

諮問庁：環境大臣

諮問日：令和3年11月2日（令和3年（行情）諮問第467号）

答申日：令和4年4月28日（令和4年度（行情）答申第14号）

事件名：犬猫適正飼養規制に係る第二種動物取扱業者の適用除外期間の検討に
当たって参考と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、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3年7月29日付け環自総発第2107291号により環境大臣（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。

2 審査請求の理由

審査請求の理由は、審査請求書の記載によると、おおむね次のとおりである。

環境省が定めた行政文書の保存基準によれば、自然環境局の場合、省令その他の規則の制定、改廃に伴う関係団体・関係者ヒアリングの記録の保存は30年間となっている。特定代議士のブログ投稿（特定年月日、特定ブログ）において明らかにしているように、特定代議士は犬猫適正飼養数値基準（省令）作成にあたって、譲渡団体には経過措置の適用等が必要であるとの立場から、譲渡団体関係者を紹介し、環境省に要望を伝えたほか、自身も環境省幹部を呼び、意見交換をしたということである。すでに開示された行政文書においては、ペット業界等に対する規制をめぐっての要望は多数保存されている。譲渡団体への経過措置をペット業界より長くとることとなった背景には特定代議士等の要望があるとみられる。省の文書保存基準に照らせば、当該政策決定（譲渡団体への経過措置）を設けることとなったこれら国会議員、関係団体等から受け取った意見、要望は当然、文書ごと保存または文書化して保存しているはずである。（なお、特定代議士との面談記録は昨年情報公開請求したが、請求前の時点で動物愛護管理室幹部は「記録は作っていない」と述べていた。国会議員や関係者からの要望を意図的に文書化せず、情報公開制度の対象外とする狙いがうかが

えた。今回の請求は人物を特定せず、譲渡団体への特例措置について意見、要望に関する文書の開示を求めたものである。これら重要な意見に関する記録を保存していないとすれば、情報公開制度への背信行為であり、国民の知る権利に対する冒とくでもあり、この点からも環境省の情報公開制度の運用の在り方を改革していただきたい。）

第3 諮問庁の説明の要旨

1 事案概要

- (1) 審査請求人は、法に基づき、処分庁に対し令和3年7月6日付けで本件対象文書の開示請求（以下「本件開示請求」という。）を行い、処分庁は同日付けでこれを受理した。
- (2) 本件開示請求に対し、処分庁は、令和3年7月29日付けで審査請求人に対し、行政文書の開示をしない旨の決定（原処分）通知を行った。
- (3) これに対し審査請求人は令和3年8月4日付けで処分庁に対して原処分の取り消しを求める審査請求（以下「本件審査請求」という。）を行い、同月6日付けで受理した。
- (4) 本件審査請求について検討を行ったが、原処分を維持するのが相当と判断し、本件審査請求を棄却することにつき、情報公開・個人情報保護審査会に諮問するものである。

2 原処分における処分庁の決定及びその考え方

関連する要望，データを含めて請求内容に該当する行政文書は取得・作成していないことからいずれも不存在であり，不開示決定をしたものである。

3 審査請求人の主張

- (1) 審査請求の趣旨
上記第2の1と同旨。
- (2) 審査請求の理由
上記第2の2と同旨。

4 審査請求人の主張についての検討

審査請求人は原処分の取消しを求めているので，その主張について検討する。

(1) 本件対象文書の不存在に対する行政文書作成義務の主張について

審査請求人は，本件不開示決定に係る行政文書は，省の文書保存基準に照らせば，当該政策決定（譲渡団体への経過措置）を設けることとなったこれら国会議員，関係団体等から受け取った意見，要望は当然，文書ごと保存又は文書化して保存しているはずであると主張する。

この際，審査請求人が主張する「省の文書保存基準」とは，環境省行政文書管理規則（以下単に「文書管理規則」という。）を指すものと思料される。具体的には，文書管理規則10条2項の「前条の文書主義の

原則に基づき、環境省内部の打合せや環境省外部の者との折衝等を含め、別表第一に掲げる事項に関する業務に係る政策立案や事務及び事業の実施の方針等に影響を及ぼす打合せ等（以下「打合せ等」という。）の記録については、文書を作成するものとする。」との規定及び同規則別表第一に「省令その他の規則の制定又は改廃及びその経緯」が掲げられていることを指すものと思料される。

その上で、審査請求人の主張する衆議院議員である特定代議士（以下単に「議員」という。）及びその紹介を受けた動物譲渡団体（以下単に「団体」という。）との面会等については、審査請求人の主張するところの「犬猫適正飼養数値基準（省令）」（第一種動物取扱業者及び第二種動物取扱業者が取り扱う動物の管理の方法等の基準を定める省令（令和3年環境省令第7号。以下、「飼養管理基準省令」という。）を指すと考えられる。）の制定の経緯に関する打合せ等に該当し、そのやりとりを行政文書として作成し、保存すべきものであったとの主張であると思料される。

本件については、事実関係を動物愛護管理室内の職員から聴取したところでは、団体及び議員とそれぞれ別々に面会したとのことであった。その上で、団体との面会においては、同団体から要望書等の書面の手交はなく、口頭での要望であったとのことであった。また、議員との面会においても、要望書等の書面の手交はなく、議員からの質問に対して口頭で検討状況を説明したものであったとのことであった。ただし、いずれもその詳細なやりとりの内容は確認できなかった。

その上で、様々な関係者との面会（及び口頭での要望）について、文書管理規則に照らしてみると、制度の検討に当たって、関係者から書面によるか口頭によるかを問わず、様々な要望を寄せられることは、様々な機会を通じて数多くあり、その個々の要望が須く政策立案に影響を与えるものであって文書を作成すべきと解することは妥当ではない。仮に外部から政策に影響を与えるような意見があれば、組織内において、上位者に報告し、方針を諮った上で処理されるべきものと考えられ、また、事実関係を聴取した動物愛護管理室の職員も、影響を与えるような意見は上位者に報告すべきと認識していたところであるが、本件についてそのような行為は確認出来なかった。したがって、要望内容の詳細については確認できなかったものの、団体との面会（及び口頭での要望）について、当該面会が政策立案に影響を与えるものではなかったと解されることから、文書管理規則10条2項及び別表第一の規定に照らして当然行政文書を作成・取得すべきものとまでは言えず、審査請求人の主張は当たらない。

次に、議員との面会（及び口頭での質問と回答）については、国会議

員から制度の検討状況について説明を求められ、これに対応することは、制度の検討をしている動物愛護管理室における日常的な業務の一つである。その上で、一般論として、国会議員からの意見が、文書管理規則における「政策立案に影響を与える」ケースも有り得るものと解される一方で、単に国会議員からの質問に対して口頭で検討状況を説明するといった「政策立案に影響を与えない」ケースもあると考えられる。仮に国会議員から政策立案に影響を与えるような意見があれば、当該意見を組織内の上位者に報告した上で方針を諮り、その上で改めて意見に対する回答を当該国会議員に行うことで処理されるべきものと考えられ、また、事実関係を聴取した動物愛護管理室の職員も、影響を与えるような意見は上位者に報告すべきと認識していたところであるが、本件については、議員からの質問に対して口頭で検討状況を説明したものであり、要望書等の書面の手交もなかった。面会后、組織内で上位者に諮ったり、議員に対して再度連絡を行ったりした事実も確認できなかった。したがって、議員とのやりとりの詳細については確認できなかったものの、議員との面会（及び口頭での質問と回答）については、当該面会が政策立案に影響を与えるものではなかったことから、文書管理規則10条2項及び別表第一に定められた規定に照らして当然行政文書を作成・取得すべきものまでとは言えず、審査請求人の主張は当たらない。

(2) 環境省の情報公開制度の運用のあり方について

審査請求人は、「国会議員や関係者からの要望を意図的に文書化せず、情報公開制度の対象外とする狙いがうかがえた」あるいは「これら重要な意見に関する記録を保存していないとすれば、情報公開制度への背信行為であり、国民の知る権利に対する冒とくでもあり、この点からも環境省の情報公開制度の運用のあり方を改革していただきたい」旨も主張する。

これらの主張については、団体との面会・議員との面会（及び口頭での要望）の記録が、何をもって「重要な意見に関する記録」であると、審査請求人が判断したのかは不明であるが、上記（1）で述べたとおり、団体との面会・議員との面会（及び口頭での要望）について、当該面会が政策立案に影響を与えるものではなかったことから、文書管理規則に基づき文書の作成及び保存に至らなかったものであり、審査請求人の意図的に文書化しなかったとの主張は当たらない。

5 結論

以上のとおり、審査請求人の主張について検討した結果、審査請求人の主張には理由がないことから、本件審査請求に係る処分庁の決定は妥当であり、本件審査請求は棄却することとしたい。

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11月2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2月18日 | 審議 |
| ④ | 同年3月31日 | 審議 |
| ⑤ | 同年4月21日 | 審議 |

第5 審査会の判断の理由

1 本件対象文書について

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、本件対象文書を作成・取得していないことから不存在のため不開示とする原処分を行った。

これに対し、審査請求人は、上記第2の2によれば、本件対象文書のうち、「政策決定（譲渡団体への経過措置）を設けることとなった国会議員、関係団体等から受け取った意見、要望」の特定を求め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、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) 本件対象文書について、諮問庁は、上記第3の4(1)のとおり、団体との面会においては、同団体から要望書等の書面の手交はなく、口頭での要望であり、また、議員との面会においても、要望書等の書面の手交はなく、議員からの質問に対して口頭で検討状況を説明したものであり、これらの団体及び議員との面会が政策立案に影響を与えるものではなかったと解されることから、文書管理規則10条2項及び別表第一の規定に照らして行政文書を作成・取得すべきものとまではいえず、関連する要望、データを含めて、請求内容に該当する行政文書は取得・作成していないことから、いずれも不存在である旨説明する。

(2) また、審査請求人は、「政策決定（譲渡団体への経過措置）を設けることとなった国会議員、関係団体等から受け取った意見、要望」の特定を求めているものと解されることから、当該経過措置の検討経緯について、当審査会事務局職員をして諮問庁に確認させたところ、諮問庁は以下のとおり説明する。

ア 令和2年10月7日の第57回動物愛護部会において、員数の規定を含む飼養管理基準省令の案を提示したが、この時点で「飼養環境の改善を図るとともに、これらの環境づくりを進めるための期間も考慮し、飼養設備の規模、従業者の員数、繁殖に係る基準については、経過措置について検討する。」としていた。

これは、上記部会に飼養管理基準省令案を提示することに先立ち、科学的知見に基づいた基準を専門的見地から検討することを目的に

設置された「動物の適正な飼養管理方法等に関する検討会」の第7回（令和2年8月12日）において、「基準に定める項目によっては十分な準備期間がとれるように配慮すること。」とする座長提言が示されており、また、環境省としても、基準の適用が事業者の破綻、廃業等につながり、これにより犬や猫の飼育放棄や不適正飼育に至る可能性を考慮し、適切な経過措置が必要と考えていたためである。

イ 令和2年10月16日から同年11月17日まで行われた飼養管理基準省令案に対する意見の募集（パブリックコメント）において、企業・団体から「従業者の員数、飼養施設に関する事項について、数値基準を令和3年6月に適用すると、多数の犬猫が行き場を失い、殺処分が大幅に増加する恐れがある。特に第二種の保護団体には3年程度の移行期間を設け、段階的に適用するべきだ。第二種に対する数値基準緩和も必要。」とする旨の意見提出があった。

ウ 当該意見の有無にかかわらず、経過措置を検討するとしていたことから、令和2年11月から同年12月までの間、省内で経過措置について検討を行ったが、その結果、従業者の員数について、第一種動物取扱業に対しては令和6年に完全施行、第二種動物取扱業に対しては令和7年に完全施行する案とした。

これは、まず、第一種、第二種ともに行き場を失う犬猫の遺棄や殺処分、不適正飼養を防ぎ、新規の従業者の確保等を行う期間が必要であり、双方に経過措置が必要と考え、また、第二種を1年後ろ倒しした理由は、第一種から第二種への譲渡が増加する可能性を見越したためである。

エ このように、第57回動物愛護部会において経過措置を検討するとしていたことから、省内で経過措置について検討を行い、所要の手続を経て、令和2年12月25日の第58回動物愛護部会において、飼養管理基準省令の答申案を示し、審議を経て答申として了承されたところであり、経過措置の導入やその内容については、特定の議員や団体の意見・要望により検討を行ったものではない。

オ なお、本件開示請求は、上記イのパブリックコメントの結果が令和3年4月1日に公表されていたことを踏まえてのものであることから、「議員やNPO関係者らから、直接環境省に提出され参考とした要望」が開示請求として求められたものと考えたところであり、上記イの意見（パブリックコメント）は本件対象文書に該当しない。また、審査請求書（上記第2の2）でも「これら国会議員、関係団体等から受け取った意見、要望は当然、文書ごと保存または文書化して保存しているはずである。」とあることから、審査請求人は当該パブリック

コメントの結果を求めるといふ認識ではないと推察する。

カ 本件開示請求・審査請求を受け、自然環境局総務課動物愛護管理室の執務室内文書保管場所、書庫、文書管理システムに保存されている電子ファイル、動物愛護管理室内共有フォルダ等の探索を行ったが、本件対象文書に該当する文書の存在は確認できなかった。

(3) 以下検討する。

ア 団体との面会においては、要望書等の書面の手交はなく、口頭での要望であり、議員との面会においても、要望書等の書面の手交はなく、議員からの質問に対して口頭で検討状況を説明したものであるとする上記第3の4(1)の諮問庁の説明は、当審査会事務局職員をしてインターネット検索により入手させた議員の特定ブログ(審査請求人が上記第2の2で指摘するもの)の内容を踏まえても、これを覆すに足りる事情までは認められない。

イ また、当審査会において、上記(2)で諮問庁が説明する座長提言、第57回及び第58回動物愛護部会の議事録、パブリックコメント等を確認したところ、当該経過措置に係る審議経過等は、上記(2)アないしエの説明と矛盾するものではなく、当該経過措置の導入やその内容については、特定の議員や団体の意見・要望により検討を行ったものではないとする上記(2)エの諮問庁の説明も、これを否定することまでは困難である。さらに、諮問庁から文書管理規則の提示を受けて確認したところ、その内容は諮問庁の上記第3の4(1)の説明に符合するものであって、上記のとおり特定の議員や団体の意見・要望により経過措置の検討が行われたものではない旨の説明を否定しきれない状況下では、文書管理規則の規定に照らし、必ず本件対象文書が作成されているはずであるということもできない。

ウ なお、諮問庁は、上記(2)イ及びオのとおり、パブリックコメントにおいて団体から提出された意見については、本件開示請求時点で公表されていたものであるから本件対象文書には該当しない旨説明するが、「第2種動物取扱業(譲渡団体)の適用除外を2年(1種は1年)としたことの検討に当たって参考とした要望(議員、NPO関係者ら)」に該当し得るものであれば、開示請求時点における公表の有無にかかわらず、本件対象文書に該当し得るものといわざるを得ない。しかしながら、審査請求人が上記第2の2において特定を求めているものは、「政策決定(譲渡団体への経過措置)を設けることとなった国会議員、関係団体等から受け取った意見、要望」であるところ、これは、その前後の文脈を踏まえると、それらの者から直接提出された意見・要望を想定していると解するのが合理的であることからすれば、上記(2)イのパブリックコメントにおける団体からの意見について

は、本件審査請求において特定を求められている文書には該当しないと認められ、その限りにおいて、諮問庁の上記（２）オの説明は首肯できる。

エ このほか、上記（２）カの探索の範囲等に特段の問題があるとは認められず、他に本件対象文書の存在をうかがわせる事情も認められない。

（４）したがって、環境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

本件審査請求に係る当審査会の判断は上記２のとおりであるが、行政文書が公表されているということのみをもって開示請求の対象に該当しないと判断するのは誤りであり、処分庁は、本来、開示請求者（審査請求人）に対し、当該文書に係る情報提供及び確認等を行うべきであったのであるから、処分庁においては、今後、この点に留意して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、環境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４部会）

委員 小林昭彦，委員 塩入みほも，委員 常岡孝好

別紙 本件対象文書

犬猫適正飼養規制（2021年6月スタート）にあたって、第2種動物取扱業（譲渡団体）の適用除外を2年（1種は1年）としたことの検討にあたって参考とした要望（議員，NPO関係者ら）や保管譲渡の実情を示すデータを含む行政文書一式