

諮問庁：環境大臣

諮問日：平成30年8月17日（平成30年（行情）諮問第370号）

答申日：令和元年8月1日（令和元年度（行情）答申第151号）

事件名：特定訴訟を傍聴した環境省職員が得た情報に関する文書の不開示決定（不存在）に関する件

答 申 書

第1 審査会の結論

別紙の2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30年6月15日付け環企発第1806157号により環境大臣（以下「処分庁」又は「諮問庁」という。）が行った一部不開示決定（以下「原処分」という。）について、原処分の「2 不開示とした部分とその理由」のうち、「復命書、報告書、職員のメモ等。そして、法廷傍聴や訴訟関係者との接触によって当該職員や所属部署・上司らがどんな情報を得たのか、を知り得るもの、形式・名称を問わず関連する全ての文書については、作成・取得しておらず、不存在のため不開示とします」との記載の処分を取り消す裁決を求める。

2 審査請求の理由

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

(1) 審査請求人は、当該職員たちが法廷傍聴や訴訟関係者との接触したときに作成していたメモ等の開示も求めています。

審査請求人は、少なくとも特定地裁の傍聴席では、当該職員たちがメモをとっていたことを確認しています。

(2) 公務員が公文書を作成し、それを国民に開示する目的と意義について、「公文書等の管理に関する法律」及び「法」は、下記のように最初に明記しています。

ア 公文書等の管理に関する法律

第一条（目的）

この法律は、国及び独立行政法人等の諸活動や歴史的事実の記録である公文書等が、健全な民主主義の根幹を支える国民共有の知的資源として、主権者である国民が主体的に利用し得るものであること

にかんがみ、国民主権の理念にのっとり、公文書等の管理に関する基本的事項を定めること等により、行政文書等の適正な管理、歴史公文書等の適切な保存及び利用等を図り、もって行政が適正かつ効率的に運営されるようにするとともに、国及び独立行政法人等の有するその諸活動を現在及び将来の国民に説明する責務が全うされるようにすることを目的とする。

イ 法

第一条（目的）

この法律は、国民主権の理念にのっとり、行政文書の開示を請求する権利につき定めること等により、行政機関の保有する情報の一層の公開を図り、もって政府の有するその諸活動を国民に説明する責務が全うされるようにするとともに、国民の的確な理解と批判の下にある公正で民主的な行政の推進に資することを目的とする。

そして、公文書の管理に関する法律では、同法の目的を達成するために、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、行政職員は文書を作成しなければならない、と定めています。

公文書を作成しなくてもよい例外（軽微な事案や個人メモ）についても、当該法律の目的を踏まえて、それが恣意的に乱用されないよう、厳格かつ限定的に解して、公文書として適切に作成・保管されるよう明示されています。（行政文書の管理に関するガイドライン 内閣府）

これらの法令は、行政活動の記録として公文書を作成・保管・開示することは、国民主権のもとにおいて民主主義の根幹を支えるものである、との認識に立っているのです。

- (3) 直接の当事者ではない環境省が、毎回複数の職員を傍聴に出張させているのは、当裁判の趨勢が環境省が所管する水俣病認定業務に大きな影響を与えるものであり、場合によっては、認定制度の設計そのものを見直す必要もでてくるためです。

環境省職員の傍聴出張は、そのための情報収集活動であり、担当部署としての組織的活動です。

決して、個人的な趣味や関心で、当該職員たちは裁判を傍聴しているわけではありません。

本来ならば、「公文書等の管理に関する法律」の趣旨・目的に則り、復命書や報告書が作成されるべきです。

しかし、それがなされていないのならば、行政が適正かつ効率的に運営されているか、その意思決定過程が適切であったかを検証するための文書・資料は、当該職員が傍聴したときや訴訟関係者と接触したときにとっていたメモしかありません。

行政職員が、その業務を遂行するために得た情報は、特定個人の個人情報等でもない限り、それは国民共有の知的資源です。

そもそも、報告書・記録を作成しないこと自体が大きな問題なのですが、その代替となる文書さえも「個人的メモ」などと称して、環境省は水俣病認定に関する認識や施策設計の意思決定過程を全く明らかにしません。このため、環境省の水俣病認定に関する施策が適正・合理的に設計されたのか、またいかなる根拠を基に決定されたのかの検証が、全く不可能になっています。

これは公文書の作成・保管・開示に関する法体系が作られた歴史的背景やその意義を無視・破壊するものであり、国民主権・民主主義を否定するものです。

現在、国会でも、公文書のあり方や行政職員のとるべき対応について問題となっていますが、何をもって個人的メモとするのか公文書とするのかの判断を、当該担当者や担当部署の長に委ねることは大きな間違いです。

- (4) よって審査請求人は、環境省に対して「公文書等の管理に関する法律」および「法」の趣旨・目的にのっとり、当該文書・情報の開示をしよう求めます。

第3 諮問庁の説明の要旨

1 事案概要

- (1) 審査請求人は、法に基づき、処分庁に対し、平成30年5月19日付けで、別紙の1に掲げる文書（以下「本件請求文書」という。）の開示請求（以下「本件開示請求」という。）を行い、処分庁は同月21日付けでこれを受理した。
- (2) 本件開示請求に対し、処分庁は、平成30年6月15日付けで審査請求人に対し、行政文書を一部開示とする旨の決定通知（原処分）を行った。
- (3) これに対し、審査請求人は、平成30年7月17日付けで、処分庁に対してこの一部開示決定について、「「公文書等の管理に関する法律」および「法」の趣旨・目的にのっとり、当該文書・情報の開示を求める。」という趣旨の審査請求（以下「本件審査請求」という。）を行い、処分庁は同月18日付けで受理した。
- (4) 処分庁は、本件審査請求について検討を行ったが、原処分を維持するのが相当と判断し、処分庁において本件審査請求を棄却することにつき、情報公開・個人情報保護審査会に諮問するものである。

2 原処分における処分庁の決定及びその考え方

本件開示請求に係る文書のうち、旅行命令簿について特定し開示した。旅行命令簿のうち、自宅の住所、指定職を除く職員の職務の級及びその発

令日については、慣行として公にすることが予定されている情報ではないことから、法5条1号に該当し不開示とした。本件対象文書については、作成・取得しておらず、不存在であるため不開示とした。

3 審査請求人の主張についての検討

審査請求人は、本件一部開示決定の取消しを求めているので、その主張について検討する。

審査請求する行政文書は、「復命書、報告書、職員のメモ等、そして、法廷傍聴や訴訟関係者との接触によって当該職員や所属部署・上司らがどんな情報を得たのか、を知り得るもの、形式・名称を問わず関連する全ての文書」である。

環境省は当該訴訟の当事者ではないものの、水俣病問題を担当する部署として、水俣病関連訴訟の現状や動向を把握するために、当省職員が傍聴を行ったものである。

出張に係る復命書については、平成26年9月に旅費に係るシステムが導入されたことに伴い、その作成が免除されたことから、同年9月以降は作成しておらず、不存在であることから不開示としたものである。また、傍聴した内容が、単に訴訟の進行に関するものや当該訴訟上の争点の確認に過ぎなかったこと、かつ、施策に影響を与えるものではないことから、帰庁後、傍聴を行った者から上司に対し口頭で報告した。そのため、行政文書は作成していない。

水俣病問題を担当する部署である特殊疾病対策室としては、環境省行政文書管理規則により作成・保存が定められている文書については、同規則に従い、作成・保存している。

以上のことから、審査請求人の指摘はあたらない。

4 結論

以上のとおり、審査請求人の主張について検討した結果、審査請求人の主張には理由がないことから、本件審査請求に係る処分庁の決定は妥当であり、本件審査請求は棄却することとしたい。

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8月17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9月26日 審査請求人から意見書及び資料を收受
- ④ 令和元年7月18日 審議
- ⑤ 同月30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、

旅行命令簿を特定し、その一部を法5条1号に該当するとして不開示とし、本件対象文書については、これを作成・取得しておらず、不存在のため不開示とする原処分を行った。

これに対し、審査請求人は、原処分のうち本件対象文書に関する部分の取消しと該当する文書の開示を求め、諮問庁は、原処分を維持することが妥当としていることから、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) 諮問庁は、上記第3の3のとおり、環境省では本件対象文書を保有していない旨説明するので、当審査会事務局職員をして諮問庁に更に確認させたところ、その説明は次のとおりであった。

ア 出張に係る復命書については、平成26年9月に旅費等内部管理業務システム（SEABIS）が導入されたことに伴い、その作成が免除されており、旅費事務の手続等について定めた「旅費業務に関する標準マニュアル」（2016年各府省等申合せ）（以下「マニュアル」という。）の（別添1）「旅費に関する業務・決裁手続の流れ及び統一様式」においても、復命書の作成は求められておらず、その様式も示されてはいない。

イ 傍聴した内容は、単に訴訟の進行に関するものや当該訴訟上の争点の確認に過ぎず、かつ、施策に影響を与えるものではなく、環境省行政文書管理規則（平成23年環境省訓令第3号。以下「文書管理規則」という。）10条別表第1の事項12（6）「国又は行政機関を当事者とする訴訟の提起その他の訴訟に関する重要な経緯」には該当しないため、行政文書の作成は行っていない。

ウ 本件開示請求・本件審査請求を受け大臣官房環境保健部の執務室内文書保管場所、書庫等の探索を行ったが該当する文書の存在は確認できなかった。

エ 傍聴した職員がメモをとっていたかどうかについて、関係職員に対して聞き取りを行ったところ、記憶が定かではなかったが、念のため執務室内の机、書庫等の探索を行わせたところ、該当するメモの存在を確認することはできなかった。

(2) 当審査会において、諮問庁から上記（1）アのマニュアルの提示を受けて確認したところ、復命書の作成については、上記（1）アの説明のとおりであることが認められた。

また、当審査会において、諮問庁から上記（1）イの文書管理規則の提示を受けて確認したところ、行政文書の作成については、上記（1）イの説明のとおりであることが認められ、傍聴の目的及び傍聴した内容を踏まえると、傍聴を行った職員から上司に対し口頭で報告したという

諮問庁の説明は否定し難く、文書管理規則により作成・保存が定められていない当該行政文書の作成は行っていない旨の諮問庁の説明は首肯できる。

さらに、メモについては、傍聴の結果を報告するに当たって参照するために作成する可能性は否定できないが、傍聴した内容を踏まえると、仮にそのようなメモを作成していたとしても、口頭で報告を行った時点で、当該メモは不用となり、廃棄されたものと考えられることから、諮問庁の上記（１）エの説明についても、不自然、不合理とはいえず、これを覆すに足りる事情も認められない。

（３）そして、上記（１）ウ及びエのとおり文書探索の範囲及び方法も不十分であるとは認められない。

（４）そのほか本件対象文書を保有していることをうかがわせる事情は存しないことから、環境省において、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 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、環境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

1 本件請求文書

特定年月日の特定訴訟（特定地裁）を傍聴した環境省職員全員の出張伺書，旅行命令書，復命書，報告書，職員のメモ等。当該職員の主張目的，そして，法廷傍聴や訴訟関係者との接触によって当該職員や所属部署・上司らがどんな情報を得たのか，を知り得るもの，形式・名称を問わず関連する全ての文書

2 本件対象文書

特定年月日の特定訴訟（特定地裁）を傍聴した環境省職員全員の復命書，報告書，職員のメモ等。そして，法廷傍聴や訴訟関係者との接触によって当該職員や所属部署・上司らがどんな情報を得たのか，を知り得るもの，形式・名称を問わず関連する全ての文書