

## 資料

2020 年市民オンブズマン全国大会

情報公開分科会「情報公開と公文書管理～安倍が去ってもなくなる!?!隠ぺい体質」

2020. 9. 21

弁護士 森田 明

### 講師の紹介

森田明（もりたあきら）

1982年4月 弁護士登録（横浜弁護士会（現神奈川県弁護士会））

開示請求者側代理人として、1980年代から多数の不服申立て、訴訟にかかわる。かながわ市民オンブズマン事務局長、情報公開クリアリングハウス理事長等を歴任、その後2011年10月から2014年9月まで内閣府情報公開・個人情報保護審査会常勤委員、またその前後に神奈川県、逗子市、葉山町、寒川町の情報公開審査会等の委員を務める。

・主な著書

『論点解説 情報公開・個人情報保護審査会答申例』（日本評論社、2016年）

『行政不服審査法の実務と書式〔第2版〕』日弁連行政訴訟センター編（共著、民事法研究会、2019年）

### はじめに

例年この分科会では参加者から活発な経験報告や質問をいただいております、今年もそれを想定して、私の話は1時間以内ですませます。

話の内容としては、前半では情報公開初心者でもわかりやすい話題として「情報公開と公文書管理」について、後半では情報公開制度の利用法についての「やや高度な話」をするよう求められていますが、時間の制約から、主に公開請求をする際の留意点を中心にお話しします。

情報公開制度の利用法・不開示に対する争い方については、

昨年出版された上記『行政不服審査法の実務と書式〔第2版〕』の、第2編第1章情報公開「Ⅲ不服申立ての実務とその課題」という部分を私が執筆しました。

今日の後半の話の中でここに書いたことの一部を紹介します。情報公開についての不服申立てをする際のポイントについては、この本をご参照ください。

## 第1 情報公開制度の基礎と公文書管理

### 1 情報公開制度とは

- (1) 行政文書の公開（閲覧、写しの交付）を求める権利を保障した仕組み  
政府が説明責任を果たす方法としては他に口頭での説明、新たな文書の作成などがあるが、情報公開制度はすでにある文書をそのまま公開することを義務付けるもの
- (2) 「不開示情報」にあたるものは不開示とされる  
情報公開法（以下「法」）の定める不開示情報
  - ① 個人情報（法5条1号）
  - ② 法人等情報（同2号）
  - ③ 国の安全等情報（同3号）
  - ④ 公共の安全等情報（同4号）
  - ⑤ 審議検討等情報（同5号）
  - ⑥ 事務事業への支障情報（同6号）
- (3) それ以前に、「行政文書」にあたるものが「存在」しなければ公開は実現しない

### 2 安倍政権下での文書隠し・文書改ざん

- (1) 南スーダン日報問題  
日報を開示しないために、不存在とすることに。その理由付けとして、「個人資料」「保存期間1年未満で廃棄済み」→実際にはあちこちに存在していることが判明
- (2) 森友学園問題  
売却交渉記録につき「保存期間1年未満で廃棄済み」、また、「国会審議の紛糾を懸念して」決裁文書を改ざんしたことが明らかに
- (3) 加計学園問題  
「総理の御意向」などと記載した文書が明るみに、しかし内閣官房長官は「怪文書」として否定。その後同じ内容の文書の存在が確認されたが、「個人メモ」として不存  
在扱いに
- (4) 桜を見る会  
招待者名簿について、資料要求された直後に廃棄、その元データの復元・公開を拒否、法に従った管理をしていなかった、名簿を加工等様々な問題

### 3 どうしてこういうことが繰り返されるのか

いずれも開示不開示以前に文書の存在自体を隠そうとしている  
安倍政権のせいというより官僚組織の体質か

他にも国や地方自治体の情報公開審査会の答申で「不存在」を不当とした例は多い

→文書隠しに抵抗感がない

安倍長期政権下で、官僚組織との間にひずみ

→無理な付度、文書隠しに走る、かつ、それが露見することに

→これからは「もっとうまく隠す」ようになる!?

## 第2 文書隠しをさせない公開請求時の工夫

### 1 「請求する文書」の記載

#### (1) 対象を限定されない書き方

請求対象文書のタイトルがはっきりしていればそれを請求すればよいが、わからないことが多い

→「…に関する一切の文書」などとする

ただしこう書くと、請求の範囲が不明確だとして補正を求められることが多い

→補正に応ずるか決めるに当たり、十分な説明を求めるべき（行政機関は、法 22 条 1 項（「開示請求をしようとする者に対する情報の提供」）により説明する義務あり）

#### (2) 存否応答拒否を回避する工夫

請求文書名として事情を詳しく書きすぎたために存否応答拒否となることがある

##### **\*存否応答拒否とは**

開示請求に対し、当該開示請求に係る行政文書が存在しているか否かを答えるだけで、不開示情報を開示することとなるときは、行政機関の長は、当該行政文書の存否を明らかにしないで、当該開示請求を拒否することができる。（法 8 条）

次のような答申がある（いずれも存否応答拒否を支持）

24 行情 123 特定事件において控訴人指定代理人らが名古屋高等裁判所に提出した陳述書の不開示決定（存否応答拒否）に関する件

25 行情 48 特定日に左京税務署調査に対し特定会社法人の代表清算人が申述したことに関する調査記録の不開示決定（存否応答拒否）に関する件

#### (3) 恣意的な判断ができる要素を入れない

例えば「私に対して…という不当な処分をした根拠となる文書」

行政機関側が不当な処分と考えていなければ（普通は考えていない）、不存在という判断ができてしまう、また、「私に対して」とあることで「文書の存在を認めるだけで個人情報（1号）に該当する」として存否応答拒否されることもある

**\*24 行情 512 主計局長及びその任命権者の氏名及び経歴がわかる文書の不開示決定に関する件** →別紙 文書特定上の不備、無理な不開示条項の適用、請求者側の問題など、いろいろな論点を含む

## 2 行政機関個人情報保護法に基づく本人開示請求との使い分け

情報公開法では、請求者自身の個人情報であっても、個人情報は原則不開示に

本人開示請求であれば、本人が識別されることを理由に存否応答拒否はできない

なお、情報公開法では開示されないが個人情報保護法では開示されうる場合は、本人開示請求を教示すべきと指摘する答申が多数あるが、現場では適切な説明がされない傾向

## 3 同種文書の同時請求

### (1) 「横並び請求」の効用

地方公共団体、省庁→横並び意識

同種文書（場合によっては同一文書）を異なる地方公共団体、省庁に請求することにより開示実例を作り、それを根拠に不開示としたところに審査請求をして開示を迫る

地方自治体の中で公開度に差がある場合、同種文書を公開度の高いところに請求して開示の実績を作ってからターゲットとする地方公共団体に請求

### (2) 首長交際費の公開請求～最高裁判決を突破！

最高裁平成6年1月27日判決→首長交際費の記録のうち、相手方が識別されるものは、原則として非公開、とする判断

市民オンブズマンの継続的取組み（全国一斉公開請求）

かながわ市民オンブズマン、神奈川県内地方自治体にいっせい請求（2003年から2004年）

情報公開の徹底を表明していた、県、横浜市、逗子市で開示実績を作り、他の市町村でも公開へ（一部は不服申立てを経て）

→最判を越えて、相手方情報の公開を実現

### (3) マイナンバー違法再委託問題についての公開請求（昨年紹介した）

他の地方自治体で開示されたことを根拠に文書の特定の漏れ落ちを指摘し、不服申立ての過程で開示文書が拡大

諮問庁：財務大臣

諮問日：平成24年11月29日（平成24年（行情）諮問第482号）

答申日：平成25年3月18日（平成24年度（行情）答申第512号）

事件名：主計局長及びその任命権者の氏名及び経歴が分かる文書の不開示決定に関する件

## 答 申 書

### 第1 審査会の結論

別紙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2に掲げる文書1及び文書2（以下、併せて「本件対象文書」という。）を特定し、その全部が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。）5条4号に該当するとして不開示とした決定については、取り消すべきである。

### 第2 異議申立人の主張の要旨

#### 1 異議申立ての趣旨

法3条の規定に基づく本件請求文書の開示請求に対し、平成24年7月27日付け財務第3437号により財務大臣（以下「処分庁」、 「諮問庁」又は「財務大臣」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 異議申立ての理由

異議申立人の主張する異議申立ての理由は、異議申立書及び意見書の記載によると、おむね以下のとおりである。

##### (1) 異議申立書

財務省主計局長は、財務省事務次官に次いででの役職であり、また、インターネット等で主計局長の氏名等が公開されている。それに、氏名を公開すれば、犯罪の予防、鎮圧又は捜査、公訴の維持、刑の執行その他、公共の安全と秩序の維持に支障があるとは、いつから財務省は捜査機関になったのか、理解不能であるし、財務省は、この説明を異議申立人に対して説明できなかったことから、少なくとも、原処分は不開示にするために適当な条文を選んで決定した可能性が濃厚である。これは、法の趣旨から大きく逸脱した行爲である。

##### (2) 意見書

ア 諮問庁は、本件不開示請求において不適切不審な表現があると主張する。  
しかしながら、本件は、本件不開示請求書に記載された事項に、異議申立人が正直に記載したにすぎない。

そもそも、開示請求書に記載欄のある「請求する行政文書の名称等」について、国民は、どのような行政文書が存在するのか、全く分らない。

だから、その請求欄に記載された記載事項に基づいて請求を受けた側が、どのような行政文書なのか、文書を特定して開示するのが担当者の仕事である。

請求内容が不適切不審だと言うのは、諮問庁等の主張であって、我々国民は、ど

のような表現が、不適切なのか、不審なのか、さっぱり理解することができない。  
少なくとも、異議申立人は学歴が中卒であるが、中学校ではそのような表現については学んだ記憶はない。

諮問庁は、不適切不審だと主張しているが、処分庁は、その不適切不審当の用語を使用して行政文書を作成している以上、異議申立人は適切な表現だと考えている。本来、本件不開示請求書に記載された用語が不適切不審だと言うのであれば、それを使用して行政文書を作成したのは処分庁である。

つまり、その表現を処分庁も認めたからこそ、その用語を使用して行政文書を作成したのである。

よって、異議申立人や処分庁が使用した表現が不適切不審だであると言う理由で、法5条4号を適用し不開示決定（原処分）にしたことは違法である。

イ 上記アで、我々国民は「行政文書の名称」については、知らない旨を説明した。ところが、行政庁は行政文書の取得、作成等を仕事としている以上、知らなかったでは済まない。

また、本件では、異議申立人がどのような文書を求めているのか、処分庁は補正等も行っていない。

つまり、補正等も行っていないことは、異議申立人側からすれば開示請求書に記載したとおりの同じ名称の行政文書が存在するということである。

もし、そのような名称の行政文書が存在しなかった場合、存在しないと分かっていた上で、「行政文書不開示決定通知書」を作成したのであるから、これは、虚偽公文書作成罪である。当然、違法行爲であることは言うまでもない。

ウ 異議申立人は、本件不開示請求において、文書が特定できるように分かりやすく記載したつもりである。

財務省主計局長は、過去に沢山の公務員になっており、その中で、まず「部下の教育が出来なくて、馬鹿で、アホ」の主計局長だと、文書の特定を行いやすく請求したつもりである。

これが、ただの主計局長だけだったら、誰のことなのか、今まで沢山の人間がこの役職に就いてきたのであるから、文書の特定は困難だと考えたからである。

もし、これが、不適切不審な表現だとの理由だとすれば、文書特定のために記載したのであるから、法5条4号に該当しないのは言うまでもない。

エ 処分庁は、過去に、財務省主計局長の氏名が分かる決裁文書（意見書に添付）を開示している。この決裁文書に主計局長「〇〇」という印の押印がある。

つまり、主計局長の氏名は開示されていることから、これは、法5条1号イに該当する。

オ 財務省主計局長は、財務大臣が任命する旨を処分庁から聞き取り調査を行っている。財務大臣の氏名については、本件不開示決定通知書にも記載されているところではあるが、しかしながら、異議申立人が求める主計局長は、誰が任命したのか、財務大臣の交代等により不明であることから請求を行った。

力 処分行は、これまでに数々の嫌がらせ行為を異議申立人に対して行っている。異議申立人が行った別件開示請求に対して、処分行は不開示決定を行った（決定通知書を意見書に添付）ので、異議申立人は、「審査請求」を行った。なぜならば、当該決定通知書の教示部分に、「審査請求」が行える旨が記載されていたからである。しかしながら、この審査請求については、処分行が情報公開・個人情報保護審査会（以下「審査会」という。）に答申を出させる手続を行わず、自ら握り潰しを行った。この決定書において、行政不服審査法2条の要件を満たしていないことを理由に審査請求を却下している。

ここで問題なのは、審査請求書を提出したにもかかわらず、処分行が勝手に異議申立ての手続に変更している点である。本来、異議申立てができる事案について、審査請求ができると誤った教示を行っているにもかかわらず、何ら行政手続を行っていない。

また、行政不服審査法2条について、同法を所管する総務省に聞き取り調査を行った結果、同条についての「処分」の確認は行政庁側の問題であり、処分される側である国民は、何ら関係のないことである旨の説明を行っている。

そもそも、「処分」を行った側が、「処分」をされた側に「どのような処分でしたか?」と確認すること自体が的外れである。

つまり、難癖をつけて審査会に答申を出させることなく、処分行が独断で審査請求（本来であれば異議申立て）を握り潰した事案である。

このような独善的法律解釈を行えば、処分行の都合で、これは審査会に提出するが、この事案は審査会に提出させないというようになる。

これでは、何のために「審査会」を設けたのか、審査会の存在意義が問われる事案である。

以上のような開示手続を行っている処分行が行った処分や諮問庁の主張は、本件においても到底受け入れることはできない。

キ 以上の理由で、財務省主計局長の氏名と経歴・任命権者の氏名と経歴が分かる行政文書は、開示されなければならない。

### 第3 諮問庁の説明の要旨

#### 1 経緯

平成24年7月5日に法3条に基づき、「部下の教育も出来ない馬鹿主計局局長の氏名と経歴が分かる行政文書一切と、そのアホ主計局局長の任命権者の氏名と経歴が分かる行政文書」（本件請求文書）について開示請求が行われた。

これに対して、処分行は、本件対象文書について、平成24年7月27日付け財秘第3437号により、法5条4号の規定に基づき不開示決定（原処分）を行った。

この原処分に対し、平成24年8月7日に行政不服審査法6条に基づき、異議申立人から、財務省主計局長の氏名と経歴を開示せよとの異議申立てがあったものである。

#### 2 異議申立人の主張

異議申立人の主張は、上記第2の2（1）のとおりである。

### 3 諮問庁の考え方

異議申立人が行った本件開示請求において、請求内容に不適切不穏当な表現があり、また、本件開示請求書欄外においても「当方と全面戦争になったことを通告する」、「今後、当方は、財務省をテロ加担団体として処置する」等の犯罪が予見され得る文言が記載されていたため、本件対象文書の開示を行った場合、今後、行政当局及び対象者へ危害が及ぶことも予想された。

よって、処分行は、法5条4号の規定に基づき、犯罪の予防その他の公共の安全と秩序の維持に支障を及ぼすおそれがあると認められたことから、原処分を行ったものである。

### 4 結論

以上のように、本件対象文書の開示を行った場合、犯罪の予防その他の公共の安全と秩序の維持に支障を及ぼすおそれがあると認められることから、処分行が行った原処分は妥当であり、本件異議申立ては棄却すべきものと考ええる。

### 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 平成24年11月29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12月13日 審議
- ④ 平成25年1月4日 異議申立人から意見書を收受
- ⑤ 同年3月1日 本件対象文書の見分及び審議
- ⑥ 同年1月14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

(1) 本件開示請求は、別紙1に掲げる文書（本件請求文書）の開示を求めるものであり、処分行は、別紙2に掲げる文書を本件対象文書として特定し、その全部が法5条4号に該当ずるとして不開示とする原処分を行った。

諮問庁は、本件開示請求書の「1 請求する行政文書の名称等」に不適切不穏当な表現があり、また、当該請求書欄外においても犯罪が予見され得る文言が記載されていたため、本件対象文書の開示を行った場合、今後、行政当局及び対象者へ危害が及ぶことも予想されることから、法5条4号を理由として不開示とした原処分は妥当であるとしている。

これに対し異議申立人は、原処分の取消しを求めている。

(2) 本件開示請求書を確認したところ、本件開示請求書には、別紙1の記載が認められる。異議申立人が処分行から不当な対応を受けたと感じているとしても、かかる記載は侮辱的かつ威嚇的であり、法の目的に照らし不適切不穏当なものと言わざるを得ない。また、「部下の教育も出来ない馬鹿主計局局長」や「アホ主計局局長」などの表

現はかえって文書の特定を困難にするものであり、異議申立人にとって不利益になりかねないことから不適切である。

処分庁は、このような本件開示請求に対し、本件開示請求書の余白の「平成24年6月26日当時」との記載を善解し、文書1及び文書2を特定したものと解され、このような処分庁の対応は、法が保障する開示請求権を可能な限り尊重しようとしたものであると評価できる。

もともと、開示請求の対象となる行政文書を特定した場合、対象文書の文書名を、表題、作成日付又は文書番号等で客観的に他から識別できるように特定すべきであり、処分庁は、別紙2に掲げる本件対象文書を特定したのであるから、行政文書不開示決定通知書に本件請求文書の名称を記載するのではなく、特定した本件対象文書の名称を記載すべきであった。

(3) 以下、本件対象文書を見分けた結果を踏まえ、文書特定の妥当性及び不開示情報該当性について検討する。

## 2 原処分における対象文書の特定の妥当性について

(1) 本件請求文書は、「主計局局長の氏名と経歴が分かる行政文書一切」及び「その主計局局長の任命権者の氏名と経歴が分かる行政文書」であり、文書1及び文書2は、本件請求文書に該当すると認められる。

しかしながら、特定主計局長に係る行政文書については、その一切とされていることから、文書1以外の本件請求文書に該当する行政文書の保有の有無について、当審査会事務局職員をして確認させたところ、諮問庁は、次のとおり説明する。

財務省職員の名と経歴が分かる行政文書については、略歴及び人事記録が存在するところ、本省課長相当職以上の職員については、人事担当部署が人事管理を行った情報システムにより、人事命令等がなされた情報から氏名・主要官職が記載される略歴を作成することとしている。

そして、特定主計局長の氏名と経歴が分かる行政文書としては、氏名・主要官職が記載され、かつ一覧性があるため異議申立人からしても見やすく、一般的に広く活用されており、異議申立人の請求内容を満たすものであるとして文書1を特定した。一方、当該局長の人事記録については、当該略歴をもって異議申立人が求める行政文書の性質を満たすと認められたため、検討の結果、本件請求文書に該当する行政文書としてより汎用性の高い略歴の特定を行ったことから、人事記録は本件請求文書に該当する行政文書として特定せず、原処分を行ったものである。

(2) 諮問庁は、上記(1)のとおり、特定主計局長の氏名と経歴が分かる行政文書については、略歴(文書1)及び人事記録が存在するところ、略歴(文書1)のみを本件請求文書に該当する行政文書として特定したとしているが、本件開示請求は、「主計局長の氏名と経歴が分かる行政文書一切」を求めているのであるから、特定主計局長の人事記録も対象文書として特定すべきであった。

したがって、当該人事記録を対象として改めて開示決定等すべきである。

## 3 不開示情報該当性について

本件開示請求書には、諮問庁が説明するとおりの不適切不穏当な表現が記載されており、また、本件対象文書を見分けたところ、本件対象文書は、平成24年6月26日当時の特定主計局長の略歴(文書1)及び財務大臣の略歴が記載された閣僚名簿(文書2)であることが認められる。

本件開示請求書に記載されている不適切不穏当な表現は、異議申立人の心情等の個別的事実に関するものであり、この本件の個別的事実をもって不開示処分の理由とすることは、法の予定するところではないと解される。

また、平成24年6月26日当時の主計局長及び財務大臣については、官報を始め様々な媒体で公表されているところ、本件対象文書を見分けるに、同文書には、当該主計局長及び財務大臣の氏名、経歴等が記載されているにすぎず、住所、電話番号等が記載されているわけではないから、本件対象文書が公になったとしても、このことにより、当該主計局長及び財務大臣に危害が及ぶおそれが増すといった事情が存するとまでは認められない。

したがって、本件対象文書を公にすることにより、犯罪の予防その他の公共の安全と秩序維持に支障を及ぼすおそれがある行政機関の長が認めることにつき相当の理由があるとは認められないことから、本件対象文書については、法5条4号に該当するとは認められない。

4 異議申立人のその他の主張について

異議申立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。

5 本件不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、その全部を法5条4号に該当するとして不開示とした決定については、財務省において、本件対象文書の外に本件開示請求の対象として特定すべき文書として別紙3に掲げる文書を保有していること認められ、また、本件対象文書は同号に該当しないので、別紙3に掲げる文書及び本件対象文書を対象として改めて開示決定等すべきであることから、取り消すべきであると判断した。

## (第4部会)

委員 森田明, 委員 大橋洋一, 委員 中曾根玲子

## 別紙1 (本件請求文書)

- 本件開示請求書の「1. 請求する行政文書の名称等」欄の記載  
部下の教育も出来ない馬鹿主計局長の氏名と経歴が分かる行政文書一切と, そのアホ  
主計局長の任命権者の氏名と経歴が分かる行政文書
- 本件開示請求書の余白の記載  
ここで言う馬鹿主計局長は, 平成24年6月26日当時の国賦公務員の事。  
本件馬鹿公務員のせいで, 当方と全面戦争になった事を通告する。  
今後, 当方は, 財務省を子口加担団体として処置する。

## 別紙2 (本件対象文書)

- 文書1 特定主計局長の略歴
- 文書2 財務大臣の略歴

## 別紙3 (改めて開示決定等すべき文書)

特定主計局長の人事記録