

諮問庁：国土交通大臣

諮問日：令和4年4月25日（令和4年（行情）諮問第277号）

答申日：令和4年10月3日（令和4年度（行情）答申第254号）

事件名：行政機関の保有する情報の公開に関する法律における組織的に用いるものに該当しない文書に関する記載がある文書の一部開示決定に関する件

答 申 書

第1 審査会の結論

別紙の1（1）ないし（3）に掲げる文書（以下、順に「請求文書1」ないし「請求文書3」といい、併せて「本件請求文書」という。）の開示請求に対し、請求文書1及び請求文書3につき、別紙の2に掲げる文書（以下「本件対象文書1」という。）を特定し、一部開示し、請求文書2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、諮問庁が別紙の3に掲げる文書（以下「本件対象文書2」といい、本件対象文書1と併せて「本件対象文書」という。）を追加して特定し、開示決定等をすべきとしていることは、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

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12月28日付け国東整総情第1194号により東北地方整備局長（以下「処分庁」という。）が行った一部開示決定（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

審査請求人の主張する審査請求の理由は、審査請求書及び意見書によると、おおむね以下のとおりである。

（1）審査請求書

ア 本審査請求に係る経緯はおおむね以下のとおりである。

（ア）審査請求人は、法4条1項の規定に基づき令和3年11月25日付けの行政文書開示請求書にて処分庁に対して行政文書の開示を請求した。

（イ）処分庁からは、同年12月30日に同月28日付け国東整総情第1194号の行政文書開示決定通知書を受理し、同通知書に記載する処分を受けた。

イ 処分庁の行政文書開示決定通知書をみると、「2不開示とした部分

とその理由」欄には、「東北地方整備局公報の目次については、国土交通省行政文書管理規則及び行政機関の保有する情報の公開に関する法律に基づく処分に係る審査基準が記録されている箇所を開示。」と開示とした行政文書の名称と開示した部分のみが記載されている。

ウ 審査請求人は、不開示の理由には、「どのような文書」のは記載されているが、「どのような部分」、「どのような内容」及び「開示するとどのような支障が生ずるのか」について具体的な説明がされているとは認め難いとする。原処分は、不開示事由に該当すると判断した根拠を具体的に示されているとはいえない不当な処分である。

エ 処分庁の行政文書開示決定通知書をみると、「2 不開示とした部分とその理由」欄には、「東北地方整備局内での作成、取得、保有、取扱い、検討、整理、運用を定めた文書はなし。」と不開示とした行政文書の名称のみが記載されている。

オ 審査請求人は、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と考える。

カ このような不開示の理由では、審査請求人にとって、本件の請求がどのような理由によって不開示となるのかを十分に了知できないため、審査請求を行うに当たって、具体的、効果的な主張をすることを困難にさせているものであるから、理由の提示の要件を欠くといわざるを得ず、法9条2項の趣旨及び行政手続法（平成5年法律第88号）8条1項に照らし、違法である。

キ 地方自治体においては、情報公開条例を適切に運用するために「情報公開条例の解釈と運用」「情報公開条例逐条解説」「情報公開事務の手引き」等を制定されている。処分庁においても、当然ながら過去の開示請求及び情報公開・個人情報保護審査会の答申及び情報公開請求に関する判例を踏まえて、審査基準の各項目を更に趣旨や解説、細目運用等を記載した行政文書が存在すると考えられる。また、国土交通省各局等情報公開担当者間での統一的な運用を図るために「国土交通本省公文書監理・情報公開室への情報公開事務に関する問合せと回答のメール」（同報も含む）、「情報公開事務に関する申合せ事項」及び「情報公開事務のQ&A」等といった行政文書も存在すると考えられる。今回の処分は、このような行政文書を保有しながらも、当該行政文書を開示対象として特定していない偽った処分であるから、法5条行政文書の開示義務の規定に違反しており、違法である。

ク 原処分により、審査請求人は、法3条開示請求権を侵害されている。

ケ 以上の点から，原処分 of 取消しを求めるため，本審査請求を提起した。

(2) 意見書

ア 原処分 of 理由について

(ア) 原処分は，別紙の2に掲げる本件対象文書1（以下，第2の2（2）において「当初特定文書」という。）に記載された処分基準をもってして処分されたのか，または理由説明書（下記第3）の3（3）において別紙の3（1）ないし（6）に掲げる文書（以下，第2の2（2）において「隠し立て文書」という。）に記載された処分基準をもってして処分されたのかを全く説明されていません。

(イ) 審査請求人は，処分庁がどのような理由をもって原処分をしたのか，その理由 of 説明を求めます。

イ 隠し立て文書について

(ア) 諮問庁は，隠し立て文書を特定したとして，処分庁は改めて開示決定等すべきであると説明されています。

(イ) 諮問庁は，処分庁が隠し立て文書を，なぜ隠し立てしたのか of 理由を理由説明書に記載されていません。審査会におかれましては，違法な隠し立て of 再発を防止する観点から諮問庁に理由を確認し，諮問庁に対して付言していただきますようお願いいたします。

ウ 更なる隠し立て文書について

(ア) 審査請求人は，隠し立て文書は，いずれも国土交通省大臣官房で作成された行政文書で，東北地方整備局独自の行政文書ではないと考えます。

(イ) 審査請求人は，原処分が当初特定文書や隠し立て文書に記載した処分基準に基づかずに処分されたのでなければ，その処分基準が記載された東北地方整備局が独自に作成・取得した行政文書（以下，第2の2（2）において「更なる隠し立て文書」という。）も，本件請求内容が記載されていると思われることから今回の特定対象 of 行政文書とすべきと考えます。

(ウ) 処分庁は，隠し立て文書が本件特定文書であると認識していたのにも関わらず，その保有を秘密にして，審査請求人からの行政文書開示請求に対して特定文書とせず，かつ，審査請求人から電話にて，その保有を尋ねられているのに知らないと言いつけられました。

(エ) 審査庁が改めて処分庁に文書を探索させて隠し立て文書を特定されていますが，審査請求人は，これまでのことから，処分庁が諮問庁 of 意をくんで包み隠さず対象文書を特定したとは到底思えません。

(オ) 審査会におかれては，情報公開・個人情報保護審査会設置法9条1項 of 審査会 of 調査権限の規定に基づき諮問庁に対して，更なる隠

し立て文書が存在するのか、その提示を求めているようお願い
します。

第3 諮問庁の説明の要旨

1 本件審査請求について

審査請求人は、法4条1項に基づき、処分庁に対して、別紙の1の文書
(本件請求文書)の開示を求めた(令和3年11月25日付け)。大要、
法2条2項の「行政文書」該当性について記載された行政文書の開示を求
めるものである。

処分庁は、別紙の2に掲げる文書(本件対象文書1)を特定し、そのう
ち国土交通省職員の内線番号等、法5条6号に該当する部分を不開示とし、
東北地方整備局内での取扱い等を定めた文書は不存在などとする一部開示
決定をした(同年12月28日付け国東整総情第1194号。原処分。)

審査請求人は、国土交通大臣(以下「諮問庁」という。)に対し本件審
査請求を提起した(令和4年1月20日付け)。

2 審査請求人の主張

審査請求書における審査請求人の主張は、上記第2の2(1)のとおり
である。

3 原処分に対する諮問庁の考え方

(1) 上記第2の2(1)イ及びウの主張について(公報)

原処分は、本件請求文書中の「東北地方整備局の担当部署から関係部
署に通知・事務連絡・情報提供・連絡したもの」に相当する文書として、
「東北地方整備局公報目次」を特定し、「不開示とした部分とその理由」
として「東北地方整備局内での作成、取得、保有、取扱い、検討、整理、
運用を定めた文書はなし。」と記載した。そして、この「東北地方整備
局公報目次」は、原処分上、日付や号数を特定しておらず、開示実施し
た文書は、国土交通省行政文書管理規則の一部改正(令和2年7月3日)
を整備局内に周知した公報(令和2年7月21日付け第21号)の目次
と、法に基づく処分に係る審査基準の一部改正を整備局内に周知した公
報(令和2年4月10日付け第3号)の目次である。

しかしながら、請求文書に該当する一つの行政文書は、その一部の
みを抽出して特定するのではなく、原則として一行政文書全体を一体的に
特定すべきところ、東北地方整備局公報は、各号につき目次及び本文と
で一体の行政文書であり、本件において公報の本文を除き目次のみを対
象とすることが開示請求の趣旨から明白であるともいえない。また、
「東北地方整備局公報目次」はいずれの号の公報を指しているのかも不
明であり、「不開示とした部分とその理由」もそれに対応した内容が何
ら記載されていない。

したがって、この点についての原処分は違法であるから取り消される

べきであり、各公報について、目次及び本文を一体として特定し、開示決定等すべきである。

(2) 上記第2の2(1)エないしカの主張について(不存在の理由不備)

本件請求文書中の「東北地方整備局内での作成、取得、保有、取扱い、検討、整理、若しくは運用などを定めたもの」とは、国土交通本省など東北地方整備局外が作成したものではなく、東北地方整備局内で作成した東北地方整備局独自の行政文書を指すものと解される。

この点につき、原処分は「不開示とした部分とその理由」欄に「東北地方整備局内での作成、取得、保有、取扱い、検討、整理、運用を定めた文書はなし。」とのみ記載し、文書不存在であるものの、廃棄済なのかもともと保有していないのかが明らかではない。

確かに、不存在であることの理由も記載することが行政手続法8条1項の趣旨に照らし適切であるといえる。もっとも、不開示理由が少なくとも文書不存在であることは示しているのであるから、さらにその不存在の理由を記載しなかったとしても、取り消されるべき違法・不当があるとまではいえない(令和3年度(行情)答申第399号等参照)。

また、改めて処分庁をして該当の文書が存在しないか探索させたところ不存在であった(作成・取得しておらず)。

したがって、この点につき原処分は妥当である。

(3) 上記第2の2(1)キの主張について(文書の特定漏れ)

審査請求人は、本件対象文書1以外にも特定すべき文書が存在すると主張する。

改めて処分庁をして探索させた結果、別紙の3(1)ないし(6)に掲げる文書が該当すると考えられるため、処分庁は改めて開示決定等すべきである。

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4年4月25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1日 審査請求人から意見書を收受
- ④ 同年8月30日 審議
- ⑤ 同年9月28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、本件請求文書の開示を求めるものであり、処分庁は、請求文書1及び請求文書3につき、本件対象文書1を特定し、その一部を不開示とし、請求文書2につき、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。

審査請求人は、文書の特定を争い、また、理由の提示に不備があるとして、原処分取消しを求めているところ、諮問庁は、原処分のうち、請求文書1及び請求文書3につき、本件対象文書2を新たに特定し、改めて開示決定等をすべきであるとし、請求文書2に係る決定につき、妥当としていることから、以下、本件対象文書の特定の妥当性、請求文書2の保有の有無及び請求文書2に係る決定における理由の提示（以下「本件理由付記」という。）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及び請求文書2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、本件対象文書の特定の妥当性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 請求文書1及び請求文書2について

(ア) 本件請求文書は、法2条2項に規定する「行政文書」該当性を意識したものと考えられ、開示請求書には「行政機関の保有する情報の公開に関する法律に係る自己専用文書に関して」とあることから、情報公開業務における「行政文書」の定義・解説について記載した文書を請求するものと解される。

(イ) 国土交通省では、国土交通大臣の外に、各地方整備局の長等も法に基づく開示決定等の権限を有するところ、情報公開業務担当者向けの参考資料として別紙の3(1)ないし(6)に掲げる文書が作成され、各地方整備局に共有され、国土交通省における情報公開業務の事務の統一が図られている。したがって、東北地方整備局において、独自に情報公開業務に当たって参照する資料を作成する必要はなく、請求文書1及び請求文書2の開示請求の対象として新たに特定すべき文書は、別紙の3(1)ないし(6)に掲げる文書の外に保有していない。

なお、上記各文書が作成された当時に、国土交通本省から東北地方整備局へ通知等がされたと推察するが、そのような伝達文書は保存期間が1年未満又は3年とされていることから当該通知等の存在は確認できなかった。

また、別紙の3(3)の「情報公開事務事例集」（平成18年3月 国土交通省大臣官房広報課情報公開室）は同(2)の「情報公開事務事例集」（平成17年3月 国土交通省大臣官房広報課情報公開室）の改訂版であり、同(1)及び(3)ないし(6)に掲げる文書は、東北地方整備局において、本件開示請求時に保有していた最新のものである。同(6)の「公文書管理の適正の確保のための取組」（令和3年9月29日）は、公文書管理をテーマとしたものであるが、「5. 情報公開事務の適切な実施」の章の「(2) 情

報公開事務の運用上の留意点①」に、行政文書該当性に関する記述があるため、新たに対象文書として特定すべきとした。

イ 請求文書3について

(ア) 東北地方整備局では、東北地方整備局内に各種連絡をする際、その内容に応じて、東北地方整備局公報への掲載により伝達する方法を採ることもあれば、メール等の方法により周知する場合もある。

(イ) 原処分において、請求文書1につき、国土交通省行政文書管理規則及び法に基づく審査基準に係る国土交通本省から連絡を受けたメールを特定したが、当該規則及び審査基準を東北地方整備局内に連絡する際は、東北地方整備局公報への掲載により伝達する方法を採ったものであり、メール発出等はしていない。したがって、請求文書3につき、当該規則及び審査基準に係る各公報について、目次及び本文を一体として特定し、開示決定等をすべきとしたものである。

(ウ) なお、別紙の3(1)ないし(6)に掲げる文書については、東北地方整備局内に周知しておらず、したがって、東北地方整備局において、別紙の3(7)に掲げる文書の外に、追加特定すべき文書は保有していない。

(2) 以下、上記諮問庁の説明も踏まえ検討する。

本件請求文書の開示請求につき、開示請求書の記載を踏まえ、情報公開業務における「行政文書」の定義・解説について記載した文書を特定したとする上記(1)ア(ア)の諮問庁の説明は首肯できる。

また、東北地方整備局において、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ないとする上記(1)ア(イ)ないしイ(ウ)の諮問庁の説明に不自然・不合理な点はなく、これを覆すに足る事情は認められない。

したがって、東北地方整備局において、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。

3 本件理由付記の妥当性について

(1) 本件理由付記について、当審査会事務局職員をして、諮問庁に対し、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 本件開示請求は、一の開示請求書によって行われており、処分庁は本件請求文書である請求文書1ないし請求文書3に該当する別紙の2に掲げる行政文書(本件対象文書1)を特定し、これを相互に密接な関連を有する行政文書として、1件の行政文書とみなし、開示請求手数料の追納を求めることなく、原処分を行ったものである。

イ 上記アの経緯に鑑みると、原処分は「国土交通本省又は東北地方整備局が作成した、法に係る自己専用文書に関して記載がある行政文書(その際の周知連絡を含む。)」という1件の開示請求に対する決定

であり、国土交通本省が作成した文書とそれに係る周知連絡を特定し、特定した各行政文書の名称を明示し、当該文書の不開示とした部分と不開示とした理由を提示していることから、公報に係る部分を除き、「東北地方整備局内での作成、取得、保有、取扱い、検討、整理、若しくは運用などを定めた文書はなし」と記載した本件理由付記に、原処分を取り消すべきほどの違法があるとはいえないと考える。

(2) 以下、上記諮問庁の説明も踏まえ、検討する。

ア 理由の提示の制度は、処分庁の判断の慎重・合理性を担保してその恣意を抑制するとともに、処分の理由を相手方に知らせて不服申立てに便宜を与える趣旨から設けられているものであり、かかる趣旨に照らせば、文書の不存在を理由とする不開示決定を行う際には、対象文書を当初から取得していないのか、あるいは取得した後に廃棄したのかなど、なぜ当該文書が存在しないのかについても理由として示すことが求められる。

イ 当審査会において、諮問書に添付された行政文書開示請求書及び行政文書開示決定通知書を確認したところ、本件開示請求に係る開示請求手数料は1件分納付され、本件理由付記については、行政文書開示決定通知書の「2 不開示とした部分とその理由」欄に「東北地方整備局内での作成、取得、保有、取扱い、検討、整理、運用を定めた文書はなし」との記載が認められる。

ウ 上記開示請求書には、請求文書1ないし請求文書3を「各一式」請求する旨の記載があることから、各行政文書の開示を求めるものと解し、3件の開示請求として開示請求手数料の追納を求め、請求文書2に係る行政文書は不存在となる旨及びその理由を情報提供する等の求補正をすべきであったと考えられる。

また、上記求補正をせずに、本件開示請求を1件の開示請求として取り扱うとしても、請求文書2に係る文書が存在しない理由については、上記2(1)ア(イ)のとおり提示することが可能であったことから、本件理由付記は適切さを欠くものであるといわざるを得ない。

エ しかしながら、原処分は、1件として取り扱われた本件請求文書に該当する行政文書として、本件対象文書1を特定し、その一部を不開示とした決定であり、行政文書開示決定通知書においては、特定した行政文書の不開示とした部分とその理由の記載はされていることから、本件理由付記をもって、原処分を取り消さなければならないほどの違法があるとまでは認め難い。

4 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。

5 付言

原処分は、求補正を行っていないことから、開示請求者が求める行政文書について、開示請求書の体裁から解釈せざるを得ない。本来であれば、上記3（2）ウのとおり、処分庁は求補正により開示請求者の意図を把握すべきであったといえる。

また、求補正を経ない原処分にあっても、その処分内容の理解に資するよう、請求文書2に係る文書が存在しない理由について、上記2（1）ア（イ）のとおり説明していれば、審査請求人にとって、本件審査請求を回避できた可能性もあったと考えられる。処分庁においては、開示請求者が開示を求める行政文書を的確に特定するとともに、その処分内容の理解に資するよう、不開示決定通知書に記載するよう留意すべきである。

6 本件一部開示決定の妥当性について

以上のことから、本件請求文書の開示請求に対し、請求文書1及び請求文書3につき、本件対象文書1を特定し、その一部開示し、請求文書2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、諮問庁が本件対象文書2を追加して特定し、開示決定等をすべきとしていることについては、東北地方整備局において、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、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

別紙

1 本件請求文書

下記に示す行政機関の保有する情報の公開に関する法律に係る自己専用文書に関して記載がある行政文書

「自己専用文書」とは

以下に示す組織的に用いるものには該当しないというべき状態にある文書

- ・ 職員が単独で作成し、又は取得した文書であって、専ら自己の職務の遂行の便宜のためにのみ利用し、組織としての利用を予定していないもの（自己研さんのための研究資料、備忘録等）
- ・ 職員が自己の職務の遂行の便宜のために利用する正式文書と重複する当該文書の写し
- ・ 職員の個人的な検討段階にとどまるもの（決裁文書の起案前の職員の検討段階の文書等。なお、担当職員が原案の検討過程で作成する文書であっても、組織において業務上必要なものとして保存されているものは除く。）

「組織共用文書」とは

「組織的に用いる」とは、その作成又は取得に関与した職員個人の段階のものではなく、組織としての共用文書の実質を備えた状態、すなわち、当該行政機関の組織において、業務上必要なものとして、利用され、又は保存されている状態にある文書

（1）ないし（3）の行政文書（電子メールも含む）を各一式

- （1）国土交通本省からの通達，事務連絡，情報提供，連絡，作業依頼等がなされたもの
- （2）東北地方整備局内での作成，取得，保有，取扱い，検討，整理，若しくは運用などを定めたもの
- （3）東北地方整備局の担当部署から関係部署に通知・事務連絡・情報提供・連絡したもの

2 本件対象文書 1

- （1）国土交通省行政文書管理規則（令和2年7月3日訓令第81号）及び行政機関の保有する情報の公開に関する法律に基づく処分に係る審査基準（令和2年3月31日国総公情第142号）に係る国土交通本省からのメール文一式
- （2）東北地方整備局公報目次

3 本件対象文書 2（諮問庁が新たに特定することとした文書）

- （1）「情報公開事務の手引」（平成14年3月 国土交通省大臣官房広報課 情報公開室）
- （2）「情報公開事務事例集」（平成17年3月 国土交通省大臣官房広報課

情報公開室)

- (3) 「情報公開事務事例集」 (平成18年3月 国土交通省大臣官房広報課
情報公開室)
- (4) 「情報公開事務規定集」 (平成18年4月 国土交通省大臣官房広報課
情報公開室)
- (5) 「国土交通省「情報公開に係る審査基準」解説」 (平成23年7月 国
土交通省大臣官房広報課情報公開室)
- (6) 「公文書管理の適正の確保のための取組」 (令和3年9月29日)
- (7) 別紙の2(2)に掲げる公報目次に係る本文