

諮問庁：国土交通大臣

諮問日：平成30年11月7日（平成30年（行情）諮問第494号）

答申日：平成31年3月29日（平成30年度（行情）答申第556号）

事件名：特定日付け回答文書に係る決裁文書の一部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

H30年4月12日付け回答文書に対する決裁文書（以下「本件請求文書」という。）の開示請求につき、平成30年4月12日付け回答文書に対する決裁文書（以下「本件対象文書」という。）を特定し、一部開示した決定については、本件対象文書を特定したことは、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30年5月17日付け東総総第83号により東北運輸局長（以下「処分庁」という。）が行った一部開示決定（以下「原処分」という。）について、取消しを求める。

2 審査請求の理由

審査請求人が主張する審査請求の理由は、審査請求書及び意見書の記載によると、おおむね以下のとおりである。

（1）審査請求書

ア 本件、開示請求した理由の概要

本件は、

（ア）国土交通省にH30/3/28日付け行政相談文書（特定市の敬老乗車証に関する指導について）について行政相談し、4/12にその回答を受けた。

（イ）その回答は、なぜか国土交通省自動車局旅客課と東北運輸局自動車交通部旅客第1課特定職員の連名によるもの。

（ウ）その回答の内容は、質問事項の内容とが余りにもかけ離れたものとなっていることから、回答の当事者である運輸局の特定職員Aに4/19に説明を求めた。

（エ）しかし、回答文書の当事者でありながら、質問の内容と回答の内容の乖離の説明ができなかった。

（オ）したがって、本件行政相談に対してどのような審査が行なわれ回答に至ったのかを知るために、決裁文書の開示請求を行なったもの。

イ 本件決定通知書について審査請求する理由

(ア) 本件開示請求にあたり、運輸局総務課の特定職員Bにどのような名称で開示請求すれば目的を達成する事ができるかを相談して、「特定日B付回答文書に対する決裁文書」の開示請求を行なったものであり、行政決裁文書を求めたものでありその一部を求めたものではない。

したがって、決裁文書の全てを開示すべきである。

(イ) 開示決定文書の内容は、「H30/4/12日付回答文書に対する決裁文書」として、別紙(略)の文書が開示されたが、この文書は回答文書そのものであり決裁文書の一部ではないか。

したがって、決裁文書の全てを開示すべきである。

(ウ) 審査請求人の知る限りの決裁文書は、決裁を起案する日付、起案者、伺い文等の記載がなされるものと理解しているが、国交省の事務次官宛行政相談に対する回答は上司の判断を仰ぐ決裁処理を行なわず担当者の個人的な判断で回答を行なっているのではと疑問に思いますが、求めたものは行政決裁文書でありそれに対する開示された決裁文書が存在する限り、今回開示した文書が決裁文書であることを証明すべきと運輸局に求めたが、明確な説明がなされなかった。

したがって、開示した文書が決裁文書の全てであることを明確に説明すべきであると思慮されるが、説明できない以上原処分を取り消し決裁文書を開示すべきである。

ウ 結論

上記イに記述した理由から、原処分を取り消し新たに行政相談に対する審査の決裁文書を開示するよう求める。

(2) 意見書

(ただし、意見書の記載のうち、当審査会の手続に対する苦情に関する部分については、省略する。)

ア 理由説明書の3「諮問庁の考え方」に反論する。

(ア) 国の文書に関しては、「公文書等の管理に関する法律」に基づき作成されていると理解。処分庁もこの法律に基づき、国土交通省訓令第5号で文書管理規則を定めており、本件開示請求も、この訓令で定められている起案決裁文書等を求めたものである。

(イ) 本事件の発端は、平成30年3月8日「特定市の敬老乗車証についての指導について」の行政相談に対する回答に関するものである。

本件行政相談は、国土交通省事務次官宛になされたのに、諮問庁と処分庁の連名で回答がなされた。その回答に納得することが出来なかったため、回答者である処分庁の特定職員Aに直接面談のうえ説明を求めたが、特定職員Aは回答文を読み上げるだけで説明にな

っていなかった。

そこで課長に、行政相談の質問内容を確認したが答えられず、質問内容の理解もできずに回答を作成することは出来ないと思慮されることから、回答するに至った審査検討状況を知るために、処分庁の特定職員Bに相談の主旨を説明し「審査状況のわかる伺い文書等の決裁文書」の文面で開示請求を行なったものである。

- (ウ) この結果開示された文書は、行政相談した回答文書とほぼ同一の文書で、違う点は(案)の記載と特定職員A、特定職員Cの記載と印鑑が押印されているだけである。これらの事から本件開示文書は、諮問庁から回答文を処分庁の特定職員Aに対して供覧に供した文章であると推測され、処分庁で独自に行政相談に対して意思決定のために起案された決裁文書ではないと推定される。

したがって、本件文書は処分庁の組織的な判断の上、作成された決裁文書でないことは明らかである。

よって、本件処分を取り消すべきである。

- (エ) 基本的に行政相談に対する回答文は、組織の判断を回答として示すものと理解できるが、本件開示文書からはその痕跡すら伺い知れない。本件行政相談は、諮問庁に対してなされたものであるが、その回答は処分庁との連名で回答している以上処分庁の組織的な判断も必要であると思慮される。行政相談の回答文書に連名で記載する意味を、諮問庁も処分庁も理解しないまま公文書として送付したことになりその責任は重い。

また、諮問庁は、「行政文書の管理に関するガイドライン」に基づく決裁文書であると主張しているが、決裁文書等は上記(ア)で述べたように法(原文ママ)に基づく規則で規定されており、ガイドラインが規則より優先されるがごとき主張は許されるものではない。ちなみに、新たな証拠として本件意見書作成中に、処分庁に対して別件の同等の行政相談を行なった際の決裁文書の開示文書を提出する。(別貼証拠(略))

この開示文書は、規則の定めにしたがって作成されたと判断されるが、本件開示文書と同じ決裁文書とは余りにもかけ離れた物であるのは明白である。なを、処分庁では、本件開示文書が規則のどの条文によるのかを説明できないとしている。

よって、本件処分を取り消すべきである。

- (オ) 諮問庁の主張する「本件対象文書は、審査請求人へ回答をするに当たって本件を所掌する担当課長に確認を求めた際の文書」であると主張している事からも、処分庁の組織的な判断に基づく決裁文書でないことを自ら認め公言したことになる。

また、「担当課長に確認を求めた際の文書」であると明言している。担当課長が行政相談に対して、処分庁を代表して組織的な決裁処理ができる立場にない事は明白である。

したがって、諮問庁の主張は根拠のないものである。よって、本件処分を取り消すべきである。

(カ) さらに、「処分庁に対し他の審査請求人が-----文書の存在は確認できなかった。」と記述しているが、この記述は審査請求人を愚弄するものと思慮される。なぜなら、行政相談は諮問庁に対してなされたものであり、決裁文書等は諮問庁にしかないのは当然である。それをあたかも存在するがごとき記述をし、「存在は確認できなかった。」と記載するのは事実を隠蔽するに等しいと思慮される。

よって、本件処分を取り消すべきである。

イ 証拠等 (略)

(ア) 別添 証拠 文書番号 特定番号

(イ) 別添 資料 東北管区行政評価局からの回答文書

ウ 結論

以上のことから原処分を取り消し、新たに処分庁の組織的な判断としての決裁文書を作成し開示すべきであるとの答申を求める。

第3 諮問庁の説明の要旨

1 本件審査請求について

- (1) 本件開示請求は、法に基づき、処分庁に対し、平成30年4月12日付回答文書に対する決裁文書の開示を求めてなされたものである。
- (2) 本件開示請求を受けて、処分庁は、平成30年4月12日付回答文書に対する決裁文書(本件対象文書)を特定し原処分を行った。
- (3) これに対し、審査請求人は、諮問庁に対し、本件審査請求を提起した。

2 審査請求人の主張について

審査請求人の主張は、審査請求書によると、おおむね以下のとおりである。

「平成30年4月12日付回答文書に対する決裁文書」として開示されたのは、決裁文書の一部に過ぎない。審査請求人の知る限りの決裁文書は、決裁を起案する日付、起案者、伺い文等の記載がなされるものと理解している。今回開示された文書が決裁文書全てであることを証明すべきと運輸局に求めたが、明確な説明がなされなかった。したがって、開示された文書が決裁文書の全てであることを明確に説明すべきであると思慮されるが、説明できない以上、原処分を取り消し、決裁文書を全て開示すべきである。

上記に記述した理由から、原処分を取り消し、決裁文書を全て開示するよう求める。

3 原処分に対する諮問庁の考え方について

審査請求人の上記2の主張を踏まえ、以下、原処分の妥当性について検討する。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：平成29年12月26日一部改正）によれば、「決裁」とは、行政機関の意思決定の権限を有する者が押印、署名又はこれらに類する行為を行うことにより、その内容を行政機関の意思として決定し、又は確認する行為をいうとされているところ、本件対象文書は、審査請求人へ回答をするに当たって本件を所掌する担当課長に確認を求めた際の文書であり、処分庁が本件対象文書を決裁文書と特定したことは妥当である。

諮問庁として、処分庁に対し他に審査請求人が主張する文書が存在しないか確認したが、本件特定文書以外の文書の存在は確認できなかった。

よって、原処分は妥当である。

4 審査請求人のその他の主張について

審査請求人は、その他種々主張するが、上記判断を左右するものではない。

5 結論

以上のことから、原処分は妥当であると考えらる。

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11月7日 諮問の受理
- ② 同日 諮問庁から理由説明書を收受
- ③ 平成31年2月12日 審査請求人から意見書及び資料を收受
- ④ 同年3月5日 審議
- ⑤ 同月27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、その一部を法5条1号に該当する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、本件対象文書の外にも本件請求文書に該当する文書があるはずであるとして原処分の取消しを求めていると解されるところ、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) 当審査会事務局職員をして諮問庁に対し、本件対象文書の特定について改めて確認させたところ、諮問庁は、おおむね以下のとおり説明する。

ア 本件請求文書は、平成30年4月12日付けの回答文書（以下「本件回答文書」という。）について、東北運輸局において保有する決裁

文書である。

イ 本件開示請求を受け、処分庁において、該当する文書を探索したところ、東北運輸局自動車交通部旅客第一課（以下「旅客第一課」という。）において、本件請求文書中の日付に対応する決裁文書が1件確認されたので、これを本件対象文書として特定し、一部開示決定をした。本件対象文書は、旅客第一課の担当課長補佐が起案した本件回答文書の案文に、同課課長が確認の印を押印したものであり、本件回答文書の決裁文書として東北運輸局において保有するものは、本件対象文書のみである。

ウ 本件審査請求書には、「決裁文書には、起案日、起案者、伺い文等の記載があるものと理解している。」などと記載されており、審査請求人は起案用紙を用いた起案文書を想定し、本件対象文書以外にも開示請求の対象となる文書が存在するはずである旨主張しているものと解される。

しかしながら、決裁に当たり必ず起案用紙を用いるわけではなく、旅客第一課においては、本件事案のように課長を最終意思決定権者として了解を得る場合、作成した案文を示しながら当該案文に職名を記載の上、当該職員が押印する形で確認の決裁を取ることもある。

エ 本件諮問を受け、諮問庁から処分庁に指示して、担当課の執務室や書庫等を改めて探索させたが、本件対象文書の外に本件請求文書に該当する文書の存在は確認できなかった。

(2) 諮問庁の上記説明は特段不合理であるとは認められず、これを覆すに足りる事情も認められないことから、東北運輸局において、本件対象文書以外に本件請求文書に該当する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

審査請求人は、その他種々主張するが、いずれも当審査会の上記判断を左右するものではない。

4 本件一部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、一部開示した決定については、東北運輸局において、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を保有しているとは認められないので、本件対象文書を特定したことは、妥当であると判断した。

(第5部会)

委員 南野 聡, 委員 泉本小夜子, 委員 山本隆司