

諮問庁：総務大臣

諮問日：平成29年8月24日（平成29年（行情）諮問第337号）

答申日：平成30年2月15日（平成29年度（行情）答申第461号）

事件名：住民基本台帳法の一部を改正する法律案に関する資料の開示決定に関する件（文書の特定）

答 申 書

第1 審査会の結論

別紙に掲げる文書（以下「本件請求文書」という。）の開示請求につき、「住民基本台帳法の一部を改正する法律案に関する資料」（以下「本件対象文書」という。）を特定し、開示した決定については、「住民基本台帳法の一部を改正する法律案（説明資料）－住民票の写しの交付制度等の見直し－」を対象として、改めて開示決定等をすべきである。

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29年2月17日付け総行住第44号により総務大臣（以下「処分庁」又は「諮問庁」という。）が行った開示決定（以下「原処分」という。）について、改めて対象の行政文書を特定のうえ、当該行政文書の全部を開示するとの裁決を求める。

2 審査請求の理由

（1）審査請求書

ア 原処分について

本件行政文書開示決定通知書（以下「本件通知書」という。）をもって通知のあった本件対象文書の全部を開示する旨の決定。

イ 審査請求人の開示請求した行政文書について

審査請求人が原処分に係る法3条及び4条1項に基づく開示請求（平成29年1月16日付け開請116）において「請求に係る行政文書」としたものは、本件請求文書のとおりである。

ウ 原処分の対象行政文書特定について

原処分は、本件対象文書と称して、住民基本台帳法の一部を改正する法律（平成19年法律第75号）の国会審議に係るいわゆる想定問答中の一部（1頁）のみすなわち抜粋を対象として特定したものであるが、前号の本件開示請求が、対象の行政文書を「行政文書一式」などとしているとおり、関係行政文書の抜粋のみを対象として

いないことは同号に徴し明らかである。

また、行政文書の抜粋を対象とすることについて、審査請求人に対する補正の求め及び同人が補正を行った事実はない。

よって、原処分は本件開示請求を意図的に縮減し対象の行政文書を特定して為されたものであって、法3条の規定に基づく権利を侵害し、及び同法5条柱書きの規定に反するものである。

エ 原処分が開示決定に当たらないことについて

前号のとおり、原処分は意図的に誤って為された対象行政文書の特定に基づくものであるから、「開示請求に係る行政文書の全部又は一部を開示する」ものではなく、法9条1項の決定に当たらないものというべきである。

オ 前各号のとおり、原処分は違法かつ不当であるから、取り消されるべきである。

(2) 意見書

諮問庁提出補充理由説明書（下記第3の2。以下同じ。）に対する反論

ア 諮問庁は、「具体的なやり取りを行った日時や内容は確認が困難」としながら、趣旨として、開示請求文書の特定に係るやり取りを原処分に先立って行ったなどと主張するが、本件行政文書開示請求以降原処分が為されるまでの間に「やり取り」があった事実はないところ、同庁はかかる「やり取り」があったことについて具体的挙証をすべきである。

イ 「本件対象文書の特定について」の各号に共通して、「審査請求人に対して電話連絡を行い」または「審査請求人に電話で確認し」及び「口頭による了承を得た」または「審査請求人から了承を得た」とする事実はない。

本件対象文書については、審査請求人が本件通知書の受領後当該担当課に照会を行って初めて仔細を把握したところであり、「法務局説明資料」なるものの存在を含め、原処分以前に同課から審査請求人に対して文書・口頭を含め説明等がされた事実は一切ない。

本件審査請求書（上記(1)）ウに記載するとおり、「行政文書の抜粋を対象とすることについて、審査請求人に対する補正の求め及び同人が補正を行った事実」はない。

ウ 以上のとおり、諮問庁提出補充理由説明書による説明は事実に反するから、いずれも理由がない。

第3 諮問庁の説明の要旨

1 理由説明書

(1) 審査請求の経緯

本件審査請求は、審査請求人である開示請求者が、法４条１項の規定に基づいて行った平成２９年１月１６日付けの行政文書開示請求（本件開示請求）に対し、処分庁が法９条１項の規定に基づいて行った同年２月１７日付けの開示決定（原処分）を不服として、同年５月２６日付けをもって行われたものである。

（２）本件審査請求の対象となる行政文書

ア 本件開示請求の内容

平成２９年１月１６日付けの本件開示請求の内容は、本件請求文書のとおり。

イ 原処分について

処分庁では本件開示請求に係る行政文書について、保管されている行政文書に該当する部分があると認められたため、平成２９年２月１７日付け総行住第４４号をもって開示決定し、審査請求人に通知したところである。

ウ 審査請求について

審査請求人は、平成２９年５月２６日付け（同月２９日受理）で、原処分に対し、下記の理由により、原処分を取り消す（開示内容が不十分のため、該当の全ての行政文書の開示する）ことを求める審査請求を行った。

（審査請求理由）

原処分は本件対象文書と称して、住民基本台帳法の一部を改正する法律（平成１９年法律第７５号）の国会審議に係るいわゆる想定問答中の一部（１頁）のみすなわち抜粋を対象として特定したものであるが、前号の本件開示請求が、対象の行政文書を「行政文書一式」などとしているとおり、関係行政文書の抜粋のみを対象としていないため、原処分を取り消し、改めて対象の行政文書を特定のうえ、当該行政文書の全部を開示するとの裁決を求めるもの。

エ 諮問庁の意見

本件において開示請求の対象となった行政文書（本件請求文書）は、本理由説明書の（２）アに記載のとおり、「請求」ではなく「申出」とした理由を把握し得る行政文書一式である。

原処分時における文書の特定について、原処分の担当者に確認したところ以下のとおりであった。

本件開示請求に該当する記述として、住民基本台帳法の一部を改正する法律案（第１６６回国会想定問）のうち、住民基本台帳法上の「申出」と戸籍法上の「請求」の違いについて記述された一頁を確認した。そして、この文書の当該部分を本件開示請求の対象として特定する旨を開示請求者に連絡した上で、当該記述のある一頁を本

件請求文書として特定し、開示決定を行った。

審査請求人は、開示決定による開示文書は、本件請求文書一式を指すものではなく、抜粋であるとして、原処分取消しを求めているが、上記の説明を踏まえれば、第166回国会想定問のうち、住民基本台帳法上の「申出」と戸籍法上の「請求」の違いが記述された一頁を特定した原処分を維持することが妥当である。

2 補充理由説明書

諮問庁としては、当初の理由説明書（上記1）において、原処分の妥当性について説明したところであるが、以下のとおり説明を補充する。

(1) 開示請求時の文書の特定に係る審査請求人への連絡等について

本件においては、電話の受け答え内容を記録しておらず、審査請求人と当時の当課の担当者との具体的なやり取りを行った日時や内容は確認が困難であるが、開示対象文書の特定に係るやり取りの背景及び概要は次のとおり。

(2) 本件対象文書の特定について

ア 本件対象文書を特定した理由等について

想定問答において、住民基本台帳法上の「申出」と戸籍法上の「請求」の違いについて把握できる当該一頁以外には該当する頁はないことを確認したので、当該頁を開示対象の「行政文書一式」として特定することが適当と考えた。

その後、審査請求人に対して電話連絡を行い、想定問に住民基本台帳法上の「申出」と戸籍法上の「請求」の文言の違いについて把握できる該当箇所が存在していること及びその内容を説明した上で、これを開示対象文書とすることで口頭による了承を得たため、当該頁を文書一式として特定した。

イ 本件の法律案に係る法制局説明資料等について

当課に保管されている法制局資料やファイルサーバ上のデータから、住民基本台帳法の平成19年改正時の規定に関する内容が記載されたものについて検索を行った。

その結果、想定問及び法制局説明資料（以下「本件法制局資料」という。）が該当したが、「申出」と「請求」の文言の違いについての記載の趣旨は同じであったものの、想定問の方が最新かつ要点をまとめて記載されたものであったため、想定問を開示対象文書とすることについて、審査請求人に電話で確認し、審査請求人から了承を得たため、想定問を開示対象文書として特定しており、本件法制局資料については本件において直接争点となっていないところである。

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8月24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10月31日 審議
- ④ 同年12月7日 諮問庁から補充理由説明書を收受
- ⑤ 同月21日 審査請求人から意見書を收受
- ⑥ 平成30年1月16日 審議
- ⑦ 同年2月13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、本件請求文書の開示を求めるものであり、処分庁は、本件対象文書を特定し、その全部を開示する原処分を行った。

これに対し、審査請求人は、改めて対象となる行政文書を特定し、当該行政文書の全部を開示することを求めているが、諮問庁は、原処分を妥当としていることから、以下、本件対象文書の特定の妥当性について検討する。

2 本件対象文書の特定の妥当性について

- (1) 当審査会において、諮問書に添付されている本件対象文書の写しを確認したところ、本件対象文書は、冒頭に「第三者請求における住民基本台帳法上の申出と戸籍法上の請求の違い如何。」との枠でくくられた問の記載があり、その下に当該問に対する答えが記載されている1頁から成る文書であると認められる。
- (2) 諮問庁は、本件対象文書を特定したことについて、本件対象文書は、第166回国会想定問のうち、住民基本台帳法上の「申出」と戸籍法上の「請求」の違いが記述された1頁であるとした上で、本件開示請求を受け、住民基本台帳法の平成19年改正時の規定に関する内容が記載されているものについて、法制局資料やファイルサーバ上のデータを検索したところ、想定問と本件法制局資料が本件請求文書に該当したが、開示請求の「申出」と「請求」の文言の違いについての記載の趣旨は同じであったものの、想定問の方が最新かつ要点をまとめて記載されたものであったため、想定問（そのうちの上記の1頁）を開示対象文書とすることについて、審査請求人に電話で確認し、その了承を得られたので、これを本件対象文書として特定した旨説明する。
- (3) これに対し、審査請求人は、①本件開示請求は「行政文書一式」を求めるものであるにもかかわらず、審査請求人に対し補正を求めることもなく、関係行政文書の抜粋のみを対象として特定したことは違法かつ不当であり、また、②上記(2)の処分庁の電話での確認についても、本件法制局資料の存在を含め、処分庁から審査請求人に対し、文書・口頭

を含めて説明等がされた事実は一切ない旨主張する。

(4) そこで検討すると、まず、上記(1)で認定した本件対象文書の記載内容やその体裁に照らせば、本件対象文書が本件請求文書に該当することは明らかである。

(5) なお、上記(3)①の審査請求人の主張は、要するに、本件対象文書は想定問という一つの行政文書中の1ページであるので、当該頁のみを抜粋して特定するのではなく、当該頁が含まれる行政文書全体を対象として特定すべきであるという趣旨と解されるところ、この点につき、当審査会事務局職員をして諮問庁に確認させたところ、第166回国会想定問は、第166回国会における住民基本台帳法の一部改正について、個々の事項ごとにいわゆるQ & Aが記載された複数の文書を便宜的にまとめたものであり、本件対象文書は、その複数の文書の中から、本件開示請求に該当する文書を特定したとのことであった。

そして、当審査会において、改めて本件対象文書の写しを確認したところ、本件対象文書には、項目を示す記号や番号、頁番号などの記載はないから、本件対象文書はその1ページで完結した文書であると認められる。そうすると、処分庁が本件対象文書を一つの行政文書として特定したことは是認でき、これが違法又は不当であるとはいえない。

(6) 他方、諮問庁は、上記(2)のとおり、本件対象文書の外、本件法制局資料も本件請求文書に該当する旨説明するので、この点について、当審査会事務局職員をして諮問庁に確認させたところ、本件法制局資料は、「住民基本台帳法の一部を改正する法律案(説明資料)－住民票の写しの交付制度等の見直し－」との名称の文書であり、その一部に本件請求文書に該当する内容の記載があるとのことであった。

そこで、当審査会において、諮問庁から当該部分の提示を受けて確認したところ、当該部分には、本件対象文書の記載内容と同様の内容が、より詳細に記載されていることが認められる。また、提示を受けた文書の下部には、頁番号とみられる番号が付されていることから、この点についても、当審査会事務局職員をして諮問庁に確認させたところ、当該番号は、本件法制局資料全体を通して付している頁番号とのことであった。

そうすると、本件法制局資料については、その全体が一つの行政文書として、本件請求文書に該当するものと認められる。なお、上記(2)で諮問庁が説明するような、本件法制局資料を本件請求文書に該当する文書として特定しなかった事情については、これを裏付ける客観的な資料は見当たらず、審査請求人も、上記(3)②のとおり、そうした処分庁からの確認や説明等を受けたことを強く否定していることからすると、本件法制局資料を本件請求文書に該当しないものとするのは適当ではな

い。したがって、本件法制局資料を本件開示請求の対象として特定し、改めて開示決定等をすべきである。

3 本件開示決定の妥当性について

以上のことから、本件請求文書の開示請求につき、本件対象文書を特定し、開示した決定については、総務省において、本件対象文書の外に開示請求の対象として特定すべき文書として本件法制局資料を保有していると認められるので、これを対象として、改めて開示決定等をすべきであると判断した。

(第1部会)

委員 岡田雄一，委員 池田陽子，委員 下井康史

別紙（本件請求文書）

第166回国会閣法第69号として審議された住民基本台帳法の一部を改正する法律（平成19年法律第75号）の立法に係る企画立案において、当該改正後の住民基本台帳法（昭和42年法律第81号）12条の3に規定する本人等以外の者の求めによる住民票の写し等の交付の扱いにつき、当該求めを「請求」ではなく「申出」とした理由を把握し得る行政文書一式。