

諮問庁：厚生労働大臣

諮問日：令和3年12月8日（令和3年（行情）諮問第540号）及び同月9日（同第551号ないし同第553号）

答申日：令和4年8月8日（令和4年度（行情）答申第183号ないし同第186号）

事件名：保険局施行簿（特定期間分）の一部開示決定に関する件（文書の特定）
労働基準局監督課施行簿（平成31年度）の開示決定に関する件（文書の特定）

労働基準局監督課施行簿（令和2年度）の開示決定に関する件（文書の特定）

労働基準局監督課施行簿（平成30年度）の開示決定に関する件（文書の特定）

答 申 書

第1 審査会の結論

別紙の1に掲げる請求文書1ないし請求文書4（以下、併せて「本件請求文書」という。）の開示請求につき、別紙の2に掲げる文書1ないし文書4（以下、併せて「本件対象文書」という。）を特定し、文書1を一部開示し、文書2ないし文書4を開示した各決定については、本件対象文書を特定したことは、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条の規定に基づく各開示請求に対し、令和3年6月10日付け厚生労働省発保0610第4号及び同年8月12日付け厚生労働省発基0812第1号ないし同第3号により厚生労働大臣（以下「処分庁」又は「諮問庁」という。）が行った一部開示決定及び各開示決定（以下、順に「原処分1」ないし「原処分4」といい、併せて「原処分」という。）について、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、各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（原処分1ないし原処分4共通）。

（1）審査請求書

ア 本件対象文書は、文書1ないし文書4であり、処分庁は、文書1について法5条1号又は2号イ該当を理由に一部を不開示とし、文書2

ないし文書4について全部開示とした。

イ 審査請求人は前項不開示部分を検討する以前の問題として、本件対象文書の特定自体に疑義・不服があるため、原処分を取り消し本件請求文書が適正に特定されるべきと考え、以下のとおり主張する。

(ア) 厚生労働省文書取扱規則（以下「取扱規則」という。）33条により文書番号は毎日更新するものとされているところ、処分庁が特定し一部開示又は開示した本件対象文書においても、決裁文書名は施行日又は決裁日ごとに掲載され文書番号が記載されている。

しかしながら、各施行日又は各決裁日ごとの文書番号は必ずしも連続した昇順になっていない。例えば、文書1では、保発1012第2号から同第4号はあるが第1号はなく、また保発1021第1号から同第9号のうち第7号及び第8号はない。平成30年度分（文書4）では、基監発0131第2号はあるが1号はなく、基監発0329第1号から同第5号のうち第3号はない。平成31年度分（文書2）では、基監発0401第1号から第7号のうち第4号はなく、基監発0117第2号はあるが第1号はない。令和2年度分（文書3）では、基監発0410第2号はあるが第1号はなく、基監発0807第2号はあるが第1号はない。このような欠番は他の施行日でも頻繁に見られる。

(イ) 取扱規則25条2項により文書番号は各文書の担当課が管理すべきものとされているため、審査請求人は、文書番号の欠番は、例えば仮の付番ののちに当該文書の起案が取り消され決裁文書が存在せず空き番号として未使用又は使用不可の取扱いとされている可能性を想定し、取扱規則25条規定の文書番号管理簿を処分庁に開示請求した。

その結果、処分庁は特定文書番号の行政文書不開示決定通知書のとおり、当該管理簿を作成しておらず保有していない事実を明らかにして不開示処分をした。

(ウ) 決裁文書の起案等行政文書の取扱いは総務省行政管理局作成の文書管理システムを用いることとされており、同システムでは仮付番したが未使用の文書番号を新たな起案に付番する機能がある。本件対象文書である施行簿も同システムにより出力されたものと思われ、同システムによる施行簿処理においては、特定の条件による抽出や絞込み処理が可能であって、その結果の表示内容をCSV出力することができる。

(エ) これらのことから、開示実施された文書1である保険局施行簿掲載の決裁文書が保険局の決裁した保發文書の、文書2ないし文書4である施行簿記載の決裁文書が監督課の決裁した基監發文書のすべ

てであるとは言えないことが強く疑われる。

紙の施行簿による管理であれば、仮付番した文書番号は取消しの跡を残すことで関係文書の未作成未決裁を確認することができるが、文書管理システムによる管理では、意図的な抽出や個別文書の削除がシステム上簡易に処理できる。

特に、前政権や現政権内閣による公文書の意図的な改ざんや隠蔽、公文書ガイドラインの不適切な運用の頻発、行政文書情報公開事務上の不適切な不開示処分の頻発が広く問題視されている現在、欠番文書番号の管理がまったくされていないのであるから、本件対象文書に掲載されている文書以外の、飛び番号の文書番号の文書（まったく記載のない決裁日の基監発第1号の決裁文書を含む）が存在していると判断することが合理的である。

ウ 従って、原処分で特定した対象文書には文書番号欠番分の決裁文書分が除かれているおそれが極めて強く、原処分は取消され、欠番分及びまったく記載のない決裁日の基監発第1号の決裁文書を含めたすべての決裁文書に掲載した各施行簿が開示されるべきである。

(2) 意見書

ア 諮問庁の主張を要約すると、審査請求されて初めて調査したところ、定められた手順を踏まず放置した結果、施行簿記載漏れの決裁文書が見つかったが、理由を問わず、開示請求時点で保持していた文書を特定したのだから処分は適正である、というものである。

イ 確かに諮問庁が理由説明書（下記第3。以下同じ。）で指摘しているとおり、施行簿は取扱規則8条3項2号に基づき課に課施行簿を備え、同条4項に基づき文書管理システムにより調整するものとされている。また、取扱規則25条において記載事項も特定されている。

しかしながら、諮問庁は、審査請求人が指摘した取扱規則25条2項に基づく管理責任にはまったく触れていない。文書番号は毎日更新されるものであって（33条）、これを基に、25条2項は「前項の文書番号は、前項各号に掲げる文書の区分に応じ、それぞれ当該各号に定める課において管理するものとする。」として課の管理責任を定めている。

ウ 「取扱規則」は、厚生労働省における文書の取扱いのうち、「文書の接受及び配布」、「文書の決裁」、「文書の施行」等について、必要な事項を定めたものであり、厚生労働省における文書の取扱いのうち、管理に関する「管理体制」、「作成」、「整理」、「保存」、「行政文書ファイル管理簿」、「移管、廃棄又は保存期間の延長」等については、公文書等の管理に関する法律10条1項の規定に基づき定められた「厚生労働省行政文書管理規則」（以下「管理規則」という。）で必要な事項

が定められている。

これら両規則の目的は、公文書等の管理に関する法律に明示されている。

即ち、「行政文書等の適正な管理、(略)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(略)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。」(1条)のものであり、「行政機関の職員は、第1条の目的の達成に資するため、当該行政機関における経緯も含めた意思決定に至る過程並びに当該行政機関の事務及び事業の実績を合理的に跡付け、又は検証することができるよう、(略)、文書を作成しなければならない。」(4条)とされている。

エ 諮問庁は理由説明書3(2)ウで「審査請求を受けて」確認したところ、「決裁を終えた決裁文書であって、件名等が記載されていないものが一部確認された。」としている。つまり、審査請求を受けなければ施行簿に未記載の文書は永遠に未記載に気づかれず、施行簿上存在しない扱いであった。

実際に、本件開示請求の前に、監督課施行簿について、平成30年度分はすでに平成31年4月2日付けで受け付けられた開示請求開第18号へ開示処分がされ、平成31年度もすでに令和2年4月2日付けで受け付けられた開示請求開第34号へ開示処分がされたが、2年以上経過した後の令和3年7月8日に開示請求した本件の開示処分によっても未掲載分は依然存在しない文書として扱われ、本件審査請求をして初めて未掲載分を確認したというお粗末な事務処理であった。

なお、これらの過去の開示請求案件は、厚生労働省に別途開示請求した「開示請求文書進捗管理表」から得た事実であるが、当該「開示請求文書進捗管理表」の記載もまた、監督課施行簿の部分は発簡月日も発簡番号(文書番号)も記載されておらず、進捗管理の用をなしていないため、開示処分日等は不明のままである。

オ さらに、諮問庁は平然と「記載されていないものが一部確認された。」と述べているが、一部とは何件のことか、諮問庁は明らかにしていない。

審査請求人が本件4件の施行簿について知り得る範囲でも、16件の未記載文書が存在している。

カ また、諮問庁は「施行明細登録」が「遅れていたものが一部あった。」としているが、それらは何件あったのか。前述の「記載されていないものが一部確認された。」ものとまったく同一であるのか、そうではなく、「施行明細登録」遅れとは異なる事情で未記載のものもあったのか否か。諮問庁はその詳細を明らかにするべきである。

残念ながら、恣意的、故意による文書名削除がなかったと善意に考えることはできない。

一例をあげれば、特定諮問事件がある。同審査請求対象処分は、特定文書番号A行政文書不開示決定であって、その対象文書は「特定文書番号B監督指導業務の運営に当たって留意すべき事項について」を収受したことが記載されている台帳」であるが、同通知文書自体は、毎年同名文書について特定答申にて全部開示判断が示されたにも関わらず、厚生労働省労働基準局監督課は同答申を無視して一部不開示の処分を強行したものである。この厚生労働省本省の判断を付度して、地方労働局があえて収受文書台帳への記載を故意に放置したのではないかと疑念を抱いたとしても不合理とは言えない。諮問庁の言い訳は本件と同じく「記入すべき文書であったが、事実として、開示請求のあった時点で、これらの事項が登録されていなかった。」というものである。

キ 諮問庁は（理由説明書）4（1）にて「廃案等により文書番号を取得したものの結果として施行されないものもある」とし、さらに同（2）にて「必ずしも文書番号を連続させなければならない必然性はないから、当該機能を使用しないことは何ら不自然・不合理ではない」と主張している。

既述のとおり、取扱規則25条2項に基づく管理責任は当然であるところ、番号管理は施行簿のみで行っている旨諮問庁は既に明言しているのだから、毎日更新される文書番号のうち、施行されずに廃番となった番号は掌握していなければならない。

そうであるにもかかわらず、数年を経て再び開示請求を受けても施行簿に決裁済みの文書が記載されていないことすら把握できていない状態である。

本件施行簿の作成、保存は「経緯も含めた意思決定に至る過程並びに当該行政機関の事務及び事業の実績を合理的に跡付け、又は検証することができる」ことを目的としているのであるから、廃番も未掲載決裁文書も把握できない集団がこれを管理するには文書番号を連続させなければならないことは自明であり必然であり、その他の管理方法はない。文書番号を連続させずに何を管理していたというのか。施行簿で管理していると明言しておきながら文書番号の連続性を無視することこそ、「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」であることを忘却した不合理極まりない独断と言わなければならない。

ク 以上述べてきたとおり、本件対象文書は何ら改善の手立てなく、外部から審査請求を受けなければ適正な文書を作成することができない

諮問庁の致命的な欠陥という重大な過失によって生じた開示請求権の侵害である。

万一、原処分が適正とされるならば、今後すべての行政文書は、開示請求時点で適切に作成保管されたと評価することはできなくなり、すべての開示文書について審査請求をしなければならなくなる。或いは少なくとも、複数の情報を掲載する行政文書であって文書番号が振られた行政文書は、各担当課が管理している前提に立てば、欠番のすべてについて直ちに返答されるものとして、おのおの毎回問合せの電話をしなければならない。

これでは公文書の内容の確定性、情報公開制度の信頼性と安定性が完全に否定されてしまう。

この重大な事態に加えて、すでに官僚の無謬性が完全に否定されていることは事態をさらに悪化させる。財務省は、修正する決裁文書はその経過が明らかとなるよう別文書として作成保存すべき規則を無視して、決裁文書そのものを改ざんした。国土交通省は統計の原票を改ざんしたが統計の継続性という欺瞞を用いて軽微な修正と捉えている。厚生労働省の統計改ざんは過去の労働社会保険給付の遡及給付という前代未聞の国家的損失を生み出した。

いい加減で下品な事務の結果としての未完の文書ばかりとなれば、行政への最低限の信頼をどこに置けばよいのか。

ケ 諮問庁は、自らの不適切な処理を棚に上げて、開示請求時点の不法不当の結果を理由にすることは許されず、処分変更または行政サービスとして本来処理されていたであろう状態の行政文書、施行簿を開示すべきである。従って、原処分は取消されるべきである。

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3年4月13日付け（同日受付）及び同年7月8日付け（同日受付）で、処分庁に対して、法3条の規定に基づき、本件請求文書に係る開示請求を行った。
- (2) これに対して、処分庁が令和3年6月10日付け厚生労働省発保0610第4号、同年8月12日付け厚生労働省発基0812第1号、同第2号及び同第3号により、本件対象文書の一部又は全部を開示する旨の各決定（原処分）を行ったところ、審査請求人がこれを不服として、同年9月8日付け（同月9日受付）及び同月9日付け（同月10日受付）で本件各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

本件各審査請求について、原処分は妥当であるから、棄却すべきである。

3 理由

(1) 施行簿について

施行簿については、取扱規則8条2項3号に基づき、総括課に部局施行簿を、同条3項2号に基づき、課に課施行簿を備えることとされており、同条4項に基づき、当該施行簿は文書管理システム（総務省が、文書管理業務の業務・システム最適化計画（2007年（平成19年）4月13日各府省情報化統括責任者（CIO）連絡会議決定）に基づき整備した政府全体で利用可能な一元的な文書管理システムをいう。以下同じ。）により調整するものとされている。

また、施行簿は、取扱規則25条に基づき、決裁文書について決裁を終えたとき、件名、文書番号、施行日、起案者その他必要な事項を記載するものとされている。

(2) 本件対象文書の特定について

ア 原処分1

本件開示請求を受け、処分庁は、文書管理システムにより調整され、総括課である保険局総務課に備えられた部局施行簿（以下「保険局施行簿」という。）について、令和2年10月から令和3年3月までに施行されたものを抽出・出力して、「保険局施行簿（令和2年10月から令和3年3月まで）」（文書1）を作成し、これを特定したものである。

イ 原処分2ないし原処分4

本件各開示請求を受け、処分庁は、文書管理システムにより調整され、労働基準局監督課（以下「監督課」という。）に備えられた課施行簿（以下「監督課施行簿」という。）について、平成31年度、令和2年度及び平成30年度に施行されたものを抽出・出力して、「監督課施行簿（平成31年度）」（文書2）、「監督課施行簿（令和2年度）」（文書3）及び「監督課施行簿（平成30年度）」（文書4）を作成し、これを特定したものである。

ウ 本件各審査請求を受けて、諮問庁において、改めて処分庁が開示決定した保険局施行簿及び監督課施行簿を確認したところ、決裁を終えた決裁文書であって、件名等が記載されていないものが一部確認された。

これについて、詳細を確認したところ、文書管理システムにより調整される施行簿に必要な事項を記載するためには、決裁文書について決裁を終えたとき、施行明細登録（施行先、施行方法等を登録することをいう。以下同じ。）を行う必要があるところ、これが遅れていたものが一部あった。このため、決裁を終えた決裁文書であって、施行簿に記載されていないものがあったところである。

エ しかし、法に基づく開示請求権は、行政機関が保有する行政文書を

あるがままの形で開示することを求める権利であり、開示請求に対して新たに行政文書を作成する義務を課すものではないと解されるところ、上記ア及びイの事実関係を踏まえると、処分庁は、本件開示請求を受けて、その時点で存在する施行簿をあるがままの形で特定し、その全部を開示したものであり、原処分が違法又は不当とはいえない。

オ なお、本件各審査請求を受けて、上記ウの事実関係が確認されたことから、本件対象文書に記載されるべき決裁文書については、順次、施行明細登録を行っているところである。

4 審査請求人の主張について

(1) 審査請求人は、各審査請求書において、処分庁がその一部又は全部を開示した本件対象文書について、「各施行日又は決裁日ごとの文書番号は必ずしも連続した昇順になっていない」等と述べ、「欠番分の決裁文書を含めたすべての決裁文書を掲載した保険局施行簿が開示されるべきである」(原処分1)、「欠番分及びまったく記載のない決裁日の基監発第1号の決裁文書を含めたすべての決裁文書を掲載した施行簿が開示されるべきである」(原処分2ないし原処分4)旨を主張する。

しかし、法に基づく開示請求権の法的性質は、上記3(2)エのとおりであり、また、廃案等により文書番号を取得したものの結果として施行されないものもあることから、審査請求人の主張は採用できない。

(2) また、審査請求人は、審査請求書において、「文書管理システムでは仮付番したが未使用の文書番号を新たな起案に付番する機能がある」等とも主張するが、必ずしも文書番号を連続させなければならない必然性はないから、当該機能を使用しないことは何ら不自然・不合理ではなく、その主張は失当である。

5 結論

以上のとおり、原処分について、処分庁が特定した行政文書は妥当であるから、これを維持することが相当である。

第4 調査審議の経過

当審査会は、本件各諮問事件について、以下のとおり、併合し、調査審議を行った。

- ① 令和3年12月8日 諮問の受理(令和3年(行情)諮問第540号)
- ② 同日 諮問庁から理由説明書を收受(同上)
- ③ 同月9日 諮問の受理(令和3年(行情)諮問第551号ないし同第553号)
- ④ 同日 諮問庁から理由説明書を收受(同上)
- ⑤ 令和4年1月11日 審査請求人から意見書を收受(令和3年(行情)諮問第540号及び同第551号な

いし同第553号)

- ⑥ 同年7月21日 審議(同上)
- ⑦ 同年8月1日 令和3年(行情)諮問第540号及び同第551号ないし同第553号の併合並びに審議

第5 審査会の判断の理由

1 本件各開示請求について

本件各開示請求は、本件請求文書の開示を求めるものであり、処分庁は、本件対象文書を特定し、その全部又は一部を開示する原処分を行った。

これに対し、審査請求人は、全ての決裁文書を掲載した施行簿が開示されるべきとして、原処分の取消しを求めているところ、諮問庁は、原処分は妥当であるとしていることから、以下、本件対象文書の特定の妥当性について検討する。

2 本件対象文書の特定の妥当性について

- (1) 本件各開示請求は、保険局又は労働基準局監督課の特定の期間の施行簿の開示を求めるものである。施行簿とは、取扱規則に基づき、総括課に部局施行簿を、課に課施行簿を備え、文書管理システムにより調整するものとされ、決裁文書について決裁を終えたとき、件名、文書番号、施行日、起案者その他必要な事項を記載するものとされているものと認められる。
- (2) 諮問庁は、処分庁においては、本件各開示請求を受け、いずれも文書管理システムにより調整された保険局施行簿(文書1)及び労働基準局監督課施行簿(文書2ないし文書4)について、本件各開示請求で指定された期間に施行されたものを、同システムから抽出・出力して作成し、これを本件対象文書として特定した旨説明するところ、審査請求人は、本件対象文書の各施行日又は各決裁日ごとの文書番号は必ずしも連続した昇順になっておらず、欠番が頻繁に見られることから、本件対象文書は文書番号欠番分の決裁文書が除かれているおそれが極めて強く、欠番分等の全ての決裁文書を掲載した施行簿が開示されるべき旨主張する。
- (3) 以上について検討する。

ア 当審査会において、本件対象文書を確認したところ、本件対象文書は、決裁ごとの「施行日」(文書2ないし文書4は「決裁日」)、「文書番号」、「件名」、「起案者」等が1行ごとに記載された表形式の文書であり、各開示請求に則した部局・課及び期間のものであると認められる。そこで、「施行日」又は「決裁日」及び「文書番号」を確認すると、いずれもおおむね昇順に記載されているところ、確かに審査請求人が主張するとおり、それぞれの「文書番号」に相当数の欠番が認められる。

イ 当該欠番について、当審査会事務局職員をして諮問庁に改めて確認させたところ、諮問庁は以下のとおり説明する。

文書管理システムを利用して決裁を行う場合、各担当職員において同システムに必要事項を入力して起案を行うこととなる。紙で施行する文書に係る起案の場合は、他の文書作成ソフトを使用して施行する文書の案を作成し、同システムに当該文書を保存（添付）した上で、決裁を行う。決裁が完了すると、施行する文書に決裁を受けた文書番号を直接記入することで、実務上、文書の施行は可能となるが、同システム上は、文書を施行する際に、当該文書の件名や施行先、施行方法等の施行明細を同システムに入力することとされており、これらの入力が完了したところで、決裁文書が施行簿に記載されることになる。

本件各審査請求を受けて、起案者又は文書管理者が、起案した事案の処理状況を文書管理システムで確認したところ、今回の施行簿における欠番は、施行明細登録を完了せずに文書の施行を行い、その後も登録作業を完了させなかったために起こったものであることが判明した。

これらの施行簿に反映されていなかった決裁文書については、施行明細登録を完了させるべく作業を進めているところである。また、今回の事例を受けて、所管課において同様の事例が起きないように、大臣官房総務課から省内全部局へ周知の徹底を図っている。

ウ 本件対象文書である各施行簿が、文書管理システムにより作成されたものであることを踏まえると、上記イの諮問庁の説明を覆すに足りる事情は認められず、厚生労働省において本件対象文書の外に特定すべき文書を保有しているとは認められない。

原処分においては、開示請求時点で存在する施行簿をあるがままの形で特定し開示したものであるが、審査請求人は欠番分等の全ての決裁文書を掲載した施行簿が開示されるべき旨主張する。法に基づく開示請求権は、あるがままの形で行政文書を開示することを求める権利であり、行政機関の長は、開示請求文書について新たに行政文書を作成又は加工する義務はないと解されるのであるから、審査請求人の主張は採用できない。

3 付言

本件の施行簿における決裁を終えた決裁文書に係る欠番は、起案者が決裁文書の施行の際に文書管理システムに入力すべき事項を入力しなかったことにより、当該決裁文書が施行簿に反映されず、結果的に欠番が生じたものである。文書管理システム上、施行簿に必要な明細が適切に入力されず、欠番のまま長期間放置されていたことは、不適切であるといわざるを得ない。諮問庁においては、今回の事例に鑑み、上記2（3）イの大臣官

房総務課による周知徹底を含め、今後同様の事態が生じることのないようにすべきである。

4 本件各決定について

以上のことから、本件請求文書の開示請求につき、本件対象文書を特定し、文書1を一部開示し、文書2ないし文書4を開示した各決定については、厚生労働省において、本件対象文書の外に開示請求の対象として特定すべき文書を保有しているとは認められないので、本件対象文書を特定したことは、妥当であると判断した。

(第3部会)

委員 長屋 聡, 委員 久末弥生, 委員 葭葉裕子

別紙

1 本件請求文書

請求文書1 保険局（局，全課室）の施行簿（令和2年10月から令和3年3月まで）。ただし，施行文書のない課室分は除く。

請求文書2 2019年度労働基準局監督課施行簿

請求文書3 2020年度労働基準局監督課施行簿

請求文書4 2018年度労働基準局監督課施行簿

2 本件対象文書

文書1 保険局施行簿（令和2年10月から令和3年3月まで）

文書2 厚生労働省労働基準局監督課施行簿（平成31年度）

文書3 厚生労働省労働基準局監督課施行簿（令和2年度）

文書4 厚生労働省労働基準局監督課施行簿（平成30年度）