

諮問庁：人事院総裁

諮問日：平成30年12月26日（平成30年（行情）諮問第653号）

答申日：令和元年12月3日（令和元年度（行情）答申第321号）

事件名：人事院職員が公務外（私用）で海外旅行をする場合に任命権者等に届出等をするを義務付ける規定等を制定する際における起案，決裁等に係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（以下「本件開示請求」という。）に対し，人事院事務総長（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。）は，虚偽の事実を通知したものである疑いが濃く，また法1条の趣旨に反して不当であるので，審査請求する。

2 審査請求の理由

本件審査請求の理由の要旨は，以下のとおりである。

（1）審査請求書

ア 審査請求人が開示請求した行政文書（以下「開示請求文書」という。）は，人事院が定めていると推定される，人事院所属職員が公務外（私用）で海外旅行する場合に任命権者又は所属長に届出等をするを義務付ける規定等に関するものであって，同主旨の規定等は総務省，厚生労働省はじめいくつかの省庁において存在していることを審査請求人は確認している。また，人事院事務総長あての「行政文書開示請求書」を提出する際には，担当職員に対して人事院にこうした規定が存在していることを確認している。

イ 不開示の理由として通知書は「（開示請求に係る）行政文書を保有しておらず，文書不存在のため，不開示とした」としている。この記述では「当該規定等自体が存在しない」のか，「規定等は存在するが，制定等に係る文書が存在しない」のかが判然とせず，また仮に後者であった場合には，なぜ存在しないかを明らかにするべきあるにもかかわらず，それを記載していない。このような記述方法は

意図的なものと断ぜざるを得ず、法の制度趣旨を損なうものである。
ウ 上記のとおり、人事院においても開示請求文書に係る規定が存在することはほぼ間違いないのであるが、行政機関が所属職員に対して何らかの義務を課す場合には、その義務付けの理由や届出等の手続を記した文書がなくてはならない。仮に起案文書等の保存期間が経過しているとしても、義務が存続している限り周知文書等は存在するはずであって、そうでなくては職員への義務付けは「口伝」で行われていることになり、これはあり得ない。

エ 審査請求人は「開示請求書」において「文書一式」の開示を請求したところであるが、仮に起案文書等は存在しない場合には、審査請求人に連絡した上で、周知文書等を部分開示することが法1条の趣旨に沿った対応である。

オ 仮に開示請求文書の少なくとも一部は存在する場合に、まったく存在しないとすることは虚偽である。そしてかような虚偽の事実を理由として開示請求文書を不開示とすることは極めて不当である。

カ 以上のとおりであるから、人事院総裁は十分に審査の上、不開示決定（原処分）を取り消し、速やかに開示請求文書を開示すべきである。

(2) 意見書

審査請求人は意見書を提出しているが、諮問庁による閲覧のみとする旨を申し出ているので、その内容は記載しない（添付資料も省略する）。

第3 諮問庁の説明の要旨

1 審査請求までの経緯

(1) 審査請求人は、本件対象文書を対象文書として、人事院事務総長宛に開示請求を行った。

(2) 人事院の情報公開の担当である人事院事務総局総務課広報室情報公開グループ（以下「情報公開担当」という。）は、当該請求が公務外海外渡航承認に関する文書と解し、速やかに当該事務を所掌する人事課（以下「人事課」という。）に対し、該当文書の有無の確認を行った。その結果、人事院職員が公務外（私用）で海外旅行をする場合に任命権者又は所属長に届出等をするを義務付ける規定等を制定する際における起案、決裁等に係る文書一式の存在が確認できなかったことから、処分庁である人事院事務総長は、法9条2項の規定に基づき、文書不存在による不開示として、原処分通知書を審査請求人に送付した。

2 原処分の理由

処分庁は、審査請求人の提出した行政文書開示請求の対象となる行政文書を探索したところ、該当文書の保有を確認することができず、文書が存

在しないことから、法9条2項の規定に基づき、文書不存在による不開示とした。

3 審査請求人が主張する本件審査請求の趣旨

上記第2の2(1)のとおり。

4 諮問庁による検討

(1) 原処分についての検討

審査請求を受けたことを踏まえ、諮問庁は、処分庁に対して、該当する文書の有無について、改めて探索を行うよう依頼したが、その結果、原処分にかかる開示請求の対象である本件対象文書の存在は認められなかった。

(2) 審査請求人の主張についての検討

ア 審査請求人は、「開示請求した行政文書は、人事院が定めていると推定される、人事院所属職員が公務外(私用)で海外旅行する場合に任命権者又は所属長に届出等をするを義務付ける規定等に関するもの」と主張するが、審査請求人が処分庁に提出した、原処分にかかる開示請求書には、対象文書として「義務づける規定等を制定する際における起案、決裁等に係る文書一式」と明確に記載されており、審査請求人の主張のように幅広く解する余地のないものであった。

また、「人事院事務総長あての「行政文書開示請求書」を提出する際には、担当職員に対して人事院にこうした規定等が存在していることを確認している。」と主張するが、この時の経緯について処分庁に改めて確認させたところ、審査請求人に対応した情報公開担当の職員は、人事院に当該規定等が存在している旨の回答はしておらず、開示請求書に記載されている文書が存在している旨についても回答していないとのことであった。

イ 審査請求人は、「不開示の理由として通知書は「(開示請求に係る)行政文書を保有しておらず、文書不存在のため、不開示とした」としている。この記述では「当該規定等自体が存在しない」のか、「規定等は存在するが、制定等に係る文書が存在しない」のかが判然とせず、また仮に後者であった場合には、なぜ存在しないかを明らかにするべきにもかかわらず、それを記載していない。」と主張するが、処分庁は、開示請求時には、原処分における開示請求書の記載内容から、その対象文書が「制定する際における起案、決裁等に係る文書一式」であることが明確であったため、当該文書を対象文書と特定して探索を行い、その結果、当該文書の存在を確認することができなかったことから、不開示の理由として「上記の行政文書を保有しておら

ず、文書不存在のため、不開示とした。」としたものである。

ウ 審査請求人は、「行政機関が所属職員に対して何らかの義務を課す場合には、その義務付けの理由や届出等の手続を記した文書がなくてはならない。仮に起案文書等の保存期間が経過しているとしても、義務が存続している限り周知文書等は存在するはず」、「仮に起案文書等は存在しない場合には、審査請求人に連絡した上で、周知文書等を部分開示することが法1条の趣旨に沿った対応である」と主張する。しかし、イで述べたように、処分庁では、原処分における開示請求時には、周知文書等の開示請求書に記載された文書以外の文書を開示請求の対象として捉えていなかったため、本件対象文書を探索した結果、その存在自体が確認できなかったことから、文書不存在による不開示決定に至ったものである。

なお、本件対象文書は存在していないものの、人事院職員が公務外海外渡航をする際の承認申請の手続に関する文書は保有していることから、審査請求人の主張を踏まえ、必要であれば改めて当該文書を開示請求するよう審査請求人に教示したところであり、当該文書については、平成30年11月20日付けで開示請求があり、処分庁は、当該開示請求を受けて、同年12月13日付けで行政文書開示決定通知書を審査請求人に発出したところである。

以上のとおり、本件開示請求について不開示としたことには理由があり、処分庁が行った原処分は妥当である。

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12月26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1月21日 | 審査請求人から意見書及び資料を收受 |
| ④ | 令和元年10月25日 | 審議 |
| ⑤ | 同年11月29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、本件対象文書に該当する文書を保有していないとして不開示とする原処分を行った。

これに対し、審査請求人は、審査請求をし、原処分の取消し及び本件対象文書の開示を求めているものと解されるが、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関する諮問庁の説明は、上記第3の4のとおりであり、その(2)ウにおいて、諮問庁は、人事院職員が公務外海外渡航をする際の承認申請の手続に関する文書(以下「別件文書」という。)は保有していることから、審査請求人の主張を踏まえ、必要であれば改めて別件文書を開示請求するよう審査請求人に教示し、審査請求人からの開示請求を受けて、開示決定を行った旨説明する。

そこで、諮問庁から別件文書(写し)の提示を受け、当審査会において、その内容を確認したところ、別件文書は、平成7年3月付けで人事課から職員に対し、職員が公務外で海外渡航する場合の承認権者の変更に伴い、事務手続の改正について周知する内容の文書であることが認められる。

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

別件文書が発出された当時、人事院内で所要の決裁が行われたか否か、また、職員が公務外で海外渡航する場合に事前に承認を要すること自体を定めた規定等の存在については、別件文書が発出されてから既に20年以上が経過していることから、そのような文書が作成、取得されたかを含め、その経緯は不明であり、仮に作成していたとしても、既に廃棄している可能性が高い。

本件審査請求を受け、改めて、上記文書の存在についても念頭に置き、探索等を行うこととした。具体的には、本件開示請求時と同様に、人事課において、執務室、書庫及び倉庫に保管している文書の確認及びパソコン上のファイル等に保存しているデータを確認する等して、探索を行った。しかしながら、本件対象文書の存在を確認することはできなかった。

(3) 以上によれば、上記(1)及び(2)の諮問庁の説明に特段不自然、不合理な点はなく、これを覆すに足りる事情も認められず、上記第3の4の諮問庁の説明は、首肯できる。

(4) 本件対象文書の探索の範囲等については、上記(2)のとおりであり、特段の問題があるとは認められない。

(5) そうすると、人事院事務総局において、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 付言

原処分における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、人事院事務総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

別紙（本件対象文書）

人事院職員が公務外（私用）で海外旅行をする場合に任命権者又は所属長に届出等をするを義務づける規定等を制定する際における起案，決裁等に係る文書一式