

政 法 第 1 1 7 4 号
答 申 第 4 4 6 号
平 成 2 8 年 7 月 1 9 日

千葉県知事 鈴木 栄治 様

千葉県情報公開審査会
委員長 荘 司 久 雄

異議申立てに対する決定について（答申）

平成26年3月10日付け障第3944号による下記の諮問について、別添のとおり答申
します。

記

諮問第544号

平成26年2月7日付けで異議申立人から提起された、平成25年12月12日付け障第
2970号で行った行政文書不開示決定に係る異議申立てに対する決定について

答 申

第1 審査会の結論

千葉県知事（以下「実施機関」という。）の決定は妥当である。

第2 異議申立てに至る経緯

1 行政文書開示請求

平成25年11月13日付けで異議申立人は、千葉県情報公開条例（平成12年千葉県条例第65号。平成28年千葉県条例第15号による改正前のもの。以下「条例」という。）第5条に基づき、実施機関に対し行政文書開示請求（以下「本件請求」という。）を行った。

2 請求内容

「平成25年10月29日に、障害福祉課地域生活支援室室長〇〇〇〇〇氏（以下「室長」という。）との話し合い時に同氏から出た言葉の『メモ書き』（以下「本件メモ書き」という。）。

3 特定した対象文書

実施機関は、本件請求について、「開示請求に係る行政文書を保有していないため。（請求に係る行政文書を作成又は取得していない）」として、行政文書不開示決定を行った。

4 実施機関による決定

平成25年12月12日付け障第2970号で行政文書不開示決定（以下「本件決定」という。）を行った。

5 異議申立て

異議申立人は、本件決定を不服として、平成26年2月7日付けで異議申立てを行った。

第3 異議申立人の主張要旨

1 異議申立ての趣旨

本件決定の取り消しを求める。

2 異議申立ての理由

(1) 条例によると、「行政文書」とは、「実施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（電子的方式、磁気的方式その他人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。）であって、当該実施機関の職員が組織的に用いるものとして、当該実施機関の職員が保有しているものをいう。」とあるが、今回開示請求した本件メモ書きは、明らかに「当該実施機関の職員が組織的に用いるものとして、当該実施機関が保有しているものをいう。」に該当するものである。

(2) 本件メモ書きは、決して個人が自分のためにメモをしたものと考えられない。

なぜなら、2010年3月、浦安市内の社会福祉法人に任意とはいえ監査に入り、同法人に監査に入った担当者が起案した文書の結論を覆すものであったからである。

本件メモ書きが一個人の単なるメモ書きであれば、正式な形で起案された文書の結論を覆すことなどあるはずがないし、あってはならないことである。

そもそも、今回開示しない理由として、「開示請求に係る行政文書を保有していないため。(請求に係る行政文書を作成又は取得していない)」と述べられているが、本件メモ書きの存在を知るに至ったのは、室長から教えられたからである。

もし、本当に「請求に係る行政文書は作成又は取得していない」ということであれば、室長の説明は虚偽に等しいと言わざるを得ないが、室長も本件メモ書きの存在を認めている。

「メモ書き」は行政文書開示請求の対象にならないという主張の基に、本件メモ書きがそもそも行政文書ではないという理由により、「請求に係る行政文書は作成又は取得していない」というのであれば、それは一理あるとも言える。

しかし、この理屈は認めがたいものである。本件メモ書きは、一個人が自分のために書いたものではなく、国にヘルパーの法定要件が必要か否かを聞いたときのメモであることは室長が説明している。そして本件メモ書きにより、入手した行政文書の中で「法定要件を満たすことが必要」と書かれたものが、「必要なし」との見解に課として至ったものであることを室長が述べている。

3 意見書の要旨

(1) 理由説明書によると、行政文書というには、「組織的に用いる」ことが必要であるが、室長が「自己の便宜のために取得し利用したもの」であることを理由に、本事例ではそれに該当しないとのことである。

(2) 本件メモ書きが誰により何時・何の目的で作成されたのかが分からないものを、室長は異議申立人に対する説明で、平成22年4月1日作成の行政文書に書かれていた内容を否定する根拠にした。情報公開で開示された行政文書に書かれていたことが、実態とは正反対のことが書かれていたと室長は説明したのだが、その根拠として今回問題になっている本件メモ書きを持ち出してきた。

つまり、本件メモ書きは誰が何の目的で書いたのかも分からないのに、行政文書で書かれていたことを覆す根拠にしたわけである。

これは、本件メモ書きで書かれていた内容が信じるに足るものであり、異議申立人が情報公開で入手した行政文書に書かれていたことを否定する根拠になると室長が判断したとしか考えられない。

(3) 理由説明書では、室長は「自己の便宜のために取得し利用した」、「異議申立人からの面談要請を受けていたことから、今後の職務遂行の参考になる可能性もあると考えて本件メモ書きを残した」とまで述べている。

「自己の便宜のために取得し利用」とは、まさに職務に関することであって、これは決して室長のプライベートのための「取得し利用」とは考えられない。職務上役に立つと考えたから「取得し利用」したのである。実際、異議申立人に説明するために利用しており、この説明は、職務上の説明であって、室長のプライベートな説明でないことは明らかである。

(4) また「今後の職務遂行の参考になる可能性もあると考えて」と明確に述べているように、室長は明らかに室長という立場でこのメモ書きを残し、実際職務遂行に当たり活用したわけである。

作成日、作成者も不明のものでも、その内容が信じるに足るものであったと判断したからこそ、異議申立人への説明のために残し、行政文書に書かれていたことを否定する根拠に使ったわけである。

(5) もし本件メモ書きが行政文書でないのであれば、面談時になぜ本件メモ書きをわざわざ持ち出して室長は異議申立人に説明したのか説明がつかなくなる。

作成日も作成者も不明であり、回答者の詳細な情報の記載もないもので、室長は

「ヘルパーが法定要件を必要としない事例だった」と説明したとでもいうのであれば、これは全く根拠がないことになりかねない。

つまり、本件メモ書きは、実質的には行政文書であることを室長は認めていたからこそ、そして室長の立場で利用したからこそ、異議申立人の疑問に答えたのではないか。これは明らかに組織的に利用していたわけである。

- (6) また本件メモ書きの作成に関して、理由説明書では、「平成22年当時の職員が個人の便宜上本件メモ書きを作成し」とあるが、「作成日、作成者、回答者等の詳細な情報は記載されておらず」との記述もあり、整合性がとれていない。

第4 実施機関の説明要旨

1 本件決定の理由

- (1) 条例では、「行政文書」を、実施機関の職員が職務上作成し、又は取得した文書等であって、当該実施機関の職員が組織的に用いるものとして、当該実施機関が保有しているものとしており、千葉県情報公開条例解釈運用基準（以下「基準」という。）において、行政文書概念を明らかにし、範囲を定めている。
- (2) 基準によると、「職務上作成し、又は取得した」とは、実施機関の職員が自己の職務の範囲内において作成し、又は取得した場合をいう。

本件メモ書きは、その内容から、平成22年に障害福祉課が行った事業所の調査に関して、厚生労働省に確認した結果を備忘録的に記載したものであり、個人用ファイルに綴られた状態で地域生活支援室長の職にある者が使用している事務機の引き出しに残されていたところ、平成25年度にその職に就いた室長が引き出しの中の資料等を整理する過程で偶然発見したものである。

なお、本件メモ書きには、作成日、作成者、回答者等の詳細な情報、県としての最終的な対応に関する判断や見解は記載されておらず、供覧や決裁の手続きにも付されていないこと、また、個人用ファイルに単独で保存されているのみで共用ファイルや共用ロッカーに保存されたものではないことから、職員個人の便宜のためのみ作成されたものとする。

- (3) 基準によると、「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、組織として共用の実質を備えた状態、すなわち、組織において事務又は事業の執行上必要なものとして、利用又は保存されている状態をいい、備

忘録等専ら職員が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していないものなどは該当しない。

また、「作成又は取得の状況」、「利用の状況」、「保存又は廃棄の状況」を総合的に考慮して実質的な判断を行うとしている。

「作成又は取得の状況」については、平成22年当時の職員が個人の便宜上本件メモ書きを作成し、平成25年に室長が自己の便宜のために取得し利用したものであり、作成や取得に当たり、事案の決定権を有する課長による直接的又は間接的な指示等の関与はなかった。

「利用の状況」については、平成22年の作成時と平成25年の室長による発見時のいずれにおいても、個人の便宜のためにのみ本件メモ書きを利用し、他の職員や部外に配布したり、他の職員が職務上利用したりしたものではない。

「保存又は廃棄の状況」については、本件メモ書きは個人用ファイルに綴られた状態で事務機の引き出しに保存されており、職員個人の判断で処分できるものであり、共用ファイルや共用ロッカーなど職員共用の保存場所に保存されているものではない。

(4) 以上の事情を鑑みて、本件メモ書きは行政文書には該当しないと結論付けたものである。

2 異議申立人の主張について

異議申立人は、異議申立書の中で以下の点を主張している。

① 平成25年10月29日に室長が、本件メモ書きにより、障害福祉課として平成22年4月1日付けの報告書に記載された指摘事項が不要なものであるとの結論に至ったと説明したこと。

② 課としての結論を出すに至ったメモ書きも行政文書に該当し、一個人の単なるメモ書きであれば正式な形で起案された文書の内容を覆すことなどあるはずがないし、あってはならないので、本件メモ書きは行政文書であること。

しかしながら、室長は平成22年4月1日付けの報告書作成後、課内の情報共有や方針決定は口頭で行われており、最終的な対応についての文書は作成していないこと、また本件メモ書きが行政文書に該当しないことやその理由について、異議申立人との面談時に説明している。

室長が本件メモ書きに言及したのは、最終的な対応を決める契機となった厚生労働

省の見解が本件メモ書きに書かれた内容からも裏付けられることを述べたにすぎず、本件メモ書きそのものが組織的に用いられたことを認めたものではない。

また、本件メモ書きは平成22年当時の障害福祉課地域生活支援室室長により取得され、個人用ファイルに綴られて事務機の引き出しに保存されていたところ、人事異動の際に偶然残されたものであり、共用ロッカーに保存されていたものではない。

人事異動で職員が交代する際、事務機の引き出しに前任者等により個人的に作成又は取得された資料が残されていることがあるが、通常、その管理や処分は後任者個人の判断に委ねられているものであり、室長も資料の要不要を自ら判断して整理した。その際、異議申立人から面談要請を受けていたことから、今後の職務遂行の参考になる可能性もあると考えて本件メモ書きを残しただけであり、他の資料や新聞の切り抜き等で廃棄したものも多数に上る。

以上から、異議申立人の主張には理由がないものとする。

第5 審査会の判断

当審査会は、異議申立人の主張及び実施機関の説明並びに対象文書を基に調査審議した結果、次のとおり判断する。

1 異議申立人の主張について

異議申立人は、本件メモ書きは条例第2条第2項に規定する行政文書に該当し、その理由として、一個人の単なるメモ書きであれば、正式な形で起案された文書の結論を覆すなど実施機関の事務処理の根拠となるはずがない、室長も本件メモ書きの存在を認めている、室長は明らかに室長という立場で本件メモ書きを残し、実際職務遂行に当たり活用した等を主張の上、本件決定の取消しを求めている。

よって、以下本件メモ書きの行政文書該当性について検討する。

2 行政文書該当性について

(1) 条例第2条第2項は、「この条例において『行政文書』とは、実施機関の職員が職務上作成し、又は取得した文書、図画、及び電磁的記録であって、当該実施機関の職員が組織的に用いるものとして、当該実施機関が保有しているもの」と規定しているところ、行政文書の該当性については、作成又は取得の状況、利用の状況、保存又は廃棄の状況等を総合的に考慮して実質的に判断するべきであると解される。

(2) 作成又は取得の状況について

当審査会が事務局職員をして本件メモ書きの作成状況を調査したところ、平成22年度当時の障害福祉課地域生活支援室室長及び障害福祉課の関係職員(以下「関係職員」という。)は、本件メモ書きの存在について記憶していたものの、誰が作成したかは確認できなかった。

しかし、本件メモ書きは、平成22年に実施機関が浦安市内の事業所を調査した結果について、厚生労働省に確認した内容をまとめたものであり、当時の実施機関の職員が作成したとの実施機関の説明に不自然・不合理な点はない。

したがって、本件メモ書きは、条例第2条第2項に規定する「実施機関の職員が職務上作成し、又は取得した文書」に該当するものと認められる。

(3) 利用の状況について

当審査会が事務局職員をして本件メモ書きの利用状況を調査したところ、室長は本件メモ書きを、平成25年に異議申立人との面談時に利用したのみであり、これを外部に配布したり、起案や供覧(以下「起案等」という。)に付すなど組織的に利用したことはなく、関係職員も本件メモ書きを起案等で見たことがないとのことであった。

また、実施機関の説明によれば、室長が異議申立人との面談において本件メモ書きに言及したのは、最終的な対応を決める契機となった厚生労働省の見解が本件メモ書きから裏付けられることを述べたに過ぎず、他の職員や外部に配布したり、他の職員が利用したりしたものではなく、個人の便宜のために利用したものであるとのことであった。

他方、平成24年12月千葉県議会健康福祉常任委員会においては、浦安市内の事業所に対する調査後の最終的な対応について正式な文書は作成しておらず、今後は、任意の調査であっても、調査結果を踏まえた最終的な対応について文書を作成する旨の報告を行っている。

以上のことから、最終的な対応についての正式な文書を作成していないことの適否はともかく、上記の説明に不自然・不合理な点はなく、これを覆す特段の事情も認められない。

(4) 保存又は廃棄の状況について

当審査会が事務局職員をして本件メモ書きの保存又は廃棄の状況を調査したところ、室長の説明によれば、本件メモ書きは室長が前任者から特に引継を受けたもの

ではなく、自身が使用する事務机の中に存在した資料の中から見つけたもので、残された資料を保存するか廃棄するかの過程で日常的に、個人的に利用しているパイプファイルに綴って、事務机の中に保存しておいたものであるとのことであった。

また、実施機関は、本件メモ書きは、個人の判断で処分できる性質のものであり、組織としての利用に供するため、共有ロッカーなど職員共用の保存場所で保存されていたものではないと説明している。

これらの説明に不自然、不合理な点はなく、これを覆す特段の事情も認められない。

(5) 上記(2)から(4)を総合的に考慮すると、本件メモ書きは実施機関の職員が職務上作成しているものの、利用及び保存の状況から「組織的に用いるもの」には該当しないと認められる。

よって本件メモ書きは条例第2条第2項に規定する「行政文書」には該当しないものと判断する。

3 異議申立人の主張について

異議申立人は、本件メモ書きが事務上の決定事項の変更の根拠であることをもって行政文書である旨を主張しているが、行政文書該当性は、条例第2条第2号該当性から判断されるものであり、本件メモ書きのような方針変更に関わる文書の実施機関における取扱い・保管方法の適否はともかく、上記判断を左右するものではない。

異議申立人は、その他種々主張しているが、当審査会の判断に影響を及ぼすものではない。

4 結論

以上により、実施機関の決定は妥当である。

5 附言

本件不開示決定通知書には、不開示とした理由について、「開示請求に係る行政文書を保有していないため。(請求に係る行政文書を作成又は取得していない)」と記載されているところ、本件では実施機関が、物理的に当該文書を所持していないこと(以下「物理的不存在」という。)を理由としたのではなく、物理的には当該文書を所持しているものの、それが条例第2条第2項に規定する「行政文書」には該当しないこと(以下「法的不存在」という。)を理由として不開示決定を行ったものである。

一般に、文書が法的不存在の場合の理由付記については、少なくとも開示請求者に

において、行政文書の不存在が物理的不存在ではなく法的不存在をいうものであることをその根拠とともに了知し得るものでなければならない。

したがって、本件決定における理由付記は、条例第12条第3項の趣旨に照らし、適切さを欠くものであると言わざるを得ず、実施機関においては、今後の対応において、上記の点につき留意すべきである。

第6 審査会の処理経過

当審査会の処理経過は、別紙のとおりである。

別 紙

審 査 会 の 処 理 経 過

年 月 日	処 理 内 容
平成26年3月10日	諮問書の受理
平成26年5月9日	実施機関の理由説明書の受理
平成26年6月16日	異議申立人から意見書の受理
平成28年5月25日	審議
平成28年6月29日	審議

千葉県情報公開審査会第2部会

氏 名	職 業 等	備 考
泉 登茂子	公認会計士	
荘司 久雄	城西国際大学非常勤講師	部会長
鈴木 牧子	弁護士	部会長職務代理者

(五十音順)