

答 申

第1 審査会の結論

実施機関は、「奈良県〇〇市〇〇地内における特定事業者による奈良県砂防指定地等管理条例違反行為について ・本件土地に係る砂防指定地の区域が正確に示された地図又はそれに類する一切の資料。 ・平成23年7月から平成25年10月までの期間に本件土地のパトロールを行うために使用された公用車の使用状況（日付、時刻、使用部署、使用者、同乗者、走行距離等）が記載された一切の資料。 ・平成22年6月から平成28年7月までの期間に消防防災ヘリコプターで本件土地のパトロールを行った際の計画書や復命書その他何らの名称を以てするを問わず、それに関して記録された一切の資料。 ・平成26年3月27日に砂防課〇〇課長補佐が奈良土木事務所の当時の担当者である〇〇主査に対して行った聞き取り調査に関して記録された一切の資料。」の開示請求のうち、「奈良県〇〇市〇〇地内における特定事業者による奈良県砂防指定地等管理条例違反行為について ・平成26年3月27日に砂防課〇〇課長補佐が奈良土木事務所の当時の担当者である〇〇主査に対して行った聞き取り調査に関して記録された一切の資料。」に係る部分（以下「本件開示請求」という。）に対し、「平成26年3月27日に実施した特定事業者（砂防法違反）にかかる担当者ヒア結果」（以下「本件開示文書」という。）を特定し、全部を開示した決定（以下「本件決定」という。）については、〇〇市〇〇地内における奈良県砂防指定地等管理条例違反行為について平成26年3月27日に実施した県土マネジメント部奈良土木事務所（以下、単に「奈良土木事務所」という。）の職員に対する聞き取り調査の記録のうち本件開示文書の作成の基になった文書についても本件開示請求に係る対象文書として特定した上、改めて開示決定等すべきである。

第2 諮問事案の概要

1 行政文書の開示請求

審査請求人は、平成28年8月1日、奈良県情報公開条例（平成13年3月奈良県条例第38号。以下「条例」という。）第6条第1項の規定に基づき、奈良県知事（以下「実施機関」という。）に対し、「奈良県〇〇市〇〇地内における特定事業者による奈良県砂防指定地等管理条例違反行為について ・本件土地に係る砂防指定地の区域が正確に示された地図又はそれに類する一切の資料。 ・平成23年7月から平成25年10月までの期間に本件土地のパトロールを行うために使用された公用車の使用状況（日付、時刻、使用部署、使用者、同乗者、走行距離等）が記載された一切の資料。 ・平成22年6月から平成28年7月までの期間に消防防災ヘリコプターで本件土地のパトロールを行った際の計画書や復命書その他何らの名称を以てするを問わず、それに関して記録された一切の資料。 ・平成26年3月27日に砂防課〇〇課長補佐が奈良土木事務所の当時の担当者である〇〇主査に対して行った聞き取り調査に関して記録された一切の資料。」の開示請求を行った。

2 実施機関の決定

平成28年9月1日、実施機関は、本件開示請求に対応する行政文書として、本件開示文書を特定した上で、本件決定を行い、審査請求人に通知した。

3 審査請求

審査請求人は、平成28年9月7日、本件決定を不服として、行政不服審査法（平成26年法律第68号）第2条の規定に基づき、実施機関に対し、本件決定の取消しを求める審査請求を行った。

4 諮問

平成28年10月7日、実施機関は、条例第19条の規定に基づき、奈良県情報公開審査会（以下「当審査会」という。）に対して、当該審査請求に係る諮問を行った。

第3 審査請求人の主張要旨

1 審査請求の趣旨

「平成28年9月1日付け、砂災第124号の全部開示決定処分を取消す」との裁決を求めます。

2 審査請求の理由

審査請求人が、審査請求書等において主張している審査請求の理由は、おおむね次のとおりである。

(1) 審査請求書

平成28年6月6日、奈良県県政情報センターにおいて、〇〇課長補佐が同席の場で、〇〇課長、〇〇係長が一部の報道機関の複数人に閲覧させた資料が存在するが、今回の請求では開示されていない。〇〇課長の説明では、「事実と異なることを書いていた」と説明を受けたが、「事実と異なる」と「保存文書」の意味は異なる。公務に必要である保存されている文書であり、行政文書であり、開示対象に該当する。

(2) 反論書

ア 本件審査請求の対象文書の行政文書該当性について

(ア) 本件審査請求の対象文書の内容について

本件開示請求に対して開示された行政文書と本件審査請求の対象文書の内容は殆ど同一であり、それらの内容からは、いずれか一方のみを行政文書として取り扱い、他方の行政文書該当性を否定することはできないものと思料する。

また、本件審査請求の対象文書のうち、本件開示請求に対して開示された行政文書において削除されている内容は、聞き取り調査の対象者たる職員自身の過去の思考や言動、行政指導の相手方の反応について対象者から伝聞によって示され、具体的な年月日を示す文言も含まれており、極めて具体性を帯びている。さらに、本件審査請求の対象文書の表題に続いて文責を示す「聴取者」の項目には、当該文書の作成者である県土マネジメント部砂防課（以下、単に「砂防課」という。）の〇〇課長補佐の名が記載されており、将来的に単なる記

憶喚起のために備えた資料ではなく、他職員による確認を想定した体裁を整えていることは明らかである。

これらのことから、本件審査請求の対象文書は、①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推敲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などには当たらず、ましてや単なる個人的私的メモと評価し得る内容ではなく、本件審査請求の対象文書の「行政文書該当性」を否定することはできないものと思料する。

(イ) 本件審査請求の対象文書の実施機関による取扱い経緯について

本件審査請求の対象文書は、奈良県庁本庁舎県政情報センターにおいて、総務部総務課の県政情報担当の〇〇課長補佐が同席した上で、県土マネジメント部砂防・災害対策課（以下、単に「砂防・災害対策課」という。）の〇〇課長及び同課の〇〇係長が、平成28年6月6日の執務時間中でありかつ同人らの勤務時間中でもある14時頃に、一部の報道機関の複数の記者に閲覧させた上、一字一句記録させるなどしている。即ち、行政事務として使用された行政文書である。

また、その際に、それまでの報道機関の取材等に対して存在を否定していた文書について一転して閲覧させることになった経緯に関して、〇〇係長は「内部で検討した上での対応である。」との説明をしている。

なお、同記者らからの別に文書が存在するはずであるという指摘を受けて、やむを得ず閲覧させるに至ったというような経緯があったとしても、本件審査請求の対象文書の「行政文書該当性」を否定するものではない。

これらのことから、遅くとも同日以降においては、本件審査請求の対象文書の「行政文書該当性」を否定することはできないものと思料する。

(ウ) 本件開示請求の対象文書の作成時期について

本件開示請求に対して開示された行政文書の内容は、平成26年3月27日に砂防課の〇〇課長補佐が奈良土木事務所の当時の担当者である〇〇主査に対して行った聞き取り調査結果を記録したものであるにもかかわらず、実施機関は、平成28年10月7日付けで発出した弁明書（諮問書において引用された実施機関の弁明書をいう。以下同じ。）において、平成28年3月に作成した旨を述べている。しかも、それは、平成〇〇年〇〇月〇〇日に奈良県警察からの捜査関係事項照会を契機として、平成26年3月の調査実施後間もなくのうちに作成した本件審査請求の対象文書を恣意的に改竄し、又は本件審査請求の対象文書の内容を基にして別途作成したものである旨を述べている。換言すれば、本件開示請求に対して開示された行政文書は、平成26年3月27日の前記聞き取り調査結果を直接的に受けて作成されたものではないことは明白であり、その後2年もの期間が経過した平成28年3月の時点で、本件審査請求の対象文書の記載内容に基づいて、又は記載内容を参考にしながら、それとは別に新たに作成されたものであることは明らかである。

そして、本件審査請求の対象文書の内容は、前述のとおり、平成26年3月27日に砂防課の〇〇課長補佐が奈良土木事務所の当時の担当者である〇〇主査に対して行った聞き取り調査に関して記録されたものであって、その分量は

A4サイズ1枚余りに収まる程度の分量であり、そのヒアリング結果の推敲ないし検討がその後2年間という長期にわたって続けられていたというような実施機関の主張は、社会通念及び行政実務の通常の様相に照らして、真実として到底認められるものではない。

これらのことから、遅くとも平成26年3月27日の前記聞き取り調査の後に当該文書を作成し終えるまでに要する相当の期間が経過した時点、すなわち、遅くとも平成26年4月上旬頃の時点においては、本件審査請求の対象文書の「行政文書該当性」を否定することはできないものと思料する。

イ 平成28年10月7日付け弁明書の記載内容について

(ア) 本件審査請求の対象文書に対する実施機関の認識について

実施機関は、本件開示請求の内容である「奈良県〇〇市〇〇地内における特定事業者による奈良県砂防指定地等管理条例違反行為について平成26年3月27日に砂防課〇〇課長補佐が奈良土木事務所の当時の担当者である〇〇主査に対して行った聞き取り調査に関して記録された一切の資料。」に係る部分に対応する行政文書として、弁明書「2. 本件審査請求について」において、「平成28年6月6日、奈良県県政情報センターにおいて、〇〇課長補佐が同席の場で、〇〇課長、〇〇係長が一部の報道機関の複数人に閲覧させた資料。」(略)についても、開示を求めるものであると解される」と述べ、本件審査請求の対象文書の存在及びそれが本件開示請求の対象文書となり得る内容であることを認めている。

また、弁明書「3. 本件対象文書の行政文書該当性について」においても、本件審査請求の対象文書について「本件開示請求に対応する内容を含んでいる」ことを認めている。

さらに弁明書「2. 本件審査請求について」において、「平成28年6月6日、奈良県県政情報センターにおいて、〇〇課長補佐が同席の場で、〇〇課長、〇〇係長が一部の報道機関の複数人に閲覧させた」事実を認め、加えて、弁明書「3. 本件対象文書の行政文書該当性について」において、「条例第2条第2項に規定する「行政文書」に該当しないと解し、開示対象としなかったものである」などと述べ、遅くとも平成28年8月1日の本件開示請求の時点で、本件開示請求に対して全部開示決定が行われて開示された文書の他に、本件審査請求の対象文書の存在を認識していたものであることを認めている。

これらのことから、実施機関は、平成28年8月1日の本件開示請求の時点で、本件開示請求に対して開示された行政文書と本件審査請求の対象文書の両方が存在することを認識している。すなわち、実施機関は、本件審査請求の対象文書の存在を認識しながら、故意にその存在を隠蔽して、全部開示決定を行って本件開示請求に対して開示された行政文書のみが存在することとし、同文書を開示したことがうかがえる。

なお、本件開示請求に対して開示された行政文書と本件審査請求の対象文書は殆ど同一の内容であるものの、後者において削除されている内容は、砂防指定地内の条例違反行為に対して、奈良県の担当者が許可期限の経過した事実を失念していたことを隠蔽するため、許可期限経過後も変更許可申請書を提出するよう行為者に行政指導していた内容が記録されているなど、実施機関である奈良県にとって都合の悪い部分が大半を占める。しかも、平成28年3月に改

正された奈良県砂防指定地等管理条例の改正のための法制担当部署との事前の協議において、この記録内容を問題視した砂防・災害対策課は、同条例第6条（変更許可）の条文「（略）許可を受けた者は、当該許可を受けた事項について変更しようとするときは、（略）知事の許可を受けなければならない。」とする規定につき、「（略）「事前に」知事の許可を受けなければならない。」とする条例改正を検討していたという証言も得られている。

（イ）本件審査請求の対象文書の作成経緯や発見経緯について

実施機関は、弁明書「3. 本件対象文書の行政文書該当性について」において、「一部の報道機関」から今回の請求と同様の情報公開請求があり、本件行政文書を特定した上で、行政文書の全部開示決定を行ったところ、その決定の翌日に、当該請求者から、別に文書が存在するという指摘があり、調査した結果、本件対象文書を発見した」などと述べているが、一方で同項目において、本件開示請求に対して開示された行政文書は、平成〇〇年〇〇月に奈良県警察による捜査関係事項照会を受けて、本件審査請求の対象文書の内容を改竄して作成し、同月29日付で同照会に対する回答として発出したことを認めている。

これは、本件対象文書を発見した時期を平成28年6月7日とする説明の信憑性自体を弾劾する説明であり、実施機関から提出された弁明書記載の内容の審議について疑義があるものと言わざるを得ない。

延いては、先述のように、平成〇〇年〇〇月に本件審査請求の対象文書の内容を改竄して捜査資料として捜査機関に提供するが如き行為が真実である場合は、刑法第156条（虚偽公文書作成罪）、同法第158条（偽造（虚偽）公文書行使罪）及び同法第258条（公用文書等毀棄罪）に該当する可能性がある行為であり、行為の具体的内容の如何によっては同法第172条（虚偽告訴罪）に該当する行為であるものと指摘せざるを得ない。

したがって、今般、本件開示請求の行われた平成28年8月1日時点においては、本件開示請求に対して全部開示決定が行われて開示された文書が既に存在したことは確かであるが、別途この開示請求に対応する文書が存在し、それを意図的に隠蔽しようとした事実は明らかであり、万一、本件審査請求が棄却されるようなことがあつては、奈良県における情報公開制度の趣旨目的を著しく没却するものであるばかりでなく、行政に対する信頼を失墜させ公益を害し、個人の人権をも侵害する悪質な行為の助長とも評さざるを得ず、社会正義に著しく反するものである。

（ウ）本件審査請求の対象文書の管理状況について

i 文書について

実施機関は、弁明書「3 本件対象文書の行政文書該当性について」において、「本件対象文書は、当時の課長補佐の個人ファイルに綴じられ、そのファイルは個人の書架にあった」などと述べている。

ここにいう「個人の書架」とは砂防・災害対策課執務室内に設けられた書架を指すものであると推察されるが、本庁分庁舎6階の砂防・災害対策課の執務室内に設けられた個人の用に供することが是認された領域は、他課室等と同様に、衣服等を収納するロッカー等の極めて限られた部分しか存在しないものと推察され、その他は組織の用に供する領域であり、たとえ職員に各々貸与された事務機の引き出し等といえどもその例に漏れないことは明らか

であり、ましてや書架などの部分は明らかに職務上組織的に用いられるべき領域であることは疑い得ない。

また、「当時の課長補佐」とは〇〇課長補佐のことであると推察されるが、同人は平成28年4月1日付けで出先機関へ異動しており、異動から本件開示請求までの4箇月間もの長期にわたって、個人的私的なファイルが書架に置かれたままにされていたという主張は説得性に欠けるものであり、同ファイルの綴じられていた文書の性質は、行政文書に該当するものと言わざるを得ない。さらに言えば、同ファイルに綴じられていたその他の文書については、実施機関自体によって行政文書として取り扱われているものが多数存在するものと推察する。

ii 電磁的記録について

実施機関は、弁明書「3. 本件対象文書の行政文書該当性について」において、「作成した電子データを含む個人のメモや個人手持ちの資料の電子データは、個人作業フォルダの容量に制限があったことから、容量に余裕のある課の共有ドライブ内の個人作業領域に保存していた」などと述べている。

ここにいう「個人作業領域」についてであるが、実施機関が設置した共有ドライブは、早くとも一部の報道機関の複数の記者らが本件審査請求の対象文書について隠蔽行為を指摘した平成28年6月6日ないしその直前の時点では、組織的に用いる領域と個人的私的に用いる領域は区別された状態にはなかったものと推察する。言うまでもなく、実施機関がいう「個人作業領域」には、本件に係る文書に限らず、職務上作成し、又は取得し、職員が組織的に用いられていた、数多くの行政文書の電磁的記録も併せて保存されていたものと推察する。実際に、実施機関が弁明書において記載していた奈良県警察からの捜査関係事項照会のための文書やその回答に供した本件開示請求に対して開示された行政文書も同じ共有ドライブに保存されていたものであり、幾層にも設けられたフォルダの階層のうち、下位数層の階層を除いて、本件審査請求の対象文書の電磁的記録が保存されていた同じフォルダ内に保存されていたものと推察する。

それに、そもそも実施機関が設置した共有ドライブの設置目的は、組織的に用いる電磁的記録の運用のためであることは明らかであり、個人的私的な文書を長時間にわたって保存していたという主張自体が失当である。本件審査請求の対象文書の電磁的記録の容量は僅か数十キロバイト程度のものであるものと考えられ、作業フォルダの容量に制限があったことから共有ドライブを使用していたとする主張は、極めて説得性に欠ける。

また、実施機関は、「当該電子データを当時の課長補佐以外の者が使用した事実はなかった」としているが、平成28年6月6日に〇〇砂防・災害対策課長及び〇〇係長らが職務行為として報道機関の複数の記者にその印刷したものを閲覧させているのであるから、その時点又は直前に同人らが電磁的記録を用紙に出力する行為を行っているものと考えられ、この説明自体が明らかに虚偽のものであると推察される。これらのことから、同日時点では共有フォルダのみならず、各職員に貸与されている電子計算機のうち、〇〇砂防・災害対策課長又は〇〇係長若しくはその両名のものの個々のドライブに、本件審査請求の対象文書の電磁的記録が保存されていた可能性も高いものと思われる。

県情報公開審査会においては、実施機関によって本件審査請求の対象文書の電磁的記録及びそれが保存されていたドライブやフォルダの構成の改竄等が行われている可能性が多分にあることから、実施機関が主張する電磁的記録の管理状況等に関するこれらの内容の真偽について、インカメラ調査を含む条例により付与された調査権限を十分に行使した上で、妥当な結論を導くよう強く求めるものである。

(3) 口頭意見陳述

本件開示文書は、本件審査請求の対象文書に記載された内容を一部削除したものであり、当該削除部分に記載されていた内容は、実施機関にとって都合の悪いものである可能性が高く、公益的に問題があると考えられる。砂防法（明治30年法律第29号）の違反事件に関する県の事務が正確に行われていたかどうかを確認することは、福祉向上のために必要であり、県民には知る権利がある。

実施機関は、弁明書において、本件審査請求の対象文書を課長補佐の個人的なメモであると主張しているが、当該文書の電磁的記録は、実施機関の職員が閲覧できる共有フォルダに保管されていることを認めている。

また、個人の書架に本件審査請求の対象文書を保存していたとしているが、実施機関には個人の書架は存在しないことも確認できている。

さらに、その保管の目的については課長補佐が本件審査請求の対象文書を推敲するためであるとしているが、当該課長補佐以外の者が当該文書を見ている事実がある。実施機関は、報道機関の取材に対して本件審査請求の対象文書の存在を否定していたが、報道機関の指摘を受けて、当時の担当係長が実施機関の内部で検討したと発言したうえで、県の施設で閲覧させている。業務で閲覧された文書が行政文書開示請求において不開示となる理由はない。

以上のことから、本件審査請求の対象文書が行政文書ではないとする実施機関の主張は認められない。

第4 実施機関の説明要旨

実施機関が、弁明書及び口頭理由説明において説明している本件決定の理由は、おおむね次のとおりである。

1 弁明書

(1) 本件審査請求について

本件審査請求は、本件行政文書以外に「平成28年6月6日、奈良県県政情報センターにおいて、〇〇課長補佐が同席の場で、〇〇課長、〇〇係長が一部の報道機関の複数人に閲覧させた資料」についても、開示を求めるものであると解される。

(2) 審査請求人が開示を求める文書について

実施機関は、審査請求人が開示を求める文書について、本件開示請求に対応する内容を含んでいるが、条例第2条第2項に規定する「行政文書」に該当しないと解し、開示対象としなかったものである。

本件開示文書は、「一部の報道機関」から今回の請求と同様の情報公開請求があり、本件開示文書を特定した上で、行政文書の全部開示決定を行ったところ、その決定の翌日に、当該請求者から、別に文書が存在するという指摘があり、調査した

結果、審査請求人が開示を求める文書を発見したものである。

審査請求人が開示を求める文書は、当時の課長補佐の個人ファイルに綴じられ、そのファイルは個人の書架にあった。また、当該文書の電子データを確認したところ、課の共有ドライブ内の個人フォルダ（以下「個人作業領域」という。）に保存されていた。

審査請求人が開示を求める文書の作成経緯等について、当時の課長補佐に確認したところ以下のとおりであった。

- ・平成26年3月27日に、当時の状況を把握するために、平成24年度まで奈良土木事務所を担当していた者1名に、〇〇市〇〇地内における奈良県砂防指定地等管理条例違反行為について、聞き取りを実施した。
- ・個人手持ちの聞き取りメモを業務PCで作成した当該文書は、作成途中であり、手持ちのメモであったことから、課内で報告、供覧しなかった。
- ・作成した電子データを含む個人のメモや個人手持ちの資料の電子データは、個人作業フォルダの容量に制限があったことから、容量に余裕のある課の共有ドライブ内の個人作業領域に保存していた。
- ・平成〇〇年〇〇月〇〇日に奈良県警察から担当職員等への聴取記録を提出するよう捜査関係事項照会があった際、過去に聞き取りを実施したことを思い出し、過去に自ら聞き取った作成途中の当該文書について、内容の確認を行った。
- ・奈良土木事務所から担当職員の言動の曖昧さを確認していたことから、当該文書の情報に曖昧なものもあるとの認識のもと、奈良県警察に回答する上で、正確な事実の把握を困難にするおそれがあるのではとの思いから、内容等を精査、整理した本件開示文書を作成し、課内で供覧、決裁を経て、平成〇〇年〇〇月〇〇日に本件開示文書を捜査関係事項照会に対する回答として提出した。

なお、審査請求人が開示を求める文書は、本件開示文書を作成した後においても課の共有ドライブの個人作業領域の中に保存されている。

条例上の行政文書の定義は、「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」（条例第2条第2項）とある。

この中で、「組織的に用いるもの」の要件は、作成又は取得に関与した職員個人の段階のものでなく、組織としての共有文書の実質を備えた状態を意味する。

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って、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推敲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などは、組織的に用いるものには該当しないと解している。

未完成の個人のメモである審査請求人が開示を求める文書は、作成者の職員がそれをもとに行政文書を作成するために加筆修正を行っている推敲段階のものであることから、組織共用にいたる前の段階のデータであり、行政文書に当たらない。

また、審査請求人が開示を求める文書の電子データは、課の共有ドライブの個人作業領域にデータが保存されていたが、個人作業領域のファイルは原則担当者以外の者がファイルを閲覧することはなく、また、当時の課長補佐としてもファイルの共用を企図したものではなく、実際に当該電子データを当時の課長補佐以外の者が使用した事実はなかった。

このような文書の内容及び使用等の状況からすると、審査請求人が開示を求める文書は、メモとして作成された個人の資料であって、これを組織として用いるため

に作成され、組織的に共用している文書ということはず、奈良県における行政文書に該当するものとは認めることはできないことから、本件開示文書を特定して全部開示決定したものである。

2 口頭理由説明

通常、奈良県砂防指定地等管理条例に係る違反行為に対する指導は、各地域を管轄する土木事務所で行っているが、実施機関が再三に渡り行為の是正の指導を行っても違反行為者がそれに応じない場合、砂防・災害対策課も当該土木事務所と連携して違反行為者の対応に当たることになる。

本件違反行為については、規模の大きい違反行為であり、奈良土木事務所の指導に応じず、違反行為者が是正を行わなかったため、砂防・災害対策課が奈良土木事務所と連携して当該違反行為の是正指導等の対応に当たっていた。

審査請求人が開示を求める文書は、課長補佐が、今後の自身の業務に備えるため、本件違反行為が是正に至らない原因を把握しようと考え、奈良土木事務所の当時の担当職員に個人的に状況を聞き取った内容をそのまま書き起こしたものであり、組織的に行われた事情聴取に係るものではない。また、課長補佐は、奈良土木事務所の担当職員に発言の根拠を確認せず保管していたものである。

そして、奈良土木事務所の当時の担当職員の証言内容には、曖昧不明瞭な点が多かったことから、課長補佐は、必ずしも事実関係を示した文書ではないと類推し、奈良県警察が実施機関に対して行った捜査関係事項照会に対する回答を作成するに当たって、特に曖昧である記述を含めて奈良県警察に回答すると、奈良県警察による正確な事実の把握を困難にするおそれがあると考え、審査請求人が開示を求める文書から、確認できる範囲内で不明確な内容を削除し、本件開示文書を奈良県警察に提出したものである。

審査請求人が開示を求める文書は、課内で報告・供覧等の処理はされておらず、課長補佐が個人的に用いる書架に、ファイルに編纂されたうえで保管されていた。また、審査請求人が開示を求める文書の電磁的記録は、実施機関から貸与された電子計算機を使用して閲覧する共有ドライブ内の課長補佐の名前を冠した個人作業領域に保存されていた。このような保管状況にある文書については、実施機関においては、通常他の職員が閲覧することはなく、実際に閲覧した事実もない。

これらのことから、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、職員の個人的な検討段階にとどまるメモであり、行政文書には該当しないものと判断した。

第5 審査会の判断理由

当審査会は、本件事案について審査した結果、次のとおり判断する。

1 基本的な考え方

条例は、その第1条にあるように、県政に対する県民の理解と信頼を深め、県民の県政への参加を促進し、もって県民の知る権利への理解を深めつつ、県の有するその諸活動を県民に説明する責務が全うされるようにするとともに、公正で開かれた県民本位の県政を一層推進することを目的として制定されたものであり、その解釈・運用に当たっては、県民の行政文書開示請求権を十分尊重する見地から行わなければならない。

したがって、当審査会は県民の行政文書開示請求権を十分尊重するという条例の趣旨に従い、実施機関の意見聴取のみにとどまらず、審査に必要な関係資料の提出を求め、当審査会により調査を行い、条例の適用について判断することとした。

2 本件決定の妥当性について

審査請求人は、本件開示文書以外に、「平成28年6月6日、奈良県県政情報センターにおいて、〇〇課長補佐が同席の場で、〇〇課長、〇〇係長が一部の報道機関の複数人に閲覧させた資料」についても、本件開示請求に対応する行政文書であるとして開示を求めているのに対し、実施機関は、当該文書は条例第2条第2号に規定する行政文書に該当しないと主張しているため、以下検討する。

(1) 本件審査請求の趣旨について

本件開示請求に係る文書は、砂防法違反に係る特定の事案について、当該事案の違反指導を行った奈良土木事務所の担当者に対し、砂防法を所管する砂防・災害対策課の課長補佐が事実関係を把握するために行った聞き取り調査の記録である。

実施機関は、本件決定により「平成26年3月27日に実施した特定事業者（砂防法違反）にかかる担当者ヒア結果」を開示したが、審査請求人は、本件開示文書以外にも、内容がほぼ同一の別の文書が存在し、これについても開示すべきであると主張している。

これに対し、実施機関は、審査請求人が開示を求める文書の存在について認めた上で、当該文書は、条例第2条第2項に規定する行政文書に該当しないと主張している。

以上の事実関係から、本件事案の争点は、当該文書が条例第2条第2項に規定する行政文書に該当するか否かである。

(2) 審査請求人が開示を求める文書について

当審査会が、「平成28年6月6日、奈良県県政情報センターにおいて、〇〇課長補佐が同席の場で、〇〇課長、〇〇係長が一部の報道機関の複数人に閲覧させた資料」について提示を求め、これを見分したところ、違反事案について、奈良土木事務所の対応の状況、行為者に対する指導の状況、関係市町村とのやりとり等が記載されていた。提示された文書と本件開示文書との違いとして、提示された文書の末尾の7行が本件開示文書にはない点、また、文言の細部が一部異なっている点が挙げられるが、それ以外は同じ内容であることが認められた。

次に、提示された文書の作成の経緯、保存、利用等の状況についての実施機関の説明を要約すると、概ね次のとおりである。

ア 平成26年3月27日、聞き取り調査を行った。

イ 聞き取り調査を行った課長補佐が、その記録として当該文書を作成し、電子データを共有フォルダに保存した。また、印刷した紙媒体を自分の事務机の引き出しに保存した。

ウ 当該文書の紙媒体は供覧しておらず、また、個人のファイルに綴じられていたので他の職員は見えていない。

エ 当該文書の電子データを閲覧した者はいない。

オ 平成〇〇年〇〇月〇〇日に奈良県警察から捜査関係事項照会があり、当該文書の一部に修正を加えることにより本件開示文書を作成し、奈良県警察に提出した。

カ 当該文書は、本件開示文書の作成後も別途保存されている。

そして、提示された文書及び本件開示文書に係る作成の経緯、内容等を勘案すると、審査請求人が開示を求める文書は、〇〇市〇〇地内における奈良県砂防指定地等管理条例違反行為について平成26年3月27日に実施した奈良土木事務所の職員に対する聞き取り調査の記録のうち本件開示文書の作成の基になった文書（以下「本件対象文書」という。）であると認められる。

(3) 本件対象文書の条例第2条第2項該当性について

条例に基づく開示請求の対象となる「行政文書」については、条例第2条第2項本文において、「実施機関の職員（県が設立した地方独立行政法人にあっては、役員を含む。以下同じ。）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、当該実施機関が保有しているもの」と規定されている。

本件対象文書は、砂防課の職員が砂防法違反行為に対する指導状況を整理するために作成したものであることから、職務上作成されたものであることは明らかである。

次に、本件対象文書が、実施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にあるかどうかという点について、実施機関は、当該聞き取り調査は課長補佐が個人的に実施したものであり、本件対象文書は組織的に用いているものではないと主張している。

この点、実施機関の説明によると、違反行為に対する指導は、通常各土木事務所において行うところ、重大な事案等については必要に応じ主管課である砂防・災害対策課と連携して対応に当たるとされているとのことであり、当該聞き取り調査は、その一環として行われたものであると考えられるところである。

また、当該聞き取り調査を実施したのは同課の課長補佐であるが、実施機関における課長補佐の役職は、一定の場合に代決権を持つ重要な役職であることを考慮すると、当該課長補佐が、事案の詳細を知る土木事務所の担当者から事情を聴取することは、同課の職務遂行上必要なことであり、当該聞き取り調査は組織として行われたものであると考えるのが相当である。

さらに、本件対象文書は、公式に外部の機関に提出された本件開示文書の作成の基になった文書であり、このことは、当該聞き取り調査の内容が組織として共用されるべき内容を含んでいることを示している。

そうすると、当該聞き取り調査に係る記録を作成し、保存することは、同課の職務遂行上必要なことであると考えられ、本件対象文書は、組織として共用されるべきものであると解される。

一方、実施機関は、本件対象文書について、紙媒体は個人の綴りに綴じられ供覧もしていないこと、また、電子データは個人領域に保存され他の職員はアクセスしていないことを理由に、組織として共用されていないと主張している。

しかしながら、行政文書該当性は、保存場所や利用した職員の人数等の外形的な事実のみにより判断されるものではなく、先に述べたとおり、文書の内容、性格、趣旨、目的等を総合的に勘案し判断すべきものであり、当該主張は採用できない。

さらに、実施機関は、本件対象文書は本件開示文書の作成過程における文書であり、未完成のものであるため組織共用されていない旨主張している。

しかしながら、本件対象文書が作成されてから本件開示文書が作成されるまで2年が経過していること、さらに、本件対象文書が、奈良県警察から捜査関係事項照会がなされることを想定して作成されたとは認め難いことを考慮すると、当該主張についても採用できない。

これらのことから、本件対象文書は、条例第2条第2項に規定する行政文書に該当すると認められる。

(4) まとめ

実施機関は、本件開示請求に対し、該当する内容を含む二つの文書のうち一方の文書を開示した。

本件開示文書は、本件対象文書を基にその内容を整理した上で公式に外部の機関に提出した文書であり、この意味においては実施機関において最終的に確定した文書であるといえる。

本件開示請求は聞き取り調査の記録の開示を求めるものであり、記録として最終的に確定したものを開示すべきと実施機関が考えたことは、必ずしも不自然ではないと考えられるところである。

しかしながら、本件開示請求の場合は、以前に他者から同様の開示請求があり、当該他者から本件対象文書の存在について指摘された経緯があること、そして、本件開示請求書の記載が「一切の資料」とされていること、さらに、本件対象文書の末尾の7行には一定程度有意な情報が記載されていると認められること等を勘案すると、本件開示文書と併せて本件対象文書についても開示対象として特定することを視野に、実施機関はその行政文書該当性について慎重に検討すべきであった。

本件対象文書は、(3)で述べたとおり行政文書に該当すると認められるため、実施機関はこれについても本件開示請求に係る対象文書として特定した上、改めて開示決定等すべきである。

3 結 論

以上の事実及び理由により、当審査会は「第1 審査会の結論」のとおり判断する。

第6 審査会の審査経過

当審査会の審査経過は、別紙のとおりである。

(別 紙)

審 査 会 の 審 査 経 過

年 月 日	審 査 経 過
平成28年10月 7日	・ 実施機関から諮問及び弁明書の写しの提出を受けた。
平成29年 2月10日	・ 実施機関から審査請求人の反論書の写しの提出を受けた。
平成29年 8月24日 (第210回審査会)	・ 事案の審議を行った。 ・ 事案の併合を行った。
平成29年 9月22日 (第211回審査会)	・ 実施機関から不開示理由等を聴取した。 ・ 事案の審議を行った。
平成29年10月27日 (第212回審査会)	・ 審査請求人から意見等を聴取した。 ・ 事案の審議を行った。
平成29年11月24日 (第213回審査会)	・ 事案の審議を行った。
平成29年12月22日 (第214回審査会)	・ 事案の審議を行った。
平成30年 1月25日 (第215回審査会)	・ 答申案のとりまとめを行った。
平成30年 2月 8日	・ 実施機関に対して答申を行った。

(参 考)

本 件 答 申 に 関 与 し た 委 員

(五十音順・敬称略)

氏 名	役 職 名	備 考
いろめよしお 以呂免義雄	弁護士	会長代理
くぼ ひろこ 久保 博子	奈良女子大学研究院生活環境科学系 教授（住生活・住環境学）	
こたに まり 小谷 真理	同志社大学政策学部准教授（行政法）	
のだ たかし 野田 崇	関西学院大学法学部法律学科教授 （行政法）	会 長
ほそみみえこ 細見三英子	元産経新聞社記者	