

政 法 第 1 7 2 号  
答 申 第 4 0 3 号  
平 成 2 7 年 4 月 1 4 日

千葉県教育委員会  
教育長 内藤 敏也 様

千葉県情報公開審査会  
委員長 庄司 久雄

異議申立てに対する決定について (答申)

平成24年9月27日付け教職第500号による下記の諮問について、別添  
のとおり答申します。

記

諮問第497号

平成24年8月22日付けで異議申立人から提起された、平成24年7月  
24日付け教職第382号で行った行政文書不開示決定に係る異議申立てに対  
する決定について

第1 審査会の結論

千葉県教育委員会（以下「実施機関」という。）は、平成24年7月24日付け教職第382号で行った行政文書不開示決定（以下「本件決定」という。）を取り消し、改めて受付簿（以下「本件文書1」という。）及び事務局座席表（以下「本件文書2」といい、本件文書1と併せて「本件文書」という。）について開示決定等をすべきである。

第2 異議申立人の主張要旨

1 異議申立ての趣旨

本件決定を取り消すとの決定を求めるというものである。

2 異議申立ての理由

異議申立人が、異議申立書で主張する異議申立ての理由はおおむね以下のとおりである。

(1) 公文書等の管理に関する法律（平成21年7月1日法律第66号。以下「公文書管理法」という。）は、

第一条 この法律は、国及び独立行政法人等の諸活動や歴史的事実の記録である公文書等が、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、公文書等の管理に関する基本的事項を定めること等により、行政文書等の適正な管理、歴史公文書等の適切な保存及び利用等を図り、もって行政が適正かつ効率的に運営されるようにするとともに、国及び独立行政法人等の有するそ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目的とする。

との目的のもと、以下のとおり文書の作成を義務づけている。

第四条 行政機関の職員は、第一条の目的の達成に資するため、当該行政機関における経緯も含めた意思決定に至る過程並びに当該行政機関の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、処理に係る事案が軽微なものである場合を除き、次に掲げる事項その他の事項について、文書を作成しなければならない。

- 一 法令の制定又は改廃及びその経緯
- 二 前号に定めるもののほか、閣議、関係行政機関の長で構成される会議又は省議（これらに準ずるものを含む。）の決定又は了解及びその経緯
- 三 複数の行政機関による申合せ又は他の行政機関若しくは地方公共団体に対して示す基準の設定及びその経緯
- 四 個人又は法人の権利義務の得喪及びその経緯
- 五 職員の人事に関する事項

千葉県は、公文書管理法に相当する条例・規則等を定めていない。しかしながら、「公文書管理と情報公開が車の両輪関係にあるもの」（公文書等の管理に関する法律案に対する附帯決議）であり、文書作成が恣意的に行われるならば、情報公開制度はその意味を失う。したがって、同決議は「国民に対する説明責任を果たすため、行政の文書主義の徹底を図るという本法の趣旨にかんがみ、軽微性を理由とした恣意的な運用のなされることのないよう、万全を期すること。」として、文書作成に係る恣意的な運用を厳しく諫めているのである。

一方、「熊本県・鳥取県・島根県・安芸高田市で公文書管理条例ができ、札幌市や志木市、秋田県などでも制定の動きが進んでいる。」（2012年4月1日、瀬畑源・一橋大学大学院社会学研究科特任講師）ように、公文書管理法制定を受けて各自治体においても同趣旨の条例が制定され始めた。上記のとおり、公文書管理と情報公開制度は一体の関係にあることから、各自治体における公文書管理条例の制定はさらに進むことが予想される。

したがって、千葉県でも早晚公文書管理条例が定められるであろうし、その目的からすれば、条例制定を「先取り」した公文書管理が求められ

ることは論をまたない。

すなわち、情報公開条例をもつ千葉県において、「当該行政機関における経緯も含めた意思決定に至る過程並びに当該行政機関の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」、「文書を作成」することが求められるのである。

## (2) 異議申立人の開示請求等について

異議申立人は、平成24年4月、情報提供により同月に行われた第1回県立学校長会議の配布資料を入手したが、以前に比べ資料が質・量ともに少なくなっていることに疑問を感じ、同年5月24日付けで「平成24年度第1回県立学校長会議に係る起案・決裁文書、会議録を含む一切の文書（配布資料を除く）」との行政文書開示請求を行った。

これに対し、千葉県教育委員会委員長（以下「委員長」という。）は、6月14日付け教職第273号及び教総第328号で行政文書開示決定を行ったものの、開示された文書は、各教育機関への開催通知のみであった。上記開示における開示担当職員の説明では、会議録や受付簿等出席確認の記録は作成していないとのことだった。

しかし、県立学校長が一堂に会する会議において、誰が出席し、どのような説明がなされたか記録に残っていないとはどうてい考えられず、異議申立人は、さらに6月28日付けで「2012年度第1回県立学校長会議の（事務局を含む）全出席者が判明する文書」との開示請求を行った。この請求に対し委員長は、7月24日付け教職第382号で行政文書不開示決定を行った。これが本件決定である。なお、開示しない理由は、「開示請求に係る行政文書を保有していないため。（請求に係る行政文書を作成又は取得していない。）というものであった。

ところが、本件決定を行う際、開示担当者は、「受付簿」と記された文書を情報提供した。開示担当者の説明によると、「基本的に学校長会議は全員出席するので、出席の確認は行っていない。この『受付簿』は、会議を担当する職員が（出席を）念のため確認するため個人的に作成したもので、会議後すぐに破棄する文書である。今回は、請求の時点で破棄されていなかったため、情報提供することにした。」とのことであった。

## (3) 本件決定の違法性について

上記（１）で述べたとおり、文書の作成・管理については、恣意的な運用は厳しく諫められているところである。特に、千葉県教育委員会における文書管理については、千葉県情報公開審査会及び千葉県個人情報保護審議会においてしばしば問題とされているところである。

よって、“ある”文書を“ない”とした本件決定の違法性は明らかであるが、「受付簿」をいわゆる“メモ”として、行政文書扱いしないことは、委員長が、審査会及び審議会の答申をないがしろにし、適正な文書管理に向けた改善をする意思がまったくないことを示している。

### 第3 実施機関の説明要旨

実施機関の説明は、以下のとおりである。

#### 1 行政文書開示請求について

##### （１）請求年月日

平成24年6月28日

##### （２）請求の内容

2012年度第1回県立学校長会議の（事務局を含む）全出席者が判明する文書

#### 2 対象行政文書の特定及び本件決定について

千葉県教育委員会は、開示請求に係る行政文書を保有していないことから不開示決定を行った。

#### 3 対象行政文書について

##### （１）会議について

ア 「2012年度第1回県立学校長会議」とは、平成24年4月17日千葉女子高等学校において開催された、第1回県立学校長会議（以下「会議」という。）のことである。

イ 会議の出席者は、教育庁教育振興部長、同部次長、企画管理部県立学校改革推進課長、教育振興部生涯学習課長、同部指導課長、同部副参事兼指導課学力向上室長、同部特別支援教育課長、同部学校安全保健課長、同部教職員課長、同部副参事、教職員課管理室長、同課免許班長、同課人事室長及び同室員、同課任用室員、総合教育センター所長、子どもと親のサポートセンター所長、全県立学校長、全市立高等

学校長並びに全市立特別支援学校長（代理出席含む。）であった。

ウ 会議は、教育庁各課からの事業概要及びその他事務の説明・連絡等のため開催された。

エ 会議における校長の座席は学校番号順の指定で、学校番号と学校名を表示した封筒に配布資料を入れ、机上にあらかじめ置いていた。このため、来場した出席者に対して個別に資料を配布する必要はなかった。

## （2）行政文書の検索

請求内容は、「2012年度第1回県立学校長会議の（事務局を含む）全出席者が判明する文書」であるところ、会議の出席者である県立学校長、市立高等学校長、市立特別支援学校長及び事務局職員の情報が記録された行政文書を、開示請求に係る行政文書（以下「本件対象文書」という。）として検索したところ、本件対象文書の存在は確認できなかった。

## （3）本件対象文書が存在しない理由

会場の設営は教育庁教育振興部教職員課人事室高等学校班の会議担当者（以下「担当者」という。）が行っており、事務局を含むすべての座席の配置は現場で担当者の指示により行われていて、事務局の机には役職名が表示されていた。担当者はこうした指示や確認を行うための自分用の資料として本件文書を作成していた。

また、当該会議は原則として、校長本人が出席する会議であるため、会議資料に出席者の名簿を加える必要もなかった。

よって、行政文書として名簿と座席表を作成する必要がなかった。

## 4 不開示の理由について

### （1）担当者が作成した本件文書の行政文書該当性について

千葉県情報公開条例（平成12年千葉県条例第65号。以下「条例」という。）第5条は、「実施機関に対して行政文書の開示を請求することができる」と規定している。つまり、開示を請求することができるのは行政文書についてである。

次に、条例第2条第2項は行政文書について、「実施機関の職員が職務上作成し、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をいう。ただし、次の各号に掲げるものを除く。(1)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、(2)県の文書館、博物館その他の規則で定める施設において、歴史的若しくは文化的な資料又は学術研究用の資料として特別の管理がされているもの、(3)文書又は図画の作成の補助に用いるため一時的に作成した電磁的記録であって、規則で定めるもの」と規定しており、千葉県情報公開条例第2条第2項第2号の施設及び同項第3号の電磁的記録を定める規則(平成13年千葉県規則第10号)第3条は、「条例第2条第2項第3号に規定する規則で定める電磁的記録は、次の各号に掲げる電磁的記録とする。(1)会議その他これに類するものの記録を作成するために録音等をした録音テープ等の電磁的記録、(2)データ処理等の作業のために作成した磁気ディスク等の電磁的記録」と規定しているところである。

情報公開の手引き(平成20年3月発行。以下「手引」という。)は、『組織的に用いる』とは、作成又は取得に関与した職員個人の段階のものではなく、組織として共用の実質を備えた状態、すなわち、組織において事務又は事業の執行上必要なものとして、利用又は保存されている状態をいう。」とし、当該文書等が、『組織的に用いる』に該当するかどうかの判断に当たっては、(1)作成又は取得の状況、(2)利用の状況、(3)保存又は廃棄の状況を総合的に考慮して実質的な判断を行う。」としているところである。さらに手引は、「(1)作成又は取得の状況については、『ア 職員個人の便宜のためにのみ作成又は取得したものであるかどうか。イ 組織が所掌する事務又は事業の範囲内で取得したものであるかどうか。ウ 直接的又は間接的に課長又は所長等の事案の決定権を有する職員(事務決裁規程に基づき代決することができる職員を含む。)の指示等の関与があったかどうか。』を、(2)利用の状況については『ア 事務又は事業の執行に必要なものとして他の職員又は部外に配付されたものであるかどうか。イ 他の職員が職務上利用しているものであるかどうか。』を、(3)保存又は廃棄の状況については、『ア 専ら職員個人の

判断で処分できる性質のものであるかどうか。イ 共用ロッカーや共用ファイルなど職員共用の保存場所で保存されているものであるかどうか。』を判断することとしている。なお、『組織的に用いる』電磁的記録の中には、文書又は図画の作成の補助に用いるため一時的に作成されたものもあり、そのような電磁的記録については、文書又は図画の作成後に廃棄あるいは上書きされるのが通常であるので、行政文書から除かれる。具体的には、①会議その他これに類するものの記録を作成するために録音等をした録音テープ等の電磁的記録、②データ処理等の作業のために作成した磁気ディスク等の電磁的記録をいう。なお、文書又は図画の作成後においても、電磁的記録を組織として利用又は保存する場合には行政文書に該当する。」としている。

## (2) 行政文書該当性の判断

本件文書は、担当者が所掌する事務・事業の範囲内で職務上作成したものであるものの、職員個人の便宜のためのものであり、直接的又は間接的に事案の決定権を有する職員（代決することができる職員を含む）の指示等の関与はなかったものである。

次に、組織的に用いるものであるかについて見ると、利用の状況において、当該文書を他の職員・部外に配布しておらず、他の職員が職務上利用に供していないこと、また、保存又は廃棄の状況において、個人の判断で処分できる性質のものであり、かつ、共用の保存場所で保存していないことが認められる。このため、職員が組織的に用いるものには該当しないと考えられることから行政文書には該当しないと判断したものである。

結果、本件文書については、県教育委員会が組織的に用いるものとして実質を備えた状態、すなわち、組織において事務又は事業の執行上必要なものとして、利用又は保存されている状態ではなかったものであったため、行政文書に該当しないと判断して開示請求の対象行政文書としなかったものである。

以上のことから、請求のあった行政文書を保有していないとして、本件決定を行ったところである。

## (3) 本件文書の情報提供について



県教育委員会は、本件文書は上記（２）で説明したとおり、行政文書には該当しないと判断したため行政文書開示請求の対象とはしなかったが、本件決定の通知書を申立人に交付した時点において担当者が本件文書を破棄していなかったため、本件文書を申立人に情報提供した。

5 申立人が主張する「異議申立ての理由について」

申立人は、『受付簿』をいわゆる“メモ”として、行政文書扱いしないことは、県教育委員会が、審査会及び審議会の答申をないがしろにし、適正な文書管理に向けた改善をする意思がまったくないことを示している旨主張する。

行政文書の管理については千葉県教育委員会行政文書管理規則（平成13年千葉県教育委員会規則第14号。以下「文書管理規則」という。）により適正に管理することとしているところであるが、本件決定は条例に基づき、本件文書が行政文書に該当しないとして不開示決定を行ったものであり、適正な行政文書の管理をしなかったものではなく、行政文書の管理は適正に行っていると認識している。

第4 審査会の判断

当審査会は、異議申立人の主張及び実施機関の説明並びに本件文書を基に調査審議した結果、次のとおり判断する。

1 本件の開示請求及び本件決定について

本件の開示請求及び本件決定は、上記第3の1及び2のとおりである。

2 本件異議申立てについて

異議申立人は、行政文書の不保有を理由とする本件決定の取り消しを求めているところ、異議申立書等に記載されている内容の趣旨からすると、本件文書が行政文書に該当するとの主張と解されるので、当審査会は、以下において、本件文書の行政文書該当性の観点から本件決定の適否について判断する。

3 本件文書の行政文書該当性について

(1) 「行政文書」について

条例第2条第2項において「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、図画及び電磁的記録であって、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。」と規定されている。

本件文書は、実施機関の例年の事業である会議に関して、会議の準備から実施までの過程で、担当者が、少なくともその所掌事務の範囲内において作成したものと認められることから、本件文書は「実施機関の職員が職務上作成した文書」であることは明らかである。

そこで、本件文書が、実施機関の職員が組織的に用いるものとして実施機関が保有しているものであるか否かについて検討する。

## (2) 行政文書の組織共用性について

「組織的に用いる」とは、その作成又は取得に関与した職員個人の段階のものではなく、組織としての共用文書の実質を備えた状態、すなわち、当該行政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のものを意味する。

そして、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であるかについては、当該文書の作成又は取得の状況、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のが相当である。

## (3) 本件文書の組織共用性について

ア 本件文書に関して、さらに確認したところ、実施機関は以下のとおり説明する。

### (ア) 作成の状況

会議を担当する教職員課において会議の準備を行った担当者が、前年度の会議の簿冊の中に本件文書と同様の文書があったため、これを参考に本件文書を作成した。

また、担当者は自分用の手持ち資料として本件文書を作成したものであり、仮に本件文書がなくても会議運営上弊害はなく、必ず残さなければならないものではない。

### (イ) 利用の状況

本件文書1については、会議の出欠はとらないため、本来は利用の必要はないが、担当者が念のため、会議の際に保有している程度のものである。

また、本件文書2については、担当室長等に配置等の確認を取る際に提示はするものの、あくまで口頭で参考程度に提示するものである。

(ウ) 保存の状況

会議の関係資料の管理については、当該年度の担当者に前年度の会議資料の手持ちファイルが引き継がれ、これを参考に担当者は会議関係の文書等を作成している。

イ そこで、本件文書の組織共用性について、以下のとおり検討する。

(ア) 上記ア(ア)及び(イ)の実施機関の説明によれば、本件文書1は、代々の担当者が同様の資料を作成し、当該年度の会議の担当者もそれに倣い作成したものであるというのであるから、次年度の担当者も同様に作成することが予想されるものであり、したがって、組織としての利用が予定されているものといえる。

また、本件文書2については、会議は本件文書を基に事務局の座席を配置した上で実施されており、さらに配置等について上司の確認をとる際に本件文書2を提示することもあるというのであるから、会議の担当部署である教職員課及び同課の担当者において組織的に利用される文書と解するのが相当である。

(イ) また、上記ア(ウ)の本件文書の保存の状況から、本件文書は、会議の担当者が必要に応じて実施する引き継ぎの対象となっているというのであるから、たとえ担当者が個人ファイルとして保有しているにすぎないものであったとしても、上記ア(ア)のとおり本件文書と同様の文書が前年度の会議の簿冊の中に含まれていたことなどの事情を考慮すると、組織として管理し保存しているものと見ることが相当であり、担当者の個人的な判断に基づき保有している資料ではないと解するのが相当である。

(ウ) 上記(ア)及び(イ)を総合的に考慮すると、本件文書は、「組織的に用いるもの」であると認められる。そして、上記3(1)のとおり、本件文書は職員が職務上作成したものであることは明らかであるから、条例第2条第2項に規定する「行政文書」に該当する。

4 異議申立人のその余の主張について

異議申立人のその余の主張は、当審査会の判断に影響を及ぼすものでは

ない。

## 5 結論

以上のとおりであるので、実施機関は本件決定を取り消し、改めて本件文書を本件開示請求の対象行政文書として特定した上で開示決定等すべきである。

## 第5 審査会の処理経過

当審査会の処理経過は、別紙のとおりである。

別紙

審査会の処理経過

年 月 日	処 理 内 容
平成24年9月27日	諮問書の受理
平成24年11月21日	実施機関の理由説明書の受理
平成25年1月10日	異議申立人から意見書の受理
平成27年2月23日	審議 実施機関から不開示理由の聴取
平成27年3月23日	審議

(参考)

千葉県情報公開審査会第1部会

氏 名	職 業 等	備 考
下 井 康 史	千葉大学大学院専門法務研究科教授	部会長職務代理者
荘 司 久 雄	城西国際大学非常勤講師	部会長
日 名 子 暁	弁 護 士	
湊 弘 美	弁 護 士	

(五十音順：平成27年3月23日現在)