

諮問庁：内閣法制局長官

諮問日：令和5年8月7日（令和5年（行情）諮問第690号）

答申日：令和6年7月5日（令和6年度（行情）答申第234号）

事件名：内閣法制局行政文書管理規則における「電子媒体」の定義等が分かる文書の不開示決定（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4月21日付け内閣法制局総総第78号により内閣法制局長官（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。）を取り消し、本件対象文書を開示するとの裁決を求める。

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によると、おおむね以下のとおりである。

（1）審査請求書

ア 審査請求人が行った行政文書開示請求の内容

審査請求人は、令和5年3月15日、内閣法制局長官に対し、内閣法制局行政文書管理規則（平成23年4月1日内閣法制局訓令第1号。以下「規則」という。）に関し、本件対象文書の開示請求を行った。

イ 内閣法制局長官が行った行政文書不開示決定

内閣府大臣官房長（原文ママ）は、令和5年4月21日、別紙の①～⑦の事項がわかる行政文書を作成又は取得しておらず、保有していないとして、全部不開示決定を行った。

ウ 内閣府大臣官房長（原文ママ）が別紙の①～⑦の事項が分かる行政文書を保有していること

（ア）内閣法制局は、内閣の下で法案や法制についての審査・調査等を行う機関であり、内閣が国会に提出する新規法案を、閣議決定に先立って憲法やその他の法令に照らして問題がないかを審査することから、「憲法の番人」・「政府の法律顧問」などと呼ばれている。

(イ) 「電磁的記録」については公文書等の管理に関する法律（平成22年法律第66号。以下「公文書管理法」という。）に定義規定があるが（法2条4項）、「電子媒体」・「電子文書」については公文書管理法・規則に定義規定がない。

(ウ) 規則は「電子媒体」・「電子文書」について「電磁的記録」の意味で使用しているようである。

しかし、「電子媒体」とは一般にFD、CD、MO、HDD等の記録媒体・記録メディアを指し、我が国の法律上の用語では「電磁的記録媒体」の語を使用する。内閣法制局長官は、法律上の用法に反し、「電磁的記録」と「電磁的記録媒体」の語を混同している。内閣法制局長官による法律用語の誤用により、我が国の公文書管理に甚だしい混乱が生じており、行政文書開示請求を行う国民の権利を著しく侵害している。

(エ) 内閣法制局の情報公開担当者は、審査請求人に対し、規則は各省庁が内閣府公文書管理担当から指示され、行政文書の管理に関するガイドライン（令和4年2月7日内閣総理大臣決定）（以下「ガイドライン」という。）の内容を参考に同一の内容を定めたものであるから、内閣法制局長官は内容について関知しない旨述べた。

しかし、規則は内閣法制局長官が制定したものであるから、内閣法制局長官が内容を関知しないことはあり得ず、責任感の欠如も甚だしい。また、ガイドラインは公文書管理法・規則の運用指針であって、ガイドラインを参考に規則を制定したなどということは、本末転倒も甚だしい。

(オ) 「憲法の番人」・「政府の法律顧問」などと呼ばれている内閣法制局長官が、「電磁的記録」・「電子媒体」・「電子文書」の語の関係を整理しないまま規則を制定することは狂気の沙汰であり、およそあり得ないから、内閣法制局長官は、別紙の①～⑦の事項が分かる行政文書を保有している。

(カ) よって、審査請求人は、内閣法制局長官に対し、行政文書不開示決定を取り消す、別紙の①～⑦の事項が分かる行政文書を開示する、との裁決を求める。

(2) 意見書（添付資料は省略する。）

ア 諮問庁は、内閣府大臣官房公文書管理課が作成したガイドラインに依拠して規則を制定したため規則の解釈等については関知しない旨主張する。

しかし、ガイドラインは規則の解釈・運用指針であって、ガイドラインに依拠して規則を制定したとは、本末転倒も甚だしい。また、規則の制定主体は諮問庁であって、自ら制定した規則の解釈等は関

知しない等とは、当事者意識・責任感の欠如も甚だしい。

イ 諮問庁は、本件開示請求にある①から⑦までの事項について適切に解釈し公文書管理を行っている旨主張し、審査請求人が開示請求をするのではなく解釈等の問合せをすれば回答する旨主張するようである。

しかし、諮問庁が①から⑦までの事項について適切に解釈しているのであれば、当然、その解釈の根拠となる①から⑦までの事項が分かる文書を保有しているはずである。

ウ 諮問庁は、審査請求人に対し、内閣府大臣官房公文書管理課に問い合わせることにより公文書管理を所管する行政機関の解釈等を確認することができる旨知らせた旨主張する。

しかし、審査請求人が令和5年3月15日付けで内閣府大臣官房長に①から⑦までの事項が分かる文書の開示請求を行い、同年5月15日付けで同官房長から一部開示決定を受け、同年6月2日付けで同官房長から行政文書の交付を受けたところ、同開示文書には①から⑦までの事項が分かる記載は一切なかった（甲1）。そこで、審査請求人は、令和5年8月28日付けで、同大臣官房長の一部開示決定に対する審査請求を行ったところである（甲2～甲4）。

エ 諮問庁及び内閣府による著しく不適切な公文書管理により、審査請求人を含め国民の情報公開請求権・知る権利が侵害されているため、貴審査会において適切な調査・審理がされることを求める。

第3 諮問庁の説明の要旨

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ところ、規則9条4項、15条2項及び21条5項の規定は、内閣府大臣官房公文書管理課が各省庁等に対して示したガイドラインに依拠して新設する改正が行われたものであり、

- ・ 当局において、内閣府大臣官房公文書管理課から取得した「行政文書の管理に関するガイドライン」、「行政文書の管理に関するガイドラインの細目等を定める公文書管理課長通知」（令和4年2月10日内閣府大臣官房公文書管理課長通知）、「デジタル化への対応に関する公文書管理課長通知」及び「個別の具体的運用に関する公文書管理課長通知」（以下「ガイドライン等」という。）のほかには、規則9条4項、15条2項及び21条5項の規定の解釈等に係る文書を独自に作成することはしていない。
- ・ 当局において、内閣府大臣官房公文書管理課から取得したガイドライン等を確認したが、本件開示請求にある①から⑦までの事項が記載された箇所は存在しなかった。
- ・ そのほか、当局において、規則9条4項、15条2項及び21条5項の規定を新設する改正を行った際の行政文書が保存されている行政文書

ファイル「内閣法制局訓令関係（組織細則等・令和4年）」を確認したが、本件開示請求に係る行政文書は存在しなかった。

当局は、規則の運用実務において、当然に、適宜、本件開示請求にある①から⑦までの事項についても適切に解釈し、公文書管理を行っているところであるが、審査請求人はそれらの事項の解釈等について問合せをしているのではなく、それらの事項が分かる行政文書の開示請求を求めているところ、当局において、本件開示請求に係る行政文書を保有していないことは上記のとおりである。

なお、本件開示請求にある①から⑦までの事項については、内閣府大臣官房公文書管理課に問い合わせることにより、公文書管理を所管する行政機関の解釈等を確認することができる旨、令和5年3月28日付けで当局から審査請求人に対して送付した補正文書においてお知らせしている。

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8月7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9月19日 審査請求人から意見書及び資料を收受
- ④ 令和6年5月31日 審議
- ⑤ 同年6月28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、これを作成又は取得しておらず、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、諮問庁の上記第3の説明は、原処分は妥当であるとするものと解されることから、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、諮問庁は上記第3のとおり説明するが、この点について、当審査会事務局職員をして更に確認したところ、諮問庁は以下のとおり補足して説明する。

本件開示請求は、別紙①ないし⑦の事項が分かる文書を求めるものである。

そもそも行政文書管理規則は、公文書管理法10条1項の規定により行政機関の長が設けなければならないものであるところ、各行政機関が適切に行政文書管理規則を制定できるよう、指針としてガイドラインが示されている。ガイドラインには、「本ガイドラインにおいては、第1（総則）から第11（補則）までのそれぞれの冒頭で規則の規定例を示

すとともに、文書管理を行うに当たっての留意事項について、記している。各行政機関においては、本ガイドラインを踏まえるとともに、各行政機関の業務内容や取り扱う文書の性格、組織体制等を考慮して、規則の制定を行い、行政文書を適切に管理する必要がある。」と記されており、各行政機関の行政文書管理規則は、ガイドラインに依拠して策定されているものであり、内閣法制局の規則についても同様である。

したがって、規則の規定中の「電子媒体」等の定義等の本件対象文書に係る内容については、ガイドライン等の定義等に倣うものであり、規則の解釈等を記載した文書を独自に作成することをしていないため、これを保有していない。

なお、内閣法制局は公文書管理法を所管しておらず、同法の所管は、内閣府大臣官房公文書管理課であるため、ガイドライン等の内容については、同課へ問い合わせることで確認できる旨、審査請求人には、補正手続において教示している。

念のため、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を探索したが、本件対象文書の存在を確認できなかった。

(2) 諮問庁から提示を受けたガイドライン及び関係資料を確認したところ、

(1) の諮問庁の説明は、特段不自然、不合理とは言えず、これを覆すに足りる事情は認められない。また、審査請求人において、内閣法制局が本件対象文書を保有しているという具体的な根拠を示しているわけではなく、他に、同局において本件対象文書を保有していることをうかがわせる点も見出せない。

(3) 上記(1)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。

(4) 以上によれば、内閣法制局において、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

審査請求人のその他の主張は、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、内閣法制局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）

内閣法制局行政文書管理規則（平成23年4月1日内閣法制局訓令第1号。以下「規則」という。）に関し、次の事項が分かる文書。

- ①規則9条4項の「電子媒体」の定義
- ②同「電子媒体」の具体例
- ③同「電子媒体」と公文書等の管理に関する法律2条4項の「電磁的記録」との違い・関係
- ④電子メールに添付させてファイルを送信させることが同「電子媒体」の取得に当たるか
- ⑤規則15条2項の「電子媒体」について上記①～③の内容
- ⑥電磁的記録をクラウドで管理することが同「電子媒体により体系的に管理すること」に当たるか
- ⑦規則21条5項の「電子文書」について上記①～③の内容