

諮問庁：農林水産大臣

諮問日：令和4年9月26日（令和4年（行情）諮問第550号）

答申日：令和4年11月24日（令和4年度（行情）答申第343号）

事件名：特定ウェブサイトに係る「銀の盾」の不開示決定（行政文書非該当）
に関する件

答 申 書

第1 審査会の結論

特定ウェブサイトにおいて、「銀の盾」と呼称されたもの（以下「本件対象文書」という。）につき、行政文書に該当し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4年8月19日付け4広第174号により農林水産大臣（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。

行政文書不開示決定通知書では不開示の判断の理由につき、「銀の盾については、法2条2項に定める行政文書に該当しないため」としている。まずそもそも、行政側としては、行政文書不該当の理由付けをとることは、例えば個人情報箇所を不開示とするのとはちがって、開示しない正当な実質的理由になるとはいえないことから、国民・市民の知る権利の実質的な確保のために、抑制的にすべきである。

そして、今回の銀の盾については、呼称こそ「盾」ではあるものの、宛名人の記載があったり、作成名義の記載があったりするという意味で、典型的文書に近いものである。形状としても、立体的な芸術品などとは程遠く、典型的文書に近いものであって、文書であるといえることができる。

また、控えめとは決して言えない態様でロゴマークの類が表されているのは、典型的図画に近いものであり、図画といえることができる。

これらの点からいって、抑制的にされるべき行政文書不該当の理由付けをとるのが相当であるほど、文書または図画からかけ離れたものとは言えない。よって、行政文書非該当の理由付けをとることは不当であって、原処分は取り消されなければならない。

第3 諮問庁の説明の要旨

法9条2項に基づき、令和4年8月19日付け4広第174号で行った「特定ウェブサイトチャンネルにおいて2022年6月にアップロードされた動画において、「銀の盾」と呼称されたもの。」を不開示とした決定（原処分）に対する開示請求者（審査請求人）からの審査請求に関し、法19条に基づき、情報公開・個人情報保護審査会へ諮問するにあたり、原処分において、不開示とした理由及び原処分を維持する理由は、以下のとおりである。

1 原処分における不開示理由

本件対象文書については、法2条2項に定める行政文書に該当しないため、不開示とした。

2 審査請求人の主張

第2の1及び2のとおり。

3 「銀の盾」と呼称されたもの（本件対象文書）について

「銀の盾」は、特定ウェブサイトが定める「特定プログラム」の条件を満たした者が受け取ることができる賞品である。

本件対象文書は、農林水産省の特定ウェブサイトチャンネルが特定要件を達成したこと等により、当該プログラムの参加資格条件を満たし、令和4年6月に与えられたものである。

4 原処分を維持する理由

（1）原処分について

本件対象文書は、法2条2項に定める行政文書に該当しないため、不開示とする決定を行った。

（2）原処分の妥当性

審査請求人は上記第2の2のとおり主張するが、以下の理由により本件対象文書は法2条2項に定める行政文書には該当しない。

ア 法2条2項において「行政文書」とは、「行政機関の職員が職務上作成し、又は取得した文書、図画及び電磁的記録（電子的方式、磁気的方式その他人の知覚によっては認識することができない方式で作られた記録をいう。以下同じ。）であって、当該行政機関の職員が組織的に用いるものとして、当該行政機関が保有しているものをいう。」と定められている。

イ 法2条2項において定める「行政文書」の要件のうち「当該行政機関の職員が組織的に用いるもの」に関しては、以下の理由により本件開示請求対象には該当しない。

「情報公開法逐条解説」（総務省）によれば、「『組織的に用いる』とは、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、利用又は保存されている状態のものを意味する。」

「作成又は取得された文書が、どのような状態にあれば組織的に用いるものと言えるかについては、①文書の作成又は取得の状況（職員個人の便宜のためにのみ作成又は取得するものであるかどうか、直接的又は間接的に当該行政機関の長等の管理監督者の指示等の関与があったものであるかどうか）、②当該文書の利用の状況（業務上必要として他の職員又は部外に配付されたものであるかどうか、他の職員がその職務上利用しているものであるかどうか）、③保存又は廃棄の状況（専ら当該職員の判断で処理できる性質の文書であるかどうか、組織として管理している職員共用の保存場所で保存されているものであるかどうか）などを総合的に考慮して実質的な判断を行うこととなる。」と書かれている。

また、行政文書の管理に関するガイドライン（平成23年4月1日内閣総理大臣決定）にも次のとおり同様の趣旨のことが書かれている。「どのような文書が『組織的に用いるもの』として行政文書に該当するかについては、文書の作成又は取得の状況、当該文書の利用の状況、保存又は廃棄の状況などを総合的に考慮して実質的に判断する必要がある。」

本件対象文書は、上記3のとおり特定ウェブサイトが定める「特定プログラム」の条件を満たしたために、あくまで賞品として与えられたものであって、農林水産省の施策等に関する広報のための動画制作など職務上用いるために取得したものではない。また、本件開示請求対象を保管している場所は、職員共用の行政文書保存場所ではない。

これら本件開示請求対象の取得や利用、保存の状況等を総合的に考慮して実質的な判断をした結果、本件開示請求対象は「当該行政機関の職員が組織的に用いるもの」には該当しない。

ウ 審査請求人は、本件対象文書について、宛名人や作成名義の記載があり、形状も立体的な芸術品などとは程遠く、典型的文書に近いものであって文書ということができ、また、控えめとは決していえない態様でロゴマークの類が表され、典型的図画に近いものであって図画とすることができる旨主張する。

しかし、法2条2項において定める「行政文書」の要件のうち「文書、図画及び電磁的記録」に関しては、以下の理由により本件対象文書は該当しない。

「情報公開法逐条解説」（総務省）によれば、「『文書、図画』は、人の思想等を文字・記号又は象形を用いて有体物に可視的状态で表

現したものを指し、紙の文書のほか、図面、写真、これらを写したマイクロフィルム等が含まれる。」と書かれている。

本件対象文書の表面には、特定の要件を達成した旨の記載や再生ボタンのようなマーク（特定ウェブサイトで一般的に使用されているロゴマーク）が表示されているが、本件対象文書が賞品であるという点や法の趣旨をも考え合わせると、これらの文字や記号等が有体物に可視的状态で表現されていることのみをもって、これが法2条2項にいう人の思想等を表現した「文書、図画」に該当するとは言えない。

単に文字や記号等が有体物に可視的状态で表現されているものとしては、行政機関が調達した物品・設備等（文具、OA機器、看板、垂れ幕、置物、壁等）も考えられるところではあるが、行政文書かどうかは、法の趣旨を踏まえ、総合的に判断されるべきものである。なお、本件対象文書が、電磁的記録に該当しないことは言うまでもない。

（3）審査請求人のその他の主張

審査請求人は、行政側が行政文書不該当の理由付けをとることは、例えば個人情報箇所を不開示とするのとはちがって、開示しない正当な実質的理由になるとはいえないことから、国民・市民の知る権利の実質的な確保のために、抑制的にすべきである旨主張する。

しかし、情報公開制度上、開示請求者が請求できるのは行政文書であって、本件対象文書が行政文書に該当するかどうかについては、法2条2項の定めに沿って判断すべきであり、その結果、行政文書に該当しない場合には不開示となるのである。

（4）結論

以上のとおり、法の趣旨を踏まえ、総合的かつ実質的に判断した結果、本件対象文書は法2条2項に定める行政文書に該当せず、処分庁が本件開示請求について不開示決定したことは妥当であり、原処分を維持することが妥当である。

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9月26日 諮問の受理
- ② 同日 諮問庁から理由説明書を収受
- ③ 同年10月27日 審議
- ④ 同年11月17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り、処分庁は、

本件対象文書は、法２条２項に規定する行政文書に該当しないとして不開示とする原処分を行った。

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、原処分は妥当であるとしていることから、以下、本件対象文書の行政文書該当性について検討する。

２ 本件対象文書の行政文書該当性について

(１) 諮問庁は、上記第３の４のとおり、法２条２項において「行政文書」とは、「行政機関の職員が職務上作成し、又は取得した文書、図画及び電磁的記録（電子的方式、磁気的方式その他人の知覚によっては認識することができない方式で作られた記録をいう。以下同じ。）であって、当該行政機関の職員が組織的に用いるものとして、当該行政機関が保有しているものをいう。」と規定されており、本件対象文書は、農林水産省の特定ウェブサイトチャンネルが特定ウェブサイトが定める「特定プログラム」の条件を満たしたために、飽くまで賞品として与えられたものであって、農林水産省の施策等に関する広報のための動画制作など職務上用いるために取得したものではない旨説明する。また、諮問庁は、「文書、図画」とは、人の思想等を文字・記号又は象形を用いて有機的に可視的状态に表現したものと解されることから、本件対象文書に表示されている文字やマークは、法２条２項にいう「文書、図画」に該当するとはいえないため、行政文書に該当しない旨説明する。

(２) 当審査会において、「特定プログラム」に係るウェブサイト及び諮問書に添付された本件対象文書の写真を確認したところ、本件対象文書は、特定ウェブサイトにおいて、一定の条件を満たした者に送られる賞品とされており、その表面に、特定の要件を達成した旨の記載やロゴマークが表示されている物品であると認められる。法２条２項所定の「文書、図画」とは、人の思想等を文字・記号又は象形を用いて有機的に可視的状态に表現したものと解されることから、本件対象文書が、特定ウェブサイトにおいて、特定の要件を達成したことを表彰するために贈呈される物品であり、表示されている文字やマークが、人の思想等を文字・記号又は象形を用いて有機的に可視的状态に表現したものとはいえないことからすると、諮問庁が上記（１）で説明するとおり、本件対象文書は同項所定の「文書、図画」に該当しないものと認められ、本件対象文書について、行政文書に該当しないとして不開示とした原処分は妥当である。

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、法２条２項に規定する行政文書に該当しないとして不開示とした決定については、本件対象文書は行政文書に該当しないと認められるので、妥当であると判断した。

(第4部会)

委員 小林昭彦, 委員 白井玲子, 委員 常岡孝好