

諮問庁：内閣総理大臣

諮問日：令和5年6月6日（令和5年（行情）諮問第470号）

答申日：令和6年5月31日（令和6年度（行情）答申第95号）

事件名：特定日の衆議院予算委員会における質疑に関する質問要旨等の不開示決定（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12月27日付け閣総第766号により内閣官房内閣総務官（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、審査請求書の記載によると、おおむね以下のとおりである。なお、添付資料は省略する。

（1）処分に係る経緯

審査請求人は処分庁から審査請求に係る処分（原処分）を受けた。処分庁は処分理由を「本件対象文書については、作成または取得しておらず、もしくは破棄しており、保有していないため（不存在）」（原文ママ）とした（甲1：行政文書不開示決定通知書）。しかし、原処分は以下の理由により、不当な判断が下されたと考えられる。

（2）審査請求人が行政文書開示請求した文書は明確に行政文書である

審査請求人が行政文書開示請求した文書（本件対象文書）は2022年11月28日の衆議院予算委員会における質疑について、同委員会で質問した衆議院議員もしくはその事務所からの質問要旨およびその受領した時刻（要旨差替の時刻を含む）の記載された文書、図画および電磁的記録すべて（電子メールおよびFAXを含む）である（甲1）。

質問通告として政府側が国会議員から受け取った質疑内容を記した文書は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。）2条4項に規定する「行政文書」および同条8項に規定する「公文書」に該当するとされる（甲2-1：政府における国会議員の質問通告の取り扱いに関する質問主意書、甲2-2：政府に

における国会議員の質問通告の取り扱いに関する質問に対する答弁書)。

また、内閣官房内閣人事局(以下「内閣人事局」という。)が質問通告時刻を繰り返し調査・公表している(甲3-1:国会に関する業務の調査,甲3-2:国会に関する業務の調査・第2回目,甲3-3:国会に関する業務の調査・第3回目,甲3-4:国会対応業務に関する実態調査結果)ように、行政機関が国会議員から質問通告を受領した時刻を何らかの形で記録しているのは明らかである。この記録も、行政機関の職員が職務上作成または取得した文書であって、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だから、明らかに「行政文書」かつ「公文書」に該当すると考えられる。

よって、本件対象文書は明確に行政文書であり、言うまでもなく公文書管理法1条が掲げるように国の諸活動や歴史的事実の記録として適正な管理が図られなければならないし、法5条の規定により行政機関の長が開示請求者である審査請求人に開示しなければならないものである。

(3) 審査請求人が行政文書開示請求した文書は内閣官房内閣総務官室(以下「内閣総務官室」という。)の職員が職務上作成または取得したものである

まず、内閣官房のWebサイトによると、内閣総務官室は「内閣の事務部局として国会との連絡に当たっており、内閣から国会に予算や法律案を提出する場合の窓口」となっている(甲4:内閣官房「内閣総務官室」)。また、経済産業省の委託調査報告書には、内閣総理大臣、内閣官房長官もしくは内閣官房副長官による答弁に際して「内閣総務官室から問表が送られてくる」とされ、内閣総務官室が「問起こし」や「割振調整」を担う旨が読み取れる(甲5:平成30年度経済産業省デジタルプラットフォーム構築事業(国会業務の効率化に関する調査研究)調査報告書)。

次に、本件対象文書は2022年11月28日の衆議院予算委員会における質疑に係るものであり、この質疑において複数の衆議院議員が岸田文雄内閣総理大臣に質問している(甲6:衆議院予算委員会ニュース)。また、岸田文雄内閣総理大臣に質問した1人である特定衆議院議員は特定SNSにおいて、「2022年11月25日14時まで」に質問通告した旨を発言している(甲7:特定衆議院議員特定SNS投稿)。さらに、特定衆議院議員による一連の質問には永岡桂子文部科学大臣およびデジタル大臣・内閣府特命担当大臣も回答しており(甲6)、一連の質問の内容と各府省庁の所掌事務に鑑みても、特定衆議院議員の提出した質問要旨は内閣総務官室によって、消費者庁ならびに文部科学省および文化庁に割り振られていると考えられる。

よって、本件対象文書のうち、少なくとも特定衆議院議員の提出した

質問要旨は衆議院事務局を通じて内閣総務官室に届き、内閣総務官室が関係省庁に割り振った事実は客観的に明らかである。また、この質問要旨を受領した時刻も、前述のとおり記録されていると考えられる。

(4) 本件対象文書は保存期間内である

内閣総務官室における国会審議文書の保存期間は10年である（甲8：内閣総務官室本室標準文書保存期間基準）。また、質問通告は委員会開催日までの数日以内に実施される（甲3-4）ため、本件対象文書は2022年11月下旬に内閣総務官室に届いたと考えられる。よって、開示請求日はもちろん、現時点でも本件対象文書は保存期間内である。

なお、内閣官房行政文書管理規則（以下「文書管理規則」という。）7条8項は「公文書管理法2条6項の歴史公文書等に該当しないものであっても、行政が適正かつ効率的に運営され、国民に説明する責務が全うされるよう、意思決定過程や事務及び事業の実績の合理的な跡付けや検証に必要となる行政文書については、原則として1年以上の保存期間を定めるもの」としている。言うまでもなく国会審議は我が国の議会制民主主義に基づく意思決定過程の根幹を成すものであり、質問要旨とその処理状況を示す文書は行政機関が国会審議に対応する事務の合理的な跡付けや検証に必要となる。

特に、2022年11月28日の衆議院予算委員会における質疑は特定団体の被害救済や、かつての名称変更も論点となった（甲6）。これらの事項は国民の関心が非常に高く、本件対象文書が焦点とした質疑は単なる国会審議ではなく、重大な公的関心事項に係るものであり、本件対象文書は行政機関が重要な質疑に対応する過程を合理的に跡付け・検証するにあたって必要となるものでもある。

さらに、内閣人事局が国会対応業務に関する実態調査の結果を発表した（甲3-1，甲3-2，甲3-3，甲3-4）ように、行政各部における国家公務員の勤務実態（特に国会対応業務に関する実態）も公的関心事項であるとともに、その記録および開示には強い社会的要請がある。本件対象文書のうち、質問要旨を受領した時刻（要旨差替の時刻を含む）は行政が適正かつ効率的に運営されている事実を確認するとともに、内閣総務官室における事務処理の合理的な跡付け・検証に必要となるものである。よって、本件対象文書は文書管理規則7条8項の規定によって、原則として1年以上の保存期間を定めるべきとされているものであると断言できる。

(5) 結語

以上の事実から、本件対象文書は行政文書として内閣総務官室の職員が職務上作成または取得しており、未だに破棄されていないと認められる。

よって、処分庁は法5条の規定により、開示請求者である審査請求人による行政文書開示請求に応じて、本件文書を開示しなければならない。しかし、処分庁は原処分において、本件文書を「不存在」として開示しなかった。これは法5条の規定に違反し、違法である。

原処分により、審査請求人は法3条の掲げる開示請求権を侵害されており、審査請求人は原処分の取消しを求めるため、本審査請求を提起した。

(6) 付言

原処分において、処分庁は不存在について「本件対象文書については、作成または取得しておらず、もしくは破棄しており、保有していない」（原文ママ）と述べるのみで、具体的な理由説明を怠っている（甲1）。

情報公開法の制度運営に関する検討会において、文書の不存在を理由とする不開示決定については「請求対象文書をそもそも作成・取得していない、作成したが保存期間が経過したので廃棄した、あるいは請求対象文書が個人メモであって組織共用文書ではないから対象文書としてはないなど、不存在の要因についても付記することを徹底する必要がある」と述べられている（甲9：情報公開法の制度運営に関する検討会報告）。また、過去に総務省情報公開・個人情報保護審査会は内閣官房国家安全保障局長が下した不開示決定について、「一般に文書の不存在を理由とする不開示決定に際しては、単に対象文書を保有していないという事実だけでは足りず、対象文書を作成又は保有していないのか、あるいは作成又は取得した後に廃棄又は亡失したのか等、当該文書が存在しないことの要因についても理由として付記することが求められる」とし、「原処分における理由付記は、行政手続法8条の趣旨に照らし、適切さを欠くものであるといわざるを得ず、処分庁においては、今後の対応においては、上記の点につき留意すべきである」と述べている（甲10：特定の国会答弁書の前提となる国会議員からの質問事前通告の内容が分かる文書で国会議員から提供されたもの等の不開示決定（不存在）に関する件答申書）。

しかし、前述のとおり、原処分において処分庁は本件対象文書の不存在について、本件対象文書を最初から作成または取得していないのか、既に破棄したのか、もしくは行政文書と認識していないのかを明らかにしていない。このように雑で漠然とした理由説明では、審査請求人は存否の何が争点なのか知る術がなく、意見を述べる機会すらも不当に侵害されている。

第3 諮問庁の説明の要旨

令和5年2月3日付け、処分庁による法9条2項の規定に基づく原処分に対する審査請求については、下記の理由により、原処分維持が適当であ

ると考える。

1 本件審査請求の趣旨について

本件は、審査請求人が行った本件対象文書の行政文書開示請求（以下「本件行政文書開示請求」という。）に対して、処分庁において、「本件対象文書については、作成又は取得しておらず、若しくは廃棄しており、保有していない」ことを理由に不開示とする原処分を行ったところ、審査請求人から「審査請求に係る処分を取消し、対象文書を再び探索の上で開示するよう求める」といった趣旨の審査請求が提起されたものである。

2 審査請求人の主張及び原処分の妥当性について

審査請求人は、審査請求の理由として、「質問通告として政府側が国会議員から受け取った質疑内容を記した文書は公文書管理法2条4項に規定する「行政文書」及び同条8項に規定する「公文書」に該当すると考えられ、法5条の規定により開示しなければならないものである」、「特定衆議院議員の提出した質問要旨は内閣総務官室によって、消費者庁ならびに文部科学省および文化庁に割り振られていると考えられ、本件対象文書は内閣総務官室の職員が職務上作成または取得したものである」、「本件対象文書は文書管理規則7条8項の規定によって、原則として1年以上の保存期間を定めるべきとされているものであり、現時点でも保存期間内である」旨主張している。

しかしながら、処分庁においては、本件行政文書開示請求を受け、行政文書ファイルが保存されている執務室内、書庫、パソコン上の共用フォルダ等の探索を実施したが、本件行政文書開示請求に該当する文書（本件対象文書）の存在は確認できなかったものである。

また、処分庁は、内閣官房組織令（昭和32年政令第219号）2条1項9号に基づき国会との連絡に当たっているところ、処分庁において質問要旨等国会から入手した情報を基に作成又は取得した文書については、文書管理規則7条9項各号のいずれかに該当するものとして、使用目的終了後、遅滞なく廃棄されている。そのため、本件開示請求は、特定日の衆議院予算委員会における特定議員の質疑に関する質問の要旨および当該質問の要旨を受領した時刻が記載された文書（本件対象文書）を求めるものであるが、仮に処分庁において、本件対象文書を作成又は取得していたとしても、文書管理規則7条9項各号のいずれかに該当するものとして、使用目的終了後、遅滞なく廃棄されている。

さらに、処分庁が国会質問対応に係る答弁作成を行う場合には、内閣総務官室本室標準文書保存期間基準に基づき、質問要旨等を含む国会答弁資料を10年間保存することとしているが、本件行政文書開示請求に係る特定日の衆議院予算委員会において、処分庁が答弁作成を行った事実はなく、処分庁において本件対象文書を当該期間保存することはなかったものであ

る。

したがって、審査請求人の主張は当たらない。

3 結語

以上のとおり、原処分維持が適当であると考える。

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6月6日 諮問の受理
- ② 同日 諮問庁から理由説明書を收受
- ③ 令和6年4月26日 審議
- ④ 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、本件対象文書について、作成又は取得をしておらず、若しくは廃棄しており、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、原処分維持が適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) 内閣総務官室は、内閣官房組織令2条1項9号に基づき国会との連絡に当たっているところ、その立場で「質問要旨等国会から入手した情報を基に作成又は取得した文書」を作成・取得する場合には、当該文書は国会質問の情報等について各行政機関等に日々連絡を行う一環で作成・取得するものであるため、文書管理規則7条9項2号の「定型的・日常的な業務連絡、日程表」に該当する。

総理及び官房長官を始めとする官邸幹部等が他の行政機関から「質問要旨等国会から入手した情報を基に作成又は取得した文書」を取得する場合には、官邸各室における取得（又は当該他の行政機関による回収）の有無、取得した場合の廃棄の経緯等について確実に把握することは困難であるが、仮に当該文書を取得していた場合も、各行政機関においてその正本・原本が管理されるものであることから、同項1号の「別途、正本・原本が管理されている行政文書の写し」に該当する。

(イ) 使用目的終了後とはいつの時点かについては、内閣官房組織令 2 条 1 項 9 号に基づき国会との連絡に当たっている立場で作成・取得する質問要旨等については「各行政機関への連絡が終了した後」であり、総理及び官房長官を始めとする官邸幹部等が他の行政機関から取得する質問要旨等については、「答弁終了後」である。

(ウ) 探索をした執務室は、内閣総務官室（本室及び院内）、総理大臣官邸各室である。

(2) 検討

ア 諮問庁は、内閣総務官室では答弁書等を作成して処分庁が国会質問対応に係る答弁作成を行う場合には、内閣総務官室本室標準文書保存期間基準に基づき、質問要旨等を含む国会答弁資料を 10 年間保存することとしているが、令和 4 年 1 月 28 日の衆議院予算委員会において、内閣総務官室が答弁作成を行った事実はなかった旨上記第 3 の 2 において説明するところ、この諮問庁の説明を覆すに足りる事情は認められない。

イ 諮問庁の①内閣総務官室が、内閣官房組織令 2 条 1 項 9 号に基づき国会との連絡に当たっている立場で作成又は取得した本件対象文書に該当する文書は、当該文書は国会質問の情報等について各行政機関等に日々連絡を行う一環で作成・取得するものであることから、文書管理規則 7 条 9 項 2 号の「定型的・日常的な業務連絡、日程表」に該当する旨及び②総理及び官房長官を始めとする官邸幹部等が他の行政機関から本件対象文書に該当する文書を取得する場合については、各行政機関においてその正本・原本が管理されるものであることから、同項 1 号の「別途、正本・原本が管理されている行政文書の写し」に該当する旨の上記 (1) イ (ア) の説明は、諮問庁から提示を受けた文書管理規則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、これを覆すに足りる特段の事情も認められない。

ウ そうすると、仮に内閣総務官室において、本件対象文書を作成又は取得していたとしても、①内閣官房組織令 2 条 1 項 9 号に基づき国会との連絡に当たっている立場で作成又は取得した本件対象文書に該当する文書は、使用目的終了後（各行政機関への連絡が終了した後）に、遅滞なく廃棄されている旨及び②総理及び官房長官を始めとする官邸幹部等が他の行政機関から取得した本件対象文書に該当する文書については、使用目的終了後（答弁終了後）に遅滞なく廃棄されている旨の上記第 3 の 2 及び上記 (1) イ (イ) の諮問庁の説明は、これを否定することまではできない。

エ 上記第 3 の 2 及び上記 (1) イ (ウ) 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。

オ 以上により、内閣総務官室において、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

(1) 原処分における理由付記について

ア 審査請求人は、上記第2の2(6)において、「原処分において処分庁は本件対象文書の不存在について、本件対象文書を最初から作成または取得していないのか、既に破棄したのか、もしくは行政文書と認識していないのかを明らかにしていない。このように雑で漠然とした理由説明では、審査請求人は存否の何が争点なのか知る術がなく、意見を述べる機会すらも不当に侵害されている。」などと、原処分における理由付記は、不適切である旨主張している。

イ 審査請求人の上記アの主張について、当審査会事務局職員をして諮問庁に確認させたところ、諮問庁はおおむね以下のとおり説明する。

処分庁に対して開示請求がされた場合、官邸各室も含めて文書の探索を行うこととなるが、官邸各室においては、各行政機関から様々な説明・報告を受ける立場上、説明資料等の文書が多数取り扱われるところ、そうした文書は、いずれも説明等を行う各行政機関においてその正本・原本が管理されるものであることから、内閣官房としては、文書管理規則7条9項各号に定められた、保存期間を1年未満とすることができる文書の類型のうち、同項1号の「別途、正本・原本が管理されている行政文書の写し」に該当するものとして、当該説明等の使用目的終了後、遅滞なく廃棄する取扱いとしており、かつ、公文書管理法及び文書管理規則等上、こうした行政文書の廃棄については、その経緯に関する記録を残すことまでは求められていない。

上記の事情により、官邸各室における取得（又は各行政機関による回収）の有無、取得した場合の廃棄の経緯等について確実に把握することは困難であるため、本件の不開示決定通知書において「本件対象文書については、作成又は取得しておらず、若しくは廃棄しており、保有していないため（不存在）。」との理由を記載したものであり、こうした理由提示は、不適切とまではいえないものと考えている。

ウ そこで検討するに、一般に、文書の不存在を理由とする不開示決定に際しては、単に対象文書を保有していないという事実を示すだけでは足りず、対象文書を作成又は取得していないのか、あるいは作成又は取得した後に、廃棄又は亡失したのかなど、なぜ当該文書が

存在しないかについても、理由として付記することが求められる。

そうすると、本件の不開示決定通知書における記載（本件対象文書については、作成又は取得しておらず、若しくは廃棄しており、保有していないため（不存在）。）では、本件対象文書を作成又は取得していないのか、あるいは作成又は取得した後に、廃棄したのかなどの本件対象文書が存在しない具体的な事情が明らかになっているとは言い難い。

したがって、原処分における理由付記は、これを取り消すべき瑕疵があるとまでは認められないものの、行政手続法 8 条 1 項の趣旨に照らし、適切さを欠くものであり、処分庁においては、今後の対応において、上記の点につき留意すべきである。

(2) 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、内閣総務官室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

2022年11月28日の衆議院予算委員会における質疑について、同委員会にて質問した衆議院議員もしくはその事務所からの質問要旨およびその受領した時刻（要旨差替の時刻を含む）の記載された文書，図画および電磁的記録すべて（電子メールおよびFAXを含む）