

諮問庁：内閣総理大臣

諮問日：令和3年5月17日（令和3年（行情）諮問第189号）

答申日：令和4年3月10日（令和3年度（行情）答申第573号）

事件名：内閣総理大臣の執務に関して内閣総理大臣補佐官等が作成・取得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

「開示請求時点での菅総理大臣の執務に関して作成・取得された文書，総理補佐官，総理秘書官及びそれらを直接補佐・補助する立場の者が作成・取得した文書で現に存在するものすべてで，電子メールや執務に用いているパソコン及びファイルサーバ内の個人フォルダ内に保存されているものも含む。なお，行政文書であるか否かを問わず，存在する文書が行政文書ではない場合は，行政文書該当性について争訟の対象となるものであることを申し添える」（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，取り消すべきである。

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2年12月18日付け閣総第899号により内閣官房内閣総務官（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。）を取り消すとの決定を求める。

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の要旨は，審査請求書によると，おおむね以下のとおりである。

（1）本審査請求で争う本件処分は，以下のことから妥当ではない。

本件請求の対象としている文書は，菅総理大臣の執務に関連して総理大臣及び総理大臣を直接補佐する立場にある補佐官・秘書官，さらには補佐官・秘書官を直接補佐する立場の者が作成・取得したものを特定している。これらの者は，現に執務・業務を行っているのであり，文書の作成・取得を行わずに執務・業務を行うことはできないことから，請求対象文書は存在しなければならない。

不存在決定に関しては，①行政文書非該当，②作成・取得がなされていない，③廃棄済みのいずれかの理由によるものであるため，当法人が本件決定を受けて内閣官房内閣総務官室（以下「内閣総務官室」という。）に電話にて問い合わせたところによると，いずれの場合もあり得

るとの回答であった。②作成・取得がなされていない場合については、個々の政策や事業を特定した場合にはあり得るが、本件請求はそうした特定をしていないため、これを理由にした不存在決定は本件決定には該当しない。また、③廃棄済みの場合も、同様である。現に総理大臣として執務・業務を行っているため、何らかの文書が存在しているが①行政文書非該当と判断した、と解するのが合理的である。

したがって、本件審査請求では、総理大臣、総理大臣補佐官、秘書官及びそれを直接補佐・補助する者が作成・取得した文書について、行政文書に該当するか否かが争点となると思われる。この点、執務・業務上作成・取得されている文書であって、総理大臣及びそれを補佐・補助する業務により生じている文書は、極めて高度で適切な管理が必要な記録であり、こうした文書が行政文書としてしかるべき法令の下で管理されず、「私文書」として私的に利用・管理するといったことが許されるものではない。そのため、執務・業務上作成・取得された文書は、適切な情報管理及び行政文書管理を行うため、組織的に用いられ実施機関として保有されているものというほかないものであり、本件処分庁の決定は誤っている。

なお、本件処分庁は不存在の具体的理由を付記しておらず、何が争点となりえるのかは必ずしも明らかではないため、上記処分が妥当ではないとする本件審査請求人の主張は、あくまでも不存在理由として合理的に想定し得るものを仮定的に設定して述べているものである。そのため、今後の本件処分庁及び本件審査庁の理由説明等によっては、別途主張等を述べることは留保する。また、本件開示請求に当たって審査請求人は特に、請求対象範囲の特定にあたって「なお、行政文書であるか否かを問わず、存在する文書が行政文書ではない場合は、行政文書該当性について争訟の対象となるものであることを申し添える」と付記している。したがって、本件開示請求を受け付けた時点で保有していた文書等は廃棄されずに保存されていなければならない、物理的に何ら文書が存在しないということはあってはならないことであることに留意すべきである。

(2) 以上のとおり、本件処分は法の解釈、運用を誤ったものである。よって、その取消しを求めるため、本審査請求を行った。

第3 諮問庁の説明の要旨

令和3年2月15日に受け付けた、処分庁による法9条2項に基づく不開示決定処分（原処分）に対する審査請求については、下記のとおり、原処分を維持することが適当である。

1 本件審査請求の趣旨について

本件は、審査請求人が2020年10月23日付けで行った本件対象文書との行政文書開示請求（以下「本件開示請求」という。）に対して、処

分庁において、「本件対象文書については、保有していない」ことを理由に不開示として原処分を行ったところ、審査請求人から、「本件処分は法の解釈、運用を誤ったものである。」として、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 審査請求人の主張及び原処分の妥当性について

審査請求人は、審査請求の前提として、「本件請求の対象としている文書は、菅総理大臣の執務に関連して総理大臣及び総理大臣を直接補佐する立場にある補佐官・秘書官、さらには補佐官・秘書官を直接補佐・補助する立場の者が作成・取得したものを特定している。これらの者は、現に執務・業務を行っているのであり、文書の作成・取得を行わずに執務・業務を行うことはできないことから、請求対象文書は存在しなければならない」旨主張している。

しかしながら、処分庁においては、本件開示請求を受け、文書の探索を実施したが、本件開示請求に該当する文書の存在は確認できなかったものであり、審査請求人の主張は事実誤認に基づくものである。また、審査請求人はその他種々主張するが、いずれも同様の事実誤認に基づくものである。

したがって、文書を保有していないことを理由に不開示決定を行った原処分は妥当である。

3 結語

以上のとおり、本件審査請求については、審査請求人の主張は当たらず、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3年5月17日 諮問の受理
- ② 同日 諮問庁から理由説明書を收受
- ③ 令和4年1月28日 審議
- ④ 同年3月4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、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ところ、諮問庁は、原処分は維持されるべきである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) 諮問庁の説明の要旨

ア 上記第3の2のとおり。

イ 本件対象文書は、「開示請求時点での菅総理大臣の執務に関して作成・取得された文書」を含んでいるということを踏まえ、本件開示請求への対応について、当審査会事務局職員をして諮問庁に更に確認させたところ、諮問庁は、おおむね以下のとおり補足して説明する。

本件においては、開示請求書の記載により、内閣総理大臣が作成・取得した文書並びに内閣総理大臣補佐官、内閣総理大臣秘書官及びそれらを直接補佐・補助する立場の者が作成・取得した文書で現に存在するもの全てについて開示請求がなされたものであると判断し、文書の特定に関しては、開示請求書の記載で判断できるものとして求補正等を行わなかった。なお、本件対象文書には含んでいないが、内閣総理大臣の執務に関して作成・取得された文書で内閣総務官室が保有する行政文書としては、例えば、閣議書や閣議資料等の膨大な行政文書が存在しており、これらについては、内閣総務官室で文書保存期間が満了するまで保存している。

(2) 検討

ア 諮問庁の上記(1)イの説明によれば、「開示請求時点での菅総理大臣の執務に関して作成・取得された文書」として、少なくとも、閣議書や閣議資料等が存在しており、これらについては、内閣総務官室で文書保存期間が満了するまで保存されているとのことであるところ、処分庁は、求補正をすることなく、開示請求に係る本件対象文書を「内閣総理大臣が作成・取得した文書並びに内閣総理大臣補佐官、内閣総理大臣秘書官及びそれらを直接補佐・補助する立場の者が作成・取得した文書で現に存在するもの全て」とであると限定的に解釈し、本件対象文書中の文言にある「総理大臣の執務に関して作成・取得された文書」について考慮せず、本件対象文書を保有していないと結論付けたと考えざるを得ず、本件開示請求に係る文書の特定が妥当であるとはいえない。

イ したがって、諮問庁は、審査請求人に対し求補正を行う等により、上記ア掲記の文書を含め、本件開示請求に係る文書の特定、その請求意図、開示請求に係る文書の種類等を改めて確認すべきであると考えられることから、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は妥当とはいえない。

3 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、開示請求者に対し、開示を請求する文書の名称等について補正を求め、改めて文書の特定を行い、開示決定等をすべきであることから、取り消すべきであると判断した。

(第1部会)

委員 小泉博嗣，委員 池田陽子，委員 木村琢磨