

諮問庁：法務大臣

諮問日：令和元年5月9日（令和元年（行情）諮問第3号）

答申日：令和元年11月12日（令和元年度（行情）答申第294号）

事件名：特定課への相談・回答内容を記録した文書であって特定日時に特定の事項についての電話での問合せに対応した際の内容を含むものの不開示決定（不存在）に関する件

答 申 書

第1 審査会の結論

「特定年月日に、開示請求者が東京法務局民事行政部国籍課に対して電話で問い合わせた際の質疑応答に関する記録」（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31年2月7日付け2庶文1第193号により東京法務局長（以下「処分庁」という。）が行った不開示決定（以下「原処分」という。）を取り消し、改めて文書を特定の上、開示するよう求める。

2 審査請求の理由

本件審査請求の理由の要旨は、審査請求書及び意見書によると、おおむね以下のとおりである（添付資料（証拠説明書及び証拠を含む。）の記載は省略する。）。

（1）審査請求書

本件審査請求は、請求人（審査請求人を指す。以下同じ。）が、行政文書開示請求書において「行政文書の名称等」を、「東京法務局国籍課への相談・回答内容を記録した文書で、特定日時頃に、台湾の籍を併有する日本国民の国籍選択についての電話での問い合わせに対応した際の内容を含むもの。電話担当者は東京法務局国籍課特定職員。保有すると思われる部署東京法務局国籍課」として開示を求めたのに対し、処分庁が、「行政文書の名称」を本件対象文書とした上で、「開示請求に係る行政文書を保有していないため、不開示とした。」という処分を下したことに對するものである。

東京法務局民事行政部国籍課（以下「国籍課」という。）は、一般からの国籍相談の窓口となっている。かかる業務を担当する部署において

は、一般の相談者から、どのような問合せがあり、どのように回答したかについて、当然に、何らかの業務記録を残しているはずである。

請求人は、特定年月日に国籍課に電話で問い合わせた際、電話口での担当者の名前は「特定職員」であると確認したが、請求人自身は氏名を名乗っていなかった。よって処分庁が請求人の氏名をもって文書の特定を試みたのであれば、特定できないのは当然である。かかる相談記録の文書においては、相談日時と担当者からの特定を行うよう求める。

電話相談の内容は、「台湾の籍を有する日本国民（以下「日台重籍者」という。）」が国籍法14条1項の「外国の国籍を有する日本国民」に該当し「国籍選択義務」を負うことになるのか否かを尋ねたものである。

担当者の回答によれば、かかる立場の者については「日本国籍単一国籍者と扱う」との明確な説明がなされていた（録音あり）。

この回答は、当事者の国籍選択義務の不存在を確信するよりどころとなる、極めて重要な内容であったといえる。

ところが、それ以降もこの扱いが一般向けに公式に文書で説明されることはなく、そればかりか依然として、「日台重籍者」は、「日本国籍選択宣言」へ誘導されている。このため、請求人は、かかる立場の者を「日本国籍単一国籍者と扱う」と説明した当時の記録が明らかになることを期待して、開示を請求したものであるが、上記の通り不開示決定になった。

もし、当時の説明内容が間違っていたというならば、訂正の形で示されるのであれば理解もできる。しかし、説明自体を「無かったこと」にされてしまうようでは、行政窓口を信頼できなくなってしまふ。

平成17年4月28日総管管第13号総務省行政管理局長通知「行政機関の保有する情報の公開に関する法律及び独立行政法人等の保有する情報の公開に関する法律の趣旨の徹底等について」の「1 対象文書の特定の徹底」には、「対象文書の特定が不十分なまま事務処理が進められることのないよう、開示請求をしようとする者に対し必要な情報の提供を積極的に行い、開示請求をしようとする行政文書等を当該者に明確に特定させた上で事務処理を進めることを徹底すること。また、開示請求がなされたものの対象文書の特定が不十分である場合には、補正を求めることにより開示請求者に明確に特定させた上で事務処理を進めることを徹底すること。」とある。

今次の開示請求に対しては、国籍相談への対応業務の記録が、通常、いかなる形式で文書化されているか、などの情報提供がなかった。こうした情報提供があれば、より具体的な文書の特定ができたと思われる。文書特定のために必要な情報の、積極的な提供を求める。

また、「5 不開示決定に際しての理由付記」では、「特に、文書の不在を理由とする不開示決定については、請求対象文書をそもそも作成・取得していない、作成したが保存期間が経過したので廃棄したなど、対象文書が存在していないことの要因についても付記することを徹底すること。」とある。しかし、この度の不開示決定では、文書の不在を理由としているにもかかわらず、要因について、全く記されていない。文書の不在を理由とする不開示決定を出すのであれば、対象文書が存在していないことの要因の付記も求める。

(2) 意見書

ア 意見の趣旨

処分庁は、審査請求に係る本件対象文書につき、文書の不在を不開示理由とする。また、国籍事務に関する一般的な電話での問合せについては件数が膨大であることから記録を作成していないため文書を作成・取得・保有していないとして、不開示決定が適法であるとする。

しかし、本件対象の質疑応答内容は、下記イ（ア）で述べるとおり、行政文書作成を省略できる場合である「処理に係る事案が軽微なもの」には該当しないから、文書が作成されていないのは不当である。

公文書管理が適切に行われていたのであれば、相談記録は残されているはずのものであるから、何らかの文書が存在する蓋然性が高い。処分庁は、電話対応をした担当者から、話を聞くなどの調査等を行って、改めて文書を特定した上で、開示すべきである。

イ 意見の理由

審査請求人の意見を述べるにあたり、添付の証拠説明書の通り、甲1号証から甲7号証までの、証拠11点を提出する（甲3号証は、甲3号証の1から5までの5点からなる）。それぞれの立証の趣旨は証拠説明書に記載している。

(ア) 処分庁の理由説明書（下記第3を指す。以下同じ。）で示された論点について

処分庁は、東京法務局では、国籍事務に関する一般的な電話での間合わせについては、件数が膨大であることから記録を作成していない、とする。しかし、これは理由にならない。

「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31年2月26日一部改正）」（URL省略。）の11ページには、《留意事項》〈文書主義の原則〉として、「事務及び事業の実績に関する文書作成」については、行政機関の諸活動の成果である事務及び事業の実績を適当と認める段階で文書化することが必要である。例えば、同一日に同一人から断続的に行

われた相談への対応について、最後の相談が終了した後に文書を作成することなどが考えられる、との記載がある。この記述に照らせば、甲1号証及び甲2号証に示された審査請求人の相談への対応のごときは、原則、文書化されることが必要な内容であるというべきである。なお、「処理に係る事業が軽微なものである場合」には、この原則から除かれるとされるが、ガイドラインの同ページには、次のように、「処理に係る事案が軽微なものである場合」は、公文書等の管理に関する法律1条の目的を踏まえ、厳格かつ限定的に解される必要がある。すなわち、事後に確認が必要とされるものではなく、文書を作成しなくとも職務上支障が生じず、かつ当該事案が歴史的価値を有さないような場合であり、例えば、所掌事務に関する単なる照会・問合せに対する応答、行政機関内部における日常的業務の連絡・打合せなどが考えられる。当該事案が政策判断や国民の権利義務に影響を及ぼすような場合は含まれない、との記載もある。

すなわち、電話相談であるからといって、一律に「軽微なもの」に該当すると扱えるわけではなく、あくまでも、当該事案の内容による。

さらに、審査請求人が行った問合せの内容及び東京法務局側の回答内容における「日本国籍単一国籍者と扱われる。」という説明事実等は、まさに、日台重籍者の国籍法14条1項の義務対象であるか否かに影響を及ぼすものであるから、「軽微なもの」にはあたらず、文書化すべき対象であるというべきである。

処分庁は、この理由説明書においては、このほか特に論点を示していない。

(イ) 請求人が審査請求書の「審査請求の理由」(上記(1))に掲げた論点について

処分庁の理由説明書によれば、「東京法務局では電話での問合せについては記録を作成していない」ということが示されたが、これは一般論である。

相談内容によっては本人の判断で記録を残したり、担当者の業務日誌、日報に記載したりすることも当然にあり得るはずである。

審査請求の理由で請求人は当時の東京法務局側の電話担当者特定しているのであるから、本人から、聴取を行うなどして、何らかの文書やメモ、あるいは録音等、行政文書と扱われるものを作成していなかったかどうかを確認していただければと考える。なお、確認にあたっては、この度提出した、甲1号証及び甲2号証を参考資料としてご利用いただきたい。

(ウ) その他，提出した証拠からの論点など

a 「日台重籍者」を「日本国籍単一国籍者と扱う」旨の説明が書かれた文書

甲1号証及び甲2号証により，特定年月日の時点で日台重籍者の扱いにつき，東京法務局において「日本国籍単一国籍者と扱う」旨の明確な見解が示されていたことは明らかである。

また甲7号証（全2枚中2枚目，赤枠部）には，「筆者が神戸の法務局に問い合わせたところ，日本側はこうした日台ハーフは日本国籍の単一国籍者と見なしていると答えた。」という一文が出てくる。

かかる重大な法解釈上の見解が，それぞれの法務局の，担当者の個人的見解のみに基づくものであるはずはない。行政運営が文書主義に基づいて行われている以上は，必ず担当者の説明の根拠となる文書が存在するはずである。

さらに，東京法務局，神戸法務局，と異なる法務局間で，「単一国籍者と扱う」旨の明確な説明がなされていることから，説明の根拠となる文書は，異なる法務局間に跨って存在していることが予想される。

こうした文書については，国籍選択制度における日台重籍者の扱いについての説明の根拠文書として，開示請求対象の文書にあたるから，開示されるべきである。

b 説明姿勢のぶれ

甲3号証の1から5までに見られる，特定期間時点の国籍課の説明内容は特定年月の，甲1号証及び甲2号証の内容と比べると説明姿勢の差が激しい。日台重籍者についての説明はおおよそ次のような相違があった。

特定年A（甲1，2号証）	→	特定年B（甲3号証）
日本国籍単一国籍と扱われる	→	重国籍者なら選択が必要。（台湾関係について）個別事案には回答できない。
国籍離脱届は不受理となる	→	重国籍者の選択では日本の国籍離脱が一手段。
不受理になる届を出す必要はない	→	国籍離脱届を出さねば，判断できない。

特定年B段階の甲3号証での東京法務局側の説明は，日台重籍者が法上の重国籍者にあたらないことを踏まえれば，何ら当事者とは関係のない話を持ち出して，本来，当事者の義務ではな

い国籍選択宣言の手續に誘導していることになる。相談者との関係において、信義上いかなものかを感じる。

また回答を拒む理由に「個別事案」という語を多用していることも問題である。「帰化手續」などのように、処分庁の裁量に左右される件ではない。「届」の問題である。国籍離脱届を出してみなければ、当人が重国籍扱いかどうか示せない、などという説明がなされていたのは、おかしいことである。

解釈に混乱が生じている以上、義務対象かどうかは、明確な説明が公開されるべきであるし、こうした扱いに関する「特段の文書」が、本当に現在存在しないのならば、不作為を問うべき問題である。新規に作成してでも対策されるべきであろうと請求人は考える。

c 日本国民の台湾への帰化の扱いの行政文書

甲4号証（全4枚中3枚目、赤枠部分）及び甲5号証（全1枚、赤枠部分）より、日本国民が台湾に帰化手續を行う場合、「台湾の籍」を国籍法11条1項でいう「外国の国籍」とは扱っていないこと、台湾へ帰化する者は日本国籍の離脱証明が得られない代わりに、「国籍喪失届不受理証明書」の発行を受け、これを用いて台湾当局側に帰化手續を行うこと、といった一般的な手續の流れが確認できる。

「生来の日台重籍者」と、「日本国籍者が志望して台湾籍をとり、日本が国籍法11条1項による国籍離脱を認めない結果として重籍状態になっている者」との法的立場を比較考量した場合、後者に課されない選択義務を、生来の重籍者である前者が課されるというのは、いかにも不合理であるから、「台湾への帰化では日本国籍を喪失させていない事実」は、日台重籍者に国籍選択義務が生じない事実を間接的ながら、直感的に説明しうる例になると考える。

台湾に帰化手續をとっても日本側では国籍法11条1項の扱いで日本国籍を喪失させることをしていないという取扱いの根拠となる行政文書については、東京法務局においては当然有していると思われる。こうしたものについて、「国籍法14条の義務が発生しないことの説明根拠（傍証）」として開示を求めたい。

d 日台重籍者の持つ台湾籍は「外国の国籍」にあたらぬことの行政文書

甲6号証の文献中には著者が、法務省に問い合わせた際の回答として、「日本国籍離脱」の手續であれ、「日本国籍喪失」の

手続であれ、台湾「国籍」への帰化ないし選択のためということであれば、これを行うことが出来ないという取扱いだという。

その理由は、国籍法の条文が「外国の国籍を有する日本国民は、法務大臣に届け出ることによって、日本の国籍を離脱することができる（国籍法13条）」というふうに「外国の国籍を有する」という条件であるところ、台湾（中華民国）は日本が承認している政府ではないため、それが証明書を出すところの「国籍」は「外国の国籍」にあたらないためだという（甲6号証全5枚中の4枚目、表示は21ページ、赤枠部分）、という説明を受けた事実が記載されている。著者の問合せ先は「法務省」であるとのことだが、このような説明内容に該当するような「日台重籍者の持つ台湾籍は「外国の国籍」にあたらない」という取り扱いの根拠となる行政文書は、国籍相談の窓口たる、東京法務局には当然備わっていると思われるので、開示を求めたい。

ウ 結語

台湾の籍を併有する日本国民について、国籍法14条1項の「外国の国籍を有する日本国民」に該当するかどうか、国籍選択義務対象であるかどうか、について、はっきりした情報は、これまで、法務当局から明示されてこなかった。

このため、当事者は、今なお不安にさらされ、また、他者からの誤解による不利益をも被っている。

日台重籍者に関する国籍法上の取り扱いの情報（義務対象ではないこと）を開示し、当事者の不安、不利益を解消することは、喫緊の課題である。

処分庁にあっては以上のような背景事情を特にご考慮、お汲み取りいただき、法1条（法目的）に示された趣旨を踏まえ、

(ア) まずは早急に、今回、令和元年（行情）諮問第4号の理由説明書に示された「国籍法14条の定める国籍選択義務を有する「外国の国籍を有する日本国民」における「外国の国籍」とは日本国が国家として承認している国の国籍を指す」との見解について、一般から参照ができる形で、公式に公開をしていただきたい。

(イ) その上で、請求人の各開示請求に応え、日台重籍者に関する、国籍法上の扱いに関する一般の理解、当事者の安心、誤解解消に資する行政文書を積極的に特定して開示を進めていただきたい。

第3 諮問庁の説明の要旨

1 本件審査請求について

処分庁は、審査請求人からされた本件対象文書の開示請求について、開

示請求文書を保有しておらず、法9条2項に該当するとして、平成31年2月7日付けで不開示決定（原処分）を行った。

本件審査請求は、原処分を取り消し、改めて本件対象文書を特定の上、本件対象文書の開示を求めるものである。

2 原処分が適法であることについて

本件審査請求は、不開示決定がされた開示請求文書について、開示を求める趣旨のものと解されるが、東京法務局では、国籍事務に関する一般的な電話での問合せについては件数が膨大であることから記録を作成していない。したがって、当該文書は、東京地方法務局において作成又は取得をしておらず保有していないため、不開示とした。

3 結語

処分庁が原処分をしたことは適法であり、本件審査請求は理由がない。

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 令和元年5月9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29日 審査請求人から意見書及び資料を收受
- ④ 同年9月20日 審議
- ⑤ 同年11月8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、本件対象文書の開示を求めるものであるところ、処分庁は、本件開示請求に該当する行政文書を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。

これについて審査請求人は、原処分を取り消し、改めて文書を特定の上、開示するよう求めているが、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) 本件対象文書の保有の有無について、当審査会事務局職員をして諮問庁に確認させたところ、次のとおりであった。

ア 処分庁において、開示請求書に電話対応者として記載されている特定職員を確認し、聴き取り調査を行ったが、当該電話対応者は、内容や相手方を問わず、特定年月日の電話対応について記録をしておらず、残していないとのことであった。また、処分庁において、一般的な電話での問合せについては、やり取りを記録し保存することを定める規程等はないため、通常、電話での問合せに関する記録は作成していない。

なお、回答に当たって上司の決裁が必要と判断されるような複雑・困難な事案の場合は、「電話ではお答えできないため、資料を添えて

文書で照会してください。」と伝え、文書で照会があった場合は、回答に当たり文書を作成することがあるが、本件はそのような事案には当たらない。

イ さらに、諮問庁は、審査請求を受けて、再度、処分庁に対して本件対象文書の探索を指示したところ、処分庁においては、執務室内の書庫及びパソコン上のファイル等の探索を行ったが、本件対象文書は存在しないことを改めて確認した。

(2) そこで、上記(1)アの諮問庁の説明に関し、諮問庁から平成29年度の東京法務局行政文書取扱規則及び国籍課の標準文書保存期間基準の提示を受け、当審査会事務局職員をしてこれを確認させたところ、いずれにおいても、電話対応をした場合に、その対応を記録した行政文書を作成する旨の規定は確認できなかった。

上記を踏まえると、本件対象文書を作成していないとする上記第3の2及び上記(1)アの諮問庁の説明に不自然、不合理な点があるとはいえず、これを覆すに足りる事情も認められない。

諮問庁が説明する上記(1)イの探索の範囲等については、特段の問題があるとは認められない。

したがって、東京法務局において、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 付言

本件不開示決定通知書には、不開示とした理由について、「文書を保有していない」旨記載されているところ、一般に、文書の不存在を理由とする不開示決定に際しては、単に対象文書を保有していないという事実を示すだけでは足りず、対象文書を作成又は取得していないのか、あるいは作成又は取得した後に、廃棄又は亡失したのかなど、なぜ当該文書が存在しないかについても理由として付記することが求められる。

したがって、原処分における理由付記は、行政手続法8条1項の趣旨に照らし、適切さを欠くものであり、処分庁においては、今後の対応において、上記の点について留意すべきである。

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、東京法務局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1部会)

委員 小泉博嗣, 委員 池田陽子, 委員 木村琢磨