

答 申

第1 審査会の結論

実施機関が行った行政文書不開示決定及び行政文書部分開示決定は妥当であると判断する。

第2 諮問事案の概要

1 行政文書の開示請求①

不服申立人は、菊池市情報公開条例（平成17年条例第10号。以下「本条例」という。）に基づき、平成27年5月12日付けで、実施機関に対し、「人権啓発課が主催した〇〇医院において行われた〇〇院長と〇〇〇〇、市職員2名での話し合いの企画から話し合いの記録までの一切が分かる文書」という表題の行政文書の開示請求を行った。

2 実施機関の決定1

実施機関は、本件開示請求に対し、開示請求に係る行政文書を保有していないとして、行政文書不開示決定（以下「本件処分①」という。）を行い、平成27年5月15日付け菊人第37号の2により、不服申立人に通知した。

3 不服申立て

不服申立人は、本件処分①を不服として平成27年5月20日付けで、実施機関に対し不服申立てを行った。

4 行政文書の開示請求②

不服申立人は、本条例に基づき、平成27年7月10日付けで、実施機関に対し、「人権啓発課が主催した、〇〇院長・〇〇〇〇及び市職員（人権啓発課）2名での話し合いの企画から話し合いの結果までの一切の文書」という表題の行政文書の開示請求を行った。当該請求は開示請求①と同内容のものである。

5 実施機関の決定

実施機関は、開示請求①から開示請求②までの期間に作成した文書が存在していたため、個人に関する情報に係る部分を黒塗りにして不開示とした上で、行政文書部分開示決定（以下「本件処分②」という。）を行い、平成27年8月3日付け菊人第102号の3により不服申立人に通知した。

6 不服申立て

不服申立人は、本件処分②を不服として平成27年8月4日付けで、実施機関に対し不服申立てを行った。

第3 不服申立人の主張

1 不服申立ての趣旨

本件処分①を取消し、開示請求に係る保有する行政文書のすべてを開示すること。また、本件処分②について、開示請求に係る保有する行政文書のすべてを開示すること及び開示部分及び不開示部分を明確に区別すること。

2 不服申立の理由

- (1) 平成27年4月21日に、人権啓発課に対し、〇〇医院の行為による人権（差別）相談をした。その相談時からその後の話し合い時まで、人権啓発課職員が大学ノートに記録をとっていた。
- (2) 後日、実施機関より上記相談についての報告文書の交付を受けたが、人権問題には一切触れられていなかったため、どうしてこのような回答となったのか理由を知るために平成27年5月12日情報開示請求を行った。
- (3) しかし、開示請求に係る行政文書を保有していないとして、行政文書不開示決定がなされた。
- (4) 5月12日の開示請求時点では文書になっていなかったかもしれないので、改めて同様の内容で平成27年7月10日に情報開示請求を行ったところ、部分開示決定がなされた。しかしここでも当該大学ノートは開示されなかった。また、部分開示された文書については、開示部分と不開示部分の区別がいい加減で黒塗り部分が容易に判読できる状態であり、コンプライアンスの意識がない。
- (5) 当該ノートは行政文書に当たり、開示すべき文書である。実施機関は、行政文書作成の資料として組織的かつ業務上必要なものとして当該ノートを利用しており、またそれ以外に人権相談の内容を記した文書が無いということからも、情報公開の対象となる行政文書である。
- (6) また、当該ノートの他に該当する文書の存在の可能性がある。

第4 実施機関の主張

- (1) 不服申立人が求める、「人権啓発課が主催した〇〇医院において行われた〇〇院長と〇〇〇〇、市職員2名での話し合いの企画から話し合いの記録までの一切が分かる文書」及び「人権啓発課が主催した、〇〇院長・〇〇〇〇及び市職員（人権啓発課）2名での話し合いの企画から話し合いの結果までの一切の文書」については、開示した文書以外には作成していない。
- (2) 不服申立人から相談を受けた際や〇〇医院での話し合いの時に、実施機関職員がノートにメモを取っていたことは事実である。
- (3) しかし、「行政文書」に該当するかどうかは、菊池市情報公開条例第2条第2号に規定されているように、「実施機関の職員が職務上作成し、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」かどうかで判断すべきである。
今回のメモについては、職員が単独で作成し、専ら自己の職務の遂行の便宜のためのみ利用する、いわゆる備忘録であり、そもそも組織としての利用を予定していないものであり、かつ菊池市文書規程に従って保管、保存されているものでもない。したがって、情報公開の対象となる行政文書には該当しない。
- (4) さらに、そもそも、当該メモについては処分しており存在しない。また申立人の主張する他の行政文書についても、作成しておらず、存在しない。

第5 審査会の判断

- 1 審査会は、本件処分①及び本件処分②に係る本件不服申立てについて、判断の基礎となる事実関係が同一であることから、両者を併合して、以下のように判断する。
- 2 2件の不服申立てにおいて争点となっているのは、(1)実施機関職員がノートに記したメモが行政文書に該当するかどうか、また、(2)当該メモ以外にも開示請求に係る行政文書が存在しているか、についてである。なお、不服申立人の主張内容から、開示請求②に対する部分開示決定については、個人に関する情報に係る部分を不開示としたことに対しては、特に争っていないと考えられるので、上記(1)(2)の争点について判断することとする。

3 行政文書の定義について

- (1) 開示請求の対象となる「行政文書」（本条例2条2号）とは、次の要件を満たすものである。

- ①実施機関の職員が職務上作成し、又は取得した
- ②文書、図画、写真、フィルム及び電磁的記録であって
- ③当該実施機関の職員が組織的に用いるものとして
- ④実施機関が保有しているもの

- (2) これらの意味するところは、以下の通りである。

①の「行政機関の職員が職務上作成し、又は取得した」とは、「行政機関の職員が当該職員に割り当てられた仕事を遂行する立場で、すなわち公的立場において作成し、又は取得したこと」をいう。

③の「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、(ア)職員が単独で作成し、又は取得した文書であって、専ら自己の職務の遂行の便宜のためのみ利用し、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）、(イ)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、(ウ)職員の個人的な検討段階に留まるものなどは、「組織的に用いるもの」には該当しない。

また、作成された文書が、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、(A)文書の作成又は取得の状況（職員個人の便宜のために作成又は取得するものであるかどうか）、(B)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布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）、(C)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）、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。

④の「実施機関が保有しているもの」とは、実施機関が所持している文書をいう。この「所持」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、廃棄等の取扱いを判断する権限を有していること。）していれば、「所持」に該当し、保有しているといえることができる。

【以上につき、総務省行政管理局編『詳解情報公開法』財務省印刷局2001年23～25頁、

参照】

また、実施機関において、行政文書を保有していない以上、つまり文書が物理的に不存在である場合、実施機関側に当該文書を作成する法的義務はなく、不開示決定をすることになる。

4 本件メモの行政文書該当性について

当該職員は申立人から相談を受けた際及びその後の話し合いの際に、その内容を聞き取ってメモを作成していたことは実施機関も認めるところである。

本審査会は、不服申立人による意見陳述及び実施機関からの意見聴取の結果、不服申立人が求める文書の中で認識し得るものは、当該メモ以外にはないので、本件メモの行政文書の該当性について検討する。

当該メモを取る行為については、その職務を遂行する上での行為であり、また、当該メモには職務上知り得た内容を記録していたことから「行政機関の職員が職務上作成」したと認めるのが相当である。

次に、本件メモが「組織的に用いるもの」として行政文書に該当するか、及び実施機関がそれを保有していると言えるかを検討する。当該メモについては、あくまで相談内容等を備忘録的に書き取った職員の個人的なメモであり、そもそも組織としての利用が想定されておらず、かつ、業務上必要なものとして組織的に利用されたものではない。さらに、本件メモの作成後は職員の業務用個人機の引き出し内にしばらく保存されており、組織として管理している職員共用の保存場所であるキャビネットにも共有のデータ管理システム内にも保存されていない。

以上、当該メモの性質、内容及びその保存状況等を総合的に考慮すると、本件メモは、職員が自己の職務の便宜のために個人的に作成した備忘的なメモであり、組織的に用いるものとは認められないことから、本条例2条2号にいう行政文書に該当しない。

また、上記のとおり、本件メモについては行政文書に該当しないことから、職員個人の判断で廃棄することは社会通念上考えられることと言えるため、行政文書が存在しないという実施機関の主張に、特段不自然・不合理な点は認められない。

5 他の行政文書の存在について

申立人の請求に係る他の行政文書の存在については、地方自治体における一般的な文書管理制度とその運用に照らして考えてみても、本件請求文書を作成及び取得していないとする実施機関の説明に、特段不自然・不合理な点は認められず、また、他にその存在を認めるに足りる事情も見当たらないので、実施機関が不存在を理由として不開示とした決定は、妥当である。

6 その他不服申立て人の主張について

当審査会は、情報公開条例に基づき、実施機関がした開示決定等の処分についての妥当性を審議するものであり、行政の対応ないし行政運営の是非などについて判断するものではない。したがって、本件においても、実施機関が行った本件処分の妥当性について判断し、その他の諸点については判断しない。

但し、部分開示された文書について、開示部分と不開示部分の区別が杜撰で黒塗り部分（不

開示部分)が容易に判読できる状態であったことは、不開示部分が個人に関する情報に係るものであったことからすると、情報公開条例の運用上、また個人情報保護条例の趣旨に照らして、その処理方法は不適切であるので、この点については、実施機関に対し強く改善を求める。

7 結論

以上のことから、「第1 審査会の結論」のとおり判断する。

第6 審査の経過

年 月 日	審 査 会	経 過 等
平成27年8月11日	第1回審査会	第一回審議・実施機関の意見聴取 (開示請求①に係る不服申立てについての審議・意見聴取を行った)
平成27年8月27日	第2回審査会	第二回審議 (審査の併合により、上記に加え開示請求②に係る不服申立てについての審議を行った)
平成27年10月1日	第3回審査会	不服申立人の口頭意見陳述・実施機関の意見聴取・第三回審議
平成27年11月16日	第4回審査会	第四回審議
平成27年12月16日	第5回審査会	第五回審議