

地方公共団体における公文書管理 —審査会答申等から見る問題点と公文書管理条例のあり方—

(Public Records Management of Local Government)

森田 明 (情報問題対策委員会) ¹

第1 趣旨及び経緯

公文書の適正な管理は情報公開の前提であり、公文書管理制度と情報公開制度は車の両輪であると言われてきた。特に2016年以降、PKO日報問題、森友学園問題、加計学園問題、内閣法制局想定問答問題、さらに地方公共団体では東京都の豊洲市場問題などにおいて、存在すべき文書が作成されていない、あるいは行政文書として取り扱うべき文書がそうされずに不存在扱いされている事態が続発し、改めて公文書管理の重要性が注目されている。

弁護士会の取り組みとしても、2017年の日弁連人権擁護大会シンポジウム第2分科会「情報は誰のもの～監視社会と情報公開を考える～」(以下「人権大会シンポ」という。)の中でこの問題を取り上げており、また、関弁連の2018年定期大会のシンポジウムでも「情報公開のための公文書管理」(仮題)を取り上げることが決まり、準備が進められている。

神奈川県弁護士会情報問題対策委員会(以下「当委員会」という。)では、これらの動きに連動して、2017年度の活動として、情報公開を妨げる公文書管理上の問題の実情を明らかにするために、県内の主な地方公共団体の情報公開審査会等の答申等²の調査を実施した。そして、2017年9月15日には、人権大会シンポのプレシンポジウムを実施し、その中で前記答申調査の成果を「神奈川県内審査会の文書不存在に関する答申30選」と題する資料(以下「30選」という。)に取りまとめて報告するとともに、公文書管理に関する第一人者である早川和宏東洋大教授にご講演いただいた。

この論文は、当委員会の取り組みの一環とし

て、「30選」をさらに整理して地方公共団体における情報公開制度の運用上文書の不存在がどのような形で問題になっているかを紹介するとともに、プレシンポジウムにおける早川教授の講演を踏まえて地方公共団体における公文書管理制度の実情と課題について論じたものである。

地方公共団体における公文書管理制度の制定及び運用にあたっては、多数の弁護士が関係審査会の委員等の形で関与することとなる。それに向けてこの問題に関して弁護士も理解を深めておく必要があり、その一助となれば幸いである。

第2 県内審査会答申等に見られる文書不存在を巡る問題点

1 答申集約の経緯及び記載方針

当委員会では、神奈川県及び県内の一部の市(横浜市、川崎市、相模原市、横須賀市、小田原市、鎌倉市、藤沢市、逗子市)を対象に情報公開条例(一部個人情報保護条例)に関する不服申立事案についての情報公開審査会等の答申を調査し、その中から文書不存在(物理的な不存在に限らず、行政文書不該当、請求対象文書の誤認による特定不十分なども含む)に関する判断又は付言があるものを抽出した。そこからさらに絞り込んで、公文書管理の在り方を考えるうえで参考になりそうなもの30件を紹介する。³

これらの答申では不適正な文書管理について厳しい見解が表明されているが、そのことは当該地方公共団体の運用が全般的に他に比べて劣ることを意味するものではない。むしろこうした答申の存在は、審査会が有効に機能して、

問題が顕在化し、是正の方向性が示されている点で積極的に評価すべきものである。

答申は、次のとおり分類した。ただし問題点は相互に関連するので、分類は厳密なものではない。

- (1) 作成・取得に関する判断
 - ①物理的な作成・取得について
 - ②行政文書として作成・取得したか
- (2) 管理に関する判断
 - ①文書の検索・特定が的確にできる管理がされているか
 - ②保存期間の適用
- (3) 廃棄に関する判断

なお、答申の表記の要領は次のとおり。

ア. 各県市の付する番号(年度ごとのものと通番のものがある)と年月日で特定した。

イ. 案件名は原文を基にしつつ対象文書がわかる形で表示した。

ウ. 結論を簡潔に記した。

エ. 判断理由を一部の引用(「」で引用)または要旨で紹介した。適宜、省略(…)、言葉の補充([])、行詰め等している。判断理由を省略したものもある。

オ. 原文に「付言」という表示があるものにとどまらず、実質的な付言のあるものは付言として紹介した。

カ. 簡潔なコメントをつけた。

キ. 注目すべき部分に下線を引いた。

なお、ここでは文書不存在という問題意識から答申のごく一部のみを紹介している。各地方公共団体はホームページに答申の全文を掲載しているので、参照されたい。

2 審査会答申(「30選」より)

(1) 作成・取得に関する判断

①物理的な作成・取得について

[1] 神奈川県 346号 H20. 4. 22

議会改革検討会議議事録の不存在の件

・結論 原処分維持

「検討会議については、要綱において、検討項目、委員の選出方法、事務は議会局において処理することを定めていること及び実際に議会局職員が検討会議に出席していること等から判断して、各議員個人の議員活動、各党派独自の議

会活動等ではなく、法に基づき地方公共団体に置かれた議会である県議会の活動と考えることが適当であることから、検討会議に関する事務は、県議会に置かれた事務局である議会局における事務と認められる。」

「本件行政文書について、実施機関は、作成していないと説明しているが、行政文書の管理に関する事務の諸規定及び前記ウにおいて述べたことに照らして考えると、実施機関の説明は、説得力に欠けるものと言わざるを得ない。」「しかしながら、議事録及びこれに類する行政文書が存在することをうかがわせるような事情が認められないことから、本件行政文書は、作成しておらず存在しないとする実施機関の説明は、納得できる。」

・付言

「地方分権改革の流れの中で、住民の代表である議会への期待とその役割の重要性が、これまで以上に高まっていることから、公正で開かれた県政の実現を図り、もって県政に対する県民の理解を深め、県民と県との信頼関係を一層増進することを目的とした条例の趣旨にかんがみると、議会が住民に対してより一層の説明責任を果たすとともに、住民との情報の共有化を推進することが望まれる。」

【コメント】議会改革検討会議の議事録及び配布資料の公開請求がされたもの。議会局の判断で、そもそも検討会議の議事録等を作成していなかったということであったが審査会はその説明自体に疑問を呈している。そして、広く議会関係の議事録作成を促す付言を付している。

[2] 神奈川県 525号 H21. 3. 27

特定の県立高校における話合いに係る文書の不存在の件

・結論 原処分維持

「本件ノートは、教頭が単独で作成し、専ら自己の職務遂行のために利用しており、組織的に利用可能な状態にはおかれていないため、条例第3条に規定する行政文書には該当しないと判断する。…実施機関〔県立高等学校〕は、本件ノートについて、同席している校長に対して復命の必要がなかったため、行政文書として回覧

するなどは行っていないと説明しているが、本件話合いに係る事案は、実施機関において継続的に対応しているものであること、また、幹部職員である校長、副校長及び教頭と保護者等との話合いであることから、実施機関の事務であり、軽易なものではないと認められるため、実施機関が本件話合いに関して行政文書を作成していなかったことは、適切な事務処理ではなかった」。

・付言

「本件行政文書は、本件話合いに係る事案の経緯に照らして考えると、作成されるべきものであって、実施機関も文書化すべき案件であったと認めているところであり、今後は、本件規則等に基づき、適切な文書の作成に努めるべきである。実施機関は…本件不服申立ての後、本件行政文書を作成していることから、本件処分を変更し、当該文書の公開について諾否決定を行うなどの対応をすることが望まれる。」

【コメント】県立高校において、議員が保護者と共に訪れ、身分を明らかにした上で、校長及び教頭と話合いを行ったことを記載した文書（教頭がその概要を書き残したノート）の行政文書性につき、答申もこれを否定したが、これに代えて事後に作成された行政文書について対象とすべきと付言している点が注目される。

[3] **神奈川県 537 号 H22. 6. 14**

駐日米国大使による知事訪問の際の会談における会議録の非公開（不存在）の件

・結論 原処分維持

「実施機関〔総務局基地対策部基地対策課〕は、本件会談は特定の課題に関して行われたものではなく、大使着任に伴う表敬訪問であり、県の意思決定に影響を及ぼすような内容の議論はなされなかったこと、また、本件会談の記録を確認する必要が生ずることや、記録を作成しないことにより職務上の支障が生ずることは考えられないこと等から、本件行政文書は作成していないと説明している。…在日米軍基地に係る事案に対しては、多くの

県民が関心を寄せているものと認められる。

本件会談が特定の課題に関して行われたものではなく、県の意思決定に影響を及ぼさないものであったとしても、実施機関は、本件会談の内容に対して、多くの県民が関心を寄せていることを想定できたものと考えられる。

したがって、本件会談の記録を確認する必要が生ずることや、本件会談の記録を作成しないことにより職務上の支障が生ずることが考えられないことから、その内容を記録する必要はないと判断したとの実施機関の説明は、県民に県政を説明する責務という観点に照らせば、必ずしも適切なものであったとはいえない。…本件会談の内容に対する県民の関心の高さを考慮すると、本件会談における知事等の発言の記録が、当該規定〔県行政文書管理規則6条〕の「軽易なもの」に該当するとはいい難い。」

・付言

「県政を推進する上において、県民の知る権利を尊重し、県政を県民に説明する責務が全うされるようにすることが重要であることにかんがみると、本件会談については、その概要等を記録した上で、公開するか否かについては条例に基づく判断にゆだねることが適当であったと考えられる。当審査会としては、今後、本件会談に類似した会談等については、少なくとも、用件名、開始及び終了の時刻、場所、出席者、記録者、概要等を記録した行政文書を作成するよう要望する。」

【コメント】要人同士の会談にあって県民の知る権利を重視して記録作成の必要性を指摘した。面談記録に記載すべき事項についても論じている。

[4] **神奈川県 600 号 H27. 2. 18**

教育委員会事務局メモ等の不存在の件

・結論 原処分維持

「ア 特定年の教科書選定手続は、本件期限日に至るまでは例年通りの手続で進められていたが、特定日開催の県教育委員会の委員協議会での質疑を契機に、翌日朝、特定の幹部職

員を含む県教育委員会の幹部職員の間で、本件教科書の使用申請が拒否されるおそれがあるとして、本件幹部が、本件教科書の使用申請をした本件高校に対し、再考を依頼することとしたと認められる。

イ しかし、教科書の使用申請は、本件システムにおいて高校ごとに電子情報のやりとりで行われるため、本件期限日現在の申請状況を一覧化したファイルは作成されず、そのため、実施機関の職員が、本件高校の名称を記したメモを作成し、これによって、再考を依頼すべき高校を特定したと認められる。

ウ この再考依頼を受け、本件高校全部が、8月上旬の再度のチェックまでに、申請を修正して他社の教科書に差し替え、これを確認した後、本件高校の名称を記したメモは、目的を達成して不要になったと判断され、廃棄されたと認められる。

エ 本件システム上でデータを日々上書きし、これ以外に、各高校から文書を提出させることはないと認められる。

オ 前記イからエで確認したとおり、実施機関の、本件対象文書を作成していないとの説明は、不合理とまでは言えない。

・付言（要旨）

特に、本件のように、事務局が再考を求めるような特殊な事案では、記録は重要であり、実施機関としては、文書は残さないという方向に現場が動くことを、できる限り避ける努力をすべきである。

【コメント】神奈川県教育委員会に対して、特定年月日提出期限の各県立高校の特定科目の選定希望教科書名が分かる事務局メモについて、公開請求がされたが存在しないとして、公開を拒む決定を行ったもの。付言では、事務局が再考を求めるような特殊な事案では、記録作成が重要であることを指摘している。

[5] **川崎市 10-73 号 H10. 11. 4**

平成8年に発生したガントリークレーン事故の内容がわかる文書（修理・修理代・保険内容・明細）の非公開の件

・結論 原処分取消、文書を取得し改めて公開

非公開の決定をすべき

「形式的にみれば、条例解釈上、実施機関が本件文書の入手・保管手続を行わなかったことに瑕疵はない。」「ただし、これはあくまでも狭義の解釈であって、結論として言えば、本件クレーンが地方自治法第238条の「公有財産」に属する点に着目したときに、同条及び同条の2の規定全体からみて、財産管理者のとるべき行動としては、社会常識に沿ったものとは言い難い。」以下、4つの問題点を提起

問題点①として、「損害を被った機械装置が川崎市に属するということは、角度を変えて言えば納税者たる川崎市民全体の共有財産であることを意味しており、このことは市民が間接的被害を受けたと言い換えることもできる。」

問題点②「外郭団体としてのKCTの性格である。川崎市はKCTの筆頭株主であり、その出資率は50.8%に達している。いわゆる「第3セクター」のなかでも、実施機関との関連は深い。」

問題点③「事故処理の不適切性である。「川崎港コンテナターミナル管理運営要領」によれば第10条（事故の処理）に「使用者は、ターミナルにおいて事故が発生したときは、市長に対し、別紙第1号により速やかに報告するとともに、自己の責任において処理するものとする。2 前項において、重大な事故にあつては、その処理について市長の指示を受けるものとする」という定めがある。本件のクレーン事故が、上記にいう「重大な事故」に相当することは実施機関も認めるところであり、当時KCTから実施機関へ報告がなされ、実施機関からKCTへしかるべく指示がなされたと説明されている。」「通常、民間においては…（中略）…事故が起きたときに、本体の親企業が当該関連企業から事故報告文書一式を取り寄せ、保管・保存しない、といったやり方はまず想像できない。」「しかも、事故内容を把握する手だてとしては文書のやりとりを通じるのが一般の慣例であり、もしそうした手続がとられなかったとすれば、それは実質的に損害程度がごく軽微であつて場合に限られよう。」「実施機関に記録一切が存在しないという本件の処理は、民間の感覚には異様に映る。」

いかに外郭団体が実施機関とは別法人であるとはいえ、実施機関の感覚はおよそ社会通念とかけ離れている、と評価せざるを得ない。」

問題点④「クレーンの修理と、事故の再発防止にかかわる問題である。今回のケースでは補修費用のほぼ全額が保険の適用によって賄われたと説明されている。」「ところが、経理面の決着はついたとしても、問題が消滅したわけではない。重要なものは事故の再発防止であり、責任体制の見直しである。そのためにも実施機関は、…（中略）…現状回復の状況と将来にわたる危険防止策について克明に把握しておく必要がある。こうした点についてはKCTとの間で議論が交わされたはずであるが、それらの確認に必要な文書を実施機関が入手しなかったのは理解に苦しむ。」

さらに「…情報公開へ寄せる世論の高まりである。こうした動きに呼応して、実施機関は出資法人の情報公開へ向けてすでに検討を始めている。これが実現すれば、KCTなど外郭団体はその対象になる。」「本件は外郭団体における事故が主題ではあるが、同時に、損害を直接的に受けた施設設備が公有財産である、という事実に着目しなければならない。」「以上の理由から、当審査会は実施機関に対して本件文書を入手するよう求めるものである。」

【コメント】外郭団体における事故につき、当該地方公共団体は当該外郭団体の筆頭株主であり関わりが深いこと、当該クレーンは同地方公共団体の所有であること、同地方公共団体としては事故報告文書を一式取り寄せ再発防止を検討すべきなどを指摘し、不存在処分に対し、付言ではなく、答申本文の判断として該当文書の入手を要請した。

[6] **相模原市 17号 H18. 5. 13**

清掃施設課 4名が県に出張した際の出張命令簿と復命書等の資料の非公開の件

- ・結論 原処分維持
- ・付言

「相模原市公文書管理規則では、「事務処理に当たっては、軽易な事案のものを除き、意

思決定過程等を記録した公文書を作成しなければならない。」と第6条で規定している。本件訪問については軽易な事案であるとの判断のもと、復命書等の記録が残されていないとの実施機関の説明であるが、本事業の規模の大きさ及び環境に対する影響を考慮すると実施機関にはより慎重な対応が求められるものであることから、むしろ確認の意味においても記録が残されるべきであったと考える。」

[7] **相模原市 34号 H28. 3. 2**

土砂不法投棄に係る文書の一部公開の件

- ・結論 原処分維持（非公開情報該当による非公開）
- ・付言

本件対象文書については、実施機関において、「作成してから 20 年程度経過している資料も含まれており、この資料のみでは、その当時の事実関係が正確に確認できない」旨の説明があるとおり、確認できる事実が限定されたものとなっている。このため、本件対象文書には、実施機関以外により作成されたものが含まれていたところであるが、今後、実施機関においては、市民への説明責任を十分に果たせるよう、文書作成等を適切に行うよう要望する。」

[8] **横須賀市 3号 H10. 3. 16**

市長交際費に係る領収書の非開示決定（不存在）の件

- ・結論 原処分維持
- ・付言

「当審査会は、公文書公開が適正になされているかを審査する機関であり、公金の支出方法の違法性を審査する権限を有しない。しかし、当審査会としても、平成6年度市長交際費の精算事務に関しては、会計規則で定めた様式以外のものを用いるなど、会計規則の関係条文の解釈上、その運用には多分に疑義があるものと考える。」

市は、より公正な支出を担保するため、平成7年度から様式を改正し、交際費の用途や支出先の住所・氏名を明確にしており、その点では、

公金支出の適正な運営について一定の改善がみられている。市の行政運営が今後とも、なお一層適正に遂行されるよう期待するものである。」

【コメント】平成6年度市長交際費の精算事務に関して、使用した文書の様式等運用に疑義がある旨を指摘した。

[9] **藤沢市 74 号 H29. 3. 27**

「政策会議議事録」の不開示決定（不存在）の件

・結論 原処分維持

「実施機関は非公開理由説明書の中で、本件対象文書を不存在とする法的根拠について、条例第6条第3号（審議、検討又は協議に関する情報—引用者）に根拠を見出そうとしているが、条例第6条第3号は存在する行政文書について非公開とする規定であり、議事録が不存在であることの理由たり得ない…」。

・付言

「…実施機関は、公文書等の管理に関する法律第4条及び、平成29年4月1日に施行される藤沢市公文書等の管理に関する条例第3条の規定の趣旨を踏まえ、経緯も含めた意思決定に至る過程及び事務事業の実績を合理的に跡付け、検証できるように、仮に議事内容が報告事項等のみであったとしても、政策会議の議事録を作成すべきである…」。

【コメント】実施機関は、当該会議が未成熟な情報を扱うことが議事録を作成していないことの根拠、と主張。答申では不作成の説明に、非公開理由を挙げたことの誤りを指摘。情報公開制度の根幹に関わるため、あえて認識の誤りを指摘したうえ、議事録作成を求めたもの。

[10] **逗子市 18-1 号 H18. 6. 6**

ゴミ処理広域化に関する逗子市内部の協議などの資料の全てについての公開請求に対する全部公開の決定に対して、「経過のわかる記録が不存在といわれたが、作成すべきである。」との不服が申し立てられた件

・勧告（要旨）

実施機関は、秘書所管課の平成18年4月4日、同月5日、同月12日、同月18日、同月19日の助役日程表をも請求対象文書と特定し、公開、

非公開の決定をするべきである。

意見として、①実施機関は、平成18年4月24日付のゴミ処理広域化に関する鎌倉市長と逗子市長の覚書の締結について、速やかにその経緯を説明する文書を作成、申出人に対して公開するとともに公表すべきである。②実施機関は、今後、対外的交渉についての方針決定に至る庁内の検討経過のうち、重要なものについては、その都度文書化するよう努めるべきである。

【コメント】全部公開決定に対して追加特定し、かつ、作成していない文書の作成を義務付け、また、重要なものについての今後の文書化を付言した事例。

逗子市の救済機関は審査会制ではなく独任制の「審査委員」であり、答申ではなく勧告となる。また逗子市情報公開条例15条9項6号は、逗子市情報公開審査委員の職務権限として、「公開請求に係る情報を実施機関が保有していないことを理由とする当該実施機関の非公開決定について」不服の申出がなされ、「当該情報を保有していないことを認定した場合において、必要があると認めるときに、実施機関に対し保有していない全部又は一部の情報について新たに作成又は取得して公開すべき旨の意見を述べること及び当該意見に対する措置について報告を求めること」ができる旨規定しており、本件はこれに基づき文書の作成を求める意見を述べたもの。

② 行政文書として作成・取得したか（他団体に係る文書かの問題も含む）

[11] **横浜市 183 号 H13. 11. 30**

「平成12年5月定例会における総務企画財政委員会（うち総務関係）に関する想定問答集」の非開示（不存在）の件

・結論 原処分取消し

実施機関は当初、「総務企画財政委員会の質疑において、実際に質問及び答弁がなされたところの「総務企画財政委員会における質問要旨及び答弁要旨」は、横浜市会常任委員会記録（総務企画財政委員会部分）に記録されており、市立図書館等で閲覧に供されている。このため、本条項の規定により、条例の適用除外として却

下処分した。」との説明をしていたが、審査会ではこれは（認める余地がないとして）問題ともされず、文書の組織共用性が問題となった。

「…本件請求文書は、局長が本件常任委員会の答弁の際に資料として使用することを目的として、実施機関の各課の所管事項ごとに、当該各課の職員が、事前に質問及び答弁の内容等を想定して作成したものであって、当該各課内部や局長の検討に付された後に、又はそのような検討に付されることもなく、職員によって一体のものに成冊され、本件常任委員会の開催に先立って局長及び一定の範囲の職員に配付されたものであること、本件常任委員会が終了した後は、実際に局長が答弁に使用したかどうかにかかわらず、当該成冊したものを実施機関において保有していることが認められた。」「このような作成目的、作成方法及び保有の態様から、本件請求文書は、実施機関の職員が職務上作成し、組織的に用いるものとして、現に保有していると認められるから、条例第2条第2項に規定する行政文書に該当することは明らかである。」

【コメント】本件文書が行政文書に当たらないとするのは明らかに無理があり、当初の弁明（「図書館で閲覧…」）とあわせ、実施機関の消極的な姿勢が際立っている。

[12] **横浜市 367 号 H17. 3. 24**

市町内会連合会文書の行政文書性の非開示（不存在）の件

・結論 原処分取消し

「(3) 本件申立文書について

本件申立文書は、市連会事務局である地域振興課で作成し、管理、保管している会計帳簿であって、市連会の経費の出入金等に関して記録し、管理するのに用いられた平成 11 年度から平成 14 年度までの各年度の文書である。

…本件申立文書の作成、管理、保存に係る事務を含めて、市連会に係る経理及び文書事務等については、市連会事務局である地域振興課において、市連会規約、市連会事務局規程、市連会会計規程等に基づき行われているが市職員が、当該課の所掌事務の 1 つとして、当該事務を行っているものである。また、本件申立文書を含

む市連会事務局の文書は、他の文書とは別ファイルに綴られているが、地域振興課のキャビネットで管理、保存されており、市連会事務局の職員である地域振興課の市職員が職務上利用しているものである。以上の状況を鑑みると、本件申立文書は、市職員が、地域振興課の所掌事務として一連の市連会事務局の事務を行う中で取得し、組織的に用いるものとして保有しているものと判断することが相当である。」

【コメント】市町内会連合会という別団体の文書について、当該団体の市との関係、文書の作成・管理の実情から行政文書と認めたもの。

[13] **横浜市 550 号 H20. 6. 26**

「水再生センター等安全対策検討委員会第 1 回～第 4 回における議事録」作成のための録音データ等の非開示（不存在）の件

・結論 原処分維持

「(イ) 本件委員会は、3名の死傷者を出した重大事故の原因究明と安全対策立案のために、施設管理者として事故に対する責任を有する実施機関が外部の専門家を委員として開催した重要な会議であって、社会的な関心も大きかった。そうであるとすれば、実施機関は本件委員会の審議内容については、死傷事故の当事者として、また本件委員会の主催者として切実な関心を持つのが当然であり、議事録をまとめる過程にも主体的・積極的に関与し、審議内容をきちんと把握しようと努めることが、市民に対する説明責任を果たすために求められていたものと考えられる。一般的に考えても、実施機関が自ら開催する会議について議事録の案の作成を民間の業者等に委託するとすれば、受託した業者がまとめた議事録の案が適切かどうかを確認できるように録音データ等についても提出させることが適切であると考えられる。さらに、本件委託契約において議事録の作成等に係る業務は「委員会運営補助業務」とされていたことなども考え合わせると、録音データ等は、議事録素案とともにそれと一体の付属物として実施機関に提出することが、むしろ契約上当然に予定されていたと解されるのであり、受託業者は、実施機関に録音データ等を提出する契約上の義務を負

っていたと解すべきである。これらのことから、少なくとも本件委員会の運営に当たっては、実施機関は議事録素案とともに録音データ等を提出させ、取得しておくべきであったというべきである。

(ウ) 次に、実施機関は録音データ等を取得していないと主張しているが、もし受託業者が録音データ等を所持しているのであれば、本件においては、実施機関は、受託業者からそれを取得した上で、申立人に開示しなければならないと当審査会は考える。…民間の受託業者等が作成等し、保有している文書であっても、具体的事実関係に照らし、実質的に見て、実施機関の職員が作成し、又は取得して、当該実施機関が保有しているとみなしうる特段の事情があると認められるときは、実施機関が保有する行政文書として開示請求の対象になる場合があると解すべきである。

本件の事案についてみると、前述のとおり受託業者は録音データ等を実施機関に提出する契約上の義務を負っていたと解されることに加え、録音データ等は受託業者が本件委員会の会議に実施機関の職員と同席し、本件委員会の事務局業務を補助する立場において作成したものであることなどを考慮すると、録音データ等については、実質的に見て、実施機関の職員が作成し、又は取得して、当該実施機関が保有する行政文書であるとみなしうる特段の事情が認められると当審査会は判断する。

(エ) …報告書が完成し業務が完了した後、作業途中で作成し、又は取得した基礎資料等を処分すること自体は、当該資料等が報告書を作成するための基礎資料であったと考えれば必ずしも不合理であるとはいえない。しかし、廃棄の指示及び廃棄された基礎資料等について具体的な事実が全く分からないということでは、廃棄の事実があったかどうか確認のしようがないのであって、このような説明はいたずらに疑念を抱かせるものでしかない。結局、このような文書管理には問題があると言わざるを得ない。仮に、録音データ等について実施機関が保有しているとまでは認められないと解したとしても、本件

事案における録音データ等のような基礎的資料について廃棄の指示を行うに当たっては、廃棄の時期、方法、廃棄すべき文書等の基本的事項について、記録を残し明確にしておくことが必要である。

(オ) 以上のことから、実施機関の説明する録音データ等の取扱いは妥当といえるものではなく、その不存在を十分に納得させ得るものではない。しかしながら、事情聴取等を通じて録音データ等が残存するとうかがわせる事情は見当たらず、結局、申立人が開示を求める録音データ等は存在しないと結論については是認せざるを得ない。」

【コメント】業者に委託して議事録を作成させる場合であっても、一定の事情の下では録音データは行政文書にあたり、開示の対象とすべきであった等とする。

[14] **横浜市 1350 号 H28.6.28**

教育委員会連絡会の会議録、教育委員会意見交換会の会議録等の非開示（不存在）の件

・結論 原処分維持

「実施機関は、本件請求を受けて開示、非開示の判断をする際に、本件実施機関の職員の個人的なメモの存否については、行政文書に該当しないと即断し、確認していなかった。教育委員会が市民に対して教育行政に関する説明責任を果たしていく必要があるということに鑑みると、申立人が主張するように、複数回にわたり開催された本件各会議における議論や発言の内容が明らかにされないことは、教育行政の意思決定過程に対して疑念を抱くことにもつながりかねず、探索の範囲が不十分であったと言わざるを得ない。」

「本件各会議において、本件実施機関の職員が個人的なメモを作成したか否か、また、作成していた場合に当該メモを廃棄したか否かについては、作成及び廃棄の記録がないため当審査会としては確認することができない。その他、現時点において当該メモや本件各会議の議事を記録した文書の存在の有無を確認することは不可能であり、当審査会としては、実施機関の当該メモを廃棄し、保有していないとの主張を覆す

に足る確証は得られなかった。」

・付言

「なお、当審査会としては、実施機関におかれては、上述のように個人的なメモが行政文書に該当する場合がありますとの認識の下に、情報公開制度の趣旨を尊重し、慎重に業務を進められることを強く希望するものである。」

【コメント】会議において作成される職員の個人的メモの扱いについて、行政文書に該当する可能性を考えなかったために、探索の範囲が不十分であったことを指摘し、今後の業務について慎重な対応を求めた事案。

[15] **横浜市 1378 号 H29. 1. 24**

「横浜市立 A 中学校で実施された定期テスト模範解答」の非開示（不存在）の件

・結論 原処分維持

実施機関は「本件異議申立てを受けて、改めて本件申立文書の組織共用性を検討した結果、正答である本件申立文書が差し込み印刷された答案用紙を生徒に返却したことは、実施機関以外のものへ提供したことによって実施機関組織において業務上必要なものとして利用された状態になったと解することが相当であるため、組織共用性が認められ、行政文書に該当するものと判断した。したがって、答申を受けた後、文書 2 は、開示する。」という。

答申では、「本件申立文書は、解答作成教員が採点業務の助けとして作成したものであるから、職務上作成された文書であることは明らかであり、職務上作成された文書が行政文書に該当するか否かは、その文書が当該実施機関の組織において業務上必要なものとして利用され、保存されている状態（組織共用文書）にあるかどうかによる。」「実施機関の説明によれば、本件申立文書の作成及び保存は解答作成教員が行っているが、本件教員が採点の用に供するため、作成の段階において本件教員が相互に本件申立文書の確認を行ったとのことであった。本件に係る問題及び模範解答がそれぞれ別の教員によって作成されている以上、出題範囲や評価基準は共通の認識に基づいて決定されるべきものであるため、本件申立文書は作成者以外の者によ

って確認されることを前提としているものと理解せざるを得ない。」「実施機関は、生徒に配付することを目的として作成したものが模範解答であり、配付された時点で行政文書に当たると主張するが、配付の事実がなければ組織共用文書にならないということではない。文書の作成段階において、複数の職員で内容を確認するものであれば、模範解答や正答といった用語のいかんにかかわらず、その時点で実施機関の組織において業務上必要なものとして利用され、又は保存されている状態にある。」

「平成 26 年度に作成された保存期間 1 年の行政文書が平成 26 年度中に廃棄されていることから、本件請求がなされた平成 27 年度時点において、実施機関が文書 1 を保有していないという状態は、不適切であったと言わざるを得ない。また、文書 1 が保存期間である 1 年間保存されていなかったのみならず、文書 1 を作成した教員個人が当該文書を保存していた状態についても、文書管理が適正であったとは言えない。実施機関におかれては、配付を目的とした模範解答だけでなく点検を前提として作成された正答についても、今後、適切に管理すべきである。」

【コメント】組織共用文書として扱うこと、及び個人で管理している状態の問題性を指摘。また、保存期間の運用の誤りを指摘。

[16] **川崎市 27-259 号 H27. 12. 22**

教育委員会会議における会議録音データの開示拒否処分の件

・結論 原処分を取り消した上改めて開示拒否すべき

「…本件音声データを「起案文書や資料等を作成するために使用したフロッピーディスク等」であり、「起案文書等を作成するための手段として補助的に用いたもの」に相当するものであると解することはできない。なぜならば、本件音声データは録音が終了した時点で作成が終了しており、それを手段として会議録が作成されるとしても、会議録とは独立した一つの公文書であると解されるからである。また、(1)で述べたように、本件音声データが記録された IC レコーダーは、教育委員会庶務課で管理してい

たのであるから、条例第2条第1号にいう「当該実施機関が管理しているもの」に該当する。」

・付言

「…本件請求を受けてから本件音声データの廃棄（消去）に至るまでの実施機関の対応について付言する。本件請求がなされたのは平成26年9月24日、本件処分がなされたのは同月30日である。そして、本件音声データが廃棄（消去）されたのは、同年10月31日である。したがって、本件請求時点、本件処分時点において、本件対象公文書たる本件音声データは存在していたことになる。条例第20条は、「実施機関は、この条例の適正かつ円滑な運営に資するため、公文書を適正に管理するものとする。」と定めている。公文書の適正な管理を果たすために定められている川崎市教育委員会事務局公文書管理規則（平成13年教委規則第6号）は、その第7条第2項第4号において、公文書の保存期間につき、「川崎市情報公開条例（平成13年川崎市条例第1号）第6条……の規定による開示の請求があったもの」については、「当該請求に対する諾否の決定の日の翌日から起算して1年間」が経過するまでの間、保存期間を延長する旨定めている。これは、開示請求に対する諾否の決定前に、当該請求の対象となった公文書の保存期間が満了し、廃棄（消去）されることを防止することにより、開示請求の実効性を確保するとともに、当該諾否の決定に対する不服申立てや行政訴訟の提起を可能にする趣旨であると考えられる…。実施機関が本件音声データを「公文書」に該当しないと判断したこと自体は、条例の解釈につき疑義があったことによるものであると見ることはできなくはないが、本件請求により、本件音声データを「公文書」に該当するとの見解があることを知りながら、あえて本件音声データを廃棄（消去）したことは、条例及び川崎市教育委員会事務局公文書管理規則の趣旨をないがしろにするものとして、非難されてしかるべきものである。以後、このような事態が生じないように、善処されたい。

【コメント】会議の音声データの開示請求があり、公文書該当性について議論があることを知

りながら、開示拒否処分をした翌日に音声データを廃棄したことを強く非難する付言。答申本文でも原処分維持ではなく、いったん取消した上改めて拒否処分をすべきとする。

[17] **小田原市 24号 H28.1.7**

小田原市民生委員児童委員協議会補助金交付申請・補助金交付に関し、市の審査若しくは調査の対象となった書類等資料の不存在の件

・結論 原処分維持。

（答申要旨）

1 審査基準に照らし（「小田原市補助金の交付等に関する規則」のほか、要綱の規定がある。要綱別表では、本件補助金交付の目的、対象事業、補助金額、交付申請時及び実績報告時の添付書類、審査基準等が定められている。）、実施機関は、本件補助金の交付申請時及び実績報告時における審査について、本件文書を取得しなくとも同審査は可能である等の理由から本件文書を取得していない。

2 市民児協事務局が市福祉政策課に所在し、同福祉政策課職員が兼務で、同事務局として本件文書を管理している状況に関し、次のとおり判断した。

①民生委員は、民生委員法に基づき、都道府県知事の推薦により厚生労働大臣から委嘱され、都道府県知事の指揮監督を受けるものであり、都道府県の非常勤特別職職員であるから「実施機関の職員」に該当しない。

②民生委員法の規定により、民生委員は「民生委員協議会」を組織しなければならないが、市民児協はこの民生委員協議会に該当するから、本件文書は実施機関の事務において作成され又は取得されたものではない。

③本件文書を含め、市民児協の文書の管理権者は実施機関ではなく、市民児協の会長であり、文書の綴りや保管場所も区分されているから市民児協は、法的に市とは別の団体として位置付けられ、本件文書が組織的に共用されているような状況は見受けられない。

【コメント】市民児協事務局が市福祉政策課に所在し、同福祉政策課の職員が市民児協の事務局を兼務している状況で、同事務局として本件

文書を管理していたケース。これは原処分是認で付言もない事案だが前記12（横浜市367号）の事案との比較のため紹介する。

[18] **鎌倉市27-32号H27.6.29**

着地型観光事業に係る打ち合わせに関する文書の不存在決定の件

・原処分取消し、公開

「当審査会は実施機関の上記陳述を受け、条例第21条第4項に規定する調査権限に基づき、平成27年5月19日に実地調査を行った。…その結果、鎌倉市ふるさと雇用再生事業ミーティングの議事録又はそれに類する文書の存在は確認できなかった。…しかし、前任担当課長の手持ち資料から別表に掲げる文書が存在した。…実施機関は、別表に掲げる文書は、担当課長席の引出しの中にあり、前任担当課長の手持ち資料と主張している。しかし、担当課長席の引出しにあったという事実からすると、前任担当課長から後任担当課長に引き継がれていると考えるのが合理的であり、組織共用性のある文書であるといえる。よって、当審査会としては、別表に掲げる文書は本件請求対象文書に該当する行政文書であると判断する。」

【コメント】実地調査により発見された文書について、保管状況等から行政文書と判断し、あわせて公開すべきと答申した。実地調査の有効性を示す注目すべきもの。

[19] **鎌倉市27-33号 H27.6.29**

保存文書台帳に記載された文書の一部公開の件

・結論 原処分維持

・付言

「実施機関は、本件公開決定時において、本件対象文書中に担当者の走り書きによるメモが存在していたが、当該文書は行政文書に該当しないと判断して、異議申立人に公開しなかった。」「しかし、実施機関は、口頭による処分理由説明においては、当該文書は、保存箱の中のファイルに綴られており、組織共用性があることから、行政文書であると認めている。前記事務処理は、今後の情報公開請求への対応において、行政文書の特定や公開・非公開の判断が必ずし

も適切に行われていないのではないかと、といった不信感を招くおそれもある。実施機関は情報公開請求の時点で、当該請求内容等を十分に精査し、対象となる行政文書を特定すべきである。今後、実施機関においては、公開請求の対象となる行政文書の特定に際して十分な確認と探索を行うなど、適切に対応することを求めるものである。」

【コメント】ファイルに綴られていたメモ書きを、行政文書ではないとして開示しなかったことについて、問題ありと指摘した。それ自体は開示実施の問題であるが、今後の文書特定に向けて注意を喚起している。

(2) 管理に関する判断

① 文書の検索・特定が的確にできる管理がされているか

[20] **神奈川県75号 H13.4.26**

特定の病院の開設許可申請書等不存在の件

・結論 原処分維持

「…県では、平成5年11月に公文書館が設立され、保存期間3年以上の公文書については、保存期間満了後、すべて公文書館に引き渡され、公文書館において神奈川県立公文書館公文書等選別基準（以下「選別基準」という。）等に基づき、歴史的公文書等を選別し、閲覧に供しており、選別されなかった公文書は、公文書館において廃棄されている。また、保存期間1年の公文書及び常用文書については、各課等で選別基準等に基づき選別を行い、歴史的公文書等として選別した公文書のみを公文書館へ引き渡し、選別されなかった公文書は、各課等において廃棄されていることが認められる。

(3) 本件申請書の存否について

ア 当審査会が調査したところ、次のことが認められた。

(ア)文書管理規程に定める30年の保存期間は、公文書館が設立されたことに伴い、文書管理規程が改正され、新たに設けられたものであり、公文書館設立以前の公文書である本件申請書の保存期間は、永年であったものと認められる。また、当該規程附則（平成5年訓令第16号）第2項で「この訓令の施行の際現に改正前の神奈

川県文書管理規程第50条第4項の規定により保存期間が永年と定められている文書は、改正後の神奈川県文書管理規程第50条第4項の規定により保存期間が30年と定められた文書とみなす。この場合において、この訓令の施行の前日に保存期間が満了する文書は、平成6年3月31日に保存期間が満了する文書とみなす」ことが、経過措置として定められている。したがって、本件申請書は、平成5年度末をもって保存期間が満了したと認められる。

(イ) 公文書館設立時の公文書の引継ぎ等については、保存期間が5年を経過した公文書は、文書課から公文書館へ引継ぎされ、保存期間が満了するまで公文書館で中間保管していることが認められた。公文書館では、中間保管するために引継ぎされた30年保存文書のうち、平成6年3月31日に保存期間が満了した公文書(昭和38年度以前の処理済み文書)については、あらかじめ各課等へ照会し、保存文書返還又は保存期間延長請求があったものを除き、すべて公文書館に引き渡され、選別基準等に基づき選別が行われているが、公文書館へ確認したところ、本件申請書については、公文書館に引き渡された記録は残っていない。

イ 前記アの調査結果と実施機関のこれまでの説明を照らし合わせると、本件申請書については、実施機関の取扱いの詳細は確認できないが、現に管理していない状況にあると考えられる。」

・付言

「前記6(3)で述べたように、本件申請書については、本来存在しなければならないものと認められ、文書管理に適切さを欠いていたと言わざるを得ない。実施機関は、今後、文書管理規程にのっとった取扱いに努めるべきである。」

【コメント】公文書館条例ができたことで永年保存から30年保存となり公文書館に引き継ぐべきところ、引継ぎがされず行方不明になったもの。

[21] **神奈川県(個) 163号 H26. 1. 16**

「妻が自宅付近で行方不明となり、特定の警察署が搜索した状況がわかる全ての文書」に記載された、保有個人情報の開示請求の件

・結論 原処分維持(ただし実施機関が追加特定した結果)

「本件審査請求後、再度、実施機関が特定の警察署において文書の検索をしたところ、家出人搜索願綴が保管されているロッカーとは別のロッカー内から、請求者の妻の搜索に関する文書が発見された。これを受け、本件請求の対象文書となるか否か精査を行った結果、新たに請求者の保有個人情報が記録されている本件処分に追加する形で開示した文書(以下「本件追加開示文書」という。)及び本件追加処分に追加する形で開示した文書(以下「本件再追加開示文書」という。)が特定されたことから、実施機関は、本件追加処分及び本件再追加処分を行った。」

「当審査会において確認したところ、本件追加開示文書及び本件再追加文書は、審査請求人が開示を求めている文書と認められる。」

「また、実施機関は、本件事案について作成された全ての文書を検索した結果、本件処分に加え本件追加処分及び本件再追加処分を行っており、本件行政文書、本件追加開示文書及び本件再追加開示文書以外に本件事案について作成された文書は存在しないとの説明にも合理性があるものと認められる。」

【コメント】神奈川県警察本部に対し、個人情報保護条例に基づき開示請求したところ不存在とされたもの。審査請求後に実施機関が再度文書の検索をしたところ、対象文書が保管されるべきロッカーとは別のロッカー内から文書が発見され、精査を行った結果、その一部を対象文書として特定して追加開示した。実施機関が、審査会の審議のなかで、審査会の求めに応じて対象文書の特定と追加開示をしたことから、答申としては文書不存在を維持した。特定の警察署における文書の保管管理体制と開示請求後の文書検索体制に重大な問題がある。

[22] **横浜市 562号 H20. 11. 13**

「市市情第10446号「異議申立てに係る事務処理について(依頼)」(「文書1」)及び「市市情第10446号の依頼を受けて作成した文書」(「文書2」)の非開示の件

・結論 原処分維持

「実施機関は、本件の申立人からの開示請求に係る異議申立案件（以下「関連異議申立案件」という。）について当審査会に諮問を行い、平成17年4月28日に、社務所の写真についても対象行政文書として特定し、開示・非開示の判断をすべきであるとする横情審答申第373号を受けたが、その後異議申立てに対する決定を行わないまま1年余りを経過し、平成18年5月30日になって異議申立てに対する決定を行い、同年6月2日に当該写真を開示する決定を行った。

本件申立文書のうち文書1は、横浜市において情報公開制度に係る事務を所管する市民情報室の市民情報課長が平成17年12月に実施機関の戸塚区地域振興課長あてに送付した依頼文で、戸塚区地域振興課が受け取った文書である。発信元である市民情報室において保管されている文書1の起案文書によれば、文書1は、異議申立てに対する決定を行わないまま、当時およそ8か月を経過していた関連異議申立案件について、速やかに必要な事務処理を行うよう督促し、それとともに、当該時点における処理状況について12月22日までに文書回答するよう求めるなどの内容であった。また、異議申立書によれば、文書2は文書1を受けて戸塚区地域振興課が作成した回議書（以下「文書2-1」という。）及び回答文書（以下「文書2-2」という。）である。」

「イ 当審査会は、以上を踏まえ、次のように判断する。

(ア) 文書2-2（回答文書）の不存在について

文書2のうち回答文書について、実施機関は、係長が当時業務繁忙などで回答文書を作成することができず、2回目の依頼文書を平成18年4月に受け取ったときに電話で市民情報室に報告し、それにより文書2についても回答は済んだものと考えたと説明している。しかし、本件においては、行政文書の開示等決定に係る異議申立てに対する決定の遅延という申立人の権利利益に直接かかわる事務処理の遅れについて、情報公開制度について所管する市民情報室から文書による状況報告が求められてい

たのであって、係長が対応できなかったとしても、当然組織として必要な対応をすべきであった。実施機関が組織としての対応を行わず、求められた文書回答を行わなかったことについては、情報公開に係る事務を不当に軽視したものと云わざるを得ない。以上のとおり、文書2-2を作成していないとの実施機関の説明については、到底納得できるものではないが、当審査会において市民情報室に確認したところ、文書1に対する文書回答は受け取っていないとのことであり、そのほか文書2-2を作成していないとの実施機関の主張を覆すに足る確証を得ることはできなかった。

(イ) 文書1（依頼文）及び文書2-1（回議書）の不存在について

実施機関は、依頼に対する処理案を検討しないうちは、依頼文を単に保管しているのみということ珍しいことではなく、本件においては、回答を起案する前に、異議申立てに対する決定等事務処理が完了したため、事務処理を進めるようにとの依頼の趣旨も満足して文書1自体が不要になったと考え、結局、供覧も文書回答等の処理のための決裁も行うことなく文書1は廃棄してしまった、したがって、文書1は廃棄したため、また、文書2-1は作成しなかったため存在しないと主張している。しかし、横浜市行政文書管理規則（以下「規則」という。）第6条第1項では、「事案についての最終的な意思の決定（以下「決裁」という。）は、行政文書によって行うものとする。」と規定し、同第9条では「行政文書は…文書管理システムに登録しなければならない。」と規定していることから、実施機関は、文書1を文書管理システムに登録したうえで、依頼されたことについて行政文書により何らかの決裁を行う必要があったと言ふべきである。なお、規則第8条では、「その処理に改めて決裁を要するが、とりあえず至急に上司の閲覧に供する必要がある行政文書」は供覧しなければならないと規定しており、処理に決裁を要する文書について、相当の期間内に、何らかの決裁も行うことができないのであれば、とりあえず至急に上司の閲覧に供し

なければならぬと解すべきである。以上のことから、文書1について、供覧することも文書回答等の処理のための決裁を行うこともなく、文書管理システムに登録せずに1年以上に渡って事実上保管した後、結局、漫然と廃棄してしまった取扱いは、到底適正な文書管理とはいえない。したがって、実施機関の説明は合理的なものとは言えず到底納得できるものではないが、当審査会としては、文書1は廃棄したため、また、文書2-1は作成していないため保有していないとする実施機関の主張を覆すに足る確証を得ることはできなかった。」

・付言

「…実施機関は、市民の権利利益にかかわる重要事項に係る依頼文書について、決裁も供覧も行わずに事実上保管した後廃棄したとしているが、このような処理は適正な文書管理とは解し得ない。条例第33条に定めるとおり、本条例の適正かつ円滑な運用に資するためには、文書の管理が適正になされなければならないことは言うまでもなく、実施機関においては、今後このようなことがないように、文書管理について十分注意されたい。」

【コメント】情報公開制度の不適切な運用の後始末の書類について、さらに作成、保管、廃棄のそれぞれにわたり不当な運用をしたもので、厳しい指摘がされている。

[23] **藤沢市 54 号 H27. 3. 16**

「ココテラス湘南 6、7 階の芸術文化利用に係る意志決定過程が検証できる文書」の件

・結論 原処分取消し、追加特定

「異議申立人が指摘している、ココテラス湘南の入居調整を開発経営公社と市で行うことについての検討及び調整に関する文書の存在、並びに実施機関が2012年6月1日に開催された総務主官者会議を通じ行った移転可能施設の調査依頼書及び回答書の存在について、当審査会が実施機関に対し職権調査を行ったところ、実施機関は次の文書が存在するとして、当審査会に対して当該文書を提出した。…（文書省略）…当審査会が、追加文書1ないし5について見分したところ、追加文書1及び2については、市

の文書管理システムにおいてデータが保存されており、本件処分時においていずれも出力が可能な状態であったことが判明した。また、追加文書3ないし5については、いずれも本件処分時において書面として存在していたことが判明した。当審査会は、これら追加文書1ないし5について、異議申立人の請求の趣旨に合致する行政文書であると判断した。したがって、実施機関は、本件処分を取消し、改めて諾否の決定をすべきである。」

【コメント】処分時の探索が不十分だったとしたもの。

[24] **藤沢市 48 号 H26. 9. 18**

「特定民事訴訟の判決に対する控訴の理由及び意思決定に至る過程のわかる文書」の件

・結論 原処分取消し、追加特定

「当審査会は、本件請求文書の存否を判断するにあたり、実施機関に対し、訴訟の判決を受けた後の実施機関の対応経過を聴取した。実施機関は、当審査会の聴取に対し、訴訟の判決を受けた後の今後の対応方針について理事者に説明を行った際の具体的状況を、当時の記憶を喚起しながら仔細に説明する過程において、あらかじめ作成したメモ（以下『メモ』という。）に基づいて理事者に説明を行ったことを想起した。当審査会は実施機関に対し、メモが本件請求に係る行政文書である可能性を指摘したところ、実施機関は理事者への説明の後にはメモを利用することがなく、現時点での保管状況を即答できないため、直ちに調査の上、現存するか否かについて確認するとした。…実施機関は、当審査会の指示に基づきメモの探索を行った結果、現存したとして当審査会に対しメモを提出した。当審査会において提出されたメモの内容を見分したところ、当審査会としては、メモが異議申立人の請求の趣旨に合致する行政文書であると判断した。したがって、実施機関はあらためてメモについて、公開するか否かの決定を行うべきである。」

【コメント】説明に用いたメモ資料が行政文書に該当しうることの認識が不十分であったためか、処分時にその存在が意識されず特定漏れと

なった。

② 保存期間の適用

[25] **横浜市 757 号 H22. 1. 15**

「**40土第983号（昭和40年7月20日）**」の非開示（不存在）決定の件

- ・結論 原処分取消し、追加特定
- ・付言

「情報公開制度が機能するためには、行政文書が適切に管理されなければならないことはいうまでもない。行政文書は行政の意思決定の過程等を記録するものであり、本件占用のように事案の処理が完結していない段階で本件占用に係る行政文書を廃棄してしまうと、行政として当該事案の現況を把握できないのみならず、市民に対する説明責任を果たすことも困難となり、極めて不適切である。実施機関におかれては、保存期間を経過した文書であっても事務処理上引き続き保存しておくべきものについては、当該文書の保存期間を延長し適切に文書管理を行うよう留意されたい。」

【コメント】保存期間を延長すべきことを付言した事例。

[26] **鎌倉市 27-36 号 H27. 10. 26**

「**異議申立てに係る却下決定に関する文書（不存在決定）**」の件

- ・結論 原処分維持
- ・付言

「本件は、30年保存すべき行政文書を、保存期間3年としたものである。本来ならば行政文書の公開が受けられたものを実施機関の誤った解釈で受けられなくすることにほかならない。」「このような事態は、ひとえに文書管理意識の欠如に起因するものであり、今後は、実施機関において、情報公開制度の本旨に鑑み、厳格に文書管理に取り組むことを付言する。」

【コメント】保存期間を間違え、30年保存のものを3年で廃棄したもの。

(3) 廃棄に関する判断

[27] **鎌倉市 20-7 号 H21. 3. 31**

「**勧告書及び防災工事願書（不存在決定）**」の件

- ・結論 原処分維持

- ・付言（要旨）

昭和 58 年に、鎌倉市長が特定の擁壁に「老朽化と災害発生の恐れ」を理由に勧告書を出し、平成 8 年に申立人が公文書一部公開決定により公開を受けており、擁壁の改修工事が完了していない以上、保存期間経過による廃棄も考えられないにもかかわらず、紛失もしくは誤って破棄されたと思われる事例であり、行政文書の適正な管理を求める。

【コメント】保存期間内の文書が存在せず、その理由も不明という問題ある事例。

[28] **横浜市 926 号 H23. 3. 4**

「**平成21年度第25回定例会議事録**」外14件の行政文書を特定して開示決定した件

- ・結論 原処分維持
- ・付言

「実施機関は、担当者のメモについては直ちに廃棄していると説明するが、当該メモと称するものが、条例上の組織共用文書に該当しないとは言いきれないのであり、また、本件のような重大な事案に係る会議については、後日説明責任を問われる場合もあるため、説明責任を果たせるような形で審理内容の記録を保存しておくべき…」。

【コメント】会議担当者がメモとして廃棄したことを問題とする付言。

[29] **横浜市 937 号 H23. 6. 14**

「**別図斜線部分の宅地造成工事に係る一切の文書**」の非開示（不存在）の件

- ・結論 原処分維持

「開示請求の対象となった文書の保存期間について（通知）（平成13年11月14日総務局長通知。以下「通知」という。）では、開示請求に対し開示決定等の処分を行った場合は、開示請求の対象となった文書は、不服申立期間及び取消訴訟の出訴期間を考慮して、処分の日から1年間は必ず保存することとしている。」「実施機関は、黄色いファイルについて、その全部又は一部を平成18年3月15日に申立人に対して一部開示決定し、平成18年4月に廃棄したと考えられると説明をしているが、このような取扱いは、通知に反したものであることは明らかである。」

「条例第33条に定めるとおり、本条例の適正かつ円滑な運用に資するためには、文書の管理が適正になされなければならない。実施機関におかれては、今後は、このようなことがないよう、文書管理について十分に注意されたい。」

【コメント】開示請求後の廃棄が問題であることを指摘。⁴

[30] **横浜市 969 号 H23. 11. 18**

「教育委員会定例会議の録音（2010年11月9日定例会議）」の非開示（不存在）の件

- ・結論 原処分維持
- ・付言

「実施機関は、本件申立文書を行政文書ではないと判断したことについて…本件処分時において平成 21 年度通知の存在を知らなかったと説明している。開示・非開示の判断に当たっては、関係法令等を十分に確認するなどして慎重に行うべきであり、実施機関が平成 21 年度通知の存在を知らず、本件処分を行ったことは、遺憾であると言わざるを得ない。」

「実施機関は、本件申立文書を不服申立期間及び取消訴訟の出訴期間が経過する前に本件事業者に廃棄させている。実施機関が開示請求の対象となった文書を、自ら保有する行政文書ではないと判断したとしても、開示決定等に係る異議申立て又は取消訴訟の手續において、当該文書の行政文書性が争われた場合、審査会又は裁判所が当該文書について実施機関の保有する行政文書であると判断することがあり得るのだから、実施機関は、当該文書が廃棄され、又は亡失することがないよう配慮すべきであるといえる。それにもかかわらず、実施機関が、開示請求時に存在し、開示請求の対象となった文書を不服申立期間及び取消訴訟の出訴期間が経過する前に廃棄させたとの説明は、納得できるものではない。」「今後、実施機関におかれては、二度とこのような事態が生じないように、開示請求の対象となった文書について適正に管理することが望まれる。」

【コメント】これも開示請求後の廃棄を厳しく批判したもの。

第3 公文書管理条例の制定に向けて

1 公文書管理法の概要と問題点⁵

まず公文書等の管理に関する法律（本稿において「公文書管理法」という。）の構造を概観する。同法は6章と附則から成る。

第1章総則（1条ないし3条）では、この法律の目的、用語の定義、他の法令との関係を規定している。目的（1条）として、公文書等が「健全な民主主義の根幹を支える国民共有の知的資源として、主権者である国民が主体的に利用し得るものであることにかんがみ、国民主権の理念にのっとり」、国等の「諸活動を現在及び将来の国民に説明する責務が全うされるようにすること」をうたっている。

第2章行政文書の管理（4条ないし10条）では、文書の作成、整理、保存、移管、廃棄、管理状況の報告等について規定する。4条では、文書を作成すべき場合を規定し、5条では行政文書ファイルにまとめて保存すること、保存期間を設定すること等を定めている。

第3章法人文書の管理（11条ないし13条）では、独立行政法人等の文書について第2章に準じた管理を求めている。

第4章歴史公文書等の保存、利用等（14条ないし27条）では、歴史公文書等の保存及び移管や、特定歴史公文書等についての利用請求権を規定し、また廃棄等について定めている。

第5章公文書管理委員会（28条ないし30条）では、制度運用に関する諮問機関であり、利用請求拒否への不服申立てについての救済機関としての機能を持つ、公文書管理委員会について規定している。

第6章雑則（31条ないし34条）は、内閣総理大臣の改善勧告（31条）、職員研修（32条）等を規定している。また、地方公共団体が、「この法律の趣旨にのっとり、その保有する文書の適切な管理に関して必要な施策を策定し、及びこれを実施するよう努めなければならない。」としている（34条）。

このように公文書管理法は高い理念を掲げ、

公文書の作成、管理、廃棄のルールを定め、さらに特定歴史公文書等の利用請求権を保障しこれらを公文書管理委員会という第三者的機関のチェックのもとで運用しようとする画期的なものである。しかし、現実には第1の冒頭に述べたようなあるべき文書の不存在という問題が繰り返し生じている。

早川教授の講演では、公文書管理法の問題点として次のような点が指摘された。

(1) 一般法であること

公文書管理法は一般法と位置づけられている(同法3条)ため、特別法により骨抜きにされるおそれがある。

(2) 法律の「規律密度が低い」こと

つまり、法律で細かな事項は規定されていないため義務の具体的内容(保存期間の設定・当てはめ、保存期間の延長廃棄・移管の判断など)が行政内部で決められる政令、規則等の下位の規範に委ねられてしまう。

(3) 規律対象が狭いこと

国会・裁判所は基本的に対象外であり、独立行政法人等に当たらない政府出資法人は対象外である。独立行政法人等については公文書館が圧倒的に不足している(202の法人等について16施設しかない)。反面、歴史資料等保有施設で特別の管理をすれば公文書管理法に基づく管理の対象にならない(同法2条4項3号、5項3号)。

(4) チェックシステムが不十分

義務履行状況のチェック機関・機能・権限が不十分である。「行政文書の管理に関するガイドライン」では、「点検・監査」のために、文書管理者、監査責任者、総括文書管理者を設けているが、総括文書管理者は官房長、副総括文書管理者・監査責任者は特定の課長を充てるものとし、文書管理者は総括文書管理者が指名するものとしている。これでは文書管理は「身内による片手間仕事」になってしまい、第三者性・専門性を欠く。

2 公文書管理条例の現状

早川教授の講演から公文書管理条例の現状に触れた部分を紹介する。

(1) 条例制定の遅れ

公文書管理法34条では、地方公共団体が、同法の趣旨にのっとり、公文書管理の施策をとるよう求めている。しかし、地方公共団体の大部分は規則等の内部的な規範を設けるに留まり、2017年6月時点で公文書管理条例を制定しているところは19団体に過ぎない。

神奈川県内では相模原市と藤沢市のみであり、神奈川県も公文書館条例はあるものの、公文書管理条例はない。

(2) 特色ある取り組み

公文書管理条例のある地方公共団体では、公文書管理法の問題点を乗り越えようとする試みが見られる。次のようなものである。

ア 定期的に「公文書管理の日」を設けて、点検作業をする(宇土市条例23条、ニセコ町条例5条5項)。

イ 公文書の保存期間を条例の別表で規定する(大阪市条例6条3項)。

ウ 「歴史公文書」に代えて「重要公文書」という表現を用いることで、保存すべき文書の趣旨を明確にする(札幌市条例2条4項)

エ 廃棄に先立って、諮問機関の意見を聴く(熊本県条例8条)、町長と協議し町長は廃棄しないよう求めることができる(小布施町条例8条3項、5項)。また、歴史公文書等の廃棄については、廃棄対象文書の名称等を公表し異議を受け付ける(鳥取県条例23条2項、3項)、目録を公表するとともに諮問機関の意見を聴く(相模原市条例9条6項、31条)などとされている。

オ 特定歴史公文書等で個人情報記載されたものについて、死者の相続人等に対し一定範囲で利用請求権を認める(秋田市条例16条2項)。

3 公文書管理条例に求められること⁶

公文書管理条例は、当該地方公共団体の実情に応じたものである必要があるため、画一的なモデルを提示することは適切ではない。

そこで、人権大会シンポの基調報告書(255～256頁)では、「公文書管理条例に最小限盛り込むべき要素」として、①条例の目的に、住民の「知る権利の保障」を明記すること、②地方議会、警察、学校、指定管理者等、対象範囲を

広く設定すること、③公務員に対し、意思決定過程を含めた文書作成義務を徹底すること、④恣意的な文書廃棄を避けるため、第三者機関あるいは住民の意見を反映させる制度を導入すること、⑤歴史公文書について、何人も利用請求権を有することを明記し、利用拒否事由の厳格化を図ること、をあげている。

これを基本としつつ、前記第2に挙げた答申等の分析から、公文書管理条例に規定すべきポイントを指摘したい。

(1) 文書の作成のあり方

まず作成・取得すべき文書が物理的に存在しないという問題がある。この点については、公文書管理条例の中で説明責任を果たすために必要な事柄については広く文書の作成・取得を義務付ける必要がある。

行政の事務事業の経過を明らかにする文書の不備を指摘する答申を踏まえて、重要事項（「軽易ではない」）にかかる文書（答申〔2〕、〔6〕）、具体的には「住民の関心の高い事項」（答申〔3〕）、「方針の変更があった場合」（答申〔4〕）などについては文書を作成するものとすべきである。

合議体の議事録についても、基本となる会議にとどまらず、広く議事録を作成すべきである。この点について不備を指摘したものとして、答申〔1〕（議会の「検討会議」）がある。答申〔13〕では、事故調査の委員会の議事録作成前の録音データを取得すべきであったとしている。

なお、文書が作成・取得されなかった場合に情報公開制度の中での救済は原則として困難であるが、逗子市の条例では一定の場合に救済機関である審査委員が作成・取得を勧告できるとされておりその実例もある（〔10〕）。川崎市では条例にこのような規定がないにもかかわらず、情報を取得すべきとした答申がある（答申〔5〕）。

(2) 管理に関する問題

公文書管理法では、行政文書を作成・取得したときは、分類し、名称を付して、保存期間を設定する。そして行政文書ファイルにまとめて、さらに分類し、名称を付して、保存期間を設定して保存するとしている（5、6条）。このよう

にして開示請求があれば速やかに検索、文書特定ができるようにするべきであるが、これが適正にされていないことがある。請求対象文書を発見できなかったが、不服申立てを受けて、再調査で発見されたもの（答申〔21〕）、審査会の現地調査で発見されたもの（答申〔18〕）がある。ここにはあまり収録していないが、請求に対して適切に対象文書を特定していないと判断した答申は国でも地方公共団体でも数多くある。

行政文書の範囲を狭く解釈して、個人的なメモと解釈することで公開を免れたことが問題とされたケースとして、答申〔14〕（教育委員会の「連絡会」等の会議録）、答申〔15〕（定期テストの正答）、答申〔16〕（教育委員会の音声データ）があり、これは情報公開制度の古典的な論点でもあるが、公文書管理制度の整備により電磁的記録も含めもれなく管理の対象とすべきである。また、いわゆる「1年未満文書」など、作成後短期間で現場の判断で廃棄できる文書の範囲を限定する必要がある。⁷

なお、答申〔20〕は公文書館への引継ぎがされず不存となつたもので、公文書館を作るだけでなく、かかる事態が生じないような管理が必要である。そのためには、日常的に制度が求める文書管理が実現しているかを点検する必要があり、前記2（2）アのような実践的な規定が重要である。

(3) 廃棄に関する問題

保管すべき文書が不当に廃棄されているケースも少なからずあり、こうした事態を防ぐことも公文書管理制度に期待される役割である。

答申〔28〕は行政文書性の認識なく廃棄したもの、答申〔22〕は重大な怠慢による廃棄、答申〔25〕は保存期間を過ぎても保存すべきものを廃棄、答申〔26〕は保管期間を誤認して廃棄したものである。

さらに問題なのは、開示請求があった場合等に保存期間が延びることの認識を欠き廃棄したものである（答申〔29〕、〔30〕）。上記の答申〔16〕はこの問題も含んでいる。

第4 結語

今般の答申調査を通じて、地方公共団体においても、情報公開制度の運用上、公文書管理の不備が大きな問題となっていることが明らかになった。公文書管理条例の制定をはじめとする公文書管理制度の整備は急務の課題である。

また、単に公文書管理条例を制定するだけでは問題は解決しない。条例の規定自体において、実効性を持たせる工夫をするとともに、第三者機関や住民により運用を監視できる仕組みが必要である。

他方、情報公開制度を積極的に利用し、問題

がある場合は不服申立てをし、これを受けた審査会は、開示不開示の判断を下すにとどまらず、文書管理上の問題があるときは積極的に意見を述べていくことが重要であろう。今回の答申調査を通じて審査会は少なからずこのような役割を果たしていることが明らかになったが、これまで以上に意識的にこうした取り組みをすることが求められている。

本稿は、公文書管理制度をめぐる諸問題についての問題提起を試みたが、十分に整理することまではできなかった。今後議論を深めるための手がかりとなることを願うものである。

- 1 本稿は、答申の調査、整理を当委員会の小沢弘子、齋藤宙也、佐藤直大、瀬谷毅、高橋良、中野智昭、福田英訓、松田道佐、森田明、安永佳代の各弁護士と委員会外から飯島奈津子弁護士が分担し、それ以外の部分の記述と全体のまとめを森田明が担当した。多数の者の分担作業により作成したものであるが、執筆者としては代表として森田明を記載することとした。
- 2 不開示の決定に対して審査請求がされた場合、第三者機関である審査会に諮問し答申を得て決定をする。これは行政不服審査法に不服審査会が設けられる前から情報公開法及び多くの情報公開条例に定められている救済手続である。なお、逗子市では審査会をおかず、独任制の審査委員が答申ではなく、「勧告」又は「意見」として見解を表明する。これをも含める意味で「答申等」という。
- 3 文書管理に関する問題を指摘した国及び地方の審査会の答申を紹介するものとして、人権大会シンポ基調報告書 256～271 頁。国の審査会の答申を紹介するものとして、森田明

- 「論点解説 情報公開・個人情報保護審査会答申例」(日本評論社、2016年)第4章、第7章。
- 4 公文書管理法施行令9条1項でも、訴訟、不服申立て、開示請求等にかかる文書について保存期間の延長を規定している。
- 5 公文書管理法に関する一般的な逐条解説書として、宇賀克也「逐条解説 公文書の管理等に関する法律」(第一法規、2009年)、右崎正博他「情報公開を進めるための公文書管理法解説」(日本評論社、2011年)など。
- 6 公文書管理条例に関する調査報告として、地方公共団体公文書管理条例研究会「公文書管理条例の制定に向けて」(2011年)、東京市町村自治研究会「市町村における公文書管理方法に関する調査」(2014年)など。
- 7 2017年11月現在、国は行政文書管理ガイドラインの改正に着手しており、そこには保存期間一年未満文書の範囲の見直し等が含まれているが、法改正を伴わないガイドラインの見直しのみでどれほどの成果が上がるかは疑問である。