

諮問庁：内閣総理大臣

諮問日：令和2年5月27日（令和2年（行情）諮問第277号）

答申日：令和3年8月26日（令和3年度（行情）答申第213号）

事件名：「桜を見る会」招待者名簿の不開示決定（不存在）に関する件

## 答 申 書

### 第1 審査会の結論

「安倍晋三内閣総理大臣主催「桜を見る会」招待者名簿」（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、令和元年12月23日付け府人第1086-1号により内閣府大臣官房長（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。）につき、取消しを求める。

#### 2 審査請求の理由（以下、引用されたURL及び添付文書は省略する。）

##### （1）審査請求書

##### ア 情報公開請求

審査請求人は、2019年11月14日、法に基づき、本件対象文書の情報公開請求を行った。

##### イ 不開示決定

この請求に対して、処分庁は、2019年（令和元年）12月23日付けで、本件対象文書の存在を確認できず、保有していないとして、不開示とした。

##### ウ 原処分の違法性

しかし原処分は、次の理由で、内閣府内には本件対象文書が保有され存在しているはずであるから、違法である。

##### （ア）日本国憲法と関係法律は遵守されているはずである

第一に、国家公務員である内閣府職員は日本国憲法と関係法律を遵守しているはずだからである。

内閣府の職員は国家公務員である。日本国憲法は「天皇又は摂政及び国務大臣、国会議員、裁判官」のほか、「公務員」は、日本国憲法を「尊重し擁護する義務を負ふ」と定めている（99条）。また、国家公務員法は、「職員」に対し、「その職務を遂行するについて、法令に従」うよう定めている（98条1項前段）。

国家の財政は国民の納税に基づいており国民生活を大きく左右している。それ故、国民主権主義を採用している日本国憲法は、国家の財政について1つの章（「7章 財政」）を使って定め（財政立憲主義）、そこにおいて主権者国民の代表機関であり国権の最高機関である国会（41条・43条）を中心に国家財政を決定するという立場（財政国会中心主義）を採っている。すなわち、「国の財政を処理する権限」は「国会の議決に基いて」行使するよう定め（83条）、「国費を支出」するには「国会の議決に基くことを必要とする」とし（85条）、「内閣は、毎会計年度の予算を作成し、国会に提出して、その審議を受け議決を経なければならない」と定めている（86条）。これは財政民主主義と呼ばれている。

日本国憲法によると、「国の収入支出の決算は、すべて毎年会計検査院がこれを検査し、内閣は、次の年度に、その検査報告とともに、これを国会に提出しなければならない。」（90条1項）、「内閣は、国会及び国民に対し、定期に、少くとも毎年一回、国の財政状況について報告しなければならない」と定められてもいる（91条）。つまり、日本国憲法は、予算の執行について政府が主権者国民と国会に対し説明するよう、政府に責任を課している。加えて、「両議院は、各々国政に関する調査を行ひ、これに関して、証人の出頭及び証言並びに記録の提出を要求することができる。」と定め（62条）、衆参各院にはいわゆる国政調査権があるので、衆議院、参議院いずれかの要求により、「記録の提出」を求められれば、政府はこれに適正に応じることが必要になる。

以上の日本国憲法の立場を踏まえ、財政法では、「歳入歳出予算は、その収入又は支出に係るある部局等の組織の別に区分し、その部局等内においては、更に歳入にあつては、その性質に従つて部に大別し、且つ、各部中においてはこれを款項に区分し、歳出にあつては、その目的に従つてこれを項に区分しなければならない。」と定め（23条）、「各省各庁の長は、歳出予算及び継続費については、各項に定める目的の外にこれを使用することができない。」と定めている（32条）。つまり、財政法は予算の目的外支出を禁止しているのである。

さらに、公文書管理法（公文書等の管理に関する法律）は「国及び独立行政法人等の諸活動や歴史的事実の記録である公文書等が、健全な民主主義の根幹を支える国民共有の知的資源として、主権者である国民が主体的に利用し得るものであること」を考慮して「国民主権の理念にのっとり、公文書等の管理に関する基本的事項を定めること等により、行政文書等の適正な管理、歴史公文書等の適切

な保存及び利用等を図り、もって行政が適正かつ効率的に運営されるようにする」とともに「国及び独立行政法人等の有するその諸活動を現在及び将来の国民に説明する責務が全うされるようにすること」を「目的」とする法律である。また、法は「国民主権の理念にのっとり、行政文書の開示を請求する権利につき定めること等により、行政機関の保有する情報の一層の公開を図り、もって政府の有するその諸活動を国民に説明する責務が全うされるようにする」とともに「国民の的確な理解と批判の下にある公正で民主的な行政の推進に資すること」を目的とする法律である（1条）。つまり、両法律は政府に国民への説明責任を全うさせるための法律である。

以上によると、日本国憲法を遵守する正常な国家公務員であれば、予算が財政法に違反せず目的内で支出されたこと、つまり適法・適切に執行されたこと、言い換えれば予算が財政法に違反して目的外支出されなかったこと、つまり違法・不適切な予算執行がなされなかったことを説明する責任を全うするために、予算執行に関する文書の一切を適正に保有しているはずである。

以上の点につき、安倍晋三内閣総理大臣主催の「桜を見る会」では、その予算の範囲内で支出がなされたのかどうか、言い換えれば予算の範囲を超えて支出がなされたのかどうか、また、招待基準を充足した者だけを招待したのかどうか、言い換えれば招待基準を充足しない者も招待したのかどうか重要な論点になる。

すなわち、①「桜を見る会」は公金により開催・運営され招待者には飲食が無償で提供されており、②「桜を見る会」開催要領」は、「招待範囲」につき、「皇族，元皇族，各国大使等，衆・参両院議長及び副議長，最高裁判所長官，国务大臣，副大臣及び大臣政務官，国会議員，認証官，事務次官等及び局長等の一部，都道府県の知事及び議会の議長等の一部，その他各界の代表者等」と明記し、招待できる者を「約1万人」と限定している（2015年「桜を見る会」開催要領」。2019年「桜を見る会」開催要領」も同じ）。

それゆえ、「開催要領」で明記された「約1万人」が遵守されたのかどうか、遵守されていない場合、それは「招待範囲」の基準を充足した者だけを招待した結果なのかどうか、言い換えれば「招待範囲」の基準を充足しない者も招待した結果なのかどうかを判断するためには、毎年の「桜を見る会」招待者名簿によって判断するしかないので、招待者名簿を保有しておくことは、内閣府職員が適法・適正な予算執行だったことを説明する責任を全うするために不可欠になる。

国民民主党の玉木雄一郎代表は2019年11月13日の記者会見で、首相主催の「桜を見る会」に関し、2010年4月に鳩山由紀夫政権で開催された際、同党が「党関係招待者検討チーム」を作り、選考基準を示し、そこでは情報公開請求があればリスト（招待者名簿）を公開する可能性がある」と明記していたという（「特定記事A」特定新聞A）。

したがって、内閣府職員は「桜を見る会」の招待者名簿を保有しているはずであるから、招待者名簿は廃棄されず、内閣府内のどこかに存在しているはずである。

(イ) 今後の「桜を見る会」のための過去の招待者名簿は不可欠である

第二に、翌年度を含め今後の内閣総理大臣主催「桜を見る会」招待者を決定する際に過去の招待者名簿は不可欠だからである。

「桜を見る会」につき2019年11月20日衆議院内閣委員会で政府は「連続して毎年同じ方が呼ばれるようなことは避けて欲しい」とお願いしている」と答弁し（宮本徹衆議院議員の「「桜を見る会」の招待者名簿等廃棄問題に関する質問主意書」2019年12月4日）、「各省庁への推薦依頼には、「原則として同一人が連続して招待を受けることのないよう配慮」することを記載しているものもある」との政府答弁書もある（「衆議院議員宮本徹君提出「桜を見る会」の招待者名簿等廃棄問題に関する質問に対する答弁書」同年同月17日）。さらに、「各省庁等担当者」に対する内閣府大臣官房人事課の文書「「桜を見る会」招待者の推薦について（依頼）」には、「原則として同一人が連続して招待を受けることのないよう配慮願います。」と明記されている。

ということは、内閣府が「同一人を連続して招待しない」、あるいは「例外として同一人を連続して紹介する」ということを判断するためには、過去の数年分の招待者名簿を保有していなければならないはずである。

小淵恵三内閣（1998～2000年）時代、当時の総理府（内閣府の前身）で「桜を見る会」を担当していた元官僚は、「名簿は少なくとも数年は残していました。同じ人を2年、3年連続で招待することがないようにするためです。人数は前年の実績が指標になるので、名簿を1年未満で廃棄することはありえない」と証言し、当時から招待者の取りまとめは官房人事課が担当し、同課の職員が、同じ人に複数の招待状が送られることがないように名簿を繰り返しチェックしていたと証言している（「特定記事B」特定新聞B）。

したがって、2019年度以前の「桜を見る会」招待者名簿については、今後数年間の招待者を決定するまでは保有しておかなけれ

ばならないはずである。そうしなければ、2020年度以降の招待者を適正に決定できないからである。安倍総理は2020年度の「桜を見る会」を中止したが、2021年度は再開する方針なのだから、2019年度以前の招待者名簿は今でも内閣府内のどこかに保有され、廃棄されずに存在しているはずである。

(ウ) 行政文書開示決定通知書に不存在の理由が明記されていない

第三に、行政文書開示決定通知書（府人第1086-1号）においては、本件対象文書については「存在を確認することができず、保有していないため、不開示とした」と書かれているだけであり、不存在の理由が記載されていないからである。

行政手続法8条1項は、「行政庁は、申請により求められた許認可等を拒否する処分をする場合は、申請者に対し、同時に、当該処分を踏まえれば、情報公開請求に対し処分庁が不開示処分を行う際には、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、そもそも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はずである。このことについては内閣府の優秀な職員は当然承知しているはずである。

審査請求人が情報公開請求した安倍晋三内閣総理大臣主催「桜を見る会」安倍晋三後援会推薦者名簿と同安倍総理推薦者名簿についての各行政文書不開示決定通知書（府人第1086-3号、府人第1086-4号）では、いずれも「作成、取得しておらず、保有していないため、不開示とした」と不開示・不存在の理由を明記していた。

にもかかわらず、行政文書開示決定通知書（府人第1086-1号）には、そもそも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一切記載されてはいない。これは、実際には廃棄されず、内閣府内のどこかで保有され存在するからとしか考えられない。

(エ) 招待者名簿の廃棄が管理簿に記録されていない

第四に、「桜を見る会」招待者名簿の廃棄が管理簿に記録されていないからである。

2019年5月21日の衆院財務金融委員会で内閣府の特定職員Aは、宮本徹衆議院議員の質疑に対して、「今年の資料も、すでに開催が終わったので破棄した」と述べた（「特定記事C」特定新聞

B)。また、同年11月8日、内閣府の特定職員Bは「毎回、桜を見る会の終了をもって使用目的を終えるということもございますし、個人情報を含んだ膨大な量の文書を適切に管理する必要が生じることもございまして、従前から一連の書類につきましては、保存期間1年未満の文書として、終了後、遅滞なく廃棄する取り扱いとしていたるところでございます」と答えた（「特定記事D」特定新聞C）。

しかし、公文書管理法7条1項は、保存期間が1年以上の公文書について、名称や保存期間、保存期間が過ぎた後の取り扱いなどを「行政文書ファイル管理簿」に記載しなければならないと定めているが、にもかかわらず、菅義偉官房長官は今年1月9日の記者会見で「桜を見る会」の2013～17年度の5年分の招待者名簿について、公文書管理法が義務づける行政文書の管理簿への記載を行っていなかったことを明らかにした（「特定記事E」特定新聞D）。

そして、菅義偉官房長官は翌10日の閣議後の会見で、「桜を見る会」の2013～17年度の5年分の招待者名簿の取り扱いにつき、「公文書管理法の関連規定、内閣府の文書管理規則に違反する対応だったと考えている」と明言し、①管理簿への未記載②名簿を廃棄した日などを書き入れる廃棄簿への未記載③廃棄前に必要な首相の同意手続きがなかったこと、の3点を認めた（「特定記事F」特定新聞D）。

しかし、優秀な国家公務員である内閣府の職員がこのような違法行為を毎年行い続けるはずがない。実際には「桜を見る会」招待者名簿を廃棄していなかったからこそ、その廃棄手続きも管理簿へも記載もしなかったとしか考えられない。

(オ) 推薦者名簿の保有の有無における整合性がない

第五に、内閣官房における「桜を見る会」推薦者名簿の保有の有無に整合性がないからである。

前述したように、内閣府が作成し保有していた「桜を見る会」の招待者名簿については廃棄したと国会答弁されている。

一方、各省庁の推薦者名簿は、原則として、廃棄されず保有され存在している。昨年11月22日、政府は、省庁など23機関が2019年4月に開催された首相主催の「桜を見る会」招待者として推薦した3954人分の名簿（推薦者名簿）を参議院予算委員会の理事懇談会に提出したが、「首相枠」で推薦された約1000人や「自民党枠」の約6000人などの「政治枠」の名簿は廃棄済みとして公表されなかった（「特定記事G」特定新聞E）。廃棄されたと説明されているのは、内閣官房の内閣総務官室の推薦者名簿であり、これが「政治枠」の推薦者名簿と言われている（「特定記事

H) 特定新聞B)。

つまり、内閣官房内においても、「政治枠」の「内閣総務官室」など一部（他は内閣官房広報室）を除き、推薦者名簿は廃棄されず、保有されている。

ところが、同じ内閣官房内において、推薦者名簿を保有しているところと、保有していないところがあるのは、あまりにも不自然である。内閣府・内閣官房以外の各省庁が「桜を見る会」の推薦者名簿を公表したため、内閣府・内閣官房も推薦者名簿を公表せざるを得なくなったのだろうが、「政治枠」等の推薦者名簿を公表するわけにはいかないのだから廃棄したと説明したと推察される。

一方、「桜を見る会」の招待者名簿については、各推薦者名簿に基づき作成し保有しているのは内閣府であり、その内閣府が「政治枠」など一部の招待者名簿だけを廃棄したと国会答弁するわけにはいかないから、全ての招待者名簿を廃棄したと国会答弁したにすぎないと推察される。内閣官房内において、「桜を見る会」推薦者名簿を保有しているところがあるということは、内閣府は「桜を見る会」招待者名簿を保有しているはずである。

(カ) 公用文書等毀棄罪を自ら行うはずがない

第六に、内閣府の職員が「桜を見る会」の招待者名簿を廃棄して自ら犯罪を行うとは到底考えられないからである。

招待者名簿を廃棄したのは、刑法258条の公用文書等毀棄罪に問われる可能性がある（刑法258条：「公務所の用に供する文書又は電磁的記録を毀棄した者は、3年以上7年以下の懲役に処する」）。

というのは、まず、宮本徹衆議院議員が昨年5月9日正午過ぎに、内閣府・内閣官房控室に対して、「桜を見る会」の2008年から2019年までの招待者数の推移や招待者の選考基準を明記した文書の写し、招待者が増加した理由の説明などの開示要求とともに、締切を「5月9日（木曜日）中」と伝えた（「特定記事I」特定新聞B）。昨年11月14日の野党合同ヒアリングにおいて、内閣府人事課担当者は、同年5月9日午後1時20分から1時間25分かけて、内閣府地下一階にある大型シュレッダー室において「招待者名簿」の文書原本を、段ボール12箱分の資料とともに廃棄したと説明した。「5月9日午後1時20分」というのは、宮本徹議員から資料開示請求がされたわずか1時間あまりの後だった（「特定記事J」特定新聞D）。宮本議員が資料の開示を請求した段階で招待者名簿は現に使用に供する目的があった公用文書ということになり、これを廃棄した者は、刑法の公用文書等毀棄罪（258条）に

問われる可能性が生じるので、その犯罪を行わないために、資料要求があった直後すぐに、予定していた招待者名簿廃棄作業を中止していたはずである。

政府は、より具体的に、「桜を見る会」招待者名簿が、いつ、誰の命により廃棄されたのかについては説明をしてはいない。実際には廃棄されていないからだろう。

また、菅義偉官房長官は、昨年12月3日午後の記者会見で、「桜を見る会」の招待者名簿を記録した電子データは「5月7日から9日の間に削除を行ったと思う」と説明した（「特定記事K」特定新聞D）が、同日の野党合同ヒアリングにおいて、内閣府担当者は、削除した電磁的記録につき最大8週間はバックアップデータとしてとってあると説明したが、同年5月21日の衆議院財務金融委員会における宮本徹議員からの質問に対する回答の際、担当者は「廃棄した」とのみ述べ、バックアップデータとして招待者名簿が残っていることについて一切言及しなかった（「特定記事L」特定新聞E）。

資料要求があった直後すぐに、招待者名簿廃棄作業を中止できなかったとしても、廃棄した招待者名簿をバックアップしていたはずである。政府がバックアップしていないのは、招待者名簿は実際には廃棄されていないからだろう。

#### （キ）招待者名簿を積極的に廃棄する動機がない

第七に、内閣府の職員には「桜を見る会」の招待者名簿を積極的に廃棄する動機がない。

「桜を見る会」が国会の内外で問題視されているのは、2014年以降の「桜を見る会」予算額は1766万6000円で増えてはいないにもかかわらず、実際の支出額はそれを超え、2014年が3005万3000円、2015年が3841万7000円、2016年が4639万1000円、2017年が4725万円、2018年が5229万円、2019年が5518万7000円まで増えてきて、それは、招待者数が「約1万人」と限定されているにもかかわらず、招待者数が1万5400人（2019年。実際の参加者数は1万8200人）へと増えたからだ。

その原因は、「政治枠」での招待者数が年々増えたからである。したがって、そもそも「桜を見る会」の招待者名簿や「政治枠」等の推薦者名簿を公表したくないのは、「政治枠」で推薦した政治家らであり、内閣府の職員ではない。内閣府の職員が何らかの犯罪を行ったので、その証拠を隠すために関係する行政文書を廃棄する場合はありうるかもしれないが、「桜を見る会」は、そのようなケー

スではない。内閣府の職員が「桜を見る会」の招待者名簿や「政治  
枠」等の推薦者名簿を積極的に廃棄しなければならない動機はない。

したがって、実際には「桜を見る会」の招待者名簿は廃棄されず、  
内閣府のどこかで保有され存在するとしか考えられない。

#### (ク) 存在を推定させる実例

第八に、「桜を見る会」の招待者名簿が存在することを推定させ  
る実例があるからである。

内閣府は「桜を見る会」の招待者名簿だけではなく、各省への推  
薦依頼文書も廃棄したというのが内閣府の立場である。

ところが、宮本徹衆議院議員は今年19日の衆議院予算委員会で、  
2018年と2019年に内閣府が各省に送った「桜を見る会」推  
薦依頼文書の文面がまったく同じであると指摘した。

この指摘に対し、内閣府の特定職員Bは、「まずノウハウがある。  
また、各省と（推薦依頼文書の）確認が必要であればできる。」と  
答弁した（「特定記事M」特定新聞B）。

しかし、「推薦依頼文書」の作成についてノウハウがあっても、  
通常、一言半句同じ文章になることはない。また、内閣府が他の省  
庁に依頼する文書につき、毎年、前年分の「推薦依頼文書」を他省  
から提出してもらってからそれに基づき作成するというのは、全く  
非現実的なことであり、優秀な内閣府職員の公務遂行の在り方とし  
てありえないことである。例えば2019年分を作成する際に、い  
つ、誰が、どの省に対し、2018年分の「推薦依頼文書」の提供  
をお願いし、いつ、誰が内閣府に対し同文書を提供し、いつ同文書  
を返却したのか、明確に説明できないはずである。したがって、実  
際には「推薦依頼文書」は廃棄されず存在し内閣府は「推薦依頼文  
書」を保有しているとしか考えられない。

ということは、同じように廃棄されたとされている「招待者名  
簿」についても実際には廃棄されず存在し、内閣府は「招待者名  
簿」を保有していると推定される。

#### (ケ) 結論

以上の理由により、内閣府は2019年度以前の「桜を見る会」  
の招待者名簿をどこかで保有しており、招待者名簿は内閣府内に存  
在するはずである。したがって、原処分は違法であるから取消す決  
定をしていただきたい。

そして、「桜を見る会」の「推薦者名簿」の氏名・役職名等の公  
開と同様、「招待者名簿」における個人の住所・生年月日・電話番  
号などプライバシーを除き、招待者の氏名・役職名・推薦団体など  
の情報はすべて開示するよう決定していただきたい（行政文書開示

決定通知書（府人第1086-2号）についての審査請求人の審査請求書を参照）。

## （2）意見書

審査請求人としては、処分庁の行った行政文書不開示決定が法に違反するので、当該不開示処分を取消し、全部開示するのが相当であると考ええる。

審査請求人は既に審査請求を行った際に審査請求書において意見を詳しく論述した。その意見は処分庁の理由説明書（下記第3。以下同じ。）を読んでも妥当であると考ええる。以下では、審査請求書の意見に追加して審査請求人の意見を論述する。

### ア 本件審査請求に係る対象文書

本件審査請求に係る文書は、2019年12月23日付け「行政文書不開示決定通知書（府人1086-1号）において不開示とされた「桜を見る会招待者名簿」である。

### イ 処分庁の理由説明書

2020年5月25日付けの処分庁「理由説明書」は、以下のように説明し、審査請求人の主張には理由がないとして審査請求人の審査請求を棄却することが妥当だと主張している（なお、下記における（ア）①②、（イ）、（ウ）の表記は審査請求人が便宜的に付したものである）。すなわち、

（ア）2018年及び2019年開催の「桜を見る会」の招待者名簿については、

- ① 桜を見る会の終了をもって使用目的を終える
- ② 個人情報を含んだ膨大な量の文書を適切に保管するなどの必要が生じる

から、当時の「大臣官房人事課 標準文書保存期間基準」（保存期間表）において、保存期間を1年未満とする「13 職員の人事に関する事項（5）その他⑤関係行政機関等からの依頼に対する文書・他の行事等の推薦」に区分され、会の終了後遅滞なく廃棄されている。

（イ）2013年から2017年開催の「桜を見る会」の招待者名簿については、行政文書ファイル管理簿に登録すべきところ、内閣府において、登録を行わず、また、廃棄協議の手続を経ることなく廃棄されている。

（ウ）審査請求人による審査請求を受けた後においても、担当課室において、本件対象文書を確認することができなかった。

ウ 処分庁は本件対象文書の廃棄について説明責任を果たしたとはいえない

(ア) 処分庁は、「理由説明書」の上記イ(ア)において、①桜を見る会の終了をもって使用目的を終える、②個人情報を含んだ膨大な量の文書を適切に保管するなどの必要が生じる、という理由で2018年及び2019年開催の「桜を見る会」の招待者名簿を廃棄した旨主張する。

しかし、それは必ずしも廃棄する理由になるわけではない。

というのは、内閣府は「近年の春秋叙勲等の受章状況」をインターネット公表しており、各受章者名簿も公表しているからである。以下、具体的に説明する。

a 内閣府「近年の春秋叙勲等の受章状況」では、具体的に以下の公表がなされている。「春秋叙勲」「高齢者叙勲」「文化勲章」「外国人叙勲」「危険業務従事者叙勲」「緊急叙勲」「春秋法相」「遺族追賞(紺綬褒章を除く)」。

b 例えば、そのうちの「春秋叙勲」については、以下の名簿がインターネット公表されている。

「令和2年春の叙勲(令和2年4月29日付け)」名簿

「令和元年春の叙勲(令和元年5月21日付け)」受章者名簿

「令和元年秋の叙勲(令和元年11月3日付け)」受章者名簿

「平成30年春の叙勲(平成30年4月29日付け)」受章者名簿

「平成30年秋の叙勲(平成30年11月3日付け)」受章者名簿

「平成29年春の叙勲(平成29年4月29日付け)」受章者名簿

「平成29年秋の叙勲(平成29年11月3日付け)」受章者名簿

「平成28年春の叙勲(平成28年4月29日付け)」受章者名簿

「平成28年春の叙勲(平成28年11月3日付け)」受章者名簿

c そのうちの上記「令和2年春の叙勲者名簿」には「旭日章」と「瑞宝章」とがあり、それぞれに「中綬章以上」と「小綬章以下(都道府県別)」の各名簿があり、そのうちの「旭日章」のなかの「中綬章以上」のうちの「大綬章受章者」に注目してみると、「大綬章受章者」の名簿一覧がインターネット公表されており、そこでは具体的に6名の「賞賜」「功劳概要」「主要経歴」「(勲等・勲章)(褒章)氏名(芸名等)ふりがな 性別・年齢」「現住所」が明記されている。

d この点は、「令和2年春」の、「大綬章受章者」以外の「叙勲受章者名簿」についても、また「令和2年春」以外の「叙勲受章者名簿」についても、さらに、「叙勲受章者名簿」以外についても、同様に上記の個人情報がインターネット公表されている。

e 処分庁の主張に倣って言えば、①「叙勲受章者名簿」はその使用目的を終えているし、かつ、②個人情報を含んだ膨大な量の文書を適切に保管するなどの必要が生じることになるのだが、「叙勲受章者名簿」は決して廃棄されてはならず、むしろインターネット公表されている。

f したがって、同じ内閣府の公的行事である「桜を見る会」の招待者名簿については、処分庁「理由説明書」における上記イ（ア）①及び②は必ずしも廃棄の理由になるわけではないのである。

（イ）処分庁の理由説明書の上記イ（イ）には、2018年及び2019年開催の「桜を見る会」の招待者名簿を廃棄した日時など具体的な事実が全く説明されてはいない。実際に「桜を見る会」の招待者名簿を廃棄したのであれば、内閣府の優秀な職員が以上の登録や廃棄協議手続を行わないはずがないだろう。

（ウ）処分庁「理由説明書」の上記イ（ウ）には、担当課室において、本件対象文書の存在を具体的にどのようにして確認しようと努め確認できなかったのかについても、詳細な記載がなされてはいない。徹底した確認作業を本当に行ったのか全く不明である。

（エ）要するに、処分庁「理由説明書」は本件対象文書の廃棄について説明責任を果たしたとはいえず、到底納得できるものではない。

エ 「廃棄した」と政府答弁されたのに実際には保有されていた実例

（ア）南スーダンPKO自衛隊「日報」

a 2015年9月19日、いわゆる安全保障関連法案（「我が国及び国際社会の平和及び安全の確保に資するための自衛隊法等の一部を改正する法律案」及び「国際平和共同対処事態に際して我が国が実施する諸外国の軍隊等に対する協力支援活動等に関する法律案」）が成立した。これにより、自衛隊の新任務の一つとして「駆け付け警護」が認められることになった。政府はこれまで南スーダンに自衛隊を国連平和維持活動（PKO）のために派遣していたので、最初に「駆け付け警護」の新任務が付与されるのは、南スーダンのPKO活動になると予想されていた。

まず、翌2016年10月25日、安倍晋三内閣は、国家安全保障会議九大臣会合を経て、南スーダンPKOの実施計画の変更、すなわち、国連南スーダン共和国ミッション、UNMIS

Sへの自衛隊施設部隊等の派遣期間を5か月間（2017年3月31日まで）延長すると閣議決定した（「南スーダン国際平和協力業務実施計画の変更（派遣期間の延長等）」）。稲田朋美防衛大臣（当時）は、「私自身、今月の8日に現地に入ってきました。そこで、南スーダンの政府関係者にもお会いをいたしましたし、国連のロイ特別代表にもお会いをしたところでもあります。そして、ロイ代表からは、ジュバ市内の状況についても、7月のような武力の衝突が今後起きる可能性は低いというようなお話もございました。私自身も、そのジュバ市内で比較的安定をしている状況、それは市民の皆様方、子供や女性も含めて、普通の生活をされている状況を見たところですよ。」と説明した（「防衛大臣記者会見概要」平成28年10月25日08時47分～08時55分）。

次に、同年11月15日午前、安倍内閣は、南スーダンの国連平和維持活動（PKO）に派遣する陸上自衛隊の部隊に、安全保障関連法に基づく新任務「駆け付け警護」を付与することなどを盛り込んだ実施計画を閣議決定した（「南スーダン国際平和協力業務実施計画の変更（新任務の付与等）」）。

- b 特定ジャーナリストは、2016年9月30日防衛大臣に対し「南スーダン派遣施設隊が現地時間で2016年7月7日から12日までに作成した日報」に係る行政文書を情報公開請求した。

これに対し、防衛大臣は、同年10月30日付通知により、「開示決定にかかわる事務処理や調整に時間を要する」という理由で「開示決定期限延長」を行った。そして、同年12月2日付で、「既に廃棄しており、保有していなかった」として、「文書不存在につき不開示」とする処分（防官文第20261号）をした（「特定記事N」特定雑誌A）。

- c しかし、河野太郎衆議院議員が再調査を求め、範囲を広げて再度調べたところ、防衛省統合幕僚監部で電子メールが見つかったとして、2017年2月7日、防衛省は、当該「日報」を公表した（特定解説委員「特定記事O」（特定番組））。

つまり、防衛省内には実際には「日報」が存在し保有されていたにもかかわらず、防衛大臣は文書不存在だと虚偽の理由で不開示処分を行ったのである。

- d 特定ジャーナリストは、最初不開示処分の決定とその前に行われた開示決定期限延長がなされたときのことを以下のように語っている（前掲「特定記事N」）。

「この決定には強い違和感を持ちました。……、わずか3、4

か月前に作成された文書が廃棄されて存在しないというのは、初めてのことでした。しかも、これから先の訓練内容を考えるための基礎資料として活用されているような自衛隊にとっても重要な文書が、こんな短期間に廃棄されているなんてあり得ないと思いました。

その直前の11月15日、政府は新たに南スーダンに派遣する自衛隊の部隊に駆け付け警護の新任務を付与する閣議決定を行いました。そして、同30日に、第11次隊が青森から出国した。請求開示期限を延長したのは、新任務付与と派遣前に議論が起ることを避けたかったからではないかと思えてなりません。」

- e 特定ジャーナリストに公開された「日報」には、「戦闘」という文言が何度も出てくるため、当時、「ジュバは安定している」という政府の従来の見解に偽りがあるのではないか、という議論に発展した。この点につき特定ジャーナリストは次のように指摘した（前掲「特定記事N」）。

「第11次隊が派遣される前に日報が開示されていれば、自衛隊に駆け付け警護を付与すべきかどうかについて、もっと活発かつ有益な議論が交わされていたはずで、国民や国会が真実をもとに議論する機会を奪われたということ、深刻にとらえなければなりません。

不幸中の幸いというべきか、今回の請求がきっかけとなって再度議論がはじまり、安倍首相は南スーダンの撤退を決断しました。・・・」

- f 要するに、防衛省は、情報公開請求した特定ジャーナリストに対し、「戦闘」という文言が何度も出てくる「日報」を開示すると、「戦闘地域に自衛隊を派遣することは、PKO法にも憲法にも反している」との意見がマスコミでも報道されてしまい、新任務「駆け付け警護」を付与して自衛隊を南スーダンに派遣したい安倍政権にとって不都合なので、実際には「日報」が廃棄されず存在するのに、「廃棄して存在しない」と虚偽の理由で防衛大臣は不開示処分をしたのである。

#### (イ) 財務省の特定学校法人との応接記録

- a 2017年2月9日特定新聞Dが財務省の特定学校法人案件（財務省が国有地を特定学校法人に超格安の値段で売払った案件）につき「特定財務局が売却額等を非公表にしている」、「売却額は同じ規模の近隣国有地の10分の1」、「特定学校法人が買った土地には、今春に同学校法人が運営する小学校が開校する

予定」，「同校の名誉校長は首相の妻」等と報道した（「特定記事P」特定新聞D）。

財務省は、その半年余り前の2016年6月、地中埋蔵物・ゴミ（1万6800トン）の撤去費用8億1900万円を含む約8億2200万円を鑑定価格9億5600万円から差し引いて1億3400万円で特定学校法人に国有地を売却していたのである。

特定新聞Dの上記報道1週間余り後の2月17日の衆議院予算委員会において安倍晋三内閣総理大臣（総理又は首相）は、「私や妻が関係していたということになれば、まさに私は、それはもう間違いなく総理大臣も国会議員もやめるということははっきりと申し上げておきたい。」とも答弁した。

b その結果、その1週間後の同月24日の衆議院予算委員会において、財務省の特定職員Cは、次のように答弁した。

「昨年6月の売買契約の締結に至るまでの財務局と特定学校法人側の交渉記録につきまして、委員からの御依頼を受けまして確認しましたところ、特定財務局と特定学校法人の交渉記録というのはございませんでした。」

「面会等の記録につきましては、財務省の行政文書管理規則に基づきまして保存期間1年未満とされておりまして、具体的な廃棄時期につきましては、事案の終了ということで取り扱いをさせていただいております。

したがいまして、本件につきましては、平成28年6月の売買契約締結をもちまして既に事案が終了してございますので、記録が残っていないということでございます。」

「申し上げましたように、売買契約締結をもって事案が終了しているということなので、当日、その日かどうかは別にしても、速やかに事案終了で廃棄をしているということだと思っておりますので、記録は残ってございません。」

c 審査請求人は、翌3月2日、特定財務局に対し、特定学校法人への国有地売却等の行政文書を情報公開請求した。その際に、「特定学校法人との交渉・面談記録」（以下「交渉・面談記録」という。）も情報公開の対象にしていた。特定財務局長は、2か月後の5月2日付けの開示決定において「交渉・面談記録」についても開示を決定した。しかし、実際に開示された行政文書を確認したところ、「交渉・面談記録」は1枚もなかった。

d そこで翌6月6日、審査請求人は、特定地裁に「交渉・面談記録」等の開示を求めて提訴した。

- e 財務省は翌2018年5月23日、特定学校法人との「交渉・面談記録」（財務省は「応接記録」と表現）217件を世間に公表した。

表紙及び目次

その1

その2

その3

その4

- f 特定財務局長は、審査請求人に対し、翌2019年4月2日付「行政文書開示決定通知書」において「217件の各文書のうち……決定当時に行政文書として当局が保有していた文書に関し不開示とした部分を取り消し、新たに……開示することとしました」と原告である審査請求人に対し通知してきた。そして同月9日、審査請求人の手元に開示文書が届いたのである。

つまり、財務省特定財務局は、国会で「廃棄した」と答弁し、隠し続けていた「交渉・面談記録」（「応接記録」）217件の文書を開示決定し、審査請求人はその開示を受けたのである。

- g 特定財務局特定職員D氏（2018年3月7日死去）の「手記」（特定雑誌B）には、以下のような記載があった。

「（1）国会対応」。「この資料（応接記録）を文書管理規則に従って、終始「廃棄した」との説明（答弁）は、財務省が判断したことです。その理由は、応接記録は、細かい内容が記されていますので、財務省が特定学校法人に特別の厚遇を図ったと思われる、あるいはそのように誤解を与えることを避けるために、当時の特定職員Cが判断したものと思われまます。」

「（2）国会議員への説明」。「（当時）特定職員Cの指示により、野党議員からの様々な追求を避けるために原則として資料はできるだけ開示しないこと、開示するタイミングもできるだけ後送りとするよう指示があったと聞いています。」

「（3）会計検査院への対応」。「③応接記録をはじめ、法律相談の記録等の内部検討資料は一切示さないこと、検査院への説明は「文書として保存していない」と説明するよう事前に本省から指示がありました」。

「3. 財務省は前代未聞の「虚偽」を貫く」。「平成30年1月28日から始まった通常国会では、特定職員Eが、前任の特定職員Cの答弁を踏襲することに終始し、国民の誰もが納得できないような詭弁を通り越した虚偽答弁が続けられているのです。」

現在、特定財務局内で本件事案に携わる職員の誰もが虚偽答弁

を承知し、違和感を持ち続けています。」

h 要するに、財務省は、実際には特定学校法人との「交渉・面談記録」（「応接記録」）が存在し保有しているにもかかわらず、当該記録を公表・公開するのは安倍首相や理財局長らにとって都合が悪い（時期だった）ので、あえて当時は当該記録を国会にも国会議員にも会計検査院にも情報公開請求者（審査請求人）にも公表・開示しなかったのである。

オ 文書管理規則上廃棄可能でも「執務参考資料」として保管されている！

（ア）審査請求人は今年2月6日に処分庁に対し「安倍晋三主催「桜を見る会」の招待者名簿の廃棄を決定したことを記録した一切の名簿」及び「安倍晋三主催「桜を見る会」の招待者名簿の廃棄を職員に命じたことを記録した一切の文書」を情報公開請求した（受付されたのは今年2月7日付）が、同年4月6日付「行政文書不開示決定通知書」（府人第440号）によると、当該請求文書は「作成、取得しておらず、保有していないため」、つまり不存在であるとして不開示とされた。したがって、安倍晋三総理主催「桜を見る会」の招待者名簿は廃棄されたことを証明できる行政文書は存在しないのである。

（イ）内閣府人事課は、安倍晋三総理主催「桜を見る会」の2019年度招待者名簿を廃棄したとして、その廃棄をした時の大型シュレッダーの「使用者記録表」等を野党にも審査請求人にも公開している（「特定記事J」特定新聞D）が、その「使用者記録表」等のどこにも、廃棄された文書が、安倍晋三内閣総理主催「桜を見る会」の招待者名簿であるとは明記されていない。

（ウ）たとえ実際に大型シュレッダーで廃棄されたとしても、それは印刷された紙媒体の招待者名簿であり、内閣府内には電子ファイルとして保存されているだろう。

というのは、特定職員D氏の前掲「手記」には、「行政上の記録を応接記録として作成された文書」は「文書管理規則上1年未満」とされていても「実際には、執務参考資料として保管されているのが一般的です。」と書かれていたからである（33頁）。

（エ）審査請求書において指摘したように、「各省庁等担当者」に対する内閣府大臣官房人事課の文書「「桜を見る会」招待者の推薦について（依頼）」には、「原則として同一人が連続して招待を受けることのないよう配慮願います。」と明記されているので、内閣府が「同一人を連続して招待しない」、あるいは「例外として同一人を連続して招待する」ということを判断するためには、過去の数年

分の招待者名簿を執務参考資料として保有していなければならないはずである。つまり、2021年度の「桜を見る会」の招待者を確定するときには、2019年度までの数年間の招待者名簿を参考にしながら作業を行うはずである。

(オ) したがって、「桜を見る会」においても、今でも「廃棄された」ことになっている招待者名簿は、「実際には、執務参考資料として」廃棄されず、どこかに保有され存在するはずである。だからこそ、「桜を見る会」の招待者名簿については、前述の処分庁「理由説明書」が説明していたように、行政文書管理簿に登録すべきところ、内閣府において登録を行わず、また、廃棄協議の手続を行っていないと考える方が、上記公務を確実に執行するうえでは筋が通っている。

#### カ 貴審査会へのお願い

(ア) 2013年度から2019年度の「桜を見る会」につき、毎年招待者を確定する際に、「同一人を連続して招待しない」、あるいは「例外として同一人を連続して招待する」という判断をどのようにして行ったのか、職員一人一人に具体的な説明を行わせていただきたい。その際、2013年度から2019年度までの招待者のうち、同一人が招待されたのは何年度と何年度であり、それは誰と誰なのか、具体的に説明するよう求めている。

(イ) また、2021年度の「桜を見る会」の招待者を確定するとき、2013年度から2019年度までの招待者名簿なしに、どのようにして2021年度の「桜を見る会」の招待者を確定する際に、「同一人を連続して招待しない」、あるいは「例外として同一人を連続して招待する」ということを判断するのか、職員一人一人に具体的な説明を行わせていただきたい。

(ウ) 上記(ア)及び(イ)により過去の「桜を見る会」招待者名簿は次の招待者を確定するために内閣府内に保有していたことが判明するだろう。内閣府において、情報公開の重要性を理解している良心的な職員が一人もいないとは思えないので、是非とも職員の一一人に対し「桜を見る会」の招待者名簿がどこに保存されているのかを明らかにするよう求めている。その際には、その職員が不利益を被らないよう、その職員が内閣府内外で誰なのかがわからないよう、くれぐれも配慮していただきたい。

(エ) それでも、過去の招待者名簿の提出がないときには、過去の招待者名簿の電子ファイルを復元する作業を行うよう求めている。財務省は、前述したように、特定学校法人との「交渉・面談記録」（「応接記録」）を公表・公開したが、公表・公開したものは

「廃棄されなかった応接記録」だけではなく、「電子ファイルの復元作業」を行った上で、それも公表・公開していたことに留意すべきである（財務省「特定学校法人案件に係る決裁文書の改ざん等に関する調査報告書」（2018年6月4日）16頁注19）。それゆえ、これを先例にし、過去の「桜を見る会」の招待者名簿についても「電子ファイルの復元作業」を行うよう求めていただきたい。

#### キ 結論

以上の理由により、本件対象文書の不開示処分を取消し、全部開示するよう判断していただきたい。

### 第3 諮問庁の説明の要旨

#### 1 本件審査請求の趣旨及び理由について

##### (1) 審査請求の趣旨

本件は、審査請求人が行った開示請求に対して、処分庁において原処分を行ったところ、審査請求人から、不存在を理由とした不開示処分を取り消し全部開示とするとの決定を求めるとして審査請求が提起されたものである。

##### (2) 審査請求の理由

審査請求書に記載された本件審査請求の理由は、上記第2の2(1)のとおりである。

#### 2 本件開示請求及び原処分について

処分庁においては、「安倍晋三内閣総理大臣主催「桜を見る会」招待者名簿」との本件開示請求に対し、開示請求に係る行政文書については、存在を確認することができず、保有していないため、不開示とする原処分を行った。

#### 3 原処分の妥当性について

本件開示請求は、「安倍晋三内閣総理大臣主催「桜を見る会」招待者名簿」の開示を求めるものである。

平成30年及び平成31年開催の「桜を見る会」の招待者名簿については、桜を見る会の終了をもって使用目的を終えるほか、個人情報を含んだ膨大な量の文書を適切に管理するなどの必要が生じることから、当時の「大臣官房人事課 標準文書保存期間基準」（保存期間表）において、保存期間を1年未満とする「13職員の人事に関する事項（5）その他⑤関係行政機関等からの依頼に対する文書・他の行事等の推薦」に区分され、会の終了後遅滞なく廃棄されている。また、平成25年から平成29年開催の「桜を見る会」の招待者名簿については、行政文書ファイル管理簿に登録すべきところ、内閣府において、登録を行わず、また、廃棄協議の手続を経ることなく廃棄されている。この点については、文書管理について実施責任を有する当時の人事課長に対して、令和2年1月17日に処分を

行った。

以上のことから、大臣官房人事課においては、本件対象文書は保有しておらず、担当課室において当該関係文書の存在は確認できなかったため、法9条2項に基づき原処分を行ったものである。

また、本件審査請求を受けた後においても、担当課室において、審査請求人が主張するような文書を確認することができなかった。

#### 4 結論

以上のとおり、原処分は妥当であり、審査請求人の主張には理由がないことから、本件審査請求は、これを棄却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5月27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6月17日 審査請求人から意見書を收受
- ④ 令和3年3月19日 審議
- ⑤ 同年5月14日 審議
- ⑥ 同年8月20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、本件対象文書の開示を求めているが、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) 当審査会事務局職員をして、諮問庁に対し、本件対象文書の保有の有無について改めて確認させたところ、諮問庁は、おおむね以下のとおり説明する。

ア 内閣府では、推薦を行う各省庁等においてチェックを行っているという前提で、同一人が連続して招待を受けることがないようにするといった点も一つの勘案要素として、「桜を見る会」招待者の推薦を依頼しており、招待者名簿は、「桜を見る会」の終了をもって使用目的を終えるほか、個人情報を含んだ膨大な量の文書を適切に管理する等の必要が生じるため、公文書管理法等のルールに基づき、平成30年以降は保存期間1年未満文書として、桜を見る会の終了後遅滞なく廃棄している。

イ 審査請求人は栄典については公表されている旨主張するが、栄典は、国家又は公共に対し功労のある方、社会の各分野における優れた行い

のある方などを表彰するものであり、「官報及び法令全書に関する内閣府令」（昭和24年総理府・大蔵省令第1号）1条において「官報は、憲法改正、詔書、法律、政令、条約、内閣官房令、内閣府令、省令、規則、庁令、訓令、告示、国会事項、裁判所事項、人事異動、叙位・叙勲、褒賞、皇室事項、官庁報告、資料、地方自治事項及び公告等を掲載するものとする。」と規定されている。このため、叙勲等受章者に事前に、受章の意思の確認を行い、また、受章者本人から了解を得た上で、氏名等を公開している。

他方、「桜を見る会」については、内閣総理大臣が各界において功績、功労のあった方々を招き、日頃の御苦勞を慰勞するとともに、親しく懇談する内閣の公的行事として開催しているものであり、招待者については、その氏名等を公開する前提で招待しておらず、公開することについて、招待者から事前の了解も得ていないなど、栄典とは性質が異なるものである。

ウ 本件審査請求を受け、処分庁において改めて執務室内、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) 当審査会において、諮問書に添付された平成30年4月1日時点の内閣府大臣官房人事課の標準文書保存期間基準（保存期間表）を確認したところ、保存期間を1年未満とする行政文書ファイル等の名称等として、「平成〇年桜を見る会」と記載され、保存満了時の措置として「廃棄」と定められていることが認められ、上記（1）ア及びイの諮問庁の説明は不合理とまでは言えず、これを覆すに足りる事情も認められない。また、平成25年から平成29年開催の「桜を見る会」の招待者名簿については廃棄されている旨の上記第3の3の説明を覆すに足りる事情も認められず、さらに、上記（1）ウの諮問庁が行ったとする探索の方法・範囲も不十分とはいえない。したがって、内閣府大臣官房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、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、「存在を確認することができず、保有していないため、不開示とした」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、内閣府大臣官房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 5 部会)

委員 藤谷俊之, 委員 泉本小夜子, 委員 磯部 哲