

答 申 の 概 要 - 諮問第 123 号 (4 財務事務所調査における関係者事情聴取記録メモ) -

件 名	4 財務事務所調査における関係者事情聴取記録メモの非開示決定に対する異議申立て
対象公文書	4 財務事務所調査における関係者事情聴取記録メモ
非開示理由	文書不存在
実施機関	知事 (財務管理室)
諮問期日	平成 15 年 6 月 30 日
主な論点	・ 請求対象文書は、公文書であるか。
<p>審査会の結論 請求対象文書は公文書に当たらないとして非開示とした静岡県知事の決定は、妥当である。</p> <p>審査会の判断</p> <p>1 本件対象文書の見分 実施機関を通じて、本件対象文書を作成した職員から本件対象文書の提示を受け、当審査会が見分したところ、本件対象文書は、実施機関の職員が使用している罫紙に手書きで記録されたもので、様式化された用紙に記録されたものではなかった。 また、本件対象文書には、罫紙の 1 行のスペースに 2 段書きされていたり、矢印を引いて他の行に追加的に記録されている箇所や文として不完全な形にとどまる記述も多く見られた。 加えて、聴取項目の記録順序が調査対象者によって違いがあり、項目立ても明確に行われておらず、又、記録されている項目も、共通しているものはあるものの、調査対象者によって違いが見られた。 このように記録の仕方も整然としておらず、本件対象文書は、調査対象者の応答に即して、その内容を記録したものであることが窺える。</p> <p>2 本件対象文書の公文書性判断に当たっての考え方 本件対象文書が、公文書であるのかそれとも「個人管理文書」であるのかについて、異議申立人と実施機関の主張に争いがある。本件対象文書は、調査対象者への事情聴取という職務遂行の過程で、実施機関の職員により作成された文書であることが明らかであることから、条例第 2 条第 2 項に定める要件のうち、「実施機関の職員が職務上作成し、又は取得したものであること。」及び「文書、図画及び電磁的記録であること。」を充足しており、問題となるのは、「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あること。」を充足しているか否かである。 いいかえれば、本件事案にあっては、本件対象文書が組織共用文書たる実質を備えているといい得るか否かが問題とされるものである。 そして、本件対象文書が公文書であるとする、文書管理規程第 55 条に規定する資料文書のうちのその他の文書等に該当することとなる。 この問題の判断に際しては、「その他の文書等」以外の公文書は、基本的には、文書の形態、文書に係る事務手続等から、組織において利用、保存されることが、外形上から推測できるものであるが、「その他の文書等」にあっては必ずしもそのことが明白ではない。そのため、ある文書が公文書たる「その他の文書等」であるか否かは、当該文書の作成に際しての組織的な関与の有無、当該文書の組織内での利用実態等をできる限り客観的にかつ総合的に判断することが求められる。</p> <p>3 公文書たる「その他の文書等」該当性の判断のための要件 当審査会は、本件対象文書が公文書たる「その他の文書等」であるのかそれとも「個人管理文書」であるのかの判断に際し、2 で述べたとおり、当該文書の組織内での利用実態等をできる限り客観的にかつ総合的に判断するため、次の 3 つの要件を検討することとした。 (1) 当該文書の作成に当たり、組織による事前の関与があったこと。 事前の関与とは、文書の形態、内容等について事前に室長以上の者を交えた検討等が行われるということから、作成される文書について、事前に室長以上の者から具体的な指示がなされた認められる場合等が、当該要件に当てはまることとなる。 この判断に際しては、上司から明確な指示等がなされた場合には、当該文書を様式化したり、利用し易いよう整理したりすることが多いと考えられることから、一般的には、当該文書の外形的な形態、文章の整理状態等が客観的な判断の素材として重要である。</p>	

(2) 当該文書を組織的に利用した実態があること。

組織的な利用とは、文書を室長以上の者を交えた室内での検討や室長以上の者への説明に利用することをいうことから、当該文書が現実にそのような検討や説明に利用された実態があると認められる場合等が、当該要件に当てはまることとなる。

この判断に際しても、通常、組織内での検討や上司への説明は、整理された文書により効率的かつ的確に行われることが必要であることから、当該文書の外形的な形態、文章の整理状態等が客観的な判断の素材として重要である。

(3) 当該文書が文書管理規則等に定める公文書の管理方法により管理されていること。

この判断に際しては、当該文書が外形上他の公文書と同様の方法で管理されているかどうか等が客観的な判断の素材として重要である。

4 本件対象文書の要件該当性

本件対象文書が3で掲げた3つの要件に該当するか否かについて検討する。

(1) 「当該文書の作成に当たって、組織による事前の関与があったこと。」についてであるが、本件対象文書の見分から、

- ・ 本件対象文書は、実施機関の職員が使用している罫紙に手書きで記録されたもので、様式化された用紙に記録されたものではないこと。
- ・ 本件対象文書には、罫紙の1行のスペースに2段書きされていたり、矢印を引いて他の行に追加的に記録されている箇所や文として不完全な形にとどまる記述も多く見られること。
- ・ 聴取項目の記録順序が調査対象者によって違いがあるほか、記録されている項目も共通しているものはあるものの、調査対象者によって違いが見られること。

等が認められる。本件対象文書は、このように、記録方法、記録内容等について、一定の方式に従い統一化が図られているわけではないことから、少なくとも、事情聴取実施前に組織による関与があったとは考えにくい。

また、実施機関の意見陳述において、

- ・ 調査期間が限られていたこと等から、事情聴取に従事した2名の職員に対して上司から具体的な指示はなかったこと。
- ・ 本件対象文書を作成した職員に対して財務管理室長から聴取項目、聴取方法等に関する説明はあったものの、記録方法等についての指示はなかったこと。
- ・ 組織内での事前の検討はなされなかったこと。

が述べられているが、本件対象文書の形態、文章の整理状態等からして、作成に当たって本件対象文書を作成した職員に対する上司からの具体的な指示や室長以上の者を交えた組織内での検討がなされたとは考えにくく、実施機関の上記陳述にそれほど不自然、不合理な点があるとまではいえないと考えられる。

なお、実施機関の意見陳述において、財務管理室長から本件対象文書を作成した職員に対して、事情聴取の項目、方法等についての説明がなされた旨述べられているが、当該説明は、事情聴取の内容についての説明であり、本件対象文書の作成についての指示であったとはいえないと考えられる。

(2) 「当該文書を組織的に利用した実態があること。」についてであるが、本件対象文書の見分から、

- ・ 本件対象文書には、罫紙の1行のスペースに2段書きされていたり、矢印を引いて他の行に追加的に記録されている箇所や文として不完全な形にとどまる記述も多く見られるとともに、聴取項目の順序も調査対象者によって違いがあること。
- ・ 本件対象文書をそのままの形で利用した場合、聴取項目の順序に違いがあることや文として不完全な形にとどまる記述も多く見られることから、記録内容の相互比較等に難があること。

等が明らかに認められる。通常、室長以上の者を交えた組織内での検討や上司への説明に際しては、その検討や説明に適した形に整理、加工された文書が用いられるものと考えられることから、本件対象文書のように、聴取項目が未整理で、記録内容の相互比較に難点があるなどの文書をそのままの形で、室長以上の者を交えた組織内での検討や上司への説明に利用したとは考えにくい。

また、実施機関の意見陳述から、

- ・ 財務管理室長からの指示を受け、本件対象文書を作成した職員が調査結果資料の原案を作成したが、これを当該室長がチェックするに際して、本件対象文書は利用せず、自己が作成したメモを利用したこと。
- ・ 調査結果資料の取りまとめに当たっては、財務総室内での検討が行われたが、その際に本件対象文書は利用されなかったこと。

・ 調査結果の報告は、調査結果資料により行われ、本件対象文書は利用されなかったこと。等が述べられているが、本件対象文書の形態、文章の整理状態等からして、本件対象文書が財務総室内での検討や上司への報告に利用されなかったという実施機関の陳述にそれほど不自然、不合理な点があるとまではいえないと考えられる。

(3)「当該文書が文書管理規則等に定める公文書を管理する方法により管理されていること。」についてであるが、実施機関の意見陳述から、本件対象文書を公文書として保存しておく旨の指示はなかったことや、本件対象文書は、普段余り使われることのない書庫内にしまわれていたため、後任の職員に引き継がれることもなく、その所在は本件対象文書を作成した職員しか知らなかったことなどが明らかとなっている。

本件対象文書の組織内での利用の実態等からして、本件対象文書の管理に係る実施機関の陳述に不自然、不合理な点があるとまではいえず、本件対象文書が文書管理規則等に定める方法で管理されていたとはいえないと考えられる。

なお、調査結果資料以外に、既に関示された使途調査に基づき確認できた額と題する文書も存在するが、この文書の作成に際しては、本件対象文書が作成の参考となったことは否定されない。しかし、費消内容については備品を納入した業者等に対する確認を行っており、本件対象文書を添付して説明する必要性は、乏しいものと考えられる。

以上のことからして、本件対象文書は、公文書たる「その他の文書等」であると認められるための要件に該当するとは判断できない。

ところで、本件調査は、県職員による公金の使用、管理等のあり方が問われたことに伴い、知事の指示に基づき、異議申立人も主張しているように、県民の県行政に対する不信感を払拭するために実施されたもので、県民への説明責任を果たすことが、通常の業務以上に求められていた事案であると考えられる。

すなわち、本件調査は、プール金の実態を解明することを目的としたものであり、プール金の有無、額、使途等にとどまらず、本件事案が発生した原因、背景をはじめ調査対象者に対するヒアリングの内容、組織内での検討の状況等について、県民に対して説明することが求められていたものと考えられる。

しかし、本件調査における文書の作成等の状況を見ると、事前の調査内容の検討、調査結果とりまとめに当たったの検討等の組織内での検討過程や調査実施の決定、調査結果の確定等に係る公文書は作成されていないか、作成されたとしても保存されていない状況にあった。

当審査会は、条例の規定からして、本件対象文書は公文書とはいえないと判断するものであるが、条例第1条に規定されているように、この条例の目的が、県の諸活動を県民に説明する責務が全うされるようにし、県政の公正な執行と県民の信頼の確保を図り、県民参加による開かれた県政を一層推進することにあることからすれば、本件調査における文書の作成等の状況は、必ずしもこの条例の目的に十分応え得るものではなかったと考えるものである。