

諮問庁：厚生労働大臣

諮問日：令和3年5月26日（令和3年（行情）諮問第211号）

答申日：令和4年12月28日（令和4年度（行情）答申第448号）

事件名：都道府県関係部局宛てに発出する国民健康保険の適用関係に関する事務連絡の一覧（特定年度分）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2年12月11日付け厚生労働省発保1211第5号により厚生労働大臣（以下「厚生労働大臣」、「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、審査請求書及び意見書の記載によると、おおむね次のとおりである。

（1）審査請求書

審査請求人が本件開示請求した際、処分庁より「文書名リストはなく不開示になるかもしれない。文書自体の請求に補正してはいかがか。」との旨の助言を得たが、同時に、事務連絡の作成発出管理等に使用しているのは総務省が構築した「文書管理システム」であることも教示を受けた。そのため、審査請求人は、抽出条件の再検討も視野に入れ「当該文書管理システムで抽出が可能だろうから再検討してほしい」旨依頼したが、処分庁は当該文書管理システムによる抽出には対応せず、不開示処分とした。

これに対し、審査請求人は、処分庁主張への反証として次の4点を指摘する。

ア 第一に、厚生労働省大臣官房総務課公文書監理・情報公開室編「情報公開事務処理の手引」にて、「データベース内の電磁的記録の特定について 開示請求者が求める特定の電磁的記録について、データベースから既存プログラムで検索の上、既存の処理装置で出力が可能な場合は、当該特定の電磁的記録のみを対象行政文書として特定するこ

とは可能である。」としていること。

イ 第二に、総務省行政管理局編「文書管理システム操作マニュアル」にて事務連絡文書と特定した上で、各検索条件を設定すれば当該文書一覧を抽出できると考えられること。

ウ 第三に、仮に部署ごとに分類コードその他の設定が異なり、事務連絡の文書の内容による区分等での抽出が困難であったとしても、処分庁は一切の抽出に対応しないとしているのであるから、上記アの手引きに反している。少なくとも、いかなる範囲、条件で特定すれば文書一覧の抽出が可能であるかについて、教示し、補正の機会を提供すべきであった。

エ 第四に、処分庁は他部署の事務連絡文書については以前から同種の文書一覧を開示処分していること。

(2) 意見書

ア 諮問庁の理由説明書（下記第3の3（2）第1段落）によれば、諮問庁は「請求時点で保有していない行政文書を開示請求に応ずるために作成する必要はない」と一般論を主張しているのみで、審査請求人の審査請求の理由（上記（1）のア）の主張、データベースから検索することに対して何も触れていない。

イ さらに、諮問庁は理由説明書（下記第3の3（2）第2段落）にて「内容による区分での抽出は困難」としているが、諮問庁から令和2年12月7日に受けた電話で「文書自体への補正の提案」に対して、審査請求人が新たな文書作成ではなくデータベースの抽出による一覧を求めたところ、同年12月9日の電話にて、諮問庁は「抽出はできない」ことを理由として不開示を示唆された。

この過程で審査請求人は、「発出先のみを限定した事務連絡とすれば抽出可能ではないか、そうであるならば内容を限定しない一覧表を請求対象としたい」と考え、その旨質したが、諮問庁は「そもそも抽出自体が作成となる」との判断のため不開示となる旨示唆した。

したがって、審査請求人はデータベースの抽出が新たな作成となるか否かの判断が争点となるものと考え、その際内容特定をしないことにより対象文書が多量とならないよう諮問庁の事務負担に配慮し、最終的に当初のとおり内容限定をした請求対象文書としたところである。

諮問庁が文書内容による区分での抽出が困難である旨主張するその意図は明らかではないが、抽出に関する技術的な主張をするならば、事務連絡が何件あり、「国民健康保険事業の実施報告等」審査請求人が求めた文書表題と異なる事務連絡が何件あるのかについて、事実に基づいた詳細を明らかにした上で、文書内容による区分での抽

出が困難である旨主張した意図を論じなければならない。

ウ 上記のとおり，諮問庁の不開示理由には審査請求人の主張に対する反論もなく，かつ意図不明の主張をするのみであって，諮問庁の主張は理由がまったくなく原処分は取り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2年11月13日付けで，処分庁に対して，法4条1項の規定に基づき，本件対象文書の開示請求を行った。
- (2) 処分庁においては，当該文書を作成した事実はなく，「保険局国民健康保険課が都道府県民生主管部（局）国民健康保険主管課（部）宛に発出する国民健康保険の適用関係（国民健康保険法2章に係る部分）事務連絡のうち平成30年度分」として開示請求を補正することを架電にて助言したが，審査請求人は，本件対象文書を開示請求するもので，補正は行わないと述べた。
- (3) これに対して，処分庁が令和2年12月11日付け厚生労働省発保1211第5号により不開示決定を行ったところ，審査請求人は，これを不服として，本件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

本件審査請求に関し，原処分を維持することが妥当であると考える。

3 理由

(1) 本件対象文書の特定について

本件開示請求は，本件対象文書に関して行われたものであるが，本件開示請求及び本件審査請求を受けて，保険局国民健康保険課（以下，第3において「担当課」という。）において確認を行ったところ，対象となる事務連絡をリスト化した文書を作成・取得した事実はなく，本件対象文書を保有していなかったことから，本件対象文書は不存在であるとして原処分を行った。

(2) 審査請求人の主張について

法2条2項は，行政文書を「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」と規定しており，請求時点において保有していない行政文書を開示請求に応ずるために作成する必要はないとされている。そのため，審査請求人に対し，新たに作成を要する「一覧」ではなく，事務連絡自体を対象文書とするとの補正を行うことを提案する連絡をしたが，審査請求人より「補正はせず「一覧」の開示を求める」との申出を受けたため，本件対象文書となるリストを開示

請求時点で保有していないとして原処分を行った処分庁の判断は違法ではない。

なお、行政文書に関しては、一元的な文書管理システム（以下「文書管理システム」という。）において管理を行っているが、文書管理システム上における分類の設定については、厚生労働省行政文書管理規則14条に基づき、各課室において適切に設定するものであり、担当課において、大分類を「事務連絡」としているものの中には、国民健康保険事業の実施報告等、審査請求人が求める「保険局国民健康保険課が都道府県民生主管部（局）国民健康保険主管課（部）宛に発出する国民健康保険の適用関係（国民健康保険法2章に係る部分）事務連絡」とは異なるものも多数含まれており、事務連絡文書の内容による区分での抽出は困難であった。

4 結論

以上のとおり、本件審査請求については、原処分を維持して不開示と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3年5月26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21日 | 審査請求人から意見書を收受 |
| ④ 令和4年12月12日 | 審議 |
| ⑤ 同月22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、本件対象文書を作成しておらず保有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、本件対象文書は存在するはずであるとしているところ、諮問庁は、原処分を妥当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) 諮問庁は、本件対象文書を保有していないことについて、理由説明書（上記第3の3（1））において、対象となる事務連絡をリスト化した文書を作成したことはないので、本件対象文書は不存在である旨説明する。

そこで、当審査会事務局職員をして、諮問庁に対し更なる詳細な補足説明を求めさせたところ、おおむね以下のとおり説明する。

ア 事務連絡文書それ自体は、行政文書ファイルにおいて、他の通知等

と分別することなく管理されているが、審査請求人が開示を求める「保険局国民健康保険課が都道府県民生主管部（局）国民健康保険主管課（部）宛てに発出する国民健康保険の適用関係（国民健康保険法2章に係る部分）に関する」事務連絡文書の一覧リストは、通常の業務では必要としないので開示請求当日において行政文書として作成されていなかったという事実がある。

イ すなわち、審査請求人は、審査請求書において、「文書管理システムでもって開示を求める文書を抽出することが可能なのではないかと主張するところ、電子決裁を行うための文書管理システム内に登録・保存されている事務連絡文書は、決裁が終了して行政文書ファイルに保存されているものとは異なり、決裁途上の案にすぎず、仮に審査請求人がこのような案でも差し支えないのでそれを一覧表の形にしたものの開示を望むというのであれば、それを印字開示することは、システム上は可能である。

しかしながら、それは既存の文書を開示するものではなく、開示請求当日において存在しない文書を新たに作成することになり、情報公開制度上求められている対応を超えることになってしまうと判断し、不開示としたところである。

(2) 諮問庁は、上記のとおり、文書管理システム内に個々の事務連絡文書の決裁途上の情報が登録されているが、事務連絡文書の一覧リストそれ自体を作成・登録してはならず、開示請求日時点で、行政文書ファイルに保管もしていないため、文書管理システムを用いて、当該リストを作成することは「新たな文書の作成」であり、法制度上求められていない対応を採ることとなって適当でない旨を説明する。

しかしながら、そもそも、文書管理システムは、厚生労働省の公文書の電子決裁を管理し、登録された情報を様々な視点、検索条件の組合せから検索可能とし、その結果についても様々な形での出力（施行簿等）を可能とすることを想定して作られており、審査請求人が開示を求める事務連絡の一覧リスト（決裁途上の案を含む。以下同じ。）を作成可能とする情報が文書管理システムに登録されており、既存プログラムの改変等を行うことなく当該事務連絡文書の一覧リストを容易に出力（写しの提供又は閲覧）することができる場合、当該一覧リストの出力（写しの提供又は閲覧）は、データベース内に新たな情報を入力した上で出力するものではないため、「新たな文書の作成」には当たらず、単なる既存文書（情報）の出力の仕方（方法）の問題にとどまるものと解される。なお、この点については、厚生労働省の「情報公開事務処理の手引」（24頁）でも、「開示請求者が求める特定の電磁的記録について、データベースから既存プログラムで検索の上、既存の処理装置で出力が可

能な場合は、当該特定の電磁的記録のみを対象行政文書として特定することは可能である」との総務省の「情報公開事務処理の手引」（21頁）の内容を紹介しているところである。

以上の観点から、当審査会事務局職員をして諮問庁に対して、改めて当該事務連絡文書について、既存プログラムの改変等を行うことなく当該文書名等の一覧リストを容易に出力（写しの提供又は閲覧）することが可能であるかどうかについて確認を求めさせたところ、おおむね以下のとおり説明する。

文書管理システムに登録されている情報について①文書種別のうち事務連絡に当たるもの、②完結日が平成30年度に当たるもの、③文書の施行先が都道府県民生主管部（局）国民健康保険主管課（部）宛てであるものを選択することで、審査請求人が開示を求める事務連絡の一覧リストに、外形的に近接する文書一覧を抽出すること及び出力することまでが可能である。

しかしながら、本件においては、上記作業で抽出した事務連絡文書69件について、審査請求人が求める「国民健康保険の適用関係（国民健康保険法2章に係る部分）に関する事務連絡」に該当するかどうか確認したところ、国民健康保険の適用関係に関する事務連絡文書は、1件も存在しなかった。なお、平成30年度ではないが、平成29年度（平成30年3月）に1件、審査請求人が求めるものに合致すると解される事務連絡を発出した事実があることから、その時期を開示請求の対象範囲としていけば、少なくとも1件の件名等を開示することは可能であったものと思料される。

- (3) 審査請求人が求める本件対象文書について、原処分時に作成しておらず、また、文書管理システムからも出力できない旨の諮問庁の上記説明に不自然・不合理な点は見当たらず、外にこれを覆すに足りる特段の事情も見当たらない。

したがって、厚生労働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。

4 本件不開示決定の妥当性について

以上のことから、本件対象文書を保有していないとして不開示とした決定については、厚生労働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3部会)

委員 長屋 聡, 委員 久末弥生, 委員 葭葉裕子

別紙 本件対象文書

保険局国民健康保険課が都道府県民生主管部（局）国民健康保険主管課（部）宛に発出する国民健康保険の適用関係（国民健康保険法２章に係る部分）事務連絡の文書名，発出日等の一覧のうち平成３０年度分