

諮問庁：農林水産大臣

諮問日：平成29年1月13日（平成29年（行情）諮問第15号）

答申日：平成29年10月30日（平成29年度（行情）答申第274号）

事件名：特定日に開催された消費者庁との特定の意見交換に係る会議等の内容を記載した文書の不開示決定（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（以下「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28年11月18日付け28食産第3444号により農林水産大臣（以下「農林水産大臣」、「処分庁」又は「諮問庁」という。）が行った不開示決定（以下「原処分」という。）について、その取消しを求める。

#### 2 審査請求の理由

審査請求の理由は、審査請求書及び意見書の記載によると、おおむね次のとおりである（なお、意見書及び資料の内容は省略する。）。

##### （1）情報公開法上の「行政文書」の意義

法1条は、行政文書開示請求の対象となるのは「行政文書」である旨定め、法2条2項本文は、「行政文書」について、行政機関の職員が職務上作成し、又は取得した文書等であって、当該行政機関の職員が組織的に用いるものである旨規定している。

そして、審査請求人が、本件開示請求において開示を求めた文書は、平成22年特定月日Aに開催された農水省と消費者庁との特定事業者等の口蹄疫についての意見交換に係る会議（以下「平成22年意見交換に係る会議」という。）並びに平成23年特定月日B及び同年特定月日Cに開催された特定政党特定PT（以下「平成23年特定PT」といい、平成22年意見交換に係る会議と併せて「本件各会議」という。）の「議事録、会議メモ、その他会議の内容を記載した文書の一切。」である。

したがって、本件各会議に関し、処分庁の職員が作成した議事録及び会議資料、処分庁が取得した案内文書及び配布資料等のもとより、それら以外の文書であっても、処分庁職員が、本件各会議に関してその内容

を記載した何らかの文書を作成し、それが処分庁において業務上の必要性から利用保存されたものであるならば、当該文書も本件開示請求の対象文書として、当然に開示の対象となるべきものである。

(2) 処分庁は会議の内容等が記載された文書を保有していると考えられること

資料2（省略）は、平成23年特定PT（平成23年特定月日C開催分）の会議次第であるが、当該会議の冒頭において、処分庁からは、「和牛商法に関し、預託法の所管が農林水産省時代の、農林水産省の対応について」「特定事業者より牛飼育を委託された農家の現状について」の説明がなされており、当該説明は当該会議の4つの議事事項のうち、2つの議事事項であったことが分かる。

次に、資料3（省略）は、平成22年意見交換に係る会議の消費者庁側の保管資料であるが、当該会議には、処分庁の担当者3名が出席し、「口蹄疫対策特別措置法、家畜伝染病予防法、特定地での特定事業者の繁殖牛の防疫状況、特定事業者の契約書の説明」があったこと、特定事業者に中途解約等取付け騒ぎが発生しないか、牛の価格が高騰しないかという懸念が表明され、その懸念をもとに処分庁と消費者庁との間で意見の交換がなされていたことが分かる。

これらの資料からすれば、処分庁は、いずれの会議においても、会議の傍聴者や参考人等の第三者的立場ではなく、明らかに会議の当事者的立場ないし主たる出席者として出席していたものといえる。

そして、処分庁職員は、処分庁の担当者として、しかも、会議の当事者的立場ないし主たる出席者として本件各会議に出席した以上、当該各会議の内容を処分庁内での検討の対象とするため、当該各会議の議事録、あるいは、メモや備忘録等、会議の内容が記載された文書を作成し、保有しているものと考えられる。

したがって、処分庁は、本件開示請求の開示対象となるべき、本件各会議の内容が記載された文書を保有しているものと考えられる。

(3) 本件対象文書を保有しない旨の処分庁の説明に信用性がないこと

処分庁は、前述したような文書も含め、本件開示請求の対象文書を一切保有していないという理由で、本件開示請求に対し、原処分を行ったのであるが、以下に述べるとおり、かかる処分庁の不開示理由に信用性がないことは明らかである。

資料1の1及び1の2（省略）は、平成23年特定PT（平成23年特定月日B及び同年特定月日C開催分）の開催案内文書である。当該各文書は、日本弁護士連合会宛てのものであるが、当然、処分庁も含む会議の参加者にも同様の文書が配布されたものと考えられ、処分庁も資料1の1及び1の2（省略）と同様の開催案内文書を保有しているものと

思料される。そして、この案内文書も、会議の内容が記載され、かつ、処分庁職員が組織的に用いるものとして職務上取得したものであるから、当然本件開示請求に対して、開示の対象となる文書である。

処分庁の処分理由によれば、処分庁はこうした開催案内文書さえも取得・保存していないこととなるが、明らかに不自然かつ不合理であり、処分庁の処分理由に信用性がないことは明白である。

(4) 原処分は処分庁の自己保身による情報の隠ぺいが強く疑われること

これまでも、審査請求人は、特定事業者の関係文書について、処分庁や消費者庁に対し、行政文書開示請求を行い、情報公開訴訟も追行しているのであるが、かつては開示の対象とされていなかった文書が後になって開示される、あるいは、処分当時は不開示情報に当たるとされていた文書の情報が後になって不開示理由がないとして開示されるということも多数経験しており、本件対象文書を一切保有していない旨の処分庁の説明をにわかに信用することはできない。

しかも、現在、特定事業者の被害者らが、処分庁及び消費者庁の特定事業者に対する監督権限の不行使の責任を問う国家賠償請求が特定地方裁判所に係属している（特定事件番号国家賠償請求事件）。こうした経緯に照らしても、処分庁が自己の責任を免れるため、本来的には開示すべき文書を隠ぺいしていることが強く疑われるというべきである。

(5) 結論

以上のとおり、本件開示請求の対象文書を保有していないとの処分庁の処分理由に信憑性がなく、処分庁において、本件対象文書を保有していることは明白である。

処分庁は、自己保身のための情報隠ぺいではなく、和牛預託商法による消費者被害と同様の被害が発生することを防止すべく、むしろ、これまでの調査活動、法執行に関する情報を国民に開示し、「その諸活動を国民に説明する責務」（法1条）を全うすることこそが求められている。

よって、審査請求人は、原処分の取消しを求めるとともに、本件開示請求の対象となる文書について、全面的な開示を求め、本審査請求をすすめるに至った次第である。

第3 諮問庁の説明の要旨

1 原処分における不開示理由

平成28年10月18日付けで開示請求がなされた行政文書（本件対象文書）については、保有していないため不開示とした。

2 原処分を維持する理由

(1) 審査請求人の主張

審査請求人は、①平成22年意見交換に係る会議及び②平成23年特定PTに関し、

- ア その内容を記載した何らかの文書を作成し、それが処分庁において業務上の必要性から利用保存されたものであるのならば、開示の対象となるべきものである
- イ いずれの会議においても、会議の当事者的立場ないし主たる出席者として出席していたものといえることから、当該各会議の議事録、あるいは、メモや備忘録等、会議の内容が記載された文書を作成し、保有しているものと考えられる
- ウ 平成23年特定PTの開催案内文書は、当然、会議の参加者であった農林水産省にも配布されたものと考えられ、この案内文書は「会議の内容が記載され、農林水産省職員が組織的に用いるものとして職務上取得したもの」であり、開示の対象となる文書であるから、こうした案内文書でさえも取得・保有していないことは、明らかに不自然かつ不合理であり、農林水産省の処分理由は信用性がない
- エ これまでの行政文書開示請求において、開示の対象とされていなかった文書が後になって開示される、あるいは、処分当時は不開示情報に当たるとされていた文書の情報が後になって不開示理由がないとして開示されることを経験しており、農林水産省は、開示すべき文書を隠ぺいしていることが強く疑われる

旨主張する。

## (2) 処分庁が原処分を維持する理由

### ア 上記(1)ア及びイについて

- (ア) 平成22年意見交換に係る会議及び平成23年特定PTについて  
平成22年意見交換に係る会議は、当時、特定商品等の預託等取引契約に関する法律（昭和61年法律第62号。以下「預託法」という。）における預託等取引業者であった特定事業者について、口蹄疫被害に起因する中途解約による取付け騒ぎが生じるなどして混乱が生じる可能性があるとして農林水産省が認識していたところ、同省は平成21年9月に消費者庁が発足し、同庁に預託法が移管されるまで同法を所管していたことから、同庁に対し、参考情報を提供するものとして行われたものである。したがって、上記会議が行われた当時は、農林水産省は、同法を所管していなかった。

また、平成23年特定PTについては、当時の担当者への聞き取りにより、農林水産省職員が出席して質疑応答を行っていたことは把握している。

### (イ) 議事録等に関し、文書作成義務が存在しなかったこと

公文書等の管理に関する法律（平成21年法律第66号）4条は、「行政機関の職員は、（中略）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。」と規定している。同条の「文書」とは「行政文書」を指すが，同法2条4項は，当該行政文書について，「行政機関の職員が職務上作成し，又は取得した文書（中略）であって，当該行政機関の職員が組織的に用いるものとして，当該行政機関が保有しているものをいう。（後略）」と定義している。また，「当該行政機関の職員が組織的に用いるもの」とは，当該行政機関の組織において，業務上必要なものとして，利用又は保存されている状態のものを指すとされている。

このため，本件各会議が行われた当時はいずれも，農林水産省は預託法を所管しておらず，所管法以外の事務に関して行政文書の作成が義務付けられているものではないことから，農林水産省は本件各会議の内容を記載した文書は作成及び取得もしていないことから保有していない。

#### イ 上記（１）ウについて

審査請求人は，平成23年特定PTの開催案内文書が本件対象文書に含まれるとしているが，本件対象文書である「議事録，会議メモ，その他会議の内容を記載した一切の文書」とは，会議の様子や出席者の発言内容を記録したものであると解されるところ，開催案内文書は，かかる記録に該当せず，本件対象文書には当たらないと考えられる。

#### ウ 上記（１）エについて

審査請求人は本件審査請求以前に，農林水産大臣に対し，平成26年1月9日付けで開示請求を行っているが，農林水産大臣は当該請求に対し，法の規定に基づき適法に処分を行っており，審査請求人が指摘するような，かつては開示の対象とされていなかった文書を後になって開示したり，処分当時は不開示情報に当たるとされていた文書の情報を後になって不開示理由がないとして開示するといったことは一切していない。

以上の理由から，本件開示請求に係る行政文書を保有していないため不開示としたことは妥当であり，原処分を維持することが適当である。

### 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29年1月13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13日    | 審査請求人から意見書を收受 |
| ④ | 同年10月18日   | 審議            |
| ⑤ | 同月26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、これを保有していないとして不開示とする決定（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、諮問庁は、原処分を維持することが適当であるとするので、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、諮問庁に対し、本件対象文書の保有の有無等について確認させたところ、諮問庁は次のとおり説明する。

ア 本件各会議が行われた当時、農林水産省は既に預託法を所管しておらず、本件各会議においても、参考情報の提供や質疑応答をしたのみであり、また、本件各会議を踏まえ、何らかの検討等を行うことが求められる立場にもなかった。

イ 本件各会議に係る議事録及び会議メモ等については、これらが組織内において業務上必要なものとして利用される予定はなかったため、作成していない。

ウ 本件各会議に係る上記イ以外の資料としては、平成22年意見交換に係る会議に関し、配布資料や農林水産省担当者と消費者庁担当者との連絡文書等が存在した可能性があり、また、平成23年特定PTに関しても、農林水産省が作成した資料や会議の場で入手した資料が存在した可能性もあったことから、当時の担当者に確認したところ、それらの文書の有無についてはもはや確認ができず、不明であるとのことであった。他方、審査請求人が主張する、平成23年特定PTの開催の案内に係る文書については、審査請求人が主張するとおり、審査請求書に添付された資料と同一内容かはともかく、農林水産省としても、同種の文書を入手していたと考えられる。

もっとも、農林水産省において上記各文書を作成又は取得していたとしても、農林水産省行政文書管理規則（平成12年農林水産省訓令第37号）や農林水産省行政文書管理規則（平成23年農林水産省・林野庁・水産庁訓令第1号）に照らせば、それらの文書は保存期間が1年未満の行政文書として扱われていたはずである。そして、保存期間が1年未満の行政文書については、農林水産省行政文書取扱要領（平成12年12月25日付け12文第195号大臣官房文書課長通達）40条及び農林水産省行政文書管理要領（平成23年4月1日付け22文第187号総括文書管理者（大臣官房長）通知）8条において、「現用に供しなくなったとき」に保存期間が満了したものとするとされているため、仮に農林水産省において上記各文書を作成又は取

得していたとしても、本件各会議の終了後間もない時期にいずれも廃棄されていたはずである。

エ 保存期間が1年未満の文書については廃棄簿で廃棄の事実を確認することができないことから、念のため、農林水産省本省の関係部局の事務室内、書庫及びパソコンの共有フォルダ内を探索したが、本件対象文書に該当する文書の存在は確認できなかった。

オ 以上より、農林水産省においては本件開示請求時点で本件対象文書を保有していない。

(2) 以上を踏まえ、以下検討する。

ア 当審査会において、諮問庁から預託法の移管に関する資料の提示を受けて確認したところ、諮問庁が上記(1)アで説明するとおり、本件各会議が行われた当時においては、預託法の所管が消費者庁に既に移管されていることが認められる。

イ また、諮問庁から農林水産省行政文書管理規則等の文書関係規則等の提示を受けて確認したところ、その内容は諮問庁の上記(1)ウの説明のとおりであると認められ、本件対象文書に該当する文書が本件開示請求時点(平成28年10月18日)まで保有されていたはずとまではいえない。

ウ そうすると、諮問庁の説明については、所管法以外の事務に関して行政文書の作成が一般的に義務付けられていないとする点や、開示請求の趣旨を限定的に捉えていた点はともかく、議事録及び会議メモ等を作成しておらず、その余の文書を作成又は取得していたとしても廃棄しているとする点は特段不自然、不合理とはいえず、これを覆すに足りる事情はない。

また、諮問庁が念のため実施したとする上記(1)エの探索の範囲も不十分とはいえない。

エ 以上によれば、農林水産省において、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 付言

本件不開示決定通知書には、不開示とした理由について、「保有していない」旨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、農林水産省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 4 部会)

委員 山名 学, 委員 常岡孝好, 委員 中曾根玲子

## 別紙

農林水産省が保有している，平成22年特定月日Aに開催された農水省と消費者庁との特定事業者等の口蹄疫についての意見交換に係る会議ならびに平成23年特定月日B及び同年特定月日Cに開催された特定政党特定PTの議事録，会議メモ，その他会議の内容を記載した文書の一切。