

答 申

第1 審査会の結論

実施機関の決定は妥当である。

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29年3月13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、「①平成〇〇年〇〇月〇〇日付け砂災第〇〇〇号で県土マネジメント部長が発した「調査結果」に記載される「平成〇〇年〇〇月〇〇日、〇〇日、〇〇日」に分庁舎6階入札室で行われた調査における聞き取り記録及び聞き取り記録に関する報告及び情報共有等のために作成された一切の資料（電磁的記録を含む。） ②奈良県県土マネジメント部次長〇〇〇〇氏のE-mailアドレス（交流ネット）にて送受信された平成〇〇年〇〇月〇〇日から〇〇月〇〇日までの一切の資料（添付資料を含む。電磁的記録を含む。）。（①に関する文書） ③平成27年度以降に砂防指定地台帳及び附図又は参考図の作成又は整理のために県土マネジメント部砂防・災害対策課に新たに設置されたGISがインストールされた電子計算機（パソコン）で作成された一切の資料及び作成中の一切の資料（電磁的記録を含む。）並びに当該電子計算機を起動し、又はログインした日時等が記録された一切の資料（電磁的記録を含む。）。」の開示請求を行った。

2 実施機関の決定

実施機関は、1に記載の開示請求のうち、「平成27年度以降に砂防指定地台帳及び附図又は参考図の作成又は整理のために県土マネジメント部砂防・災害対策課に新たに設置されたGISがインストールされた電子計算機（パソコン）で作成された一切の資料及び作成中の一切の資料（電磁的記録を含む。）」については、別途開示決定等を行うこととし、平成29年3月27日、その余の部分（以下「本件開示請求」という。）のうち、「平成〇〇年〇〇月〇〇日付け砂災第〇〇〇号で県土マネジメント部長が発した「調査結果」に記載される「平成〇〇年〇〇月〇〇日、〇〇日、〇〇日」に分庁舎6階入札室で行われた調査における聞き取り記録及び聞き取り記録に関する報告及び情報共有等のために作成された一切の資料（電磁的記録を含む。）」に係る部分（以下「請求1」という。）及び「奈良県県土マネジメント部次長〇〇〇〇氏のE-mailアドレス（交流ネット）にて送受信された平成〇〇年〇〇月〇〇日から〇〇月〇〇日までの一切の資料（添付資料を含む。電磁的記録を含む。）（①に関する文書）」に係る部分（以下「請求2」という。）に対応する行政文書については、次の（1）開示する行政文書（以下「本件開示文書」という。）のとおり特定し、また、「平成27年度以降に砂防指定地台帳及び附図又は参考図の作成又は整理のために県土マネジメント部砂防・災害対策課に新たに設置されたGISがインストールされた電子計算機を起動し、又はログインした日時等が記録された一切の資料（電磁的

記録を含む。)。」に係る部分(以下「請求3」という。)に対応する行政文書(以下、本件開示文書及び請求3に対応する行政文書を総称して「本件行政文書」という。)については、作成又は取得していないため不存在とし、本件開示請求について、(2)開示しない部分を除いて開示する旨の行政文書の一部開示決定(以下「本件決定」という。)を行い、(3)開示しない理由を付して、審査請求人に通知した。

(1) 開示する行政文書

- ア 平成〇〇年〇〇月〇〇日郡山土木事務所における協議時の発言確認の調査書(以下「本件調査書」という。)
- イ 平成〇〇年〇〇月〇〇日郡山土木事務所における協議時の発言確認の調査に係る県土マネジメント部〇〇次長受信メール(以下「本件受信メール」という。)
- ウ 平成〇〇年〇〇月〇〇日郡山土木事務所における協議時の発言確認の調査に係る県土マネジメント部〇〇次長送信メール(以下「本件返信メール」という。)

(2) 開示しない部分

- ア 平成〇〇年〇〇月〇〇日郡山土木事務所における協議時の発言確認の調査書のうち、聴取日欄、調査対象者欄及び回答欄
- イ 県土マネジメント部〇〇次長受信メールのうち、職員のメールアドレス、調査対象者名、表題、日時、調査対象者が特定できる記述及び添付ファイル
- ウ 県土マネジメント部〇〇次長送信メールのうち、職員のメールアドレス、調査対象者名、表題、日時及び調査対象者が特定できる記述
- エ 平成27年度以降に砂防指定地台帳及び附図又は参考図の作成又は整理のために県土マネジメント部砂防・災害対策課に新たに設置されたGISがインストールされた電子計算機を起動し、又はログインした日時等が記録された一切の資料

(3) 開示しない理由

ア (2)のア及びウ

条例第7条第6号に該当

県の機関又は国、独立行政法人等、他の地方公共団体若しくは地方独立行政法人が行う事務又は事業に関する情報であって、公にすることにより、次に掲げるおそれその他当該事務又は事業の性質上、当該事務又は事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるため。

イ (2)のイ

条例第7条第5号に該当

県の機関の内部における審議、検討又は協議に関する情報であって、公にすることにより率直な意見の交換若しくは意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれ、不当に県民等の間に混乱を生じさせるおそれ又は特定の者に不当に利益を与え若しくは不利益を及ぼすおそれがあるため。

条例第7条第6号に該当

県の機関又は国、独立行政法人等、他の地方公共団体若しくは地方独立行政法人が行う事務又は事業に関する情報であって、公にすることにより、次に掲げるおそれその他当該事務又は事業の性質上、当該事務又は事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるため。

ウ (2) のエ
当該文書を作成又は取得していないため

3 審査請求

審査請求人は、平成29年6月22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、本件決定の取り消しを求める審査請求を行った。

4 諮問

平成29年7月21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

- (1) 県土マネジメント部次長〇〇〇〇氏が送受信したメールに添付された資料（以下「メール添付資料」という。）について、法令例規を厳格に解釈適用した上で開示義務が免除されると認められる内容以外の部分の開示、ないし公益的な目的に照らして全部開示を請求するものである。
- (2) 平成27年度以降に砂防指定地台帳及び附図又は参考図の作成又は整理のために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。）に新たに設置されたGISがインストールされた電子計算機を起動し、又はログインした日時が記録された一切の資料（以下「ログイン記録等」という。）の存在を認め、全部開示を請求するものである。
- (3) その他本件原請求に係る内容で、違法ないし不当に開示されていない部分の開示を請求するものである。

2 審査請求の理由

審査請求人が、審査請求書及び反論書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

実施機関は、条例の解釈適用を誤り、権限の逸脱ないし濫用によって、本来開示されるべき資料が隠蔽され、又は非開示とされている。

(2) 反論書

ア 請求の趣旨

実施機関が審査請求人に対し平成29年3月27日付け砂災第191号でした本件決定のうち、次の各項目に掲げる内容について、当該各項目に掲げるとおりの請求をするものである。

(ア) メール添付資料について

法令例規を厳格に解釈適用した上で開示義務が免除されると認められる内容以外の部分の開示、ないし公益的な目的に照らして全部開示を請求するものである。

(イ) ログイン記録等について

存在を認め、全部開示を請求するものである。

(ウ) 前2項目その他の内容について

違法ないし不当に開示されていない部分の開示を請求するものである。

イ 請求の理由

(ア) メール添付資料について

i 条例第7条第5号及び第6号該当性について

(i) 実施機関の主張に理由がないことについて

条例第7条第5号の趣旨は、県の機関が意思形成過程において行う企画、調整等の事務（以下「5号該当事務」という。）に関する情報には、内部で十分な検討協議がされていないものや、精度の点検がされていないものが含まれる場合があり、これが公開されることにより、県民等に誤解や混乱を与えたり、行政機関内部の自由率直な意見交換が妨げられたりするおそれがあるので、公開することにより当該又は同種の事務を公正かつ適切に行うことに著しい支障を及ぼすおそれのあるものは公開しないことができるとしたものと解される。

同条第6号の趣旨は、県の機関が関係者との間で行う監査、検査、取締り、交渉、渉外又は争訟等の事務（以下「6号該当事務」という。）に関する情報には、合意の成立や紛争の解決に向けて事前折衝等をする過程で出された提案や、行政機関内部で対応策を検討する過程で出された種々の意見等が含まれている場合があり、これが公開されることにより、今後、自由な発言、意見交換等が妨げられ、ひいては最終的な取締り方針若しくは合意の成立又は紛争の解決が困難になるおそれがあるので、公開することにより、当該若しくは同種の事務の目的は達成できなくなり、又はこれらの事務の公正かつ適切な執行に著しい支障を及ぼすおそれのあるものは公開しないことができるとしたものと解される。

県の機関が行う会議の中には、①事務執行のために必要な事項についての関係者との内密の協議を目的として行われたもの（例えば、違法行為の取締り方針や計画の決定のための事前打合せ、違法行為地及びその隣接地の個々の地権者等に対する事前の意向打診、個々折衝等を目的とする会合等）と、②それ以外の事務を目的として行われたもの（例えば、県の機関内部や市等の関係行政庁との事務打合せのための会合等）とがあり得る。

そのように分けて考えた場合、①の会議の内容が記録された資料を公開し、会議の内容が一般に明らかになると、取締りに支障を来し、関係者において、不快、不信の念を抱き、また、会議の内容等につき様々な憶測等がされることを危惧することも考えられ、その結果、以後会議への参加を拒否したり、率直な意見表明を控えたりすることも予想される。そうであれば、このような資料を公開することにより当該又は同種の事務の公正か

つ適切な執行に著しい支障を及ぼすおそれがあることは否定できない。

しかし、②の会議の内容が記録された資料については、これを公開しても、前記のような不都合な事態が生ずることは考え難い。したがって、このような資料を公開することにより当該又は同種の事務の公正かつ適切な執行に著しい支障を及ぼすおそれがあるということとはできない。

メール添付資料を公開することにより前記のようなおそれがあると言うためには、実施機関の責任において、その内容で摘示される会議等が5号該当事務又は6号該当事務に当たり、しかも、それが事務執行のために必要な事項についての関係者との内密の協議を目的として行われたものであり、かつ、メール添付資料に記載された情報について、その記載内容自体から、あるいは他の関連情報と照合することにより、違法行為の取締り方針や計画の決定に係る情報等が公になる可能性があることを主張ないし立証する必要があるのであって、実施機関において、前示した各点についての判断を可能とする程度の具体的な事実を主張ないし立証しない限り、メール添付資料の公開による前記のようなおそれがあると断ずることはできない。しかし、本件において、実施機関は、単に不開示の根拠とする条項を列挙するばかりであり、前記の各点について具体的に主張するところが全くない。

したがって、メール添付資料は、条例第7条第5号及び6号の該当性は否定されなければならない、実施機関による権限逸脱ないし濫用によって、違法に不開示とされたものである。

(ii) 不開示とすることが許容される情報の性質について

条例第1条によれば、条例の目的は「行政文書の開示を請求する権利を明らかにするとともに、情報公開の総合的な推進に関し必要な事項を定めることにより、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」であって、また、我が国の情報公開制度は、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を目的として構築されてきたものである。

そうであるならば、開示請求対象の行政文書の内容が単に行政にとって都合の悪いものであるという事実は、それを理由に不開示とすることは認められず、むしろ、公金の支出等について県民に対して背信的な意見や意思決定過程に関する内容が含まれていれば、これを開示して県民等の的確な批判の下に公正で民主的な行政の推進のために供すべきであるということが条例の最重要の目的とするところである。

条例第7条第5号の規定により保護されるべき「率直な意見の交換若しくは意思決定の中立性」、同条例6号の規定により保護されるべき「事務又は事業の適正な遂行」とは、その意見や意思、事務や事業等の内容が適法なものであることが前提であることは論を待たない。同条は、県の機関が故意又は重大な過失によって違法な施策を進めようとする意見の交換や違法な意思決定を行おうとする過程に関する記録内容についてまでも開示義務を免除する規定であると解釈することはできない。開示請求の対象となる行政文書の内容が、行政の災害対策に当たって、人命に関わる重大な

危険性を認識しておきながら、これを違法に放置してきたことを正当化したり、公金の支出等につき違法ないし不当な行政手続を行ったりすることの提案及び議論等が記録されているようなものであるとすれば、条例第7条第5号及び第6号の規定によっても開示義務が免除されるものではないことは明白である。

メール添付資料の内容が、平成〇〇年〇〇月〇〇日の会議における出席者らの発言に関する証言内容であって、県土マネジメント部の幹部職員等から、法律に違反して行われた私人の行為に起因して河川の護岸が崩落した事案に関して、「行政代執行によらず、腹を括って公共事業として是正工事を実施した」とか、住宅地に隣接する土地に亀裂が発生したまま奈良県が放置してきた事案に関して、「護岸が崩落して無理矢理河川が閉塞することにする」「違法行為案件は握りつぶすことができる」などという旨の内容が含まれているとすれば、条例はこれを不開示とすることを許容するものでは断じてない。

したがって、メール添付資料は、条例第7条第5号及び第6号の該当性は否定されなければならない、実施機関による権限逸脱ないし濫用によって、違法に不開示とされたものである。

(iii) 既に情報提供された内容を不開示としていることについて

当初一部開示決定に先立って、前記のとおり、県土マネジメント部長から県議会議員に対して、別添資料のとおり、公文書「調査結果について」（平成〇〇年〇〇月〇〇日付け砂災第〇〇〇号）が発出され、それに記載の「調査の結果」、「調査の概要」や「結論」等の項目において、調査における発言者等を判別することができる情報は開示されなかったものの、発言の内容やその発言をした者の人数等が具体的に記録された資料が提供されている。

メール添付資料の内容は、提供ないし開示されたその他の資料の内容に照らせば、平成〇〇年〇〇月〇〇日の会議における出席者らの発言に関する証言内容が記載されているものと推察される。

実施機関は、当初一部開示決定に当たっては、条例第7条第5号及び第6号の規定により、メール添付資料の開示義務が免除されるとしているが、前記のとおり、既に県民の代表者たる県議会議員に対して具体的に情報提供しているのであるから、仮に条例第7条第5号又は第6号の適用は認めたととしても、本件原請求に対してその規定の趣旨目的を達成する手段としては、少なくとも前記情報提供の内容と同じ程度に不開示とすることで十分であり、調査における発言者等を判別することができる極めて限られた情報を除いて、平成〇〇年〇〇月〇〇日の会議における出席者らの発言に関する証言内容等は不開示情報に該当せず、当初一部開示決定は必要な範囲を超えて不開示としたものと言わなければならない。

したがって、仮に条例第7条第5号及び第6号の適用を認めたととしても、前記情報提供の内容や程度を超える範囲を不開示とすることは、同条項の規定の趣旨目的に適合するものではなく、実施機関による権限逸脱ないし濫用によって当初一部開示決定に当たって不開示とする部分が過剰に含められた処分である。

ii 条例第7条第5号該当性について

(i) 条例第7条第5号に規定する「審議、検討、又は協議に関する情報」について

県土マネジメント部は、平成28年12月県議会本会議等における県議会議員の要請を受けて、平成〇〇年〇〇月〇〇日の会議における出席者らの発言内容に関して調査を行った。この県の事務は、県議会議員の要請を受けて、平成〇〇年〇〇月〇〇日の会議における出席者らの発言に関する調査を行う内容であって、その結果は当該県議会議員へ提供することが当初から予定されていたものであり、実際に既に情報提供がなされていたものである。

メール添付資料に記載されている内容は、提供ないし開示されたその他の資料の内容に照らせば、平成〇〇年〇〇月〇〇日の会議における出席者らの発言に関する証言内容が記載されているものと推察され、これを同会議においていかなる発言があったのかという点について真実を発見することを目的として実施された前記調査のための参考資料として取り扱われていたことは、県土マネジメント部次長〇〇〇氏が送信したメール本文の内容から明らかである。そして、その上で、県土マネジメント部長は、公文書「調査結果について」（平成〇〇年〇〇月〇〇日付け砂災第〇〇〇号）を発出して、既に県民の代表者たる県議会議員に結論を示している。

そうであるならば、メール添付資料は、もはや審議、検討等の過程にあるわけではなく、メール添付資料の内容は、それ自体完結した調査結果の報告内容の参考資料の一部を構成するものであり、審議、検討又は協議に関する情報とは認められず、むしろ開示することこそが、真実の発見を目的とした県の調査事務の趣旨目的により資するものである。

そして、県土マネジメント部長は前記公文書において調査による結論を示しているが、これ自体が不当に真実を隠蔽し、又は歪曲して導き出された疑いが強く、この調査事務の妥当性を確認するためにも、メール添付資料の内容を開示する必要性は高い。

したがって、メール添付資料は、条例第7条第5号の該当性は否定されなければならない、実施機関による権限逸脱ないし濫用によって、違法に不開示とされたものである。

(ii) 条例第7条第5号に規定する「県民等の間に混乱を生じさせるおそれ」について

憲法の規定する国民主権原理及び条例の規定する目的から、行政が保有する情報は開示することが原則であり、不開示とすることが許されるのは一定の場合に限られている。

条例第7条第5号に規定する「県民等の間に混乱を生じさせるおそれ」があるかどうかについては、前記の原則を損なうことのないよう厳格に解釈することが求められる。「県民等の間に混乱を生じさせるおそれ」があると言うためには、単に情報を開示することが実施機関に都合の悪いものであるということでは該当せず、県民のため、県政上放置することのできない程度の障害が生ずる相当の蓋然性があると認められることが必要である。

しかしながら、メール添付資料が開示されることによっても、現に差し迫った混乱などは具体的に想定されておらず、また、想定され得ないのであって、メール添付資料の内容が真実である場合は擁護の余地もないが、万一これにより県民等の間に誤解が生じ得るとしても、行政が説明責任を果たすことによって容易に解消することができるものであり、条例第1条に規定する県民の知る権利を犠牲にしてまでもなお回避すべき「混乱が生じるおそれ」が具体的に存在するものとは到底認められない。メール添付資料を不開示とすることは、県民の知る権利に対する重大な侵害であり、条例第1条に規定する「公正で開かれた県民本位の県政を一層推進すること」などとは真っ向から逆行する判断であるとしか言いようがなく、むしろその不透明な体質こそが、それを巡って県議会等において貴重な時間が費やされ続け、多数の県民等が当初一部開示決定のあり方に不信感を抱き、「県民等の間に混乱」を生じさせているのである。

したがって、メール添付資料は、条例第7条第5号の該当性は否定されなければならないが、実施機関による権限逸脱ないし濫用によって、違法に不開示とされたものである。

(イ) ログイン記録等について

i 行政文書該当性について

実施機関は、当初一部開示決定では、平成27年度以降に砂防指定地台帳及び附図又は参考図の作成又は整理のために砂防・災害対策課に新たに設置されたGISがインストールされた電子計算機を起動し、又はログインした日時が記録された一切の資料について、作成又は取得していないとしているが、ログイン記録等が当該電子計算機において自動的に作成される情報であることは、実施機関も弁明書（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。）において認めているところである。

当該電子計算機は奈良県又はその所属部署が使用権を有し、ログイン記録等は職員が職務上の使用によって作成されるものであることからすれば、開示すべき資料に該当するものと考えられる。

さらに、総務部情報システム課によれば、電子計算機からの情報漏洩があった場合等は、電子計算機により自動的に生成され保存されている電磁的記録を解析して調査を行うという運用もされているところである。

そうであるならば、ログイン記録等については、職員がその業務を遂行するため、組織的に用いるものとして実施機関が保有していると言えるものである。

なお、ログイン記録等は、職員の具体的な意思によらず電子計算機により自動的に生成され、保存されているものであったとしても、これらの事情は前記の結論を覆すに足りるものではないものである。

ii 当該電子計算機を返還していることについて

実施機関は、平成29年3月31日に当該電子計算機を借入れ元に返還していることから、既にログイン記録等を保全することが不可能になっている可能性があるものと推察される。

そうであるならば、県情報公開審査会においては、当初一部開示決定の時点で実施機関に開示義務があることを認め、ログイン記録等の存在を認識し

ながら漫然と当該電子計算機を返還した実施機関の対応について、条例の趣旨を没却する極めて不適切な行為として指摘されたい。

(ウ) 「前2項目その他の内容について」について

i 本件調査書について

当該文書のうち、聴取日欄及び調査対象者欄については、審査請求人が重要と考える部分ではないため、今回は開示を求めない。

しかし、回答欄については、「(ア) メール添付資料について i 条例第7条第5号及び第6号該当性について」において前記した趣旨が妥当するため、開示を求める。

この点については、実施機関が弁明書において主張する「今後の同種の調査において、関係者からの正確な事実の把握が困難になるおそれがあることから、事案の実態に即した適正な調査事務の遂行に支障を及ぼすおそれがある」との内容は、単に抽象的に「おそれがある」と繰り返すばかりであり、真実発見のために行われた調査の内容が公開されることがなぜ「正確な事実の把握」に支障を来すことになるのかが具体的に述べられていない。むしろ社会通念上は、真実の発見のための調査の内容は、より公正を期して公開されるべきであるというのが通常人の一般的な理解である。

ii 本件受信メール及び本件返信メールについて

当該文書のうち、職員のメールアドレス、調査対象者名及び調査対象者名が特定できる記述については、審査請求人が重要と考える部分ではないため、今回は開示を求めない。

しかし、表題、日時及び添付ファイルの記述については、「(ア) メール添付資料について i 条例第7条第5号及び第6号該当性について」において前記した趣旨が妥当するため、開示を求める。

(エ) 理由付記の不備について

奈良県行政手続条例(平成8年3月奈良県条例第26号)第8条では、行政庁が申請により求められた許認可等を拒否する処分をする場合には、原則として、その理由を提示することを行政庁に義務付けている。この理由付記の制度は、行政庁の判断の慎重、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の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、付記すべき理由をどの程度記載しなければならないかは、処分の性質と各法令等の規定の趣旨目的に照らして、これを決定すべきである。

条例第11条に基づく行政文書の全部又は一部を開示しない旨の決定は、奈良県行政手続条例第8条に規定する、申請により求められた許認可等を拒否する処分に該当するので、同条の規定に基づきその決定の際にその理由を提示することが求められる。

我が国において構築されてきた情報公開制度が、国民主権の理念にのっとり、行政文書の開示請求権を定めること等により、行政文書の一層の公開を図り、行政の説明責任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を目的としていることに照らせば、行政文書の全部又は一部を開示しない旨の決定通知書に付記すべき理由としては、開示請求者において、条例第7条各号の不開示情報のどれに該当するのかをその

根拠とともに了知し得るものでなければならず、単に不開示の根拠規定を示すだけでは、求められる理由付記としては十分とは言えない。つまり、根拠規定に加え、少なくとも当該行政文書中のどのような情報をどのような理由で不開示としたのか、特に、根拠規定中に複数の不開示理由が含まれている場合にはそのうちのどれにどのように該当するのかを具体的に示さなければ、開示請求者において不開示の理由を知り得ないのが通例である。

当初一部開示決定について見ると、「行政文書一部開示決定通知書」（平成29年3月27日付け砂災第191号）の別紙「4 上記部分を開示しない理由」中には根拠規定の一部が抜粋されて記載されているに過ぎず、しかもその記載文言中の「次に掲げるおそれ」の内容が明示されることなく、文章自体が完結しておらず意味不明である。実施機関の意図するところを推し量って解釈したとしても、条例第7条第5号及び第6号のいずれかの事由に該当することが述べられているに過ぎず、各号に列挙される各事由のうちいずれに該当するのかという点や、どのように該当するのかという点等について明確に述べるところがなく、前記の要請に照らしてみれば、十分な記載であるとは言いがたい。

また、当初一部開示決定に理由付記を命じた規定の趣旨が前記のとおりであることに徴して考えるならば、審査請求の手續において理由付記の不備の瑕疵が治癒されるとすることは、処分そのものの慎重、合理性を確保する目的に沿わないばかりでなく、開示請求者としても、審査請求手續によって初めて具体的な処分根拠を知らされたのでは、それ以前の審査手續において十分な不服理由を主張することができないという不利益は免れない。

よって、当初一部開示決定は、理由付記に不備がある違法なものと認められる。

(3) 口頭意見陳述

第2の2の(2)に記載されたアからウまでの不開示部分が条例第7条第6号に該当する理由について、実施機関は、将来同様の聞き取り調査を行おうとしたときに関係する職員の協力、すなわち正直な回答を得られず、結果として正確な事実を把握する、あるいはその発見を困難にするおそれがあると説明しているが、決定通知書にそのようなことは記載されていない。

また、正確な回答を得られないおそれ等というものは根拠にならない。これを認めるのであれば、何でも不開示にできることになる。まして、事務事業の執行に支障を及ぼすおそれというが、違法な公共工事を行っているのであるから支障を来すのは当然であって、公共福祉に反することを行っているのであれば、県民に見る権利があるのも当然である。これまで不開示となると情報公開条例の趣旨を没却してしまうことになる。

我々は職員の名前の公開まで争っているのではなく、回答内容を知りたいだけである。そのことで、誰が何を言ったのかが分かるのは内部の人間だけである。

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) 不開示の理由

ア 本件開示請求に対応する行政文書について

請求1の趣旨について、実施機関は、平成〇〇年〇〇月〇〇日に開催された郡山土木事務所における会議の出席者に対して行った聞き取り調査の内容に係る行政文書の開示を求めるものであると判断した。

この会議では、〇〇市〇〇地内の住宅地に隣接する砂防指定地における、砂防指定地等管理条例違反行為への対応について、砂防・災害対策課及び郡山土木事務所の職員で協議しており、その席上で、「護岸が崩落して無理矢理河川が閉塞することにする」「違法行為案件は握りつぶすことができる」等の問題となる発言があったとする奈良県議会議員の指摘を受けて、平成〇〇年〇〇月〇〇日、〇〇日、〇〇日に会議出席者と個々に面談し、問題となる発言の有無等について聞き取り調査（以下「本件調査」という。）を行ったものであり、これに対応する文書として、実施機関は、本件調査書を特定し、一部を不開示とした。

請求2の趣旨について、実施機関は、本件調査に関連して、平成〇〇年〇〇月〇〇日から〇〇月〇〇日までの間に、調査対象者の一人と県土マネジメント部〇〇次長がやりとりした電子メールに係る行政文書の開示を求めるものであると判断した。これに対応する文書として、実施機関は、本件受信メール及び本件返信メールを特定し、一部を不開示とした。

請求3の趣旨について、実施機関は、砂防法（明治30年法律第29号）に基づき作成・保管が義務付けられている砂防指定地台帳の組成要素である附図等を作成することを等を目的として、平成28年5月27日から平成29年3月31日までの間リースしていた、地理情報システム（以下「GIS」という。）がインストールされた電子計算機（以下「本件電子計算機」という。）にログインした日時等が記録されたログ（以下「本件イベントログ」という。）に係る行政文書の開示を求めるものであると判断した。これについて実施機関は、当該行政文書を作成又は取得していないため、不開示とした。

イ 本件行政文書の一部開示決定の妥当性について

(ア) 本件調査書について

実施機関は、本件調査書のうち、聴取日欄、調査対象者欄及び回答欄を条例第7条第6号に該当するため、不開示とした。

i 条例第7条第6号前段について

これらの情報は、実施機関の事務又は事業に関する情報であるため、条例第7条第6号前段に掲げる情報に該当する。

ii 条例第7条第6号後段について

本件調査は、個室に調査対象者を一人一人呼んで個別に行ったものであり、各調査対象者が述べた内容を記録した内容が公にされることとなれば、事情を知る者であれば回答内容から調査対象者個人を特定することが可能となり、今後、同種の調査において、関係者が任意の事情聴取を拒んだり、事実を述べることを回避する結果となることが予想されることから、公にすることにより、当該事務又は事業の性質上、当該事務又は事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがある。したがって、本件聞き取り調査の記録を公にした場合、

今後の同種の調査において、関係者からの正確な事実の把握が困難になるおそれがあることから、事案の実態に即した適正な調査事務の遂行に支障を及ぼすおそれがあるので、条例第7条第6号後段に該当する。

(イ) 本件受信メール及び本件返信メールについて

実施機関は、本件受信メールのうち添付ファイルの記述の一部について、条例第7条第5号に該当するため、不開示とした。また、本件受信メール及び本件返信メールのうち、職員のメールアドレス、調査対象者名、表題、日時、調査対象者が特定できる記述及び添付ファイルの記述を条例第7条第6号に該当するため、不開示とした。

i 条例第7条第5号該当性について

(i) 条例第7条第5号前段について

本件受信メールのうち添付ファイルの記述の一部については、実施機関における審議、検討又は協議に関する情報であるため、条例第7条第5号前段に掲げる情報に該当する。

(ii) 条例第7条第5号後段について

添付ファイルには、〇〇市〇〇における違反行為の是正のあり方に関連する記述があり、当該違反行為に係る県の方針が未定であったため、そのような情報を公にすると、違反行為地に隣接する住宅地の住民の方々を始めとする県民の間に、違反行為への県の対応方針について憶測を呼び、無用な混乱を生じさせることから、条例第7条第5号後段に該当する。

ii 条例第7条第6号該当性について

(i) 条例第7条第6号前段について

本件受信メール及び本件返信メールのうち、職員のメールアドレス、調査対象者名、表題、日時、調査対象者が特定できる記述及び添付ファイルの記述は、実施機関の事務又は事業に関する情報であるため、条例第7条第6号前段に掲げる情報に該当する。

(ii) 条例第7条第6号後段について

職員のメールアドレスについては、実施機関の各職員に付与されたものであることから、公にされた場合、職員個人に対する嫌がらせ、不当な干渉等がなされる、あるいは、不特定多数の者から本来の業務目的以外のメールが大量又は無差別に送信される等の事態が想定され、当該職員の事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあることは否定できない。したがって、当該メールアドレスは、条例第7条第6号後段に掲げる情報に該当する。

また、調査対象者名、表題、日時、調査対象者が特定できる記述及びメール添付資料の記述については、本件調査を補足する目的で調査対象者の一人から県土マネジメント部〇〇次長に送信されたメール及びそれに対する返信であり、公にされた場合、事情を知る者であればこれらの記述内容から当該調査対象者を特定することが可能となり、今後の同種の調査において、関係者が任意の事情聴取を拒んだり、事実を述べることを回避する

結果となることが予想される。したがって、本件調査の記録を公にした場合、今後の同種の調査において、当事者や関係者からの正確な事実の把握が困難になるおそれがあり、事案の実態に即した適正な調査事務の遂行に支障を及ぼすおそれがあるので、条例第7条第6号に掲げる情報に該当する。

(ウ) 行政文書の不存在について

本件電子計算機は、平成28年5月27日から平成29年3月31日までの間、砂防・災害対策課で砂防指定地台帳附図や参考図等を作成等する目的で、民間企業からリースしていたものである。

本件電子計算機にインストールされたGISは、地図作成作業の参考とするため、ウイルス対策を施した上で、インターネットに接続できるようにしていたが、電源の入切等の操作を行った時刻等に係る作業ログを取得する機能はなく、電子計算機単体で動作するシステムであるため、Windowsに搭載されている基本機能である本件イベントログしかない。これは、電源の入切等の操作を行った時刻等について本件電子計算機が自動的に記録するものであり、職員が職務上作成、取得した情報ではなく、組織的に用いることもないことから、請求3に対応する行政文書には当たらず、文書不存在としたものである。

2 口頭理由説明

職員の発言の有無やその発言内容に関する本件調査については、発言の内容や程度によっては、不適切な発言をした者の責任を問うことになる可能性があり、聴取内容を公開すれば、発言者の処分決定に外部から圧力がかかる可能性や、発言者を告発した者が発言者等からの不当な圧力にさらされるおそれがあることから、その内容が公開されるような性質のものではない。また、今後、実施機関が同種同様の聴取を行った場合に、被聴取者の回答が公にされることが前提となると、被聴取者が当たりさわりのない証言しかしないようになり、正確な事実の把握が困難になる蓋然性が極めて高いと考える。そのような状況で、被聴取者の所属、氏名は言うに及ばず、聴取日時や回答内容について開示することは、被聴取者の同僚等であれば証言者を特定できる可能性があることから、本件調査書を開示することは適切でないと考えている。

また、本件受信メールは、本件調査の回答を補足するものであり、本件返信メールの不開示部分については、それを開示することにより受信メールの発信者や記載された内容が明らかになるものであることから、開示することは同様の理由で適切でないとする。

本件イベントログについては、Windows自身が自動的に生成するものであり、本件イベントログに記録された情報の容量が一定の規模を超えた場合には、Windows自身が自動的に古い情報から削除していることから、実施機関の職員は、具体的な更新及び削除の時期について承知していない。そして、本件イベントログは電子計算機の保守に必要となった場合にのみ使用するものであり、砂防・災害対策課に設置されたGISがインストールされた電子計算機の保守は賃貸借契約の相手方である民間事業者が行うこととなっているため、実施機関の職員は、本件イベントログを利用することはない。

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。

しかし、この行政文書開示請求権も絶対的で無制限な権利ではなく、個人、法人等の権利利益や、公共安全、公共の利益等も適切に保護すべき必要があり、開示しないことに合理的な理由がある情報を不開示情報として、条例第7条に規定している。これらの条例上不開示とされている情報については、条文の趣旨に沿って客観的に判断する必要がある。

したがって、当審査会は、原則開示の理念に照らし、本件行政文書が、不開示情報を規定する条例第7条各号に該当するかどうかを、その文理及び趣旨に従って判断するとともに、本件事案の内容に即し、個別、具体的に判断することとする。

2 本件開示請求に対応する行政文書について

本件開示請求のうち請求1は、実施機関内部の会議において出席した職員が違法な公共工事を容認する発言をした、との外部の者からの指摘を受け、実施機関が事実関係を確認するために実施した、関係職員からの聞き取り調査の記録の開示を求めると解され、これに対し実施機関は、本件調査書を特定した。本件調査書は、調査対象者ごとに作成され、調査対象者の氏名、質問内容、回答内容等が記載されている。

請求2は、当該調査が終了した後、実施機関が調査対象者のうち1名から受信した当該調査に関する電子メール及び当該電子メールに対する返信メールの開示を求めると解され、これに対し実施機関は、本件受信メール及び本件返信メールをそれぞれ特定した。本件受信メールには、聞き取り調査における質問に対する詳細な回答が記載された文書が添付され、また、本件返信メールには、本件受信メールの送信者に対する返信の内容が記載されている。

請求3は、砂防法第11条の2各項の規定により作成及び保管が義務付けられている台帳のうち砂防指定地台帳について、砂防指定地台帳等整備規則（昭和36年建設省令第7号）第1条第4項の規定により調製するものとされている図面を作成することを目的として実施機関が保有する、GISがインストールされた本件電子計算機が起動した日時等を示す電磁的記録の開示を求めているものと解され、これに対し、実施機関は、当該電磁的記録は条例第2条第2項に規定する行政文書に該当しないとして不開示とした。

3 本件決定の妥当性について

実施機関は、本件開示文書の一部が、条例第7条第5号又は第6号に該当し、また、請求3に対応する文書については、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もので、以下検討する。

(1) 本件調査書、本件受信メール及び本件返信メールの不開示部分について

実施機関は、本件調査書の一部が条例第7条第6号に、本件受信メールの一部が条例第7条第5号及び第6号に、本件返信メールの一部が条例第7条第6号に該当すると主張している。

ア 条例第7条第5号及び第6号について

条例第7条第5号は、「県の機関並びに国、独立行政法人等、他の地方公共団体及び地方独立行政法人の内部又は相互間における審議、検討又は協議に関する情報であつて」（前段）、「公にすることにより率直な意見の交換若しくは意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれ、不当に県民等の間に混乱を生じさせるおそれ又は特定の者に不当に利益を与え若しくは不利益を及ぼすおそれがあるもの」（後段）を不開示情報とする旨規定している。

条例第7条第6号は、「県の機関又は国、独立行政法人等、他の地方公共団体若しくは地方独立行政法人が行う事務又は事業に関する情報であつて」（前段）、「公にすることにより、次に掲げるおそれその他当該事務又は事業の性質上、当該事務又は事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるもの」（後段）を不開示情報とする旨規定している。

イ 不開示情報該当性について

(ア) 本件調査書

実施機関は、本件調査書のうち、聴取日欄、調査対象者欄及び回答欄が、条例第7条第6号に該当すると主張している。

i 条例第7条第6号前段について

本件調査書は、実施機関内部の会議における発言に関する聞き取り調査の記録であり、記載された情報は全て、実施機関の事務に関する情報であるため、条例第7条第6号前段に掲げる情報に該当する。

ii 条例第7条第6号後段について

本件調査は、外部の者から、違法な公共工事を容認する趣旨の発言があったとの指摘を受けて、当該発言を行った可能性のある職員を対象として個別に面談することにより実施されたものであり、仮に、そのような発言があったとすれば、当該発言は非違行為に該当し、その発言者は懲戒処分の対象になり得るものと考えられる。このような状況において、実施機関は、調査対象者の氏名等及び回答欄を不開示としているが、審査請求人は、反論書の中で、調査対象者の氏名等については開示を求めるものではなく、回答欄の開示を求めるものであると主張していることから、回答欄の条例第7条第6号後段該当性について検討する。

本件調査においては、調査対象者が回答したことにより、特定の職員が懲戒処分を受けることが考えられるところであるが、強制的な権限のない任意的な調査により事実を解明するためには、対象者が事実をありのままに回答することが不可欠であり、このような状況において、回答内容が公にされることが前提となれば、氏名等を不開示としても、対象者が事実を述べることを回避することが考えられ、実施機関が事実の解明のために必要な情報を得ることが困難となり、今後、同種の調査の遂行に支障を及ぼすおそれがある

と認められる。

したがって、回答欄は、条例第7条第6号後段に該当する。

iii まとめ

本件調査書のうち内容欄は、条例第7条第6号に該当するため、実施機関が不開示としたことは妥当であると判断する。

(イ) 本件受信メール及び本件返信メール

実施機関は、本件受信メールのうち、職員のメールアドレス、調査対象者名、表題、日時、調査対象者が特定できる記述及び添付ファイルが、条例第7条第5号及び第6号に、本件返信メールのうち、職員のメールアドレス、調査対象者名、表題、日時及び調査対象者が特定できる記述が、条例第7条第6号に該当すると主張している。

i 条例第7条第6号前段について

本件受信メール及び本件返信メールは、実施機関内部の会議における発言に関する聞き取り調査に関連して送受信された電子メールであり、記載された情報は全て、実施機関の事務に関する情報であるため、条例第7条第6号前段に掲げる情報に該当する。

ii 条例第7条第6号後段について

当審査会が本件受信メールを見分したところ、本件調査に係る調査対象者のうちの一人が、本件調査において回答した内容を補足するために実施機関に対し自発的に送信したものであると認められ、本件調査の質問に対する詳細な回答が記載されている。

ところで、実施機関は、調査対象者の回答内容が公にされると、事実をありのままに回答した者が他者からの不当な圧力にさらされる等のおそれがある旨主張している。

この点、本件調査は、非違行為の有無を明らかにし、さらに、非違行為があったのであれば非違行為を行った者を特定することを目的としており、これについて調査対象者の一人が自発的に詳細な説明を申し出ているものと考えられる。したがって、公益通報制度にあっては、通報者の保護が重視されることにかんがみると、本件受信メールの送信者が実施機関内部で不利益な取扱いを受けることがないように、送信者に関する秘密は保持されなければならない。

審査請求人は、反論書の中で、本件受信メール及び本件返信メールのうち、表題、日時及び添付ファイルの開示を求めているが、これらの情報が公にされることが前提となると、今後、法令違反等について通報又は相談をしようとする者がちゅうちょし、必要な情報が得られなくなることが考えられ、法令違反等の事実の解明ができなくなるおそれがあると認められる。

したがって、本件受信メール及び本件返信メールのうち、表題、日時及び添付ファイルは、条例第7条第6号後段に該当する。

iii まとめ

本件受信メール及び本件返信メールのうち、表題、日時及び添付ファイル

は、条例第7条第6号に該当するため、条例第7条第5号該当性を判断するまでもなく、実施機関が不開示としたことは妥当であると判断する。

(2) 請求3に対応する行政文書の不存在について

実施機関は、GISはその起動日時等を記録する機能を有していないため、本件電子計算機に搭載されているWindowsが自動的に起動日時等を記録した本件イベントログを請求3に対応する文書に該当するとした上で、本件イベントログは、実施機関の職員が職務上作成又は取得した情報ではなく、組織的に用いるものではないから、行政文書に該当しないと主張している。

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。

本件イベントログは、一般に流通しているパーソナルコンピュータに標準的に搭載されたオペレーティングシステムが自動的に生成するファイルの一つであり、その作成及び更新はオペレーティングシステム自身によって実施機関の職員の意思とは関係なく行われ、その利用はパーソナルコンピュータの保守が必要となった場合にリース業者等により使用される場合に限られるものである。

これらの作成状況及び利用状況を勘案すると、本件イベントログは、実施機関の職員が職務上作成又は取得し、組織的に用いるものとはいえず、条例第2条第2項に規定する行政文書に該当しない。

したがって、請求3に対応する行政文書は存在しないとする実施機関の説明は是認できると判断する。

(3) 理由付記について

条例第11条第3項には、「開示請求に係る行政文書の全部を開示しない旨の決定又は一部を開示する旨の決定をしたときは、当該各項に規定する書面にその決定の理由を記載しなければならない。」と規定されているが、この規定は、不開示とする理由の有無について、行政の慎重かつ合理的な判断を確保するとともに、審査請求等に便宜を与える趣旨であると解される。

本件決定に係る理由付記について、審査請求人は、奈良県行政手続条例第8条及び情報公開制度の趣旨から、少なくとも不開示部分やそれに対応する不開示理由が具体的に示されなければならないが、単に根拠規定の一部を抜粋したものが記載されているに過ぎない本件決定は、理由付記に不備がある違法なものである旨主張している。

当審査会が、本件決定に係る行政文書一部開示決定通知書を見分したところ、過失による誤記と思われる箇所が認められるものの、「3 開示しない部分」欄に、「平成〇〇年〇〇月〇〇日郡山土木事務所における協議時の発言確認の調査書のうち、聴取日欄、調査対象者欄及び回答欄」等、不開示部分について相当程度具体的に記載され、「4 上記部分を開示しない理由」欄に、「条例第7条第6号に該当」等、不開示とした根拠規定が掲げられるとともに、当該規定を適用した理由として、条文の該当部分が記載されていることが認められる。

理由付記の際には、不開示情報が明らかにならない限度において記載する必要が

あり、このことを考慮すると、本件決定に係る理由付記は、本件決定を取り消さなければならないほどの不備があるとはいえない。

4 審査請求人の主張について

審査請求人は、審査請求書等において、その他種々主張するが、いずれも当審査会の判断を左右するものではない。

5 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29年 7月21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 8月21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)	・ 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	