

諮問庁：国土交通大臣

諮問日：令和5年6月27日（令和5年（行情）諮問第548号）

答申日：令和5年11月2日（令和5年度（行情）答申第414号）

事件名：特定書籍の監修に当たり編著者から提供された文書の不開示決定（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5年3月22日付け国都制第135号により国土交通大臣（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（資料は省略する。）。

##### （1）審査請求書

処分庁は、『特定書籍』（逐条解説改訂8版）（監修：国土交通省都市局特定課／編著：特定団体／特定出版社）（以下「本件書籍」という。）の監修を行うに当たって、依頼者（編著者）から提供された資料、その他一切の文書（本件対象文書）については、作成・取得をしておらず不存在であるという。しかしながら、処分庁は、（中略）『理由説明書』（令和5年（行情）諮問第155号）において、「本件書籍の監修を行っているが、その監修に当たっては、編著団体と何らかの取決めを行うことも、監修に係る契約書を作成・取得することもなく、本件対象文書に該当する行政文書は作成・取得をしていない。」と理由説明する事実に鑑みれば、少なくとも、特定課では、本件書籍の監修を行っているのであるから、その監修に係る資料ないし作成文書等（本件対象文書）を作成・取得していないなどということはありません。これがもし、不存在（作成・取得をしていない）というのであれば、特定課では、本件書籍を監修などをしていないといわざるを得ない。すなわち、本件書籍を監修するには、原稿は固より、当該原稿の記載事実（内容）を疎明等する参

考資料を必要とし、それを返却したというのであればまだしも、取得していないのであれば、何を、どのように、監修したのかの疑問を払拭でき得ないのである（整合性の欠缺）。したがって、処分庁が、本件書籍を監修したと主張（理由説明）する状況下においては、本件対象文書は処分庁（特定課）の支配下にあったことはいうまでもなく、よって、廃棄ないし返却をしていない現状においては、当然に存在していることから、処分庁は審査請求人に対し、本件対象文書の開示義務を負うものなのである。

## （２）意見書

諮問庁は、「同課（都市局特定課）においては、本件書籍の監修を行っているが、その監修に当たっては、編著団体との間でやり取りを行うことはないため、編著団体から提供された資料等は存在せず、本件対象文書に該当する行政文書は作成・取得をしていない。また、本件開示請求を受け、処分庁において、事務室、文書庫、執務用パソコン上のデータ等を確認し、本件対象文書に該当すると思われる行政文書の探索を行ったが保有を確認できなかった。このように原処分には当たっては、もとより本件対象文書を作成・取得していない上、十分な探索が尽くされたものといえ、これらの結果を覆して本件対象文書が存在すると判断すべき合理的理由も認められない。なお、本件審査請求を受け、念のため、処分庁において本件対象文書に該当する行政文書の再探索を行ったが、保有を確認できなかった。以上のとおり、本件対象文書について、これを作成・取得しておらず不存在であるとして不開示とした原処分は妥当である。」旨を理由説明する。確かに、情報公開制度、もって、法２条２項柱書きは、「この法律において「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。）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。」旨を規定することに照らせば、本件開示請求当時、処分庁が、本件対象文書を保有していない状況下においては、原処分は適正・適法であるといわざるを得ない。しかしながら、処分庁は、本件審査請求において、本件対象文書については、作成は固より、取得すらしていないと説明するところ、他方、所管課（都市局特定課）では、本件書籍の監修は行っていると説明するのであるから、本件対象文書が存在すると判断すべき合理的理由が存することはいうまでもない。すなわち、本件書籍の表表紙及び奥付には、監修（者）として「国土交通省都市局特定課」と表記（疎甲第２号証参照。）されていることから、所管課が本件書籍を監修した事実は明らかであるところ、問題となる点とは、編著（者）の「特定団体」、若

しくは発行者の「特定個人」又は発行所の「特定出版社」より、監修に係る監修前の本件書籍の原稿（以下、第2において「本件原稿」という。）、換言すれば、本件対象文書の一部を受け取ることなく、所管課では、本件原稿のどの部分を、どのように監修したのかという疑義であり、このことは、令和4年10月31日付け「行政文書不開示決定通知書」（国都制第84号。令和5年（行情）諮問第155号。）における本件書籍の監修に係る契約書等の不存在とも整合する疑義なのである。したがって、処分庁が、殊更に、所管課では本件原稿を監修したという主張を固持する状況下では、その監修の事実を証する本件対象文書は、当然に存在するものであり、当該事実は、処分庁の主張する「本件対象文書が存在すると判断すべき合理的理由」であることから、処分庁がそれを認められないというには、所管課が、本件原稿その他の資料を取得せず、かつ、校正等に係る資料を作成せずとも、本件原稿を監修した事実、換言すれば、監修の具体的方法や作業工程の理由付記を要することはいうまでもなく、それを欠く理由説明書は、理由の欠缺として採用に足らざるものなのである。

（以下略）

### 第3 諮問庁の説明の要旨

#### 1 本件審査請求について

本件開示請求は、令和5年2月24日付けで、法4条1項の規定に基づき、処分庁に対し、別紙記載の文書（本件対象文書）の開示を求めたものである。

処分庁は、本件開示請求を受けて、同年3月22日付け国都制第135号により、該当する文書は作成・取得しておらず不存在であるため不開示（原処分）とした。

審査請求人は、同年3月28日付けで、諮問庁に対し本件審査請求を提起した。

#### 2 審査請求人の主張について

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について

本件審査請求は、本件対象文書について作成・取得をしておらず不存在であるとして行った原処分に対するものであり、審査請求人は、国土交通省都市局特定課において本件書籍の監修を行っている以上、その監修を行うに当たって、依頼者（編著者）から提供された資料その他文書を作成・取得していないということはあり得ず、本件対象文書は当然に存在するとして、本件対象文書の開示を求めている。

同課においては、本件書籍の監修を行っているが、その監修に当たっては、編著団体との間でやり取りを行うことはないため、編著団体から提供

された資料等は存在せず、本件対象文書に該当する行政文書は作成・取得をしていない。また、本件開示請求を受け、処分庁において、事務室、文書庫、執務用パソコン上のデータ等を確認し、本件対象文書に該当すると思われる行政文書の探索を行ったが保有を確認できなかった。このように原処分にあたっては、もとより本件対象文書を作成・取得していない上、十分な探索が尽くされたものといえ、これらの結果を覆して本件対象文書が存在すると判断すべき合理的理由も認められない。

なお、本件審査請求を受け、念のため、処分庁において本件対象文書に該当する行政文書の再探索を行ったが、保有を確認できなかった。

以上のとおり、本件対象文書について、これを作成・取得しておらず不存在であるとして不開示とした原処分は妥当である。

#### 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5年6月27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7月20日 審査請求人から意見書及び資料を収受
- ④ 同年10月5日 審議
- ⑤ 同月26日 審議

#### 第5 審査会の判断の理由

##### 1 本件対象文書について

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、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、原処分の取消しを求めているが、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、本件対象文書の保有の有無について、理由説明書（上記第3）のとおり説明するが、当審査会事務局職員をして改めて確認させたところ、以下のとおり補足して説明する。

ア 本件書籍は、特定法律を中心に、同法施行令及び施行規則を関連ごとに体系的に収録し、その運用について解説したものである。当該法律の改正があった際等に改訂版が発行されており、直近では特定年に第8版が発行されている。

イ 第8版改訂にあたっては、出版社の担当者が来省の上、口頭で本件書籍の監修の依頼があり、その際、特定課の担当者が、第8版改訂に係るゲラを受領した。その後、同課において当該ゲラの確認作業を行い、必要に応じて電話や対面で指摘等を伝達していたため、当該ゲラや修正後のゲラを除き、やり取りに係る文書は作成・取得していない。

また、上記ゲラについては、本件書籍に係る編集内容が記されているのみであり、その所在を確認したところ、保存期間は1年未満であって、廃棄済みであった。

ウ よって、本件書籍の監修を行うに当たっての資料は、上記イのとおり、依頼者である出版社から提供されたものであり、開示請求書に記載のある「編著者」から特定課に直接的に提供される資料は存在しないことから、本件対象文書は保有していない。

エ なお、監修者として課名が使用される場合は、「行事等に関する国土交通省名義の使用許可等取扱要領」が適用されないことから、特定課においては、監修名義使用の許可に係る申請を求めておらず、これに付随する監修名義使用の決定に係る決裁文書及びこれに類する文書等も存在しない。

(2) 以下、上記諮問庁の説明も踏まえ検討する。

上記(1)ウにおいて、諮問庁は、「編著者」から特定課に直接的に提供される資料は存在しないことをもって、本件対象文書は保有していないと説明する。そこで、当審査会において、本件開示請求書の「請求する行政文書の名称等」の欄を確認したところ、当該欄には「(中略)監修を行うに当たって、依頼者(編著者)から提供された資料、その他一切の文書」との記載が認められる。当該記載に鑑みると、審査請求人において、本件対象文書を「編著者から特定課に直接的に提供された資料」のみに限定する意図は認められず、本件書籍の監修を行うに当たって、依頼者である出版社から提供された資料を含め、監修に係る一切の文書の開示を求めるものと解釈し得るものであり、処分庁が、開示請求の趣旨を確認するといった対応を行うことなく、本件対象文書を上記(1)ウのとおり解して特定したことは、本件開示請求の趣旨を限定的に解釈しすぎたものであり、不当であるといわざるを得ない。

また、本件書籍の監修において、「行事等に関する国土交通省名義の使用許可等取扱要領」の直接の適用を受けないことをもって、監修依頼の承諾に係る意思決定等に係る文書を作成していないとする上記(1)エにおける諮問庁の説明は、本件書籍が広く参考にされ得る、特定法律の解説書であることも踏まえると、理解し難いものがある。

しかしながら、特定課において監修依頼の承諾に係る意思決定等に係る文書を何一つ保有しておらず、依頼者である出版社から提供された資料であるゲラは廃棄済みであるとする諮問庁の説明については、これを覆すに足る事情は認められず、またその探索の範囲も不十分とはいえないことから、是認するほかない。

したがって、国土交通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 付言

本件においては、結果として、本件対象文書を現に保有しているとは認められないことから、「当該請求に係る行政文書については、作成・取得しておらず不存在」として不開示とした原処分を妥当と判断するものではあるが、上記2（1）イ及びウにおける、本件書籍の監修に係る諮問庁の説明を踏まえれば、「作成・取得しておらず不存在」との理由提示は誤りといわざるを得ない。また、本件対象文書が存在しない理由について、上記諮問庁の説明を踏まえた理由の提示がされていれば、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。

今後は、開示請求者が開示を求める行政文書の範囲について、本件開示請求文言の文理に忠実に解釈して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など、処分庁の恣意的な判断であるとの疑いを生じさせないように、真摯な開示請求への対応と適正な理由の提示が強く望まれる。

### 5 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、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は、国土交通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5部会)

委員 藤谷俊之、委員 石川千晶、委員 磯部 哲

別紙（本件対象文書）

『特定書籍』（逐条解説改訂8版）（監修：国土交通省都市局特定課／編著：特定団体／特定出版社）の監修を行うに当たって、依頼者（編著者）から提供された資料，その他一切の文書

なお，当該監修とは，令和5年（行情）諮問第155号において，御庁が総務省情報公開・個人情報保護審査会に提出した『理由説明書』に「本件書籍の監修を行っているが」と記述する監修である。