

諮問庁：内閣総理大臣

諮問日：令和5年5月9日（令和5年（行情）諮問第370号）

答申日：令和6年5月31日（令和6年度（行情）答申第94号）

事件名：国の儀式として行う総理大臣経験者の国葬儀を閣議決定で行うことに関し内閣法制局とやり取りした内容を記録した文書（特定文書を除く）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4年10月28日付け府総第953号により内閣府大臣官房長（以下「処分庁」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の要旨は、審査請求書及び意見書の記載によると、おおむね以下のとおりである。

（1）審査請求書

本件で審査請求人が開示請求した文書は、別紙に掲げる文書（本件対象文書）である。

以下、不開示理由とされた「文書不存在」が事実を反する根拠を述べ、不開示決定の不当性を説明すると共に、本審査請求に対する厳正な処理を求める。

内閣法制局長官が令和4年8月18日付けで審査請求人に開示決定した、令和4年度応接録のうち「国の儀式として行う総理大臣経験者の国葬儀を閣議決定で行うことについて」（内閣法制局一第20号）には、以下の事実が記載されている。

令和4年7月12日～14日にかけて、内閣官房内閣総務官室と内閣府大臣官房総務課が「国の儀式として行う総理大臣経験者の国葬儀を閣議決定で行うことについて」、内閣法制局の特定参事官と特定参事官補に相談した。

この相談の際、内閣官房内閣総務官室及び内閣府大臣官房総務課の担当者が、内閣法制局の特定参事官と特定参事官補とのやり取りを記録し

行政文書として保有していることは、情報公開法と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。）の規定から明らかである。

情報公開法は、行政文書について以下のように定めている。

「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。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」（同法4条2項柱書き）

公文書管理法においても行政文書について同様の定義をしており（同法2条4項柱書き）、4条で文書の作成を義務付けている。

「行政機関の職員は、第一条の目的の達成に資するため、当該行政機関における経緯も含めた意思決定に至る過程並びに当該行政機関の事務及び事業の実績を合理的に跡付け、又は検証することができるよう、処理に係る事案が軽微なものである場合を除き、次に掲げる事項その他の事項について、文書を作成しなければならない」

文書の作成義務がある「次に掲げる事項」は5項目あるが、閣議決定で実施された国葬に関する今回の文書は、4条の2号に該当する。

「前号に定めるもののほか、閣議、関係行政機関の長で構成される会議又は省議（これらに準ずるものを含む。）の決定又は了解及びその経緯」

以上から、令和4年7月12日～14日にかけて、内閣官房内閣総務官室及び内閣府大臣官房総務課が、内閣法制局の特定参事官と特定参事官補に相談した際のやりとりを記録した行政文書を「作成又は取得しておらず不存在」というのはあり得ない。あり得るとしたら内閣官房内閣総務官室及び内閣府大臣官房総務課が公文書管理法の4条が定める文書作成義務に違反している場合であるが、これも事案の重大性に鑑みれば想定し難い。

なお、府総第924号令和4年9月26日付けで開示された文書4枚は、内閣法制局とのやりとりを記録した文書でない上に、同年7月14日付けの文書のことである。内閣法制局との協議は同月12日と13日も行われたことを付言しておく。

（2）意見書

ア 安倍元首相の国葬議の実施プロセス検証の重要性

安倍晋三元首相の葬儀を国葬議とすることに関しては、国民の間で賛否が分かれた。

岸田文雄首相は、国葬議実施後の令和4年9月29日に記者団に対

して「今後の国葬儀のあり方について国民各層の議論を踏まえ、幅広い理解をいただけるよう必要な検討を行っていききたい」と述べ、内閣府の故安倍晋三国葬儀事務局は同年10月から12月にかけて学識経験者やマスコミ各社の論説委員らから意見を聴取した。

国会でも国葬の是非について議論が行われた。例えば衆議院運営委員会には、自民、公明、立憲民主、日本維新の会、共産の与野党代表者が参加し、政府が国葬儀を決定した過程を検証する協議会が設けられた。令和4年12月10日、「世論の分断が招かれた」とし、「国会の何らかの適切な関与が必要」と結論付けた。

政府、国会ともに、実施決定に至るプロセスの検証の重要性を認識していることは明らかである。

イ 令和4年7月12日～14日の内閣府・内閣官房・内閣法制局の三者協議の重要性

内閣法制局長官が令和4年8月18日付けで審査請求人に開示決定した、令和4年度応接録のうち「国の儀式として行う総理大臣経験者の国葬儀を閣議決定で行うことについて」（内閣法制局一第20号）には、以下の事実が記載されている。

令和4年7月12日～14日にかけて、内閣官房内閣総務官室と内閣府大臣官房総務課が「国の儀式として行う総理大臣経験者の国葬儀を閣議決定で行うことについて」、内閣法制局の特定と特定参事官補に相談した。

この3日間の三者による協議が、国葬儀を閣議決定により実施することとした岸田首相の政策判断に大きく影響したことは明らかである。

例えば岸田首相は令和4年7月14日の記者会見において、特定新聞の記者から国葬儀の実施について国会審議は必要ないのかと問われ、これに対して、「内閣法制局ともしっかり調整をした上で判断しているところです」と答えるなど、次のように述べている。

国葬儀、いわゆる国葬についてですが、これは、費用負担については国の儀式として実施するものであり、その全額が国費による支弁となるものと考えています。そして、国会の審議等が必要なのかという質問につきましては、国の儀式を内閣が行うことについては、平成13年1月6日施行の内閣府設置法において、内閣府の所掌事務として、国の儀式に関する事務に関すること、これが明記されています。よって、国の儀式として行う国葬儀については、閣議決定を根拠として、行政が国を代表して行い得るものであると考えます。これにつきましては、内閣法制局ともしっかり調整をした上で判断しているところです。こうした形で、閣議決定を根拠とし

て国葬儀を行うことができると政府としては判断をしております。

国会においても国葬儀についての内閣法制局との協議が、岸田首相の政策判断に影響を与えたことを、岸田首相自身が述べている。

例えば、令和4年9月8日の衆議院議院運営委員会において、特定議員が「内閣府の独断で国葬儀という国の儀式をやるかやらないかを決定することはできないのではないかと質問し、これに対する答弁の中で岸田首相は「内閣法制局ともしっかりと確認の上で、政府として判断ができるという判断の下に今回の決定を行った」など、次のように述べている。

まず、国の儀式として国葬儀を行うということが立法権に属するものなのか、司法権に属するものなのか、あるいは行政権に基づくものなのか。これを考えた場合に、私は、行政権に基づくものであり、その一つの根拠が内閣府設置法第四条三項等に明記されていることである、こういった説明をさせていただき、そして、行政権に含まれるものであるとしたならば閣議決定を根拠に行うことが求められるということで、閣議決定を行い、決定をした、これが法的な考え方の整理であると認識をしております。よって、こうした判断に基づいて、内閣法制局ともしっかりと確認の上で、政府として判断ができるという判断の下に今回の決定を行った、こうしたことであります。

ウ 令和5年5月9日付け内閣府「理由説明書」の虚偽

審査請求人が令和5年1月27日付けで提起した審査請求（諮問第370号）について、内閣府は棄却すべきとの理由説明書（令和5年5月9日付け）を出している。

内閣府は理由説明書（下記第3を指す。）において、令和4年7月12日～14日での内閣法制局とのやりとりに関しては、政策的な意思決定に関わるやりとりを行なった事実がないことから、内閣府本府行政文書管理規則（平成23年内閣府訓令第10号。以下「規則」という）12条2項が定める「政策立案や事務及び事業の実施の方針等に影響を及ぼす打合せ等」に該当せず、行政文書の作成義務はないと判断したと主張している。

しかし、内閣法制局との協議が岸田首相の政策判断に影響を与えたことは上記イで説明したように明らかである。内閣府の「政策的な意思決定に関わるやりとりを行なったという事実がない」という主張は虚偽である。

さらに、「政策的な意思決定に関わるやりとりを行なった事実がない」ことをどのようにして内閣府が確認したのか不明である。そのようなやりとりがなかったことを確認するには、残された記録を確

認するか、内閣法制局とやりとりをした担当者に聴取する必要があるが、いずれの手段もとっていない。

結局、内閣府が本件対象文書を探索したものの見つからなかったという結果から、記録文書を作成していない理由をこじつけているに過ぎないが、探索が内閣法制局とやりとりをした担当者が業務上作成した文書等にまで十分なされているか甚だ疑問である。

以上のように、内閣府は、規則の解釈を誤り、あるいは前提事実を誤認し、以て規則の適用を誤ったものである。

よって、審査請求が認められるべきである。

第3 諮問庁の説明の要旨

令和5年1月27日付けで提起された処分庁による原処分に対する審査請求について、下記の理由により、これを棄却すべきであると考ええる。

1 本件審査請求の趣旨及び理由について

(1) 審査請求の趣旨

本件は、審査請求人が行った開示請求に対して、処分庁において原処分を行ったところ、審査請求人から、「不開示理由とされた「文書不存在」が事実と反する」として原処分の取消しを求める審査請求が提起されたものである。

(2) 審査請求の理由

審査請求書に記載された本件審査請求の理由は、次のとおりである。

上記第2の2(1)のとおり。

2 本件開示請求及び原処分について

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。

処分庁においては、審査請求人からの本件開示請求に対し、開示請求に係る行政文書(本件対象文書)を作成・取得しておらず、これを保有していないことから、原処分を行った。

3 原処分の妥当性について

(1) 令和4年9月26日付け府総第924号について

審査請求人は、令和4年7月26日付けで内閣法制局長官に対し、「1. 安倍晋三・元首相の国葬について、内閣法制局内で協議した文書一切」及び「2. 安倍晋三・元首相の国葬について、内閣法制局外とやりとりした文書一切」を求める行政文書開示請求を行った。

内閣法制局長官は、当該開示請求の対象文書のうち「令和4年度応接録のうち、『02 国の儀式として行う総理大臣経験者の国葬儀を閣議決定で行うことについて』(冒頭1枚目の行政文書を除く。)」については、処分庁において開示決定等を行うことに正当な理由があると判断し、法12条1項を適用し、処分庁と協議の上、処分庁に事案を移送した(令和4年8月18日付け内閣法制局一第20号)。

処分庁においては、当該開示請求の事案移送を受け、法10条2項を適用した上で、令和4年9月26日付け府総第924号により、内閣法制局が当該開示請求の対象文書として特定した「国の儀式として行う総理大臣経験者の国葬儀を閣議決定で行うことについて」（令和4年7月14日内閣官房・内閣府。以下「別件開示文書」という。）の全部開示決定処分を行った。

(2) 原処分の妥当性について

本件開示請求は、別件開示文書を作成するに当たって、内閣府大臣官房総務課が内閣法制局とやり取りした内容を記録した行政文書（本件対象文書）の開示を求めるものである。

内閣官房内閣総務官室及び内閣府大臣官房総務課は、審査請求人が主張するとおり、令和4年7月12日から14日にかけて、内閣法制局に相談の上、別件開示文書を作成したが、内閣府大臣官房総務課においては、内閣法制局とのやり取りに関する行政文書については、別件開示文書の他には作成・取得していなかったため、原処分を行った。

本件審査請求においては、本件対象文書の作成の有無が問題となること、規則12条2項の規定により、「文書主義の原則に基づき、本府内部の打合せや本府外部の者との折衝等を含め、別表第1に掲げる事項に関する業務に係る政策立案や事務及び事業の実施の方針等に影響を及ぼす打合せ等（略）の記録については、文書を作成するものとする。」とされている。本件での内閣法制局とのやり取りに関しては、政策的な意思決定に関わるやり取りを行ったという事実がないことから、処分庁においては、規則12条2項に基づく行政文書の作成義務はないものと判断し、本件対象文書を作成しなかった。

また、処分庁においては、本件開示請求を受けてから、念のため、行政文書ファイルが保存されている執務室内及び書庫並びにサーバ上に保存された共有ファイル内について、本件対象文書を探索したが、本件対象文書の存在は一切確認されなかった。

以上より、本件対象文書については、法令上作成義務があったものでなく、処分庁においては、作成・取得しておらず、これを保有していないことから、原処分を行ったことは妥当である。

4 結論

以上のとおり、原処分は妥当であり、審査請求人の主張には理由がないことから、本件審査請求は、これを棄却することが妥当であると考える。

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5月9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13日 審査請求人から意見書を収受
- ④ 令和6年4月19日 審議
- ⑤ 同年5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り、処分庁は、本件対象文書を作成、取得しておらず、保有していない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ところ、諮問庁は、原処分は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) 諮問庁の説明の要旨

ア 上記第3の3(2)のとおり。

イ 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、更に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補足して説明する。

(ア) 令和4年7月12日から14日までにかけて、内閣官房内閣総務官室と内閣府大臣官房総務課が「国の儀式として行う総理大臣経験者の国葬儀を閣議決定で行うことについて」、内閣法制局の特定参事官と特定参事官補に相談した旨、審査請求人は、内閣法制局から開示を受けた文書に記載されていると主張しているところ、この点については、審査請求人の主張のとおりであり、内閣法制局に対し、閣議決定により国葬儀を行う考え方につき意見を求めるため、照会を行ったものである。

(イ) 内閣法制局に対し、閣議決定により国葬儀を行う考え方につき意見を求めたところ、意見がない旨回答があったものであり、政策立案や事務及び事業の実施の方針等に影響を及ぼす打合せには該当しないものと認識している。

(ウ) 令和4年7月12日に内閣法制局に照会を行った時点では、処分庁において別件開示文書の案段階の文書(以下「案段階文書」という。)を保有していたが、同月14日に別件開示文書(セット版)が作成された時点で、案段階文書は規則16条6項6号(意思決定の途中段階で作成したもので、当該意思決定に与える影響がないものとして、長期間の保存を要しないと判断される文書)に該当するとして、使用目的終了後遅滞なく廃棄していた。

(エ) 審査請求人は、審査請求を求める文書の中で、「府総第924号 令和4年9月26日付けで開示された文書4枚(別件開示文書)は、

内閣法制局とのやりとりを記録した文書でない」としているが、当該文書は内閣法制局とのやり取りに関する行政文書に該当すると認識している。

(オ) 上記第3の3(2)で説明する探索を行った執務室については、内閣府大臣官房総務課及び国葬儀事務局である。

(2) 検討

ア 当審査会において、諮問書に添付された別件開示文書（「国の儀式として行う総理大臣経験者の国葬儀を閣議決定で行うことについて」（令和4年7月14日内閣官房・内閣府））を確認したところ、当該文書は、「1 国葬令に基づく葬儀（戦前）」、「2 戦後における内閣総理大臣経験者の葬儀」、「3 閣議決定を根拠として国葬儀を行うことについて」等から構成されており、閣議決定を根拠に国の儀式である国葬儀を実施することは可能であると考えられる旨が理由とともに記載されていることから、内閣官房・内閣府において、国の儀式として行う総理大臣経験者の国葬儀を閣議決定で行うことについての考え方が整理された文書であると認められる。

イ 令和4年7月12日から14日にかけて、内閣法制局に対し、閣議決定により国葬儀を行う考え方につき意見を求めたところ、内閣法制局より意見がない旨回答があった旨上記(1)イ(ア)及び(イ)において諮問庁が説明することに関し、当審査会事務局職員をして国葬儀に関する国会答弁等を確認させたところ、質問主意書に対する答弁において、「閣議決定を根拠として国の儀式である国葬儀を行うことについては、令和4年7月12日、内閣官房及び内閣府から内閣法制局に対して意見を求め、同局においては、これに対し、所要の検討を行った上、同月14日、意見はない旨の回答をした」、「内閣法制局においては、内閣官房及び内閣府から、閣議決定を根拠として国の儀式である国葬儀を行うことは、国の儀式を内閣が行うことは行政権の作用に含まれること、内閣府設置法（平成11年法律第89号）第4条第3項第33号において内閣府の所掌事務として国の儀式に関する事務に関することが明記されており、国葬儀を含む国の儀式を行うことが行政権の作用に含まれることが法律上明確となっていること等から、可能であるとする見解について、意見を求められたことから、これに対し、所要の検討を行った上、意見はない旨の回答をしたところである」などと答弁していることが認められることから、この諮問庁の説明は、首肯できる。

ウ 内閣法制局とのやり取りに関しては、政策的な意思決定に関わるやり取りを行ったという事実がないとして、処分庁において、規則12条2項に基づく行政文書の作成義務はないものと判断したことにより、

本件対象文書を作成しなかった旨の上記第3の3(2)の諮問庁の説明は、内閣法制局が、内閣官房及び内閣府の閣議決定を根拠として国の儀式である国葬儀を行うことが可能であるとする見解について意見はない旨の回答をしたことにより、当該内閣官房及び内閣府の見解について変更等の影響が生じなかったことを考慮すると、特段不自然、不合理な点があるとはいえず、これを否定することはできない。

エ 令和4年7月12日に内閣法制局に照会を行った時点では、処分庁において案段階文書を保有していたが、同月14日に別件開示文書が作成された時点で、当該文書は規則16条6項6号(意思決定の途中段階で作成したもので、当該意思決定に与える影響がないものとして、長期間の保存を要しないと判断される文書)に該当するとして廃棄していた旨の上記(1)イ(ウ)の諮問庁の説明は、諮問庁から規則の提示を受け、当審査会において規則の当該条文を確認したところによれば、不自然、不合理な点があるとはいえず、外に本件対象文書に該当する文書の存在をうかがわせる事情も認められない。

オ 上記第3の3(2)及び上記(1)イ(オ)において諮問庁が説明する本件対象文書の探索の範囲等について、特段の問題があるとは認められない。

カ 以上によれば、内閣府大臣官房において、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、内閣府大臣官房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1部会)

委員 合田悦三, 委員 木村琢磨, 委員 中村真由美

別紙 本件対象文書

国の儀式として行う総理大臣経験者の国葬儀を閣議決定で行うことについて、令和4年7月12日～14日に内閣法制局とやりとりした内容を記録した文書一切。

※府総第924号令和4年9月26日付で開示の実施をした文書（4枚）を除く。