

諮問庁：厚生労働大臣

諮問日：令和4年6月28日（令和4年（行情）諮問第386号）

答申日：令和6年4月3日（令和6年度（行情）答申第1号）

事件名：特定役職が特定期間に送受信した電子メールの不開示決定に関する件

## 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、開示請求に形式上の不備があるとして不開示とした決定は、取り消すべきである。

### 第2 審査請求人の主張の要旨

#### 1 審査請求の趣旨

本件審査請求の趣旨は、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3月25日付け厚生労働省発基0325第1号により厚生労働大臣（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、原処分を取り消すとの裁決を求めるというものである。

#### 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、以下のとおりである。

##### （1）審査請求書

審査請求人が処分庁に提出した原処分に係る行政文書開示請求書の「請求する行政文書の名称等」欄には、法4条1項2号の定める「開示請求に係る行政文書を特定するに足りる事項」が記載されており、前記行政文書開示請求書に形式上の不備はない。なお、処分庁のWEBサイトで公開されている「厚生労働省が保有する行政文書の開示請求に対する開示決定等に係る審査基準」別添3「開示請求書の記載事項に関する判断基準（法第4条関係）」第1中の2（2）には「「行政文書を特定するに足りる事項」については、行政機関の職員が、当該記載から開示請求者が求める行政文書を他の行政文書と識別できる程度の記載があれば足り、請求された行政文書が特定されたものとして扱うことになる。」と規定されているところ、前記行政文書開示請求書がこれを満たしていないとは考え難い。

また、審査請求人が処分庁から受領した令和4年2月9日付の「行政文書開示請求書の補正依頼について」と題する書面の第1項には「対象となる行政文書の特定を概括的に行ったところ、当該記載内容のまま

ある場合には、対象文書の量が膨大になるものと考えられるところ」と記載されているところ、前記記載は前記行政文書開示請求書に形式上の不備がないことを前提としたものであると理解している。

## (2) 意見書

本件行政文書開示請求に形式上の不備がないことは、既に審査請求書において主張した通りである。本意見書では諮問庁作成の理由説明書（下記第3。以下同じ。）に対して反論する。

ア 諮問庁は理由説明書3（1）アにおいて宇賀克也「新・情報公開法の逐条解説」（第8版）等を引いて、以下のとおり主張した。

（略）

審査請求人は、諮問庁の主張と関連する部分は同書のp. 60第21行目からp. 60第12行目であると理解している。前記部分は横須賀市情報公開条例による「平成13年度の土木部道路建設課及び用地課の公文書すべて」の開示請求に関して公文書特定の要件が争われた事案である。控訴審東京高判平成23・7・20判例自治354号9頁の判示は諮問庁の上記主張（ないし要約）と類似しているが、以下の点で本件開示請求とは事案を異にする。

前記事案では、「〇〇課の業務によって生じた公文書」なる請求対象公文書の記載が、公文書特定の要件を満たしているか否かが争われていた。これについて前記東京高判は「開示請求者が特定の部署の行政文書の全部の開示を希望しているとは通常は考え難いこと」及び「前記のような包括的請求における対象行政文書の量は膨大になるのが通常であること」を考慮して、前記記載は公文書特定の要件を満たしていないものと判断した。ところで、本件行政文書開示請求は、1人の厚生労働省職員が5日間の間を送受信した電子メールのうち添付ファイルを除く部分の開示を求めるものであって、前記東京高判のように行政組織内の1つの部署が1年間に作成または取得した公文書全ての開示を求めるような事案よりも、対象となる行政文書の量が格段に少ないことは容易に理解されよう。

イ 諮問庁は理由説明書4（1）において平成30年度（行情）答申第291号を引いて、以下のとおり主張した。

（略）

そこで、審査請求人が前記答申を確認したところ、判断の概要は次の通りであった。本事案は請求対象文書が「労災関係に係る文書一式」である行政文書開示請求に係るものであり、諮問庁が「労災補償業務としては、労災保険の適用、保険料徴収、労災申請受付、認定、不服があった場合の審査請求及び訴訟、地方労災医員関係など様々な業務があるが、労災補償業務に関する「労災関係に係る文書

一式」といった場合，どのような文書か，具体的内容は不明である。」と主張して，形式上の不備による不開示決定の妥当性が認められている。なるほど「労災関係に係る文書一式」なる記載では請求対象の行政文書を特定し難いのも当然であろうが，前記答申が本件開示請求と如何なる関係にあるのかは，理由説明書からは判然としない。

なお，理由説明書からは前記答申を「仮に対象行政文書を特定しようとするれば，探索する対象の量が膨大になるため，（中略）処分庁が補正を求めたことは妥当である」ことの論拠としているように読み取れるが，前記答申は「労災関係に係る文書一式」なる記載では行政文書の特定に足りる事項の記載とはいえないことを示したのみであって，対象の行政文書の膨大さや，それを探索するに必要な労力，及びそれによる行政事務への支障については何ら言及していない。（「仮に対象行政文書を特定しようとするれば，探索する対象の量が膨大になる」趣旨の記載は，「諮問庁の説明の要旨」節には記載されているものの，「審査会の判断の理由」節では言及されていない。）

ウ 諮問庁は理由説明書4（1）において平成30年度（行情）答申第158号を引いて，以下のとおり主張した。

（略）

そこで，審査請求人が前記答申を確認したところ，判断の概要は次の通りであった。本事案では，請求対象の行政文書は「平成27～29年に財務省とやり取りした文書の名称等が記載してある文書。

（文書名称の一覧やまとめたもの等がなければ，やり取りした文書の先頭から10ページまでの開示をお願いします。電子ファイルの場合はページの限定は不要です。同じ名称の文書が複数ある場合は，日付が新しいものの開示をお願いします。（平成28年7月31日と平成29年7月31日の文書であれば，平成29年7月31日の文書の開示をお願いします。））」であった。これについて，審査会は「財務省と厚生労働省との連絡等は，特定の部署において一元的に管理しているものではなく，審査請求人が行政文書開示請求書に記載した文言によってのみ文書を特定しようとするれば，処分庁は全ての部署において，その保有する文書が財務省に送付し又は財務省から取得した文書であるか否かを逐一確認しなければならない」ところ，「このような包括的な請求は，探索する対象文書の量が膨大となり，行政の事務遂行に支障を生じることが想定されることから，法4条1項2号に規定する行政文書の名称その他の開示請求に係る行政文書を特定するに足りる事項が記載されているとは認めら

れない。」と判断している。なるほど、厚生労働省には令和3年時点で3万人を超える職員が属しており、請求対象の行政文書を特定及び開示しようとするれば莫大な労力を要することは想像に難くない。ところで、本件開示請求は1人の厚生労働省職員が5日間の間に送受信した電子メールのうち添付ファイルを除く部分の開示を求めるものであって、請求対象の電子メールは全て前記職員のメールボックス内に存在するのであるから、前記答申のように厚生労働省の全ての部署において悉皆的な探索を要する事案とは全く異なる（対象となる行政文書の量は著しく少ない）。なお、前記答申は「包括的な請求は、探索する対象文書の量が膨大となり、行政の事務遂行に支障を生じることが想定されることから、法4条1項2号に規定する行政文書の名称その他の開示請求に係る行政文書を特定するに足りる事項が記載されているとは認められない」と判断しているところ、本件開示請求においては1人の職員のメールボックス内の、5日分の電子メールについて行政文書該当性および不開示情報該当性の判断を行うことにより行政の事務遂行に支障が生じることが想定し難い。

エ 前記ア～ウのとおり、諮問庁の引用する文献および答申例は、審査請求人の主張を左右しない。

オ 諮問庁は理由説明書4（1）において以下のとおり主張した。

（略）

諮問庁は「文書の特定の方法については、一般的には、行政文書の名称、行政文書の様式の名称、標題、記録されている情報の概要、作成（取得）年月日、作者名等を適宜組み合わせて表示されることになる」という。すなわち、行政文書の名称が記載されておらずとも、その他の情報により請求対象の行政文書が特定できる場合があることを主張しているものと思われる（この主張は法の趣旨に沿うものであるし、現在の行政文書開示請求対応の実務として一般的なものであろう）。なお、諮問庁はその後段で「本件開示請求においては、行政文書の個別具体的な名称が特定されておらず、形式上の不備があることは明らかである」と、「行政文書の個別具体的な名称」が記載されていないことのみをもって形式上の不備を主張しているが、その直前の「文書の特定の方法については、一般的には、行政文書の名称、行政文書の様式の名称、標題、記録されている情報の概要、作成（取得）年月日、作者名等を適宜組み合わせて表示される」と明らかに矛盾しており、この部分については諮問庁の主張の趣旨は理解しがたい。

いずれにせよ、本件開示請求において対象となる行政文書の名称が

開示請求書の「請求する行政文書の名称等」欄に記載されていないのは事実であるが、そのことのみをもって行政文書の特定が出来ないとはいえないし、開示請求書の「請求する行政文書の名称等」欄に記載された行政文書の名称以外の情報によって対象の行政文書を特定することは十分可能である。

カ 法4条1項2号の適用について処分庁と何ら異なるところのない国土交通大臣に対して審査請求人が行った似た趣旨の行政文書開示請求では、資料1（略）（行政文書開示決定通知書，特定文書番号A）及び資料2（略）（行政文書開示決定通知書，特定文書番号B）の通り電子メールが特定されている。また，同号の適用について処分庁と何ら異なるところのない経済産業大臣に対して審査請求人が行った似た趣旨の行政文書開示請求では，資料3（略）（行政文書開示決定通知書，特定文書番号C）の通り電子メールが特定されている。これらのことからすると，処分庁が本件開示請求の対象となる行政文書を特定できないか，又は文書の特定に伴い行政の事務に支障を及ぼすおそれがあるとは考え難い。

### 第3 諮問庁の説明の要旨

諮問庁の説明は，理由説明書によると，以下のとおりである。

#### 1 本件審査請求の経緯

- (1) 審査請求人は，開示請求者として，令和4年1月22日付け（同月24日受付）で，処分庁に対して，法3条の規定に基づき，「厚生労働省労働基準局補償課の課長が，令和4年特定月日Aから特定月日Bまでの間に，送信又は受信した電子メールすべて。ただし，電子メールの添付ファイルを除く。」に係る開示請求を行った。
- (2) これに対して，処分庁が，令和4年2月16日付け厚生労働省発基第0216第3号により開示決定等の期限の延長をした上で，同年3月25日付け厚生労働省発基0325第1号により，不開示決定（原処分）を行ったところ，審査請求人は，これを不服として，同月28日付け（同月30日受付）で審査請求を提起したものである。

#### 2 諮問庁の考え方

本件審査請求については，原処分は妥当であるから，棄却すべきである。

#### 3 理由

##### (1) 形式上の不備について

ア 法4条1項2号の規定により，開示請求をする者は，開示請求書に行政文書の名称その他の開示請求に係る行政文書を特定するに足りる事項を記載しなければならない。

「行政文書を特定するに足りる事項」については，行政機関の職員が，当該記載から開示請求者が求める行政文書を他の行政文書と識

別できる程度の記載があれば足りると解されるものの、例えば、「〇〇（行政機関又はその下部組織）の保有する行政文書」のように記載された開示請求についても、行政文書の範囲は形式的、外形的には一応明確ではあるものの、一般的には、行政組織の活動は多種多様であってその全てに係る行政文書を請求しているとは考え難いことや保有する行政文書の量等に照らして、本法の開示請求権制度上は、特定が不十分であると解するのが相当である。（同旨。総務省行政管理局編「詳解情報公開法」，宇賀克也「新・情報公開法の逐条解説」（第8版））

イ 本件開示請求書の「1 請求する行政文書の名称等」には「厚生労働省労働基準局補償課の課長が、令和4年特定月日Aから特定月日Bまでの間に、送信又は受信した電子メールすべて。ただし、電子メールの添付ファイルを除く」と記載されており、審査請求人が開示を求める行政文書の範囲は形式的・外形的には一応明確であるものの、行政文書の個別具体的な名称等が特定されておらず、法4条1項2号に規定する行政文書の名称その他の開示請求に係る行政文書を特定するに足りる事項が記載されていない。

#### (2) 補正の経緯について

処分庁は、行政文書の名称その他の開示請求に係る行政文書を特定するに足りる事項が記載されていないとして、補正の具体的な記載例を示した上で、法4条2項の規定に基づき、令和4年2月9日付けで相当の期間を定めて審査請求人に補正を求めたが、審査請求人は、処分庁に対し、同月10日付けで「請求する行政文書の名称等」に補正はしない。」と回答した。

#### (3) 小括

以上のとおり、処分庁は、本件開示請求には形式上の不備があることから、審査請求人に対して、具体的な記載例を示した上で、補正を求めたところ、これに審査請求人が応じなかったため、形式上の不備がある開示請求として原処分を行ったものであり、諮問庁としても、原処分は妥当であると判断する。

#### 4 審査請求人の主張について

(1) 審査請求人は、行政文書開示請求書に記載する「請求する行政文書の名称等」について形式上の不備はなく、厚生労働省ホームページ掲載の「厚生労働省が保有する行政文書の開示請求に対する開示決定等に係る審査基準」の別添3「開示請求書の記載事項に関する判断基準（法第4条関係）」の第1の2(2)の「行政機関の職員が、当該記載から開示請求人が求める行政文書を他の行政文書と識別できる程度の記載があれば足り、請求された行政文書が特定されたものとして扱うことになる。」

の記載を満たしていると主張する。

しかしながら、他の行政文書との識別できる程度の記載という要件を形式的・外形的に満たしていたとしても、これをもって法の開示請求権制度上、特定が十分であるとはいえないことは上記3（1）のとおりであり、また、文書の特定の方法については、一般的には、行政文書の名称、行政文書の様式の名称、標題、記録されている情報の概要、作成（取得）年月日、作者名等を適宜組み合わせることで表示されることになるが、本件開示請求においては、行政文書の個別具体的な名称が特定されておらず、形式上の不備があることは明らかである。

また、仮に本件開示請求書に記載された文言を前提として、対象行政文書を特定しようとするれば、探索する対象の量が膨大となり、行政事務の遂行に支障が生じるおそれがある。

情報公開・個人情報保護審査会の過去の答申においては、「「～に係る文書一式」といった請求書の記載では、文書を特定することは困難である」（平成30年度（行情）答申第291号）、「平成27～29年に財務省とやり取りした文書」といったような包括的な請求は、探索する対象文書の量が膨大となり、行政の事務遂行に支障が生じるので形式上の不備となる」（平成30年度（行情）答申第158号）と判断されている。

これらの答申からも、本件開示請求書に記載された文言では、仮に対象行政文書を特定しようとするれば、探索する対象の量が膨大になるため、形式上の不備があるとして原処分庁が補正を求めたことは妥当であり、請求人の主張は、これらの答申を正解しないものである。

- (2) 審査請求人は、処分庁からの補正依頼に記載された「対象となる行政文書の特定を概括的に行ったところ、当該記載内容のままでは、対象文書の量が膨大になると考えられるところでは、行政文書開示請求書に形式上の不備がないことを前提としたものでも主張する。

しかしながら、当該補正依頼の記載は、対象文書の量が膨大な量になり、行政事務の遂行に支障が生じるおそれもあることから対象文書の特定が不十分であると判断した旨を示したものであり、行政文書開示請求書に形式上の不備がないことを前提としたものではない。

- (3) 以上のとおり、請求人の主張は失当であって、原処分の結論に影響を与えるものではない。

## 5 結論

よって、本件開示請求については、原処分は妥当であり、棄却すべきである。

## 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6月28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8月1日 審査請求人から意見書を收受
- ④ 同年12月22日 審議
- ⑤ 令和5年1月26日 審議
- ⑥ 令和6年3月13日 審議
- ⑦ 同月27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、本件開示請求について、審査請求人に補正を求めたが、対象行政文書の十分な特定がなされず、形式上の不備がある不適法な請求であるとして、不開示とする原処分を行った。

これに対し、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、原処分の妥当性について検討する。

### 2 原処分の妥当性について

(1) 原処分について、諮問庁は上記第3の3のとおり説明する。

(2) 以下、検討する。

ア 法4条1項2号は、開示請求書に「行政文書の名称その他開示請求に係る行政文書を特定するに足りる事項」を記載しなければならないことを規定するところ、同号にいう「行政文書を特定するに足りる事項」とは、行政機関の職員が、当該記載から開示請求者が求める行政文書を他の行政文書と識別できる程度の記載があることを意味すると解されている。

イ 本件開示請求は、特定の職員1人を特定した上で、当該職員が特定期間（5日間）に送受信した電子メールの全ての開示を求めるものである。

諮問庁は、本件開示請求について、行政文書の個別具体的な名称が特定されていないため、具体的な記載例を示した上で補正を求めたが、審査請求人は「請求する行政文書の名称等」に補正はしないと回答したことから、形式上の不備があることは明らかである旨説明する。これについて、審査請求人が開示を求める文書は、特定の職員が特定の期間に「送信又は受信した電子メールすべて」であり、それが個別具体的な名称とはいえないとしても、行政機関の職員が、他の行政文書と識別し得る程度の記載は行われているものと認められる。

しかしながら、開示請求書の記載における「送信又は受信した電子

メール」とは、開示請求の時点で特定職員のメールボックスに存在するものを特定すれば足りる趣旨なのか、あるいは、開示請求の時点で既に特定職員が削除等したものについては、特定職員からの送信メールの送信先や特定職員の受信メールの送信元などを含めて、全て探索することを求める趣旨なのかなどについては、開示請求書からは明らかではない。

探索する対象文書の量や探索に係る業務量については、審査請求人と諮問庁との間で主張が異なっているが、膨大となり得るかどうかは、審査請求人の求める探索範囲によるものと考えられる。

このように、開示請求文書の探索範囲については、開示請求書においては具体的な記載は行われておらず、原処分を行うに当たっての求補正手続においても確認は行われていないものと認められる。なお、審査請求人から提出された意見書においては、開示を求める電子メールは、特定の職員のメールボックス内に存在するものである旨の記載が行われているところである。

ウ したがって、本件開示請求においては、原処分における補正の手続は本件対象文書を特定するに当たって十分なものであるとはいえず、審査請求人が開示を求める文書の探索範囲を適切に確定できるよう改めて補正を求め、文書の特定を行い、開示決定等をすべきである。

### 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、開示請求に形式上の不備があるとして不開示とした決定については、開示請求者に対し、文書の探索の範囲について補正を求め、改めて文書の特定を行い、開示決定等をすべきであることから、取り消すべきであると判断した。

(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）

厚生労働省労働基準局補償課の課長が，令和4年特定月日Aから特定月日Bまでの間に，送信又は受信した電子メールすべて。ただし，電子メールの添付ファイルを除く。