

静情審第27号
平成16年9月24日

静岡県知事 様

静岡県情報公開審査会
会長 小野 森 男

静岡県情報公開条例第19条の規定に基づく諮問について（答申）

平成15年6月30日付けによる下記の諮問について、別紙のとおり答申します。

記

4 財務事務所調査における関係者事情聴取記録メモの非開示決定に対する異議申立て（諮問第123号）

(別紙)

1 審査会の結論

静岡県知事の決定は、妥当である。

2 異議申立てに至る経過

- (1) 平成 15 年 6 月 2 日、異議申立人は、静岡県情報公開条例(以下「条例」という。)第 6 条第 1 項の規定により、静岡県知事(以下「実施機関」という。)に対し、平成 15 年 3 月から 4 月にかけて実施された富士、藤枝、磐田及び浜松の各財務事務所に係るプール金調査の過程で当該財務事務所の担当者等から聴取した内容についての一切の資料の開示を請求した。
- (2) 平成 15 年 6 月 11 日、実施機関は、開示請求された公文書に該当する公文書は存在しないことを理由に非開示決定(以下「本件処分」という。)を行い、異議申立人に通知した。
- (3) 平成 15 年 6 月 12 日、異議申立人は、本件処分を不服として行政不服審査法第 6 条の規定に基づき、実施機関に対して異議申立てを行い、同日、実施機関はこれを受け付けた。

3 異議申立人の主張要旨

異議申立ての趣旨は、本件処分の取消しを求めるというものであり、異議申立人が異議申立書等で主張している異議申立ての理由はおおむね次のとおりである。

- (1) 監査委員は、平成 14 年度に全庁で実施した要求監査の結果について、関係者から聴取した記録のメモ等も公文書として開示している。これらの文書は、今回開示請求している文書と同類のものであると考える。
- (2) 開示決定を行う機関が異なるとしても、同じ条例の規定を運用している限りにおいて、異なる解釈や取扱いが生じることは合理的でない。
- (3) 今回の 4 財務事務所に対する調査は、県民の県行政への不信感を払拭するために実施されたと考えられることから、聞き取り調査の結果は、この調査の信頼性を判断する上で核となる主要な要素と考える。
- (4) 以前開示された報告書数枚は、この聞き取り調査の上に成り立っている。したがって、関係者から聞き取った内容を記録したメモが、調査結果を取りまとめるために一時的な参考資料として調査担当者が個人的に管理していた文書であるということはありません、公文書そのものである。
- (5) また、調査担当者が上司に報告する際には当該メモを参考にしながら説明を行ったと推測されるとともに、当該メモをもとにした説明により知事段階までの決裁が下りたものと予想される。
- (6) そうであるとする、当該メモを職員の個人的な文書として取り扱うことは誤りであり、組織で共有する公文書として取り扱うことが妥当と考える。

4 実施機関の主張要旨

- (1) 実施機関が意見書において主張している内容は、おおむね次のとおりである。
- 4 財務事務所に対する調査において、関係者から事情聴取した内容に関して断片的に記録したメモは、調査結果を取りまとめるに当たり一時的な参考資料として調査担当者が個人的に管理していたものであり、条例に規定する組織共用文書としての公文書に該当しない。
- (2) また、実施機関の意見陳述において主張された本件財務事務所調査における調査対象者に対する事情聴取の内容を記録したメモ（以下「本件対象文書」という。）の作成の経緯、利用の状況等は、おおむね以下のとおりである。
- ア 本件財務事務所調査は、知事からの指示を受け、急遽実施することとなったもので、財務事務所を所管する財務総室が担当することとなった。
- イ 調査は、平成15年3月から4月にかけて実施し、事情聴取は3月中に行った。そして、調査結果を4月14日に発表した。
- ウ 調査に当たっては4名の体制を組んだが、例年3月は人事異動等の事務で多忙を極める時期であるため、調査対象者への事情聴取は2名の職員が当たり、財務管理室長が中心的な役割を担い、残る職員1名が補助的な役割を果たした。
- エ 本件対象文書は、補助的な役割を果たした職員が作成したが、財務管理室長から当該職員に対して、聴取項目、聴取方法等についての説明はあったものの、本件対象文書の記録方法や本件対象文書を公文書とする旨の指示はなかった。
- オ また、事情聴取すべき項目がプール金の有無、費消内容等であったことや調査期間が限られていたことから、事前に、聴取項目、聴取方法等について、事情聴取に当たった2名の職員に対して上司からの具体的な指示はなく、財務総室内での検討も行われなかった。このようなことから、聴取内容を記録するための様式も作成されなかった。
- カ 事情聴取終了後、本件対象文書を作成した職員は、財務管理室長から、各財務事務所ごとに各年度のプール金の引継額、費消額等を整理した調査結果の取りまとめ表（以下「調査結果資料」という。）の原案を作成するよう指示を受け、本件対象文書を参考にして原案を作成した。当該室長は、当該原案を自己が事情聴取に際して作成したメモによりチェックし、本件対象文書を利用することはなかった。
- キ そして、財務総室内での検討を経て調査結果資料が取りまとめられたが、この財務総室内での検討において、本件対象文書を利用することはなかった。
- 調査結果資料取りまとめ後、調査結果を県幹部に報告したが、その報告にはこの調査結果資料を用い、本件対象文書を利用することはなかった。
- ク 調査結果資料は、一部推測を交えて作成したものであり、本件対象文書は、調査結果資料作成のための参考資料にすぎないもので、公文書として管理しておく必要はないと判断していた。
- ケ 本件対象文書は、普段余り使われることのない書庫内にしまわれていたため、後任の職員に引き継がれることもなく、その所在は本件対象文書を作成した職員しか知らなかった。

5 審査会の判断

(1) 本件対象文書について

本件対象文書は、富士、藤枝、磐田及び浜松の各財務事務所に平成7年度から平成14年度までの間に在籍した総務担当者等から、当該各事務所における事務所運営費（いわゆるプール金）の有無、費消内容等に関して事情聴取を行った際に作成された聴取記録である。

(2) 本件財務事務所調査の概要

本件財務事務所調査は、平成14年度に実施された知事要求監査において不適切な現・預金が存在しないとされた沼津財務事務所にプール金が存在していたことから、プール金の存在が確認されていない富士、藤枝、磐田及び浜松の各財務事務所について調査するようにとの知事からの指示により実施されたものである。

当該調査は、平成15年の3月から4月にかけて実施され、プール金の有無、管理方法、費消内容、引継額等について、平成7年度から平成14年度までの間に当該財務事務所に在籍した総務担当者等を対象に事情聴取が行われるとともに、費消内容については備品を納入した業者等に対する確認も行われた。

当該調査は、財務総室長以下4名の職員が当たり、このうち財務管理室長と職員1名の2名が事情聴取に従事した。この事情聴取の際に作成された文書が本件対象文書であり、本件対象文書を踏まえて、調査結果取りまとめの原案が作成された後、組織内での検討のうえ、調査結果が知事等に報告され、4月14日に調査結果が公表された。

(3) 条例において開示請求の対象となる文書について

ア 条例第2条第2項に規定する「公文書」の意義

条例において、開示請求の対象となる文書は、条例第2条第2項において規定されている「公文書」である。

条例第2条第2項において、「公文書」とは、「実施機関の職員（中略）が職務上作成し、又は取得した文書、図画及び電磁的記録（中略）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をいう。（後略）」と規定されている。

すなわち、「公文書」とは、

実施機関の職員が職務上作成し、又は取得したものであること。

文書、図画及び電磁的記録であること。

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であること。

の3つの要件がすべて充足されているものをいう。

上記のことから、一般的に公文書とは、要件及び を充足した後、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、すなわち実施機関において業務上必要なものとして当該実施機関が定める文書管理規則等によって管理さ

れているものをいい、組織共用文書ともいわれる。

イ 公文書の区分

実施機関の職員が管理する文書等は、静岡県文書管理規則(以下「規則」という。)第2条において、公文書と個人管理文書に区分される。

そして、静岡県文書管理規程(以下「規程」という。)第53条から第55条までにおいて、公文書は、起案文書、供覧文書及び資料文書に区分されている。

このうち、起案文書は、事案の決定のための案を記載したもので、組織の意思決定を伴うとともに決裁のための回議に付されるものであり、また、供覧文書は、組織における情報の共有化を図るもので、組織内での閲覧に供するために回付されるものであり、いずれも、文書の形態、文書に係る事務手続等から、組織において利用、保存されることが十分窺えるものであることから、これら2種類の文書については、典型的に公文書としているものと考えられる。

これら以外の文書については、より具体的に、文書の形態、文書に係る事務手続等から、組織において利用、保存されるものであるか否かを実質的に判断し、公文書たる資料文書と個人管理文書(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のうち、職員の自己の執務の便宜のために保有する複写物や職員の個人的な検討段階にとどまるメモ等)に区分される。

このうち、資料文書は、さらに、取得された文書等、法令等の規定により作成が義務付けられた台帳、カードその他の帳票、医師の作成するカルテ、建築主事の作成する建築確認済証その他の法律上の権限を有する者によりその権限に基づいて作成されるもののよう、当該文書の形態、当該文書に係る事務手続等から、組織において利用、保存されるものであることが比較的明白なものとその他の文書等の4つに区分されている。

(4) 本件対象文書の見分

実施機関を通じて、本件対象文書を作成した職員から本件対象文書の提示を受け、当審査会が見分したところ、本件対象文書は、実施機関の職員が使用している罫紙に手書きで記録されたもので、様式化された用紙に記録されたものではなかった。

また、本件対象文書には、罫紙の1行のスペースに2段書きされていたり、矢印を引いて他の行に追加的に記録されている箇所や文として不完全な形にとどまる記述も多く見られた。

加えて、聴取項目の記録順序が調査対象者によって違いがあり、項目立ても明確に行われておらず、又、記録されている項目も、共通しているものはあるものの、調査対象者によって違いが見られた。

このように記録の仕方も整然としておらず、本件対象文書は、調査対象者の応答に即して、その内容を記録したものであることが窺える。

(5) 審査会の判断

ア 本件対象文書の公文書性判断に当たっての考え方

本件対象文書が、公文書であるのかそれとも「個人管理文書」であるのかについて、異議申立人と実施機関の主張に争いがある。本件対象文書は、調査対象者への事情聴取という職務遂行の過程で、実施機関の職員により作成された文書であることが明らかであることから、(3)のアで述べた条例第2条第2項に定める要件及びを充足しており、問題となるのは、要件の「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であること。」を充足しているか否かである。

いいかえれば、本件事案にあっては、本件対象文書が組織共用文書たる実質を備えているといえるか否かが問題とされるものである。

そして、本件対象文書が公文書であるとする、分類上(3)のイで区分された規程第55条に規定する資料文書のうちのその他の文書等に該当することとなる。

この問題の判断に際しては、「その他の文書等」以外の公文書は、基本的には、文書の形態、文書に係る事務手続等から、組織において利用、保存されることが、外形上から推測できるものであるが、「その他の文書等」にあっては必ずしもそのことが明白ではない。そのため、ある文書が公文書たる「その他の文書等」であるか否かは、当該文書の作成に際しての組織的な関与の有無、当該文書の組織内での利用実態等をできる限り客観的にかつ総合的に判断することが求められる。

イ 公文書たる「その他の文書等」該当性の判断のための要件

当審査会は、本件対象文書が公文書たる「その他の文書等」であるのかそれとも「個人管理文書」であるのかの判断に際し、アで述べたとおり、当該文書の組織内での利用実態等をできる限り客観的にかつ総合的に判断するため、次の3つの要件を検討することとした。

(ア) 当該文書の作成に当たり、組織による事前の関与があったこと。

事前の関与とは、文書の形態、内容等について事前に室長以上の者を交えた検討等が行われることをいうことから、作成される文書について、事前に室長以上の者から具体的な指示がなされたと認められる場合等が、当該要件に当てはまることとなる。

この判断に際しては、上司から明確な指示等がなされた場合には、当該文書を様式化したり、利用し易いよう整理したりすることが多いと考えられることから、一般的には、当該文書の外形的な形態、文章の整理状態等が客観的な判断の素材として重要である。

(イ) 当該文書を組織的に利用した実態があること。

組織的な利用とは、文書を室長以上の者を交えた室内での検討や室長以上の者への説明に利用することをいうことから、当該文書が現実にそのような検討や説明に利用された実態があると認められる場合等が、当該要件に当てはまることとなる。

この判断に際しても、通常、組織内での検討や上司への説明は、整理された文書により効率的かつ的確に行われることが必要であることから、当該文書の外形的な形態、文章の整理状態等が客観的な判断の素材として重要である。

(ウ) 当該文書が文書管理規則等に定める公文書の管理方法により管理されていること。

この判断に際しては、当該文書が外形上他の公文書と同様の方法で管理されているかどうか等が客観的な判断の素材として重要である。

ウ 本件対象文書の要件該当性

本件対象文書がイで掲げた3つの要件に該当するか否かについて検討する。

(ア) 「当該文書の作成に当たって、組織による事前の関与があったこと。」についてであるが、本件対象文書の見分から、

- ・ 本件対象文書は、実施機関の職員が使用している罫紙に手書きで記録されたもので、様式化された用紙に記録されたものではないこと。
- ・ 本件対象文書には、罫紙の1行のスペースに2段書きされていたり、矢印を引いて他の行に追加的に記録されている箇所や文として不完全な形にとどまる記述も多く見られること。
- ・ 聴取項目の記録順序が調査対象者によって違いがあるほか、記録されている項目も共通しているものはあるものの、調査対象者によって違いが見られること。

等が認められる。本件対象文書は、このように、記録方法、記録内容等について、一定の方式に従い統一化が図られているわけではないことから、少なくとも、事情聴取実施前に組織による関与があったとは考えにくい。

また、実施機関の意見陳述において、

- ・ 調査期間が限られていたこと等から、事情聴取に従事した2名の職員に対して上司から具体的な指示はなかったこと。
- ・ 本件対象文書を作成した職員に対して財務管理室長から聴取項目、聴取方法等についての説明はあったものの、記録方法等についての指示はなかったこと。
- ・ 組織内での事前の検討はなされなかったこと。

が述べられているが、本件対象文書の形態、文章の整理状態等からして、作成に当たって本件対象文書を作成した職員に対する上司からの具体的な指示や室長以上の者を交えた組織内での検討がなされたとは考えにくく、実施機関の上記陳述にそれほど不自然、不合理な点があるとまではいえないと考えられる。

なお、実施機関の意見陳述において、財務管理室長から本件対象文書を作成した職員に対して、事情聴取の項目、方法等についての説明がなされた旨述べられているが、当該説明は、事情聴取の内容についての説明であり、本件対象文書の作成についての指示であったとはいえないと考えられる。

(イ)「当該文書を組織的に利用した実態があること。」についてであるが、本件対象文書の見分から、

- ・ 本件対象文書には、罫紙の1行のスペースに2段書きされていたり、矢印を引いて他の行に追加的に記録されている箇所や文として不完全な形にとどまる記述も多く見られるとともに、聴取項目の順序も調査対象者によって違いがあること。
- ・ 本件対象文書をそのままの形で利用した場合、聴取項目の順序に違いがあることや文として不完全な形にとどまる記述も多く見られることから、記録内容の相互比較等に難があること。

等が明らかに認められる。通常、室長以上の者を交えた組織内での検討や上司への説明に際しては、その検討や説明に適した形に整理、加工された文書が用いられるものと考えられることから、本件対象文書のように、聴取項目が未整理で、記録内容の相互比較に難点があるなどの文書をそのままの形で、室長以上の者を交えた組織内での検討や上司への説明に利用したとは考えにくい。

また、実施機関の意見陳述から、

- ・ 財務管理室長からの指示を受け、本件対象文書を作成した職員が調査結果資料の原案を作成したが、これを当該室長がチェックするに際して、本件対象文書は利用せず、自己が作成したメモを利用したこと。
- ・ 調査結果資料の取りまとめに当たっては、財務総室内での検討が行われたが、その際に本件対象文書は利用されなかったこと。
- ・ 調査結果の報告は、調査結果資料により行われ、本件対象文書は利用されなかったこと。

等が述べられているが、本件対象文書の形態、文章の整理状態等からして、本件対象文書が財務総室内での検討や上司への報告に利用されなかったという実施機関の陳述にそれほど不自然、不合理な点があるとまではいえないと考えられる。

(ウ)「当該文書が文書管理規則等に定める公文書を管理する方法により管理されていること。」についてであるが、実施機関の意見陳述から、本件対象文書を公文書として保存しておく旨の指示はなかったことや、本件対象文書は、普段余り使われることのない書庫内にしまわれていたため、後任の職員に引き継がれることもなく、その所在は本件対象文書を作成した職員しか知らなかったことなどが明らかとなっている。

本件対象文書の組織内での利用の実態等からして、本件対象文書の管理に係る実施機関の陳述に不自然、不合理な点があるとまではいえず、本件対象文書が文書管理規則等に定める方法で管理されていたとはいえないと考えられる。

なお、調査結果資料以外に、既の開示された使途調査に基づき確認できた額と題する文書も存在するが、この文書の作成に際しては、本件対象文書が作成の参考となったことは否定されない。しかし、費消内容については備品を納入した業者等に対する確認を行っており、本件対象文書を添付して説明する必要性は、乏しいものと考えられる。

以上のことからして、本件対象文書は、公文書たる「その他の文書等」であると認められるための要件に該当するとは判断できない。

(6) 異議申立人の主張について

異議申立人は、本件調査の調査結果資料は、本件対象文書の上に成り立っており、また、本件対象文書を参考にして上司への説明等が行われたと考えられることから、本件対象文書は公文書であると主張する。

本件対象文書が公文書であるといえるためには、条例第2条第2項の「公文書」の定義からして、「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」でなければならない。

確かに、事情聴取に従事し本件対象文書を作成した職員が、本件調査の調査結果資料の原案の作成に当たり、本件対象文書を使用したことは、実施機関の意見陳述でも明らかとなっている。

しかし、その一方で、実施機関は、当該調査結果資料の作成の過程で本件対象文書が使用されたとしても、本件対象文書を作成した職員が当該調査結果資料の原案を作成する際の参考資料として本件対象文書を使用したにすぎず、室長以上の者を交えた組織的な検討や上司への報告に当たり、本件対象文書を用いたことはなかったと主張する。

本件対象文書は、実施機関の職員が使用する罫紙に手書きで記録されたものであり、また、罫紙の1行のスペースに2段書きされていたり、矢印を引いて他の行に追加的に記録されている箇所や文として不完全な形にとどまる記述も多く見らるなど、聴取内容が整理されているものではないことからして、上記の実施機関の主張に不自然、不合理な点があるとはいえず、本件対象文書が組織的に利用されたと判断するに足るだけの事実は認められなかった。

したがって、本件対象文書を用いて調査結果資料が作成されたとしても、その使用が職員の個人的な使用の段階にとどまる限り、本件対象文書が公文書であるということはいえない。

なお、異議申立人は、今回の4財務事務所に対する調査は、県民の県行政への不信感を払拭するために実施されたと考えられ、聞き取り調査の結果は、本件調査の信頼性を判断する上で核となる主要な要素であることから、本件対象文書を公文書として取り扱うことが妥当であると主張する。

本件対象文書は、プール金に関する事情聴取における応答内容のメモであることから、本件対象文書の内容に高い関心が寄せられることは想像に難しくなく、また、本件調査について県民への説明責任を果たすことや本件対象文書が知事の指示に基づく調査に際して作成されたものであることから、本件対象文書を公文書として取り扱うべきとの主張を言下に否定するわけではない。

しかし、本件対象文書が公文書であるか否かは、当該文書に記録されている内容がどの程度重要であるのかや県民への説明責任をどの程度果たすべきか等の観点により判断するのではなく、本件対象文書が組織においてどのように取り扱われたのか、いいかえ

れば、条例第2条第2項の規定等から組織共用文書として認められるか否かにより判断するものである。

また、異議申立人は、監査委員が開示した公文書に関係者から聴取した記録の内容やメモが含まれている旨主張するが、本件対象文書が公文書であるか否かは、上述してきたように、組織共用文書であるか否かによるものであり、開示請求の対象となった文書の形態、文章の整理状態、あるいは当該文書の作成、取得に係る法的な権限の有無等によっては、類似した文書であっても結論の異なる場合もあり得るものであり、異議申立人の主張を認めることはできない。

よって、「1 審査会の結論」のとおり判断する。

ところで、本件調査は、県職員による公金の使用、管理等のあり方が問われたことに伴い、知事の指示に基づき、異議申立人も主張しているように、県民の県行政に対する不信感を払拭するために実施されたもので、県民への説明責任を果たすことが、通常の業務以上に求められていた事案であると考えられる。

すなわち、本件調査は、プール金の実態を解明することを目的としたものであり、プール金の有無、額、用途等にとどまらず、本件事案が発生した原因、背景をはじめ調査対象者に対するヒアリングの内容、組織内での検討の状況等について、県民に対して説明することが求められていたものと考えられる。

しかし、本件調査における文書の作成等の状況を見ると、事前の調査内容の検討、調査結果とりまとめに当たっての検討等の組織内での検討過程や調査実施の決定、調査結果の確定等に係る公文書は作成されていないか、作成されたとしても保存されていない状況にあった。

当審査会は、条例の規定からして、本件対象文書は公文書とはいえないと判断するものであるが、条例第1条に規定されているように、この条例の目的が、県の諸活動を県民に説明する責務が全うされるようにし、県政の公正な執行と県民の信頼の確保を図り、県民参加による開かれた県政を一層推進することにあることからすれば、本件調査における文書の作成等の状況は、必ずしもこの条例の目的に十分応え得るものではなかったと考えるものである。

(別記)

年 月 日	処 理 内 容	審 査 会
平成 15 年 6 月 30 日	諮問を受けた。	
平成 15 年 6 月 30 日	実施機関からの意見書を受け付けた。	
平成 15 年 7 月 8 日	異議申立人からの意見書を受け付けた。	
平成 15 年 12 月 17 日	審議	第 156 回
平成 16 年 1 月 21 日	審議	第 157 回
平成 16 年 2 月 23 日	審議	第 158 回
平成 16 年 3 月 19 日	審議、実施機関から意見陳述を聴取した。	第 159 回
平成 16 年 4 月 23 日	審議	第 160 回
平成 16 年 5 月 21 日	審議	第 161 回
平成 16 年 6 月 23 日	審議	第 162 回
平成 16 年 7 月 28 日	審議	第 163 回
平成 16 年 8 月 23 日	審議	第 164 回
平成 16 年 9 月 24 日	審議(答申)	第 165 回

静岡県情報公開審査会委員の氏名等（氏名は、五十音順）

氏 名	職 業 等	調査審議した審査会
上野 征洋	静岡文化芸術大学 副学長	第 156 回～第 165 回
大村 知子	静岡大学 教育学部教授	第 156 回～第 163 回、 第 165 回
小野 森男	弁護士	第 156 回～第 165 回
佐藤 登美	静岡県立大学 大学院看護学研究科長	第 156 回、第 158 回、 第 159 回、第 161 回、 第 162 回、第 164 回、 第 165 回
田中 克志	静岡大学 人文学部教授	第 156 回～第 165 回
山中 崇弘	静岡新聞社 常務取締役	第 156 回～第 158 回、 第 161 回～第 165 回