

閣総第 611 号

裁 決

審査請求人



岡田 正則

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23日付け閣総第593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個人情報の保護に関する法律（平成15年法律第58号。以下「法」という。）第18条第2項の規定に基づく保有個人情報の開示をしない旨の決定（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、保有個人情報開示請求を行った。
- 2 処分庁は、法第19条第2項の規定に基づき、令和3年5月25日付け閣総第494号により、保有個人情報開示決定等の期限の延長を行った。
- 3 処分庁は、法第18条第2項の規定に基づき、令和3年6月23日付け閣総第593号により、保有個人情報の開示をしない旨の決定を行った。
- 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、『2020年の日本学術会議会員の任命にかかる自己に関して保有している文書』が組織共用文書として存在していた可能性が極めて高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、保有個人情報の探索を実施したが、本件開示請求に該当する保有個人情報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、保有個人情報の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、本件開示請求に係る保有個人情報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43条第1項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、「2020年の日本学術会議会員の任命にかかる自己に関して保有している一切の文書」（以下「本件文書」という。）に記録された保有個人情報（以下「本件対象保有個人情報」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（行個）答申第5065号）を得た。

(1) 本件対象保有個人情報について

本件開示請求は、本件対象保有個人情報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（1）及び（2）等において、「2020年の日本学術会議会員の任命にかかる自己に関して保有している文書」が内閣官房の組織共用文書として存在していた等と主張し、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、本件対象保有個人情報の保有の有無について検討する。

(2) 本件対象保有個人情報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酌して、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条第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。）の備考五は、「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。）における本件対象保有個人情報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。）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、本件対象保有個人情報保有していない。

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）、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年任命に関する保有個人情報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、本件対象保有個人情報に該当する保有個人情報の存在は確認されなかった。

キ なお、原処分における理由提示については、以下のとおりである。

内閣官房内閣総務官に対して開示請求がなされた場合、官邸各室も含めて保有個人情報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、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、当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、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、本件対象保有個人情報に該当する保有個人情報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る際、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) 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。

(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、本件対象保有個人情報に該当する

保有個人情報へ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、その内容次第では、本件文書に該当し得ると考えられる。

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3の主張を踏まえて、審査会事務局職員をして確認させたところ、本件開示請求以前の令和2年12月11日に、参議院予算委員会理事懇談会（以下「本件理事懇談会」という。）が開催され、令和2年任命に関する文書が配布されたことが認められる。

そうすると、処分庁が令和2年任命に関する文書を本件理事懇談会に提出し、又は処分庁の職員が本件理事懇談会に同席する等して令和2年任命に関する会議資料を取得した可能性も考えられ、仮にそうした文書を保有している場合、本件文書に該当し得ると考えられる。

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

- ア 一般論として、国会の予算委員会に係る理事懇談会において、内閣総務官室が所掌する事務について説明を求められる等の場合は、その職員が同席したり、関連文書を提出したりすることがある。

しかし、本件理事懇談会においては、内閣総務官室が所掌する事務について説明を求められる等の事情はなかったことから、その説明に関する事項について、内閣総務官室の職員は同席しておらず、文書も提出していない。

- イ 内閣総務官室は、内閣官房組織令第2条第1項第9号に基づき、国会との連絡に当たっており、国会の予算委員会理事懇談会が開催される場合、一般論として、当該理事懇談会に文書を提出する行政機関と連携して対応に当たり、国会との連絡に当たる職員が理事懇談会に同席している。その上で、当該理事懇談会で行政機関が配布する資料の提供を受けることはあるが、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、当該理事懇談会の終了後、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、仮に、本件理事懇談会に提出された文書を取得していたとしても、上記のとおり、当該文書は、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、本件理事懇談会の終了後、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、本件理事懇談会に提出された令和2年任命に関する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、本件理事懇談会に提出された令和2年任命に関する文書の存在は確認されなかった。

- 6) 審査請求人の別紙4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會見、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。）を保有している場合、その内容次第では、本件文書に該当し得ると考えられる。

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

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會見、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。

7) 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が所掌する事務に関する上記3)ウの説明に不自然、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、本件対象保有個人情報を作成・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・保存することを要さないとす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、杉田副長官等を含む内閣官房において、本件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(ア)及び(イ)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 本件理事懇談会に関する上記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、仮に、本件理事懇談会に提出された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、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 答弁・会見に関する上記6)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6)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。

キ なお、審査請求人は、別紙1(2)イ(エ)において、本件文書は、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」に該当するとして、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、現に本件文書が保有されていると認めることはできない。

ク 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保有個人情報保有していると認めるに足る事情もうかがわれない。

ケ したがって、内閣総務官室において、本件対象保有個人情報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、別紙1(1)イ(イ)及び(2)オ(イ)(同イ(イ))等において、原処分における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、保有個人情報の不存在を理由とする不開示決定に際しては、単に保

有個人情報保有していないという事実を示すだけでは足りず、保有個人情報が記録された行政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、なぜ当該保有個人情報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「開示をしないこととした理由」欄には、別紙1(1)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。

ウ しかし、仮に上記(2)(3)キ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、保有個人情報が存在しない具体的な事情の説明として、保有個人情報の探索経緯とその結果、保有個人情報の作成・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、本件対象保有個人情報は発見できず、本件対象保有個人情報が作成・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。

エ 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

原処分に係る不開示決定通知書においては、「この決定に不服がある場合は、行政不服審査法（昭和37年法律第160号）の規定により、この決定があったことを知った日の翌日から起算して60日以内に、内閣総理大臣に対して審査請求（異議申立て）をすることができます（なお、決定があったことを知った日の翌日から起算して60日以内であっても、決定があった日の翌日から起算して1年を経過した場合には審査請求（異議申立て）をすることができなくなります。）」と教示されており、平成26年6月に全面改正され、平成28年4月に施行された行政不服審査法に対応した内容となっておらず、同法が公布されてから原処分時点で約7年が経過した状況において、適切さを欠くものである。

処分庁においては、今後の開示決定等において、適切に対応すべきである。

(5) 本件不開示決定の妥当性について

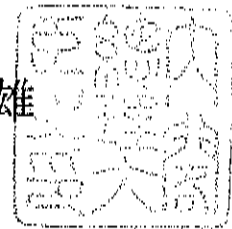
以上のことから、本件対象保有個人情報につき、これを保有していないとして不開示とした決定については、内閣官房内閣総務官室において本件対象保有個人情報を保有しているとは認められず、妥当であると判断した。

- 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



別紙 1

審査請求人の主張する審査請求の理由は、各審査請求書及び各意見書の記載によると、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) 審査請求書

ア 処分庁の不開示決定およびその付記理由

処分庁は、審査請求人（開示請求者）宛ての原処分に係る通知において、審査請求人（開示請求者）が開示請求した保有個人情報について、「行政機関の保有する個人情報の保護に関する法律（平成 15 年法律第 58 号）第 18 条第 2 項の規定により、下記のとおり全部を開示しないことに決定したので通知します。」として、開示請求書に係る保有個人情報の開示請求を拒否した。開示しないこととした理由は「開示請求に係る保有個人情報を保有していないため。

（不存在）」（原処分 1 及び原処分 3）並びに「開示請求のあった保有個人情報を保有していないことから不開示とした。」（原処分 2）ということであった。

イ 諮問庁が原処分を取り消すべきである理由

しかし、原処分は次の点で違法であるので、諮問庁において取り消されるべきものである。

（ア）まず、処分庁の原処分は、「保有していない」という判断の裏づけが示されていない点で、法 18 条 2 項に違反し、違法である。

一般に、保有個人情報の不存在を理由とする不開示決定に際しては、単に保有個人情報を保有していないという事実を示すだけでは足りず、保有個人情報が記録された行政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、なぜ当該保有個人情報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。この点は、情報公開・個人情報保護審査会の多数の答申において確認されている（最近の例として、2021（令和 3）年 6 月 17 日・令和 3 年度（行個）答申第 33 号）。このような理由付記がなされていない不開示決定は、行政手続法 8 条 1 項に違反する違法な処分と解される。

原処分における理由の記載は、上記アのとおりであり、作成や取得、あるいはその後の廃棄や亡失についての記載がまったくなされていない。

本本文書に関連する文書が、昨年 11 月、国会に提出されたが、その中に「外すべき者（副長官から） R 2. 9. 24」と手書きされた文書がある。これによれば、上記に関連する文書が内閣官房副長官において作成されてお

り、それが内閣官房の組織共用文書としてやりとりされていたのである。また、この種の文書は、上記に関連する保有個人情報を入閣官房副長官が保有していなければ作成できないものである。

そうすると、処分庁1及び処分庁2が所管の対象としている文書として、「2020年の日本学術会議会員の任命にかかる自己に関して保有している文書」が組織共用文書として存在していた可能性が極めて高いことは明らかであり、その廃棄又は亡失、あるいは処分庁1及び処分庁2が日本学術会議会員の任命に係る情報に一切関与していないことが明示されない限り、現在でも当該文書は処分庁1及び処分庁2の所管文書として存在し続けていることになる。また、処分庁3が所管の対象としている文書として、「2020年の日本学術会議会員の任命にかかる自己に関して保有している文書」が存在していたことは明らかであり、その廃棄又は亡失が明示されない限り、現在でも当該文書は処分庁3の所管文書として存在し続けていることになる。したがって、この点を明示することなく、「開示請求に係る保有個人情報を保有していない」（原文ママ）とすることは法18条2項に違反し、違法である。

(イ) 次に、原処分は、法18条2項の趣旨及び行政手続法8条に違反し、違法である。

開示請求に係る保有個人情報の一部または全部を開示しないときには、法18条1項および2項に基づき、当該決定をした旨の通知をしなければならず、この通知を行う際には、行政手続法8条に基づく理由の提示を書面で行うことが必要である。理由の提示の制度は、処分庁の判断の慎重・合理性を担保してその恣意を抑制するとともに、処分の理由を相手方に知らせて不服申立てに便宜を与える趣旨から設けられているものであり、理由の提示が不十分な場合、当該処分は違法であり、取り消すべきものとなる。そして、理由提示において記載すべき理由については、「いかなる事実関係に基づきいかなる法規を適用して当該処分が拒否されたかを、申請者においてその記載自体から了知しうるものでなければならず、単に拒否の根拠規定を示すだけでは、理由付記として十分でない」とされている。このことは、情報公開・個人情報保護審査会の答申でも、さらには判例でも、繰り返し確認されている。

この点を本件についてみると、処分庁による原処分における理由の記載は、上記アのとおりである。このような記載は、開示請求に係る保有個人情報について、その全部を不開示とした理由を裏づける事実関係を示しておらず、それゆえ、その記載自体から対象文書が不存在であることを申請者にお

いて了知し得るものだということはできない。したがって、原処分については、理由の提示の要件を欠くといわざるを得ず、法 18 条 2 項の趣旨及び行政手続法 8 条に照らして違法であるので、諮問庁はこれを取り消さなければならない。

ウ 結論

以上のとおり、処分庁が行った原処分は違法であるので、諮問庁はこれを取り消さなければならない。

※ 原処分 1 及び原処分 3 に記載されている審査請求に関する教示は、旧法に基づくものであり、誤りであるので、注意を促しておく。

(2) 意見書 1

(略)

ア 一部開示された行政文書から明らかになった本件任命拒否に至る経緯

2020 年 10 月 1 日、菅義偉内閣総理大臣は、日本学術会議（以下、下記（8）までにおいて、単に「学術会議」ともいう。）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「本件任命拒否」という。）。

本件任命拒否に至る経緯を、このたび内閣府大臣官房長及び内閣府日本学術会議事務局長より一部開示された行政文書に基づいて辿ると、以下のような実態が明らかになった（以下、（2）において、2020（令和 2）年の日付については、原則として「年」の記載を省略する。）。

(ア) 4 月 2 日付文書の提出

a 4 月 2 日付文書

日本学術会議事務局長は、府日学第 972 号－1 行政文書開示決定通知書 2（2）「令和 2 年 4 月 2 日 令和 2 年 10 月の会員改選に係る意思決定過程における資料①」として、2020 年 4 月 2 日付「最近の学術会議の動き」と題する文書（以下「4 月 2 日付文書」という。）の一部を開示した。

b これは説明のための文書である

4 月 2 日付文書は、作成名義は単に「学術会議事務局」とされており、宛先も記載されていない。また、4 月 2 日付文書は、内閣府大臣官房長や内閣官房から開示されていないが、これは内閣府大臣官房長が、「内閣府大臣官房人事課」の受領スタンプが押された 8 月 31 日付の進達書を開示している（府人第 727 号－1・2）ことと対照的である。正式に提出し、受領された文書であれば、受領した側は開示しているのである。従って、4 月 2 日付文書は、正式な文書ではなく、説明のための文書であると考えられる。

c. 提出先（内閣官房副長官か）

4月2日付文書の提出先ないしは説明の相手方はどこだったのか。

学術会議は内閣府が所轄する特別の機関であり、学術会議事務局は通常は内閣府のラインで業務を行う。従って、通常の事務であれば、提出先は内閣府の大臣官房長などのはずである。

しかし、4月2日付文書は正式な文書ではないことから、内閣府のライン以外の部署に直接提出された可能性がある。後述のとおり、2017（平成29）年の会員改選の際、当時の大西隆学術会議会長は会員候補者の名簿を持参して杉田和博内閣官房副長官に事前説明に行っている。また、後述のとおり、後述の9月24日付文書で「外すべき者」を指示した者が杉田副長官であったことは明らかである。従って、4月2日付文書も、学術会議事務局長が杉田副長官に直接提出し、説明した可能性が高い。杉田副長官の手元に4月2日付文書が存在したはずである。

副長官が学術会議の会員任命に関与する権限があるのかが一応問題となるが、内閣府設置法8条2項は、「内閣官房副長官は、内閣法に定める職務を行うほか、内閣官房長官の命を受け、内閣府の事務のうち特定事項に係るものに参画する」と定めているから、法律上の根拠はある。また、仮に上記のような官房長官の命がなかったとしても、政治的措置としての「官邸主導」の下、内閣総理大臣が官房副長官に指示をし、権限を委譲すれば、副長官が任命に関与することは可能であろう。それゆえ、杉田副長官は、組織共用文書として4月2日付文書を取得したはずである。

4月2日付文書の1頁目には「2, 4, 2 9:50-10:10」との書き込みがあり、これは学術会議事務局長がこの文書に基づいて説明をした時間帯の記録と推察される。こうした書き込みも手掛かりにして、文書の提出先と説明の相手方が明らかにされるべきである。また、「2, 4, 2 9:50-10:10」の書き込みと「令和2年4月2日」との間にある黒塗り部分は、提出先や説明の相手方が記載されている可能性もあり、開示されるべきである。

d 「ご相談にまいります」との文言

4月2日付文書の2頁目「3. 今後」には、会員候補者の選定作業の予定が書かれているところ、「4月～6月」、「選考委員会（執行部推薦分15人を上乗せ、会員候補者111名を選定）」の後、「6月末 幹事会（会員候補者105名を選定）」の前に、「ご相談にまいります」との文言がある。

日本学術会議法は、学問の自由（憲法 23 条）を保障する観点から、会員は学術会議が「優れた研究又は業績がある科学者のうちから会員の候補者を選考し、内閣府令で定めるところにより、内閣総理大臣に推薦」し（17 条）、「第 17 条の規定による推薦に基づいて、内閣総理大臣が任命する」（7 条 2 項）と定めており、内閣総理大臣の任命は「形式的任命」に過ぎないことが、国会で繰り返し確認されてきた。このため、「日本学術会議会員候補者の内閣総理大臣への推薦手続を定める内閣府令（平成 17 年内閣府令第 93 号）」は、内閣総理大臣への推薦は「当該候補者の氏名」のみを記載した書類を提出するものとし、内閣総理大臣が質的な（原文ママ）判断をする根拠や資料は与えないことが明確にされている。

それにもかかわらず、4 月 2 日付文書において、学術会議の選考過程で 111 名の会員候補者が選定された段階で、学術会議事務局から内閣官房副長官と思われる者に「ご相談にまいります」と述べているのは、2017 年の会員改選の際、当時の第 23 期学術会議会長大西隆氏が選考委員会で選定した 111 名の名簿を持参して内閣官房副長官に事前説明に行ったことを踏まえ、学術会議事務局長が 2020 年にも会長が同様の事前説明に行くと考えて 4 月 2 日付文書に記載したものと推測される。

このような事前説明は、日本学術会議法に違反する疑いが強い。

(イ) 6 月 1 日付文書の提出

a 6 月 1 日付文書

日本学術会議事務局長は、府日学第 972 号－1 行政文書開示決定通知書 2 (3)「令和 2 年 6 月 1 日 令和 2 年 10 月の会員改選に係る意思決定過程における資料②」として、2020 年 6 月 1 日付「日本学術会議 25 期改選の方向性について」と題する文書（以下「6 月 1 日付文書」という。）の一部を開示した。

b 説明のための文書

6 月 1 日付文書は、作成名義は「日本学術会議事務局長 特定姓 A」とされているものの、宛先の記載がなく、内閣府大臣官房長や内閣官房からも開示されていないことから、4 月 2 日付文書と同様、正式な文書ではなく、説明のための文書であると考えられる。

c 提出先（内閣官房副長官か）

提出先ないし説明の相手は、4 月 2 日付文書と同様、杉田和博内閣官房副長官であったと考えられる。

6月1日付文書にも、1頁目に説明をした時間帯と思われる「2. 6. 1 14:10-30」との書き込みがあるから、これも手掛かりにして、説明の相手方が明らかにされるべきである。6月1日付文書も、説明の相手方（杉田副長官と考えられる）の手元に組織共用文書として交付されたはずである。

また、上記時間帯の下部の黒塗り部分も、提出先ないし説明の相手方が記載されている可能性があるから、開示されるべきである。

d 会員候補者 111 名の名簿と詳細な経歴が添付

6月1日付文書の1頁には、「5月中旬の学術会議内の会員選考委員会で111人の推薦候補者を内定（非公表）」と記載され、次に「今後の予定日程」として、

- ・ 6月25日 選考委員会で105人の推薦案を確定（注：「選考委員会」は誤りで「幹事会」が正しいと思われる。）
 - ・ 7月9日 総会に附議（人事案件・非公開）
 - ・ 8月中 正式な推薦書を内閣府に提出
 - ・ 10月1日 任命をいただき、総会を開催
- との記載がある。

そして6月1日付文書2頁には、「ボトムアップ分96人（第一希望）」と「トップダウン分15人（第一希望9人、第二希望6人）」の合計111名が推薦候補者となっていることが説明され、4～8頁には第1部会から第3部会までの合計96人の「ボトムアップ分」の名簿、9頁には「選考委員会枠 会員候補者リスト」（注：「トップダウン分」。なお、「選考委員会」は誤りで「幹事会」が正しいのではないと思われる。）合計15名の名簿が添付されている。これら名簿には、候補者の氏名、性別、年齢、勤務先都道府県、地区会議、現職名、専門分野等が記載されている。

また、6月1日付文書には、上記111名について、学術会議連携会員歴、現職、年齢、研究内容、学歴、職歴、所属学会が詳しく記載された1人1枚の「略歴」111枚も添付されている。

ちなみに、本件任命拒否にかかる6名は、全員、第1部会で選考された「ボトムアップ分」に含まれる。

e 6月1日付文書の重大な意味

以上のところから、6月1日付文書は、学術会議事務局長が、選考委員会が5月に111名を選考した後、幹事会が6月25日にこれを105名に絞る前の6月1日に、会員候補者の詳細な経歴を記載した名簿を、学術会議の外に提

出し、その時点でおそらく杉田和博内閣官房副長官がこれら情報を入手したであろうことを意味している。

これは、明らかに前述の内閣府令に反すると共に、杉田和博内閣官房副長官が「外すべき者」を指示した9月24日まで3か月と24日間、「外すべき者」を選び出すための調査期間があったことを意味する。それゆえ、この調査期間において、杉田副長官は、内閣情報調査室を通じて、任命拒否された6名の個人情報収集調査したはずである。その収集した行政文書も内閣官房に組織共用文書として存在したはずである。

(ウ) 6月1日から8月31日まで

前述のとおり、4月2日付文書では、選考委員会が111名の候補者を選定した後、「ご相談にまいります」と記載されていたが、第24期学術会議会長山極壽一氏は、第23期会長大西隆氏の前例を踏襲せず、官邸に「相談」に行くことはしなかった。

学術会議は、6月25日幹事会で105名の推薦案を確定し、7月9日総会で105名の会員候補者の推薦を承認した。

そして8月28日、内閣総理大臣宛てに提出する「日本学術会議会員候補者の推薦について（進達）」の学術会議内部の決裁・供覧文書が起案され、別紙（案）のとおり施行してよいかについて、同日、会長及び事務局長以下の職員により決裁された（府日学第972号－1行政文書開示決定通知書2（1）「日本学術会議会員候補者の推薦について（進達）（府日学第1243号）」）。

この決裁・供覧文書には2種類の会員候補者名簿が添付されている。

その1は、「案」とされた内閣総理大臣あての「日本学術会議会員候補者の推薦について（進達）」に「〈参考〉別添」として添付された「日本学術会議会員候補者推薦書（105名）」である。これには105名の氏名のみが記載されている。これが次に述べる8月31日付推薦書である。

その2は、「第25－26期 会員候補者名簿（案）－105名－」である。これは、105名につき、氏名・ふりがな・性別・年齢・所属・職名・専門分野が記載された一覧表である。これは、後述するとおり、内閣総理大臣が99名の任命を決裁した9月28日付決裁文書に添付されて供覧された可能性がある。

(エ) 8月31日付推薦書等の提出

a 8月31日付推薦書等

内閣府大臣官房長は、府人第727号－1及び府人第727号－2に共通する行政文書開示決定通知書2（1）「令和2年10月1日付の任命に係る意思決定過程における説明資料①」として、

- (a) 令和2年8月31日付「日本学術会議会員候補者の推薦について（進達）」と題する、内閣総理大臣宛ての日本学術会議会長名義の文書（府日学1243号）（以下「8月31日付推薦書」という。）の一部
- (b) 平成30年11月13日付「日本学術会議法第17条による推薦と内閣総理大臣による会員の任命との関係について」と題する、「内閣府日本学術会議事務局」名義の、宛先の記載のない文書（以下「平成30年文書」という。）
- (c) 「日本学術会議会員任命関係 国会議事録抜粋」と題する4頁の文書
- (d) 全面黒塗りの文書1枚（別紙添付「内閣府一部不開示決定処分ヴォーン・インデックス」（以下「本件ヴォーン・インデックス」という。）では、⑦、⑧、⑨（1）、ウの中で表記。）

を開示した。

b 8月31日付推薦書—候補者の氏名のみの名簿を添付

上記a（a）の8月31日付推薦書は、学術会議会員候補者105名の正式な推薦書であり、内閣府大臣官房人事課の受領スタンプが押印され、平成17年内閣府令第93号のとおり、候補者の氏名のみの名簿「日本学術会議会員候補者推薦書（105名）」が添付されたものである。

本来は、この推薦書だけが内閣総理大臣に提出され、内閣総理大臣はこの推薦のとおりにより会員を任命しなければならないはずである（日本学術会議法7条2項）。しかし、前述のとおり、すでに6月1日の時点で、会員候補者の詳細な略歴付の名簿が内閣官房副長官に渡っていたのであり、逆に言えば、6月1日付文書がなければ、内閣官房副長官が「外すべき者」を選定し、内閣総理大臣が本件任命拒否をすることは不可能であったと言える。

c 平成30年文書—推薦書と共に提出されたのか

上記a（b）の平成30年文書は、マスコミでも大きく報道された文書であり、「内閣総理大臣に日学法第17条による推薦のとおりにより任命すべき義務があるとまでは言えないと考えられる」との学術会議事務局の見解が記された文書である。

平成30年文書が「令和2年10月1日付の任命に係る意思決定過程における説明資料①」の一部として開示された体裁に照らすならば、平成30年文書は8月31日付推薦書と一体となって提出されたものとも考えられる。しかし、平成30年文書は、学術会議会長が内閣総理大臣に会員候補者105名を正式に推薦するにあたって必要な文書とは到底言えないのであり、このような

文書が正式な推薦書と一体のものとして内閣府に出されることには違和感を禁じ得ない。

従って、平成 30 年文書が 8 月 31 日付推薦書と同時に学術会議から内閣府大臣官房人事課に提出された文書なのかが明らかにされるべきである。また、平成 30 年文書が府人第 727 号－1 等の行政文書開示決定通知書 2

(1) 「令和 2 年 10 月 1 日付の任命に係る意思決定過程における説明資料 ①」の一部として開示されたことの意味が明らかにされるべきである。

d 「日本学術会議会員任命関係 国会議事録抜粋」・黒塗りの 1 枚の文書

上記 a (c) の「日本学術会議会員任命関係 国会議事録抜粋」及び上記 a (d) の黒塗りの文書は、平成 30 年文書の一部なのかどうか、明らかにされるべきである。また、黒塗りの文書については、記載内容が全く不明であり、不開示理由を具体的に告知したものとはいえないものであるから、行政手続法 8 条及び行政機関の保有する情報の公開に関する法律（以下「情報公開法」という。）9 条 2 項が求める具体的な処分理由の明示を満たしておらず、処分理由が不明なものとして不開示決定処分は取り消され、開示されるべきである。

(オ) 菅内閣の発足

9 月 16 日、菅義偉氏が内閣総理大臣に選出され、菅内閣が発足した。杉田和博氏は、菅内閣の下でも引き続き内閣官房副長官（事務担当）に就任した。

菅首相によれば、内閣総理大臣に就任後、学術会議に関し、官房長官時代から持っていた「懸念や任命の考え方」を官房長官や官房副長官を通じて内閣府に伝えたとのことである（11 月 4 日衆議院予算委員会）。

(カ) 9 月 24 日付文書による「外すべき者」の指示

a 9 月 24 日付文書

内閣府大臣官房長は、府人第 727 号－1 及び府人第 727－2 に共通する行政文書開示決定通知書 2 (4) 「令和 2 年 10 月 1 日付の任命に係る意思決定過程における伝達記録」として、「外すべき者（副長官から）R 2. 9. 24」と記載され、その余はマスキングされた 1 枚の文書（以下「9 月 24 日付文書」という。）を開示した。

b 6 名を「外すべき者」として指示

9 月 24 日付文書は、言うまでもなく、学術会議が推薦した会員候補者 105 名のうち特定の 6 名を任命から除外することを指示した、本件任命拒否の根拠となった文書である。

「外すべき者」とは任命されなかった6名であり、マスキングされた部分に6名の氏名が記載されていることは疑いない。

「副長官」が杉田和博内閣官房副長官であることは、2020年11月5日、参議院予算委員会において加藤内閣官房長官が、蓮舫議員の質問に対し、「今回の任命に係る経緯について、杉田副長官と内閣府でのやり取りを行った記録について、担当の内閣府において管理をしている」と答弁したこと及び9月24日付文書が「杉田和博内閣官房副長官ないし内閣官房職員と内閣府との間におけるやりとりを記録した文書」等の開示請求に対して開示された文書であることから明白である。

従って、9月24日付文書は、本件任命拒否を実質的に決断した人物が杉田内閣官房副長官であったことを証明する決定的文書である。審査会は、9月24日付文書をインカメラ審理し、記載内容の概要を明らかにしたうえで、情報公開法5条1号ただし書イを適用すべきである。

また、杉田副長官は105名の中から6名を選び出す根拠となった資料ないし情報に必ず接したはずであるが、内閣官房副長官補（内政担当）は行政文書開示請求に対し「作成及び取得をしておらず保有していないため（不存在）」として不開示決定をしている。処分庁（原文ママ。以下、下記（8）までにおいて同じ。）が述べる不存在理由は、理由付記として不十分であり、行政手続法8条及び情報公開法9条2項違反として、当該不開示処分が取り消されるべきである。

c. 作成者・伝達先

9月24日付文書作成者は、「副長官から」という記載の仕方に照らすと、杉田和博内閣官房副長官の指示を受けた、内閣官房ないし内閣府大臣官房の幹部職員などではないかと推測される。

また9月24日付文書は「伝達記録」として開示されているところ、その伝達先は、同日起案された学術会議会員任命についての内閣総理大臣決裁文書（府人第727号－1及び府人第727号－2に共通する行政文書開示決定通知書2（5）により開示）の作成部署であった内閣府大臣官房人事課であったと考えられる。

この点からも、内閣官房において、「伝達記録」等が組織共用文書として存在していたものと解すべきである。

（キ）9月24日、99名を任命する決裁文書を起案、28日決裁

a 9月28日付決裁文書

内閣府大臣官房長は、府人第 727 号－1 及び府人第 727 号－2 に共通する行政文書開示決定通知書 2（5）「日本学術会議会員の任命について（文書番号：府人第 1181 号）」を一部開示した。

b 「外すべき者」が伝達された日に起案された決裁文書

学術会議会員「99 名」を任命する決裁文書は、「外すべき者」を指示した杉田副長官からの伝達文書の日付と同じ 9 月 24 日に起案され、同月 28 日に決裁された（以下「9 月 28 日付決裁文書」という。）。

9 月 28 日付決裁文書の記載事項は以下のとおりである。

- ・ 「（文書処理上の記事）日本学術会議会員（第 25－26 期）10 月 1 日付発令：候補者 99 名（うち、女性 42 名〔43.4%〕）」
- ・ 「（件名）日本学術会議会員の任命について」
- ・ 「（伺い）標記について、別添案のとおり発令してよろしいか伺います。」
- ・ 「起案 令和 2 年 9 月 24 日」
- ・ 「決裁・供覧 令和 2 年 9 月 28 日」
- ・ 「起案者 特定姓 B」

以上を記載したものに 99 名の氏名のみ名簿が添付されている。

これに、内閣総理大臣、内閣官房長官、事務次官、官房長、人事課長の決裁印が押印されている。上記の記載によるならば、菅内閣総理大臣は 9 月 28 日に本件任命拒否を決断したことになる。なお、特定姓 B 氏とは、当時、内閣府大臣官房人事課参事官であった特定職員である。

c それ以外の文書

開示された「日本学術会議会員の任命について（文書番号：府人第 1181 号）」には以上のほか、

- （a）決裁書・8 月 31 日付推薦書（105 名の氏名のみが記載されたもの）
- （b）「第 25－26 期 会員候補者名簿（案）－105 名－」（学術会議内部における 8 月 28 日付決裁・供覧文書に添付された、105 名の氏名・性別・年齢・所属・職名・専門分野が記載されたもの。）
- （c）日本学術会議法の抜粋（3 条、7 条、17 条）及び「日本学術会議会員候補者の内閣総理大臣への推薦手続を定める内閣府令（平成 17 年内閣府令第 93 号）」が 1 枚にまとめられたもの

が、添付されている（本件ヴォーン・インデックスでは、⑦、⑧、⑨（5）で、上記決裁書をア、上記推薦書をイ、上記会員候補者名簿をウと表記している。）。

文書開示の体裁からすると、決裁文書には上記3つの文書が添付されていたように見えるが、疑問が残る。

まず、前述のとおり、内閣府大臣官房が「令和2年10月1日付の任命に係る意思決定過程における説明資料①」として開示した8月31日付推薦書には、105名の氏名のみが記載された候補者名簿しか添付されておらず、上記(b)の性別・年齢・所属・職名・専門分野が記載された名簿は添付されていない。

さらに、広く報道されたとおり、菅首相は「105名のもともとの名簿は見えない」と国会で繰り返し答弁している(11月2日衆議院予算委員会議事録)。そうだとすると、上記(a)及び(b)の名簿は、決裁・供覧文書には添付されていなかったことになる。

従って、上記(a)及び(b)の文書が9月28日付決裁文書に添付されていたのかどうかは、内閣総理大臣が6名を除外する任命行為をいかなる根拠に基づいて行ったのかを知る上で極めて重要であり、本件不開示決定処分の処分理由を精査する過程において、明確にされるべきである。

(ク) 9月29日、学術会議事務局長から6名に電話連絡

決裁の翌日の9月29日午後6時頃、学術会議事務局長は、発令予定の名簿に6名が登載されていないことを、6名全員に電話で知らせた。

同事務局長は、6名が名簿にないことに驚いた様子であり、何かの間違いではないかと内閣府に問い合わせたが、間違いではない、理由は説明できないとの回答を受けたとのことであった。

(ケ) 10月1日、本件任命拒否

以上の経過をへて、2020年10月1日、菅内閣総理大臣は、学術会議が推薦した105名のうち6名を除外し、99名を学術会議会員に任命した。

以上の、4月2日付文書、6月1日付文書、8月31日付推薦書等、9月24日付文書、9月28日付決裁文書等について、これを内閣府一部不開示決定処分に即して整理すると、本件ヴォーン・インデックスのとおりとなる。同インデックス中の不開示情報(情報公開法5条各号)についての審査請求人(原文ママ。以下、下記(8)までにおいて同じ。)の主張については、以下述べる審査請求書の「請求の理由」の補充主張とあわせ主張するものである。

イ 情報公開請求に関する理由説明書における「不存在」の理由に対する反論

一内閣官房内閣総務官決定(閣総583号・584号・585号)、内閣官房副長官補決定(閣副790号・791号・792号)、内閣府大臣官房長決定(府人728

号)，内閣府日本学術会議事務局長決定（府日学 972 号－2・972 号－3）の違法性

（ア）問題の所在

以上のとおり、内閣官房、とりわけ杉田和博内閣官房副長官が本件任命拒否の実質的判断を行ったことは明らかである。

従って、副長官が任命しない 6 名を選び出すための資料を一度も持たなかったはずはない。また、6 名を選び出すための資料としては、内閣府が開示した 105 名の会員候補者の経歴付きの名簿だけでは全く役に立たないことは明白であり、「総合的、俯瞰的」観点や「国民に理解される存在」か否かの観点（菅首相の 10 月 28 日衆議院所信表明演説に対する総括質疑等）から、6 名を任命しないという学術会議史上前例のない判断を導き出すための文書が必ず存在するはずであり、国民はそうした文書の開示こそ求めているのである。

ところが、内閣官房副長官補は、本件任命拒否に関する行政文書の開示請求すべてに対し、「作成及び取得をしておらず保有していないため（不存在）」を理由として不開示決定をし（閣副第 790 号・閣副第 791 号・閣副第 792 号）、内閣総務官も、「保有していないため（不存在）」を理由として不開示決定をした（閣総第 583 号・閣総第 584 号・閣総第 585 号）。内閣官房のこのような不開示決定理由は、到底納得できるものではない。

また、内閣官房の 2 部署は理由説明書において「日本学術会議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。」と述べるが、内閣府大臣官房長は府人 728 号決定において本件任命拒否の根拠ないし理由がわかる文書を保有していないとし、内閣府日本学術会議事務局長は府日学 972 号－1 及び同 972 号－2 決定において本件任命拒否の根拠ないし理由がわかる文書も任命しなかった者がわかる文書も保有していないとし、理由説明書においてもそのことを繰り返している。しかし、任命拒否された 6 名を選び出す根拠となった文書や、任命拒否された者が誰かがわかる文書を、内閣官房も内閣府も保有していないことはあり得ないのであって、仮に内閣官房の主張するとおり関連文書は内閣府において保管しているのだとすれば、内閣府の 2 部署の不開示決定理由も納得できない。

情報公開法 1 条は、同法の目的を、国民主権の理念にのっとり行政文書開示請求を権利として定めることにより、「政府の有するその諸活動を国民に説明する責務が全うされるようにするとともに、国民の的確な理解と批判の下にある公正で民主的な行政の推進に資すること」としている。また、公文書等の管理に関する法律（以下「公文書管理法」という。）1 条は、「公文書等が、健

全な民主主義の根幹を支える国民共有の知的資源として、主権者である国民が主体的に利用し得るものであること」を同法の目的とし、その4条は「行政機関における経緯も含めた意思決定に至る過程」も含めて文書の作成を義務付けている。

内閣官房は、こうした情報公開法及び公文書管理法の目的が果たされるよう行政文書を作成、保存、開示する義務があり、安易に「不存在」、「不開示」の決定をすることは許されない。

以上を前提に、内閣官房の不開示決定の違法性について以下補充し、理由説明書における不存在理由に対して反論する。そして同様の理は、内閣府の各機関の不存在決定についても当てはまる。

(イ) 不開示の理由を具体的に提示すべきである——解釈上不存在か、物理的不存在か

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、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）。

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解釈上「行政文書」に該当しないために不存在とされる「解釈上の不存在」と、行政文書は作成又は取得したが、廃棄したり亡失したり移管したなどによる「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。

ところが、内閣官房内閣総務官の不開示決定処分（閣総583号・584号・585号）の理由付記は、単に「保有していないため（不存在）」と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記載してしない。

また、内閣官房副長官補の不開示決定処分（閣副790号・791号・792号）の理由付記は、「作成及び取得をしておらず保有していないため（不存在）」と記載しており、内閣総務官の決定と異なり「作成及び取得をしておらず」の文言があるものの、作成及び取得をしていないことの意味が、「解釈上の不存在」なのか、それとも「物理的不存在」なのかが全くわからない。

そもそも、「解釈上の不存在」についても「物理的不存在」についても、情報公開法の目的に鑑み、厳格に判断される必要がある。

以下、法令上及び実務上論じられている「行政文書」の解釈論及び「不存在」の立証責任論を通じ、本件各決定における不開示理由の提示が不適切であることについて主張を補充する。

(ウ) 「行政文書」の解釈

「行政文書」とは、「行政機関の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（電磁的方式、磁気的方式その他の知覚によっては認識することができない方式で作られた記録をいう。以下同じ。）であつて、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をいう。」（情報公開法2条2項本文及び公文書管理法2条4項）。

a 「組織的に用いる」の意味

「組織的に用いる」とは、作成又は取得に関与した職員個人の段階のものではなく、組織としての共用文書の実質を備えた状態、すなわち、当該行政機関の組織において、業務上必要なものとして、利用又は保存されている状態のものを意味する。したがって、①職員が単独で作成し、又は取得した文書であつて、専ら自己の職務の遂行の便宜のためにのみ利用し、組織としての利用を予定していないもの（自己研鑽のための研究資料、備忘録等）、②職員が自己の職務の遂行の便宜のために利用する正式文書と重複する当該文書の写し、③職員の個人的な検討段階に留まるもの（決裁文書の起案前の職員の検討段階の文書等。なお、担当職員が原案の過程で作成する文書であっても、組織において業務上必要なものとして保存されているものは除く。）などは、組織的に用いるものには該当しない。

作成又は取得された文書が、どのような状態にあれば組織的に用いるものと言えるかについては、①文書の作成又は取得の状況（職員個人の便宜のためにのみ作成又は取得するものであるかどうか、直接的又は間接的に当該行政機関の長等の管理監督者の指示等の関与があつたものであるかどうか）②当該文書の利用の状況（業務上必要として他の職員又は部外に配付されたものであるかどうか、他の職員がその職務上利用しているものであるかどうか）、③保存又は廃棄の状況（専ら当該職員の判断で処理できる性質の文書であるかどうか、組織として管理している職員共用の保存場所で保存されているものであるかどうか）などを総合的に考慮して実質的な判断を行うこととなる。

どの段階から組織として共用文書たる実質を備えた状態になるかについては、例えば、①決裁を要するものについては起案文書が作成され、稟議に付された時点、②会議に提出した時点、③申請書等が行政機関の事務所に到達した時、④組織として管理している職員共用の保存場所に保存した時点等が1つの目安となる。

b 「保有しているもの」の解釈

「保有しているもの」とは、所持している文書をいう。

「所持」とは、物を事実上支配している状態をいい、当該文書を書庫等で保管し、又は倉庫業者等をして保管させている場合にも、当該文書を事実上支配（当該文書の作成、保存、閲覧・提供、移管・廃棄等の取扱いを判断する権限を有していること。なお、例えば、法律に基づく調査権限により関係人に対し帳簿書類を提出させこれを留め置く場合に、当該行政文書については返還することとなり、廃棄はできないなど、法令の定めにより取扱いを判断する権限について制限されることはあり得る。）していれば、「所持」に該当し、保有しているということができる。

(エ) 主張立証責任について

a 解釈上不存在の場合の主張立証責任は行政主体が負う

開示請求対象とされた文書が、例えば個人的メモであって組織共用文書とは言えないなど、物理的には存在するが行政文書ではないために存在しないとされる場合、当該文書の作成経緯、保管状況、記載内容等について、開示請求者が主張立証することは困難であるから、物理的には存在するが解釈上不存在であることの主張立証責任は行政主体が負う（さいたま地判平成15年7月9日判例地方自治259号18頁など）。

b 物理的不存在の場合、開示請求者が過去のある時点における保有を主張立証すれば、不開示決定時に保有が失われたことの主張立証責任は行政主体が負う—東京地判平成22年4月9日の先例拘束性

開示請求対象文書が物理的不存在の場合の主張立証責任について、沖縄密約訴訟における東京地判平成22年4月9日判時2076号19頁は、以下のとおり判示する。

「当該行政文書が、当該行政機関の職員が組織的に用いるものとして一定水準以上の管理体制下に置かれることを考慮すれば、原告である開示請求者において上記①（過去のある時点において、当該行政機関の職員が当該行政文書を職務上作成し、又は取得し、当該行政機関がそれを保有するに至ること—引用者注）を主張立証した場合には、上記②（その状態がその後も継続していること—引用者注）が事実上推認され、被告において、当該行政文書が上記不開示決定の時点までに廃棄、移管等されたことによってその保有が失われたことを主張立証しない限り、当該行政機関は上記不開示決定の時点においても当該行政文書を保有していたと推認されるものというべきである。」

この事例は、沖縄返還密約文書の公開請求に対する不開示決定時（2008年10月2日）の原処分（原文ママ。以下、下記（8）までにおいて同じ。）を争ったものであるが、その後の公文書管理法の制定・施行という憲法政策的展開においては、最判平成26年7月14日判時2242号51頁は事例判断としてのみ位置付けられ、前掲東京地判平成22年4月9日の判示する事実上の推認基準としての上記①及び②が公文書管理法4条以下の文書の作成保存義務に基づく推認として、これを否定する行政機関の合理的理由のない限り、行政文書の存在が事実上の推認として認められるものとして、先例拘束性を具備するものと解せられる。

多くの学説も、このような解釈を支持している（西口元「判批」判タ別冊32号（2011年）360頁は、「本判決の判断手法は、法律要件分類説に従い、民事訴訟における主張立証責任の処理に関する実務の大勢に従ったものであって、けっして目新しいものとはいえない」と評する。宇賀克也「判批」判評623号（2011年）2頁は、「『密約』に関する文書である以上、そもそも文書管理規程の下での管理外に置かれていた可能性があり、また、文書管理規程に基づく正規の手続によらずに、その秘匿状態を絶対的なものとする意図の下、既に廃棄されている可能性もある。しかし、そのような事情については被告が主張立証する必要がある」とする。三宅裕一郎「判批」法セミ672号（2010年）120頁は、裁判所が本件の目的を「民主主義国家における国民の知る権利の実現」と捉えていた点を高く評価する。）。

c. 行政文書管理ガイドラインをふまえた内閣官房行政文書管理規則に基づく行政文書の存在の推定

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な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。」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類型のものであっても、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。

（オ）本件不開示決定の違法性

a 組織的共用文書—「解釈上の不存在」はあり得ない

本件では、杉田官房副長官が9月24日付文書で「外すべき者」を指示したことが明らかであるから、「外すべき者」の実質的決定に杉田副長官が関与したことは疑いない。

上記の実質的決定が、杉田副長官単独でなされたものか、複数の者が参加する会議でなされたものかは明らかでない。前例のない重大な国家的意思決定であるから、通常であれば副長官単独の決定とは考えにくい。が、本件任命拒否の特異性に鑑みるならば、単独で決定した可能性もある。

しかし、会議体で決定した場合はもちろんのこと、副長官単独で決定したとしても、「外すべき者」の指示は内閣府の決裁文書に直ちに反映された重大な意思決定である。従って、「外すべき者」の意思決定に至る過程で作成された文書やその資料とされた文書は、決して杉田副長官が個人の便宜のために作成又は取得したメモの類のものではなく、組織としての共用文書すなわち行政文書である。

そればかりか、杉田副長官には、「外すべき者」の意思決定に至る過程を合理的に跡付け、又は検証することができる文書を作成すべき義務がある（公文書管理法4条）。従って、こうした文書を作成することなく「外すべき者」を選んだのだとすれば、それ自体違法である。

従って、内閣官房においては、本件任命拒否の理由ないし根拠がわかる行政文書が少なくとも一度は作成又は取得されたと言うべきであり、「解釈上の不存在」はあり得ない。副長官補の不開示理由に「作成及び取得をしておらず」と記載されているが、その理由は「行政文書」の解釈に照らして成り立ち得ず、不開示決定は違法の可能性が高い。

仮に不開示決定を維持し、「解釈上の不存在」を理由とするのであれば、前述の主張立証責任論に基づき、どのような文書が存在し、それがなぜ「行政文書」に該当しないのか、国民に理解できるよう、具体的な理由を付記すべきである。

b 「物理的不存在」を理由とする場合

物理的不存在を理由とする場合には、元々何らの文書も作成取得していないのか、それとも解釈上行政文書というべき文書を一度は作成又は取得したことがあるが、廃棄、亡失、移管などにより保有していないのか等について、具体的に理由を付記すべきである。

繰り返し述べてきたとおり、「外すべき者」6名を選び出した杉田副長官が、何らの行政文書を一度も作成、取得、保有したことがないとは、およそ考えられない。前述した「保有するもの」の解釈のとおり、仮に手元に置いていなくても、当該文書の作成、保存、閲覧・提供、移管・廃棄等の取扱いを判断する権限を有することによって当該文書を事実上支配できる状態であれば、「保有」は認められるのである。

そして、前述の主張立証責任論によれば、行政主体が一度は行政文書を作成又は取得したことを情報公開請求人（審査請求人）が主張立証すれば、行政主体が情報公開請求時にも保有を継続していることが推認され、保有していないことの立証責任は行政主体側に移る。

審査請求人は、杉田副長官が「外すべき者」を指示した9月24日付伝達記録により、副長官が本件任命拒否にかかる6名を選び出す判断をしたこと、従って、その意思決定過程に関わる行政文書を副長官が一度は作成又は取得して保有したことを主張立証したものである。さらなる立証が必要であれば、本意見書では触れなかったが、2020（令和2）年臨時国会（第203回国

会)における菅内閣総理大臣及び加藤官房長官の答弁等により、杉田副長官が実質的決定をしたことの立証は容易である。

従って、内閣官房が物理的不存在を理由として不開示決定をするのであれば、その理由として、「保有を失った具体的理由」を提示すべきである。

(カ) 小括

以上のとおり、内閣官房内閣総務官決定(閣総 583 号・584 号・585 号)、内閣官房副長官補決定(閣副 790 号・791 号・792 号)、内閣府大臣官房長決定(府人 728 号)、内閣府日本学術会議事務局長決定(府日学 972 号ー 2・972 号ー 3)は、処分庁の理由説明書における文書不存在の理由については、いずれも不開示理由の提示が著しく不十分であるため行政手続法 8 条 1 項及び情報公開法 9 条 2 項に反し違法であるから、本件不開示決定処分を取り消すことを求める。

情報公開・個人情報保護審査会は、処分庁における文書の存在を調査した上で、存在する行政文書について、情報公開法 5 条各号の不開示事由に該当しないこととして、当該行政文書を審査請求人に開示するよう再考を指示することを求めるべきである。

なお、上記各決定に対する各審査請求書の「結論」部分に記載したとおり、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 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。

(略)

オ 行個法に基づく保有個人情報開示請求における「不存在」の理由に対する反論

一内閣官房内閣総務官決定(閣総 581・592～596 号)、内閣情報官決定(閣情 491～496 号)、内閣官房副長官補決定(閣副 777～782 号)の違法性

(ア) 処分庁の理由説明

処分庁は、任命を拒否された 6 名の本件審査請求(原文ママ)に対し、理由説明書において、開示請求に係る保有個人情報について、「内閣官房は、文書を保有していないため、保有個人情報の不存在を理由とする不開示決定をした」と主張する。

しかし、以下のとおり、この主張は事実と反し、誤っている。

(イ) 本件情報公開請求に対する内閣府の本件一部不開示決定（原文ママ）が特定した行政文書に照らし、内閣官房には保有個人情報が存在ということは考えられないこと

上記アで述べたとおり、本件情報公開請求に対する本件一部開示文書（原文ママ）に照らすと内閣府日本学術会議事務局長から、内閣官房副長官に宛てて、4月2日付文書、6月1日付文書、8月31日付推薦書等が情報提供されて、これを前提として、9月24日付文書による「外すべき者」の指示がなされている。内閣府日本学術会議事務局と内閣官房副長官との間で行政文書が組織として共用されたことは明らかである。

この行政文書の組織共用の事実、さらに上記イ（エ）で述べた前掲東京地判平成22年4月9日の判示する行政文書の事実上の推認基準、及び上記イ（オ）で述べた文書の保存義務、とりわけ「重要又は異例な取り扱い」をした学術会議会員候補者の任命拒否の事実等に照らして、行政文書ガイドラインとこれを条項化した内閣官房の行政文書管理規則に照らして、およそ、内閣官房に、行個法に基づく本人情報開示請求に係る6名の保有個人情報が存在ということは、考えられない。

審査請求人は、上記イで主張した行政文書の存在に係る主張を、本件本人情報開示請求に係る保有個人情報が存在ということは考えられないことの主張として、援用する。

審査会は、上記アの行政文書の組織共用の事実、及び上記ウの求釈明事項をふまえて、十分な、行政文書及びそこに散在するものも含む保有個人情報を調査されたい。

（略）

別紙 2

審査請求人は、「「2020年の日本学術会議会員の任命にかかる自己に関して保有している文書」が組織共用文書として存在していた可能性が極めて高い」旨（原処分1及び原処分2）並びに「「2020年の日本学術会議会員の任命にかかる自己に関して保有している文書」が存在していたことは明らか」である旨（原処分3）主張している。

しかしながら、処分庁においては、本件各開示請求を受け、保有個人情報の探索を実施したが、本件各開示請求に該当する保有個人情報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、保有個人情報の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、本件各開示請求に係る保有個人情報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。

2020 年の日本学術会議会員の任命においては、最終的に、候補者 105 名に含まれていた審査請求人ら 6 名が任命を拒否されている。

そして、内閣府は、参議院予算委員会理事懇談会において、内閣府が 99 名の候補者のみを任命する旨の決裁を起案した日である 9 月 24 日に、「外すべき者（副長官から） R2・9・24」という文書を作成したことを認め、実際に、内閣府大臣官房長は、情報公開法 3 条に基づく本件行政文書開示請求（内閣府大臣官房）に対し、令和 3 年 6 月 21 日付行政文書開示決定（府人第 727 号－1・2）において「開示する行政文書（4） 令和 2 年 10 月 1 日付の任命に係る意思決定過程における伝達記録」との標題で、「外すべき者（副長官から） R2・9・24」と記載のある文書を開示している。

かかる文書が、菅総理大臣による 99 名の候補者の任命に至るまでの過程で作成された文書であることや、「外すべき者（副長官から） R2・9・24」という文書の標題及びその作成時期に照らせば、かかる文書の黒塗り部分には、日本学術会議会員候補者 105 名に含まれていたはずの審査請求人ら 6 名の氏名が記載されていることは容易に推測できる。さらに、6 名の所属、肩書等や、「外すべき」理由等が記載されている可能性も否定できない。

別紙 4

内閣府大臣官房長及び内閣府日本学術会議事務局長の理由説明書は、いずれも、「日本学術会議法に基づく日本学術会議会員の任命に当たっては、必ずしも推薦のとおり任命しなければならないわけではない。」として、内閣総理大臣の任命行為が「人事管理に係る事務」に該当するとの結論を導くようである。

しかしながら、意見書（3）で詳細に述べたとおり、内閣総理大臣には実質的任命権は一切ない（この論証は、意見書（3）に譲り、ここでは繰り返さない）。

上記理由説明書の「必ずしも推薦のとおり任命しなければならないわけではない。」との文言は、2018年11月文書の「内閣総理大臣に、日学法第17条による推薦のとおり任命すべき義務があるとまでは言えないと考えられる。」との文言をほぼ引き写したものであるが、2018年11月文書は単なる内部文書であって法的には何らの効力を持たない上、内容的にも、論理整合性も合理性もない文書であり（意見書（3）第4、22～32頁参照）、本件任命拒否を正当化できるものではない。

したがって、2018年11月文書を根拠として、学術会議会員の選考・任命が内閣総理大臣の「人事管理に係る事務」に該当するとの処分庁の解釈は根本から誤っているものであり、法5条6号ニは不開示の理由になり得ない。

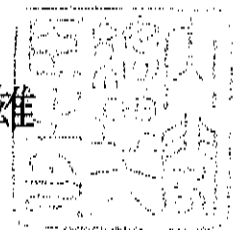
なお、さらに言うならば、菅内閣総理大臣（当時）は国会答弁において、105名の名簿は見えていない、推薦されてきた人をそのまま任命する前例踏襲はやめようと判断したと述べているのであり（2020年11月2日衆議院予算委員会会議録30頁）、このような粗雑な任命ないし任命拒否行為は、そもそも「人事」と呼べるものではない。

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



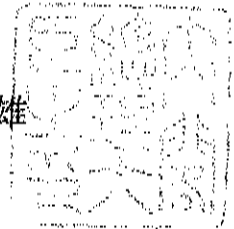
閣総第 611 号－ 3

令和 5 年 9 月 5 日

岡田 正則 様

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。）。