

裁 決

審査請求人 神奈川県横浜市中区本町 3-30-7
横浜平和ビル 4 階 神奈川総合法律
事務所
福田護及び請求者目録記載の者
処 分 庁 内閣官房内閣総務官

上記審査請求人から令和 3 年 8 月 20 日付けで提起された、令和 3 年 6 月 22 日付け閣総第 584 号により内閣官房内閣総務官（以下「処分庁」という。）が行った行政機関の保有する情報の公開に関する法律（平成 11 年法律第 42 号。以下「法」という。）第 9 条第 2 項の規定に基づく不開示決定処分（以下「原処分」という。）に係る審査請求については、次のとおり裁決する。

主 文

本件審査請求については、これを棄却する。

事 案 の 概 要

- 1 審査請求人は、令和 3 年 4 月 26 日付け開示請求書により、情報公開請求を行った。
- 2 処分庁は、法第 10 条第 2 項の規定に基づき、令和 3 年 5 月 25 日付け閣総第 499 号により、開示決定等の期限の延長を行った。
- 3 処分庁は、法第 9 条第 2 項の規定に基づき、令和 3 年 6 月 22 日付け閣総第 584 号により、不開示決定を行った。
- 4 審査請求人は、令和 3 年 8 月 20 日付け審査請求書により、内閣総理大臣に対し、原処分の取消しを求める旨の審査請求を行った。

審理関係人の主張の要旨

1 審査請求人の主張

審査請求人は、「内閣官房副長官が任命から除外すべき者の検討と指示を行ったことは明らかであり、内閣官房に本件任命拒否に関する公文書が存在しないはずはない」旨等主張している。

2 処分庁の主張

- (1) 処分庁においては、本件開示請求を受け、文書の探索を実施したが、本件開示請求に該当する文書の存在は確認できなかった。また、日本学術会議会員任命に関する事務については、内閣府が担当していることから、内閣府において必要な文書が作成、保存されている。内閣官房は、文書は保有していないため、不存在を理由とする不開示決定をしたものであり、審査請求人の主張はそもそも事実誤認に基づくものである。
- (2) したがって、文書を保有していないことを理由に不開示決定を行った原処分は妥当である。

裁 決 の 理 由

- 1 本件審査請求につき、法第 19 条の規定に基づき情報公開・個人情報保護審査会（以下「審査会」という。）に諮問したところ、次のとおり、「2020 年に日本学術会議が推薦した会員候補者のうち一部の者を任命しなかった根拠ないし理由がわかる一切の文書」（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、妥当である旨の答申（令和 5 年度（行情）答申第 228 号）を得た。

(1) 本件対象文書について

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、別紙 1 において、内閣官房に本件任命拒否に関する公文書が存在しないはずはない旨主張し、原処分の取消しを求めているところ、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) 審査会において、諮問庁から内閣官房行政文書管理規則（以下「文書管理規則」という。）等の提示を受けて、行政文書の管理に関するガイドライン（平成23年4月1日内閣総理大臣決定。以下「文書管理ガイドライン」という。）と併せて確認したところ、以下のとおりであると認められる。

ア 文書管理規則第6条第1項は、「職員は、文書管理者の指示に従い、公文書管理法第4条の規定に基づき、同法第1条の目的の達成に資するため、内閣官房における経緯も含めた意思決定に至る過程並びに内閣官房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、文書を作成しなければならない。」と規定している。

文書管理規則第6条第2項は、「前項の場合において、別表第1に掲げられた業務については、当該業務の経緯に応じ、同表の行政文書の類型を参照して、文書を作成するものとする。」と規定している。

文書管理規則第6条第3項は、「第1項に基づき、内閣官房内部の打合せや内閣官房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（以下「打合せ等」という。）の記録については、文書を作成するものとする。」と規定している。

イ 文書管理規則第7条第8項は、「第1項の保存期間の設定及び保存期間表においては、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する。」と規定している。

文書管理規則第7条第9項は、「第1項の保存期間の設定においては、第7項及び前項の規定に該当するものを除き、保存期間を1年未満とすることができる（例えば、次に掲げる類型に該当する文書。）。」と規定し、当該類型として、「別途、正本・原本が管理されている行政文書の写し」等を規定している（同項第1号ないし第7号）。

文書管理規則第7条第10項は、「第1項の保存期間の設定においては、通常は1年未満の保存期間を設定する類型の行政文書であっても、重要又は異例な事項に関する情報を含む場合など、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、1年以上の保存期間を設定するものとする。」と規定している。

ウ 文書管理規則第11条第3項は、「文書管理者は、保存期間を1年未満とする行政文書ファイル等であって、第7条第9項各号に掲げる文書に該当しないものについて、保存期間が満了し、廃棄しようとするときは、同条第7項、第8項及び第10項に該当しないかを確認した上で、廃棄するものとする。」と規定している。

文書管理規則第11条4項は、「文書管理者は、前項の規定により廃棄する場合、当該行政文書ファイル等の類型並びに廃棄日若しくは期間を記録し、総括文書管理者があらかじめ指定する期間終了後、速やかに部局総括文書管理者に報告するものとする。」と規定している。

エ 文書管理規則の別表第1（以下「規則別表第1」という。）の備考5は、「本表が適用されない行政文書については、文書管理者は、本表の規定を参酌し、当該文書管理者が所掌する事務及び事業の性質、内容等に応じた保存期間基準を定めるものとする。」と規定している。

オ 文書管理規則第19条に基づき総括文書管理者が決定した、「内閣官房が保有する保存期間1年未満の行政文書ファイル等の取扱いについて」（以下「本件内規」という。）について

（ア）本件内規の第1号は、「内閣官房が保有する行政文書ファイル等のうち、保存期間が1年未満の行政文書ファイル等については、当該行政文書ファイル等を作成し、又は取得した日を保存期間の起算日とし、その使用目的終了後、遅滞なく廃棄するものとする。ただし、当該行政文書ファイル等の使用目的終了後、これを保有することについて合理的な理由があるときは、この限りでない。」と規定している。

（イ）本件内規の第2号は、「文書管理者は、規則第11条第3項の規定により行政文書ファイル等を廃棄する場合、別紙様式により当該行政文書ファイル等の類型並びに廃棄日若しくは期間を記録するものとし、同条第4項の総括文書管理者があらかじめ指定する期間は、毎年度4月から6月まで、7月から9月まで、10月から12月まで及び1月から3月までの各区分による期間とする。」と規定している。

2) 諮問庁は、内閣官房内閣総務官室（以下、本項において「内閣総務官室」という。）における本件対象文書の保有の有無について、別紙2のとおり説明する。

そこで、令和2年10月1日付けの日本学術会議会員の任命（以下「令和2年任命」という。）について、審査会において国会会議録を確認したところ、以下の答弁の存在が認められる。

ア 内閣総理大臣（以下「総理」という。）が、内閣官房長官（以下「官房長官」という。）及び内閣官房副長官（以下「副長官」といい、官房長官と併せて「官房長官等」という。）に対して懸念を伝え、副長官が総理に相談を行い、総理が任命権者として判断し、その判断を副長官が内閣府に伝達した旨の答弁。

イ 日本学術会議による会員候補者の推薦前に、事務局を介して、日本学術会議会長と任命権者との間で意見交換が行われた旨の答弁。

ウ 副長官は、命を受けて内閣官房の事務をつかさどるとされており、事務の副長官は、総理による特別職国家公務員の任命等、各府省の人事に関する事務に対して内閣として一貫性を確保する上で必要な総合調整を行うよう指示を受けて、総合調整を行った旨の答弁。

エ 日本学術会議から総理に推薦された会員候補者が任命されないという例は、令和2年任命までなかった旨の答弁。

オ 日本学術会議から推薦された会員候補者がそのまま任命されてきた前例を踏襲していいのかどうか悩みに悩んだ旨の総理答弁。

3) 上記2)の各答弁も踏まえ、令和2年任命に関する内閣官房の事務の位置付け等について、審査会事務局職員をして諮問庁に確認させたところ、以下のとおり説明する。

ア 日本学術会議会員（以下「会員」という。）は、その候補者を日本学術会議が推薦し、当該推薦に基づいて総理が任命するものである（日本学術会議法第7条第2項及び第17条）。

日本学術会議は、内閣府に置かれた特別の機関（内閣府設置法第40条第3項）であって、その構成員である会員の任命は、内閣府の長たる総理が行うものであり、閣議事項とはされておらず、当該任命に関する事務は、「内閣府の職員の任免」に関することとして内閣府大臣官房が所掌している（内閣府本府組織令第2条第7号）。

イ 内閣府の長たる総理が令和2年任命を行うに際し官房長官等が行った内閣官房の事務は、各府省の人事に関する事務（内閣人事局の所掌に属するものを除く。以下同じ。）に対して、内閣として一貫性を確保する上で必要な総合調整を行うものであり、内閣法第12条第2項第4号及び第5号に基づくものである。

ウ 内閣総務官室は、内閣法第12条第2項に掲げる内閣官房の事務のうち、同項第1号の「閣議事項の整理その他内閣の庶務」（具体的には、内閣官房組織令第2条第1項各号に掲げる事務。）のみを所掌しており、同法第12条第2項第4号及び第5号の総合調整事務は所掌しておらず、実際に、令和2年任命に関して官房長官等が行った総合調整事務（以下「本件総合調整事務」という。）には関与していないため、本件対象文書を保有していない。

エ 総理大臣官邸各室（以下「官邸各室」という。）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が、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、文書管理規則第7条第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、同項第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。

オ 以上から、公文書管理法等上、令和2年任命に関して必要な文書については、会員の任命に関する事務（以下「会員任命事務」という。）を担当する内閣府において（会員候補者の推薦に関して必要な文書については、推薦に関する事務を担当する日本学術会議において）、必要に応じて意思決定に至る過程を合理的に跡付け・検証ができる文書を作成・保存するものであり、内閣総務官室においては、令和2年任命に関する文書は一切保有していない。

カ 本件開示請求を受けて、処分庁において、内閣総務官室及び官邸各室の執務室内の机、書庫、共有フォルダ及び電子メールの探索を行ったが、本件対象文書に該当する文書の存在は確認されなかった。

キ なお、内閣官房内閣総務官に対して開示請求がなされた場合、官邸各室も含めて文書の探索を行うこととなるが、上記エの事情により、官邸各室における説明資料等の取得（又は説明等を行った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、原処分に係る不開示決定通知書のとおり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。

4) 審査請求人は、杉田副長官が、日本学術会議事務局から令和2年任命の会員候補者の選考に関する説明を受け、資料を取得し、内閣情報調査室を通じて、会員候補者の調査を行ったと考えられる等と主張している。

ア 令和2年任命に至る過程で、杉田副長官、官房長官又は総理が、内閣府又は日本学術会議から説明等を受けたか否か、説明等を受けた際に説明資料等を取得したか否かについて、審査会事務局職員をして諮問庁に確認させたところ、以下のとおり説明する。

(ア) 上記3)カのとおり、本件開示請求を受けて、官邸各室を含めて探索を行ったが、令和2年任命に関する説明資料等の文書の存在は確認されなかった。

(イ) 内閣総務官室は、本件総合調整事務には関与していない。そのため、令和2年任命に至る過程で、杉田副長官、官房長官又は総理が、内閣府又は日本学術会議から説明等を受けたか否か、説明等を受けた際に説明資料等を取得したか否かについては、確認する立場にない。

そのため、諮問庁は、本件審査請求を受けて、急のため、改めて、内閣総務官室及び官邸各室の執務室内の机、書庫、共有フォルダ及び電子メールについて内閣総務官室に探索を依頼したが、本件対象文書に該当する文書の存在は確認できなかった。

(ウ) 一般に、総理をはじめとする官邸幹部が各行政機関から説明等を受け、説明資料等を取得する場合があるが、そうした文書は、上記3)エのとおり、内閣官房としては、保存期間を1年未満とすることができる文書管理規則第7条第9項第1号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いる。

そのため、仮に、杉田副長官、官房長官又は総理が、内閣府又は日本学術会議から令和2年任命に関する説明等を受け、その際に説明資料等の文書を取得していたとしても、当該文書は、内閣官房としては、文書管理規則第7条第9項第1号に該当するものとして、当該説明等の終了後、遅滞なく廃棄されたと考えられ、本件開示請求時点では、当該文書を保有していないものと考えられる。

イ 令和2年任命に至る過程で、杉田副長官が、自ら又は内閣情報調査室その他の関係機関を通じて、会員候補者の調査を行ったか否か、当該調査に係る指示等の文書を作成したか否か、当該調査に係る回答等の文書を取得

したか否かについて、審査会事務局職員をして諮問庁に確認させたところ、以下のとおり説明する。

(ア) 内閣情報官は、内閣の重要政策に関する情報の収集調査に関する事務及び特定秘密の保護に関する事務を掌理するとされている（内閣法第19条第2項）。また、内閣情報調査室は、内閣の重要政策に関する情報の収集及び分析その他の調査に関する事務並びに特定秘密の保護に関する事務を所掌している（内閣官房組織令第4条第1項第1号及び第2号）。

個別の活動内容については、これを明らかにすることにより、今後の活動に支障を及ぼすおそれがあることから説明できないが、上記のとおり掌理又は所掌する事務には、会員任命事務は含まれていない。

(イ) 上記3)カのとおり、本件開示請求を受けて、官邸各室を含めて探索を行ったが、令和2年任命の会員候補者の調査に係る文書の存在は確認されなかった。

(ウ) 内閣総務官室は、本件総合調整事務には関与していない。そのため、令和2年任命に至る過程で、杉田副長官が、自ら又は内閣情報調査室その他の関係機関を通じて、会員候補者の調査を行ったか否か、当該調査に係る指示等の文書を作成したか否か、当該調査に係る回答等の文書を取得したか否かについては、確認する立場にない。

そのため、諮問庁は、本件審査請求を受けて、念のため、改めて、内閣総務官室及び官邸各室の執務室内の机、書庫、共有フォルダ及び電子メールについて内閣総務官室に探索を依頼したが、本件対象文書に該当する文書の存在は確認できなかった。

ウ 上記2)ア及びイの各答弁も踏まえると、令和2年任命に関して、杉田副長官、官房長官又は総理と内閣府又は日本学術会議との間で打合せ等が行われていた場合は当該打合せ等について、及び杉田副長官が総理に行った相談について、それぞれ、文書管理規則第6条第3項に基づき、その打合せ等の記録の文書を作成するとも考えられる。

この点について、審査会事務局職員をして諮問庁に確認させたところ、以下のとおり説明する。

(ア) 総理、官房長官及び副長官が、各行政機関から、当該行政機関の事務等について説明や報告を受けた場合であって、それが当該行政機関の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であるとき等の要件に該当する場合には、その記録については、公文書管理法及び文書管理ガイドラインを踏まえ当該行政機関が定める行政文書管理規則の規定

に基づき、当該行政機関の責任において、文書を作成することとされている。

(イ) このため、公文書管理法及び文書管理ガイドライン上、令和2年任命

に関して必要な文書については、会員任命事務を担当する内閣府において（会員候補者の推薦に関して必要な文書については、推薦に関する事務を担当する日本学術会議において）、作成されることになり、総理、官房長官及び副長官との打合せや総理、官房長官及び副長官からの伝達があれば、内閣府等において、必要に応じて意思決定に至る過程を合理的に跡付け・検証ができる文書を作成・保存するものであり、内閣官房においてはそのような文書は作成・保有していない。

(ウ) 上記2)アの答弁で言及された、令和2年任命に関する総理と副長官との相談については、その主たる目的は会員の任命という内閣府の事務に係るものであり、当該相談の結果である総理の判断は内閣府に伝えられ、内閣府において、伝えられたことの記録も含め、意思決定に至る過程を合理的に跡付け・検証ができる文書を作成・保存しており、内閣官房においてはそのような文書は作成・保有していない。

(エ) なお、上記3)カのとおり、官邸各室を含めて探索を行ったが、令和2年任命に関する打合せ等の記録に該当する文書の存在は確認されなかった。

エ 上記アないしウに関連して、諮問庁に対し、任命しない会員候補者の選定に際して実際に採られた作業・連絡の方法等及び内閣情報調査室等の関与の有無について、具体的な説明を求めたものの、諮問庁は、上記4)アないしウのとおり、処分庁は本件総合調整事務に関与していない又は会員任命事務を所掌していないとの立場から、改めて行った探索の結果等について説明するにとどまり、任命しない会員候補者の選定に係る事務の実態や、その過程における文書の作成・取得の有無の経緯等についての具体的な説明は得られなかった。

オ そこで、本件総合調整事務に係る文書管理規則上の整理を把握するため、規則別表第1における位置付けについて、審査会事務局職員をして諮問庁に確認させたところ、以下のとおり説明する。

本件総合調整事務は、その内容・性質等から、規則別表第1に掲げられた業務には該当しないと認識している。

なお、会員任命事務は内閣府が所掌しており、官房長官等が会員の任命について説明や報告を受けた場合であって、それが当該事務に影響を及ぼ

す打合せ等であるとき等の場合には、その記録については、内閣府における意思決定に至る過程等を合理的に跡付け・検証することができるよう、内閣府において必要に応じ文書を作成・保存するものである。

- 5) 審査請求人の別紙1ア(ウ)等の主張を踏まえつつ、審査会事務局職員をして確認させたところ、令和2年任命の後、本件開示請求時点までに、令和2年任命について、総理及び官房長官による国会答弁や官房長官による記者会見、質問主意書に対する答弁書の提出がなされたと認められるところ、仮にこうした国会答弁等に係る想定問答や答弁書案等の文書(以下「本件答弁等文書」という。)を本件開示請求時点で保有している場合、本件対象文書に該当するものと考えられる。

この点について、審査会事務局職員をして諮問庁に更に確認させたところ、以下のとおり補足説明する。

- ア 一般論として、内閣総務官室が所掌する事務について、総理及び官房長官による国会答弁や官房長官による記者会見、質問主意書に対する答弁(以下「答弁・会見」という。)を行う場合は、想定問答や答弁書案等の文書を作成することとなる。

しかし、令和2年任命に関する事務は、内閣府(会員候補者の推薦に関する事務は、日本学術会議)が所掌しており、内閣総務官室が所掌する事務について答弁・会見を求められる等の事情はなかったことから、本件答弁等文書は、内閣総務官室は作成していない。

- イ また、一般論として、答弁・会見のために、総理、官房長官及び副長官は、他の行政機関から想定問答や答弁書案等の文書を取得するが、そうした文書は、当該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、保存期間を1年未満とすることができる文書管理規則第7条第9項第1号に該当するものとして、当該答弁・会見の終了後、使用目的終了により遅滞なく廃棄する取扱いとしている。

そのため、令和2年任命に関する答弁・会見のために、他の行政機関から取得した本件答弁等文書は、内閣府等においてその正本・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、文書管理規則第7条第9項第1号に該当するものとして、当該答弁・会見の終了後、遅滞なく廃棄されたと考えられ、本件開示請求時点では、当該文書を保有していないものと考えられる。

- ウ したがって、内閣総務官室は、本件答弁等文書を保有していない。

エ なお、上記3)カのとおり、官邸各室を含めて探索を行ったが、本件答弁等文書の存在は確認されなかった。

6) 以下、検討する。

ア 審査会において、上記2)ウの答弁と併せて、上記3)アないしウ及び4)イ(ア)の各法令の規定及び令和2年9月の閣議案件を確認したところ、諮問庁の上記3)ア及びイの説明並びに内閣総務官室、内閣情報官及び内閣情報調査室がそれぞれ掌理又は所掌する事務に関する上記3)ウ及び4)イ(ア)の説明に不自然、不合理な点は認められない。

イ 上記1)ウ及びオのとおり、保存期間を1年未満とする行政文書は、その使用目的終了後、遅滞なく廃棄するものとされており、文書管理規則第7条第9項各号に掲げる文書に該当するものについて、その廃棄に関する記録等を行うこととする規定は認められない。

ウ 上記アを踏まえると、会員の任命は閣議事項とはされておらず、また、内閣総務官室は、内閣法第12条第2項第4号及び第5号の総合調整事務は所掌しておらず、実際に、本件総合調整事務には関与していない旨の上記3)ウの諮問庁の説明に不自然、不合理な点は認められない。

そうすると、内閣総務官室に属する職員において、令和2年任命までの間に、本件対象文書を作成・取得したと認めるべき事情が存するとまではいえない。

エ 諮問庁は、別紙2、上記3)オ並びに4)ウ(イ)及び(ウ)並びにオのとおり、令和2年任命に関しては、会員任命事務を担当する内閣府において、その意思決定過程等を合理的に跡付け・検証できるよう文書を作成・保存するものである旨、内閣官房の職員たる副長官が行った総理との相談についても、その主たる目的が会員任命事務に係るものであり、内閣府において文書を作成・保存しており、内閣官房においては文書を作成・保存していない旨、令和2年任命に関して行われた内閣官房の本件総合調整事務は、規則別表第1に掲げる業務には該当しない旨説明する。

(ア) 当該説明からは、諮問庁は、令和2年任命に関する文書は担当する内閣府において作成・保存するものであること、本件総合調整事務の主たる目的が内閣府の所掌事務に係るものであること等を理由に、内閣官房が行った本件総合調整事務について、内閣官房において、その跡付け・検証文書を作成・保存することを要しないと考える考え方に立脚していることがうかがわれる。

(イ) 文書管理規則第6条第2項及び第3項は、規則別表第1に掲げられた業務に関して、同条第1項及び公文書管理法第4条に基づく文書の作成を徹底する等の趣旨の規定と解され、また、上記1)エのとおり、文書管理規則においては、規則別表第1が適用されない行政文書についても、その作成・取得及び保存が想定されている。

したがって、本件総合調整事務の主たる目的が内閣府の所掌事務に係るものであったり、仮に規則別表第1に掲げられた業務に該当しないものであったりしても、そのことのみをもって、当該事務についての跡付け・検証文書の作成等を要さなくなるものとは解されないから、本件における上記(ア)の考え方は妥当であるとはいえず、内閣官房においては、公文書管理法等に基づき本件総合調整事務に係る跡付け・検証文書を作成等する上で前提となる法的判断が不十分であったものと解さざるを得ない。

(ウ) 以上を踏まえると、本件において、上記4)エのとおり、諮問庁から具体的な説明は得られなかったものの、確認し得た範囲の事実関係の下では、任命しない会員候補者の選定の過程で、杉田副長官等及び内閣情報調査室を含む内閣官房において、本件対象文書を作成等したと直接的に裏付ける事情や、それをうかがわせる具体的な事情は認められないといわざるを得ない上、上記(ア)及び(イ)の事情からも、内閣官房において、実際にかかる文書を作成等したものと認めることはできない。

また、上記イを踏まえれば、令和2年任命に至る過程で、仮に、杉田副長官、官房長官又は総理が、内閣府又は日本学術会議から説明等を受け、その際に説明資料等を取得していたとしても、当該文書は、内閣官房としては、文書管理規則第7条第9項第1号に該当するものとして、当該説明等の終了後、遅滞なく廃棄されたと考えられ、本件開示請求時点では保有していないものと考えられる旨の諮問庁の説明は、文書管理規則等の規定に照らして、これを否定することまではできない。

さらに、上記4)ア(ア)及び(イ)、イ(イ)及び(ウ)並びにウ(エ)の探索の範囲等も不十分とはいえず、以上を勘案すると、内閣官房において、令和2年任命に関する任命しない会員候補者の選定の過程で本件対象文書を作成・取得し、本件開示請求時点において保有していると認めるべき事情が存するとまではいえないといわざるを得ない。

オ 答弁・会見に関する上記5)アの諮問庁の説明に特段不自然、不合理な点は認められない。

加えて、上記ア、イ及びエを踏まえれば、令和2年任命に関する答弁・会見のために、他の行政機関から取得した本件答弁等文書は、内閣官房としては、文書管理規則第7条第9項第1号に該当するものとして、その終了後、遅滞なく廃棄されたと考えられ、本件開示請求時点では、当該文書を保有していないものと考えられる旨の上記5)イの諮問庁の説明は、同項の規定に照らして、これを否定することまではできない。

カ なお、審査請求人は、別紙3において、本件対象文書は、1年以上の保存期間を設定するものとする「重要又は異例な事項に関する情報を含む場合など、合理的な跡付けや検証に必要となる行政文書」に該当するとし、内閣官房に存在することが推定されるというべき旨主張する。

当該主張は文書管理ガイドラインの内容を前提としており、文書管理規則第7条第10項もこれと同旨の規定であるものの、上記エ(ア)及び(イ)の事情を踏まえれば、当該規定の存在をもって、現に本件対象文書が保有されていると認めることはできない。

キ これに加え、探索の範囲等も不十分とはいえ、この外に、内閣総務官室において本件対象文書を保有していると認めるに足る事情もうかがわれない。

ク したがって、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) 審査請求人は、原処分の理由の提示に不備がある旨主張するので、以下、検討する。

ア 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、単に対象文書が不存在である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。

なお、審査請求人は、「解釈上の不存在」と「物理的不存在」のいずれに該当するかを明確に付記する必要がある旨主張するが、当該主張は採用できない。

イ 原処分に係る不開示決定通知書の「2 不開示とした理由」欄には、別紙1イ(ア)のとおり記載されており、その事情について、諮問庁は、上記(2)3)キのとおり説明する。

しかし、仮にそのような事情があるとしても、単に「保有していない」旨だけでなく、文書が存在しない具体的な事情の説明として、文書の探索経緯とその結果、文書の作成・取得の有無や廃棄等に関する調査結果等について、その概略を記載すること等が考えられ、例えば、「関連する行政文書ファイル等を探索したが、本件対象文書は発見できず、本件対象文書が作成・取得されたか否かも明らかではなく、仮に作成・取得されたとしても、廃棄されたものと考えられ、現時点においては保有していない。」などと記載することが可能であったと考えられる。

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、行政手続法第8条第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) 審査請求人のその他の主張は、審査会の上記判断を左右するものではない。

(4) 付言

審査請求人は、処分庁等に対する各種開示請求によっても、令和2年任命において総理が一部の会員候補者を任命しなかった根拠・理由が分かる文書は開示されていない旨主張するところ、処分庁については、上記(2)のとおりであり、また、これらと同一文言でなされた別件開示請求に対し、会員任命事務を所掌する内閣府大臣官房も、文書不存在を理由とする不開示決定をしている(令和3年(行情)諮問第503号)。

公文書管理法は、その目的に「行政が適正かつ効率的に運営されるようにするとともに、国及び独立行政法人等の有するその諸活動を現在及び将来の国民に説明する責務が全うされるようにすること」を定め(第1条)、「第1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」文書を作成しなければならない旨の文書主義の原則(第4条本文)を定めるとともに、文書を作成すべき事項として、「職員の人事に関する事項」(同条第5号)を例示している。

そして、上記(2)のとおり、令和2年任命に関して行われた本件総合調整事務は、内閣法第12条第2項第4号及び第5号の規定に基づき、各府省の人事に関する事務に対して、内閣として一貫性を確保する上で必要な内閣官房の事務として行われている。

会員は、優れた研究又は業績がある科学者のうちからその候補者を日本学術会議が選考して総理に推薦し、当該推薦に基づいて総理が任命することとされており(日本学術会議法第7条第2項及び第17条)、当該選考の手続においては、会員候補者の名簿に基づき、最高議決機関である総会の承認を得ることとされている(日本学術会議会則第8条第3項)。

このように、会員の任命行為の前提として、法律上、日本学術会議による会員候補者の選考・推薦行為が定められており、総理に推薦された会員候補者は、その時点で行政機関による一次的な意思決定を経ていることとなる。そして、そのような会員候補者を任命しないという判断は、任命の対象者を、法律上の要件に基づき行政機関である日本学術会議の意思決定を経て行われた推薦とは異なるものとする内容及び性質のものである上、過去に例はなく、総理自身が悩みに悩んだというものであるところ、副長官による総理との相談を含む内閣官房の本件総合調整事務は、このような判断に至る過程で行われたものである。

そうすると、上記(2)6)エ(イ)も併せ鑑みれば、内閣官房においては、本来、公文書管理法の目的の達成に資するため、公文書管理法第4条及び文書管理規則第6条に基づいて、本件総合調整事務について、経緯も含めた意思決定過程及び事務の実績を合理的に跡付け・検証することができるよう、文書を作成し、保存することが求められていたといえるところ、そのような文書が作成・保存されなかったことについては、妥当性を問われるものといわざるを得ず、今後は、公文書管理法及び文書管理規則に基づき適切に対応されたい。

(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、内閣官房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。

2 よって、審査庁においては、上記審査会の答申を踏まえ、行政不服審査法(平成26年法律第68号)第45条第2項の規定により、主文のとおり裁決する。

令和5年9月5日

内閣総理大臣

岸 田 文 雄



ア 開示請求の経過

(ア) 2020年10月1日、菅義偉内閣総理大臣は、日本学術会議が推薦した会員候補者105名のうち6名の任命を拒否した（以下これを「本件任命拒否」という。）。日本学術会議が正式に推薦した会員候補者が任命されないという事態は初めてのことであり、しかも、この6名が任命されなかったことの具体的理由は、内閣総理大臣及び政府から全く説明されていない。

日本学術会議は、日本学術会議法によって「わが国の科学者の内外に対する代表機関」と位置付けられ、法律上も職務の独立性を保障され、210名の会員は「優れた研究又は業績のある科学者」という評価に基づいて学術会議が選考して推薦し、内閣総理大臣はその推薦に「基づいて」任命するものとされている（同法第2条、第3条、第7条第1項第2項、第17条）。そしてこの任命は、推薦のとおり任命する形式的な発令行為にすぎず、内閣総理大臣が任命を拒否することはない旨、政府による国会答弁等で繰り返し確認され、日本学術会議の人事の自律性が確保されてきた。

本件任命拒否はこれを覆し、会員の人事に科学的判断に基づかない政治的判断を持ち込んで、日本学術会議の独立性と自律性を侵害するものであり、法定の会員数に欠員を生じさせていることを含め、明らかに同法に違反する違法なものである。またそれは同時に、真理の探究を目的とする科学の営為に対する政治権力による介入であり抑圧であるという深刻な問題を提起している。

さらに本件任命拒否は、内閣総理大臣から任命拒否の理由が示されないことから、6名の科学者の政府に批判的な言論等が理由ではないかという懸念が強く指摘されており、そうだとすれば、6名本人をはじめとする科学者の学問の自由、言論・表現の自由を脅かし、同時に学問の自由の保障を前提として存立する日本学術会議をはじめとする科学者集団の政治からの独立と自律をも脅かし、憲法上の基本的人権の保障を侵害するものでもある。

(イ) 政府は、その活動や意思決定過程の透明性を確保し、国民に対して説明する責務を負っており、その責務を全うするために、経緯を含めた意思決定過程等を合理的に跡付け、検証できるよう、主権者国民共有の知的資源である公文書を作成し管理しなければならない（法第1条、公文書等の管理に関する法律第1条・第4条）。

したがって、とりわけ上記のような重大な人事については、それが従来の政府解釈を覆して日本学術会議の推薦どおりに任命をしなかったという問題をも含めて、その積極的かつ合理的な理由ないし根拠が、客観的資料に基づいて国民に明らかにされなければならない。ところが、本件について菅内閣総理大臣は、「総合的、俯瞰的観点からの判断」であるとか「多様性が大事」であるとか述べるだけで、まともな理由を示すことがないどころか、6名を除外する前の105名の推薦名簿は見えていないとか、6名のうち5名の氏名は承知していなかったなど、余りにも不誠実な対応に終始しており、行政としての説明責任の放棄であるといわざるを得ない。

(ウ)ところで、本件任命拒否をめぐる国会審議等の過程で、加藤勝信内閣官房長官が、杉田和博内閣官房副長官と内閣府のやりとりを行った記録を内閣府で管理していると答弁し、また、杉田副長官が内閣府に対し任命時に除外する候補者を伝達したこと等を示す文書が部分的に示されている。しかし、これだけでは本件任命拒否に関する説明がなされたとは到底いえず、その意思決定過程や任命拒否の理由・根拠は依然として全く不明である。

そこで本件審査請求人を含む法学者及び弁護士1162名は、本件の上記問題をさらに解明すべく、去る4月26日、内閣官房（内閣総務官、内閣官房副長官補）及び内閣府（大臣官房長、日本学術会議事務局長）に対し、本件任命拒否に関して内閣総理大臣・内閣官房と内閣府との間でやりとりした文書、任命拒否の根拠ないし理由が分かる文書、任命しなかった者が分かる文書等について、法に基づき行政文書の開示請求を行った。

なお、時を同じくして、本件任命拒否をされた科学者6名も、行政機関の保有する個人情報の保護に関する法律（以下「行個法」という。）に基づき、内閣官房及び内閣府に対し、「自己に関して保有している一切の文書」の開示請求を行った。

ところが、これらの文書開示請求に対して、内閣官房は全てについて、文書不存在を理由に不開示決定をした。しかし、とりわけ内閣官房副長官が任命から除外すべき者の検討と指示を行ったことは明らかであり、内閣官房に本件任命拒否に関する公文書が存在しないはずはない。

また、内閣府は、本件任命拒否当事者6名の自己情報開示請求に対して存否応答拒否という不誠実な対応をしてきたほか、1162名の行政文書開示請求に対しても多くの部分を墨塗りにし、結局、任命拒否の根拠ないし理由が分かる文書といえるものを全く開示していない。

本件任命拒否の憲法上、法律上の重大性は前記のとおりであり、ことは日本の国の民主主義と法の支配の根幹に関わるものである。本件審査請求を通じて、本件任命拒否の真相が明らかにされ、政府の説明責任が全うされることが、切に望まれる。

イ 原処分の不開示とした理由

(ア) 令和3年(行情)諮問第493号ないし同第495号

「本件対象文書については、保有していないため(不存在)。」

(イ) 令和3年(行情)諮問第496号ないし同第498号

「当該文書について、作成及び取得をしておらず保有していないため(不存在)。」

ウ 原処分の違法性

(ア) 令和3年(行情)諮問第493号ないし同第495号

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(情報公開・個人情報保護審査会令和2年度(行情)答申第107号、ほか多数)。

とりわけ、文書の不存在には、開示請求対象とされた文書自体は存在するが、当該文書が対象文書の要件を満たさないために不存在とされる「解釈上の不存在」と「物理的不存在」があるところ、文書の不存在を理由とする不開示決定に際しては、そのどちらなのか明確にしたうえで理由を付記する必要がある。

原処分1ないし原処分3の理由付記は上記イ(ア)のとおり記載するのみであり、なぜ当該文書が存在しないかについて全く述べていない。

したがって、原処分1ないし原処分3は法第9条第2項及び行政手続法第8条第1項に違反する。

(イ) 令和3年(行情)諮問第496号ないし同第498号

文書の不存在には、開示請求対象とされた文書自体は存在するが、当該文書が対象文書の要件を満たさないために不存在とされる「解釈上の不存在」と、「物理的不存在」があるところ、文書の不存在を理由とする不開示決定に際しては、そのどちらなのか明確にする形で理由を付記する必要がある。

原処分4ないし原処分6の理由付記は上記イ（イ）のとおりとあるが、この文言からは当該文書が「解釈上の不存在」なのか「物理的な不存在」なのかが判別できない。

したがって、原処分4ないし原処分6は法第9条第2項及び行政手続法第8条第1項に違反する。

エ 結論

以上より、原処分は違法であるから、情報公開・個人情報保護審査会において処分庁における文書の存在を調査した上で、原処分を取り消すことを求める。

なお、裁判所は釈明処分の特則として、「処分の理由を明らかにする資料であって当該行政庁が保有するものの全部又は一部の提出を求めること」等ができるから（行政事件訴訟法第23条の2）、処分庁における文書の存在の調査は、単なる口頭報告で処理されるのではなく、釈明処分が機能する程度までに調査報告書をもって同審査会に報告されることを求める。

別紙 2

審査請求人は、「内閣官房副長官が任命から除外すべき者の検討と指示を行ったことは明らかであり、内閣官房に本件任命拒否に関する公文書が存在しないはずはない」旨主張している。

しかしながら、処分庁においては、本件開示請求を受け、文書の探索を実施したが、本件開示請求に該当する文書の存在は確認できなかった。また、日本学術会議会員任命に関する事務については、内閣府が担当していることから、内閣府において必要な文書が作成、保存されている。内閣官房は、文書は保有していないため、不存在を理由とする不開示決定をしたものであり、審査請求人の主張はそもそも事実誤認に基づくものである。

したがって、文書を保有していないことを理由に不開示決定を行った原処分は妥当である。

そのような見解をもふまえて、いわゆる特定学校法人に係る財務省の土地売買交渉記録の廃棄問題などを契機として、2017年12月25日に改正された行政文書管理ガイドラインにおいて、「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（以下「打合せ等」という。）の記録については、文書を作成するものとする。」という規定が新たに設けられた（行政文書管理ガイドライン第3）。また、保存期間を定めるにあたっては、「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する。」とされ（同ガイドライン第4, 3, (5)）、さらに、念入りに、「通常は1年未満の保存期間を設定する種類の行政文書であっても、重要又は異例な事項に関する情報を含む場合など、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、1年以上の保存期間を設定するものとする。」ことが定められているのである（同第4, 3, (7)）（内閣府大臣官房公文書管理課職員らによる公文書管理研究会編『実務担当者のための逐条解説公文書管理法・施行令』（ぎょうせい、2019年）34, 35, 279頁）。加えて、留意事項として、上記「重要又は異例な事項」については、「ある業務については、通常とは異なる取扱いをした場合（例：通常専決処理される事務について、本来の決裁権者まで確認を求めた場合）等が想定されるものであり、そのような案件に係る情報を含む行政文書については、通常は1年未満の保存期間を設定する種類のものであっても、合理的な跡付けや検証に必要となるものについて、1年以上の保存期間を設定するものとする。」と定めているのである（上掲書 283頁）。

そして、内閣官房の行政文書管理規則は、この行政文書管理ガイドラインを条項化しているのである。

それゆえ、公文書管理法第4条、行政文書管理ガイドライン第3, 第4, 3, (5), (7), 及び留意事項、これを条項化した内閣官房の行政文書管理規則に従えば、当然のことながら、「重要又は異例の取扱いに係る」本件任命拒否に係る行政文書は、内閣官房に存在することが推定されるというべきである。

この謄本は、原本と相違ないことを認証する。

令和 5 年 9 月 5 日

内閣総理大臣

岸 田 文 雄



閣総第 600 号 - 3

令和 5 年 9 月 5 日

福田護様及び請求者目録記載の者各位

内閣総理大臣

岸 田 文 雄



裁決書の謄本について

貴殿から令和 3 年 8 月 20 日付けで提起された審査請求について裁決したので、行政不服審査法第 51 条第 2 項の規定により、別添のとおり裁決書の謄本を送付します。

※ この裁決の取消しを求める訴訟を提起する場合は、行政事件訴訟法（昭和 37 年法律第 139 号）の規定により、この裁決があったことを知った日から 6 か月以内に、国を被告として（訴訟において国を代表する者は法務大臣となります。）、東京地方裁判所等に取消しの訴えを提起することができます（なお、裁決があったことを知った日から 6 か月以内であっても、裁決の日から 1 年を経過した場合には取消しの訴えを提起することができなくなります。）。