

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

異議申立人は、平成14年10月30日、奈良県情報公開条例（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、「月ヶ瀬村大字嵩字ミヤマ696-1に違法に建設された特定事業者の無線中継鉄塔の処分を中心とする風致保全課の対応と行為者はじめ関係者の風致保全課とのこの件における接触などの『経過』書ないし記録。平成14年8月1日以降10月30日迄の分」の開示請求（以下「本件開示請求」という。）を行った。

2 実施機関の決定

平成14年11月13日、実施機関は、行政文書不開示決定（以下「本件決定」という。）を行い、当該行政文書を作成していないため存在しないとの理由を付して、異議申立人に通知した。

3 異議申立て

異議申立人は、平成14年11月20日、本件決定を不服として、行政不服審査法（昭和37年法律第160号）第6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異議申立てを行った。

4 諮 問

平成14年12月24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、当該異議申立てに係る諮問（以下「本件事案」という。）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

異議申立ての趣旨は、本件決定の取消しを求めるというものである。

2 異議申立ての理由

異議申立人が、異議申立書等において主張している異議申立ての理由は、概ね次のとおりである。

既に開示を受けた平成14年4月2日から同年7月31日までの経過書が存在するので、本件開示請求対象である「経過書ないし記録」は、存在するはずである。

時系列的「経過書」が、作成されていない事が事実であるとしても、「記録」は存在している。

実施機関の理由説明書にあるように、担当者は「備忘メモ」を記録し、それらを必要に応じ、組織的に使用するときのために保管している。

備忘メモは、明らかに「公文書」であり、開示請求で示した「記録」である。

それらに非開示情報は含まれていないと推定できる。それは、平成14年9月24日に開示を受けた「経過書」が示しているように、殆ど対話や内容を除外し、関係者との接触の事実を淡々と示しただけと言っても良いほどのものである。

よって、経過書未作成は、怠慢あるいは不作為と思うが、「備忘メモ」等「記録」を開示しなかったのは、県情報公開条例に反する違法な処分である。

第4 実施機関の説明要旨

実施機関が、理由説明書等において説明している本件決定の理由は、概ね次のとおりである。

一般に許認可事務において、違反行為に対する行政指導や行政命令（以下「行政指導等」という。）を適切かつ有効に行うには、さまざまな情報の中から、必要と思われる事実につき、その十分な確認を行い、その事実、程度に即した行政指導等を行うことが必要である。

これらの様々な情報は、担当者個人が必要に応じ備忘メモとして記録することはあるものの、行政指導等の必要が生じたときに、上司に決裁を仰ぐため、備忘メモから必要な情報を個別具体的に判断したうえで抽出し、説明に用いている。

それにより、実施機関内部の意思統一を図り、事務として遺漏のないよう取りはかっているものである。

このような事務過程の中で、異議申立書においては、「経過書」が開示された旨の指摘があったところであるが、これは、実施機関が特定事業者に対して是正指示書を出す必要があり、その決裁に際し、通報があった以降の状況を上司に説明するために起案に添付していたものであり、是正指示書の起案文書の一部を構成しているものである。

そして、本件開示請求についてみると、請求対象期間である「平成14年8月1日以降、10月30日まで」においては、実施機関としては、是正指導として起案し文書を発送するなどの行為を行う機会はなく、また、この間の情報について適宜口頭により報告を行っており、経過をまとめて説明する必要がなかったことから、本件開示請求に係る行政文書は作成していないものである。

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。

よって、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、具体的な関係資料の提出を求め、当審査会により調査を行い、行政文書の有無について確認し、判断することとした。

2 行政文書の存在について

(1) 違反行為是正事務における記録の作成について

異議申立人は、既に関示を受けた平成14年4月2日から同年7月31日までの「経過書」が存在するので、対象となった8月1日以降10月31日まで経過書ないし記録は存在すると主張する。

これに対し、実施機関は、この開示済みの「経過書」は、同年8月21日に施行した是正指示書の決裁文書の中で、上司への説明資料として作成したとしている。

実施機関の説明によれば、一般的な行政指導等の事務過程においては、実施機関としての意思決定の必要性が生じた段階において、上司の決裁を仰ぐために、備忘メモから必要な情報を個別具体的に判断した上で抽出し、説明に用いる、という形で日常の事務が進められており、各担当者が取得した情報の全てが逐一経過書としてまとめ上げられるわけではないとのことである。

以上を踏まえて本件事案を見れば、本件開示請求の請求対象期間中に実施機関として行政指導等の意思決定を行う機会がなかったこと、及び文書作成を要するような特別な事情もなかったことから、経過をまとめる必要性がなかったため、本件開示請求の「経過書ないし記録」は不存在であるとする実施機関の主張に特別不自然な部分は認められない。

次に、異議申立人は、担当者が作成した「備忘メモ」（以下「本件文書」という。）が行政文書に該当する旨主張するので検討する。

条例第2条第2項は、行政文書の範囲を、「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（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。」と規定している。

すなわち、条例の対象となる「行政文書」とは、「実施機関の職員が職務上作成し、又は取得したもの」「当該実施機関の職員が組織的に用いるもの」「当該実施機関が保有しているもの」という3つの要件を満たすものである。

そこでまず、「実施機関の職員が職務上作成し、又は取得した文書」の該当性について検討する。

本件文書は、実施機関の職員が、県立自然公園の許可、届出の取扱要領により行われる違反行為に対する是正指導中の経過等を、自己の職務の範囲内において記録した文書であることから、 の要件を満たしている。

次に、「当該実施機関の職員が組織的に用いるもの」の該当性について検討する。

「組織的に用いるもの」とは、実施機関の組織において業務上必要なものとして利用または保存されている状態のものかどうかということになるが、当審査会において、実施機関に対し本件文書の提出を求め検証したところ、本件文書は担当者が市販の手帳に個人的なメモ等とともに記録されているものであることが認められた。

従って、本件文書は、担当職員が是正指導に際して経過等聞き取った内容等を備忘用に残した個人的な執務資料であることが認められる。

よって、本件文書は、 の要件を満たしていないと判断する。

さらに、「当該実施機関が保有しているもの」の該当性については、担当職員が、個人的に保管しているものにすぎず、実施機関の文書規程等に基づき管理しているとは認められないため、 の要件は満たしていないと判断する。

したがって、本件文書は、「当該実施機関の職員が組織的に用いるもの」及び「当該実施機関が保有しているもの」のいずれの要件も満たしていないため、行政文書に該当しないと判断する。

(2) まとめ

したがって、本件開示請求の対象となる行政文書は存在しないと判断する。

なお、実施機関の説明等から、行政指導等の過程にあっては、口頭指導を行った場合の記録を個人的なメモとして取り扱われていることが認められる。しかし、行政指導等の過程において、本件のような重要な指導事案について、行政文書を作成しないというやり方が、望ましいものであるか否か、文書化する必要があるか否か、実施機関による今後の検討を望みたい。

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14年12月24日	・ 実施機関から諮問を受けた。
平成15年 3月18日	・ 実施機関から理由説明書の提出を受けた。
平成15年 4月16日	・ 異議申立人から意見書の提出を受けた。
平成15年 5月 7日 (第73回審査会)	・ 実施機関から不開示理由等を聴取した。 ・ 異議申立人から意見等を聴取した。 ・ 事案の審議を行った。
平成15年 6月 4日 (第74回審査会)	・ 事案の審議を行った。
平成15年 7月 2日 (第75回審査会)	・ 事案の審議を行った。
平成15年 7月30日 (第76回審査会)	・ 事案の審議を行った。
平成15年 9月 3日 (第77回審査会)	・ 事案の審議を行った。
平成15年10月 1日 (第78回審査会)	・ 答申案のとりまとめを行った。
平成15年11月 4日	・ 実施機関に対して答申を行った。

(参 考)

奈良県情報公開審査会委員名簿

(五十音順・敬称略)

氏 名	役 職 名	備 考
いけだ としお 池田 敏雄	関西大学教授（行政法）	会 長
さとう こういち 佐藤 公一	弁 護 士	会 長 代 理
さわにし やすちか 澤西 康允	元産業経済新聞大阪本社奈良支局長	
まつむら けいこ 松村 佳子	奈良教育大学教授（理科教育）	
わたなべ まさる 渡辺 賢	帝塚山大学教授（行政法）	

(平成15年11月 4日現在)