

諮問庁：国土交通大臣

諮問日：令和4年1月27日（令和4年（行情）諮問第120号）

答申日：令和5年9月21日（令和5年度（行情）答申第289号）

事件名：特定部署に係る決裁文書の管理を行うための帳簿のうち最も古い起案・決裁について管理している行政文書ファイル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。）の開示請求に対し、請求文書1ないし請求文書4の各文書におけるD②に係る部分を除く部分につき、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、一部開示し、請求文書1及び請求文書3の各文書におけるD②に係る部分につき、これを保有していないとして不開示とした各決定は、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条の規定に基づく各開示請求に対し、近畿運輸局長（以下「処分庁」という。）が行った、令和3年4月22日付け近運総広第8号による開示決定（以下「原処分1」という。）、同日付け同第8号の2による不開示決定（以下「原処分1の2」という。）、同年4月23日付け同第9号による一部開示決定（以下「原処分2」という。）、同日付け同第10号による開示決定（以下「原処分3」という。）、同日付け同第10号の2による不開示決定（以下「原処分3の2」という。）、同年4月26日付け同第11号による一部開示決定（以下「原処分4」といい、原処分1ないし原処分4を併せて「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、審査請求書の記載によると、おおむね以下のとおりである。

(1) 原処分の取り消し等について

以下、「法9条1項に定める、行政文書の全部を開示する旨の決定」と『法9条1項に定める「行政文書の一部を開示する旨の決定」のうち、開示する旨を決定する部分』を併せて開示決定措置と記す。また、『法9条1項に定める「行政文書の一部を開示する旨の決定」のうち、開示しない旨を決定する部分』と「法9条2項に定める、行政文書の全部を

開示しない旨の決定」を併せて不開示決定措置と記す。また、開示決定措置と不開示決定措置を併せて開示・不開示決定措置と記す。

原処分を取り消し、下記のアないしくに示すことを行うよう求める。

ア 「開示請求対象であって、開示すべきであるにも拘らず原処分にて不開示を決定した情報」について、開示決定措置をした上で、情報を開示すること。

イ 「開示請求対象であって、適正な不開示理由を示さぬままに原処分にて不開示を決定した情報」について、開示決定措置をした上で情報を開示するか、或いは「適正な不開示理由を示した不開示決定措置」をすること。

ウ 「開示請求対象であるにも拘らず、開示・不開示決定等がされず未処分となっている情報」について、開示決定措置をした上で情報を開示するか、或いは不開示決定措置をすること。

エ 開示・不開示決定措置は、法9条に基き行うこと。

オ 国土交通大臣は、内閣府情報公開・個人情報保護審査会（以下、旧審査会と記す）による平成27年9月9日付の答申「平成27年度（行情）答申第301号」にて開示すべきとされた情報について、「平成27年10月5日付国鉄安第40号」にて開示すると決定をしたが、それは行政不服審査法47条3項に基く決定であり、法に基く開示決定をしなかった。「答申により開示すべきとされた情報について、行政不服審査法に基く決定のみをし、法に基く開示決定をしなかった国土交通大臣の行為」は、「法9条に保障された開示・不開示決定等をされ且つその通知を受ける権利、行政不服審査法6条に保障された異議申立をする権利、法18条に保障された旧審査会に諮問をされる権利、情報公開・個人情報保護審査会設置法6条に保障された旧審査会に調査審議をされる権利等」を妨げる違法な行為であった。よって、本審査請求に係り行政不服審査法に基く決定（裁決等を含む）をする際は、開示・不開示する旨の決定ではなく、「原処分を取り消す（原処分を取り消し、新たに法9条に基く開示・不開示決定等をする）」旨の決定を行うこと。なお、適正な手続きの一例を示すと、行政不服審査法に基く決定「平成27年7月27日付気総第119号」にて気象庁長官は、旧審査会による平成27年7月17日付の答申「平成27年度（行情）答申第217号」に沿って「原処分を取り消す」と判断し、新たに法9条に基く開示決定をした上で情報を開示している。

カ 旧審査会による平成27年9月9日付の答申「平成27年度（行情）答申第301号」にて開示すべきとされた情報について、国土交通大臣は行政不服審査法47条3項に基く決定である「平成27年10月

5日付国鉄安第40号」にて開示すると決定をしたが、平成27年10月29日付消印で送付されたPDFファイルは特定会社Aの暗号化ソフトにより暗号化されて復号にパスワードを必要とする状態であり、国土交通大臣はパスワードの通知をしなかった。また国土交通大臣は、審査請求人との事務連絡を拒絶しており、パスワードを通知するよう事務連絡にて求めることも出来なかった。国土交通大臣は『旧審査会に提出された、「平成28年度（行情）答申第829号」に係る平成27年11月15日付の意見書』の指摘により当該事実を知り得た筈であるが何らの対処をせず、『「平成29年度（行情）答申第490号」に係る平成28年4月12日付の審査請求書』により当該事実を再度指摘された後の平成28年4月16日に漸く、「事務手続の不備であった」旨の言い訳を記載した文書とともに、暗号化されていないPDFファイルを発送した。審査請求人は5ヶ月半に亘り、開示するとして送付されたPDFファイルの内容を知ることができなかった。このような行為は、『開示決定をした情報を、法律の不備を突いて実質的に不開示にしようとする「脱法的不開示行為」』であり、「情報を交付する際にパスワードをかけることを法令規則は明確に禁じてはいない」としても、法の趣旨を考えると、国土交通大臣による行為は違法性を有する不当なものである。よって、「本審査請求により新たに開示決定をした情報」について、脱法的不開示行為などをせずに、法令規則に基づいて適正に情報の開示を実施すること。

キ 原処分にて教示を行うことが必要だった事項について、適切な教示を行うこと。

ク 上記の他、下記にて求めることを行うこと。

(2) 開示を求めない情報について

次の情報については、開示を求めない。

ア 原処分2にて、法5条1号に該当することを理由に不開示とされた情報（動力車操縦者資格の交付・申請や保安監査に係る、鉄道事業者職員等の氏名）。

イ 原処分4にて、法5条1号に該当することを理由に不開示とされた情報（認可書の交付及び届出にかかる鉄道事業者の担当者の氏名（署名）及び印影）。

(3) ファイルの一部のみ開示された可能性について

ア 原処分1のファイルについて

(ア) ファイルの作成の経緯について

原処分1にて開示されたファイルは、背表紙に「平成15年度～平成22年度起案・決裁簿」とファイルの名称が記載されている。また、背表紙以外の開示された文書には手書きの部分が無く、文書

管理システムのものと思われるインターネットアドレスや、プリントアウトされた日付と思われる「2010/11/25」が印字されている。その他、記載された情報などを考え合わせると、このファイルは次のような経緯で作成されたと推定される。

①平成15年以降、処分庁特定部署Aは、国土交通省独自の文書管理システム上に起案・決裁簿を作成し運用していた。

②「公文書等の管理に関する法律（以下、公文書管理法と記す）」が平成23年4月1日より施行されることになり、その前に文書を整理する必要が生じた。また、政府全体で利用可能な「一元的な文書管理システム」を整備することとなり、国土交通省独自の文書管理システムは廃棄（或いは契約法人への返却）されることになった。システム上に記録されている電磁的記録は、新システムに移行出来ないものであるため、起案・決裁簿を含め廃棄されることになった。

③上記の理由により起案・決裁簿を紙媒体として残す必要が生じ、公文書管理法の施行を約半年後に控えた2010年（平成22年）11月25日に、システム上にて作成・運用していた起案・決裁簿をプリントアウトした。この際、システム上に存在していた最も古い平成15年度の起案・決裁記録より、前年度の平成21年度の起案・決裁記録まで纏めてプリントアウトし、「平成15年度～平成22年度起案・決裁簿」と記載されたファイルに綴じた。

④平成22年度が終了したのち、平成22年度の起案・決裁記録をプリントアウトし、「平成15年度～平成22年度起案・決裁簿」と記載されたファイルに追加収録した。

⑤平成23年度以降は「一元的な文書管理システム」上に起案・決裁簿を作成・運用することとなり、移行期間終了後に国土交通省独自の文書管理システムは運用を終了した。

(イ) 複数年度を纏めたファイルの可能性について

前記したファイルの作成経緯（推定）により、「平成15年度～平成22年度起案・決裁簿」には、「国土交通省独自の文書管理システムが運用されていた8年間に行われた起案・決裁の記録」が一つのファイルとして一括して綴じられている可能性がある。

そうであるなら、「同じファイルに綴じられている、他の年度の起案・決裁を記録した文書」も開示請求対象であるから、開示・不開示決定されるべきである。

(ウ) 目録等について

原処分1の2は、目録等の存在を否定している。しかし、「平成15年度～平成22年度起案・決裁簿」が複数年度の起案・決裁記録を纏めたファイルであるなら、目的の年度の記録に素早く辿り着

けるよう、目録、見出しカード、仕切カードなどが作成されている可能性がある。

イ 原処分3のファイルについて

(ア) 複数年度を纏めたファイルの可能性について

原処分3にて開示されたファイルは、背表紙に「平成13年度～起案簿」とファイルの名称が記載されている。その名称から、「平成14年度以降の起案・決裁を記録した文書」も纏めて綴じられている可能性があり、そうであるなら、それらも開示請求対象であるから、開示・不開示決定されるべきである。

(イ) 目録等について

原処分3の2は、目録等の存在を否定している。しかし、「平成13年度～起案簿」が複数年度の起案・決裁記録を纏めたファイルであるなら、目的の年度の記録に素早く辿り着けるよう、目録、見出しカード、仕切カードなどが作成されている可能性がある。

(4) 文書の特定について

ア e-Govに存在する、より古いファイル等について

令和3年7月27日に電子政府の総合窓口（以下、e-Govと記す）の行政文書ファイル管理簿検索にて検索したところ、「開示・不開示決定されたファイルより古いファイル」および「開示・不開示決定されたファイルと同じ年・年度のファイルであって、開示・不開示決定されたものとは異なる可能性のあるファイル」が、下記のとおり多数ヒットした。

これら検索ヒットしたファイルは、開示・不開示決定された文書よりも、「開示請求で開示を求めた文書の条件」により近い可能性がある。そうであるなら、処分に於ける文書の特定は誤りであるから精査し直し、「より条件に近いファイル」が開示・不開示決定されるべきである。

(ア) 原処分1に係るファイル

キーワードを「起案」、作成・取得者を「近畿運輸局」、管理者を「特定部署A」として検索したところ、7件のファイルがヒットした。作成者と管理担当課・係ともに全て近畿運輸局特定部署Aであり、うち平成15年以前のものとは下記の2件であった。

このうち、下記①のファイルは、原処分1で開示・不開示決定されたファイルよりも古いファイルであった。また、下記②のファイルについても、ファイル名が異なっていることから（開示されたファイルの名称は「平成15年度～平成22年度起案・決裁簿」）、原処分1で開示・不開示決定されたものとは別のファイルである可能性がある。

①平成14年起案簿（保存期間30年，保存期間満了時期2033年3月31日）

②平成15年起案簿（保存期間30年，保存期間満了時期2034年3月31日）

(イ) 原処分2に係るファイル

A，特定部署Bが管理するファイル

キーワードを「起案」，管理者を「安全指導」として検索したところ，80件のファイルがヒットした。うち，「文書分類（大）」が近畿運輸局鉄道となっているものは下記の6件であった。6件とも，「作成者」は近畿運輸局特定部署C，「管理担当課・係」は近畿運輸局特定部署Bとなっている。

このうち，下記①ないし④のファイルは，原処分2で開示・不開示決定されたファイルよりも古いファイルであった。また，原処分2で開示・不開示決定されたファイルは年度で管理されたもの（起案番号1が4月1日以降の起案に与えられている）であることから，下記⑤のファイルとは異なるようであり，更に下記⑥のファイルについても，ファイル名が異なっていることから（開示されたファイルの名称は「文書起案簿特定部署C平成十三年度」），原処分2で開示・不開示決定されたものとは別のファイルである可能性がある。

①平成9年起案簿（保存期間33年，保存期間満了時期2031年3月31日）

②平成10年起案簿（保存期間32年，保存期間満了時期2031年3月31日）

③平成11年起案簿（保存期間31年，保存期間満了時期2031年3月31日）

④平成12年起案簿（保存期間31年，保存期間満了時期2032年3月31日）

⑤平成13年起案簿（保存期間30年，保存期間満了時期2032年3月31日）

⑥平成13年度起案簿（保存期間29年，保存期間満了時期2032年3月31日）

B，特定部署Dが管理するファイル

キーワードを「起案」，管理者を「国土交通省近畿運輸局特定部署D」として検索したところ，21件のファイルがヒットした。うち，「作成者」が近畿運輸局特定部署C，「管理担当課・係」が近畿運輸局特定部署Dとなっているものは下記の6件であった（ファイル名，作成者，保存期間，保存期間満了時期が前記のものと同じであるが，「管理担当課・係」が異なる）。

このうち、下記①ないし④のファイルは、処分2で開示・不開示決定されたファイルよりも古いファイルであった。また、下記⑤と⑥のファイルは、「管理担当課・係」が近畿運輸局特定部署Dとなっていることから、「特定部署Bを担当課とする、処分2で開示・不開示決定されたファイル」とは異なるファイルと推定される。

①平成9年起案簿（保存期間33年、保存期間満了時期2031年3月31日）

②平成10年起案簿（保存期間32年、保存期間満了時期2031年3月31日）

③平成11年起案簿（保存期間31年、保存期間満了時期2031年3月31日）

④平成12年起案簿（保存期間31年、保存期間満了時期2032年3月31日）

⑤平成13年起案簿（保存期間30年、保存期間満了時期2032年3月31日）

⑥平成13年度起案簿（保存期間29年、保存期間満了時期2032年3月31日）

(ウ) 原処分3に係るファイル

キーワードを「起案」、管理者を「国土交通省近畿運輸局特定部署D」として検索したところ、21件のファイルがヒットした。うち、「作成者」が近畿運輸局特定部署Dとなっているものが15件あり、そのうち平成13年以前のものは下記の6件であった。

このうち、下記⑤と⑥は原処分3にて開示・不開示決定されたファイルと推定されるが、下記①ないし④のファイルは、原処分3で開示・不開示決定されたファイルよりも古いファイルであった。

①平成9年起案簿（保存期間30年、保存期間満了時期2027年3月31日）

②平成10年起案簿（保存期間30年、保存期間満了時期2028年3月31日）

③平成11年起案簿（保存期間30年、保存期間満了時期2029年3月31日）

④平成12年起案簿（保存期間30年、保存期間満了時期2030年3月31日）

⑤平成13年起案簿（保存期間30年、保存期間満了時期2031年3月31日）

⑥平成13年度起案簿（保存期間30年、保存期間満了時期2032年3月31日）

(エ) 原処分4に係るファイル

キーワードを「平成9年起案」、作成・取得者を「技術第」、管理者を「近畿運輸局」として検索したところ、4件のファイルがヒットした。4件とも「管理担当課・係」は近畿運輸局特定部署E、「保存期間」は34年、「保存期間満了時期」は2031年3月31日となっており、「文書分類（中）」は「技術」が2件、「技術第一」および「技術第二」が各1件である。

ファイルの名称、および開示された背表紙の「中分類名・コード」欄の記載により、下記①と②は処分4にて開示・不開示決定されたファイルと推定されるが、下記③と④のファイルは、「原処分4で開示・不開示決定されたファイル」とは異なるファイルであると推定される。

①平成9年起案簿（文書分類（中）技術，作成者 運輸省近畿運輸局特定部署F）

②平成9年起案簿2（文書分類（中）技術，作成者 運輸省近畿運輸局特定部署G）

③平成9年起案簿（文書分類（中）技術第一，作成者 運輸省近畿運輸局特定部署F）

④平成9年起案簿（文書分類（中）技術第二，作成者 運輸省近畿運輸局特定部署G）

イ 文書の保存期間について

（ア）平成2年以前の起案簿について

審査請求人が開示請求を求めた「決裁文書の管理を行うための帳簿」は、公文書等の管理に関する法律施行令や国土交通省行政文書管理規則により、30年以上保存することが義務付けられているものである。

開示請求書は令和3年3月31日に処分庁へ到着していることから、同日時点に於いて、「起算日が1991年4月1日、保存期間が30年、保存期間満了時期が2021年3月31日の、決裁文書の管理を行うための帳簿」、つまり「平成2年の起案簿」が残存していた筈である。

また、保存期間が延長されたファイル（原処分4で開示された「平成9年起案簿」および「平成9年起案簿2」の背表紙には、「保存期間34年」と記載されている）や、保存期間満了時期に到達しても廃棄されていないファイルが存在する可能性もあり、平成元年の起案簿、或いは昭和時代の起案簿が存在する可能性も否定し得ない。

これら「平成2年の起案簿、およびそれより古い起案簿」が存在するなら、原処分4に於ける文書の特定は当然に誤りであることになるので、精査し直したうえで「開示請求で開示を求めた文書の条件に

より近いファイル」が開示・不開示決定されるべきである。

(イ) 平成3年以降の起案簿について

平成3年以降の起案簿は当然に、文書の保存期間内である。

平成2年の起案簿が何らかの事情により存在しないとしても、「平成3年以降の起案簿であって、開示・不開示決定されたものより古いファイル」が存在するなら、処分に於ける文書の特定は当然に誤りであることになるので、精査し直したうえで「開示請求で開示を求めた文書の条件により近いファイル」が開示・不開示決定されるべきである。

第3 諮問庁の説明の要旨

1 本件審査請求について

本件開示請求（計4件）は、令和3年3月30日付けで、法に基づき、処分庁に対して、本件請求文書の開示を求めたものである。

処分庁は本件開示請求に対して、原処分を行った。

審査請求人は、同年7月28日付けで、国土交通大臣に対し本件審査請求を提起した。なお、原処分の他、原処分2及び原処分4と同時に、それぞれ目録等は作成しておらず不存在とする不開示決定（同年4月23日付け近運総広第9号の2、同月26日付け近運総広第11号の2）がなされているが、これらに対する審査請求は提起されていない。

2 審査請求人の主張

上記第2の2のとおり。

3 原処分に対する諮問庁の考え方

(1) 原処分1及び1の2について（特定部署A関係）

ア ファイルの一部のみ開示されたとの主張について（上記第2の2（3）ア（イ））

審査請求人は、原処分1に関し、文書1の1枚目の（物理的な紙ファイルの）背表紙の表題が「平成15年度～平成22年度起案・決裁簿」とあるにもかかわらず、文書1の2枚目以降は平成15年度のもののみであることから、他年度の起案・決裁簿も開示対象であると主張する。

しかし、行政文書ファイルとは、保存期間を同じくすることが適当である、相互に密接な関連を有する行政文書の集合物であり（公文書等の管理に関する法律（平成21年法律第66号。以下「公文書管理法」という。）5条2項）、行政機関の長は、各行政文書ファイルについて、保存期間及び保存期間満了日を設定しなければならないとされていることから（同条3項）、行政文書ファイルは、保存期間満了日が同一である行政文書の集合物を指す。そのため、たとえ文書1の物理的な紙ファイルに平成15年度以外の年度の起案・決裁簿が綴じ

られていたとしても、それらは保存期間満了日が平成15年度分とは異なっているから、平成15年度分とは別の行政文書ファイルである。なお、複数の行政文書ファイルを一つのファイリング用具に格納する場合は、行政文書ファイルごとに区分けするなどして、明確に識別できるようにしておく（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）第4整理留意事項）とされていることから、そのようにして、一つのファイリング用具に複数の行政文書ファイルを格納することに問題はない。

また、公文書管理法施行（平成23年4月1日）前は、「行政文書ファイル」は「能率的な事務又は事業の処理及び行政文書の適切な保存の目的を達成するためにまとめられた、相互に密接な関連を有する行政文書（保存期間が1年以上のものであって、当該保存期間を同じくすることが適当であるものに限る。）の集合物をいう。」（行政機関の情報の公開に関する法律施行令（平成22年政令第250号による改正前）13条2項1号）と定義されており、行政文書ファイルが保存期間別であることに変わりはない。

したがって、この点に関する原処分1は妥当である。

イ 目録の不存在（原処分1の2）について（上記第2の2（3）ア（イ））

審査請求人は、原処分1の2が目録等を作成せず不存在としたことにつき疑義を申立てている。

しかしながら、目録等を作成する必要性はなく、現に作成されず保有していないため不存在としたことは妥当である。

ウ より古い行政文書ファイル管理簿の記載について（上記第2の2（4）ア（ア））

審査請求人は、文書1よりも古い特定部署Aの「平成14年起案簿」が行政文書ファイル管理簿に記載されていると主張しており、確かに管理簿の当該記載が存在する。

しかしながら、現在、「平成14年起案簿」は存在しない。この点、特定部署Aは平成14年7月1日の地方運輸局等組織再編時に新設され、同時期に運用開始された「総合的な文書管理システム」の導入以降、起案簿の電子的管理が行われた。平成22年10月の各省庁統一利用の「一元的な文書管理システム」への移行に伴い、「総合的な文書管理システム」による起案簿の電子データについては、同年12月10日までにCSVファイル及び紙ファイルで保存することとなっていたが、平成15年度以降のデータは移行されたものの、平成14年度分のデータ出カ・保管については、その移行作業において失念された可能性が高いと考えられる。

改めて「平成14年起案簿」を探索したが発見されなかった。

なお、行政文書ファイル管理簿記載の名称は「平成14年起案簿」「平成15年起案簿」と暦年であるが、実際に作成された文書は年度単位であり、「平成15年起案簿」が文書1である。

エ 文書保存期間について（上記第2の2（4）イ（ア））

審査請求人は、起案簿の保存期間が現在30年であることから、より古い文書の存在の可能性を主張するが、そもそも特定部署Aは平成14年7月1日に新設された課であるため、保存期間にかかわらず、文書1が最も古い文書である。

（2）原処分2について（特定部署C関係）

ア より古い行政文書ファイル管理簿の記載について（上記第2の2（4）ア（イ）A）

審査請求人は、文書2よりも古い又は名称の異なるファイル名が行政文書ファイル管理簿に記載していると主張するところ、確かにこれらの記載が存在する。

しかしながら、まず、審査請求人の挙げる①～④（平成9年～12年起案簿）については、廃棄済みと推測されるものの行政文書ファイル管理簿からの削除が未処理の状態である。旧運輸省時代の近畿運輸局文書管理に関する達（昭和59年7月1日～平成13年1月5日）ではこれらの保存期間は3年とされ、（なお、地方運輸局等文書管理規則（平成13年1月6日、国土交通省訓令第82号、平成23年4月1日廃止、以下「旧地方運輸局等文書管理規則」という。）及び近畿運輸局文書管理規則実施細目における起案簿等の保存期間は30年）、文書の性質上、外部に持ち出す可能性は限りなく低いことから紛失も考えにくく、3年の保存期間満了後に廃棄され（時期不明）、行政文書ファイル管理簿からの削除が行われなかった可能性が高いと考えられる。

また、⑤（平成13年起案簿）についても、同様に文書が存在していない。これは暦年表示されているから13年1月以降の記録がされたものと考えられるが、4月以降の起案簿は、⑥（平成13年度起案簿）で開示されたとおりに存在する。しかしながら、⑤は旧運輸省時代が含まれていたため、前述の①～④（平成9年～12年起案簿）と同様に取扱われたものと考えられる。

さらに、⑥（平成13年度起案簿）については、確かに行政文書ファイル管理簿では「平成13年度起案簿」とされているが、これが原処分2により開示した「平成13年度文書起案簿」（文書2）に他ならない。

イ 文書保存期間について（上記第2の2（4）イ（ア））

審査請求人は、起案簿の保存期間が現在30年であることから、より古い文書の存在の可能性を主張するが、(1)のとおり、平成13年1月5日以前は保存期間3年とされていたことから、廃棄されたと考えられ、現に保有していないため、文書2が最も古い文書である。

ウ 原処分3について(特定部署D関係)

ファイルの一部のみ開示されたとの主張、目録の不存在については、原処分1と同様であり、保存期間については原処分2と同様である。

審査請求人は、文書3よりも古い又は名称の異なるファイル名が行政文書ファイル管理簿に記載していると主張し(上記第2の2(4)ア(ウ))、確かにこれらの記載が存在する。

しかしながら、これらについても、時期は不明なものの廃棄済みと推定され、行政文書ファイル管理簿からの削除が未処理の状態である。旧運輸省時代の近畿運輸局文書管理に関する達(昭和59年7月1日～平成13年1月5日)によりこれらの保存期間は3年であり(平成13年1月6日施行の旧地方運輸局等文書管理規則及び近畿運輸局文書管理規則実施細目による起案簿等の保存期間は30年)、文書の性質上、外部に持ち出す可能性は限りなく低いことから紛失も考えにくく、3年の保存期間満了後に廃棄され(時期不明)、行政文書ファイル管理簿からの削除が行われなかった可能性が高いと考えられる。

エ 原処分4について(特定部署E関係)

審査請求人は、本件対象文書と同年の起案簿を名称とする別の行政文書ファイルが管理簿に記載されていると主張する(上記第2の2(4)ア(エ)③④)。

確かにこの記載がなされているが、これらは、平成14年7月1日の地方運輸局等組織再編により、近畿運輸局特定部署Fと特定部署Gが統合され、現在の特定部署Eとなったことに伴い、旧地方運輸局等文書管理規則28条4項(行政文書ファイル)に基づき行政文書ファイル管理簿の調整が行われた結果、「③平成9年起案簿(文書分類(中)技術第一)」が「①平成9年起案簿(文書分類(中)技術)」に、「④平成9年起案簿(文書分類(中)技術第二)」が「②平成9年起案簿(文書分類(中)技術2)」に修正されたものである。ただし、修正前の③及び④に係る行政文書ファイル管理簿の記載が削除されず残存していると考えられる。

保存期間については原処分2と同様である。

オ その他

(ア) 旧地方運輸局等文書管理規則の施行日の取扱いについて

原処分1ないし4で開示した文書を確認したところ、各課によって行政文書ファイルの整理・保存・廃棄等の取扱いが異なっている

部分が散見される。この点については、旧地方運輸局等文書管理規則の附則1条（施行期日）において「この訓令は、平成13年1月6日から施行する。ただし、27条（行政文書分類基準）、28条（行政文書ファイル）、29条（行政文書ファイル管理簿）、30条（電子行政文書の整理及び保存）及び38条（国立公文書館への移管）の規定については、平成13年4月1日から施行する。」とされていたものの、近畿運輸局において取扱いの指示が徹底されず、各文書管理者（各課等の長）の判断で対応されたものと考えられる。

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1月27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2月15日 審議
- ④ 令和5年8月30日 委員の交代に伴う所要の手續の実施及び審議
- ⑤ 同年9月14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ないし請求文書4の各文書におけるD②に係る部分を除く部分につき、本件対象文書を特定し、請求文書1及び請求文書3の各文書における当該部分を全部開示するとともに、請求文書2及び請求文書4の各文書における当該部分の一部を法5条1号に該当するとして不開示とし、請求文書1及び請求文書3の各文書におけるD②に係る部分につき、これを保有していないとして不開示とする各処分を行った。

審査請求人は、請求文書1ないし請求文書4の各文書におけるD②に係る部分を除く部分につ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があるはずであり、請求文書1及び請求文書3の各文書におけるD②に係る部分について文書を保有しているはずであるとして原処分取消しを求めていると解されるところ、諮問庁は原処分を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並びに請求文書1及び請求文書3の各文書におけるD②に係る文書の保有の有無について検討する。

2 本件対象文書の特定の妥当性について

- (1) 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、おおむね以下のとおり説明する。

ア 文書1について

- (ア) 審査請求人は、文書1が保存されているファイルには、文書1以外の文書もとじられている可能性があり、文書1以外の文書につい

ても本件開示請求の対象であると主張する。行政文書の管理に関するガイドラインによれば、行政文書ファイルとは、相互に密接な関連を有する行政文書（保存期間を同じくすることが適当であるものに限る。）を一の集合体にまとめたものとされている。当該ファイルには、確かに平成15年度ないし平成22年度の起案簿が保存されているが、それぞれ保存期間が異なるため、平成15年度起案簿（文書1）と平成16年度ないし平成22年度起案簿（文書1以外の文書）は別の行政文書ファイルであり、文書1以外の文書は本件開示請求の対象とはならない。

なお、複数の行政文書ファイルを一つのファイリング用具に格納する場合は、行政文書ファイルごとに区分けするなどして、明確に識別できるようにしておけば問題ないとされているが、平成15年度ないし平成22年度の起案簿は年度順にファイリング用具に格納され、年度ごとにページ数が印字されていることから、年度ごとの起案簿を容易に識別することが可能である。

(イ) 審査請求人は、文書1よりも古い文書が行政文書ファイル管理簿に登録されているため、文書1を特定したことは誤りだとも主張する。確かに、行政文書ファイル管理簿に文書1より古い文書が登録されているが、実際には存在しておらず、平成14年7月の組織再編の際に適切に文書の整理がされなかったと推察される。念のため、近畿運輸局内において、改めて執務室及び書庫等を探索したが、文書1よりも古い文書の存在は確認できなかった。

(ウ) また、文書1の行政文書ファイル管理簿でのファイルの名称と、実際のファイルの名称が一致していないが、これらは同一のファイルである。

イ 文書2について

(ア) 審査請求人は、文書2よりも古い文書が行政文書ファイル管理簿に登録されているため、文書2を特定したことは誤りだとも主張する。確かに、行政文書ファイル管理簿に文書2より古い文書が登録されているが、実際には存在しておらず、平成13年1月の省庁再編前は、近畿運輸局の内規により、起案簿の保存期間は3年とされていたため、既に廃棄されていると推察される。念のため、近畿運輸局内において、改めて執務室及び書庫等を探索したが、文書2よりも古い文書の存在は確認できなかった。

(イ) 審査請求人は、文書2と同年に作成したとみられる文書が行政文書ファイル管理簿に登録されているため、文書2を特定したことは誤りだとも主張する。確かに、行政文書ファイル管理簿に平成13年度起案簿（文書2）と平成13年起案簿という名称のファイルが

登録されているが、平成13年起案簿は実際には存在しておらず、平成13年1月の省庁再編前は、近畿運輸局の内規により、暦年単位で行政文書ファイルの保存期間を設定することとされていたため、平成13年起案簿もそのように作成されたが、上記（ア）と同様の理由で、既に廃棄されていると推察される。念のため、近畿運輸局内において、改めて執務室及び書庫等を探索したが、平成13年起案簿は確認できなかった。

（ウ）また、文書2の行政文書ファイル管理簿でのファイルの名称と、実際のファイルの名称が一致していないが、これらは同一のファイルである。

ウ 文書3について

（ア）審査請求人は、文書3が保存されているファイルには、文書3以外の文書もとじられている可能性があり、文書3以外の文書についても本件開示請求の対象であると主張するが、改めて処分庁に確認したところ、当該ファイルには文書3以外の文書は保存されていないとのことであった。

（イ）審査請求人は、文書3よりも古い文書が行政文書ファイル管理簿に登録されているため、文書3を特定したことは誤りだとも主張する。確かに、行政文書ファイル管理簿に文書3より古い文書が登録されているが、実際には存在せず、上記イ（ア）と同様の理由で、既に廃棄されていると推察される。念のため、近畿運輸局内において、改めて執務室及び書庫等を探索したが、文書3よりも古い文書の存在は確認できなかった。

エ 文書4について

審査請求人は、文書4以外にも、文書4と同年に作成された文書が行政文書ファイル管理簿に登録されているため、当該文書も開示すべきだと主張する。確かに、行政文書ファイル管理簿に当該文書が登録されているが、実際には存在せず、平成14年7月の組織再編の際に適切に行政文書ファイル管理簿の整理がされず、不要となった当該文書の名称がそのまま削除されなかったと推察される。

（2）本件対象文書の特定の妥当性に限れば、上記（1）の諮問庁の説明に特段不自然、不合理な点があるとはいえず、これを覆すに足る事情も認められない。

したがって、近畿運輸局において、本件対象文書の外に、本件請求文書（請求文書1ないし請求文書4の各文書におけるD②に係る部分を除く。）に該当する文書を保有しているとは認められず、本件対象文書を特定したことは妥当である。

3 請求文書1及び請求文書3の各文書におけるD②に係る文書の保有の有

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。

処分庁に確認したところ、文書1が保存されているファイルにおいては、上記2(1)ア(ア)で説明したとおり、複数の行政文書ファイルを容易に識別することが可能であり、文書3が保存されているファイルにおいては、文書3のみが保存されているから、それぞれ目録等の作成は不要であり、現に作成されていない(該当のファイル内には存在しない)とのことであった。

したがって、諮問庁としては、当該文書を保有していないとして不開示とした原処分1の2及び原処分3の2は妥当と判断する。

- (2) 上記諮問庁の説明に、特段不自然、不合理な点があるとはいえず、これを覆すに足る事情も認められない。

また、探索の範囲等が不十分であるともいえない。

したがって、近畿運輸局において請求文書1及び請求文書3の各文書におけるD②に係る文書を保有しているとは認められない。

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

法22条1項によれば、行政機関の長は、開示請求をしようとする者が容易かつ的確に開示請求をすることができるよう、公文書等の管理に関する法律7条2項に規定するもののほか、当該行政機関が保有する行政文書の特定に資する情報の提供その他適切な措置を講ずべきとされており、行政文書ファイル管理簿は、国民に対して、開示請求の対象となる情報が行政機関においてどのような形で存在しているかを示す重要な手掛かりの一つである。

本件においては、行政文書ファイル管理簿の記載と行政文書の現状に著しい乖離が認められるところ、行政文書ファイル管理簿が適切に記載されていれば、審査請求人が開示請求する行政文書は違ったものであった可能性もある。このような文書管理の実態は、国民の開示請求権の円滑な行使を妨げ、ひいては、政府の有するその諸活動を国民に説明する責務が全うされるようにするという法の目的の達成を阻害する要因となりかねないものであって、公文書管理の適切性はもとより、法の適正な運用に関しても国民の不信感を招くものであり、今後、慎重かつ適切な文書管理を行うことが強く望まれる。

6 本件各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ないし請

求文書4の各文書におけるD②に係る部分を除く部分につき、本件対象文書を特定し、その一部を法5条1号に該当するとして不開示とし、請求文書1及び請求文書3の各文書におけるD②に係る部分につき、これを保有していないとして不開示とした各決定については、近畿運輸局において、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、請求文書1ないし請求文書4における各文書のD②に係る部分を除く部分につき、本件対象文書を特定したこと並びに請求文書1及び請求文書3の各文書におけるD②に係る部分につき、これを保有していないとして不開示としたことは、妥当であると判断した。

(第5部会)

委員 藤谷俊之、委員 石川千晶、委員 磯部 哲

別紙

1 本件請求文書

請求文書 1

「下記Aの組織が文書管理を担当している、下記Bの帳簿」を収めた下記Cの行政文書ファイルのうち、下記Dの文書。下記Eの方法で開示することを求める。

A、地方運輸局組織規則第37条に定める、局の特定部署A。

B、公文書等の管理に関する法律施行令（平成27年政令第430号）第8条と別表の32の項、及び国土交通省行政文書管理規則（令和2年訓令第81号）別表第1の22の項により、30年以上保存することが義務付けられている、起案簿や決裁簿などの「決裁文書の管理を行うための帳簿」。

C、「上記Bの帳簿のうち、「最も古い起案や決裁について記録や管理をしている文書」を収めた帳簿」を収めている行政文書ファイル。

D、下記の順に、1枚目から218枚目の文書。

①「行政文書ファイル管理簿に登載されている情報（ファイルの名称、分類、保存期限等）や、その他の文書管理に係る情報」等が記載されている、ファイルの表紙や背表紙等。

②ファイルから「収められた行政文書」を除いた部分。即ち、「ファイル内に収められた文書」を管理するために作成された目録等。但し、上から順に上限10枚。

③ファイルに収められた行政文書のうち、上から順。

E「文書をPDF化してCD-RまたはDVD-Rに複写したもの」の交付。

請求文書 2

「下記Aの組織が文書管理を担当している、下記Bの帳簿」を収めた下記Cの行政文書ファイルのうち、下記Dの文書。下記Eの方法で開示することを求める。

A、地方運輸局組織規則第37条に定める、局の特定部署B。

B、公文書等の管理に関する法律施行令（平成27年政令第430号）第8条と別表の32の項、及び国土交通省行政文書管理規則（令和2年訓令第81号）別表第1の22の項により、30年以上保存することが義務付けられている、起案簿や決裁簿などの「決裁文書の管理を行うための帳簿」。

C、「上記Bの帳簿のうち、「最も古い起案や決裁について記録や管理をしている文書」を収めた帳簿」を収めている行政文書ファイル。

D、下記の順に、1枚目から218枚目の文書。

①「行政文書ファイル管理簿に登載されている情報（ファイルの名称、分類、保存期限等）や、その他の文書管理に係る情報」等が記載されている、ファイルの表紙や背表紙等。

②ファイルから「収められた行政文書」を除いた部分。即ち、「ファイル内に収められた文書」を管理するために作成された目録等。但し、上から順に上限10枚。

③ファイルに収められた行政文書のうち、上から順。

E, 「文書をPDF化してCD-RまたはDVD-Rに複写したもの」の交付。

請求文書3

「下記Aの組織が文書管理を担当している、下記Bの帳簿」を収めた下記Cの行政文書ファイルのうち、下記Dの文書。下記Eの方法で開示することを求める。

A, 地方運輸局組織規則第37条に定める、局の特定部署D。

B, 公文書等の管理に関する法律施行令（平成27年政令第430号）第8条と別表の32の項、及び国土交通省行政文書管理規則（令和2年訓令第81号）別表第1の22の項により、30年以上保存することが義務付けられている、起案簿や決裁簿などの「決裁文書の管理を行うための帳簿」。

C, 「上記Bの帳簿のうち、「最も古い起案や決裁について記録や管理をしている文書」を収めた帳簿」を収めている行政文書ファイル。

D, 下記の順に、1枚目から218枚目の文書。

①「行政文書ファイル管理簿に登載されている情報（ファイルの名称、分類、保存期限等）や、その他の文書管理に係る情報」等が記載されている、ファイルの表紙や背表紙等。

②ファイルから「収められた行政文書」を除いた部分。即ち、「ファイル内に収められた文書」を管理するために作成された目録等。但し、上から順に上限10枚。

③ファイルに収められた行政文書のうち、上から順。

E, 「文書をPDF化してCD-RまたはDVD-Rに複写したもの」の交付。

請求文書4

「下記Aの組織が文書管理を担当している、下記Bの帳簿」を収めた下記Cの行政文書ファイルのうち、下記Dの文書。下記Eの方法で開示することを求める。

A, 地方運輸局組織規則第37条に定める、局の特定部署E。

B, 公文書等の管理に関する法律施行令（平成27年政令第430号）第8条と別表の32の項、及び国土交通省行政文書管理規則（令和2年訓令第81号）別表第1の22の項により、30年以上保存することが義務付けられている、起案簿や決裁簿などの「決裁文書の管理を行うための帳簿」。

C, 「上記Bの帳簿のうち, 「最も古い起案や決裁について記録や管理をしている文書」を収めた帳簿」を収めている行政文書ファイル。

D, 下記の順に, 1枚目から218枚目の文書。

①「行政文書ファイル管理簿に登載されている情報(ファイルの名称, 分類, 保存期限等)や, その他の文書管理に係る情報」等が記載されている, ファイルの表紙や背表紙等。

②ファイルから「収められた行政文書」を除いた部分。即ち, 「ファイル内に収められた文書」を管理するために作成された目録等。但し, 上から順に上限10枚。

③ファイルに収められた行政文書のうち, 上から順。

E, 「文書をPDF化してCD-RまたはDVD-Rに複写したもの」の交付。

2 本件対象文書

文書1

(1) 近畿運輸局特定部署A平成15年度起案簿

上記(1)の行政文書ファイルに収められている下記イ及びロの行政文書

イ: 請求文書1のDの①に該当する, 当該帳簿の背表紙

ロ: 請求文書1のDの③に該当する, ファイルに収められた行政文書

文書2

(1) 近畿運輸局特定部署C(現在: 特定部署B)平成13年度文書起案簿

上記(1)の行政文書ファイルに収められている下記イ及びロの行政文書

イ: 請求文書2のDの①に該当する, 当該帳簿の背表紙

ロ: 請求文書2のDの③に該当する, ファイルに収められた行政文書

文書3

(1) 近畿運輸局特定部署D

①平成13年起案簿

(平成13年1月1日～平成13年3月31日までの期間で起案されたもの)

②平成13年度起案簿

(平成13年4月1日～平成14年3月31日までの期間で起案されたもの)

上記(1)①及び②の行政文書ファイルに収められている下記イ及びロの行政文書

イ: 請求文書3のDの①に該当する, 当該帳簿の背表紙

ロ: 請求文書3のDの③に該当する, ファイルに収められた行政文書

文書 4

(1) 近畿運輸局特定部署 F (現在：特定部署 H) 平成 9 年起案簿

(2) 近畿運輸局特定部署 G (現在：特定部署 H) 平成 9 年起案簿

上記 (1) 及び (2) の行政文書ファイルに収められている下記イ及びロの行政文書

イ：請求文書 4 の D の①に該当する，当該帳簿の表紙（上記 (1) のみ）及び背表紙

ロ：請求文書 4 の D の③に該当する，ファイルに収められた行政文書