

行政文書管理等の一層の適正化を図る取組について

奈良市月ヶ瀬の砂防指定地における奈良県砂防指定地等管理条例等違反及びこれに関連する情報公開請求に係る県の事務執行（以下「本事案」という。）について総務部で検証したところ、行政文書管理・情報公開事務に関する課題を認めました。

そこで、総務部において、課題に対応するため、国における公文書管理の適正化の取組も参考に、行政文書管理及び情報公開事務の適正化を図るための改善策を取りまとめました。

今後は、改善策の実現に向けて、制度改正や運用改善に取り組んでいきます。

1 行政文書管理ルール of 改善と例規への位置づけ

- ① 本事案の発生要因に関して、指導監督の書類が適切に作成・管理されていなかったり、あるいは、事業の遂行に重要な文書が回覧等の手続が行われず個人的に保管されていたことが挙げられます。このことは、行政文書の作成・管理が県行政にとって重要であることが職員に理解されていなかったことが背景にあると考えられます。

そこで、行政文書の作成・管理は、県行政にとって、その適正かつ効率的な運営に重要なものであり、かつ、現在及び将来の県民に対する説明責務を果たす上で大切であることを県職員が十分に認識するように、例規に行政文書管理の目的を明記すべきです。

- ② 現行の奈良県行政文書管理規則では、「行政上の意思決定」と「事務及び事業の実績」について文書の作成を規定しているのみで、行政文書をどのような場合に作成しなければならないのか明確になっていません。

本事案において、現地確認を行った記録や担当者を聴き取り調査した結果が行政文書として作成されていなかった事実が確認できました。

そこで、経緯も含めた意思決定に至る過程や事務及び事業の実績を合理的

に跡付け、又は検証することができるように行政文書を作成しなければならないことを明確化すべきです。

- ③ 砂防課の課長補佐が奈良土木事務所の本事案担当職員（以下「奈良土木担当職員」という。）に対して当時の指導監督の状況について聴き取りを行った際に、今後の業務の参考資料として聴き取り記録（以下「担当補佐聴き取り記録」という。）を作成していました。その担当補佐聴き取り記録の内容について、聴き取りされた奈良土木担当職員に確認したところ、当該記録に記載されている内容に間違いがあることが確認できました。

打合せ記録や聴き取り調査結果といった相手方等のある文書について、その正確性を確保するため、内容に応じて、相手方等に確認する等の措置を執るべきです。

- ④ 奈良土木事務所において、砂防に関する日常業務の指導監督関係の書類のファイルがどこに保管されているか、そもそも作成されていたかどうか不明である実態がありました。

日常業務において行政文書の作成・保管が適切に行われるよう、行政文書の責任者が行うべき、指導監督の具体的な内容を明確にすべきです。

また、どのような行政文書がいつ、誰が作成し、決裁されたのか正確に記録できようにするため、電子決裁システム導入の是非について検討すべきです。

- ⑤ 本事案では担当補佐聴き取り記録の電子データの保管について、個人的な保管と組織としての保管に関する考え方が問題とされました。

電子データの取扱いについては、現在は要綱で定められていますが、電子データによる行政文書の作成が一般的となっていることから、電子メールも含めて、その取扱いルールを明確化すべきです。

- ⑥ また、その他行政文書の管理に係る事項についても、現在国で進められている適正化に向けた取組等を参考に、保存期間1年未満の文書の類型化や文書のステータスの明確化等、必要なものは適宜ルール化を図るべきです。

- ⑦ 上記のルール改善については、その内容に応じて例規に規定すべきです。

- ⑧ 以上のほか、文書・電子データの管理改善に向けたオフィス改革の見地から、行政文書の作成・保存のルールに則って書類の総点検を行い、保存文書の整理等により紙文書の総量を減らし、書棚の大幅な削減に取り組むべきです。

2 行政文書管理制度・情報公開制度の監理組織の強化

- ① 平成30年度の組織改正で総務部総務課を企画管理室と法務文書課に改組して行政文書管理・情報公開の所掌は法務文書課とされました。組織改正を受けて、奈良県行政文書管理規程では行政文書の総括責任者（各所属の文書責任者（課長等）に対して指導等を行う者）が法務文書課長となっています。

本事案の検証を通して、行政文書管理の各所属に対する指導監督を強化する必要があると考えられます。そこで、各所属に対する行政文書管理を監督する体制の強化を図るため、総括責任者は法務文書課に置くのではなく、総務部に置くよう規定を見直すべきです。

また、行政文書管理と情報公開は表裏一体の関係にあることから、行政文書の総括責任者を、情報公開についても総括責任者に位置づけるべきです。

- ② ルールを改善するだけでなく、行政文書の作成・保管が改善したルールどおり適正に行われることが重要となります。

そこで、行政文書の作成・保管がルールどおり適正に行われていることを点検・監査等できるような仕組みを導入すべきです。

3 行政文書管理制度・情報公開制度に係る職員の能力向上・意識改革

- ① 本事案において、行政文書の管理や情報公開が適切に行われなかった原因の一つには、その取扱いに対する職員の能力や意識が、十分でなかったことが挙げられます。

- ② そこで、職員がこうした事務を適正に行うことができるよう、その指針となる、分かりやすいマニュアル等を整備すべきです。

- ③ また、職員の能力向上や意識改革を図るため、職責等に応じた研修の充実や、学習機会の設定等、必要な環境整備を行うべきです。

＜参考＞ 月ヶ瀬砂防指定地内違反事案に係る検証の結果

行政文書管理及び情報公開事務の適正化を図るための改善策を取りまとめるに当たって、奈良市月ヶ瀬の砂防指定地における奈良県砂防指定地等管理条例（以下「砂防条例」という。）等違反の行為及びこれに関連する情報公開請求に係る県の事務執行（以下「本事案」という。）の検証を行った。

その結果は、以下のとおりである。

1 事案の概要

① 本事案は、京都府南山城村と境を接する奈良市月ヶ瀬長引の山林において、有限会社三進商事（以下「事業者」という。）が砂防条例等に違反し、県の許可範囲を超えて、また、砂防条例に基づく許可の期間を経過した後も土砂を違法に掘削していた事案に関するものである。

② 平成25年5月に地元からの通報に基づき奈良土木事務所が現地パトロールを行い、違反行為を把握して工事の中止を指示した。

その後、県土マネジメント部砂防課（平成27年度以降は砂防・災害対策課に改組）及び現場を所掌する奈良土木事務所が、事業者への行政指導を行う等、事態の是正に向けて対応に当たったが、改善が見られないため、平成28年3月1日に、砂防条例等の違反行為に対して刑事告発を行った。

平成28年5月7日に事業者の代表者が逮捕され、同月27日、起訴され、数度にわたる公判を経て、平成29年3月、事業者の代表者に有罪判決が下された。

③ その一方で、砂防条例等違反に関して複数の情報公開請求があった。その中で、平成26年3月27日に砂防課の担当課長補佐（以下「担当課長補佐」という。）が当時の奈良土木事務所の担当職員（以下「奈良土木担当職員」という。）の聴き取り調査を行った際の記録に関する情報公開請求が、平成28年5月16日にあった。

当該記録に関しては、平成26年3月27日に担当課長補佐が聴き取りを行った際に、今後の業務の参考資料として聴き取りメモ（以下「担当補佐聴き取り記録」という。）を作成していた。

その後、平成28年3月1日、県が事業者を刑事告発したことを受けて、同月18日に奈良警察署から砂防・災害対策課と奈良土木事務所に対して奈良土木担当職員の聴き取りに関する記録の提供を求める捜査関係事項照会があった。この照会に対して砂防・災害対策課では担当補佐聴き取り記録を基に、一部削除等を行って、捜査関係事項照会に対する回答文書（以下「回答文書」という。）を作成して、平成28年3月29日、奈良警察署に提出した。

平成28年5月31日、砂防・災害対策課は、奈良土木担当職員の聴き取りに関する記録に関する情報公開請求に対して、回答文書を特定して開示した。これに対して、情報公開請求者の指摘により他にも該当する文書（担当補佐聴き取り記録）が見つかった。

しかし、砂防・災害対策課は、総務部総務課と協議の上、担当補佐聴き取り記録は個人の備忘録であり行政文書に該当しないとして情報公開条例に基づく開示は行わず、任意に、私文書として情報公開請求者に提示した。

その後も他の者から担当補佐聴き取り記録の情報公開請求がされたが、砂防・災害対策課は行政文書ではないとして開示しなかった。この不開示決定に対して審査請求が行われたところ、平成30年2月に奈良県情報公開審査会（以下「情報公開審査会」という。）が行政

文書に該当する旨の答申を行った。砂防・災害対策課では、その結果を受けて担当補佐聴き取り記録を行政文書として開示した。

2 検証の経緯

- ① 本事案に関して、平成28年6月定例県議会の本会議において、砂防条例違反行為に関する県の対応について2点質問された。

1点目は、許可期間が経過した後も事業者が土砂を掘削していたが、もっと早く許可期間経過を把握していたにもかかわらず指導監督しなかったのではないかという県の不作為である。

2点目は、担当課長補佐が奈良土木担当職員を聴き取りした記録の情報公開請求に関連して、開示された行政文書（回答文書）のほかに、行政文書該当性がないとして不開示となった文書（担当補佐聴き取り記録）の2つの文書があり、不開示とした担当補佐聴き取り記録も行政文書であり、県に不都合な部分を削除したのではないかというものである。

以上の点に関しては、報道でも取り上げられたところである。

- ② また、2点目の情報公開請求について、平成30年2月8日に情報公開審査会から、当初職員個人の備忘録として県が開示対象としなかった担当補佐聴き取り記録も行政文書であり、開示すべきであるとの答申が行われた。

答申では、本件の開示請求は聴き取り調査の記録の開示を求めるものであり、記録として最終的に確定したものを開示すべきと県が考えたことは必ずしも不自然ではないとしつつも、以前に他者から同様の開示請求があり、当該他者から担当補佐聴き取り記録の存在を指摘された経緯があること、そして開示請求書の記載が「一切の資料」とされていること、さらに文書の末尾の7行には一定程度有意な情報が記載されていると認められること等を勘案すると、県はその行政文書該当性について慎重に検討すべきであったと指摘された。

また、当該聴き取り調査を実施したのは砂防課の課長補佐の職にある者であるが、当時の砂防課における課長補佐の役職は、一定の場合に代決権を持つ重要な役職であることを考慮すると、担当課長補佐が、事案の詳細を知る奈良土木担当職員から事情を聴取することは、同課の職務遂行上必要なことであり、当該聴き取り調査は組織として行われたものであると考えるのが相当であるとされた。さらに、担当補佐聴き取り記録は、公式に外部の機関に提出された回答文書の作成の基になった文書であり、このことは、当該聴き取り調査の内容が組織として共用されるべき内容を含んでいることを示しているとされた。その上で、当該聴き取り調査に係る記録を作成し、保存することは、同課の職務遂行上必要なことであると考えられ、本件対象文書である担当補佐聴き取り記録は、組織として共用されるべきものであると解されるとされた。

- ③ 以上のような、砂防関係の指導監督事務や情報公開・行政文書管理のあり方が問われる事態が発生したことを受けて、総務部内に調査チームを設置し、本事案の検証を行うこととした。

3 検証の項目等

(1) 検証項目

- ① 前記「2 検証の経緯」に記載している県議会や情報公開審査会等において議論や指摘さ

れた事項を踏まえて、以下の3点について検証を行った。

- ② まず1点目は、砂防条例違反、特に許可期間が切れていた事実の把握が遅れたことについて、もっと早く許可期間切れに気付いていたのではないかという点である。
- ③ 2点目は、奈良警察署からの捜査関係事項照会への回答に当たって、担当補佐聴き取り記録の一部を削除する等して回答文書を作成したことについて、なぜ、どのような経緯で削除等したのか、また、当該削除等をした行為は公文書偽造罪等が成立する行為かどうかという点である。
- ④ 3点目は、聴き取り記録の情報公開請求に関して、上記の回答文書を特定して開示し、当該文書の作成の基になった担当補佐聴き取り記録は行政文書に該当しないとして不開示としたことに対して、その経緯や対応に関する点である。

(2) 検証方法

- ① 本事案について、県土マネジメント部において調査が行われている。
調査チームでは、県議会での答弁、知事定例記者会見での知事の発言、情報公開審査会における弁明書・口頭理由説明内容等により、その内容を確認した。
- ② その上で、県土マネジメント部（砂防・災害対策課）から本事案に関する書類の提出を求め、その内容を確認した。
今回検証の対象とした書類の中には、通常の決裁・回覧等文書に加え、職員が業務の参考等にするため、個人的に保管していた資料も含まれている。
- ③ また、砂防・災害対策課と奈良土木事務所が、ファイルサーバ等に保管している本事案に関する電子データや、メールサーバに保存されていた砂防・災害対策課と奈良土木事務所の関係職員の本事案に係るメールについても、検証時点で保存されていたものについて、その確認を行った。
- ④ さらに、本事案に関わった、当時の県土マネジメント部において砂防関係事務を担当していた砂防課（砂防・災害対策課）及び奈良土木事務所の職員と、情報公開を担当していた総務部総務課（平成30年度以降は法務文書課）の職員から聴き取りを行った。
なお、本事案は、過去の複数年にわたる案件であることもあって、職員の記憶が明確でない場合や、複数の職員からの聴き取り内容が整合しない場合もあり、事実関係の特定が必ずしも容易でないところもあったが、関係書類等の検証結果も含めて推認できる事柄についても、盛り込むことに努めた。

4 検証結果

(1) 砂防条例違反把握の経緯について

ア 事実関係

- ① 砂防条例違反の概要は、県土マネジメント部の行った調査結果を確認したところ、奈良土木事務所が事業者に対して、平成22年6月2日から平成23年7月1日までの期間、事業者の土地を含む民有地9,661.02㎡において、切土（34度）、盛り土を伴う造成工事を行うものとして許可したものだったが、事業者は、許可期間が切れた後も、許可行為地外を含めて掘削を行い、平成25年10月に掘削を中止するまで、約17,564.52㎡において、切土最大86度の造成工事を行った。
- ② 県土マネジメント部の調査結果によると、奈良土木事務所が初めて違反の事実を確認したのは、地元からの通報に基づき平成25年5月2日に奈良土木事務所が現地パトロール

を行った際であるとされている。

しかし、平成23年7月1日の許可期間満了日以降に、奈良土木事務所等において少なくとも2回の現地確認を行っていた。

- ③ 1回目の現地確認は、平成23年11月頃で、本事案に係る砂防指定地と水路を挟んで隣接している土地所有者から、工事による濁流が水田に流入しているのものでその対策を求める旨の連絡が奈良土木事務所にあったため、すぐさま事業者はその旨を伝え、数日後、奈良土木事務所職員が現地確認及び指導を行っていた。

- ④ しかし、当時の復命書等の書類が保存されておらず、また、作成されていたかどうかも確認できなかった。1回目の現地確認の状況は、平成27年1月15日に奈良土木事務所において行われた奈良土木担当職員に対する聴き取りにより確認するほかなかった。

調査チームでも奈良土木担当職員の聴き取りを行ったが、許可期間が切れていることを認識していなかったとのことであり、これ以上の確認はできなかった。

- ⑤ 2回目の現地確認は、平成24年7月26日に、本事案に係る砂防指定地の近くにあるコマントリーの南付近で、ダンプトラックが土砂の搬出を行っていると風致景観課（平成26年度以降は景観・自然環境課）及び砂防課に連絡が入り、翌日の平成24年7月27日に、砂防課職員、奈良土木担当職員、風致景観課職員が付近の確認を行った際に現地確認を行っていた。

現地確認では、砂防課職員から事業者に対し、台風時期までに治水砂防上問題がないようにとの指示をしていたが、砂防課及び奈良土木事務所では、許可期間が切れているとの認識はなかったとのことであった。

- ⑥ この現地確認については、砂防課及び風致景観課の担当者が作成・保存していた復命書類から詳しい状況が確認できた。（奈良土木担当職員は、復命書を作成したと証言していたが、当時の上司は復命を受けた記憶がなく、書類の確認もできなかった。）

砂防課の復命書類には、平成22年6月2日から平成23年7月3日までを許可期間（実際は7月1日までが許可期間）と記載された許可標識の写真が添付されていた。許可標識は、罰則規定はないものの、砂防条例に基づき許可を受けた者が現場に掲示しなければならないものである。

現地確認を行った砂防課職員は、調査チームの聴き取りにおいて、許可標識を写真撮影したことは認めたが、「当時の記憶が曖昧で、回覧中に上司に言われて奈良土木事務所を確認したかもしれないし、気付かなかったかもしれない。奈良土木担当職員が許可中と言っているのも、更新されているという認識だったかもしれない。」と述べた。また、現地確認に同行した他の砂防課職員を含め、復命書の回覧決裁した職員も、許可標識には気付かなかったと述べた。

- ⑦ なお、奈良土木事務所による奈良土木担当職員の聴き取り調査において、平成24年10月頃、南山城村長から奈良土木事務所長に対して、当該地に係る道路補修指導の要請及び許可期間が切れているとの申入れがあったと答えていたが、南山城村及び当時の奈良土木事務所長に確認した結果、そのような申入れの事実はなかった。ただ、県を退職した職員から、同時期に奈良土木事務所に対して南山城村道の補修に関する申入れがあり、上記のことは、この申入れを奈良土木担当職員が誤解したものと考えられる。

- ⑧ 奈良土木事務所次長は、上記の申入れがあったため、奈良土木担当職員に対して、許可の状況と許可関係書類の提供を求めたが、「許可継続中。書類は見当たらない。探してみます。」との回答で、事務所内を探させたが、書類は見つからなかったとのことであった。

- ⑨ 以上のことから、平成25年5月2日以前に、砂防課及び奈良土木事務所において、許可期間切れを認識していたとの事実は確認できなかった。

イ 事務執行上の問題点と原因

- ① 県土マネジメント部では、砂防条例の許可期間切れを覚知した日を、平成25年5月2日とし、調査チームにおいても、当該日以前に、許可期間切れを認識していたとの事実は確認できなかった。しかし、許可期間が切れた後、2回も現地確認を実施しているにもかかわらず、許可期間を把握できなかったことは、事務処理上、問題があったと考えられる。
- ② 奈良土木担当職員は、現地確認時または現地確認後に、許可申請書類等により許可内容の確認を行っていなかった。また、奈良土木事務所次長から許可書類の提出を求められた時に「書類が見当たらない」と述べており、本事案等の許可に関する書類の管理・保存を適切に行っていなかった。さらに、砂防指定地に係る現地確認時の復命や指導監督に関する書類がほとんど確認できず、適切に行政文書を作成していなかったと認められる。

以上のことから、奈良土木担当職員の事務処理は適切でなかったと認められる。

- ③ また、奈良土木事務所においては、砂防指定地に係る事務は事実上、奈良土木担当職員に任せており、復命や報告が適切に行われていなかったが、事務執行体制を改める等の対応は確認できなかった。

以上のことから、奈良土木事務所の砂防関係事務に関して組織的な管理が適切でなかったと考えられる。

- ④ 砂防課についても、平成24年7月27日の現地確認では、許可期間が明記された許可標識を写真撮影し、許可期間を簡単に視認できる状況で、砂防課内で回覧に供されていた。多くの砂防課職員が許可標識の写真が添付された復命書に押印しており、許可期間が切れていることを容易に気付くことができたと考えられる。

奈良土木事務所所管の事務で、当時他の業務で繁忙であったとの事情はあるものの、砂防条例上の監督処分の権限は砂防課にあることから、奈良土木事務所との連絡体制や砂防課内の組織的な管理体制に不十分な点があったと考えられる。

(2) 捜査関係事項照会に対する回答の経緯について

ア 事実関係

(担当補佐聴き取り記録の作成経緯)

- ① 平成26年3月27日、規模の大きな違反行為であったため、今後の自身の業務に備えようと、砂防課の担当課長補佐が奈良土木事務所担当職員に対して、聴き取りを行っていた。
- ② 担当課長補佐は、奈良土木担当職員の聴き取りを行った後、発言の根拠等の確認もしないまま、ノートにメモした内容を整理のためワープロ打ちをして、課の共有フォルダ内の自分名のフォルダに保存した。このメモ（担当補佐聴き取り記録）の存在は、砂防課内の誰にも知らせていなかった。

(捜査関係事項照会への回答の際に担当補佐聴き取り記録の一部を削除等した経緯)

- ① 平成28年3月1日に県が砂防条例等違反により事業者を告発したことを受けて、奈良警察署から、砂防・災害対策課長及び奈良土木事務所長あてに、複数回にわたり捜査関係事項照会が行われた。告発に際し、事実に関係する書類は相当量添付して奈良警察署に提出していたが、追加で確認すべき内容があるとして照会を受けたものである。

平成28年3月18日に、奈良警察署から砂防・災害対策課長及び奈良土木事務所長に対して、当時の担当職員等を聴き取ったメモ等の写しの交付について照会があった。

- ② 砂防・災害対策課では、この捜査関係事項照会を受けて、担当職員が担当補佐聴き取り記録を照会に対する回答として起案を行い、決裁を持ち回った。担当補佐聴き取り記録の存在を担当職員が知っていたのは、担当職員が当該事案の担当として関係する書類やデー

タ等をあらかじめ確認した際、担当補佐聴き取り記録の存在も把握していたためであった。

決裁に当たって、砂防・災害対策課長が、担当補佐聴き取り記録の中の「変更計画書を作成し、変更申請書を提出するように（と指導した。）」という記述について、事実なのかという質問をしたことをきっかけに、砂防・災害対策課長と担当課長補佐との間でやり取りが行われた結果、質問のあった箇所を含めて当該文書の最後の7行を削除する等の整理が行われた。削除等に当たっては、奈良土木担当職員に再確認することや書類の確認等はなされていなかった。

なお、削除等の整理作業は担当課長補佐が行い、整理した文書を担当職員に手交して決裁を受けるように指示した。

また、回答に当たっては、砂防・災害対策課長あての照会であったこともあり、経緯も含め、県土マネジメント部長をはじめ上司に報告、相談されていなかった。

（記録を削除等した動機）

- ① 砂防・災害対策課長と担当課長補佐に聴き取りを行ったところ、担当補佐聴き取り記録は、奈良土木担当職員の言った内容をそのまま書き起こしており、内容が曖昧不明瞭な点が多いことや、許可期間が切れて2年近く経ってから変更計画書を出すようにとの指導は常識としてまずないとの考えがあったとのことであった。
- ② また、担当補佐聴き取り記録は、当時の考えはあくまで担当課長補佐の個人の備忘録であって、決裁や回覧手続を経た文書ではなく、警察からの照会への回答文書が県として初めて作成する行政文書であるので、警察に誤解を与えないように、事実関係を正しく示していない箇所は整理すべきと考え、その時点で分かっていた範囲内で不明瞭な内容を見直したとのことであった。
- ③ 砂防・災害対策課長と担当課長補佐の話合いの中では、県が告発した案件に係る警察からの照会であるので、できるだけ（情報は）出したほうがいいのではないかという話や、一方で、訳の分からないものを出して警察を混乱させるのはいかながなものかという話もしたとのことであった。ただ、至急提出するようにとの要請もあり、奈良土木担当職員への再確認は行わず、また、2人の間でも十分な議論を尽くしていなかったとのことであった。

イ 公文書偽造罪等の成否

（公文書偽造罪等とは）

① 公文書偽造（変造）罪

公文書偽造罪は、公務員がその権限に基づいて、当該公務員を作成名義人として、その職務に関して作成する文書（公文書）を、権限のない者が公務員の名義を偽って行使の目的で作成した場合に成立する。

公文書変造罪は、真正に成立した公文書について、当該公文書の作成名義人でない者が行使の目的で変更を加えた場合に成立する。

② 虚偽公文書作成（変造）罪

虚偽公文書作成罪は、公文書の名義人等作成権限を有する者が内容虚偽の公文書を行使の目的で作成した場合に成立する。

虚偽公文書変造罪は、真正に成立した公文書について、当該公文書の名義人等作成権限を有する者が行使の目的で変更を加えた場合に成立する。

③ 公用文書等毀棄罪

公用文書等毀棄罪は、公務員が職務を行う場所で使用し、又は使用のため保管中の文書（公用文書）について、当該文書の本来の使用を不可能にした場合に成立する。

（事実関係）

- ① 公文書偽造罪等の成否が問題となる文書（担当補佐聴き取り記録）は、担当課長補佐が

作成した文書であった。

- ② 当該文書の記載内容の一部削除等は、作成者である担当課長補佐とその上司である砂防・災害対策課長との間の話し合いにより行われ、削除等した後の文書は、担当補佐聴き取り記録とは別の文書（回答文書）として保管された。
- ③ 削除等した内容は、警察に誤解を与えないように、必ずしも事実関係を正しく示していない箇所は整理すべきと考え、その時点で分かっていた範囲内で不明瞭な内容を見直したというのが、砂防・災害対策課長と担当課長補佐の認識であった。

（犯罪の成否）

① 公文書偽造（変造）罪

公文書偽造（変造）罪の客体である「公文書」といえるかどうかという点も検討が必要であるが、少なくとも、担当補佐聴き取り記録の作成名義人である担当課長補佐が削除等を行っていることから、作成名義を偽る公文書作成罪や変造罪は成立しないと考えられる。

② 虚偽公文書作成（変造）罪

虚偽公文書作成（変造）罪の客体である「公文書」といえるかどうかや、「虚偽」の公文書を作成（変造）したかどうかという点も検討が必要であるが、少なくとも、担当補佐聴き取り記録の整理は、当該記録を作成した担当課長補佐と奈良警察署への回答文書の作成名義人である砂防・災害対策課長が話し合っただけで不明瞭な内容を見直したとの認識であり、内容を虚偽のものにしようという故意が認められないことから、虚偽公文書作成罪や変造罪は成立しないと考えられる。

③ 公用文書等毀棄罪

公用文書等毀棄罪の客体である「公用文書」といえるかどうかという点も検討が必要であるが、少なくとも、担当補佐聴き取り記録の一部削除等した文書の作成・保管後も、担当補佐聴き取り記録は元の場所に保存し続けられており、なおこの記録の使用は可能であったことから、毀棄はないと認められ、公用文書等毀棄罪は成立しないと考えられる。

ウ 事務執行上の問題点と原因

（担当補佐聴き取り記録の作成経緯）

- ① 担当補佐聴き取り記録は、大きな違反事案について管理職が担当者を聴き取った際の記録であった。
- ② 情報公開審査会でも指摘されているが、上記のような文書の性格から判断すると、行政文書と認識して作成し、所定の決裁、回覧手続を経た上、保存すべきであったといえる。
行政文書は、事務の実績を合理的に跡付け、検証できるように作成しなければならないものである。したがって、担当補佐聴き取り記録は、個人の備忘録ではなく、行政文書として管理されなければならない文書であったと考えられる。
- ③ 職員全体として行政文書に関する認識が徹底されていなかった面があるが、一方で、奈良土木事務所が行った聴き取りの記録は担当補佐聴き取り記録に類似するものであるが、奈良土木事務所では当該聴き取りの記録は行政文書として管理されていたことを踏まえると、当時の担当課長補佐の事務処理は、適切さに欠ける場所があったと考えられる。

（担当補佐聴き取り記録の一部削除等）

- ① 担当補佐聴き取り記録の一部を削除等したのは、砂防・災害対策課長が県の行政文書として不正確な記載は適切ではないと考えたものであった。「変更計画書を作成し、変更申請書を提出するように。（と指導した。）」という指導を奈良土木担当職員が実際に行っていたとの認識がなかった（奈良土木担当職員に聴き取りをして確認したところ、事実として、奈良土木担当職員は許可期間が切れたことを知った後にそのような指導は行っていないし、そもそも許可期間が切れていることを在任中知らなかったとのことであった。）こ

とから、不正の事実を隠蔽する意図があったとは認められなかった。

なお、回答文書は奈良警察署に提出する捜査関係書類で、一般に公開される性質のものでもなかった。

- ② しかし、担当補佐聴き取り記録の整理に当たっては、砂防・災害対策課長と担当課長補佐との間で十分議論を尽くしておらず、事実関係を奈良土木担当職員に再確認することなく削除等が行われた。

その後、聴き取り記録の内容について砂防・災害対策課で検証が行われたが、その結果、他の箇所にも事実と異なる記載があったことが確認されており、不正確な記載の残る回答文書となっていた。

- ③ 砂防・災害対策課長と担当課長補佐については、担当補佐聴き取り記録が行政文書ではなく個人の備忘録であり、これを基に奈良警察署に回答するために初めて行政文書を作成する意識であったとしても、十分な検証もなく基の文書の一部を削除する等して回答文書を作成したことは、実際に回答文書の他の箇所にも事実と異なる記載が残っていたことから適切さに欠ける事務処理であったと考えられる。

(3) 担当職員を聴き取った際の記録に係る情報公開請求に対する対応について

ア 事実関係

(開示の対象となる行政文書の特定経緯)

- ① 平成28年5月16日に、平成26年3月20日から同月30日までの間で当時の砂防課の担当課長補佐が奈良土木担当職員に対してヒアリングを行った結果についてまとめた、メモ、報告、電磁的記録等、一切の文書、図画について情報公開請求があった。

- ② 砂防・災害対策課の情報公開請求を担当した係長（以下「担当係長」という。）は、平成28年3月の奈良警察署に対する回答文書が該当文書であると考え、当該回答文書を開示文書として特定して平成28年5月26日に起案を行い、当時情報公開を所管していた総務部総務課に合議の上、平成28年5月30日決裁して、31日に開示文書を情報公開請求者に交付した。

- ③ 担当係長は、当時は奈良警察署に対する回答文書以外に、その基となった担当補佐聴き取り記録が存在していることを知らなかったため、開示文書の特定に当たっては、他に行政文書があるかどうか検討するまでもないと考えた。したがって、総務部総務課に開示文書の特定に関して特に相談する必要もなく、また、不開示にする箇所もなかったため、通常の事務処理である総務部総務課への合議が行われた。

- ④ なお、砂防・災害対策課長は、奈良警察署に対する回答文書は担当補佐聴き取り記録の一部削除等して作成された経緯を知っていたが、保管されているのは奈良警察署に対する回答文書だけであると思っていた。

また、担当補佐聴き取り記録や奈良警察署に対する回答文書を作成した担当課長補佐は、情報公開請求のあった時は、既に人事異動により砂防・災害対策課に所属していなかった。

- ⑤ 情報公開については、各課に課長補佐級の職員を情報公開主任として配置しているが、当時の砂防・災害対策課では情報公開主任が休暇がちであり、また、課長も他の業務で多忙であったこともあり、担当係長が実質的に1人で処理せざるを得なかった実情が認められた。

(開示文書以外の文書の存在の指摘に対する対応)

- ① 平成28年5月31日、開示を受けた情報公開請求者から砂防・災害対策課と総務部総務課あてに「他に該当する文書がある」旨の指摘があった。

- ② 指摘を受けて、砂防・災害対策課で調べた結果、砂防・災害対策課の共有フォルダに電

子データとして残っていた担当補佐聴き取り記録が発見された。

- ③ 発見を受けて、担当補佐聴き取り記録を行政文書として開示するかどうか県土マネジメント部と総務部総務課で検討された。
- ④ 県土マネジメント部では、担当補佐聴き取り記録は、砂防課内で報告、供覧手続も採られておらず、保管も個人のファイル等にされ、専ら自己の職務の遂行の便宜のためにのみ利用する目的で作成された検討段階の文書と考えられることから、個人の備忘録であって行政文書ではないと整理した。
総務部総務課では、砂防・災害対策課からの相談に対して、行政文書に該当するのではないかとの見解であったが、協議の結果、情報公開審査会ではどう判断されるかは予測できないと留保した上で、これまでの各部局における一般的な考えも勘案して、担当補佐聴き取り記録は行政文書に該当しないとの考えを取りまとめた。
- ⑤ 担当補佐聴き取り記録は行政文書には該当しないとする一方で、砂防・災害対策課は、担当補佐聴き取り記録を情報提供として提示することを決め、6月6日、情報公開請求者に担当補佐聴き取り記録を提示した。情報提供するという判断は、担当補佐聴き取り記録を開示しないのは隠蔽の意図があるからではないことを示すためでもあったとされている。
- ⑥ その後も担当補佐聴き取り記録の情報公開請求がされたが、当該文書は行政文書に該当しないとの考えで開示はしなかった。

イ 事務執行上の問題点と原因

(開示の対象となる行政文書の特定経緯)

- ① 担当係長は、情報公開請求があった時は奈良警察署に対する回答文書以外に、その基となった担当補佐聴き取り記録が存在していることの認識がなかった。
また、砂防・災害対策課長も保管されているのは奈良警察署に対する回答文書だけであるとの認識であった。
- ② 当時の砂防・災害対策課には、捜査関係事項照会への回答について起案を担当した職員がおり、当該職員は、削除等される前の担当補佐聴き取り記録が電子データで保存されていることを知っていた。
- ③ 捜査関係事項照会への回答の起案を担当した職員も担当補佐聴き取り記録は個人の備忘録的な文書であると考えていたとのことであるが、情報公開請求に対する開示決定に当たって、開示決定の起案を回議する等して課内で情報共有し、総務部総務課とも協議して慎重に検討していれば適切に対応できた可能性も否定できない。
- ④ 以上のことから、当時違反事案への対応等で課全体が多忙であったところであるが、砂防・災害対策課の事務管理が慎重さに欠けるところがあったと考えられる。

(開示文書以外の文書の存在の指摘に対する対応)

- ① 担当補佐聴き取り記録については、個人の備忘録として行政文書に該当しないとして対応されたが、情報公開審査会で行政文書に該当するとされた。
- ② 奈良県情報公開条例では、決裁、回覧手続が行われた文書だけでなく、組織的に用いるものとして保有している文書が行政文書に該当することとされている。
行政文書該当性は、保存場所や利用した職員の人数等の外形的な事実のみにより判断されるものではなく、文書の内容、性格、趣旨、目的等を総合的に勘案して判断されると情報公開審査会で指摘された。
- ③ また、情報公開審査会では、砂防・災害対策課が奈良警察署に対する回答文書を開示文書としたことは必ずしも不自然ではないが、担当補佐聴き取り記録の行政文書該当性について慎重に検討すべきとも指摘されている。

- ④ 担当補佐聴き取り記録は行政文書ではないと判断された経緯に鑑みると、決裁を経てない文書の行政文書該当性に関する判断基準が県庁内で十分理解されていない実態があったと認められる。
- ⑤ 以上のことから、情報公開制度を所掌する総務部総務課による職員への制度理解の取組に課題があったと考えられる。