

答 申

第1 審査会の結論

岡山県公営企業管理者（以下「実施機関」という。）が行った、公文書一部開示決定は妥当である。

第2 審査請求に至る経緯

- 1 審査請求人は、平成20年1月15日付けで、岡山県行政情報公開条例（平成8年岡山県条例第3号。以下「条例」という。）第5条の規定により、実施機関に対して、次に掲げる公文書の開示請求（以下「本件開示請求」という。）を行った。
 - ① 文書管理者が、文書事務の適正かつ円滑に処理されるよう指導監督した事績を記載した文書
 - ② 文書管理者が文書副管理者を指名したことを証する文書
 - ③ 文書副管理者が処理した次に掲げる事項に関する文書
 - ・文書事務の処理の促進及び改善に関すること。
 - ・総合的文書管理システムの運用に係る課内の基本的な設定に関すること。
- 2 実施機関は、本件開示請求に係る公文書として、①及び②については、作成していないため保有していないことを理由として非開示とし、③については開示とした、公文書一部開示決定（以下「本件処分」という。）を行い、平成20年1月24日付けで審査請求人に通知した。
- 3 審査請求人は、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5条の規定により、平成20年3月24日付けで、審査請求を行った。
- 4 岡山県知事（以下「審査庁」という。）は、条例第17条の規定により、平成20年4月24日、岡山県行政情報公開・個人情報保護審査会（以下「審査会」という。）に対して、本件開示請求に係る公文書の開示の可否の決定について諮問した。

第3 審査請求人の主張要旨

- 1 審査請求の趣旨
審査請求の趣旨は、非開示とした①及び②について当該処分を取り消して開示すること並びに非開示とした理由の付記について一般人が容易に理解できるよう適法に記載することを求めるものである。
- 2 審査請求の理由
審査請求人が、審査請求書、意見書及び意見陳述において主張している審査請求の

理由は、概ね次のとおりである。

- (1) 地方公務員法（昭和25年法律第261号。以下「地公法」という。）第32条において、職員は職務を遂行するに当たって、法令、条例、規則及び規程に従わなければならないと羈束されている。実施機関が、①及び②の文書を作成していないのは、文書による事務処理の原則を定めた岡山県文書規程に違反しており、地公法第29条の規定による懲戒処分適格である。合規適法に文書を作成して開示すべきである。

実施機関が主張する「条例に基づく公文書の開示は、実施機関が現に保有している公文書を対象としたものである」というロジックは、地公法第32条に規定する条件が成就したものである場合に妥当する論法であり、そうでない場合には失当である。

あるべき文書がなかったり、その所在が明確でない状態では、条例は的確に機能しない。このため、行政文書の作成管理が適正に行われていることが不可欠であり、現に保有しない故をもって、不問に付することはできない。

また、実施機関が主張する「条例に基づく公文書の開示は、実施機関に新たな文書の作成を義務付けるものでない」という弁明は、パブリックベネフィットの観点から是認することはできないものである。

- (2) 職員が文書を作成、起案、回議等する過程において、課長により加筆修正により随時指導が行われていることが真実だとすれば、当該加筆修正事績も一つの立証文書であり、開示すべき客体である。主体的立場にある課長は、文書事務の処理の促進及び改善について、一片の事績もなかったのか、明らかにしていただきたい。「事績を文書として記載する必要はない」と判断した裏には、指導監督そのものの実践が不存在であったのではないかと疑われる。

- (3) 職務の割り当て行為は、それによって職権を与えられると同時に職務遂行の責任と義務を課される重要事であることにかんがみれば、書面によって授権の事実を地公法第29条の関連においても明確にしておくべきものである。本件の場合、職員の事務分担指定書のうえにおいても記載がないのかあるのか伺いたい。

また、「文書副管理者の職務遂行及び課の文書事務全般に支障はない」ことの証明としては、客観的にも具体的にも不分明であり、にわかには信ずることはできない。

文書管理者（課長）を補佐する文書副管理者が「文書事務の処理の促進及び改善に関する事務」について、いかなる寄与貢献をしたのか、明らかにしていただきたい。

- (4) 本件処分の①及び②の非開示に係る理由付記について、「なぜ文書を作成しないのか」「作成していないのか」当該理由をその根拠とともに示さなければ、十分とはいえず、条例第11条第3項に違反するものである。

- (5) 本件処分に当たり、「非開示処分決定に係る取消しの訴え」等の教示の不作为は法律違反である。

行政不服審査制度は、違法又は不当な処分によって、侵害された国民の権利利益を救済し、適正な行政の運営を確保することを目的とする趣旨にかんがみれば、不服申立制度の存在を教示し、その活用を図ることは、行政庁の大きな責務であるは

ずである。

公営企業管理者は謙虚に反省し、同じ誤りを二度繰り返さない態度を示すべきであり、同時に部下の指導に万全を期すべきである。

- (6) 公営企業管理者は、地公法第32条及び条例第1条のアカウントビリティのコンプライアンスの観点から「文書を作成しなければならない原則」及び「文書の作成が免除される例外」事項を県民が理解できるよう、具体的客観的にガイドラインを再説明するよう求めるものである。

第4 審査庁及び実施機関の説明要旨

審査庁及び実施機関が非開示理由説明書及び意見陳述において説明している内容は、概ね次のとおりである。

- (1) 本件は、審査請求人から開示請求があった文書事務関連文書のうち①及び②について、作成していないため保有していないことを理由として開示しないこととし、一部開示決定としたものである。

条例に基づく公文書の開示は、実施機関が現に保有している公文書を対象としたものであり、実施機関に新たな公文書の作成を義務付けるものではない。したがって、保有していない文書を非開示にすることはやむを得ないものである。

また、岡山県企業局文書取扱規程（昭和30年岡山県営電気事業訓令第2号。以下「企業局規程」という。）第2条第1項は「事務は、文書等によつて処理することを原則とする。」と定めているが、企業局各課で行われている事務は膨大であり、全ての事務を逐一文書の形で行うことは、公務能率の観点からも不合理であり、かえって円滑な事務処理に支障をきたすこととなる。企業局規程第2条第1項の規定も「原則とする」とし、事務の性質等に応じて例外を認めているところである。

このため、特に、課内で完結し、かつ日常的に行われる内部事務に関しては、文書の形で記載するかどうかの判断について、一定の裁量が認められていると考えるのが妥当である。

- (2) 企業局規程第5条の規定による指導監督は、職員が文書を作成、起案、回議等する過程において、文書管理者により加筆、修正あるいは口頭で指示する方法等によって随時行われているものであり、事績を文書として記載する必要はないと判断し、企業局規程第2条第1項の例外として作成していないものである。

また、審査請求人が開示請求したのはあくまでいつどのような指導を行ったなどの記載がされた文書、あるいは課内の指導マニュアル的な文書を開示請求しているものだと理解しており、そのような文書は存在していない。

- (3) 文書副管理者の指名については、従来から、課の庶務を担当する職員を口頭で指名しており、その指名は、課内で完結する内部的かつ定例的な行為であり、指名したことを記載した文書によらなくとも文書副管理者の職務遂行及び課の文書事務全般に支障はないことから、指名したことを文書に記載する必要はないと判断し、企業局規程第2条第1項の例外として作成していないものであり、また、事務分担指定書においても記載はしていない。

- (4) 本件処分については、公文書の不存在を理由として非開示決定を行ったものであ

るところ、決定に当たり開示しない理由として「作成していないため、保有していない。」と記載しており、理由の付記に不足はない。

- (5) 本件公文書一部開示決定に係る通知については、教示部分の記載を誤って行ったものであるが、適正な教示を行わなかったことのみを理由として、本件処分が取り消されるべきものとなり、又は無効となるものではない。

第5 審査会の判断

1 本件対象公文書について

本件審査請求の対象となった公文書（以下「本件対象公文書」という。）は、「文書管理者が、文書事務の適正かつ円滑に処理されるよう指導監督した事績を記載した文書」（以下「指導事績文書」という。）及び「文書管理者が、文書副管理者を指名したことを証する文書」（以下「指名文書」という。）である。

2 本件対象公文書の存否について

実施機関は、本件開示請求に対し、本件対象公文書は不存在のため非開示とする本件処分を行っているので、本件対象公文書の存否について以下検討する。

(1) 指導事績文書について

実施機関は、指導事績文書について、企業局規程第5条の規定による指導監督は、職員が文書を作成、起案、回議等する過程において、文書管理者である企業局各課長（以下「課長」という。）により加筆修正あるいは口頭で指示する方法等によって随時行われているものであり、事績を文書として記載する必要はないと判断し、企業局規程第2条第1項の例外として作成していないものであると説明している。

これに対して、審査請求人は、職員が文書を作成、起案、回議等する過程において、課長により加筆修正により随時指導が行われていることが真実であるとすれば、当該加筆修正事績も一つの立証文書であり、開示すべき客体であると主張している。

この点について、実施機関は、審査請求人が開示請求したのはあくまでいつどのような指導を行ったなどの記載がされた文書、あるいは課内の指導マニュアル的な文書を開示請求しているものだと理解しており、そのような文書は存在していないと説明している。

企業局規程は、文書による事務処理を原則としたうえで、事務の性質等に応じて例外を認めており、特に、課内で完結する内部事務に関しては、文書の形で処理するかどうかの判断について、課長に一定の裁量が認められていると解されるところ、課長が課員に対して行う文書事務に関する指導監督も内部事務に含まれると考えるのが妥当である。

また、審査請求人は、課長により加筆修正された文書についても開示すべき対象であると主張するが、当該文書は、起案文書が回議を経て、決裁される過程において加筆され、修正が加えられているものに過ぎず、あくまでも各々の事務の実施に係る文書として作成し、管理されているものであり、加筆修正されたことによって指導事績文書として位置付けられるものではないから、当該文書について本件対象公文書として取り扱うべきものとは解されない。

以上のことから、文書を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に、不自然・不合理な点は認められない。

(2) 指名文書について

実施機関は、文書副管理者の指名については、従来から、課の庶務を担当する職員を口頭で指名しており、その指名は、課内で完結する内部的かつ定例的な行為であり、指名したことを記載した文書によらなくとも文書副管理者の職務遂行及び課の文書事務全般に支障はないことから、指名したことを文書に記載する必要はないと判断し、企業局規程第2条第1項の例外として作成していないものであると説明している。

これに対して、審査請求人は、職務の割り当て行為は、それによって職権を与えられると同時に職務遂行の責任と義務を課される重要事であることにかんがみれば、書面によって授権の事実を地公法第29条の関連においても明確にしておくべきものである。本件の場合、職員の事務分担指定書のうえにおいても記載がないのかあるのか伺いたいと主張している。

この点について、実施機関は、慣例的に従来から庶務の職員を口頭で指名しており、事務分担指定書においても記載はしていないと説明している。

事務は、文書等によって処理することを原則とすることとされているが、文書副管理者の指名は、内部的かつ定例的な行為であることから、従来から口頭で行っていたという事務処理については、首肯できるものである。

以上のことから、実施機関が指名文書はその裁量により作成しなかったことについての説明は是認できるものであって、文書を作成していないため保有していないという実施機関の主張に関して、不自然・不合理な点は認められない。

(3) 条例に基づく公文書の開示について

審査請求人は、本件対象公文書が作成されていないことについて、地公法及び岡山県文書規程の定めなどの点から違法であり、合規適法に文書を作成して開示すべきと主張しているが、条例は、あくまで実施機関が保有している公文書についての開示を義務づけるものであり、特定の公文書の作成を義務づけているものではない。

3 理由の付記について

審査請求人は、本件処分の理由について、文書を作成していない理由をその根拠とともに示さなければ、条例第11条第3項に違反すると主張しており、これに対して実施機関は、公文書の不存在を理由として非開示決定を行ったもので、開示しない理由として「作成していないため、保有していない。」と記載しており、理由の付記に不足はないと主張している。

行政処分に理由の付記が要請される趣旨は、処分庁の判断について合理性を担保し、その恣意を抑制するとともに、処分の理由を相手方に知らせて不服申立てに便宜を与えるというものであると解されていることから、実施機関が、本件処分に当たり付した理由はこれに反するものということとはできない。

4 審査請求人の教示その他の主張について

審査請求人は、教示その他について種々主張するが、当審査会は、審査庁から本件処分に係る公文書の開示の可否の決定について意見を求められているものであり、それらの主張について意見を述べる立場にない。

5 結論

以上により、実施機関が、本件対象公文書について不存在を理由として非開示とした本件処分は妥当であると認められ、本件処分に係る理由の付記に関し不適切な点も認められないことから、「第1 審査会の結論」のとおり判断した。

第6 審査会の経緯等

当審査会の処理経過は、次のとおりである。

年 月 日	処 理 内 容
平成20年 4 月 24日	審査庁から諮問を受けた。
平成20年 5 月 12日	審査庁から非開示理由説明書が提出された。
平成20年 5 月 29日 (審査会第1回目)	事案の審議を行った。
平成20年 6 月 12日	審査請求人から意見書が提出された。
平成20年 7 月 1 日 (審査会第2回目)	審査庁及び実施機関の意見陳述の聴取を行った。
平成20年 8 月 25日 (審査会第3回目)	審査請求人の意見陳述の聴取を行った。
平成20年 9 月 30日 (審査会第4回目)	事案の審議を行った。
平成20年11月11日 (審査会第5回目)	事案の審議を行った。
平成20年12月 3 日	審査庁に対し答申を行った。

岡山県行政情報公開・個人情報保護審査会委員名簿

氏 名	職 名	備 考
会 長 神 山 敏 雄	岡山大学名誉教授	審査会第4回目まで審議
会長職務代理者 清 野 幸 代	弁護士	審査会第4回目まで審議
会長職務代理者 宇佐美 英 司	弁護士	
進 藤 貴 子	川崎医療福祉大学 医療福祉学部准教授	
森 義 郎	岡山県農業信用基金協会 専務理事	
会 長 中 村 誠	岡山大学大学院社会文化科学研究科教授	審査会第5回目から審議
藤 田 奈 美	弁護士	審査会第5回目から審議