

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

審査請求人は、平成23年12月18日、奈良県情報公開条例（平成13年3月奈良県条例第38号。以下「条例」という。）第6条第1項の規定に基づき、奈良県警察本部長（以下「実施機関」という。）に対し、「奈良県公安委員会の会議に際して、奈良県警察本部長及び部下職員が意見や報告を述べる際に作成した手持ち資料」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23年12月27日、実施機関は、本件開示請求に対応する行政文書が、条例第2条第2項に規定する行政文書に該当しないとして、行政文書の不開示決定（以下「本件決定」という。）を行い、審査請求人に通知した。

3 審査請求

審査請求人は、平成24年1月9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5条の規定に基づき、実施機関の上級庁である奈良県公安委員会（以下「諮問実施機関」という。）に対し、本件決定の取消しを求める審査請求を行った。

4 諮 問

平成24年1月19日、諮問実施機関は、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、当該審査請求に係る諮問を行った。

第3 審査請求人の主張要旨

1 審査請求の趣旨

原処分を取り消し、当該行政文書を開示せよとの裁決を求める。

2 審査請求の理由

審査請求人が、審査請求書において主張している審査請求の理由は、おおむね次のとおりである。

(1) 理由付記の瑕疵について

奈良県警察本部長は、開示しないこととした理由として、開示請求の対象が、条例第2条第2項に規定する行政文書に該当しないためとしているが、これだけでは、客観的に見ても不開示理由が明らかにされているとは言えない。

そもそも、条例が不開示決定に理由を付記すべきものとしているのは、不開示決定という不利益処分を行うのに際して、奈良県警察本部長の判断の慎重と公正さを担保してその恣意を抑制するとともに、不開示理由を開示請求者に知らせることによって、その不服申立てや訴訟提起に便宜を与える趣旨であると解釈すべきであり、このような理由付記制度の趣旨に鑑みれば、不開示決定書に付記すべき理由としては、いかなる事実に基づき、いかなる条項を適用して不開示としたのかを不利益処分を受けた者が了知しうるものでなければならず、単に根拠条項を示しただけに過ぎない本件処分は、条例第11条第3項の定める理由付記の要件を欠くものである。

以上のことから、原処分には理由付記に明らかな瑕疵があるので、奈良県警察本部長は、原処分自体を取り消すべきである。

(2) 組織共用文書について（条例第2条第2項）

先に述べたとおり、奈良県警察本部長がどのような事実に基づき条例第2条第2項を適用したのか不明であるが、同条同項を見れば、私が開示請求した「奈良県公安委員会の会議に際して、奈良県警察本部長及び部下職員が意見や報告を述べる際に作成した手持ち資料」という行政文書がいわゆる「組織共用文書」であるか否かについてということが争点となっているものと推測されることから、この件について述べることとする。

奈良県公安委員会運営規則（昭和30年奈良県公安委員会規則第2号）第8条第1項によれば、奈良県警察「本部長は、会議に出席し、意見を述べることができる。」と規定され、また、同条第2項によれば、「本部長は、委員会の承認を得て、部下職員を会議に出席させることができる。」と規定されていることから、奈良県警察本部長及び部下職員（以下「奈良県警察本部長等」という。）は、奈良県公安委員会の会議に出席することが認められている。

このように会議に出席し、意見を述べることができる以上は、奈良県警察本部長等は、会議の議事に関する資料である議案書を所持しているはずであり、このような手持ち資料がないと適切に意見を述べることは非常に困難である。また、会議の議事の他にも、奈良県警察に関する所要の報告がなされているはずであり、こうした各種報告に必要な資料は、組織において業務上必要なものとして利用又は取得されたものであり、利用の実態からしても組織共用文書としての性質を備えている。

なお、これらの手持ち資料は、奈良県警察本部長等が単独で作成し、又は取得した文書で専ら自己の職務遂行のために利用し、組織としての利用を予定していないものとは言えず、また、奈良県警察本部長等の個人的な検討段階に留まるような性質のものではない。

以上のことから、奈良県警察本部長が条例第2条第2項を適用したのは、条例の解釈を誤っており、処分には理由がない。

第4 諮問実施機関の説明要旨

諮問実施機関が、理由説明書及び口頭理由説明において説明している本件決定の理由は、おおむね次のとおりである。

1 理由説明書

(1) 本件開示請求に係る文書の性格

奈良県公安委員会の運営に関しては、警察法（昭和29年法律第162号）第45条に基づく奈良県公安委員会運営規則（昭和30年奈良県公安委員会規則第2号。以下「運営規則」という。）に規定されており、奈良県公安委員会の会議に関しては、運営規則第3条から第9条に規定されている。

会議は、運営規則に基づいて、委員（委員長を含む。）2名以上の出席をもって開催され、委員長が会議の議長となって会議を主宰し、奈良県警察本部長、各部長、首席監察官等（以下「警察本部長等」という。）が出席することとなる。

警察本部長等の報告等に際しては、当該報告等の主管課が作成した会議資料に沿って又は会議資料によらず口頭により報告等することとなるが、いずれの場合においても、報告内容の根拠等に関する資料を会議席上に持参することがある。

審査請求人は、本件開示請求以前に実施機関に対して〇〇〇件を超える行政文書の開示請求を行い、開示決定等の通知を受けている者であり、情報公開制度には精通していると認められたことから、審査請求人が求める文書は、奈良県公安委員会の会議席上において配付される会議資料ではなく、警察本部長等が報告等のために持参する手持ち資料と認められた。

(2) 本件開示請求の対象に関する条例第2条第2項の該当性について

会議において報告等のために必要があって実施機関の職員が作成し、会議出席者に配付する会議資料については条例第2条第2項に定義されている行政文書として実施機関が管理しているが、審査請求人はあえて「手持ち資料」の開示を請求していることから、「手持ち資料」の条例第2条第2項の該当性について検討する。

条例において「行政文書」とは、実施機関の職員が職務上作成し、又は取得した文書、図面及び電磁的記録（電子的方式、磁気的方式その他人の知覚によっては認識することができない方式で作られた記録をいう。以下同じ。）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で、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等を除いたものであることが条例第2条第2項に定義されている。

本条項の解釈として、「奈良県情報公開条例の解釈運用基準」では、「職員が単独で作成し、又は取得した文書であって、専ら自己の職務の遂行の便宜のためにのみ利用し、組織としての利用を予定していないもの」、「職員が自己の職務の遂行の便宜のために利用する正式文書と重複する当該文書の写し」及び「職員の個人的な検討段階に留まるもの」などは組織的に用いるものには該当しない旨明記されている。

また、作成又は取得された文書が、どのような状態にあれば組織的に用いるものと言えるかについては、文書の作成又は取得の状況、当該文書の利用の状況、保存又は廃棄の状況などを総合的に考慮して実質的な判断を行うこととされている。

会議における報告等のために警察本部長等が会議に持参する手持ち資料は、正式文書と重複する当該文書の写しや、報告要旨を職員自ら又は部下職員がとりまとめたものなどであるが、これらは報告等の便宜のための個人的な手持ち資料であって、他の会議出席者に配付することもなく、組織利用を想定していない性格のものであるから、専ら当該職員の判断で処理することができ、その性格は、実施機関の長である奈良県警察本部長の手持ち資料であったとしても変わらないものである。

本件開示請求の対象となっている個人的な手持ちの資料を組織共用文書としての

性質を備えているとする審査請求人の主張は、条例第1条の目的に照らしても誤った解釈であることは明白である。

したがって、本件開示請求の対象である手持ち資料は、条例第2条第2項に規定する「行政文書」の定義には該当しないことから、本件決定を行ったものである。

(3) 理由の付記について

条例第11条第3項には、「全部を開示しない旨の決定又は一部を開示する旨の決定をしたときは、(中略)書面にその決定の理由を記載しなければならない。」と規定されており、理由を記載していない場合又は記載された理由が不明確な場合には、瑕疵ある行政処分として、取り消される場合もある。

実施機関は、本件決定の理由が「開示請求の対象が、条例第2条第2項に規定する行政文書に該当しないため」であることを不開示決定通知書(平成23年12月27日付け県サ第521号)により審査請求人に通知している。

この点、審査請求人は、実施機関の理由付記に瑕疵があると主張するが、条例第11条第2項に基づく不開示決定の具体的なケースとして、「奈良県情報公開条例の解釈運用基準」によれば、「開示請求の対象が、条例第2条第2項に規定する行政文書に該当しないとき。」が該当すると明記されており、本内容を通知した実施機関の処分に瑕疵があるとする審査請求人の主張には何ら根拠がない。

(4) 結語

以上のことから、奈良県警察本部長が行った本件決定は妥当なものであり、審査庁である公安委員会としては、本件決定について原処分維持が適当と考える。

2 口頭理由説明

審査請求人は、本件開示請求日より〇〇日前に「奈良県警察〇〇署〇〇課に所属する警察官が出席した〇〇〇〇に関する会議の会議資料」を請求しており、「会議資料」と「手持ち資料」の意味合いを十分認識し、これを使い分けて開示請求を行っている」と判断し、本件開示請求に対応する文書を特定した。

公安委員会の会議に出席し、報告を行う幹部は、自らの便宜のために、用語の意味や事案の背景などを説明しやすいうように加筆した資料を公安委員会の会議に持参している。当該資料は、会議終了後いずれかに提出することはないものであり、その性質上、組織共用文書とはいえず、審査請求人の主張は当たらないと判断している。

不開示理由の付記については、条例第11条第3項には、「全部を開示しない旨の決定又は一部を開示する旨の決定をしたときは、書面にその決定の理由を記載しなければならない。」と規定されており、実施機関は、本件決定の理由が「開示請求の対象が、条例第2条第2項に規定する行政文書に該当しないため」であることを不開示決定通知書により審査請求人に通知している。奈良県情報公開条例の解釈運用基準では、不開示決定の具体的なケースとして、「開示請求の対象が条例第2条第2項に規定する行政文書に該当しないとき。」と明記されており、実施機関の理由付記に瑕疵があるとする審査請求人の主張は、何ら根拠のないものである。

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。

したがって、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、諮問実施機関の意見聴取のみにとどまらず、審査に必要な関係資料の提出を求め、当審査会により調査を行い、条例の適用について判断することとした。

2 本件決定の妥当性について

(1) 本件審査請求の趣旨について

審査請求人は、開示請求書において、「奈良県公安委員会の会議に際して、奈良県警察本部長及び部下職員が意見や報告を述べる際に作成した手持ち資料」の開示を求めている。

一般的に、「手持ち資料」とは、実施機関の職員が会議で説明又は報告（以下「説明等」という。）を行う場合において、会議資料やその参考となる資料に、自らの説明等に必要となる補足事項を記載したうえで、会議に持参している資料と考えられる。

したがって、本件開示請求に対応する文書は、奈良県公安委員会の会議（以下「本件会議」という。）で説明等を行う実施機関の職員（以下「説明者」という。）が本件会議に持参した、本件会議の資料やその参考となる資料に自らの説明等に必要となる補足事項が記載された文書（以下「本件対象文書」という。）であると考えるのが相当である。

そして、審査請求人は、審査請求書において、会議における説明等に必要となる資料は、組織共用文書としての性質を備えている旨主張しているのに対し、諮問実施機関は、本件対象文書は実施機関の職員が自らの説明等の便宜に供するための文書であり、条例第2条第2項に規定する行政文書に該当しない旨主張している。

また、審査請求人は、本件決定に係る理由付記について、単に根拠条項を示しただけに過ぎない本件決定は、理由付記制度の趣旨に鑑みれば、理由付記の要件を欠くものであるから、原処分を取り消すべきである旨主張している。

以上のことから、本件事案の争点は、本件対象文書が条例第2条第2項に規定する行政文書に該当するか否か及び本件決定における理由付記の妥当性についてである。

(2) 本件対象文書の条例第2条第2項該当性について

条例に基づく開示請求の対象となる「行政文書」については、条例第2条第2項本文において、「実施機関の職員（県が設立した地方独立行政法人にあっては、役員を含む。以下同じ。）が職務上作成し、又は取得した文書、図画及び電磁的記録（電子的方式、磁気的方式その他人の知覚によっては認識することができない方式で作られた記録をいう。以下同じ。）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」と規定されている。

本件対象文書について、実施機関は、説明者が本件会議における説明等に使用することを目的としているものである旨説明していることから、職務上作成されたも

のであると認められる。

次に、本件対象文書が、実施機関の組織において業務上必要なものとして利用又は保存されている状態にあるかどうかという点について、諮問実施機関は、本件対象文書は、自らの説明の便宜のために、説明者自らが会議の資料等に加筆したものであり、他の実施機関の職員に配布することもなく、専ら当該職員の判断で処理することができるものであると主張している。

先述のとおり、一般的に、「手持ち資料」とは、実施機関の職員が会議における説明等を行う場合において、会議資料やその参考となる資料に、自らの説明等に必要となる補足事項を記載したうえで、会議に持参している資料と考えるのが相当であり、これらの資料が本件会議に説明者が持参したものであるとする諮問実施機関の説明に、特段不自然、不合理な点はなく、その他に本件開示請求に対応する文書が存在すると推測させる特段の事情もない。

したがって、本件対象文書は、本件会議の資料やその参考となる資料に、説明者が自らの説明等に必要となる補足事項を記載した文書であると考えるのが相当であり、説明等を行う事項を説明者自らが失念することのないように作成された備忘録としての性質のみを有すると解するのが相当である。

これらのことから、本件対象文書は実施機関の職員に組織的に用いられるものとは認められない。

以上のことから、本件対象文書は、条例第2条第2項に規定する行政文書に該当しないと判断する。

(3) 理由付記について

条例第11条第3項には、「開示請求に係る行政文書の全部を開示しない旨の決定又は一部を開示する旨の決定をしたときは、当該各項に規定する書面にその決定の理由を記載しなければならない。」と規定されているが、この規定は、不開示とする理由の有無について、行政の慎重かつ合理的な判断を確保するとともに、審査請求等に便宜を与える趣旨であると解される。

一般的に、文書の不存在を理由とする不開示決定においては、文書を作成又は取得していないのか、あるいは作成又は取得した後に廃棄したのか等、当該文書不存在となった要因についても理由として付記することが求められる。

この点、当審査会が、本件決定に係る行政文書不開示決定通知書を見分したところ、開示しないこととした理由欄に、「条例第2条第2項に規定する行政文書に該当しないため」と、本件行政文書が存在しない理由が適用される条文番号とともに記載されていることから、本件決定に係る理由付記は、本件決定を取り消さなければならないほどの不備があるとはいえない。

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24年 1月19日	・ 諮問実施機関から諮問を受けた。
平成24年 2月16日	・ 諮問実施機関から理由説明書の提出を受けた。
平成30年 8月29日 (第222回審査会)	・ 事案の審議を行った。 ・ 事案の併合を行った。
平成30年10月 5日 (第223回審査会)	・ 事案の審議を行った。 ・ 諮問実施機関から不開示理由等を聴取した。
平成30年10月26日 (第224回審査会)	・ 事案の審議を行った。
平成30年11月28日 (第225回審査会)	・ 事案の審議を行った。
平成30年12月27日 (第226回審査会)	・ 事案の審議を行った。
平成31年 1月31日 (第227回審査会)	・ 答申案のとりまとめを行った。
平成31年 2月25日	・ 実施機関に対して答申を行った。

(参 考)

本 件 答 申 に 関 与 し た 委 員

(五十音順・敬称略)

氏 名	役 職 名	備 考
いろめよしお 以呂免義雄	弁護士	会長代理
くぼ ひろこ 久保 博子	奈良女子大学研究院生活環境科学系 教授 (住生活・住環境学)	
こたに まり 小谷 真理	同志社大学政策学部准教授 (行政法)	
のだ たかし 野田 崇	関西学院大学法学部法律学科教授 (行政法)	会 長
ほそみみえこ 細見三英子	元産経新聞社記者	