

諮問庁：外務大臣

諮問日：令和5年11月17日（令和5年（行情）諮問第1053号）

答申日：令和6年5月1日（令和6年度（行情）答申第49号）

事件名：外務省領事局旅券課が保有している全ての行政文書についての目録の不開示決定（不存在）に関する件

## 答 申 書

### 第1 審査会の結論

別紙の1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については、別紙の2に掲げる文書を特定し、更に該当するものがあれば、これを特定し、改めて開示決定等をすべきである。

### 第2 審査請求人の主張の要旨

#### 1 審査請求人の趣旨

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8月3日付け情報公開第01011号により外務大臣（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

仮に請求人が請求したような名称の行政文書が存在しなくても、それに準じる内容の文書（今回は目録）は存在しているはずである。目録的なものがないことはない。

これは行政機関の保有する情報の公開に関する法律第一条で定める「国民主権の理念にのっとり、行政文書の開示を請求する権利につき定めること等により、行政機関の保有する情報の一層の公開を図り、もって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ともに、国民の的確な理解と批判の下にある公正で民主的な行政の推進に資することを目的とする。」に反する。

さらに付言すれば、外務省職員らは、仮に請求人が請求したような名称の行政文書が存在しなくても、行政文書の目録的なものは存在しているはずだから「名称は違うが、これが請求人の目的の文書に近いのでは？」といった提案、問い合わせもせず、いきなり不開示決定をしている。

これは同法律第4条の2「行政機関の長は、開示請求書に形式上の不備があると認めるときは、開示請求をした者（以下「開示請求者」とい

う。) に対し、相当の期間を定めて、その補正を求めることができる。この場合において、行政機関の長は、開示請求者に対し、補正の参考となる情報を提供するように努めなければならない。」と同法律第22条の1「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第七条第二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開示請求をしようとする者の利便を考慮した適切な措置を講ずるものとする。」に反する。

よって本件審査請求をする。

### 第3 諮問庁の説明の要旨

#### 1 経緯

処分庁は、令和5年7月4日付けで受理した審査請求人からの開示請求「現時点で、外務省領事局旅券課が保有している全ての行政文書についての目録（同旅券課が保有する全ての行政文書の名称を把握してから、内容を確認してみたい行政文書を選別していき、それらの行政文書についての開示請求をしたいため）」に対し、外務省では該当する文書を作成・取得していないため、「不開示（不存在）」とする決定を行った（令和5年8月3日付情報公開第01011号）。

これに対して審査請求人は、令和5年9月23日付けで、原処分の取消しを求める旨の審査請求を行った。

#### 2 本件対象文書について

本件審査請求の対象となる文書については、外務省では作成・取得していない。

#### 3 審査請求人の主張について

審査請求人は、「仮に請求人が請求したような名称の行政文書が存在しなくても、それに準ずる内容の文書（今回は目録）は存在しているはずである。目録的なものがないことはない。これは行政機関の保有する情報の公開に関する法律第一条で定める「国民主権の理念にのっとり、行政文書の開示を請求する権利につき定めること等により、行政機関の保有する情報の一層の公開を図り、もって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ともに、国民の的確な理解と批判の下にある公正で民主的な行政の推進に資することを目的とする。」に反する。さらに付言すれば、外務省職員らは、仮に請求人が請求したような名称の行政文書が存在しなくても、行政文書の目録的なものは存在しているはずだから「名称は違うが、これが請求人の目的の文書に近いのでは？」といった提案問い合わせもせず、いきなり不開示決定をしている。これは同法律第4条の2「行政機関の長は、開示請求書に形式上の不備があると認めるときは、開示請求をした者（以下「開示請求者」という。）に対し、相当

の期間を定めて、その補正を求めることができる。この場合において、行政機関の長は、開示請求者に対し、補正の参考となる情報を提供するよう努めなければならない」と同法律第22条の1「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第七条第二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開示請求をしようとする者の利便を考慮した適切な措置を講ずるものとする。」に反する。」旨主張する。本件審査請求を受けて改めて確認したが、本件対象文書を作成・取得したことは確認ができなかった。以上のことから、審査請求人の主張には理由がない。

#### 4 結論

上記の論拠に基づき、諮問庁としては、原処分を維持することが妥当であると判断する。

#### 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11月17日 諮問の受理
- ② 同日 諮問庁から理由説明書を収受
- ③ 令和6年3月28日 審議
- ④ 同年4月24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る。

審査請求人は、原処分の取消しを求めており、諮問庁は、該当する文書を作成又は取得していないとして、本件対象文書の不存在を理由に不開示とした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) 本件対象文書の保有の有無について、当審査会事務局職員をして諮問庁に確認させたところ、諮問庁から次のとおり説明があった。

ア 本件開示請求文言にある「目録」とは、外務省領事局旅券課が保有する全ての行政文書の名称が記載された文書を指すものであり、本件開示請求は当該文書を求めるものと解した。

イ 本件開示請求時点において、当該文書を作成・取得していなかったことから、本件対象文書に該当する文書は存在しないとして不開示とする原処分を行った。

ウ 外務省においては、外務省行政文書管理規則等の規定により、外務省の行政文書ファイル管理簿について、文書管理システム（文書管理業務の業務・システム最適化計画に基づき整備された政府全体で利用

可能な文書管理システム)をもって調製するものとされている。

エ 外務省は、領事局旅券課が管理している行政文書ファイルの一覧を抽出した電磁的記録を含め、外務省の行政文書ファイル管理簿を保有しているが、本件開示請求では、開示請求の対象が「行政文書についての目録」とされていることから、当該請求内容には行政文書ファイル管理簿等は含まれないものと考え、原処分を行った。

オ なお、外務省においては、令和4年度から統合情報管理システム(IIMS)を導入した。当該システムは、外務省の全ての行政文書について、起案、電子決裁、行政文書登録、廃棄、移管といった一連の流れを包括的に一つのシステムで扱えるものであり、DXによる情報資産の集積・活用の核となる。

(2) 以下、検討する。

ア 本件開示請求文言には、「(同旅券課が保有する全ての行政文書の名称を把握してから、内容を確認してみたい行政文書を選別していき、それらの行政文書についての開示請求をしたいため)」と記載されており、本件開示請求は、当該課が保有する行政文書の特定に資する情報の入手を目的に行われたものであると認められる。

イ 法が国民主権の理念にのっとり、行政文書の開示を定めること等により、行政情報の一層の公開を図り、政府の説明責任が全うされるようにするとともに、国民の理解と批判の下にある公正で民主的な行政の推進を目的としていることに照らせば、少なくとも、本件開示請求文言については、行政文書ファイルの名称が記載された行政文書ファイル管理簿を除外する意図がある旨、開示請求者が明示的に示さない限り、行政文書ファイル管理簿を除外する意味であると理解するのは相当とはいえない。

そこで、本件開示請求における経緯について、当審査会事務局職員をして諮問庁に確認させたところ、処分庁は、原処分に先立って、本件開示請求の趣旨について開示請求者に確認しておらず、また何らの情報の提供その他適切な措置を講じていないとのことであった。

そうであれば、諮問庁が上記(1)イ及びエで説明する原処分の考え方は是認できない。処分庁は、開示請求内容について、行政文書の名称が記載された文書(「目録」)に限定せず、行政文書ファイルの名称が記載された文書を含めて特定するものとして理解するなど、開示請求者の利益になるよう解釈すべきである。

ウ そうすると、外務省において、本件対象文書に該当するものとして、少なくとも諮問庁が上記(1)エで説明する領事局旅券課が管理している行政文書ファイルの一覧を抽出した電磁的記録を保有していると認められるので、これを特定して、改めて開示決定等をすべきである。

また、調査の上、外務省領事局旅券課に係る文書番号簿やIIMSにおける同課が管理している行政文書の一覧を抽出した電磁的記録を始め、更に本件対象文書に該当するものがあれば、これを特定し、改めて開示決定等をすべきである。

### 3 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いるが、上記2(2)イにあるように、処分庁は何らの措置を講じていない旨、諮問庁は説明する。

処分庁のこのような対応は、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、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る。今後は、法22条1項の趣旨を踏まえて適切な対応をすることが望まれる。

### 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、外務省において別紙の2に掲げる文書を保有していると認められるので、これを特定し、調査の上、更に本件対象文書に該当するものがあれば、これを特定し、改めて開示決定等をすべきであると判断した。

(第2部会)

委員 白井玲子, 委員 太田匡彦, 委員 佐藤郁美

## 別紙

### 1 本件対象文書

現時点で、外務省領事局旅券課が保有している全ての行政文書についての目録（同旅券課が保有する全ての行政文書の名称を把握してから、内容を確認してみたい行政文書を選別していき、それらの行政文書についての開示請求をしたいため）

### 2 特定すべき文書

領事局旅券課が管理している行政文書ファイルの一覧を抽出した電磁的記録