

広島県情報公開・個人情報保護審査会答申（諮問3（情）第11号）

第1 審査会の結論

広島県知事（以下「実施機関」という。）が本件審査請求の対象となった行政文書について、不存在であることを理由に不開示とした決定は、妥当である。

第2 審査請求に至る経過

1 開示の請求

審査請求人は、令和3年4月5日付けで、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、次の行政文書の開示の請求をした（この請求を以下「本件請求」といい、(1)の請求に係る行政文書を「本件請求文書1」、(2)の請求に係る行政文書を「本件請求文書2」、(3)の請求に係る行政文書を「本件請求文書3」、(4)の請求に係る行政文書を「本件請求文書4」といい、本件請求文書1から本件請求文書4をまでを総称して以下「本件請求文書」という。）。

- ・ 開示の請求をした行政文書の件名又は内容

広島県が令和1年11月6日に実施した「屋外広告物許可申請書類の作成・提出を屋外広告業者が行うことについて」という件名の聴取の聴取書内に記述された次の文書

- (1) ①「国交省中国地方整備局建政部から、広島県都市計画課都市総務グループの〇〇、〇〇両名へ送ったとされる回答書」
- (2) ②「国交省中国地方整備局建政部の担当官が、総務省：書士法を所管する総務省自治行政局行政課から伺ったとする見解の記載された文書」
- (3) ③「①②の文書に関する一切の書類（メモ等まで含む）」
- (4) ④「①②の文書に関する一切の通話記録（通話履歴、送信着信履歴や担当窓口の者の氏名の記載あるもの等すべて）」

2 本件請求に対する決定

実施機関は、本件請求に対し、対象となる行政文書を作成又は取得してい

ないとして、不存在を理由とする行政文書不開示決定（以下「本件処分」という。）を行い、令和3年4月19日付けで審査請求人に通知した。

3 審査請求

審査請求人は、令和3年6月28日付けで、本件処分を不服として、行政不服審査法（平成26年法律第68号）第2条の規定により、実施機関に対し審査請求を行った。

第3 審査請求人の主張要旨

1 審査請求の趣旨

「開示請求に係る文書を検索し、開示する」との裁決を求める。

2 審査請求の理由

審査請求人は、審査請求書及び反論書においておおむね次のとおり主張している。

- (1) 実施機関が、令和元年11月6日に実施した「屋外広告物許可申請書類の作成・提出を屋外広告業者が行うことについて」という件名の聴取において作成した「聴取書」（以下「本件聴取書」という。）について、メモや参考資料無しでこれほどの精度の聴取書を作成したというべき論理は、一般通念的に考えて合理性を欠いている。
- (2) また、本件聴取書は、行政書士法（昭和26年法律第4号）及び地方公共団体が制定する屋外広告物条例に関する法律解釈に及ぶ内容を擁しており、なんらの参考資料も無くして作成したということは、通常人の有する感覚からして一層不合理である。
- (3) 本件聴取書内に国土交通省が作成している屋外広告物条例ガイドライン第15条の内容（一言一句違わず）や、総務省と国土交通省の担当者の弁が記載されている。関係書類を「作成又は取得していない」という不開示理由が真実であるならば、実施機関の担当者が屋外広告物条例ガイドラインやメモや録音記録すら閲覧せず、記憶力のみ頼りに諳んじて本件聴取書を作成したという不自然極まりない話が成立する。

- (4) そのような非現実的なことは起こり得ることではないし、本件聴取書を作成するに当たって用いたメモ、参考資料、通話履歴等が作成されていないという主張は信じがたい。
- (5) 開示請求に係る文書は存在し、広島県文書等管理規則（平成13年広島県規則第31号）第7条に従い依然として適切に管理保全されているものであり、また開示請求を拒む理由もないものとして、再度の開示を請求する。
- (6) 本件聴取書自体が屋外広告物許可申請者に関して広島県屋外広告物条例（昭和24年広島県条例第72号）第3条並びに行政書士法第1条及び第19条といった法律や関係条例を横断する法的解釈にまで実施機関が言及し、また見解を示した重要な行政文書であり、本件聴取書自体の内容がそういった法的解釈にも至る重要性を鑑みれば、本件聴取書の作成に供された文書（メモ等含む。）（以下「附属文書」という。）もまた、たとえ実施機関の組織内においては決裁、供覧、内部検討等に付される予定のない文書であって平成13年3月29日制定の広島県情報公開条例の解釈運用基準（以下「解釈運用基準」という。）の定義上行政文書ではないとされたとしても、客観的にみて適正に保全・管理されるべき重要な行政文書であることは論を待たない。また、附属文書が、とりわけ関連省庁の担当者との電話応答による広聴をもとに作成された文書であるというなら、それらは広島県文書等管理規程（平成13年広島県訓令第5号）第18条の趣旨と広島県文書等管理規則第7条にも照らし、広聴に関する文書として令和4年中まで適正に管理されなければならないのではないか。
- (7) 実施機関の弁明書には、解釈運用基準を根拠として行政文書の定義が記されている。条例第2条の解釈によって、実施機関職員によって作成された文書を、文書の決裁、供覧、内部検討の要否や有無を基準に行政文書と非行政文書とに区別し、後者は管理・開示すべき行政文書として扱わない運用であるとするのが弁明書の主旨であるが、「決裁、供覧、内部検討等の要否」という極形式的アプローチのみによって行政文書の定義を容易に縮小解釈し得る上に、組織内で独自に制定・運用されているに過ぎない解釈運用基準をもって文書の不開示を決する態様が、健全かつ公正な情報公開を執り行っているものであるといえるだろうか。国民・県民への説明責任

を果たすための最良の情報媒体たる行政文書の保全・管理・開示義務につき誠実であるといえるだろうか。

- (8) 「県独自の解釈運用基準に照らし、作成書類の成立過程と内容の重要性に対する吟味を抜きに形式的基準のみによって行政文書ではないと判断した」、「行政文書ではないと判断したので廃棄した（あるいは開示し得る状態にない）」、「廃棄したから存在しない（あるいは県独自の解釈運用基準に照らし、行政文書ではないと判断したので開示する必要がない）」等の実施機関の事情は、行政文書の適正管理及び開示並びに説明責任の履行を行政に請求する権利を憲法第21条並びに行政機関の保有する情報の公開に関する法律（平成11年法律第42号）及び条例の条々を根拠に有する国民・県民からすれば、実施機関のいささか以上に一方的に過ぎる弁であって、それに対して国民・県民が必要以上に遠慮し、又は諾々と受忍する義務までは無い。
- (9) 令和3年4月19日に受領した行政文書不存在通知書の備考欄には「③：①②の文書に関する一切の書類は、聴取書以外に作成しておらず、また取得もしてないため」と記載されていたが、それにも関わらず、実施機関の弁明書の第2の「処分の理由」中に「電話応対時のメモ」を作成していた旨が記載されている。同通知書中で「聴取書以外一切書類を作成していない」としながら、弁明書中で「電話応対時に作成したメモを参考にした」旨の記載ある部分につき、実施機関に対し補足説明を求める。

第4 実施機関の説明要旨

実施機関は、本件処分の理由について、弁明書において、おおむね次のとおり主張している。

- 1 本件請求文書1については、本件聴取書に記載のとおり、一般の方からの意見に対して、本件聴取書に記載の相手方を訪問し回答を依頼したものであるが、照会文書を手交して文書回答を求めたものではなく、回答は電話で聴取したため、国土交通省の回答書は取得していない。
- 2 本件請求文書2についても、本件聴取書に記載のとおり、国土交通省が総務省から伺った見解を、県の職員が電話で聴取したものであるため、「国交省

中国地方整備局建政部の担当官が、総務省：書士法を所管する総務省自治行政局行政課から伺ったとする見解の記載された文書」は取得していない。

- 3 本件請求文書3については、本件聴取書以外の行政文書はなく、また、取得もしていない。

「行政文書」とは、「実施機関の職員（県が設立した地方独立行政法人及び地方公社の役員を含む。）が職務上作成し、又は取得した文書、図画、写真及び電磁的記録（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」（条例第2条第2項）と定義され、解釈運用基準において、「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」とは、「当該行政文書を当該実施機関の職員が作成し、又は取得した後に決裁、供覧、内部検討等に付すなどして、当該実施機関が業務上必要なものとして保有しているもの（組織的共用文書）をいう」とされているが、「職員が自己の職務の執行の便宜のために所持する正式文書の写しや職員の個人的な検討段階にあるメモ、資料、下書き原稿など」は「組織的共用文書」に該当しないとされていることから、職員のメモ等は行政文書には該当しない。

なお、解釈運用基準では、メモ等であっても「内部検討に付された場合や起案文書に添付された場合は、組織的共用文書に該当する」ともされているが、そのような事実はない。本件聴取書を作成した職員は、電話応対時のメモや屋外広告物条例ガイドライン等の資料を参考にしながら、本件聴取書を作成したものであり、その内容をもって所期の目的も達成できていることから、それらのメモ等を本件聴取書に添付して供覧する必要性もない。

- 4 本件請求文書4については、上記でも述べたように本件聴取書以外の行政文書は作成も取得もしていない。

第5 審査会の判断

1 本件処分の妥当性について

実施機関は、本件請求に対し、本件請求文書を作成又は取得していないとして本件処分を行った。

これに対して、審査請求人は、本件請求文書の開示を求めていることから、

以下、本件処分の妥当性について検討する。

(1) 本件請求文書1について

審査請求人は、本件請求文書1として、「①「国交省中国地方整備局建政部から、広島県都市計画課都市総務グループの〇〇、〇〇両名へ送ったとされる回答書」の開示を求めている。

これに対して、実施機関は、一般の方からの意見に対して、本件聴取書に記載の相手方を訪問し回答を依頼したものであるが、照会文書を手交して文書回答を求めたものではなく、回答は電話で聴取したため、本件請求文書1は取得していないとしている。

実施機関の職員が本件聴取書に記載の相手方である国土交通省中国地方整備局建政部（以下単に「中国地方整備局」という。）を訪問した際の照会方法について実施機関へ確認したところ、中国地方整備局への照会は口頭により行い、中国地方整備局へ示した資料としては一般書籍である「屋外広告の知識」（第五次改訂版，法令編）（以下「屋外広告の知識」という。）に記載されている屋外広告物条例ガイドライン解説部分があるが、このほかに中国地方整備局に渡した、又は示した資料はないとのことであった。

国の行政機関等へ制度に関する照会を口頭により行った場合に、これに対する回答が口頭であることは、通常一般的な方法であると認められる。

そうすると、本件請求文書1は取得していないとの実施機関の説明は不自然、不合理とはいえない。また、このほかに本件請求文書1の存在をうかがわせる具体的な事情を認めることもできない。

(2) 本件請求文書2について

審査請求人は、本件請求文書2として、「②「国交省中国地方整備局建政部の担当官が、総務省：書士法を所管する総務省自治行政局行政課から伺ったとする見解の記載された文書」の開示を求めている。

これに対して、実施機関は、国土交通省が総務省から伺った見解を、県の職員が電話で聴取したものであるため、本件請求文書2は取得していないとしている。

審査請求人が開示を求めている本件請求文書2は、国土交通省が実施機関への回答に当たって総務省に確認した総務省の見解が記載されたもので

あって、その内容は、実施機関への回答の一部と捉えることができる。

上記(1)で判断したとおり、国の行政機関等へ制度に関する照会を口頭により行った場合に、これに対する回答が口頭であることは、通常一般的な方法であると認められる。

そうすると、本件請求文書2は取得していないとの実施機関の説明は不自然、不合理とはいえない。また、このほかに本件請求文書2の存在をうかがわせる具体的な事情を認めることもできない。

(3) 本件請求文書3について

審査請求人は、本件請求文書3として、「③「①②の文書に関する一切の書類（メモ等まで含む）」の開示を求めている。

これに対して、実施機関は、本件聴取書以外の行政文書はなく、取得もしていないとしている。また、「職員が自己の職務の執行の便宜のために所持する正式文書の写しや職員の個人的な検討段階にあるメモ、資料、下書き原稿など」は「組織的共用文書」に該当しないとされていることから、職員のメモ等は行政文書には該当せず、本件聴取書を作成した職員は、電話応対時のメモや屋外広告物条例ガイドライン等の資料を参考にしながら、本件聴取書を作成したものであり、その内容をもって所期の目的も達成できていることから、それらのメモ等を本件聴取書に添付して供覧する必要性もないとしている。

条例第2条第2項では、「行政文書」とは、実施機関の職員（中略）が職務上作成し、又は取得した文書、図画、写真及び電磁的記録（中略）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」とされ、ただし、「官報、公報、白書、新聞、雑誌、書籍その他不特定多数の者に販売することを目的として発行されるもの」は「行政文書」には該当しないとされている。同項中の「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」とは、当該行政文書を当該実施機関の職員が作成し、又は取得した後に決裁、供覧、内部検討等に付すなどして、当該実施機関が業務上必要なものとして保有しているもの（組織的共用文書）をいう。この「組織的共用文書」は、決裁、供覧、内部検討等一定の事務処理手続に付された時点

以後のものであって、当該実施機関において保管又は保存されているものをいうが、職員が自己の職務の執行の便宜のために所持する正式文書の写しや職員の個人的な検討段階にあるメモ、資料、下書き原稿などは「組織的共用文書」に該当しない。ただし、このような文書であっても内部検討に付された場合や起案文書に添付された場合は、組織的共用文書に該当する。

まず、実施機関の職員が本件聴取書の作成時に使用した電話応対時のメモ（以下「本件メモ」という。）が行政文書に該当するか否かについて検討する。

本件メモが、どのように作成、管理されたものであるか、また、現在も保管されているか否か実施機関へ確認したところ、本件メモは、担当者が令和元年11月14日に中国地方整備局の職員である相手方と電話でやりとりをしている最中に、備忘のため、聞き取った内容を断片的に書き残したものであり、担当者が本件聴取書の作成のため参考にしたもので、内部検討に付したり供覧したことはなく、本件聴取書の作成後は、所期の目的を達成したものであるとして担当者において廃棄され、現在は保管されていないとのことであった。

本件メモに関して、審査請求人は、反論書の中で「(行政文書不存在)通知中で「聴取書以外一切書類を作成していない」としながら、弁明書中で「電話応対時に作成したメモを参考にした」旨の記載がある部分につき、実施機関に対し補足説明を求める」としている。

これに対する実施機関の見解を確認したところ、実施機関は、本件請求に係る行政文書不存在通知書においては、「①②の文書に関する一切の書類（メモ等まで含む）」という本件請求に係る行政文書開示請求書の記載に対応する形で、本件聴取書以外一切の「書類」を作成していないと記載しているが、条例上、開示対象となる文書は「行政文書」であることから、当該通知書における「書類」は「行政文書」を意味するということは明らかであり、一方、弁明書における記載は、本件聴取書の作成に当たり「行政文書」ではない書類である職員の個人的なメモ等を参考にしたということ述べたものであり、当該通知書中の記載と齟齬はないとのことであった。

本件メモは、本件聴取書の作成という職務の執行のために備忘録として作成されたものであって、決裁、供覧、内部検討等一定の事務処理手続には付されておらず、本件聴取書の作成後は廃棄されていることが認められる。

そうすると、本件メモは、組織的共用文書には該当しないことから、行政文書であるということとはできない。

次に、実施機関は、本件メモ以外では屋外広告物条例ガイドライン等の資料を参考にしながら本件聴取書を作成した旨を説明しているため、これらが行政文書に該当するか否かについて検討する。

実施機関に確認したところ、実施機関は、本件聴取書の作成に当たって本件メモ以外では屋外広告物条例ガイドラインの解説が記載されている「屋外広告の知識」及び行政書士法の条文（インターネット上に掲載されているもの）を参考にしたとのことであった。

一般に販売されている書籍である「屋外広告の知識」や行政書士法の条文が行政文書に該当しないことは明らかである。

以上のことから、本件請求文書3は作成又は取得していないとの実施機関の説明は不自然、不合理とはいえない。また、このほかに本件請求文書3の存在をうかがわせる具体的な事情を認めることもできない。

(4) 本件請求文書4について

審査請求人は、本件請求文書4として、「④「①②の文書に関する一切の通話記録（通話履歴、送信着信履歴や担当窓口の者の氏名の記載あるもの等すべて）」の開示を求めている。

これに対して、実施機関は、本件聴取書以外の行政文書は作成も取得もしていないとしている。

実施機関へ確認したところ、通話記録については、電話設備業務を所管する担当課に対して確認し、通話記録は残っている可能性がないことを確認したとのことであった。

そうすると、本件請求文書4は作成又は取得していないとの実施機関の説明は不自然、不合理とはいえない。また、このほかに本件請求文書4の存在をうかがわせる具体的な事情を認めることもできない。

(5) 総括

以上のことから、実施機関が、本件請求に対し、本件請求文書を作成又は取得していないとして、本件処分を行ったことは妥当である。

2 審査請求人のその他の主張について

審査請求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。

3 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
令和4年2月3日	・ 諮問を受けた。
令和4年11月17日 (令和4年度第8回第2部会)	・ 諮問の審議を行った。
令和4年12月22日 (令和4年度第9回第2部会)	・ 諮問の審議を行った。
令和5年1月26日 (令和4年度第10回第2部会)	・ 諮問の審議を行った。

参 考

答申に関与した委員（五十音順）

【第2部会】

石 井 誠一郎 (部 会 長)	弁護士
西 條 潤	近畿大学准教授
山 崎 俊 恵	広島修道大学教授