

諮問庁：厚生労働大臣

諮問日：令和2年10月30日（令和2年（行情）諮問第550号）

答申日：令和3年11月1日（令和3年度（行情）答申第337号）

事件名：「現行の雇用継続給付関係疑義解釈集（高年齢雇用継続給付）」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

「現行の雇用継続給付関係疑義解釈集（高年齢雇用継続給付）」（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

本件審査請求の趣旨は、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日付け厚生労働省発職0325第3号により厚生労働大臣（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。）について、その取消しを求めるというものである。

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

ア 本件対象文書は、「現行の雇用継続給付関係疑義解釈集（高年齢、育休、介休業全て）」として開示請求した文書のうち、「雇用継続給付関係疑義解釈集（Ⅰ高年齢雇用継続給付）平成18年3月 厚生労働省職業安定局雇用保険課」である。処分庁は、本件対象文書が平成18年3月当時に作成され、保有していたことを認めた上で、その後廃棄したとして、不存在を理由に不開示処分とした。

イ 処分庁が示した不開示の理由については、重大な疑義がある。

（ア）本件開示請求の3日後、雇用保険課担当者から電話があり、審査請求人との間で、要旨以下のやり取りがあった。

（担当者）開示請求された文書のうち他の2文書（「Ⅱ育児休業給付（平成30年3月）」及び「Ⅲ介護休業給付（平成29年1月）」）は保有しているが、本件対象文書は、平成18年に作成されて以降、新たに作成されておらず、保存期限である10年を過ぎているので、行政文書としては保有していない。

(審査請求人) 行政文書は、法2条2項に規定されているとおりであり、公文書管理法の施行後も施行前も、文書管理規程に定める保存期間の満了によりそのまま自動的に行政文書としての意味を失い不存在となるのではない。期限が到来したから保有していないという解釈は問題である。

(担当者) 同様の開示請求があった場合にも保存期間の満了の理由で(申出があれば返戻し、又は不存在を理由とした不開示処分とするなど)同様の対応をしている。

以上のやり取りを受けて、本件対象文書について、開示決定等の処分を求めることとした。

(イ) 本件対象文書については、令和2年8月8日付け厚生労働省発職0808第12号により、「平成24年3月31日に5年間の保存期間の満了により廃棄したこと」を理由とする不開示処分(以下「当初処分」という。)がなされた。この段階で、当初の説明で10年とされていた保存期限が、突然、5年に変更された。

当初処分から半年以上を経た令和2年3月25日、原処分により、職権で当初の処分が取り消され、「平成24年3月31日」ではなく、その1年前の「平成23年3月31日に5年間の保存期間の満了により廃棄した」旨、廃棄の時期が変更された。

(ウ) 当初の説明による保存期限10年が、当初処分では5年になり、さらに原処分では処分理由が変更され、廃棄時期が1年遡及されるとはどういうことか。この事実からは、処分庁が、上記(ア)の担当者の説明のとおり、規定された保存期間の満了をもって行政文書としての意味を有していた公文書からその意味が無くなったとする、誤った解釈をしていることが明らかである。

法において、行政文書は、たとえ保存期限が過ぎていても、事実として廃棄されず保有していれば存在するのであって、机上の管理簿の解釈に執心するのではなく、関係各所を実際に探す努力をして初めて国民への説明責任を尽くす姿勢を示すことになる。(中略) 誤った解釈にしがみつ়くことは、法を根底から否定するもので、公務員にあるまじき行為である。

ウ 処分庁は、単に保存期間の満了によって「行政文書」が解釈上存在しなくなるという誤った法解釈を改めるべきである。それでもなお廃棄したと主張するのであれば、いつ、誰がどのような手順で廃棄したのか、行政文書にて明らかにすべきである。

エ 以上のとおり、処分庁の主張には理由がなく、原処分を取り消し、本件対象文書を開示すべきである。

(2) 意見書

ア 第一に、審査請求書（上記（１）ウ）において指摘した「いつ、どのような手順で廃棄したのか」について、諮問庁は全く触れていない。第二に、本件対象文書を廃棄した根拠が全く示されておらず、事実と異なる主張を重ねている。第三に、処分庁は、保存期間満了をもって自動的に行政文書が存在しなくなるとの解釈による処分を常態としていと教示しておきながら、その解釈について一言も触れていない。

イ 改めて事実の詳細を示す。

（ア）本件開示請求後３日目の担当者との通話記録メモ（上記（１）イ（ア））（以下「通話メモ」という。ただし、要旨抜粋）

（本省）高年齢の雇用継続給付の疑義解釈集は、平成１８年に作成されて以降、新しく作成されていない。行政文書として保存期間を過ぎているので、もうない。

（審査請求人）保有していないということは、現場の運用としてはもう持っておらず、各ハローワーク（以下「安定所」という。）適用課ももう持ってないということか。

（本省）まあ文書としては残っているかもしれないが、行政文書としては保有していない。保存期間が過ぎている。

（審査請求人）しかし、保存期間が過ぎている、残っているのであれば行政文書である。

（本省）作成後１０年が当該文書の保存期間である。

（審査請求人）廃棄していればないが、まだ廃棄していないならあるのだから、行政文書である。

（本省）保存期間が過ぎている文書に関しては、保存期間満了の理由により、仮に請求されても不開示決定を出すだけになる。それでもよければ請求していただきたい。

（審査請求人）保存期間が過ぎても場合によってはそのまま保存し続ける場合もあるし、国立公文書館に移管する場合もある。法律の理論的にいえば、保存期間を過ぎているから行政文書でなくなるわけではなく、仮に残っていて、誰かが個人的に持っているのではなく組織として保有していれば、保存期間云々の文書管理の問題とは別に、情報公開法上は、行政文書である。

（本省）同じような請求があった場合には、保存期間満了との理由で返して、不開示を出している。

（審査請求人）あちこち探して、本省になくてもどこかにあればどうなるのか。各都道府県労働局なりどこか、安定所に全部出せばどこか残っているかもしれない。それであっても・

（本省）保存期間満了で多分同じような取扱いになるかと思われる。

（審査請求人）その解釈には問題がある。（略）

(イ) 審査請求人は、当初処分の後、原処分の前に、別途、処分庁に対し「職業安定局雇用保険課が作成した「雇用継続給付関係疑義解釈集（1 高年齢雇用継続給付）平成18年3月」の廃棄の状況が記載された「移管・廃棄簿」及び当該廃棄につき内閣総理大臣の同意を得たことを示す決裁文書」の開示請求（以下「別件開示請求」という。）を行った。

処分庁は、別件開示請求に対する令和2年3月6日付けの処分（以下「別件処分」という。）において、「移管・廃棄簿」に対応する文書として「行政文書ファイル検索結果一覧（「監察関係原議（2005年度）」（以下「検索結果文書」という。なお、「監察関係原議（2005年度）」（以下「2005年度原議」という。）とは、本件対象文書が保存されていた行政文書ファイル名である。）を開示する一方、「職業安定局雇用保険課が作成した「雇用継続給付関係疑義解釈集（1 高年齢雇用継続給付）平成18年3月」の廃棄につき内閣総理大臣の同意を得たことを示す決裁文書」については、「実際に保有していない」として、法9条2項により不開示とした。

(ウ) 審査請求人は、別件処分により開示の実施を受けた検索結果文書に記載された「作成取得時期」と「保存期間満了時期」に疑義があったため、原処分から2日後以降令和2年3月及び4月に処分庁に対してファクシミリにて問合せをしたが、いずれも放置された後、同年6月によろやく回答を得た。

その回答の趣旨は、平成18年3月作成の行政ファイルの保存期間は同年4月1日から起算するが、「作成取得時期」とは「行政文書ファイル管理簿」が作成された時期を指し、同年3月作成の文書は平成17年4月以降に作成された「行政文書ファイル管理簿」に搭載されるため、「作成取得時期」は「平成17年4月」となること及び保存期間起算日は平成18年4月からであるため、2005年度原議については、同月から保存期間5年後の平成23年3月31日が保存期間満了日となるというものであった。

(エ) 他方、諮問庁は、審査請求人が別件処分に基づく開示の実施を受ける過程で、慌てて令和2年3月25日付けの原処分により当初処分を訂正した。

ウ 以上の事実により、以下のとおり整理することができる。

(ア) 廃棄日の特定について

処分前の通話メモの会話時点では、保存期限10年で廃棄したか、又は廃棄したか否かにかかわらず、行政文書の性格を有した文書は存在しない旨の法解釈をした。

次に当初処分では、5年間の保存期間の満了により「平成24年

3月31日」に廃棄したとした。

さらに原処分では、5年間の保存期間の満了により「平成23年3月31日」に廃棄したとした。

すなわち、廃棄したとする日がその都度変化した。しかも、理由説明書（下記第3の3（1））によれば、保存期間10年は「認識の誤り」であり、保存期間の満了により廃棄した日が異なるのは「記載が誤って」いたとのことである。廃棄日が「認識」と「記載の誤り」で変動するとは、どう理解してよいのか。（略）

(イ) 諮問庁は、保存期間満了日を主張すれば自動的に廃棄が認められるかのような主張に終始しているが、いつ廃棄したかについては全く触れていない。別件処分では検索結果文書が開示されたが、審査請求人が請求した「廃棄の状況が記載された「移管・廃棄簿」」の類の文書は存在せず、「当該廃棄につき内閣総理大臣の同意を得たことを示す決裁文書」も不存在とされた。

改めて整理すると、諮問庁説明のとおり廃棄処分を実際に行ったとすれば、それが公文書管理法施行後の場合は、同法8条2項による内閣総理大臣の同意及び厚生労働省行政文書管理規則20条3項による移管廃棄簿が、公文書管理法施行前の場合は、厚生労働省訓第21号厚生労働省文書管理規程48条2項による物品管理官への引継文書がそれぞれ作成されていなければならない。

諮問庁が廃棄処分を行ったと主張するのであれば、その処理の過程で作成されるべきこれらの文書を提示するべきである。その提示をしないのであれば、廃棄処分の事実は認められない。

エ 以上の整理により、諮問庁の主張は、保存期間満了日の特定を論じているのみであって、しかもその保存期間満了日がその時々で変わる。いつ廃棄したのかの論証は一切なく、ただないものはないと主張しているだけである。公文書管理法及び文書管理規則又は文書管理規程を無視し、行政文書を漫然と扱っていたことが如実に表れており、公文書管理と法への無関心から生じた誤った解釈による不開示処分を行い、つじつま合わせのための事後の言い訳に終始している。

オ 上記イ（ア）の通話メモの会話の中で、都道府県労働局の各安定所にあるかどうかにかかわらず、審査請求人が言及した際にも、保存期間満了後の文書は、現物が存在するか否かにかかわらず、行政文書として認めないとする解釈により、保存期間満了を理由に不存在として不開示扱いとする方向を述べ、虚偽の教示を行った。（略）

カ なお、処分前の通話メモの会話の中で、保存期間満了後の文書への開示請求については、他の事案も行政文書として認めず不開示としている旨の教示を得たが、これは見逃せない誤りであって、法の運用と

して致命的な失態である。諮問庁は、公文書管理と法の解釈運用の混乱について釈明した上で、他の全ての取下げ案件及び不存在による不開示決定処分のうち、保存期間満了後の文書に係る案件について、文書の現物や電子的記録が本当にないのか、また廃棄処分されたと判断するのであれば、その書証の存在を確認し、審査会へ報告し公表するべきである。

キ 以上のとおり、諮問庁は、公文書管理上の保存期間満了と法における行政文書の解釈について正面から説明をするべきであり、さらに廃棄の事実を主張するのであれば、手順通りに作成取得された廃棄に係る行政文書を示し、廃棄した日を特定するべきである。（略）

諮問庁は、法における行政文書の解釈を改めるとともに、原処分を取り消し、本件対象文書を開示するべきである。

（資料１）別件処分の開示決定通知書、（資料２）別件開示請求の開示請求書、（資料３）別件処分が開示された検索結果文書（いずれも写し、略）

第３ 諮問庁の説明の要旨

１ 本件審査請求の経緯

（１）審査請求人は、令和元年７月９日付けで処分庁に対し、法の規定に基づき本件対象文書の開示請求を行った。

（２）これに対して処分庁が、本件対象文書を保有していないとして不開示の原処分を行ったところ、審査請求人はこれを不服として、令和２年６月２０日付け（同月２３日受付）で本件審査請求を提起したものである。

２ 諮問庁としての考え方

本件対象文書について、不存在を理由に不開示とした原処分は妥当であると考えらる。

３ 理由

（１）本件対象文書について

本件対象文書は、平成２３年３月３１日に５年間の保存期限の満了により廃棄しており、本件開示請求の時点で保有していない。

審査請求人に対して、当時、当該文書の保存期間を電話で１０年と回答していたこと（上記第２の２（１）イ（ア））については、担当職員の認識の誤りによるものであり、確認の結果、正確には５年であることが判明し、当初処分においてはその旨記載して通知を行った。ただし、当該通知中の保存期間満了日の記載が誤っており、原処分においては正しく記載の上、不開示決定を行った。

なお、審査請求人に対しては、令和２年３月６日付けの別件処分において、本件対象文書が保存されていた行政文書ファイル名が「監察関係原議（２００５年度）」であること及び平成２３年３月３１日にその５年間の保存期間が満了していることを示す行政文書を開示済みである。

また、本件審査請求を受け、当該文書について再度検索を行ったが、実際に保有している事実は確認できなかった。

(2) 審査請求人の主張について

審査請求人は、審査請求書（上記第2の2（1））において、本件対象文書の不存在については重大な疑義があり、原処分は取り消されるべき旨主張しているが、本件対象文書が不存在であることについては、上記（1）のとおりであり、諮問庁の判断に影響を及ぼすものではない。

4 結論

以上のとおり、原処分は妥当であり、本件審査請求は棄却すべきものとする。

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10月30日 諮問の受理
- ② 同日 諮問庁から理由書を收受
- ③ 同年11月24日 審査請求人から意見書を收受
- ④ 令和3年10月13日 審議
- ⑤ 同月26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

本件開示請求に対し、処分庁は、本件対象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、審査請求人は原処分の取消しを求めているが、諮問庁は、厚生労働省において本件対象文書を保有していないとし、原処分を妥当としているので、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) 本件審査請求の経緯

審査請求人の主張する本件審査請求の経緯は、諮問書に添付された本件開示請求書及び意見書（上記第2の2（2））の記載によると、おおむね以下のとおりである。

ア 審査請求人は、本件開示請求において、文書1「雇用継続給付関係疑義解釈集（Ⅱ育児休業給付）（平成30年2月）」、文書2「雇用継続給付関係疑義解釈集（Ⅲ介護休業給付）（平成29年1月）」及び文書3（本件対象文書）の各文書の開示を求めた。

イ 処分庁は、当初処分の前に、審査請求人に対し、「文書3については、平成18年に作成されて以降、新たに作成されておらず、保存期間の10年を経過しているから保有していない」旨を審査請求人に説明したところ、審査請求人は、文書3を含む3件の文書について開示請求を続けることとした。なお、諮問庁は、理由説明書（上記第3の

- 3（１））において、審査請求人に対して文書３の保存期間を「１０年」と説明したことは、担当者の認識の誤りによるものとしている。
- ウ 当初処分では、文書３は「平成２４年３月３１日に５年間の保存期間の満了により廃棄しており、開示請求のあった時点で保有していなかった」として、不開示とされた。
- エ 審査請求人は、当初処分後、原処分前に、「職業安定局雇用保険課が作成した「雇用継続給付関係疑義解釈集（Ⅰ高年齢雇用継続給付）平成１８年３月」の廃棄の状況が記載された「移管・廃棄簿」及び当該廃棄につき内閣総理大臣の同意を得たことを示す決裁文書」の開示を求める別件開示請求を行った。これに対する別件処分では、廃棄の状況が記載された「移管・廃棄簿」として検索結果文書が開示された。
- オ 一方、処分庁は、当初処分後に改めて本件対象文書の保存期間について確認したところ、当初処分の不開示決定通知書の保存期間満了日の記載に誤りがあったことを確認したため、原処分を行い、当初処分を取り消した。原処分の不開示決定通知書には、文書３について「平成２３年３月３１日に５年間の保存期間の満了により廃棄しており、開示請求のあった時点で保有していなかった」とある。
- カ 審査請求人は、原処分から２日後以降再三、検索結果文書に記載された「作成（取得）時期」及び「保存期間満了時期」と当初処分で示された保存期間満了時期が異なることについて指摘したところ、処分庁から上記第２の２（２）イ（ウ）のとおり説明を受けた。
- キ 審査請求人は、上記イないしカのとおり、処分庁の繰り返しの説明及び記載の誤りに疑義を抱き、原処分の取消しを求めて本件審査請求を提起した。

（２）検討

- ア 上記（１）の経緯を踏まえ、当審査会において、審査請求人が別件開示請求に対して開示を受けた検索結果文書及びその根拠となる厚生労働省文書管理規程（厚生労働省訓第２１号。以下「文書管理規程」という。）の提示を諮問庁から受け、以下の確認を行った（注）。

検索結果文書については、レコード識別番号欄、状態欄、公文書管理法欄、大分類欄、中分類欄、小分類欄、標準行政文書ファイル欄、行政文書ファイル欄、管理担当課・係欄、作成（取得）時期欄、保存期間欄及び保存期間満了時期欄の記載があり、全て開示されている。

当審査会において検索結果文書を確認したところ、「行政文書ファイル」名は「監察関係原議（２００５年度）」であり、諮問庁の説明のとおり、「作成（取得）時期」欄には「２００５／４／１」，「保存期間」欄には「５年」及び「保存期間満了時期」欄には「２０１１／３／３１」とそれぞれ記載されている。また、「公文書管理法」欄

の記載は「H 2 3 / 0 3 / 3 1」で同法施行前であることを示し、「状態」は「廃棄済み」となっている。

(注) 本件対象文書を含む2005年度原議の保存期間満了時期は公文書管理法の施行日の前であり、また、廃棄済みとなっていることから、該当する規則は文書管理規程である。

イ 文書管理規程について確認したところ、以下のとおりであった。

(ア) 本件対象文書である「現行の雇用継続給付関係疑義解釈集（高年齢雇用継続給付）」を含む2005年度原議は、「指導、監査等に関する決裁文書」に該当し、行政文書保存期間基準において第3類に分類されること。また、その保存期間は5年保存であること（文書管理規程37条1項3号及び別表第2の3（9））。

(イ) 保存期間は、当該行政文書を作成し、又は取得した日の属する年度の翌年度の初日から起算するものとする（文書管理規程37条3項）。

ウ 当審査会事務局職員をして本件不開示決定通知書について更に詳細な説明を求めさせたところ、諮問庁は、当初処分後、処分庁において本件対象文書の保存期間を改めて確認したところ、当初処分の不開示決定通知書に記載された保存期間の満了日に誤りがあったことが確認されたため、原処分を行ったものであり、審査請求人から照会を受けたことと直接の関係はないと説明する。

そこで意見書（上記第2の2（2）イ（ウ））を確認すると、諮問庁の説明のとおり、審査請求人の照会は、原処分後に行われたものであることが認められる。

エ 念のため当審査会事務局職員をして本件対象文書について改めて諮問庁に確認させたところ、本件審査請求を受けて、改めて職業安定局雇用保険課の執務室内の書棚、PC及び起案文書等を探索したが、本件対象文書に該当する文書は確認されなかったとのことであった。

(3) 以上のことから、厚生労働省において本件対象文書を保有していないとする諮問庁の説明は、不自然、不合理であるとは認められず、これを覆すに足りる特段の事情も認められない。また、探索の範囲等についても不十分であるとは認められない。

したがって、厚生労働省において、本件対象文書を保有しているとは認められない。

3 審査請求人のその他の主張について

審査請求人は、その他種々主張するが、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

処分庁は、当初処分の前に本件対象文書の保存期間等について審査請求

人に対して誤った説明を行い、当初処分においても不開示の理由に誤った記載をしたことから、当初処分を取り消し、改めて原処分を行った。また、当審査会事務局職員をして諮問庁に詳細を尋ねさせたところ、当初処分及び原処分を行う前に、審査請求人に対して当該説明の誤り及びその訂正等について説明をしていないとのことである。

保存期間が満了すれば廃棄していなくとも行政文書を保有していないことになる旨の法2条2項について誤った説明をしたことを含め、上記のような対応は、行政機関に対する不信感を惹起させ、審査請求人の開示請求権を侵害しかねないものである。処分庁は、今後、同様のことがないように、法の規定を踏まえて適切に対応する必要がある。

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、厚生労働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3部会)

委員 高野修一，委員 久末弥生，委員 葭葉裕子