

諮問庁：総務大臣

諮問日：平成31年3月19日（平成31年（行情）諮問第238号）

答申日：令和2年1月15日（令和元年度（行情）答申第428号）

事件名：特定事件番号に係る行政文書ファイルの全体の目録の不開示決定
（不存在）に関する件

答 申 書

第1 審査会の結論

平成30年（独個）諮問第8号に係る行政文書ファイルの全体の目録（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5日付け情個審第377号により総務大臣（以下「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。）を取り消すとの裁決を求める。

2 審査請求の理由

（1）審査請求書

別紙1のとおり。

（2）意見書

別紙2のとおり。

第3 諮問庁の説明の要旨

1 本件事案の経緯

本件開示請求者（審査請求人）は、平成30年12月29日付け（平成31年1月4日受付）で、法に基づき、処分庁に対し、「答申日：平成30年5月14日（平成30年度（独個）答申第7号） 山名学答申書 事件名：本人が特定年度に納付した国民年金保険料の納付書の不開示決定（不存在）に関する件 上記の事件について編綴された文書の目録」（以下「本件請求文書」という。）の開示請求を行った。

本件開示請求を受け、処分庁は、開示請求の対象となる行政文書を特定することが困難であったことから、審査請求人に対して、平成30年度（独個）答申第7号に係る諮問事件（以下「本件事件」という。）に係る調査審議の記録を編てつした資料の中に、編てつされた文書の名称をまとめて記録した文書は保有していない旨情報提供した上で、審査請

求人が請求する文書の名称について補正を求めたところ、審査請求人から、本件対象文書の開示を請求する旨の回答があったことから、本件対象文書を作成・取得しておらず保有していないとして原処分を行った。

本件審査請求は、原処分に対してなされたものである。

2 本件審査請求人の主張の要旨

審査請求書によると、審査請求人の主張の要旨は、以下のとおりである。不開示決定を取り消し、請求文書の開示を求める。

「作成・取得しておらず保有していないとして不開示」とした処分は、理由不備であり、不当であること。

3 本件審査請求に対する諮問庁の見解

本件審査請求は、原処分の理由提示の不備を争うものであると解される。行政文書不開示決定通知書の不開示とした理由においては、「開示請求のあった行政文書は、作成・取得しておらず保有していないため、不開示とする。」と記載されており、また、上記1のとおり情報提供をしていることも踏まえれば、審査請求人に対し、不存在の理由について十分に説明していると考えられる。

したがって、本件開示請求に対し、本件対象文書を特定し、本件対象文書を作成・取得しておらず、保有していないとすることは妥当である。

4 結論

以上のことから、本件審査請求には理由がなく、原処分を維持することが妥当であると考えられる。

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31年3月19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4月16日 | 審査請求人から意見書を收受 |
| ④ 令和元年12月3日 | 審議 |
| ⑤ 令和2年1月10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、これを作成・取得しておらず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、審査請求書において、原処分に理由不備があり、不当であるので、原処分を取り消すとの裁決を求めているほか、意見書において、本件対象文書が存在する場合、原処分を取り消し、開示を行うことを求めるなどと主張しているが、諮問庁は原処分を妥当としていることから、以下、原処分に係る理由提示の妥当性及び本件対象文書の保

有の有無について検討する。

2 理由の提示の妥当性について

- (1) 当審査会において、本件諮問書に添付された行政文書不開示決定通知書の写し（以下「本件不開示決定通知書」という。）を確認したところ、本件不開示決定通知書の「2 不開示とした理由」欄には「開示請求のあった行政文書は、作成・取得しておらず保有していないため、不開示とする。」と記載されていることが認められる。
- (2) そこで検討するに、法9条及び行政手続法8条の規定による理由の提示においては、請求者が不開示の理由を明確に認識し得るものであることが必要であると解されているところ、本件不開示決定通知書には、上記(1)のとおり本件対象文書を保有していないという事実に加え、これを保有していない理由が記載されていることから、原処分理由の提示の不備があるとは認められない。
- (3) なお、審査請求人は、審査請求書において、理由の記載について、「作成していない。」は、結論であり、理由には該当しない、「なぜ、作成していないか」について記載することが理由であるなどと主張するが、対象文書の不存在を理由とした不開示決定において、その理由として、当該文書を保有していない理由に至るまでの経緯を記載することまで法は義務付けていない。
- (4) したがって、本件不開示決定が理由の提示に不備がある違法なものであるとは認められず、審査請求人の主張は採用できない。

3 本件対象文書の保有の有無について

- (1) 審査請求人は、意見書において、目録相当が存在する場合、処分を取り消し、開示を行うことを求めるなどと主張している。
- (2) そこで、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、諮問事件に係る調査審議の記録は、事務手続細則（平成17年4月1日会長決定。以下「細則」という。）に従って行うこととされていると説明する。

諮問庁から細則の提示を受け、当審査会においてこれを確認したところも併せて検討すると、細則「第8 記録の編てつ等」の2によれば、担当専門官は、事件ごとに、関係書類について、第1分類（手続関係）、第2分類（証拠関係）及び第3分類（その他）の区分により分類し、各区分に属する書類を所定の順序で編てつする旨定められているが、同第8には、編てつする文書の目録を作成しなければならない旨の規定はなく、情報公開・個人情報保護審査会設置法及び同法施行令も含め、運営規則及び細則において、当該目録を作成する旨の規定はない。

そうすると、本件事件の調査審議の手続に関し、本件対象文書を作成していなくても不自然、不合理とはいえず、また、本件対象文書が作成

又は取得されたことをうかがわせる事情もない。

- (3) また、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、本件審査請求を受けて、念のため、本件開示請求があった際と同様に、情報公開・個人情報保護審査会事務局の執務室内の書庫、書棚、共用ドライブ等の探索を行ったが、本件対象文書の存在を確認することはできなかった旨説明する。

その探索の範囲等に特段の問題があるとは認められない。

- (4) 以上によれば、総務省において、本件対象文書を保有しているとは認められない。

4 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、上記審査会の上記判断を左右するものではない。

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、総務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1部会)

委員 小泉博嗣，委員 池田陽子，委員 木村琢磨

別紙 1 審査請求書（引用されたURLは省略する。）

審査請求の理由

審査請求人は、平成31年2月5日付け、石田真敏総務大臣（処分庁）から情報審第377号の行政文書不開示決定処分（原処分）を受けた。

しかし、本件処分は、不当であること。

① 30129 開示請求書請求内容＝「答申日：平成30年5月14日（平成30年度（独個）答申第7号） 山名学答申書

事件名：本人が特定年度に納付した国民年金保険料の納付書の不開示決定（不存在）に関する件

上記の事件について編綴された文書の目録」

② 総務省から、上記記載では文書が特定できないことを理由に、補正依頼があった。

補正回答した。

補正回答内容＝「総務省 行政文書管理規則 標準文書保存期間基準（保存期間表）に拠れば、「〇〇年度 諮問〇〇関係」と表示されています。平成30年（独個）諮問第8号の全体の目録です。訂正します。」

＝> 保存文書全体の件名は、「平成30年5月14日（平成30年度（独個）答申第7号）」と言う答申名で、括られているのではなく、「平成30年（独個）諮問第8号」と言う諮問名で、括られていると判断したからです。

③ 310205 不開示決定書に拠れば、総務省が特定した文書は、「平成30年（独個）諮問第8号に係る行政文書ファイルの全体の目録」となっていること。

④ 310205 不開示決定書の不開示理由＝「開示請求のあった行政文書は、作成・取得しておらず保有していないため、不開示とする。」となっている。

⑤ 「平成30年度（独個）答申第7号）事件について編綴された文書の目録」では、特定できなかった。

しかしながら、「平成30年（独個）諮問第8号に係る行政文書ファイルの全体の目録」では特定できたこと。

＝> 表示内容の意味は同じであると判断する。

⑥ 特定した文書は、「作成・取得していない」と結論している。

⑦ 上記経緯についてまとめる。

石田真敏総務大臣に対して、30129開示請求した文書については、特定できない。

石田真敏総務大臣が、特定できた文書は、作成していない。

「作成・取得」していない文書を、特定できたと主張している。

⑧ 石田真敏総務大臣の不開示理由は、理由不備であり、不当であること。

「作成していない。」は、結論であり、理由には該当しないこと。

「なぜ、作成していないか」について記載することが理由である。

普通は、件名ごとに保存文書一覧を作る。落丁防止のためである。

例えば、以下の様な記載が理由又は情報提供である。

法規定により作成義務がないため、作成していない。

作成が面倒なので総務省職員は作っていない。

⑨ 石田真敏総務大臣が、「作成・取得しておらず、保有していないため、不開示」とした処分は、理由不備であり、不当であること。

⑩ 「3 審査請求の趣旨 「本件処分を取り消す」との裁決を求める。」

別紙2 意見書（引用されたURLは省略する。）

第1 石田真敏総務大臣の理由説明書の主張に対しての認否等

○ 理由説明書<1 p>

理由説明書<1 p> 3行目から<1 p>10行目までの主張に対しての認否等

「301229日付けで開示請求を行った。

開示請求文言＝「・・上記事件について編綴された文書の目録」]

⇒ 認める。

理由説明書<1 p>11行目から<1 p>12行目までの主張に対しての認否等

「・・行政文書を特定することが困難であったことから・・」

⇒ 否認する。

補正依頼を行うための口実である。情報提供の内容は、恣意的であり、行政に都合の悪い文書は出さない様な情報提供を行うための戯言である。

理由説明書<1 p>12行目から<1 p>15行目までの主張に対しての認否等

「・・に係る調査審議の記録を編綴した資料の中に、編綴した文書の名称をまとめて記録した文書は保有していない・・」

⇒ 否認する。

編綴資料の中には存在しないは主張に過ぎず、証明されていない。

データベースから、諮問番号で抽出できるようになっている。

理由説明書<1 p>15行目から<1 p>21行目までの主張に対しての認否等

「審査請求人が・・補正を求めたところ、審査請求人から、「平成30年（独個）諮問第8号に係る行政文書ファイル全体の目録」の開示を請求する旨の回答があったことから、・・作成・取得しておらず・・」

⇒ 否認する

理由説明書<1 p>22行目から<1 p>26行目までの主張に対しての認否等

⇒ 請求人の具体的主張は、審査申立書で書いているので省略する。

「行政ファイル全体の目録」について、作成義務が無いことについて、証明を行っていない。

○ 行政文書管理簿は作成義務がある文書である。
（行政文書ファイル管理簿）公文書管理法7条では、行政文書ファイル管理簿について規定されている。

○ 内閣府=> 行政文書の管理=> （2）行政文書の整理
「公文書管理法5条では、行政文書の整理について規定されています。具体的には、「行政機関の職員が行政文書を作成し、又は取得したときは、当該行政機関の長は、政令で定めるところにより、当該行政文書について分類し、名称を付するとともに、保存期間及び保存期間の満了する日を設定しなければならない」とされています。

また、「能率的な事務又は事業の処理及び行政文書の適切な保存に資するよう、単独で管理することが適当であると認める行政文書を除き、適時に、相互に密接な関連を有する行政文書（保存期間を同じくすることが適当であるものに限る。）を一の集合物（以下「行政文書ファイル」という。）にまとめなければならない」ことについても規定されています。

これらの行政文書ファイルについても、分類し、名称、保存期間及び保存期間の満了する日を設定しなければなりません。

さらに、国立公文書館等への適切な移管を確保するため、保存期間満了前のできる限り早い時期に、保存期間が満了したときに当該行政文書ファイル等（行政文書ファイル及び単独で管理している行政文書）を国立公文書館等に移管をするか、廃棄をするかをあらかじめ定めておくこととされています。
この仕組みはレコードスケジュールと呼ばれています。このような仕組みとすることにより、歴史的に重要な公文書が、文書の内容をよく知る作成者等の判断により、確実に国立公文書館等へ移管されることとなります。」

=> 1つの行政ファイルに編綴された行政文書については、以下のことが言える。

㊦ 1つの行政ファイルに編綴された行政文書ごとに保存期間が異なっている。
どの行政ファイルに、どのような文書が編綴されているか、その文書の保存期間は何年か等について、把握していなければ、管理しているとは言えない。

- ㊧ 作成した文書については、発番簿があり、作成文書管理簿がある。
- ㊨ 取得文書についても、取得文書管理簿がある。
- ㊩ 作成文書管理簿と取得文書管理簿とのデータフォーマットは同一である。
フィールドには、保存期間のフィールド、諮問番号のフィールドがある。

㊦ 作成文書管理簿と取得文書管理簿とをマージさせたデータベースに対して、
諮問番号で抽出させたデータが、諮問番号に対応する文書目録である。

「平成〇〇年（ワ）第〇〇号 〇〇請求事件 民事〇〇部〇〇係
〇〇裁判長 〇〇書記官」の訴訟資料は、抜き取られている。
〇〇地裁の訴訟資料の管理は、抜き取られても、分かりにくいようにシステム
設計を行っている。
控訴時に丁番を割り当てるようにしていること。
丁番割当も、第1分類から第3分類に順に割り当てられる。
時系列に並べ直すことが、困難になるようにしてある。つまり、抜き取っても、
分かりにくいように制度設計が行われている。

㊧ 文書目録を作成していなければ、文書が抜き取られた（故意に抜き取っ
た）場合、どの様にして、すべての文書が編綴されていることを証明するのか。
このことについて、石田真敏総務大臣に対して、求釈明する。

○理由説明書<2 p>

理由説明書<1 p>27行目から<2 p>末尾行目までの主張に対しての認否
等

「・・・理由の提示の不備を・・・また、上記1のとおり情報提供をしていること
を踏まえれば、・・・不存在の理由について十分に説明していると考えられ
る・・・」

=> 否認する。

情報提供では、「・・・保有していない旨情報提供・・・」と主張を行っただけ
で、保有していないことを証明していない。

「不存在の理由について十分に説明している・・・」作成していない理由につい
て、説明していない。

目録が必要でないことについて、石田真敏総務大臣に、求釈明する。

十分でないことは、審査請求人が不服申し立てを行っている事実から証明でき
る。

第2 インカメラ審理を申立てる。

ア 300514山名学答申書に係る行政文書ファイルに係る電子データの確
認を行うこと。

イ 300514山名学答申書に係る行政文書ファイル内の目録の存否確認を
行うこと。

以上について、申立てる。

第3 まとめ 情個審に求めること。

インカメラ審理の結果により、以下の対応を求める。

(1) 目録相当が存在する場合

=> 処分を取消し、開示を行うこと。

(2) 目録相当が存在しない場合

=> 目録が必要でないことについて、説明を求める。