

諮問庁：林野庁長官

諮問日：平成30年1月12日（平成30年（行情）諮問第15号）

答申日：平成30年10月15日（平成30年度（行情）答申第258号）

事件名：施業案編成官吏心得等の不開示決定（不存在）に関する件

答 申 書

第1 審査会の結論

別紙の2に掲げる各文書（以下、順に「本件対象文書①」ないし「本件対象文書⑨」といい、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決定については、本件対象文書①、④ないし⑥、⑧及び⑨につき、これを保有していないとして不開示としたことは妥当であり、本件対象文書②、③及び⑦につき、これを保有していないとして不開示としたことは結論において妥当である。

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29年9月13日付け29林国業第107号により林野庁長官（以下「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、保有していないとしながら、その文書を基に業務を行っているので、原処分の取消しを求める。

2 審査請求の理由

審査請求の理由は、審査請求書（不服申立書）の記載によると、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。）。

開示を求めた8個の規程等に関し、「昭和27年以前の文書であり、現在保有していない」として、不開示の決定を行っていないながら、平成29年10月27日付けの別添回答文書（省略）では、その中の一つである、「明治35年の国有林施業案編成規程では、小林班の表示は～」と、文書の内容を明記しています。

なぜ、このような、保有していない文書を根拠としての回答が可能なのでしょう。

意図的に隠ぺいすることなく、全ての文書を、速やかに開示することを強く求めます。

第3 諮問庁の説明の要旨

1 原処分における不開示決定の状況等

（1）不開示決定した行政文書の名称

開示を求める規程等

- ① 明治34年7月10日 林発第209号内訓 施業案編成官吏心得（本件請求文書①）
- ② 明治35年4月18日 農商務省訓令第6号 国有林施業案編成規程改正（本件請求文書②）
- ③ 明治36年7月31日 農商務省訓令第7号（本件請求文書③）及び内訓（本件請求文書④）
- ④ 明治37年4月28日 林発第209号内訓 施業案編成未済地林取扱準則（本件請求文書⑤）
- ⑤ 明治38年11月14日 林発第318号 施業案実行上特殊取扱に関する達（本件請求文書⑥）
- ⑥ 明治39年4月 農商務省訓令第7号（本件請求文書⑦）
- ⑦ 明治39年4月11日 林発第91号内訓（本件請求文書⑧）
- ⑧ 明治39年 山林局長通達 施業案編成規程並編成及整理手続（本件請求文書⑨）

(2) 不開示とした部分とその理由

開示請求のあった行政文書（本件請求文書①ないし⑨。以下、併せて「本件請求文書」という。）は、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。以下「ガイドライン」という。）に示された昭和27年以前の文書であり、現在保有していないので、不開示とした。

2 原処分を維持する理由

「行政文書の管理方策に関するガイドラインについて」（平成12年2月25日各省庁事務連絡会議申合せ）において、歴史的資料等として保存する必要のあるものについては、独立行政法人国立公文書館（以下「国立公文書館」という。）等への移管の手続をとることとされ、「歴史資料として重要な公文書等の適切な保存のために必要な措置について（平成13年3月30日閣議決定）の実施について」（平成13年3月30日付け各府省庁官房長等申合せ）において、昭和20年までに作成され、取得された文書については、国立公文書館に移管すべきものと位置付けられているところであるが、対象文書の国立公文書館への移管は確認できなかった。

このため、原処分の判断は妥当であり、原処分を維持することが適当である。

※ 審査請求人は、開示請求文書の一つである明治35年4月18日農商務省訓令第6号国有林施業案編成規程（大正3年8月22日農商務省訓令第9号国有林野施業案規程の制定に伴い廃止）について、平成29年10月27日付け文書では当該開示請求文書の存在を前提とした回答が諮問庁からなされていると主張している。

このことについては、平成29年7月10日付けの審査請求人からの書面に対し、同年10月27日付け林野庁国有林野部業務課国有林野管理室長名で回答した書面のことを指すものと解され、明治35年の国有林編成規程について回答した内容については、明治35年の官報により「国有林施業案編成規程（明治35年4月18日農商務省訓令第6号）」を確認した上で回答したものである。

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30年1月12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19日 | 審査請求人から意見書を收受 |
| ④ | 同年9月20日 | 審議 |
| ⑤ | 同年10月11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

- (1) 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、本件対象文書については、ガイドラインに示された昭和27年以前の文書であり、現在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している。

- (2) 本件開示請求書を見ると、その「1 請求する行政文書の名称等」欄には、「別紙「開示を求める規程等」に記載された文書」と記載されており、当該別紙には、本件請求文書の公布年月日等及び訓令等の名称が記載されている。この記載に照らせば、本件対象文書については、本件請求文書に該当する訓令等であると解するのが相当である。

本件対象文書は、上記のとおり、本件請求文書に該当する訓令等であることから、当審査会事務局職員をして、諮問庁に対し、本件対象文書について改めて確認させたところ、諮問庁は次のとおり説明する。

ア まず、処分庁において、本件開示請求に対する原処分を行うに当たり、本件対象文書の保有等に関して、①文書カードにより保有又は廃棄について、②移管目録及び国立公文書館デジタルアーカイブにより国立公文書館への移管について、③国立国会図書館デジタルコレクションにより官報への掲載について、それぞれ確認を行っている。その結果、本件対象文書の保有又は廃棄及び国立公文書館への移管の事実は確認されなかったが、本件対象文書②、③及び⑦の訓令が当時の官報に掲載されていることを確認している。

なお、本件対象文書②、③及び⑦の訓令が当時の官報に掲載されて

いることについては、開示請求者（審査請求人）に対して教示していない。

イ 次に、処分庁においては、上記アに併せて、本件対象文書②、③及び⑦の訓令については、当該各訓令が掲載されている当時の官報によって、また、本件請求文書①、④ないし⑥、⑧及び⑨に該当する内訓等については、「現行林野法規 下巻」（農商務省山林局編集）等（以下「現行林野法規等」という。）の書籍等によって、本件請求文書に該当する訓令等の名称等について、次のとおり確認している。

（ア）施業案編成官吏心得（明治34年7月10日付け林発第451号山林局長達）（本件請求文書①（本件対象文書①））

（イ）国有林施業案編成規程（明治35年4月18日付け農商務省訓令第6号）（本件請求文書②（本件対象文書②））

（ウ）国有林施業案編成規程（明治36年7月31日付け農商務省訓令第7号）（本件請求文書③（本件対象文書③））及び国有林施業案ノ編成及整理手続（同日付け林発第1705号内訓）（本件請求文書④（本件対象文書④））

（エ）施業案編成未済林取扱準則（明治37年4月28日付け林発第209号内訓）（本件請求文書⑤（本件対象文書⑤））

（オ）施業案実行上特別取扱ノ件（明治38年11月14日付け林発第318号達）（本件請求文書⑥（本件対象文書⑥））

（カ）国有林施業案編成規程（明治39年4月11日付け農商務省訓令第7号）（本件請求文書⑦（本件対象文書⑦））

（キ）国有林施業案ノ編成及整理手続（明治39年4月11日付け林発第91号内訓）（本件請求文書⑧（本件対象文書⑧））

（ク）国有林施業案ノ編成及整理手続ノ件（明治39年4月11日付け林発第90号山林局長通達）（本件請求文書⑨（本件対象文書⑨））

ウ 現行林野法規等は、明治・大正時代に編集・発行された書籍等であり、不特定多数の者に販売することを目的として発行されるものであるかについては、当該書籍等の発行から100年近くの年数が経過しており、当時の販売態様は不明である。

エ 本件対象文書については、施業案編成未済林取扱準則（本件対象文書⑤）が昭和23年に廃止されているほかは、明治・大正時代に廃止されており、本件対象文書である訓令等の廃止からかなりの年数が経過している。現在、林野庁本庁では、本件対象文書である訓令等を日常業務において利用しておらず、必要がないことから保有していない。ただし、仮に業務上必要となった場合は、当時の官報（本件対象文書②、③及び⑦の訓令）や、農林水産省ウェブサイトからも閲覧可能な

国立国会図書館支部農林水産省図書館及び同支部林野庁図書館（以下、併せて「支部図書館」という。）の「図書館WEBサイト」により蔵書検索を行い、支部図書館に所蔵されている現行林野法規等の書籍等（本件対象文書①，④ないし⑥，⑧及び⑨の内訓等）により確認等を行うこととしており，上記イにおいても同様の対応を行った。

オ 本件対象文書は，農商務省山林局時代の文書であるが，同時代に作成，取得された文書は，大正12年9月の関東大震災でそのほとんどが消失しており，本件対象文書に関する文書等（本件対象文書⑤を除く。）も消失した可能性は否定できない。

カ 本件開示請求を受けて，林野庁本庁の事務室内，文書庫及び電子記録媒体の探索を実施したが，本件対象文書を保有していることは確認できなかった。

(3) 以上より，審査請求人は，本件請求文書に該当する訓令等の開示を求めているところ，以下，本件対象文書①，④ないし⑥，⑧及び⑨につき，官報に掲載されていない内訓又は通達であるから文書の保有の有無を検討し，また，本件対象文書②，③及び⑦につき，法2条2項に規定する行政文書に該当しないことも考えられることから行政文書該当性を検討する。

2 本件対象文書①，④ないし⑥，⑧及び⑨の保有の有無について

(1) 本件対象文書①，④ないし⑥，⑧及び⑨の保有の有無等について，諮問庁は上記1(2)アないしカのとおり説明する。

(2) 以上を踏まえ，以下検討する。

ア 諮問庁は，本件対象文書①，④ないし⑥，⑧及び⑨の保有又は廃棄について，文書カードにより確認（上記1(2)ア①）したところ，その事実は確認できなかった旨説明する。

当審査会事務局職員をして，諮問庁に対し，文書カードによる確認方法により更に確認させたところ，処分庁においては，昭和43年から使用されている文書カードの記載内容により，本件対象文書①，④ないし⑥，⑧及び⑨に関する文書の登録及び廃棄について確認を行ったが，それらの事実は確認できなかったとのことであり，この説明を覆すに足りる事情はない。

イ 次に，諮問庁は，本件対象文書①，④ないし⑥，⑧及び⑨に関する文書の国立公文書館への移管について，移管目録及び国立公文書館デジタルアーカイブにより確認（上記1(2)ア②）したところ，国立公文書館への移管の事実は確認できなかった旨説明する。

当審査会事務局職員をして，国立公文書館デジタルアーカイブにより国立公文書館が所蔵する特定歴史公文書等の目録を検索させたところ，当該目録には，本件対象文書①，④ないし⑥，⑧及び⑨に関

する文書は登載されておらず、国立公文書館への移管の事実は認められないことから、諮問庁の上記説明に不自然、不合理な点はない。

ウ また、関東大震災発災当時の農商務省の所在地域（旧・東京市京橋区木挽町（現・東京都中央区銀座））の被災状況を踏まえれば、上記 1（2）オの諮問庁の説明は首肯できる。

エ そして、上記 1（2）エの諮問庁の説明を踏まえれば、本件開示請求時点において、本件対象文書①、④ないし⑥、⑧及び⑨の内訓等を林野庁本庁が保有していなくとも、仮に業務上必要となった場合は、支部図書館に所蔵されている現行林野法規等を閲覧等すれば足りるものであり、諮問庁の説明に不自然、不合理な点はない。

なお、現行林野法規等については、支部図書館に所蔵されている書籍等であるから、林野庁本庁が保有する行政文書とはいえない。

オ これらを踏まえると、本件対象文書①、④ないし⑥、⑧及び⑨は保有していないとする上記（1）の諮問庁の説明は不自然、不合理とはいえず、これを覆すに足りる事情はない。また、上記 1（2）カの探索の範囲も不十分とはいえない。

カ 以上より、林野庁本庁において、本件対象文書①、④ないし⑥、⑧及び⑨を保有しているとは認められない。

3 本件対象文書②、③及び⑦の行政文書該当性について

（1）本件対象文書②、③及び⑦の当時の官報への掲載の有無等について、諮問庁は上記 1（2）ア及びイのとおり説明する。

（2）法 2 条 2 項 1 号の趣旨は、不特定多数の者に販売することを目的として発行されるなど、一般に容易に入手・利用が可能なものは、開示請求制度の対象とする必要がなく、対象とした場合には、図書館代わりの利用等制度の趣旨に合致しない利用が見込まれ、行政機関の事務負担の面からも問題が生じるおそれがあることから、「官報、白書、新聞、雑誌、書籍その他不特定多数の者に販売することを目的として発行されるもの」を行政文書の定義から除外しているものである。

したがって、このような文書については、現時点では一般人がこれを利用するのが極めて困難であるなど特段の事情がある場合を除き、行政文書には該当しないというべきである。

（3）以上を踏まえ、以下検討する。

ア 当審査会において、諮問庁から国立国会図書館デジタルコレクションに掲載されている当時の官報の該当部分の写しの提示を受けて確認するとともに、当審査会事務局職員をして、国立国会図書館デジタルコレクションを確認させたところ、上記 1（2）ア及びイの諮問庁の説明のとおりであることが認められる。

イ そうすると、本件対象文書②、③及び⑦の訓令は、官報に掲載され、

一般人がこれを利用するのが極めて困難であるなどの特段の事情も認められないことから、法2条2項1号に該当し、本件対象文書②、③及び⑦は行政文書には当たらず、法の開示請求制度の対象とはならないものと解すべきである。

ウ したがって、本件対象文書②、③及び⑦を保有していないとして不開示とした原処分は、結論において妥当である。

4 付言

原処分に係る不開示決定通知書において、本件対象文書を不開示とした理由について、「行政文書の管理に関するガイドラインに示された昭和27年以前の文書であり、現在保有していないので、不開示とした」旨記載されているところ、諮問庁によれば、処分庁は原処分を行うに当たり、本件対象文書②、③及び⑦の当時の官報への掲載を確認していることから、本件対象文書②、③及び⑦を不開示とした理由については、法2条2項1号に該当する文書である旨記載すべきであり、当該通知書の不開示とした理由の記載には不適切な点が認められる。また、諮問庁によれば、本件対象文書②、③及び⑦が当時の官報に掲載されていることについては、開示請求者（審査請求人）に対して教示していないとのことであった。

処分庁においては、今後、法2条2項1号に該当する文書の開示請求を受けたときには、その入手方法について情報提供を行うなどの一層の適切な対応が望まれる。

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、本件対象文書①、④ないし⑥、⑧及び⑨につき、これを保有していないとして不開示としたことは妥当であるが、本件対象文書②、③及び⑦は法2条2項に規定する行政文書に該当しないと認められるので、これを保有していないとして不開示としたことは結論において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 中曽根玲子

別紙

1 本件請求文書

開示を求める規程等

- (1) 明治34年7月10日 林発第209号内訓 施業案編成官吏心得 (本件請求文書①)
- (2) 明治35年4月18日 農商務省訓令第6号 国有林施業案編成規程改正 (本件請求文書②)
- (3) 明治36年7月31日 農商務省訓令第7号 (本件請求文書③) 及び内訓 (本件請求文書④)
- (4) 明治37年4月28日 林発第209号内訓 施業案編成未済地林取扱準則 (本件請求文書⑤)
- (5) 明治38年11月14日 林発第318号 施業案実行上特殊取扱に関する達 (本件請求文書⑥)
- (6) 明治39年4月 農商務省訓令第7号 (本件請求文書⑦)
- (7) 明治39年4月11日 林発第91号内訓 (本件請求文書⑧)
- (8) 明治39年 山林局長通達 施業案編成規程並編成及整理手続 (本件請求文書⑨)

2 本件対象文書

- (1) 施業案編成官吏心得 (明治34年7月10日付け林発第451号山林局長達) (本件対象文書①)
- (2) 国有林施業案編成規程 (明治35年4月18日付け農商務省訓令第6号) (本件対象文書②)
- (3) 国有林施業案編成規程 (明治36年7月31日付け農商務省訓令第7号) (本件対象文書③) 及び国有林施業案ノ編成及整理手続 (同日付け林発第1705号内訓) (本件対象文書④)
- (4) 施業案編成未済林取扱準則 (明治37年4月28日付け林発第209号内訓) (本件対象文書⑤)
- (5) 施業案実行上特別取扱ノ件 (明治38年11月14日付け林発第318号達) (本件対象文書⑥)
- (6) 国有林施業案編成規程 (明治39年4月11日付け農商務省訓令第7号) (本件対象文書⑦)
- (7) 国有林施業案ノ編成及整理手続 (明治39年4月11日付け林発第91号内訓) (本件対象文書⑧)
- (8) 国有林施業案ノ編成及整理手続ノ件 (明治39年4月11日付け林発第90号山林局長通達) (本件対象文書⑨)