

諮問庁：厚生労働大臣

諮問日：令和6年5月7日（令和6年（行情）諮問第535号）

答申日：令和6年11月15日（令和6年度（行情）答申第614号）

事件名：特定文書が含まれる行政文書ファイル等の名称が分かる文書の開示決定に関する件（文書の特定）

答 申 書

第1 審査会の結論

別紙の1に掲げる文書（以下「本件請求文書」という。）の開示請求につき、別紙の2に掲げる文書（以下「本件対象文書」という。）を特定し、開示した決定については、本件対象文書を特定したことは、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

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5年12月28日付け厚生労働省発社援1228第4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というものである。

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 情報公開・個人情報保護審査会の答申（平成26年度（行情）答申第566号）で「開示すべき」と判断され厚生労働省が開示した文書（以下「文書A」という。）について、文書AはPowerPointで作成した電子ファイルをPDFに変換したものであり、ファイルの作成日や更新日、PowerPointファイル名等の情報を含む形で開示されたことを確認しています。厚生労働省発社援1228第4号に関して私が厚生労働省に提出した開示請求は、この文書Aを含む行政文書ファイル等の名称について開示を求めたものです。その結果、文書Aを含む行政文書ファイル等の名称が「原義（平成24年度）」と示されました。

イ 一方でe-Gov. gov. jpの行政文書ファイル管理簿によると、社会・援護局保護課長が管理する行政文書ファイル「原義（平成24年度）」は紙媒体で管理されており、「原義（平成24年度）」は電子媒体として管理されている文書Aを含む行政文書ファイル等の名称

として整合しません。

ウ また、厚生労働省発社援1228第5号に関する開示請求は、令和5年10月27日の行政文書開示決定通知書（厚生労働省発社援1027第2号，開電第943号）で開示決定された行政文書（以下「文書B」という。）が含まれる行政文書ファイル等の名称について開示を求めたものです。その結果，文書Bを含む行政文書ファイル等の名称が「原義（平成24年度）」と示されました。

エ 文書Bは紙媒体の文書をスキャンしてPDF形式で保存したものととして開示されましたので，「原義（平成24年度）」は紙媒体として管理されている文書Bを含む行政文書ファイル等の名称として整合します。

オ 文書Aは電子媒体，文書Bは紙媒体であり，行政文書ファイル「原義（平成24年度）」は紙媒体の行政文書ファイルの名称ですので，文書Aを含む行政文書ファイルの名称ではありません。文書Aを含む行政文書ファイル等の名称の開示を厚生労働省に求めます。

（2）意見書

ア 副本の管理について

厚生労働省の理由説明書によると，行政文書ファイルで一体的に管理している正本とは別に，職員は文書管理上の必要性等を踏まえて，電磁的記録である副本を管理しているとされています。しかし，副本は行政文書ファイルには入っておらず，その管理の仕方は行政文書ファイルとは別の方法で行われているとのこと。

「文書管理上の必要性等」があるという説明に基づくと，電磁的記録は関連する他の電磁的記録と一体的に管理されていると考えるのが妥当です。しかし，厚生労働省はこれまで審査請求人が実施した一連の開示請求で，関連する他の電磁的記録を開示していません。これは，行政文書の適切な管理と情報公開の趣旨に反するものです。したがって，関連する電磁的記録の探索と開示を求めます。

イ 正本と副本の定義について

厚生労働省の理由説明書によると，副本は「写し」であるはずですが，電磁的記録から紙媒体の文書を作成することは容易である一方，紙媒体の文書から電磁的記録を作成することは，電磁的記録にメタデータや形式情報が含まれるため困難です。このため，電磁的記録が副本で，副本を紙媒体に写したものが正本であるという説明は理解に苦しみます。

「正本」，「副本」の言葉の意味をそのまま理解すれば，正本・原本は電磁的記録の方であり，紙媒体に印字した文書が副本となると考えるのが妥当です。電磁的記録の方がメタデータや形式情報などを含

むため情報量が多く、紙媒体を正本として管理し、その元となった電磁的記録を保存期間1年未満の副本として廃棄したとすれば、電磁的記録にのみ含まれる情報が失われてしまいます。これは、意思決定の過程を記録し、後から検証できるようにする行政文書管理の目的に照らして問題ではないでしょうか。

ウ 電磁的記録について

行政文書とは「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を含む）であって、厚生労働省の職員が組織的に用いるものとして、厚生労働省が保有しているもの」を指します。この定義に基づけば、電磁的記録も行政文書として適切に管理されるべきです。以上の点を踏まえ、厚生労働省に対して、関連する電磁的記録の探索と開示を強く求めます。

第3 諮問庁の説明の要旨

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5年12月1日付け（同日受付）で、処分庁に対して、法3条の規定に基づき、本件請求文書の開示請求を行った。
- (2) これに対して、処分庁が、原処分を行ったところ、審査請求人は、これを不服として、令和6年2月3日付け（同月6日受付）で本件審査請求を提起したものである。

2 諮問庁としての考え方

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) 本件審査請求に至る経緯等

ア 本件開示請求は、生活保護制度の見直しについて、厚生労働省と内閣官房副長官との協議及び打合せの文書（以下「本件協議等文書」という。）が含まれる行政文書ファイル等の名称がわかるものの開示を求めるものである。

イ 本件協議等文書については、平成25年8月12日付け開示請求（平成25年度開第1893号。以下「先行開示請求1」という。）及び令和5年9月29日付け開示請求（令和5年度開電943号。以下「先行開示請求2」という。）により、開示を求められており、先行開示請求1については、情報公開・個人情報保護審査会答申（平成27年3月27日付け平成26年度（行情）答申第566号）を経て、平成27年8月31日付け厚生労働省発社援0831第2号により、先行開示請求2については、令和5年10月27日付け厚生労働省発社援1027第2号により、開示している。

ウ 審査請求人は、本件開示請求において、先行開示請求1に対して開

示された本件協議等文書が含まれる行政文書ファイルの名称を、別件開示請求において、先行開示請求2に対して開示された本件協議等文書が含まれる行政文書ファイルの名称を、それぞれ開示するよう求めたところ処分庁は、いずれも、行政文書ファイル名は「原義（平成24年度）」であるとして開示決定したことから、審査請求人は「原義（平成24年度）」以外の行政文書ファイルがあるとして、原処分の取消しを求めている。

(2) 原処分の妥当性について

厚生労働省行政文書管理規則（平成23年厚生労働省訓第20号）では、職員は「作成又は取得した行政文書について分類し、名称を付するとともに、保存期間及び保存期間の満了する日を設定」（13条1号）し、「正本が別に管理されている行政文書の写し」については、保存期間を1年未満と設定することができることとされており（15条6項1号）、当該規定に基づき、職員は文書管理上の必要性等を踏まえて、正本とそれ以外（以下「副本」という。）を分けて管理する場合がある。

本件協議等文書は、電磁的記録で作成されたが、「原義（平成24年度）」の行政文書ファイルで一体的に管理するため、紙媒体を正本として行政文書ファイル「原義（平成24年度）」に保存しているものである。先行開示請求1により開示された本件協議等文書については、副本である電磁的記録により開示を行った。先行開示請求1及び2で開示した本件協議等文書の媒体種別が異なるのは、上記の経緯によるものであり、本件協議等文書が異なる行政文書ファイルに保存されているためではない。

以上のことから、先行開示請求1に対して開示された本件協議等文書が含まれる行政文書ファイルの名称は「原義（平成24年度）」であり、原処分は妥当である。

4 審査請求人の主張について

審査請求人は、先行開示請求1に対して開示した本件協議等文書の媒体種別は電子媒体であり、紙媒体の行政文書ファイルである「原義（平成24年度）」に含まれるはずはない旨を主張するが、原処分の妥当性については上記3のとおりであり、その主張は原処分の結論を左右しない。

5 結論

以上のとおり、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。

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6年5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6月24日 審査請求人から意見書を収受
- ④ 同年10月28日 審議
- ⑤ 同年11月8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、審査請求人が平成27年度に厚生労働省から開示決定を受けた文書Aが含まれる、行政文書ファイル等の名称が分かるもの（本件請求文書）の開示を求めるものであり、処分庁は、該当する行政文書ファイルの名称が記載された文書（本件対象文書）を特定し、開示決定を行った。

これに対し、審査請求人は、本件対象文書は、文書Aを含む行政文書ファイルの名称が記載された文書ではない旨を主張するが、諮問庁は、原処分を妥当としていることから、以下、本件対象文書の特定の妥当性について検討する。

2 本件対象文書の特定の妥当性について

(1) 審査請求人の主張の要旨について

審査請求人は、審査請求書（上記第2の2（1））において、おおむね以下のとおり主張する。

ア 審査請求人が平成27年度に厚生労働省から開示決定を受けた、同省と内閣官房副長官との協議等の文書（本件協議等文書）である文書Aは、Power Pointで作成した電磁媒体を、PDFに変換したものである。

本件開示請求は、文書Aを含む行政文書ファイル等の名称について開示を求めたものであり、その結果、文書Aを含む行政文書ファイル等の名称が、「原義（平成24年度）」と示された。

e-Gov. gov. jpの行政文書ファイル管理簿によると、社会・援護局保護課長が作成・取得者である「原義（平成24年度）」は、媒体の種別が紙である。

イ 他方、審査請求人が令和5年度に厚生労働省から開示決定を受けた、本件協議等文書である文書B（記載内容は、文書Aと同一）は、紙媒体の文書を、スキャンしてPDF形式で保存したものである。

審査請求人が別途の開示請求により、文書Bを含む行政文書ファイル等の名称について開示を求めたところ、文書Bを含む行政文書ファイル等の名称が、「原義（平成24年度）」と示された。「原義（平成24年度）」は、紙媒体として管理されている文書Bを含む行政文書ファイル等の名称として整合する。

ウ 文書Aは電磁媒体、文書Bは紙媒体であり、「原義（平成24年度）」は、紙媒体の行政文書ファイルの名称であるので、文書Aを含

む行政文書ファイルの名称ではない。文書Aを含む行政文書ファイル等の名称の開示を求める。

(2) 諮問庁の説明の要旨について

上記(1)の審査請求人の主張について、諮問庁は、理由説明書(上記第3の3(2))において、おおむね以下のとおり説明する。

ア 厚生労働省行政文書管理規則(以下「規則」という。)では、職員は「作成又は取得した行政文書について分類し、名称を付するとともに、保存期間及び保存期間の満了する日を設定」(規則13条1号)し、「正本が別に管理されている行政文書の写し」については、保存期間を1年未満と設定することができるとされており(規則15条6項1号)、当該規定に基づき、職員は文書管理上の必要性等を踏まえて、正本とそれ以外(以下「副本」という。)を分けて管理する場合がある。

イ 本件協議等文書は、電磁媒体で作成されたが、「原義(平成24年度)」の行政文書ファイルで一体的に管理するため、紙媒体を正本として行政文書ファイル「原義(平成24年度)」に保存しているものである。文書Aについては、副本である電磁的記録を、PDFに変換して開示を行ったものである。文書A及び文書Bの元の媒体種別が異なるのは、上記の経緯によるものであり、文書A及び文書Bが異なる行政文書ファイルに保存されているためではない。

ウ 以上のことから、本件開示請求に対して開示された、本件協議等文書が含まれる行政文書ファイルの名称は、「原義(平成24年度)」(本件対象文書)であり、これを特定した原処分は妥当である。

(3) 以下検討する。

ア 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。)5条2項により、行政機関の長は、相互に密接な関連を有する行政文書を行政文書ファイルにまとめなければならないとされており、また、同法6条1項により、行政機関の長は、行政文書ファイル等について、適切な記録媒体により、保存しなければならないとされている。

さらに、公文書管理法7条により、行政機関の長は、行政文書ファイル等の管理を適切に行うため、分類、名称等必要な事項を、行政文書ファイル管理簿に記載し、一般の閲覧に供するとともに、情報通信技術を利用する方法により公表しなければならないとされている。

イ e-Govに掲載された行政文書ファイル管理簿を確認すると、行政文書ファイル「原義(平成24年度)」は、記録媒体としては紙文書で保存されているものとされている。したがって、同行政文書ファイルは、電磁媒体で保存された行政文書ファイルであるとは認められ

ず、別に電磁媒体で保存された同行政文書ファイルの存在は確認できない。

ウ また、一般に、記録媒体が紙文書である行政文書ファイルについては、同ファイルに保存されている行政文書につき、その作成源が電磁媒体である場合があり、また、この場合、便宜上、担当において作成源の電磁媒体を保存していることは特別なことではなく、「職員は文書管理上の必要性等を踏まえて、正本とそれ以外（以下「副本」という。）を分けて管理する場合がある。」旨の上記（２）アの諮問庁の説明は、特段不自然、不合理であるとは認められない。

エ 文書Aは、本件協議等文書につき、電磁媒体を直接PDFに変換して、これを審査請求人に開示したものであるが、本来であれば、紙文書である行政文書ファイル「原義（平成24年度）」から、本件協議等文書をスキャンしてPDFに変換して、開示すること（文書Bのケース）が、一般的な方法であるといえる。

オ しかしながら、（i）本件協議等文書は、正本として、紙文書である行政文書ファイル「原義（平成24年度）」に保存されていること、（ii）文書A及び文書Bのいずれの開示方法であっても、開示された文書は、正本とその内容において変わるものではないことを踏まえると、行政文書ファイル「原義（平成24年度）」に保存されている本件協議等文書として、文書Aを開示した運用には、特段の問題があるものとは認められない。

カ したがって、審査請求人が開示を求める、文書Aが含まれる行政文書ファイル等の名称が分かるものとして、処分庁が、本件対象文書を特定したことは、妥当であると認められ、厚生労働省において、本件対象文書の外に、本件請求文書に該当する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 本件開示決定の妥当性について

以上のことから、本件請求文書の開示請求につき、本件対象文書を特定し、開示した決定については、厚生労働省において、本件対象文書の外に開示請求の対象として特定すべき文書を保有しているとは認められないので、本件対象文書を特定したことは、妥当であると判断した。

（第3部会）

委員 長屋 聡，委員 久末弥生，委員 葭葉裕子

別紙

- 1 総務書の情報公開・個人情報保護審査会が平成27年3月27日付けで公表した答申書（平成26年度（行情）答申第566号）で「開示すべき」と判断した対象文書「厚生労働省が作成し説明に用いた同省と世耕弘成内閣官房副長官との協議及び打合せの文書」が含まれる行政文書ファイル等の名称がわかるもの

- 2 「2023/12/22 1件 名称（小分類） 原義（平成24年度）」と記載された文書