

諮問庁：総務大臣

諮問日：令和2年6月30日（令和2年（行情）諮問第351号）

答申日：令和3年4月28日（令和3年度（行情）答申第33号）

事件名：特定期間に特定職員が特定個人への統計法の解釈に関する説明に使用し、回収した文書の不開示決定（不存在）に関する件

## 答 申 書

### 第1 審査会の結論

別紙の1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、結論において妥当である。

### 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、令和2年3月25日付け総政企第63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。）の取消しを求める。

#### 2 審査請求の理由

審査請求人の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、おおむね以下のとおりである。

##### （1）審査請求書

別紙の2のとおり。

##### （2）意見書

別紙の3のとおり。

### 第3 諮問庁の説明の要旨

#### 1 審査請求の経緯

令和2年2月21日付け（同月25日受付）で処分庁宛てに、法に基づく行政文書開示請求があった。処分庁は、法9条2項の規定に基づき、原処分を行った。

本件審査請求は、審査請求人が原処分に不服があることから、原処分の取消しを求めるとして、令和2年4月7日付けで提起されたものである。

#### 2 原処分について

行政文書不開示決定通知書に記載された不開示決定した行政文書の名称及び不開示とした理由は次のとおり。

##### （1）不開示決定した行政文書の名称

本件対象文書

##### （2）不開示とした理由

保存期間満了のため廃棄されており、保有していないため。

### 3 本件審査請求の理由について

審査請求書によると、本件審査請求の理由は以下のとおりである。

(審査請求の概要)

- (1) 行政文書不開示決定通知書の記載から、本件対象文書は、確かに実在し、少なくとも特定職員が特定個人に見せた日までは、総務省において保有されていたことが読み取れる。
- (2) 本件対象文書が行政文書であるならば、公文書等の管理に関する法律（公文書管理法）及び同法に基づいた総務省行政文書管理規則（管理規則）に則って保存・廃棄されたはずである。
- (3) しかしながら、行政文書不開示決定通知書の記載には、①当該文書の名称及び類型並びに②当該文書の保存期間及び保存期間満了日の情報が欠けており、当該文書の廃棄が、管理規則に則って適正に行われたことを確認することができない。
- (4) 開示請求者がその名称を了知していない文書の開示請求に対する不開示決定通知において、「保存期間満了のため廃棄されており、保有していないため」というような理由付記では、開示請求者は、その廃棄が適正に行われていたことを確認することができない。
- (5) 原処分は、理由付記に不備があり、行政手続法 8 条に違反するものであるから、取消しを求める。

### 4 原処分の妥当性について

審査請求人は、不開示決定通知書における「保存期間満了のため廃棄されており、保有していないため」との理由では、本件対象文書が管理規則の規定に基づき適切に廃棄されたかを確認することができないことから、理由付記に不備があるとして、行政手続法 8 条に違反すると主張する。

この点、行政手続法 8 条の規定に基づく理由付記の程度については、「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」（令和 2 年度（行情）答申第 7 2 号ないし同第 7 5 号）とされているところ、原処分においては、処分庁は当該文書を保有していないという事実を示すだけにとどまらず、保存期間を満了し、既に廃棄されたものである旨の理由を付記しており、理由付記に不備があるとする審査請求人の主張は当たらない。

なお、原処分において不開示決定された行政文書は、統計法（平成 19 年法律第 5 3 号）の解釈に係る応答に用いられた文書であるところ、管理規則 1 7 条 5 項に規定する「省の所掌事務に関する事実関係の問合せへの

応答」に該当するものとして、保存期間を1年未満にしていたものであり、開示請求日時点において、保存期間満了のため廃棄がなされていたものである。

念のため、処分庁の執務室内の探索を行ったが、本件対象文書の存在を確認することはできず、請求された文書について、保存期間満了のため廃棄されており、保有していないとした原処分は妥当である。

#### 5 結論

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

#### 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6月30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7月17日 審査請求人から意見書を收受
- ④ 令和3年3月8日 審議
- ⑤ 同年4月23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り、処分庁は、保存期間満了のため廃棄されており、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、理由付記に不備がある、本件対象文書は本当に廃棄されていたのかなどと主張しており、理由提示の不備を主張しつつ、その実質は本件対象文書の保有の有無も争っているものと解されるところ、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、原処分の妥当性について検討する。

##### 2 原処分の妥当性について

- (1) 当審査会において、諮問書に添付された本件開示請求に係る開示請求書（写し）を確認したところによれば、「1 請求する行政文書の名称等」には「特定期間に、特定職員が、特定個人（特定大学教授、特定会議構成員）への統計法の解釈に関する説明に当たり、特定個人に見せつつも回収した文書一式」（本件対象文書）と記載されていることが認められる。

そうすると、本件開示請求は、特定期間に、特定個人が、特定職員から統計法の解釈に関する説明を受けたことを前提として、その際に提示した文書（本件対象文書）について法に基づき開示することを求めるものであり、本件対象文書の存否を答えることは、特定個人が特定職員から統計法の解釈に関する説明を受けた事実の有無（以下「本件存否情

報」という。)を明らかにする結果を生じさせるものと認められる。

- (2) 本件存否情報は、特定個人に関する情報であって、特定の個人を識別することができるものと認められることから、法5条1号本文前段に該当する。

法5条1号ただし書該当性について検討するに、開示請求書における特定個人に係る記載によれば、特定個人が特定大学の教授であり、かつ、政府の特定会議の構成員であることが認められるものの、特定個人は公務員であるとは認められないことから、同号ただし書ハに該当せず、同号ただし書イ及びロに該当する事情も認められない。

- (3) 以上によれば、本件対象文書の存否を答えるだけで、法5条1号の不開示情報を開示することとなるため、法8条の規定により、本件対象文書の存否を明らかにしないで、本件開示請求を拒否すべきものであったと認められる。

- (4) 本件開示請求については、上記(3)のとおり、本来、存否応答拒否をすべきであったものと認められるが、処分庁は、原処分において、本件対象文書の存否を明らかにしており、このような場合において、原処分を取り消して改めて法8条の規定を適用する意味はなく、本件対象文書を保有していないとして不開示としたことは、結論において妥当といわざるを得ない。

### 3 審査請求人のその他の主張について

- (1) 審査請求人は、審査請求書及び意見書(別紙の2及び3)において、本件不開示決定に係る通知書の理由付記に不備があり、原処分を取り消すべきであるなどと主張する。しかしながら、本件行政文書不開示決定通知書には、「保存期間満了のため廃棄されており、保有していないため。」と記載されており、不開示とした理由を了知し得る程度には示されていると認められ、原処分の理由提示に不備があるとは認められず、審査請求人の主張は採用できない。

- (2) 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、その存否を答えるだけで開示することとなる情報は法5条1号に該当し、その存否を明らかにしないで開示請求を拒否すべきであったと認められるので、結論において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 本件対象文書

特定期間に、特定職員が、特定個人（特定大学、特定会議構成員）への統計法の解釈に関する説明に当たり、特定個人に見せつつも回収した文書一式

### 2 審査請求書

以下に述べるとおり、原処分は、理由付記に不備があり、行政手続法（平成5年法律第88号）8条に違反するものと思われるので、取消しを求める。

#### （1）行政文書不開示決定通知書から読み取れること

令和2年2月21日付けで、処分庁に対し、本件対象文書の開示を請求したところ、同年3月25日付けで、原処分が通知された。

なお、担当課は、「総務省政策統括官室（統計基準担当）付統計企画管理官室」とあった。

この不開示決定通知書から次のことが読み取れる。

- ① 今般の情報開示請求の対象文書（本件対象文書）は、確かに実在し、少なくとも特定職員が特定個人に見せた日までは、総務省において保有されていた。
- ② 本件対象文書の廃棄は、当該文書を特定職員が特定個人に見せた日から当該文書の不開示決定が行われた日までの間に実行された。すなわち、本件対象文書は、年度の途中で廃棄された。
- ③ 本件対象文書の不開示理由が行政文書非該当ではなかったということは、総務省が当該文書を法2条2項に規定する「行政文書」及び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。）2条4項に規定する「行政文書」であると認識しているということである。
- ④ 本件対象文書は、統計法の解釈に関することを内容とし、当該文書を管理する総務省内の部局は、政策統括官（統計基準担当）付統計企画管理官である。

#### （2）行政文書不開示決定通知書で不明なこと

本件対象文書が行政文書であるならば、公文書管理法及び同法に基づいた総務省行政文書管理規則（平成23年4月1日総務省訓令第16号。以下「管理規則」という。）に則って保存・廃棄されたはずである。

しかしながら、行政文書不開示決定通知書には次の情報が欠けていて、本件対象文書の廃棄が管理規則に則って適正に行われたことを確認又は推認することができない。

- ① 本件対象文書の名称及び類型
- ② 本件対象文書の保存期間及び保存期間満了日

具体的には、これらの情報を欠くことにより、下記ア及びイの疑念を払拭できないのである。

ア 保存期間満了時に本件対象文書を廃棄した事は適正だったのか

総務省の職員は、その「作成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」しなければならないとされている（管理規則15条1号）。

行政文書の名称については、「総務省の事務及び事業の性質、内容等に応じて三段階の階層構造に分類（別表第1に掲げる業務については、同表を参酌して分類）し、分かりやすい名称を付さなければならない。」とされ（管理規則16条）、保存期間の設定については、文書管理者が別表第1に基づき定めた保存期間表に従い、行うものとされている（管理規則17条1項、2項）。

行政文書の保存期間が満了したときは、国立公文書館等へ移管するか、廃棄するかいずれかの措置をとらなければならないとされているが（公文書管理法5条5項、8条）、そのいずれの措置をとるかについては、文書管理者が保存期間満了前のできる限り早い時期に定めなければならないものとされ、行政文書ファイル管理簿に記載された文書については、その定めは行政文書ファイル管理簿への記載により行うものとされている（管理規則23条1項、2項）。

実際のところ、総務省の文書管理者は、保存期間表の中において保存期間満了時の措置についてあらかじめその方針を定めているので、これに従って行政文書ファイル管理簿への記載が行われているものと思われる。

ところが、本件対象文書に適用されるはずの保存期間表「政策統括官（統計基準担当）付統計企画管理官標準文書保存期間基準」を見てみると、大分類「統計法」に分類される文書のすべてが、保存期間は「30年」、保存期間満了時の措置は「移管」とされていて、廃棄されるべきものはない。

保存期間表は別表第1に基づき定められるものなので、本件対象文書が別表第1に掲げる業務以外の業務に係るものであれば保存期間表の適用を受けることはないが、本件対象文書の名称が分からないため、保存期間表の適用を受けていたのか否か、大分類「統計法」に分類される文書であったのか否か外部からは確認しようがない。また、本件対象文書が保存期間表の適用を受けるものであったとしても、保存期間満了時の措置について定めることは管理規則上義務づけられてはいないため、文書管理者が具体的にこれと異なる措置を定めても、別表第2の「保存期間満了時の措置の設定基準」に反していない限り、直ちに管理規則違反を問うことはできないものと考えられる。

そのため、「政策統括官（統計基準担当）付統計企画管理官標準文書保存期間基準」（以下「保存期間基準」という。）の大分類「統計法」に分類される文書について「廃棄」の措置が定められていないことをもって、直ちに本件対象文書の廃棄が適正ではなかったとは言えないが、同基準は、当該文書の廃棄が適正だったということの証左にもならないのである。

イ 本件対象文書は、本当に開示請求受理前に廃棄されていたのか

不開示決定通知書によれば、本件対象文書は年度の途中で廃棄されたことになるが、行政文書の保存期間の起算日は、例外はあるものの、その行政文書を作成又は取得した日の属する年度の翌年度の4月1日とされているため（管理規則17条7項、10項）、通常、文書の廃棄は年度末に行われる。

行政文書の廃棄が年度の途中で行われるケースとしては、次の3つの場合のみである（①又は②に該当し、かつ、③に該当する場合もあり得る。）。

- ① 文書作成日から1年以内の日であって4月1日以外の日を保存期間の起算日とすることが行政文書の適切な管理に資すると文書管理者が認める場合（管理規則17条7項ただし書）
- ② 文書作成日において不確定である期間を保存期間とする場合（管理規則17条10項）
- ③ 保存期間が1年未満の場合

①と②の場合は、保存期間が1年以上の文書については、行政文書ファイル管理簿に、保存期間の起算日、保存期間、保存期間の満了日、保存期間満了時の措置等が記載され（公文書等の管理に関する法律施行令（平成22年政令第250号）11条1項）、保存期間満了によって廃棄された場合には、行政ファイル管理簿の記載が削除されるとともに、移管・廃棄簿にその名称、廃棄日が記載されることとなっているので（管理規則22条3項）、移管・廃棄簿により廃棄日を確認することができる。

ただし、文書管理者がその管理する行政文書の現況について行政文書ファイル管理簿に記載するのは、「少なくとも毎年度一回以上」とされているため（管理規則22条1項）、行政文書の廃棄後速やかに行政文書ファイル管理簿の記載の削除と移管・廃棄簿への記載が行われているわけではなさそうである。

そこで、e-Govで行政文書ファイル管理簿を確認したところ、特定年月日現在では「特定年度文書の移管・廃棄」がまだ記載されていなかったため、行政文書ファイル管理簿に廃棄されたという本件対象文書に関する記載がまだ残っている可能性があると考え、「統計法」でキー

ワード検索をかけてみた結果、政策統括官（統計基準担当）所管の文書で特定年度の下半期の途中に保存期間の満了日を迎える文書は1件もなかった。

③の場合の取扱いは、その行政文書が管理規則17条5項各号に掲げる類型に該当するか否かで異なり、該当しないものについては、その行政文書の類型と廃棄日を記録してその記録を一定期間終了後速やかに一括して公表するものとされていて（管理規則24条3項）、総務省においては、年度の前期と後期に分けて、HP上で半年分の記録を一括で公表している。

ちなみに、特定年度前期については「該当ありません」と、公表されているが、特定年度後期分については特定年月日現在でまだ公表されていない。

一方、③の場合であってその行政文書が次の管理規則17条5項各号に掲げる類型に該当するときは、廃棄の記録を残すことは義務づけられていないため、廃棄日を確認することができなくともいたし方ない。

- a 別途、正本・原本が管理されている行政文書の写し
- b 定型的・日常的な業務連絡、日程表等
- c 出版物や公表物を編集した文書
- d 省の所掌事務に関する事実関係の問合せへの応答
- e 明白な誤り等の客観的な正確性の観点から利用に適さなくなった文書
- f 意思決定の途中段階で作成したもので、当該意思決定に与える影響がないものとして、長期間の保存を要しないと判断される文書
- g 保存期間表において、保存期間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

では、今回不開示とされた本件対象文書は、これらaからgのいずれかに該当していたのか、不開示決定通知書には一切言及がない。

少なくとも、本件対象文書の内容からして、b、d、f及びgには該当しないものと考えられる（保存期間基準に保存期間1年未満と設定されたものはない。）

もし、本件対象文書がaに該当するのであれば、別途正本・原本が管理されているにもかかわらず、写しの廃棄をもって不開示にしたということになり、情報開示制度の趣旨からして、不開示自体の違法性が問われるべきと考える。

本件対象文書がcに該当するのであれば編集元となった公表物等を、当該文書がeに該当するのであればその旨を明らかにして、「国民に説明する責務」を全うすべきと考える（法1条）。

(3) 今回の不開示決定通知書の理由を適正なものとした場合の弊害

上記（１）及び（２）で述べたように、情報開示請求者がその名称を了知していない文書の開示請求に対する不開示決定通知において、「保存期間満了のため廃棄されており、保有していないため」というような理由付記では、情報開示請求者は、その廃棄が適正に行われたことを確認することができない。

このような理由付記を十分なものとして許せば、行政庁において不都合な文書について開示請求を受けた場合に速やかに廃棄した上で保存期間満了のため廃棄したとして不開示とすることを許してしまうことになる。

したがって、本件不開示決定通知は、理由付記に不備があるとして、取り消されるべきである。

### 3 意見書

理由説明書（本文の第3を指す。以下同じ。）の本体部分では、行政文書ファイル管理簿等により保存期間の満了日を確認することのできない文書についての不開示理由として「保存期間満了により廃棄されており、保有していないため」だけで十分であると主張するのみである。つまり、行政文書ファイル管理簿等により保存期間の満了日を確認することのできない文書についての不開示理由として「保存期間満了により廃棄されており、保有していないため」だけでも、当該廃棄が開示を回避するために行われたものではなく、管理規則に則って適正に行われたものであることを推認させるに十分である、あるいは、当該廃棄が適正に行われたものであることを開示請求者に示す必要はない、ということについての理由については、何も述べられていない。

なお、理由説明書のなお書きにより、不開示決定された行政文書の類型が「省の所掌事務に関する事実関係の問合せへの応答」であるために保存期間1年未満であることを明らかにされている。このこと自体は評価するが、逆に言えば、これを明らかにしなければ不開示決定が正当であったと弁明できないということであり、当方の主張の正しさが、これによっても明らかである。また、国民が文書の類型を知るためには審査請求をしなければならないということになれば、国民に過度の負担を課すことになり、情報開示制度の実質を損なうことになる。さらに、不開示決定された行政文書の類型について疑義がある場合にも審査請求は可能であるが、そのためには不開示の際に文書の類型が示されている必要がある。

本不開示決定の理由不備が、この理由説明書により事実上補完されたことをもってよしとせず、本不開示決定（原処分）の取消しを改めて求めるものである。