

## 広島県情報公開・個人情報保護審査会（諮問26（情）第4号）

### 第1 審査会の結論

広島県知事（以下「実施機関」という。）が異議申立人の開示請求に対して行った行政文書開示決定において、平成26年8月29日に水産課職員が漁業調整用務のために農林水産省水産庁資源管理部漁業調整課（以下「水産庁漁業調整課」という。）へ出張した復命書（以下「本件対象文書」という。）を対象文書として特定したことは、妥当である。

### 第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26年9月24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、平成〇年〇月〇日付け〇〇漁業許可に付された〇〇の制限若しくは条件（以下「本件制限等」という。）又は本件制限等に対する抗議等について、水産課職員が水産庁への直接説明又は水産庁との協議、検討、打ち合わせ等を行う目的で行った出張に関する復命書（報告書等、他の題名で課内で稟議、回覧した文書を含む。以下同じ。）（以下「本件請求文書1」という。）、当該復命書以外に、当該出張の結果に基づき職員が作成し、水産課職員の業務遂行のための参考資料等として保管している行政文書（出張を行った者以外の職員が聞き取り等により作成した文書を含む。）（以下「本件請求文書2」という。）及び当該出張の結果を踏まえ、上記の制限又は条件の取扱いについて水産課内その他の関係者間で協議、検討した結果を記載した文書（以下「本件請求文書3」という。）の開示請求（以下「本件請求」という。）をした。

#### 2 本件請求に対する決定

実施機関は、本件請求のうち、本件請求文書1については、本件対象文書を特定してその全部を開示する決定（以下「本件処分」という。）を行い、条例第7条第1項の規定により平成26年10月1日付けで異議申立人に通知するとともに、本件請求文書2及び本件請求文書3については、該当する行政文書を作成していないとして不存在を理由とする不開示決定を行い、同条第2項の規定により同日付けで異議申立人に通知した。

#### 3 異議申立て

異議申立人は、平成26年11月26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。

### 第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、本件処分で交付された偽造等文書の写しに代えて、真正文書の写しの交付を求める（真正文書を破棄している場合は、改めて真正文書を作成して

写しを交付することを求める。)

## 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。

- (1) 異議申立人は、実施機関と〇〇の許可の運用について争いがあり、実施機関からは、当該許可の運用の理由等についてはっきりしたことは教えてもらえていない。また、実施機関は、以前、同じような復命書を不必要に隠して開示し、大部分を開示すべきであるとの答申を受けて是正した経緯があり、この時の経験を踏まえて、今回は全部開示しても良い程度の復命書を偽造しようとしたと考えても不自然ではない。

このように、実施機関には本件請求に答えたくない動機があり、かつ、答えていない可能性が高いと思われるだけの前例がある。

- (2) 開示された文書（偽造等文書）は、次のとおり真正な復命書とは認めがたく、偽造又は一部の記述を隠ぺい若しくは改ざんされたものであると考えられる。

ア 復命書とは、職員が上司から会議への出席等を命ぜられ出張した場合に、その内容、結果について上司に報告するために作成するものとされるが、偽造等文書には協議の内容、結果及び対応相手の氏名が一切記録されておらず、復命書の体をなしていない。このため、真正な復命書が開示されていないのではないかと不信感を抱いている。

水産庁に出張したのであるから、誰とどんな内容の話をしたのかは記録すると思われる。その記録があるのが復命書だと考えるが、開示された本件対象文書には記載されていない。このような簡単な復命書が実施機関で本当に通用するものなのか。

イ 広島県監査委員による「県警察における捜査報償費及び旅費の執行に関する監査の結果報告書」によると、県警の復命方法については口頭と復命書の両方が別々の復命手段として認められていることが示唆されており、実施機関でも同様と考えられるため、口頭で復命したのであれば別途復命書を作成する必要はなく、両方の方法で復命するのは不自然である。

なお、実施機関は、請求された復命書以外に、対象となった出張の結果を記録した行政文書を作成した事実はないと主張するが、システム上口頭復命で足りると主張しながら、内容の無い復命書を作成した意味を求めるとすれば、異議申立人の開示請求に備えて開示用として作成したとしか考えられず、わざわざ細工を弄したからには、隠したい真実の復命書が存在するものと推定する。

ウ 出張した水産課職員に、復命内容を記録しない理由について照会したところ、当該職員は「水産庁職員から記録を残さないよう要請されたため」と述べたが、異議申立人が水産庁に確認したところ、そのような事実はないと言われた。

水産課職員は苦し紛れにこのようなウソの言い訳を言うことから、開示された復命書がまともでない証拠といえる。

実施機関は、異議申立人の上記主張に対して、理由説明書で「そのような事実はない」としているが、異議申立人は当該職員から電話で明確にこうした発言を

聞いており、実施機関の説明は虚偽である。審査会においては、異議申立人及び当該職員から直接話を聞いて、両者の主張の真偽を見極めていただくことを切に願います。

また、復命内容の記録を意図的に簡素化するような指導はもちろん、そのとおり不十分な行政文書を作成する行為又は水産庁のそうした指導を根拠にそれを正当化すること自体が不適切である。

エ 実施機関は、今回の〇〇漁業の許可処分に関する審査基準等の設定及び運用状況や過去の経緯について口頭で説明したのみで、水産庁職員から特に意見や指導等はなく、実施機関の意思決定に関する協議も行われなかったとしている。しかし、この程度の説明ならば資料の送付や電話で足りる。3万5千円をかけて職員を派遣したからには、今回の処分や異議申立人への対応に関する協議等、実施機関が説明している内容以外のやり取りが行われたと考えるのが普通である。

なお、開示された復命書によると、出張した職員は13時30分から15時までの1時間30分をかけて用務を行ったとしているが、出張した職員はその間一方的に説明し、水産庁職員はほとんど意見を言わなかったことになるが、その程度の内容でこれだけの時間を要したというのは不自然である。

オ また、実施機関は、今回の出張の復命は口頭で行われ、開示された復命書は「旅行者が出張の事実を記録すること及び課内で情報を共有すること」を目的に、便宜的に作成して課内で回覧したものであることを強調している。しかし、開示された復命書では当該目的は到底達成できない。事実、異議申立人が行政文書開示請求制度を利用し、水産課職員が過去に行った県外出張に関する復命書又は出張報告に用いた文書を任意に抽出し確認したところによると、復命書を代替し得るほど詳細な資料がある場合を除き、出張内容について今回の復命書とは比較にならないほど詳細に記述した復命書等を作成している。

なお、異議申立人も出張の結果報告については旅費の支払手続とは切り離して書面で詳細に行った経験があるし、実施機関も旅費システム上は「別紙資料により報告します。」としながら、別に詳細な復命書を作成しているのであるから、重要な出張についてはシステム上の決裁とは切り離して詳細な復命書を作成させるのが普通であると推定され、今回開示された復命書は極めて不自然である。

カ 実施機関は、情報公開制度の趣旨は保有している行政文書の開示に止まるとして、県民に対する説明責任の全てを開示文書によって全うすることを求めるものではないと主張するが、情報公開制度による保護が期待される住民への説明責任とは、必要な行政文書が適切に作成されてはじめて全うされるものである。

近年、公文書等の管理に関する法律が制定され、全国各地の地方自治体で法の趣旨に沿った公文書管理条例が定められつつあるのもそのためである。実施機関のこのような主張は情報公開制度の趣旨を矮小化するものである。

実施機関は、自らに都合の悪い文書は作成しなかったら「存在しない」で済むのであれば、異議申立人にはどうしようもないため、他に文書があるかどうか審査会で判断してほしい。

キ 実施機関は、異議申立書に記載した申立ての趣旨の括弧書きの記述に対して、

あたかも存在したことの無い真正文書を作成して写しを交付することを求めているかのように記述して、情報公開制度の趣旨を理由にこれを否定しているが、異議申立ての趣旨は、真正文書を作成しながらこれを廃棄していた場合を想定して、その復元を求めたものであるから、この実施機関の主張は的外れである。

- (3) 仮に、開示された文書が偽造等されていない真実の復命書である場合、上記(2)のアに示したように、開示によっても内容を全く理解できないことから、広島県情報公開条例第1条に規定されている県の県民に対する説明責任を全うする義務に照らして、こうした復命書は不十分又は不適切である。

#### 第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する本件処分を行った理由は、おおむね次のとおりである。

##### 1 処分の理由

- (1) 本件対象文書は、実施機関が、平成〇年〇月〇日付けで交付した〇〇漁業許可証に、本件制限等を付したことに對して異議申立人が不満を述べていたこと、また、水産庁漁業調整課に電話をかけ、実施機関に対する不満を述べる等したため、水産庁漁業調整課へこれまでの経緯等を説明するために出張した後に作成したものである。
- (2) この出張では、出張した者から水産庁漁業調整課職員に対し、主に本県における当該漁業の許認可に関する審査基準や許可方針の設定及び運用状況、過去からの数年にわたる経緯等の説明を行ったが、この説明内容は実施機関にとっては既知の事実であり、また、この説明に対して水産庁漁業調整課から、新たな事実等の提供や実施機関の事務処理方針と異なる見解や見解の示唆等があったわけでもなく、実施機関の意思決定に係る協議を行ったものでもなかったため、協議内容の詳細を残す必要がなかったことから、帰庁後に旅行命令権者へ口頭で復命することで出張の確認を行った。
- (3) 旅費システムでは、管理者は決裁するものの、他の担当者は見ることができず、分かりにくいことから、口頭による復命の後に、出張した者が、後々、水産庁漁業調整課に説明するため出張した事実を記録すること及び当該事実について情報を共有することを目的として、本件対象文書を便宜的に作成し、課内で回覧したものであり、本件請求に該当する行政文書として特定し、本件処分を行った。

##### 2 その他

- (1) 実施機関の旅行命令及び出張の確認については、旅費システムにより行うこととされており、帰庁後に復命情報を入力することで旅行命令(依頼)簿中に、運転日誌、業務日誌、会議資料、口頭などの復命の種類や内容が記録され、上司の決裁を受けることとされている。

復命の方法については、職員の旅費に関する条例その他規則、訓令等に特段の定めはなく、旅費システムにおいても定めはないため、どの方法によるかは出張した者の判断によって選択している。

今回の出張については、旅費システム上も「口頭により復命します」と記載されており、本件対象文書の記載内容と矛盾はない。

- (2) 広島県決裁規程では、職員の旅行命令及び報告の受理については所属の課長の専決事項とされており、課長への口頭復命及び旅費システムの決裁処理により内部的には完結している。

本件対象文書については、上記1の(3)のとおり、口頭による出張の確認後に便宜的に作成したものであり、口頭による復命と本件対象文書の作成に矛盾はない。

- (3) 異議申立人は、本件対象文書では、命令のとおりに出張したか否か確認できないと主張しているが、農林水産省では庁舎への出退の管理を行っている上、出張の相手先は水産庁漁業調整課職員であるため、出張の事実の確認は可能である。また、異議申立人自らが水産庁漁業調整課へ電話して確認しているとおおり、出張の事実については明白である。

- (4) 異議申立人は、水産課職員が「『面会相手の水産庁職員から、当時の記録を残さないように要請されたため』と述べた」と主張しているが、そのような事実はない。また、「異議申立人から開示請求があった時に備えて偽造等文書を作成した可能性を否定できない」とも主張しているが、本件対象文書を作成した理由は、上記1のとおりであり、他に行政文書を作成した事実はない。

- (5) 異議申立人は、仮に本件対象文書が偽造等されたものではない場合は、県民に対する説明責任を全うする義務に照らして、こうした復命書は不十分又は不適切であると主張するが、情報公開制度の主旨は、県民への説明責任を全うする一手法として、現に保有している行政文書を開示することにより、説明責任の全てを開示文書によって全うすることを求めるものではない。

本件でいう復命は、組織内における旅行命令権者への報告という位置付けであり、復命の方法に瑕疵はないこと、出張の顛末を復命書によって逐一県民へ説明することを予定しているものではないことから、本件対象文書が異議申立人の主張する「不十分又は不適切」には当たらない。

- (6) 異議申立人は、異議申立書において「あらためて真正文書を作成して写しを交付」することを求めているが、情報公開制度の主旨は、現に保有している行政文書を開示することにより、改めて文書を作成して開示を求める権利を認めたものではない。

## 第5 審査会の判断

### 1 本件請求について

本件請求は、〇〇漁業の許可の運用に関して、実施機関の職員が水産庁漁業調整課に出張した復命書の開示を求めるものである。実施機関は、平成26年8月29日の漁業調整用務に係る水産庁漁業調整課への出張復命書を本件請求に係る対象文書として特定し、行政文書開示決定を行ったものである。

これに対して、異議申立人は、本件処分にに基づき開示された本件対象文書には、協議の相手方や協議内容などが記載されておらず、復命書の体をなしていない極めて不自然なものであることなどから、本件対象文書は偽造等されたものであるとして、真正の復命書の開示を求める旨主張している。

このため、以下、実施機関が本件対象文書を本件請求の対象文書として特定したこととの妥当性について判断する。

## 2 本件対象文書の特定の妥当性について

### (1) 実施機関の説明について

ア 実施機関によれば、本件対象文書は、実施機関が〇〇漁業の許可に本件制限等を付したことに納得できない異議申立人が、水産庁漁業調整課に電話をかけて実施機関に対する不満を述べる等したため、実施機関の職員が水産庁漁業調整課に出張して、広島県における〇〇漁業の許認可に関する審査基準や許可方針の設定及び運用状況、過去からの数年にわたる一連の経緯等の説明を行った出張（以下「本件出張」という。）の復命書である。

イ そして、実施機関は、本件対象文書に具体的な復命内容等を記載しなかった理由として、本件出張において水産庁漁業調整課に説明した内容は、実施機関にとって既知の事実であり、水産庁漁業調整課から新たな事実等の提供や実施機関の事務処理方針と異なる見解の示唆等もなく、また、実施機関の意思決定に係る協議を行ったものでもなかったため、口頭により復命したためであると説明する。

ウ 上記イの実施機関の説明のうち、まず、本件出張における水産庁漁業調整課への説明内容と説明内容が既知の事実であったとの説明について検討すると、異議申立人が意見書及び口頭による意見陳述において、従来から〇〇漁業の許可の運用について実施機関に要望等しており、今回の許可に当たって、水産庁漁業調整課に対し、実施機関の不作為や処分を訴え、実施機関に対する指導を請願するなどした旨を述べており、実施機関によれば、実施機関からの説明の申し出に対し、水産庁漁業調整課からも事情を伺いたいと言われたとのことであるから、水産庁漁業調整課が異議申立人からの連絡に対応するために、過去の経緯や実施機関における〇〇漁業の許可に関する情報を把握しておく必要があったものと認められる。そうすると、実施機関が水産庁漁業調整課に職員を出張させ、過去からの経緯や広島県における〇〇漁業の許可の審査基準や許可方針等について詳しく説明したという実施機関の説明は不自然ではないし、その説明内容は、実施機関にとって当然に既知の内容であったと認められる。

エ 次に、水産庁漁業調整課から新たな事実等の提供や実施機関の処理方針と異なる見解の示唆等もなかったとの説明について検討すると、仮に、水産庁漁業調整課から新たな情報や実施機関の方針とは異なる見解等が示されたのであれば、実施機関が行う〇〇漁業の許可の審査基準に反映されるなど、実施機関の事務に何らかの変化が生じることが考えられる。

そこで、当審査会において、実施機関が定める審査基準の「〇〇」を確認したところ、本件出張後に改正された内容は、毎年行われている許可の有効期間の改正のみであって、本件出張において水産庁漁業調整課から新たな情報や実施機関の処理方針とは異なる見解等が示されたことを窺わせるものではなかった。このほか、実施機関によれば〇〇漁業の許可に係る事務に特段の変更はないとのことであるから、本件出張において水産庁漁業調整課から新たな情報や実施機関の方針と異なる

見解等は示されなかったという実施機関の説明は不自然とはいえない。

オ また、実施機関の旅費システムでは、復命方法について「口頭復命」を選択できない出張内容はなく、口頭での復命も選択肢の一つとして認められていることから、実施機関においては、出張した場合に必ず詳細な復命書を作成しなければならないわけではないと認められる。そして、上記ウ及びエを踏まえると、本件出張における説明内容や水産庁漁業調整課への説明結果は、実施機関において詳細な復命書を作成しなければならないような内容ではなく、詳細な復命書は作成していないとする実施機関の説明は不自然とはいえない。

## (2) 異議申立人の主張について

ア 異議申立人は、実施機関が主張する説明内容であれば1時間30分もの協議時間がかかるのは不自然である旨主張する。当審査会において、この点について実施機関に確認したところ、説明した経緯は過去数年にわたるもので、水産庁漁業調整課職員も人事異動により過去の経緯を知らない職員であったことから、経緯や実施機関における〇〇漁業の審査基準や許可方針等について詳細に説明したため時間を要したとのことであり、この説明は、必ずしも不自然とはいえない。

イ 異議申立人は、実施機関は「旅行者が出張の事実を記録すること及び課内で情報を共有すること」を目的に、当該復命書を便宜的に作成して課内で回覧したと主張するが、開示された復命書では当該目的は到底達成できず、他の県外出張に関する復命書等では、本件対象文書と比較にならないほど詳細に記述した復命書等を作成しているため、本件対象文書は極めて不自然である旨主張する。

しかし、実施機関には復命方法に関する特段の定めはなく、口頭復命が認められていることに鑑みれば、出張の内容に応じて、復命書を作成するかどうか、また、作成するとしても記載される内容には軽重があり、本件対象文書の記載内容が少ないことが、直ちに本件対象文書以外の復命書が作成されていることを示すわけではない。

ウ 異議申立人は、詳細な復命書を作成しない理由について実施機関の職員から「水産庁職員から記録を残さないよう要請されたため」との説明を受けたが、水産庁漁業調整課職員に確認したところ、そのような事実はないと言われ、この点について実施機関が「そのような事実はない」と虚偽の主張をしているので、両者の主張の真偽を見極めてほしい旨や、苦し紛れにこのようなウソの言い訳をすることは開示された復命書がまともでない証拠といえる旨主張する。

当審査会において、改めて実施機関に確認したところ、そのような事実はないとのことであった。当審査会は、実施機関が行った本件処分における対象文書の特定の妥当性について判断するものであり、異議申立人に対して実施機関の職員が水産庁からの要請を受けて詳細な復命書を作成しなかった旨の説明をしたかどうか判断する立場にはなく、その真偽は定かでないものの、実施機関の職員が異議申立人に対してそのような説明をしたことが、直ちに本件対象文書以外の復命書が作成されていることを示すわけではない。また、上記のとおり、ほかに本件対象文書以外の復命書が存在することを窺わせる事実は確認できなかったのであるから、異議申立人の当該主張のみをもって本件処分における対象文書の特定が妥当でないと判

断することはできない。

### (3) 実施機関の文書の探索状況について

ア 念のため、実施機関に対し、文書の探索状況を確認したところ、水産課職員の出張の復命書は案件ごとに関連する文書と併せて保管しており、また、〇〇漁業に関する文書は年度が分かるようにしてまとめて保管しているため、本件出張が行われた平成26年度のものはもちろん、それ以前のものも含めて〇〇漁業に関する文書を、担当外の職員を含む複数の職員で確認したが、本件対象文書以外に該当する文書は見当たらなかった。また、前担当者や本件出張を行った職員と同じグループに所属していた職員に聞き取りを行い、本件対象文書とは別に復命書を作成してはいない旨を確認したとのことであった。

イ 関係文書をまとめて保管するのは文書管理の方法として一般的であるから、本件対象文書以外の復命書があるとすれば、本件出張が行われた年度の〇〇漁業に関する文書とともに保管されるのが通常と思われる。そうすると、実施機関の文書の保管に関する上記説明に不自然な点はなく、探索方法も複数の職員で文書の確認を行うとともに、関係職員に聞き取りを行うなどしており、その方法も不十分とはいえない。

### (4) まとめ

以上のことから、本件対象文書のほかに復命書等が存在することを窺わせる事実は見当たらず、実施機関が本件対象文書を特定したことは妥当と認められる。

## 3 異議申立人のその他の主張について

(1) 異議申立人は、情報公開制度による住民への説明責任は、必要な行政文書が適切に作成されてはじめて全うされるものである旨主張しており、一般的には当該主張は首肯できるものであり、実施機関においても文書作成の必要性やその内容に対する適切な判断が望まれることはいうまでもない。そして、実施機関が主張する職員間の情報共有という本件対象文書の作成目的に照らせば、本件出張の復命書には、協議の相手方、説明項目、新たな見解等は示されなかったことなどの説明結果の概要等を記載することが望ましいとも考えられる。しかし、実施機関には復命方法に関する特段の定めはなく、口頭復命も認められており、復命書を作成するとしてもその内容には軽重さまざまなものが認められることから、本件対象文書には必ずしもこれらのことを記載しなければならないわけではない。そうすると、上記のとおり、実施機関の主張は不自然、不合理とまでは認められず、文書の探索も不十分とはいえないことから、異議申立人の当該主張は、本件処分に関する上記判断を左右するものではない。

(2) 異議申立人はその他種々主張するが、いずれも上記判断を左右するものではない。

## 4 結論

よって、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
27. 1. 6	・ 諮問を受けた。
27. 1. 7	・ 実施機関に理由説明書の提出を要求した。
27. 2. 3	・ 実施機関から理由説明書を収受した。
27. 2. 4	・ 異議申立人に理由説明書の写しを送付した。 ・ 異議申立人に意見書の提出を要求した。
27. 3. 9	・ 異議申立人から意見書を収受した。
27. 3. 10	・ 実施機関に意見書の写しを送付した。
27. 9. 24 (平成 27 年度第 6 回)	・ 諮問の審議を行った。
27. 10. 23 (平成 27 年度第 7 回)	・ 異議申立人から本件処分に対する意見を聴取した。 ・ 実施機関から本件処分に対する意見を聴取した。
27. 11. 20 (平成 27 年度第 8 回)	・ 諮問の審議を行った。
27. 12. 25 (平成 27 年度第 9 回)	・ 諮問の審議を行った。
28. 1. 29 (平成 27 年度第 10 回)	・ 諮問の審議を行った。

参 考

答申に関与した委員（50音順）

【第2部会】

兒 玉 浩 生	弁護士
日 山 恵 美	広島大学大学院准教授
横 山 信 二 （ 部 会 長 ）	広島大学大学院教授