

諮問庁：環境大臣

諮問日：平成30年10月5日（平成30年（行情）諮問第437号）

答申日：令和元年9月20日（令和元年度（行情）答申第206号）

事件名：特定大学の特定職員が特定日に環境省の特定部署を訪問した際の用務内容等が分か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7月27日付け環企発第1807275号により環境大臣（以下「環境大臣」、「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、次のとおりである。

##### （1）審査請求書

###### ア 経緯

請求人は2018年6月27日、環境大臣に対し「特定日①、特定日②、特定日③、特定日④、特定日⑤の計5回、特定大学の特定職員が環境省の特定部署を訪問した際の用務内容や検討事項がわかる事前事後のメールと添付書類一切および当日の議事録、議事メモ、配付資料、添付資料、録音などの一切の文書・記録。」との行政文書開示請求（以下、原請求）を行った。

これに対し、環境省は、「開示請求文書のうち、議事録、議事メモ、配付資料、添付資料、録音については作成、取得しておらず、不存在のため、不開示。また、メールについては、日時等の連絡手段として用いたものであって、終了後は不要となり既に削除したことから、不存在のため、不開示」との理由により、原処分を通知した。

###### イ 公文書管理法および環境省行政文書管理規則に反する

公文書等の管理に関する法律（以下、公文書管理法）4条には、「複数の行政機関による申合せ又は他の行政機関若しくは地方公共団

体に対して示す基準の設定及びその経緯」について、「文書を作成しなければならない」と定めている。また、環境省行政文書管理規則には、「文書主義の原則」を規定した第9条において、「文書主義の原則に基づき、環境省内部の打合せや環境省外部の者との折衝等を含め、別表第1に掲げる事項に関する業務に係る政策立案や事務及び事業の実施の方針等に影響を及ぼす打合せ等の記録については、文書を作成するものとする。」と定め、特定部署は別表に該当する文書の保管期間を30年としている。

特定学校法人問題や防衛省の日報問題などを受け2017年12月に改正された内閣府の行政文書管理ガイドラインは、「文書主義の原則」を定め、「行政機関の意思決定及び事務事業の実績に関する文書主義については、行政機関の諸活動における正確性の確保、責任の明確化等の観点から重要であり、行政の適正かつ効率的な運営にとって必要である。」と規定している。

従って、原請求の内容のうち、少なくとも「2018年3月15日」の打ち合わせに関わる議事録を作成しないことはあり得ない。ところが、2018年8月31日毎日新聞によると、「環境省では会議で配布する文書さえ個人文書扱いしているケースがある。」と指摘している。行政法を専門とする特定教授が「法の趣旨に反し、公文書管理の適正化を求める昨今の取り組みにも逆行しており問題だ」と記事中で批判しているとおり、これを私的メモとして処理しているとすれば、法および規則に反する。

#### ウ 電子メールの破棄も「行政文書管理ガイドライン」に反する。

また原処分では、メールについて「日時等の連絡手段として用いたものであって、終了後は不要となり既に削除したことから、不存在的のため、不開示」としているが、改正された「行政文書管理ガイドライン」によれば、「他の行政機関に対する連絡、審議会等や懇談会等のメンバーに対する連絡を電子メールを用いて行った場合は、当該電子メールの内容について、適切な媒体により行政文書として適切に保存することが必要である。」と記載されている。他の行政機関と面会を約束する際のメールに、面会の理由、議題やテーマ、参加者名などが記載されていないわけではなく、日時のみが突然送信されてくることはあり得ない。3月15日に打ち合わせを行ったメールをわざわざ6月までに破棄するという行為自体が、社会通念上あり得ない行動であり、情報の隠蔽を意図したものと考えざるを得ない。

#### エ 特定部署の存在意義失う

環境省の特定部署は、東京電力福島第一原発事故後、原子力規制委

員会設置に係る与野党協議の結果、環境省に置かれ、福島県民健康管理調査に係る事務など放射線に係る事務を担当することになった。放射線に関わる諸事業を展開しているが、最大の業務は、福島県民健康調査の支援である。環境省のホームページに「福島県民の皆様の中長期的な健康管理を可能とするため、国では、平成23年度第二次補正により、福島県が創設した「福島県民健康基金」に782億円の交付金を拠出し全面的に県を支援しています。福島県では、この基金を活用して、全県民を対象に県民健康調査を実施し、被ばく線量の把握や健康状態を把握するための健康診査等を行うこととしています。特に、震災時に18才以下の全ての方を対象に甲状腺の超音波検査を実施しています。」と記載しているとおおり、中でも甲状腺検査の支援は中核的な業務と言える。

従って、原請求で求めた甲状腺検査をめぐる特定大学や福島県関係者などの会議録やメールが、「処理に係る事案が軽微なもの」となりうるはずがなく、「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、必ず文書にて記録保存が求められる。逆に、もしこれらの会議、打ち合わせ、メールを「処理に係る事案が軽微なもの」と分類するのであれば、「特定部署」はその存在意義を失うといっても過言ではない。

原請求対象の会議や打ち合わせ、メール送受信に関与した担当者、関係者らのパソコンやノート類を全て検索・確認し、関係する全ての文書を公文書として改めて整理、保存するとともに、不開示決定を取り消し、一切を開示すべきである。

オ 隠蔽目的を意図とした「補正」要求は不当である

なお請求人は、2017年11月13日「2017年4月以降、甲状腺検査に関して、特定大学と環境省との間で交わされた全ての電子メール。（添付ファイルを含む）」の開示を求める公文書開示請求（以下、「11月13日請求」）を行ったところ、特定部署の特定参事官より、「2017年4月以降、「県民健康調査」検討委員会及び甲状腺評価部会での甲状腺検査に関わる資料について、特定大学と環境省との間で交わされた全ての電子メール。（添付ファイルを含む）」とするよう補正を求められた。補正を求められたからには、該当する文書またはファイルが存在するに違いないと信頼して補正に応じたところ、12月27日付の不開示決定通知書が届き、理由には、「開示請求のあった行政文書については、当該機関とのやりとりがないため、文書、資料を作成・取得もしておらず、不存在のため」と記載されていた。

しかし今回の原処分により、当初、「11月13日請求」で求めていた文書が存在していたことが明白となった。特定参事官が補正を求めたのは、これらの文書を意図的に秘匿することが目的であったとの疑念を生じざるを得ない。これは、公務員が、自分の知りうる情報をもとに請求人を陥れ、情報公開請求の権利の行使を妨害する行為といえる。国家公務員は、「国民全体の奉仕者として、公共の利益のために勤務し、且つ、職務の遂行に当たっては、全力を挙げてこれに専念しなければならない」義務を有する。（国家公務員法96条）

また、今年7月20日に閣議決定された「公文書管理の適正の確保のための取組について」では、「公文書は国家公務員の所有物ではなく健全な民主主義の根幹を支える国民共有の知的資源であり、行政文書の作成・保存は決して付随的業務ではなく、国家公務員の本質的な業務そのものであることを肝に銘じて職務を遂行し、公務員文化として根付かせていくとの理念の下、コンプライアンス意識改革への取組や、信頼を損なう事態を発生させない」との「基本的な考え方」のもと、「公文書管理の取組の人事評価への反映や、特に悪質な事案には重い懲戒処分が行われることを含めた不適正な公文書管理に対する懲戒処分の明確化といった人事制度面の取組を進める。」としているが、こうした方針が示されている中での、原処分は極めて悪質である。

とりわけ、国に事故の責任が問われている東京電力福島第一原子力発電所事故に伴って実施されている事業に携わる関係者は、公文書管理法および行政文書開示法に厳正に従い、国民の知る権利に応える必要があり、作成した書類は原則公開すべきである。

なお、福島県が実施している「県民健康調査」をめぐっては、当初、秘密会が開催されており、公開されている会議とは別の議事録の存在が明らかとなった過去があり、それ以降、関連する通知メールや添付書類等が、全て開示対象となったことを付記しておく。

## （2）意見書

環境省は、審査請求棄却に際する「理由書」において、特定大学の特定職員の訪問目的は、「新任着任の挨拶、検討委員会で委員（特定部長）が発言した内容の趣旨の確認、検討委員会及び検討委員会内に設置された甲状腺評価部会の委員改選や特定大学の組織改正に関する報告であった」としている。また、これらの訪問の時期は、文書管理規則適用前であるが、仮に適用したとしても、訪問は「新任着任の挨拶等」であり、「別表第一に掲げる事項に関する政策立案や事務及び事業の実施の方針等に影響を及ぼすものではない」と

主張する。

しかし、請求人が入手した資料によると、例えば特定日②の訪問目的は、同省（中央合同庁舎5階）で開催された環境省、福島県、特定大学の三者合同会議への出席であった。同会議は、環境省から、特定部長以下、特定課長、特定参事官、特定参事官補佐、特定参事官補佐、特定専門官、特定係員計7人が参加。福島県から特定部次長、特定課長、特定主幹、特定主任主査計4人、特定大学からは特定副学長、特定センター長、特定職員、特定部門長、特定局次長、特定主任主査の計6人が参加している。

環境省の特定部署は、東京電力福島第一原発事故後、福島県民健康管理調査に係る事務など放射線に係る事務を担当するために環境省に置かれた部局で、最大の業務は福島県民健康調査の支援である。

「県民健康調査」に関与する福島県および特定大学関係者10人が上京し、国と県、医大の三者17人で討議をする会議は、まさに本部局の中心的な会議といえる。

このような会議を「新任着任の挨拶等」だとして、「議事録、議事メモ、録音は作成していない」と主張する姿勢は、情報の隠蔽を意図していると言わざるを得ない。原請求対象の会議等の出席者全てを特定の上、各人のメール送受信記録、パソコンやノート類を詳細に調査すれば、必ず文書は存在する。不開示決定を取り消し、一切を開示すべきである。

### 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6月27日付けで、本件対象文書の開示請求（以下「本件開示請求」という。）を行い、処分庁は同月28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7月27日付けで審査請求人に対し、行政文書の開示をしない旨の決定通知（以下「不開示決定」という。）を行った。
- (3) これに対し審査請求人は、平成30年9月4日付けで処分庁に対してこの不開示決定について「2に記載の処分を取り消す。」との裁決を求める。」という趣旨の審査請求（以下「本件審査請求」という。）を行い、諮問庁は同月5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、本件不開示決定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

本件開示請求に対する処分庁の考え方は以下のとおりである。

東京電力福島第一原子力発電所事故後、福島県は、東京電力福島第一原子力発電所事故による放射性物質の拡散や避難等を踏まえ、同県民の被ばく線量の評価を行うとともに、同県民の健康状態を把握し、疾病の予防、早期発見、早期治療につなげ、もって、将来にわたる同県民の健康の維持、増進を図ることを目的として、県民健康調査を実施している。

福島県は、県民健康調査に関し、専門的な見地から広く助言を得るために、「県民健康調査」検討委員会（以下「検討委員会」という。）を設置しており、特定部長は、検討委員会の委員となっている。

特定大学の特定職員は、検討委員会の事務局等担当者の一人名である。

特定職員は、特定日①、特定日②、特定日③、特定日④、特定日⑤の計5回、新任着任の挨拶や検討委員会での発言の趣旨の確認等のために検討委員会の委員である特定部長を訪問した。

本件開示請求中の当日の議事録、議事メモ、録音については作成しておらず、配付資料、添付資料は取得していないため、存在していない。

また、メールについては、訪問に係る日時・場所についての調整に当たって一部の訪問の際に用いたものであって、訪問終了後は不要となり廃棄したことから、存在していない。

以上を踏まえ、本件開示請求については、法9条2項に基づき不開示決定をしたものである。

### 3 審査請求人の主張についての検討

審査請求人は本件不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。

#### (1) 訪問当日の議事録、議事メモ、配付資料、添付資料、録音などの一切の文書・記録について

審査請求人は、本件不開示決定に係る行政文書は、環境省内部の打合せや環境省外部の者との折衝等を含め、政策立案や事務及び事業の実施の方針等に影響を及ぼす打合せ等の記録であるから必ず作成・取得されているはずであると主張する。

特定職員の訪問目的は、特定部長及び特定部署の担当者に確認したところ、新任着任の挨拶、検討委員会で委員（特定部長）が発言した内容の趣旨の確認、検討委員会及び検討委員会内に設置された甲状腺評価部会の委員改選や特定大学の組織改正に関する報告であったため、議事録、議事メモ、録音は作成していない。

また、特定職員は、口頭で確認や報告を行っており、受領した資料はない。

なお、審査請求人が主張する、管理規則10条2項の環境省内部の打合せや環境省外部の者との折衝等を含め、別表第1に掲げる事項に関する業務に係る政策立案や事務及び事業の実施の方針等に影響を及ぼす打

合せの記録については、文書を作成するものとするとしている規定は、平成30年4月1日付けで管理規則が改正されたことに伴い規定されたものであり、本開示請求中の訪問に適用されるものではないが、仮に本規定を適用したとしても、本件開示請求中の訪問は、新任着任の挨拶等であり、別表第1に掲げる事項に関する業務に係る政策立案や事務及び事業の実施の方針等に影響を及ぼすものではないことから、当該訪問に係る議事録、議事メモ、録音を作成しなければならないものではない。

以上のことから、開示請求に係る行政文書は環境省では作成、取得されておらず、不存在のため、審査請求人の主張は当たらない。

- (2) 訪問した際の用務内容や検討事項がわかる事前事後のメールについて  
審査請求人は、本件不開示決定に係る行政文書は、他の行政機関に対する連絡を電子メールを用いて行っていることから、当該電子メールの内容について、適切な媒体により行政文書として保存すべきであると主張する。

特定部署の担当者に確認したところ、福島県又は特定大学が環境省を訪問する際は、通常電話連絡又はメールにより日時・場所の連絡を行っており、本件開示請求中の訪問に係る日時・場所の連絡も、電話連絡によるものとメールによるものがあった。メールについては、訪問の日時・場所についての調整に用いたものであり、訪問終了後は不要となったため廃棄した。

なお、平成30年4月1日付けで改正された管理規則14条6項2号においては、日常的な業務連絡について、保存期間を1年未満とすることができると規定されている。本開示請求中の訪問は全て平成30年4月1日以前ではあるが、本メールに対して仮に本規定を適用したとしても、日時・場所についての調整に用いたものであり、保存期間を1年未満とし保存期間満了後も行政文書として保存しなければならないものではない。

以上のことから、開示請求に係る行政文書は廃棄しており不存在のため、審査請求人の主張は当たらない。

- (3) その他

なお、審査請求人は、平成29年11月13日に行った開示請求について、補正に応じ、当該開示請求文書が不存在のため不開示となったことは、補正要求により開示請求文書を意図的に秘匿することを目的としたものであり悪質であると主張する。

平成29年11月13日付けで審査請求人より開示請求のあった「2018年4月以降、甲状腺検査に関して、特定大学と環境省との間で交わされた全ての電子メール。（添付ファイルを含む）」については、平成29年11月27日に環境省において受理、平成29年12月1日に

特定部署の担当者が審査請求人に電話連絡し、①「2018年（平成30年）」については、「2017年」の誤りであるか、②「甲状腺検査に関して」については、「「県民健康調査」検討委員会及び甲状腺検査評価部会の資料に関して」という趣旨かと確認したところそのとおりであるとのことであった。

以上を踏まえ、当該開示請求を「2017年4月以降、「県民健康調査」検討委員会及び甲状腺検査評価部会での甲状腺検査に関わる資料について、特定大学と環境省との間で交わされたすべての電子メール。」に補正することにつき審査請求人と合意したものであり、補正の手続きは適切に行われたものとする。

#### 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10月5日 諮問の受理
- ② 同日 諮問庁から理由説明書を收受
- ③ 同月19日 審査請求人から意見書を收受
- ④ 令和元年9月5日 審議
- ⑤ 同月18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、本件対象文書を作成・取得していないこと及び廃棄していることから不存在のため不開示とする決定（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(1)及び(2)のとおり、本件対象文書については、作成・取得していない又は廃棄していることから不存在のため不開示とした旨説明する。

(2) 当審査会事務局職員をして、諮問庁に対し、更に確認させたところ、諮問庁は次のとおり説明する。

ア 記録が残っていないため、各訪問日における特定職員以外の訪問者、環境省の対応者及び対応時間等その詳細までは特定ができなかったが、当時の特定部長を含む関係職員に確認したところ、各訪問日における



特定職員の訪問目的については、おおむね以下のとおりである。

特定日①：特定職員が、現職に就任したことの新任着任の挨拶のために来省した。

特定日②：特定職員が、特定部長に対して、第27回検討委員会での検討委員（特定部長）が発言した内容について、趣旨の確認のために来省した。

特定日③：特定職員が、特定部長に対して、第27回検討委員会での検討委員（特定部長）が発言した内容について、趣旨の再確認のために来省した。

特定日④：特定職員が、任期満了に伴う検討委員会及び甲状腺検査評価部会の委員改選に関する報告のために来省した。

特定日⑤：特定職員が、特定日付けの特定大学における組織の再編に関する報告のために来省した。

イ 訪問目的については、上記アのとおり特定職員からの挨拶、発言内容の趣旨の確認、報告を受けるものであったが、特定職員からは、口頭で確認や報告を受けており、受領した資料はない。また、政策立案や事務及び事業の実施の方針等に影響を及ぼす打合せ等はないため、議事録、議事メモ、録音は作成していない。

ウ 本件開示請求・本件審査請求を受け特定部署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 訪問の際の日時、場所等の調整は、電話又は電子メールで行っており、上記アの各訪問のうち、その一部の訪問の際に電子メールが使用されたが、訪問が終了した時点で当該メールは不用となった。また、電子メールを自動保存するためのデータ容量に上限があることから、各職員は一定期間経過後に不用となった電子メールを削除しており、当該メールについても、訪問終了後に廃棄されている。

オ 念のため、当該メールについて、当時の特定部長を含む関係職員に対し、紙で印刷し保存したものがないか、共有フォルダに保存されていないか、メールサーバーに保存されていないか、パソコン上のローカルフォルダに保存されているものがないか、探索を行わせたところ、該当するメールの存在は確認できなかった。

(3) 当審査会において、諮問庁から当該検討委員会の議事録等の提示を受けて確認したところ、諮問庁の上記(2)アの訪問目的をうかがわせる記載等が認められ、諮問庁の上記(2)ア及びイの説明については不自然、不合理とまではいえず、これらを踏まえると、議事録、議事メモ、録音を作成・取得していないとする諮問庁の説明は否定し難い。

また、当該メールについて、訪問終了後に不用となり廃棄したとする

諮問庁の上記（２）エの説明についても、訪問目的等を踏まえると、不自然、不合理とまではいえず、これを覆すに足りる事情も認められない。  
（４）そして、上記（２）ウ及びオのとおりの探索の範囲及び方法も不十分であるとは認められない。

（５）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（本件対象文書）

特定日①，特定日②，特定日③，特定日④，特定日⑤の計5回，特定大学の特定職員が環境省の特定部署を訪問した際の用務内容や検討事項がわかる事前事後のメールと添付書類一切及び訪問当日の議事録，議事メモ，配付資料，添付資料，録音などの一切の文書・記録