

## 広島県情報公開審査会諮問第42号

### 1 審査会の結論

広島県監査委員（以下「実施機関」という。）は、(1) 本件異議申立ての対象となった行政文書不開示決定を取り消し、「集計表」を全部開示するとともに、(2) 随時監査の際に作成し、又は被監査機関である広島県東京事務所（以下「東京事務所」という。）から取得した文書（「集計表」を除く。）について、改めて開示可否等の決定をすべきである。

### 2 異議申立てに至る経過

#### (1) 開示の請求

異議申立人は、平成13年6月6日、広島県情報公開条例（平成13年広島県条例第5号。以下「条例」という。）第6条の規定により、実施機関に対し、「平成12年10月27日付『随時監査』（東京事務所のタクシー券使用に関する監査）の中で指摘されている事項の裏付けとなる文書。詳細は別紙、赤で下線を引いた部分」（請求書原文のとおり。別紙は省略）の開示を請求（以下「本件請求」という。）した。

#### (2) 不開示の決定

実施機関は、平成12年9月に実施した東京事務所の財務に関する職員監査（同年9月19日から20日に実施）及び委員監査（同年9月26日に実施。以下「本件随時監査」と総称する。）において作成した「集計表」（東京事務所における平成9年度から同11年度のタクシー券使用伺い及びタクシー券使用整理簿（以下「タクシー券使用伺い等」という。）の記載不備事項を年度別、職名別に集計したもの。以下「本件集計表」という。）を、本件請求の対象となる行政文書として特定の上、平成13年6月20日、条例第10条第6号（行政執行情報）に該当する情報であることを理由に、行政文書不開示決定（以下「本件処分」という。）を行い、異議申立人に通知した。

#### (3) 異議申立て

異議申立人は、平成13年8月13日、本件処分を不服として、行政不服審査法（昭和37年法律第160号）第6条の規定により、実施機関に対し異議申立てを行った。

なお、異議申立書について、行政不服審査法第48条で準用する第15条第1項第2号に規定する記載事項に不備があることから、実施機関が異議申立人に対して補正を求めたところ、平成13年9月5日に異議申立人から補正書の提出がなされた。

### 3 異議申立人の主張要旨

#### (1) 異議申立ての趣旨

本件処分を取り消し、全部開示の決定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、意見書及び口頭による意見陳述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。

#### ア 本件請求の対象となる行政文書について

本件請求の対象としている本件随時監査における指摘事項の裏付けとなる文書とは、タクシーの使用区間や用務先の記載がない等の不備を指摘されたタクシー券使用伺い等を指し、実施機関が何を見て問題点があると指摘したのかを示すものである。

#### イ 条例第10条第6号（行政執行情報）該当性について

(ア) 実施機関は、本件集計表を公表すると、被監査機関の職員が本当のことを言わなくなり、今後の監査事務に支障を及ぼすとしているが、何かを隠したり、うそを言ったりするのは、不正を働いているときであり、開示しない理由にはなり得ない。

(イ) 実施機関の理由説明書では、不開示とした理由について抽象的な見解を述べるのみで、監査事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれの具体的な内容を全く明らかにしていない。

## ウ その他

(ア) 東京事務所のタクシー券使用伺い等の記載のおおかたは虚偽の内容であり、実際にタクシーが使用されたのか、使用されたとしてもその金額がいくらなのか等記載されている内容を証明するものは一切存在しないため、監査した内容は、すべて開示されて当然である。

(イ) 実施機関がどこまで監査し、結論を出したのか、法が求めるものに沿うものであったのか、そうではなく、本件随時監査は違法不当な行為を行った県職員を擁護して、県民を無視する手段であったのか、異議申立人にはそのことを知る権利がある。

## 4 実施機関の説明要旨

実施機関が理由説明書及び口頭による意見陳述で説明している内容を総合すると、不開示とした理由などについては、おおむね次のとおりである。

### (1) 対象行政文書の特定について

ア 本件集計表は、東京事務所がタクシー券を使用管理するために作成しているタクシー券使用伺い等について、「会議・来客者対応用で、理由、場所、出席者名の記載なし」など記載不備事項を項目別、年度・日付別及び職名別に整理、集計したものであり、本件集計表を基礎として本件随時監査に係る監査結果を作成、公表していることから、本件随時監査における指摘事項の裏付けとなる文書に該当するものとする。

イ 本件集計表以外に、実施機関が本件随時監査の際に作成した文書については、タクシー券の使用管理において不備な点の件数等を指摘しているものの、個別具体的に記載不備事項を表しているものではないので、本件請求の対象行政文書には該当しない。

ウ また、本件随時監査において、監査当日に、タクシー券使用伺い等を含む関係文書の精査、問題点の分析、集計等の作業が終了する見込みが立たなかったため、実施機関の監査担当職員が帰庁後に整理することを目的として、東京事務所から当該関係文書の写しを持ち帰ったものであるが、その写しは、旧広島県公文書公開条例（平成2年広島県条例第1号。以下「旧条例」という。）に規定する決裁・供覧等一定の事務処理手続を終了した「公文書」には該当しないものである。

なお、当該関係文書の写しについては、東京事務所が原本を保管しており、実施機関で保管しておく必要がないため、1年未満の保存文書に該当すると判断し、従来慣行に従い、本件随時監査に係る監査結果を作成した後に廃棄したものである。

(2) 条例第10条第6号（行政執行情報）該当性について

ア 本件集計表は、本件随時監査における調査の結果をまとめ、基礎資料として作成したものであり、最終的な監査結果は、本件集計表及び本件随時監査の監査結果公表文の原案に基づいてなされた監査委員の合議により決定され、公表されたものであることから、本件集計表及び当該原案は意思形成過程の文書に該当する。

イ 本件集計表は、監査委員の判断の参考とするための一時的、暫定的なものであり、問題提起的な摘示を含む状況のものもあることから、合議を行う以前の段階の本件集計表が開示された場合には、監査委員の監査結果に至る意思形成について、様々な憶測や批判等がされ、将来の同種の監査事務に係る適正な意思形成に著しい影響を及ぼすおそれがあり、また、本件集計表と同様の基礎資料の作成時において、被監査機関に遠慮したり、萎縮するなどして、形式的なものになるおそれがある。

また、本件集計表が開示された場合には、合議の際の監査委員の自由な意見交換に抑制的、萎縮的な効果をもたらす事態が、当然に予想され、監査事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがある。

ウ 監査は永続的に反復されるものであり、被監査機関の協力の中で作成した意思形

成過程にある本件集計表が開示されると、被監査機関が故意に資料の提出を拒む等今後の監査事務の遂行に著しい支障を及ぼすおそれがある。

## 5 審査会の判断

### (1) 本件集計表について

#### ア 本件集計表の対象行政文書該当性について

(ア) 実施機関が本件請求の対象行政文書として特定した本件集計表は、地方自治法（昭和22年法律第67号）第199条第5項に基づいて実施機関が実施した本件随時監査において、東京事務所が作成、管理するタクシー券使用伺い等、出勤簿及び時間外勤務命令簿等関係文書を調査するなどし、使用区間、概算経費や用務先等の記載のないまま決裁されたもの等の記載不備事項を項目別に抽出、集計したものである。

本件集計表は、監査結果を作成するための基礎資料として活用された文書であり、また、条例の施行日である平成13年4月1日より前に作成されたものではあるが、旧条例に規定する「公文書」に該当するため、本件請求の対象となることは明らかである。

(イ) 本件集計表の構成は、次のとおりである。

a タクシー券使用伺い等の記載状況等に関する総括表（文書の種別・年度別に記載不備事項の件数を集計したもの）

b 総括表の内訳（タクシー券使用伺い等の記載不備事項を年度別・職名別・使用月日別に示し、その件数を集計したもの）

#### イ 本件集計表の開示可否の判断について

##### (ア) 実施機関が不開示とした情報

実施機関は、本件集計表について、条例第10条第6号に定める行政執行情報に該当するとして、全部不開示とした。

(イ) 行政文書の開示可否の判断に当たっての基本的な考え方

条例は、その第1条で、県民の行政文書の開示を求める権利を明らかにするとともに、県民の県政への参加を促進し、活力に満ちた公正で開かれた県政を推進することを条例の目的と定めている。

また、第3条前段は、実施機関は、県民の行政文書の開示を求める権利を十分に尊重するように、この条例を解釈し、運用するものとしている。

一方、このような行政文書の開示を求める権利も無制限なものではなく、条例はその第10条各号で、開示することにより、個人や法人等の正当な権利利益を侵害したり、行政の適正な執行を妨げ、ひいては県民全体の利益を損なうような情報については、原則開示の例外として、不開示情報を限定的に列挙している。

(ウ) 条例第10条第6号（行政執行情報）該当性について

a 行政執行情報に関する条例の趣旨

条例第10条第6号は、県の機関又は国若しくは他の地方公共団体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、監査等に係る事務に関し、正確な事実の把握を困難にするおそれ又は違法若しくは不当な行為を容易にし、若しくはその発見を困難にするおそれ（同号イ）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情報は開示しないことができることを定めている。

すなわち、本号は、公にすることにより、県の機関等が行う各種の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情報は不開示とすることを定めたものである。

このような規定の趣旨に従い、本件処分において、本件集計表に記載された情報が本号に該当するとして不開示とされているので、その妥当性について検討する。

b 行政執行情報該当性

本件集計表に記載された情報は、上記ア(ア)で述べたとおり、タクシー券使用伺い等の記載不備事項を項目別に抽出、集計したものであり、県の機関が行う監査事務に関する情報である。

以下、本件集計表の開示により、「将来の同種の監査事務に係る意思形成に著しい影響を及ぼすおそれ」があり、又は「監査事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれ」があるとする実施機関の判断に合理性が認められるか否か検討する。

- (a) 条例第10条第6号の解釈として、一般的に、「適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるもの」に該当するかどうかの判断に当たっては、実施機関に広範な裁量を与えるものではなく、「適正」かどうかを判断するに当たっては、公益上の開示の必要性も考慮されることから、事務又は事業に関する情報を公にすることによってもたらされる利益と公にすることによって生じる支障とを比較衡量しなければならない。その結果として適正な遂行に支障を及ぼすおそれの有無、程度について判断するものである。

また、「支障」の程度については、単に名目的なものでは足りず、実質的なものであることが必要であり、「おそれ」の程度についても、抽象的な可能性では足りず、当該事務又は事業の適正な遂行に支障を生じることについて、法的保護に値する程度の蓋然性が認められなければならない。

- (b) 上記の点を勘案して、本件集計表の性質を判断した場合、本件集計表は、実施機関がタクシー券使用伺い等の記載不備事項を整理、確認するために作成した資料であり、客観的な状況を記載しているに過ぎず、作成に当たって、裁量が入り込む余地は少ないものである。

すなわち、本件集計表は、監査の具体的な実施方針、実施に係る手法などが記載されているものではなく、その開示により、監査における必要な調査、情報の収集等が困難になるとは予想できないものと考えられる。

少なくとも，当審査会に実施機関が提出した理由説明書又は口頭による意見陳述（以下「実施機関が提出した理由説明書等」という。）では，将来の監査事務の遂行に当たっての支障が何ら具体的に明らかにされていない。

(c) 一方，監査結果についての合議の際の監査委員の自由な意見交換に抑制的，萎縮的效果をもたらし，意思形成に支障を及ぼすおそれの有無については，本件随時監査における監査結果は既に公表されており，本件集計表の開示によって，監査結果に係る合議等が妨げられることがないことは明らかである。

また，監査結果公表文の原案と異なり，本件集計表が開示されたとしても，監査委員の合議の詳細な内容を，第三者が間接的に推測することは困難であり，監査委員の自由な意見交換に抑制的・萎縮的效果をもたらすものとは認め難い。

さらに，被監査機関の協力の中で作成した意思形成過程にある本件集計表が開示されると，被監査機関が故意に資料の提出を拒む等今後の監査事務の遂行に著しい支障を及ぼすおそれがあるとする点についても，実施機関は，監査のため必要があると認めるときは，被監査機関等に対し帳簿，書類その他の記録の提出を求めることができる（地方自治法第199条第8項）とされ，その協力が得られない場合には，監査結果にその旨記載する等の措置が講じられることもあり，実施機関が提出した理由説明書等では，本件集計表の開示による具体的な支障の程度等が明らかにされていない。

(d) 以上のことから，本件集計表に記載された情報は，条例第10条第6号には該当しないものと判断する。

## (2) 本件集計表以外の行政文書について

実施機関が提出した理由説明書等において，本件請求の対象行政文書として特定した本件集計表以外に，本件随時監査に係る監査結果を作成，公表する過程で，実施機



関が東京事務所から取得し、又は作成した文書があるとしているので、これらの文書が対象行政文書に該当するか否かについて検討する。

ア 実施機関が本件随時監査において東京事務所から取得した文書

実施機関は、本件随時監査において、東京事務所から、平成9年度から同11年度及び同12年4月から9月の東京事務所におけるタクシー券使用整理簿、タクシー券使用伺い及びタクシー券受払簿、同9年度から同11年度の旅行命令（依頼）簿、同9年度から同11年度の時間外勤務命令簿、同9年度から同11年度及び同12年4月から9月の公用自動車運転日誌、同9年度から同11年度及び同12年4月から9月の出勤簿、同9年度から同11年度のタクシー券の購入に係る経費支出伺い、支出負担行為整理書兼支出調書の写しを、監査担当職員が持ち帰ったとしている（以下これらの文書を「本件取得文書」という。）

本件随時監査では、本件取得文書を精査の上、タクシー券使用伺い等の記載不備事項等の指摘がなされていることから、本件集計表と同様に、本件取得文書は、監査指摘事項の裏付けとなる文書に該当するものと認められる。

この場合、実施機関は、本件取得文書を条例の施行日である平成13年4月1日より前に取得しているため、本件請求の対象となるか否かは、本件取得文書が旧条例に規定する「公文書」に該当するものであるか否かが問題となる。

すなわち、条例附則第2項において、条例の施行日前に実施機関の職員が作成し、又は取得した旧条例に規定する「公文書」を除く行政文書は、条例第5条に規定する開示請求の対象とはならないことを規定している。

以下、本件取得文書が、旧条例に規定する「公文書」に該当するか否かについて検討する。

(ア) 旧条例第2条第2項では、「公文書」とは、実施機関の職員が職務上作成し、又は收受した文書、図画及び写真であって、決裁、供覧等の手続が終了し、実施機関が管理しているものと定義付けられている。

旧条例の当該規定は、「公文書」の定義を 職務性、記録媒体及び 事務処理

手続の三つの面から説明するものであり、職務性の面では「実施機関の職員が職務上作成し、又は收受した文書」に限定し、法律、条例、規則、訓令等に基づいて与えられた任務又は権限の範囲内において作成又は取得した文書を対象とすることとしたものである。

(イ) まず、職務性の面から、本件取得文書が、「実施機関の職員が職務上作成し、又は收受した文書」に該当するか否かについてみると、実施機関は、東京事務所において、監査関係資料の精査等に時間を要するため、事務処理の便宜上、監査担当職員が個人的に本件取得文書を持ち帰った旨説明するが、タクシー券使用伺い等の記載不備事項の集計、分析など監査の整理のために持ち帰ったものであることから、外形上、職務上取得した文書とみることができる。

一方、事務処理手続の面から、本件取得文書が実施機関の定める「決裁、供覧等の手続が終了し、実施機関が管理しているもの」に該当するかどうかについてであるが、実施機関の説明では、本件取得文書は、監査担当職員が本件集計表の作成のために用いた資料であり、本件取得文書自体は、本件集計表とは異なり、監査委員会議に提出される等の決裁、供覧の手続を経たものではないとしている。

しかしながら、本件取得文書は、本件集計表との照合、確認等のために実施機関として組織的に用いられたものであって、通常、例えば本件集計表とともに、監査の資料として、決裁、供覧されるべき性質のものであり、外形上、決裁、供覧の手続を経ていないことのみをもって、請求の対象となる「公文書」から除外すべき合理的理由は認められない。

したがって、旧条例第2条第2項に規定する「公文書」に該当するものと判断する。

(ウ) なお、実施機関は、本件随時監査に係る監査結果を作成した後、本件取得文書を廃棄したとしているが、この点について、本件取得文書の原本は東京事務所が保管しており、実施機関において特に保管しておく必要性はないと判断し、廃棄したと説明している。

また、従来から、被監査機関から関係帳簿等の写しを持ち帰った場合は、慣例的に監査結果を作成した段階で廃棄していたとしている。

当審査会としては、上記の点から、実施機関が本件取得文書を公文書であるとの認識を持って、文書公開を回避する目的で廃棄したとは認めることはできず、また、監査結果を作成した時点で不要と判断したとしても、そのことが必ずしも不適切とまではいえないが、実施機関は、本件取得文書を対象行政文書として開示可否等の判断をすべきであると考える。

#### イ 実施機関が本件随時監査において作成した文書

一方、実施機関は、本件集計表以外に、実施機関が本件随時監査に係る監査結果を作成、公表する過程で、「東京事務所におけるタクシー券に関する随時監査の実施について（本件随時監査の実施に係る決裁文書）」など複数の文書を作成したとしている（以下これらの文書を「本件作成文書」という。）。

本件作成文書は、実施機関の説明では、監査委員会議における報告資料や協議資料であるとしているが、当該資料の概要を見る限りでは、最終的な監査結果の原案も含まれており、当該原案に基づいてなされた監査委員の合議により、当該原案に一部修正を加えたものが公表されたものであることから、監査指摘事項の裏付けとなる文書に含まれるものと認められる。

実施機関は、対象行政文書の特定に当たり、本件請求の趣旨を限定的に解釈していたと認められるが、再度、本件随時監査に際して作成した文書のすべてについて、対象行政文書該当性を含め、開示可否の検討をすべきものと判断する。

このように解することが、上記(1)イ(1)のとおり、条例第1条にこの条例の目的として規定された「県政に関し県民に説明する責務を全うするよう努めるとともに、県民の県政に対する理解と信頼を深め、県政への参加を促進し、もって活力に満ちた公正で開かれた県政を推進すること」にかなうものと考える。

ウ 以上のことから、実施機関は本件取得文書及び本件作成文書を含めて、開示可否等の判断をすべきであったものであり、実施機関が本件集計表のみを対象として行

った本件処分は妥当ではなかったものとする。

(3) 結論

よって、当審査会は「1 審査会の結論」のとおり判断する。

6 審査会の処理経過

当審査会の処理経過は、別記のとおりである。

別 記

審 査 会 の 処 理 経 過

年 月 日	処 理 内 容
13 . 9 . 21	・ 諮問を受けた。
13 . 10 . 10	・ 実施機関（監査委員）に、理由説明書の提出を要求した。
13 . 11 . 1	・ 実施機関から理由説明書を受理した。
13 . 11 . 7	・ 異議申立人に理由説明書の写しを送付した。 ・ 異議申立人に理由説明書に対する意見書の提出を要求した。
13 . 11 . 15 （平成13年度第8回審査会）	・ 諮問の審議を行った。
13 . 11 . 20	・ 実施機関に理由説明書の再提出を要求した。
13 . 11 . 27	・ 異議申立人から意見書を受理した。
13 . 11 . 29	・ 実施機関に意見書の写しを送付した。
13 . 12 . 10	・ 実施機関から理由説明書（再提出分）を受理した。
13 . 12 . 17	・ 異議申立人に理由説明書の写しを送付した。
13 . 12 . 20 （平成13年度第9回審査会）	・ 実施機関の職員から本件処分に対する意見を聴取した。 ・ 諮問の審議を行った。
14 . 1 . 8	・ 実施機関に本件請求に係る対象行政文書等に関する照会をした。
14 . 1 . 23	・ 実施機関から本件請求に係る対象行政文書等に関する説明書を受理した。
14 . 1 . 24 （平成13年度第10回審査会）	・ 異議申立人から本件処分に対する意見を聴取した。 ・ 諮問の審議を行った。
14 . 2 . 21 （平成13年度第11回審査会）	・ 実施機関の職員から本件処分に対する意見を再聴取した。 ・ 諮問の審議を行った。

年 月 日	処 理 内 容
14 . 3 . 25 (平成13年度第12回審査会)	・ 諮問の審議を行った。
14 . 4 . 25 (平成14年度第1回審査会)	・ 諮問の審議を行った。
14 . 5 . 13 (平成14年度第2回審査会)	・ 諮問の審議を行った。
14 . 6 . 26 (平成14年度第3回審査会)	・ 諮問の審議を行った。
14 . 7 . 22 (平成14年度第4回審査会)	・ 諮問の審議を行った。

参 考

広島県情報公開審査会委員名簿（五十音順）

飯 岡 久 美	弁護士
椎 木 夕 力	弁護士
畑 博 行 （ 会 長 ）	広島大学名誉教授
水 鳥 能 伸	安田女子大学助教授
宮 本 功	元中国新聞社論説委員