

諮問庁：内閣総理大臣

諮問日：令和2年2月6日（令和2年（行情）諮問第52号）

答申日：令和2年5月14日（令和2年度（行情）答申第29号）

事件名：特定の会合での内閣総理大臣等の挨拶文の起案書等の不開示決定（不存在）に関する件

答 申 書

第1 審査会の結論

「本年9月16日、東京・砂防会館別館において、家族会・救う会等が開催して開かれた「全拉致被害者の即時一括帰国を実現せよ！国民大会」で安倍総理大臣と菅官房長官は挨拶をしています。その挨拶文の起案書（決裁書）及び添付資料（付属文書）について開示請求をします。」（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については、別紙に掲げる文書につき、改めて開示決定等をすべきである。

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、令和元年10月28日付け閣副第561号により、内閣官房副長官補（以下「副長官補」又は「処分庁」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

（1）審査請求書

ア 令和元年10月28日付け閣副第561号で副長官補より審査請求人に届いた「行政文書不開示決定書」には、不開示とした行政文書とのその理由は、「本件文書については、1年未満の保存期間となっており、廃棄したため（不存在）」とあるが、その理由が疑わしい。

その理由として、政府が定めた「行政文書の最低保存期間基準」行政文書の区分 五：ロ 所管行政上の簡易な事項に係る意思決定を行うための決裁文書の保存期間は1年とあり、式辞、祝辞はこれに該当する。安倍首相や菅官房長官の挨拶は、この想定による式辞、祝辞に該当しないのか、少なくとも1年は保存すべき行政文書ではなかったのか。

処分庁は、私が請求した行政文書が公開されることに都合が悪い理由があるため、無理やり廃棄した疑いを払拭できないため審査請求

を行いたい。

イ 処分庁である拉致対事務局が主張する1年未満の保存期間は、「行政文書の最低保存期間基準」によれば、六 その他の行政文書とされ、・週間、月間予定表などがこれに該当する。くだんの国民大集会で挨拶をした安倍首相や菅官房長官の挨拶文の決裁文書なるものは、政府の定める行政文書の最低保存期間では「その他の行政文書」に分類され、しかも1年未満の保存期間とは本当か。

全ての政府省庁において、安倍首相や菅官房長官の挨拶文の決裁文書なるものは「その他の行政文書」に分類され、しかも1年未満の保存期間となっているのか、甚だ疑わしい。処分庁は、公開したくないから不開示決定とし、不開示決定となる理由付けに安倍首相や菅官房長官の挨拶文の決裁文書を「その他の行政文書」に分類したとの疑いを払拭できないため審査請求を行いたい。

ウ 法では、開示請求を受け付けたその日に保有している文書は原則開示対象となる。この「行政文書不開示決定通知書」を額面どおりに受け取れば、私の開示請求書を受け付けた9月27日以前に破棄していたことになる。9月16日の国民大集会から10日しか経過していないのに当該決裁文書を破棄するということが実際にあるのだろうか。拉致対事務局は、破棄したのではなく隠匿しているのではないか、また、納税者に明らかにできない理由とは何か。

安倍首相や菅官房長官の挨拶文は、全文、救う会全国協議会ニュースに掲載されていることから、国民は誰でも両者の挨拶に触れることができる。処分庁が不開示とする理由が見つからないし、処分庁は公開したくない本当の理由を隠している。処分庁の不開示決定処分は国民の知る権利を侵害するものであり、その行為を見逃すことはできないので審査請求を行いたい。

(2) 意見書

ア 「審査請求人の意見①」

令和元年5月1日に一部改正された「行政文書の管理に関するガイドライン」にはこうある。【第4 整理1 職員の整理義務 職員は、下記2及び3に従い、次に掲げる整理を行わなければならない。

(1) 作成又は取得した行政文書について分類し、名称を付すとともに、保存期間及び保存期間の満了する日を設定すること。】

一方、処分庁の理由説明書(下記第3の3 審査請求人の主張について)の後段には、「「全拉致被害者の即時一括帰国を実現せよ! 国民大集会」における安倍総理大臣及び菅官房長官の挨拶は公開の場で行われており、その記録も公開されていること等の事情に鑑み、挨拶文の決裁文書はこれらに該当しないと考えられ、内閣官房行政

文書管理規則第7条第9項(7)「保存期間表において、保存期間を1年未満と設定することが適当なものとして、業務単位で具体的に定められた文書」の類型に該当するものとして、保存期間を1年未満と整理したものである。」とある。

さらに、同理由説明書(下記第3の3 審査請求人の主張について)には、「新ガイドライン別表1において、総理大臣等が読み上げる挨拶文の保存期間基準については、特段の規定がないことから、挨拶文の保存期間基準については、新ガイドライン別表1を参酌して各行政機関でその類型を定めることとなっている。」ともある。

また、処分庁が理由説明書で言及している「その記録も公開されていること等の事情に鑑み」ある救う会全国協議会ニュースには、「全拉致被害者の即時一括帰国を実現せよ！国民大集会報告1」と題して安倍総理大臣及び菅官房長官の挨拶文が掲載されたのは集会2日後の令和元年9月18日である。

イ 「審査請求人の意見②」

(ア) 令和元年5月1日に一部改正された「行政文書の管理に関するガイドライン」では、「作成又は取得した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すること」になっており、私が開示を求めた起案文書にも当初から保存期間及び保存期間の満了する日が設定されていたはずである。

審査会においては、私が開示を求めた起案文書が「行政文書の管理に関するガイドライン」にのっとり、適切な手続を経て作成された行政文書なのかを確認してもらいたい。

(イ) 審査会においては、起案当初に定められた保存期間及び保存期間の満了する日が、処分庁が理由説明書(原処分の妥当性について)で言及している「開示請求の対象となる文書は、実際に挨拶したことをもってその役割を終えたことから、挨拶を行った後に破棄したところであり、本件開示請求の時点において、当該文書は存在しない。」とする、実際に16日に挨拶を行った後に破棄したその日とが一致しているのかを確認してもらいたい。

(ウ) 同理由説明書(下記第3の3 審査請求人の主張について)には、「新ガイドライン別表1において、総理大臣等が読み上げる挨拶文の保存期間基準については、特段の規定がないことから、挨拶文の保存期間基準については、新ガイドライン別表1を参酌して各行政機関でその類型を定めることとなっている。」ともある。

この理由説明書を読む限り、「総理大臣等が読み上げる挨拶文の保存期間基準については、特段の規定がない」ことになっている。安倍総理大臣は、これまでに家族会・救う会等が主催して開く国民

大集会に何度も出席して挨拶をしている。

審査会においては、過去に安倍総理大臣が家族会・救う会等が主催して開く国民大集会において挨拶をした起案文書がいずれも保存期間が1年未満であったかを確認してもらいたい。併せて、他省庁における安倍総理大臣の挨拶文の起案書がいずれも保存期間が1年未満であったかも確認してもらいたい。

ウ 「審査請求人の結論」

処分庁が理由説明書（下記第3の2 原処分の妥当性について）で言及しているように、「令和元年9月25日付けであった開示請求の対象文書については、内閣官房拉致問題対策本部事務局標準文書保存期間基準（平成30年4月1日現在）13内閣の庶務に関する事項④庶務を行う会議，出張等のロジに関する文書として，保存期間は1年未満となっている。」程度の文書であり，しかも救う会全国協議会ニュースに「その記録も公開されている」ことからすれば，私が開示請求した行政文書を公開することに何の問題もないはずである。

では，処分庁はどのようにして「開示請求の対象となる文書は，実際に挨拶したことをもってその役割を終えたことから，挨拶を行った後に破棄したところであり，本件開示請求の時点において，当該文書は存在しない。」との不開示決定をしたのであろうか。

おそらく，その起案文書及び添付資料の中に国民に知られては都合の悪い内容が入っていたのだと思う。処分庁のいう「挨拶を行った後に破棄したところ」という主張も疑わしく，審査会においては拉致対事務局のパソコン等についても調査し，処分庁の主張が正しいものかどうかを確認してもらいたい。

今回の行政文書の開示請求は処分庁にとっては想定外のことだったと思うので，無理やりに，そして意図的に情報を隠蔽する目的で破棄したのではないだろうか。何でもならないような行政文書を，開示請求を受けて慌てて破棄する処分庁の不開示決定理由を信じることはできない。

国民の知る権利に鑑み，審査会においては公平な審査を望むものである。

第3 諮問庁の説明の要旨

1 本件審査請求の趣旨について

本件は，本件対象文書の行政文書開示請求に対して，処分庁において，不存在を理由に原処分を行ったところ，審査請求人から本件対象文書に関する原処分の取消しを求めて，審査請求が提起されたものである。

2 原処分の妥当性について

拉致問題対策本部事務局が作成する行政文書については、内閣官房行政文書管理規則（平成23年4月1日内閣総理大臣決定）7条4項に基づき作成された内閣官房拉致問題対策本部事務局文書保存期間基準に基づき、保存期間が定められているところである。

令和元年9月25日付けであった開示請求の対象文書については、内閣官房拉致問題対策本部事務局標準文書保存期間基準（平成30年4月1日現在）13内閣の庶務に関する事項④庶務を行う会議、出張等のロジに関する文書として、保存期間は1年未満となっている。

開示請求の対象となる文書は、実際に挨拶したことをもってその役割を終えたことから、挨拶を行った後に廃棄したところであり、本件開示請求の時点において、当該文書は存在しない。

このことから、本件開示請求の対象文書について不存在としたことは妥当である。

3 審査請求人の主張について

審査請求人は、原処分を取消しを求めている。

審査請求人の主張において、「政府において、「行政文書の最低保存期間基準」行政文書の区分 五：ロ 所管行政上の簡易な事項に係る意思決定を行うための決裁文書の保存期間は1年とあり、・式辞、祝辞はこれに該当する」、「1年未満の保存期間は、「行政文書の最低保存期間基準」によれば、六 そのほかの行政文書とされ、・週間、月間予定表などがこれに該当する。」とあり、審査請求人が引用している「行政文書の最低保存期間基準」は、「行政文書の管理方策に関するガイドラインについて」（平成12年2月25日各省庁事務連絡会議申合せ）別表と思料するが、このガイドラインは現在効力を有していない。

行政文書の管理については、現在、公文書等の管理に関する法律（平成21年法律第66号）（以下「公文書管理法」という。）10条1項の規定に基づき、各行政機関の長が行政文書管理規則を定めることとなっており、この規則の設定に当たっては、「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）（以下「新ガイドライン」という。）を踏まえるととともに、各行政機関それぞれの業務内容や取り扱う文書の性格、組織体制等を考慮することとされているところである。

新ガイドラインでは、各行政機関において、新ガイドライン別表1に、「各行政機関の事務及び事業の性質、内容等に応じた当該行政機関を通じた保存期間基準を加えて、規則の別表第1とする」と定められているが、新ガイドライン別表1において、総理大臣等が読み上げる挨拶文の保存期間基準については、特段の規定がないことから、挨拶文の保存期間基準については、新ガイドライン別表1を参酌して各行政機関でその類型を定めることとなっている。

また、原則1年以上の保存期間を設定するものは、公文書管理法2条6項の「歴史公文書等」及び内閣官房行政文書管理規則7条8項の「意思決定過程や事務及び事業の実績の合理的な跡付けや検証に必要となる行政文書」であるが、「全拉致被害者の即時一括帰国を実現せよ！国民大集会」における安倍総理大臣及び菅原官房長官の挨拶は公開の場で行われており、その記録も公開されていること等の事情に鑑み、挨拶文の決裁文書はこれらに該当しないと考えられ、内閣官房行政文書管理規則7条9項(7)「保存期間表において、保存期間を1年未満と設定することが適当なものとして、業務単位で具体的に定められた文書」の類型に該当するものとして、保存期間を1年未満と整理したものである。

以上から、審査請求人の主張は当たらず、原処分は妥当である。

4 結語

以上のとおり、本件開示請求につき、当該請求に係る文書を保有していないことを理由に、法9条2項の規定に基づき、不開示とした決定は妥当であり、原処分は維持されるべきである。

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 令和2年2月6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3月6日 審査請求人から意見書を收受
- ④ 同月11日 審査請求人から資料を收受
- ⑤ 同年4月17日 審議
- ⑥ 同年5月12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。

審査請求人は、原処分の取消しを求めており、諮問庁は、本件対象文書を保有していないとして不開示とした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、諮問庁から次のとおり説明があった。

ア 本件開示請求文言にいう「挨拶文の起案書(決裁書)及び添付資料(付属文書)」とは、令和元年9月16日、東京・砂防会館別館において、家族会・救う会等が主催して開かれた「全拉致被害者の即時一括帰国を実現せよ！国民大集会」で安倍内閣総理大臣と菅内閣官房長官が挨拶したことについて、処分庁で作成した当該挨拶文の起案書(決裁書)及び添付資料(付属文書)を求めるものと解し

た。

イ 処分庁においては、本件対象文書を作成した後保有していたが、内閣官房行政文書管理規則に従い、本件開示請求を受け付けた令和元年9月27日の時点においてはこれを既に廃棄していたことから、本件対象文書は保有していない。

ウ 本件対象文書は、内閣官房に設置された拉致問題対策本部事務局（以下「事務局」という。）が作成したものであるが、事務局が作成する行政文書の保存期間は、内閣官房行政文書管理規則（平成23年4月1日内閣総理大臣決定）7条4項に基づき作成された「内閣官房拉致問題対策本部事務局標準文書保存期間基準」（以下「保存期間基準」という。）により定められている。

他方、本件対象文書にいう、総理大臣等の挨拶に係る起案文書等については、保存期間基準に、文書の類型やその具体例として明記されていない。

総理大臣等の挨拶については、これを行う者が、必ずしも事務方が事前に用意した挨拶文の原稿をそのまま読み上げるのではなく、他の参加者の発言等も踏まえ、自身の思いや経験等をその場で交えながら、発言を行うことも少なくないことから、事務局では、挨拶文の原稿は挨拶を行う者が挨拶を行うに当たってのいわば参考資料と位置付けていること、また、本件対象文書にいう「全拉致被害者の即時一括帰国を実現せよ！国民大集会」における総理大臣等の挨拶文については、事後に総理官邸ウェブサイトに掲載することとしていることなどに鑑み、処分庁においては、本件対象文書について、保存期間基準の事項13の④「庶務を行う会議、出張等のロジに関する文書」（保存期間1年未満）に該当する文書として扱っている。

よって、事務局職員が作成した挨拶文の原稿案（決裁過程で修正コメント等が記入されたもの）及びこれに係る決裁文書についても、総理大臣等が実際に挨拶を終えたことをもって不要となったことから、当該集会の終了後、速やかに廃棄したものである。

エ なお、上記ウの決裁を経て浄書した挨拶文の原稿については、当該集会の終了後も事務局で保有しているが、これは上記の原稿案及びこれに係る決裁文書とは異なり、決裁終了後に作成したものであることから、原処分において特定していない。

オ 本件審査請求を受け、処分庁において改めて執務室内の書庫、書架及びパソコン上のファイル等の探索を行ったが、本件対象文書の存在は確認できなかった。

(2) 諮問庁から、本件開示請求時点で有効の保存期間基準（平成30年4

月1日現在)の提示を受け確認したところ、その内容は、上記(1)ウの諮問庁の説明のとおりであると認められ、本件開示請求に係る挨拶文の原稿案について、決裁の過程で修正コメント等が記入されたもの及び当該原稿案に係る決裁文書は総理大臣等が実際に挨拶を行った集会の終了後に廃棄したなどとする上記(1)の諮問庁の説明は否定し難い。

一方、上記(1)エにおいて、事務局では、当該決裁後に浄書した挨拶文の原稿を保有している旨諮問庁は説明するものの、本件開示請求は、当該挨拶文の起案書(決裁書)に加え、添付資料(付属文書)を開示請求の対象としていることに鑑みれば、審査請求人は当該挨拶文に係る決裁文書だけを請求しているのではなく、当該決裁に関連する文書を広く求めているものと解される。すると、当該決裁の過程で加えられたコメント等を反映して浄書された当該挨拶文の原稿については、当該決裁と一体の行為として作成された文書であると解すべきであり、本件対象文書に該当すると認められる。

したがって、副長官補において、本件対象文書として、別紙に掲げる文書を保有していると認められるので、これを新たに特定し、改めて開示決定等をすべきである。

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

本件においては、処分庁が、本件開示請求の趣旨について審査請求人(開示請求者)に十分な確認を行わないまま、本件対象文書の特定を行い、対象文書が存在しないとして不開示の原処分を行ったものと考えられる。

今後は、開示請求の対象となる文書の特定に際しては、開示請求の趣旨を十分に把握し、適切に対応することが望まれる。

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、副長官補において、別紙に掲げる文書を保有していると認められるので、これにつき改めて開示決定等をすべきであると判断した。

(第2部会)

委員 白井玲子, 委員 佐藤郁美, 委員 中川丈久

別紙

新たに特定すべき文書

本文第5の2(1)エにおいて事務局が保有しているとする、決裁を経て浄書した挨拶文の原稿