

請求時の窓口対応についての検討資料

行政文書の特定	1
受付時における行政文書の特定は適切に行われているか。	
開示請求の方法、開示請求者への情報提供、補正の求め等の運用 に問題はあるか。	
膨大な文書の中から改めて検索の作業を行わなければ具体的文書の 特定ができないような請求の取扱い。	
開示決定通知書における対象文書名の記載の仕方はどうあるべき か。	
1 行政文書の特定に関し、行政機関の適切な対応が望まれる旨指 摘した答申の例	2
2 開示決定等の対象文書の範囲について争われた答申・判決の例	4
3 行政文書の特定ができなかったとした不開示決定の適否が争われた 答申・判決の例	8
4 開示決定通知書における対象文書の表記について付言した答申 の例	11
5 行政機関等における運用状況	13
オンラインによる開示請求	15
オンライン請求手続により利便性の向上は図られているか。	
1 平成 16 年 3 月 31 日から 7 月 31 日までの間の行政機関に対す るオンラインによる開示請求の実績	15
2 行政機関に寄せられた情報公開手続のオンライン化に関する苦 情・問い合わせの内容	16
3 ヒアリングにおける意見の内容	16
4 行政ポータルサイトの整備方針（抄）	17

論 点

行政文書の特定

受付時における行政文書の特定は適切に行われているか。

開示請求の方法、開示請求者への情報の提供、補正の求め等の運用に問題はあ
るか。

膨大な文書の中から改めて検索の作業を行わなければ具体の文書の特定がで
きないような請求の取扱い

開示決定通知書における対象文書名の記載の仕方はどうあるべきか。

対象文書の存否を確認しないまま不開示決定したこと等について、行政機関の適
切な対応が望まれる旨指摘した答申の例がある。

請求の対象となる行政文書の範囲について争われる場合があり、原処分庁が開示
決定等した文書以外にも、密接な関連を有するなど合理的に理解し得る範囲の文書
を開示請求の対象に含めるべきとする答申の例がある。

請求が抽象的である等により行政文書の特定ができないとした不開示決定に対
し、特定ができるため当該不開示決定を取り消すべきとした答申・判決の例がある。

「 に関する文書一切」との開示請求が、「行政文書を特定するに足る事項」
を記載した開示請求と言い難いとした答申の例等もある。

請求を受けた行政庁において、請求文書をすべて識別した上で、それらについて
の開示の適否を判断することが可能であれば、特定が不十分とは言えないとした判
決があったが、関係機関では、膨大な文書の中から改めて検索作業を行わなければ
具体の文書の特定ができないような請求は、文書が特定されていないものとして拒
否できるように措置を講ずべきであるとしている。

請求書に記載された内容をそのまま開示決定通知書に記載しているため開示さ
れる具体の行政文書の名称さえ分からない等、適切でない対応として指摘した答申
の例がある。

行政機関等では、46 機関中 23 機関において、行政文書の特定について円滑に行
われずに事務的に負担を感じることが相当程度（2～3 割程度）以上あるとしてお
り、中には多くの場合（6～7 割程度以上）特定に難渋しているとする機関（3 機関）
もある。特に郵送による開示請求について、開示請求者と連絡がとれず、補正を求
める場合に苦勞するとの意見が多い。

1 行政文書の特定に関し、行政機関の適切な対応が望まれる旨指摘した答申の例

具体的にどの行政文書が対象となるかを確認しないまま不開示決定を行ったが、諮問後に対象となる文書が存在しないことが判明したことなどから、開示請求に対し適切な対応が行われていなかった旨指摘した答申の例

「異議申立人は、本件財団法人の平成8年度から現在までに至る評議員名簿を開示請求した。

諮問庁は、本件開示請求に対して、当初具体的にいずれの行政文書が対象となるか特定しないまま、法5条1号に該当することを理由に不開示決定をしたが、本件異議申立てに係る当審査会への諮問がなされた後に、当審査会の指摘を受け、諮問庁は、文部科学省が実施している公益法人調査に際し、当該財団法人から平成8年度から同13年度までの6年間に提出された資料の中の評議員名簿を対象文書として特定した。しかし、諮問庁が本件対象文書について確認したところ、平成8年度の評議員名簿については不存在が明らかになったため、諮問庁は、平成8年度の評議員名簿は不存在を理由とする不開示を主張し、平成9年度から同13年度までの評議員名簿については、法5条1号に該当するとの理由を維持したまま不開示を主張している。

さらに、当審査会が調査したところ、諮問庁に対して別途なされた「平成8年度から現在に至るまでの本件財団法人から提出された書類」及び「本件財団法人に関し文部省及び文部科学省が討議・決定した資料」の開示請求につき、平成13年6月15日付けで一部開示決定した行政文書の中に、理事及び評議員の氏名等が記載されている文書（平成10年の役員名簿）が含まれていることが確認されたことから、当該平成10年の役員名簿も開示請求対象文書に該当すると認められる。

（略）諮問庁は本件開示請求に対し、当初対象とすべき行政文書の具体的な特定を怠り、また、本来対象文書として含めるべき文書を含めていなかったなど、開示請求対象文書の特定の手続において適正な対応が行われていなかったと言わざるを得ず、今後の適切な対応が望まれる。」

（審査会答申 H14-485「特定財団法人の評議員名簿の不開示に関する件」H15.2.28）

対象となる文書の存在を確認することなく、当該文書があることを前提に不開示決定を行ったが、諮問後に対象となる文書が存在しないことが判明したことから、開示請求に対する適切な対応と適切な文書管理について指摘した答申の例

「本件諮問において、諮問庁は、フォローアップ関係文書のすべてが存在するという前提で不開示決定をしたものの、諮問後にその一部の平成2年から同5年までのフォローアップ関係文書の不存在が発覚し、（略）これらを保有していないとする諮問庁の説明が、必ずしも不自然とまでは言えないものと認められる。（略）

しかしながら、本件開示請求に伴い、文書の存在を確認することなく上記各文書を本件対象文書として特定し不開示決定をしたことについては、本来業務に加えて大量の開示請求を同時に並行処理する中で、当該文書があるものとの先入観に基づき、文書特定をしてしまったとの説明があるのみで、合理的な説明を得ることはできなかつた。この点につき、諮問庁の本件開示請求に対する対応は、法の趣旨を没却するものであり、二度とあってはならないものであることは明らかである。

本件において、一部文書の不存在発覚後、諮問庁が文書管理及び本件開示請求への対応に問題があったことを厳粛に受け止め、その後の文書探索等に努めた状況はうかがうことができるが、諮問庁においては、今後も更に徹底した文書管理を行った上、開示請求に対し、的確かつ誠実に対応することを強く要請するものである。」（審査会答申 H15-605～614「平成2年から11年に実施された在外公館に対する内部査察報告書等の不開示決定に関する件（計10件）」H16.3.31）

請求内容に該当すると思われる複数の文書のうち一部のみを対象として行った開示決定について、対象文書に該当すると思われるものは確実に開示決定等の対象文書に含めるべきとした答申の例

「本件開示請求は、「最近、前特許庁長官が特定株式会社の顧問に天下りしているが、この天下り又は再就職に関する文書」の開示を求めるものであり、本件開示請求に対し、経済産業大臣は、文書 及び を特定し、第1決定（開示決定）を行った。（略）（その後異議申立てを受けて）更に文書 から文書 までの4文書を特定し、文書 及び文書 については一部開示、文書 及び文書 については全部開示する第2決定を行った。（略）第2決定後も、なお異議申立てが維持されていることからすると、異議申立人は、本件対象文書の外に更に開示すべき文書があり、不開示とされた部分は開示されるべきものとしているとみることができる。（略）

諮問庁は、開示請求の内容は、一般的に当該再就職についてまとめられた文書であると判断されたため、開示決定に際して、第2決定で開示することとした文書についても検討はしたものの、開示請求書の規定振りから、就職先企業の過去5年間分の営業報告書やパンフレット等の国家公務員法に基づく審査の過程における資料よりも、同法103条9項に規定する国会等への報告資料の方が、再就職に係る情報が整理された形で提供でき、請求者の請求内容の趣旨は後者であると判断したとしている。また、諮問庁においては、通常、経済産業省の場合、開示請求者が窓口で請求書を持参した場合は、原則として、担当課室の職員を窓口呼び、その場で開示請求者と直接請求内容及び請求文書の確認をするという手続を取っているところ、本件の場合は、異議申立人から、その必要はない旨回答があったため、第1決定のような判断をしたとしている。

しかしながら、文書の特定に当たっては、開示請求者が特別に文書を指定して請

求しているものであればともかく、そうでないのであれば、対象文書に該当すると思われるものは確実に特定し、開示決定すべきであったと思われるので、この点を付言する。」

(審査会答申 H15-749「元特許庁長官の特定会社への再就職に関する文書の一部開示決定に関する件」平成 16 年 3 月 29 日)

2 開示決定等の対象文書の範囲について争われた答申・判決の例

対象文書を制定された「大学の規程」と解釈して不存在とした決定について、現に適用又は運用されている定めを請求していると解することが相当として、文部科学省の規程等が対象文書の範囲に含まれるとした答申の例

「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を類としては、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。
(略)

以上のことから、本件対象文書に該当するとみられる行政文書が存在すると認められ、不存在を理由とした不開示決定は、取り消すべきであると判断した。」

(審査会答申 H14-153「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不開示決定に関する件」平成 14 年 8 月 30 日)

開示請求書において特定された行政文書の範囲は、その記載内容に基づいて合理的に理解し得る範囲において幅広くとらえるべきとした答申の例

「本件においては、本件対象文書の範囲について、(略)異議申立人と諮問庁の理解が異なっているが、行政機関の長においては、開示請求者に対し、行政文書の特定に資する情報の提供等の適切な措置を講ずる(法 38 条 1 項)とともに、必要に応じて対象文書の範囲を確認すべきことが求められているというべきであり、そのような確認が行われなかった場合には、開示請求書において特定された行政文書の

範囲は、その記載内容に基づいて合理的に理解し得る範囲において幅広くとらえるべきである。

本件対象文書について検討すると、(略)法務大臣の死刑執行命令発出に係る内部手続を知ることに力点があったことによるものと解され、本件開示請求書の「死刑執行の手続に関する内規、訓令、通達その他の行政文書」との記載を、単に法務省の省内手続に関する行政文書のみを開示を求めるものと理解することは困難である。

また、諮問庁は、(略)本件対象文書の範囲を、死刑執行手続そのものについて規定した内規等と理解しているものと解されるが、本件開示請求書の上記記載からすれば、死刑執行手続そのものでなくとも、これに直接関連して行われる手続に関する内規等は、本件対象文書に含まれるものと解すべきである。

(略)

以上のことから、執行事務規程及び執行事務規程の改正について(依命通達)を開示した第1次決定並びに法務省文書決裁規程を開示した第2次決定に次いで、明治41年7月民刑秘134号民刑局長監獄局長通達「死刑執行場取締ノ件」も本件対象文書に含まれると認められることから、これを対象として改めて決定すべきである。」

(審査会答申 H14-503「死刑執行の手続に関する内規、訓令、通達その他の行政文書の開示決定(文書の特定)に関する件」平成15年3月14日)

異議申立人は、原処分庁が開示決定した行政文書以外にも行政文書が存在するはずとしたが、対象文書が存在するとは認められないとした答申の例

「第1 審査会の結論

2000年に、宮城県情報公開条例改正案(検討段階のものも含む。)の内容の是非や議会・マスコミ対策について、宮城県警から受けた照会及び報告、宮城県警との間の協議、宮城県警に対する照会・指導・指示を記した文書・図画・電磁的記録(口頭でなされたものの内容を記した覚書、報告などの際に添付された資料なども含む。)(以下「本件対象文書」という。)につき、別紙の文書を特定し開示した決定は、妥当である。」

「原処分においては、文書ファイルの検索等により存在が確認できた「宮城県警から受けた照会及び報告」に該当する13件の行政文書を開示決定している。

異議申立人は、「宮城県警との間の協議、宮城県警に対する照会・指導・指示を記した行政文書」が存在するはずであるとの主張をしていることから、以下、原処分において開示された行政文書以外の行政文書の存否について検討する。

諮問庁は、宮城県情報公開条例改正案の内容の是非や議会・マスコミ対策について、宮城県警との間の協議、宮城県警に対する照会・指導・指示を記した文書につ

いては、存在しないとしている。

(略)

したがって、以上のことから、原処分において開示された行政文書以外の行政文書は存在しないとする諮問庁の説明に不自然な点はなく、他にその存在を推認させるような事実も認められない。

(略)

以上のことから、開示決定された13件の行政文書以外に、本件対象文書が存在するとは認められないので、上記第1記載の審査会の結論のとおり判断した。」

(審査会答申 H14-388「条例改正に関する警察庁と宮城県警間の文書の開示決定(文書の特定)に関する件」平成14年12月17日)

異議申立人は、訓令・通達の改正経緯等から開示決定された文書以外にも同様の対象文書があるはずとしたが、改正に伴う通牒等は発出しておらず、また運用についての定めも保有していないとする諮問庁の説明を容認した答申の例

「諮問庁は、上記1の補正を踏まえて、異議申立人が開示請求している文書について、未決拘禁者の自弁又は差入れに係る物品の取扱いに関する訓令・通達等の行政文書であって現在効力を有するものであると認識し、自弁物品取扱規則及びこの規則の解釈、運用等に係る通達である上記第1の～の通牒を対象文書として特定し、開示したものであると認められる。

これに対し、異議申立人は、自弁物品取扱規則が、平成11年3月30日及び同12年9月18日に改正されていることから、諮問庁が「昭和18年1月7日付け、司法省行甲第2289号行刑局長通牒」までの文書以外に本件対象文書が存在しないと言うのは誤りである旨主張する。

しかし、諮問庁の説明によれば、自弁物品取扱規則は、昭和3年に制定された後、平成11年法務省令24号及び同12年法務省令35号により一部改正が2回なされているが、昭和18年の上記第1のの通牒以後、同様の文書は発出されていないとしている。

本件対象文書を見分すると、これらは、引用した法律名の変更等に伴う形式的な改正であり、いずれもその内容から自弁物品取扱規則の改正に伴う通牒等は発出されていないことから、諮問庁の説明には、特段不自然な点があるとは認められない。

以上のとおり、平成11年及び同12年に自弁物品規則が一部改正されていることをもって、他に対象文書があるとする異議申立人の主張は、採用できない。

(略)

諮問庁は、昭和18年に上記第1のの通牒以後、同様の文書は発出されていないとしているが、その後の運用についての規定が対象文書に含まれるのではないかとの点については、諮問庁によれば、上記第1の～の通牒に相当する運用につ

いての定めは、各行刑施設において定められていることから、諮問庁においては保有していなかったものであり、本件対象文書に該当しないとしたものであると説明する。当審査会において調査したところ、各拘置所においても所長名で自弁物品取扱規則の詳細な細則が決められていることが認められたが、諮問庁が当該文書を各拘置所等から取り寄せておらず、保有していなかったとしている以上、本件対象文書に含めなかったことは、妥当であったと認められる。」

(審査会答申 H14-498「未決拘禁者の自弁又は差入れに係る物品の取扱いに関する訓令・通達等の開示決定(文書の特定)に関する件」平成 15 年 3 月 6 日)

「警察の食糧費及び旅費等に関する一切の文書」との請求に対し、歳出整理簿が請求の対象に含まれないとした判決の例(条例関係)

「『一切の書類』という表示は、本件請求対象文書として例示される文書に準じるか、これと密接な関連を有する文書、ないし例示文書とその内容・性格を同じくする文書を指すものとして考慮すべきであり、実施機関において、これに該当する文書が存在すると判断される場合には、これらも公開請求の対象として扱うべきである。」

そこで、この観点から、歳出整理簿中の当該記載部分が本件請求の対象に含まれるか否かを検討すると、本件請求対象文書は、その例示された各文書から推し量れば、警察の食糧費及び旅費の請求、支出に係る一連の経路経過において作成される文書を示すものであると合理的に理解される。

しかるところ、歳出整理簿については、(略)、県の出納簿としての性格を有するものであることが明らかであって、本件請求対象文書に例示として挙げられた各文書に準じるか、これと密接な関連を有するといえないことはもとより、各例示文書とは、その性格及び内容を異にし、歳出整理簿は、控訴人が公開請求書に掲げた公開対象文書に含まれないといわなければならない。

加えて、控訴人は、本件処分に係る異議申立手続において、本件請求の対象に歳出整理簿中の当該記載部分が本件請求の対象に含まれると主張しておらず、このような主張をしたのは、本件訴え提起後相当期間経過してからのことであること等も考え併せると、歳出整理簿中の当該記載部分が本件請求の対象に含まれるということとはできない。このように解したとしても、控訴人は改めて歳出整理簿中の当該記載部分を特定して、その公開を求めれば足りるのであるから、控訴人の権利保護に欠けるものではない。」

(高松高判平 15 年 7 月 25 日)[徳島県条例関係]

3 行政文書の特定ができないとした不開示決定の適否が争われた答申・判決の例

「日本国有鉄道法に係る労災保険，長期補償金債権，障害年金，共済の給付，支給を受ける為の**手続書類，請求窓口の資料**」の請求について、「旧国鉄職員が労災補償等の給付を受けるための**申請書様式やその記入方法等が記載されたマニュアル等**」と特定できるとした答申の例

「諮問庁に郵送された本件開示請求書には、「日本国有鉄道法（昭和 23 年 12 月 20 日法 256）に係る労災保険，長期補償金債権，障害年金，共済の給付，支給を受ける為の手続書類，請求窓口の資料を開示請求する。」と記載されている。

（略）

諮問庁は，（略）異議申立人に開示請求の対象となる文書が具体的に何であるのか確認しようとしたが，電話連絡が不可能であったことから，平成 13 年 7 月 19 日付け「行政文書開示請求書の補正依頼について（依頼）」により，記述が抽象的で行政文書を特定することが困難であるとして，厚生労働省情報公開文書室において様々な相談に応じるので，該当する文書の内容等をできるだけ具体的に記述するよう求めるとともに，労災保険の障害年金等の支給を受けるための手続書類については，最寄りの労働基準監督署で詳しく説明する旨通知した。

異議申立人は，補正期限（平成 13 年 7 月 30 日）前の 7 月 27 日に最寄りの労働基準監督署に来署し，別途の行政不服審査（平成 13 年 8 月 22 日当審査請求は却下された。）において提出した反論書等を見れば文書の特定は可能である旨答えた。

諮問庁は，上記労働基準監督署におけるこのような経緯から，期限までに異議申立人から行政文書を特定するに足りる説明がなされず，本件開示請求書の形式上の不備が補正されなかったと判断し，本件開示請求は不適法であり，法 9 条 2 項の規定に基づき開示しない旨の決定を行った。

しかし，本件開示請求書の記載は，必ずしも諮問庁の主張するような抽象的記述であるとは認められず，その記載からは，旧国鉄職員が労災補償等の給付を受けるための申請書様式やその記入方法等が記載されたマニュアル等と特定できるものである。また，異議申立人は，補正依頼の通知を受け回答期限内に諮問庁の出先機関に出向き，口頭ではあるものの別途の行政不服審査において提出した反論書等を見れば文書の特定は可能である旨開示請求の意図を説明しており，補正に応じなかったとは必ずしも言えない。

（略）

以上のことから，開示請求に係る行政文書を特定できないとした不開示決定は取り消すべきであると判断した。」

（審査会答申 H14-62「旧国鉄の労災保険等の手続書類等の不開示決定に関する件」平成 14 年 6 月 13 日）

「新規検査、中古新規検査、構造変更検査等の申請のうち、『車体の形状』が『教習車』として登録された車両に関する申請書類」の請求について、その他の行政文書と識別可能な程度に特定されているとして、開示請求文書を特定した上適法にされたものと認められるとした判決の例

「被告らは、本件文書 について、法4条1項2号にいう開示請求文書の特定があったと認められるためには、行政機関の職員が、当該記載によって申請者が開示を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のであって、このように識別できるというためには、行政機関の合理的努力によって文書を検索し、特定し得ることが必要であると主張した上、総務省行政管理局の編著に係る書籍の記載を引用して、仮に、申請者が開示を求める行政文書の範囲が形式的・外形的に明確であっても、検索の対象となる文書の量が極めて膨大であって、文書を具体的に特定することが社会通念上不可能である場合は、同号にいう特定に欠けるものと主張する。

しかし、(略)本件文書 については、その範囲が外形的に特定されているばかりか、請求者がいかなる行政文書の開示を求めているかも、後記イのとおり補正後の請求書の記載のみから既に明確であって、上記書籍が不特定とするものとは全く異なった請求であると考えられる。

もっとも、そのような補正後の請求によっても本件文書 に何通の行政文書が含まれるかは明確でないといわざるを得ず、そのような請求が特定しているか否かは、被告らの主張とは別途に検討を要するところであるが、法4条1項2号が、開示請求の際、開示請求文書の特定を求める趣旨は、開示請求の対象となる文書がいかなる文書であるかを明らかにすることが、開示請求を受けた行政機関において、非開示事由の有無を判断し、開示の範囲等を決定するための不可欠の前提となるためであると解される。そうすると、請求に係る文書が、他の文書と識別可能な程度に明らかにされている場合には、たとえ開示請求に係る文書が、請求の時点において全部で何通存在するかが明らかでなくても、請求を受けた行政庁において、開示請求文書をすべて識別した上、それらについての開示の適否を判断することが可能であるから、そのような請求につき文書の特定がないということとはできないというべきである(略)

以上の考え方に基づき本件文書 について検討すると、(略)本件文書 は、平成7年度ないし同14年度に、東京陸運支局練馬事務所において行われた新規検査、中古新規検査、構造変更検査等の申請のうち、「車体の形状」が「教習車」として登録された車両に関する申請書類全部の開示を求めるものと理解するのが相当であり、被告局長が管理する文書のうち、いずれを開示すべきかについて、その他の

行政文書と識別可能な程度に特定されているものというべきである。

(略)

また、被告らは、本件文書を開示するためには、本件文書を検索することが必要であるところ、それには膨大な時間と労力が必要となること、このように検索に時間と労力が必要となる場合には、開示すべき文書が特定されているものとはいえないことを主張する。しかしながら、文書の保管方法は、各行政機関により異なるものと想定されるところ、上記ウで主張する程度に厳密に特定された文書であっても、当該行政庁の保管の仕方如何によっては、検索が容易である場合もあれば著しく困難な場合もあるから、実際の検索の難易が、開示請求文書の特定の有無に影響するものと解するのは相当ではないというべきであって、検索の難易の問題は、開示すべき文書が特定されているか否かとは本来的に別個の問題であるというべきである。むしろ、このような検索の難易の問題は、被告らが別途主張するように、開示請求権の濫用と評価できるかというような観点から開示の可否の判断の一つの検討要素となるにすぎないものと解するのが相当である。

(略)本件開示請求がある程度包括的かつ網羅的になものにならざるを得ないことや補正書の記載以上に当該文書の具体的な日付や当該文書に係る自動車登録番号を特定して開示を求めることができなかつたのはやむを得ないものというべきである。

以上に加えて、本件文書に該当する文書の検索を完了した場合には、本件文書の類型性にかんがみ、個々の申請書類につき、非開示事由の有無を別個に判断する必要は認められず、開示するか否か及びその範囲の決定にはさほどの困難を伴うものとは考えられないことが認められる。そして、このほかに、本件開示請求が、被告局長の業務に著しい支障を来すことを意図されたものである等、原告が本件開示請求を濫用したと認めるに足りる事情は認められない。

したがって、本件開示請求を、開示請求権の濫用と評価することはできないものというべきである。

以上によれば、本件文書は、開示請求文書を特定した上、適法にされたものと認められるから、開示請求文書が特定されていないとの被告局長の判断は誤っており、(略)本件文書に係る開示請求に対応する部分について、違法なものとして取消しを免れないものというべきである」

(東京地判平 15 年 10 月 31 日)〔関東運輸局長関係〕

「個人情報記載された行政文書一切」という開示請求が、抽象的な範囲でしか特定されておらず、「行政文書を特定するに足りる事項」を記載した開示請求とは言い難いとした答申の例

「本件各開示請求は、当初の開示請求書によれば、特定の質問主意書に対する答弁

書（平成14年内閣衆質153第28号）において、「個人に関する情報」が防衛庁が行う情報収集の対象となり得る旨の答弁がされていることを踏まえ、「防衛庁が収集した「個人に関する情報」の全てのうち、防衛庁職員以外の個人に関する情報で防衛庁長官官房が収集したものの全て」、「防衛庁が収集した「個人に関する情報」の全てのうち、防衛庁職員以外の個人に関する情報で陸上自衛隊中央調査隊が収集したものの全て」についてなされたものであった。（略）

「保有個人情報」とは、行政機関個人情報保護法案によれば、「行政機関の職員が職務上作成し、又は取得した個人情報であって、当該行政機関の職員が組織的に利用するものとして、当該行政機関が保有しているものをいう。ただし行政文書に記録されているものに限る。」とされる。

すなわち、行政機関個人情報保護法案2条3項の保有個人情報が記載された文書とは、個人情報の収集目的、手段等にかかわらず、作成又は取得した行政文書に個人の氏名等の個人情報がひとつでも記載されているものをいうと解されることのみならず、取得した文書にたまたま個人情報が記載されていたような場合も含めて、個人情報が記載されている行政文書はすべて本件開示請求の対象となるものである。

この点について、異議申立人は、内閣提出の法案において規定したものであるから、本件各開示請求の文書の特定を行政機関に義務付けた旨主張する。

しかしながら、本件開示請求のような対象文書の特定の仕方では、一見文書を特定ができていように見られるものの、「個人情報が記載された行政文書一切」という抽象的な範囲で文書が特定されていると言わざるを得ず、このような開示請求は、一般に、法4条1項に規定する「行政文書の名称その他の開示請求に係る行政文書を特定するに足りる事項」を記載した書面による開示請求とは言い難いと認められる。

したがって、本件開示請求書のような特定の仕方では、諮問庁において本件対象文書を特定することは困難である。」

（審査会答申 H15.9.5「防衛庁長官官房における「保有個人情報」の不開示決定に関する件」及び「陸上自衛隊中央調査隊における「保有個人情報」の不開示決定に関する件」）

4 開示決定通知書における対象文書の表記について付言した答申の例

一つの開示請求書で複数の項目について開示請求を受けた場合、開示決定通知書において単に文書名を羅列するだけでなく、どの項目の請求に対応する文書である

かが明らかな形で開示決定すべきである旨付言した答申の例

「上記 2 回の開示決定通知書においては、一部開示決定された文書が開示請求書、開示請求書 又は開示請求書 のどれに該当するのかが記載されなかったことに起因して、審査請求人の開示請求文書 及び開示請求書 が開示されていないという主張や文書が残されていない理由を説明する義務が処分庁にあるという主張につながったものと考えられる。本件のように、一つの開示請求書の中に複数の開示請求項目があるような場合には、開示決定通知書において、開示決定された文書がどの請求項目に該当する文書であるのか明記し、開示請求者が開示請求した文書が開示されたか否かが明確に分かるようにすべきであったと考えられる。」

(審査会答申 H15-455「吉野川第十堰改築事業の予備調査に関する文書の一部開示決定(文書の特定)に関する件」平成 15 年 12 月 19 日)

開示決定通知書において、開示請求書の請求文書名の表記をそのまま記載するのではなく、本件対象文書の表題及びその件数を可能な限り明示するよう付言した答申の例

「異議申立人は、本件不開示処分では、不開示とされた文書について必ずしも特定されておらず、表題や通数も定かではない旨主張する。

確かに、本件開示請求に係る行政文書開示決定等通知書の別紙である開示請求対象行政文書一覧表の中の行政文書の名称等の欄に記載された表記を見ると、当該開示請求書の開示請求をする行政文書の名称等の欄に記載された表記をそのまま転記したものであることが認められる。

当審査会において見分したところによれば、本件対象文書は、その記載内容によって区分すると、(略)(ア) 決裁書、(イ) 請求書及び(ウ) 領収書に大別され、原則として、(イ) と(ウ) は(ア) に添付されており、(ア)、(イ) 及び(ウ) が一まとまりの文書として編てつされていることが認められる。さらに、(ア) の表題はほぼ同一のものであることが認められる。このような場合、本件開示決定通知書のような表記をしたことをもって、直ちに、本件対象文書の特定について違法があったとは言い難い。

しかしながら、本件対象文書は、上記のとおり、三つの類型に分類することも可能であり、また、本件対象文書の表題に不開示情報が含まれている場合は格別、そうでない場合には、本件対象文書の表題及びその件数を可能な限り明示するよう、諮問庁としては配慮すべきであったと考えられる。」

(審査会答申 H15-567～569「平成 12 年度分の在フランス大使館の報償費の支出に関する文書の不開示決定に関する件」平成 16 年 2 月 10 日)

開示決定通知書に対象となる文書としてどのような行政文書が存在するのが

分かるようにする等責任ある適切な対応が望まれる旨付言した答申の例

「本件のように開示を求める事項を示して行った開示請求の場合、開示請求者は、対象となる文書としてどのような行政文書が存在するのかさえ分からないため、本件のように開示に際し、開示決定通知書に具体的な行政文書名を記載せず決定したならば、開示請求者の側は対象となる行政文書の存在や名称さえ分からないこととなる。加えて本件では、当初の理由説明書において対象文書と説明していた国際捕鯨統計について、その後対象文書ではなかったと説明するなど、開示請求への対応に問題があったと言わざるを得ず、現に、意義申立人は、開示請求から処分に係る手続において文書の特定について強い不信感を示しているところである。

このようなことでは、情報公開制度の趣旨が損なわれかねないことになるとも考えられることから、諮問庁においては、開示請求対象文書の特定や開示決定等において、今後このようなことがないよう責任ある適切な対応が望まれる。」

(審査会答申 15-690「北太平洋及び南氷洋で行った調査捕鯨に関する文書の一部開示決定に関する件」平成 16 年 3 月 12 日)

5 行政機関等における運用状況

行政機関(33 機関)及び独立行政法人等(13 機関)計 46 機関に対するアンケート結果は、以下のとおり。

(1) 行政文書の特定に関する事務はどのように行っているか(重複回答あり)

開示請求書が出された時点で、請求者、原課の担当者と直ちに相談する等により対象文書となる文書を明確にするようにしている。…………… 35 機関

とりあえず開示請求書を受け取り、その後電話等により開示請求者と連絡を取って、補正することにより対象となる文書を明確にするようにしている。…………… 40 機関

開示決定等前において相手方に対象となる文書を明確に知らされてない場合もある。…………… 14 機関

(2) 行政文書の特定に係る事務が円滑に行われているか。

特段問題なく、ほとんど円滑に行われている。…………… 23 機関
行政文書の特定が円滑に行われずに事務的に負担を感じる

場合が相当程度（2～3割程度）以上ある。……………20 機関
 多くの場合（6～7割程度以上）特定に難渋している。……………3 機関

特に、郵送により開示請求書を受け取った場合に、連絡先の電話番号が記載されていなかったり、記載された番号に電話してもなかなか通じなかったりなどのため、請求者と連絡が取れない場合が多く、補正を求める場合に苦労するとの意見が 11 機関（いずれも行政機関）から聞かれた。

(3) 開示請求者に補正を求めたが応じてもらえず、行政文書の特定ができないことを理由に不開示決定をした例

「警察庁が持つ文書のうち、文書中に『懲戒処分』という字句が用いられているものすべて」という請求

「『けんか』を構成する定義、解釈、『けんか』と判断する基準」という開示請求

「特定の人名を含む文書すべて」という開示請求

「厚生労働省職員で する可能性のある者のみの分の住所録」

(注) いずれの事案も不服申立て等はされていない。

(4) 対応に苦慮した開示請求の例

事例	対応状況
何十年も昔の「 大使と 外相の会談録」 （行政文書ファイルは、総理・外相の外遊に関するものを除けば事項別（安保問題、 貿易交渉等）に整理されているので、会談の具体的内容が分からないと該当する会談録を探し出すのは困難）	10条2項又は11条により開示決定等の期限を延長した上で、時間をかけて対象文書を探索した
「国税庁内にある文書で、 （固有名詞）について記載のある行政文書」	請求の趣旨、要望を照会し、該当しそうな文書を示して、具体の対象文書を特定した。
「照明が薄暗い室内で近視等になった例もありうると研究・報告された文書」	各課に関係すると思われるファイルを確認してもらった上で、該当するものがなかったので、不存在の決定を行った。 （現在、不服申立てを受けて処理中）

論 点

オンラインによる開示請求

オンライン請求手続により利便性の向上は図られているか。

ほとんどの行政機関において、平成 16 年 3 月からオンラインにより開示請求手続を行うことが可能となっている。独立行政法人等については、これまでのところ実施法人はない。

歳入金電子納付システムとの接続が整備されていないなどのため、オンラインによる開示請求を受け付けても、従前どおりの収入印紙や窓口における現金による納付により対応している行政機関がいくつかある。

行政機関の電子申請システムについては、統一的な基本仕様に含まれない詳細の利用方法が行政機関ごとに異なっているが、2005 年度末までに電子政府の総合窓口（e - Gov）において一元的な窓口システムが整備されることになっている。

1 平成 16 年 3 月 31 日（オンライン手続開始）から 7 月 31 日までの間の行政機関に対するオンラインによる開示請求の実績

調査対象機関名	請求件数	手数料の納付方法		
		オンライン納付	収入印紙	現金納付
内閣法制局	7	-	7	-
人事院	139	-	138	1
公正取引委員会	1	-	1	-
国家公安委員会・警察庁	5	-	5	-
防衛庁	4	-	4	-
防衛施設庁	2	-	2	-
金融庁	6	-	6	-
総務省	18	15	3	-
法務省	1	1	-	-
公安調査庁	1	1	-	-
外務省	1	1	-	-
財務省	28	21	7	-
国税庁	19	-	19	-

文部科学省	2	2	-	-
厚生労働省	13	9	-	-
社会保険庁	13	- (注2)		
農林水産省	4	-	4	-
経済産業省	4	3	-	-
国土交通省	9	9	-	-
環境省	3	3	-	-
会計検査院	5	-	5	-
計	285	65	201	1

(注)

- 1 林野庁及び水産庁は農林水産省に、資源エネルギー庁及び中小企業庁は経済産業省にそれぞれ含む。
- 2 社会保険庁については納付書により手数料を納付する。
- 3 請求件数には、取り下げられた請求(4件)を含む。

2 行政機関に寄せられた情報公開手続のオンライン化に関する苦情・問い合わせの内容

全省庁共通の接続環境で受け付けるように改善してほしい。(現在は各省庁で java のバージョンが異なっている。)

請求者が多くの請求を行っている場合、開示決定通知がどの請求に対応するものなのかを簡単に分かるようにしてほしい(問い合わせ番号等だけによる通知は使い勝手が悪い)。

開示請求の頭紙と請求書の二つの様式を作成・送信しなくてはならず、手間が掛かる。

回線の接続が不安定で、オンラインでの請求ができなかった。

電子納付のできる Pay-easy を、取り扱っている金融機関が分からない。

利用者側にファイルを開けるソフトがないため、各種様式を見る・使用することができない。

3 ヒアリングにおける意見の内容

他の行政手続と同じシステムを利用しているため、開示請求するために必要とされる作業(電子証明書や ID、パスワード等の発行)に多くの時間を費やすほか、開示請求手数料の納付にも手間が掛かる。

4 行政ポータルサイトの整備方針（抄）

（2004年（平成16年）3月31日各府省情報化統括責任者（CIO）連絡会議決定）

2 電子申請等

（1）各府省の電子申請システムの見直し

イ 汎用的なシステムにより処理可能な手続については、国民等利用者の申請データの作成・送信、補正、取下げなど共通的に利用者に提供する機能及び申請様式の管理、形式チェック等各府省が共通に利用する機能をe-Govに一元的に整備する（以下、e-Govに整備する機能を「窓口システム」という。）。各府省は、窓口システムを利用し申請・届出等手続を処理することとし、これに伴い電子申請システムの必要な見直しを行う。

（2）e-Govに整備する窓口システムの機能等

イ システムの利用を開始するためのID（利用者識別番号）、パスワードは求めないこととするなど利用方法を可能な限り簡素化する。また、高齢者・障害者も利用しやすいよう、ウェブコンテンツ（掲載情報）に関する日本工業規格（JIS）策定動向を踏まえたシステムの使いやすさ、分かりやすいエラーメッセージの表示、データ入力に関する形式チェックの内容等に留意する。

ウ 申請データのデータ形式はXML（eXtensible Markup Language）を用い、構成管理情報、タグ等を統一するとともに、次の機能を整備する。

（ア）同一の手続について複数の申請を一括して提出できる機能

（イ）関連する手続について複数の申請を一括して提出できる機能

（ウ）申請に対する処分結果等を通知する電子公文書に付与された官職署名及び添付された官職証明書を検証する機能

（エ）代理申請を可能とするための機能