなかったとしている。

そこで検討すると、本件分担研究の実施に当たって行われる研究会議の議事録については旧厚生省への提出義務が課されていなかったこと、本件開示請求に対する2次決定は、諮問後における当審査会の指摘等を踏まえ、諮問庁が本件対象文書の存在の有無を入念に調査した結果、行われたものであること、当審査会による調査でも前記文書フォルダ内に第3回開催分の議事メモの存在が確認されなかったこと及び他に第3回開催分の議事メモが存在すると認めるに足る事情もないことにかんがみると、諮問庁は第3回開催分の議事メモを保有していないものと認められる。」

（審査会答申 15-377「平成12年度厚生科学研究「精神医療保健福祉に関わる専門職のあり方に関する研究」の分担研究「臨床心理技術者の資格のあり方に関する研究」の議事録の不開示決定（不存在）に関する件」）

そもそも海底土壌調査を行っていないと認められることから、当該調査に係る報告書は存在しないと認められるとした例

「検討会は、新たに、海産生物及び海水を採取し、調査を実施したものであるが、海底土壌について調査した形跡はうかがえない。

また、平成元年6月20日、海底土壌調査を実施しないことについて、批判的な内容の新聞報道があり、旧科技庁は、同月21日第114国会参議院科学技術特別委員会における「海産生物、海水の放射能調査だけでなく、海底土の放射能調査を実施すべきではないか」という質問を想定し、「放射能調査を実施するに当たっては、生活環境への影響の観点からは、海産生物の放射能調査が最も重要であると考え

られること、放射能濃度を測定するとの観点からは、海水が代表性が良いと考えられること、5000メートルもの深海底は十分に生活環境から隔離されていると考えられ、いたずらに海底環境を乱さないほうがよいこと等を考慮すると、海底土の放射能調査の優先度は低いものであると考えられる。これらの点については、検討会の専門家の方からも同様の判断を頂いているところである。したがって、今回の調査で、海底土の放射能調査を実施する考えはない。」とする原子力安全局長の答弁を準備していたことが認められる。結局、同委員会における質問は行われなかったが、国会に対するこのような答弁を準備していたという状況からも、同調査を実施しなかったという諮問庁の説明に不自然な点はない。

(略)

さらに、前記のとおり、専門家による検討会が、必要と判断した調査を行い、安全性を確認した結果を公表した後、改めて、本件事件に関する海底土壌調査を行ったとは考えられず、関係省庁も含めて、その後に同調査を行っていないという諮問庁の説明は、首肯し得るものである。

これらの事実を徴すると、本件対象文書は不存在であるという諮問庁の説明は、信用できるものである。

したがって、本件対象文書は、不存在であると認められる。」

(審査会答申 13-58「米海軍攻撃機「スカイホーク」沈没地点の海底土壌調査の報告書の不開示決定(不存在)に関する件」)

非合法的な休暇に係る休暇簿について、諮問庁による調査結果を踏まえ、存在すると認めることが困難とした例

「諮問庁としては、...平成14年3月14日に実際に職員3名が宮城労働局及び本件署・所に赴き、これらの官署における休暇に関する手続について、各種休暇簿の確認、内部監査に関する書類の確認を行うとともに、休暇承認権限を有し、かつ、文書管理責任者である関係者に対する制度運営状況についての聴取を通じ、人事院規則に基づいた適正な処理が行われていることを確認し、さらに、これらの官署において、本件対象文書が存在する可能性のある庁舎内の書棚、倉庫の保存場所を中心に探索し、休暇関係書類(年次休暇簿、病気・特別休暇簿、介護休暇簿)中に本件文書が綴じられていないことを現認した旨説明している。

この点に関し審査請求人は、諮問庁は宮城労働局及び本件署・所の幹部職員所有の自家用車のトランク、労働組合宮城支部のロッカー等の場所の探索や当該幹部職員を隔離した上でのOBを含めた組合員への聴取を行っておらず、その探索方法に欠陥があり探索自体は不十分である旨主張する。

(略)

仮に審査請求人の主張するような探索方法を採用したとしても、本件対象文書の性

格等にかんがみれば、それまでの諮問庁の調査の結果を覆し、本件対象文書が現に行政文書として保有されていると認定するに足りる資料を得ることは困難であったと考えられる。

したがって、当審査会としては、上記諮問庁の説明はこれを是認するほかなく、本件対象文書が存在すると認めることは困難であるとの結論に達した。」

(審査会答申 14-186「非合法的な休暇に係る休暇簿の不開示決定(不存在)に関する件」)

外部カウンセラーの任用に関する文書が作成されておらず、作成したかどうか記憶にないというのは、行政機関としての意思決定手続上も、文書管理規定上も問題であると付言した例

「諮問庁は、更に、当時の担当職員は他の業務で多忙であり、委嘱を決めるための決裁文書は作成しておらず、面接対象者の決定、面接の日時の通知、面接の結果、履歴等についても、文書を作成したかどうか記憶にないとのことである旨、説明する。

本来、職員の職務上の秘密にかかわる職場での問題やプライバシーにかかわる私生活上の問題についての身上相談というセンシティブな業務を外部の第三者に委嘱するような場合については、資格、資質等の基準、選任の方法等を定めた文書が通常は作成されていると考えられる。また、たとえこれらがなくとも、名古屋国税局として当該特定個人が外部カウンセラーとして適任であるか判断し、報酬という形で国費の支出を伴う委嘱を決定するため、住所、氏名、資格、経歴、委嘱内容、嘱託料、任期等を明らかにした文書により決裁をとることが必要であると考えられる。既に開示することとしている上記「請書」を除き、このような文書を作成しておらず、面接関係の文書についても作成したかどうか記憶にないとの諮問庁の説明は、行政機関としての意思決定手続上も、文書管理規定上も問題であると言わざるを得ない。

(略)

しかし、上記1 「採用時の審査基準」については、従来から統一的に定めていないという諮問庁の説明を覆すものはなく、また、本件外部カウンセラーの委嘱の際にも近隣の官公庁から紹介を受けて、当該官公庁での実績を参考にしつつ、名古屋国税局の職員が面接を行って委嘱を決めたという事情にかんがみれば、その際に審査基準はもとより、何を審査の対象にしたのかを示す文書が新たに作成されたと認めるに足る事情はうかがえない。上記1 「カウンセラーの社会的地位」に関する文書についても同様と認められる。

また、上記1 「採用の経緯」については、前任のカウンセラーが急遽辞任を申し出たため近隣の官公庁から紹介を受けて、前任者と職務の内容と謝金等は同じで

ある旨説明して委嘱したものであり、これらが極めて短期間のうちに他の業務で多忙な職員が担当して行われたことから、委嘱に関する書類が作成されているという事情はうかがえない。

以上のことから、上記1 「採用時の審査基準」、「採用の経緯」及び「カウンセラーの社会的地位」に関する文書については、いずれも文書管理上問題はありますが、不存在であると認められる。」

(審査会答申 15-164「名古屋国税局での外部カウンセラーの任用に関する文書の不開示決定(不存在)に関する件」)

開示請求時には存在していなかった文書について、対象文書には含まれないとしても、別途の開示請求に対し開示決定がなされていることから、当該文書をしかるべき方法により情報提供すべきであったとした例

「異議申立人は、「A B間輸送」の違法性の判断に当たっての有償か否かの基準が明確になっていない現状において、「A B間輸送」に違法性があると判断した場合には、事業活動を制限しうる重大な不利益処分を課すことも可能であり、そのような判断基準について、旧運輸省が何ら審議又は文書の作成を行っていないということは、国土交通省文書管理規則4条の文書作成の原則の規定に抵触する旨主張する。

この点については、平成15年5月8日に自動車交通局旅客課長から各地方運輸局自動車交通部長等に対して通知された「自動車運転代行業の業務の適正な運営の確保に向けた今後の取組について」と題する通達の中に、「A B間輸送」の有償性に係る判断の基準が明確に記述されていることが認められる。異議申立人が意見書において上記通達に触れているのは、上記通達の発出に当たって、国土交通省において「A B間輸送」の有償性について協議・検討した内容が記載された文書があるのではないかと考えている。通常通達の発出に当たっては、関係する部局間等で検討・協議を事前に行うものであり、上記通達の発出に当たってもそのような文書が存在するかどうか当審査会から諮問庁に確認を求めたところ、本省と地方運輸局との間で議論した内容が記載された文書が存在することが確認された。当該文書は、諮問庁によれば、上記通達の発出される前に通達の素案を地方運輸局に示して、意見等を集めたものを整理したものであるとのことであり、当該文書は、本件開示請求時には存在していなかったのであるから、本件対象文書には含まれないことは明らかであるが、そこに記載されている内容からすると、本件開示請求に係る「A B間輸送」についての取扱いを協議した」内容が記載されたものであると認められる。また、当該文書については、別途の開示請求に対し、開示決定が既になされているとの事情も認められることから、当該文書をしかるべき方法により異議申立人に対して情報提供するといったことが望ましいと考えられる。

(審査会答申 15-438「運転代行車によるA B間輸送の取扱いに関して警察庁から説

明を受けた内容が記載された文書の不開示決定（不存在）に関する件）」

作成・取得したが、一定期間保存後、廃棄された例

「秘」指定文書について、訓令の規定に基づく破棄期限が過ぎたことから破棄されているとして、不存在を認めた例

「（１）登録簿及び接受保管簿上の記載について

本件対象文書たる「平成５年度陸上自衛隊中期防衛見積りについて」は、平成６年１月に作成されたが、秘密保全に関する訓令１０条の規定に基づき「秘」に指定されるとともに、同訓令１７条の規定に基づき複製及び破棄について登録を行っており、登録簿及び接受保管簿上、複製されたものも含め作成当初に破棄期限とされた平成６年９月３０日にはすべての配布先で破棄されたことが確認できると諮問庁は主張している。当審査会において諮問庁から提示を受けた当該登録簿及び接受保管簿を実見したところによれば、諮問庁の主張どおり、破棄期限が平成６年９月３０日とされ、また、同日までには複製されたものを含めすべての配布先において破棄されていると認められる。

（２）本件対象文書の位置づけの変化について

諮問庁の説明によれば、本件対象文書の位置づけは、当初、上記１のとおりであったが、その前提であった平成５年度統合中期防衛見積りの作成が中止となり、その重要性は低下し、保存期間を経過してまで保存する必要はなかったとのことであるが、冷戦の終結その他当時の国際環境等の変化にかんがみれば、その説明は理解できるものである。

以上の諸事情に照らし、諮問庁が本件対象文書を保有していないことは不自然ではない。」

（審査会答申 15-249「平成５年度陸上自衛隊中期防衛見積りについて」の不開示決定（不存在）に関する件）

特定団体の総会議事録等は文書管理規程に定める保存期限が１年未満の文書であり、閲覧後廃棄されたとして文書の不存在を認めるとともに、当該事情を請求人に説明すべきと付言した例

「特定の地方ＢＢＳ連盟は任意団体であることから近畿地方委員会に対し、総会議事録、役員名簿及び規約書を提出する法令上の義務はなく、慣例としても提出を求めているとしている。また、平成１４年４月７日及び同１５年３月２日の特定の地方ＢＢＳ連盟の理事会に近畿地方委員会職員が出席し理事会資料を取得したが、それらは、法務省行政文書管理規程（以下「文書管理規程」という。）において保存期間１年未満の雑文書であるため、閲覧後廃棄し、本件開示請求の時点では保有していないとしている。（略）

このように、あえて総会議事録、役員名簿及び規約書を提出させたり、保存しておく必要はないという諮問庁の説明に不自然な点があるとは認められない。

また、理事会に出席した職員が持ち帰った文書について、文書管理規程に定める保存期限が1年未満の文書であり閲覧後廃棄しているため、開示請求の行われた平成15年10月8日に既に廃棄され文書が存在しないとする諮問庁の説明にも不自然な点はないと認められるので、本件対象文書は近畿地方委員会が保有していないことが認められる。(略)

なお、行政文書不開示決定通知書の「2 不開示とした理由」には「開示請求の対象となる行政文書が存在しないため。」とのみ記載されているが、審査請求人に対して誤解を招かないように、特定の地方BBS連盟の関係書類を行政機関が保有しているものではないという実態を正確に説明すべきものであったと考えられ、今後の適切な対応が望まれる。」

(審査会答申15-750「特定団体の総会議事録、役員名簿及び規約書の不開示決定(不存在)に関する件)

防衛庁が作成した想定問答に関する内閣情報調査室との調整に係る文書につき、調整終了後廃棄されたとする諮問庁の説明を不自然な文書管理等を行ったものとは認められないとした例

「諮問庁は、本件対象文書のような文書は、通常調整が終了すれば、直ちに廃棄されるものであり、また、念のため文書を探索したが、存在は確認されなかったとして、原処分における不存在を理由とした不開示決定は妥当である旨説明する。

本件開示請求の前提となった想定文書は、その内容から、日本海中部不審船事案の発生を受けて、防衛庁が対外的な応答要領を関係機関と調整した上で作成したものであると考えられる。通常、このような対外的な応答要領に関する文書については、関係する機関との間でそれぞれが所掌する事務に関して、事実誤認や当該事務への支障の有無等について確認するため、作成部局と関係部局との間で電話、ファックス、メール等でやり取りし、協議・調整した上で、作成されているものと考えられる。本件においても、防衛庁の作成した原案に対して、協議を受けた関係機関が質問、意見等を電話等でやり取りすることにより、調整が行われたものと推測され、その際に何らかの文書が作成又は取得されていたことは十分に考えられるものの、そのような文書は、特段の事情がない限り、調整終了後廃棄されるのが通例の事務処理の方法であると認められる。想定文書の性格及び記載内容にかんがみると、調整の際に何らかの文書が作成又は取得されていたとしても、調整終了後もこれを保存しておく必要性があったものとは認められず、本件事案において、上記のような取扱いがなされていたとしても、特段不自然な文書管理等を行ったものとは認められない。

したがって、本件対象文書が存在しないとする諮問庁の説明には、不自然、不合理な点は認められず、本件対象文書が存在すると認めるに足る事情は存しない。

（審査会答申 15-474「日本海中部海域不審船事案に関して防衛庁が作成した特定の想定問答に関する内閣情報調査室との調整に係る全文書の不開示決定（不存在）に関する件）

永年保存とされているファイル等が存在しないことにつき、文書管理上問題があったと付言した例

「諮問庁は、本件開示請求に対し、それぞれの任免案件につき任免依頼決裁文書を本件対象文書として開示することとしたが、諮問庁によれば、文書管理に何らかの問題があって該当委員の任免関係ファイル自体が散逸しているものや任免関係ファイルは存在するものの、任命依頼決裁文書にとじられているはずの上記 ないし

のいずれかが欠落しているものも多く見られた。諮問庁は、本件を担当する官房人事課の執務室及び倉庫並びに官房総務課の書庫について本件対象文書の探索を実施するとともに、当時の担当者 20 数名に対し、本件対象文書の存否について調査したが、散逸した状況は不明であり、その存在は確認されなかったとして、該当委員の任免関係ファイル自体がなかったものについては、本件対象文書は不存在として不開示決定、該当委員の任免関係ファイルは存在するものの上記 ないし の一部がなかったものについては、本件対象文書の一部は不存在として一部開示決定した。

（略）

また、法施行に併せ公開を始めた行政文書ファイル管理簿においては、当時現存していた委員任免関係ファイルを一括して「委員長・委員任免関係資料（昭和 26 年度～平成 13 年度）」として登載するとともに、保存期間「永年」と表記している。

このように、本件対象文書は、規程上明文の定めはないが、実際上は永年保存という取扱いがなされてきたにもかかわらず、何らかの理由で散逸し、その原因や散逸の時期について諮問庁から明確な説明がない。

このような状況にかんがみ、今回、当審査会が事務局職員をして諮問庁の執務室及び倉庫に所在している関係ファイルを点検させたところ、不存在とされている該当委員の任免関係ファイル等は存在しなかったが、本件開示請求の対象である特定委員のうち数名について、「公正取引委員会委員任命につき両議院の同意を求める件」と題する文書の存在が認められた。さらに、諮問庁においてこの文書の探索を行ったところ、合計で 16 件の文書の存在が確認された。この文書は、特定委員を任命するため両議院の同意を求めることを両議院に提案する際に用いられた文書と見受けられ、当該特定の委員の履歴を記載した書面が添付されているものである。

審査請求人は、特定の委員が就任した理由及びその経緯に関する文書を開示請求しているところ、特定の委員の任命に関する当該文書も、本件対象文書に含まれるとするのが妥当と認められるものである。したがって、本件対象文書につき、審査請求人の開示請求の対象である特定の委員に係る（略）計16件については、当該文書が開示請求の対象に含まれるものとして改めて決定すべきである。」

「本件公正取引委員会委員の任免関係文書の保管状況については、取扱上永年保存とされているにもかかわらず、ファイル自体又は該当文書の多くが何らかの理由で不存在となっており、その原因も明らかとなっていないなど諮問庁の文書管理には問題があると言わざるを得ない。」

また、委員の任免関係文書については、「公正取引委員会における行政文書の管理に関する定め」等においても、人事関係文書の保存期間の定めがされていないなど、文書管理に係る規程の面も不十分な点があるものと見受けられる。

したがって、諮問庁にあっては、今後、保存文書の散逸防止のための措置を実施するなど一層の文書管理の適正化を図るとともに、開示請求に対する関係ファイルを的確に把握することが強く望まれるところである。」

（審査会答申 14-196～229「特定の公正取引委員会委員の就任理由等に関する文書の不開示決定（不存在）に関する件」）

その他

対象文書の存在は確認できず、また仮に当該文書を取得していたとしても、保存年限を経て廃棄されたとする諮問庁の説明を覆すことはできないとした例

「諮問庁の説明によれば、諮問庁は、今回の開示請求を受けて、執務室に保管されている関連行政文書ファイルを担当者数名で探索したが、本件対象文書の存在は確認できなかったとする。（略）」

本件で問題とされている神戸市議会の決議は、日米安全保障条約に基づく米軍の入港権にかかわるものであり、法的な効力は有しないものであると認められるが、当該決議は、当時のいわゆる各持ち込み問題等をめぐる状況等に照らして、相当程度の社会的重要性を有していたものと考えられ、また、当時、神戸市議会から外務省に対して決議書が送付されたことも考えられるところから、少なくとも決議書自体については、何らかの方法で入手の上、省内での検討の参考とされた可能性が高いものと認められる。

しかしながら、諮問庁の説明によれば、仮に、決議書を取得していたとしても、当時有効であった「外務省記録及び記録文書保管、保存・廃棄規定」及び「文書保存廃棄類別基準」によれば、保存年限5年の「請願、陳情及び意見書等に関するもののうち重要なもの」に当たると判断され、当該年限保存の上廃棄されたはずであるとされる。

また、上記の国会答弁の際には、当該決議書自体を参照していた可能性が高く、当該決議書が、当該国会答弁の関係資料を綴ったファイルに資料として綴じられていた可能性が高いと考えられるが、諮問庁は、当時の国会答弁の資料を綴ったファイル自体は既に廃棄されたとする。

以上のような、決議書自体を含め本件対象文書を不存在とする諮問庁の説明については、これを覆すに足りる事情も見出し難く、本件対象文書を諮問庁が保有しているものと認めることはできない。」

(審査会答申 15-735 「核兵器積載艦艇の神戸港入港拒否に関する決議」に関する検討文書等の不開示決定（不存在）に関する件）

存在しない文書について確認しないまま行政文書ファイル管理簿に登載し、誤登載の判明後の対応も不適切であったと付言した例

「諮問庁によれば、本件誤登載は、平成13年4月の情報公開制度の導入に当たり、最近の過剰収容に伴う職員の人員不足の中で膨大な作業に取り組みねばならなかったこと、そのため、現実に同議事録等を作成・保有しているか否かを確認しないまま行政文書ファイル管理簿を作成したことにより生じたものであるとしている。しかしながら、誤登載は、当該議事録のほか多数の文書にわたっており、事務処理上、問題があったと言わざるを得ない。

また、諮問庁によれば、誤登載が判明した後、平成14年9月15日まで訂正を行わなかったことについても、適正な入力方法を再度指導・徹底した後に一斉に更新を行うことが再発防止の観点から有効であるとの判断等によるものであるとする。しかしながら、法38条の趣旨に照らすと、誤登載が判明してから訂正時期までは4か月余りが経過しており、多数の文書について誤登載であることが判明している本件においては、随時訂正や開示請求者への訂正予定等の事情説明を行うなどの適切な措置をとるべきであったと認められ、この点においても、処分庁及び諮問庁の対応は適切であったとは認められない。」

(審査会答申 14-249 「高松刑務所における懲罰審査会議事録（平成13年10月及び11月分）の不開示決定（不存在）に関する件」)

(2) 文書が存在するのに不開示決定がなされた例

文書管理等

審査会事務局職員による現地調査の結果、関連する文書が発見されるとともに、文書保存・廃棄の状況が明確でないことにつき、文書管理上問題があったと付言した例

「イ 当該ファイルが大阪高裁調査嘱託回答書の作成に利用されたものであるこ

と、52年環境保健部長通知の水俣病の認定の判断条件は現在でも基準とされているものであり、当該ファイルがその検討経緯を示すものであった可能性のあることからみれば、当該ファイルは、作成等に関与した職員個人のメモ等というよりも、組織としての共用文書の実質を備えた重要な文書と言い得るものであって、その保存、廃棄の状況が明確でないことは、文書管理上問題があったものと言わざるを得ない。

ウ 当審査会が事務局職員をして特殊疾病対策室の書庫等における関係行政文書の存否等について確認させた結果の報告によれば、既に開示された前記の文書が含まれた文書つづり及び昭和52年環境保健部長通知の決裁文書が含まれた文書つづり以外には、水俣病認定検討会に直接かかわる文書つづりは保存されていなかった。

しかしながら、同室の書庫には、「水俣病に係る打合せ会議(1)」と題する文書つづりが1冊保存されており、これは水俣病認定検討会に直接かかわる文書つづりではないが、昭和52年6月15日に開かれた水俣病対策に係る打合せ会の議事次第、配付資料等がとじられており、この中に「資料5 水俣病認定検討会眼科小委員会報告」の標題が記された資料(B4判で4枚)の存在が認められた。

(略)

以上のとおり、本件対象文書に該当すると見られる資料が存在すると認められることから、本件対象文書の不存在を理由とした本件一部開示決定は、これを取り消すべきである。」

(審査会答申 13-145「水俣病認定検討会の議事録等の不開示決定(不存在)に関する件」)

行政文書の特定の方法

開示請求書の記載から、諮問庁が不存在とした文書だけではなく、他の文書が請求対象文書の範囲に含まれるとした例

「異議申立人が請求した「京都工芸繊維大学のセクシュアル・ハラスメントの防止等に関する規定」の範囲について、諮問庁の説明によれば、セクシュアル・ハラスメントの防止に関する「大学の規程」と解し、大学の評議会により決定される規範である「規程」については、未制定であるため存在しないとしている。

しかしながら、開示請求書の記載からは、諮問庁において現に適用又は運用されているセクシュアル・ハラスメントの防止等に関する定めの類と解することが相当である。

諮問庁において、現に適用又は運用されているセクシュアル・ハラスメントの防止等に関する定めの類としては、前記の文部科学省の「セクシュアル・ハラスメン

ト防止等に関する規程」及び諮問庁の「セクシュアル・ハラスメント対応方針について」が存在しており、これらは本件対象文書の範囲に含まれるものと認められる。」
(審査会答申 14-153「京都工芸繊維大学セクシュアルハラスメントの防止等に関する規定の不開示決定(不存在)に関する件)

審査会において文書の内容を確認した結果、請求対象文書の範囲に含まれる文書が存在するとした例

「異議申立人が開示請求した「健康保険の任意継続被保険者に係る傷病手当金の支給額について、標準報酬月額が前年度よりも低額になることがあるとする現行の運用の前の運用及び解釈(法制定当初の運用及び解釈)について記載した一切の文書」の範囲について、諮問庁は、改正法による改正前においては、任意継続被保険者の傷病手当金の支給額は、退職時のみの標準報酬を基礎とするものであり、傷病手当金の減額といった事態は生じず、改正前の健康保険法の規定どおり給付(標準報酬日額の6割)がなされることから、その解釈及び運用を記載した行政文書は存在しないとする。

(略)しかしながら、諮問庁から提出された資料によれば、通達検索システムデータベース登録文書のうち、次の文書については、その内容からみて、傷病手当金の額の解釈及び運用に係るものと考えられる。

昭和2年2月15日保理第658号通知

本通知には、任意継続被保険者に対しても傷病手当金が支給される旨が記載されている。傷病手当金は、労務に服することができないときに労務不能期間に標準報酬の日額の6割を支給するというもので、本通知は、退職者である任意継続被保険者が傷病手当金の支給対象となるか疑義があることに対して入念的に確認したものであり、任意継続被保険者に対して傷病手当金が支給されることを示し、傷病手当金の額の解釈及び運用に関する文書と言い得る。

昭和24年4月25日保文発第744号通知

本通知は、傷病その他の事由によって被保険者の給与が一時的に減額した場合に、健康保険法3条の規定を適用し、標準報酬月額の変更の処理をするか否かの疑義に対して、その際は、同条の規定による変更の処理はしないこと、また、結果として、傷病手当金もその標準報酬による旨が記載されている。

任意継続被保険者の標準報酬は、同法の規定により被保険者であったときのものを引き続き適用することとなるため、上述した傷病その他の事由の場合で被保険者の標準報酬が同法の規定により減額されず、かつ、その者が引き続き任意継続被保険者となった場合には、結果として、被保険者として受けていた傷病手当金の額と任意継続被保険者として受ける傷病手当金の額が同額となることから、本通知は、任意継続被保険者を含めた傷病手当金の額の解釈及び運用に関する文書と言い得

る。」

(審査会答申 13-5 「健康保険の任意継続被保険者に係る傷病手当金の支給額等に関する改正前の解釈等の文書の不開示決規定（不存在）に関する件）

議事録を不存在としたことは妥当と認められたものの、説明に使用した事務連絡が対象文書に該当するとした例

「本件問い合わせの際に、兵庫陸運支局の担当者の1人が県協議会の担当者の説明の内容をノートにメモをとる形で記録したことが認められる。しかしながら、当該記録を諮問庁から提出を受け、当審査会が確認したところ、判読不可能な部分もあり、その体裁や記載されている内容からみて、本件問い合わせを受けた担当者が個人用のメモとして作成したものであることは明らかであり、また、当該記録を組織的に使用したとの事実も認められないことから、法2条2項の行政文書には該当しないものと認められる。また、本件対象文書のうち、「議事録」に相当する文書がその他に存しないかどうかを調査したが、行政相談の際に作成する事案処理票も含めて本件開示請求の「議事録」に該当する文書は確認されなかったところである。

以上のことから、議事録は作成していないとして、不存在としたことは妥当であると認められる。（略）

本件開示請求は、開示請求書の表現によれば、「議事録等」の文書の開示を求めている。したがって、「議事録」に相当する本件問い合わせやそれに対する回答等の内容を記録した文書のみ限定する必要はないところ、本件問い合わせに当たっては、上記（1）に述べたように、陸運支局の担当者が県協議会の担当者に対して平成9年事務連絡を示しながら、その内容を説明したとのことであるから、平成9年事務連絡の内容が本件問い合わせに対する回答内容そのものが記載されている文書に該当すると考えられる。

したがって、平成9年事務連絡が本件開示請求の対象となる文書に該当すると考えるのが相当である。」

(審査会答申 15-347 「特定社会福祉協議会によるボランティア輸送が道路運送法に抵触するか否かについて判断した際の議事録等の不開示決定（不存在）に関する件」)

緊急かつ重要な課題について頻繁に行われた会合の内容を記録した文書が存在しないとする諮問庁の説明に不自然な点がないとは言えないとした例

「諮問庁は、通常の場合、政党の会議において出席職員がその内容を記録し、省内関係者への連絡・報告用にメモを作ることはあるが、こうしたメモは、出席しなかった者に迅速に概要を報告するために個人が作成した備忘録と考えており、記録として残すには正確性に欠けるおそれがあるため省内関係者への報告も適宜口頭で補足しながら行っていると説明するとともに、当該メモは報告が終わったと同時に

廃棄していることから、保存されていないとしている。したがって、本件会合に出席した職員が作成したメモが仮にあったとしても、同様に廃棄されている旨説明する。

しかしながら、BSE対策は緊急かつ重要な課題であり、当時頻繁に開催された対策本部会合には、諮問庁の局長始め幹部が出席していたことや、報道等によればBSE対策の立案に対策本部会合が重要な役割を担っていたとされていたことを踏まえれば、諮問庁がBSE対策を講じる上で、対策本部会合における議論等は重要な意味があったものと考えられる。また、BSE対策は現在も継続しており、現に諮問庁は、委員会資料2を作成した際、対策本部会合で指摘されたと受け止めた内容について関係部署の確認を取った上で取りまとめたとしている。

このようなことにかんがみれば、対策本部会合の内容を記録した文書は一切存在しないとする諮問庁の説明に不自然な点がないとは言えない。

また、たとえ個人の作成したメモ等であっても、上司等の指示により作成されたものであったり、他の職員への報告に利用されたような場合には、当該諮問庁の職員が組織的に用いるものに該当し、そのような文書が廃棄されずに残っていた場合には、本件対象文書に該当する可能性があるものである。

諮問庁は、上記2のとおり改めて決定を行う必要があるので、その際には以上の点を踏まえ、対策本部会合の内容を記録した文書を始め、外に本件対象文書に該当する文書が存在するかどうかにについても十分に調査する必要があると考えられる。」
(審査会答申15-46「食肉流通問題調査検討委員会の会議資料の一部の記述のもととなった農水省保管資料の不開示決定(不存在)に関する件」)

請求対象文書の範囲に含まれないものであっても、関連する文書が存在することなどについて情報を提供することが望ましかったと付言した例

「本件開示請求書には、請求する行政文書の名称として、「(前略)確定訴訟記録の閲覧請求をした件で、嘱託尋問調書及びその手続関係の記録を閲覧許可することにつき、(中略)1993年3月から4月ころ、その一連の経過、閲覧許可する旨を外交ルートを通じて、米国司法省に連絡した一切の記録」と記載されている。

この請求対象の中には、米国司法省に対して連絡した記録に加え、米国司法省から回答された記録も含まれるものと解することができる。

しかしながら、本件電話聴取書は、米国司法省からの回答そのものでないことはもとより、これを直接に記録したものでなく、東京地方検察庁の担当者が法務省刑事局の担当者から電話で聴き取った内容を内部の事務的な報告のために文書化したものであること、また、閲覧請求書の原本は、審査請求人自身が提出したもので、米国司法省への連絡の原因となった文書にすぎないことから、これらは、いずれも本件対象文書には該当しないと解するのが相当である。

なお、本件電話聴取書が本件対象文書に該当しないことは以上のとおりであるが、これについては、本件の審議の過程で、諮問庁がその存在を明らかにするとともにその写しを資料として当審査会に提出し、当審査会はこれを審査請求人に送付した。しかし、法38条の趣旨に照らせば、同検察庁としては、原決定をする前に、審査請求人に対し、本件電話聴取書が存在することなど所要の情報を提供することが望ましかったものと考えられるので、この点を付言する。」

(審査会答申 13-59「刑事確定訴訟記録の閲覧許可に係る米国司法省への連絡記録の不開示決定(不存在)に関する件」)

(3) 請求対象文書が情報公開法の対象外となっている場合

法2条2項1号にいう行政文書から除外される書籍に該当するとした例

「当審査会は、処分庁において把握している自閉症者の地域における生活の率が分かるものに関する関係資料の呈示を求め、見分したところ、本件研究論文を含め4件の書籍があることが確認できたが、いずれも、学園長や審査請求人が指摘する医師等の職員が自費で購入し、個人的に保有しているものであり、かつ、高価なものではあるが一般に市販され、だれでも購入できる書籍であることが認められることから、法2条2項ただし書1号にいう行政文書から除外される書籍に該当する。」

また、自閉症者の地域における生活の状況については、(略)体系的に把握することは困難であり、処分庁において今まで調査をしておらず、専ら内外の研究論文に拠るものであるのが現状であると言い得る。(略)本件研究論文は本件開示請求対象文書には該当するとは認められず、また、審査請求人の主張に沿う行政文書が存在するとの特段の事由も見出せなかった。」

(審査会答申 15-154「自閉症者の地域生活の率が分かる資料の不開示決定(不存在)に関する件」)

諮問庁が保有していないとの説明について是認せざるを得ず、仮に天皇の私物で存在するとしても行政文書に当たるとは言えないとした例

「諮問庁は、その保有する行政文書及び整理済みの歴史的資料についてはすべて調査したが、その中には本件文書は存在しなかったとしており、その点の説明については、特に不自然・不合理とまでは言えず、是認せざるを得ない。異議申立人が指摘する「稲田周一備忘録」に本件文書の存在に係る記述があるが、これにより、直ちに、諮問庁が本件文書を作成し、又は取得して、これを行政文書として保有しているものとまでは認めることはできない。(略)」

そこで、本件文書がこれらの未整理の歴史的資料の中に存在する可能性について

検討すると、このうち、保存文書は、もともと行政文書として作成されたものであって、本件文書の性質にかんがみ、これが保存文書の中に存在するとは考え難く、また、皇室用図書については、歴代の天皇から寄贈された歴史的な文書類が含まれているものの、諮問庁は昭和天皇に係る文書類の寄贈は現時点においては受けていない旨説明している。これらの事実を徴すれば、本件文書が上記の未整理の歴史的資料中に存在する可能性は、諮問庁の言うとおり、極めて少なく、これら未整理の歴史的資料の中に存在すると認定することは困難であると言わざるを得ない。のみならず、仮に存在したとしても、行政文書に当たるものとは言えない。

また、本件文書が天皇の私物として存在する可能性については、仮に存在するとしてもあくまで私物にすぎず、行政文書に当たらないことは明らかである。

(審査会答申 13-82「1946年に昭和天皇に奉呈された「聖談拝聴録」等の不開示決定(不存在)に関する件」)